

# 中国式现代化下县域经济高质量发展的理论与实践

孙久文<sup>1</sup>, 邢晓旭<sup>2</sup>

(1. 陇东学院 经济管理学院, 甘肃 庆阳 745000; 2. 中国人民大学 应用经济学院, 北京 100872)

**摘要:**在中国式现代化建设加速和内外环境不断变化的背景下,县域经济在中国的地位逐渐凸显。首先,县域经济承载更深刻内容,是实现共同富裕的着力点、发展特色产业的落脚点、加快城镇化进程的关键点和保障粮食与生态安全的根本点。其次,基于县域经济的新内涵,县域经济在空间上表现为区域性和综合性、在内部上表现为非均衡性和农村性,呈现出发展地位更具可重塑性、发展动能更具可培育性、市场需求更具可挖掘性、供给质量更具可提升性的新特征,形成了特色经济、农业产业化、县城带动、生态经济、“全域城镇化”等新模式。最后,基于实现县域经济高质量发展的原则,未来县域经济需要更为明确和细致地理解县域经济发展的特性和挑战,重点关注工业化与城镇化的推进、发展环境的优化、人才瓶颈的突破、乡村振兴的深化和财政管理机制的健全等方面,以促进县域经济持续、稳定与健康的发展。

**关键词:**县域经济;乡村振兴;理论探析;实践策略

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-022X(2024)01-0111-011

## 引言

随着中国经济转型升级,县域经济的重要性日益凸显。县域经济是国民经济的基本单元,县域现代化是中国式现代化的基础,县域视角下的新型工业化、信息化、城镇化、农业农村现代化是中国式现代化的重要组成部分。在经济全球化、区域一体化和社会主义市场经济体制不断完善的背景下,中央政府高度重视县域经济的高质量发展,出台了一系列政策和措施,旨在累积县域经济的整体优势,推动区域协调发展和城乡融合。《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》以及《关于支持实施县域商业建设行动的通知》等政策文件的发布,意味着县域经济在国家发展格局中的作用被赋予了前所未有的重要地位<sup>①</sup>。县域经济不仅承载了地方经济的基础性内容,更是实现共同富裕、特色产业发展、城镇化进程、国家粮食和生态安全的关键载体。如何更好地发挥县域经济的作用,不仅涉及地方的经济转型,也关系到国家整体经济的健康、平衡和可持续发展<sup>②</sup>。因此,

**收稿日期:**2023-08-16

**作者简介:**1.孙久文,男,经济学博士,陇东学院特聘教授,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师;

2.邢晓旭,女,中国人民大学应用经济学院博士研究生。

① 闫坤、鲍曙光:《经济新常态下振兴县域经济的新思考》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第2期,第43-52页。

② 靳小怡等:《新型城镇化研究的关键问题:农业转移人口的家庭功能与可持续发展》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2023年第4期,第23-35页。

深入研究县域经济的特点、模式和主要任务,探索其在中国式现代化下的发展路径,具有重要的理论和实践意义。

## 一、加快发展县域经济理论与现实依据

### (一)县域经济是中国式现代化的重要组成部分

县域经济不仅是中国经济体系的基础,更是地方发展的关键驱动力。县城作为国家行政管理体系的基层单位,县域经济发展不仅对整体国家经济有着不可或缺的作用,而且会对当地居民的生活水平和福祉产生直接的影响<sup>①</sup>。县域经济的发展过程意味着区域经济规划的进一步细化,使得当地城乡规划变得更加具体、明确,更具可行性。随着社会进步和技术革新,县域经济的结构和特点也从传统的以农业为主转向了多元化的经济发展模式,制造业、服务业等产业逐渐占据了主导地位。

乡村经济和城镇经济是县域经济的两大组成部分,中国式现代化对两者的发展赋予了更多内容。在乡村经济领域,除了传统的农业开发,现代的乡村经济更加强调生态农业、休闲农业以及农业旅游的多元发展<sup>②</sup>。通过有机耕作、生物防控、生态游览等手段实现生产、生活、生态同步改善,促成农村一产、二产、三产深度融合的新产业、新业态、新模式。而在这一进程中,通过推动农业市场信息透明、农产品高效流通和农业产业化经营,农民合作社在资源整合、农业结构优化以及产品品质提升中的作用也逐渐凸显出来。对于城镇经济而言,外部产业与人才的流入和内部资源的整合共同成为县域城镇经济发展的关键因素<sup>③</sup>。首先,通过帮助当地企业扩大生产规模、改进生产流程或者开拓新的市场,外部产业的进入不仅为当地带来了技术和资本的更新,还促进了传统产业与新兴产业的融合,推动了产业结构的优化。其次,县域经济的活跃度和创新性很大程度上依赖于企业家的创业活动和技术工人的技术实践。在市场扩展潜力的推动下,人才的流入和活跃意味着新的产业机会、技术创新以及就业岗位。此外,结合外部投资和人才,地方还需要通过高效整合并利用当地独特的历史、地理、文化等资源禀赋,才能保障县域经济发展的持续性和稳定性。

