

【区域格局与产业发展】

# 我国县域富民产业发展的实践逻辑、 重点任务与提升路径\*

李婧媛

**摘要:**富民产业覆盖范围广、带动能力强、经济效益明显,是新时期县域经济的重要产业支撑,也是全面推进乡村振兴、扎实推进农民农村走向共同富裕的重要抓手。近年来,在县域产业发展实践中,已经初步形成全产业链模式的现代农业、主导产业突出的制造业和三产深度融合的现代乡村服务业等多种富民产业类型。我国县域富民产业发展水平和人民富裕程度显著提升,但也存在工业基础渐弱、产业层级偏低、市场主体不强、城乡差异明显等现实困境。当前,县域富民产业进入高质量发展新阶段,面临转型升级和提质增效的重要战略任务,要进一步释放县域农业资源、生态资源、人力资源等比较优势,围绕富民产业的空间布局、产业体系、载体建设、主体培育、富民机制等方面统筹规划并一体推进。

**关键词:**富民产业;县域经济;乡村振兴;实践逻辑

中图分类号:F327 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)04-0100-09 收稿日期:2023-03-30

\*基金项目:河南省软科学研究项目“河南省科技支撑县(市)主导产业高质量发展对策研究”(222400410016);2023年河南省社会科学院创新工程项目“河南推进农业强省建设的重点难点与路径选择”(23A01)。

作者简介:李婧媛,女,河南省社会科学院农村发展研究所(乡村振兴研究所)助理研究员(郑州 451464)。

## 一、引言

党的二十大报告在推动高质量发展主题中强调,要“着力推进城乡融合和区域协调发展”。县域<sup>①</sup>作为连接城乡的重要区域,是统筹深入实施新型城镇化建设与全面推进乡村振兴的战略支点。富民产业是新时期县域经济的重要产业支撑,也是全面推进乡村振兴、扎实推进农民农村走向共同富裕的重要抓手。2021年12月,中央农村工作会议首次提出县域富民产业,要求“聚焦产业促进乡村发展,深入推进农村一二三产业融合,大力发展县域富民产业,推进农业农村绿色发展,让农民更多分享产业增值收益”。2022年、2023年中央一号文件又相

继提出“大力发展县域富民产业”和“培育壮大县域富民产业”的具体任务。

关于富民产业的政策提法和学术研究最初集中于乡村层面。2019年6月,国务院发布的《关于促进乡村产业振兴的指导意见》将乡村产业表述为“根植于县域,以农业农村资源为依托,以农民为主体,以农村一二三产业融合发展为路径,地域特色鲜明、创新创业活跃、业态类型丰富、利益联结紧密,是提升农业、繁荣农村、富裕农民的产业”。2020年,中央一号文件将“发展富民乡村产业”作为保障重要农产品有效供给和促进农民持续增收的重要环节。富民乡村产业既充分体现了乡村“产业兴旺”的要求,也突出了产业发展的内涵和方向,即服务城乡是根本,繁荣农村是关键,致富农民是基

础(刘璐琳,2020)。可以看出,富民产业并没有具体的产业划分标准,而是更加强调产业的功能特性,包括经济效益、社会效益和增收效益等。新发展阶段,从县域经济出发实现乡村全面振兴是促进新格局构建和实现共同富裕的重要战略选择(斯丽娟等,2022)。因此,富民产业的场域由乡村扩大至县域(胡高强等,2021),如今,县域已承担起发展富民产业的新任务(车文斌,2022)。从产业结构看,县域产业既包括集聚于县城的第二、第三产业,也包括广泛分布于乡村的第一产业(黄振华,2022);从产业类别看,县域产业既包括具有资源禀赋优势的特色产业,也包括承接的外来转移产业,还包括高新技术产业和现代生活服务业(魏后凯,2023)。县域富民产业着眼于县域,本质在富民(高强等,2022),县域范围内具有“特色”与“富民”显著特征的产业为县域富民产业,具体指充分依托县域的优势资源,延长既有产业链和价值链,在县域内形成的参与度广、带动能力强、城乡同步、一二三产融合的产业体系(汪沛等,2022)。县域富民产业的生产场所分布在产业园、中心镇、重点村等不同城乡节点;生产经营主体包括龙头企业、中小微企业、乡村作坊、家庭工场等多种组织形式(付伟,2022)。

## 二、我国县域富民产业形成发展的实践逻辑

虽然县域富民产业的提法较新,但其实已经长期存在于县乡村产业的发展实践中。依据县域差异化的资源禀赋、产业基础和经济社会发展形态,本文从富民产业形成和发展的原因、规律、趋势等角度综合判定,拟将县域富民产业分为以下类型。

### (一)全产业链模式的现代农业

从历史演进角度看,大多数县域产业起源于农业农村。农业具有保障粮食安全、提供生态屏障、带动农民就业等多种功能,在县域经济社会结构中占据较大比重。但是,传统农业经营主体分散、弱小、产品附加值低、经济收益差,农民想要单一依靠传统种养业实现增收致富存在较大难度。因此,立足农业,在传统农业基础上贯通产供销,发展更高层级的现代农业是扩展农业价值链的重要途径,也是方便农民就近就地就业的主要模式。

