

# 小城市发展的 理论与实践

全国小城市发展促进会 编

中国城市经济社会出版社

# 小城市发展的理论与实践

全国小城市发展促进会编

中国城市经济社会出版社

## **小城市发展的理论与实践**

全国小城市发展促进会 编

中国城市经济社会出版社出版发行

(北京复兴门外木樨地北里 25 号)

新华书店经销

电子外文印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 14.5 字数 366 千

1990 年 4 月第 1 版 1990 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-5074-0299-1 / F·056

印数: 0001—3000 定价: 7.80 元

# 前 言

这是由全国小城市发展促进会主编的研究中国小城市经济社会发展理论和实践方面的第一本书。全国小城市发展促进会是1988年9月在辽宁省瓦房店市召开的第二届全国小城市经济社会问题研讨会上，由52个小城市和科研单位倡议成立的。她的宗旨在于加强全国小城市之间的交流、协作与联合，促进小城市的技术进步、经济繁荣和社会发展。她的任务是：（一）交流小城市在体制改革、发展战略、规划建设、城市管理、技术进步、环境保护和社会发展等多方面的经验和信息。（二）探讨小城市经济社会结构调整和优化的政策、方案和措施，探讨小城市存在的问题和解决问题的途径。（三）开展经济技术协作、信息咨询和人才交流等，为小城市的建设发展提供服务。（四）出版书刊及运用其它多种形式，宣传小城市的资源、产业和产品等方面的优势，为小城市的外向型经济发展创造条件。同时向中央有关部门反映小城市的要求和意见。

本书是从全国第二届、第三届小城市经济社会问题研讨会上提供的论文中选编的。文章的作者是一些小城市的市长、城市研究机构和大专院校的理论工作者、有关部门的实际工作者。他们从理论和实践两个方面深入地探讨了小城市宏观发展的战略和方针；小城市本身科技经济社会发展战略、对策及措施；小城市规划、建设和管理；小城市的改革开放及横向联合；撤县建市、建制镇的发展；小城市生态经济协调发展，等等重大课题。可以说，是小城市的决策者、实践部门的工作同志和科研工作者精诚合作的可喜成果。著名经济学家、中央党校副校长苏星同志为本

书作了序。

本书具有学术性、实践性、资料性和可读性的特点，是市长和城市有关部门领导的参谋，理论工作者的参考书，大专院校师生了解中国小城市经济社会发展的一个“窗口”。对小城市的经济社会实践有着指导意义，对研究小城市经济也有其学术价值。

本书由裴俊生、周天勇、张天心、丁克定、李景祥等同志编辑，朱铁臻同志终审定稿。编辑过程中得到了许多城市和有关部门的支持，在此表示感谢。由于我们水平有限，难免有疏漏之处，敬请指正。

全国小城市发展促进会

1989年11月

# 序

苏 星

1980年，我到安徽省考察家庭联产承包责任制，走了几个小城市。感到农村经济兴旺以后，迫切需要发展小城市。回到北京，《新时期》杂志索稿，就写了一篇短文：《怎样使小城市繁荣起来？》当时认为，繁荣小城市，应从三个方面着手：扩大行业，放宽政策，疏通渠道。后来，虽然对这个问题仍有兴趣，到过一些小城市，发现有关的文章和著作也看，但并未继续作专门研究。

近十年，小城市发展比较快，这些城市，工业、商业、服务业和文化教育、科学卫生事业兴旺发达，城市建设也面貌一新，真的是繁荣起来了。实践需要理论指导，并为理论研究提供了丰富的现实资料。在此期间，理论工作者和实际工作者对小城市的研究也取得了很大成绩，结了一批硕果。全国小城市发展促进会主编的《小城市发展的理论与实践》一书，就是其中之一。

这本书，包括下列内容：从理论上和实践上考察小城市发展战略、方针和政策；结合实际经验探讨小城市经济社会发展战略；具体介绍小城市治理整顿、深化改革的经验；从实际出发，研究适合小城市特点的建设、管理体制……等等。作者有理论家，有实际工作者；有个人，有政府机关和研究单位。书后还附有第一届（1987年）、第二届（1988年）、第三届（1989年）全国小城市经济社会问题研讨会暨第一届全国小城市发展促进会年会纪要，内容丰富。我想，它会引来有志于探讨这个问题的人们的兴趣。

