

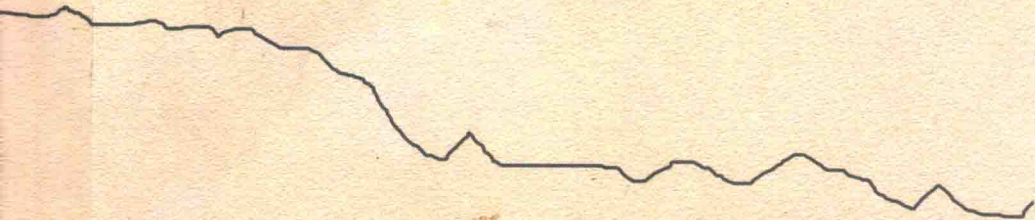
城乡统筹发展背景下的 县域经济转型研究

孙成军 金兆怀 / 著

CHENGXIANGTONGCHOUFAZHAN

— • :: = ◐ > ◐ :: • —
BEIJINGXIAD E ◐ > ◐ :: • —

XIANYUJINGJIZHUANXINGYANJIU



吉林人民出版社

JILINRENMINCHUBANSHE



城乡统筹发展背景下的 县域经济转型研究

陈永发 王德明 等著

CHENGXUNGHUAFATIANXINGZHUYIXIAIXIAN
JINGJITRANSIXUEJIAN

——以浙江省为例

浙江理工大学经济管理学院



中国社会科学出版社

ISBN 7-300-11111-1

东北师范大学博士后文库

东北师范大学博士后基金资助

城乡统筹发展背景下的 县域经济转型研究

孙成军 金兆怀 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡统筹发展背景下的县域经济转型研究 / 孙成军, 金兆怀著.

— 长春: 吉林人民出版社, 2010.2

ISBN 978-7-206-06551-4

I. ①城… II. ①孙… ②金… III. ①县—地区经济—经济发展—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 027512 号

城乡统筹发展背景下的县域经济转型研究

著 者: 孙成军 金兆怀

责任编辑: 吴兰萍 封面设计: 张 娜

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

印 刷: 长春市太平彩印有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 11.875 字数: 300 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-06551-4

版 次: 2010 年 3 月第 1 版 印 次: 2010 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1-1 000 册 定 价: 28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

目 录

第一章 绪 论	1
一、研究目的	1
二、内容体系	2
三、研究方法	8
四、主要特点	10
第二章 县域经济总论	11
一、县域经济的内涵	11
二、县域经济和县域经济工作的基本特征	14
三、县域经济的地位和作用	16
四、县域经济的发展要素构成	20
第三章 科学发展观与县域经济转型趋势	35
一、科学发展观的内涵	35
二、科学发展理论体系与城乡统筹发展方略产生的 历史背景	41
三、党对科学发展的理论与实践探索及启示	58
四、科学发展观对县域经济发展的影响	71

第四章 城乡统筹发展方略与县域经济转型机遇	84
一、马克思主义创始人关于城乡发展的基本观点	84
二、党对正确处理社会主义城乡关系的探索与思考	91
三、党探索城乡发展的实践启示	103
四、新时期实施城乡统筹发展方略的目标定位	108
五、城乡统筹发展方略提供了县域经济转型机遇	115
第五章 新农村建设与县域经济转型动力	123
一、建设社会主义新农村的目标选择	123
二、城乡统筹发展方略下新农村建设的特点和道路	130
三、县域经济转型助推社会主义新农村建设	137
四、制约县域经济转型和新农村建设的主要因素	142
第六章 传统县域经济运行过程与转型路径	164
一、县域经济发展目标的确立	164
二、县域经济发展主体的培育	169
三、县域经济发展计划的执行	174
四、县域经济发展过程的监督	177
五、传统县域经济运行缺陷及转型路径	180
第七章 县域经济转型与县域组织机构调整	188
一、县委机构在县域经济发展中的领导和引导作用	188
二、县政府机构在县域经济发展中的主导和调控作用	190
三、乡镇党委、政府在县域经济发展中的基础作用	193
四、村级党组织、村委会在县域经济发展中的补充作用	195
五、县、乡、村三级组织合力推动县域经济发展	198
六、非政府组织机构在县域经济发展中的作用	200

