

XIANYU JINGJI CHUANGXIN FAZHAN YANJIU

王 军 张蕴萍◎编著

县域经济创新发展研究



人 民 出 版 社

XIANYU JINGJI CHUANGXIN FAZHAN YANJIU

王 军 张蕴萍◎编著

县域经济创新发展研究

 人 民 出 版 社

责任编辑:张兆刚

图书在版编目(CIP)数据

县域经济创新发展研究/王军,张蕴萍 编著.

—北京:人民出版社,2011.8

ISBN 978-7-01-009701-5

I. ①县… II. ①王…②张… III. ①县级经济-经济发展-研究-中国
IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 031410 号

县域经济创新发展研究

XIANYU JINGJI CHUANGXIN FAZHAN YANJIU

王军 张蕴萍 编著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.75

字数:268 千字

ISBN 978-7-01-009701-5 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

县域经济是指以行政县(市、区)区域为地理空间,以市场为导向,以县级政权为调控主体,具有地域特色,功能完备的区域经济。当前,强调县域经济发展的重要地位和根本作用无论如何也不为过。从它在经济社会发展中的地位看,县域经济处于宏观经济与微观经济结合部、城市经济与农村经济连接点,是国民经济的基础部分,是解决“三农问题”的载体、建设社会主义新农村的根本,是全面建设小康社会的难点所在、希望所寄,也是贯彻落实科学发展观、建设和谐社会的应有之义。从中央政策的重视程度来看,十六大报告首次提出了“发展农产品加工业,壮大县域经济”。这是“县域经济”概念第一次被写进党的文献。十六届三中全会提出要“建立健全农村劳动力的培训机制,推进乡镇企业改革和调整,大力发展县域经济”。中共中央国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出:“要着眼兴县富民,着力培育产业支撑,大力发展民营经济,引导企业和要素聚集,改善金融服务,增强县级管理能力,发展壮大县域经济。”党的十七大提出:“以促进农民增收为核心,发展乡镇企业,壮大县域经济,多渠道转移农民就业。”从十六大到十七大,党的文献对县域经济表述的不断深化凸显了县域经济发展的重要性和地位愈益强化。与发展的需要和政策要求形成强烈反差的是:我国县域经济发展虽然有了一定基础,但县域经济发展总体相对落后,发展很不平衡,社会经济发展水平还比较落后,县域尤其是农村人民的生活水平还处于较落后的水平。加快县域经济创新发展的重

要性、紧迫性不言而喻。

当前,加快县域经济发展要认清面临的新形势和新要求,以创新的思维来指导县域经济的发展,创新县域经济发展的思路 and 对策:县域经济发展的视野要立足于统筹城乡、以工补农、以城带乡,立足于统筹区域、统筹人与自然的协调发展;县域经济发展内容要立足于构建现代产业体系、大力发展特色产业;县域经济发展路径要立足于推进工业化、城镇化和市场化的统一协调;推进县域经济发展必须立足于体制改革和制度创新,解决深层次的体制障碍问题等。

本书的写作目的就是要使广大读者认清县域经济发展的新形势和新任务,研究县域经济发展的一般规律性,探索县域经济创新发展的思路 and 对策,使全社会认清加快县域经济创新发展的必要性和紧迫性、形成促进县域经济科学和谐发展的共识,使县域内各经济主体的积极性、主动性充分调动起来、各发展要素的活力充分迸发涌流出来,使县域的经济与社会、人与自然、城镇与乡村得到更加充分、协调的发展,进而实现整个县域经济社会的共同繁荣。

本书主要探讨县域经济创新发展的思路 and 对策,包括:第一,加快传统农业向现代农业转变是县域经济发展的首要问题;第二,县域经济发展应紧紧抓住工业化这个中心环节,走新型工业化道路;第三,大力发展服务业和非公有制经济,增强县域经济活力;第四,以城镇化建设带动县、乡、村的协调发展;第五,推进城乡一体化发展,实现城乡统筹;第六,以体制创新为保证,包括创新农业经营体制、创新财税体制、创新金融体制,尤其是因地制宜、积极稳妥地推进“省直管县”改革,促进县域经济的快速、健康、持续发展等。

