

市长研究班讲稿

结合城乡优势,发展区域经济

主讲人: 韩自宇

市长研究班办公室印

一九八五年五月二十二日

结合城乡优势，发展区域经济

——关于芜湖市管县工作的情况汇报

安徽省芜湖市副市长 韩自宇

各位市长：

国家城乡建设部、中央组织部和中国科协联合举办的第三期市长研究班，要我们芜湖市专题汇报市管县工作，这是对我市的鼓励和支持。现在，我受芜湖市政府的委托，把我们的工作情况和一些感受向各位同志做如下汇报：

一、实行市管县是我国重大的体制改革

我们芜湖市地处长江中下游，是安徽省七个省辖市之一。市内设六个区，其中一个为郊区。人口49万人，面积为203平方公里。七八年管一个芜湖县，八三年七月，又增管繁昌、南陵、青阳三县和九华山管理处，成为全省管县较多的一个市。全市总人口增加到213万人，总面积扩大到4498平方公里。经济结构有了一些变化，农业产值是工农业总产值的20%，成为全市经济的重要组成部分。

实践使我们认识到，实行市管县不是仅仅行政区划的变更。而是一项重大的体制改革。因为现在的市管县和过去的地辖县，无论

是在形式上或内容上都有很大的区别。市管县和地辖县比较起来，它有以下五大好处

1、把行政区划和经济区划统一起来，有利于克服过去行政分割、条块分割的弊端。

地辖县基本上是行政管理，市管县既是行政领导又是经济领导。从我市的情况来看，目前所管辖的四个县，历史上就是芜湖市经济腹地的重要组成部分，同市区有着千丝万缕的内在联系。近代的芜湖作为皖南的物资集散地和全国四大米市之一，它的商品资源有相当一部分来自于这几个县。建国以来，随着市区工业、商业和交通运输事业的蓬勃发展，市、县经济联系日益广泛。据统计，占全市工业产值66%的轻纺工业，80%的原料来自四县和周围的农村；市区工业产品在四县销售的工业产品中占30%。市、县之间其它方面的协作关系也大量存在。但过去由于体制上的原因，这种联系是自发进行的，没能够经过行政和经济管理手段而形成一种有计划、有组织经济活动。实行市管县体制，使城市的行政区域和主要经济区域大体吻合，这就扫除了过去因行政分割、条块分割而产生的人为障碍，为发展城乡经济联系创造了有利条件，为城乡结合开辟了广阔的路子。

2、结合城乡两个优势，扬长避短，相互支持，相互促进，共同发展。

城市是一个地区的政治、经济、文化中心，有较强的工业基础。

有商品流通设施，有技术设备、管理和资金等方面的优势。而农村有极丰富的资源和众多劳力的优势。把两者结合起来，就能发挥最大的经济能量。城市的发展离不开农村，农村的发展离不开城市，这个道理是非常浅显易懂的。但是过去城乡分割的情况下，城乡两个优势无法结合，而市管县以后，由于经济区域和行管区划大体吻合了，就能把这两个优势结合起来。

3、统一领导，全面规划，合理调整生产力布局，逐步建立有自己特点的、城乡结合的区域经济。

市管县后，城乡的经济、文化建设可以统盘考虑，可以从发展区域经济的角度出发，合理分工，确定城乡不同的发展重点。比如工业上，城市可以搞一些精加工、深度加工，县城及其以下乡镇工业可以搞一些粗加工和初级产品等。而这些在地辖县时是无条件做到的。这也是市管县的优越性之一。

4、市管县有利于城市支援农村，工业支援农业。

过去地辖县基本上是行政领导。由于工业基础较差，所以基本上就农业抓农业。县里需要解决的工业支援农业的问题，县里解决不了，地区也解决不了。市管县以后，市同地区相比，工业基础较好，有较强的经济实力，可以而且应当给县以一定的财力、人力和物力支援。如，去年春天市委动员十八名科技干部去四县一山工作，其中两名担任副县长。财政方面，在全市机动财力很紧的情况下，动员各种支县资金达4814000元，其中市财政拨款

