

中國縣市改革縱橫

上海卷

人民出版社

中國縣(市)改革縱橫

上 海 卷

人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国县(市)改革纵横·上海卷/孟建柱主编

-北京:人民出版社,1995.5

ISBN 7-01-002186-4

I. 中...

I. 孟...

II. 经济体制改革-成就-中国-上海

N. F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 04542 号

中国县(市)改革纵横

ZHONGGUO XIAN (SHI) GAIGE ZONGHENG

上 海 卷

SHANGHAI JUAN

主编 孟建柱

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

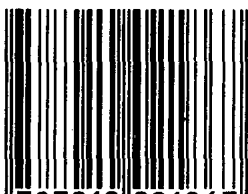
北京云浩印制厂印刷 新华书店经销

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:4.625

字数:110 千字 印数:1-2,500 册

ISBN 7-01-002186-4



9 787010 021867 > ISBN7-01-002186-4/F·499 定价:14.80 元

转变职能
强化服务

李鵬

一九九三年六月

国家经济体制改革委员会

中国行政管理学会

中共中央政策研究室

国务院研究室

国务院发展研究中心

联合编著

《中国县（市）改革纵横》编委会

总主编：张文寿 贺光辉 滕文生 王郁昭
杨雍哲

副总主编：李修义 丁基龙 肖万钧 郭丙于
黄青禾 陈锡文 刘伟 贾凌民

常务副总主编：贾凌民 刘伟

编委：（按姓氏笔划为序）

丁基龙	马力	王郁昭	冯并
艾立民	史和平	刘伟	刘延沛
闫卡林	李科	李修义	李晋生
肖万钧	张国	张文寿	张京德
张跃铭	陈国栋	陈锡文	周伟民
杨雍哲	贺光辉	赵龙跃	赵阳
赵树凯	贾凌民	曹国俊	郭丙于
黄晓	黄凤仙	黄青禾	梁振明
程凤琴	崔传义	滕文生	潘盛州

《中国县(市)改革纵横·上海卷》编委会

主 编：孟建柱

副 主 编：张 燕 袁以星 龚介民 顾吾浩

编辑组人员：顾吾浩 朱水云 吴志冲 陈国权

撰 稿 人：(以姓氏笔划为序)

朱水云 吴志冲 吴顺弟 张 燕

张永定 陈国权 陆金土 沈效良

杜家毫 孟建柱 周生明 姜燮富

高克严 袁以星 袁永林 顾吾浩

陶宝荣 龚介民 潘龙清

《中国县(市)改革纵横》总序

国务委员兼国务院秘书长 罗 干

在我们伟大祖国辽阔的土地上,目前分布着 1800 多个县和近 300 个县级市。县市在社会主义现代化建设中具有重要的地位,是城市和乡村、工业和农业的结合部,是我们国家管理层次中直接面对广大农村、功能比较完备的一级政权组织。我国 11 亿人口,80%在农村,能不能建设好县市,是关系到我们社会主义现代化建设和社会稳定的大问题。

我国的经济体制改革从农村开始,以家庭联产承包为主的责任制,和乡镇企业的异军突起,是一个大的体制和机制转变,不仅促进了农村经济的恢复和发展,而且促进了整个国民经济的发展和体制的改革,为建设有中国特色的社会主义,开辟了一条为世人瞩目的新路。农村进一步深化改革,就是党的十三届八中全会规定的四项任务:继续稳定以家庭联产承包为主的责任制,不断完善统分结合的双层经营体制,积极发展社会化服务体系,逐步壮大集体经济实力。党的十四大又着重指出,农业是国民经济的基础,必须坚持把加强农业放在首位,全面振兴农村经济,并强调要把“抓紧进行农产品价格和农村流

通体制的改革,继续强化市场在农村经济中的调节作用”作为一项重要任务。随着生产力的发展,就要相应地改革生产关系和上层建筑。全国农村经济经过十多年来的改革和发展,都程度不同地转向发展社会主义商品经济的轨道,扩大了市场调节的比重,农村经济的发展取得了历史性的进步。但是,县(市)级政府,在农村出现多种经营主体独立从事商品经济活动的新形势下,如何改革职能部门的单一功能和组织结构,为产生多种需求的经营主体在产、供、销方面提供信息、资金、技术、组织等综合服务;如何加强各个方面的行政管理;如何运用指导性计划、财政等间接手段推动本地经济发展,等等,仍然有不少方面不能适应经济改革的进展和发展市场经济的需要,因此,加快县级综合改革势在必行。

