推动县域经济高质量发展若干问题探讨*

涂圣伟

（国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所，北京 100038）

摘 要：县域是中国式现代化的基础实践单元，县域经济能否实现高质量发展，直接关系中国式现代化的成色。文章立足中国式现代化建设的时代背景，从宏观职能承载、要素优化配置、城乡功能耦合、居民就业增收等四个维度阐述县域经济的重要功能，并从战略、制度、技术等层面分析县域经济实现高质量发展的时空条件，重点从内外部治理关系角度，探讨影响县域经济高质量发展的结构性问题，包括率先在县域破除城乡二元结构，促进县域产业与人口、空间结构匹配，兴业与强县、富民一体发展，产业结构与要素禀赋结构耦合协调等。应强化县城枢纽功能，加快破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒，培育壮大县域富民产业，健全县域商业体系，提升县域科技创新能力，推动县域经济高质量发展。

关键词：县域经济；城乡二元结构；经济循环

中图分类号：F127 **文献标识码**：A **文章编号**：1674-9189(2026)01-0001-10

一、引 言

县域经济是具有系统性、完整性特征的区域经济形态，其发展受一定社会历史条件制约，同时又深刻影响经济社会各方面发展，在我国现代化进程中始终扮演着重要角色。自古而今，县域一直是一个相对独立的地域单元，有其自身运行秩序和逻辑。新中国成立后，县域作为国家治理的基本单元，在发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安等方面发挥着重要的基础作用。县域经济是县域内各种经济关系和经济活动的总称，是国民经济的基础单元，是增强经济韧性和战略纵深的重要基石[1]。我国县域经济随农村改革开启和乡村工业化步入加快发展轨道，现已成长为国民经济的重要支撑力量。目前，我国县域面积约占全国国土总面积的90%，集聚全国超50%的常住人口、近40%的经济总量①。这意味着，县域经济是我国超一半人口就业和生活的重要保障，对扩大内需、畅通经济循环等具有重要作用。

发展壮大县域经济，既是一个重要的理论命题，又是一个重大的实践命题。2025年中央一号文件提出“发展各具特色的县域经济”，并从壮大县域富民产业方面进行专门部署；党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，提出“发展各具特色的县域经济”，将其放在农业农村现代化部分进行表述，不仅指明了县域经济特色化发展方向，也明确了县域经济发展对带动农业农村现代化的实践要求。2025年中央经济工作会议提出，“统筹推进以县城为重要载体的城镇化建设和乡村全面振兴，推动县域经济高质量发展”。2026年中央一号文件再次提出“发展各具特色的县域经济”。这些基于新时代条件下推动县域经济高质量发展的战略部署，充分凸显

*项目来源：国家社会科学基金一般项目(22BJY209)。

作者简介：涂圣伟，研究员，研究方向：城乡融合发展、农业农村发展。

① 参见杜志雄：《发展县域经济形成新的增长点》，载于《中国党政干部论坛》，2024年第5期。

了县域经济发展的时代价值和战略意义，同时也传递出要在推进县域经济高质量发展上取得更大突破的明确信号。

县域经济在不同时代条件下呈现出不同的形态和功能，使其长期以来始终是理论研究和实践关注的焦点。从理论研究看，有关县域经济的文献非常丰富，已有研究系统探讨县域经济的内在演化机制、发展类型和模式、发展路径等，在发展县域经济的必要性方面基本形成共识，但关于新时代条件下县域经济的发展潜力、如何发展壮大县域经济等，依然存在不同认识。从实践来看，多年来我国探索出一条以城市群和都市圈为依托、大中小城市协调发展的新型城镇化道路，同时又通过推进乡村全面振兴，逐步找到一条符合中国国情农情的农业农村现代化道路，但县域整体如何发展，不论在实践层面还是理论层面，均缺乏系统性突破。

过去，我国县域经济依靠资源消耗、低成本劳动力驱动实现了规模性增长，形态上逐渐从单一农业经济向多元化综合经济转型，总体不断向前发展。然而，当前经济形势复杂多变、资源环境约束趋紧及外部竞争加剧，部分县域面临产业衰退的挑战，传统粗放型发展模式愈发难以为继。尽管部分地区县域经济发展较快，但不能忽视不少地区县域经济发展依然面临较多困难的现实。从发展规律看，经济发展到一定阶段，必须由量的积累转向质的提升，并在量变与质变的循环中实现螺旋式上升，县域经济发展也必须遵循这一规律，向高质量发展跃升。推动县域经济高质量发展，本质上是一个通过破除长期存在的结构性矛盾，依托技术革新和制度创新，塑造形成新的功能，实现从传统模式（如农业依赖、低附加值产业）向现代高效模式（如产业融合、创新驱动）的系统性变革过程[2]，后者是一种经济增长更具效率、发展方式更加集约、生产生活更为生态的全新发展模式[3]。新阶段发展县域经济，必须更好统筹质的有效提升和量的合理增长，走高质量发展道路。本文立足中国式现代化建设的时代背景，围绕县域经济高质量发展要塑造和实现哪些功能、以何种条件实现这些功能、实现这些功能需要破解哪些结构性问题及如何破解这些结构性问题展开讨论，以期对深化县域经济的认识有所裨益。

