

# 县域经济推动高质量乡村振兴： 历史演进、双重逻辑与实现路径

斯丽娟 曹昊煜

**摘要** 县域经济是中国国民经济体系中的基本经济单元,随着农业农村发展在县域经济中的地位不断提升,发展壮大县域经济已经成为解决“三农”问题的全新突破口。从大历史观的角度出发,中国的县域经济与农村发展经历了从抑制到快速非均衡发展、再到良态互动的长期演进,县乡间的经济溢出和县域经济对农村发展的带动作用逐渐凸显。县域经济能够从城乡融合、有效治理和绿色发展三个方面推动乡村振兴,并且二者在实践中也具有共同的发展目标和良好的耦合关系。发展壮大县域经济、推动高质量乡村振兴,要持续巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,推进产业融合与绿色发展,依托县城发展统筹城乡资源和公共服务水平,自上而下深化各级党组织对乡村振兴的全面领导。

**关键词** 县域经济;乡村振兴;脱贫攻坚;县城载体

**中图分类号** F320.3 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2022)05-0165-10

**基金项目** 国家社会科学基金重大项目(2021MZD015)

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为经济发展的重中之重。2017年,中共十九大提出乡村振兴战略以来,中共中央、国务院连续多年颁布中央一号文件,为新时代农业农村优先发展、推进乡村振兴提供了全面指导。2021年,中国的脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下农村贫困人口全部脱贫,消除了绝对贫困和区域整体性贫困,为全球减贫事业和人类发展做出了重大贡献。但是,脱贫不是终点,而是新生活、新奋斗的起点,如何巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,全面推进乡村振兴,继而乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,是实现第二个百年目标的关键议题。2022年,中共中央、国务院颁布《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,再次充分肯定了县城在全国城镇体系中的重要作用,为发展壮大县域经济、推动高质量乡村振兴提供了全新思路。

由于农业和农村在县域经济社会结构中占据了较大比重,因此县域经济在带动农业农村长期发展方面具有基础性作用。2002年,中共十六大首次提出了“县域”概念,提出要积极推进农业产业化经营,提高农民进入市场的组织化程度和农业综合效益,发展农产品加工业,壮大县域经济。中共十六届三中全会又进一步强调要大力发展县域经济。2017年国务院颁布的《国务院办公厅关于县域创新驱动发展的若干意见》提出,要强化科技与县域经济社会发展的有效对接,建设从科技强、产业强到经济强的社会发展新道路,促进实现县域创新驱动发展。2000年以来,县域国民生产总值在全国国民生产总值中的平均占比为70.53%,县域内年末总人口平均占比超过70%,其中农村人口平均占比75.31%,县域经济作为国民经济的基本经济单元,在经济增长和带动农业农村发展中始终占据重要地位。因此,新时代发展壮大县域经济,是守好“三农”基础和底线、解决好发展不平衡不充分问题、畅通城乡经济循环的关键环节。增强县域经济发展内生动力,对于推进高质量乡村振兴具有重要作用。

## 一、相关研究文献综述

20世纪90年代以来,经济学界涌现了一系列关于县域经济发展的研究,分别从区域关联、县域经济治理机制、县域经济发展实践路径和县域主体培育等多个方面探讨了中国县域经济发展的基本主题。

一是县域经济发展中的区域关联。城乡关系的历史性变化和县域经济间的竞争合作是从空间维度理解县域经济发展的关键视角。县城是沟通城乡的重要纽带,宏观层面的“城乡二元”关系同样能够解释县域经济中城镇与乡村的基本关联,而在城乡互动的诸多内涵中,要素流动是县域经济发展推动乡村振兴的重要体现<sup>[1][2]</sup>。新中国成立以来,生产要素的转移呈现出“乡—城”单向流动的主要趋势,形成了“乡村—县城—城市”的动态演化过程。乡村振兴战略和县域经济发展的提出,其根本目标在于扭转生产要素单向流动的趋势,遏制要素过度流失导致的乡村衰败<sup>[3]</sup>。从县域经济的内部结构来看,20世纪90年代中期以来,在“大包干”的财政体制下,县域之间产生了较为严重的区域竞争,尽管县级竞争制度在客观上推动了经济增长<sup>[4]</sup>,但长期围绕制造业投资的地区竞争也导致了县级市场壁垒、产能过剩和资源错配等问题<sup>[5][6][7]</sup>。而随着产业链的不断延伸,县域资源禀赋差异导致的比较优势逐渐凸显,生产的中间产品属性和较小的市场潜力也将对县域间的合作关系提出新的要求<sup>[8]</sup>。因此,新时代的县域关联更多地表现为县级合作,通过产业前向后向关联、区域市场一体化,实现县域经济高质量发展,带动乡村振兴。

