

市管县体制改革和新型 城乡关系的建立

裴 浩 林

几年来，随着经济体制改革的深入发展，我们在一些地区进行了市管县体制改革试验。这些试验取得了许多宝贵经验，同时也存在一些教训和亟待解决的问题。对市管县体制改革工作进行理论上的探讨，使这项工作更加健康科学地向前发展，是十分必要的。

一、市管县体制改革是我国城乡 经济发展的客观要求

党的十一届三中全会以后，我国农村进行了全面而深刻的经济体制改革，打破了束缚生产力发展的桎梏，实行了符合我国现阶段农村生产力发展水平的联产承包责任制，大大激发了广大农民的生产积极性，促进了农村经济的迅速发展，出现了由自给、半自给的自然经济向较大规模的商品生产转化，由传统农业向现代农业转化的新局面。

商品经济要求有广阔的活动领域。农村商品生产的发展，对城市提出了许多前所未有的要求。首先是扩大农副产品销售市场的要求。农业生产的迅速发展，农副产品的商品率迅速提高，要求城市为其创造一切可能的条件，扩宽流通渠道，扩大市场范围，增加销售网点，增加商品销售量。其次，要求城市帮助农村提高科学技术水平，提供新的生产手段，进一步提高劳动生产率。随着农村经济体制改革的深入发展，特别是各种专业户的涌现，广大农民已不满足原有的生产力水平，而要求掌握新的科学技术和生产手段。他们从商品生产这所大学校里看到：如果想在商品竞争中发展和壮大自己，就必须不断提高生产能力，以生产出数量更多的、质量更好的、价廉物美的产品来；决不能满足已有的生产手段，必须努力寻求新的生产手段，以实现产品的更新换代。很明显，这一切都只有通过学习和掌握新的科学技术才能实现，这种科学技术只能从城市才能获得。因此，要求城市科技下乡、人才下乡，已成为农村的普遍的呼声。再次，要求城市为农村剩余劳力和剩余资金提供出路。由于农村经济体制改革的实施，使农村的劳动生产率普遍提高，因而农村出现了日益增多的剩余劳力和剩余资金。这种剩余劳力和剩余资金的出现，是我国农村由纯农业向“贸工农”型农业转化的必要条件，是改变十亿人口八亿搞饭吃的落后局面的良好开端。但是，这种剩余劳力和剩余资金必须找到出路才有意义，而且也只有找到了出路才能使农村经济的发展继续保持强有力的势头。那么，它们的出路何在呢？当然，依靠农村自己的力量和需要是可以消化一部分的。但是，如果没有城市的帮助，完全依靠农村自己来消化是困难的，甚至是不可能的；而城市所具有的强大的工业、商业、交通运输业、建筑建材业等，则为消化农村剩余劳力和剩

余资金提供了基本的条件。此外，农村还要求城市为其提供各种信息服务，成为同更广泛的地区进行交流的中转站，成为打入国际市场的跳板。

同样地，城市在经济体制改革中也对农村提出了许多前所未有的新要求。第一，要求农村为城市提供数量充足、质量优良、品种齐全的农副产品；第二，要求扩大工业品在农村的消费市场；第三，要求农村帮助解决工业扩大生产规模所需要的场地、劳力和部分资金（其中特别是场地，因为在原有的城市工业的范围内，已无进一步扩大生产场地的可能）；第四，城市工业要随着新技术的应用和新产品的出现而更新换代，向高、精、尖的目标前进，而一些还能用的老设备、社会还需要的老产品应当保留，这种矛盾在城市范围内难以解决，而农村则是充当解决这个矛盾的最佳对象；第五，城市希望借助农村的力量发展城市第三产业，等等。

正是城乡两个方面在各自的经济发展和经济体制改革的形势下，向对方提出了种种要求，使长期以来我国“城市管城市，农村管农村”的体制受到了最深刻的冲击，出现了非改不行的局面。

