

发挥城市中心作用
促进城乡经济发展

国家经济体制改革委员会综合试点组编

发挥城市中心作用 促进城乡经济发展

(内部资料)

国家经济体制改革委员会综合试点组编
丹东市经济研究所印发

一九八三年十二月

前 言

1983年8月，国家经济体制改革委员会在丹东市召开了五省十市座谈会。辽宁、吉林、江苏、四川、湖北省和丹东、鞍山、大连、四平、南京、常州、南通、重庆、武汉、沙市等市的有关同志参加。座谈交流了市领导县后如何发挥中心城市作用的经验，同时探讨了如何以城市为中心，根据经济发展的内在联系组织各种经济活动，打破地区间、部门间、城乡间的分割，逐步形成跨行业、跨地区的经济区和经济网络等问题。这本小册子是从会上有关材料中选编的。

市领导县是一项行政体制的改革，牵涉的面很广，涉及到计划、财政、税制、商业、物资等各个方面要同步改革。因此，它也将促进经济体制改革的进展。辽宁省实行这种管理体制已多年，取得了不少经验，今年以来全国又有一些地区实行市领导县体制改革的试点。这本小册子共收集了18篇文章，包括有关领导同志和理论工作同志的论述和一些城市实行市领导县后的作法、经验，可供各地参考借鉴。

选编中的缺点、错误之处，欢迎读者批评指正。

编 者

1983年11月

目 录

前 言

发挥中心城市的作用，走出一条城乡结合、工农结合
的新路子……………廖季立（1）

搞好市领导县的改革，促进城乡经济协调发展
……………吴佩纶、郑定铨（5）

发挥中心城市作用和经济体制改革……………蒋一苇（14）

发挥城市的经济中心作用是具有中国特色的体制改革
……………罗生智（36）

关于建立城市经济信息中心的几个问题……………潘天敏（53）

城乡通开，统筹规划，统一经营，协调发展
……………丹东市人民政府（63）

通过改组联合，发展专业化协作，促进全地区工业的
发展……………丹东市经济委员会（85）

实行市领导县，加强城乡精神文明建设
……………丹东市文化局、教育局、卫生局（97）

充分发挥市领导县的优越性，搞活城乡商品流通
……………丹东市商业局（102）

发挥市领导县的有利条件，全面发展县社经济
……………东沟县人民政府（110）

我们是如何发挥市领导县体制的优越性，实现主副食品基本自给的……………赫思龙（120）

市领导县促进了我县农村经济的发展
……………中共海城县委、海城县人民政府（129）

常州市领导县和经济管理体制问题探讨
……………汤永安（135）

认真总结经验，进一步做好市领导县工作
……………南京市计划经济委员会（149）

南通市实行市领导县新体制后的若干设想
……………南通市经济体制改革办公室（167）

中共重庆市委、重庆市人民政府关于搞好市领导县若干问题的决定（试行）……………（184）

四川双流、金堂两县划归成都市领导后的情况调查
……………徐基尧、张树云、覃家昌、罗富荣（192）

自贡市领导荣县的几点作法
……………中共自贡市委办公厅调查组（202）

发挥中心城市的作用，走出一条 城乡结合、工农结合的新路子

廖季立

这次我们召开五省十市座谈会，交流了市领导县后如何发挥中心城市作用的经验，各省市的同志对此发表了很好的意见。为什么要提出发挥中心城市作用的问题呢？发挥中心城市作用是否仅仅就是为了解决市领导县呢？我认为市领导县是以行政领导制度上为发挥中心城市作用创造了一个条件，但是发挥中心城市作用，其意义更为深远。这是总结了国内外经验，要在中国这块土地上找出如何消灭城乡差别、工农差别、体力劳动和脑力劳动差别的新路子，建设具有中国特色的社会主义现代化的重要内容之一。可以设想，如果城市只搞工业，农村只搞农业，互不联系，互不促进，在我们这样十亿人口的大国要实现四个现代化是非常困难的。因为工业的现代化要以农业的现代化作基础，特别是我国农村人口众多，生产力水平低，这个任务就显得更为艰巨。现在我们在城乡结合、工农结合的道路上有了良好的开端，前途是光明的，尽管还有某些问题，但不是方向性的，而是工作上的问题，经过努力并不难解决。为了更好地发挥中心城市作用，当前要注意解决一些什么问题呢？提出几点意见供参考。

