

县域经济发展的历史演变、经验与展望

——以四川省为例

苏艺 陈井安¹

【摘要】新时代，县域经济已成为承载农业农村现代化、乡村振兴、城乡融合发展等多重战略的综合经济形态。西部地区县域经济高质量发展是新时期我国经济高质量发展的关键。本文以四川省为例，回顾了新中国 70 年以来县域经济发展的历史，分析了县域经济发展的演变特征、取得成就和经验启示，并在此基础上提出了新时代县域经济高质量发展的展望和路径选择。

【关键词】 县域经济 历史演变 高质量发展 路径选择

【中图分类号】 F327 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7470(2020)-05-0058(08)

县域是落实新时代国民经济发展战略和政策措施的基本单元，县域经济是省市经济和乡镇经济的重要连接点。随着我国经济发展进入新常态，县域经济不再是单纯的农业经济或区域经济，而是承载了农业农村现代化、乡村振兴、城乡融合发展等多重战略的综合经济形态，直接关乎我国全面深化改革、供给侧结构性改革、乡村振兴战略、精准脱贫攻坚等一系列重大战略的有效实施。^[1]《2018 年中国县域经济百强研究》显示，百强县总体呈“东多西少、强省强县”的分布格局，其中，东部地区有 74 个，中部地区有 16 个，西部地区仅 8 个，推动县域经济高质量发展，特别是西部欠发达地区县域经济高质量发展，是解决好新时代社会主要矛盾的迫切需要。当前我国经济正处在由高速增长向高质量发展的新阶段，欠发达地区县域经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，^[2]如何激发县域发展特色、形成县域经济发展新动能，将成为新时期县域经济高质量发展的关键。因此，本文立足于新中国成立以来，西部大省四川县域经济不同发展阶段的实践探索以及取得的成就和主要经验，提出面对“新常态”，县域经济如何通过增长新动能培育实现追赶的启示与展望。^[3]

一、县域经济发展的历史演变及阶段特征

新中国成立 70 周年来，县域经济经历了由小到大、由弱到强、由数量增长到质量变革的历史变迁，经历了计划经济、经济体制转轨、市场经济的不同时期，每一时期均得到了不同成就，表现出不同的阶段演化特征。四川县域经济发展经历了五个阶段的实践探索，呈现以下特征。

1. 新中国成立至 1978 年：县域经济快速崛起阶段

解放前夕，四川县域经济发展极端衰落，直到 1949 年，全省工农业总产值只有 43.51 亿元，交通闭塞，60%以上的县不通公路，科教文化事业更加落后。1949 年解放后，四川县域经济经历合作化的集体经济发展、人民公社的社队企业发展、城镇国有经济和集体经济的发展等，取得了由小到大的重要变化，到 1978 年全省工农业总产值达到 353.22 亿元，比 1949 年增长 7.1 倍，平均每年递增 8.7%。其中，农业总产值增长 2.6 倍，平均每年递增 5.1%；工业总产值增长 30 倍，平均每年递增 16%。财政

¹基金项目：四川省社科院重大课题“四川省县域经济高质量发展研究”（编号：202DA69967）的阶段性研究成果。

作者简介：苏艺 助理研究员 四川省社会科学院农村发展研究所 四川成都 610072

陈井安 研究员 博士生导师 四川省社会科学院 四川成都 610072

收入由 1950 年的 4.42 亿元增长到 1978 年的 37.31 亿元，增长 7.4 倍。经过近 30 年的努力和发展，四川各县物质技术水平均取得了长足进步，特别是“三五”计划时期以后，国家在四川进行了大规模的三线建设，工业投资达 250.9 亿元，占建国以来基本建设总投资的 47.8%，处于三线建设区域范围内的各个县，纷纷建立了为三线企业配套的中小型企业，有力促进了四川县域经济发展，到 1978 年，四川工业固定资产居全国第二位，初步形成了门类比较齐全、布局趋向合理的生产体系。在此阶段，四川共建成 5 条铁路干线和 14 条支线，除荣县以外，实现了县县通公路，城乡居民生活水平也明显提高。

