

县域经济的改革 与发展研究

●主编 俞 辉 魏子熹



●厦门大学出版社

县域经济的改革与发展研究

俞 辉 魏子熹 主编

厦门大学出版社

1997 年·厦门

[闽]新登字 09 号

县域经济的改革与发展研究

*

厦门大学出版社出版发行

地址:厦门大学(邮编:361005)

福建省新华书店经销

福建医科大学印刷厂印刷

地址:福州市交通路 88 号(邮编:350004)

*

开本 850×1168 1/32 8.5 印张 2 插页 213 千字

1997 年 3 月 第 1 版 1997 年 3 月 第 1 次印刷

ISBN 7-5615-1254-6/F·210

定价: 14.60 元

本书如有印装质量问题请直接向承印厂调换

序

福建省人大主任

袁以明

县作为城乡的结合部，在城乡经济发展中起着枢纽的作用。县域经济是国民经济的重要组成部分，它的发展，可以为城市提供工业原料、劳动力、资金和广阔的市场，为工业和科技下乡，推动小城镇建设和实现城乡一体化打下基础。我国现有 2000 多个县，管辖着广大农村和小城镇，居住着占全国人口 80% 多的农民和城镇居民，他们的状况如何，对我国的政治、经济都有着决定性的意义。加速县域经济、社会的发展，是实现我国社会主义现代化，维护政治稳定、社会安定的关键。县域经济改革在我国经济体制改革中占有重要地位，深化县域经济改革，必将有力地推动城市经济体制改革，推动整个国民经济的发展。所以，研究县域经济的改革和发展，有着重大的意义。

党的十一届三中全会之后，我国的改革是从农村推向城市，逐步深化的。农村改革从实行家庭联产承包责任制开始，进而取消了人民公社设乡镇，改革传统的计划经济体制，走上建立社会主义市场经济体制的轨道，搞活了农村经济，调动了农民的积极性，使县域经济获得了蓬勃发展，全国县一级的工农业总产值已占全国工农业总产值的一半以上。但是，正如江泽民总书记在视察河南时指出的那样：“农村改革取得了举世公认的成绩，但不能说农村改革已经大功告成了。按照建立社会主义市场经济体制的要求深化农村改革，还是一个艰巨复杂的任务”，“农村经济体制和运行机制还有许多地方不适应发展社会主义市场经济的要求，因此，必须在

加强调查研究、总结实践经验的基础上,继续抓好深化农村改革的工作。”江总书记的这一指示,既为农村工作指明了正确的方向,也向我们提出了艰巨的任务。我们的各级领导特别是县、乡领导应该认真学习,深刻领会,坚决贯彻执行,力争在深化农村改革,发展农村经济上做出新的成绩。开展县域经济改革和发展的研究,对于顺利实现上述任务有着重要的推动作用。近年来,省内外理论工作者在这方面做了大量的工作,并取得了一些可喜的成果,由俞辉、魏子熹撰写的《县域经济的改革与发展研究》一书,就是其中的代表。

俞辉、魏子熹二同志系中共福建省委党校副教授、教授他们曾长期从事农村工作,有着丰富的实践经验,后又从事党的干部教育和理论研究工作。这本书是他们经过两年多的深入调查、认真研究探索而取得的科研成果。这部著作有两个鲜明的特点:

(1)理论紧密结合实际,具有指导性。在宏观指导上如发展战略、改革模式、产业结构、农村发展道路探索等有较强的理论性,在农业、工业、乡镇企业、财政金融、利用外资、小城镇建设等问题上有较强的实践性。理论与实践结合,务虚与务实结合,抽象与具体结合,使这本书既有一定的理论深度,又有很强的可操作性,适合于县乡领导乃至省地不同层次的领导阅读参考。

(2)本书具有较强的前瞻性和超前性。本书立足福建,面向全国,经过调查研究,既总结了全国和福建一些较好的实践经验,又探索了今后改革与发展的方向,研究了改革目标和发展道路,对于各级领导开拓思路,进一步深化农村改革,发展农村经济有一定的指导意义。

县域经济麻雀虽小,五脏俱全,因此研究的难度较大,难免有不少缺点。但是本书作者的这种研究精神是好的,起到了抛砖引玉的作用,希望各县领导都能本着这种精神,深入基层调查研究,具体指导,促进县域经济更快发展。