### (二)县域经济是实现共同富裕的基本着力点

在新时代背景下,推动县域经济发展对实现共同富裕的目标具有十分重要的意义<sup>④</sup>。按照当年汇率计算,2021年中国人均GDP达到12551美元,正处在从中等收入国家迈向高收入国家的关键阶段<sup>⑤</sup>。由于区域经济发展是解决不平衡不充分发展问题的基础,现阶段县域经济发展对中国实现共同富裕的目标是十分重要的。通过合理配置城乡人口、资源和环境资源,加快城乡一体化进程和县域经济的高效发展,可以更好满足民众对优质生活的追求,助力实现共同富裕。

① 郭阳、范和生:《县域乡村振兴的内在逻辑、实践张力与路径选择》,《云南社会科学》2023年第4期,第150-159页。

② 戴祥玉、詹国辉:《原深度贫困地区的自适应创新发展路径》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2023年第2期,第15-25页。

③ 张学良等:《推动我国县域经济高质量发展的几个理论问题》,《财贸研究》2023年第6期,第1-8页。

④ 佟伟铭等:《县域视角下乡村发展要素转型对共同富裕的影响研究——以浙江省为例》,《地理研究》2023年第6期,第1577-1597页。

⑤ 资料来源:《经济总量114.4万亿元、超世界人均GDP水平……2021年中国经济亮点!》(2021年),中国政府网, [https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/17/content\\_5668815.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/17/content_5668815.htm)。

县域经济发展是缩小城乡、地区和群体差距的“交汇点”，可以显著增强发展成果的股份性<sup>①</sup>，并由此形成对中国式现代化下共同富裕目标的积极效应。考虑到当前县域面积约占全国面积的89%，县域人口约占全国人口的51%，基层经济和社会发展在很大程度上取决于县域的情况，这意味着中国县域经济发展在经济发展中仍扮演着基础性、关键性、驱动性的角色。以长三角地区为例来看县域经济在区域经路中的地位和作用：在2022年的GDP千亿县中，十强分别是昆山、江阴、张家港、晋江、常熟、慈溪、宜兴、神木、长沙县和义乌。其中，领跑者昆山2022年全年完成地区生产总值5006.7亿元，按不变价格计算同比增长1.8%，成为全国首个GDP突破5000亿元的县域。若将昆山与地级以上市比较，昆山的GDP总量超越了贵阳、兰州等8个省会城市，GDP约位居第57位<sup>②</sup>。由此可见，县域经济已经是区域经济发展中重要的支撑之一。

### （三）县域经济是发展特色产业的主要落脚点

每个县域都蕴含着独特的发展优势和巨大的发展潜力。县域经济依托于特色产业逐渐繁荣。在2022年，中国的GDP千亿县数量增至52个，其中，不少县域拥有显著的比较优势，能够充分依托当地资源，推动相应产业的发展。例如河南的灵宝市（县级市）和山东的招远市（县级市），在黄金资源方面具备突出的比较优势，在此基础上发展了黄金矿山开采与加工业、珠宝首饰制造业、金饰品设计创意等产业。然而，一些平原地区的县域却面临着更大的挑战，因为他们的资源优势并不突出，土地狭小而人口众多，所以在确定产业发展方向时，需要突破较多发展瓶颈。在这种情况下，这些地方政府需要因地制宜，培育那些能够产生带动效应的产业。例如，以盛虹集团为中心，江苏省苏州市吴江区逐渐形成了包括纤维制造、织造、染色到成品出口等多个环节的完整产业链，并促进了周边相关上下游行业的发展，如机械制造、化工原料供应等。

由于不同县域间存在着较大差异，特色产业的发展之路需要综合考虑多维因素进行科学规划<sup>③</sup>。尽管某些地方因为拥有某一特定资源而在产业选择上具有明显优势，但并不意味着这种优势产业必然能够成为支柱产业。首先，中国许多县域的规模较大，人口从几十万到上百万不等，这要求其所发展的产业拥有足够的规模效益，即产出的产品必须具备足够大的市场需求和份额，才能支撑整个县域的发展。举例来说，虽然很多县域拥有中等规模的矿床，但这并不意味着矿产业能够成为支柱产业，除非其资源优势十分明显；同时，随着人们对可持续发展的重视，过快开发中等矿床可能会导致环境负面效益高于经济效益。其次，考虑到对发达基础设施、技术创新支持、高素质人才和高消费能力人群的需求，高端产业通常在经济基础薄弱、区位优势不明显的地方难以成功落地。对于县域经济振兴而言，需要关注那些能够持续发展并有带动效应的产业，培育特色产业以及吸纳制造业的转移产业是发展的关键所在。

### （四）县域经济是加快城镇化进程的关键点

当前中国已步入城镇化的中后期，城镇化率于2022年已经达到65.22%，未来新型城镇化的重心将集中于县域的城镇化。尽管受到大城市的吸引，人口持续向核心城市聚集，但是近年来城市蔓

