

0252⁻²

开放城市郊区综合 发展与小城镇建设 研究论文集

天津社会科学院 编
城郊发展研究与开发中心

北京科学技术出版社

前 言

城郊经济是以城市为依托、商品经济比较发达、工农业结合比较密切、人口比较集聚的区域性经济，是乡村经济的先导部分。大城市郊区、县，由于地处城乡结合部位，在当前乡村改革和城市改革日益汇合、日益衔接的形势下，正在成为城乡关系最敏感的地区。在这部分城郊地区中，开放城市的郊县地区由于所依托的城市对外开放，其城郊经济的发展和建设不可避免地会具有许多新的特点，产生许多新的问题，研究这些开放城市郊县的综合发展和建设，不仅对于城郊地区，就是对于开放城市的总体发展和建设，也具有现实意义。

受国务院农村发展研究中心联络室和城乡建设部乡村建设局的委托，天津社会科学院城郊发展研究与开发中心于1985年春牵头组织了有黄渤海区域的北京、天津、大连、烟台、青岛、秦皇岛6个城市参加的“黄渤海区域开放城市郊区、县综合发展与建设”研究课题，以及有上述6市和无锡、南通、连云港、杭州、宁波等11个城市参加的“开放城市小城镇发展和建设”研究课题，并由有关城市的理论工作者和实际工作者组成了各市课题组和协作组，开展了课题研究。

本着社会科学研究为实践服务、为决策服务的精神，1985年10月，中共青岛市委农委和天津社会科学院城郊发展

研究与开发中心受中共中央书记处农研室联络室、国务院农研中心联络室、城乡建设部乡村建设局的委托，在青岛市共同主持召开了学术讨论会，与会的代表递交了调查报告和学术论文，会后，我们选编了这本论文集。本集由包永江同志主编，参加编审工作的还有姚同发、赵宝林、王家梁、袁士畴等同志。由于我们的理论水平有限，加以时间仓促，谬误之处，欢迎大家批评指正。

编 者

1986年2月

目 录

- 一、黄渤海区域开放城市郊区、县
开放城市郊区、县小城镇 综合发展与建设讨
论会纪要……………协作组(1)
- * * *
- 二、天津城郊贸工农型产业结构调整的研究…包永江(29)
- 三、首都郊区农业发展战略综合研究
……………大城市郊区农村发展战略北京课题组(55)
- 四、“贸工农”型生产结构浅析
……………周嘉宾 于大江 杨克平(65)
- 五、从实际出发,逐步形成“贸工农”型产业结构
……………烟台市经济研究中心“贸工农”课题组(76)
- 六、秦皇岛市农村产业结构的现状与建立“贸工农”
产业结构问题……………秦皇岛市“贸工农”课题组(89)
- 七、大连城郊经济发展战略初探……………朱是棟 林松岩(100)
- 八、大连市甘井子区建立“贸工农”型产业结构的
调查……………中共大连市甘井子区委农村工作部(117)
- 九、大连市金县实行开放、建立“贸工农”型产业结
构的调查报告……………辽宁省大连市金县调查组(125)
- 十、天津郊县的小区域发展特点及产业结构调整的对
策……………包永江(136)
- 十一、天津郊县的“外引内联”与“贸工农”产业结构
的调整……………唐建宇(145)
- 十二、北京农副产品出口结构及“农村创汇经济”

发展问题初探·····	戴卫执笔 (163)
十三、大连渤海农工商总公司规划纲要 ·····	大连渤海农工商总公司 (173)
* * *	
十四、天津城郊产业结构调整与城乡关系·····	包永江 (184)
十五、充分发挥中心城市多功能作用带动和促进农村经济的发展·····	刘建华 (196)
十六、关于城乡经济协调发展问题的探讨 ·····	中共秦皇岛市委农村工作部 (209)
* * *	
十七、天津市副食品生产和经营初探 ·····	王遇鸿 屠治广 赵宝林 (217)
十八、农业机械化与城郊经济协调发展的几个问题·····	梁同和 (233)
十九、乡镇企业发展和技术改造中存在的问题和意见 ·····	青岛市乡镇企业局 (240)
廿、 青岛市乡镇工业的发展途径和前景·····	贺宝晏 (248)
廿一、试论乡镇企业的技术改造·····	边嘉珏 (255)
廿二、从农民消费结构变化趋势看农村向“贸工农”型产业结构的协调发展·····	张士雄 (270)
廿三、试论地区性合作经济·····	段有涛 张振善 (275)
* * *	
廿四、天津市的对外开放和小城镇的发展、建设 ·····	包永江 谭作顺 (285)
廿五、小城镇发展和建设问题探讨 ·····	周嘉宾 单宝华 杨克平 (308)