全国解放后，我们一直实行着在一个区域内设置两个并行的制度（即地、市并存的局面），走着“工业城市，农业乡村”的道路。这种地、市并存的格局，使城乡分制、条块分割的局面长期存在，人为地隔裂了城乡的联系，妨碍了城乡的结合，防碍了城乡经济的交融和发展。这种状况之所以长期存在，虽然有主观上的因素，但更主要的是经济的、社会的原因。当时的社会经济发展比较缓慢（特别是农村的经济发展比较缓慢，没有出现较大程度的商品化），因而没有、也不可能提出变革的要求。只有到了今天，在党的十一届三中全会以后，城乡经济发生了巨大的、深刻的变化，“市管县”体制改革的任务才历史地摆到了我们的面前。

因此，市管县体制改革任务的提出是我国经济发展和整个经济体制改革的必然结果。它反映了新的历史时期我国城乡经济发展的内在要求，体现了我国社会主义经济发展的客观规律，也是社会进步的历史趋势。

二、市管县体制改革是促进城乡联合、发展经济的战略措施

在社会发展的历史上，城市和乡村的分离是社会进步的结果。就是说，它曾是一种合理的、进步的社会现象。但是，当社会生产力发展到一定的历史阶段，这种分离又转变成为阻碍社会进步、束缚社会生产力发展的桎梏了。因此，城市和乡村的分离虽然曾经是社会生产和社会经济发展的结果，但它们又必将随着社会生产和社会经济的发展而逐步融合。

城市和乡村分离以后，它们之间的联系并没有中断，它们之间在经济上和社会关系上的联系始终存在着。但是，在不同的社会，经济发展的不同阶段，城市和乡村之间的关系具有不同的内容和形式。

在长期的、剥削阶级占统治地位的社会里，城市和乡村之间是一种压迫和被压迫、剥削和被剥削的关系。正如马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出的：“资产阶级使乡村屈服于城市的统治。”^①统治者凭借城市强大的政治、军事和经济的实力，对农村实行统治与剥

^① 《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第一卷，第255页。

割。因而，在这个历史时期里，城市和乡村之间处于一种紧张的、对立的关系之中。

在无产阶级夺取政权、建立了工农联盟的社会主义国家里，城乡关系发生了本质的变化。这种变化主要表现在：无产阶级及其同盟者利用军事的、政治的、经济的、文化的手段，对旧城市进行彻底的改造，使之由一个剥削阶级对被剥削阶级进行统治、压迫和剥削的窠穴，变成无产阶级和劳动大众的政治、经济和文化的中心，城乡之间建立了互相依靠、互相信任、平等互利的关系，走上了一条共同繁荣的道路。但是，在相当长的历史时期内，城乡之间还将存在着差异，发生这样或那样的矛盾。因此，妥善地处理这些矛盾，缩小以至消灭这种差异，就成为我们共产党人，以及城市和乡村的全体劳动者的长期的共同任务。

实行市管县体制改革，是我国城乡关系史上的一件划时代的变革。它一变过去城乡分割的局面，使城市和农村结合成为一个整体，为建立以城市为中心、小城镇为纽带、农村为基础的经济区划，为实行专业化协作，组织社会化大生产，为发展统一的社会主义市场，促进商品生产的协调发展，探索了一条正确的道路。

那么，几年来市管县体制改革的实践给了我们什么启示呢？

第一，实行市管县体制改革，有利于实现城乡一体化、建立统一的有特色的经济区划。过去我们讲城乡关系，主要是讲农村要为城市提供充裕的农副产品，为城市工业提供数量充足、质量优良的原料，城市则要为农村生产更多的工业品。城乡之间进行一种简单的产品交换。这是一种极狭隘的城乡关系。现在，这种简单的、狭隘的城乡关系已不能适应今天城乡生产发展的水平。今天城乡的生产发展水平要求城乡之间建立一种更高一级的、更广泛的联合，就是说，城乡之间不仅要有产品上的交换，而且要有生产上的联合和经济上的互相渗透。做到我中有你，你中有我，互惠共荣，协调发展。

