

县域经济研究

——当个好县长

张爱棠 著

●海南国际新闻出版中心●

序

我国的县不仅是行政体系中的基本单元、国民经济的一个细胞,而且是城市与乡村的结合部、宏观经济与微观经济的结合点,其综合职能很强,无论从地理位置、面积、人口考虑,还是从国民经济发展着想,县域经济的发展都有着举足轻重的作用。

我国的县制有悠久的历史,县域经济也有它自己的特点,作为县(市)工作者,必须了解县制的历史,了解县域经济的地位、特点和主要功能,以便抓住县域经济运行中的关键,确定合理的管理体制和制定发展战略与规划,加速开发县域经济资源,使县域经济持续、稳定地发展。

县(市)工作者应该不断提高自身的素质与修养、改进领导方法与领导艺术,特别是作为一个县的行政首长,是县域经济的主要领导者和决策者,更显示出其重要作用,因而更应该紧密联系实际,认真学习邓小平建设有中国特色的社会主义理论,不断提高政治理论水平、科学知识和行政管理水平。

爱棠同志在县域工作近 30 年,从基层干起,当过农场支部书记、工厂厂长、县局局长、经委主任、县委副书记、县长,在实践中积累了不少经验和教训,同时自己注重学习,勤奋工作,尽职尽责,充分发挥自己的才能。可以说他这本书,是理论与实践结合的产物:介绍了前人及国内外的行政管理经验,同时也有作者在县(市)工作岗位上的切身体验及随想。该书通篇讲得很实际、很中肯、很有见地,对从事县域工作的同志能起到一定的参考作用,值得一读。

国务院原副秘书长

县级行政研究会理事长

张友春
一九九七年八月

一九九七年八月

目 录

序 言	(1)
一、县域经济与县制	(1)
(一) 县域经济的特点	(1)
(二) 县制的历史沿革	(6)
(三) 县制的发展趋势	(9)
二、县域经济的管理体制	(11)
(一) 县域经济的历史沿革	(11)
(二) 县域经济管理体制的改革	(19)
(三) 县域经济管理系统的设置	(23)
(四) 决策系统、监督系统和信息反馈系统的建立	(36)
三、县域经济发展战略与规划	(43)
(一) 县域经济的发展战略	(44)
(二) 县域经济的发展规划	(57)
四、县域经济结构的调整	(63)
(一) 经济结构的主要内容	(64)
(二) 县域经济结构的合理化	(68)
(三) 县域经济的产业结构	(69)
(四) 县域经济的生产力布局	(76)

五、县域经济资源的开发和利用	(80)
(一)人力资源的开发和利用	(81)
(二)资金资源的开发和利用	(88)
(三)物资资源的开发和利用	(95)
(四)技术资源的开发和利用.....	(102)
(五)旅游资源的开发和利用.....	(107)
(六)竞争、协作和横向经济联合	(112)
六、县域经济的乡镇企业	(117)
(一)历史的沉思.....	(118)
(二)合乎逻辑的历史冲动.....	(122)
(三)中国农民的伟大创举.....	(124)
(四)乡镇企业面临的挑战.....	(130)
七、县域经济政策与经济立法	(136)
(一)县域经济政策的制定.....	(137)
(二)县域经济的立法.....	(143)
八、加强精神文明建设	(151)
(一)坚持两手都要硬.....	(151)
(二)从严治党、搞好党风	(153)
(三)重在建设、贵在务实	(157)
九、县长应具备的素养	(161)
(一)县长应具备的基本素养.....	(162)
(二)县长思想观念的转变.....	(165)
(三)县长的领导方法.....	(172)
(四)县长的领导艺术.....	(187)
(五)县委的领导地位和作用.....	(203)

(六)为政清廉、清除腐败	(208)
附录一、县长随想	(213)
一、县长的一天	(213)
二、县长的苦恼	(216)
三、县长的儿女	(219)
四、县长夫人	(221)
五、县长的升官图	(223)
六、县长的保护术	(225)
七、“当官不为民作主,不如回家卖白薯”	(228)
附录二、主要参考文献	(231)

