

【区域经济政策】

县域经济政策： 历史演进、地方实践、启示及建议*

党丽娟 黄征学 潘彪

摘要：新时期发展壮大县域经济，是扩大国内需求、畅通国民经济循环的重要举措，也是推动乡村全面振兴、促进城乡融合发展的重要支撑。改革开放以来，县域经济发展经历了以“放”为主的以家庭联产承包责任制改革与乡镇工业集体经济，以“建”为主的园区经济，以“治”为主的城乡一体化融合发展，以及以“特”为主的专业特色产业化发展等四个演进阶段。当前我国各地方为推进县域经济高质量发展出台了若干政策举措，在资源配置型、激励引导型、制度创新型政策方面积累了丰富的经验。针对当前县域经济发展现实，亟须进一步构建激励相容的财政支持体系，打造适配县域需求的金融服务网络，实施“链群融合”发展战略，以“引育融合”实现人才生态闭环，深化土地市场化配置改革，推动县域经济全局性破题与整体性跃升。

关键词：县域经济政策；历史演进；地方实践；启示

中图分类号：F207 文献标识码：A 文章编号：2095-5766(2025)04-0022-09 收稿日期：2025-02-10

*基金项目：国家发展和改革委员会课题“新时期发展壮大县域经济政策研究”。

作者简介：党丽娟，女，国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所助理研究员，博士（北京 100038）。

黄征学，男，国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所研究员，博士（北京 100038）。

潘彪，男，国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所副研究员，博士（北京 100038）。

2024年4月23日，习近平总书记在新时代推动西部大开发座谈会上强调，发展各具特色的县域经济。2024年12月份召开的中央经济工作会议提出，要大力发展县域经济。县域经济作为国民经济的基本经济单元，是增强经济韧性和战略纵深的重要基石。当前县域经济已从单点突破进入系统重构阶段，但仍然面临着经济增速放缓、要素支撑能力减退、产业集聚和转型升级乏力、基础设施和公共服务建设滞后等问题。为进一步夯实中国县域经济发展基石，全国各地进行了积极探索。回顾改革开放以来我国县域经济政策发展历程，总结地方实践探索经验，对加快壮大县域经济、提升地方政府治理韧性，激活市场内生活力意义重大。

一、相关研究综述

县域经济作为国民经济的重要组成部分，在城乡融合、产业升级、区域协调发展等方面发挥着关键作用。近年来，学者们围绕县域经济的多维发展路径、政策工具及其作用机制展开了广泛研究。从研究主题上看，关于县域经济的研究主要集中在县域发展模式（赵伟，2007；杨文学等，2022）、县域经济发展路径（黄征学等，2022；叶振宇，2024）、县域经济与城乡融合（金三林等，2022）、县域竞争力测算评估（仇桂且等，2023）等领域。随着研究不断深入，不同类型县域经济在政策、区位、资源禀赋等方面存在差异，优化空间布局、推进区域协调发展成

为政策关注的重点(潘彪等,2024)。县域经济政策工具的研究进展方面,已有研究表明,财政转移支付在缩小县域经济发展差距方面起到了积极作用,“省直管县”改革提升了试点县域在财政与招商引资方面的资源获取水平,进而促进了经济增长(刘灵辉等,2023)。税收优惠政策对县域产业升级具有促进作用,但有必要因地制宜地调整优化省以下政府间财政收入关系(鲁玮骏,2024)。土地流转、城乡建设用地增减挂钩政策增加了县域内城镇建设用地供给,尤其是对财政自给率较高的地区实施效果更好(吴雨恒等,2024)。地方政府专项债、产业基金等工具在基础设施建设、新兴产业培育方面具有重要作用(黄征学等,2023)。此外,普惠金融的发展对于提升中小微企业融资能力、推动县域经济可持续增长具有积极意义。产业扶持与创新政策方面,特色产业扶持、科技孵化器建设、人才引进等措施是提升县域经济的创新能力和竞争力的重要途径(刘玲娅等,2019)。数字经济、绿色经济政策成为推动县域经济高质量发展的新方向(李国英,2024),都市圈、经济带等区域合作模式也被认为是县域经济提升的关键路径之一。

已有研究对于县域经济的特征、模式路径、空间格局及影响因素等奠定了深厚的研究基础,尤其是近几年关于县域经济的实践研究逐渐深化拓展,为全国县域经济高质量发展提供了丰富的案例探索和经验启示,但针对如何从政策顶层设计上突破县域经济面临的增长乏力与结构失衡等问题,因地制宜制定出更加精准有效的政策的研究,仍有待进一步加强。一是理论与实践结合不足,政策工具的作用机制尚未被系统剖析;二是区域差异性分析不足,未能充分揭示欠发达地区与发达地区在政策需求上的异质性;三是动态视角较为缺失,现有文献较少从历史演进角度探讨政策工具的阶段性调整及其对县域经济的影响。本文试图通过梳理县域经济政策的历史演进与地方实践,结合区域差异性与发展阶段特征,弥补上述不足,为新时代县域经济政策优化提供理论支撑与实践启示。