1754000元。市计划物资部门除了如数调拨计划内物资外，还从计划外供应各县一些钢材、木材、水泥、煤炭、铜、铝等紧缺物资。再如，我市刚增划三县一山时，四县正发生了严重的洪涝灾害，受灾面积131万亩，占播种面积的64.8%；受灾人口90多万人，占总人口43%。我市立即组织各行各业从人力、物力、财力各方面支援农村进行抗灾斗争。全市共捐献123万元，粮票137万斤，粮食95万斤，衣物23.8万件。加上省下拨的救灾款物，及时解决了灾民的生活问题。市财政又拿出60万元，用于灾区维修水毁工程。对此，县里的同志很有感触，认为如果没有市强有力的支援，是不会顺利地战胜灾害的。

5、有利于城乡经济体制改革的进行。

城乡经济有内在联系，所以在经济体制改革上，也应该从城乡结合上来考虑。市管县以后，市县不仅在行政上，而且在经济上紧密地联系起来了。这样就容易做到城市的改革同农村的改革统盘考虑，结合进行。建立一个合理的产业，产品结构及畅通的商业流通渠道，逐步形成有自己特点的区域经济，从而加快城乡经济的发展步伐。

二、发挥中心城市的主导作用

市管县，管什么？我们逐步认识到不是简单地支援县里一些钱、一些物，关键是要发挥城市的经济中心作用，把城市经济技术优势

同农村的资源和劳力优势结合起来，以城市带动农村。为了加快城乡结合的进程，一年多来，我们主要做了以下四方面的工作：

1、从调查研究入手，制定了以城市为中心的区域经济和行业发展规划。

市管县一开始，市里就组织了40名干部分成七个调查组，对市区和四县一山的资源状况做了为期两个月的调查。通过调查，我们了解到，芜湖市区的优势主要是工业有一定的基础。有轻纺、造船、建材、机械、化工、冶金等门类较全的工业体系，科技力量较强。工业企业1268个，其中与农业资源关系密切的轻纺工业占全省第一位，有19家企业。主要行业40多个，产品6000多种。八四年市区工业产值18.67亿元，占全市工业总产值的87.38%。四县一山的优势主要是自然资源丰富，仅矿产资源，就有煤、铁、铜、锌、锡、墨玉、沸石等20多种，其中石灰石储量4亿多吨，约占全省探明量的一半。繁昌县水泥年产量已达32万吨。此外还有170万亩耕地，230万亩山场、38万亩水面，是沿江一带的主要产粮区和经济作物区之一。从这些基础条件出发，市委市政府确立了“城乡一体，联合发展”的指导思想，制定了区域发展规划和行业发展规划，提出了把芜湖建设成为商品生产兴旺、水陆交通发达、内外贸易、科技教育进步的皖东南经济区。为了在城乡合理分布生产力，我们提出了并正在实施“四个优先”的原则：原料优势在县的产品，优先让县发展，市内一般不再布新点；为大

工业配套的产品，县有条件生产的，优先安排；市、县都生产的同类产品，如县的条件优越，优先在县发展；市内脱壳产品，优先向县扩散。并根据振兴城乡经济的需要，先后为三个县安排了36个技改项目，其中24个项目已在实施，今年全部竣工后，共可增加产值2651.3万元，新增利税525.5万元。此外，还在城乡工业之间，开展了各项衔接工作，使城乡工业的发展逐步走向五个统一，即：统一行业活动，统一质量标准，统一技术培训，统一设备更新和技术改造，统一协调产销。这样，就把县级经济逐步纳入全市的经济发展轨道，从而促进城乡经济的协调发展。