对小城市的研究，还需要百尺竿头，更进一步。

从我国社会主义现代化建设的发展战略来看，不可避免地会出现一个农村人口转化为城市人口的过程。我国地区辽阔，人口众多，农村人口不能都往大中城市挤，相当多的人要生活在小城市里，此其一。其二，小城市可以带动农村经济文化的发展。农村农牧业、手工业的产品，需要集散市场，需要加工厂；乡镇企业扩大以后，为了提高经济效益，减少污染，有一些会向小城镇集中；农民的孩子要到这里上学（中专以上的学校多设在小城市），农民要到这里来学技术、看戏和看病……。过去，有一段时间，片面强调“以粮为纲”，不重视小城市建设，使许多城市面貌依旧，有的甚至衰落了。我是1949年离开正定进北京的，1969年回到正定住五七干校。20年，这个县成了全国有名的粮食高产县，但城市建设却变化不大，因为它是一个“高产穷县”。党的十一届三中全会以后，这个古老的城市才焕发了青春。其他小城市也有类似的情况。

小城市要发展，必须坚持改革开放的方针。小城市也要以全民所有制的国营经济为主导，而且要大力发展集体经济。但国家和集体的资金毕竟有限，无论工业、商业，都应当发展个体经济和私人经济。多种经济成份并存，难免要有竞争。对国营经济和集体经济来说，这并不是坏事，竞争会促使它们提高产品质量和服务质量。1985年1号文件下达以后，我曾先后在湖南、江西、福建三省跟踪调查。生猪、蔬菜购销放开以后，国营商业确实遇到了很大困难。造成困难的原因，有价格问题，有税收问题，也暴露了国营商店机构臃肿、不善经营、服务态度不好和存在某些不正之风等弊端。当时，有些人很悲观，说“放开一块阵地，就丢掉一块阵地”。但我在沿途却看到一些可喜的现象：竞争正逼着国营商业改进经营作风，群众反映职工们的服务态度也比过去好了。当然，发展个体经济、私人经济会有消极影响，重要的是加强引导、管理和监督。世界上难以找到有百利而无一害

的事，不能因噎废食。

小城市对外开放，自然要具备条件。现在，在沿海地区已见成效。1988年冬，我考察过珠江三角洲的东莞、顺德、中山等市。这些城市，在党的十一届三中全会以后，有的以乡镇企业为依托，从“三来一补”起步，发展外向型经济；有的以镇为基地，致力于兴办中外合资经营、合作经营企业，都办得有声有色。当时，我为发展外向型经济归纳了几条好处：引进设备，加速了现有企业的技术改造；外引内联，促进了工业现代化；扩大就业，使产业结构发生了重大变化；发展乡镇企业，壮大了社会主义集体经济；收入增加，人民生活水平有了显著提高。如果加一条的话，就是城市建设也发展起来了。

小城市建设，应当因地制宜，各具特色。同样是小城市，北方不同于南方，内地不同于沿海，牧区不同于农业区，特区不同于一般省区，工矿区不同于旅游区，边远地区不同于大城市附近，人口稀少区不同于人口稠密区……，不能都打扮成一个模样。小城市资金有限，建设不可盲目追求高标准和现代化，不能把钱过多地花在非生产性建设上。我参观过一个颇有点名气的小城市，楼房多，也很漂亮，但其中不少是办公楼。这就不大好。小城市的基础还是要发展工业和商业。为了方便居民生活，学校、医院、车站、文化娱乐设施可以建设得好些，但不要建那么多办公楼，更不能去建那种脱离群众的高标准的干部住宅。

所知有限，只能写这么一些感想，就教于研究小城市的专家们。

1990年3月7日

(作者系中共中央党校副校长)

# 目 录

## 前言

序 .....	苏 星
给第三届全国小城市经济社会问题研讨会的贺信 .....	刘国光(1)

## 第一篇 宏观小城市发展战略、方针和政策

小城市发展战略的制定与实施 .....	张祖龙(5)
小城市发展战略的若干理论和实践问题 .....	朱铁臻 周天勇(12)
浅论行政区划战略研究 .....	张文范(27)
小城市的地位和作用 .....	陈永忠(31)
小城市现代化的思考 .....	邱 勇(37)
城市化布局网络问题 .....	刘国选(40)
我国小城市的发展与特征 .....	彭文礼 曾 炜(47)
建设小城市, 推进中国城市化进程 .....	夏振坤(53)

## 第二篇 微观小城市发展战略理论与方法

小城市发展战略的几个问题 .....	周志纯(59)
研究小城市发展战略需要处理的几个关系 .....	冀安信 王保和(66)
小城市经济社会发展的特点、问题和对策 .....	冯维镒 杨泽生(72)
小城市发展的基本策略 .....	奉 辉(78)
小城市区域战略规划工程 .....	李必强 谢科范(82)

