

· 天津市“八五”社会科学规划课题成果 ·

天津市、郊经济发展 一体化研究

A STUDY ON THE UNIFIED DEVELOPMENT
OF TIANJIN'S URBAN AND SUBURBAN ECONOMIES

包永江 编著

天津人民出版社



课题组长 包永江 研究员

中国城郊经济研究会会长

天津社会科学院城郊发展研究所所长

天津师范大学客座教授、城郊经济硕士生导师

中国民主建国会中央委员兼天津市委员会常委

中国人民政治协商会议天津市委员会委员

国务院颁布享受政府特殊津贴科学家

美国国际城郊与区域研究院高级研究员

美国巴尔的摩市荣誉公民

序

《天津市、郊经济发展一体化研究》一书出版了,这是天津市“八五”哲学社会科学规划课题的重要成果,也是作者在城郊学科建设中一个重要的阶段性成果。这本书正如作者在自序中所述,凝结着作者对天津城郊经济发展的一片爱心和期望。应作者邀请,我们欣然为本书作序。

50年代作者就读于南开大学经济系,为其今日开拓城郊学科建设奠定了较扎实的理论功底。以后在天津城郊农村、农场、区、公社、干校度过坎坷的二十余年,亲身参与了城郊经济发展的实践,既积累了丰富的经验,目睹了发展中的种种矛盾和问题,与城郊农村的父老乡亲结下深厚的感情,又为作者今日的研究提供了丰富的营养和推动力,为开拓理论与实际的结合提供了客观的条件。这种经历使我们易于了解作者一旦回归社会科学研究队伍后,为什么会孜孜不倦地致力于城郊经济这个新领域的开拓,千方百计地追求经济研究为中央和地方决策服务,这是时代的呼唤与个人努力的结晶。

党的实事求是方针和改革开放政策把作者召回研究岗位的同时,也激发了作者的报国热情和对城郊研究的开拓精神。作者首篇调研报告《怎样解决天津市民鲜蛋供应问题》及继而发表的《运用农业生态经济学调整天津农业经济结构》,引起当时市委、市政府领导同志的重视和全国农业经济理论界的关注。主要建议经过市委、市政府领导慎重审议而进入决策议程,通过发展专业养鸡户,天津市在三大直辖市中较早地实现鲜蛋供应自给。作者1981年的《论大城市城郊经济结构调整》一文,在全国农业结构调整研讨会

上引起了重视。会后中国社会科学院和中共中央书记处农村政策研究室相继以城郊为课题立项,聘请作者负责组织全国部分大城市党政部门和研究部门开展协作研究,为作者的决策咨询研究生涯提供了广阔天地。十几年来,作者在城郊研究领域内努力耕耘,在城郊型农业、乡镇企业、小城镇建设、城乡关系、流通体制改革、生态经济等方面有所建树,多项成果被中央和地方决策吸收,被光荣地聘为农业部畜牧经济顾问,数次出国参加国际研讨会,并获得美国巴尔的摩市荣誉市民称号,多次获得市级奖励。当时我们曾给作者以应有的支持、鼓励,作者的研究成果有助于天津市领导的决策。本书所提到的城乡一体化方针,就是作者1985年向市委递交的研究报告,由当时市委书记倪志福同志在市农村工作会议上宣布实施的。1989年,中共中央政治局委员、市委书记李瑞环同志的《发展城郊型经济、建立现代化鲜活副食品供给体系》报告也吸收和采纳了作者关于城郊的若干理论观点和决策建议。目前,关于城郊一体化研究已获得中央和地方的认可,国务院姜春云副总理1995年在津视察时专门强调了要发展城郊经济的重要性,作者已成为城郊经济学科的带头人。

当前,天津市经济发展已进入一个新的重要时期。天津的城市发展目标已定,那就是要把天津市建成北方商贸金融中心、先进科学技术的综合工业基地、国际性港口大都市。实现这个目标,需要全市18个区县全体城乡人民的共同奋斗,也正如作者在本书中所述,需要实现城市和城郊经济发展一体化。作者研究的特色在于摆脱了二元经济的思想束缚,不是单纯从农业而是从区域经济出发,从天津市总体发展出发来探索城郊的经济发展,并且提出系统的理论构思和建议。它的可贵之处还在于,作者在经费不甚宽裕的条件下,将其研究、咨询所得,用来出版本书,以献给第一线的城郊经济工作者。我们建议大家在工作之余认真读一读本书,相信会有所启迪。希望作者在今后继续致力于天津城郊经济研究,不断用新的

