

优化营商环境赋能县域高质量发展：现实困境与实现路径

汪传英

西南交通大学，四川成都，610031，

摘要：在新时代背景下，营造县域良好的营商环境是推动县域经济高质量发展的必然要求，明确县域营商环境优化的必要性和现实困境是优化县域营商环境的重要前提，厘清优化的目标和重点是提升县域营商环境的关键议题。当前，推动高质量发展的县域营商环境面临负面干预、要素保障支撑企业需求匹配不够、维稳性政府发展动力不足等现实困境。对此，本文明确县域营商环境优化的必要性、现实困境和优化目标，提出完善监管机制、贯彻需求导向、深化政府改革等优化重点，加速推进县域营商环境优化。

关键词：新时期；高质量发展；县域；营商环境

DOI：10.69979/3029-2700.26.03.017

1 问题的提出

郡县治，天下安。县作为行政单位起源于春秋时期，尽管朝代更替，县制一直未变。县级经济是国民经济的基本单位，也是区域发展的基石，在国家整体发展中始终发挥着强有力的支撑和坚实的基础作用。根据《中国县域高质量发展报告 2025》，截至 2024 年底，我国内地共有县域 1869 个，在全国经济总量占比达 38.35%，在全国农业中占比超四分之三，承担全国 90% 的粮食生产任务，贡献全国 48% 规上工业企业。“十四五”以来，我国县域一二三产业占全国比重，均呈现稳中有升态势。百年未有之大变局及乱局新时期，推动以县域为重要载体的经济高质量发展成为党和国家关注的焦点。2023 年中央一号文件 13 次提及县域，中央经济工作会议则明确提出“推动以县城为重要载体的新型城镇化建设，形成城乡融合发展新格局”。近年来，全国各县都把优化营商环境视为推动高质量经济发展的首要任务，开展全面优化县域营商环境的集成改革，做好最后一公里的便民利企服务（刘凤、廖鑫、周贤永，2024），县域经济呈现出良好态势。有效优化县域营商环境，对于推动县域经济发展、巩固国内经济循环、融入全球价值链以及支持城乡一体化发展具有重要意义（曲海燕，2023）。

然而，在推进县域营商环境发展的过程中，由于各县域区域经济水平和要素基础不同，加之政府部门重视程度、营商政策执行力度不同，我国各区域县域地区营商环境建设存在明显差异，面临诸多问题亟待解决。总体而言，目前县域营商环境面临的主要问题是政府服务

意识不足、缺乏完善的协同治理机制、治理方式落后以及科学评价不足（姜成武、张国勇，2018）；地方保护主义、监管缺失以及官员工作作风不良也是当前县域营商环境建设面临的突出问题（王昌林、赵栩，2019）。因此，深入分析县域营商环境优化的必要性，研究县域营商环境优化的现实困境，明确县域营商环境优化的目标与重点，对于提升县域营商环境的总体优化具有重要的实际意义。

2 县域营商环境优化的必要性

2.1 优化县域营商环境，推动城乡要素双向流通市场制度建设及畅通机制保障

我国进入了一个工业支持农业、城市支持农村的阶段。在今后一段时期，是改善城乡一体化发展体制机制、打破城乡二元结构的一个重要机遇期。习近平总书记指出：“破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的体制壁垒，促进发展要素、各类服务更多下乡”。县域位于城尾乡头，是连接城市、服务乡村的天然载体，要推进县域营商环境建设，消除阻碍城乡要素自由流动和平等交换的体制性和机械性障碍，推动更多要素流向农村，在农村地区打造人才、土地、资本、产业和信息汇聚的良性循环，为乡村振兴注入新的动力。

2.2 优化县域营商环境，以县域常住人口高质量就业为导向积极承接产业转移

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

“加快发展大城市周边县城、积极培育专业功能县城、增强县城产业支撑能力、提升产业平台功能”。对于县城来说，需要在优化营商环境上持续发力，以产业新城或产业园区为依托，提供完善的基础设施和配套服务，吸引产业链上下游企业聚集，形成产业集群效应，提升地方产业竞争力，创造更多的就业机会，通过促进县城常住人口高质量就业积极承接产业转移。

