

山东省县级综合改革趋势及对策研究

县级综合改革研究课题组

提要：山东省县级综合改革呈现新的发展趋势：改革正向着目标明确的自觉改革阶段过渡；由侧重于“破”转向侧重于“建”；由外围战转向攻坚战；从单项突破转向整体配套推进；由微观为主转向微观与宏观改革相结合；由农村改革为主转向促进农村与城市改革相结合。深化县级综合改革，要着重抓好以下工作：总结探讨全省县级综合改革的经验；继续遵循以经济建设为中心，以经济体制改革为主导的改革战略；明确改革的主要任务，处理好改革、发展、稳定的关系；搞好对县级综合改革的总体设计和领导，为县域改革创造良好的外部环境；注重改革的整体配套；减少改革的负面效应。

县级综合改革是山东改革事业最具特点的一个方面，也是推动山东经济社会迅速发展，取得重大成绩的主要因素之一。山东省的县级改革以 1992 年为界，可分为前后两个阶段，第一阶段主要是围绕打破旧的计划经济体制进行，新阶段则围绕建立社会主义市场经济新体制展开。

一、山东县级综合改革新的发展趋势

当前 山东省的县级综合改革正在深化 并呈现出新的发展趋势。

第一 改革正由过去走一步看一步 过渡到方向目标明确，有规划方案和操作方法的自觉改革阶段

改革伊始 由于目标不够清晰 没有实践经验 只能一步步去摸索，县级改革的许多思路和方法都是来自基层群众的自发创造。也唯有这种实事求是的方法 才能避免出大的乱子 通过实践 不断积累经验。新阶段有了党的十四大精神和十四届三中全会《决定》的宏伟蓝图 为制定县级综合改革规划和措施方案 提供了依据。改革的方向目标明确了，县级综合改革也就完成了从不自觉到自觉的过渡。

第二 改革正由侧重于“破”转向侧重于“建”

改革初期 冲破旧体制的束缚 把经济搞活 是改革的主要任务。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制 县级综合改革作为整个改革的基础层次 要按照建立社会主义市场经济新体制的目标 进行以“建制”为重点的全面改革，在县域范围内率先进行建立新体制的试验。县级综合改革的侧重点由“破”转向“建”这是一个新特点。

第三 改革逐步由浅入深 正在实现由“外围战”向“攻坚战”的转变

县级综合改革的起始阶段 基本上是在外围作战 遇到什么问题解决什么问题。如企业活力不够，就放权让

利 实行承包经营 流通环节不畅 就改革流通体制 条块关系不协调 就改革县乡管理体制等 但这些都没有触及到旧体制的深层矛盾 因而不能从根本上解决问题。随着改革深入 深层次矛盾逐步暴露出来 必须从企业产权制度、劳动制度、分配制度、社会保障制度、政府管理体制等根本问题上着手 在纵深领域打好“攻坚战”才能使县级综合改革取得真正成效。

第四，改革正在实现从单项突破向整体配套的转变

县级改革应该是综合配套的改革。但是在过去宏观环境条件不够成熟的情况下 改革往往是单项突进 效果不理想。例如有的县从“破三铁”入手想搞活企业 但由于缺乏社会保障体制改革的配套，因而引发了一些社会问题，使改革难以推进。有的县下了很大决心搞机构改革，但要撤销或合并某个机构，往往遇到上级主管部门的阻力 有的不得不退回去。改革进入新阶段后 宏观环境有了很大改观，综合配套、整体推进改革的条件已经成熟。

第五 改革将由微观改革为主 向微观改革与宏观改革相结合转变

县级改革处于基础的层次 大多限于县域之内，一旦涉及到宏观领域，就显得无能为力。如宏观上的财税体制、金融体制、外贸体制、价格体制、计划投资体制等等如果不进行改革，县域范围内的许多改革就无法与之配套，有些已经出台的改革措施也不得不退回去。党的十四届三中全会后 我国的宏观管理体制改革已全面启动 有些改革已取得很大成效 如财政、税收、外汇等方面的体制

