

博士与县长的经济学对话 博士与县长的经济学对话 博士与县长的经济学对话

博士与县长的经济学对话

政府在县域经济发展中的作用

罗来武 汪德和 著



中国经济出版社

博士与县长的经济学对话 博士与县长的经济学对话 博士与县长的经济学对话

◎ 内容提要

1. 本书是一本专门探讨县域地区经济发展的著作，核心内容是分析政府在县域经济发展中的作用。全书共分十一个章节，讨论在当前环境下，县域经济发展与政府作用的有关重大问题，如县域经济发展的意义和难点、县域经济发展的思路、国有企业改革和非国有企业的发展问题、政府作用、政府和企业的管理方法、知识经济环境下县域经济的发展对策、财税体制对经济发展的影响、横向与纵向关系的处理、通货紧缩条件下县域经济发展的出路以及在县域地区如何建设市场经济体制等，都是每一个县域地区的政府必须思考和解决好的问题。

2. 本书主要是围绕那些经济欠发展的内陆县域地区的经济发展情况展开的。在广大内陆地区，改革开放以后都取得了巨大的经济发展成就，但在发展的过程中，所积累的问题同时也很严重。这些问题除了国有经济部门普遍不景气之外，更为重要的是大部分地区的县域经济发展陷于严重的困境之中。最近几年以来，在上述几大环境的作用下，那些经济发展存在困难的内陆地区的问题日益显示出来，对社会的稳定造成了巨大的压力。

3. 本书作者认为，在当前条件下讨论县域经济发展具有十

分重要的意义。无论是从历史、理论还是现实的角度，都可以显现出县域经济发展问题的重要性：第一，从历史经验来看，中国改革开放的经济快速成长的主要来源是非国有经济的快速发展，特别是迅速的农村工业化，在非国有经济的贡献份额中，产生于县及县以下的比率至少在 60% 以上。第二，中国是个农业大国，大部分人口在农村；第三，县域经济所面临的新的形势和新的困难在很大程度上决定了中国未来的社会能否得到稳定；第四，中国经济已经全面进入买方市场阶段，开拓各种各样的市场特别是农村市场已经成为决定经济能否持续增长的关键。

县域地区市场的潜力的确很大，但是开发这个市场并不容易，因为它们中的大部分地区的经济还很不发达，绝大部分居民的收入水平还不高。即使经济发展已经步入 90 年代末期，大部分县域地区的许多发展障碍并没有得到有效地克服。第一，资本短缺；第二，技术水平落后；第三，人才资源不足，特别是企业家和技术人才不足；第四，虽然资本、技术和人才的短缺是制约县域经济发展的硬性制约条件，但是在很多地方这并不是贫困的产生源头，制约经济发展的最大障碍在于缺乏有效的市场机制和恰当政府作用；第五是农业的发展陷阱。

在大部分县域地区虽然都不同程度地遇到上述发展障碍，但这些发展障碍并非不可克服，关键在于采取什么发展策略。在一些发展得不错的地方的经验看来，只要方法得当，没有办不好的事情。

4. 在内陆的县域地区，未来的经济发展有无希望，关键取决于采取什么样的发展战略、思路和措施。作者对很多欠发展的县域地区调查发现，很多地方不是根本没有清晰的发展思路，就是采取完全错误或不能有结果的发展思路，很盲目。是先发展农业还是工业，是发展什么工业，特别是在怎样发展农业和工业的问题上，不少地方都很茫然，既看不到方向，因而也看不到希

望。作者根据县域地区的一般情况，提出了一个一般的针对县域地区的发展经济的框架或议程：

第一，农业只是稳定的基础，不是发展的根本出路，在当前条件下发展农业也要有新的思路；第二，发展经济的根本出路在于发展工业和城市化，而在县域地区，在于发展中小工业企业；第三，在落后的县域地区，要适当集中式地发展工业，把经济发展和城市化结合起来；第四，县域地区的政府应该把经济发展的重点放在扶持中小企业和非国有企业的发展上面，要向发达国家发展中小企业的做法学习，提供各方面的服务，学会帮助企业发展，而不是现在很多地方实行的简单的产业政策，也不是某些地方实际上所奉行的“杀鸡取卵，涸泽而渔”的做法。

