

当代中国的河南

第六编 当代河南的城镇建设

第三章 建设中的河南城镇网络

(讨论稿)

《当代中国·河南卷》编辑部

一九八八年三月

第三章

建设中的河南城镇网络

城市是政治、经济、文化的中心。它在一个区域内同集镇、农村之间有着极其密切的经济联系。以城市为依托，逐步形成开放式网络型的经济区，充分发挥城市的中心作用，这是以城市为重点的整个经济体制改革的重要内容，也是促进城乡经济繁荣，实现河南经济大发展的重要保证。河南的城镇建设在中华人民共和国建立以后，有了较快的发展。特别是中共十一届三中全会以后，经济体制改革深入开展，又推行了市带县的体制，全省的城镇建设工作已逐步形成了以中心城市为依托，城乡一体，相互促进，共同发展的新格局。

第一节 中心城市的骨干作用的发挥

一、市带县体制的实施

河南同全国各省一样，三十多年来，实行在一个区域内设置两个并行的行政领导体制，即

地区领导机构和市一级领导机构并存，城市管工业，乡村管农业。这种地级、市级两套机构并存的旧格局，是在农村经济发展缓慢，城市经济实力薄弱，农业比重占绝对优势的情况下形成的。其好处是便于强化行政手段的高度集中管理，组织经济活动，特别是农业生产活动。但是随着社会主义建设事业的发展 and 城乡经济实力的日益增强，特别是进入八十年代，河南农村商品经济有了较大的发展，迫切要求城市加速改革、开放，从体制上打破城市与农村的分割，工业与农业的分割，同时，也要求城市先进的生产力给予农村的经济发展以有力的支持，促进工农业结合，城乡一体，共同繁荣，特别是要求城市帮助农村提高科学技术水平，为农村剩余劳力寻找出路。同时，部分中心城市的经济实力和基础实施大大增强和改善，但又受着资金、劳力、地域、市场的制约，同样要求打破城乡分割，建立一个合理的城乡结合的经济区，要求农村帮助城市解决扩大工业生产规模所需要的场地、劳力、资金、原料和销售市场以借助农村的力量，发展城市的第三产业。因此，城市管城市，农村管农村的传统体制不能适应新形势的需要，因为地、市机构并存，互相重叠，互相牵制，条、块分割，城乡分割，极大地妨碍城乡结合和行

政区划与经济区划的统一，不利于协调地发展经济。为了解决上述矛盾，充分发挥中心城市在组织经济方面的中心作用，以经济比较发达的城市为中心，带动周围农村，建立以城市为依托的经济结构和各种类型的经济区，中共河南省委于一九八三年十月决定实行市带县体制。根据国家经济体制改革的精神，结合河南城乡的实际情况，按照经济区域来建立行政机构。对过去单纯行政领导体制的中心城市进行体制改革，改变为组织经济发展和行政领导相结合的城乡一体化发展的新体制。

实施这一改革的第一步，首先撤销了开封和安阳2个地区机构，新设濮阳市为省辖市。原属开封地区的兰考、尉氏、杞县、通许、开封5个县划归开封市领导；巩县、新郑、密县、登封、中牟5个县划归郑州市领导。原属安阳地区的安阳、浚县、淇县、林县、汤阴5个县划为安阳市领导。新设置的濮阳市下属内黄、滑县、清丰、南乐、长垣、范县、台前7个县，原设之濮阳县宣布撤销。另外，将新乡地区的修武县、博爱县划归焦作市领导；将许昌地区的宝丰、鲁山、叶县划归平顶山市领导；将洛阳地区的新安、偃师、孟津划归洛阳市。到一九八三年底，基本上结束了市带县工作的第一步，全省有7个省辖市带县33个。

