

## 【乡村振兴的理论与实践】

## 城乡融合背景下我国县域富民产业发展动力机制与培育路径

涂圣伟

(国家发展和改革委员会 产业经济与技术经济研究所,北京 100038)

**摘要:**城乡融合发展内在蕴含实现共同富裕的价值目标,县域富民产业为以城乡融合促进共同富裕提供了重要载体。县域富民产业根植于县域,以富民为价值取向,立足要素禀赋结构形成比较优势,基于城乡组织配置生产要素,通过产业跨界融合实现多业态创新发展。县域富民产业发展主要受制度供给和政策创新、城乡要素创新性配置、现代技术创新赋能、市场需求牵引等因素共同作用影响。县域富民产业发展整体层次和水平不高,区域间发展不平衡,在发展体制机制、产业科技创新能力、要素保障能力、带动效益与带动能力等方面存在短板。要将县域富民产业培育融入产业转型升级整体进程和县域经济发展全过程来谋划推进,坚持分类施策,加强制度供给,强化技术赋能,提升平台载体,强化利益联结,因地制宜发展壮大各具特色的县域富民产业。

**关键词:**城乡融合发展;县域富民产业;县域经济;产业转型升级

**中图分类号:**F303.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)06-0049-12

## 一、引言

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,是解决城乡发展不平衡、农村发展不充分问题的重要路径,内在蕴含实现共同富裕的价值目标。县域富民产业是以共同富裕为价值取向的共富产业<sup>[1]</sup>,既是城乡融合发展的重要内容,又为通过城乡融合促进实现共同富裕目标提供了重要载体。党的二十届三中全会提出:“壮大县域富民产业,构建多元化食物供给体系,培育乡村新产业新业态。”关于县域富民产业,习近平总书记强调:“要发展比较优势明显、带动能力强、就业容量大的县域富民产业,多措并举促进农民工稳岗就业,挖掘经营增收和务工增收潜力。”<sup>[2]</sup>这为我们阐明了县域富民产业的基本特征与目标要求。富民产业这一概念,最初主要应用于乡村层面。2019年6月,国务院发布《关于促进乡村产业振兴的指导意见》,其中将乡村产业定义为“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年中央一号文件提出“发展富民乡村产业”,并将其作为促进农民持续增收的重要任务,突出了乡村产业的富民导向。2021年中央农村工作会议进一步指出,要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。这是中央文件首次提及“县域富民产业”,同时还明确了通过产业融合来促进县域富民产业发展的路径。随后,2022年和2023年中央一号文件相继强调培育壮大县域富民产业、大力发展县域富民产业。

收稿日期:2024-09-23

作者简介:涂圣伟,男,国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所研究员。

从富民产业概念的发展过程看,尽管其场域由乡村扩大至县域<sup>[3]</sup>,但以乡村产业为主体、以带动农民增收致富为主要旨向的核心要义没有变。近年来,县域富民产业之所以成为政策热频词,除了其对推动城乡融合发展、促进农民就业增收的重要价值,也有其理论依据和现实依据。从理论上而言,县域是我国城乡经济的接点、纽带和载体,县域经济涵盖了生产、流通、交换、分配等各个环节,以及一二三产业各个部门。在发展县域富民产业过程中,能够通过综合配置城乡要素资源、融合发展三次产业,进而形成规模经济和协同效应。从实践看,随着我国城乡二元结构的逐步破除以及城乡融合发展的深入推进,县域富民产业发展的时空条件发生重要变化,其发展所需要的制度、技术、市场等条件不断改善,比如,要素在城乡之间双向流动,城乡经济循环堵点的逐步打通,为县域富民产业发展创造了条件。同时,信息技术、交通技术的发展,改变了时空距离,使过去中西部一些地处偏远的县城,能够依托数字化等手段,拓展产品销售渠道,融入全国甚至全球产业分工网络,发展壮大县域富民产业。此外,随着城乡居民收入增长和消费水平提升,个性化、多样化、品质化需求增长,为一些县域发展“土特产”提供了契机。

尽管如此,从全国整体情况看,我国县域富民产业发展不充分、区域间发展不平衡也是客观现实,县域富民产业的普遍发展和壮大也不是一朝一夕能够实现的。尽管一些地区县域富民产业得到较快发展,但并不能由此忽视多数县域富民产业发展滞后、转型升级依然面临较多困难的现实。对待县域富民产业,必须结合我国产业转型升级整体进程和县域经济发展历史过程,融入整个现代化产业体系建设去认识和把握,需要保持历史耐心。那么,县域富民产业究竟有哪些不同于其他产业的特征?如何才能避免县域富民产业发展“离农化”“脱农化”,让农民能够更多分享到产业增值收益?在城乡融合发展进程中,如何发展壮大县域富民产业?本文围绕上述问题,基于对县域富民产业内涵和特征的理解,构建一个县域富民产业发展驱动机制框架,分析我国县域富民产业发展过程中存在的普遍问题,并提出培育县域富民产业的主要路径。

## 二、县域富民产业的内涵与特征

县域富民产业是一个极具中国特色的概念,有着丰富的内涵。关于县域富民产业,已有研究主要从地域特色性和产业带动能力两个维度给出了不同的定义。付伟<sup>[4]</sup>认为县域富民产业指的是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、城乡融合、一二三产融合的产业体系,或者说是带动县域产业发展和乡村振兴的产业发展模式。高强等<sup>[5]</sup>认为县域富民产业主要是指依托县域资源禀赋和特色优势,通过纵向延长产业链条、横向拓展产业形态、交叉提升产业价值链,实现集聚化、专业化、集约化、标准化,进而在县域内形成的内涵丰富、类型多样、功能多元的乡村产业体系。高帆<sup>[6]</sup>认为县域富民产业是分布在县域,能够充分利用本地禀赋条件,具有突出的产业集群效应和就业创造效应,从而能够显著推动县域居民特别是农村居民收入增长的行业。庄天慧等<sup>[1]</sup>认为县域富民产业是指根植于县域,能够充分发挥地方资源优势,具有高层次产业竞争优势和完善的利益联结机制,能够持续显著促进农民收入增长、缩小城乡收入分配差距的现代化产业集群。结合已有的研究,本文认为,县域富民产业是根植于县域,依托县域资源禀赋和特色优势,以农村三产融合、承接产业转移、城乡要素创新性配置为路径,地域特色鲜明、比较优势明显,具有突出的就业创造效应和增收促进效应,能够广泛带动县域城乡居民特别是农村居民增收致富的各种产业形态的总称。