二是发展壮大县域经济的治理机制。中国县域经济在长期的脱贫攻坚和乡村建设中形成了诸多有效的治理机制,在激活闲置要素、提高行政效率方面具备明显优势。从现有的文献来看,诸多因素影响了城乡收入的不平等,而缺少基础性资金来源是导致农村人口陷入贫困的关键因素<sup>[9]</sup>。在中国的县域经济发展过程中,综合使用“三块地”改革、农地抵押贷款等方式拓展了以土地为主要来源的融资渠道<sup>[10][11]</sup>。并通过农信社改革和数字金融发展直接改善县域金融体系的融资功能,提高农村人口的资本存量<sup>[12][13]</sup>。基层治理机制方面,具有高度规则化、非人格化的科层制组织是一般治理的主要形式,虽然科层制在基层组织和协作中具有相对较高的运行效率,但对于大规模的社会项目而言,科层制组织可能会降低治理成效。在县域经济发展中,中国逐渐形成了“综合治理”的基层治理体系,通过以党组织为核心,与功能性部门相结合的多边结构,推动县域经济治理中的资源动员和效能提升<sup>[14]</sup>。

三是县域经济发展的多元路径。在县域经济发展的基本类型中,农业现代化、工业化、县域城乡融合发展、经济生态化构成了县域经济发展的四个重要路径。第一,由于县域经济的农村性,农业在多数县域中是产业发展的主要方向,通过不断推进农业现代化,能够实现产业融合、福利改善和农村高质量发展<sup>[14][15]</sup>。第二,作为地方经济发展的主要动力,工业化同样是乡村产业发展的主要内容。而县域经济中工业发展的主要特征是基于资源禀赋的特色工业建设,通过工业发展驱动经济结构转变,实现县域经济的可持续发展<sup>[16]</sup>。第三,城镇是县域经济发展的增长极,实现县域内部的城乡融合发展是实现地区总体发展水平提升的必要前提。县域城乡融合发展主要表现为二元结构的瓦解、基础设施的完善和基本公共服务均等化,这一过程又带动了农村经济的基础性条件,实现了县域经济向农村的溢出<sup>[17][18][19]</sup>。第四,在经济高质量发展的背景下,生态文明建设成为乡村振兴的主要目标之一,实现经济和生态环境的协同发展在县域经济中占据了越来越大的比重<sup>[20][21]</sup>。

四是县域经济发展中的主体培育。全面打赢脱贫攻坚战之后,激发经济主体的内生动力成为保障县域经济和农村可持续发展的关键。因此,培育县域经济发展中个体的内生动力是巩固拓展脱贫攻坚成果,实现乡村振兴的基本保证。现有文献从三个方面分析了主体培育的主要方式:一是通过增强龙头企业的自生能力,引领农业产业化和农村现代化,带动农民就业增收<sup>[22]</sup>。二是通过教育提高人力资本水平,从可行能力的角度提高农村主体的积极性。三是通过个体间的同行效应,充分发挥发挥县级政府官员和返乡创业人员的网络效应带动总体经济的增长。

在现有的研究中,县域经济的增长动力是主要的研究议题,县级政府间的关联和长期形成的治理机

制构成了制度研究的主要内容,而经济发展的多元路径和发展主体的培育成为发展模式的主要内容。仅有少量文献关注县域经济和农村发展的关系,要素流动、城乡互动和空间溢出构成了县域经济发展和乡村振兴的主要研究视角。但是,县域经济与农村发展的关系究竟在长期中如何演化,县域经济与乡村振兴的理论和实践关联等问题没有受到系统性关注。本文从大历史观的角度出发,总结新中国成立以来县域经济与农村发展的关系演化,并从理论和实践两个维度出发总结发展壮大县域经济与全面推进乡村振兴的关系,最后提出发展壮大县域经济带动乡村振兴的实现路径。

## 二、从抑制到振兴：县域经济与农村发展历史考察

增强县域经济发展活力在中国长期历史变迁中具有重要地位。自秦朝设立郡县制以来,县域作为中国政治、经济和社会系统中最基础的层次和最基本的单元,在国家治理、经济发展、资源承载中发挥了难以替代的作用。西汉初年著名政治思想家贾谊在谈论郡县制的优越之处时曾指出:“令海内之势,如身之使臂,臂之使指,莫不从制,从制则天下安矣”(语见《汉书·孝文帝纪》)。这一论断被后世进一步总结为“郡县治,天下安”的历史经验。

### (一) 1949-1978年:新中国成立后县域与农村经济发展抑制时期

从行政区划层级的角度出发,改革开放以前的县乡关系可以分为两个阶段,第一个阶段是1949-1958年,我国处于县乡关系的初构时期,县乡社会的政权体制得到初步建立。1954年,《中华人民共和国宪法》明确了“省、县、乡”三级行政区划,县级政府对乡级政府具有领导权限和实际控制,县域经济对农村经济发展具有决定性影响。第二个阶段是1958-1978年,我国处于县乡关系的重构时期,县乡关系主要体现为县与人民公社之间的关系,我国县乡结构由过去简单的行政关系转变为政治、行政、经济、社会关系复杂的综合性关联,县域与农村的互动从简单的领导关系走向多面性。

