

赵俊臣 编著

# 县域发展战略学

人民出版社

# 县域发展战略学

赵俊臣 编著

人 民 出 版 社

责任编辑:曹熙群

版式设计:萧 玮

## 图书在版编目(CIP)数据

县域发展战略学/赵俊臣编著.

-北京:人民出版社,1995.8

ISBN 7-01-002228-3

I. 县…

II. 赵…

III. 经济发展-经济战略-县-研究-中国

IV. F. 127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 08902 号

## 县域发展战略学

XIANYU FAZHAN ZHANLUE XUE

赵俊臣 编著

人民出版社 出版发行

(100706·北京朝阳门内大街 166 号)

北京新华出版社印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 8 月第 1 版 1995 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11.875

字数:287 千字 印数:1—1,000 册

ISBN 7-01-002228-3/F·509 定价:16.80 元

# 下大力把县域经济搞上去

(代序)

王天玺

县的经济、社会发展状况,不但关系到本县人民的福祉,而且也直接影响到全省和全国的大局。因此,县域发展战略是国家发展战略的重要组成部分。

党的十一届三中全会以来,随着全党工作重点转移到经济建设上来和决策逐步民主化、科学化,我国县域发展战略的研究、编制与实施,日益受到各方面的重视。自 20 世纪 80 年代初、中期,于光远、钱学森等著名学者积极倡导,全国各地先后开展了县域经济、社会发展战略的研究,积累了丰富的实证经验材料。为了总结这些经验,并使之上升到理性,云南省社会科学规划领导小组在研究全省“八五”期间社会科学重点研究课题时,确定了“县域发展战略学”这一题目,由云南省社会科学院农村经济研究所的赵俊臣同志负责承担。经过两年多的研究,课题成果于 1994 年 8 月 8 日在昆明通过了省级专家组评审鉴定。现在出版的就是这一研究成果。

—

“战略”,原是一个军事用语,指的是对战争全局的筹划和指

导,以后演变为泛指重大的、带全局性的或决定性的谋划。战略学,则是研究这种重大的、带全局性或决定性谋划的规律的科学。县域发展战略学,是研究县这个行政区域内,经济和社会发展中带有总体性、全局性、长远性和根本性的发展思想、发展方向、发展方针的科学。鉴于迄今为止尚未见到有关研究这一学科的著作,这本《县域发展战略学》的问世,即填补了这一学科空白。它对于指导我国县域经济、社会发展战略的研究制定,无疑具有重要的理论意义和实践意义。

我国自秦初设置县一级行政机构至今已 2000 多年。在漫长的历史发展长河中,县级政权一直是我国行政的基层组织,并在维护社会稳定、组织县域经济发展中,起到了十分重要的作用。新中国成立后,我国县域内的行政职能、经济职能不但没有削弱,而且更加完善、更加系统化了。改革以来,特别是 80 年代中期,我国财政实行“分灶吃饭、分级包干”,县级公职人员工资和县域建设资本金投入等都由县政府承担,县域行政和经济管理功能大大强化。因此,县域发展战略对县域发展的重要性,比以往任何时候都更加显著,成为动员和组织全县人民奋发图强的有力思想武器和行动纲领,也为地(州、市)、省乃至国家的扶持,提供了依据。

党的十一届三中全会以来,在中共云南省委、省人民政府的领导下,云南省国民经济获得了突飞猛进的发展。1993 年,国民生产总值达 648 亿元,为 1952 年 11.78 亿元的 55.01 倍,1978 年 69.05 亿元的 9.38 倍;粮食总产量 108.5 亿千克,为 1952 年 45.1 亿千克的 2.41 倍,1978 年 86.4 亿千克的 1.26 倍;烤烟 87.44 万吨,为 1952 年 0.57 万吨的 153.4 倍,1978 年 12.26 万吨的 7.13 倍;财政收入 200.4 亿元,为 1952 年 1.87 亿元的 107.17 倍,1978 年 11.76 亿元的 17.05 倍。但是,就云南省 127 个县(市、区)来看,虽然各县自己与自己比,都取得了很大的发展,而横向与沿海省份

的县域比,云南省几个或十几个县域的国民生产总值、财政收入等指标,比不上沿海省份一个县甚至一个乡(镇)的绝对数多。至今,云南省尚有 73 个贫困县,人均口粮不足 150 千克或人均年纯收入不足 300 元;127 个县(市、区)中,有 102 个财政入不敷出,靠上级补贴过日子。因此,如何使全省县域经济发展速度加快,已成为全省经济发展亟待解决的重要矛盾之一,甚至影响到全国经济的发展。

