

市长研究班讲稿

关于城市政府管理 经济的若干问题

林 丕

市长研究班办公室印

一九八五年二月六日

关于城市政府管理经济的若干问题

中共北京市委党校国民经济教研室副教授 林 丕

一九八五年二月一日

〔按：这份材料，是我校国民经济教研室正在编写的《城市管理学原理》一书的第四章，原题是“城市经济活动的管理和调节”。全书共十章，约二十余万字，由几个同志分工写作，迄今尚未写完。应市长研究班办公室同志之约，先将这一章的稿件作为讨论稿印发，供第三期市长研究班各位同志研究参考，并希望提出宝贵的意见。——中共北京市委党校国民经济教研室〕

本章的主要内容，是讨论社会主义国家的城市政府，怎样正确发挥政府机构管理经济的职能，对城市的经济活动进行科学有效的宏观管理和调节。同时，对城市党组织怎样正确发挥自己在社会主义经济建设中的作用，也将进行概括的讨论。这些，都是社会主义城市管理学需要研究的问题。对于城市企业的经营管理问题，本章中将会有所涉及，但不进行专门的讨论，因为那是企业经营管理学研究的对象，而不属于城市管理学的范围。

第一节 正确区分政府机构和企业的不同性质和职能

要正确发挥城市政府管理经济的职能，首先需要明确认识政府机构和企业的不同性质，以及它们在社会主义经济建设中的不同职能和作用，严格分清它们的职责。多年的实践经验证明，这是做好城市经济管理工作的一个重要前提。

一、政企职责不分的历史教训

我国过去的城市经济管理工作，取得了不少成功的经验，也有一些失误的教训。主要教训之一，是在管理体制上没有科学地分清政府机构和企业的不同职责，发生了政企不分、以政代企的严重弊端。这种弊端的长期存在和持续发展，产生了多方面的消极后果。概括起来，主要有以下三个方面：

第一，损害了企业的微观经济管理。在政企职责不分的管理体制下，政府机构超越了自身的经济管理职能，包揽了许多不应由政府管的事情，对企业的经营管理越俎代庖，把企业变成行政机关的附属物，剥夺了企业应有的自主权，压抑了企业的积极性、主动性、创造性，使企业失去了应有的活力。从而，降低了企业的经营效果，阻碍了国民经济的正常发展。

第二，削弱了国家的宏观经济管理。政府机构由于忙于包办企业的经营管理事务，对政府机构本身所应承担的宏观经济管理任务，反而无暇顾及，或有所放松、疏于研究，有些该做的工作没有去做，有些工作相当薄弱，未能对国民经济进行科学有效的宏观控制和调节，降低了国民经济管理的效能，造成了一些不应有的损失。

第三，冲击了正常的城市管理。城市政府由于把很大一部分精力、甚至主要精力用于包办企业的具体生产事务和经营管理业务，陷入了某种不能自拔的状态，出现了所谓“市长管生产，无暇管市政”的不正常局面，打乱了城市管理工作的正常秩序，严重地削弱了城市政府对整个城市社会生活的总体管理。多年来，我国许多城市中出现了各项市政管理工作严重落后，一些迫切需要解决的城市基础设施、公用设施和住宅的建设问题，城市服务和城市环境问题，城市人民物质生活和精神生活等方面的问题，长期得不到认真解决，乃至发生一定程度的紊乱，与此有很大关系。

以上事实充分说明，政企职责不分的管理体制，是一种不科学、不合理的管理体制，不论对社会主义的经济建设或城市建设，都是很不利。

政企不分弊端的产生，原因是多方面的、错综复杂的。有国内的原因，也有国际的影响。我国并不是发生政企不分弊端的唯一的社会主义国家，更不是这种不科学、不合理的管理体制的发明者。我国的教训在于，在某种特定的历史条件下，从外国引进了这种不科学、不合理的管理体制，却在一个较长时期内，把它误认为不可更改的“正统”模式。虽然在实践中已经陆续发现了它的一些弊病和消极作用，却没有及时进行深刻的研究和再认识，没有尽早谋求根本的改革，而是一直加以坚持，因袭沿用，在某些方面还加以强化和恶性发展，致使这种弊端得以在我国延续多年。久而久之，形成了一种相当顽强的习惯势力和僵化格局，增加了改革的困难和阻力。这种局面，直到党的十一届三中全会才开始转变。几年来，在党的马克思主义的实事求是的思想路线指引下，改革的实践和试验有了很大发展，多年的积弊

