

县域经济论纲

闫恩虎摇著

暨南大学出版社

序

县域经济是中国国民经济的重要基础，是当前我国建设全面小康社会的基本载体，这已是毋庸置疑的共识。关于“县域经济”的研究，在 20 世纪 80 年代经济理论界就已经开始，只是当时的研究内容仅局限于农业经济和城镇化方面，也就是说研究领域还只是在县域经济活动的某些组织方法上。党的十六大报告提出了“壮大县域经济”的号召，这是党和国家的纲领性文件第一次使用“县域经济”这一概念。此后，中央有关经济和改革的文件中都有关于县域经济的专项内容。“县域经济”遂成为热点话题，不仅在学术理论界，在社会上也一样，各省市的党委和政府都出台了促进县域经济发展的相关政策和措施。有关“县域经济”的研究文章也在各种报刊上大量出现，相关的专著也不少，但内容仍大多是关于县级经济组织的运作以及省市级政府应该如何扶持的问题，并没有将县域经济作为一种体系来研究从而探讨其演变发展的规律。

闫恩虎的《县域经济论纲》则不同，洋洋洒洒二十万字，分十一章、三个附篇，从经济体制改革到行政管理体制改革、从“三农”问题到新型工业化、从金融支持体系再到县域经济竞争力指标评价，涵盖了与县域经济相关的所有宏观和微观话题。附篇三章，有省级、市级关于促进县域经济发展的具体探讨，也有县域经济组织发展的个案研究，是一本真正论纲性的专著。本书不仅严谨地界定了县域经济的具体内涵，而且还从管理职能上分析了中国两千多年县制的历史变迁。书中高度强调发展“县域经济”的重要性，将县域经济定性为中国的“民生经济”、“国本经济”、“最根本的生态经济”、“稳定经济”、“良心经济”、“新的经济增长极”、

“未来区域经济合作的基础”和“巨大的市场后备”等，我完全认同并且赞赏他精确的数据分析。这本书理论功底扎实、分析缜密独到、计算准确认真，没有时下某些年轻经济学人的名词卖弄和数学夸耀。论述深入浅出，语言通俗易懂，不仅是一本县域经济研究方面的好专著，而且也是经济管理干部学习的一本很好的读本。

闫恩虎在书中反复强调：“中国历来都是一个县域的国度，而且将来更长一段时间仍是”、“县域经济发展问题始终是中国的一个根本性问题”、“发展县域经济是一个系统工程，既需要从中央到基层的全面体制改革，也需要各部门各行业的管理改革，更需要新思维”。中国是一个发展中的人口大国，现代化建设的任务极其艰巨和紧迫，也只有县域经济的良性发展，我国的小康社会才能最终全面建成，一个文明、富强、发达的现代化中国才能从根本上建立。在经济全球化和知识经济迎面而来的今天，发展县域经济不能再按以前的传统思维来，必须要有创新。创新县域经济发展思维，这不仅是一个中国发展的话题，而且也是一个人类文明进步的话题，因为毕竟中国的县域人口占世界总人口的 $\frac{1}{3}$ 。

《广东社会科学》杂志社社长、总编辑刘泽生教授带着闫恩虎和他的这本书稿到我家中，请我为书作序。我这才知道闫恩虎是我的学生，是广东社会科学院首届经济学研究生班的学员。一个从大西北来到广东的年轻人，在当今商品经济汹涌的时代，能够不慕时俗，十几年扎根粤东山区，潜心研究学术，这种精神难能可贵！他目前在一所高校的县域经济研究所担任负责人，不仅在国内有影响的经济学刊物上发表了许多论文，而且自己还在粤东山区开辟了几个县域经济研究基地，前程远大。闫恩虎还是一名作家，人民文学出版社等几个国内知名出版社曾出版过他的几本文学专著。一个学人能够带着人文精神研究经济问题，这是一个很好的现象，目前中国的经济改革研究正需要这种人文意识的渗透。当我看到他列出的自己未来五年关于县域经济研究的系列专题（如《中国县制的历史流变》、《面向全球化的中国县域经济》、《中国山区县域经济个

案研究》)时,深受感动。我真诚地希望并祝愿年轻一代在中国和平崛起的今天,能够将自己的青春和才华奉献给祖国繁荣和民族进步的伟大事业!