5. 作者认为，根据实践经验和理论研究都可以得出现行国有企业制度必然没有效率的结论。国有企业没有效率的根本原因在于产权制度的缺陷，即由于产权界定不清而使激励机制和约束机制都无法有效地发挥作用；与此同时，市场体系和市场环境的不配套和产业组织结构的缺陷也同样是引起国有企业低效率的基本原因，只有三个问题同时得到解决，国有企业普遍没有效率的“锁”才可以打开。

一般地说，国有企业是比较难搞好的，而在那些县域地区，国有企业更难搞好，在县域地区存在更多的不利于搞好国有企业的因素。首先，在县域地区，是政府和企业联系最紧密的地带，政府对国有企业的干预几乎是无所不在；其次，县域地区的财政能力的日益衰败，使国有企业面临很不利的对外环境；第三，县域地区的各种资源都比较少，同时又缺乏获得取得的优势的技术和人才基础；第四，适宜由国家或政府来经营的尖端产业和战略性新兴产业、自然垄断产业等产业，很少分布在县域地区，也不宜由县级国有企业来经营这些产业。

鉴于在县域地区存在诸多不利于国有企业生存的环境，我们

必须尽快对这些国有企业进行战略性重组，否则困难会越拖越大，麻烦越留越多。我们要根据初始条件的不同，分类改革国有企业。但必须始终明确，在县域地区，改革各类国有企业的根本措施是实行民营化，国有企业在尽可能的范围内退出。方向虽然是一致的，但是对不同初始条件的企业来说，并没有千篇一律的过渡模式。而且有些原来已经失败了的改革措施如承包制、租赁制也可以解决部分企业的问题。

除了要对国有企业进行改革之外，在县域地区，最大的战略还在于另外一条路，就是大力发展非国有企业。各地的实践告诉我们，应该在广大县域地区，大力发展非国有企业。

当然，在当前条件下提大力发展非国有企业，并不是一件易事，因为买方市场已经全面形成，我们现在遇到了严重的需求不足问题。实践告诉我们，用以往的方式来发展的空间已经很小了，而必须依靠创新来获得新的发展，包括产品创新、市场创新、技术创新，最重要的是制度上的创新。在这个需要创新来谋求发展的新形势下，政府要做些事情，最核心的是要营造非国有企业成长的良好环境。

6. 在县域地区，政府的作用是很重要的，没有政府，很多事情是办不成的。但政府的作用是双面的，发挥得好，就能起到积极的作用，从而促进地区的进步；相反则会阻碍地区社会经济的发展。在现代社会，政府做事的原则应该是“有所为而有所不为”。县域地区的政府到底可以干什么？政府在哪些领域退出、在哪些领域加强、在哪些领域进入等，以及政府到底怎样干事？这都是一些必须弄清楚的问题。

虽然不能很准确地对县域地区的政府的职能进行定位，但是我们可以根据别国的一般经验和自己的实际情况，大致弄清那些一般性的政府功能。需要县域政府履行的基本功能应该包括：第一，像发达市场经济国家一样，弥补已经建立的市场机制的某些

缺陷；第二，继续承担改革的组织功能，为国有经济制度的战略性改组发挥必要的政府作用，这在目前显得尤其重要；第三，提供适度的增强市场的功能，比如为企业的发展提供特殊帮助和服务，但不是产业政策。