一、县域经济与县制

从秦始皇确立郡县制以来,县制为我国各代沿袭,有着悠久的历史。随着经济体制改革的不断深入,多方实践证明,我国的县不仅是行政体系中的基本单元、国民经济的一个细胞,而且是城市与乡村的结合部、宏观经济与微观经济的结合点,其综合性的职能很强。由于县域经济是一种全面的、综合的区域经济,因此,加强县域经济的综合研究,使其管理民主化、科学化、规范化,以利于县域经济向商品化、专业化、现代化转变,同时有利于城乡共同发展,为我国经济进一步持续、稳定、协调发展创造条件。另一方面,作为县(市)工作者,必须了解县域经济的地位、特点和主要功能,以便抓住县域经济运行中的关键,使县域经济持续稳定的发展。

(一)县域经济的特点

人类进行生产劳动,利用土地、矿藏、生物、气候、河流、海洋等自然条件,创造一定财富,以满足自身生存的需要,形成了一定区域的自然分工。随着交换关系的扩大,商品经济的不断发展,人们从自然分工逐步向社会分工和产业分工过渡,

形成了地区性经济,进而导致了生产地、原料地、产品销售市场在地区上的分离,从而形成专业化的经济区域,又因地区幅宽广阔,自然条件复杂,并在不断变化之中,因此区域经济又带有自己的特色,并有一定的综合性和处于不断变动之中。所以区域经济是一种客观存在,是自然条件、经济条件相互作用形成的,是一个区域联系密切、相对独立、具有较完整体系的社会经济的一个单元。

1. 县域经济的含义

县域经济是区域经济的一部分,兼有综合性、区域性等特点,是行政区划型的经济区域。县域经济是以县域和乡村集镇为经济活动中心,以广大农村为腹地,形成地域广阔、资源丰富、人口众多、生产门类齐全的一种区域性经济。它的形成是商品交换和劳动区域分工的结果,并随着商品经济的发展而发展。

县域经济是在县行政区划长期稳定的基础上逐步形成的,但它又不同于县行政区域。县行政区域的划分,一方面受自然条件、地理交通、民族关系、政治因素的影响,另一方面受行政权力有效性的制约,它一般是人为划分的。而县域经济有其内在的经济联系,随商品经济的发展,往往突破县行政边界,自然形成区域性贸易集散地或某一专业化生产中心。如北京市通县,由于自然条件、地理交通和历史诸多原因,其县域经济区不仅包括该县的行政区域,而且对邻县的经济有着重大影响,从而自然形成了北京东郊八个县的贸易集散中心。又如官厅水库,其水域 $\frac{3}{5}$ 在河北省怀来县境内,其 $\frac{2}{5}$ 在北京市延庆县,行政划分为北京市水利局管辖,但作为县域经

济,官厅水库必然对延庆县的旅游业、养殖业、农业带来一定的影响,官厅水库的资源及其加工,自然形成县域经济的一部分。

2. 县域经济的特点

我国县域经济具有以下几个明显特点:

(1) 县域经济是一个完备的经济系统

县级行政区划范围,古代规模约在万户以上,现在除地广人稀的边远地区外,多数县的土地面积在 800 平方公里以上,3000 平方公里以下;人口在 30 万以上,100 万以下。县区域内,从经济产业方面来说,不仅有第一产业的农、林、牧、渔业,也有第二产业的加工业、建筑业,还有第三产业的服务业、饮食业、信息业等,是一个经济综合体,也是城乡结合在一起的一种综合性、全面性经济。从部门行业来说,县域经济包括县范围内的工业、农业、建筑业、交通运输业、邮政、电信、商业、物资、金融、饮食、服务、科学、教育、文化、卫生、社会保险、环境保护等许多部门、许多行业。其中物质生产部门的劳动是人类生存和发展的基础,也是县经济活动的中心;非物质生产部门则直接或间接地为生产、生活服务,也是县域经济不可缺少的组成部分。因此,对于整个国民经济活动来说,县域经济带有全局性、综合性,具有相对独立的完整体系,是一个便于直接管理的综合经济区域,是我国社会经济功能比较完整的基本单元。