2.3 优化县域营商环境，积极促进中小微企业和个体工商户活跃发展

现阶段中小企业在融资环境、市场环境等方面仍面临发展困境，县域中小微企业和个体工商户发展更为艰难。习近平总书记强调，“高度重视支持个体工商户发展”“要积极帮助个体工商户解决租金、税费、社保、融资等方面难题，提供更直接更有效的政策帮扶”，有效实施支持企业的政策需要以良好的营商环境为基础，各县需要从优化中小企业的营商环境入手，创造更加包容和便捷的融资环境，塑造更加公平和透明的市场环境，积极推动中小微企业及个体经营的发展。

3 县域营商环境优化的现实困境

3.1 非正规经济活动与权力寻租产生负面影响

县域非正规经济的发展过程中，政府对其管理不当，缺乏有效行政执法，无法对非正规经济活动进行有效监管，导致这些非正规经济活动经常伴随着权力寻租现象，权力关系存在于延迟批件、搞人情等方面。这种对非法经济活动的管理不当与权力寻租的负面影响，严重破坏了正常市场秩序，加剧了对市场和投资的不信任，阻碍县域内的经济活力和创新力，制约企业的发展和经济的稳定发展（田舒彦，2022）。第一，非正规经济活动可能通过价格竞争、争夺市场份额、压缩劳动力成本、非正规获取资金等方式挤出正规部门的经济利润。第二，非正规经济活动通过低成本、低价竞争，以及逃避税收和社会保障费等手段获取竞争优势，导致不公平的竞争环境，抑制正规部门的发展和 innovation。第三，非正规经济活动的存在可能对正规经济部门造成竞争压力，导致正规部门的盈利能力下降，进而影响其融资能力（任泽平等，2019）。

3.2 县域要素保障支撑企业需求匹配不够

随着经济高质量发展的提出以及“双循环”新发展格局的构建，县域要素保障现状难以满足新形势下市场主体发展需求，不利于新兴市场主体的进入与原有市场主体的规模扩大。第一，基础设施建设不足。目前中国县级市的人均市政公用设施投资仅约为地级及以上城市市区的一半（何冰、刘钧霆，2018）。第二，人口流失趋势加重。全国人口普查数据发现2010—2020年，在1240余个人口流失的县域中，约有15.64%的县域人口减少了20%以上，属于严重人口流失；约有34.68%的县域人口减少了10%—20%，属于人口明显流失（吴康、洪辉，2023）。第三，产业体系发展落后。县城的企业规模相对较小，技术落后，产业水平低，竞争力弱，限制了它们对县域和农村经济发展的推动和影响能力，难以有效支持和引领乡村产业振兴。第四，财政收支压力增大。目前县级政府自治能力的削弱与地方责任的增加之间的结构性矛盾，导致县级政府财政压力不断加大，可用的财政资源难以满足其辖区内经济增长的需求（田雅群等，2023；洪洋，2019）。第五，优势资源利用不足。县级地区难以将其资源禀赋优势转化为经济发展优势，缺乏有效机制利用当地资源推动县域经济增长（芦芊文，2022）。

3.3 维稳性政府发展动力不足

县域政府承担营商治理“最后一公里”的关键角色，在营商环境系统机制运行、政策制定、政策落实、服务协作等过程中仍然存在不利于优化营商环境的问题。第一，机制运行缺乏畅通性。治理任务不断增加和治理压力不断加大，地方政府不得不投入大量精力，造成有限治理资源的高负荷运转（宋霖霖、陈志超，2023）。此外，部门设置存在职能交叉的模糊地带，部分事项在执行过程中出现部门间相互推诿、扯皮等现象，导致整体效率低下。第二，政策制度缺乏系统性，主要体现在三个方面：政策协调、政策合法性和政策创新（曹现强、顾伟先，2022）。政策协调方面，存在政策分散、政策打架、政策过于宽泛以及政策脱节等问题。政策合法性方面，体现在主体资格、审批流程违规以及自由裁量权问题等问题上，同时存在一刀切政策、政策不稳定和政策不公平等问题。政策创新性主要包括创新意识和容错机制，尽管一些县已经建立了容错机制，但通常缺乏明

