

经济热点解读

# 着力提升县域经济竞争地位

中国社会科学院财经战略研究院县域经济课题组

2021年全年



## 发展机遇与挑战并存

县域经济地位十分重要，但与城市相比还处于相对劣势的竞争地位。受单纯追求经济增长速度和规模观念影响，许多大城市仍倾向于做大经济规模和扩张城市边界，对周边县域的虹吸效应强于辐射效应，县域经济发展因而受到抑制，两者竞争力差距不断拉大。同时，需密切关注县域人口流动趋势及其影响。虽然目前我国一半左右人口居住在县域，5亿农村人口中的大部分居住在县域内的乡村地区，但是部分县域人口流失的现象已经显现，这也会对县域城镇化和县域经济发展带来不利影响。

同时也要看到，县域经济发展也面临难得的历史机遇，进一步提升其竞争力已经具备许多有利条件。

从政策供给看，我国在畅通城乡经济循环、加快城乡融合、推动乡村振兴、推进以县城为重要载体的城镇化建设等方面作出了一系列安排部署，各项工作有力推进，这些都为县域经济更好发展提供了政策支持。

从发展基础看，我国经济结构调整已取得明显进展，经济社会发展条件持续优化，为提升县域经济竞争力创造了更多有利条件。一方面，国内市场快速发展，国内国际双循环相互促进持续推进，居民收入不断增加带来多元化需求，这些都为不同类型的县域经济提供了更大发展空间。在此背景下，县域经济多样性优势可以充分发挥，选择不同发展路径以避免同质化竞争也成为可能。另一方面，交通和信息基础设施持续改善，全国统一大市场建设不断推进，人流、物流和信息流可以在更广大的区域内交互，为在县域空间内进行分散化生产奠定了更为坚实的基础。此外，一些规模较大的大中城市已初具区域性中心功能，只要推动其进一步优化发展路径，抑制盲目扩张冲动，突出强化服务创新引领，城市对县域经济的辐射效应就能更为有效地发挥，更好带动县域经济发展。

## 提升竞争力的重要抓手

有效提升县域经济竞争力，需要多方面协同。理论研究和实践经验都表明，欠发达地区难以单纯依靠自身力量缩小与发达地区的经济发展差距，对于县域经济而言也是如此。进一步提升县域经济竞争力，改善其竞争地位，必须汇聚多方力量，找准推动工作的抓手。

一是更加重视县城建设，着力提升居

民生活质量和便利度。县城是我国城镇体系的重要组成部分，是城乡融合发展的关键支撑，对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系具有重要意义。与大城市相比，县城拥有更加充裕的空间，应更好发挥其优势，着力建设广场、公园、绿地以及其他公共活动空间，在公共服务供给、市政设施和商业设施建设等方面抓紧补短板，不断增强县城对人口的吸引力。

二是实现差异化发展，重点做强做大县域特色优势产业。除了少数具有优越地理位置和显著资源优势的县城外，大部分县城缺乏大规模集聚多类产业的能力，聚焦特色优势产业实现差异化发展，应成为其主要发展路径。当然，有些特色产业并不一定能够壮大成为大规模的产业集群，但只要能够挖掘潜力充分发展，并实现特定的功能目标，就能够激发特色产业以及县域经济的内生发展动力，使发展更具有可持续性。

三是发挥大中城市辐射带动作用，使其增强与县城发展的平衡性与协调性。当前，各类区域规划大多围绕大中城市展开，并给予相应的政策支持，比如大都市圈建设、国家新区规划、国家中心城市定位、区域性中心城市打造等，大

中城市由此获得了更为强劲的发展助力。相比之下，在辐射乡村广袤地区的诸多县城，除了少数位于经济发达地区或大城市周边的县城，普遍存在顶层规划少、政策优惠力度不足、各类资源供给缺乏等问题。基于这一现状，大城市对周边县城产生了强烈的虹吸效应。需要看到，高质量推进城镇化要求大中城市及小城镇协调发展，特别是近期公布的“十四五”新型城镇化实施方案将“大中城市功能品质进一步提升，小城市发展活力不断增强”列为发展目标。立足新发展阶段，大中城市应该以优化发展和功能提升为重点，避免各类城市病出现以及由此导致的城市功能弱化，不断增强对县城的辐射带动作用，以实现与县城之间的协调平衡发展，带动县域经济更好发展。

四是提供更多政策支持引导资源集聚，改善县域经济的弱势竞争地位。大中城市普遍享有更大力度的政策优惠，这在客观上使县城处于不公平竞争地位。要改善县域经济的竞争地位，需要相关部门在土地、金融、财税等方面给予更多政策支持，助力县城降低发展成本、提高资源获得能力，更好吸引产业集聚。

