

●河南省社科“九五”规划重点项目

中国县级市 经济与社会发展问题研究

主编 纪德尚

西安出版社

河南省社科“九五”规划重点项目

中国县级市经济与社会发展问题研究

主 编 纪德尚

副主编 郭正让 郑发展

韩文甫 魏素琳

西 安 出 版 社

中国县级市经济与社会发展问题研究

主 编：纪德尚

出版发行：西安出版社

社 址：西安市长安北路 34 号

电 话：(029)5253740 5234426

邮政编码：710061

印 刷：西安建明印务有限公司

开 本：850×1168 1/32

印 张：9.75

字 数：238 千字

版 次：1999 年 9 月第 1 版

1999 年 9 月第 1 次印刷

印 数：1—3000

ISBN 7—80594—603—5 / F·17

定 价：18.00 元

△本书如有缺页、误装,请寄回另换。

序 言

在《中国县级市经济与社会发展研究》成书和出版之际,我正在河南进行学术演讲和调研活动,纪德尚同志要我谈一谈对该项成果的看法,权且作为序言。

关于县级市发展道路问题,是国家“九五”规划中提出的加快农村城市化建设的一项重要国家战略,也是加快农村现代化建设的重要内容。纪德尚、郭正让主持的《县级市的发展现状与发展道路研究》,为河南省社科“九五”规划重点项目,其最终研究成果为专著,这部著作通过大量的实地调研,以及对县级市发展现状的实证分析,对县级市的经济与社会发展问题进行系统研究,提出了当前和今后县级市发展值得重视的许多有价值的观点和建议。同时有利于丰富和发展社会学的研究内容。

围绕当前我国县级市经济与社会发展的现状,作者采用了理论联系实际的方法,以及社会调查,个案研究、系统分析等科学方法,通过对实地调查和统计年鉴提供的大量实证材料的分析和研究,进行了较为全面系统的理论研究和学术探讨。在理论研究上,系统地探讨了市场经济条件下县级市经济与社会变动趋势与发展观,县级市改革与经济发展战略、县级市社会发展问题及成因,县级市科教兴市战略,县级市可持续发展战略、县级市两个文明建设、县级市民主法制建议等基本问题。在此基础上有针对性的对河南县级市发展现状存在的问题及对策进行了专门研究。

在该项研究中,作者坚持以邓小平关于社会发展理论为依据,通过对我国县级市的实地调查以及对县级市经济与社会协调发展关系的剖析和透视,提出了坚持立足本市、深化改革、加强联合、突出特色、务实创新、推动发展的县级市综合发展理念;提出了县级

市坚持经济与社会发展相结合,城市与乡村发展相结合的整体发展思路;提出了县级市坚持发展与科教相结合、物质文明与精神文明相结合的发展重点;提出了坚持工业化、城市化、社会化三位一体的发展模式和发展道路。所有这些可为县级市制定和实施县级市的发展战略,提供了一个可供参考的理论框架。

当前,发展问题不仅引起了学术界的广泛关注,而且也引起了联合国及各国政府的普遍关注。发展问题内涵极为丰富,其中关于县级市发展道路研究更是一个全新的课题,同时也是值得认真研究的课题。但是,县级市发展与大中城市发展有着不同的特点,该项研究作为一项有一定创意的研究成果,具有以下特色。

首先,在选题上符合当前我国经济社会发展的实际要求,体现了理论研究为经济建设和社会发展服务的研究宗旨;其次理论研究有深度,提出了关于县级市整体发展思路,发展模式,发展重点和发展道路等一系列颇有价值的观点和建议,为县级市制定发展战略提供了理论依据;第三,该项研究针对性强,分别从县级市经济发展战略、社会发展问题、科教兴市战略、可持续发展战略、两个文明建设、民主法制建设等方面,去探讨县级市发展道路问题,为县级市发展提供了一套可供借鉴的发展思路。

总之,该项成果从选题到成果内容,以及内涵的有价值的观点和建议,足以表明是一项有新意,有特色,有一定深度的较高质量的研究成果。当然,关于县级市经济与社会发展的研究,涉及的领域很多,还有许多问题值得认真研究。希望作者围绕这一课题能继续深入研究下去,以取得更优异的成果。

