

# 经济新常态下振兴县域经济的新思考

闫 坤 鲍曙光

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

**摘要** 经济新常态下,我国县域经济在国民经济中所占比重显著下降,增速放缓,发展高度分化。县域经济既面临缺乏顶层设计和通盘考虑、体制机制改革滞后、县域生产要素外流和既有发展模式难以为继等问题,也存在区域产业转移、新型城镇化、全面深化改革等诸多战略机遇。振兴县域经济亟待从理念、技术和制度三个层面破除路径依赖,提升县域经济发展质量。在理念层面,县域经济发展要由速度发展向质量发展、由政府主导向市场决定转变,要跳出“行政边界”,基于区域发展空间谋求发展。在技术层面,振兴县域经济要培育县域经济增长极,通过承接产业转移与引导农民工返乡创业相结合,激发县域发展活力,合理处理招商引资和本土企业发展关系,增强县域经济内生发展动力。在制度层面,振兴县域经济要加强县域经济发展的顶层设计,进一步推动省以下管理体制改革,在尊重市场机制作用基础上推动县域体制机制创新。

**关键词** 县域经济; 新常态; 发展质量; 路径依赖; 制度创新

## 一、县域经济的概念和基本内涵

郡县治则天下安,县域富则国家强。县域经济既是城市经济与农村经济的连接点,又是工业经济与农业经济的交汇处。近年来,县域经济发展迅速,但受国内外经济发展环境变化的影响,特别是在经济新常态下,县域经济发展速度下降,面临的挑战不断增加。因此,在新的历史时期,振兴县域经济,推动县域经济转型发展,具有十分重要的理论和实践价值。

从我国行政建制、历史沿革和未来发展看,县级是我国经济社会发展最基本的行政区域单位,县域经济是国民经济的基础,也是经济发展和社会稳定的基石。县域经济看似一个简单概念,但学界对县域经济有众多理解。高同彪、蒋小华和卢永忠、邓子基和杨志宏基于行政区划视角出发,认为县域经济是县域行政边界内的经济体系<sup>①</sup>,辜胜阻等、李光富则强调县域经济在统筹城市经济和农村经济、农村经济和工业经济方面的作用,强调统筹性和关联性<sup>②</sup>。综合来讲,本文认为县域经济是指基于县级行政区划的特定地理空间内的区域经济,其是县域范围内所有经济要素、生产环节和行为活动等各方面的集合体。县域经济既包含县域本土企

业,也包含招商引资的外来企业;既包含民营经济和非公有制经济,又包含国有经济和集体经济。

新常态下,我国经济发展速度由高速增长转为中高速增长,经济结构不断优化升级,从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。相应的县域经济也发生深刻调整。经济转型是新常态下县域经济发展必然选择。当前学界从不同视角研究了县域经济转型问题。黄勇等认为县域经济的先天不足随着经济社会发展而逐步凸显,包括资源整合能力有限、行政分割造成资源浪费严重、公共资源共享性较差等方面<sup>③</sup>。鞠正江分析了区域经济一体化中县域经济发展存在的产业结构趋同、生产力要素流动受限、缺乏准确定位及县域间缺乏认同导致发展政策差异等不协调的问题<sup>④</sup>。高新才、李岳峰则认为大多数城郊型县域与中心城市的生产要素不平衡流动量并未缩小,城郊型县域与中心城市经济差距有进一步拉大的趋势<sup>⑤</sup>。

随着经济全球化、区域一体化和社会主义市场经济体制的不断完善,县域经济包含内容越来越丰富。当前县域经济越来越与保障国家粮食安全、生态安全、小城镇建设、农民工返乡创业等联系起来。更为重要的是,在全面建成小康社会决胜期,发展县域经济、振兴县域经济是推进国家创新驱动发展

收稿日期 2018-01-06

战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略、可持续发展战略等国家战略的重要基础和支柱。十九大报告指出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”，这表明我国经济在保持适度规模增长的同时，更加注重提升经济发展质量。县域经济是我国经济转型的空间核心，其对全面建成小康社会、提升经济整体发展质量和促进新型城镇化建设具有重要意义。因此，研究县域经济振兴，推动县域经济转型发展，已经成为全面建设小康社会、满足人民日益增长的美好生活需要的重大战略任务。

县域经济发展面临困境，当前振兴县域经济、推动县域经济转型升级大体上有三个基本研究视角。一是转型升级的系统性视角。缪小林等基于财政视角，研究了云南省县域经济跨越式发展的机制设计和财政政策<sup>⑥</sup>。二是转型升级的过程视角。吴金明认为湖南省县域经济转型发展分为两个阶段，第一阶段是由传统的资源依赖型经济增长向资源依赖与技术依附型增长方式转型，第二阶段是由资源依赖与技术依附型经济增长向创新发展的方式转型<sup>⑦</sup>。战绍磊在县域经济发展模式的分类特征与适应性分析的基础上，提出横向特色化和纵向可持续发展两条发展道路<sup>⑧</sup>。三是转型升级的目标形态视角。王祖强以研究浙江县域经济转型升级为视角，认为县域经济要从强县经济向都市经济转变<sup>⑨</sup>。综合现有文献来看，县域经济研究仍较为薄弱，一方面大多在县域范围内讨论县域经济，尚未跳出行政区划的边界，基于区域经济发展视角提出县域经济发展道路的研究相对较少；另一方面在经济新常态背景下，由于资源、制度等限制，单靠县域经济本身改革很难获得理想效果，因而需要基于顶层设计视角，构建县域经济的协同推进、有机互动的顶层改革框架。基于此，本文分析了经济新常态下县域经济发展的深层次问题，基于区域经济和顶层设计的角度，分析如何振兴县域经济，为推进县域经济发展，推动县域经济转型升级提供参考和借鉴。