广东经济学会会长

曾俊野

二〇〇九年 九月 六日

目 录

序 轲曾牧野

第一章 轲县域经济内涵 轲远

- 一、中国县制的历史沿革 轲远
- 二、中国当前的县域现状 轲原
- 三、县域经济的概念和内涵 轲范
- 四、县域经济的重要性分析 轲贡

第二章 轲当前中国县域经济的基本特征和分类 轲远

- 一、当前中国县域经济的基本特征 轲远
- 二、中国县域经济的基本分类 轲远
- 三、中国县域治理的历史分析 轲远
- 四、目前中国县域经济发展的一些经验模式 轲远

第三章 轲壮大县域经济的整体思路 轲远

- 一、壮大县域经济是一个新思维 轲远
- 二、科学发展观与县域经济 轲远
- 三、目前中国县域经济发展的主要制约因素 轲远
- 四、目前发展壮大县域经济的整体思路 轲远

第四章 轲县域经济发展规划 轲远

- 一、县域经济发展规划的重要性和紧迫性 轲远
- 二、县域经济发展规划的编制程序 轲远

三、编制县域经济发展规划应强调的几个要点 轱馥

四、县域经济发展规划体系探讨 轱馥

五、建立县域经济发展规划的实施保障体系 轱馥

第五章 摇城镇化与县域经济 轱馥

一、城镇化的内涵及其对县域经济发展的推动作用 轱馥

二、加快城镇化步伐，壮大县域经济，促进可持续发展 轱馥

三、积极创新，消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍 轱馥

第六章 摇新型工业化与县域经济 轱馥

一、新型工业化的内涵及其发展的必然性 轱馥

二、走新型工业化道路，壮大县域经济 轱馥

三、当前县域经济走新型工业化道路的主要障碍 轱馥

四、县域经济走新型工业化道路的思路 轱馥

第七章 摇“三农”问题的制度根源与解决思路 轱馥

一、制度歧视是“三农”问题形成的主要根源 轱馥

二、目前迫切需要推进的几种体制改革 轱馥

三、目前迫切需要的几种理论创新 轱馥

第八章 摇农业产业化发展的思考 轱馥

一、农业产业化的内涵 轱馥

二、目前我国农业产业化组织模式的思考 轱馥

三、目前我国农业产业化发展的主要制约因素 轱馥

四、农业产业化未来发展应注意的问题 轱馥

第九章 摇县域管理体制改革的思考 轱馥

一、体制障碍是目前县域经济发展面临的最大问题 轱馥

- 二、改革“市管县”的行政管理体制 转页
- 三、百年中国县制改革的回顾与借鉴 转页
- 四、县域政府的职能转化与定位 转页
- 五、推进县域经济管理体制改革 转页
- 六、县域体制改革需要理论创新 转页