1999.9.10

目 录

绪论·····	(1)
一、从城乡对立到城乡协调发展的理论·····	(2)
二、社会主义城乡关系协调发展的曲折道路·····	(5)
三、改革开放时期我国新型的城乡关系·····	(8)
四、我国城乡建设中的县级市发展·····	(11)
五、加快我国县级市发展的系统思考·····	(14)
第一章 市场经济条件下县级市的发展·····	(19)
一、县级市在经济社会发展中的地位·····	(19)
二、县级市的发展与乡村工业化进程·····	(22)
三、县级市的发展和农村城市化进程·····	(26)
四、县级市的发展与城乡一体化趋势·····	(30)
五、县级市在由县改市过程中存在的问题·····	(33)
第二章 县级市的发展现状系统分析·····	(44)
一、改革开放以来中国县级市的发展·····	(44)
二、当前县级市的主要类型及特点·····	(49)
三、县级市的地域分布及结构比重·····	(52)
四、县级市经济与社会发展效益分析·····	(54)
第三章 县级市的变动趋势与发展研究·····	(58)
一、马克思主义的城乡发展观·····	(58)
二、县级市的发展现状与未来发展方向·····	(62)

三、县级市的变动趋势与特色发展道路·····	(68)
四、县级市的发展思路与不同发展模式·····	(74)
第四章 县级市改革与经济发展战略研究·····	(89)
一、深化改革推动县级市经济快速发展·····	(89)
二、进一步调整和完善县级市的所有制结构·····	(94)
三、在结构调整中加快县级市产业结构的转换·····	(107)
四、加快推进县级市国有企业的改革·····	(125)
五、在发展中实现县级市经济增长方式的转变·····	(136)
第五章 县级市社会发展的问题研究·····	(144)
一、控制人口加快整体性人才开发·····	(144)
二、消除贫富对立,实施反贫困战略·····	(152)
三、建立就业机制,推行再就业工程·····	(161)
四、安抚民众,建立社会保障体系·····	(169)
五、完善服务设施,搞好社区建设·····	(175)
第六章 县级市科教兴市战略的发展研究·····	(179)
一、从科教兴国到科教兴市·····	(179)
二、科教兴市存在的主要问题·····	(186)
三、科教兴市战略规划制定·····	(192)
四、依托科教,推动县级市发展的举措·····	(197)
第七章 县级市可持续发展战略研究·····	(202)
一、面向未来,走县级市可持续发展道路·····	(202)
二、县级市面临的资源与环境问题·····	(207)
三、坚持可持续发展的战略举措·····	(212)
四、在发展中创造县级市的生态文明·····	(216)

第八章 县级市精神文明建设的系统研究 ·····	(221)
一、坚持精神文明建设的战略意义 ·····	(221)
二、我国县级市发展与精神文明建设 ·····	(227)
三、县级市精神文明建设的系统设计 ·····	(232)
四、在改革中促进两个文明建设协调发展 ·····	(238)
第九章 县级市民主法制建设系统研究 ·····	(247)
一、县级市民主法制建设的地位和作用 ·····	(247)
二、我国县级市民主法制建设的现状及原因分析 ·····	(252)
三、我国县级市民主法制建设的政策建议 ·····	(258)
四、在实践中推进县级市民主法制建设 ·····	(264)
第十章 河南县级市发展的问题与对策 ·····	(271)
一、河南县级市的布局与发展现状 ·····	(271)
二、当前县级市发展存在的问题与成因 ·····	(278)
三、加快县级市发展的目标与政策导向 ·····	(284)
四、加快县级市经济发展的政策建议 ·····	(287)
五、加快县级市社会发展的政策建议 ·····	(292)
六、加快县级市城市化建设的政策建议 ·····	(299)
后记 ·····	(302)

绪 论

在我国城乡建设中,随着改革发展的步伐加快,推动了县级经济与社会发展进一步出现了新的分化,即以农村、农业、农民为直接管理对象的县级经济相对缩小,而以工业为主导或以工业带动农业为直接管理对象的县级市经济相对扩大。

