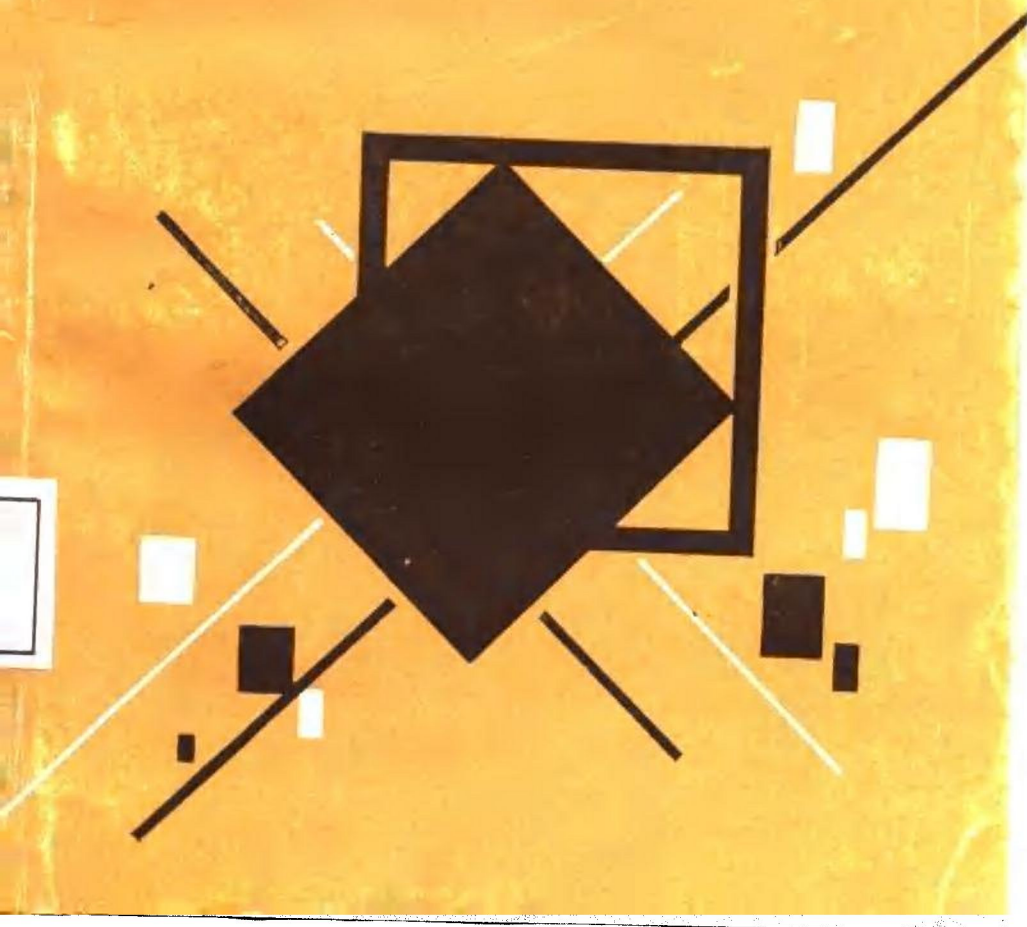


• 湖北省社会科学院 编

中国县经济的改革与发展



中国县经济的改革与发展

湖北省社会科学院 编

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售

中国工运学院印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 印张11 280千字

1987年11月第1版 1987年11月北京第1次印刷

印数:1—6000册 统一书号:4361·81

ISBN 7—80025—023—1 F·18

定价: 3.10元

应当重视对县经济体制改革的研究

（代 序）

目前，我国的经济体制改革正以锐不可当之势，向各领域、各方面深入发展。农村经济体制改革在胜利地走完第一步后，从以联产承包制为中心转入了调整农村产业结构、发展有计划的商品生产为中心的深化改革；城市以搞活企业特别是大中型企业为中心环节的经济体制改革已全面展开；全国城市和农村的经济体制改革，正呈现一种互相结合、互相渗透、互相促进的好形势。在这种形势下，对县经济体制综合改革的研究，就日益显示出其重要性。