目 录

序	袁启彤
第一章 县域经济的战略地位与转型时期县经济态势	(1)
一、县域经济的形成	(1)
二、县域经济的特点	(2)
三、县域经济的战略地位和发展县域经济的重要意义	(4)
四、转型时期县经济发展的态势	(7)
第二章 县经济社会发展战略	(15)
一、县(市)发展目标与农村现代化	(15)
二、县(市)发展战略的核心和重点	(22)
第三章 县域经济体制改革模式	(34)
一、县域经济体制改革模式及其双重特性	(34)
二、县域经济体制改革的历程及其模式特征	(39)
三、县域经济体制改革的四个分支模式及其内容构成	(52)
第四章 培育与完善县域市场体系	(67)
一、县域市场体系亟须培育和发展	(67)
二、县域经济进一步发展需要健全市场体系	(69)
三、从县域实际出发,培育发展各具特色的市场体系	(74)
第五章 县域产业结构的调整及其合理化	(80)
一、县域产业结构的历史演变及其启示	(80)
二、我国县域产业结构存在的主要问题及其成因	(85)
三、县域产业结构的调整及其合理化	(88)
第六章 农业改革的反思与发展对策	(99)
一、17 年来农业生产在改革中奋进	(99)
二、当前农业生产形势与存在问题的深层原因	(105)
三、今后农业改革发展的对策思路	(113)
第七章 县属国有工业企业的改革与发展	(131)

一、县属国有工业企业的现状	(131)
二、改革实践与发展思路	(133)
三、创造有利改革的外部条件	(140)
第八章 乡镇企业的发展与农村工业化	(141)
一、乡镇企业的产生与发展	(141)
二、乡镇企业在国民经济中的地位和作用	(144)
三、乡镇企业面临的机遇、挑战和对策	(147)
四、大力发展乡镇工业,促进农村工业化	(157)
第九章 科教兴县 促进县域经济腾飞	(162)
一、充分认识科学技术是第一生产力	(162)
二、精心组织科技攻关与协作	(167)
三、积极推广先进适用的科技成果	(171)
第十章 利用外资发展外向型经济	(176)
一、县域发展外向型经济的类型	(177)
二、县域发展外向型经济的主要因素	(178)
三、当前县域引进外资发展外向型经济中存在的问题与对策	(179)
四、县域利用外资发展外向型经济应注意的几个问题 ..	(184)
第十一章 加强县域财金建设	(190)
一、县域财政的重要作用	(190)
二、深化财税体制改革,加强县域财政建设	(191)
三、加强税收管理,防止收入流失,促进县域财政良性循环	(195)
四、适应分税制要求,完善乡镇财政体制	(196)
五、控制源头,将预算外资金纳入预算管理	(198)
六、发展县域金融,服务县域经济	(199)
第十二章 小城镇建设与农村城市化	(204)
一、发展小城镇是城乡经济发展的客观要求	(204)

二、发展小城镇有助于探索具有中国特色的农村城市化道路	(207)
三、加强小城镇建设,促进农村城市化	(213)
第十三章 重构县(市)政府职能 有效管理经济	(225)
一、在开放的市场经济中转变政府职能	(225)
二、有效地发挥政府管理经济的作用	(229)
第十四章 农村发展道路探索	(235)
一、中华人民共和国建立后对农村发展的探索	(235)
二、改革开放后,农村发展道路的新探索	(240)
三、我国农村经济发展的模式	(251)
四、农村发展中的几个根本问题	(256)
后 记	(265)

第一章 县域经济的战略地位与 转型时期县经济态势

县域经济是指在一个县的区域范围内各种要素有机结合的一个整体,是县域内经济活动的总称。县是我国行政机构的一个重要组成部分,它管辖了县城、乡镇和广大农村以及在这一区域内居住的几十万上百万的人口。这一区域的经济活动,关系到我国国民经济的发展,关系到广大农民小康目标的实现,因此研究县域经济的改革与发展,具有重要的现实意义与理论意义。

