

浙江欠发达县域跨越式发展研究

ZHEJIANG QIAN FADA XIANYU KUAYUE SHI FAZHAN YANJIU

虞大才◎著

中国环境科学出版社

浙江欠发达县域跨越式 发展研究

王秀华 虞大才 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

浙江欠发达县域跨越式发展研究/王秀华, 虞大才著.
北京: 中国环境科学出版社, 2008.11
ISBN 978-7-80209-847-3

I. 浙… II. ①王…②虞… III. 不发达地区—县—地区
经济—经济发展—研究—浙江省 IV. F127.55

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第168713号

责任编辑 贾卫列
责任校对 刘凤霞
封面设计 耀午书装

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街16号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2008年11月第1版
印 次 2008年11月第1次印刷
开 本 850×1168 1/32
印 张 10.5
字 数 270千字
定 价 25.00元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

欠发达县域的跨越式发展，一直是政府和理论界关注的焦点。

改革开放以来，浙江省经济社会快速发展，经济总量从全国第 14 位跃居第 4 位，2007 年人均 GDP 已达 4 885 美元，总体上已进入经济发达省行列。但全省各地区之间的发展并不平衡，如同经济发达的广东省存在着欠发达的粤北地区、江苏省存在着欠发达的苏北地区、山东省存在着欠发达的沂蒙山区一样，也还存在着欠发达地区，“地理上二元经济结构”现象仍然比较明显。如何加快欠发达地区的经济发展，实现全省各地区之间的协调发展是摆在我们面前的重大课题。

欠发达是一个相对的概念，没有绝对的标准，不同阶段欠发达地区所包含的辖区范围是不同的。根据 2001 年 8 月浙江省委、省政府出台的《关于加快欠发达地区经济社会发展的若干意见》界定，浙江省欠发达地区是指：衢州、丽水两市及所辖县（市），以及泰顺、文成、永嘉、苍南、磐安、武义、三门、仙居、天台、淳安等县，通常表述为 25 个欠发达县。

由于历史和客观的原因，浙江省欠发达地区一般地处山区，基础差、底子薄，工业化、城市化水平低，经济社会发展相对滞后。从统筹区域经济发展角度看，浙江省全面建设小康社会和基本实现现代化，重点和难点都在欠发达地区，欠发达地区的经济社会发展速度和水平，关系到全省发展的大局。可以说，没有欠发达地区的小康社会，就没有全省的小康社会，没有欠发达地区的现代化，同样也就没有全省的现代化。因此，分析研究欠发达地区经济发展的基本方式和途径，探寻一条符合当地实际的发展

之路，对于促进欠发达地区资源开发与经济转型，实现跨越式发展，争取与全省同步提前基本实现现代化具有重要意义。

在促进欠发达县域跨越式发展问题上，浙江省各级党委和政府以改革促发展，坚持城乡联动、区域联动和产业联动的路子，充分调动广大干部群众的积极性、创造性，发扬自力更生、艰苦创业的精神，发挥政府的主导作用和市场机制的基础作用，并根据欠发达县域不同发展阶段的实际情况，采取有针对性的促进欠发达县域发展的政策措施。实践证明，浙江的欠发达县域跨越式发展之路，思路对头、措施得力、成效显著，积累了许多成功的经验。因此，系统地总结欠发达县域跨越式发展经验，提炼其成功的发展模式和实现途径，对于指导广大欠发达地区加快发展，尽快缩小与发达地区的差距，实现共同富裕目标具有重要的指导作用。

本书共十二章，分四个部分。第一章至第三章侧重介绍了县域经济的历史、现状，改革开放 30 年来县域经济在浙江经济发展中所起的作用，以及浙江欠发达县域的界定和表现；第四章至第六章主要就欠发达县域跨越式发展的理论基础、战略选择、模式分析做了研究；第七章至第十一章专门研究了欠发达县域跨越式发展的路径取向问题，即实施工业化、提升城市化、建设新农村、繁荣先进文化、加速生态现代化的重点及对策措施；第十二章采取案例分析的方式，专门对云和、武义、淳安三县的发展战略作了剖析、总结和提炼。

本书在写作过程中，我们曾参考了有关部门提供的资料和各种书籍报刊的相关文章，在此向原作者深表谢意。在出版过程中，得到了环境保护部、中国环境科学出版社的领导和贾卫列责任编辑的大力支持。在此，一并致以衷心的感谢！