#### 1. 标准化的特色种养业

随着消费升级和需求转变,人们越来越关注食

品原材料的绿色、有机、营养等综合质量,这对基础农产品提出了更高的品质要求,也倒逼传统种养业加快提质升级步伐。建设高标准特色农产品基地,以品种培优、品质提升、品牌打造为重点,发展规模化、集约化、生态化的种养模式。搭建联合种养专业合作社等平台载体带动帮扶广大农户改良种养方式、转变生产方式,吸纳农户就近务工、就地致富。例如,甘肃省永登县打造高原夏菜品牌,选取优质资源集中区建设有机种植农场,选取最优品种广泛种植有机叶菜、有机茄果菜和有机沙拉菜等蔬菜品种,带动村民日均收入达200元。再如,内蒙古察右中旗成立种养合作社专业养殖优质西门塔尔牛和安格斯牛,开展标准化的饲喂、防疫、管理等工作,参与农户可实现守家就业,年收入约6万元。

#### 2. 高附加值的农产品加工业

农产品加工是农业产业化的关键环节,也是农业产业链价值增值的主要动能。传统农业强县、农产品主产区县具备明显的农作物优势和农产品加工能力,能够促进农产品就地加工转化增值。家庭农场、农民合作社、中小微企业靠近产地,主要开展净化、分类、干燥、预冷、储藏、保鲜、包装等农产品初级加工,是联结农产品生产与农产品流通及精深加工的纽带。大型农业企业发挥现代技术要素和工业产业化优势,纵向拉长农业产业链条,向农产品精深加工、食品制造、中央厨房等方向延伸。例如,河南省泌阳县盛产香菇,并延伸发展食用菌深加工产业,2021年全县食用菌深加工产业出口创汇突破2亿美元,带动5万多户种植农户和20多万从业人员就业创业。再如,山东省莱阳市以“中国预制菜之乡”为发展目标,发挥现代高效农业和绿色食品加工优势,打造“原料基地+中央厨房+预制菜车间+物流配送”产业链,2021年全市预制菜销售收入达42亿元。

#### 3. 高效率的农村电商产业

农村电子商务产业通过大数据能够精准把握消费市场需求,提高农产品投放效率,顺应农货上行引发的农产品标准化、商品化和规模化趋势。互联网、电子商务技术可以摆脱时空约束在虚拟场所实现线上农产品的即时交易,将小农经济与一体化大市场紧密联系起来,有利于小农户进行跨地域的直接销售。近年来,随着“数商兴农”“快递进村”“互联网+”农产品出村进城工程的实施推行,农产

品电子商务异军突起,农副产品直播、微商、社区团购等网络零售模式规范健康发展。2022年,全国农产品网络零售额约5313.80亿元,同比增长9.2%,增速较2021年提高6.4个百分点,占农产品销售总额的13.8%。此外,通过合理布局电商服务站点、全方位开展电商培训、推进健全县乡村三级物流体系,也间接带动了商贸流通、物流快递、仓储冷链、信息服务等相关服务业的快速发展。

## (二)主导产业突出的制造业

工业是县域经济的“压舱石”,具有较高的经济效益、税收贡献和富民作用。越来越多的县(市)意识到以制造业为主攻方向的实体经济是县域经济的重中之重,并提出“工业立县”“产业兴县”“制造强县”等发展目标。在区域分工协作体系中,县域承担着我国制造业基础环节和原材料供应的艰巨任务,是我国建设制造强国的坚实根基。

### 1. 集群式发展的传统产业

县域传统产业大多为劳动密集型制造业,对促进就业改善民生发挥着重要作用。近年来,我国县域制造业量级显著提升,头部县域在多年的产业积累与发展中形成了主导产业突出、产业集群明显、产业链条完整的制造业体系,涌现出多个制造业“冠军县”。例如,江苏省昆山市是长三角地区最重要的电子信息产业制造基地,拥有富士康、仁宝电子、纬创资通、扬浩科技、世硕电子等知名电子厂商,2021年昆山电子信息产业产值达5546.20亿元,占昆山工业比重的53.9%。再如,浙江省慈溪市称为“小家电之乡”,小家电产品市场规模约占全球的60%,2021年慈溪家电产业市场规模超过1000亿元。再如,福建省晋江市致力发展体育制造业,汇聚了安踏、特步、361°等众多运动品牌,体育产品总产值约占全国的40%,2022年晋江体育制造业产值已突破2500亿元。

### 2. 跨越式发展的新兴产业

大规模产业化对土地、空间、能源等要素的硬性约束使高新技术等新兴产业研发环节与产业化环节在空间上逐步分离。与中心城市相比,县域具备丰富的原材料资源、充分的产业发展空间和充足的劳动力市场,因此,越来越多的企业愿意将制造车间或研发机构布局到县域。县域承接高新技术产业、数字经济下沉的后发优势明显,条件逐渐成熟,有机会实现新兴产业及未来产业的抢滩占先。