七、县域经济转型对县域组织机构的调整要求	202
第八章 县域经济转型与产业人才队伍建设	205
一、产业、产业结构及其分类	205
二、县域产业结构特征及其变化趋势	208
三、县域产业构成基础与发展方向	214
四、县域产业与产业人才队伍在互动中成长	218
五、县域产业人才队伍建设存在的问题	223
六、以县域产业人才队伍建设促进县域经济转型	227
第九章 国家宏观经济政策与县域经济转型	232
一、国家宏观经济政策对县域经济发展的影响	232
二、主导县域经济转型的主要宏观经济政策	235
三、国家宏观经济政策在县域经济调整中得以实现	241
四、宏观经济政策的不确定性使县域经济转型增加变数	243
第十章 城乡统筹发展与县域经济转型的主要内容	246
一、统筹城乡规划布局，加强县域规划	246
二、统筹城乡产业发展，加快发展现代农业	248
三、统筹城乡资源配置，强化向县域倾斜的资源 配置方向	251
四、统筹发展城乡社会事业，加快县域社会发展	253
五、统筹城乡社会保障，维护县域社会安全	255
六、统筹城乡收入分配，建立农民持续增收机制	257
七、统筹城乡基础建设，加大公共财政对县域的 覆盖力度	258
八、统筹改革城乡治理模式，加快县域民主政治步伐	260

第十一章 构建城乡统筹发展和县域经济转型的

支撑体系·····	264
一、完善法律法规,构建法规支撑体系·····	264
二、深化制度改革,构建制度支撑体系·····	268
三、调整城乡政策,构建政策支撑体系·····	291
四、加快人才开发,构建人才支撑体系·····	303
五、加大投入力度,构建资金保障体系·····	306

第十二章 县域经济转型的主体和动力机制····· 310

一、发挥县级党委、政府的推动和主导作用·····	310
二、突出农民在新农村建设中的主体作用·····	312
三、调动各级组织参与城乡统筹发展和新农村建设的积极性·····	314
四、调动城乡互助发展的主动性·····	315
五、构建县域经济转型和城乡统筹发展新机制·····	317

第十三章 县域经济转型与县域党的组织建设····· 322

一、县域党组织是县域经济转型的领导核心·····	322
二、县域党组织建设创新是县域经济转型的实践基础·····	326
三、县域干部队伍转型是县域经济转型的依靠力量·····	332
四、以县域干部队伍转型推动县域经济转型·····	337
五、以选人用人公信度和科学化推动县域干部转型·····	342

第十四章 结 论····· 356

一、贯彻落实科学发展观决定了县域经济转型的历史趋势·····	356
二、解决我国转型阶段的内在矛盾必须实施城乡	

统筹发展·····	359
三、实施城乡统筹发展方略提供了县域经济转型的必要条件·····	361
四、县域经济转型应以经济体制转型为主并兼顾非经济因素的作用·····	362
五、在县域经济转型过程中应正确处理城乡统筹发展与新农村建设的关系·····	363
六、发展县域经济应以解决“三农”问题为重点加大政策扶持力度·····	364
七、县域经济实现科学发展必须调动一切积极因素形成发展合力·····	365
八、发展县域民主对县域经济转型和新农村建设至关重要·····	367
九、县域经济转型道路漫长但具有光明前景·····	368

第一章 绪 论

一、研究目的

任何体制下的经济发展，都与执政者的发展理念和发展观点有紧密关系。执政者对发展的目标追求，决定政府政策的基本方向，而政府政策，对国家和地区经济发展的影响力是巨大的，不仅主导宏观经济发展方向，而且对微观经济也会产生具体作用。研究国家或地区的经济发展状况及预测发展趋势，离不开执政群体发展理念的变化。执政群体发展理念的调整，必然对宏观和微观经济的长远发展产生影响。

长期以来，我国在发展方面坚持了“发展就是经济增长”的基本观点。特别是 20 世纪 80 年代实施改革开放政策以来，始终强调经济建设的中心地位，采取一系列超常规措施推进发展，经过 20 多年的努力，使我国经济发展取得突飞猛进的成果。然而，在“发展就是经济增长”的理念指导下，我国过度强调经济增长的重要性，导致资源消耗过多，能源利用率偏低，环境破坏严重，城乡差距、区域差距进一步拉大，一定程度上出现失衡，影响了国家可持续发展能力与和谐状态。特别是城乡差别进一步扩大，县域经济发展从属于大中城市，发展步伐缓慢，经济社会问题突出，已经成为全面建设小康社会的障碍。