## 二、县域经济现状及问题

近些年，县域经济发展较快，其在国民经济中的地位不断提升。但在经济新常态下，县域经济发展面临越来越多的挑战。县域经济过于追求经济增长规模和增长速度，导致县域经济更多是一种低层次、粗放的、要素驱动型的发展模式。相对于城市经济，县域经济大多以传统产业为主，总体处于产业链和价值链的低端，县域大多是要素驱动型发

展，全要素生产率增长尚未成为县域增长的主动动力。在经济新常态下，县域经济发展面临的农村发展相对滞后、经济增长质量下降和可持续发展基础削弱等问题进一步凸显，亟待推进县域经济转型，振兴县域经济。

(一) 县域经济所占比重显著下降，县域经济实力有待提高

我国县域 GDP 从 2010 年的 20.11 万亿元增长到 2016 年的 36.49 万亿元，县域经济规模为全国经济规模的 49.04%，占据了全国经济的“半壁江山”，见图 1。但相对于县域国土面积 90% 以上及人口的 70% 占比，县域经济规模占比仍相对较低。动态来看，县域经济占比呈现先上升后下降的趋势。2013 年以来，县域经济占比不断下降，其从 2013 年的 53.6% 下降到 2016 年的 49.04%。县域经济在近三年所占比重下降显著，县域经济发展面临困境。从人均 GDP 来看，2015 年县域人均 GDP 为 35602 元，仅为同年全国人均 GDP 的 49351 元的 72%。县域消费品零售额仅占全国消费总额的四成。总体看，县域经济实力仍相对不足，更多是一种整体规模和数量的扩张，县域经济发展仍相对弱势，规模和发展水平仍需进一步提高。

(二) 县域经济增长动力不足，增速放缓

面对经济下行压力，全国经济增速下滑明显，而县域经济受到的影响更加显著。在 2013 年以前，县域经济增速显著高于全国经济增速，但 2013 年以后，受经济新常态和经济下行压力影响，县域经济增速下降幅度显著，低于同期全国经济增速，见图 2。根据《中国县域经济发展报告(2016)》，相较于 2014 年，2015 年 400 样本县(市)地区生产总值增速下降 2.26%，远高于同期全国 0.5% 的下降幅度<sup>⑩</sup>。这导致 400 样本县(市)地区生产总值占全国地区生产总值的比重由 2014 年的 25.8% 下降到 2015 年的 24.4%<sup>⑪</sup>。这进一步印证了前面的观点，县域经济受经济下行压力的影响更加显著，给县域经济带来严重冲击。在经济新常态下，传统促进县域经济发展的潜力已基本挖掘，制度要素活力已经释放殆尽，县域经济发展进入瓶颈期。县域经济发展大多依赖自然资源、土地、劳动力和农业资源等初级资源，但在经济新常态下各种初级要素日益稀缺且价格逐步上升，高端要素不仅没有流入反而不断流出县域。这就导致支撑县域增长的传统动能不断弱化，新动能供给不足，难以弥补传统动能下降的缺口，进而导致县域增长乏力。

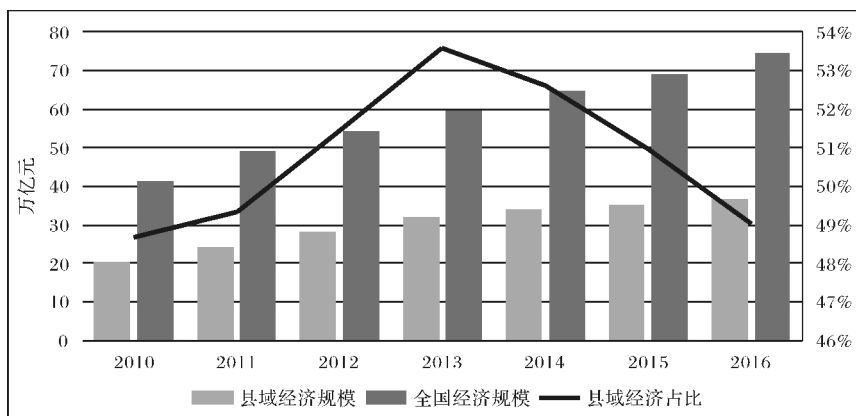


图1 历年县域经济规模及占比情况

资料来源:《2017—2030 中国县域经济行业现状及发展趋势研究》,http://www.chyxx.com/research/201703/505970.html。

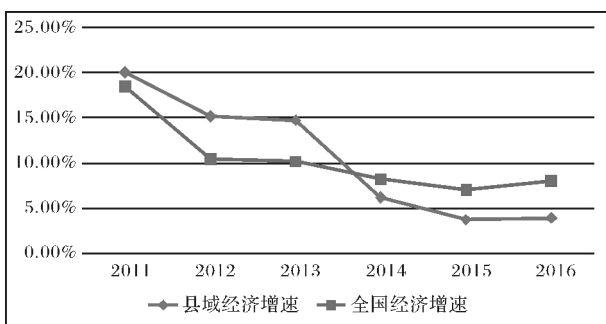


图2 县域经济与全国经济增速对比情况

资料来源:《2017—2030 中国县域经济行业现状及发展趋势研究》,http://www.chyxx.com/research/201703/505970.html。

