

【区域协调发展】

## 后发地区县域经济跨越式发展的障碍与突破\*

高 昕

**摘 要:**新发展格局下,县域经济已经成为实现区域协调发展、促进城乡融合发展、畅通国际国内循环、实现共同富裕的重要支撑和关键支点。面对县域经济之间日益拉大的发展差距,亟待推动后发地区县域经济实现跨越式发展。这就需要在突破思想理念束缚、生态环境制约、产业基础短板、基础设施瓶颈、创兴要素短缺等多重现实障碍的基础上,遵循客观性规律、增强前瞻性思维、采取超常规举措,在完整准确全面贯彻新发展理念中,强化市场机制与政府调控的相互促进作用,增强政策工具的精准性、针对性和有效性,抢抓新机遇、构筑新格局、激活新优势、拓展新空间、集聚新动能。

**关键词:**后发地区;县域经济;障碍制约;突破路径

**中图分类号:**F061.5   **文献标识码:**A   **文章编号:**2095-5766(2022)02-0133-09   **收稿日期:**2021-12-15

**\*基金项目:**2020年河南省哲学社会科学规划项目“‘十四五’时期河南省区域经济高质量发展的对策研究”(2020BJJ047);2021年度河南省高等学校重点科研项目“‘十四五’时期河南省服务业高质量发展的思路与对策研究”(21A790015);2020年郑州市软科学研究计划项目“财政科技投入绩效评价指标体系建设研究”(2020RKXF0088);河南省教育厅教育科学规划重点课题“河南高等教育支撑区域高质量发展路径研究”(2021JKZD16)。

**作者简介:**高昕,女,河南财政金融学院讲师,博士(郑州 450046)。

县域经济作为一种独特的区域经济,其发展演进过程衍生于特定的历史文化背景、资源禀赋条件、经济社会结构、政策制度框架之中,具有显著的阶段性特征。改革开放40多年来,尤其是党的十八大以来,中国县域经济的蓬勃发展有力地支撑了高质量发展。但应该注意到,在县域经济发展的进程中,后发地区与先发地区相比,县域经济在体量规模、质量结构、速度效益等方面还存在较大的差距,在城乡融合发展、产业融合发展、区域协调发展等领域仍存在不平衡不充分的问题。新发展格局下,县域经济作为贯通城乡、联结工农的国民经济基本单元,已经成为承接产业梯度转移、推动区域协调发展、促进城乡融合发展、畅通国内经济循环的关键所在、潜力所在、基础所在。加快引导和推动后

发地区县域经济跨越式发展,不断缩小后发地区县域经济与先发地区之间的差距,对建设现代化经济体系、推动区域协调发展、畅通国内国际双循环、实现全体人民共同富裕具有重要的现实意义。这就要求我们客观认识发展差距,解析内外制约因素,为后发地区县域经济向更高层次、更广空间、更深领域的高质量跨越式发展的路径选择提供相应的理论依据。

### 一、从区域协调发展看县域经济发展的差异

县域经济作为区域经济发展的基本单元,是区域协调发展的重要功能节点,服从服务于区域协调发展,县域经济发展好了,整个区域的发展空间才能

不断拓展、经济结构才能不断优化,资源配置效率才能全面提升。改革开放以来,以全国百强县为先锋的县域经济得到了飞速发展,但不可否认的是,受多重因素的叠加影响,目前中国县域经济发展不平衡、不协调问题依然突出,尤其是后发地区县域经济整体实力偏低、发展方式粗放、创新动能不足、资源要素流失等问题更为显著,已经成为制约区域协调发展、城乡融合发展和实现共同富裕的关键掣肘。

### 1. 百强县与其他县发展差距日益扩大

2021年8月,赛迪顾问县域经济研究中心发布的《2021中国县域经济百强研究》显示,2016—2020年,百强县对中国GDP的贡献率始终保持在10%左右,但同期全国县域GDP的占比却从44.5%下降到38%。2021年9月,新华网发布的《2021中国县域高质量发展报告》统计数据表明,2020年中国县域常住人口的全国占比为51.63%,但县域GDP仅占全国的38.0%,按常住人口计算的人均GDP仅为全国平均水平的73.54%。在百强县GDP贡献率维持稳定状况下,整体县域GDP占比的大幅下降,一方面反映了中国县域经济与城市经济发展之间的不协调,另一方面也反映了百强县与其他县之间经济发展差距的日益扩大态势。

