

郡县治,天下安;郡县富,天下足。

习近平总书记深刻指出:“县一级承上启下,要素完整,功能兼备,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。”中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,强调以县城为基本单元推进城乡融合发展。

湖南日报《理论·智库》特约请专家学者,为加快我省县城高质量发展建言献策。

导读

# 以延链补链强链为抓手 促进县域主导产业链式成长

李琳 田彩虹

在全球产业链加速重构以及我国构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局背景之下,推动主导产业链式发展已成为县域经济高质量发展的重要路径。我省自2013年启动特色县域经济扶持行动以来,一批县域主导产业日益成长为支撑县域经济发展的“驱动轮”。当前,我省一些县域主导产业仍存在产业链条“短”、关键节点“缺”、市场竞争力较弱等问题。以延链补链强链为抓手,力促县域主导产业链式发展,对于稳住我省经济大盘、稳就业保民生具有重要意义。

## 以产业融合发展为主路径,延展产业链上下游

促进县域主导产业链式成长,应推进产业融合发展、延展产业链上下游,破解产业链“短”之困。

一是推动特色制造业和服务业融合发展。比如以打造“国家重要先进制造业高地”为契机,支持长株潭围绕工程机械、汽车及零部件、花炮、瓷器等重点领域,探索探索总承包、工业文化旅游、全生命周期管理、服务衍生制造等新业态新模式,重点发展现代物流、电子商务等生产性服务业,推动优势制造业与现代服务业融合发展。二是推动农业

“接二连三”融合发展。比如环洞庭湖区和湘南地区县城可以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手,聚焦粮油、茶叶、稻虾等重点农业产业,探索推广“育种+标准化种植+产地初加工+产品深加工+休闲观光”的全产业链融合发展模式。三是推动县域文旅融合发展。比如以建设大湘西文化旅游产业融合发展示范区为抓手,探索县域文旅全产业链发展模式,积极寻找文化和旅游产业链各环节的对接点,推动文化、旅游与互联网、科技等相关产业融合发展。

## 以创新招商引资模式为主措施,补齐产业链短板

促进县域主导产业链式成长,应创新招商引资模式、补齐产业链短板,破解产业链关键节点“缺”之困。

一是突出产业链精准招商引资。按照“上游招下游、下游引上游、补齐产业链”的思路,梳理县域主导产业链,供应链的薄弱环节,明晰招商引资重点,绘制产业链招商路线图,精准招引领军型“链主”企业、与产业链发展配套的上下游企业、关联服务企业,打造龙头企业主导、产业形态完善的县域主导产业集群。二是创新招商引资方式方法。紧盯粤港澳大湾区、成渝经济圈、长三角、长江中游城市群等开展定向招商,鼓励县域推广运用“链长+链主”链

式招商、基金招商、中介招商、飞地招商、“老乡+同行”等招商新模式,不断提升招商引资能力。三是搭建“互联网+招商”新平台。借鉴沿海地区经验,推动县域打造数字化招商平台,以“1+3+2”为框架构建“数字招商一体化”多场景应用——“1”即数字招商一体化综合平台,“3”即各县域产业地图、产业招商图、项目管理图,“2”即手机终端和PC端——提升招商引资效能。

## 以培育“链主”企业为发力点,提升产业链层级

促进县域主导产业链式成长,应着力培育“链主”企业,发挥它们在牵引产业链向价值链中高端攀升的龙头作用,破解产业链层级较低、市场竞争力较弱之困。

一是培育领军企业和“链主”企业。支持各县域围绕主导产业,按“壮大一批、改造一批、引进一批”思路,聚力引进培育一批根植本地、具有产业链整合能力的“链主”型企业。建立“链主”企业培育库,对入库企业实施“一对一”精准服务,助力其拓宽融资渠道、扩大发展空间。二是培育“专精特新”中小企业。支持县域聚焦特色主导产业,打造一批高成长性的“专精特新”小巨人,使它们成为产业链中掌握关键技术、质量效益优的企业。

