

新起点上推进县域经济高质量发展的路径选择

□ 河南省社科院课题组

编者按：近日召开的全省县域经济高质量发展工作会议，围绕深入贯彻习近平总书记关于县域治理“三起来”重要指示精神，对我省在新起点上推进县域经济高质量发展进行安排部署，对探索走出各具特色的县域经济高质量发展路子明确目标要求，对加快形成特色突出、竞相发展的县域高质量发展新格局提出路径选择，为谱写新时代中原更加出彩的绚丽篇章铸就坚实支撑。河南日报约请河南省社会科学院有关专家，就新起点上推进县域经济高质量发展的路径选择展开深入探讨。

1 培育县域经济发展新优势

抢抓新机遇培育县域经济发展新优势。当前，我省县域经济发展的外部环境与内在支撑、群众期盼与市场导向等都在发生深刻变化，主动从发展大势变化中抢抓新机遇、厚植新优势是推动县域经济高质量发展的现实要求。一是重大国家战略叠加提升县域发展优势。中部地区崛起、黄河流域生态保护和高质量发展两大国家战略在中原大地叠加，为县域经济高质量发展树起了转型的坐标，立起了跃升的平台，为县域经济集聚新要素、培育新优势提供了战略支撑。二是产业转移加速推动县域经济扩量提质。面对发达工业化国家制造业回流和发达工业化经济体产业追赶的双重压力，我国传统产业转型升级和新兴产业布局调整加剧，区域产业分工体系加速重构，为县域经济扩量提质提供了前所未有的战略机遇。三是中心城市能级提升带动县域产业升级。我省加快打造郑州、洛阳“双引擎”，城市能级持续提升，辐射半径不断拓展，牵引力明显增强，为县域链接高端资源要素、引进产业项目、加快产业升级创造了条件。四是数字经济快速发展，信息基础设施持续完善，在线经济逆势崛起，正在改变传统意义上的时空距离，为县域产业链要素、拓展市场、提升品牌等提供了新渠道、拓展了新空间，重塑县域经济竞争优势。五是返乡创业风起云涌激发县域经济活力。伴随着产业转移，豫籍人才回归和返乡创业项目的质量明显提升，新生代企业家持续涌现，增强县域创新能力、带动县域产业升级、提高县域就业质量的效应正在显现。

开拓新视野培育县域经济发展新优势。进入新时代站上新起点，推动县域经济高质量发展必须跳出惯性思维、打破路径依赖，在新的历史方位和时代坐标中开拓新视野，站位全球看县域，跳出县域谋县域，以新视野培育新优势、找到新发展路子。一是在做大总量与提高质量相结合中培育新优势。把扩量提质结合起来，坚持增量升级与存量优化并重，在优化结构中逐步扩大经济总量，保持稳定增长速度，为调结构、转方式提供回旋空间，提升县域经济综合实力。二是在比较优势与后发优势相结合中培育新优势。随着资源、土地等要素成本上升和环境成本内生，比较优势的演化与后发优势的孕育蕴含着培育发展优势的广阔空间。三是在广借外力与激发内力相联动中培育新优势。我省“五区联动”“四路协同”效应持续放大，为县域融入全国产业分工网、对接全球价值链提供了战略平台。县域企业要在全球全国范围内利用资源要素，以外力激发内力，带动本土企业转型升级，重塑竞争新优势。四是在传统产业与新兴产业相协同中培育新优势。顺应新一轮科技革命和产业变革，适应产业升级迭代加速、跨界融合的趋势，依托传统产业延伸拓展优势产业链，以新技术改造传统产业，以新经济催生新业态新模式，增强产业链根植性，培育产业新优势。

聚焦发力点培育县域经济发展新优势。要立足区位优势、资源禀赋、产业基础等，找准定位、发挥优势，聚焦发力点培育县域经济发展新优势。一是突出特色培育产业优势。引导各县对主导产业进行再梳理、再定位、再聚焦，找准自身优势潜力和产业发展趋势的最佳结合点，因地制宜明确产业主攻方向，宜水则水、宜山则山，宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商，避免同质化竞争，提升特色产业链整体竞争力。二是外联内聚提升创新优势。加快构建县域开放创新体系，支持县域创建省级创新平台，引导县域企业与域外机构在国内外联合搭建开放创新平台，鼓励优势产业链上中下游企业联合设立创新联盟，推动有条件的县市布局高新区、农业科技园、新经济产业园、重点实验室等创新载体。三是依托产业集聚区放大载体优势。围绕产业集聚区“二次创业”，聚焦“三提”“两改”，引导各县市探索“管委会+公司”管理运营模式、“产业园区+科技企业孵化器+产业基金+产业联盟”一体化推进模式以及“一区多园、一园一链”产业发展模式，提升县域对高层次人才回流的承载力，打造一批县域百亿产业集群。四是壮大“回归经济”重塑人力资源优势。支持各县市聚焦优势打造特色品牌创业园，吸引豫籍在外企业家、技术骨干、高管、大学生等高层次人才回乡创新创业，带动本地劳动力素质整体提升，重塑县域人力资源优势。五是围绕消费升级拓展内需空间优势。贯彻落实国家扩大内需战略，加快补齐县域基础设施和公共服务短板，推动农业转移人口市民化，加快乡村振兴战略实施，引导拓展在线市场，释放县域消费巨大潜力。

2 构筑城乡融合发展新格局

城乡融合发展对县域经济高质量发展具有重要意义。县域涵盖城镇与乡村，是承上启下、沟通条块、联结城乡的枢纽，是新时代构建新型城乡关系的枢纽，是区域经济发展的重点和着力点。县域经济是发展农业农村、富裕农民的切入点和依托，是城乡融合发展的载体、纽带和主战场。我省县域面积占比近九成、常住人口占比超七成、经济总量占比超六成，县域经济在全省发展大局中举足轻重。强省之基在于强县，必须走城乡融合发展之路，让城镇和乡村互促共进、相得益彰，加快构筑城乡融合发展新格局，才能不断推动县域经济高质量发展。构筑城乡融合发展新格局有利于“城”与“乡”相向而行，改变“人地钱”单向流动状态，促进城乡要素双向自由流动、平等交换，提高农村生产要素的可持续发展能力，为县域经济高质量发展拓展新空间。构筑城乡融合发展新格局有利于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，加快形成工农互动、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，为县域经济高质量发展创造新条件。构筑城乡融合发展新格局有利于城乡公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，加快城乡基本公共服务的标准化、均等化，弥补农村发展短板，有效解决城乡发展不平衡、不充分问题，为县域经济高质量发展提供新支撑。构筑城乡融合发展新格局有利于深化农村综合改革，释放更多改革红利，将潜在的需求激发出来并拉

动供给，形成新的增长点，为县域经济高质量发展增添新动力。新时代城乡融合发展的主攻方向。城乡融合发展是一项具有全局性、根本性、长期性的战略任务，要加快构筑城乡融合发展新格局，就要准确把握城乡融合发展的主攻方向。产业融合是城乡融合发展的关键支撑。要发挥好城乡各自的比较优势，增强城乡三次产业内在联系，通过产业链延伸、价值链提升、供应链打造以及产业链强链、推动一二三产业深度融合，加快形成互融互补的现代产业发展格局。空间融合是城乡融合发展的物质基础。要坚持城乡一体设计、多规合一、功能互补，统筹城乡产业、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境等布局，建立“规划一张图、建设一盘棋、投入一支笔”的推动格局，加快形成田园乡村与现代城镇交相辉映的城乡发展形态。要素融合是城乡融合发展的根本动力。要围绕实现城乡要素双向流动和自由交换，完善产权制度和要素市场化配置，打破阻碍、妨碍要素自由流动和优化配置的瓶颈制约，增强要素流动的协同性，让市场形成价格、价格引导要素配置，推动劳动力、土地、资本在城乡间实现自由流动，进一步解放和发展城乡社会生产力。社会融合是城乡融合发展的重要保障。要以均衡普惠为导向，改变重城轻乡的社会分配政策，推动公共服务向农村延伸，社会事业向农村覆盖，实现城乡基本公共服务全员覆盖、标准统一、制度并轨，切实增强城乡居民获得感。

构筑城乡融合发展新格局的着力点。中国特色社会主义进入了新时代，河南发展也踏上了新征程，实现城乡融合发展的动能不断积累、条件更加充分。与此同时，转型升级难、引进项目难、持续发展难、吸引人才难、统筹兼顾难“五难”问题在县域经济发展中仍较为突出，必须找准着力点，切实走好城乡融合发展之路，奋力开创河南城乡融合发展新局面。做大做强县城这个“龙头”。实施“小县大县城”战略，以百城建设提质工程和文明城市创建为抓手，以城乡规划和“小城镇和特色小镇”节点”为引领，重点项目建设为突破，精细化管理为保障，加快人口集聚、产业集聚、人才集聚、商业集聚步伐，全面提高县城要素集聚能力和经济辐射能力，更好发挥城乡融合发展的引擎作用。做活特色小镇和特色小镇这个“节点”。立足资源禀赋，以引导特色产业发展为核心，通过实施产业项目引领、村庄升级改造、基础设施配套“三大”工程建设，重点建设一批先进制造业、农业田园类以及现代服务业类“镇中镇”“市中镇”“市郊镇”等特色镇，巩固提升一批卫星镇、专业型特色小镇，充分释放城乡融合发展和内需增长新空间。做美美丽乡村这个“腹地”。深入实施乡村振兴战略，重点依托各类园区、家庭农场，发展具有乡土特色的新业态，着力打造“听乡音、尝乡味、看乡景、住乡居、忆乡愁”的全视角“美丽乡村”产业链，切实把“美丽乡村”转化成“美丽经济”，实现农村生产、生活、生态和谐统一，夯实城乡融合发展的“底盘”。

3 持续增强县域发展新动能

新动能是新时代县域经济高质量发展的根本支撑。改革开放以来，全省县域经济加快发展，历经接力奋斗，探索走出了一条各具特色的县域发展之路。当前，我国经济进入高质量发展的新阶段，各地发展分化态势日益明显、转型升级势在必行，迫切要把握时代大势，瞄准更高目标，深挖优势潜力，让县域经济活力再次迸发，持续增强县域发展新动能。尤其要基本实现“三高四提五突破”的主要目标，建设产业先进、充满活力的城乡繁荣、生态优美、人民富裕的强县，必须准确把握新一轮科技革命和产业变革的趋势，抢抓数字化、网络化、智能化发展机遇，全面深化改革开放，推进集成式改革，以开放促改革促发展促创新，推动产业迭代升级、跨界融合，推动城乡深度融合，为推动县域经济高质量发展提供不竭动能。

持续增强县域发展新动能要突出“三能并举”。要充分发挥县域比较优势，形成高质量发展“三能并举”态势。一是激发潜能。当前，全省县域蕴藏着千万级别的“人口红利”，庞大的劳动力蓄水池，成长起来的产业工人队伍、越来越多的返乡创业群体，是县域高质量发展的重要力量所在、后劲所在；县域积蓄的万亿级投资和消费需求，是宝贵的稀缺资源，是拉动经济增长的重要因素。增强县域发展新动能，必须充分激发潜能，让县域后发优势、比较优势叠加聚变成高质量发展胜势。二是提升效能。增强县域发展新动能必须强化质量意识和效益意识，强化“亩均论英雄”导向，深挖存量用地“亩产潜力”，划定新增项目“标准产量”、推动智造链条“基因改良”，建立存量土地盘活利益引导机制和低效用地退出管控引导机制，不断提高亩均投资和产出强度着力，实现提质增效、转型升级。三是蓄积势能。当前，推动中部地区崛起、黄河流域生态保护和高质量发展两大战略，进一步提升了县域发展的地位，为县域承接产业转移、增强产业链供应链韧性、打造中心城市战略节点提供了难得机遇，县域既要抓好改革的“最后一公里”，又要争当改革创新探索的率先突破者，精准谋划改革创新举措，注重改革创新系统集成、协同高效，蓄积高质量发展的强劲势能。

持续增强县域发展新动能要突出“四轮驱动”。一是强化市场牵动。突破行政区划、“闭环经济”的思想束缚，遵循区域经济规律，构建更加“放管服”改革，依托大数据、云计算、区块链等技术加快服务方式、方法、手段迭代创新，提升服务县域高质量发展能力。持续优化营商环境，开展县域营商环境评价试点，把“软指标”变成“硬约束”。大力推进开放招商，创新招商模式，积极承接沿海发达地区产业链转移、集群式转移，精准招才引智，依托龙头企业和创新平台引进科技人才、管理人才以及农业实用人才。持续加强县域开放平台建设，推动自由贸易区、综合保税区等功能向县域拓展，为县域开放创造更好条件。