(三) 县域产业层次较低,城镇化发展总体滞后  
城镇化和工业化是推动县域经济发展的主要动力。县域城镇化与工业化存在发展滞后问题。从产业结构看,2011年县域经济三大产业比重为23.33:43.72:32.59,县域经济进入工业化发展初期阶段,见图3。县域第一产业比重过高,第三产业比重过低,与同期全国4.2:52.0:43.8的产业结构相比,差距显著。同时,县域经济大多以农业、资源输出或初级加工和传统服务业为主,产业链条短,科技含量低,能源消耗大。大部分县域存在产业结构雷同、定位同质化、产能过剩等问题。因而,县域总体产业层次较低,竞争力不足。从人口集聚程度来看,根据历年《中国县(市)社会经济统计年鉴》数据计算可知,1997到2011年,县域城镇化率从16.24%增长到19.60%。虽然县域城镇化率有所提升,但增长速度缓慢且绝对水平仍然较低,远低于同期2011年全国34.71%的城镇化水平,县域城镇化发展仍相对滞后。

#### (四) 县域经济发展高度分化,差异显著

当前我国县域经济发展正处于加速分化的时

期,分化已经成为县域经济发展的突出特征。根据《中国县域经济发展报告(2016)》,在经济竞争力百强县(市)中,江苏和浙江分别占据26席和20席,而中西部的山西、广西、重庆、云南、青海和宁夏等7个省份没有县(市)入选<sup>②</sup>。而在今年公布的《2017 全国综合实力千强镇》名单中,东部占了70%,中部不到20%,西部不到10%<sup>③</sup>。如一些长三角地区较发达县级市的经济体量已经远超中、西部普通地级市,而另一些地理海拔高、交通不便利的中、西部县城,消除贫困问题仍有待解决。从产业结构看,2015年县域第二产业占比最高的为85%以上,而县域第二产业占比最低则不足2%,县域发展差异显著。因而,县域经济高度分化,要求未来县域经济发展政策的制定必须因地制宜。

#### (五) 县域经济发展缺乏特色

受资源、行政区划及自然地理等因素影响,县域经济发展应该遵循特色发展路径。但近十多年来的县域经济发展大多沿用城市发展做法,缺少发展特色。这主要体现在三个方面。一是县域经济更多考虑短期经济规模扩张,对中长期县域发展缺乏深入思考和系统规划,热衷于低水平重复建设,忽视自身优势特点导致产业结构雷同,进而导致县域之间恶性竞争,不仅没有使产业得到很好的发展,还大大损害了整体经济利益。二是在工业化发展中,除沿海部分发达县域外,大多数县域发展较为粗放,其更多是通过以产业园区为平台进行招商引资,相对忽略了本土企业,导致外来资本难以融入本地,与本地经济的关联度相对较低。同时,一些县域政府招商引资目标不明确,缺乏对产业发展的自主谋划,不加甄别地引入外部资本,也导致产业园区很难形成产业集群和规模效应,辐射能力较弱,进而影响了县域优势产业集群的培育和发展。

三是在城镇化发展中,县域城镇化大多套用城市发展的做法,简单地将推进城镇化等同于城镇建设,过分注重城镇规模的扩张而忽视了人口规模的集

聚,导致城镇化滞后于工业化,人口城镇化滞后于土地城镇化,城乡二元结构矛盾进一步加剧。

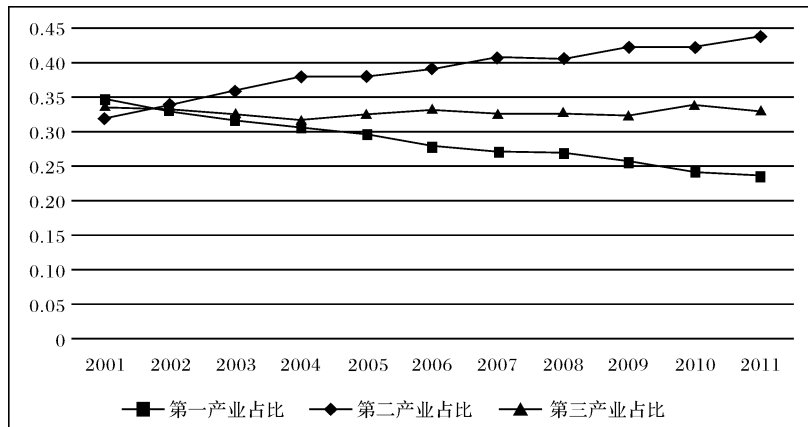


图3 中国县域经济产业结构演变情况

资料来源:1. 国家统计局国民经济综合统计司、国家统计局农村社会经济调查司(编):《中国区域经济统计年鉴》(历年),北京:中国统计出版社;2. 财政部国库司(编):《全国地市县财政统计资料》(历年),北京:中国财政经济出版社;3. 中华人民共和国国家统计局农村社会经济调查总队(编):《中国县(市)社会经济统计年鉴》(历年),北京:中国统计出版社。

### 三、县域经济面临困境的原因分析

(一)县域经济发展受制于“县域行政边界”,缺乏顶层设计和通盘考虑

当前县域经济发展缺乏更高层面的协调和规划,往往竞争多于合作,县域经济发展缺乏整体谋划和总体规划。由于缺乏跨区域的产业链式延伸和各个环节的分工合作,在空间经济发展布局上,县域经济之间以及县域经济与中心城市之间往往存在产业结构雷同、恶性竞争等问题。县域经济发展缺乏优势互补和协同发展相关机制,与区域中心城市联系不够紧密,中心城市辐射效应难以向县域渗透,不利于县域经济创新和发展<sup>⑩</sup>。同时,缺乏顶层设计和通盘考虑,加上官员考核和晋升机制压力,导致县域经济盲目追求经济规模扩张,热衷于低水平重复建设,进而使县域特色难以转换成为优势产业,优势产业难以升级为主导产业。县域经济普遍面临产业层次较低、科技含量相对较低、缺乏竞争力等问题。

