

主体功能区 建设下的 县域经济发展研究

ZHUTI GONGNENGQU
JIANSHEXIA DE
XIANYU JINGJI FAZHAN YANJIU

刘桂文◎著

推进形成主体功能区，是国家“十一五”规划纲要提出的一项重大战略任务，是我国全面建设小康社会的重要内容。

黑龙江教育出版社

主体功能区建设 下的县域经济发展研究

刘桂文 著

黑龙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

主体功能区建设下的县域经济发展研究 / 刘桂文著.
—哈尔滨:黑龙江教育出版社,2010.6
ISBN 978-7-5316-5550-3

I. ①主… II. ①刘… III. ①县—地区经济—经济发展—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 123255 号

主体功能区建设下的县域经济发展研究

Zhuti Gongnengqu Jianshexia De Xianyu Jingji Fazhan Yanjiu
刘桂文 著

责任编辑 张玉红
封面设计 王 刚
责任校对 程 丽
出版发行 黑龙江教育出版社
(哈尔滨市南岗区花园街 158 号)
印 刷 哈尔滨太平洋彩印有限公司
开 本 880×1230 毫米 1/32
印 张 9.625
字 数 235 千
版 次 2010 年 6 月第 1 版
印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5316-5550-3 定 价 25.00 元

黑龙江教育出版社网址: www.hljep.com.cn

如需订购图书,请与我社发行中心联系。联系电话:0451-82529593 82534665

如有印装质量问题,请与我社联系调换。联系电话:0451-82529347

如发现盗版图书,请向我社举报。举报电话:0451-82560814

前 言

县域经济是国民经济的重要基础和支撑力量。大力推进县域经济发展,是落实科学发展观的具体体现,是全面建设小康社会与和谐社会的基础工程,是加快推进工业化、农业产业化与城镇化进程和解决农业、农村、农民问题的迫切要求。县域经济发展问题越来越受到社会各界的关注。

从党的十六大提出“壮大县域经济”以来,县域经济的内涵越来越丰富,县域经济的内在发展基础和外在发展环境也发生了变化,县域经济进入了新的发展时期。中央在“十一五”规划中第一次明确提出“减少行政层级”。《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》提出“推进省直接管理县(市)财政体制改革,将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围。稳步推进扩权强县改革试点,鼓励有条件的省份率先减少行政层次,依法探索省直接管理县(市)的体制。”这意味着两个信号:一是从经济管理和社管层面构建“省直管县”体制将是未来中国行政体制改革的主旋律;二是将赋予县级政府更多的权责。随着改革开放的深入发展和科学发展观的深化贯彻,县域经济发展的环境将大大改善,县域自主发展的能力和活力将大大增强。

推进形成主体功能区,是国家“十一五”规划纲要提出的一项重大战略任务,是我国全面建设小康社会的重要内容。党的十七大明确提出“到2020年主体功能区布局基本形成”、“加强

国土规划,按照形成主体功能区的要求,完善区域政策,调整经济布局。”到2010年,国家级、省级主体功能区规划相继完成,各地区将以主体功能区规划为总纲推进科学发展、和谐发展。这是我国区域发展、区域政策的重大变革和突破,必将对县域经济发展产生重大而深远的影响。县域是主体功能区建设的基本单位,县域经济的建设和发展与主体功能区的形成联系非常密切,相互之间的影响、促进、制约效应也非常大。在这一背景下对县域经济发展问题进行研究显得十分重要和紧迫。

本书综合运用国土开发理论、区域规划理论、可持续发展理论、制度经济学、行政管理学、财政学等理论,采取理论分析与案例分析相结合、实证研究和规范研究相结合、定性分析和定量分析相结合的方法,从主体功能区建设视角对县域经济发展问题进行研究,梳理了主体功能区建设给县域经济发展带来的影响和县域经济发展的主要制约因素,分析了主体功能区建设下的县域经济发展思路和发展模式,阐述了县域产业发展、县域城镇化发展、县域新农村建设、县域形象建设、县乡政府职能转变的基本路径及政策建议。