## 以强化服务体系支撑为着力点,优化产业链发展环境

促进县域主导产业链式成长,必须强化产业链服务体系,优化产业链式发展环境。

一是推动发展县域产业链金融。实施金融支持县域产业链发展“金链行动”,比如支持长株潭县域探索“绿色智造贷”“科创贷”、环洞庭湖区和湘南地区县域完善“裕农贷”“邮农贷”、大湘西县域发展“生态贷”“两山贷”等金融产品,提升金融助力产业链发展质效。二是建立健全公共服务平台。支持县域聚焦优势制造业、特色农产品加工业和文旅产业组建产业联盟、行业协会、同业商会,完善产业链供需平台、校企合作培训中心、技术研发中心、知识产权服务机构、产品质量检测中心等服务平台建设,为推进产业链式发展提供便利。三是持续优化营商环境。建议借鉴江苏经验,推动县域打造“企业开办全链通平台”,依托“全链通”促进不同业务部门信息共享,实现线上“全链通”、线下“一条龙”的审批服务新模式,优化主导产业链式发展的政务环境。

(作者分别系湖南省政府参事,湖南大学经济与贸易学院教授、博士生导师;湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南大学基地特约研究员)

# 激发市场主体活力 增强县域经济实力

李明贤

湖南高度重视县域经济发展,先后于2004年出台《中共湖南省委、湖南省人民政府关于加快县域经济发展的若干意见》、2012年出台《关于进一步加快县域经济发展的决定》、2021年出台《关于推动县域经济高质量发展的政策措施》、2022年出台《推动县域经济高质量发展实施方案(2022—2025年)》。在一系列政策支持和推动下,我省县域经济综合实力不断增强,其中长沙县、浏阳市、宁乡市、醴陵市等跻身全国县域高质量发展百强榜单。

但县域市场主体通常规模小,抗风险能力较弱,特别是在新冠肺炎疫情冲击下,县域经济发展面临的市场需求不足、市场空间拓展有限等困难更加明显,县域市场主体的竞争力和创造力受到抑制。为此,今年初我省出台《关于优化营商环境 促进市场主体高质量发展的意见》,将实施市场主体倍增工程作为2022年八项重点工作之一,下大力气激发市场主体活力。与此同时,我省不同县域经济发展差距大,既有GDP超2000亿元的县,也有GDP低于50亿元的县;既有一批特色产业名县,比如衡东机械印章产业占据全国75%市场份额、邵东打火机占全球70%市场份额、全国从事复印相关工作85%来自新化县等,也有产业基础非常薄弱、缺少产业支撑的县。鉴于此,全省各县域须因地制宜、科学谋划,为市场主体排忧解难,使更多市场主体生得下、长得大、活得好,为县域经济高质量发展行稳致远夯

# 创新志愿服务制度 助力县域养老托育

刘建荣

党的十九大报告强调,要推进诚信建设和志愿服务制度化,强化社会责任意识、规则意识、奉献意识。中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,明确提出强化县域公共管理服务供给,发展养老托育服务。助力做好新时代养老托育工作,创新志愿服务制度必不可少。当前,我省县域志愿服务制度还存在一些亟待补齐的短板,比如制度长效性不足,且对志愿者的缺乏系统管理;志愿力量参与面窄,居民主动参与度不高;组织开展志愿服务的各单位协同联动不足,需要志愿服务者难以受益;志愿服务方式陈旧,缺乏现代数字技术支撑,服务质量有待提高等。应通过加强志愿服务制度建设,助推县域养老托育高质量发展。

## 发扬守望相助优良传统,健全养老托育互助志愿服务制度

“邻里和睦、守望相助”是中华民族的传统美德,“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”“弟子入则孝,出则悌,谨而信,泛爱众,而亲仁”等,深刻揭示了中华民族的伦理道德遵循。在县域城镇化建设中,可引导邻里乡亲组织志愿服务队,多向结对互帮互助,浓厚邻里和谐氛围。比如具有丰富养育经验的健康老人可以帮忙照护孕产妇和婴幼儿;少年儿童充满活力,可在学习之余多陪伴老人,与老人互相学习、互相帮扶

