

# 中國縣(市)改革縱橫

吉 林 卷

人 民 出 版 社



# 中國縣(市)改革縱橫

吉 林 卷

人 民 出 版 社

**图书在版编目(CIP)数据**

中国县(市)改革纵横·吉林卷/张岳琦主编

-北京:人民出版社,1995.3

ISBN 7-01-002137-6

I. 中...

II. 张...

III. 经济体制改革-成就-中国-吉林

IV. F127.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 03456 号

**中国县(市)改革纵横**

ZHONGGUO XIAN (SHI) GAIGE ZONGHENG

吉 林 卷

JILING JUAN

主编 张岳琦

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 3 月第 1 版 1995 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:10.5

字数:250 千字 印数:1-5,500 册

ISBN 7-01-002137-6/F·483 定价:16.80 元

转变职能  
强化服务

李鳴

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·吉林卷》编委会

主 编：张岳琦

第一副主编：张建辉

常务副主编：王中山

编 委：(按姓氏笔划为序，下同)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 王中山 | 王亲国 | 牛国泰 | 尹 文 |
| 许传秀 | 初源富 | 谷春元 | 张岳琦 |
| 张建辉 | 陈 福 | 赵东明 | 高自明 |
| 简学政 |     |     |     |

|        |     |     |     |       |
|--------|-----|-----|-----|-------|
| 撰 稿 人： | 丁荣泰 | 马玉伦 | 马占清 | 马晓平   |
|        | 王 玉 | 王永和 | 王尔智 | 王国权   |
|        | 王国栋 | 方 敏 | 王智富 | 申奉澈   |
|        | 白惠东 | 孙文龙 | 闫中和 | 朴东奎   |
|        | 关长森 | 朱 岩 | 曲国良 | 刘树毅   |
|        | 吴春华 | 李铁成 | 李得龙 | 李殿发   |
|        | 杨中才 | 张凤春 | 张中滨 | 金平先   |
|        | 张 华 | 张守田 | 张成师 | 张启凤   |
|        | 孟宪文 | 张复生 | 张俊先 | 罗家凤   |
|        | 金敏雄 | 具雄凤 | 张裕锋 | 姜树军   |
|        | 赵贵霖 | 徐洪山 | 郭闻远 | 栾胜宽   |
|        | 栗振国 | 高增发 | 阎宝泰 | 黄春光   |
|        | 傅光模 | 程 岩 | 韩哲石 | 额尔敦巴干 |

# 《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经济体制的改革,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方案的决定，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,各自都做到取己之长,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。

# 目 录

## 吉林省县(市)综合改革的成果与展望(代序言)

|                        |                    |
|------------------------|--------------------|
| .....                  | 吉林省人民政府省长 高严(1)    |
| 全面改革,推动社会发展 .....      | 榆树市人民政府(13)        |
| 深化企业改革,转变企业经营机制 .....  | 农安县人民政府(21)        |
| 坚持改革开放,振兴经济发展 .....    | 德惠县人民政府(27)        |
| 以企业改革为突破口,推动城乡经济发展     |                    |
| 上台阶 .....              | 九台市人民政府(34)        |
| 积极进取,大胆实践,在改革中前进 ..... | 双阳县人民政府(40)        |
| 沟通产与销,引导农民走向市场         |                    |
| .....                  | 中共桦甸市委、桦甸市人民政府(48) |
| 深化产权制度改革,推动县级企业尽快走向    |                    |
| 市场 .....               | 蛟河市人民政府(56)        |
| 强农重工,活商兴教,全面发展 .....   | 永吉县人民政府(60)        |
| 国有民营是深化国合商业企业改革的最佳     |                    |
| 选择 .....               | 舒兰市人民政府(65)        |
| 关于企业产权制度改革情况的调查与思考     |                    |
| .....                  | 中共磐石县委、磐石县人民政府(74) |
| 以改革统揽全局,促进经济建设的全面发展    |                    |
| .....                  | 公主岭市人民政府(83)       |
| 关于乡村区域开发的思考 .....      | 梨树县人民政府(90)        |

|                         |                     |
|-------------------------|---------------------|
| 认准方向,一步到位,实现小型企业产权关系    |                     |
| 的变革 .....               | 双辽县人民政府(97)         |
| 不断深化改革,加速民族经济发展         |                     |
| .....                   | 伊通满族自治县人民政府(104)    |
| 适应市场经济需要,加快机构改革步伐       |                     |
| .....                   | 中共东丰县委、东丰县人民政府(112) |
| 立足县情,突破难点,推进企业产权制度      |                     |
| 改革 .....                | 东辽县人民政府(118)        |
| 建设贸易区大市场,促进区域经济发展 ..... | 梅河口市人民政府(124)       |
| 依托优势,创造条件,加快开放区经济建设     |                     |
| 步伐 .....                | 中共集安市委、集安市人民政府(132) |
| 加大改革力度,加快机制转换,推动企业走向    |                     |
| 市场 .....                | 通化县人民政府(141)        |
| 以改革促进经济上新台阶 .....       | 柳河县人民政府(147)        |
| 加快综合改革步伐,促进县域市场经济的      |                     |
| 发展 .....                | 辉南县人民政府(154)        |
| 立足资源开发,狠抓经济建设,全方位推动     |                     |
| 社会各项事业的发展 .....         | 白山市八道江区人民政府(162)    |
| 依托城市,联系农村,城乡联动,共同发展     |                     |
| .....                   | 浑江市三岔子区人民政府(168)    |
| 坚持三者利益,开创房改新局面 .....    | 抚松县人民政府(174)        |
| 坚持改革,推动社会全面进步 .....     | 靖宇县人民政府(180)        |
| 走改革之路,促进经济开发区的建设        |                     |
| .....                   | 长白朝鲜族自治县人民政府(186)   |
| 把企业改革和政府机构改革不断引向深入      |                     |
| .....                   | 临江县人民政府(192)        |
| 深化小城镇改革的思考 .....        | 松原市扶余区人民政府(202)     |