在开始实行市带县新体制时，城市和乡村双方都有一定的顾虑，对于新体制的优越性以及如何发挥中心城市的作用等等都不明确。在全省肯定了中心城市的地位和市带县的方向以后，经过一段实践，初见成效。事实证明，市带县是发挥城市经济中心作用的有效形式，好处很多。它有效地解决了城乡分割的问题，有力地推动了城乡结合、工农结合，使城乡经济互为依托，两种资金互为基础，互相交流，技术和劳力互相支援，形成城乡一体，工农一家，建立起新型的城乡经济体制。同时，在商品流通方面，将原先单一的、多环节的、封闭式的流通体制改变为多渠道、少环节、开放式的流通体制，促进工农业生产的迅速发展。中共河南省委和省人民政府组织力量深入各地，就市带县问题反复进行调查研究，广泛地征询经济区域研究部门以及理论界等各方面的意见。总的说来，干部群众都拥护。同时提出两个问题：第一，根据城乡经济发展的实际情况，有的具备带县条件的市，尚未带县，或者带县较少，中心城市作用尚未充分发挥出来；第二，个别城市所带的县不尽合理，需要进一步加以调整。于是，中共河南省委、省人民政府在第一次行政区划调整的基础上因势利导，立即进行第二次市带县的改革工作。

一九八六年二月，经过国务院批准，河

南省撤销洛阳、新乡、许昌3个地区行署，将漯河、许昌、三门峡市升格为省辖市。栾川、嵩县、汝阳、宜阳、洛宁、伊川6县划归洛阳市；长垣、辉县、获嘉、原阳、延津、封丘6县划归新乡市；武陟、沁阳、温县、孟县、济源5县划归焦作市；临汝、襄城、郟县3县划归平顶山市；滑县、内黄2县划归安阳市；浍池、陕县、灵宝、卢氏4县和义马市划归三门峡市；禹县、长葛、许昌、鄢陵4县划归许昌市；舞阳、临颖、郾城3县划归漯河市；浚县、淇县2县划归鹤壁市。这次行政区划的调整，是参照国土规划中有关经济区划分的设想进行的。通过调整，进一步扩大了市带县的规模和范围，使全省行政区划与经济区划大体一致。至此，全省12个省辖市都实行了市带县，共带63个县，占全省110个县的57%，所辖区域占全省的49%，人口53%，工农业产值占70%。

河南省实行市带县体制的特点是依靠中心城市，依靠工业基地，把城市与乡村，条条与块块协调起来，按照资源合理开发利用，地域合理分工和生产力合理开发利用和生产力合理配置进行的决策，以促进城乡协调发展与条块结合。如以焦作市为中心的1市7县，将建成煤、电、铝工业基地；以洛阳市为中心的1市10县将

建成机械、石油化工基地和旅游区；以三门峡市为中心的2市4县将建成水、电联合开发能源基地；以平顶山市为中心的1市6县将建成钢铁、煤炭、电力能源基地。通过中心城市和工业基地的辐射，带动区域经济的发展。

二、市带县体制对经济建设的促进

河南省实现市带县体制仅有四年时间，就已初步显示出优越性，为振兴河南经济，起到了明显的促进作用。

（一）开始打破城乡分割的旧格局，加强了城乡经济的一体化，初步确立了社会主义新型的城乡关系，以城市为中心的经济区域逐渐形成。区划调整以后，市带县的体制基本上是按照经济区域划分的，这就使经济区与行政区比较协调一致，从而打破了城乡分割的旧格局，为今后城乡经济的发展从体制上理顺了关系。实行市带县以来，各中心城市坚持“城乡并重，工农并举”，城乡一体化综合发展的指导思想，实行“城乡结合，工农兼顾，市县一体，两不削弱”的工作原则。市直各部门在想问题、订规划、抓工作等方面努力做到从市县一体出发，统筹兼顾，全面安排，合理配置。一些市还按照城乡一体化综合发展的指导思想，

做到“三统一”，“两坚持”，即统一经济发展的总体规划，统一产业结构的整体布局，统一全局性工作的部署和指导；坚持城乡改革互相配合，坚持城乡相互开放、互为市场、双向服务、共同发展。一种新型的城乡关系开始建立起来。