县域富民产业具有一般产业的共同特征,但在空间布局、产业形态、价值导向等方面又有其特殊性,主要体现在以下方面:

### (一) 发展基础:立足资源条件和要素禀赋结构形成比较优势

县域富民产业根植于县域,往往与当地的自然资源、人文资源、气候条件、地理区位等紧密关联。通过综合利用和系统开发,将资源、区位、交通等优势转化为竞争优势,使县域富民产业更具竞争力和辨识度,因此县域富民产业与生俱来就具有区域性特征和结构性特色。从实践看,一些县域富民产业发展比较好的地区,其产业结构与资源要素禀赋结构的一致性往往也比较高,二者呈现互为促进的良性态势。相反,有的地方脱离本地资源禀赋条件,盲目跟风发展新产业新业态,一味追求形式上的“高大上”,到头来往往“水土不服”,最终“昙花一现”<sup>[7]</sup>。不可否认,实践中部分县域富民产业确实存在“无中生有”,看上去与当地的区位、交通、资源等禀赋关系不是很紧密,但在发展壮大过程中依然与县域存在千丝万缕的关系。大部分县域富民产业的形成和迭代路径仍是“有中生优”“优中做强”,与本地禀赋条件具有契合性,是县域富民产业发展的独特优势所在,也决定了其在现代化产业体系建设中不可或缺的地位。

### (二) 空间布局:基于城乡分工互补关系和经济循环实现融合发展

城镇与农村是人类生产生活的两大空间载体,各自有其不可替代的重要功能。县域涵盖县城、集镇、村落等多层次空间载体,兼有农业与非农产业,县域富民产业是基于城乡分工互补关系和经济循环而形成的。城镇和乡村产业在县域相互渗透和交叉重组,带动生产要素在县域集成整合、优化配置,进而形成城乡联动的产业体系。基于城乡空间而形成的县域富民产业,将城市经济和乡村经济的优势结合起来,形成自身独特的发展优势。县域富民产业不局限于乡村地区,而是涵盖了整个县域,既可以承接大城市产业转移、知识溢出和技术扩散,又能在城乡更大的空间范围内组织配置生产要素,在更深程度上把生产和消费有机联系起来,并通过横向和纵向的产业关联形成产业集群。为此,县域富民产业在空间分布、经营组织形式等方面有其独特性。从空间布局看,县域富民产业在分布上可以是县城的产业园或产业集聚区,也可以在中心镇、中心村等城乡接点,或者产业链的不同环节,在县镇村之间进行分布。从组织形式看,县域富民产业的经营组织形式是多样化的,既有以龙头企业、中小微企业等为主体的企业组织形式,也有乡村作坊、家庭农场(工场)、农民专业合作社等传统组织形式,还有这两种组织形式的联合体。

### (三) 产业形态:通过县域三次产业融合实现多业态创新发展

与县域其他产业相比,县域富民产业具有产业跨界融合、经营主体融通等特征。一方面,产业跨界融合发展。除了一些通过产业承接转移围绕大中城市主导产业形成的县域关联配套产业,县域富民产业大多是以农业为基础、三次产业融合发展而形成的产业形态。在融合发展过程中,农业、工业、服务业不再是孤立的发展单元,而是通过技术创新、制度创新和管理创新,实现在产品、技术、市场等方面的深度融合,进而实现产业链延伸和价值链提升,比如农产品加工流通业、现代乡村服务业、农村电商产业。另一方面,经营主体融通发展。县域富民产业具有多元化经营主体,龙头企业、中小微企业、乡村作坊、家庭农场(工场)、农民专业合作社等各类经营主体,依托产业链和价值链建设,通过龙头企业+家庭农场(工场)、“龙头企业+合作社+农户”等多种形式形成发展联合体,实现利益共享,这也是县域富民产业带动作用的体现。

### (四) 发展导向:以带动就业创业、促进居民增收为价值取向

发展县域富民产业,不仅追求经济效益,而且更加注重产业发展在稳定就业、促进增收等

方面的作用。县域富民产业的富民效应主要体现为两方面:一方面是就业创业的促进效应。县域富民产业发展为当地城乡居民提供了更多就业机会,特别是对于农村劳动力来说,产业发展为他们提供了更多就近就业机会。与此同时,县域富民产业发展还会形成创业带动作用,促进小微企业、家庭工场、家庭农场等发展。另一方面是收入增长效应。县域富民产业发展拓宽了城乡居民收入渠道,也有利于提升城乡居民增收能力。随着产业规模扩大和效益提升,城乡居民的工资性收入会得到增长。部分居民利用自己的资源和技能,通过参与富民产业的生产经营活动,实现经营性收入增长。部分居民将资金投入产业,通过投资、入股等方式获得财产性收入。从实践看,部分地区通过建立紧密的利益联结机制,将增值收益、就业岗位尽量留给农民特别是农村低收入群体,让更多的农民参与进来,有活干、有钱赚,更多分享产业增值收益,实现了县域富民产业发展和农民就业增收的统一。

三、县域富民产业发展动力机制

县域富民产业发展的动力因素,主要由政府政策引导、要素禀赋结构升级、技术创新驱动和需求牵引等构成。这些因素相互影响,共同推动产业结构升级、产业布局优化和产业组织成长,促进县域富民产业向高质量、高效率、高附加值方向发展(图 1)。

