

强县论

推进县域科学发展的思考与实践

QIANG XIAN LUN

王辅刚 著

民乃邦之本，县乃国之基。
安邦之难，难在固本；
治国之难，难在强基。

 中国社会科学出版社

强县论

——推进县域科学发展的思考与实践

王辅刚 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

强县论：推进县域科学发展的思考与实践/王辅刚著. —北京：中国
社会出版社，2009.6

ISBN 978—7—5087—2643—4

I. 强… II. 王… III. 县—地区经济—经济发展—研究—中国
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 073284 号

书 名：强县论：推进县域科学发展的思考与实践

著 者：王辅刚

责任编辑：柴润青

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话：(010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部：(010) 66060275 电传：(010) 66051713

网 址：www.shcbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：165mm×235mm 1/16

印 张：22.75

字 数：278 千字

版 次：2009 年 6 月第 1 版

印 次：2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价：46.00 元

前 言

“民乃邦之本，县乃国之基。安邦之难，难在固本；治国之难，难在强基。”

中国县制历史非常悠久，自秦实行郡县制以来，县制沿革虽几经变化，绵延 2500 余年之后仍保留至今，可见，县这一层次的区划在我国有着极其特殊和重要的地位。至 2008 年年底，我国有 2800 多个县市，面积占国土面积的 90% 以上，人口占全国总人口的 70% 以上，县域 GDP 占全国的 50% 以上。县域经济是国民经济的重要支撑点，是承上启下的关键区域。

县域经济“承启城乡、联结工农”，是促进农民增收、解决“三农”问题的潜力所在和关键所在，是全面推进小康建设的工作重点。党的十六大报告明确指出“要壮大县域经济”，党的十六届三中全会又进一步强调“要大力发展县域经济”。这是一个突破性的提法，它为农村经济发展、全面建设小康社会指明了方向，为县域经济发展提供了很好的机遇。

在国际金融危机的大背景下，我国宏观形势的突出矛盾表现为国内需求特别是消费需求不足，就业压力增大，而农民收入增长缓慢、农村市场需求不旺是重要原因之一。从中长期经济发展的角度看，促进城乡经济结构转换和农村劳动力有序转移，加快工业化和城镇化的步伐，是全面提高资源利用效率、

农村现代化水平和农民生活水平的主要途径。因此，壮大县域经济在目前的新形势下有着非同寻常的重大意义。

我国县域经济已进入新的发展阶段。其主要标志是县域经济实力显著增强，一部分发达县（市）已实现小康，贫困县（市）从总体上已基本脱贫；县域特色经济初步形成，整体素质明显提高，有区域特色的产业体系和品牌不断涌现；县域经济格局有较大变化，工业化、城镇化进程不断加快，工业已成为主导产业，民营经济快速发展，逐步成为县域经济的主体和新的增长点。同时，我国县域经济也面临一些困难和问题，主要是经济结构存在问题、整体素质有待提高、企业经济效益偏低、环境污染严重、城市经济对农村辐射和带动能力不强、广大农民生活水平与城市居民相比还有较大差距等。因此，对当前县域经济发展状况必须有清醒的认识和正确的估价。

县域经济发展目前还面临新的机遇和挑战。当前，我国改革开放和社会主义现代化建设面临着一系列新的、重大的变化和历史性机遇，其中包括经济全球化的进程加快，我国区域经济发展战略的调整，市场经济的基本完善等，这些既给我国县域经济发展提供了重要的机遇，同时也提出了新的严峻挑战。

社会主义市场经济体制的基本建立，要求县域经济必须加快市场化的进程。随着市场体制的建立和不断完善，市场机制在资源配置中的基础性作用日益突出。与区位优势明显、集约化程度高的大中城市相比，县域经济在市场竞争中处于不利地位。因此，发展县域经济必须以市场为导向，着力转换企业经营机制，建立和完善市场体系，努力营造公平竞争的市场环境，不断增强县域经济发展活力。

