

XIANYUJINGJIFAZHANJIQIPINGJIAYANJIU

县域经济发展及其评价研究

高宏彬 著



中国财政经济出版社

县域经济发展及其评价研究

高宏彬 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

县域经济发展及其评价研究/高宏彬著. —北京:中国财政经济出版社,
2007.9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0193 - 1

I. 县… II. 高… 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(2007)第 135250 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 9.25 印张 123 000 字

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月北京第 1 次印刷

印数:1—1 500 定价:12.80 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0193 - 1/F·0162

(图书出现印装问题,本社负责调换)

目 录

导 言：郡县治 天下安	(1)
第一节 研究县域经济的意义	(1)
第二节 本书研究的内容	(2)
第三节 本书的结构	(5)
第一章 县域经济的概念及基本发展模式	(6)
第一节 县域经济的主要内涵	(6)
第二节 县域经济的主要特点	(11)
第三节 县域经济发展要素	(14)
第四节 县域经济的基本发展模式	(16)
第二章 我国县域经济发展现状及制约因素	(23)
第一节 我国县域经济发展现状	(23)
第二节 我国县域经济发展中存在的主要问题	(24)
第三节 制约我国县域经济发展主要因素	(26)
第四节 辽宁省县域经济发展现状以及存在的问题	(31)
第三章 县域经济发展的战略方向	(33)
第一节 实施农业产业化	(33)
第二节 加快工业化步伐	(45)
第三节 推进城镇化进程	(54)

第四章 如何大力发展县域经济	(63)
第一节 县域制度创新	(63)
第二节 金融支持县域经济发展	(66)
第三节 合理有效利用土地资源	(70)
第四节 培育和壮大民营经济	(71)
第五节 发展特色经济	(76)
第六节 发展外向型经济	(79)
第七节 发展产业集群	(82)
第八节 实现县域经济的可持续发展, 全面建设小康社会	(89)
第五章 县域经济社会评价体系	(95)
第一节 县域经济社会评价体系指标的选取	(95)
第二节 县域经济社会评价指标的处理	(100)
第六章 法库县域经济发展战略	(103)
第一节 法库县自然和经济概况	(103)
第二节 法库县冲刺全国经济百强县分析	(106)
第三节 加快法库县域经济发展、冲刺全国百强县的对策	(109)
第四节 加快县域经济发展的保障措施	(123)
附录: 政府工作报告	
——2006 年 12 月 20 日在法库县第十五届人民代表大会	
第五次会议上	(125)
参考文献	(137)
后 记	(140)

导言：

郡县治 天下安

第一节

研究县域经济意义

中国有句古语说：“郡县治，则天下安。”我国自秦实行郡县制以来，县制沿革虽几经变化，但绵延 2500 余年后，县级建制仍保留至今，可见县制历史在中国有着特殊的地位。从这个意义上说，没有县域经济就没有中国的国家经济。

我国县域经济的形成，是以我国一系列制度改革为前提，主要是 20 世纪 80 年代初推行的利改税、拨改贷和财政分级包干“责任制”这三项宏观经济改革措施，这些措施在客观上构成了部门经济、企业经济和地方经济的划分，从而也促成县域经济。目前，县域经济是整个国民经济的重要组成部分和最基本的单元，也是最富有活力的部分。江泽民同志在中共十六大报告中第一次非常明确地用了“壮大县域经济”的提法。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。

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、关键所在，是全面推进小康建设的重要任务。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。十六届五中全会又提出了“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务”，为县域经济的发展提供了很好的契机。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。

至 2005 年底，我国有 2800 多个县市，面积占国土面积的 94%，人口占全国总人口的 70.4%，县域 GDP 占全国的 56.3%。可见，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。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。

无论从解决中国经济当前的突出矛盾，还是从促进中国经济长期发展的角度看，壮大县域经济都是一个刻不容缓的课题。从当前经济运行情况看，宏观经济运行的突出矛盾表现为有效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。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小康水平的主要途径。因此，开展县域经济的研究具有非常重要的实践意义和理论价值。