成果给实践者以启迪,也希望广大城郊的专家学者和广大研究工作者为城郊经济发展提出更多的真知灼见。

吴振 刘国峰

1996年5月

目 录

自序.....	1
第一章 天津市、郊经济发展一体化的理论研究	5
第二章 天津市、郊经济发展一体化的战略研究.....	46
第三章 天津城郊型农业经济发展的研究	87
第四章 天津市、郊工业经济发展一体化研究	124
第五章 天津市、郊统一市场体系建设研究	151
第六章 天津市、郊对外开放一体化研究	177
第七章 天津市、郊科技进步一体化研究	206
第八章 天津市、郊城镇体系建设一体化研究	243
第九章 天津城郊集体经济产权制度改革研究.....	265
第十章 天津市、郊一体化宏观调控体系建设研究	286
附 录 天穆镇、白庙村股份合作制企业试点调研报告	308
编后记.....	317

自序

我于1952年负笈北上就读于南开大学经济系，当时只是一个未满18岁的青年学生。弹指四十四个春秋，现已年逾花甲。天津可以算得上是我的第二故乡。

1957年后我被下放到近郊农村去“脱胎换骨”，在坎坷的二十余载里，我努力去做好各项对我这个年青学子来说是十分生疏的工作，从参加各种农业劳动，到后来在人民公社里从事蔬菜、畜牧、水产、科技、乡镇企业等行政管理工作。还养过蚯蚓，在区政府做过民政、劳动等部门工作，真是五花八门。在饱尝甜酸苦辣中，我开始爱上了天津的城郊，爱上了城郊千千万万憨厚、朴实、勤劳的农民。这又是一座大学，农民默默无闻地劳动与贡献，城郊起伏式地发展，都是活生生的教材。感谢母校给了我较全面深厚的理论功底，使我能够在大千世界的众多现象中去探索经济发展的规律及那些逆规律现象的成因：为什么在城郊这片富饶的土地上有那么多事没人干，而又有那么多人没事干；为什么有些上面认定的“好事”到老百姓中却不受欢迎，而老百姓认可的“好事”却又要“批判批判”；为什么“规律”与“纪律”总是经常出现顶牛，不是尊重了规律而冒犯了纪律，就是服从了纪律又违反了规律，等等。我是带着满脑子的问题在党的十一届三中全会后重新进入科研大门的。客观存在的矛盾和问题是促使我重返研究行列的起因，老百姓的希望则是十几年来一直鞭策我不肯松弛的动力。

科学研究无坦途。社会科学研究尤其是经济研究的最大意义莫过于将研究成果付诸实践，为决策者所采纳。要做到这一点，研究工作必须贴近社会实际并能在新生事物萌芽之初就能把握它，

研究它，为它呐喊，指出它的发展趋势。但是，在旧体制中，一切都固化着，新生事物往往在初生之际不仅没有它的社会地位，甚至还会遭到非议和排挤。十几年来，我从研究专业户、城郊农业方针和城乡关系，到研究乡镇企业，几乎没有一项是一帆风顺的，常遭到一些非议，甚至还受到“离经叛道”之责备。每当研究工作遇到阻力时，我总是用“城郊的发展需要我这样的研究”作为内在的支撑力，坚持到底。同时，还要感谢当时的中共中央书记处农村政策研究室，在这些年中给了我很多帮助，既为我提供了研究条件，又提供了宽松的研究环境，使我能够为中央和地方政府决策提供一些建议，作出自己应有的贡献。

我自重返科研岗位以来，在完成各级政府的决策咨询研究任务的同时，在城郊发展研究和学科建设方面也陆续出版了几本专著。展望未来的15年发展，我认为，各地城郊在实现中央五中全会提出的“两个转变”任务中，至关重要的一项是变革几十年来形成的城乡分隔二元经济模式，冲破老体制下形成的城乡壁垒。从当前我国经济发展的态势来分析，可以说，无论是城市还是城郊，从来没有像现在这样迫切需要这种变革，实现从城乡分隔到城市和城郊一体化发展的转变。1985年我受中共中央书记处农村政策研究室委托，组织不同类型十余个城市的有关专家开展对我国城乡关系的专题研究，并递交了研究报告，其主要内容是针对二元发展现状提出了城郊突破、实施城乡一体化发展方针，1986年有关各市都相继做出了实施这一方针的宏观决策。

值此天津市委宣布城乡一体化发展方针十周年之际，我谨以此书献给天津的广大城郊经济工作者，希望它能够在今后的城郊发展起到一点参考作用。近年来，我在各地作了一些咨询研究服务工作，积攒了一些课题经费，这次全部用在本书的出版上，实行无偿赠书，赠给天津城郊经济工作者，聊表寸心。希望今后有更多的同志对城乡关系给予关注。

天津的城郊是可爱的,大有发展潜力,天津的城郊一定会发展得更好!

