

国家社会科学基金重大项目资助

唐铁汉 主编

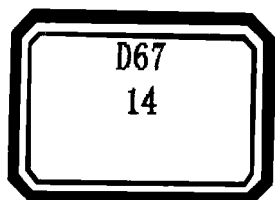
行政管理体制改革战略研究论丛

省直管县体制 改革的实践创新

SHENG ZHIGUAN XIAN TIZHI GAIGEDÉ SHIJIAN CHUANGXIN

张占斌/著

国家行政学院出版社



：会科学基金重大项目

唐铁汉 主编

行政管理体制改革战略研究论丛

省直管县体制改革的实践创新

张占斌 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

省直管县体制改革的实践创新/张占斌著. —北京:国家
行政学院出版社, 2008. 11
(行政管理体制改革战略研究论丛/唐铁汉主编)
ISBN 978-7-80140-699-6

I. 省… II. 张… III. 县—体制改革—研究—中国 IV. D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 167299 号

书 名	省直管县体制改革的实践创新
作 者	张占斌 著
责任编辑	任 燕
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089) (010)68920640 68929037 http://cbs.nsa.gov.cn
编 辑 部	(010)68929095
经 销	新华书店
印 刷	北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次	2009 年 1 月北京第 1 版
印 次	2009 年 1 月北京第 1 次印刷
开 本	650 毫米×980 毫米 16 开
印 张	12.75
字 数	183 千字
书 号	ISBN 978-7-80140-699-6/D·351
定 价	33.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

《行政管理体制改革战略研究论丛》编委会

主 编：唐铁汉

编 委：	张德信	薄贵利	杨文明	许耀桐
	周志忍	张成福	宋大伟	高小平
	王 健	肖淮苏	乔 兵	郎 加
	王宝明	李军鹏	陈奇星	

总 序

当前,我国发展进入关键时期,改革进入攻坚阶段。新形势、新任务对深化行政管理体制改革提出了新要求,特别是完善社会主义市场经济体制和加快民主政治建设对深化行政管理体制改革的要求更为迫切。以科学发展观为统领,从基本国情出发,与全面实现小康社会的目标相适应,整体推进行政管理体制改革,是摆在我们面前的战略任务。党的十七大报告明确指出,“行政管理体制改革是深化改革的重要环节”,并对“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”做出了新的部署,提出了新的要求。对此,我们要深刻领会,认真贯彻执行。

首先,要深刻认识深化行政管理体制改革是由社会主义初级阶段的基本矛盾所决定的。我们正处于社会主义的初级阶段,这一阶段是一个很长的历史过程。在这一历史阶段,社会主义制度还不完善,社会主义市场经济体制还不成熟,社会主义民主法制还不够健全,封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力在社会上还有广泛影响;我国的基本国情仍然是人口多、底子薄、地区发展不平衡,生产力发展水平还远远落后于发达国家。因此,社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,这就决定了社会主义的根本任务是发展社会生产力,必须把经济建设作为全党全国工作的中心,中国解决所有问题的关键在于依靠自己的发展。在社会主义初级阶段,围绕发展社会生产力这个根本任务,必须把改革作为推进中国特色社会主义建设的动力。恩格斯曾经深刻指出:社会主义社会“不是一种一成不变的东西,而应当和任何其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”^①改革是在坚持社会主义基本制度的前提下,自觉调整生产关系和上层建筑的各个方面和环节,来适应初级阶段生产力发展水平和实现现代化的历史要求。改革是全面的改革,

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1995年版,第693页。

也是配套进行的改革,不仅要深化经济体制改革解决经济结构、生产方式和可持续发展的问題,还要深化政治体制改革和行政管理体制改革为经济体制改革提供保障。行政管理体制改革是政治体制改革的重要内容和组成部分,深化行政管理体制改革就是在党的领导下,发展人民民主,健全国家法制,转变政府职能,创新政府管理,建立社会主义公共行政体制。

