

关于县域经济高质量发展的几点思考

——基于百强县的视角

胡焕英¹，张凤臣²

(1. 汶上县康驿镇政府，山东 济宁 272500；

2. 汶上县投资促进服务中心，山东 济宁 272500)

摘 要：县域经济是中国式现代化的重要组成部分。从百强县来看，县域经济发展存在技术创新型、资源禀赋型、主导产业型、产业承接型、产业内生型五种模式。对于县域经济的发展路径来讲，发展模式的选择不应该是单一的，而是多种发展模式的复合体，在这方面，汶上县进行了积极探索，同时指出了影响县域经济发展包括缺体量缺龙头缺效益缺韧性缺后劲、经济下行压力增大、企业自主创新能力不足、产业要素制约明显等瓶颈。提出推动县域经济高质量发展对策和建议：一是分类精准施策，实现县域特色化发展；二是坚持工业强县，推动县域实现产业升级；三是创新要素保障，厚植产业发展沃土；四是发展新质生产力，持续优化营商环境；五是加强协同联动，发挥特色优势潜力。

关键词：创新驱动；县域经济；高质量发展

中图分类号：F127

文献标识码：A

文章编号：1005 - 6432 (2025) 05 - 0029 - 04

党的二十大报告提出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，着力推进城乡融合和区域协调发展，是构建新发展格局、推动高质量发展的必然要求。随着中国经济转型升级，县域经济的重要性日益凸显。县域经济是国民经济的基本单元，县域现代化是中国式现代化的基础。要高度重视县域经济的重要地位和作用，朝着推动县域经济高质量发展的方向切实发力。2024年9月30日，山东省委召开推动城乡融合促进县域经济高质量发展会议，全面落实习近平总书记视察山东重要讲话精神，锚定“走在前，挑大梁”，研究部署促进县域经济高质量发展工作。由此可见，县域经济能否实现高质量发展，直接关系到经济高质量发展的成效。

1 从百强县来看县域经济发展的五种模式

从诸城、邹城、江阴、平湖等多个百强县的发展历程来看，大致可以分为以下五种县域经济的发展模式。

1.1 技术创新型

技术创新是企业出于追逐超额利润的动机，以新技术的推广、应用为主线，筑牢发展的科技护城河，形成经济增长的持久动力。早期的外向型经济是以“两头在外，大进大出”为主要特点，虽然起初促进了县域经济的快速发展，但由于处在产业链低端，往往竞争力不足，难以获得超额利润。比如，诸城市在

大力推进工业转型升级的同时，抢抓先进制造业发展机遇（本土企业迈赫机器人已在创业板上市），也是技术创新发展模式的雏形。江阴市经济以要素驱动和资本驱动为增长动力，逐步完成资本积累，转向技术创新型发展模式，形成一大批全国甚至全球知名企业。大量实践证明发展模式的转变，一是归因于产学研合作模式日渐成熟，这种模式初始于20世纪70年代的“星期日工程师”，发展到区域产学研战略联盟。二是政府效能的提升，如“一窗受理”“全程网办”，实现“数据多跑路，企业少跑腿”等。虽然江阴市的经济发展成就令其他县市区望尘莫及，但县域经济的发展并非完全按照产业梯度转移理论，落后地区只是被动接受产业转移。正如习近平总书记所讲，“欠发达地区可以通过东西部联动和对口支援等机制来增加科技创新力量”。目前，有的欠发达县域也在尝试人才飞地、科创飞地等模式抢抓未来发展机遇，实现跨越式发展。

1.2 资源禀赋型

资源禀赋型的发展模式是指以本土富集矿产资源的开发为依托，延伸产业链，带动县域经济发展的模式。起初，这种发展模式争议较大，争议的焦点在于经济收益与环境成本的悖论。但在百强县发展历程中，这种模式并不鲜见，前期起步难度并不大，扩张速度也很快，发展成果也很可观，特别适合县域经济发展的初期阶段；后期易产生路径依赖，陷入“资

