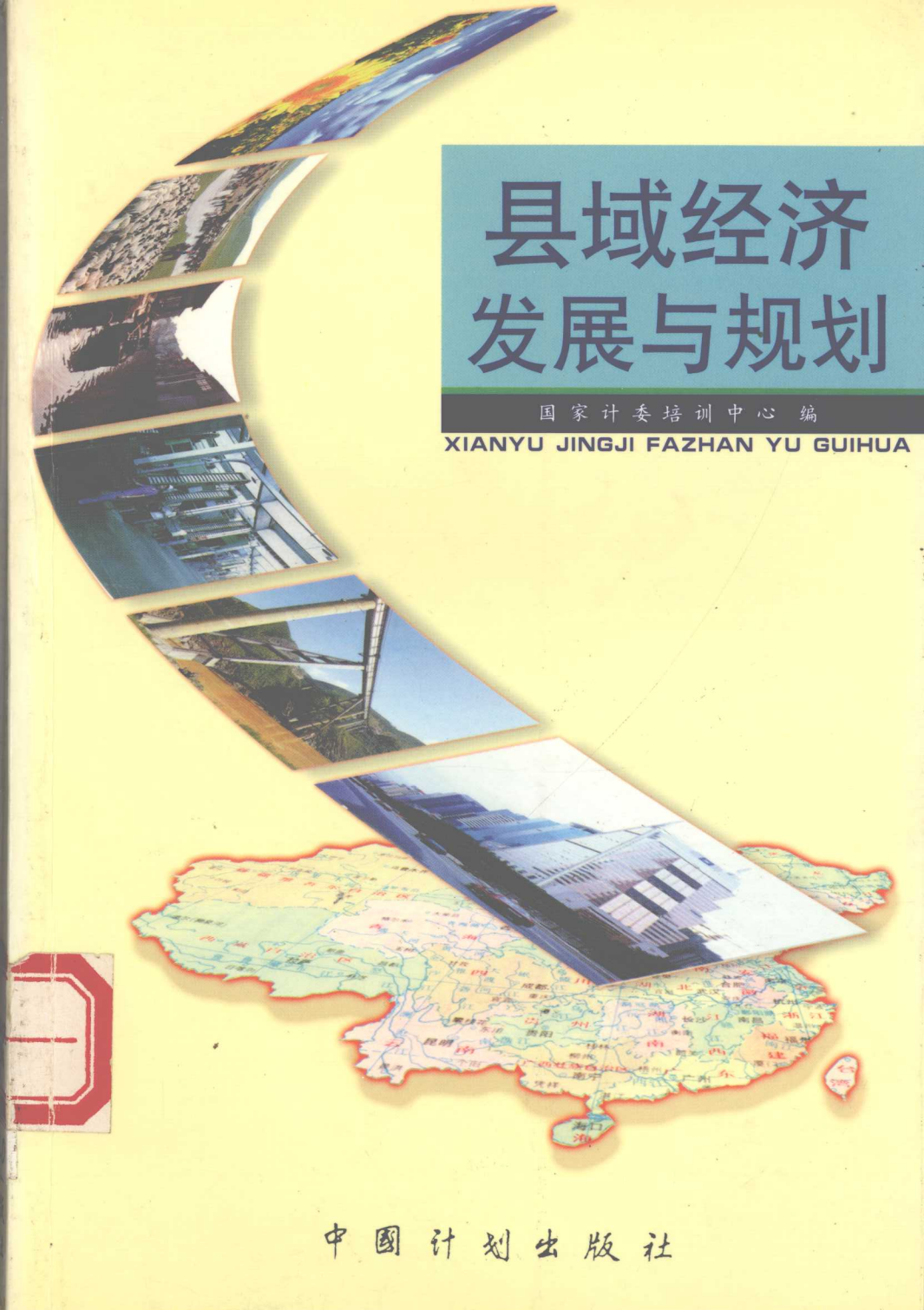




县域经济 发展与规划

国家计委培训中心 编

XIANYU JINGJI FAZHAN YU GUIHUA

中国计划出版社

县域经济发展与规划

国家计委培训中心 编

主 编：张奋勤

副主编：董登新

中国计划出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县域经济发展与规划/国家计委培训中心编. —北京:
中国计划出版社, 2000. 4

