

县域经济跨越式发展的 机制设计与财政政策

——云南案例



MECHANISM DESIGN AND FISCAL POLICY OF
THE GREAT-LEAP-FORWARD DEVELOPMENT OF COUNTY ECONOMY :
Taking Yunnan as the Case

缪小林 王 婷 邓伟平等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



县域经济跨越式发展的 机制设计与财政政策 ——云南案例

MECHANISM DESIGN AND FISCAL POLICY OF
THE GREAT-LEAP-FORWARD DEVELOPMENT OF COUNTY ECONOMY :
Taking Yunnan as the Case

缪小林 王 婷 邓伟平 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

县域经济跨越式发展的机制设计与财政政策：云南
案例 / 缪小林等著. -- 北京：社会科学文献出版社，
2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9336 - 7

I. ①县… II. ①缪… III. ①县级经济 - 经济发展 -
研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 135101 号

县域经济跨越式发展的机制设计与财政政策

——云南案例

著 者 / 缪小林 王 婷 邓伟平等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 冯咏梅

责任编辑 / 冯咏梅

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：19.25 字 数：246 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9336 - 7

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

研究团队

课题主持人 缪小林

主要研究成员	王 婷	邓伟平	杨雅琴	张 彰
	薛 军	郭晓明	师玉朋	夏 予
	房 翔	程李娜	高跃光	史倩茹

前 言

县域经济是国民经济及区域经济的重要组成部分，主要以农业和农村经济为发展主体，以工业化、城镇化和现代化为发展方向，是推动经济发展的重要力量。发展县域经济，是解决“三农”问题的切入点，是全面推进小康建设的重要任务。早在 2002 年，党的十六大就提出要“壮大县域经济”，十六届三中全会又进一步强调要“大力发展县域经济”，“十一五”规划也提出要“扶持县域经济发展，注重发展就业容量大的劳动密集型产业和服务，壮大县域经济”。实际上，加快县域经济发展的重点是推进城乡发展一体化，党的十八大提出要“推动城乡发展一体化”，十八届三中全会进一步明确城乡发展一体化的体制和机制，要“形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。推动县域经济发展，是从根本上实现中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路的重要依托，也是当前中国进行全面深化改革的战略部署。

改革开放 30 多年来，中国经济实现迅猛增长，但云南仍然处于增长的末端，与全国各地区的差距越来越大。从根本上说，省域经济发展取决于县域经济发展，而制约云南省县域经济发展的一个重要因素仍然是边疆、民族、山区、贫困“四位一体”的基本省情。2009 年云南被定位为面向西南开放重要桥头堡，以及 2011 年

《国务院关于支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见》的颁发，把云南发展提升到国家战略层面，历史性地将云南推向全国对外开放的前沿，为县域经济发展带来机遇。云南省第九次党代会提出，在面向西南开放重要桥头堡建设背景下，要将壮大县域经济实力作为推动云南经济社会发展的重要内容。2013年，云南省提出要“坚定不移推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化‘四化’同步发展，加快实现县域经济跨越式发展，更好地打造县域经济升级版”。

可见，在桥头堡战略下如何推进县域经济发展，研究适合云南省情况的县域经济发展制度设计和财政政策，已经成为一项迫在眉睫的工作，本书将围绕这一核心问题展开理论、实证和政策研究。本书将紧紧围绕云南省第九次党代会确定的目标任务，立足面向西南开放重要桥头堡建设的战略机遇，以及实现全省经济跨越式发展的迫切需求，对云南县域经济发展问题展开深入研究，旨在拓展县域经济的理论内涵，并为推进云南县域经济跨越式发展提供理论指导、实证支撑和政策参考。本书主要包括理论研究、经验研究、专题研究和咨询研究四个重要部分，具体如下。

①理论研究。主要在对区域经济理论和发展经济理论研究的基础上，对桥头堡战略与云南县域经济跨越式发展进行破解，包括对“县域经济发展的基本概念”“桥头堡战略的关联性定位”“县域经济跨越式发展的内涵”“制度设计与财政政策的范畴”等的理解。

②经验研究。主要对韩国、日本和美国等地方经济发展的国外经验，我国国内典型县域经济发展的实践，包括发达地区和落后地区的实践，以及基于不同维度的县域经济发展模式组合等进行梳理，为云南县域经济发展提供借鉴。

