

广东县域经济发展研究

主编 谢鹏飞



广东省人民政府发展研究中心

广东县域经济发展研究

谢鹏飞 主编

广东省人民政府发展研究中心 编

《广东县域经济发展研究》

编委会

主 编：谢鹏飞

编 委：王利文 汪一洋 李鲁云

李惠武 黄庆勇

执行编辑：王利文 赵 伟 杨广丽

目 录

千方百计发展壮大县域经济（代序）	黄华华（1）
------------------------	--------

关于加快县域经济发展

中共广东省委、广东省人民政府关于加快县域经济发展 的决定	（12）
树立和落实科学发展观 努力加快县域经济发展	张德江（24）
关注县域经济发展的难点	（40）
关注县域经济发展的难点（2）	（53）
我省县域经济与江苏、浙江的比较分析	（66）
浙江“省管县”的财政体制有利于县域经济的成长	（71）
浙江给县（市）扩权的做法值得借鉴	（74）
珠三角发展县域经济的若干成功经验	（78）
关注“沿海贫困县”——新增 11 个扶贫任务较重的县 （市）中 8 个沿海县	（84）
特色经济：县域经济的生力军	（89）

重视解决县域发展中遇到的重大问题	(92)
关键在于抓落实——近年来关于“三农”若干重大政策 出台后情况追踪	(96)
我省县域经济发展状况与对策思路	(102)
全国县域经济的基本情况及广东的位置	(111)
我省四大区域的县域经济状况分析及政策建议	(115)
着力解决县域经济发展中几个带全局性的问题	(124)
沿海欠发达地区如何发展县域经济——惠来县发展县域 经济的调查报告	(130)
附表：2003 年广东县域生产总值、人均生产总值和地方 财政一般预算收入	(139)

关于加快山区发展

中共广东省委、广东省人民政府关于加快山区发展 的决定	(144)
山区开发与发展若干问题的思考和建议	(157)
突出抓好山区重点基础设施建设	(163)
建设山区绿色屏障必须创新思路	(167)
权责利下放是解决水库移民问题的根本办法	(170)
大胆起用农村先富起来的能人	(174)
合理配置资源才能改变山区基础教育的落后面貌	(177)
加快山区旅游业发展的几点意见	(181)

加快珠江三角洲产业转移要注意的问题	(184)
加快山区发展须调整政策思路	(187)

关于加快发展海洋经济

中共广东省委、广东省人民政府关于加快发展海洋经济 的决定	(194)
发展海洋经济必须注重现代渔港经济区建设	(204)
加快建设出口水产品优势养殖产业带	(208)
健全水产技术推广体系是科教兴渔的根本保障	(212)
强化质量安全管理 提高水产品竞争力	(215)
清理涉渔收费 减轻渔民负担	(221)
必须加快海洋与水产自然保护区建设	(224)
加强保护海洋资源环境刻不容缓	(229)

关于加快民营经济发展

中共广东省委、广东省人民政府关于加快民营经济发展 的决定	(234)
广东省关于加快民营科技企业发展的实施意见	(245)
广东省关于促进个体私营经济加快发展的实施办法	(250)
广东省财政扶持中小企业发展专项资金管理办法	(256)

广东省百强民营企业认定暂行办法	(262)
广东省关于放宽民营资本投资领域的实施办法	(266)
广东省关于支持民营经济发展若干用地政策的实施办法	(270)
广东省关于扶持外向型民营企业发展的实施办法	(273)
广东省关于鼓励民营企业吸纳下岗失业人员再就业的 实施办法	(278)
广东省关于扶持民营农产品加工企业发展的实施办法	(281)
广东省民营经济统计试行办法	(285)
广东省关于为民营企业人员循因公渠道办理出国手续 的试行办法	(297)
广东省关于设立省民营企业投诉中心的实施办法	(300)

千方百计发展壮大县域经济（代序）

黄华华

胡锦涛总书记今年4月视察我省时发表重要讲话，要求广东抓住机遇，加快发展，率先发展，协调发展，在全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化进程中更好地发挥排头兵作用。这是党中央在发展新时期赋予广东的新的历史重任，是对全省人民的巨大鼓舞和鞭策。广东要加快发展、率先发展、协调发展，更好地发挥排头兵作用，就要紧紧抓住发展这个第一要务，继续加快广州、深圳中心城市和珠江三角洲地区的发展，能发展多快就发展多快；同时大力推进东西两翼地区和广大山区实施跨越式发展，进而推动全省经济社会发展再上新台阶。要推动东西两翼和广大山区跨越式发展，一个十分重要而艰巨的任务就是大力发展壮大县域经济。

