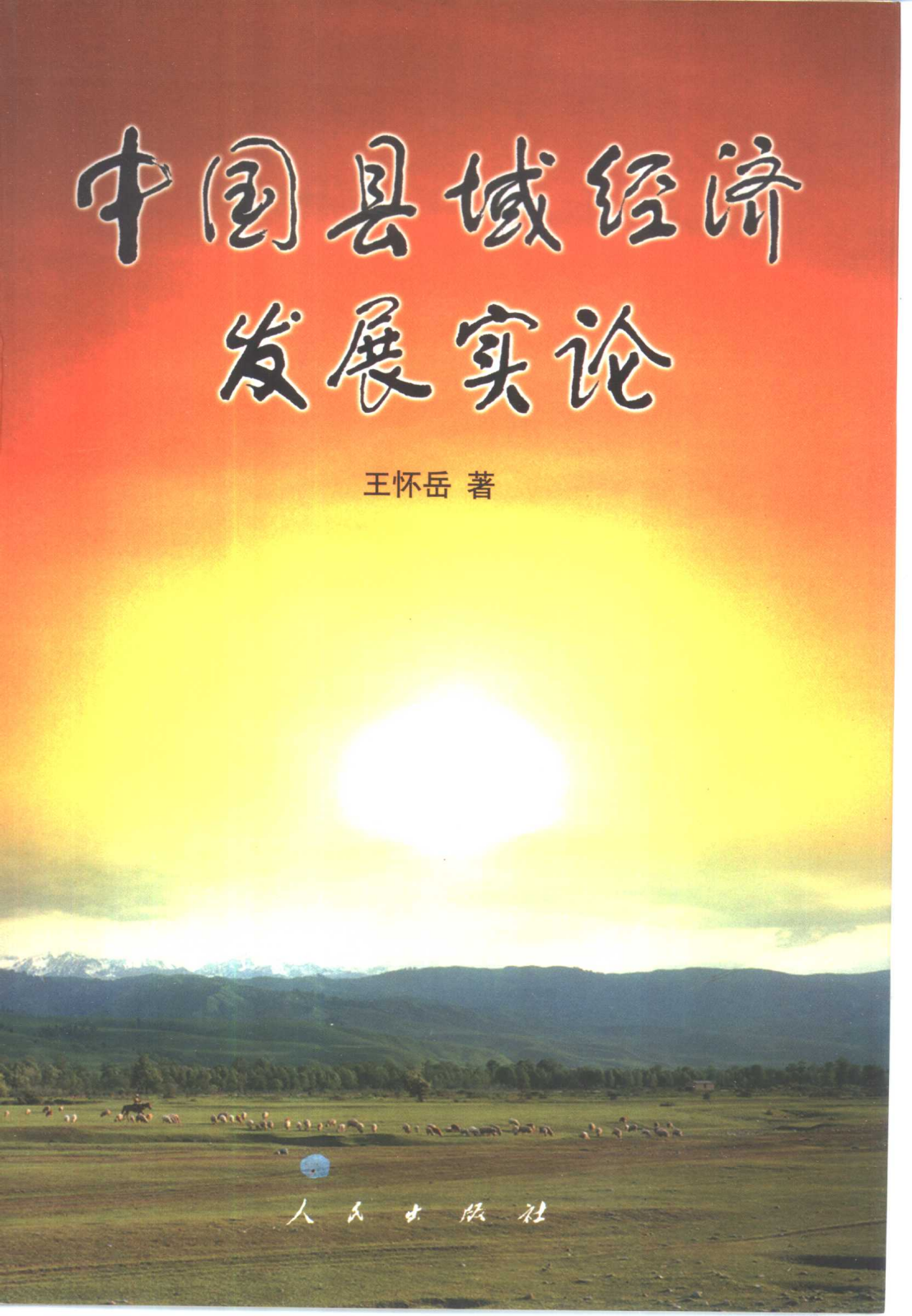


# 中国县域经济 发展实论

王怀岳 著



人民出版社

社会科学研究重点课题

# 中国县域经济 发展实论

● 王怀岳/著

人民出版社

责任编辑:吴学金

装帧设计:萧 辉

版式设计:朱启环

### 图书在版编目(CIP)数据

中国县域经济发展实论/王怀岳著.

