

县级经济初探

郑琴缘

我国农村经济已开始走上有计划发展商品经济的轨道,整个国民经济腾飞的势头正在发展。在这种新形势下,怎样发展县级经济,已成为摆在议程上的理论研究与实践探索的重大课题。本文拟就县级经济概念、特点及其综合改革,作些初步探讨,以抛砖引玉。

(一)

什么是县级经济?据笔者所知,大体上有以下四种理解和概括:

一是从县的经济意义的角度去理解的县级经济。简称为“职能论”。持这种观点的同志认为,县作为一级地方政权机构,有它的经济意义。比如,在封建制度下,县级官吏在财政税赋征课中负有重要责任;县级政权对社会生产和管理,诸如兴修水利,开垦荒地,赈济灾荒,担负着组织管理的职能。再如,在社会主义制度下,县级政权同中央、省级政权一样,变成了人民当家作主人的政权。当党和国家的工作重点转到经济建设上后,县级政权的经济职能就更加强化,更加重要了。

这种认识,对我国经济体制改革和四化建设来说,有它积极的一面,县级政权除搞好自身建设外,还必须发挥上层建筑对经济基础的反作用,大力促进本县商品经济沿着社会主义的轨道健康发展,建设有本地特色的县级经济。但是,因此把县级政权组织经

济建设的职能简单地理解为县级经济是不确切的。这是因为县级经济并非上层建筑,而属经济基础。如果不把二者的性质分清楚,就难免产生误解,本末倒置,出现以政代经,以政代企,重蹈经济体制改革前的老路。

二是从县城内的经济的角度去理解的县级经济。简称“县城论”。这些同志认为,县级经济就是指的县直属的经济部门的单位,如财政、银行、商业、供销、工业、农业、外贸等分管经济工作的科局,县城的集体经济组织、个体经济以及他们所属的城关内的企业,等等。

这种认识,有可取的一面,但也不全面。诚然,县城经济是县级经济的重要组成部分,但并非唯一的组成部分。县级经济除了县城经济外,还有乡镇经济和村经济。去掉了后两部分,县级经济就成为没有身躯、没有腿脚的头。这种认识可取之处就在于它明确了有县城经济这个层次,如果再加上县城经济是县级经济的头就更有价值了。这是因为县城是一个县的政治、经济、文化中心,是县级经济起飞的“龙头”,是对外开放的门户。一个发达繁荣的县城,对整个县级经济的发展具有特别重要的意义。

三是从整个国民经济纵向大层次的角度去理解的县级经济。简称“层次论”。这些同志认为,整个国民经济是个有机体,从上到下,分为三个大层次,即国家经济、省级经济、县级经济。省级经济和县级经济是整

个国民经济的重要组成部分，而县级经济处于基础环节。

这种认识，对研究县级经济颇有参考价值。首先，就我国国民经济的纵向层次及其管理体制的大层次而言，确是分作国家、省和县。其次，“层次论”指出了县级经济是基础环节，十分重要。它既揭示了县级经济与国家经济、省级经济之间的内在联系，有利于正确处理三者之间的关系；又指明了县级经济的地位与作用，有利于县级经济立足于自身特点向前发展。但是，仅从纵向大层次来定义县级经济是不够的。因为县级经济不单单有纵向联系，有上下级间的分工关系，而且还有大量的复杂的横向联系。忽视了经济发展中的横向联系，无疑于作茧自缚。这对于商品经济妨碍更大。大家知道，商品经济必须面向市场，适应社会需要；必须通过价值规律的作用，实现社会劳动的有比例分配。忽视商品经济中的横向联系，就会违背商品经济的客观规律，把它禁锢在一个狭小的角落里，失去广大市场。

四是从社会经济发展的趋向的角度去理解的县级经济，简称“地域论”。这些同志认为，县级经济不是一个行政区划的概念，而是社会经济长期发展自然形成的地域性经济。它是整个国民经济的一个大层次，基础环节，又有着城市和农村、工业和农业、宏观经济与微观经济结合部的县城经济。就我国来讲，县级经济则是社会经济发展自然形成的处于基础环节的地域性社会主义商品经济综合体。