二、县域经济高质量发展的功能审视

准确把握县域经济功能，才能更好地理解为什么要发展县域经济及发展什么样的县域经济。事实上，县域经济的功能并非一成不变，而是适应时代发展要求、随着发展阶段转变不断拓展演进，在不同阶段发挥不同作用。新的时代条件下，可以从宏观职能承载、要素优化配置、城乡功能耦合、居民就业增收等四个维度审视县域经济的重要功能，而实现这些功能，也是推动县域经济高质量发展的目标所在。

（一）宏观职能承载维度

城乡经济循环是畅通国内经济大循环、增强我国经济韧性和战略纵深的一个重要方面，在国民经济循环中发挥着基础性作用[4]。经济循环的本质是将经济活动连接起来，以形成合理的对接机制和匹配结构[5]。过去一个时期，由于城市经济和农村经济二元并立、不能有效融合而形成城乡二元经济结构，导致国民经济循环不畅和整体经济效率损失。通过测算二元对比系数和二元反差指数发现，我国城乡二元结构总体呈现转化态势。1978—2024年，二元反差指数从0.42下降至0.15，特别是2004年以来下降趋势较明显，但二元对比系数呈现波动徘徊态势，仅从0.16增加至0.25（见图1），表明二元结构转化依然存在挑战。近年来，城乡二元经济结构不断向一元转化，但一些制度性壁垒尚未从根本上破除，作为城市经济和乡村经济交汇点的县域经济发展不充分，导致城乡经济循环不畅通。通过完善体制机制，发展壮大县域经济，促进城市经济和农村经济融合发展，有利于增强城乡经济联动性、平衡性，提升国民经济体系整体效能，拓展国内大循环空间，其在构建双循环新格局和实现共同富裕目标上的地位和作用还将不断增强[6]。

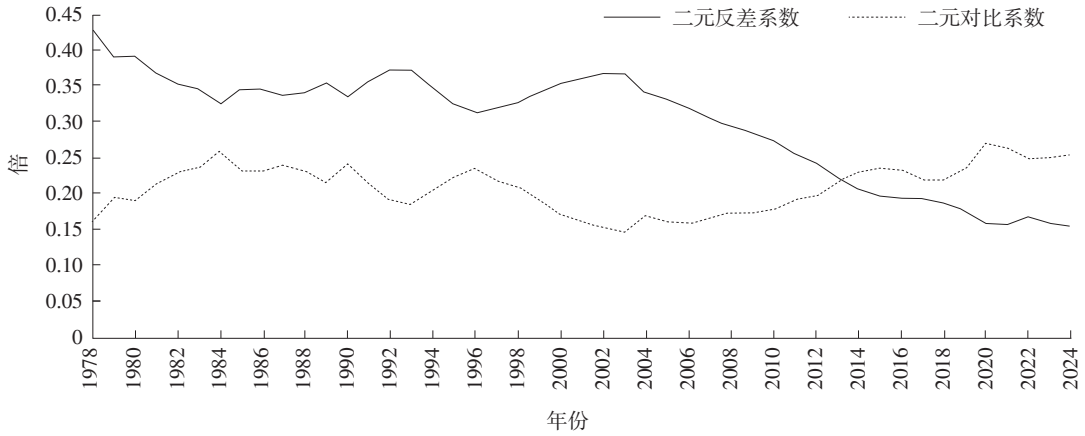

图1 1978—2023年我国二元经济结构转化状况

数据来源：根据国家统计局相关数据计算。

（二）要素优化配置维度

城乡要素重新配置是解释我国经济增长奇迹的重要变量，特别是劳动力大规模从低生产率部门（农业）向高生产率部门（非农产业）转移，成为经济增长的动力源泉[7]。近年来，我国城乡要素不平等交换和要素单向流出农村的局面大为改观，但城乡要素双向流动的体制机制障碍尚未完全破除，城乡要素存在结构性错配，带来全要素生产率损失，城乡部门的劳动生产率难以有效收敛。2024年我国第一产业、第二产业的比较劳动生产率分别为0.31和1.23（见图2），仍有很大差距。优化城乡要素配置，需要发挥县域经济的重要承载作用。县域的物理尺度与行政层级使其成为城乡要素交互的“效率阈值单元”，通过“城—镇—村”三级网络实现要素集聚效应与扩散效应的最优配比[8]，是城乡要素跨域流动、跨界配置的重要载体。发展壮大县域经济，促进一二三产业融合发展，不仅有利于促进各类要素向农村汇聚，也有利于促进城乡间生产、流通、分配、消费的良性循环。