中共云南省委、省人民政府对全省县域发展历来十分重视。去年 8 月初,省委书记普朝柱同志在全省地州市委农村工作部部长会议上的讲话中,明确要求各县都要制定出符合本县域实际的经济发展战略。他说:“各级领导班子要善于应用辩证唯物主义观点和马克思主义认识论来深化对自己的州情县情的认识,进而搞清经济发展思路,制定出符合实际的能够扬长避短的经济发展战略,并经过 5 至 7 年的艰苦创业,在一个州一个县形成几个或十几个年产值上亿元、十几亿元的支柱产业。”(转引自《云南日报》1993 年 8 月 3 日)

理论是实践的指导。贯彻省委和朝柱同志提出的研究和制定县级经济发展战略的指示,就必须首先掌握县域发展战略学这一县域研究的基础理论科学。就这个意义上说,省社科规划领导小组确定《县域发展战略学》研究课题,是完全正确的。本课题承担者经过努力,完成了这一艰巨的理论概括,形成了近 30 万字的专著,它的及时出版发行,不仅仅是填补了县域发展战略学的空白,而且对各县域研究、制定本县域发展战略,提供了一本比较完整、系统的教科书。

## 二

一个完整的县域发展战略,是由战略研究对象、产生根源、战略依据、战略特征、战略思想、战略目标、战略重点、战略步骤和战略对策等主要部分构成的。对这些战略构成要素进行逐一地深入分析,从而形成严密的科学体系,这是本书的一大特色。

县域发展战略学的研究对象,是以县域为一个整体,以马克思主义哲学、政治经济学原理为指导,借鉴西方经济学、决策学的某些有益的理论与方法,从生产力与生产关系的结合上,揭示县域经济社会发展中带根本性的、影响总体部署、左右全局的发展道路、发展趋势等重大问题产生、变化和发展的规律。这一界定,可以避免那种单纯把研究县域具体现实问题,或者孤立研究生产力、生产关系问题,作为县域发展战略学范畴的片面作法。

县域发展战略依据,亦称县情分析、县情诊断、县域系统辨析、对县情的再认识等。按照作者的意见,县域发展战略依据,应在深入调查的基础上,对县情特点、机遇与挑战、优势与劣势、战略地位等四个方面进行分析、归纳和概括。县情特点是一县域与其他县域相比较所不同的地方;区位特点是县域发展的基础,历史特点是县域发展的宝贵借鉴,经济特点是县域发展的起点。县情分析,在某种意义上讲,就是分析和选定优势,避开和克服劣势。寻找机遇,抓住机遇,迎接挑战,勇于竞争,是县情分析的另一个重要环节。这样看来,要深化对县情的再认识,那些跑遍了一个县域的山山水水的本地干部的意见,是非常宝贵的;但是,必须把他们的感性认识上升到理性,用科学的理论作指导,才能把县情分析透。否则,将只能是就事论事,抓不住主要矛盾和县情特点,甚至仅仅把目光局限在县域内,不能从全省、地(州、市)的高度审视县域发展。

战略思想,亦称发展战略模式选择,是县域发展战略的最高层次、主体部分,体现着战略制定者的主观意图、发展价值观念,决定着战略目标、战略重点和战略对策的选择与制定。我国县域发展,改革开放等基本上都没有自己的战略,是跟着全国的战略走。当全国战略失误时,例如 20 世纪 50 年代后期的“大跃进”、60 年代的“文化大革命”等,都给县域发展造成了极严重的损害。党的十一届三中全会后,在全国科技兴邦、农村生产责任制、区域综合开发、脱贫致富等重大战略下,县域都得到了较快发展。但是这种发展的速度、范围和程度是不同的,特别是那些在全国总体战略下研究制定和未研究制定本县域发展战略的,情况更是大不一样。而且,在已研究制定了县域发展战略的,由于战略指导思想的不同,其结果也完全不一样。例如,云南省有的边境县,本来应该确定大力发展边境贸易的战略指导思想,并且以此调整县内产业结构,但是它们没有市场经济观念,确立的不是边贸兴县战略,而是老一套封闭的战略,白白丧失了若干年的发展机遇。

县域发展战略目标,是县域发展所要达到的目的或趋势。多年来的实践告诉我们,一个经过科学论证、切实可行的发展战略目标,对于动员全县人民心往一处想,劲往一处使,奋发图强,艰苦创业,具有极大的号召力和凝聚力。从某种意义上讲,发展战略目标是一种价值取向。如像云南省这样的内陆山区边疆县域的战略目标价值取向,就有三种意见:一是国民生产总值翻番,赶上全国发达县域;二是培育县域财政支柱,早日摘掉补贴县的帽子;三是培育若干产业链长的劳动密集型产业,安排剩余劳动力就业,使本县人民群众尽快富裕起来。显然,这三种目标的价值取向是有差别的,第一种是速度,第二种是财政收入,第三种是富民富县。依据不同的价值取向,采用定性与定量相结合的方法,就可以预测出发展目标的不同方案。

