

XIANYU
JINGJI ZHONG
DE
ZHENGFU YU SHICHANG

县域经济中的 政府与市场

万存知 著

XIANYU
JINGJI ZHONG
DE
ZHENGFU YU SHICHANG

县域经济中的 政府与市场

万存知 著

中国金融出版社

责任编辑：张 驰

责任校对：潘 洁

责任印制：郝云山

图书在版编目 (CIP) 数据

县域经济中的政府与市场/万存知著. —北京：中国金融出版社，2003.11

ISBN 7-5049-3208-6

I. 县… II. 万… III. ①县—地区经济—研究—中国
②地方政府—关系—地区经济—研究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 101828 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部：66024766 读者服务部：66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印刷有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 7.75

字数 168 千

版次 2003 年 12 月第 1 版

印次 2003 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—6100

定价 18.00 元

如出现印装错误本社负责调换

内 容 提 要

发展市场经济，改善金融服务，继续扩大内需，全面建设小康社会，均在更深的层次上触及到“县域经济”。该问题日益受到社会各界的广泛关注。

何为“县域经济”？目前尚无完整的经济学定义，暂且将其约定为县级政府所管辖范围内的经济。它既涉及到“三农”问题，又涉及到小城镇建设、农村地区的工业化和中小企业的发展问题；它既在经济上涉及到地方财政和城乡居民的增收问题，又在政治上涉及到实践“三个代表”和社会稳定问题；它既涉及到在转变政府职能过程中，基层政府放松管制，促进市场经济发展的问题，又涉及到在发展市场经济过程中，基层政府在有所不为的同时，又要有所作为的问题；它既涉及到基层政府、基层银行与中小企业或非国有经济三者的关系问题，又涉及到宏观调控政策，特别是货币政策的传导和有效性问题；它既涉及到经济发展问题，又涉及到经济安全，特别是金融安全问题。

发展县域经济，首先遇到的是没有像样的企业，没有足够的资金，获得银行贷款支持不易。但实际上，县域经济问题不单纯是一个中小企业问题，也不单纯是一个银行

贷款问题。解决这些问题，必须借助政府和市场这“两只手”的作用，有效地处理好基层政府、基层银行和企业三者的关系。

作者有幸在一个县委副书记的岗位上履职两年，分管工交和财贸工作。以一个县委副书记的亲身经历来解析上述问题，向上级决策部门汇报，与县（市）委书记和县（市）长同行们交流工作心得，为基层银行和中小企业破解一些“谜团”，这构成本书的基本内容。

前 言

【提要】 何为县域经济？为何要研究县域经济？怎样研究县域经济？本书的基本思路。

—

党的十六大后，全国各地掀起了全面加快小康社会建设的高潮。在各地谋求经济快速发展中，“县域经济”作为一个特定的经济名词，日益受到社会各界的广泛关注。

什么是县域经济？目前在经济学词典里面还难以找到对它的规范定义。根据人们对它的关心程度，暂且将其约定为县（市）级政府所管辖范围内的经济。从宏观角度看，县域经济具有地域性、综合性、自主性、层次性、分散性和开放性。它有以下几个基本特点：

其一，它是一个县（市）财政增收和人民增收的经济基础。县级政府的本级财政收入和其辖区内城乡居民的人均收入，从根本上来讲，主要靠其县域经济的发展。当然，对于一些经济不发达的县（市）来讲，政府和社会各界的扶贫救助以及向经济发达地区的劳务输出，在一定程度上可以间接缓解地方财政的压力和增加人民收入，但这毕竟有限。广西百色市是老一辈无产阶级革命家邓小平战

斗过的地方，百色市下辖 12 个县（区），有人口 364 万，从总体上看，属于典型的老、少、边、山、穷地区。为加快山区，特别是大石山区农民脱贫致富的步伐，近年来，当地政府加大了对劳务输出的引导和组织，到 2003 年初，据不完全统计，全市外出务工人员约为 37 万人，占当地农村劳动力的 21.4%。由此可见，对于绝大多数人来讲，其收入的提高和生活的改善，还是依赖于当地的经济发展。

