

加快县域经济发展的政策取向

邱雯¹ 邱炳皓²

(1 厦门大学人力资源研究所 福建厦门 361000; 2 龙岩市委)

摘 要: 县域经济是国民经济发展的坚实基础。文章对我国县域经济的现状,面临的困难以及走出困境的对策,作了全面的、十分有益的探索,尤其是面对加入 WTO 给农业经济带来的发展机遇和挑战,文章从县域农村经济发展的现实出发,进行了实事求是的政策性的探讨,具有现实的重要指导意义。

关键词: 加快; 县域经济发展; 政策取向

中图分类号: F290 文献标识码: A

文章编号: 1008-4797(2002)01-0006-05

一、引言: 一个带有战略性意义的课题

中国是一个泱泱大国,全国共有 2862 个市属县级行政区,其中有 1300 多个县,600 多个县级市,8 亿多人口生活劳作于该区域内。这是一个非常重要的区域的概念,其政治、经济、文化功能完备,是一个完整的社区,也是宏观与微观、工业与农业、城市与乡村的结合部。本文拟就县域经济的战略定位、政策取向以及如何把握新的历史机遇,应制定怎样的举措去落实中央的决策,作一些理论性的探索,以供参考。

县域经济在国民经济中,是一个基础性十分强的区域经济单元。它是一种地缘经济,也是一种特定的区域经济,属于中观层次,在整个国民经济的大系统中,有着极其重要的地位。但是,目前这一区域,由于县位环境、历史文化、基础条件、人口素质、生产力水平等因素,造成我国县域之间发展极不平衡,宏观区域上呈现出东、中、西阶梯式的发展格局,加上理论研究阙如,政策指导滞后,致使改革严重受挫,县域经济正面临困境。在新世纪,就区域发展而言,县域经济作为社会主义市场经济一个不可或缺的重要组成部分,对其所面临的各种问题给予足够重视,营造有利于县域经济发展的宽松良好环境,这不仅是各级党政领导的历史责任,也是经济理论工作者的一个十分重要而且严肃的课题。我们应从贯彻落实江泽民总书记“三个代表”重要思想

的高度,重视和关注县域经济的发展。

二、县域经济面临的困境

实事求是地说,经历了 20 年来的改革开放,多数县(市)域经济得到了很大发展。全国涌现了五百强,农业结构作了重大调整,非农产业有了大发展,乡镇企业异军突起,特别是多数县域经济已经脱离了仅仅依靠农业来推动经济增长的模式,第二、三产业日益成为推动县域经济发展的主体,无论是剩余劳动力的转移,县域地方财政收入及乡村居民的收入增长都日益依赖于非农产业的发展。多数县(市)已普遍告别了贫穷,解决了温饱,顺利迈入了“小康”社会。

但是,我们还应清醒地看到问题的另一面。当前县域经济存在着诸多困难,地区间的差距扩大问题又凸现出来,有的县甚至已陷入了困境。其主要体现为以下十个方面:

1) 县域经济差距拉大。具体表现为:一是收入差距大,二是发展速度差距拉大,三是政策差距拉大。这“三大差距”拉大,致使县域之间的 GDP、农民收入的拉大。据国家计委报告,1998 年城镇居民收入最高的东部城市与收入最低的西部城市人均支配收入之比为 4.8 : 1。

2) 县域经济发展严重受挫。县级国有企业,由于重复建设,设备陈旧,技术落后,资金匮乏,冗员过多,产品更新换代滞后,大多濒临倒闭、亏损,处于“死不了,活不成”的境地。就工业而言,存在以下几个主要问题:一是靠外延扩大再生产,速度慢,效益差,靠廉价的原材料和半成品参与市场竞争,自然是后劲不足,处于劣势;二是受旧体制诸多因素影响和地方分割、部门分割、市场分割等消极作用的影响,技术经济联系松散,带动系数小,辐射能力有限;三是工业结构、产品结构不合理,小县办国企大厂,追求“大洋全”,抑制了轻工业的适度发展,使得较丰富的轻工业产品资源得不到充分的开发利用;四是由于历史和地缘的原因,靠自身积累能力有限,国家除必要的产业继续投资外,不可能象过

