

中心城市 综合改革论

主编 林 凌



经济科学出版社

国家“七五”哲学社会科学重点科研项目
“中心城市的综合体制改革研究”课题组

中心城市综合改革论

主 编：林 凌

副主编：赵国良 郭元晞

经济科学出版社

(京)新登字 152 号

责任编辑:金 科

责任校对:杨静仪

封面设计:卜建晨

版式设计:杨静仪

中心城市综合改革论

主 编 林 凌

副主编 赵国良 郭元晔

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

一二〇一工厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 19.5 印张 430000 字

1992 年 9 月第一版 1992 年 9 月第一次印刷

印数:0001—2100 册

ISBN 7-5058-0547-9/F·439 定价:9.80 元

序



改革是一场革命,是一项十分艰巨而又复杂的系统工程。要把一个 11 亿人口的大国,从以产品经济为特征的僵化的旧体制,转上社会主义有计划商品经济的新轨道,决不是一件轻而易举的事业。它必须要经历一个艰苦曲折的历程,何况这样一个前无古人的历史性的变革,缺乏现成的成功经验,只能依靠我们自己解放思想而又实事求是地从中国的实际出发,在理论上进行探讨,在实践中进行探索,走出一条具有中国特色的社会主义道路。

我国经济体制改革是从农村改革开始的。但在农村改革全面开展的同时,城市的改革也从扩大企业自主权的试点,迈开了最初的步伐。1979 年提出了发挥中心城市作用的问题,1982 年进行城市综合改革的试点,党和政府的文件都明确了发挥中心城市的作用的问题。1984 年党的十二届三中全会作出决定,开始实行以城市为重点的全面经济体制改革,并在以后一再强调要充分发挥中心城市的作用。以上改革的进程是符合改革的客观规律的,但是这一规律还没有被人们普遍认识,在今天还有必要再一次阐述发挥中心城市作用在体制改革中的重大意义。

为什么整个经济体制改革必须以城市为重点,又必须发挥城市的经济中心作用?这是和我们经济体制改革的目标相联系的。党的十二届三中全会总结了国内外的历史经验,得出一个有重大理论和实践意义的结论,即在社会主义历史阶段,还必须实行在公有制基础上的社会主义有计划商品经济。既然要实行商品经济,就必须发挥城市在商品经济活动中的中心和枢纽作用。发挥这一作用的必要性,可以从多方面来认识。

城市一经出现,它作为商品经济发展的中心地位就已显示出来了。现代城市的出现,迅速地使城市成为一个国家或一定地区各类经济活动最集中、经济生活最活跃、经济建设最发达、经济信息最灵敏、经济实力最雄厚的地点,成为现代商品经济发展的中心。城市的商品经济中心的地位,是由它本身所具有的功能决定的。

城市的起源来自市场的形成,从本质来说,小城市是个小市场,大城市是个大市场,对外开放的国际化城市就是一个国际市场。商品经济的运行特征是横向联系。我们的经济活动也必然要求发生横向联系:生产与生产之间要有协作的联系,商品交换与流通要有商业的联系。商品的生产、流通、分配、消费都会有各种各样的联系。如果每一项经济联系用一条直线来表示,那么这些线交织在一起就形成了一个错综复杂的经济网络。而作为商品经济在横向的错综复杂的联系中,客观要求有一个中心地点作为商品的集散地和经济技术联系的枢纽。这个中心点就是城市。商品经济越发达,城市的这种中心作用就越显著。

城市是有大有小的,作为经济中心也可以是大中心,也可以是中等的或小的中心。可以说,所有的城市包括小城镇,都必然是一定的经济网络的中心。因为城市的产生,除了个别由于其他原因,

如由于政治中心而形成的,绝大多数城市都是由于商品经济的发展和市场的扩大而逐步形成的。广义的经济中心,也包括小城市以至小集镇。但一般大、中城市都是综合性的经济中心,都具有较为广泛的横向经济联系,并在横向经济联系中发挥重要的中心与枢纽作用。

城市作为经济中心既有不同的规模,又有不同的类型,但有一个共同的特点,它们都是向外开放的。一个城市的商品,不可能生产出来就是为了这个城市自己的消费,它必须销售到周围以至很远的地区去;同时其他地区的商品要发展,也要通过这个城市来转口、来流通。