一、市和县、工业和农业要统筹规划，统一安排，协调发展。

市和县不能仅仅在行政区划大小和行政权力多少问题上兜圈子，也不能貌合神离，搞两张皮。应该是高瞻远瞩，以农业为基础、工业为主导，着眼于缩小城乡差别、工农差别，以工促农，以农促工，互相促进，实行统一领导，统筹规划，统筹安排，使经济全面发展。这就要求市和县的领导在指导思想、工作方法上有一个转变，适应新的形势，学会从城乡结合、工农结合的角度统一组织经济活动。事实证明，这样做城乡经济都可以取得较快发展。鞍山市过去吃粮一直靠外地调进，肉菜等副食供应严重不足，党的十一届三中全会以来，领导思想有了改变，通过市领导县，城乡互相支援，协调发展，情况大为改观。现在粮食不仅可以自给，而且每年可以外调一亿斤，牛奶实行敞开供应，肉、蛋、蔬菜已经自给有余。他们的经验是成功的。如果鞍山市的工作再前进一步，大力促进农村实现现代化，这个地方的面貌就会发生根本变化。全国都象鞍山一样，四个现代化的进程就会加快，到本世纪末绝大部分地区的经济情况将会发生很大变化。近几年其他市领导县的工作也搞得很好，象丹东、南京等市都取得较好的经验。总之，这条路走开了，工作做好了，有可能在实现四化过程中出现新的奇迹。

二、生产、流通要一起抓，通过流通进一步促进经济发展。

目前特别要扭转重生产、轻流通的状况。列宁说过：“只要有社会分工，只要有商品生产，就有市场。”流通搞

好了，就为城乡交流、工农业发展创造了条件。现在许多农副产品运不出来，销不出去，农民卖难买难的问题没有解决好；同时又有相当多的工业品大量积压，苦于找不到销路，这和流通环节不畅有很大关系。现在要特别注意通过流通促进工农业生产的发展，促进产销的衔接，这一环节抓好了，必将推动经济的发展。发挥中心城市作用，其中一个很重要的方面就是要发挥中心城市作为商品流通枢纽的作用，形成社会主义的统一市场。

三、正确处理经济区和行政区的关系。

这两者是相互交叉的，行政区中有经济区，经济区又离不开行政区，搞得好，可以互相促进，搞不好，就会互相干扰，造成很多矛盾。行政区有行政区的职能，经济区有经济区的职能，都是不可少的。行政区的特点的一般是注意自上而下的纵向联系；经济区的特点一般是强调企业之间的横向联系。所以这两者要互相配合，合理分工。行政区要发挥自己的行政管理职能，加强行政管理，作好规划、监督、协调、服务等工作，以及办好社会公益服务事业，为企业的发展创造条件，并鼓励企业开展竞赛和各种形式的联合。经济区要发挥各自的优势，不断增强经济实力，同时也为所在行政区的繁荣做出贡献。政企合理分工，又很好结合，经济会沿着正确的轨道健康发展。

四、由外延转向内涵，调整产业结构和产品结构，提高企业的管理水平，发展自己的优势。

城乡通开以后，要统筹规划本区内的工农业生产，面临的一个很重要问题就是要调整产业结构和产品结构。要按照

专业化协作的原则搞好企业的改组联合，并立足于本地区的资源优势和技术设备优势，发展自己的“拳头”产品，这对发扬各地区的优势，增强经济实力，有重要意义。象丹东市利用柞蚕集中产地的得天独厚的资源条件，在农村建立了养蚕基地，在市内建立了丝绸、印染、研究基地，使丝绸工业成为丹东市一个主要行业。为此建议，一要抓紧技术改造工作，二要抓“拳头”产品，三要加强智力开发和交流，四要抓改组联合，五要抓企业的素质，在这些方面下功夫，必然会产生显著成果。实践表明，市领导县后为发挥中心城市作用开辟了一个新天地，只要善于因势利导，各地都可大显身手，由无优势转为有优势，由较小优势转为较大优势，为加快四化进程作出贡献。

当然，走出一条城乡结合、工农结合的新路子，还有很多问题有待我们去研究探索，但是可以肯定地说，这次会议上各省市的经验将起到有力的推动作用，今后全国会有更多的省市在这条康庄大道上迈出新的步伐。