ISBN 7-80058-820-3

I. 县… II. 国… III. ①县-地区经济-经济发展-
研究-中国②县-地区经济-经济规划-研究-中国
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 05567 号

县域经济发展与规划

国家计委培训中心编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区月坛北小街 2 号 3 号楼)

(邮政编码: 100837 电话: 68030048)

新华书店北京发行所发行

北京康华福利印刷厂印刷

850×1168 1/32 9.75 印张 253 千字

2000 年 4 月第一版 2000 年 4 月第一次印刷

印数 1—4000 册

☆

ISBN 7-80058-820-3/F·451

定价: 22.00 元

序

中国经济是一个由两千多个县域构成的大国经济。中国经济的发展离不开各区域经济的协调发展，同时，更应以县域经济的发展为基础。离开这一基础，中国经济则会成为无源之水，无本之木。因此，研究中国县域经济的发展问题是研究中国经济最基本的问题。

县域经济，作为植根于中国经济大厦的基石，其地位与重要性是不言而喻的。然而，对县域经济发展问题的研究在中国经济理论界却是“门前冷落车马稀”，似乎成为中国经济问题研究的“被遗忘的角落”。这种现状既与当今中国经济的发展不相吻合，更与全面建立社会主义市场经济体系的要求极不协调。客观地讲，人们不愿涉足县域经济问题研究领域，并不在于它的难度，也并不意味着它有多尖端，很大程度上则在于中国县域经济问题的复杂性与特殊性。

的确，作为中国区域经济重要组成部分的县域，数量多、分布广，情况各异。有贫困县，有富裕县；有山区县，也有平原县等等。在其发展与规划问题上，有共性和普遍性的一面，但更多地表现为个性和特殊性。而后者才是我们研究县域经济问题的出发点。正如不能离开中国国情来谈现代化建设一样，更不能离开县情来谈县域经济的发展。对于一个经济问题研究者来说，要全面地了解和掌握中国所有县的县情是一件异常艰苦且十分不易的事情。而要在此基础上研究出一套带规律性和具有指导意义的理论来，更是难上加难。即便是能够做到这一点，也很可能是“丰羹虽美，众口难调”。也许，这正是众多经济学者不太偏爱此领域的原因所在。

另一方面，已走上市场经济之路的中国，正参与着日益激烈的世界市场的竞争，如何在竞争中取得优势，壮大国力，如何实现邓小平提出的“三步走”战略目标，以实现中华民族的强大复兴，这是每个中国人尤其是经济建设者以及经济理论研究和决策者们应时刻牢记的重要问题。为此，国家从宏观上确定了建立有中国特色的社会主义市场经济体制的基本框架，并制定了相应的发展战略和远景目标规划。在此前提下，如何制定县域经济发展战略，如何做好县域经济的远景目标规划，以充分发挥其应有的作用和巨大的潜力等等，这些非常现实与紧迫的问题已历史地、责无旁贷地摆在中国经济理论界的面前。同时，研究这些问题也是我们经济界人士应尽的社会职责。

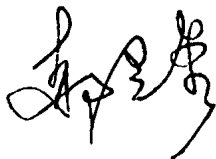
历史一次又一次地证明，作为县域经济主体的农民、农业与农村问题，一直是中国革命与建设的首要 and 中心问题。中国革命的胜利依赖于农民，社会主义建设和改革开放事业的最终实现更离不开农业的现代化。可以说，在中国这块千年沉积的黄土地上，谁忽视了这个问题，谁就会犯历史性的错误。从这个意义上讲，研究中国县域经济发展问题就显得尤为重要。

始发于中国县域农村的改革开放已走过了20年的历程。农村家庭联产承包责任制的推行和乡镇企业的“异军突起”等中国农民的伟大创造，成功地解决了地球上十几亿人的吃饭问题，且被誉为“东方奇迹”。这些辉煌的成就，不仅大大地促进了农村经济的繁荣和农业现代化的进程，也为中国县域经济的进一步发展奠定了坚实的物质基础。然而，中国的县域经济问题决不仅仅是解决吃饭的问题。面对市场经济浪潮的强烈冲击，县域经济已不再是“平静的湖水”，它需要同时代的脉搏一起跳跃。“小富即安”、“知足常乐”的观念早已同时代经济发展模式不相适应。“发展是硬道理”已成为时代的最强音。国家要富强，民族要振兴乃大势所趋，更是世纪的呼唤。