郑州市实行市带县体制以后，依靠城市经济技术优势带动农村经济的发展。他们在“带”字上做文章，用城市管理经济的经验帮助各县郊区管好经济，用城市的科学技术武装各县的工农业，用城市灵通的情报信息指导各县发展生产。由于打破市县之间的壁垒，全市城乡之间三年来共签订经济联合协议2681项，已实施2542项，占签订协议项目的94.8%。通过城乡经济合作，农村从城市引进资金35855万元，设备1287台（套），技术1229项，人才2792人，从而促进了乡镇企业的蓬勃发展。到一九八六年底，全市五级乡镇企业发展到11.8万个，比一九八四年增长40.5%；从业人员达65万人，比一九八四年增长79.8%。由于城乡通开，促进了市场繁荣。全市交通也得到了较快的发展，公路通车里程由市带县前的2300公里发展到2800公里，增长21.7%，加上乡以下公路达到4000多公里，基本上实现了乡乡和90%以上的行政村都通了汽车。城乡流通的日益活跃和公路网

络的形成,促进了各县区农副产品的发展,全市农村遵循“服务城市、富裕农村”的方针,按照城市市场的导向,积极调整产业结构,为城市提供了越来越多的副食品。如中牟县的“郑州三号”西瓜,一九八六年产量达6亿斤,不但满足了本地市场的供应,还畅销北京、上海等大中城市,并远销日本、香港。同时市里给贫困地区增加“造血”机能,帮助贫困地区开发利用当地自然资源,增加经济收入。全市共在贫困地区新建砖、瓦、耐火材料、石灰、石料加工厂(场)164个,投入发展生产资金1775万元,安排就业人员3000多人,年产值达100多万元,使14038户农民解决了温饱问题。此外,市里多方设法,帮助农民科学种田,改变落后的种植方法,一九八六年人均收入比一九八五年提高38%。在帮助贫困地区培养技术人才发展养殖业方面,成效显著。在一年多时间里,为他们培养各类养殖人才2000多人。这些专业人才发展鸡鸭24.8万只,养猪2万头,养兔1.9万只,养羊1.8万只。一九八六年,全市337个贫困村的46.7万人,每人平均增加收入43元。新乡市实行市带县之后,领导干部由过去单纯抓城市工业,转变为城乡工业一起抓,统一规划统一管理,特别重视横向经济联合。一九八四

年七月，中共新乡市委和市人民政府召开农村经济工作会议，研究制订15个项目的城乡联合开发规划。一九八五年十一月，又在新乡县召开乡镇企业城乡联合现场会，并组织各工业主管局到会发布项目，洽谈联合。一九八六年七月中旬又组织了一次规模更大的横向经济联合项目发布洽谈会，来自市和县的40多个代表团，521个单位，共7000人参加了洽谈会。大会共发布1568个项目，形成意向书608份，签订协议39个，签订合同32个，并批准成立了4个经济联合体。据不完全统计，8个县2个郊区与市内联合协作项目已达200多个，联合办厂279个，安排劳力近10000人。通过横向经济联合，一九八六年新增产值1.7亿元，新增税利2500万元。全市城乡横向经济联合已经由单一的产品扩散，发展到资金技术联合，科研、生产、应用三位一体的联合，以及名优产品和拳头产品为龙头的企业群体。城乡分割的局面逐步打破，城乡工业网络正在形成。一九八六年底，三门峡市内大中型厂矿与近郊乡村合办了12家企业，增加产值800多万元。

（二）促进了城乡相互支援和经济联合，加速了乡村城市化。市带县以后，各市积极发挥城市的多功能作用，在经济、技术、人才、管理、教育、信息等方面支援农村，带动农村。

农村也发挥了资源丰富、地域广阔、劳动力充裕等方面的优势，支援了城市经济的发展。为了促进城乡经济技术联合，许多市都制定了优惠的政策和措施，简化了联合项目的审批手续，在资金、物资、税收等方面给县乡以扶持。多数市还采取城乡“挂钩”会、项目发布会、商品交易会、技术咨询会等形式，为城乡经济技术联合“牵线搭桥”。在联合的方式和内容上，既有紧密型的，也有松散型的；既有单项的，也有综合的；既有实体性单位，也有服务性组织。有的采取局县挂钩、厂乡挂钩等对口支援的办法；有的以名优产品为“龙头”，组织“一条龙”式的联合生产；有的以大中型骨干企业为依托，组建多层次、多形式的企业群体和企业集团；有的采取产品脱壳、零部件扩散、技术转让等办法扶持乡镇企业；有的城市企业在农村建立了原材料生产基地；有的县乡企业在城市设立了商品销售网点和专柜。各市还采取多种措施鼓励科技人员下乡，促进科技成果向农村转移。据12个省辖市初步统计，一九八四年至一九八六年底，城乡各种联营项目已达5500多个，城市向农村转移科技成果1500多项，城市各类科技人员下乡9900多人，进城务工经商的农民近30万人。

