

对区域协调发展中县域发展策略的思考^{*}

——以四川省小金县为例

○ 方 茜 伏绍宏

[摘要] 国内对区域协调发展的研究多集中于大尺度空间和经济发达地区,立足县域,以经济欠发达地区为研究对象的讨论亟待拓展。小金县是革命老区、民族地区、贫困地区和5.12汶川特大地震重灾区。从发展现状看,该县经济社会发展基础薄弱,在省、州范围的区际协调发展度偏低,县域内协调发展面临3大困境。推进区域发展战略,小金县应着手5个方面:依据区域发展分工,明确经济发展定位;权衡周边地区关系,把握合作发展方向;分析产业发展趋势,拟定结构调整重点;突出各区发展特色,制定有序推进目标;立足现有发展基础,科学规划空间布局。

[关键词] 区域协调发展; 县域发展策略; 小金县; 协调度评估; 聚类分析; 空间布局

[中图分类号] F124.9 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2012) —01—0042 (05)

[作者] 方 茜,副研究员,管理学博士,北京交通大学中国产业安全研究中心(四川省社会科学院管理学研究所),北京 100044

伏绍宏,研究员,硕士生导师,四川省社会科学院管理学研究所,四川成都 610072

一、研究背景

区域协调发展既是我国缩小地区发展差距、提升资源利用率、实现改革开放成果共享的关键之举,也是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的必然要求。在我国,区域协调发展战略遵循四大原则:一是以资源优化配置为原则,倾向于扶贫和减少地区发展的经济差异,通过对弱势群体和欠发达地区的帮扶,推进协调发展;二是以公平为原则,以基本公共服务均等化推进城市和农村的协调发展。通过对教育、卫生、就业等公共服务供给力度的增加,缩小地区间人民生活福利的差距;三是以可持续发展为原则,在主体功能区划的导向下,明确区域发展定位差异,强调区域间应通过互补、积聚和合作推进协调发展;四是以“市场+政府”为原则,提倡在市场和政府的共同介入下保障协调发展战略的实施与推进。

近年来,随着区域市场的逐渐开放,地区产业结构的基本形成,区域间合作共识的不断加强,区域协调政策、相关

规范的不明确,我国实施区域协调发展战略的基础条件已经具备。^[1]与之前的区域发展策略不同,协调发展关注的面更广,涉及的要素更多。其不仅关心经济,还关心社会、环境等因素,包括空间系统协调、人口发展动态协调、产业结构协调、资源环境协调、经济与社会发展协调。^[2]从研究现状看,国内学者主要从区际协调、区内协调两个角度展开讨论,对区际协调的研究集中于大尺度空间(如珠三角、长三角、东北老工业基地^[3])和经济发达地区,对小尺度空间与欠发达地区的讨论则明显偏弱。“县”是我国基本的地方行政单元,地区间经济社会发展的差距在县域层面更大、更严重。因此,对小空间尺度——县域展开讨论,既可弥补当前研究不足,也有助于区域规划者拓宽思维视角,明晰发展路径和进行策略选择。

二、小金县概况

小金县位于四川省西北部,阿坝藏族羌族自治州南端,

* 基金项目:本文系国家社会科学基金西部项目“民族地区农村剩余劳动力异地就业研究”(10XMZ0053)和四川省社会科学院2010年青年成长项目“解析基本公共服务与经济发展的关系”的阶段性成果。

东临汶川县，西毗甘孜州丹巴县，南连雅安市宝兴县，北接马尔康县，西北与金川县相连，东北与理县接壤，西南与甘孜州的丹巴县、康定县和雅安地区的宝兴县交界（如图1所示）。

