

CHENGXIANG

YU

YU

XIANYU

JINGJI

FAZHAI

城乡统筹

与县域经济发展

黑龙江省县域经济学会 编

 中国农业出版社

城乡统筹 与县域经济发展

黑龙江省县域经济学会 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡统筹与县域经济发展/黑龙江省县域经济学会编.
北京: 中国农业出版社, 2005. 1
ISBN 7-109-08586-4

I. 城... II. 黑... III. 县-地区经济-经济发展-
研究-黑龙江省 IV. F127.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 140534 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 姚 红 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 13.875

字数: 355 千字 印数: 1~2 500 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《城乡统筹与县域经济发展》编委会

顾问：戴谟安

名誉主任：申立国

主任：李庆章

副主任：李友华 陈永昌 王占国 郭翔宇
张铁光 李建峰

委员：（按姓氏笔画排列）

王乃巨	王广普	王占国	王春城
王新利	王维海	左传文	朱胤
刘长河	刘海城	李友华	李克军
李建峰	陈永昌	张铁光	修海玉
郭翔宇	柴方营	秦勇	殷昌波
梁宇丹	傅丰志	盛威	

主编：郭翔宇

副主编：李翠霞 穆久顺 周慧秋 张启文

目 录

关于加快发展县域经济的若干意见（代序）	
..... 中共黑龙江省委 黑龙江省人民政府（1）	
关于黑龙江省县域经济发展情况的调查报告	
..... 黑龙江省县域经济领导小组办公室（10）	
关于十强县加快经济发展和十弱县“三年解困”情况的	
调查	黑龙江省农业委员会（27）

县域经济发展的理论思考

坚持科学发展观 壮大县域经济	李友华（40）
谈黑龙江省农村领域制约县域经济发展的几个	
现实问题	王维海等（45）
大力发展县域经济要努力营造有利于民营企业	
发展的舆论环境	陈永昌（55）
关于县域经济工业化的几点思考	李克军（62）
坚持“六个一”发展县域经济	王乃巨（68）
关于我国县域经济发展的几个问题	李国政（72）
发展县域经济的思考	刘小宁（81）
解放思想 创新思维 强力推进“六大发展战略”的	
实施	傅丰志（87）
对县域经济发展的理论思考	马增林（94）
哈尔滨市县域经济发展的现状及对策	范 明（98）
发挥本地优势与特色 促进县域经济发展	王 杰（102）
论构建生态经济型农业是发展县域先进生产力的	

重要载体	闫贵忠 (107)
关于“入世”后萝北县农业发展的思考	左传文 (115)
黑龙江省民族地区和民族乡镇全面建设小康 社会的问题分析	张承元 (129)
突出组织、管理、服务三环节 着力提高小康社会建设中的领导含量	杨锡迎 (134)
循环经济——大庆经济可持续发展的必然 选择	王新利等 (138)
我国水资源开发利用及对“三农”的影响	柴方营 (147)
调整农业和农村经济结构 提高农民收入的 问题研究	石 泓 (154)

县域经济发展的实践探索

十强县(市)昂首前进 县域经济发展不均	葛新等 (160)
从方正县经济协调发展看黑龙江省生态县建设 之路	李建峰 (168)
关于提高黑龙江省县域经济融资能力的研究	梁宇丹 (177)
构建城乡复合生态系统 促进县域经济可持续 发展	贾 利 (187)
进一步深化粮食流通体制改革 促进县域经济 加快发展	卜祥银 (193)
深入实施项目牵动战略 全力推进县域经济社会 超常规跨越式发展	盛 威 (200)
关于县域经济发展中项目建设的实践与思考	朱 胤 (207)
构筑工业强县产业格局 实现县域经济持续健康 快速发展	刘海城 (214)
实现“五个”新突破 加快县域经济发展	唐远征 (218)
弱县加快发展的希望之路	王春城 (224)

加快奶牛产业化进程 带动县域经济快速	
发展	李楠等 (229)
抓住机遇 实现哈尔滨市县域工业经济跨越	
发展	杨明等 (236)
县域经济发展的桂冠: 江阴市的崛起、基本	
经验与启示	刘秀云 (240)
改善绿色畜牧业发展的客观环境	李翠霞 (247)
黑龙江农村城镇化的发展现状、存在问题与	
基本途径	王德勇等 (254)
推进黑龙江省城镇化进程的对策选择	朱 婧 (262)
我国应尽快解决“候鸟式”移动问题	鲁 锐 (267)
促进农村城镇建设 增加农民收入	刘德宏等 (278)
对农村劳动力转移问题的思考	刘 萍 (283)
农村剩余劳动力转移制约因素分析	吉浩等 (286)
关于县域民营企业发展的对策研究	王剑波 (291)
县域民营企业存在的问题及对策	李亚民 (296)