搞好市领导县的改革

促进城乡经济协调发展

吴佩纶 郑定铨

今年以来，全国一些省结合行政机构的改革，试行了撤销部分地区，由部分市领导县的新体制。这是根据赵紫阳总理在五届人大五次会议上的报告中提出的发挥中心城市作用的任务，并参照辽宁省多年来的经验所采取的一项重大改革措施。今年八月，国家经济体制改革委员会召开了座谈会，交流了市领导县后如何发挥中心城市作用的经验，也反映了需要进一步探讨加以明确的问题。

(一)

一些城市实行市领导县的实践证明，城市领导农村，是经济发展的必然趋势，是符合经济发展的客观需要的。它有利于城乡结合，条块结合，有利于发挥中心城市的经济、科技、文化优势，充分利用农村的资源，以城市支援农村，带动农村，促进整个城乡经济的协调发展。辽宁、江苏等省实行市领导县的基本经验是：

一、以城市工业为中心，发挥农村资源优势，实行城乡经济统一规划，统筹安排。

丹东市充分利用其柞蚕集中产地的优势，在农村建立了

养蚕基地和75个缫丝厂点，在城市建立了一批丝绸、印染厂，研究所和学校，形成了一个比较完整的丝绸工业体系。为了充分开发和利用本地资源，在农村建立了芦苇、干鲜果、芦笋、畜牧等十大原料基地。这些基地采取由工厂投资（或一次性补贴），社队经营，产品由工厂收购，收益按比例分成办法。这样统筹安排，促进了农副业生产，提供了工业原料，使城乡经济共同繁荣。南通市提出了今后经济建设的发展方向是：立足城市，依托农村，利用江海，内联外挤，建立起以轻纺为主体，其他工业合理发展的多层次工业经济网络；以粮棉生产为主体，农、副、工、商、建、运全面发展的农村经济结构；以港口为主体，水陆运输配套的交通枢纽，这些设想，也是有利于城乡经济的协调发展的。

二、以城市的科技优势和经济实力支援农业，农村经济 **发展了，又有力地支援了城市。**

鞍山市自党的十一届三中全会以来，随着在农村中逐步实行多种形式的联产责任制的同时，市里从三个方面支援了所属的海城和台安两县。一是，调剂市的机动财力和各种物资支援两县的农业基本建设，改善农业生产条件，重点改造了两个落后地区，建设了商品粮基地，林、果、蚕基地和副食品基地；二是发挥城市工业的优势，扶持社队企业，特别是根据农村的需要，装备了一批农药、农肥厂和农机修配厂，使农业生产资料得到了基本保证；三是组织城市的科技力量，帮助农村技术改造，健全了四级农科网，发展了5,000个农业科技重点户，推广了40多项新技术，从而使这两个县的科学种田水平有了较大提高。这些措施，都促进了

农业生产大幅度增长，近四年全市农业总产值平均每年递增13.7%。农村经济的迅速发展，有力地保证了城市的供应。一九八〇年以前，鞍山市主副食品供应紧张，一九七七到一九七九年每年要调进粮食1.7亿斤。一九八〇年以来，不仅做到了自给，而且平均每年调出粮食1亿斤，蔬菜除自给外，每年还支援外地1,200万斤。鲜蛋、水果也自给有余，鲜奶敞开供应。无锡市在领导宜兴、江阴、无锡三个县后注意发挥城市工业的作用，对县和社队工业进行“扶持、帮带、规划、促进”，一是统筹规划，组织有关部门开展调查研究，围绕县和社队工业的骨干产品，帮助重点企业制订了技术改造规划和发展规划，有的还纳入全市或本行业的“六五”规划。二是疏通产供销渠道，使一些企业摆脱了“吃不饱”的困境；有的及时调拨能源和紧缺原材料，使一些企业恢复了生产；有的通过展销、联销、带销等各种渠道帮助打开了销路。三是加强协作，推进联合。如无锡县和市区工业企业开展协作联合的县、社队企业比年初增加了18%，产品增加了38%。四是加强指导，提高素质。各行各业都派技术人员下乡，帮助县、社队企业提高生产技术管理水平。市各职工业余学校都面向三个县招生，市各工业局还为县、社队企业举办了各种类型的训练班，都取得较好效果。今年一至七月，全市完成工业产值48.9亿元，比去年同期增长13.1%，其中三县工业产值比去年同期增长38.4%。苏州市在实行市领导县的新体制后，为所属县培养技术力量。市丝绸工学院和职工大学，扩大了县、区的招生名额，市锅炉学会、纺织学会、机械学会，已先后为沙洲、太仓等县举办了锅炉节能、棉纺值班长、模具制造、柴油机节能等训练班。苏州

