

第一篇

导 论

第一章

县、县域、县域经济

社会主义市场经济体制的建立，为我国国民经济的发展带来了勃勃生机，开辟了广阔的前景。人们在深入研究区域经济如何适应社会主义市场经济发展的同时，已开始把县域经济的发展和改革的研究摆上日程。这一研究领域得到理论界和政府部门的日益重视。这是因为县作为区域的两大构成要素——地域和空间都具备，可以成为独立的区域单元；县域经济是国民经济的一个细

胞是宏观经济和微观经济的结合点。社会主义市场经济的发展，给作为城乡结合点的县域经济发展和改革提出了一系列新的课题。因此，结合中国市场化改革背景和经济发展的阶段性特性，对县域经济进行系统研究，为县域经济发展战略的制定、发展模式的选择以及改革方案的设计提供理论指导，已成为一项具有重大现实意义和理论意义的新课题。

第一节 县制的过去和将来

县，这是一个古老而又熟悉的概念。说它古老，是因为县制的建立至今已有 2000 多年；说它熟悉，是因为至今人们还在用着它。县的建制得以代代相传，经久不衰，越来越显示它的强大生命力，其中必有其合理性。我们要研究的县域经济只是在县行政区域的基础上逐渐形成和发展的，因此，对县制的建立和发展过程必须有足够的了解。

一、县制的历史沿革

据史书记载，县的建立起源于春秋。《左传·庄公十八年》载：“初，楚武王克权，使鬬 斗 矟尹之。以叛，围而杀之，迁权于处。那。使阎敖尹之。”尹，是当时楚国治县之行政长官。《左传·哀公十七年》又有“实县申、息”之说。因此，县制应在楚武王在位（公元前 740 年至公元前 690 年）时已在楚国建立。同时代的晋、齐、秦也相继建立了县制。

县制的创立有几种不同的情况。一种是通过战争大国吞并小国，然后设立县制。楚文王“实县申、息”之说，就是楚国在攻灭申、息、邓诸小国时建立的。一种是在大封邑的基础上，为了便于统治

而设立的。晋国的县制大体如此。还有一种是通过改革来实行的。齐国就是在推行管仲的政治改革中逐步建立县制的。

春秋时“县”与“郡”同级。县的出现略早于郡。两者的区别在于：“县”一般都设在经济发达、人口较多的地区，而“郡”则设立在周边较为落后的属地，其特点是地广人稀，侧重于军事方面。战国中后期，由于“郡”的拓展与开发，人口逐渐增多，生产水平逐步提高。为了适应这种发展，又在“郡”内设若干县，从而逐渐完成了“郡”统县的地方行政区划格局。

可见，县制的确立和发展是随着社会经济的发展而出现的。它的内在动力是生产关系的发展。随着奴隶制的崩溃和维持封建制的血缘纽带的解体，县也完成了由世袭采邑向统治者任命官吏直接管辖的转变。

秦统一六国后，秦始皇进行了一系列卓有成效的改革。在统一文字、统度量衡的同时，在政治体制上彻底改变世袭的封建制度，建立郡县制。初始，分天下为三十六郡，通过南征北战后，秦版图不断扩大，又增至四十八郡。郡的最高行政长官为“守”，同时还设有“尉”、“监”，分管一郡之军事和监察。郡下设县。县设令（小县设长），尉、丞掌管一县政事、军事和司法。县以下还有乡、里、亭等基层政权机构。

郡县制不同于西周奴隶社会的分封制，它是从属于朝廷的地方行政机构。朝廷通过委派、考绩、罢免等办法，实行对地方的管理，从而建立起从中央到地方层层控制的封建统治体系，使县在法理上得到了确立。

废分封，立郡县，并非一帆风顺，而是经历了一场激烈的斗争。以丞相王绾为代表的一些人，坚决要求恢复分封制。他们认为，燕、齐、楚等地方遥远，中央不易控制，应该分王而治。群臣都赞成这个意见。惟有李斯反对他的主张。其主要理由是：周朝分封的结果，

是同姓王之间‘更相诛伐’周天子弗能禁止’（《史记·秦始皇本纪》第六）他主张天下统一，设立郡县，对宗室子弟和功臣，以赋税重赏即可。只有设立郡县制，方能使国家安宁。秦始皇认为李斯言之有理，就接受了他的意见，作出了废分封、立郡县的决定。这一决定导致了一场社会大变革。