城乡统筹促进县域经济发展

城乡统筹促进县域经济发展的根本途径	郭翔宇 (310)
统筹城乡发展 壮大县域经济 加快农村全面	
建设小康社会进程	张铁光等 (319)
“五个统筹”与县域经济发展的思考	王占国 (326)
城乡统筹发展战略的理论依据与政策选择	胡胜德 (334)
统筹城乡发展亟须解决的几个问题	李东义等 (342)
统筹城乡发展重在发展县域经济	殷昌波 (348)
构建外向型农村经济 促进城乡统筹发展	修海玉 (355)
突出重点 发动引擎 加快推进城乡一体化	刘长河 (361)
城乡统筹与县域经济发展的思考	祖显民 (366)

坚持城乡统筹加大资金投入促进县域经济

- 发展 王继伟 (372)
- 发展农村合作经济组织促进城乡经济一体化 石宝军 (378)
- 关于农村统筹若干问题的思考 王吉恒 (384)
- 论构建农村公共服务和保障体系统筹城乡发展
的对策 王 勇 (390)
- 统筹城乡社会保障制度探析 李鸿敏 (398)
- 壮大县域经济 促进城乡社会经济协调发展 颜 华 (404)
- 城乡统筹发展 促进县域经济繁荣 杨秀丽等 (409)
- 积极实施城乡统筹战略发展县域经济 张晓梅 (414)
- 统筹城乡就业——城乡经济协调发展的
突破口 田 雨 (420)
- 做强县域个体私营经济 促进城乡统筹发展 刘 欣 (430)

关于加快发展县域经济的 若干意见

(代序)

中共黑龙江省委
黑龙江省人民政府

县域经济是国民经济的重要组成部分，是区域经济中最具综合性的基本单元。近年来黑龙江省县域经济取得较快发展，但在全省国民经济中的比重仍然较小，与发达省份和全国平均水平相比还有较大差距，全面建设小康社会最艰巨的任务在县域。发展和壮大县域经济是党的十六大和十六届三中全会提出的战略任务，对于增加城乡居民收入、促进城乡协调发展、加快全面建设小康社会具有重要意义。为加快黑龙江省县域经济发展，特制定本《意见》。

一、指导思想与发展目标

(1) 指导思想。以“三个代表”重要思想和党的十六大、十六届三中全会精神为指导，按照“努力快发展，全面建小康”的要求，以增强县域经济实力、增加城乡居民收入为目标，紧紧抓住发展这个第一要务和振兴东北老工业基地的重大机遇，以市场为导向，以改革为动力，发挥比较优势，创造竞争优势，大力发展县域工业经济、民营经济，推进产业化、城镇化、市场化，全面统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、

国内发展和对外开放，构建各具特色的县域经济发展新格局。

(2) 主要发展目标。到 2005 年，县域经济增长幅度达到全省平均水平，经济强县（市）超过全省平均水平；到 2008 年，力争经济强县（市）中有 1~2 个县（市）进入全国百强；10 个以上县（市）财政收入超过 5 亿元，一半以上的县（市）超过 2 亿元。到 2010 年，21 个国家和省扶贫开发工作重点县全部脱贫；到 2015 年，全省三分之一以上的县（市）率先达到全面小康社会标准；到 2020 年，全省县域经济和社会各项指标达到全面小康社会标准。

二、县域经济发展重点

(3) 全面提高县域工业发展水平。要坚持工业立县，以农产品精深加工业、劳动密集型工业、特色优势工业为重点，走新型工业化道路，加快工业化进程。要培育壮大农业产业化龙头企业；主动承接沿海经济发达地区制造业向内地梯度转移的工业项目；抓住东北老工业基地调整改造的机遇，引导中小企业加入大企业、优势企业的分工合作体系，争上一批为装备、能源、石化、医药等工业配套的项目。县（市）或有条件的镇要建设好工业园区，优化发展环境，搭建产业发展平台，依托园区办工业，创造县域经济新的增长点。继续全面落实扶持政策，大力发展中小企业。深化县域国有、集体企业改革，增强县域工业发展的活力。

(4) 加快培育主导产业。要以市场为导向，以结构调整为主线，充分发挥比较优势，加快形成优势明显、规模较大、特色鲜明的区域主导产业，提高县域经济的市场竞争力。坚持优势产业优先发展的原则，每个县（市）选择确立 1~2 个主导产业，集中生产要素，招商引资，加大投入，尽快把富县富民的主导产业做大做强。围绕优势主导产业的发育，进行农业和农村经济结构

的战略性调整，大力发展优质、高产、高效、安全、生态农业。抓住国家支持粮食主产区建设的机遇，保护和稳定粮食综合生产能力，大力发展畜牧业，深入实施大豆振兴计划和奶业振兴计划，推进绿色食品产业升级，加快形成产业规模和产业优势。围绕优势主导产业的壮大，进行深度开发，发展农业产业化龙头企业和相关服务业，争创一批名牌产品，延长产业链条，提升产业层次，形成“小规模、大群体”，“小商品、大市场”和“小产品、大产业”的块状经济格局。要把主导产业发育、龙头企业建设和县乡财源建设结合起来，提高主导产业的质量和效益。认真组织实施退耕还林还草还湿和天然林保护、三北防护林等林业工程，搞好生态建设，实现可持续发展。

(5) 大力发展民营经济。民营经济是县域经济的主体。要进一步放宽准入领域，除国家法律、法规禁止的产业和行业外，全部向民营经济开放。支持民营企业采取收购、兼并、控股、租赁等多种形式参与国有、集体企业改制；支持民间资本进入经营性基础设施建设和公益性事业领域；支持符合条件的民营企业在境内外上市。培养造就高素质民营企业队伍，推动民营企业管理创新和提档升级。依法保护民营企业的合法权益和财产安全，对交税多、投资大的民营企业在经济上要给予奖励，在政治上给民营企业应有的地位和荣誉。激发广大城镇居民和农民积极创业的热情，放胆、放手、放开发展民营经济，形成全民创业、竞相发展的良好局面。

(6) 继续深化各项改革。把改革作为促进县域经济发展的根本动力。要突破改革难点，加大改革力度，限期完成县域国有企业和集体企业改制。积极推进粮食流通体制改革，全面放开粮食收购市场，搞活粮食流通企业，对种粮农民实施直接补贴。巩固农村税费改革成果，切实减轻农民负担。按照依法、自愿、有偿的原则，引导农民搞好土地经营权流转，推进土地规模经营。积极培育农村各类新型合作经济组织和中介机构，提高农民的组织

化程度。加快户籍制度改革，全面落实小城镇户籍改革政策，大中城市要根据本地经济发展实际和城市综合承受能力，积极出台有利于县域经济发展和农村富余劳动力向城镇转移的户籍管理新办法，逐步实现在全省范围内只要有合法固定住所、稳定职业或生活来源的，本人及其共同居住的直系亲属均可在居住地登记落户的政策。县乡政府要深化行政管理体制改革，转变职能，减少审批，强化服务，规范行政。严格控制县、乡党政机构人员编制，加快事业单位改革步伐，按照减人、减事、减支的原则，进一步精简县、乡机构和人员。对以费开支、必须收费的项目，要认真清理，尽快规范。要减少财政供养人员，鼓励机关事业单位人员离岗创业，三年内保留其工资并连续计算工龄。不断改革和完善县乡财政体制，建立县乡公共财政制度。

(7) 坚持扩大对外开放。要坚持开放兴县，向县外、省外、国外全方位开放，借助外力求发展。把招商引资作为对外开放的重点。要制定优惠政策，强化服务，降低经营成本和社会成本，创造“洼地效应”，多渠道引进县外的资金、项目、技术、管理和人才。要发挥政府、企业和民间各方面的积极性，大力开展招商引资，推行业主招商、代理招商、中介招商和以商招商。对招商引资取得突出成绩的单位和个人，给予表彰和奖励。发挥口岸优势，扩大沿边对外开放。加强对俄罗斯、韩国、日本等东北亚国家为主的贸易与经济技术合作。通过扩大产品出口、建立出口加工区、境外办企业、工程承包、劳务输出等途径，提高县域经济的外向度。积极发展外向型农业。用5年左右的时间，利用外资和外贸出口双零的县要有实质性的突破；5个以上县（市）利用外资超过5 000万美元，10个以上县（市）外贸出口额超过5 000万美元。要创造良好的招商引资和经济发展环境。进一步改革行政审批制度，公开和规范办事程序，实行“一站式”审批，“一条龙”服务和“一个窗口”收费制度，提高办事效率和透明度，建立服务型政府。全

面加强政府信用、企业信用和个人信用建设，打造“信誉龙江”。认真查处“三乱”和各种侵权行为，保护各类经营主体的合法权益，为县域经济发展创造宽松、文明、安全的社会环境和低成本的投资环境。

