

第一章 县域经济理论与实践概述

什么是县域经济？它是指一个县域内的全部经济的总和（属于建立在行政区划基础上的较小范围的区域经济），既是产业的总和，又是各种经济所有制的总和，在国民经济运行中起着承上启下的桥梁作用。县域经济作为中观层次的区域经济，具有如下特性：一是综合性。县域经济是县域内国民经济各部门、再生产各环节和各种所有制经济构成的经济社会功能基本完整的综合体。县域经济是国民经济的有机组成部分，与城市经济相辅相成，相互依存，相互促进，在很大程度上影响着国民经济的质量和水平。二是相对独立性。县域经济是国民经济大系统中的一个相对独立的小系统，有其独特的客观运行规律。县级政府有相当大的决策自主权，可以根据国家和省经济发展战略、方针、政策，独立地制定和实施有利于本县经济发展的政策。县域经济有本级财政，有一定的机动财力，可以在一定条件下自主安排地方建设项目和进行项目融资。三是中介枢纽性。国家经济政策、法令的贯彻执行，需要通过县一级来实现，并负有对所在的经济实体进行组织、协调和监督的责任。县域经济的中介枢纽性还体现在它是城市和乡村的结合、工业和农业的结合、域内和域外的结合。因此，县域经济是国民经济的基础单元。促进县域经济发展，对整个国民经济的良性循环具有很大的促进作用。

一、我国县域经济研究概况

（一）县域经济的地位和作用

有学者认为，我国东、中、西部地区之间总的经济发展差距主要源于三者之间县域经济发展不平衡，并且县域经济发展不平衡比地区之间总的经济不平衡扩散更快；而三大地区之间城市经济发展差距对地区不平衡影响不大。这似乎说明：中、西部地区内部县域经济与非县域的城市经济的差距明显且呈进一步拉大趋势，而东部的城市经济和县域经济则正趋于平衡发展。因此，发展县域经济是缩小东、中、西部地区之间和城乡之间经济发展差距的关键^①。中国地区间经济发展不平衡，主要是地区间县域经济发展不平衡造成的，而城市经济发展不平衡并非主因。因此，笼统用省以上区域经济发展不平衡来说明中国地区经济差距还不够准确，甚至掩盖了各地区之间和地区内部城乡差距的真相。发展县域经济，既是缩小中、西部地区与东部地区差距的关键，又是缩小中国城乡差距的关键。推动中、西部地区的发展，更重要的是要推动县域经济的发展。

（二）县域经济可持续发展障碍因素分析

影响县域经济可持续发展的因素包括两方面：一方面是在一定程度上，有人为改变的影响因素，如资金、技术等；另一方面是人力不可控制的自然资源禀赋因素，如水资源、土地资源、气候资源等在这里，我们只考虑可以人为控制的影响因素。

根据作用及性质的不同，影响县域经济可持续发展的因素可分为以下几类：资金因素，包括财政支农支出、金融机构贷款总额、利用外资金额、固定资产投资额；科技因素，包括地方科技事业费、科技三项经费支出；智力因素，包括教育事业费支出、普通中学数量、中等学校教师数量、普通中学在校学生数量、在校大学生数量、大学教师数量；产业结构因素，包括非农产业比重。第

郑炎成、鲁德银：《县域经济发展不平衡对地区差距的解释力分析》，《财经研究》2004年第7期

一、三产业增加值占国内生产总值的比重)、林牧渔业产值占农业总产值比重、经济作物产值占种植业产值的比重;基础设施因素,包括境内公路里程、境内铁路里程、境内港口数、电信业务通信能力、大型水库数、有效灌溉面积、制度因素,包括政府职能的设定、政策取向、法律法规的制定等。

(三) 县域经济评价指标体系的构建

王强、穆久顺 2004 年在参照“黑龙江省县域经济评价指标体系课题计划书”的基础之上,初步确定了以发展水平、发展活力、发展潜力为主要内容并涵盖诸多方面的一系列指标,建立了黑龙江省县(市)社会经济综合发展指标评价体系^②。

1. 发展水平

第一,经济规模,包括国内生产总值,地方财政收入,工业企业增加值,工业企业个数。

第二,产业结构,包括第一、二、三产业比重(第一、二、三产业增加值/国内生产总值)、非农产业劳动力比重(第二、三产业劳动力/全社会劳动力)。

第三,经济发展水平,包括人均国内生产总值、人均地方财政收入、农民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入。

第四,社会发展水平,包括每万人拥有医院、卫生院床位数、每万人拥有医院、卫生院技术人员数。

2. 发展活力

第一,发展速度,包括国内生产总值发展速度。

第二,贸易与外资,包括实际利用外资额与国内生产总值之比,出口额与国内生产总值之比,限额以上批发零售贸易业商品销售总额。

第三,投资与就业,包括人均基本建设各项投资完成额,每百户居民电话拥有量,人均年末各项贷款余额。

3. 发展潜力

第一,财政与储蓄,包括地方财政收入占国内生产总值的比重,科教事业费用支出占财政支出比重,人均城乡居民年末储蓄存款余额。

① 许桂红:《县域经济可持续发展的障碍因素研究》,《农业经济》2004年第4期。

王强、穆久顺:《县域经济评价指标体系初探》,《边疆经济与文化》2004年第4期。

第二 资源环境与基础设施 包括公路密度 公路里程 / 土地面积)