一、县域经济的形成

据 1995 年统计,我国现有 2143 个县(包括 427 个县级市),根据 1990 年人口普查统计,县域人口共 9.1929 亿人,占全国总人口的 81.3%,其中农村人口 8.3437 亿人,占全国总人口的 73.8%,到 1995 年由于城市人口增加,农村人口的比重降为 70.96%。县域经济是一种区域经济,在县的区域范围内,进行着生产、交换、分配、消费等各种经济活动,与之相适应的也建立了各种经济杠杆和行政管理的职能部门。县域经济作为一个区域的经济,它的形成与发展是由多种因素造成的。

第一,自然条件的差异是形成区域经济的客观物质基础。不同的地区具有不同的气候、土壤、矿山、水陆交通以及不同民族居住等条件,北方气候寒冷干燥,就适宜于种植耐寒作物,南方气候暖和雨水充沛,种植业、养殖业就比较发展。江苏的苏北常遭旱涝灾害,而苏南却是水网密布,物产丰富。福建的闽北林业发达,而闽南却是鱼米水果之乡,被誉为福建的乌克兰。我国按经济划分为东、中、西部三个地区,东部沿海地区交通发达,上海、珠江三角洲、闽

南金山角以及大连、青岛、宁波等地均因有海港、铁路及航空交通的便利,促进了外向型经济的发展;中西部地区矿产资源比较丰富,新疆、内蒙、广西、云南等省的少数民族聚集的地区又形成了有自己地方特色的区域经济。不同的自然条件,成为县域经济发展的物质基础。

第二,商品经济发展和地域分工是区域经济形成的内在原因。随着生产力的不断发展,随着自然经济、半自然经济向商品经济、市场经济的过渡,交换关系扩大,社会化专业化分工协作日益发达,自然分工逐步向产业分工发展,出现了原料基地、生产基地与销售市场的分离,全国出现了若干经济带,还有石油基地、钢铁基地、汽车城、电子城、纺织城以及产粮区、产棉区等等。一个县处在大经济区内,又有自己的经济特点,有的是粮食生产基地,有的是烤烟基地,有的是创汇农业基地等。随着生产交换越来越社会化,地域性的分工也越来越细,县作为区域经济的组成部分和本区域内经济、政治、科技、文化中心,在组织区域经济的发展中起着越来越重要的作用。

第三,行政区划的划分是最终形成县域经济的基本条件。国家根据政治与经济发展的需要,同时又根据不同地区的政治、经济、文化以及民族居住等特点,划分了不同的县域,设立了县级行政领导与管理机构,成为县级政治、经济单元,各县在这一县域内展开独立自主的经济活动,并与县域外发展密切的经济联系,最终形成独立的县域经济。这种县区域经济是在县行政区划长期稳定的基础上形成的,它具有不同的层次,又具有本地区的特色,成了国家与乡、村基层经济组织联系的中间枢纽,成为国民经济不可缺少的重要组成部分。

二、县域经济的特点

1. 县是城乡经济的结合部和中间枢纽,是联结城乡经济的桥

梁。县域经济所辖的主要是广大农村,农村经济包括农业和农村二、三产业,为城市提供消费资料和生活服务并为城市工业提供原料和劳动力,是城市工业和城市居民赖以生存的基础,也是城市工业的可靠腹地和工业品销售的主要市场。县是国民经济的中间层次,是中央和基层,城市和农村联系的中间环节和桥梁。

2. 县域经济具有完整性和综合性的特点。县域经济在一个县的范围内,其经济活动涉及到生产、流通、分配、消费等各个领域,它包括了各个社会生产和非生产部门,现有生产要素和资源的配置,同时生产力的发展,又牵涉到生产关系和上层建筑。它是一个社会功能比较完整的综合性的基本单元,麻雀虽小,五脏齐全。它具有相对的独立性,如有一定的地方财政收入,有权制定地方法规等。因此它是具有完整性、综合性、系统性的区域经济。