本书由山东省委党校王军、张蕴萍拟定提纲并统稿。具体写作分工是:王军撰写第一、九章;徐加明撰写第二、四章和第十一章第一节;刘永生撰写第三章、第十章;丁兆庆撰写第五、七章;张蕴萍撰写第六章;韩振普撰写第八章和第十一章第二节;翁洪服撰写第十一章第三节,徐鑫撰写第十二章。

本书写作过程中参考了国内外一些专家、学者的研究成果,并在参

前 言

考文献中列出,在此表示衷心感谢。

由于我们理论水平有限和对县域经济创新发展的理论和实践的认识不够深刻,书中尚有不足之处,敬请读者批评指正。

作 者

2010 年 12 月

目 录

前 言	(1)
第一章 县域经济创新发展的基本理论问题	(1)
第一节 县、县域经济与县域经济创新发展	(1)
第二节 县域经济创新发展的理论基础	(11)
第三节 县域经济创新发展的理论路径	(24)
第二章 我国县域经济创新发展的实践	(28)
第一节 我国县域经济发展的历史演变和基本态势	(28)
第二节 我国县域经济创新发展的模式、经验与启示	(40)
第三章 现代农业与县域经济创新发展	(55)
第一节 现代农业与县域经济创新发展的关系	(55)
第二节 我国现代农业发展的现状	(60)
第三节 现代农业发展的国际经验与我国的对策	(65)
第四章 走新型工业化道路与县域经济创新发展	(78)
第一节 县域经济走新型工业化道路的理论问题	(78)
第二节 县域经济走新型工业化道路的实践问题	(88)
第五章 服务业与县域经济创新发展	(98)
第一节 我国服务业的发展现状	(98)
第二节 加快县域服务业发展的必要性	(104)
第三节 推动县域服务业发展的思路和对策	(109)

第六章 城镇化与县域经济创新发展	(118)
第一节 城镇化与县域经济发展的关系	(118)
第二节 县域经济发展中农村城镇化的历史和现状	(127)
第三节 县域经济创新发展中农村城镇化存在的 问题、原因与对策	(132)
第七章 民营经济与县域经济创新发展	(145)
第一节 民营经济概述	(145)
第二节 县域民营经济发展的基本问题分析	(151)
第三节 加快县域民营经济发展的对策建议	(160)
第八章 城乡一体化与县域经济创新发展	(166)
第一节 城乡一体化的基本问题	(166)
第二节 推动城乡一体化 促进县域经济创新发展	(178)
第九章 “省直管县”改革与县域经济创新发展	(187)
第一节 “省直管县”改革的基本问题	(187)
第二节 “省直管县”财政体制改革的典型实践	(195)
第三节 深化“省直管县”体制改革 促进县域经济 创新发展	(202)
第十章 依托产业集群 促进县域经济创新发展	(213)
第一节 产业集群与县域经济创新发展	(213)
第二节 县域产业集群发展的现状	(219)
第三节 培育产业集群 促进县域经济创新发展	(222)
第十一章 县域经济创新发展的体制支撑	(228)
第一节 深化农村土地经营权流转改革	(228)
第二节 提升县域财政公共服务能力	(240)
第三节 构建支撑县域经济发展的现代金融服务体系 ...	(255)
第十二章 县域经济创新发展的典型案例	(274)
参考文献	(303)

第一章 县域经济创新发展的 基本理论问题

县是我国两千多年来最为稳定的一级政区,县域经济是国民经济的基本单元和重要基础,是联系城市与农村的纽带,是国民经济发展的基础,县域经济的持续健康发展对于国民经济的可持续发展具有重要的意义。研究县域经济发展必须系统梳理支撑发展的基础理论,归结探析支撑发展的各种要素条件,充分肯定县域经济的基础地位和重要作用。

