

“县域经济发展战略”笔谈

编者按: 县域经济的持续健康发展, 事关经济发展、民生改善、生态建设全局。在湖南“四化两型”新局开启之时, 本刊特邀三位专家就此问题开展笔谈。吴金明教授认为, 县域经济发展可分为发展、转型发展和可持续发展三个阶段, 每个阶段的发展特征与战略重点都有差异。目前, 湖南省的县域经济已整体步入转型发展新阶段, 必须以科学发展观为指导, 坚持把“转方式、调结构”作为主题、主线, 把加速发展与加快转型有机结合起来, 切实做到“在发展中促转型, 在转型中谋发展”, 并沿着“以改革促创新, 以创新催转型, 以转型谋发展, 以发展惠民生”的战略原则, 从发展动力、发展路径、发展的区域与平台、重点任务和机制建设方面推进转型发展。柳思维教授阐述了“十一五”时期湖南县域经济发展的主要特征: 新型城镇化和工业化相结合、产业结构调整与转变经济增长方式相结合、政府主导与自身内在发展动力相结合、形成特色产业和培植优势相结合、体制创新与管理优化相结合。认为当前湖南县域经济发展还存在县域发展潜力没有全面激活, 全域发展的格局没有真正形成、县域工业化和城镇化水平仍然较低、县域经济总量仍然较小、县域内缺乏集约化和规模化的经营主体、县域经济发展的环境不够完善等问题。解决这些问题的方法就是继续推进工业化与城镇化, 深入解决县域经济发展中的体制问题, 进一步调整和优化产业结构, 积极转变经济增长方式, 改善县域内基础设施建设等。李燕凌教授认为湖南已经基本形成或正在形成以长株潭, 衡阳、郴州, 环洞庭湖区, 湘中湘西为中心的四大县域经济强县市汇集区, 湖南县域经济发展前景广阔, 提出把发展县域经济同促进农民增收, 发展县域经济同发展地方特色经济, 发展县域经济同促进城乡统筹结合起来, 做强做优各地特色经济, 强化县域经济的核心竞争力。

关键词: 县域经济; 转型发展; 战略选择; 省直管县; 小城镇建设; 农民增收; 湖南

中图分类号: F061.5

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2011)04-0001-10

Pen talk on strategy for economic development in county prefecture

Editorial comment: Sustained and healthy development of the economy in county prefecture is related to economic development, people's livelihood and ecological construction as a whole. In the new era of Hunan proposing to build a society characterized with new industrialization, agricultural modernization, urbanization, informatization, we invited three experts to deliberate the issue of economy development in county prefecture. Professor Wu Jinming thought that the economic development in county prefecture can be divided into three stages: development, transformation development and sustainable development, and the characteristics and strategic focus of each stage are different. Since Hunan county economy has now entered a whole new stage of restructuring and development, the government should adhere to the theme of "transfer mode, structural adjustment" to accelerate the development and speed up the transformation from the aspects of the driving force, the development paths, the region and platform of development, the key tasks and mechanisms. Professor Liu Siwei described the main features and the effects of the economy in county prefecture in Hunan during the period of "Eleventh Five-Year". He then proposed that the current county development potential has not fully activated, the pattern, level and the scale of whole region development are still low. He then raised some suggestion to solve these problems: to continue to promote the industrialization and urbanization, to solve the mechanism problems, to adjust and optimize industrial structure, to improve infrastructure construction within the prefecture. Professor Li Yanling viewed that Hunan has basically formed or are forming four strong economical counties and cities in the area of central Hunan and west of Hunan (Changsha-Zhuzhou-Xiangtan, Hengyang, Chenzhou, Dongting Lake region), and the economical development in county prefecture in Hunan is promising. He proposed to develop the county economy combined with the promotion of farmers' income, the development of economy with local characteristics, the promotion of urban-rural integration, and strengthen characteristic economy so as to strengthen the core competitiveness of the county economy.

Key words: economy in county prefecture; transformation development; county governed by province directly; construction of small towns; farmers' income increase; Hunan

湖南县域经济转型发展战略刍议

吴金明

一、湖南县域经济已处于转型发展的新阶段

所谓转型是指事物的结构形态、运转模型和人们观念的根本性转变过程。不同转型主体的状态及其与客观环境的适应程度,决定了转型内容和方向的多样性。转型是主动求新求变的过程,是一个创新的过程。经济转型指的是资源配置和经济发展方式的转变,包括发展动力、增长方式、发展区域、发展路径等方面的转变。从国际经验看,不论是发达区域还是发展中地区,无一不是在经济转型升级中实现持续快速发展的。我国从九五计划开始即提出了经济转型问题。经济转型发展,则是从一种发展理念、经济结构状态、商业运作模式等转变到另一种发展理念、经济结构状态、商业运作模式,并遵循由低向高的运行规律。根据经济发展的逻辑与一般运行规律,县域经济发展一般要经历三个发展阶段,有两次关键的转型发展,一次是由资源依赖型经济增长转向资源依赖与技术依附型发展,另一次是由资源依赖与技术依附型增长转向创新型发展轨道^[1],如图1所示。

