

县域经济决策导论

周志纯 徐荣安 主编

华中理工大学出版社

XIAN YU JING JI JUE CE DAO LUN



F127
S

县域经济决策导论

主编 周志纯 徐荣安



华中理工大学出版社

县域经济决策导论

主编 周志纯 徐荣安

责任编辑 李富轩

责任校对 黄毅辉

•

华中理工大学出版社出版发行

(武昌喻家山)

新华书店湖北发行所经销

华中理工大学出版社沔阳印刷厂印刷

•

开本: 787×1092 1/32 印张: 6.375 字数: 138 000

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

印数: 1—1 000

ISBN 7-5609-0404-1/F·22

定价: 2.50元

内 容 提 要

《县域经济决策导论》是为了适应县、乡和小城镇经济发展的需要，约同有关人员编著的，并得到了湖北省部分县（市）领导同志的热情支持和帮助。全书力求以理论与实践相结合的原则，探索县域经济发展中一些重要决策问题，着重研究了我国县域经济的发展战略和发展道路的决策问题，对多层次的生产关系、产业结构、运行机制和组织管理的决策问题，也以专章进行了探讨，对于县域经济的所有领导干部和管理人员，都是值得一读的好书。

2514/23

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(2)
第一节 县域经济的内涵及特点	(2)
第二节 县域经济在国民经济中的地位	(5)
第三节 县域经济决策的作用和原则	(11)
第四节 县域经济的综合决策技术	(17)
第五节 要为县域经济决策创造良好的条件	(21)
第二章 地域经济特点和县域经济决策	(28)
第一节 地域经济区的类型及划分方法	(28)
第二节 我国县域共有的地域经济特征和县域经济决策的共同原则	(32)
第三节 我国三大地带县域经济的特点及战略决策的要点	(37)
第三章 县域经济发展战略的决策	(54)
第一节 制定县域经济发展战略的必要性	(54)
第二节 县域经济发展战略的基本原则和要素	(56)
第三节 县域经济发展战略模式的选择	(65)
第四节 县域经济主导产业的选择	(76)
第四章 县域经济多层次生产关系的决策	(79)
第一节 县域经济存在多层次生产关系	(79)
第二节 县域经济的主要经济是合作经济	(86)
第三节 坚持和不断完善家庭联产承包责任制	(92)

第五章 县域经济产业结构的决策	(97)
第一节 县域经济第一产业结构的决策.....	(97)
第二节 县域经济第二产业结构的决策.....	(103)
第三节 县域经济第三产业结构的决策.....	(111)
第四节 县域经济产业结构优化目标及产业政策的 研究.....	(117)
第六章 县域经济发展道路的决策	(128)
第一节 县域经济中农业现代化道路的决策.....	(128)
第二节 县域经济中乡村工业化道路的决策.....	(134)
第三节 乡村劳动力转移道路的决策.....	(139)
第四节 乡村城市化道路的决策.....	(143)
第七章 县域经济运行机制的决策	(147)
第一节 关于农副产品购销体制的改革.....	(147)
第二节 商品流通体制改革的决策.....	(155)
第三节 建立以指导性计划为主的经济合同为辅的 决策体系.....	(163)
第四节 实现县域经济的市场机制.....	(170)
第八章 县域经济组织管理的决策	(176)
第一节 县域经济组织管理的一般要求.....	(176)
第二节 实现市管县的宏观管理.....	(180)
第三节 在微观上加强乡镇企业的管理.....	(185)
第四节 改革和加强财政信贷的管理组织.....	(193)

前 言

《县域经济决策导论》一书，是为适应县、乡、小城镇经济发展的需要，实现县域有计划商品经济的新形势，约同教学、科研和业务单位的有关同志共同编著的。参加编著的同志是：徐荣安、周志纯、王元谋、周应良、李卫武、徐艳萍、童体革。

全书由湖北省政府经济研究中心周志纯、湖北省社会科学院徐荣安二同志任主编，徐荣安同志修改、审核、定稿。

在本书写作过程中，得到了湖北省部分县(市)委、县(市)政府的领导同志支持和热情的帮助。他们认为：县域经济的决策，对于巩固国民经济的基础，搞好宏观经济与微观经济的结合，促进城乡的进一步融合，发展有计划的商品经济，具有重要的意义。出版本书，是所有县、区、乡、小城镇领导人员、管理人员十分关注的事业。这些观点，为激励我们编著本书，起了积极作用。华中理工大学出版社的李富轩同志，也为编辑本书付出了大量心血和劳动。在这里，谨向他们表示最诚挚的谢意。

