

贵州省城镇网络 建设研究报告

(编写稿)

贵州省政府经济研究室

前 言

第一部份 现实与思考

第二部份 贵州城镇网络建设的目标体系
与布局构想

第三部份 中近期城镇网络建设方案设计

第四部份 实现城镇网络建设目标的主要
配套改革思路

经济
与
体
改
信
息

(增刊)

贵州省经济体制改革委员会

一九八八年十一月一日

前 言

建国以来，贵州城镇有了很大发展，但也走过一段曲折的路程。当前我省城乡经济体制改革正在深化，有计划的商品经济正在发展，建设有中国特色的社会主义已经汇成一股势不可挡的洪流。这一切都从客观上对贵州城镇网络的形成和发展提出了迫切的要求。改革和发展的伟大实践，强烈地呼唤着我们对贵州城镇网络建设问题，进行重新认识和深入探索。

应该承认，过去对城镇网络建设的忽视，除了受“左”的那一套干扰外，从根本上来讲还是与我们对城镇网络建设在经济、社会发展中的战略地位缺乏系统、科学的认识有关。

我省是一个落后、贫困的省份，我们长期以来都在努力探寻着摆脱这种境地的途径。在长期的探寻过程中，我们发现，造成我省贫困落后，有政治的、思想的、社会的、历史的、地理的众多原因，而最根本的原因是商品经济不发达，因而使得我们在建设社会主义中，每走一步都感到异常的艰难。我们当前面临的紧迫任务是，尽快改变商品经济不发达的状态。人类社会发展的历史证明，城镇是社会分工、商品经济发展的产物；而城镇网络的形成和发展又必然进而带动商品经济的发展和生产力水平的提高。因此，与发展社会主义有计划的商品经济相适应，有计划地建设城镇网络，具有历史的必然性。通过城镇网络的建设 and 发挥其中心作用，促进城乡商品经济和社会化大生产的发展，推进全省生产力水平的提高，是我们的目标。

应该看到，当前的改革已经使这一目标的实现成为可能。以农村实行家庭联产承包责任制为突破口，历经十年，已在全省发展成为以城市为重点的经济体制改革，激发了我省城乡的经济活力。随着商品经济的发展，原有城镇的规模和功能正在变化，新的乡场、集镇大批涌现，对我省城镇网络的建设形成了一股巨大的推动力量，并且奠定了一定的基础。如何顺应和利用这种趋势，使我省城镇网络的建设适应社会主义商品经济发展的需要，有目标、有计划、有步骤地进行，是我们在调查研究的基础上写出这份研究报告所企望达到的目的。但是，由于资料不足以及我们认识问题的局限性，还远不能完全解决贵州城镇网络建设与经济建设中的众多问题，在某些问题上认识发生偏差也是可能的。

我们期望，这份研究报告的提出，能够唤起各界对这个问题的关注，并且为大家进一步深入研究开一个头。

在本报告的调查、研究及写作过程中，我们坚持以党的十一届三中全会以来的路线、方针为指导，广泛从贵州的实际出发，理论性与实践性相结合，按实事求是的原则和辩证唯物主义、历史唯物主义的科学方法，将我省城镇网络建设问题置于全国乃至世界宏观经济大系统中，置于整个历史进程中去考察、分析和研究。

第一部份 现实与思考

一、城镇对生产力发展的放大效应

表现之一：城镇发展促进了经济结构的变革——农业份额不断下降，非农产业大幅上升，经济增长及工业化步伐由此得到加速。

从世界各个不同地区城市人口比重与人均国民生产总值的对比可以看出这种关系。

世界不同地区城市人口比重与人均国民生产总值

地 域	1981年人口 估计数 (百万)	预计2000年 人口数 (百万)	城市人口 比重%	人均国民 生产总值 (美元)
发达地区	1144	1255	71	7260
欠发达地区	2363	3640	32	710
不发达地区	3348	4840	30	560
全世界	4492	6095	41	2340

(摘自1981年世界人口资料)

从国内情况看，国家统计局1984年底统计，全国当时295个城市，其市区（含城区和郊区，不含市辖县）以内的全民所有制独立核算工业企业，每百元固定资产原值所创造的产值平均为119.9元，职工人均1.6万元；而这295个城市市区以外，辖区以内的同类企业，每百元固定资产原值所创造的产值平均只有75.4元，职工人平均产值1.1万元；同时，城市辖区（包括市辖县）以外地区的同类企业更低，分别只有57元和0.96万元。

从省内城市看，1982年至1984年，六个建制市的工业总产值递增比率明显高于全省，其中贵阳、遵义、都匀、安顺的工业产增增长分别比全省工业总产值增长率高出2.96、46.97、32.98和9.88个百分点。

贵州城市工业产值与全省对比情况

	1982年	1984年	1984年比1982年增长
全省工业总产值	524826	733514	39.76%
贵阳市	175649	250693	42.72%
遵义市	37859	70696	86.73%
都匀市	13455	23239	72.71%
安顺市	21950	32847	48.64%

由此可见，城市区域和非城市区域，其经济发展以及相应的生产力水平是悬殊的，城市对生产力发展的放大效应非常明显。

表现之二：小城镇的兴起，促进了农村产业结构的改善，加快了乡镇企业发展的步伐，并为农村剩余劳动力的转移创造了良好的条件。1985年，贵州乡镇企业产值达到19.22亿元，比1984年增长53.84%，比全省总的工农业产值增长幅度高5倍。在乡镇企业产值中，工业居主导地位，占63.93%，交通运输业占11.17%，建筑业占13.54%，农业和其它各业只占14.36%。在乡镇工业中，加工业所占比重不断上升，1985年农副产品加工和产品加工的产值在乡镇工业中所占比重从1984年的10%上升到30%。这些乡镇企业绝大多数都分布在小城镇和乡场上。