- 廿六、关于无锡县小城镇发展与建设问题的探讨
.....杜甫新(317)
- 廿七、关于小城镇建设资金问题的探讨.....倪伟明(328)
- 廿八、关于小城镇土地使用、开发、管理的意见
.....高祖星(335)
- 廿九、论无锡县集镇基础设施建设.....惠宇(339)
- 卅、城市对集镇建设技术支援问题的探讨
.....顾进华(344)
- 卅一、烟台市郊县城镇发展与建设
.....烟台市经济研究中心“小城镇”课题组(349)
- 卅二、建立“星座型”的对外开放体系.....郭守常(360)
- 卅三、萧山县小城镇建设现状和发展趋势初探
.....孟志贤 幸鸣(377)
- 卅四、关于小城镇建设情况的调查
.....宁波市小城镇调查组(386)
- 卅五、秦皇岛市十一个建制镇的调查.....杨春明(397)
- 卅六、天穆乡经济发展、建设调查报告
.....鲍树清、包永江、谭作顺(406)
- 卅七、军粮城镇经济发展、建设调查报告.....谭作顺
包永江 天津市军东郊区军粮城镇政府(417)
- 卅八、邱隘镇的发展、市场建设和集资渠道
.....乐秀法(425)

黄渤海区域开放城市郊区、县 开放城市郊区、县小城镇 综合发展与建设讨论会纪要

协作组

受中央书记处农村政策研究室联络室、国务院农村发展研究中心联络室、城乡建设部乡村建设局委托，青岛市委农委和天津社科院城郊发展研究中心于1985年11月在青岛市联合召开了黄渤海区域开放城市城郊综合发展和全国部分开放城市小城镇综合发展与建设讨论会。上述委托单位代表和京、津、烟、青、大连、秦皇岛、无锡、连云港、南通、杭州、宁波等11个城市从事理论研究和实际工作的70余人参加了会议，就城郊综合发展和小城镇的发展建设两个部分展开了专题讨论。

第一部分 黄渤海区域开放城市 郊县综合发展

一、实行广义的“贸工农”产业结构

黄渤海区域六个开放城市郊区、县，农副产品出口产值比重低，地理位置离国外市场较远，对外经济联系不如广州、深圳等地之对港澳那样密切。因此，立即转为外向型经济不可能，单纯着眼于农产品的深度加工和出口，在当前国民生产总值中比例过小，为了把目标追求和现实可行结合起来，需要从广义上确定“贸工农”型含义，以便统一认识，

总揽产业结构调整的全局。

这些郊县当前的结构性矛盾表现为：1.城市的开放（相对先进）与郊县的封闭（相对落后）；2.合作经济的分散与兼业化难以向现代化迈进；3.农业的经济关系没理顺（尤其粮食）而出现厌农倾向；4.劳动密集、设备陈旧的夕阳型农村工业面临严峻竞争；5.开放形势下的流通不畅和宏微观失调阵发性交替出现；6.信息、科技、体制综合造成的难以外向；7.城镇体系发展与建设之脱节。不解决这些矛盾，既不能保证城市的对外开放和改革，也难以振兴城郊经济自身。