新中国成立之初,国家采取计划经济体制和重工业优先发展的赶超策略,城市成为经济建设的主战场,以农业生产为主的县域地区长期处于边缘化位置。20世纪五六十年代,农村地区建立了高度集中的集体产权制度,采取“一大二公三拉平”的经营方式和粮食统购统销的流动体制,工农业产品的“剪刀差”在为城市工业发展汲取必要资源的同时对农业生产者的福利水平造成了一定损害。由于农业和农村的发展没得到足够重视,中国县域经济在国民经济中的地位受到了较为严重的负面冲击。随着城乡二元结构矛盾的不断深化,资金缺乏、城乡差距扩大成为县域经济发展中面临的制约因素。在该阶段,县域经济在总体经济发展中的地位较低。农业生产的主要目标是为城市工业发展提供必要的积累,县域内部的工业发展和城镇化建设既缺乏充裕的要素投入,又缺少政策支持。尽管农业生产的基本条件在该阶段得到了明显改善,公共服务水平也有所提高,但县域经济与农村的互动仍然处于低水平均衡。

### (二) 1979-1993年:改革开放后县域与农村经济快速发展时期

改革开放后到中共十八大以前,中国的县域和农村发展取得了显著成果,各项制度改革充分释放了县域经济中的要素活力,并由此带动了农村的发展。但在20世纪90年代中期之后,不同地区的县域经济之间和县域内部发展的非均衡问题逐渐凸显,消除不平等成为县域经济与农村发展互动的主要方式。

20世纪80年代,家庭联产承包责任制和乡镇企业发展成为县域经济发展的制度动力。1983年中共中央颁布的《当前农村经济政策的若干问题》指出,联产承包制是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展,并将“统分结合”的双层经营体制作为乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来。家庭联产承包责任制的推广导致了新的制度均衡,使得农业成为县域经济增长的主要动力。

农业生产率的大幅度提高,使得农村剩余劳动力过多成为资源配置低效率的新矛盾,加之市场化取向为民营经济参与市场竞争提供了有利的制度基础,因此农村剩余劳动力以“离土不离乡”的形式从农业部门转向工业部门,县级政府和乡镇企业成为推进工业化的主体。20世纪80年代后期,中国出现了一种非常具有代表性的县域经济发展模式——“苏南模式”。该模式是一种政商合一的集体经济模式,

即以集体经济为主、乡镇工业为主、市场调节为主,城乡经济与两个文明协调发展,最终实现共同富裕。20世纪90年代中期以前,中国的各项改革使得县域和农村经济迎来了大发展时期,此时县域经济与农村的关系表现为工业化对农村剩余劳动力的吸收,县域经济在吸纳就业、保持社会稳定方面起到了极为重要的作用。

### (三) 1994-2012年:市场经济体制下县域与农村经济非均衡发展时期

1994年,国家启动了国企、金融、外贸等方面的重大改革,家庭联产承包责任制的制度贡献也出现了下降趋势,县域经济内部和外部进入市场经济体制下的非均衡发展阶段。主要表现为以下两个方面:一是分税制改革使得财政收入向中央政府集中,县域经济的财政收入水平有所下降,税收收入和转移支付规模缩小。二是金融制度改革导致金融资源的配置向县级以上地区集中,国有商业银行对县域经济的覆盖范围逐步紧缩,导致县域经济发展开始面临较为严重的金融约束。随着农村生产要素大规模外流并在城市集聚,城市的分工效率和市场规模不断扩展,再次削弱了农村产业的相对竞争优势,进一步强化了乡村生产要素往城市流动的趋势。

这一阶段的县域经济和农村发展总体表现出非均衡的发展态势。从县域经济的地区差异来看,东西部地区的县域经济发展水平表现出不同的发展方式,市场经济对东部地区的县域经济发展注入了强大动力。随着乡镇企业的产权改革和现代企业制度的确立,东部地区县域经济规模不断扩大,在全国“百强县”中的占比连续提升,而中西部地区的县域经济发展速度则相对放缓。从县域经济内部结构来看,城乡差异越发明显,县乡财政紧张、人力资源积累水平较低,乡镇企业产权制度不清晰等问题导致收入分配不平等成为县域经济发展的关键短板,县域经济对农村的带动作用逐步减弱。

### (四) 2013-2022年:中共十八大以来县域与农村经济转型升级阶段

2002年,中共十六大首次指出“统筹城乡经济社会发展”。2007年颁布的《中共中央关于推进农村改革发展重大问题的决定》中再次提出要“建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”。2017年习近平总书记在中共十九大上指出“建立健全城乡融合发展体制机制”,充分表现了中国共产党在推动城乡良性互动方面一脉相承的治理理念。

中国经济发展进入新时代以来,县域经济转型升级步伐逐步加快,县域第一、二、三产业融合发展,新产业、新业态、新模式不断涌现,回乡经济、资本下乡成为拉动县域经济升级发展的新生力量。2017年,国务院颁布《关于县域创新驱动发展的若干意见》,从加快产业转型升级、集聚创新要素、促进县域社会事业发展等五个方面对县域经济发展做出了切实指导,县域经济与乡村振兴逐渐形成了良好的互动关系。县域经济对农业的现代化改造和结构的战略性调整改善了农业生产率,在增加农产品收益的同时推动了剩余劳动力向县域城镇的转移。特色产业发展和工业产业链的不断延伸提高了县域工业在全球产业链中的地位,对农村第一、二、三产业融合发展提供了有利条件。县域基础设施和基本公共服务的优化提高了农村居民的生计能力和人力资本,扩展了不平等治理的边界。