正在被逐步打破。党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》，明确提出了政企职责分开的原则，作出了一系列的正确规定，是在社会主义经济管理和城市管理上的一次重大拨乱反正，也是理论上、实践上的一个重大突破。

二、政府机构和企业的不同性质和职能

政企不分弊端的错误实质，是对社会主义国家政权的经济职能发生了误解，严重地混淆了政府机构和企业这两种组织的不同性质和职能。为了有效地克服此种弊端，需要从理论上对这个问题进行必要的分析。

政府机构和企业是两种不同性质的组织，这本来是马克思主义的基本常识。前者是国家机器的一部分，属于社会上层建筑的范畴；后者是一种经济组织，属于社会经济基础的范畴。二者是绝不能合而为一的。

任何国家政权都有一定的经济管理职能，都要在政府中设置一定的经济管理机关。这种情况，古今中外皆然。社会主义国家由于实现了生产资料公有制，国家政权负有领导和组织有计划的社会主义经济建设的任务，它的经济管理职能就比历史上其他任何国家政权的经济管理职能都更多些、更大些，但也不是无限度的。国家政权是上层建筑的一部分，它在社会主义经济建设中的职能，从本质上说，不过是上层建筑对社会经济生活反作用的一种表现形式或一个组成部分。这是一个客观的质的规定性，是不能任凭人们的主观意志随意加以夸大和改变的。它的经济管理工作的基本内容，是运用国家权力干预社会经济活动。说得具体些，是运用属于社会主义国家权力范围内的各种手段，包括国家计划、经济法制、经济政策、行政管理和国家掌握的

各种经济杠杆，对国民经济进行宏观控制和调节，指导和促进整个国民经济沿着社会主义轨道向前发展。社会主义国家的政府机构，如果任意扩大自己的经济管理工作的活动范围，超越上述质的规定性，去直接指挥企业的购产销、人财物等具体经营管理活动，那就混淆了上层建筑与经济基础的原则界限，事情就会走向反面，产生有害的后果，受到客观规律的惩罚。

企业是一种经济组织，它的质的规定性与政府机构完全不同。企业是现代社会中从事经济活动的赢利性的经济组织。社会主义企业是自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者、经营者，是独立的经济实体（集体企业）或相对独立的经济实体（国营企业）。国营企业的“国营”只是一个所有权的概念，表明它的生产资料所有制是全民所有制；在社会主义的现阶段表现为社会主义国家所有制。“国营”这个概念，绝不意味着可以把国营企业混同于国家行政机关，把它变成国家行政机关的一部分或附属物。如果那样认识，就会模糊或否定了国营企业是相对独立的经济实体，是自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者、经营者这样一个基本性质，根本违反了企业的质的规定性。这在理论上是错误的，在实践中是有害的。此其一。其二，根据马克思主义的理论和社会主义的实践，所有权同经营权是可以适当分开的，生产资料的全民所有并不意味着要由国家机构去直接经营管理企业。大量的实践经验有力地证明，由国家机构直接经营管理企业，不可避免地会产生严重的主观主义和官僚主义，压抑企业的生机和活力，滋长“官工”、“官商”等流弊，不符合社会主义商品经济发展的客观要求。这对社会主义全民所有制经济的发展是没有好处的。其三，按照马克思主义揭示的社会发展规律，未来社会的发展，国家将

会消亡。然而，国营企业并不会随着国家的消亡而消亡，它会转化为共产主义的全民所有制经济组织。这就更加说明，全民所有制的企业是绝不能与国家行政机关合而为一的。

社会主义企业是社会主义国民经济体系中的细胞，是社会再生产总过程各项经济活动（生产、流通、分配、消费及相应的劳务活动）的直接承担者。它们在社会主义经济建设中的基本职能，是向社会提供各种符合社会需求的有效产品和有效劳务，满足人民群众日益增长的物质文化需要。企业要成功地履行自己的经济职能，必须具有适应复杂多变的社会需求和市场供求的“应变能力”，要有自我改造和自我发展的能力，也就是要有自主经营的活力。企业怎样才能具有有这种活力呢？实践证明，一个不可缺少的前提条件是：企业必须拥有必要的经营管理自主权和相应的经济利益。如果没有这种自主权和经济利益，企业的活力就无从产生。政企不分的管理体制之所以不科学，其主要弊病之一就在于政府机构不适当地运用了国家权力和超经济强制手段，侵犯或剥夺了企业应有的自主权和经济利益，使企业只有消极地奉命行事的义务，而没有积极开展正常经营活动的权力和利益，既没有自我改造、自我发展的权力和利益，也没有灵活地发展社会主义商品生产、驰骋于社会主义市场的“应变能力”和积极性，从而在很大程度上使企业失去了应有的活力。

