

在新发展格局中做强做优县域经济

智库圆桌
(第52期·总102期)

郡县治,天下安。县域位于城乡两头的交汇点,具有独特的辐射带动作用,县域经济是国民经济的重要基石和支柱。顺应县城人口流动变化趋势,相关政策举措陆续出台,为新时代县域经济创新发展指明了方向,积蓄了动力。聚焦县域经济高质量发展,本期特邀专家和市县负责同志进行研讨。

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

我国县域经济发展经历四个阶段

主持人:县域经济具有哪些特征?我国县域经济发展经历了怎样的历程?新时代县域经济发展的目标是什么?

张建华(华中科技大学经济学院院长、教授):所谓县域经济,是一种县行政区划区域的经济。具体讲,就是以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地的区域经济,形成以农业和农村经济为主体,以工业化、城镇化、现代化为发展主题和方向的经济发展模式。以县级政权为调控主体,以市场为导向,优化配置资源,实现县域内各个产业的协调和全面发展,从而形成具有地域特色和功能完备的县域经济。县域经济是区域的重要组成部分。

县域经济有一定的独立性、能动性,特点十分鲜明。

首先,县域经济具有基础性地位。作为国民经济的重要组成部分,县域经济包括小城镇经济和农村经济,是连接城市与农村的桥梁。县域经济是一个功能完备的经济单元,它为城市经济发展提供了大量人力、物力、财力等多方面支持,也为乡村振兴奠定了坚实基础,为农业农村现代化提供了根本保障。

其次,县域经济具有综合性特点。县域内有统一行政规划和经济政策,经济活动涉及生产、流通、消费、分配各环节,包含工业、商业、农业等产业部门,形成功能完备的综合性经济体系。但县域经济不能实施“大而全”战略,应立足自身优势,因地制宜重点发展特色产业,形成社会经济和生态环境和谐发展。

再次,县域经济具有区域差异化特征。每个县都有其地域特色,与其地理位置、历史传统、特定资源相关联,经济发展不尽相同。这种差异性不仅表现在落后省份和发达省份之间,而且同一省份内不同地区各县域之间经济发展水平相差也很大。相当一部分县根据自身比较优势和资源禀赋选择经济发展路径,最终形成独具特色的县域经济。

最后,县域经济发展具有开放能动性优势。县域经济不是各自为政,而应以市场为导向,以优化县域经济结构为手段,以农业和农村经济为主体,大力发展特色产业、现代农业、新型工业化、新型城镇化,使其在市场经济竞争中具有顽强生命力。发展县域经济是解决“三农”问题新的切入点,是实现共同富裕的重要抓手。

改革开放40多年来,伴随着工业化、城镇化、市场化和国际化发展,我国县域经济发展经历了四个重要阶段。

上世纪80年代是县域经济发展第一阶段。一方面启动家庭联产承包责任制改革,另一方面大力发展乡镇工业,极大激发了农业农村发展活力,但也埋下了“小、散、乱”的布局隐患。

上世纪90年代中后期是县域经济发展第二阶段。一方面巩固农村改革成效,加快农业产业化步伐,另一方面以各类园区为代表,逐步向工业园区化、农业基地化、城镇集中化转变,初步形成专业集中的园区经济,成为经济强县的重要支撑。

进入21世纪,县域经济发展进入第三阶段,区域持续分化、不平衡性加大。党的十六大首

次提出“壮大县域经济”,并出台相应政策,县域经济受到关注。发达地区如江苏、浙江、广东等地,县域经济逐步融入长三角和珠三角都市圈,城乡一体化融合发展加速;而相对落后的中西部地区,受制于基础条件不够完备,如基础设施、公共服务水平、城乡一体化融合以及改革滞后等,县域经济虽也取得长足发展,但与东部沿海地区存在差距,发展不平衡问题突出。

党的十八大以来,县域经济发展进入第四阶段。经济发展进入新常态,由高速增长阶段转向高质量发展阶段,由于资源整合能力差、顶层统筹设计不足等问题,县域经济的先天不足逐步显现,而分工专业、各具特色的精品小城镇成为带动农村产业转型、结构调整的新亮点。党的十九大以来,《关于县域创新驱动发展的若干意见》《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》等文件相继发布,为新时代县域经济发展指明了方向。

根据规划,未来一段时间,我国县域经济发展应以县城为重要载体推进城镇化建设,进一步补齐强县短板弱项,建设一批具有良好区位优势和产业基础、资源环境承载能力较强、人口集聚能力较强的县城,加快就地城镇化进程。再经过一个时期努力,在全国范围内基本建成各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城,与邻近大中城市发展差距显著缩小,促进城镇体系完善、支撑城乡融合发展作用进一步彰显。总之,把强县与富民统一起来,把改革和发展结合起来,把城镇发展和乡村振兴贯通起来,在高质量发展中做强做优县域经济。

主持人:县城是吸纳农业转移人口就近城镇化的重要载体,如何推进县城建设?

