

县域经济发展:现状、问题与对策

张 秀 生

(武汉大学 经济与管理学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 张秀生(1951-),男,山东单县人,武汉大学经济与管理学院教授,博士生导师,主要从事中国经济改革与发展、中国区域经济发展、中国农村经济改革与发展研究。

[摘 要] 县域经济是以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地的区域经济,是既具有完整性、系统性,又具有地域特点的特色型、开放型区域经济。县域经济是整个国民经济的基础环节和关键环节,又是其薄弱环节,是促进农民增收的重要载体。改革开放以来,县域经济有了很大发展,但其发展现在又面临许多困难和问题,一些深层次矛盾逐渐显现。要以结构调整为主线,壮大民营经济,培育特色经济,加快城镇建设,优化经济环境,推进经济增长方式的转变,以实现县域经济的跨越式发展。

[关键词] 县域经济;地位;发展对策

[中图分类号] F207 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)04-0470-06

从古至今,县域始终是中国政治、经济和社会系统中最基础的层次和最基本的单元。“县积而郡,郡积而天下。郡县治,天下无不治”。“民为邦之本,县乃国之基。安邦之难,难在固本;治国之难,难在强基。”中国历朝历代有作为的政治家都始终把县郡的发展与治理作为治国安邦最根本的工作。在当今中国,县域经济不仅是国民经济的重要构成部分,而且也是国民经济最基本的运行单元,是国家政策最直接的操作平台。只有县域经济的充分发展,才能从根本上推动和加快现代化建设和全面建设小康社会的进程。

一、县域经济的特征和发展现状

(一)县域经济的特征

县域经济与其他类型的区域经济相比较,具有不同的特点。主要表现在:第一,它是一种行政区划型区域经济,是以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地的区域经济。第二,它又是一种开放型区域经济。尽管县域经济是在县行政区域长期稳定的基础上逐步建立起来的,但它不是封闭的“诸侯经济”,具有开放性。随着经济社会的发展,特别是借助于市场经济的力量,县域经济以市场为导向,可以突破人为划分的地域或边界,打破自然条件、地理交通等影响,在更大的区域内进行资源配置,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,它是一种既具有完整性、系统性,又具有地域特点的特色型区域经济。一般而言,县域经济是功能完备的综合性经济体系,县域经济活动涉及到生产、流通、消费、分配各环节以及一、二、三产业各部门。县域经济具有类似国民经济大系统、大网络的综合性特点,是中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。另一方面,县域经济又

不同于国民经济。受地理区位、自然条件或资源禀赋、交通条件、历史人文等因素的影响,县域经济可能形成以某一产业为主体的特色经济,县域经济不能“小而全”,应该注重发挥比较优势,突出重点产业和特色产业。这就决定了县域经济发展模式具有多样性。

(二)县域经济发展现状

截止到2005年底,中国共有县级行政区划单位2862个,其中:市辖区852个、县级市374个、县1464个、自治县117个、旗49个、自治旗3个、县级特区2个、林区1个。全国县域内陆地国土面积874万多平方公里(根据中华人民共和国行政区划简册2004统计),占全国陆地国土面积的94.0%。2005年,全国县域内人口达9.18亿,占全国总人口的70.24%。

2005年,全国县域经济的地区生产总值达8.81万亿元,占全国GDP的48.10%;县域经济GDP平均为43.86亿元,县域地方财政一般预算收入平均为1.64亿元。

受自然地理、历史基础和社会人文等诸多条件的影响,中国县域经济的发展很不平衡,既有大尺度的地带性差异,如东部地带的多数县域经济的规模与水平远高于中、西部地区,百强县绝大部分在东部地区,亦有中、小尺度的中心——边缘差异,与中心距离近或有便捷联系的县域经济一般较发达,反之则欠发达。按人均GDP等人均指标比较,发达的和不发达的县域之间,差距在十几倍甚至几十倍。这表明县域之间不仅经济指标上有量的差异,亦表明它们的经济社会发展处于不同的发展阶段甚至呈现出差距扩大的趋势。2005年,全国县域人均GDP是9470元,全国人均GDP则是14040元,百强县人均GDP却高达30860元。2005年全国县域人均GDP是全国的67.5%;人均GDP最高的100个县域是最低县域的人均GDP的16.1倍。各县域今后发展的目标是共同的,即全面建设小康社会,但由于足下的始点不一,对“千里之行”的谋划,自然有别。县域经济的差异性以及相关关联的县域社会差异性成为全面建设小康社会进程中的重点和难点。

