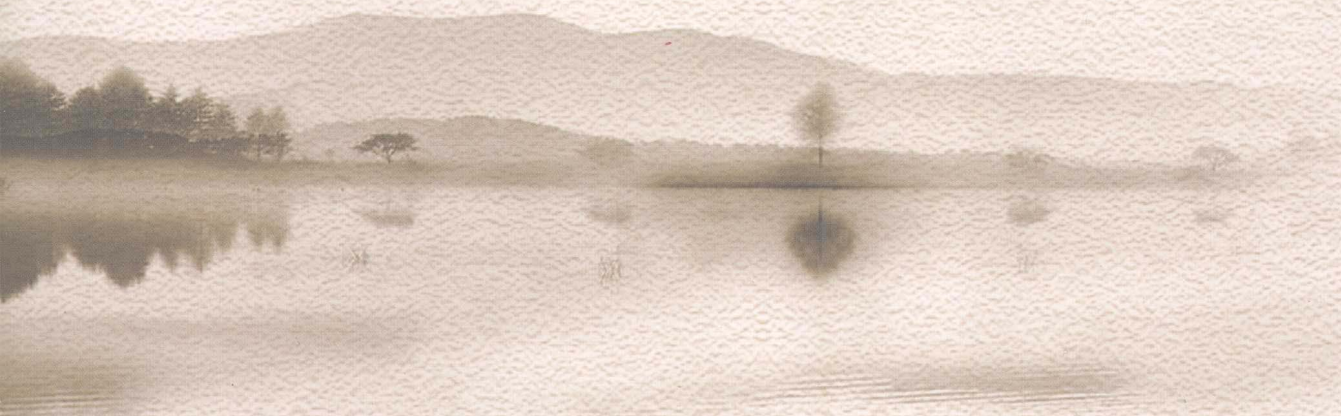


 九三论坛

县域经济发展 与城乡统筹

九三学社中央社会服务部 编



學苑出版社

 九三论坛

县域经济发展与城乡统筹

九三学社中央社会服务部 编

学苑出版社

图书在版编目(CIP)数据

县域经济发展与城乡统筹/九三学社中央社会服务部编. -北京:学苑出版社,2008.9

ISBN 978 - 7 - 5077 - 3149 - 1

I. 县… II. 九… III. ①县 - 地区经济 - 经济发展 - 中国 - 文集 ②城乡建设 - 中国 - 文集
IV. F127 - 53 F299.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 140284 号

出版发行:学苑出版社

社 址:北京市丰台区南方庄2号院1号楼 100079

网 址:www.book001.com

电子信箱:xueyuan@public.bta.net.cn

邮购电话:010-67674055

销售电话:010-67675512、67602949、67678944

印 刷 厂:高碑店市鑫宏源印刷厂

开本尺寸:889×1194 1/16 开本

印 张:37 印张

字 数:1100 千字

版 次:2008 年 10 月第 1 版

印 次:2008 年 10 月第 1 次印刷

定 价:120.00 元

前言

作为统筹城乡发展的重要载体，县域经济在国家经济工作中处于承上启下的地位，是国家经济和社会发展的基础。自党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设以来，以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地的县域经济在国民经济和社会发展中的地位愈加重要。县域涵盖“三农”，联结城乡，是建设社会主义新农村的主战场。县域经济是城市经济与农村经济的结合部，是宏观经济和微观经济的连接点。加快县域经济发展步伐是建设社会主义新农村的重要任务和出口，对繁荣农村经济、推动城乡协调发展和全面建设小康社会具有关键意义。

党和政府高度重视发展县域经济，党的“十六大”提出要“壮大县域经济”，十六届三中全会强调“要大力发展县域经济”；“十七大”报告中指出要“统筹城乡”、“壮大县域经济”；2008年政府工作报告中也提出“拓宽农民增收渠道”、“增强县域经济实力”。

作为国民经济的基本单元，县域经济既是国本经济，又是民生经济，在发展上具有综合性、基础性、地域性与差异性的特点。县域经济是综合性经济体，不仅涉及经济问题，同时涉及政治问题和社会问题，需要整体推进、配套改革。同时，各地自身条件和内外部环境不同，使不同地区县域经济的发展呈现相异的模式，需要结合本地情况不断开拓创新。近年来，各地因地制宜，竞相发展县域经济，在建设过程中积累了相当的经验，形成了很多有效的管理体制和规划思路，同时也出现了一些新的问题。他山之石，可以攻玉。相互了解借鉴其他地区县域经济发展的实践情况，会给各地欣欣向荣的县域经济建设提供新的启发。为了集思广益，共同探讨县域经济的发展途径，剖析典型实践，积极建言献策，为统筹城乡经济社会发展服务，九三学社中央决定召开以“县域经济发展与城乡统筹”为主题的“九三论坛”。

论坛征文通知发出后，得到九三学社各级组织和相关专家、学者的积极响应，共收到论文200余篇。经专家组审定，本文集共收录论文158篇，分理论与战略、策略与途径、区域与实践三部分。