③专题研究。专题1，云南县域经济发展：基于全国视角的评价与比较；专题2，桥头堡战略下云南县域经济发展：机遇、特征与分布；专题3，云南县域经济发

展的内生动力机制：基于财政传导路径；专题4，云南县域经济发展与城镇化的关系：基于路径的检验与疏导；专题5，云南县域经济发展的财政红利挖掘：基于效率的测度与解释。④咨询研究。通过上述研究，回答了关于云南县域经济跨越式发展的8个问题，具体如下。

第一，如何理解云南县域经济跨越式发展？云南县域经济跨越式发展可以归结为紧抓机遇、落实要求、挖掘自我、把握核心“四位一体”的范畴。其中，紧抓机遇是指云南实现县域经济跨越式发展，要紧紧抓住当前云南面向西南开放重要桥头堡的战略机遇；落实要求是指云南县域经济发展要深入落实省第九次党代会对县域经济发展提出的要求；挖掘自我是指云南实现县域经济跨越式发展要在合理遵循相关理论和有效借鉴实践经验的基础上，结合自身的优势与劣势，准确确定自身发展的定位及路径；把握核心是指准确把握县域经济跨越式发展的内涵。

第二，云南县域经济发展在全国位居何处？云南县域经济发展中的经济运行、社会发展、人口发展和城镇化率等，在全国乃至西部地区均处于落后水平，仅资源利用和环境保护方面的指标排名相对靠前。具体来看，经济运行居第30位，社会发展居第28位，人口发展居第31位，城镇化率居第29位，资源利用居第5位，环境保护居第8位。

第三，云南县域经济发展呈现何种分布？云南县域经济发展的分布范畴包括先天因素、历史变迁和当前发展分布。其中，先天因素主要是指地理、人口和自然资源等呈现的分布；历史变迁主要是指云南县域经济发展的历史演进过程；当前发展分布主要是指近年来云南县域经济范畴的经济、社会和生态等发展情况分布。就当前发展分布关系而言，经济运行与社会发展呈正相关，生态环境分别与经济运行和社会发展呈弱正相关。

第四，云南县域经济跨越式发展的动力体系如何构成？通过检验发现，影响云南县域经济发展的因素较多，这些因素从不同的层次构成了县域经济发展的动力体系，包括直接动力、间接动力和支配动力。其中，直接动力包括投资、消费和产业结构；间接动力包括城镇化与财政支出；支配动力包括分权关系、地方债务、特殊政策和区域类型。

第五，新型城镇化是否推动了云南县域经济跨越式发展？总体上，云南新型城镇化推动了县域经济跨越式发展，主要通过投资传导产生作用，但关键是尚未开启对消费的传导作用。在时间上，2007年实施特色城镇化、新型城镇化战略后，云南人口城镇化对县域经济增长的促进效应凸显，尤其是开启了对消费和投资的传导作用。在空间上，滇中地区人口城镇化通过投资传导对县域经济产生了显著的促进作用，但仍然没有形成消费传导的促进作用，而在外围地区，无论是消费传导还是投资传导都没有形成城镇化对县域经济的促进作用。

第六，现行财政体制是否适合云南县域经济跨越式发展？政府间财政分权关系主要通过财政支出的传导作用，对县域经济发展产生内生性影响，影响效应存在倒“U”形关系。无论是发达地区还是落后地区，上级补助占财政支出的比重对县域经济增长均具有显著的负效应，原因是几乎所有县的该实际比重已经越过倒“U”形曲线拐点。进一步来看，上级补助占财政支出的比重对县域经济增长的抑制作用，在落后地区较大，在发达地区较小，因为越落后的地区所得上级补助越多，这些地区经济增长所受到的抑制作用就会越大。此外，上解支出占县域财政收入的比重对县域经济增长的影响效应在两类地区中均呈现为不显著。可见，云南财政体制存在的问题是，上级补助过高，集中程度有待进一步提升，不适合云南县域经济跨越式发展。

第七，实施分税制改革以来是否在县域经济发展中获得财政红利？分税制以来云南县域经济发展获得了财政红利，但这种财政红利从2001年开始呈现递减趋势，关键原因是与财政资金共同促进县域经济发展的其他要素及改革进程呈现不足。同时，云南县域经济发展的财政红利还存在明显的区域差异，从财政红利的总体效率来看，有44个县区财政红利的总体效率为1，达到最优生产前沿面，占34.11%；有85个县区财政红利的总体效率小于1，远离最优生产前沿面，占65.89%。从财政红利的技术效率来看，有103个县区财政红利的技术效率为1，达到最优技术生产前沿面，但也有26个县区财政红利的技术效率小于1，说明云南省绝大部分县区财政资金配置机制和制度运行较好，但仍然有部分县区的财政资金管理有待进一步完善。从财政红利的规模效率来看，有45个县区财政红利规模有效，占34.88%，财政资金投入与县域经济发展需求相适应；有73个县区财政红利规模递减，占56.59%，反映出其他要素投入缺乏、财政资金投入相对过剩导致的效率低下；有11个县区财政红利规模递增，占8.53%，反映出财政资金投入不足导致的效率低下。