通过回顾中国县域经济与农村经济的长期发展,可以总结出以下的经验和规律:首先,县域经济高质量发展与乡村振兴具有共同的目标。农业产业是县域经济的主要构成,因此要实现县域经济高质量发展,必须实现农业高端化、现代化发展,这也是乡村振兴战略的关键目标。因此,二者在发展目标上具有一致性,都是实现农业现代化,实现共同富裕。第二,乡村振兴是实现县域经济高质量发展的基础。乡村振兴在推动实现农业农村现代化方面具有重要的意义,其本质是解决“三农”问题,推动乡村产业、人才、文化、生态和组织的全面振兴。县域经济高质量发展是城镇和农村地区高质量发展的最终结果,必须要借助于乡村振兴这一有效手段。第三,县域经济的高质量发展又为乡村振兴的顺利实施提供了基本保障。农村地区在空间上的分散性削弱了规模经济的优势,而县域经济作为最完备的经济系统和资源要素的集聚地,能够通过发挥规模优势和溢出效应,带动农村地区的不断发展。

### 三、县域经济发展与高质量乡村振兴的双重逻辑

2022年中共中央颁布的《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中提出牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线,充分发挥农村基层党组织领导作用,扎实有序做好乡村发展、乡村建设、乡村治理重点工作,推动乡村振兴取得新进展、农业农村现代化迈出新步伐。在该文件中,“县域”这一词汇共出现14次,充分体现了发展壮大县域经济在推进高质量乡村振兴中的重要作用。本文从理论和实践两个方面阐述县域经济与乡村振兴的基本逻辑。

#### (一) 发展壮大县域经济推动高质量乡村振兴的理论逻辑

对于县域经济发展对高质量乡村振兴的推动,可以从城乡融合、有效治理、绿色发展三个不同的视角进行考察。

##### 1. 城乡融合视角下县域经济发展与乡村振兴

县域包含“县城—乡镇—村庄”三级体系,一头连着城市,一头连着乡村,而城乡融合发展作为实现乡村振兴的重要切入点,对县域经济发展具有重要的指导意义。马克思的城乡发展理论将城乡作为一个整体,其基本要求是在开放的发展环境中,让城乡资源要素对流畅通、产业联系紧密、功能互补互促,推动城乡生产方式、生活方式以及生态环境一体化发展<sup>[26]</sup>。从马克思主义城乡发展的观点出发,城乡融合发展的顺利实现,要充分结合工业与农业,城市与乡村,并将城乡生产力合理布局。县域经济作为沟通城乡的桥梁,能够引导农村生产要素向城镇转化,形成“农村—县城—城市”的动态流动过程,加快实现县域内经济、空间、文化、社会、生态、产业的融合,为城乡融合提供合理过渡和承载空间。

城乡融合发展的必要前提是资源要素双向自由对流。由于经济发展的非均衡性,中国经历了长期的“乡—城”要素单向流动,农村生产要素的大量外流导致了乡村的衰败趋势,违反了乡村振兴的基本要求<sup>[27]</sup>。县域经济中对生产要素的合理配置,一方面要遵循经济发展的客观规律,推动要素升级与向外流动。另一方面要通过农民就地就近就业创业、发展县域富民产业等政策设计,吸引资本和劳动力回流,增加县域核心区公共服务供给,将县城建设为城市和农村地区之间的“缓冲带”,使回流的生产要素发挥出更高的配置效率。

城乡融合发展的核心内容是城乡功能互补互促。城乡因其资源要素禀赋的差异而具有不同的经济功能,城市作为商贸服务的集中地,具有巨大的集聚能力和规模效应,对促进农业现代化发展实现乡村振兴具有极大的带动作用。城市第二、三产业的发展与延伸能够逐渐带动乡村农业向产业化和多功能化方向的调整。县域经济作为与城市地理空间和产业空间最为接近的经济单元。其发展的核心内容之一就是充分承接城市对农村的辐射带动作用,引导城市产业链的梯度转移和延伸,增强和拓展农业功能,让二者互为需求、共同发展。

##### 2. 有效治理视角下县域经济发展与乡村振兴

经济和管理权力的下沉是中国基层治理和改革的重要举措,其主要目的是为了实现在更高的经济包容性并有效推动县域经济发展。在现有的权力改革中,向县级政府下放的权力主要可以分为两个领域。一是以各地推行的“省直管县”改革为代表的财政领域,“省直管县”改革作为一项推动政府治理建设的重要政策,可以通过提升公共品配置效率、加强税收征管,进而抑制企业避税,缓解县级财政困难影响县域经济发展<sup>[28][29]</sup>。但另一方面,“省直管县”改革也可能导致县级政府之间的横向竞争和地级市政府之间的纵向竞争,加剧市场分割,导致区域间更加难以统筹协调,环境公共治理提供不足<sup>[30]</sup>。权力改革的另一种类型是以“扩权强县”为代表的行政权力下放,通过下放不同类型和数量的行政权力,实现基层政府行政层级的扁平化,提高县级政府的自主决策权限和经济发展的积极性。

健康的政企关系是实现县域经济发展的核心竞争力。良好的政企关系有利于激发企业活力、提升治理效能、推动县域经济发展。在县域经济发展与乡村振兴的过程中,更重要的是由政府和市场作为双