(8) 加快小城镇建设。小城镇是县域经济发展的重要载体。要重点建设好县城和有发展前景的中心镇，充分发挥农垦、森工小城镇在县域经济发展中的作用。要搞好小城镇的规划和功能定位，发展各具特色的小城镇。按照市场经济的思路开发建设小城镇，按照“谁投资、谁所有，谁经营、谁受益”的原则，培育多元投资主体，吸引民间资本投入小城镇的道路、给排水、通讯、电力、保洁、绿化等基础设施和公益性设施建设。要加强小城镇的管理和环境治理，实现小城镇的清洁、文明、安全、有序。不断完善小城镇的功能，增强小城镇对县域经济和社会发展的承载能力。要以产业支撑小城镇建设，引导各类企业和农产品市场向小城镇集中。鼓励农民进城务工经商，推进农村富余劳动力向二、三产业和城镇有序转移，有效开展多种形式的非农职业技能培训，切实维护农民工合法权益，促进农村人口向小城镇聚集，加快城镇化进程。

(9) 实施科教兴县战略。加大科教投入，建立县域科技成果转化、推广和智力支撑体系。坚持农村教育为“三农”服务的思想，巩固九年义务教育成果，大力发展高中阶段教育。实施农科教结合，推进“三教”统筹，启动“村村大学生计划”，定向选派农村优秀高中阶段毕业生到大专院校学习深造，吸引大学生到农村创业，力争五年内每个村都有留得住、用得上的大学生。抓好职业教育和成人教育，提高劳动者综合素质和就业、择业能力。利用信息技术和现代传媒，加大农业先进适用技术推广和应用，支持中小企业引进先进适用技术，提高产品的科技含量。积极推进企业与科研院所、大专院校合作，形成产学研一体化。

三、加大对县域经济支持力度

(10) 扩大县(市)经济管理权限。省、市要放开手脚支持县域经济发展。除政府投资和贴息的项目继续实行审批外,企业投资的项目,凡国家产业政策鼓励和允许的,实行备案制。小城镇建设总体规划经省批准后,具体建设项目不再报省、市审批(历史文化名城、名镇、风景名胜区除外)。农业三项用地由县(市)国土资源部门按规定程序办理手续,报省国土资源部门备案;县(市)工业园区用地,只要符合土地利用总体规划,可以协议出让;在省批准的小城镇总体规划区内,村集体经济组织经批准可以以集体建设用地使用权入股、联营等形式参与开发建设。省直各有关部门要根据扩大县(市)经济管理权限的总体要求,尽快在计划、经济贸易、对外经贸、国土资源、建设、环保、财政、税收等方面制定实施细则。

(11) 实行财政鼓励和资金支持政策。从2003年开始,除国家和省有特殊支持政策外,省对县(市)财政转移支付补助额度保持稳定不变,不因各县(市)增收节支而减少转移支付额。建立财政鼓励机制,提高税收返还比例。各县(市)财政上划收入增收部分,增幅在8%以下的,按1:0.3计算税收返还;增幅在8%~12%的,按1:0.5返还;增幅在12%~20%的,按1:0.7返还;增幅在20%以上的,按1:1返还。要加大对县域的资金投入,支持农业基础设施建设和二、三产业发展,支持农村发展教育、科技、文化、卫生事业、小城镇建设和边境口岸基础设施建设。财政转移支付资金、涉县基本建设资金、科技教育资金和支农专项资金,市(地)必须随到随拨到县(市),不得以任何理由滞留、截留或挪用。

(12) 强化对县(市)科技、人才支持。省内各大专院校、科研院所要与县(市)建立经济技术协作关系,通过产学研、技

工贸结合，提供技术、项目和人才，加快科技成果转化，增强县（市）新技术推广应用和开发能力。试行驻县科技特派员制度。省、市有关部门要参照国家西部开发政策采取相关措施，动员和鼓励大专院校毕业生到基层创业。科技、文化、教育、卫生等部门要组织专业人员，经常性地到县、乡服务，帮助县（市）提高科技、教育、医疗和文化水平。

(13) 增强金融对县域经济的支持。人民银行要适时增加支农再贷款。商业银行要适应县域经济发展的新形势，在具备条件的县（市）恢复机构和业务，创新金融服务方式，开展多种形式的金融服务。县乡政府要帮助金融机构特别是农村信用社吸收存款，增加信贷资金总量，农村信用社要提高农业结构调整的贷款比重。各商业银行要增加在县域的贷款规模，优化贷款结构，积极处理县域不良贷款。省、市（地）有关部门要帮助和支持各县（市）建立和发展担保业，尽快完善金融担保体系。地方政府要支持金融部门积极盘活不良贷款，依法收贷，打击恶意逃废金融债务的行为，创建金融服务安全区，搭建金融信用平台。