二、县域经济在国民经济中的地位

发展壮大县域经济,已经被广泛认为是新时期统筹城乡发展、统筹区域发展,从根本上解决“三农”问题的战略举措,成为全面建设小康社会、建设社会主义新农村、建设和谐社会的重要内容。县域经济在整个国民经济和社会发展中的地位主要表现在:

(一)县域经济是整个国民经济的基础环节

县域经济是中国经济的微观基础,处于行政管理和政策落实的前沿,是城乡社会各种矛盾交汇之处。“县”是联结城乡的纽带,是中国基本的行政和经济单元。13亿人中,有9.3亿人口是农村户籍,同时还有1.6亿人生活在2000多个县级单位的小城镇中,这就意味着全国11亿人生活在广大县域单位之内。可见,县域经济在国民经济中具有基础性的作用。

(二)县域经济是整个国民经济的薄弱环节,因而成为全面建设小康社会的难点和重点

县域经济以农业为基础,以中小企业、乡镇企业和个体、私营经济为经济发展主体,劳动密集型的产业结构面临极大的竞争压力。但同时,县域经济的问题囊括了占全国总人口70%以上的农民以及绝大部分中小县城居民的发展问题。发展县域经济是解决“三农”问题的关键。加快县域经济发展步伐,对于繁荣农村经济,推动城乡经济的协调发展,全面建设小康社会和和谐社会具有特殊重要的意义。

(三)县域经济是整个国民经济的关键环节,是统筹城乡经济社会发展的操作平台

中国共产党的十六大提出要统筹城乡经济社会发展。十六届三中全会进一步提出,要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。而县域经济是国民经济的基础环节,始终发挥着承上启下、连接城乡的作用。因此,县域经济是实施五个统筹战略的关键环节,是各种政策、要素、产业聚集的平台。同时,县一级作为农村政治、经济、文化的中心,又承担着贯彻党的路线、方针和政策,组织发展生产、维护社会稳定的重要职能。因此,县域经济发展好坏,

关系到党的执政为民宗旨的体现,关系到“三个代表”重要思想和科学发展观的贯彻落实。

(四)县域经济是促进农民增收的重要载体

促进农民增收要采取多元化、多渠道、综合性的措施,既要靠调整农业结构、拓宽就业门路、深化改革增收,又要靠增加投入增收;要充分挖掘农业内部的增收潜力,大力拓宽农业外部的增收渠道,加大对农民的政策性扶持力度,切实减少农民收入的损失,不断增强农民增收的基础保障能力。整合这些增收的措施,县域经济是最好的载体。因为在县(市)这个层次,行政、经济、社会管理手段比较完备,具有统揽市场经济的功能;也因为资源禀赋较好,整合资源的余地较大,易于形成产业优势和经济优势;因为人口较多,劳动力资源丰富,市场空间较大,因而易于形成工业和农业、城镇和农村的良性发展和循环。

三、县域经济发展面临的主要问题

改革开放以来,由于经济发展的初始状态不同和路径依赖惯性,相当多的县域经济在资源配置、产业集聚等方面的地位明增实降,县域经济发展面临许多困难,一些深层次矛盾逐渐显现。

(一)县域经济作为中国经济中聚集诸种资源要素,最具发展潜力的基本细胞或基本单元,与缺少充满活力、具有竞争力的市场主体的矛盾

20 世纪 90 年代中后期,中国由长期的短缺经济转向相对过剩经济状态后,支撑县域经济的两类市场主体(通过家庭经营改造的广大的新型双层经营农业单位,与适应短缺市场并填补国有大中型企业改革滞后所留下空间的乡镇企业)受到前所未有的冲击。最为直观的表现就是:家庭承包制农业组织在政府放松支持后并非“一包就灵”,而随着国有大中型企业改革的深化,乡镇工业企业失去了部分原有的市场空间,已由过去的“无工不富”变为 1990 年代的几乎“无工不亏”,连“异军突起”代表的“苏南模式”也受到挑战,一部分以双层经营农业为主体的县域经济陷入了“农业大县、工业小县、经济弱县、财政穷县”的困境。这说明,中国县域经济深深陷入了理应作为最有活力、最有潜力的基本细胞或基本单元,与基本的市场主体缺乏活力和竞争力的矛盾之中。从深层次看,这种矛盾与两个问题相联系:一是县域经济中诸种资源要素未能合理组合成新的市场主体;二是县域经济诸种资源要素中缺少高等资源要素。在现代市场经济条件下,高等生产要素,尤其是信息、技术、专利、品牌等是市场竞争成败的决定因素,县域经济的这一“短腿”也制约了县域经济有竞争力市场主体的发育、成长。