本书将主体功能区建设与县域经济发展两大热点难点问题结合起来进行研究,具有一定的时代性、针对性和前瞻性,以期县域经济理论研究者提供借鉴,为县域经济实践的相关部门和工作人员提供参考。在这里要特别提出的是,由于本书所涉及内容受研究范围、研究条件和作者水平所限,难免存在不妥和错误之处,诚请读者批评指正。

目 录

第一章 绪论	(1)
一、县域经济发展的时代背景	(1)
二、主体功能区建设是科学发展观的空间落实	(5)
三、主体功能区建设对县域经济发展的影响	(10)
第二章 主体功能区建设基础理论	(19)
一、主体功能区建设提出背景	(19)
二、主体功能区的基本内涵和基本类型	(23)
三、主体功能区的发展要求	(32)
四、主体功能区建设的战略意义	(36)
五、主体功能区建设的政策取向	(41)
第三章 主体功能区建设下的县域经济发展思路	(50)
一、县域经济发展的基本格局和主要问题	(50)
二、县域经济发展的主要影响因素	(56)
三、主体功能区建设下的县域经济发展的基本思路	(59)
第四章 主体功能区建设下的县域经济发展模式	(74)
一、主体功能区建设下的县域经济发展模式的理论分析	(74)
二、主体功能区建设下的县域经济发展实践模式分析	(83)
第五章 主体功能区建设下的县域产业发展	(113)
一、主体功能区建设对县域产业发展的影响	(113)

二、主体功能区建设下的县域产业发展的基本途径	(120)
三、县域优势产业的选择与培育	(131)
四、县域产业集群发展	(146)
第六章 主体功能区建设下的县域城镇化发展	(181)
一、县域城镇化与县域经济互动关系	(181)
二、主体功能区建设对县域城镇化发展的影响	(185)
三、主体功能区建设下的县域城镇化发展的基本思路	(189)
四、主体功能区建设下的县域城镇化发展的政策建议	(202)
第七章 主体功能区建设下的县域新农村建设	(216)
一、新农村建设与县域经济发展的关系	(216)
二、主体功能区建设下的新农村建设的总体思路	(222)
三、主体功能区建设下的新农村建设的政策建议	(235)
第八章 主体功能区建设下的县域形象建设	(244)
一、县域形象的内涵与价值	(244)
二、县域形象建设的基本内容、目标和原则	(251)
三、主体功能区建设对县域形象建设的影响	(258)
四、主体功能区建设下的县域形象建设的基本途径	(263)
第九章 主体功能区建设下的县乡政府职能转变	(270)
一、主体功能区建设对县乡政府职能的要求	(270)
二、当前县乡政府存在的主要问题	(278)
三、主体功能区建设下的县乡政府职能转变的基本途径	(285)
参考文献	(295)
后记	(300)

第一章 绪 论

“郡县治,天下无不治”。“民为邦之本,县乃国之基。安邦之难,难在固本;治国治安,难在强基。”中国历朝历代的政治家始终都把郡县的发展与治理作为治国安邦最根本的工作。县域是我国城市和农村的结合点,是城乡联动的关节点,也是全面建设小康社会的基本载体。党的十六届五中全会提出,“将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价,规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构”。党的十七大提出,“到2020年主体功能区布局基本形成”,“按照形成主体功能区的要求,完善区域政策,调整经济布局。”主体功能区建设将对县域经济发展产生重大而深远的影响。

一、县域经济发展的时代背景

当今正处于一个大变革时代,县域经济发展面临的环境条件发生了重大变化,县域经济同样也被赋予了新的时代内涵。县域经济是经济社会结构中比较完善、相对独立的基本单元,县域经济发展了,全局经济就会发展,县域经济取得新突破,必然推动全局经济再上新台阶。