(2) 县域经济是宏观经济与微观经济的中介

社会主义经济管理,从系统或体系构成上,一般可分为宏观经济和微观经济两大部分。宏观经济的对象是国民经济,

微观经济的对象是诸如企业之类的基层单位。后来又有人提出了中观经济概念,即是指部门、行业、区域经济这一类。显然,区域经济包括城市经济及县域经济等。从这个意义上讲,县域经济是一种中观经济。

县域经济包括县域内的大大小小的经济单位,形成多层次的立体交叉经济结构,既有县、镇、乡再生产各环节,又有许多部门和行业。

县域经济作为相对独立的经济综合体,是中央与地方的结合部。它既要把本县域内的微观经济搞活,又要接受国家的宏观控制和对自身各经济系统的指导,在整个国民经济发展中起着“中间”作用,以保证国民经济持续稳定、协调发展。

(3) 县域经济是衔接城市经济与农村经济的枢纽

县域经济从社区构成来说,主要包括县城、集镇和乡村三种社区;从经济构成来说,则主要包括城镇经济和农村经济两大部分。

城市是商品经济发展的产物,是随着社会经济、交通、科技、文化教育的发展和人们居住形式的发展而形成的,县域的形成亦是如此。因此,我们建设中国特色的社会主义,必须以城市为依托,全面发展。我们在发展县域经济时,也必须突出县域作为农村政治、经济、文化、科技、交通等中心的作用。这也是农村发展和繁荣及城市化发展的必由之路。

农村是我国 80% 以上人口的居住地,有广阔的土地,丰富的自然资源,充足的劳动力。县的土地和人口主要在农村。农村发展社会主义商品经济的优势很多,潜力很大。然而农村经济的发展单靠农村自己的力量,没有居于主导地位的城市经济的配合是不行的。因此处于城乡结合部的县域经济,

必然要起到桥梁和枢纽作用,通过自己的多种经济职能,把城乡经济紧密结合起来,走城乡结合、共同繁荣的道路。

(4) 县域经济是多种经济成分的融合体

经济成分是以一定的生产资料所有制为基础,成为整个社会经济组成部分的经济形式。在社会主义社会一定时期内,除全民所有制和集体所有制为基础的社会主义经济成份外,还有个体经济和其他经济成份。作为县域经济,它不仅具有城市的全民所有制、集体所有制、个体经济成份及它们之间相互联合的股份制经济成份外,还有农村的集体所有制、个体所有制及在集体所有制基础上的各种形式的联合体成份,是一个多种经济成份的融合体。

我国农村改革实行家庭联产承包责任制,是农业生产责任制的基本形式,它是设立在土地等基本生产资料社会主义公有制基础上,在国家计划的指导下,以提高经济效益为目的,通过合作经济组织或国营企业、集体企业、企事业单位对所属的劳动组织或个人用承包的形式,把生产任务、经济责任、分配办法落实到承包者,实行责、权、利紧密结合的一种生产管理和劳动管理制度,是农村集体所有制的合作经济组织在十一届三中全会以后实行的各种秉承经营、联产计酬责任制的统称。

实行农业生产责任制后,一种新型的社会主义经济组织——经济联合体在农村大量涌现。联合的形式多种多样:有户与户的联合,户与组的联合;有跨乡、跨县、甚至跨省的联合;有纵向的联合,亦有横向的联合;有生产过程的联合,亦有生产要素的联合;有农副产品加工和产品销售有机结合起来联合即农工商联合企业。这些联合是适应农村经济发展的