第八，云南县域经济发展中是否存在地方政府债务风险？云南县域经济发展中的地方政府债务风险主要表现为，地方政府债务不断超越债务负担率最优区间的超常规增长，具有明显的区域性，且这种区域性具有不断蔓延的趋势。具体来看，处于最优区间的县域比例保持在15%~20%。属于正常性增长且尚未达到最优区间的县域比例，2005~2007年维持在50%左右，但2008~2010年迅速下降，从59.43%下降至41.51%。与之相反，属于超常规增长且逐渐远离正常性区间的县域比例，2005~2007年维持在30%左右，但2008~2010年迅速上升，从23.58%提升至42.45%。这说明从2008年开始，各地方政府债务不断从正

常性增长转向超常规增长，超常规增长趋势逐渐明显。

进一步，围绕上述研究结论，从城镇化分别通过居民消费和社会投资传导的县域经济的影响路径角度提出“5+5”的制度改革建议；提出云南实现县域经济跨越式发展的财政政策重点包括调体制、转职能和防风险，具体包括“4+3+3”的财政政策建议。

本书的研究目的有两个。一是提出新的县域经济发展模式，创新财政政策。尽管相关研究早已开始关注县域经济发展问题，但大多研究是将其看成以县域为独立单元的发展，忽视了在整个区域格局下核心城市的空间功能与辐射作用，以及县域间和县域内县城、乡镇与农村间的空间联系路径，同时也忽略了财政体制对县域经济发展所产生的重要推动作用。针对这些问题，本书将紧紧围绕如何培育县域经济增长极，构建集区域关联、产业带动、财政支持于一体的县域经济发展模式体系，这无疑从理论角度拓展了县域经济发展的内涵。二是为云南县域经济跨越式发展提出实践性指导。虽然云南具有面向东南亚、南亚开放的地缘优势，以及丰富的生物、矿产等资源和富足的劳动力资源，但也存在产业结构、制度引导、市场体系等方面的滞后。与此同时，桥头堡战略、西部大开发战略均为云南经济发展带来了机遇，但传统经济发展模式对生态环境造成的破坏也构成了较大威胁。本书将这些问题和矛盾贯穿于县域经济发展研究的始终，构建促进云南县域经济跨越式发展的制度体系和财政政策，并将其应用于实践指导。

需要特别指出的是，本书的出版得到云南省财政厅、云南省教育厅的支持和资助，在此深表谢意！还要感谢本研究的指导老师伏润民教授和常斌研究员，感谢为本研究的开展提出相关意见和建议的戚聿东教授、杨先明教授、罗美娟教授、王敏教授、李妍教授、刘富华教授、罗文华博士、付申才老师、詹高老师、李建强老师等，

感谢参与本研究的所有团队成员，感谢学术同人提供的大量参考文献资料，这些均为本书的出版提供了重要帮助。需要特别强调的是，书中可能存在的缺点和错漏概由作者负责，也恳请学术同人批评指正。

作者

2016年3月

目 录

第一章 绪论	001
第一节 背景：县域经济跨越式发展的提出	001
第二节 研究意义及应用前景	004
第三节 研究定位与体系设计	007
第二章 相关理论与概念界定	011
第一节 理论借鉴	011
第二节 概念界定	021
第三章 县域经济发展经验与模式的比较研究	038
第一节 典型国家地方经济发展经验借鉴	038
第二节 国内县域经济发展实践模式借鉴	043
第三节 县域经济发展的模式组合与作用机理	059
第四章 云南县域经济发展：基于全国视角的 评价与比较	076
第一节 县域经济发展差异评价的方法	076
第二节 县域经济评价的指标体系构建	078
第三节 县域经济发展的评价结果分析	084
第五章 桥头堡战略下云南县域经济发展：机遇、 特征与分布	101
第一节 桥头堡战略与云南县域经济跨越式发展	101