改革已有很大进展，这就为深化县级综合改革创造了宏观条件。县级综合改革将能更好地与宏观管理体制的改革结合起来，顺利地向前推进。

第六 县级综合改革将由推进农村改革为主 向促进农村与城市改革结合转变

由于县主要面向农村 城镇人员比例小 县域内国有大中型企业也比较少 因此 过去改革的重点主要放在农村。如稳定和推行家庭联产承包责任制 改革农产品流通体制 大力发展个体、私营经济和乡镇企业 引导农民发展商品经济 成为市场主体等等。但随着改革的深化，一方面农村改革的经验不断为城市所借鉴，如在乡镇企业推行承包制 尔后是股份合作制 为城市国有和集体企业所借鉴；另一方面城市改革的深化和宏观管理体制的变革也逐步影响农村 并与农村改革紧密结合起来 如城市产权制度改革、宏观经济管理体制改革 对农村改革起了很大指导和推进作用。可以说 随着改革的进一步发展和深化 农村改革与城市改革将会相互结合、相互交叉、相互促进，县级综合改革必将迈出新的步伐，再上新的台阶。

二、深化县级综合改革的对策建议

十一届三中全会以来，山东的县级综合改革走了一条逐步深化、积极稳妥的成功之路 改革积累了大量的经验 取得了显著的成效。但这并不意味着县域的文章已做完 县级改革的能量已释放尽。县域永远是改革和建设最活跃的地带 继续抓住这个环节 必将带来更加丰厚的回

报。

今后，要使县级综合改革在已有的基础上再前进一步，应着重抓好以下工作：

第一 认真总结县级综合改革的经验 探索其发展规律

我省经过 10 多年的探索，县域改革形成了一个较为完整的发展轨迹 较为系统的内容体系。把县域改革当作一项专门的改革领域来研究 既有实践基础 又有理论准备。目前 对县级综合改革的研究多停留在经验总结、方案论证、思路设计上 要把感性的、直观的体会上升为规律 还需要更深入的探索。目前能够形成共识的基本思想是 经济基础决定上层建筑 管理体制必须适应经济社会发展的需要而适时调整 以发展生产力为出发点 改革必须循着社会生产力发展这一轨迹展开；改革必须配套连动 必须调动各个层次、各个领域、每个人的积极性 要尊重群众的首创精神，切合实际的改革措施大都来自改革第一线 在实行集中统一体制的条件下 县域完全可在具体的体制上有所突破，率先进行各项制度的改革试验等等。

第二 继续遵循以经济建设为中心 以经济体制改革为主导的改革战略

10 多年县级综合改革的内容纷呈，但总括起来，无不是围绕解放和发展社会生产力而进行的，改革成果的最终体现也是经济实力、物质财富的增强 生产力水平的提高 这是县级综合改革的最可贵之处。党的十四大的召

开和十四届三中全会《决定》的颁布 为新一轮县级综合改革指明了方向。今后的改革 必须更加自觉地贯彻以发展生产力为中心的思想 突出抓好现代企业制度建立 明确产权关系 推进股份合作制 提高经济效益 增强农产品的商品率 把广大农民引向市场经济等工作 并依此带动管理体制、机构改革 干部、职工、农民的社会保障体系的建立等工作 争取通过改革 尽快建立起以市场经济运行机制为中心的各项新的体制、机制。

第三 明确深化县级改革的主要任务 切实处理好改革、发展、稳定的关系

县级改革一方面要根据各项改革对县级提出的要求 在本辖域内采取行动，从而为全国、省地级改革奠定基础；另一方面要根据国家大的改革导向设计自己的改革任务 就目前而言 深化县级改革主要应集中在搞好企业改革，明晰产权关系，提高国有和集体企业的经济效益；进一步完善联产承包经济制度，抓好高产高效农业建设，发挥农业的基础作用 搞好小城镇建设 实施城镇带动战略；根据当地优势选择龙头产业，促进农业向产业化发展 发展个体私营经济 促进第三产业发展 搞好社会保障体系建设，为各项改革提供强有力的保证。