① 孙久文、周玉龙：《什么影响了县域城镇化？——基于城乡差距视角的研究》，《甘肃社会科学》2014年第6期，第163—167页。

② 资料来源：《2022中国县域经济百强研究》（2021年），赛迪研究院，<https://www.ccidgroup.com/info/1096/34909.htm>。

③ 高帆、张天帷：《全面推进乡村振兴：基于中国特色城乡连续体框架的探究》，《经济学家》2023年第7期，第108—117页。

延造成了一系列负外部性影响,城镇化方向与重点亟需调整。特大城市,如北京、天津,城镇化率已超过85%,城市的不断扩张会导致资源过度集中、环境恶化以及社会问题的加剧。而中西部众多县域的城镇化率仅在30%—50%之间,有些地区甚至尚未达到这一水平,在全国范围内城市规划的可持续性、均衡性和综合性显得尤为重要。因此,新型城镇化的方向和重点向县域经济偏移,将有助于优化城市与县域之间的关系,实现更为有序、协调和可持续发展<sup>①</sup>。

新型城镇化背景下,部署县域产业新城和发展产业集聚区模式成为县域经济蓬勃发展的关键路径<sup>②</sup>。首先,县域内产业新城的实质在于将产业、居住和商业三者融为一体,这不仅仅是一种产业的布局形式,更是一种全新的城市发展模式<sup>③</sup>。2020年国家发改委印发《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》,提出选择120个县及县级市开展县城新型城镇化建设示范工作,随着制造业逐渐从大城市向中小城市转移,设立在县城的产业新城正呈现出独特的发展优势。与此同时,产业集聚区模式也引起了广泛关注。这些集聚区位于原有县城的相对邻近地区,通过改善交通便利性,并在政府的引导下,逐步形成了一至两个产业集群,从而实现了产业和城市之间的互动<sup>④</sup>。如武进区政府推动设立了常州国家高新技术产业开发区,已经成为一个集先进装备制造、电子信息、生物医药等多个高科技产业于一体的产业集聚区。对于位于中西部地区的县城而言,这种县域经济发展模式具有可借鉴性。

#### (五)县域经济是保障粮食和生态安全的根本点

县域经济的发展水平是保障农产品供应能力和当地粮食安全的重要支撑<sup>⑤</sup>。中国14亿人口每天就要消耗70万吨粮、9.8万吨油、192万吨菜和23万吨肉<sup>⑥</sup>。应对旺盛的食物消费需求,在装满米袋子的同时,肉盘子、菜篮子、果盘子、醋坛子、酒瓶子、餐桌子也要供应给力。这些基本上都要靠县域经济来保证。当县域的农业生产不足以满足居民的粮食需求时,就需要从其他地区购买粮食,这将增加运输和储存成本,并可能引发供应紧张问题。此外,县域经济的发展可以促使农业布局更加多样化,种植不同类型的作物,从而减少对单一农产品的过度依赖。这有助于防止单一作物的大面积病虫害爆发,提高粮食生产的稳定性和可持续性,从而增强粮食安全。

结合林下经济和流域生态圈发展县域经济,可以实现生态保护和可持续农业多方共赢的局面。一方面,截至2020年,全国以林下种植、养殖、采集等为主的林下经济年产值超9000亿元。林下经济指在森林中同时进行农业种植、养殖等活动。通过在森林中种植不同类型的作物,如果树、蔬菜、草药等,可以丰富农产品的多样性、完善农作物的营养结构、提高土地的利用效率,确保农产品的生产多样性和稳定性<sup>⑦</sup>。另一方面,在全国范围内,以东北平原、长江流域、东南沿海优势区为重点,

① 彭青:《推进以县城为重要载体新型城镇化的对策探讨》,《理论探讨》2023年第2期,第161—168页。

② 颜丙峰:《产城融合发展的现实考量与路径提升——以山东省产城融合发展为例》,《山东社会科学》2017年第5期,第184—188页。

③ 陈思霞、张冬连:《产业新城PPP项目与县域经济增长》,《财贸经济》2021年第4期,第37—52页。

④ 陈鸿等:《开发区产业集聚及产—城融合研究——以乐清市为例》,《城市发展研究》2014年第1期,第1—6页。

⑤ 魏后凯等:《加快构建新发展格局,着力推动农业农村高质量发展——权威专家深度解读党的二十大精神》,《中国农村经济》2022年第12期,第2—34页。

⑥ 资料来源:《新华社评论员:抓好粮食安全这个“国之大者”》(2022年),中国政府网, [https://www.gov.cn/xinwen/2022-03/07/content\\_5677614.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-03/07/content_5677614.htm)。

⑦ 吴娟、陈建成:《林下经济与农业高质量发展:耦合逻辑与实现路径》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2022年第4期,第153—160页。



划定水稻生产功能区 3.4 亿亩;以黄淮海地区、长江中下游、西北及西南优势区为重点,划定小麦生产功能区 3.2 亿亩。以松嫩平原、三江平原、辽河平原、黄淮海地区以及汾河、渭河流域等优势区为重点,划定玉米生产功能区 4.5 亿亩<sup>①</sup>。依托流域生态圈发展县域农业可以充分整合和利用土地、水源、气候等资源,有利于形成在保障国家粮食安全的同时驱动生态安全的新发展模式。