去那样投入,所以将面临长期资金短缺的压力。同时,由于设备升级快,税后留利少,又加剧资金短缺的矛盾;五是科技人才短缺,技术改造缓慢;六是缺乏市场竞争意识,企业内在发展机制形成缓慢等。

3) 县乡地方财政收入减少且普遍负债日益严重。据调查,许多县(市)财政收入捉襟见肘,囊中羞涩。财政局的同志红着脸往省里跑,跑慢了,全县工资可能发不出去;教育局的同志屡屡为拖欠教师工资而坐卧不安;劳动部门则为职工年均工资低而摇头叹息;有的县甚至把县宾馆都卖了变现,发工资;有的县争戴“贫困帽”,以当贫困县光荣。……究其原因,主要有三:一是人员超编严重,吃财政饭的人多,一个40万人口的县,要支付万人的工资支付(教师几乎占一半);二是县级国有企业亏损、乡镇企业增长持续下降,必然带来县乡财政收入及利润上缴的下降;三是近年由于各级政府不切实际地过分强调交通、教育、小康建设等等的达标活动,造成一些地方的县乡政府在学校、公路、邮电、电力等建设中投入超过了自身的发展水平,一些县的乡镇政府负债已经十分严重,个别乡镇连一餐招待饭也靠赊帐一途。许多乡镇干部埋怨说:“现在,中央过的是富日子,省里过的是好日子,县里过的是穷日子,而我们连日子也没法过。”

4) 县域内农民收入增长减缓,负担未能有效减轻。县域内财政收入的进一步减少,一方面县乡政府的正常运行可能受到严重影响,同时减轻农民负担的工作必然难以执行。因为县乡政府为维持正常运行,在没有足够经费来源的情况下,只能千方百计开设各种不合理的负担项目,到农民那里去强行摊派。

5) 县域内就业压力加大,农业与就业的矛盾更加突出。由于支撑着农村剩余劳动力转移的乡镇企业增加值的增幅连续五年下降,使就业人数也不断下降。研究者警告说,“估计目前城镇失业率为15%,农村23%,而世界上失业率红线为7%。这还是建立在几十年前的福利措施的基础上的,而我国目前城镇社会保障能力只允许400万人失业。”保守估计,随着工业化改组改造和结构优化升级,国有企业下岗人员还在增加,加上每年新增就业人口,致使农业与就业的矛盾更加突出,成为社会各界关注的焦点之一。同时,我们还必须未雨绸缪,清醒地看到我国广大农村还存在着大规模的“隐性失业”现象。

这些都将对整个社会的稳定构成一定的威胁,对我们党的执政地位的巩固也是一种挑战。

6) 体制改革进展不顺利,政策环境不宽松。由于实行政府主导型的发展模式,管理体制、财政体制、投融资体制的改革受挫,诸多深层次的矛盾无法解决,给县域经济带来无穷后果。一是加剧了加工业与基础设施、基础产业之间的不平衡状态。重复建设、中小企业众多,形成原子弹型的市场结构,产业集中度低,规模经济效益差。二是地方保护主义的趋势愈演愈烈。地方保护主义的实质是以行政归属关系为基础的超经济垄断——地区垄断或部门垄断。它直接转化为阻碍资源在区域间有效配置的行政壁垒;同时,使得区域内的正常的产业壁垒无法产生,对中国产业结构的演变与升级带来极其不利的影响。

7) 基础设施滞后,生产条件恶化。

8) 市场结构缺如,商品流通不畅。

9) 科技人才短缺,技术进步缓慢。

10) 县域总体经济质量不高,环境污染严重。

三、县域经济发展滞后的政策原因

县域经济发展滞后的原因很多,本文侧重列举政策原因如下:

