

中國縣市改革縱橫

安徽卷

人民出版社

中國縣(市)改革縱橫

安 徽 卷

人 民 大 學 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国县(市)改革纵横·安徽卷/杜宜瑾主编.

-北京:人民出版社,1996.8

ISBN 7-01-002463-4

I. 中...

II. 杜...

III. 经济体制改革-成就 中国-安徽

IV. F127.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 11155 号

中国县(市)改革纵横

ZHONGGUO XIAN(SHI) GAIGE ZONGHENG

安 徽 卷

ANHUI JUAN

主编 杜宜瑾

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

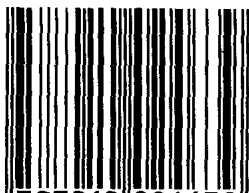
1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:17

字数:365 千字 印数:1-3,200 册

ISBN7-01-002463-4/F·568 定价:32.60 元

ISBN 7-01-002463-4



9 787010 024639 >

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·安徽卷》编委会

主 编：杜宜瑾

第一副主编：张 平 刘永年 骆惠宁

副 主 编：宋首业 王 坦 张继忠 余朝群

执行副主编：胡苏安

常 务 编 委：（按姓氏笔划为序）

王子宜 王元兴 王昌太 邓 斌

卢林泉 孙尚文 朱善云 朱新民

许道明 吴世权 吴 疆 何宗华

余永怡 宋金品 张正祥 张正跃

郑生乔 郑宪景 周复安 郭云修

姜典法 夏子超 袁树友 唐世定

黄健文 曹继承 谢 明 程 斌

蒋品良 韩子英 韩武斌 程安栋

赖祯林 薛少云 戴训修 穆建科

诸葛仁

编 委：丁士云 丁常仓 马明业 王 坦

王文友 王心云 王启敏 王长亭

王者臣 王保民 王建华 王振杰

方 成	邓成标	孙多贤	孙长胜
孙茂川	刘永火	刘永年	刘庆强
刘志祥	刘顺道	刘统海	刘忠富
刘朝祝	李兆玉	李世昌	李祝安
朱四德	朱读稳	汲邦应	江远生
江国才	冯金水	冯百研	宋首业
杜宜瑾	张 平	张开南	张立柱
张圣传	张志东	张治国	张计彬
张宗华	张春生	张西德	张继忠
张金奎	张有德	张道宝	余朝群
陈士宽	陈乔连	陈松林	陈济堂
陈美德	汤 铭	何秋成	吴贞堂
吴庭美	吴之信	吴新太	吴建新
肖超英(女)	花建慧(女)		孟家安
孟庆银	陆有朝	苏 迅	江远生
江炳瑜	汪永义	汪世和	汪锡文
范中华	范亚彰	林元和	周 田
周其东	周宗仁	周家富	金启建
罗诗贵	柳友伦	柳家瑞	骆惠宁
陶方启	陶克贵	陶登松	洪秀岭

赵永生	赵增军	钟 铭	郭本道
胡苏安	胡连松	胡晓华	胡润祥
胡寿基	徐友智	徐本开	钱乃正
钱 征	钱培祥	钱新祥	桂梅生
桑和明	凌炳余	唐新忠	夏天爽
夏邦文	夏毓平	黄巨武	黄荣华
常天台	曹子荣	梁兴盛	崔朝林
倪发科	倪进功	程孝平	程铭义
程晓苏	杨培金	杨维东	喻 晓
董必中	谢柏寒	满时瑛	甄长琢
黎 田	潘立鼎	薛贤早	蔡善承
戴文虎	戴立轩	魏道斌	欧阳克家
编 辑 部:	胡苏安	黄啸声	张正康
	汪 枫	吴成平	高 凯
	焦学礼	姚唤文	晏 琢
	王晓云	邓茂林	王晓云
	陈贤平	朱德强	龙其霞 (女)
	李晚霞 (女)	金庆丰	薛良椿
		宋建军	

《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。

代 序 言

杜 宜 瑾

我国县制作为一级行政区划，至今已有两千多年的历史。而县域经济作为国民经济和社会发展最基本的单元，在今天的社会主义现代化建设中，其区域性特点和基础性地位更加突出。改革是建设有中国特色社会主义的发展动力，县（市）改革在全国改革的总体战略中，具有举足轻重的作用，其成败直接影响全国总体改革的推进和深化。因此，全面系统地总结一下党的十一届三中全会以来全省县（市）改革情况，探索县（市）改革的基本规律，推广县（市）改革的成功经验，促进各县（市）之间的相互交流与借鉴，显然都是十分必要的。