县域经济是以县级行政区划为地理空间,以县级政权为调控主体,以市场为导向,优化配置资源,具有地域特色的区域经济。县域经济主要有以下特点:①地域性。与大经济区或大经

济圈相比,县域经济的范围相对比较小,但其经济活动和经济结构却更加具有特色。在现实的县域经济发展中,主要根据县域范围内自然资源和地理人文条件组合的特殊性,融合社会经济要素的个性差异,从而构成相对集中的产业格局和各具特色的经济格局,经济地域性十分明显。②综合性。县域经济是一个相对完整的经济运行体系,集三次产业为一体,集生产和非生产性活动为一体,集经营与管理为一体,具有很强的综合性。③层次性。县域经济是一个具有多种层次结构的经济系统。在县域范围内,既有手工劳动与现代化大生产并存,又有传统技术和现代高新技术并存;既有落后的、封闭的、自给自足的小农经济社会生产关系,也有先进的、开放的、社会化大生产的发达的商品经济社会生产关系;既有公有制经济,也有私营经济等多种经济成分并存。④自主性。县域经济是一个相对独立的经济体系,可以通过发挥政府的经济职能作用,对本区域内的经济活动进行统一的、有计划的宏观管理和调控。⑤开放性。这是指县域生产要素的自由流动性,它包括向县域内部的开放,也包括向外部的开放。县域经济的开放是县域经济发展的基本条件。⑥分散性。在社会主义初级阶段,家庭联产承包经营的土地实行好坏搭配,农户的耕作、病虫害防治和收获管理也一般在分散的状态下进行。县级或乡镇级工业开发区在全国星罗棋布,呈现出分散性特征,普遍缺乏应有的集群效应。

当前,县域经济所处的时代背景已经发生新变化,主要表现在以下几个方面:

(一)经济“区域化趋势”加剧

进入新世纪,世界区域经济一体化快速发展,越来越多的国家在参与多边贸易机制的同时,积极参与到不同的区域经济合作中,区域主义的兴起成为世界经济秩序的主要特征之一。在

我国“十一五”规划中首次把区域规划放在突出重要的位置。中国经济空间格局在经历了 30 多年地方政府主导型经济模式的发展之后,市场主导型的区域经济发展将迈出实质性步伐,中国开始从行政区经济真正迈向区域经济发展阶段。新的区域经济关系是在区域相互开放、市场一体、产业相联、分工合作的基础上形成的开放系统,而不再是“画地为牢”、相互封闭、各自为战的行政区经济。

(二) 发展“两个趋向”强化

“重城轻乡”的非均衡经济发展态势被重新审视,提出要“工业反哺农业、城市支持农村”,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。经济发展重点和宏观经济政策逐渐从城市经济向县域经济的方向转变。建设社会主义新农村,作为我国现代化进程中的重大历史任务,对提高县域实力和活力,促进县域经济发展壮大具有重要意义。

(三) 政治体制改革深化

与国际上通行的三级政府不同,中国行政组织的层级结构在多数地方为:中央加上地方政府的 4 个层级“省 - 地级市 - 县、区 - 乡镇”(四个直辖市和海南省则为“市、省 - 县、区 - 乡镇”3 个层级)共 5 个层级组成。其中,随着经济市场化进程的不断加快,市县层级矛盾日益突出,并已成为县域经济发展的体制障碍。县级政府管理权限过小,相当一部分经济、社会管理权限在省辖市和省里,影响了县域经济发展。减少行政层级是中央在“十一五”规划中第一次明确提出的。这意味着两个信号:一是从经济管理和 社会管理层面构建“省直管县”体制将是未来中国行政体制改革的主旋律;二是将赋予县级政府更多的权责。两个信号对县域经济大发展都是利好信号。

(四) 经济“生态型特征”凸显

从实践看,人类经济长期处于“旧式现代性”阶段,即社会与自然不协调,经济与社会不和谐,自然和社会付出双重代价的阶段。21 世纪以来,全球经济社会生活景观呈现出重大转折的种种迹象:人类对自然的倒行逆施造成了越来越严重的“绿色惩罚”,表明“旧式现代性”已经进入明显的危机时期,探索经济的“新型现代性”成为了世界潮流。“新型现代性”的特征就是以人为本,经济、自然、社会三者的协调和谐。经济发展必须注重“生态和谐性”。

