# 县域经济高质量发展的理念遵循与机制保障

摘 要:县域经济是国民经济的基本单元，是连接城市经济与农村经济的重要纽带，在推动我国经济社会高质量发展、推进乡村全面振兴、实现共同富裕中具有重要作用。当前，我国县域经济还存在一系列问题，要坚持新发展理念，建立健全市场融入机制、产业生发机制、充分就业机制、城乡融合机制、区域协作机制、持续创新机制和激励相容机制等，持续推动县域经济高质量发展。

关键词:县域经济 新发展理念 高质量发展

【中图分类号】F2 【文献标识码】A

县域经济是指在县域范围内，以县城和乡镇为依托，以县为单位进行资源配置，经济的整体发展基本依靠于本地农业，以农业和农村经济作为基础，同时包含其他各种经济成分的一种区域性经济。县域经济是国民经济的基本单元，资源配置和社会化功能齐全。据统计，县域占国土面积的90%左右，人口占全国的52.5%。2022年全国县和县级市数量分别达1472个和394个，二者共计1866个。54个全国百强县进入了“GDP千亿俱乐部”。另外，县域经济又是连接城市经济与农村经济的重要纽带，属承上启下的重要环节，它上接地市，下接乡镇村。特别是，一个县市除县城外，县域的主体构成是乡村，随着乡村振兴战略的深入推进，以县域为核心、县乡村三级整体化推进，成为乡村振兴战略实施的重要抓手和直接承载平台。

就目前来看，我国县域经济发展还存在诸多不足，如产业体系不完整、产业优势不突出、产业层次不高、资源要素短缺、公共服务能力相对薄弱、人口流失与老龄化问题严重、城乡发展水平差异较大等。2022年末全国常住人口城镇化率为66.16%，城镇常住人口93267万人。全国农民工总量29753万人，比上年增长0.6%。其中，外出农民工17658万人，增长2.7%；本地农民工12095万人，下降2.2%。村落空心化，要素闲置、发展相对缓慢现象凸显。这些问题相互交织、相互影响，如何进一步推动县域经济高质量发展，以县域经济高质量发展推进乡村全面振兴，就成为一项重要课题摆在我们面前。

基于大量实地调研和深入研究，我们认为，从根本上讲，要在新发展理念的指引下持续推进县域经济高质量发展，通过大力推进县域治理体系和治理能力现代化，树立现代发展思路，建立健全市场融入机制、产业生发机制、充分就业机制、城乡融合机制、区域协作机制、持续创新机制和激励相容机制等推进县域经济高质量发展的体制机制，最终实现县域经济高质量发展与共同富裕。

坚持以新发展理念推进县域经济高质量发展

创新是引领县域经济高质量发展的第一动力

习近平总书记指出：“抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。”创新作为引领发展的第一动力，决定了县域经济高质量发展的发展思路、发展方向和发展面貌，同时，创新作为引领发展的第一动力，决定发展的速度、规模、结构、质量和效益。现代经济社会发展的一大特点是，自然资源越用越少，创新要素越用越多。对于县域经济发展来说，必须把握科技创新的关键机遇，将创新要素与实体经济有效融合，在县域层面探索和完善机制创新，激发县乡村各个层面特别是广大乡村经济要素活力，提速先进适用性科技成果特别是农业科技转化率，催化相关研发机构特别是涉农科研机构提质升级，加强先进适用技术特别是涉农技术、农技、农机、农业信息化、数字化、智慧化孵化培育，加强相关企业核心竞争力打造培育，创新县域相关园区平台建设和优新企业孵化，培育新阶段县域经济发展新增长极。创新县域经济还要发挥与其他要素的互补协作效应。科技创新能够与县域土地、资本、劳动力等要素进行耦合，产生县域经济上的“催化反应”，通过不同的组合方式突破传统县域要素供给瓶颈，增强县域经济供给结构对市场需求变化的适应灵活性，在培育县域新兴产业的同时重构和升级传统产业，从根本上解决县域经济发展动力不足、发展方式粗放、产业层次偏低、资源环境约束趋紧等急迫问题，持续赋能新阶段县域经济高质量发展。

