

县域经济高质量发展的路径探析

——基于四川省宣汉县创建“全国县域经济百强县”的案例研究

马江东¹ 孙一英²

1 公共管理学院 西南民族大学 2 中华民族共同体学院 西南民族大学

DOI:10.12238/ej.v7i9.1891

[摘要] 县域在中国行政体系中具有承上启下的作用,是实现社会主义现代化建设的重要一环,振兴县域经济是推动共同富裕的重要力量,能有效满足人民群众日益增长的美好生活需要。四川省达州市宣汉县创造了“全省贫困人口最多”到“减贫人口最多”,从“国家级贫困县”到“全国县域经济百强县”的两大经济发展奇迹。通过分析宣汉县政府在“奇迹”背后的治理行为,能够清晰发现党建引领、创新驱动、共建共治共享的“治理密码”,充分激活基层治理效能,强调高质量发展,推动实现社会主义现代化的“治理逻辑”。为后发型县域的经济崛起提供了可借鉴的实践经验。

[关键词] 地方政府治理; 县域经济; 全国县域经济百强县; 宣汉县

中图分类号: F0 **文献标识码:** A

Exploring the Path of High Quality Development of County Economy

——A Case Study on Creating "Top 100 Counties in National County Economy" Based on Xuanhan County, Sichuan Province

Jiangdong Ma¹ Yiyi Sun²

1 School of Public Administration Southwest University for Nationalities 2 Southwest University for Nationalities

[Abstract] Counties play a role in China's administrative system, and are an important part of socialist modernization. Revitalizing the county economy is an important force in promoting common prosperity, and can effectively meet the growing needs of the people for a better life. Xuanhan County in Dazhou City, Sichuan Province, has created the “largest number of poor people in the province” to the “largest number of poverty-reducing people”, and has gone from a “national poor county” to a “top 100 county economy county in China”. Xuanhan County has created two economic development miracles, from “the largest number of poor people in the province” to “the largest number of poverty reduction”, and from “national poverty county” to “one of the top 100 counties in China”. By analyzing the governance behavior of Xuanhan County government behind the “miracles”, we can clearly find the “governance code” of party building leadership, innovation drive, and shared governance, fully activate the effectiveness of grass-roots governance, emphasize the high-quality development, and promote the realization of socialist modernization. The “logic of governance” of the modernization of socialism is emphasized. It provides practical experience for the economic rise of post-haircut counties.

[Key words] Local government governance; County economy; Top 100 counties in the national county-level economy; Xuanhan County

1 引言: 问题的提出

县域经济是指基于县级行政区划的特定地理空间内的区域经济。^[1]改革开放以来,我国的社会经济发展上演了“中国奇迹”,到如今转向高质量发展阶段的新时代。步入新时代的中国城乡发展现实特别是乡村振兴战略的实施,使得国家许多重大政策和重大战略必然要以县(市)作为操作平台。^[2]县域作

为社会目标的基本执行单元,对于我国构建经济双循环新发展格局、实现共同富裕目标等重大政策的实施和推进过程具有重大作用。

四川省达州市宣汉县短短几年时间,从“国贫县”到“百强县”,创造了“全省贫困人口最多”到“减贫人口最多”,从“国家级贫困县”到“全国县域经济百强县”的两大奇迹。屡创经

济奇迹的为什么是宣汉，宣汉为什么能？是什么催生出强大的宣汉经济发展活力，持续推动宣汉经济高质量发展？宣汉县政府是如何实现“两大奇迹”的接连跨越，又能否提供借鉴？

2 奇迹：从“国贫县”到“百强县”的经济蜕变

2.1 坚决打赢脱贫攻坚“摘帽战”

久困于穷，冀以小康。宣汉县委、县政府在深入调研的基础上，将全县地域特色结合贫困人口分布进行综合分析，科学划分“四大脱贫攻坚片区”。东北部依托巴山大峡谷进行文旅扶贫开发，中部发展具有山地特色的种养业，西部则发展工业产业，南部以乡村旅游和特色种养业并行，带领贫困群众脱贫奔康。集中一切精力解决住房建设、基础设施、产业发展、民生保障、精神脱贫核心问题，确保“脱贫不落一人”。瞄准群众的急难愁盼问题，抓好资金管理与监督落实，完善联动指挥机制、投入保障机制、资金监管机制、督导问责机制、干部激励机制的管理机制，切实保障脱贫攻坚工作顺利推进。成功走出土地资源入股分红、拓宽劳动渠道增加就业、引导市场主体经营并返聘、鼓励支持土特产品经营、促进农业旅游融合发展、特色文化与旅游融合、“广厦行动”改善居住环境相结合的宣汉脱贫新模式，为贫困群众增收致富。

宣汉县紧抓脱贫攻坚的发展机遇，围绕“绿水青山”大理发展文旅扶贫，坚持“精准扶贫、开发扶贫、全域旅游”。2020年2月，宣汉县胜利完成脱贫攻坚“摘帽战”，成功带领20.58万贫困人口脱贫奔康。

2.2 顺利创建“全国县域经济百强县”