二、县域经济发展阶段及政策重点

改革开放以来,我国县域经济经历了从解构束缚到有序构建,再到协调治理和特色深化的演进过

程。这一历程不仅是政策重点的动态调整,也是县域经济逐步融入国民经济体系、适应高质量发展要求的体现。

(一)第一阶段:以家庭联产承包责任制改革与乡镇工业集体经济为代表,政策核心在于“放”

从改革开放初期到20世纪80年代,县域经济发展进入以“放”为核心的第一阶段。在农业占GDP比重超七成、工业化水平较低背景下,1979年党的十一届四中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,启动家庭联产承包责任制,将土地经营权下放至农户,粮食产量从1978年的3亿吨增至1984年的4亿吨,显著提升了农业生产效率,推动农村剩余劳动力向乡镇工业转移。随着改革深入推进,扩大地方自主权和企业自主权带来了经济管理体制问题,1982年中央发布《关于改革地区体制,实行“市领导县”体制的通知》,先在江苏试点,随后1983年在全国范围内试行。1984年国务院出台了《关于农村个体工商业的若干规定》,进一步放开对乡镇企业的限制。至20世纪80年代末,全国乡镇企业数量超过1800万家,产值占工业总产值的25%,吸纳农村劳动力超1亿人^①。以浙江温州“家庭工业”和江苏苏南“集体经济”为代表的模式初步形成,乡镇工业企业的崛起为县域经济发展奠定了基础,初步打破城乡二元结构,并为后续工业化和城市化发展提供了实践经验。“放”激活了农村经济的市场活力,不仅提升了农业生产效率,还通过劳动力转移为乡镇工业化提供了人力资源保障,为县域经济的后续发展奠定了市场化基础。然而,这一阶段县域经济自发性增长也暴露出资源分散和产业粗放的问题,促使政策重心逐步转向有序构建。

(二)第二阶段:以园区经济为代表,政策核心在于“建”

1993—2000年,县域经济进入以“建”为核心的加速发展阶段。1993年社会主义市场经济体制的确立推动乡镇企业改制,私营经济快速崛起,浙江以“一村一品、一镇一业”为代表的块状经济模式应运而生。随着县域产业集聚度不断提升,园区经济成为核心抓手,如四川“三集中”模式(工业向园区集中、农民向城镇集中、土地向规模经营集中)显著提升县域工业化水平,专业化集约化的园区经济成为经济强县的重要支撑。2003年《中共中央关于完

善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(见表1)提出的“大力发展县域经济,积极拓展农村就业空间”,延续了这一阶段的政策导向。“建”通过要素集中和园区化发展提升了县域经济的规模效应与产业竞争力,但也暴露出基础设施滞后和城乡差距扩大的问题,衍生出后续治理需求。从“放”到“建”,县域经济实现了从自发探索到有组织建设的跃升,而园区经济的快速发展进一步凸显了城乡协调发展的必要性。

(三)第三阶段:以城乡一体化融合为代表,政策核心在于“治”

进入21世纪,县域经济发展迈入以“治”为核心的关键战略期。面对“三农”问题凸显和全面小康目标的压力,2002年党的十六大第一次明确提出“发展农产品加工业,壮大县域经济”。2005年,全国农村税费改革试点工作指出:“要改革县乡

财政的管理方式,具备条件的地方,可以推进‘省管县’的改革试点。”2009年财政部《关于推进省直接管理县财政改革的意见》通过“省直管县”改革,优化财政分配,为增强县域发展活力、提高中心城市发展能力提供支持。中央将“建设社会主义新农村”国家战略列为国家“十一五”发展规划的八项重大发展战略之首。2016年国务院《关于推进新型城镇化建设的若干意见》提出“提升县城基础设施水平”,推动城乡互联互通。“坚持大中小城市和小城镇协调发展”成为这一时期县域经济的重要战略导向。“治”通过资源整合与政策倾斜缩小了城乡差距,形成了以新型城镇化和乡村振兴为双重动力的新型工农城乡关系(彭青等,2022),奠定了工农互促、城乡共荣的基础,是推动县域经济逐渐向城乡融合发展的重要切入点和突破口,但单一增长模式的局限性逐渐显现,促使政策向差异化调整。

