

县域经济高质量发展的差异化路径： 基于经济—人口—资源环境三维分类框架

潘彪, 黄征学, 党丽娟

(中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所, 北京 100038)

摘要: 基于经济—人口—资源环境三维分类框架, 本文将全国县域分为领先型、潜力型、基础型三类。其中, 领先型县市 187 个, 未来发展主要受限于空间范围狭小、行政等级偏低, 应以改革创新为核心, 扩权赋能激发县域发展自主性和能动性, 率先实现高质量发展。潜力型县市 687 个, 主要面临过早过快“去工业化”、人口和资金外流、经济调控能力弱、开发区作用不突出等问题, 未来需要以锻长补短为核心, 开动新型工业化和新型城镇化两大引擎, 培育县域经济新增长点。基础型县市 996 个, 肩负着保障国家粮食、生态、能源和边疆安全重任, 客观上牺牲了发展权, 统筹发展和保护压力大、缩小与全国发展差距难度高, 需要国家和省级层面统筹协调和利益补偿, 推动点上开发、面上保护, 将资源环境优势转化为发展优势。

关键词: 县域经济; 高质量发展; 分类; 差异化发展

中图分类号: F061.5

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2024)01-0110-10

Differentiated path of high-quality development of county economy: Based on the three-dimensional classification framework of economy-population-resources and environment

PAN Biao, HUANG Zhengxue, DANG Lijuan

(Institute of Spatial Planning & Regional Economy, China Academy of Macroeconomics, Beijing 100038, China)

Abstract: This paper establishes a three-dimensional classification framework of economy, population, resources and environment, and divides counties into three categories: leading type, potential type and basic type. Among them, there are 187 leading counties, their future development is mainly limited by narrow spatial scope and low administrative level. Therefore, reform and innovation should be the core, and the autonomy and initiative of county development should be stimulated through power expansion and empowerment, and take the lead in achieving high-quality development. There are 687 potential counties, which mainly face problems such as premature and rapid industrialization, population outflow and capital outflow, weak economic regulation capacity, and inadequate role of development zones. In the future, we need to focus on strengthening our strengths, launching the two engines of new industrialization and urbanization, and fostering new growth points for county economies. There are 996 basic counties, which shoulder the important task of ensuring national food, ecology, energy and border security. They have sacrificed their right to development. Overall development

收稿日期: 2023-07-03 修回日期: 2023-09-18

基金项目: 国家发展改革委地区经济司课题。

作者简介: 潘彪(1993—), 男, 河南杞县人, 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副研究员, 博士, 研究方向为区域经济、县域经济。通信作者: 黄征学。

and protection are under great pressure, and it is difficult to narrow the development gap with the whole country. Turn resource and environmental advantages into development advantages.

Key words: county economy; high-quality development; classification; differentiated development

郡县治,天下安。县域是我国行政管理体制的基础单元,也是我国区域经济发展的基石^[1-2]。截至2022年年底,我国共有1 866个县市^①,“七普”常住人口达7.46亿人,占全国总人口的53.0%,县域经济一度占据国民经济“半壁江山”。但一段时期以来,由于经济发展中的城市发展偏向,特别是以城市群、都市圈、中心城市等为建设的重心,大中城市虹吸效应明显,县域各类要素持续流出,县域经济占比不断降低。2010—2020年,县域占全国GDP的比重从43.0%下降至38.3%,人均GDP从全国平均水平的73.9%下滑至72.6%。县域产业层次低、城市规模小、服务功能弱,成为全国经济高质量发展的突出短板,不利于城乡融合、乡村振兴和共同富裕,甚至影响未来我国现代化建设全局。

进入新发展阶段,随着乡村振兴战略、新型城镇化战略、扩大内需战略等深入推进,县域发展越来越受到中央重视。国家“十四五”规划纲要和2021年、2022年中央“一号文件”都明确提出发展县域经济,党的二十大报告强调推进以县城为重要载体的城镇化建设。需要指出的是,由于区位条件、资源环境、发展基础等差异,县域经济发展状况千差万别,要求各县市按照相同模式达到同等水平,既不现实也不符合客观规律^[3]。县域经济本质上是一种区域经济^[4-5],因地制宜、发挥比较优势,关键在于科学划分县域类型,准确识别各类县域发展潜力和面临的问题,提出差异化政策措施,分类推动县域经济高质量发展。鉴于此,本文在总结县域经济发展总体特征的基础上,建立了经济—人口—资源环境三维分类框架,将县域分为领先型、潜力型、基础型3类,深入剖析各类县域经济发展的问题,提出针对性政策举措。

一、县域经济发展总体特征

全国1 800多个县市的幅员面积、经济体量、

人口规模差异明显,发展不平衡、不充分问题突出。考虑到数据的代表性和可获取性,本文基于2000年、2010年、2020年全国1 870个^②县市的数据开展分析。

(一)县域经济在全国经济中占比接近四成,板块差异、南北差异、省际差异明显

2020年,全国县域GDP合计38.9万亿元,占全国GDP的38.3%。按板块来看,中部地区县域经济在区域经济中的占比最高(51.8%),东部地区占比最低(30.1%),东北和西部地区分别为34.4%和45.7%。按南北方来看,北方地区县域经济在区域经济中的占比高于南方地区,二者分别为41.2%和36.8%。分省份来看,超过1/3的省份县域经济占据全省经济半壁江山,最高是新疆维吾尔自治区,占全省经济的69.7%,最低是广东省占全省经济的12.5%^③。