协调是县域经济持续健康发展的内在要求

党的二十大报告再次强调，我国社会主要矛盾是“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。发展不协调是我国长期存在的突出问题，主要集中表现在区域发展、城乡融合、经济和社会、物质文明和精神文明等关系上，而这些都是县域经济发展的重点领域。在河南省兰考县委常委扩大会议上，习近平总书记提出明确要求，强调要“准确把握县域治理特点和规律”，“把强县和富民统一起来”，“把改革和发展结合起来”，“把城镇和乡村贯通起来”，不断创造新业绩。县域经济高质量发展的一项重要工作，就是要调整县域城乡各个主体、各个要素、各个方面关系，必须注重县域经济发展的整体效能和质量，促进县域经济发展、社会进步的公平正义，促进县域城乡居民整体增收，防范化解矛盾。县域经济协调的范围是县域县乡村整体，协调的方式是发挥县域经济整体效能，协调的目的是增强县域经济发展的整体性，特别是在打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后，县级政府更要在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上，有效衔接乡村全面振兴工作，有效接续推进县域经济整体发展和城乡特别是脱贫乡村群众生活改善，突出协调的理念。

绿色是解决好县域经济发展中人与自然和谐共生问题的关键

人因自然而生，人与自然是一种共生关系，县域经济发展活动必须尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹好发展和安全、发展和环境保护，绝不走先污染、后治理的老路。在国家乡村振兴战略和碳达峰、碳中和战略引领下，县域的重要性更加凸显，县域经济面临着低碳转型的重大机遇。坚持绿色发展，必须牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，把绿色理念贯穿推动县域经济高质量发展各方面、全过程，健全绿色低碳循环发展的县域现代产业体系，积极推进传统县域产业绿色转型和优化升级，培育县域数字经济、新能源、生活性服务业等绿色经济增长点，大力推广县域绿色清洁能源使用，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的县域文明发展道路，实现县域经济生态效益和经济效益协调共进。

开放是县域经济高质量发展的必由之路

开放的核心是解决县域经济发展内外联动问题，目标是提高县域经济对外开放质量、发展更高层次的开放型县域经济。从县域经济发展来看，县域经济开放的关键是“引进来”与“走出去”并重，以此来更好统筹县域内外两个市场、两种资源、两类规则。在“引进来”方面，要立足县域经济发展实际，尊重经济发展规律，实事求是按照县域资源禀赋特征，因地制宜地引进和发展现代县域产业，着力提高自身引资的质量，注重吸收外来资本搭载的技术创新能力、先进管理经验以及高素质人才。在“走出去”方面，大力支持县域本地企业提升产品竞争力，帮助树立产品特色、塑造企业形象，实现从“卖原料”向“卖产品”、“卖资源”向“卖品牌”的转变，推动产品从低价值、同质化向高效益、特色化升级。对于县域经济发展来说，更要“跳出县域看发展”，站在更高起点上谋划县域对外开放，发挥县域城乡融合的纽带作用，发展更高层次的县域开放型经济，推进县域城乡双向开放、要素双向流动，实现县域资源高效配置和市场深度融合、县乡村城乡深度融合，构筑县域更大范围、更宽领域、更深层次对外开放格局。