此外,作者还对县域发展战略重点、产业结构调整与优化、战略步骤、战略对策等,分别进行了深入研究,在此不一一评述。总的看,作者在构筑县域发展战略学体系时,是从总体到一般个别,总体把握高屋建瓴,个别分析具体细微,给人一种“树干健壮、枝叶茂密”之感。这一感受,读者可以细细品受。

### 三

在构筑理论框架体系的同时,总结县域发展战略研究与制定的经验,筛选出简便可行的方法,作到了理论与方法的有机统一,是本书的又一个显著特色。

作者先后主持研究并完成了云南省镇康、双江、武定、红河、普洱、广南等县的经济社会发展战略,参与或指导完成并出版了南涧、永善、巧家、鲁甸、镇雄、剑川、师宗、屏边等县的经济社会发展战略或总体规划,积累了较为丰富的经验。当然,作者也吸取了他人的工作经验,例如北京地区在于光远先生倡导下,从1981年2月到1989年所进行的数十次“经济社会发展战略座谈会”中的成果,钱学森先生主持指导的湖南省桃源县经济社会系统工程的结果,云南省科委系统、高校系统、社科学研究系统、党政机关系统自80年代以来所研究的云南省其他县域的经济社会发展战略或总体规划的成果,从而使本书中所肯定的县域发展战略研究方法,博采众家之长,具有较强的可操作性。

应该指出,80年代以来云南省在研究和制定县域发展战略中,从一开始就存在着三种不同的方法,也可以说形成了三种学派。一派是省科委系统、云南大学系统工程研究中心为代表的系统工程学派。该学派是以系统工程的理论与方法研究为主,以传统的定性研究为辅,其成果名称为县域经济社会科技生态发展系统工

程,县域发展战略是该工程中的一部分;研究中采用大量的电子计算机模拟运算。另一派是以云南省社会科学院农村经济研究所、综合经济研究所和云南省计委所属云南省经济研究所为代表的定性定量相结合学派。该学派是以马克思主义经济学理论与调查研究方法为主,辅之以现代计算机模拟运算,其成果主要是县域发展战略、产业选择与规划,提出的文本比较简明扼要。第三派是一些地(州、市)、县的计划部门的同志,采用传统的编制中长期计划的方法,来研究制定县域发展战略,其成果有的称为战略规划,较少采用复杂的数学运算或电子计算机模拟。

我以为,我国县域是一个集经济、政治、文化、社会管理为一体的,具有较大权限的区域,情况比较复杂,研究它的发展并不是一件容易的工作。因此,在开始的时候,各种研究方法都可以、也必须使用。实践是检验真理的唯一标准。究竟采用哪种方法更切合实际,对县域发展战略更有用,应该由实践来作出权威的评判和回答。即使是运用同一理论与方法,由于研究人员的素质不同,所搞出来的县域发展战略文本也各有千秋。不过,经过十多年的实践,现在由《县域发展战略学》的作者,对各种研究的理论与方法进行反思、总结、归纳和概括,形成了这么一本专著,这是值得庆贺的!同时,我希望理论界和实际工作部门对县域发展战略研究有兴趣的同志,特别是各个县域的负责同志,能对县域发展战略特别是本书展开讨论,使这一门新学科在争鸣中得以完善和成熟。

# 目 录

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| 下大力把县域经济搞上去(代序) .....      | 王天玺(1) |
| 第一章 县域发展战略学的概念 .....       | (1)    |
| 第一节 县域发展战略学的研究对象 .....     | (1)    |
| 第二节 县域发展战略学与县域科学群的关系 ..... | (9)    |
| 第三节 县域发展战略与全国战略体系的关系 ..... | (12)   |
| 第四节 县域发展战略的意义 .....        | (14)   |
| 第二章 县域发展战略产生的根源 .....      | (19)   |
| 第一节 组织社会化大生产是决定性根源 .....   | (19)   |
| 第二节 现代领导者的素质是又一根源 .....    | (26)   |
| 第三节 决策理论是发展战略的理论根源 .....   | (32)   |
| 第三章 县域发展战略的特征 .....        | (43)   |
| 第一节 研究县域发展战略特征的意义 .....    | (43)   |
| 第二节 作为战略的一般特征 .....        | (46)   |
| 第三节 县域战略的独有特征 .....        | (55)   |
| 第四章 县域发展战略的理论基础 .....      | (67)   |
| 第一节 西方战略思想的理论渊源 .....      | (67)   |
| 第二节 马克思主义关于发展战略的理论 .....   | (77)   |
| 第三节 县域发展战略学的理论支柱 .....     | (85)   |
| 第五章 县域发展战略依据 .....         | (91)   |