湖南县域经济的发展面临着“发展”与“转型”的双重任务,既有经济发展的任务,更有经济转型

的任务;从不同发展水平的县域看,有的主要是推进发展,有的则主要是推进转型。由于湖南县域发展具有显著的四大分区特征,即经过30多年的改革开放与发展,基本形成了“四区”、“七类”:^[2]“四区”即长株潭县域区(含长株潭地区各县市)、环洞庭湖县域区(含常德、岳阳、益阳三市各县)、大湘西县域区(含怀化、自治州和张家界各县及邵阳的6县)、泛湘南县域区(含衡阳、娄底、永州、郴州各县市和除开6个县以外的邵阳的其他县)。“七类”即湖南省县域可分为都市型、郊区型、平原湖区型、丘陵山区型、少数民族地区型、库区型和矿区型七种类型。当然,少数民族地区型、库区型、矿区型与山区型有一定程度的重叠。一般情形下,大湘西的多数县域和部分泛湘南县域主要任务是发展,其他地区县域则主要是转型发展。当然,即使是转型发展也是有差异的。例如,长株潭县域特别是长沙、望城、宁乡、浏阳、醴陵、攸县、韶山、湘潭等县市则处于第二次转型发展的阶段,开始向培育县域核心竞争优势,推进以自主创新和比较优势相融合的创新发展与可持续发展阶段迈进。而除此之外的其他绝大多数县域则基本处于第一次转型发展的阶段。整体而言,目前湖南省的县域经济已步入转型发展新阶段。

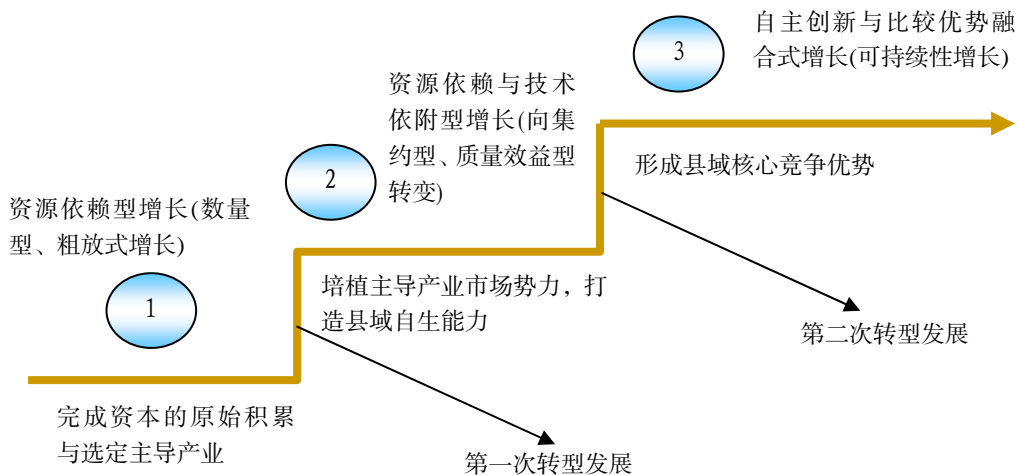


图1 县域经济转型发展的三个阶段与两次重大转型

二、推进湖南县域经济转型发展的战略选择

进入到历史新阶段,县域经济转型发展就必须有新思路、新战略、新机制。湖南县域经济转型发

展应坚持以下总体思路:以科学发展观为指导,坚持把“转方式、调结构”作为主题、主线,把加速发展与加快转型有机结合起来,切实做到“在发展

中促转型，在转型中谋发展”。基于这一发展思路，湖南县域经济转型发展应确立以下战略原则：以改革促创新，以创新催转型，以转型谋发展，以发展惠民生。1)以改革促创新。抓住“省直管县”体制改革和推进“两型社会”建设的契机，进一步解放思想，积极推进改革，以改革促进区域发展空间创新，以改革促进对内对外开放，以改革促进产业创新与商业模式创新，在经济、社会和行政体制等方面加大改革攻坚力度，为县域转变发展方式，实现转型发展提供强大动力和体制保障。2)以创新催转型。以县城提质、产业循环、绿色增长等发展理念与模式的创新推进发展空间转向与发展方式转变；以产业技术、经营管理、商业模式的创新推动产业结构调整与转型；以社会建设的体制创新推进社会发展转型与社会事业的全面进步。3)以转型谋发展。借力县城扩容提质，放大发展空间；摒弃资源依赖发展模式，降低对政府投资的过度依赖，推进“两型产业”发展，调整优化经济结构；把自然环境作为核心资源优先保护，建立环境补偿机制，强化生态控制功能，突出循环发展、低碳发展取向，积极探索低碳生产模式、消费模式，大力发展绿色经济与循环经济。4)以发展惠民生。把改善民生作为发展的终极目标，把发展的出发点和落脚点真正体现在富民、安民、惠民上，使广大群众共享发展成果，实现共建、共创、共享。通过发展，不断提高城乡居民收入水平，显著提高城乡居民幸福指数；通过发展，大幅度提高中等收入者比重，降低基尼系数，缩小贫富差距，促进社会和谐。

具体而言，湖南创新县域经济发展新战略就是立足县域所处的第一次重大转型阶段，瞄准第二阶

段县域经济发展的基本特征，从发展动力、发展路径、发展的区域与平台、重点任务和机制建设方面推进转型发展(表 1)。一是发展动力从政府投资及县域资源性产品供给推动转向民间投资及县域加工性产品供给与社会需求拉动上来；二是发展路径从资源依赖、数量型与粗放式增长转向发挥资源禀赋优势与技术引进相结合的增长轨道上，推进经济的集聚、集约与质量效益型增长；三是发展的区域与平台从家家点火、户户冒烟式的“散、小、乱”布局向工业园区化、农业片区(或基地)化、城镇集中化转变；四是发展的重点从完成区域资本原始积累和选定县域主导产业阶段迈向培植主导产业市场势力，打造县域自生能力和推进城乡统筹等。一方面要突出特色，发展一县一品，把已选定的主导产业做大做强，在全国乃至全球形成较高的市场占有率，直至形成市场势力，打造市场控制力；另一方面，要大力培育县域发展的自生能力，使县域产业、产品、技术的选择完全与自身的资源禀赋与比较优势相一致，并培育出良好的经济发展环境与文化氛围，创造出适宜的制度，尽可能多地整合与利用县域外的各类要素与现代经营资源。五是发展机制上要从“唯 GDP 论”转向发展的质量与效益，转向绿色发展与循环发展。推进县域经济转型发展的“指挥棒”是考核机制与干部选拔、任用机制。推进转型发展难，难就难在两个方面：一是在观念，二是在创新机制和干部考核的标准。要彻底转变“唯 GDP 论”的观念，对干部政绩的考核，不仅要看地区经济总量，更要看当地经济、社会与生态发展的协调度，特别是要看人民的幸福指数与绿色发展指数。

表1 不同阶段县域经济发展的基本特征

阶段	第一阶段	第二阶段	第三阶段
动力	资源性产品供给推动	加工性产品供给推动与需求拉动	需求拉动与创新驱动
路径	资源依赖型增长(数量型、粗放式增长)	发挥资源禀赋优势与技术引进型增长(向集约型、质量效益型转变)	自主创新与比较优势融合式增长(可持续性增长)
区域(或平台)	工业分散与碎片式布局、农业平摊	工业园区(县城、中心城镇)、农业片区或基地、项目	主体功能区形成，县域均衡发展
重点任务	完成资本的原始积累； 选定主导产业	培植主导产业市场势力； 打造县域自生能力； 推进城乡统筹	形成县域核心竞争优势； 城乡一体化
机制	唯GDP论，把考核GDP的规模与增速与 干部选拔任用结合起来	考核经济发展的总量、质量与效益，把经济、社会与生态发展的协调度、幸福指数、 绿色发展与干部选拔任用结合起来	只考核经济发展的质量，把可持续发展度、幸福指数与干部选拔任用结合起来

三、落实县域经济转型发展战略的策略

一是深入推进“省直管县”的行政体制改革。县域经济转型发展是一项复杂的系统工程和长期的艰巨任务。必须通过改革为发展增添动力,通过政府职能的转变,为发展注入活力。2010年,我国开始推进“省直管县”的财政体制,减少了市一级财政管理层级,使中央、省支持县乡发展的政策、资金、项目等都可以直接到县,提升了管理效率。但也存在市级财政压力加大,管理体制不顺,公共支出责任推诿,市县利益竞争激烈等问题与冲突。为此必须合理划分事权,以事权确定支出责任和监督责任;改变市级对县级行政管理的方式,市级对县级的人事、公共事务的管理应当转型,增强县级政府统筹的能力,把职能从用行政手段指挥和管理经济转变到用市场手段服务和调控经济上来,转变到营造经济发展的环境上来。市级率先向服务型政府的目标迈进,着重为县级经济发展创造良好的制度、设施和人文环境等。对于县级政府应当着重于监督和考核其服务百姓、改善民生、营造健康向上的精神文化等方面的业绩,而不应当再以GDP或财政收入等经济指标作为考核的重要指标。

二是突出培育产业自生能力。所谓自生能力是指在一个开放、竞争的市场中,只要有着正常的管理,就可以预期这个企业可以在没有政府或其他外力的扶持或保护情况下,获得市场上可以接受的正常利润率。^[3]从区域发展的角度看,一国或地区的产业、产品与技术的选择与其所拥有的资源禀赋相一致,那么这种选择就是有自生能力的选择。湖南县域经济转型发展的关键与核心就是要培育县域产业与企业的自生能力,从而以之形成区域的自生能力。就湖南目前阶段的转型重点看,应抓好以下几点:1)突出工业的主导地位。要富裕农民就必须减少农民,而减少农民的最重要途径就是农村工业化,工业化水平低是绝大部分县域经济发展缓慢的主要原因。长期以来,人们习惯于将县域经济与农业划等号。县域经济不仅是农业经济,而且涉及经济领域的各个产业,仅仅依靠农业发展不可能克服县域经济发展中存在的土地与人口之间的尖锐矛盾及县级财政困难、农民增收迟缓、农村发展严重滞后等各种问题,这些矛盾和问题必须依靠工业的

迅速发展来解决。立足湖南县域现状,着眼长远发展,大力实施工业强县战略,不仅是增强县域经济竞争力的必然要求,也是促进县域经济发展的现实选择。为此,一要做大做强农业产业化龙头企业,以龙头企业引领县域工业的发展;二要以工业园区建设为重点,实现县域工业新突破。工业园区是工业化和城镇化的结合点,是县域扩大开放的重要载体和承接项目的最佳平台。加快园区建设,实现产业的集中连片,既能提高基础设施的利用效率,充分发挥各类生产要素的聚集效应,又利于污染的集中治理,从而大大降低企业的交易成本。因此,壮大县域工业,工业园区建设是重中之重。2)大力发展乡村旅游与休闲产业,把良好的生态资源优势转变成产业与经济优势。应当整合县域旅游资源,发展农村休闲旅游,通过整合旅游资源,丰富旅游产品,增加旅游供给,做大旅游产业,拓宽农民增收、农业增效、农村增色的渠道,使其成为新农村建设中旅游产业链上一道亮丽的风景线。3)发展一县一品、一镇一品,扶持特色产业,把发展特色产业与扶持优势产业发展结合起来,并走精深加工与增值之路,当然,在方式方法上要创新,例如走“万企连村”之路,拉长产业链,提升产业附加值。

三是积极推进新型城镇化,推进城乡统筹。中国特色的新型城市化战略,关键体现在四个战略支撑点上,即大力发展城市群,打造区域性中心城市,加快县城扩容提质,推进中心集镇建设(把生态条件与区位优势明显,具有古街、古道、古民居,拥有传统文化与传统产业作支撑的乡镇打造成小城镇)。湖南县域城镇化的战略重点是县城扩容提质和中心镇的建设与发展。为此,要按照科学发展观的要求,体现新型城镇“环境优美、社会公正、城乡一体”的核心思想,立足于“以人为本、县城引领、中心镇支撑、文化提升、城乡一体”的发展理念,充分利用“开放组团”扩张模式,顺应原有的地貌和生态,把各乡镇按“结构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的原则打造成开放组团,以开放组团提高县域城镇水平,按照“组团式、跳跃式、点缀式”思路,建设田园城镇,统筹城乡发展。

四是破解四大难题,促进农民增收。^[4]农民收入过低,城乡差距过大已成为制约农村发展,影响

全面小康社会建设的关键问题。要彻底解决这一问题，必须破解四大发展难题：

(1) 推进承包耕地资本化，破解土地有效流转难题。土地有效流转是农业规模化经营和农民增加收入的基本前提和基础。但由于所有权界限不清、管理不规范，导致土地流转不畅。建议将承包耕地转变成为可股份化与可抵押性的资产，推进承包土地“资本化”。耕地使用权资本化是解决土地有效流转的突破口，只有“资本化”后的承包地才能为农民增加更多的收益。土地“资本化”后，不仅可消除农民的担心，有利于快速推进耕地的有效流转；而且集中后的耕地可采用机械化耕种降低成本，通过规模经营提高效益。这个“增值”不是农民体力劳动的成果，而是“资产重组”的结果。

(2) 推进宅基地商品化，破解农村财富“黑洞”难题。居民收入主要由工资性收入和财产性收入构成。30多年来，我国城乡居民收入差距不仅没有缩小，反而进一步扩大。究其原因主要是，城市住房是商品，可以通过房地产增值来升值；而在广大农村，农民不仅打工收入低，其住房和宅基地也因缺乏完整产权而不是商品，不能进入市场流通，当然也就无法实现增值。所以农民一家辛苦一辈子，将大部分财产变成了不能升值、只能贬值的住房，最终成为吞噬农民财富的“黑洞”。因此，要提高农民收入，不仅要提高其工资性收入，而且更要提高其财产性收入。为此必须推进农民宅基地及其住房的商品化，使之成为农民私产，能有效抵押和自由流通。

(3) 深入推进“万企联村”，破解现代经营要素进入农村难题。为推进农业现代化，从20世纪80年代开始就开始探索“公司+农户”等模式，但经过多年实践，这些模式并不成功。因为，从共生理论讲，“公司+农户”是一种“偏利共生”。^[5]公司按照市场法则，有利就干，没利就不干，企业更多的是想从农民手里获得土地，得到利益，一旦市场不景气或企业出现亏损，风险必然波及农民并使农民受损，农民的预期收益难以得到有效保障。而“万企联村”活动不同，它是一企一村、一企多村、多企一村地进行对接，推进整村土地流转，农民不再单独面对企业，而是以“村”为单位进行，具有规

模谈判的优势。3年多来，湖南已有5700多家非公有制企业与8500多个自然村对接，实施合作对接项目5000多个，投入资金近300亿元。覆盖全省1000多个乡镇、1000多万农村人口。特别“万企联村”活动从根本上找到了金融、人才、资本、科技等现代经营要素进入农村的有效途径。这些拥有先进经营理念的企业家把现代市场的整体要素、运营理念、商业模式等都带入农村，与农业、农民对接。这样，“万企联村”活动把政府部门、统战系统的优势、企业家的理念和模式以及土地、农民有机的组合在一起，实现了共生，成为解决“三农”问题、推进农业现代化的非常重要的途径与抓手。

(4) 发展农产品精深加工，调整产业链分配结构，破解产业附加值低的难题。我们要从农产品转型升级的战略高度来理解“农业现代化”与农产品加工。比如将土豆、玉米转变为生物能源、从辣椒、苦瓜中提炼抗癌药物，这才是真正高水平的农产品加工与农业现代化，特别是对农产品加工业的认识应该站在战略的高度，把湖南的农产品加工业作为湖南省转型升级、转变经济发展方式的重中之重来看待，当作战略型支柱产业来定位。发展农产品加工业，关键是要保证农民能够获得更多收益。多年来，湖南一直都高度重视食品加工业发展，农业产业链得以延伸，但农民并未获得流通环节、加工环节、销售环节的利益，建立在利益共享机制上的农产品加工产业链并未大面积规范化形成，需要在今后通过有效的制度变革，解决好这一产业利益的分配不公。

(作者系湖南省政协经济科技委员会主任、中南大学商学院教授)

湖南县域经济发展：“十一五”特征 与“十二五”策略

柳思维

一、“十一五”县域经济发展的特征

“十一五”期间，湖南县域经济的发展取得了较大成就，积累了成功的经验，呈现出五个特征：新型城镇化和工业化的结合、产业结构调整与转变经济增长方式相结合、政府主导与市场自身动力的