### 2. 四大区域板块

#### 间县域经济发展失衡

从四大区域的县域经济发展差距看,2020年百强县中来自东部地区的有65个,来自中部、西部、东部地区的分别为22个、10个和3个,百强县在四大区域板块分布极不均衡。以2019年为例,东部、中部、西部和东北地区县域户籍人口的占比分别为30.0%、33.0%、30.4%和6.6%,但县域GDP占比则分别为40.6%、30.3%、24.7%和4.4%;县域一般公共预算收入占比分别为43.6%、30.1%、21.8%和4.4%;县域住户储蓄存款余额占比分别为39.9%、28.7%、24.0%和7.3%,不论是GDP,还是县域财政收入水平,抑或是住户储蓄余额,东部、中部、西部和东北地区县域之间的发展差距都极为显著(见表1)。

表1 中国东、中、西部及东北地区县域经济发展指标比较

评价指标(%)	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
百强县数占比	65.0	22.0	10.0	3.0
户籍人口占比	30.0	33.0	30.4	6.6
生产总值占比	40.6	30.3	24.7	4.4
财政收入占比	43.6	30.1	21.8	4.4
住户储蓄占比	39.9	28.7	24.0	7.3

### 3. 省域之间县域经济发展差异化显著

从省域层面看,2020年全国百强县席位中,江苏、浙江、山东三省分别占有25个、18个和13个席位,三省累计贡献了接近六成的百强县,其中江苏一省独大,百强县个数占全国的1/4,而吉林、山西、甘肃、青海、重庆、广西等10个省(市)均无一上榜。在县域经济体量上,2019年江苏、河南、山东、浙江及湖南五省的县域GDP均超过22000亿元,位列前五位,五省县域GDP累计全国占比达到40.4%,其中,仅江苏一省就为全国县域GDP做出了11.0%的贡献(见图1)。

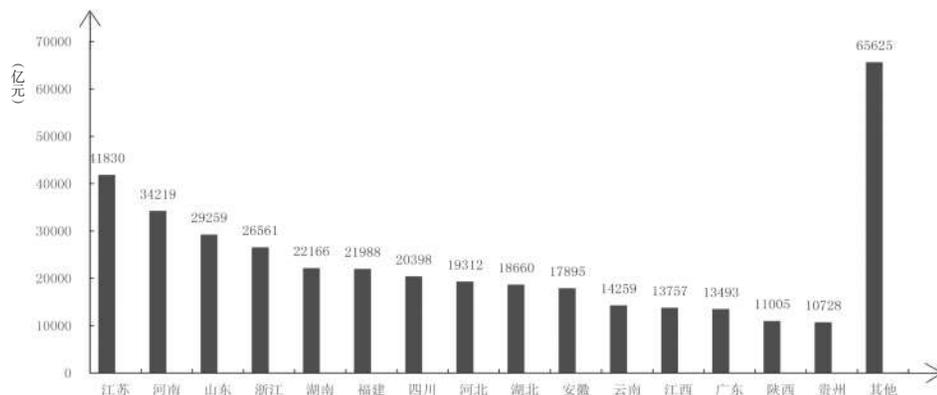


图1 2019年中国各省份县域GDP总量

从各省份县域GDP的均值来看,不同省份县域经济发展也存在明显的两极分化现象。2019年,江苏县域GDP均值遥遥领先,达到1020.3亿元,是位居第二位浙江县域GDP均值的两倍多,县域GDP均值在300亿元—400亿元的省份有3个,依次是福建、山东与河南;县域GDP均值在200亿元—300亿元的省份有5个,依次是湖北、安徽、湖南、重庆和广东;县域GDP均值100亿元—200亿元的省份有13个,不足100亿元的省份还有5个,主要分布在西北和东北地区(见图2)。

