

县域现代化：破解中国城乡二元格局的关键

——福建省晋江市调查

陆学艺 王春光 胡建国*

摘要：福建晋江以县域为平台，把统筹城乡发展作为基本出发点，着力发展内发外向的工业化、城乡联动的城市化和共建共享的社会事业，通过发展成功破解了城乡二元格局，城乡差距不断缩小，经济社会呈现出全面协调的发展。晋江经验为其他正在谋求发展的县域地区提供了有益的借鉴。

关键词：城乡二元格局，县域，晋江

1978~2007 年近三十年间，中国改革开放进程遵循区域不平衡发展的原则——即邓小平同志在改革开放初期所提出的“一部分地区发展快一点，带动大部分地区，这是加速发展、达到共同富裕的捷径”，中国一些地区实现持续快速发展，经济社会发展水平已经达到国际中等发达国家和地区的水平，这些地区基本上都是大中型城市，尤其是像北京、上海、深圳、广州、武汉、成都等中心城市。然而，与此同时中国广大县域地区的经济社会发展则显得相当滞后。截止 2004 年底，中国有 2862 个县和县级市，县域面积占国土总面积的 94%，人口占全国总人口的 70%，但是，GDP 仅占全国的 56%，大多数县域人均 GDP 集中在 2500~4000 元之间，远远低于全国平均 9030 元的水平。^①这些数据充分表明中国地区发展的不平衡性，而这种不平衡所折射是城乡二元格局的存在，这也正是当代中国诸多经济社会矛盾产生的根源。

不平衡可以是动力，差距也可以是潜力。2862 个县域的工业化、城市化和现代化，将是中国现代化事业的潜力与希望所在。但是在当前大部分县域经济社会发展落后的情况下，

* 陆学艺，中国社会科学院荣誉学部委员；王春光，中国社会科学院社会学所研究员；胡建国，北京工业大学博士

^① 根据《中国县域经济年鉴 2005 年》、《中国统计年鉴 2005 年》整理（刘福刚，孟宪江主编：《中国县域经济年鉴 2005 年》，社会科学文献出版社，2006 年；国家统计局：《中国统计年鉴 2005 年》，中国统计出版社，2005 年）。

如何实现县域经济社会发展，这是中国现代化事业必须破解的问题。可喜的是，在县域现代化实践中，已经涌现出了一批工业化、城市化、现代化发展的先进典型，它们被誉为中国百强县市。2007 年春天起，我们课题组对中国百强县市中的福建省晋江市改革开放以来的发展路程进行了全面的调查研究。晋江地处福建省东南沿海，濒临台湾海峡，是中国著名侨乡，全市总面积 649 平方公里，2006 年底户籍人口 103.6 万人，在中国百强县市中，晋江市县域经济基本竞争力、社会经济综合发展指数分别位居第 5 位、第 7 位。在改革开放前，晋江作为贫困农业县，人多地少，土地贫瘠，资源匮乏，基础薄弱。凤凰涅槃，在改革开放后三十年时间里，晋江人艰苦创业、勇于探索，开创了享誉海内外的乡村工业化模式之一的晋江模式。在此基础上，晋江人又与时俱进，开拓创新，成功地探索出了一条县域现代化发展道路，走在了全国县域经济社会发展的前列。晋江市经济社会的跨越式发展，既有正确执行党中央以经济建设为中心，坚持邓小平理论、“三个代表”重要思想，深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会等方针政策的普遍性经验，也有晋江广大干部群众根据自身实际情况创造出的特有发展经验。研究、总结并推广晋江发展经验，不仅对于建构中国县域现代化发展的理论具有重要价值，而且对于加快目前正在全国蓬勃展开的新农村建设，对于正在谋求崛起的县（市）的发展步伐，整体推进中国特色社会主义现代化发展事业，有着重要的现实意义。

一、县域现代化与晋江城乡二元格局破解

在改革开放前，晋江作为农业贫困县，农业人口占总绝大多数，农民人均纯收入低于全国平均水平，财政收支不能平衡，需要上级政府补助。1978 年党的十一届三中全会后，晋江干部群众抓住历史机遇，在很短时间内推行家庭联产承包责任制，实现了农业生产快速发展，农民收入显著提高。在农业发展基础上，晋江干部群众意识到光靠土地不能解决农村发展问题，必须把工业引进农村，发展乡镇企业，才能摆脱贫困。对此，在改革开放初期，晋江县委便出台相关政策明确提出社员可以集资办企业，可以股金分红，可以雇工，可以价格随行就市等。在大好政策下，晋江群众积极利用“三闲”（闲置房子、闲置资金、闲置人员）以及海外资金、技术联合，发展“三来一补”（来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易）

业务，同时在县内兴办小商品市场，这些就是后来被总结为“以市场调节为主，以外向型经济为主，以股份合作制为主，多种经济成份共同发展”的晋江模式。在晋江模式下，晋江成功地探索出了一条乡村工业化道路。

但是，在经历改革开放初期的迅速发展后，晋江乡镇企业各自为阵，层次不高，布局分散，同时农村能源、交通、通讯等基础设施薄弱适应不了企业进一步发展的的问题日益暴露出来，束缚着晋江经济进一步发展。1992年3月6日，国务院批准晋江撤县建市，同年4月，福建省政府确定在晋江市进行改革开放综合试验，赋予晋江市在泉州市领导下的相当于地级市的管理权限。撤县建市，这是对晋江过去十多年发展成就的充分肯定，也是对晋江在新的历史阶段发展的强有力推动和考验：当乡村初步实现工业化以后，该如何实现新的发展？在认真的思索的基础上，晋江市委市政府没有停留在把撤县建市只是换块牌子的形式上，而是抓住了这个机遇，把推动城市化带动工业化，以社会事业发展促进经济建设作为工作重点，及时调整原先的经济发展战略方针，由“抓基础（农业生产）、稳支柱（乡镇企业）、保重点（三资企业）、靠科教”，调整为“抓基础（农业、农村工作和基础设施建设）、稳支柱（乡镇企业和三资企业）、保重点（第三产业）、靠科教（超前发展科技和教育，实施科教兴市战略）”。实践证明，晋江发展思路的调整是正确的。在新的发展思路指导下，晋江市委市政府继续领导广大群众大步前进，引导耕地向规模经营集中，企业向工业园区集中，人口向城市和集镇集中，住宅向现代社区集中，大力整合资源，发挥规模优势。十五年过去，今天的晋江已经建设成为“三强”城市（经济强市、科技强市、教育强市），“三先”城市（计生先进市、文化先进市、体育先进市），“三城”城市（双拥模范城市、卫生城市、文明城市）。城市化率显著提高，按常住人口计算，已经达到了60%以上，一个中等规模，充满活力的新兴城市已经形成。在城市化的带动下，晋江经济发展掀起了新的高潮。2006年，固定资产投资完成119.5亿，是1992年的26倍；财政收入48.6亿，是1992年的22.1倍；地区生产总值达到492.5亿元，是1992年的14.7倍。如按户籍人口计算，人均GDP为47185元，折合6042美元，如按常住人口计算，人均GDP为31490元，折合4032美元。已达到世界中等收入水平。已经连续十四年雄踞福建省十强县（市）之首，跻身全国百强县（市）的前列。

在推进城市化以带动工业化的同时，晋江大力发展社会事业。1996年晋江市教育实现

“两基”达标，随后“双高普九”通过首批福建省验收，2003年又实现基本普及高中阶段教育。中等职业技术教育继续发展，民办教育取得突破，高等教育已有突破，正在积极筹谋发展。科技强市方面，晋江努力用高新技术和先进技术加速对制造业的现代化改造，加快推进国民经济信息化进程，高度重视人才培养和引进，科技进步对经济增长的贡献率显著提高。1996年进入“全国科技综合实力百强县（市）”行列，1998年被列为“全国科技进步示范区”，1999年以来连续多年获“全国科技进步先进市”、“全国科普示范市”。在福建省率先成立了县级市政府专家顾问团，建立了全国第一个县（市）级博士后科研工作站和专家活动中心。社会文化建设方面，体育馆、博物馆、科技馆、图书馆、医院、广播电视大楼、老年人活动中心等一大批大规模、高标准的社会事业重点设施相继建成投用，根本改变了晋江城市公用事业体系建设滞后的面貌。文化、体育、广播电视、卫生等社会事业全面繁荣，近年来先后荣获“全国文化先进市”、“全国体育先进市”、“全国民间戏剧之乡”、“中国民间特色艺术之乡”、“全国文物先进县”、“全国创建文明村镇工作先进市”、“全国双拥模范城”、“省级卫生城市”等称号。