经济全球化的发展趋势，要求县域经济必须加快对外开放的进程。我国在世界经济中所扮演角色的转变，将对县域经济

发展的外部环境产生重大影响，县域经济与世界经济的联系将日趋密切。这一方面有利于我国县域经济进一步扩大对外开放，广泛引进资金、技术和管理经验；另一方面也对县域经济带来较大的压力的挑战。县域经济必须更加开放，借助外力求发展，积极参与国际分工，扬长避短，实现新的跨越。

国家实施扩大内需的方针，要求县域经济必须加快城乡一体化进程。国家实施“保增长、扩内需”的政策方针、实行积极的财政政策和宽松的货币政策，大力支持基础设施和民生保障建设，不仅为县域经济发展提供了广阔的空间和巨大的商机，而且也给城镇化建设提供了发展机遇。县域经济要利用国家的政策和投入，加快城镇基础设施建设，改善区域发展环境，提高城市化水平。

世界科技革命和知识经济的兴起与发展，要求县域经济必须加快传统产业高新化的进程。随着现代科学技术的飞速发展，知识经济和“新经济”的兴起，科技成为经济发展的主要动力和竞争焦点。县域经济发展必须高度重视科技和人才，加速推进高新技术产业化、传统产业高新化，逐步改变县域经济技术落后的状况，不断提高县域经济的科技水平和综合实力。

不断变化的市场需求和日益激烈的市场竞争，要求县域经济必须加快区域经济特色化的进程。有特色才有竞争力。县域经济必须适应全球产业结构调整的大趋势和国内外市场需求的新变化，加快产业结构优化升级，逐步形成鲜明的主导和特色产业，积极参与市场竞争。

壮大县域经济是一项异常艰巨的任务，农业产业化、工业化、城镇化是县域经济的发展主题和方向。而且，县域经济的最大特色就是特色经济、生态经济、民营经济，而这对于民生、对于三农问题、对于中国经济的未来至关重要。因此，必

须紧紧抓住这一机遇，以科学发展观为指导，统筹城乡经济发展，努力走出一条发展县域经济的新路子。

笔者数十年来在山西省历任多个县市的领导岗位，亲身经历了改革开放30年以来县域经济风云变幻的外部环境变迁和曲折艰辛的自我发展历程，在努力走出一条有中国特色的县域经济发展的道路上不断探索和前进，对如何抓住机遇，推动县域经济健康发展有着切身的体会。本书是笔者多年在县域发展一线工作的心得与思考的总结，笔者从县域经济的内涵、特征与问题出发，创新和运用了县域经济科学发展的理论知识，再结合自己经历的实际情况，阐述了对我国县域经济发展的认识和见解，希冀能为从事或关心县域发展的读者们提供一些有价值的思路。

王辅刚

2009年5月于山西长治屯留县

目 录

概 论 篇

一、感知一方水土：县域经济的内涵与特征	1
(一) 县域经济的内涵	1
(二) 县域经济的地位和作用	6
(三) 我国县域经济发展的来龙去脉	9
(四) 十六大以来党和政府重要文献对县域经济发展的 阐述	11
案例：翻天覆地三十年——屯留县渔泽镇在改革开放中的 发展历程	15
二、他山之石：国内外发展县域经济的经验模式	19
(一) 百强县县域经济发展的经验总结	19
(二) 我国县域经济发展的主要模式	22
(三) 主要发达国家的县域发展经验	25
案例：温州模式换新颜——长子县“农户公司”蓬勃 发展	29
三、摸着石头过河：理清县域经济发展的主要思路	33
(一) 发展县域经济必须坚持科学发展观	33
(二) 发展县域经济要着力强化“五个意识”	34
(三) 县域经济发展的常见误区	35
(四) 发展县域经济需要解决的几个问题	37

（五）发展县域经济要抓好“六个重点”	39
案例：放开思路谋发展——屯留崛起“三步曲”	42

理 论 篇

一、从发展是硬道理到科学发展观——县域发展的理论	
梳理	46
（一）理念的进步——我国发展观的发展史	46
（二）知识的积淀——县域经济发展的理论基础	50
二、把握成功的钥匙——县域经济科学发展的基本机理	54
（一）科学发展要从县域抓起	54
（二）县域经济科学发展的四大目标	56
（三）科学发展观在县域经济发展中的具体运用	58
案例：从“穷山恶水”到“金山银山”——平顺在旅游	
开发中践行科学发展观	62
三、扬己之长——县域优势的确定与优势产业的选择	66
（一）内外兼顾——找出县域优势所在	67
（二）按“图”索骥——优势产业的内涵与标准	69
（三）“纲”举目张——合理选择和发展县域优势产业	74
案例：屯留优化产业结构，做大做强优势产业	80
四、构建服务型政府——县级政府的角色定位和职能转变	83
（一）市场经济：政府要不要管经济	83
（二）县级政府的角色与职能	86
（三）县级政府的职能转变	89
案例：屯留县扎实推进政府职能转变	96