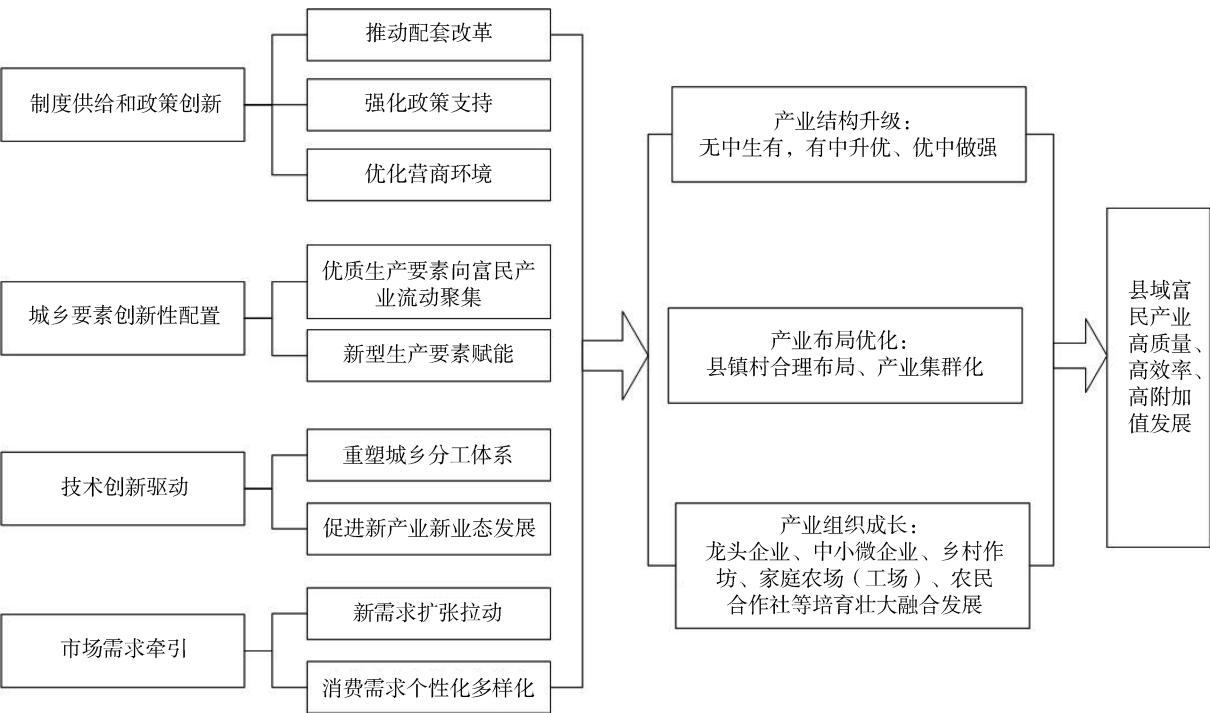


图 1 我国县域富民产业发展动力机制示意图

(一) 制度创新和政策供给

制度创新和政策供给是县域富民产业发展壮大的重要保障,这与县域富民产业的富民价值导向有关,同时也有着深刻的现实原因。我国县域经济整体发展不充分,科技创新能力不强,要素保障机制不健全,而做大做强县域富民产业,离不开制度创新和政策支持:一是高效的制度创新。县域富民产业是城乡要素跨区域流动、三次产业跨界融合的结果,客观上要求在体制上加强创新,促进生产要素向县域富民产业流动集聚。二是合理的政策支持。科学合理的产业政策有助于克服市场失灵,引导资源要素向县域优势产业和重点区域集聚,降低企



业转型升级的成本和风险,促进产业集群的形成。同时,通过公共产品的有效提供,健全县域内基础设施和公共服务体系,包括交通、通信、水利、教育、医疗等,能够提升县域综合承载能力和吸引力,为县域富民产业发展提供重要支撑。从实践看,但凡县域富民产业发展比较好的地区,往往与政府因势利导、统筹规划、强化公共产品供给有关。三是良好的营商环境。高效的政务服务和便捷的市场准入机制可以降低经营主体的运营成本,激发创新活力,同时能够吸引更多外部资本、优质企业进入县域,为县域富民产业发展注入活力。近年来,正是得益于县域城乡融合发展体制机制改革的不断深化、基础设施和公共服务设施的不断改善、营商环境的持续优化,县域富民产业发展才更有动力。培育发展县域富民产业,需要进一步强化制度创新和政策供给。

## (二) 城乡要素创新性配置

产业转型升级有赖于各类生产要素质量提升和配置效率改进,表现为生产要素种类不断拓展、组合方式不断优化、作用领域不断扩展。一般来看,产业变迁往往受到要素禀赋结构的影响,随着要素禀赋结构的变化,产业结构也将随之调整。对于县域特别是中西部县域而言,发展壮大富民产业,往往受制于技术、资本、人才等要素制约,因此,突破要素禀赋结构的限制,成为县域富民产业发展壮大的关键。县域面临资源要素外流的压力是客观存在的,但县域联动城乡具有汇聚和统筹配置城乡要素的优势。通过深化要素配置市场化改革,推进城乡要素创新性配置,依然可以为县域富民产业提供动力支撑。一方面,引导城乡优质生产要素向县域富民产业集聚。从要素间相互作用的规律看,促进生产要素在更大范围内畅通流动,提升要素供需匹配效率,强化生产要素的组合在生产、分配、流通、消费各环节有机衔接,有利于激发要素潜力,提高生产效率,形成高质量供给。另一方面,强化数据等新型生产要素的赋能作用。马克思在《资本论》中指出,“各种经济时代的区别,不在于生产什么,而在于怎样生产,用什么劳动资料生产”。数据等新型生产要素不仅能够赋能传统生产要素,而且同其他生产要素的融合有利于加速社会经济价值创造,提升产业发展效率和质量。近年来,妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒逐步被打破,城乡统一的要素市场建设加快推进,促进城乡要素在更大范围、更深层次优化配置,为县域富民产业发展和转型升级提供了重要支撑。

