

中国县域发展差距变动及其协调路径

魏后凯 李瑞鹏

【摘要】县域经济是国民经济的基础,推动共同富裕亦应在高质量发展基础上实现县域协调发展。以县域为基本单元,对县域发展差距进行测度和分析的结果表明:与2010年相比,县域总体绝对差距扩大,相对差距缩小,但仍处于高位;县域城乡差距不断缩小;脱贫县和非脱贫县均呈现分化特征。在此基础上,基于2010年居民收入和2010-2020年居民收入年均增长率变化,将县域划分为高基数高增长、高基数低增长、低基数高增长、低基数低增长四种类型。在新发展阶段,应重视分区分类指导县域发展,促进县域城乡融合,健全区域协调发展长效机制,尽快制定欠发达地区发展政策,切实促进县域协调发展。

【关键词】县域经济;县城类型;区域差距;区域协调发展

【作者简介】魏后凯,中国社会科学院农村发展研究所研究员,中国社会科学院大学应用经济学院教授;李瑞鹏,中国社会科学院农村发展研究所博士后(北京 100732)。

【原文出处】《广东社会科学》(广州),2023.6.37~47

引言

郡县治,天下安。“县”作为行政单元,始于春秋时期。自秦始皇统一六国建立秦朝,确立郡县制以来,县制始终保持不变,迄今已有2000多年。县域概念有广义和狭义之分,从广义来看,指所有县级行政区;从狭义看,指除市辖区和林区外的县级行政区,包括县、自治县、旗、自治旗、县级市。本文使用狭义视角的县域概念。县域经济即以县域为地域范围的一种区域经济,它是由各种经济成分有机构成的一个功能相对完备和健全的经济系统单元,包括城镇经济和农村经济,具有区域性、综合性、差异性、开放性等特点。^①从土地面积、经济体量和人口规模看,县域均是重要的行政单元。2020年,中国除市辖区和林区以外的1868个县级行政区GDP和人口占全国的比重分别为38.32%和52.77%,国土面积占全国的比重约为90%。党的十六大、十七大报告均提出要壮大县域经济。2021-2023年中央一号文件又提出推进以县城为重要载体的城镇化建设,强调把县城作为城乡融合发展的重要切入点,并将县域富民产业提到重要战略高度,对县域经济发展提出了更

高要求。

国内学术界对县域经济的探讨兴起于20世纪80年代,此后学术成果大量涌现,内容涉及县域经济发展战略、县域经济评价、县域产业发展、县域经济发展模式、县域经济差异、县域城镇化、县域经济空间格局、县域城乡差距、县域城乡融合与一体化、县域经济高质量发展、县域治理等。目前,县域经济已经成为中国区域经济学研究的重要领域之一。总的来说,虽然已有学者从全国层面探讨了中国县域经济差异及协调发展问题,但所使用的数据年份均较早,如李小建和乔家君采用1990和1998年数据,^②吴玉鸣采用2000年数据,^③张毅采用1980-2008年数据,^④现有研究仍较少关注最近十多年来中国的县域协调发展情况及空间格局演变的驱动力。中国县域众多,自然条件、经济特点、社会发展情况千差万别,但实现共同富裕目标要求县域间发展差距不断缩小,以实现县域协调发展。因此,从共同富裕视角对中国县域间发展差距进行测度和分析具有重要意义。“十二五”以来,中国的县域发展差距如何,呈现出何种特征事实?县域发展差距的变化受哪些因素

影响?在新发展格局下促进县域协调发展需要采取什么措施?本文将围绕这些问题展开讨论。本文的边际贡献主要有:一是使用县级居民收入数据分析2010-2020年中国县域间发展差距变动情况,并从增长的视角对中国县域发展进行分类;二是从统计、空间和影响因素三个视角,揭示近年来中国县域发展相对差距缩小的主要原因;三是为探讨分类施策促进县域经济发展提供了一定的政策参考。

一、中国县域发展差距的变动情况

本文研究对象以2020年中国县级行政区划为标准,全国(不包括香港、澳门和台湾)除市辖区和林区以外的1868个县级行政区。^⑤由于要分析2010年以来的县域协调发展情况,为了更好进行比较研究,不考虑2010年以来行政区划发生过调整以及数据缺失较多的县级行政区,最终获得1737个县级行政区,包括1218个县、356个县级市、111个自治县、49个旗和3个自治旗。基于1737个县域,本文使用2010年、2015年和2020年人均GDP、居民人均可支配收入、城镇与农村居民人均可支配收入数据分析中国县域协调发展情况。还需要说明一点,由于中国城乡一体化住户调查工作从2013年底正式启动,县级的农村居民人均可支配收入数据从2015年开始比较完整,故2010年农村居民人均可支配收入使用农民人均纯收入替代。本文各县域GDP和人口数据主要来源于《中国县域统计年鉴》《中国人口普查分县资料》,居民人均可支配收入数据主要来源于相关省份统计年鉴、中经网、各县(市、旗)国民经济和社会发展