2、在摸清市县两个优势的基础上，广泛地发展城乡经济联合。

首先，我们根据城市资金、技术设备的优势和县里资源、劳力的优势，在工业方面，围绕棉纺、苧麻、丝织、硫酸、磷肥、食品、饲料、建材、陶瓷等生产，开展十项联合和开发。例如，青阳、南陵、繁昌三县有储量丰富、质量很好的硫铁矿，由市化工公司规划，与省化肥联合开发公司挂钩，组织有关厂矿联营开发。繁昌、青阳两县花岗石资源丰富，市建材工业公司已着手建一条年产2万立方米的花岗石板材生产线，在青阳、繁昌各选一处矿山，进行联合经营。青阳县苧麻资源丰富，还建有年产500吨的漕干麻厂，而市属涤麻厂每年需精干麻450吨，过去没有往来，市管县以后，由市纺织工业公司牵头，组织两厂定点协作，发展麻织生产。

其次，为了支持县级经济和乡镇企业的发展，根据乡镇企业需

要技术指导，改善经营管理等要求。去年，我们确定市属企业同五十个乡镇企业进行对口承包。如，市建材工业公司帮助南陵麻桥水泥厂制定审核了年产25000吨、改造资金52万元的扩建技改方案，使八四年生产的水泥在上年8400吨的基础上增加到17000多吨；市建材公司还帮助青阳庙前乡办起了一座十八门的轮窑厂，他们以优惠方式提供六万多元的一整套设备和技术服务，去年七月份动工，十二月底正式投产，预计今年产红砖800万块，平瓦50万块，产值达40万元左右。芜湖市永昇纸箱厂帮助对口的南陵石铺纸箱厂进行技术改造，变手工操作为半机械化生产，并扩大了生产规模，生产人员由12人增加到40多人，使这个老企业面貌发生了很大变化，去年创产值十多万元。青阳星星涂料厂生产的内墙和地面涂料，在市建材工业公司的帮助下，对产品进行了技术鉴定，与有关部门签发了质量合格证书，并确定在省内外大力推广应用。由于产品销路扩大，八四年涂料产量达200多吨，比上年增长1.5倍。

再次，农业方面根据市场的需要，我们在四县一郊因地制宜地安排建设桑蚕、棉花、苧麻、用材林、烟叶、蔬菜、渔业、畜禽、茶叶、瓜果花卉等十大基地，组织市里有关部门从资金、技术上予以扶持。如，芜湖烟厂的税利占全市工业税利的百分之五十以上，但是芜湖烟厂原料不足，过去一直从外省调进，这就需要有一个可靠的原料基地。而芜湖县丘陵区适宜种植优质烟叶，市县就安排芜湖

县为烤烟基地，为市烟厂提供原料。为鼓励农民种烟的积极性，还采取了价外补贴措施。规定每出售一担烟叶，由市、县和烟厂联合补助30元。八四年种植面积扩大到4300亩，烤烟总产5200担，比八三年增长131%。这样，农村资源优势得到了发挥，也支援了工业生产。再如，为解决鱼米之乡吃鱼难的问题，我们就在繁昌县万亩水面时龙窝湖建立渔业基地。市里曾组织有关科技人员进行两次水产资源调查，并无偿投资十五万元，无息贷款三十万元，投放了四寸以上大规格鱼种761000尾，去年成鱼总产30万斤，比上年增长30%，是历史上未有过的最高产量。此外，其它基地也都取得了显著效果。农业基地的建设成果也就是城乡联合的成果，它使人们进一步提高了发展城乡联合的积极性。

此外，为加强城乡经济联合，我们还组织了计委、经委安排城市企业向农村扩散产品和定点协作。去年一年，仅机械系统向农村扩散产品40余种。市微型电机厂将1500只电机外壳扩散给芜湖县围山农机厂加工，产值达50万元。市园林工具厂根据芜湖县赵桥机械厂的生产能力，把生产手锯的任务（包括计划指标、生产设备、技术工艺）全部转让给该厂生产，使该厂年产值可增加四万多元。还有，市造漆厂和繁昌县容器厂对口挂钩，将4000只漆桶的加工任务和100吨钢板材料安排给该厂生产，仅这一项产值就达十四万多元。