确具体的评估标准和实施规范,也未能充分考虑基层工作的实际特点,很难落实到位(陈帅飞,2021)。第三,政策落实执行性不够。各县域存在通过形式上整改应对检查,而对营商环境的改革并未进行实质性改进优化的情况。此外,由于区域产业特征、企业类别、服务需求不一致,政策出台未完全与企业需求相匹配,企业实际需求难以得到满足(伍海泉、李天峰,2023)。

4 县域营商环境优化的目标与重点

4.1 县域营商环境优化的目标

4.1.1 优化县域发展环境

县域发展面临共同挑战,基础设施、公共服务和要素供给都存在滞后。因此,有必要把优化县域发展环境作为核心任务,以环境改善促人口和产业集聚。首先,加快弥补基础设施和公共服务短板,明确县域功能定位,遵循县城和农村的发展规律,统筹推进县域道路网络、管线、市政及数字基础设施建设。其次,需要加快实施城乡经济要素分配改革,将所有要素导向高效生产力,并支持重建和更新各地区、城市和农村的生产链、供应链和价值链。最后,持续深化“放管服”改革贯穿企业全生命周期,聚焦培育壮大市场主体,解决历史遗留问题,用“新官理旧账”提振市场主体信心,有效减轻市场主体负担,推动更多新市场主体的涌现。

4.1.2 促进城乡资源流通

中共第二十次全国代表大会报告提出,要优先发展农业和农村,推动城乡一体化发展,促进城乡资源流动。首先应努力加快城乡要素双向流动的制度和政策框架的建立和完善。改进多样化的投资保护机制,增加对农业和农村基础设施的投资,促进城乡基础设施的互联互通。其次,为了确保城乡之间经济顺畅流通,关键在于发展县域经济。需要提升建设县域农业产业链和特色工业集群的能力,随后推动县域经济发展,以促进新型城镇的发展,并缩小城乡发展差距。最后,增加基本公共服务供给,促进城乡基本公共服务与社会保障制度一体化。

4.1.3 提升县域治理效能

如果县域繁荣,整个地区就会繁荣。科学高效的管理能力和整合资源的能力是保障农村地区发展秩序和框架的保证。必须不断推进县域治理方式改革,有效提

升县域社会治理效能。针对我国当前地方治理面临的“任务繁多、责任重大、资源不足”等问题,有必要进一步推进县级治理体系的改革,鼓励权力下放、能力提升和资源配置,从而提高县级行政效率。一方面,要妥善处理好省与县的关系,持续推进“省管县(市)”和“强县扩权”改革,不断扩大县级治理自主权。另一方面,妥善管理县与乡镇的关系,完善乡镇治理体系,引导乡镇(和街道)回归管理和服务的本职,更好地服务基层、服务群众、服务社区。此外,需要持续提升县域社会治理智能化水平,抓住数字化转型带来的机会,建立一个智能平台管理各区,连接区、社区(街区)和乡村(社区),实现纵向沟通和横向整合,使基层治理能够高效、便捷地覆盖各类主体。

4.2 县域营商环境优化的重点

4.2.1 完善监管机制,规范市场竞争

创新公平公正监管方式。县级部门需要深入理解监管体制、监管职能和监管标准等方面发生的深刻变化,抓住改革机构的机会,以整合组织资源,更新组织文化,创新管理方式,提高组织效率,并努力创造有助于经济发展的市场环境。借鉴以“以客户为导向”原则成立的行政审批局的经验,推动原职能部门由“审批管理”向“监管服务”转变,从而形成良性的政企关系和政社关系(宋霖,2016;赖先进,2023)。

4.2.2 贯彻需求导向,增强发展动力

首先,要加大财政投入,补齐县域基础设施短板。各县域财政要立足本地现状,聚焦解决企业发展面临的堵点难点问题,发挥财政资金撬动作用,做好预算管理,确保各项费用能够及时足额到位,解决县级基础设施的不足。一方面,推进传统基础设施的升级,将财政资源引导到迫切需要的领域,确保优先获得财政支持。另一方面,加快县区新型数字基础设施建设,整合通信网络基础设施、算力基础设施和融合创新基础设施的发展,推动建立完整体系,适当进行广泛部署和产业应用,以增强县区数字基础设施对数字经济的支撑能力。