在财政收入水平上,各省份的县域差异也较为显著。2019年江苏、浙江及山东县域一般公共预算收入均超过2000亿元,分列前三位,三省县域一般

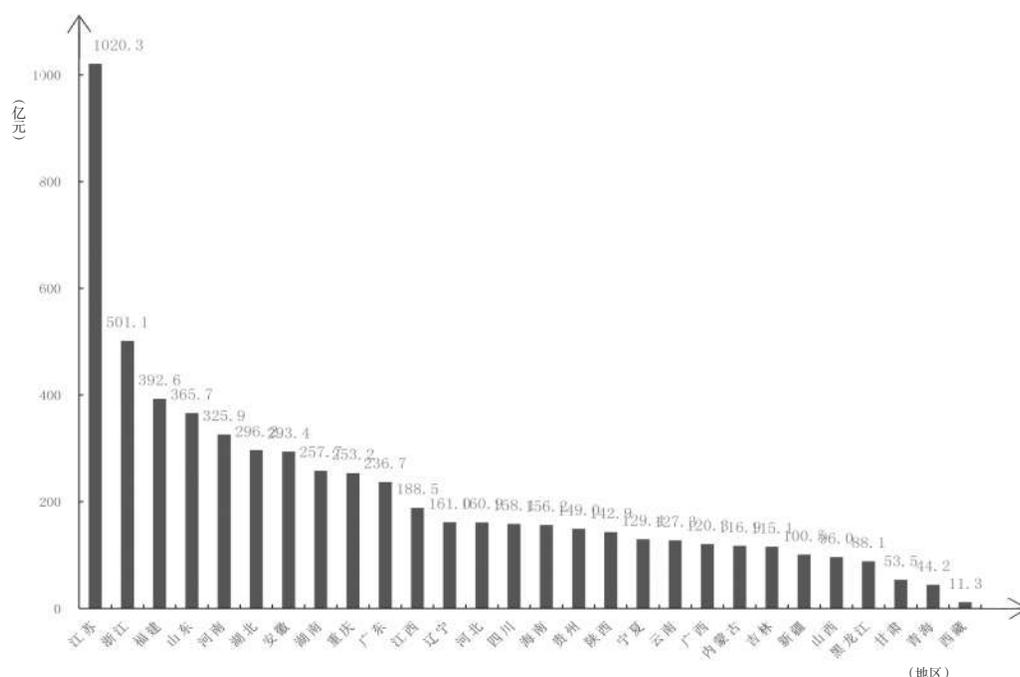


图2 2019年中国各省份县域GDP均值

公共预算收入累计占全国县域一般公共预算收入的30.1%(见图3)。

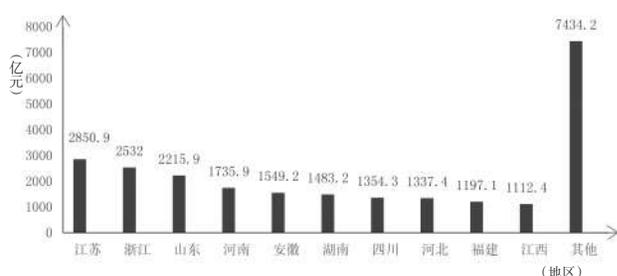


图3 2019年中国各省份县域财政收入规模

从县域之间看,县域经济发展两极分化现象更为突出。赛迪顾问发布的《2021中国县域经济百强研究》显示,2019年,全国有33个县域的GDP超过1000亿元的,有208个县域的GDP超过400亿元,有607个县域的GDP达到200亿元,1104个县域的GDP达到100亿元,但还有771个县域的GDP不足100亿元(见图4)。另据《2021中国县域高质量发展报告》显示,2020年,全国有38个县域生产总值超过1000亿元,其中,有8个县域生产总值超过1500亿元,2个县域生产总值超过4000亿元,且这些生产总值达千亿级的县域大多分布在国家重点发展的城市群里。与此同时,还有1501个县域的生产总值不足300亿元,70多个县域生产总值低于10亿元。由此可见,当前中国县域经济发展不平衡不充分问题十分突出,后发地区县域经济不仅

与先发地区差距巨大,而且县域经济规模也相对较小。

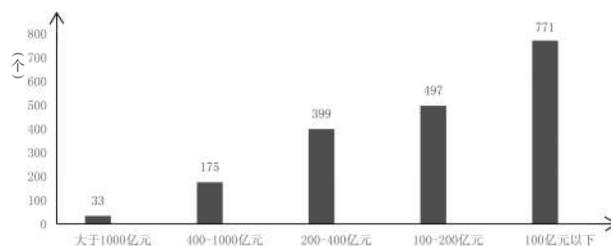


图4 2019年中国县域GDP等级分布

县域经济发展不平衡不仅表现在四大区域板块之间,而且同一区域板块内部不同省区之间,甚至同一省区的不同地域之间都存在显著的差距,这种差距深刻反映了当前中国城乡区域发展不平衡不充分的本质和特征。县域经济发展差距的持续加大已经成为制约中国区域协调发展的关键掣肘,任由这种发展差距扩大,不仅直接影响中国区域经济的协调发展,也将会对实现全体人民共同富裕、全面建设社会主义现代化产生巨大的影响。加快推动后发地区县域经济跨越式发展,缩小县域经济发展差距、补齐县域经济发展短板,已成为新发展阶段推动中国高质量发展的必答题。