其次,要深刻认识深化行政管理体制改革是完善社会主义市场经济体制的客观要求。在社会主义条件下搞市场经济,是前无古人的事情,世界上没有先例。从根本上说,中国建立社会主义市场经济体制,必须坚持从中国的实际出发,在实践中不断探索,走出一条自己的路。经过多年的改革,我们已经初步建立了社会主义市场经济体制,其主要特点是:在公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针指导下,适应社会主义市场经济要求的现代企业制度正在形成;城乡市场紧密结合,国内和国际市场相互衔接,促进资源的优化配置,全国统一开放的市场体系正在形成;转变政府经济职能,加强宏观调控,以间接手段为主的宏观调控体系正在形成;深化分配制度改革,以按劳分配为主体、多种分配方式并存,兼顾效率与公平的收入分配制度正在形成;建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供基本公共服务,适应我国国情的社会保障体系正在形成。需要强调的是,与西方市场经济不同,我国的社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的,是与社会主义的民主政治建设相辅相成的。我们建立社会主义市场经济体制,就是要实现国家宏观调控与市场机制的有机统一、相互促进,把政府管理有形的手与市场机制无形的手紧密结合起来,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。应该看到,面对经济社会不断发展的新形势,现行的行政管理体制仍然存在一些不适应和亟待解决的问题。这些问题主要是:政府职能转变还不到位,政府直接干预微观经济活动的现象依然存在,国有资产监管有待进一步加强,市场监管体制还不够完善,社会管理体系不健全,公共服务职能仍然比较薄弱;政府机构设置不尽合理,部门职责交叉、政出多门、权责脱节、监督不力的问题还比较突出;中央和地方关系有待进一步理顺,有令不行、有禁不止和执行不力的问题没有得到很好解决;依法行政观念不强,有法不依、多头执法、执法扰民现象不尽普遍,等等。这些问题,直接影响了政府全面履行职能,如不切实加以解决,必将影响社会主义现代

化建设进程。因此,进一步完善与健全社会主义市场经济体制,迫切要求深化行政管理体制改革,及时解决与市场经济发展不适应的问题,努力转变政府职能和推进政府管理创新,把我国社会主义制度的优越性充分发挥出来,为经济建设和社会全面进步提供强大动力,为全面建设小康社会提供组织和制度保障。

第三,要深刻认识深化行政管理体制改革是提高国际竞争力的必然选择。当前,我们正处在一个新的重要的发展阶段。从国际上看,和平与发展仍然是当今世界的主题,世界政治格局多极化,经济全球化和科学技术迅速发展,特别是信息化的步伐加快,使综合国力的竞争日趋激烈。在这种形势下,一方面,我们面临着新的发展机遇;另一方面,我们也面临着发达国家在经济与科技方面占优势的压力与新的挑战。这就要求深化行政管理体制改革,努力提高公共管理的质量和效能,从而进一步提高在资源配置和使用上的效率,防止政府管理失灵。从国内看,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,这些都对政府管理提出了新的要求。为了把握工业化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新机遇新挑战,适应完善社会主义市场经济体制的需要,我们必须认真落实科学发展观,进一步转变政府职能,努力提高行政效能和政府管理的水平。应该看到,从上世纪80年代兴起的世界范围的公共行政改革已经进行近30年的时间了。尽管各国的改革模式不尽相同,做法和手段也各有特点,但是一个共同之处都是把提高政府管理的质量和效能作为公共行政改革的重要目标,进而提高政府的执行力和公信力,解决政府的诚信和与公民关系问题。党的十六大以来,党中央、国务院一再提出建设人民满意的法治政府、服务政府、责任政府和效能政府的要求,特别强调全面提高政府执行力和公信力。人民满意的服务型政府必然是充满活力的高效能、高效率的政府。因此,我们必须站在历史的、战略的、全局的高度,深刻认识深化行政管理体制改革的理论意义和现实意义,切实加强领导,继续推进行政管理体制改革。

第四,要深刻认识深化行政管理体制改革对于构建社会主义和谐社会、促进社会公平正义的重要意义。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想,对转变政府职能特别是强化社会管理和公共服务职能提出了新的要求。特别应该强调的是,和谐社会建设已经纳入中国特色社会



