

中国县级市 回顾与展望

主 编 刘运珍

副主编 吕传文 耿罗 孔祥敬



河南人民出版社

序

—

县改市早在 50 年代就已出现。1957 年黑龙江省撤销伊春县设立伊春市，1958 年山西省撤销襄汾、新绛、曲沃市。但其获得大的发展却是近十年的事，改革开放，使我国城乡经济得到迅速发展，农村区域的城市化进程发展到一个新的阶段，涌现出一大批县级市。到 1990 年底，全国已建县级市 279 个。县级市的发展不是人为因素造成的，也不是一种临时性的政策，随着经济和社会的发展，合理发展中小城市是经济社会发展的必然趋势。

(1) 建县级市是经济发展的客观要求。党的十一届三中全会以来，我国城乡经济迅速发展，一大批县级行政区域不但农业稳步增长，工商业也得到长足发展，工业产值大大超过农业，成为县域经济的主导，农民从工、从商的增多，从事非农业的人口大量增加，城镇建设、交通运输、文化教育等各项事业也有较大发展。在这些地区撤县建市，实际上是对县级市功能和地位的确认，也适应了商品经济发展的客观要求。

(2) 建县级市是解决我国行政区划不合理状况的一个有效途径。新中国成立以来，我国的区划工作总的来说成就很大，但也存在一些问题。如城市空间分布不均衡，城市布局不合理，行政区划与经济区域不一致，城市对乡村的带动作用不明显等。合理发展县级市无疑是弥补这些缺陷的正确选择。

(3) 建县级市是实现城乡一体化，促进农业现代化的现实需要。十一届三中全会以来，我国不少地方，乡镇企业异军突起，随

着乡镇企业的发展，农村产业结构发生深刻变化。撤县建市的一个重要因素，是乡镇企业的发展，农村工业的兴起。从这种意义上说，县级市是一种据点型的城市建设。通过建市可以强化城镇对农村的辐射和渗透力，发挥城市对乡村的带动作用，实现农村工业化，加速农业现代化进程，形成以城带乡、城乡互补、城乡经济协调发展融合一体的新格局。

(4) 撤县建市是走有中国特色的城市化道路的一种新的管理体制或是设市的一种模式。县级市在我国城市体系中处于大中城市和广大农村结合部这一特殊地位，它既可缓解中心城市的压力，又可以起到加速城市化进程的作用。随着现代化经济的发展，县改市的数量还会增多。但不可能所有县都改市。中央提出的方针是“控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”。这就是说，中小城市的发展一定要合理布局。正如胡梯云副省长所讲的，县改市必须有利于全省经济的综合发展，生产力的合理布局和统一规划。一是在少数经济发达集中的地区，为了发挥优势和提高管理效率，可以依托中心城市或资源优势，建立城市群体；二是在一般地区，则只能按经济区域，从有利于形成生产、流通中心的原则确定。县改市的布局 and 条件，一定要经过科学论证，切忌主观随意，感情决策。最近，国务院国发[1990] 15 号文件中也明确提出：在努力发展农业生产，增加农村收入的基础上搞好村镇建设，加强农业这个基础，促进乡镇企业和农村商品经济的发展，就地就近安置从农业分离出来的剩余劳动力，避免人口大量涌入大城市，走出一条适合我国国情的乡村城市化的道路。这一决策对我们研究县级市发展问题是有指导意义的。