2. 1978 年至 1992 年：县域经济加速上升阶段

20 世纪八十年代初，在实行家庭联产承包制的基础上，四川开始实施以财政、粮食和农副产品收购任务包干为主要内容的县级综合改革，各县全面推行经济责任制，较好地调动了各方面的积极性，使全县经济活跃起来，各项事业较快发展，群众生活水平得到提高。改革较早起步的广汉、邛崃、新都 3 县，1985 年的工农业总产值比 1980 年分别增长 1.25 倍、1.69 倍、1.5 倍，财政收入分别增长 1.15 倍、1.08 倍、70%，农民人均收入分别增长 1.16 倍、2.86 倍、2.25 倍。从 1986 年开始，在系统总结农村综合体制改革试点经验的基础上，逐步扩大试点县的范围，尤其是在家庭联产承包制普遍推行、农业结构调整取得成功的基础上，以德阳、乐山等地为代表的各地乡镇企业蓬勃发展，县域经济改革取得了很大成绩，1992 年四川工农业总产值是 1985 年的 3.07 倍。

3. 1992 年至 2002 年：县域经济增长点形成阶段

1992 年春天，根据邓小平南方谈话精神，四川提出“发展县域经济、先抓一条线”的战略，选取了北起江油市、南至峨眉山市一线上条件较好的 14 个县（市、区）作为优先发展区，使其率先走出农村工业化、城乡一体化的路子，以带动全省县域经济起飞。经过体制改革和重点扶持，“一条线”上的县（市、区）实现了速度与效益同步增长，加快了经济发展步伐，并在一定程度上带动了周边县（市、区）的发展。到 1996 年，“一条线”的 14 个重点县以及内江市的 6 个县主要经济指标均有大幅增长，国内生产总值达 663.3 亿元，占全省总值的 22.22%，成为全省经济的高速增长带。在“一条线”战略的基础上，1994 年四川省又提出了“依托两市（成都、重庆）、发展两线（江油至峨眉一线、成都至重庆一线）、开发两翼（川东一翼、攀西川南一翼）、带动全省”的“一省双核”发展战略，重庆、涪陵、黔江和万县一带的县（市、区），以及以攀枝花工业基地为依托的县（市、区）也加快了经济发展和改革的步伐，成为了县域经济发展的新增长点。但之后受市场供求关系由短缺向相对充裕的变化、1997 年金融危机和重庆设立直辖市的影响，四川县域经济发展放缓了脚步，全省 180 个县（市、区）国内生产总值增速从 1994 年的 34.68% 下降到 1997 年的 11.22% 再降到 1999 年的 3.67%。整体看来，在 1992~2002 年十年间，四川县域经济发展经历了飞速增长又快速回落，县域经济的稳定性不强，但全省县域经济增长点初步形成。

4. 2002 年至 2012 年：县域经济的再加速阶段

进入新世纪，国家启动了西部大开发战略，我国加入了 WTO 纳入了国际分工体系，四川紧抓时代机遇，提出了“追赶型、跨越式”发展战略、“三个转变”发展思路、“一主、三化、三加强”^②跨越发展总体思路等。尤其是扩权强县体制改革的实施，为县域经济增添了活力。2007 年，27 个第一批扩权县规模以上工业增加值、民营经济增加值、财政总收入实现了比改革前的 2006 年基础上翻一番的目标。2011 年，第二批扩权县的上述三项指标在 2009 年基年的基础上翻了一番，扩权强县改革的政策机制效应充分显现。经过 2002 年至 2012 这十年的努力，四川县域经济取得了长足发展，呈现出加速发展的特征。一是县域经济结构得到改善，以第一产业为主导的传统格局逐步打破，二三产业比重不断扩大，绵竹、什邡、射洪、威远等一批工业主导型县域经济发展势头强劲。二是非公有制经济快速发展，成为县域经济的重要支撑。三是资源市场化配置不断加强，各种生产要素流动更趋合理，平原地区县的资本优势、丘陵地区县的劳动力优势、山区和民族地区县的特色资源优势加快释放并得到有效发挥。四是县域城镇化水平不断提高，明确了以县城和重点镇为主攻方向，加强县域产业支撑和城市功能配套，通过城镇发展带动农村第二产业发展，促进农村劳动力转移就业。此外，县域基础设施条件明显改善，高速公路覆盖率大大提高，县乡公路网基本形成，而基础设施的改善又进一步促进了县域经济的发展，一批经济重点县不断发展壮大。在这十年间，四川全省国内生产总值