(二)体制机制改革滞后制约县域经济发展

在过去近三十年的工业化和城镇化过程中,县域经济总体属于附从和配角地位。县域经济已经从处于发展相对靠前地位滑落为相对落后地位,从体制机制改革前行者演变为相对滞后者。相对于城市经济,县域经济体制机制改革仍然相对滞后。在行政管理体制方面,城乡二元制度是制约县域经济发展的重要障碍,“市管县”体制则影响了部分中

心城市不发达地区的县域经济发展;在经济发展机制方面,县域缺乏灵活的工业用地供给机制、县域经济投融资机制;在农业发展方面,现有相对分散的农业生产模式难以适应农业现代化生产经营。县域体制机制改革相对滞后越来越成为制约县域经济发展的瓶颈。

(三)行政等级管理体制促使县域经济生产要素外流

我国公共资源等资源分配的权限主要取决于等级化的行政管理体制,导致很多公共资源向大城市和省会城市等集中,中小城市和县域经济相对处于弱势地位,包括金融信贷、土地指标和财政资金等。按照行政层级配置公共资源的管理体制限制了县域经济获取发展资源的能力,从根本上制约了县域经济的发展。基于获得发展资源能力差异,中心城市吸引周边县域的资源和生产要素向其集聚,促进区域中心城市率先获得发展。资源和要素向区域中心城市流动使县域经济成为发展的“滞后区”。改革开放以来,大量青壮年劳动力纷纷脱离农村进城务工,人才、资本也都向城市,特别是向长三角、珠三角和京津冀等城市经济圈集中。相反,我国很多县域城镇功能不健全,教育、医疗、科研资源特别是优质资源缺乏,缺乏足够的承载力,很难吸引人才、技术、信息等高端要素集聚。资本、技术和管理、信息等各种生产要素向城市集中,县域经济普遍存在资金不足、人才匮乏等问题,发展受到严重限制。

(四)环境和成本双重约束趋紧导致既有发展模式难以为继

传统的粗放式发展模式在一定程度上“透支”了区域自然环境,导致县域资源趋紧、环境污染、生态退化等问题。伴随着工业化、城镇化进程,消费结构不断升级,大量工业产能逐渐向县域汇聚,客观上进一步增加了县域经济发展的资源环境压力。很多县域环境承载能力已经达到或接近环境容量上限,县域经济发展面临着既要加强生态环境保护、治理环境污染,又要在生态环境约束强化条件下推动经济转型发展的严峻挑战。

同时,县域经济长期快速发展依赖于低成本的竞争优势,包括低土地成本、低劳动力成本和低社会福利成本等,但这种模式因为土地、原材料和劳动力等生产要素价格增加而难以持续。农民工工资的大幅上调,标志着国内刘易斯拐点的到来,长期依赖廉价劳动力实现经济增长的模式已经行不通;随着经济发展和工业化速度加快,初级产品成本在不断上升;随着城镇化和工业化的提速,土地的成本也在大幅提高。要素价格上升倒逼县域经济发展转型发展。

(五)经济发展内外部环境复杂性和不确定性增加,增大县域经济发展风险

从国际看,世界经济处于国际金融危机后的深度调整期,世界主要经济体复苏分化特征显著,贸易保护主义抬头,国际大宗商品市场的不确定性和波动性加剧,国内价格受国际市场影响日益加深,增加了县域经济发展不确定性。从国内看,经济增长速度换挡,经济发展动能转换,居民的消费需求正在发生新的变化,县域竞争由数量和价格竞争越来越转向综合能力的竞争转变,县域经济经受新常态阵痛,发展存在多重风险。同时,县域经济发展大多依赖资源或者传统产品,产业发展同质化和产能过剩问题较为严重,多数产业集聚程度低,整体市场竞争力不强,创新能力不足,转型发展之路非常艰难,运行风险逐步显性化。

(六)县域政府有效的激励约束机制尚未建立

一是县域政府政绩考核长期以来都侧重于经济发展的硬指标,特别是规模和速度指标。在压力型制度下,县域政府必然更加注意经济发展规模和速度等“显性的”、“易量化的”目标,导致县域经济热衷于招商引资和项目建设,由此形成拼政策、争项目的热潮,在推动县域经济发展的同时,加剧了重复建设、产业结构雷同、发展质量低下和污染浪费等问题。二是县域政绩考核大多采用“一刀切”,

缺乏对县域差异性考虑。每个县域的自身条件和禀赋差异显著,采用统一考核条件难以反映不同县域的资源禀赋条件,由此导致部分县域政府行为扭曲。如中西部欠发达地区县域经济发展可利用的资源有限,在相对统一的政绩考核机制下处于不利地位,因而会导致中西部地区县域政府开展“逐底竞争”,降低招商引资门槛,通过破坏生态环境、廉价和无偿出卖土地等方式招商引资,进一步导致招商引资质量难以保证,县域经济长期处于粗放发展模式。

#### 四、经济新常态下振兴县域经济面临的机遇

(一)承接区域产业转移,增强县域发展动力

在过去几十年的高速发展中,我国已经形成了非常明显的区域发展差距,即东部地区先于中西部地区进入了工业化后期甚至是后工业化时期。随着《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》、《继续推进中西部地区基础设施和生态建设》等促进产业转移的政策文件的相继出台,东部地区产业向中西部地区转移已经形成了一定规模。在新一轮国际国内产业转移的浪潮中,县域经济可以通过承接产业转移带动工业实现跨越发展。在西方发达国家兴起“再工业化”浪潮的背景下,承接国内外区域产业转移将成为县域经济腾飞的重要助力。