|     |                    |       |
|-----|--------------------|-------|
| 第一节 | 县域调查准备 .....       | (91)  |
| 第二节 | 县情调查 .....         | (100) |
| 第三节 | 县情特点 .....         | (108) |
| 第四节 | 优势与劣势 .....        | (115) |
| 第五节 | 机遇与挑战 .....        | (118) |
| 第六章 | 县域发展战略指导思想 .....   | (122) |
| 第一节 | 县域战略研究的最高层次 .....  | (122) |
| 第二节 | 赶超战略与创新战略 .....    | (126) |
| 第三节 | 倾斜战略与平衡战略 .....    | (132) |
| 第四节 | 封闭战略与开放战略 .....    | (137) |
| 第五节 | 贸易战略及其模式 .....     | (141) |
| 第六节 | 科技先导战略 .....       | (146) |
| 第七节 | 教育超前发展战略 .....     | (149) |
| 第八节 | 人口与环境、资源协调战略 ..... | (152) |
| 第七章 | 县域发展战略目标 .....     | (156) |
| 第一节 | 目标是发展趋势的预测 .....   | (156) |
| 第二节 | 目标的特性 .....        | (161) |
| 第三节 | 目标确定的原则 .....      | (168) |
| 第四节 | 指标体系 .....         | (176) |
| 第五节 | 奔小康目标 .....        | (181) |
| 第八章 | 县域发展战略目标的预测 .....  | (186) |
| 第一节 | 定性方法 .....         | (186) |
| 第二节 | 定量模型的选用 .....      | (192) |
| 第三节 | 人口预测模型 .....       | (195) |
| 第四节 | 粮食预测灰色模型 .....     | (200) |
| 第五节 | 投入产出分析模型 .....     | (203) |

---

|      |                            |       |
|------|----------------------------|-------|
| 第六节  | 线性规划 .....                 | (208) |
| 第七节  | 系统动力学模型 .....              | (215) |
| 第八节  | 其他常用计算模型 .....             | (219) |
| 第九章  | 县域产业结构的调整与优化 .....         | (226) |
| 第一节  | 县域产业结构的基本内容 .....          | (226) |
| 第二节  | 县域产业结构的特征 .....            | (232) |
| 第三节  | 县域重点产业论 .....              | (249) |
| 第四节  | 县域产业结构的调整与优化 .....         | (259) |
| 第十章  | 县域发展战略步骤 .....             | (266) |
| 第一节  | 县域发展战略步骤的概念 .....          | (266) |
| 第二节  | 邓小平“分三步走”的战略步骤 .....       | (271) |
| 第三节  | 县域发展战略步骤的划分 .....          | (277) |
| 第四节  | 县域发展战略步骤的转换 .....          | (283) |
| 第十一章 | 县域发展战略对策 .....             | (289) |
| 第一节  | 战略对策特殊论 .....              | (289) |
| 第二节  | 投资对策 .....                 | (295) |
| 第三节  | 人力资源开发与利用对策 .....          | (302) |
| 第四节  | 科技选择与利用对策 .....            | (309) |
| 第五节  | 国土资源开发与保护对策 .....          | (314) |
| 第六节  | 精神文明建设对策 .....             | (319) |
| 第十二章 | 县域发展战略评审、<br>立法与监测评估 ..... | (324) |
| 第一节  | 县域发展战略评审 .....             | (324) |
| 第二节  | 县域发展战略立法 .....             | (332) |
| 第三节  | 实施监测与评估 .....              | (335) |

---

|                                                   |       |
|---------------------------------------------------|-------|
| 附一：主要参考文献 .....                                   | (345) |
| 附二：云南省普洱哈尼族彝族自治县经济社会<br>发展战略纲要(1990—2000 年) ..... | (347) |

## 第一章 县域发展战略学的概念

县,是我国经济、社会的基本单元。县的经济发展如何,不但对本县人民群众的生存、生活质量的提高与发展有着重要的意义,而且也直接关系到省乃至全国的经济发展、国力强弱和社会安定。因此,县域经济的发展历来为人们所重视。1978年党的十一届三中全会召开时,我国著名经济学家于光远先生就率先倡议研究包括县域战略在内的经济发展战略问题。自80年代中期形成的全国研究县域经济发展热潮,为县域经济发展学提供了翔实的实证材料。因此,不失时机地把全国县域经济发展战略的实证材料,加以概括、总结,使之上升到理性,创立县域经济发展战略学,时机已经成熟。