县级市经济,在我国经济与社会整体发展中占有重要的地位,它在社会主义现代化进程中是城乡建设一体化的发展环节,是实现城乡结合最重要的一种契合形式。加快县级市发展,有助于逐步缩小或消除城乡差别,加快实现城乡结合一体化进程。因此,研究县级市经济与社会发展的规律和发展特征,分析县级市现存的各种矛盾和发展问题,探索县级市的发展道路和发展方向,是中国走向现代化日趋重要的一个方面,其研究成果可填补县级市经济与社会发展系统研究的理论空白,丰富和发展经济社会学和发展社会学的理论,其实践价值可为县级市制定整体的发展规划提供了理论依据,为农村逐步迈向城市化,农业逐步实现工业化,农民逐步走向现代化,提供新的发展思路。

“县级市的发展现状分析与发展道路研究”是我同郭正让、徐玉芬教授共同承担的河南省社科“九五”规划重点课题,选题的创意,在于对县级市发展问题研究在理论上有所突破,在实践中给县级市的发展提供一种可操作性的理论指导,以便推动我国县级市在改革的时代能够持续、快速、健康的发展。依据这种创意,我们联同十几位作者历经两年多的努力,完成了这项科研课题。研究成果可概括为如下几个方面。

一、从城乡对立到城乡协调发展的理论

县级市的发展是与由来已久的城乡关系的状况交织在一起的,这正如马克思指出的“城乡关系的面貌一改变,整个社会面貌也跟着改变。”^①从历史发展进程来看,城乡关系在整个社会发展中占据重要的地位。从今天社会发展来看,相互协调的城乡关系有助于推动县级市的发展,而县级市的发展又会进一步推动城乡一体化进程。因此,考察县级市的发展现状离不开对城乡关系的历史分析和研究。

在社会发展中,伴随着社会生产力的发展,促进了社会分工,而社会分工又进一步推动了生产力的发展。城乡分离就是社会分工的产物。随着社会分工的发展,“城”原来作为政治中心和防卫中心的政治和军事上的意义,便具有了新的经济意义的内涵,即城里的产业构成在社会分工中出现了新的变化,使密集在城里的手工业者成为当时新时代的商人,逐步从生产中分离出来,并成为聚集在城市的一个新的阶级登上历史舞台。

对于这次最富有历史意义的社会分工,由于商人掌握了货币,而成为新的统治者。同时由于社会分工使城市和对立进一步激化,加快了城乡的分离。在城市发展中,由于人口、资本、生产贸易、享乐和需求相对集中,出现了工业资本家和商业资本家。而农村的农副业发展由于缺乏足够的竞争力,而被城市工业所挤跨,或被商业资本家们所控制,通过不平等买卖,进一步加快了两极分化,使大批农民沦为供资本家剥削的“自由劳动者”,造成农村数千年的贫困、落后和愚昧。

历经漫长的落后的农业发展,直到资本占领了农村,即农村和

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,第123页。

农业逐步被资本化,城市和农村才在资本的统治下趋于统一,但这种统一仅仅是相对于以往贫困和愚昧的状况而言的。农村在各方面落后于城市仍然要经历相当长的时期,即便是在目前发达的工业化国家,这种差距亦然存在。

对于城乡对立及其发展,马克思主义认为,这种对立只有在私有制的条件下才能存在,而经过革命斗争使资本主义的生产关系改变之后,城乡对立也随之消失。关于这些认识,由于马克思主义经典作家没有可能亲身经历社会主义阶段,因此关于对社会主义的构想,并不可能完全符合今天社会主义发展的现实。但是马克思主义关于城乡关系基本发展趋势的基本分析仍具有重要的理论价值。在关于消除城乡分离方面,恩格斯指出,“大工业在全国尽可能平衡的分布,是消灭城市和乡村分离的条件”^①,“只有按照统一的总计划协调地安排自己的生产力的那种社会,才能允许工业按照最适合自己的发展和其他生产要素的保持或发展的原则分布于全国。”^②马克思主义经典作家的上述思想,已被今天社会主义发展的实践所证实,并对指导城乡协调发展以及县级市建设都具有重要的理论意义。