由于我们水平有限，再加上县域经济决策所探讨的问题极为广泛，难免有缺点和错误，我们衷心地希望读者给予批评和指正。

编著者

1987年4月30日于武昌水果湖

第一章 绪 论

第一节 县域经济的内涵及特点

我们要进行县域经济决策的研究，首先必须对县域经济的内涵和特点有一个比较科学的认识。

一、什么是县域经济

对于县域经济的涵义，前几年曾进行过讨论，当时提出过四种不同的界定。有人认为：县域经济就是县级政权所管辖的经济。这是纯粹从县级政权的管理职能来界定县域经济，当然是不够科学的。第二种意见认为：县域经济就是县城经济。这种界定未能涵盖占县域极大多数的农村及集镇，当然更不科学。第三种意见认为：县域经济就是县级经济。这种意见和第一种意见基本相似，未能涵盖县域内的乡（镇）、村和个体（家庭）经济实体，实际上还是单纯从经济的纵向的层次来界定县域经济，也是不够科学的。第四种意见认为：县域经济是一种区域性的经济。从宏观上说，它是整个国民经济条块结合的基本单元；从微观上说，它是县、乡（镇）、村三级经济及个体经济的总和。在社会主义商品经济的发展中，它逐步形成独立的区域性经济实体，它以乡村经济为基础，以小城镇为中心，并与各种不同的区域（省、地、市）经济结成一个整体。

我们认为，第四种意见较为切合实际，因为它从内涵和外延方面比较准确地对县域经济进行了概括，能比较正确地反映

县域经济形成和发展的客观实际，能够避免前三种看法可能产生的混乱和偏颇，有利于指导实际工作。

和其他各种区域性经济一样，县域经济具有区域性、交叉性和整体性。也就是说，所有的县域经济体系和发展趋势，都因其地域性的特点而有各自的个性；而在同一个县域经济来说，它是本县内多种经济的交叉，是不同层次的经济（如县、乡、村）、不同所有制的经济（如全民、集体、个体）、不同产业的经济（如第一、第二、第三产业）的相互交叉、融合，形成一个综合性的“小社会”，以一个完整的角色在整个国民经济中发挥作用。我们本书就是要着力探索中国县域经济的运转机制及其导向决策。

二、县域经济的特点

县域经济不同于省域经济，也不同于地跨几省的区域性经济，更不同于整体的国民经济，它有着自己的特性，具体表现在四个方面：

一是以农业为主的复合型的区域经济

从县域经济的产业结构来看，在现阶段一般包括三个层次：一是种植业；二是林牧副渔业；三是第二、第三产业层次。尽管在县域经济中，第二、三产业正在兴起，将越来越发挥重大作用；但是第一产业的农业仍是县域经济发展的基础。农业基础的好坏，基本上决定着人口发展规模；决定着县域经济先发展什么，后发展什么；决定着第二、三产业的发展；决定着农村市场的繁荣和财政的增长。所以，县域经济是以农业为主体的复合型的区域性经济。

二是以集体经济为主体的多层次的所有制经济

县域经济既有全民所有制经济，也有个体所有制经济以及多种形式的联营经济，但更多的是集体所有制经济；无论是农

业、工业、交通、建筑，还是商业、饮食服务行业都以集体经济为主体。随着各种经济联合体的出现，将有更多形式的集体所有制经济的发展。

三是以小城镇为依托的，以乡村经济为基础的区域经济

从经济运行机制考察，县域经济将是以小城镇为依托、以乡村经济为基础的运动。在县域经济范围内，小城镇越来越成为县域经济的依托。这是因为小城镇尤其是县城关镇越来越成为县的政治中心、经济中心、文化中心、科技中心、信息中心。具体地说，小城镇是实现农业现代化的顶梁柱，是乡村工业化的基地，是城乡物资交流的场所，是吸收剩余劳力的“主渠道”，是大中城市的得力助手，是农村文化、生活的服务中心。所以县域经济也就很自然地在本区域经济范围内，依托于小城镇，促使本身经济的发展。但是小城镇经济的更大发展，必须以乡村经济为基础。这是因为小城镇要生存，要发展，首先要求农业提供剩余粮食和各种副食品，它们决定着小城镇可能的入口规模；其次要求乡村提供原料、材料和农副产品，这些又决定着小城镇的经济规模的大小、结构的方式、空间的布局、各种服务设施的配套以及整个小城镇的发展速度。所以乡村经济是小城镇经济的基础。正是这样，为了使县域经济健康发展，必须在小城镇经济和乡村经济之间形成各种经济实体，使之相互协调地运行。否则县域经济就会成为跛足的经济。