1) 近年来,我们在具体政策执行过程中,往往忽视了县域经济发展和改革中的许多重大问题,而在实践中又缺乏具体的政策或没有政策手段,使得许多决策无法通过具体的政策得到落实。

2) 中央政策的普遍性原则与县域经济发展的特殊原则之间的磨合,往往造成发展速度上的“齐步走”,调整行政手段上的“一刀切”。如中央在结构调整中,对总结经济增长质量不高、环境污染严重的“五小”、“十五小”进行关闭,这无论是近期还是将来对整个经济的健康成长都是十分有益的。但由此带来的一些问题,也应该给予关注:一是一些资源型的国有小企业和乡镇企业的关闭可能对县域经济的发展和建设及群众生活带来不利影响;二是关闭这些企业所导致的银行信贷资金的损失如何处理?是否考虑到这将有可能会对资产质量已经不好的当地银行带来雪上加霜的不良后果?三是靠行政手段“一刀切”后,有可能在结构调整中对一些仍有市场的企业也被硬性关闭,造成投资损失。

3) 在研究制定经济发展政策时,对如何解决处理中央与地方、“条条”与“块块”的关系缺少全面考

虑和部署；如何给予地方依据各地实际进行灵活调整的自主权，使改革出现“百花齐放”的局面，也考虑不甚周全。

4) 推进投融资体制改革，到了县一级则雷声大，雨点小，层层封扣。目前，一方面银行普遍惜贷，另一方面县级国企和乡镇中小企业没有直接融资的渠道场所，既没有直接融资，间接融资又难以获得，造成投资无法启动。

5) 对县域经济的理论研究倡导不够，对涉及人口最大多数的县域经济所面临的多种问题，理论和政策的关照不够。

6) 从农村改革向城市改革过渡时，对巩固农村改革成果和推动农村进一步改革，缺乏制度性安排。

四、发展县域经济的政策取向

根据县域经济发展的现状，政策调整的主要方向应以下几个方面细加考虑。

1) 加深对县域经济战略定位的认识。无论是从县及县以下所拥有的人口规模和地域规模来看，还是从国民经济的部门构成以及其所具有的投资和消费需求的总体规模来看，县域经济的发展都在整个国民经济发展中扮演着极其重要的角色。可以这样说，县域经济的发展，是整个国民经济的重要基础，也是国家政权组织得以稳固的基石，只有县域经济的现代化，才能有中国的现代化。同时，还应看到，县域经济改革与发展常常为整个国民经济的改革和发展提供制度改革的经验 and 制度试验的场所，从而加深对县域经济战略地位的认识。

2) 以农业为重心构造国民经济体系，使农业成为未来中国在国际竞争中最有竞争力的产业之一。

从根本上讲，我国仍是一个农业大国，绝大多数的县域经济仍然是农业经济，要尽可能在短时期内跻身于世界农业强国之林，实现农业现代化，首先要对我国农业的现状有一个明确的认识和估价。那么，农业问题的现状和实质是什么？笔者认为，主要的症结在于农业的产业水平太低，产业结构不合理，以及没有与国民经济其他部门形成良好的互动关系。遗憾的是我们还没有把农业真正作为一种产业来对待，在这个没有比农业更需要头脑、需要人才的产业，恰恰劳动力素质最差。农业体系也不健全，产业内部没有形成良性循环，大量的农业资源没有充分利用。这大概就是当前农业经济发展滞后的问题所

在。

其次，要解放思想，冲破藩篱，走出对农业传统认识的误区。长期来，依据“产业的性质和劳动对象的加工顺序”，把农业划分为第一产业。这样一来，农业首先被认定为一种初级产业，是一种传统的、与落后的生产方式和生产条件相联系的产业。这种对三次产业划分的结果，要命的是把农业限定在十分狭小的范围内，农业似乎都是种植和养殖，与流通和加工无缘，从而导致了农业产业的内部不能协调，产业规模得不到扩充、比较效益低下的恶果。