(五) 主体功能区战略实施

根据我国的基本国情、经济社会所处的阶段和面临的问题,在借鉴国外制定、实施空间规划经验的基础上,党的十六届五中全会提出,我国“将根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价,规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构”。党的十七大提出“到 2020 年主体功能区布局基本形成”。这是国家调整完善区域协调发展战略和实施空间治理的新理念和新思路,对于推进社会主义和谐社会建设和我国经济社会可持续发展具有重要意义,必将对县域经济发展产生重大而深远的影响。

(六) 县域经济大发展来临

从中国经济的阶段性视角看,新世纪新阶段县域经济大发展是中国经济发展的阶段性决定的。改革开放初期,中国处于工业化初始阶段,遵循“农业支持工业、为工业提供积累”的“普遍性趋向”发展经济。经过 30 多年的发展,这一“遵循”客观上

也强化了中国经济的二元制结构:城市经济和农村经济呈现出“割裂式并存”状态。20世纪80年代初期是中国的农村经济时代。中国改革从农村开始,重点在乡村,农村经济获得了短暂的较快发展。到了20世纪80年代中后期,中国进入城市经济时代。1984年,中国改革重点从农村转向城市经济体制改革,城市经济拉开序幕;1992年中国进行土地要素和资金要素的体制改革,真正开启了城市化进程;1997年,国家通过积极财政政策,发行国债,大规模地投资于基础设施启动内需,城市化进程加快。到2000年,中国设市城市从1980年223个增加到663个,出现了东南沿海经济带、长三角、珠三角、京津环渤海城市群。这期间,城市发展政策很多,但针对农村的政策却很少,也不到位,对县域经济的重视程度远远不够,农村经济在20世纪80年代后逐渐放缓。21世纪初,城市经济与农村经济割裂式发展掩饰的问题充分地暴露出来,城乡发展的差距越来越大。中国宏观经济发展中,出口外需拉动型、投资拉动型增长的弊端显现,内需的经济发展拉动力不足的难题凸显,而拉动内需的重点在农村。城乡协调发展和复苏农村需求都要求加快发展县域经济,中国将进入县域经济大发展时代。

二、主体功能区建设是科学发展观的空间落实

功能区是按区域分工和协调发展的原则划定的具有某种主体功能的规划区域。在全国国土空间结构上,一般可以划分为经济区、农业区、生态区等;在单个城市空间结构上,可以划分为居住区、工业区、商业区、旅游休闲区、自然保护区等。所谓主体功能区是指基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等,将特定区域确定为特定主体功能类型的一种空间单元。

我国国土辽阔,各地区资源环境和经济社会发展差异较大。

要促进区域协调发展,应该贯彻“区别对待、分类指导”的思想。主体功能区建设是国家实施可持续发展战略,实现空间统筹协调发展的重大战略举措,对于落实科学发展观及加快和谐社会建设具有重要的意义。

(一)明确目标方向,促进和谐发展

主体功能区建设内在要求明确区域发展目标和发展方向,有利于促进区域协调发展。如我国的长江三角洲地区,作为我国重要的经济核心区,从资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力来看,应为优化开发区,在“十一五”期间乃至更长时间内,长三角地区必须改变依靠大量土地、大量消耗资源和大量排放污染物实现经济较快增长的模式,把提高增长质量和效益放在首位,大力提升参与全球分工与竞争的层次,只有如此,才能继续成为全国经济社会发展的龙头和我国参与经济全球化的主体区域。