## 二、后发地区县域经济跨越式发展的多重障碍

任何一种经济发展方式都是资源要素与内外

因素共同作用的过程与结果。地区经济跨越式发展是基于区域资源要素禀赋优势,遵循市场经济客观规律,利用经济后发优势,缩短经济发展的一般阶段,实现经济发展预期目标,提高居民生活福利水平,最终实现经济、社会、文化、生态等领域发展水平整体跃升的一种新的发展方式。县域经济本身就在要素结构、产业基础、创新条件、制度环境等方面就与城市经济有着显著的差距,且后发地区的县域大多位置偏远、交通不便、信息闭塞、教育落后,长期处于要素流失状态,极大地制约着县域自我发展能力的培育。当前,思想观念陈旧、自然环境恶劣、生态环境脆弱、产业基础薄弱、基础设施滞后、创新要素短缺不仅是后发地区县域经济发展面临的普遍难题,也是制约其实现跨越式发展的关键因素。

### 1. 自然生态较为脆弱

后发地区县域多处于偏远山区、边缘地带,虽然自然资源种类丰富,生态系统类型多样,但人口基数大、人均数量少且分布不均衡,生态环境约束与县域经济发展之间矛盾十分突出。前期“先破坏、后治理,重利用、轻保护”的经济高速增长传统发展方式,对后发区域自然环境的大量“透支”,导致资源趋紧、环境污染、生态退化等问题成为后发地区县域经济发展的普遍困境,同时,伴随工业化进程加速和产业区域梯度转移,大量工业产能逐渐向县城集聚,进一步加大后发地区县域的资源环境压力。西南地区石漠化、西北地区荒漠化、生活多样性降低、冰川河流湿地面积萎缩等问题十分明显,其生态环境之脆弱、保护修复任务之艰巨,使得西部地区成为生态问题最为严重的地区。《2020中国生态环境状况公报》显示,目前中国生态环境质量较差和差的县域面积占31.3%,主要分布在内蒙古西部、甘肃中西部、西藏西部和新疆大部地区等后发区域。长远来看,很多后发地区的县域环境承载能力已经达到或接近上限,原有县域经济发展模式对资源环境的压力快速凸显,后发地区县域经济发展面临着既要进一步加强生态建设和自然保护补“欠账”,又要在资源环境约束强化条件下为转型发展增容量。

### 2. 产业发展基础薄弱

“农业大县、工业小县、财政穷县”是当前后发地区县域经济发展的普遍特征。从产业层面看,大

多数后发县域缺乏在国内具有影响力、占据行业主导地位的大型产业集群,已有产业集群发展层次依然较低,仍以技术含量不高的劳动密集型行业为主,这些行业极易受到要素成本的影响,出现产业衰退或外移的问题,不利于县域经济稳定发展。农业特色产业多而不精,更多局限于种植业和养殖业,产业化程度较低,农副产品加工和流通体系还没有真正建立起来,工业经济支柱作用不够突出,受市场波动影响较大,且主要集中在冶金、焦化、建材等行业,产品种类单一,科技含量和管理水平不高,高能耗企业占比过高。第三产业缺乏鲜明特色和吸引力,现代服务业占比偏小,服务水平不高,仅限于满足本地消费需求,没有形成一个大的服务行业综合体系,缺乏独具特色的响亮品牌,对县域经济带动作用不明显。赛迪顾问发布的《2021中国县域经济百强研究》的统计数据表明,2019年,全国有25%左右的县域以第二产业为主导,但黑龙江、海南、吉林、广西、辽宁五省区县域第一产业占比均超过25%,远远高于全国水平。

### 3. 基础设施建设滞后

良好的基础设施、便利的交通体系是推动县域经济发展的基础条件。后发地区的县域大都远离具有较强辐射能力的核心城市,交通、水利、能源等基础设施都不够完善,承载发达地区产业转移能力较差,严重制约了当地经济发展。《中国城市交通绿色发展报告(2020)》发布的交通基础设施指数显示,目前,中国东部、中部、西部和东北四大区域的交通基础设施指数平均值分别为47.04、34.25、28.44和29.02,仅有东部地区的交通基础设施指数高于全面平均水平35.62,西部和东北地区交通基础设施指数分别比全国均值低7.18和6.60。在交通基础设施指数超过全国平均水平的12个省份中,东部地区有9个、中部地区有2个、东北地区有1个,西部地区没有一个省份达到全国平均水平。另据《中国新型基础设施竞争力指数白皮书(2020年)》报告显示,2019年中国西部地区12个省份中,仅有四川和贵州两个省份的新型基础设施竞争力指数略高于全国平均水平,新疆、青海和西藏垫底。