县经济体制改革是一个崭新的课题，它与整个国民经济体制改革有着密不可分的关系。其一，县经济是国民经济的基本单元。包括县城经济、乡镇经济和村经济，具有多层次性的特点；还包括农业、工业、商业、交通运输业、建筑建材业和服务业等许多产业及部门经济，门类比较齐全，又具有综合性的特点。其二，县经济体制是国民经济体制大系统中的小系统，也包括各方面体制。如城镇经济体制、农村经济体制以及各行业、各部门的经济体制等。它实质上是整个国民经济体制的一个缩影，或者说是国民经济体制在县域内的凝结点。这都说明，县经济体制改革已成为国民经济体制改革的一个十分重要的环节。所以，要深入进行我国经济体制改革，大力发展城乡有计划的商品经济，必须同时进行县经济体制综合改革，以便把城市和农村两大领域的改革有机地结合起来。

尤其需要指出的是，县经济作为一种区域性经济网络，尽管不是完整的独立的国民经济体系，但毕竟是有着相对独立性和相

对完整性的体系。这样，固然整个国民经济体系大系统可以改革推动小系统的县经济体制改革，但是，县经济体制绝不只是被动地、孤立地受其触动，而是以自身的改革反过来也推动城市经济体制改革和农村经济体制改革，进而以“小”（系统）触“大”（系统），推动整个国民经济体制的改革。可以设想，全国有2300多个县，如果大多数县（且不说全部县）的经济体制综合改革取得成功，县经济真正搞活，无疑将大大加快整个国民经济体制改革和四化建设的进程。

为此，我们认为，应当重视对县经济体制改革理论和实践的研究。湖北省社会科学院的同志，在中共湖北省委领导下，密切结合本省及全国县经济体制改革的丰富实践，对我国县经济体制改革的一系列重大理论问题进行了较长时间的系统研究，写成了《中国县经济的改革与发展》这本书，可以说是研究县经济体制改革的一种大胆尝试。这本书，是一部比较全面论述县经济体制改革的专著。它既研究了县经济体制改革的基本理论问题，如县经济体制改革的理论依据、基本条件、目标模式和突破口选择等；又研究了县经济体制改革实践中提出的具体问题，即县经济体制改革的基本内容，如县经济的生产、计划、分配和流通等体制的改革，农村合作经济的完善配套等。既研究了经济体制改革本身，又研究了与经济体制改革相关联的政治体制改革，如县、乡政府及经济管理机构的改革，市管县体制的建立和完善等。最后还研究了县经济体制改革与县经济社会发展战略之间的关系，并对改革后中国的县经济发展前景作了预测。作为一本理论学术著作，作者在研究探讨某些基本理论问题时，注意把实践问题和理论分析结合起来。侧重于理论研究同时，还注意对不同观点展开讨论，如县经济的科学含义、县经济体制改革目标模式、突破口选择以及政府机构改革等问题，都表示了自己的见解。由于县经济体制改革尚在深入进行中，作者对有些问题未能展开论述，论据似欠充分，有待进一步研究探讨。但总的来说，这本书不失为目前研

究县经济体制改革的一部比较全面系统的著作。

周 太 和

1986年11月

目 录

应当重视对县经济体制改革的研究(代序)·····	周太和
第一章 县经济在国民经济中的地位·····	(1)
第一节 县经济的科学含义及确定依据·····	(1)
第二节 县经济的特点及其在国民经济中的地位·····	(4)
第三节 县经济体制在国民经济体制中的地位·····	(14)
第二章 我国现行县经济体制的基本特征·····	(19)
第一节 我国现行县经济体制形成的社会历史条件·····	(19)
第二节 我国现行县经济体制的理论基础·····	(24)
第三节 我国现行县经济体制的基本特征·····	(28)
第三章 我国县经济体制改革的目标模式·····	(35)
第一节 我国现行县经济体制的主要弊端·····	(35)
第二节 我国现行县经济体制改革的主要依据·····	(40)
第三节 县经济体制改革目标模式的内涵·····	(51)
第四章 县经济体制改革的基本条件·····	(56)
第一节 扩大县经济管理权限·····	(56)
第二节 改革的同步或配套·····	(66)
第三节 旧体制向新体制转变中的问题和对策·····	(74)
第五章 县经济体制改革突破口的选择·····	(83)
第一节 农村集镇在县经济中的地位·····	(83)
第二节 搞活农村集镇是县经济体制综合改革的中心环节·····	(89)
第三节 搞活农村集镇与农村城镇化·····	(92)
第四节 加快农村集镇建设的主要措施·····	(96)
第六章 农村产业结构改革·····	(103)
第一节 农村产业结构改革的目标·····	(103)
第二节 农村第一产业的结构改革·····	(110)
第三节 农村第二、第三产业的结构改革·····	(118)