市的一些工厂和大学与县社企业进行技术合作，如苏纶纺织厂派出工程技术人员帮助吴江县红光织布厂整顿设备、工艺，提高操作技术，使红光厂平均每个工人看台数从8台提高到18台，棉布日产量从2.6万米，上升到3万多米。苏州大学与沙洲县妙桥光疗仪器厂联合试制成功治疗牛皮癣的光疗仪，获市科技二等奖，现已转让给妙桥光疗厂生产。

三、以城市为依托，以小城镇为纽带，建立各种经济网络，按照社会化大生产的要求统一组织生产和流通。

常州市实行市领导县后，着手建立多层次的工业生产、流通、金融信贷、科技管理和交通邮电等五个经济网络。通过网络结构，加强纵向横向的经济联系，逐步形成城乡经济综合发展的新格局。以工业生产网络为例，由市里十个行业性工业公司对256个县属和部分县社联办企业实行归口管理。在隶属关系、所有制性质、财政上交渠道“三个不变”的前提下，实行行政领导以块为主，业务归口管理以条为主。并拟扩大组织城乡结合的小型农机、玻璃钢、色织布、塑料包装、化纤针织、丝绸、毛纺、印染、服装、自行车等十条龙，以及多种形式的经济联合体。结合发展规划，进行产品调整、零部件扩散，组织专业化生产。南京市规划围绕三个目标，组建工业生产网络，即创造一批优势的小行业，发展一批拳头产品和开发一批立足农村资源的新产品。南通市十分重视小城镇的建设，该市所辖六个县的21个县属镇，经济已发展到一定水平，去年工业总产值已达到15.6亿元，他们把小城镇建设列入全市总体规划，根据需求和可能，把市区的一些工业，主要是劳动密集型工业，扩散到小城镇，

并发展这些小城镇的商品交换和流通，通过他们把几百个集镇与广大农村带动起来，逐步形成多层次有活力的经济网络。

四、以城市的文化带动农村的精神文明建设。

实行市领导县后，各市都注意组织城市的文化、教育、卫生等机构与县的机构对口，建立各种业务指导关系，为农村培养各方面的人才。丹东市和所属四个县有关部门近年来为农村培训小学教师近5,000人、中学教师800人、农村中小学党支部书记、校长450多人，还培养各种文艺骨干上千名，培训农村医师和卫生院业务院长100多人。目前丹东市从城市到农村正在逐步形成教育网、文化活动网、卫生网，极大地推动了农村的精神文明建设。该市所属东沟县基本实现了社社有文化中心、队队有文化室、电影放映队、图书室，成为全国群众文化活动的先进单位。

(二)

实行市领导县的改革虽然取得了一些初步成绩，但在指导思想和工作方向上，还有一些问题需要进一步探讨加以明确。

第一、实行市领导县的中心城市要具有一定的经济、科技实力，与所管辖的县要有一定的经济联系。

中心城市的这些条件，又是随着经济的发展，逐渐形成的。所以，市领导县的改革要在对经济发展的实际情况进行具体分析之后，恰当地进行组织。若不顾某些城市的经济发展的实际条件，仅从行政机构改革和便于安排干部出发，简

单地改变市、县的领导关系，就达不到发挥中心城市作用，合理组织经济区和经济网络的目的。从我国各地经济发展的实际情况和一些省的做法来看，市领导县的改革可按不同情况分别对待：有的地区有比较发达的中心城市，这个城市与周围县的经济联系范围大致与地区管辖县的范围相同，那么这样的地区可以实行地市合并并进行市领导县的改革；有的地区的中心城市，力量还不足以带动全区各县，可以只领导部分县，或先将具备一定条件的城市上升为省辖市，适当扩大它的郊区，为下一步市领导县的改革打下基础；有的地区可将所辖的部分县划为邻近地区的中心城市，实行跨地区的市领导县改革；有的地区，还未形成比较发达的中心城市，就不要急于搞市领导县的改革。如果不根据经济发展的客观规律，简单地把地区的牌子换成市的牌子，则不但不能真正发挥城市带动农村的作用，反而会把原来已经形成的一部分城乡联系、经济网络破坏了，必将失去中央关于市领导县改革的原意。

