

财源建设形成“中部塌陷”的原因与对策

肖朝松 李文杰

摘要：财源建设“中部塌陷”是指各省内部，按照各县市的经济实力排名，形成头部、中部与尾部三部分，头部实力强大，尾部虽然贫困，却因国家与省市的扶持而发展速度加快，而中部县市则显得发展相对滞后的现象。导致中部县市“塌陷”的原因是多方面的，要使中部县市脱困振兴，也需要综合施治，需要国家、省级有关部门和中部县市共同努力。

关键词：财源建设 中部塌陷 区域发展差异

一、财源建设“中部塌陷”的内涵

“中部塌陷”原指我国东中西部发展不平衡，中部相对滞后的现象。这里“塌陷”更多的是一种宏观上或地理空间上发展差异的横向比较。本文所说的“中部塌陷”则是一种纵向比较，即在各省范围内，按照各县市经济实力排名，形成头部、中部与尾部，头部实力强大、遥遥领先，尾部虽贫困却因中央与省市扶持而发展加快，而中部县市则出现不上不下、不温不火、发展滞后的现象。比如GDP居湖南前三的县市都破千亿，第一名长沙县2020年达1808.3亿元，第四名醴陵市仅有737.6亿元，到第十一名澧县仅385.96亿元。尾部都是贫困县，一年的GDP仅几十亿元，但在国家实施脱贫攻坚战略的背景下，发展势头良好，增速不仅超过“中部”许多县市，甚至还超过头部某些县市。如桂东县的GDP2020年在湖南排倒数第三，但GDP增速

从2015到2020年分别达8.8%、8.6%、8.6%、7.3%、7.8%、2.9%，大多超过同期湖南省的平均增速（同期省平均为8.6%、7.9%、8.0%、7.8%、7.6%、2.3%），只有2017年略低于全省平均增速，在2016年和2017年还超过排名第四的醴陵市。除“两头”外，绝大多数县市处于中间位置，它们既没有头部县市强大的经济实力，发展速度又落后于尾部的贫困县。如湖南省2020年后十名GDP的平均增速是4.26%，而中部县市平均增速只有3.90%，由于缺乏经济实力，中部县市的财源建设就异常艰难，举步维艰。

二、财源建设形成“中部塌陷”的原因

（一）经济发展的基础差、起点低

经济实力是财源建设的基础，实力不同使各县市财源建设的成效也不同。比如，长三角是中国经济最富裕的区域之一，全国百强县中，地处长三角的浙

江就有24个，江苏也有23个。其中昆山市以4045亿元的GDP和428亿的一般公共财政收入夺冠，超过不少省会城市。居各省前列的县市也多位于省会等繁华地区，如湖南省2020年GDP和一般公共财政收入前三名都在长沙市。其中长沙县的一般公共财政收入达109.83亿元，浏阳市有93.44亿元，而中部县市一般在10亿元左右。这种差异就使中部县市的财源建设难有大的作为。

（二）国家给予的优惠政策较少

城市化是实现现代化的重要途径。由于优质资源集中在省会或区域中心城市，位于省会城市或区域中心城市的头部县市发展条件好，实力强，更易吸纳资金、技术、劳动力等，反过来又为其发展注入新鲜血液，推动其房地产业发展，扩大其消费能力，推动其基础设施建设，还促进其与其他县市的经济往来与人口流动，形成城市圈，且受益于国家城市化发展战略，在土地财



政中受益更多。而区域协调发展战略使国家和各省向贫困县倾斜，尤其是近年的“扶贫攻坚”战略，加大了对贫困县的扶持力度，使尾部的贫困县大有弯道超车、后来居上之势。由于不少优惠政策与中部县市擦肩而过，其自身条件又差，吸收资源的能力弱，难以产生强大的聚集效应，面临着前有差距、后有追兵“两头夹击”的困境，不上不下，不温不火，在发展大潮中难免落伍，其财源建设也就缺乏亮点和喜色。

（三）市场经济优胜劣汰和国家调控力度不够的结果

市场主导的资本是逐利性资本，在市场竞争中，资源会由效

益差的县市流向效益好的县市。受比较优势及国家产业政策的影响，省会和区域中心城市的资本收益率要持续高于中部县市。中部县市发展水平低，资金、人才、技术的聚集功能弱，其发展和财源建设自然缓慢。市场优胜劣败虽有利于提高经济效益，却拉大了县市间的发展差距，这就需要国家宏观调控。虽然多年来国家一直致力于缩小地区发展差距，但成效不显著。况且，每个省的县市发展都是两头小，中部大。中部县市不仅数量多，在全省的县市中占的比重还非常大，国家和省市即使想扶，也受制于财力的制约，常常有心无力，难以顾及，这也影响了其发展和财