第二，实行市管县体制改革，既有利于城市先进生产力向农村扩散，促进农业的现代化和农村的工业化，也有利于城市本身生产力的进一步提高。对于农村来说，城市的最大优势莫过于具有发达的工业、先进的科学技术和现代化的交通手段，一句话，具有先进的生产力。而这种先进的生产力在过去城乡分割的状况下，很难对农村施展应有的影响，或者说“城市很难辐射自己的能量”；同时，由于资金、人力、场地等方面的限制，城市生产力的进一步提高也受到很大影响。市管县体制的改革，为城市和农村两个方面的发展铺平了道路。一方面，城市利用农村的剩余劳力、剩余资金和较充裕的土地资源，将一些技术要求不高的零部件的生产扩散到农村，以便城市腾出力量开发新的产品。例如，常州电机电器总厂打破市县、城乡的界限，与三十六个乡镇企业实行联合，组成了微电机生产企业群体，在没有增加投资的情况下，微电机产量由联合前（1982年）的12.5万台增加到1983年的30万台，利润由1982年的84万元增加到1983年的238万元，1984年产量达60万台，利润达500万元；预计1985年产量可超过100万台，利润超过1,000万元，基本实现三年连续翻番。同时骨干厂腾出力量开发了二十多种新品种，其中秒级步进机、洗衣机电机获得了国家经委授予的“优秀新产品金龙奖”。另一方面，农村利用城市的设备、技术、人才，加快了乡镇企业的发展，走上了乡村工业化的道路，既解决了近年来农村大量出现的剩余劳力的问题，又进一步提高了农村的富裕程度。例如，拥有较雄厚的工业和科技力量的洛阳市，过去由于受到体制和地域的限制，城乡协作一直不能广泛展开。实行市管县体制改革以后，扫除了城乡协作的思想障碍和地域障碍，到1984年底，城乡协作项目已达224项之多。

第三，实行市管县体制改革，有利于城乡两个方面的产业结构的调整，发挥本地区的优

势，建立巩固的经济区域。一般地讲，城市工业体系的形成和发展，不能脱离它所处的地理环境，不能脱离一定范围的区域内的资源条件；而合理的城市工业体系，又将对它周围区域内的经济发展发生巨大的反作用。在这方面，蚌埠市的经验具有典型的意义。

蚌埠市在探索经济发展战略的过程中，走过一段曲折的道路。他们曾经怀着极大的热情和美好的愿望，想把蚌埠建设成“玻璃城”、“钢铁城”，后来又建设“电子城”，但是由于受到客观条件的制约，这些“宏图”都未能实现，且因此损耗了大量资金。1983年7月，在市管县改革的过程中，原属宿县地区的怀远、固镇、五河三县划归蚌埠市管辖。蚌埠市委、市政府根据市管县体制改革这一新形势，在组织力量进行全面调查研究、反复论证的基础上，确定了发展以食品工业为主的总体战略思想。由于这一总体战略思想符合于客观条件，蚌埠市的食品工业体系得到了迅速而健康发展。去年年初，香港新鸿基国际服务有限公司举办“第二届国际食品展”，蚌埠市作为国内首次参展的唯一单位，共展出了富有地方特色的各类罐头食品、中式糖果、防癌香烟等60多种产品，接待了外商及港澳人士三万人次。香港《大公报》在报道这条消息时，把蚌埠市被誉为“中国第一个食品市”。而作为“食品城”的蚌埠市食品工业的发展，不仅为郊县经济的发展开辟了广阔的前景，而且为农村产业结构的调整提供了可靠的依据。现在，一个城市和乡村的产业结构都比较合理的、经济发展比较协调的新经济区域正在形成。所有这一切，在实行市管县体制改革以前是难以做到的。

第四，实行市管县体制改革，有利于城市人才向农村的流动，使长期困囿于城市的各种人才得到了施展自己才能的广阔天地，推动农村各业的蓬勃发展。长期以来，单一的农业经济形成了广大农村体力加经验型的劳动力结构，加上人才分配上一向偏重于城市和人才由农村向城市的倒流，造成了农村技术人才的奇缺，严重地限制了农村经济的发展。许多地方苦于没有技术人才，丰富的自然资源千年沉睡，得不到开发；许多乡镇企业由于缺乏技术人才，陈旧的设备得不到改造，落后的产品不能换代。广大农民对于人才的需求如饥似渴，胜过于对资金、物资的需求。市管县体制改革的实施，打破了城乡分割的旧格局，为城市人才向农村的流动创造了广阔的道路，而人才地区所有、部门所有的封闭状态一经打破，人才便在流动中显示其应有的价值。