谋 划 篇

一、大海航行靠舵手——优化领导班子、提升执政能力是	
县域发展的根本保证	99

(一) 统一思想, 树立“三观”	100
(二) 埋头苦干, 提高执政“五种能力”	101
(三) 加强党建, 提高班子水平	103
(四) 转变政府职能, 树立政府新形象	105
(五) 依法行政, 提高执政能力	107
案例: “双培双带”好处多——长子县创新党建工作 成效显著	108
二、上合天心、下合民意——廉政建设是县域发展永恒的 内容	111
(一) 思想上: 统一思想, 充分认识到廉政建设工作的重要 性	111
(二) 行动上: 强化领导, 强化责任, 落实好党风廉政 建设	112
(三) 机制上: 创新机制, 开创党风廉政建设新 局面	115
案例: 雨露清风蔚正气——长子县多措并举开创廉政 工作新气象	117
三、多岔路口的选择——县域规划的慎重选择	120
(一) 县域规划的作用和战略意义	120
(二) 县域规划原则	121
(三) 县域规划的典范——以屯留县为例	122
四、啄破蛋壳天地宽——创新是县域发展的不变法宝	125
(一) 农村土地管理制度创新	125
(二) 农村社会保障制度创新	131
(三) 城乡良性互动制度创新	138
(四) 县域管理体制创新	144

经 济 篇

一、唱好“千年难唱”的曲——县域农业产业化，突破	
“三农”瓶颈	150
(一) 农业产业化经营的兴起	150
(二) 走出农业产业化经营组织的新路子	156
(三) 县域农业产业化为何难见成效	162
(四) 推进农业产业化的思路	168
案例：屯留农业产业化的一面旗帜——屯玉种业	169
案例：长子农业——规模经营下的绿色农业新篇章 ...	177
二、走好新农村的必由之路——推动农村城镇化，统筹县域	
城乡发展	180
(一) 农村城镇化的现状和存在的问题	181
(二) 农村城镇化对县域经济发展的推动	185
(三) 农村城镇化发展的思路	188
案例：画卷初展——城镇特色化彰显屯留魅力	190
(四) 我国城镇化的重点应该是发展县城	201
案例：以人为本，科学决策——平顺探索城市建设新	
道路	204
三、做好时代的真功——发展县域新型工业化，壮大县域	
实力	207
(一) 县域新型工业化——丰富的内涵	208
(二) 县域新型工业化与县域经济的科学发展	211
案例：新型工业化打造“实力屯留”	216
(三) 县域新型工业化发展面临的问题和误区	218
(四) 探索县域新型工业化的实现途径	221
案例：写出跨越新华章——长子县坚持项目强县推进	
工业新型化	230

社 会 篇

一、和谐产生动力——县域发展环境和目标的一致	234
(一) 解决失地农民的保障问题	234
(二) 在城市建设中维护拆迁户的利益	238
(三) 企业改制中维护职工利益	243
案例：民生为本——屯留实施民生工程共创和谐	247
二、树新型农民、建新型农村——县域发展的时代选择 ...	250
(一) 建设社会主义新农村呼唤新型农民	250
(二) 培育新型农民是一项长期艰巨的任务	252
(三) 构建新型农民的培育体系	256
(四) 培育新型农民，推进社会主义新农村建设	262
案例：屯留多措并举培育新型农民	264
三、美丽县域我的家——县域可持续发展之路	267
(一) 我国县域环境问题的特点	267
(二) 我国县域环境污染的原因	269
(三) 发展环境友好性县域经济	272
(四) 以循环经济模式构筑县域经济可持续发展之路	276
案例：既要金山银山，更要绿水青山——打造“生态 立县”新平顺	280
四、精神奇葩变实质动力——县域文化建设	282
(一) 县域文化——县域发展的重要一环	282
(二) 理顺县域文化发展中的“三个关系”	286
(三) 多种手段和措施共同促进县域文化发展	288
案例：建设和谐文化，引领精神生活——屯留激活县域 文化	291
(四) 着力推进县域文化产业化	293