弥补市场机制缺陷这一一般的功能在很多县域地区的不少方面做得比较薄弱，需要大大加强。第一，维护市场竞争的公平秩序，消除不完全竞争的现象，如打击假冒伪劣商品，制止垄断行为，保护消费者权益等等；第二，解决外部性问题，如保护本地的生态环境，整治江河，打击社会公害如毒品走私活动，防止流行病的传播等等都需要地方政府出面来组织和解决；第三，提供像公安、法律服务、交通管理等公共社会秩序需要的公共物品和服务，提供像公路、街道、花园、城市基础设施、社区服务、天气预报等这样的“准”公共物品和服务，全面规划本地的城市化工作，组织好本地的公共事业活动和公共财务有关的审计和监察工作，特别是要搞好依法治县的工作；第四，配合上级政府建立全社会统一的社会保障体制，通过社会保险和转移支付等制度安排缓解市场机制不能解决的分配不公问题，组织抵抗市场力量无法抗拒的自然灾害，如地震、洪水、森林火灾等；第五，在一些非竞争性产业，由政府直接经营，或为之提供特殊政策的服务，如县城的公共交通，自来水供应，电力供应，煤气管道等行业的政府经营；第六，为中小企业和非国有企业的发展提供人才、资金、技术和信息等方面的全面服务，利用必要的政府权利履行必要的扶持企业发展的功能；第七，对人口增长进行严格的控制；第八，通过一定的转移支付和某些特殊政策来缓解本地区经济差距，从而消除可能由此造成的地区矛盾及社会不稳定因素；第九，通过工业的发展，对农业提供力所能及的帮助，以工带农，为促进农业产业化提供指导、协调和服务。加强对农业基础设施的投资和建设，改善农业生产条件和抵抗自然灾害的能力；维护

农产品流通秩序，减轻农民负担，确实保护农民利益，等等；第十，提供良好的基础教育体系。

这些功能都是政府“有所为”的领域，是政府职能“进”的问题。政府“有所为”特别重要，但同时“有所不为”也很重要。那么作为县域政府，将在哪些方面有所不为呢？这就是政府职能的“退”的问题。县域政府应该在下述领域尽早退出或完成过渡的任务：第一，从直接管理企业的事务中退出来，从对企业的人、财、物进行全面管理的事务中退出来；第二，从主要依靠行政手段进行管理过渡到主要依靠法律和经济手段进行管理，特别是要严格地依照法律来办事，从什么都管，过渡到只管法律赋予的该管的事的机制上来；第三，从直接操作产业项目的事务中脱离出来，过渡到主要建设良好的投资环境和政府服务中来。

一些县域地区的领导正在流行把整个县域地区当作一个巨大的企业来运作的思路。这是计划经济思想的当前翻版，这样的做法，已经被实践证明是很难取得成功的。同时，也有很多县域地区的领导动用所谓的产业政策来促进本地经济的发展，这也是很危险的。当经济发展到了90年代以后，竞争环境发生了很大的变化，市场由短缺转为过剩。这时已经发展到创新推动的竞争阶段。在这个阶段，需要依靠企业的创新和竞争能力来解决问题，政府根本不具备推行产业政策的信息和其它条件。

当前，绝大部分县域地区的经济发展水平离生产可能性曲线还较远，其根本原因仍在于市场经济实行得不够彻底，政府的很多作用没有发挥到位。为此：第一，迫切需要我们的政府实现工作重点和工作方式的再一次转移，转移到使用正确的方法领导现代市场经济的建设和发展上来，可以称之为是政府工作的第二次转移；第二，转变政府工作方式，提高工作效率；第三，以政府作用的范围为基础，改革和调整政府工作机构，构建一个适应现代市场经济型的高效精干的政府。

7. 我们国家，过去的管理方法带来了无数低效率现象，即使是在今天也广为存在。邯鄲钢铁公司采取加强管理的办法大大节约了生产成本，像这样的加强管理可以节约成本的情况在国有企业十分普遍。在政府部门，各种低效率的现象比国有企业里的还要多，在县域地区，低效率的现象更是多得不计其数。如果我们能够采取现代化的管理方法，不仅可以节约成本，更重要的是能够把我们的改革开放事业较快地推向前进。

总体上讲，采取现代化的管理方法在本质上仍然是一个制度问题，因而在我们国家仍然是一个改革问题。如果不对我们的传统制度进行改革，恐怕很难过渡到或采取现代化的管理方法。行为是由制度基础决定的。我要十分强调的是，产权制度的变革对中国企业部门能否采取现代化的管理方法十分重要。而政治制度对政府是否能够采取现代化的管理则十分重要。