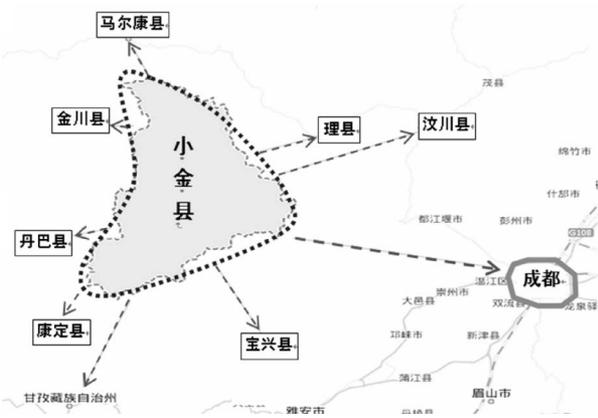


图1 小金县区位图

小金县是革命老区、民族地区、贫困地区（国家级贫困县）、5.12汶川特大地震重灾区、灾后重建定点互助模式受益区，也是主体功能区中的“限制开发区”。与发达地区相比，小金县经济综合竞争力起点低、基础差、发展难度大。以2008年四川省181个县市排名为例：经济总量排名，小金县位列四川省181个县市的倒数第20名；人均民营经济增加值排名第175位；地方财政一般预算收入排名第170位；全社会固定资产投资排名第156位。^[4]近年来，小金县域内贫富差距持续拉大，亟需通过实施区域协调发展策略，促进共同富裕，维护社会安定团结。

三、小金县区际协调发展状况

1. 在四川省内的协调发展情况

下面从地区经济、公共服务和居民生活3个方面，对小金县所属四川省（181县）、阿坝州（13县）的协调发展度进行评价。考虑到截面数据对比的可能性，笔者从《四川统计年鉴2009》中采集2008年四川181市县区的原始数据。在地区经济要素中，选择的协调发展指标为：人均GDP、人均民营经济增加值、人均社会消费品零售额、人均地方财政一般预算收入；^①在公共服务要素中，选择的协调发展指标为：学龄儿童入学率、小学生师比、普通中学生师比、每万人医院卫生院床位数、每万人医院、卫生院技术人员、等级公路占比；在居民生活要素中，选择的协调发展指标为：每百人拥有固定电话、每百人拥有移动电话、职工平均工资、人均储蓄存款余额。考虑到指标选择的局限性以及专家意见的主观性，对3类要素14个指标的权重，笔者未采用当前流行的层次分析法或主成分分析，而是设定每个指标具有相同的权重。这样的处理在一定程度上可避免专家主观看法或指标偏好带来的偏差。

在分析中，笔者利用变异系数测度区域协调发展程度。变异系数主要用于反映总体分布数列中变量值差异程度的相

对指标，^[5]其具有可消除测量尺度和量纲的影响，客观反映相对差异的优势。变异系数计算公式如下：

$$\text{变异系数} = \frac{\text{标准差}}{\text{平均值}}$$

将协调度分为1~5，共5个等次。等次越高，协调发展状况越低，协调发展程度越差。不同等次的协调度对应不同的变异系数（见表1）。

表1 变异系数、协调发展度对应表

变异系数 X	1 ≤ X	0.7 ≤ X < 1	0.4 ≤ X < 0.7	0.1 ≤ X < 0.4	X < 0.1
协调度	5	4	3	2	1
协调发展状况	差	较差	一般	较好	好

计算得到四川省181县市区协调发展度（见表2）。在地区经济、公共服务、居民生活3个协调发展因素中，“公共服务”最好，指标的协调度多为1度和2度，协调发展状况为“较好”或“好”；“居民生活”居中，指标协调度集中在3度和4度，协调发展状况为“一般”或“较差”；“地区经济”协调发展最次，指标协调度集中在4度和5度，协调发展状况为“较差”或“差”。

从协调发展指数平均值排序来看，小金县位居四川181个县市的第106位。全省181个县市协调发展指数的平均值是0.3272，小金县是0.28（仅是全省平均水平的85.58%），与全省平均水平存在较大差距。