第三,文化教育水平,包括每万人中的中学生数,每个教师负担学生数。

(四) 县域经济竞争力的判定

县域经济竞争力是指县域单位通过资源配置来获得竞争优势的能力。县域经济数量多、差异大,竞争力的制约因素繁杂。胡荣华、刘光平经过研究认为,县域经济竞争力至少包括以下几方面:自然优势力(区位优势 and 自然资源优势)、政府动力力(政府的公共管理水平和服务效率)、产业竞争力(县域经济要有一个具有竞争优势的产业群,在这个产业群中,主导产业要明确,产业结构要合理,并要朝着优化和高级化演进)、企业竞争力、人力竞争力、县域经济活力、外界互动力。以上七个竞争力层面又可以归纳为发展水平竞争力、发展潜力竞争力、发展活力竞争力。

县域经济活力是县域经济的市场机制力量的体现。非国有经济比重是一个重要的经济活力指标。其他还有:机关人数与就业总人数的比率反映出就业导向和就业活力;人均存贷额反映金融方面的活力;GDP与就业总人数的比率也是一个反映经济产出活力的指标。外界互动力主要是指县域与外界的互动能力直接或间接影响到县域经济的发展。在我国“人世”后,县域经济的发展不能仅在县内、省内、国内定位,还需要在全球经济中定位,要利用两种资源,开发两个市场,提升竞争力。外界互动力可以用进出口总额与GDP比率、外资企业比重等指标来衡量。

表 1-1 县域经济竞争力评价指标体系

序号	指标名称	序号	指标名称
一	发展水平(12个指标)	7	人均财政收入
(一)	经济规模	8	农民人均纯收入
1	国内生产总值	9	城镇职工平均工资水平
2	财政收入	(四)	社会发展水平
3	工业总产值	10	每万人拥有社会福利院床位数
(二)	产业结构	11	每万人拥有医院、卫生院床位数
4	非农产业比重	12	每万人拥有医院、卫生院技术人员数
(三)	经济发展水平	二	发展活力(8个指标)
5	经济密度	(一)	发展速度
6	人均国内生产总值	13	国内生产总值发展指数(本年/上年)

胡荣华、刘光平:《江苏县域经济竞争力实证分析》,《南京财经大学学报》,2004年第2期。

续表

序号	指标名称	序号	指标名称
14	固定资产投资完成额	(二)	生产效率
(二)	贸易与外资	23	农业劳动生产率
15	实际利用外资额与 GDP 之比	24	工业劳动生产率
(三)	投资与文化	25	耕地生产率
16	每百户居民民用汽车拥有量	(三)	资源环境与基础设施
17	每百户的电话拥有量	26	人均耕地面积
18	人均各项贷款	27	公路密度
19	人均固定资产投资完成额	28	有效灌溉面积占耕地面积的比重
20	人口文化指数	(四)	文化教育环保
三	发展潜力(12个指标)	29	生活污水处理率
(一)	财政	30	每万人中的中学生人数
21	财政收入占国内生产总值比重	31	每万人中的小学生人数
22	人均科教文卫事业费支出	32	每个教师负担学生数

究竟如何发展县域经济，我国的地方政府对此进行了艰苦的探索，但大多比较注重于资金、技术以及人才等资源的投入，而对存在于有形资源背后的制度因素关注不够。我国的改革本质上是一种制度的变革，即由计划经济体制向市场经济体制转变。在制度转变当中，不仅我国的经济取得了举世瞩目的成就，同时也使我们深刻地体会到，计划经济的教训“不在于经济中缺乏物质资产，而在于经济中损坏了或未能培育出成功的市场经济所需要的整套制度”^①。目前我国虽然确立了市场经济体制，但建立完善的市场经济体制的任务还没有完成，原来的计划经济体制已被打破，而新的有效的制度体系却还没有完全建立起来，整个经济社会制度体系处于一种失衡状态，这也是我国市场经济秩序混乱、经济运行成本高昂、经济效率低下的重要原因。这种状况在县域则更加明显与突出。因此，县域经济的发展，在我国目前这种体制转轨的特殊时期，需要从制度层面来着手找到解决问题的方法。资金、技术以及人才等资源确实很重要，但是资金利用效率的提高、技术的研发与推广应用以及人才潜能的激发，需要有效制度的激励与规范。

