



中国县域经济转轨中的矛盾与成因分析

c

作者：陈文科 信息来源：湖北省社会科学院

陈文科（湖北社科院副院长、研究员、博士生导师）

县域经济作为国民经济大系统中的一个小系统或基本单元，是国家宏观调控下，以县城为中心，集镇为纽带，广大乡村经济为基础的区域性经济。在上世纪80年代初从农村开始的中国改革中，县域经济发挥了“基础”和“先行者”的作用。县域经济在中国经济双重转轨（经济体制和经济发展的转轨）中的地位 and 作用，同样不可忽视。

一、县域经济转轨中的四大矛盾

对中国县域经济的转轨，很大程度上可看作是中国经济转轨的缩影。它同样兼有经济体制转轨（由计划经济体制转向市场经济体制）和经济发展转轨（由单一经济增长转向可持续发展）。但县域经济毕竟是中国的一个局部，并且是相对欠发达的一个局部，特别是由于改革前中国县域经济不仅传统计划经济体制根深蒂固，同时也多少带有几千年县域自然经济体制传统的烙印，县域经济的转轨又更多地表现为传统农业向现代农业、农业大县向工业强县的两个转变。所以，在经济全球化和中国加入世贸组织的大背景下，县域经济多重转轨中难免产生若干特殊的矛盾。从一定意义上讲，县域经济转轨的过程就是解决这些矛盾的过程。

1. 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

经过新中国成立后到改革开放前30年的发展和变革，县域经济由汪洋大海的男耕女织型小农经济联合体转变为集体合作农业组织、乡镇企业和地方国营及大集体工业三部分组成的特殊区域经济结构，可称之为“老三块”结构。上世纪80年代初开始的中国改革，对这种经济结构有所调整并未从根本上改变。只是在不同的主导经济体制下，呈现为不同的特点。在传统计划经济体制主导下，为服从服务于重工业优先的国家发展战略，县域经济的“五小工业”（大都是地方国营工业及一部分大集体工业）成为“老三块”结构的主体和领头羊。在计划经济体制向市场经济体制转变的前期，也就是在短缺市场尚未转向相对过剩经济以前，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，成为“老三块”结构中充满活力和竞争力的主体。尤其是乡镇工业几乎是“无工不富”，是相当多数县域经济的新增长点。这个时期，可以说是中国县域经济发挥聚集诸种资源要素，生产力发展最快的一个时期。也正由于千千万万充满活力和竞争力的农户和广大乡镇企业这些市场主体的发育、成长，县域经济一时成为了中国经济中最具生机活力、最具发展潜力的基本细胞或基本单元。

但在上世纪90年代中期，我国由长期的短缺经济转向相对过剩经济状态后，支撑县域经济的上述两类市场主体受到前所未有的冲击。乡镇工业企业失去了大部分原有的市场空间，已由过去的“无工不富”变为90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，更不待说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、财政穷县”的困境。如果把现阶段的县域经济当作一个大企业来看，那它就是一个缺少实力和活力，调控乏力，兼有行政和经济职能的松

散联合体。这说明，中国县域经济深深陷入了理应变为最有活力、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。

2. 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，以及经济、法律等调控手段的矛盾

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。从改革开放开始到1994年实施分税制改革前，除少数贫困县外，大多数县域经济大都具有与中观调控大抵适应的财力。这种财力主体来源于两个方面：其一，农业和非农产业的发展，尤其是乡镇工业的“无工不富”；其二，中央“放权让利”政策的实施，不仅使省市一级、使国有大中型企业，而且使县市一级、使地方国营工业企业和大集体企业得到了实惠。如果说前者只是使一部分县域经济（如乡镇企业发展较快的县市）获得较多的财源，那么后者则使绝大多数县市获得了中央“让利”的“普照之光”。在这种财力支持下，县域经济的发展环境比较宽松，县级调控的能力有所加强，大体可以履行承上启下的中观调控职能。