结合、形成特色和培植优势的结合、体制创新与结构调整的结合。这也是今后县域经济发展的趋势。

(1) 新型城镇化和工业化相结合推动县域经济发展。城镇化和工业化是衡量一个地区经济、社会发展客观形态的综合体现,两者之间有着极其密切的关系,相互依存和协调推进。城镇化是工业化的平台和载体,工业化是城镇化的前提和动力。城镇化可以推动生产要素的集中,从而产生区域产业聚集效应,还可以为工业化发展创造良好的外部环境。工业化的建设与推进必然向城镇集聚,推动城镇化的发展。同时,工业是带动力极强的产业,工业化水平提高了,配套的产业就可以向纵深延伸,城镇建设就有了支撑,城镇化的水平将会逐步提高。“十一五”以来,湖南省以县城扩容提质为重点加快了城镇化速度,全省县域城镇化率增长速度高于全国平均水平,其中长沙市各县城城镇化已进入全国先进行列。

(2) 产业结构调整与转变经济增长方式相结合推动县域经济发展。2010年,湖南省工业规模总量快速壮大,经济效益得到明显提升。实现工业增加值6275.10亿元,增加值总量是2005年的2.9倍。其中,规模工业实现增加值5890.29亿元,居全国第7位。工业对经济增长、财政增收、社会就业的贡献显著提高。2010年,第二产业占地区生产总值的比重为46.0%,工业对全省经济增长的贡献率达56.1%,创改革开放以来的新高。全省财政收入的一半以上来自工业。第二产业已经成为湖南经济增长的主导因素,工业对县域经济增长支撑作用明显加大。同时,工业化的推进和转变经济增长方式,大力推进了县域服务业发展。数据显示,2010年规模工业企业吸纳从业人员255.78万人,服务业吸纳的从业人员达291.06万人,有效缓解了当地就业压力。总的来说,随着产业结构的调整,湖南的产业结构逐步由“三一二”转为“三二一”,实现了结构优化与经济增长方式的转变。例如长沙县围绕重点产业和重点战场,放大比较优势,拓宽招商渠道,新型工业化领域发展重大突破,法国道达尔、韩国LG、美国百事可乐、德国博世等世界500强企业纷纷落户长沙县,三一集团、远大空调等众多国内外知名企业也在此安家。新型工业化的发展使长沙县

产业结构发生了质的变化,一产比重大幅度下降,二产比重大幅度上升,全县经济发展质量大大提升。^[6]

(3) 政府主导与自身内在发展动力相结合推动县域经济发展。“十一五”以来,湖南省委、省政府先后出台了一系列政策措施,为县域经济发展营造了良好的政策环境和市场环境,促进了县域经济迅速发展壮大,县域经济已经成为促进湖南国民经济持续健康发展的重要力量。同时,在人口集中、生产资料集中、技术集中等因素互相作用下,县域经济得到快速发展。譬如近年来,宁乡县政府围绕园区产业集群建设,结合自身的区域优势,对特色产业进行深入培育,形成了规模优势,发挥了重要的经济效应,促进了当地经济极大的发展。值得一提的是,宁乡还特别注重扩大本地消费,促进了服务业的发展,从而进一步推动了县域经济又好又快的发展。

(4) 形成特色产业和培植优势相结合推动县域经济发展。县域经济的发展必须充分利用当地发展的比较优势,突出资源的利用,扶持有特色的产业发展,通过优势产业培育和特色产业的打造,来壮大县域经济整体竞争力,促进县域经济的成长和壮大。例如,“十一五”期间,湖南省内有的县城围绕自身独特的旅游资源,重点培育和发展旅游经济。以凤凰县为例,该县在旅游资源方面条件优越。它远离喧嚣的大城市,空气新鲜,环境质量好,民风民俗古朴。近年来,开发了以凤凰古城为核心的自然和人文景观区,有力地拉动了当地经济的发展。有的县城利用自身区位优势,培育自身的优势产业。如蓝山县利用自身位居湖南南大门,毗邻广东连州市,靠近粤港澳,地处华南经济圈300公里辐射圈内的区位优势,主动承接沿海产业转移,突出发展加工贸易,外向型经济迅猛发展,县域经济实现新跨越。形成了以丽宏、承阳为龙头,涵盖480余家毛织企业、用工6万余人、年缴费收入8亿多元的毛织产业集群,成为湖南最大的外向型毛针织基地。洞庭湖区域则利用其具有的区位交通优势和资源优势,各市县围绕自身的特色打造竞争优势。如华容县自古就是产棉大县,棉花总产在1989年就进入了“全国百强县”,现在的华容县共有纺织

企业 44 家, 具有规模的纺织企业 19 家, 具有国际先进水平的技术装备比重为 28%。早在 2007 年, 纺织行业完成工业产值 16 亿元, 有力地拉动了县域经济发展。

(5) 体制创新与管理优化相结合推动县域经济发展。县域经济要取得稳步快速的发展, 需要有好的体制和发展环境, 打破县域经济发展过程中的体制制约瓶颈是“十一五”时期发展县域经济的重点举措。“十一五”开端时期, 湖南省委、省政府就出台了关于加快县域经济发展若干问题的意见, 明确提出在优化经济结构和提高经济效益的前提下, 促进县域经济保持较快增长。还就加快民营经济发展提出了明确要求, 进一步放宽部分行业准入制度, 除国家法律、法规禁止的产业和行业外, 一律向民营经济开放。支持民营企业以多种形式参与县域城镇化建设, 参与国有企业和集体企业改制, 支持民间资本进入县域经营性公益性事业和基础设施建设领域。如由民营经济主体参与县城开发的“大汉模式”在全国具有较大影响。此外, “十一五”时期湖南各县加快了农村土地流转制度改革和林地权制度改革, 通过体制创新推动了农林产业的专业化、规模化、集约化发展, 为县域经济的发展注入了活力和生命力, 推动了县域经济的发展。