实基础。

通过加大基础设施建设激发县域市场主体活力。基础设施是国民经济的基础性、先导性、战略性、引领性产业。在当前疫情仍然散发多发、国际经济贸易环境仍然严峻的情况下,县域应将基础设施建设与经济的稳定发展更加紧密地联系在一起,充分发挥基础设施建设的巨大乘数效应;应通过扩大政府投资和公共支出规模,带动国有企业、民营企业以及其他经济主体投资创业的积极性,形成多元化、可持续的资金投入机制,更好整合县域社会资源,盘活社会存量资本,激发民间投资活力,拓展企业发展空间。县域基础设施建设应立足长远、适度超前、科学规划,着力优化基础设施的布局、结构和功能,补齐在促进县域经济高质量发展方面的短板;应加快新型基础设施建设,充分发挥数字基建的优势,弥补传统基础设施建设的不足,加强县域基础设施的互联互通,使市场主体可以方便运用现代技术手段增强精准决策能力,提升基础设施投资的综合效益和边际效应。

通过用好减税、降费、让利政策激发县域市场主体活力。县域各市场主体经营成本的高低,会直接影响其创新活力和市场竞争能力。新冠肺炎疫情发生后,国家层面出台了一系列支持实体经济特别是小微企业发展的减税、降费、让利政策,对于稳定经济、激发市场主体活力发挥了重要作用。全省各县(市)政府应结合当地实际情况,定期梳理国家、省级层面出台的减税、降费、让利相关政策,并点对点对接到企业,把各项惠企政策宣传到位、解释到位、落实到位;针对县域不同类型

市场主体面临的生产经营困难,研究制定精准帮扶的减税、降费、让利政策,让普惠直达市场主体;引导各金融机构创新金融产品和金融服务,发挥政府性融资担保机构的作用,向市场主体合理让利,降低其融资成本,缓解其财务困难;鼓励支持市场主体加大技改和创牌申证力度,培育一批“专精特新”小巨人企业,促进县域经济高质量发展。

通过优化营商环境激发县域市场主体活力。营商环境是指企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的机制体制性因素和条件,是市场主体赖以生存和发展的土壤,体现着一个区域的软实力和竞争力。良好的营商环境有利于吸引资金、技术、人才、项目等各类要素的流入与聚集,激发经济发展的内生动力;良好的营商环境下,政府与市场边界清晰,可有效降低市场主体的制度性交易成本,提升市场准入的便利化程度,使县域市场主体留得住、发展得好。当前,全省各县域应持续深化“放管服”改革,大力推进简政放权、放管结合、优化服务,精简企业开办流程,优化项目审批流程,创新激励市场主体共同奋斗的体制机制,提升政府服务市场主体的效能,推动市场主体扩增量、稳存量、提质量;应努力提升县域治理能力和水平,营造公平竞争、诚实守信的良好营商环境,稳定市场主体预期,使市场主体能够安心经营、发挥首创精神,把更多精力用于技术研发、创新管理、市场开拓,产品提质等有利长远发展的事项上,激发市场主体活力和县域经济高质量发展的蓬勃生命力。

(作者系湖南农业大学经济学院教授、博士生导师)

彭焕才 蒋雅玲

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出,要尊重县城发展规律,提升县城发展质量,更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要。当前,我国5亿农村人口大部分居住在县域内的乡村地区,人们向城市迁移和集聚仍是大趋势。在此形势下,应深化体制机制创新,切实保障农民到县城就业安家,使其“进得来、留得住、发展好”,从而大力推进以县城为重要载体的城镇化建设。

——构建县城特色观察、优势产业发展的就业支撑机制,确保“农民进城有工作有饭吃”。

想让农民搬到县城,首要驱动力是让农民实现稳定就业。近年来农民较少搬去县城,主要原因在于县城产业发展相对滞后,就业机会较少。县城要提供有效的就业机会,必须拥有良好的产业基础和较大产业规模。每座县城应立足自身区位与资源禀赋,着力培育发展特色产业和优势产业,构建产业发展的就业支撑机制,稳步扩大就业。

具体到我省,应大力支持资源丰富、交通便利的县城优先发展制造业、商贸物流业及文化旅游业;引导劳动密集型产业、县域特色经济及农村二三产业在县城集聚发展,发挥其吸纳进城农民就近打工的重要作用;重点发展有比较优势、带动农业农村能力强、就业容量大的产业;统筹培育本地产业和承接外部产业转移,增强县城的就业吸纳力。

——加强县城住房、环境建设的支持安家制度安排,保证“进城农民有居住环境美”。

从人口流动角度观察,近年来农民到县城相比以前发生了重大变化,即逐渐从“一人闯天下”向“拖家带口一起走”转变,伴随而来的是进城农民对住房及美好环境的需求。为此,应创新支持农民进城安家的制度安排,加强满足进城农民刚性需求的住房和环境建设。

一方面,应创新住房制度,将进城农民纳入县城住房保障体系。实施进城农民购房补贴政策,让他们买得起、住得好;大力发展县城二手房交易,为进城农民提供更多购买廉租房机会;建立适合进城农民的多层次住房供应体系,以廉租房为主体、以保障性住房和

# 推进县域体医融合 提升大众健康水平

廖玉美

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,提出以县城为基本单元推进城乡融合发展,发挥县城连接城市、服务乡村作用,增强对乡村的辐射带动作用,促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视人民健康,《“健康中国”2030规划纲要》提出把健康城市和健康村镇建设作为推进健康中国建设的重要抓手,把健康融入城乡规划、建设、治理的全过程,推进城市与人民健康协调发展。体医融合属于全民健身与全民健康深度融合范畴,旨在通过“引医入体”和“引体入医”模式加强体育、医疗公共服务领域的资源融通,促进全民健康、增进民生福祉。以县城连接城市、带动辐射乡村,推进县域体医融合、提升大众健康水平,是新型城镇化建设的应有之义,建议着重从抓好机构设置、人才队伍和专项活动三方面入手。

## 加快体医融合机构设施从县城向乡村延伸

推进县域体医融合,需要分别立足县城、城乡接合部和乡村加快建立完善相关机构设施。

一是完善县城体医融合机构设施。依托县城各类医院、社区诊所和卫生站点,打造引体入医“治已病”的推介阵地,彰显运动作为辅助手段对于疾病治疗和康复的独特疗效;鼓励在全县健身中心、体育公园、健身步道等公共服务设施中建设体医融合健康驿站;依托医疗机构和国民体质监测中心、体质测定与运动健身指导站等建设运动促进健康平台;依托县城养老场所、教育场所等,打造体医融合“治未病”推介阵地。二是建设县域体医融合示范区。依托城乡接合部的产业链和资源链,打造城乡体医融合样板工程,开展城乡“互联网+健身”活动试点。三是联合村卫生室和村民活动中心,培育体医融合基层服务站点。借助城乡一体化创建工程,推动县、乡镇、行政村三级公共体育健身康养设施全覆盖。

## 引导体医融合人才队伍从县城向乡村覆盖

推进县域体医融合,需要不断加强专业人才队伍建设,积极引导体医融合人才队伍从县城向乡村覆盖。

一是制定县域体医融合从业人员培养方案,把体医融合人才培养纳入体育和卫生健

商品房为补充,确保进城农民在县城有稳定住所。另一方面,对县城环境基础设施进行提级扩能,营造适合接纳进城农民的理想人居环境。完善交通、垃圾污水处理等公共设施,增强生活舒适感和便捷度;加强公共卫生体系建设,提高县城疾病防控和救治能力;科学规划和改造完善县城河道、堤防、水库、排水管网等防洪排涝设施,提升灾害防御能力。