根据以往县级综合改革的成功经验 处理好改革、发展、稳定的关系也是关键一环。改革是动力 发展是目的，稳定是前提。不改革谈不上发展 不发展无法体现改革的效益 而没有稳定 改革与发展都不可能。县级的改革要以经济建设为中心 以生产力发展为宗旨 同时要科学地

设计改革思路 充分考虑各种因素对改革的承受力 积极稳妥地搞好改革发展稳定大业。

第四 加强对县级综合改革的总体设计和领导 为县域改革创造良好的外部环境

在过去的改革中，山东省从总体上讲十分重视县级综合改革，通过召开现场会等形式，总结各地的改革经验 及时地加以宣传推广 并强化对改革的理论研究 适时地颁发有关文件 为县级改革提供方向性指导。在新阶段 各级党政领导要继续加强对县级综合改革的领导 进一步投入政策、投入精力、投入物力、投入财力 为县级改革创造更加宽松、更加有利的外部环境。首先要搞好对改革的总体规划 改什么 怎么改 改革的试验地如何确立和分布等等 都要有具体的操作规划 力求做到事前指导。其次 要帮助县级制订好改革方案。建立市场经济体制是一篇大文章、新文章 光靠各个县的自发行动是不够的 必须在上级的科学指导下严密审慎的进行。再则 要用实际措施支持改革试点县、先行县 保护改革者。主要是加强对改革的舆论宣传，对作出成绩的单位和个人及时地加以表彰和奖励，对敢于开拓的改革者大胆提拔重用 从根本上改变试点县吃亏、改革者受排挤的现象。同时 还要善于发现改革者 培养改革者 把一大批思想解放、年富力强、有知识、有魄力的人安排到县级主要领导岗位上，使其担当起领导改革的重任。

第五 树立大改革的思路 注重改革的整体配套 重视解决新矛盾

县级综合改革要迈上新台阶，就必须按照社会主义市场经济提出来的新要求，重视克服各种新矛盾、新问题。就县域而言，主要是抓好配套连动的问题。县域是一个完整的社会组织系统，具有广泛的社会分支系统和完备的社会功能。县级综合改革的最大功效在于调动整个县域各个层次、各个部门、各个领域、各个分支系统、每个工人、农民、干部的积极性和首创精神，形成巨大的合力，发挥最大的潜能。

经济体制改革是前沿，是重点，这是毫无疑问的。但如果没有其他领域改革的配合，也是不行的。因而既要着重搞好经济领域的改革，又要抓好政治体制、各项管理体制、社会保障制度的改革；既要搞好硬件的改革，又要搞好软环境的建设；既要搞好县城的改革，又要抓好乡镇、村的改革；既要调动工人农民的积极性，又要调动领导者、管理者的积极性。

第六 用科学的态度搞改革 尽可能地减少改革的负面效应

改革的负面效应，主要地是由于执行不力和执行走样造成的。克服改革的负面效应，最主要的是做好两方面的工作：一是搞好改革政策措施的科学设计，每项改革出台之前，都要进行周密的论证、反复的调查、广泛的征询、慎重的试点，在此基础上，制订出严密科学的方案。二是要严格按照改革方案实施，不搞迁就。改革是针对自身体制的弊端而实施的医治手术，不是为上级或别人改的，也不是改给别人看的，因而在改革中切忌摆花架子，玩数

字游戏 对于改革中遇到的困难与阻力 要想尽一切办法克服 不能避实就虚 知难而退 绕道走。对于实施确有困难、条件不成熟的改革措施 宁可暂时不实施 也不根据现实裁剪改革政策。在改革中要贯彻刚性原则 对于涉及个人的切身利益的事都要符合政策规定，并制订出明确的文件 对于重大的改革政策要通过立法来解决 以防止改革之后复归旧制。