(二)县级调控作为维系国家宏观调控与微观调控的结合部,承担中观调控职能,与缺乏财政实力的矛盾

县域经济的健康运行与县级中观调控承上启下的能力息息相关,而中观调控的能力首先又与县级财政能力息息相关。不可否认,县域经济在国家行政性区域经济体中层级序位已经由改革开放前的第三层级下降到第四层级,而且在县域经济内部还受到乡镇经济细分。县域经济在国家行政性区域经济体中的这一层级序位变化不仅大大削弱了县域经济在国民经济中的实际地位,而且大大降低了县域经济内部统筹发展的可能性。县级财政乏力以及县级调控中各种矛盾的凸现,大致是在 1994 年分税制改革前后。一是买方市场下,在短缺经济和新旧体制夹缝中成长起来的乡镇工业企业和地方国营工业,作为县域财政大户,受国内外市场夹击,产销困难,财源锐减;二是县市机构膨胀,严重超编,“吃财政饭”不堪重负。尤为严重的是,每进行一次县级机构改革,不是机构精简,而是导致新一轮机构膨胀,以增加非常设机构和事业单位的形式反弹,“吃财政饭”的人剧增,相当多的县域经济财政收入的增长远远赶不上财政支出的增长。三是分税制改革加剧了县级财政拮据的矛盾。就多数县(市)来讲,普遍财力弱、负债多、包袱重、压力大,突出反映在入不敷出,许多应当投入的投不了,许多该办的事没钱办。财政支出需求刚性增强,需要财政保障的支出不断增加,县一级财政压力很大,甚至有的连吃饭都难保。2005 年,全国县域财政一般预算总收入为 3 293.12 亿元,仅占全国财政总收入的 10% 多一点,但财政供养人口比例,县域占到全国供养总人口的 70%。

(三)县域经济主体仍呈传统的“二元结构”,尚处于工业化初期阶段,与整个国民经济呈新兴“三元结构”,处于工业化中期阶段的矛盾

中国经济总体上处于工业化中期阶段,但由于中国生产力发展的多层次和城乡差别的存在,县域经济的工业化水平又滞后于全国经济总体水平一个档次,即处于工业化初期阶段。县域经济处于工业化初期阶段的主要标志,除指大多数县域经济人均GDP低之外,突出表现为县域经济主体仍然是传统“二元结构”(农业经济、工业经济),而不是新兴的“三元结构”(农业经济、工业经济和信息经济)。这种传统“二元结构”与新兴“三元结构”的矛盾,是相当长时期内县域经济发展的阻碍因素。改革开放以来,中国县域经济的农业受体制改革和市场需求的推动,有了较为长足的进展,但由于对外开放度不够,以及长时间的城乡隔离体制,现代信息、现代技术和现代工业对农业的改造还十分有限。加之户均耕地规模过小的制约,县域经济的农业还是小商品生产型农业或微型农业,与发达国家专业化社会化的大规模商品农业不可同日而语。而且,多数地区的县域工业不仅没有完成对传统农业的改造,反而还需要“弱质”农业的反哺。县域的产业层次低,大多属于粗放型的加工业,知识、信息、技术、人力资本和企业家要素等先进生产要素在县域产业发展中的贡献份额较低;县域企业集聚度差,遍地开花,这种小而散的布局使企业的规模效应和集聚效应无法发挥。县域经济结构仍处于低级化水平,长期的计划经济体制造成县域经济结构单一,产业、产品雷同,自给自足的小农经济色彩难以在短期内抹掉。由于政策、机制、市场等因素的制约,县域经济结构调整短期内难以有大的突破和质的飞跃。一些原来工业基础相对较好的县(市)的工业企业,由于产品结构不合理,科技含量低,附加值低,近些年在市场竞争中有的都被淘汰。一些过去的农业大县,近几年出现了“高产不难高效难、增产不难增收难、生产不难销售难”的怪圈。此外,现行的中国城乡隔离或分割体制虽有所松动,但远不能说实现了城乡融合或城乡一体,与以往比较,至多也就是一种“城乡区别”体制。在这种体制下,县域经济内部难以生长与“三元结构”相适应的劳动力、资本等诸种要素的流动机制。

