

- ▶ 论文投稿
- ▶ 关于论文发布证明

- ▶ 学术活动厅
- ▶ 专家讲座
- ▶ 中华管理论坛章程
- ▶ 个人专栏



## 县域经济发展与基层政府职能履行

刘娟

(安徽大学管理学院, 合肥 230039)

[摘要] 作为国民经济发展的基础, 县域经济发展是促进广大农村地区进步的重要载体, 加强和改进县域经济的发展对整个国家经济的进步具有重要的意义。基层政府在县域经济发展中扮演着十分重要的角色, 但当前基层政府在县域经济的发展中存在着职能转变不足, 地方保护主义严重, 过分干预招商引资, 经济发展规划不合理以及政绩考核不科学等方面的问题。面对经济、社会发展的需要, 基层政府应切实转变职能, 消除保护关系, 改善政企关系, 发展特色经济, 完善考核体系, 以促进县域经济持续、快速、健康发展, 加快社会主义新农村建设的进程。

[关键词] 县域经济; 基层政府; 职能履行

### the Fulfillment of Basic-level Governmental Function

Liu Juan

Anhui University Department of  
Administration, School of Management Anhui  
Hefei 230039

[Abstract] As the foundation of the national economy development, the development of county regional economy is an important carrier which promotes general rural areas' progress. It is very significant to strengthen and improve county regional economy to the progress of the entire state economy. Basic-level governments play an extremely important role in the development of county regional economy. However, there are some problems in the development of county regional economy, such as the insufficient transformation of governmental function, the serious regional protectionism, the excessive government's intervention in attracting investments, the unreasonable plan of the economical development, and the unscientific assessment of government's performance and so on. Being faced with the development of economy and society, it is necessary to transform basic-level governmental function completely, to get rid of regional protectionism, to improve relations between governments and businesses and to develop characteristic economy for promoting the development of county regional economy to be continual, fast and healthy and speeding up the course

[Keywords] county regional economy; basic-level government; fulfillment of function

县域经济，是指县域范围内由各种经济成分有机构成的一种区域性经济。在全面建设小康社会的今天，县域经济已成为国民经济的关键环节，它是城市经济与农村经济的结合部，在市场经济条件下是联系微观和宏观、工业和农业、农村和城市的纽带，在国民经济体系中占有特殊重要的地位，而且决定着中国多数人口的就业和收入状况，是国家经济和社会稳定的重要基础。改革开放以来，我国县域经济发展迅速，在政府的指导下，取得了很大的成绩。但随着经济体制改革不断深入，基层政府在县域经济发展的职能履行中存在的问题愈显突出，社会和经济发展的背景迫切要求基层政府在县域经济发展中的职能履行能得到进一步的完善，从而加快社会主义新农村的建设，促进社会主义和谐社会的构建。

## 一、县域经济发展的重大意义

### （一）县域经济发展是国民经济稳定和发展的基础

随着经济全球化的进程不断扩大，县域经济作为一个独立的经济范畴，得到了越来越多的重视和研究，对县域经济是“民生经济”、“国本经济”、“最根本的生态经济”、“稳定经济”的认识不断得到深化。特别是党的十六大把全面建设小康社会作为进入21世纪头20年全党和全国人民的奋斗目标后，大力发展县域经济，并促使其快速健康地发展成为社会关注的一个中心话题。大力发展县域经济有它的客观必然性，其中最主要的因素是由县域经济在国民经济中的地位和作用决定的。2004年我国2861个县级行政区划的国内生产总值已占全部国内生产总值的54%以上，可以说，县域经济已经成为我国国民经济中最具有发展增长潜力的一个重要部分[1]。县域经济的地域性决定了它和我国广大县域及农村经济紧密相连的特征，是典型的城乡一体化经济的结合体。我国是一个农业大国，国家的发展离不开农村的进步，国民经济的发展同样也离不开县域经济的发展，县域经济是整个宏观经济的基础环节，县域经济发展是关系到社会稳定、人民安居乐业的大问题。