二、湖南县域经济“十二五”发展面临的问题

(1) 县域发展潜力还没有全面激活, 全域发展的格局还没有真正形成。产业结构升级缓慢, 经济发展速度不快, 农业与农村经济结构战略性调整虽然成效明显, 但与市场要求还有差距。“十一五”以来湖南县域整体经济互补性差, 工业化进程相对迟缓, 因而城镇化的深入和可持续发展面临一定的问题。从产业内部结构看, 大部分县市产业结构趋同、产业粗放、效率低下。从产业发展的品质看, 县城内企业生产的产品品质不高, 低水平、重复建设导致的恶性竞争使县域经济整体效益较低、发展速度较慢。由于缺乏稳定的产业增长点的支持和有效保障机制的支撑, 居民收入尤其是农民收入增长受到制约。

(2) 县域工业化、城镇化水平仍然较低质量不高。“十一五”以来湖南省委省政府出台了众多的政策措施支持县域经济发展, 各县也针对自身的优

势和资源进行了卓有成效的工作。但是从发展来看, 大部分县市还缺少具有牵动力的大项目。工业经济规模较小, 实力不强。以原材料加工、资源性开发为主的传统工业所占比重偏高, 低产出、低效益对总体工业影响仍然存在, 新兴产业、支柱产业比较薄弱, 产业集成度不高, 工业企业整体规模较小, 发展后劲不足。从城镇化发展来看, 城镇化发展的水平和质量还有待进一步提升。

(3) 县域经济总量仍然较小。与沿海发达省市各兄弟县市相比, 湖南各县还存在较大差距, 特别是工业经济发展上差距较大, 县域经济做大做强所需的要素支撑更显不足。突出表现在为现代农业服务的社会化服务体系没有建立起来, 科技、流通、金融等社会化服务体系不健全。统筹城乡发展的机制、以城带乡、以工促农的机制还没有建立起来。

(4) 县域内缺乏集约化和规模化的经营主体。近年来, 虽然湖南省内一些县市鼓励行业协会促进现代经济在县域发展。农村出现了养猪合作社、棉花种植合作社、辣椒种植合作社等, 但是规模小、比重低, 真正靠农民自己组织起来, 变成生产组织、流通组织的太少。农民没组织、分散, 非集约化生产、无组织生产, 是农产品难卖的根本原因。

另外, 虽然各县市大力倡导招商引资, 但是无论是县域的发展环境还是引资的成果来看, 规模化的企业和项目进入县域开发的还是比较少。^[7]

(5) 县域经济发展的环境不够完善。发展环境是县域经济的发展和壮大的土壤, 在一定程度上决定了县域经济的可持续与跨越式发展。但是, 从当前县域经济发展来看, 制约县域经济发展的体制机制问题还依然存在, 比如说县域土地用地指标与管理, 商品市场建设的配套政策, 县域内招商引资的整体环境, 县域企业的整体素质和质量等等问题。当然造成这些问题产生的原因, 不仅有县域内自身体制方面的原因, 也有国家和省的政策体系建设方面的原因。

三、湖南县域经济发展的对策建议

(1) 确立以富民为中心发展县域经济的理念。首先在县域经济发展指导思想上要以科学发展为主题, 以转变经济发展方式为主线, 摆脱以 GDP 增长为核心的赶超发展理念, 真正确立以富民为中

心发展县域经济的理念。百姓富，郡县稳，天下安。发展县域经济，一定要把富裕城乡居民、提高居民的幸福指数、增加居民的收入，作为党委、政府工作的一个根本战略目标，特别是要千方百计努力增加农民收入。要以“四化两型”社会建设为目标，加快推进县级政绩考核体系改革。逐步取消政绩考核以GDP增长指标为唯一指标的考核方式，大力引入对县域经济物质绩效、精神绩效和生态绩效等方面的考核，围绕环境友好型和资源节约型的标准构建相应的评价体系，以此来推动经济增长方式的转变。

(2) 继续推进工业化与城镇化。新型城镇化是县域经济的发动机和增长极。通过对县城的提质扩容和小城镇建设，可以集中人口来推进产业的集中和市场的集中，既促进经济的发展，又调整经济的结构，从而实现县域经济的转型发展。仍然要把城镇化和工业化放在同等重要的地位，并作为湖南“十二五”期间县域经济发展的重要指导思想。“十一五”以来，虽然加大了对农村村级公路等基础设施建设的改造，但是总的来说，县域内基础设施建设还有很多不足之处。当务之急是要改善居民生活的基本环境，如加大对农村饮用水的品质监管和合理配套，加大对乡镇垃圾的合理化处理，避免小城镇环境的污染加剧，同时在进行县域开发的过程中，要注重长远规划，合理布局商业网点，提高居民日常生活必需品的品质监管，避免食品安全事故的发生。总之，通过改善县域内城镇和乡村居民生活基础设施建设，推进城镇化质量、水平的提升。

(3) 深入解决县域经济发展中的体制问题。推进承包耕地资本化，破解土地有效流转难题。土地有效流转是农业规模化经营的前提和基础，由于当前土地的所有权不明确界定、相应的土地转让制度不完善、管理不规范，导致土地流转不畅。建议将农村土地进行集约化和规模化管理，完善农村集体经营性建设用地流转，将承包的耕地进行“土地资本化”，让它能够给农民产生更多效益。土地“资本化”后，有利于推进农地的有效流转。提高农民的收入，还可以缓解当前城镇化推进过程中补偿难以界定的问题。对于林业产业进行集体林权改革，稳定山权、林权，划定自留地和确定生产责任制。出台集体林权制度改革意见，以明晰集体林地产权