## (三) 现代技术创新赋能

产业转型升级取决于技术创新和要素禀赋状况的改善,而技术进步起着决定性作用。发展壮大县域富民产业,离不开科技创新驱动。近年来,大数据、物联网、人工智能等新技术广泛应用并渗透到各行业、各领域,一定程度上解决了县域技术创新难题,对县域富民产业发展产生了重要影响。这些影响主要体现在重塑城乡分工体系和价值网络、推动产业发展效率和价值提升、促进新产业新业态发展等方面。一方面,新一轮技术变革推动了区域生产网络、社会网络、创新网络、生活网络的演化,交通运输技术、信息技术等融合发展,促进产业、交通、生态、生活、公共设施等空间布局和功能深度融合,深刻改变了城乡要素流动与空间配置路径以及大中城市与县城之间的连接方式。部分不依赖城市集聚效应的产业或产业链环节逐步向县域转移,有利于县域在承接产业转移中做大做强富民产业。另一方面,数智技术、绿色技术等加快发展,以及在生产、加工、流通、消费和社会服务管理等各环节的深度应用,推动了县域传统产业改造升级,催生出新产业、新业态和新模式,提升了产业效率和价值,为县域富民产业发展培育新的增长点。

## (四) 市场需求牵引

市场需求是驱动产业发展的重要力量。在传统消费模式和经典经济学理论中,消费领域转变能够加快产业结构优化,消费层次提升能够促进产业质量提高<sup>[8]</sup>。一方面,新消费需求

的扩张使企业在追逐利润动机驱使下调整生产策略,引进新技术、新工艺和新材料,推动产品技术和服务升级;同时,也能激发企业之间的竞争,进而推动产业整体质量和竞争力提升。另一方面,消费需求的多样化和消费结构的高级化,会牵引生产要素向新产业、新业态或产业链高价值环节流动集聚,促使生产和服务向纵深发展,从而推动产业结构优化升级。近年来,随着我国经济持续稳定发展和城乡居民收入水平提高,消费者对多样化、高品质的产品和服务需求不断增加,这为县域依托资源禀赋和产业基础,在推动供需结构适配中实现产业转型升级创造了积极条件。比如,一些乡村特色产业通过引入现代化种植技术、智能化生产设备等,提高农产品产量和品质,以满足消费者对高品质、安全和绿色食品不断增长的需求;一些乡村文化旅游业更加注重文化内涵挖掘和体验产品创新,依托乡村文化资源提升旅游品位、彰显文化价值,在更好满足游客需求的同时,推动了乡村文化旅游的高质量发展。

#### 四、县域富民产业发展的难点与挑战

随着政策、技术、市场等条件的逐步改善,我国县域富民产业发展的动能不断增强,但仍面临不少困难和障碍,其中部分是产业转型升级面临的共性问题,部分是县域长期以来发展积累问题在产业层面的体现。

##### (一) 整体层次和水平不高,区域之间发展不平衡

近年来我国一些地区县域产业得到较快发展,甚至成为县域冠军产业,即产业(产品)产值位居全省全国乃至世界前列<sup>[9]</sup>。但从全国层面看,县域富民产业发展整体水平依然不高,东部地区和中西部地区发展不平衡。具体包括:一是产业层次偏低。县域产业以食品、服饰、机械制造等劳动密集型传统产业为主,产业规模普遍偏小,产品大多集中在初级加工、代工生产等低附加值环节,精深加工、产品研发、市场开拓等能力不强,产业结构雷同和低水平竞争问题比较突出。二是转型升级动能不足。县域富民产业经营主体综合实力普遍较弱,创新能力不强,融资难度较大,转型升级面临“三不”困境,即转型能力不够“不会转”,转型成本偏高“不能转”,转型阵痛期长“不敢转”<sup>[10]</sup>。三是产业韧性不强。县域富民产业发展基础普遍薄弱,应对市场波动和外部环境变化能力不足,特别是一些主要面向出口的县域传统制造业,尽管已经形成了较大市场份额,但抗风险能力不强,近年来受全球经济形势下行、外贸订单减少的影响非常明显,向内贸转型又面临销售渠道重建、品牌市场辨识度低等难题,发展陷入两难困境。

##### (二) 促进县域富民产业发展的体制机制不健全

县域富民产业发展和转型升级过程中,配套改革、要素保障、营商环境等存在明显短板,制约了县域富民产业的发展壮大。一是产业投入增长机制不健全。县城在城镇体系中的等级较低,可支配的公共资源有限,且资源整合使用的自主权不够,不少县级财政运转困难,难以进行高水平基础设施和公共服务设施建设,可用于支持富民产业发展的财力有限。二是城乡要素市场化配置改革尚待深入推进。妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒还没有根本破除,要素市场体系不健全,产权保护、市场准入等市场基础制度存在短板,城乡生产要素结构性错配影响了产业发展效率。三是政策支持不足。对地方经济而言,县域富民产业往往“富民不富财政”,地方政府积极性不高,更加倾向于一些新产业新业态,对传统劳动密集型产业的改造升级支持不足。四是营商环境不优。县域市场化法治化建设滞后,政府通过行政手段配置资源比较多,规范权力运行的制度体系还不健全,公平竞争、公正监管、公共服务存在短板,侵犯经营主体产权和合法利益的情形时有发生,民营企业产权、企业家合法