-北京:人民出版社,2001.8

ISBN 7-01-003451-6

I. 中...

II. 王...

III. -

IV.

### 中国县域经济发展实论

ZHONGGUO XIANYU JINGJI FAZHAN SHILUN

王 怀 岳 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:15

字数:342 千 印数:0,001—5,000 册

ISBN 7-01-003451-6/F·764 定价:27.00 元

## 要重视县域经济发展的研究

成思危

序

一

在我国历史上,县的建制可追溯到春秋时期。秦始皇统一中国后实行郡县制,在全国设 48 个郡,郡下再设若干县。此后尽管物换星移,朝代更替,县的建制却一直延续至今。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。从这种意义上说,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、呼声、要求也要通过县反映到地、省、中央,为各级政府的决策提供依据。

我国有 12 亿多人口,其中约有 9 亿人口在农村。江泽民总书记在十五届三中全会上强调,没有农村的稳定就没有全社会的稳定,没有农民的小康就没有全国人民的小康,没有农业的现代化就没有国家的现代化,充分阐明了“三农”问题的重要性。目前我国的县域经济是以农业为主体的经济,大体上说,其从事农业的劳动力约占 75%,农业产值约占社会总产值的 1/3。在建设有中国特色社会主义事业的过程中,进一步加强农村和农业工作,保持农业和农村经济的稳定并实现更大发展,使农业增产,农民增收,让农民尽快富裕起来,是一项重要、复杂而艰巨的

任务。

邓小平同志指出,中国社会主义农业的改革与发展,从长远观点看,要有两个飞跃。第一个飞跃是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的进步,要长期坚持。第二个飞跃,是适应科学种田和生产社会化的需要,发展适度规模经营,发展集体经济。这是一个很大的前进,当然这是很长的过程。80年代初以家庭联产责任承包制为主的农村改革,解放和发展了我国的农村生产力,在较短时间内取得了农业的高速增长,使我国农民的收入上了一个台阶。随着乡镇企业的异军突起,小城镇的市场繁荣,农业产业化稳步推进,不断为农村经济的发展注入新的活力,促进了农村剩余劳动力转移,加快了农业产业化和农村城镇化的进程。再加上90年代初国家提高农产品收购价格,使农民的收入又上了一个台阶。

但是我们也应清醒地看到,我国农业以个体小生产者为主的孤立而分散的生产组织形式,投入产出效益差,且难以适应千变万化的市场。目前我国农民收入的总体水平较低,增幅开始趋缓,来源渐趋多元化,地区差距急剧扩大和分布不均,扣除必需的生产性现金支出及非生产性特殊支出并缴纳较重的税费之后,可以认为目前全国约有2/3的农民由于收入水平低而缺乏消费能力。致使目前县域人均社会总产值仅相当于大中城市的1/4,人均纯收入相当于大中城市的1/3,全国约有55%的县依靠国家的财政补贴。

纵观世界各国实现现代化的进程,都是以工业化为核心,实质上是现代工业生产方式和工业化生活方式普遍扩散的过程。而工业化的实现又伴随着手工业逐渐脱离农业而发展为独立的工业产业,农民脱离土地而成为工人,农村逐渐发展而成为城镇。农业为工业的发展提供了市场和资源(包括人力资源),也

为工业的发展积累了资金。随着工业化的实现,第一产业在国内生产总值中所占的比重逐渐降低,农民在总人口中所占的比重也日益减少,而农民的劳动生产率和生活水平则不断提高,生活方式也在发生变化。