表2 四川181县市区发展协调度

指标	人均GDP	人均民营经济增加值	人均社会消费品零售额	人均地方财政一般预算收入	等级公路占比	学龄儿童入学率	小学生师比
变异系数	0.934	0.832	1.737	1.509	0.399	0.058	0.325
协调度	4	4	5	5	2	1	2
指标	普通中学生师比	每万人医院卫生院床位数	每万人医院卫生院技术人员	每百人拥有固定电话	每百人拥有移动电话	职工平均工资	人均储蓄存款余额
变异系数	0.226	0.963	0.913	0.826	0.724	0.674	0.813
协调度	2	4	2	4	4	3	4

数据来源：根据《四川统计年鉴2009》计算得出。

2. 在阿坝州内的协调发展状况

阿坝州13个县协调发展度（见表3）。可知，地区经济、公共服务、居民生活3个发展要素在州内的差距没有在四川省内那么明显，指标对应的协调度都有相应程度的减小。具体而言，“公共服务”最好，指标的协调度多为2度和3度，协调发展状况为“较好”或“一般”；“居民生活”居中，指标协调度集中在2度和3度，协调发展状况为“较好”或“一般”；“地区经济”最次，指标协调度集中在3度和4度，协调发展状况为“一般”或“较差”。与阿坝州内其他地区相比，小金县协调发展指数的平均值不够理想，13个县中排名第12，协调发展是小金未来发展中必须直面的问题。

表3 阿坝州13县区域发展协调度

^① 统计年鉴中仅提供县市区年末户籍人口，缺乏常住人口数据。因此，本分析中部分人均指标是以年末户籍人口为基数计算的。

指标	人均 GDP	人均民 营经济 增加值	人均社会 消费品零 售额	人均地方 财政一般 预算收入	等级公 路占比	学龄儿 童入 学率	小学 师生比
变异系数	0.683	0.682	0.994	0.935	0.222	0.100	0.226
协调度	3	3	4	4	2	2	2
指标	普通中 学 师生比	每万人医 院卫生 院床位 数	每万人医 院卫生 院技术 人员	每百人 拥有固 定电话	每百人 拥有移 动电话	职工平 均工资	人均储 蓄存款 余额
变异系数	0.252	0.514	0.434	0.714	0.401	0.294	0.592
协调度	2	3	3	4	3	2	3

数据来源: 根据《四川统计年鉴 2009》计算得出。

四、小金县区内协调发展状况

从县域内部来看, 小金县经济社会发展面临“四区分化阻碍发展均衡”、“资源分散加大发展难度”、“人才匮乏减弱发展动力”三大困境。

1. 四区分化阻碍发展均衡

小金县辖 2 镇、19 乡, 乡镇分布与境内河流分布密切相关, 传统分区为 4 个 (如图 2 所示)。四区的发展现状可总结为: 一富二贵三优四贫。一区群众依靠旅游资源和河坝农业致富, 经济最为宽裕; 二区是地方政府所在地, 工业发展集中于此, 依靠中心城镇发展商贸, 群众在交通出行、教育医疗等方面享受的实惠最多; 三区是红色旅游和畜牧业发展的核心区, 省道 210 穿区而过, 发展条件优越; 四区有较为丰富的矿产, 但开发受限, 加之交通不便、发展基础薄弱, 是小金县扶贫工作的重点区域。交通通达程度不一, 经济发展要素差异巨大, 未来一段时间内四区的发展差距还会持续加大, 严重阻碍县域内部的均衡发展。此外, 小金县域内的非均衡发展还体现在河坝地区与高半山之间、中心城镇与边远乡村之间。

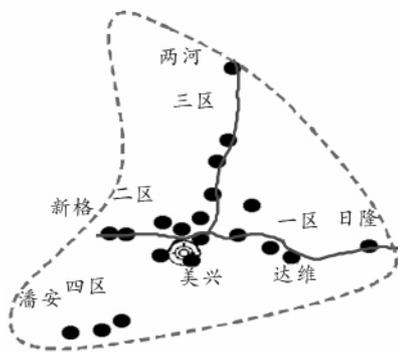


图 2 传统四区示意图

2. 资源分散加大发展难度

资源分散加大小金县发展难度, 具体表现在以下 3 个方面: 一是土地资源分散阻碍农业规模化生产; 二是人口分散带来更大管理成本。小金县人口主要集中于两镇、发达乡及周边地区, 密度仅为 14.36 人/平方公里, 政府管理成本及管理半径偏大, 居住在高半山地区的人口更是增加了政府用于基础设施的财政支出; 三是城乡分散, 空间距离大, 阻碍了