统计公报、各县(市、旗)人民政府工作报告。对于部分仍存在缺失的居民收入数据,基于2015年以及2018-2020年数据使用插值法补全,涉及357个县域的城镇居民收入数据和74个县域的农村居民收入数据。主要结论如下:

(一)县域总体绝对差距在扩大

与2010年相比,2020年中国县域之间人均GDP和收入的绝对差距在扩大。这期间,中国县域人均GDP、居民人均可支配收入的标准差分别提高了58.2%和116.7%。同期,县域之间相对差距在缩小,中国县域人均GDP的最大值与最小值之比、变异系数和泰尔指数分别下降了44.5%、32.4%和36.2%;居民人均可支配收入的最大值与最小值之比、变异系数和泰尔指数分别下降了37.3%、26.6%和35.7%(表1)。分城镇和农村居民来看,农村和城镇居民人均可支配收入相对差距均明显缩小,且农村居民这三个指标下降的幅度比城镇居民下降幅度大,说明县域居民收入相对差距的缩小更多来自农村地区间差距的缩小。

中国区域发展差距主要体现在县域之间,即使不包括市辖区在内,县域间差距水平也远大于省域和四大区域间的差距水平。2020年中国县域居民人均可支配收入最大值与最小值之比约为7.67,而省域和四大区域该比值分别为3.55和1.62。而且,县域人均GDP的差距要远大于居民收入的差距,县域农村居民收入的差距要远大于城镇居民收入的差距。需要指出的是,2010年以来,尽管中国县域经济

表1 中国县域发展相对差异的变化

指标		2015年	2015年	2020年	变化幅度(%)
人均GDP	最大值/最小值	74.774	55.413	41.512	-44.5
	变异系数	0.830	0.707	0.561	-32.4
	泰尔指数	0.232	—	0.148	-36.2
全体居民人均可支配收入	最大值/最小值	12.241	—	7.669	-37.3
	变异系数	0.384	—	0.282	-26.6
	泰尔指数	0.084	—	0.054	-35.7
城镇居民人均可支配收入	最大值/最小值	7.338	4.629	4.773	-35.0
	变异系数	0.241	0.214	0.196	-18.7
	泰尔指数	0.048	—	0.035	-27.1
农村居民人均可支配收入	最大值/最小值	14.154	10.570	8.849	-37.5
	变异系数	0.400	0.362	0.316	-21.0
	泰尔指数	0.076	—	0.047	-38.2

发展相对差距在缩小,但是从国际比较来看,目前中国总体的区域差距还是比较高的。2020年,中国的人均GDP为10408.7美元(按现价美元计算),与美国、英国、法国和德国20世纪70年代末80年代初接近,当前中国的区域差距仍然高于同等发展水平下的美国、英国、法国和德国四国。^⑥

(二)县域城乡差距不断缩小

2010–2020年,中国城乡居民人均可支配收入之比从2.99下降至2.56。以县域为单元来看,这期间中国县域城乡居民人均可支配收入之比从2.65下降至2.19。与2010年相比,2020年城乡收入之比大于

等于3的县域个数明显下降,由636个下降至159个,而城乡收入之比小于2的县域由361个增加至666个。同时也看到,在2010年和2020年,中国县域城乡收入之比介于2和3之间的个数分别为740个、912个,占总的县域个数的42.60%和52.50%;城乡收入之比介于1和2之间的县域个数分别为361个、666个,占总的县域个数的20.78%和38.34%,其中,城乡收入之比低于1.5的县域分别有56个、83个,占总的县域个数的3.22%和4.78%。可以说,目前中国约有一半的县域城乡收入之比处于2和3之间(表2)。2020年,城乡收入之比小于2的县域主要分布在河