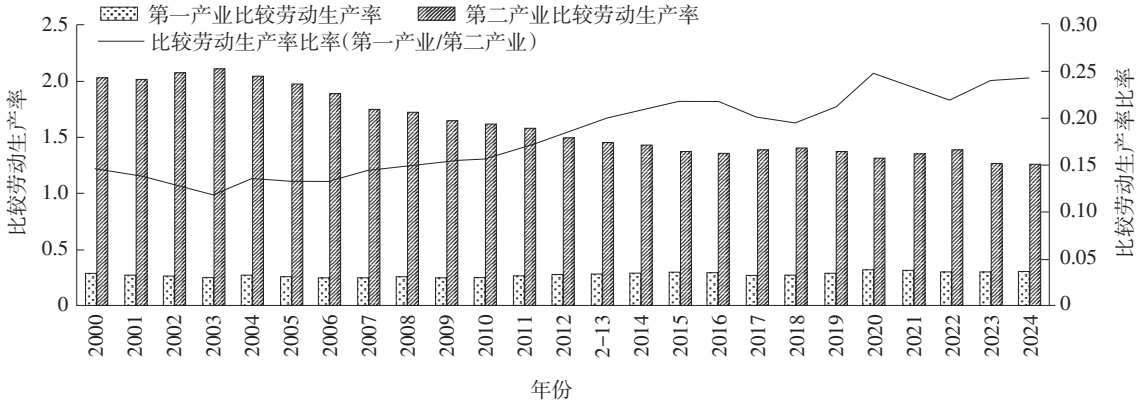

图2 我国第一产业、第二产业比较劳动生产率变化

数据来源：根据国家统计局相关数据计算。

（三）城乡功能耦合维度

城市与乡村共同构成了人类活动的主要空间，各自有其不可替代的重要功能。推进城乡融合发展，既不是简单从城市本位统筹乡村，也不是固守传统乡村运行模式，而是尊重城乡功能差异，把城市和乡村生产生活方式的优点结合形成新的发展共同体。从本质上而言，城乡融合发展是一个克服城

乡空间不平等、进行空间结构关系重组和空间整合过程[9]。县域涵盖县城、集镇、村落等多层次空间载体，城乡空间结构的互补性、城乡社会结构的衔接性更强。县域经济的发展，不仅能够有效吸纳农业转移人口，为农业适度规模经营腾出更大空间，还能通过技术扩散、产业协同等，促进农村一二三产业融合，带动乡村产业发展，拓展农业功能，推动城乡形成共生产业链和价值链。此外，物质条件的改善，也可以促进乡村生活空间重构和城市生活空间提升，形成满足城乡居民多样化需求的一体化空间，进而实现城乡功能互补、共同繁荣。

（四）居民就业增收维度

当前和今后一个时期，县域将成为承载就业的重要场域。一方面，面对城市高昂的生活成本、人工智能等新技术对就业的冲击，一些大龄、低技能农业转移人口在城市就业的稳定性下降，被动或主动选择回流县城。近十年来，我国乡外县内务工劳动力数与常年外出务工总劳动力数的比重呈现上升态势（见图3）。另一方面，从农村内部就业结构看，目前全职农民占比从15.6%下降到8.4%，兼业农民数量变化不大但其农业劳动时间下降约四分之一[10]。随着技术进步，未来仍将有一部分劳动力从农业中释放出来，其中又有一部分会在县域内非农部门就业。综合两方面来看，扩大县域就业容量、提升就业质量更具迫切性，发展壮大县域经济是实现这一目标的重要途径。县域食品加工、轻工纺织等就业容量大的传统产业，依然拥有较大发展潜力和市场需求，能够提供比较稳定的就业岗位，同时新兴产业发展也会创造新的就业岗位；此外，推动“打工经济”向“创业经济”转变，促进县域当地的创业活动，特别是小微型及公司制的创业活动[11]，也能带动城乡居民就业增收。

