

中心城市 经济问题研究

下 卷



武 汉

一九八三年十月

中心城市 经济问题研究

下 卷

武 汉

一九八三年十月

中心城市经济问题研究

中国社会科学院财贸物资经济研究所 出版
武汉市经济研究所
湖北省孝感地区印刷厂印刷
850 × 1168毫米 32开本 9.625印张 240,000字

目 录

下 卷

浅谈改革中心城市计划体制问题·····	罗 洵(1)
城市计划管理体制改革的初探·····	太原市计委 太原市技术经济研究中心(8)
以中心城市为依托改革计划管理体制·····	李 为(17)
中心城市与计划体制改革问题初探·····	陈梦浓 孙毓皓(25)
发挥中心城市作用 关键在于改革·····	杨永恩(40)
充分发挥中心城市的作用	
把西安建设成为开发大西北的基地·····	于世镇(52)
发挥中心城市作用要与	
城市规划、城市建设相结合·····	郭增荣(61)
城市土地战略问题研究·····	金端峰(74)
广州中心城市交通运输体制问题的探讨·····	叶向东 岑充(87)
长江水运优势与武汉交通枢纽·····	李耀富 黄庆 张翼飞(97)
中心城市经济管理体制改革探索·····	林新康 武文军(107)
打破条块分割	
发挥中心城市的作用·····	孙升渠 何生(119)
关于如何发挥哈尔滨	
经济中心作用的探讨·····	王桂芝 王绍灿 杨明远(128)
对西安经济结构调整和	
经济体制改革的初步探讨·····	李笔戎 吴荣廷 韩文彩 贾纯夫 樊润序(142)
试论以中心城市为依托的经济区·····	鲍贤耀 罗晓东(153)

浅议合理组织经济区的若干原则问题·····	过杰 罗大常 (162)
关于形成以城市为中心的 经济区的几个问题·····	黄鹤楨 (172)
以山西为中心的能源重化工基地 的区域规划问题·····	刘再兴 (180)
关于如何依托中心城市组织经济网络 问题的探讨·····	陈辛 陈中达 (193)
武汉经济区的层次刍议·····	李耀武 (205)
建立以武汉为中心, 江汉平原为直接腹地 的发展经济区 ——谈武汉市农业发展战略·····	李守经 李卫武 (218)
对华中经济区及其经济中心的刍议 ·····	孙毓喆 彭香远 沈金华 (228)
关于建立西安经济区的意见·····	王圣学 (241)
必须从根本上改革条块行政管理体制·····	浦文昌 (250)
略论市管县问题·····	刘维新 (260)
对市管县体制下的城乡经济关系 的初步认识·····	南京市计划经济委员会 (270)
关于市领导县若干问题的探讨·····	常州市经济研究中心 计委经济研究室 (282)
浅议城乡融合与商品经济·····	陈允树 (295)
后 记	

浅谈改革中心城市计划体制问题

罗 洵

一九八三年二月，党中央、国务院批准在重庆进行经济体制综合改革试点。中央〔1983〕7号文件指出：“在重庆这样的大城市进行经济体制综合改革试点，是中共中央、国务院对当前我国正在进行的各项改革工作的一项重要决策，认真搞好这个试点，对于进一步搞活和开发我国西南的经济，探索军工生产和民用生产相结合的新路子，以及如何组织好以大城市为中心的经济区，都具有重要意义”。

在重庆进行经济体制综合改革试点，其目的是要达到紫阳同志在《关于第六个五年计划的报告》中指出的：“发挥城市的作用，特别要发挥大中城市在组织经济方面的作用”，来解决“条条”、“块块”的矛盾，按照经济的内在规律而不受行政系统、行政区划的限制，做到“以经济比较发达的城市为中心，带动周围农村，统一组织生产和流通”，逐步建立起以提高经济效益为中心，以重庆为依托的条块结合、军民结合、城乡结合的长江上游的经济区，要求发挥重庆作为长江上游经济中心的作用；作为开发西南经济的基地的作用；作为连结长江上游和长江中下游、西南和沿海、内地和海外经济联系的枢纽作用。通过经济体制综合改革试点，为我国改革宏观经济管理体制，探索出一条依靠中心城市组织经济的新路子。