限于作者水平，书中缺点错误在所难免，恳请读者批评指正。

作 者

2008 年 7 月

目 录

第一章 县域经济的历史考察	1
第一节 我国县域经济的历史沿革	1
第二节 国外主要国家的县域经济	8
第三节 新世纪县域经济发展所面临的机遇和挑战	15
第二章 县域经济在浙江经济发展中的地位和作用	23
第一节 县域经济的内涵和特征	23
第二节 县域经济的分类和比较	33
第三节 县域经济在浙江经济发展中的独特作用	46
第三章 浙江欠发达县域的界定和表现	59
第一节 浙江欠发达县域的初步界定	59
第二节 浙江欠发达县域的表现和成因	64
第三节 浙江欠发达县域的发展成就	71
第四章 欠发达县域跨越式发展的理论基础	81
第一节 区域经济增长动力理论	81
第二节 区域经济不平衡发展理论	89
第三节 区域经济增长极理论	92
第四节 区域经济梯度推移理论	98
第五章 欠发达县域跨越式发展的战略选择	111
第一节 县域经济发展战略的内涵	111

第二节	县域经济发展战略的制定	116
第三节	县域经济发展战略的选择	122
第六章	欠发达县域跨越式发展的模式分析	128
第一节	县域经济发展模式的变迁	128
第二节	县域经济发展模式的探讨	133
第三节	县域经济发展模式的分析	138
第七章	欠发达县域跨越式发展的路径取向:	
实施工业化		147
第一节	工业化与欠发达县域跨越式发展	147
第二节	欠发达县域工业化的现状分析	156
第三节	欠发达县域实施工业化的重点及对策	164
第八章	欠发达县域跨越式发展的路径取向:	
提升城市化		181
第一节	城市化与欠发达县域跨越式发展	181
第二节	欠发达县域城市化的现状分析	189
第三节	欠发达县域提升城市化的重点及对策	196
第九章	欠发达县域跨越式发展的路径取向:	
建设新农村		213
第一节	新农村建设与欠发达县域跨越式发展	213
第二节	韩国“新村运动”的实践与启示	222
第三节	欠发达县域新农村建设的路径选择	230
第十章	欠发达县域跨越式发展的路径取向:	
繁荣先进文化		236
第一节	先进文化与欠发达县域跨越式发展	236

第二节	欠发达县域文化建设的现状分析	243
第三节	欠发达县域繁荣先进文化的重点及对策	248
第十一章 欠发达县域跨越式发展的路径取向：		
	建设生态文明，加速生态现代化	260
第一节	生态文明、生态现代化与欠发达县域 跨越式发展	260
第二节	欠发达县域生态文明和生态现代化的 现状分析	271
第三节	欠发达县域生态文明和生态现代化建设的 重点及对策	273
第十二章 案例分析：若干欠发达县的跨越式发展战略		
第一节	云和县的“小县大城”发展战略研究	280
第二节	武义县的“工业强县”发展战略研究	293
第三节	淳安县的“以湖兴县”发展战略研究	301
附录一 中共浙江省委 浙江省人民政府		
	关于加快欠发达地区经济社会发展的若干意见	308
附录二 中共浙江省委 浙江省人民政府		
	关于推进欠发达地区加快发展的若干意见	313
参考文献		322

第一章 县域经济的历史考察

中国的县域经济经历了漫长的发展历史，随着社会的不断进步，其功能不断完善，地位不断提高，作用不断增强，县域经济已经成为中国国民经济中具有综合性的基础经济，并逐步形成了多样化的运行方式、内在结构和发展格局，在整个国民经济中具有基础性的地位。研究县域经济，促进县域经济的发展壮大，有必要对中外县域经济的历史发展作一考察。

第一节 我国县域经济的历史沿革

县，在中国是一个古老的行政区划概念，自春秋战国以来就一直沿用至今。自从有了县以后，也就相应有了县域，随着历代皇朝的兴替变更，县域也经历了由分土而治到分民而治的无数次调整。自从有了县域，也就进行了多次的县域改革和发展。

一、我国县域行政的发展历史

据有史可查的记载，我国的县起源于春秋，推广于战国，定制于秦。据《通典》记载“春秋时，列国相灭，多以其地为县，则县大而郡小”，故有《传》云：“上大夫受县，下大夫受郡”，“至于战国，则郡大而县小矣”。可见，春秋战国时期，正是诸国混战，相互兼并的时代。当时，正是因诸侯掠土，列国争霸，为对新征服地区实施控制而蛹化出县制。我国最早的县产生于楚国，大致出现在公元前 700—公元前 600 年。那时的楚、秦、晋等大国为有效地控制被其兼并的小国，将所兼并的区域设置为县，国