然而，多年以来，地区间发展差距的加大正严重地影响着中国整个国民经济的协调发展。这一现实已引起党中央、国务院的高度重视。《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景规划纲要》中已明确提出“统筹规划、因地制宜、发挥优势、分工合作、协调发展”的原则。并要求正确处理好三个关系，即全国经济发展与地区经济发展的关系、建立区域经济与发挥各省区市积极性的关系、地区与地区之间的关系等等，这些都为县域经济的发展指明了大方向。因此，从战略的高度来认识和科学地探索与研究县域经济发展问题势在必行。

《县域经济发展与规划》即是一部顺应时代的要求，全面地、系统地、科学地研究中国县域经济发展有关问题的学术专著。本书的作者们以知难而进、勇于探索的学者精神以及强烈的历史使命感和责任感，用科学的态度对中国的县域经济发展问题给予了长期地关注，并进行了深入细致的调查研究。从理论和实践、宏观和微观多层次、多方面阐述了县域经济的发展问题，此书面向经济管理者，可作为各级经济部门特别是县域经济管理部门的培训教材，对提高干部的自身素质和经济管理水平，促进区域经济发展将起到积极的作用。同时本书对制定县域经济发展战略和长远规划具有指导作用。

我相信，《县域经济发展与规划》一书将会促进中国经济理论界对县域经济发展问题的研究。同时，我们也应感谢本书的作者们为中国县域经济问题的研究所作出的重要贡献。



2000年元月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 我国县域经济及其特点	(1)
第二节 县域经济在国民经济中的地位和作用	(5)
第三节 县域经济的改革、发展与规划	(16)
第二章 县域农业与农村经济发展	(27)
第一节 县域农业与农业产业化	(27)
第二节 县域工业与农村工业化	(43)
第三节 县域发展与农村城镇化	(56)
第三章 乡镇企业的改革与发展	(68)
第一节 乡镇企业在县域经济中的地位和作用	(68)
第二节 乡镇企业的发展现状与战略调整	(80)
第三节 进一步发展乡镇企业的措施与政策	(94)
第四章 基本消除县域贫困现象	(110)
第一节 本世纪末基本消除贫困现象	(110)
第二节 我国贫困县乡发展的制约因素	(121)
第三节 基本消除贫困现象的对策和途径	(131)
第五章 县域小康化	(149)
第一节 县域小康化的内涵与意义	(149)
第二节 县域小康化的标准及其实施状况	(154)

第三节	县域小康化的困难与对策·····	(159)
第六章	县域科技和教育发展·····	(175)
第一节	科技和教育在县域经济中的意义和作用·····	(175)
第二节	科技进步对县域经济增长的贡献率·····	(183)
第三节	智力开发与教育事业发展·····	(196)
第七章	县域经济技术协作与对外开放·····	(212)
第一节	县域经济技术协作的基本问题·····	(212)
第二节	县域经济技术协作的发展·····	(217)
第三节	县域扩大对外开放·····	(224)
第八章	县域经济、社会与环境的协调发展·····	(234)
第一节	县域可持续发展·····	(235)
第二节	县域社会与经济的协调发展·····	(241)
第三节	保护生态环境与经济社会发展·····	(252)
第九章	县域经济和社会发展战略与规划·····	(267)
第一节	县域经济和社会发展战略·····	(267)
第二节	县域经济和社会发展规划·····	(286)
第三节	县域规划的作用和主要内容·····	(291)
后记	·····	(300)

第一章 导 论

· 在中国建立和完善社会主义市场经济体制的过程中，面对世纪之交的严峻挑战，如何以邓小平理论为指导，在一个农业大国初步实现现代化，制定科学的战略和规划，加快县域经济的改革与全面发展，是摆在县级领导和综合管理部门面前的一个值得深入探讨和认真研究的重大课题。

