

县域经济

Xianyu Jingji Fazhan Yanjiu

发展研究

XIANYUJINGJIFAZHANYANJIU

梅士建等著

我国县制历史久远，
历经 2700 多年的沧桑变
化，积淀形成了相对固定
的县域区划和丰富多彩
的县域文化。

吉林人民出版社

县域经济发展研究

梅士建 等著

吉林省图书馆藏

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

县域经济发展研究/梅士建等著.—长春:吉林人民出版社,2005.8
ISBN 7-206-04713-0

I.县… II.梅… 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(2005)第 079608 号

县域经济发展研究

著 者:梅士建等

责任编辑:谷艳秋 封面设计:孙 丹

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春永恒印业有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:15.625 字 数:400 千字

标准书号:ISBN 7-206-04713-0

版 次:2005 年 8 月第 1 版 印 次:2005 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1-2 000 册 定 价:32.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

我国县制历史久远，历经 2700 多年的沧桑变化，积淀形成了相对固定的县域区划和丰富多彩的县域文化。由于各县域县治的历史、文化、地理、生活习俗和生产方式等各不相同，因而各县域间迥异的经济环境、不平衡的发展水平和各具特色的发展类型也就在情理之中。

自古至今，无论在政治上或是经济上，县政都负有承上启下的职责和功能。当前，县域经济因其与“三农”问题的高度关联，引起全社会的广泛关注。县域经济是我国经济中赋有特殊意义的组成部分，是国民经济中具有综合性和区域性的基本单元，是统筹城乡经济社会发展的重要环节。在科学发展观的指导下，发展壮大县域经济，对统筹城乡发展、解决“三农”问题、推进现代化进程、全面建设富裕与和谐的小康社会具有重要的现实与战略意义。党的十六大报告发出的“壮大县域经济”的号召，这不仅是广大县域实际工作者的艰巨任务，也是广大理论工作者的职责所在。基于这一认识，我们撰写了《县域经济发展研究》一书。

本书共分十五章，理论性研究和实践性探索交相辉映，多角度地、动态地分析研究了我国县域经济的内涵和特征、发展的理论与条件、多元化的发展模式、县域经济的基础——农业经济、县域经济的支柱——工业经济、县域经济新的增长点——旅游经济和劳务经济、县域经济的主体——民营经济、县域经济的发展动力——科技创新、县域经济发展的支持体系——财政改革与金融服务创新、

县域自然资源和人力资源的开发与利用、县域经济发展的保障——农村社会保障制度建设等一系列有关县域经济发展的重大问题。以此，既希望能对丰富和繁荣县域经济的理论研究尽应尽之责，又期望能对从事县域实际工作的同志有所启发。

本书是一部集体之作。梅士建同志负责全书的设计、统稿和修改，并撰写第1、2、3章；黄任燕同志撰写第4、7、14章；蒋国平同志撰写第9、10、13章；崔秀荣同志撰写第8、12、15章；郑云同志撰写第5、6、11章。

本书是全体作者近年来潜心研究的成果，其间借鉴、参考了理论界有关县域经济研究的最新成果；郑州大学商学院宋光华教授为本书的框架设计、重要观点和内容的修改付出了大量心血；吉林人民出版社谷艳秋同志为本书出版提供了帮助。在此一并表示衷心感谢！

由于时间仓促、水平有限，本书难免有不足之处，敬请各位同仁批评指正！

2005年6月8日

目 录

第一章 导 论	(1)
一、县域经济的内涵及其基本特征	(1)
二、我国县域经济发展的现状	(22)
三、县域经济研究的理论与方法	(27)
第二章 县域经济发展	(45)
一、县域经济发展阶段的划分	(45)
二、县域经济发展优势的确定	(58)
三、县域经济的发展观	(65)
四、县域经济发展规划	(77)
第三章 县域经济发展模式	(88)
一、县域经济发展模式理论	(88)
二、县域经济发展的现实模型	(96)
三、不同类型县的经济发展模式	(107)
四、县域经济发展的经验模式	(121)
第四章 县域农业经济	(127)
一、县域农业发展的困境	(127)

