

宋亚平/著

出路

一个区委书记的县政考察笔记

名的改革家

中国改革开放30年30名农村人物

改革开放30年，影响湖北30人

曾做客中央电视台“面对面”、“实话实说”
等节目，为中国县政发展寻找出路

领导干部的培训必读书



中国社会科学出版社

宋亚平／著

出路

一个区委书记的
县政考察笔记

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

出路：一个区委书记的县政考察笔记/宋亚平著. —北京：中国社会科学出版社，2010.9

ISBN 978-7-5004-9144-6

I. ①出… II. ①宋… III. ①县—地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 185594 号

责任编辑 武 云
特邀编辑 许海意
责任校对 王兰馨
封面设计 3A 设计艺术工作室
技术编辑 王 超

出版发行 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720
电 话 010-84029450 (邮购)
网 址 <http://www.csspw.cn>
经 销 新华书店
印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2010 年 9 月第 1 版 印 次 2010 年 9 月第 1 次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 15.75
字 数 227 千字
定 价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 言

从2003年12月份离开咸宁市咸安区算起，到2008年12月份调入湖北省社会科学院为止，我在省委政策研究室整整干了五年，主要负责“三农”政策的宣传解释与县域经济社会发展的调查研究工作。俗话说：“当局者迷，旁观者清。”与过去担任县市区党政“一把手”每日埋头抓具体事务相比较，政研室副主任的工作性质不能说“虚”，但明显要宏观、超脱、潇洒很多。这期间，我几乎从容地跑遍了全省的山乡农村，熟识了不少基层干部与农民朋友。也正因为如此，我才得以对县域经济社会发展与“三农”问题有了比较深刻的了解，亦形成了自己一些独特的看法。

读者朋友能够轻而易举地发现，在《湖北县域经济发展的窘境与出路》、《农村“以钱养事”改革的是非曲直》、《如何化解县域经济发展投融资难题》、《对当前小城镇建设热潮的冷思考》、《警惕城市金融资本下乡蹂躏“三农”》、《“县域经济”到底是什么》、《中国“三农”问题的突破口在哪里？》等文章里，我的许多观点与当前主流媒体的通常说法，甚至与一些地方领导的讲话精神并不完全一致。之所以如此，绝不是我故作惊人之语以哗众取宠，而实为本人思维惯性使然。

恐怕得承认这么个客观事实，即中国之大，无奇不有。当塞北尚在千里冰封、万里雪飘之时，江南却已经草木争春、百花吐艳了。星罗棋布般的两千七百多个县、市、区，其地理位置、资源禀赋、生产要素、文化传统和老百姓的生活方式各有千秋，互不相同，什么事情都能够找到一大堆特色鲜明的典型来。因此，纵使是被此地实践证明成功的经验，也不一定就能够适合于彼地的实际。然而，我们在推行某些方针、路线与政策的过程中，却总喜欢通过“统一思想”的办法

来解决这种由差异性与多样性所引发的问题。我认为，这很可能是我们老在缴纳“学费”，甚至一而再、再而三地犯同样错误的重要缘故。

于是，我当年在咸安任区委书记的时候，一直不大主张简单地“统一思想”，更反对不问青红皂白地“贯彻落实”。在我看来，不管是专家学者还是党政干部，都应该紧密结合本地的实际对各种事物包括上级的文件和领导的指示涵养成一种正常怀疑与理性批判的精神。未经自己的独立思考和认真评估，就算是《圣经》上的箴言，也坚决不予苟同。陈云同志曾经告诫我们“不唯上、不唯书、只唯实”，就是这个道理。所以，怀疑与批判精神是实事求是的当然前提。只有敢于和善于独立思考，才可破除故步自封，才有可能推陈出新，才会把人类社会不断推向前进。

应该说，这些文章所考察的问题，无不是我任咸安区委书记时所一直思虑和寻求解决的。老老实实在地讲，我的许多观点和结论不一定正确。今天公开出版这本书，纯属是以学术讨论的形式斗胆向社会作一次个人思想汇报，专供那些对县政问题、“三农”问题研究有兴趣的专家学者和仍然战斗在县域工作第一线的基层干部参考。