第一节 县、县域经济与县域经济创新发展

一、我国县级政区的历史沿革^①

县是我国行政建制的重要构成部分,是一级行政区划。我国的县起源于春秋、推广于战国、定制于秦。春秋战国时期,诸国混战、相互兼并,诸侯列国为对新征服地区实施占领而创设县制。我国最早的县产生于楚国,大概在公元前 700—前 600 年。那时的楚、秦、晋等国为有效控制兼并的小国,将这些区域设为县,国君直接派官统治,县长官称为县大夫或县令、县尹。起初,各国所设县的大小不一,比如楚国的县

^① 参见高焕喜《县域经济发展论》,山东人民出版社 2005 年版。

比较大,晋国的县比较多,但战国以后,县已逐步成为拥有一定政治、军事组织和完整赋税制度的行政单元。始皇统一六国后,废除了世袭的分封制,总结完善春秋战国时期的行政管理制度,将天下分为36郡,后拓展到48郡,郡下设县,并按照户口多寡将治县长官分别称为“令”、“长”,^①基本确定了县制。

县是我国最为稳定的行政层级。自两千多年前始皇统一六国,广泛实行郡县制后,历朝历代的各行政层级都曾有较大的变化,但惟独县这一级较为稳定。汉承秦制,其县的名称有县、国、邑、道等。列侯所食县的县称“国”,皇太后、皇后和公主所食的县称“邑”,有少数民族的县称为“道”。汉时县的长官为县令(长),其职责是“皆掌治民、显善劝义、禁奸罚恶、理讼平贼、恤民时务、秋冬集课”。

三国、两晋、南北朝时期,郡县之上增加了州的建制。其县设县令(长),基本职能与汉代同。北魏则有所改革,为鼓励县长官,促进其理县治县,规定能净一县劫盗者,兼理二县,即食其俸禄;能治二县者,兼理三县,三年升为郡守。

隋朝统一全国后,实行了“有要去闲、并小为大”的简政改革,把前朝的州、郡、县三级改为州、县两级制,且裁并了一些州县。隋朝的另一项改革是在中国选官制度史上首次实行了“科举”选官制。并且,县的长官要由吏部每年考核一次,县令等地方长官三年一轮换,不得久任。还实行了不得本地为官的回避制度。这些改革对后代都产生了深远影响。

唐朝实行道、州、县制,宋朝实行路、州、县、乡制,元朝实行的是行省、路、州、县制。需要指出的是,元代县的长官有二:一人为达鲁花赤(长官之意),由蒙古人担任,实为一县之最高责任人;另一人为汉人担任的县尹,实为一县之行政次官。元时将县分为上、中、下三等,县的大

^① 秦时期的县分为上、中、下三等。万户以上的县是“令”,万户以下的县置“长”,县的大小不同,长官的俸禄不同,县令俸禄千石,中县长俸禄400石,小县长俸禄300石。县令受郡守节制,但由中央任免,县令(长)为一县最高长官,总理全县政务,另设县丞、县尉协助县令(长)主协政务,县丞协政务,县尉协军务,负责征军练兵,治安捕盗等。

小不同,其官员数额也不同。明朝实行的是省、府(州)、县制,县的最高长官为知县。清代实行了省、道、府(州)、县、里制,其县的最高长官为知县或县知事。

辛亥革命后,北洋政府将地方行政区划分为省、道、县、城镇等层次,县为道的辖区,直接服从省的规章、指示和命令;国民党执政时期,地方行政层次划分为省、行政监察区(专区)、县(市)、乡(镇)4级。据有关记载,到20世纪30年代,我国设县1962个。

新中国成立后,曾一度将地方行政区划分为行政大区、省、地(市)、县、乡(镇)5级,不久将大区取消,形成了现在的4级地方行政管理层次。截至2005年12月31日,我国有县级行政区划2862个(不含香港、澳门特别行政区和台湾省),其中市辖区852个、县级市374个、县1464个、自治县117个、旗49个、自治旗3个、特区2个、林区1个。^①

表 1—1 我国历朝地方行政层次

时代	地方行政层次
秦	郡、县
汉	郡、县(国、邑、道)
三国、两晋、南北朝	州、郡、县
隋	州、县
唐	道、州、县
宋	路、州、县、乡
元	行省、路、州、县
明	省、府(州)、县
清	省、道、府(州)、县、里
民国	省、行政监察区(专区)、县(市)、乡(镇)
现代	省(自治区、直辖市)、市(地、自治州)、县(市、自治县)、乡(镇)