(二)推进新型城镇化,释放县域发展新动能

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确指出城镇化是国家现代化的必由之路,是保持经济持续健康发展的重大引擎,是加快产业结构转型升级的重要抓手,是解决农业农村农民问题的重要途径,是推进区域协调发展的有力支撑,是促进社会全面进步的必然要求。新型城镇化以城乡统筹、城乡一体为基本特征,大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、有机联动。新型城镇化着眼于以工促农、以城带乡,提高农业现代化水平和人民生活水平,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化。对于县域经济而言,县域经济城镇化水平相对较低,在推进城镇化方面还有非常大的潜力,推动新型城镇化建设无疑是促进县域经济社会发展的重要动力和发展机遇。

(三)全面深化改革,改善县域发展制度环境

自十一届三中全会召开以来,体制机制改革释放了大量改革红利,通过制度创新促进了经济社会的全方位发展。在我国经济进入新常态阶段、经济增长速度不断下滑、高速发展时期所积累的经济社

会矛盾日益凸显的背景下,国家提出了全面深化改革的战略部署,在 2015 年进一步提出了供给侧结构性改革,又在十九大报告中明确指出要“决胜全面建成小康社会,开启全面建设社会主义现代化国家新征程”,这为县域经济发展提供了新的机遇。县域经济要顺应全面深化改革的战略部署和十九大报告的政策要求,以供给侧结构性改革为主线,加快建设县域实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系,着力构建县域市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制,不断增强县域经济创新力和竞争力。

(四)推进金融财税制度改革,激发县域发展活力

不断推进的金融财政体制改革为县域经济发展提供了契机。十八届三中全会提出要“建立事权和支出责任相适应的制度”,十九大报告进一步指出“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。中央地方事权和支出责任合理划分,明确了县级政权支出边界和支出责任,必将促进县域经济的健康发展。而转移支付制度改革、营改增和资源税等税收制度改革推动构建县级财力保障机制,增强了县域经济发展能力。同时,近年来中央和各省出台了一系列引导金融机构加大对“三农”、小微企业、战略性新兴产业支持力度的政策文件,鼓励各地探索健全县域金融体系,发展适合县域的地方性金融机构,这缓解了县域经济发展面临的资金约束,增强了县域经济发展的内在动力。

(五)实施扶贫攻坚战略,夯实县域发展基础

我国政府一致将消除贫困作为重要战略目标。在《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000 年)、《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》、《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》等扶贫规划基础上,党中央和国务院进一步在《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中提出了一揽子方案、政策与措施,确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽。县域经济是扶贫的主战场,国家扶贫攻坚战略为县域经济提供了新的发展契机。国家扶贫攻坚战略推动中央加大对县域的财政扶贫投入力度和金融扶贫力度,增强贫困地区基础设施建设力度,促进各类生产要素向县域集聚,从而消除县域经济发展瓶颈,有效带动县域经济发展。

(六)推动城乡发展一体化,实施乡村振兴战略  
城乡一体化的提出具有鲜明的中国特色和重

要的战略意义,关系到中国经济发展未来。2013 年到 2016 年中央一号文件都强调推动城乡协调发展,提高新农村建设水平,十九大报告进一步提出要“实施乡村振兴战略”。十九大报告明确指出要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”,推进公共资源在城乡之间的合理分配,努力缩小城乡差距。同时,农村土地制度和农村集体产权制度改革不断深化、现代农业产业体系、生产体系、经营体系建设的不断推进和完善、农村一二三产业融合发展等一系列措施的实施,都为现代农业发展提供了新的途径。县域经济是推进城乡一体化和化解“三农”问题的主战场,城乡一体化政策和乡村振兴战略的实施将为县域经济发展提供新的机遇和潜能。

## 五、经济新常态下振兴县域经济的路径选择

破除县域经济发展路径依赖,振兴县域经济,已经成为全面建设小康社会、满足人民日益增长的美好生活需要的重大战略任务。深刻认识县域经济发展的本质特征和基本规律,提升县域经济发展质量,走出一条具有地方特色的县域经济发展道路具有重要的理论和现实意义。我国县域经济发展存在产业结构相对单一且层次较低、技术含量和经济竞争力相对不足等问题。沉淀成本、规模经济和既得利益的作用使县域经济发展具有较强的路径依赖。随着我国经济规模的扩大和资源要素成本的提高,经济新常态下县域发展环境倒逼县域经济发展方式转变。因此,振兴县域经济亟须打破路径依赖,加快县域经济转型升级,提升县域经济发展质量。振兴县域经济,打破路径依赖主要应该从理念、技术、制度三个层面展开。

(一)理念层面:振兴县域经济需要新思维

按照新制度经济学的观点,传统思想的刚性阻滞往往是一种无效的制度安排之所以得以维持的原因。因而,振兴县域经济需要新思维。

1. 县域经济发展要由速度发展向质量发展转变

经济新常态下,中国经济增速已经由高速发展转为中高速发展,县域经济增速也显著下降,这就要求县域经济发展要从过去强调经济规模和经济增长速转向注重质量和效益。县域经济要改变过去更多依赖要素投入的粗放式增长方式,注重经济增长、质量和效益的协调发展,推动县域经济增长由投资驱动向投资创新双驱动转变,通过科技和制度

创新推动经济、社会、生态和文化的协调统筹发展。

## 2. 县域经济发展要由政府主导向市场决定转变

县域经济是基于县级行政区划的特定地理空间内的区域经济,县域经济发展的关键在于县政府。县域经济发展带有明显的政府主导特征,政府在招商引资、城市建设、县域发展方向等方面都起着主导作用。但在经济新常态下,县域经济发展要从政府主导转向市场决定,要发挥市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。县域政府要着力培育市场主体,发挥市场主体的积极性和创造性,优化市场环境。县域政府要转变政府职能,简政放权,通过减少审批和放松管制激发民营经济和非公有制经济等市场主体经济活力和创造力。同时,县域政府要重点关注和解决“市场失灵”的问题,树立民本和法制意识,发挥市场监管、公共服务、社会管理和保护环境等职能。