(二)县域经济发展水平整体落后于全国,与全国的差距先缩小后扩大

县域经济发展水平与全国平均水平相比,大致落后5年。2020年,县域人均GDP为5.2万元,是同期全国人均GDP的72.6%,大致相当于2015年全国人均GDP水平。近20年县域经济发展水平持续提升但增速有所放缓,与全国差距先缩小后扩大。2000年、2010年、2020年,县域占全国GDP的比重先从40.6%上升至43.0%,然后下降至38.3%,人均GDP从全国平均水平的65.6%上升至73.9%,然后下滑至72.6%。

(三)各县市经济规模呈“金字塔型”分布,发展分化现象突出

2020年,全国县域平均GDP为207.8亿元,GDP超过500亿元的县市共144个,占县域数量的7.7%,GDP总量在100亿元以下的县市共731个,占县域数量的39.1%,县域经济规模整体呈“金字

① 不包含市辖区,市辖区作为城市的组成部分,是“城市经济”的研究对象,在讨论“县域经济”时一般不纳入研究范围。

② 2020年全国共1 871个县市,福建金门县无统计数据,故本文分析1 870个县市。

③ 广东县域经济占比低主要是因为行政区划调整,将一批经济强县调整为地级市或市辖区。

塔型”分布(见图1)。经济强县相对集中,2022 年全国 52 个“千亿县”中均位于城市群或都市圈范围内,其中江苏省、浙江省、福建省、山东省分别有

21 个、9 个、6 个和 5 个。部分县市发展相对落后,有 48 个县市一产占比超过 50%,有 292 个县市一产占比为 30%~50%。

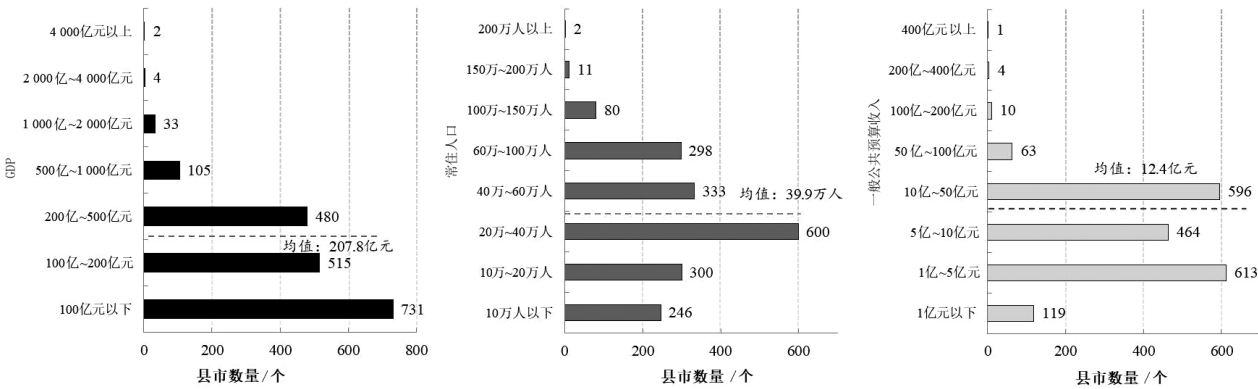


图1 县域 GDP、常住人口和财政收入水平分布情况(2020 年)

数据来源:GDP、一般公共预算收入数据来源于《县域经济统计年鉴 2021》,常住人口数据来源于《中国人口普查分县资料—2020》。

(四)县域人口加速流出,城镇化、老龄化水平显著上升

2010—2020 年,全国县域常住人口从 7.83 亿人下降至 7.46 亿人,减少了 3 746 万人,远远高于 2000—2010 年 195 万人的净流出量。共 1 245 个县市人口减少,占县域数量的 66.6%,比 2000—2010 年多 421 个。城市群、都市圈内县市受虹吸效应影响人口流出更为普遍,东北和中部地区人口外流县市比例高于东部和西部。县域城镇化率偏低,2020 年为 48.7%,较 2010 年提高 13.9 个百分点,但仍比全国低 15.2 个百分点。县城人口规模普遍偏小,平均每个县城常住人口仅约 13.4 万人,人口少于 10 万人的县城占比约 34%。流出人口以青壮年劳动力为主,县域“一老一小”现象相对突出,2020 年,县域 0~14 岁、60 岁及以上年龄人口比重分别比全国高 2.0 个和 1.3 个百分点。

二、县域类型划分及结果

全国县域数量众多,基础条件、发展水平和发展潜力差异巨大,分类推动县域经济发展成为现实选择。中央和各地政府都尝试对县域进行分类,学界也围绕县域发展提出过多种分类方法,但至今尚未形成统一意见。

(一)主要分类梳理

一是国家层面的分类。代表性分类有 4 种。

第一,《全国主体功能区规划》中,按照开发内容不同将县域分为城市化地区县市、农产品主产区县市、重点生态功能区县市 3 类。第二,在推动特殊类型地区振兴发展过程中,以县域为基本行政单元做出类型划分,如原国家级贫困县、边境县、民族县、革命老区县等。第三,从经济统计的角度,2013 年以前的《中国县域经济统计年鉴》中,将县域分为平原县、山区县、丘陵县 3 类。第四,从新型城镇化的角度,将县城分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城、人口流失县城 5 类,将其扩展到县域,也可以作为一种分类方式。