表2 中国县域城乡居民收入差距分布情况

省份	2010年						2020年					
	[6,∞)	[5,6)	[4,5)	[3,4)	[2,3)	[1,2)	[6,∞)	[5,6)	[4,5)	[3,4)	[2,3)	[1,2)
河北	0	0	3	25	63	27	0	0	0	6	71	41
山西	3	7	13	26	39	3	0	1	3	22	56	9
内蒙古	1	0	2	12	46	15	0	0	0	0	48	28
辽宁	0	0	0	0	2	11	0	0	0	0	1	12
吉林	0	0	0	5	22	12	0	0	0	0	9	30
黑龙江	3	1	2	0	3	50	0	0	0	0	6	53
江苏	0	0	0	0	22	18	0	0	0	0	5	35
浙江	0	0	0	7	36	9	0	0	0	0	12	40
安徽	0	0	1	6	33	16	0	0	0	0	37	19
福建	0	0	0	0	41	14	0	0	0	0	14	41
江西	0	0	1	14	45	9	0	0	0	1	42	26
山东	0	0	0	0	45	33	0	0	0	0	30	48
河南	0	0	0	8	71	26	0	0	0	0	47	58
湖北	0	0	1	13	25	24	0	0	0	0	31	32
湖南	2	5	15	21	31	12	0	0	0	2	42	42
广东	0	0	0	1	18	38	0	0	0	0	1	56
广西	0	5	15	39	10	0	0	0	0	2	63	4
海南	0	0	0	4	11	0	0	0	0	0	15	0
重庆	0	0	0	8	4	0	0	0	0	0	12	0
四川	4	9	22	18	69	6	0	0	0	3	82	43
贵州	0	0	5	51	15	0	0	0	0	31	40	0
云南	2	13	46	37	14	0	0	0	1	24	87	0
西藏	0	1	1	7	5	1	0	0	0	3	8	4
陕西	0	0	5	57	14	0	0	0	0	6	68	2
甘肃	1	1	14	32	13	8	0	0	0	33	23	13
青海	3	4	4	8	15	0	0	0	3	11	18	2
宁夏	0	0	0	7	5	1	0	0	0	0	11	2
新疆	2	3	4	6	23	28	0	0	0	7	33	26
合计	21	49	154	412	740	361	0	1	7	151	912	666

注:本表县域按城乡居民人均可支配收入之比分类。

南、广东、黑龙江、山东、四川、湖南、河北、福建、浙江、江苏等省份,其中有67.1%位于东部和中部地区。

(三)脱贫县和非脱贫县出现分化

本文的研究样本中共有713个脱贫县,涵盖了全国85.7%的脱贫县。2010—2020年,脱贫县居民人均可支配收入的标准差提高了115.2%,而居民人均可支配收入的最大值与最小值之比、变异系数和泰尔指数分别下降了42.7%、35.7%和66.7%。同期,非脱贫县居民人均可支配收入的标准差提高了130.8%,而该指标的最大值与最小值之比、变异系数和泰尔指数分别下降了19.7%、18.8%和16.7%(表3)。这说明,无论是脱贫县还是非脱贫县,均呈现出相对差距在缩小,但绝对差距在扩大的趋势。进一步分析可知,2020年,脱贫县中有25个县域的居民人均可支配收入超过全国平均水平,非脱贫县中有61个县域的居民人均可支配收入低于脱贫县平均水平。这表明近年来脱贫县和非脱贫县均呈现出分化特征。特别是,由于发展中面临诸多困难,加上长期缺乏国家政策支持,目前有些非脱贫县居民收入已经低于脱贫县平均水平。在此基础上,对比2010年和2020年各县域居民人均可支配收入在全国县域中的位次变动可知,有393个脱贫县居民人均可支配收入在全国的位次排序中提升,有550个非脱贫县在全国的位次排序中下降,这期间居民人均可支配收入低于脱贫县平均水平的非脱贫县数量增加了47个。具体来看,位次提升的脱贫县县域主要位于云南、贵州、四川、河北、甘肃、湖南、青海、湖北、江西、西藏,除河北外,这些省份均属于中西部地区。

二、中国县域发展的基本类型及其分布

中国县域数量大、类型多,县域发展千差万别,其空间分布格局也具有自身的特殊性。深刻揭示中国县域发展的基本类型及空间分布格局是分类指导

县域发展的基础和前提。2020年,中国县域发展的空间分布格局如何?借鉴陈坤秋和龙花楼(2019)、滕堂伟等(2016)的方法,^⑦本文使用自然间断分级法,依据2020年居民人均可支配收入将1737个县域分为三组,即将居民人均可支配收入大于等于38135.13元的县域纳入高收入水平组,介于24536.82元和38135.13元之间的县域纳入中等收入水平组,小于等于24536.82元的县域纳入低收入水平组。可以看到,高收入水平的县域主要位于长三角地区的江浙两地、内蒙古西部,涉及86个县域;中等收入水平的县域分布较为分散,涉及620个县域,主要处于各省份市辖区周边;低收入水平的县域分布范围广,涵盖县域多,涉及1031个县域,主要位于中国东北地区和广大的中西部地区。