共享是县域经济高质量发展的根本目的

共同富裕是社会主义的本质要求，共享是中国特色社会主义的根本特征。人人共建、人人共享，是县域经济发展的根本遵循。按照新发展理念，县域经济应切实把共享作为发展的出发点和落脚点，充分体现以人为本宗旨和县乡村全体居民共同富裕本质，科学谋划县域城乡居民福祉和基层治理长治久安的重要安排和规划。共享理念回答了县域经济发展为了谁、发展成果由谁享有的问题，体现了县域经济高质量发展的价值取向，是县域经济高质量发展最具根本意义的问题。共享理念把县域经济创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展的合规律性与共享发展的合目的性有机统一起来，揭示了其内在的必然的联系，构成一个系统化的县域经济高质量发展逻辑体系，使新发展理念成为引领县域经济高质量发展实践、推进乡村全面振兴的重要指南。可以说，县域经济高质量发展的过程，就是城乡创富与共享的统一，也是县乡村发展性、共享性和可持续性的统一。从这个角度来看，县域经济高质量发展就是要在共享理念的指引下，发挥县域多元主体、全要素作用，实现县乡村多元主体、全要素协调发展与共同富裕的发展目标高度统一。县域经济发展坚持共享理念不仅能够有效弥补县域城乡发展差距，推进县域城乡基本公共服务均等化和城乡融合发展，更重要的是确保县域缩小贫富差距，有效防范和化解社会矛盾，接续推动县域经济高质量发展与乡村全面振兴有机统一。

以治理现代化为县域经济高质量发展提供保障

坚持深化改革，推进县域政府治理现代化。政府治理是加强县域社会治理的主导力量。在加强县域政府治理的创新实践中，我们应始终把改革创新作为不断提升县域政府治理的根本源泉和动力，持续改进治理方式和治理能力。一是强化主导作用。持续强化政府研判县域经济发展趋势、科学编制县域经济社会发展规划和制定县域经济社会发展政策方面的治理职能，更好地掌握县域经济社会建设规律。二是转变政府职能。坚持政府“法无授权不可为”，市场“法无禁止即可为”，按照政府向社会力量购买服务目录，把基本公共服务、社会治理服务等可由社会自我管理服务的项目，交给社会组织承担，推进县域政府治理职能转变。三是实行阳光透明。坚持“三重一大”事项集体讨论决定制度，把群众参与、集体票决等作为重大决策的必经程序；推行党务政务“六项公开”，把政策措施和工作成效交给群众监督，确保县域政府治理公开透明、落地生根。

坚持依法依规，推进县域社会调节法治化。依法治理是加强县域社会治理的突破方向。习近平总书记指出：“要推进法治社会建设，依法防范风险、化解矛盾、维护权益，加快形成共建共治共享的现代基层社会治理新格局。”在加强县域社会调节的未来工作中，应全面推进县域多层次多领域依法治理，确保县域社会调节取得长久实效。一是营造法治氛围。增强以法治方式推进县域社会治理的思想自觉，加快培育办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会环境。二是开展依法治理。在积极稳妥推进司法体制改革基础上，进一步完善县域矛盾纠纷调处机制，健全县域“大调解”工作体系，强化法律在县域化解矛盾中的权威地位，使群众权益受到公平对待。三是维护合法权益。畅通群众诉求表达渠道，实行网上受理信访制度，对群众合法合理利益诉求全力维护，对涉法涉诉信访依法终结。四是打击违法犯罪。健全县域稳定风险防控体系和公共安全治理体系，形成点线面、网上网下、人防技防物防相结合的风险防控和妨害公共安全行为依法打击机制。

坚持公平正义，推进县域居民自治规范化。公平正义是加强县域社会治理的价值追求。在加强县域居民自治的积极探索中，应切实把公平正义作为价值取向，探索多种形式的居民自治。一是创新自治模式。建立以“五民工作法”为统揽，包括“重大决策问计群众”“构建和谐民主治理”等7大类工作方法的县域居民自治体系，并切实运用于县域社会治理具体实践。二是健全自治机制。进一步完善县域居民监督、居民议事等制度，健全县域党组织领导的基层群众自治机制，将村（居）委集体事务，交由村（居）民共同决定。三是畅通自治渠道。引导县域居民主动协助基层“两委”开展社会治安综合治理、群防群治和矛盾纠纷调解，做好与居民切身利益有关的社会治理工作。四是加强自我调节。更加注重弘扬社会主义核心价值观，培育自尊自信、理性平和的社会心态，实现县域政府治理、社会自我调节、居民自治良性互动。