第七章	县经济计划体制改革·····	(127)
第一节	县经济计划体制改革的理论依据和实践依据·····	(127)
第二节	县经济计划体制改革的内容·····	(133)
第三节	计划指导下的市场调节·····	(138)
第八章	县经济物资管理体制改革的·····	(145)
第一节	县经济物资管理体制改革的必要性·····	(145)
第二节	县经济物资管理体制改革的 basic 内容和方向·····	(152)
第三节	县经济物资资源的组织与横向联合·····	(159)
第九章	县经济流通体制改革的·····	(166)
第一节	县经济流通体制改革的必要性与基本方向·····	(166)
第二节	县国营商业体制改革的·····	(172)
第三节	供销合作社体制改革的·····	(176)
第四节	建立社会主义有计划的统一市场·····	(180)
第十章	县经济的价格体制改革的·····	(185)
第一节	县经济价格体制改革的客观依据·····	(185)
第二节	多种价格形式·····	(193)
第三节	发挥价格杠杆对县经济发展的促进作用·····	(205)
第十一章	县经济的分配体制改革的·····	(212)
第一节	县经济分配体制改革的必要性·····	(212)
第二节	实行以按劳分配为主的多种分配形式·····	(216)
第三节	各阶层经济利益差别及其调节方法·····	(224)
第十二章	农村合作经济的完善与农村经济体制的建立 (233)	
第一节	建立社会化服务体系是完善新型合作经济的重点·····	(233)
第二节	发挥统一经营的三大职能是完善地域性合作经济的关键·····	(239)
第三节	建立以多种形式合作经济为主体的农村经济体制·····	(244)
第十三章	县乡经济管理机构的改革的·····	(252)
第一节	县经济管理机构改革的必要性和基本原则·····	(252)
第二节	县级经济管理机构改革的尝试和经验·····	(260)
第三节	乡镇经济管理机构的改革的·····	(273)
第十四章	县经济体制改革与市管县体制·····	(280)

第一节	建立和完善市管县体制的必要性·····	(280)
第二节	建立和完善市管县体制的实质与内容·····	(284)
第三节	建立和完善市管县体制的若干对策·····	(290)
第十五章	县经济体制改革与县经济社会发展战略·····	(296)
第一节	制定县经济社会发展战略的理论基础·····	(296)
第二节	制定县经济社会发展战略的若干重要原则·····	(306)
第三节	经济体制改革与发展战略·····	(311)
第十六章	中国县经济发展展望·····	(314)
第一节	中国县经济体制改革的理论意义·····	(314)
第二节	县经济体制改革与城乡一体化·····	(321)
第三节	县经济体制改革与社会主义新农村的发展·····	(330)
后 记	·····	(337)

第一章 县经济在国民经济中的地位

县经济是国民经济大系统中的区域性经济网络，在社会主义国民经济中，具有十分重要的地位；县经济体制是国民经济体制大系统中的小系统，或者说是国民经济体制的缩影，因而研究县经济体制改革，必须从研究县经济、县经济体制及其在国民经济和国民经济体制中的地位入手。