案例：弘扬千年传统，发展特色文化——长子县文化产业 硕果累累	298
五、构筑县域发展的支撑体系	301
（一）金融——县域发展的润滑剂	301
（二）科技——县域发展的加速器	304
（三）中介——县域发展的助推力	307
（四）人才——县域发展的源动力	312
案例：“凤凰”为何落户屯留县	316

感 悟 篇

一、在全县开展深入学习实践科学发展观活动动员大会上的 讲话	319
二、学习重在解放思想 实践体现改革创新	327
三、建设一个小康秀美和谐新屯留	336
四、在推进社会主义新农村建设上体现先进性	344



概 论 篇

县域经济已经成为国民经济的基层经济、基本支柱和统筹城乡经济社会发展的重要环节。发展壮大县域经济，对于解决我国的“三农”问题，推进国家的经济和社会发展的现代化进程，完成全面建设小康社会的历史任务具有十分重要的战略和现实意义。

一、感知一方水土：县域经济的内涵与特征

（一）县域经济的内涵

1. 县域与县域经济

县，在中国是一个古老的行政区划概念。我国的县萌芽于西周，产生于春秋，发展于战国，定制于秦朝，兴盛于当代。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，不久取消大区，形成了现在的省、市、县、乡（镇）4级地方行政管理层次。纵观历朝行政建制，自秦统一六国后普遍推行郡县制以来，尽管其他行政区划的名称、地位发生各种变化，但是县制基本保持稳定，历经2000多年无朝废县，而且大部分县域的行政区划和边界都延续了历史上的形成路径。由于县域内语言文化、风土人情、生活习惯等大致相同，形成了较为稳定的独特区域文化背景，构成了县域人文资源的重要要素。虽然，随着现在及今后城市化和工业化的发展，某些靠近大城市的城郊县可能会改为市辖区，某些工业化进程较快的县可能会改为市（县级），传统的中国县制将面临着现代化的调整。不过，县或相当于县的行政区是我国行政管

理体系中的一级基本行政管理单位。

县域经济是在县级行政区划的地域范围内，以城镇为中心，以农村为基础，以县级政权为调控主体，以市场为导向，由各种经济成分有机构成的，具有地域特色和功能完备的区域经济，包括生产、流通、分配、消费的再生产过程，反映的是每个县（市）的经济发展状况。

其内涵主要包括以下几个方面：

一是县域经济属于区域经济范畴，是一种行政区划型区域经济，它以县城为中心，乡镇为纽带，广大农村为腹地，城乡兼容。二是县域经济有一个较完整的市场调控主体，有一定的相对独立性，并有一定的能动性。三是具有地域特色，这种地域特色与其地理区位、历史人文、特定资源相关联。四是县域经济以市场为导向。县域经济不是封闭的“诸侯经济”，具有开放性。县域经济虽然是在一定的县级行政区划上形成的，但它又不同于县级行政区划。随着市场经济的发展，在更大的区域内进行资源配置，获取竞争优势，具有开放性。五是县域经济是国民经济的基本单元，是功能完备的综合性经济体系，其活动涉及生产、流通、消费、分配各环节，一、二、三产业各部门，注重发挥比较优势，突出发展重点产业。六是县域经济是以农业和农村经济为主体，工业化、城镇化、现代化是其发展主题和方向。发展县域经济是解决“三农”问题的新的切入点，是全面推进小康建设的重要任务。