（一）

在各项经济体制改革中，计划体制改革是核心，是牵头的，

又要受其他体制改革的制约，它与所有经济体制改革都有着不可分割的密切关系。因此，客观上要求计划体制改革与其它各项经济体制改革必须紧密配合，同步进行。

为了搞好重庆经济体制综合改革试点，决定从1984年起对重庆市的各项经济、科技、社会发展计划，在全国计划中实行全面单列户头。即：（1）把属于国家计委主管的计划，由国家计委在全国经济、科技、社会发展计划中对重庆市单列户头；属于国务院其他各部门主管的计划，由这些部门在全国行业计划中对重庆市单列户头。（2）把重庆市视同省一级计划单位，市的各项计划直接上报国家各主管部门，抄报省；国家各主管部门将单列出的计划也直接下达给重庆，抄送省。（3）赋予重庆市以相当于省一级的计划决策权和管理权；在国家计划指导下，由市统筹安排生产、建设、流通、分配和社会事业；这些权限主要包括：对辖区内国民经济发展的综合平衡、协调权；编制、下达及按规定程序调正计划指标的部分权力；年计划预安排权；小型基建项目、一千万元以下更新改造项目、三百万美元以下的引进项目审批权；市内能源分配及交通统筹、协调、平衡权；主要物资按一定比例分成留用权；组织生产、协作、改组联合权；商业、外贸、财政、税收、信贷、物价、劳动工资等亦赋予相当于省一级的权限；科教、文卫等社会事业享受省一级待遇；有关全国性计划会、专业会等，重庆市视同省一级单位参加。（4）重庆市积极承担省委安排的各项任务；市各项计划安排和执行情况均报省，继续发展与省内的经济联系。计划单列是党中央、国务院为了搞好重庆经济体制综合改革所采取的特殊性行政措施；是为实现经济体制综合改革的目标和任务——建立以重庆为依托的经济区的重要条件，也是计划体制改革的一个重要内容，是起步。通过计划单列，重庆市的各种计划能够直接纳入全国计划进行平衡，并直接接受国家计划的指导；同时由于扩大了市的计划决策

权和管理权，有利于市统筹安排计划，发挥中心城市统一组织生产、流通的作用；再加上省属企业下放和地市合并的改革相配合，为在城市内按专业化协作和经济合理的原则，组织各种经济联合和网络，创造了条件。

随着经济体制改革的深入发展，现行计划体制越来越不适应。从总的方面看，由于利改税体制逐步完善，企业要真正自负盈亏，就要求进一步扩大企业自主权；真正成为责、权、利相结合的经济实体，这同现行计划体制产生了矛盾，主要表现在两个方面：（1）企业要求责、权、利相结合，在国家计划指导下，企业要有更多的计划决策权和经营管理权，改变目前计划流得过多，管得过死的状况。（2）企业要求加强宏观计划指导，实施有效的计划管理，实行计划一个头，改变目前多头领导，多面指挥，计划互不衔接，缺乏完成计划的必要保证条件等状况。从横的方面看：要进一步发挥中心城市的作用，由中心城市统一组织生产和流通，加强经济的横的联系，广泛的组织跨地区，跨部门的经济联合与协作，同现行计划体制按行政系统、行政层次、行政手段实施计划的组织管理发生了矛盾，条块分割问题仍不能解决。

综上所述，改革中心城市计划管理体制的关键，就是要解决计划与市场，条条和块块的关系。而国家对中心城市实行计划单列，无疑是朝着这个方向进行改革的一个重大步骤，但是，并没有从根本上解决计划体制上所存在的这两大问题。因为：（1）计划单列了，计划渠道，人、财、物的分配仍是按行政系统、行政区划分别进行的“条条”、“块块”自成体系，互相分割的矛盾并没有解决；（2）计划单列了，三种计划管理形式的划分范围和依据，三种管理形式的调节手段依然没有落实。因此，我们认为，计划单列是计划体制改革的一个重要内容，但不是全部，甚至不是主要的内容；计划单列是实现经济体制综合改革的目的。

标、任务、发挥中心城市作用，适应以中心城市为依托的经济区的重要条件，但还不是充分的条件。

(二)

为了真正发挥中心城市统一组织生产和流通的作用；为了经济体制综合改革同步配套，发挥综合效能，必须认真解决“条”

“块”如何结合和计划与市场的关系问题。实行彻底的利改税，把企业同其主管部门和地区的经济利益关系割断，是一个十分重要的正确决策。但还必须在计划体制上进一步改革，主要的方向是改变目前按行政系统、行政区划、行政层次定项目、分投资、分物资的计划管理体制。也就是说，必须把目前以行政手段为主实施计划的指导和管理，改变为以经济手段为主，同行政手段、法律手段相结合实施计划指导和管理。这和我国现阶段的生产力发展水平和生产关系的状况是适合的，要实行这种体制：