增长速度重新升到百分之十以上。2007 年四川省国内生产总值首次突破 1 万亿元，2011 年突破 2 万亿元，2012 年达到 2.39 万亿。

5. 2012 年至现在：县域经济转型发展阶段

2012 年之后，我国经济进入了速度减缓、结构调整、动力转换的新常态，四川县域经济发展也进入增速换挡期，从高速增长转向中高速增长。针对宏观经济形势的变化，四川于 2013 年提出了实施“三大发展战略”（点多极支撑发展战略、“两化”互动战略、城乡统筹发展战略和创新驱动发展战略），要求实现由经济大省向经济强省跨越，由整体小康向全面小康跨越，同时继续扩大扩权强县改革试点的实施范围。2014 年 7 月，除成都市、“三州”所辖县外的 78 个县全部纳入改革范围，扩权范围也从单一的经济管理权限扩展到社会管理权限，县域经济的整体实力不断增强。到 2016 年，全省 78 个扩权县中有 55 个县 GDP 规模超百亿元，扩权县县均 GDP 规模达 146.5 亿元，占全省的比重达 37.9%，对全省经济增长的贡献率超过 40%。在经济发展内在因素和外部条件均发生了深刻变化的背景下，四川县域经济发展主要呈现三个特征：一是经济增速虽有所放缓，但仍保持较高且平稳增长的态势。2017 年，全省 183 个县（市区）实现地区生产总值 36442 亿元，年均增长 8.8%，总量是 2013 年的 1.38 倍。117 个县（市、区）GDP 超 100 亿元，39 个县（市、区）GDP 超 300 亿元，12 个县（市、区）GDP 超 500 亿元，龙泉驿区 GDP 突破 1000 亿元。183 个县（市区）完成地方一般公共预算收入 1938 亿元、年均增长 10.0%，高 GDP 增速 1.2 个百分点；农村居民人均可支配收入年均增长 9.1%，高于 GDP 增速 0.3 个百分点。二是经济结构以工业为主转变为以服务业为主。2016 年第三产业比重首次超过第二产业，三次产业比由 2012 年的 13.8：51.7：34.5，变为 2016 年的 11.9：40.8：47.3，再变为 2017 年的 11.6：38.7：49.7，现代物流、金融服务、现代信息服务、科技服务、旅游业等服务业发展迅速，第三产业占比逐年提高，而传统制造业在经济总量中的比重不断下降。三是产业结构以重化工业及制造业为主转变为战略性新兴产业为主。处于长江经济带与丝绸之路经济带结合点的四川将战略性新兴产业发展放在重要位置，2014 年 11 月结合自身实际提出重点推进 5 大高端成长型产业和 5 大新兴先导型服务业发展，2016 年 6 月，在国务院批复同意《四川省系统推进全面创新改革试验方案》后，进一步加快推动战略性新兴产业的发展。2015 年四川省战略性新兴产业实现总产值 5671.5 亿元，为 2010 年的 2.5 倍，占全省规模以上工业总产值的比重为 13.9%，比 2010 年提高 4.5 个百分点。2017 年 1~11 月，高技术产业增加值同比增长 17.3%，快于规上工业增速 8.9 个百分点。电子信息、装备制造产业产值分别突破 8000 亿元、9000 亿元，高新技术产业总产值突破 1.8 万亿元。

2018 年四川省委提出了“一干多支、五区协同”区域发展战略，标志县域经济进入了高质量发展时期，四川县域经济的发展正在从“高速度发展”向“高质量发展”转变，从“重点发展”向“整体推进”转变，从“全能经济”向“特色经济转变”，“不求其多，但求其特”将成为未来四川县域经济发展的新范式。总体而言，从 2012 年以来，四川县域经济增长速度基本平稳、质量结构明显提升、动能逐步转换、特色日益明显，涌现出一批经济强县。