四是从封闭型自然经济为主转向半开放型为主的区域经济。

从经济形态研究，现阶段县域经济基本上是封闭式自然经济。它一方面基本上是小而全的经济，呈现自给自足的自然经济形态；一方面实行城乡封锁，割断了商品经济的内在联系，从而阻碍商品化、社会化、专业化的发展。这种封闭式的

状态，严重地影响了县域经济的发展。

随着县域经济体制的改革，我国城乡商品经济日益发展，特别是实行对内搞活，对外开放的一系列决策后，县域经济正在从封闭型自然经济为主转向半开放型为主的区域经济。从我国县域经济商品化、专业化、社会化的高速度发展中，从打破地区封锁的内联外引中，从产业结构的调整、发挥县域经济的优势上，特别是从传统的生产观念转向“市场”、“竞争”观念等等方面来看，都表明县域经济正在转向“半开放型”为主的经济形态。

当然，作为县域经济发展趋向来看，应当是面向市场，形成一个全开放型的县域经济形态，这是发展的潮流。事实上，在城市郊县的特种类型的区域经济，已经形成了开放型的经济。在所有制关系上，最先实行以集体经济为主的合作经济；在生产力的水平上，最先改善城郊生产力的条件，依托城市，实行开放型的经济，在实行对外开放上，积极推行贸、工、农相结合的方针，很快地由“农区型”转为城郊的“城市型”，并由“城市型”的“内向型”转为“外向型”经济，有的郊县外贸已占经济总量的10%以上。尽管城郊的区域性经济，代表了我国县域经济的发展方向，但从总体上看，我国目前的县域经济仍处在“半开放型”为主的阶段。随着生产力的发展，生产关系的改善，将一定朝着“开放型”的有计划的商品经济发展，使县域经济适应于省域经济，乃至整个国民经济的发展需要。

第二节 县域经济在国民经济中的地位

要搞好县域经济的正确决策，必须了解县域经济在整个国民经济中的地位，正确处理好县域经济的外部关系。

县域经济在整个国民经济中，无论从哪个方面考察，都有着十分重要的地位。

一、县域经济是国民经济的基础

县域经济之所以是国民经济的基础，是因为农业主要集中在县域经济范围内，而农业的好坏，直接决定着国民经济的发展。

众所周知，农业是国民经济的基础，在国民经济中占有极其重要的地位。其表现是多方面的。它不仅是人类的衣食之源，生存之本，而且是人类发展的基础；不仅是社会分工和国民经济其它部门独立存在的基础，而且也是这些部门分工和发展的基础；不仅是国内广阔市场的基础，而且是提供出口物资的主要来源。正如马克思所说的：“超越于劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础”。^①可见农业在国民经济中具有战略意义。

由于农业主要是县域经济领域的农业，发展好坏，则直接取决于县域经济人力、物力、财力的投入，综合平衡后的正确安排。如果安排得好，增产条件可靠，农业生产就会迅速发展，就能够有力地促进国民经济的大发展；否则，就会影响整个国民经济的发展。所以从这个意义上来说，县域经济在整个国民经济中，同样是国民经济的基础。

实践证明也是如此，以我国农业具有代表水平的湖北省为例：据全省70个县统计，1984年各县总面积17.3万平方公里，占全省总面积的93.6%；各县总人口4170万人，占全省总人口的85.5%；各县工农业总产值280.5亿元，占全省总产值的52.3%，其中各县农业总产值142.5亿元，占全省的88.3%；各县社会商品零售额149.9亿元，占全省的62.8%。从这些数据中