因此，这次调整是一项复杂的社会经济系统工程。它包括产业结构各个层次，也包括生产、分配、交换、消费等经济再生产过程各个环节；它既要以逐步实现外向型经济为目标，又要从内贸起步、内外贸并重，逐步向外向型过渡；既包括体现生产力发展的产业结构，又包括所有制方面的合理结构，还要同步改革经济管理体制和经济机制；并且由于调整的内容不仅涉及农业内部的纵深度，还涉及城郊经济与城市经济结合的各个边缘部位，诸如工商业、科技、金融、交通等，这就必须从城市的总体发展高度，即从城乡一体化的高度，由市决策领导机关来总揽调整全局，确定调整的目标、方针、实施步骤和相应的配套政策，以顺应农业现代化、农村工业化和乡村城镇化的客观要求。

从产业结构调整的全局和对黄渤海区域开放城郊未来发展所追求的目标出发，这一地区“贸工农”型产业结构的涵义应该是：从现在起以5年和10年为两个发展阶段，在城乡一体化的总体发展战略指导下，通过综合改革产业结构、管理体制和经济机制，第一阶段，在城郊逐步建立起以经营为

核心，以国内外市场为导向，以信息为依据，以技术为保证，以农业为基础、工业为主体，三次产业协调、城乡布局均衡，这样一种多层次区域性产业结构，并形成信息——技术——经济开发体系；第二阶段，以现代技术为后劲，进一步把黄渤海区域开放城市郊区、县建设成为国内市场与国际市场并重，以国际市场为重点，具有现代工农业体系和发达的第三产业这样一种开放式、高效益、高技术、高收入、外向型的“贸工农”型产业结构。

二、处理好城乡矛盾和实行城乡一体化发展战略

城乡总体关系应包括地域关系、部门关系、所有制关系和劳动者关系（尤其是工农关系）四个方面。我国当前由于建立了社会主义公有制，已经消除了城乡对立的阶级基础，但城乡发展不平衡和利益分配不协调仍客观存在，不容回避。尤其近年来，由于城乡产业结构调整 and 体制改革，使得进入有计划商品经济新时期的城乡关系，面临一系列新矛盾和新问题，核心问题是如何组织好城乡的产业结构，确定各自的速度、规模、比例和结合模式，其中关键是处理好城市职工和城郊农民在国民收入生产中的地位和经济利益的分配与再分配问题。

近年来，开放城市城乡矛盾经常表现为：1. 资源开发权益。一些城市部门争相开发城郊某些商业价值高的资源，而忽视县、乡镇所有权。2. 技术转让梯度。城市工业将陈旧设备向城郊乡镇企业“吐故”，然后“纳新”，“腾笼换鸟”。3. 建设投资分配。城乡在提供总产值和得到建设资金方面相差悬殊，不成比例。有的城市开征的城镇建设维护费也用不到小城镇而被截留，使得镇容破烂，设施落后。4. 外向优惠差

别。农业技术引进摆不上位置，在城乡均可引进消化的项目分配上搞“唯成分论”，有的外经部门以“资信担保”、“协作”为名，在乡镇经济引进项目上“空手分重利”。5.土地转移利益。一些部门热衷于低价征得农地后高价去中外合营或建营利企业，实质是级差地租再分配。征地→招工→高收入，农民失地后变为低工资职工的老模式日益难以为继。6.福利政策差异。一部分近郊农民在城市改革中力争要与市民“一视同仁”，但以往存在的差别，有的（如入学、通婚）应该研究调整，有的（如福利补贴等）是过去照顾低工资形成的国家庞大负担而不宜再扩大范围，有的（如招工、人口管理等）因牵一发而动全身则要慎重研究。7.价格改革分利。一些城市职工不满某些副食品涨价造成农民获利，城郊农民又对生产资料调价、农本提高有意见而导致厌农，目前又有待合理调节以兼顾各方利益。8.共处集聚效益。一些厂矿、部门向郊区、县布点、建厂、设镇，只想要土地，不愿与乡镇农民共处，往往另起炉灶；有的城市宁愿在荒野或原乡镇毗邻地带建卫星城，也不愿与农民“沾边”；而当地农民则要求通过共处获得集聚效益，由此引起矛盾与争执。对于这些问题，城乡短兵相接，朝夕相处，需要确定新的结合模式，弄得不好，则会发展成为影响安定团结的社会问题。