我很赞成这种见解，因为它概括了县级经济的本质。第一，它指出了县级经济形成的客观必然性，排斥了人们的主观随意性，有利于按照客观经济规律发展县级经济，可以减少和避免政策上的失误。第二，这种概括，指出了县级经济属于社会主义经济基础，既肯定了它的社会主义性质与发展方向，又有利于上层建筑综合运用经济杠杆的作用，引导、服务于有计划的商品经济，促

进县级经济健康发展。第三，这种概括，指出了县级经济是个处于基础环节的地域性商品经济，既解决了它在国民经济三大层次中的地位及其关系，又指出了它是有计划的商品经济，其发展决不能划地为牢，部门封锁，必须有广泛的横向联系和广阔的市场。第四，这种概括，明确指出了县城经济的结合部作用，从而增强了人们对发展县级经济必要性的认识，并且有利于人们研究它，驾驭它。第五，这种概括，指明了县级经济不是单一经济，而是带有地域性特点的社会主义商品经济综合体。其内容，一般说来，包括第一次产业，第二次产业和第三次产业；其内部的经济层次，有县城经济、乡镇经济和村经济；其经济成分，是多种经济成份并存，以合作经济为主体，发展的大趋势是在商品经济大规模发展中变革产业结构，在产业结构变革过程中培育和发展新型的合作经济；其经营形式，多种多样，而以权、责、利相结合的承包经营为主要形式。

(二)

县级经济有那些基本特征？

县级经济的基本特征，是它同国家经济、省级经济比较而得出的重大差别。这些重大差别，大体上表在上述社会主义县级经济的概念中了。这里择其要者，略加展开。

一、县城经济是城乡经济的结合部，一端联结大中城市经济，一端联结广大农村经济。

这个特点告诉我们：第一，县城经济在城乡经济联系中，起着结合部、衔接部的作用。结合得好、衔接得好，城乡畅通无阻，运转灵活，会加速它们之间互相支持、互为依托、共同发展、共同繁荣的步伐，结合部出了问题，运筹失灵，梗塞不畅，不仅会影响城乡之间的工农业产品的交换关系，还会影响第二次产业、第三次产业的经济联系，

以及由这种联系带动的技术转让、人才交流、资金对流和小城镇的发展。第二,县级经济既然担负着联结城乡两端的重任,它的发展就势必受制于城乡经济,受制于新形势下城乡关系变动的趋势。所以,县级经济的发展,不仅要立足于农村商品经济的发展,还要依赖城市商品经济的发展,要密切注意与研究城乡关系的新动向,以求适应。比如,在世界范围内的新技术革命影响下,近几年来,我国的大中城市把工业发展的重点转向与新技术革命有关的行业中去,这样就必然要将一部分传统行业转到小城镇和村中。再如,大中城市经济体制改革的过程中,既对农村敞开了“城门”,又对乡镇企业提出了挑战。看不清这些新动向,县级经济就起不好结合部作用。第三,由于县级经济城镇与乡村兼有,因此,在其综合改革中,必须把农村经济体制改革与城市经济体制改革的双重任务承担起来。对于前者,无人持疑。对于后者,应该指出,县级经济综合改革之所以要考虑、承担城市经济体制改革的任 务,是因为大中城市的改革要影响农村;而且,县级经济本身就有小城镇部分。这些小城镇有许多特征与大中城市有类似之处。所以城市经济体制改革的许多原则、方针、政策,对它们都是适用的。第四,县级经济担负着缩小和消灭“三大差别”的历史任务,担负着巩固工农联盟的政治使命。因此,县级经济要根据党和国家的方针、政策,有计划地实现农村产业结构、劳动力结构向非农业化的方向稳妥地调整和愉快地转移,并把小城镇建设当作重要环节去抓。

二、县级经济是国家、省和县三级经济层次中的基础环节。对于国家和省级经济来讲,县级经济是其中的一个个由众多经济细胞组合起来的有机群体;对于广大农村来讲,县城经济则是农村(包括小城镇)各类产业的“龙头”。