第一节 县经济的科学含义及确定依据

在县经济体制改革中，首先要明确“县经济”的含义。归纳起来，理论界和实际工作者对“县经济”大致有以下几种理解和概括。

一是认为县经济，是县作为一级地方政权所具有的经济职能，也就是从县一级的经济管理的作用或经济职能的角度去理解县经济，简称“职能论”。持这种观点的同志认为，县级政权不仅在历史上长期担负着组织管理经济的职能，而且在社会主义制度下，县级政权与中央、省级政权一样，具有全面组织管理社会主义经济的职能，尤其是党和国家的工作重点转移到经济建设上来以后，这种经济职能就更加重要。我们认为，这种认识对于加强县级政权建设，促进县范围内的经济管理和经济建设固然有一定的意义。但是，这种观点只强调县政权作为上层建筑对经济基础的反作用，而没有认识到：县经济并非是上层建筑的范畴，而是一个经济基础的概念。如果不把“县经济”和作为上层建筑的县政权区别开来，就会难以划清经济的客观运行和人们主观干预经济活动的界线，甚至会产生误解，出现政企不分，以政代企的弊端。

二是认为县经济即是县城经济，简称“县城论”。持这种观

点的同志认为，县的经济管理部门、县所辖的企业、县的重要经济活动，相当大部分甚至绝大部分集中在县城，因而“县经济”实际上也就是县城经济，进而得出“县经济”是城乡“结合部”、工农业“结合部”的结论。这种认识，强调县城作为县经济中心的地位和作用，有其可取之处。但是，把县城经济等同于县经济，就势必只重视县城经济，忽视发展县经济其他重要组成部分乡镇经济和村经济的重要性，不利于打破城乡分割、条块分割的局面，实现工农结合、城乡一体。

三是把整个国民经济分成纵向的三个级别，认为县经济即“县级经济”，简称“级别论”。在这些同志看来，整个经济可分为国家经济、省级经济和县级经济三个级别。这种观点实际上强调了县经济作为一个基础层次或基本环节对国民经济的基础作用，这无疑有对的一面。但是，把国民经济划分为三个级别，本身并不科学。因为整个国民经济是一个有机的整体，国家经济、省经济、县经济各个不同层次之间有着内在的不可分割的联系。而这种“级别论”容易使人产生一种误解，似乎县经济与国家经济、省级经济相比，是一种“比较低级”的经济。同时，“级别论”只强调了纵向的上下级联系，而忽视了商品经济的横向联系。这在横向经济联系充分发展的条件下，“级别论”容易成为地域分割的理论基础，也是不可取的。

四是认为县经济是综合性、层次性、中间性和区域性混合的经济系统，即把“县城论”、“职能论”和“级别论”几个方面混合或简单相加，简称“混合论”。这种观点意吸收了上述各种偏颇论点的可取之处，并提出了县经济是国民经济的子系统，确有一定的道理。但是，它没有突出县经济的基本特征，而是把各种特征并列起来，此其一；其二，这种论点又自觉不自觉地重复了上述论点的偏颇之处，如所谓“层次性”（本身是对的），把多层次等同于多级，实质是“级别论”；再如所谓“中间性”，强调县经济是工农结合部和“城乡结合部”，实质是

“县城论”，等等，因而也未能准确说明县经济的含义。

总之，上述四种对“县经济”含义的理解，虽各有可取之处，但都不够全面和科学。我们的观点是：县经济是国民经济大系统中的一个小系统，是整个以大城市为中心的经济大网络中的小网络，是以县城为中心，集镇为纽带，广大乡村经济为基础的区域性经济网络。从经济管理的关系来看，它是以县行政区划为边界的，但从经济运行的关系来看，它的边界又是模糊的。具体讲：

第一，从县经济的内涵来看，是一种城乡商品经济网络体系。它既包括城镇经济，又包括农村经济，主要是农村经济。其中，无论城镇经济或农村经济，都包括工业和农业，且农业经济占很大比重。因而不能把县经济看作单一的城镇经济（如县城经济）、或农村经济甚至农业经济。更不能看作是作为上层建筑县政权的经济职能。

第二，从县经济的外延来看，包括有县城经济、乡镇经济、村经济等各个层次区域经济的网络体系。县城经济只是县经济的一个组成部分。如果把县经济等同于县城经济，则否定了县经济区域网络的其它层次。况且，在某些地区（主要是经济不发达地区或落后地区），县城往往是政治中心而不是经济中心，县城经济十分薄弱。在这种条件下，县经济与县城经济的区别就更明显了。