第三，我们应树立足够的信心，看到我国农业发展的光明前景。几千年来，我国农业在世界是领先的，为人类的繁衍作出过重大贡献。在新世纪，随着科学技术的突飞猛进，我们有信心跻身于世界农业强国之林，继续为人类作出更大的贡献。我们冷静地深入地分析，应该说农业的潜力是很大的。作为资源性产品的农业产品及其关联产品将越来越成为短缺商品，农业所拥有的市场份额比其他任何产业都要大，这是不争的事实。因此，农业有可能成为最有前途的产业之一。在未来社会经济发展过程中，农业最终有可能成为在国民经济中占主导地位的产业之一，也完全有可能成为未来中国在国际竞争中最有竞争能力的产业之一。

第四，加强政策引导，走自己农业发展的路子。中国农业的出路在哪里？回答是产业化。因为农业产业化是在更大范围内和更高层次上实现农业资源的优化配置和生产要素的重新组合，其本质是通过建立与社会主义市场经济相适应的农业体系，使我国的农业资源得到优化配置、产出最佳的经济效益。在产业发展、农民富裕的同时，推动国民经济的高速发展。为此，在政策指导下，应以农业为重心构造我国的国民经济体系，把农业作为主导产业，大力发展相关产业，形成以农业为中心的产业体系，这可能是一种理智的选择。笔者冒昧地说，要是有一个 13 亿人口的农业大国，其农业产业在剧烈的国际竞争中无一席之地的话，那么，还有什么产业能在其中立足呢？

3) 国民经济和社会发展规划以及在制定改革的方针、政策上应对县域经济有所倾斜和观照。这里，涵盖着三个层面的内容：第一层面，要正确处理中央与地方的关系，首先是经济关系。这是世界各国都是应有之义，而象我们这样一个大国，二千多个县（市）条件不同，发展很不平衡，必须分类指导，区别

对待。只有把中央的经济政策落实到县(市)政府的经济行为上,才能正确地调动和发挥地方的积极性和创造性,保证国民经济持续、快速、健康地发展和社会的全面进步。第二个层面,中央与地方在宏观调控方式和手段上应分层次实施。笔者认为,建立和完善宏观调控体系,应当强调其集中性、统一性和全国性。这是社会化生产特别是以公有制为基础的社会化大生产的客观要求;尤其是在我国人口众多,人均资源短缺的情况下,更要适当加强集中、统一的宏观调控,以保证资源的合理配置。但是,这并不意味着一切调控都集中于中央。由于各地区条件的差异,随着市场经济的发展,必将逐步形成劳动地域分工,各地所有制结构、产业结构、技术结构都有自己的特色和优势。对于这种现状,既要从全局出发,做到生产力布局合理,又要进一步促进地区之间的专业化和合作。这就要采取不同的调控方式和手段,例如对资源地区和加工地区、重工业地区和轻工业地区、工业地区和农业地区都要有不尽相同的政策和倾斜,扬其长,补其短。只有统一调控一途,很容易造成“集中过多,统得过死”、“一刀切”、“一体化”,结构趋同就是其恶果之一。采取“相对集中,适当分散”的原则,实行分层调控,则能既保证中央的统一调控权,又充分调动地方的积极性和责任感。第三个层面是,要充分发挥财政货币政策的作用,继续深化财税体制改革,建立比较规范的财政财力划分制度,不断完善“利益分享”机制和“利益补偿”机制。应该看到,以分税制为重点的财税体制改革,充分调动了中央、地方理财的积极性。但仍存在许多不完善的地方,改革远未完成。要想搞活县域经济,县(市)政府一定要转变理财观念,学会理财,树立适应“两个转变”的新的理财观念,实现由计划经济下的生产建设经营性财政向现代化市场经济下的公共财政转变,建立生财有道、聚财有方、用财有效、平衡发展、良性循环的运行机制。中央政府应通过转移支付手段,帮助欠发达地区的经济社会发展,特别是革命老区和贫困县(市)要给予重点帮助,培育财源,建立造血功能,促其经济发展。特别值得提出的是,应尽快改变目前我国农村义务教育主要由农民、社区和基层政府筹措资金这样一种“前现代式”的基础教育投资格局。在“十五规划”期间,要大幅度提升中央和省级政府对农村基础教育这一特殊“准公共品”的投资力度。

