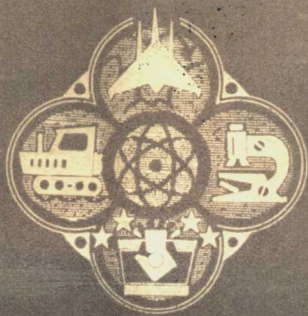




市管縣體制初探

韓自宇 著

中國展望出版社

市管县体制初探

韩自宇

中国展望出版社

一九八六年·北京

内 容 提 要

本书以科学社会主义理论为指导,从系统论、控制论和信息论的高度,论证了市管县体制作为全国一项重大的综合体制改革的必然性及其现实意义;从城乡经济一体化的大趋势出发,提出了市管县体制的基本任务及其现实措施。依据大量事实材料,说明了市管县体制的现实作用以及进一步改进和完善这种体制所迫切需要解决的若干重大问题,同时,预测了市管县体制前途并提出了若干可供选择的发展模式。

市 管 县 体 制 初 探

韩自宇^{*} 著

中国展望出版社 出版

(北京西城区太平桥大街四号)

安徽省庐江印刷厂印刷

北京新华书店发行

开本 787×1092毫米1/32 $2\frac{13}{16}$ 印张

66千字 1986年10月 北京第1版

第1次印刷 1—3000册

统一书号 42712·214 定价:0.60元

序 言

孟 富 林

市管县是我国经济体制改革中实践性很强的一个问题。韩自宇同志所著《市管县体制初探》一书，在探讨这一课题方面，给我们提供了一些有益的启示。

目前，全国已有一百二十九个大中城市带了五百六十个县，占总县数的百分之二十七点二。安徽省首批实行市管县体制的有合肥、蚌埠、芜湖等七个市，共带了十四个县，其中芜湖市带了四个县。实践证明，实行市管县体制，有利于城乡之间在经济上的联合和协作；有利于搞活流通，发展商品经济；有利于发挥城乡各自的优势，尤其是能够运用城市的科技、人才、资金、设备等力量，帮助农村发展商品生产，拓宽农民致富之路。

韩自宇同志在繁忙的工作之余，按照社会主义基本经济规律，结合城乡改革的实践，论述了市管县体制的客观必然性和现实的可行性，分析了市管县体制实践中的新情况和新问题，对于从事这一方面理论研究的同志和实际工作者将会有所启迪。

安徽实行市管县体制较迟，实践时间较短，工作成效还不明显，与兄弟省市相比，差距还较大，希望读者多提宝贵意见。

一九八六年三月一日于合肥

前 言

市管县是一项重大的结构性体制改革。经过近几年的尝试和探索，目前已在全国范围内逐步推行。这种行政体制与经济运行机制相吻合、行政手段与经济规律相一致的体制，正在推动我国城乡经济一体化的进程；崭新的城乡关系、工农关系等及其一切由此而产生的其他新型的社会主义社会关系正在逐步形成和不断完善。市管县体制已引起各方面的关注。它是怎样产生的，为什么会在改革的过程中产生，它在实践中已显示了哪些优越性，还有哪些不足或有待完善之处以及它的发展前途，将会对我国社会主义现代化建设产生哪些影响等等一系列由市管县的实践所提出的新课题，亟需我们大家在总结近几年来市管县工作的实践经验的基础上，系统地作出合乎客观实际的回答，以便有效地指导市管县工作的实践，以加速实现我国从自然经济向城乡一体化的社会主义现代化商品经济转变的伟大历史变革的进程。

为此，作者拟从“市管县体制产生的必然性”、“市管县的基本任务”、“市管县的现实作用”、“市管县体制的新课题”、“市管县体制的发展趋势”等五个基本方面加以系统的探讨和初步的论证，最后就我们仅有的实践经验和理论水平，提出若干市管县体制发展的大体模式，以期引起实际工作者和理论界对市管县体制的进一步探讨和深入研究。

目 录

序言.....	安徽省副省长 孟富林 (I)
前言.....	(I)
市管县体制产生的必然性.....	(1)
市管县体制的基本任务.....	(13)
市管县体制的现实作用.....	(40)
市管县体制面临的新课题.....	(64)
市管县体制的发展趋势.....	(76)
后记.....	(83)