本次论坛的举办得到了各省、自治区、直辖市委员会、有关单位和专家的大力支持，在此一并表示感谢！

本论文集在编辑过程中出现的错误和不当之处，敬请提出宝贵意见。

编者
2008年8月

目 录

理论与战略篇

县域经济发展优势培育理论探讨	屈宝香/3
县级政府行政成本控制与县域经济发展	幸 宇 缪明杨/6
加快发展县域经济 统筹城乡和谐发展	熊珍琴/10
科学发展小城镇 统筹城乡构建和谐社会	温淑萍/14
中心地理论和中小城镇崛起	张 衡/18
县域经济发展模式和战略	张伟林/23
县域社会经济分析及发展初探	周 游/28
民主党派应在县域经济发展中发挥不可替代的积极作用	
——兼议民主党派在发达县(市)建立组织的可行性和必要性	杜铁光/32
论以工带农、促进农业型县域经济全面提升和快速发展的思路	张洪让/37
浅论我国县域经济发展	李晓云 张红梅/40
制度创新是目前我国县域经济发展的关键	胡银闪/43
WTO 背景下发展县域经济引进外资要有新导向	方 拯/46
发展特色经济 促进县域经济发展	吴 坚 张聪聪/49
实现农地产权 破解制度性贫困 加快城乡统筹发展	祝向东/52
统筹城乡是推动县域经济发展的有效措施	王献民/55
构建县域经济与城乡统筹的和谐发展	王 洲/57
强力发展县域经济 尽快缩小城乡差别 促进国民经济持续健康发展	胡锡凤/59
因地制宜发展县域经济 实现城乡统筹协调发展	胡靖宣/62
关于对县域经济发展的思考	侯 勇/66
县域经济可持续发展安全策略研究	安 钢/71
实现“四个新突破” 加快推动县域经济全面协调可持续发展	霍健明/74
关于加快县域经济发展推进社会主义新农村建设的建议	邱 辉/78
关于发展壮大县域经济的思考	蒋文夫/80
城乡统筹促进县域经济发展	周洪梅/85
关于壮大县域经济的几点思考	王伟平/88
浅论新农村建设与县域经济的关系	唐北湘/92
用科学发展观统筹城乡建设 促进县域经济快速发展	林 林/95
以科学发展观为指导 大力提升发展县域经济能力	李 俊/98
高校助推县域农村经济发展的研究	汤国辉 胡 健/101

东西部县域经济发展方式比较研究——县域经济发展方式与路径的选择	曹炳汝/106
浅析西部五个自治区县域经济比较优势	杨丽英/110
关于西部地区发展县域经济的思考	王虎贤 郭红全/116
关于我国中部县域经济发展的思考	田圣斌/119
确立不发达地区县域经济发展战略必须处理好的几个关系	罗道全/122
以制度改革主导县域经济新突破	李文普/126
论城乡统筹发展的必然性及具体措施	葛 愿/129
多策并举发展壮大县域经济	侯怀青/131
关于城乡统筹问题的思考与建议	霍桂珍/134
我国县域经济发展的必由之路	李金安/137
科学规划县域经济方向 推进现代农业发展进程	杨晓波/141
关注“三农” 破解难题 统筹城乡经济快速健康协调发展	黄加朝/143
多方举措 实现县域经济的新发展	安桂兰/146
小城镇建设:县域经济发展的重要路径	李 璐/149

策略与途径篇

我们应当确立什么样的城市化战略	贺雪峰/155
专业市场与县域经济发展	余明龙/158
扶持发展地方支柱产业 带动县域经济发展——以山东省寿光蔬菜产业发展为例	苗锦山/161
边远贫困地区县域经济的发展方向——农业产业化	宋 毅/165
抓好特色产业 促进县域经济发展	罗亚军 匡玉芳/168
农村合作经济组织是推动县域农业产业化化的必由之路	郭怀亮/173
加快产业集聚 培育产业集群 提升区域经济发展	王玉芳 黄秀姐/176
大力推进产业结构优化升级 以后发优势整体推动区域经济又好又快发展	陈翌冬/179
创建生态型产业集群 促进县域经济可持续发展——以福安机电集群为例	李 芳 孙飞汉/183
科技创新推动县域经济特色产业发展机制的探讨 ——以申苏浙皖高速公路发展带的县区为例	王 可/186
试论农村公路建设在县域经济发展中的作用	黄光祥/189
做优环境、做强民营是大力发展县域经济的有效途径	罗 雁/192
发展壮大民营经济实力 促进加快县域经济基础——对安顺市民营企业的调查与建议	陈兴华/195
做大做强民营企业为发展县域经济提供支撑	徐兆飞/199
汶川地震灾后重建中心城镇发展模式初探	崔元锋 郑家喜/202
发展西部地区县域经济必须建立生态补偿机制	林 江/206
苏南农村生态建设研究——以江苏太仓电站村为例	朱国伟 郭 艳 张 剑/208
加强农村生态环境保护 促进统筹城乡发展问题研究	谭 强/212
渝东南生态农业发展战略思路探讨	黎昌礼/216
生态资本战略应成为西部县域经济的核心战略	牛铮超/219
县域经济直接融资与间接融资比较研究	杨 雷/224
完善金融体系 拓宽县域中小企业融资渠道——河北大午集团融资的启示	尹成远 杨雅如/228
金融业如何支持县域经济发展的思考	王岩霜/232
增加乡镇企业贷款 促进小城镇发展	汪舜阶/234
强化金融服务功能 促进县域经济发展	高新文/237