当然,在现行的体制下,城市要实行开放,首先在于城市的政府必须克服自己的保护主义思想,树立有计划商品经济中的开放意识,克服保守的、落后的、小生产的习惯势力,并造成一种竞争的局面,从而在内部激发出奋发图强的力量,以促进企业和城市的改革。从根本上说,城市实行开放的物质力量是城市自身要有强大的经济实力。这种经济实力不仅仅是财力的大小,更重要的是要用先进的技术生产出价廉物美和适销对路的商品,并能不断创新,对消费者提供优质的技术服务。商品的渗透力是不可抗御的。有了强大的商品渗透力,就会逐步集聚起雄厚的经济实力去打破封闭,实现开放。

城市作为经济中心,一个突出作用还表现在城市带动农村经济的发展。搞现代化建设,城市带动农村是经济发展的必然趋势。城市商品经济发达的主要标志是工业经济。因此,城市带动农村体现了工业带动农业,它是发展农村经济的重要条件。城市带动农村在近几年我国的具体作法之一,就是实行市领导县的体制。它的重

大意义就在于打破城乡分割,扩大城乡交流,实现城乡优质互补。既为改变农村经济的落后面貌创造有利条件,也为繁荣城市经济创造有利条件。

在发展商品经济的客观基础上,国家的宏观控制的对象是商品经济,不是产品经济,因此不可能还按照过去自上而下的单纯行政指令的方式管理经济。国家的宏观控制实行计划管理与市场调节相结合,但不论计划管理还是对市场调节的指导,都应该充分发挥城市的经济中心作用,通过城市来实现宏观调控的作用。

我国经济体制改革的最终目标,就是要建立和发展社会主义市场经济。总体上说,社会主义市场经济实际包含了三个方面的内容:一是作为各种形式的社会主义商品生产者和经营者的企业;二是各类商品生产者和经营者进行生产经营活动的场所——完备的、统一的、开放的、竞争的、有序的社会主义市场体系;三是国家为规范各类商品生产者和经营者的行为,调节市场活动,维护市场秩序,保证国民经济持续、稳定、协调发展而建立的,以经济的间接手段为主的宏观调控体系。在这三个方面中,城市都居于重要的地位,因而必然成为国家有计划管理经济活动的基本环节。

城市是各类商品生产者和经营者最集中的地方,尤其是各类现代化大工业企业最集中的地方;又是各类商品市场最集中的地方,或者说城市本身就是一个大市场;并且,城市还拥有密集的宏观调控机构和先进的调控手段。因此,无论从宏观还是从微观来看,它都是整个经济运行的重要的、不可缺少的基本环节。从宏观和微观的结合来看,它又是一个结合部。社会经济生活中一切波动最敏感的地方就是城市。工业、贸易、交通、金融、人口、消费等一有变化,就首先从城市反映出来,并反映得最为强烈。可以说,城市经

济本身,就是整个社会经济的寒暑表。因此,国家对整个社会经济的调控,首先是对城市经济进行调控,对城市的有计划的管理,又首先是对城市的大企业和大市场进行管理。但是,国家对城市的大企业、大市场的管理,是不可能由中央政府直接进行的,只能是由中央政府制定出若干方针政策,由城市政府结合各自的实际情况来组织实施;甚至包括那些地方性的调控,也是省政府通过各城市政府来组织实施的。为此,无论从国内还是国外的情况来看,作为城市政府无一例外地都自然地拥有相当大的行政管理和经济管理的权力。这种权力并不表现在所管理的区域范围的大小或人口的多少上,而是表现在其所直接管理的经济、社会事务的总量上,国外的一些州、邦之类,虽然也拥有相当大的管辖范围和管理权限,但从所直接管理的经济、社会事务的总量上看,一般都远远小于城市政府,实际的行政和经济管理权力也小于城市政府。

发挥城市的经济中心作用,通过城市政府来实现宏观调控,就是说,必须通过城市运用投入和调出资金的手段,调整产业结构和企业结构;通过城市强有力的生产资料经营和各类商品吞吐调剂机构,运用物质手段调节市场,平抑物价,保护生产者和消费者的利益;灵活运用税收杠杆、信贷杠杆、价格杠杆等调节社会生产和引导社会消费。

经济建设是社会主义建设的物质基础,但社会主义建设不能只限于物质文明的建设,社会主义的优越性还要体现在人民的文化素养、社会的道德风尚、政治的民主法制等许多方面。城市不仅是物质产品生产和流通的中心,也是精神产品生产和流通的中心,是精神文明传播和文化普及的中心。科研成果、科学著作、建筑设计、文艺作品,以及图书、报纸、电视、广播、录象、电影、戏剧、美术、