表1 2000—2016年县域经济相关政策文件

文件出台时间	部门	文件名称	文件主要内容
2002年	党的十六大报告	全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面	发展农产品加工业,壮大县域经济
2003年	中共中央	中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定	大力发展县域经济,积极拓展农村就业空间
2005年	党的十七大报告	高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗	以促进农民增收为核心,发展乡镇企业,壮大县域经济,多渠道转移农民就业
2009年	财政部	关于推进省直接管理县财政改革的意见	进一步理顺省以下政府间事权划分及财政分配关系。首先将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围
2013年	中共中央	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革。对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核
2014年	财政部	关于进一步扩大财政县域金融机构涉农贷款增量奖励试点范围的通知	促进县域金融机构加大涉农贷款投放,更好地支持县域经济发展,将山西、福建、海南、重庆、贵州、西藏、青海等7省(区、市)纳入政策试点范围
2016年	国务院	国务院关于推进新型城镇化建设的若干意见	要提升县城和重点镇基础设施水平,以县级行政区为基础,以建制镇为支点,搭建多层次、宽领域、广覆盖的农村一二三产业融合发展服务平台,完善利益联结机制,促进农业产业链延伸,推动农村一二三产业融合
2016年	国家发展和改革委员会	关于贯彻落实区域发展战略促进区域协调发展的指导意见	研究制定促进县域特色经济发展的政策举措,加快推进城乡协调发展

资料来源:作者整理。

(四)第四阶段:以专业特色产业为代表,政策核心在于“特”

党的十八大以来,县域经济发展进入以“特”为核心的转型升级阶段。在高质量发展目标驱动下,县域经济从规模扩张转向特色化、差异化路径探索(见表2)。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提

出“发展壮大县域经济,加快培育区域特色产业”,为县域差异化路径提供了战略指引。经过县域经济不断实践探索,逐渐形成了多种具有代表性的典型发展模式,如以昆山市、江阴市、慈溪市、义乌市等为代表的创新驱动主导模式,以晋江市、南安市等为代表的产业集群驱动主导模式,以长沙县、浏

阳市、宁乡市为代表的区域融合驱动主导模式,以神木市、准格尔旗为代表的资源驱动主导模式等,这些模式的涌现不仅体现了县域经济因地制宜的发展逻辑,也反映出我国经济韧性的深度和广度。2022年《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》强调“因地制宜补齐县城短板弱项”,推动县域依托自身优势实现高质量发展。“特”通过鼓励

因地制宜的政策设计,激发了县域经济的内生动力与区域竞争力,标志着县域经济从被动适应转向主动引领的高质量发展阶段。从“治”到“特”,县域经济在城乡融合的基础上进一步深化差异化分工,强化了县域特色发展的导向,共同助力县域经济从单一增长转向特色化、集群化、融合化的多元发展格局。

表2 2017年以来县域经济相关政策文件

文件出台时间	部门	文件名称	文件主要内容
2017年	国办	关于县域创新驱动发展的若干意见	支持县域开展以科技创新为核心的全面创新,发挥科技创新在县域供给侧结构性改革中的支撑和引领作用,打造发展新引擎,培育发展新动能
2018年	国务院	乡村振兴战略规划(2018—2022年)	发展壮大县域经济,加快培育区域特色产业,拓宽农民就业空间。加快发展中小城市,完善县城综合服务功能,推动农业转移人口就地就近城镇化。实施产业兴村强县行动,培育农业产业强镇,打造“一村一品、一镇一业”的发展格局
2018年	工信部	关于推进金融支持县域工业绿色发展工作的通知	进一步推进金融服务实体经济,培育县域工业发展新动能,扎实推进县域工业绿色发展,加快构建科技含量高、覆盖范围广、可持续发展的县域工业绿色发展产业体系和金融服务体系
2021年	商务部等17部门	关于加强县域商业体系建设促进农村消费的意见	完善县城商业设施,建设乡镇商贸中心,培育县域重点商贸流通企业,培育农村新型商业带头人,加快建立完善县乡村协调发展的生活服务网络,提升县域文旅服务功能
2022年	财政部	关于支持实施县域商业建设行动的通知	以渠道下沉为主线,以县乡村商业网络体系和农村物流配送“三点一线”为重点,加快补齐农村商业设施短板,健全县乡村物流配送体系,引导商贸流通企业转型升级,推动县域商业高质量发展
2022年	中办、国办	关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见	因地制宜补齐县城短板弱项,促进县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、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,提升县城发展质量
2022年	科技部	关于印发《“十四五”县域创新驱动发展专项规划》的通知	科技创新促进县域产业转型升级,强化县域农业农村科技创新供给。在县域建设院士(专家)工作站,提升县域创新管理服务能力。创新驱动县域社会事业发展,科技支撑欠发达地区县域巩固拓展脱贫攻坚成果助力乡村振兴
2023年	商务部等9部门	关于印发《县域商业三年行动计划(2023—2025年)》的通知	进一步推动资源要素向农村市场倾斜,加快补齐农村商业设施短板,健全县乡村物流配送体系,引导商贸流通企业转型升级,推动县域商业高质量发展