### 4. 创新要素供给不足

创新要素是后发县域实现跨越式发展的关键支撑,但目前大多数后发地区的创新要素供给严重不足,缺人才、缺技术、缺资金、缺信息已经成为后

发地区县域经济跨越式发展面临的普遍难题。《中国区域创新能力评价报告(2020)》指出,过去20年来领先地区与落后地区创新能力差距没有明显缩小,领先地区的创新投入与产出呈现“极化”现象,区域间的差距又近乎固化。相对于大中城市、先发地区,县域层面很少有科研机构、高等院校的布局,中国优质高等教育资源主要集中在东部发达地区,教育资源分布的“马太效应”十分明显,高层次人才主要集中在沿海发达地区。在资本方面,后发地区的县域融资渠道单一、小额贷款利率高、信用担保机制不健全,直接导致企业融资难、融资贵问题十分突出,对中小企业发展不利。此外,县乡财政困难、政府债务负担沉重也使得一些地方优惠政策难以落实,严重影响了投资主体的积极性。

### 三、后发地区县域经济跨越式发展的突破路径

在区域经济发展分化、经济发展动力极化、产业分工格局重塑、传统人口红利衰减、资源环境约束趋紧等内外挑战下,推动后发地区县域经济在转型升级中实现跨越式发展,必须坚持问题导向与目标导向相统一,深化规律性认识、增强前瞻性思维、采取超常规举措,在完整准确全面贯彻新发展理念中,抢抓新机遇、构筑新格局、激活新优势、拓展新空间、集聚新动能。

#### 1. 高位谋划空间规划,构建多维融合发展新格局

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。县域空间规划在国家“五级三类”空间治理体系发挥着承上启下的作用,既是上位国土空间规划的细化落实,也是自身开发保护建设的具体安排,还是乡镇国土空间规划的框架指引。在区域协调发展、城乡融合发展、产业集群发展、生态共生共荣、设施攻坚共享、信息互联互通的宏观背景下,县域空间规划已经成为实现多尺度转换及多维度融合的关键。实现后发地区县域经济跨越式发展,要打破县域规划“多规合一”的路径依赖,遵循“目标—现状—措施”的逻辑关系,将产业布局、生态环保、资源开发、交通运输、人口分布等一体纳入,谋划、编制、实施县域空间规划,推动规划理念从问题导向向目标导向转变,规划编制从局域建设重点开

发向全域治理保护优先转型,规划实施从协调机制软性要求向制度设计刚性约束转向,形成分工合理、衔接顺畅、功能互补、协同高效、支撑有力的空间规划体系,为区域融合、城乡融合、产城融合、产业融合等全方位、全要素、全格局的融会贯通、多元整合提供更具效率的空间载体支撑。

一是拓展县域空间规划视野。强化县域空间规划与国土空间总体规划、省域空间规划以及重大专项规划、区域发展规划的有机衔接,借鉴京津冀、长三角、大湾区等区域一体化理念,四川“阆苍南”等县域跨区域协同发展经验,推动县域在更大空间、更大范围、更大领域内分工协作、配置资源,实现攥指成拳、共赢发展。二是突破行政区划界线约束。变行政区思维为经济区思维,积极推进有条件的后发县市撤县设市、撤市设区、县区合并,通过区划调整,优化县域与市域的产业分工和经济联系,打破传统的单打独斗、各自为政模式,促进全要素、全产业链、全供应链谋划和推动要素自由流动,把县域经济强引向更大区域的功能强、服务强、协同强。三是打破城乡分割规划格局。依据功能定位导向、要素协调一致、综合集成实施的原则,将各县市乡村振兴规划与县域经济高质量发展规划有机衔接起来,统筹空间、产业、要素,协同生产、生活、生态,依据要素禀赋差异,界定区域产业布局,依据区域产业布局,引导要素优化配置,促进城乡功能和空间融合发展,形成以县城为龙头、中心镇为节点、乡村为腹地的城乡融合发展新格局。四是打破产业界限,优化产业布局,按照产业集群化、生产链条化、要素集聚化的思路,依托已有产业园区、产业集聚区等载体,把现代科技成果、新一代信息技术、新型经营主体和新商业模式等引入农业农村,促进现代农业与先进制造业、现代服务业的纵向与横向融合发展,为县域经济跨越式发展强化产业支撑。

#### 2. 推动产业迭代升级,激活跨越发展新优势

近年来,辽宁、陕西、河南、重庆、甘肃、山西、宁夏、内蒙古等后发地区在新型工业化战略的推动下,已相继形成了机械设备、有色金属、化工能源、电子信息等较为扎实的产业基础,但产业结构仍多以传统产业、初级产业、上游产业为主,面临着扩能增量与提质增效的双重任务,迫切需要在推动产业转型升级,构建现代产业体系上取得突破。为此,应围绕自身的资源禀赋、产业基础、比较优势,在巩