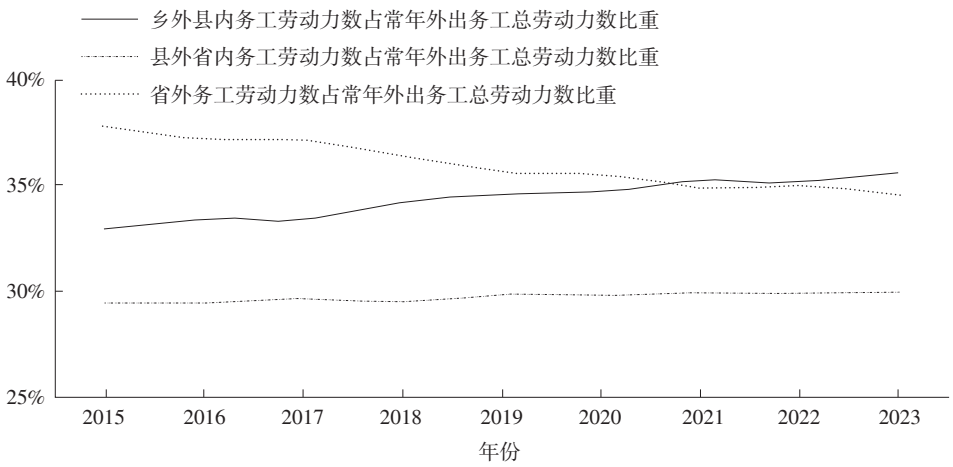

图3　2015—2023年三种不同类型外出务工劳动力占比情况

数据来源：历年《中国农村政策与改革统计年报》。

三、推动县域经济高质量发展面临的时空条件

当前我国城乡融合领域的制度创新不断深入，技术的革命性突破及开放经济背景下生产力布局的调整优化，均为推动县域经济高质量发展提供了更多实现条件。

（一）城乡体系中县城地位逐步上升

作为县域的中心，县城在城乡体系中的地位及其人口和经济承载力，直接关系到县域经济发展质量。我国城镇化是在人口和地理超大规模基础上推进的，城镇化发展导向也随着时代发展要求不断调整。从20世纪80年代实施“小城镇大战略”“多搞小城镇”，到“十五”时期提出走符合国情、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路，积极发展中小城市，再到“十四五”规划明确“以城市群、都市圈

为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展”，我国城乡体系结构不断深刻调整变化。当前，我国城乡关系演化进入新的阶段，县城联城结乡、承上启下，在城乡体系中的地位呈现逐步上升趋势。从“城”这一方面看，我国城镇化进入下半程，数以亿计的人口从大规模流动到逐步定居安居，不可能全部集中在大中城市，必然会在区域之间、不同等级城镇之间重新流动分布，对于不少农业转移人口，特别是新生代农民工来说，作为“城尾乡头”的县城成为他们就业安家的重要选择。为更好地满足城乡人口从大规模流动转向定居安居的要求，不仅需要发展承载功能强、集聚效率高、辐射作用大的城市群、都市圈，也要分类引导大中小城市发展方向和建设重点，促进大中小城市和小城镇功能互补、协同发展，特别是提升县城综合承载能力。从“乡”这一方面看，近年来农民到县城居住、向县城集聚的现象更为普遍，同时推动乡村全面振兴也需要县城发挥更大的辐射带动作用。基于城乡关系变化趋势，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，明确提出推进以县城为重要载体的城镇化建设。党的二十大报告提出推进以县城为重要载体的城镇化建设。2022年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，提出增强县城综合承载能力，提升县城发展质量。县城在城乡体系中地位的上升，使其能够更好地汇聚资源要素、获得更多支持，增强综合承载能力和治理能力，从而为县域经济高质量发展提供更有力的支撑。

（二）城乡融合领域制度改革持续深入

制度创新是推动我国工农城乡关系演变的关键因素，并对县域经济发展产生重要影响。在城乡二元体制下，县域经济系统缺乏有机整合，呈现单一化、碎片化状态。县域是破除城乡二元结构的关键场域和契合单元[12]，率先在县域内破除城乡二元结构，可以为县域经济高质量发展提供有利条件。党的十八大以来，围绕城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务等开展的制度创新，不论在广度深度上还是系统性上均得到拓展，为县域经济加快发展提供了制度环境。例如，在城乡规划方面，通过推动建立城乡一体化、县域一盘棋的规划管理和实施体制，城市和乡村两个规划体系、两套规划管理制度的局面得到改变，城乡规划融合水平不断提升，促进了县域内资源要素的整合利用。近年来，通过实施全域土地综合整治等空间治理活动，统筹推进农用地整治、建设用地整理和生态保护修复等，一定程度上破解了空间布局无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态功能退化等空间破碎问题，为县域经济高质量发展提供了更好的保障。再如，在市场体系建设方面，着力推进城乡统一的市场体系建设，充分发挥乡村作为消费市场和要素市场的作用，从城乡商品流通一体化到土地、劳动力等要素市场的发育，我国城乡市场体系不论是完备程度还是整体性上均大幅提升，促进了城乡生产要素的流动，催生出市场规模效应和要素集聚效应，为发展壮大县域经济、畅通城乡经济循环注入强大市场动能。另外，近年来相关部门出台配套支持政策，通过中央预算内投资、企业债券、开发性政策性金融等渠道，加强县城城镇化补短板强弱项的资金支持，促进了县城市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能、产业配套设施提质增效，为县域经济高质量发展提供了重要支撑。

（三）重大战略实施拓展县域经济空间

县域经济不是一个封闭系统，不是一地一县的经济。发展壮大县域经济，必须跳出“县域”，融入城乡区域开放格局，在区域分工体系、高水平开放格局中，主动承接城市产业转移、知识溢出和技术扩散，与城市经济进行物质、能量和信息交换，才能不断发展壮大。近年来，我国持续优化调整重大生产力布局，推进建设国家战略腹地和关键产业备份，实施区域协调发展、对外开放等一系列重大战略，使一些县域突破地理区位限制，融入更大范围的产业分工体系，进而实现县域经济的发展壮大。一些位于大城市周边的县域，通过主动承接人口、产业、技术外溢，嵌入到区域产业链，成为大城市辐射发展的一部分，在与大城市的产业配套过程中培育形成自身特色优势产业。比如，安徽南陵县曾