在农村人口约占70%、地少人多、地区间发展不均衡、具有“二元经济”结构特点的中国,上述实现现代化的过程是漫长的,县域经济的发展在其中起着重要的作用。从区域经济的角度来看,县域是用行政手段划分的经济区域,尽管它不尽符合按照经济系统性划分经济区域的原则,但毕竟是用组织手段连接起来的、具有一定内聚力的区域。在县域内,农村经济与城市经济相互交融,第一、二、三产业之间联系密切,成为推进农业产业化、农村城镇化和农民知识化的重要依托。

考虑到我国农民传统的小生产者习惯及对土地的依恋,以及“合作化”、“公社化”失败的经验教训,采用“公司加农户”的方式来调整农业组织结构并推进农业产业化是比较适当的。即由公司与农户签订合同,由公司提供技术和资金支持,农户按合同进行生产,向公司出售产品。这时成功的关键一是要有较强技术及资金实力的“龙头企业”;二是要给农民以实惠,是农民能得到较多的现金收入;三是双方都要严格遵守合同。从生产组织的角度来看,“公司加农户”成功的关键是建立好公司与农户的界面(接合部)。为了进一步加强公司与农户之间的合作关系,建立双方共担风险、共享赢利的机制,在条件具备时可在自愿的基础上让农民持有公司的股份。此外,实现适度规模经营也有利于促进农业的产业化,因为小农户一般科技知识少,抵御风险的能力差,守法观念也差。如果与公司合作的是较大的农户,效果会较好,交易成本也会较低。在县域范围内率先推进农业产业化,进而逐步推广扩大,是一条比较稳妥可行的道路。



虽然我国劳动力单价便宜,但由于小农生产规模的限制,农村劳动力的效能远未发挥出来。加入世界贸易组织后,我国的农产品市场将面临着严峻的竞争,故提高农业劳动生产率必须和农村劳动力的转移结合起来。实现劳动力的转移在当前具有重要的意义,一方面可以使劳动生产率提高,另一方面使种田人变成买粮人,减少农民对土地的依附,并可促进农村消费市场的发展。从更长远的意义上说,只有每个农民的农业产出能够供养相当多的非农业人口,才能实现现代化。

要从根本上解决这一问题,就必须改变目前城乡人口分布格局,加快城市建设步伐。城镇化建设可以自身创造需求,一方面能够解决农村劳动力的转移问题,另一方面可以带动一部分消费。应当根据不同区域的特点,大中小城市共同发展,以吸引更多的农民进城务工经商。要改革和完善目前的土地管理制度和户籍管理制度,使之更利于农村人口迁移。只有城市人口增加,才能创造更多的就业需求和商品需求。只有农村人口减少,才能扩大农户生产规模,提高农业劳动生产率,增加农民收入,农村市场才能真正繁荣。为此应当首先在县域范围内推进城镇化,逐步实现农村劳动力的战略转移。

在本世纪初,要使农民收入再上一个台阶,就要靠科技和教育来实现。在这种情况下,农业劳动者的素质就显得尤为重要。现在农村特别需要一批有现代农业知识、熟悉农业技术、懂得农业管理的带头人来推动农业经济的发展。为此应当在县域范围内加强农业科技服务体系建设,大力开展农业职业教育,促进农民的知识化。