例如,湖北省天门市对接武汉国家生物产业基地,建设天门生物医药产业园,重点引进生物医药、生物保健品、生物农药等生物科技企业及生物技术研发机构,汇聚益泰、华世通、人福成田、科田药业等龙头企业,2022年全市生物医药总产值超过100亿元。再如,河南省南乐县结合本地广泛种植玉米的实际,发展生物基可降解新材料,已经形成包括农作物秸秆收储及利用、高分子生物材料及其制品研发、生产、销售等环节的生物基材料产业链。

## (三)三产深度融合的现代乡村服务业

打破一二三产业边界,通过三产融合渗透和交叉重组能够有效改变原有的生产和销售模式,促进县域资源、技术、人才、资金等要素的整合重组优化。三产融合产业覆盖范围广,能够带动从事各种职业的县域人口参与富民产业发展过程,共享富民产业发展成果。

### 1. 农文旅链式融合产业

依托农业农村特色资源,将农业与农产品加工、食品制造、休闲、文旅、康养、教育、科普等产业“接二连三”深度融合。把农业农村的资源优势、生态优势、文化优势转化为产业优势和产品优势,增强多元化富民产业的综合竞争力和可持续发展力。重塑提升农业基础、工业品质,扩大文旅品牌影响力,形成特色产业链条完整、功能拓展类型丰富、利益联结紧密稳固的三产融合发展新格局,让生产、流通、分配、消费在县域动态循环。例如,河北省灵寿县规模化种植果桑,在果桑深加工基地建设桑葚果汁、桑叶茶生产线,建设桑蚕文化园,发展生态餐饮、采摘观光、休闲旅游等旅游服务业,打造集种植、加工、采摘、休闲观光、餐饮于一体的发展模式。再如,四川省威远县无花果年产量达5万吨以上,其中约80%的果品流转进入无花果加工业,2021年无花果鲜果加工产值达6.3亿元,无花果博览园、无花果农耕文化园等乡村旅游景点年接待游客约20万人次。

### 2. 生态资源型融合产业

县域是绿色发展的主阵地,承担着我国重要的生态安全和生态文明建设责任。生态功能区往往具备自然保护区、森林公园、生态湿地、绿色廊道等自然资源,生物物种和生态系统多样性特色突出。这些原生性自然资源适宜以保护为前提,以适度开发为准则,释放生态的资源潜力,激活生态的



市场属性,实现生态的价值转化,将生态资源转化为经济发展的直接动力和城乡居民的财产性收入。发挥三次产业融合的“乘数效应”,优先发展生态循环农业、清洁能源和节能环保产业、全域旅游,构建生态良好、生产发展、生活富裕的绿色发展体系。例如,江苏省宜兴市基于得天独厚的生态资源,以白塔村为核心区域,串联发展生态、农业、文化、旅游、餐饮等多种形态的富民产业,2020年白塔村村级可支配收入约800万元,人均收入突破5万元。

### 三、我国县域富民产业的发展现状与现实困境

近年来,我国县域产业发展水平和人民富裕程度显著提升,更加强调“强县与富民”的统一实施和同步推进。但是,面对新一轮区域分工重塑机遇和产业跃升式高质量发展挑战,县域富民产业仍然存在工业基础薄弱、产业层级偏低、市场主体不强、城乡差异明显等现实困境。

#### (一)发展现状

##### 1.县域经济基本盘稳定向上

县域经济在全国发展大局中至关重要,是富民产业发展的坚实底盘。2011—2020年,全国县域地区生产总值稳步提升(见图1),由2011年的24.1万亿元增长至2020年的39.2万亿元,年均增速5.6%,年均增长1.68万亿元。在总量持续扩大的同时,县域经济对全国、省域经济的支撑和带动作用也愈发凸显。2020年,全国县域地区主要经济指标占全国的比重超过40%,其中,地区生产总值占全国比重的41%,第一产业增加值、第二产业增加值、规模以上工业增加值、规模以上工业企业数量占全国的比

重分别为75.6%、40.9%、61.4%和47.9%。2022年,全国“千亿县”展现强劲领跑态势,数量持续扩围,总数达52个,经济总量达8.41万亿元,约占国内生产总值的6.95%,占比较2020年增加1.33个百分点。其中,昆山市、江阴市、张家港市、晋江市地区生产总值突破3000亿元,常熟市、慈溪市、宜兴市、神木市、长沙县地区生产总值突破2000亿元。

#### 2.头部县域工业支撑作用不断深化

“千亿县”、百强县是我国县域经济的领跑者和排头兵(见表1),也是县域富民产业发展的时代标杆。“千亿县”普遍以工业为核心,市场主体丰富活跃,第二产业增加值及三产占比成绩突出。2021年,“千亿县”中除荣成、义乌、兴化外,其他县(市)第二产业增加值占比均超过40%,半数以上超过50%;昆山市、江阴市第二产业增加值超过2000亿元,晋江市、张家港市、慈溪市第二产业增加值超过1000亿元。同时,第二产业也是百强县引领发展的重要引擎。2021年,全国百强县第二产业增加值合计约5.8万亿元,在三产结构中占比49.6%,规模以上工业增加值增速约14.0%,这三项数值均超过广东(5.02万亿元,40.4%,9.0%)、江苏(5.18万亿元,44.5%,12.8%)、浙江(3.12万亿元,42.4%,12.9%)、

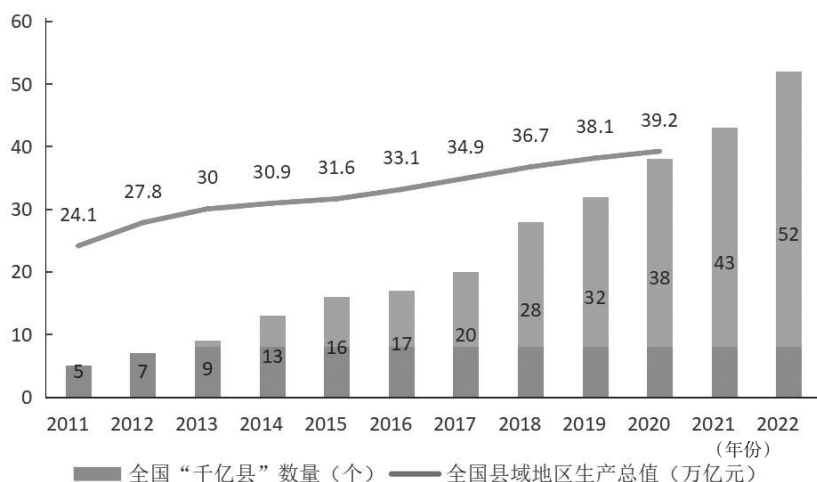


图1 2011—2020年全国县域地区生产总值、2011—2022年全国“千亿县”数量  
数据来源:2012—2021年《中国县域统计年鉴(县市卷)》、2011—2022年相关县(市)国民经济和社会发展统计公报。

表1 2021年全国县域地区生产总值、经济实力、工业实力排名前十的县(市)

榜单名称	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
“千亿县”	昆山	江阴	张家港	晋江	常熟	慈溪	宜兴	长沙县	神木	义乌
百强县	昆山	江阴	张家港	常熟	晋江	慈溪	太仓	宜兴	龙口	长沙县
工业百强县	昆山	江阴	张家港	晋江	常熟	慈溪	长沙县	宜兴	神木	太仓

资料来源:2022年相关县(市)国民经济和社会发展统计公报、赛迪顾问、中国信通院。

山东(3.32万亿元,39.9%,9.6%)、河南(2.43万亿元,41.3%,6.3%)、四川(1.99万亿元,37.0%,9.8%)六个经济大省,展现出百强县强劲的工业增长动力。

### 3.产业富民综合效应显著提升

发展县域富民产业是践行习近平总书记关于县域治理“把强县和富民统一起来”指示精神的重要路径。近年来,随着县域富民产业的蓬勃发展,产业富民效应逐步凸显,人均地区生产总值、居民人均可支配收入、一般公共预算收入、住户储蓄存款等指标增长明显,体现出居民收入水平和财政能力同步提高。2021年,“千亿县”中除沭阳、瑞安、邳州外,其他县(市)人均GDP均超过同期全国平均水平和世界银行高收入标准。2021年,百强县居民人均可支配收入均值、城镇居民人均可支配收入均值、农村居民人均可支配收入均值分别为44333元、53859元、30177元,分别高出全国水平26.2个、23.6个、59.4个百分点。2020年,全国县域地方政府一般公共预算收入达23374亿元,是2011年的1.76倍,年均增长8.4%;全国县域住户储蓄存款余额为339653亿元,是2011年的2.73倍,年均增长19.2%。此外,富民产业在产生经济效益的同时也对推动地方就业和人口回流发挥了重要作用。《农民工检测调查报告》显示,近年来农民工流动半径逐步缩小,本地农民工占比从2011年的37.3%上升至2021年的41.3%,越来越多的农村人口选择就近就业,追求非农就业的“离土不离乡”。

## (二)现实困境

### 1.工业基础优势减弱

工业是推动区域经济发展的关键性因素和核心动力。近年来,在不断深化供给侧结构性改革背景下,县域作为化解过剩产能、优化产业结构、提升产品

供给的主要行政单元,第二产业的规模优势逐步弱化,呈现“二下三上”的发展趋势(见图2)。2011—2020年,全国县域地区第二产业增加值占比逐年下滑,2020年降低至40.2%,相比2011年大幅降低12.8个百分点。县域前期积累的工业基础在转型和淘汰中逐年减弱,发展后劲不足。而“千亿县”则具有明显的“工业强则县域强”的经济特征,2021年,全国“千亿县”前十位的地区除义乌市外,其他县(市)第二产业比重均超过50%(见图3)。对比可以看出,工业经济对县域发展贡献显著,印证了“无工不富”的客观规律。因此,盲目将产业发展重心转向服务业,导致过早或过快去工业化将不利于发挥富民带动作用。县(市)应保持工业尤其是制造业的一定规模和合理占比,避免“脱实向虚”。

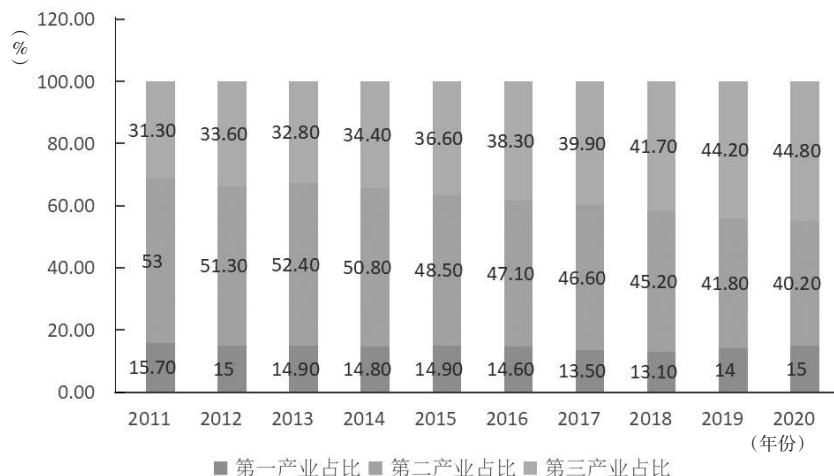


图2 2011—2020年全国县域三次产业占比

数据来源:2012—2021年《中国县域统计年鉴(县市卷)》。

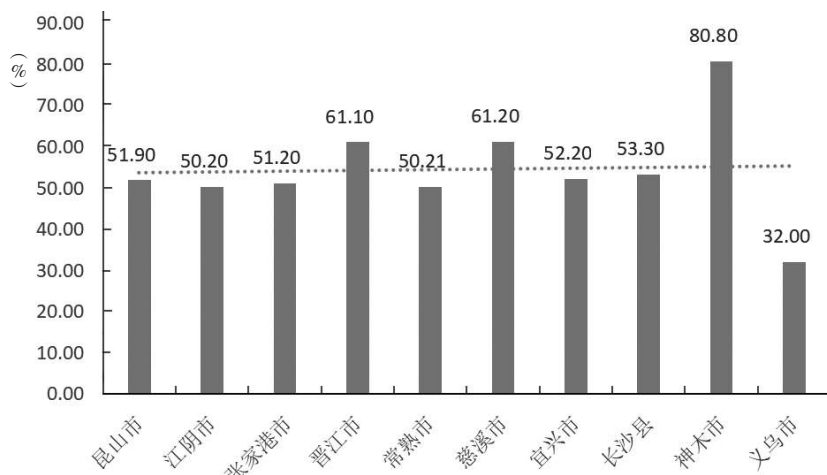


图3 2021年“千亿县”前十地区第二产业占比情况

数据来源:2021年相关县(市)国民经济和社会发展统计公报。

## 2. 产业层级普遍偏低

当前,我国县域富民产业大多集中于产业链中前端,产业层次和能级普遍较低,处于产业初级状态和价值链中低端环节。以农产品加工业为例,由于产业链条延伸不充分、加工工艺与装备现代化水平不高、技术创新能力不强、品牌效应不明显等问题,我国农产品加工业以初加工为主,加工副产物综合利用和精深加工产品不足。2022年,我国农产品加工转化率为72%,与发达国家相比,仍存在较大差距,与发展目标80%相比,还有较大提升空间。长期以来,大部分县域制造业以食品、服装服饰、机械制造等劳动密集型传统产业为主,产业结构单一,缺乏对战略性新兴产业、未来产业等新技术、新业态、新产业的战略布局。传统产业层级偏低导致产品低端锁定,存在同质化竞争和产能过剩现象,缺乏精准化、小众类、中高端的产品和服务,因此,附加值较低,品牌溢价有限,难以产生较大的增值收益。

## 3. 市场主体分散弱小特征明显

产业要发展,归根到底要靠市场主体的主导参与。县域富民产业发展水平与县域企业能力密切相关。改革开放以来,我国县域经济发展经历了多个阶段,造就了当前县域市场主体的三种来源:一是原有队社企业、村镇企业转制形成的乡镇企业,二是本地居民或外来人口自主创办的中小微企业和个体工商户,三是随产业转移下沉至县乡的大型企业,经济组织形式以民营企业为主。近年来,随着城市群、都市圈、中心城市的快速崛起,城市市场主体多元、人才储备丰厚、科研平台众多、创新氛围浓厚、创新资源富集的产业优势不断增强,虹吸效应凸显。而县域企业在资源要素配置等方面存在一定短板,成长缓慢,后劲不足。2020年,我国县域规模以上工业企业数量191322个,较2015年减少17315个,为近十年来的较低水平。县域大型龙头企业受市场环境或政策等因素影响一旦发生变动,将会对某一县(市)经济发展带来严重波动。中小微型企业组织分散、体量偏小、管理水平落后、经营成本高、抗风险能力弱,难以适应县域富民产业高质量发展的快节奏和高要求。

## 4. 城乡产业差异较大

我国县域农村面积大、农村人口多、城乡发展不平衡不充分的区域特征和阶段特征较为明显。由于经济发展的非均衡型,使“乡—城”要素长期发

生单向流动,大量农村劳动力、技术、能源等生产要素流向城市,农村本地产业发展相对滞后,普遍为第一产业及少量第三产业,第二产业空心化现象严重。县城则因聚集了大量的制造业企业,形成制造业专业化集群,聚力打造第二产业高地。县乡村具有不同的经济功能和产业定位,县城与乡村的富民产业类型、发展程度、经济效益差别明显,县乡产业之间存在断层、断档现象,产业互补性不强,产业分工协作和产业配套服务能力不足,不利于县域全域特色富民产业的发展壮大。除传统农业大县对农业种养殖、农产品加工、食品制造、农村电商等关联产业能够补齐、延伸、扩散既有产业链外,鲜有其他县乡联动的产业发展模式。