从紧货币政策下县域经济发展与金融支持问题研究	吴清萍/240
中国农村非正规金融的管制政策研究	王国红/244
县域经济发展中金融支持的困境与对策	李秀墩 蔡灿辉/248
我国县域经济信息化研究	张永生/252
旅游业助推县域经济发展研究——以山西省平顺县为例	张慧霞/256
旅游对不同地区县域经济影响的对比分析及其启示	陈俊鸿 陈 爽/259
发展旅游业 促进当地(泰安)经济发展	张文艳 周衍平/262
县级工业开发区创业要正确处理好六个关系	刘智文/267
充分利用资源优势 发展以循环经济为主的县域经济模式	潘淑颖/270
实施绿色精品水稻战略 推进县域经济快速健康发展	瞿国勋/272
浅谈种粮大县的县域经济的发展	方林飞/275
开发乡土人才资源 服务县域经济发展	曾祥辉/278
县域经济发展中的劳动力素质问题探讨	庄 严 张 艳 孙 科/281
改善发展环境 加快县域经济发展	韩占武 李东明/286
增加农民收入是当前发展县域经济的中心任务	张灵芝/289
发展特色农业 促进县域经济	张爱民/292
警惕地方关键领导人更换引发经济震荡	于代松/295
外部性产权证券:农村基础设施建设融资的一种可能模式	刘峰涛/297
县域经济发展中矿产资源开发存在的问题和对策	汪美莉/303

区域与实践篇

福建省县域科技与经济互动的互动分析	林筱文 赵 彬 廖荣天/311
转变观念 多方谋划 振兴安徽省县域工业	赵 韩/323
县域经济发展水平评价及分析建议——以重庆市为例	陈义华/325
贫困县县域经济的发展路径与发展实践——来自安徽霍山的经验	乔 娟 闫逢柱/331
发展块状经济 加速丹东振兴	王忠延/335
三峡库区贫困县科技进步贡献度与路径选择	王筱欣/337
辽宁省城乡统筹发展的战略选择与政策导向	冯云廷/341
欠发达地区县域经济发展问题思考——以保山市为分析对象	杨文英/345
山东省产业结构与区域经济增长关系的实证分析	刘志雄 李国伟/348
关于构建县域经济长效发展机制的思考——徐州县域经济跨越式发展的启示	赵保全 潘利梅/353
“江阴板块”、“沂源现象”对推动县域企业上市工作的启示	季 平/356
用科学发展观统筹农业产业化经营促县域经济发展	马迎春/359
湖南省县域经济空间差异及其影响因素分析	唐承丽 李发俊/363
新时期发展特色县域经济的战略——福建晋江县域经济发展模式探析	林宗灿/367
金塔县县域工业发展现状、问题及对策	张普选 章福成/370
大力实施循环农业 夯实贵州县域经济发展基础	段全珍/373
利用城市化战略 推动贵龙城市经济带发展	唐 玲/377
推进县域经济跨越发展的有益探索	胡宝珍 赵 凡/379
一个西部县级市县域经济发展的现状与对策探索	马丽岩/383
浅论发展和壮大宁夏县域经济	赵全仁/388
四川县域经济发展的趋势、问题与新思路	陈国先/390

加快云南省县域经济发展 促进城乡统筹的战略与对策	彭靖里 谭海霞	杨家康/393
尚志市县域经济的发展经验		白云/397
哈尔滨市县域经济发展的政策支持与路径选择		朱智/401
落实科学发展观 推动县域经济健康发展		刘云飞/404
谈温州县域中小企业融资困境与金融支持		戴建国/407
咸阳市县域经济发展分析		景海萍/410
基于 SWOT 分析的济宁渔业发展策略研究	赵荣 张新民	简康/414
统筹兼顾视野下的县域经济——以广东省为例		张俊尤/419
打造地方特色的块状经济 为县域经济发展奠定基础		刘孝武/422
因地制宜 错位竞争 推动县域经济的发展——关于上海市青浦区县域经济发展的思考		王敢峰/426
多种经营是发展县域经济的最佳选择——江苏省宜兴市发展县域经济的启示		刘华/428
关于重庆县域经济发展的思考		潘玉红/436
桐乡市发展农业循环经济的实践与探讨		陈轶/440
山东省欠发达县域经济发展的思考		常勇/443
加快农村工业化进程 促进云南民族自治地方县域经济发展		程达/448
解析桓仁县域经济 县域经济发展途径选择		董安鑫/452
仙游县县域经济现状与可持续发展对策探讨	陈必邻 肖金树	李玉先/456
关于三江平原地区及三江湿地县域经济发展与城乡建设未来几十年发展思路的建议		李兴林/460
福建省经济欠发达地区的判定与评析	谢志忠	杨建州/465
壮大总量 提高质量 加快推进区域经济发展 ——对鄂城区发展区域经济的调查和思考		吴坚/471
新形势下推进广西县域经济发展的新思考		罗筱宁/475
河南省县域经济发展中存在的问题及改进对策		罗道全/478
兰州县域经济比较分析与均衡发展的对策研究	赵俊良	韩晓东/482
关于发展福建省山区县域工业经济的建议		潘惠芳/486
从通州市的五大特色支柱产业谈打造县域板块经济	钱栋梁	张晓燕/488
强力打造沈铁工业走廊 加快推进铁岭市县域经济发展		邱辉/491
晋江经济社会发展的特征及思考		蔡灿辉/494
从“蒙牛”的崛起看和林格尔县的县域经济发展	九三学社呼和浩特市委员会	/497
关于发展生态旅游构建和谐北碚的思考	谭强	/503
关于秦皇岛县域经济发展的思考	刘新建	/507
汉中加快建设节约型社会的调查研究	李钧	/509
晋江与富阳体育产业和县域经济协调发展 SWOT 模型的研究	曹士云	/514
做大做强鳊产业 促进汉中突破发展	沈自力	/518
加强中医药科研 推动云南省区域循环经济发展	余泽云	/521
县域经济发展中的文化因子研究——以五金文化与永康经济发展为例	赵红英	/523
以科学发展观为统领 实施蚂蚁河、拉林河流域开发建设国家级有机农产品基地	唐春发	霍玉夫/526
肃州区县域经济发展战略定位与实践	田英	张小虎/533
关于广东县域经济发展的思考	匡耀求	/536
推进县域经济快速发展 做大做强西安经济规模	封蓓	田军/539
六盘水市发展县域经济的经验与启示	李林	/542
广东经济要和谐发展 民族县乡脱贫是关键——广东畲族乡村旅游扶贫研究	陈鸣	/545
实现加快发展 老区大有可为	李子林	/549