随着农村产业结构的调整特别是乡镇企业的发展，农村劳动力开始转移出来，绝大部分是就近转移到小城镇和乡场的乡镇企业或其它非农产业，同时也有一部分向中等城市和大城市转移。

1986年全省乡镇企业有从业人员106.6万人，占农村劳动力总数的9.2%，另有0.86%的农村劳动力以劳务输出的形式向城市和省外转移。

小城镇和乡场在农村广大区域的崛起，顺应了乡镇企业发展的需要，促进了农村劳动力向非农产业的转移，使农村生产力系统各要素的组合向优化调整、生产力水平逐步提高，广大农民由此不断获得实惠。如遵义县近几年建了17个建制镇，全县乡镇企业大都集中在这些镇上，随之已有6200多户农民自带口粮转到这些集镇落户，还有未落户的共一万多劳动力也从农村转移出来在集镇从事二、三产业。又如龙里县龙山镇，1986年已有73%的农民到乡镇企业务工，全镇农民人均纯收入达到了617元。

表现之三是：城镇的发展，加快了城乡商品流通，促进了市场机制的发育。

城镇网络建设对商品流通所起的作用至少有以下几点：一是它能为商品交换提供集中、固定的场所，能为商品交换者在获得信息、扩大交换范围、接触更多的交换对象等方面提供方便；二是城镇的形成和发展，促进了市场的专业化，增强了市场的吸引力和辐射力（如花江牛马市场，由于专业化的形成而吸引了近20个省的外地客商）；三是由于城镇为加速乡镇企业的发展提供了条件，从而丰富了商品流通的内容，使市场变得更加多样化和多层次；四是城镇网络的形成，加强了城镇和乡场之间的各种交叉纽带关系，使市场更加广阔、流通速度更加迅速。

我省的乡场、集镇，过去每场上市人数只有几百人的，现在已达几千人；过去的千人场，现在则上万人、几万人。如遵义地区，近几年乡场已发展到335个，其中“万人场”就有60个，还有专业市场9个。随着乡场的发展，全省农村商品交换出现空前繁荣的局面。各种大大小小的乡场、集镇不仅农副产品上市量大大增加，品种也由过去的十多种增加到几十种，而且为农民生产、生活所需要的各工业品也琳琅满目，市场对农村经济的引导机制愈来愈发挥重要的作用。

二、我省城镇网络现状的症结剖析

——我省现有城镇网络的数量系统分析

指标分析 1:

全省平均城市负荷 = 全省总面积 / 全省城市个数 = $176000\text{km}^2 / 6\text{个} = 29333\text{km}^2 / \text{个}$ 。

城市要发挥中心作用以带动区域经济的发展。我省每个城市平均承担的区域负荷为2.93万平方公里。这对于人口众多而居住分散、地形复杂、交通不便、通信设施落后、城市规模较小同时功能不健全的贵州山区来说，显然是超负荷的。

与地域面积比我省大得多而人口总数也少得多的西部省份新疆维吾尔自治区比较：新疆总面积是160多万平方公里，比我省大9.4倍，而它的城市平均地域负荷面积为8.89平方公里，只比我省大3.1倍；

与人口总数比我省少而土地面积相当的吉林省比较：吉林省土地面积为18.7万平方公里，其城市平均地域负荷面积为1.56万平方公里，只相当于我省城市地域负荷面积的55%。

如此超负荷运转的结果是：处于城市近郊的区域系统比较发达，镇的发展中心城市基本能够协调、配合起来，区域经济在既有城市辐射又有镇的支撑的条件下得以较快发展。但是，对于地处近郊以外的区域系统，则长期接受不到城市冲击波的刺激，镇在农村经济中的支撑作用显得相当吃力。

指标分析 2:

全省平均集镇负荷 = 全省总面积 / 全省镇个数 = $176000\text{km}^2 / 386\text{个} = 456\text{km}^2 / \text{个}$ 。

此结果表明，贵州386个区级镇和乡镇镇，平均每个镇的区域负荷面积是456平方公里。而我省目前安顺市的总面积才195平方公里，遵义市也才311平方公里，每个镇负担的区域面积相当于两个多安顺市和一个半遵义市，这对于我省现有镇目前的经济、社会基础实力来讲也是大大超负荷的。

我省有3529个乡（包括民族乡），平均每个乡的土地面积为54平方公里，按上述计算结果，平均每个镇要负荷8个乡。而据一般测算，我省现有镇，绝大部分只能对周围一两个乡产生经济上的“牵连”作用。以此推算，我省只能有4万多平方公里农村区域能够接受到城镇辐射，还有18万多平方公里的区域（占总面积的近74%）处在“无镇辅状态”。

现在只有那些能够直接接受中心城市辐射或其自身历史、地理条件较良好的地区，镇的支撑作用和传递功能基本能得以体现。如龙里县龙山镇，遵义县的南北镇、鸭溪镇，湄潭县的永兴镇，赤水城关镇，毕节县城关镇，铜仁城关镇，兴义城关镇，清镇城关镇等，这些镇都能在商品交换、加工业、科学技术，以及文化教育等方面产生相当的集聚或扩散作用。然而对于其余更多的区域来讲，镇的弱辐射根本不能连片，更不能弥补由于中心城市的欠缺而带来的空隙。因此“网络效应”不能全方位发挥作用，使我省大约有2700多个乡即3/4左右的区域既接受不到城市的直接辐射，也接受不到由镇传递而来的间接辐射，城乡之间严重分割，大片乡村处于封闭状态。