## 四、新时期我国县域富民产业高质量发展的重点任务

当前,我国县域富民产业进入高质量发展新阶段,面临转型升级和提质增效的重要战略任务,要进一步释放县域农业资源、生态资源、人力资源等比较优势,围绕富民产业的空间布局、产业体系、载体建设、主体培育、富民机制等方面统筹规划、整体推进、分步实施。

### (一) 科学布局县乡村富民产业生产力

2020年,习近平总书记在中央农村经济会议上提出“推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹,把城乡关系摆布好处理好,一体设计、一并推进”。对富民产业而言,应以贯通为路径,统筹县域全域的空间、产业和各类要素,协同生产、生活、生态一体化发展。遵循宜县则县、宜镇则镇、宜村则村的产业定位,按照经济、高效、合理分工原则确定城乡产业重点和生产力布局。推广实施“一县一业”“一乡一特”“一村一品”等强县富民工程,促进生产要素和优势资源集聚。在县乡村三级行政区划框架下,以县城为中心、以镇域为节点、将广大农村串珠成带,形成县乡联动、以镇带村、镇村一体的产业空间布局。极化效应下形成的城市分层体系中,县城扮演了“亚核心”角色,是链接大城市和小城镇的重要枢纽,应强化县域富民产业关键基础作用,为城乡产业融合提供合理过渡和承载空间。发挥乡镇“上连县、下连村”的空间及组织纽带作用,引导具备条件和比较优势的乡镇发展专业化中小



微企业集聚区、特色产业园区,增强近郊镇、中心镇、特色小镇等镇域产业集聚集群集约功能,辐射带动村庄及周边地区富民产业发展。产业兴旺是乡村振兴的第一要务。要充分释放农村产品供给、生态涵养、历史文化等资源价值,引导农业产业化龙头企业向产地下沉,与家庭农场、农民合作社、农村集体经济组织、小农户联合建设原料基地、乡村作坊、创业车间、加工车间等,打造“加工在镇、基地在村、增收在户”的富民产业发展模式。

### (二) 加快构建县域富民产业体系

县域富民产业体系打破产业边界,将三次产业和融合产业一并纳入产业体系,更加强调产业的富民特性和链式融合发展模式。依据各县(市)的资源禀赋、环境容量、产业基础、历史文脉等因素,着眼国际国内双循环新发展格局和现代产业分工合作新体系,培育壮大富民主导产业及配套产业,构建特色鲜明、分工合理、梯度发展的富民产业体系。夯实县域农业根基,充分挖掘当地特色农业资源,打造特色农产品品牌,建设区域性农产品交易市场。加强农业科技的应用力度,积极发展农商直供、加工体验、中央厨房等新业态。以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手,形成以工促农、工农互惠的新型工农产业关系。践行县域新型工业化道路,将制造业放在产业体系的核心位置,增强工业经济带动的就业和人口吸纳能力。提高乡村休闲旅游层次水平,由单一的赏花摘果、农家乐、参观游览等传统模式向沉浸式乡村特色文旅体验转变。鼓励发展农工旅等长链条富民产业,发挥产业融合的倍增效应,促进产业链上下游高效协同、大中小企业紧密协作,带动各产业链环节主体共享产业发展成果。

### (三) 全面提升县域产业承载及配套服务能力

高标准建设、整合、优化各类县域产业园区载体,推动富民企业集中布局、产业集群发展、资源集约利用、功能集合构建、效益集成彰显的有机融合。以特色农产品精深加工业为例,将生产、加工、流通环节的农产品加工企业向特色农产品产业带、农业产业强镇、农业园区和农业现代化示范区集中,打造特色鲜明的农产品加工产业集群。实质化推进县域各类产业园“管委会+公司”改革行动,划分行政化管理和市场化运作,提高园区运营管理水平。探索国家级高新区、经开区、农高区托管联办县域产业园区模式,导入先进园区管理方法及理

念,链接全球全国人才、技术、资金等高端要素,联办双方合理划分事权、财权、利益分配机制等权益权限,构建制度保障和契约保障,共同推进县域产业园提档升级。推进县城扩容提质,加快县城补短板强弱项步伐,着力增强县域对优质资源的吸引力、聚集力和承载力。完善以城带乡、城乡一体的基础设施和公共服务建设,选取资源最优区域,布局建设高标准厂房、双创空间、服务中心等产业载体。同步提升县域物流仓储、信息服务、节能环保、人力资源等生产性服务业和教育、医疗、养老等生活性服务业配套水平。