音乐、舞蹈等最主要的部分集中在各类城市，生产这些精神产品的人绝大多数也居住在城市里，大专院校、科研单位、设计单位、报社、杂志社、出版社、广播电视台等都集中在城市，城市人民的文化素养普遍高于农村。因此，城市必然成为社会主义精神文明建设的强大阵地。我国经济体制改革 10 多年来，农村经济发展了，人们的物质生活改善了，但是，由于现代文明的精神产品供给匮乏，农村和城市里的一些人又自觉不自觉地把旧的意识形态，甚至封建迷信的东西拿出来满足自己的精神生活，造成某种经济发展、文化落后的现象。为此，城市作为社会主义精神文明建设的强大阵地，有必要也完全能够承担起改变这种状况的重任，使城市先进的精神文明传播和文化普及到城市周围的四面八方。

总之，就是说，发挥中心城市的作用，对于经济体制改革和扩大对外开放，对于建设有中国特色的社会主义具有十分重大的意义。

《中心城市综合改革论》是国家“七五”重点科研项目《中心城市综合体制改革研究》课题组完成的最终成果，是课题组全体成员 5 年多辛勤劳动的结晶。我作为课题组牵头人之一，从课题一开始就与课题组的同志们一起进行了卓有成效的探索性的研究，并在成都、重庆、武汉、沈阳等城市召开了一系列的学术讨论会，为这些城市的综合改革向党中央、国务院及有关省、市的领导机关提出了若干建议，有的已被采纳，成为决策的依据；有的抽象成理论，用于指导城市改革的实践。在课题组的自始至终的活动中，都得到了各中心城市党委和政府的大力支持与帮助，在此，我要向这些城市的领导者表示衷心的感谢。

《中心城市综合改革论》是以城市经济研究为主要目标的。城

市经济本质上就是商品经济,即市场经济。因此,本书不是就城市论城市,而是以商品经济,实际上就是市场经济为主线,把视野拓展到了一个广阔的领域。全书的各章无一不与商品、市场的研究紧密联系,这是本书的一个重要特点,也是符合我国今后改革的大趋势的,这对我国如何发展社会主义市场经济会有启迪和推动。《中心城市综合改革论》是课题组成员在长期的实践中,收集了大量的教材,提炼出了不少新颖的观点,并对中心城市的综合改革进行了系统的阐述和论证,作者们从城市商品生产者和经营者的活动方式到市场的形成和发展到政府的宏观管理和调控模式,都进行了详尽的分析。它的确是一本富有较高价值的科学论著。党的十一届三中全会以来,我国已出版了一些城市经济的专门著作,但到目前为止,相比较而言,这本《中心城市综合改革论》应该说是资料最丰富、观点最明确,阐述最完整,分析最透彻,确有独到见解和能够自成体系的一本著作,因此,它无疑对我国城市经济学的学科建设具有十分重要的意义。

我在 80 年代初就提出了城市经济中心论,现在看来越来越引起了理论界和实际工作部门许多同志的共鸣,当年我与林凌同志带领中国社会科学院工业经济研究所和四川省社会科学院的研究人员对重庆综合改革试点所作的努力已收到了成效。作为国家“七五”重点科研项目《中心城市的综合体制改革研究》课题组的牵头人之一,写下这些文字,目的是把这本书推荐给广大读者,希望能引起人们的兴趣,能推进中心城市的综合改革的实践和研究,能促进城市经济学的学科建设,能有利于社会主义市场经济的发展。

1992 年 8 月于北京

序

罗卓元

我国经济理论界最早提出发挥中心城市的作用和重视中心城市的改革，可以追溯到 1979 年。整个 80 年代，关于中心城市经济理论和经济体制改革的研究，都是我国经济学界关注的一个重点。理论界在这方面所作出的许多艰苦而又富有成效的探索，形成了不少最新的有价值的科学研究成果，其中，相当一部分已为党和政府所采纳，协助党中央、国务院作出了一系列关于发挥城市，尤其是中心城市作用的重要决策。从 1981 年全国五届人大四次会议提出“以大中城市为依托，形成各类经济中心，组织合理的经济网络”开始，到 1987 年党的第十三次代表大会，几乎每次党和国家的重要会议都提出了充分发挥城市首先是大中城市的作用和城市改革的目标、要求与政策。特别是党的十二届三中全会通过的被誉为我国经济体制改革蓝图的《中共中央关于经济体制改革的决定》，把城市在国民经济发展中的性质、地位、作用作出了科学的理论的概括，对城市改革的目标提出了明确的要求。与此同时，国家体改委于 1981 年选择常州、沙市两个中等城市进行城市经济体制综合改革试点；1983 年 2 月党中央、国务院首先批