二、县域经济发展取得的成就

1. 县域经济实现连续跨越，综合实力显著提升

县域经济是全省经济的基本单元。新中国 70 年来，四川始终坚持又好又快的发展目标，县域经济发展实现速效并进，县域经济综合实力显著提升。一是经济规模不断扩大。1952 年，四川 GDP 仅 24.6 亿元，1978 年达到 184.6 亿元，改革开放后的 40 年，四川经济总量实现了从百亿到万亿的历史性跨越，2007 年经济总量首次突破万亿，2011 年、2015 年分别跨越 2 万亿和 3 万亿两个万亿台阶，2018 年经济总量达到 40678 亿元。2018 年，全省 183 个县（市、区）中，GDP 超过百亿元的县（市、区）有 118 个，比 2012 年增加 33 个，占全省县（市、区）总数的 64.5%，对全省经济增长的贡献率达到 95.1%。四川经济曾连续 12 年（2002~2013 年）保持两位数快速增长，经济增速持续高于全国，在全国发展大局中的地位不断提升，2010 年经济总量超过上海居全国第 8 位，2015 年后已连续四年稳居全国第 6 位。二是人均水平连续上新台阶。1978 年四川人均 GDP 仅 261 元，1990 年人均 GDP 超过千元，2006 年迈上万元台阶，2016 年超过 4 万元，2018 年人均 GDP 达 48883 元，实现了“千元、万元、两万、三万、四万”台阶的跨越，人均水平大幅跃升。三是财政收入持续提升。1978 年，四川地方一般公共预算收入仅为 37.3 亿元，1989

年超过百亿元，2008 年超过千亿元，此后每 3 年上一个千亿元台阶，2018 年达 3911 亿元，位居全国第 7 位，是 1978 年的 105 倍，年均增长 12.3%。

2. 县域经济结构持续优化，发展动能加速转换

经过多年来的持续发展，四川县域经济体系发生了积极的结构性变化。一是三次产业比重正在从退一进二向退一进三转变。2018 年，三次产业结构为 10.9：37.7：51.4，第三产业比重首次超过 50%，主导产业加快培育，特色产业体系初步形成。二是县域经济发展正在从传统产业支撑向新旧动能接续转换双向发力转变。四川注重加强对传统产业实施技术改造，引进了一大批生态绿色和高技术制造项目，启动建设了一批工业强县示范县（市），县域工业转型升级步伐不断加快。三是县域经济发展正在从投资拉动为主向投资消费双引擎拉动转变。2017 年四川全省消费增速为 13.2%，超过投资增速 12.8%约 0.4 个百分点，部分发达县区已进入创新驱动、绿色驱动高级阶段。四是从以乡镇为主的点状经济向以园区为主的块状经济演进。产业从分散式布局向工业园区化、农业基地化、城镇集中化转变，部分较发达县区已经突破区域行政分割和市场分割，开始融入都市圈和城市群网状经济。

3. 县域经济发展的增长极不断增多，发展水平越趋均衡

四川先后出台多项政策，在推动工业化进程不断加速的同时，进行了大规模的交通、能源、水利、通信和基础设施建设，有力地推动了县域经济发展，县域经济差异和经济空间格局发生了剧烈变化，涌现出一批综合实力强县，起到了很好的导向作用和集聚、示范效应。2018 年全国综合实力百强县排行中，西昌市排名第 89 位，较 2017 年上升 7 位。2018 年全国综合实力百强区，四川有 6 个区入围，其中龙泉驿区排名第 28 位，连续 6 年榜上有名。2018 年度，四川有 27 个县进入中国西部百强县（市），占比近 1/3，百强县整体实力突出，初步形成了区域发展的增长极，成为了推动四川可持续发展的重要力量。从“多点多级”战略到“一千多支、五区协同”战略，四川发展逐步从“以成都为中心”的集聚式发展模式，向区域中心城市“争创经济副中心”的发展模式转变，县域经济发展水平越趋均衡，治蜀兴川再上新台阶的底部基础不断夯实。