株州市有各种科研机构五十多个，大、中专学校十四所，各类科研人员28,700人，在科研、技术人才方面具有一定的优势。但是，这种优势在过去很长一段时期里没有得到充分的发挥。有的人所学非所用，工作和专业不对口；有的人囿于环境，知识和才能不能充分施展；还有不少单位“人才济济”，结果使许多人无所事事。面对着农村因缺乏人才而腾飞无翅，而城市人才却无用武之地的矛盾状况，株州市委、市政府发动和组织了城市人才向农村的流动。不少有志于“振兴中华”大业的科技人员，不恋城市恋农村，乐为农村经济发展作贡献。全市由市总工会牵头，成立了十一支共二百多人参加的“职工技术交流协会”技术服务队，经常活跃在农村，为乡镇企业解忧排难。目前，全市已有1,405名各类科技人员应乡镇企业之聘，担任了技术顾问，有的还担任了企业的主要负责人。几年来，由于这些科技人员和乡镇企业职工们的共同努力，已对150多项重点技术进行了改造，使150多个濒于倒闭的企业恢复了生机，并且新办了700多个企业，开发了300多种新产品，将500多种产品由城市扩散到农村，有75项产品分别获得了县优或部优奖，两项产品获得国家银质奖，一项产品获金杯奖。难怪农民们高兴地说：“如今乡镇企业骑上快马，‘鸡窝里飞出了金凤凰’，第一靠党的政策好，第二就要感谢城里的‘贵人’了！”

第五，实行市管县体制改革，有利于小城镇的规划、发展和建设。小城镇是城乡经济网络的中间环节，是广大农村区域（特别是距离大、中城市较远的农村区域）里的政治、经济、文化、科技以及信息的中心，是发展乡镇企业的主要基地。如果我们只有大、中城市而没有小城镇，市管县体制改革就会感到没腿，或者感到腿短，从而影响这一体制优越性的充分发挥。小城镇既是大、中城市的延伸，又是乡村城市化的雏形。一方面，它把大、中城市辐射出来的各种能量，政治的、经济的、文化的、科技的、信息的等等，通过自身的吸收、消化，进一步扩散到更广大的农村；另一方面，它把农村中的剩余资金、剩余劳动力吸收过来，集中起来，既加强了自身的建设，又继续向大、中城市输送，支援大、中城市的建设。在许多实行了市管县体制改革的地方，已经把小城镇的建设列入了重要议程，对小城镇的总体布局、规模和发展重点，以及如何从财力、物力和人力等方面扶持小城镇的建设都作出了明确的规划。正因为这样，这些地方的小城镇建设出现了前所未有的兴旺景象。如佛山市近几年来为了加强小城镇的建设，先后投资了1,636万元，建设了95个农贸市场，16个农副产品批发市场，新增市场面积21.2万平方米，相当于1978年市场面积的3.3倍。1984年集市贸易总额达6.1亿元，农村商业销售总额12.4亿元，占全市销售总额的67%。佛山市三水县三年来投资250万元用于小城镇的市场建设，新建永久性市场11个，大大加速了农产品和工业品在该县的流通。1983年该县的集市贸易成交额达5,840万元，比1980年未建市场时增加三倍多。该县西南镇农贸市场建成后，吸引了邻近七县两市的农民三万多人前来赶集。每逢圩期，大小车100多辆，自行车2,000多辆，真个车水马龙，兴旺异常。许多商贩从湖南、浙江以及省内的汕头、肇庆等地运来饲料、种苗、工业品等出售，然后把那里的大米、水果、塘鱼、生猪等运销出去。小集镇的这种巨大的集散作用，正越来越成为大、中城市的不可缺少的补充。

总之，几年来市管县体制改革的实践证明：这个改革是成功的，是适应我国现阶段生产力发展需要的，它正在为越来越多的人所认识，特别是在一些尚未进行这种改革的地区，人们也已开始感到这种改革的必要性。例如，享有“锡都”美称的个旧市，长期依靠一个不大的郊区来供应全市所需的农副产品。沉重的负荷使个旧市郊区很难形成一个合理的产业结构。现在，他们已深深地感到：实行市管县体制改革，以便在较大范围内进行农业产业结构调整，是解决目前个旧市经济发展中遇到的主要矛盾的根本途径。