### （二）县域经济发展是解决农村富余劳动力的一条重要途径

社会经济的迅速发展，使得农村生产率不断提高，再加上农村耕地相对不足或配置不合理使农村出现了大量富余的劳动力。为了生存和进步，这些富余的劳动力开始向非农部门转移，向大城镇转移，但是由于这种转移固有的自发性和盲目性导致这种流动在很大程度上远远超过了一些城市的承受能力，产生了一些负面效应。县域经济作为城乡一体化的结合体，重点又在于发展劳动密集型产业，能够有效带动农村非农产业的发展，为社会提供更多的就业岗位和就业机会。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出，要“大力发展县域经济，积极拓展农村就业空间，为农民创造更多的就业机会”<sup>2</sup>。因此可以说，发展县域经济就能使大量富余劳动力在县城乡镇、农村的范围内找到出路，吸纳农村富余劳动力就近向城镇二、三产业转移，在一定程度上解决人口过多地涌向大城市所形成的社会问题。

### （三）县域经济发展是建设社会主义新农村的重要载体

建设社会主义新农村的关键在于促进广大农村地区的发展和进步，经济发展是社会发展的前提，只有经济建设上去了，其他问题才能从根本上得到解决。同样，农村的进步也离不开经济的发展。从总体上看，县域经济是以农业和农村经济为主体、以农业产业化为基础、以城镇化为支撑、以工业化为主导的各方互动的经济。发展县域经济有利于农村经济结构的调整，为农业投入的增加间接提供了许多有利条件，如资金、技术管理、人才、服务等。县域经济发展状况直接影响着城镇和农村的发展水平，影响着新农村建设的进程，大力发展县域经济，可以有力地促进新农村建设。

## 二、基层政府在县域经济发展中的职能回顾

国内外政府改革的实践表明，政府的管理模式和行政体制改革与国家经济社会管理的内在要求密切相关。新中国成立后，尤其是改革开放以来，我国经历了多次行政管理体制的改革。基层政府行政管理体制改革内容之一是政府职能转变，而政府经济职能改革又是政府职能转变的重中之重。以前，我国经济发展主要是由国家工业化战略拉动，在这种背景下，城市地域是经济建设的主战场，以农业生产为主的县域地区长期处于经济发展的边缘化位置。1975年以后，中央强调加快社队企业的发展，在全国各省、市、区分别设立了三级社队企业管理局，县域经济发展规模逐步走上稳步增长的道路。20世纪80年代中期到90年代中期，县域经济经历了一个快速发展的阶段。在这一时期，县级政府在经济决策、制度供给、组织培养、财政收支、剩余占有与分配、要素报酬、资源配置等制度变迁与制度安排方面有了相当显著的独立支配权，这使得县级政府和乡镇企业、私营企业、个体企业一道成为推动制度创新的主体，县域经济发展加快<sup>3</sup>。

同时，伴随着社会主义市场经济的基本确立，政府与市场的关系也处于运动变化之中，基本上经历了从自由放任到国家干预、再到两者融合的过程，市场机制在资源配置中日益明显地发挥基础性作用。在社会主义市场经济的推动下，广东、浙江、江苏、山东等发达省份的县域经济发展速度明显加快，建立在传统乡镇企业优势基础上的产权所有制改造，以及注重市场需求的品牌营造等措施使一部分县域经济发展迅速膨胀，甚至个别县域的经济规模与财政收入已相当于西部个别省份的水平，由此在全国涌现出了以广东、浙江、苏南等为代表的县域经济发展模式，为全国县域经济的发展起到了很好的模范带头作用。县域经济的制度创新，必然是以市场为取向，以市场配置资源为基础，更加符合市场经济的运行规则，这就要求政府在对县域经济改革和制度创新的过程中，应通过对农业生产制度、土地制度、产权制度和社会组织制度等制度的调整与完善，建立一套适应社会主义市场经济体制要求的县域经济发展新体制和新机制。