源建设。

（四）区域分工和扭曲的定价机制导致的结果

区域分工有利于发挥比较优势，提高各区域生产的可能性边界，并因增强区域间的相互依赖而促进贸易发展。在我国，中部县市第二、三产业不发达，主导产业多是农业和以矿产资源为基础的原材料、能源工业等，而头部县市所处的省会或区域中心城市工业基础好，现代化程度高，多以资金、技术或劳动密集型产业为主导产业。这种区域分工虽使头部、中部和尾部的县市在产业结构上形成了互补，却使中部与尾部县市处于不利地位。因为它们向头部县市提供的多是农产

品与原材料，附加值低，获利少，而头部县市向它们提供的多是工业制成品，附加值高，获利更多。如湖南省的中部县市多是国家商品粮生产基地，提供的多是初级产品，在贸易中获利较少，经济效益就差。其次，过去我国资金不够，为实现工业化，工农业产品价格呈现“剪刀差”，导致越是农业大县，经济效益越差。再次，无论是农产品还是矿产资源，都是位于产业链上游，其价格上涨就会层层传导，使全社会的产品价格上涨。国家为稳定物价，也对其价格加以管制。扭曲的定价机制使生产农产品、矿产资源的中部县市经济效益差，是典型的农业大县、工业小县、财政穷县。由于缺乏条件发展新兴产业，产业结构调整缓慢，资源优势转难以化为经济优势，在财源建设中就容易“塌陷”。

（五）受旧的思想文化观念的影响

受传统观念影响，加上中部县市多远离省会繁荣地区，相对封闭，固步自封、因循守旧、小富即安、知足常乐的思想较浓，安于现状，缺乏敢闯敢创精神，在竞争中不是迎难而上，积极进取，而是以“两头都没靠上”和“比上不足，比下有余”的心理寻求安慰，缺乏发展的动力和拼搏的精神。其次，长期自给自足的小农经济也使其缺少协同意识与合作精神，喜欢单打独斗，都

想当区域发展中心，而不愿与其他县市携手共进，共谋发展，相互不协调也影响了彼此发展。再次，忽视软环境建设，营商环境差，缺少发展的基本条件，对外资缺乏吸引力，难以实现经济的快速发展与财源建设的高歌猛进。

三、财源建设摆脱“中部塌陷”困境的对策

导致中部县市财源建设“塌陷”的原因是多方面的，要使中部县市能够摆脱在财源建设中的“塌陷”困境，就要综合施治，从多个方面入手。

（一）国家和省级部门，要加强引导，合理布局，充分发挥宏观调控的作用

1. 有序推动城市化进程，既让处于大城市的头部县市冒尖，也让县城的小城镇开花

城镇化有利于实现人口、资金、技术、交通运输、通讯设施、居住条件等的聚集；有利于扩大内需，培育市场；有利于提升劳动生产率，优化产业结构，产生规模经济效应。中部县市相比于头部县市，在城市化方面先失一着。要促其崛起，首先需要国家推动新型城镇化战略，使增长动能“由过去‘工业化’单引擎转变为‘工业化’和‘城市化’双引擎”。其次，头部县市所处的省会、中心城市具有虹吸效应，使中部县市的人口、资金、劳动力等不断流失，既稀释

了其发展潜能，也影响全省的整体协调发展。这就需要国家既推动户籍改革，破除阻碍城市化发展的体制机制弊端，剥离捆绑在户籍上的影响劳动力流动的各种歧视政策，让头部县市所在的省会城市更好地发展，又要合理调控大城市的发展节奏，不能一味追求高速度，铺摊子，而要注重发展质量，不能只顾自己一路高歌，还要注意与其他县市的联动发展。要打破经济壁垒和地方保护主义，促进资源自由公平的双向流动。头部县市要充分发挥自身的辐射带动作用，按照产业分工，将不适宜于在大城市的第二产业转移至周边县市。中部县市要充分吸收省会和中心城市的外溢效应，围绕其主导产业做好配套服务；要促进城乡协调发展，以工促农，以城带乡，加快农业农村现代化；要大力发展小城镇，充分发挥其点多面广的优势。这样，才有利于形成雁头引领、群体跟上的“雁阵”态势，才有利于中部县市增强经济实力，增加对财源建设的投入，改变它在财源建设中的“塌陷”局面。