需要而产生的,新经济联合体的发展给农村带来了新的变化,它改变了农村经营方式上的“小而全”的状况,逐步向专业化、社会化、现代化的方向发展,促进了经济效益的提高。

我国的县域经济,除有以上特点外,还存在着非常大的差异性,如气候、雨量、地形、地理条件的差异,经济发展水平的差异,产业结构的差异,邮政、电信、交通条件的差异等等。

县域经济有以上诸多的特点,再加上有丰富的资源、广阔的市场及农村改革后发展起来的大农业,使县域经济在国民经济中占有重要地位,管理好县域经济举足轻重。

(二)县制的历史沿革

因为县域经济是在县行政区划长期稳定的基础上逐步形成的,所以有必要了解一下我国县制的历史沿革和发展趋势。

关于县制的起源,历史有各种说法,有史可查的看法是:县的建立起源于春秋,推广于战国,定制于秦始皇,以后历朝历代都沿用了这一体制。

1911年辛亥革命推翻了满清政权,成立了中华民国。1928年前的民国,地方行政制度基本沿承清末,但存在着南北之别。北京政府和各派军阀统治区大致为省、道、县、城镇四级行政层次;县为道的辖区,每道辖三五十县不等;县直接服从省的规章、指示和命令;县的行政长官为县知事,由省行政长官直接委任。南方广州国民政府的地方行政层次则为省政府、行政委员会公署、县政府和市政府;县政府委员会由省政府任命若干委员组成,设立委员长一人,下置财政、公安、教育等局。1928年以后,国民党对行政制度实行改革,地方行

政制度普遍推行了城乡分立的双轨制，行政区划为省、县二级制，行政层次则是省、行政监察区、县、乡镇；省下设县，被称为地方自治单位，为法人；各县按区域、人口、文化、经济、交通、事务分为三至六等，有的甚至等外有级，后统一规定县分三等。1927年6月，国民党政府明令各省一律采用“县长制”，1928年9月和1929年6月又两次颁布了县组织法，大体内容是：县政府设县长一人，由省政府任命；县长必须接受国民党县党部所提出的关于县行政的意见，如不同意，也须声明理由或呈省政府核办；县党部可以监督县政府，指导县民众团体组织；县长的职能则是综理全县政务，监督所属职员。

共产党领导的各革命根据地，县政权的组织形式是工农代表大会制，其名称叫县苏维埃。第三次国内革命战争时期，先后在新解放区普遍建立区、村两级人民代表会议及其选出的政府委员会后，再产生县一级的人民代表会议，进而产生县一级政府委员会。抗战时期和解放时期，县人民政府的行政长官均称为县长。建国初县人民行使政权的机关为县人民代表大会和县人民政府，1967年以后因文化大革命，县人民政府改为县革命委员会，县革命委员会既是县人民代表大会的常设机关，又是县级人民政府。1979年恢复后的县人民政府是县级国家行政机关，对县人大常委会负责并报告工作。

我国历代县制大致包含两个方面的内容：一是县的行政区划、名称、地位、等级、职能；二是县长的职能、称号、任免、选拔、考核与回避等制度。封建制度在我国延续了两千多年，与之相适应，我国的县制长期带有封建集权性质。到了民国，县政从法理上讲实行选官制度，产生了民主机关与行政机关并立，具有一定民主性质的县政组织，但也是很不完美的。解放

后建立了人民当家作主的人民民主专政的政权体系,正日趋完善。

纵观历史,可以发现历代县制有以下几个明显的特点:一是县一经创设,其地位保持不变。自从秦始皇普遍推行郡县制以来,历经两千余年,虽然县以上的地方行政及县以下的基层行政,其名号、地位和区划屡屡变化,而县始终作为一级重要的行政单位。二是我国县制有一个从初创到完备的历史发展过程。大体说来,春秋、秦汉的县制属起始阶段,汉代县级机构编制趋向完善,奠定了县政组织的基本框架。隋唐县制的分司制度较汉有进一步发展,如隋唐实行合理建制,简化地方行政机构,立“科举制”,县的地方长官由吏部每年考核一次,其任免也由吏部决定,州史、县令以下的地方官3年一轮换,不得久任,并实行回避制度。唐代县的长官及其重要属官都由中央政府派遣,县设县令,并实行军、民分治,县民政受诸道监察官监视,军政则受都督监视,县机关兼理司法职权。隋唐县制是县建制的中盛时期。两宋到元,县制纷杂,到了清代,县的条理规范远远超过以往的封建县制,集中体现了我国封建县制的规模,可算是封建县制的定局阶段。三是各朝代的县大多划分一定的等级,一般分成三至九等不定,分级的标准主要是户口和粮赋,鲜明地体现了我国农业社会的特点。四是县具有承上启下的中间层次的行政地位,是国家行政的重要基础。五是县府长官名称不一,几经变换,先后有县令、县长、县尹、达鲁、花赤、知县、县知事、县委员长等等。六是县长的职能带有综合性,多数朝代的县级行政长官既要综理全县政务,又要从事许多具体的事务性工作,诸如平赋役、理司法、兴教化、励风俗、昌农桑、事军务、祀神、贡土等等,都属于