准在内地的省辖大城市重庆进行综合改革试点，以后又陆续批准武汉、沈阳、大连、西安、哈尔滨、广州、青岛、宁波、厦门、深圳、长春、南京、成都等13个城市按重庆模式实行计划单列。此外，全国还有几十个城市被列为综合的或单项的改革试点市。加上沿海一些城市和经济特区实行对外开放，形成了全国范围内城市改革的高潮。中心城市综合体制改革，不仅在较大的程度上解放和促进了城市生产力的发展，带动了整个国民经济发展水平的提高，而且为我国的经济体制改革摸索和积累了宝贵的经验，在10多年来的城市经济体制改革过程中发挥着先导作用，从而在我国经济体制改革的史册上记下了光辉的一页。

城市，特别是中心城市是我国现代化生产最集中、商品经济和市场发育程度最高的地方。它通过精细的专业分工和发达的横向协作，把组成城市经济的各类商品生产者和经营者结合成为一个互相联系、互相依存的有机整体，形成全国或大区域范围内经济与社会发展的核心；它不但是工业的生产中心，而且是商品的流通中心、交通中心、金融中心、科技中心、信息中心和消费中心，具有多种经济功能；它以自身强大的辐射力、吸引力与综合服务能力，与周围地区、全国各地的城市和世界各国的城市建立起广泛的经济联系，成为区域性、全国性乃至世界性的经济中心。中心城市作为精神产品生产和流通的基地，也是我国现代城市精神文明传播和普及的中心。因此，中心城市在我国经济、社会、文化的发展与保持政治稳定方面具有特别突出的地位和非常重要的作用。

城市经济体制改革是我国整个经济体制改革的重点和难点。而中心城市的特殊地位，决定了其综合体制改革更是我国经济体

制改革中的重点之重点和难点之难点。我国经济体制改革的最终目标，是要建立起一个适应社会主义市场经济发展的新体制，而中心城市正是市场经济最集中，也最能够率先发展起来的地方，是市场机制的作用最大、最能够带动整个经济发展的地方。从近10多年的实践来看，我国在改革中涌现出的一系列推动市场经济发展的措施和经验，大多也都源于中心城市。中心城市的各种经济关系最复杂，各类经济矛盾最突出，如果在中心城市能够理顺这些关系，能够解决这些矛盾，可以说，我国整个经济体制改革过程中所遇到的困难和障碍就没有不可克服的。我国农村经济体制改革成果的巩固和进一步发展与深化，在很大程度上亦取决于城市尤其是中心城市的影响和带动，取决于中心城市作用的发挥。因此，中心城市的综合体制改革在我国整个经济体制改革中起着主导的作用，我国今后改革的进程与成效，在很大程度上取决于中心城市改革的步伐。

由林凌、蒋一苇牵头的国家“七五”重点科研项目《中心城市的综合体制改革研究》课题所完成的这个最终成果《中心城市综合改革论》，正是从我国城市经济发展和城市经济体制改革的实际出发，广泛吸纳国内外城市经济发展与改革理论最新研究成果并加以提炼和升华，认真、全面地总结我国城市经济体制改革的经验与教训并作出了创造性、开拓性的研究。本书不仅详尽地阐述了我国中心城市过去所处的状况和自1983年以来进行中心城市综合改革的历程，而且紧紧抓住构成中心城市的微观基础，即作为商品生产者和经营者的企业进行分析，并围绕改革企业产权制度、转换企业经营机制，对中心城市的重点产业群、市场体系，特别是金融、房地产市场等问题进行了充分的阐述。城市经济本

质上就是商品经济。中心城市的功能首要的就是市场流通的功能，作者对这一个问题的观点是非常明确的，因而阐述也比较充分，尤其是中心城市在发展社会主义市场经济中的地位和作用，对以中心城市为依托建立经济区和经济网络，以中心城市为依托的中国城市化道路，以中心城市为枢纽的对内对外的全面开放，发挥中心城市的综合服务功能，中心城市的精神文明建设等重要问题进行了分析和探讨。与城市的微观基础和市场相联系，是中心城市的综合体制改革所涉及的一些重要的宏观体制方面的问题，包括中心城市政府的权力、中心城市的计划单列、中心城市的财政体制改革、中心城市政府的调控功能、中心城市政府的经济管理等，这些都是中心城市综合改革中遇到矛盾最多的问题。