徐剑锋(浙江省社会科学院经济研究所所长):县城是县域的行政中心、文化教育中心和与城镇人口集聚中心,在县域经济发展中起着关键作用。从目前我国多数县域发展现状看,根据县城在县域经济发展中的地位与作用可分成几类:第一类是“大县小城”,这类县人口较多、经济规模较大,属于经济强县,但作为行政中心、文化教育中心的县城却难以起到经济中心的作用。这类县主要集中在工业化中期的东部县域,因民营经济首先在乡镇崛起,呈现出“强县弱城”的特征,如改革开放以来的本世纪初期的浙江诸暨、嘉善等地。第二类是“大县大城”,这类县域经济规模大,县城也是名副其实的辐射带动作用大。如浙江义乌,通过商贸业集聚发展,带动整个县域工业与商贸业、物流业发展,义乌也成为经济强县。第三类是“小县大城”,这类县人口总量少、经济规模小,但县城人口集中度与产业集聚度高,经济中心功能强,人均工业产值与居民收入等主要指标也不弱。比较典型的是浙江一些山区县,如丽水地区的云和县,其一半以上人口与主要制造业集中在县城,“大县城”在很大程度上弥补了“小县”的不足。第四类是“小县小城”,这类县大多人口规模小,县城人口与产业集聚度也低,对县域经济的带动作用较弱。

从县域经济发展情况看,“大县大城”“小县大城”因县城对县域经济带动作用较强,县域经济发展水平不低,城镇化率较高,这类县在东部、中部分布较多,西部也有一定数量存在。“大县小城”主要分布在东部与中部,随着经济发展、交通环境改善,这类县城的行政、文化、教育中心功能得到发挥,人口集聚效应增强,容易发展成县域经济中心,从而走向“大县大城”,如浙江诸暨、嘉善等地进入本世纪后迅速发展成“大县大城”。但经济规模大、县城人口与经济集聚实力强,“大城”只有发展成“强城”,才能引领县域经济从大到强,成为经济强县。“小县小城”主要在中西部与东部地理环境、交通条件与人口规模制约,县城人口少、经济弱,县域经济引领作用较弱,这类县城的突破口在于先把县城做大。

目前我国县域经济发展还面临不少困难,未来要因地制宜,走创新、绿色、开放发展之路。宜从做大县城入手,逐步做强县城,进而实现富民强县。首先,发挥县城行政中心、文化教育中心作用,引导县城人口向县城集聚。尤其对于地理环境较差的“小县城”,要将不适宜居住的偏远荒漠或山区人口迁移到县城,促进农村人口在县域内就地转化,提高城镇化率,提高县城人口集中度,从而增强县城对消费需求的拉动作用。

其次,促进产业集聚。大力发展特色产业,扶持专精特新企业成长,促进县城与县域内中心城市产业集聚发展。在做大县域经济的基础上,要充分发挥县城多中心功能优势与人才、信息优势,发展现代服务业,做大产业平台,引领产业集聚发展,为“强县”打下良好基础。

再次,培育专业功能县城,推进县城与邻近大城市一体化、差异化发展,实现市与城功能互补、合作共赢。要积极推进区域合作,尤其是与发达地区的经济合作,通过共建产业园区与飞地等合作平台,引进外来项目与投资,促进项目本土化,形成产业链并落地生根,实现县域跨越式、赶超式发展。

最后,加大城乡统筹。加强城乡交通等基础设施建设与新农村建设,鼓励企业家、大学生下乡创业,吸引在外务工人员与乡贤回归创业,发展特色农业、文化旅游、学生研学、养老健康、乡村民宿等产业,推进一二三产业融合发展,增加农村居民收入,从而真正实现富民强县。

因地制宜探索强县路径

首先,发挥县城行政中心、文化教育中心作用,引导县城人口向县城集聚。尤其对于地理环境较差的“小县城”,要将不适宜居住的偏远荒漠或山区人口迁移到县城,促进农村人口在县域内就地转化,提高城镇化率,提高县城人口集中度,从而增强县城对消费需求的拉动作用。

其次,促进产业集聚。大力发展特色产业,扶持专精特新企业成长,促进县城与县域内中心城市产业集聚发展。在做大县域经济的基础上,要充分发挥县城多中心功能优势与人才、信息优势,发展现代服务业,做大产业平台,引领产业集聚发展,为“强县”打下良好基础。

再次,培育专业功能县城,推进县城与邻近大城市一体化、差异化发展,实现市与城功能互补、合作共赢。要积极推进区域合作,尤其是与发达地区的经济合作,通过共建产业园区与飞地等合作平台,引进外来项目与投资,促进项目本土化,形成产业链并落地生根,实现县域跨越式、赶超式发展。

最后,加大城乡统筹。加强城乡交通等基础设施建设与新农村建设,鼓励企业家、大学生下乡创业,吸引在外务工人员与乡贤回归创业,发展特色农业、文化旅游、学生研学、养老健康、乡村民宿等产业,推进一二三产业融合发展,增加农村居民收入,从而真正实现富民强县。

以县域发展带动乡村振兴

主持人:乡村经济是县域经济的重要组成部分,如何发挥资源优势,以县域发展带动乡村振兴?