4) 发展县域经济的政策目标,必须准确定位,加

强协调。一是在指导思想,应当坚持实事求是,有所不为,才能有所作为。基于历史的经验教训,应采取稳中求进的方针。无论是经济发展还是经济改革,都必须坚持唯物主义的“条件论”,切忌不顾客观条件的许可,好大喜功,贪多求快,把几年甚至十几年才能成就的事放在二三年内做。中国经济经不起折腾,老百姓的承受能力不是无限的。要多一点求真务实的精神,少一点浮躁心态。二是不能以牺牲长远利益为代价求近期快速增长,要着眼于今后长期适度快速增长和持续发展。要看到当前我国县域经济发展出现的诸多问题,是多年积累起来的许多矛盾的总爆发。根治这些问题,必须从长计议,综合治理。要标本兼治,近期和中期远期目标相结合。要处理好政府和市场“看得见的手”和“看不见的手”的关系。解决当前经济生活中的问题,既不能把它完全交给市场,任凭市场自发调节,也不能由政府大包大揽,排斥市场的作用,而去越俎代庖。目前,这两种倾向都不同程度存在。

现在,改革已进入了一个新的阶段。各项改革措施的出台,要充分考虑县域政府和居民的承受能力。要看到过去那种不必支付成本的“免费”改革如农业大包干,已成为过去。新时期几乎所有重大改革措施,无论国企改革,或建立社会保障体系,均须付费,垫支成本。因此,各项措施出台应分别轻重缓急,不要同时都往一股道上挤。总之,对县域经济的发展,中央要有一个长时期、延续、均衡的全局安排和考虑,这是今后宏观调控中必须注意把握的一个重点。

5) 引导地方进行投融资改革的试验。金融,是经济发展的血脉。没有金融事业的支撑,何谈经济的发展!要继续允许具备条件的地方结合乡镇企业的产权制度改革,进行一系列的投融资制度的改革和创新,在通过中央有关部门的批准并在其直接监督下,进行包括信用担保制度,封闭运行的投资基金,产权交易市场或柜台交易系统涉及资本市场建设的试验。要健全担保制度,创造有利于县域中小企业贷款的环境。完善银行资金投放的激励和约束机制,促使商业银行在确保贷款的安全性、可靠性的基础上,切实重视提高资金使用的效率和效益。充分发挥信贷在支撑农业、基础设施建设、环境保护、外贸出口等方面的作用。

6) 要正确处理经济结构调整中推进产业升级和

发展劳动密集型产业的关系。经济结构战略性调整的核心内容,是促进产业化的升级。要以市场需求为导向,依靠科技进步,而政府的力量在其中是一个促进和加快的作用,并主要依靠政策的诱导。我国的最大国情就是人口多,就业压力大,这在短期内是难以改变的。从另一方面看,需要就业的人口多,也为我们发展经济提供了大量的劳动力供给和丰富的人力资本。发展劳动密集型产业是我们的优势,不应该放弃。在发展县域经济过程中,要把发展技术密集型产业同发展劳动密集型产业有机地结合起来,把发展手工作业与自动化生产有机地结合起来,把开发新技术、新产品与开拓市场有机地结合起来。在不影响产品质量、效益和竞争力的情况下,尽可能地发挥劳动资源丰富的优势,继续发展纺织品、成衣、鞋帽、手工艺品、五金工具、玩具、箱包、雨伞、食品、饮料、炊具、陶瓷、卫生洁具、日用杂品等生产,进一步扩大城乡市场,扩大出口,力争使我国成为世界上最大的劳动力密集型产品的出口基地。