企业有了必要的经营管理自主权和相应的经济利益之后，是不是就一定能够正确展现自己的活力，正确发挥自己的经济职能呢？不一定，问题并不那么简单。企业活力的正确实现和发展，还取决于其他一些必要条件，例如企业自身素质的改善和经营管理水平的提高，国家对整个国民经济发展的正确指导、控制和调节，等等。客观事实表

明，企业的经营自主权和活力，可能向两个不同的方向发展：或者向有利于整个社会主义国民经济的方向发展，这样的企业是社会主义国民经济体系中的有效细胞；或者向不利于甚至有害于整个社会主义国民经济的方向发展，那样的企业就是社会主义国民经济体系中的无效细胞，甚至蜕变为有害细胞。社会主义国家政府管理经济的重要职责之一，就是要运用国家手中掌握的各种法律的、经济的、行政的和教育的手段，对各类企业的经济活动进行科学的计划指导、宏观控制和有效调节，促使企业向正确的方向发展，成为能够向社会提供日益丰富的有效产品、有效劳务的有效细胞；防止和纠正企业向错误的方向盲目发展，变成从事无效劳动、生产无效产品、提供无效劳务的无效细胞；制裁各种非法的经营活动，惩处非法利益的获得者，及时取缔那些有害的细胞。这才是国家政府机构应尽的职责和应务的“正业”。

社会主义国家的经济管理，是一个复杂庞大的完整体系。它大致包括国家政权对国民经济的宏观经济管理（城市政府的经济管理属于宏观经济管理的一部分）和各类企业的微观经济管理两样两个基本部分。这两个部分都是不可缺少的。二者的管理范围、性质和职能互不相同，但又彼此有机地密切联系着。二者之间的关系，是一种纵横交错的互相制约的对立统一关系。二者的职责必须明确地、严格地分开，不能互相混淆和取代；但又需要妥善地处理好二者的对立统一关系，使之形成一个相互促进的合力，避免发生彼此作用力的相互抵消。只有这样，才能形成一个协调运转的社会主义经济管理体系，赢得社会主义国民经济的繁荣。实行政企职责分开的管理体制，绝不意味着可以取消或削弱政府机构管理经济的职能，而是要正确发挥政府

机构管理经济的职能。这是不应引起误会的。

以上，我们从理论上粗略地分析了政府机构和企业的不同性质和职能，以及它们的相互关系。那么，社会主义国家政府机构、城市政府机构的经济管理职能应怎样具体确定呢？它们的主要职责应包括哪些项目呢？党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》）在总结多年实践经验的基础上，已作出了明确的规定。

《决定》指出：“根据多年来的实践经验，政府机构管理经济的主要职能应该是：制订经济和社会发展的战略、计划、方针和政策；制订资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和传布经济信息，掌握和运用经济调节手段；制订并监督执行经济法规；按规定的范围任免干部；管理对外经济技术交流和合作，等等。”①《决定》指出，这八条职能是“需要各级政府付出极大努力来履行”的。就是说，这是各级政府、也包括各个城市政府的共同的经济管理职能。当然，各级政府的管理范围、权力和层次并不相同。

《决定》还指出：“城市政府应该集中力量做好城市的规划、建设和管理，加强各种公用设施的建设，进行环境的综合整治，指导和促进企业的专业化协作、改组联合、技术改造和经营管理现代化，指导和促进物资和商品的合理流通，搞好文教、卫生、社会福利事业和各项服务事业，促进精神文明的建设和创造良好的社会风气，搞好社会治安。同时，城市政府还应该根据国民经济发展的总体要求和当地的

①《中共中央关于经济体制改革的决定》单行本，第23～24页。

条件，做好中长期的经济和社会发展规划。”①《决定》的这个条款，对城市政府的主要职责，作了明确的、比较全面的规定。其中，既包括了“市政管理”、即狭义城市管理的内容，也包括了广义城市管理的内容，把城市政府的经济管理工作，摆在了城市总体管理中的恰当位置上。认真执行《决定》的这些规定，将有助于克服过去城市管理工作中存在的某些片面性，全面地改善社会主义的城市管理，促进物质文明、精神文明的协调发展和城市各种功能的正常发挥。