其二，县域经济从内涵上讲，它属于一种“基层”经济；从外延上讲，它既包括管辖广大农村地区的“县（市）政府”所调控的经济，也包括管辖大中城市社区的县级“街道办事处”所调控的经济。虽然“县（市）政府”和“街道办事处”两者在行政环境、行政职能和行政要求等方面有许多差别，但两者在发展经济方面所面临的困难却有许多相似之处。尤其是在农村地区加快小城镇建设，城市社区经济对农民开放的形势下，把两者纳入同一视野内考察，有其合理性。但以下为研究和叙述的方便，暂且只用“县（市）级政府”或“地方政府”这个称谓。

其三，县域经济地区差别大，宏观经济运行中反映困难和问题最多的、进而“高呼”要求进行政策倾斜和调整的是县域经济。目前，我国有县级行政区划 2062 个（包括市、县、自治县、旗、自治旗、特区和林区，但不包括大中城市的县级街道办事处），县级以下有乡镇级行政区划 2.56 万个，其中，经济较为发达的鲁、苏、沪、浙、闽、粤等东部地区有县级行政区划 346 个，占全国的 17%，其县级以下有乡镇级行政区划 7600 多个，占全国的 29.8 %。东部地区经济较为活跃，市场对资源的配置比较顺畅，其

在经济运行中反映出来的困难和问题，与分属于中西部地区的另外 83% 的县级行政区划所反映的大多不一样，从“从众”角度看，前者的“呼声”可能就没有后者那么大。国家有关部门进行第二次全国各省、市、区的县域经济基本竞争力评价结果显示，2001 年，全国县域经济的平均国内生产总值（GDP）为 26.2 亿元，平均财政收入为 1 亿元，其中，全国经济百强县的首位是广东南海市，而广西经济总量最大的来宾县国内生产总值只占南海市的 15.6%，仅为全国百强县平均值的 40%。广西经济总量最小的乐业县，国内生产总值只有 2.45 亿元，财政收入仅为 0.1925 亿元。如此，在宏观政策效果评价上，常常出现这样一种情况，即经济总量指标所反映的情况与社会各界大范围内的感觉并不一致。将东部地区与中西部地区对比，虽然东部发达地区县域经济的总量规模大于中西部地区，但其地域范围、县级行政区划数和人口总量却少于中西部地区。因此从宏观政策的有效性评价，对于处于广大中西部地区，经济发展水平较低的那 83% 的县域经济来讲，宏观决策确有必要给予专门的关注。

其四，县域经济的核心问题是中小企业问题。由于历史原因，我国传统的县域经济是农业经济。改革开放以来，在“无工不富”思想的引导下，县域经济致力于转向工业。但在当时财力贫弱、技术水平落后、管理水平起点低的情况下，各县发展工业，绝大部分是依靠当地的资源优势，发展小纺织、小矿窑、小冶炼、小电站和小加工等“五小工业”，其突出特点是县级地方国有企业和乡镇企业的异军突起。虽然地方国有企业与乡镇企业在资本金注入

和所有制上有区别，但两者在经营管理理念、经营管理方式、经营管理业绩和经营管理规模等方面，却有很多共同之处，暂且将两者归类为中小企业。

在中国现阶段，扩大内需的重要环节是开拓广阔的农村市场。而增加农民收入，扩大农民消费，无疑涉及到农村、农民和农业等“三农”的发展，进而涉及到农村富余劳动力的转移、农业产业结构调整、农村小城镇建设、农村地区的工业化、县城以及中心镇的地方国有企业改制、乡镇企业的“二次创业”和城乡个私经济的发展，以及与这些发展密切相关的财税和金融服务等问题。这些要素就构成县域经济的实质内容，焦点是运用项目和政策优惠来启动民营性质的中小企业的发展。

其五，县域经济关系到宏观政策的传导和市场发育。在中国，县域经济养育着全国 2/3 的人口。一方面县域经济是宏观调控的微观基础，其运行受宏观环境和宏观政策的制约，在宏观经济运行中，它属于宏观体系的“肢体末梢”，对宏观政策的敏感程度有一个时滞，其对宏观政策的适应性决定着宏观政策的有效性。另一方面是县域经济为宏观经济运行提供着巨大的市场。但在现阶段，这个市场的潜力却有待进一步充分发掘。因为县域经济大多属于传统的农业经济，自给自足是其典型特征，市场化程度低，要推动县域经济步入市场经济轨道，需大力加强县域经济的市场培育。对县域经济的市场培育，是遵循自发原则还是遵循自觉原则呢？肯定的答案应该是后者。应对对县域经济的考察纳入宏观视野，从宏观政策的高度来重视县域经济的市场培育。