资料来源:作者整理。

三、地方推进县域经济高质量发展的实践探索

为推动县域经济高质量发展,各地结合区域禀赋和发展阶段,探索形成了多样化的政策实践,大体可归纳为资源配置型、激励引导型和制度创新型三大类政策工具,分别从要素供给、动力激发和机制优化三个层面为县域经济注入活力。其中,资源配置型政策夯实发展基础,激励引导型政策激活内生动力,制度创新型政策则为长期增长提供制度保障。

(一)资源配置型政策:夯实发展基础

县域经济长期面临财政资源不足、金融服务覆盖有限等困境。2010年以来,部分县域财政自给率不足30%^②,农村金融贷款占比不足20%^③,这些问题严重制约了产业发展和基础设施建设。资源配置型政策,即通过优化财政、金融等关键要素的供给与分配,旨在夯实县域经济高质量发展的基础支撑能力。这一政策类型的核心在于解决县域经济在资源获取和配置效率上的结构性短板,通过财政资金直达、金融信贷支持,将资源从省级或城市层面下沉至县域,为产业发展、基础设施建设和公共服务提供保障(见表3)。

财政资源配置方面,针对县域经济长期面临财政资源不足的困境,尤其是在省级以下财政体制中,部分县域财政高度依赖省级转移支付,且分配机制缺乏灵活性,事权与财权不匹配,导致县域“三保”(保工资、保运转、保基本民生)压力巨大,难以满足基层发展需求。山东自2019年起实施“税收增量分成”,对市县增值税、企业所得税等税收比2017年增长部分,省与市、直管县按二八比例分成,增加县域可用财力。河南将“省直管县”财政改革范围从24个扩展至全部102个县,省级分成比例调整为增值税、企业所得税、个人所得税收入省级分成20%,其他财政收入省级分成15%,提升县域财政自主权。云南要求省级税收增量资金优先向县域配置,旨在增强县域对产业和基础设施建设的承载力。河南改革后,102个县的财政自给率平均提升约10%^④,山东和云南的倾斜政策则显著缓解了基层财政压力,为乡村建设和产业发展提供了资金支持。

金融资源配置方面,县域经济中中小企业和农户普遍面临融资难、融资贵问题,传统金融机构因风险控制和网点布局限制,对县域“三农”领域的信贷投放不足,严重制约了农业现代化和乡村产业发展。重庆针对粮食生产和农产品保护区,建立重点企业融资需求清单,发起100亿元乡村振兴股权投资基金,引导政策性银行资金投向乡村产业和基础设施。山东督促金融机构加大对10个工业强县的信贷投放。福建创新“土地承包经营权抵押贷款”,通过盘活农村资产为农户和中小企业提供灵活融资渠道,抵押贷款试点覆盖超50%的县域,有效破解了农村融资瓶颈。

然而,此类政策在实施中仍面临区域不均和高效率利用的挑战。东部发达县域因基础条件较好、获益更多,而中西部欠发达地区资源获取能力有

限;同时,部分县域因缺乏产业规划,导致资金使用效率不高,部分西部县财政资金到位后仍出现“钱等项目”现象。

(二)激励引导型政策:激发内生动力

县域经济长期面临发展动力不足和同质化竞争的问题。部分县域依赖资源投入驱动增长,缺乏自主创新和特色发展能力,导致产业转型升级缓慢。例如,全国“千亿县”数量在2010年仅10余个,多数县域经济规模小、竞争力弱。同时,传统“一刀切”的考核方式忽略区域差异,亟须通过激励机制激活内生动力。激励引导型政策通过税收优惠、专项资金支持和分类绩效考核等正向激励机制,旨在激发县域经济的内生动力和发展活力。与资源配置型政策注重要素供给不同,此类政策聚焦于调动县域地方政府和市场主体的积极性,推动特色产业发展、竞争力提升和差异化路径探索(见表4)。

税收激励方面,河北2018年推出“税收增长分类奖励机制”,省级分享增值税、企业所得税增量的15%作为奖励,贫困县再增加10%,并对高新技术产业和招商引资项目给予额外奖励。山东开展“亩均税收”贡献评价,将县域分为A、B、C、D四类,实施分档激励,鼓励税收增长和土地高效利用。广西对3年内税收连续增长且增速较快的70个县,给予当年税收环比增量奖励,并根据全国、西部、全区增幅对比,设置不同比例奖补。河北政策实施后,2019—2022年全省县域税收年均增长约8%,贫困县因额外奖励增幅更高;广西70个受奖县税收增速超全区平均水平2个百分点。