第二节 城市政府管理经济的若干问题

《决定》已为正确发挥城市政府管理经济的职能，对城市的经济活动进行恰当的管理和调节，指明了前进的方向，作出了原则的规定。今后的问题，是在《决定》精神指引下，进一步探索具体实现《决定》要求的科学形式和有效途径。这是一个比较复杂的问题，许多城市正在积极探索前进之中。本节拟就其中的若干重要问题，作一些初步的讨论和研究。

一、城市政府管理经济的基本要求

城市政府的经济管理，是国家宏观经济管理的一部分，是国民经济管理的中间层次。它既不同于企业的经营管理，也与中央政府的经济管理有一定区别。

城市政府的经济管理与企业的经营管理，是两种性质不同、职能各异的经济管理。这个问题，前面已讨论过了。过去我国城市政府的经济管理，把工作重点放在直接经营管理企业上，以主要精力去包揽

①《中共中央关于经济体制改革的决定》单行本，第24~25页。

企业的具体经营管理事务，是不符合城市政府管理经济的基本要求的。今后需要有一个根本的转变，有所不为而后有所为。

城市政府的经济管理与中央政府的经济管理，既有同一性，又有差别性。同一性在于，二者都是运用国家权力和国家掌握的调节手段，对国民经济体系进行宏观控制、指导和调节，其性质都属于上层建筑对社会经济生活的反作用。差别性在于：第一，中央政府的经济管理是对全国国民经济体系的控制、指导和调节，城市政府的经济管理只是对一个局部地区的国民经济体系的控制、指导和调节，二者的管理范围和权力有很大差别。第二，二者的决策要求也不完全相同。中央政府的经济管理决策，是以全国的基本国情为依据，以维护全国人民的共同利益为出发点和归宿，是一种共性的决策。当然，其中也包括了对各个地区经济发展的分类指导和对各个地区局部利益的承认、保护和照顾。城市政府的经济管理决策，则是一种共性与个性相结合的决策。城市政府的经济管理工作，必须服从中央政府的统一决策，服从中央政府对整个国民经济发展的统一规划、部署、方针和政策，服从国家的宪法和法律，维护全国人民的共同利益；同时，又要因地制宜，从本地的实际情况和具体“市情”出发，做出既符合全国的总体要求、总体利益，又符合本市的实际需要、实际可能和正当局部利益的决策。尤其重要的是，城市政府要善于把全国的国民经济发展计划与本市的城市建设规划正确地衔接起来，协调起来，使本市的经济发展与本市的城市性质相适合，以利于实现城市结构的合理化和城市功能的最优显示，避免城市经济盲目地畸形发展，与城市功能、城市承载能力（主要是土地、水源和各项基础设施的承载能力）相冲

突。这是城市政府的经济管理工作中的一个显著特点。

基于以上的认识，城市政府管理经济的基本要求似应是：正确发挥城市政府机构管理经济的职能，对城市的各种经济活动，进行科学有效的宏观控制、指导和调节，促进城市经济沿着社会主义的轨道，朝着符合国家、人民利益的方向，按照适合城市性质、有利于实现城市结构合理化和城市功能正常发挥的格局，向前健康发展。

这里所说的“城市的各种经济活动”，不仅是指国营企业的经济活动，而是指城市和城市所辖农村中的各类企业、各种经济组织和个体经营者的经济活动。它们都是城市政府管理经济的工作对象。城市政府对它们都要进行必要的管理，但不是越俎代庖、任意干涉那样的“管理”，而是按照《决定》所规定的政府机构管理经济的职能，对它们的经济活动进行恰当的控制、指导、监督、调节和服务，促使它们的经济活动向正确方向发展。

这里所说的“符合国家、人民利益”，是指既要符合国家、人民的当前利益，也要符合国家、人民的长远利益，要力求实现宏观和微观的经济效益、社会效益、环境效益的统一；要全面兼顾国家（中央和地方）、集体（企业和其他经济组织）、劳动者个人和广大消费者之间的利益关系，使社会主义的物质利益原则得到和谐实现，使人民群众日益增长的物质文化需要得到较好的满足。

这里所说的“城市结构”和“城市功能”，不仅是指城市的经济结构和经济功能，而是指城市的总体结构（包括经济、文化、政治、人口、环境等结构）和城市的多种功能。城市经济的发展，一定要有利于全面改善城市的总体结构，使城市的多种功能、特别是体现城市