(五) 当前国内发展县域经济的几种论点

县域经济的发展问题引起了国内众多学者的关注，大家众说纷纭，归纳起来有这样几种相对成熟的观点：

参见卢现祥《西方新制度经济学》，中国发展出版社 1996 年版。

一是农村工业化突破论。这是“粮食主产区加快经济发展暨长垣经济研讨会”提出的论点（详见《人民日报》2003年4月10日）。研讨会明确提出“农村工业化是县域经济发展的突破口”。长垣县位于河南省新乡市东部，地上无资源，地下无矿藏，一直是一个典型的农业大县、工业小县、财政穷县、防汛重点县。20世纪90年代初以来，该县大力发展农村工业，已经形成起重机械、卫生材料、防腐、建筑、烹饪、绿色食品等多项支柱产业。该县的主要经验是①非公有制唱主角；②块状经济做支柱；③社会化销售为支点；④农民群众为主体，充分发挥了广大农民的创造精神。该县经济呈现迅猛发展的势头，国民生产总值1992年为6.89亿元，2002年为33亿元，年均增长19%。研讨会认为该县为发展农村工业化提供了有益的经验。

二是城市化推动论。这是著名的经济学家张卓元的论点（详见《中国县域经济报》2003年3月11日）。他认为“壮大县域经济的核心是发展城镇化”，因此，我国应该加快城市化的步伐，使更多的农村劳动力转移到城市，从事第二、三产业。他还认为大中小城市要协调发展，从转移农村富余劳动力的角度看，将来更多的农村富余劳动力可往县城转移，这是我国农村城市化的一个重要途径。因此，我国更应该发展县级城市。我国有2000多个县，如果每个县吸纳10万农村劳力，就可以吸纳2亿多人，这对农村发展是一个强大推动力。从世界城市化的经验看，城市化与工业化是同步发展的。他认为我国走城市化的道路不可避免，这可以从根本上解决我国的“三农”问题。

三是劳务输出推动论。这是江西省宜春市的实践经验和论点（详见《人民日报》2003年3月24日）。该市是个农业大市，明确将劳务输出作为当地脱贫致富的主打项目，响亮提出打造“宜春民工”品牌的口号，发挥自己的劳力资源优势。目前有近50万劳力在外地打工，一年赚回30亿元。该市为外出劳力做了大量的服务工作，比如全市20多所职业中学开设各种培训班，传授专业技能。在培训的8.5万多人中，就有90%外出打工。各县成立职业介绍机构和劳务集市，为外出劳力介绍情况，派干部到打工者集中城市为打工者服务，组织能人和打工者一同外出，等等。“宜春民工”差不多已遍及全国各地，如该市所辖的高安市有3万多司机在全国各地跑运输。近两年又形成一股回乡创业热潮，3万多回乡创业者共办起各种企业8500多家，吸纳劳力2.5万，年产值超过10亿元，利税9000多万元，成为振兴

地方经济的一支生力军。宜春市的做法代表了一部分县的思路和行动。他们自己动手筹集资金、培养人才和积累经验的做法，比之等、靠、要和一心引进外资的思路，既可靠又实惠，值得称道和研究。

四是“生态立县论”这是浙江省开化县的做法（详见《光明日报》2000年7月24日）。该县是钱塘江的发源地，位于浙、皖、赣三省交界处，多年来，该县为保护钱塘江水源做了大量的工作，20世纪末提出“生态立县”的战略思想。其具体内容是，以现代化战略为导向，坚持经济效益、社会效益和生态效益相统一，立足于优化生态环境，发展生态经济，推进山区工业化、城市化、现代化进程，促进经济、社会协调发展为此，他们关闭了造纸、小硫磺、小煤矿等87家污染企业，仅此一项，损失税收1000多万元，还要安置近千名下岗职工。另一方面，他们大力发展生态农业、生态工业、生态旅游业。具体说，包括“龙顶”名茶、食用菌、硅化木、土制品、食品加工、钱江源旅游等。其中“龙顶”名茶与钱江源旅游业是两大支柱。因为“龙顶”与“西湖龙井”是浙江的两大名茶，而钱江源头位于安徽黄山、浙江千岛湖、江西三清山三大旅游胜地的交会点上。应该说，实行“生态立县”发展战略，在思想上是一个重大转变。要使我国山川秀美，江河清澈，工农业生产必须做到清洁生产，不产生污染或自己解决污染问题。开化县开风气之先，值得称道令人高兴的是，这样做的县（市）愈来愈多。这正是我国的希望所在和发展方向。

五是发展特色生态产业论这是我国生态农业先进县之一黑龙江拜泉县的发展战略和论点（详见《中国县域经济报》2003年3月11日）。该县县委书记王树清认为，推动县域经济发展，重要的是要根据本县实际，发挥比较优势，发展特色生态经济。就拜泉县讲，重点培育十大绿色生态产业，即大豆、乳品、白糖、林业、面粉、大鹅和牛肉、纺织（亚麻）、马铃薯、杂粮、葵花等，每一项都实行深加工，形成一个产业坚决不搞污染企业，保证全县所有产品都让人们信得过，可以自由进入国内外市场。

每个县都有它的特产，可以开发成为特色产业，特色生态产业当前更受青睐，加上充足的劳力资源，二者结合，绿色食品和天然用品将成为我国的巨大优势产业，山区县这方面的优势更大。我国生态农业县（市）有200多个生态示范区（大部分也是县）有300多个，大部分都可以这样做。这个形势是喜人的，潜力也是巨大的。