资料来源:高焕喜:《县域经济发展论》,山东人民出版社2005年版,第5页。

^① 资料来源于中华人民共和国民政部网站。

综观以上历朝历代的行政建制,县一级两千多年无朝敢废,最为稳定,并一直称为县,甚至有许多县的名字也沿用千年,其区划范围也有很多变化不大,由此形成了县域内较为稳定的历史文化传统。长期以来,县是国家行政的重要基础,是国家政权的重要层次,承上启下,对于稳固政权、畅通政令、教化民风、安定社会都起着重要作用。

二、县域经济的概念、内涵与分类

(一) 县域经济的概念

到目前为止,理论界对县域经济还没有一个固定和统一的概念。学者们出发点不同、关注点不同、研究目的不同,对县域经济的界定也不同。归纳起来,对县域经济的内涵主要有四种论述:一是县域经济是在一个县级行政区域内各类经济活动的总称,强调的是复合性;二是县域经济是一种行政区划形成的区域经济,强调的是区划性;三是县域经济是以县级行政区划范围内的经济主体为管理对象,以发展本地经济为宗旨的经济,强调的是县域经济的特色性;四是县域经济是一个具有区域性、层次性、开放性特点的经济系统,是一个功能相对完备和健全的经济单元,强调县域经济的系统性。^①

综合来看,比较有影响的观点有两个:一个是中郡县域经济研究所刘福刚和孟宪江对县域经济的定义,认为“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,具有地域特色和功能完备的区域经济”^②。另一个是山东行政学院高焕喜教授的界定:从广义上看,所谓县域经济,是指县域范围内生产力和生产关系的总和;从生产力的角度看,包括理论生产能力、实际生产能力、潜在生产能力、生产竞争力、创新力等;从生产关系角度看,包括

^① 黄伟:《我国县域经济发展的理论研究与实践探索》,《世界经济情况》2008年第4期。

^② 刘福刚、孟宪江:《正确认识县域经济的内涵》,《经济日报·县域经济周刊》,2005年12月1日。

生产资料所有制关系,生产、交换、分配、消费关系,生产要素的组合关系等。从狭义上看,县域经济是指以县级经济区域为地理空间,以市场为导向,以县级政权为调控主体,具有地域特色,功能完备的区域经济。^① 总体来看,高焕喜教授的概念界定更完整严密,但从直观应用的视角看刘福刚和孟宪江的概念更实用,当然二者并不冲突,因为前者的狭义概念与后者基本一致。故我们认为,县域经济是以县级行政区划为地理空间,以市场为导向,以县级政权为调控主体,优化配置资源,具有地域特色和功能完备的区域经济。

(二) 县域经济的特点与内涵

1. 县域经济的基本特征。县域经济的基本特征可以概括为“六性”,即区域性、综合性、层次性、开放性、不平衡性和行政性。

(1) 区域性。包括经济网络的区域性,即县域经济是整个国民经济大网络中的小网络;经济运行的区域性,即征税、分配交换和消费等经济活动有些是在县域范围内进行的;经济优势的区域性,即由于历史、地理和自然条件等方面的不同,县域经济一般都形成了自己的经济优势,包括产业部门优势和产品优势等。

(2) 综合性。县域经济具有类似国民经济大系统的综合性特点。既包括农业、工业、商业、交通运输业、建筑业等产业部门,又包括计划、财政、税收、物价及教育、文化、卫生等职能部门,是综合各产业各部门乃至社会单位于一体的国民经济小系统、小网络。

(3) 层次性。一方面,县域经济是国民经济的一个重要层次,属于比较基础的中观层次。另一方面,县域经济自身还可以分为乡村经济层次的基础层、乡镇经济层次的中间层和城镇经济层次的中心层,县域经济实质上是一个多层次的区域性经济网络。