在我国城乡协调发展中,新中国成立后,旧中国遗留下来的城乡对立依然存在,广大农村贫困和落后的状态,仍是阻碍城乡协调发展的关键所在。尤其是历史发展形成的城乡二元经济结构和社会结构,在很大程度上制约了城乡发展的契合,成为城乡结合、协调发展的体制障碍。根据建国后的现实国情,我国在城乡关系的发展理论上,仍然是倡导走城乡结合的协调发展道路,早在建国前,在东北工作的张闻天同志根据东北解放区的情况,明确提出新中国的城乡关系“同旧的殖民地城乡关系的根本区别”,并指出,旧的城乡关系是“城乡对立、城市剥夺农村”,而新的城乡关系是城市

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,第336页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷,第335页。

和农村“互相合作的关系”，强调在工作中要注意“工业与农业并重，工业领导农业；工农联盟、工人阶级领导农民”等问题。^① 在党的七届二中全会上，毛泽东同志对城乡关系发展作了进一步论述，指出党的工作重心转移到城市以后，决不可丢掉农村仅顾城市，而是“城乡必须兼顾，必须使城市工作和乡村工作，使工人和农民，使工业和农业，紧密地联系起来。”^② 刘少奇同志在这次会议上，要求全党要把城乡关系作为国家建设中一个新的问题进行研究，要求全党“要有城乡一体的观点，”^③ 上述这些思想，为我国从旧中国的城乡关系转向新中国的城乡关系提供了重要的思想基础。

正是在这些思想指导下，我国从 1949—1957 年在发展城市工业的同时，力图改变农村贫穷落后的面貌，基本上是沿着城乡协调发展的方向发展。这正如毛泽东同志在 1956 年《论十大关系》中指出的，“我们必须更多地处理好国家和农民的关系。”在“兼顾国家和农民的利益”方面，“工农业产品的交换，我们是采取缩小剪刀差、等价交换或近乎等价交换的政策。”^④ 1957 年毛泽东同志在《正确处理人民内部矛盾的问题》中进一步指出，“我们必须兼顾国家利益、集体利益和个人利益。对国家的税收、合作社的积累、农民个人收入这三个方面的关系，必须处理得当，经常注意调节其中的矛盾。”上述这些思想的形成是在总结前苏联发展的经验教训基础上，同时结合我国现实的国情提出来的，因此对当时和我们今天城乡关系协调发展仍具有重要的指导意义。但是，由于从 1958 年到改革开放之前，因这些思想未能在实际发展中得到贯彻，造成在实际发展中出现了波折和与指导思想相反的结果，并给我国的城乡协调发展带来了巨大的损失和负面影响。

① 《张闻天选集》第 389 页。

② 《毛泽东选集》四卷合订本，第 148 页。

③ 《刘少奇选集》下册，第 419 页。

④ 《毛泽东选集》第 5 卷，第 274、380 页。

二、社会主义城乡关系协调发展的曲折道路

新中国成立之后到改革开放之前,我国城乡关系的协调发展既有成功的经验,又有失败的教训。对社会主义城乡关系的实践发展进行历史回顾,可以从反思中去寻求城乡协调发展的新的思路,并在新形式下找到城乡结合的契合点,在实践中推动城乡协调发展。回顾建国后我国城乡关系的发展,大致经历了四个阶段。^①

第一个阶段(1949—1952年),这是我国从旧中国城市剥夺农村的关系,开始向新中国城乡关系转变的重要时期。

新中国城乡关系的转变,是随着政权的性质的转变而转变的。但这种转变又历经艰难。因为旧中国给新中国留下的是一个贫穷落后的中国,在这个基础上去建设工业基础,实现从农业国到工业国的转变,确实费时而艰辛。要建立以公有制占主导地位的新型城乡关系,一方面需要排除帝国主义对我国经济的控制;另一方面工业发展需要没收官僚买卖资本使之为全民所有,农业发展需要对农村实行土地改革,适当提高农副产品的收购价格,整顿市场,建立新型的生产关系。所有这些工作,逐步使旧的城乡关系开始转向社会主义新型的城乡关系的轨道上,确立了新型城乡关系协调发展的方向。