(四)县域经济作为中国经济持续增长,尤其是扩大内需的重点,与国家支农不足,迟迟不能开拓农村市场的矛盾

尽管各方面都认识到,面对经济全球化下相对经济过剩的格局,中国经济发展要注重扩大内需,而扩大内需又要以开拓农村市场为重点。但实际上近几年中国农村市场占国内市场的份额呈逐年下降趋势。据统计,1990年以前县及县以下(县域)消费品零售额占全社会消费品零售总额的比例都在50%以上,1990年是53.1%,往后就逐年下降,到2004年仅为34%,比历史上最高水平的1980年低31个百分点。县域居民消费长期相对处于低水平,导致了农村消费市场份额不断萎缩,直接阻碍了工农之间、城乡之间通过商品交换和货币流通形成一个完整的经济整体,庞大的农村消费市场也因此难以启动。开拓农村市场是一个国家支农的系统工程,必须“先予之,后取之”,“多予、少取、放活”,需要国家给予包括财力、要素、结构和制度等方面供给的强有力的外部支持,从支持农业和农村经济发展做起,才能变潜在的农村市场为现实的农村市场。由于历史和现实的种种原因,县域经济未能从外部获得足够的支持,以致开拓农村市场既是重点又是难点。

四、推进县域经济发展的思路与对策

县域经济发展的诸多困难和问题不是一日形成的,要解决这些问题也需要一个过程,必须把增加农民收入作为一切工作的出发点和落脚点,紧紧扭住经济中心不动摇,牢牢把握发展主题不放松,以结构调整为主线,积极推进经济增长方式的转变;以增加财力、提高综合经济实力为核心,不断推进县域经济的跨越式发展。

(一)把经济结构调整作为县域经济发展的重中之重

农业调整,要按照“区域调特、规模调大、品种调优、效益调高”的思路,以国内外市场需求为导向,大

力推进农业产业化经营,龙头带农,科技兴农,基地扶农,市场活农,促进传统农业的优化升级,提高农业的整体效益。工业调整,则应加快机制转换和体制创新,以技术改造、产品创新为突破口,立足本地主导产业,抓大扶强。第三产业以市场建设为重点,加快发展交通运输、邮电通讯、金融保险业,以及信息咨询、中介服务等新兴产业,构筑以城市为中心的区域购物中心、乡镇级的商业服务中心和村的三级服务体系。

(二)把壮大民营经济作为县域经济发展的根本出路

从县域经济发展的走势看,民营经济产权清晰,主体明确,机制灵活,越来越显示出旺盛的生命力、很强的吸引力和极大的竞争力。因此,要想加快发展县域经济,就必须走出一条挖掘民智,吸引民资,依靠民力,做活民营经济的发展之路。针对当前民营经济发展的实际情况,在组织引导上,特别需要按照“抓大促小带中间”的思路和方法,促进民营经济的整体提升和群体拓展。“抓大”就是督促和引导规模企业,通过建立现代企业制度,实施强强联合,以龙头优势辐射带动民营经济整体水平的迅速提升。“促小”就是通过采取典型引路、示范带动、结对联谊、政策扶持等措施,鼓励支持更多的农户介入务工经商,壮大民营经济群体规模,扩大富裕面。“带中间”就是通过龙头企业带动小业主群体的发展,激励中小企业在现有基础上增强技术创新能力,发挥优势,扬长避短,在某一产品、某一环节上做优做强,提高市场竞争能力。

(三)把培育特色经济作为县域经济发展的主攻方向

从区域竞争的态势看,特色就是财力,特色就是潜力,特色就是竞争力,特色就是生命力。经济发达县(市)的实践也证明,发展特色经济是成功之道。特色是品牌,是市场,是竞争手段,要想加快发展县域经济,就必须更好地适应形势,放大优势,培植强势,做亮特色经济。特色经济多是“块状”、“集群”型经济,实行区域化布局、专业化生产,带有鲜明的比较优势和区域特色。因此,发展县域特色经济一定要走出全面抓、抓全面的常规思维,坚持有所为、有所不为的原则,结合本地资源状况、交通区位、产业结构、科技水平等综合因素,在全国、全球经济发展新格局中,打造自己的特色,扩张自己的优势,建立自己经济发展的“坐标系”,大力培植“人无我有、人有我优、人优我特”的市场“亮点”,开辟适合本地区发展的新路子。