发展西部地区县域经济的几点思考	李义兵/552
关于双城发展县域经济的调查与思考	聂艳丽/556
对发展山区县域经济的几点认识与思考	陈兴华/561
加快建立细毛羊特色优势产业带 推进民族地区县域经济发展	张鸣实/564
隆安县县域经济发展的现状和思考	黄忠官/567
潜在资源型县域经济发展的思考——以“中国气都”仪陇县为例	徐邓耀 杨小娟/571
东西合作发展民族地区小城镇的有益尝试与探索 ——关于宁夏永宁县闽宁镇的调查与思考	范建荣/574
少数民族地区县域经济发展对策研究——以湖北省五峰土家族自治县为例	赵大友/578



理论与战略篇

县域经济发展优势培育理论探讨

屈宝香

(中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081)

科学发展观的一个重要内容就是经济社会的协调可持续发展, 城乡统筹协调发展是其重要的组成部分。构建社会主义和谐社会, 实现建设全面小康社会的战略目标, 绝对离不开以“三农”为根本的县域经济的全面发展。然而, 改革开放以来, 我国城镇地区发生了巨大变化, 但大部分县域行政区所辖的农村地区经济发展变化相对较小。县域经济社会发展长期滞后, 国民经济发展就不可能是协调和可持续的, 科学发展观就无法落实, 全面建设小康社会也就成了一句空话。培育县域经济发展优势, 加快县域经济社会文化发展, 对实现城乡经济社会统筹发展, 推动社会主义新农村建设, 走具有中国特色的城乡共同繁荣的现代化道路具有重要的理论价值与现实意义。

一、县域经济研究相关的基本概念

(一) 县、域、经济

辞海中对“县”的定义为行政区划单位名。春秋战国(亦有说周朝)时县大于郡, 秦以后县属于郡。今为一级行政区域, 隶属于地(市、自治州)、省(自治区、直辖市)之下。“域”解释为区域、地区和分划区域之意。“县域”对应前面的解释可定义为县级行政区域。虽然我国不同时期或个别年份的县级行政区域有增减或调整变更, 但我国县级行政区域总数变化不大, 大约有 2800 多个。

辞海对“经济”的解释是: 经世济民, 治理国家之意; 经济是指一定时期的社会生产关系的总和, 亦解释为国民经济的总称, 或指国民经济的各部门。县域是我国行政区域中的基础构成单元, 在整个国民经济发展中起着不可或缺的作用。

(二) 县域经济

“县域经济”概念的提出是相对省市或部委所属的城市经济而言的。县政府是设立于农村地区的地方政府, 县域应该是以农村人口为主, 农业是 GDP 的主要来源之一。以往国家与地区经济发展多以工业集中布局的城市为工作重点, 县域经济则以农村工作为

重点。

新中国成立以来, 经济发展一直向城市经济倾斜。近年来, 中央重新审视“重城轻乡”的非均衡经济发展态势, 突破性地提出“县域”概念, 并将“县域经济”正式纳入国家经济建设和经济体制改革的范畴。当前, 对县域经济内涵的初期理论探索已经完成; 宏观经济部署也走出“重城轻乡”的非均衡阶段, 宏观经济政策呈现出向县域倾斜的明确的方向性变化。这些表明中国县域经济大发展时代到来, 我国国民经济正进入向县域经济倾斜的阶段。

(三) 发展优势、培育理论

“发展”一词在现代汉语词典中解释为: 事物由小到大、由简单到复杂、由低级到高级的变化; “优势”则是能超越对方的有利形势; “培育”意为培养幼小的生物或事物, 使它发育成长。“理论”是人们由实践概括出来的关于自然界和社会知识的有系统的结论。

针对本文的县域经济而言, “发展优势”是依据县域自身的资源条件基础, 与同地市、省内及国内外的其他同类区域相比所拥有的现实优势与可挖掘的潜在优势, 县域经济发展优势是基于当地与其他地区资源条件等综合比较得出的自身所拥有的相对的、动态的、发展的比较优势的这样一种理论认识; “培育理论”概念的提出, 强调的是县域经济发展优势通过资源开发、政策引导、科技支撑、环境优化、市场驱动、管理协调等是可以培育, 促进其由弱变强、成长壮大。

二、县域经济发展及其概念提出背景

由前面的分析内容可知, “县”在我国自古就是对地方进行社会经济政治统治的最基本的行政区域称谓。“县域”则是这一最基本行政区划的地域范围, “县域经济”应该说自古开创县制就现实存在了, 但将“县域经济”作为一个完整的区域经济学概念却是近年才明确提出来的。

(一) 县域经济工作基础与实践发展

在县域经济概念提出之前,国内外早就有地区经济、区域经济的提法。如早在21世纪70年代末、80年代初,我国农业部 and 各省市在全国范围内开展了农业资源调查与区划工作,这项工作最基本的行政区域就是县域,其重要的工作内容之一就是县级农业资源调查与农业区划和县域农业规划。这次的农业资源调查与县域区划、规划工作,摸清了县域资源家底,为我国县域农村经济的发展奠定了良好的资源经济基础。由于我国县域经济的主体是农业,当时国家实行的是农业支持工业、农村支持城市的宏观战略与经济政策,因此县域经济总体上发展缓慢,国家尚没有将其列入各级政府的重要经济工作日程,学术界也少有研究。