晋江近三十年的发展进程实际上是中国县域如何实现现代化的缩影，是破解城乡二元结构的生动实践。在改革开放前，晋江城乡二元结构同全国一样客观存在着。在改革开放后至1992年撤县建市前，虽然在农村工业化发展的推动作用下，农村经济社会发展也取得了比中国其他大多数农村更大的成就。但是与城镇相比，晋江农村的发展，尤其是社会发展，仍然显得不协调与不均衡，例如，城乡教育资源配置、城乡基础设施建设、城乡医疗与社会保障体制建设等等，都存在明显的不平衡与不协调，农民的公共负担也比城镇居民大得多。1992年撤县建市以后，晋江的工业化、城市化、社会事业现代化快速发展，为城乡协调发展奠定了良好的基础。在教育资源配置方面，经过多年来的努力，晋江市已经基本解决城乡失衡的问题；农村新型合作医疗体系已经建立起来，覆盖了所有农村人口；农村社会保障制度建设首先在最低生活保障制度方面取得突破性进展，基本实现应保尽保，对于工业化、城市化过程中出现的失地农民，初步建立起以征地补偿换养老保险的制度；农村劳动力就业培训力度逐年加大，推动农村劳动力转移就业的工作不断得到强化，农民的非农就业率不断提高，农村人口城市化速度加快。近年来晋江市又确定了公共财政取之于民、用之于民的基本原则，明确提出“三个倾斜”，即“财政支出要向困难群众倾斜，向基层薄弱环节倾斜，向农村社

会事业倾斜”，实现人民群众收入一年比一年高，城乡差距一年比一年小，社会保障覆盖面一年比一年扩大，经济社会发展一年比一年协调。今天的晋江城乡一体化已经初显端倪，城乡差距正在不断缩小。

统筹城乡经济社会协调发展是实现现代化的本质要求，这也是党的十七大报告提出的科学发展观和构建社会主义和谐社会理念的应有之意。晋江近三十年的生动实践成功地破解了城乡二元结构，较好的解决了城乡差距问题。那么，晋江是如何通过发展破解城乡二元格局的呢？

二、县域现代化进程中晋江城乡二元格局破解路径

一个国家或地区的现代化是经济社会多维度的整体现代化，其中工业化、城市化和社会事业现代化是基本维度。晋江县域现代化同样也是沿着这些维度展开，但是在实践中，晋江把统筹城乡发展作为基本出发点，开创了一条富有特色的县域现代化的发展道路。

（一）工业化：内发外向

内发外向是晋江工业化发展道路的突出特征，以本土化企业（主要是乡镇企业发展起来的）为主，积极吸纳外部资源要素。晋江有着浓厚的商业文化传统，早在改革开放之前，当地便有一些农民联户集资，挂靠生产队办企业，生产计划外产品。改革开放后，晋江人积极兴办企业，生产各类商品，1984年该县陈埭镇成为福建省第一个亿元镇。在这种示范效应下，全县各乡镇纷起仿效，先后建立了100多个专业生产村、10多个工业小区，建立了鞋帽、建筑陶瓷、服装、五金、食品五大专业生产基地以及建筑陶瓷、鞋帽两个全国性的专业市场，形成了区域社会生产力。二十世纪90年代以后，围绕产品质量以及产品品牌，晋江企业进一步做大做强。2006年底，晋江规模以上企业达1248家，年产值超亿元企业186家，年利税总额超千万元企业123家，在多个行业形成了具有一定知名度的企业集团与产品品牌，如服装行业的利郎、劲霸、七匹狼、柒牌、九牧王、与狼共舞等，制鞋业的安踏、361度、爱乐、寰球等，食品业的亲亲、雅克、盼盼、金冠、福马等，以这些规模企业为龙头，又形成了极具竞争力的晋江产业群。我们注意到，在晋江企业中，绝大部分都是晋江人亲手创办起来，而少有外地人创办企业，但是在企业做大做强过程中，晋江人积极吸纳外部资源