二、县域农业产业化与特色农业·····	(132)
三、县域农业发展的长效机制·····	(144)
四、县域农业的可持续发展·····	(150)
五、县域农业的发展方向·····	(155)
第五章 县域工业经济·····	(163)
一、工业是县域经济发展的支柱·····	(163)
二、县域工业发展的困境·····	(170)
三、县域工业化的发展模式·····	(175)
四、县域工业化的长效机制·····	(180)
五、县域工业化的发展道路·····	(186)
第六章 县域旅游经济·····	(196)
一、旅游业是县域经济发展新的增长点·····	(196)
二、亟待发展的县域旅游业·····	(200)
三、创建个性化的县域旅游业·····	(206)
四、县域旅游业的发展机制·····	(210)
第七章 县域劳务经济·····	(217)
一、劳务经济是县域经济发展的新亮点·····	(217)
二、从无序走向有序的县域劳务经济·····	(221)
三、影响县域劳务经济发展的因素·····	(225)
四、构建县域劳务经济的发展平台·····	(233)
第八章 县域民营经济·····	(249)
一、民营经济是县域经济发展的主体·····	(249)

二、县域民营经济发展面临的机遇与挑战·····	(258)
三、构建县域民营经济发展的扶持体系·····	(266)
四、县域民营经济的发展空间与趋势·····	(274)
第九章 县域经济现代化与科技创新·····	(281)
一、科技创新是县域经济发展的动力·····	(281)
二、科技进步缓慢是制约县域经济发展的根本因素·····	(286)
三、依靠科技进步,推动县域经济发展·····	(295)
第十章 县域经济发展与财政体制改革·····	(307)
一、当前县乡基层财政运行面临的困境·····	(307)
二、深化财政体制改革,推动县域经济发展·····	(313)
三、农业税减免后,县域经济发展的新思路·····	(319)
第十一章 县域经济发展与金融创新·····	(327)
一、金融业的创新与发展·····	(327)
二、金融改革滞后阻碍县域经济发展·····	(331)
三、县域金融服务创新的新思路·····	(343)
四、构建县域金融创新体系·····	(349)
第十二章 县域城镇化发展道路·····	(355)
一、城镇化是县域发展的必然趋势·····	(355)
二、乡镇企业是小城镇发展的主体·····	(370)
三、小城镇是农业剩余劳动力转移的根本途径·····	(378)
四、以制度创新为动力,推动小城镇发展·····	(384)

第十三章 县域自然资源的开发与利用·····	(389)
一、自然资源的科学开发和有效利用是县域经济永续发展的基础·····	(389)
二、县域资源的可持续发展观·····	(400)
三、土地资源的可持续发展·····	(409)
四、生物资源的可持续发展·····	(419)
第十四章 县域人力资源的开发与利用·····	(426)
一、人力资源是县域经济发展的决定性要素·····	(426)
二、县域人力资源开发的机遇与挑战·····	(430)
三、县域人力资源开发的机制与体制·····	(442)
第十五章 县域农村社会保障制度建设·····	(457)
一、建立社会保障制度是农村现代化的要求·····	(457)
二、建立有中国特色的县域农村社会保障制度·····	(466)
三、政府是建立农村社会保障制度的主体·····	(475)
四、完善县域农村社会保障制度的总体思路·····	(482)
参考文献·····	(486)

第一章 导 论

县域经济是以具有独立规划和财政职能的县级行政区划为地理空间的区域经济系统,是国民经济运行的基本单元。国民经济的发展最终落在城市经济和县域经济基点上。研究县域经济发展理论,无论对区域经济学还是国民经济学,对区域经济发展还是国民经济发展,都有重大的理论意义和现实意义。

一、县域经济的内涵及其基本特征

(一) 县域经济的内涵

1. 县域经济的内涵

“县域经济”这个概念早在 20 世纪 80 年代学术理论界就已经使用,当时探讨的重点是农村经济、乡镇企业以及财税体制改革等问题。进入 20 世纪 90 年代后半期,由于农村返贫问题严重、国内市场需求不足以及一系列社会问题的逐渐暴露,县域经济的研究掀起了热潮,不仅出版了许多关于县域经济的专著,而且《经济日报》还专门开设了“县域经济”专版,并成立了中国县域经济研究中心。2002 年底,《中国县域经济报》创刊。各地政府和高校也开始成立区域性县域经济研究机构。县域经济的研究从此进入规范化、应用化的时期。