河南农业人口多，农村经济薄弱，实行市

带县之后，借助城市的人力、物力、财力，大力发展乡村工业和其它经济事业，使之接近或达到城市的生产水平，使城乡生活方式日趋一致。同时，实行市带县新体制，加速了城市工业的扩散和对乡村工业在资金、技术、原材料等方面的支持，从而提高工副业在农村经济中的比重，加速城市化的进程。焦作市在实行市带县体制后，积极组织城市智力下乡，对农村进行对口支援。原来这个市带两个县35个乡，市里101个大中型企业分别与每个乡都建立了比较稳固的对口经济协作关系。一九八六年进一步扩大所带乡镇的范围，带起101个乡镇。市里组织250家企业分别与乡镇企业横向联合，对口支援。通过联合，城市工矿企业发挥了技术、管理、资金、信息等方面的优势，农村发挥了劳力、场地等方面的优势，城乡双方都得到了效益。焦作棉织一厂与上海太平洋床单厂联合后，又利用合办股份制企业等形式，把坯布扩散到乡镇企业，形成床单生产联合体。棉织一厂则腾出主要精力抓产品质量，经济效益明显提高，一九八六年完成产值816万元，比一九八五年增长22%，盈利60万元。与之联合的农村也安排了劳力，增加了收入。修武县李万乡坯布厂一年就创产值400万元，利润50万元。为了组织智力下乡，焦作全市由市

到村建立了层层辐射的科技网络。市科技部门除开办常设科技市场，为乡镇企业和科技户提供技术、信息和咨询服务外，还组织了53名科技人员参加的“科技顾问团”，先后到7个县的152个厂矿企业开展科技咨询活动。对提出的300多个问题，当场解决170多个，提合理化建议180多条。市里在抓好市、县科委的同时，给全市101个乡都配备了科技助理员，给2300多个行政村配备了科技员。

洛阳市实行市带县后，采取三种形式开展城乡经济技术协作，带动乡镇企业发展。第一种形式是厂乡联合企业。如洛阳轴承厂是个大型企业，该厂与孟津县南麻屯乡李营村联办铸件厂，作为洛阳轴承厂的铸件分厂。李营村提供土地500亩，投资300万元，并提供劳力。轴承厂投资300万元，负责设计安装和技术指导。所得利润由厂与村按4：6分成。全厂年产3000吨大型铸件，年产值600万元。全乡联办企业，共担风险，共负盈亏，平等互利，有较强的生命力。第二种形式是以城市企业为主体，向乡镇企业扩散零部件。城市企业将一些劳动密集型、工艺简单的成型产品的零部件转让给乡镇企业去加工，以大带小，以小补大，配套生产。全市160多个企业向92个乡扩散零部件370种，帮助新建厂100个，并救活130个亏损企

业，年产值达7000多万元。第三种形式是围绕开发农村资源，建立以城市企业为“龙头”、乡镇企业为“龙尾”、多层次联合的企业群体。如市食品工业技术开发公司、黄金公司、安装三公司等单位，为开发山区野生资源，组织了市猕猴桃加工总厂。嵩山、栾川、洛宁等猕猴桃资源丰富的县都建立了加工分厂，由分厂负责原料采集和半成品加工，总厂负责精加工、深加工，生产果汁、果酒、果脯和罐头，并包销产品。一九八六年该厂第一期工程已经投产，年加工能力2500吨，年产值250万元，产品已打入国际市场。

（三）组织了以城市为中心的各种形式的经济网络。为了促进城乡经济的相互融通，把城市与农村连接起来，各市都从自己的实际情况出发，积极组织了各种形式的多层次的经济网络。一是工业网络。主要是围绕优势行业和优势资源，以“拳头”产品为“龙头”，以城市大中型企业为骨干，联合县区中小型企业 and 乡镇企业，进行专业化协作生产，既促进了县乡工业的发展，又提高了城市企业的经济效益。如一九八五年郑州第二拖拉机厂与巩县、荥阳等县的48个厂家联合生产后，拖拉机年产量提高了3.36倍，利润增长了15倍。二是商品流通网络。各市按照商品的合理流向，建立由国