此外，政府还要帮助非国有企业从传统管理方法过渡到现代化的管理方法上来：第一，提供学习的帮助；第二，帮助企业从资本市场上获得融资的机会，比如帮助企业从银行获得贷款，通过设备和技术改造，尽早从手工作坊的作业方式过渡到现代化的作业和管理方式上来。当然，企业自己更要努力：一是企业主要自己主动地去寻找学习的机会，要目光远大、勤奋好学和艰苦创业；二是企业要规范自己的行为，不要老是打偷税漏税和投机取巧的打算，要确立规范经营而获得正当收益的思想，和政府合作和配合，获得政府的信任。

8. 以信息技术革命为基础的知识经济时代即将到来，这场影响空前的技术革命将产生新的竞争方式，即以人才和知识而非投入为主的竞争方式，我们必须为新的竞争方式做好迎战的准备。在本质上，未来的竞争将是创新的竞争，在所有创新活动中，制度创新是最基本的一种，制度创新能力的大小决定未来竞争能力的大小。

面对知识经济时代新的竞争方式的挑战，作为县域地区，我们既不能好高骛远，但也不能对自己的要求过低，而应该根据竞争的实际需要，脚踏实地地做好有关工作：第一，改革现有产权制度，为重视知识和人才提供微观制度基础；第二，建立规范的人才市场，用新的制度来保证重视知识和人才的工作到位，为下一轮竞争做好知识上的准备；第三，为企业进行现代化的信息管理改造工作提供技术支持和基础设施服务；第四，加强政府官员和企业管理人员的学习，政府要为企业家完成知识的转轨任务提供各种可能的方便；第五，加强企业和大学和科研部门的联系，利用大学和科研部门的力量为企业培养人才和提供技术；等等。

9. 规范的财税体制对县域经济发展具有重要意义。内陆不少县域地区现在已经陷于两难境地：如果收费太重，就要影响本地的经济发展，使老百姓没有修养生息的机会，结果使本地的经济发展陷入“越穷越收，越收越穷”的恶性循环之中而难以自拔；而收费不重的话，政府的开支又不够用。在各地流行的包税制造成了严重的过头税，而且政府对非税收入的依赖性也较大，在对非税收入依赖过重的条件下，很难建立起一个规范的财税体制，民间部门就可能有随时遭受政府乱收费问题的骚扰，影响经济发展。在很多地方，县级财政几乎是书记和县长的财政，政府支出没有什么公共选择的程序，也没有公众的监督。在这种情况下，政府的支出很随意，因此就很难保证把不多的钱用到地方经济发展最需要的项目上去，钱用不到刀刃上去，也很难堵塞依靠项目来搞腐败的现象

在县域地区，为长远经济发展，必须致力于建设一个良好的财税体制，规范政府收入的规则。一个好的财税体制的基本特征是：第一，公平；第二，有效率；第三，管理简便；第四，具有灵活性；第五，有透明度。

在县域地区，建立一个规范的财税体制，也是一项很大的改

革工程，很多方面都需要配套改革。除了继续贯彻执行中央有关财税体制的改革措施之外，需要广大县域地区的政府做好如下事情：第一，首先需要政府过紧日子，节约一切可能的开支，为规范财税体制和缓和紧张局势提供条件；第二，严格按税法规定的税目和税率收税，建立办税大厅实行统一征税，征税和稽查相分离，在不少发达地区已经开始这样做了；第三，减少政府机构，把那些职能重复的机构和没有什么事可做的政府机构合并；第四，对政府的财政支出项目公开化，让公众了解政府将钱用在何处，对那些重大的投资项目，要经过科学和民主讨论的程序，不能由少数领导和政府官员说了算；实行政府采购制度，对重大项目实行公开招标，对重大财产处理采取公开拍卖的方式；第五，让监察部门和法院具有更大的独立性，使监察部门和法院成为一个不受地方政府随意控制的独立依法办事的机构。

10. 在县域地区，特别是广大内陆县域地区，由于缺乏基本的资本资源和人才资源，仅仅依靠自己的力量，要取得很快的经济发展成就实属不易。有外资的带动作用固然十分有利于本地经济的发展，但是在广大内陆县域地区，确实不能对外资的作用寄托过高的希望。