基于上述情况，2002 年召开的中共十六大，明确提出转变

发展观念和经济增长方式，实施城乡统筹发展方略，强调培育壮大县域经济。此后，中央党政领导高层群体对贯彻落实科学发展观和实施城乡统筹发展不断提出新要求。理论界对与此相关的基本理论问题进行了系统阐述。在取得共识的基础上，2007年召开的中共十七大，将科学发展观列入党的指导思想，对如何贯彻落实科学发展观和实现城乡统筹发展做出了进一步的部署。在这样一种历史环境下，我国整体经济发展面临转型问题，在改革开放中滞后于大中城市的县域经济，更面临转型机遇和压力。如何以贯彻落实科学发展观和实施城乡统筹发展为契机，推动县域经济转型，使长期滞后畸型的县域发展状况得到改善，是理论上必须思考、实践上必须重视的重大课题。

本书研究的主要目的，就是立足于贯彻落实科学发展观的时代背景，以实施城乡统筹发展方略为基点，着眼于解决日益严峻的县域发展困境，对我国县域经济发展状况进行系统分析，探索县域经济发展规律，提出县域经济以科学发展观为要求转型发展的基本对策。

二、内容体系

本书关于县域经济发展的研究与探索，是建立在对县域经济发展历史进行深刻反思和科学发展观对县域经济发展新要求基础之上的，除了探索有关县域经济发展的基本理论问题之外，更多地关注县域经济发展的实践问题。本书以县域经济发展为主线，重点研究影响县域经济发展的外部因素和非经济因素。因为，长期以来，对县域经济发展的研究，人们更多地关注县域经济增长本身，如GDP、财政收入、固定资产投资、招商引资等，县级党委、政府也把更多的精力放在招商引资上。恰恰相反的是，县域经济发展除这些直接的经济因素在起作用外，制度建设、人才

管理、干部人事、国家政策、地域文化等，对县域经济发展具有更为深远的影响。最为重要的是，传统县域经济运行与管理，是建立在直观思维基础上的，目标追求就是增加经济总量、壮大经济规模、增加财政收入等，这些直接的经济指标，在县域发展考核中占据十分重要的位置。以经济增长为核心的考核体系，固化了县域经济运行的传统模式，并形成了县域经济发展中与科学发展要求不相适应的诸多方面。因此，对县域经济发展而言，贯彻落实科学发展观，不仅仅应从经济角度考虑如何调整，更应从非经济因素和制度化因素考虑县域经济的总体发展问题。本书基于这样的思考，重点研究与县域经济发展息息相关的九个方面，或者说是回答九个问题：

第一，科学发展观如何影响县域经济。传统县域经济运行是以传统发展理论为指导的，科学发展观的提出，明确了县域经济发展的基本方向，作为一种发展理念必然对县域经济发展构成指导思维。但科学发展观到底如何对县域经济产生影响，是一个需要深入探讨的问题。本书通过对科学发展观理论体系和内容进行分析与阐述，指出：按照科学发展观的要求，县域经济必然要经历转型期的阵痛，而后才能脱胎换骨。本书强调，提出县域经济转型重大命题，是科学发展理念指导实践的必然结果和要求，贯彻落实科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本内容是全面、协调、可持续，根本方法是统筹兼顾。这一理念的实质是要求实现又好又快地发展，传统以经济增长为核心的县域考核评价体系需要因此而调整，县域经济发展思路、发展道路、发展方法等都需要相应转型，不转型就无法实现科学发展。

第二，县域经济发展受哪些因素所左右。发展县域经济是一个系统工程，不同区域的县域经济发展差距很大，由此提出的一个问题是，到底哪些因素主导了县域经济发展的差距。长期以来

对这一问题的研究，主要集中在资源占有度上。资源禀赋的差异，固然能导致区域发展差距，但具有同样资源条件的地区，发展水平并不同一，甚至有天地之别。这就说明，除资源等因素外，县域经济发展还受其他因素的影响。本书对影响县域经济发展的诸多因素进行了系统分析，致力于找出影响县域经济发展的主要因素。这对于贯彻落实科学发展观和推进县域经济转型，是极为重要的。本书强调，在县域经济转型的过程中，经济因素是客观的，是县域经济转型发展的基础，人力资源因素和干部因素则是通过努力可以调整的。发展县域经济，应在发挥资源优势的同时，更加注重人力资源开发与干部培养，不断深化县域制度改革，充分发挥非经济因素对县域经济发展的推动作用。