## 三、当下基层政府在县域经济发展中的职能履行存在的不足

### （一）基层政府职能转变滞后，职能定位混乱

基层政府职能转变滞后，主要是指政府职能转变滞后于农村各项改革发展的客观需要，未能完全适应社会主义市场经济体制发展的新形势。在当今经济全球化的时代背景下，一些基层政府的某些领导干部还没有完全定位好自己的角色，在实际工作中还没有完全摆脱计划经济的惯性，结果导致政府

职能失调、重点不清、效率低下。

基层政府职能的转变和农村经济的发展还处在初级阶段，一些政府没能正确把握好政府与市场的关系，没能根据农村市场经济发展的需要来转变政府职能，导致政府职能定位混乱。所有这些问题，已经开始对一些县域经济和社会的更进一步发展产生了阻碍作用。

## （二）地方保护主义盛行，行业壁垒严重

社会主义市场经济是一个开放经济，政府的一个主要经济职能是为社会资源的自由流动营造一个有效的机制，搭建一个开放、完善的市场平台，建立一个安全的社会环境。但是当前，一些基层政府为了保护地方局部利益，违背国家的法律法规，利用行政权力干涉市场，设置市场障碍，限制非本地企业生产的商品或提供的服务参与公平竞争，保护落后，甚至扭曲司法公正，保护本地企业的违法行为，这就是目前存在的地方保护行为。从本质上看，地方保护主义是地方政府部门只顾局部利益，不顾国家和集体利益，在管理活动中滥用行政权力的表现<sup>4</sup>。这些都致使行政执法难以到位，假冒伪劣商品盛行、走私贩私等现象严重，严重扭曲了司法机关的公正性。

## （三）越俎代庖，招商引资体制不完善

招商引资在一些地方被称为“一把手工程”，一些政府领导干部为了提升政绩，盲目追求经济增长的表面数字，就不惜一切代价开展招商引资工作，各个部门有任务，每名公务员有指标，继续充当招商引资的主体，干涉招商引资的操作，既当裁判员又当运动员。再有，为了吸引投资，各地之间展开激烈竞争，有的地方由于受自身经济发展水平和客观环境的限制，使得投资条件比较差，就不计后果地在招商引资工作中通过供给过分的“优惠”政策来吸引投资。一些地方政府对环保部门入园区检查设置的是高门槛，但为企业进入园区却降低了门槛，甚至给出了违法违规的优惠条件。

许多地方政府热衷于招商引资的数量，不愿在软、硬环境的改善上下功夫，致使政府在招商引资工作中的职能“缺位”。许多贫困落后地区的政府为了投资数量的增加，将招商引资的门槛定的特别低，有的在合同里根本不涉及保护环境的条款，最终，商是招来了，可同时也产生了很大的环境污染问题<sup>[5]</sup>。还有一些基层政府吸引到投资项目以后，就错误的认为投资项目争取到了，投资任务就完成了，对投资者不管不问，进而忽视了服务、法制、监管等投资软环境的建设，致使政府重招商轻管理、重宣传轻服务的不良现象产生，降低了政府的信誉，严重影响了投资效果和当地的发展。

## （四）政府认识不到位，经济发展规划不合理

在县域经济发展的过程中，政府既要做好管理者也要做好服务者，发展有特色的区域经济，为企业的发展创造良好的外部环境。但政府在制定县域经济发展规划时，由于缺乏市场经济的知识，对市场经济体制和本地区资源及市场情况了解不够，盲目模仿先进地区的发展模式，政府的经济发展规划针对性和特色性不足，发展速度缓慢，导致经济发展规划失败，错过了适应本地的发展机会，损害了当地利益。

在当地企业的发展过程中，县级政府经常对企业发展前期政策上的支持

力度不够，没有注意到对刚起步企业的政策支持，当一个小企业靠自身实力逐渐发展壮大以后，政府才认识到企业的发展和重要性，才对其采取政策上的支持。而有时一些小企业往往可能是发展县域特色经济的基础，但由于缺少政府的支持可能很难发展壮大起来，这样对形成一定区域的特色经济和整个地方的经济发展就会产生不利影响。