县制到了汉代，出现了倒退。汉统治者误认为秦的灭亡同废除宗法制的郡县制有关。因此，在实行郡县制的同时，又建立了分封制，从而一时出现了郡县制和分封制同时并存的局面。汉高祖刘邦先后将全国五十四个郡中的三十九个郡的土地分封给九个刘姓子弟，直接归西汉王朝中央统治的只有十五个郡。分封同姓王曾经一度起过‘屏藩朝廷’的作用。但随着同姓王势力逐渐扩大，与汉中央政权的矛盾日益加深，至汉景帝年代，曾出现了七个封国同时发动叛乱的‘吴楚七国之乱’。

晋朝建立后，晋统治者认为，曹魏政权之所以被司马氏篡夺是因为曹氏不分封同姓诸侯王，皇家缺乏屏藩的缘故。于是，便在公元 265 年大封皇族二十七人为王。这些诸侯王都有封地，拥有武装。大小文武官吏都由诸侯王自己选任，形成了晋朝内部的强大割据势力，最终出现了‘八王之乱’。因此，郡县制在两晋时实际上名存实亡。

唐代继续推行郡县制，是县建制的中盛时期。“安史之乱”后，兼用州郡名称，而以州为主，县隶属于州。由唐至宋，州日益盛行。元代，郡名被完全废除了。

宋、元、明、清，又以府、州辖县，且县的隶属关系经常发生变化。

到了近代，县制及县的隶属关系没有大的变化。辛亥革命后，北洋政府取消了州、府等设置，行政区划为省、道、县三级，县隶属于道。1928 年以后，国民政府对行政制度实行改革，行政区划为

省、县二级制 县行政长官的设置一律采用“县长制”。

共产党领导的各革命根据地 县政权称县苏维埃 行政长官称苏维埃主席。抗战时期和解放战争时期 又恢复县政府 其行政长官称县长。

中华人民共和国成立后 我国地方行政区制度作了统一的、根本性的调整，县人民行使政权的机关为县人民代表大会和县人民政府 隶属于省、自治区、直辖市以及自治州或市。文化大革命时期 曾改县人民政府为县革命委员会。1979 年后 又恢复了县人民政府的称谓。

纵观历史 我国的县制经历了春秋、秦汉的初始时期 隋唐的中盛时期 以及清代的完善定局时期。沧海桑田 世事变幻 但自秦始皇普遍推行郡县制以来 不管其上属还是下属的名称、区划、地位等如何变化 县制始终保持不变。这充分说明县制的推行 具有合理性、科学性 适应了经济和社会发展的需要。

具体而言 县制得于世代相沿 究其原因主要有以下两点：

首先 县制的产生和世代沿传是社会经济关系变化的结果。西周以后 由于铁器的使用 劳动生产力有较大幅度的提高 以井田制为标志的奴隶主土地所有制受到了极大的冲击。井田制已无法阻碍人们去开垦荒地 从而导致私田的出现。因此 封建的依附关系相继出现 阶级关系和阶级矛盾发生了新的变化。为了适应社会生产力的发展和封建生产关系的需要，政治家们和统治者逐渐把改变统治方式和方法摆上了日程。楚、秦、晋、齐等大国为了稳住人口 广收贡赋 整治民风 兴武理法 纷纷以设立一级地方行政机构的办法来达到巩固统治的目的 县就在这种情况下产生了。

在现阶段 社会生产力相对于封建社会来说 已有了相当大的发展 县域经济成分也已发生了很大的变化。但是 作为上层建筑的县制同当前的社会经济现实基础还是相适应的。县制的健全和

