

湖南县域经济发展存在的问题及对策研究

湖南省科学技术信息研究所 马俊英

县域经济是国民经济的基本单元，是我国经济体系中连接国家宏观经济与基层微观经济之间不可或缺的重要环节，是破解“三农”问题、统筹城乡发展的重要路径选择。湖南作为传统农业大省，县域面积占全省 96.9%，县域经济在全省占有极其重要的地位。近年来，湖南县域经济取得了长足的进步和发展，全省县域经济发展的基础更加坚实。面临转方式和调结构深入推进、国家区域发展战略格局重新调整、改革开放全面深化等新形势和新任务，湖南必须适时调整发展思路，积极探索新常态下县域经济改革发展的战略途径、目标、重点和对策措施，引导全省县域经济更好更快发展。

一、湖南县域经济发展现状

近年来，湖南把县域经济发展作为支撑全省经济发展的重要载体，加快推进县域经济体制改革创新，县域经济发展水平明显提高，涌现出一批全国百强县。

（一）经济发展水平快速提高

“十二五”以来，全省县域经济增长势头强劲，保持平稳较快增速，经济总量规模迅速扩大。2012 年，全省县域经济增速为 11.6%，高出全省经济增速 0.3 个百分点；完成地区生产总值 14754.22 亿元，占全省经济总量的 66.6%，较 2010 年提高 2.2 个百分点。全省 GDP 过 200 亿、100 亿的县市区分别达到 23 个、55 个，较 2010 年分别增加 17 个和 14 个。全省县域人均地区生产总值 25718 元，在 2010 年的基础上增加 7378 元，人均水平大幅提高。

（二）经济运行质量稳步提升

财政收入实现快速增长，2012 年，全省县域财政总收入达 1015.68 亿元，占全省财政总收入的 34.6%，其中地方财政收入过 10 亿的县域达 18 个。全省县域财政总收入增速超过 GDP 增速 0.9 个百分点，地方财政总收入占 GDP 比重为 4.19%，较 2010 年提高 0.89 个百分点。县域城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别为 17897 元和 7317 元，分别比 2010 年增加 3987 元和 2083 元，维持较快增长速度。全省县域工业实现增加值 6760 亿元，较 2010 年增加 2375 亿元；县域工业实现利润总额 1285 亿元，较 2010 年增加 197 亿元。县域新型工业提速增效明显。

（三）经济增长动力不断增强

近年来，全省县域经济增长的动力不断增强，发展的后劲明显增大。2012 年，全省县域实现社会消费品零售总额 4379.3 亿元，分别比 2010 年和 2011 年增加了 1162 亿元和 593 亿元，占全省的比重维持在 55%左右。实现固定资产投资达 8906.2 亿元，较 2010 年增加了 3844 亿元，固定资产投资总量占全省比重由 2010 年的 51.5%上升至 61.1%，提高 9.6 个百分点，投资增速明显加快。

（四）经济结构调整取得实效

全省县域经济结构进一步优化，2012 年，湖南县域三次产业结构比为 17.1：51.2：32.8，与 2010 年的 19.2：48.0：32.8 相比，第一产业比重下降 2.1 个百分点，第二产业上升 3.2 个百分点。与全省平均水平相比，湖南县域第二产业占比高出全省

3.8个百分点；县域工业增加值达6760亿元，比2010年增加了2375亿元，占全省的比重由2010年的69.5%增加至74%，工业对县域经济发展的支撑作用进一步增强。

二、湖南县域经济发展存在的主要问题

湖南县域经济做大了总量，提升了质量，取得了诸多新突破。但是，随着改革的深化和经济结构调整的推进，县域经济发展中的一些深层次问题也日渐显现。目前多数的县域仍是经济小县、财政穷县，经济素质不高、产业层次偏低、工业化程度低、需求水平低以及城乡发展差距扩大等。但是，总体看，全省县域经济发展不平衡、不协调的问题还客观存在，规模不大、质量不优、结构失衡问题仍不同程度存在。

（一）发展差异依然不小

全国来看，湖南目前进入全国百强县的只有4个，相比江苏（27个）、山东（22个）、浙江（18个）的差距很大，而全国百强之一、省内强县第一的长沙县，经济规模只有全国百强首位昆山市的1/3。县内各乡镇间的发展也多不平衡，以县域经济比较发达的宁乡县为例：2011年人均GDP最高的白马桥乡80656元，是最低的流沙河镇的8.7倍；人均一般预算收入最高的玉潭镇59163元，是最低的东湖塘镇的237.6倍；农民人均纯收入最高的玉潭镇达23718元，是最低的巷子口镇3.2倍多。