二是省级层面的分类。山东省分为省财政直管县、经济发达县和其余县域 3 类;湖南省分为一类县、二类县、重点帮扶县 3 类;湖北省分为重点开发区域县(市)、农产品主产区县(市)、生态功能区县(市)3 类。四川省分为城市主城区、重点开发区县、农产品主产区县、重点生态功能区县 4 类;安徽省划分为重点开发区域县(区)、限制开发区域中综合实力较强的县(市)、限制开发区域中发展潜力较大的县(市、区)、其他市辖区 4 类。甘肃省分为城市服务型、工业主导型、农业优先型、文旅赋能型、生态功能型 5 类。

三是学界的分类。章治文^[6]提出山区开发

型、平原转化型、城市周围配套服务型 3 类;辛文^[7]提出地域条件优且经济实力较强县、较好的发展基础和潜力县、条件较差县 3 类。从县域经济主导产业和发展模式的角度,闫天池^[8]提出农业主导型、工业主导型和服务业主导型 3 类;魏秀芬等^[9]、赵伟^[10]提出工业驱动型、农业驱动型、第三产业驱动型、资源禀赋驱动型 4 类;战绍磊^[11]、宋效中等^[12]提出资源主导型、区位主导型、产业发展型、企业带动型和综合发展型 5 类;刘杨等^[13]提出民营经济带动型、生态经济带动型、制造业产业集群型、农业产业主导型、区位优势型 5 类;黄征学等^[14]提出城市辐射带动型、市场加工互动型、外资外贸推动型、一二三产融合发展型、特色资源开发型、旅游文化助力型 6 类。此外,根据区位和地理环境,孙久文等^[15]将县域分为城郊县、山区县、丘陵县、平原县 4 类。按照县域发展特色,李泉^[16]将县域分为沿海开放县、城郊县、传统农业县、牧区县、旅游县 5 类。

综上所述,现有分类多是从县域经济发展状况、发展模式、区位和资源禀赋等方面进行划分,县域类型以 3~5 类居多,对于类型设置、分类维度、指标选取等方面形成较好的基础,但存在类型交叉、主体特征不明、发展导向不准、全国适用性不强等问题,需要结合高质量发展要求提出新的类型划分方法。

(二)县域分类方法

首先,建立经济—人口—资源环境三维分类

框架。2023 年 5 月,二十届中央财经委员会第一次会议强调,要更好地统筹人口与经济社会、资源环境的关系,优化区域经济布局和国土空间体系。据此,结合已有分类,本文认为从高质量发展的角度对县域类型划分,应重点围绕经济集聚、人口集聚与资源环境承载能力相匹配,建立经济—人口—资源环境三维分类框架(见表 1)。其中,经济规模是判断县域发展状况的直接指标,本文以县域 GDP 总量作为评判指标;人口规模是市场规模、劳动力规模的前提,以县域常住人口规模作为评判指标;资源禀赋和环境本底既影响县域过去发展,也关乎未来发展潜力和空间,以主体功能类型作为评判指标。上述三维分类框架,充分延续了现有政策单元划分,在各地有很好的应用基础,既解决了单一维度分类容易产生类型误判,又避免维度过于复杂而带来划分不清问题。

其次,将县域划分为领先型县市、潜力型县市、基础型县市 3 类。按照目标导向和问题导向相结合要求,从分类扶持、差异化高质量发展的出发,把县域分为领先型、潜力型、基础型 3 种类型,具体类型划分标准如表 1 所示。其中,领先型县市发展水平相对较高,能够引领全国县域经济发展;潜力型县市发展基础较好,发展水平处于中等、潜力较大,有望实现快速增长;基础型县市承担着保障国家粮食安全、生态安全等重要功能,起到基础保障作用,但发展水平相对滞后。

表 1 县域类型划分标准

类型	经济 (GDP 排名)	人口 (常住人口)	资源环境 (主体功能区)	校准微调
领先型	前 100 名	≥50 万人		人均 GDP 低于全国平均水平的重点生态功能区县市调整至潜力型县市
	101~200 名			
	101~200 名		城市化地区	
潜力型	101~200 名	<50 万人	农产品主产区、重点生态功能区	
	201~600 名			
	601~1 000 名	≥50 万人		
	600 名以后		城市化地区	
基础型	601~1 000 名	<50 万人	农产品主产区、重点生态功能区	人均 GDP 超过平均水平 1.5 倍的非重点生态功能区县市,调整至潜力型县市
	1 000 名以后		农产品主产区、重点生态功能区	

注:以县域常住人口 50 万人作为人口维度的阈值门槛,主要是考虑到 2014 年《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》中提出,城区常住人口 20 万人至 50 万人的城市为Ⅱ型小城市。目前县域城镇化率平均接近 50%,按照县城城区常住人口占 40%左右计算,即可成为Ⅱ型小城市。

最后,对初步分类结果进行微调校准。考虑到个别县域发展的特殊性,结合人均 GDP 水平和资源环境承载能力进行两次微调校正。一是将领先型县市中,县域人均 GDP 低于全国平均水平的重点生态功能区县市调整至潜力型县市。二是将基础型县市中,县域人均 GDP 超过全国平均水平 1.5 倍的非重点生态功能区县市调整至潜力型县市。