是为序。

宋亚平

二〇一〇年七月二十九日

目 CONTENTS 录

序言.....	1
---------	---

湖北县域经济发展的窘境与出路.....	1
---------------------	---

湖北的发展，难点在县域，潜力和希望也在县域。县域经济要想冲破当前的困境，实现超常规发展，核心在思想认识，动力在改革开放，出路在发挥优势，关键在干部队伍。

中国封建社会县域的产生与治理.....	25
---------------------	----

封建社会里的县级政府的行政管理效率不一定很高，但行政管理成本却是非常之低的。这在很大程度上符合封建时代的基本国情，所以才能够长期维持基本不变的格局。从行政管理学的角度上看，这些东西在今天仍然值得我们认真借鉴。

农村“以钱养事”改革的是非曲直.....	49
----------------------	----

传统的“七站八所”农村社会公益服务体系，已经无力承担服务“三农”的基本责任。遵循企业化、市场化、社会化的发展方向，改革传统的由官方“自操自办”的体制，推行“花钱买服务，养事不养人”的办法，这是我们在市场经济新形势下改进农村工作领导方式的积极探索。

城乡分治二元制度体系的来龙去脉..... 72

为了阻止农民大规模地向城市的盲目流动,从1953年开始,中央以建立粮食统购统销体制为“契机”,实行了严格的户籍管理、粮食供给、副食品与燃料供给、住宅分配、生产资料专卖、教育、就业、医疗、养老保障、劳动保护、人才、兵役、婚姻等十几项具体制度与办法,成功地在城市与农村之间“挖掘”了一条无法逾越的“楚河汉界”。但这并没有达到有效地促进国家城市化和工业化调整,甚至在很大程度上阻碍了它应有的正常发展进程。

对当前小城镇建设热潮的冷思考..... 90

小城镇的布局安排,必须充分利用自然区域经济中心所蕴藏的城市扩张能力和经济增长潜力;小城镇的内在动力,来自农村社会生产力的自然增长;小城镇经济结构的有效调整,要求我们彻底打破城乡二元结构;小城镇的目标体系,要培育文化内涵,打造文化特色。小城镇建设的动力机制,来自改革开放和制度层面上的创新。

破解县域经济发展投融资难的思路..... 112

自改革开放以来,国有商业银行陆续缩小甚至基本上放弃了对县域经济的信贷支持,民间金融活动,使县域城乡在一定程度上克服了建设资金严重不足的困难。当前最根本的办法是建立一个多主体、多元素、多层次、多样性的社会“大金融”格局。逐步放开对县域城乡的金融管制,精心培育充满活力的农村金融市场,充分动员、大力支持、有效吸引各类社会资本、民间资本积极参与县域经济的发展和社会主义新农村的建设。

公安县埠河镇金秋葡萄产业协会调查..... 128

农村新型专业合作经济组织的起源,是政府传统的服务力量不断弱化的产物;其得以快速发展的关键,取决于它能否通过正

当合法的经营为自己获得较好的经济效益。农村各级地方党委、政府，应该不断创新领导农村经济工作的方式方法，把培育、扶持农村新型专业经济合作组织，当成在市场经济条件下发展现代农业、帮助农民增收的切入点和着力点。

警惕城市金融资本下乡蹂躏“三农” 143

为了积极地发展农村金融，有效地防范风险，必须做到：一是地方政府必须明确自己的“角色”责任，严格把守“准入”关口；二是要帮助新型农村银行业金融机构建立与完善科学有效的内部治理机制；三是要确保新型农村银行业金融机构能够安全运营和健康发展；四是要严格防止从事其他非农领域的投机性资本营运活动；五是逐步建立起充分可靠的面向社会公众的信息披露制度；六是必须建立一种权威的惩处机制和科学的退出机制，及时有效地解决好新型农村银行业金融机构所出现的经营管理问题。

高位猪价，“拐点”在哪里 152

2006—2007 年间生猪市场的激烈动荡，是对我们政府在经济条件下如何有效管理社会经济活动的又一次严肃“考问”。多年来，在农产品短缺与过剩之间，甚至在整个国民经济供求关系的协调上，政府的“指挥棒”总是比市场变化慢“一拍”，而且待到“崩盘”之后又习惯于沿用行政干预的传统套路来“救市”。面对这种形势，不仅广大养猪户需要谨慎小心，政府更应保持清醒的头脑，把着眼点和着力点放到构建现代市场经济的服务体系上来。

改革者的困惑与思索 165

“不改革是‘等死’，而改革则是‘找死’，这既是一个很难找到切点的几何圆，又是一个恶性循环的怪圈……”在改革中需要牢牢把握住五点：一是改革必须顺应社会主义市场经济发展