## 第三篇 小城市经济社会发展战略实践

制定实施老河口市科技经济社会协调发展规划 .....	蔡本训(93)
万县市经济社会发展战略 .....	万县市政府(105)

汝州市的发展思路及实践 .....	许华元(112)
淮安市经济社会发展战略 .....	淮安市政府(117)
冷水江市经济发展战略规划的 制定及实践 .....	冷水江市政府(124)
枣阳市经济发展战略 .....	枣阳市政府(133)
宿州市工业发展战略 .....	陈维席(140)

#### 第四篇 小城市的治理整顿和深化改革

在治理整顿中求发展 .....	于开国(149)
深化改革, 战胜困难求发展 .....	杜醒中(153)
在治理整顿中用好活存量资金 .....	刘保禄(160)
在治理整顿中确保基础设施建设 .....	肖孔斌(166)
小城市发展的困境与出路 .....	狄绍梅(173)
小城市发展的几个问题 .....	潘云鹏(179)
地辖市体制的改革 .....	陈 民(183)
地辖县级市体制的弊端以及 改进对策 .....	延安市政府办公室(187)
贵州省小城市改革与发展的有关问题 .....	李德平(192)
煤炭小城市在发展与改革中面临的问题及对策 .....	韦彩球(199)
沿海开放小城市的体制改革 .....	冯云会(205)
西北地区小城市深化改革的思路和对策 .....	吴忠市政府(210)
转变政府职能, 为经济建设服务 .....	曲阜市政府(217)
汉中市政治体制改革的难点及对策 .....	杨希圣(221)
小城市财政体制问题及完善办法 .....	咸宁市财政局(226)
协调条块关系, 搞好城市建设 .....	北安市经研中心(231)
处理“小政府”与“大企业”关系的实践与思考 .....	王 韬(236)
小城市政府与大企业的关系 .....	耒阳市政府(244)
正确处理小城市政府与大中型企业的关系 .....	薛章庆(251)
小城市企业承包制的利弊和完善 .....	六安市体改办(257)

集体经济应是城市近郊农村的

发展方向 ..... 驻马店市政研室(267)

## 第五篇 小城市规划、建设和管理

用城市规划指导城市建设 ..... 赣州市政府(273)

小城市的特点、建设和管理 ..... 李文烈(280)

小城市建设的特点、原则、程序及管理体制 ..... 陈剑峰(286)

放宽政策, 加快小城市建设步伐 ..... 张同章(292)

小城市的改造和建设 ..... 姜继增(296)

人民城市人民建人民管 ..... 王文寿(301)

邵武市的规划和建设 ..... 林福侑(306)

以规划为“龙头”建设仙桃新城市 ..... 程传忠(311)

南阳市的基础设施建设与经济社会协调发展 ..... 张毅(315)

运城市的建设和发展 ..... 刘高迪(319)

在改革开放中建设涿州 ..... 涿州市建委(324)

建设新城市德阳 ..... 德阳市政府(327)

解决小城市建设资金困难的对策 ..... 阳祖耀(333)

拓宽投资渠道, 促进城市建设 ..... 王林有(336)

多渠道集资加快西峰基础设施建设 ..... 刘嘉禄(339)

## 第六篇 政策、优势与贸易和小城市经济发展

制定灵活政策, 加速经济发展 ..... 王金祥(345)

发挥流通优势, 促进经济发展 ..... 广元市政府(353)

发挥优势加快白城市经济发展 ..... 左静春(358)

发挥优势加速梅河口市贸易区建设 ..... 张华(362)

以商促工, 振兴经济 ..... 临夏市政府(367)

## 第七篇 撤县建市·建制镇·生态环境·

凯里撤县建市的实践与思考 ..... 杨秀清(375)

武安撤县建市后的工作及设想 ..... 马平洲(383)

## 实行自办市内商品粮户口制度

是加快小城市建设的一条有益途径 …………… 刘化力(386)

## 发挥城市龙头作用, 促进

南宫城乡经济发展 …………… 南宫市政府(394)

潜江新城市发展的四个关系 …………… 周汉启(399)

建制镇作用及其发展的对策 …………… 梁毅(402)

恩施市城镇布局与发展初探 …………… 恩施市政府(406)

小城市生态经济应当协调发展 …………… 朱林兴(414)