党的十六大召开以前,党和政府的文献文件中一直没有使用“县域经济”概念,而是采用“县级经济”这一概念。党的十六大

报告提出了“壮大县域经济”的号召，是党政文件中第一次使用“县域经济”这一概念。其实，“县级经济”和“县域经济”是两个性质和内涵都不同的概念。前者是行政经济概念，而后者则属于区域经济概念。前者包括市辖区、县级市、县、自治县、旗、自治旗、县级特区和林区等。根据2001年底的统计，我国县级行政区划共2 861个，其中市辖区808个、县级市393个、县1 489个、自治县116个、旗49个、自治旗3个、特区2个、林区1个。而县域经济则是和城市经济相对应的一个综合性概念，市辖区应排除在外。这样，我国的“县域经济”单位应该是2 053个（包括福建省金门县）。考虑到目前中国虚拟城市化现象严重，有经济界人士将50个财政支出和市政建设相对独立，并且能够提供完整的社会经济统计资料的市辖区也纳入“县域经济”范畴。按这样计算，我国目前的“县域经济”单位大约有2 100个。

目前，我们谈“县域经济”，在内涵上有三个基本要求：一是典型地体现中国转轨经济的三元结构：城市、乡镇、农村；二是典型地体现中国传统社会经济的二元结构矛盾（主要指城乡二元结构矛盾）；三是县域经济的核心问题是“三农”问题。因此，可以说，“县域经济”这一概念是指以行政县（包括县级市、旗等）为区域范围，以县一级独立财政为标志，以县城为中心、集镇为纽带、农村为腹地、不同层次经济要素间的联系为基本结构，通过双向反馈的人力流、物资流、资本流和信息流而发挥整体功能的经济系统。具体来说，县域经济是以具有独立规划和财政职能的县级行政区划为地理空间，以市场为导向，以县级政权为调控主体优化配置资源，具有地域特色和功能完备的区域经济系统。

由“县级经济”到“县域经济”，不是简单的概念转换，而是体现了党和政府对自身管理社会经济专业化要求水平的提升，也体现了党和政府对“三农”问题的高度重视，同时也说明我国社会经济发展的战略重心正在逐步由城市主导发展提升国际竞争力转到

着力解决“三农”问题、全面建设小康社会上。这也从根本上表明，中国的发展理念由“追赶型”转入自我发展、自我完善阶段。县域经济作为建设全面小康社会的基本载体，被前所未有地提到了执政兴国的战略高度，这也是中国现代化进程和构建社会主义和谐社会的客观要求。

2. 县域经济是城镇经济和农村经济的有机结合

县域是区域的一种特定形式，是县行政区划范围的区域。从经济上看，县域一般是以农业经济为基础，以由经济地理特点决定的工业经济为支柱，同时兼有金融业、商业、服务业、信息业等非农业经济部门，以及文化、教育、科技、卫生等实体。非农业企业和与县域经济密切相关的实体主要集中在城镇型建制镇、非城镇型建制镇和集镇。县域的县、镇、乡政府对经济运行及其发展有直接的影响力。可见，县域经济是县行政区域的多种经济活动交织而成的经济有机体。从产业结构上看，县域经济是包括第一、第二和第三产业经济的区域经济。从空间结构上看，县域经济是以城镇经济为中心、以集镇经济为纽带、以乡村经济为基础的区域经济。从组织层次上看，县域经济包括城镇型建制镇经济、集镇经济或非城镇型建制镇经济、乡村经济、企业经济（家庭经济）四个级次的经济。从生产资料所有制形式上看，县域经济包括全民所有制经济、集体所有制经济、个体经济、私营经济和外资经济。从经济部门上看，县域经济包括农业、工业、建筑业、商业、交通运输业、饮食服务业、房地产业、金融业等。此外，科技、文化和教育与县域经济紧密相关。从地域总体和经济整体上看，县域经济既具有城市（镇）经济和农村经济两类区域经济的特点，又具有与城市（镇）经济和农村经济两类区域经济不同的特点。

国民经济是由城市经济和农村经济构成的。城市经济是城市行政区域各种经济活动交织而成的经济有机体。虽然城市经济要受农村经济特别是农业生产力的制约和影响，但是它有独立于农村或农

业之外的经济功能。县域的城镇型建制镇经济以非农业为主，具有十分明显的城市经济的性质。但是，县域的城镇型建制镇经济因其与农村经济的密切关系而不能完全归属于城市经济范畴，一般称县域城镇经济。农村经济是人类各种经济活动在农村地域范围的有机组合，是农村地域中农、林、牧、副、渔、工、商、交通、建筑、金融以及各项服务业相互联系和相互依存的地域经济系统。农村经济按居民点和经济性质的差别划分，可分为国有农（林、牧、渔）场经济和乡镇经济。乡镇经济是作为行政建制的乡、镇（非城镇型建制镇）区域的集镇经济和乡村经济的有机体。由于中国国有农（林、牧、渔）场经济基本不在县域经济统计范围内，或在县域农村经济中所占比重不大，因而乡镇经济或集镇经济、乡村经济就成为县域农村经济的基本部分。本书也因此对县域的国有农（林、牧、渔）场经济存而不论。