包永江

1996年6月4日

第一章 天津市、郊经济发展 一体化的理论研究

一、城乡关系是中国经济社会发展的 根本问题

城乡关系是中国改革、开放以来在理论研究上滞后于实践的重大课题。中国近 15 年的改革与发展率先从乡村突破。以农业的家庭联产承包责任制为启动,乡村的第一步改革由于冲击波只囿于乡村内部而顺利实现,但产业结构调整中的社队企业(1984 年后改名为“乡镇企业”)的破土而出已使城乡矛盾初露端倪。在流通领域铺开的第二步改革,由于必须跨越原有城乡壁垒并导入市场机制而冲击了原有计划体制,使城乡摩擦空前激化并出现种种困难和反复。它所引起的反思是:中国的经济、社会发展将取得何等成效,能否按期实现预定战略目标,在很大程度上取决于城乡关系未来的模式演变以及对相关矛盾、摩擦的妥善处理。作为城乡结合部的城郊,是城乡矛盾的前沿阵地和摩擦的敏感地区,也是未来城乡关系演变的“窗口”。有鉴于此,1984 年中共中央书记处农村政策研究室和国务院农村发展研究中心决定:由其所属的城郊课题组牵头,由本文作者负责组织反映不同类型城郊特征的沪、津、哈尔滨、沈阳及烟台、廊坊、无锡等市有关方面研究力量,于 1984 年末开展城乡关系研究。一年后提交首批研究报告,其中的重要结论是:从有条件的城市和城郊做起,逐步改变现有的城乡分隔、二元经济格局,城市宏观决策上宜实施城乡一体化发展方针。1986 年

包括上述城市在内的一批大中城市，相继宣布了实行城乡一体化方针。以后为了区别城郊与一般乡村，我们在研究中称为“市、郊一体化”。因此，对本课题研究，还需要从剖析二元经济的城乡关系开始。

(一)二元经济下的城乡关系内涵、实质、特征及其 矛盾与摩擦

从几十年社会主义建设中所涉及的主要经济问题看，我国的城乡关系在内涵上至少包括下列四个方面：(1)地域关系，即城市与城郊、乡村不同地域间的生产力布局与资源配置关系。(2)部门关系，即上述不同地域间的各种产业关系，包括工农业关系、城乡工业关系和城乡第三产业关系。(3)所有制关系，即城乡间不同所有制主体在其发展中的相互关系。(4)劳动者关系，即城乡不同阶层劳动者在产业活动方式、领域、地位、生存生活环境和分配占有份额方面的相互关系。这四种关系错综复杂地交织成城乡总体关系。其核心问题是如何实现城乡资源的最佳配置，促使有机结合、协调发展，并形成生机勃勃的运行机制。这里的关键是处理好城乡人民在国民收入中的生产、分配和再分配问题。

建国之初，鉴于当时的国际、国内政治、经济状况，为了独立自主、自力更生地加快工业化进程，实行了以城市为中心的封闭式、索取型、城乡分隔的二元经济。其特征是：①厚城薄乡、抽乡补城。通过征赋和工农业产品比价“剪刀差”将乡村地区一部分农业国民收入纳入国库转为工业化资金。②产业和人口的城乡分隔、地域分工。工业集中于城市，公社农民务农，以强化户籍管理控制乡村人口向城市转移。③实行统派购制度及对城市居民低水平消费福利。④计划配置资源和行政集权的超经济运行机制。⑤决策意识、社会价值观念和政府行为上的所有制梯型过渡原则，造成城乡间非正常的城市利益倾斜。城乡企业、居民间在社会地位、经营范围、准入