（注 本报告原文 20000 字）

本课题承担单位：山东社科院

课题组负责人：陈建坤

成 员 秦庆武 王振海

加快山东欠发达地区发展问题研究

加快山东欠发达地区发展研究课题组

提要：我省欠发达地区经济发展滞后的主要原因是：长期计划经济背景下，国家投入偏少；工农业产品不等价交换；在全省工业发展中作出了一定的牺牲。加快欠发达地区发展对全省经济发展具有举足轻重的影响。加快欠发达地区发展的主攻方向是工业，必备条件是外部投入。欠发达地区加快发展的战略设想是：首先达到我省 56 个经济发展中等县现在的平均水平，以解决欠发达问题；最终在经济总量上赶上全省平均水平。具体实施步骤为“八五”末“九五”初起步、“九五”期间突破、2000—2010 年腾飞 3 个阶段。为实现上述目标，工作中要注意分类指导。近期要抓好省直部门，增强有关政策落实的透明度，出台全省性的政策应充分体现向欠发达地区倾斜，对欠发达地区的经济发展要求要客观；要培植和发挥欠发达地区的“后发优势”在产业选择、经营机制、大的经济关系方面采取超越性工作方式，以避免其地区发展中走过的弯路。

我省欠发达地区的 54 个县（市、区），共有人口

3184.41 万 面积 6.79 万平方公里，分别占全省的 37% 和 43%。探讨加快我省欠发达地区发展的战略作用、主攻方向、实施途径、步骤及政策措施 对这些地区经济上新台阶和全省经济发展有重要意义。

一、加快欠发达地区发展的紧迫性、必要性

我省欠发达地区的总体特征是经济基础薄弱、经济总量小、人均占有低，普遍属于“粮棉大区、工业小区、财政穷区、农民收入低区”。这些地区贯彻省委、省政府制定的《关于加快欠发达地区经济发展的意见》励精图治 经济和各项事业的发展取得了明显进步。但就整体而言 我省东西部地区的经济差距仍呈不断扩大的态势，发展失衡问题越来越严重。据 1993 年统计 欠发达县、市、区集中的滨州、德州、聊城、菏泽、临沂 5 地区（54 个县市区）国内生产总值为 508.2 亿元 仅占全省的 18% 财政收入 29.88 亿元 仅占 15% 农民人均纯收入 674.25 元，比全省平均数低 278.49 元。

这些地区经济发展滞后 固然有多种原因 最主要的是计划经济体制下，地区之间的发展机遇不均等造成的。一是国家投入偏少。80 年代以来 全省共安排大中型项目 118 个，鲁西北地区（胜利油田除外）仅有 8 个；“六五”、“七五”期间 国家重点建设投资中 德州、滨州、聊城、菏泽 4 个欠发达县集中的地区仅占全省的 1.5%。二是工农业产品不等价交换。在工农产品“剪刀差”不断扩大条件下，欠发达地区处于工业原料基地和工业品市场的地位。不等价交换 欠发达地区为国家提供了巨额“贡

赋”为全省工业资金的积累做出了很大贡献 同时也影响了自身的发展。三是在全省工业发展中作出了一定的牺牲。由于宏观调控上的原因 农副产品“少了赶、多了砍”的现象交替出现 使这些地区的农业几受挫折 地方工业和乡镇企业发展受到制约。如 80 年代中期不少欠发达县、市、区 止了一批中、小棉纺厂 后又被迫关闭或停产，使刚刚起步的工业受到挫伤。

我省已经建立了比较完整的工业体系，工业在国民生产总值中的份额早已远远超过农业，已经具备了扶持欠发达地区发展的实力和条件。加快欠发达地区经济发展 已经成为全省经济发展的客观要求。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，欠发达地区在全省经济发展中战略地位和作用更加突出：

第一，欠发达地区在我省工业化进程中的作用日趋强化

随着发达地区工业发展与资源特别是水、劳动力等资源短缺矛盾的日益突出，欠发达地区资源尤其是水资源的优势将越发显示出来。欠发达地区又是石油、煤炭的集中产区 且西部地区靠近山西煤炭基地 在工业方面蕴藏着巨大的发展潜力。京九、济邯、德龙铁路的修建 也将为西部地区工业的发展创造良好的交通条件。