4. 县域综合改革成效明显，发展活力不断得到释放

改革是县域经济可持续发展的关键。四川根据自身发展的实际，大胆探索、小心求证，县域综合改革之路取得了明显成效。一是农村改革纵深推进，农村土地产权相关确权登记颁证工作全面完成，农村改革综合试验区承包土地经营权、农民住房财产权抵押贷款试点和“两证一社”林权抵押贷款改革试点顺利推进，“三农”增信机制建设进一步加强，县级信用联社股份制改革稳妥推进，率先在全国启动实施土地流转收益抵押贷款试点，农村发展的活力和动力不断被激发，农村产业呈现融合发展态势。二是“两扩两强”改革逐步优化，扩权强县试点不断增加，扩权强县的体制机制已经建立，下放经济和社会管理权限不断扩大，扩权强县运行和退出机制日趋完善并有效落实，扩权试点县经济发展迅速。三是县域现代服务业综合改革试点成效显著，已建成国家级电子商务进农村综合示范县 37 个、省级示范县 20 个，现代流通示范县、商贸示范镇也加快建设，创建全国休闲农业和乡村旅游示范市县 16 个。四是统筹城乡改革不断深入，户籍制度改革加速推进，成都、乐山、泸州三市先行开展居住证制度试点，除成都市外的各大中小城市和建制镇基本实现进城落户“零门槛”，城镇人口稳步增加，2017 年末四川常住人口城镇化率首次超过 50%，2018 年末城镇化率达到 52.3%。城乡居民收入和基本公共服务水平差距不断缩小，城乡二元结构逐渐打破。

5. 县域基础设施和公共服务持续改善，人民幸福感显著提升

建国 70 年来，四川投资规模连上台阶。全省全社会固定资产投资从 1952 年的仅 1.33 亿元增加到 1978 年的 22.5 亿元，再到 1985 年上百亿元，1998 年超千亿元，2009 年突破万亿，2018 年全社会固定资产投资 2.8 万亿元，是 1978 年的 1247 倍。一大批重大项目加快实施，蜀道难已变新通途。2018 年，全省高速公路建成总里程达 7238 公里，全省近 3/4 的县（市、区）已通高速公路，市（州）至县通二级（三州三级）及以上公路目标基本实现。水、电、气等基础设施得到巨大改善。教育事业实现快

速发展，2018 年，全省九年义务教育巩固率达到 94.6%，比 2012 年提高 2.9 个百分点。医疗卫生事业成绩斐然，2018 年末，全省医疗卫生机构是 1978 年的 6 倍以上，卫生技术人员是 1978 年的 3 倍以上。就业规模稳步扩大，1978 年到 2018 的 20 多年间，城乡就业人员平均每年增加 44.9 万人，且就业吸纳能力从农业为绝对主导向三次产业并重转变。居民收入大幅提高，2018 年，四川城镇居民人均可支配收入 33216 元、农村居民人均可支配收入 13331 元，均为 1978 年的 90 倍以上。近年来，四川牢牢锁定“两不愁、三保障”^③和“四个好”^④目标，聚焦四川彝区藏区等深度贫困地区，坚持以“绣花”功夫精准扶贫精准脱贫，脱贫攻坚成效明显，2018 年贫困发生率已降至 1.1%。

三、县域经济发展的主要经验

1. 由点及线、由线成面、区域协同，根据不同时期调整优化发展战略

改革开放初期，四川发展缺乏多项有利条件，因此，四川根据自身发展实际，只能选择经济基础较好的地方作为先试先行的突破点，提出了“一线两翼”战略，开启了从点到线的跨越。随后，又根据发展特征，拓展成为“依托两市、发展两线、开发两翼、带动全省”战略，进入了由线带面的发展阶段。国家实施西部大开发后，四川积极发挥后发优势，不再局限于点线层面，提出“规划五大经济区、培育四大城市群”，并进一步从产业集群发展的角度规划了多个特色产业，培育了一大批潜力突出、优势明显的产业，推动了四川产业结构不断优化。为了促进全省区域协调发展、全面同步建成小康社会，在以城市群和经济区为载体基础上，四川又进一步提出了“多点多极”战略，由面成极，推动全省由单极向多极发展。进入新时代，为了解决四川发展不平衡不充分问题，四川提出构建“一干多支、五区协同”区域发展新格局，通过区域发展布局统筹生产力布局，补齐区域发展不平衡、城乡差距较大、产业趋同现象明显等突出短板，从而实现各区域优势互补、联动发展，整体提升四川省综合实力。从一系列发展战略的变化看来，四川切合时代要求，充分研判基础条件、发展机遇、外部环境、比较优势等变化，针对不同阶段发展的实际，先后作出符合科学性和实用性的区域发展战略部署，不断强化四川的发展优势，逐步夯实县域经济底部基础，为实现由经济大省向经济强省跨越奠定了坚实的根基。