二

如何搞好县级市的行政管理这是一个新课题。县级市的职能特点是什么？它与大中城市的职能有何异同？与县的职能有何异

同？这是搞好县级市行政管理首先应弄清的问题。关于县级市与大中城市有何异同，大致有四点：其一，县级市是城乡、工农、宏观经济与微观经济的结合部。与大中城市相比，县级市一般都有广阔的农村，可谓“小城市、大农村”。虽有一定数量的城镇人口，但绝大多数还是农民。在经济联系上，县级市既要接受大中城市的经济辐射，又要发挥自身的城市功能，对辖区内的广大农村和周围地区进行经济、文化的辐射。其二，县级市的经济结构有别于大中城市。在产业结构上，大中城市基本上以工业经济为主，工业比重一般都在98%以上，农业所占的比重极小。县级市的工业，就总产值讲，一般也已占主导地位，但农业仍然是基本产业，县级市的领导都要投入相当大的力量抓好农业生产。企业结构上，大中城市是预算内的全民企业和大集体企业为主，并有一定数量的经济规模较大的骨干企业或企业集团。而县级市的企业一般都是中小型。在产品结构上，除少数经济比较发达的县级市以外，产品档次一般都比较低，而且劳动密集型的产品、以农副产品为原料的加工产品比较多。其三，县级市经济的“市场性”，比大中型城市强得多。而国家预算内和计划安排的企业很少，产、供、销主要依靠市场调节。计划分配的煤炭、钢铁、木材、水泥等物资，一般都不到实际需要量的5%。其四，城市建设水平比较低。从城市建设的角度看，多数县级市还是小城镇，处于从农村进入城市的途中。因为县级市县有这些特征，因此其职能和管理方式也就具有自己的特点。

(1) 增强城市意识，按照城市发展的规律管理城市，搞好城市的规划和建设，充分发挥城市的管理功能。县改市，不是简单的一字之差，而是内涵发生了变化。从建市那一天起，县级市就步入城市行列。因此，市的领导，必须增强城市意识。工作内涵发生变化，原有的思维方式和工作方法也要有相应的变化，要学会按照城市发展的规律去管理城市。有些市具体归纳为要强化

“四个意识”，实现“两个转变”。“四个意识”是指：一是强化城市中心地位和作用意识，把城市作为区域性的政治、经济、文化中心，树立加快城市自身发展，带动和促进本区域经济社会发展的使命感；二是强化城市经济意识，充分认识商品经济、工业发展是城市经济的主体，树立面向市场、提高效益、增强经济实力的时代感；三是强化城市建设意识，充分认识城市基础设施等对经济社会发展的作用，树立以城市建设促进经济发展的紧迫感；四是强化城市市民意识，树立城市人民应具有的高尚的精神风貌，较高的文化素质，良好的职业道德和优美的生活环境等思想，增强城市市民的荣誉感和责任感。实现两个转变是：由以农村工作为主向“城乡并重”、搞城市建设和管理，带动农村工业化、农业现代化的方向转变；由城乡二元经济结构，逐步向城乡一体化转变。

(2) 县级市政府具有双重职能的特点。所谓职能就是承担的职责和功能。县级市与县一样，同样是我国行政管理体系中的一个承上启下的重要层级，是一级与县相同的行政建制。因此，它同样具有作为一级地方政府的全部职能。县级市有两种类型：一种是城乡分治型，即以城区和城市居民为中心，辖有少量的郊区和农村人口；另一种是城乡合治型，即整县改市，这种市不仅有一定的城区和城市人口，而且还辖有广大农村地区和大量的农业人口。目前，全国大多数县级市均属于后一种类型。县级市实行城乡合一，城乡合治，具有城市和农村的双重特征。因而，县级市政府实际上担负着城市和县政府的双重职能。正因为这样，县级市政府的职能特点，才值得我们认真加以研讨。从目前来看，对这个问题的看法还不完全一致，有双重职能说，多项职能说，职能主次说。但都认为，县级市的建立是为了更好地发展地区经济，关键的问题是如何处理城市与农村的关系、工业与农业的关系。可以说，这是县级市行政管理的一大特点。县级市作为城市政府的

职能主要是：搞好城市规划和管理，加强城市基础设施建设，创造良好的投资环境，充分发挥投资效益，提高城市活力；指导和促进企业的技术改造和经营管理现代化，抓质量，上品种，讲效益；搞好文教、卫生、社会福利和各项服务事业，促进精神文明建设，创造良好的社会风气。县改市后，市政府还负责管理原县政府管理的全部农村和乡镇，积极发展乡镇企业，抓好农村产业结构的调整和农业综合经济的发展。当然，这二者不是简单相加，更不是相互分离，而是综合考虑，既要象大中城市一样抓好城市建设和管理，又要象县政府那样抓好农业生产和农村基层政权建设，实现城乡一体化，达到城乡共同发展的目的。