### (四) 协同推进外来产业与本地产业并重发展

从我国“千亿县”的分布特征可以看出,经济强县往往分布于城市群、都市圈及核心城市周边地区。大中城市产业升级和功能疏解为县域承接优质产业转移和创新资源外溢创造了有利条件。县域是我国产业梯度转移的终端,要持续优化营商环境,积极融入区域产业链供应链体系,聚焦细分领域精耕细作,在产业承接转移过程中推动创新链技术应用环节、技术研发环节、成果转化环节的转移落地,加快从产业配套的承载地向产业发展的主阵地转变。同时,从发展规律看,既有富民产业往往发源于本地,已长期发挥带动当地居民就业增收的积极作用,具有深厚的民意基础。因此,在县域富民产业的进一步丰富发展中,围绕同一主导产业,必须处理好外来企业与本地企业之间的竞合关系,避免盲目招商引资带来的资源浪费和短视行为,构建外来产业与本地产业互补提升的良好生态。培植县域富民产业内生动力,支持根植于地方社会网络中的富民市场主体和产业形态,把本地腰部企业保护好、培育好、发展好。推动农业关联产业在县域内适度优先发展,增强县域产业本土根植性和抗风险能力。培育打造本地区域公用品牌、农产品品牌和企业自主品牌。培育壮大农业企业、专业合作社、乡村作坊、家庭农场等各类本土经营主体,通过科技培训、职业教育和政策扶持等形式提升小农户生产经营能力,促进富民产业发展与小农户生产经营有机衔接。

### (五) 巩固完善富民增收利益联结长效机制

以共同富裕为基本导向,以产业链、价值链、利益链三链同构实现经济效益最大化,完善富民产业带动就业增收的利益联结机制,使县域富民产业发

展成果更好惠及县域居民。打造多产业经营主体协调发展的富民产业联合体,鼓励龙头企业、电商企业、农产品批发市场、大型超市采取“农户+合作社+企业”等模式,签订长期农产品采购协议,将农户与企业、中介组织紧密连接起来,建立农户参与分享的利益分配机制、互利共赢机制与风险共担机制。优化县域融合产业联农带农机制,将与农业产业链相关的第二、第三产业就业创业机会留在农村,支持农户以多种形式参与非农产业,引导农户以资金、土地、房屋、自有设备等资产入股,以“保底+分红”方式获得收益或通过土地流转、房屋租赁等方式获取租金,多渠道提高农民收入。完善社会资本投资农业农村指引,对下乡资本在引入、使用和退出方面进行严格监督,切实保障农民利益。

## 五、新时期提升我国县域富民产业发展水平的路径与对策

县域是我国产业发展的重要区域,具有产业空间足、要素成本低、农业资源丰富等后发优势。新时期,要把更多资源聚焦配置到县域,营造就业创业、宜业兴业的良好生态,厚植富民产业发展沃土,多措并举提升县域富民产业发展水平。

### (一)集约节约富民产业土地资源

加强富民产业用地支持,在新编县乡国土空间规划时,在新增土地指标时,保留一定比例的建设用地,以重点保障富民产业项目用地,防止出现因过度开发房地产导致的虚假繁荣等问题。以城乡土地同权化和土地资源市场化为导向,深化土地改革,构建城乡统一的建设用地大市场,优化土地资源在地区之间、城乡之间、城镇之间的空间配置。开展县域闲置集体建设用地、闲置宅基地、村庄空闲地、农业生产与村庄建设复合用地及“四荒地”(荒山、荒沟、荒丘、荒滩)等土地综合整治,盘活农村土地资源。推动县域土地供给由注重增量转向盘活存量、优化增量并举,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。以亩均产出、亩均税收、亩均效率为核心指标开展县域土地利用考核评价,强化考核结果在政策倾斜、财政支持、税收减免等资源配置中的导向作用。引导企业在功能匹配的产业园区选址建设,推广以物流成本为导向的紧凑式工厂布局。

### (二)充分拉动财政金融有效投资

发挥财政资金在富民产业发展中的调控引导作用,整合相关涉农资金来源,提高支农资金用于富民农业发展比例,将符合条件的高成长性富民产业项目纳入地方政府债券支持范围。加强项目谋划,聚焦政策导向和资金投向,深入谋划一批富民项目,争取纳入国家、省、市财政资金“大盘”。采取城乡结对、村企互动、农民入股等多种形式吸收社会储备资金和投资基金。健全政府投资与金融机构、社会资本投入联动机制,制定富民产业投资指引,明确引导投资的重点产业及相关领域。对机构法人在县域、业务在县域、资金主要用于富民产业的地方法人金融机构,加大再贷款、再贴现力度。加强对县域富民产业市场主体中长期资金支持,帮助企业更好地应对运行环境的不稳定性和不确定性,有效防范资金链断裂风险,增强可持续发展能力。设立并扩大县域中小微企业应急周转资金池,通过应急周转资金、应急转贷、过桥资金、助保贷等方式,着力缓解富民产业市场主体资金流动性压力,确保新增融资流向富民中小微企业。加快推进投融资体制改革,推动县市融资平台公司市场化转型,借力县域优质企业融资引入金融资本。