2. 深化市场经济体制改革，既要充分发挥市场的决定作用，又要更好地发挥政府作用

改革开放以来，国家对农产品、资源性产品的价格持续放松，但也不是完全由市场决定，政府定价还存在不完善之处。要促进中部县市崛起，就需要深化

市场经济体制改革,完善农产品、资源性产品的定价机制,凡是竞争较充分的都要由市场决定价格;具有垄断性的上游产品政府定价也要力求合理,并保护农民的利益。要充分利用市场机制引导农民调节生产,增加收入,吸引资金、技术和劳动力投入到农业和农村。同时,要有效发挥政府的作用,全面深化“放管服”改革,优化县域营商环境,充分释放县域生产要素的活力;要通过政府的规范与引导,更好地促进产业聚集,并使其向专业市场与产业集群的方向发展;对农产品、矿产资源的生产与加工要给予税收优惠,促使其延伸产业链,增加附加值,形成产业集群,做大做强,最终实现产业集聚与城市化在更高层次和更高阶段上的跃升,有利于促进中部县市发展,有利于增加中部县市对财源建设的持续投入。

3. 加强县城基础设施建设,不断增加县城的吸引力与容纳力
城市化带来大量劳动力,但城市若基础设施不完善,缺乏足够的接纳能力,大量人口涌入会成为“包袱”,带来交通拥堵、环境破坏、秩序混乱等后果。要促进中部县市发展,不仅需要推进其城镇化,还需要增加对小城镇基础设施建设的投入,以创造良好的发展环境,增加对资源的吸引与容纳力,为人口与产业集聚形成规模经济创造条件。要大力促进中部县市的网络设施建

设。中部县市多是农业大县,农产品不易保存,本地市场容量有限,产品易变质腐烂。中部县市除要大力发展农产品加工业外,还要利用电子商务为农产品打开市场,扩大销路,这也有利于促进其经济发展和财源建设。

4. 既要根据实力不同县市的特点科学分工,又要建立合理的补偿机制

不同产业有不同的生存方式与空间。农业经营土地,无需人口大规模聚集,居住分散反而便于农民生产与收获。而第二、三产业则要以人口、技术、资金、市场、劳动力、交通运输等各种聚集为条件,以降低成本,培育市场,产生规模效益,节约公共设施投资和土地资源。但二者也有不同,第二产业的生产 and 消费在时空上可以分离,就不必依赖于本地市场。而第三产业的生产 and 消费在时空上不可分离,当地市场的容量决定企业的发展,它就必须聚集于城市。头部县市多位于省会城市,应多发展现代服务业;中部县市要创造良好投资环境,加速发展第二产业。尾部县市地处山区或偏远地区,工业基础差,交通不便,应多发展特色农业。这虽有利于张显各自优势,形成互补,但又会拉大发展差距。这就需要国家完善产品定价机制,加大对弱势产业和中部县市的扶持力度,通过转移支付建立补偿机制,以优化产业布局,使各个县市和行业的生产都

能获得合理回报,产生 1+1 大于 2 的效果。这样才利于中部县市快速发展,有财力加强财源建设。

(二) 中部县市要脚踏实地,突出特色,保持定力,在多样化发展中寻求突破

1. 科学把握自身实力,不盲目超前跃进,保证财源建设切合实际

中部县市与头部县市差距较大,如湖南省排列前三的长沙、浏阳和宁乡,GDP 都超过千亿,而中部县市多在几十亿到一、两百亿之间。因而中部县市建设财源要从实际出发,不能盲目攀比,大举借债。比如,贵州省独山县地处石漠化地区,人口只有 36 万,年产值不过一百多亿,财政总收入不足十亿。但该县却举债 400 多亿,其中要建设贵州第一座县级大学城,占地 1.5 万余亩,规划容纳 10 所大学,在校学生 8 - 10 万人,总投资约 135 亿元。这种过度发展、超能力建设就超越了实际。盲目负债导致每年利息就超过 40 亿元,这不仅不能实现预期目标,拓展财源,还会把财政掏空,把经济拖垮。