城乡统筹的步伐, 减弱了城镇对农村的辐射作用。

3. 人才匮乏减弱发展动力

人才是区域经济增长的关键要素。人才总量不足、结构不适合严重减弱经济社会的发展动力。从事业编制人员来看, 小金县当前存在的问题是, 总量不足、质量欠优、人才老化 (见表 4)。

表 4 小金县事业人员质量指标

职称	数量 (人)	比例 (%)	学历	数量 (人)	比例 (%)	年龄	数量 (人)	比例 (%)
高级	84	5.45	大学	381	24.7	35 及以下	656	42.54
中级	444	28.79	大专	753	48.8	36-50	826	53.57
初级	751	48.7	中专	160	10.4	50 以上	60	3.89
未有	263	17.06	高中及以下	248	16.1	/	/	/

资料来源: 《小金县社会事业人才队伍现状调查报告》, 小金县发改局提供。

五、小金县协调发展策略思考

1. 依据区域发展分工, 明确经济发展定位

我国区域政策主要体现在中共中央决议、五年计划 (规划)、特定区域的规划中。^[6] 因此, 把握国家、省和州区域发展政策是制定小金发展县策略的首要任务。在主体功能区定位中, 小金县为限制开发区。根据四川省经济社会发展“十一五”规划, 小金县属于“川西北经济区”, 发展定位是: 按照“保护生态、点状发展”的发展思路, 根据自然资源比较丰富但环境承载力相对较弱的特点, 加大水能、旅游和矿产等优势资源合理开发的力度, 改进传统农牧业生产方式, 实现资源环境保护和经济社会发展的良性互动。根据阿坝州经济社会发展“十一五”规划, 小金与金川、马尔康组成“西南部综合经济区”, 发展定位是: 按照“培育产业, 奋力追赶”的发展思路, 下大功夫培育特色产业, 大力发展服务业。

由此, 未来 5~10 年小金县经济发展定位: 保护生态、点状发展; 培育特色产业, 大力开拓旅游业; 以水电能源、旅游业、餐饮宾馆、文化娱乐为主导, 辅之以生态农业、矿产开发和生物资源开发, 建成综合经济区。

2. 权衡周边地区关系, 把握合作发展方向

小金县周边有康定县、宝兴县、马尔康县、汶川县、丹巴县、理县、金川县。以地区生产总值、人均地区生产总值、三次产业增加值 (共 5 个指标), 运用聚类分析法对 8 个地区进行分类。

聚类分析是一种探索性的分析, 采用“物以类聚”的思维方式。在分类过程中, 不必事先给出分类的标准, 聚类分析就能够从样本数据出发, 采用层次式的判别方式, 根据变量之间的亲疏程度逐次进行聚类。^[7] 聚类分析中使用的统计距离为 Minkowski 距离, 类间距离的计算公式如下:

$$d_{ij}(l) = \left[\sum_{k=1}^l |x_{ik} - x_{jk}|^l \right]^{1/l} \quad (i, j = 1, 2, \dots, m), D$$

$$(0) = (d_{ij}), D_{pq} = \min_{i \in C_p, j \in C_q} d_{ij}$$

$$D_{rk} = \min_{i \in C_r, j \in C_k} d_{ij} = \min \{ \min_{i \in C_r, j \in C_k} d_{ij}, \min_{i \in C_p, j \in C_k} d_{ij} \} =$$