县长长官的职责范围。新中国由于政权性质发生了根本变化,县长职能的综合性更加明显。七是县长都要设置佐治人员,掌管分理各方面具体政务。八是各代的县长大都必须经过严格的考核。

(三)县制的发展趋势

几千年来,我国县的区划不仅以超稳定的形式沿袭下来,甚至连边界也基本上没有发生多大变化。建国后,由于种种原因,商品经济仍没有得到很好的发展,自然经济仍占很大比重,不少县社会交往少,经济社会活动被限制在县域之内,甚至连方言俚语、风土人情、生活习惯等也大都是按县域的范围分布的。另外,世界上绝大多数国家和地区都有与我国县制相同或相似的地方政权组织,只不过名称不同而已。如我国的县同英国的郡、法国的省大致相类似,而美国县的地位同我国比较接近。美国政府体系分为三级,即中央政府、州政府和县(又称郡)、市政府。日本地方政权分为都道府县和市町村两级,全国共有一都、一道、二府和 43 个县,这些县从行政层次上同都、道、府一样,都是直承中央的。鉴于我国有 2400 多个县,并且地域广阔,人口众多,东西南北气候、风土人情、生活习惯差异较大,县的行政区划不会有较大的变动,但随着改革、开放的深入,经济发展快的县改为市的也不少,不过地方政权仍分为省(中央直辖市)、市(县)两级,市(县)接受省政府领导。

目前我国县制的通病是机构太多,如委、办、局等机构名目繁多,还有一些临时机构,上边有一个,下边也要有一个对

口。这必须要大力改革,精兵简政:撤销因分工过细而设立的过多的业务局和由业务局转变成的“行政公司”,收回其行政管理权限,并将一些经济管理权限还给企业。

还有,我国县制改革的一个基本方向,应该是加强民主化建设,逐步提高县人民代表大会的地位,让人民真正行使当家作主的权利,包括县人民代表对县长、副县长的直接选举和监督、质询、罢免等权利;对县长的选拔、考核必须严格,严禁任人为亲、上级凭印象委派;必须逐级选拔和实行回避制度;县长的任期一届以5年为宜,最多不超过两届,并推行任期目标责任制;正县长的最佳年龄为40至50岁。

二、县域经济的管理体制

县域管理体制是国家整个管理体制的组成部分,是县域内政治、经济、法律、文化、教育及其相互关系制度化的表现形式。它包括县域经济管理体制、政治管理体制和文化意识管理体制等。每个管理体制内又分为机构管理体制、人事管理体制,以及为其服务的工作目标、制度和措施,并自成一个系统。

我国县域管理体制,是依据我国的社会主义人民民主专政的国家性质和县域特点,在生产资料公有制的基础上,按照民主化、科学化的原则,逐步建立起来的。但由于我国社会主义生产方式尚不够完善,当前县域政治、经济管理体制还不能完全适应生产力的发展,因此,县域管理体制还有一个不断改革、不断完善的过程。

(一)县域经济的历史沿革

从中华人民共和国成立到现在,已经经历了 48 个春秋。县域经济管理体制的历史沿革,概括起来大致经历了四个阶段: