

实施“三强”战略 推进湖南县域经济高质量发展

核心提示

对标全国先进，湖南县域经济还存一定差距，应通过实施强产业、强县城、强园区“三强”战略，推动经济结构升级，实现动能、效率、质量“三变革”，打赢县域经济发展攻坚战、协同战和阵地战。

陈弘

习近平总书记深刻指出：“县一级承上启下，要素完整，功能齐备，在我们党执政兴国中具有十分重要的作用，在国家治理中居于重要地位。”县域经济涵盖国民经济的三次产业，是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础。推进县域经济高质量发展，是推进城乡融合发展的重要切入点，是巩固拓展脱贫攻坚成果衔接乡村振兴战略的重要抓手，是加快区域高质量发展的重中之重。

县城活，则全盘活。县城是吸纳农业转移人口、承接城市产业转移的主阵地。做大做强县域经济，有利于更好稳增长和促就业。县城是连接城乡市场关键纽带、培育完整内需体系的重要载体，孕育着巨大的消费潜力，是引入外部资源要素的主要人口、集聚载体，也是确保经济内循环畅通的重要基础。只有将县域经济发展好，经济蛋糕才会越做越大，共同富裕的道路才会更加畅通。

县城强，则湖南强。目前，我省86个县市拥有全省71%的常住人口、90%的国土面积。2022年，全省县域经济持续平稳发展，显现出五大特点：经济总量不断扩大；产业结构不断优化；县域特色产业、主导产业不断壮大；发展基础不断夯实；民生福祉不断提升。但对标全国先进，我省县域经济还存在一定差距，应通过实施强产业、强县城、强园区“三强”战略，推动经济结构升级，实现动能、效率、质量“三变革”，打赢县域经济发展的攻坚战、协同战和阵地战。

实施“强产业”战略，夯实县域经济发展基础

产业强，则县城强。当前，应着力推进全省县域“两业”（主导产业、特色产业）提质行动，让产业准起来、优起来、特起来、强起来，进一步夯实县域经济发展基础。

开展主导产业提质行动，有效发挥其带动引领作用。立足各县域比较优势、功能定位，统筹谋划全省县域产业链，整体优化产业布局 and 产业链空间格局。细分产业链发展，通过强链补链延链，构建分工协作的现代产业体系，实现错位发展、联动发展，把县域资源禀赋转变为产业竞争优势；坚持宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜游则游，推动形成“一县一业”主导产业发展格局；鼓励坚持高端化、智能化、绿色化方向，深耕细分领域，加强技术、产品和服务创新，加快传统产业提质升级，打造更高层次的县域特色产业集群；发挥市场优势，统筹内培与外引，形成更大范围的产业分工，吸引外部要素向本县流动，服务县域主导产业的培育；坚持传统产业转型升级和发展新兴产业“两手抓”，壮大电子信息、先进材料、节能环保新能源等新兴产业和产业集群，布局量子信息、氢能核能利用、低维纳米材料、超材料、深海深海空等未来产业，建设人工智能、虚拟现实、区块链等前沿产业，加快建设现代化产业

体系；深化“链长制”，聚焦“强工、兴农、活旅”，推动县域产业数字化和数字产业化发展，构建相应的政策体系、创新生态和应用场景，深化产城、产教、产金融合，促进产业集群化发展。

开展优势特色产业提质行动，推进产业链全链条升级。坚持“人无我有，人有我特”，培育优势特色产业。着力培育“专精特新”“小巨人”和制造业“单项冠军”企业；发展县域特色农业，发展优势特色千亿产业，建设一批现代产业园、科技园、产业强镇等重要平台，优先支持传统产业升级、承接产业转移、产业园区集聚和连片产业集群，引导组建农业企业集团、产业化联合体；支持培育一批工业、农业、文旅等特色小镇，推进优势特色产业全链条升级；实施加工企业倍增行动，发展县域特色加工业，培育加工标杆企业和龙头企业，推动企业“小升规、规转股、股上市”提档升级；增强县域对城市新兴产业配套功能；培育和发展县域特色旅游业，盘活集体资产，将资源优势转化为产业致富优势；加快推进全产业链数字化建设，发展数字乡村和智慧农业；进一步培育和建设浏阳烟花、湘潭湘莲、华容纺织、湘阴调味品、桂阳家居智造等15个省级县域外贸特色产业集群，强化品牌提升。比如应加强器形、色彩等共性技术研发，创新商业模式，提高醴陵陶瓷产业的市场占有率和持续竞争力；通过弘扬竹文化、做响竹品牌，提升桃江县竹产业的知名度和影响力。

实施“强县城”战略，加快城乡融合发展

没有县城的高品质，就没有县域经济的高质量。应实施“两城”（县城和小城镇）提质行动，推进以县城为载体的新型城镇化和城乡一体化。

实施县城提质行动，增强县城综合承载力。强化规划引领，推进发展空间、产业发展、基础设施等县城统筹，以“三区三线”为红线，形成定位准确、功能互补、上下衔接的规划体系；赋予县级更多资源整合、使用自主权，增强县城综合服务能力、综合承载能力和治理能力，提升其教育、医疗、养老等宜居宜业功能，促进县城充分发展；推进县城产城融合发展，以产兴城、以城促产、产城相融；加大产业集聚区、创新创业园区、经济开发区等平台建设，推进县城人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约，促进要素有序流动；推进金、政、产、学、研等合作平台建设，完善配套功能，建成县城综合功能区；推动“人的城镇化”，健全农业转移人口市民化机制，实现县城基本公共服务全覆盖和共享同享；深化实施人才强县工程和“湘商回归”工程，深化“企兴万村”“湘贤助乡”行动，引进、留住人才；提高县城劳动力的技能素质和稳定就业能力，完善项目合作制等人才合作机制，破解县域引才难题。

实施小城镇提质行动，有效发挥其连接带农功能。尊重城镇化发展规律，推进城乡一体设计，

有效衔接新型城镇化战略与乡村振兴战略，畅通城乡经济循环，推进县域内城乡融合发展；聚焦城镇化难点、对接乡村振兴重点，支持一批重点中心镇与县城规划和功能配套，建设一批卫星城镇，升级传统产业，提升特色产业，促进就地就近就业、就近城镇化，打造县域经济新的增长极；实施县域商业体系建设行动和城乡高效配送专项行动，建设乡镇运输服务站，加强农村三级物流配送体系和数字网络建设，推进电子商务进农村示范项目，提升县域商品流通效能和区域辐射效应，加快城乡要素平等交换和双向流动。

实施“强园区”战略，充分发挥县域园区集群效应

应着力推进县域“两区”（园区和产业集聚区）提质，充分发挥其在经济建设中的主阵地、主战场、主引擎作用，带动、引领县域经济发展。

加强规划建设，推进县域园区提质。谋深谋远县域园区规划，科学确定主导产业、优势产业、特色产业和未来产业，发挥龙头企业的“领头雁”作用，做好产业链的强链延链补链固链，提升产业配套率，形成集群效应；推进园区产业转型升级，培育一批百亿级产业、十亿级企业；科学规划园区功能，推进现代农业产业园区、农业科技园区、农产品加工园区、农村产业融合发展示范区、中医药产业园区等产业园区的建设；创新产业园区管理模式，用好用活“五好”园区的政策红利，营造良好的园区生态；对接国家战略，加大招商引资、引智力度，打通融资“最后一公里”，推动外贸“破零倍增”；推动园区创新能力提质增效，积极争创国家农业现代化示范区、农业高新技术产业示范区，支持国家农村产业融合发展示范园、农业科技园区建设；持续探索推广“雨润工业园”等区域合作新模式。

加强创新创造，推进县域产业集聚区提质。坚持以创新创造加快现代产业集聚，形成引领新经济发展新引擎。引导发展向园区聚焦，产业向园区集中、企业向园区集聚，要素向园区倾斜、改革在园区先行，改造升级产业园区，盘活园区用地、释放发展空间，建立园区低效用地盘活清退机制，提高建设用地利用效率；探索连片改造、混合开发、实施地券制度等办法，支持国家级高新区、经开区托管联办县域产业园区；完善园区管理，强化“亩产论英雄”，打造规模更大的产业集聚区和产业综合体，促进县域产业园亩均增收增税；推动创新驱动引领区、产业转型升级样板区、绿色低碳发展示范区、特色产业样板区等园区协同发展，增强园区产业创新力、竞争力、发展力；支持在经济强县建设一批特色鲜明、互补性强的产业集聚区，比如打造双峰农机制造小镇、江华电机小镇、安化黑茶小镇等，释放集聚区辐射带动效应。

（作者系湖南农业大学党委书记，湖南乡村振兴战略研究院院长，教授）

推动农村产业融合 打造县域新业态新模式

刘辉

县城是统筹新型城镇化建设与乡村振兴的战略支点，是解决城乡发展不平衡问题的主阵地。2022年12月，习近平总书记在中央农村工作会议上提出“率先在县域内破除城乡二元结构”的要求。今年的中央一号文件明确指出，要“完善县乡村产业空间布局，提升县城产业承载和配套服务能力，增强重点镇集聚功能”。

作为农业大省，湖南全面推动县域经济高质量发展，应将农村产业作为重要突破口。近年来，湖南着力打造农业优势特色千亿产业，取得了显著成效。2022年，全省农产品加工业营收突破2万亿元大关，同比增长7%；新增早熟油菜、洞庭香米2个国家级优势特色产业集群项目；休闲农业实现营收493亿元，同比增长4.8%；全省规模以上农产品加工企业发展到5599家，农民合作社和家庭农场发展到11.9万个、19.3万家——为县域经济高质量发展奠定了重要基础。当前，应进一步发力农村产业融合，打造县域新业态新模式，奋力开创县域经济高质量发展新局面。

以“三产融合”为核心，激发县域经济发展活力

做精现代农业。立足粮食、油料、畜禽、蔬菜等优势特色产业，结合特色农产品优势区、湖南省县域外贸特色产业集群等建设，打造区域公用品牌；立足“一县一特”“一村一品”发展规划，做好“土特产”文章，打造江永香柚、桑植白茶、宁乡花猪等农产品品牌，促进县城农民增收。

做大精深加工业。立足县域资源禀赋，大力发展农副产品精深加工业，加快预制品、保健食品、即食食品等产品研发；大力支持农产品预制菜等产业项目发展，推动预制菜产业园区建

设，打造预制菜产业发展高地，提升农产品加工转化增值空间；以现代农业产业园、优势特色产业集群等项目为抓手，打造集产品研发、深加工、营销、冷链物流运输全链条于一体的绿色智能农产品数字化加工园区。

做优农文旅融合。深度挖掘农业资源，突出乡土乡愁、回归自然、农耕文化、农事体验、乡村旅居等乡村特有元素，催化以农耕为载体、以文化为核心、以旅游为联动的乡村新产业新业态；坚持“一县一主题”定位，以“绿化+美化+多样化+艺术化”模式营造富有湖南韵味的乡村景观空间；根据全省各县域经济发展水平以及旅游资源比较优势，制定差异化鲜明的农文旅融合发展政策，避免经营同质化。

以“链条融合”为抓手，夯实县域经济发展根基

聚焦延伸产业链。实施传统产业转型升级行动，把乡村资源优势、生态优势、文化优势转化为产品优势、产业优势，打造县域优势特色产业集群；围绕“粮头食尾”“农头工尾”，积极培育和引进行业龙头企业，聚焦延链补链强链，全力打造集育种、饲料、养殖、屠宰、深加工、销售于一体的全产业链发展格局。

显著提升价值链。全面推动县级产业园建设，培育知名农业品牌，实现“一县一特、一特一园、一园一牌”；以推行农产品全程质量控制技术体系为抓手，强化标准引领，在县域范围内开展绿色有机茶园、果园、菜园创建，构建绿色食品生产体系，实现农产品多元化增值；重点支持茶业、茶叶、中药材等营养功能成分提取技术研究，开发营养均衡、养生保健、食药同源的加工品，提升农产品附加值和竞争力。

构筑打通供应链。推进县域集采集配中心建设，完善县乡村物流配送体系，补齐鲜活农产品

流通“最初一公里”“最后一公里”短板；推进县域商业体系建设，实施“互联网+”农产品出村进城工程，布局一批农产品批发市场公共冷库、低温配送中心等冷链设施；增强乡镇商业的集聚效应和村级商业便民服务能力，改造升级一批乡镇商贸中心、集贸市场和农村新型便利店，提升县域商业网络服务水平。

以“数农融合”为引擎，赋能县域经济高质量发展

提升农业全产业链数字化水平。推动农业产业与数字经济深度融合发展，加强智能技术在农产品加工、仓储物流、彩印包装、创意设计中的应用；拓展农业大数据应用场景，积极搭建智慧育种、智能种养、智慧农机管理、农产品物流等数字化平台，实现产、供、销各环节数据集成和可视化，推动精准化生产、高效化管理、便捷化服务，打造县域智慧农业全产业链生态圈。

打造农村电商新模式。以实施“数商兴农”为抓手，对接抖音、淘宝等电商平台，打造“电商+网红+农户”模式，组织网红达人开展直播带货，助推“湘品出湘”；完善电商孵化服务体系，打造集产品展销、仓储物流、网货研发、直播带货、人才孵化等功能于一体的县域电商服务平台，提高农村电商运行效率。

强化数字基础设施建设。完善城镇和农村新型数字基础设施建设，重点推进农业物联网、传感器、生物技术等数字技术与现代农业的协同创新发展；围绕粮、油、茶、果等特色优势产业，探索发展“产业大脑+数字农业工厂+数字农业基地”模式，打造天地一体、云网融合、智能敏捷的综合型数字基础设施，提升县域农业产业集群的核心竞争力。

（作者系湖南农业大学经济学院院长、教授、博士生导师）

陈秋华

近年来，我省县域在维经济大局、促进高质量发展方面发挥了重要作用。当前，全省县域应全面准确研判发展形势，抢抓发展机遇，以“六个坚持”统筹推进经济高质量发展。

坚持经济“体量”与“质量”双目标提升，推动县域经济内涵式发展。一是产业转型升级提“体量”与“质量”。紧盯“招大引强”“延链补链”两个重点，推动形成“一县一业”发展格局，升级传统产业，提升特色产业质效；坚持一园一链主，实施工业倍增计划，提升工业经济质效；强化品牌提升，支持打造片区公用品牌、“一县一特”产业品牌、企业品牌和精品品牌。二是绿色发展提“体量”与“质量”。算好经济账和生态“两本账”，把绿色发展理念融入县域经济发展全方位、全过程；全力打好污染防治、耕地修复攻坚战，统筹推进综合治理；深入推进循环产业园区、绿色环保产业、清洁低碳能源体系建设，加快生产生活绿色低碳转型。

坚持“顶层设计”与“分类指导”双轨并进，推动县域经济科学发展。一是注重把握机遇。把握参与中部崛起、长江经济带、粤港澳大湾区、“一带一路”建设等国家重大战略机遇，精心谋划、布局，推进我省县域经济发展。二是注重分类指导。我省县域数量大、类型多、发展路径各不相同，应充分尊重经济社会发展规律，顺应人口流动变化趋势，立足县域资源环境承载力、区位条件、产业基础、功能定位等，科学谋划论证“一县一策”，因地制宜实施分类精准指导。三是注重考核评价。就全省各县域经济开展客观公正评比，以考核促工作提升、促高质量发展。

坚持“政府主导”与“市场驱动”双向发力，推动县域经济协调发展。一是抓综合统筹。压实县级党政主要领导牵头抓县经济发展的主体责任，制定综合性县域经济规划与配套政策措施，加强部门配合、上下联动，推动工作合力。二是抓企业发展。持续优化营商环境，大力发展特色产业，打造县域经济高质量发展标杆；切实推进“纾困增效”专项行动，鼓励企业加大新技术和新工艺研发应用，提升核心竞争力；重点推进制造业发展，扶持中小微企业以及个体工商户，实现“放水养鱼”“水多鱼多”的良性循环。

坚持新型城镇化与乡村振兴双轮驱动，推动县域经济融合发展。一是推进以人为核心的新型城镇化。深化户籍制度改革，加快转移人口市民化进程；提升城镇发展品质，打造城镇生态空间网络，增强城镇发展初

级保障。三是科技革新。引导园区产业加强产学研合作，建设高新技术研发平台和产业创新基地，推进传统技艺和现代技术相融合，加快传统产业升级，提高附加价值和竞争力。四是人才创新。大力引进具有一定影响力、在新兴产业领域有重大突破的人才团队，全方位打造人才创新高地，为园区高质量发展提供智力支持。

立足产业项目，健全园区产业链条。依托园区现有产业基础和县域资源禀赋，推进“两业”（主导产业、特色产业）提质行动，不断壮大县域现代产业体系。一是以产业培育强链强链。不断优化产业结构布局，重点发展竞争力强、亮点突出的主导产业和优势产业，持续拓宽特色产业产业发展路径，发挥龙头企业“领头雁”作用，在园区内形成大抓企业、大抓企业、大上项目的强大合力。二是以招商引资补链延链。坚持将精准招商作为补强产业短板、促进项目投资的重要方式，整合园区供应链、协作链，提升产业配套率，不断完善产业集群，为园区高质量发展注入强劲动能。

完善体制机制，释放园区发展活力。优化园区管理体制，实行企业化管理、专业化服务、绩效化考核和特色化发展，赋予园区必要权限，调动县域园区工作积极性；推动园区市场化改革，逐步实现园区行政管理职能和市场经营职能剥离，管理机构与运营企业分离，做大做强园区运营平台公司，鼓励社会资本参与园区建设运营；破除跨区域行政壁垒和机制障碍，持续推进共建模式创新，集聚不同园区的资源区位优势，鼓励县域相邻、产业相似的园区融合发展。

优化发展环境，塑造园区品牌形象。营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，建立营商环境监测体系；完善园区一体化政务服务平台，推进“不见面审批”“一网通办”等政务服务改革；分类推动园区企业“一件事”清单，将关注度高、普遍性强的频繁事项集中办理，为企业提供更高效便捷的套餐式、主题式集成服务；加快构建宜居园区品牌发展的产业生态和制度环境，完善市场监管；强化园区品牌管理意识和“品牌立园”的经营理念，拓展重点领域品牌，久久为功促进发挥园区品牌效应，助推县域经济高质量发展。

（作者系湖南农业大学经济学院副教授、硕士生导师）

性；推进以县城为重要载体的城镇化，加快补齐县城基础设施、公共服务短板弱项，赋予县级更多资源整合使用的自主权，不断增强县城综合服务能力；开展省级特色小镇建设。二是实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。以稳固五年过渡期帮扶政策和推动乡村振兴重点帮扶县建设为抓手，由脱贫攻坚向推进乡村振兴平稳过渡；深化扶志扶智，实施乡村特色产业提升行动，推进美丽乡村建设；培育壮大乡村人才队伍，不断拓展基层干部的视野和本领；健全城乡融合发展体制机制，持续提升脱贫地区内生发展能力。

坚持科技创新与制度创新相辅相成，推动县域经济质效发展。一是推进科技创新赋能县域经济发展。立足科技“服务经济、服务企业、惠及民生”宗旨，聚焦市场需求，主攻战略性新兴产业，不断增强县域研发力度和自主创新能力，加强共性技术和关键核心技术攻关，推进传统技术和现代技术相融合，集成应用新一代信息技术，推动产业转型升级；加快发展数字乡村和智慧农业，推进农业全产业链数字化建设；强化科技政策落实，以“真金白银”鼓励企业参与“揭榜挂帅”“创新赛道上赶超进位”；发挥科研团队、科技特派员作用，推动创新链与产业链精准对接。二是推进制度创新赋能县域经济发展。出台精准扶持政策，培育做强龙头企业，使其“顶天立地”；让专精特新中小微企业“遍地开花”；鼓励新型农业经营主体与小农户开展契约型、股权型等合作；优化县域营商环境，深化重点领域“放管服”改革，全面提升县域公共服务水平，推动城乡要素双向流动、公平交易、合理配置，将县域打造成投资洼地、产业高地、创新宝地、机制平地、百姓福地。

坚持“底线思维”与“防范风险”双管齐下，推动县域经济稳健发展。一是抓实底线任务。督促各县市落实粮食安全党政同责，毫不松懈抓好粮食生产和重要农产品稳产保供，稳住农业基本盘，守住粮食安全底线；巩固拓展脱贫攻坚成果，深入实施“千企兴村、万社联户”产业帮扶行动，促进脱贫人口持续稳定增收，守住不发生规模性返贫底线。二是防范运行风险。督促县市妥善处置和化解隐性债务，逐步降低债务风险等级；探索开展债务风险等级“创绿”和隐性债务“清零”试点；加快县域平台公司改革进程，采取“空间换时间”的策略防控政府债务风险；坚持财政、国资、金融等综合施策，有效防控系统性金融风险。

（作者系湖南省农村经济学会副秘书长）

加快“五好”园区建设 为县域经济提供强力支撑

罗荷花

园区是经济发展的主引擎、科技创新的主阵地、产业升级的主力军。自2021年我省部署推进“五好”（规划定位好、创新平台好、产业项目好、体制机制好、发展环境好）园区创建工作以来，改革在园区先行、产业向园区集中、企业向园区集聚，全省园区建设呈现稳中有进、提质增效的发展态势。2022年，我省园区基本实现县市区全覆盖，“五好”园区综合排名前五的省级园区有3个在县市，有效助推了县域经济高质量发展。

当前，我省“五好”园区建设仍存在一些短板：一是园区规划定位不够清晰。一些园区主导产业特色不鲜明、发展空间布局不够合理、同质化现象较严重，缺乏竞争力与可持续发展能力。二是园区发展不均衡、差异较大。2022年，县域“五好”园区15个，在全省96个县域园区中仅占15.63%。三是园区建设存在体制机制障碍。我省不少园区仍以政府投资为主导，民营资本、社会资本参与度不高，导致其运营市场化不足。鉴于此，全省应持续推进“五好”园区尤其是县域“五好”园区建设，为县域经济高质量发展提供强力支撑。

加强规划定位，勾画园区发展蓝图。紧扣我省“十四五”产业园区发展规划，对标“五好”园区创建标准，引导各县域园区根据产业布局、功能定位和产业实际，加强统筹规划和科学定位，积极推进园区规划编制修订工作；各县市须明确园区有什么、缺什么、怎么办，聚焦“一县一特”，培育“一县一业”，统筹安排主导产业、优势产业、特色产业，强化产业布局规划，形成特色鲜明、产业集聚、竞争力强的园区发展格局；优化园区空间布局，合理划分园区功能，全力推进“三生融合”“三态协同”发展，构建宜居的现代化园区。

赋能创新平台，推动园区动能转换。引导政策、金融、科技、人才等要素向园区高效集聚，以高能级创新平台支撑园区新旧动能转换。一是政策创新。利用园区发展和政策支持良性互动，探索利用财政、税收等优惠政策，激励园区企业创新升级，朝着高端化、智能化、绿色化方向不断迈进。二是金融模式创新。针对不同企业发展提供定制化、个性化的金融服务模式，建设覆盖企业全生命周期的金融服务体系，为园区创新研发提供资金保