(3) 县级市的管理方式。简单地讲，职能就是管什么，管理方式就是如何管。具体地讲，县级市的管理方式就是县级市政府如何实施自己的职能，通过什么方式方法和手段实现对辖区内各项事务的科学管理。县级市政府管理方式根据不同的管理内容，可以是宏观的，也可以是微观的；可以是直接的，也可以是间接的。城市的规划、建设和各项事业的发展及市民的生活有着直接的关系，因而市政府要直接管理。有的工作市政府要间接管理，如政府对企业的管理，就要逐步采取间接管理的方式。这种方式包括三个方面：一是引导，即市政府根据国家需要和本市经济社会发展规划的要求，编制指导性的企业发展计划；二是服务，即市政府为企业的发展提供有利的条件，为企业排忧解难；三是监督，即市政府通过经济的、法律的、行政的手段和措施，监督企业的经营方针和行为。不管是直接管理，还是间接管理，都要坚持依法行政，加强城市立法，规范行政行为，完善执法程序，使县级市行政管理走上规范化、法制化的轨道。

(4) 县改市后对县级市的领导提出了更高的要求。充分发挥县级市的功能，可以使城市带动乡村、工业带动农业更加紧密、直接，推进区域经济的腾飞。县改市决不是只换个牌子的问题，更

不是为了更多地向国家索取。实际上国家规定的某些有利政策，比如提高城市维护费的比例，也是以经济发展为基础的，经济不发展，仍然不会有什么大的增长。所以，县改市对于市政府和领导同志来说，是要求更高了，发展经济的担子更重了。

三

(1) 行政管理体制问题。现在大多数县级市由省直辖，地市“代管”。问题是：目前代管地市都在推行实体化，因而与所代管的县级市容易产生利益矛盾。对这一问题，如何解决有两种看法和意见：一种是逐步改变由地市代管县级市的体制，对县级市特别是列为经济开发区和对外开放区的县级市，应直属于省，减少中间管理层次；另一种意见是地市代管县级市的体制不变，关键是代管地市对县级市能够正确对待和处理好相互间的关系。对这个问题，河南提出在处理县级市和代管地市的关系上，应当明确这样一个指导思想：县级市实行计划单列后，仍然是代管地市的一个组成部分，是一个统一的行政区域。县级市应自觉主动接受和服从代管地市的领导，更应认识到有了代管地市的支持，才更有利于自身的发展；代管地市要当开明“婆婆”，应该充分认识到，县级市的发展也是地市经济实力的增强。省里规定下放给县级市的权力，应毫不保留地放给县级市，同时还应主动帮助县级市解决发展中遇到的困难和问题。

(2) 计划单列问题。有些县级市仅是部分计划单列，而物资、财政等其它项目不单列。因此，许多事情必须经地市审批，有些又往往是省、地市同时向县级市下计划。有些县级市计划单列后，感到地市对他们另眼相看，在利益分配上与地市有矛盾。因此，有些县级市的领导提出，要“单列”，一切都单列。另一种观点认为，这种矛盾主要产生于两个方面：一是上下利益分配的合理度；二是计划单列与行政管理的结合协调。胡悌云同志说，计划单列不

是问题的实质，关键是真正让县级市享有一定的权限，采取一定的鼓励政策。在河南，准备对“计划单列”这种办法重新考虑，但为了增强县级市调控经济的能力，县级市原则上享有地市级的经济管理权限。在自筹基本建设和技术改造项目的审批、“三资”企业项目的审批、土地审批、工商管理、税收减免、外汇调剂、牌证发放、新产品鉴定等方面，只要不违背国家现行政策规定，有利于治理经济环境、整顿经济秩序，有利于改革和发展的，都可按地市一级管理权限对待。除大型企业外，凡在县级市的省、市属企事业单位，原则上下放给所在市管理。