不过多年来,国内外涌现出的各种关于地方经济与县域经济发展的成功模式,构成了县域经济概念提出与理论研究的实践基础及环境背景。

如1979年,日本大分县的知事平松守彦先生发起的所谓“一村一品”运动,就是倡导每个村庄都生产一个以上的特色产品,以振兴地方经济。这里的“品”不单指农产品,也包括地方特产、文化产业和旅游产业等。20世纪80年代初,日本大分县通过“一村一品”模式发展县域经济的经验就被介绍到中国,并在上海、江苏、江西、北京等多个省市得到推广。虽然日本的“县”与中国的“县”是不同的行政级别,但发展“县域经济”的实践思路是相通的。同时期,我国很多地方在发展经济时也提出了“发挥地区优势”的提法,也有不少成功的经验。地区不仅包括省区、地市等,也包括“县域经济”。只不过当初提的与如今所提的“县域经济”是完全不同的概念与内涵,当时的“县域经济”包含在地区经济之中的,县域经济不是国家经济工作的重点。因此,当时社会各界对“县域经济”的重视程度与研究认识水平都是非常有限的。

(二) 县域经济概念提出背景

随着我国粮食等农产品生产水平提高,我国农村地区居民解决温饱问题后,如何缩小城乡经济水平差距,发展壮大县域经济,增加县域农村居民收入,提高农村居民生活水平,建设全面小康社会及社会主义新农村,构建城乡统筹发展的和谐社会,已经成为21世纪新时期我国社会经济发展的新目标。这就是“县域经济”概念提出的经济基础与社会背景。

近年来,中央政府层面对县域经济内涵进行的探

索不断深化。2002年11月,党的“十六大”报告首次提出:“发展农产品加工业,壮大县域经济”。这是“县域”和“县域经济”概念第一次被写进党的文献,“县域经济”也被正式纳入国家经济建设和经济体制改革的范畴。2003年3月,十届人大一次会议政府工作报告提出:“推动县域经济发展”;同年10月,十六届三中全会提出:“大力发展县域经济”。2004年2月,中央一号文件再次强调:“壮大县域经济”;同年3月,十届人大二次会议政府工作报告提出:“发展农产品加工业等农村非农产业,壮大县域经济”。2005年3月,十届人大三次会议政府工作报告提出:“发展乡镇企业,壮大县域经济”;同年10月,十六届五中全会通过的“十一五”规划建议中系统地表述:“大力发展县域经济,加强农村劳动力技能培训,引导富余劳动力向非农产业和城镇有序转移,带动乡镇企业和小城镇发展。”2008年初,温家宝总理在中央政府工作报告中提出“加快发展高产优质高效生态安全农业,支持农业产业化经营和龙头企业发展,加强农村现代市场流通体系建设,壮大和提升农村二、三产业,发展乡镇企业,增强县域经济实力”。

从党的“十六大”到2008年的中央政府工作报告,党和政府的文献对县域经济内涵的表述不断深化,表明中央对县域经济内涵的探索日益明确。而“十一五”规划建议中关于“县域经济”的系统表述,表明新世纪新阶段的县域经济是新型县域经济,即从以乡村为依托、以农业和农村经济为主体的传统县域经济,正在向以县城和中心镇为依托、以非农经济为主导、一、二、三产业协调发展的新型县域经济转变。

三、县域经济发展优势培育理论思想

县域经济是以县城为中心、集镇为纽带、广大农村为腹地的一种行政型区域经济。县域经济在国民经济中处于宏观经济与微观经济的结合部,是经济发展和社会稳定的基础。

(一) 县域经济理论研究基础

过去我国经济学家对县域经济问题关注不够,著述不多。近年随着全面建设小康社会进程的加快,作为国民经济重要组成部分的县域经济,已经引起越来越多专家学者的重视。目前理论界多用区域经济学和发展经济学理论体系指导我国县域经济建设。县域经济发展的基础理论主要包括:区位理论、比较优势理论、区域经济增长理论、区域产业结构优化理论、区

域经济增长关系理论、政府在经济发展中的作用理论和区域综合开发理论等。

区域经济学理论与发展经济学理论构成指导县域经济发展的理论基础。由于我国的县域经济是一种特定类型的区域经济,加之我国县级行政区域单位多达2800多个,各个县域的资源环境基础千差万别,社会经济发展水平也处于不同的发展阶段,所以指导县域经济建设时还会用到发展经济学的理论。而且在实际运用时尚需结合我国县域经济的具体情况来取舍,同时,认真研究总结县域经济建设与发展过程中的成功经验与典型模式,进而提炼总结、逐步构建适合指导我国县域经济发展的理论体系。

(二) 县域经济发展优势培育理论内涵

目前,县域经济已经得到了广泛的关注,发展县域经济在统筹城乡发展、建设社会主义新农村、发展农业经济、实现农业现代化,全面建设小康社会中的地位与作用越来越重要。不过由于我国县域经济发展研究就像其自身发展现状一样,与城市工业经济发展研究相比尚处于初级水平,县域农业和县域经济与城市工业和城市经济发展水平存在很大差距。县域经济发展既需要国家政策扶持与引导,也需要不断培育自身的发展优势。县域的自然禀赋、产业基础、历史人文不同,又决定了县域产业发展基础的差异性,县域经济发展必须突出特色,“扬长避短”,培育优势产业。县域经济发展优势培育理论,是县域经济发展理论体系的重要组成之一。