同时,按主体功能区构建区域发展格局并实施分类管理的区域政策,使协调发展的实质落实到“人”,体现以人为本谋发展的理念。区域协调发展,最终是要缩小人民生活水平差距,而不是 GDP 的差距。构建以主体功能区为基础的区域开发格局,跳出了追求缩小经济总量差距的思维定势,弱化了 GDP 对于政绩考评的重要性,纠正了追求 GDP 的片面性和盲目性。在充分考虑资源环境承载能力的基础上,致力于逐步缩小区域间人均 GDP、人均收入、人均公共服务和生活水平的差异,力求使全体人民享有小康社会幸福生活,使城乡和不同区域人民都获得大体均等的就业、住房和教育机会,享有大体相当的公共服务、生活环境和生活水平,体现了以人为本的科学发展理念。

(二)强化生态保护,促进持续发展

我国幅员辽阔,但水土资源短缺,生态环境脆弱,许多区域

不适合大规模地推进工业化和城镇化。目前部分区域不顾资源环境承载能力的盲目和过度开发,已经带来许多生态环境问题。推进形成主体功能区,就是要综合考虑不同区域的水土资源、生态环境及气候等自然条件,明确哪些区域必须以保护自然生态或农牧业为主,明确不同主体功能区的开发强度,打破所有的区域都要加大经济开发力度的思维定势,引导人口和经济向资源环境承载力较强的区域集聚,从源头上扭转生态环境恶化趋势。在全国范围内,有些区域要大规模地推进工业化、城镇化,承担发展经济、聚集人口的功能,支撑全国或地区经济的持续发展;有些区域的生态环境十分脆弱,并不适合大规模地集聚经济,应承担保护生态环境的功能,对于这些区域,“发展”的含义不是做大经济总量,而是保护自然生态。只有如此,才能既尊重经济规律,又遵循自然规律,实现又好又快地发展。主体功能区的提出,将改变传统发展理念,从确定发展目标和约束发展过程中促进可持续发展。

首先,主体功能区体现尊重自然谋发展的理念。主体功能区理念的提出,最为重要的意义在于对地方官员的行政行为产生一个导向作用,给地方一个明确的信号,即经济发展不能只考虑 GDP,不注意环境承载能力。

其次,加强主体功能区建设,有利于提高我国的资源环境承载能力,促进各区域可持续发展。区域的资源环境承载能力是划分主体功能区的主要依据,进行主体功能区划后,不同的主体功能区只能从事与自身的资源环境承载能力相适应的经济活动,这就从根本上避免了资源环境的过度开发,有利于促进区域的可持续发展。

最后,推进主体功能建设,国家将实施区域化的区域政策,同时利用差别化的评价指标引导四类主体功能区建设,使生态保护更具约束力。如在优化开发区和重点开发区大规模推进工

业化和城镇化进程,限制开发区和禁止开发区作为生态环境敏感、脆弱地带,将得到依法强制性保护。

(三) 实现科学考评,促进政策创新

长期以来,在我国区域经济发展和区域经济管理,政策模糊,缺乏目标针对性和较强的约束性,这是区域经济发展无序的一个重要原因。新时期,必须用严格的考核机制来保证规划落到实处,保证科学发展观落到实处。我国不同区域的资源环境承载能力不同,集聚经济和人口的能力不同,发展的内涵和要求也不同,对不同主体功能区的评价内容和重点也应不同。如果单纯按行政区或领域来编制规划、制定政策、安排投资,难以及时解决不同区域面临的急迫问题。用同一标准评价工作绩效,也有失公正。推进形成主体功能区,就是要划小和细分实施区域政策的单元,根据不同区域的主体功能,明确不同的发展要求,配套实行更具体、更有针对性的区域政策、绩效评价和政绩考核,增强区域调控的针对性和有效性。这不仅改变了完全按行政区制定区域政策和绩效评价的思想方法,积极推动我国的制度创新和政策创新,而且使区域政策和绩效评价指标更加科学,区域协调发展更有保障。特别是主体功能区明确了不同主体功能区经济活动的主要内容和产业选择的基本方向,各级地方政府只能在自己所处的功能区所界定的经济活动内容和产业选择的基本方向的框架内进行招商引资和产业选择,有利于产业政策与区域政策相结合,实现产业政策区域化和区域政策产业化。