### 第一节 县域发展战略学的研究对象

县域发展战略学,是一门新兴学科。县域发展战略学的产生,已成为指导县域经济、社会发展的一门重要的基础学科。

#### 一、县域发展战略学的概念

县域发展战略学,其概念包括“县域”、“发展”、“战略”等,是吸收区域经济学、发展经济学、战略学、规划学等学科成就,并加以发展的新学科。

县域经济学是区域经济学的重要分支或重要部分。关于区域经济学,美国学者埃德加·M·胡佛指出:“区域经济学即‘空间’经济学,可以用‘那里有什么,为什么,又该怎么办’这个问题来概括”<sup>①</sup>。区域经济就是将社会再生产总过程的生产、分配、交换、消费四个环节置于一定的地域空间环境中,考察社会再生产运动过程在时间上的组织和变化。<sup>②</sup> 区域经济学就是研究一定的经济活动为什么会在一定的地域范围内进行,以及一定的经济设施为什么会建立于一定的地区范围内。

发展经济学,是近年来风靡世界的一门新兴学科,是研究不发达国家或地区转变为发达国家或地区的过程的学科。“发展”一词在经济学中的意义,原是指任何国家在任何时期都处于“发展”之中。因为,任何国家都不能说它已最终完成了经济进步的全部过程,而处于不再需要发展的状态了。但是,现代经济学讲的“发展”,通常指的是“发展中国家”的发展。发展中国家早先被称为“落后国家”,到50年代则改称为“不发达国家”,60年代后较多地使用“欠发达国家”,直到70年代“发展中国家”才广泛流行开来。在经济学中,“发展”一词通常表示一个国家或地区由生产力较为低下、经济和社会生活水平不高的状态,转变为生产力较为发达、经济和社会生活水平较高状态的演进过程。简单说,发展就是指从不发达状态向发达状态的演进过程;或者在一定意义上说,就是不发达国家变为发达国家的过程。<sup>③</sup> 就发达国家来说,人们公认用“增长”来表示其经济、社会的发展,以和发展中国家的发展来区别。因此,发展经济学特指研究不发达国家或地区向发展状态演进的途径、模式

① 《区域经济学导论》,商务印书馆1990年版。

② 宿良,《区域经济区划由来和发展》,广西《改革与战略》1987年第2期。

③ 肖海泉、金培、刁振飞,《发展中国家经济发展战略研究》,南京大学出版社1988年版。

和特殊政策的经济学科。当然,作为经济学科,发展经济学着重研究经济领域的发展问题,但发展中国家和地区的发展是一个综合问题,因此发展经济学也不排除对经济以外因素的研究。

战略学,是研究事物全局规律性的科学,是从发展方针、发展方向、指导思想及进行研究的科学。“战略”原是一个军事用语,指的是对战争全局的筹划和指导,以后演变为泛指重大的、带全局性的或决定性的谋划。它一般不是研究战役和技术上的问题,也不是研究具体的政策、计划、措施、办法等微观问题,而是专门研究带根本性、影响总体部署、左右全局的发展道路、发展趋势的重大问题。简单地讲:“所谓战略,是指涉及全局性的、根本性的、长远性的问题”。过去有的同志,把2000年长远期规划或较长时间的计划称之为战略,其实这不是战略,而只能是规划或计划。战略是高层次的,在战略的基础上才能制订规划和计划。有了正确的战略指导思想,才能制定合理的、行之有效的规划、计划、政策及措施。<sup>①</sup>经济社会发展战略,指的是一个国家或区域为了实现经济和社会发展而制定的总的方针、基本的原则、根本性的措施。

综上所述,县域发展战略学,就是研究县这个行政区域内,经济和社会发展中带有总体性、全局性、长远性和根本性的发展思想、发展方向、发展方针的学科。

相对于区域经济学而言,县域发展战略学研究的是在县这个行政区里的宏观的经济和社会活动。而区域经济学除研究区域内宏观活动外,还以主要精力研究微观经济问题,涉及居民户或厂商一类单位的空间区位偏好、决策和经验;它的理论基石,一是自然资源优势,二是集中经济,三是交通运输成本。显然,县域发展战略学吸收了区域经济学中研究宏观的全部成果和研究微观的部分成

<sup>①</sup> 参见张怀渝:《战略研究概论》,《学习研究参考资料》1989年第2期。