这个特点表明,县城经济在整个国民经济中居于承上启下的地位,是宏观经济和微

观经济的结合部。对于国家和省级经济,县级经济是它们的不可分割的组成部分,理所当然地有局部服从全局的义务;有因地制宜贯彻执行国家和省的有关方针、政策、法令的义务;并且要受国家和省的宏观控制。对于广大农村,县城经济应该发挥“龙头”作用,实行对内对外开放政策,在微观上把企业搞活,在宏观上要放眼国内外广大市场,利用市场调节力量,大力发展商品经济,并加强控制力量,加强经济管理,使农村经济建立在社会主义的基础上。这个特点还表明,既然县级经济是整个国民经济的基础环节,有它的独特的功能,那么,国家和省都应该承认和尊重它的自主权,让它有施展才能的权力。

三、县级经济是个地域性的社会主义商品经济综合体。就是说,一是地域性经济,是其经济活动的根基、大本营;二是社会主义的商品经济,其经济交往决不能受县行政区划的局限。两者结合,融为一体。

县级经济是个地域性经济,在商品经济刺激下,全国二千多个县就可能有的发展快,有的发展慢,有的县先富起来,有的县后富起来,不能同步前进。这是客观的,不可避免的。应该承认这种事实。不应“一刀切”、“一律化”,而应采取特殊措施,提高穷县“造血”功能,适当输点“血”,帮助“老、少、山、边、穷”地区,使其尽快赶上来。

县级经济是个地域性经济,不同地区都有自己的地域特点。换句话说,有自己的自然资源和社会经济资源的优势和劣势。应该在发展商品经济的过程中,充分认识它,利用它,扬长避短,以优势转化劣势,走符合自己实际的道路,搞出自己的地区经济特色,把拳头产品打出去,把牵头行业搞上去。赵紫阳总理在《放开农产品价格促进农村产业结构的调整》一文中讲得好:“沿海、内地、山区、丘陵,应该各自发挥自己的特长,发展优势产业,互相取长补短,互相交换,协调发展。”

除此，还要清醒地认识到，这个地域性的经济，不是资本主义性质，而是社会主义性质的商品经济。因此，就应该围绕发展有计划商品经济这个中心，大做文章，做好文章，使各部门、各产业协调发展。即面向市场，面向社会需要，把本地区的资源优势变成产品优势，把产品优势变成商品优势，把商品优势变成经济优势。

四、县级经济的主体是合作经济，主人是农民。众所周知，我国目前有十亿人口，七亿在农村。从事农、林、牧、副、渔各业的是农民，从事乡镇企业的是从农业转过来的农民，从事商业、服务的也是丢掉镰刀、锄头的农民。今后，农村中农业以外的产业的从业人员，还将主要是基于农业劳动生产率的提高，从农业中转出来的今天的农民。所以，县级经济的主人，是昨天和今天的农民，尽管他们的素质已经发生了和正在发生着变化。在县级经济形式中，合作经济占主导地位。勿庸置疑，为了调动各种积极因素，发展农村生产力，个体经济和合资经济会有所发展。我们的经济还不发达，搞社会主义决不能清一色，就合作形式来讲，也不能一块板。要开放，要允许经济股份化的合作，即准许资金入股、劳力入股、生产入股，按股分红。但是，要密切注意生产资料的变化，保持清醒头脑，看清发展趋势，在允许私有经济有所发展的同时，把商品经济的发展与合作经济的发展一致起来，自然而然地增加合作经济的比重。这样做，一来符合我国的国情，二来又是商品经济对联合、合作化的内在要求。

认识这个特征，可以使使我们看清家庭经营的本质是农民成为独立的商品生产者或相对独立的商品生产者，并使他们进入流通领域；可以使我们把握县级经济发展的基本方向，按照生产力发展的要求完善合作制，使商品化与完善合作化同步进行。简言之，就是在发展县级经济中，重视合作制的完善与发展，尊重农民的主人翁地位与权力。

五、县级经济是一个国民经济中社会经济功能比较完整的基本单元。县级经济是在党和国家领导下的一级经济，它本身有着党、政领导机构；县级经济门类比较齐全，除农、工、商、交、服务业外，还有财政金融、文教卫生等部门。只有在党的路线、方针、政策指引下，在政府的经济干预（引导、管理、协调、支持）下，才能使县级经济沿着社会主义商品经济的轨道协调地向前发展。