以上五种论点是举其大者，还可以举出一些，由于有的类似，有的比较单一和特殊，就不一一列举了。

二、我国县域经济发展的实践经验

我国有县级行政区划 2 862 个（不包含香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省），其中：市辖区 852 个，县级市 374 个，县 1 464 个，自治县 117 个，旗 49 个，自治旗 3 个，特区 2 个，林区 1 个；有县域经济区划（不包括市辖区和福建省金门县）2 073 个。全国县域内国土面积 874 万多平方公里，占全国国土面积的 91%。全国县域内人口数 9.16 亿，占全国总人口的 70.9%。县域人口比例最多的是贵州省和湖北省，分别达 81.1% 和 93.3%；县域内人口比例最少的是上海市，仅 10.8%。全国县域经济的 GDP 为 6.45 万多亿元，占全国 GDP 的 63%。县域经济 GDP 在整个 GDP 中所占比重最少的是上海市，仅 5.7%。各地在县域经济发展实践中均探索出不少有益的经验。

（一）山东加快县域经济发展的思路

山东省委、省政府出台《关于加快县域经济发展的意见》（以下简称《意见》）明确提出，全省县域经济发展的总体目标是：经过努力，使县域经济发展速度明显加快，经济结构明显优化，整体竞争力明显增强，财政状况明显好转，群众收入明显增加，城乡面貌明显改变。到 2007 年，县域经济实现国内生产总值比 2002 年翻一番，绝大多数县（市、区）地方财政自给有余，争取有 20 个左右的县（市）进入全国百强县，已经进入全国百强的县（市）要争取位次前移。确定 30 个经济强县，帮扶 30 个欠发达县。

全省确定 30 个基础条件好、经济实力强、带动作用大的县为全省经济强县。30 个强县发展的指导目标是，以 2002 年为基数，到 2007 年国内生产总值年均增长速度高于全省平均水平 3 个百分点以上，第二、三产业的增加值占 GDP 的比例在 93% 以上，农民人均纯收入年均增长速度明显高于全省平均水平，地方财政收入年均增长速度高于全省平均水平 5 个百分点以上。

同时,还确定 30 个经济基础相对薄弱、发展潜力大的欠发达县给予重点帮扶。30 个欠发达县发展的指导目标为:以 2002 年为基数,到 2007 年国内生产总值、固定资产投资、地方财政收入、农民人均纯收入年均增长速度力争接近或达到全省平均水平,第二、三产业的增加值占 GDP 的比例达到 85%。

《意见》提出,加快县域经济发展,需要把握七项工作重点:加快经济结构战略性调整,提高县域经济综合竞争力;创新体制和机制,增强县域经济的发展活力;突出抓好招商引资、民营经济、高新技术“三个亮点”,努力提升县域经济发展水平;统筹城乡经济社会发展,促进社会事业全面进步;简政放权,为县域经济健康发展营造良好环境;努力维护社会稳定,为县域经济和各项社会事业发展创造更加宽松的环境;加强县乡领导班子和干部队伍建设,为加快县域经济发展提供有力保证。

扩大县级经济社会管理权限。《意见》要求,各级、各部门都要支持县域经济发展,积极营造务实高效的服务环境、诚信法治的市场环境、稳定和谐的社会环境和积极向上的舆论环境。建立健全权责统一的管理体制和运行机制,加强和完善县级政府的社会管理权、公共服务权、市场监督权等经济和社会管理权限。切实精简各类会议、文件和检查、评比。今后,省里一般不组织大规模的评比、检查,确保基层集中精力抓经济工作。

扩大县级经济管理权限。按照“能放都放、权责统一”和“谁投资、谁决策、谁受益”的原则,将投资项目的决策权下放给各类投资主体。除国债项目、财政预算内项目、统借统还国外贷款项目以及国家限制类项目外,其他项目不再需要审批。结合《行政许可法》的实施,对各级出台的收费项目全面清理,凡违背国家和省现行规定的一律取消;保留的收费项目要降低收费标准,并降低省、市集中比例。今后凡是国家没有明确规定的,省里原则上不再出台新的收费项目。

全省各类金融机构要为县域经济发展创造良好金融环境。加大对县域投资主体的授信额度,各金融组织在市、县(市、区)设立的分支机构在当地吸收的资金(含邮政储蓄),应主要用于支持县域经济发展。人民银行要积极引导农村信用社发放农业贷款,农村信用社探索建立适合自身特点的农村金融组织。在民间借贷比较活跃的地区,允许贷款利率浮动;对农户小额信用贷款利率不上浮。积极支持市、县(市、区)建立中小企业信用担保机

构。完善省以下垂直管理部门领导班子地方党委协管机制。垂直管理部门要自觉接受地方党委、政府的领导，地方党委、政府要支持垂直管理部门依法行政。

经济强县扶持政策有：①赋予强县更大的发展自主权。在国家法律法规和产业政策的指导下，经济建设项目的投资决策权由投资主体自主决定。在规定的编制总数范围内，强县可根据实际需要，自主调整、设置县级行政机构，不要求上下对口。扩大强县的分配自主权。经报批可酌情减免农业税，加大重点企业扶持力度，提高机关、事业单位工作人员的收入水平。