权益保护问题比较突出。比如,部分地方在环保、用地整治等政策执行过程中,对相关产业“一刀切”,导致社会资本投资利益受损。

### (三) 产业技术创新能力和要素保障能力不强

对于不少县域而言,由于产业链、创新链、人才链、资金链等没有有效贯通,人才、资金、土地等约束明显,县域富民产业发展内生动力和后劲不足。从产业科技创新能力看,我国县域科技创新能力总体比较薄弱,科技创新和服务体系不健全,创新资金投入总量少,来源渠道比较单一,产业科技创新能力不强;同时,县域富民产业经营主体的创新能力较弱,通常不愿意冒着投资风险去引进、消化先进技术或开辟新的产业赛道,也缺乏攻克新兴技术的能力<sup>[11]</sup>,不能创新、不敢创新、不愿创新现象比较突出。从要素保障能力看,县域富民产业发展普遍面临要素保障不足的问题。人才方面,县域人口老龄化加剧、年轻人口外流,同时又很难吸引和留住高素质人才,特别是科技创新、经营管理等方面的人才。人才短缺长期以来都是制约县域经济发展的瓶颈问题,这一问题不仅在传统制造业转型升级过程中存在,在县域新产业新业态新模式成长中也比较普遍。资金方面,县域富民产业经营主体大多规模小,缺乏有效抵押物和担保,财务制度不健全等,导致融资渠道比较单一,融资成本较高,难以扩大生产规模和进行技术改造。用地方面,县域建设用地指标普遍紧缺,不少县域富民产业发展面临“用地难”问题,特别是一些农业大县,建设用地紧缺成为制约富民产业项目落地的瓶颈。一些小微企业税收强度、投资强度达不到产业园区入园标准,存在“入园难”问题。

### (四) 县域富民产业联农带农机制不健全

带动就业增收能力是衡量县域富民产业发展成效的重要指标。目前县域富民产业带动农民增收致富的能力普遍还不强,一方面在于县域富民产业发展整体层次不高,产业链条短、附加值低,另一方面在于联农带农机制不健全。部分地区在发展县域富民产业过程中,尽管产业规模越来越大,但用工越来越少,农户参与程度越来越低,甚至违背农民意愿、牺牲农民利益、削弱农民的发展能力推进产业升级,偏离了发展县域富民产业的初衷。同时,县域富民产业联农带农的方式比较单一,利益联结关系大多比较松散,主要是农产品买卖和土地、集体资产租赁关系,分红型、股权型等紧密型利益联结形式占比不高,“联得紧、带得稳、收益久”的长效机制还没有完全建立,农民难以充分分享产业增值收益。此外,为了加大对企业联农带农的激励,相关部门构建了“两个挂钩”机制,即将联农带农机制作为企业享受优惠政策、龙头企业认定的前提条件,但政策激励力度还有待加强。

### (五) 面临大中城市挤压与乡村支撑不足“双重困境”

从理论上讲,县域富民产业既能受到城市经济辐射,又有乡村经济的推动和支撑,具有很大潜力空间。但现实是,由于县城综合承载能力不强,大中城市虹吸和乡村支撑不足,县域富民产业发展潜力无法得到充分释放。一是县城综合承载能力不强。对于县域富民产业而言,县城的承载能力至关重要。不少中西部地区县城的综合承载能力和治理能力较弱,人居环境、公共服务、市政设施、产业配套等方面存在不少短板弱项,对人才等要素的吸引力不足,导致产业升级、人口集聚、城镇发展的良性互动机制无法形成,使其很难承接中心城市疏解非核心功能,同时又缺乏服务带动乡村的能力。同时,县城产业园区等平台功能薄弱,一些县城投入大量的资源用于产业园区建设,但引入企业质量不高,园区缺乏专业孵化平台、公共服务平台等,服务配套能力不足,造成产业集聚效应不明显,园区综合效益偏低。二是大中城市挤压。目前我国工业化、城镇化还在深入推进,受追求经济增长速度和规模的观念影响,许多大中城市仍倾向于做大经济规模和扩张城市边界,对周边县域的虹吸效应强于辐射效应<sup>[12]</sup>,与县域存在产业项目、资源要素竞争,导致资金、人才等要素流出县域,挤压了县域富民产业



发展的空间;同时,大中城市向县域转移的产业项目不多,而且不少项目处于产业链前端、价值链中低端,县域在产业转型升级上缺乏主导权。三是乡村产业支撑不足。农业发展基础薄弱,产业链条延伸和功能拓展面临诸多制约,县乡产业之间存在断层、断档现象,产业互补性不强。

五、县域富民产业发展实践模式

经过多年发展,我国已经形成了一些具有影响力的县域富民产业典型,比如广西横州茉莉花产业、江苏丹阳眼镜产业、湖南邵东打火机产业等。其中,有些产业基于本地优势资源逐步发展起来,有些产业通过承接产业转移“从无到有”,有些产业经过长期积累迭代,有些产业借助数字化浪潮快速崛起,有些产业深耕国内市场,有些产业走向国际市场。这些县域富民产业兴起和发展原因各有不同,但具有以市场需求为导向、以比较优势为基础、以技术创新为驱动、以发挥有为政府作用为保障的共性经验。这些县域富民产业发展的生动实践,为全国其他县域提供了有益借鉴(表 1)。

表 1 县域富民产业典型发展模式及比较

发展类型	发展路径	驱动因素
优势资源转化型	基于一方水土,依托乡村农业、生态、文化等资源优势,做好“土特产”文章,开发农业产业新功能、农村生态新价值,将资源优势转化为产品优势和产业优势	市场需求牵引,新的技术条件、营销手段运用,生产要素跨界配置
融入邻近大城市发展型	对接和服务大城市发展需求,提升综合承载能力,承接一般性制造业、区域性物流基地、专业市场转移,发展壮大配套产业和优势特色产业	市场需求牵引,政策引导和要素保障,智慧物流等现代技术应用
承接产业转移型	依托资源丰富、要素成本低、市场潜力大的优势,打造产业发展平台载体,承接国内外产业转移,做大做强富民产业	政策引导,营商环境优化,劳动力素质提升,产业技术升级
对外开放带动型	主动服务和融入“一带一路”建设,发挥对外开放节点优势,发展开放型经济,推动地方特色产品走向国际市场,形成开放型产业集群	外贸综合服务体系和促进体系建设,跨境电商、海外仓等新业态新模式发展
技术赋能升级型	利用数智技术、绿色技术等全方位改造提升产业链、供应链,推动传统产业提质增效和新兴产业发展壮大	市场需求牵引,应用场景创新,新型生产要素赋能