在广大内陆县域地区，要着重学习温州的模式，珠江三角洲依靠引进外资的发展模式在绝大部分县域地区是很难模仿的。

一个地方特别是落后的地方除了可以通过获得外地的资源比如上面说的资本资源获得好处之外，还可以通过分工得到更多的好处。一个县与另一个县或另一个地区相交换的确有好处，但是这个好处得以实现的前提条件是市场上的交易费用要足够的低，交易费用的大小是由制度规则和制度的执行程度决定的，而制度规则和制度执行都是由政府决定的，因此政府的作用如何，直接决定市场交易费用的大小，从而决定分工细化和经济发展的程度。很可惜的是，很多地方政府为了短期利益，当本地企业和外

地发生冲突时，不顾其它地方的经济利益，而出手保护本地的企业。这种做法不仅把地方与地方之间的关系搞坏了，也把法律搞坏了，把信誉机制毁灭了。结果，使市场交易费用大增，使交易方式向原始的轨迹回归，极大地损坏了市场交换和分工对各地所带来的好处。

从现代经济学的理论和实践的角度都可以证明，这里在两个很重要的方面出了问题，一是法律的独立性，二是地方政府官员的选择和激励机制，这两个方面都不利于在全国范围内建立一个统一而公正的市场体系。如果不及早动手，将来就会形成一种低效率的锁定状态。像这种事情，是需要上级政府及早观察和采取手段的。

从县域地区的外部发展环境来说，还有一个更为重要的因素是，即怎样处理和上级政府的关系问题，它直接关系到县域地区经济发展的效果。上级政府承担的主要任务有两个，一是对整个经济进行宏观管理，使整个社会的资源能够在全国范围内或全区范围内得到最优配置；二是领导整个社会在全国或全区范围内进行制度创新，建立和执行各种适应经济发展和社会进步的制度规则，废除各种不适应经济发展和社会进步的旧的制度规则。

在需要发挥地方政府积极性和创造性的转轨阶段，上级政府除了需要对下级政府进行管理规范之外，还需要给予一定的柔性空间：第一是大致规定一个制度变迁的方向，让下级政府和民间部门知道将要朝哪里走去；第二是规定犯规的方向，大致规定怎样做是违反前进的方向的。规定了这两个方向之后，政府应该尽量让下级政府发挥更大的作用。

同时，上级政府要在多方面规范自己和有关工作人员的行为：第一，建立对县域地区的规范的财税制度，不能采取杀鸡取卵的做法而致县域经济的未来于不顾；第二，上级政府要自律管好自己和自己的部属不要伸手向县域地区的各种单位要钱或要其

它什么资源；第三，上级政府要鼓励县域地区的领导从事改革活动，建立一整套使有能力领导改革的人占据领导岗位，给领导改革者领导当地的改革提供各种必要的支持，并给予改革者必要的物质和精神激励的制度安排；第四，按照市场化的方向，把所有应该由县里才能用好的权利交给县里或者是县里的企业，不要只为了保护某些既得利益者的利益而截留应该下放给县里的权利。

11. 有效需求不足对当前经济发展的制约已是一个不用争辩的事实，因此理论界对有效需求不足形成原因的探讨也很热烈。很多讨论过于注重短期宏观经济背景，我们认为，中国严重而持续的有效需求不足虽然发生在最近几年，但它是由一系列复杂综合因素形成的，而且长期因素起主导作用。要真正使需求不足不至于成为经济发展的障碍，避免资本主义国家曾经出现过的经济危机现象，虽然短期政策能起到一定作用，但根本出路在于促进技术进步、重组产业结构、完善市场竞争机制等长期措施的到位。

我国当前有效需求不足并非经济常态，当前的有效需求不足在更大的程度上是一种结构现象，结构失衡是引起供求失衡的长期原因之一。当然，从更深的层次来讲，有效需求不足在本质上是一种体制现象：第一，由于体制弊端引起的交易成本过高阻碍了很多消费的实现；第二，体制变革时期的不确定性对消费的不利影响；第三，国有企业尚未形成竞争的效率，低效率的国有企业面积过大。目前普遍存在的各种低效现象，都是影响企业产品开拓市场的重要因素。当前，在县域地区也碰到了需求不足的难题，在县域范围内，我们也应该在政府的职责范围内，利用长短结合、标本兼治的有关措施来启动本地的有效需求，拉动经济增长：第一，把中央积极的财政政策和适当的货币政策落到实处，刺激消费需求与投资需求。第二，减少本地区以及和外地交易过程中的交易费用，改善需求条件；第三，规范各项改革措施的出