显然，县域经济包括城镇经济和农村经济，是城镇经济和农村经济在县域的有机结合。农业经济是县域经济的基础，农业经济活动直接覆盖着县域的乡镇区域，不仅居住在乡镇区域的多数劳动者直接从事农业生产经营活动，而且其他居民甚至县域的城镇劳动者的经济活动、文化活动和其他社会活动都与县域的农业有着十分密切的联系。可以说“农业是县域经济的基础”，无论对发达县还是欠发达县来说都是如此，这既是客观经济规律，又是历史经验的总结。离开农业为基础的县域经济，是不牢靠的县域经济。

3. 县域经济特点

在长期的历史演变与发展中，中国县域经济形成了农村性、地域性、层次性、综合性、整体落后性和不平衡性等特点。

（1）农村性。在中国，习惯上总是把“县”与农村和农业联系在一起，离开了农村和农业也就不称其为“县”，而称谓“市”了。所以，农村性是中国县域经济的一个基本特征。县域经济的农村性特征是由农业在县域经济发展中的基础地位决定的。加快县域

经济发展步伐，对于繁荣农村经济，推动城乡经济的协调发展，全面建设小康社会具有特殊重要的意义。从这个意义上讲，全面建设小康社会的难点在农村，重点在县及县以下。县域经济的农村性主要表现为：

第一，以农业为基础。历史上，农业一直是县域经济的主体产业。20 世纪 80 年代以后尽管乡镇工业迅速崛起和发展，县域产业结构发生了重大变化，但农业仍然是县域主要的就业渠道和重要的收入来源，其他部门的经济活动大都或多或少地与农业生产有联系。据统计，目前，县域经济中从事农业生产活动的劳动力约占 75%，农业产值约占社会总产值的 35%。

第二，经营活动相对分散。由于县域经济以农业为基础产业，而农业生产直接受制于土地，因而决定了县域经济的相当部分经营活动比较分散，点多面广，空间聚集性较弱。

第三，经济波动性相对较大。由于农业及其与农业相关的产业在县域经济中占有重要份额，农业生产活动的主要对象是生命有机体，生产周期长，必须依赖于光照、雨露等自然条件，受自然条件影响较大，客观上存在着丰欠年轮，因此，往往造成县域经济的不稳定，起伏变化较大。

第四，经济发展水平较低。中国农村曾长期处于封建半封建社会的统治之下，贫穷落后。解放后尽管农村的贫困状况有了很大改观，但由于“左”的政策的影响，农村产业结构单一、商品经济发展迟缓、资金匮乏、技术落后、文化教育水平低下，资源没有得到很好地开发和利用，农业大都处于传统农业阶段。因此，县域经济的发展在总体上远落后于城市，相当部分县域处在贫困状态。据统计，中国县域人均社会总产值仅相当于城市的四分之一左右，人均纯收入相当于城市的三分之一左右。

第五，农业生产经营集中居住区。现在是农民集中居住区，即使农业实现了产业化、现代化、信息化，农民实现了非农化，农

村也实现了现代化，县域仍然是中国农村的所在地。县域不可能没有农村；农村不可能存在于县域以外的什么地方。

(2) 地域性

县域经济的地域性，是指县域经济在空间上具有一定的范围，在地理上具有一定的位置和相互间可分的行政界限。县域经济的社会再生产过程，包括生产、分配、交换和消费等各个环节的经济活动，主要是在这一特定区域进行，县域的经济管理权限也局限在这一范围内。县域经济的地域性包括两个重要含义：

第一，由于县级建制是中国行政管理层次中历史最古老、体系最完整、功能最齐全的基层组织与行政区划，国家设置的各种经济管理部门基本上都下伸到县。同时，国家还赋予“县”一定的经济自主权，包括一定范围的立法权，从而使“县”具有相应的决策与调控权限。由于县域经济的活动涵盖三次产业和社会再生各个环节，并由于中国农村长期以来形成的自然和半自然经济特征，因而，县域经济具有相对独立性。