第二，加快欠发达地区发展对增强我省的对外辐射能力，进一步扩大沿边开放意义重大

我省欠发达地区大都地处边界，有优越的“边界优势”。这是加快发展的有利条件 同时也容易成为相邻省、

市的资源基地和产品倾销市场。由于目前这些地区的工业相对落后，“边界优势”还处于潜在形态。京九、济邯铁路的修建为欠发达地区发展提供了良好机遇，也使这些地区面临外来冲击的挑战。加快欠发达地区发展，将潜在优势变为现实优势，而防止成为边界劣势，事关全省发展大局。

第三 加快欠发达地区发展 对保持全省经济的平衡协调发展具有举足轻重的影响

我省发达与欠发达地区之间经济发展的严重失衡现象越来越突出。1992年，县均国民生产总值，54个欠发达县为7.58亿元，25个强县为22.44亿元，是欠发达县的2.96倍；县均财政收入，欠发达县为2931万元，而强县则达到1.14亿元，是欠发达县的3.93倍。烟台市和德州地区人口、面积相近（包括已划归济南市的济阳、商河两县），1985年国民生产总值、国民收入、农民人均纯收入二者的差距分别为15.51亿元、12.5亿元和136.8元，到1992年分别拉大到39亿元、114.34亿元和464元。1993年，临沂地区7个欠发达县统计，农民人均纯收入在500元以下的仍有1206个村、19.67万户、75.06万人，占7县人口的12.8%，其中收入在200元以下的有51个村。按照前10年欠发达地区农民收入增加额测算，到本世纪末，农民人均纯收入将不足1000元，距全省的小康目标相去甚远。很明显，如果没有欠发达地区的长足发展，我省现代化进程势必因区域发展的不平衡受到严重影响和制约。

第四，加快欠发达地区发展对保持全省的社会稳定至关重要

欠发达地区就业压力越来越大，有的地区仅城镇待业人员就高达十几万人。目前全省处于贫困状态的数百万农民主要集中在欠发达地区，社会稳定面临着较为严峻的形势。加快欠发达地区发展对全省社会稳定是至关重要的。

二、加快欠发达地区发展的主攻方向

欠发达地区与发达地区之间的差距是全方位的，其中最突出的差距表现在工业上。全省 25 个强县 人口、面积分别占全省的 26.1%和 26.4%，工业产值占全省的 49%；54 个欠发达县 人口、面积占全省的 37%和 43%，工业产值仅占 15%。工业提供利税 强县达 45.48 亿元，占全省的 24% 县均 1.8 亿元；欠发达县仅为 21.57 亿元 占全省的 10.9% 县均 0.3 亿元。鲁西北四区一市（德州、滨州、聊城、菏泽、东营）包括 40 个县市区 人口和土地面积分别占全省的 28%和 33.4%，1992 年乡镇企业总产值仅 317 亿元 占全省 13.5% 烟台一个市就达 289 亿元 占全省 12.3%。乡镇企业固定资产原值，鲁西北地区 67 亿元 占全省的 12.6% 烟台市达 77 亿元 超过五个市地的总和。全省乡镇企业投资额 148.6 亿元 鲁西北地区仅 15.4 亿元，占全省的 10.55% 烟台市达 22.8 亿元 占全省的 15% 工业基础薄弱，影响了欠发达地区农业资源的加工、开发和综合利用 使农村经济处于原料生产的低水平上 也影响了第三产业的发展 造成经

济结构单一 整体素质不高 自我发展能力较差。

工业是连接农业和第三产业的中间环节，在加快欠发达地区发展中具有‘起动机’的功能和作用。当然，发展多种经营、发展第三产业不失为加快欠发达地区发展的重要途径，但在工业不发达、缺乏城市经济强有力幅射的情况下，不可能从整体上、根本上改变落后面貌。因此工业是在诸多矛盾中处于主导、制约地位的主要矛盾，是加快欠发达地区发展的主攻方向。到本世纪末，我省要实现国民生产总值 3600 亿元，需要工业年均增长 17% 以上，如果没有欠发达地区工业的较快增长，实现这个目标是相当困难的。