从全国的情况来看,县域经济在大多数省份经济发展中扮演着重要的角色。它的水平决定了该区域的整体水平。山东省经济的快速发展就得益于胶东半岛的市、县经济总体水平的快

速提升。江苏省的苏南地区经济快速发展也让全省经济走在全国的前列,广东省经济的快速发展,中山、顺德、东莞、佛山等市、县功不可没。

县域经济具有一定的范围及齐全的功能,并有一定的决策与调控权限,具有相对的独立性。开展县域经济研究,对于国民经济发展有着非常重要的作用。首先必须集中精力研究发展战略问题,要根据我国宏观经济的政策及趋向,结合本县的区位特点及具体条件,经过认真的调研和思考,确定切实的发展目标,并拟订主要的实现措施。然后将战略目标按时间和空间进行分解,制定出分阶段及各方面的发展规划,并努力加以实施。在实施过程中还要根据客观情况的变化及主观认识的深化进行适当和适时的调整。在战略及规划的制定和实施过程中,要注意在实践的基础上提出创新的思路。例如山东诸城市提出的通过县域企业股份制改造,培植优势企业的发展;江苏锡山市提出的“工业农业连锁发展,两道难题一起求解”;浙江义乌市与山东寿光市探索出的以特色市场拉动县域经济;广东顺德“工业兴市”,大力发展乡镇企业等等。

县域经济的发展将越来越突出地影响到政权稳固、社会稳定、农民增收乃至第三步战略目标的实现,这就要求县域领导者不断提高组织和管理水平。管理是生产力中的软件,只有通过管理才能将劳动者、劳动资料和劳动对象这三个要素合理地组织起来并实现优化配置,加速生产力的发展。在发展我国县域经济的过程中,要注意连续性和阶段性的统一,既不能超越现实,急躁冒进,又不能迁就现实,停步不前。要学习和借鉴国外先进经济管理理论和经验,并结合本地的实际在实践中不断探索和创新,争取闯出一条发展我国县域经济的道路。原山东省即墨市市委书记王怀岳同志在从政之余,能够积极调查研究,写



出这部《中国县域经济发展实论》，精神可贵，值得倡导。本书具有一定的参考价值，值得从事地市县级领导工作的同志们和理论工作者一读。

古人云：郡县治，天下安。按照历史唯物主义的观点，人类社会是一个不断进步的、自然的历史过程，其发展的决定性力量是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动。社会进步的衡量尺度是生产力的发展、文化的发展，以及人的全面发展和解放的程度。我们应当以江泽民总书记关于“三个代表”科学论断为行动指南，努力促进中国先进生产力的发展，大力弘扬中国的先进文化，切实增进中国最广大人民的根本利益，高瞻远瞩，埋头苦干，积极而慎重地推进农业产业化、农村城镇化、农民知识化，为将我国建成一个富强、民主、文明的社会主义现代化国家奠定坚实的基础。

2001年7月20日

发展县域经济，  
促进农业和农村现代化

陳錫文

我国的县，是一个相当古老的行政区域概念。从地图上看，被“县”所管辖的地域（这当然也包括那些“县改市”后所形成的“县级市”），覆盖着我国国土的绝大部分。实际上，除了城市的市区及其直接管辖的被称作“郊区”的少部分农村地区之外，我国的绝大部分国土和人口都受“县”的管辖。从这个意义上讲，县域经济应该注定在整个国民经济中具有重要的地位，因为它的发展，关系到绝大部分国土的繁荣和人民的富裕。

在我国现阶段，县域经济是一个复合概念。从经济活动的地域分布看，它既包含城镇经济，又包含农村经济；从经济活动的产业特征看，它囊括了一个县级行政区域内的农业、工业和服务业；从资产的所有制角度看，它既有国有经济，又有集体经济，还有个体、私有和混合经济。因此，说发展县域经济，实际上指的就是在一个县级行政区域内全面地发展以上各个方面的各类经济活动。在一个县的地域范围内，如从经济活动的角度去分析，就不难看出通常都具有三个显而易见的特点：第一，农村在县域内占据着绝大部分的地域，因此，农业和农村经济在县域经

济中占有极为重要的地位;第二,农民在县域内的居民中占据着绝大多数,因此,农民的文明和富裕程度对整个县域的经济、社会发展具有举足轻重的影响;第三,国有经济在县域经济活动总量中的比重很低,因此,个私经济的发展在很大程度上决定着整个县经济的发展状况。从县域经济的这些显著特征中,我们不难总结出两条规律,那就是发展县域经济,一要高度重视解决好农业、农村和农民问题,二要高度重视发展个私经济。