性质的主要功能得以正常发挥。例如首都经济的发展，就一定要有利于充分发挥首都作为全国政治、文化中心的主要功能，一定要符合中央书记处关于首都建设方针四项指示的要求，绝不能把首都办成一个重工业基地型的城市。

要实现上述的基本要求，是很不容易的，需要城市政府付出极大的努力。在实行政企职责分开的管理体制，政府机构不再直接经营管理企业之后，城市政府在经济管理方面绝不是“无事可做”，而是有许多过去没有做或没有做好的宏观经济管理工作需要去做，有许多“正业”等待着城市政府去开拓。

二、城市政府管理经济的工作重点

为了实现上述的基本要求，城市政府的经济管理工作，似应把工作重点放在以下四个方面：

（一）对微观经济活动的必要指导、监督、调节和服务

其主要内容大致有以下几项：第一，加强社会主义的经济法制，维护社会主义的经济秩序。监督各类商品生产者、经营者（包括各类企业、经济组织和个体经营者，下同）遵守国家的宪法和法律，执行国家的方针政策。保护它们的合法经营和合法权益，取缔非法的经营，制裁非法利益的获得者，打击各种经济犯罪活动。第二，主要运用经济政策、经济杠杆、经济信息手段，辅以其他调节手段，指导各类商品生产者、经营者从事有效经营，向着符合社会需要和国家计划要求的方向发展，向社会提供有效产品和有效劳务，成为国民经济的有效细胞，遏制它们逆此方向盲目发展，变成从事无效劳动的无效细胞。第三，正确指导和保护社会主义竞争，引导和促进各类企业实行

专业化协作，在自愿互利的基础上进行改组联合，积极进行技术改造，改善经营管理，发展市内外的横向经济联系，提高综合的社会经济效益；对在竞争中被淘汰的落后企业、“破产企业”，按国家法律规定进行妥善处理。第四，在城市政府法定的职权范围内，调节和仲裁各方面的利益关系。力求把各方面的经济利益关系理顺，特别是把价格体系和国民收入分配、再分配关系理顺，使各类商品生产者、经营者的积极性得到正常发挥，而国家和广大消费者的利益又得到切实保障。第五，指导和推动社会主义的企业及其他经济组织，实行不同形式的民主管理，真正确立广大职工的主人翁地位。这对社会主义的经济管理来说，是个重大的方向问题。第六，为微观经济的正常发展创造必要的条件，提供良好的服务。主要是指搞好城市的各种基础设施和公用设施建设，办好各项公共服务事业，及时发布指导性的经济信息，推广体现国家技术、经济政策的先进适用技术和管理经验，培训企业的领导干部，等等。城市政府的这种服务工作，与各类商品生产者、经营者向用户提供的技术服务、生产服务、经济咨询服务等劳务，是两种性质不同的服务，不应混为一谈。第七，加强经济领域的思想政治工作，处理好社会主义精神文明建设和物质文明建设的相互关系，促进两个文明的全面发展。

（二）对城市经济结构的合理调节

正确调节经济结构，是宏观经济管理的一项基本任务。建国以来，我国国民经济的发展，已几次出现了比例关系严重失调、经济结构畸形发展的问题，被迫进行了两次大规模的集中调整，付出了相当高昂的代价，至今有些重大问题还没有完全解决。鉴于这种历史教训，今后政府机构的经济管理工作，似应在调节经济结构方面多下一

些功夫。城市政府要加强对本市经济结构（包括本市所辖农村经济结构，下同）的调查研究，密切注视其发展动态，发现问题及时采取有效措施加以解决，把经常性的“廉价调节”工作做好，以避免在问题成堆之后，再被迫进行大规模的“高价调整”。