2. 既因地制宜分类指导、分类考核，又注重合纵连横

县域经济考核评价是县域经济发展的指挥棒，是壮大县域经济的关键所在。^③四川地域广、空间跨度大，各县（市、区）所处自然条件和发展阶段各有不同，“一刀切”的指导和考核方法无法发挥不同类型县域的特色和优势。从 2007 年开始，四川先后出台了《关于加快县域经济发展的意见》、《四川省县域经济发展考核办法（试行）》（2014 年）和《四川省县域经济发展考核办法》（2019 年 3 月）三个文件，四川县域经济发展从最初的按照平原、丘陵、盆周山区和民族地区 4 类划分，到现行的结合行政区划特点和主体功能区定位，划分为城市主城区县、重点开发区县、农产品主产区县和重点生态功能区县 4 类，并且按照“统一指标、分类赋权”的原则，差异化设置各类区指标权重，对体现类区发展重点的指标赋予较高权重。这种因地制宜、分类考核、分区施策的方式符合区域经济功能互补、强化合作、协调发展的基本理念和规律，能够更好地发挥“指挥棒”作用，通过明确不同类区发展定位，推动各县之间差异化特色发展，避免了产业的同质化竞争。在分类施策的同时，四川还鼓励县域之间加强区域合作，通过加快高速公路、国省干线建设，构建四通八达的交通网络，提高了各县之间的联系，让每个县都能够融入区域经济发展的大环境。

3. 把改革作为县域经济发展的持续动力

四川是全国改革先行省，^④始终把改革作为激发县域经济发展动力和活力的关键。从 1992 年开始，四川省委省政府先后出台了 20 多项关于县域经济发展的专项改革政策文件，涉及分类发展政策、财政政策、金融政策、土地政策、人才政策等多个方面，并探索出了一些知名的特色经验。此外，通过十多年的扩权强县改革，四川已基本建立了扩权强县的体制机制，下放的各项经济管理权限大多得以落实，工作运行机制逐步完善，行政效能得到了极大的提高。同时，作为农业大省的四川，十分注重农业农村的改革，是全国农业农村改革的发祥地，在农村基本经营制度、农村投融资体制改革、农村公共服务管理体制、农村

行政管理体制、农村社会管理体制等多个方面作出了巨大成就，在很大程度上破解了县域经济发展的短板和制约。

4. 紧抓各种时代机遇，不断加快对外开放步伐

加快县域经济发展升级，必须解放思想，与时俱进，主动融入国家、省市发展战略。四川是一个典型的内陆大省，虽没有沿海的区位优势，但却紧抓各种时代机遇，在 80 年代就已经冲破内陆的藩篱，走向世界经济舞台。近些年，随着“一带一路”建设、长江经济带发展、新一轮西部开放等国家战略的实施，四川积极发挥其承南接北、通东达西、服务西部的作用，既注重主动融入国际市场，又强调抓住国内市场，既注重提升对外开放的质量和效益、层次和规模，又注重审视发展阶段伺机而动，通过跨区域深度协同合作，拓展了县域发展空间，激发了县域经济新动能。

5. 坚持城乡融合发展，夯实农业农村发展基础

县域经济是城乡融合发展的区域性经济，这就决定了壮大县域经济必须与城乡融合发展有机结合。四川把大力推进城乡融合发展作为县域经济发展的重大战略举措，重视小城镇的规划和建设，不断加大“三农”的投入力度，夯实农业农村发展基础，转变农业发展方式，加快缩小城乡发展差距。2003 年，四川就以成都市为代表展开了统筹城乡发展的实践探索，^[5]在统筹城乡产业发展、城乡就业、城乡社会保障、城乡规划等方面做了大量探究，并取得了许多显著成就。2018 年又出台《关于开展城乡融合发展综合改革试点的指导意见》，确定了崇州市、郫都区、广汉市等 30 个县（市、区）作为城乡融合发展改革试点，从土地、人才、投入、新型集体经济发展、城乡民生共享机制、乡村治理机制六方面探索城乡融合的体制机制，推动了县域经济的层次和水平不断提高。