“百强县”的创建是一场必须打赢的攻坚战、突围战、持久战。^[3]2021年上半年，基于脱贫攻坚胜利打下的良好物质基础，宣汉县成为省委省政府“全国县域经济百强县”培育对象。2021年6月，宣汉县委组织“奋进新征程·实现新跨越”大讨论活动，要求全县上下深入学习内容，贯彻《争创全国“百强县”勇当创副“主力军”》报告精神在全县范围掀起大学习大讨论大调研活动，为创建“百强县”聚力献策。同年7月，召开争创“百强县”动员大会，统一思想认识、明确目标任务、集中工作力量，正式拉开宣汉县创建“百强县”的战役序幕。

冲锋的号角已经吹响，宣汉县抓“百强县”机遇、谋“现代化”发展，放大优势、挖足潜力、用好条件，合理规划《宣汉县争创全国百强县“1+N”工作方案》。组建争创全国“百强县”资金争取工作专班，提前谋划布局，认真研习省委省政府培育“百强县”的相关政策，细化支持项目类别、补助金额、申报要求、评审方式，梳理形成12条省级资金支持政策。利用省市支持政策，积极向上争取有利于宣汉金融发展的政策措施，为经济金融的良性互动发展创造有利条件。

2023年，宣汉县顺利通过各项严格指标的综合测评，入围赛迪全国县域经济百强县榜单，胜利完成争创“全国县域经济百强县”的任务目标。

3 蝶变：县域经济高质量发展的“宣汉密码”

3.1 深化党建引领，赋能基层治理

党建引领并非单纯自上而下制度设计的产物，而是基层在长期摸索和应对挑战时形成的一系列做法。^[4]宣汉县始终坚持将党建引领的制度设置融入社会治理的各方面，强化自身行政体系的治理效率。在党领导基层治理方面，如何整合各方资源、以党建引领基层治理创新，是宣汉县的治理思路，如何以党建解决基层群众问题、化解基层群众矛盾，增强群众归属感、安全感、幸福感、获得感，是宣汉县的治理诉求。

首先，充分发挥党建的政治引领属性，确保基层治理的方向正确。坚持党的全面领导，加强和突出基层党组织的政治功能，深入落实中央、省、市有关决策部署，增强战斗力、凝聚力和号召力。加强组织体系建设，发挥基层党组织的领导核心作用和模范引领作用，形成秩序与活力并存的多元治理体系。充分利用基层党组织作用，集中精力服务群众，凝聚人心、凝聚力量、凝聚智慧、凝聚共识，构建多元主体参与的基层治理格局。加强干部队伍建设，培养合格的带头人，建立具有高度战斗力的党员队伍，面对面接触居民，体察民情，将矛盾解决在基层。加强选拔培养、专业化培训、制度化管理、人文关怀、有投入保障的管理机制，锻造党性坚强、全心全意为人民服务的干部队伍。

其次，坚持以党建引领各项重大民生项目的建设，推进党建引领走深走实。推进实现县域党组织全覆盖，在基层群众面前适时宣传推介各项惠民政策，使每一位基层群众充分了解到党和国家政策，将党员群众团结在党的周围，让群众留得住、能致富、可融入。加强社区楼栋长队伍建设，推选在职党员干部担任所住楼栋长，同时推选辖区内每个楼栋政治素质高、协调能力强、邻里关系好的党员、居民代表等补充空白楼栋，实现全县域小区覆盖配备楼栋长。积极召开各项专题动员部署会、征求意见会、院坝座谈会调动居民积极参与，解决人民群众的“急愁难盼”问题，增强群众归属感、安全感、幸福感、获得感。优化服务推进“放管服”改革，以交易服务的堵点难点和服务质量不优等问题为着力点，打造“一窗办多事”的服务模式。树立标杆服务意识，在服务大厅设置“党员先锋岗”，引导党员“戴党徽、树形象、作表率”。

3.2 坚持创新驱动，谋求高质量发展

百年大变局，创新当自强。县域这种完整的“治理生态”使其完全能够成为推进国家治理能力现代化的“试验田”，能够创造出可复制、可嫁接的社会治理创新经验。^[5]宣汉县坚持创新驱动引领高质量发展，激发县域活力，以务实举措争创全国“百强”。

为实现社会主义现代化宣汉建设，宣汉县第十四届党委统筹规划，创新提出农业兴县、工业强县、文旅靓县、开放活县的战略发展路径，确保宣汉县经济高质量发展。在“农业兴县”战略方面，深入做好巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴战略衔接过渡，科学发展现代化农业创建国家级农业现代化示范区，建设和美宜居乡村扎实守护农民“饭碗”，打造“田园新景、巴山粮仓”的振兴标地。在“工业强县”战略方面，立足天然气资源禀赋发展延链集群产业实现持续突破，完善锂钾资源上下游产业链建

设确保锂钾资源价值高效转化,推动新材料产业快速发展建设多个百亿级项目培育更多专精特新企业,打造“百亿领航、亿元支撑”的产业高地。在“文旅靓县”战略方面,坚持生态优先、绿色发展,坚持全域带动建设全国知名生态旅游度假区,依托“巴文化之乡”优势推进全国巴文化高地建设,打造“双区引领、全域带动”的文旅胜地。在“开放活县”战略方面,改善区域交通条件构建畅联高效的综合交通体系,推进以人为核心的新型城镇化发展促进协调发展,构建全面对外开放格局,整合各方资源保障提升投资竞争力,打造“共融共赢、开明开放”的投资要地。