指标分析 3:

全省平均乡场负荷 = 全省总面积 / 全省乡场数 = $176000\text{km}^2 / 1860\text{个} = 94.6\text{km}^2$

此数字意味着我省平均每个乡场的服务范围包括“方圆”近10公里、即近20华里的区

域。但是乡场分布很不平衡。如处于月亮山区的从江、榕江等县，方圆一、二百里，甚至三百多里才有一个乡场。

“赶场”是农民进行商品交换的主要手段。为了促进农村由封闭式自然经济向开放式商品经济转化，应该从激发农民“赶场”的积极性入手，并为农民“赶场”创造良好的条件。但我省目前的情况却是：农民买难卖难，赶一次“场”要翻山越岭几十里、上百里，大部分农民赶场需付出四、五个小时，有的甚至要花两个整天在路途上。

总之，我省由于城市、集镇、乡场的数量过少，形成了以少量城镇负荷过大区域的局面，虽然城镇网络已具备初步轮廓，但网上的结点太少，“网孔”太大，因此软弱无力，网络效应得不到体现。这就是我省城镇网络现状所表现出的最基本问题。

第二部份 贵州城镇网络建设的目标体系 与布局构想

一、目标体系

城镇网络建设的内涵十分丰富，外延很广。根据优化原则，我们按两个层次构想贵州城镇网络建设目标体系。

1.总目标：适应和推动全省城乡商品经济的发展，逐步形成符合社会化大生产要求的新型城乡格局。

这是一个非量化模糊目标，但这一目标的内涵定义了我们进行城镇网络建设的实质和根本目的，具有方向性意义。

2.分目标：

(1) 随着达到“小康”水平的国民经济建设目标的实现，逐步建立起城乡协调发展，各类城镇分布比较合理的网络体系。它的具体内容包括：

——在商品经济发育程度、工农业总产值达到现在沿海较发达地区的水平时，城市密度由现在的0.34个/万平方公里提高到0.8—0.9个/万平方公里左右，接近东部地区现在的水平。

——万人以上的集市，大部分行政乡所在地以及在大中型工矿企业周围形成的具有一定规模的居民聚集地，都建成建制镇。建制镇总数约800个以上，是“六五”期末的2倍。

——农村乡场密度由现在的100个/万平方公里增加到200个/万平方公里，乡场总数约3500个，比1985年约增加1.5倍。

(2) 适应经济发展的结构性变动大趋势，提高城镇化水平，促进产业结构的调整。

——城镇化水平提高一倍左右，赶上“六五”期末全国平均水平。

——吸纳农村向城镇中第二、三产业转移的劳动力，逐步增加到农村劳动力总数50%以上。

(3) 充分发挥城镇在经济、文化、教育、科技诸方面辐射和吸引作用，推动城乡社会

经济的共同进步。

——不断发展城乡之间、军民之间、工农之间的横向经济联合，促使城乡之间的生产协作和产供销协作向纵深发展，逐步形成一批以名优特产品和畅销产品为龙头，以城镇骨干企业为依托、以原材料产地为基础的、多层次、多形式、多种所有制混合的企业集团或企业群体，增强城镇牵引经济发展的功能。

——发挥城镇的科技示范和带动作用。鼓励和组织城市中的大批科技人员下到小镇和农村，创办、领办、协办、合办多种企业，培训乡土人才，配合传统产业的技术改造和产业结构的调整，加快科学技术向现实生产力的转化，同时在这个历史过程中逐步壮大城乡科技人员队伍。

(4) 以城镇网络建设为契机，加快商品市场、生产资料市场、金融市场、科技市场、劳务市场，以及房地产市场、信息市场的发展，逐步形成城乡有机连结的社会主义市场经济体系。

(5) 科学合理地进行城镇规划布局，逐步创造较好的环境效益。

——城镇具有同社会经济发展相适应的科学技术文化教育、体育卫生、金融贸易、商业服务等公共设施。

——城镇绿化良好、生态平衡、有吸引入驻留的环境。

——逐步采用较先进的科学技术成果和现代化管理手段，使城镇交通便捷、信息通畅、防灾应变能力弱，适应各项事业发展的需要。

二、贵州城镇网络建设总体布局构想

(一) 在全国城镇网络框架中的贵州城镇网络总体构成现状及发展趋势。

(1) 核心城镇区域。这是贵州城镇网络的中心地区，地理范围包括贵阳城区、近郊区和龙里、惠水、长顺、清镇、修文、平坝、开阳等卫星城镇。贵阳是贵州省的省会，全省政治、文化、经济中心。黔桂、川黔、湘黔、贵昆四条铁路在贵阳交汇，公路通往全省八个地、州(市)、和七十多个县(市、特区)和大部分乡村。1985年贵阳工业企业占全省总数的12.24%，工业企业固定资产占全省的24.30%，工业总产值占全省的30.02%，地方财政收入占全省的37.05%，贵阳地区集中着18所大专院校，74所科研机构。各类科技人员4万多，平均每万人中有308人。交通、邮电、商贸、金融、物资、公用事业和旅游业以及文化、教育、卫生等第三产业从业人员在全省各地中占比例最高。