重动力驱动的新模式,产业的规划、导入和发展,不再单一由政府做选择,而是在一定程度上根据企业需求进行市场化选择,缓解了传统经济发展中产业政策的效率和资源错配问题<sup>[31]</sup>。县域经济发展中的政企合作主要表现在政府通过加快产业园区的基础设施建设,大力引进相关科研机构、增强创新平台建设,发挥在科技、人才、信息等方面的优势,以园区建设为纽带,促进各类要素跨区域流动和深度融合,为企业提供良好的发展条件和基础设施。

### 3. 绿色发展视角下县域经济发展与乡村振兴

中共十八大以来,习近平总书记多次对生态文明建设做出重要论述。2022年4月,习近平总书记在海南考察调研中再次指出,推进乡村振兴要以产业生态化和生态产业化为导向,体现了生态环境在现代县域经济发展中的重要地位。在生态文明重要性不断彰显的背景下,绿色发展逐渐成为县域经济持续发展的基础,是全面解决“三农”问题,推进农业农村高质量发展的根本保障。

生态产业化是将资源环境优势转化为经济优势的主要路径。县域空间中资源禀赋充裕,自然要素分布广泛,因此在以要素投入驱动的经济发展模式中,经济增长与环境的矛盾难以避免,县域经济的发展可能会损害农村地区的生态环境和人居条件。其主要原因在于传统的经济增长方式缺少环境要素价值实现的路径,而通过发展绿色可持续的生态环境产业,一方面缓解了县域经济发展过程中的环境污染,另一方面保证了环境要素禀赋充裕地区的经济效益。具体而言,要依托不同县域内部的自然禀赋,把市场机制引入生态文明建设,推动生态环境建设的产业化运作,以制度创新和技术创新提升乡村绿色发展动力。在县域经济发展中,农业绿色发展是生态文明建设与产业发展的主要结合点。农业作为多数县域经济中的主要产业,与生态环境存在紧密关联,推动农业产业集聚化、生态化是农业绿色发展的目标导向。

提升县域经济生态治理能力是乡村生态振兴的外部保障。县域生态治理是一个多维共建的过程,树立生态治理目标、整合生态治理资源、创新生态治理过程是支撑县域生态治理能力体系良性循环、健康发展的基本要素。对于中国农村地区的乡村生态治理,除了要贯彻落实新发展理念外,加强法律法规建设、加大宣传力度、建立人才引进体制机制、优化农业生产方式以及加大科技投入等也是推进农业生态治理的有效手段。从生态治理的区域分工来看,县域生态治理主要以引导区域要素绿色可持续发展为主要目标,而乡村地区的农业生态治理则主要倾向于生产过程的绿色发展。特别在新发展格局决策的导向下,需要进一步深化县域乡村“产业—生态”协同振兴的逻辑框架和实践模型,以此形成县域发展、乡村发展人与自然和谐共生的新格局。

### (二) 发展壮大县域经济推动高质量乡村振兴的实践逻辑

在乡村振兴的宏观战略背景下,县域经济和农村的发展需要结合现阶段的环境与政策特征,寻找创新路径和方法。在新时代背景下,县域经济同乡村振兴的紧密关联对县域和农村发展的基本方式提出了全新的要求。以县域为整体推进乡村振兴的工作模式既是基于农业农村发展现状的现实分析,也有利于解决现有乡村振兴推进过程中的关键难题,因此二者在现实层面中的联系密不可分。

#### 1. 共同富裕是县域经济发展与乡村振兴的共同目标

习近平总书记强调,“促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”。在把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,推动“十四五”时期高质量发展的谋划和实践中,党中央对实现共同富裕给予了高度关注,缩小城乡居民收入差距,消除城乡二元结构,培育扩大中等收入群体成为实现共同富裕的主要目标。在新发展阶段,从县域经济出发实现乡村全面振兴则是促进新格局构建和实现农民共同富裕的重要战略选择<sup>[32][33]</sup>。一方面,县域是统筹新型城镇化建设与乡村振兴的战略支点,通过发展县域经济可以直接改善农村地区的福利水平。另一方面,县域作为城乡融合发展的重要切入点,能够有效实现产业、基础设施和公共服务向农村的延伸,提高基础设施和基本公共服务的均等化水平。

## 2. 县域经济发展与实现乡村振兴战略存在良好的耦合关系

乡村振兴战略涉及的范围极为广泛,包括农民、农业、乡村建设、乡村治理、生态环境、产业发展、乡村人才、乡村文化、乡村组织等多个领域的内容,这些不仅是农村经济未来发展的主要方向,同时也是县域经济未来发展的重要内容,能够为县域经济发展提供有效的理论和制度支持。2021年初中共中央、国务院颁布的《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》指出,要把县域作为城乡融合发展的重要切入点,加快县域内的城乡融合发展,为乡村振兴探寻更广阔的发展模式。以县域经济发展整合城乡优势资源,推动县域地区经济发展的同时带动乡村发展,能够有效解决农村资源分散的相对劣势,在集群化发展中实现规模效应和共同提升。在“两个一百年”的历史交汇期,结合当前的经济形势,县域经济在巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴等方面发挥了良好的带动作用。