首先，必须正确制定三种计划管理形式的划分依据和范围。指令性计划和指导性计划，都属于计划经济的范畴。市场调节是由价值规律自发地起调节作用，是对计划经济的补充。根据当前情况，应缩小指令性计划指标，扩大指导性计划指标，整顿市场调节部分。对实行指令性计划的企业和产品，必须在产、供、销、人、财、物方面予以保证，并实行严格责任制和奖惩制。对实行指导性计划的企业和产品，国家主要通过经济政策，经济杠杆和经济法规进行引导，在加强规划、信息、预测等工作的同时，应给基层计划单位以更多的决策权和自主权。对市场调节部分，则由价值规律自发地进行调节，国家主要通过政策法令和工商行政工作来加强管理和监督。

其次，改革计划指标体系。从目前以实物指标为主，改变为以价值指标为主，对财政收支、信贷、贷款发行量、固定资产投

资、国际收支、工资总额等价值指标实行动态的综合平衡，以达到把“大的管住”。而实物指标的平衡和管理，则更多地依靠经济区基层企业应用合同形式纳入计划。

第三，加强和完善经济调节手段，充分地合理地运用各种经济杠杆，自觉地协调各方面经济关系。在全国的统一计划，统一政策指导下，可通过不同方式，建立各种相适应的制度，将财政、税收、信贷、价格、工资等经济杠杆，统一纳入计划轨道中，通过计划统筹安排，相互衔接，配合使用，以充分发挥它们对经济的调节作用，更好为实现计划目标和发展经济服务。

第四，积极创造条件，把目前按行政隶属系统，行政区划，行政层次编报、下达计划的办法，改变为按经济区划来组织计划的编报和下达。可否设想，国家对大的经济区的计划管理，按国家——经济区——基层计划单位这样三个层次来组织。在这三个层次中，如何搞好经济区的计划，是能否实现这种体制的关键。对搞好经济区的计划，有以下一些看法：

（1）经济区不是行政区的概念，它没有一个明晰的地域疆界，它是通过中心城市的经济实力和经济能量辐射所能达到的通常范围来确定的，它不是固定不变的。经济区内的城市、农村、企业之间联系，主要是通过以城市为中心，根据经济发展的内在联系来组织各种经济活动，在统一的计划指导下，按照社会化大生产的客观要求组织各方面经济联合与协作，逐步形成跨行业、跨地区的合理的经济结构和经济网络。特别要注意加强大、中、小经济区之间的经济联系与协作，发挥各自的优势，防止把经济区搞成封闭式的、自成体系的、新的“行政板块”。

（2）在经济区内，随着社会化大生产，社会分工和生产专业化协作进一步发展，客观上要求中心城市起到条块之间、军民之间、城乡之间、内外之间生产和流通的经济活动枢纽作用。因此，首先抓好中心城市的规划，明确发展方向、战略；调整经济

结构和布局，协调各个方面的经济关系，组织经济联合和协作，开发智力、物资资源，以达到发展生产力增强经济实力，充分发挥中心城市的枢纽作用，为开发、建设经济区作出更大的贡献。

（3）经济区内的经济、科技、社会发展，要有一个长远的规划，据以指导整个经济区的经济活动。这个规划，必须在全国统一规划下，根据国家总的战略布局，地域的合理分工，同经济区自身的特点和优势来制定的。它既是国家的统一经济规划的组成部分，又是各部门、各地区在经济区内部统一的综合的经济区域规划。因此，它体现了国家和地区的统一，整体和局部的统一。通过规划，把地区 and 行业，城市和乡村，生产和流通、经济、科技、社会发展事业有机地结合起来，有利于发展经济区的生产力和提高经济效益。

（4）为适应各种经济形式和各种经营方式的发展，要求国家赋予经济区以更大的计划决策权和管理权，这主要是在缩小指令性计划指标范围和以价值指标为主进行计划管理的前提下，在国家统一计划、统一政策的指导下，应赋予经济区对各种经济杠杆的运用权、协调权和平衡权，以及统一组织生产建设、流通、分配的职权，最好能通过立法将其明确固定下来。