(一) 立足资源禀赋,将资源优势转化为产品优势和产业优势

一些县域立足当地农业资源、生态资源、文化资源优势,通过做好“土特产”文章,将资源优势转化为产品优势、产业优势,打造形成了特色鲜明的县域富民产业名片。比如,广西横州市是全球最大的茉莉花和茉莉花茶生产基地,茉莉花种植面积超过 10 万亩,茉莉花产量占世界总产量的 60% 以上。通过推进一二三产业融合发展,形成了茉莉花产业集群,当地超过 30 万花农因茉莉花增收致富。河南临颍县被誉为“中国休闲食品之都”,依托小麦、生猪等种养业资源,构建起从种植养殖、面粉加工、食品生产到研发设计、检验检测、食品包装、电商物流的完整产业链,全县休闲食品产业年产值已突破 400 亿元,入围河南省最具竞争力的“百亿产业集群”。浙江缙云县深入挖掘缙云烧饼的黄帝文化、饮食文化、商贸文化,做“乡愁+产业”融合文章,大力发展烧饼全产业链,2023 年全县烧饼产值达到 34.8 亿元,带动近 5 万人增收致富。上述县域的产业发展实践表明,只要适应市场需求变化,用好用活县域特色资源,将资源优势转化为产业优势,也能培育出在全国具有重要影响力的县域富民产业集群。当然,资源优势并不必然转化为产业优势,“土特产”要变成大产业,需要选准产业发展突破口,



宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜开发生态旅游则搞生态旅游,探索和创新资源价值转化渠道。

## (二) 依托地理区位,融入城市群和都市圈,发展壮大配套产业和优势特色产业

部分县域靠近大城市或都市圈,通过发挥要素成本等优势,积极对接和服务大城市发展需求,承接大城市外溢功能,实现县域富民产业的快速发展。比如,安徽南陵县曾是传统农业县,依托地处长三角腹地的区位优势,抢抓智能快递物流装备产业风口,积极发展智能物流装备产业。目前该县已经形成智能物流装备六大系统(揽收拣选、运输配送、装卸搬运、存储输送、包装加工、信息处理),快递业装备18项核心部件研发设计生产服务链全覆盖,智能分拣设备产能规模居于全国第一,智能仓储设备、末端配送设备、绿色包装产品在国内市场占有率位居前列。2021—2023年南陵县智能物流装备规上工业产值由35.3亿元增长到64.85亿元。江西信丰县立足气候资源条件,紧盯粤港澳大湾区市场,将蔬菜作为富民农业主导产业来打造,围绕蔬菜全产业链一体化发展,建设了全国蔬菜质量标准中心(赣州)分中心、粤港澳大湾区“菜篮子”产品赣州配送分中心暨冷链物流中心、赣南蔬菜配套产业园和现代化蔬菜育苗中心产业平台。全县蔬菜年产量达到60余万吨,每天供往粤港澳地区蔬菜110吨,成为粤港澳大湾区重要的“菜篮子”生产基地。当然,与上述县域的成功实践不同,很多位于大城市周边的县域尽管有区位优势,但面临大城市的虹吸效应,发展壮大富民产业必须找准专业化定位和职能。

## (三) 承接产业转移,打造县域特色优势产业集群

随着我国生产力布局的调整,部分中西部县域通过承接东部产业转移,培育形成了新的县域富民产业,有力带动了县域经济发展。比如,湖南桂阳县抓住承接产业转移示范区建设机遇,积极承接广东家居产业转移,引进广东家具协会合作建设家居智造产业园,吸引东莞家具企业抱团转移,目前该县家居智造产业产品远销亚洲、欧洲、北美及非洲、拉丁美洲等新兴市场。河南夏邑县通过承接东部纺织服装产业转移,培育起全国知名的纺织服装产业集群,从一个农业县转变为“中国新兴纺织基地县”“中国棉纺织名城”,年纺纱能力320万锭,织布能力17万吨,服装加工能力1.7亿件。河南睢县积极承接东部沿海制鞋产业转移,制鞋产业从无到有、从小到大、从散到聚,形成了完整的制鞋产业链,目前该县拥有近600家制鞋企业和配套企业,年产能达3.5亿双,年产值超过150亿元,从业人员8万余人。睢县休闲运动鞋制造产业产值占国内的30%,被授予“中国制鞋产业基地”称号。从上述县域富民产业发展实践看,产业转移已经成为我国中西部县域产业发展的重要路径,但是承接产业转移并不是一“接”了之,真正要“接得稳、留得住、发展得好”,需要在提升产业配套能力建设、优化营商环境等方面下功夫。

## (四) 融入开放格局,内外联动做大做强县域富民产业

随着我国不断深化对外开放,一些县域通过建设跨境电商平台等方式,积极推动产品走向国际市场,加速国际市场布局,为县域富民产业做大做强注入新动能。比如,被誉为“中国童车之都”的河北平乡县,按照“拓展国际市场、壮大外贸主体”思路,积极推动自行车童车产业提档升级,该县年产自行车、童车及玩具1.45亿辆(件),童车产业集群年营业收入达300亿元,占国内市场的50%、国际市场的40%,产品远销俄罗斯、英国、哈萨克斯坦、泰国等60多个国家和地区。福建南安市不是石材主产地,通过融入“一带一路”建设,大力发展石材产业,目前已经形成集矿山开采、生产加工、设计选材、工程应用、展示贸易、机械辅料等于一体的全产业链条,该市石材产量和进出口量均占全国的70%,贸易遍及140多个国家和地区。近年来,随着西部陆海新通道建设不断推进,一些中西部县域逐步从开放末梢走向开放前沿,

对外货物贸易、服务贸易、跨国投资等不断增长。2013—2022年,中西部地区外贸占全国的比重从13.5%提升至19.2%,对外投资占比从7.8%提升至14.7%。主动服务和融入“一带一路”建设,依托对外开放节点优势承接产业转移,推动产品走向国际市场,将是一些中西部县域发展富民产业的重要路径。