(三) 县域分类结果及分析

领先型县市基本特征。领先型县市共 187 个, 占县域数量的 10.0% (见表 2)。九成以上位于城市群、都市圈范围内,圈、群外县市只有 12 个,均是有独特资源或是地州首府所在地。近七成是县级市,近七成是城市化地区县市,重点生态功能区县市只有神木市、安溪县、肥城市和安吉县 4 个^④。七成处于南方地区,近六成处于东部地区,分布在 20 个省份,只有准格尔旗、伊金霍洛旗、神木市、灵武市、库尔勒市 5 个县市位于“胡焕庸线”西侧。

潜力型县市基本特征。潜力型县市共 687 个, 占县域数量的 36.7% (见表 2)。将近九成是农产品主产区和城市化地区县市,农产品主产区县 339 个 (占 49.3%)、城市化地区县 263 个 (占 38.3%),重点生态功能区县 85 个 (占 12.4%)。约 3/4 的县市处于城市群、都市圈之内,圈、群外县市 183 个 (占 26.6%)。近七成处于中西部地区,中部地区 233 个县市 (占 33.9%),西部地区 236 个县市 (占 34.3%),西部和东北地区有 22 个边境县属于潜力型县市,占边境县市数量的 16.7%。

基础型县市基本特征。基础型县市共 996 个, 占县域数量的 53.3% (见表 2)。重点生态功能区县市共 642 个 (占 64.5%),农产品主产区县市 354 个 (占 35.5%),承担着保障国家生态安全、粮食安全的重要职责。涵盖八成以上的边境县市,有 110 个边境县市是基础型县市,占边境县市数量^⑤的 83.3%。将近六成是西部地区县市,大部分处于“胡焕庸线”西侧。六成是城市群、都市圈外县市,

共 603 个,占 60.5%,中部和东部基础型县市多处于省际交界地区。

表 2 县域类型划分结果

类型	数量	数量 占比/%	面积 占比/%	GDP 占比/%	人口 占比/%	县均面积 /km ²	县均 GDP /亿元	县均人口 /万人
领先型	187	10.0	4.2	37.7	23.1	1 919.2	782.5	92.0
潜力型	687	36.7	22.1	41.3	48.1	2 777.0	233.7	52.2
基础型	996	53.3	73.7	21.0	28.8	6 377.7	82.0	21.6
合计	1 870	100	100	100	100	4 609.0	207.8	39.9

注:各类型县域数量、面积、GDP、人口占比均为与全部县域比较,使用 2020 年数据。

三、各类县域经济发展面临的问题

县域类型不同,发展基础、发展水平和发展潜力存在差异,面临的发展问题也各有不同。结合 2000—2020 年数据,找准各类县域存在主要的问题,是推动县域经济高质量发展的前提。

(一) 领先型县市:船小好调头,彼时超越之密码,未来发展之枷锁

从 2000 年到 2010 年再到 2020 年 20 年间,领先型县市 GDP 在全国占比先是提升 1.7 个百分点,然后下降 1.5 个百分点,常住人口规模全国占比连续下降 0.5 个和 0.4 个百分点,人均 GDP 也从全国平均水平的 1.08 倍上升至 1.26 倍而后下降至 1.18 倍,领先优势有弱化趋势。具体面临以下 4 方面的问题。

一是人均水平、人口密度和经济密度均比肩地级市,空间有限成为制约未来发展突出因素。2020 年,领先型县市县均 GDP 达到 782.5 亿元,县均面积 1 919.2 km²,是同期地级市^⑥平均 GDP 的 26.4%、平均面积的 9.8%,人均 GDP、平均人口密度、平均经济密度分别是地级市的 1.2 倍、2.2 倍和 2.7 倍。在县域发展历程中,辖区面积较小可以集中资源重点开发,具有灵活性强、容易达到规模经济的优势。但在未来发展中,腹地面积偏小、发展空间有限,产业发展和居民生活用地紧张,逐步成为制约领先型县市做大做强突出因素。

二是人口老龄化和城镇化“一高一低”,提升

④ 神木市、安溪县、肥城市均将部分乡镇作为重点开发镇,安吉县为浙江省级生态经济地区。

⑤ 2020 年全国边境县级行政单位共 140 个,其中市辖区 8 个、非市辖区县 132 个。

⑥ 2020 年全国共有 293 个地级市,由于三沙市统计数据不可得,这里共 292 个地级市。

城镇对人口特别是青年人口吸纳能力较为迫切。人口老龄化程度高于全国,“七普”数据显示,领先型县市60岁及以上人口占20.3%,65岁及以上人口占15.0%,分别比同期全国高1.6个百分点和1.5个百分点(见表3)。人口老龄化速度快于全国,60岁及以上人口比重、65岁及以上人口比重分别较“六普”上升5.5个和5.0个百分点,升幅分别比全国高0.1个百分点和0.4个百分点。城镇化水平低于全国,2020年,领先型县市平均常住人口城镇化率为59.4%,比全国城镇化率低4.5个百分点。人口吸引能力有所弱化,2010—2020年,领先型县域平均常住人口规模增长了1.59万人,有106个县市人口净流入。