市管县体制产生的必然性

《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》指出：“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求多方面地改变一切同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因而是一场广泛、深入的革命。”这场革命已开展六年了。这六年中，农村的改革取得了辉煌成就，城市的改革进入了关键阶段，而且找出了原有体制不适应生产力发展的症结所在。正如《中共中央关于经济体制改革的决定》所指出的，“我国三十多年来所发生的深刻变化，已经初步显示出社会主义制度的优越性。但是，必须指出，这种优越性还没有得到应有的发挥。其所以如此，除了历史的、政治的、思想的原因之外，就经济方面来说，一个重要原因，就是在经济体制上形成一种同社会生产力发展要求不相适应的僵化的模式。”因此，体制改革便成为整个改革过程中的中心环节，其中一个重要方面就是改革不适应我国城乡经济一体化发展的地方行政管理体制。市管县体制正是在这种形势下应运而生的。

市管县作为一项重大的体制改革，不是人们主观意识的产物，而是在我国经济运动各方面矛盾的发展过程中，由客观实践所提出、并被党中央在十一届三中全会以后准确地捕

捉住的一种历史趋向；是我们党和国家遵循经济发展的客观规律，顺应我国国情发展来进行地方行政区划管理体制改革的重大成果，是建设具有中国特色的社会主义过程的必然产物。这可以从如下几个方面得以证明。

一、市管县体制是行使社会主义国家职能的良好形式。

我国是社会主义国家，组织发展和领导社会经济生活是国家的重要职能。这也是区别于资本主义国家和其他一切剥削阶级国家的重要标准。怎样才能较好地实现社会主义国家这一重要经济职能呢？马克思主义经济理论认为，既要从宏观上进行有计划控制与调节，又要遵循在本国特定的生产力发展水平基点上的客观经济规律。也就是说，要时时处处注意处理好社会主义生产关系与生产力发展的矛盾以及由此而产生的上层建筑与经济基础的矛盾。为此，在地方行政区划管理体制上，需要选择一个主观与客观相统一的最佳形式。这种形式应当解决如下几个基本问题：

1、能不能将国家政权的力量与现实具有的社会经济力量紧密结合起来，推动和促进国民经济的迅速发展，创造出比资本主义更高的生产力；

2、能不能将行政系统与经济运行机制紧密结合在一起，使行政部门的一切活动都围绕着经济建设这个中心而开展、成为社会主义经济运行中的筹划、决策、指挥、控制和服务的有效系统；

3、能不能将纵向经济关系与横向经济关系有机地结合起来，使部门经济和区域经济和谐地组成纵横交错的、联系密切的经济网络。

为此，我们已经自觉和不自觉地进行了三十多年的摸索，反复进行了多种形式的尝试。在地方行政区划建制方

面，建国以来，省（包括少数民族自治区）、县（包括少数民族自治县、旗）、乡（包括民族乡）的机构设置，除了有一段时期用人民公社取代了乡以外，就隶属关系和行政区域来说是比较稳定的，效果也是较好的。但是，中等城市的建制及其与邻近的县、专区行署的关系，却是几经变化。以安徽省芜湖市为例，建国初期，芜湖设市，属皖南行署（省级，1949—1952）；1952年4月成立安徽省，芜湖市升格为省辖市；1959年将芜湖县并入芜湖市；1960年芜湖市降格为地辖市（属芜湖地区）；1961年又升格为省辖市，同年12月芜湖县从芜湖市辖区划出，属芜湖地区；1965年7月芜湖市又降格为地辖市；1973年2月又升格为省辖市。1980年元月芜湖县再次划归芜湖市管辖。如此几经周折。全国不少中等城市的行政体制也大体经历了这么几个变化的过程。这个变化过程概括起来可以归纳为“地（专区）管市又管县，市、县并列”和“地、市并列，城乡各自为政。”实践证明，这两种体制都有其自身不可克服的弊端，不适应我国经济发展的需要，因而老是变过来变过去，莫衷一是。无论是“地管市又管县、市县并列”也好，或“是地、市并列，城乡各自为政”也好，都是在产品经济基础上以怎样便利行政命令和计划指令为主要内容的单纯行政管理上做文章，没有认识到或者是忽视了行政管理体制的建立，必须而且只能是以促进国民经济的协调发展、有效地实现社会主义国家领导社会经济的职能为中心的问题；只注重理顺地、市、县的行政隶属关系，而没有在怎样发挥城市的中心作用，加强城乡经济的内在联系，促进城乡经济共同繁荣方面来理顺城乡关系，从而导致行政体制与经济机制相脱节，行政领导与经