第十章 构建促进和适应县域经济发展的现代金融服务体系 转页

- 一、现行金融运行体系不适应县域经济发展的表现 转页
- 二、金融运行体系不适应县域经济发展的原因分析 转页
- 三、完善县域金融服务体系的有关思路 转页

第十一章 县域经济综合竞争力评价指标体系 转页

- 一、县域经济综合竞争力的基本内涵 转页
- 二、构建县域经济综合竞争力评价体系应注意的原则 转页
- 三、县域经济综合竞争力评价指标体系及分析 转页

附录一 摇广东县域经济发展的思考 转页

附录二 摇梅州山区县域经济的现状分析与发展思考 转页

附录三 摇关于蕉岭县域经济发展的几点思考 转页

跋 转页

主要参考文献 转页

第一章 县域经济内涵

一、中国县制的历史沿革

中国历来都是县域的国度。

中国的县制起源于春秋时期。大约在周庄王七年之前，楚国就已经设置了中国最早的县。以后，一些诸侯大国（如晋、秦、楚等）都把新兼并的土地设“县”。“县”，通“悬”也，大都设在各国边境地区。郡的出现要比县晚一些，大致在春秋末期，主要是战国时期，郡最初在边远地区设置，“使人守之，为我翟民君长，故名曰郡”。开始时，郡的地位低于县。“克敌者，上大夫授县，下大夫授郡。”战国早期，郡比县的辖区宽广，但经济开发程度不如县，地位仍没有县重要，长官职位也低。这种新出现的县郡制与卿大夫制的封邑不同，它是直属于中央政府的地方行政制，目的是为了加强中央集权和边地防守。随着当时土地私有制的发展和世卿的没落，采邑制逐渐成为阻碍社会发展的绊脚石，也不利于国家在战争时调度全国的人力、物力，县制不再是一种边防防御的权宜之计，而是逐步推广到内地，演变为比较定型的地方行政制度，县在发展地方经济中的作用也逐步凸显。

春秋时期县的设置主要通过以下四种方式：

（员）灭国置县，如秦武公“伐邽冀戎，初县之”（《史记·秦本纪》）；楚文王“伐申”、“灭息”后“实县申息”（《左传》庄公六年、十四年，哀公十七年）。楚国对敌国俘虏的处置措施有两种：一是迁徙或放逐其国君和近臣，改其地为县，另任命县尹以治

之；二是允许原有的宗庙社稷存在，将国君改封为县尹，使臣事于楚。春秋时期楚国可考之县有 员苑个，其中 员缘个是由灭亡了的邻国改建的。

（圆）割让置县，如晋惠公愿意将“河外五列城”割让秦国为郡县作为后者援助其返国的代价（《国语·晋语二》）。以上是钱穆所谓“外务兼并”的结果。

（猿）分田置县，如《左传》昭公二十八年载，晋灭祁氏和羊舌氏，“分祁氏之田为七县，分羊舌氏之田为三县”，这是钱穆所谓“内废公族”的一个例证。

（源）聚乡置县，商鞅变法时“集小都乡邑聚为县，置令丞，凡三十一县”（《史记·商君列传》）。这是把各式各样的小邑聚集到县的统一行政区划中来。战国时期各国争相招徕“新氓”，开荒扩土，由此形成的新居民点已经与血缘毫无关系。《庄子·则阳》云：“丘里者，合十姓百名而以为风俗也。”《战国策·秦策一》中张仪谓之“杂民之所居也”。当时的县设县尹、县公、县大夫等统辖县政。不论他们是由被灭之国的国君改封，还是由所属之国的国君任命贵族担任，在相当长的一个时期曾是世袭之职。但是，他们只有守土之责，而无专土之权。与私人采邑不同，县的治理者必须直接听命于国君，接受国君的调遣。

战国时代中期，由于生产力水平提高，经济发展和人口增多，出于社会管理和政治集权的需要，郡的地位开始高于县。当时，大的诸侯国为了适应这种发展，开始在郡内设县，从而逐步形成郡管县的“郡县制”地方行政管理格局。

秦统一六国后，在全国确立“郡县制”行政管理体制。这就开始了大一统的中国将县作为基本行政单位的国家管理体制，延续了两千多年，一直到现在。秦初，将全国分为 猿郡、员苑国多个县。秦末时郡数增至 源个，管辖 员苑国多个县。

汉初，在承秦制实行“郡县制”的同时，还有分封制。汉高祖刘邦先后将全国 缘个郡中的 猿个郡分封给 怨个刘姓子孙，直接

归属中央政权领导的只有 15 个郡。“削藩”以后，西汉文帝强化了中央集权。以后郡设增至 105 个，每郡下辖 10~15 个县。并且确立“郡以俸君、县以治民”的行政管理理念。这种体制简要、上下通达、政令畅通的管理机制，为以后历代王朝所推崇，从而奠定了中国封建社会统治组织的机制基础。“县积而郡，郡积而天下。郡县治，天下无不治”，“郡县治，天下安”等，都成为封建统治者治国的思想基础。