4 加快构建绿色发展新体系

加快构建县域经济绿色发展新体系意义重大。县域经济是河南经济工作两个大局的“基石”，加快构建绿色发展新体系对转变县域经济发展方式，探索走好高质量发展新路子具有重要意义。一是建设现代化经济体系的应有之义。现代化经济体系要求发展循环经济，实现经济增长与排放污染“脱钩”，绿色发展新体系将绿色基因根植到经济领域，使绿色生产、绿色流通、绿色消费成为县域经济的主色调，这正是构建县域现代化经济体系的核心内容。二是引领县域经济高质量发展发展的客观要求。县域经济高质量发展要求形成节约能源资源、保护生态环境的产业结构、增长方式和消费模式，绿色发展新体系将充分发挥县域的比较优势，助力走上科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的高质量发展之路。三是形成县域人与自然和谐发展新格局的必然选择。当前人民群众对美好生活、优质生态产品需要日益增长，加快形成人与自然和谐发展新格局日益成为民生所盼，绿色发展新体系能够推动生产系统和生活系统的循环链接，推动形成绿色发展方式和生活方式，满足人民群众对美好生态环境的向往。

县域经济绿色发展新体系的“四新”特点。全省县域经济高质量发展工作会议从目标、导向、改革和考核等方面对加快构建绿色发展新体系提出了新要求、呈现出新特点。一是目标新。到2025年县域绿色发展城乡人居环境、生态环境治理体系建设要全面突破，涌现出一批生态优美、人民富裕的强县。二是导向新。依据主体功能定位，优化开发县（市）要突出转型提质，壮大优势

产业集群；重点发展县（市）要突出特色高效、稳定粮食生产能力，积极发展特色产业集群；生态功能县（市）要突出环境保护，提升生态产品供给能力，发展资源环境可承载的适宜产业。三是改革新。提出推动现代化经济体系的应有之义。现代化经济体系要求发展循环经济，实现经济增长与排放污染“脱钩”，绿色发展新体系将绿色基因根植到经济领域，使绿色生产、绿色流通、绿色消费成为县域经济的主色调，这正是构建县域现代化经济体系的核心内容。二是引领县域经济高质量发展发展的客观要求。县域经济高质量发展要求形成节约能源资源、保护生态环境的产业结构、增长方式和消费模式，绿色发展新体系将充分发挥县域的比较优势，助力走上科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的高质量发展之路。三是形成县域人与自然和谐发展新格局的必然选择。当前人民群众对美好生活、优质生态产品需要日益增长，加快形成人与自然和谐发展新格局日益成为民生所盼，绿色发展新体系能够推动生产系统和生活系统的循环链接，推动形成绿色发展方式和生活方式，满足人民群众对美好生态环境的向往。

特色文化，凝聚绿色发展的共识。构建县域绿色发展新体系要下好“七个”功夫。当前，河南县域经济发展方式比较粗放，绿色发展还没有从根本上破局，构建生态系统健康、环境质量优良，坚决抓好县域污染防治，打好蓝天、碧水、净土三大保卫战，努力让绿色多一些，污染少一些。

“亩均论英雄”导向，不断提高亩均投资和产出强度，实现GDP持续增长、能耗持续减少。三是集聚资源，下好“内外”功夫。强化人才、资本、技术等资源支撑，打造内生“造血”、外部“输血”的经济循环系统。四是集聚产业，下好“长短”功夫。以龙头企业为引领，延长产业链，打造链条完整、功能完善的产业体系，利用各类电商平台，缩短供应链，提高产品竞争力。五是注重创新，下好“高低”功夫。把科技创新作为引领县域经济发展的第一动力，提高产业科技含量，降低资源消耗量。六是打造绿色技术创新体系。四是生态产品供给体系。建立推动重要生态产品特色化、高端化、品牌化、规模化的供给体系。五是生态环境治理体系。构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的生态环境治理体系。六是资源环境监测体系。建立绿色发展监管体系，构建智能化资源环境监测网络系统。七是绿色投融资体系。健全引导各类社会资本流向符合绿色发展战略的产业建设项目的投融资体制。八是绿色发展价值体系。培育和树立绿色价值观，倡导尊重生命、敬畏自然，发展

课题组组长：谷建全
课题组成员：王玲杰 赵西三 陈明星 袁金星 王元亮
原载《河南日报》