## 3. 县域经济发展是实现城乡融合发展的根本载体

城乡融合是对城乡关系新发展的概括,是对以往城市优先、城乡统筹等发展理念的修正与发展。在市场经济体制下,经济规律作用下的生产要素流出和乡村振兴战略构成了一对现实矛盾,如何调整经济发展方式以适应经济规律与现实目标的矛盾成为县域经济发展的重要任务。以县域为基本单元推进乡村振兴,能够实现城镇化与村庄建设的协同发展,县域经济发展中配置效率的不断改善可以形成有效的政策导向,降低农村地区的分散水平,加快各类资源向中心城镇等特定地区的投入,既可以实现农民的城镇化,又可以保证尚未实现城镇化的农民能够集中享受相对均等的公共服务。县域既是联结城乡的基本单元,也是实施乡村振兴战略的重要载体,乡村振兴的实现本质上要以县域为载体统筹各方力量发挥外源带动作用来支撑。

## 4. 县域经济发展是促进乡村产业转型升级的重要手段

产业发展是乡村振兴的基础,但农村地区的资源承载能力较弱,仅仅依靠乡镇企业难以提高企业的自生能力。发展现代县域产业经济,是提升乡村竞争力的重要途径。首先,乡村的核心产业是农业,发展县域经济应该立足于农业,提高农业现代化水平,辐射带动村庄和农户延伸农业产业链。其次,农业生产环节服务和农产品粗加工实现的就业规模是有限的,发展县域经济能够探索形成能够融入全国乃至全球产业链的特色非农产业,在农业基础上形成产业链、价值链、供应链,有效促进农村第一、二、三产业的融合。最后,在不同县域经济快速发展的基础上,实现县域间的分工和协作能够有效弥补要素禀赋的单一性,促进乡村整体实现振兴。

# 四、县域经济推动高质量乡村振兴的实现路径

走中国特色社会主义乡村振兴道路,全面实施乡村振兴战略,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,加快农业农村现代化,是“十四五”期间农业农村优先发展的工作目标。县域具有相对完备的综合经济体系,其经济结构既包括城镇,又包含乡村,产业体系涵盖生产、流动、消费、分配的各个环节。因此,如何通过发展壮大县域经济,从各个领域带动高质量乡村振兴是新时代县域经济发展的重要主题,具体可以从四个方面优化县域经济与乡村振兴的互动关系。

### (一) 分类指导巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

牢牢守住不发生规模性返贫,是全面打赢脱贫攻坚战之后全面推进乡村振兴的两条底线任务之一。由于中国县域经济发展的不平衡性,不同地区的县域经济发展对巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的任务也存在差异。坚持在发展中缓解不平等的基本目标,充分体现脱贫攻坚与乡村振兴的工作延续。在工作机制上延续健全中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作领导机制,在政策上延续财政投入、小额信贷、人才智力等支持政策的主要内容,提高160个国家乡村振兴重点帮扶县的总体发展水平,在此基础上分类推进县域经济带动乡村振兴。

对于脱贫时间较早,经济发展水平较高的县域,要科学把握功能定位,在进一步提高发展水平的同时带动其他地区的脱贫成果巩固。积极融入邻近中心城市的经济发​​展体系,疏解大城市人口和产业转移,依托资源禀赋优势培育特色经济,形成沟通中心城市与乡村的“卫星县城”。坚持完善东西协作和对口帮扶,在资金项目帮扶的基础上,进一步加强产业梯度转移、劳务输转和人才交流,实现东部地区带动西部脱贫地区农业农村发展。对于脱贫时间较晚,存在较高返贫风险的县域,要建立健全防返贫监测和长效机制,优化易地搬迁的后续帮扶。采用数字化、信息化等现代手段开展易返贫人口的常态化监测和响应机制,巩固“两不愁三保障”帮扶成果。推广产业园区建设、以工代赈等方式解决易地搬迁人口和大型安置区的就业问题,持续提高脱贫人口收入水平。

### (二) 多元推进县域三次产业发展与生态治理产业化

产业振兴是乡村全面振兴的基础和关键,以县域经济带动的产业振兴包括农业产业化、工业集群化和生态产业化三部分主要内容。通过农业产业化克服分散农业的低效率,以工业制造业发展推动富民产业和商业体系,以生态产业化激活自然要素的市场属性,缓解经济发展与生态环境的矛盾。

第一,要推动县域农业产业化和第一、二、三产业融合发展。在保证国家粮食安全,防止“非粮化”的前提下深化农业结构调整。结合市场需求和主要农产品,以集体经济为基础,扶持或引进龙头企业,将小农户纳入现代农业体系,推动农业生产规模化、集约化。提高县域工业和服务业与农业的融合水平,推动县域农业产业链重构,提高农产品加工业和农业生产性服务业发展水平,发展休闲农业、乡村旅游、民宿经济等乡村经济新业态。

第二,要推动县域富民产业和商业体系建设。以农业产品、传统工业产品和文化产品为基础,发展农产品加工业、传统加工业和文化产品加工业等比较优势明显、农业农村带动能力强、就业容量大的产业,形成“一县一品”的产业格局,并加快工业产业园区建设,推动中小企业和扶贫车间向中心城镇集聚,形成产业集群。与此同时,完善县乡商业系统构建,加快农村物流服务提质增量和加工农产品出城进村,降低工业市场交易成本。