固提升传统产业的基础上,沿着“存量裂变、增量聚变”的路径,通过高位承接产业转移、精准对接产业链条,高位嫁接传统产业、积极培育新兴产业、前瞻布局未来产业,把产业门类优势转化为场景融合优势,把资源优势转化为高端要素链接优势,把数字技术发展机遇转化为产业转型升级机遇,推动县域产业迭代升级,培育竞争优势和发展胜势。

一是创新开放招商模式。把深化开放招商与构建产业生态、引进人才智力、优化营商环境、建设项目工程、服务本地企业等结合起来,大胆突破行政招商的限制,充分激发企业招商活力,发挥龙头骨干企业优势,形成招商引资的连锁效应和集群效应,完善产业链招商图谱,精选产业链招商项目,深入推进集群招商、链条招商,延长“上下游”、补齐“前后端”,不断向价值链中高端迈进。二是营造良好产业生态。开放创新、协同融合、富有活力的产业生态是县域产业发展的关键,推动后发地区县域经济迭代升级一定要把产业生态放在重要位置,持项目谋划、项目争取、招商引资和项目建设“四位一体”协同,把招商引资、人才引进、金融创新、营商环境、项目建设、科技支撑等有机结合起来,构建共生共荣“雨林式”产业生态,撑起县域产业转型升级的“四梁八柱”。三是打造高端产业平台。产业发展离不开平台支撑,要依托各自已有的产业集聚区、产业孵化区、创新示范区等产业平台载体,培育产业集群,推动县域产业集群式发展,通过培植龙头领军企业,壮大企业群体,提高产业影响力和竞争力,打造一批规模体量大、专业化程度高、延伸配套性好、支撑带动力强的产业集群,助力后发县域全速进入跨越式发展新轨道。

### 3. 营造最优发展环境,拓展开放发展新空间

与先发地区相比,后发地区县域经济发展环境基础差、起步晚、水平低,这就需要下更大的功夫来进行改善提升。一方面,顶格打造一流营商环境。要全力打造“审批最少、流程最优、体制最顺、机制最活、效率最高、服务最好”的一流营商环境。要拓宽视野格局,让市场主体集聚更主动。在坚持现有好做法、好的经验基础上,对标北京、上海、广州等发达地区,以一流营商环境聚资源要素、承接产业转移、打造创新生态、塑造后发优势。要提升治理效能,让市场主体办事更便利。以政府职能转变为核心,围绕审批最少、流程最优、体制最顺、机制最

活、效率最高、服务最好的目标,持续深化“放管服”改革、加大“放”的力度、优化“管”的方式、提升“服”的质量,当好企业服务的“店小二”、市场秩序的“裁判员”、市场规则的“守护者”。要降低经营成本,让市场主体竞争更有力。不折不扣落实减税降费政策、多措并举降低投资融资成本、想方设法释放资源要素红利,以政府放权让利换取企业群众满意,激发各类市场主体创新创业活力。

另一方面,加快推进“新基建”。后发地区在地理区位、人才市场、开放条件等方面存在天然的不足,传统基础设施建设滞后是制约后发地区县域经济发展的重要因素。与传统的基础设施相比,新型基础设施具有加速数字化转型、拉动新经济发展、支撑新业态形成等独特功能,在助推后发地区县域经济跨越式发展中发挥着引领性和先导性作用。为此,要抢抓当前国家加大“新基建”投资的重大政策机遇,坚持规划建设与运营服务相结合、市场主导和政府引导相结合、创新驱动和应用引领相结合,超前谋划总体规划设计、不断完善多元投资机制、有序拓展多维应用空间、加速释放多重撬动效应,为县域经济转型升级、城乡融合发展、新旧动能转换夯实根基。

### 4. 集聚高端创新要素,培育创新发展新动能

打造良好创新生态,集聚高端创新要素是后发地区县域经济发展推进高层次科技创新、建设高质量产业体系、实施高水平对外开放的动力基础和内在要求。相比大中城市,后发地区县域集聚高端创新要素所面临的约束条件更复杂,外部挑战多元,这就需要更加注重从实际出发,选准依托主体,找准有效载体,把准重点方向,推动创新资源向县域汇聚。

一是强化人才要素供给。人才是新经济、新产业发展的第一资源,面对当前国内人口结构性流动趋势,要对人才政策进行全面审视梳理,从人才工程计划、引才用才机制、人才培养模式等方面提出新的突破性措施,拿出更加精准的“政策大礼包”,加快形成各类人才在县域安家落户、竞相奔腾的生动格局。依托产业平台、科研平台等载体,吸引人才、集聚要素,形成以产聚才、以才兴产、才产互融的格局。二是拓宽信息要素供给。整合政府和社会公共数据资源,建立统一的公共信息资源开放平台,推进数据合法有序契约开放,推动数据资源市