从这一点出发，对县域经济的许多未知要素和许多不确定要素进行系统的研究探讨，就构成了研究县域经济的基本动因和基本出发点。

人们对县域经济的认识有一个渐进的过程。根据辩证唯物史观，社会存在决定社会意识。过去人们的注意力曾放在大项目、大企业和大城市上，国家重点工程和国有大中型企业曾经一度是国家宏观政策优先惠及的对象，以致经济学家和经济决策者们在“抓大放小”的主题下，一时无暇顾及县域经济或中小企业发展问题。这在当时市场经济起步初期，推动了社会经济规模的快速扩大，是非常必要的。

用历史的眼光看，发展经济是国家的最高利益。目前，美国的国内生产总值约占世界的 30%，军费开支相当于排在它后面的 15 个国家军费开支的总和，其决策层认为，在 2015 年以前，任何国家都没有能力挑战美国的经济和军事力量。但同时它也看到，世界上多个力量中心在“多极化”的感召下，正在逐步兴起。美国的应对战略就是加强同盟关系，遏制其他新兴大国的兴起，利用国际机制制订利己的规则，建立一个美国统治下的“自由”和“和平”。俄罗斯目前也力图重振经济，以恢复昔日的超级大国地位。

对于中国来讲，扩大对外开放，加快经济发展，强化与世界经济，尤其与强国经济的“融合”，这将增大其他国家“破坏”中国或与中国对抗的“成本”，这将为中国带来一个较为稳定的国际环境，进而有利于中国开辟长远的发展前景。因此，发展经济也是保证国家长治久安的根

本之路。

根据党的十六大提出的全面建设小康社会的目标，2020年国内生产总值要比2000年翻两番，要求以后年均经济增长速度达到7.2%。

近年来，中国经济发展速度在加快。据统计，从1978~2001年，中国经济年均增长速度为9.3%，是同期世界经济增长速度的3倍。2002年中国国内生产总值(GDP)超过10万亿元。这意味着什么？不妨与周边大国作一比较。10年前，中国的GDP是日本的1/8，现在是1/4。1988年，中国的GDP只有俄罗斯的50%，现在是3倍多。

与此同时，中国人均国民生产总值年均增长速度达到8.1%。2002年，中国人均GDP接近1000美元，据估计，2003年人均GDP将超过1000美元。根据国际经验，在经济发展史上，人均收入1000美元是一个重要的经济战略转折点。因为在这一阶段，经济结构会出现大整合，各种经济和社会矛盾表现突出。如果经济和社会发展政策“适宜”，则经济可以从这一点起飞，并在较长的时期内保持较高的增长。否则，就有可能出现社会动荡和经济停滞。据国际权威机构测算，从人均1000美元到4000美元，美国花了19世纪整整100年，日本从19世纪90年代开始用了70年，韩国从20世纪50年代中期开始用了25年，印尼、菲律宾虽然起点比韩国高，但速度慢，长期在低水平徘徊。20年前，中国的人均GDP与印度持平，而现在是印度的2倍。

如果按购买力平价计算，从1980~2000年，中国经济增长对世界经济增长的贡献率约为14%，仅次于美国

(20.7%)。中国经济的快速增长吸引了大量的外国投资。中国从20世纪80年代开始吸引外资，90年代后进入迅速增长期，自1993年始，中国吸引外资已连续9年居发展中国家首位。2002年，在全球海外投资大幅减少的情况下，中国吸引外资仍然大幅增加，首次突破500亿美元，达到527亿美元（FDI），超过美国成为全球最大的引资国。目前，全球最大的500家公司已有400多家在华投资了约2000个项目。美国《财富》杂志向3000名在中国的外国企业高级管理人员调查，结果表明大约70%的外国公司将增加对中国的投资。

值得注意的是，中国是在经济全球化浪潮中加入世界贸易组织的，机遇和挑战并存，两者还可相互转化。从欠发达的县域经济来讲，在加入世界贸易组织的初期，对挑战的感受还不十分明显，人们更多的是想在未来潜在的挑战压力下，尽快寻找对我有利的机遇。从发达的县域经济来讲，由于其经济的开放度相对较高，挑战 and 机遇之间几乎没有缓冲带，而是一对孪生兄弟。