3. 县域经济具有区域性和从属性的特点。县城经济是区域性、地方性的经济,它是国民经济整体的一个组成部分,是中央和基层、城市和农村经济的联结点,也是宏观经济与微观经济的结合点。它作为区域经济,应该从本县的实际情况出发考虑自己的发展战略、决策、计划、布局、产业结构,发挥本地区的地理、资源、劳力、技术、资金等优势,但它又要从属于国家的宏观经济发展战略、决策、计划、政策、法令等,服从于国家的统一指挥与管理,因此它又具有地区性和从属性。例如在利用经济杠杆调节经济时,只能在国家规定的利率、税率、汇率等政策范围内掌握执行,而不能自行制定政策,这也增加了县域经济管理的难度。县级领导机构既是领导机关,又是执行机关,因而决策的职能范围相对小一些,执行的职能相对强一些,宏观调控的职能会相对弱一些,市场管理、社会管理的职能会相对强一些。

4. 县域经济有差异性的特点。不同的县之间自然条件、经济发展水平不同,资源、人口、环境、科技与文化水平等存在着很大的差异和不平衡性。这种地区性的差别是一个客观存在,研究县域经

济的改革与发展,就应该承认差别,分析差别,从本县的实际情况出发,确定切合本县实际的改革目标和发展战略,制定相应的政策措施,而不能一刀切,随大流,这样才能取得较好的实际效果。

三、县域经济的战略地位和发展县域经济的重要意义

1. 县域经济是国民经济的重要组成部份,是国民经济的支柱和基础。县域范围地区辽阔,人口众多,物质资源和劳动力资源丰富。县域范围除了部分城镇以外,其余广大地区为农村。据1995年统计,乡村人口占全国总人口的70.96%,农业总产值占全国工农业总产值的18%,乡镇企业的工业总产值占全国工业总产值的55.8%,这两项相加,已等于工农业总产值的64%,占了半壁江山。在一些乡镇企业较发达的地区如苏南地区、闽南地区,乡镇企业已成为最有活力、发展最快的经济力量。县域经济为全国12亿人口提供了生活必需品,并且为轻工业的发展提供了大量的原料。此外,县域经济又是市场经济的重要组成部分。它不仅生产出大量工农业产品满足人民的需要,而且又是最广阔的销售市场,1995年全国社会消费品零售额中农村占了43.1%,农村消费了19271.2万吨化肥、112.9万吨农药,购买拖拉机59.8万台和农用动力机械达1461.1多万千瓦,拥有农用载重汽车79.3万多辆。在城乡集市贸易中,农民是市场的主体,提供了大量粮、油、肉、禽、蛋、水产、蔬菜等商品,贸易成交额达11590.1亿元^①。县域经济的战略地位决定了它对发展我国国民经济,繁荣市场有着举足轻重的不可低估的重要作用。

2. 县域经济是国民经济中的重要环节和层次,也是宏观经济与微观经济的结合部。县域经济是国民经济中最基层的区域经济。县是国家行政机构的中间环节,对上,它接受国家的政策、指令,接

^① 以上数字均见《中国统计年鉴》1996年。

受国家的宏观调控;对下,它又要贯彻中央、省、市的政策和指令,同时可以发布自己的指示,以便更好地完成上级下达的任务。作为县,它是承上启下、上传下达的中间层次,也是经济活动的中间枢纽。而在县这一区域范围内,既有工业、农业、商业、交通运输、邮电通信、建筑业等产业部门,又有计划、财政、金融、税务、工商管理、物价等职能部门,还有在县区域内的各种企业,因此县是条条与块块经济的结合体,纵向经济管理与横向经济联系的结合体,也是城乡的结合部。因此县域经济发展的速度、规模、效益,不仅影响到农村而且影响到城市,县域经济发展了就能促进城乡交流,促进城市经济发展。县是城乡联系的桥梁,工农结合的纽带,中央和地方结合的中间枢纽,从一定意义上说,县域经济对国民经济的发展,起到了关键作用。

3. 发展县域经济是建设有中国特色的社会主义新农村的前提。过去由于我国经济发展不平衡,造成了城乡的二元经济结构,城市的现代化工业与农村落后的传统农业之间明显不相适应,而发展县域经济,就要加强城乡之间的联系,用现代化工业和先进的科学技术改造农业,实现农业现代化。农村经济发展了,县域经济的综合实力增强了,才有可能改造与建设新农村,实现农村城市化,消灭城乡差别。江苏省张家港市国民生产总值从1991年的32亿元到1994年猛增至152.6亿元,3年翻了二番多,1994年财政收入达5.1亿元,经济迅速发展,造就了一个全国闻名的整齐、清洁、文明的新型城市。县域经济的发展造就了江苏的江阴、吴江、无锡,福建的石狮、晋江、龙海,浙江的绍兴、萧山等现代县市,以及华西、盛泽、寺桥、陈埭、角尾等新兴小城镇,基本实现了农村城市化、农村现代化、城镇工业化、农民生活城市化,不少地区农民的生活水平甚至大大超过了城市。县域经济的发展为改变城乡二元结构,消灭城乡差别,建设社会主义新农村,实现农村城市化开辟了道路。