但这并不是说发展县域经济就可以忽视城镇经济、忽视国有经济。恰恰相反,发展城镇经济、增强县域内国有经济的活力,本是发展县域经济的题中应有之意。从不少地方的实际状况看,农业农村经济的发展水平之所以还不高,农民之所以还不富裕,除了农村内部的种种原因之外,一个很重要的因素,就是当地的城镇化水平低、国有经济缺乏活力。越来越多的农村人口只能依赖于越来越少的耕地谋生,原本就狭小的耕地经营规模被不断地分割、细化,农业的效益难以提高,这是农民不富裕的根本原因。而由于体制等方面的制约,不少县所属的国有企业,不仅没能成为县里的财源,还往往成为县级财政的沉重包袱,使不少地方的县级政府,不仅难以运用财政手段来支持农业和农村经济的发展,反而不得不向农村伸手,造成农民负担的不断加重。

县域经济的特点决定了它的基础是农业和农村经济。而发展县域经济的一大目标,又在于加快农业和农村的现代化。但从我国的具体国情看,在现阶段,要进一步促进农业和农村经济的发展,往往要把相当的功夫放在农业和农村经济的发展之外。那就是必须加快小城镇的建设,使农业的剩余劳动力能够较大规模地转入城镇去就业,使更多的农村人口能够进入城镇去定居。只有减少农民,才能富裕农民,这已经成为越来越多的人

的共识。而在社会主义市场经济的条件下,要想更快地实现这个过程,显然不可能再像计划经济时期那样主要只靠国有经济的力量来推动,而必须动员全社会的力量、发挥各种所有制经济的积极性才有可能。

我国县域经济之间的发展差距极大,其间蕴涵的发展空间也极大。因此,县域经济的发展,很关键的一环,就是要从各地的实际出发,认真总结人民群众尤其是广大农民群众和农村基层干部所创造的丰富经验。王怀岳同志长期在县里工作,担任乡、县级二级主要领导职务多年,特别是在山东即墨市担任市长、市委书记时,政绩斐然,县域经济总量连年递增。所以,以其丰富的实践经验和积极的理论探索所凝成的这本《中国县域经济发展实论》,定将在推动县域经济的理论研究和为各地发展县域经济提供经验借鉴这两个方面,都起到积极的作用。

## 目 录

|           |        |
|-----------|--------|
| 序 一 ..... | 成思危(1) |
| 序 二 ..... | 陈锡文(7) |

## 第 一 编

## 中国县域经济发展的现状与未来

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第一章 中国县域经济发展的现状 .....    | (3)  |
| 第一节 中国县域经济发展基本特征分析 ..... | (3)  |
| 一, 县域经济的特点 .....         | (3)  |
| 二, 县域经济发展的战略与模式 .....    | (7)  |
| 三, 县域经济在国民经济中的重要作用 ..... | (12) |
| 四, 研究县域经济的方法 .....       | (17) |
| 第二节 县域经济发展模式选择 .....     | (19) |
| 一, 市郊型县域经济发展模式 .....     | (19) |
| 二, 山区型县域经济发展模式 .....     | (25) |
| 三, 发达型县域经济发展模式 .....     | (31) |
| 四, 贫困型县域经济发展模式 .....     | (39) |
| 第三节 县域产业结构的调整与优化 .....   | (45) |
| 一, 县域产业结构演变的特点 .....     | (45) |
| 二, 产业结构调整面临的突出问题 .....   | (48) |
| 三, 产业结构调整与优化思路 .....     | (54) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 第二章 政府在县域经济发展中的作用 .....       | (66)  |
| 第一节 县域政府的地位与作用 .....          | (66)  |
| 一, 县域政府的职能 .....              | (66)  |
| 二, 县域政府是中央政策宏观调控的具体操作者 .....  | (79)  |
| 三, 政府职能的具体体现是“民心工程” .....     | (83)  |
| 第二节 改革方向:“小政府、大社会” .....      | (88)  |
| 一, 县级机构改革现状分析 .....           | (89)  |
| 二, 县级机构改革的目标与方法 .....         | (91)  |
| 三, 石狮市“小政府、大社会”模式 .....       | (97)  |
| 第三章 经济全球化下的县域经济发展 .....       | (102) |
| 第一节 经济全球化给县域经济发展带来机遇 .....    | (102) |
| 一, 找准突破口, 积极参与国际竞争 .....      | (102) |
| 二, 适应新经济特点, 提高县域经济运行质量 .....  | (105) |
| 三, 发挥外资带动作用, 加快县域经济发展 .....   | (107) |
| 第二节 区域合作是县域经济发展的主题 .....      | (109) |
| 一, 经济发展与现代化进程决定合作是发展的必然 ..... | (109) |
| 二, 县域经济发展战略协作中需要注意的几个问题 ..... | (112) |