县级财政乏力以及县级调控中的各种矛盾凸现，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，“吃饭财政”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。大多数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。以克服财政包干等放权让利体制弊端为主要内容的分税制改革，进一步理顺了中央与地方之间财政分配关系，使有限的财力相对集中于中央，从而增强了中央宏观调控经济和协调地区发展的能力，也在一定程度上加强了省、地两级财政的能力。但是，分税制只对中央与地方政府应承担的事务及财政收支范围作了划分，却没有界定各级地方政府之间的事权和财权，而国家财政要解决“一要吃饭、二要建设”的问题，最终又要落实到县级财政上。以致县级财政不能不在“保吃饭”和“保建设”两大刚性支出上走钢丝，财政调控能力十分有限，从而诱发县乡政府不得不以强化行政收费方式来保证县域经济的正常运行。

3. 县域经济主体仍呈传统“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

我国经济总体上处于工业化中期阶段，这是没有争议的，但由于我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在300—700美元之间之外，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。

一是传统农业与现代工业并存，现代工业并未完成对传统农业的改造。只有当传统农业与现代工业融为一体，前者被后者所全面改造时，传统的二元经济结构才会被打破。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。

二是传统农业与现代工业的位置至今未发生互换，“先进”的工业还要依靠“落后”的农业来支撑。在一个国家进入工业化中期以后，只有工业由抽吸农业转向反哺农业，才能避免农业可能出现的持续停滞，乃至反过来拖工业化后腿。但我国的县域经济，即令在全国全面走向国际市场的条件下，因现代工业企业迟迟不能解困，而不能享受工业反哺的正常待遇。这意味着我国至今继续保持乃至扩大传统农业和现代工业的已有差距。

三是县域经济的“二元结构”在城乡区别体制下，短期内难以跨入“三元结构”的门坎。现行的我国城乡隔离或分割体制有所松动，但远不能说实现了城乡融合或城乡一体，与以往的城乡隔离体制比较，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。

4. 县域经济作为我国经济持续增长，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

现在，各方面都认识到，面对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，而扩大内需又要开拓农村市场为重点。但实际上近几年来我国农村市场占国内市场的份额占逐年下降趋势。据有关部门统计，我国县及县以下消费品市场占全国消费品市场的份额，1996年、1997年、1998年、1999年、2000年分别是39.65%、39.01%、38.86%、38.68%、38.18%，5年间下降了1.47个百分点。它说明，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，以致开拓农村市场是重点又是难点。难就难在以下四个问题上：一是国家财力支农不够。在市场经济条件下，农业在国民经济中的基础地位及农业的弱质性，客观上要求国家财政加大对农业基础设施和农业科技投入，包括支持那些风险大、投资效益低，对农业生产起着保护、开发作用或有示范效益的项目，以弥补市场机制在资源配置中的缺陷。应该说，从改革伊始到上世纪90年代中期以前，国家对农业的大中型基础设施和科技投入是不足的，农业生产条件改变基本停留在吃“学大寨”的老本上。直到1998年特大洪水后情况才有所改观，但直接投资于农业的比重很低，而县域经济难以依靠自身有限的吃饭财力去加强农业基础设施建设和支持农业科技的发展，农业持续发展的后劲严重不足。二是国家对农业、对县域经济的要素供给支持不够。要素供给，包括资本、土地、劳动、管理、技术和信息等多种生产要素的投入。目前，农业、县域经济发展迟缓，与国家的要素供给支持不够，特别是资本、技术和信息的供给不足有一定关系。三是国家对农业、对县域经济的结构供给支持不够。我国农业及整个县域经济结构的战略调整，已推进数年，但至今收效不太大，一个重要原因就是结构调整缺乏强有力的财政支持，因而结构供给对农业、对县域经济发展的推动作用不够显著。四是国家对农业、对县域经济的制度供给支持也不够。国家应支持县域经济深化改革，使县域经济形成充满生机活力的体制和机制，只是这种制度供给不可能“一劳永逸”。

二、县域经济四大矛盾的成因分析

目前县域经济四大矛盾的产生，既有我国经济双重转轨（体制转轨和发展转轨）和加入世贸组织的因素，又有国家宏观发展战略和改革战略偏颇的因素，也有县域经济自身改革和发展不够的因素，主要是以下四个问题。