叶学平(湖北省社会科学院经济研究所所长):2022年中央一号文件提出,大力发展县域富民产业,加快推进以县城为重要载体的城镇化建设,加强基本公共服务县域统筹。中共中央、国务院印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出,坚持以人为核心推进新型城镇化,为实施扩大内需战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴提供有力支撑。这是新时代党和国家对县城在我国城镇体系中地位和作用的新定位。在一定意义上,县域经济就是特色经济,发展县域经济必须围绕乡村本土特色。乡村经济是县域经济的重要组成部分,增加农民收入,解决“三农”问题是发展县域经济的根本目的,简言之,发展县域经济就是要富民强县。

在乡村振兴战略背景下,我国农村经济发展转型速度不断加快,也取得了较好成效,但仍存在农业生产结构单一、基础设施不完善、农村劳动力素质无法满足发展需要、农业技术和农村金融政策支持不足等问题。

县域经济发展成为全面推进乡村振兴的新支点,以县城为载体协同推进新型城镇化和乡村振兴,需着重解决两方面问题:一是促进城乡产业融合发展,为县城建设和乡村振兴提供坚实产业、就业支撑;二是破除要素在城乡之间自由流动的体制机制障碍,破除制约县城和乡村发展的基础设施与公共服务瓶颈,破解城乡二元结构。乡村振兴从美好愿景迈向现实图景,要找准夯实现实的底盘。无论增加脱贫群众收入、巩固务工增收势头,还是稳步提高兜底保障水平,县域经济都是城乡二元之间,能够通过产业、要素和人才集聚,形成对乡村振兴辐射带动效应的最佳支撑点。因此,发展县域经济对乡村振兴极为重要。

以县域经济带动乡村振兴,产业是基础。县域产业发展要根据自身比较优势,围绕农产品加工业壮大主导产业,持续将特色产业做大做强,形成县域特色产业集群,从而带动其他产业有序发展。县域产业布局应牢牢把控农业基础地位、重视农业上下游产业链协同发展,打造农业全产业链,延伸农业产业链条。农业的专业化、产业

化发展,必然带动对农资供应、农产品加工、仓储物流、销售等系列关联产业的需求。同时,开发乡村和农业休闲旅游资源,拓展农业多种功能和乡村多元价值;借助农村电商通农产品商贸流通渠道,拓展县域产业融入全省乃至全国产业体系。

以县域经济带动乡村振兴,融合是关键。以农业为基础,构建一二三产业融合发展的县域产业体系,增强县域发展内生动力。坚持将推动农村一二三产业融合发展作为重要抓手,积极构建现代农业生产、经营体系,推动乡村产业全面振兴。推进产业链、价值链、利益链建设,完善产业链链长机制,推动乡村产业全产业链融合发展。

以县域经济带动乡村振兴,人才是支撑。乡村振兴重在人才振兴,引导优秀人才向县域流动是夯实人才支撑的关键。吸引专业技术型人才向县域流动并保证其长期留在本地服务县域经济发展,除出台吸引和服务人才的相关政策外,更需要为其创造更多就业机会、更广创业平台和更高生活品质。推进城乡基本公共服务均等化,大力推动教育、医疗、养老等基本公共服务水平。积极探索高校产学研合作,搭建多层次就业和创业平台以吸引高校毕业生和外出务工青年返乡就业创业,参与乡村治理,助力乡村振兴。

以县域经济带动乡村振兴,环境是保障。基础设施和公共服务是城市人口承载力与吸引力的重要支撑。以县城为重要载体协同推进乡村振兴和以人为核心的新型城镇化,必须破解长期制约县城和乡村发展的基础设施与公共服务瓶颈,促进县城产业配套设施提质增效、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能,增强县城综合承载能力,进一步缩小县城与大城市在教育、医疗、卫生、养老、文化体育等方面的差距,提高县城的人才吸引力和人口吸引力。从人居环境改善、垃圾污水处理、厕所革命等群众身边、房前屋后的实事小事做起,增强群众主人翁意识,共同建设美好家园。进一步探索和创新项目招投标、财政资金统筹使用、“以奖代补”等机制,激发群众参与热情,打造人人有责、人人尽责、人人享有的共建共治共享社会治理体系。

截至2021年年底
全国共有县级市394个
县和自治县1418个

数据来源:《中国统计摘要》

主持人:县域经济要大力发展产业,怎么做出特色?