的时代大潮；二是改革必须符合党中央、国务院既定的方针、路线、政策，符合省委、省政府有关改革工作的基本精神；三是改革的指导思想和实施方案必须是整体性、综合性的系统工程；四是改革的目标与结果必须并且能够使绝大多数干部群众在根本利益上得到实惠；五是改革者的个人品质必须廉洁、正派、公道、无私和敢于牺牲、敢于奉献。

“县域经济”到底是什么…………… 178

县域经济的本质不仅仅是特色经济，或开放经济，或“三农经济”，或是宏观经济之“末”和微观经济之“首”。县域经济只是一个以城镇乡村为范围，以自身的资源禀赋为条件，以因地制宜、因时制宜为起点，以满足本地生产生活的日常需求为导向，以促进人民群众安居乐业和不断富裕为根本目标的一种“民生经济”或者叫做“草根经济”。

考察台湾农会组织的几点感想…………… 197

台湾农会组织是以农民为主体，以服务为中心，以“农有、农治、农享”为目标的农民民主自治团体。这种统分结合的体制机制可能是当前和今后较长的历史阶段中适应农村生产力发展水平的生产关系；发展壮大集体经济实力和建立健全完善的社会化服务体系是把分散的农民有效地组织起来的关键手段；政府要努力转换管理职能、转变领导方法，实现好、维护好“统分结合”的农村基本经营制度。

中国“三农”问题的突破口在哪里…………… 211

当前有三项基础性建设工程刻不容缓：一是提升农村社会组织化程度；二是发展壮大集体经济力量；三是建立完善新型社会化服务体系。根治“三农”难题，绝非是一个单纯地调动和发挥农民生产积极性的过程，而更主要地是一个生产关系的调整优化

过程，即通过改造传统小农经济、重建社会组织结构、科学配置生产要素，从而不断培育与提升农村生产力的过程，也是创新传统的农业经营体制机制、转变传统的农业增长方式的过程。

通过改革开放释放社会压力..... 233

千万不要认为“花钱买稳定”的思路能够解决问题。千万不要认为发展就能够自然而然地实现社会和谐。要想彻底化解社会矛盾，不能仅仅依靠“群众大接访”、“干部转变工作作风”等方式。这些只是一个战术层面的办法，我们更需要从根本上解决问题的战略决策，这就是坚定不移地以改革总揽全局，把改革作为各项工作的“突破口”，通过大胆的开拓创新来打破制约县域经济社会发展的桎梏，将许多长期得不到妥善解决的矛盾问题逐步地从根本上予以扫除。

湖北县域经济发展的窘境与出路

链接

2003年年底，我从中共咸宁市咸安区区委书记岗位上卸任，调至湖北省省委政策研究室当副主任。按照分工，主要从事“三农”问题与县域经济社会发展方面的政策研究工作。2004年初夏，为准备全省县域经济工作会议，省委书记俞正声同志到监利、洪湖、仙桃等县市基层进行调研。在回来的路上，俞书记要我以书面的形式，紧密围绕如何有效地推动湖北省县域经济协调、健康、快速、持续发展这一突出主题讲讲个人的看法。我当然不敢有丝毫怠慢，连夜加班整理思路，通宵达旦以成此稿。

我结合自己的亲身经验，在这篇文章中着重讲了三點：一是湖北省县域经济在发展中所面临的客观困难；二是当前存在的一些主要矛盾问题的原因分析；三是必须统一认识、提振信心、克难奋进的几条政策建议。我特别强调：湖北省县域经济之所以发展不够的真正“症结”，就在于思想解放不够、改革开放不够和我们的干部队伍驾驭现代市场经济的能力不够这“三个不够”上。对此客观判断，俞书记表示了高度的肯定。另外，俞书记还十分赞同我的又一观点，即湖北省经济社会的繁荣发展及其在全国综合竞争实力的增强，困难在县域，希望也在县域！

由于本文在分析探讨湖北县域经济贫困落后的原因时，非常尖锐地批评了当前某些县域领导干部存在的错误思维模式和行

为方式，担心有人对号入座，触引怒发冲冠的局面，故在全省县域经济工作会议之后，经政研室主任批准，此稿仅以《专送参阅件》形式呈省委、省政府主要领导同志参阅，而没有再扩大范围，也没有公开发表过。