关于城市经济结构的主要内容和实现城市经济结构合理化的基本要求，本书第二章已作过讨论。这里需要补充说明的是，城市政府在研究和调节本市经济结构的实际工作中，需要着重注意以下几个问题：第一，要把本市的经济结构与全国的经济结构有机地联系起来，通过与全国城乡建立广泛的、合理的横向经济联系，以求实现三个“循环圈”的平衡：物质资料的生产、交换、分配、消费的平衡，物的生产与人的生产的平衡，社会生产系统与自然生态系统的平衡。就是说，要在经济开放中求平衡，而不能在闭关自守中求平衡。单个城市建立闭关自守、门户森严的“庄园式”经济结构，是不可取的；已经形成这种作茧自缚的落后结构的，要尽快加以改造和摒弃。第二，要使本市的经济结构与本市的城市性质相适合。要按照城市性质的客观要求，分别扶植、鼓励一些行业、企业的发展，限制、禁止另一些行业、企业的发展和兴办，不能对什么生产项目都开放绿灯。1958年我国曾出现过“使全国的大中城市都成为工业城市”的口号，实践证明是不科学、不妥当的，产生了不少消极后果，不能再那样干了。哪些城市应多办工业，哪些城市应少办工业，以及办什么工业，要根据不同城市的性质分别确定，要以是否有利于发挥城市的主要功能为准则，不能千篇一律。第三，要从本市的“市情”出发，全面估量本市的经济、文化、人力、自然资源等条件，按照扬长避短的原则，积极扶植、建立和发展本市的优势产业（不一定是工业），逐步限

制、改造或淘汰劣势产业，使本市的经济结构适应全国社会主义商品经济发展和经济合理布局的客观需要。第四，要按照方便城市人民物质文化生活，有利于城市各项经济、文化、政治、对外交流活动正常运转的原则，合理调整本市的产业结构、投资结构、就业结构和建设布局。目前我国多数城市的商业、服务业发展不足，各项公共生活服务设施和住宅短缺，建设布局不合理的现状，亟需用较大力量加以改变。

（三）对城市生产力发展规模的有效控制

这是城市管理的一项极为重要的任务。中外城市管理的经验教训都证明，对任何城市的生产力发展规模（包括生产性基本建设规模，下同），都必须按照该城市的具体条件，进行合理的、有效的控制。此着不慎，一旦失去控制，轻则会造成长期的被动和混乱；重则会产生灾难性的后果，危及城市的生存，例如引起水源危机、陆地沉降、生存环境严重恶化等等。这样的事情，国内外并不乏先例。因此城市政府在进行宏观经济管理时，一定要着力抓好这个环节。

本书第三章在讨论城市规划问题时谈过，城市总体规模的发展，有两个限度：一是“相对限度”，即城市规模不能超过城市现有各种基础设施的承载能力，超过了就要发生混乱；二是“绝对限度”，即城市规模绝不能超过当地自然力（主要是土地、水源，包括引进水源）的承载能力，超过这个“负荷极限”，就会产生灾难性后果，受到自然规律的严厉惩罚。这两个限度的关系，是前者服从后者。城市的生产力发展规模，是城市总体规模的一个重要组成部分；对许多城市来说，是城市总体规模的主要组成部分。因此，它也必须服从上述两个客观限度。而且，它的发展限度还应当比城市总体规模的发展限

度更小些。因为城市还必须拿出相当一部分承载能力，去承载物质生产领域以外的其他活动，例如城市的政治、文化活动和居民的消费活动等等，不能把全部承载能力都用于承载物质生产活动。

根据以上分析，城市政府在控制城市的生产力发展规模、特别是工业生产和工业基本建设规模时，似应掌握以下几个要点：第一，必须把本市的生产力发展规模，严格控制在本市的土地、水源（包括引进水源）等自然力的负荷极限之内。这一条需要采取最严厉的措施、包括法律措施，管严、管死，绝不能突破。已经突破的，应采取果断措施加以解决，包括对部分生产项目实行限产、关停、外迁，对某些企业限期进行节水等技术改造，勒令某些基建项目下马，等等；不能优柔寡断，迁就眼前利益，用超采地下水等类掠夺性开发的办法，在恶性循环中苟且度日，以致招来更大的祸害。第二，要把本市的生产力发展规模，控制在本市现有基础设施承载能力所允许的范围内。这一条比较有弹性，可以通过对基础设施进行扩建和更新改造，也可以通过对生产、基建项目进行调整和技术改造，求得缓解。但绝不能听任生产、基建项目与城市基础设施负荷能力不平衡的比例失调状态长期拖延下去，造成巨大的损失和浪费。第三，要合理调整市区与郊区、城市与农村的生产布局，把拥挤在市区狭窄空间之中的某些工业生产项目，逐步扩散到郊区和其他农村中去，以减轻市区土地、水源和基础设施的沉重负担，改善城市的环境，并有利于促进、带动农村的经济发展和技术进步。但绝不能以邻为壑，转嫁公害，要以不超过农村的承载能力，不破坏农村的生态平衡为限度。第四，要把本市的生产力发展规模，控制在与城市性质相协调的限度内。就是说，要按照不同城市的性质，确定不同的生产力发展规模和生产结构。这个问