第三，县域经济是如何运行的。在国家宏观经济体系中，县域经济仅是极其微小的一部分。但从县域经济本身来说，由于行业门类齐全，在一定区域内又构成相对独立的体系，使得县域经济运行，具备自身特点。揭示县域经济运行过程，对于找到影响县域经济发展的症结，具有关键性作用。本书从县域经济的运行过程着手，研究每一个运行环节，把县域经济作为一个完整的体系进行分析。本书提出：县域经济运行的目标确立、目标执行、目标调整、目标监督等环节是紧密联系的，整体县域经济运行过程具有严格的计划特征。传统计划经济运行过程偏重经济指标的实现，为经济指标而努力，忽视其他事业的协调发展，而这正是县域经济社会发展不平衡和存在问题的重要表现和原因。因应科学发展和城乡统筹的需要，县域经济在转型过程中需要对运行机制进行调整，确立以科学发展为要求的考核指标体系，以此主导县域经济转型。

第四，县乡党委、政府等组织机构对县域经济发展的作用。作为一级政权机构，县乡党委、政府在县域经济发展中起决策和指挥作用。行政推动和政策驱动，是县域经济发展的一个重要推

动力量。研究县域经济发展，应对党委、政府的作用进行充分研究，通过党委、政府的决策程序和决策机制，找到县域经济发展的轨迹和制约县域经济发展的因素，从而对县乡党委、政府职能有一个清醒的认识，提示出深化县乡行政体制改革的重要意义。本书提出，县域经济发展的计划性，决定了县乡党委、政府工作的基本方向和精力所在。县域经济从与计划经济相适应转型到与市场经济相适应的轨道上来，要求县乡党委、政府不断地调整职能，转变工作方式和目标定位，从而更好地推动县域经济转型与发展。本书强调，在重视县乡党委、政府的领导与调控作用时，还应对村、社区组织及各种协会、合作社等非政府组织予以关注，这些组织机构对县域经济发展，具有党委、政府所不可替代的补充作用。正是多种组织机构的合力，才推动了县域经济转型与发展，是县域经济转型升级不可或缺的因素。

第五，县域经济转型与城乡统筹发展方略的关系。党中央提出实施城乡统筹发展方略，一个重要的基点是解决城乡差距问题。为了实现城乡统筹发展，必须加快推进县域经济转型，以高质量的县域经济，推动城乡互动。从这个意义上说，发展县域经济和推动县域经济转型，既是实施城乡统筹方略的一个重要内容，也是推动城乡统筹发展的重要手段。只有把县域经济转型与实施城乡统筹方略结合起来，才能使县域经济转型政策更具综合性、系统性和实效性。本书提出：实施城乡统筹方略，是党正确认识和处理城乡关系的经验总结，在探索这一路径过程中党对县域经济转型进行了深入思考，把发展县域经济作为实施城乡统筹的切入点，以县域经济转型和发展壮大，解决日益严峻的城乡分离现象。党的这一决策与探索，奠定了县域经济转型的政策基础，并明确了县域经济转型的基本方向。本书强调，实施城乡统筹发展与县域经济转型，在目标定位上具有一致性，因而，在内

容和政策措施上,二者具有相互促进的功能,应该以八大统筹作为实施城乡统筹发展和县域经济转型的基本内容,通过统筹城乡八个方面的重大事项,推动县域经济转型。

第六,县域经济转型与新农村建设的关系。新农村建设是一项长期的历史任务,更是提升县域经济发展质量的重要标志和手段。与实施城乡统筹发展方略相呼应,我国在新世纪对新农村建设的投入不断增加,特别是政策调整力度不断加大,从免征农业税到取消农业税和增加对农业、农村、农民的补贴,使县域工作体制、工作方法和工作内容都发生了重大转变。推动县域经济转型,既是新农村建设的内在要求,更是新农村建设所推动的。新的农村经济形势,要求县域经济领导方式和工作方式进行相应的调整,县域经济转型的速度和质量,决定着新农村建设的进度和水平。本书强调,党在解决“三农”问题和建设小康社会方面进行了长期探索,提出实施“以工补农、以城带乡”政策,主要是基于解决“三农”问题的需要。由于“三农”问题主要集中在县域,这一问题的解决也主要需要依靠县域,而不能完全依靠中央的投入。建设社会主义新农村虽然是国家提倡和主导的,但这一任务的完成主要应通过发展县域经济来实现,而新农村建设的重点是发展农村生产力,农村生产力的提高,必然带动县域经济发展。从这个意义上说,处理好县域经济转型与新农村建设的关系,发挥二者之间的互动作用,十分必要。