济规律相背离。因此,这两种体制不管怎样变来变去,其客观效果,都与社会主义国家组织和领导社会经济职能的本意相违背,不仅不能较好地以国家政权的力量来推动和促进经济的发展,而且在一定程度上还人为地限制了城乡间固有的联系,阻碍了经济的发展。这种体制显然是不可取的。在改革的过程中,人们逐步认识到了这个问题,市管县作为一种新的地方行政区划管理体制一经提出,就为人们所普遍接受,其基本原因就是这种体制能够解决地管县和地市并列的体制所不能解决的问题,将行政区划管理体制与经济运行机制有机地统一起来,确实是实现社会主义国家经济职能的一种较好形式。

二、市管县体制是具有我国特点的现代经济运动规律的客观要求。

放眼世界看发达国家的经济领域,人们都会发现一个客观的规律,这就是城市与乡村的传统界限正在日益模糊——城乡经济一体化的客观趋势已成为现代经济运动的一般规律。当代世界各发达国家的经济现代化进程无一不受这个规律的支配。随着第三次浪潮的冲击,世界上每一个国家不论其社会性质如何,都将接受这个规律的支配。但是,由于各国的具体情况不同、社会制度不同、所走的道路也是不一样的。一些发达的资本主义国家走的是城市扩张,农民破产的道路。例如,“将农民赶进城去”,就是日本在实现工业化过程中的一个著名口号。我国是一个社会主义国家,要不要实现城乡经济一体化呢?理论和实践的回答都是肯定的,因为社会主义制度的最终目的之一就是消灭城乡差别、工农差别以及脑力劳动与体力劳动差别。然而,我们决不可以步资本主义国家的后尘来实现我国的城乡经济一体化。这除了社会制度上的本质区别外,我国的具体国情是个决定性的要素。一方

面,由于众所周知的多种主客观原因,我国的城乡经济都还处于比较落后的状态,实现城乡经济一体化这个目标只是近几年来才被人们所逐步认识到的。在这方面,与发达国家相比,我们的起步迟,落后了几十年。为了赶上去以适应这种大趋势,我们决不能跟在发达资本主义国家的后面亦步亦趋,而是调动我国内部和外部各方面的一切积极因素,加快速度,以大大快于发达的资本主义国家发展的速度前进,这是我们应当也是必须具有的主观愿望和要求。然而,另一方面,由于我国是一个农业人口占绝对多数,城市经济也不甚发达的发展中国家,长期以来城乡各自为政的体制和广大农村的半封闭状态的自然经济给我们实现城乡经济一体化造成了极大的困难,如果简单套用别国成功的模式,弄得不好,不仅不能加快速度,甚至会有受挫的可能。比如说,如果要以城市膨胀、农业破产的方式来实现城乡经济一体化,别的姑且不论,就人口容量而言,也需要建立一百个规模相当于上海这样的特大城市,要达到这个目标,即使横下心来干,恐怕数百年也难以如愿。因此,需要我们另辟途径,将全国中小城市特别是中等城市的功能充分发挥和利用起来,用中心城市带动周围农村的群体方式,排除困难,发挥优势,加快城乡经济一体化的进程。还有一个方面,由于我国是一个有不同传统与特点的多民族共存的大家庭,加上地域广大,经济地理结构复杂,交通不便,历史上就形成了发达程度和经济特点极不一致的小区域经济,如果不考虑这些小区的各自特点,通用一套模式,不仅对各区域加快实现城乡经济一体化不利,甚至会干扰某些区域自身经济的正常发展。比如,如果将广大的内地区域都要建成象发达的长江三角洲和珠江三角洲那样水平和特点的经济区域,可能耗尽资财也无

济于事。因此，立足发挥各个经济小区的傳統优势，资源优势和经济地理其他方面的优势，首先建成以中等城市为依托的开放型的城乡一体化区域经济，再以这些区域去内串小城镇经济小区，外联以大城市为依托的大区经济，全国就会自然地形成一个具有中国特色的开放型、网络状的城乡一体化经济结构。过去的市县并列和地市并列的体制不能适应这个要求（这一点，我在后面还将进一步论述到），而市管县体制正是为了将城乡两个优势结合起来，相互支援，共同发展，实现工业领导农业，城市带动乡村的一种行政管理与经济运行高度统一的体制，加上它在不同经济层次中具有上联大城市、下串小城镇的优势地位，这就恰好适应了上述要求。因此，我们说市管县体制是具有中国特色的现代经济运动规律的客观要求。