小城市发展的环境保护 …………… 陈圣安(419)

要为安陆市创造健康的城市环境而奋斗 …………… 尹光志(426)

## 附录: 历届全国小城市经济社会问题研讨会纪要

### 第一届全国小城市经济社会问题研讨会纪要

(1987年8月) …………… (433)

### 第二届全国小城市经济社会问题研讨会纪要

(1988年9月) …………… (440)

### 第三届全国小城市经济社会问题研讨会暨第一届

全国小城市发展促进会年会纪要(1989年10月) …… (447)

# 给第三届全国小城市经济社会 问题研讨会的贺信

中国社会科学院副院长  
中国城市经济社会年鉴理事会理事长

刘国光

各位代表、同志们：

在庆祝中华人民共和国成立 40 周年之际，第三届全国小城市经济社会问题研讨会暨全国小城市发展促进会第一届年会，在湖北老河口市人民政府大力支持下胜利召开了，我对此表示热烈的祝贺！向与会代表致以亲切的问候！

建国 40 年来，我国的城市化进程发生了巨大的变化，尤其在党的十一届三中全会以后，随着改革开放和社会主义有计划商品经济的迅速发展，我国小城市成长很快，不仅数量不断增加，而且在经济、社会和建设管理等各方面都有很大进步。许多小城市由破旧、落后、封闭，逐步向新型、文明、开放、美化等方面过渡和发展，面貌发生了深刻的变化。

城市是经济、政治和文化生活的活动中心。我国数量众多的小城市，遍布于全国各地，是联结大中城市和广大农村的纽带和桥梁。小城市的经济社会的发展对于整个国民经济的持续稳定增长，对于社会安定团结和精神文明的提高均有重要的意义和作用。因此，国家提出了“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”的城市发展战略方针。这为小城市的发展和建设提供了正确的指导和有利的条件。

当前，小城市的发展还存在多方面的问题，如比较突出的管理体制问题、城市基础设施落后、技术力量不足、经济实力薄弱、人才缺乏、信息不灵、管理水平不高等问题，都需要通过国家政策的支持和小城市自身的艰苦努力，逐步加以解决和不断得到改善与提高。我国小城市类型众多，由于内外条件、地理区域和其形成的影响因素等方面不同，小城市之间的差异也很大，因此，如何根据小城市的自身特点和具体实际，坚持四项基本原则和坚持改革开放相统一，科学制定小城市的经济社会发展战略，是一项十分重要的任务。有了比较明确的、切合实际的城市发展战略目标和实现措施，各小城市的优势就能得到较为充分的发挥，全国小城市都发展起来，建设有中国特色的社会主义现代化的新型城市就更有保证和希望。

小城市经济社会问题研讨会，是小城市领导、实际工作者与城市理论工作者紧密结合，共同探讨小城市经济社会发展的理论和实践问题的一种好形式，也是小城市之间沟通信息、交流经验、加强协作的有效方式和极好机会，希望这样的活动继续开展下去，并取得较好的效果。希望第三届全国小城市经济社会问题研讨会开得好，能够达到预期的目的，愿同志们得到更多的收获。

祝会议圆满成功!

1989年10月13日

第一篇

宏观小城市发展战略·方针



# 小城市发展战略的制定与实施

张祖龙

我国城市非农业人口在 20 万人以下的，视为小城市。小城市要发展，就需要有一个正确的发展战略来指导。小城市的发展战略如何制定，由于小城市与小城市之间各自的基础、条件不同，城市的性质和功能相异，各自的战略目标和战略重点也有所区别。因此，制定小城市的发展战略，决不能脱离小城市的市情。否则，就形成不了独具特色的符合实际的小城市发展战略。

## 明确城市性质，是制定小城市发展战略的主要依据和出发点

所谓城市性质，就是指城市的个性、特点。个性，即矛盾的特殊性。

任何一个城市，都有自己的个性。明确城市性质，就是要明确小城市在全国或在一个区域内的地位、职能和作用。因为城市的性质，能够体现城市的本质特征，决定城市的发展方向，支配城市的发展进程。就涿州市而言，靠近首都，距北京 62 公里，京广公路、铁路贯穿市区。这得天独厚的自然地理条件和便利的交通条件，就决定了涿州市必然要担负起为首都服务的功能。这就是涿州市的个性，就是涿州市区别于其它小城市的特点。把握了城市自身的个性，也就搞清了城市的性质，搞清了由城市性质所决定的城市所要担负起来的主要功能。制定小城市发展战略就有了依据。