(3) 财政上交比例问题。普遍反映留成比例少，除了上交外，基本上是吃饭财政，无力搞大的经济建设。多数县级市市政基础设施比较差，若不搞建设，城市一时很难发展起来。因此，不少同志提出调整上交财政基数，实行财政包干等“养鸡下蛋”政策。如果不能降低上交递增比例，增收部分是否能不上交或减少上交，使县级市增长财力，提高其自身发展、自我完善的能力。尽管存在着不少问题，存在着一些外部制约因素，但作为县级市的领导如果只是将目光放在上级的扶持，寄托于上级给优惠政策上，而不是立足于自力更生，积极创造条件，扬长避短，充分发挥本地优势，勇于开拓，寻求自身发展的最佳路子，也很难开创腾飞的局面。县改市后，领导抱什么样的指导思想，持什么样的精神状态至关重要。今后十年，是我国社会主义建设非常关键的时期，党的十三届七中全会确定了今后十年规划和“八五”计划的指导方针和奋斗目标。县级市作为本区域内政治、经济、科技、文化的中心，对其经济社会发展起着主导的作用。各县级市在今后十年中要更加奋勇前进，争取率先在本区域内实现第二步战略目标，要达到小康水平。

张文寿 1991年5月

目 录

序 张文寿

· 职能与管理方式篇 ·

- 县级市的建立是为了更好地发展地区经济..... 胡悌云(1)
谈谈县级市行政管理中的几个问题 陈子庸(10)
县级市政府职能及管理方式的特点 田穗生(14)
论县级市的经济调控职能和管理方式 李铁岩(22)
区改市后政府职能的变化和特点 杜乔祥(29)
结合实际,讲求实效,转变职能 宁英魁(35)
实行目标管理责任制,促进县级市健康发展..... 钟明森(45)
县级市管理职能的实践和探索 ... 洪锦成 盛礼群 陈国画(53)
淮安市行政管理工作的做法与启示 杨国忠(61)

· 功能与体制改革篇 ·

- 论县级市的特定功能与体制模式 王振海(72)
谈谈县改市后如何发挥小城市功能 杜卫京(79)
发挥城市功能,促进城乡经济发展..... 李宝兴(88)
发挥县级市的积极性,促进国民经济和社会事业的繁荣
..... 史庚申(98)
以城市功能为动力,发展市属工业 宫同雷(103)
增强城市功能,促进经济发展 卫辉市政府办(110)
发挥城市功能,促进城乡经济协调发展 枣阳市编委(113)

抓住机遇,发挥优势,加快城乡经济发展步伐

..... 张家港市政府(120)

· 规划与建设篇 ·

略论县级市的建制标准和职能作用..... 刁田丁 卢 军(128)

县级城市基础设施建设的意义、原则和特点 王 衡(137)

科学规划设计,创造良好的投资环境 余家毓(146)

合理规划布局,促进城乡共同发展 王克俭(152)

搞好规划建设,加快区域经济发展 王行忠(159)

充分发挥城市中心作用,促进城乡经济全面发展

..... 胶州市政府(164)

依靠科技,发挥优势,增强城市吸引力和辐射能力

..... 范正新(172)

县级市在改革开放中确立经济发展战略的实践与探索

..... 张祖新(181)

高瞻远瞩建银城..... 宋佐元(188)

· 城乡一体化探索篇 ·

以城带乡,以乡促城,加快小城市经济发展

..... 安云昉(193)

围绕工农结合,立足致富城乡 于振琦(202)

县级市在城乡一体化工作中应注意的几个问题

..... 张怀仁(209)

对县级市坚持城乡一体化发展的思考..... 王新亚 黄应龙(214)

坚持改革开放,促进城乡经济发展 杨荣财(220)

· 以法治市篇 ·

论县级市行政管理法制化的若干问题..... 杜钢建(229)

行政管理法制化建设问题初探·····	赵自宽(237)
县级市法制化管理的探索·····	霍润德(245)
开展以法治市活动的实践·····	许长荣(251)