县域经济发展优势培育理论的基本含义,以提高县域经济发展水平为目标,系统研究县域资源基础及其经济系统运行的基本特点与规律,综合分析评价县域资源、经济、社会、文化等方面的比较优势,找出中远期县域经济的优势产业,重视县域经济发展优势的培育,促进县域经济可持续发展。换言之,县域经济发展优势培育理论思想,即坚持以科学发展观为指导,在加强现有县域经济发展优势开发的同时,加大县域经济潜在优势培育的力度,加快转变县域经济增长方式,走资源节约型、环境友好型与效益增长型的县域经济发展之路。

四、县域经济发展优势培育重点

县域涵盖“三农”,联结城乡,是解决“三农”

问题的主战场,县域经济实力直接关系到社会主义新农村的建设进程,以及建设全面小康社会目标的实现。县域经济发展优势培育重点在以下几个方面:一是加强县域交通运输等公共基础设施建设。“要想富、先修路”,公共设施是培育县域经济发展优势的基础。二是县域特色资源及优势产业的培育。县域资源是产业发展的基础,优势产业又是形成经济优势前提。三是环境友好经济机制的培育。形成县域资源增殖、产业升级、经济发展的经营管理机制,是县域经济发展优势不断增强的保障。四是人才科技支撑能力的培育。产业优势受科技水平影响,科技水平则依靠人才决定。五是政策法规社会环境的培育。从县域政策、法规条例、社会环境等方面,构建积极的社会经济法制环境。

上述五点是县域经济发展优势培育的主要内容,对于不同的县域及其不同的经济发展阶段,县域经济发展优势培育重点会有所变化。发展以农民、农业产业和农村经济为主体的县域经济是未来我国经济工作的重点之一,也是实现城乡统筹发展、构建和谐社会的關鍵。县域经济建设是我国国民经济建设的长期工作,县域经济发展理论研究任重道远。

参考文献

- [1] 黄庭满,走出重城轻乡阶段—中国进入县域经济大发展时代,来源:新华网/经济参考报. www. XINHUANET. com. 2005-12-05 09:44:30.
- [2] 熊耀平,县域经济发展理论、模式与战略,国防科技大学出版社,2001.
- [3] 杨宝东,统筹推进县域经济发展,河北日报网络版,本网发布时间:2006-12-06 15:59(编辑:林涓)(作者系中共河北省安新县委书记)。
- [4] 纪明,县域经济发展理论体系的构建(On the Construction of the Theoretical System for the Development of Country Economy),《广西师范学院学报(哲学社会科学版)》,2007年1期。
- [5] 孔玉芳著,县域经济发展理论与实践:兼论河南县域经济发展的思路与对策,郑州:河南人民出版社,2006.4.

县级政府行政成本控制与县域经济发展

幸 宇 缪明杨

(四川行政学院, 四川成都 610072)

在中国目前的政府行政层级架构下, 县级政府上连中央、省、市, 下系广大农村地区。县级政府行政成本的高低, 直接影响县域公共财政的状况, 影响农村公共产品和服务的质量、数量及新农村建设的成效, 进而制约县域经济的发展。县级政府在整个行政层级中处于基层、前沿的独特位置, 具有事权财权不对称、政权规模上下左右对齐设置等特殊特性, 由此常常会导致县级行政成本超过县级财政支撑能力刚性增长。显然, 县级政府行政成本问题已经成为影响基层政权顺利运转进而县域经济健康发展的重要问题。而对这一问题的研究, 无疑必须将其置于整个行政管理体系, 并密切结合发展县域经济的客观要求, 描述、剖析县级政府行政成本规模的现状及其原因, 探讨降低县级政府行政成本、发展县域经济的路径选择。

一、县级政府行政成本规模的现状与原因

一般而论, 我国地方各级政府的行政成本均高。就县级政府行政成本规模的现状而言, 通过调查和分析, 我们发现, 较之其他层级的政府行政成本, 县级政府行政成本现状及其原因可以作如下诠释:

(一) 从绝对规模来看, 县级政府行政成本极其高昂。

县级政府相对于省市级政府, 其可支配财力规模按其所辖人口数量和职能来说偏小, 这使县级政府财政支出结构极不合理: 其财政支出中 70% 以上用于公务员基本工资的发放和政府机构的基本运转, 过快增长的公用经费挤占了基础设施建设、科教文卫等社会公共产品开发与投入资金, 由此导致地方政府公共资源大大增加的同时, 而民众尤其是农业县、贫困县的公民, 其对基本公共品的需求却常常不能有效满足。从这个意义上讲, 县级政府行政成本极其高昂。

而造成此现象的主要原因是, 地方财政资源在省市级和县乡级政府的配置上“纵向不平等”情形十分严重。在对西部一些县份的调查中发现, 官方统计年鉴上提供的地方财政规模数字与县一级政府实际可

支配财力之间存在着较大差距。比如, 统计年鉴显示, 2004 年, 地方政府(省、市、县、乡四级)掌握的财政资源(包括预算内与预算外财政开支)为 24495.04 亿元(不包括土地财政收入), 按 2004 年全国总人口 12.9988 亿计算, 全国人均地方财政支出为 1884.41 元。但我们在甘肃、四川、新疆等基层县、市的调查发现, 摊到县一级政府, 人均财政支出(包括预算内与预算外支出)大约在 500 元至 1000 元之间。可见, 在许多地区, 每年超过一半的地方财政资源被省、市两级政府花掉了, 县级政府在地方财政支出中所占份额一般在 50% 以下。这说明经过层层政府的提留或克扣, 地方财政资源在垂直的行政关系中漏损很大, 这是一种纵向的不平等。给定条件下, 县级政府是最基层的地方政权, 它直接承担着广大农村地区公共产品提供的责任, 因此, 如果让县一级财政开支占到地方财政开支的 60%, 状况也许会改善很多。