贵阳作为全省城镇网络的核心区，又是城镇网络层次结构的最高层，应实行扩散发展战略，形成城市群，带动全省社会经济的发展。

(2) 中环城镇区域。由于历史、地理、经济发展等因素，以核心区贵阳为园点，绕核心区一周，已经形成和正在形成一批中小型城镇。它们分别以遵义、凯里、都匀、安顺为中心组合成带状城镇区域，这一环状区域的人口密度，经济发展水平都低于核心区，但它们各自的中心位于铁路沿线，同时也是省内公路运输的主要结点，起到中心城市功能扩散的传递作用。中环城镇区域的各个市县离核心区较近，工业生产已初具规模，有交通等便利条件，应实行中心成长战略，发展和完善现有城镇的功能，逐步提高城镇的密度，加强其传递核心区功能和带动全省经济的作用。

(3) 外环城镇区域，这一地带的市、县都处在贵州省行政区的边缘，与四川、云南

广西、湖南接壤。从经济基础来看，这一地带的城镇化水平普遍较低，缺少区域经济中心，贫困县占比例较大。

外环城镇经济带并不因为它的现有经济水平低，就降低了它在经济发展中的重要地位和作用。它的几个工矿区和铁路公路运输中转站，以及政府机构的设立，使一些地方的工业、商业发达起来，教育、文化也发达起来，形成了如赤水、毕节、水城、盘县、兴义、独山、铜仁等已有一定经济实力的城镇。同时，外环城镇区域的城镇作为省际横向联系的要冲，是我省与外省开展商品生产协作和竞争的前沿。因此，外环城镇区域应充分发挥其可以接受省内外大中城市的双向辐射的优势条件，实行中心成长和中心开发的双重战略，确立和发展经济中心，以此带动外环区域，并促进中环和核心区域经济的发展。

（二）网络总体结构中的城镇地域结构与城镇规模结构设计

我们在贵州进行城镇区域设计，要从已经初步形成“三环”城镇带的实际出发，同时考虑经济区的划分和其它多种因素，根据“多层次多中心分散型模式”，掌握四条原则：第一，有一个或几个城市（包括将要发展为较大城市的经济中心）为依托，对全区经济起到集聚、扩散作用；第二，区域内工业、农业、交通运输、城乡经济要素，诸如信息流、资金流、商品流、劳动力迁移等有密切的联系；第三，具有区内自然条件，自然要素的相关性和自然资源优势的地域组合特点；第四，适当考虑江河流域以及现存行政区的完整性。

基于上述四条原则，全省城镇区域可划分为五个一级区，八个二级区。

1. 黔中一级城镇区：以贵阳市为经济中心，其范围包括：贵阳、安顺、开阳、息烽、修文、清镇、平坝、镇宁、紫云、关岭、普定、龙里、贵定、福泉、惠水、长顺、瓮安、黔西、织金等十九个市、县。这是全省城镇的核心区，铝、磷矿产资源具有全国性优势，既是全省政治中心，也是全省的工业、交通、商业、科技、教育、信息等的中心区域。

黔中一级城镇区域以下可划分成两个二级城镇区：贵阳城镇区和安顺城镇区。

（1）贵阳区。区域经济中心——贵阳，区域范围包括修文、清镇、平坝、开阳、息烽、惠水、长顺、龙里、贵定、福泉、瓮安等市、县。贵阳区的建设目标是完善城市体系，进一步弱化城镇功能。城市体系可分三个层次，第一层次是卫星城镇，如清镇、修文、龙里、惠水等县城；第二层次是近郊工矿企业集中的贸易集镇；第三层次是远郊小城镇。体系的形成要从经济联系上入手。在经济发展中，一些城镇具备了建市条件，即可设市建制，逐步形成城市群。清镇、贵定、惠水县城将逐步成为贵阳的卫星城市。

（2）安顺区。范围包括安顺市、安顺县和镇宁、贵定、织金、普定、紫云县。经济中心——安顺市（县）。次经济中心——织金。安顺位于贵阳西面一百多公里处，在贵昆铁路沿线。自古以来为黔西部重镇，有“黔之腹、滇之喉”之称，是这一地区的政治、经济、交通中心，商业物资集散之地。随着附近黄果树瀑布、龙宫、织金洞等旅游资源的开发，安顺也将成为旅游业开发中心。安顺借助于铁路、公路交通便利，以其工业、旅游业的实力带动周围的农村经济发展，并逐步形成与贵阳城镇区连片的城镇群。织金境内资源丰富，无烟煤探明储量约占全省煤炭总储量的23%，还有丰富的磷块岩伴生稀土矿等矿产资源。以及地球上罕见的织金洞奇景，地下矿产和旅游资源的开发，织金成为新兴工矿城市、旅游点和新的经济中心是必然的趋势。

2. 黔西北一级城镇区。以六盘水市和毕节为中心城市。其范围包括六枝、水城、盘县、毕节、大方、威宁、赫章、纳雍八个县、（特区）。这一地区煤炭资源集中，是全省钢铁及

炼焦用煤基地。

黔西北一级城镇区可分成两个二级区，即水城区和毕节区。水城区范围包括水城、六枝、盘县、威宁，经济中心水城。毕节区包括毕节、大方、纳雍、赫章，经济中心是毕节。除六枝外，黔西北城镇区都在外环城镇带，实行中心开发战略，在调整六盘水行政区之后，可考虑新建城市，发展区域经济中心。