完善，对于促进社会生产力的发展仍然起着重要的作用。

其次 县在组织、管理和调节经济中发挥了较好的作用。在封建社会里 我国是一个泱泱的农业大国 农业的物质技术基础又十分薄弱 人们抵御自然灾害的能力非常脆弱 在很大程度上得‘靠天吃饭’。封建统治者为了安抚百姓 巩固统治 必须搞些农业的基本建设。兴修水利是这些基本建设的重要方面。我国历史上修建的灵渠、都江堰、大运河以及黄河的治理等 都起到了繁荣经济的重大作用，而县在这些工程中起到了组织者和管理者的作用。同时 县一级行政机构在生产调节方面也可以做很多工作 如生产资金的借贷 生产资料的调配以及救荒赈民等。在现阶段 县制除了沿袭了历史上的合理部分之外 发生了很大的变化。县域的经济意义不仅仅是一种上层建筑对经济基础的能动的反作用，而且还表现在县本身就是生产过程的直接参与者和管理者。县一级政权不仅是人民群众当家作主的象征，而且肩负着发展社会主义市场经济 振兴科技教育 保持社会稳定 提高人民生活水平等重任。作为宏观经济与微观经济的结合点 县一级的组织、管理、调节的功能将在社会化大生产过程中显得越来越重要。实践已经证明 在现阶段和相当长一段时期内，县制是不会也不可能废弃的。

二、县制的发展趋势分析

县制经过几千年的发展 形成了自身鲜明的特点。这些特点包括：

（一）区划的超稳定性

县制在发展过程中，尽管上下左右的隶属关系作了一些调整，但是大部分行政区划和边界基本上得以保存下来，县域的规模也未发生大的变化。在县域内 方言俚语、风土人情、生活习惯等也大致相同。正因为这种带有区域性的历史文化背景的存在 形成了这

种超稳定性的县域格局。

（二）社会经济活动的相对独立性

长期以来，县形成了以县域为中心，集镇为纽带，广大农村为基础的、经济、社会区位。这使县成了功能齐全的小社会。县政权组织有了一定的自主权，权力结构比较完整，有条件独立地开展社会经济活动。这种独立性带来了社会心理的融通性和一致性。据中国科学院对我国六省市 19000 户农民家庭的一项调查，我国绝大多数农民的通婚范围不超过 25 公里，其中 80% 的农民通婚不出县。

（三）功能具有综合性

在封建社会里，县级行政长官所从事的工作已经带有一定的综合性，如平赋役、理司法、兴教化、励风俗、倡农桑、事军务、祀神、贡土等。在现阶段，县一级机构已基本上同省、国务院机构设置配套，县经济具有类似国民经济大系统、大网络的综合性特点，可以说，县级机构设置已是党政经法外、工农商学兵、农林牧副渔无所不包，集政治、经济和社会等各种功能于一体了。

随着社会经济的发展，县制的发展趋势将会如何，我们可以作出以下分析：

第一，区划的超稳定结构虽然不会被完全打破，但它的内涵和外延将作必要的调整。区划的形成虽然有历史文化背景原因，但也必须以适应社会经济发展为前提。目前，世界上绝大多数国家和地区也都有相同或相似的地方政权组织，如英国的郡、法国的省，大致与我国的县相同。美国的县，其地位也与我国相近，它的政府体系分为中央政府、州政府和县、郡、市。而日本却把地方政权分为郡道府和市町村两级，全国设有一都、一道、二府和 43 个县，而县直承中央。这些国家的县级建制也趋向于相对稳定。我国目前有 3000 多个县，由于地域广阔，人口众多，气候、风土人情、生活习惯

差异大。县的行政区划又同以上诸因素的关联密切。因此在一般情况下不会有很大的变动。但是随着改革开放的深入和经济建设的发展，特别是社会主义市场经济体制的逐步建立，最近几年也出现了一些新的变化。其主要表现：一是部分经济发展较快的县纷纷撤县设市（县级市），以浙江省为例，至1995年底，全省64个县已有23个县撤县设市。二是随着中心城市的发展，部分城市边沿的县将改为中心城市（一般为地级市）的直属区。浙江省前后有9个县被改划为13个区，其区域也作了适当的调整。三是县的上级行政权力和下辖的乡镇也发生了变化。浙江省原11个地区（专员公署）已改为10个市（地级市），其中杭州市（省会城市）、宁波市（计划单列市）经国务院批准属副省级市。