为中心，落实和完善以家庭承包经营为主体，多种形式并存的集体林业经营机制，解决过去存在的集体林木产权不明晰，经营主体不落实，经营机制不灵活，利益分配不合理等问题，确立农民的经营主体地位，依法维护农民承包的权利。还需要推进宅基地商品化，破解农村财富“黑洞”难题。

(4) 加快县域农村经济主体创新。无论是解决中国的农产品流通问题，还是解决中国县域经济的发展创新问题，都要靠经济组织的创新。农产品为什么会出现卖难的问题？是因为农村新型流通经济组织没有发展，这是农民问题没有解决好的一个重要标志，也是湖南省县域经济发展的最大问题。要把发展民营经济和发展农民经济合作组织的创新结合起来，鼓励农民发展新型生产合作、流通合作、服务合作组织，真正让农民成为有组织的市场博弈力量，而不是成为分散的单个的微弱的市场博弈主体。

(5) 进一步调整和优化产业结构，加快转变经济增长方式。进一步调整和优化产业结构需要针对本地资源优势 and 特色，分析本地适合开发什么资源，就大力利用和开发该资源，本地有什么优势资源，就大力发展什么优势资源产业。另外，进一步调整和优化产业结构应围绕第二产业和第三产业的发展，努力扩大二三产业在县域经济中的比例，大力发展流通产业和农产品加工业。流通产业是县域经济发展中的重点和难点，县域流通产业的发展需要政府的大力支持，同时还需深入推进“万企联村”，破解现代经营要素进入农村难题；大力发展农产品精深加工，调整产业链分配结构，破解产业附加值低的难题，大力发展适应市场需求的农产品加工企业，通过龙头加工企业使农产品能够加工增值和销售增值。提高龙头企业与基地、农户一体化经营水平。

(作者系湖南商学院经济与贸易研究院院长，教授，中南大学博士生导师)

县域经济发展的规律与湖南的战略选择

李燕凌

县域经济是以县级行政区划为地理空间，以县级政权为调控主体，以市场为导向、以优化配置资源为手段，具有地域特色和功能基本完备的区域经

济。长期以来,我国县域经济发展理论滞后于县域经济发展实践。党的十六大正式提出“县域经济”概念,对促进县域经济发展具有十分重要的指导意义。近年来湖南省把握机遇、跨越发展,成功挤进万亿元GDP省份,县域经济也得到极快发展,2009年全省县域完成地区生产总值占全省GDP的65%强,县域财政总收入占全省的31%强。为此,深入掌握县域经济发展规律,并用以分析湖南省县域经济发展实践,对于正确制定县域经济发展规划、科学制定与落实县域经济发展扶持措施,实现湖南“十二五”期间“四化两型”建设目标,具有极为重要的现实作用。

一、县域经济发展的基本规律与方略

县域经济是有中国特色的社会主义区域经济。我国从中央到地方形成五级政府的基本行政体制,县级行政具有极强的经济调控权力和能力。县域经济基本形成了具有地域特色和功能完备的区域经济体系,这与国外的区域经济具有明显的不同。

县域经济是贯穿着城市经济或都市化现代工业经济与农村经济博弈的经济。中国城市体系是市管县体制,县域经济以县级行政区划为地理空间,它既是城市经济的广义部分,从狭义上讲,它又被城市经济边缘化,是都市化现代工业经济之外的农村区域经济。中国城乡二元结构的固化效应,决定了县域经济发展必然受到国际化大都市城市群经济与社会主义新农村小城镇建设两个方面的牵引或挤压。

县域经济是市场作用与行政作用两种力量交汇作用的结果。县域经济既以县级政权为调控主体,又以市场为导向、以优化配置资源为手段,市场和政府两种机制都十分重要。但是,政府在调控县域经济的过程中,一方面要遵循市场经济规律,另一方面要创新调控经济的方法与手段。与社会主义市场经济的市场化程度快速提升相比,县级行政调控县域经济的作用既是客观存在的,又是相对有限的。

县域经济是开放经济,其快速发展是在区域经济核心增长极辐射与县域本身的竞争比较优势双重作用下形成的。这两个作用都很重要,一方面,借助区域经济核心增长极的辐射可逆作用,县域经济扩大了包括区域经济核心增长极在内的更大的

经济发展腹地,从而在更大范围内形成并发挥自身的竞争比较优势;另一方面,竞争比较优势越强,县域经济对核心增长极的辐射可逆作用也越强。

就湖南“十一五”县域经济发展的实际情况而言,深刻认识上述发展规律,有利于统一认识,正确估量全省县域经济发展态势,指导“十二五”县域经济健康发展。

县域经济发展的主要方略有:一是把发展县域经济同发展农业产业化结合起来。大力扶持当地主导产业发展,积极推进农业龙头企业扶持工程和农民合作经济组织发展。

二是把发展县域经济同发展小城镇建设结合起来。要通过加强社会主义新农村建设,快速带动县域小城镇建设,形成县域内新的经济增长点。

三是把发展县域经济同发展引导农村富余劳动力转移结合起来。县域经济发展对农村劳动力必将产生两种引导作用,一方面把富余劳动力向县域外推动,产生工资性增收效应;另一方面把资本吸引进入县域范围,对县域内的富余劳动力发挥吸纳作用,产生资本性收入效应。这两种效应都将促进县域经济进一步发展。

四是把发展县域经济同促进农村社会管理和公共服务结合起来。长期以来,县域范围内社会管理和公共服务相对落后,发展县域经济的同时,要加强和加快社会管理和公共服务建设,才能有利于县域经济健康发展。