2. 县域经济的特征

县域经济是国民经济最基本的区域经济单元，包括县、乡（镇）、村经济，在长期的历史演变与发展中，我国县域经济逐渐形成了相对独立性、自然区位性、综合性等基本特点。

（1）县级行政区划的相对独立性

县相对于省的派出机构——地区的代管市，或相对于基层政权

的乡（镇），都有比较大的独立性。这种相对的独立性反映在：首先，国家和省制定的所有政策、规定及部门的工作要求，都以条文的形式下达到县，靠县独立地去贯彻落实。这就是所谓的上边千条线，到县一根针。其次，有独立的地理环境和资源条件，从而有自己的优势，有从自己实际情况出发，发展经济壮大本县经济实力的途径。第三，财政收支，除完成上级规定任务外，可以自主安排生活和生产及社会事业建设。第四，县级国有企业不多，就是在计划经济体制下，指令性的经济指标在县一级也是不多的。现有的企业基本上是为生产、生活服务的，商品自给率不高。集体、个体、私营是主要经济成分，兴办由这些成分组成的乡镇企业，不管是从事生产，还是流通，从产生起就是面向市场为交换而存在的。其经济机制基本上是市场经济，对市场供求及价格水平变动反应灵敏，主要是以市场为导向安排产销。

（2）经济结构和体系的综合性

由于县有相当大的独立性，从而也必然使其在经济上及社会诸方面，有较强的综合性。一是在突出和优先发展重点产业、产品的同时，从满足生产配套服务和生活服务出发，对某些产业、产品的发展和生产，也要适当安排。这种安排尽管是低层次的，也只能逐步提高，或在协作确有保证的情况下才会改变。二是有联系整个辖区的交通、通信网络，有对外联系统一市场的主要通道。三是有县域的金融和资金调剂中心。四是有商品集散的市场和历史形成的商品流通渠道。五是有供生产、生活和社会交往的商品流通渠道。因此，一个县就整体来讲，是麻雀虽小，五脏俱全。

（3）具备相当程度的自然区位性

耕地和农产品种植，主要在农村。就国家和全社会而论，“民以食为天”的粮食要依靠县供应；工业尤其是轻纺工业的原料也是依靠县供应。这就决定了县域经济的发展，要做好“农”字的文章，要在发展农业现代化的过程中，实现农、工、商、运、建、服全面发展，走向富裕。农村城市化，农业生产工厂化，主要是反映在农

业生产工艺和农民共享社会物质文明、精神文明成果上，广大农民与全国人民有共同的权利。逐步消灭城乡与工农之间的差别的伟大历史责任，也在于此。但这决不意味着将农村也完全按照城市建设一样的高楼大厦的宽广的马路。更不是全国都是城市，不存在县域经济。那是不现实的，也是不可能的。实事求是地说，县域经济的自然区位，是社会分工和生产分工的反映。

(4) 县级区划是城乡枢纽

一般说来，为了周围联系方便和易于发展，每个县的县城都设在地势平坦、交通要道的地方。县城除党政领导机关外，也是全县工厂、科研机构、学校、金融、邮电和人口集中之地，内外交通的枢纽。这就是说，县城不仅是每个县的政治、文化、教育中心，也是工业、交通、商业、信息和资金调剂的中心。再加上若干中心集镇，成为城市和统一的市场触角，将全县有机连接起来。广大农村的企业的农民，生产、销售以及外地产品、原材料的采购、经济信息的获取等，都可依靠城镇网络。城镇则通过政府的决策、新闻媒介的引导，市场价格和信息的调节，产销合同和产前产后服务组织，把农村和农业的发展，与国家的宏观决策联系起来；将众多的企业和一家一户分散的农民经济，通过商品产销交换，与整个国家统一市场连接起来。从这里看出，县城和中心集镇，对县域经济发展的辐射力，是日益发展的增强的。通过这种强有力的辐射，可以密切城乡和工农关系，实现城乡一体，互为促进，共同发展。作为城乡结合部的县搞好了，就把广大农民建设社会主义的积极性调动起来，更好地发挥和巩固工业为主导、农业是基础作用。

3. 县域经济发展的基本原则

县域经济是相对独立的区域经济，具有较强的稳定性、整体性和区域性。在县域经济发展的实践中，要把握其普遍性规律和特殊性规律，依据和遵循县域经济发展的一些基本原则。从其发展的特殊性考虑，县域经济发展应把握实事求是的原则和差异性原则；从