第一节 我国县域经济及其特点

一、县域经济的历史发展

县，作为一级行政区划，自它产生至今已有一千九百多年的历史了。尽管中国社会形态在漫漫的历史长河中几经变迁，但县作为一级区域性的政治、经济、文化管理层次，仍然能较稳定地延续，形成了中国政治、经济、文化生活中的一个超稳定的基础层次。

对于县的产生，史学界比较一致的看法是始于春秋之初的楚国。这种地方行政区划虽然历经奴隶社会末期、封建社会以及半封建半殖民地等社会形态，在不同的朝代、不同的历史时期对县的解释有不同，但县作为基本的行政区划、县级政府作为中国最基本的政治、经济、文化的管理机构和组织这一点始终没有改变。中华人民共和国成立以后，我国地方行政区划制度作了有计划的调整 and 安排，县的名称虽基本沿用旧称，但制度的性质已发生了变化。按我国现行行政区划体制，县分别属于省、自治区、直辖市以及自治州或市，县以下所辖 1958 年前为乡镇，1958 年至 1984

年为人民公社，1984 年至今又恢复为乡镇。据 1999 年《中国统计年鉴》的资料显示，我国县级单位数（包括县级市等）为 2 216 个，乡村人口 8.6868 亿，占全国总人口的 69.60%。

县是中国的行政区划，县级组织机构属于上层建筑。而上层建筑的存在和发展，归根到底要受经济基础的影响与制约。过去，由于思想认识上的偏差和体制的影响，我们过多地强调了县级政府的行政职能，即使承认县级政府的经济职能，也只是主张用行政命令的手段加以实现，这大大抑制了县域经济的活力，影响了县域经济的发展。十一届三中全会以来，随着党的工作重心的转移，县在社会主义初级阶段的经济职能已为越来越多的人所重视。党的十五大明确提出：在社会主义市场经济体制下，要加强农业的基础地位，调整和优化经济结构，这为县域经济的发展提出了更高的要求。因此，研究县域经济的发展与规划，探索富县之路，既是历史的必然要求，又是现实的迫切需要。

二、县域经济及其特点

所谓县域经济是包括县、县级市以及区县级城市郊区地域范围内的经济运行系统，包括生产、流通、分配、消费的再生产循环过程。县域经济不是行业经济，也不是一般意义上的区域经济，其运行有自身的特点。

县域经济作为低层次的区域经济，具有一般区域经济的共同特征，这主要表现在以下六个方面。

1. 相对独立性。县（市）是具有相对独立性的行政区划。在各个县域的内部，自然、地理、气候乃至经济上一般是相同的，但是在各个县之间，其自然条件、自然资源、地理位置、经济基础、技术条件、文化水平等方面的差别就较大，甚至各不相同，随着生产力的发展和专业化分工协作的发展，县域经济显示了各不相同的经济特色和差异性，形成了各不相同的产业结构，产生了各

自的优势和劣势。接近大城市或易于接受大城市辐射的县域，工业比较发达，我国沿海省份一些县就是如此。我国中部地区多数县以农业为主，而西北地区则以农业或牧业为主。即使在以农业为主的地区也因自然条件和经济条件的不同，有的以种植业为主，有的以经济作物为主，有的以林业为主，有的以渔业为主等等。县域经济的地区特色，使各个县域经济的运行和组织方式各不相同，形成一个一个相对独立的经济实体。

2. 综合性。县域经济虽是低层次的区域经济，但它不是一个简单的经济细胞，而是一个经济功能比较完整的基本单元。从整体来看，它是国民经济的子系统，“麻雀虽小，肝胆俱全”，它包括了农业、工业、商业、财政、文教、科技、信息等各部门，以及生产、交换、分配、消费等各方面。县域经济实际是部门齐全的多层次的经济整体，是一个经济系统，它是国民经济的缩影，具有综合性的特点。

3. 层次性。县域经济是由不同层次构成的。县域经济的层次性既表现在生产力的不同层次，也表现在所有制结构的不同层次，还表现在小城镇的不同层次，有中心镇、非中心镇。县域经济的发展也不是平铺直叙的，而是有重点、有层次发展的。