3. 黔东北一级城镇区，遵义市和铜仁为区域经济中心。这一区域经济开发较早，工农业生产及交通条件比较优越，可结合乌江中下游开发，建立粮食、油料、经济作物及经济林木基地，加强农田基本建设，集约经营农业。在农业发展的同时，抓住城市工业的建设，以工促农，以城市带动农村。黔东北区范围包括：遵义市、遵义县、湄潭、凤岗、余庆、桐梓、绥阳、赤水、习水、仁怀、金沙、黔西、务川、道真、正安、铜仁、江口、玉屏、松桃、石阡、万山、岑巩、印江、思南、德江、沿河。下分遵义区和铜仁区两个二级区。

(1) 遵义区。包括遵义市、遵义县、湄潭、凤岗、余庆、桐梓、绥阳、赤水、习水、仁怀、金沙、黔西、务川、道真、正安。

经济中心——遵义市；次经济中心——赤水、桐梓、湄潭。该区地处贵州省北部，是我省入川转往西北、华北的重要通道，与四川的经济联系尤为密切。其中遵义市对黔东北区域的影响较大，经济辐射成扇面推往边沿地带。

(2) 铜仁区。包括铜仁、江口、玉屏、松桃、石阡、万山、岑巩、印江，思南、德江、沿河。经济中心是铜仁市，次中心是思南、玉屏。该区位于外环城镇带，须着力建设新兴城镇，加强对省内外中心城市的双向传递功能。

4. 黔东南一级城镇区。以凯里市和都匀市为中心城市。范围包括凯里、都匀、雷山、台江、剑河、施秉、镇远、黎平、榕江、麻江、丹寨、三都、独山、平塘、荔波。

黔东南区下分两个二级区，即凯里区和都匀区。

(1) 凯里区。范围包括凯里、雷山、台江、剑河、黄平、施秉、镇远、黎平、榕江、从江、麻江、丹寨，凯里是经济中心。

(2) 都匀区。范围包括都匀、三都、独山、荔波、平塘、罗甸。都匀是经济中心，独山为次经济中心。

5. 黔西南一级城镇区。兴义市为经济中心，兴仁、安龙为次经济中心。范围包括兴义、普安、晴隆、兴仁、贞丰、安龙、册亨、望谟、罗甸。（该区不再划分二级区）这一城镇区是国家重点开发的红水河上游水电基地。近期需配合水电建设和南昆铁路建设，建立新的经济中心，开发新的产业。

上述五个一级城镇区、八个二级城镇区，形成了以现有经济区和行政区为基础的不同规模、不同层次的城镇区域，构成全省城镇网络的框架和轮廓。

从全省城镇规模结构分析，在二十年甚至更长的城镇发展历程中，核心区即黔中区将发展城市群，其他城镇区也都将逐步“升级”；现有城镇功能将逐步完善，规模也将有所扩大，一些经济发达的镇将向小城市发展，新的集镇、乡场也将不断出现。国家1984年颁布的城市规划条例规定：我国城市划分为大、中、小三级，人口在50万以上者为大城市；人口不足20万的为小城市；人口在20万—50万之间的则为中等城市。据此标准测算到下世纪上中叶预计全省将以如下规模构成城镇网络：

贵州省二十一世纪上中叶城市规模及特色

分类	名称	1985年规模(万人)		城市特色
		城市人口	其中非农业人口	
大城市	贵阳市	137.50	89.32	省会
	遵义市	34.76	23.66	酿酒、卷烟、纺织、机械、冶金、化工、历史名城
中等城市	六盘水	221.65	36.35	煤炭、钢铁、电力、建材、电子、
	凯里	34.21	9.66	建材、木材、加工业、纺织
	都匀	38.66	12.38	电子、纺织、化肥、机械、轻工、酿酒
	安顺	21.47	12.88	机械、轻工、酿酒
	毕节	96.60	8.00	食品、建材、毛纺
	兴义	51.90	4.24	电力、建材、食品
	铜仁	26.50		食品、服装
小城市	清镇	38.49	6.47	电力、纺织、化工、磨料、机械
	贵定	23.48	4.04	卷烟
	惠水	33.64	2.94	机械、造纸
	湄潭	37.29	2.44	农副产品加工
	桐梓	53.14	4.10	铁路省际交界
	织金	73.09	3.15	煤炭、旅游
	赤水	25.80	4.90	木、竹产品加工
	思南	50.17	2.67	轻工、食品、船舶、机械修造
	玉屏			电力、铁路、省防际交界
	独山			铁路省际交界

按上表,到下世纪中叶全省将有大城市2个,中等城市7个,小城市10个;另外,建制镇可能有800个以上,乡场可能有3500个以上。

第三部份 中近期城镇网络建设方案设计

贵州城镇网络建设大致可以划分成两个建设周期。

第一建设周期(中近期)。大致在“七五”——“八五”期间。主要内容包括:(1)完善现有城镇功能,着手理顺行政区与中心城市的关系。(2)兴建新城市,建设和开发区域经济中心。(3)以有利于兴办乡镇企业和发展商品交换、吸收农村剩余劳动力为目的,建设若干小城镇和农村贸易集市。

第二建设周期。大致在“九五”——“十五”期间。根据经济发展人口变化等情况,再发

展一批城市 and 建制镇，同时，继续完善已有城镇的功能，以适应商品经济发展的要求，并迎接国家投资重点的转移。本报告着重对第一建设周期提出如下方案：

1. 现有城市的管理体制

(1) 调整贵阳市管辖范围。

全国省会城市目前没有带县的已经很少，贵阳市属不带县的少数省会城市之一。贵阳市管辖范围的调整有三个可供选择的方案。第一方案：实行动作较大的市、县。即按解放初期贵阳地区的范围重新确定贵阳市区划。第二方案：为促进技术扩散和企业集团的形成，有利于搞活企业，凡有市属企业的县都划归市管。第三方案：目前不实行市带县，维持现状，加强经济联系。在条件成熟时再重新划定贵阳市管辖范围。