无论是欠发达地区，还是发达地区，要发展县域经济，地方领导都应该潜心研究挑战和困难中所蕴藏的机遇。机遇一方面是“赶上的”，是抢出来的、干出来的，另一方面也是思考和钻研出来的。2002年是中国加入世界贸易组织的第一年，山东省有关县市在农产品出口中遇到了来自发达国家的贸易壁垒，一时陷入困境，但他们不怨、不靠、不等、不惧，而是主动调整产品结构、加强质量监测、大力推行标准化、开拓多元化市场，结果，很快扭转被动局面，出口从猛降到大增，形势出人意料地好。

随着经济市场化程度的逐步深入和经济总量规模的快速扩大，中国在 20 世纪 90 年代后期出现买方市场，经济结构矛盾突出，人们深刻认识到，大国的经济增长主要依赖内需。而如前述，扩大内需离不开县域经济这个极为重要的环节。宏观政策现在该是关注和重视县域经济发展的时候了。

从总体上看，中国目前县域经济仍显薄弱。但在宏观经济运行中，不能因为县域经济问题而使宏观链条出现断裂。目前县域经济存在的问题具有一定的普遍性，研究县域经济，是为了探索解决其问题，加快其发展。

二

《县域经济中的政府与市场》一书是我荣幸被中共中国人民银行党委推荐，由中共中央组织部选派，在 2001 年 10 月至 2003 年 10 月挂任中共广西原县级百色市委副书记和现地级百色市右江区委（县级）副书记的两年时间内，在“分管工交和财贸”工作中，以一个县委副书记的身份在履职中的所见、所闻、所难和所思的集成。

选派中央、国家机关和中管企业优秀年轻干部到西部地区挂职锻炼，是中组部根据中央的要求，在 2001 年所抓的一项重点工作。这是进一步推进干部交流工作的需要，是培养锻炼年轻干部的需要，是为西部大开发提供组织保证和人才支持的需要。中组部希望挂职干部在锻炼过程中，努力实践“三个代表”的要求，坚持学习、学习、再学习，不断提高理论素养；到实践中去，到群众中去，全心全意为西部地区人民谋利益；坚持改革创新，求真务实

实，努力创造一流业绩；改进作风，树立良好的形象。根据中组部领导的指示，我领会挂职锻炼干部重点应在以下三个方面有所建树：一是本人思想上受教育，能力上受锻炼；二是借助西部大开发的历史机遇，为挂任职地区的老百姓办几件看得见、摸得着的实事；三是协助地方党政领导理清当地的发展思路。在这三个目的中，我认为重中之重是在实践中学习，以此来升华年轻干部的综合素质。

学习的目的在于应用，在于理论联系实际。我先后到访了所分管的工交和财贸口的地方政府主管部门，其中对许多部门多次进行调研；到访了辖内的所有乡镇及其下属的数十个行政村和自然屯，走访了数十家农户，其中对部分乡镇多次进行调研；到访了辖内数十个工交和流通企业，其中对大部分企业多次进行重点调研。为加强对县域经济的比较研究，我还到周边和相关的数十个县市进行了调研。

通过广泛调研，我深刻认识到，虽然我也曾动员有关各方为挂职地区的贫困小学捐款助学，也曾帮扶贫困户并资助孤儿上学，也曾协调金融部门化解企业的不良贷款以减轻企业的债务负担，但这相对贫困地区的经济发展和人们脱贫致富的愿望来讲，只是杯水车薪。要从根本上解决问题，必须从机制上或制度上来建立一套保障体系。这套保障体系的核心是加快经济发展。而要加快欠发达地区的经济发展，首先必须认识到，阻碍发展的最大障碍是观念落后和发展思路不清。