坚持条块结合，推进县域社区管理网格化。网格管理是加强县域社会治理的创新形式。应该按照点线交叉、条块结合、全面覆盖的思路，推进县域社区网格化管理服务，不断强化县乡村社区管理。一是织密社区网格。织密“乡镇（街道）、社区、楼栋”三级基础网格，建立“3+X”网格体系和“一卡”“二联”“三活”“四清”“五到家”“六必访”网格管理服务机制，实行一网多格、一格多员、一员多责，确保县域社会治理群众工作的多条“线”都穿进网格化管理服务这根“针”。二是实施定位联系。坚持党员直接联系群众制度，将党支部建在网格，党小组设在楼栋，把党员干部下沉到基础网格里定位联系到具体住户，破解服务群众“最后一公里”问题。三是推进一门受理。依托社区服务中心设立社会治理服务中心，整合民政、教育等职能部门进驻，实现与群众生产生活息息相关的管理服务事项“一门受理、协同办理”。

坚持源头治理，推进县域民生保障公平化。在保障改善县域民生的前进路上，应坚持上不封顶、下有托底，千方百计增进百姓福祉，从源头化解社会矛盾。一是解决群众急难愁盼问题。重点针对县域基础民生问题如移民搬迁安置房建设等问题，进一步提升安置房建设进度，解决拆迁群众“住房难”问题；重点针对县乡道路的提质改造，启动实施“三年大攻坚、共筑幸福路”计划，彻底解决好周边群众“行路难”问题。二是推进民生工程。坚持小财政办大民生，深入实施“十大民生工程”，统筹构建覆盖县域城乡居民的社会保障体系，健全县域社会救助体系，创新县域社会养老服务体系，扩大创业就业。三是均衡公共服务。深入推进县域义务教育资源均衡发展，加快县域医药卫生体制改革和公共卫生服务体系建设，全面推进县域文体事业加快发展。

建立健全高效推动县域经济高质量发展的机制

现代化是一个从传统社会向现代社会发展的过程，是一种以先进技术为支撑、以人文思想为导向的新型社会发展模式。党的二十大报告明确指出，新时代新征程，“中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。全面建设社会主义现代化国家，县域的经济发展是关键。没有县域经济社会发展的现代化，就没有整个中国的现代化。为此，建立健全推动县域经济高质量发展的体制机制，不断打破县域经济发展固有思路的路径依赖，持续提升新发展理念下县域经济发展的现代化意识、理念、思维水平，切实从旧的发展思路向“现代市场思维+有社会责任意识”的现代发展思路转变，是推动县域经济高质量发展关键。而这一新的县域经济发展道路就是中国式现代化的县域发展之路，在政治上体现为坚持中国共产党领导，在经济上体现为坚持社会主义市场经济体制，走共同富裕道路，在文化上体现为坚持中国特色社会主义文化发展道路，坚持文化自信自强，在社会上体现为坚持公平正义，推动社会全面进步和人的全面发展，在生态上坚持人与自然和谐共生。

市场融入机制

建立健全推动县域经济高质量发展的市场融入机制至关重要。市场融入是指从被动跟踪市场、适应市场，到主动寻求市场、接入市场、融入市场、运营市场、创造市场，不断扩大市场容量，扩大市场份额，提高市场占有率。市场融入机制是县域经济发展的根本，更是推动县域经济高质量发展的基础保障。市场融入机制的形成，对政府、对市场主体——企业以及广大居民提出了更高的要求，政府未来不仅仅是建设城镇和乡村，而且是给城乡提供服务、促进创新、提升城乡竞争力和活力的一个重要载体。这就要求政府进一步全面提升服务能力和水平，真正转型为市场融入的引领者和运营者。而这里所谓“市场融入运营者”是指围绕县域经济城乡总体发展目标和发展规划，充分运用市场化的机制和手段，通过发挥县域产业优势和资源优势，结合当地城乡发展的特殊机遇，在满足县域城乡居民公共服务需求的同时，使本身的工作能够成为开拓市场、创造价值、实现增收的引领者和运营者。