一、发展壮大县域经济必须认清差距，增强发展的紧迫感

县域经济是县行政区划范围内的经济总和，是国民经济的重要基础。古语云：“郡县治，天下安。”县这一级是宏观与微观、工业与农业、城市与农村的结合部，城乡统筹和基层政权巩固的关键点，在区域经济中十分重要。党的十六大提出全面建设小康社会要惠及十几亿人口，县域经济作为小康社会的重要载体，其发展就显得更为重要。

改革开放20多年来，在邓小平理论和“三个代表”重要

思想指引下,广东从一个经济落后的省份发展成为全国的经济大省,全省县域经济也取得了长足发展。“三高”农业和农业产业化经营不断推进,各县(市)都拥有了一批农业龙头产业,全省县域具有一定规模的农业产业化经营组织达 1000 多家,带动了 1/5 的农户年均增收 1000 多元。乡镇企业在珠三角异军突起,并在全省县域经济中发展壮大,有力推动了以农业为主的产业结构向二、三产业为主转变,共有 780.2 万农村劳动力转向非农产业。部分县域经济已转化为城市经济,至 2002 年底,全省共增设地级市 9 个、市辖区 20 个,调减县(市) 11 个,全省城市化水平达 55%。民营经济和特色经济迅速发展,逐步形成了诸如南澳海水养殖、惠东制鞋业、高州水果储运、仁化旅游、新兴果品加工等一批特色主导产业,专业镇及特色产业成为县域经济发展的主力军。县域综合实力日趋增强,2002 年全省 71 个县(市)实现 GDP 3736.3 亿元,五年平均增长 9.4%;其中,GDP 超 100 亿元的县(市)有 12 个;人均 GDP 超万元以上有 14 个;财政收入超亿元以上有 31 个,有力促进了全省经济的持续快速健康发展。

但是我们必须清醒地看到,全省县域经济总体上仍相当薄弱,且地区间发展差距较悬殊。目前全省 71 个县(市)人口占全省的 68.2%,土地面积占全省的 86.0%,GDP 仅占全省的 28.6%,工业总产值仅占全省的 24.8%,财政收入仅占全省的 7.3%。县域人均 GDP 7408 元,折合 895 美元,低于全省 1816 美元的平均水平,其中珠三角人均 GDP 为 16592 元,是东西两翼和山区的 2.8 倍;人均 GDP 最高的 22692 元与最低的 2236 元之间相差 10.1 倍;人均财政收入最高的 1302 元与最低的 56 元之间相差 23 倍。全省大多数县都是工业小县、财政穷县,有的还是农业弱县,有 56.3% 的县(市)财政收入不足

亿元，有 50% 的县（市）农业产值占大头，县域人口中 80% 为农业人口。这种状况已成为制约我省区域协调发展，消除城乡二元结构的突出因素，直接影响全省加快发展、率先发展、协调发展，全面建设小康社会、率先基本实现现代化战略目标的实现。因此，我们必须高度重视县域经济的发展，要把这项工作作为党委、政府的一大要务和急务来抓，充分认识加快发展壮大县域经济的极端重要性和紧迫性，增强四个意识：

一是增强大局意识。加快县域经济发展，事关全省全面建设小康社会、率先基本实现现代化的全局。广东的现代化目标能否实现，关键在于县域经济能否加快发展，跟上现代化发展的步伐和进程。在这个意义上，县域经济不是一个县的问题，而是关乎全省发展大局，是全省发展大局中的关键环节。

二是增强忧患意识。目前广东省县域 GDP、财政收入和人均 GDP 等指标虽然高于全国平均水平，但却远低于浙、苏，相比之下占全省经济总量的比重也严重偏低。2001 年，浙江 60 个县的 GDP 为 4279 亿元，占全省 63.4%，同比高于广东 30.9 个百分点；财政收入 199.5 亿元，占全省 39.3%，高于广东 32.3 个百分点；人均 GDP13093 元，高于广东 6456 元。这是影响广东发展势头不如沿海发达省份的重要因素。我们决不能陶醉于已有成绩而稍有懈怠，决不能安于现状而不思进取。