专项资金支持方面,湖南对国家级、省级农产品质量安全县及农机作业试点县设立专项资金,分别安排200万—300万元补贴支持特色产业集群和新兴产业培育,农产品质量安全县数量从2018年的10个增至2023年的30余个。甘肃建立“乡村振兴基金”,采用“母基金+子基金”模式,为成熟度高的乡村产业项目提供资金支持,避免资源浪费。山西启动“资本市场县域工程”,通过市级企业上市“绿色通道”和专项补助,推动县域企业对接资本市场,助力5家县域企业上市,融资总额超20亿元。

分类绩效考核方面,甘肃每年评选10个“县域发展强县、先进县、进步县”,以综合评价引导工业主导型、文旅赋能型等五大类型发展;江苏推出全国首个省级“县域新质生产力产业地图”,将县城划

表3 资源配置型政策的典型代表

类别	典型代表
财政资源配置	山东:自2019年起实施“税收增量分成”; 云南:省级税收增量资金优先向县域配置; 河南:财政“省直管县”改革扩展至全部102个县
金融资源配置	重庆:发起100亿元乡村振兴股权投资基金; 山东:督促金融机构加大对10个工业强县的信贷投放; 福建:创新“土地承包经营权抵押贷款”

资料来源:作者整理。

分为近郊卫星县城、都市圈外围节点县城等三类，覆盖近 50 个县，激励新质生产力培育成效显著。广西开展“高质量发展分类考核”，表彰先进县并给予财力和土地政策倾斜，推动差异化竞争。

表 4 激励引导型政策的典型代表

类别	典型代表
税收激励	河北:2018 年推出“税收增长分类奖励机制” 山东:开展“亩均税收”贡献评价 广西:对 3 年内税收连续增长且增速较快的 70 个县奖励
专项资金支持	湖南:对国家级、省级农产品质量安全县及农机作业试点县设立专项资金 甘肃:建立“乡村振兴基金” 山西:启动“资本市场县域工程”
分类绩效考核	甘肃:每年评选 10 个“县域发展强县、先进县、进步县” 广西:开展“高质量发展分类考核”

资料来源:作者整理。

激励引导型政策通过正向激励显著调动了县域发展的主动性,推动了特色产业培育和竞争力提升。然而,此类政策仍存在覆盖面有限和激励力度不均等问题。税收奖励和专项资金多集中于经济基础较好的县域,分类考核虽强调差异化,但部分指标设计未能充分匹配县域多样化发展模式,尤其是对部分生态功能型县的发展需求统筹考虑不足,亟待强化专项资金与考核联动,提升政策协同性。

(三)制度创新型政策:注入长期动能

县域经济在快速发展中尤其受到金融服务、土地市场和人才供给等方面体制机制制约。传统金融体系难以满足县域中小微企业和农户的多样化需求,农村土地市场化程度低导致要素流动受阻,人才引进和留用困难进一步限制了创新能力。例如,2015 年全国农村金融数字化水平仅约 30%(亓浩,2024),集体经营性建设用地入市占比低,县域人才流失率高,这些问题严重阻碍了县域经济的转型升级。制度创新型政策通过体制机制改革和市场化创新,其核心在于通过制度设计解决深层次问题,优化资源配置效率,为县域经济注入长期发展动能。

金融制度创新方面,浙江成立农商联合银行,推动农信社数字化转型,整合全省农村金融资源,提升服务“三农”和中小微企业的效率,2023 年浙江县域贷款余额增长约 15%^⑤。湖北推广知识产权质

押贷款,鼓励金融机构以商标权、专利权等无形资产为抵押,为县域创新企业提供融资支持,目前知识产权质押贷款覆盖超 1000 家企业,融资额超 50 亿元。福建探索土地承包经营权抵押贷款,盘活农村资产,截至 2023 年,试点覆盖超半数以上的县域。

土地制度创新方面,县域经济发展受限于土地资源紧张与利用效率低下并存的矛盾。农村宅基地和集体经营性建设用地大量闲置破碎,城镇建设用地指标却严重不足,供需失衡亟待解决。浙江推进集体经营性建设用地入市,搭建“线上+线下”交易平台,集体建设用地入市交易额从 2018 年的不足 10 亿元增至 2023 年的超 50 亿元^⑥。宁波推出“预告登记转让”,解决投资限制,2023 年交易量显著增长。江苏建立农村集体经营性建设用地入市增值收益分配制度,实现土地市场多主体供应,推动城乡要素双向流动。

人才制度创新方面,湖北构建“技术孵化在武汉、成果转化在县域”的产学研合作模式,推动县域科技项目落地率提升。安徽对国家级农民工返乡创业试点县给予最高 200 万元补贴,激励返乡人才创业。广西设立“人才编制池”,灵活配置编制资源,吸引专业人才下沉县域。