本书自始至终紧紧扣住发展社会主义商品经济来阐述城市，尤其是中心城市的经济体制改革。作者从实际出发，抽象出了不少新颖的观点，大多基于作者们对中心城市综合改革在整个经济体制改革中的地位和作用问题上进行深入细致的研究而形成的独到见解。本书虽然是一本阐述中心城市综合改革的专著，但同时又是一部系统构画社会主义商品经济的专著。中国是一个市场经济不发达的国家，人口众多，生产力发展水平不平衡。要大力发展社会主义市场经济，必须以生产力水平最高、市场经济最发达的中心城市为依托，通过改革，使城市彻底摒弃产品经济的外装，恢复市场经济的本来面目，并通过城市市场经济的迅速发展和向四面八方的辐射与渗透，促进农村由自给、半自给经济向大规模市场经济的转化，带动整个社会主义市场经济的发展。本书各章实际上都是从不同角度探索社会主义市场经济在中国运行的规律、特点和方式。作者认为，我国新体制框架结构的三个基本要

素，即作为商品生产者和经营者的企业，社会主义的市场体系，国家宏观调控体系，都集中在中心城市；因此，中心城市也就自然而然地成为新体制框架结构中的一个支撑点。由于中心城市是市场经济最为发达的中心，是市场经济发展的最强大基地，因此，中心城市必然成为新的经济运行轨道上的一个个枢纽站和国家宏观调控体系中的一个至关重要的层次。由此出发，本书不仅强调中心城市综合改革对新经济体系建立和新的经济运行机制形成的特殊意义，而且着力构思与描绘中心城市如何成为新的经济运行机制中的枢纽站和国家宏观调控体系中的重要环节。因此，本书很有特色。本书不仅有较高的实践性、理论性，而且可读性强。作为国家“七五”期间的重点科研项目的最终成果，我认为是完成得很成功的。

党的十一届三中全会以来，我国已陆续出版了一些有关城市经济和城市改革的专著，为深化城市经济改革，为我国城市经济学的建立与发展，作出了很大的贡献。在我所看到的著作中，比较而言，这本书的确是从实际出发，系统地、全面地、深刻地阐述城市经济发展与改革所面临的主要问题的重要著作。论据充分，论证有力。本课题的牵头人和本书的主编、副主编都是我国知名的城市经济学家，是我国城市经济学科的牵头人，曾发表过许多有社会影响的论著。这本书是作者们集10多年的研究而形成的富有代表性的力作，是作者们亲身参加我国城市经济体制改革实践而进行的科学探索。它的问世，无论对推动我国的城市经济体制改革，还是对促进我国的城市经济学学科的建设，都有着重要的意义。因此，作为本书的第一个读者，我愿意把这本书推荐给一切有志于城市经济体制改革和从事城市经济学研究的同志们。我

相信，这本书的出版，将对我国城市经济研究发挥积极的推动作用。

1992年8月于北京

前 言

奉献给读者的这本书，是国家“七五”重点科研项目《中心城市的综合体制改革研究》课题的最终研究成果。《中心城市的综合体制改革研究》课题是由林凌、蒋一苇同志牵头，组织了全国对城市经济、尤其是对中心城市改革研究有素的一批科研人员、大专院校的教授和部分进行综合改革试点的中心城市的同志们参加，共同进行科研攻关的项目。这个项目从一开始就受到了有关部门，尤其是中心城市市委和政府的重视。重庆、武汉、沈阳等市委、市政府的领导同志及市体改委的同志，对本课题给予了极大的关心、支持和帮助。正是由于有这样一大批同志的积极参与，才使《中心城市的综合体制改革研究》课题得以顺利完成。

国家“七五”重点科研项目《中心城市的综合体制改革研究》课题从1987年初开展工作，到1991年底基本完成，历时整整5年。在这5年中，课题组先后赴重庆、武汉、沙市、沈阳、南京、上海、西安、深圳等十多个城市进行重点调查研究，收集了大量的第一手资料，并向全国70多个城市发出了有关改革的调查问卷；在武汉、重庆、南京进行重点调查研究的基础上，先后两次向党中央、国务院以及国家体改委提交了有关深化中心城市综合改革的研究报告和政策建议，向一些中心城市的市委、市政府提出了若干改革建议，这些都或多或少地为中央和中心城市的市