源诅咒”的陷阱^[1]。采用这种模式的百强县一般是矿产资源较为富集的地区,如陕西的神木市。神木市拥有非常丰富的煤炭资源,探明储量 560 亿吨。依托丰富的煤炭资源,2007 年神木市从 GDP 不到 200 亿元的规模跃升到 2010 年的 600 多亿元。作为典型的资源型城市,神木市也在积极探索资源型城市转型升级之路。在深入研究能源化工产业政策、前沿技术、发展动态的基础上,神木市把煤炭清洁高效利用产业列为第一主导产业,以煤基特种燃料和煤基生物可降解材料为主线,延伸产业链条,发展现代煤化工,延续神木经济增长动能。

1.3 主导产业型

主导产业发展模式是在地方政府的扶持下,注重培育当地某些具备比较优势的产业,全面促进县域经济发展的模式。在现代农业进入全国前列的同时,寿光市海洋化工、新型建材、汽车及零部件、石油装备、纸制品及印刷、食品饮料等主要产业发展强劲。2003 年寿光市第一产业(农业)对经济增长的贡献率是 20.7%,绝对值是 32.2 亿元;2023 年寿光市第一产业(农业)对经济增长的贡献率是 13.4%,但绝对值却增加到 137.5 亿元,是 2003 年的四倍。这也说明寿光市海洋化工、新型建材、汽车及零部件、石油装备、纸制品及印刷、食品饮料等主导产业对经济增长的贡献更大。

1.4 产业承接型

产业承接型的发展模式指的是基于本地区的区位、产业配套和生产要素低成本等诸多优势,承接中心城市或国外产业转移的一种发展模式。一方面,外资以资本转入地低成本生产要素获取大量廉价商品,出口到发达地区,带动了资本转入地的经济发展;另一方面,以代工为主的本土企业大规模进口原材料或中间品,为国际巨头做配套,为地区经济注入动能。这种“两头在外,大进大出”发展模式的优点是在前期资本、技术稀缺的约束下,借助外资迅猛发展;缺点是后期面临突破低端产业链制约,价值链攀升的压力。平湖市处在沪苏杭的三角中心地带,先天的地理优势使得平湖市可以充分借助区位优势,接轨上海、融入长三角一体化,为中心城市提供产业配套,承接中心城市产业转移。平湖市看准上海市服装产业转移的有利时机,依靠地理区位优势,发展壮大服装产业。近年来,又吸引了一大批优质汽车零部件生产企业,为打造先进装备制造业奠定了坚实的产业基础。

1.5 产业内生型

与主导产业型发展模式相比,在早期发展中,产业内生型模式基本上没有政府之手在培育、扶持,完

全是靠市场自发的力量形成,后期形成一定气候时,政府再给予适当产业政策扶持。本质上是在市场的作用下,产品的深度加工与产业链的延伸。具体来说,在市场的牵引下,一定区域内,大部分企业围绕统一产业或者紧密相关产业相互关联,串联域内各种经济活动,发挥集群效应,共同推进县域经济高质量发展。其特点是:众多中小型企业、供需联结,采购本土化、集群内部有着明确的分工。产业集群现象在百强县中普遍存在,比如浙江省义乌市形成的服装、针织等企业集群,享有温州模式主要发祥地盛誉的瑞安市形成的汽摩配、塑料膜产业集群。这种类型有一个共同特征就是民营企业发达。温州模式以民营经济发达著称,苏南乡镇企业在 20 世纪 90 年代经过产权改制后,也形成了民营企业争相发展的局面。温州与苏南地区存在的诸多产业集群与私营企业发达有直接关系。