场化开发利用。三是强化土地要素供给。推动土地供给由注重增量转向盘活存量、优化增量并举,加强产业功能区用地保障,引导企业在功能匹配的产业园区选址建设,鼓励各类园区自主开发公共物业,大力推广以物流成本为导向的紧凑式工厂布局,构建工业用地亩产效益评价体系,实行差别化地价政策,对符合产业目录导向的重大项目给予用地优惠。四是推动产业园区升级。以产业园区特色化、专业化、集群化为引领,推动“纵向”上下游企业衔接和“横向”配套的中小企业协同发展,实现企业的集聚向企业“成群”的转变。通过招商引资和内生成长不断地强链和补链,培育壮大新兴产业,加快发展智能化生产、网络化协同、个性化定制和服务化转型等新业态新模式,实现园区产业的升级。

#### 四、后发地区县域经济跨越式发展的政策建议

经济发展和产业技术创新,需要“有效的市场”和“有为的政府”的共同作用。推动后发地区县域经济跨越式发展,意味着后发地区县域经济发展要在一个相对较低的水平上与发达地区同步实现转型升级、提质增效的目标,面临着赶超与转型的双重任务,一方面要继续致力于做大蛋糕,在数量规模上加快缩小与先发县域的差距;另一方面要不断着眼于提质增效,转换动能培育县域经济发展的新引擎。这既遵循经济发展的普遍性规律,也具有赶超跨越的实践性特征。在经济“起飞”阶段,单纯依赖市场的自由调节,后发地区往往无法在短期内达到经济起飞的条件,应在发挥市场作用同时,运用政府干预促进经济起飞。

##### 1. 完善国家宏观支持政策

国家层面的宏观支持政策应以优化顶层设计为路径,高度重视后发地区县域经济发展问题。一是优化区域协调发展总体战略布局。结合城市群和都市圈发展战略的深化实施,将后发地区县域渐次纳入到城市群和都市圈的空间布局中,拓展以超大城市为带动的都市圈和城市群发展战略的空间范围和辐射范围,构建形成涵盖中心城市、都市圈、城市群、县域在内,层次更加清晰、结构更加完善的区域协调发展战略布局,为后发地区对接中心城市,积极承接产业转移和创新资源外溢创造更为有

利的条件,让其更多地分享经济带和城市群发展的红利。二是建立后发地区县域经济发展对口帮扶机制。借鉴对口援疆、对口援藏的实践经验,选择若干后发地区县域为试点,在国家和省域两个层面探索实施后发地区县域跨越式发展结对帮扶机制,以技术转移、产业链接、飞地合作、人才交流等为重点,以“帮扶方”与“受扶方”利益共享为导向,实施多领域、深层次对口帮扶,畅通发达地区与后发县域之间的人才、信息、资源、产业、技术流动通道,推动形成中央部门和省直部门对口帮扶后发县域、中心城市帮扶后发县域、先发县域帮扶后发县域的优势互补发展格局。三是完善后发地区县域经济发展配套支持政策。聚焦后发地区县域经济发展的短板不足,在国家和省域层面设立相应的财政专项资金,以常态化财政资金直达机制范围拓展为契机,进一步增强财政支持的精准性、实效性、针对性和规范性。综合运用行政、经济和法律手段,发挥互联网、大数据、云计算等数字技术的作用,进一步优化区域利益分享、分配、平衡、补偿等调节机制,分门别类地在生态保护、资源供给、产品共赢、污染防治、人才流动等领域建立相应的利益均衡调节机制。

##### 2. 深化省域扩权赋能改革

省域层面的中观支持政策应以扩权赋能强县为主线,差异化实施后发县域经济发展策略。一方面,深入推进“扩权强县”改革。按照“能放尽放、应放尽放、减防并举”的原则,采用“科学试点、分布实施、渐次推进”的方式,借鉴山东、湖北、河南等省份的实践经验,立足省情,制定符合自身实际的行政许可事项目录,财政支配全县目录等,赋予后发县域更大自主权、决策权和裁量权,为后发县域特色化发展提供宽松政策环境。探索实行后发县域经济发展“直通车”制度,建立省级部门与后发县域的直接沟通交流机制,在项目报批、资金投放、规划协调等方面进一步降低后发县域的行政沟通成本。另一方面,持续完善差异化绩效考核和政策扶持体系。精准定位后发县域的发展定位、功能布局特别是主导产业,规避县域经济无序发展、同质化发展。加快完善县域经济发展分类考核办法,探索构建“综合指标+共性指标+专项指标+特色指标”差异化的评价指标体系,为处在不同发展阶段、不同发展水平的县域量身打造“指挥棒”,激发创新活力,增强赶超信心。着力要素集聚、流程再造、正向激