我们在组织城乡经济联合、联营当中，虽然做了一些事情，但

只是刚刚开始，有些已看出效果，有些尚未看出效果。最近，我们即将召开全市产品扩散交易会，各县、乡都将进一步提出他们所需要的联合联营的项目。在会议期间，各对口企业单位将自愿签定合作项目的协定，这一定会进一步推动城乡经济联合工作的开展。

3、发挥城市流通“窗口”作用，以贸促工促农。

芜湖市在历史上就是有名的商埠，是皖南最大的物资集散地，也是安徽省唯一的外贸港口，是沟通长江南北及中下游的水陆交通枢纽。内外贸易比较发达，是芜湖市的一个显著特点，也是一大优势。从这一特点出发，应该发挥城市的商业中心作用，以贸促工促农。为此我们致力于疏通商品批发、工业品下乡、农副产品购销、农工商经营、信用贷款五条渠道，已先后在市区开办了工业品贸易中心、农副土特产贸易中心、医药药材贸易中心、副食品调味贸易中心、生产资料交易中心。恢复了传统的芜湖米市，即粮油贸易中心，在四县成立了经理部，并开辟了两个大型农贸市场。由于疏通了商品流通渠道，从而扩大了城乡商品交换，对工农业生产都起到了促进作用。如，芜湖米市去年七月一日开业到年底，同二十八个省、市、自治区开展了业务往来，销售大米9955万斤。今年一季度销售4000万斤。米源大部分来自市属四个县，米市的开业，缓解了农村卖粮难的问题。如南陵县去年积压糯米近1000万斤。芜湖市开业后，利用掌握的市场信息，将其全部出售。其中一次就销售600万斤。米市还带了城乡加工业的发展，使全市粮食系统

加工产值2000万元，其中四个县的加工产值850万元。全市粮食工业生产大幅度增长，八四年共完成利润303.13万元，比八三年增长50.6%。为了进一步发挥芜湖米市的作用，推动农村产业结构的调整，正在规划建设以芜湖市为中心的优质米生产基地。计划到九〇年，四个县的优质大米年出口量达到5万吨。其它贸易中心的作用也很显著。芜湖农副土特产品贸易中心经营两千六百多个主要品种，开业三天的营业总额即达101万元。生产资料交易中心开办的头五十天，物资经销额达1026万元。城市贸易窗口作用的发挥，促进了整个区域经济的发展，特别是对周围几个县的工农业生产，起了显著的促进作用。

4、发挥中心城市的科技辐射作用。

芜湖市共有各类科技人员1.74万人，其中市区占84.2%，为使城市的科技辐射到周围农村，市成立了综合性技术开发中心，分成技术开发、技术推广、科技情报、咨询服务、科学普及五个系统，逐级向下延伸。目前已完成三县级专业性的技术开发中心四个，科技咨询服务机构26个，建立乡镇科普协会70个，占全市乡镇总数的65%，并发展科技重点户5500多户，初步形成了以城市为轴心，辐射型的科技网络。此外，还为农村培训一大批专业技术骨干，组织市科技人员为一批县、乡、镇企业进行技术攻关。城市的科技辐射，促进了农业生产的发展。八四年，仅市科协就为中小企业、乡镇企业 and 专业户提供咨询服务119次，帮助创造价值

250万元。市农业部门通过三级农科网，推广杂交稻23.1万亩，比八三年增加14.2万亩，增产粮食2800多万斤。

三、我们的主要体会

市管县对我们来说是一项新的工作。近两年来，我们是在不断探索中前进的，主要有以下几点体会：

1、市管县要有合适的规模。

市管县要有一个前提条件：就是城市必须是这个地区的政治、经济、文化中心，有一定的经济实力，它能够凭借自己的经济技术优势，把农村带动起来。因此，要根据市里经济实力和综合服务能力来确定管县的数量。管多了，超过城市的经济能力，形成小马拉大车，不仅带不动，而且还会影响城市本身发展；但是管少了，也不利于发挥市管县的作用，不利于城市根据发展区域经济的需要统一组织工农业生产，不利于建立城乡合理的产业结构。在这方面，我们芜湖市经历了一个比较的过程。七八年——八三年六月，我市管一个县，那时县级经济在全市整个经济中所占比例很小，农村工作难以得到广泛的重视，县基本上是“独立大队”，市管县的作用不很显著。八三年七月管了四个县以后，县级经济在全市经济中占有相当大的比重，全市的人口结构也发生了很大变化。这样，抓好农村工作就成为市的重要任务，而不再是一个附带任务。而且，四县合在一起，多方面显示了原来单一城市所没有的优势，便于城市统