表3 “第五次全国人口普查”至“第七次全国人口普查”
间领先型县市人口结构

结构	五普	六普	七普	全国七普	地级市七普
0~14岁占比/%	23.1	16.3	17.9	18.0	18.1
15~59岁占比/%	65.4	68.9	61.8	63.4	63.2
60岁及以上占比/%	11.4	14.8	20.3	18.7	18.7
65岁及以上占比/%	8.0	10.0	15.0	13.5	13.5
城镇化率	29.1	44.8	59.4	63.9	63.6

数据来源:《中国人口普查分县资料—2020》。

三是财政收支平衡能力略好于地级市,但“收不抵支”现象逐步加剧。2020年,领先型县市平均财政自给率为59.6%,比同期地级市高12.7个百分点,人均财政收支缺口为3881.8元,而同期地级市人均缺口为6355.4元。由于财权事权不匹配,财政支出快速扩张,县域收支缺口逐年扩大。2000年、2010年财政自给率分别为78.1%和66.5%。与此同时,“市管县”财政体制下县域内部分税收上收到地市,县级财政收入能力偏弱^[17]。2020年,领先型县市地方财政一般预算收入占GDP的比重为6.7%,同期地级市为8.0%。

四是工业仍然是支柱型产业,龙头企业数量少、竞争力弱问题值得关注。工业兴则经济兴、工业强则县域强。2020年,领先型县市第二产业在其GDP中的占比为48.1%,比同期全国高10.3个百分点,比地级市高8.4个百分点。与此同时,领先型县市第二产业增加值在全国第二产业增加值的占比达18.4%,比其GDP在全国的占比高3.9

个百分点。领先型县市规模以上工业企业数量相对偏少、规模相对偏小,平均每个县市433家,仅为同期地级市平均水平的34.6%,平均每个规模以上工业企业创造的第二产业增加值为8690.3万元,是同期地级市的92.4%。

(二)潜力型县市:有实力难敌持续“失血”,加速发展离不开外部产业和资金导入,高能级平台加持

潜力型县市发展基础相对较好,发展水平仅次于领先型县市。2000—2010年,潜力型县域人均GDP从全国平均水平的58.4%上升至63.0%,差距逐步缩小,但2010—2020年出现经济占比下降、人口加速外流现象,与全国发展差距扩大,人均GDP下降至全国平均水平的62.3%,具体面临以下4方面的问题。

一是过早过快“去工业化”,发展后劲支撑不足。2020年,潜力型县市三次产业的占比分别为17.6%、37.6%、44.7%,已经进入以第三产业为主导的阶段。但其发展水平而言,过早过快进入“去工业化阶段”(见表4)。“过早”体现在未能充分实现工业化,一产在GDP中的比重仍保持在高位,较全国高9.9个百分点,而全国二产占比开始持续下降时一产占比已不足10.0%。“过快”体现在二产占比迅速下降,2010—2020年,潜力型县市二产占GDP比重下降11.7个百分点,降幅比同期全国高3.0个百分点。

表4 各类县域三次产业结构比较

类型	一产占比/%			二产占比/%			三产占比/%		
	2020年	2010年	2000年	2020年	2010年	2000年	2020年	2010年	2000年
领先型县市	7.6	9.4	18.6	48.1	57.8	49.0	44.3	32.8	32.4
潜力型县市	17.6	19.9	32.0	37.6	49.3	37.2	44.7	30.8	30.7
基础型县市	23.7	23.5	36.0	30.4	44.6	33.4	45.9	31.9	30.6
全国	7.7	9.3	14.7	37.8	46.5	45.5	54.5	44.2	39.8

数据来源:《县域经济统计年鉴》。

二是人口外流和资金外流叠加,“止血回流”迫在眉睫。2010—2020年,平均每个潜力型县市减少3.3万人,而2000—2010年县均人口仅减少0.8万人(见表5)。流出人口以青壮年劳动力为主,10年间15~59岁人口县均减少了6.2万人,青壮年人口占比较全国低4.6个百分点,“一老一小”问题更加突出,0~14岁人口、60岁以上人口占比分别比全国高3.2个百分点和1.4个百分点。

人口外流使得潜力型县市城镇率偏低,2020 年仅为 46.8%,比全国低 17.1 个百分点。同时,潜力型县市资金外流现象严重,县均城乡居民储蓄存款余额为 219.1 亿元,金融机构各项贷款余额为 189.0 亿元,贷款和存款比例仅为 86.3%,远低于领先型县市的 128.3%。

表 5 “第五次全国人口普查”至“第七次全国人口普查”间潜力型县市区均人口规模和年龄结构

普查时间	人口规模	城镇人口	0~14 岁	15~59 岁	60~64 岁	65 岁以上
七普/万人 (占比/%)	52.2	24.5 (46.8)	11.0 (21.1)	30.7 (58.8)	10.5 (20.1)	7.8 (14.9)
六普/万人 (占比/%)	55.5	18.5 (33.3)	11.0 (19.8)	36.9 (66.4)	7.7 (13.8)	5.1 (9.3)
五普/万人 (占比/%)	56.3	11.4 (20.2)	14.5 (25.8)	35.9 (63.8)	5.9 (10.4)	4.0 (7.1)

数据来源:《中国人口普查分县资料》。

三是财政收支平衡能力差,自身经济调控能力弱。2020 年,潜力型县市的地方财政一般预算收入和支出平均分别为 12.9 亿元和 47.1 亿元,财政自给率为 27.3%,较领先型县市低 32.3 个百分点。人均财政收支缺口为 6 547.8 元,是领先型县市的 1.7 倍。考虑到潜力型县市的养老托育负担更重,有限的财力能够用于改善基础设施条件、调控经济发展的部分更显捉襟见肘。