——健全农业转移人口市民化配套政策体系,保障农民到县城乐业安居、可持续发展。

当前,“留不下的城市,回不去的乡村”现象在全国县域不同程度存在。鉴于此,政府应完善顶层设计,出台多种配套措施,推动进城农民全面融入县城,实现农业转移人口市民化。

一是深化户籍制度改革。建立全国统一的身份证管理为主的一元户籍制度,全面取消县城落户限制政策,引导农民进城落户、就地转为市民。二是设置推动进城农民市民化的行政管理机构。推进机构职能优化和协同高效,防止政出多门、推诿扯皮、效应抵消,着力解决农业转移人口难以市民化的问题,不断增强进城农民市民化的身份转型感、社会认同感、成就感和满足体验。三是加强职业技能培训,提升进城农民市民化素质和能力。加强政府对进城农民职业技能培训的规划、指导和资金投入,推动职业、企业、学校三方统筹发力,强化公共实训平台建设,有的放矢开展科学文化、职业知识教育和技能培训,促进进城农民提高文明素养、技能素质和稳定就业能力。四是完善权益维护、社会保障、公共服务等农民市民化支持政策与措施。制定进城农民市民化权益保障的法律法规,依法保障市民化农民在子女教育、医保低保以及养老等方面享受市民的一切待遇;创新社会保障制度,将进城农民纳入县城社会保障体系,将突遭意外、失业或陷于贫困的进城农民纳入县城社会救助体系;强化农民市民化公共服务供给,积极提供并引导优势资源为农民市民化提供包括就业信息、劳动力组织等多方面服务,不仅让农民在县城安身立命,还使其实现可持续发展。

(作者分别系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南工商大学基地首席专家;湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南工商大学基地特约研究员)

康人才培养计划,逐步健全人才的引进、培养、激励机制。建立体医融合复合型人才培养机制,针对医生开展运动处方师培训,针对社会体育指导员开展健康管理、基础医疗和急救救援等培训,建立集“体、医、教、科”为一体的体医融合专家库,吸纳一批省内外体育、医疗专家提供智力支持。二是强化乡土培育,筑牢乡镇体医融合人才根基。通过实施全科医生特岗计划、农村定向培养生免费培养以及卫生人才“县聘乡用、乡聘村用”等方式,加强乡镇体医融合复合型人才队伍建设,带动服务好乡镇体育健身和康养活动。三是挖掘流动服务潜力,提升体医融合城乡一体化水平。依托体育志愿服务下乡,加强乡镇全民健身人才队伍建设;依托卫生医疗服务下乡,为农村患病群体传授运动康复知识和方法;依托民政服务下乡,向广大农村群众宣传运动养生知识和方法。

## 推动体医融合专项活动从县城向乡村普及

推进县域体医融合,需要通过开展丰富多彩的专项活动,在群众中培育浓郁的科学健身、以体助医氛围。

一是打造特色品牌赛事活动,组织开展形式多样、群众喜闻乐见的全民健身体育活动,提高有组织参加体育锻炼群众数量。加大政府购买服务力度,提高体育社会组织提供全民健身公共服务比例。二是结合各类健身和健康主题日,深入县域社区、学校、机关、企事业单位及各乡镇,为群众提供体医融合科普宣教服务,激发城乡居民群众健身热情。三是在县乡推广工间操、太极拳等“一平方米”健身项目,发展中医养生保健服务,推动国民体质测试、运动风险评估和健身指导服务由县辐射到村。四是强化面向老年人、青少年等重点群体的体医融合服务。支持县乡提供老年人运动与健康服务,鼓励老年人在专业人士指导下积极参与力所能及的健身、养生活动;开展青少年脊柱侧弯筛查及运动防控近视等服务,指导青少年科学选择有氧运动、肌肉力量练习和柔韧锻炼,促进身体健康发育;重视体育促进青少年心理健康作用,推广体育锻炼预防和治理心理疾病方法。

(作者系湖南城市学院体育学院教师,湖南省普通高校哲学社科重点研究基地(社区体育文化)研究员)