要素，如在二十世纪 80 年代初期晋江企业创办时，晋江人充分利用侨乡的资源优势，吸纳海外资金、信息与技术；80 年代后期，随着晋江企业进一步发展，本地劳动力无法满足需要，晋江又广泛吸引全国各地务工人员（目前晋江外来务工人员估计达 80 万以上）；进入二十世纪 90 年代后期以后，晋江企业又开始寻求资本上市（目前已经有 9 家企业在境内外上市）。这种内发外向成为晋江工业化道路的鲜明特色。首先，晋江工业主要是依靠本土企业自力更生，做大做强，实现发展的，而这些本土企业大部分又都是由乡镇企业发展而来的。其次，晋江以整个县域为平台，布局其工业发展，这使得城乡之间工业发展均衡推进，有利于解决农业发展、农民就业和农村城镇化，其发展效应是单以城市或乡村为平台所无法比拟的。

（二）城市化：城乡联动

在改革开放初期，曾有观点主张以乡镇企业发展和小城镇建设作为农村现代化发展的两翼，这无疑有其时代的合理性，因为当初中小城市还没有向农村工业化开放。但是，后来的发展经验表明，当企业发展壮大后，小城镇的空间已经太小了，没有更大容量的城市化建设作为载体，要么会阻碍企业发展，要么会导致企业外迁。因此，加强城市化建设以推进工业化发展，显得非常迫切和重要。以城市为平台，可以更好地整合人力资源、政策资源和土地资源，与外部建立起更好、更快的信息联系，充分发挥城市的集聚效应和辐射功效。在晋江县域现代化进程中，这一规律同样得到了体现，但是晋江城市化具有自身的特色，这就是城市建设突出了城乡联动。二十世纪 80 年代后期晋江各镇乡村工业发展呈现齐头并进的态势，1992 年撤县建市以后的晋江城市化发展立足于这一实际，即城市建设坚持城乡联动，立足于把晋江 649 平方公里的区域都作为城市来建设，坚持工贸结合、城乡一体、协调发展的方向，用高等级公路和现代通讯设施把各个镇连接起来，沿途布置工业小区和商业旅游服务网点，把晋江建设成为城乡一体、空间大、余地多、辐射力强的侨乡新型城市。在城乡联动的城市化路径下，今天的晋江市已初步构筑起现代化城镇体系框架，逐渐形成以市内三大经济区为龙头，开发区、工业区和专业市场为骨架，“众星捧月”的城镇发展格局。而在这一格局下，晋江城乡之间经济社会日益一体化。

（三）社会事业：共建共享

人民共享改革发展成果，需要大力发展社会事业，晋江市政府较早地意识到社会事业发

展的重要性。多年来，历届政府多管齐下，强力推进社会事业发展，这其中注意城乡间经济社会事业协调发展，关注民生，城乡居民共建共享，成为重要的着力点。

在教育事业发展方面，二十世纪 90 年代中后期以来，晋江市对全市中小学布局进行了合理化调整，使城乡教育资源配置日益均衡，实现了晋江市全部中小学的高水平建设，教学质量显著提高。目前晋江各个镇均建成一所高标准的高中学校，这在全国县域中是不多见的。特别值得一提的是，晋江市的教育资源不仅在本地人中实行均衡配置，而且还向外来人口覆盖，目前凡是在晋江务工经商的外来人口的子女都能享受到晋江的免费公共义务教育，11 万外来人员子女在晋江小学就读，在晋江的小学中，外来人口子女已经超过本地孩子。考虑到部分外来工子弟上学的便利，晋江市保留了在小学布局调整过程中空置的校舍，交给社会办学力量，为他们提供方便的上学条件。