$$\min\{D_{jk}, D_{qk}\}$$

通过聚类分析,可将以上8个地区分为4类:第一类康定县;第二类宝兴县、汶川县;第三类马尔康;第四类小金、丹巴县、金川县和理县。层次聚类树形图(如图3所示)。

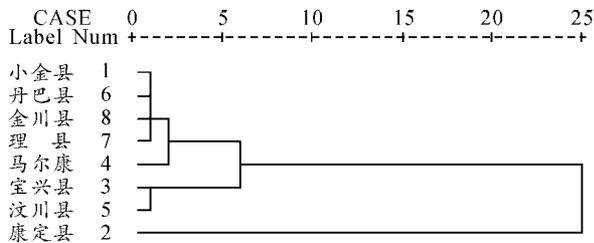


图3 层次聚类树形图

第一类地区(康定县,四川区县市综合竞争力排名第49位):基本特征为经济总量指标和人均指标高,第一产业占比很低(小于10%),第二产业和第三产业占比基本持平(都在43%以上)。第二类地区(宝兴县,四川区县市综合竞争力排名第71位;汶川县,四川区县市综合竞争力排名第28位):基本特征为经济总量指标和人均指标较高,第二产业占比很高(在60%左右)。第三类地区(马尔康县,四川区县市综合竞争力排名第110位):基本特征为经济总量指标和人均指标较高,第三产业占比很高(接近70%),第二产业和第一产业占比小。第四类地区(小金县,四川区县市综合竞争力排名第162位;丹巴县,四川区县市综合竞争力排名第139位;金川县,四川区县市综合竞争力排名第173位;理县,四川区县市综合竞争力排名第67位):基本特征为经济总量指标和人均指标较低,第二产业占比在30%左右,第三产业占比在40%左右。

从聚类分析来看,小金县周边地区基本上都比小金县经济发达。小金县应积极创造条件接受康定、汶川、宝兴、马尔康、理县的经济辐射作用,加强与这些地区的经济合作。从产业结构来看,小金县与丹巴、金川较为同构,应注重培育比较优势,突出自身特色,或与这些地区协作推进规模化生产和产业聚集,提升总体实力。

通道经济是目前区域中发展快、活力强的增长模式。因此,在促进区域合作方面,小金县应借助灾后重建对交通条件的改善,以及下一阶段巴郎山隧道、汶(川)马(尔康)高速公路、雅(安)马(尔康)高速公路、日隆至两河高速公路的建设,健全小金县交通体系。努力将小金县打造成为“成(都)阿(坝)甘(孜)结合部”的,连接内地与康巴,沟通川西北和川西南的区域性交通枢纽。

3. 分析产业发展趋势,拟定产业调整重点

未来5~10年,阿坝州产业发展趋势为:区域间竞争从单一竞争演变为整体竞争,产业转移进一步加快;区域经济的马赛克现象出现,产业集群发展带动区域竞争力的增加;区域分工、产品生产链分工不断细化。因此,在产业结构定位中,小金需考虑阿坝州提出的“一体两翼”(飞鸟战略),将产业结构调整的重点落在第二产业上,突出工业主导地位。第一产业则着力于结构调整,延伸、加宽农业产业链,提升农业竞争力。第三产业应加快改善旅游业软硬环境,提升产

业承载能力,加大旅游营销,促进旅游业发展恢复并提升到地震前水平。

旅游业具有扩大消费、积聚人气和拉动经济增长的重要作用,是小金县比较优势。将小金县旅游资源与州内其他地区的旅游资源有效整合,打造定位明确、具备特殊吸引力的旅游大区域是小金县协调发展的首要之举。小金县旅游可借助全面提升大九寨、大熊猫栖息地旅游区配套服务功能和全州旅游二次创业的机遇,加快旅游经济发展步伐,将自身打造为阿坝州旅游的新增长极。

4. 突出各区发展特色,制定有序推进目标

结合小金县四区发展现状及功能定位,突出四区发展特色,协调发展策略为:东强、西优、南进、北拓。

东强:东部以日隆镇为发展中心,积极抓住公路改造、基础设施建设机遇,突出自然风景旅游,强力打造一流精品景区、阿坝州旅游新增长极;结合河坝地区农业优势,推动生态观光旅游,带动农业产业纵深发展,做大做强。