第三，无论从县经济的内含还是外延来看，都不能套用国家政权机构的行政隶属关系，不能套用上下级经济职能的划分来说明县经济的所谓“级别”。从内涵看，抑或是农村经济，抑或是城镇经济，都不能给它“定级”；从外延来看，县经济如同省经济、国家经济一样，是区域性经济网络，不能简单地把它说成是一级经济。

我们认为，只有这样来定义“县经济”，县经济的内涵和外延才比较全面和准确，避免上述“职能论”、“县城论”、“级别论”和“混合论”的偏颇之处。这种理解或确定是有其客观依

据的。

其一，对县经济的这种理解反映了县经济及县经济体制改革的实质。因为县经济主体是农村经济，因而县经济体制改革，本质上是农村经济体制改革的深入，或者说是以农村改革为主，城市和农村的结合配套改革。

其二，对县经济的这种理解，能够揭示原有县经济体制的自然经济本质。原县经济体制的自然经济本质，突出表现在两个方面：一是“小而全”，即这种体制是建立在自给自足的“小而全”基础上的。在这种条件下，一个县就是若干个大大小小的、互不往来的自然经济单位的结合。一是高度封闭，对外来说，形成了以县行政区划为边界的块块封闭体系；对内来说，以政社合一为核心内容的体制，又把边界内部划分为若干个不发生横向经济联系的小块块。自然经济体制，严重阻碍了商品经济的发展。

其三，对县经济的这种理解，又是从给商品经济的发展创造生机勃勃的外部环境和机制条件而出发的。这种出发点的形成，将有利于克服以政代企，政企不分，加强宏观间接管理，搞活企业；有利于打破城乡分割，条块分割，实行工农结合，城乡一体；有利于广泛发展横向经济联合，形成社会主义统一市场。归根结底，这种“县经济论”有利于使县经济体制更好地适应城乡商品经济的发展。

第二节 县经济的特点及其在国民经济中的地位

前已论述了县经济是以县城为中心，集镇为纽带，乡村经济为基础的区域性经济网络。如果再进一步分析，可以看到它具有以下特点：

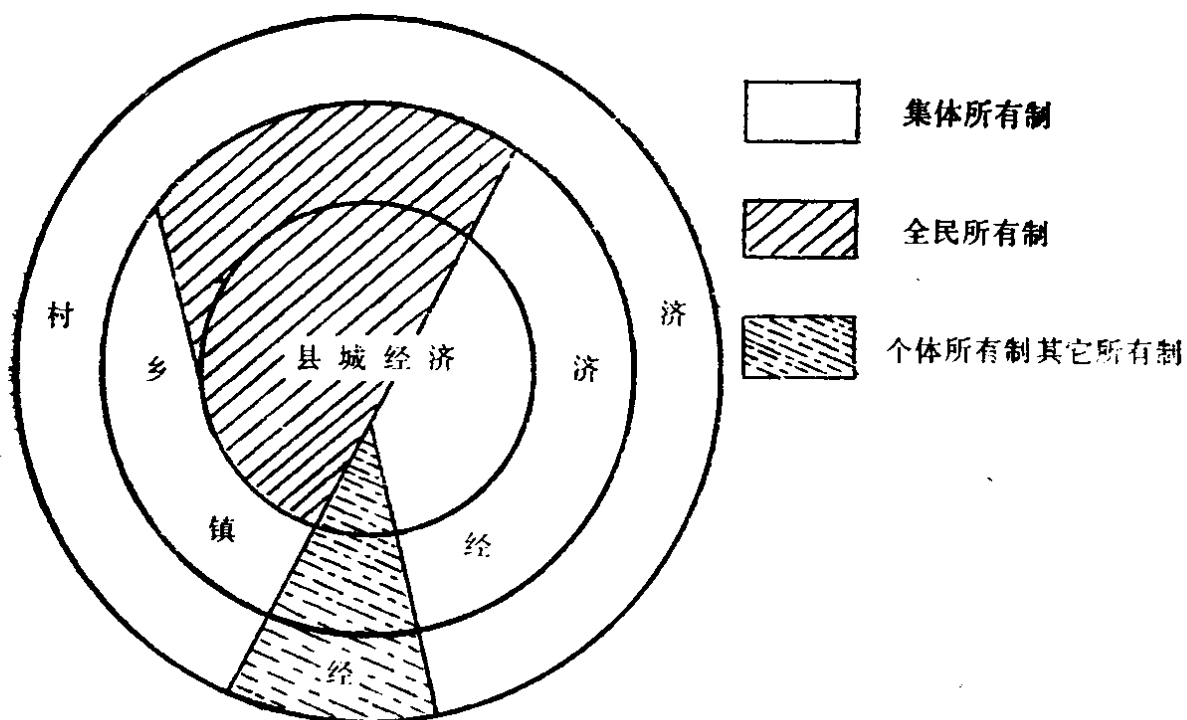
首先是区域性。它包括三层含义：一是经济网络的区域性，说明县经济是整个国民经济大网络中的小网络，即区域性网络；二是经济运动的区域性，说明县经济的运行，即社会再生产，包括生产、分配、交换和消费等经济活动，大体上是在一定区域范