三是增强机遇意识。21 世纪头 20 年是我们必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。国际新一轮产业转移和资本流向加快，国内经济发展正全面进入新的快速发展周期，这为广东主动承接世界产业转移和扩大招商引资，进一步拓展发展的战略腹地，提供了良好的条件和机遇。尤其是我省正处在新一轮快速发展的新起点上，开始进入以重型化产业为主导的

快速发展新阶段，内源性经济增长成分不断扩大，区域协调发展战略成效开始显现，加快发展县域经济正逢其时，必须抢抓机遇，善抓机遇。

四是增强实干意识。广东过去的发展靠实干，广东未来要实现新发展、当好排头兵，还是要靠实干。实干兴邦，发展壮大县域经济必须真抓实干。只要全省上下时刻保持永不懈怠的奋斗精神，善于化压力为动力，坚定信心，励精图治，县域经济就一定能够实现新发展。

二、发展壮大县域经济必须从实际出发，不断完善发展思路

胡锦涛总书记指出，能不能坚持一切从实际出发，找到一条正确的发展路子，对一个国家和地方的发展至关重要。反思广东改革开放以来走过的发展路子，最大的经验和教训都在于发展思路的确定和不断完善。因此，不断完善发展思路，坚持正确的经济工作指导思想，是广东在新的发展起点上，发展壮大县域经济，实现经济强省的前提和关键。

发展壮大县域经济必须坚持两个指导思想：

第一，坚持以工业化为核心，推动城镇化和农业产业化。区域经济发展理论表明，没有工业化就没有现代化。解决区域经济发展不平衡问题是当前我省加快经济发展的首要问题。目前全省86%的财富集中在三角洲，山区和东西两翼仅占14%。要发展壮大县域经济，缩小地区差距、城乡差距、工农差距，就必须工业化、城镇化、农业产业化“三化”并举，而核心是工业化。城镇化的推进要以工业化为依托，农业产业化的推进要以工业化为基础，工业化上不去，经济总量就上不来，财富总量也上不来。“无工不富”是历史的逻辑，现实的真理。

落后地区与发达地区的最大落差就在于工业化落后，欠发达就欠在工业的发展。因此，必须把发展工业作为县域经济的重中之重来抓，在发展工业上有一个大跨越，并以工业化带动城镇化、农业产业化，从根本上摆脱县域经济的困境。

——坚定不移地走新型工业化道路。实现工业化是我们不可避免的历史性任务，也是加快现代化进程的迫切需要。推进工业化不能走传统老路，要与信息化协同推进，以信息化带动工业化，促进工业化加速。要抓住掌握核心技术和自有品牌这两个关键，大力发展以信息技术为主导的高新技术产业，构筑工业的战略先导产业。要积极运用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业。要做大做强支柱产业，狠抓高增长行业，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。

——加快城镇化进程。城镇化是落后的农业国走向发达工业国的必由之路。要把推进城镇化作为促进城乡经济和区域协调发展的重大战略举措来抓，以此统筹城乡经济社会发展。一方面要通过加快推进城镇化促进各种生产要素和农村劳动力向城镇聚集；另一方面通过发挥城市的信息、资金、技术、人才等方面优势支持农村和农业，推进城镇化建设。要编制城市化发展纲要，以规划为龙头搞好城乡规划布局，高起点建设好珠江三角洲城市群，促进中小城市主动承接特大城市的产业转移和资源整合；要消除体制和政策障碍，推进城乡一体化管理，在户籍、就业、社保和公共财政管理方面最大限度地缩小城乡差别；要以县城扩容和 270 个中心镇为建设重点，加快发展壮大中心镇和专业镇，加快撤并效率低下的“麻雀”村镇，促进农民进城，住宅进区，工业进园，走出一条有广东特色的大、中、小城市和中心镇协调发展的城镇化新路子。