2 从汶上县来看影响和制约县域经济发展的主要问题

汶上县取“汶水在上(北)”之意,位于山东省济宁市最北部,2023 年,完成地区生产总值 282.5 亿元、增长 6.9%,增速列全市第 4 位,规上工业增加值增长 14.3%,税收完成 16.85 亿元、增长 10.1%。近年来,需求收缩、供给冲击、预期转弱等叠加因素,对县域经济平稳运行影响明显。一是外部环境不确定性增大。从外需看,需求不足导致生产收缩,外贸出口的错峰优势有所弱化。同时,以美国为首的西方发达经济体对我国的制裁、脱钩、围堵力度不断加大,外贸出口环境恶化,将不断传导至制造业下游领域。欧美地区物价指数持续刷新纪录,挤占居民购买力,导致消费出现降级;同时,中低端订单向东南亚转移,对部分企业特别是纺织服装企业产生较大冲击,导致订单减少、价格下降。二是国内市场恢复缓慢。从内需看,部分企业停产停工,社会消费预期减弱的矛盾比较突出,房地产销售面积大幅下降,重大基础设施开工较少,对全县服装加工、工程机械和部分化工企业产生一定影响。市场需求疲软,导致房地产相关的一些工程机械、建筑建材等行业订单不足。三是融资问题依旧制约企业发展。目前企业融资环境呈现两极分化现象,生产经营及征信状况良好的企业融资成本将持续降低,科技创新能力弱且生产经营状况一般的中小企业,融资难、融资贵依旧难以有效解决。比较来看,汶上县县域经济发展的质量不高。

2.1 缺体量、缺龙头、缺效益、缺韧性、缺后劲

缺体量,2023 年规上工业营业收入占济宁市的 3.8%,百强县市区都达到几千亿级,传统资源型产业

产值占规上工业增加值的比重约 1/5, 营业收入、利润总额分别占到 20.4%、55.6%, 煤炭价格一波动, 工业运行就打喷嚏, 全县经济就感冒。缺龙头, 营收过 10 亿元的制造业企业只有中银电化、新风光电子 2 家, 5 亿~10 亿元的也只有 2 家, “群龙无首” 的状况导致产业链集聚度不高、影响力不够。缺效益, 2023 年, 汶上县规模以上工业企业实现利润 17.75 亿元, 同比增长 1.3%, 增长率相对较慢。新兴产业的发展速度和规模尚未达到能够有效支撑工业经济增长的程度, 对整体经济效益的贡献有限。规上工业企业亏损面 28.11%, 高于济宁市平均 2 个百分点, 纺织服装行业整体亏损。缺韧性, 产业链条短, 上下游企业关联度低、协作配套能力弱; 缺后劲, 投资规模大、带动能力强的大项目不多, 工业技改投资一度排在济宁市后面, 企业新增投资上项目的信心不足。

2.2 经济下行压力增大

受采掘面影响, 个别煤矿从 2024 年 1 月中旬开始停产, 全县煤炭产量骤降, 1—5 月全县煤炭产量同比下降 22.45%, 平均价格同比下降 16.97%, 下拉全县工业总产值 10% 左右, 给汶上经济指标平稳增长带来较大压力。制造业方面, 受国内外市场需求减弱、贸易摩擦等多重因素影响, 纺织服装中低端订单向东南亚国家转移, 导致汶上纺织服装行业订单下滑, 产品价格下降; 化工行业市场需求不足, 汉峰新材料等重点企业产品产量、价格均出现下滑, 行业整体下行。

2.3 企业自主创新能力不足

企业缺乏创新意识, 行业内企业平均科研经费投入不到销售收入的 1%, 大部分企业不具备自主开发、自主设计能力。企业对信息化重视程度不足, 信息化应用层次低, 两化融合以基础应用为主。由于优质中小企业的评审标准包含了营收增幅、研发投入、精益生产、创新能力等方面, 对企业发展能级整体要求较高, 汶上纺织服装、石材建材等传统行业企业多、高新技术企业相对较少, 优质企业培育呈现出后备企业少、质量不高等断层现象, 培育难度加大。农业大而不强、多而不优问题依然突出, 发展方式总体上是传统式、低层次, 农业生产综合效益低, 农业结构调整任务仍然繁重。农业产业化程度低, 农业龙头企业数量少、链条短, 规模小、品牌弱, 很多还处在“洗洗泥、去去皮”的初级加工阶段。农民专业合作社、家庭农场等主体之间融合发展能力不足, 组织化程度低, 带动能力不强。芦花鸡、甘薯、核桃等特色产品深度开发不够, 产业链条缺失, 三产融合度不高, 缺乏叫得响的品牌, 市场占有率低, 与烟台苹