4. 枢纽性。中央和省、市的宏观调控和管理的意图及政策通过县下达到基层。乡、镇、村的情况和意向通过县传递上去。通过县域经济的中心县城和集镇的聚合和扩散功能，展开纵向、横向，内部、外部多种经济联系，把上下左右联结起来，形成各有特色的经济网络。

5. 开放性。县域经济的开放性是同县域商品经济的发展相联系的，同自然经济的封闭性相反，县域商品经济的发展，社会分工越来越细，县域经济的特色越来越充分地显示出来，任何区域的发展都离不开相互交往和协作，县域经济必然要同外界发生多种联系，县与县之间，县与大中城市之间，县与省之间，县与国

际市场之间都必然发生这样或那样的经济联系。互相开放，才能扬长避短，推动县域经济的发展。

6. 可持续发展性。与其他类型的区域经济相类似，县域经济首先要寻求发展，只有发展才有出路，也只有发展，才是县域经济的基本目标。对于县域经济的发展，要改变过去片面追求增长、追求增量的僵化思路，改变一味只强调统计数字的可观性，忽略对自然生态造成的掠夺性破坏，忽视人们生活水平的提高的作用。县域的形成是长期地理、历史、人文文化环境作用的结果。一个县域，往往就是一个自然生态和社会生态相对稳定的区域。我国的县市国土面积大，人口多，有条件形成自己的发展战略，不少县市实施可持续发展战略已经取得了可喜的成果。

另一方面，由于县域经济不是一般的区域经济，它不同于高层次区域经济，因为高层次的区域经济必有大城市为中心。它也不同于中层次的区域经济，更不同于城市，而具有自己的独特性。因此我们研究县域经济，有必要注意它的独特性。

1. 农业在县域经济中占有特别重要的地位。这一点，是由农业的生产条件、发展规律和我国的历史条件共同决定的。一般说来，县域经济处在自然经济阶段，农业就是县域经济的主体；县域经济处在发展较充分的商品经济阶段，农业就是县域经济的重要组成部分。近几年，中国虽然涌现出一批工业县域，但农业仍然是这些县域经济的一个较重要的组成部分。

2. 我国人口的绝大部分生活在县域范围内。中国是一个人口大国，又是一个农业大国。我国 12 多亿人口中，有 8 亿多生活在县域范围内，其中农民就有 8 亿多。这和欧美发达国家 80% 的人口生活在城市（预计 2000 年美国将有 97% 的人口生活在城市）的情况截然不同。我国几亿人口搞饭吃的状况，使我国县域经济成为国民经济中举足轻重的基础环节。

3. 集体所有制是县域经济的主要经济成份。在农村，集体所

有制还有自身的特点，那就是这种集体所有制保留着较多的个体所有制的因素，除农业主要生产资料土地和大型农田基本建设是公有之外，农用生产资料基本是家庭所有，包括小型机具、运输工具，一般农药、化肥等。只有少数发达地区，土地向农业大户集中，采取适度规模经营，农用拖拉机、收割机、排灌设备才是集体购置由个人或家庭使用的。乡镇企业一般也是集体所有，只不过其经营形式可以多种多样。

4. 县域经济的大部分产品以市场调节为主。在计划经济时代，县域经济处在计划经济的边缘，市场经济有广阔的发展余地。县域经济中集体所有制和个体所有制比重较大，因此县域经济的经济实体大多数是完全独立的商品生产者和经营者，它们对市场的依赖性大。县域经济中大量的农副产品、小工业品、基本是放开搞活，由市场去调节。

5. 县域经济发展的动态不平衡性。从纵向上来看，我国县域经济正处在由自然经济向商品经济转化阶段，市场机制配置资源的作用日益增加；从横向上看，我国 2000 多个县，有的还基本处在自然经济状态，有的处在大转化的初期，少数先进县已经基本上完成了这一转化，如江苏无锡市（辖无锡县、江阴县、宜兴县）。如果我国的绝大部分县域能够赶上无锡的发展水平，那将是一幅十分美妙的景象。

