# 县域经济何去何从：是“坐困愁城”还是“奋力破局”？

引言

破题

在新形势下尤其是新冠疫情以来，县域发展尤其是后发地区的县域经济正迎来历史性的四大挑战——人口外流、产业空心、消费不振、社会固化。在构建双循环新格局、共同富裕等背景下，县域经济究竟该如何开新局？本文结合近期区域咨询的实践与体会，就县域经济如何深度融入新发展格局提出了一些初步的建议，供对此话题感兴趣的领导和朋友参考。

NO.1 背景

新形势下，县域经济迎来历史性挑战

每到岁末年初，关于县域经济的话题总会引起热烈讨论。要么是“县城的真实情况，超出你的想象”式的经济剖析，要么是“留不下的城市，回不去的县城”式的乡愁咏叹。县域经济之所以受到如此大的关注，可能也与近几年的经济发展形势，尤其是新冠疫情以来人员流动受限后，将很多原来并不太受关注甚至忽略的深层次原因暴露了出来，有非常大的关系。

我们稍微深究一下当前县域经济发展的问题与挑战，无外乎有以下四方面：人口外流，尤其是年轻人的外流严重；产业空心，尤其是能提供较高薪资岗位的产业奇缺；消费不振，尤其是消费拉动力强的品质消费发展严重滞后；社会固化，尤其是严重依赖政府部门及相关行业的就业供给。不仅如此，人才外流、产业空心、消费不振与社会固化，又互相影响，致使县域经济陷入到越来越内卷的恶性循环之中。这也是朋友圈热文中经济剖析和乡愁咏叹的共同指向，县域经济似乎没有了未来。

回顾过往，我们发现县域经济并不总是让人唏嘘与失望的。与近两年县域经济发展失速相对应的，县域经济也有过属于自己的高光时刻。在上世纪八九十年代，先后以蓬勃兴起的乡镇经济、如火如荼的“一村一品、一镇一业”的加工经济为依托，县域经济得到了快速迅猛的发展，涌现出一批明星企业和明星县市。县域经济迎来了前所未有的荣光。以至于张五常将县域经济之间的竞争称作是中国经济奇迹最重要的底层密码。彼时的县域经济，并不缺人才，也不缺产业，更不愁消费。虽然相应的质量并不高，产业发展也难免粗放，但的确不缺活力，可以说一派生机勃勃、奋发向上的气象！

我们不禁要问，当下的县域经济到底怎么了？如果说县域经济已经生病了，那深层次的病根到底在哪里？

NO.2 剖析

县域经济何去何从：是“坐困愁城”还是“奋力破局”

要探寻县域经济的深层次病因，我们还要回到县域经济在中国经济格局的根本定位上来。“郡县治，则天下安”，不仅是一条历史经验，更隐藏着破解当下县域经济发展困局的密钥。早在1990年，习近平就曾在《从政杂谈》一文中指出：如果把国家喻为一张网，全国3000多个县就像这张网上的纽结。“纽结”松动，国家政局就会发生动荡；“纽结”牢靠，国家政局就稳定。国家的政令、法令无不通过县得到具体贯彻落实。因此，从整体与局部的关系看，县一级工作好坏，关系国家的兴衰安危。

如果从中国发展总体格局上来看，当下的中国可以说正处于“上半场”与“下半场”交替的关键期。而当下县域经济的很多问题、矛盾和挑战，也正是中国“下半场”发展中诸多矛盾、问题与挑战的最集中体现。