一筹划全区的经济活动，从而加快城乡一体化的进程。所以，象芜湖这样一个中等城市，管四个县是比较适宜的。从一般情况讲，这样的城市至多也只能管五、六个县。

2、一定要加强小城镇建设。

在市管县工作中，我们感到充分发挥小城镇联系城乡经济的桥梁和纽带作用，是一个极为重要的问题。去年，我们从发展农村商品生产和办好乡镇企业的角度考虑，加强了小城镇建设，实行了镇管村的体制。刚市管县时，四县一郊有11个标准集镇，一年来新增到17个（另有5个待批）。我们设想，随着商品生产的发展，农民自理口粮，进城务工经商数量的增加，在三年左右时间内，有一半的乡所在地，要建成标准镇，实行镇管村。到一九九〇年，全部乡都建成标准镇，实行镇管村体制。通过实践使我们认识到，镇管村体制的好处与市管县的好处是同样的，可以说，镇管村是市管县的缩影。城市的经济、科学、文化辐射到小城镇，再由小城镇辐射到广大农村。小城镇也是发展乡镇企业的基地。我市百分之九十的乡镇工业和县办工业都集中在小城镇上，全市已有10万劳力从种植业中转移出来，进入城镇务工经商。从小城镇所起的作用来看，我们现在认识到由市管县到镇管村，这是一个发展，它使市管县的内容更加丰富，体制更加完善。

3、要有一个强有力的指挥协调系统。

市管县是城市领导农村，工业领导农业。这样就有一个如何处

理好城市工作与农村工作的关系问题。我们认为，市管县首先要把城市工作抓好，因为城市在区域经济中是一个大头，而且今天的城市工作连带周围农村，城市工业抓好了，工业基础壮大了，能更好地带动农村经济发展，能够更有力地支援农村。所以市管县后，有人认为以城市工作为主，会挤掉农业，这种想法是偏面的。但是，另一方面，以城市为主，也不能忽视农村，忽视农业。如果不对农村工作统筹考虑，把农村经济纳入全市经济发展轨道，那样就不能有效地组织城乡结合。所以，市管县下的城市工作和农村工作，应当是以城市为主体的有机结合。我们在实际工作中，首先狠抓了各级干部指导思想上的转变，引导树立城乡一体化，建立区域经济的观念。同时，按照党政经合理分工的原则和以城市为中心管理经济的要求。从上到下，建立起市管县的工作责任制。除市委、市政府确定负责同志分管农村工作外，党政经各个部门都确定一名负责同志分管或专管农村工作。市计委、经委、科委以及各有关局、建立或调整了专管农村工作的科室，把部门的管理职能延伸到县。另外，市还成立了乡镇企业协调领导小组，由两名副书记、三名副市长和有关部门负责人共十人组成，还成立了农业十大基地建设领导小组。这样，全市就形成一个市管县的指挥办事系统，保证了这项工作的顺利进行。