第二，县制单纯作为一级地方行政机构的格局被打破，其经济职能越来越得到充分的发挥。长期来，由于指导思想上的偏差和体制上的集中、僵化，我们的主要任务不是搞经济建设，而是搞阶级斗争，因此，只是把县作为一级地方行政机构，即使赋予其一定经济职能，一般也是以计划手段和行政命令的方法来进行。随着工作重心的转移，特别是社会主义市场经济体制的建立，县域经济作为社会主义市场经济的基础部分，越来越显出它的重要性，县作为地方行政机构的主要职能也将转移到经济建设上来。县级政权作为国家政权下伸到地方的一个基层层次，以县域经济的组织者、管理者和调节者的身份出现，它既是具体实施中央和国家指导性计划的前沿指挥所，又是因地制宜地组织生产、培育市场的决策者、参与者和管理者。质言之，县将担负起上情下达、下情上达、上下贯通、横向联系、协调运行、搞活经济、稳定社会的重任。

第三，为了加速县向现代化社会转化，积极推进县经济社会综合改革势在必行。改革开放以来，随着我国政治、经济和社会等方面改革的深入，县域经济逐步由计划经济体制向社会主义市场经

济体制的转换，由以农村生产、农村社会为主的区位向以乡镇工业、城镇社会为主的区位转换。因此 尽管县在区划上和隶属关系上不会有多大的变化 但经济体制和政治体制上的改革势在必行。过去的传统体制是一种中央高度集权的体制 在上级统得过多、过死的情况下，县处于无权、无活力的呆滞状态 县的主动权和积极性受到严重压制。80 年代初 四川省首先确定在广汉、新都、邛崃三县进行县级改革试点 对财政、粮食征购、农副产品上调任务等实行包干。1984 年 湖北、辽宁等 11 个省都先后确定了一批综合改革试点县。1985 年 中央农村工作会议后 四川、广东、辽宁、河南、山东、山西等省先后作出了向试点县放权的若干规定。与此同时 县级机构改革的试点工作也在各省展开。社会主义市场经济体制的建立 给县一级的综合改革提出了一系列的新问题和新任务。具体而言 转变政府职能 改革政府机构 已摆上日程 促使县域经济社会发展日益摆脱依附性 转向自主性 县域经济必须更快地向社会主义市场经济转轨；县域经济活动中市场调节的作用日益扩大 成为优化资源配置的基础性手段 必须大力发展乡镇企业 推动县域经济由农业型向工业型经济转化 实现农村工业化 加强城镇建设 完成城乡一体化 必须转变和分解县政府职能 改变所有者、管理者、决策者和社会生活组织者“四合一”体制 把主要职能转到统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和对企业进行检查监督等功能上来。

第二节 县域、县域经济

县制是一种政治制度 而县域则指的是县的地域和空间。

一、县域、区域概念的界定

县域是区域的一种特定形式。因此 要认清什么是县域 首先要认清什么是区域。

从广义上说 地球表面的一定地域空间均可称为区域。区域对于更大区域来说只是个局部。对整个地球来说 太平洋、欧亚大陆等都是构成世界的区域单元 对一个国家来说 区域也是局部。黄土高原、华北平原、长江中下游地区、珠江三角洲等区域都是构成我国全局的自然地理单元。

从狭义上说,一定的自然地理单元 或者是行政区划单元 都可构成一定的区域。如太湖流域、省域、县域等。

构成区域的要素很多 但最主要的要素是地域和空间。区域具有以下基本特点:

(一 客观性

区域是一种不依赖于人的意志的客观存在。从哲学上讲 区域是空间的一部分。而空间、时间同运动着的物质是分不开的 没有脱离物质运动的空间和时间,也没有不在空间和时间中运动着的物质 因此 区域又是物质存在的一种形式。正如列宁指出的那样:“世界上除了运动着的物质 什么也没有 而运动着的物质只能在空间和时间中运动。”从这个意义上说 客观存在的空间和物质是构成区域的基本要素。

(二 层次性

区域有大小之分。一个区域可以划分为许多小区域 小区域还可以划成更小的区域 它们之间存在着包容与被包容的关系 由此而形成一个多层次的系统,其中包括宏观区域系统、中观区域系统、微观区域系统。

(三 环重叠性

区域的划分应遵循一定的规则 按同一原则进行。同一指标划分的区域体系 就不能在同一层次上重叠 也不能遗漏。如按照行政区划 省与省、县与县的行政区划就不能、也不允许重叠 否则会引起边界纠纷。同样 行政区划之间有遗漏 出现谁也管不着的‘真空’地带 也将后患无穷 是万万不可以的。