#### （五）片面追求“高数字”，政绩考核不科学

现在许多地区把经济指标的完成情况当作衡量县、乡领导的政绩，决定其升降去留的一项重要指标。但是这些经济指标有的并不是各地根据自身情况，认真研讨之后做出的对未来经济发展的展望，而是自上而下制定，指标制定后逐级分解并落实任务和责任到个人的，缺乏科学性，合理性和现实性，并且把这些经济指标变相成为政绩考核的指标，结果造成“干部出数字，数字出干部”的恶性循环。基层政府在县域经济发展的过程中，由于大部分时间和精力都用在完成上级部署的各项任务和指标上，难以深入了解当地农村经济和社会发展的实际需要，严重束缚了政府的自主权和工作质量。

### 四、进一步完善基层政府在县域经济发展中的职能

在经济体制转轨时期，面对社会和县域经济发展的要求，基层政府经济管理职能的配置和职能履行的方式应结合县域经济运行的特点和基层政府工作的内在要求，在管理方式上实行转变，以充分发挥基层政府在经济领域中的规划、引导、协调、监督、服务等职能。

#### （一）转变政府职能，理顺政府与市场关系

转变政府职能，为县域经济发展提供良好服务，是发展县域经济的保证。在建立社会主义市场经济的过程中，基层政府应围绕发展市场经济这个工作重心，根据“精简、统一、高效”的原则，对政府机构和职权进行重组和界定，逐步实现政企分开、政事分开，达到切实转变政府职能的目的。

在县域经济的发展中，基层政府要正确认识市场机制在县域经济发展中的作用，从市场经济的角度来审视问题，转变领导观念和工作方式。政府要从根本上把政府管理经济活动的手段从行政手段向法律手段转移，管理经济的领域从微观向宏观调整，管理经济的方法从单一向多样转换，采取积极的行动来规范市场经济的运行，维护市场经济的秩序，为本地区的发展以及各种经济主体提供必要的公共服务，以推动县域社会经济实现快速、协调、稳定、健康的发展。

#### （二）建立健全约束机制，消除保护关系

产生地方保护主义的原因有体制上的，也有人为的因素，但是反对地方保护主义的立法工作相对滞后，缺乏相应的约束机制，国企改革不到位等机制不完善的原因，给行政执法部门打击地方保护主义造成了一定的阻碍，为地方政府与企业之间形成利益共同体，保护落后创造了机会<sup>6</sup>。

因此，要从根本上解决地方保护主义最重要的就是要完善各类约束机制，包括法制建设，监督机制建设等。建立健全反对地方保护主义的法律法

规，认真贯彻执行《国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》，清除各地方制定的带有地方保护主义的规定，完善司法制度和执法程序，依法严厉查处人为设置“壁垒”以及扰乱市场经济秩序的违法行为。还要拓宽监督渠道，完善监督反馈机制，按照现代企业制度的要求进行国有企业改革，这样才能从源头上削弱地方保护主义的势力影响，切断地方保护关系。

### （三）改变招商引资模式，改善政企关系

现代市场经济条件下的政府应当是“有限政府”和“有效政府”，政府在融资过程中要准确定位，将属于“运动员”的职责交还企业，树立好经济管理的“裁判员”和“政府搭台，企业唱戏”的新观念，实现政府行为向企业行为、政府招商向企业招商或中介招商的转变；扩大招商范围，打好资源牌，发挥自身的优势，在本地区的优势领域内推出招商项目，强化招商效果。

基层政府在转变招商引资职能的同时，还应结合当地实际加快地方基础设施建设，创造并优化适合投资的社会文化、市场秩序和法制建设等方面的环境；改革行政审批制度，建立绿色服务通道，提高行政效能，加强社会治安治理，为投资者创造一个稳定、信誉、和谐的投资氛围，实现能招来商，亦能留住资的目标，为县域经济发展注入新的发展动力。