围内进行的；三、是经济优势的区域性，即由于历史、地理和自然条件等方面的不同，各个县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；可以是种植业、养殖业、加工业和建筑、建材业，也可以是旅游服务业等。因此，对区域性应有一个全面的理解。有的文章把这种区域性简单归结为后一种意义上的区域性，即经济优势上的区域性，显然是不全面的。

其次是综合性。由于县经济是国民经济的基本单元，是国民经济大系统中的小系统或国民经济大网络中的小网络，也具有类似国民经济大系统、大网络的综合性特点。它既包括农业、工业、商业、交通运输业、建筑业、建材业和服务业等产业部门，又包括计划、财政、银行、税务、物价、工商管理等部门；它不仅有生产经营的企业和经济部门，还有经济社会管理机构，是个“小社会”，因而县经济是经济和社会功能比较齐全，综合各产业各部门乃至社会单位于一身的国民经济小系统、小网络。

第三是层次性。县经济既然是区域性经济网络，那么这种经济网络必然带有多层次性。如同国家经济、省经济和县经济是国民经济大网络中的三个层次一样，县城经济、乡镇经济和村经济又是县经济小网络中的三个层次。其中：村经济层次是基础层，即县经济的基本单元或基础环节；乡镇经济层次是次基础层，即介于县城经济和村经济之间的层次；县城经济层次是中心层，即一般而言，它是县经济的中心环节。而且，每一层次经济包括多种经济形式，如县城经济、乡镇经济均包括全民、集体和个体三种所有制形式，村经济一般包括集体和个体两种所有制形式，即呈现多元性的特点。所以，县经济实质上是以县城经济为中心层、乡镇经济为次基础层、村经济为基础层的多层次的区域性经济网络。这种多层次性特点（如图一所示）不同于县经济作为国民经济基本单元包括各产业经济的综合性特点（如图二所示）。