省里在安排建设用地使用指标分配上向强县倾斜。将强县的县城驻地、经国家和省批准建设的重要园区纳入全省高速公路建设网络规划，加快建设步伐。鼓励强县进一步加大利用外资力度，大力发展外向型经济。对实际利用外资和出口总额达到一定规模的，按不同档次由省、市给予奖励。⑥简化出国审批手续。对符合条件的企业人员实行一次审批、一年内多次出国的有效办法。省、市主管部门要积极创造条件，为县级领导干部和有关人员出国考察、招商引资提供快捷、便利的服务。⑦对强县实行动态管理，一年一考核，三年一调整。

欠发达县扶持政策有 ①在国家法律法规和产业政策指导下，欠发达县实行更加开放、灵活的政策，营造发展环境，探索适合自己发展的路子

省、市财政转移支付要进一步加大向欠发达县倾斜的力度，并制定相应政策，增强自身造血功能。从 2003 年起 5 年内 欠发达县按现行财政体制 每年缴入省、市财政的企业所得税、营业税收入比上年增长部分 由省、市财政全额返还。国家和省对交通、通信、能源、环保、流通、旅游、农业、林业、水利和教育、科技、文化、卫生等社会事业投资重点向欠发达县倾斜。适当降低欠发达县重点项目的县级配套资金比例。鼓励欠发达县加大招商引资力度。从 2003 年起 5 年内，对引进省外项目的，按实际到位资金和形成的固定资产 由省、市财政对有功人员给予奖励。省和有关市、县、大企业共同出资设立省级担保基金，2003 年达到 3 亿元规模 今后 5 年每年按一定比例逐年增加，专项用于支持欠发达县重点经济建设项目的贷款担保。⑥制定实施稳定和吸引人才的优惠政策，鼓励和引导各类专业技术人才向欠发达县流动。鼓励留学回国人员和国内本科以上优秀毕业生到欠发达县工作，根据本人意愿，其人事关系可放在省、市人才交流中心。从 2003 年起

5年内,到欠发达县工作的留学回国人员,其工资由省财政给予一定补助;到欠发达县工作的本科以上优秀毕业生,其工资由欠发达县所在市财政给予一定补助。⑦支持欠发达县开展多种形式的劳务培训和劳务输出。支持欠发达县每县办好1至2所职业中专或职业技术学校,所需费用由省里给予一次性补助。省里安排一定资金用于欠发达县劳动力市场建设。⑧支持欠发达县开拓国内外市场。从2003年起5年内,国家和省组织的重大展销会、展览会优先推荐、安排欠发达县参加,所需摊位费由省、市两级财政给予支持。⑨省、市共同安排专项资金支持欠发达县中小学危房改造、乡镇中心卫生院建设。帮助欠发达县的每个乡镇发展一所重点中小学,并加大基础教育扶持力度,彻底解决九年义务教育学生的辍学问题。⑩欠发达县经批准可以进行以公开选拔的方式确定政府领导班子成员人选的试点。⑪省级领导与欠发达县建立联系制度。由省里统一组织力量联系欠发达县,进行调查研究,指导工作。省直有关部门分别帮扶1个欠发达县,由1名副厅级干部带队,组成强有力的工作组,一帮5年。⑫加大干部交流力度。从省直部门选调部分德才素质好、文化层次高的年轻干部到欠发达县挂职。从省直部门和其他地区到欠发达县交流任职的,工资及福利可仍在原所在地发放。⑬30个强县与30个欠发达县对口帮扶,开展经济协作,兴办合作项目。⑭由省、市组织和人事部门负责,在省、市党校和行政院校开设针对欠发达县的县、乡党政领导干部培训班,5年内轮训一遍,所需经费由省、市两级财政承担。

(二) 广东发展县域经济的经验和举措

广东经济发展的成就,首先是由县域经济创造的。在“珠三角”,县域经济的迅猛发展更是催生了一批以顺德、南海、中山、东莞等“四小虎”为代表的全国百强县,创造了广东县域经济发展的奇迹。2004年广东省67个县(市)实现GDP为4192.83亿元,其中,GDP超100亿元的县(市)有16个;财政收入超亿元以上的有34个,有力地促进了全省经济的持续快速健康发展。全省县域城镇化水平达25.2%。民营经济和特色经济迅速发展。广东在发展壮大县域经济中突出了以下五个方面的重点:

一是主攻民营经济。把民营经济培育成新的经济增长点,是广东壮大县域经济的重要突破口。在民营经济发展方面,广东集中精力“两手抓”,

一手抓发展，一手抓提高。大力鼓励和支持当地能人，包括外出打工、做生意赚了钱的人，回家乡投资办实业，尤其是创造各种有利条件，营造良好的氛围，支持各方人士到东西两翼和山区县谋发展。对“珠三角”民营经济较发达的县，着力抓提高，通过体制创新、管理创新、科技人才创新和环境创新，把现有的民营经济真正做强、做大、做优。