4. 发展县域经济是提高农民生活水平,实现小康目标的关键。我国农民包括县、乡、镇的城镇居民在内,人均生活水平都大大低于城市居民。1995年农村居民年人均收入仅1577.7元,城镇居民人均收入3892.9元,相当于农村的2.47倍,而城市职工的年平均工资收入为5500元,相当于农民的3.48倍;农民的人均消费水平为1479元,而非农业居民则为5044元,城乡消费水平的比例为3.4:1。^①由于农村长期处于自给半自给的自然经济状态,占人口80%的农民,局限在人均一亩多的耕地上劳动,收入菲薄,只能维持较低的生活水平,因此我国2000年要实现全国小康的战略目标,首先要提高农民的生活水平,使农民实现小康。农民实现小康的关键就是必须大力发展县域经济,“无农不稳,无工不富,无商不活”,“要想富,先修路”,“要想富,多种树”等,一个目标就是要发展多种经济,发展基础产业,发展交通运输邮电,充分开发、利用农村的农业资源、渔业资源、林业资源、矿产资源,使县域内的资源优势转化为经济优势。经济发展了,农民收入增加了,农民的小康目标才能实现。

5. 县域经济体制的改革是我国经济体制改革的汇合点和突破口。县域经济作为区域经济,其范围要比整个国民经济范围小得多。但是麻雀虽小五脏俱全,县域经济既包括了第一、第二、第三产业,又设置了各种职能部门,既有条条,又有块块,既有垂直的领导管理,又有县域间的横向联系。而且,县又是城乡体制改革的汇合点,农村的体制改革首先要在县域内进行试点,通过县来贯彻执行;城市经济体制改革也要在县域进行,因而县域内汇合了城市和农村的体制改革,县域体制改革能寻求到突破口,就能为全国的体制改革找到方向。因此县域综合改革与全国城乡体制改革关系极大,县域的战略地位,决定了县域经济的改革与发展的重要意义。

^① 见《中国统计年鉴》1996年。

四、转型时期县经济发展的态势

党的十一届三中全会以后的改革开放,使我国进入了社会加速转型的时期;这是一个社会大变动的时期。它不仅有经济体制的改变,还有从农业社会向工业社会的转变。实现现代化的过程,实际上就是社会转型的过程。这个过程是从农村开始的,而且变动最大的也在农村,所以县域也是社会转型的主战场。改革开放以来,从家庭联产承包责任制开始,农村经济迅速发展,引发了农村社会结构、生活方式、行为方式和价值观念等各个方面的变化,使农村进入一个全面的、整体的转型过程。其主要内容包括从原来自给半自给的自然经济向社会主义市场经济的转化;从农业社区向工业社区的转化;从乡村到城镇的转化;从同质的单一性社会向异质的多样性社会的转化;从人治社会向法制社会的转化。这一转型过程是一个长期、复杂的发展过程。在这一过程中,由于传统的计划经济体制与社会主义市场经济体制及新旧社会秩序、规范的并存、交替和冲突,由于结构转换、机制转轨、利益调整、观念转变,必然会出现许多新的情况、问题和矛盾。这在客观上提出了加强县域经济改革与发展问题研究的要求。

农村社会的转型期是农村现代化过程中的一个过渡性阶段,是现代化过程所共有的。但我国农村社会的转型又有自己的特点:①农村社会结构的转型与农村经济体制的转轨紧密联系,同步发展,互相促进;②在城乡二元结构情况下,农村城市化往往不是被动型的,而是农村主动型的,即主要不是靠城市的拉动,而是通过农村的改革和自我发展;③农村城市化后形成的城、镇,大多是城乡结合型的;④由于原有农村经济社会发展落后,与现代化有着巨大差距,以及现代化过程中存在着各种客观条件的制约,决定了我国农村的转型不可能在短期内实现,持续的时间可能相当长,转型期中的矛盾、问题也更加复杂;⑤我国农村的转型是在共产党的领

