

河北县域财政经济高质量发展研究

朱云飞

摘要：县域是国民经济的基本单元，是推动高质量发展、构建新发展格局的重要支撑。近年来，河北县域财政经济规模持续壮大，但受发展基础、发展条件、发展载体、发展环境等影响，仍然存在“体量大、实力弱、结构差、不均衡”的特征。立足新发展阶段，推动河北县域财政经济高质量发展，必须发展特色产业，优化要素配置，推进新型城镇化建设，实施乡村振兴战略，改善营商环境和深化财税改革。

关键词：县域经济；高质量发展；特色产业；新型城镇化；乡村振兴

郡县治则天下安，县域强则全省强。河北省县域量大面广、人口众多，在全省经济社会发展中占有重要地位。立足新发展阶段，构建新发展格局，必须将壮大县域经济作为长期坚持的重大战略，持续推动县域财政经济高质量发展。

河北县域财政经济运行状况

一是从总量看，县域财政经济规模持续增长、占全省比重较高，但县均实力整体较弱。2020年县域的面积、人口、生产总值、一般公共预算收入分别占全省的86.5%、73.8%、55.4%、36.3%。但县均经济实力较弱，县均人口、生产总值和财政收入都不及全国平均水平，其中县均生产总值不足江苏的1/6、浙江和山东的1/3，县均财政收入仅为江苏的1/7、浙江的1/4、山东的1/3。在2020年全国经济百强县和财政收入百强县中，分别仅有3个和5个入围。

二是从结构看，产业层次有所提

升，但财政收入质量下滑，对一次性收入依赖度较高。2015—2020年，全省县域三产增加值占比提升了近10个百分点，已接近50%。但县域税收收入占一般公共预算收入比重由73%降到62.4%，也下降约10个百分点。2015年分别有6个、19个县税收收入占比低于50%、60%；2020年分别有22个、50个县税收收入占比低于50%、60%。非税收入较大依赖国有资产资源有偿使用收入和土地出让计提“两金”（教育资金和农田水利建设资金）等一次性收入。2020年，上述收入占到全省非税收入的53%，其增量为非税收入增量的1.1倍。

三是从平衡看，财力规模不断壮大，但预算平衡难度越来越大，一些必保支出难以保障。“十三五”期间，全省县域一般公共预算总收入（包括本年收入、上级补助、调入资金、一般债务等）年均增长8.8%，2020年达到4938亿元。但受经济下行压力、环境治理和减税降费等影响，一些县市

主要依靠上级补助、调入资金等非自身收入维持预算平衡。2015年调入资金（含政府性基金和预算稳定调节基金）、上级补助分别占总收入的8.9%、47%，2020年这两项占比都有所提升，分别为10%、51.6%。由于调入政府性基金主要依靠土地拍卖收入，一旦土地市场不景气，基金征收困难，将直接影响年度收支平衡。

四是城乡看，乡村振兴战略深入开展，城乡融合加快推进，但公共服务差距仍然较大。近年来，河北省扎实推进乡村振兴战略，农村居民生产生活条件得到有效改善。然而，城乡二元体制依然存在，城乡间公共服务水平的差距仍然较大。目前，河北省乡村燃气普及率、绿化覆盖率仅为城市的1/3左右，乡村每万人卫生技术人员数、医疗机构床位数仅为城市的2/3左右。在城乡低保标准方面，京津沪三个直辖市已经实现城乡合一，江苏、浙江、安徽、福建等省基本实现城乡统一标准，但河北省农村低保标

准仅为城市低保标准的2/3左右。

影响县域财政经济高质量发展的主要因素

一是在发展基础上，县域产业层次较低，不利于财政经济稳定增长。产业是经济发展的基础。河北省县域数量虽多，但大都为农业大县、工业小县、经济弱县，主导产业层次较低，主要依靠农产品初加工、建筑房地产、交通运输、住宿餐饮等传统的劳动密集型产业，高技术产业发展滞后。特别是资源型产业、房地产业分别是许多县域二三产业的主导行业。受压减产能、环保政策等影响，大多数地区的资源型产业受到明显冲击，对地方财政经济的稳定性造成影响。

二是在发展条件上，县域生产要素较少，不利于主导产业培育壮大。长期以来河北省县域先进要素匮乏，影响产业转型升级。多数民营企业在研究开发、技术改造、规模扩张等方面都存在资金紧缺的困扰。多数县市存在产业发展用地指标严重不足的问题，即便是省级重点项目也难以获取相应的土地指标。县多、县小、县弱的实际状况，加上中低端产业主导的经济结构，导致大多数县域都难以吸引先进技术要素。县域普遍存在人才总量不足、结构不优、素质不高等问题，专业人才主要集中于教育和卫生系统，制造业领域人才严重不足。

三是在发展载体上，县域城镇化水平较低，不利于人口和产业聚集。长期以来，河北城镇化水平一直偏低，2020年才60.1%，明显低于63.9%的全国平均水平，在东部沿海省份中居

于末位。全省近60%的县域城镇化率不足50%，大厂、新河、尚义等县的城区人口仅有几万人。此外，目前河北省设立的190多家省级以上开发区，大多位于县城周边，普遍存在发展定位不清、产业层次不高、竞争能力不强等问题。