1. 县情判断的两个高估：过高估计了县域经济的工业化阶段特征和县域经济的总体发展水平

人均GDP是衡量工业化阶段的主要标志。到2000年底，我国人均GDP为7078元，大约折合1000美元，也就是相当于工业化中期阶段的水平。这种人均GDP较高值的获得，其动力主要不是依靠千家万户家庭农业和乡镇企业支撑的农村经济，而是依靠大城市、大企业。如果就大多数全国县域经济人均GDP而言，充其量是处于工业化初期阶段。又据中郡县域经济研究所等单位对县域经济国内生产总值（GDP）的分类，在全国县域经济中GDP超过50亿元的共有254个，其中东部189个，占74.4%；中部48个，占18.9%；西部17个，占6.7%。^①以东部县市人口平均100万为基数计算，人均GDP不过5000元，折合600美元左右，县域经济仍处在工业化初期。与所处工业化阶段相联系，我国县域经济的总体发展水平还不高，县域经济的竞争力不强。对此，我们有时却自觉不自觉地掩盖了县域经济发展陷入困境的严峻现实。这里“掩盖”不外有三种情况：

一是以总量上的发展较快掩盖了大多数县域经济发展滞后，特别是运行质量不高。如以全部县域经

济GDP达5万亿元，占全国GDP的52%，以除京、津、沪和辽、吉等省市外的绝大多数省（市、区），县域经济GDP均占各省（市、区）GDP的50%左右，掩盖了大多数县域经济运行质量不佳，且呈两极分化的状况。如沿海地区已出现一批年财政收入十几亿乃至几十亿元的县市，但多数县市仅维持“吃饭财政”，相当一批县市经济陷入困境，特别是中西部以种植业为主的传统农区，农民收入已连续4年实际收入下降，各类农产品持续卖难，价格持续下降。二是以财政改入的年均增长掩盖了县域经济财政的每况愈下。尽管全国县市财政收入由1994年的967亿元上升到2000年的2626亿元，年均增长18.2%，但全国约有一半以上的县级财政不能保证按月足额发放工资。三是以沿海发达地区县域经济非农业的快速发展掩盖了中西部地区县域经济乡镇企业的全面衰退。在沿海发达地区，以乡镇企业为主体的非农产业已成为县域经济主体，也是转移农村富余劳动力和增加农民收入的基本途径，走出了一条农村工业化与农村城市化互相促进的路子，但在广大中西部地区“先天不足”的乡镇企业在经历短缺市场的发展机遇后，现在因改制迟缓和投入不足而呈下滑态势。

2. 城市化推进的两个误区：“小城镇=城市化”和“县改市（含市带县）=加快城市化”

“小城镇=城乡化”误区，不在于发展小城镇不对，而在于片面强调小城镇以及小城市的发展，忽视了大中城市，特别是大城市发展的聚集效应对农村的巨大带动作用。在上个世纪80年代初中期，“小城镇”崛起作为乡镇企业快速发展的一种社区扩展和延伸，投资较少，见效较快，确有其合理性，但与大城市比，致命伤有二：一是过于分散，不能形成建设和辐射的规模效应；二是重复建设，造成对有限土地资源的浪费和污染。如果不加以遏制，以小城镇的“乡乡点火，处处冒烟”来提升小城镇的规模和档次（如成为邻近大中城市的“卫星城”），将可能把我国城市化逼到欲进不能、欲退不忍的死胡同，也很可能是对正常城市化进程的一种反动。以小城镇一度发展迅猛的长江三角洲地区为例，如果没有沪、宁、杭以及苏、锡、常等大中城市的依托和带动，那里小城镇的带动作用也是十分有限的。