在社会保障方面，1998 年晋江市在福建省率先实行城乡一体的低保，2006 年又在福建省率先实行城乡一体的新型合作医疗制度，覆盖率达 100%。在开展社会保障工作方面，晋江市坚持从实际出发，高标准制定社会保障政策。在出台的《农村居民最低生活保障制度实施办法》中，对保障范围、保障标准的确定与调整、家庭收入的计算、低保资金的管理等都作了明确具体的规定，除低保资金全部自筹外，低保人员年均保障水平达到 3000 元，比福建省平均水平高出 1800 元。在推进新型农村合作医疗工作中，也确定了高于全省水平的筹资标准，并指定福州、厦门、泉州等地转外就医定点医院，增强工作的可比性、可行性与可信度。城乡间社会事业的协调发展，使得晋江城乡差距日益缩小。

总起来看，在实现县域经济社会发展中，晋江始终把统筹城乡发展作为工业化、城市化以及社会事业现代化的出发点，使得城乡差距不断缩小，城乡二元格局得到基本破解，经济社会呈现出全面协调的发展。

三、晋江经验启示： 县域现代化是破解城乡二元格局的关键

中共十七大报告提出建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化的新格局。那么，这一长效机制如何建立？在工业与农业，城市与乡村中如何寻找这个发

展的有效互动点？晋江发展经验表明，在当前解决中国城乡二元格局问题上，县域具有重要地位和重要功能，是扭转城乡发展不平衡的关键。因此，在建立以工促农、以城带乡的长效机制问题上，应当以县域为平台，通过县域现代化以破解中国城乡二元格局，最终实现整体现代化。

一方面，在中国行政体系中，县一级是承上启下，联系城市和村乡的关节点：相对于地级以上城市而言，县一级更偏向于农村，其发展对农村的影响更直接，更能带动农村的发展，这是大中城市所不能比拟的；相对于村镇而言，县域具有足够的规模优势——在一个村庄或者一个小城镇内难以形成经济竞争优势，而在一个县域内完全可以形成一定的产业结构与经济竞争力，同时在一个县域内搞城市化，更具有人口、资源条件，更能够降低城市化成本。对此，晋江的经验已经证明。

另一方面，县域在破解城乡二元格局中，功能更突出。在相当长的历史时期中，我们曾试图在农业内部解决农业发展问题，尔后又尝试在农村内部中解决农业和农民问题，但是实践证明仅仅局限于农业或农村，解决“三农”问题效率不高，甚至不可持续。晋江的经验暗示着以县域为平台去解决“三农”问题，从而破解城乡二元格局，是一条极富有实践意义的道路。从中国现有的行政体制框架来看，县级政府是具备完整政府功能、职能和权力的基层政府，而乡镇政府的实际职能和权力并不完整。因此，在农村现代化中，只有县级政府才能有效发挥行政资源的优势，组织和动员各种资源进行现代化建设。自古以来，中国就有“郡县治、天下安”之说，2600多年来只有县的行政设置没有任何变动，这表明县级行政对于国家稳定和社会发展具有不可替代的作用。因此，如何在县域层面推进工业化、城市化与社会事业发展，解决“三农”问题，破解城乡二元格局，是中国现代化事业需要寻求的突破口。在这些问题上，晋江主要给予我们以下几个方面的启示：

(1) 县域赋权。1992年晋江撤县建市之初，福建省政府赋予晋江在泉州领导下的相当于地级市的经济管理权限，给予15条优惠政策，包括投资审批权限，利用外资审批权限，企业外贸企业进口经营权限以及赋予在金融体制改革、土地管理与使用制度改革、县级市机构改革、国营企业改革等方面各项优惠政策。这无疑为晋江提供了优越的政策环境。没有这些优惠政策，晋江要取得今天的发展成就是不会这么顺利的。同样，目前相当部分的百强县市与晋江一样，都有着发展初期赋权的背景，这表明，给予县域适当的经济社会发展管理权