## 第 二 编

### 县域经济发展的动力:县域企业与城镇建设

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 第四章 县域企业的改革与发展 .....             | (117) |
| 第一节 县域企业的经济地位与作用 .....           | (117) |
| 一, 县域企业的现状分析 .....               | (117) |
| 二, 县域企业是县级财政支柱 .....             | (122) |
| 三, 县域企业在就业和外贸出口方面有重要作用 .....     | (124) |
| 第二节 县域企业改革的策略与途径 .....           | (126) |
| 一, 在企业经营机制创新与产业结构上下功夫 .....      | (128) |
| 二, 因地制宜抓横向联合, 借外力发展县域企业 .....    | (133) |
| 三, 组建企业集团, 在市场竞争中打造自己的“航母” ..... | (134) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第三节 “诸城模式”启迪·····            | (139) |
| 一, 严格掌握政策, 积极探索创新 ·····      | (140) |
| 二, 建立新型企业制度和新型政企关系 ·····     | (143) |
| 三, 诸城发展县域企业的启迪 ·····         | (147) |
| 第五章 乡镇企业与小城镇的改革与发展 ·····     | (150) |
| 第一节 正视乡镇企业的不足与二次创新 ·····     | (150) |
| 一, 正视乡镇企业发展中的不足 ·····        | (150) |
| 二, 重视乡镇企业的二次创新 ·····         | (165) |
| 第二节 乡镇企业与小城镇建设的相互关系 ·····    | (173) |
| 一, 乡镇企业是小城镇发展的新引擎 ·····      | (173) |
| 二, 把乡镇企业发展与集镇建设有机地结合起来 ····· | (179) |
| 第三节 小城镇发展思路与对策研究 ·····       | (183) |
| 一, 发展小城镇的指导思想与实践经验 ·····     | (184) |
| 二, 小城镇建设存在的薄弱环节与问题 ·····     | (190) |
| 三, 推进现代化小城镇建设的对策措施 ·····     | (191) |
| 第四节 青岛与怀化小城镇建设实证研究 ·····     | (195) |
| 一, 青岛市小城镇建设实证研究 ·····        | (195) |
| 二, 怀化市小城镇建设实证研究 ·····        | (203) |
| 三, 山区城镇发展取得的初步成效 ·····       | (209) |