五是把发展县域经济同优化区域经济结构结合起来。县域经济是具有中国特色的区域经济,不能单纯地就经济论经济,更不能完全照搬大都市城市圈的经济发展模式。县域经济在一定区域内具有独特性,但它仍然处于一定区域经济范围之内,与区域内外其他经济区域拥有千丝万缕的联系。要通过县域经济的发展,加快形成高效低碳、产业优化、特色鲜明、竞争力强的新的产业结构体系。

六是把发展县域经济同促进科技兴农、科技兴县结合起来。要善于利用国家农业科技政策,创新农业科技推广模式,加快建设农村科技管理与社会化服务体系。

最后,县域经济是开放经济,从根本上讲它是市场经济不可分割的一部分,发展县域经济还要积极促进地方经济国际化。

二、湖南县域经济发展的战略选择

湖南省有123个县(市、区),目前纳入县域经济统计范围的有97个县市区。以2009年湖南省县域经济强县市前20强的地理分布来看,湖南已经基本形成或极有可能正在形成四大县域经济强县市汇集区。第一个汇集区是以环长株潭城市群经济圈中长株潭为核心增长极辐射,与其自身经济腹地竞争比较优势双重作用下形成的长株潭县域经济强县市汇集区,其中有20强中的长沙县、浏阳市、望城县、宁乡县、醴陵市、湘潭县、攸县等7个强县市。第二个汇集区是以珠江三角洲经济圈广(州)深(圳)核心增长极辐射,与大湘南地区竞争比较优势双重作用下形成的以衡阳、郴州为中心的资源型县域经济强县市汇集区,其中有20强中的耒阳市、资兴市、常宁市、衡东县、衡南县、永兴县、桂阳县等7个强县市。第三个汇集区是以武汉经济圈核心增长极辐射,与环洞庭湖经济区域竞争比较优势双重作用下形成的县域经济强县市汇集区,其中岳阳、益阳两市下辖的汨罗市、华容县、沅江市、岳阳县等4个县市进入20强县市。第四个汇集区是以成都、重庆为中心的大西南经济圈核心增长极辐射,与湘中湘西地区竞争比较优势双重作用下,正在逐渐形成的一个县域经济强县市汇集区。在这个汇集区中目前只有娄底、邵阳的冷水江市、邵东县进入20强县市,有怀化、张家界的中方县、芷江县、慈利县等3个县进入发展先进县市。这个汇集区由于成都、重庆“大西南经济圈”核心增长极辐射半径较大,湘中湘西地区竞争比较优势尚不十分突出,因此,县域经济强县市汇集区还在进一步形成之中。

县域经济发展要有所为有所不为,战略思路是通过实施“四化两型”转型发展,来提升湖南县域经济发展实力,遵循县域经济发展规律、把握县域经济发展机遇,从过去培育县域经济发展“龙头”,向着力打造县域经济发展“动车组”转型,加快扶持、建设县域经济强县市汇集区,依靠区域经济核心增长极辐射力量,带动全省县域经济全面健康可持续发展。具体而言,“十二五”期间,湖南县域经济发展必须始终坚持三大发展战略不放松:

一是要把发展县域经济同促进农民增收结合起来,始终坚持以农民增收为根本目标。我国城乡

居民收入差距不断扩大的现象,已经成为影响改革发展成果分享、影响社会稳定的重大问题,加快促进农民增收、缩小城乡居民收入差距,业已成为一个重要的民生问题。湖南还是一个农业大省,城市化水平低于全国平均水平,全省还有4000多万农民。完全依赖城市化途径转移农民显然是不现实的。因此,必须加快发展县域经济、促进小城镇建设,通过强大的县域经济推动农民快速致富增收。

二是要坚持“调结构转方式”的主基调,把发展县域经济同发展地方特色经济结合起来,打好特色化发展牌。湖南省的县域经济发展前景广阔,其根本潜力在于“三湘四水”各地的自然资源丰富且各具特色,产业基础不同且优势各异。有些县(区)以资源性产业为支撑,后劲充足,有些县(区)以精深加工产业为“领头羊”,形成了产业链、产业群,还有些县(区)的服务业全国闻名,发展迅猛。“十二五”期间湖南发展县域经济,必须根据省情实际,做优做强各地特色经济,才能强化县域经济的核心竞争力。

三是要全面贯彻落实科学发展观,把发展县域经济同促进城乡统筹结合起来。县域经济发展贯穿着都市化现代工业经济与农村经济的博弈,只有走城乡统筹发展道路,才能有效地化解城乡经济冲突,逐渐缩小城乡经济差距。

(作者系湖南农业大学人文社会科学学院院长、教授、博士生导师)

参考文献:

- [1] 吴金明. 高科技经济[M]. 长沙:国防科技大学出版社, 2001: 215.
- [2] 王汀明. 湖南省县域经济发展研究[M]. 长沙:湖南人民出版社, 2005: 22-55.
- [3] 林毅夫. 解读中国经济[M]. 台湾:时报文化出版企业股份有限公司, 2009: 166-196.
- [4] 吴金明. 增加农民收入必须破解五大难题[J]. 全国政协经济委员会经济界委员通讯, 2011(3): 51-56.
- [5] 吴金明. 万企连村, 共生崛起[J]. 湖南农业科学, 2010(24): 9-13.
- [6] 柳思维. 省域经济与产业发展[M]. 北京:中国市场出版社, 2005.
- [7] 湖南省统计局. 湖南统计年鉴 2010[M]. 北京:中国统计出版社, 2010.

责任编辑: 陈向科