四是普遍面临开发区拓范围、提能级压力,平台助力作用有待挖掘。潜力型县市设立的开发区数量偏少、平台等级相对偏低,687 个潜力型县市中,564 个县市设立有省级以上开发区(占 82.1%),其中,有 36 个县市拥有国家级开发区平台(占 5.2%),528 个县市拥有省级开发区(占 76.9%)。相比较而言,187 个领先型县市中全部都设立有省级以上开发区,其中,有 43 个县市拥有国家级开发区平台(占 23.0%)。与此同时,潜力型县市开发区的平均核准面积为 614 公顷,比领先型县市开发区平均面积少 80 公顷,潜力型县市开发区在 2021 年度国家级开发区考核评价中的排名也相对靠后。

(三)基础型县市:肩负着保障粮食、生态、能源和边疆安全重任,客观上牺牲了发展权,离不开国家层面统筹协调和利益补偿

基础型县市由重点生态功能区县市和农产品

主产区县市构成,有很大一部分县市资源能源富集,同时还涵盖了绝大部分的边境县,承担着维护国家粮食安全、生态安全、能源安全和边疆安全的重要职责。这些县市面积广阔、人口密度低,经济发展水平也相对落后,面临三大突出问题。

一是农业生产持续向基础型县市中集中,容易陷入农业大县也是经济小县、财政穷县怪圈。2020 年,基础型县市一产增加值合计占全国的 24.8%,比 2010 年高 1.0 个百分点,比 2000 年高 3.1 个百分点(见表 6)。就重点农产品来看,2020 年,基础型县市棉花、油料产量分别占全国的 45.3% 和 20.5%,分别比 2010 年占比高 14.0 个百分点和 0.7 个百分点。然而,农业比较效益偏低,容易造成越是聚焦于发展农业,经济发展水平越来越滞后。2000 年、2010 年、2020 年,基础型县市人均 GDP 与全国的差距则先缩小后扩大,分别是全国平均水平的 46.9%、53.4% 和 52.9%。2020 年,基础型县市平均财政自给率只有 15.5%,比 2010 年、2000 年低 5.6 个百分点、25.3 个百分点。

表 6 各类县域一产增加值及棉花和油料产量全国占比

县域类型	2020 年			2010 年			2000 年		
	一产	棉花	油料	一产	棉花	油料	一产	棉花	油料
领先型	14.2	3.5	11.8	16.0	13.3	15.4	18.0	15.2	17.5
潜力型	36.3	32.0	49.4	38.0	48.7	47.9	38.4	43.1	43.1
基础型	24.8	45.3	20.5	23.8	31.3	19.8	21.7	27.0	17.9
县域合计	75.3	80.8	81.6	77.8	93.3	83.1	78.0	85.3	78.5

数据来源:《县域经济统计年鉴》。

二是人口“内聚外迁”不及预期,统筹发展和保护压力大。基础型县市城镇化水平低、速度偏慢,2020 年城镇化率仅为 43.2%,比全国低 20.7 个百分点,差距较 2010 年扩大 1.2 个百分点。“六普”至“七普”数据显示,基础型县市中,农产品主产区县市区均常住人口规模减少 3.2 万人(减幅为 11.0%),而重点生态功能区县市区均减少 1.9 万人(减幅为 9.0%),边境县市区均减少 0.9 万人(减幅为 6.0%),人口迁移情况与预期目标不一致。

三是比较优势发挥不充分,县域层面实现区域协调发展三大目标任重道远。基础型县市义务教育覆盖水平较高但医疗卫生服务水平还存在差

距,2020年每十万人中小学和初中阶段在校生人数分别比全国平均水平多783人和2282人,但每万人拥有的医院卫生院床位比全国平均少2.7张。由于约2/3的基础型县市位于中西部地区,交通、信息等基础设施建设成本高、水平仍然偏低,2020年基础型县市每万人固定电话用户数仅为领先型县市的72.4%、潜力型县市的97.2%。基础型县市居民生活水平相对偏低,2020年城乡居民人均储蓄存款余额仅为4.0万元,是全国平均水平的60.9%。

四、分类推动县域经济高质量发展的建议

县域是推动高质量发展难点所在,也是潜力所在。各类县市面临的发展问题不同,发展目标定位也不同,推动县域经济高质量发展,要坚持“六宜”原则,充分发挥比较优势,探寻差异化发展路径。

(一)领先型县市:以改革创新为核心,率先实现县域经济高质量发展

未来推动领先型县市发展,功能定位上应瞄准建设综合性城市,以改革创新为核心,深化涉县管理体制改革,通过扩权赋能提升县域发展自主权和能动性,支持县域拓宽腹地空间、集聚优质要素、提升龙头企业竞争力,推动领先型县市率先实现县域经济高质量发展。

一是以改革激发发展活力。适当提高领先型县市行政级别,将一部分发展较好的领先型县市调整为省直管县(市)、计划单列县(市),破解市管县下“市压县、市刮县、市卡县”问题^[18];开展“强县扩权”、“扩权强县”,向领先型县市下放经济社会管理权限,推动“市县同权”。研究明确“严控撤县建市设区”的具体执行标准,审慎推动57个领先型县(旗)改市,推动镇区常住人口20万以上的特大镇设市。推动领先型县市财政“省直管县”全覆盖,适当缩减省级分成比例。加大编制资源支持力度,按照常住人口配备编制资源。