制度创新型政策通过体制改革和机制优化,有效破解了县域经济的结构性难题,为长期发展注入动能。然而,此类政策的推广面临区域适用性和配套不足的制约。金融和土地创新多集中于东部发达地区,中西部县域因基础设施薄弱难以复制。人才政策虽吸引部分返乡人员,但高端人才留用率仍低,且缺乏持续支持机制(见表 5)。

表 5 制度创新型政策的典型代表

类别	典型代表
金融制度创新	浙江:成立农商联合银行 湖北:推广知识产权质押贷款 福建:探索土地承包经营权抵押贷款
土地制度创新	浙江:推进集体经营性建设用地入市 江苏:建立农村集体经营性建设用地入市增值收益分配制度
人才制度创新	湖北:构建技术孵化在武汉、成果转化在县域的产学研合作模式 安徽:对国家级农民工返乡创业试点县给予最高 200 万元补贴 广西:设立人才编制池,吸引专业人才下沉县域

资料来源:作者整理。

四、推动县域经济高质量发展的相关启示

一是财税政策需强化基层自主性与可持续性。山东“税收增量分成”、云南“专项转移支付倾斜”、湖南“专项资金定向支持”等政策表明,基层财政自主权的扩大与精准资金分配对县域经济发展至关重要。未来需进一步优化省级以下财政事权划分,建立税收增长—财力保障动态联动机制,同时探索财政资金“负面清单”管理模式,赋予县域更大的资金使用灵活性,避免“钱等项目”的资源浪费。

二是金融政策需分层分类破解融资瓶颈。重庆通过乡村振兴基金支持特色产业、浙江以“整村授信”覆盖普惠金融、湖北推广知识产权质押贷款等案例表明,金融工具创新需与县域发展阶段相匹配。地方实践探索的“政策性金融+市场化金融+普惠金融”分层支持体系能够有效壮大县域经济发展,同时也需要提高针对性,对欠发达县域以低息贷款、担保增信等政策性金融工具支持为主(刘波等,2023),对工业强县强化资本市场对接,加强企业上市辅导,对农业大县则应侧重供应链金融创新。

三是产业政策需突出特色化与产业链协同。甘肃“五大类型”分类发展、河南“链主企业培育计划”、陕西跨区域产业协作等模式表明,县域产业需从单一项目招商转向全链条生态构建。下一步应将县域发展重点聚焦在建立“一县一链”主导产业培育机制,支持县域嵌入区域产业链分工,建立跨区域产业协作产业转移,以产业链串联带动县域产业向高端化、深加工方向发展(陈博文等,2024),并通过工业互联网平台等数字技术实现“小县域”与“大市场”的精准对接。

四是人才政策需构建“引育留用”闭环生态。安徽“凤还巢”返乡创业补贴、湖北“武汉技术+县域转化”产学研合作、广西“人才编制池”等实践为破解县域劳动力和人才配置僵滞提供了有效路径。这些实践探索进一步表明推行“靶向引才+在地育才”双轮驱动是激活县域人才活力、赋能县域经济高质量发展的关键。未来亟须创新县域人才工作机制,进一步推动各类人才向县域集聚,弥补县域急需紧缺人才缺口,打破县域经济发展和人才

发展低水平循环陷阱。

五是土地政策需平衡效率与公平。当前,县域建设用地指标较少,农村宅基地改革较为缓慢,大量集体经营性建设用地破碎化、闲置化特征显著,土地供应紧张与用地粗放现象并存,难以满足县域产业发展及民生保障用地需求。广东“房券”“绿券”模式激活存量用地、浙江集体经营性建设用地入市试点、四川土地指标跨区域调剂等探索,凸显土地要素市场化改革的紧迫性和必要性。探索县域内建设用地指标“增减挂钩”跨镇域交易,同时强化土地收益反哺农村机制,试点“混合用地”制度等是未来政策突破方向。

总体而言,县域经济差异主要由土地等自然环境和资本等资源禀赋因素造成。从当前县域经济政策工具实施效果来看,随着经济社会的发展和产业的不断融合,在劳动、土地、资本要素以外,技术、数据等新兴生产要素在县域经济发展中的作用日益得到充分体现和广泛认同。各类政策工具在促进五大生产要素的高效配置和优化使用中起着重要的作用,缓解县域经济发展不平衡,必须以五大生产要素为着力点,通过差异化区域政策促进县域地区实现追赶超越(见图1)。