首先，我必须实事求是地承认历届省委、省政府为推动湖北县域经济发展所不断付出的巨大艰辛，更要高度肯定湖北县域经济于改革开放以来所取得的长足进步与辉煌成就。这将是荆楚大地干部群众增强信心、提振精神，在省委、省政府的坚强领导下，抢抓机遇，克难奋斗，进一步繁荣发展县域经济的思想基础与物质平台。

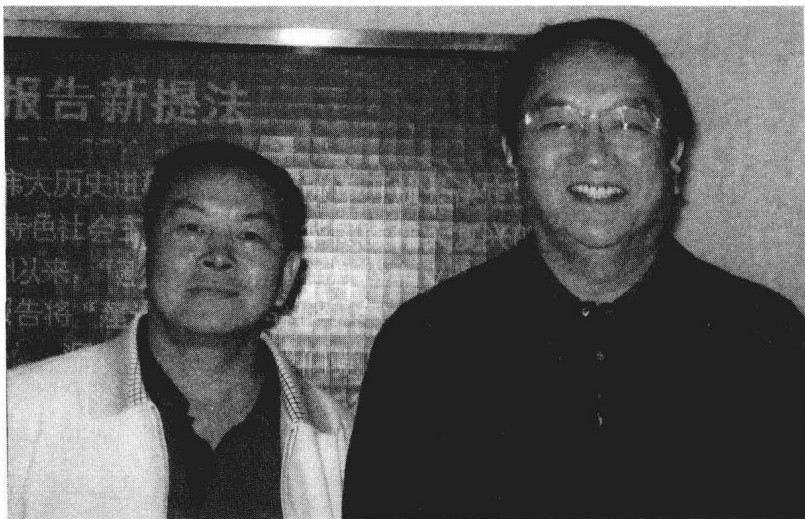
不过，最近中国县域经济网公布了2004年度（准确地讲应该是2003年的实绩）全国百强县（市）评选的名单，看后让我们这些被外界称为“九头鸟”的湖北佬汗颜不已，心情颇感沉重。虽说百强县（市）的评价体系不一定很科学，各种指标考核也不一定很准确，更没有考虑到历史基础、区位优势、资源条件上的差异以及国家政策支持强弱所导致的客观变数，很大程度上只注重了当前的效果，但作为全国性的综合比较，许多重要数据所反映的问题，不能不引起人们对于湖北目前县域经济发展的深刻思考。

一、在全国百强市县“决赛”中，惨遭淘汰的湖北队面临“孤帆远影碧空尽，唯见长江天际流”的困局

在第四届（2004年）中国县域经济基本竞争力百强县（市）“排行榜”中，北京市1个，河北省3个，山西省1个，辽宁省5个，上海市1个，江苏省21个，浙江省27个，福建省8个，山东省21个，河南省两个，湖北省1个，湖南省1个，广东省6个，四川省1个，新疆维吾尔自治区1个。

我查阅了此前三届百强县（市）的评选情况。2000年，湖北省有

6个县（市）进入全国百强县（市）名单。他们分别是：仙桃市，第42位；潜江市，第61位；襄阳县，第69位；枣阳市，第76位；宜昌县，第92位。2001年，湖北省还有仙桃市，位列第65位；枣阳市，位列第84位。2002年，湖北省只剩下一个仙桃市了，位列第86位。到了2003年，湖北省的仙桃市虽然还顽强地留在全国百强县（市）阵营里面，但位置已经落到第97位。可以说，湖北队在全国一年一度的百强县市“决赛”中正面临着“孤帆远影碧空尽，唯见长江天际流”的严重困局。第五届评选活动中，湖北还能否守住这仅有的“一席之地”以作为“中部崛起”的芦荡火种呢？实在是令人忧心忡忡。我的好朋友，省统计局副局长叶青毫不客气地告诉我：不用等到2004年各项统计数据公布，从目前所显现的实际情况看，作为湖北县域经济“龙头老大”的仙桃市肯定已经被“淘汰”出局。



2007年俞正声同志调任上海市委书记前夕与作者合影

问题的严重性还在于，湖北的县域经济就像人们心目中那一支永远也扶不起来的中国足球队，结构散乱，攻防无力，既缺乏强悍的“前锋”突破，又没有过硬的“中场”争抢，个体水平很差，集体又不抱团，劣势便自然非常明显。按照全国的评价标准，所有县市均凭