(四)把加快城镇建设作为县域经济发展的有效载体

从城乡发展的格局看,经济腾飞的“龙头”在城市、在集镇。从中国的实践看,沿海发达县市,近 10 几年来小城镇发展很快,形成了一个个密集的城镇群,不仅促进了城乡一体化发展,而且带动了当地经济的快速发展,增强了县域经济的竞争实力。因此,要想加快发展县域经济,就必须做强城镇经济。坚持“高起点规划、高质量建设、高标准管理、高效益经营”的原则,积极推进以县城为核心的城镇建设,坚持软件硬抓,硬件精抓,优化环境,不断提升城镇形象,引导生产要素尽快向城区和城镇集聚和重组,为二、三产业的快速发展拓展空间,创造条件。

(五)把抓好项目建设作为县域经济发展的强力支撑

从经济发展的动力看,只有坚持不懈地抓投入、上项目、引资金,才能增强经济发展后劲。当前,县域经济发展能力和综合实力的竞争越来越集中地体现为项目的竞争,谁拥有高科技含量、高市场容量、高品质的项目,谁就能在今后的竞争中占据主动。要想靠有限的资金投入换取较高的经济效益,就必须立足自身实际,以市场为先导,选准投入方向,避免低层次盲目重复建设。在项目建设上,政府应着力在以下几方面强化引导:引导现有企业通过联合等方式,尽最大能力加大投入、扩大生产规模,培育龙头企业;引导企业坚定不移地走新型工业化道路,把强化科技创新,加快设备更新,加速产品研发作为投入重点;千方百计激活民间力量,聚集有限的资金,集中发展科技含量高、市场空间大的优势项目;引导规模企业不断健全和完善经营管理制度,强化诚信意识,以良好的形象取得金融机构对中小企业的更大支持。

(六)把优化经济环境作为县域经济发展的第一竞争点

从县域经济的竞争基础来看,环境出生产力,环境出竞争力。中国入世后,县域经济已直接面对“国际竞争国内化,国内市场国际化”的新形势,区域间争夺资源、争夺市场、争夺效益的竞争更加激烈,如何

在竞争中把握机遇,通过自身发展立于不败之地,经济发展环境的优劣成为关键因素。只有着力按照市场经济的要求,创新服务思路,拓宽服务领域,创造宽松的宏观社会环境、平等竞争的体制环境、加快发展的政策环境和高效快捷的服务环境,才能形成“磁场效应”,赢得发展主动权,实现经济跨越式发展。优化环境要通过积极创建“服务型”政府,切实从“管理企业、管理百姓”向“服务企业、服务民众”转变,最大限度地实现行政提速、审批畅通和办事高效;在服务领域上,从适应企业和民众的实际需求出发,由单一进行审、批、办手续向搞好产业指导、信息咨询和市场体系的健全完善等方面拓展;不断健全政府部门行政效能评估监督制度,从源头治理,从机制入手,坚决清除一切不利于环境发展的障碍。经济发展无尽头,创优环境无止境,如何在国家政策和发展的环境中,优化县域经济发展环境是一个长期的课题,只有上下齐心,协调发展,才能使县域经济充满生机活力,为整个国民经济的发展做出更大的贡献。

[参 考 文 献]

- [1] 中国县域经济年鉴 2006[G]. 中国县域经济网, www.china-county.org.
[2] 张红宇. 县域经济:内涵、作用及政策调整的思路[C]. 农村政策法规调查与研究 2003. 北京:中国农业出版社, 2004.

(责任编辑 邹惠卿)

Development of County Economy in China: Status, Problems & Countermeasures

ZHANG Xiusheng, LIU Fang

(School of Economics & Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: ZHANG Xiusheng (1951-), male, Professor, Doctoral supervisor, School of Economy & Management, Wuhan Universities, majoring in Chinese economical reform and development, regional economics & rural economics; LIU Fang (1967-), female, Doctoral candidate, School of Economics & Management, Wuhan University, majoring in Chinese economical reform and development, macroeconomic control.

Abstract: As a sort of regional economy which center is county seat, and which tache is villages and towns and which hinterland is country, county economy is integral, systemic, characteristic and open. As the basic, pivotal and weak part of national economy, county economy is an important carrier to propel the rising of farmers' income. After reform and opening, county economy has obtained some achievements, and has included a series of problem as well. A few deep contradictions are gradually visualized. Therefore, we should regard structural adjustment as masterstroke, and enlarge civil economy, and cultivate characteristic economy, and quicken construction of villages and towns, and optimize economic environment, and push the mode of economic increase to reform, so that county economy will acquire big development.

Key words: county economy; status; countermeasure