的地域产域和在国民收入中占有份额等方面出现不应有的“位差”。

作为发展中国家的工业化建设初期，实行以乡村的资源牺牲来换取工业化进程和城市振兴的二元经济，在当时是不可避免的，也为以后以城市带动乡村前进准备了必要前提。但是，它从一开始就潜伏下自身无法解决的四个经济、社会矛盾：一是城市恶性膨胀与乡村相对凋敝的矛盾。城乡在实际收入和生活质量方面的过大差距造成城市具有过度吸引力，乡村居民厌农。城市建设愈改善，户籍控制愈严，吸引力愈大，乡村相对就愈益凋敝。二是社会上进性衰退和惰性上升的矛盾。“大锅饭”、“铁饭碗”使人们的惰性加强而缺乏活力，严格的身份限制和地域分隔又导致进取精神的衰退。三是城市利益倾斜的分配结构与经济协调、安定团结之间的矛盾。庞大财政支持下的国有经济处于部门分隔状态难以协调经济全局，巨大的财政补贴在维持城市居民的平价消费福利的同时，又导致财政承受力极端衰弱，稍有波动则经济、社会都易出现不稳定因素。四是短期决策行为与长期发展目标之间的矛盾。二元经济的各项决策近期固可奏效，但无不与我国长期发展目标（如稳定农业基础、乡村实现小康、数亿农民向非农领域转移，消灭城乡差别等）相径庭。这种二元经济模式之所以能维持三十余年之久，除了行政集权的计划体制对经济组织和个人的直接控制以外，城乡经济在低水平运转下的强制平衡也使上述矛盾始终停留在软摩擦状态而不明显，但只要城乡任何一方突破原来的分隔格局时，就会引起剧烈的城乡利益摩擦。

我国乡村率先改革，农业实行联产承包，乡镇企业异军突起，农产品进入自由流通，农业剩余劳动力自由流动，形成对二元经济的重要冲击波几乎无所不在。大体可归纳为以下五个方面：一是冲击了二元经济赖以强行维持的计划体制；二是冲击了抽乡补城、以农补工的统派购制度及计划价格体系；三是冲击了赖以实现直接

控制的单一公有制结构；四是冲击了以口粮、户籍为手段的城乡壁垒；五是冲击了长期形成的城市倾斜的利益分配结构。由此造成多层次、多领域、综合性的众多利益摩擦表明：改革城乡分隔的二元经济模式已经提到议事日程上来。

（二）城乡关系模式变换的时机与空间选择

改变城乡分隔、厚城薄乡的二元经济模式需要选择时机和空间。从一些发达国家的经历看，进入到工业化中后期，工业在国民经济中已占主导地位，农业劳动力在劳动力总体结构中已占次要比例，人均国民生产总值（GNP）大体上在800—1,300美元之间。这些因素在二元经济模式下也大都在工业化进程中经历了一个农业徘徊时期，城乡差别扩大。因而，当局出于继续推进工业化进程的整体需要，才不得不改变模式，实行以城补乡、以工补农的措施。由于国情不同，其具体做法也不同，但基本上可归结为两点：（1）财政和政策上对农业和乡村地区的支持；（2）在工业化进程中加快吸收农业剩余劳动力，促进农业规模经营以提高规模效益。与之相比，中国显然有着不同的国情：第一，中国地域辽阔而发展不平衡，城乡差别过大而国家综合实力偏弱。从80年代初期看，虽进入工业化进程已30余年，但人均GNP仍只有300余美元，难以从整体上形成以城补乡的势头；第二，中国改革从乡村启动，并促进了80年代初期连续数年的农业增产。不像发达国家当时已深受农业徘徊的困惑，因而单一的从保护农业出发来推动城乡关系改革。单一的农业保护方式既缺乏实力，也缺乏必要的利益驱动；第三，历史的欠帐造成数以亿计的农业剩余劳动大军，城市是无法承受和难以提供充足的非农就业机会的，只能靠发展乡村工业化和城镇化来解决问题。因此，从中国经济、社会发展的现实出发，整体上改变现有的城乡二元发展模式尚有困难。

但是，用区域经济观点来剖析，情况就大不相同。这是因为：①

我国的国民经济自改革开放以来,已呈明显的区域发展态势,并在整体上可分解为若干个范围不同、水平不等、结构各异的经济区。各个经济区内以若干大中城市为依托形成经济中心,以其辐射力所及的乡村为基础,以城郊为网结,逐步组成包括生产、流通在内的经济网络。②各经济区内的中心城市,尤其是东部发达地区的中心城市,与其城郊地区经济联系密切,二元经济的矛盾与摩擦也突出,城市和城郊都开始有了改变二元模式的需求(尽管需要的迫切程度不尽相同)。③城郊自进入80年代以来,已形成以非农业为主导的综合产业结构,成为具有相对独立形态的经济亚区,对于整个城市发展的经济贡献率日趋增长。这不仅表现在农业上,也表现在工业、外经外贸、财政等各个方面。城市与城郊的相互依赖程度提高,城郊分解承担城市的发展目标、功能和发展任务的能力在提高,且自身对冲击城乡壁垒的能力也在提高。因此,在未来发展中,有可能率先在一些发达城市的城郊地区突破二元发展模式,甚至可能出现非突破不可、不突破就不能实现城市整体发展的局面。