### (五) 强化技术赋能,依托数字技术推动县域传统产业提质升级

随着新一代信息技术的快速发展和广泛应用,一些县域利用互联网、人工智能、大数据等新技术,改造提升传统产业,产业实现了较快发展。比如,江苏高邮市依托数字化技术,推动特色养殖提质增效,打造了“高邮鸭”等国家级地理标志产品,成为当地重要的特色富民产业。在生产环节,通过“智慧大脑”实时监测鸭舍环境指标,合理安排投放饲料,保障鸭蛋产量稳定;在销售环节,通过鼓励企业建立数字化销售渠道,拓展了产品销售市场;在服务环节,引进数字普惠金融,通过建立数字风控模型,为农户、个体工商户、新型农业经营主体进行数字信贷授信,提供数字贷款服务。目前该市仅鸭蛋生产企业就有100多家,年产鸭蛋13.5亿枚,总产值达18.5亿元。山东曹县依托短视频和直播电商,从产业结构调整、服务载体建设、直播平台对接、直播人才孵化等着手,聚力打造汉服全产业链条,成为全国最大的汉服生产基地。2023年,该县汉服网络销售额超过70亿元,占到全国40%的市场份额。

县域富民产业发展实践表明,传统产业并不一定是落后产业,利用数智技术、绿色技术改造提升传统产业还有很大空间,这也是县域发展壮大富民产业的重要路径。

## 六、培育县域富民产业的主要路径

培育县域富民产业是一个长期系统过程,其发展脱离不了我国工业化城镇化所处的阶段,也脱离不了产业转型升级整体进程。要立足县域富民产业的特点,按照实现共同富裕的要求,统筹推进新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,促进县域富民产业高质量发展。

### (一) 分类施策推进,因地制宜培育发展各具特色的县域富民产业

我国县域数量多,县情差异大,发挥比较优势,走特色化、差异化道路,是发展县域富民产业的必然选择。为此,应依托各地区资源禀赋和产业基础,以市场需求为导向,主要依靠市场机制,因地制宜培育壮大县域富民产业。对于农业资源丰富的县,依托绿色农产品需求增长牵引,重点做好“土特产”文章,着力推进农业标准化、规模化、品牌化建设,推动农业生产供应链、精深加工链、品牌价值链“三链”同构,发展壮大特色种养殖业、特色食品等产业,着力建设农业富民强县。对于制造业基础比较强的县,重点结合新型工业化建设,打造高能级产业发展载体,深度参与区域产业分工,错位发展优势特色制造业集群,提升产业链现代化水平,打造工业富民大县。对于旅游资源比较独特的县,重点统筹好保护与开发的关系,提升旅游基础设施水平,推动旅游与农业、文化、科技等深度融合,开发满足游客个性化、深度化要求的旅游产品和服务,创响旅游富民名县。对于文化资源比较独特的县,重点以弘扬特色文化和传承特色技艺为方向,发展戏剧曲艺、传统工艺产业等,打造文化富民强县。一些处于对外开放通道的县,可以利用扩大高水平开放的机遇,发展壮大外向型富民产业。一些处于交通枢纽节点的县,可以依靠交通优势,积极承接产业转移,做大做强县域富民产业。

### (二) 加强制度供给,构建有利于县域富民产业发展的体制机制和政策体系

充分发挥制度和政策创新的保障作用,提升县域富民产业基础能力和发展水平。一是推进配套改革。围绕提升县城综合承载能力,健全推进新型城镇化体制机制,加快补齐县城基础设施和公共服务短板,构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制。推进城乡要素市

场化配置改革,加快打破阻碍城乡要素双向流动、平等交换的体制机制,促进优质生产要素向县域富民产业流动。二是完善支持政策。引导重大产业项目在有条件的县域布局,支持中西部县域与发达地区加强产业对接,创新“飞地经济”、托管运营等产业合作模式。加强县域产业园区或产业集聚区检验检测认证中心、技术研发转化中心、智能标准厂房等建设支持,促进县域产业培育设施提质增效。利用新型城镇化建设专项债券等,加大对县域产业平台配套设施建设等项目的融资支持。三是强化县域富民产业要素保障。优化用地保障,探索以县域为基本单元,有序推进全域土地综合整治试点,加强闲置土地盘活利用,整治出的建设用地重点用于县域富民产业发展和公共基础设施建设。支持县域重点产业链企业与高等院校、职业院校等开展合作,加强产业技能人才培养;探索“周末工程师”“人才飞地”等柔性引才机制;完善企业引才激励机制,支持重点企业引进急需紧缺人才。强化县域富民产业链融资供给,依托龙头企业整合上下游企业物流、信息流、资金流等信息,积极开展仓单质押贷款、应收账款质押贷款等产业链金融业务。四是优化县域营商环境。推进县域市场化法治化建设,持续深化行政审批制度改革,鼓励县域优化“一网通办”“一窗通办”工作机制,探索建立标准化惠企服务体系,实施民营市场主体服务事项的清单化管理。

### (三) 强化技术赋能,着力提升县域富民产业技术水平

县域富民产业发展的出路在于科技创新,但过于强调原始创新对多数县域而言并不实际。应找准县域产业技术创新着力点,促进技术创新和产业创新深度融合。一是支持县域围绕富民产业发展,通过设立“科创飞地”、组建创新联合体等方式,利用发达地区的技术、知识、人才等科创资源,采取“在外研发+本地制造”模式,提升产业技术创新水平。增强企业创新主体地位,支持县域有条件的企业争创国家级、省级企业技术中心、重点实验室和新型研发机构。二是支持有实力的“链主”企业牵头搭建行业共性技术平台,为产业链关联企业提供技术研发与转化、产品检验检测、试验验证、产品质量认证等服务。比如,部分地区探索“开放式共享实验室”模式,通过大企业实验室开放检验,较好地破解了小微食品企业产品出厂检验难问题。三是结合大规模设备更新,支持县域传统制造企业进行绿色低碳设备更新,引入智能装备和自动化生产线,采用高效节能设备、清洁能源利用等,推动生产过程的智能化、数字化和绿色化。四是聚焦富民产业发展需求,依托东西部科技合作机制,加大东西部县域之间科技合作的政策支持力度,推动资源共享、人才交流、平台联建、联合攻关、成果转化和产业化,着力提高西部地区县域创新能力。