西优:西部以美兴镇为发展中心,积极抓住城镇化发展、县城空间拓展、道路交通改善的机遇,突出居住和商贸职能,改善居民居住环境,提升城镇辐射农村的能力,优化城镇职能;发挥资源优势,引导产业向园区集聚、企业向园区集结,促进工业规模化、集团化发展,优化产业布局与结构。

南进:南部以窝底乡为发展中心,积极抓住灾后重建、资金扶助、政策扶持的机遇,拓展与丹巴县、康定县区块的联接,改变经济增长方式、培育新产业、开发新项目,缩小与东部、西部和南部的发展差距,提升区域经济发展能力,扩大对外开放。

北拓:北部以两河乡为发展中心,抓住公路改造、基础设施、牧民新居、重要旅游景点建设的契机,依托梦笔山、两河口会议会址、抚边粮台会议会址等景点建设,强化与县内、州内景点的联系,拓展旅游路线和旅游项目,延伸旅游半径。

5. 依据现有发展基础,科学规划空间布局

协调发展空间布局为:两个中心,一个经济带,四大片区,X型开发轴线(两心、一带、四区、X轴),形成以点串线,以点带面的空间结构体系及开发模式(如图4、图5所示)。

(1) 构建两个中心(商贸中心、旅游中心)

空间范围:美兴镇、日隆镇。发展思路:充分利用小金打造“一级中心城镇”的机遇,加快美兴镇老城区改造,新城区构建,整合周边地区资源,增强城市综合服务功能,提升中心镇的影响力,充分发挥其政治、文化、交通、商贸中心的功能。完善日隆镇国家级四姑娘山风景区旅游服务基地建设,将其打造成为大九寨国际旅游区和大熊猫栖息地旅游区的精品景点,充分发挥其吸引游客、拉动引资、带动旅游经济的功能。

构建两个辅助中心(旅游次中心、开发次中心)。空间范围为:两河乡、窝底乡。发展思路:借助小金县打造“二级中心城镇”的机遇,加快两河乡及窝底乡的建设,发挥两河红色文化、嘉戎文化旅游特色,发挥窝底矿产及农林产品资

源优势,将两个地区打造为两个“一级中心城镇”的卫星城镇,支撑多中心网络型城镇体系的建设。

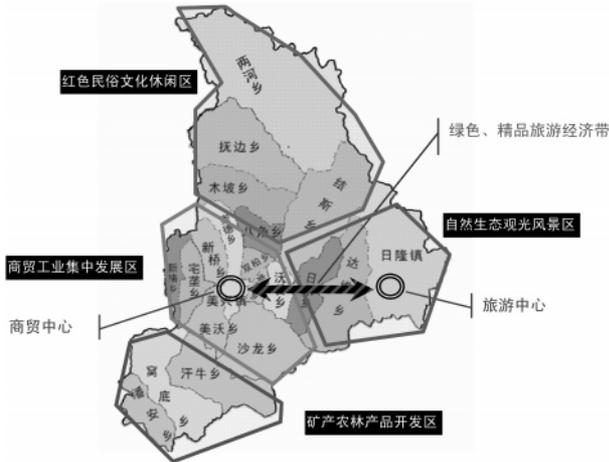


图4 空间战略布局示意图

(2) 培育一个经济带 (绿色经济、精品旅游经济带)

空间范围:由东至西,达维河、小金川一线。经济带城乡经济特征和优势为:经济发展水平大体相当;经济发展沿主要交通干线(S303)展开;商贸流通活跃;城乡布点多,城市化基础较好。发展思路为:与两个中心城镇实现功能互补、产业互动、资源共享。以特色农产品加工、优质葡萄和果蔬种植基地为基础,全面推进农业产业链加长、拓宽;大力发展产品附加值高、有利于资源节约和环境保护的高新技术产业;全力推进旅游行业崛起。