其次,要利用县域优势资源,发展富民产业。首先,推动以品牌为导向的县域经济发展,鼓励在农村地区注册和保护工业商标及地理标志,并提升该地区品牌建设的价值。第二,推动县域一、二、三产业的融合发展。

依托优势农业、特色农业和生态资源,发展新兴产业和新业态,提高农村经济的价值。三是推动县域富民产业有效发展。依托本地资源优势,把集约、高效、绿色产业作为县域经济转型发展的方向,利用各种类型的工业区平台促进发展,引导农产品加工业向农村及主要生产区发展,建设城乡相结合的特色工业集群。

4.2.3 深化政府改革,提升服务效能

首先,优化业务流程,提高政府统筹联动性。提高政务公开质量,大力推进简政放权和行政审批制度改革,同时持续关注简化程序、优化流程和提高效率。大力提升县级部门承担基层责任的能力,使县能够“留权、办好事”。理清各部门职责权限,整合资源配置。进一步完善“责任清单”“负面清单”等制度,厘清部门权限,落实责任主体,为部门和区域联动、审管协同提供基础。推动县、镇、村基础设施和公共服务的协调发展,探索县、镇、村功能统筹管理和使用的途径,促进县域内公共资源的优化配置和共享普惠。

其次,持续加强党政干部作风建设,提高营商环境制度政策的执行力。加强对全体干部职工工作作风、纪律、执法、案件处理和廉洁自律的监督检查,持续提升领导干部的廉洁意识和自律意识,树立良好的队伍形象。通过组织开展营商环境培训、宣传、交流学习等活动,提升政府工作人员的服务意识、责任意识和营商环境改革共识,明确政策落实细则与执行规范,推动政策有效落实。

5 结论与展望

优质的营商环境是推动经济高质量发展的主要动力。对内它像一个激励器,促进市场活动和社会创新;对外它像一张名片,增强地区的吸引力和竞争力。近几年来各地区都非常重视改善营商环境,以高质量发展当地经济。尤其是在当前经济面临压力的情况下,各方都在努力创造优秀的营商环境,并提供高质量发展的机会。然而,中国的小城市营商环境仍然面临一些挑战,例如非正规经济活动和寻租行为的负面干扰、基础设施落后,以及向高效、服务型政府治理模式转变不足。因此,在全县的整体工作中,进一步优化营商环境具有重要意义。

我们必须充分认识做好优化营商环境工作的极端重要性,并始终将其视为推动全县高质量经济发展的生命线,进一步解放思想观念,提升服务环境,优化经营环境,提高企业的竞争力,促进县域经济的健康发展。

参考文献

- [1]曲海燕.新发展格局下县域营商环境的构建与优化研究[J].东岳论丛,2023,44(04):137-144.
- [2]刘凤,廖鑫,周贤永.城市营商环境优化的生成逻辑与实现路径——基于实地调研和QCA的多重分析[J].科技进步与对策,2024,1-10.
- [3]田舒彦.消费性县城与弱平衡城市生活——基于润县农民家庭城市化的县域社会探索[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2022,(04):116-125. DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2022.04.016.
- [4]吴康,洪辉.县城人口流失:现状分析与治理重点[J].国家治理,2023,(05):61-66.
- [5]田雅群,何广文,范亚辰.县域财政压力、信贷行为与农村商业银行风险[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023,(02):46-56.
- [6]芦芊文.把握县域经济高质量发展着力点[J].创新世界周刊,2022,(09):18-19+6.
- [7]宋林霖,陈志超.创造性执行的有效性:县级政府审批制度改革绩效评价的优化[J].江淮论坛,2023,(05):49-56.
- [8]曹现强,顾伟先.基于扎根理论的市域营商环境障碍因素、作用模型及优化策略[J].理论探讨,2022,(02):147-153.
- [9]伍海泉,李天峰.寓“科层”于“运动”之中:县域营商环境优化的组织运作机制——基于X县的个案分析[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,56(06):113-124.
- [10]赖先进.集成型组织:基层政府治理新结构的生成逻辑与调适机制[J].党政研究,2023,(01):84-92+127.

作者简介:汪传英(2001.07-),女,汉族,四川广安人,研究生学历,研究方向:营商环境。