

## 热点问题：农村改革

### 县域经济是城乡融合最佳地域单元

◎ 魏后凯

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。2019年，中国所有的县和县级市的面积加起来占全国960多万平方公里的90%。工信部赛迪顾问县域经济研究中心发布的《2019年县域经济高质量发展指数研究成果》显示，中国县域经济总量达39.1万亿元，约占全国的41%。第六次人口普查数据显示，2010年中国县域人口约占全国人口的64%。从沿海经济发达省份的经验看，省域经济在很大程度上依靠县域经济，县域经济主要依靠镇域经济，镇域经济相当部分是靠村域经济拉动。因而，县域经济发展缓慢是中西部欠发达地区和东北地区整体发展滞后的重要原因。

县域经济发展滞后拉大区域发展差距，使共同富裕面临严峻挑战。一是县域经济发展滞后是东北人口外流的根源。2010—2020年东北县域人口减少约700万，占东北三省人口减少总量的63.2%，且农村人口减少的72.6%是流向省外地区。东北县域发展滞后主要原因包括：对县域发展缺乏战略层面的重视，基础设施建设及公共服务体系严重滞后，缺乏产业支撑、难以创造充足的就业岗位。二是镇域经济转型乏力，制约县域经济发展。镇域经济发展面临人口规模较小、产业集聚水平较低、资源能耗较高、土地利用效率较低、基础设施建设与公共服务水平较低、融资筹资困难、人才和技术缺乏等突出问题。三是村庄分化加剧，制约共同富裕实现。中国社会科学院农村发展研究所2020年对全国10省区50个县156个乡镇308个行政村

3833个农户的调查显示,户均收入最高的十个村和最低的十个村的收入倍差为25倍;即使以最高的30个村和最低的30个村比较看,收入倍差也接近11倍。从县域整体看,县域与城市发展差距不但没有缩小,反而在不断扩大。

立足县域自然条件、经济特点和社会发展的差异,综合考虑区域、产业特色、发展方向、功能定位等,构建具有县域特色的现代产业体系是加快发展县域经济的核心。东部发达地区已经在“一县一业”基础上,向多元化的方向发展,但中西部和东北地区如何构建“一县一业”的发展格局还有很长的路要走。具体而言:一是推动县域产业发展走园区化、集群化、生态化的道路。二是结合国家主体功能区规划,实施差异化的县域发展战略,开展差别化的政策支持和考核评价。三是对于限制和禁止开发区域,构建生态型的产业体系,同时结合资源补偿、生态补偿、耕地补偿、区域补偿等政策工具,完善补偿政策体系,实现经济发展、农民生活富裕、生态环境保护之间的有效平衡。四是通过优化环境、全面深化改革、完善优惠政策等举措,着力激发县域民营经济发展活力。

在资源环境双重约束下,传统的依靠投入驱动县域经济增长的发展模式已然不可取,实现创新驱动成为重要趋势。推动县域创新发展是一项具有长期性、复杂性和综合性的艰巨任务,其实现路径也是多元化的。围绕民营经济高质量发展、赋予建制镇更多权限、农村产权制度改革等,加快县域制度创新。

城乡融合既是推进新型城镇化和乡村振兴的前提和保障,也是县域转型发展的目标。据我们预测,到2035年中国城镇化率为74.4%,到2050年城镇化率将接近80%。伴随城镇化的不断推进,中国城镇规模增长出现了两极化趋势,县域部分小城镇相对衰落,这与镇域平均规模较小、缺乏产业支撑与就业岗位、基础设施与公共服务滞后、市管县体制限制、农民进城落户意愿降低等有关。县城是连接城市与乡村的重要桥梁,是驱动县域经济发展的增长极,是推动城乡融合的最佳地域单元,其基本方向是实现城乡功能布局一体化、要素流动便利化、资源配置均衡化、产业发展融合化和融合模式多元化。

(作者系湖南师范大学中国乡村振兴研究院专家委员、中国社会科学院农村发展研究所所长)