果、寿光蔬菜还有很大差距。

2.4 产业要素制约明显

土地、能耗、资金、人才等要素对企业发展的制约越来越明显, 特别是企业技术人才及工人短缺。受企业待遇、地理位置、配套设施等要素的影响, 企业对人才吸引力度不大, 高端人才、技术型人才招不来、留不住的问题十分突出, 主导产业均存在较大人才缺口。数字经济产业规模小、产业数字化转型慢, 计算机、通信和其他电子设备制造业, 互联网和相关服务业各仅有 1 家企业纳入统计; 软件和信息技术服务业企业普遍规模较小, 多数企业对数字化转型认识不足, 不敢转、不愿转、不会转, 资金保障缺乏、数字化人才不足等问题较为普遍。

3 推动县域经济高质量发展的对策和建议

县域经济不仅关乎地方的繁荣和稳定, 更在国家整体经济结构中不可或缺。未来县域经济将在中国式现代化进程中继续发挥其重要作用。县域经济高质量发展是一项系统工程, 是实体经济、现代金融、科技创新、人力资源协同发展的结果。结合“百强县”县域经济的成长逻辑和以汶上县为代表的欠发达县域经济的现状分析, 县域层面, 尤其欠发达县域, 在注重新型城镇化建设和营商环境建设的前提下, 在发展路径的选择上, 既要充分发挥资源类产业、优势产业的主导作用, 为县域经济提供雄厚的产业支撑; 又要以现有产业为蓝底, 抓住产业转移的机遇, 布局链式产业、龙头产业, 形成产业集群式发展; 同时还要抓住创新驱动国家发展战略机遇, 以人才飞地、科创飞地的模式推进县域企业技术创新发展^[2]。

3.1 分类精准施策, 实现县域特色化发展

以中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》为指导, 加强地区县域经济发展顶层设计, 支持引导大城市周边县、专业功能县、农产品主产区县、重点生态功能区县、人口流失县因地制宜, 结合产业基础和资源禀赋进行差异化、特色化发展。建立健全县域经济分类评价机制, 对以上五大类型县域进行分类评价, 结合评价结果及县域发展需求匹配资源支持。充分发挥“千亿县”“百强县”引领带动作用, 总结推广经济强县发展经验, 构建“强县领跑、中县提升、弱县赶超”的发展格局^[3]。在雁行模式的县域经济发展过程中, 加强对标学习江苏、浙江等“狼群模式”引领的县域经济发展模式, 壮大县域经济的重要着力点, 着力于县域经济发展的梯次培育, 培育更多的发展核、引领核, 推动县域经济均衡发展。

3.2 坚持工业强县，推动县域实现产业升级

坚定不移实施“工业强县”战略，构建现代工业体系，基于产业基础延伸产业链条，锻长板、补短板，推进产业基础高级化、产业链现代化，把握产业发展趋势，紧抓机遇谋划发展战略性新兴产业和未来产业，精准产业定位，找准发展路径，抢占产业发展新赛道。深入推进工业产业数字化、智能化、绿色化、融合化发展，激发产业发展新势能。强化大企业大集团及“专精特新”企业培育，健全完善中小微企业服务体系，构建大中小企业融通发展格局。根据产业发展基础，立足产业转型升级发展实际，以传统工业改造提升和新兴产业培育壮大两大抓手为重点，积极培育特色产业集群，加快实现县域产业的高质量发展^[4]。在传统工业改造提升方面，要立足县域传统工业发展实际，推动传统工业智能化、绿色化发展。在新兴产业培育壮大方面，要结合县域产业发展实际和比较优势选择培育发展适合县域发展定位的新兴产业领域。