^①《马克思恩格斯全集》第23卷，第885页，人民出版社1972年版。

足以说明，县域经济在国民经济中具有战略性的地位。

随着我国乡镇企业的蓬勃发展，县域经济在国民经济中的地位越来越重要。在全国著名的乡镇企业发达的江苏省无锡县，1985年乡镇工业产值达到36亿元，超过上海1949年的工业总产值，占全县工农业总产值的75%以上。如果我国所有的县域经济，乡镇工业产值都能达到无锡县的水平，全国乡镇工业总产值就可以达到7000多亿元，等于我国1979年社会总产值的水平，超过我国1979年国民收入总额的一倍以上。

由此可见，县域经济是我国国民经济的基础，更是省域经济的基础。

二、县域经济是宏观经济与微观经济的结合部

县域经济，由于具有比较完整的基本功能，因而在宏观经济上构成了县范围内相对独立的经济体系，成为国民经济宏观体系的基本单位；在微观经济上具有农业、工业、交通、建筑、建材、商业、饮食、服务等各行各业和各种企业，并进行计划、实施、调节等管理活动。所以它具有宏观控制和微观搞活的双重功能。

正是由于县域经济具有双重的功能，因而自古以来，就成为宏观经济与微观经济的结合部。这种结合部明显地体现出：

①在历史上，自从建立县制以来，就具有宏观经济与微观经济结合的特征。例如封建社会实施的财政赋税，对于巩固中央集权统治起着决定性的作用，县财政赋税好坏，直接影响中央集权的巩固。从这方面来说，实质是一种宏观经济的控制。又如组织兴修水利，发展手工业，开挖大运河，救灾赈民，实行信贷自由等等，实质上是一种微观经济的管理和调节活动。所以，县域经济从历史上看就是宏观经济与微观经济的结合部。②在现阶段，也是这样。在我国整个大经济系统中，既有国家即

中央经济，又有省域经济，更有大量的县域经济。它们都是整个国民经济大经济系统中不可分割的组成部分，并具有宏观经济与微观经济两个方面的功能。而县域经济是国民经济的最基层单元经济，它一方面受国家（中央）、省域经济的控制，严格执行宏观经济的决策，实行全国、全省一盘棋；另一方面根据县域的实际情况，在微观上采取一系列的措施，充分发挥县域经济中的特有优势，把各项事业做好，把企业搞活，以增强县域经济的实力和活力，充分发挥县域经济的作用。这两方面不断运动的过程，也就是县域经济从宏观与微观经济结合上不断发展的过程。③在将来，县域经济仍然是宏观与微观经济的结合部。我们知道，县域经济就整体层次来说，有县一级经济、乡一级经济、村一级经济；或者是小城镇经济和乡村经济。作为县一级经济或小城镇经济，都具有承上启下、宏观与微观、城与乡结合的功能。它们上联国家、省级经济或联大中城市经济，下联乡村经济，使上下两个方面综合地发挥优势，保证县域经济实现宏观经济与微观经济完满地结合在一起。总之，县域经济无论在历史上，还是在现阶段，或是在将来，均是宏观经济与微观经济的结合部，使它具有双重的功能。所以，县域经济具有旺盛的生命力和活力。

三、县域经济是城乡融合的前沿阵地

从战略的意义来看，县域经济的发展，不仅促进整个国民经济的发展，充分发挥宏观经济与微观经济结合部的功能，而且要在战略的总体目标上实现城乡融合，并成为城乡融合的前沿阵地。

第一，实现城乡融合，是人类社会发展的必然趋势。从城乡对立到城乡协调、融合，这是一条不以人们意志为转移的演变规律。随着社会生产力的高度发展，必然按照这一演变规律

变动，尤其是社会主义制度建立以后，通过多年的城乡关系协调发展，不仅为正确处理城乡关系开辟了广阔的前途，而且能够运用各种手段，包括计划的、市场机制的调节，实现城乡融合。

实行城乡融合，是一个历史过程。它必须经过城乡通开，达到城乡协调，实现政治上同盟，经济上一致，文化上共享，技术上共用，生态上共存后，才有可能实现城乡一体化，进入城乡融合的境地。所以，要经过相当长的历史时期才能够进入城乡融合的阶段。