基于上述的分析研究,改变二元经济模式宜采取“区域推进,城郊突破”的总体构思,即选择东部地区一批经济较为发达、城郊的贡献率较高、宏观决策部门在决策意识上对模式演变有共识和迫切要求的城市,作为启动地区,充分利用已经形成的城市对城郊的依赖,从改变目前的城市利益倾斜入手,通过城市与城郊平衡,达到融合发展。我们将之称为“城乡一体化”。

实施这种演变,需要从三个方面着手:①运用市场机制实现资源重组,逐步改变原来的计划配置资源时形成的城乡分隔的非正常部分;②重视组织创新和制度创新,在市场发育中着意于新组织载体的建立和制定必要的法规规范;③加快发展经济以提高实力,加大对二元经济的冲击力度。同时,又必须审慎地营造和把握必须具备的三个前提:①城市与城郊同步推进改革,内外结合形成合力;②在建立一体化发展新体制中,用逐步同化的方式消除二元发

展中非正常的利益倾斜的阻滞作用；③一体化发展的推进和模式的演变，不能超越既有利益分配结构的极限，并充分考虑各种决策风险区。新的一体化模式只能在这些前提形成的三维空间内实施，这无疑是一项复杂的经济、社会系统工程。

二、天津市提出城乡一体化方针的历史背景

1984 年中共中央提出实施沿海地区发展战略，是对外开放的重大战略决策。1985 年中共中央 1 号文件第 10 条指出：沿海地区要实施贸工农的产业结构。这进一步明确了实施沿海地区发展战略的思路。根据中央的决定，中共天津市委于 1985 年确定了有关天津市今后经济、社会发展的十项重大调研课题。由市委领导同志挂帅，组织各方面研究力量开展调查研究，提出决策咨询研究报告供市委作决策参考。其中，《关于建立贸工农产业结构的研究》列为第 10 项调研课题，由市委秘书长郑万通同志挂帅，本书作者参加了此项课题调研并负责课题研究报告的汇总和撰稿。调研报告《关于建立贸工农产业结构的研究》经审定后列为 1986 年召开的市委农村工作会议参阅文件。在调研中，本书作者还撰写了《发展天津区域经济》的研究报告作为课题研究的子报告，同时上报并编入《关于建立贸工农产业结构的研究》文册。在报告中，根据对天津城乡关系的分析，提出了关于实施城乡一体化方针的决策建议。在 1986 年初的市委农村工作会议上，中共中央政治局委员、中共天津市委书记倪志福同志，在报告中正式宣布天津市在今后经济发展中要实施城乡一体化的方针。并且引用了研究报告中对城乡一体化方针内涵的描述，即：“要把天津市的城市与城郊作为一个整体来统筹规划，要统筹规划市、郊的产业结构调整与发展速度，要

统筹规划市、郊的资源开发和利用,要统筹规划市、郊的基本建设与投资分配,要统筹规划市、郊的对外开放,统筹规划提高市、郊居民的收入和生活水平。”至此,城乡一体化完成了由研究向决策的转变。

天津市作为北方沿海地区的直辖市,在当时能提出城乡一体化作为指导城乡关系发展的战略方针,有其经济、社会发展的历史背景。

(一)城郊型经济已逐步孕育

天津市在历史上是我国北方地区的经济中心,长期以来在经济发达程度上仅次于上海。根据城市经济辐射能力,天津市行政管辖的郊区、县,早应脱离一般乡村经济色彩而发展成为具有相对独立形态的城郊型区域经济。但由于长期受二元经济的约束,在改革前“一刀切”地实行只宜于乡村地区的各项政策,并以计划作为行政控制手段,致使适宜城郊地区特色的一些经济发展受到抑制,城郊型经济迟迟未能形成。直到党的十一届三中全会以后,在改革的启动下,扬长避短、发挥优势,城郊型经济才在不断克服矛盾和摩擦中发展和孕育。

1. 城郊型农业进入发展期。1975 年中共中央 20 号文件明确规定了大城市郊区要建立养猪和副食品生产基地后,天津市城郊的鲜活商品生产有所发展。但是,在发展以鲜活商品生产为特征的城郊型农业方面,由于受到“以猪为首”和“公养为主”的制约,使得城郊型农业生产结构在既与城市市场需求结构相吻合和又与农民增加收益直接挂钩上,始终存在着政策性障碍。改革开放以来,到 1986 年,天津市较好地解决了发展城郊型农业的三个主要问题:一是明确城郊要调整农业生产结构,大力发展鲜活副食品生产;二是以发展禽蛋生产为突破口,经过全市性大讨论,确立了国营、集体、个人一齐上,以专业户为主的方针,并通过在收购价格和平价