(4) 开放性。县域经济具有开放性,是开放型经济,这是由县域经济是社会主义市场经济的内在属性所决定的。由于自然资源、经济社会发展水平等条件的不同,县域之间必然存在着差异与梯度。县域经

^① 参见高焕喜《县域经济发展论》,山东人民出版社 2005 年版。

济的发展,必然以人力流、资金流、物质流、信息流与外界进行广泛的交往为前提条件。县域经济不是地方保护主义的地方“割据经济”,而应是没有行政区划边界的区域经济。

(5)不平衡性。县域经济的差异性和国家的政策性因素等,造成了我国县域经济之间发展的不平衡性,同时并存的既有发达的县域经济,又有不发达的县域经济,还有落后的县域经济,并且,这种不平衡性在我国经济发展过程中呈不断加剧的趋势。

(6)行政性。毋庸讳言,几千年来东西方文化的重要差异就是西方有着较多的自由性,而东方有着较多的集权性,形成这种差异的原因是复杂的、深远的。同时,由于我国仍处于体制转轨过程中,社会主义市场经济体制还需要进一步完善,政府职能转变任重而道远,县级政权(县委、县政府)还有很大的资源配置的权力,经济发展还需要政府发挥重要的作用,因而,我国的县域经济还具有比较强烈的行政性特色。^①

2. 县域经济的内涵。深入理解县域经济的内涵,需要把握以下三点:^②

(1)县域经济是农村经济与城镇经济的集合体,具有二重性。县域内既有较发达的城镇,又有较落后的农村;县域经济既包含着城镇经济,又包含着农村经济;既包括着传统的农业经济,又包括着现代化的非农经济;县域经济集中反映了我国城乡二元结构的矛盾。在目前我国所形成的省—市—县—乡四级行政管理体制中,县居于承上启下的关键位置,是承接大中城市产业转移和资金及技术辐射的重要载体,同时又是向农村辐射资金和技术,带动农村发展,实现城乡统筹的关键点。促进县域经济发展,可以吸收中心城市经济辐射,做大做强县城,使其成为县域经济发展的中心,并通过乡镇的纽带和桥梁作用,带

^① 参见高焕喜《县域经济发展论》,山东人民出版社2005年版。

^② 陈泽浦、秦宏:《新形势下县域经济发展的问题与对策研究》,《齐鲁学刊》2008年第4期。

动乡镇及农村经济的发展。反过来,农村经济的发展又能丰富工业的原材料供应,为城市经济提供广阔的市场,促进城乡交流,加速城市经济的发展。县域经济的二重性决定了其在实现城乡统筹发展的历史进程中发挥着不可替代的作用。因此,在实施统筹城乡发展的战略中,要重视利用县域经济的二重性特征。

(2) 县域经济是典型的区域经济,具有鲜明的地域特色。县域是用行政手段划分的相对独立的区划单位,县域经济以行政区划范围为边界,具有特定的地理空间,其经济活动大致在这一特定的空间范围进行。各个县在资源条件、地理区位、历史人文、发展基础等方面都存在一定的差异,这种差异就形成了县与县之间各自经济发展的优势和劣势,在一定程度上决定了各自的经济布局、产业结构和发展模式。因此,县域经济的地域特色明显。在促进县域经济发展过程中,必须立足于各县的地域特色,充分发挥比较优势,不能盲目模仿照搬,否则就会导致各县域经济结构的趋同化,形成县与县之间的恶性竞争,不利于县域经济的健康发展。

(3) 县域经济以农业和农村经济为基础,工业化和城镇化是其发展方向。县域是农村的集中区域,我国的农村就是县域内除城镇以外的广阔区域。农民是我国县域人口的主体,农业是我国大多数县域经济的主要产业。在以县为行政区划的区域内,尤其是经济尚不发达的广大中、西部地区,农业人口占绝大多数,农民是县域劳动力的主体。农业和农村经济在县域经济发展中的基础地位是不可替代的,而且在县域经济不发达的地区,还将长期处于主体地位。工业化是县域经济发展的必然路径,是生产力不断发展的内在要求,也是县域经济从不达到发达过程中必须经历的阶段。从现阶段我国县域经济发展的实际情况来看,凡是经济社会较发达的县域,其工业经济总是占据国民经济总量的较大份额。如 2007 年全国百强县三次产业构成中,非农产业比重超过了 90%。现代工业经济与农业经济的不同,在于工业经济不可能分散生产,追求利润的本性必然要求资本的集聚,必然要求生产资料和劳动力在一定地域的集中,这必然推动城镇化的发展,这是工业生产

的性质和城镇的性质决定的。因此,工业化和城镇化是县域经济发展的方向。

(三) 县域经济的分类

我国国土面积广阔,分布在全国不同地区的各个县的特点与实际情况大不相同,从而决定了县域经济类型的多样性。但有一些县在资源、地理位置等方面的状况极其相似,优势和劣势也大致相当,因此,对于县域经济可以按一定标准进行分类。对县域经济的分类有多种尺度和方法,大致有以下几种:

1. 按地形划分,可分为黄淮海地区县、长江中下游地区县、黄土高原地区县、青藏高原地区县、丘陵地区县、山区地区县、平原地区县等类型。

2. 按地带划分,分为东部、中部、西部地带县三种类型。

3. 按经济指标划分,可分为发达县、较发达县、欠发达县和不发达县四种类型。

4. 按产业结构划分,可分为农业主导型县、工业主导型县和服务业主导型县。农业主导型县域经济主要分布在中国的中部农业区,工业主导型县域经济主要分布在中国沿海地区,服务业主导型主要分布在旅游资源丰富的少数民族地区、风景名胜区和中国的12个海岛县。

5. 考虑自然条件、交通运输因素、市场因素,可以分为:东部沿海型、沿江(河)型、沿线型、沿边型和内地型。

6. 以县域经济所拥有的优势为依据将县域经济划分为:资源优势型县域经济、区位优势型县域经济、政策优势型县域经济。

7. 按照县域经济的带动源不同划分为:中心城市城郊型、大型或特大型企业带动型、政府政策引导和推动型、边远山区型。

三、县域经济创新发展的含义、地位与作用

(一) 县域经济创新发展的含义

县域经济创新发展是指县域经济在科学发展观指导下,在新的发展阶段和当前的基本国情下,坚持以人为本,实现全面、健康、协调、有

序,优质、高效,可持续发展。

1. 全面、健康发展。经济发展不仅包含经济总量的增加,还包含质量的提升;不仅要求 GDP 增加,还要求收入分配合理公平、社会公益事业发展、经济发展后劲足等。因此,县域经济创新发展是健康的而不是畸形的,是稳定的而不是大起大落的。

2. 协调、有序发展。县域经济创新发展中的经济、社会、人口、环境、自然之间,三次产业以及各产业内部各行业之间,城市经济与农村经济之间,产业链条各环节之间等诸多因素应该是相互协调,共同形成有序的系统。

3. 优质、高效发展。县域经济创新发展要求尽可能将现代科技手段与传统实用技术结合,发展新兴产业与改造传统产业结合,以优质为第一目标,最大限度的节本增效,不断变革与提升产品品质和提高经济效益。

4. 可持续发展。县域经济创新发展不能以牺牲环境和掠夺性资源开发为代价,发展既要有一定的速度,又要考虑自然资源和环境的承载力,要追求经济、环境和生态的综合效益。

5. 以人为本的发展。县域经济创新发展的前四条要求是达到“以人为本”的手段。发展要依靠县域内甚至县域外的所有人民,发展是为了满足县域人民不断增长的物质文化需要,发展的成果要保证由县域内的人民共享。

(二) 县域经济创新发展的地位与作用

自中国共产党的第十六次全国代表大会提出要壮大县域经济以来,发展壮大县域经济,日益成为理论研究的焦点、政策推进的重点、地方工作实践的热点。2002 年 11 月,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“县域经济”概念第一次被写进党的文献。2003 年 10 月,十六届三中全会提出:建立健全农村劳动力的培训机制,推进乡镇企业改革和调整,大力发展县域经济。2004 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