主义事业四位一体总体布局,成为全面建设小康社会的重要组成部分。党的十七大报告提出,“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,明确指出:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”按照这样的要求,我们必须深化行政管理体制改革,大力推进社会体制的创新。这是因为,政事不分、政府与市场中介组织不分的问题不解决,政府包揽过多的局面不打破,社会事业就很难健康发展;长期形成的“重管理、轻服务,重经济、轻社会”的观念和体制机制问题不解决,社会管理和公共服务就不可能到位,社会管理和公共服务的投入也就不可能随着经济的发展而相应增加,经济社会发展中“一条腿长、一条腿短”的现象就不能消除。同时,如果公共财政体制不完善,统筹经济社会发展、缩小城乡和地域发展差距、实现基本公共服务均等化的目标也难以实现。由此可见,构建社会主义和谐社会、发展社会事业和促进社会公平正义,迫切需要转变政府职能。

第五,要深刻认识新形势下我国行政管理体制改革的基本特点和规律性。从1982年政府机构改革算起,我们已经经过了五轮行政管理体制改革。为了增强自觉性,更好地推进改革,必须对我国行政管理体制改革特点再认识。因为,总结过去的经验教训,往往由于对我国行政管理体制改革的特点和规律缺乏正确的认识,而导致改革的不到位和出现失误。实践证明,只有正确地认识改革的特点,才能把握规律,使改革沿着正确的方向前进。这些规律和特点主要是:我国的行政管理体制改革是社会主义制度的自我完善与发展,因而具有与社会主义制度相适应的特点;我国的行政管理体制改革是不断适应社会主义市场经济体制的需要而进行的政府改革,因而具有与市场经济的发展与完善相适应的特点;我国的行政管理体制改革是对传统行政体制的革命,而摆脱传统行政体制是一个长期的过程,因而,我国的行政管理体制改革具有不断深化的渐进性特点;我国的行政管理体制改革是与经济体制改革、政治体制改革相配套进行的改革,因而具有整体配套、协调推进的特点;我国行政管理体制改革既有中央的统一部署,又强调地方政府的因地制宜,因而具有自上而下与自下而上相结合的互动性特点;我国的行政管理体制改革是在复杂的国际国内环境中进

行的,因而具有复杂性的特点;我国行政管理体制改革以马克思主义为根本指导思想,同时又坚持与时俱进、开拓创新,因而又具有中国特色与创新性特点。

本论丛是国家行政学院唐铁汉研究员承担的国家社会科学基金重大项目《深化行政管理体制改革,建立与完善公共行政体制战略研究》的部分阶段性成果。出版本论丛的目的在于,总结我国行政管理体制改革的实践经验,研究探讨深化行政管理体制改革、建立与完善社会主义公共行政体制的重大理论与现实问题,为加快行政管理体制改革提供咨询和参考意见。

论丛编委会

2007年11月6日

导 言

改革开放以来,我国逐渐突破了计划经济体制的严重束缚,在探索市场取向改革的基础上,实行并确立了社会主义市场经济体制,国民经济得以加速发展,开辟了有特色的“中国道路”,创造了为国际瞩目的“中国奇迹”。在中国经济特别是区域经济大发展的进程中,行政管理体制改革逐渐成为深化改革的重要环节,具有影响全局、带动各方的关键性作用。一方面,党的十七大提出了加快行政管理体制改革,建设服务型政府的要求,社会各界对政府管理体制适应改革发展要求的呼声也越来越强烈;另一方面,各地也在探索政府管理体制新的实现形式和实现路径,对政府管理体制的突破也逐渐增多,取得了一些带有时代特色的新鲜经验,改革与创新开始进入了密集的活跃期。

县域经济是我国国民经济的重要基础,它作为统筹城乡经济社会发展的基本单元,关系到“三农”问题的解决和新农村建设的实质性展开,直接决定我国全面建设小康社会的进程,直接影响我国科学发展与和谐社会建设的实现程度。把发展壮大县域经济和城乡统筹摆在国家经济社会发展的战略层面,是时代发展的要求,是社会思潮的体现,具有重大的现实意义。县级政府在我国社会政治经济结构中,处在政权的基础层面,是承上启下、联接城乡、沟通条块的重要结合部位。在地方政府机构改革中,深化县级机构改革,合理配置县级与上级的事权、财权,发挥好县级政府应有的作用,对于促进经济发展、解决“三农”问题、保持社会稳定都具有重要意义。