是传统农业县，依托地处长三角腹地、交通便利优势，培育形成智能物流装备产业集群，其智能分拣设备产能规模居于全国第一，智能仓储设备、末端配送设备、绿色包装产品在国内市场占有率位居前列②。2024年南陵县智能物流装备产业集群实现产值88.14亿元③。同时，随着“一带一路”建设的推进，一些中西部县逐步从开放末梢走向开放前沿，区位劣势大幅弱化，而土地、劳动力等成本优势凸显，依托对外开放节点优势承接产业转移、推动产品走向国际市场，实现县域经济的发展壮大。

（四）新一代信息技术深入应用

基于新技术新模式的应用场景是县域经济高质量发展的新动能[13]。近年来，新技术变革对县域经济发展产生重要影响，特别是新一代信息技术、交通运输技术等融合发展，缩短了时空距离，推动城乡生产网络、社会网络、创新网络、生活网络的不断演化，深刻改变了城乡之间要素流动与空间配置路径，以及大中城市与县域之间的连接方式，使得县域经济的地理集聚与虚拟集聚耦合发展成为可能[14]，从而为一些县域通过承接产业转移、融入区域发展战略做大做强提供了条件；数智技术、绿色技术等加快发展，以及在生产、加工、流通、消费和社会服务管理等各环节的深度应用，推动县域传统产业的改造升级，催生出诸多新产业、新业态和新模式，为县域经济升级提供更多可能。例如，位于浙江东部山区的新昌县过去是典型的资源要素匮乏的山区小县，近年来以轴承行业数字化转型为突破口，大力实施“企业数字化制造、行业平台化服务”的数字化改造模式，推进轴承产业的数字化转型，轴承产业不断发展壮大。2024年底全县拥有轴承企业600余家，实现规上工业总产值114.08亿元，滚动轴承产业集群成功入选国家级中小企业特色产业集群④。产业向数智化方向演化，推动基于传统地理空间的产业集聚向虚拟集聚发展，产业链逐渐走向有机链接的产业价值网络，产业链不同环节和价值功能可以在城乡之间布局，促进了县域经济结构优化。

四、推动县域经济高质量发展的结构性问题

县域经济是一个复杂的经济运行系统[15]。推动县域经济高质量发展是一个内外部协同治理的过程，既涉及内部循环机制的修复，也涉及产业、人口、空间结构的动态匹配，需要从系统角度把握好几个结构性问题。

（一）率先在县域破除城乡二元结构

县域经济发展具有内在的循环机制，其发展活力在于循环。如不加快破除城乡二元结构体制壁垒，县域经济的内在循环机制就很难运行起来，县域经济发展会继续受到严重制约。2022年中央农村工作会议提出，要破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒，促进发展要素、各类服务下乡，率先在县域内破除城乡二元结构。从条件看，县域涵盖县城、集镇、村落等多层次空间载体，包含国民经济一二三产业各部门，涉及生产、流通、交换、分配等各环节，是一个要素完整、功能齐备的经济单元，具有率先破除城乡二元结构的优势。尽管如此，实现这一目标依然面临一些挑战，很重要的一个原因是县域资源整合配置能力不强。破除城乡二元结构依赖县级治理能力，而后者又取决于县级资源整合配置能力。目前，我国事实上实行的是按行政等级配置公共资源的管理体制，公共资源配置与行政级别挂钩，县城可支配的公共资源有限，难以进行高水平基础设施和公共服务设施建设，同时县级资源整合使用的自主权不够，在很大程度上影响资源使用效率。由此带来的结果，是县城的承载能力和链接功能不强。县城连接城市、服务乡村，是县域经济的重要空间载体，也是破除二元结构、实现城乡融合发展的关键。目前，不少县城综合承载能力不强，导致承载要素双向流动、融合城

② 资料来源于南陵县人民政府门户网站：《南陵概况》，参见https://www.nlx.gov.cn/zjnl/dqgk/index.html。

③ 资料来源于《安徽南陵县构建全链条科技创新服务体系——智能物流装备产业风生水起（发展各具特色的县域经济）》，载于《人民日报》，2025年6月1日第1版。

④ 资料来源于浙江新昌政府门户网站：《新昌县经济和信息化局关于县十七届人大四次会议第49号建议的答复》，参见http://www.zjxc.gov.cn/art/2025/6/13/art_1229797191_59022899.html。

市经济与乡村经济等方面的作用发挥不足。率先在县域破除城乡二元结构，关键在于赋予县级更多资源整合使用的自主权，增强县域内改革的系统性、整体性、协同性，有机统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，修复县域经济自我循环机制，使生产、流通、分配、消费在县域内动态循环。

（二）县域产业与人口、空间结构的匹配

系统的整体性以系统的有机关联性为保证。县域经济作为复杂性、综合性经济系统，具有多层次空间结构、差异化功能构成，使其能够通过内部要素的不同连接和组合，形成多样化的结构形态和价值体系。县域经济高质量发展既表现为产业、人口与空间结构相互作用的动态过程，也是三者协同发展的结果。一般而言，产业结构和形态变化会影响城乡空间结构和人口布局，人口集聚带来空间需求和活力，而空间结构调整又为产业升级和人口集聚提供支撑。只有三者相互匹配、相互适应，才能打破传统增长模式的路径依赖，实现县域经济发展能级的跃升。实践中，一些县域空间、产业、人口等缺乏统筹，要么由于产城分离导致县域经济发展内生动能不足，要么由于人口外流、人力资本支撑不足而陷入产业转型升级困境。一些县域则从产业、人口与空间结构的协同中找到切入点，实现了产业升级、空间优化、人口集聚的良性循环。这表明，如果能够有效统筹县域经济地理空间，强化产业、人口与空间结构的协同，强化城乡资源要素连接和功能耦合，则县域经济依然有发展空间。我国县域经济不同程度上存在结构单一、动能转换不畅等问题，主要在于县域空间、产业、人口等缺乏统筹，要素优化配置存在制度性障碍。