（5）在大的中心城市设立“经济区管理委员会”，或“国家财经委员会某某经济区分会”，可以采取两种形式和办法，一是代表国家在本经济区行使职能，二是直接受国家财政委员会、国家计委、经委的领导；在目前这个阶段，还可采取过渡办法，即先委托中心城市的政府来组织，并接受其领导；一旦条件成熟，就与当地政府脱钩了之后，城市政府的职能，主要是搞好城市建设和城市管理，搞好基层政权建设和社会治安，对各级经济部门和企业进行方针、政策执行情况的监督和行政管理。

改革中心城市计划管理体制，必须先行试点，稳步进行。因

为这是一项复杂而牵涉面广的工作，可以说是矛盾的集中点。在全国计划体制尚未改革的情况下，一个城市是很难实现计划体制的根本改革的。因此，建议国家选择一至两个中心城市进行试点。重庆作为经济体制综合改革的试点城市之一，愿意承担这个试点任务。这不仅是从解决重庆本身的条块结合、军民结合、城乡结合问题出发，而且也是从配合其它经济体制改革顺利进行；把重庆建设成为开发西南经济的基地；实现国家发展战略“东靠西移”的角度；站在建立重庆经济区，走出依靠大城市组织经济的新路子的高度来考虑这个问题的。

（作者单位：重庆市计委、经济研究室）

城市计划管理体制改革的初探

太原市计委*

太原市技术经济研究中心

目前，经济发展形势迫切要求改革城市计划管理体制。为了把城市计划管理建立在科学基础上，确保改革的成功，必须对城市计划管理体制改革的深入进行深入的探讨。下面我们试图对城市计划管理体制改革的的目标、内容和实施改革的措施等问题，提出一些看法和设想。

一、城市计划管理体制改革的的目标

改革现行城市计划管理体制，首先必须有明确的改革目标。而改革目标必须从分析城市计划管理的特点出发，针对现行城市计划管理上存在的主要弊端，以党和国家确定的总的经济改革目标为依据，进行科学的研究，才能确立。

城市计划管理的特点是由城市的经济社会特征决定的。

城市作为经济社会活动集中的场所，是经济实体、社会实体、物质实体三者在空间地域上相统一的系统，是社会物质文明和精神文明的中心。列宁说过：“大家知道，在现代各个国家甚至在俄国，城市的发展要比乡村迅速得多，城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的主要动力。”（见《列宁全集》第19卷，264页）城市最基本的特征是集中和综合的统一，即人口、财富、智力、生产的集中和社会政治、经济、文化各部

* 太原市计委署名作者：许一友

门、各种活动的综合。城市的集中与综合的基本特征，规定了城市经济具有三大特点：

（一）全面性

城市经济是国民经济的重点，它决定和影响着国民经济的全局。据1979年统计，全国200个主要城市工业总产值占全国工业总产值的74.1%，财政收入占全国的55.4%，仅京津沪三大城市的利税值就占全国财政收入的四分之一左右。全国15个主要中心城市工业总产值占全国的37.1%，全民工业利税占全国的42.6%。从太原市看也是这样，1982年全市工业总产值占全省的三分之一，固定资产原值占全省的49%。城市经济所处的这种地位，决定了城市计划管理必须是有力的。

（二）整体性

城市分工细密，部门繁多，专业化协作程度高，工交基建、财贸金融、科学教育、市政建设等，互为依存，互相制约，形成了一个有机的整体。任何一个部门跟不上，不协调，都会影响到经济和社会发展的全局，使城市经济生活不能正常进行。城市经济的整体性，决定了城市计划管理必须是协调的。

（三）复杂性

城市社会经济因素的高度集中和高度综合，使城市社会经济活动十分复杂。城市人口多，企业多，建筑物多，交通工具多，而且生产活动，交换活动，信息活动，交通活动，消费活动等交织成一个异常复杂的动态网络。城市各行业、各企业之间，生产水平不同，所有制形式不同，企业的经营方式、分配方式以及各

部门的活动方式都各有特点，差异甚大。城市的复杂性，决定了城市计划管理的多样性。

但是，多年来城市计划管理在指导思想、管理体制和管理方法上都违反了城市特点，存在着严重的弊端。

首先，在指导思想上存在“左”的倾向。把计划机关变成单纯的行政命令机关，不能保证对经济工作的计划管理，加上计划质量差，搞拍脑袋计划，导致城市经济效益差，发展速度大起大落。没有充分发挥城市在国民经济中的重要作用。计划管理重速度，轻效益；计划指导体系对“量”的要求多，对“质”的要求少；对生产建设安排得多，对教育、科技、社会发展和人民生活安排得少；计划受行政命令的影响，连续性，稳定性差。