## 点上突破,加速企业产权制度改革

..... 前郭尔罗斯蒙古族自治县人民政府(209)

## 城镇经济体制改革三个阶段的实践与

探索..... 长岭县人民政府(216)

## 大胆进行企业产权制度改革,积极促进企业

组织结构调整..... 乾安县人民政府(223)

一业为主,多元产业,多角经营,协调发展..... 长山热电厂(229)

## 走改革振兴之路,加快建设国内著名制药行

业的步伐..... 洮南市人民政府(235)

## 以改革产权制度为突破口,探索搞活企业的

新路子..... 大安市人民政府(244)

## 对农村家庭联产承包责任制的回顾与思考

..... 镇赉县人民政府(250)

深化涉农部门改革,促进农村经济发展..... 通榆县人民政府(257)

## 改革是开发开放边疆近海城市的强大动力

..... 中共延吉市委、延吉市人民政府(266)

## 加快综合配套改革,推动开放开发步伐

..... 中共珲春市委、珲春市人民政府(273)

## 发挥地域优势,加快改革步伐,把图们建成

新型的边境开放城市..... 图们市人民政府(280)

企业大改革,经济大发展..... 敦化市人民政府(287)

## 找准位置,拓宽思路,把龙井建设成富裕文明

的边疆近海市..... 中共龙井市委、龙井市人民政府(296)

贯彻《条例》的核心是转换经营机制..... 和龙市人民政府(302)

依托优势,发展地方经济..... 安图县人民政府(308)

立足县情,勇于进取,做好改革开放大文章..... 中共汪清县委(314)

# 吉林省县(市)综合改革的 成果与展望

(代 序 言)

吉林省人民政府省长 高 严

吉林省县级综合改革试点工作是从 1986 年展开的。8 年来,各试点县(市)坚持发展农村社会主义市场经济的正确方向,坚持巩固和完善以家庭联产承包责任制为主体、统分结合的双层经营体制,坚持城乡经济一体化的总体目标,努力把改革与发展紧密结合起来,全面推进县(市)综合配套改革,有力地促进了县域市场经济的迅速发展。

## 一、县(市)综合改革的试点情况和主要成果

1986 年初,在《中共中央关于经济体制改革的决定》精神的推动下,省委、省政府提出了搞活流通、搞活企业、搞活县乡经济的改革思路,决定首批在大安、九台、梨树、敦化、桦甸等 5 个县(市)进行县级综合改革试点;1987 年,省委、省政府为了增强县(市)总揽经济全局的整体功能,把试点范围扩大到辉南、集安、德惠、蛟河、公主岭市;1992 年,省委、省政府为了进一步扩大我省的改革开放,适应开边通海的发展战略,又进一步将试点工作扩大到延吉、珲春、汪清等县(市)。到目前为止,全省综合改革试点县(市)总数达到 13 个,占全省 40 个县(市)的 32.5%。



8年来,我省县(市)综合改革试点,严格按照国家和省委、省政府的总体部署,紧紧围绕增强县乡经济的活力,“坚持一个中心,搞好配套改革,探索多种途径,全面发展县级经济”的基本思路。

坚持一个中心。就是在坚持社会主义方向的前提下,坚持以经济建设为中心,以农业为基础,全面发展县级经济。

搞好配套改革。就是围绕城乡经济一体化这一目标,以稳定完善承包制为基础,巩固、发展农村双层经营体制,强化服务体系建设和搞活县乡企业,提高经济效益为主线,进行配套改革。

探索多种途径。就是从实际出发,因地制宜地选择突破口,通过分析县(市)特点和可利用的基础条件,寻求具有符合本县(市)实际情况的具体发展途径,增强工业与农业的关联度,努力把本地原材料生产、加工、储运、销售各环节有机地结合起来,促进产加销衔接,农工商一体的新型合作与联合,进一步探索城乡经济汇接和发展的最佳形式。

实现共同发展。就是通过县(市)综合改革,使城乡经济逐步成为一个有机整体。做到以城带乡,以乡促城,优势互补,共同发展,在共同繁荣城乡经济中求得县(市)经济的发展。

按照这一改革思路,省委、省政府通过简政放权、落实优惠政策、总结典型经验,不断加大改革力度,使各试点县(市)在改革与发展上都取得了丰硕成果。

1. 开始打破了城乡分割,条块分割的旧格局,增强了县级的管理功能。在进行县级综合改革试点中,由于省市县层层下放权力,为试点县(市)创造了宽松的改革环境,从而在经济体制上开始打破城乡脱节、条块分割的旧格局,理顺了条块关系,增强了县镇功能,为县运用行政、经济手段管理经济创造了必要的条件。桦甸市在改革中向乡镇下放农村各站所,很快使县镇活了起来。

2. 强化了农业基础地位,形成了渐趋合理的农村产业结构。