为减少震动，又有利于企业的搞活和城市的发展，第二方案较为可行。

(2) 改革遵义市管理体制。

遵义市现行体制，需要改革的主要原因有三：（1）发展空间狭小，全市仅311平方公里，人均密度居六市之首，城市空间不足的矛盾愈来愈突出。一是水源缺，枯水期湘江的流量只有0.94立方米/秒，另外几条河大多因上游被遵义县的乡镇企业污染或水土流失严重而无法利用，加之市区狭小无地建坝蓄水，已严重影响了市里的生产和生活。二是蔬菜、副食品供应紧张，郊区四万菜农，已有六千人人均菜地不足一分，不少人早已弃菜从事他业，蔬菜问题日见突出。三是城市建设，工业发展受到行政区划和土地的制约。（2）城市财力薄弱，近几年财政支出增长幅度与财政总收入增长幅度差距拉大，财力十分紧张。（3）城市功能不全。首先是计划单列不落实和不完善，特别是财政计划没有单列，使得计划单列失去实际意义；其次是中央、省地一批企业下放市里后，市缺乏必要的管理、服务手段。

有三个改革方案可供选择：

方案一。遵义市按1955年3月国家内务部复电，恢复省辖市规格并带遵义县。遵义地委、行署及相应机构仍在市内。有关计划指标按块切出，财政按现在的包干办法从地区划出并直接与省财政挂钩。赋予市相应的管理权限。在适当的时候可根据需要，实行市县合并，并带其他县。

方案二。遵义市仍在遵义地区行政区划内，由市委、市府的主要负责人在地委、行署挂副职；落实计划单列，并实行财政单列；在行政区划上适当扩大遵义市范围，以确保水源和城市用地、蔬菜生产需要。

方案三。遵义市与遵义县合并，恢复遵义市的省辖市规格。

以上三个方案，方案三较好。这是因为：第一，现在全国围绕发挥城市中心作用的经济体制改革和政治体制改革正在深入进行。1987年上半年全国有十三个省、区共五十二个地、州、市、县的行政体制进行了改革，其中市升格、地改市、市县合并、市带县的共三十七个，一些和遵义差不多的市已升为地级市，如吉林的浑江市、浙江的温州市、四川的内江市等，相比之下，遵义市恢复为省辖市是有条件的。第二，遵义市、县之间经济关系较密切，市县合并有较好基础。第三，市县合并不涉及从别的地区行政区划挖一块的问题。第四，现行行政和经济体制确实束缚着遵义及其他市经济的发展，在这个问题上要有所突破，遵义市作为试点代表性较弱，涉及面单一，风险也较小。最后，改革所牵动的一些主要问题（如行政区划和规格的变动，财政分配的调整，机构的撤、并、建，人事的安排等），现在和将来其工作量都很大，早走一步较为主动。

(3) 调整改革安顺市管理体制

安顺市现行体制存在以下问题：其一、机构重叠，管理混乱，目前安顺市内集中了地区、市、县三个管理机构，每一个机构下面又都设有一整套职能部门。庞大的行政机关拥挤在一起，各自为政，互相牵扯。

其二、财力分散，重复投资。安顺市、县在地理上密不可分，在生产建设上各搞一套，有限的财力，分散使用，重复投放，重复建设，造成资金、资源浪费严重。

安顺市、县行政体制改革的可选方案：一是市、县合并方案，即撤销安顺县建制，把安顺县区划全部划入安顺市范围，地区的划计，财政、物资、信贷等全部直接对市；二是地改市方案。即取消地级机构，利用城市管理经济，同时在行政区划上进行一定调整；三是市带县方案。即在撤销安顺县建制的同时，将安顺市周围的几个县也划给安顺市管理，形成一个城乡联合的经济网络区。

以上几个方案各有利弊，但从目前情况看，第一种方案较为可行，理由是：（1）市、县合并这种体制过去曾经实行过，现在基本上属于恢复，整个变动的工作量和各方面的震动相对较小；（2）市、县矛盾是当前行政体制中最突出的矛盾。实行县市合并，可以较迅速地缓解矛盾的主流，从而使经济管理工作正常开展；（3）市、县合并可以增强内部积累功能。

2. 新建一批小城市。一九八六年，国务院对设市标准进行了调整。为了研究问题方便，我们将设市标准以表格方式列出：

国务院设市标准

		人口标准	国民生产总值	原建制单位
以镇设市	一般	非农业人口万以上	2 亿元以上	镇
	特殊	非农业人口不足 6 万人	不足 2 亿元	少数民族地区边远地区重要城镇；重要工矿科研基地；著名风景区；交通枢纽；边境口岸
撤县设市	一般	非农业人口十万以上常住 农业人口不超过 40%	三亿元以上	（设市撤县）
	一般	总人口五十万元以上 县府所在镇非农业人口十二万以上	四亿元以上	县（设市撤县）
	特殊	自治州府、行署所在镇 非农业人口不足十万	不足三亿元	县（设市撤县）

国务院的设市标准，在贵州这样的少数民族边远地区是可以放宽执行的。现在我省已有两类县、镇达到或接近要求。一类是行署、自治州首府所在地的县，兴义、铜仁、毕节属此类；第二类是工业较发达、条件较好的县，如清镇、赤水、贵定。