加快欠发达地区的工业发展是有条件做到的。这些地区的干部群众有发展工业的强烈愿望，已经兴办了不少工业企业，其中不乏经济和社会效益均好的佼佼者。这些地区已经具备了一定的工业基础，乡及乡以上工业企业已达 7768 户，其中大中型企业 212 户。这些地区粮、棉、石油、煤炭、水利资源丰富，具有资源优势。这些地区京九、济邯铁路、南水北调和‘三纵三横一环’公路及通讯设施的建成后，工业发展前景良好。随着我省发达地区向外向型和高附加值经济发展模式的转换，一般产业和内地市场将逐步让出，也为欠发达地区创造一定的发展条件。

今后一个时期，特别是在‘九五’期间，全省的工业布局应充分考虑欠发达地区的优势条件，凡适宜的都应优先安排在这些地区，特别要沿新石线、京九线、济邯线、德

龙线铺开。出台全省性有关工业方面的政策亦应考虑欠发达地区的实际情况，充分体现政策倾斜。

三、加快欠发达地区经济起飞的必备条件

目前欠发达地区正处在起步阶段，普遍缺乏投入能力。1992年固定资产投资额，54个欠发达县总计45.83亿元，县均只有0.85亿元；25个强县达374.49亿元，县均14.98亿元，是欠发达县的17.6倍。近年来，欠发达县（市、区）也都按照省委、省政府的部署和要求制定了加快企业技术改造的规划，但无一例外地受到资金短缺的困扰。据沂源县测算，3年内把全县企业改造一遍需投入4亿元，靠该县自身的力量是根本不可能实现的。这说明在当今激烈竞争的经济环境中，靠欠发达地区自我发展是非常困难的。就国民生产总值来说，按前10年德州地区平均16.4%的超常规递增速度，达到烟台市1993年的发展水平，需要8—10年的努力，而到那时实际上又至少落后了15年。因此，欠发达地区加快发展，不应是等距离的“赶”，更不应是落伍式的“跟”，而应是加速赶超。没有外部的投入、扶持，没有外力的推动，实现这一赶超几乎是不可能的。加大外部投入是实现这些地区经济起飞的必备条件。

据了解，在某些投资者的意识中，往往存有这样的疑虑：认为欠发达地区的基础条件差，投资环境差，向这些地方投资所产生的效益相对较低。这种担心是正常的，但也失之片面。越是后进地区，内在的潜力越大，待开发的领域越广，发展的后劲越足，劳动力价格低，可以收到投

资少、周期短、回报率高的效果。

政府部门在安排投资时就应具备全局的观点和广远的视野，充分认识欠发达地区投资环境的长处和优势，努力培植这些地区的经济增长点，体现综合平衡，实现全省经济的协调发展。投资效益应更多地着眼于按照客观经济规律的要求，从调整产业结构、优化资源配置和地区产业布局出发，适应全省总体发展战略需要，既要看眼前又要看长远，既要看经济效益，又要看社会效益。

对欠发达地区的扶持，应视不同类型和不同情况，把着眼点放在启动内部活力上，解决制约发展的突出问题。根据省里各阶段发展的总体规划，对欠发达地区的发展速度、经济总量上的要求，靠其自身发展能达到何种水平，各级能以多大力量扶持等，都需要进一步摸底测算，由此确定扶持力度，制定总体规划和具体实施步骤，并在扶持顺序、重点、方式等方面有较强的针对性，切实解决发展中的关键问题。

四、加快发展的战略设想及近期实施步骤

欠发达是历史形成的，加快发展也应是一个动态的渐进过程。一般说，达到我省 56 个经济发展中等县现在的平均水平，就可视为解决了欠发达问题。但这些地区实现这个目标后，相对于其他地区仍属欠发达。因此，加快欠发达地区发展是一项长期任务，最终目标是在经济总量上赶上全省平均水平。可以考虑划分 3 个战略发展阶段：(1)“八五”末、“九五”初为起步阶段，主要是制定总体规划，理清发展思路，确定工作重点，解决关键问题，打好