第二个阶段(1953—1957),这是我国从统购统销到农业高级合作化时期,也是新中国城乡关系进一步协调发展时期。

在这个阶段,土改后的我国农业生产在新的社会环境条件下,有了较快的发展,粮食产量 1957 年比 1949 年增加了 72%,但人均占有的粮食量仅为 603 斤。与此同时,一方面个体小农、农民的粮食消费增加,余粮减少;另一方面国家开始大规模工业建设,

^① 参见周尔鏊等主编:《城乡协调发展研究》,江苏人民出版社 1991 年版,第 11—18 页。

城镇人口由 1952 年的 7163 万人增加到 1957 年的 9949 万人,使城镇商品粮消费大增,造成粮食供求矛盾的日趋尖锐。由此引出的人口与粮食问题,这从深层次上反映出低水平的农业生产与大规模的工业建设不相适应。针对这种情况,1953 年国家在全国对粮、棉、油实行统购统销政策。通过政策调整继续缩小了农副产品与工业品价格的剪刀差。当时存在的主要问题是城乡间经济交往渠道单一,尤其是对许多农副产品实行派购以后,使原先已出现的商品经济演变为高度集中的产品经济,迫使农民退出市场。

在这个背景下,1955 年我国农村实现了初级合作化,1956 年实现了高级合作化。在农村普遍开展的互助化运动中,实现了土地公有制,兴修了大量水利工程,开展了宜于集体统一的经营项目,改良了耕作制度,使用了化肥,推广了育种技术,使农业经济有了较大幅度的增长。但由于忽视了家庭经营,在一定程度上挫伤了农民的积极性。

第三个阶段(1958 - 1969),这是我国城乡关系经历较大波折的时期。

在全国实现高级合作化后,对于农业发展落后于工业发展中已经存在的问题缺乏正确的认识,而对这些问题没有搞清和解决的条件下,全国一阵风转入了人民公社化,随后又刮起了“共产风”、“浮夸风”。这些做法违背了广大农民的意愿,背离了商品经济的价值规律,搞乱了所有制关系,从根本上取消了与生产力水平相适应的农户家庭经营。加之后来出现的大炼钢铁和自然灾害,造成 1959 - 1962 年粮食大减产,1962 年全国人均粮食占有量仅为 475.5 斤。

在粮食大幅度减产的同时,城市人口却大量增加,从 1958 年 - 1960 年三年时间在原来基础上增加了 31.4% 的城市人口。结果造成工业和农业、城市和乡村产量比例失调,使国民经济出现较大的波动。为此,1962 年后又进行了三年时间的整顿,使农村生

产关系大体上以三四十户农户组成的生产队为基本核算单位。自留地普遍有了扩大,多种经营有所恢复,集贸市场有所发展。同时提出了农民在农村办工业的问题,工农业产品价格的剪刀差有所减小。但上述有关做法和发展思路还没有展开,就爆发了文化大革命。

第四个阶段(1965-1978),这是我国经济和社会生活发生逆转,城乡经济和社会趋于削弱的一个时期。

这个时期,虽然我国经济在整体上有所发展,但存在的问题也日益突出,使建国后存在的问题连同新的问题都充分暴露出来。农村人口增长过快,加之单一的农村产业结构造成农村人口增长远远高于农村的经济增长速度,使已出现的剩余劳动力滞留农村,围绕有限耕地和单一粮食生产打转转,极大地限制了农业发展,挫伤了农民的积极性。同时由于农民收入水平停滞不前,农民的商品购买力没有提高,在很大程度上影响到市场的繁荣和发展,使我国工业发展也受到极大的限制。

由于上述原因,使城乡消费水平的差距进一步扩大,1965年城乡居民消费水平为2.4:1,扩大到1978年为2.9:1。工农业产品比价,以1950年的价格指数为100,1965年和1978年的农副产品收购价格指数分别为187.9和217.4。1965年和1978年的农村工业品零售价格指数分别为111.9和109.8。按价格比计算,农副产品收购价格略有提高,农村工业品零售价格略有降低,且数量都很小。根据对工农业发展的比较,由于工业劳动生产率在提高,而农业劳动生产率基本没改变,从价值计算分析,农村劳动生产率实际上降低了。