兴义、铜仁分别是黔西南自治州的首府和铜仁地区行署所在地，地理范围和人口数量适中，1987年实行撤县建市。毕节县是毕节地区行署所在地，情况不同于上述两县，目前尚未

建市。

毕节建市已经酝酿很久，初步形成三个方案：

方案一，基本思路是撤县建市，原由县管辖的乡、镇由市管辖。据此思路，毕节县将成为面积3414平方公里，总人口96.3万，下辖16个区镇，109个乡的大市。

方案二，基本思路是市县分设，市区范围以原城关镇和环城区为主，扩大到邻近的鸭池区，长春堡区和何官屯区。共辖4个街道办事处，16个乡，东接大方县、西靠云南镇雄县，面积351.5平方公里，人口20.38万，其中城市居民6.47万，菜农5千。保留原毕节县建制，县党政机关另选地址新建。

方案三，基本思路是撤地设市，以市带县，以方案二所划市区为城区。

撤县建市方案的优点主要有三个，一是机构不必重新设置，人事变动不会太大，因建市而造成的震动较小；二是没有新增行政层次，可以避免地、市、县设在一处，机构重叠，政出多门，重复建设，难以统一管理的弊端；三是可以节省因新设县址而增加的基建投资和行政费用；四是城乡之间的联系比较直接。

撤县建市方案的弊端也很明显，主要问题：一是撤县建市后，城关镇和工业企业集中的环城区面积只有全县总面积的2.9%，人口只占全县总人口的12.5%，而毕节县是贫困县，贫困人口占全县总户数和总人口的80%左右，这些因素导致新建的市仍然是农业人口多、贫困面广、农村区域大，势必牵扯领导的主要精力，难以实现工作重点从主要抓农村工作到主要抓城市建设和工商业经济发展上来，城市组织和发展经济的功能难以形成。二是农村与城市人口比例不合理，距国务院有关规定的要求较远。

市、县分设方案的主要优点是：第一、城市管辖范围恰当，人口数量和比例适中，有利于城市一、二、三产业的协调发展。方案中设计城市面积为351平方公里，大于现在的安顺市，也稍大于现在遵义市。设计城市范围内现有人口20.38万，城乡人口比例目前大约为1:2。到二十世纪末，城区工业总产值预计达到4.5亿元，城市居民将超过13万，城乡人口比例为1:0.8，（按10%的自然增长率计算）高于1985年底凯里、都匀市的城乡人口比例。这样，城乡人口比例、城市区域经济实力、产业结构等比例均趋于协调，有利于推动经济和城市建设的协调发展。第二、城市管辖范围与经济实力和生产发展水平比较适应。第三、有利于集中人、财、物、有重点地搞好市政建设，改善投资环境，增强城市的吸引力和辐射力。市、县分设以后，市的区域较小，人口较少，工商企业集中在市内，地方财政支出相对减少，人均国民收入和人均工农业总产值相对增加。这样，就可能从地方财政中拿出较多的钱来搞市政建设。第四、有利于为实现工作重点的转移提供组织上、体制上、管理上的保证。市县分设以后，市的领导将由主要抓农业转为主要抓城市规划、工业生产、商品流通、蔬菜、副食品基地建设等领域的工作，城市工作将占主导地位，形成适应城市工作的新的经济、行政领导格局。在这种格局中，在市区内的省、地各级企业可以一并下放到市管理，发挥城市统一组织经济的作用。

市、县分设产生的难题是如何解决地、市、县三套机构同城和干部安排以及城市发展后地、市、县的矛盾问题。

毕节撤地设市、以市带县、具备了一定条件，并且可以带来很多好处，主要是：（1）现在地区管的企业，多是与各县和农村生产基地有密切联系的骨干企业，如卷烟厂、毛纺厂、毛衫厂、皮革厂、化肥厂等，都是已经形成、或即将形成能够带动各县和广大农村千家

万户发展商品生产的龙头企业，而且集中在城区的地管工业总产值这一块，现在占全地区工业总产值的三分之一，不久将占到40%以上。撤地设市，是“大马拉大车”，不会出现撤县设市。“小马拉不动大车”的问题。（2）可以避免现在一些专、州所在地撤县设市所带来的事和县、地和市的一大堆矛盾，有利于较顺当地发挥城市的中心作用和实现以市带县的体制。（3）从毕节县划出的是市属工商企业中、非农业人口集中的城区，不但够条件获得建市批准，而且有条件加强城市基础设施建设，完善城市功能，形成具有辐射功能的西部中心城市。由以上三点，可见方案三是较优的方案。实行这一方案，需要始终注意强化市、县之间的经济联系，发展龙头企业，发挥龙头企业的带动作用。

赤水、清镇、贵定撤县建市方案：

赤水县工业比较发达，城郊有年产30万吨合成氨的赤水天然气化肥厂。另外还有一个中型造纸厂。1983年，全县工农业总产值超过2.5亿元，其中工业产值超过2亿元。赤水县城已初具规模，非农业人口接近国务院设市标准，应尽快建市。

清镇县条件优于赤水，1985年仅工业总产值已达3.6亿元，大部分工业设在以县城为中心约二百平方公里的城区内，其产值占全县的79.4%，全县总人口38.4万，城镇人口17.3万人，也比较接近国务院标准。

