

县域经济分类高质量发展，发力点在哪？

中国发展改革 2024年09月14日 11:42 北京

点击关注



中国发展改革报社官方微信公众号

强化主体功能分类 促进县域经济高质量发展

尹稚 吕晓荷

习近平总书记多次强调，县一级处在承上启下的关键环节。县域经济是国民经济的基础单元，是我国发展经济、保障民生、维护安全、弘扬文明、促进国家长治久安的重要基础，更是推动乡村振兴、实现城乡区域协调发展的关键支撑。在广域国土范围内，如何充分发挥不同县域的主体功能和特色优势，促进县域经济综合效能的实现，决定了未来县域高质量发展的路径选择和政策导向。

县域经济 高质量发展 “四个强化”

强化政策创新与引导激励

强化专业定位与区域融入

强化综合投入与人才引育

强化文化保护与活化利用



01 县域经济发展具有重要意义

我国县域占全国国土面积的90%，以全国52%的人口创造了全国经济规模的近40%。这一数据意味着，作为国民经济基础单元的县域经济，与城市经济相比，参与全球竞争的经济属性并不突出，而是承担着更多改善内循环、惠及民生的综合性职能。县域经济高质量发展是国家生态安全、农业安全、边境安全的压舱石，是中国近一半人口生活质量提升和就业的保障，是中华文明母体和文化生命力的丰富呈现，也是宏观政策与地方治理能否有效衔接的真实反馈。此外，县域是连接城市与乡村的纽带，县城辐射带动广阔乡

村腹地，是推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、实现城乡融合发展的关键支撑。当前，不同地区县域经济发展水平不均衡现象仍极为突出，全面提升县域发展水平也是促进区域协调发展的重要内容。

近年来，河北省肃宁县不断整合纺织服装产业资源，以融合发展为思路，通过品牌引领、龙头带动、园区承载、数字赋能等方式，推进纺织服装产业实现规模化、集群化发展，成为当地经济发展的特色主导产业。目前，该县拥有各类纺织服装企业1000余家，从业人员5万余人，年销售收入近200亿元，产品畅销国内并出口俄罗斯、美国等多个国家和地区。图为7月5日，河北省肃宁县一家纺织企业的工人在车间内工作。新华社记者 牟宇/摄

02 识别当前县域经济发展的主要问题

（一）强主体功能约束的县域经济缺乏与之匹配的综合效益评价与实现机制

根据全国主体功能区划定结果，位于重点生态功能区和农产品主产区中的县域占比分别达到85%和79%。县域主体功能要求与其大量产业消耗、排放的现状存在冲突；此外本轮国土空间规划划定的生态红线、基本农田等刚性土地管控要求对县域影响最大，县域土地构成从根本上约束了整体经济产业发展。与此同时，县域空间在粮食生产、农林产业、生态价值等方面的贡献还缺少相应合理的价值呈现方式。

（二）部分县域产业体系和产业结构较为初级

2021年，我国县域生产总值达43.37万亿元，占全国GDP总量的36.84%，三次产业比例为14.5:41.6:43.9。但具体来看，县域一产大量以超小农为主体，面临产量低、技术落后和难以有效对接“大市场”的问题；第二产业主要为以农产品和矿产资源为基础的加工业、劳动力密集型轻工业，资源利用粗放且精深加工链条短；第三产业缺少社会化的生产性服务业，且生活性服务业质量不高，难以匹配各类人群需求。产业融合也缺乏相应的技术、资金、上下游产业支持等必要条件。

（三）县域社会服务和人力资本差距制约经济发展能力

不同类型县域面临不同的人口流动和社会服务供给问题。一些县域，尤其是位于农业主产区和重点生态功能区的县域，近十年间人口和劳动力总量双下降，固定资产投资与城市存在差距，难以支撑产业规模化发展和人民高品质生活需求。

（四）县域文化旅游资源价值转化能力不足

虽然县域有丰富的文旅资源，但由于历史文化资源分布过于分散，很多县域发展在文化保护方面的财政投入占比并不高，其对县域经济增加值的贡献并不显著；而旅游景区的打造和文化旅游产业是一个长期培育的过程，一些县域缺乏资金和政策等支持，文旅发展节奏较为缓慢。

山东省菏泽市曹县在大力实施工业经济“强基固本 提质增效”三年行动过程中，积极释放增值税留抵退税、研发费用100%加计扣除、小微企业“六税两费”减半征收、增值税加计抵减等“税费红利”，助推县域经济发展。今年一季度，曹县实现地区生产总值151.3亿元，各类经营主体共享税收优惠1.3亿元，县域经济呈现出稳中向好态势。图为4月13日，在位于曹县的山东富茂工艺品有限公司，曹县税务局的工作人员上门走访，并向企业负责人（中）介绍减税降费助企发展相关优惠政策。新华社记者 郭绪雷/摄