新时期开放城市城乡关系的特点是：1.目标的双重性。既要保证城市经济中心和“窗口”作用的充分发挥，又要利用开放振兴城郊。2.依托的双向性。相互依存、互为依托，不能单用“服务城市”来概括。3.结合的互利性。城和乡、工与农，如斯大林说的，是“打算盘的联盟，以互利为目的的阶级联盟”。4.发展的动态性。要根据经济的发展和改革，随时

调节各方利益，不能一劳永逸。5.城郊的多功能性。城郊是城市发展的经济腹地、社会与生态屏障、鲜活农副产品与出口产品基地、联结市外农村和内地的枢纽，根据测算，城市“翻两番”，一个越来越大的比重将来自城郊，不能简单看作肉奶蛋禽鱼果菜的供应者。一个发达、富庶、安定的城郊对城市是至关重要的。当前矛盾的主要方面在城市。

因此，开放城市要在总体发展中实行城乡一体化发展战略，把城市和广大郊区、县作为一个整体，统筹安排社会生产力，统筹调整城乡产业结构，统筹利用城乡自然、经济、社会资源，统筹满足城乡居民提高物质和精神生活需要，统筹建设好新城市和新郊区，做到城乡结合、同步发展。当前要解决好五个方面的问题：

- 1.用经济发展一体化来统筹调整城乡产业结构，分层次解决好各次产业中的城乡关系。重点是扶植农业，消除厌农倾向，按专业化协作和地区均衡分布原则，一视同仁地发展乡镇企业和促进技术改造，允许和鼓励农民进城进镇发展第三产业，并且妥善处理好划入规划区的乡镇经济，探索一条离土不消亡的道路。

- 2.用资源开发一体化来统筹城乡人财物力，并且兼顾城乡经济利益，实行先乡镇、后区县、再市里的开发原则，做到平等互利，各得其所。

- 3.用外向一体化统筹安排城乡外引内联工作，将城郊外引内联工作纳入全市总体规划，农业项目和投资应占一定比例，国家在外汇、出国、培训等方面也应给予扶植和指导。

- 4.用技术一体化来加快城郊技术改造，缩小城乡技术差距。城郊科技投资比例要适当提高，城郊所需大专业人才由城

市定向培养，鼓励人才下乡和技术转让。

5.用城乡建设一体化统筹安排城市和城镇体系建设，城镇发展与建设规划要与市总体规划衔接，适当提高城镇投资比例，保证城镇应得的建设维护费，中央、市属大厂矿要分摊城镇建设费用，建设卫星城和新设厂，布点要尽可能与乡镇经济一起，利用原来基础设施，结成建设共同体，以缩小城乡建设差距，利于疏导城市、振兴城郊。

城市人口原有福利政策不宜再作扩大，近郊农民可在乡镇经济内部自行调剂解决。

三、粮食生产和经营实行特殊对策

解决沿海开放城市粮食生产和经营，要同时看到其与全国农村的共性以及沿海开放城市和郊县的特性，不搞“一刀切”。

共性是粮食生产低水平条件下的厌农情绪。普遍存在着：1.土地生产率低（北方地区明显）、劳动生产率低、商品率低、投入产出效益低。2.劳动力机会成本和土地级差地租作用下的厌农情绪。3.粮田分散化、兼业化带来的规模效益极低，敢于离土又放弃承包耕地者甚少。4.绝大多数农产品已取消统购包销转入开放经营后的粮价半开放，由此造成新的不合理比价。5.宏观管理系统缺乏刺激粮农积极性的调节手段。

特性是：1.开放城郊农业的特殊功能（鲜活副食品供应城市，出口产品基地）。2.粮食供给和需求的绝对不平衡。当前从郊县看，自给略有余；城乡总体计算则求大于供；从发展测算，由于城乡人口增长和食物结构改善而引起饲料需求倍增，以及超乎农区速度的退耕还果、还牧、还渔，粮食

需求增长速度超过供给增长速度也是绝对的。3.面临世界市场、背靠辽阔腹地、毗邻港口造成的开放经营优势。4.高出全国农区的市场购买力。5.种粮实际收入与当地平均机会收入之间的差额和运用工副业收入补贴种植业的金额，都比一般农区要高。