(执笔：吕凤勇)

## 中经茶座

“备豫不虞，为国常道”。坚持底线思维，增强忧患意识，立足最低点、争取最优值，防范化解各类可能影响经济社会发展的风险，是统筹国内国际两个大局、统筹发展和安全、稳步开展各项工作的要求。习近平总书记强调：“要善于运用‘底线思维’的方法，凡事从坏处准备，努力争取最好的结果，这样才能有备无患、遇事不慌，牢牢把握主动权。”我们推动经济工作，需做好应对内外环境变化和风险防范的准备，尤其是要把底线思维贯穿始终。

在经济工作中坚持底线思维，体现了马克思主义基本方法。我们党始终要求领导干部加强理论修养，深入学习马克思主义基本理论，掌握贯穿其中的辩证唯物主义世界观和方法论。经济工作事关国计民生，必须坚持运用唯物辩证法，科学研判前进道路上的各种风险挑战，确保经济社会发展行稳致远。坚持底线思维谋划经济工作，正是运用唯物辩证法的具体表现。比如，解决矛盾要坚持“两点论”与“重点论”相统一，在抓好主要矛盾的同时兼顾次要矛盾，这就要求我们在经济工作中坚持问题导向，聚焦最大困难，集中力量解决最突出问题，统筹解决其他问题。

在经济工作中坚持底线思维，是立足新发展阶段统筹发展和安全的要求。我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹，一条重要经验就是坚持底线思维，不断提高底线思维能力。立足新发展阶段，我们的改革发展稳定任务之重、矛盾风险挑战之多、治国理政考验之大都前所未有，必须居安思危、增强忧患意识，把形势想得更复杂一点，把挑战看得更严峻一些，做好应付最坏局面的思想准备。既要高度警惕“黑天鹅”事件，也要时刻防范“灰犀牛”事件；既要有效防范化解重大风险，也要有应对和化解风险挑战的高招；既要打好防范和抵御风险的有准备之战，也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战。

“凡事预则立，不预则废”。面向全面建设社会主义现代化国家新征程，我们必须清醒看到国际国内形势的严峻和复杂，坚持底线思维，谋划高质量发展，发挥好党的领导和我国社会主义制度优势，做到未雨绸缪、防微杜渐，增强前瞻意识，把工作预案准备得更充分、更周详，做到心中有数、处变不惊，贯彻落实党中央关于经济工作的战略部署，努力实现全年经济社会发展预期目标，保持经济运行在合理区间。

一是要高度重视初级产品供给保障，明确重要能源资源国内生产自给的战略底线。对我们这样一个大国来说，保障好粮食、能源等初级产品供给是一个重大的战略性问题。当前，新冠肺炎疫情和乌克兰危机的影响交织叠加，全球产业链供应链紊乱、大宗商品价格持续上涨，我们必须加强战略谋划，及早作出调整。要把提高农业综合生产能力放在更加突出的位置，持续推进高标准农田建设，确保口粮绝对安全、谷物基本自给、提高油料、大豆产能和自给率；要增强国内资源生产保障能力，提高海洋资源、矿产资源开发保护水平；要加强国家战略物资储备制度建设，在关键时刻发挥底线的调节作用。

二是要高度重视经济金融领域风险隐患，牢牢守住不发生系统性风险的底线。过去几年，金融系统坚持服务实体经济，全力支持稳企业保就业，坚决打好防范化解重大金融风险攻坚战，取得了阶段性成果。宏观杠杆率持续过快上升势头得到有效遏制，高风险机构得到有序处置、影子银行风险持续收敛、金融秩序得到全面清理整顿，我国经济金融领域风险隐患很多但总体可控。要继续按照稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹的基本方针，抓好风险处置工作，坚持底线思维，发挥好党的领导和我国社会主义制度优势，见微知著，抓早抓小，着力避免发生重大风险或危机。

三是要用好用国内国际两个市场、两种资源，在加强对外合作中坚持底线思维。越是开放，越要重视安全。当前，全球经济新旧动能转换加快，产业结构发生深刻调整，国际格局和力量对比的加速演变又为全球经济复苏与发展增添新的不稳定因素。我们必须在构建新发展格局中实现更加安全可靠的对外经济合作，在提升自主创新能力、引导企业强化风险意识、完善风险防控体系等方面下功夫，统筹好发展和安全两件大事。

(作者系四川大学经济学院院长)

本版编辑 梁笑语 丁鑫美 编 倪梦婷 来稿邮箱 jirbl@sina.com

# 增强县城综合承载能力

周 振

县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。党的十八大以来，我国推进以人为核心的新型城镇化，促进城乡融合发展，县域经济社会发展充满活力。“十三五”时期以来，新型城镇化取得重大进展，城镇化水平和质量均大幅提升。全国常住人口城镇化率已达到64.72%，户籍人口城镇化率提高到46.7%。进一步推进新型城镇化对县域经济发展水平、县城综合承载能力都提出新的要求。