四、新时代县域经济高质量发展展望

党的十九大报告做出了“中国特色社会主义进入新时代，我国经济发展也进入了新时代”的重要论断，这意味着在整个国民经济中具有基础地位的县域经济也进入了转型发展的攻关期和重要的窗口期。东部发达省份县域经济发展在创新驱动下逐渐突破了地方区域分割、市场分割的藩篱，实现了区域中心城市和周边城市的分工协作，形成了一批以县级市为代表的县域经济发展强市，例如昆山、江阴、张家港、常熟、晋江和义乌等，正在加快成长为长三角城市群、长江经济带大尺度区域发展基础上实现多元连接的资金、人才、科技和信息资源的产业链和创新链。^[6]作为后发型的西部地区，县域经济发展面临“一带一路”战略、长江经济带战略、新一轮西部大开发战略、乡村振兴战略等历史机遇，但也面临外部环境复杂不确定、整个宏观经济增长速度放缓、结构调整阵痛、资源环境约束增强、要素保障能力不足等挑战，正处于弯道超车、追赶跨越的关键节点。这就要求西部地区的县（市）必须加快推动质量变革、效率变革、动力变革，培育特色化、专业化、充满活力的县域经济新动能。

1. 更加注重以供给侧结构性改革为抓手，坚定不移地走产业转型升级之路

当前西部欠发达地区县域经济发展最突出的矛盾，还是总体发展不足、经济总量不大、产业层次不高，破解这些矛盾，必须把供给侧结构性改革落到实处，矫正供需结构错配和要素配置扭曲，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，促进要素自由流动和优化配置，这就要求实现传统产业和新兴产业的“比翼双飞”。一方面，既要立足当前，又要着眼长远，做好产业结构调整“减法”（去产能、去库存、去杠杆、降成本）和“加法”（补短板），通过产能分享、品牌嫁接、兼并重组等形式加快淘汰传统落后产能。另一方面，要因制宜选择县域战略性新兴产业的发展定位和发展模式，加快推动产业园区建设，通过技术、产品、模式、业态创新等倒逼企业转型升级，提升产品质量、生产效率和核心竞争力，增强产业的整体承载能力。同时，还要推动县域外向型经济发展，加快与经济发达地区的全面对接。

2. 更加注重以实施乡村振兴战略为契机，坚定不移走城乡融合发展之路

发展县域经济的短板在乡村、潜力也在乡村，但在实施乡村振兴战略中不能搞封闭，要适应新时代要求坚定不移地走城乡融合发展之路，全面激发乡村发展的动力与活力，进而培育县域经济新的增长点。要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，加快建立城乡融合的体制机制，完善农村承包地“三权分置”制度，稳步推进农村宅基地制度改革，推进农村集体建设用地入市改革，推动城乡统一要素市场建设，加快实现城乡要素自由流动和平等交换。要优化城乡国土空间发展格局，完善城镇体系，加快构建以镇带村、以村促镇、村镇联动发展的城乡发展新格局。

3. 更加注重以县城和小城镇建设为载体，坚定不移地走新型城镇化之路

县城城镇化是有效解决县域“三农”问题、提升农村腹地工业化和市场化水平以及弥合城乡发展差距的重要途径。加快县城和小城镇建设，通过县域内部的城市化，促进就地城市化，在一定程度上为当地发展留住了人才，是提升新型城镇化水平的必要举措。具体看来，一是要以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化，让农民进得了城、住得上房、生活得好；二是以完善功能为重点，积极稳妥推进行政区划调整，对常住人口超过10万的县城建立城市管理体制，有序推动县城扩容提质。三是优化县域土地供应机制，适当提高县级建设用地指标，优先保证重点产业园区和农产品加工业用地。四是加快发展特色小城镇经济，通过培育一两个产业和几个龙头企业，建立起小城镇发展的支柱产业优势，加强特色小镇建设的产镇融合，实现“小空间大载体、小平台大产业、小载体大创新”，使小城镇成为县域副中心、农民进城落户创业的重要平台和创新载体。