## 二、中国式现代化下县域经济发展新动向

### (一) 县域经济发展的新内涵

县域经济是一种区域经济,是一个县级行政区地域范围内的经济构成。从分类来看,县域经济既包括城镇经济,也有乡村经济;既包括农业,又有工业和服务业。从定位来看,县域经济是中国国民经济的缩影,同时又是区域经济的基础。整个国民经济活动的各项指标,在一个县(县级市)的范围内,基本都可以得到反映。即县域经济的发展不仅可以使各类经济活动能够在一个县(县级市)的地域内得到充分、协调的发展,而且是整个国家基层经济能够更加稳固、繁荣并充满活力的保证。从功能来看,县域经济是城市经济与农村经济的中间环节,在城镇化和乡村振兴战略中具有重要作用。它承担着连接城市经济和农村经济的桥梁角色,是实现城镇化和乡村振兴的中间纽带。因此,县域经济的发展不仅对农民增收具有重要意义,也为城市的健康发展提供了基础支撑。

党的十九大报告提出“乡村振兴战略”,涵盖了县域经济在内整个区域的发展与振兴,是面向新时代的发展新导向。发展县域经济要坚持全面、协调、可持续的基本指导思想,做到城乡协调发展、经济和社会协调发展<sup>②</sup>。第一,城乡协调发展是发展县域经济的立足之处。县域经济是城市经济与农村经济的中间环节,是中国实现城镇化和实现乡村振兴的中间枢纽<sup>③</sup>。农村地区人多地少,加快农村劳动力向非农产业和城镇产业转移,是增加农民收入的重要途径。但是让农村剩余劳动力全部转移到大城市是不现实的,所以依托县域的城乡协调发展有效吸收大量的农村转移人口在当地生活与就业,成为推动中国区域经济高质量发展的重要途径之一<sup>④</sup>。第二,经济协调发展是发展县域经济的重要抓手。县域经济不仅仅是发展传统产业,还需要不断地创新和引入新的技术和管理方法,提高生产效率和产业融合程度,增加产品的附加值。面向中国式现代化的县域经济高质量发展,应当是在工业、农业和现代服务业的基础上,通过信息化、智慧化带动产业化发展模式。第三,社会协调发展是发展县域经济的核心所在。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,推进县域新型城镇化需要尊重县城发展规律、坚持以人为核心、增强县城的综合承载能力和社会协调度<sup>⑤</sup>。基于产业配套、市政公用、公共服务、环境基础设施的提质增效,发展县域经济只有与严格落

① 资料来源:《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》(2017 年),中国政府网, [https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-04/10/content\\_5184613.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-04/10/content_5184613.htm)。

② 孙久文等:《中国式现代化视域下的区域协调发展》,《北京行政学院学报》2023 年第 3 期,第 1-10 页。

③ 斯丽娟、曹昊煜:《县域经济推动高质量乡村振兴:历史演进、双重逻辑与实现路径》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 5 期,第 165-174 页。

④ 孙久文、张皓:《乡村振兴中防止低收入人口返贫的战略构想》,《学术研究》2022 年第 4 期,第 87-95 页。

⑤ 刘丽娟:《县域城镇化的区域差异及高质量发展路径》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2023 年第 5 期,第 1-12 页。

实国土空间“三区三线”<sup>①</sup>、守住历史文化根脉、控制撤县建市设区相结合才能形成独特的文化和风貌,为县域经济的持续发展提供坚实的保障。

## (二)县域经济发展的新情况

经历了漫长的历史沉淀与变迁,中国的县域经济逐渐显现出独特的发展特征,在空间维度上总结为区域性和综合性。首先,在区域性方面,中国目前的县域经济具有很强的独立性,其发展受到多重因素的共同作用。县级行政区是中国行政管理的最基层单位,是基础行政区。考虑到其自然环境、历史沉淀及社会构造等条件的不同,县域经济更具备区域性的特点。区域性决定了发展模式的多样性,即每个县域都必须寻找本县的发展道路,其他县域的经验模式只能参考,不能照搬。其次,县域经济的综合性主要表现为空间上的多层次和产业上的多维度。从空间结构上看,每一县域都呈现出多元化的层次结构,包括县城核心区、乡镇以及村落,这些不同空间层次之间存在着紧密的联系和互动。从产业结构上看,县域经济覆盖了广泛的经济部门,从工业、农业到服务业,几乎全部覆盖。这种高度的综合性为县域经济的发展带来了复杂性,使得识别和选择能够真正带动县域经济增长的关键领域和部门变得尤为重要。