当前症结是低水平、低效益下的消极不平衡。今后发展不必要也不可能做到城郊地区的供求平衡，而应当追求高水平、高效益、开放经营下的积极不平衡，这就既要把粮食生产的“三率”（土地生产率、劳动生产率、商品率）和经济效益搞上去，更要把开放城市郊县产业结构调整坚持下去。

生产对策：1.以市为单位制定和实行必要的宏观调节措施，内容包括：允许离土农民按土地承包权与经营权分离的原则转让经营权，一旦回农村仍有地可种；给愿意扩大承包规模的粮农以递增规模优惠；发展为承包大户排忧解难、增进效益的服务体系；制定扶植出口优质粮生产的优惠措施和粮田荒芜的惩罚措施及提高粮农智力技术素质的措施等。建议以县为单位试行。2.对近远郊产粮区实行不同对策。3.不保面积，允许低产田退耕还牧、还林果、还渔。4.综合运用经济和行政手段，调整原来工副业收入按面积实行福利补贴逐步过渡为按产量实行定额超产累进补贴制。5.国家不下达粮食订购任务或弹性订购任务。

经营对策：在全国粮食体制改革前应以国营粮食部门为主，同时采取：1.取消合同订购。在补贴和调拨包干前提下自由购销。2.国营、集体、个人一起上，组织好粮食市场的经营和管理。3.批发与另售分离，粮食与副食部门交叉经营，多头进货，自由购销，发展加工，以盈补亏。4.加强省市间。

和区县间的横向联系，产销双方协商定货定价，相互承担经济责任，逐步变产品调拨为商品流通。5.内活外统，实行粮食统管出口代理制，避免肥水外流。

根据预测，粮田退耕调整中的经济技术选择幅度是有限的。只要措施得当，粮田面积下降和单产提高呈抵销作用，近期不会出现大起大落现象。

四、发展和提高城郊鲜活副食品的生产和经营

“贸工农”产业结构的建立和调整过程，是一个鲜活副食品的生产和经营由传统技术、传统商品、传统市场和传统经营方式，向现代技术、高档商品、国际市场和现代经营方式转化的过程。

开放城市郊区副食品生产和经营，要适应对内外开放的形势，并促进生产和经营的现代化，逐步形成以国际市场和城乡市场需求为导向，以当代技术装备的系统化的生产、经营体系。建议：

第一、七五期间鲜活副食品的生产，应成为城郊农业的主体，生产结构应以市场需求为导向，当前应以水产、水果、鲜奶为重点发展对象，蛋、猪生产在城郊要相对稳定。鱼池、果园及饲料用地，应纳入农田利用计划，应允许在必要时占用低产粮田。水产要在抓好海洋捕捞的同时发展养殖。捕捞要引进先进捕捞设备，向远洋发展。果、鱼、肉、禽、蛋、菜都要优质化。

第二、根据有进有出的开放格局，制定七五计划中副食品发展指标。菜、肉、蛋、鱼都应突破城市界限，实行全方位流通。城郊农民的副食品消费，正走向商品化，城郊副食品生产指标，应以城、乡、国际市场三个消费市场需求为基础，

实行以销定产，产略大于需的原则，并应考虑地区间流入流出量，不宜单纯强调本市自供自给。

第三、在资源密集而且品种、技术具有一定优势的地区，成立专业化的资源开发公司，统筹办理技术开发、生产服务和内外贸易，以经营利润支持技术开发、市场开拓、改造物流技术，保持竞争能力。

第四、改造流通系统的经营状态：1.进一步开放市场，从发展市县、市乡、市村联营入手，形成网络型批发组织，强化流通功能和信息功能，组织远程资源充实市场，平抑物价。2.沿海大中城市，结合城市改造，公开投股集资，建立开放式流通中心，利用外地资源平衡淡旺季供应，保持市场上的竞争势头。

第五、结合批发业务改革，改革物流方式。1.设立专业化的物流公司，开发物流技术，运用高效专业的包装、运输设备来武装物流过程，解决商品霉腐残损。2.改革蔬菜等鲜活商品物流方式，逐步改革毛菜进城方式。发展整理、防腐、保鲜等流通加工，在产地加工、包装直送自选市场或零售商店。