第三,要推动县域生态产业化和产业生态化。探索生态产品价值实现路径和生态补偿机制,加强绿色食品、有机农产品的产品生产和绿色农产品品牌打造,增加绿色优质农产品供给。推广生产生活绿色低碳化,建立污染企业准入负面清单,推进现有乡镇企业绿色升级改造和面源污染治理,最终通过有效的市场机制和有为的政府管理相结合实现乡村生态振兴。

### (三) 以县城为载体促进县域内城乡统筹与融合发展

县城是中国城镇体系的重要组成部分,对促进新型城镇化、实现城乡融合发展具有支撑作用。统筹县城基础设施与公共服务向农村地区延伸,在县域内形成县城与农村地区要素资源双向流动的良好格局,是县域内城乡融合发展的主要目标。

从基础设施和基本公共服务角度出发,一体化的基础设施和公共服务水平是确保流动动态平衡的主要因素。在完善好交通设施、供水网络等市政设施体系的基础上,构建县城农村基础设施统一规划、统一建设,统一管护机制。推进基础设施数字化改造,实现数字技术赋能水、电、路、气、邮政通信高效管理。公共服务供给方面,支持在规模较大的城镇完善县级医院建设,缓解周边乡村的医疗卫生需求。有序推进撤点并校,扩大县城义务教育学校扩容增位,鼓励发展职业教育,深化义务教育教师“县管校聘”管理改革和县域内校长教师交流轮岗,提高教育资源享有水平。发展县城养老托育服务和文化体育设施建设,实现县域经济带动文化振兴。

从城乡要素双向流动的角度出发,要以科学的规划引领,多元布局县域经济增长极,实现多极带动的城乡融合发展。引导要素流出的县域开展小城镇建设,建立多元融资机制提高资金投入规模,完善社会保障制度解决外出人口的就业、养老和医疗问题,盘活存量土地,增加农村居民要素性收入。强化县域经济的要素保障,鼓励农村居民就近就业和创业,开展适合农村人口的职业教育和创业培训,发展多

渠道灵活就业和规范的新就业形态。发挥金融支农和农业保险的风险对冲功能,保障创业人员在来源地和本地的合理权益,促进要素从城镇向乡村流动,提高农业农村发展活力。

#### (四) 提升基层治理效能强化党组织全面领导乡村振兴

基层治理是发展壮大县域经济推动高质量乡村振兴的制度保障。在现代农业农村发展中,党组织在基层经济社会发展中的领导作用越发凸显,从县域层面深入推进基层党建是提升农村治理效能的制度方略。

首先要自上而下推动标准化党组织建设和乡村治理。强化五级书记抓乡村振兴的工作机制,充分发挥各级党委农村工作领导小组的分级领导作用,全面落实乡村振兴工作责任传导。推进县域内干部工作下沉机制,建立乡村振兴联系点制度,形成由县级党委和政府直接领导的乡村振兴工作格局。在县级党委的领导下,积极推广基层标准化党支部建设,充分结合“两推一选”“四议两公开”等工作机制保障党组织工作公开透明。开展市县党政领导乡村振兴实绩考核,推动乡村人才工作与乡村振兴考核工作的有效衔接。

其次要发挥基层党组织在经济社会发展的重要作用。合理把握经济治理、壮大集体经济和构建新时代农村精神文明是各级党组织提升乡村振兴治理效能的主要内容。县级党组织要全面开展农村基层干部乡村振兴主题培训,明确不同地区经济发展和乡村振兴的重点工作内容,从宏观层面保障基层乡村振兴工作方向的合理性。突出各级党委书记在发展壮大集体经济中的资源撬动作用,为集体经济发展创造良好的经济条件,确保集体经济分配公平。以网络化管理、数字化赋能农村精神文明建设,依托县级融媒体中心深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育,持续推进移风易俗,全面推进农村精神文明现代化。