近年来,对我国行政管理体制中地方层级过多问题,各方面有许多议论,主要集中在“市管县”体制上。目前的“市管县”体制是1983年以来逐渐形成的,它对中心城市的形成和促进城乡发展起了重要作用,但随着形势发展和任务的变化,这个体制也逐渐显现出一些不适应的地方,消极因素也在增加。在逐渐完善市场经济体制的进程中,

20世纪90年代以来,我国有24个省份对818个县(市)陆续进行了财政体制“省直管县”的改革试点,也还有8个省份选择219个县进行了“强县扩权”和扩大县级政府经济社会管理权限等“省直管县”的试点。从试点情况看,这一探索既有利于发挥县级政府的积极性,促进县域经济社会发展;而且对深化行政管理体制改革,减少行政层级,提高行政效率,促进城乡协调发展也具有重要意义。

近年来,党和政府提出了科学发展观和构建和谐社会的战略思想,我国经济和社会发展进入新的发展阶段。2005年,温家宝总理在全国农村税费改革工作会议上指出:“具备条件的地方,可以推进‘省直管县’的试点。”国家“十一五”规划中有两处非常值得重视的亮点:一是在完善财政体制内容中提到“理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级对县的管理体制”,二是在推进政府职能转变内容中强调“优化组织结构,减少行政层级”。2006年中央1号文件也提出:有条件的地方可加快推进“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”管理方式的改革。党的十七大以来,在进一步推进改革发展的新形势下,党中央和国务院明确提出,继续推进省直接管理县(市)的财政体制改革,有条件的地方可依法探索省直接管理县(市)的体制,进一步扩大县级政府社会管理和经济管理权限。这些极其重要的指导思想,为地方政府改革创新开拓了巨大的思想空间、政策空间和实践空间。

这预示着,政府改革已经从减人、减事和合并机构的调整,开始扩展到“减少行政层级”的结构改革上。就改革方向来看,已经非常明确。尽管这项改革还处于酝酿和铺垫阶段,但这的确是行政体制改革思路上的重要动向。种种迹象表明,着眼于经济发展、城乡统筹和政府创新,中央决策层已经不仅限于在原有体制内部考虑行政体制改革问题,也更关注从行政架构上寻找新的突破。由于这项改革在我国地方政府的中间层面展开,具有上下联动和相互影响的效应,行政意义、经济意义和社会意义都将历久弥深。

由于“省直管县”还处在探索阶段,还缺乏统一操作性的部署。同时,各地的改革配套措施还不够完备,出现了一些新情况和新问题。如何理解省直管县改革的时代背景和战略意图?市管县的发展历史和现状如何评价?省直管县改革有哪些好的经验和实质性突破?如何看待省直管县改革实践中的问题与矛盾?省直管县改革是否需要

从财政体制过渡到行政体制？进行行政体制省直管县改革需要考虑哪些制度安排？需要哪些配套改革乃至长期的改革安排？等等。这些，都需要给予回答和解决。本书根据近年的研究和调查，并综合各方面的研究成果，提出一些相关分析和政策建议，供我国地方政府机构改革和公共经济管理创新参考。

第一章 发展壮大县域经济与政府管理创新	1
一、发展壮大县域经济成为新阶段的重要特征	1
二、县域经济发展的思路和产业培育	4
三、按比较优势原则提升县域的要素禀赋	6
四、发展县域经济推动政府管理体制创新	10
第二章 省直管县改革的时代背景和战略意图	14
一、县域经济发展的现状和面临的挑战	14
二、国家经济社会发展方式转变的新要求	17
三、市管县体制的演进及消极因素增多	21
四、强县扩权和省直管县改革的战略意图	28
第三章 省直管县改革的经验借鉴与理论基础	34
一、市管县体制“漏斗效应”的综合解析	34
二、理论界对省直管县改革的研讨观点	43
三、政府层级和行政区划调整的国际经验	46
四、强县扩权和省直管县改革的理论基础	49
第四章 浙江：省直管县体制探索的先行受益者	53
一、浙江省直管县财政体制的形成和改进	53
二、浙江省对经济强县(市)的四轮放权和扩权	60
三、浙江省直管县财政体制的实践效应	62
四、浙江省直管县财政体制经验与问题观察	69