第二节	云南县域经济发展：条件分布、历史演进与基本特征	115
第三节	云南省 129 个县（市、区）的县域经济发展综合评价	126
第六章	云南县域经济发展的内生动力机制：基于财政传导路径	153
第一节	基于财政传导路径研究县域经济发展的依据	153
第二节	县域经济发展的动力体系设计：提出三大理论假说	156
第三节	实证设计：模型、变量与数据	163
第四节	影响县域经济发展因素的实证结果分析	169
第七章	云南县域经济发展与城镇化的关系：基于路径的检验与疏导	186
第一节	城镇化与县域经济发展的关系：观点、路径与模型	186
第二节	云南城镇化进程的时空演进与分布	192
第三节	云南城镇化对县域经济影响的检验	194
第四节	云南城镇化对县域经济影响的疏导	200
第八章	云南县域经济发展的财政红利挖掘：基于效率的测度与解释	204
第一节	县域经济发展的财政红利理解	204
第二节	财政红利的机会窗口：云南财政支出分析	209
第三节	云南县域经济发展的财政红利测度	212
第九章	应用咨询：结论判断、制度框架与财政政策	229
第一节	云南县域经济发展：一个结论性的判断	229

第二节 实现云南县域经济跨越式发展的制度框架	247
第三节 实现云南县域经济跨越式发展的财政政策	256
附 录	265
附录 1 云南省县域经济发展总体情况分布	265
附录 2 云南省县域经济发展经济运行分布	266
附录 3 云南省县域经济发展社会发展分布	267
附录 4 云南省县域经济发展生态环境分布	268
附录 5 云南省县域经济发展财政红利总体效率分布	269
附录 6 云南省县域经济发展财政红利技术效率分布	270
附录 7 云南省县域经济发展财政红利规模效率分布	271
参考文献	272

Contents

Chapter 1	Introduction	/ 001
	1. Context: Put Forward the Span Type Development of County Economy	/ 001
	2. Research Meaning and Application Potential	/ 004
	3. Research Orientation and System Design	/ 007
Chapter 2	Related Theory and Concept Definition	/ 011
	1. Theory Reference	/ 011
	2. Concept Definition	/ 021
Chapter 3	A Comparative Study on the Experience and Mode of County Economic Development	/ 038
	1. Experience of Local Economic Development in Typical Countries	/ 038
	2. The Practice Mode of County Economic Development in China	/ 043
	3. Pattern Combination and Function Mechanism of County Economic Development	/ 059
Chapter 4	County Economic Development in Yunnan: Evaluation and Comparison Based on the National Perspective	/ 076
	1. Methods to Evaluate the Difference of County Economy Development	/ 076

2. Construction of Index System of County Economic Evaluation / 078
3. Analysis on the Evaluation Results of County Economic Development / 084

Chapter 5 County Economic Development in Yunnan under the Bridgehead Strategy: Opportunities, Characteristics and Distribution / 101

1. Bridgehead Strategy and the Span Type Development of County Economy in Yunnan / 101
2. County Economic Development in Yunnan; Conditional Distribution, Historical Evolution and Basic Characteristics / 115
3. Comprehensive Evaluation of County Economic Development in 129 Counties (Cities, Districts) of Yunnan Province / 126

Chapter 6 The Endogenous Dynamic Mechanism of County Economic Development in Yunnan Province: Based on the Financial Transmission Path / 153

1. The Basis of Researching County Economic Development According to Financial Transmission Path / 153
2. Dynamic System Design of County Economic Development: Three Theoretical Hypotheses / 156
3. Empirical Design: Models, Variables and Data / 163
4. An Empirical Analysis of the Factors Affecting the Development of County Economy / 169

Chapter 7	The Relationship between County Economic Development and Urbanization in Yunnan: Based on the Experience and Guidance of the Path	/ 186
1.	The Relationship between Urbanization and County Economic Development: Viewpoint, Path and Model	/ 186
2.	Spatial Temporal Evolution and Distribution of Urbanization in Yunnan	/ 192
3.	Test on the County Economic Impact of Urbanization in Yunnan	/ 194
4.	Guidance on the County Economic Impact of Urbanization in Yunnan	/ 200
Chapter 8	Financial Dividend Mining of County Economic Development in Yunnan: Measurement and Interpretation Based on Efficiency	/ 204
1.	The Financial Dividend Understanding of County Economic Development	/ 204
2.	A Window of Opportunity for Financial Dividends: Analysis of Yunnan Fiscal Expenditure	/ 209
3.	Measurement of Financial Bonus of County Economic Development in Yunnan	/ 212
Chapter 9	Application Consulting: Conclusion Judgment, Institutional Framework and Fiscal Policy	/ 229
1.	County Economic Development in Yunnan: A Conclusive Judgment	/ 229