二是培育特色经济。广东把培育特色经济与调整县域经济结构相结合，作为发展壮大县域经济的主线。充分依托当地森林、矿产、水、水产、旅游等资源发展特色经济，宜农则农，宜工则工，宜旅游则旅游，切忌一哄而起。农业结构调整抓龙头、建基地、带农户，构建各具特色的产业、产品和名牌。韶关以烟厂为龙头，带动了南雄、始兴、乐昌、乳源等县烟叶种植业的发展，形成60万担的年产量，带富了大批的烟农。围绕扩大出口来发展绿色食品、畜产品、水产品、粮食加工品等，努力打造品牌，再以名牌为龙头，带动广大农户致富。利用山区的生态环境和奇山奇景大力发展旅游业。工业结构调整要依托特色资源，开发特色产品。因地制宜发展小水电、燃煤发电和冶金、森林工业、农产品加工业，并努力做优做强，形成当地的支柱产业。防止盲目上工业项目，造成重复建设，各县区努力形成“一乡一品”的基地化、专业化生产，以小产品构建大产业、大市场。

三是壮大园区经济。广东把发展壮大园区经济作为提高县域工业集聚水平、培育新的增长点、实现集约发展的有效途径。县域工业发展一定进园区，不走“村村点火、户户冒烟”的污染老路。以资源引项目，以项目引资金，以存量引增量，采取园区招商、规划招商、重点项目招商、产业招商等方式，把乡镇企业、外来企业集聚到园区，保护环境，延长产业链，形成集聚型园区经济，推动形成集群经济和块状经济。要求发展园区经济一定要立足当地资源禀赋和地理条件，确定园区的功能定位，选准位置，搞好规划，正确招商引资，做到边建园区、边招商、边发展，开发一片，建成一片，投产一片，见效一片，滚动式发展，防止盲目圈地，浪费资源。

四是发展配套经济。随着生产社会化、专业化的发展，优势企业纷纷将非核心产业向外扩散，给广大的中小企业带来了大量的配套空间。县域经济要密切关注这一发展趋势，把发展配套经济作为对内对外开放的主攻方向，采取多种形式，积极引导中小企业加入大企业集团、优势企业的产业分工协作体系，调整结构，围绕其主导产品生产配套零部件，加工品牌产品，扩

大市场占有。县域经济当好配角，各县都来搞主导产品不现实，要主动配合广州等工业化程度高的大城市进行产业产品配套，发展配套产品和下游产品，带动相关产业发展。广州 2005 年生产小轿车将超过 50 万辆，汽车带动相关产业的比重是 1:6，主机和零配件是 1:1.7，生产 50 万辆小轿车可带动相当多的产业发展。炼油、乙烯、塑料产品，上下游产品之比是 1:50，产业配套空间非常大。广东建设“十大重点工程”中，仅石化工程就有 3 个 80 万吨乙烯项目。要求各县围绕这些大产业来配套，发展下游产品。

五是提升劳务经济。广东要求各地建立对农村劳动力转移的技能培训机制，多渠道增加投入，在发展国民教育的同时，大力发展和建立健全包括就业咨询、就业培训、中高级职业技能教育培训和职业介绍在内的社会化服务体系，加强对劳务输出人员的技能培训，以满足市场对较高素质劳务输出的需求。要求有条件的县（市）要围绕发展县域经济特别是工业经济，吸引民资、外资办学，多办一些中高级技校，加快培养中高级技师和技术工人。

（三）浙江发展县域经济的经验和举措

一是浙江高度重视农村特别是县域经济的发展，在抓城市发展和农村发展时突出抓好农村发展，事实上把农村的发展放到了重中之重的位置上。改革开放以来，浙江县域经济得以快速发展，首先在于浙江省各级党政领导对县域经济的重视、关注和得力领导，在财政体制、经济管理权限设置、发展搞活乡镇企业、发展市场等多方面采取切合浙江实际的节节推进的改革措施，还在于浙江人具有敢闯敢拼、坚忍不拔、勇于创新、讲求实效的精神，还在于浙江人能抓住机遇，抓住了改革开放的大好机遇，抓住了发展市场经济的大好机遇，抓住了体制改革的大好机遇。

二是浙江县域经济率先实现了向市场经济的全面转轨，经济市场化水平明显高于大中城市。浙江农民以率先闯市场闻名于世。早在农村实行土地联产承包责任制前，就有部分浙江人挑着货郎担走南闯北，比较有名气的就是浙江义乌人，出现了“敢吃螃蟹”的个体工商户，可以说这是浙江市场经济的萌芽。党的十一届三中全会以后，随着政策的允许和开放，并伴随着乡镇企业的发展，浙江人，特别是温州地区、浙中地区迅速行动，利用产品、交通等多种优势办起了各类市场。20 世纪 90 年代后，浙江县域无论从市场数量还是市场规模都呈迅猛发展态势，继而发展成各种各样的大型综合