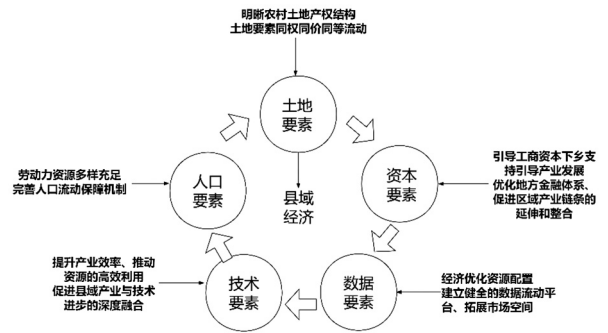


图1 县域经济政策与五大生产要素关系图
图片来源:作者绘制。

五、政策建议

一是完善以转移支付、激励奖补、税收分成为重点的财税政策,加大县域资金支持。因地制宜逐步调整优化省直管县财政改革实施范围和方式,清楚界定省以下财政事权和支出责任,完善重点生态功能县财政资金直达机制。推进乡镇财政管理体制,适当提高经济发达镇财政收入的留存比例,适度减轻支出责任,对税收增收的经济发达镇

给予更多倾斜支持,进一步激发乡镇发展活力。优化转移支付结构,设立县域高质量发展专项转移支付,对税收增长快、债务风险低的县给予奖励性资金。设立专项资金,对特色产业集群建设、传统产业改造升级和新兴产业培育等择优进行重点支持。创新县域投融资工具,推广“专项债+REITs”组合模式,允许县域将符合条件的基建项目打包发行不动产投资信托基金,吸引社会资本参与冷链物流、数字乡村建设等领域。建立专项债资金闲置跨区域调剂机制,围绕新型基础设施、新能源项目、公共服务、老旧公用设施改造、消费基础设施等领域加快谋划储备一批专项债券项目。

二是健全以信贷倾斜、特色金融服务、资源权益抵押为重点的金融政策,打造适配县域需求的金融服务网络。强化政策性金融定向支持,争取国家开发银行、农业发展银行设立县域特色产业贷款,重点支持农业现代化示范区、生态修复项目。鼓励以县为单位开展金融支持乡村建设试点,围绕重要农产品稳产保供、乡村产业发展、美丽乡村建设、农村农民共同富裕等领域重点客群定制专属产品。加强对新型农业经营主体的金融服务,发放农户小额信用贷款、普惠小微信用贷款,创新金融产品与服务,结合特色产业依托基层网点打造一批特色化金融机构。推动农信社数字化转型,以浙江农商联合银行模式为样板,建立省级数字农信平台,推动“数字农信”平台建设,从客户准入、评级授信、抵押担保、贷后管理等方面加大创新力度。针对粮食生产功能区和重要农产品生产保护区各类涉农经营主体建立重点企业融资需求银企对接目录清单,加大对高标准农田建设和农村土地整治信贷支持。

三是创新以产业引导基金、产业链群培育、市县产业协作联动为重点的产业政策,实施“链群融合”发展战略。抢抓新一轮东西产业协作有利时机,建立承接产业转移重点项目库,支持建设国家重要的能源化工、资源精深加工、新材料及劳动密集型产业、绿色食品基地,打造区域性高技术产业和先进制造业基地,建立面向县域的长效协作机制。培育一批县域特色产业集群链主企业,带动产业规模化、集群化发展,省级层面设立“链长制”专项基金,支持链主企业整合上下游资源。探索建立招商引资项目跨地区流转机制,推行“管委会+公司”等运营模式,建立专业化管理服务机构。建立

市县产业协作联动机制,支持城市群核心区与周边县(市)合理布局配套产业项目、协作企业,推进农产品加工企业向优势产区聚集、与主销区对接,布局加工产能。优化县域产业协作平台布局,在都市圈范围内建立飞地产业园,探索收益共享机制。以数字赋能提升品牌溢价,支持县域搭建垂直电商平台,联合周边地区打造区域公共品牌,推动传统产业向研发设计和营销服务延伸。

四是以“引育融合”实现外部人才引进交流和本地人才挖掘培育生态闭环,厚植县域发展的人力资本。适应县域经济发展趋势,在县域农业生产者、农产品加工者和农业服务者中,建立农业技能技术评价制度,打造“大国工匠”和“农民技师”。对高技术人才实施“候鸟工程师”“周末专家”等柔性机制,打造县域特色人才品牌,推动职业院校与县域龙头企业共建实训基地,对本地劳动力开展“订单式”职业技能培训,推动农民工向“产业工人”转型。建立科研人员到乡村兼职和离岗创业制度,支持县市在县域外创新资源富集、创新人才集聚的地区设立“人才飞地”,引导退休的各类专业技术人才开展技术合作、项目帮扶。开展农村就业困难人员常住地认定服务,开发保洁保绿、治安协管等乡村公益性岗位,扩大就业援助政策享受范围。建立省市机关从县一级选拔人才、县级从乡镇及村干部中选拔人才的干部选拔机制,切实提高基层干部待遇,畅通基层干部晋升通道。