第二，由于县域的划分通常考虑到历史、地理、自然和社会等因素，从而各个县域具有不同的历史、地理、自然与社会条件，因此，各个县域经济往往拥有相对的发展优势与劣势，具有发展自身优势产业的潜在前提和基础。当然，县域经济的地域性并不排斥和限制其开放性。一方面，由于县域经济还包括着那些不建在本县域却属于该县域所办而在地经营的经济实体及其活动，因而事实上已经突破了县域的行政区划与地域范围；另一方面，由于县域经济发展的资源禀赋不同，决定着县域经济间、县域经济与非县域经济间社会分工和优势互补的可能与必要，因而县域经济社会再生各个环节无不与外界发生着不可分割的联系，其经济发展受到外部环境的深刻影响。因此，县域经济既是一种相对独立的地域经济，但同时又是一种开放而不是封闭的区域经济。统一市场经济的形成和扩大，势必冲破一县范围，使县域经济之间发生千丝万缕的

联系，形成更大的区域经济，甚至冲出国界成为国际经济的组成部分。即使这样，也不会否定县域经济的地域性。

(3) 层次性

县域经济是指一个县范围的全体经济的总和。它既有产业的总和，有产业的结构，也有各种经济所有制的总和；既有家庭经济，即就业与收入，也有政府经济，即财政收入和财政收支平衡。从这个意义上看，县域经济具有明显的层次性。中国县域经济的层次性具体包括两种含义：

第一，县域经济作为省、地（市）之下的一级行政区域经济，它是中国国民经济和农村经济的一个重要层次，具有承上启下、联结城乡的作用，承担着贯彻落实中央和省（市）各项发展农村经济的政策、路线和方针，领导、协调各个乡村的经济活动的职责，是连接农村、宏观经济与微观经济两大基本层次的中间环节，对实现国民经济特别是农村经济发展目标具有直接的决定意义。

第二，县域经济具有内在的层次性，即根据中国农村行政组织的设置，县域经济在内部可相应划分为县城经济（中心层）、乡镇经济（中介层）和村级经济（基础层）三个基本层次，形成了以乡村为基础、乡镇为纽带、县城为中心的多层次特征，包含了公有经济和民营经济等多种所有制形式，集体统一经营和农户（个人）承包经营等多种经营方式。并且，每一个层次在经济成分、经济形式和经济结构等各个方面又各有差别，从而具有不同的发展重心和特点。

(4) 综合性

县域经济总体上属于一种部门齐全、行业众多、领域广泛、功能完备的经济单元，是一个相对完整的经济运行体系，在某种程度上可以看作是国民经济的一个缩影，具有与国民经济相对应的各个产业、领域和部门，所谓“麻雀虽小，五脏俱全”。县域经济既拥有工业、农业、商业、交通运输业、建筑业、采掘业以及服务业等

各个生产性或非生产性行业，又设有计划、财政、税收、金融、物价、工商管理等各类经济管理职能部门，其经济活动既覆盖生产、流通、交换、消费等社会再生产各个环节，又涉及科技、教育、文化、卫生等相关领域。因此，县域经济具有很强的综合性。

(5) 整体落后性

落后性是中国县域经济总体的一个基本特征，也是中国城乡二元结构矛盾的症结所在。众所周知，县域经济是整个国民经济的薄弱环节，是一种弱势经济。相对于城市经济，县域经济普遍落后。县域经济的落后性，主要表现在两方面：第一，财力困难，投资不足，基础设施落后。一般的大中城市每年的固定资产投资有百亿元以上，而绝大多数县每年的固定资产投资只有千万元左右，经济大县也只有几个亿或几十亿；招商引资方面，城市经济比县域经济具有更大的优势。资金不充足，严重地制约着县域经济的发展，造成了目前县域经济产业结构陈旧、产业投入严重不足、中小型企业融资困难、产出效益低等诸多问题。同时，现行的向上倾斜的财税分配管理体制造成县乡财政普遍拮据，已经失去调控和支持经济发展的应有职能。加之我国长期以来的以城市为中心的发展格局，行政管理上“以市管县”，造成经济发展所需要的要素和资源高度集中到城市，县域经济发展受到严重限制，使城市成为经济中心，而县域则沦为农业和原料基地。县域承载着中国绝大多数人口，但县域基础设施落后、公共品缺乏，加之农村广大的贫困面，造成推动县域经济发展的社会活力严重不足。2002年，县域单位财政总支出超过总收入515亿元，赤字县比重达73%，赤字总量占地方财政总量的77%，拖欠工资等现象在大多数县域很普遍。根据2002年底的统计，县域人均社会总产值仅相当于大中城市的1/4、人均收入仅相当于大中城市的1/3。全国约有55%的县靠国家财政补贴，仍有2/3的农民由于收入低而缺乏基本的消费能力。另据调查，目前全国仅有1/3的乡镇有供水站，83%的村不通自来水，