03 强化基于主体功能的县域发展战略导向

因地制宜地推动县域差异化发展是我们未来应长期秉持的发展理念。我们国家已经根据自然环境要素、社会经济发展水平、生态系统特征及人类活动形式等的空间分异，完成了以县为主体的主体功能区的划定。根据国家发展战略部署，考虑县域发展核心价值导向的差异，将1866个县级单元按照国家主体功能区划定，分为城市主体功能县、农业功能县和生态功能县三个类别，三类县域占比约为1:2:2。其承担的国家战略职能不同，资源禀赋条件各异，发展路径应倡导多元化、体现特色化，发展目标更应突出综合性，而非以GDP论英雄。

对于城市主体功能县，以建设工业大县并进一步培育中小城市为目标，进一步强化县域与区域的产业联动与垂直分工，加快县域综合性城市功能建设，形成辐射带动城乡一体化发展的重要节点；对于农业功能县，需将严守粮食生产底线作为第一战略要务，以建设农业强县为目标，以现代农业发展及一二三产融合发展作为县域经济高质量发展的主线，建设与城市风貌不同的、小而美的宜农宜居场所；对于生态功能县，严守生态屏障战略职责，视资源禀赋情况可考虑以旅游名县为建设目标，坚持保护与发展并举，集中与分散相结合，就地转化与人口疏解相结合，探索生态文明价值实现的多元路径，建设人与自然融合发展的人类聚居场所。

近年来，黑龙江省牡丹江市林口县把加快发展鹅产业作为助农强农的重要支撑，沿着标准化规模化养殖、集约化绿色化加工、定向化定制化销售的发展路径，统筹养殖加工营销全链条，全面提高综合生产能力和市场竞争能力，助推“鹅经济”振兴发展。预计2024年该县大鹅养殖量达300万只。图为4月23日拍摄的林口县白鹅养殖基地。新华社记者 张涛/摄

04 破除县域经济高质量发展堵点问题

（一）强化政策创新与引导激励，促进各类县域多元发展

要促进广域国土内县域经济的多元发展，政策导向起到关键性作用，应进一步明确以增减挂钩、指标交易为主的、针对差异化主体功能的土地政策，并进一步完善基于各类主体功能的差异化产业指导目录、政府绩效考核机制和复合管控政策的协同。此外，应尽快建立健全统一的生态价值评价体系，重点针对县域水源、森林、草原等生态空间做出的固碳、减碳贡献提出有效的评价机制，落实到生态补偿经济反馈中，创造把绿水青山变成金山银山的机制。针对农业功能县，鼓励开展土地综合价值评估并将其作为征地和转让土地的基本参考；在满足粮食安全硬性指标的前提下，探索对新修复农田适当放宽限制，允许农业产业结构调整，实现主粮生产和特色化农副产品供应的双丰收，以适应中国人营养观、食物观的变化。

（二）强化专业定位与区域融入，形成开放特色发展路径

产业发展基本规律和我国经济产业总体格局均决定了，以城市群、都市圈等人口集聚的城镇化优势地区带动区域协同产业集群发展。县域的区位和规模决定了其应成为这一垂直体系或集群体系上的一个环节。因此县域经济应强调开放发展和特色发展，找准专业化的定位和职能，追求“小而精、小而美”的发展路径。一方面瞄准周边城市及区域产业领域的关键环节，结合自身优势发展专精且具有较大市场占有率的产业；另一方面，以农业和生态功能县为主，抓住新时代消费群体对品质、安全、绿色、文化的消费升级需求，通过资源深度挖掘实现农业、生态、历史文化之美的价值转化。同时，应明确不同县域融入产业垂直分工体系的不同路径，位于都市圈辐射范围内的县域以“实体交通+虚拟网络”的联通为主，位于辐射范围外的县域则应以“虚拟网络+大物流体系”实现区域链接。做好交通、网络等区域链接基础设施的建设维护。

（三）强化综合投入与人才引育，提升可用人力资本水平

县域经济发展与公共服务和设施供给能力具有正相关性，以教育质量提升为核心的公共服务供给数量和品质，既是产业发展的基础支撑，也是人口聚集的重要吸引力所在。应加大社会资源综合投入，加快推进公共服务均等化，完善县域就业生活环境，突出县域生态环境优势，形成对人才的独特吸引力。通过多元手段实现外部人才的“为我所用”，充分发挥既有科技特派员（团）制度优势，强化供需匹配、双向选择，优化县校合作等高校人才协同培养模式，探索吸引高素质新村民参与乡村振兴、共享建设成果的体制机制创新。从本地人才培育角度来说，以农业功能县为重点，持续加强县域内基层组织负责人、农村实用人才、新型农业经营和服务主体带头人、种养加能手和返乡入乡