三、市管县体制改革中的几个认识问题和实践问题

我国市管县体制改革工作，总的来说是顺利和成功的。但是，在一部分人中间，在一部分地区，还存在着一些认识问题和实践问题。能不能解决这些认识问题和实践问题，不仅关系到已经开始了市管县体制改革地区的改革工作能否继续深入发展，而且关系到至今尚未实行市管县体制改革地区能不能踏上一条改革的坦途。

（一）实行市管县体制改革，是行政管理权的简单转移，还是为了充分发挥大、中城市的多功能作用，以带动周围农村的发展、建立城乡一体化的新型经济区？这是一个至关重要的认识问题，是直接关系到市管县体制改革朝着什么方向发展的关键问题。如果认为市管县体制改革仅仅是行政管理权的简单转移，那么在撤销地区、实行市管县以后，就不可能去打破原来的“工业城市，农业乡村”旧格局，而新的城乡关系也无从确立。我们看到，正是由于这个根本性的认识问题没有解决（或解决得不好），一些地方只是在形式上实现了市管县新体

制，那里的城乡关系并没有突破性的变化，城乡分割、条块分割的局面依然如故。因此，在一切已经实行或行将进行市管县体制改革的地方，都必须克服把这种带有根本性的改革看成是简单的“行政管理权力转移”的片面认识，树立全面发挥大、中城市在组织经济方面的作用，逐步形成以城市为依托的各种规模和各种类型的经济区的观念。每一个在城市（或在农村）工作的同志都应当认识到，市管县的新体制，决不是简单的行政区划、行政领导的旧概念，而是行政区域与经济区域、行政领导与经济融通相统一的新概念。市管县的“管”，不仅含有“领导”、“管辖”之意，而且含有“关照”、“管理”之义。这就是说，城市不单是农村的行政领导者，而且是农村经济发展的帮助者和可靠伙伴。在社会主义条件下，城市在长期发展中所形成的强大的经济优势和文化科技优势，应当成为扶持农村经济发展的巨大能量；同时，也只有农村经济的进一步发展，才有可能为城市的进一步发展提供必要的条件。这种城乡之间互相支援，互相促进，互相依存，协调发展的新型城乡关系，就是市管县体制改革的真正含意。

（二）在市管县体制改革的过程中，一部分城市方面的同志出现了二怕：一怕背上“包袱”，吃不消，二怕农村“拉后腿”，难前进；而一部分农村方面的同志也有二怕：一怕城市以大压小，被吃掉，二怕经济上吃亏，难富裕。为什么会出这种种“怕”字？究其原因，并不奇怪。在过去城乡关系的一些方面，确实存在着某些消极的东西。例如，工业品与农产品之间一直存在着“剪刀差”，因而在农产品与工业品交换时，确实吃着“亏”。又例如，过去一讲城市支援农村，就意味着“无偿支援”。如此等等。要克服这些“怕”字，一方面要从政策上入手，采取必要的和可能的措施，使城乡双方在经济关系上处于平等、互利的地位，用价值规律和经济法则来处理城乡之间的经济问题，废止一切用简单粗暴的行政手段来处理经济关系的做法。另一方面，也要从端正思想认识入手，使每一个同志都来正确处理城乡关系。因为，城乡双方之所以都存在种种“怕”字，除了历史的、政策的原因以外，还有认识上的原因。比如，城市怕农村拖后腿，影响城市发展的问題，其实质是没有认识到：城乡的发展是互为条件、互相促进的。农村的发展固然需要城市的支援和帮助，而城市的发展又何尝离得开农村的支持和帮助呢？不能想象，一个被落后的农村所包围的城市能够实现高速度的发展？就我国城市发展的情况来看，也充分证明了这一观点的正确性：东南沿海之所以大、中城市多而发达，同那里有着一个广阔而富庶的农村是分不开的；而我国西北部大、中城市稀少，重要原因之一也是那里的农业尚不够发达。由此可见，城乡互为依存和互为发展条件是一条不可抗拒的法则。因此，那种“怕背包袱”、“怕拖后腿”、“怕吃亏”、“怕被吃掉”等等思想都是片面的、错误的。如果这些思想不克服，势必影响新型城乡关系的建立，影响城乡双方的协调发展。