隋朝是中国郡县制比较混乱的一个朝代，初期，郡设曾多达五六百个，末期减至 150 多个。隋朝郡设的混乱为唐朝县制的成熟和规范奠定了基础，促使县成为中国传统社会治理的行政基础。

唐朝初期继续实行郡县制。“安史之乱”后，废郡设州。全国州的数量大概是 150 多个，但县的建制基本未变。唐朝是中国县制走向完备和系统化的时期，也是中国县制的中盛时期。唐朝把“县”分为京、畿、望、紧、上、下、中、中下、下八等。县的主要职责是：“导扬风化、抚黎民、审察冤屈、躬亲狱讼、养鳏寡、恤孤穷，务知百姓之疾苦。”可以说，唐朝完成了县作为国家行政基础的基本构建。“民乃邦之本，县乃国之基。安邦之难，难在固本；治国之难，难在强基。”

宋、元、明、清时期，又以府、州辖县。县的隶属关系经常变化，但县的建制和区划却基本未变。

辛亥革命后，北洋政府取消了府、州等设置，行政区划分为省、道、县三级，县隶属于道。1915 年，民国政府将行政区划改为省、县二级制。这是中国现代县制的开始，县的职能也发生了根本性变化。

中华人民共和国成立以后，在 20 世纪 50 年代，中国地方行政区划制度进行了统一的、根本性的调整，并写入《宪法》：中华人民共和国行政管理体制为省（自治区、直辖市）、县、乡三级。县隶属于省（自治区、直辖市）。1954 年，第二届全国人大常委会又通过《特别决定》：直辖市和较大的市可以领导县、自治县，认可

了“市管县”形式。1989年，中央“二号文件”明确了推进“市管县”体制改革，“市管县”的行政体制在中国全面确立。

纵观历史，自秦始皇普遍推行郡县制以来，不管其他行政区划的名称、地位如何变化，县制始终保持不变，而且县在发展过程中，大部分行政区划和边界基本上保存下来。由于县域内语言文化、风土人情、生活习惯等大致相同，形成了一种较为稳定的区域性历史文化背景，因而从长远看，县制将继续稳定下来。虽然，随着当前及今后城市化和工业化的发展，有些靠近大城市的城郊县可能会改为市辖区，有些工业化进程快的县可能会改为市（县级），传统的中国县制面临现代化的挑战。但可以肯定，中国在现在和未来相当长一段时间仍是县域的社会，县域仍然承载着国家基本的时代和发展主题。

二、中国当前的县域现状

截至 2007 年 12 月 31 日，全国的县级行政区划有 2851 个（香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省除外），其中：市辖区 186 个，县级市 367 个，县 1988 个，自治县 167 个，旗 13 个，自治旗 7 个，特区 1 个，林区 1 个。由于我们讲的县域经济是与城市经济相对应的一个综合概念，农村性是其重要特征之一，因此，通常讲的县域经济不包括市辖区经济。这样，目前全国的县域单位共有 2665 个，占县级行政区划总数的 93.3%。

（一）县域的分布状况

从经济区域的三大地带看，根据 2007 年底的统计数据，东部地带县域单位 1261 个，中部地带县域单位有 1341 个，西部地带县域单位有 663 个。另外，国家实施西部大开发战略概念下的西部地区（即传统的西部地带加上内蒙古、广西两个自治区）共 1367 个。从传统的中国南方、北方来看，南方（包括江苏、上海、浙江、安

亿元，占全国 GDP 总量的 2.5%。县域经济 GDP 贡献比例最大的是河北省，占全省 GDP 的 25%；其次是贵州省，占 20%。关于各省的县域经济 GDP 贡献比例情况，参看图 1-1。