在揭示2020年中国县域居民人均可支配收入分布格局的基础上,为更好地从整体上把握县域发展差距变化趋势,本文从增长视角,以2010年为基期,借鉴李小建和乔家君(2001)的方法,^⑧来比较2010年各县域居民人均可支配收入与全国平均水平,以及2010—2020年各县域居民人均可支配收入的年均增长率与全国居民人均可支配收入年均增长率的大小,具体的标准为:2010年居民人均可支配收入高于全国平均水平,则为基期居民收入水平高,反之为基期居民收入水平低;居民人均可支配收入的年均增长率高于全国的年均增长率,则认为增长速度快,反之为增长速度较慢。对于基期居民收入水平高且增速快的县域,将其纳入高基数高增长型,该类型县域本身发展水平高且增长动力强劲;将基期居民收入水平高但增长速度慢的县域纳入高基数低增长型,该类型县域本身发展水平较高但增长乏力;将基期居民收入水平低但增长速度快的县域纳入低基数高增长型,该类型县域基期居民收入水平不高但增长

表3

中国县域居民人均可支配收入差距变化

指标	脱贫县			非脱贫县		
	2010年	2020年	变化(%)	2010年	2020年	变化(%)
标准差	1635.85	3520.61	115.2	3349.53	7730.79	130.8
最大值/最小值	6.48	3.71	-42.7	6.08	4.88	-19.7
变异系数	0.28	0.18	-35.7	0.32	0.26	-18.8
泰尔指数	0.03	0.01	-66.7	0.06	0.05	-16.7

动力强,发展潜力较大;将基期居民收入水平低且增速慢的县域纳入低基数低增长型,该类型县域发展潜力不足。最终,本文将1737个县域分为四种类型:高基数高增长型、高基数低增长型、低基数高增长型、低基数低增长型。

(一)高基数高增长型

该类型县域有109个,2020年GDP为3.72万亿元,人口为0.54亿人,占县域总体的比重分别为9.85%和7.49%,人均GDP为6.89万元。该类型县域主要集中在四个区域:①河北近京津地区,如廊坊、保定等,共有6个县域;②长三角地区,包括安徽中部、浙江西部,共有18个县域;③中部地区,包括江西中部、湖北中部和湖南东部,共有31个县域;④云贵川地区,包括云南中东部、贵州中部、四川东部,共有24个县域。这类县域分布较散,具有明显的临近省域的市辖区特征。

(二)高基数低增长型

该类型县域有475个,2020年GDP为17.66万亿元,人口为2.36亿人,占县域总体的比重分别为46.69%和32.72%,人均GDP为7.48万元。该类型县域主要集中在三个区域:①东部沿海地区,包括山东中西部以及江苏、浙江、福建绝大多数县域与广东中部,共有181个县域;②中部地区,包括湖北中部、湖南东部、河南北部,共有52个县域;③北部沿边地区,包括内蒙古、新疆中部和黑龙江北部,共有86个县域。

(三)低基数高增长型

该类型县域有818个,2020年GDP为11.24万亿元,人口为2.96亿人,占县域总体的比重分别为29.72%、41.02%,人均GDP为3.80万元。该类型县域主要分布在中国的中西部地区,具体来看,大致可以分为三个区域:①云贵川甘渝桂湘鄂地区,包括云南、贵州、四川、重庆、甘肃多数县域以及广西西部、湖南西部、湖北西部地区,共有448个县域;②赣皖地区,包括江西和安徽多数县域,共有88个县域;③晋冀地区,包括河北多数县域、山西西部和东部,共有112个县域。

(四)低基数低增长型

该类型县域有335个,2020年GDP为5.19万亿

元,人口为1.35亿人,占县域总体比重分别为13.74%、18.77%,人均GDP为3.84万元。该类型县域分布也较为散落,主要集中在四个区域:①新疆沿边地区,共有17个县域;②黑吉辽内蒙古交界区,共有64个县域;③广东沿省边界线地区,共有39个县域;④晋陕鄂豫皖交界地区,共有120个县域。总的来说,这类型县域具有明显的临近省际交界区特征。

三、中国县域发展相对差距缩小的原因剖析

通常,区域差异变动的原因可以从统计指标分解、空间统计、影响因素识别等方面进行分析,因此,本文综合多个方面,从统计、空间和影响因素等三个视角来深入探讨县域发展相对差距缩小的原因。

(一)统计视角:县域差距缩小是组内差距和组间差距共同缩小的结果

将泰尔指数进行组间分解,^⑨按照四大区域和28个省份进行分组,均可以看到,与2010年相比,2020年居民人均可支配收入和人均GDP在四大区域各自的组内差距和四大区域组间差距均在缩小。按照省份分组,结果亦是如此。对比两年的组间差距和组内差距对总体差距的贡献率,分区域看,组内差距是构成总体差距的主体部分,尤其是东部地区县域;分省份看,居民人均可支配收入的组间差距比组内差距贡献率略大一点,而人均GDP的组内差距比组间差距的贡献率高(表4)。