大凡讲来，在县域经济中，地方领导一般都有“为官一任，造福一方”的历史责任感。但在怎样选择施政路线

上，却有多种不同的方案。有的侧重于“做官”，有的侧重于“做事”；有的侧重于追求长期发展，有的侧重于追求短期效益；有的侧重于藏富于民，有的侧重于能聚焦的形象工程；有的侧重于平稳，有的侧重于跨越；有的侧重于培养冒尖户、通过差别来进行示范，有的侧重于共同发展、通过缩小差别来保持稳定；有的侧重于外联引资、借助外力来推动发展，有的侧重于苦练内功、充分发挥自身的优势；有的不怕“狼来了”，有的惧怕“肥水流入外人田”；有的对前任是一种继承、对后任是一种示范，有的对前任是一种否定、对后任是一种警戒；有的立足于“卓著”政绩，有的立足于为民谋利；有的立足于超然惟我是听，有的立足于实地博采众长；有的业绩突出“平步青云”，有的平平庸庸直怨伯乐。凡此种种，不能说以上每一种情况在县域经济中都必然会出现，也不能说每一种情况都可以或褒或贬地予以判定，但有一条是可以设定的，即县域经济的复杂性和综合性要求全方位地系统地开展工作，这就像“为人、做官是一部无字的天书”一样，需要去细细品味，去逐步深入地把握。

县域经济既涉及到“三农”问题，又涉及到小城镇建设、农村地区的工业化和中小企业的发展问题；它既在经济上涉及到地方财政和城乡居民的增收问题，又在政治上涉及到实践“三个代表”和社会稳定问题；它既涉及到在转变政府职能过程中，地方政府放松管制，促进市场经济发展的问题，又涉及到在发展市场经济过程中，地方政府在有所不为的同时，又要有所作为的问题；它既涉及到地方政府、基层银行与中小企业或非国有经济三者的关系问

题，又涉及到宏观调控政策，特别是货币政策的传导和有效性问题；它既涉及到经济发展问题，又涉及到经济安全，特别是金融安全问题。

发展县域经济，首先遇到的是没有像样的企业，没有足够的资金，获得银行贷款支持不易。但实际上，县域经济问题不单纯是一个中小企业问题，也不单纯是一个银行贷款问题。解决这些问题，必须借助政府和市场这“两只手”的作用，有效地处理好地方政府、基层银行和企业三者的关系。

我有幸以一个县委副书记的亲身经历来解析上述问题，以帮助地方领导从根本上理清县域经济的发展思路，这构成我研究县域经济的又一动因。

三

怎样研究县域经济？这既是一个学术问题，又是一个实践问题。从实践中去发现问题，从学术角度去思考问题，从政策角度来解决问题，这是研究县域经济的基本出发点。

县域经济是整个国民经济的重要组成部分，纵然其有特殊性，但其运行也脱离不了一般规律的制约。在通常情况下，经济运行既受制于市场这只“无形的手”，也受制于政府这只“有形的手”。正确认识市场和政府这“两只手”在经济运行中的作用，是研究县域经济的基本理论前提，这构成第一章“概说经济运行中的‘两只手’”的基本内容。

和宏观经济运行一样，县域经济也有三个最基本的经

济单元。一是从事具体生产经营活动的经济体，这主要是农业和工业以及为工农业生产进行配套服务的交通运输业和商品流通业，由于工业与交通运输业和商品流通业均采用企业模式，所以县域经济中的经济体可概分为农业和企业两大类。二是为农业和企业生产经营提供金融服务的金融部门，主要是银行。三是对经济活动进行组织协调的政府部门。从本质上讲，这三个经济单元的功能是互补的，也应该是平等的。但实际上，由于政府部门职能的垄断性和排他性，由于银行的特殊性，这三个经济单元在市场经济运行中是处于不同地位的。这样，就有必要对三者之间两两对应的关系进行考察。

分别从政府和银行的角度来考察“三农”，这构成第二章“地方政府眼中的‘三农’”和第三章“基层银行眼中的‘三农’”的基本内容。分别从政府和银行的角度来考察企业特别是县域经济中的中小企业，并反思银行的金融服务，这构成第四章“地方政府眼中的企业”、第五章“基层银行眼中的中小企业”和第六章“企业眼中的基层银行”的基本内容。从银行和政府的关系来讲，两者本不是一种对等的关系，银行离不开政府，银行在政府的领导下开展业务经营，但由于银行业务的特殊性和其垂直管理的关系，基层银行和地方政府又没有任何行政隶属关系，据此两者又具有相对的独立性。但地方政府发展经济离不开银行的支持，银行开展业务经营也离不开地方政府所提供的保障，因此需要正确认识两者之间的关系，这构成第七章“地方政府眼中的金融服务”和第八章“基层银行眼中的地方政府”的基本内容。