（三）在一切实行了市管县体制改革的地方，必须冲破只是城市向农村扩散的框框，城市也要向农村敞开大门，成为农村的市场，欢迎农民进城从事正当的经济活动，实现城乡互相渗透，互相补充的经济交流新格局。城市向农村的扩散，特别是城市的先进生产力（包括设备、技术、人才等）向农村的扩散，无疑将促进农村生产力的提高和产业结构的大变革，这对于农村经济的发展和农民的富裕，将会产生巨大的、深远的影响。农村对于城市的这种扩散是热烈欢迎的，并且舍得为接受这种扩散作出投资。比如，舍得花高薪、高待遇聘请城市的技术人才下乡帮助乡镇企业的建设，舍得花高价购买技术专利，舍得花钱送人进城市大工厂、大学校学习等等。因为农村中一些有远见的人们已经从经济发展的规律中懂得，如

果不能从城市吸取（并消化）尽可能多的先进技术，就不可能实现农村经济的飞跃。相反的，目前有些城市对于来自农村的渗透都还缺少应有的认识和积极的措施。有些地方，允许农民进城发展第三产业的门是开了，但缺乏全局性的统筹规划，在场地的选择、设施的建设、食宿的安排等方面都存在着一定的问题。有些城市由于缺乏统一管理（更有一些任其自流者），结果出现了严重的环境污染、交通堵塞等问题。这些问题的存在，固然有经验不足的原因，同时也说明我们的一些同志，对于农民进城这个问题的认识，还处于朦胧状态，还缺乏清醒的认识和积极的态度。

（四）在小城镇建设问题上，还需制定一些明确而可行的规定或政策。例如，①规定具有一定规模或一定经济实力的乡镇可升格为县属镇，实行镇管村的体制。这样做，既可以使之与市管县体制相衔接，又可以较好地解决镇乡并存所造成的种种矛盾和弊病（这些矛盾和弊病在一些地方相当严重地存在。比如，镇为发展经济需扩大用地，乡采取种种限制或提出种种交换条件；乡村农民要求进镇务工经商，镇则关卡林立，轻易不予放行）。②增开城镇建设费，以增加小城镇建设资金。当前，小城镇建设资金来源十分困难，因而严重影响其改造和建设。征收城镇建设费将为小城镇的建设增加一个资金来源。③小城镇建设必须有总体规划。在总体规划制定之前，严禁乱盖乱建。只有这样才能避免过去常常发生的那种“建了拆，拆了又建，修了改，改了再修”的盲目的、混乱的现象。

（五）在经济欠发达、大中城市较少的地区，要积极创造条件，部署和建设新的经济中心，兴建新的中等城市。实行市管县体制改革，关键在于有没有一个具有相当的经济实力和一定的科技、文化基础的大、中城市。在我国东部地区，这个条件大体上具备了，但在中、西部地区（尤以西部为甚），这个问题较普遍地存在着。因此，在我国中、西部地区，当前的任务是积极而有步骤地创建新的中等城市，为市管县体制的实施准备条件。当然，这类新的中等城市的形成和发展，不是人们能凭主观意志“制造”出来的，而是建立在经济发展的一定基础之上的。但是，人们根据地理的、经济的、交通的以及远景等方面条件进行客观而准确的判断，合理地部署和积极地创建新的中等城市，不仅是可能的，而且是必须的。建设新的中等城市，要打破过去单纯依靠国家投资的办法，走城乡合力共建的道路；要吸引农村的投资，在一个时期里将农村兴办的企业尽可能地集中起来；要为农民进城开馆设店提供方便，发展和壮大城市第三产业。

现在，随着市管县体制改革的实施，我国城乡关系正在进入一个新的历史阶段。消灭城乡对立，实现社会统一，是历史赋予无产阶级的一项历史使命。我们相信，市管县体制改革的成功，必将为城乡对立的最后消灭逐步创造必要的物质条件。

作者工作单位：农村读物出版社

责任编辑：王 颖