(二) 从相对规模来说, 经济欠发达地区县级政府行政成本高于经济发达地区。

虽然从财政支出总量和人均财政支出来看, 西部经济欠发达地区要比东部经济发达地区低很多, 但是, 从地方财政支出与当地的 GDP 的比率来看, 却是经济欠发达地区的比经济发达地区高得多, 这说明较贫困的地区县级政府扩张反而相对更快, 从这个意义上讲经济欠发达地区县级政府行政成本极其高昂。

经济欠发达地区的地方财政支出与当地的 GDP 水平相比均极高。例如, 西藏 1994 年该比率就达 67.6%, 2001 年以来一直在 76% 与 85% 之间; 四川 2003 年的财政支出/GDP 比率分别为 23.8%, 比 1994 年上升了 12%。而江苏省在 1994 至 2004 年的 10 年间, 该比重则仅从 7.8% 上升至 10%。经济欠发达地区的人均财政开支即使只有 1000 元, 但对当地百姓来说, 也是高额的负担。2003 年中国农民平均每人的年支出不过 2510.20 元, 上述那些经济欠发

达地区的农民的年支出肯定低于这个数。即使拿2510.2元的个人消费与人均1000元的公共开支相比,比例已高达2.5:1了。所以,从县级政府行政成本的相对规模来说,经济欠发达地区高于经济发达地区政府。

造成此现象的原因:一是经济欠发达地区的县级政府机构与人员与发达地区相比少不了多少,而GDP水平却低得多。因为县级政府行政机关设置和人员配置一般是由上面“三定办”核定的,这就可能会使一些人口稀少地区的县域,为保持政府机构自上而下的完整性,与经济发达地区县域一样设置完备的政府机构和配备相应的人员,而专门的政府机构和专职的人员设置同时构成上级对其进行工作考核的指标之一。于是,经济欠发达地区的县级政府机构与人员相对其GDP水平更是臃肿庞大、行政效率低下。二是经济欠发达地区一般是财政净补助地区,该地区的一部分行政经费是由上级财政转移支付补助的,而这个地区行政经费占GDP的比例就高,换言之,地方财政支出的增幅高于GDP的增幅,地方政府的规模即相对偏大。

(三)“预算外”财政是县级政府行政成本急速增长的基础,也是不同地区县级政府行政成本绝对规模差距巨大的主要原因。

有专家估算,2004年地方政府的年实际可支配财力由四块组成:一是地方预算内收入11893亿元;二是中央政府转移给地方政府的财政收入约8000亿元;三是地方政府预算外收入4323.25亿元;四是地方政府留用土地出让收入6151.55亿元。共计30367.17亿元。这个数字,是当年中央政府财政支出7894亿元的3.85倍,是2004年全国GDP总额159878亿元的19%。其中,“预算外”外收入与土地财政收入之和10474亿元占到34.5%,且未纳入预算管理。并且,政府级别越往下,对预算外收入与土地财政收入的依赖也更为严重。

有专家进行了比较,2004年预算内“行政管理费”开支只有2417亿元,其中地方政府在预算内的行政管理费开支为1995.21亿;而“预算外”行政管理费开支3133.8亿元,其中地方政府的“预算外”行政开支约为2851亿元,所以,在全国行政开支这一项中,有56%是通过“预算外”方式花出去的;在地方政府的行政开支中,有58.9%是通过“预算外”方式花掉的。我们发现,行政开支上升过快,尤其是地方政府行政开支过大,上升过快,恰恰是借

助于“预算外”这种较为“软”的预算约束条件而实现的。因此,要降低地方政府公共管理的成本,改善“行政管理”的绩效,治理“预算外”收支肯定是不可绕过的高坎。

“预算外”基本上是本级政府的合法小金库。它基本不存在上下级政府之间的上解与下拨关系,因此,每级政府,尤其是县一级政府对“预算外”扩张,有着强烈的激励。总体说来,由于中国地方政府面临两重的预算体制,即预算内的本级政府财政收入与中央转移收入以及正式的“预算外”收入与土地财政收入,所以在预算内,地方政府实际上面临的只是一种“软预算约束。”因为如果对任何一级地方政府来说,一旦其预算内收支面临硬约束时,可以向上级政府要求增加转移,也可以通过自己的预算外与土地财政来“贴补”预算内,则预算内的政府行为面临的约束必定是软的。另一方面,在“预算外”与土地财政的范围内,地方政府不是没有预算,但那不是法律意义上的政府预算行为,而是像企业、像经济当事人的预算。如果说有预算约束也只是花钱有限的约束,而非法制与公众的约束。这种状态可以称之为“预算内软约束”,“预算外基本无约束”。

在这样的双重或多重预算体制下,东、中、西部地方政府各自采取三种不同的财政行为:“东部重土地,中部重收费,西部则是靠转移”。“东部重土地”是指东部地区地方政府在城市化的过程中通过土地出让大量获取预算外收入,又通过土地优惠出让来吸引外资,然后由商业、产业、城市的扩张带动地价猛涨,使预算内收入在城市扩张、产业发展过程得到增长。最终使土地财政成为现实。中部地区预算外收入的主要来源是行政性收费,行政性收费中教育收费占33%到40%,另一块主要费源是罚没收入。这种行政性收费主要用于提高公务员与教师的收入水平。“西部靠转移”是泛指西部与其他一切贫困地区的财政行为,即可以凭“贫困县”的身份依赖上级政府。转移支付本来是缩小地区之间贫困差距的重要手段。西部地区的几个省、区政府财政支出占当地GDP比重高于经济发达地区省份,原因就在于中央对西部地区进行了收入转移。问题在于,这种体制会助长“道德风险”。我们在调查中发现,贫困落后的地区的地方官员存在保住“贫困县”帽子的动机。例如,2004年,位于某老区的某县实现了“脱贫”,因此上级的转移支付相对其他八个县来说少了近1亿元。这种“鞭打快牛”的财政政策也使得地方政府愿意哭