其次，受自然经济思想影响，把城市计划管理混同于一般地方经济计划管理，搞封闭型的城市经济，从而难以带动周围地区和广大乡村经济的发展。

第三，由于条块分割，地区分割、城乡分割。城市的生产、财政、市场、城市建设、物资、劳动等隶属于不同的部门管理，形成了许多“城中之城”使城市计划部门难以进行综合平衡，违反了城市整体性的特点。从计划工作本身看，各项专业计划之间（如基建和物资供应）往往衔接不够，从订计划开始就留下缺口，造成隐患。在平衡方法上，静态平衡偏多，动态平衡不足，停留于算简单的平面帐。

第四，计划手段落后，计划方法简单，基础工作薄弱，信息反馈差，停留于短期计划，往往是一年计划，计划一年，很不适应城市经济发展的需要。计划部门研究力量不足，工作人员理论业务水平低。计划工作方法落后，数据处理大量靠手工操作。

根据城市计划管理的特点，针对城市计划管理体制上存在的弊端，城市计划管理体制改革的目的是：在国家计划指导下，对城市经济和社会发展进行集中统一的计划领导，合理组织生产建

设,统筹安排人民生活和社会事业的发展,搞好城市经济的综合平衡,积极发挥城市中心的作用,促进以城市为依托的经济网络的形成和发展,获得较高的经济效益和发展速度,实现对城市经济的科学的计划管理。

具体地说是:(1)在城市计划管理中,正确贯彻计划经济为主,市场调节为辅的原则,对城市经济的主要方面实行高度的统一计划,逐步实行指令性计划,指导性计划和国家计划指导下的市场调节三种管理形式。(2)坚持经济合理的原则,妥善处理城市中条条和块块,城市和农村的关系,按照经济的内在联系来计划和组织经济活动,走专业化联合协作的道路,建立放射型的城市经济。(3)坚持量力而行、按比例发展的原则,对城市经济统筹安排,综合平衡,使整个经济协调发展。(4)完善城市计划体系,实行年度、中期、长期计划相结合,经济、科技和社会发展规划相结合;全面规划和专业规划相结合;把计划重点放在长期计划和宏观计划上。(5)实现计划手段现代化,计划方法科学化。

二、城市计划管理体制改革的内容

城市计划管理体制改革的内容涉及到计划管理的各个方面,主要应从四方面进行改革。

(一)根据城市特点改革计划管理体制

计划管理是通过一定的组织系统和一系列管理制度实现的,这种组织系统和管理制度构成计划管理体制。它主要包括计划管理的组织体制和决策体制两部分。

组织体制指计划管理机构设置的,各机构在计划管理中的地

位、职责及它们之间的相互关系等。过去,我国城市社会经济组织体制的特点是按行政部门、行政区划和行政隶属关系组织和管理经济。城市计划管理组织体制,也是按部门和地区系统设立,分成条条、块块两个系统。城市中的中央部门和省属部门没有纳入城市计划组织系统。这种组织体制人为地割断了经济的内在联系,分割了社会主义城市的统一市场,不符合城市整体化发展要求。改革的办法,就是打破部门和地区界限,除了保留某些专业性、地区性机构外,要设立各种符合经济内在联系的计划职能机构,如宏观处、平衡处、经济技术协作处,经济中心处等等。

计划决策体制是指计划决策权限的划分和决策产生的程序。这方面的改革是计划管理改革的根本所在。为了保证城市经济发展的主要方面符合国家的全局利益,应当在城市一级合理地划分决策权限。决策权限的划分应当以能否对城市经济的有计划发展作出正确的决策为标准。为此,城市经济除了某些主要方面或重点仍由国家和省直接决策外,其他大部分决策权应下放给城市。城市对国家和省下达的各种指令性计划,必须坚决执行,保证完成。对重要的经济计划必须坚决管住。一般的生产经营决策权应下放给企业。为了杜绝拍脑袋的计划决策,应明确规定任何个人无权决定重大计划项目,必须遵守一定的决策程序。就太原市来说,凡重大计划项目的确定,事先要充分听取基层,各主管局、委的意见,并经市技术经济研究中心组织评议论证后,报市政府、市委、市人大批准。城市对驻市的中央和省企事业单位应有一定的计划决策权,以利于全市计划决策的正确性和综合平衡。

(二) 根据城市特点搞好综合平衡

综合平衡是计划工作的根本问题,对于城市计划工作也是一