从发展历程来看,县域的发展呈现出非均衡性和农村性,实现均衡发展和保障农业和农村经济在县域经济发展中占据重要地位。在非均衡性方面,根据2022年赛迪百强县的统计数据,百强县仍旧集中在东部,而且“强者恒强”,仅江苏、浙江、山东、福建四省就占据半壁江山。尽管在中西部地区,一批经济强县开始崭露头角,但在内地27个省份中,还有多个东北和西北地区省份百强县挂零,这些地区在县域经济的发展上仍面临较大的挑战。为实现全国县域经济的协调发展,推动县域经济全方位聚势共赢,需要补足中西部的短板。在农村性方面,县域经济的农村性指农业地域在县域空间上占据了大部分的面积,农村人口在县域人口中占有较大的比重。与2010年相比,2021年全国城镇人口增长了2364.20万,乡村人口减少了1643.60万,城镇化率提高了14.21个百分点<sup>②</sup>。未来县域经济发展的非农化是不可改变的趋势,需要关注县域经济发展中成功的城乡统筹发展模式。

根据2020年底《中华人民共和国行政区划统计表》,全国有1312个县、49个旗、388个县级市,合计占县级行政区划总数量(2844)的61.50%。在地域分布与经济规模方面,县域的面积为628.85万平方公里,占全国总体国土面积的89.73%,2020年的县域GDP为217043.40亿元,占全国GDP的38.34%。这意味着县域在相对较大的地域范围内,创造了相对可观的经济总量,显示了县域经济在未来提升的潜力和活力。在人口分布与城镇化方面,尽管县域的年常住人口为4.89亿人,占全国的51.61%,但相比户籍人口的6.26亿人,城镇化程度仍然相对较低。在产业结构和发展模式方面,表1中的第一产业增加值在县域占比最高,达到75.68%,反映了县域的农业活动较为突出。与此同时,县域规模以上工业企业数也占到了全国范围内的近半数,表明县域内的工业也在发展,未来立足于产业融合和产业结构转型可以驱动县域经济稳定发展。在公共服务与基础设施方面,基于表1中的公共财政支出、医疗卫生机构床位数等指标,可以看出对大部分县域地区而言,当前仍处在提升民生领域投入效率和居民生活质量的攻坚爬坡期。

① “三区三线”中的“三区”是指城乡规划中的生态空间、农业空间、城镇空间;“三线”是指永久基本农田控制线、生态保护红线、城镇开发边界线。

② 资料来源:《中国仍然是世界第一人口大国》(2021年),中国政府网,[https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/12/content\\_5605899.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/12/content_5605899.htm)。

表 1 2020 年全国县域主要社会经济指标

指标	县域	市域	旗域	合计	全国数据	占全国比重
行政区划面积(万平方公里)	628.85	135.39	97.54	861.78	960.42	89.73%
GDP(亿元)	217043.40	165495.87	6977.22	389516.49	1015986.20	38.34%
年常住人口(亿人)	4.89	2.30	0.10	7.29	14.12	51.61%
户籍人口(亿人)	6.26	2.53	0.12	8.91	14.12	63.10%
第一产业增加值(亿元)	40597.40	16947.92	1299.04	58844.36	77754.10	75.68%
第二产业增加值(亿元)	80115.49	73095.61	3172.95	156384.05	384255.30	40.70%
公共财政支出(亿元)	53230.63	23564.73	1736.16	78531.52	245679.03	31.97%
规模以上工企单位数(万个)	10.35	8.57	0.15	19.07	39.94	47.75%
社会消费品零售总额(亿元)	61436.97	48202.27	1488.30	111127.54	408017.20	27.24%
医疗卫生机构床位数(万张)	282.90	135.82	5.03	423.75	910.07	46.56%

数据来源:县域常住人口数据来自第七次人口普查分县数据,其余指标数据主要来自《中国县域统计年鉴 2020(县市卷)》,其中社会消费品零售总额为 2019 年数据,全国数据来自统计局网站。

### (三)县域经济发展的新特点

在“十四五”时期,县域经济的内涵与外延都展现出更为丰富与深邃的特点。首先,作为中国制造业产业转型的核心接收区,它肩负起了对整个产业链的关键支撑。其次,伴随着乡村振兴战略的深入推进,县域不仅需维持其独特的农村风貌,还要为保障国家的粮食安全和生态稳定承担不可或缺的角色。“双循环”新发展格局下,中国县域经济呈现出发展地位更具可重塑性和发展动能更具可培育性、市场需求更具可挖掘性和供给质量更具可提升性等特征。

在多元化规划、投入和数字经济的赋能下,县域经济的发展地位更具可重塑性且发展动能更具可培育性。在可重塑性方面,随着县域经济发展规划的制定与明晰,地方实现了资源要素在城乡间的双向良性互动,破解了县级行政区划的限制,构筑了一套共治、共建、共享的治理机制。此外,基于多元化的投入策略,县域的基础设施——无论是交通、信息还是能源——均得到了显著的优化与升级。在可培育性方面,新兴经济形态,如数字经济、平台经济、人工智能、及“互联网+”策略等,已经开始逐步塑造并优化安全、共享和高效的县域经济发展体系。基于新型基础设施建设、大数据、区块链技术与战略性新兴产业间的深度融合,通过投融资的便利化政策和税收优惠,进一步深度拓展了商品贸易模式并激发了县域经济活力。