台，各项改革应明确以维护绝大多数人的利益并增进他们的利益作为改革目标，以利于居民形成对未来稳定的预期；第四，从长期的措施着眼，需要我们尽快转变增长方式，促进技术进步和改善生产设备，降低生产成本和销售价格；第五，进行产业结构重组，发挥规模经营的效益，降低成本，推进产业结构的升级步伐；第六，推进产权改革，消除X低效率，提高企业经营人员的管理水平；第七，缓解收入分配不公，增加低收入阶层的收入；第八，推进农业产业化的进程，增加农民收入。

12. 在古代社会，四大文明古国有着灿烂光辉的文明经历，中国的封建社会文明在唐宋时期达到了全世界的高峰。但是进入近代社会以来，原来在世界上领先的文明国家都落后了，被当时的落后的西方国家所取代。西方国家取代其它文明国家的基本工具或秘密武器就是实行市场经济，这些封建文明并不成熟的国家依赖市场经济制度（加上对外侵略的手段）而后来居上。人类社会的历程表明，市场经济是现代文明形成的基础，没有市场经济的繁衍和充分发展，不仅难以建立起强大的物质基础，也不可能建立起优秀的精神文明基础，不可能有先进的科学，充裕的物质财富，民主的政治过程等等。市场经济是每个国家不可逾越的阶段，是人类社会前进的必经阶梯。当今的世界之所以分裂成贫富差距甚大的南北世界，就是因为广大发展中国家在发展市场经济制度方面的落后，世界差距的缩小和和谐，也只能依赖于发展中国家的市场经济的快速发展。因此，发展中国家为整个人类社会的发展肩负着重要的历史使命。中国人民期盼已久的“强国梦”，也只能依靠不断完善的市场经济来实行；只有在改革现有的经济制度和与市场经济体制还不相适应的政治制度的基础上，中华文明才能复兴。

既然经济的问题在本质上是经济制度的问题，那么，作为领导县域地区经济发展的政府官员，要学习和重温市场制度的

知识，利用现代化的制度知识武装自己，在自己的职责范围内，领导县域地区的人民，为建立市场体制而努力奋斗。作为县域地区的政府，确实可以在自己的职责范围内，为建立市场经济制度的基础做很多事情，是有所为的。

要做好事情，需要对市场经济的制度内容和文明基础有基本的理解。市场经济体制的文明基础是：第一，合作与竞争中演进的严格法律秩序；第二，博弈基础上形成的民主政治过程；第三，竞争推动的科学技术和教育；第四，市场经济的道德基础，包括信誉观念、法律意识、公平竞争心理、民主意识、科学与教育观念。对我们的很多干部来说，要树立起市场经济的文明，在脑海里面要消除对市场经济的错误偏见，要喜欢起市场经济来。此外，还需要领导干部了解市场制度的演进历程与构建的有关理论问题。了解市场演进历程的主要目的是为了知道，在市场经济体制演进的过程中，哪些制度的确立是十分重要的，为我们的工作提供方向。

作为县域地区的政府，建设市场体制的基本思路是：一，建设市场体制的微观基础，主要是大力发展非国有企业和确立市场体制的产权制度基础；二，建设全面的市场体系，完善竞争结构；三，规范政府的行为和建立规范的财税体制，建立法制的传统，重新在各界面前确立法律的尊严，恢复信誉机制；四，建设市场体制需要的民主政治过程和文化体系。

◎前 言

中国的改革开放是沿着两条路径进行的。一条是体制外的非国有经济发展道路，另一条是体制内的国有经济发展道路。经济发展的主要成就来源于体制外的非国有经济（非国有企业和农业）。如果从区域经济的角度来说，绝大部分非国有企业位于县域地区，特别是江苏、浙江、广东等沿海开放地区。内陆县域地区的非国有企业主要是乡镇企业、个体和私营企业。在经济发展到 90 年代中期时，不仅国有企业的问题越来越严重，除了经济比较活跃的浙江、广东等地区的县域地区的经济仍然保持较好的活力之外，在广大内地，原来发展得还不错的县域地区，特别是乡镇企业和农业开始遇到前所未有的困难。很多县域地区的财政陷入严重的困境之中，形势相当严峻。如果县域地区的经济发展问题不能得到解决，下一步的社会稳定就可能成为问题。