励等方面创新体制机制,完善支持和推动后发县域经济高质量发展的制度环境。

### 3.提升县域经济治理水平

县域层面的微观政策应以激发内生动力为核心,持续提升县域经济治理能力和水平。一方面,推动政府职能转变。以激发市场活力、优化营商环境为重点,在财税政策优化、土地制度改革、人才引进培育、基本民生改善等方面定向发力,打造服务政府、民生政府。坚持有所为有所不为,由注重事前审批向注重事中事后监管转变,又换位思考、强化服务,围绕企业所急所难精准发力,努力退出“越位点”、补上“缺位点”、纠正“错位点”,最大限度地激发市场活力、需求潜力和创新动力。尤其是针对乱收费、乱检查等问题,创新服务理念,打造“无事不扰、有求必应”的政务服务品牌,增强企业的认同感和归属感。另一方面,提升领导干部素养。主动对标跨越式发展的要求找差距,提高学习研究能力、分析研判能力、运用市场机制能力、舆论引导能力,切实把短板补起来、把本领提上去。不断提高市场驾驭能力和科学决策水平,在招商引资、营商环境、市场监管、公共服务领域推出改革举措,为经济发展注入动力。尤其是要注重提升数字素养和数字治理水平,加强网络知识和数字经济的学习,坚持学思结合、知行合一,不断增强利用数字技术推动经济社会发展的能力,助推产业数字化转型、县域数字化转型。

### 参考文献

- [1]陈耀.新时代区域协调发展新思路[J].新西部,2018(Z1).
- [2]沈开艳,陈建华.试论西部后发地区经济跨越式发展的理论基础[J].广东社会科学,2012(6).
- [3]孙利芳.推动欠发达地区县域经济实现跨越式发展的几点思考[J].中共山西省直机关党校学报,2013(3).
- [4]杨振芳.我国高等教育区域布局结构的变化与分析——基于2009—2019年教育统计数据[J].国家教育行政学院学报,2021(6).
- [5]王小明.安徽省县域经济发展问题研究[J].安徽行政学院学报,2018(5).
- [6]曹丽哲,潘玮,公丕萍,等.中国县域经济发展活力的区域格局[J].经济地理,2021(4).
- [7]郭爱君.“双循环”格局下县域经济发展的新思路[J].人民论坛,2021(2).
- [8]王志玲,董彦,张琳,等.乡镇国土空间总体规划编制重点及对策——以广西融水县香粉乡国土空间总体规划为例[J].规划师,2020(11).
- [9]陈涛,位欣.县域“多规合一”到空间规划的转向:湖北远安县实践[J].规划师,2019(24).
- [10]李先军.以“新基建”助推经济高质量发展[N].经济日报,2020-06-16(11).
- [11]高宏霞,王成.创新要素集聚、空间关联与房地产价格调控[J].江汉论坛,2021(6).
- [12]林毅夫.繁荣的求索—发展中经济如何崛起[M].张建华译.北京:北京大学出版社,2012.
- [13][美]格申克龙.经济落后的历史透视[M].张凤林译.北京:商务印书馆,2009.
- [14]范恒山.探索建立全要素的区际利益平衡机制[J].区域经济评论,2020(1).

## Obstacles and Breakthroughs in the Leapfrog Development of County Economy in Late Developing Areas

Gao Xin

**Abstract:** Under the new development pattern, county economy has become an important support and key fulcrum for realizing regional coordinated development, promoting urban-rural integrated development, unblocking international and domestic circulation and realizing common prosperity. Facing the widening development gap between county economies, it is urgent to promote the county economy in late developing areas to achieve leapfrog development. This requires that, on the basis of breaking through multiple practical obstacles such as ideological constraints, ecological environment constraints, industrial foundation weaknesses, infrastructure bottlenecks and the shortage of creative elements, we should follow the law of objectivity, enhance forward-looking thinking, take unconventional measures, and strengthen the mutual promotion between market mechanism and government regulation in the complete, accurate and comprehensive implementation of the new development concept, Enhance the accuracy, pertinence and effectiveness of policy tools, seize new opportunities, build a new pattern, activate new advantages, expand new space and gather new momentum.

**Key Words:** Late Developing Areas; County Economy; Obstacles and Constraints; Breakthrough Path

(责任编辑:文 锐)