第二节 县域经济在国民经济中的地位和作用

一、县域经济在国民经济中的地位

（一）县域经济在国民经济中处于重要的战略地位

1. 县域经济对于中国特色的社会主义道路的形成和发展有着重大影响。我国有 2000 多个县，80% 的人口在县域是我国最大的

特色，是我国不同于西方发达国家，不同于前苏联、东欧等国家的显著特征。这一特征决定着我国工业化的特殊道路，决定着中国农民在社会主义建设中的特殊地位，决定着我国城乡结合、工农结合的特殊方式，决定着我国不能照搬照抄别国模式，必须走前人没有走过的道路，创造出落后国家建设社会主义的新模式。2000多个县的存在及其状况，决定着我国必须走一条与其他国家不同的具有中国特色的社会主义道路。

2. 县域经济是我国国民经济的重要组成部分。我国县域经济的特殊地位，使它在我国国民经济中处于承上启下，沟通城乡，总揽农村经济全局的战略地位。县域是我国农村经济的组织者、管理者和调节者，是国家各种经济部门在农村的集中地，是国家各种经济管理体制在农村的聚结点，是大中城市经济、文化、科技输送到农村的扩散点，又是供应大中城市农副产品的集合点。县域经济既是国民经济的基础层次，又是一个关键性层次。县域经济发展了，就为根本改变我国落后面貌打下了最坚实的基础，县域经济搞得不好，我国就难以摆脱落后状态，不解决两千多个县的经济 development 问题，就没有中国社会主义现代化。

（二）乡村经济是县域经济的基础

一般而言，县域经济包括两大部分：城镇经济和乡村经济。县域经济中的乡村经济在国民经济中处于基础地位。这是因为：①我国最大的劳动力资源在县域。我国12亿多人口中，约有8亿农民，占全世界农村人口的40%，等于其他第三世界国家拥有的农村人口和农业劳动力的40%以上。如此众多的农民是当今世界上最大的社会实体，农民的经济活动状况在过去、现在和今后相当长的历史时期内，都对我国国民经济的发展带来极为深刻的影响，决定着我国经济面貌和现代化进程，为我国现代化建设提供最丰富的劳动力资源。②全国人民的吃饭问题要由县域经济来解决。我国的农、林、牧、副、渔大多集中在县域。虽然我国广大农村不

是我国经济的核心，现代工业极少，财政上缴仅占财政收入的百分之十几，但是农业毕竟是我国工业和整个国民经济的基础，粮食是基础的基础。可以说哪一种商品在农村得到销路，哪一种商品就立于不败之地。③农业特别是大农业的发展，作为原料产地和供应地的农村作用也将进一步充分地显示出来。④我国最辽阔的地域在县域，全部自然资源，包括土地、矿藏、森林、水源、滩涂，全部在县域。从全国来看，2135个县包含着1.84万个建制镇，2.63万个建制乡，73.94万个行政村和23406万农户，是我国国民经济发展最广阔的场所，而县域生态环境也比城市好，这为我国国民经济的发展提供了最辽阔的、最佳的发展余地。

我国县域经济特别重要的地位是由我国的基本国情决定的，那就是我国经济落后，农业落后，市场经济不发达，农村商品率较低，人口特别众多并拥挤在农村。我国县域经济不仅十分分散而且规模相当庞大，是城市经济发展替代不了的，它的状况如何，成为能否改变我国落后面貌的关键所在。我国县域经济的特殊地位使它在我国现代化建设中具有不可低估的战略意义。

可以预料，随着国民经济的发展和商品率的提高，农业将来不再是县域经济的主体产业，但是农业仍然是县域经济的重要内容，农业仍然要在高水平上发挥基础作用。从长远看，城乡结合的基地在县域，工农结合的基础在县域，以后乡村城市化，农民工人化仍要在县域经济发展的基础上实现。

（三）城镇经济是县域经济的枢纽

县域经济中的城镇经济在国民经济中处于枢纽地位，它是城市和乡村的结合部，工业和农业的结合部，宏观经济和微观经济的结合部。

1. 县域城镇经济是城市经济和乡村经济的结合部。县城和广大的小城镇处于城市和乡村之间，是城乡之间的中间层次即城乡过渡地带，它是农村经济的延伸，又是城市经济的边缘，县域城