(四) 可度量性

区域首先是一个地域的概念。而每个地域都占有一定的地理位置和一定的面积。地理位置可以在地图上标出来 面积可以进行度量而计算出来。如果将一个省作为一个区域 则它应该有明显的边界, 而且可以用经纬度反映出来。

(五) 开放性

区域的可度量性和不重叠性绝不意味着区域是一个封闭的概念 相反 它应是一种开放性的耗散结构系统。从区域内部来说 它既要有专业化分工 又要有紧密的协作 从区域外部来说 它又需要大大加强同区外的分工协作和交流。只有加强这种区域内外的、开放的交流和协作, 才能保持区域的强大生命力。

区域的划分也是多种多样的。一般说 主要有四种类型 即均质区域、极化区域、计划区域和功能区域。

在均质区域内, 各单元间的基本质量指标是一样的或相近的, 如具有自然条件的一致性、发展水平的均衡性等。它以所属范围内有某些共性为先决条件。

在极化区域内部 其空间组织具有一定的内聚力 如区域中拥有某一对周围最具吸引力的中心 它与周围地区形成某种信息、物质、能量的交换。极化区域又称节点区域 区域内的‘节点’即经济中心, 一般指大城市或大企业。它是以前所属范围被某种形式的联系系统一为前提的。

计划区域 是指在物质区域和极化区域的基础上 通过同一计

划权威或行政权威进行划分的区域,又可分为自然区域、行政区域和经济区域,其中行政区域最为典型。计划区域是以所属范围均被置于同一权威之下为前提的。

功能区域,是指在社会、经济发展中出于某种特殊功能需要而设立的。如为了适应改革开放的需要,我国先后设立了五个经济特区。它对我国完成从封闭型到开放型的重大转折以及从部分开放、局部开放走向全方位开放、多元化多层次开放,从打开大门到走向世界等方面产生了深远的影响。功能区域是以所属范围同一功能、同一政策为前提的。

通过对区域的基本特点和类型划分的分析,我们可以对县域作出以下的定义:

县域是区域的一种特定形式,是指县行政区划范围内的地域和空间。

具体地说,它应该有以下几方面的含义:

1. 县域有明确的区划和边界;
2. 县域相对于全国和省域来说,属于微观区域系统;
3. 县域是计划区划中最为典型的行政区划的一种;
4. 县域同时具有均质区域、极化区域、功能区域等特点。

二、县域经济的含义

县域经济是区域经济的一部分。区域经济学是一门新的学科,而县域经济学则更显年轻。

在西方颇享盛誉的《区域经济学导论》一书的作者、美国经济学家埃德加·M·胡佛曾经指出:“区域经济学是经济学中最年轻、最有生气的分支科学之一。它不久前才问世,证实了正式专业学科有过互相隔绝、忽视多学科协作才能探索的某些重要研究领域这种令人遗憾的倾向。直到最近为止,传统经济学家始终完全忽

视‘哪里’这个问题，他们潜心研究很多问题，但没有注意分析的空间范围。”

传统经济学往往注重于“有什么、为什么、怎么办”等方面的研究，而忽视了“在哪里”，即地域和空间，忽视了多学科的合作。有鉴于此，县域经济的研究，必须遵循区域经济学即“空间”经济学的基本原则，弄清县域经济的含义。

首先，县域经济是一种行政区划型的区域经济，是以县城为中心、集镇为纽带、广大农村为腹地的，地域广阔、资源丰富、人口众多、生产门类齐全的一种区域经济。它的形成，主要是市场交换的劳动区域分工的结果，随着市场经济的发展而发展。

其次，县域经济是一种开放型的区域经济。县域经济虽然是在县行政区划长期稳定的基础上逐步形成的，但它又不同于县行政区划。随着市场经济的发展，它可以突破人为划分的地域和边界，冲破自然条件、地理交通、民族关系、政治因素等影响，自然形成跨县域的经济协作网络、贸易集散地或某一专业化生产中心。