及专业市场，形成了以消费品市场为中心、专业市场为特色、要素市场相配套的市场体系。各类专业市场的发展，使浙江成了全国闻名的“市场大省”。浙江义乌中国小商品城、绍兴柯桥轻纺城、萧山商业城、永康市科技五金城、余姚市中国塑料城等都已是全国闻名的大市场。浙江专业市场的发展，不仅促进了农村流通体制的改革，搞活了产品的流通，促进了农业和乡镇企业的发展，而且为建立与社会主义市场经济相适应的市场体系打下了良好的基础，促进了市场机制向各个经济领域的渗透，走出了从商品市场到生产要素市场，从传统的摊位市场到现代网络市场的发展路子。“建一个市场、活一方经济、富一方农民”，浙江县域经济和全省经济由此得到了极大的发展。浙江人凭借敏锐的眼光，率先实行市场化改革，为浙江县域经济的发展提供了机制和体制上的优势。

三是以私营企业为主的乡镇企业异军突起、蓬勃发展，吸纳了大量劳动力，创造了财富，成为县域经济主力军。浙江的乡镇企业兴起于改革开放初期，至20世纪90年代初，发展达到了一定的规模。随后开始了乡镇企业产权制度改革，改制激发了乡镇企业的活力。完成了改制的企业真正成为了自主经营、产权明晰的市场主体和具有活力的民营企业。全省乡镇企业增加值、税金、利润等项指标都跃居全国第一。近年来，浙江乡镇企业面对国际经济的跌宕起伏，面对极其激烈的市场竞争，以“人世”为契机，积极寻求发展政策，实施外向发展战略，扩大企业规模，提高企业竞争层次，乡镇企业继续保持了快速增长，保持了在全国的领先地位。

四是劳务输出的不断增长，市场营销队伍的不断壮大，对外交往的不断扩大，增强了县域经济的经济基础，增强了县域经济的市场竞争力。目前浙江全省范围有300多万农民活跃在全国各地，其中参加西部大开发的就有100万人，跨出国门的有100万人。特别是温州人，“红红火火闯九州，走遍天下温州人”，是浙江人活跃在全国和世界各地的写照。浙江农民外出发展，打出了品牌，创造了财富，开阔了眼界，带回了经验，壮大了县域经济的经济基础，增强了县域经济的市场竞争力。

五是县域经济的产业发展从多样化转向特色化，区域特色块状经济成为县域经济增长的支柱。寻找市场，按市场需要生产，多样化的产业和产品结构，是20世纪80年代浙江乡镇企业和县域经济起步阶段的特色。90年代以来，浙江把小城镇建设与专业市场、乡镇工业园区建设有机结合起来，

形成专业化分工、社会化协作的企业群和特色产业集聚区，有效地促进了县域产业从多样化转为特色化。特色块状经济的发展，孕育了相应的专业市场，达到了贸工一体化发展，以工兴贸、以场兴块，推进了二次创业的良好局面。像萧山、诸暨一样，浙江的绍兴、鄞州、慈溪、义乌等县（市）均有较好的特色块状经济。各地具有特色的块状经济的发展增加了农村居民的收入，加快了农村工业化和农业现代化建设的步伐，增强了县域经济的综合实力，极大地促进了浙江县域经济的高速发展。

六是从发展小城镇、发展农村工业化为主转向以发展城市化为重点，提升了县域经济发展水平。从 1978 年到 1997 年的 20 年中，浙江县域经济发展基本上是以农村工业化为主导。1998 年，浙江针对城市化大大滞后于工业化的实际，提出了加快实施城市化发展战略，浙江县域经济发展进入了以城市化来提升工业化的发展新阶段。县域城市化建设突破了以建制镇为重点的小城镇建设时期的局限性，开始以县城和中心镇建设为重点，提高县域城市化水平。各地实施了一系列加快城市化进程的改革创新举措，确立经营城市的新理念，运用市场机制的新手段，培育多元化的投资新主体，县域城市化建设取得了神奇的进展。如浙江的苍南县龙港镇，当初为五个小渔村，建设发展到今天，已成了集聚 23 万人口、经济发达、功能完善、设施齐全、可持续发展的“中国农民第一城”。以县城和中心镇建设为重点，城镇化提升了县域经济发展水平。

七是采取积极政策，持续稳定发展农业生产，增强了县域经济发展的基础。浙江始终将稳定发展农业放在重要地位，采取了一系列积极的政策措施，使农业生产得到了持续稳定的发展。首先是充分发挥区域比较优势，大力调整农业经济结构，着力培育区域特色支柱产业和品牌农产品。各地按照“有所为、有所不为”的原则，着力改变“小而全”和自求平衡的农业区域格局，着眼于国内外大市场，建设区域化、规模化的生产基地，扩大特色农产品的生产规模，提高了市场竞争力和占有率。2001 年，经国务院批准，浙江第一个放开了粮食市场，粮食市场化促进了粮食市场的发育和农业结构的进一步调整。其次是搞活土地经营权流转，促进适度规模经营发展，实现了农业的增效、农民的增收、农村的发展，也促进了县域经济的迅速壮大。再次是发展专业合作组织，促进农业结构的调整和效益农业的顺利发展。最后是从全局出发，抓“三农”，始终高度重视农业基础，关注农村发展，下大力