由于不同县经济所处的自然地理和社会经济的条件不同，特别是商品经济发达程度的不同，作为区域性经济网络的作用大小

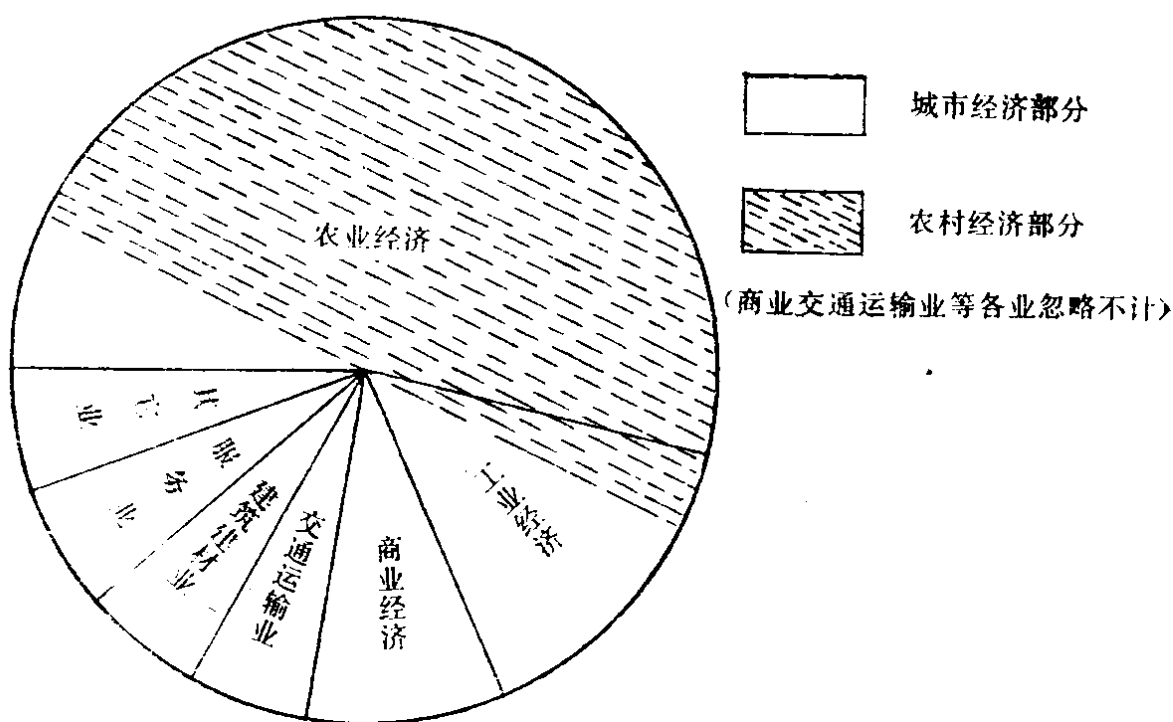


(图 一)

也不相同。据此，我们可以把县经济划分为以下几种类型：

(一) 发达型县经济。

这里有两种情况：一种是“中心县”县经济，如苏南的无锡县、吴县、江阴县等。因商品经济发达，必然向邻近欠发达县甚至较为发达县网络发展，其经济运行网络将大大突破本县行政区域的界限；一种是“城郊县”县经济，虽然本身商品经济较发达，如成都市的新都县、上海市的嘉定县等，由于邻近大城市，它既要受到大城市经济对本身网络辐射，同时又向邻近不如它发达的县经济网络辐射，这种互相渗透的区域性经济网络，同样突破了郊县行政区划的界限。



(图 二)

(二) 次发达型县经济。

目前，这类县经济在我国仍占多数。它虽与邻近县经济互相开放，网络发展，但是，如果将互相渗透网络部分抵销，那么其区域性经济网络远远没有突破县行政区域的界线。

(三) 发展型县经济。

主要是指在发达与较发达地区，与“中心县”或“城郊县”相邻的一些欠发达县。如北京市远郊的几个山区县，必然接受发达县经济的网络辐射，其县经济区域网络小于本身行政区域，但它基本属于开放式和半开放式县经济，有可能逐步由发展型走向

次发达型。

（四）封闭型县经济。

主要是指在我国西南、西北等欠发达地区的欠发达县。如云南、贵州、甘肃、青海等地区的某些县，基本上是自给自足的自然经济占主导地位，属于封闭式县经济。各个欠发达县之间基本互不往来，因而这些县经济网络大体与县行政区域重合。