在我看来，所谓“上半场”，就是改革开放四十年以来，以沿海开放为牵引，中国所经历的“从乡村走向城市，从内地走向沿海，然后融入到国际经济大循环”中的过程。在这股历史洪流中，人口追着产业跑，产业随着外资转，人才、资金、产业、要素都呈现出“孔雀东南飞”的态势，由此，“南北经济失衡”、“投资不出南宋界”等话题不绝于耳。在这个过程中，县域经济因经济规模受限、高端要素匮乏、营商环境不佳等主客观原因，成为了发展要素与资源的“输出地”，更为严重的是，在近十年来，在线上互联网和线下高铁网的“平台经济”与“黑洞效应”双重作用下，县域经济所赖以发展的高级别要素如人才、有竞争力的产业环节以及中高端消费能力，都在呈现加速外流的趋势。也就是说，如果延续中国发展的“上半场”逻辑不变，县域经济可能会越来越“坐困愁城”！

所幸的是，党的十八大以来，中央审时度势提出了构建双循环发展新格局的战略部署，这有望开启未来相当长一段时间中国发展的新逻辑，笔者将之成为“下半场”逻辑。所谓“下半场”逻辑，在笔者看来，就是在上半场“从乡村走向城市，从内地走向沿海，然后融入到国际经济大循环”的基础上，构建另一个“从城市走向乡村，以沿海辐射内地，构建国内经济大循环”的发展循环。在乡村振兴、共同富裕等重大政策的指引下，县域经济的“纽结”价值将会被再次激活。如果能审时度势，顺应新逻辑的发展要求，县域经济完全有条件、有机会、有能力实现“奋力破局”。

NO.3 洞察

创新发展，主动融合新发展格局

是县域经济开新局的唯一出路

通过以上分析我们不难看出，在新形势下，县域经济并不意味着只能坐困愁城、只能“内卷”和“躺平”，而是完全有机会、有条件实现新的发展的。但这就必须要深刻理解新发展格局，深刻领会中国发展的“下半场逻辑”。

“下半场”和“上半场”逻辑并不是割裂的，而是以“上半场”所形成的优势和形势为基础的。新一轮的“以城带乡”并不是资源、产业、人口的简单回流，而是要建立要素自由流动、资源优势互补、产业链深度嵌入的城乡一体新发展格局。

在这一发展新浪潮中，县域经济要想主动融入新发展格局，就需要在以下三方面进行理念更新：

第一，要树立“区域经济一体化”的开放发展思维。在今天区域一体化加速推进的背景下，“进群入圈”已经成为每一个城市尤其是县域经济发展的时代必答题。有必要打破原来的“我有什么，就发展什么”、“我只要比周边县市有比较优势就好”的封闭思维，要站在都市圈和城市群的视角下，用“别人需要什么，我就来努力做什么”的思维来重新评估自己的资源价值和发展定位。用“唯一性、权威性、排他性”的观点锻造自己的“优势长板”，与其伤其十指，不如断其一指，利用“极点”思维千方百计的锻造自己最富竞争力的“发展极点”，然后以点带线辐射面，与周边城市进行有效协同，用自己的长板协同别人的长板，用别人的长板补齐自己的短板。在这方面，必须要破除相对优势打造的传统观念，用整合别人打造绝对优势的理念，来让自己进入到区域经济一体化的大循环中。

第二，要树立“高级要素推动高质量发展”的新产业发展观。对产业发展而言，在数字经济持续深入发展的推动下，产业高质量发展已经越来越从初级消耗型生产要素（土地、劳动力、资本等）推动发展的阶段，过渡到靠高级赋能型生产要素（数据、技术、知识等）推动产业发展的新阶段。就普遍规律而言，消耗型生产要素越用越少，而赋能型生产要素是越用越多，越用价值越大。对县域经济发展而言，需要破除原来过度依赖初级生产要素推动的产业发展方式，需要高度重视数字经济所衍生的高级赋能型生产要素的创造性利用，只有这样，才能真正有效破除产业空心化的顽疾。

第三，要树立“高品质城市经营”的城市发展新理念。就城市经济发展而言，过去主要靠新城区、新开发区、新社区开发来推动城市空间的规模扩张，用空间扩张来进行初级的人口集聚。而在新的背景下，县域经济要高度重视高品质城市消费综合区的建立，用对标一线城市的品质消费街区和城市，来激活县城的潜在消费力，通过极化发展，梯级推进的方式，激活县城经济的高质量发展。