三、改革开放时期我国新型的城乡关系

改革开放以来,我们取得的最大理论成果,是在实践发展的基

础上确立了邓小平理论,而取得的最大的实践成果是在邓小平理论指导下确立了社会主义市场经济体制。而理论与实践的发展,为建立新型的城乡关系、加快城乡发展创造了最好的条件。

我国新型的城乡关系的确立,是在“解放思想、开动脑筋、实事求是”的思想路线指导下,从我国的实际国情出发,在总结建国后城乡关系经验教训基础上,逐步在改革实践中确立和发展起来的。这种新型的城乡关系,其一是在市场经济体制下,恢复和发展了城乡之间的商品交换,加快了城乡之间的经济和社会交往,沟通了城乡关系,其二依据国家产业结构调整 and 增长方式的转变,进一步调整了农村生产关系,使之与生产力发展水平相适应,加快农业经济发展;其三,从农村经济和社会发展的实际出发,深化农村社会分工,鼓励农民从事第二、第三产业,加快农村乡镇企业发展;其四,从城乡一体化的发展思想出发,打破条块分割的旧体制,开放城市,消除城乡之间的壁垒,扩大了城乡之间的沟通与交往;其五,城乡关系日趋协调,进一步加快了农村城市化进程,推动了县级市的发展。在上述几个方面的基础上,终于确立了我国走向未来的城乡结合、协调发展的道路。

当然,这条城乡一体化发展道路的确立,也历经了改革时代的风风雨雨,有痛苦的反思,也有成功的喜悦,有发展的挑战,也有改革的艰难。其中最重要的是有了一个正确理论的指导,这就是邓小平理论。

早在改革初期,小平同志就指出,“从中国的实际出发,中国有百分之八十的人住在农村,中国的稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮,没有农村这一稳定的基础是不行的,所以,我们首先要解决农村问题,在农村实行搞活经济和开放政策,调动百分之八十的人口的积极性。我们是在 1978 年底

制定这个方针的,几年功夫就见效了。”^①依据这一思想,中国的经济改革首先从农村开始,这就是我们现实的国情,它既是社会稳定的大局需要,也是从根本上解决城乡关系中工农业比例失调的关键问题。农村改革的目的,在于搞活农村经济,逐步改变农村落后愚昧的状况,使80%的农民逐步走向富裕,进而迈向小康的发展道路。农民富裕起来,才能为逐步缩小城乡差别创造条件。

农村改革的顺利启动,首先得利于在改革中找到了一条发挥农村集体经济优越性,又发挥农民个人积极性的发展之路。这就是在农村实行了在土地公有制基础的家庭经营为主的联产承包责任制。这一重大改革举措,使以往受压制的家庭经济迅速活跃起来。农民在承包耕地经营农业之外,还可以从事副业等其他生产活动,以增加家庭收入。农民有了利用多余劳力自主权,可以调动他们的积极性,主动把剩余劳力转化为生产力,加快农业经济的发展。同时,围绕家庭承包积极开展社会化服务,实行双层经营,使集体经济也得到了不断巩固和壮大。

农村联产承包责任制的改革成功,推动了农村改革的进一步发展,并在社会分工中带动了农村产业结构的变化,其中最令世人瞩目的是乡镇企业异军突起,给当代中国农村经济和工农业的协调发展注入新的发展活力。据统计,1986年乡镇企业总产值已超出了农业总产值,1989年在乡镇企业做工的农村劳动力达9200万人,占农村社会劳动力总数的20%以上。我国乡镇企业的发展,加快了传统农业向现代化农业的转化。乡镇企业的崛起,源于农民的迫切需要,但最重要的是得益于改革开放的大环境,以及由此架起的城乡交流之桥,因为农民办企业需要的术、管理和经验,在传统农业中得不到,必须从工商业城市中引进。没有城乡之间的交往与沟通,就不可能引进,也谈不上发展。所以,加快乡镇企

① 邓小平:《建设有中国特色的社会主义》(增订本),第54~55页。