夏明海(湖北省宜昌市人民政府市长):以湖北宜昌为例,产业发展的特色就是持续创新驱动、转型升级。从“传统农业”到“五小工业”再到“基础化工”,宜昌正向“精细化工和新能源新材料”转型,推动化工产业加速迭代升级。比如,兴发集团自落户以来累计投入超过100亿元,“十四五”期间还将投入100亿元,实现从传统磷肥生产向锂电池正极材料及农药中间体的裂变升级。华阳化工通过“关改搬转”产能增长了3倍,成为全球最大的紫外线吸收剂系列生产基地。

县域经济发展要吸引人才,怎么筑巢引凤?就业形势趋紧的时候,对县城来说,就是引进人才的大年。

宜都作为县级市,以“人才全方位需求”为核心,打出一套“组合拳”。一是加大岗位供给。政府和企业共同发力,截至目前,已提供440个岗位用于机关事业单位招录公务员和引进人才,企业提供近6000个就业岗位,招引“双一流”紧缺人才150名,引进各类人才2745名,其中博士4名、大专以上897名。二是强化政策支撑。政府推出人才新政,在就业、住房等六方面给予支持。住房方面,从中专生到博士都可享受补贴,中专生购买首套房补贴5万元,博士补贴20万元。今年已启动全省首批保障性租赁住房试点,计划筹集房源1.5万套。目前已为全市75家企业1255名大学生发放住房补贴595.52

顺应新型城镇化发展趋势

万元,为160余名市内招商引资企业人才子女解决就近入学入园问题,为249名市外户籍中小學生落实租房补贴近30万元。三是满足多元需求。近三年来已累计投入104亿元,提升教育、医疗、文化等公共服务水平。教育方面,引进北师大教育集团,创办宜都创新学校,解决人才子女的求学问题;医疗方面,与省人民医院、省中医院合作成立医联体,省级专家定期坐诊,为市民提供优质医疗服务。为满足人民群众多样化、个性化、高品质的服务需求,投资16.46亿元建成涵盖“五馆一中心”等多功能的市民活动中心,提升城市竞争力和吸引力。

县域经济创新发展,要结合发展趋势、地域特点和自身实际情况去谋划推动。

推动城市建设,要坚持完善功能,加快推进以人为核心的新型城镇化。提高城镇化率是新型城镇化的首要任务,宜都持续壮筋骨、强功能、优供给,增强县城服务能力,围绕“北接、南联、中优”的发展布局,按照“30分钟进入宜昌主城区、20分钟到达三峡机场、15分钟到达高铁站”要求,启动总投资529亿元交通建设五年攻坚行动,计划实施交通项目46个,百姓出行更加便捷。2021年全市常住人口城镇化率达60.14%,全面小康指数居全省第1位、全国第26位。同时,在区域定位上,坚持融城入圈。“融城”就是加快融入宜昌中心城市,“入圈”就是深化区域协作和创新,进入荆荆都市

圈的核心区。

促进农民增收,要壮大龙头企业,提升竞争力。湖北省第十二次党代会明确提出,要实施强县工程。强县工程的重点是促进农民增收,宜都从三方面着手。一是抬高底座,提升农产品竞争力。柑橘、茶叶是本地两大主导产业,种植面积分别达32万亩、13万亩,从业人员有16万人。以提升竞争力为抓手,创建全国绿色食品原料(宜都蜜柑)标准化基地10.2万亩,宜都直产省级示范样板园10万亩,柑橘、茶叶产业入选国家优势产业集群,2021年在农民收入中占比达25%。二是壮大龙头企业,提升农产品附加值。结合本地优势产业,培育了土老憨、丰岛、清江鲟鱼谷、宜红茶业等一批龙头企业,通过大力发展农产品精深加工,不断延伸产业链,提升产品附加值。目前,全市有国家级龙头企业2家、省级龙头企业7家,发展农民专业合作社676个,带动90%的农户参与产业化经营。三是完善农业转移人口市民化政策。顺应新型城镇化发展趋势,不断优化农村人口进城落户、上岗就业、社会保障等政策措施,出台了助推新型城镇化7条激励措施,通过本地大型企业吸纳周边镇村农业转移人口就业超3.5万人,工人平均月工资达4000元,以制度化保障推动农业转移人口实现稳定增收。2021年宜都农村居民人均可支配收入为26046元,城乡居民人均可支配收入比值为1.71,城乡收入差距也逐年缩小。