第七,县域经济转型发展的内在动力和依靠力量。县域经济实现转型发展,需要经历一个较长的历史过程。在这一转型过程中,受到诸多因素的影响和制约。其中,国家政策调整和政策支持是一个很重要的方面,但这些不能也不可能从根本上解决县域经济转型问题。县域经济转型发展的内在动力,只能是来源于县域发展的内在需求,由经济需求而推动的变革,是县域经济转型的根本动力。

在这种动力作用下，需要培养储备大量的人才，通过人才素质转型实现县域经济发展的整体变革。因而，发展县域经济和推动县域经济转型，应致力于人才开发体制与机制的调整，着力形成一支能够支撑县域经济发展和转型的人才队伍。本书提出，县域经济长期滞后和发展缓慢的根本原因，就在于县域工作中过度强调经济因素的作用，而忽视智力因素的影响。推动县域经济转型，应制定长远的智力支持规划，实施人才兴县战略，充分调动各类人才的积极性，特别要建设高素质产业人才队伍，以人才促兴产业，以产业振兴县域，这是县域经济转型的根本动力。

第八，县域经济转型的基本思路 and 方向。县域经济转型是一个综合性概念，涉及经济、政治、文化、社会等诸多领域的变革。仅从经济发展的角度进行考虑，县域经济转型的基本思路 and 方向，就是遵循科学发展的基本原则，坚持以人为本的基本要求，使县域经济发展更具全面性、和谐性、可持续性，最终目标在于实现提高县域居民的幸福指数，使县域居民安居乐业。围绕这一目标和要求，县域经济转型，应该把经济发展与社会发展、把城镇发展与乡村发展、把工业发展与农业发展、把经济发展与环境保护统筹考虑，从制定规划到执行政策，都体现科学发展、协调发展的要求。本书指出：城乡统筹和解决“三农”问题，提高县域经济的现代化水平，是县域经济转型的基本要求，更是县域经济转型的标志。基于这一考虑，县域经济转型的核心是发展县域生产力，而县域生产力的发展，经济增长只是一种结果和其中的一个构成要素，不能仅以经济增长的规模、速度来衡量，更为重要的是生产力结构的变化。因此，推动县域经济转型，应重点改造和发展县域生产力，致力于提高生产的机械化、信息化水平和管理的现代化能力，通过管理体制和管理机制转换及应用现代技术，使县域生产力迅速提高并实现县域经济协调发展。

第九，县域经济转型和实现科学发展的对策。理论研究的目的在于为实践提供指导。在回答了县域经济转型的基本问题之后，很重要的内容就是如何采取对策推动县域经济转型和实现科学发展。本书针对县域经济发展中存在的突出问题，从解决城乡统筹发展和新农村建设的制约因素着手，提出推动县域经济转型的具体对策。这些对策性研究，都来源于实践中的探索。本书强调，县域经济转型需要经历一个较长的历史阶段，这种“较长”是指最起码需要经过“三代人”的努力，而不是短期内所能完成的。本书指出：城乡统筹发展、新农村建设和县域经济转型是三个互相关联、相互依存的因素，其中任何一个点的突破，都能带动县域经济转型和其他问题的解决。在对策与思路方面，国家增加相应的投入是必要的，却不是唯一的和最终的办法。县域经济转型需要采取综合性、长期性治本措施，最为根本的办法，是创新制度、调整政策、培养人才、储备干部。其中，体制和机制转换及政策调整需要从上而下进行努力，是在短期内可以取得明显成效的，这是城乡统筹发展和县域经济转型的基础。而培养人才和储备干部，实现县域干部队伍转型和人才队伍转型，则是县域经济转型的关键。所谓需要经过“三代人”的时间，主要是指县域人才队伍和干部队伍转型需要“三代人”的更替才能完成，这“三代人”的更替，既包括人才和干部个体的前仆后继，更包括思想、观念和素质的更新，有什么样的干部和人才队伍，就有什么样的县域经济发展模式与特色。因此，在对策探讨方面，本书更为强调体制、机制和人才、干部因素的作用，而把国家对县域的资源投放作为辅助因素加以考虑。

三、研究方法

关于城乡统筹发展背景下的县域经济转型研究，具有很强的