第二节

本书研究的内容

本书题目为“县域经济发展及其评价研究”，主要研究以下几方面的内容：

一、关于县域经济的概念及基本发展模式

县域经济是指以县为行政区划的经济，是一个功能相对完备和健

全的经济系统单元，是在县的行政区划内经济活动的集合。其主要内涵包括：它是行政区划型区域经济，是中观经济，是弱势经济。影响县域经济发展的要素包括：基础型因素、源动力型因素、约束型因素和粘合三者的直接推动型因素。

全国 2800 多个县的经济社会发展条件千差万别，无论从理论上还是从实践中看，不同县域经济发展的路子各不相同。在此，我们把在一定时期内一些县通过先发展某个方面从而带动经济社会全面进步的发展路子归纳为一种“发展模式”。关于县域经济发展模式，已经有许多种，但都是根据某一县的发展经历并直接以该县的名称命名。这种归纳过于简单、肤浅，不能揭示模式的内在规律和特征。本书从自然、历史、文化等深层次角度出发，通过汇总、总结，认为县域经济的发展模式有资源型县域经济、区位优势型县域经济、区域人文优势—民营经济型县域经济、特色经济型县域经济、外向型县域经济五种。

二、分析我国县域经济的发展现状得出制约因素

改革开放以来，我国县域经济的发展有了长足的进步。从全国的情况来看，县域经济在大多数省市具有重要的地位，县域经济的发展水平决定了区域的整体水平。比如山东省的胶东半岛附近的市县，江苏省苏南地区县域经济的快速发展，广东省南海、中山、顺德等市、县经济的快速增长等等。

通过分析我国目前县域经济发展现状，可找出制约我国县域经济发展的因素主要有金融、土地等几个方面。

三、关于县域经济发展的战略方向问题

为实现经济的快速增长，必须保证有一个正确的指导思想，即经济发展的战略方向，县域经济也不例外。通过对我国县域多年的发展实践与区域经济发展理论等相关理论相结合的分析，得出县域经济要想继续保持快速增长的势头，必须牢牢抓住“三化”这个发展战略

思想不动摇，即农业产业化、工业化和城镇化。

农业产业化，就是在坚持市场导向的前提下，在坚持联产承包责任制的基础上提高农业生产的组织化程度，以利益为纽带，把农民联结成共同体。通过分工合作，把某个某几个农产品产销做强做大。

工业是县域经济的支柱，是县域经济实现超常规、跨越式发展的根本出路。因此，必须树立强抓、大抓、紧抓的战略思想，咬住工业不放松。工业化是现代经济社会中生产技术革命引起的一种经济转变过程，在这种转变过程中，一个传统农业的经济社会急骤演变成为一个现代工业占据统治地位的社会，现代工业生产方式成为占统治地位的生产方式，伴随而来的是市场结构、银行制度、生活方式等等的一系列革命性变革。

小城镇是一个区域性概念，从狭义的小城镇概念出发，小城镇既有城市的特征，又有乡村的特征。小城镇具有城市的特征，指的是它以一个中心点为依托，以中心至辐射点为半径所构成的区域网络，所不同的是小城镇的辐射点是周围的村。换句话说，小城镇最大的特点是建立在周围乡村的基础上，作为小城镇中心的镇，它的形成、发展与周围乡村发展的特点乃至兴衰有着密切的关系。

四、促进县域经济增长的具体措施

促进县域经济增长的措施有许多，结合我国经济发展现状及所处的经济发展阶段，本书主要从以下几个方面加以说明：县域政府服务制度的改革和创新、县域内金融制度的变革、土地资源的有效利用、充分利用民营企业壮大县域经济、培植特色经济和利用产业集群加快县域经济发展。

五、建立县域经济社会评价体系

为客观反映县域经济社会发展状况，我们需要建立一套县域经济社会评价体系。该体系从以下几个方面选取：发展水平、发展活力和

发展潜力。指标包括国内生产总值、地方财政收入、一二三产业比重、农民人均纯收入、规模以上工业企业增加值，人口自然增长率、每万人拥有医务人员数、国民生产总值增速、人均水资源总量、每万人拥有科技人员数量、每万人中的中学生数等共计 32 个指标。