三、市管县体制是产品经济向有计划的商品经济转化的需要。

《中共中央关于经济体制改革的决定》指出：“商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件”。然而，在过去相当长的一段时期内，由于认识上的错误，将商品经济与计划经济对立起来。认为社会主义国家只能搞计划产品经济，而不能搞商品经济，从而导致在实践中建立一套有着浓厚的自给自足色彩的产品经济模式，如小而全、大而全的生产体制，这对以自给自足为主要特征的产品经济来说显然是顺理成章、协调配套的。但在我们认识到发展商品生产的重要意义并实行由产品经济向商品经济转化时，原有体制的众多弊端就明显地暴露出来了。主要是商品经济客观要求的开放的市场、畅通的渠道、专业化的分工、社会化的生产以及互为条件、互为市场

的新型的城乡关系等都是原有体制所无法解决的。经济发展的客观要求与原有体制之间的矛盾日益尖锐，不解决这个矛盾，大力发展商品经济是不可能的，而市管县正是能够较好地解决这个矛盾，促进商品经济发展的新体制。其所以如此，是因为市管县体制能够基本满足商品生产的客观需要。

城市，按其原意，先有市而后有城。市自古以来就是市场概念。“古之为市也，从其所有，易其所无者，有司者治之耳”（《孟子》）。《说文解字》解释“市”时亦云：买卖所之也。马克思主义认为古今中外所有的城市都是由市场而来，它产生于商品生产又服务于商品生产并随着商品生产的发展而发展。反过来说，城市的功能有多强，商品经济发展的规模就有多大。由此可见，要大力发展城乡商品经济，首先必须建立二者紧密结合的新型城乡关系，发挥城市商品交换中心的作用，为城乡商品生产提供市场、流通渠道、服务设施。同时，城市在为发展商品生产服务的过程中自身也会不断地得到发展，增强其吸收力、凝聚力和辐射力。如此往复循环，必然能推动城乡商品经济不断地向现代化经济的目标发展。市管县正是能将城乡经济紧密结合、满足商品生产多种需要的较好体制。

四、用“三论”来评价市管县体制得失成败。

现代化经济应该并且只能是一个既有着良好的自我调节系统，又有着强有力的宏观控制系统并且具有强大的内在活力的运行机制。我国所要建立的社会主义现代化经济也是如此。因此，对体制的得失成败，必须从系统论、控制论和信息论的科学高度去衡量。

1、从信息论的角度看，任何一种体制，要想高效能地发挥其作用，顺利地开展工作，圆满地实现预期目标，

必须建立一套高灵敏度的信息网络，以及传递和反馈系统。在这方面市管县体制与地市并列或县、市并列的体制相比，其优势是显而易见的。

首先，在市管县体制中，由于城市本身具有较强的经济实力，有能力建立起一套现代化的信息系统，并且有着各方面众多的人才和科技力量，能正确掌握和运用这个系统为各项工作服务。例如，太原市政府办公厅购置了六台电脑，两部复印机，两部电脑电话，建立了一个传递和反馈迅速的信息系统，市长每天上班能看到前一天所辖范围内发生的主要情况和动态。信息从基层到市政府的传递时间不到二十四个小时。市长的指令也很快能传递下去，问题能得到及时解决。如一九八五年元月二十九日太原市所属清徐县清源镇庄子村小学发生甲型病毒性肝炎，通过信息系统上报后，市长立即作了批示。元月三十日，市有关部门和该县县委就组织力量下去，很快控制住了病情发展。又如二月九日，该市兰村水厂三点十分几部抽水机同时出现故障。四点左右，情况就反映到了市长面前，当天组织了抢修，第二天恢复正常供水。而在地管县体制中，地区本身不是经济实体，没有自己的经济实力，要建立现代化的信息系统，不仅缺乏必要的资金，而且缺乏必要的现代科技人才和管理人才，显然一时建不起来，即使建起来了也难以充分发挥作用。

其次，在市管县体制中，由于市与县各行各业之间有着较为牢固的内在经济联系。所以，信息的传递和反馈渠道比地管县多，环节比地管县少（不需通过地区这个环节），中途滞留时间短，特别是统一规划的专业化协作企业之间和经济联合体内部的信息传递，不仅具有多样化和速度快的特点，而且其适用性强，可靠性大，受益效能高。

再次，在市管县体制中城市与外部的交往方面远比地区多，交往量远比地区大。例如城市之间都有经常性的、多方面的经济联系和交往，很多中等城市还在国内外缔结了一些友好城市，各方面的交往更加密切，从外部获得的信息量远远比地区大，第一手信息远比地区多，信息的质量和发生效用的机率远比地区高。因此，市所管的县在信息受益方面，无疑是大于地管县的。

2、从控制论的角度看。任何一种符合现代化经济要求的体制内部都必须具备中心辐射和自动控制、自我调节的功能，才能有效地做到“宏观上控制住、微观上搞得活。”市管县体制与地管县相比，更为符合这个要求。