“县改市（含市带县）=加快城市化”之所以不对，因为县改市是要有条件的，特别是要具有二、三产业发展的基础，不能一概而论。在有条件的地方，如珠江三角洲、长江三角洲等地的一些县改市，名实相符，这一改革反过来又促进了县域经济的发展。在苏南地区一度有所谓“市带县”变为“县带市”（指县域经济的实力超过了“带”者的地级市）之说，就是证明。但就全国大多数地区来看，县改市及市带县进程有些过快过急，以至相当一部分不具备非农产业发展基础和城镇基础设施条件的县匆忙改市，其中不少县是为了改变“农业大县”的身份而改市，还同时伴有成千上万的乡改镇，加入并推动了这一县改市大潮。这种县改市变革，不论今天如何看，与撤县建市以适应城乡商品经济的发展，促进工农结合、城乡结合的初衷有很大距离。笔者早在上世纪90年代初就论及县改市过快过急所造成又无力解决的三个矛盾：“小工业”与“大农业”的矛盾，“小城区”与“大农村”的矛盾，“小功能”与“大职能”的矛盾。形象地说，县改市或县带市后的城乡关系、工农关系，是一种“小马拉大车”或“弱马拉大车”的关系。从形式上看，县改市（含市带县）大大加快了我国农村城市化的进程，全国的县级市由1985年的158个上升到现在的400个，净增了242个，但很难说这是真正意义上以城带乡、以工带农、城乡结合、工农结合意义上的城市化。如前所述，当全国总体上开始走向农业经济、工业经济和信息经济“三元结构”之际，而县域经济大多数仍然是传统“二元结构”为主体，便是一个很好的注解。如果我们不是从县域经济实际出发，加快农业发展和农村工业化进程，进而从根本上改变传统的“小城区、大农村”、“小工业、大农业”的“二元结构”，那么农村城市化就是一句空话，所谓县改市变革最多是一个不合格或名义上的城市化。它非但不能加快城市化进程，反而由于变革中所形成的新体制障碍而可能延缓真正城市化的进程。

3. 发展战略的两个倾斜：重城抑乡、重工抑农的向城市、向工业的倾斜

我国改革和发展的两个倾斜战略并非从1994分税制改革开始。至少可以追溯到1985年下半年以来，由于过于乐观地估计了1979—1984年农业家庭联产承包制的作用和农业、农村经济的形势，我国改革和发展实际上实行的是一种过分向城市、向工业倾斜，忽视农业、忽视农村经济发展后劲的战略。笔者当时撰文分析了这一倾斜战略：“在一些地方，在我们的传媒中，认为农业是‘过关农业’，甚至以当‘农业书记’、‘粮食书记’为耻。90年代以来，一些地方又以‘口号农业’、‘会议农业’代替了‘过关农业’。”“这种重工抑农，基础产业不‘基础’，突出表现在理论上政策与实践上的‘四个不

一致’：一是理论上的基础产业，即应是最热的产业，实际上是最冷的产业；二是理论上的瓶颈产业，即最重要、最值得投入的产业，实际上是投入较少甚至是最少的产业；三是理论上的弱质产业，即应是重点保护、扶植的产业，实际上是在工农产品价格‘剪刀差’继续扩大中处于受剥夺地位的产业；四是理论上的市场农业，即应是率先全面走向市场的商品农业，实际上当农产品短缺时，又成为至多是部分走向市场的‘战略商品’、‘特殊商品’，是贡献型农业”。

从全国来看，尤其是从国际市场来看，重城抑乡、重工抑农的两个倾斜战略，最终导了我国农业发展严重滞后，在国内外市场竞争中处于十分不利的地位。一是与处于工业化中期阶段的我国现代工业相比较，我国农业与整个县域经济一样处于工业化初期水平。或者说，现阶段农业基本上是与传统“二元结构”相联系的农业，而现代工业则是与新兴“三元结构”相联系的工业。在全国工业化中期阶段，作为工业化初期的农业，并没有获得象现代工业发展中的那样支持和保护，还要通过价格剪刀差等形式继续为比较完整的工业体系和整个国民经济发展作贡献。二是与发达国家成熟的现代市场农业相比较，现阶段我国农业还是处于发展幼稚期的市场农业。我国农业工业化水平不高，处于工业化初期的农业向工业化中期农业转变的阶段，与发达国家用现代科技、现代装备和现代管理水平武装起来的现代农业差距进一步拉大。而且，由于中国加入WTO，我国幼稚型农业不得不提前接受入世考验，参与全球农产品贸易自由化，不同于早就加入世贸组织的发达国家农业曾游离于贸易自由化之外达半个世纪之久。由此可见，现阶段我国农业或者是与本国现代工业竞争，或者是同国际现代市场农业竞争，犹如“小米加步枪”与飞机加大炮的竞争，即处于不同层次的不平等竞争。