这个特点说明，在我们的国家里，党、政、经的目标是一致的，各企业事业单位的目标也是一致的。但是，根据历史经验，他们之间应有明确分工，摆正关系；既要防止过去的党政不分、政经不分的现象，又要防范脱离党的领导和政权放弃对经济的干预的倾向。经济部门、企事业之间，既要有应有的自主权，互相竞争，又要顾全大局，协调发展。

（三）

县级经济综合改革，势在必行。

当前，我国农村已进入以“两个转化”（从自给半自给性经济向较大规模的商品生产转化，从传统农业向现代化农业转化）为重要标志的新的发展时期。我国城市在中共中央关于经济体制改革的决定指引下，以增强企业活力为中心的改革正在深入。这种形势，给县级经济朝着商品经济综合体的方向发展，提供了千载难逢的好机缘。县级经济必须把握这个历史时机，对外开放，引进资金、技术和人才，开拓市场，为本县商品经济的发展创造外部条件；对内完善联产承包制、经济承包制和市场机制，调整 and 改革产业结构和统派购制，为农民转变成商品经营者创造条件。为此，县级经济不论在使家庭经营激发的微观活力充分释放出来，加以放大，发展成为全县范围内的城乡整体的经济活力方面，还是在适应城市经济体制改革步

伐，协调发展方面，都面临着加快自身改革速度的任务。可是，过去由于种种原因，在县范围的各产业部门，生产、流通、分配、消费各领域并未真正形成一个有机的综合体，也未真正形成属于结合部位的县城经济层次，往往是跟上面的行政层次相一致的条条联系，地区间横向经济交往，也因长期存在的自给型、供给型经济的影响而未很好展开。在县级经济内部，农村改革与城镇改革欠协调，前热后冷，在致富的道路上不同步，农民快些，财政慢些，搞工商业的快些，务农的慢些；上层建筑与经济基础的关系尚未完全理顺，前者对后者不够适应，机构多，行政管理多，人员多、服务少，效率低。这样，就益发突出了县级经济综合改革的紧迫性。

县级经济综合改革，涉及面广，政策性强，头绪纷繁，反映灵活，任务繁重，关系重大。我们缺乏现成的经验借鉴，但有党的方针、路线指引，有良好的历史机缘可乘，只要锐意改革，坚持“胆子要大，但步子要稳。走一步，看一步，总结经验，看到不妥当的，就赶快改”的方针，就会不断前进，夺取成果。

当前，进行县级经济改革要解决哪些问题？

一、认识问题。县级经济虽是社会经济发展的必然产物，但就我国来讲，还是个新形势下出现的新问题。因此，许多人对它不熟悉，往往产生误解。比如，什么是县级经济？它的产生和发展有无客观必然性？它和县行政区划有何关联？县级经济和自然经济、“大而全”有无区别？和商品经济有何联系？……这些问题不从理论与实践结合上作出解答，就突不破老框框、老观念，甚至会导致实践上、政策上的失误。为此，应加强对县级经济的科学概念、特点、内容、作用等等问题的理论探索。理论来自实践，又为实践服务，应在总结中外发展县级经济的同时，开展一些县级经济改革试点（湖北的

石首、蒲圻、当阳等九县正在这样做），从中探讨路子，总结经验。

二、发展战略问题。县级经济的发展战略，是泛指一切涉及县经济全面性的、长远性的重大问题的筹划与指导。要指导县级经济健康发展，需要制定一个科学的发展战略。这个发展战略，应该包括战略依据、战略目标、战略指导思想与战略原则、战略部署与布局、战略措施等等内容。

县级经济的战略目标，就是发展生产力，城乡共进，富民、富县、裕国。即大力发展有计划的商品经济，形成灵活运转、协调发展、富有经济活力的生机勃勃的商品经济综合体。

在发展战略的指导思想和原则方面，至关重要是处理好各种重大关系，以形成相互协调的发展商品经济的内聚力与外压力。这些关系中主要的有：国家、省、县、乡（镇）、村、企业间的经济关系；城乡间的经济关系；宏观控制与微观搞活间的关系；立足本地与开拓外地市场的关系；生产、流通、分配、消费间的关系；经济效益、社会效益、生态效益间的关系；各产业之间的关系；党、政、经、企业之间的关系；“两个文明”建设之间的关系，等等。