在新型城镇化策略的推动下,通过对产业链的延伸、补齐与强化,县域经济的市场需求更具可挖掘性且供给质量更具可提升性。在可挖掘性方面,新发展格局坚持将推进以人为核心的新型城镇化作为新发展极,着眼于推动基础设施建设、规划建设、产业发展平台和载体建设,旨在构建县域内要素发展的关键依托点和重要集聚点。此外,新型城镇化不仅是在物理空间的城镇化进程,更重要的是公共服务的均衡化发展,培育城乡融合发展和乡村振兴的新动能。在可提升性方面,围绕首位产业、关键产业链、龙头企业以及大型投资项目,已经成功孵化出了一系列具有战略意义的新兴产业和具备地方特色的优势产业。为了进一步提高农业产业化的整体水平,县域经济已经加大了对农业及农村发展新主体的培养力度,尤其在传统农业投资、都市采摘农业、农旅结合、农业专业合作社及家庭农场等方面,进一步强固了传统产业链的竞争地位。

(四) 县域经济发展的新模式

在经济发展新格局下,中国县域经济也形成了多重发展模式。如表 2 所示,特色经济模式的关键是找准地方特色资源,然后依靠特色资源培育特色产业,实现以特色产业带动县域经济发展的目标;农业产业化模式是将农业生产从小规模、分散化经营向现代化、集中化和规模化的生产方式转变,通常涉及整个农业产业链的优化和升级,包括从原材料的生产、加工、包装,到产品的销售和市场分布;县城带动模式着眼于整合县域经济和县域城镇化建设的关系,加强县城核心建设,提升城市的服务功能,促进农民和乡村企业向城镇转移,实现区域内部的协调和共同繁荣;生态经济模式以生态建设和生态功能完善为县域经济发展和产业布局的主要目标,通过“以工促农”和“以城带乡”,用现代工业和现代服务业促进生态旅游和生态农业的发展,实现农村与城区资源共享;“全域城镇化”模式是一种综合性的区域发展策略,旨在使城镇化进程覆盖整个区域,降低县域经济中的农村属性,提升城市特质,以实现更均衡和全面的发展。其它发展模式的县域发展又有其独特之处。如基于农垦体系,新疆新设的城市均彰显出了农场经济与都市经济有机融合的新模式。

表 2 县域经济的发展模式

模式	特点	代表县域
特色经济模式	以地方比较优势发展特色产业	广东顺德区(家电制造)、福建安溪(茶叶)
农业产业化模式	实现农业规模化、产业化生产	山东兰陵县(葡萄种植-葡萄酒加工)、四川古蔺县(中药材种植、加工、销售)
县城带动模式	强化县域中心的辐射带动作用	山东兰山区(商贸物流带动)、四川温江区(农业科技带动)
生态经济模式	生态功能完善、生态产业发展	浙江安吉县(绿色生态旅游)、江西婺源(自然风景旅游)
“全域城镇化”模式	全面城市化推动均衡发展	江苏昆山、江阴、常熟等
其它发展模式	基于各地的特色发展路径	新疆五家渠、铁门关、阿拉尔、可克达拉等

三、发展县域经济的基本原则和主要任务

(一) 实现县域经济发展的基本原则

通过因地制宜,突出区域特色助力县域经济发展。县域经济涵盖了乡村与城镇两个核心部分,各具其独特的发展特点与潜能。在乡村经济方面,虽然开发观光和休闲农业项目是一种有效方式,但核心的发展动力仍然是农民本身。通过农民合作社和农会,集合每家每户的力量,共同推动农业发展,是一种更为稳健的长期策略。相比于完全依赖外部资本的盲目介入,这样的方法更能确保乡村经济的可持续发展,需要真正带动农民福祉的提升。对于城镇经济而言,外来产业和资本的引入确实是关键的驱动力。但这种转移和流动必须是有序且健康的,否则可能带来一系列的社会经济问题。产业转移所带来的经济增量,如果得到合理的引导和管理,不仅能为大城市减轻压力,还能为中小城镇提供新的发展机会,实现双赢。此外,地方政府应认识到每个县域都有其独特的资源与文化背景,并结合自身的资源禀赋,积极发展与其相匹配的主导特色产业,以确保经济发展的持续性与独特性。

聚焦人才策略,振兴县域经济。在城镇化的进程中,大中城市持续地获得人口红利,然而,对于



县域和小城镇而言,这种红利变得更为稀缺<sup>①</sup>。如何在竞争激烈的市场环境下为本地企业吸引关键人才,并使其扎根,始终是小城镇,特别是县域小城镇面临的难题。然而,关于人才的定义和需求,各地应有明确的认知,盲目地追求高学历人才并不总是符合县域的真实经济需求。事实上,从县域经济发展的角度看,其真正的人才需求应该集中在两类人身上。首先,是有创业眼光、敏锐市场嗅觉的企业家。他们能够洞察本地资源,进行创新,并推动地方经济腾飞。其次,是技能熟练、经验丰富的技术工人,他们构成了县域特色产业和制造业的骨干。在资本逻辑下,地方政府只需确保具备有力的市场潜力与稳定优越的投资氛围,对于这两大类关键人才的吸引便能有效实现。