(14) 实行扶强帮弱政策。对全省综合实力强、经济发展较快的 10 个县（市），要放权放手给政策，扩大其经济管理权限。总的原则是“能放都放”，除国家法律、法规有明确规定外，目前须经省、市审批或管理的，一般由强县（市）自行审批和管理；须经市审核、报省审批的，由强县（市）直接报省审批，报市备案。积极鼓励其招商引资、联大靠强，争取国家各方面的支持；省政府有关部门要在各类专项资金、贷款贴息上给予重点倾斜。对综合实力弱、经济发展较慢的 10 个县，省、市有关部门要在资金、项目和基础设施建设上给予重点扶持。对弱县围绕主导产业新上的重大项目，省里要给予资金支持；在财政转移支付额不变的基础上，省政府各有关部门要在资金支持上给予重点倾斜；对弱县新增收的营业税全部返还；对弱县农村水利、县乡公路、农村电网改造等基础设施建设，要予以优先安排，积极支

持。实行中省直和市（地）部门联系帮扶贫困县和弱县的办法。

四、加强对县域经济工作的领导

（15）加大省、市对县域经济的领导力度。省和各市（地）都要把县域经济工作纳入重要工作日程，成立县域经济工作领导小组，制定促进县域经济发展的重大政策和措施，指导各县（市）确定符合本地实际的经济发展思路，定期研究解决县域经济发展中遇到的突出问题。省县域经济工作领导小组办公室设在省农业委员会，具体负责协调、督促、推进有关决策和工作任务的落实。

（16）加强县（市）领导班子建设。按照建设发展型领导班子的要求，重点配强县（市）党政班子一把手。选派讲政治、懂经济、作风正、工作实的优秀年轻干部到县（市）任职或挂职。保证县（市）党政领导班子相对稳定，书记、县（市）长任职时间原则上至少要干满一届。要参照《市（地）党政领导班子和主要领导干部经济考核试行办法》，加强对县（市）党政领导班子和主要领导干部发展县域经济实绩的考察、考核。对政治素质好、实绩突出、群众拥护、廉洁务实的优秀县（市）委书记，可以提拔为副市级，对没有作为的要及时调整。抓好基层组织建设，提高乡村干部素质，为县域经济发展提供组织保证。

（17）完善县域经济考核机制。省县域经济工作领导小组办公室负责组织对县域经济发展的考核。对县域经济发展情况三年考核一次；对十强、十弱县实行动态管理，三年进行一次调整。对进入全国百强县行列的县（市）和综合排序进入全省经济强县、退出弱县及位次前移十位的县（市），省政府给予奖励，符合干部任用条件的县（市）主要领导优先提拔使用；对无特殊原因退出强县、进入弱县和位次后移十位的县（市），县（市）班子主要领导要进行调整。进入强县的县，享受强县的各项优惠政

策；退出弱县的县，原扶持政策稳定不变。按照《全省县域社会经济综合评价方法》，对县域经济发展进行考核，要把入库财政收入、实际利用外资额（包括国外、域外）、外贸出口额、耗电量、城乡居民储蓄额、金融资产运行质量等能够比较客观反映经济发展质量及运行态势的指标，作为重要考核内容。各市（地）每年要对县域经济发展情况进行一次考核，并把考核结果上报，省县域经济工作领导小组办公室每年对县域经济发展情况进行通报。要确保各项考核指标、数字的真实可靠，对于弄虚作假、欺上瞒下的行为要坚决查处，并追究直接责任人和领导者的责任。

(18) 形成县域经济发展的合力。中省直、市（地）各部门要牢固树立服务基层的思想，转变作风，形成合力，真心实意地支持县（市）工作，为县域经济发展创造良好条件，并要制定和实施支持县域经济发展的具体政策措施。要切实减轻县（市）负担，省、市要减少文件，减少检查评比，减少县（市）党政一把手参加的会议，保证县（市）主要领导集中精力抓发展。要严格按照《行政许可法》的规定进行行政许可审批，不得擅自增设项目、增加条件或延长审批时限。对县域范围内的各种行政事业性收费，由省财政厅、物价局、法制办牵头，组织有关部门进行全面清理，并向社会公布清查结果和整改措施。省、市（地）各部门下发与县域经济发展关系重大的规范性文件，应事先征求县（市）的意见。省每年都要对中省直各部门支持、包扶、服务县（市）经济发展的情况进行综合考评，由各县（市）进行评议，并把考核结果作为考核各部门领导班子的依据。