君直接派官员统治，当时的治县长官设为县大夫或县令、县尹。又据《辞源》记载：“古称邦畿千里之地为县，后亦称王畿内都邑为县。其后诸侯境内之地亦称县。”可见县制确实有个逐渐推广的过程。起初，各国所置的县大小不一，比如楚国的县比较大，而晋国的县比较小，但战国以后，县已逐步成为拥有一定政治、军事组织和完整的赋税制度的行政单元。秦统一后，废除了世袭分封制度，总结完善春秋战国时期的行政管理制度，将天下分为 36 郡，后随疆域的拓展增至 48 郡，郡下置若干县，县按户口多寡将治县长官分称为“令”、“长”，基本上确定了县制。

我国自 2 000 多年前秦始皇统一六国，广泛实行郡县制后，汉承秦制，以后历朝历代的各行政层次虽有较大的嬗变，唯独县制仍旧不变。所以，县是我国最为稳定的行政层次。

秦时期，县分上、中、下三等。万户以上的县置“令”，万户以下的县置“长”，县的大小不同，治县长官的俸禄也不同。大县置“令”，俸禄千石，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），县丞主协政务，县尉主协军务，负责征兵练军，治安捕盗等。

汉朝沿袭了秦的郡县制。其县的名称有县、国、邑、道。据《汉书百官表》记载，列侯所食县称“国”；皇太后、皇后、公主所食县称“邑”；有蛮夷（少数民族）的县称“道”。西汉时全国设郡 103 个，下设县 1 314 个，列侯国 241 个，道 32 个。东汉时设郡 97 个，县 966 个。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，县设县令（长），基本职能与汉代同。北魏则有改革，为鼓励县长官，促进其理县治县，规定能靖一县劫盗者，兼理二县，即食其俸禄；能靖二县者，兼理三县，三年升迁为郡守。

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、县三级行政改为州、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。而且县的地方长官要由吏部每年考核一次，县令等地方长官 3 年一轮换，不得久任，还实行了不得在本地为官的回避制度。

唐时期实行道、州、县制，有县 1 348 个。宋朝实行了路、州县、乡制，元朝实行的是行省、路州、县制。需要指出的是元代设置县的长官有二，一为达鲁花赤（长官之意），由蒙古人担任，实为一县之最高责任人，另一为汉人担任的县尹，实为一县之行政次官。元时将县分上、中、下三等，县的大小不同，其官职员额也不同。明朝实行的是省、府（州）、县制，其县的最高行政长官为知县。清代实行省、道、府（州）县、里，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 4 级行政层次，县为道的辖区，县直接服从省的规章、指示和命令；国民党执政时期，地方行政层次分为省、行政监察区、县（市）、乡镇 4 级。据有关记载，到 20 世纪 30 年代，我国设县 1 962 个。

1949 年以后，在行政体制的设计上，延续了历史上中央、省、县三级的管理体制，并根据经济社会发展和权力下放的要求，进行了不断地调整。1949—1954 年是基本形成时期，地方政府体制层级结构主要有三种形式：“大行政区—省—县—乡”四级制、“大行政区—省—县—区—乡”五级制，以四级制为主。1954—1966 年是规范调整时期，1954 年《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方政府组织法》公布实施，中央和地方政府的基本关系得到规范。这一时期地方政府体制层级结构主要有三种形式：“省—地市—县—乡（1958 年以后为公社）”、“直辖市—县—乡”、“省—县—乡”，以第三种形式为主。县在高度

集中的计划经济时期，成为国家调控分配社会经济资源的重要组织力量。县内的各种自治组织在组织农民、发展生产、稳定社会方面也发挥了积极的作用。“文化大革命”时期地方行政体制的层级没有发生大的变化。各级革命委员会成为一级法定的政权组织，地区成为省与县之间的正式层次。1976 年以后，中国地方行政层级结构开始了恢复和变化。1982 年依据《中央和国务院关于地市州党政机关机构改革的若干问题通知》，有条件的地区开始实施市管县的领导体制。地方行政体制层级结构由“省—县—乡”三级逐步向“省—市—县—乡”四级转变。同时，1982 年和 1992 年先后两次对省会城市和部分特大城市的体制进行调整，在一些沿海发达的省份对所属的经济大县（市）赋予了副（地）市级的管理权限，在财政、计划和行政审批制度上享受地级城市的管辖权，形成了中国特色的以四级为主、多级多层的行政体制。