产业生发机制

产业发展是县域经济高质量发展的重中之重，也是促进居民收入增长、县域财富增加、地方财政增加的重要支撑，建立健全县域产业生发机制是推进县域经济高质量发展的关键。为此，一是要不断优化县域产业结构，切实促进县域产城融合、城乡融合、产村融合发展。坚持产业兴县、质量兴县、绿色兴县，加快构建多产业并举、产加销贯通、一二三产业融合的现代县域产业体系，加快推进县域现代化产业体系构建。要因地制宜大力发展特色产业，打造县域乡土特色品牌。要实施一二三产业深度融合工程，培育县域新业态，推进县域产业规范发展、提升品质。优化实施产业融合发展项目，培育产业化联合体。二是加快构建现代产业经营体系。聚焦解决“产业价值转化和价值实现”问题，加快打造适应现代发展的高素质县域产业经营队伍。三是深入推进县域商业体系建设，健全县乡村物流配送体系，促进县域客货邮融合发展，大力发展共同配送。实施县域电商高质量发展工程，推进县域电商直播基地建设，发展县域土特产网络销售。加强县域流通领域市场监管，持续整治假冒伪劣产品。四是运用多种市场工具和手段，建立健全有效的县域产业风险防控体系。

充分就业机制

一方面，要加大县域内就地就近就业力度。大力发展一批县域当地优势特色产业项目，提高就业承载力。依托基础设施建设、人居环境整治、产业园建设、特色产业集群等重大项目实施，吸纳县域内劳动力就近就地就业。在基础设施建设领域，采取以工代赈形式组织动员参与建设。结合县域资源禀赋、文化特色、产业基础等优势，集中力量培育、创建、发展有特色、有口碑、有规模的劳务品牌。对返乡创业人员，按规定给予创业担保贷款及贴息扶持，有条件的情况下按规定落实一次性创业补贴。发展“小店经济”“夜市经济”，按照有关规定给予税费减免、场地支持、社会保险补贴等政策支持。另一方面，针对有稳定外出务工规模、面对提高劳务输出水平等问题的县域，应确保县域本地有输转意愿的劳动力应转尽转、稳定就业。为集中出行的务工人员开展有组织、点对点、一站式便利服务。培树劳务品牌，打造劳务品牌的升级版，以品牌促输转、稳岗位、占市场。

城乡融合机制

今年中央一号文件特别提出：“统筹新型城镇化和乡村振兴，提升县城综合承载能力和治理能力，促进县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置。”县域城乡融合发展就是在县域创造开放、公平、公正的环境，使县乡村资源自由流动，产业联系紧密，实现共同发展、共同繁荣、成果共享。不断促进县域城乡生产、生活方式和环境的协调发展，最终实现人的全面发展和人与自然的和谐共处。县域城乡融合发展的本质在于构建一个县域城乡良性互动的有机融合体，其是城乡边界不断弱化的过程，而不是日益强化的过程。其重点在于县乡村之间的互通共融，在县域强调城乡差别缩小的基础上多了县乡村有机互动的内涵。既包括实现县域城乡要素要上下双向流动，更包括既有县域城乡经济社会的进一步社会化、现代化和融合化。可以说，建立健全推动县域经济高质量发展市场融入机制，对于推动县域经济高质量发展至关重要。新发展理念下，县域城乡融合发展的“核”就是要由过去片面注重追求城镇规模扩大、空间扩张，转变为以城乡统筹、城乡一体、城乡融合、产城互动、产村互动、集约高效、绿色生态宜居、和美发展为基本特征的新型县城、新型乡镇、新型农村社区协调发展、互促共进，统筹县域城乡基础设施规划建设管护，推进城乡学校共同体、紧密型县域医共体建设。实施新一轮农业转移人口市民化行动，鼓励有条件的县（市、区）将城镇常住人口全部纳入住房保障政策范围，进一步优化县域产业结构和空间布局，构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系，扩大县域就业容量。