#### 参考文献

- [1] 谷家栋. 城乡互动 促进县域经济发展. 宏观经济研究, 2003, (4).
- [2] 黄茂兴, 张建威. 中国推动城镇化发展: 历程、成就与启示. 数量经济技术经济研究, 2021, (6).
- [3] 黄承伟. 论乡村振兴与共同富裕的内在逻辑及理论议题. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, (6).
- [4] 陶然, 陆曦, 苏福兵等. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思. 经济研究, 2009, (7).
- [5] 江飞涛, 耿强, 吕大国等. 地区竞争、体制扭曲与产能过剩的形成机理. 中国工业经济, 2012, (6).
- [6] 包群, 唐诗, 刘碧. 地方竞争、主导产业雷同与国内产能过剩. 世界经济, 2017, (10).
- [7] 周黎安, 陶婧. 官员晋升竞争与边界效应: 以省区交界地带的经济发展为例. 金融研究, 2011, (3).
- [8] 陈健生, 任蕾. 从县域竞争走向县域竞合: 县域经济高质量发展的战略选择. 改革, 2022, (4).
- [9] 尹志超, 彭嫦燕, 里昂安吉拉. 中国家庭普惠金融的发展及影响. 管理世界, 2019, (2).
- [10] 甘天琦, 李波, 邓辉. 农地三权分置改革与县域农业经济增长. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021, (5).
- [11] 武丽娟, 刘瑞明. 唤醒沉睡的资本: 农地抵押贷款的收入撬动效应. 财经研究, 2021, (9).
- [12] 孙希芳, 王晨晨. 农信社股份制改革对县域经济增长的影响研究. 财经研究, 2022, (4).
- [13] 宋科, 刘家琳, 李宙甲. 县域金融可得性与数字普惠金融——基于新型金融机构视角. 财贸经济, 2022, (4).
- [14] 孙学涛. 农业现代化对县域产业结构的影响及其空间溢出效应. 世界农业, 2020, (10).
- [15] 杨志良. 中国式农业现代化的百年探索、理论内涵与未来进路. 经济学家, 2021, (12).
- [16] 董政国. 论县域经济的可持续发展——以承德县工业发展为例. 管理世界, 2007, (6).
- [17] 张俊. 高铁建设与县域经济发展——基于卫星灯光数据的研究. 经济学(季刊), 2017, (4).
- [18] 董晓芳, 刘逸凡. 交通基础设施建设能带动县域经济发展么?——基于2004-2013年国家级高速公路建设和县级经济面板数据的分析. 南开经济研究, 2018, (4).
- [19] 王凯霞. 县域城镇化促进城乡公共服务融合发展的路径研究. 经济问题, 2022, (4).
- [20] 胡平波. 支持合作社生态化建设的区域生态农业创新体系构建研究. 农业经济问题, 2018, (12).
- [21] 李淑瑞, 薛钢. 省以下生态转移支付制度环境保护激励效应. 中国人口·资源与环境, 2022, (1).
- [22] 池泽新, 彭柳林, 王长松等. 农业龙头企业的自生能力: 重要性、评判思路及政策建议. 农业经济问题, 2022, (3).

- [23] 郭炳序,叶春辉,陈伟玮等. 中国撤点并校政策的长期效应——基于对农村学生成年后收入影响的分析. 农业技术经济,2022,(6).
- [24] 文雁兵,郭瑞,史晋川. 用贤则理:治理能力与经济增长——来自中国百强县和贫困县的经验证据. 经济研究,2020,(3).
- [25] 黄祖辉,宋文豪,叶春辉等. 政府支持农民工返乡创业的县域经济增长效应——基于返乡创业试点政策的考察. 中国农村经济,2022,(1).
- [26] 许彩玲,李建建. 城乡融合发展的科学内涵与实现路径——基于马克思主义城乡关系理论的思考. 经济学家,2019,(1).
- [27] 张露,罗必良. 构建新型工农城乡关系:从打开城门到开放村庄. 南方经济,2021,(5).
- [28] 陈思霞,卢盛峰. 分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验. 经济学(季刊),2014,(4).
- [29] 李广众,贾凡胜. 财政层级改革与税收征管激励重构——以财政“省直管县”改革为自然实验的研究. 管理世界,2020,(8).
- [30] 蔡嘉瑶,张建华. 财政分权与环境治理——基于“省直管县”财政改革的准自然实验研究. 经济学动态,2018,(1).
- [31] 邹薇,雷浩. 营商环境对资源错配的改善效应及其作用机制——基于制造业层面的分析. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2021,(1).
- [32] 斯丽娟,郭海霞. 面向共同富裕的中国城乡相对贫困指数的测度及变动分解. 数量经济技术经济研究,2022,(5).
- [33] 陈奕山,吴重庆,张慧鹏. 以县域为中心的乡村振兴:城乡关系演变与县域经济发展. 南方经济,2021,(8).

## Promoting High-quality Rural Revitalization with County Economy: Historical Evolution, Dual Logic and Implementation Path

*Si Lijuan, Cao Haoyu (Lanzhou University)*

**Abstract** County economy is the elementary unit of China's national economic system. With the increasing status of agricultural and rural development in county economy, the development and expansion of county economy has become a new breakthrough to solve the problems of "agriculture, rural areas and farmers". From the perspective of grand historical view, county economy and rural development in China have experienced a long-term evolution from suppression to rapid unbalanced development, and then to good state interaction. The economic spillover between county and township and the driving role of county economy in rural development have gradually become prominent. Theoretically, county economy can promote rural revitalization from such three aspects as urban-rural integration, effective governance and green development, and the two have common developmental goals and good coupling relationship in practice. To develop and strengthen county economies and promote high-quality rural vitalization, we need to continue to consolidate and expand the achievements in poverty alleviation and rural vitalization, promote industrial integration and green development, balance urban and rural resources and public services based on the development of county development, and deepen the overall leadership of Party organizations at all levels over rural vitalization from top down.

**Key words** county economy; rural revitalization; poverty alleviation; county seat

■ 收稿日期 2022-06-20

■ 作者简介 斯丽娟,经济学博士,兰州大学经济学院教授、博士生导师;甘肃 兰州 730000;  
曹昊煜,兰州大学经济学院博士研究生。

■ 责任编辑 杨 敏