附图：不同类型县经济网络示意图。

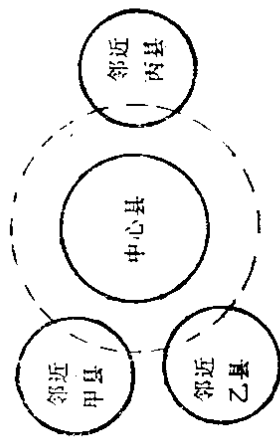
由于县经济的上述特点，县经济在国民经济中具有举足轻重的地位和作用。

首先，从县经济的主要产业农业的地位作用看其在国民经济中的地位。

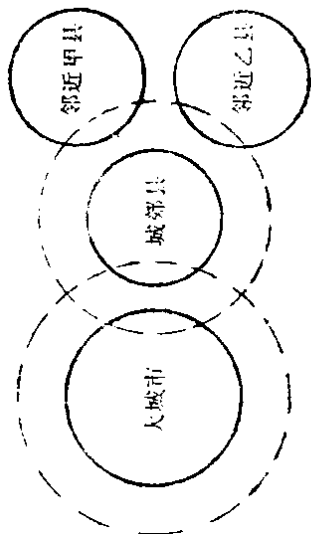
县经济的主要产业是农业。农业是国民经济的基础，它决不因社会制度不同，或者农业在国民经济中所占比重逐步缩小而改变。农业是人类衣食之源，生存之本，是任何社会的存在和发展及其经济活动和文化政治活动的基础。在我国条件下，农业作为国民经济基础的地位尤其突出。这是因为：（1）我国是一个10亿人口的大国，农业要解决10亿多人的吃、穿、住、烧等基本的生活需要问题，其中吃饭是第一件大事。如果农业不能生产必要的粮食和充足的副食品，来满足如此众多人口的生理需要，生活无保障，生产就不能发展，政治上也就不可能安定团结。穿的方面，目前，化纤提供的衣着还不到1/5，也就是说80%的穿着问题要靠农业提供原料来解决。烧的方面，目前有70%是农业本身的秸秆、木材。人们的住宅，特别是农村住宅建筑所需要的木材等材料，现在也大都取之于农业。据有关部门统计，目前我国人民的全部生活资料中，农产品和以农产品为原料的制成品约占80%左右。在这种情况下，没有高度发展的农业作基础，国民经济要发展是不可想象的。（2）我国又是一个发展中的农业大国，农业在国民经济中所占比重仍然很大，农业发展速度还不快。在工农业总产值中，农业所占比重1952年为56.9%，1983年

(附图：不同类型县经济网络示意图)

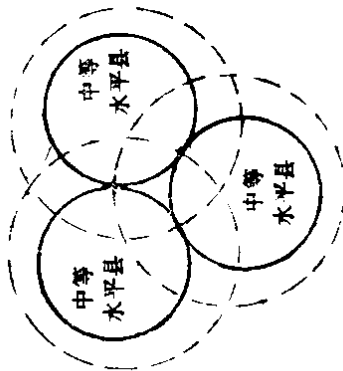
图一 “中心县”经济网络



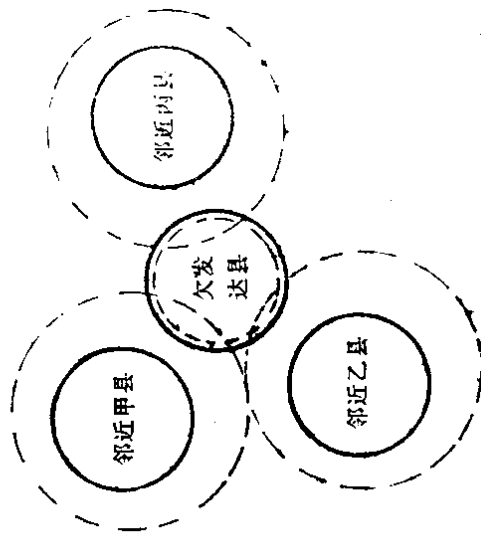
图二 “城郊县”经济网络



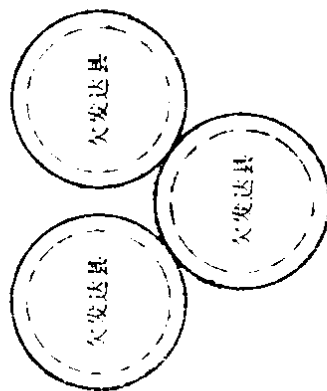
图三 “欠发达县”经济网络



图四 “发展型县”经济网络



图五 “封闭型县”经济网络



—— 实线表示县行政区划边界
 - - - 虚线表示县经济网络区间