（二）产业结构依然不优

“十二五”以来，全省县域经济结构进一步优化，但与全省平均状态比，一次产业高3.5个百分点，三次产业低7.3个百分点。一方面，县域农业虽然品种多、产量大，但农业经营效率低、效益差、特点不突出，农产品加工链条短、档次低，资源优势还没有转化为市场优势。另一方面，虽然二次创业比重总体上超过50%，且县域工业企业数量不少，门类也较齐全，但仍然普遍存在产业链条短、技术含量低、附加值小、经济效益差等问题，尤其是战略性新兴产业规模极小，现代生产性服务业发展不够，自主创新能力不强，产业技术升级较慢，普遍缺乏有竞争力的领军企业和有影响的知名品牌。此外，资源和环境约束持续加剧，高能耗和环境污染亦较严重，节能减排压力很大。

（三）收支矛盾依然突出

总量不大、质量不优，必然导致经济实力不强和发展后劲不足。湖南县级人均公共财政预算收入低于全国平均水平的状况至今仍未发生根本改变。2012年全省县级人均公共财政预算收入仅为1074元，甚至比2009年时的全国县级公共财政预算收入水平还要低；全省县级财政平均自给率仅为29.52%，远低于全省财政自给率（43.27%）、全国平均水平（87.6%）和全国县级平均水平（50.73%）；大多数县域自身的财力极为有限，最低的龙山县仅为10.65%。绝大多数县域至今仍要靠中央、省、市的财政转移支付才能维持正常运转。此外，县域基础设施建设普遍滞后，当前几乎都面临着必须依靠自身努力消化许多刚性财政支出的压力，特别是为改变落后面貌，又必须加快改善基础设施，优化发展环境，建设开发区，提供更多公共产品，而增资、社保等方面的刚性支出增长远远高于财政经常性收入的增长速度，这便在一定程度上更加剧了县级财政收支失衡的问题。

（四）要素制约依然严重

一是建设用地紧缺。在当前要素普遍趋紧，特别是国家为加强土地管理，将未利用地也纳入计划管理的情形下，发展欠账本来就较多的县域建设用地空间也同时被压缩，许多县域已出现建设项目等着用地，或因无地而留不住来之不易的引资项目的现象。二是发展资金短缺。县域发展资金普遍短缺，迫切需要银行贷款的大力支持，然而金融机构对县域贷款的总量却十分有限。例如，2012年长株潭地区的醴陵市、攸县和湘潭县金融机构存贷比距离商业银行规定的存贷比最高上限的差值均低于26%，金融机构贷款主要向大城市、大行业和优势企业倾斜，县域金融机构内的资金流动受阻，有相当部分可用资金在银行或投放在

县外，金融信贷资金没有得到有效盘活。三是招商引资困难。县域引资的硬件优势相对而言本身就不如大中城市和经济发达地区，单靠廉价的土地和优惠的税收措施也已难以为继，加之国家与省对承接产业转移门槛的日益限制，县域对外资的吸引力受到了很大冲击。

(五)发展环境依然欠佳

当前，县级政府发展经济、稳定社会、提高人民生活水平的任务在不断加重，而自主调控能力却在相对弱化，特别是金融、税务、工商、国土、电力等一些职能部门的改革不到位，甚至部分权力还在上收，县域调控手段越来越少。相对于省、市级政府而言，县级政府管理经济更具有直接性，责和权的失衡，往往使县级政府处于“空有雄心壮志，少有调控手段”的尴尬境地。由于县域管理权限过小，相当一部分的经济、社会管理权限在国家、省里和市里，处于经济发展最前沿的县级政府基本没有多少最终决定权；加之县域体制机制改革不到位，县域自身政策和服务环境也不够宽松等，均在一定程度上制约着县域经济发展。

三、湖南县域经济发展的对策建议

“十三五”时期，湖南县域经济的发展面临着加快中部崛起、长江经济带建设、生态文明建设试点示范、集中连片扶贫攻坚深入实施、新型城镇化全面推进、市场经济体制加快完善等重大发展机遇，但同时仍将受到发展不足与质量不优长期并存问题的困扰，面临着调结构、转方式压力大和外部竞争更加激烈的严峻考验，必须要用新的视野、新的理念和新的思路，应着力探索解决新常态下县域经济可持续发展的战略途径和对策措施，引导全省县域经济更好更快发展。

针对我省县域经济总体实力不强、县域间差距较大、功能体系不尽完善、自我调控能力较弱、发展后劲不足等突出问题，着眼于全面提高我省县域经济可持续发展能力，在以下四大方面做足文章：