五是优化以存量土地挖掘、流量指标配置、增量指标奖补相结合的土地政策,保障县域发展用地。在有条件的县域试点“农业+文旅复合开发”等混合用地模式和弹性年期出让办法,缩短工业用地出让周期,提升土地利用效率。对新兴产业项目实行“先租后让”、对小微企业提供“标准地+承诺制”极简审批流程,降低企业用地成本。试点“土地银行”模式,鼓励通过收购、统租等方式将符合条件的集体经营性建设用地整合开发,加大对县域古村落、古街区、古民居等保护利用,因地制宜打造一批休闲农业与乡村旅游重点村镇、美丽休闲乡村和休闲农业园区。设置省级、县级两级城乡建设用地增减挂钩节余指标调剂平台,确定省域内跨县域调剂、县域内调剂最低保护价,开展县域工业园区“亩均效益”综合评价,完善低效企业退出机制。对自然资源节约集约利用综合成效好的县市给予新增

建设用地计划指标奖励。

注释

①甘士明:《中国乡镇企业统计资料(1978—2002年)》,中国农业出版社,2003年。②数据来源于中国社会科学院财经战略研究院县域经济课题组报告,第13—17页。③数据来源于2016年中国农村金融服务报告,第33页。④数据来源于河南省政府债券2024年跟踪评级报告,第9页。⑤数据来源于浙江省政府一般债券2024年跟踪评级报告,第5页。⑥数据来源于浙江省自然资源厅。

参考文献

- [1]赵伟.县域经济发展模式:基于产业驱动的视角[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2007(4).
- [2]黄征学,潘彪.从39个千亿县增长逻辑看县域经济高质量发展路径[J].团结,2022(3).
- [3]杨文学,马承恩.“千亿县”的阶段特征、发展模式及经验启示[J].宏观经济管理,2022(12).
- [4]叶振宇.县域经济高质量发展的动力升级与路径突破[J].人民论坛,2024(18).
- [5]潘彪,黄征学,党丽娟.县域经济高质量发展的差异化路径:基于经济—人口—资源环境三维分类框架[J].中国

- 软科学,2024(1).
- [6]仇桂且,史修松.基于因子分析法的中国“百强县”综合竞争力实证评价:以淮安市涟水县为例[J].社会科学家,2023(12).
- [7]金三林,张海阳,孙昊,等.大力推动县域城镇化进程助力大中小城市和小城镇协调发展[J].农业经济问题,2022(10).
- [8]黄征学,滕飞,潘彪.我国县域经济发展成效、现实困境和对策建议[J].农村金融研究,2023(11).
- [9]刘玲娅,黄晓平.基于县域经济稳定发展视角的财税政策研究[J].金融与经济,2019(3).
- [10]李国英.数字经济视域下县域经济跃升的底层逻辑及突破路径[J].区域经济评论,2024(6).
- [11]吴雨恒,覃莉,姚树荣,等.土地要素空间配置对县域经济增长的影响:基于县域内城乡建设用地增减挂钩的政策分析[J].中央财经大学学报,2024(9).
- [12]刘波,唐琳,黄友.川陕革命老区县级财政高质量发展研究[J].决策咨询,2023(6).
- [13]陈博文,杨福霞.特色农业发展政策实施的县域经济增长效应:基于中国特色农产品优势区的评估[J].中国农村经济,2024(10).
- [14]亓浩,周月书,何立峰.农村金融机构数字化转型与金融服务质效[J].财经研究,2024(1).

County Economic Policy: Historical Evolution, Local Practices, Implications and Suggestions

Dang Lijuan Huang Zhengxue Pan Biao

Abstract: Developing and expanding county economies is an important measure to expand domestic demand and smooth the national economic circulation. It is also a crucial support for promoting comprehensive rural revitalization and fostering urban-rural integration development. Since the reform and opening-up, the development of county economies has gone through four evolutionary stages: the “release” stage, characterized by the household responsibility system and township industrial collective economy; the “construction” stage, focused on park economies; the “governance” stage, emphasizing urban-rural integration and development; and the “Specialization” stage, driven by the industrialization of specialized and characteristic industries. At present, various regions have introduced various policy measures to promote high-quality development of county economies, accumulating rich experience in policies of resource allocation, incentive guidance, and institutional innovation. Given the current realities of county economic development, there is an urgent need to further establish an incentivizing and compatible fiscal support system, build a financial service network tailored to county needs, implement a “chain-cluster integration” development strategy, realize a talent ecosystem through “attraction and nurturing integration”, deepen land market-oriented reform, and promote the overall breakthrough and leap in county economic development.

Key Words: County Economic Policy; Historical Evolution; Local Practices; Implications

(责任编辑:柳 阳)