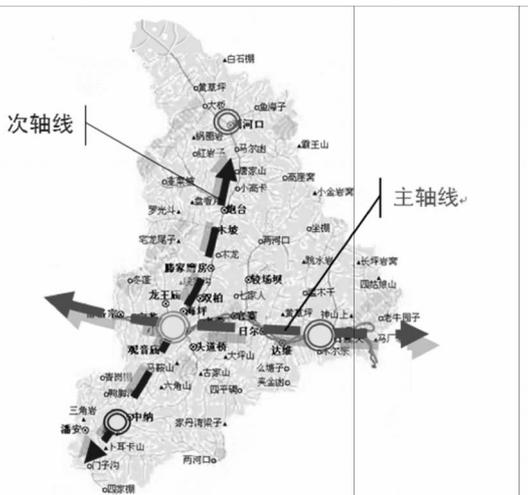


图5 X型开发轴线

(3) 打造四大片区 (自然生态观光风景区、商贸工业集中发展区、红色民俗文化休闲区、矿产农林产品开发区)

自然生态观光风景区空间范围:沃日乡→达维乡→日隆镇一线。发展思路:以国家级四姑娘山风景区旅游服务基地为重,以夹金山红军长征体验区、夹金山森林公园、达维石碉、达维喇嘛寺等为支撑,依托旅游物资配送中心,以自然风光、生态农业观光为切入点,以沃日民居旅游为补充,全方位打造服务周到、特色突出的旅游风景区。

商贸工业集中发展区空间范围:美兴镇及周边地区。发展思路是:以熊猫走廊和四姑娘山旅游服务基地建设为主,以商贸、绿色食品工业、房地产及旅游服务为主导产业,集中优势工业企业,打造全县商贸、工业集中发展区。

红色民俗文化休闲区空间范围:两河乡→老营乡,抚边河一带。发展思路是:以红色文化和嘉戎文化为载体,以交通要道、旅游景点为支撑,以“两河口会议”会址为中心,以旅游服务及特色农畜产品加工业为主导产业,打造全县红色民俗文化休闲区。

矿产农林产品开发区空间范围:窝底、汗牛、潘安三乡。发展思路是:坚持环境保护优先原则,合理开发矿产及农林副产品,大力发展中药材种植;加强与康定和丹巴旅游协作,拓展嘉戎文化、民居旅游。

(4) 拓展X型开发轴线

协调发展点轴开发重点为“固心强带,筑区拓轴”,构建以中心城镇(美兴镇、日隆镇)为主的“一主一次”发展轴线,拓展X型开发轴线,加强“东优西扩,南进北拓”对外主通道建设,强化中心城镇的集聚和辐射。

主轴线:依托省道303、达维河、小金川等东西向的通道建设,构建以美兴镇、日隆镇、达维乡、沃日乡为主要节点的河坝地区开发经济轴线。

次轴线:依托省道210、抚边河、汗牛河等南北向的通道建设,构建以两河乡、抚边乡、窝底乡等为主要节点的旅游开发和资源开发经济轴线。

参考文献:

- [1] 张瑞萍. 区域协调发展促进法的立法基础与原则[J]. 经济体制改革, 2010, (02): 128-132.
- [2] 曾坤生. 论区域动态协调发展[J]. 中国软科学, 2000, (04): 119-124.
- [3] 邢焕峰, 岳国菊. 东北老工业基地地区协调发展机制构建研究[J]. 长白学刊, 2007, (01): 96-99.
- [4] 贾松青, 林凌. 四川区域综合竞争力评估Ⅲ: 全省181区市县比较[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009. 24-46.
- [5] 张玮, 丁金宏. 河南省县域经济实力与产业结构的空间关联性分析[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2008, (01): 80-85.
- [6] 刘世庆. 中国改革开放三十年的区域政策转型与演进[J]. 经济体制改革, 2009, (04): 129-133.
- [7] 张文峰. 地区信用评级方法研究[J]. 上海金融, 2007, (06): 73-76.

责任编辑: 张乐鸥