(一)改革行政管理体制，优化县域经济发展环境

一是改革完善县域经济发展考核评价机制。纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，侧重从经济发展、经济结构、民生改善和资源环境等多个方面对县域经济发展进行综合考评，体现“三量同升”这一基本要求，将县域经济发展考评工作纳入常规统计工作之中，同时加强县域经济发展考评结果的开发应用，引导各县域加快转变经济发展方式，加快实现城乡统筹发展。二是进一步加强政府职能转变，减少行政审批环节。着力改变目前县级政府“有限权力”却“无限责任”的不合理状况，进一步下放行政审批权限，结合政府职能转变，着力简化项目审批流程。精简、优化政府机构设置，尽量减少政出多门、多头管理，有所为有所不为，将有序地“放”与有重点地“管”有机结合起来，确保释放活力与加强监管同步推进。

(二)加大财税金融支持，提升县域经济发展活力

一是通过税收减免、财政贴息、再贷款支持等手段，确保县域金融机构的盈利水平与大中城市基本相当，着力增强金融机构支持县域经济发展的主动性与积极性。按照“政策引导、政府推动、多方参与、市场运作”的原则，在加强原有县域信用担保体系建设的同时，积极探索发展多种形式的融资担保和风险补偿模式，为县域企业提供担保增信服务，促进县域信贷投放增长。二是着力推进融资模式创新。严格按照政府主导、社会参与、市场运作、平等协商、风险分担、互利共赢的原则，积极稳妥推进政府与社会资本合作(PPP)模式试点工作，整合社会资源推进县域新型城镇化和新型工业化；加快探索和发展股权和创业投资基金，鼓励和支持民间资本发起设立产业投资基金，支持县域重点领域建设项目开展股权和债券融资。三是推动财政分配制度改革，加快形成合理的省、市、县财政收入分级划分机制，完善省直管县财政体制，加大对县乡政府的转移支付力度，夯实县域财源基础。

(三)打造多元化支撑平台，增强县域经济发展能力

一是推动产业园区建设。产业园区、工业集中区是县域经济发展最为重要的支撑平台，要充分发挥园区对县域经济发展的强力支撑作用，进一步优化园区管理，提升园区聚集发展能力，依据本地产业特色，突出自身比较优势，进一步明晰园区发展的方向与重点，加快创新园区发展模式，争取建成一批销售收入过百亿元甚至过千亿的产业园区。二是打造创新创业平台。围绕主导产业、特色资源及产业打造产学研创新发展平台，针对县域产业发展的突出瓶颈特别是关键性技术瓶颈，通过加强与高校、研究机构的合作进行联合攻关，为产业发展提供技术支持，同时要加大创业政策宣传力度，充分调动全民创业的积极性，充分吸引本县外出创业人员回乡创业、鼓励县域内农民进城镇创业。三是提升公共服务平台。积极打造县域产品产销对接合作平台，通过定期召开产品推介会、互联网宣传等方式，提高县域产品知名度，促进县域产品对外展销交易；着力优化提升人才服务平台，积极放开落户政策，优化大中专毕业生回乡档案、人事关系管理体系，提高人才服务水平。建好用好公共信息服务平台，利用信息化系统及时有效地发布相关需求信息，为物流业、家政服务业等相关产业发展提供更多支持，为广大居民生活提供更多便利。

（四）加大对外开放力度，提升县域经济发展水平

一是进一步完善招商引资政策，搭建招商引资平台，创新招商引资方式，以扩大招商引资规模，提高利用外资质量。注重引资与引智结合，加强培养和引入适应县域经济发展需要的各类人才，为县域开放型经济发展提供强有力的组织保证和人才保障。二是将外贸出口作为开放型县域经济发展的增长极，积极扩大外需市场，实现对外贸易从劳动密集的制造环节，向产业价值链的上下游攀升。抓住国际和沿海产业加速转移的契机，大力开拓国际市场，巩固欧美、日韩以及港澳地区等传统市场，积极拓展东盟、拉美、非洲等新兴市场，积极培育出口龙头企业，打造自主出口品牌，争取形成一批外贸市场竞争力强的县域支柱产品和品牌产品。三是要不断扩大省内外的区域合作，在区域发展大局中谋划县域发展。充分考虑自身的优势特色以及与邻近区域的合作互补，主动融入区域经济，主动参与区域内产业分工和协作，实现区域共赢互补。积极推进以产业为引领、以城市为载体、以人为根本的“三位一体”产城融合模式，为开放型县域经济发展奠定良好基础。

基金项目：本文系湖南省社科基金课题《湖南战略性新兴产业空间布局优化研究》（11YBA196）阶段性成果。