(二)空间视角:西南地区经济较快增长是影响县域差距的主要原因

2010—2020年,东部、中部、西部和东北县域居民人均可支配收入年均增长率分别为10.70%、11.98%、12.24%、9.00%,人均GDP年均增长率分别为7.74%、10.18%、10.16%、3.72%。在此基础上,将西部地区划分为西北地区和西南地区,^⑩西北和西南地区县域居民人均可支配收入年均增长率分别为11.04%、12.85%,人均GDP年均增长率分别为7.81%、11.85%。可以说,中国县域总体差距缩小主要是因为发展水平较低的西南地区,尤其是贵州、重庆、云南、四川的快速增长,这期间四省(市)县域居民人均可支配收入和人均GDP年均增长率均位于28个省份的前10位(图1)。同时,根据张可云等(2021)的研究结果也知,西部地区南北经济分化起始点在

表 4

中国县域发展差距的四大区域和 28 个省份的泰尔指数分解

		组间差距	组内差距	组间差距贡献率	组内差距贡献率
分区域： 居民人均可支配收入	2010	0.022	0.062	26.194	73.806
	2020	0.012	0.042	22.497	77.503
	2010	0.039	0.193	16.799	83.201
	2020	0.018	0.130	11.892	88.108
分省份： 居民人均可支配收入	2010	0.045	0.039	53.626	46.374
	2020	0.029	0.025	53.935	46.065
	2010	0.090	0.142	38.810	61.190
	2020	0.057	0.091	38.754	61.246

2010 年,此后西南地区的增长率开始明显高于西北地区的增长率。^⑩显然,西南地区县域发展水平较低,其经济快速增长有利于缩小小县域相对差距,尤其是东西部间县域的相对差距。

(三)影响因素视角:自然禀赋、产业发展与区域战略实施共同作用的结果

基于影响因素视角,中国县域发展相对差距缩小是自然禀赋、产业发展和区域战略等多因素共同作用的结果,其中,自然禀赋是县域发展差距缩小的本底因素,产业发展是县域发展差距缩小的直接因素,区域发展战略的实施发挥着重要的战略支撑和带动作用。

1. 自然禀赋因素

自然禀赋一般可以分为自然条件和自然资源两

大类,主要包括地理区位、气候条件、自然资源、地形地貌等。^⑪自然禀赋既可以通过影响自然资源投入影响地区发展,也可以通过区位、舒适度、地貌等影响要素流动,满足各地市场需求,进而影响地区发展。^⑫中国中西部地区地域辽阔,地貌类型多样,能源、矿产和土地等资源丰富。近年来,中西部地区尤其是西南地区的快速发展得益于其区位优势与较为廉价的要素资源。从地理区位来看,西南地区是中国重要的战略腹地以及面向东南亚和南亚开放的前沿阵地,也是连接“一带”与“一路”的战略要地,随着全方位对外开放新格局的形成和西部陆海新通道的建设,西南地区的这种独特区位优势将日益凸显。同时,伴随着交通条件的改善,西南地区丰富的自然资源和宜人的气候条件降低了产业发展的要素投入

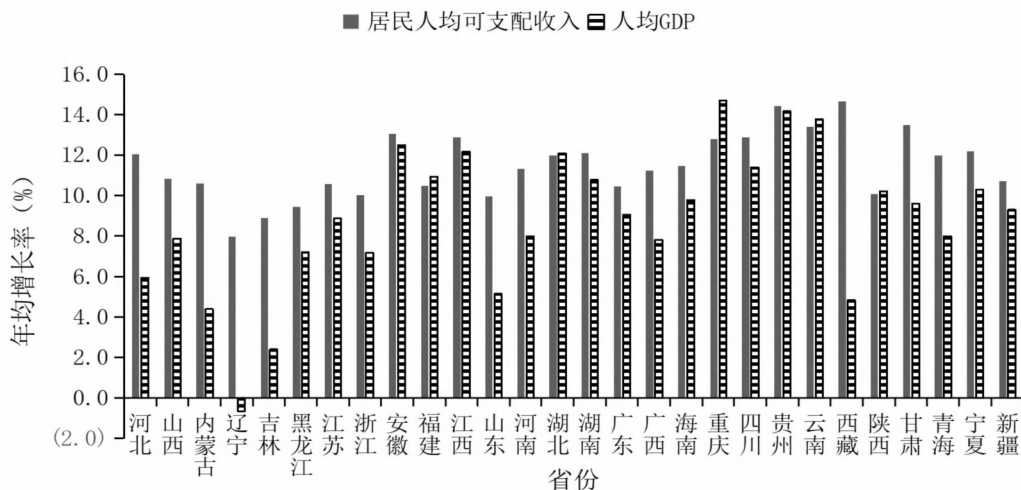


图 1 2010—2020 年各省县域居民人均可支配收入和人均 GDP 年均增长率

注:年均增长率采用当年价格计算。各省份县域居民人均可支配收入按各县域居民总收入和总人口加总数计算,其中,县城居民总收入=农村居民人均可支配收入×农村人口+城镇居民人均可支配收入×城镇人口;人均 GDP 按各县域 GDP 和总人口加总数计算。