气解决农民就业和出路问题。

八是能放就放，给强县扩权。2002年8月，浙江省委、省政府一举打破以往上级向下级“放权”采取的逐级让权的传统做法，省级政府行政部门绕开市级政府行政部门直接“放权”。全省共有17个经济强县（市）同时受到“扩权”的惠泽。“扩权”的范围包括12大类、313项具体的审批权限，几乎囊括了省市两级政府经济管理权限的所有方面，涉及计划、经贸、外经贸、国土资源、交通、建设等十多个政府部门。扩权的总体原则：能放就放。即除国家法律、法规有明文规定的外，须经市审批或由市管理的，由扩权县（市）自行审批、管理；须经市审核、报省审批的，由扩权县直接报省审批、报市备案。同时规定，对国务院有关部委办文件规定的须经市审核、审批的事项，原则上也要放。具体操作中可以采取两种形式：一是采取省、市政府委托、授权、机构延伸、个案处理的办法，二是积极争取中央有关部委办授权或同意。县里在经济管理权限上几乎和行政上级地级市“平起平坐”了。

浙江县域经济大发展、大提高的经验给我们以深刻启示。这就是：充分激活千百万农民的创造潜能，是浙江县域经济蓬勃发展的活力源泉；体制创新的先发优势，促进了县域工业化水平的快速提高；工业化与城市化紧密结合，形成了第一、二、三产业融合、城乡互促的发展机制，以现代化建设新目标激励县域经济的新发展，掀起了县域全方位投资建设的新高潮。

浙江县域经济总体实力较强，发展势头良好，但在发展中也面临诸多困难和问题，这些发展中遇到的问题对其他区域县域经济的发展具有重要启示。

一是县域间经济社会发展仍然很不平衡。由于经济基础、历史文化背景、产业结构、创新意识等的不同，造成了地区间的差距较大。2003年，占县域行政区域面积40.7%、耕地面积64.2%的30个强县（市）实现的生产总值占县域的比重达74.5%，财政总收入和城乡居民储蓄存款余额分别占县域的79.4%和77.3%。其余31个县（市）实现的生产总值、财政总收入及城乡居民储蓄存款余额所占比重较小。30个经济强县2003年出口总额和当年实际利用外资分别达182.89亿美元和26.52亿美元，占县域的比重更是高达90.3%、87.8%。

二是农村生态环境问题日益突出，耕地、水、电等资源紧张已经制约了经济的发展。近年来，浙江省农业和农村经济快速发展，但农业生产中大量

使用化肥、农药等农用化学品和采用大水漫灌的灌溉方式，畜禽养殖业中废物的排放、农村人口产生的人粪尿、生活污水、生活垃圾的无序排放，以及大量工业污水的排放等，使农村生态环境承受的污染负荷急剧增加，成为导致农村环境质量下降特别是耕地质量下降、湖库河网水质恶化的重要原因，全省水质性缺水严重，水资源变得越来越紧张。在植树造林方面，由于一段时间大量种植树种单一的人工林，偏好营造经济林，影响了水源涵养林、防护林的建设。不合理的造林方式，特别是全垦造林，既破坏了土壤的肥力，又导致新的水土流失。陆地污染物大量排放到海里，不合理的海洋养殖，导致近海海域的无机氮、无机磷等营养盐大量增加。过度捕捞，使得多种鱼类的产量锐减，生物多样性结构发生变化。这种双重作用导致了海洋环境中氮、磷等营养物质迁移转化规律的变化，破坏了原有的平衡，使浮游生物大量繁殖，赤潮频发，渔业资源衰退。钱塘江、甬江、椒江、瓯江、飞云江、鳌江、苕溪、运河八大水系的局部污染未能得到有效控制，部分污染河段水质下降。经济的快速发展使浙江人均占有耕地不断减少，1990年，县域人均耕地面积为0.042公顷，2003年下降到0.038公顷，耕地资源越来越紧张。目前浙江又出现了电力供应的严重不足，给企业生产、人民生活带来了很大的影响。

三是农业生产效益相对较低，农业的基础还不够牢固。浙江是经济比较发达的地区，农业生产的成本如劳动力等都比较高，由此导致农业生产成本较高，农业生产效益相对较低。目前，发展效益农业面临着提高产品质量、绿色环保、保鲜储运、产品价格及销路等多种困难和压力。同时浙江在农产品开发、加工和深加工方面的产业也还远远未能跟上结构调整、效益农业发展的步伐。另外通过扩大农业生产规模来提高农业效益，又面临人均耕地少以及土地流转相对困难等问题。

四是农民的科技文化素质与农村经济社会的发展不相适应。农民科技文化素质的高低将直接决定和影响农村经济的发展水平和全面建设农村小康社会的进程。20世纪80年代以来，特别是近10年来，浙江农村经济快速发展，农民素质不断提高。但从总体上看，目前农民科技文化素质的水平与经济的要求仍很不相适应，并已日益成为制约农民增收、农村劳动力转移与就业的主要因素。据统计，浙江农民的受教育年限低于全国平均水平和主要发达省市。2000年浙江省6岁及6岁以上乡村人口受教育年限为6.62年，比全国平均水平的6.78年低0.16年，比上海的9.21年、北京