二是以合作拓展发展空间。深化领先型县市与所在城市群、都市圈核心城市的合作,建立产业

配套中心和成果孵化中心,加快融入城市通勤圈、产业圈和生活圈,打造功能完整的副中心城市。强化领先型县市之间的合作,利用中东部地区领先型县市连片特征,加强县域间合作,在毗邻地区设立合作先行区,推动产业配套、公共服务、环境基础等设施共建共享。拓展领先型县市与周边潜力型、基础型县市的合作,合作共建园区,建立跨县市的产业链。加快县域内部城乡合作,探索率先实现城乡融合发展道路。

三是以集聚提升发展效率。优先将城镇化率偏低的领先型县市纳入县城新型城镇化建设示范,强化基础设施投资支持力度。强化领先型县域建设用地指标保障,支持存量土地挖潜,推行“标准地”供应、亩产论英雄。优化现有国家级平台,推动各类平台空间叠加、功能整合、政策打通,引导平台合理发行城投债。支持省级开发区升级为国家级开发区,争取“一县一国家级平台”。发挥县域内生态环境好、工作节奏慢、生活气息浓等优势,反向吸引大城市人口到县城生活和工作。

四是以培优扩大领先优势。聚焦领先型县市产业发展需求,加强应用型技术研究,培育国家和省级先进制造业集群。建设工业互联网园区、产业数字化转型促进中心和数字化服务资源池,引导企业“上云用数赋智”。加快做大做强龙头企业,用好省级现代产业引导基金,出台针对性奖补政策,实施县域龙头企业培育工程,做优做特“专精特新”企业,加强上市企业梯队建设。探索县域“科技—产业—金融”良性循环路径,鼓励县域龙头企业与高校等联合设立新型研发机构,设立符合县域产业特色的创业投资(天使)基金和专业化科技成果转化创投(天使)基金。

(二)潜力型县市:以锻长补短为核心,挖掘培育县域经济新增长点

未来推动潜力型县市加快发展,发展定位上不宜追求“大而全”,而是要突出“特而精”,加快锻造长板、补齐短板,开动新型工业化和新型城镇化两大引擎,借助高能级发展平台导入外部优质资

源,促进县域“再工业化”和“人财物”集聚发展,打造特色鲜明的专业功能县市。

一是促进县域“再工业化”。聚焦“农头工尾、粮头食尾”,支持潜力型县市建设粮食全产业链示范园区,培育发展预制菜产业,打造大城市的中央厨房。围绕“建链、延链、补链、强链”,开展县域产业链分析,精准绘制产业链图谱,精准开展产业链招商和以商招商。抓住产业转移承接机遇,积极承接一般性制造业,打造资源精深加工、新材料、轻工产品等产业基地,培育产业名城。搭建中小企业“智改数转”云服务平台,降低企业数字化转型难度,依托“东数西算”工程,推动有条件的潜力型县市发展电子信息制造、数据存储和挖掘等战略性新兴产业。

二是以“内聚”对冲“外流”。支持潜力型县市提高县城人口吸纳承载能力,完善配套设施服务,创造更多就业岗位。营造“拴心留人”宜居环境,发挥生态和农业优势,打造城市“后花园”。开展“人才回乡”服务计划,提升县域人力资本水平。强化“以城带乡”,加快推进农业农村现代化,深入实施“一县一业”强县富民工程,支持创建农业产业强镇、现代农业产业园,打造一批“一村一品”示范村镇。深入实施“大行下沉”行动,推动大中型商业银行向县域分支机构合理下放信贷审批权限,加强政策性银行对县域中长期贷款支持。

三是增强县域经济调控能力。提升潜力型县市财权事权匹配水平,减轻县域发展负担,拓展县域财政收入来源,提高省级财政对增值税留抵退税分担机制,缓解县域退税压力。研究建立县域债务风险化解机制,探索利用县域存量资产处置开展债务置换和延期偿还。完善农村金融市场,加快农村信用社改革化险,支持新型农村金融机构发展。加强与地级及以上城市、领先型县市结对合作,吸收借鉴区域互助机制经验做法,开展产业、科技、资本、人才等对接。提高县域发展战略、规划制定的科学性和执行的连贯性,更加注重“一张蓝图绘到底”。

四是推动县域平台提级扩面。支持潜力型县市创设国家级开发区,有序推进符合条件的省级开发区扩区、调位、升级,支持位于边境的潜力型县市创建边境经济合作区。聚焦 125 个没有省级开发区的潜力型县市,推动现有市级开发区整合提升,实现“一县一省级开发区”。深化开发区管理体制改革,引入“管委会+市场主体”模式,激发开发区创新创造活力。鼓励潜力型县市与所在地市以及周边大城市合作共建开发区,支持国家级高新区、经开区、农高区托管联办县域产业园区。

(三)基础型县市:以兜底保障为核心,平衡好筑牢国家安全根基与促进城乡区域协调发展

基础型县市不宜过多关注经济发展水平指标,而是应重点关注夯实提升农产品、生态产品供给能力,增强人口集聚能力和守边固边能力,将资源环境优势转化为区域发展优势,这需要国家和省级层面加大财政转移支付和政策支持力度,从县域层面促进区域城乡协调发展。