强化规划的策略导向在县域经济发展中的作用。随着全球经济的复杂性和不确定性日益增强,县域经济的稳健与可持续发展日趋依赖于科学、前瞻性的规划。不论是城乡建设规划的整体布局调整,还是产业发展规划中对主导产业的明确和支持,均保障了地方资源的最优配置和经济、生态、社会的和谐共生<sup>②</sup>。同时,乡村振兴规划进一步拓宽了乡村的发展路径,不仅仅局限于农业生产,而且延伸到乡村旅游、特色小镇及传统文化的保护与传承。此外,基础设施建设规划为县域经济提供了坚实的物质基础,包括高效的交通网络、完善的公共服务和先进的信息通信设施。而随着数字化转型的趋势,数字乡村发展规划亦成为乡村现代化与创新的关键,从数字农业管理到在线公共服务,都展现了县域经济的未来发展潜力。

## (二)县域经济发展的主要任务

县域工业化不仅是经济发展的必经阶段,更是实现县域经济繁荣的核心驱动力。工业发展的速度决定了经济增长的快慢,工业经济的比重决定了产业层次的高低,工业贡献的大小决定了可用财力的强弱。对于县域经济的工业化发展,以下策略显得尤为关键。首先,以重大项目带动工业经济增长为突破口,在扩大总量中优化县域经济的结构。这需要县域在维护小项目的基础上,更加注重引进和落地重大项目。其次,县域产业发展应突破传统孤立和非体系化的局限,通过培育产业集群、整合上下游产业、建设产业园区,达到规模效益。由于工业发展的成功依赖于各部门的紧密合作和协同效应,各乡镇和部门需以服务企业为本位,切实把为工业经济发展服务作为本职工作的硬指标、硬任务来完成。最后,特色产业的扩张和优化成为必不可少的步骤。无论是工业还是农业,都需要在保证质量和效益的基础上,扩大产业和企业规模,提升产品的市场竞争力。在中国式现代化的背景下,抓住政策与市场双重机遇,结合市场选择与政府调控,实施招商引资、竞争排序、企业兼并重组以淘汰过剩低效的产能,是确保县域经济走向特色化、规模化和集群化发展的有效路径。

优化县域的基础设施发展环境和策略部署是保障县域经济高质量发展的基础。首先,强化县域基础设施建设处于至关重要的地位。在国家基础设施建设整体规划和财政资源分配中,应优先考虑县域,特别是中西部县域的基础设施建设。其次,应逐步提升县域社会保障水平。为了实现共享发展目标,需要以普惠和公平的原则为指导,深化社会保障体系改革,尤其是要增强县域农村居民在基本医疗、养老和教育方面的财政支持。此外,改善县域微观主体的营商环境也显得尤为关键,需要针对县域主体的特点制定一系列金融、财税、产业、土地等扶持政策,并在政策层面简化行政审批流程、增强产权保护力度、强化综合服务效能。最后,强化对“三农”(农业、农村、农民)的持

① 夏支平、战湘凝:《优化县域治理全力推进乡村振兴》,《中国行政管理》2023年第4期,第155-157页。

② 苏冬等:《规划协同与地方发展路径转型——基于“多规合一”县域试点的经济效应检验》,《城市问题》2022年第11期,第24-33页。

续支持和保护。鉴于县域在粮食、生态和社会安全方面的核心地位,必须将第一产业视为“准公共产品”。为了弥补农业产业的固有“弱质性”,政府应继续加大支农惠农强农力度,加大对农村经营者的种粮补贴,加大对地方政府的耕地保护、环境保护以及种业研发等的支持力度,提高财政资源投放的瞄准性和有效性。

人才是经济和社会发展的核心动力,要想突破县域人才的瓶颈,需要从人才工程运作、本土人才培养、优化人才服务管理和制度等多方面进行全面策略规划和实施,确保人才队伍的健康、稳定与持续发展。首先,实行创新人才工程策略、项目化运作突破人才工作难点。推行企业人才集聚工程和事业单位高级人才引进方案,对企业中不同层次的学历背景人才提供适当的补助。对于企业急需的高级人才,提供如落户补助等特别激励。其次,由于本土人才是县域人才工作的根基,应培养、激励并充分利用本土人才,从而确保县域人才队伍的持续活力,如通过人才平台载体的建设、高技能人才大赛、农村人才培养等,持续加强本土人才的培训和发展。最后,通过服务管理和制度建设,营造人才发展的优良环境。县域应当不断健全人才工作机制,建立起任务分解、情况通报、督导考核等制度。为人才营造一个拴心留人、创新创业的优良环境,是县域引进人才、留住人才、人尽其才的关键。