4. 更加注重以分功能定位为手段，坚定不移地走差异化、特色化发展之路

根据比较优势原理，县域经济在其所在的大经济区域内的定位是要找到自己的特色并发挥出比较优势。无论是国内还是国外，县域经济发展的成功地区无不得益于通过深入挖掘自身的特色资源优势形成了不同寻常的特色经济。欠发达地区县域经济要形成后发优势，就必须最大限度地发挥比较优势发展县域特色经济，遵循“不求其多，但求其特”的原则，从“全能经济”向“特色经济转变”，最大化体现本地资源优势、区位特点等综合因素，在市场竞争中形成县域特色和实现县域比较优势的有序扩张。在这个过程中，要注重围绕特色产业培育产业集群，优化提升产业园区布局，强化村镇二级分工协作，加强单一产业链的专业化生产，实现区域化布局、专业化经营、企业化管理，促进带有鲜明比较优势和区域特点的特色经济强化和升级。

5. 更加注重破除各种不平等待遇，坚定不移走放活民营经济之路

中、小、微型民营企业是县域经济高质量发展的关键支撑。但当前受经济增速放缓的影响，民营企业遇到了一些困难和问题，这是新常态下的正常反映，但民营经济发展缓慢将严重制约县域经济发展。因此，必须坚持民营经济跨越式发展思想，促进非公经济上规模、上档次、上水平，向科技型、外向型、规模化、现代化方向发展。一方面，对非公经济要“多引导少指责，多扶持少限制，多服务少处罚；先放后导，先治后管，先予后取”，打破制约民营经济发展的体制机制藩篱，厚植民营经济发展的土壤。另一方面，要扩大民间投资，积极稳妥推进政府和社会资本合作，坚持非禁即入，扩大民间资本投资领域，充分调动民间资本投资的积极性和主动性。

6. 更加注重以增强县域发展动力活力为指向，坚定不移地走解放思想深化改革之路

县域经济要实现速度与质量的同步发展，必须大胆解放思想，深化体制机制改革，探索新的发展方式，用改革的办法解决发展中遇到的问题，为县域发展潜力的激发、民间资本和民营经济发展拓展提供新的空间。一方面，要变权力型政府为规则型政府，持续深化“放管服”改革，尊重市场经济发展规律，充分发挥政府与市场“两只手”的协调作用，政府着重进入“市场失灵”领域，最大程度激发县域经济发展动力和活力；另一方面，要深入推进“扩权强县”和“扩权强镇”改革，形成财权和事权相匹配、责任和利益相统一的制度安排，赋予县级更多自主权。同时，要打破行政区域的思维限制，积极推进土地制度、户籍制度、金融制度、社保制度等方面的改革，持续优化营商环境，加强同外部地区的经济联合与协作，提高县域经济发展的要素保障能力，促进县域经济超常规、跨越式发展。

参考文献:

- [1]郭爱君,毛锦凰.新时代中国县域经济发展略论[J].兰州大学学报(社会科学版),2018,(04).
- [2][6]李泉.中国县域经济发展40年:经验与启示[J].石河子大学学报(哲学社会科学版),2013,(01).
- [3]车文斌.县域考核不唯GDP 解读四川省县域经济发展考核评价新体系[J].当代县域经济,2014,(08).
- [4]文大会.四川发展县域特色经济思考[J].理论与改革,2001,(01).
- [5]余梦秋,周灵,陈健生等.统筹城乡与均等化公共服务创新路径研究——以国家统筹城乡综合配套改革试验区成都为例[J].理论与改革,2011,(03).

注释:

- 1 本文数据主要来源于各年份的《四川统计年鉴》。
- 2 “一主、三化、三加强”指以工业强省为主导,大力推进新型工业化、新型城镇化、农业现代化,加强开放合作、加强科技教育、加强基础设施建设。
- 3 两不愁、三保障:是指稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房。
- 4 四个好:指住上好房子、过上好日子、养成好习惯、形成好风气。