3.3 创新要素保障，厚植产业发展沃土

政策上支持大企业大集团建立共享创新中心，紧抓区域一体化、同城化发展契机建立“科创飞地”，整合政产学研资源打造产业创新服务综合体。加快推进以人为核心的新型城镇化建设，吸引县域人才回流，围绕企业用人需求建设高技能人才公共实训中心、技能创业孵化基地等平台，探索“柔性引才、弹性使用”的人才引用模式。实施闲置和低效工业土地治理攻坚战，推行工业用地“标准地”供应、“亩均论英雄”改革、“零增地”技改，建立增量计划与存量盘活相挂钩的激励机制^[5]。发挥财政资金激励和杠杆作用，引导社会资本参与项目建设，支持以各种所有制企业为主体，以 PPP、基金等模式投资建设、运营园区和重点项目，实行企业化运营。持续开展金融辅导、助企攀登活动，推广“宅信贷”，完善首贷培植、银税互动、应急转贷、应收账款质押等政策措施，保障金融信贷支撑。

3.4 发展新质生产力，持续优化营商环境

提升县域科技创新能力，是推动县域经济加快转型升级、破解县域经济社会发展深层次矛盾问题的有效途径。推动县域经济加快从“要素驱动”向“创新驱动”转变，明确主导产业和突破方向，做大做强优势产业，做优做细新质生产力，做专做精特色产业，推动“传统制造”向“智能制造”转变，发展新业态新模式。加快培育县域创新主体，采取务实举措培育高新企业，关注大学生、专业技术人员、新型职业农民等各类创新创业主体的需求，打造低成本、便利化、开放式的创新平台。强化契约精神，建立政

务诚信监测治理体系和政府失信责任追溯机制，健全“政府承诺+社会监督+失信问责”制度，杜绝“新官不理旧账”。继续深化“放管服”改革，打造“审批最简城市”，把招商引资作为县域经济增长的外动力，把民营经济发展作为县域经济增长的内动力，内外联动，实现县域经济超常规发展。

3.5 加强协同联动，发挥特色优势潜力

在推进县域经济高质量发展的过程中，要重视区域协同，不仅要处理好城乡关系，还要处理好县域之间的关系。充分利用自身区位优势、比较优势和功能定位，积极融入中心城市、都市圈和城市群的发展，将自身发展与新型城镇化建设和全面推进乡村振兴结合起来，建立健全城乡要素平等交换、双向流动的政策体系，加快构建分工合理、协作紧密的现代化产业体系和城市功能体系，实现资源共享、市场互通、优势互补、联动发展。同时，立足县域资源环境特点、区位条件、功能定位、经济基础，找准地方特色和市场对接着力点，发挥特色优势。大城市周边县域应凭借独特的区位优势，积极融入邻近大城市建设发展，主动承接人口、产业、功能，发展成为与邻近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。具有专业功能的县域应发挥资源禀赋、交通条件、人文历史等优势，积极培育提升先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能。农产品主产区县域可根据功能定位和产业特色，有针对性地发展特色农产品加工业以及第三产业。位于重点生态功能区内的县域，应进一步丰富高质量发展和高标准生态保护的创新实践，发挥生态资源优势，积极探索生态产品价值实现、生态补偿等机制，发展适宜产业和清洁能源，为保护修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支撑。

参考文献：

- [1] 曹前满. 中国城镇化进程中区域经济板块融合与县域经济发展转型 [J]. 新疆社会科学, 2019 (1): 43-52.
- [2] 吴敬琏. 转型期中国县域经济面临的挑战与对策 [J]. 改革与发展论坛, 2011 (5): 12-23.
- [3] 李扬, 陈卫东. 县域经济发展的金融支持机制研究 [J]. 金融研究, 2010 (4): 56-67.
- [4] 陈志武, 赵涛. 中国县域经济竞争力评价体系构建及实证分析 [J]. 中国软科学, 2007 (6): 90-102.
- [5] 宁宣熙. 非经济因素分析县域经济增长 [J]. 江苏社会科学, 2005 (5): 30-34.

【作者简介】胡焕英 (1976—)，女，山东汶上人，汶上县康驿镇人民政府，高级经济师，研究方向：工商管理；张凤臣 (1981—)，男，山东汶上人，汶上县投资促进服务中心，高级经济师，研究方向：工商管理。