面对这种情况，我们很是担忧。本人从北京来到江西，主要是想了解县域地区的经济发展情况。由于广丰在江西是一个最近几年发展最快的县，所以怀着好奇心和想了解一番的心态，来到广丰做了很多次调查。通过调查发现，虽然广丰现在的状况还不能在全国的县市中排上什么名，它的成就在全国还不算什么，但

是它是在整个市场已经进入买方市场阶段的时候，在吃财政补贴的初始条件下发展起来的，而且广丰的地理位置十分偏僻，既不靠海，也不靠边，属于一个远离大城市的山区。在这种条件下取得如此的成就，确实是很不容易。更值得一提的是，广丰的经济发展与市场经济的改革是同时进行的，它所获得的是改革与发展的双重成就。西方国家的经济学家往往只承认中国取得的成就只有发展，而没有改革。广丰的确是在改革中求得的发展，在发展中同时推进改革。江西的人们将广丰的经济发展称为广丰现象，目前，全省各个地方都在以不同的形式向广丰学习。

我认为，广丰的做法值得学习的地方在于它建设市场经济的方法，在于它们努力克服传统习惯的力量，严格按照市场经济的规则来发展经济。因此问题的实质归结为怎样在县域地区建设和发展市场经济的问题。

汪德和同志是广丰现象的缔造者之一，他既是一位出色的企业家，也是一位有历史责任心和有能力领导县域地区的人民建设市场经济的政府官员。在广丰调查的期间，我和汪德和同志进行了前后十几次的对话，对话的内容牵涉到县域经济发展的方方面面，但核心问题只有一个，即县域地区的政府怎样领导县域地区按照市场经济的规则来发展经济。在对话之前，我本人在一些比较有典型意义的县域地区做了多次调查，比如在中南部地区的落后县域地区，在江浙发达的县域地区，在广东沿海的县域地区，等等。经过几个月的努力，我和汪德和同志把我们的对话整理成书，献给广大县域地区的领导，希望我们的努力能够对其它县域地区的经济发展有所帮助。

对话共分为十一个部分。第一部分从当前的经济发展形势特别是广大内陆地区的经济发展形势谈起，提出我们所要分析的问题；第二部分着重分析县域经济发展对总体经济发展的意义，以及县域经济发展的难点；第三部分分析当前阶段，县域地区如何

确立正确的经济发展思路，是发展农业还是发展工业，是发展大企业还是中小企业，是发展国有企业还是非国有企业，以及怎样发展工业和农业等一系列对县域经济发展的关键问题；第四部分着重分析在县域地区改革国有企业的有关问题，谈到县域经济的战略基点应该放在非国有经济的发展上面；第五部分较系统和全面地分析了县域地区的政府在经济中应该做些什么事情，给出了一个县域地区政府功能的基本框架；第六部分谈论县域地区的政府和企业如何从传统管理方法过渡和提高到现代管理方法上来的问题；第七部分分析在知识经济时期产生的新的竞争环境下，县域地区如何迎接新竞争方式挑战的问题；第八部分分析规范的财税体制对县域经济发展的影响，并提出了在当前条件下如何在县域地区建立一个规范的财税体制的问题；第九部分谈论县域地区的政府如何处理横向与纵向的关系，如何借鉴外援力量来发展自己，如何处理好和外地的经济往来关系，以及需要上级政府为县域地区做些什么事情；第十部分分析当前有效需求不足的宏观经济环境对县域经济的影响，以及在县域地区如何克服有效需求不足的问题；最后一部分是全书的总结，谈论如何在县域地区建设市场经济体制的问题。

由于时间比较仓促，书中一定存在不少漏洞和缺点，有些观点也可能有失偏颇，希望能够得到广大读者的关爱和指正。

罗来武

1999年8月10日