在省委和省政府的重视、指导下，由省、地、市、县各级负责同志及部分县（市）大型骨干企业厂长（经理）和有关人员参与、撰写的《安徽卷》，历时两年，终于编撰出版，这是一件值得庆贺的事。由于编写人员大都是县（市）改革开放的实践者，甚至他们本人就是所在县（市）改革开放的“领头雁”或“弄潮儿”，对县域改革有着丰富的感性认识和理性认识，因此，本书的一个鲜明特点就是既有丰富的实践内容，又有较为深刻的理论概括。这些文章或是通过对某一方面工作的阶段性回顾，总结出了一些富有启迪意义的好做法，好路子；或是通过对事关县（市）全局的深层次问题的探讨，提出了一些内涵深刻的新思路、新的发展方略；或是通过对县（市）改革工作进行全方位的历史性审视，从辩证唯物主义认识论的高度，抽象

出了一些反映事物本质的、规律性的东西。可以说,这些文章,从我省县(市)逐步建立社会主义市场经济体制的一个断面上,为县域经济的发展和改革的深化,为实现本届政府“三年大发展、五年上台阶”的任期目标,提供了一定的借鉴作用和可供领导决策参考的价值。

文风清新、活泼、可读性强,是本书的另一特色。这些文章,总体上都体现了开编时对文风的总体要求。这使得本书在提供交流、借鉴的同时,读者有兴趣阅读,并能切入自身的体验和感受,采撷一朵朵我省县(市)改革的鲜花。

安徽临江近海,地处华东腹地。长江、淮河、新安江分别流经全境,将全省天然地划分为淮北平原、江淮丘陵和皖南山区三大区域,山区、平原、丘陵各约占 1/3。全省总面积 13.9 万平方公里,1994 年末总人口 5955 万。全省区划为 10 个省辖市、6 个地区、58 个县和 10 个县级市。历史上安徽是一个以农业为主的省份,工业基础比较薄弱。改革开放以来,特别是 1992 年以来,在迅速医治了 1991 年特大水灾创伤的基础上,全省经济开始步入发展的快车道。1992 年至 1994 年三年间,全省国民经济平均增长速度达到 202%,比同期全国平均增长水平高 7.5 个百分点。国内生产总值占全国的份额由 1992 年的 2.69%,提高到 1994 年的 3.39%。全省财政收入连续跨了几个台阶,1992 年为 55.1 亿元,1993 年增加到 73.2 亿元,1994 年达到 109 亿元。1994 年,全省职工人均年工资收入 3793 元,农民人均纯收入 973.2 元,分别比上年增长了 22% 和 34%。1994 年,全省县(市)一级共实现工农业总产值 2364 亿元,财政收入达 49.2 亿元,分别占全省工农业总产值和财政收入的 72.7% 和 45.1%。

我省县(市)改革是在家庭联产承包责任制的基础上发展起来的。党的十一届三中全会以后,以凤阳县小岗村 18 户农民的“分田

契约”为发端，在省委、省政府的支持和政策推动下，我省农村第一步改革在全国率先起步，以大包干和家庭联产承包责任制为主的我省农村经济体制改革，打破了延续 20 多年的“一大二公”的体制，打破了平均主义的“大锅饭”，改变了“三级所有，队为基础”。随着人民公社的废除，使广大农民由单纯地向集体提供劳动力的劳动者，变为对土地拥有经营自主权的经营者，极大地激发了广大农民劳动致富的积极性；随着农产品统购派购的逐步取消，放开大部分农产品的价格，使农业生产开始摆脱长期停滞的困境。通过实行家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制，大力发展乡镇企业，进行农村流通领域的改革，不仅解放了农村生产力，加快了农村经济市场化的进程，而且巩固了县域经济的基础，使县域经济实力明显增强，为我省农村改革的深化、县（市）改革的实施，提供了条件。

我省县级综合改革是在农村第一步改革取得明显成效的基础上进行的。1983 年到 1984 年为准备阶段。这一阶段，省委、省政府尊重并支持凤阳县农民群众的改革实践，酝酿形成了县级综合改革试点政策。1983 年，凤阳县在家庭联产承包责任制的基础上，向省委、省政府提出财政大包干，即除了上交中央的，同省里两不找，凤阳县不要省里的财政补贴，省里也不向凤阳要。省委、省政府肯定了凤阳的这种改革精神和自立精神，批准了凤阳县的试验。这个办法，收效显著。1984 年，凤阳县没有拿省里的 104 万财政补贴，县财政还增收了 400 多万元。省委、省政府总结了凤阳县的经验，在 1985 年，全省农村工作会议上，决定在全省 22 个县进行综合改革试点。

1985 年至今，安徽省县（市）综合改革进入了正式起步和发展的轨道。大体上经历了三个阶段。第一阶段，从 1985 年至 1987 年。省委、省政府制定并下发了《关于进行县级经济体制综合改革试点