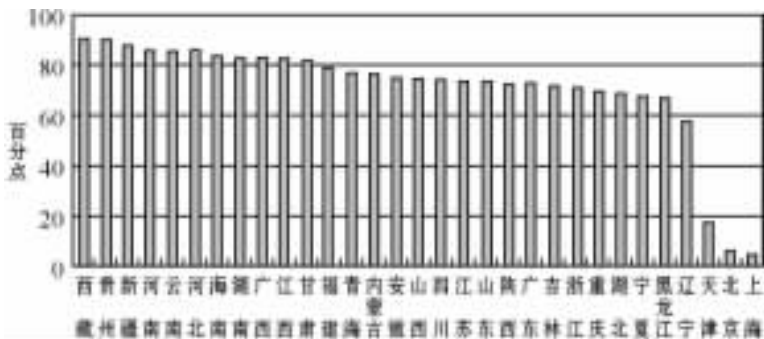


图 1-1 全国各省、市、区县域人口比例图

资料来源：根据《中国统计年鉴》整理

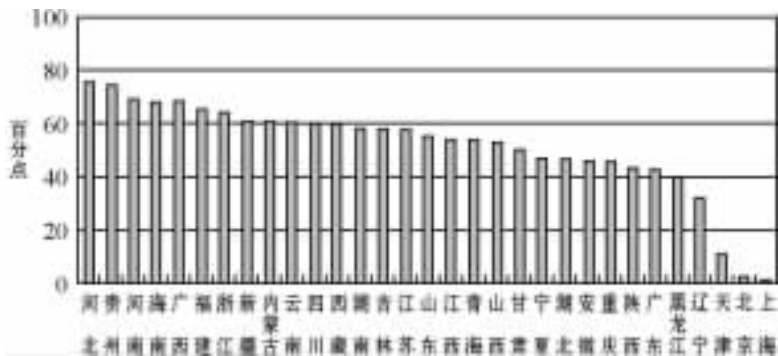


图 1-2 全国各省、市、区县域经济贡献比例图

资料来源：根据《中国统计年鉴》整理

三、县域经济的概念和内涵

“县域经济”这个概念早在 20 世纪 80 年代学术理论界就已经使用，当时探讨的重点是农村经济、乡镇企业以及财税体制改革等问题。进入 20 世纪 90 年代后半期，由于农村返贫问题严重、国内市场需求不足以及一系列社会问题的逐渐暴露，县域经济的研究掀起了热潮，不仅出版了许多关于县域经济的专著，而且《经济日报》还专门开设了“县域经济”专版，并成立了中国县域经济研究中心；此外，一个综合性的专业研究机构——中郡县域经济研究所成立，号称“中国县域经济研究第一所”。县域经济的研究从此进入规范化、应用化的时期。中郡县域经济研究所每年出版全国县域经济竞争力年度评价报告。2004 年底，《中国县域经济报》创刊。各地政府和高校也开始成立区域性县域经济研究机构。

党的十六大召开以前，党和政府的文献文件中一直没有使用“县域经济”概念，而是采用“县级经济”这一概念。党的十六大报告提出了“壮大县域经济”的号召，是党政文件中第一次使用“县域经济”这一概念。其实，“县级经济”和“县域经济”是两个性质和内涵都不同的概念。前者是行政经济概念，而后者则属于区域经济概念；前者包括市辖区、县级市、县、自治县、旗、自治旗、县级特区和林区等。根据 2004 年底的统计，我国县级行政区划共 2851 个，其中市辖区 156 个、县级市 386 个、县 1939 个、自治县 157 个、旗 13 个、自治旗 7 个、特区 4 个、林区 5 个。而县域经济则是和城市经济相对应的一个综合性概念，市辖区应排除在外。这样，我国的“县域经济”单位应该是 2695 个（包括福建省金门县）。考虑到目前中国虚拟城市化现象严重，有经济界人士将 26 个财政支出和市政建设相对独立，并且能够提供完整的社会经济统计资料的市辖区也纳入“县域经济”范畴（邱晓华，2004）。按这样计算，我国目前的“县域经济”单位大约有 2721 个。