NO.4策略

县域经济开新局的“五破策略”

“五破策略”——区域定位破圈、产业发展破局、城市建设破格、乡村振兴破题、社会发展破卷。

就具体的策略上，县域经济如果能够深入领会新发展格局的新形势，将上述三新理念落到实处，个人认为，可以从以下五方面进行具体谋划与布局，从而推动县域经济实现“定位、产业、城建、生态与消费”五个轮子一起转：

第一，定位上要破圈。客观来讲，一个县的财力非常有限，很难做到全面出击。最好的方式是点式突破。这就要求县域经济在发展方向和发展战略定位上要聚焦，对特色和个性的选择，要打破县域经济框架，站在服务所在城市圈和区域一体化的角度，千方百计地做出特色功能，塑造自己最有“权威性、唯一性、排他性”的“绝对优势点”，按照“别人需要什么，我来做什么”的方式，锻造自己最有竞争力的“长板”，通过加入区域大循环为县城引入经济活水。

第二，产业上要破局。县城如果没有相对高薪的增量就业机会引入，就只能是内卷再内卷。那么在产业发展上，就不能仅仅盯着现有的“三瓜两枣”的存量，而要高度重视数字经济新职业的谋划与发展。引进未来有发展前途的数字经济“外包型产业”—人工智能训练师、无人机飞手、特色农产品或手工艺品直播等（高科技中的人工密集型环节），将原来“人追着产业跑”的“打工经济”变成“产业引人回流”的“创业经济”。为县城注入增量产业和适宜的就业机会。

第三，城市发展上要破格。通常来讲，一个县城的人口规模大多都是10多万，但县城的教育、医疗等综合配套却不能简单就县城做县城。而是要考虑县域乃至市域的消费规模与潜力而统筹规划与布局，尤其在教育和医疗配套上，要敢于提质升档，在我们咨询过的不少地方，已经靠医疗综合体、教育综合体的创新发展实现了超常规的发展。就空间上来讲，需要摒弃“摊大饼”到处批地建新城的粗放式做法，而要千方百计做大做强“城关经济”，最好能将优质配套一站式配齐，形成集聚发展的优质区，从而激活那些还没有被激活的消费潜力，让一线城市回流的人有回乡落户的信心，让当地居民有信心和自豪感，提高当地人发展的精气神，应该是县城城关经济发展的重要目标。

第四，在乡村振兴上要破题。正如上文所述，在“从城到乡”的新经济大循环中，推动产业和经济高质量发展的关键在于高级赋能型要素。作为“纽结”型的县域经济，就需要成为城市支持农村的关键枢纽点，创造性地吸引科技、人才尤其是相对高薪的就业岗位的回流。另外一方面，要充分整合现有乡村优势资产，创新乡村振兴思路，着力做优做美“生态经济”，让“青山绿水”通过系统化的生态化开发机制真正变成“金山银山”。

第五，在社会发展上破“卷”。从当前县域经济社会发展的角度看，最大的问题是就业岗位基本围着政府部门和事业单位转、年轻人外流严重。要从根本上破除这两大顽疾，还必须要在数字新职业引进、创业经济激活、营商环境优化等方面下足功夫，其中首当其冲的是对数字经济新职业的创造性发展，如果能够实现在家门口就能和去一线城市打工有相近的薪资和岗位，再加上可以不用考虑异地分居、子女教育和老人养老等方面的负担，那是多少流出多年的当地游子的“幸福生活理想”！

总之，县域经济并不是无药可救，相反如果能够准确理解新发展格局，创造性地从区域、产业、城市发展中多想办法，一定能够找到破除“内卷”和“躺平”的办法，实现县域经济开新局。

腾讯网2022-1-24