——积极推进农业产业化。要以农业增效、农民增收、农村繁荣为中心调整农业结构。大力扶持适合山区、农村的工业项目，特别是资源开发利用型、农产品加工型项目，延长农产品产业链，增加农民非农收入。要立足于种养业与加工业相配套，产供销一条龙，抓龙头、壮基地，带农户，发展农村经济中介组织，通过龙头企业和完善产前、产中、产后社会化服务体系，把千家万户的分散经营与千变万化的大市场连接起来。加快发展区域特色产业，构建各具特色的产业、产品和名牌，带动广大农户致富。

第二，坚持以开放为突破口，以开放促招商引资、促外引内联、促改革发展。开放是广东最大的优势，实践证明，哪里的开放搞得好，哪里就发展快。开放是扩大招商引资、促进外引内联、发展民营经济最有效的捷径。县一级经济本来就薄弱，资本积累难，政府投资力不从心，发展民营经济则是有钱人不多，但有其土地、资源、劳力、电价等比较优势。地处粤北山区的乳源自治县，五年前没有工业基础，财政收入仅1000多万元，通过大搞招商引资，发挥土地、矿产、劳力和电价等比较优势，引进了几个工业大项目，至今财政收入增至7000多万元，成为韶关第一个工业产值超过农业产值的县。这说明谁开放得快，抓得主动，谁就发展快。

因此，各地党委和政府要坚持小平同志“两个大局”的战略思想，以追求区域整体利益和长远利益最大化为目的，扩大开放，打破行政区划界限，实现基础设施、资源的共享；要通过经济、法律和政策的手段，加快区域间互引互联，从资金投入、出口配额、重点项目、基础设施和财政转移支付等方面加大对欠发达县（市）扶持力度，同时发挥珠三角带动辐射两翼和山区的作用，加快区域间的物流、人流、资金流、信息

流，提高资源优化配置效率。山区和两翼的县（市）要以开放为突破口，抓住省、市高速公路开通之契机，大搞招商引资、外引内联，把优化产业结构与提高招商引资质量结合起来，努力引进高技术含量、高附加值的产业项目，防止被淘汰的、污染严重的企业和项目转移到山区，做到引资不引污。要跳出原来的老县域谋发展，通过扩大开放，外引内联，把当地土地、劳力、资源、电价及旅游、配套加工等优势，转化为招商引资、城市建设、承接产业转移和发展民营经济的优势，有效推动县域经济发展。

三、发展壮大县域经济必须明确目标，突出重点

发展壮大县域经济，必须紧紧围绕农民增收、工业增效、财税增长、后劲增强这个目标，突出抓好五个重点：

（一）主攻民营经济。把民营经济培育成新的经济增长点是壮大县域经济的重要基础。要认真落实省民营经济发展工作会议精神和各项政策，集中精力“两手抓”，一手抓发展，一手抓提高，但对绝大多数的县来说，主要还是抓发展。要大力鼓励和支持当地能人，包括出外打工、做生意赚了钱的人，回家乡投资办实业，尤其要创造各种有利条件，营造良好的氛围，支持各方人士到东西两翼和山区县谋发展。对珠三角民营经济较发达的县，要着力抓提高，通过体制创新、管理创新、科技人才创新和环境创新，把现有的民营经济真正做强、做大、做优。而扩大招商引资是新形势下发展民营经济最有效的途径。河源东源县引进了40条陶瓷生产线，有的已投产，假如一条线产值一个亿，就有40多亿，不仅增加税收，也解决了当地就业难问题。各地要进一步找准这种主攻方向，创新招商方式，优化投资环境，大力吸引外来资本和企业前来投资，使外来投资

企业成为县域经济的重要增长点。

(二) 培育特色经济。这是发挥比较优势的重要途径,也是县域经济结构调整的基本方向。各县都有各自的特色,特色就是优势,特色就是竞争力。把培育特色经济与调整县域经济结构相结合,是发展壮大县域经济的主线。要充分依托当地森林、矿产、水、水产、旅游等资源发展特色经济,宜农则农,宜工则工,宜旅游则旅游,切忌一哄而起。农业结构调整要抓龙头,壮基地,带农户,构建各具特色的产业、产品和名牌。韶关以烟厂为龙头,带动了南雄、始兴、乐昌、乳源等县种烟叶,形成 60 万担的年产量,带富了大批的烟农。各地要围绕扩大出口来发展绿色食品、畜产品、水产品、粮食加工品等,努力打造品牌,再以名牌为龙头,带动广大农户致富。要利用山区的生态环境和奇山奇景大力发展旅游业。工业结构调整要依托特色资源,开发特色产品。要因地制宜发展小水电、燃煤发电和冶金、森工、农产品加工业,并努力把之做优做强,形成当地的支柱产业。要坚决防止盲目上工业项目,造成新一轮的重复建设。各县区要尽快形成“一乡一品”的基地化、专业化生产,以小产品构建大产业、大市场。