## 3. 县域经济发展要跳出“行政边界”,基于区域发展空间谋求发展

受行政区划、传统思维等因素的影响,大多数的县域发展仍旧停留在县域行政区划的区域范围内,但中国特色社会主义市场经济体系正逐步形成和发展,市场机制配置资源的范围越来越广。在当前经济进入新常态,“互联网+”时代科技革命与产业革命交汇,内外部风险交织叠加的态势下,县域竞争日趋激烈和深化,县域经济发展质量提高需要跳出县域行政边界,打破时空局限,融合县域经济和区域经济,充分整合与利用区域内资源和市场,通过优势互补、生态共建,将县域经济发展放到全球、全国、全省和全市形势与发展战略的大局中去衡量和定位,寻找比较优势和发展机遇,提升县域经济发展质量。

## 4. 县域经济发展要有地方特色

我国是一个幅员辽阔、人口众多的大国,由于自然地理、历史、文化等方面存在不同,各地区发展差异显著,这就决定了县域经济发展的差异性和多样性<sup>⑤</sup>。因而,县域经济发展需立足于本地区产业基础资源禀赋条件,发挥比较优势,实施差异化和特色化发展战略。县域经济发展并不需要“面面俱到”,而应更加注重做大做强特色产业,形成特色经济产业集群。纵观经济较为发达的县域经济,都有适合本地发展的规模化特色产业集群。发展县域特色经济、推进特色产业集群建设,一方面要基于县域历史积淀的产业知识、特殊的人力资本等资源禀赋条件,以自身县域特色和优势为依托,大力发

展特色经济和优势经济;另一方面,则要以经济区域范畴来对县域经济进行产业布局,通过积极参与区域内的产业分工,形成产业配套和关联集成效应,推动高端生产要素向县域流动,从而带动县域特色产业集群的形成与壮大。

## 5. 县域经济发展要有风险思维

当前县域经济面临的风险和不确定性不断增加,经济领域下行压力依旧相当大,地方政府债务问题不断凸显;经济社会、城乡发展不均衡,群体性事件等问题频出;改革难度和阻力在加大,政策落地难度也在加大。因而,风险的不断增加要求地方发展必须具有风险思维,构建县域经济发展和质量提升中的风险消解机制,通过统筹安排逐步化解经济社会发展中各种结构性的深层次矛盾,在全面深化改革进程中消解风险。

### (二)技术层面:振兴县域经济需要新路径

#### 1. 依托县城和特色小镇,增强县域集聚能力,培育县域经济增长极

在当前工业化、城镇化较快发展的形势下,振兴县域经济应以县城和特色小镇为依托,打造要素集聚以及产业升级转型平台,把县城和特色小镇建设成为县域经济增长极和推进乡村振兴的龙头。要补齐基础设施及教育、卫生和社会保障等公共服务体系建设短板,适度放权扩大管理权限,增强县城和特色小镇承载能力,推动特色产业、人口等生产要素集聚。其中,特色小镇将乡村人文风俗、特色资源和产业等在空间上进行整合,从根本上增强了乡村的内生发展能力,是推进乡村振兴战略的主要抓手之一。依托县城和特色小镇,推动建立县域范围内经济中心,既有利于使县城和特色小镇成为城乡融合的枢纽桥梁以及城乡一体化的重要突破点,也有利于农村外出劳动力向城镇集聚和农民工返乡创业。

对于那些距离大中城市较近易于承接大中城市经济辐射和产业转移的县域经济,则应利用自身区位优势,弱化行政区域壁垒,跳出县域发展模式掣肘,推动县域经济向都市经济圈转型。这类县域经济应明确自身在城市体系中的战略定位和角色分工,强化城市功能,发挥节点功能,融入城市群、都市圈的协同格局,形成协调发展、有机联动的区域发展新格局。这些县域经济可以通过率先转型升级引领和推动中国县域经济未来发展。

#### 2. 承接产业转移与引导农民工返乡创业相结合,激发县域发展活力

我国县域经济发展普遍存在人才、技术、信息

等高端要素缺乏的问题,需要通过承接产业转移与引导农民工返乡创业相结合,推动各种生产要素向县域集中,激发县域发展活力。一是要合理布局产业,以产业新城或产业园区为依托,根据资源禀赋优势承接大中城市的人口、产业转移,对接大中城市人口、产业、资本等要素流动,促进承接产业转移与推动产业转型升级、区域经济增长同步。东部地区产业向中西部地区转移已经形成了一定规模。当前县域经济已经具备大规模聚集新的发展要素资源和承接国内外产业转移的基础,产业转移将成为现阶段县域经济持续较快发展的一个重要引擎。在承接产业转移时,县域经济要注重推进转移产业与本地经济的融合,进一步激发县域发展活力。二是通过完善创业服务和扶持政策,打造创业基地或园区,推动农民工返乡创业,吸引人才、技术、信息和知识等高端要素等向县域转移,推进农村新产业、新业态、新模式形成和产业融合。当前,农民工返乡创业已经成为带动县域经济发展的重要力量。