### (三)持续激发全民干事创业热情

以县城为载体促进城乡人才双向流动,将县城打造成为农村人口进城定居的核心空间,适应“城乡双栖”“城乡通勤”“半工半耕”等县域居住形态。加快推进县域内城乡基本公共服务均等化,推动基本公共服务供给由注重机构行政区域覆盖向注重常住人口服务覆盖转变。营造一流的富民产业营商环境、法治环境及人居环境。强化服务保障,搭建乡情引才聚才平台,吸引县籍在外高层次人才、技术骨干、大学生、乡贤带资金、带技术、带市场返乡就业创业,引入发达地区产业先进技术,形成县域富民产业发展的策源地。尊重本地知识人才,爱护经验丰富的能工巧匠,外送培养自有人才,培育和造就一批思想观念新、生产技能好、既懂经营又善管理的富民产业发展带头人。对标富民产业发展和生产需求,注重富民产业适用性人才培养和新型农民再教育,加强职业院校、农业科研机构对农户、产业工人、创业者的技术指导和创业培训。发挥科技特派团、产业顾问组帮扶作用,组织科技人员深入车间和村组开展科技下乡活动。



#### (四)着力提高县域基层创新能力

大多数县域产业经历从以农业农耕为主到农产品初加工或依赖矿产、煤炭、石化等资源型产业为主,再到承接城市产业转移及技术引进导致县域本土创新能力被弱化,再到高速发展时期科技创新能力与产业发展水平不匹配等的转变。县域基层科技创新起步晚、速度慢、整体水平不高,在一定程度上制约了县域富民产业的发展。从当前发展水平看,县域的基层创新主要集中于科技成果的应用层面,少数县(市)会进行基础理论性或前沿性研究。因此,县域要着力提高自主创新能力,开展符合县情实际的轻量化创新。围绕富民产业链布局创新链,有序下沉科技创新成果转化平台,探索“科技创新在城市、产业化在县域”的科研应用协作体系。应积极利用互联网和信息技术提升涉农富民产业各环节的可控性和规范性,增强链接供求、匹配供给、资源集聚、要素集成、服务赋能作用,提高产品的先进性和后续服务质量。

#### 注释

①本文研究对象“县域”指狭义的县域:全国(不含香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区)除市辖区、特区和林区以外的县级市、县、自治县、旗和自治旗。

#### 参考文献

[1]车文斌.夯实县域工业经济“压舱石”[J].当代县域经济,

2022(4).

- [2]付伟.抢抓机遇发展县域富民产业[N].光明日报, 2022-03-25.
- [3]高强,薛洲.以县域城乡融合发展引领乡村振兴:战略举措和路径选择[J].经济纵横,2022(12).
- [4]龚晓菊,臧杨杨.乡村振兴与我国县域产业发展路径:浙江范例研究[J].生态经济,2022(9).
- [5]胡高强,孙菲.新时代乡村产业富民的理论内涵、现实困境及应对路径[J].山东社会科学,2021(9).
- [6]河南日报智库.县域经济何以“成高原”:基于十个县域的调研[M].郑州:河南人民出版社,2022.
- [7]黄振华.县域、县城与乡村振兴[J].理论与改革,2022(4).
- [8]刘璐琳.完善富民乡村产业制度体系[J].理论视野, 2020(6).
- [9]赛迪顾问.2022中国县域经济百强县研究[R].2022-07-20.
- [10]斯丽娟,曹昊煜.县域经济推动高质量乡村振兴:历史演进、双重逻辑与实现路径[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2022(5).
- [11]汪沛,李新剑.乡村振兴背景下县域特色富民产业培育研究:价值、模式、困境与路径[J].成都师范学院学报, 2022(11).
- [12]魏后凯.推进县域城乡融合发展的战略路径[J].农村工作通讯,2022(5).
- [13]杨文学,马承恩.“千亿县”的阶段特征、发展模式及经验启示[J].宏观经济管理,2022(12).
- [14]张占仓.河南乡村振兴的典型地域模式探析[J].区域经济评论,2021(3).
- [15]中国信息通信研究院.中国县域工业经济发展报告(2022)[R].2022-11-25.

## Practical Logic, Key Tasks, and Improvement Paths for the Development of County-Level Enriching People's Industries in China

Li Jingyuan

**Abstract:** The enriching people's industries have a wide coverage, strong driving capacity, and obvious economic effects. It is an important industrial support for the county economy in the new era, and also an important starting point for promoting rural revitalization and promoting farmers and rural areas towards common prosperity. In recent years, in the practice of county level industrial development, various types of enriching people's industries, such as modern agriculture with a full industrial chain model, manufacturing with prominent leading industries, and modern rural service industry with deep integration of three industries, have been initially formed. The development level of industries and people's wealth in China's counties have significantly improved, but there are also existing problems such as the weakening of the industrial base, low industrial level, weak market players, and significant urban-rural differences. Currently, county-level enriching people's industries has entered a new stage of high-quality development, facing important strategic tasks of transformation, upgrading, and improving quality and efficiency. It is necessary to further release the comparative advantages of county agricultural resources, ecological resources, human resources. Centering on the spatial layout, industrial system, carrier construction, main body cultivation, people enrichment mechanism and other aspects of the industry overall planning, overall promotion, step by step implementation.

**Key Words:** Enriching People's Industries; County Economy; Rural Revitalization; Practical Logic

(责任编辑:柳 阳)