第二、真正树立起城市和乡村、工业和农业密切结合，统筹安排，协调发展的指导思想十分重要。

从几个城市的实践看，这一指导思想并不是一开始就明确的。鞍山市在1959年至1964年期间就曾实行过市领导县，但由于当时对于城市带动农村，工农业协调发展的战略意义认识不足，市委的主要精力光是抓工业、抓钢铁生产，抓城市工作，城市领导农村的优越性并没有发挥出来。只是到了党的十一届三中全会后，市领导认真学习了中央领导同志有关发挥中心城市作用、促进城乡经济发展的讲话，总结了城市领导农村的历史经验教训，认识到城乡之间有着不可分割

的联系，必须把它们作为一个整体来对待，~~形势才发生了根本性变化~~。有的城市虽然实行了市领导县体制多年，但城乡结合，统筹安排的指导思想并没有完全解决，~~仍然是搞城市~~工作的抓城市，搞农村工作的抓农村，搞工业的抓工业，搞农业的抓农业，貌合神离两张皮，以至市和县各有各的打算，想不到一起。甚至有的城市工作部门把县里的工作当作份外的事，附带管管，有的认为市领导县只是为了解决城市副食品供应等问题，存在重市轻县，重工轻农思想。有的县的同志也有背靠大树好乘凉的想法，总想城市多给点钱，多给点物，多给能赚钱的产品，使市里感到难以满足。由此可见，即使实现了市领导县，如果没有确立正确的指导思想，也是达不到城乡协调发展的目的的。

第三、正确认识和处理好经济区和行政区，经济方法和行政方法的关系。

市领导县这种行政体制的改革，推动了城乡结合，工农结合，促进了城乡经济的协调发展。但是，如果只是依靠行政办法限于在本市所属县的范围内组织这种结合，推动这种发展，把行政区和经济区完全等同起来，那就会形成新的地区分割，限制了经济的进一步发展。辽宁实行市领导县体制已多年，市与市之间重复建设、重复生产还很严重，全省有三个手表厂、三个缝纫机厂，自行车厂和洗衣机厂更多，基本上都是由几个城市各自组织生产，城市之间经济上的横向联系被割断了，因而有些产品生产的社会经济效益不高。有一些城市实行市领导县体制后，考虑本市和所辖县的经济的发展比较多，而市与市之间的经济协作和联合却有所削弱。原

有的协作渠道有的中断了，有的配套协作件供应量减少，交货进度不象以前那样及时了。因此实行市领导县后，如果不注意的话，很可能形成新的块块分割，这是必须防止的。一定要按照经济的内在联系，着力于建设以城市为依托的开放性的经济网络和经济区。要明确：经济发展有它本身的客观规律，要求发展各种犬牙交错的横向联系，因而经济区是没有十分明确的固定疆界的，而且随着中心城市经济实力的发展变化而扩展或缩小，并不与行政区完全一致的。在管理方法上应主要运用经济办法。中心城市要与周围地区发展经济上的联系，大力开展多种形式的经济联合与协作，而不是靠行政权力。这种经济联合和协作，应该从生产的实际需要出发，要以不断提高社会经济效益为前提，实行自愿及平等互利的原则。联合的内容应是多方面的，形式应是多种多样的，先易后难，由浅入深。还可开展多种交流活动，如信息交流、技术交流、物资交流、经验交流和人才交流等。行政办法还是需要的，主要是搞好规划、协调、服务、监督，与经济办法互相配合，相辅相成。总之，市领导县后不能因循老一套的办法，而是要实行一系列的变革。经济区、经济办法与行政区、行政办法，既有联系，又有区别，究竟怎么做，现在实践的经验还不丰富，需要在今后工作中不断探索。

第四、正确处理市领导县改革和各项经济体制改革的关系。

市领导县后既然要进行一系列的变革，就不仅是行政体制的变动，要同时进行各项经济体制的改革。不改革，不仅