“双创”人员等重点人群的技能培训，培训内容覆盖包括销售、品牌、管理在内的全产业链；生态功能县还应以现代化生态养护及异地城镇化就业为导向，开展针对性的职业技能培训。

（四）强化文化保护与活化利用，激发文旅资源价值实现

县域是中国独有的文化经济载体，分布在辽阔地域的各地县域文化独具特色，可以为经济发展提供独特的资源和动力，形成地方文化软实力。应提升县域注重文化激活经济的发展意识与思路，加大文化保护专项资金的投入；鼓励文化资源变资产，创新投融资机制支持地方文化旅游资源价值的转换。鼓励以青年人为主的群体对优秀传统文化的再加工、再创作，鼓励实景演艺等文化展示形式创新，鼓励采用新媒体、短视频、直播等方式推广县域，形成一批网红县和一批网红代言人。在文旅资源较多的生态功能县率先探索细化的主体功能区管控政策，逐步从物理空间管控转向空间管控与行为管控相结合的精细化治理，寻求发展与保护的新平衡。

（作者单位：清华大学中国新型城镇化研究院）

----- END -----

来源：清华大学中国新型城镇化研究院

海报制作：蔡若愚

责编/制作：王小义

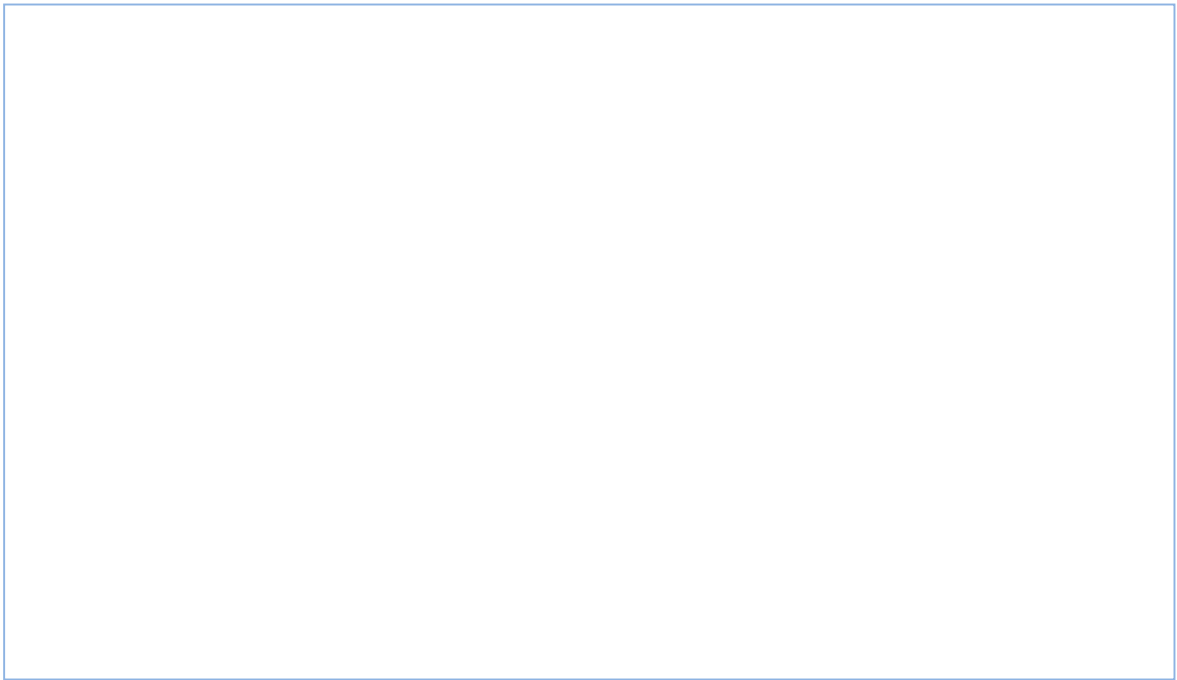
审核：袁琳

政审：蔡若愚

终审：李杨



发展县域经济的若干“三字诀”



点击订阅：《中国经济导报》、《中国改革报》、《中国战略新兴产业》杂志、《中国信用》杂志

县域经济高质量发展 6

县域经济高质量发展 · 目录

上一篇

发展县域经济的若干“三字诀”

下一篇

看县域经济如何撑起陕西的“半壁江山”

阅读 4027

写留言