（三）兴业与强县、富民一体发展

县域经济的繁荣程度与县域的人口和经济承载力相关，与民生福祉、社会发展活力紧密相连。在传统城镇化和工业化发展模式下，城镇化与工业化不同步，城乡发展二元分割，县域内产业转型升级与县城功能提升不匹配；同时，产业发展、城乡建设成果也不能很好地惠及城乡居民，最终造成产业转型升级缺乏强有力的空间载体，县城建设缺乏可持续的“造血能力”。推进县域经济高质量发展，必须处理好兴业与强县、富民的关系。兴业、强县、富民是一个相互联系、彼此支撑的有机整体，其中，兴业是根基，强县是载体，富民是目的。推动三者一体发展，本质上在于增强彼此的协同性和耦合度，根本上在于形成经济发展与民生改善的良性循环，通过产业升级、县域治理与民生改善的协同演化，将发展手段与目的、经济目标与社会目标整合为统一系统。兴业能够创造更多就业岗位，促进人口集聚，为强县和富民提供物质基础。强县能够增强县域产业承载能力和人口集聚功能，为城乡要素双向流动提供载体，促进县域产业转型升级；同时，更好的教育、医疗和社会保障体系，能够提高居民生活品质，增强县域吸引力。居民稳定就业增收又能释放出新的消费需求，促进人力资本积累，为兴业、强县提供支撑。实现兴业、强县、富民一体发展，需要强化县乡村功能衔接互补，特别是发展壮大县域富民产业，强化利益联结机制建设，让更多群众在产业发展中增收致富。

（四）产业结构与要素禀赋结构的耦合协调

县域经济本质上是特色经济，天然具有区域性特征，往往与当地的自然资源、人文资源、气候条件、地理区位等紧密关联，其竞争力取决于经济特色化程度和水平。客观来看，我国县域资源组织配置能力和要素支撑条件，决定县域经济不可能做到大而全，也不可能均为“高精尖”，与城市经济搞同质竞争不会有出路。县域经济只有在与城市经济的互动中寻求差异化优势，走特色发展道路，才可能真正做大做强。同时，我国县域数量大、类型多，县域在地理区位、自然资源、人文历史等方面存在较大差异，这为县域立足资源禀赋、发挥比较优势，发展特色经济提供了可能。正所谓“靠山吃山唱山歌，靠海吃海念海经”，只有宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜旅则旅，错位发展、串珠成链，才能各美其美、美美与共。实践中，产业结构与要素禀赋结构契合度较高的地区，产业根植性和竞争力往往比较强；反之，部分县域脱离自身资源要素禀赋优势，盲目追求“高精尖”产业，要么陷入高端产业低端化困局，要么沐旧却无法立新。

五、推动县域经济高质量发展的重点任务

推动县域经济高质量发展是一个系统工程，要深刻把握县域经济发展的时代方位，坚持以市场需求为导向，协同推进制度创新和科技创新，发展各具特色的县域经济。

（一）增强县城综合承载能力和枢纽功能

处理县城与县域的关系，始终是县域经济发展必须解决好的问题。县城联城结乡、承上启下，是县域经济的关键空间载体，推动县域经济高质量发展，既要提升县城综合承载能力，发挥好县城的引领和辐射作用；同时，也要避免资源配置过度倾斜，将县城建成发展“孤岛”。从实践看，县城强则对县域的辐射带动能力较强，反之则弱。目前，我国不少县城人居环境、公共服务、市政设施、产业配套等存在短板弱项，对人才等要素的吸引力不足，导致产业升级、人口集聚、城镇发展的良性互动机制难以形成。推动县城建设，一要推动公共资源由按城市行政等级配置向按实际服务管理人口规模配置转变。赋予县级更多资源整合使用的自主权，健全县级基本财力保障机制，增强县域资源配置能力。二要深入推进县城城镇化补短板强弱项。瞄准市场不能有效配置资源、需要政府支持引导的公共领域，坚持“缺什么补什么”，立足本地实际和发展急需，谋划和推进县城城镇化补短板强弱项项目建设，推动县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能，促进县域经济规模与资源环境容量、人口规模与经济规模、公共服务能力与人口规模相匹配。三要加强县域一体化规划。发挥县乡国土空间规划的空间统筹和要素保障作用，充分考虑人口流动变化趋势、资源环境承载能力等，统筹县城、乡镇、村庄规划建设，促进县乡村功能衔接互补。