营批发机构、贸易中心、集贸市场、基层商店、农村供销社、集市庙会等多种经济成份、多种经营方式、多种流通渠道的流通网络，扩大物资交流。三是科技服务网络。为了解决农村缺技术、缺人才的问题，各市采取多种形式把科学技术送往农村，如：实施“星火计划”，举办技术培训班，开办技术市场，实行技术承包，组织科研生产联合体，鼓励“周末工程师”利用业余时间到农村进行科技有偿服务等。一九八六年，仅洛阳市就举办各种技术培训班476期，为农村培养急需人才近60000人。四是金融信贷网络。各市加强了市、县各类银行的业务往来，改革了城乡票据结算方式，加快了资金流转速度。有些市还建立了地方信托投资公司、城乡信用社和民间信贷等非银行金融机构。五是交通邮电网络。有些市加强了交通邮电的基础设施建设，沟通了经济区内的公路、线路和邮路，初步建成了城乡沟通、干支交错、四通八达的交通邮电网络。安阳市实行市带县体制以后，建立起工业、商业、科技、金融、交通、旅游等六大网络，形成了城市网络型的经济格局。他们采取各种措施把已经形成的网络进一步扩大、延伸、网紧、搞活，重点是抓好工业品下乡、科技下乡和农副产品进城、农民劳动资金进城，同时加强小城镇建设，

促进这些网络的建立和发展。特别是利用周围农村强大的资源优势、劳力优势和空间优势，开展横向经济联系，发展一批跨城乡、跨行业、跨部门、跨所有制形式的企业群体，建立起以城市为中心的工业生产网络。

（四）疏通城乡流通渠道，开拓和完善城乡市场。

安阳市实行市带县体制以后，按照新体制的要求和商品的合理流向，对城乡商品流通体制进行了改革，制定了一些优惠政策，鼓励农民进入流通领域，到市里务工经商。到一九八六年底，安阳市已建成工业品、副食品、生产资料、农副产品等11个贸易中心，市、县、乡三个层次的农贸市场140个，农村专业市场15个，农村各种集市1150处，还有许多大大小小的季节性马路市场。国营、集体、个体和联合体商户共同进入市场，竞相发展。据统计，市新带五县和郊区进入流通领域的农民已达16.7万人，农民经商队伍已成为城乡流通领域中的一支强大生力军，大大促进了城乡物资交流。一九八六年，全市社会商品零售额达14.6亿元，比一九八三年增长55%，其中五县零售总额9亿元，比一九八三年增长49.9%。新乡市实行市带县体制后，中共新乡市委和市人民政府制订了《关于城乡通开，外引内联，繁荣

经济的若干规定》，以优惠政策吸引农民进城摆摊设点，兴办第三产业。仅新乡县就在市内开办商店、饭店60多家。市人民政府兴建和扩建农贸市场23个，蔬菜批发交易市场和交易点50个。每天进城卖菜的农民达3000多人。在西瓜上市季节，市区内取消了以前规定的许多禁令，增设销售网点，并由工商管理局统一管理，不许其他部门乱收费，整个西瓜上市量猛增，过去是1000万斤，一九八六年达到3000万斤以上。市有关部门，还为各县提供市场信息，沟通销售渠道。一九八六年初，市食品公司帮助新乡县调出生猪1300头，帮助县食品厂盈利10000多元。

为了疏理流通渠道，新乡市把单纯管理型的公司变成经营管理服务型的公司，组织了五金、交电、百货、文化用品、针织品、纺织品、化工原料等七个批发公司。这些公司采取批发点下伸和带账本下乡批发等办法，积极组织工业品下乡。先后共建立了17个开放型、多渠道、多形式的贸易中心和批发交易市场。既帮助农村推销农副产品；又为农村购进急需的物资。这样做，很快改变了城乡流通渠道堵塞的状况，使工业品和农产品的交换畅通无阻。

(五)推进了小城镇的建设。小城镇是联接城乡的桥梁和纽带，中心城市要发挥骨干企业