六、辽宁省法库县经济发展战略

以辽宁省法库县为例综合论述法库县经济发展战略，并针对法库县经济发展的特点，指出在发展中存在的问题以及应采取的对策和措施。

第三节

本书的结构

全书共分七个部分：第一，导言部分，主要包括研究县域经济发展的意义、本书的内容和结构。第二，县域经济的基本概念，主要介绍县域经济的内涵及其主要发展模式。第三，当前我国县域经济的发展状况、存在的问题及制约原因。第四，阐述“三化”在县域经济发展中的战略地位及如何落实“三化”。第五，如何大力发展县域经济的措施、方法。第六，县域经济社会评价体系，包括指标的选取、数据的处理及结论。第七，针对辽宁省法库县的实际情况，提出加快当地县域经济发展的建议。

第一章

县域经济的概念及基本发展模式

县域经济，作为我国城市经济和农村经济，宏观经济和微观经济的两大结合部，是社会经济功能比较完整的综合性经济单元，也是我国国民经济体系中一个重要的关键性层次，在国民经济中占有非常重要的基础地位。

第一节

县域经济的主要内涵

县域经济又称县级经济、县区经济，是指以县为行政区划的区域内经济，是一个功能相对完备和健全的经济系统单元。县域经济是在县的行政区划内经济活动的集合，界限比较清楚，往往还通过行政手段和政策发挥其经济功能。其主要内涵包括：它是行政区划型区域经济、是中观经济、是弱势经济。

一、县域经济是一种行政区划型区域经济

它是在我国社会主义市场经济条件下，在县的行政区划内，按照国家宏观经济的要求，以县城经济为中心、小城镇为纽带、广大农村为腹地，依托大中城市，实现农、工、商、建、运、服务多行业综合发展，以及县、乡、村、户多层次上下衔接的内向组合与外向开放相

结构的网络化经济体系。县域经济作为一种较为全面的、综合的区域经济,是在县级行政区划长期稳定的基础上逐步形成的。县级区域既是人力、自然、财力、组织等资源较为齐备的经济社会,又是功能齐全的社区。作为我国经济社会功能都比较完整的单元,其综合职能很强,是一个非常重要的层次。

县域经济具有一个特定的地理空间,是以县级行政区划为地理空间,区域界线明确。有一个县级政权作为市场调控主体,有一个县级财政,因此,县域经济有一定的相对独立性,并有一定的能动性。温家宝同志指出“农村的发展,县委、政府是关键。”

二、县域经济是一种中观经济

首先,县级行政区划在国家行政区域中的位置决定了县域经济是一种中观经济。在整个国家行政区划中,县级行政区处于国家、省、市、自治区等更高层的经济区域中,而下面又有乡镇、村社等更小的基层单元,作为一级贴近基层的行政机构,县级政府起着连接城乡、承上通下的作用。县级政府是功能完备的基层行政机构,党和政府的方针政策要通过县级行政机构向下贯彻落实,广大人民群众的愿望和呼声、要求也要通过县反映到地、省、中央,为上级政府的决策提供依据。

其次,县域经济所处的层面决定了县域经济是一种中观经济。对国民经济进行微观、中观、宏观三个运行层次分析,我们可以看出,在整个国民经济系统中,县域经济是一种区域性经济,是宏观经济和微观经济的结合部,是城市经济和农村经济的结合部,是国民经济管理系统的中间环节。正是通过县域经济使区域性中心城市经济同农村经济连接起来,因而县域经济成为了城乡二元经济结合的焦点和矛盾点。这种既有宏观经济,又有微观经济;既有工业经济,又有农业经济;既有城市经济,又有农村经济的格局,决定了县域经济具有明显的中观经济性质。

三、县域经济是一种弱势经济

一方面，县域经济基础薄弱。我国县域经济的支柱性产业主要是农业、乡镇企业和县属工业。近年来，农业遇到市场制约的问题，乡镇企业发展速度已连续几年下降，而许多县属国有和集体企业经营困难，面临转改，特别在中西部地区，一些县已经成为工业空白，仅仅剩下像电力、电信、邮电等具有垄断地位的国有企业。这种情况使得县域经济基础空虚。