贵定县位于黔桂、湘黔铁路交汇处，境内有7个火车站，工农业基础较好，烤烟年产量5千多吨，并有一个规模颇大的卷烟厂及一批经济技术实力较弱的中央部属、省属、州属企业。

这三个县在“八五”期间撤县设市是可行的。

3.改革区、镇体制，促进小区域经济中心的形成。

目前，贵州广大地区缺乏星罗棋布的小经济中心。解决这个问题可以从改革区、镇体制入手。现在的区公所所在地一般都是赶场较多的商品集散地，并正逐渐形成乡镇企业的群落。将这种区所在地的镇与区合并，以镇为小经济区的中心，实行镇带乡体制，带动周围农村经济的发展。同时保留区的建制，建立农村工作小组，加强对乡村的领导。

4.在有条件的集市设建制镇。

凡赶场期保持在5000人以上的乡场都可改设建制镇。

在到本世纪末下世纪初的第一建设周期，现有的贵阳、遵义、安顺、凯里、都匀、六盘水六市将进一步完善功能，同时新建铜仁、兴义、毕节、赤水、清镇、贵定等市“大部分区与镇合并，以镇带乡，并新建起一批建制镇。这样我省城乡商品经济的发展就有了层次不同的依托，城镇网络体系也就基本形成了。



第四部份 实现城镇网络 建设目标的主要配套政策思路

一、城镇建设的资金问题

缺乏资金是当前贵州推进城镇网络建设的主要矛盾。解决这个矛盾，单纯依靠上面拨款的老办法已不可能。唯一的出路，是改革旧体制，寻找新出路。这条新出路就是：实行“财政大包干”办法，逐步增强城镇自我改造、自我发展能力，同时开辟多渠道、争取多形式集纳社会资金，引用外资。

1. 对城镇实行“大包干”财政体制。在农村建立镇、区、乡级财政，对不同经济状况的镇、区、乡实行不同的财政体制。上交的可以实行“定额上交、超收分成，一定几年不变”的办法；吃补贴的可以实行“定额补贴、超亏不补、减亏留用，一定几年不变”办法；财政收支持平的可以实行“确定基数、亏损不补、收入全留，超收三年后改为按上交对待”办法。总之，通过多种形式的财政体制改革，增强城镇自身的财力，是必要的，也是可行的。

2. 放手发展多种经济成份和联合经济，带动城镇建设。以优惠政策，鼓励农民自带口粮、资金到城镇办工厂、开商店和从事各种经营活动；吸引本地、外地企事业单位、个人到城镇办企业、建学校等等。一是用比较优惠的土地使用价格吸引本地、外地企业、单位、个人到城镇投资；二是用较好的投资环境来吸引投入；三是用农转非、提供较好的住房条件等吸引外地人才到城镇落户，领办、兴办、承包企业，开发资源，或从事科技、文化、教育等事业；四是采取多种形式集资修建商品住宅、标准厂房出售、出租；五是省财政建立城镇建设开发基金，优先提供城镇规划工作搞得好的新兴城镇有偿使用。

3. 以商品经济的观点经营管理城市基础设施。城市基础设施实行有偿使用，其价值补偿形式，可根据各部门、行业的技术经济特点区别对待。对于供水、供气、供热、供电、公共交通等以提供商品或有偿服务为主的部门、行业，应按照等价交换的原则，通过市场实现其产品价值，补偿其劳动消耗。对于用贷款建设的桥梁、隧道、渡口等，可采取征收车辆通过费的办法来偿还贷款，还可以从这里积累资金，进行新的建设。

二、房地产业逐步实现商品化

老城镇的改造，新城镇的建设，都需要建立房地产市场，将土地和房屋逐步纳入商品轨道。房地产市场可分为三级：一级是城镇地方政府的土地管理局，对土地实行垄断性经营，经营范围包括土地总体规划、设计用途、征地、拆迁等，也可直接经营房屋。经营方式包括有限期拍卖、批租、招标，或逐年收取土地使用费，价格由政府根据资源情况核定。

二级房地市场主体是互相竞争的各房地产公司。他们对土地进行综合开发，出卖或出租已开发的建筑地段，或连其建筑物一起出售，然后充分利用自有资金和贷款综合开发厂房和住宅新区。

三级房地市场主体是包含企业在内的各用地单位。这类市场要有限度开放。主要方式是转让或出租土地、房屋。

三、改革小城镇的户籍制度和粮食供应制度

建国以来，我国实行人口流动受计划严格控制的户籍制度，极大限制了城镇的发展。城镇化过程的一个重要内容，是农村剩余劳动力向城镇转移。现行户籍制度已不能适应商品经济发展和提高城镇化水平的需要，应进行改革。

1. 对从农业生产中转移出来进行非农产业的农村剩余劳动力，要求到小城镇从事第二、三产业的，可准予落户，但不供应平价粮，其食粮可自带，也可通过市场调节解决；要求迁入县城以上城市落户的，应有新控制，但也不限制，比如有十万元以上投资、经营了3年以上的，可以允许落户，但不供应平价粮，其食粮由市场调节解决。

2. 为了吸引各种专门技术人才、经营管理人才，可实行特殊优惠政策，经县以上有关部门（公安、粮食、劳动）批准，可以落户。

四、正确处理城镇工作与农村工作的关系

在贵州，城镇建设是薄弱环节，新建城镇必须把工作重点转移到城镇工作上来，但由于所属的农村面广人多，农村工作也不可放松。如何做到统筹兼顾？在城镇成立农村工作委员会，协调城乡关系，带动城镇周围农村商品经济的发展，是一个行之有效的办法。进行这种组织形式，以城市带动农村，以农村服务城市，从而推动城乡二元经济结构向城乡经济的一体化转变，实现城乡经济协调发展，共同繁荣。

执笔：陈谨之 周献刚 郑铁 刘松

1988.2



付原印P05
29/10/88