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、魏晋、南北朝	州、郡、县
隋	州、县
唐	道、州（郡）、县
宋	路、州、县、乡
元	省、路、州、县
明	省、府（州）、县
清	省、道、府（州）、县、里
民 国	省、行政（监察）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）

纵观历史，自秦始皇普遍推行郡县制以来，县作为一级重要的行政层次，不管其名称、区划和边界基本上保存下来。由于县域内语言文化、风土人情、生活习惯等大致相同，形成了一种较为稳定的区域性历史文化背景，因而从长远看，县制将继续稳定下去。虽然，随着当前及今后城市化和工业化的发展，有些靠近大城市的城郊县可能会改为市辖区，有些工业化进程快的县可能会改为市（县级），传统的中国县制面临现代化的挑战。但可以肯定，中国在现在和未来相当长的一段时间里仍是县域的社会，县域仍然承载着国家基本的使命和发展重任。

二、县域在社会发展中的主要职能

中国历史上历代政权都对县的管理在整个国家管理中的重要性有明确的认识，它足以说明县域发展对社会发展的作用。

1. 发展经济

促进经济发展是县级政府最重要的职能。历代统治者都把经济发展，特别是当时在经济发展中处于重要地位的农业发展，放到重要位置看待，并发表过不少诏文。如清乾隆皇帝就说过“养民之本，莫要于务农，州县考成，应用是为殿最”，就是把农业的发展状况，看作对一级县官政绩考核的主要标准。

2. 管理社会

代表中央政府在县域经济社会生活中行使管理权限，是县级政府最基本的职能。《后汉书》对西汉县级机构的职责作过这样的表述：“治民、显善、功义、禁奸、罚恶、理讼、平贼、恤民时务。秋冬集课，上计于所属郡国。”这里所列的诸般职责，实际上几乎涉及了社会生活中的每一个方面，县政府管理社会的职责尽显其中。

3. 征收赋役

历代统治者都依靠赋役维持其统治，县域社会作为人数众多、地域广大的一级基层政权，征收赋役自然是其主要的职能。

县级履行征收赋役的职能，主要是按照中央的有关法律条文，由县官进行部署、督察，县衙吏和乡、里官吏进行征收。从历代王朝统治情况看，县政府所征收的赋役，成为朝廷经济的主要来源。

4. 维护治安

中国封建社会是行政、司法合一的运行体制，这种体制使县官成为集一县行政权力和司法权力于一身的最高权力拥有者。中国历史上无数“七品芝麻官”断案的演义，正是这种两权合一的最好说明。它表明，一县之治安，为县级不得忽视的重要职责。为了维护社会治安，县级通常有两大手段，一是教化百姓，从思想上为清除不稳定因素创造条件。二是法纪警戒，对涉嫌违法、违德、违规、违律的人和事动用纪律刑律，且通过对一些重大案件的诉断，收到杀一儆百的作用。

三、当前我国县域的总体状况

截至 2003 年 12 月 31 日，全国的县级行政区划有 2 861 个（香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省除外），其中：市辖区 845 个，县级市 374 个，县 1 470 个，自治县 117 个，旗 49 个，自治旗 3 个，特区 2 个，林区 1 个。由于我们讲的县域经济是与城市经济相对应的一个综合概念，农村性是其重要特征之一，因此，通常讲的县域经济不包括市辖区经济。这样，目前全国的县域单位共有 2 016 个，占县级行政区划总数的 70.46%。

1. 县域的分布状态

从我国经济区域的三大地带看，根据 2001 年年底的统计数据，东部地带县域单位有 631 个，中部地带县域单位有 702 个，西部地带县域单位有 738 个。另外，国家实施西部大开发战略概念下的西部地区（即传统的西部地带加上内蒙古、广西两个自治区）共有县域单位 893 个。从传统的中国南方、北方来看，南方（包括江苏、上海、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、福建、广

东、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、西藏等)有 1 077 个,占 52%;北方有 994 个,占 48%。

从各省的县域状况来看,县域数最多的是四川省,为 140 个。超过 100 个的还有河北省(138 个)、云南省(120 个)、河南省(110 个)。不算直辖市,县域数最少的是宁夏和海南,均为 17 个。