成本,促进了县域资源型产业、加工制造业和文旅产业等的发展。

2. 产业发展因素

县域经济能否兴旺发达,关键在于是否有坚实的产业支撑。当前,中国县域通过传统产业转型升级,培育壮大新兴产业,大力发展现代农业、现代服务业,融入国内国际分工体系,形成了一批符合县情实际、体现县域特色的产业,正逐步成为全球工业品的生产基地。^⑩对于中西部尤其是西南地区县域来说,由于过去县域经济基础大多较为薄弱,近年来在促进传统产业转型升级的同时,也涌现出一批新兴产业,极大提升了县域经济活力。具体来说,这些地区县域产业发展主要是沿着三条路径展开:一是大力发展特色优势产业,如特色种养业、农产品精深加工、清洁能源开发、文化旅游等产业。二是培育壮大新兴产业,一些县域依托区位和资源优势,大力发展生物医药、新材料、电子信息、电商物流、数字产业等。三是积极承接产业转移,主要是承接国外、沿海地区和大城市的产业转移,近年来国家相继在中西部地区设立了一批国家级承接产业转移示范区,其范围涵盖了众多县域。尤其是,长江中游和西南地区凭借要素成本、市场和通道优势,积极承接东部地区和境外产业链整体转移、关联产业协同转移,有力促进了县域经济发展。与2010年相比,2020年东部地区县域规模以上工业企业数减少了2.5万个,而西南地区增加了3176个;这期间东部地区、中部地区、西南地区县域非农产业增加值占比分别上升了1.67、4.67、2.71个百分点,而其余地区县域非农产业增加值比重反而略有下降。很明显,中部和西南地区县域产业快速发展有利于缩小县域发展差距。

3. 区域战略因素

中国县域发展相对差距的缩小也受到国家区域协调发展战略、扶贫战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略的叠加作用。一是区域协调发展战略的实施。近年来,中国不断优化以西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先为核心内容的区域发展总体战略,持续加大对特殊类型地区和民族地区的政策支持力度,启动实施了京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、长三角区域一体化发展、

黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略。总体上看,区域发展总体战略是全覆盖的面域战略,区域重大战略是聚焦重点区域的点轴战略。^⑪目前全国所有县域都在这些战略的覆盖范围之内,有的县域则受到多个战略的叠加影响。这些区域协调发展战略及其配套政策的实施,无疑将推动县域经济的发展。特别是西部大开发、中部崛起等战略的实施,以及国家对特殊类型地区支持力度的加大,有力促进了中西部地区产业发展以及外商投资和沿海企业向中西部转移,是推动县域发展差距缩小的重要力量。二是扶贫战略的深入推进。自2013年实施精准扶贫战略以来,中国的扶贫开发进入了以个体瞄准为主的阶段,政府对不同类型贫困人口分类扶持,以确保扶贫战略能够惠及所有贫困人口,这种战略转型对贫困县经济增长起到了积极的拉动作用。到2020年底,中国832个贫困县全部脱贫摘帽,贫困县农村居民人均可支配收入相对水平(以全国为100)由2015年的67.0%提升到2020年的73.5%。^⑫在中国832个贫困县中,有90%以上分布在中西部地区,其中西南地区超过40%。国家扶贫战略的深入实施有力推动了贫困县经济发展,一定程度上缩小了全国县域发展差距。三是新型城镇化战略的实施。2013年,党的十八届三中全会明确提出“坚持走中国特色新型城镇化道路”。随后,中国颁布实施了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,出台了“三个1亿人”城镇化方案。在新型城镇化战略下,中西部地区城镇化加快,其与东部地区间的城镇化率差距显著缩小。2015—2020年,中部、西部与东部地区间城镇化率差距分别缩小2.06个、2.35个百分点。^⑬同时,中国县城人口占县域总人口的比重稳步提升,从2010年的19.24%提升到2019年的23.13%。^⑭中国县域城镇化水平的提高,激发了县域经济发展活力。四是乡村振兴战略的实施。2017年10月,党的十九大报告提出实施乡村振兴战略。目前,乡村振兴战略实施开局良好,顺利完成了第一阶段和五年规划的目标任务。但由于发展条件和实施效果的区域差异,即东部和较发达地区发展条件较好,其响应速度较快,实施效果也要好于其他地区,因此,从某种程度上讲,尽管乡村振兴战略实施有力推动了县域经济