首先，在市管县体制中，所依托的中心城市，既是该区域的政治中心，又是经济、文化和科技中心。对周围地区具有多方面的辐射和调节机能，使之在生产布局、行业规划，产业结构调整等方面目标明确，序列清晰，便于宏观上的引导和控制，而且县里解决不了的矛盾和困难，市里有可能解决得了，而地区虽然具备行政中心的作用，但它很难形成经济、文化和科技中心，各县的经济文化和科学技术发展各自为政的现象难以消除，县里解决不了的矛盾与困难，地区除了使用行政命令外，一般也无解决的好办法。例如，县办企业、乡镇企业和农、林、牧、渔业如果发生了资金不足、人才不足、物资不足与扩大再生产的矛盾时，县里如解决不了，反映到地区，地区要么以信贷指标或伸手向省里要的办法来解决，要么就无能为力；而市里却可动员经济实力较强的有关企业，在自愿互利的基础上较为妥善地解决。如，近几年安徽芜湖地区的羽绒资源较丰富，加工业较为发达，所属一些县都争先恐后地想上羽绒加工企业。为了控制基建规

模、避免重复建设、盲目生产，市有关部门用晓以利害与牵线搭桥相结合的办法，建立了以市羽绒厂为中心的羽绒加工业体系。有的地方既不需要办新厂、又能从羽绒业上获得较好的效益，较为有效地控制了各县的盲目发展。这是地管县体制难以办到的。

其次，市级控制中心既是权力中心，又是经济实力中心。可以通过城市本身具有经济实力的部门、行业和企业圈来实行建立在自我调节基础上的一头多级控制。例如，芜湖市机械局，根据市政府的机械行业发展目标计划，抽出力量，摸清了本市及所辖各县机械行业的“家底”，结合市场的需要和发展变化趋势，有计划、有步骤地以市属实力较强的企业牵头，以扩散产品和技术服务为纽带，对本地区机械行业的发展进行了规划和布局。这样，就自然地增强了市政府对本市及所辖各县机械行业的控制能力。这比地管县单纯地运用行政和组织系统的力量来进行控制，成效要高得多。另外，市辖县的各行各业，只要在市里有牵头和依托的大中企业为靠山，或是结成联合体、或是组成企业圈，很多问题和矛盾都可以在联合体或企业圈内部运用扬长避短、自愿协商、互利互惠的方式解决和消化掉；这种基层和行业的自我调节功能显然大大加强了市级宏观控制的有效性。由于地区既不是经济实体、也不是权力实体，就很难做到这一点。

因此我们说，市管县体制比地管县体制更符合控制论的规律。

3、再从系统论的角度来看。一个体制就是一个系统，这个系统的功能应该是全面化、序列化的，而不是支离破碎、残缺不全的；它的正常运行要依靠各子系统的自动运行来实现，而不是依靠母系统的强制力来推动。市管县体制就

是这样一个系统。

首先，市管县体制和地管县体制虽然都是一种行政管理系统，但市管县具有经济、文化和科学技术等各方面的功能，而且，这方面的功能围绕市政府这个系统中心、形成序列分明、机能健全的子系统；而地管县却基本上没有这方面的功能，也不易形成序列分明、机能健全的子系统。这样，市政府就能在行使行政职能的同时，通过具有多种功能的母系统和子系统，成功地把握住所辖区域与部门的经济和各项社会事业的发展脉搏，以便进行合理的规划与决策，地区则很难做到这一点。

其次，市管县体制作作为一种多功能的行政管理系统以其优越的实施条件将其触角伸向所辖区域的每一个基层单位。系统中心的每一个动作和指令都会迅速地传递到基层，其效果和反映也会迅速反馈到系统中心，以利于市政府在宏观决策上能随时总结经验、修正方案，将主观愿望与客观效果紧密联系起来，将行政手段与经济运动规律有机结合起来，充分发挥市政府的各项职能。

再次，市管县体制使城市和乡村以各种形式结合起来，使各行业各地区间既有序列分明的纵向联系又有相互之间的横向联系，并使这两种联系中所产生的矛盾都能得到与之相适应的统一的行政机构的调节，这样就能将各方面的优势和积极性充分发挥出来，向着一致的目标前进。由此可见，市管县体制还是一个能使各种积极因素都集中流向经济建设的良好载体系统。

通过以上几个方面的考察，不难看出，市管县体制为什么会在我国出现，又为什么恰恰在经济体制改革的浪潮中为人们所接受，这不是偶然的，而是我国社会主义经济运动发