从县域地形分布来看,平原县 600 多个,约占 31%;山区县 910 多个,约占 43%;丘陵县 560 多个,约占 26%。

2. 县域的人口状况

截至 2003 年底,全国县域内人口总数达到 9.16 亿,占全国人口总数的 70.9%。最高的是贵州省和西藏自治区,县域人口比例超过 90%。

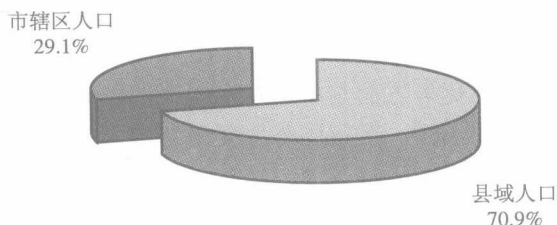


图 1-1 全国县域人口占全国总人口比例图

3. 县域国土与经济状况

全国县域内国土面积 896 万多平方千米,占全国国土总面积的 93%。全国县域经济的国内生产总值(GDP)2003 年底为 6.45 万亿元,占全国 GDP 总量的 55.1%。县域经济 GDP 贡献比例最大的是河北省,占全省 GDP 的 75%;其次是贵州省,占 74%。

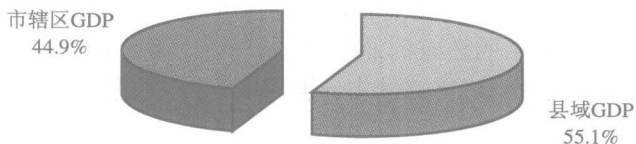


图 1-2 全国县域经济 GDP 占全国 GDP 比例图

第二节 国外主要国家的县域经济

县域经济并不是中国特有的经济现象，“县”作为一级行政管理组织，在世界主要国家也普遍存在。但是，由于各国在历史、人口、民族、文化等方面与中国存在很大的差异，从而县及县域状况也有很大的不同。了解国外主要发达国家的县制以及功能，有助于我们改善县域经济管理，完善县级政府服务经济建设的功能，加快县域经济发展。

一、国外主要国家的县制

在德国，县的起源可以追溯到中世纪。由于历史上形成的诸侯领地制度，处于欧洲腹地的日耳曼民族始终没有建立起一个统一的中央集权国家，长期处于小邦林立的分治局面。由于连年战乱，一些小邦国被消灭或被吞并了，另一些则在胜利者重新割据领地的过程中扩大了自己的统治范围。县的划分多数以世俗或宗教的领地划分为基础。20 世纪 70 年代，原联邦德国进行了广泛的县级行政区划和管理体制改革，按照现代化管理的需要重新划定了县的区域范围。目前，在原联邦德国（包括合并前的德国东

部地区)设置了 237 个县,每个县的人口为 10 万~25 万,面积为 500~1 500 平方千米,县以下设乡(镇)。在原东德地区,是在专区以下设置了 191 个县,县以下设乡。

英国现行的行政管理体制是 19 世纪后逐渐形成的,分为联邦、地区、郡、市镇四个层次。19 世纪初,英国在农村地区设置了 52 个郡,相当于中国的县,每个郡的郡长都由中央政府任命,但是地方行政事务的实际权力却掌握在治安法官手里。1888 年英国颁布了“地方政府法”,1894 年又颁布了“区和教区议会法”,对地方行政区划作出了调整,并在农村地区的郡也设立了民选的议会,负责管理郡域内的地方事务。目前,在英格兰和威尔士地区共设置了 58 个行政郡,83 个郡级市和 259 个非郡级市,但在苏格兰和北爱尔兰地区则不设郡的建制,只设置比郡的地域小得多的区。

美国的县级行政管理体制,基本上是套用英国英格兰和威尔士地区的地方管理体制。在美国建国初期,美国的 13 个州都设有县的建制。由于美国是联邦制国家,各州在地方管理体制的建设方面享有很大的自主权,州议会通过专门的法令来设置、撤销或合并县的建制,因而在县的设置方面始终没有适用于全国的统一标准。目前,在美国的 50 个州中,46 个州实行县级建制,共设 3 050 个县,各县的地域面积和居住人口差异很大。最大的县面积达到 2 万多平方英里,合 6 万多平方千米,最小的县只有 25 平方英里。人口最多的县达到 400 多万人,最小的县只有居民数百人。各州所辖县的数量也很悬殊,如特拉华州只有 3 个县,而得克萨斯州则辖 254 个县。

日本虽然设有 43 个县的建制,但是,日本实行的是三级行政管理体制,县与都(东京都)、道(北海道)、府(京都府和大阪府)并列为中央政府下属的第二行政层级,其地位近似于实行四级行政管理体制国家中的省或州,然而它实际享有的行政管理权却比联邦制国家的“州”要小得多。因此,不能把日本的县与