镇经济处在城市和乡村的结合部上，具有亦城亦乡的特点，构成独特的经济社会系统。

我们说城镇经济具有亦城亦乡的特点，是指县城是全县政治、经济、文化、信息中心，广大的小城镇集聚着全县主要的工业、文化、科技、交通、服务等各项主要设施，随着城镇经济的发展，它的集聚功能将进一步增强，这一点说明，它具有城市的特点。但它又与城市经济不同，例如它依附农村，依赖农村，和农村有着天然的千丝万缕的联系，它的市场经济不发达，工业、交通、商业、文化也不发达，因此又具有乡村的特点。

县城小城镇处在城乡结合部上发挥着桥梁和纽带作用。一是它对城市的经济能量有相当大的吸收能力，对周围广大农村有相当大的聚集功能和辐射功能。它把城市的资金、技术、工业、信息吸收过来向广大农村扩散，带动广大农村前进。它沟通城乡物资交流，促进城乡生产结合，通过小城镇的吸收和扩散功能缩小城乡差别。二是城镇经济的发展有利于打破城乡壁垒，使农村经济的活力通过城镇向城市传递，让农村的经济改革影响城市，推动城市的改革。乡镇工业集中在县城城镇，它的发展加强了农村和城市的竞争，有利于促进城市经济效益的提高。

2. 城镇经济是县域工业和农业的结合部。县域城镇经济不仅是城市和乡村的结合部，也是工业和农业的结合部。近代工业是18世纪英国产业革命以后发展起来的，近代工业的历史仅仅200多年时间，但是它所创造的生产力奇迹般地改造了世界，比过去历代创造的生产力总和还要大、还要多。近代工业的发展需要信息灵通，交通方便，联系广泛，门路众多，技术力量强等等，因此，工业，特别是大工业集中在城市。农村的特点是分散性，依附于土地和各种自然条件，因此农业集中在农村。历史上工业和农业长期分离、对立。

县城和小城镇经济处于城市和乡村之间，很自然地处于工业

和农业之间，它是工业的边缘，农业的延伸，是工业和农业的中间层次，具有亦工亦农的特点。它处在工业和农业的结合部上，城市工业需要的工业原料、燃料、城市工人需要的生活资料，相当部分以小城镇为纽带从农村得到供应。广大农村需要的工业品和各种农用生产资料，通过小城镇从城市工业得到供应。随着国家现代化建设的发展，县域城镇经济的结合部地位进一步加强。县域城镇经济不仅成为沟通城乡物资交流的纽带，而且成为城市大工业转移技术、产品、人才和部分企业的场所，成为工业加工定货、加工零部件、搞补偿贸易、合资经营、合作经营的场所。小城镇深入农村腹地，它又为农业商品化提供商品交易市场，农民投资办企业的场所，以及提供各种服务、技术、资金、人才的中心，容纳数以亿计的离开土地的农民进镇务工、务商、从事服务业等等，有力地带动农业生产商品化、专业化、现代化的发展。

3. 城镇经济是县域宏观经济和微观经济的结合部。县域经济在国民经济管理体系中是处于宏观经济和微观经济之间的中间层次，具有自身特点：①它受国家宏观经济的控制和制约，服从国家的宏观决策。②它具有相对独立性，有权把宏观决策和本县具体情况结合起来，作出自己的安排和规划，当宏观决策不符合本地实际情况时，它有权从本地的实际情况出发而不机械搬用。③县域城镇经济是多层次的经济网络和经济系统。

县域经济是宏观经济和微观经济的结合部，交汇点。它把国家宏观决策和微观活动结合起来。国家的宏观决策，省、市的规划通过县转化为具体措施加以贯彻，落实到基层，同时又把微观经济活动、经济活力反射上去，推动上层的改革。县域经济具有协调宏观经济和微观经济的功能，它一方面对县的生产、分配、交换、消费要有总体规划，运用经济杠杆支持市场经济的发展，另一方面又把微观搞活。因此，如何从中观经济角度来设计出新的条块结合的最佳模式，采取中间突破的方针来搞出总体规划，这