(三) 壮大园区经济。工业园区是推进工业化与城镇化的结合点,是扩大开放的重要载体。发展壮大园区经济是提高县域工业聚集水平、培育新的增长点,实现集约发展的有效途径。县域工业发展一定要进园区,决不能再走“村村点火、户户冒烟”的污染老路。发展园区经济关键在于招商引资。要以资源引项目,以项目引资金,以存量引增量,采取园区招商、规划招商、重点项目招商、产业招商等方式,把乡镇企业、外来企业集聚到园区,保护环境,延长产业链,形成聚集型园区经济,推动形成集群经济和块状经济。发展园区经济一定要立

足当地资源禀赋和地理条件确定园区的功能定位，选准位置，搞好规划，正确招商引资，做到边建园区、边招商、边发展，开发一片，建成一片，投产一片，见效一片，滚动式发展，防止盲目圈地，浪费资源。

（四）发展配套经济。随着生产社会化、专业化的发展，优势企业纷纷将非核心产业向外扩散，给广大的中小企业带来了大量的配套空间。县域经济要密切关注这一发展趋势，把发展配套经济作为对内对外开放的主攻方向，采取多种形式，积极引导中小企业加入大企业集团、优势企业的产业分工协作体系，调整结构，围绕其主导产品生产配套零部件，加工品牌产品，扩大市场占有率。我们说发展是硬道理，在市场经济中，产品卖得出去就是硬道理。县域经济要甘当配角，各县都来搞主导产品这不现实，要主动配合广州等工业化程度高的大城市进行产业产品配套，发展配套产品和下游产品，带动相关产业发展。广州到2005年生产小轿车将超过50万辆，汽车带动系数是1:6，主机和零配件是1:1.7，1台主车搭配1.7零配件，50万辆小轿车，可带动相当多的产业！炼油、乙烯、塑料产品，上下游产品之比是1:50，产业配套空间非常大。广东建设“十大重点工程”中，仅石化工程就是3个80万吨乙烯项目。各县围绕这些大产业来配套，发展下游产品，一定大有作为。作为县域经济来讲，所辖县都围绕地级市这个区域中心发展配套产品，围绕国内国际市场转，整个配套经济就能搞好。

（五）提升劳务经济。县域经济既要富县，又要富民。提高劳务输出水平，加快农村劳动力向非农产业转移，是发展县域经济特别是山区经济，增加农民收入的一大急务。要发展劳务输出，关键是要提高劳动者的素质和技能，提高劳务输出的竞争力。随着经济的发展，工业化、信息化的推进，二、三产

业对劳动力的素质要求越来越高。各地要建立对农村劳动力转移的技能培训机制，多渠道增加投入，在发展国民教育的同时，大力发展和建立健全包括就业咨询、就业培训、中高级职业技能教育培训和职业介绍在内的社会化服务体系，加强对劳务输出人员的技能培训，以满足市场对较高素质劳务输出的需求。对贫困山区来讲，输出一个劳动力就等于脱贫了一户，关键是要使劳动力输得出去。德国的机械装备工业非常发达，瑞士的钟表业相当精确，都是缘于有针对性地培训了大批中高级技术工人。因此，有条件的县（市）要围绕发展县域经济特别是工业经济，吸引民资、外资办学，多办一些中高级技校，加快培养中高级技师和技术工人。

总之，强省必须强县。全省各地一定要从本地实际出发，高度重视和认真研究县域经济问题，千方百计发展壮大县域经济，使这一制约我省区域经济协调发展、城乡二元结构消除、全面建设小康社会的难题得到较好解决，能够在较短时间内，使全省越来越多的县成为工业大县，财政强县，经济强县。县域经济都强壮起来，广东经济强省就指日可待了。

原载《南方日报》2003年7月21日