实现城乡融合需要我们作艰苦的长期的努力，如果我们不去努力，不首先在县域经济领域内，实现农业现代化、乡村工业化、乡村人口城镇化，就不可能达到共同繁荣、城乡结合的目的，更谈不上城乡融合的实现。很简单，县域经济不发达，小城镇经济、乡村经济也不发达，整个国民经济发展不起来。实践已经证明，只有在县域经济领域内，实现广义的城乡结合，城乡协调，才能充分发挥大中城市和小城镇多功能地向乡村辐射的作用，才能以更多的资金、技术、装备、资源、人才、信息等支援乡村，使乡村能以更大规模的生产要素投入生产，并在更加广阔的领域实行最优的组合，不断提高劳动生产率，这种城乡经济互相影响、互相促进的结果，必然促进城乡的进一步协调和融合。

第二，在县域经济领域内实现城乡融合是有可能的。这是因为，县域经济本身是由小城镇即县镇、集镇经济以及乡村经济组成的。这两大组成部分，其经济发展必然互为依托，互相促进。只有依托于小城镇，才能充分发挥小城镇在县域经济中的决定性作用，才能实现农业现代化、乡村工业化、乡村人口城镇化，实现工农结合、城乡结合、脑力与体力劳动结合。只有

以乡村经济为基础，才能发展小城镇，繁荣小城镇，突出发挥乡村支援小城镇经济的作用。这两方面优势不断发挥的结果，才有可能统一组织生产和流通，形成城乡结合、工农结合、条块结合开放型的经济实体和行政实体，实现城乡融合。

第三，县域经济领域是实现城乡融合的最基本单元，因而作为前沿阵地是理所当然的。这是由于县域经济包括城和乡两个方面的经济，更是城乡经济的结合部，还是实施城乡经济融合的最基层、最基本的单元。所以，它能够在县域经济领域内，通过城乡通开，起到调节城乡之间的物流、人流、资金流、信息流的作用，开放多种市场；通过各种横向经济联系，实现城乡经济之间的协调；通过生产力的发展，生产关系的完善，上层建筑的配套等等方面去实现城乡融合，成为实现城乡融合的前沿阵地，必经之道。

由此说明，县域经济对于实现城乡经济协调发展，进而实现城乡融合，具有深远意义。

四、县域经济是发展有计划商品经济的决定性环节

我国的经济，正处在自给性经济向有计划的商品经济发展的阶段。在这个重要的历史阶段，城市经济由于处于经济中心的地位，它必须带领乡村经济向前发展。而全国的有计划的商品经济能否发展，关键在于县域经济能否促进和发展有计划的商品经济，这是我国有计划商品经济发展的决定性环节。

在县域经济中，能否把握好这个决定性的环节，关键在于以下四个方面：

一是县域经济能否真正成为小城镇经济、乡村经济的组织者与管理者，能否成为联结城乡的结合部，起积极的领导、调节和枢纽的作用；

二是从改革的角度，能否使县域经济的生产关系适应生产

力发展，上层建筑适应经济基础的客观要求，能否在具体改革目标上克服层次多、部门分割、地区封锁、政企不分的弊病，以解决县域经济结构与商品经济结构之间，条块分割、政企不分与商品经济发展社会化、专业化之间，有计划经济与商品经济发展之间的矛盾，实现城乡协调，工农结合；

三是在生产力发展水平上，能否实现农业现代化、乡村工业化、乡村城镇化，发展大规模的专业化和社会化的经济，形成有计划的商品经济；

四是县域经济能否从宏观与微观的结合上、工农的结合上、城乡的结合上，实现有计划的商品经济，形成经济效益、社会效益、生态效益的一体效益，达到把握全局，搞活经济的目的。

如果不实现上述四个方面的突破，实现由自然经济转向有计划的商品经济，建立开放型的县域经济体系，使之成为我国发展有计划商品经济的决定环节，是不可能的。所以，我们要根据县域经济的一般共性和特殊性，掌握内在的规律性，探讨发展我国有计划商品经济的路子。

第三节 县域经济决策的作用和原则

决策是为了达到一定的目标，对优化方案所作出的选择和决定。决策在整个管理的职能中是最高的最基本的职能，直接关系到整个经济发展的命运。县域经济决策，是指在一个县域内为了实现一定的目标，在经济上的多种方案（对策）中选择优化方案（对策），例如对大政方针、目标规划、行动方案、政策策略等等的重大的选择与决定。

在漫长的历史长河中，县域经济多半是任其自然发展；即使有一定的决策，也往往是凭借以往的经验来进行，主要是