· 策略与展望篇 ·

我国城市发展理论与实践的几个问题·····	陈为邦(256)
县改市与县级市建设中存在的问题及对策 ·····	····· 山东省社科院(268)
县级市存在的问题与对策·····	冯家齐 朱京兴(279)
县级市发展中的制约因素·····	李 明 廖祚斌 黄镇国(286)
克服县级市发展中困难的几点做法与体会·····	赵剑力(292)
莱州市经济发展中的变化与亟待探讨的问题 ·····	····· 莱州市政府(298)
萧山市是如何发挥优势扬长避短的·····	吴关根(309)
小城市管理的途径·····	李 皋(318)

· 综合调查与思考篇 ·

关于县级市行政管理职能的思考·····	施绍祥(323)
县级市行政管理工作情况的调查·····	河北省行政管理学会(330)
关于县级市管理现状的透视与思考	····· 河南省行政管理学会(336)

后记

县级市的建立是为了 更好地发展地区经济

中共河南省委常委、副省长 胡悌云

党的十一届三中全会以后，我国社会经济事业的发展，取得了举世公认的成就，社会主义制度的优越性，在共产主义运动处于暂时低潮的时期，使人民群众看得更加清晰明亮。在改革的深入和商品经济的推动下，一批原来基础较好和迅速发展的县，改为县级市，这是经济发展的客观要求。而县改市后，又有力地促进着区域经济的发展，显示了强大的生命力。回顾 50、60 年代，河南在全国是设市最多的省份，但到 1988 年以前，还是只有 6 个县级市。当然，这也从一侧面反映出我们对县改市的见识比较迟钝。近几年，新改建了 8 个县级市，加上原来的 6 个，使总数达到 14 个，占全省城市总数的 53.8%。县级市在全省经济的发展 and 运行中，作用和地位也日益显著。在县级市的行政管理工作中，我们摸索了一些经验，但也遇到不少问题，感到需要认真加以研究探讨。

一、县改市的基本任务是发展地区经济

社会主义制度无论就其自身的优越性，还是就其继承的落后生产力基础而论，都决定了必须是坚持以经济建设为中心，集中精力发展社会生产力，实现人民的共同富裕。因此，生产关系的调整，行政管理的改革，均是为现代化建设创造适应的客观环境。我们国家的经济体制，是建立在公有制基础上的有计划的商品经济，经济的运行机制是计划经济与市场调节相结合。各级政府作

为辖区社会经济的组织者和领导者,基本任务就是运用行政的、法律的、经济的职能,发展国民经济。县级市作为一级政府,不仅不例外,而且更强化了这一功能。在国家拟定的县改市的标准和条件中,已充分加以体现。这说明,县级市不同于一般的城市。城市一般来说,是经济贸易发展的自然产物,交通和政治中心也能形成新的城市。市制起源于西欧。后来,在我国也逐渐发展成为一种对经济、交通和政治中心进行集中管理的地方行政建制。由于历史的原因,在80年代以前,我国市建制的设置基本上是按照城乡分治的原则,设置在城镇地区,以城区和城市居民为主,辖有少量的农业人口和近郊的乡村地区。我省早期的县级市南阳、信阳、周口、商丘、驻马店、义马等即属于这种类型。80年代以后,随着改革和商品经济的蓬勃兴起,涌现出一批新型的县级市,即由整个县(区)制改建的县级市。我省的济源、汝州、辉县、禹州、卫辉、邓州、沁阳、舞钢等市即属这一类型。后者的特点是,不但有比较发达的城市区域和一定数量的城市居民,而且以城市经济为特点的工业生产占国民经济的主要比重,同时还辖有大片的乡村地区和大量的农业人口,下设有若干乡、镇行政建制。原有的县级市,为了适应新形势的需要,也逐步扩大了一些郊区。这样,县级市的职能既不完全同于一般的城市政府,也不完全同于县政府。它既应有一般城市政府具备的建设、管理、服务的职能,又具备有对乡村通过乡镇政府进行协调、监督、管理的职能。就其城区而言,它是城市政府,承担直接的行政管理职能,但又以领导和组织工业、商业、城市建设、公共事业的发展为主。就整体而言,县级市又是一个一般地域行政管理型的政府,是乡镇政府的上级政府,对广大农村实施以监督、协调、服务为主的间接管理。县级市在重点抓好城市建设、工商业发展的同时,又必须把发展农业,建设新农村放到重要位置。由此看来,县级市鲜明的特点在于:

1、在商品经济发展中，逐渐形成成为一定区域性的经济中心城市，对区域具有较强的经济辐射能力；

2、通过辐射力对区域内的社会经济发展，进行直接的多方面的支持、帮助，逐步建立、健全计划经济和市场调节相结合的运行机制；

3、通过以城带乡，以乡促城，实现城乡的一体化发展，实现共同富裕。

从上述特点可以明显看出，县级市的基本任务和功能，在于更好地发展地区经济。充分发挥这种功能，可以使城市与乡村、工业与农业相互支援、促进的关系，更加紧密、直接，把工农关系，城乡关系乃至工农联盟提高到一个崭新的阶段。因此，县改市后的工作重点，是要利用作为市的有利条件和鼓励政策，促使城市功能的充分发挥，把所处地区的改革和建设推向前进。县级市随着行政体制的改变，要从建立计划经济与市场调节相结合的经济运行机制考虑，进一步加快经济体制改革和政治体制改革的步伐，从思想观念、管理职能和管理方式方法等方面适应新体制的要求，运用经济、法律、行政等手段驾驭城乡经济全局，逐步提高管理水平和组织社会化大生产的能力。从本市的特点出发，研究制定社会经济发展战略和发展规划，明确产业发展方向。要坚持城乡一体化发展方向，正确处理城市建设和富裕农村的关系。既要注意发挥城市的中心作用，又要重视农村工作，注意发挥农村、农业的基础作用。要从本市的实际情况出发，制定城市发展总体规划，量力而行，分步实施，逐步建设成为具有自己特色的、功能齐全、环境优美整洁的新型城市。县改市决不是只换个牌子，讲一下派头。现在也确有一种误解，似乎改了市可以更多地向国家索取，甚至在规格、机构上讨什么便宜。这是一种不好的风气，殊不知就是国家规定的某些鼓励政策，也是以经济发展的程度为基础的。经济没有较快的发展，就失去了县改市的意义。实事求是

地讲，县改市对于政府和领导同志来说，发展经济的任务更重了，要比一般县艰难得多。因此，我们河南省对于县改市的标准是从严掌握的。省政府办公会议研究，县改市除认真执行国务院规定的标准外，还要求财政不能是补贴的，更不能是赤字，也要考虑合理布局和发展前景。

二、发展经济主要是引导有计划商品经济的发展

县和县级市都是国家有计划地组织国民经济发展的关键层次。一方面，它直接对企业，具体组织安排和实现国家计划；另一方面它又直接面对广大农民，要通过各种具体措施，把千家万户分散的商品生产者、经营者引导到有计划发展的轨道。而就目前来讲，县级市在经济运行中，产销的直接计划，或指令性计划是少数，大部分是指导性计划和间接计划。因此，市场调节是主要的。如何运用市场调节，把众多而分散的商品及其生产者，纳入国家计划所要求的轨道之上，对于县级市政府来说，不能不成为实现有计划地发展商品经济的重大课题。尤其是把这种效应转变成为一种客观机制，显得就更加重要。

市场调节的实质，是按商品经济规律办事。其主要表现：一是价格，一是供求，而供求也主要反映在价格上。因此，运用市场调节实现商品经济的有计划发展，基本上是有计划地运用价格水平引导、调节商品的品种、花色、质量和数量，进而实现供求平衡；运用供求状况调整价格，进而调节产销，建立合理的供求关系。县级市在这方面是大有作为的。当然，这种作用的充分发挥，还有赖于不断地健全和完善县级市的城市功能。