县级综合改革是1983年底提出的,它的任务是“使县级有一定的自主权”,“提高县总揽经济全局的能力”,“独立解决城乡商品经济发展中的一些问题”。要实现这三项任务,其重点是对县级行政管理体制进行改革。县级行政管理体制的改革不同于财政、金融、商业等单项的改革,以及企业改革,其改革的目标是,促进县域经济全面协调发展、实现城乡一体化和建立适应农业发展需要的市场经济运行机制。

当然,对县市而言,要建立适应社会主义市场经济发展的行政管理新体制,不是一朝一夕就能完成的,这需要我们广大县市的干部群众做出艰苦的努力,同时,有赖于许多单项改革及综合改革配套发展。当前乃至今后一个

时期,县级政府要围绕转变政府职能这个中心环节,用三年时间基本完成机构改革的任务。第八届全国人民代表大会第一次会议,已经审议通过了关于国务院机构改革的决定,这对于县级政府的机构改革无疑具有重要指导意义。

县级机构改革将会对我们经济体制改革与政治体制改革起到积极的推动作用。据有关方面统计,1992年,全国财政赤字县1000多个,当年净赤字几十个亿。造成赤字最突出的原因是吃财政饭的人太多——这种支出在县级财政支出中约占80%,要减少和消灭赤字,必须依靠改革。县级机构改革更为重要的原因是要转变政府职能,以适应社会主义市场经济发展的需要。从1989年到现在,全国有350多个县进行了县级机构改革试点。经过几年来的试点,县级机构改革已摸索出一套比较适合的经验,既包括比较发达地区的经验,也包括一般发展水平地区的经验和不发达地区的经验。事实证明,试点县的机构改革是生产力发展的需要,也促进了生产力的发展,并为全面铺开我国的县级机构改革奠定了良好的基础。

改革所取得的巨大成就充分说明,我国农村改革是成功的,党的农村政策是完全正确的。为了进一步贯彻党的基本路线,搞好农村改革,使我国农村经济沿着党的十四大指引的方向持续稳定的迅速发展,认真总结亿万农民群众极其丰富的实践经验是十分必要的。14年来,我国农村经济发展有一个突出的特点:农业和工业、农村和城市是相互影响,相互促进,稳定协调地迅速发展,县市的

发展在整个国民经济的发展中日益显示出它的重要地位和作用。我国各县市的改革情况不完全一样,各有特点,但综合起来,就是我国社会经济发展,以及改革历程的一个缩影。对其进行认真的总结研究,有利于我们在今后的改革中发扬成绩,吸取教训,克服缺点,不断前进。国家经济体制改革委员会、中国行政管理学会等五家单位联合主编的《中国县(市)改革纵横》大型丛书,是一件很有意义的事情,是重视和加强县市改革研究的一项基础性和探索性的工作。

改革与发展是我们国家的主旋律。改革要求各县市都应本着实事求是的原则,切实做到知己知彼。“知己”是了解自己。我们的国家很大,各地情况千差万别,经济、文化、社会发展不平衡,各县市的自然条件、技术经济条件、人口、地域面积也不一样。你这个县的改革取得了哪些成功的经验?还存在着哪些不足和缺点?今后应该采取什么样的改革战略?这是需要弄清楚的。同时又要“知彼”,了解其他县市的改革情况和全国的情况。这样做,才能摆正本县市今后改革的位置,各自都做到取彼之长,补己之短,促进各县市深化改革,持续发展。从这一角度看,这套丛书是很有实用价值的。

这套丛书也是让人们了解我国县市对外开放基本状况的窗口之一。对外开放是我们的基本国策。搞好对外开放首先要宣传好自己,使外国朋友、海外侨胞和港澳台同胞了解我们的改革情况和开放的进程,寻求对外贸易、经济和科技合作的机会,为进一步扩大县市经济的对外开

放打下一个良好的基础。现在,我们应该看到,随着对外开放的深入发展和县市经济的日益崛起,努力扩大县市经济的对外开放更显得迫切重要。因此,编辑出版这套丛书是非常有意义的。

序 言

孟 建 柱

党的十一届三中全会以来,上海郊区在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论指引下,以发展求改革,以改革促发展,使郊区的经济和社会面貌发生了根本性的变化,成为上海经济发展的重要一翼。主要表现在以下几个方面:

1. 经济实力迅速增强。1993年,上海郊区国民生产总值338亿元,是1984年的4倍,其中第一产业35亿元,占10.4%;第二产业213亿元,占63%;第三产业90亿元,占26.6%;人均国民生产总值8428元,比1984年增长3倍。郊区地方财政收入45亿元,比1978年增长5.6倍。目前,郊区经济在全市经济发展中的地位越来越重要,1993年与1978年相比,郊区国民生产总值占全市的比重由10.1%上升为22.4%;地方财政收入占全市的比重由4.06%上升为18.5%;外贸出口拨交值占全市的比重由3.5%上升为11.2%。

2. 主要农副产品保持稳定增长。1993年,上海郊区农业总产值达96.2亿元(1990年不变价),比1980年增长60.52%。主要农副产品除棉花外,总产都保持持续稳定增长,其中家禽、鲜蛋、牛奶、淡水鱼1993年的产量与1980年相比有较大幅度上升,分别增长319%、108%、247%、495%。郊区农业劳动生产率有很大提高,1993年每个农业劳动力提供的农业商品产值为10281元(1990年

不变价),比1989年增长近1倍,市郊1993年农业商品产值为71.96亿元,商品率为74.73;农业商品产值中,副食品产值占83%。另据1992年统计,郊区生产的副食品占全市供应量的比重:猪肉为31%,家禽为75%,蔬菜为75%,淡水鱼和牛奶基本上依托郊区供应。

3. 乡镇工业持续快速发展。改革开放以来,上海郊区乡镇工业发展迅猛。1984年至1988年是市郊乡镇工业的第一次腾飞,这五年期间的平均发展速度为29%。经过1989年至1991年的三年调整,1992年在邓小平同志视察南方重要谈话精神的指导下,市郊乡镇工业又实现了第二次腾飞,1992年发展速度为36%,1993年为40%。按1990年不变价计算,1993年郊区乡镇工业产值为858亿元,1994年可超过1000亿元。在大量外资和内资投入的拉动下,预计今后几年市郊乡镇工业的发展速度基本上保持在40%左右。总之,经过十多年的努力,郊区工业占全市工业的比重逐步提高,1993年占全市工业总产值的28%,比1978年上升了22.2个百分点。从1986年以来,在全市工业的新增产值中,郊区一直占50%左右,1993年占53%,1994年在60%左右。

4. 农村城市化进程加快。上海郊区以道路、桥梁、通信、水、电、气等为重点的基础设施建设目前全面展开。国家级的5120、519国道和市级的亭大公路等工程进展顺利;县乡公路的拓宽、延伸工程全面铺开;以县为主投资的黄浦江上第四座大桥——奉浦大桥正加快建设;污水合流治理管道排海口工程竣工,通过验收。据统计,从1990年至1993年,市郊投入的基础设施投资累计达76.2亿元,特别是1993年投资达36.2亿元。1993年与1990年相比,道路增加1万公里,增长7.4倍;电力总装机容量增加96.6万千伏安,增长23.3%;电话用户增加11.2万户,增长1倍;住宅电话增加9.9万户,增长3.2倍;煤气用户增加28.4万户,增

长 1 倍;液化气用户增加 27.7 万户,增长 1 倍多;有线电视用户已发展到 28.4 万户。市郊基本实现自来水化,而且污水处理和排放能力大大提高。与此同时,农村集镇建设的步伐加快,目前市郊 216 个乡镇(不包括划入老市区的 11 个乡镇)中,已有 148 个撤乡建镇,占总数的 65%,镇区范围的占地面积已超过 150 平方公里,集镇人口已达 140 万人。各县区在实施农村城市化的战略中,坚持抓典型引路,涌现了一批新颖的农村集镇,如奉贤县的洪庙镇,嘉定区的马陆镇、徐行镇,宝山区的罗店镇;浦东新区的张江镇、金桥镇等。集镇建设带动了经济发展,如松江小昆山镇,累计投入 1000 万元用于改造集镇,为经济发展创造了良好的投资环境,目前协议吸收外资 3180 多万美元,逐步形成轻纺、化工、电子等产品系列。这标志着市郊集镇建设在人口集聚、经济实力、生活质量等方面都有了很大发展和提高,在向农村城市化的进程中又迈出了扎实的一步。