第五章 海南:率先全面实行省直管市县体制	75
一、海南率先实行省直管市县体制的经验	75
二、海南省直管市县体制的效果分析	81
三、海南省直管市县体制存在的主要问题	84
四、完善海南省直管市县体制的思路	93
第六章 重庆:直管区县体制的调整和完善	105
一、重庆直辖后行政体制和行政区划的调整	105
二、重庆市区县扩权与县(区)域经济发展	109
三、重庆市直管区县行政管理体制存在的问题	113
四、完善重庆市直管区县行政体制的思路	115
第七章 鄂皖粤豫吉等省域省直管县改革	118
一、湖北:省直管县改革与县域经济发展	118
二、安徽:省直管县财政体制改革的突破	122
三、广东:扩大县级政府管理权限的实践	124
四、河南:强县(市)扩权遭遇的尴尬	126
五、吉林:体制创新和放权扩权同步展开	132
第八章 省直管县的分类改革与配套政策	137
一、推进改革的基础条件和比较优势分析	137
二、改革遇到的情况和需要解决的问题	142
三、财政体制类型和区域改革类型	145
四、从财政体制到行政体制省直管县	149
第九章 省直管县改革与行政区划的渐进调整	156
一、我国行政区划改革需要统筹安排	156
二、逐步缩小省级政府的管理规模和幅度	158
三、调整市级机构和新的设市发展战略	172
四、县级政府的充实强化和分类调整	178
五、乡镇政府的职能定位和未来发展	179
参考文献	182
后 记	187

第一章 发展壮大县域经济与政府管理创新

在全面贯彻落实科学发展观、建设和谐社会的新的历史发展时期,发展壮大县域经济已经纳入党和国家经济社会发展的总体战略布局。这个重要的时代特征和政策指向,为县域经济发展和地方政府管理体制创新提供了非常大的空间,我们需要认真把握。

一、发展壮大县域经济成为新阶段的重要特征

县域经济是指在县级行政区划的地域范围里,广大农村依托县城和中心镇,通过县级政府调控,优化配置要素资源,合理布局生产力,以市场为导向,以非农产业为主导,协调发展一、二、三产业,形成的具有地域、人文特色的区域经济形态。

县域经济的内涵主要体现在四个方面:一是以县级行政区划为界线,有一个特定的地理空间:它城乡兼容,以县城为中心,乡镇为纽带,广大农村为腹地,是一种行政区划型国民经济,属于区域经济范畴;二是有一个法定的市场调控的行政主体,有相当的独立性、自主性和创新性,并与其地理区位、资源禀赋、历史人文、特定资源紧密关联;三是有一个开放的市场经济体系,可以在区域、全国、甚至是在世界范围内进行资源配置,来获取竞争上的比较优势,具有全方位的开放性;四是有一个相对完备的经济功能,其活动涉及生产、流通、消费、分配各环节,涉及一、二、三产业各部门。

县域经济是统筹城乡经济社会发展的基本单元,是国民经济的重要基础。它处在城镇经济与农村经济的结合部、工业经济与农业经济的交汇处、宏观经济与微观经济的衔接点。其地位和作用极其重要,主要体现在以下几个方面:

其一,强国富民的基石。据统计,2007 年我国县级行政区划有

2 859个,其中市辖区 856 个、县级市 368 个、县 1 463 个、自治县 117 个、旗 49 个、自治旗 3 个、特区 2 个、林区 1 个。县域国土总面积 896 万多平方公里,超过国土总面积的 93%。县域内人口总数 9.15 亿人,占全国总人口的 70.41%。^① 2005 年,全国县域经济总量为 7.71 万亿元,占全国 GDP 的 56.31%。县域人口平均 45.65 万人;县域生产总值平均 38.44 亿元;地方财政一般预算收入,平均 1.32 亿元。^②