发展和县域内城乡差距缩小,但其对缩小县域发展差距的作用和潜力还有待进一步挖掘和释放。

四、新发展阶段促进县域协调发展的主要举措

当前中国已经进入新发展阶段,县域在经济社会发展中承担着越来越重要的功能和作用。新形势下,应进一步提高思想认识,将县域经济发展放在更加重要的位置上,采取分区分类推进策略,加快县域内城乡融合发展,完善县域协调发展机制和政策体系,推动实现县域高质量协调发展和共同富裕。

(一)分区分类推进县域经济发展

中国的县域种类繁多,由于每一个县域的自然和经济社会发展条件不同,各县域的经济的发展一定要突出特色、发挥优势,实行差异化的转型发展战略,走特色化的发展道路。核心是聚焦县域经济高质量发展,采取分区分类推进策略。首先,按照分区分类的思想构建各具特色的县域现代产业体系。譬如,东部地区尤其是长三角、珠三角地区的县域经济发展水平较高,要推动其主导产业在过去的“一县一业”基础上,向多元化、集群化、高端化的方向发展,逐步形成高质量的现代产业体系。对于广大中西部地区的县域,居民人均可支配收入处于中下水平,但多数县域属于低基数高增长型,县域发展潜力较大,未来应按照其主体功能定位,因地制宜、发挥优势,明确县域产业发展方向,推动形成“一县一业”的发展格局。对于东北地区的县域,当前居民人均可支配收入水平较低且增长乏力,未来应将县域经济发展提高到重要的战略高度,破解发展难题,依托自身的资源禀赋、区位优势 and 历史文化积淀,建立各具特色的县域现代富民富县产业。其次,巩固提升临近大城市的县域功能。该类县域尤其是县城要积极融入临近大城市建设和发展,主动承接城市功能、人口、产业特别是一般性制造业、区域性物流基地、专业市场、过度集中的公共服务资源疏解转移,强化快速交通连接,发展成为与临近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县。

(二)加快县域内城乡融合发展

县域是打破城乡二元结构,推动城乡融合的最佳地域单元。促进县域城乡融合是壮大县域经济实力、促进县域经济高质量发展的重要途径。一是要

以县城为重要载体推进县域城镇化。充分发挥县城连接城市、服务乡村的作用,增强县城对乡村的辐射带动能力,促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖,强化县城与邻近城市发展的衔接配合。二是实行以城带乡、城乡互补,全面推进乡村振兴,与县域城镇化互促互馈,推动形成新型城乡关系。乡村振兴必须立足中国国情农情特征,在坚持农村土地集体所有制和家庭承包经营制度的基础性地位基础上,培育发展家庭农场、合作社等新型经营主体,创新集体经济运行机制,加强农村集体资产监督管理,不断壮大农村集体经济。三是明确县域城乡融合发展的战略路径。在新发展阶段,县域城乡融合要聚焦城乡功能布局、要素流动、资源配置、产业融合和模式创新等方面。重点是:促进城镇村功能布局一体化,即要从全局视角出发,使县城、乡镇和村庄实现功能合理分工;有序推进城乡要素市场一体化,即要破除阻碍要素流动的各种壁垒,促进县域城乡人才、资本、土地等要素自由流动(转);推动公共资源配置均衡化,即要合理布局县域城乡基础设施、公共服务等,实现公共资源配置的适度均衡;促进县域产业融合发展,即要立足资源禀赋,大力发展优势产业,推动产业链延伸与拓展,构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系,推动农村一二三产业融合发展;借鉴现有的城乡共同体模式和“飞地抱团”模式,探索符合自身实际的城乡融合模式。

(三)建立县域协调发展长效机制

促进县域协调发展,需要有相应的制度安排,尽快形成一个有利于县域经济协调发展的长效机制。当前,应把着力点放在合作机制和补偿机制上。一是着力构建县域合作机制。一方面,要促进县域与周边地区以及各级中心城市在基础设施、产业、科技、人才、平台等方面的合作;另一方面,对于处于都市圈或城市群内的县域,要使之积极融入都市圈或城市群,成为都市圈或城市群一体化的重要构成。二是健全县域利益补偿机制。县域是中国农产品主产区、重点生态功能区的基本单元,也有很多县域属于资源型县(市、旗),未来以粮食主产区利益补偿、区域生态补偿和资源补偿为重点建立完善县域协调发展机制任务繁重。应在加大中央和省级财政转移支