创新是高质量发展的动力源泉,推动经济高质量发展,必须大力实施创新驱动发展战略,充分发挥科技创新在高质量发展中的支撑引领作用。^[6]宣汉县贯彻落实创新驱动发展战略,规划《宣汉县科技创新奖励办法》完善科技创新体系,提升科技创新能力推动县域经济高质量发展。打造平台支撑,聚焦国省创新平台建设,大力推动“蜀宣花牛+优质牧草”创建省级农业科技示范园区等,全力打造一批高新技术企业。深化交流合作,加强万达开川渝毗邻地区科技联动,持续深化与405地质队、中石化、南玻院等“院地校企”多方合作,力争在锂钾综合开发等领域取得关键突破。加强人才队伍,坚持政府引才与企业引智并重,做好“揭榜挂帅”和科技创新杰出贡献奖评审推荐工作,全力创建全省首批人才工作先行区。推动成果转化,加强乡村振兴等领域科技创新,让更多科研成果实现产业化、商业化;同时做好科学普及、天府科技云服务等工作,让科技优势更好转化为民生福祉。

3.3完善共建共治共享的社会治理体系,建设社会主义现代化新宣汉

共建共治共享的社会治理格局是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,也是解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题的重要举措。^[6]宣汉县围绕“高质量发展”的主题,深入学习领会二十大精神,完善基层社会治理的共建共治共享,扎实增进各类民生福祉项目建设。

发挥中国特色社会主义制度优势,激活县域治理的效能,健全完善现代化治理体系。做好全过程人民民主,严格落实人大及其常委会监督职责,切实发挥人民政协机构作用,完善全县大统战工作格局。坚持依法治县、依法行政和依法行政,完善宣汉县法治化建设,组建全县“一小时法律援助服务圈”网络完善现代公共法律服务体系,在全县范围营造“尊法学法守法用法”氛围。构建新安全格局建设高水平平安宣汉,统筹全县经济发展,积极防范各种风险,常态化打击违法犯罪活动,健全应急管理体系保障人民生命财产安全。

完善公共服务就业体系,建立全方位职业技能培训体系,探

索知识、技术等要素转化为经济价值的增收路子,保障农民群体收入递增完善收入分配的制度改革,夯实全县人民共同富裕根基。完善全覆盖、多层次、可持续的社会保障体系,重点关注“一老一幼”等弱势群体的急难愁盼问题,构建全方位的县域医疗共同体工作机制,做好社会福利、社会救助、住房安居、退役军人服务、妇女儿童权益和残疾人福利等社会保障工作,健全城乡基本公共服务体系。同时创新实施文化惠民工程,丰富人民公共文化服务,打造优质文化产业体系,提升公共文化品质,组织各类群众文化活动,满足更多群众精神文化需求。

4 总结与展望

推进以县城为重要载体的城镇化建设,不断完善县域资源整合机制、党建引领基层治理机制、城乡融合发展机制,是在中国式现代化进程中实现共同富裕的有效路径。^[7]振兴县域经济,在于要深刻认识其发展本质和规律,发挥地方政府善治作用,走具有地方特色的县域经济振兴道路。首先,转变县域经济发展思维。注重增速、质量、效益的协调发展,以投资和创新双向驱动,统筹经济、社会、生态、文化等的协调发展。坚持政府主导作用,强化政府兜底职能,发挥市场调节作用。其次,探索县域经济发展新路径。要深入研究分析所在县域,找到增强县域集聚能力、经济增长的着力点。科学可持续发展产业,完善创业和服务扶持政策,在人才、技术、信息方面发力,激发出县域发展活力。同时,做好县域制度创新工作。加强县域经济发展的顶层设计和战略规划,深入推进“扩权强县”改革,赋予县域充足自主权。强化政府的服务功能,优化营商环境,完善法律法规体系,提高县域经济的可持续发展能力。

【参考文献】

- [1]丁志刚,陆喜元.论县级政府治理能力现代化[J].甘肃社会科学,2016(04):229-234.
- [2]宣汉县召开争创全国百强县动员大会[EB/OL].(2021-07-14)[2024-02-22]宣汉县人民政府<http://www.xuanhan.gov.cn/news-show-10436.html>.
- [3]黄晓春.党建引领下的当代中国社会治理创新[J].中国社会科学,2021(06):116-135+206-207.
- [4]高德强,陈琳.县域社会治理创新的动力机制分析[J].领导科学,2020(06):24-27.
- [5]华坚,胡金昕.中国区域科技创新与经济高质量发展耦合关系评价[J].科技进步与对策,2019,36(08):19-27.
- [6]高斌.共建共治共享的社会治理格局:演进轨迹、困境分析与路径选择[J].理论研究,2018,(06):67-74.
- [7]许宝健.习近平关于县域治理的重要论述及其实践基础[J].行政管理改革,2022(08):4-13.