各县情况不同，特点与优势各异。在制定发展战略时，应贯彻因地制宜，实事求是的原则，把战略部署、布局、措施、落在实处，以保证战略目标的付诸实现。

三、自主权问题。前面讲过，县级经济是处于基础环节的地域性社会主义商品经济综合体。要使它能够释放出全县范围内城乡经济整体的活力，欣欣向荣；要它在区域经济的层次上全面协调自身的经济运动，总揽全局，综合发展，就必须解决好自主权问题。在这里，要从两方面着手：一方面，国家和省要适当放权给县，让县有相应地发展其经济的人、物、财权和决策权，有在国家宏观控制的前提下综合运用经济杠杆的权力。另一方面，县级经济的经济部门、层次、

单位，要继续推行和完善联产承包制和经济责任制，使企业成为法人，使农民成为真正的商品经营者，使职工、干部有权、有责、有利，当家作主人，与企业、单位同呼吸、共命运。

四、建立完整管理体系问题。农村改革第一步的根本经验，就是通过实行联产承包制，把权、责、利紧密结合起来，使农民真正成为土地的主人。其基本精神也适于非农业企业完整的管理体系要求，以“各尽所能、按劳分配”为原则，以技术进步为手段、技术服务为保障，以职工教育为战略，主攻内涵扩大再生产，向管理要效益，以达到适应生产力发展，提高经济效益，使国家财政收入稳定地、大幅度地增长，企业得到更多积累，职工得到较多实惠为目的，让“包”字在非农业企业得到有效应用。

五、农村产业结构的调整问题。产业结构是生产力的范畴，是经济结构的重要组成部分。

我国农村经济的发展趋势表明，农村经济的改革，出现一个大的转折：按照商品经济的需要，围绕生产专业化、商品化，调整农村产业结构。因为，农村由自然经济向商品经济过渡是历史的必然，而商品经济的建立又必然伴随着社会化的高度分工以及各类产业的合理布局。农村改革第一步的成功，出现了粮、棉、油等农产品低水平的剩余，和劳力、资金的剩余，家庭承包制的全面实现，激发了八亿农民发展商品经济、富裕起来的巨大干劲；城市经济体制改革的展开，打开了“城门”与“寨门”，从而为发展商品经济、调整产业结构提供了极为有利的战机。县级经济要抓住这个良机，自觉地运用商品经济发展的规律，在宏观控制下，以农产品价格调整为突破口，因地制宜地调

整与改革自己的产业结构，给本县农民和城镇居民发展商品经济提供最大的舞台。

六、建设小城镇问题。小城镇是社会经济发展的产物，是一定地域的政治、经济、文化中心。在发展县级经济过程中，根据需求和可能，开展小城镇建设，逐步形成布局合理的星罗棋布的县级经济网络中的集结点——小城镇，是有举足轻重意义的。它与发展商品经济相辅相成，互为条件，互相促进。一句话，可为发展商品经济提供活动的基地与条件。发展小城镇有利于农村产业结构的调整，剩余劳动力向非农业化转移；有利于城乡结合，工农结合，协调发展，共同富裕；有利于精神文明建设。其更深远的意义还在于，为逐步缩小和消灭三大差别创造条件。

其次，发展小城镇政策性很强。如旧的小城镇改造与新的小城镇的布局问题，专业户进镇的户口与用地问题，小城镇的发展方向问题，乡镇关系问题，资金问题，城镇建设与“三废”治理问题，等等。涉及面广，需要有关部门综合研究，需要相应的政策与法律。为此，应加强党和政府对小城镇建设的领导，把它摆上重要议程，作为振兴县级经济的大事来抓，开展理论研究，进行调查，试点，以期有计划有领导地顺应商品经济发展的要求，推动小城镇建设的开展。

七、机构改革问题。机构的设置与改革，不是个数量的简单增减，而是要适应新时期党、政、经的建设需要。四化建设是全党、全国各族人民的工作重点。党、政、经的工作重点是一致的。根据此理，机构的设置与改革，应有利于领导与服务经济建设。为此，举凡看准了的有利于经济建设的机构，就应设置，保留、充实，反之，就采取果断措施，“拆庙搬神”，加以精简。