3. 合理处理招商引资和本土企业发展关系,增强县域经济内生发展动力

与外来企业相比,本土企业多是中小企业,其根植性和内生动力更强。外来企业往往总部不在当地,当优惠政策到期或廉价资源用尽,有可能会考虑撤资或转移,其与县域经济的关联度相对较低。而本土企业根植于当地,与县域经济发展关联度较高,轻易不会外流。且相对于招商引资,扶持本土企业发展的代价小、收益高,对县域经济内生发展动力的增强作用更加显著。本土企业是县域经济发展坚实的基础。当前县域经济发展普遍重招商引资、轻本土企业发展。地方政府把招商引资作为推动县域经济发展的重要手段,给予外来企业大量政策优惠,恶化了本土企业竞争环境。因此,振兴县域经济首先要在优化招商引资基础上,把推动本土企业发展作为县域经济转型发展的突破口,逐步改变内外有别的政策,优化本土企业发展环境,同时还要提高招商引资产业与本地经济的融合度,增强县域经济内生发展动力。

本土企业发展要特别注重民营经济发展。民营经济是县域经济的重要组成部分,是县域经济中最具有竞争力、最积极和最活跃的经济成分,在县域经济发展中起着至关重要的作用。习近平指出“凡是市场能做的政府要创造条件引导民间资本进入,支持各类市场主体以多种形式参与项目实施并获取收益”。因此,要把发展民营经济作为振兴县域经济的切入点,鼓励支持引导民营经济的发展。

创新城镇化与民营经济相结合的发展机制,以县域特色小镇等为平台,推进“放管服”,通过税收、金融和公共服务等优惠政策促进民营经济,特别是农民“返乡创业”项目向这些平台集中,推动城镇化和民营经济的同步发展。

(三)制度层面:制度创新是振兴县域经济的关键

1. 提升县域经济统筹层级,加强县域经济发展的顶层设计

当前县域经济产业结构雷同、发展质量不高等问题的根源之一,在于县域经济发展缺乏顶层设计和战略指导。因此,振兴县域经济首先要加强县域经济发展的战略规划与顶层设计。通过战略规划引领县域经济跳出县域行政边界,打破时空局限,通过优势互补将县域经济发展放到全球、全国和区域发展的战略大局中去衡量定位,寻找比较优势和发展机遇。当前产业分工已超出县域范围,一个大的产业链甚至横跨数个县市,推进区域合作已成经济发展大趋势。县域经济发展要跳出行政区划的限制,基于区域产业体系角度,加强县域经济之间分工合作,实现优势互补和差异化合作,打造区域特色产业发 展集群,实现县域经济在更大范围、更高层次上获得竞争优势。

加强县域经济发展的顶层设计,一是借鉴山东等地区经验,成立中央和省级层面的县域经济工作领导小组,分别从中央和省级两个层面对县域经济发展进行整体谋划和总体规划,明确县域经济发展的总体方案与行动计划,加强县域经济之间以及县域经济与中心城市之间协同联动机制的构建,推动县域经济在更广阔空间内获得竞争优势。二是要跳出县域行政边界,构建合理的跨县域经济合作与利益分享机制。一方面,以经济区域范畴来对县域经济进行产业布局,基于资源禀赋和产业布局现状,优化区域县域产业布局,促进县域间产业合理分工与协作,形成优势互补、竞相发展的区域县域产业格局,推动县域经济在企业跨县域发展以及跨区域经济产业园区等方面开展合作,加大资源整合力度。另一方面,则要明确区域县域经济成本分担和利益分享范围,明确合作领域或项目的成本分担和利益分享比例,构建县域经济合作与利益分享协调和保障机制。跨县域经济合作与利益分享机制适合在总部经济、飞地经济等领域展开。今年,国家发改委等八部门联合印发《关于支持“飞地经济”发展的指导意见(发改地区〔2017〕922号)》,为构建跨县域经济合作与利益分享机制提供了良好契机。



2. 结合县级政府职能转变,进一步推动省以下管理体制变革

推动县域经济发展需要进一步赋予县域充足自主权,推进扩权强县等改革。省以下行政和财政体制改革要在下放经济社会管理权限和促进财力向市县下倾的同时,加强县域政府与中央、省、市政府的对接,健全省市县政府等多元主体联动机制。省以下行政和财政管理体制变革要因因地制宜,在一些具有较强辐射能力和经济社会扩散效应中心城市的区域,可以考虑继续维持市管县体制,以免人为阻断城市经济圈形成,影响中心城市统筹区域和城乡发展的作用。而在极化效应大于涓滴效应的地区,则可以进一步推动扩权强县改革,推进市县分治。

仅仅通过“扩权强县”改革赋予县级政府更多自主权是不够的,要保证改革达到理想效果必须推动县级政府向“服务型政府”转变,使县级政府合理的利用下放权限。县级政府改革总体应遵循二元复合分权的改革路径,推动建立县域治理权力结构之间的分权制衡机制。一方面,推进地方政府简政放权,创新县域政府管理,还权于企业和社会,激发市场和社会内在活力;另一方面,要推动政府内部分权,纵向上可将一些权力下放给乡镇甚至村,横向上合理推动政府部门横向分权,结合大部制改革等,理顺各职能部门关系,促进权力的科学配置和规范运行。

### 3. 构建差异化的县域绩效考核体系

要基于县域总体规划或发展战略,坚持分类指导、差异考核的基本原则,科学划分县域发展类型,设置差异化的绩效指标考核体系。要在指标设定中体现差异,探索针对不同类型县域发展类型设定差异化指标体系,体现地方特色和各县域经济科学定位,引导县域经济走特色化和差异化发展道路,进一步推动县域经济打破行政区划壁垒,形成跨县域的区域协调和互融互通发展。通过差异化县域绩效考核体系,可以有效避免县域经济之间的相互攀比和恶性竞争,推动县域经济在更大范围内发挥比较优势,提升县域经济发展整体效能。