县域经济发展的关键任务之一是促进乡村持续振兴、全面振兴,需要以确保国家粮食安全、激活乡村产业活力、预防大规模返贫、推进文明安全建设等任务为突破口。首先,着眼于保障国家粮食安全,一方面,需要保护耕地资源,坚守耕地保护的红线政策,并对农业现代化进行现代生产要素的集聚;另一方面,需要着重在信息化、数字化和智能化方面加强农业基础设施,使这些成为农业现代化的新标志。在激活乡村产业活力方面,以农产品及其深加工和食品细加工为重点,加速现代农业产业体系建设。同时,注重以县城为核心的城镇化推进,促使新型工业化与城镇化协同发展。在预防大范围返贫方面,需关注农业的弱势群体和收入较低的人群,完善返贫的监测与援助机制;将推动脱贫县的快速发展作为核心任务,不断丰富乡村业态,拓宽农民收入渠道。最后,在文明安全建设方面,需要促进文明乡风、良好家风和淳朴民风,加强平安法治乡村建设,提高农村居民的安全感;进一步深化农村集体产权制度改革,并谨慎推进农村宅基地制度改革的试点项目;激励村党支部组建农民合作社,通过引入数字化管理手段,促使农民合作社和家庭农场的发展不仅侧重于数量的增长,还注重质量的提升。

健全县域财政管理机制是县域经济高质量发展的重要保障,未来需要明确政府与其他实体间的职能划分,制定事权划分的明确规范,建立财力与事权之间的互动机制,调整财权和财力的不平衡。首先,在明确政府与其他实体间的职能划分方面,当前各级政府财力、事权分配中仍然存在“内外不清”的问题,特别是在政府与市场、政府与社会以及政府与中介组织之间。政府应重新审视和明确其核心职能,制定具体的政策和法规,确保政府职能集中于公共服务、市场监管、社会管理和公共安全等关键领域。其次,在制定事权划分的明确规范方面,县级政府当前仍负担着大量本应由上级政府承担的事务。由于事权划分的随意性无法为财权划分提供明确依据,各级政府间的事权划分应基于清晰的制度规范。此外,在建立财力与事权之间的互动机制方面,目前由于缺乏刚性的互动机制,导致事权下放、财权上收的情况普遍存在<sup>①</sup>,县乡级财政的困难程度高于省市级。未来需

<sup>①</sup> 姚鹏等:《县乡财政支出集权能增加地方民生性支出吗?——基于安徽省“乡财县管”准自然实验的证据》,《中国农村经济》2022年第2期,第94-114页。

要通过改进转移支付机制、加强财政审计和监督、制定明确的财政分配机制等确保财政资源的合理分配,避免因事权下放而导致的县乡级政府资源不足。最后,在调整财权和财力的不平衡方面,财权、财力划分上存在头轻脚重等现象。对于要求地方提供配套资金的国家项目,应考虑地方实际财力情况,为经济不发达地区提供更多的中央财政支持和灵活的配套要求。

## 总结

县域经济在中国经济结构中具有独立地位。县域经济不仅关乎地方的繁荣和稳定,更在国家整体经济结构中起到了不可或缺的作用。本文提出了县域经济不仅是实现共同富裕、加速城镇化、发展特色产业的重要着力点,更是保障国家粮食和生态安全的关键所在。在新发展格局下,县域经济呈现出了一系列新的特点,这需要对传统的发展模式进行创新与调整,以适应新的经济环境。为了县域经济的长远发展,本文提出了一系列具体的发展任务,包括推进工业化、优化发展环境、破解人才瓶颈、促进乡村全面振兴、健全县域财政管理机制等关键领域。未来县域经济将在中国式现代化进程中继续发挥其重要作用,在推动中国式现代化下经济高质量发展和实现社会全面进步中展现更强的活力,并做出更突出的贡献。

责任编辑:赵昆 姚鹏

## Theory and Practice of High-Quality Development of County-Level Economy under the Framework of Chinese-Style Modernization

SUN Jiuwen<sup>1</sup>, XING Xiaoxu<sup>2</sup>

(1.School of Economics and Management, Longdong University, Qingyang 745000, China;

2.School of Applied Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** In the context of accelerated China's unique modernization construction and constantly changing internal and external environments, the role of county economies in China is becoming increasingly prominent. Firstly, the county economy carries a deeper significance, serving as a focal point for achieving common prosperity, a foundation for developing distinctive industries, a key factor in accelerating urbanization, and a cornerstone for ensuring food and ecological security. Secondly, with its new connotations, the county economy displays regional and comprehensive characteristics in spatial terms, and non-uniformity and rurality internally. It presents new features where its development status is more adjustable, its growth momentum more cultivable, its market demand more exploitable, and its supply quality more developable. This has formed new models like specialized economies, agricultural industrialization, county-driven development, ecological economics, and comprehensive urbanization. Lastly, based on the principles of achieving high-quality development in county economies, it is crucial to understand more clearly and in detail the characteristics and challenges of county economic development. Future strategies should focus on advancing industrialization and urbanization, optimizing the development environment, breaking through talent bottlenecks, deepening rural revitalization, and strengthening fiscal management mechanisms. These efforts are vital to promote the continuous, stable, and healthy development of county economies.

**Key words:** county-level economy; rural revitalization; theoretical analysis; practical strategies