4. “三农”政策的一种偏颇：重视“治标”，忽视“治本”

农业、农村和农民问题，是一个涉及工农关系、城乡关系，涉及改革和发展等各个方面的系统工程。要解决这个问题，不能就“三农”，论“三农”，否则就是治标而非治本。但在我国的“三农”政策中，重视治标，忽视治本的情况值得重视。

现行的减轻农民负担政策，就是注重治标而忽视治本。目前我国各地的农民负担大抵分为以下几类：一是农民作为公民和“双层经营”组织所必须承担的税费，即农业税和“三提五统”等；二是农民作为农村居民和“双层经营”组织成员，所必须部分承担的农业和农村基本建设的各项投入，包括义务工和积累工，以及其他公共品的投入；三是农民的额外负担，即农民额外支付本应由国家支付的农村失业和社会救济费用、义务教育费用、乡镇行政管理费用等。按理说，农民减负的工作顺序应是倒过来推进。但实际上我们农民减负政策的重点是第一类。这就有点本末倒置，以治标代替治本。因为：第一，三类负担分别是农民的应承担部分、应部分承担部分和不应承担部分，而且后两部分，尤其是第三部分是农民负担的“大头”。必须着重解决并大力减少本不应由农民承担的不合理部分，而不是仅仅在“三提五统”的数量增减上做减负文章。第二，从三部分负担之间的关系看，后两部分负担是“本”，第一部分负担是“标”，仅治标而不治本，是不可能减轻农民负担的。这后两大部分负担不仅比重大，并且也不像第一部分负担能大致确定一定量标准，而是个不易控制，弹性很大的无底洞。既然农民已上交农业税和“三提五统”，即意味着农民已基本履行了“上交国家”、“留足集体”的任务，那么再由农民承担农村义务教育费用和大中型农业基本建设的投入等，显然已超出了市场经济条件下公正处理农户主体与国家、集体（“双层经营”组织）三者利益关系的范围。这实质上是国家抽取农业剩余支援工业化的另一种形式，既不利于农民休养生息和农户扩大再生产，也不利于县域经济的休养生息。

现行的启动农村消费政策，也是注重治标而忽视治本。在“9.11”后世界经济不景气形势下，从启动农村消费入手开拓农村市场，作为扩大内需的一项基本政策，无疑有重要的战略意义。但是，目前启动农村消费的政策举措，不外是“培育农民消费需求”、“增加有效供给”、“改善消费环境”等，大都是就消费论消费，而不是从源头研究农民消费的制约因素。为此：第一，启动农民消费，要从启动农业和非农业的扩大再生产，增加农民收入开始。生产决定消费，不能只讲消费反作用于生产。如果真想启动农民消费，不能仅从消费本身做文章，而应在消费之外下功夫。第二，启动农民消费，要有一个较长的周期，不能搞短期行为。启动农村居民消费，不同于国家机关增加公务员工资，即可转化为城市居民消费那样简单，农村居民消费的周期行为，往往与农业再生产及非农业盈利的周期相适应。只有

广大农民增加生产和增加收入提高购买力，使增加消费成为可能时，才能启动农民最终消费。

①参见《经济日报》2002年1月4日5版报道文章：《县域经济地位日益重要东中西实力不同差异大》。

(0.9万字，《广东社会科学》2003年第3期)

转载请刊出本网站名

相关文章

- ❖ 产权改革变形：对国企改制典型案例的剖析
- ❖ 加快西部大开发需重视五个关系
- ❖ 中国转轨经济学论纲
- ❖ 论中国经济转轨模式的特色
- ❖ 论中国经济转轨中过渡阶梯的特色
- ❖ 大国转轨最容易忽视的六大问题
- ❖ 论中国经济转轨目标的特色
- ❖ 论中国经济转轨攻关的特色

您是第279095位访客： | 联系我们 | 关于我们 |

版权所有 2003：湖北省社会科学院 技术支持：千年科技