### 4. 在尊重市场机制作用基础上推动县域体制机制创新

新一轮县域改革不是搞政策洼地,不是要政策、争优惠、占资源,而是在市场发挥资源配置决定性作用基础上的体制创新<sup>⑩</sup>。党的十八届三中全会《决定》明确指出,“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。因此,随着社会主义市场经济机制逐步完善,县域经济发展要更加遵循市

场规律。振兴县域经济要从重资源向发挥资源优势 and 适应市场需求相结合转变,尊重市场机制作用,推动资源优势转化成产业优势和发展优势。同时,县域经济过去发展的基本经验是政府在经济发展中的重要地位是市场所不能替代的。政府应发挥关键作用,但更多要侧重于转变政府职能,强化政府服务功能,着重培育和构建有利于创新和市场机制充分发挥的市场环境、法律法规体系和激励约束机制,真正让“政府的归政府、市场的归市场”。

#### 注释

①高同彪:《关于县域经济可持续发展问题的若干思考》,《税务与经济》2009年第6期;蒋小华、卢永忠:《县域经济发展问题研究——以剑川县为例》,《经济问题探索》2010年第5期;邓子基、杨志宏:《省管县改革、财政竞争与县域经济发展》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2012年第4期。

②辜胜阻、李华、易善策:《推动县域经济发展的几点新思路》,《经济纵横》2010年第2期;李光富:《永州县域经济发展中的问题及财政政策取向》,《地方财政研究》2011年第4期。

③④黄勇、董波、陈文杰:《“县域经济”向“都市区经济”转型的意义与构想》,《浙江经济》2013年第11期。

⑤鞠正江:《区域经济一体化中县域经济发展问题研究》,《经济问题》2005年第3期。

⑥高新才、李岳峰:《生产要素流动U型假设下的城郊型县域经济发展》,《中国农村经济》2007年第3期。

⑦缪小林、王婷、邓伟平等:《县域经济跨越式发展的机制设计与财政政策——云南案例》,北京:社会科学文献出版社,2016年,第8页。

⑧吴金明:《湖南县域经济转型发展战略刍议》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》2011年第4期。

⑨战绍磊:《中国县域经济发展模式的分类特征与演化路径》,《云南社会科学》2010年第3期。

⑩王祖强:《浙江空间经济新格局:都市圈的形成与发展》,《经济地理》2011年第1期。

⑪⑫吕风勇、邹琳华:《中国县域经济发展报告(2016)》,广州:广东经济出版社,2016年,第6页,第6页,第6页。

⑬详见《2017全国综合实力千强镇排行榜公布》,新华网,http://cx.xinhuanet.com/2017-10/20/c\_136693923.htm,2017年10月20日。

⑭刘国斌:《县域经济学》,长春:吉林大学出版社,2011年,第58页。

⑮李建伟:《新时期我国县域经济发展的战略意义、主要挑战与路径选择》,《重庆理工大学学报(社会科学)》2016年第3期。

责任编辑 张静

# The Rethinking of Boosting County Economy under the New Normal

Yan Kun    Bao Shuguang

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

**Abstract:** Under the New Normal, the proportion of county economy in China's national economy proves to be significantly decreasing, and the growth speed of county economy slows down with the development highly decentralized. Not only is the county economy faced with such problems as, lack of top-level design and overall consideration, lag of systematic reforms, outflow of county production factors, and unsustainability of given development mode, but also with numerous strategic opportunities, like transformation of regional industries, new urbanization, overall deepened reform, etc. Boosting county economy should urgently eliminate path dependence from three levels; idea, technology and institution so as to enhance its development quality. At the level of idea, county economic development should transform its speed into quality, government-led mode into market-led mode, should jump out of the "administrative boundary", and should base itself on the regional development space to seek development. At the level of technology, boosting county economy should foster county economic growth pole. And by employing the combination of carrying on the industry transfer with inducing returned rural migrant workers, the county motivates its development vitality, reasonably tackles the relations between attracting business as well as investment and the development of local enterprises, and heightens the endogenous economic driving force. At the level of institution, the top-level design of county economic development should be strengthened to further promote sub-provincial administrative institutional reform and facilitate the systematic and mechanic innovation by respecting market mechanism.

**Key words:** county economy; the New Normal; development quality; path dependence; institutional innovation

---

学术信息

## 王泽龙教授等《对称与五四时期新诗形式变革》论文在 《中国社会科学》2017年第6期刊发

华中师范大学文学院教授王泽龙、博士生高健在《中国社会科学》2017年第6期刊发《对称与五四时期新诗形式变革》一文。文章指出,对称作为诗歌形式建构的重要方式,在具体创作实践中又可细分为两种不同形式:一是倾向于整齐一律的“对仗”;二是融“一致”与“不一致”于一体的“对称”。在五四时期的新诗变革中,诗歌中的对称形式发生了现代转变,使诗歌初步完成了从以整齐一律为主导的旧体诗形式,到自由多元的现代诗体形式的变革。新诗的对称主要体现在诗形建构、节奏安排以及诗意构筑等方面。多样自由的对称形式为新诗的诗形建构提供了多样化途径;以对称形式安排的音节和韵,为新诗节奏的试验提供了技术支持;多元化的对称推动了新诗诗意建构的复杂化。所有这些既为中国现代诗歌增添了更加多维的表达空间,也为五四新文学的思想与精神革命注入了全新内涵。

该文是王泽龙教授主持的国家社会科学基金会重大项目“中国新诗传播接受文献集成、研究及数据库建设(1917—1949)”的阶段性成果,也是王泽龙教授近年来在《中国社会科学》发表的第3篇力作。(木工)