我们在实践中体会到县级市的城市功能，除一般城镇所具有的之外，在经济上应该成为辖区及辐射地区的：

1、根据国家及地方社会经济发展战略及中、短期计划，采取具体对策、措施的决策中心；

- 2、商品集散地、交易中心；
- 3、交通、信息及通讯传递中心；
- 4、生产技术比较集中及交流中心；
- 5、金融及资金拆借调剂中心等。

这些中心的形成，需要一系列的基础设施建设，需要一个过程。只能随着经济实力的发展，有计划、有步骤地进行。为了适应县级市这种功能健全、完善的需要，有利于调整全省城市和生产布局，中共河南省委、省政府 1989 年决定，对市代管县级市在省计划中实行单列，并扩大县级市的经济管理权限。单列的内容主要包括：工农业生产计划、交通邮电计划、固定资产投资计划、利用外资和设备引进计划、建设用地计划、财政金融计划、商品收购计划、进出口计划、物资分配计划、科教文卫各项社会事业计划、人口计划、劳动工资计划、新产品试制计划、供电计划、节能计划、省直各部门管理的专业计划，以及各种费用的征收、证券发行、行政事业经费计划等。财政收支计划各项追加、增减指标和单独结算补助或上解数额（比例），由省直接核定市，在代管市后以“其中”形式单独列出。为了增强县级市调控经济的能力，县级市原则上享有市地级的经济管理权限。在自筹基本建设和技术改造项目的审批、“三资”企业项目的审批、土地审批、工商管理、税收减免、外汇调剂、牌证发放、新产品鉴定等方面，只要不违背国家现行政策规定，有利于治理经济环境、整顿经济秩序，有利于改革和发展的，都可按地市一级管理权限对待。除大型企业外，凡在县级市的省、市属企事业单位，原则上下放给所在市管理。这些改革措施的实施，减少了管理层次，提高了办事效率和管理水平；扩大了县级市的经济自主权，增强了自我发展的能力；减少了中间环节，提高了社会效益，促进和加强了县级市作为区域经济中心的形成。据统计，在计划单列的第一年——1989 年，5 个计划单列县级市乡及乡以上工业总产值比 1988 年增长

13.5%，高于全省平均水平5.2个百分点；预算内工业企业实现利税增长27.1%，高于全省平均水平20.6个百分点；实现利润增长22.7%，高于全省平均水平24个百分点；财政收入增长19.2%，高于全省平均水平5.1个百分点。在城市建设和各项社会事业的发展方面，如道路、市场、供水、学校、医院及文化体育设施建设等，也都取得了较为显著的成绩。

当然，由于实行计划单列，是单列市、代管市利益关系的一次较大调整，在实施中还存在问题。突出的是单列市和代管市之间的关系不顺，甚至出现了新的矛盾。在具体操作上也只强调了分利益、让好处，忽视了随经济发展对省和国家而应做的贡献。更重要的是随着指令性计划的减少，计划单列的实质意义大为减弱。因此，我们的想法是今年再观察一年，同时做些调查研究，为今后深化改革做准备。

三、县级市管理的几个问题

（一）建设县级市，要注意合理布局。一个省，特别是象我们河南这样的大省，一百多个县不可能都改为县级市。应该说县仍然是行政管理的主要建制。因此，县改市必须有利于全省经济的综合发展，生产力的合理布局，统一规划。①在少数经济发达集中的地区，为了发挥优势和提高管理效率，可以依托中心城市或资源优势，建立城市群体；②在一般地区，则只能按经济区域，从有利于形成生产、流通中心的原则确定。县改市的布局 and 条件，一定要经过科学论证，切忌主观随意，感情决策。现在有一些同志很热衷县改市，有的甚至出于为家乡办好事的愿望，到处奔跑。这种心情可以理解，但不是县改市的依据。

（二）从实际出发，制定科学可行的城市总体规划。城市规划是城市建设和发展的蓝图，是城市建设和发展的方向和目标。县级市一般来说，不可能发展为大城市。因此，要从资源、地理、经