## 提升综合承载能力是关键

增强县城综合承载能力，能为更好推动新型城镇化建设、城乡融合发展以及实施扩大内需战略提供有力支撑。

增强县城综合承载能力是优化人口布局、推进新型城镇化建设的有效路径。2021年年底，我国城镇常住人口9.14亿人，其中县城常住人口加上县级市城区常住人口约为2.5亿人，占全国城镇常住人口近30%。增强县城综合承载能力，提升产业配套、健全市政设施、优化公共服务、美化居住环境，有助于促进农业转移人口市民化，稳定扩大县城就业容量，增进县城民生福祉。同时，还能有力推进以县城为重要载体的城镇化建设，增强对广大农村人口到县城就近城镇化的吸引力，对完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局具有重要意义。

增强县城综合承载能力是推进乡村振兴、促进城乡融合的关键举措。县城一端连接城市，一端连接农村，是带动乡村发展和促进城乡融合的重要枢纽。增强县城对乡村的辐射带动能力，实现乡村生活服务

较低的优势，使得本地产业难以壮大，转移产业难以落地，也难以留住人才。另一方面，不少县城市政公用设施不完善，环境基础设施缺口较大，公共服务总量不足、质量不高，社会治理效能不高，与城乡居民的美好生活需要相比存在较大差距。增强县城综合承载能力，需统筹推进生产、生活、生态、安全需要，突出政策和要素保障，因地制宜补短板、强弱项。

一是切实加强县城产业支撑能力。产业是县城发展的根基，有产业才有就业岗位，才能吸引人口集聚。对此，着力推进县城产业配套设施提质增效是重点发力方向。要围绕产业平台功能提升，不断完善标准厂房、通用基础制造装备、共性技术研发仪器装备、质量基础设施、仓储集回收设施等方面的建设，支持符合条件的县城建设产业转型升级示范园区，促进产业向产业平台集中集聚发展，增强县城承接产业转移的能力；要推进县城产业配套设施提质增效，支持县城健全商贸流通网络，建设以县城为中心、乡镇为重点、村为基础的县域商业体系势在必行，这些都需要县城综合承载能力持续提升。

可以说，抓住提升县城综合承载能力这个关键，就能在一系列重大战略部署中将县城的重要作用充分发挥出来。

## 补短板强弱项的现实路径

当前，我国县城建设总体上较为滞后，综合承载能力相对较弱。一方面，一些县城产业平台功能较弱、配套设施尚不健全，在一定程度上拉高了企业生产成本和交易成本，冲抵了县城劳动力和土地成本相对

二是积极推动县城公共产品配置与常住人口规模相匹配。增强县城综合承载能力，需围绕人民群众最关心最直接最现实的利益问题来补短板、提品质。一方面，要推进县城市政公用设施提档升级，健全市政交通、市政管网、防洪排涝、防灾减灾设施，加强数字化改造，实施老旧小区改造。另一方面，要尊重县城发展规律，顺应县城人口流动趋势，加大对县城的公共产品投

入力度，按照“适度超前、提质增效”的原则，大力提升设施和服务品质，促进人口和公共服务资源适度集中，强化基本生活保障。

三是大力提升县城社会治理水平。高效能治理是增强县城综合承载能力的有效保障和基础支撑，需树立全周期管理理念，提高治理科学化精细化智能化水平。在治理手段上，要充分发挥数字技术在现代化治理中的关键作用，打造“县城治理智慧大脑”，推行县城运行“一网统管”和政务服务“一网通办”。在治理模式上，需充分整合政府资源，汇聚社会力量，形成党委和政府引领主导、社会力量规范化协同的多层网络治理结构，形成各司其职、各负其责、共建共治共享的县城治理模式。

四是不断推动体制机制创新。补齐县城建设短板、破解县城发展难点，还需进一步完善人口、资金、土地等方面的体制机制和政策措施。健全农业转移人口市民化机制，确保稳定就业生活的外来人口与本地农业转移人口落户一视同仁，建立健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制。建立多元可持续的投融资机制，考虑对公益性项目通过中央预算内投资和地方政府专项债予以支持，鼓励社会力量投资建设和运营市政公共设施，吸引更多社会资本参与市政设施项目投资和运营，鼓励开发性、政策性金融机构加大对县城建设中长期贷款投放规模。此外，对人口流入较多的县城，要合理安排新增建设用地计划指标，多措并举为县城发展提供相匹配的土地资源。

(作者单位：中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所)