另一方面，县域经济负担沉重。据统计，2000年县乡财政总收入占全国财政总收入不到21%，但财政供养人口在县和县以下占到财政供养人口的70%。不仅财政供养人口与日俱增，只进不出，开支水平连年上涨。而且保稳定要应付各种开支，农村合作基金会解散要拿钱、办教育更是负担沉重，县乡财政拿出大部分来办教育仍然不敷支出。由于开支具有刚性，使得大多数县市无法遵循量入为出的原则，旧债未还又借新债便不可避免。

再一方面，县域经济环境不利。近几年，在具体政策执行中，忽视了县域经济发展的改革中的许多重大问题，国家财政开支、投资安排明显忽视了县一级。中央关注大中城市、大中企业多，对县域关注不够。一些现行政策、观念也约束了乡镇企业的发展。分税制财政体制对县级财政也造成了一定的影响。而市场的自发力量则导致资金、人才等主要资源向发达地区、大城市流动，落后地区、县域范围内无法获得发展所必需的资源。更深入一层看，县级责权利不对称等体制性的障碍始终存在。随着市管县体制的推行，省与县之间增加了一个实质性的行政层次，县级自主权被大大削弱，县级政权被从中央到地方的条块分割的体制所制约，缺乏集中有效的经济调控手段。同时，县乡一级干部变动太快也影响工作连续性，县乡发展战略或发展思路不断变化，短期行为盛行。正因为如此，县域经济是一个需要十分重视的经济层面。

四、县域经济是国民经济不可替代的区域经济基础

县域经济的基础，主要体现在以下几方面：

1. 作为国民经济基础的农业都植根在广阔的县域范围内。这个基础绝不会因经济发展阶段的不同，农业在国民经济中所占份额的下降而有所改变。而农业发展的状况如何，又直接关系到国民经济持续、稳定、协调发展。

2. 乡镇企业既是县域经济的一大支柱产业，又正在成为整个国民经济的重要方面军，它也是县域经济成为国民经济区域基础的重要原因。

3. 分布在各县域范围内的广大农村市场是聚集着我国商品流通数量最多的卖者和买者，农村市场状况如何，在很大程度上关系到整个国民经济的兴衰。

4. 县域经济又是我国国民经济总量增长的重要基础，有些发达地区，县域经济成了该地区重要的经济支柱。

5. 县域经济对全国经济增长方式的转变，也具有根本性影响。

6. 县域经济蕴含着国家、省、市、自治区经济得以长期依赖的丰富的经济增长点。

7. 县域经济作为一级独立的财政，它的状况如何，在一定程度上也影响到国家的财政状况。

8. 县域经济的发展水平在一定程度上影响或决定一个国家的发展水平。比如，从2005年中国县域经济基本竞争力百强县（市）来看，百强县（市）数量不足全国县（市）总数的5%，人口不到全国县域人口的10%，而创造的国内生产总值却超过全国县域经济的25%。全国县域经济百强县（市）国内生产总值、地方财政一般预算收入、人均国内生产总值的平均水平分别是197.8亿元、8.2亿元和1.64万元，分别是全国县域经济平均水平的5.14、6.25、3.0倍。可见，县域经济发展水平对全国经济的影响作用。

五、县域经济是新旧体制矛盾的焦点和深化城乡改革的突破口

我国经济体制改革,首先在农村发生发展并取得重大进展,农村已经初步形成了适应社会主义市场经济的新体制。而城市的改革起步较晚,发展滞后,也比较复杂。在城乡关系方面,城市保留的旧体制的东西较多,城乡之间的矛盾,主要是新旧体制的矛盾。县正好处在这两者之间,成为矛盾的焦点。但由于县有一定的决策自主权且经济功能比较完整,如果县领导改革开放意识、开拓进取精神较强,就能勇于面对新旧体制的矛盾,大胆改革,改革也容易在此突破。县在深化城乡经济体制改革中确实起举足轻重的作用。

六、县域经济是全面建设小康社会的重要支撑

从21世纪开始,我国开始进入了全面建设小康社会的新的历史时期。因此,进一步壮大县域经济,对我国全面建设小康社会具有重要的支撑作用。主要表现在以下几方面:

1. 壮大县域经济是解决“三农”问题的切入点。全面建设小康社会,重点和难点都在农村。县域经济一方面以自身的工业、商业、服务业为农村合作经济、家庭经济提供产前、产中、产后服务,另一方面又以其集聚的资金、技术、人才等直接为种植业、养殖业等农业服务,是整个国民经济网络中与农村、农业、农民最直接、最基层的结合点。没有县域经济的发展壮大,农民的小康、农业现代化便无从实现。只有县域经济发展壮大了,农业现代化才能顺利推进,“三农”问题才能得到有效解决。

2. 壮大县域经济是加快工业化进程的重要推动力量。改革开放以来,工业化一直得益于作为县域经济重要组成部分的农业持续增长所提供的劳动力剩余和资金方面的支撑。20世纪80年代中期以后,以乡镇工业为主的县域工业的崛起,又使县域经济成为全国工业化发展的重要推动力量。近年来我国部分县(市)在支柱产业培育、特色工业发展、农副产品深加工等劳动密集型产业发展方面,又形成新的竞争优势。今后

一个时期,县域经济将在缓解我国工业化进程中的二元经济矛盾、拓展经济活动领域和市场空间等诸多方面,将继续发挥重要作用。

3. 壮大县域经济是加快推进城镇化的关键环节。从近年来的实践看,县城和镇在转移农村人口、吸纳农村剩余劳动力方面,发挥了极为关键的作用。以河南省为例,1998年以来,全省城镇化率提高了6.2个百分点,新增人口中有107万人是由县城及镇完成的。

全面建设小康社会,重点在县域经济。强国之基在于强县。县域经济发展的程度,决定着全国经济发展的规模和水平。县域兴则全国兴,县域强则全国强。县域经济不发展,全国经济发展就会失去基础,而实现全面建设小康社会的目标就会成为一句空口号。因此,在全面建设小康社会的进程中,我们只有紧紧抓住县域经济这个重点,创新思路,更新举措,加大工作力度,不断增强各县市区的经济实力,广大农民才能尽快致富,贫困地区才能加速脱贫,农村面貌才能从根本上改变,全面建设小康社会才有依托和基础。也就说发展壮大县域经济是全面建设小康社会的重要基础和条件。

第二节

县域经济的主要特点

一、基础性

县域经济的基础性,主要体现在它是国家最基础的经济发展和布局的单元。正因如此,国家制定所有的经济发展战略都要立足和落实到县域这个基本经济政策单元上。

二、地域性

地域性是指县域经济依存于一定的地域空间,任何经济活动都有

其地域分布。这是由县域经济所在地区的自然、社会、经济、历史等条件所决定的。县域经济的地域性含义可从三层意思来理解：一是经济网络的地域性，指县域经济是整个国民经济网络中的小网络，也就是基本地域性网络。二是经济活动的地域性，指县域经济的运行，即社会再生产过程——生产、分配、交换和消费等一系列经济活动，大体上都是在一定地域范围内进行的。三是经济优势的地域性，即由于历史、自然社会条件等方面的不同，各个县的经济一般都形成了自己的优势。总之，由于县域经济地域性特点，就决定了发展县域经济一定要遵循因地制宜的原则。

三、综合性

县域经济是我国基本的行政单元和经济单元，但却是“麻雀虽小，五脏俱全”，具有较强的综合性。县域经济的综合性表现在：机构的设置上，基本上是按照上级部门对口设置。涉及经济建设、社会发展、人民生活等各个领域，涉及工业、农业、财政、金融、商贸、交通、信息等各个行业，自上而下产生了纷繁复杂的条块关系。在产业结构上，县级区域内不仅有农业，而且还有工业和第三产业。不仅有国有集体经济，也有个体私营经济。因而，县域经济活动不只局限于某种行业或者某类产品，而是由多种所有制形式、多部门结构、多层隶属关系和多级生产力水平构成的地域性生产综合体。在一定程度上，县域经济就是国民经济的缩影，其经济活动既涉及生产领域，又涉及非生产领域；既包括社会产品的生产、流通、分配、消费各个环节，又包括农工运建，涉及财政、金融、物价以及教科文卫等方面。

四、独立性

县域经济是国民经济中最基本的子系统，同时，由于县域经济具有综合性，因而使得县域这一层面在经济、社会的发展上具有很大的独立性和自主性。这种独立性来源于几个方面：其一，县域经济的决