### 第三编

## 县域经济发展的重点: 农业产业化与农村经济结构调整

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第六章 产业化中的城乡经济组织与模式 ·····  | (215) |
| 第一节 因地制宜选择产业化发展模式 ·····   | (215) |
| 一, 农业产业化组织形式比较分析 ·····    | (215) |
| 二, 农业产业化发展模式的选择 ·····     | (226) |
| 三, 县政府在农业产业化经营中的作用 ·····  | (230) |
| 第二节 农业产业化经营利益分配机制研究 ····· | (235) |



|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| 一,要遵循农业产业化发展规律 .....                   | (235) |
| 二,要建立科学的农业产业化利益分配机制 .....              | (241) |
| 第三节 产业一体化与龙头企业个案研究 .....               | (248) |
| 一,“科迪”模式:欠发达农业县域经济发展之路 .....           | (248) |
| 二,“野力”模式:农业产业化新探索 .....                | (255) |
| 第七章 不断调整县域农村经济结构,增加农民收入 ...            | (264) |
| 第一节 农民增收是产业结构调整的主基调 .....              | (264) |
| 一,新一轮农业结构调整与原结构调整不同 .....              | (266) |
| 二,农业结构调整的方法与途径 .....                   | (271) |
| 三,三个县域农业结构成功调整案例启示 .....               | (277) |
| 第二节 村域经济是县域经济发展的细胞 .....               | (283) |
| 一,村域经济发展现状及存在问题 .....                  | (283) |
| 二,发展农村集体经济与加强集体资产管理方面的<br>探索 .....     | (292) |
| 三,加强农村集体资产管理,推动农村集体经<br>济发展的对策研究 ..... | (297) |
| 四,对一个落后村的“转化”体会 .....                  | (301) |
| 第三节 劳动力资源开发与县域经济增长点的培育 .....           | (306) |
| 一,把民工的“创业潮”作为县域经济重要增长点来抓<br>.....      | (306) |
| 二,抓好农村剩余劳动力素质的培训提高,培育开发<br>劳动力市场 ..... | (313) |
| 三,湖北省京山县利用资源促进剩余劳动力就业启示<br>.....       | (316) |
| 第八章 抓好财政与税费改革,推动县域经济全面发展<br>.....      | (323) |
| 第一节 全面创新县级财政制度,为县域经济建设服务 .....         | (323) |
| 一,积极推进县域公共财政支出改革 .....                 | (323) |
| 二,全面构建县级公共财政支出体系研究 .....               | (326) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第二节 农村税费改革,关系到县域经济发展全局 ..... | (331) |
| 一,农村税费改革试点模式研究 .....         | (332) |
| 二,农村税费改革热点难点与主要问题分析 .....    | (337) |
| 三,农村税费改革的一些政策建议 .....        | (343) |

#### 第 四 编

### 县域经济发展的基础: 市场与社会化服务体系建设

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 第九章 培育完善各种市场体系,加快个私经济发展 ...           | (349) |
| 第一节 开拓农村市场,加快农村市场体系建设 .....           | (349) |
| 一,农村市场潜力分析及影响农村市场启动的主要<br>因素 .....    | (349) |
| 二,进一步培育市场主体,完善农村市场体系建设 .....          | (355) |
| 三,着力发展市场农业,迎接“入世”国际竞争 .....           | (366) |
| 第二节 个私经济是县域经济可持续发展的动力 .....           | (372) |
| 一,个私经济发展特点 .....                      | (372) |
| 二,个私经济发展趋势与存在问题 .....                 | (379) |
| 三,发展个私经济的对策研究 .....                   | (385) |
| 第三节 即墨市和寿光市发展市场实证研究 .....             | (391) |
| 一,即墨市服装市场建设实证研究 .....                 | (391) |
| 二,寿光市蔬菜批发市场建设实证研究 .....               | (396) |
| 第十章 发挥科技第一生产力作用,完善农业社会化<br>服务体系 ..... | (407) |
| 第一节 农业科技社会化服务体系的实践与发展 .....           | (407) |
| 一,发挥政府在农业社会化服务中的重要作用 .....            | (408) |
| 二,“科技兴农”是农业社会化服务体系建设的重点 ...           | (415) |
| 三,发展农业科技服务体系的政策措施 .....               | (427) |
| 第二节 建设现代农业示范园区,推动农业现代化 .....          | (433) |
| 一,现代农业示范区的内涵与建设意义 .....               | (434) |