第三，县域经济是一种特色型的区域经济。一般来说，县域经济是集第一产业、第二产业、第三产业为一体的经济综合体，但由于受自然条件、地理交通、民族关系和社会文化的影响，容易形成以某一产业为主体的特色经济。如地处东南沿海腹地的浙江庆元县，由于有丰富的森林资源和人工种植香菇的经验，因而扬长避短，大力发展香菇的生产，年产可达 8000 吨，占全世界香菇生产总量的十分之一。在此基础上，形成了相当规模的香菇市场，使县域经济的发展上了一个新台阶。

第四，县域经济是一种发展不平衡的区域经济。由于受主客观条件的影响，县域经济的发展规模、速度、开放度等明显呈不平衡态势。特别是改革开放以来，我国沿海地区的许多县捷足先登，乡镇企业异军突起，各项事业蓬勃发展，创造了中国经济发展史上的

奇迹。在 1995 年全国百强县的评选中 大部分经济强县集中在东南沿海地区。其中江苏省占 25 个 浙江省占 23 个 广东省和山东省各占 14 个 上海市占 6 个 北京、福建省各占 5 个 天津市占 3 个 辽宁省、河南省各占 2 个 安徽省占 1 个 而江苏省在全国十大首富县中就占 7 个 其中锡山市以工农业总产值 814.5202 亿、国内生产总值 212.0395 亿元、工业总产值 803.6277 亿而独占鳌头，号称“华夏第一县”。在这些百强县中 县域经济总量超出我国西北部一个省的经济总量。同样 在省域范围内 县与县的经济发展也呈不平衡性。以浙江省为例，一方面 在全国百强县中占有 23 个县（市）但另一方面尚有 7 个贫困县，全省居住在边远偏僻地区的 100 万群众尚未解决温饱问题。

三、县域经济的特点

县域经济同区域经济一样 具有自身明显的特点 概括起来，主要表现在以下几点：

（一）系统性

过去 我国县范围内的经济主要是农业经济 其单纯性往往可以使其它部门的经济忽略不计。建国 40 多年来 特别是改革开放以来 县范围内的经济已大大突破了农业经济的范围 从产业结构看 第一产业、第二产业、第三产业都得到了很大的发展。在许多发达县 第二产业、第三产业所占的比重大幅度上升 而农业经济所占的比重一般在 10% 以下。很显然，仅用农业经济一业的状况不足以反映县域的经济全貌。从部门行业看 县域经济包括全县范围内的工业、农业、建筑业、交通运输、邮政、电信、商业、物资、金融、饮食、服务、科学、教育、文化、卫生、社会保险、环境保护、外贸等许多部门、许多行业。从县域经济的体系看 县域经济包括县级全民、集体和个体以及私营经济多种经济成分。因此 县域经济具有类似

国民经济大系统、大网络的综合性特点,是我国社会经济功能比较完整的基本单元,具有相对独立的完整体系。

(二) 中介性

县域经济是一种中观经济。因为它既不属于宏观经济,也不属于微观经济。宏观经济的对象是国民经济,微观经济的对象是诸如企业之类的单个经济主体。因此,县域经济是宏观经济与微观经济的中介。在国民经济管理体制中,农业经济主要由县级管理,同时也有工业经济,工农为主的企业分布在县的行政区域内,使县域经济成为农业经济与工业经济的结合部。在县域内,一头有以县城为中心的城市,而另一头是广大农村,处于农村和城市的中间地带。这种既非宏观经济,又非微观经济,既有工业经济,又有农业经济,既有城市经济,又有农村经济的格局,决定了县域经济具有明显的中介性质。

(三) 开放性

从经济管理系统看,县域经济是以县行政区划为边界的,带有一定的封闭性。但随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,县与县之间、县与大中城市之间形成了相互辐射、相互联系、相互依赖的新态势,县域经济的外延发展必将突破县行政区划的范围。从经济发展的规律看,一定经济量的聚集,也必将出现经济吞吐和内外经济交流,这是不以人们的意志为转移的。从某种意义说,县域经济的发展将进一步依赖于这种全方位的开放趋势。在改革和开放的实践中,许多乡镇企业实现了跨乡、跨县、跨省甚至跨国的联合。这种联合有纵向的,有横向的,有生产过程的联合,也有生产要素的联合。农工贸一体化、产学研一体化、产供销‘一条龙’等,正在打破原先县域经济‘小而全’的格局,以市场为纽带,朝着开放型、效益型的方向发展。

(四) 多样性