导下,通过改革开放,充分调动农民作为农村发展主体的积极性,进而发展生产力,提高农民生活水平,建立新的社会秩序,而不是通过暴力革命或者大规模的群众运动来实现的。

经过十多年的改革开放,农村已经发生了举世瞩目的变化。农村经济迅速发展,成为我国现代化的重要支柱。家庭联产承包责任制的推行,农业和农村产业结构的调整,农副产品流通渠道的改革和价格的放开,城乡农贸市场的开放,使农村的经济冲破了自给半自给的封闭型的格局,迅速发展起了以商品交换为基本内容的社会主义市场经济,逐步进入了市场经济的轨道。县级经济的实力和农民的生活水平都得到了很大提高。

农村乡镇企业的发展,不仅从根本上改变了农村的经济结构、劳动力的就业结构,而且带动了农村的分工分业,引起农村社会结构的变化,促进了亿万农民由温饱奔向小康,使农村社会由农业社区向以工业为主、农业稳定发展的工业社区转变。随之而来的,是在县域内出现了大批沟通城乡、作为中介的新城镇。1949年,我国的城市为69个;到1980年,增至233个,年均增加4.6个;而到1995年,城市数目增至640个,年均增加27.1个。特别是小城镇发展更快。1979年,我国有建制镇2854个,到1995年我国乡镇总数已达47136个,其中建制镇达17282个,增长了5倍。^①实际生活在城镇的人口已大大超出了户籍统计的数字。这使传统的城乡二元结构的模式被打破,新的城乡格局正逐步形成。

在农村经济发展,实现工业化、城镇化的过程中,农村的社会结构也发生了很大的变化,这主要表现在三个方面:一是打破了封闭半封闭的状态,实行了全方位、多层次、多渠道的对外开放格局,极大地促进了对外贸易、引进外资、引进先进技术和科学管理。国内也打破了区域封闭的局面,增强了社会流动,包括劳动力和人口

^① 见《中国统计年鉴》1996年。

在产业间、地区间、城乡间的流动,使劳动力资源、智力资源和信息资源在各领域的配置更加合理。商品流通、大众传播媒介也有长足的发展,不仅使现代的技术创造、生活方式、价值观念广泛、迅速传播,而且使原来很偏僻封闭的乡村迅速与城市甚至国外联系起来,促进了农村的变化。二是从原来同质的单一性的社会向异质的多样性社会转化。农村经济体制改革打破了单一的公有制经济的格局,出现了以公有制为主体,多种经济形式并存的新的经济体系,包括国有经济、集体经济、个体经济、私营经济和其他经济(不同所有制联合、中外联合的经济)。农村经济结构的变化引起了社会分业、分工的发展,使传统的“农民”产生了深刻的职业分化,改革开放前的“社员”,现在已分化成农业劳动者、乡村工人、乡村雇工、农民知识分子、乡村个体工商业者、乡村私营企业主、乡镇企业管理者、农村管理者等8个有不同利益要求的职业阶层。据1989年统计,上述8个阶层的比重为:农业劳动者占55—57%,乡村工人占24%,乡村雇工占4%,农民知识分子占1.5—2%,乡村个体工商业者占5%,乡村私营企业主占0.1—0.2%,乡镇企业管理者占3%,农村管理者占6%。^①根据这几年农村乡镇企业的发展,上述比例还会有较大的变动,农业劳动者的比例会下降,非农产业部门的比例会上升。随着农村就业结构的变化,农村的组织结构也发生了变化,原有的政社合一,通过行政手段组织农村生产的体制,已随着人民公社体制的解体而变成政社分开、政企分开。农村社区的类型也朝多样化方向发展,社区发展模式上也出现了乡镇企业、商业、旅游、外贸、港口、引进外资等不同的取向。三是从传统的人治社会向法制社会转变,制定了各种规范人们行为的法律、法规。随着改革开放和商品经济的发展,大批农民走出家庭和乡里,投身于

^① 参见张学艺主编:《县级综合改革与经济社会的协调发展》,中国社会科学出版社1993年版,第154页。