付的基础上,鼓励粮食主产区产粮大县与主销区开展高标准农田建设、园区共建、农产品加工、人才和技术支持等方面合作,进一步完善对产粮大县的利益补偿机制;鼓励生态受益地区与生态保护县、流域上下游之间通过资金补偿、对口协作等方式建立多元化横向生态补偿机制;围绕煤炭、石油、天然气、水能等重要资源,通过产业合作等形式支持资源型县域产业发展,加快健全资源型县域利益补偿机制。

(四)尽快制定实施欠发达地区发展政策

2021年中央一号文件明确提出对摆脱贫困的县,从脱贫之日起设立5年过渡期,过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定。随后,国家又将这一过渡期统一延长到2025年。当前,巩固脱贫攻坚成果已经取得显著成效,而脱贫县和非脱贫县均出现了分化趋势,一些非脱贫县因长期缺乏政策支持面临诸多困难,随着2025年过渡期的即将结束,亟须按照新的标准制定实施欠发达地区发展政策。欠发达地区与脱贫地区是两个不同的概念,二者既有区别又有联系,从共同富裕的视角看,在脱贫攻坚任务完成后,不宜将现有的脱贫县政策长期固化,更不能以脱贫地区政策取代欠发达地区政策。^⑨因此,当前以县为基本单元识别欠发达地区并着手制定欠发达地区发展政策,对于中国县域协调发展至关重要且应提上日程。首先,要精准识别欠发达地区,以县级行政区为基本单元,综合考虑经济发展、社会稳定、民族团结、边疆稳固等因素进行评价识别。其次,要在财政、税收、金融、产业发展、基础设施和公共服务等多方面加大对欠发达地区的政策支持力度。此外,要支持欠发达地区县域提升创新能力,包括科技创新、管理创新和品牌创新,依托创新驱动欠发达地区发展。

注释:

①吴殿廷、杨欢、郭来喜等:《县域经济的转型与跨越发展》,南京:东南大学出版社,2013年,第1—4页;孙久文、唐泽地、孙铮、李恒森编著:《新发展格局与中国县域经济》,北京:

中国人民大学出版社,2021年,第1—13页。

②李小建、乔家君:《20世纪90年代中国县际经济差异的空间分析》,《地理学报》2001年第2期。

③吴玉鸣:《县域经济增长集聚与差异:空间计量经济实证分析》,《世界经济文汇》2007年第2期。

④张毅:《中国县域经济差异变化分析》,《中国农村经济》2010年第11期。

⑤《中国县域统计年鉴(2021)》共有2087个样本,其中标注为区的有215个,再剔除其中2020年县改区的4个县(市),包括安徽的芜湖县、繁昌县,贵州的水城县,江苏的海门市,共有1868个县域。

⑥张军扩:《中国区域政策回顾与展望》,《管理世界》2022年第11期。

⑦陈坤秋、龙花楼:《中国土地市场对城乡融合发展的影响》,《自然资源学报》2019年第2期;滕堂伟、胡森林、侯路瑶:《长江经济带产业转移态势与承接的空间格局》,《经济地理》2016年第5期。

⑧李小建、乔家君:《20世纪90年代中国县际经济差异的空间分析》,《地理学报》2001年第2期。

⑨组间分解是指按一定准则分组后,可将衡量总体差距的泰尔指数分解为组间差距和组内差距之和。

⑩西南地区包括广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏六个省份,西北地区包括内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆六个省份。

⑪张可云、王洋志、孙鹏、张颖:《西部地区南北经济分化的演化过程、成因与影响因素》,《经济学家》2021年第3期。

⑫苏红键:《自然禀赋与地区发展:兼论南北经济差距扩大现象》,《中国软科学》2022年第10期。

⑬安树伟、李瑞鹏:《东西差距还是南北差距?——1978年以来中国区域差距的演变与机理分析》,《中国软科学》2023年第4期。

⑭孙久文、唐泽地、孙铮、李恒森:《新发展格局与中国县域经济》,第191页。

⑮魏后凯、年猛、李玢:《“十四五”时期中国区域发展战略与政策》,《中国工业经济》2020年第5期。

⑯魏后凯、王镭主编:《中国减贫成就、经验和国际合作》,北京:社会科学文献出版社,2021年,第15页。

⑰魏后凯等:《新型城镇化重塑城乡格局》,北京:社会科学文献出版社,2021年,第4—6页。

⑱苏红键:《中国县城城镇化的基础、趋势与推进思路》,《经济学家》2021年第5期。

⑲魏后凯:《促进区域协调发展的战略抉择与政策重构》,《技术经济》2023年第1期。