### (四) 提升平台载体质量,引导县域富民产业集中集聚发展

产业平台载体具有创新突破、示范引领作用。应强化县域富民特色产业集聚和产业生态培育,高质量建设产业功能载体,提高产业承载能力和集聚化水平。一是优化县域富民产业发展布局。强化县域统筹,推动规模较大、工业化程度较高、分散布局配套设施成本高的富民产业项目向县城产业园区集中,具有一定规模的农产品加工流通等项目向县城或有条件的镇(乡)和物流节点集中,直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链等产业向中心村集中,形成县城、中心镇(乡)、中心村层级分工明显、功能有机衔接的格局。二是推动县域产业园区整合升级。促进县域产业平台载体扩能提级,围绕县域富民产业发展,提升产业园区设施和服务标准化水平,加强水电路气信等基础设施和标准厂房建设,建立投资全周期一站式服务机制,打造城乡联动的优势特色产业集群。三是推动建设中小微企业集聚区、特色产业园区。依托具备条件的中心镇、中心村,建设专业化的中小微企业集聚区、特色产业园区,创新实行产权分割、限定最高售价、税费资金补助等方式,降低企业入园成本,推动同类型企业集中入驻、产业链上下游企业配套入驻,共建共享产品研发、技术创新、检验检测



等专业生产配套,实现集中集聚发展。

(五) 强化利益联结,增强县域富民产业带动能力和带动效益

坚持强化带动效益与提升带动能力相结合,创新联农带农机制,增强县域富民产业就业增收促进效应。一是建设产业联合体。支持建立“龙头企业+中小微企业+家庭工场”的产业联盟,积极整合产业资源,实现产业抱团发展。比如,有的县域通过支持龙头企业建立“共享工厂”,搭建企业资质、设备、市场共享平台,有效降低了生产管理成本,提高了生产效率。支持产业化龙头企业、乡村作坊、家庭农场、农民合作社、农村集体经济组织加强合作,建设农业产业化联合体。二是创新利益联结形式。支持通过订单生产、股份合作、农企合股、分红奖励等模式,建立紧密型利益联结机制,让农民分享产业链增值收益。三是强化联农带农激励机制。加大对紧密型利益联结模式的激励,进一步将完善联农带农机制作为企业享受优惠政策前提条件、龙头企业认定前提条件的“两个挂钩”机制,对积极采取股份合作、利润返还、为农户承贷承还、提供信贷担保等的经营主体,给予一定的财政激励或税收优惠,确保联农多受益多、联农紧受益多、联农稳受益多。

参考文献:

[1] 庄天慧,邱峰,杨浩.县域富民产业促进农民共同富裕:作用机理、现实困境与策略选择[J].改革,2024(3):127-141.

[2] 习近平.加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J].求是,2023(6):4-17.

[3] 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):93-99.

[4] 付伟.抢抓机遇发展县域富民产业[N].光明日报,2022-03-24(10).

[5] 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):17-24.

[6] 高帆.壮大县域富民产业[N].经济日报,2023-04-17(11).

[7] 涂圣伟,张琛.大农业观视阈下现代化农业产业体系的基本特征与构建路径[J].中州学刊,2024(7):29-37.

[8] 贺俊,庞尧.数字消费驱动产业升级:理论机理、现实障碍和推进路径[J].技术经济,2023,42(12):28-34.

[9] 廖灿亮.人民网研究院发布《县域冠军产业发展报告》探寻成长密码[EB/OL].(2024-08-14)[2024-09-02].<http://yjy.people.com.cn/nl/2024/0814/c440911-40298663.html>.

[10] 涂圣伟.县域城乡融合发展的内在逻辑、基本导向与推进路径[J].江西社会科学,2024,44(8):35-45.

[11] 叶振宇.以产业转型升级激发县域经济活力[J].人民论坛,2023(20):55-59.

[12] 中国社会科学院财经战略研究院县域经济课题组.着力提升县域经济竞争地位[N].经济日报,2022-07-21(10).

(责任编辑:宋雪飞)

Mechanisms and Pathways for Driving County-level Wealth  
Creation in the Context of Urban-rural Integration

TU Shengwei

**Abstract:** The holistic approach to rural-urban integration inherently aspires to the value objective of achieving common prosperity. County-level industries aimed at enriching the populace serve as a vital

conduit for advancing common prosperity through the fusion of rural and urban domains. Anchored in the counties, these industries prioritize the prosperity of the people, build comparative advantages leveraging the local factor endowment structure, and facilitate the allocation of production factors between urban and rural areas through effective organizational mechanisms. They drive multi-sector innovation and development by integrating industries across traditional boundaries. Key drivers include institutional provision and policy innovation, the innovative allocation of urban and rural resources, empowerment through modern technological innovation, and market demand. In China, the overall standard and sophistication of these county-level industries focused on enriching the people remain to be elevated, with regional disparities in development evident. Challenges persist in terms of development frameworks, industrial technological innovation capabilities, support for production factors, and the strength and scope of their driving impact. It is imperative to integrate the cultivation of these industries into the broader process of China’s industrial transformation and upgrading, as well as the comprehensive arc of county economic development. This necessitates strategic planning and progression, with a focus on strengthening institutional support, harnessing technological empowerment, enhancing platforms and carriers, reinforcing benefit linkages, and fostering distinctive county-level industries for enriching the people that are grounded in local realities.

**Keywords:** Urban-rural Integration; County Wealth Creation; County Economies; Industrial Transformation and Upgrading