5. 农民生活水平显著提高。1978 年,郊区集体收益分配中农民人均收入、劳均收入分别为 230 元和 356 元。改革开放以来,随着非农产业的迅速发展,农民收入水平显著提高。1988 年人均收入突破 1000 元大关,达 1170 元,劳均收入达 1925 元,分别比 1978 年增长 4.1 倍和 4.4 倍。1993 年人均收入达 2130 元,劳均收入 3538 元,比 1988 年又都增长了 0.8 倍,提前达到了小康水平。农民累计建新房 1.6 亿平方米,人均住房面积达 40 多平方米。新一代的农民住宅——别墅群正在不断出现。市郊现有中小学、幼儿园 2060 所,在校学生和幼儿 80 多万人;有县、乡级医院 320 家,农民的医疗、养老保障制度和各种社会保障正在进一步健全,人们的健康水平显著提高。

邓小平同志精辟地指出,改革也是解放生产力。上海郊区经济和社会发展取得的历史性突破,主要得益于改革开放。15年来,上海郊区农村的改革大体经历了三个阶段:1980年至1983年,主要是基本生产制度改革,即改变“大呼隆”的生产方式,实行家庭联产承包责任制;1984年至1986年,主要是调整产业结构,即从单一的粮棉生产结构转向农林牧副渔全面发展、农工商综合经营的多元化的结构;1987年至1991年,主要是实行市、县财政体制改革、副食品产销体制改革和农村企业制度改革。1992年以来,围绕建立社会主义市场经济体制的农村全面改革不断深化。从总体上来看,上海郊区农村主要进行了以下几方面的改革:

1. 改革农业经营管理体制,发展农业适度规模经营。稳步推进农业适度规模经营,不仅是实现农业区域化、专业化、商品化的客观要求,也是提高农业经济效益、引导农业向市场经济全面过渡的必然途径。上海郊区从1983年开始推行家庭联产承包责任制以来,大大促进了农村生产力的发展,但是规模太小的千家万户的分散经营,同城郊型经济结构和社会化大生产不相适应,在激烈的市场竞争中和自然灾害风险中,难以避免生产的起落和振荡,难于形成对农民有吸引力的产业。为此,从1984年起,市郊在完善家庭联产承包责任制的基础上走专业化的道路,建立各种形式的专业户、专业组、专业队,发展农业适度规模经营。进入90年代,随着农村改革的深化,农业适度规模经营的发展速度又逐渐加快。目前全郊区种植业适度规模经营单位已达6844家,经营土地40.48万亩,占总耕地面积的8.9%。其中粮食适度规模经营单位6216个,占种植业适度规模经营单位的90.8%;规模经营面积占商品粮田的

52.29%，平均每个单位承包面积 58.14 亩。粮食适度规模经营中，大户承包经营有 5754 户，平均承包面积 44.65 亩；合作农场 241 个，平均经营面积 252 亩；服务队承包经营单位 190 个，平均经营面积 163 亩；农业开发区 23 个，平均经营面积 481 亩；股份合作制农场 3 个，平均经营面积 78.7 亩。蔬菜适度规模经营单位 185 个，经营面积 13621 亩，占蔬菜总面积的 9%，平均经营面积 73.6 亩。经济类作物适度规模经营单位 476 个，经营面积 29751 亩。市郊目前还有养殖业适度规模经营单位 2433 个，其中养猪 644 个，平均饲养规模 962 头；奶牛 137 个，平均饲养规模为 110 头；禽蛋 1652 个，平均饲养规模近 8000 羽。实行农业适度规模经营后，由于生产要素得到优化配置，生产资源得到充分利用，投入产出率、商品率、劳动生产率和经济效益都有较大提高。如全郊区 190 个服务队承包经营的 30958 亩粮田，亩产量达到 771.5 公斤，亩产值达到 799.7 元，亩净收入为 294.3 元，劳均收入达到 6313 元。规模经营的亩均粮食产量一般要比面上高一成以上。嘉定区粮食适度规模经营面积已达 59415 亩，约占全区粮田总面积的 1/4 强，已实现全区国家定购商品粮全部由适度规模经营单位提供的目标。与此同时，近些年来，上海郊区还大力加强农业服务体系建设，全郊区 3000 多个村中，已有 85% 以上的村建立了农业综合服务队，为种植、畜牧、水产养殖和林果业等各项生产提供良种、关键性技术和产中产后等社会化服务。这种系列化的农业社会化服务体系的建立，不仅有助于先进适用技术的推广和应用，提高农业生产技术水平，而且为实现农业适度规模经营奠定了基础。

2. 改革单一的粮棉生产结构，推进具有国际化大都市特色的城郊型农业建设。走高产、优质、高效农业的路子，把农业建成高值盈利的产业，这是农业发展的一个战略转变，也是农业本身的一次产业革命。作为具有国际大都市特色的城郊型农业，其特殊性在