2. 坚持差异化战略,突出个性化特色,为财源建设张显优势
建设财源要坚持差异化战略,突出个性与特色,而不能盲目跟风。因为中部县市经济实力弱,技术人才也无优势,盲目跟着头部县市走,就可能像独山县那样被拖垮。盲目跟风还易形成

重复建设和同质化竞争，中部县市既没有头部县市强大的经济实力，也不像尾部县市有国家大力扶持，在竞争中就会落下风，难有胜算。只有实施差异化战略，做到人无我有，人有我优，人优我特，人特我转，大打特色牌，才能因物以稀为贵而使产品获得较高收益，在激烈竞争中胜出。比如，湖南省永兴县并无银矿，但从“三废”中回收冶炼金银的技艺从清代就已形成，通过一代代人传承，形成独具特色的“无矿开采”模式。该县利用这一优势倾力打造“中国银都”品牌，做成一个年产值过500亿元的产业集群，成为该县占据优势的支柱产业。这样的发展就有利于增强财政实力，为财源建设张显优势。

3. 围绕优势产业，持续接力做强，为财源建设培育主导产业

一个产业要形成特色与优势，不能一蹴而就，要坚持不懈，持续努力。一些县市的主导产业常常变换，新领导确定后，不是接力继续做，而是推倒重来，就难以形成切合实际、具有特色和优势的主导产业，更难做大做强。中部县市要实现振兴，就应秉持规划先行理念，围绕优势产业，保持战略定力，坚持“一张蓝图绘到底”，一届届持续接力，没有重大变故决不改变，持续做大做强做优，形成核心竞争力。比如，湖南省耒阳市的黄市、大义，连锦两百多个山头都

是楠竹，达16万亩，是我国最大的连片竹海。上世纪末，耒阳市委决定开发蔡伦竹海，推进产业转型升级。从2000年开始筹建到2009年12月开园，此后又继续完善，先后投资数亿元，一届届班子接着干，终于打造成一个中心景区66平方公里，集观光、休闲、探险、寻宝于一体的复合型4A级旅游风景区，成为耒阳的名片和财源建设的增长点，带动了耒阳旅游业的快速发展。

4. 深入实施乡村振兴战略，促进农业农村现代化，为财源建设夯实坚实基础

中部县市多农业大县，振兴经济需要深入实施乡村振兴战略，深化农村体制改革，不断完善“三权”分置政策，积极培育新产业新业态，探索农村产业融合发展的新载体新模式，促进产业结构优化升级；要加快农业科技创新，不断提高农业生产技术和农机装备水平，延伸农业产业链条，增加农产品附加值；要积极推进种养加特色产业发展，建设“一村一品”特色村镇；要加强农民技能培训，培养农村创新带头人；要积极发展能耗低、污染少的绿色产业，不断提高资源集约利用水平，只有农村经济得到快速发展，财源建设才有坚实的基础。

5. 加快网络基础设施建设，加快发展电子商务，为财源建设插上腾飞的翅膀

疫情对餐饮、商场、旅游等

行业造成很大影响，却使电子商务脱颖而出。2020年，全国快递业务和收入分别达830亿件和8750亿元，同比分别增长30.8%和16.7%。疫情还使电子商务从消费端向生产端拓展，推动电子商务与实体经济深度融合。电子商务还促进了我国高科技产业发展，高端的互联网和大数据技术才能保证网络的传播速度与安全，疫情期间构建无人机配送模式，也促进了智能产业发展。利用电子商务的优势，能为财源建设插上腾飞的翅膀，有利于拓展农产品市场，改变农民丰产不丰收的局面。为此，我们要优化财税政策，对电子商务加大扶持力度；要加强5G等网络设施建设，不断提高技术水平；要加强网络市场监管，坚决打击雇人刷单、价格欺诈、产品安全等违法问题，促使其更好地发展。■

参考文献：

[1] 桂东县国民经济和社会发展的统计公报。

[2] 湖南省国民经济和社会发展的统计公报。

[3] 傅晨. 让农民分享城市化的成果[J]. 学术研究, 2008, (4).

[4] 余蕊均. 贵州独山县举债400亿投资[OB/OL]. 每日经济新闻, 2020-07-16.

(作者单位：耒阳市财政局)

责任编辑：张莉莉