四是在发展环境上，县域营商环境较差，不利于激发市场主体活力。近年来，河北省持续优化营商环境，但“放管服”改革还未完全到位，民营经济发展还有不少“隐形壁垒”，部分政府部门的形式主义、官僚主义问题仍不同程度存在。此外，虽然近年来河北省的环境治理力度超前，也取得了明显进展，但大气、土壤、水資源污染等问题依然十分突出，每年仍有多个城市居全国大气污染指数后10位和地表水环境质量后10位，也成为影响县域营商环境优化的重要瓶颈。

推动县域财政经济高质量发展的对策建议

一是做大做强特色产业，筑牢县域经济发展基础。发展县域经济，应立足本地产业基础，培育发展一批体量大、专业化程度高、支撑带动力强的特色产业集群。既重点支持优势明显、辐射带动广的支柱企业做大做强，也推动中小企业专注细分产品和品牌建设，打造一批单项冠军。引导产业向园区聚集，支持园区建设大数据、物联网、信息技术制造等高端高新产业项目，推行园区企业投资项目“标准地+承诺制”，提升“亩均效益”。

二是优化生产要素配置，提升县域经济发展动能。发展县域经济，必

须优化资本、技术、人才等要素供给，不断提升先进要素配置效益。发挥财政金融政策合力，鼓励金融机构到县域设立分支机构、营业网点，积极探索适合县域经济发展的信贷模式和金融产品。完善增量土地分配机制，盘活优化存量土地，支持市县开展闲置土地清理和城镇低效用地再开发，推动土地整治新增耕地和城乡建设用地增减挂钩节余指标省内交易。完善财税优惠政策，全面实施县域科技创新跃升计划，培育更多的高新技术企业和科技型中小企业。加大科技人才培养、集聚和使用的政策资金支持力度，鼓励县域结合实际，实施就业大学毕业生租购住房、重点产业技能人才“稳岗”等优惠政策。

三是推进新型城镇化建设，拓宽县域经济发展空间。发展县域经济，需要充分发挥城镇作为城乡连接点和区域经济增长极的重要作用。全面放宽城区落户条件，统筹推进户籍制度改革和城镇基本公共服务常住人口全覆盖，完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩相关政策。合理确定城市规模、人口密度、空间结构，进一步推进县改区和镇改街，有序拉大城市框架。以新型城镇化建设为契机，大力实施“小县大县城”战略，充分发挥城镇化建设、保障性安居工程等专项资金作用，引导社会资本参与新型城镇化建设，推进县城公共服务、环境卫生、市政公用等设施提级扩能，提高综合承载力。

四是全面实施乡村振兴，弥补县域经济发展短板。发展县域经济，需要全面实施乡村振兴战略，筑牢县域高

质量发展的坚实基础。调整土地出让收益城乡分配格局，稳步提高土地出让收入用于农业农村比例。建立以乡村振兴为目标的涉农资金统筹整合平台，进一步优化任务清单设置，将符合条件的涉农项目审批权限下放市县。以现代都市型农业为方向，推进粮经饲统筹、种养加结合、农林牧渔协调，促进农村三次产业深度融合。逐步提升乡村基础设施建设和公共服务水平，健全城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护机制。严格落实“四个不摘”要求，完善农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，保持主要帮扶政策和财政投入力度总体稳定，接续推进脱贫地区发展和乡村全面振兴。

五是大力改善营商环境，激发县域经济发展活力。发展县域经济，必须进一步提升行政服务质量，优化营商环境。全面清理不利于民营企业发展的法规规章和政策文件，鼓励民营企业参与县属国有企业混合所有制改革和军民融合发展。全面推行“证照分离”“照后减证”，积极推进“一窗受理”和“一网办理”，不断整合提升县级政务综合服务能力。严格落实各项税费减免政策，健全涉企收费目录清单动态调整制度。完善生态环境监管正面清单制度，推行“一企一策”差异化减排管控。落实水资源税差别化税额政策，完善生态环境损害赔偿资金管理和省内主要河流跨界断面水质生态补偿机制，探索排污权有偿使用和交易制度，打造优美的生态环境。

六是持续深化财税改革，调动县域发展积极性。财税制度是县域经济发展的体制保障。及时推进省以下财政事权和支出责任划分改革，稳步推进省以下收入划分改革，科学确定省与市县税收分享方式和比例。改进省对下一般性转移支付分配管理方式，完善共同财政事权转移支付清单，强化专项转移支付绩效管理，管好用好财政直达资金。出台新一轮促进县域经济高质量发展的财政支持政策，将发展县域经济聚焦到做强做优园区和打造特色产业方面。推动条件成熟的开发区实行“一级财政”管理体制，建立独立核算管理机制。□

（作者单位：河北省财政政策信息中心、河北财政新型智库）

责任编辑 张小莉

图片新闻



海南省财金集团与海南自由贸易港建设投资基金揭牌暨签约仪式举行

海南省财政厅供稿

为落实好中央决策部署，加快推进海南自由贸易港建设，增强金融服务实体经济能力，发挥财政资金杠杆引导作用，经过海南省政府批准，省财政全额出资100亿元设立海南省财金集团有限公司与海南自由贸易港建设投资基金。2月18日下午，揭牌暨签约仪式在海口举行，海南省委常委、常务副省长沈丹阳出席。

海南省财金集团与海南自由贸易港建设投资基金分别与中国农业银行、中国银行、中国工商银行、中国PPP基金等中央金融机构、重要产业资本机构签署子基金出资协议和战略合作协议，设立4支子基金，自贸港基金共出资12.8亿元，撬动社会资本共计71亿元，杠杆放大5.55倍，推动海南省财政金融融合和金融创新，促进海南省经济社会高质量发展。