其综合经济竞争力的强弱程度，统一分成A、B、C、D、E、F、G、H、I、J共10个等级。在江苏省，A级县市有35个，B级县市有12个，C级县市有1个，占县市总数的90%；山东省A级县市有33个，B级县市有33个，C级县市有17个，占县市总数的91%；浙江省A级县市有34个，B级县市有6个，C级县市有6个，占县市总数的79%。而在我们这个曾经创造过“湖广熟、天下足”的湖北省，A级县市只有7个，B级县市有13个，C级县市有10个，仅占县市总数（不包括原为县市建制而后来整体改为“区”的10个单位）的46%，其余的县市就像格林童话中的那些生活在深山老林里的一群“小矮人”，只能默默无闻地追随在“白雪公主”的后面。

中郡县域经济研究所、经济日报《县域经济》周刊的统计资料显示，虽然尚未进入2004年度百强县（市）行列，但由于综合竞争力的连续上升，极有可能在近年“挤”进百强县（市）的151个县市的名单中，我也没有见到湖北县域的“影子”。除仙桃之外，全省65个县（市、区，包括襄阳、夷陵两区）全部位于250位以后，比较靠前的是应城，居254位，当阳居265位，潜江居270位，赤壁居280位。居300—400位的县（市、区）有7个，居400—500位的县（市、区）有5个，居500—1000位的县（市、区）有19个，居1000位以后的县（市、区）竟然多达31个。

与此相反的情况是：湖北周边省份的县域经济综合实力正在以空前的速度和强度大踏步地赶超着我们。全国百强县市后面第100—250名的县市名单中，河南省却据有17席，湖南省也拥有9席。最近，我根据省委主要领导的指示，悄悄地跑了河南、安徽和江西的几个县市，所到之处全是一片热火朝天、只争朝夕的建设景象。我估计，在不久后的三到四年之内，中部地区的几个省份特别是河南省，一定会有一批县市昂首进入全国百强之列。我们原来总认为湖北是中部地区的“龙头老大”，不把周边地区放在眼里，甚至经常居高临下地讥讽人家河南如何如何，傻乎乎的不懂得发展。现在看起来，真是有点让自己哭笑不得。

面对如此尴尬的境况，包括我在内有很多人不服气。因为从纵向上看，湖北的县域经济在省委、省政府的正确领导下，近年来的确取得了长足的进步，特别是在工业经济和城市建设领域呈现出了突飞猛进的发展态势。按照省经委2004年的一份调查报告中的评价：

“县域经济发展的势头看好，特色经济已初见雏形，一批成长良好的县（市、区）脱颖而出。”但是，从横向上看，人家省市区的百强（市）县却甩开膀子在我们前面大干快上。以2003年（2004年各项统计数据尚未出来）的资料为例，湖北省的县均人口为63.25万人，GDP为34.2亿元，地方财政收入1.39亿元，人均GDP为6300元；而百强县（市）的平均规模为：人口84.8万人，GDP为164.7亿元，地方财政收入7.6亿元，人均GDP为21000元，分别是湖北县域平均数的1.30倍、5.11倍、5.90倍、3.30倍。道理很简单，现在的问题已经不是说你没有发展，而是发展速度的快慢和发展质量的高低决定着你的竞争能力。速度慢了，质量低了，尽管你的各项指标都在朝上蹿，但在综合经济地位的排名中却必然往下掉。

当然，要我们多数地方现在与全国百强县（市）“高攀”确实有些苛求。不过，同改革开放之初各方面都不敢企望湖北之项背的浙江做一简单比较应该不算太离谱。从1978年到2003年，浙江省县域国内生产总值年均增长率达15.2%，高出全省13.1%的同期增长率2个百分点。到2003年年底，浙江省县均GDP为72.4亿元，地方财政收入为3.32亿元，人均GDP为10800元，已分别是湖北县均的2.12倍、2.40倍、1.52倍。2004年，浙江省综合经济实力已雄踞全国第四位。浙江省委副秘书长王伯仟曾经自豪地对我说过，浙江省能有今天，县域经济贡献最大，“十分江山，县市占了七分”。

相形之下，湖北1996—2002年县域的国内生产总值虽然也在增长，但增长的速度仅为全省平均增速的60%左右。县域经济增长率的疲软乏力，导致占全省GDP的比重呈不断下降的趋势，其比重分别为49.1%、48.5%、53.4%、45.61%、47.5%、46.9%、46.1%。也就是说，在这长达7年的时间里，“体力不支”的湖北县域经济一直处于“掉