区域协作机制

我国幅员辽阔，各地地理地貌、空间结构、气候条件、资源禀赋差异迥然，加之各地经济社会发展水平又不一样，建立健全县域区域协作机制对于推动县域经济高质量发展意义重大。应通过县域区域协作、定点协作发展，“借鸡生蛋、借蛋生鸡”，推进县域经济协同发展。建立健全县域区域协作机制，就是要强化责任落实、优化结对关系、深化结对协作，打造县域区域协作新格局，提高协作工作水平，推动协作区域同步完成县域经济高质量发展任务；就是要明确对象，找出协作区域不同优势差距问题所在，做好优势互补，加速形成旨在有效推进县域协作的长效机制和制度安排；就是要把握好产业协同，人才建设协同，乡村文化、生态建设、乡村治理协同以及社会动员、组织保障协同四个协同。要实现县域协作人财物各要素以及相关制度建设资源的有效对接，共同推进协作区域县域经济高质量发展。围绕产业协同深入开展产业合作，协作双方应围绕县域经济高质量发展目标要求，把产业合作、优势互补作为打造产业链互补、供应链互通、价值链共享的产业链协同体系。立足资源禀赋和产业基础，激发协作区域县域协作的积极性，培育一批发展产业的合作组织和龙头企业，引进一批能够提供更多就业岗位的劳动密集型企业、文化旅游企业等，促进产业发展带动发展。加大协作区域产业合作技术创新支持，充分发挥科技创新在增强县域经济高质量发展的重要作用。建立高层联席会议制度，党委或政府主要负责同志每年开展定期互访，确定协作重点，研究部署推进县域经济高质量发展协同协作工作。

持续创新机制

县域经济高质量发展必须走一条创新驱动的道路，必然是以创新为根本驱动，将产业、生活和社会治理三者有效有力地联动起来。随着全国经济结构的转型，县域经济模式也将由低成本生产型逐渐转变为以本土创新、生产及消费为导向，创新已成为驱动县域经济高质量发展的根本引擎。改革创新一脉相承，推进县域经济高质量发展创新驱动，关键在于持续深化改革，通过体制机制创新形成有效的激励机制和利益协调机制，全面激发市场、社会、政府的活力，切实形成推动县域经济创新的合力。为适应这种转变，需要大力发展有助培养县域创新理念的知识型社区。在未来县域经济高质量发展的进程中，将需要更多知识型社区来承担县域经济高质量发展过程的产业升级、发展创新的重要载体功能。必须把县域经济高质量发展的基点放在创新上，依托新一代数智技术，形成县域特色的促进创新的体制架构，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展模态。同时要加快形成有利于县域经济高质量发展的市场环境、产权制度、投融资体制、分配制度、人才培养引进使用机制，进一步转变政府职能，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高各级政府效能，激发市场活力和社会创造力，完善各类资产管理体制，建立健全现代县级财政制度、税收制度，改革并完善适应现代金融市场发展的县级金融监管框架。

激励相容机制

激励相容意味着给予区域内、区域外，政府、企业、居民个人、社会组织充分的正向引导激励，共同参与、共同发力。人们积极主动打破传统思维的路径依赖，从封闭的小农思维向有社会责任意识的现代市场思维转变，不断增强现代化意识、理念、思维。激励相容同时意味着给予其他机制充分发挥正向激励而非负向，激励其他机制积极发挥作用，而非成为摆设甚至羁绊。就市场导入机制而言，激励相容意味着市场引入、市场对接、市场融通越来越有效，产业落地、产业接续、产业融合、产业集聚越来越强，就业越来越充分，风险防控体系越来越完备，参与度越来越高。就城乡融合机制而言，激励相容意味着城乡二元结构不断被打破，乡村要素双向流动越来越充分，乡村建设融合度不断提升。就区域协调机制而言，激励相容意味着区域协作越来越紧密，实效性越来越高，协同力越来越强。就持续创新机制而言，激励相容意味着创新意愿、创新力度、创新能力不断提升，创新体系日趋完善，创新成效越来越大，创新协同力、集聚力、抗风险力越来越强。就激励相容机制自身而言，激励相容意味着机制自身包容性越来越强，容错力越来越大，作用面越来越广，效度越来越高。

【本文作者为北京大学乡村振兴研究院院长、北京大学光华管理学院教授，新疆财经大学“天池学者”特聘教授】

《国家治理》2024年3月上