（二）促进县域城乡要素创新性配置

经济发展质量与生产要素的匹配度和要素质量密切相关。生产要素在城乡之间的自由流动和创新性配置，是发展壮大县域经济的基础。实现城乡要素优化配置取决于两个方面的转变，一方面，城乡要素流动自由，不存在市场垄断阻碍和不合理的行政限制，可以自由进入市场，城乡要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。另一方面，推动资金、技术、人才、管理等要素向乡村集聚、向农业新产业新业态流动，带动乡村产业要素配置结构、经营组织方式等变革，进而达到改造传统农业、提高农业生产效率、提升乡村产业发展水平的目的。为此，要根据不同生产要素的属性、市场化程度差异和经济社会发展需要，按照一定时序和节奏，分类推进要素市场化配置改革，引导各类要素协同向先进生产力流动和集聚，提升要素配置效率，促进县域城乡产业链、供应链、价值链的重构与升级。对于劳动力、资本、技术等流动性要素而言，改革的重点在于进一步消除要素流动的制度壁垒。对于土地等不可流动要素而言，重点需要赋予对等的要素财产权利、构建城乡统一市场体系。在城乡要素双向流动取得一定突破的基础上，还要提高要素流动的整体性、协同性，提高要素配置效率。特别是，要结合未来农业转移人口在县城就近城镇化和城市人口下乡的需求，推动城乡土地资源统筹整合和优化配置，使人口流动与土地权益流转相匹配。

（三）因地制宜培育发展县域富民产业

县域富民产业连接城乡经济、惠及农村农民。不论是通过改造升级传统产业，还是培育新兴产业发展县域经济，关键要因地制宜培育壮大比较优势明显、带动能力强、就业容量大的县域富民产业。对于农业资源比较丰富的县，重点依托农业农村特色资源，做好“土特产”文章，发展壮大特色种养殖业、特色食品等产业，向开发农业多种功能、挖掘乡村多元价值要效益，把农业建成现代化大产业。对于制造业基础比较好的县，提升产业园区载体功能，加快推进传统制造业数智化与绿色化协同转型发展，培育县域特色制造业集群，加快新型工业化进程。对于文旅资源丰富的县，重点要深化文化资源挖掘阐释利用，提升旅游的文化内涵，创新文旅融合产品和服务，提升旅游特色化、精品化、规范化水平。位于大城市周边、处于交通枢纽节点的县，可以依托区位交通优势，积极承接产业转移，实

现产业转型升级。同时，全面提升县域产业载体功能，推动县域各类开发区、特色产业集聚区、农民工返乡创业园等平台扩能提级，引导规模较大、工业化程度较高、分散布局配套设施成本高的产业项目向县城产业园区集中，具有一定规模的农产品加工流通等项目向县城或有条件的镇（乡）和物流节点集中，直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链等产业向中心村集中，促进产业在城乡之间合理分布。

（四）着力补齐县域商业体系短板

县域商业体系沟通城乡、连接供需，既是县域经济的重要组成部分，又是县域经济高质量发展的重要保障。目前，我国县域商业体系建设普遍滞后，高品质商品和服务供给不足，无法满足消费提质扩容的需求，也抑制了县域消费潜力释放。为此，应加快补齐县域商业体系短板，促进形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。一是加强县域整体统筹。深入实施县域商业建设行动，统筹推进县乡村商业网点空间布局、业态发展、基础设施建设等，深入推进“千集万店”改造提升，增强县城商业辐射能力，推进县城购物中心、大型商超向乡镇延伸服务，着力强化镇的重要节点功能，提升村级商业便民服务水平。二是培育县域流通企业。引导邮政、供销和农村传统商贸流通企业数智化转型，加强产品创新数字化、运营管理智能化、为农服务精准化，加快从传统商品批发、零售向上下游一体的供应链管理服务平台转变。鼓励大型流通企业下沉供应链，支持发展直营连锁、加盟连锁等经营模式，促进县乡村商业网络连锁化。积极培育农村新型商业带头人，支持县域大型经销商、代理商等为区域内商贸流通企业、便民商店、农民合作社等提供统一采购、统一仓储、统一配送等服务。三是优化农村商品和服务供给。丰富农村消费市场，以农民需求为导向，鼓励生产企业开发适合农村市场的消费品，加大优质商品投放力度；结合乡镇商业设施改造，加快发展农村生活服务。加强农商互联，推动农业生产围绕市场需求，提升优质农产品供给水平。加强农产品流通体系建设，进一步畅通工业品下乡和农产品进城双向流通渠道，支持有条件的县域加强智能消费基础设施建设，创建智慧街区、智慧商圈等体验式消费场所，培育产品消费新业态，拓展体验消费、个性消费等服务消费新场景。