穷,尽量少报不被监控的财政收入。

可以判断,经济越发达的县级政府对财政预算内收入的依赖程度便越低,预算非正规的程度越高。其具体表现为:第一,预算外收入提供了额外的行政经费来源。县域政府面临两重的预算体制,使得大多数行政机构能用或多或少的预算外资金来补助机构人员的收入、装修或新建办公大楼、购置车辆和其他各种设备、增加公务开支规模。第二,国家对于公务员的收入待遇缺乏统一规范的制度,导致一些县域可以在国家统一的标准之外发放津贴补助,甚至“预算外”的津贴补助较“预算内”的标准工资高得多。第三,公共预算约束不健全,导致县域政府行政经费规模急剧膨胀及地区间行政经费差别增大。按照公共财政、公共预算的目标模式,县域政府的行政经费开支、规模应该通过公共预算来决定和约束,但由于各级政府都存在预算外收支,县级人大对县级政府事实上的“软约束”,县级政府提交的预、决算报告几乎没有不被县级人大通过的,这使得行政经费的支出失去公共意志的制约。这才出现了这些反常想象:一些县级政府办公大楼可以占地几百亩,如公园般景色优美;当地企业职工平均收入不过一万元左右,而当地政府机关的公务员最高收入竟然达到10万元;在不同地区,同是国家机关工作人员的收入,高的年收入可达10多万元,而少的只有2万元左右。第四,地方政府预算外收入与“土地财政收入”之和这笔庞大的支出中很大一部分是为了维持臃肿的政府机构,另一部分则是替地方领导挣政绩的。调查分析的结果表明,在其他条件相同的情况下,预算外收入增加时,地方政府提供教育的效率更低;预算外收入减少时,地方政府提供教育的效率更高。而预算内财政支出与教育质量是正相关。而且,地方政府预算外收入增加时,地方政府修建公路的效率提高;而预算外收入减少时,地方政府修建公路的效率降低。这说明地方政府重视和招商引资有关系的基础设施投入,对于其他基本公共品的投入则是严重轻视的。因此,严格说,这些支出并没有反映当地居民的公共品需求。在居民无法自由流动的情况下,地方政府的公共产品供给是否符合居民的意愿,无法用数据回答,不过,从各类媒体对地方官员的“拍脑袋工程”、“形象工程”等的频繁曝光及中央一再加强对地方财政的监督等现象也可证明上述判断。

二、降低县级政府行政成本,促进县域经济健康发展

从某省61个县(市)平均来看,财政供养人员支出占财政收入的比重约为69.8%,占财政支出的比重约为44.4%,三分之二的地方财政收入全部用于“吃饭”,突出显示了目前县级财政的“吃饭财政”特点。考察发现,凡经济强县,财政供养人员支出占县财政收支的比重分别为35.6%和26.2%;而经济弱县,该项支出占县财政收入的比重最高达到213.3%。有学者通过计算得出,财政供养人员支出占县级财政支出的比重与县域经济增长的关系约为 $1:-0.26$,即该比重每增加1,可导致县域经济倒退0.26。由此可见,县级政府成本是影响县域经济发展的重要因素。

(一) 建立政府行政成本和经济发展水平相适应的制度安排非常重要。我国公务员的工薪和政府的规模是根据“行政级别”来确定的,与当地的经济状况并不挂钩,由此产生的行政成本显然是不经济的,可以说政府机构的不适当膨胀和各种财政行为与此关系极大。县级政府的规模和公务员的工薪应与县域的经济水平和财政状况挂钩,这涉及到地方政府权限的制度重新安排问题。要使政府人员的规模变小,一方面要改革政府的职能,另一方面要相应扩大县域政府的自主权。县级政府的公共开支标准,应该由当地根据其实际能力自主决定。在当前的制度环境和制度安排下,县域政府还面临着发展经济的巨大压力,因此就极力筹资进行生产性投资,这等于要在县域建立相应的“经济中心”并承担自身农业劳动的非农转移。这样的资源配置同样是不经济的,最终加重了县域政府成本。我们可以把县级政府辖区内的居民看做是开放体系下的“利益共同体”,这个“利益共同体”的规模和结构由市场经济和地方公共劳务两方面的利益来调整。只有根据这样的理念来进行制度安排,才能真正有利于包括县域经济的发展。适应县域经济发展的制度安排是个系统工程,光靠县级政府是不可能完成的。例如,政府各级之间财政制度的安排是由中央政府决定的,这对于地方政府来说是制度环境。如果财政体制本身与市场经济体制的要求不适应,就会使地方之间缺乏公平竞争的基础,就会影响县域经济的健康发展。事实上,我国的财政体制存在很多问题,不利于地区之间的均衡发展。另外,对于财政支出的控制及财政转移支付制度方面,也是缺乏效率和公平的。指出这一点,只是想说明县域经济的发展光靠县政府的制度改革是远远不够的。

(二) 科学界定政府职能,合理设置政府机构。