其二,工业资源的基地。县域资源是国家资源的基本构成部分。土地、矿藏、森林、水源等自然资源大都集中在县域。以农副产品为原料的食品业和轻工业,以矿物质为原料的重工业和新兴产业等,大都依赖于县域资源的支撑。同时,广大农村为国家建设还提供了充足的劳动力资源。可以说,社会生产力发展的生产要素主要来源于县域。

其三,商品消费的市场。在全国县域范围内有数万个小城镇和集镇,随着城乡统筹发展和新农村建设,县域居民可支配收入与消费水平的提高,县域将成为国内最大的潜在消费市场。应对国际经济危机对我国经济的冲击,扩大内需特别是县域消费市场,有重要功效。县域经济加快发展后,农民收入和购买力提高,市场容量会进一步扩大,对经济增长的拉动力会更强。

其四,经济发展的动力。县域经济包括城镇经济、乡村经济、农户经济几个层次。按经济成分又可划分为国有、集体、个体私营、外资、股份制和各种混合经济。各个层次、各种成分都有很大的发展潜力和发展空间。无论哪个层次、哪种成分实现大的跨越,都会对县域经济乃至整个国民经济发展起到重要的促动作用。

当前,发展县域经济所处的经济、自然环境和人文氛围已出现新变化,主要表现在三个方面:

一是经济“区域化趋势”加剧。进入新世纪,世界区域经济一体化快速发展,越来越多的国家在参与多边贸易机制的同时,积极参与到不同的区域经济合作中。国家“十一五”规划期间首次把区域规划放在突出重要的位置,表明我国开始从行政区经济真正迈向区域化经济

^① 民政部编:《中华人民共和国行政区划简册 2007》,中国地图出版社 2007 年版。

^② 中央组织部专题培训工作联席会议办公室主编:《建设社会主义新农村的理论与实践:全国县委书记、县长“建设社会主义新农村”专题培训资料选编》,党建读物出版社 2007 年版。

发展阶段。新的区域经济关系是在区域相互开放、市场一体、产业关联、分工合作的基础上形成的开放系统,而不再是“画地为牢”、相互封闭、各自为战的行政区经济。

二是经济“生态型特征”凸显。经济发展更加注重以人为本和生态文明建设,注重经济、自然、社会三者的协调可持续发展。县域经济的地域性、特色化、人本化,决定了其对自然生态的依赖更加直接,生态型特征更加明显。发展县域经济,必须要更多的考虑生态环境,要符合国家的产业发展规划和产业发展引导性的方向。

三是政府“服务型功能”强化。温家宝总理在 2006 年的《政府工作报告》中首次提出“建设服务型政府”的目标。服务型政府是一种全新的政府职能模式,即从全能政府走向有限政府。即通过改革,实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变,实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变,实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变,建设人民满意的政府。

进入新世纪以来,站在新的历史起点上,中央重新审视过去“重城轻乡”的非均衡经济发展态势,党的十六大报告首次提出:“壮大县域经济”,这是“县域经济”概念首次写进党的重要文献,其后政府工作报告和“十一五”规划都提出发展壮大县域经济的内容,党的十七大报告又再次重申“壮大县域经济”。“十一五”规划将“大力发展县域经济”、社会主义新农村建设和地方政府层级改革正式纳入国家经济和社会发展的战略布局。

利好的消息还表现为国家的战略部署走出“重城轻乡”的非均衡阶段,胡锦涛总书记提出了“工业反哺农业、城市支持农村”和“以工促农、以城带乡”两个趋向的重要论断。从 2004~2008 年中央连续发出了关于新农村建设的五个“一号文件”,党的十七届三中全会又做出了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。政策的聚集表明,我国经济发展正进入由偏重城市经济开始向县域经济侧重的阶段转换。随着我国社会主义新农村建设不断向前推进,县域经济将进入大发展的时期,发展壮大县域经济将成为新阶段的重要特征。