（五）全面提升县域科技创新能力

发展壮大县域经济，离不开科技创新。目前，县域科研院所和高能级创新平台普遍较少，创新资源集聚能力不足、承载新技术新成果应用场景及业态缺乏。强化县域科技创新，必须立足县域实际、面向县域主导产业需求，实施县域创新能力提升行动，推动科技创新同产业创新融合发展，强化项目、基地、人才、资金等创新要素一体化配置，增强县域经济高质量发展动能。一是深入开展创新型县（市）建设，加强经验模式总结推广，推进创新型乡镇和科技示范村建设，提高科技供给质量和科技成果转移转化成效。二是探索创新资源跨区域联动共享合作机制。中西部的一些县域可以采取设立“科创飞地”、组建创新联合体等方式，利用发达地区的技术、知识、人才等科创资源，提升本地产业技术创新水平，实现“研发孵化在外地、产业化在本地”。西部地区的一些县域可以依托东西部科技合作机制，推动资源共享、人才交流、平台联建、联合攻关、成果转化，提高创新发展能力。三是完善县域创新生态。强化企业创新主体地位，发挥县域各级财政资金与政策作用，支持“链主”企业牵头搭建行业共性技术平台，为产业链关联企业提供技术研发与转化、产品检验检测、试验验证、产品质量认证等服务。四是充分发挥数字技术赋能传统生产要素、促进城乡要素流动、优化城乡产业分工等方面的作用，深化人工智能等在工农业生产领域的应用，推动城乡产业跨界融合和协同升级，促进城乡生产、流通、消费有效衔接。

参考文献

[1] 党丽娟, 黄征学, 潘彪. 县域经济政策: 历史演进、地方实践、启示及建议[J]. 区域经济评论, 2025(4): 22-30.

[2] 方师乐, 叶俊焘, 黄祖辉, 等. 城乡融合发展与县域经济转型——来自城乡融合发展试验区的经验证据[J]. 管理世界, 2025, 41(12):

123-154.
[3] 王蔷, 丁延武, 郭晓鸣. 我国县域经济高质量发展的指标体系构建[J]. 软科学, 2021, 35(1): 115-119+133.
[4] 涂圣伟. “十四五”时期畅通城乡经济循环的动力机制与战略路径[J]. 改革, 2021(10): 22-30.
[5] 章政. 畅通国内大循环要着重做好四方面工作[J]. 国家治理, 2020(34): 3-7.
[6] 杜志雄. 坚持城乡融合, 推动县域经济高质量发展[J]. 农业经济与管理, 2022(6): 1-4.
[7] 蔡昉. 改革时期农业劳动力转移与重新配置[J]. 中国农村经济, 2017(10): 2-12.
[8] 罗必良. 论中国特色的县域城乡融合发展——基于“制度-空间-治理”的分析范式[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2025, 25(4): 14-31.
[9] 林聚任. 新城乡空间重构与城乡融合发展[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 72-81.
[10] 龚斌磊, 胡沛楠, 魏霄云. 农业要素合理配置、劳动力市场一体化与经济高质量发展: 以劳动力转移为视角[J]. 经济研究, 2025, 60(5): 89-106.
[11] 林嵩, 谷承应, 斯晓夫, 等. 县域创业活动、农民增收与共同富裕——基于中国县级数据的实证研究[J]. 经济研究, 2023, 58(3): 40-58.
[12] 涂圣伟. 县域内率先破除城乡二元结构: 现实价值与实现路径[J]. 山东社会科学, 2023(7): 89-97.
[13] 叶振宇. 县域经济高质量发展的动力升级与路径突破[J]. 人民论坛, 2024(18): 25-30.
[14] 李国英. 数字经济视域下县域经济跃升的底层逻辑及突破路径[J]. 区域经济评论, 2024(6): 132-138.
[15] 贾晋, 高远卓. 县域经济高质量发展: 现实困囿、逻辑转置与未来进路[J]. 社会科学研究, 2025(3): 1-13.

（**责任编辑**：徐　源）

Exploring Key Issues in Promoting High-quality Development of the County-level Economy

TU Shengwei
(Institute of Industrial Economics and Technological Economics, National Development and Reform Commission, Beijing 100038, China)

Abstract: County-level regions serve as the fundamental practical units of Chinese-style modernization. Whether the county-level economy can achieve high-quality development directly bears on the quality and effectiveness of Chinese-style modernization. Based on the historical context of Chinese-style modernization, this paper expounds the important functions of the county-level economy from four dimensions: undertaking macro-level functions, optimizing factor allocation, coupling urban-rural functions, and increasing residents' employment and income. The temporal and spatial conditions for the high-quality development of the county-level economy from strategic, institutional and technological perspectives were also analyzed. Focusing on the internal and external governance relations, this paper probes into the structural issues affecting the high-quality development of the county-level economy, including taking the lead in breaking down the urban-rural dual structure at the county level, promoting the matching between county-level industries, population and spatial structure, realizing the integrated development of industrial prosperity, strong counties and wealthy people, and coupling and coordinating the industrial structure with the factor endowment structure. Efforts should be made to strengthen the hub function of county seats, accelerate the removal of institutional barriers hindering the equal exchange and bidirectional flow of urban and rural factors, foster and expand county-level industries that enrich the people, improve the county-level commercial system, enhance the capacity of county-level scientific and technological innovation, and boost the high-quality development of the county-level economy.

Key words: county-level economy; urban-rural dual structure; economic circulation