7) 鼓励民间投资参与结构调整,将产权改革与结构调整相结合。鼓励民间投资的参与,将是强化结构调整过程中市场力量的重要手段,应尽快研究和制定出台相应的具体政策。目前,我国乡镇企业正处在转型时期,特别要鼓励民间投资参与乡镇企业产权及治理结构的改造改制。这是因为,乡镇企业作为国民经济中的一支生力军,还在发挥越来越重要的作用。1999年,全国乡镇企业已达2000万家,职工1.25亿人,创造工业增加值2.5万亿元,出口商品交货值7200亿元,实现利润总额5600亿元,上交国家税金1750亿元。占全国农村增加值的近三分之二,全国国内生产总值的近三分之一,工业增加值的近一半,出口创汇的近五分之一、国家财政收入的四分之一和农民收入的三分之一都来自乡镇企业。这些数据表明,乡镇企业已经成为我国农村经济的主体力量,工业经济的半壁河山,市场经济的先导队伍,国民经济的一大支柱。

我们必须对乡镇企业在县域经济发展中的主体作用予以高度重视,这是二十多年来改革的经验已经予以充分证明了的。我们必须将乡镇企业的发展纳入整个国民经济发展的整体进行考虑,并加强政策引导。忽视了乡镇企业的发展,将会置整个县域经济于崩溃的境地,乡村就业、劳动力转移,农民收入的增加、乡村市场的启动和扩大乡村社会的稳定都

将会陷于十分被动的局面。

8) 加强政策引导,推进城市化建设的历史进程,消除我国城乡二元结构的格局。城市化是一个国家文明发达程度的重要标志,也是消除我国城乡二元结构的根本途径。在我国广大农村,加快城镇化进程,不仅有利于转移农业富余劳动力,推动农村经济和农业结构调整,提高农业生产率,增加农民收入,从根本上解决农业、农民和农村问题,而且有利于扩大投资和消费需求,把农村市场的巨大潜力真正发挥出来,缓解内需不足对经济增长的制约,推动第二、第三产业的发展,为新世纪国民经济发展提供广阔的市场空间和持续增长的动力。我们要认真总结20年的经验教训,在户籍管理和大政策上要有新的突破,自觉推进城市化建设这一历史进程。

9) 县域各级政府的领导,一定要顾全大局,体恤时务。中国古语说,与时俱进者为俊杰。县域各级政府的领导者,一定要顺应时局发展,对中国社会的客观形势作出清楚、准确的判断,绝不可逆时局一意孤行。县域经济再难,也要体谅国家的难处。县域经济再兴旺发达,也不要忘记所肩负的社会责任。这么大的一个国家本来困难就很多,加之又处在机制运作不畅,法制建设滞后,市场机制不活,行政干预频繁的特殊历史时期,国家的领导者时时事事必须统揽大局考虑问题,而作为国家经济基础的县(市)各级政府,自然要有效把握和执行国家的方针政策,在适应客观发展形势的前提下,尽可能把县域经济的建设和发展搞得更好。

10) 坚持中央高度重视农业和农村经济“多予、少取、放活”的正确方针。面对加入WTO对农业和农产品带来的挑战,国家在减少保护性价格补贴的同时,要加大对农业科研、环保、水利等与WTO“绿箱政策”兼容的农业支持力度。把增加农民收入作为农村的中心工作来抓。这将有助于增强我国农业产品长期供给能力和竞争能力,有助于提高农民实际收入和减轻农民负担,有助于增进农村社会稳定和提升农村人力资源素质。

作者简介:

邱雯,厦门大学人力资源研究所在职博士
邱炳皓,原龙岩市委巡视员,原福建师大党委书记
责任编辑:冀实