限是当前推进县域经济社会发展中应考虑的重要方面。

(2) 工业化为动力。工业化是现代化的根本动力，尽管并不排除某些地区可以通过发展其他产业走上现代化的道路，但是就中国大部分县域而言，工业化依然是带动经济社会发展的根本动力，晋江亦是如此。但是，在晋江工业化进程中，很好的处理好了招商引资与本土企业发展的关系。晋江是著名的侨乡，招商引资并不难，但是晋江政府并不是一味的招商引资，而是注重从政策与措施等方面扶持本土企业的成长。目前晋江经济发展的主导企业基本上都是本土化企业，这与其他经济发达地区相比，差异明显。我们注意到，就中国大部分县域地区而言，招商引资依然是目前这些地区发展工业的重要方式。但是大部分县域发展基础上薄弱，发展条件也并不占优势，招商引资面临着不少困难与相互竞争。在这样的情况下，立足于自身的实际，做大做强本地企业，应是值得积极思考的突破口。在这一点上，晋江经验值得其他正在谋求发展的县域地区借鉴。

(3) 城市化为载体。在改革开放前期，晋江农村工业化村村点火、处处冒烟的布局以及小工厂、小作坊的小规模生产，无法为其进一步发展提供人口、商品及服务集中，不能降低成本、分享信息。随着市场化和工业化的发展，以及企业规模的扩张和产业集群的初现，城市化不仅获得了必要的客观条件，而且成为晋江县域经济进一步发展的内在需要，即通过城市发展提供更大的发展平台和空间，以更好地整合各种资源，充分发挥城市的集聚效应和辐射功效。晋江经验表明，在县域工业化发展到一定程度时，适时地跟进城市化建设，为现代化提供更有力的平台与载体，这是县域现代化发展中一个重要的环节。

(4) 县级政府作为是关键。从中国行政体制框架看，县级政府是具备完整政府功能、职能和权力的基层政府，地级以上政府管辖范围太宽、太大，一般专注于大城市的建设、发展和管理，无暇顾及农村的发展。县以下的乡镇基层政权组织的功能则不完整，不能起到统筹城乡经济社会协调发展的作用。这意味着在市场化条件下，县级政府几乎是县域内唯一具有整体意识和集体行动能力的行动主体，同时还掌握着对县域经济社会发展至关重要的资源，因此，县级政府如何定位自身的角色与职能，如何确定自身的行动方式，对于县域经济社会发展往往具有决定性的影响。晋江现代化的一个显著特点是政府管理与市场化、工业化、城市化等经济社会发展过程相适应，并且成为关键性的推动力量。在改革开放初期，晋江政府鼓励人们积极创业；在晋江企业发展困难时期，晋江政府利用国家的现有政策保护企业发

展；进入二十世纪 90 年代，晋江党委政府又利用建市契机，对全县工业化和城市化进行整体规划和布局，鼓励产业集群发展，奖励企业自主创造品牌，把晋江发展带入了品牌经济时代；近几年来，晋江市积极引导和帮助晋江企业上市，晋江政府的这些积极作为成为晋江经济发展的关键所在。我们还特别注意到，晋江历届政府较好地把握了政策连续与创新之间的辩证关系，没有出现有些地区常见的换一届政府便换一种做法的现象，晋江的历届党委和政府制定发展战略、出台政策时都不搞短期行为，注意为下一届政府打基础，创条件；而下届政府则总是把上届政府的发展政策保持下来，同时根据新的条件、新的需要进行战略创新，努力把上一届政府取得的发展成果推向新的发展高度，这是晋江经济社会能够持续高速发展、少走或不走弯路的重要保证。这其中一个重要原因之一是晋江历届主要领导干部大多是本地人，或已在本县工作多年的本地附近的人，这对当前县域干部制度调整也是一个重要启示。

现代化是当代中国发展的根本诉求。按照我国现代化进程时间谱，本世纪中叶要基本实现现代化，而在这之前的 2020 年要全面实现小康社会奋斗目标。就目前中国现代化发展状况而言，无论是现代化的近期目标还是远期目标的实现，最后都取决于农业、农村和农民问题的解决，取决于城乡二元格局能否改变。晋江发展经验表明实施县域现代化是破解城乡二元格局的关键，在我国未来现代化进程中，应安排配备好县级党委及政府的班子，扩大县级政府的权限，使之成为社会主义新农村建设的前线指挥部，统筹城乡经济社会协调发展，在继续推进大中城市发展的同时，以县域现代化发展为重点，扭转城乡间经济社会不协调发展的局面，从而为实现全面的现代化奠定坚实的基础。