队”状态，从而直接影响了全省综合经济实力与全国其他地区“赛跑”的速度。

二、哀其不幸也好，怒其不争也罢，铁的事实无可奈何地证明，湖北县域经济在四大方面严重滞后

哀其不幸也好，怒其不争也罢，我们必须承认这样一个基本的客观事实，即湖北县域经济在全国县域竞技性发展进程中的确是无可奈何地落后了。那么，导致落后的物质要素是什么呢？从调查中许多县市领导同志一直左推右挡、反复强调的缘由看，主要表现在以下四个方面。

一是经济“块头”瘦小孱弱。

湖北省县域经济的“块头”瘦小孱弱，难以在激烈的竞争中较劲“碰撞”，这已经是多年来所不争的事实。2003年，湖北GDP在50亿元以下的县市高达67.2%，其中，30亿元以下的县市占到46.9%。GDP过100亿元的县市仅为两个（仙桃123亿元，天门112亿元），给人的是一种强烈的“蜀中无大将，廖化充先锋”的无奈感觉。2004年，潜江、汉川、曾都的GDP也艰难地闯过了100亿元的“坎”儿，煞费苦心的《湖北日报》记者趁机在头版上大唱赞歌，称之为县域经济新的“航空母舰”，从而给湖北人民打气加油。即使这样，百亿元的县市在全省占比亦仅为8%。而在江苏省，2003年，GDP超过100亿元县市的比重为88.4%，县均GDP达到92.9亿元；浙江省为67.4%，县均为72.4亿元。如果按照GDP为150亿元以上的标准算，浙江省为12个，占20%；江苏省为10个，占17%；湖北则为零。

2003年湖北县域创造的GDP为2502亿元，占全省总量的46.3%；而江苏为9618亿元，占全省总量11624亿元的82.7%；浙江为8065亿元，占全省总量9922亿元的81.3%。即使在欠发达的中部地区6个省之中，湖北也仅略高于安徽2.1个百分点，而低于河南、湖南、江西、山西四省。通过对中国县域经济网公布的数据进行统计可以明显看出，湖北县域国内生产总值占全省国内生产总值的比重，比全国的平均水平

低了近10个百分点。在东南沿海地区，县域经济多数“块头”壮实，“横看成岭侧成峰”，合起来更是一片巍峨雄屹的高原景色。而在湖北，多数县市就像一片杂草丛生的丘陵，既没有翠绿的怀抱，又缺乏肥沃的底蕴，纵使长出几棵劲松，也很难形成无限风光的茂盛森林。

二是产业升级缓慢艰难。

产业结构和产品结构的明显失衡，一直被认为是湖北县域经济的“软肋”。然而，对于经济运行质量与效益起着决定性作用的产业资本构成和技术构成的明显落后，却为大家所熟视无睹。县域第一产业的比重高出全省总体水平11.5个百分点，绝大多数属于名副其实的“农业大县”。由于现代化程度很低，基本上“靠天吃饭”，传统的种粮、植棉，普通的养殖，一般性加工，在荆楚大地上如同汪洋大海，几十年来几乎“涛声依旧”。新疆奶、内蒙羊、广东鱼、东北米、山东油、海南菜在“鱼米之乡”的湖北市场上横冲直撞，农业资源大省始终不能有效地转变为农业经济强省。

工业“腿短”喊了多年，问题还是“老三篇”：一是“小鬼当家”。小型企业占92%，中型企业为6%，大型企业仅占2%。二是“势单力薄”。全省县域规模以上的工业企业共4307家，平均每个县仅60多家，而同期的江苏为180多家，浙江为140多家，山东为110多家。三是“老态龙钟”。湖北县域工业领域大多是一些传统行业，小而求全，低水平重复建设现象严重，行业结构和产品结构趋同。高新技术项目比重小，粗加工产品多，精加工产品少；大众产品多，名牌产品少。2003年驰名商标在全国的占有率只有6.7%。据国家统计局对全国532种主要工业产品的调查，浙江县域有56种特色产品产量居全国第一，154种居第二，109种居第三。由于湖北在产业的升级换代上“技不如人”，必然运行质量差，市场竞争弱，赢利水平低。2003年，湖北工业经济效益综合指数仅为126.17%，比全国平均水平低18.53个百分点；全员劳动生产率人均59793元，也比全国低18.1%，真有点像元代戏剧家马致远笔下的“枯藤、老树、昏鸦，小桥、流水、人家，古道、西风、瘦马”的那种味儿。