一是提升农业质量效益和竞争力。依托基础型县市实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,加大对农业水利设施建设支持力度,加快改善农业生产条件,支撑国家粮食安全产业带建设。充分发掘基础型县市特色资源,培育一批在特色杂粮、园艺产品、畜禽产品、水产品、林特产品等方面具有较高辨识度的特色县。支持基础型县市申请绿色食品、有机农产品、地理标志农产品认证,培育一批农产品区域公用品牌。依托基础型县市打造农业生产“三品一标”试点示范县,布局建设种业基地,建设一批特色农产品标准化生产、加工和仓储物流基地。鼓励基础型县市举办农民丰收节、农业博览会等活动,带动产业融合发展。加快农业全产业链培育,促进一二三产融合发展,拓展产业增值增效空间。

二是促进优质资源开发和价值转化。积极探索生态产品价值实现路径,谋划发展环境友好型和环境偏好型产业。加快推进水权、碳排放权、碳汇、排污权、用能权等交易,将生态资源直接转化

为发展资金。推进资源富集的基础型县市绿色化转型,布局建设绿色矿山,提高资源精深加工、绿色加工能力。鼓励通过承接产业转移发展接续替代产业,破解“资源诅咒”。加快培育兴边富民产业,建设边境特色生产加工基地和特色产业园区,充分发挥综合保税区、边境经济合作区、边民互市贸易区、边境旅游试验区等示范效应,带动边境县市发展。

三是推动点上开发、面上保护。有序推动基础型县市人口“内聚外迁”,依托县城和重点乡镇,加快建设人口集聚区,合理引导人口向邻近的大城市或领先型县市转移。加大边境县县城建设支持力度,加快补齐生产、生活设施短板,提高人口和经济发展支撑能力,深入推进兴边富民行动中心城镇建设,支持抵边村庄建设,筑牢边境安全防线。严守耕地保护红线和生态保护红线,加强耕地保护和用途管控,加快农业面源污染防治和污染耕地治理,推进化肥农药减量增效,持续开展秸秆综合利用和畜禽粪污资源化利用。

四是建立健全兜底保障和利益补偿机制。完善区域均衡的财政转移支付制度,加大对基础型县市中央一般性转移支付力度,将常住人口人均财政支出差异控制在合理区间。适当提高基本公共服务统筹层次,支持基础型县市巩固拓展脱贫攻坚成果,接续推进乡村振兴战略。加快完善横向利益补偿机制,鼓励生态受益地区与重点生态功能区开展资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等,支持地级市城区和农产品主产区县市合作建立加工园区、优质商品粮基地、产销协作机制等。支持资源富集县市与资源输入地通过共建园区、产业合作、飞地经济,加快发展接续产业和替代产业。有序推进县域管理体制改革和行政区划调整,稳妥有序推进撤乡并镇和县市合并,鼓励基础型县市抱团合作发展。

参考文献:

- [1]王青云. 县域经济发展理论与实践[M]. 北京:商务印书馆, 2003:2-4.
- [2]陈清. 关于县域经济问题的若干思考[J]. 学术论坛, 2004(1): 84-88.
- [3]张毅. 中国县域经济差异变化分析[J]. 中国农村经济, 2010(11):15-25.
- [4]张兵生. 区域经济中的县域经济发展战略[J]. 中国软科学, 1997(8):54-58.
- [5]段培君. 县域经济发展战略理论的系统框架[J]. 中国软科学, 2003(6):125-128.
- [6]章治文. 浅谈县域经济的发展道路[J]. 江汉论坛, 1988(7): 38-40.
- [7]辛文. 发展县域经济的若干问题[J]. 财经科学, 1994(5): 38-42.
- [8]闫天池. 我国县域经济的分类发展模式[J]. 辽宁师范大学学报, 2003(1): 22-24.
- [9]魏秀芬,于战平. 我国县域经济的发展模式[J]. 农村经营管理, 2005(3): 47-48.
- [10]赵伟. 县域经济发展模式:基于产业驱动的视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2007(4): 481-486.
- [11]战焰磊. 中国县域经济发展模式的分类特征与演化路径[J]. 云南社会科学, 2010(3): 109-113.
- [12]宋效中,贾谋,骆宏伟. 中国县域经济发展的三大模式[J]. 河北学刊, 2010, 30(3): 136-139.
- [13]刘杨,孔辉. 山东沿海县域经济发展模式研究[J]. 营销界, 2020(25): 115-116.
- [14]黄征学,潘彪. 破解县域“不经济”的密码[J]. 中国发展观察, 2022(4):94-98.
- [15]孙久文,唐泽地,孙峥等. 新发展格局与中国县域经济[M]. 北京:中国人民大学出版社出版, 2021:37-40.
- [16]李泉. 中国县域经济发展40年:经验与启示[J]. 石河子大学学报(哲学社会科学版), 2019, 33(1): 74-84.
- [17]丁树,杨燕英,王惠敏. 省直管县财政试点推进了县域基本公共服务均等化吗? [J]. 中国软科学, 2023(3): 74-84.
- [18]王文龙. 省直管县改革:县域差异、政策选择与目标耦合[J]. 湖北社会科学, 2023(4):33-40.

(本文责编:润 泽)