(四) 促进区域合作,强化协调发展

长期以来,我国区域经济发展中一直存在竞争过度、合作不足的问题,导致行政壁垒重重,“诸侯经济”盛行,区域经济大战此起彼伏。主体功能区体现突破行政区谋发展的理念,为全面

布局与地方自主、整体产业规划与地方现实之间找到最佳的平衡点,并通过区域性政策引导各地在各自的功能范围内发展,有利于资源整合,构建合理的地域分工体系,可以有效防止重复建设,强化区域合作。对国土进行主体功能区划,这本身就是一种区域分工,将引导生产要素的有序流动和产业的有序转移,有利于产业结构在国土范围内的优化升级。例如,优化开发区域是我国的经济发达区,重点要发展高新技术产业,积极开拓海外市场,同时逐步转移和扩散一些档次较低的一般加工工业,特别是高耗能的加工工业,不断提升产业结构层次,跻身国际分工行列,参与国际竞争和交换;重点开发区则依靠国家倾斜的财政税收政策大大改善投资环境,使潜在的资源优势、劳动力价格低廉优势、市场需求优势显性化,增强区域内企业的市场竞争能力,大力发展和接收优化开发区转移的传统产业、劳动密集型产业及一般加工工业,特别是具有资源优势的重化工业和轻纺工业,适当延伸产业链,提高加工深度和技术水平,以其相对充裕的劳动力要素参与全国的区际产业分工。而且对各主体功能区实施分类管理的区域政策,有利于中央政府集中资金用于重点开发的区域,吸引社会资金在这些区域的集聚。过去,我国的区域合作主要立足于社会经济进行地域分工,强调地域毗邻、文化相近、产业互补或产业链的联系,这种合作主要是一种垂直分工,具有一定的不平等性。而主体功能区强调立足于主体功能的互补性,强调不是行政性的“拉郎配”,而是立足于市场经济基础上的自愿、主动、平等的合作。建立在主体功能区基础上的区域合作,不仅使得区域合作方向更加明确,而且使合作的方式多样、合作的基础深化、合作的主体多元。

(五)促进格局重构,加快科学发展

实现全面建设小康社会乃至现代化,不是所有的国土空间

都要工业化和城镇化,而是在发展经济条件较好和适宜人居的区域形成人口和经济密集区,大部分国土空间保持自然状态或作为生态环境得到改善、人口密度较低的农业区。推进形成主体功能区,就是要在西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略基础上,进一步明确哪些区域要开发,哪些区域不能开发,引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应,促进人口、经济、资源环境的空间均衡,构建以主体功能区为基础的区域开发新格局。

未来几十年,我国将进入工业化、城镇化加速发展时期。在这种与经济结构调整相伴的空间结构急剧变动的历史时期,我国区域发展将面临着更大的压力和挑战。主体功能区强调区域发展立足资源环境承载力和发展潜力,谋划发展方向,确定发展重点。通过主体功能区的划分,主动引导经济布局、人口分布与资源环境相适应,协调好地域空间有限性与需求无限性的矛盾。主体功能区强调在市场经济条件下,通过空间规划、空间管治谋求全面协调可持续发展的思维取向和执政理念,改变了过于追求短期发展成效的观念,这是贯彻科学发展观的空间落实,是促进区域协调发展和可持续发展的重要战略举措。

三、主体功能区建设对县域经济发展的影响

推进主体功能区的建设,国家不仅要四大主体功能区进行明确的划分,而且还要从国民经济整体出发,根据各主体功能区的自然因素、产业结构特点和经济技术基础等条件,将国家管理政策的纵向目标因地制宜地进行区域分解和落实,提出针对各类主体功能区进行分类管理的区域政策,以指导各主体功能区的经济发展和布局方向,实现资源空间配置结构的优化组合,促进国民经济的整体发展。这必将对各相应区域的经济发