五、以科学技术为保证，从单项产品开发做起，建立信息—科技—经济开发一体化的“贸工农生产体系”

当前城郊难以开拓外贸新局面，没有先进的能适应世界市场需要的科学技术水平是一条重要原因。各市郊县当前外贸收购值只占郊县工农业总产值的4—6%，许多出口农副产品三十年如一日，毫无改进。因此，要建立“贸工农”型产业结构，产品逐步由内向型转为外向型，必须以科技为保证，尽快提高这些开放城市郊县的科技水平，内容包括：

第一、端正科技工作的指导思想，发展与“贸工农”型现代化农业生产相适应的配套的配套技术。

第二、联合黄渤海区开放城市的科学力量，建立优势出口产品的科研与开发基地，开展优质、高产、增值等综合技术研究，以解决眼下科技人员数量少、素质较差的困难。首先应建立“两水”（水产、水果）研究和开发基地。

第三、做好科技人才、先进科学技术的内联外引工作，应创造条件吸引邻近大城市的科技人员来办学、技术咨询、办生产科研联合体；还应积极引进、消化、改进国外先进技术，可以针对不同产品采取不同对策，实行传统产品与现代农业技术相结合的技术发展战略。

第四、建立黄渤海区科技情报与经济信息联络网，以加强横向联系，强化信息系统，在技术发展过程中，要从单项产品做起，用系统工程原理，按照产业环流的原则，实行农副产品信息——科技——生产——加工——销售一体化。过去的那种“金字塔”式的体系，形成了地区分隔、部门分离、内外贸分开、贸工农之间内在联系被隔断的封闭的经济系统，致使科技开发与生产分离、生产者与经营者隔绝，加工者无法了解外商要求，市、县外贸部门只管收购，省外贸公司负责推销而又不能将信息反馈到生产加工诸环节，产销脱节等问题，应予改革，建议：（1）用系统工程的方法，从解剖拳头出口产品在开拓国际市场上存在的问题入手，从产前服务开始，直到消费，逐项列出课题，由各市科委和经济研究单位共同牵头，组织各学科进行科技攻关，开展综合研究，用农业现代化来促进城郊经贸工作。建议从蔬菜、水果、水产品中各选几种作为试验性工程，以便取得经验加以推广。

(2) 按照产业环流的原则, 建立一套协调、统一、有效的出口商品生产经营管理体系, 把花生、对虾、水果等出口优势产品, 逐项当作一项产业来抓, 试行成立单项产品的贸工农一体化公司, 统管生产、加工、内外贸、科技、信息、贮运, 让资金、物资、技术、信息等要素能在产业环流中顺畅地流通, 全面开展从生产、加工、储存、包装、运输到出口各个环节的科学研究、政策分析和系统化科学管理, 实行外贸出口商品生产、加工、销售一体化。(3) 科技部门应与贸、工、农等部门结合, 建立一批专业化、商品化、现代化的出口产品生产基地, 贸、工、农、技各方面责权分明, 利益均占, 风险共担。

六、利用开放优势, 加快乡镇企业技术改造

从工业化国家经验来看, 高度专业化的中小型企业, 是推动国家技术发展, 开发新产品、新技术的重要阵地。我国开放城市的城郊经济, 由农工商综合经营, 向贸工农产业结构发展, 是一个由传统技术、传统商品和传统市场, 向高级技术、高档商品和国际市场发展的过程, 要求乡镇企业利用对外开放有利时机开辟适当的渠道, 来强化自身的经营能力和信息、技术开发能力, 提高经营管理水平和经济—技术水平, 通过逐步改革组织方式, 以资源开发为核心, 逐步形成系统化的“贸工农”产业结构, 扩大创汇能力, 当前, 建议采取以下措施:

第一、在各开放城市批准成立一批以退休人员为主体的、高知识结构的、专业化的乡镇企业经济——技术服务公司, 帮助乡镇企业加快技术改造步伐。

第二、加快乡镇企业的设备更新, 可以设置乡镇企业设