目前，我们谈“县域经济”，在内涵上有三个基本要求：一是典型地体现中国转轨经济的三元结构：城市、乡镇、农村；二是典型地体现中国传统社会经济的二元结构矛盾（主要指城乡二元结构矛盾）；三是县域经济的核心问题是“三农”问题。因此，可以说，“县域经济”这一概念是指以行政县（包括县级市、旗等）为区域范围，以县一级独立财政为标志，以县城为中心、集镇为纽带、农村为腹地、不同层次经济要素间的联系为基本结构，通过双向反馈的人力流、物资流、资本流和信息流而发挥整体功能的经济系统。^①具体来说，县域经济是以具有独立规划和财政职能的县级行政区划为地理空间，以市场为导向，以县级政权为调控主体优化配置资源，具有地域特色和功能完备的区域经济系统。

县域经济是属于行政性区域经济概念，是国民经济的中观层次，相对而言具有基础性、区域性、层次性、综合性、枢纽性、农村性、集聚性、扩散性等特点，是一个功能相对完备和健全的经济系统单位。

所谓基础性，是指县域经济在国民经济大系统中处于基本层次，是国民经济的区域基础和基本支柱。“县乃国之基，民乃邦之本”，社会、经济发展的主要总量指标都要在县域实现，振兴经济，安定社会，关键在于县。县域经济的发展，不仅直接解决绝大多数人口的就业和生活问题，保障国家粮食安全，而且直接从基础层面影响人地矛盾运动的性质、规模和方向。

所谓地域性，是指县域本身就是一个特定的地理空间，区划非常明确。虽然有区域辐射与被辐射、扩散与被扩散的影响，经济活动也是相互交错、交流互动的，但毕竟绝大多数经济活动要依靠或发生在县域这个特定的范围。县域，不仅有固定的范围，而且在一定时期具有相对的稳定性、独立性，在一定空间内具有齐全的功能和一定的决策与调控权限。另外，县域的形成具有明显的历史、地

① 刘小龙《中国县域经济论纲》[允援城市经济，圆园园(远)：缘]

理、自然、社会等地域性因素。区域性也就是县域经济的特色性。

所谓层次性，是指县域经济是一个区域性经济网络，有内外两个融合的层次网络。对外，县域经济是国民经济的中观层次，受国家宏观调控和省、市区域发展制约；对内，形成县城经济、乡镇经济和村级经济三个层次网络。每个层次都包括多种经济形式，呈现多元性特征。

所谓综合性，则指县域经济是一个功能完备的综合性经济体系，是由多种所有制形式、多部门结构、多层次隶属关系和多级生产力水平构成的地域性生产综合体，在一定程度上说，它是国民经济的缩影。它既有公有制经济，又有非公有制经济；既包括农业、工业、商业、交通、建筑、建材和服务等产业部门，又包括计划、财政、银行、税务、物价、工商管理等部门。它不仅具有生产经营性的企业和经济部门，还有经济社会管理结构，是一个“小社会”，是经济和社会功能比较齐全、综合各产业、各部门乃至各个社会单位于一身的国民经济小系统、小网络。

所谓枢纽性，是指县域经济是国民经济的一个关键层次，具有承上启下、联结城乡的作用。对上，县是微观经济层次，接受中央、省、市的调控；对下，则又调控所辖的经济区域和经济单位，处于体制管理的中间环节。农业是县域经济在国民经济体系中承担的重要分工，同时县域范围内也分布有大量的工业经济，使得县域经济成为工业和农业的结合部。在县域，有农村，也有城市，是农村和城市的集合体。所有这些都显示出县域经济在国民经济体系中具有明显的枢纽性质。

所谓农村性，是指县域内绝大多数土地和人口属于农村，“三农”问题是县域经济的核心问题。农业是县域经济在国民经济体系中承担的重要分工，县域经济承担着保障国家粮食安全的重大职责。目前中国县域经济本质上仍属于农村经济范畴，仍以农业为主体。由农村到城市、由农业到形成综合产业体系，是县域经济发展的核心主题。因此，农村性是中国县域经济的一个基本特征。