4、城乡经济联合、联营，要坚持行政手段和经济手段结合，以经济手段为主。

市管县是使四县在行政领导体制上成为一体，需要用行政手段去管理经济，但不能单纯靠行政力量，应当主要靠经济手段去管理。这样才能使市管县工作符合城乡经济活动的规律和特点，符合统一规划、择优发展的原则，使市管县工作真正取得成效。比如，城乡联合、产品扩散过去多年来成效甚微，主要就是强调了行政干预，忽视了经济办法，群众批评是“拉郎配”。实践使我们认识到，要搞好城乡联合和产品扩散工作，关键是要靠经济政策，坚持互惠互利、共同发展的原则，以调动积极性。最近我们制定了几条鼓励市区同农村联营、开展协作的具体政策：凡本市企业同市属县、乡、镇企业联合生产经营的新增利润，三年内全部留给企业。凡将产品和零部件扩散到市辖区、县范围的，应该多是拳头产品和优势产品，而不能将无销售前途的产品进行扩散，接受协作的企业以低于出厂价格的协作价格提供给原扩散企业，企业本身可免征产品税一至二年。企业实行联营、扩散，资金不足部分可向银行申请投资联营贷款，市、县财政拿出一定资金作为联合扩散的贷款贴息。这些办法一定会进一步调动城乡联营联合的积极性。当然，作为行政领导绝不能放松规划、协调、监督、服务等工作。不搞“包办婚姻”，但一定要牵线搭桥，当好“红娘”。只有实行经济手段与行政手段结合，以经济手段为主，才能加快城乡联合的步伐。

5、要建立开放式的区域经济。

赵紫阳同志最近指出：发展商品经济必须敞开大门，对外省、

外市、外地实行开放。开放才有竞争，才有进步，才能发展。我们认识到这是一个完全正确的方针。这是因为当今世界经济技术发展非常迅速，谁搞协作，谁的经济就发展得快；谁闭关锁国，谁就吃亏、落后。一个国家如此，一个地区也不例外。在市管县体制下，合理的区域经济结构，不应当是封闭的，而应当既是城乡结合型的，又是对内对外全方位开放的。只有开放才能多方面发挥城市的功能，才能使农村多渠道获得所需要的资金技术，才能使城乡经济获得更大的活力。所以，市管县以后，城市对外开放，农村也要对外开放，而不能形成新的区域封闭。近年来，我市加快了对外开放的步伐，已经和十五个省、地、市建立了较为稳定的协作关系。去年我市与外省、市达成三十七个项目。今年一季度，又达成十五个协作项目。吸引省、市外建设资金2780万元。在开放中还引导四县发展对外联系，据不完全统计，帮助四县同国外洽谈4个引进项目，引进成套设备80万美元；同省内其他地市和外省地市洽谈协作项目36项，现已谈成4项，引进资金400多万元。在发展区域经济必须是开放式的这一点上，我们的认识也是逐步明确的。关于产品扩散问题，有人认为，对过去已经扩散到外地的产品，应该一律收回来向本市四县一郊扩散。经过一段酝酿争论，感到这样做不符合发展横向经济联系这个方向。就是新产品扩散，可以优先考虑四县一郊，但也应该坚持经济合理、择优发展的原则。谁有能力，又经济合理，就向谁扩散，不能保护落后，形成新的封闭。现在已有不少企业已

经这样做了。如市服装厂为扩大晴雨衣的生产规模，今年在市内外开辟22个联营点，其中本市7个，外地15个。各县各乡搞联营协作也是如此，可以首先考虑与本地联营，同时也可以打出去，不限于本市及县郊。如繁昌县今年元月以来，与外地谈成联营项目21个，引进资金437万元，而在本市联营的只有5个。我们认为这些做法都是正确的，无可非议的。同时我们还认为实行对内对外全方位的开放，有利竞争，不会妨碍，而且只会有利于加快区域经济的发展。

四、市管县工作中存在的几个问题：

市管县体制作为一项重大改革，它还有一个不断完善的过程。我们在工作中感到有三个问题需要进一步研究解决。

一是对市管县的认识问题。通过近两年来的实践，越来越多的人看到了市管县的好处，认识到它的重大意义。但也有一些人认识不足，把它看成仅仅是行政区划的变更，甚至认为是“额外负担”、“背包袱”，给下面一些支持，也是出于恩赐观点。而县里有些人则认为，市管县就是市里要给钱给物，不然就不如归地区领导好。这些认识显然是不对的。端正思想认识是做好一切工作的基础。针对上述这些不正确的思想认识，我们准备对市管县工作进行一次认真总结。通过了解具体典型事例，进一步宣传市管县的好处，使大家明确“实行市领导县的体制，使城市和农村紧密结合起来，充分