### （四）发展特色经济，形成新的带动关系

政府作为宏观经济管理的主体，对本区域经济发展的规划，区域经济发展的调整起着主导作用，发展特色经济，是发展县域经济的必由之路。发展县域经济的关键是要发挥比较优势，克服比较劣势，依托本地优势生产要素，来参与市场交换和市场竞争，形成具有特色的产业和产品体系，只有在市场竞争中确立优势地位，特色经济才有生命力。因此，基层政府对本地县域经济的发展定位时要有大局观，即要将眼光放长，不但要从全国、全省（自治区）的区位上，还要回顾本地过去几十年的经济优势是什么，产业结构发生了哪些变化等等，同时要根据区位、交通、资源条件和对现有的经济基础等因素的综合考虑，按照统筹规划、扬长避短、突出特色的原则，把比较优势和竞争优势结合起来，形成资金、技术、资源和市场的有效组合，使区域内分工协作，形成并发展本地区的特色经济。

还要注意利用周边地区的经济优势，加强同外部经济的联系与合作，加快各种资源在县内的集聚，以发展特色经济为目标，以各地的资源分布状况为依托，因地制宜，科学地选择特色项目，努力走规模化、产业化的发展道路，以城市发展促进县域经济的进步，同时形成对农村地区经济发展的辐射作用。

### （五）完善考核办法，明确考核与经济发展指标关系

对基层政府的政绩考核，不仅关系到对基层领导人的政绩评价，而且关系到县域经济的发展导向。要实现基层政府正确执政和县域经济健康发展，就要改变过去单纯以GDP指标和发展速度作为主要考核依据的思想，考核制度和考核内容要坚持科学发展观的主导思想。同时，评价县域经济发展，要围绕实现全面、协调、可持续发展的要求来衡量，要看规模、看速度，但更要

看基础，看经济增长质量，看可持续发展。领导干部要转变观念，树立正确的政绩观，以求务实的精神，踏踏实实地做好各项工作，推动县域经济持续、快速、健康的发展。

县域经济在经济、社会发展中的特殊地位决定了它对国家进步、社会稳定、农村发展的重大意义，县域经济发展也包括了很多方面的协调发展，在县域经济发展中基层政府有着举足轻重的作用。但由于各种原因，致使基层政府职能履行不清，“越位”、“错位”和“缺位”的现象时常发生，这些问题的存在对发展县域经济造成了不利影响，必须转变并完善基层政府在县域经济发展中的职能。要注意的是，政府职能转变并不是简单地“弱化、淡化”政府管理，而是“精化、强化”政府管理，让政府作用的定位和范围更为合理、有效，实现向精干政府、优势政府的过渡。在社会主义市场经济条件下，基层政府必须根据经济和社会的发展要求，正确认识政府在县域经济发展中的作用，切实转变职能，完善行政机制，改变不当的行政行为，严格行政执法，壮大县域经济，引导企业发展，强化服务意识，创造良好的社会环境，以此促进县域经济的长远发展和整个社会的全面进步。

#### 参考文献

- [ 1 闫恩虎. 县域经济论纲[M]. 广州: 暨南大学出版社, 2005. 6: 12
- [ 2 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》[N/OL]. [2003-10-23]  
<http://news.sina.com.cn/c/2003-10-23/1100974472s.shtml>
- [ 3 孙莉霞. 试论县域经济发展的对策[J]. 党史博采, 2006. 9
- [ 4 吴有菊. 论我国行政体制改革[J]. 合肥: 科教文汇, 2006. 09
- [ 5 徐燕芬. 改善县级投资环境[N]. 云南日报, 2007. 4
- [ 6 地方保护主义的原因及审计对策[EB/OL]  
<http://www.nxsj.gov.cn/InfoAcl.do?id=2248&style=content>

---

#### 最新文章:

- [财富的正当性：中国经济发展不可逾越的现代观念](#) 曾飞
- [国家资本“退出到位”之后还是国有资产吗？](#) 田嘉力
- [“水亦浮舟，亦可以覆舟”，员工是水，企业是舟吗？](#) -
- [得大客户者得天下](#) 谭小芳
- [西方资本结构理论的演进及其评述](#) 陈柳钦
- [品牌道德如何规划？](#) 谭小芳
- [业务正在发生革命性变化，管理软件将走向哪里？](#) 万小青
- [变“压力”为“激励”](#) 谭小芳
- [更多文章...](#)