

# 打造县市新城高质量发展的动力源

县域兴，则国家兴。党的十八大以来，党中央高度重视县域经济发展，习近平总书记曾作出一系列重要指示，深刻指明了发展县域经济的重要意义、主攻方向和方法路径，为推进新时代县域经济高质量发展提供了根本遵循。四川省委明确提出按照“抓强、壮干、提弱”思路，加快形成强县引领、竞相争先、协同共进的县域经济高质量发展新格局。

6月24日，成都市召开县市新城高质量发展大会，出台《成都市推动县市新城高质量发展实施方案》，系统部署发展路径。会议提出的“三聚焦三突出”——聚焦产业强、人才兴、机制活，突出做强县城和中心场镇、完善配套和优化环境、促进就业和富民惠民——为成都推动县域经济高质量发展提供了核心指引。推动县市新城高质量发展，关键在于做强产业园区承载、壮大产业发展能级、强化人才资源赋能、优化园区发展环境，全力塑造“各具特色、动力澎湃、活力充沛、竞相发展”的县域经济新格局。

□曾鹤

## 做强园区承载，筑牢发展底盘

“抓经济必抓产业，抓产业必抓园区”是鲜明导向。首要任务是精准定位、错位发展，立足简阳、都江堰、彭州、邛崃、崇州、金堂、大邑、蒲江8个县市资源禀赋及功能定位，打好“特色牌”。比如，崇州智能制造聚焦精密制造与电子信息，金堂淮州新城锁定节能环保与光伏产业，彭州深耕航空动力，邛崃打造天府现代种业园，大邑突出冰雪文博，蒲江发展特色产业。通过切实推动“一县一首位产业”“一园一镇园之宝”落地生根，构建差异化、协同化发展格局。

其次，双管齐下提升承载能力。硬件支撑上，大力实施“立园满园”行动，高标准推进土地集约利用，建设现代化标准厂房、专业仓储物流等基础设施，前瞻布局研发设计、检验检测、供应链金融等生产性服务业和人才公寓、商业配套等生活性服务业，打造“宜业宜居宜创”的产业社区，确保项目“落得下、留得住”；软件升级上，全力塑造“有需必应、无事不扰”营商环境品牌，深化“放管服”改革，推行“一网通办”“一站式服务”，迭代升级企业服务中心功能，最大限度降低企业制度性交易成本。

最后，深化“镇园合一”改革是关键一招。将“活镇域”作为重点任务，推动产业园区与中心场镇在规划、建设、管理、服务上深度融合，因地制宜扩权强镇，加快培育一批工业重镇、商贸强镇、农业大镇、文旅名镇，争创省级百强中心镇，形成以镇域“小精彩”有力支撑县域“大发展”的生动局面。

## 壮大产业能级，锻造硬核实力

产业是园区的灵魂，壮大能级是高质量发展的核心任务，关键在于推动产业基础高级化、产业链现代化和产业生态协同化。实现这一目标需坚持“双轮驱动”。

一方面，推动传统优势产业“老树发新枝”。依托园区平台，通过智能化改造、绿色化转型、服务化延伸、高端化迈进，推动传统产业焕发新生。例如，传统家具产业可引入工业互联网向智能家居跃升，食品加工区可强化品牌建设并融入文旅体验提升价值链。同时，要精准落实“推动重点产业延链补链强链”等要求，提升产业链韧性竞争力。

另一方面，前瞻培育新兴产业增长极。积极承接中心城区创新溢出，在新能源、新材料、生物医药、数字经济等新赛道上精准发力，让更多“细分赛道”跑出“单项冠军”。简州新城聚焦

新能源汽车零部件、天府国际生物城发力创新药、金堂布局光伏环保等实践，正是抢占未来发展制高点的战略布局。壮大能级更离不开“链主”引领与生态构建。要落实“培育做强经营主体”等要求，着力引进和培育具有强大整合带动力的“链主”企业，发挥其“头雁效应”。

同时，积极构建“链主企业+配套企业+公共服务平台”的共生体系，利用好大会提出的“鼓励市级基金参与县市新城园区招商”“完善产业供需对接和产品市场推介机制”等措施，促进大中小企业融通创新、协同发展，形成“乔木参天、灌木茁壮、草草葱郁”的繁荣产业生态。强化创新要素供给是持续升级的保障，需积极落实“举办科技成果对接转化专场活动”等要求，搭建高效产学研平台，促进高校院所创新资源与园区产业需求精准对接，加速科技成果在园区转化落地，为产业能级跃升注入不竭动力。

## 强化人才赋能，点燃核心引擎

落实“聚焦人才兴，释放第一资源效能”是点燃县市新城高质量发展引擎的核心。首要任务是构建深度融合的创新体系。强化赋能，重在构建以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系。园区需主动作为，积极联合高校、科研院所设立新型研发机构、重点实验室等创新平台，聚焦产业关键核心技术开展联合攻关，畅通技术转移转化通道，将创新成果高效转化为现实生产力。

梯度培育充满活力的创新主体。要大力培育高新技术企业、科技型中小企业和专精特新“小巨人”企业，形成良好的创新成长梯队。通过精准政策引导和服务支持，鼓励企业加大研发投入，建设高水平企业技术中心，主导或参与行业标准制定，掌握核心知识产权，不断提升自主创新能力。

全链条激活人才动能是根本保障。全面落实大会提出的“拓展视野精准引才，搭建平台科学育才，不拘一格合理育才，用心用情以诚留才”的要求以及配套举措。在引才上，围绕首位产业和新兴赛道，依托专项政策靶向引进高层次人才和急需紧缺技能人才。在育才上，依托产业项目和研发平台，联合职业院校开展订单式培养，加强职业技能培训，提升本地人才素质。在用上，敢于打破常规，将优秀年轻干部放到园区改革发展一线锻炼，赋予创新人才更大技术路线决定权和资源调度权。在留才上，用心用情解决后顾之忧，通过完善住房、教育、医疗等高品质配套服务，营造尊重人才、鼓励创新、宽容失败的浓厚氛围。

## 优化营商环境，释放发展活力

一流的营商环境是吸引力、竞争力的核心，优化环境需在“硬配套”与“软服务”“要素保障”与“机制创新”上协同发力，切实落实“聚焦机制活，激发改革创新动力”和“突出完善配套优化环境”的要求。

一要提升“硬联通”承载力。充分利用“每年实施一批县市新城跨区域道路”“推动市域铁路公交化开行”等举措，加快补齐交通等基础设施短板，显著提升园区外畅内联水平，有效降低物流成本，增强对区域要素的集聚辐射能力。

二要优化“软服务”提升吸引力。深化“放管服”改革是优化营商环境的“牛鼻子”，园区要持续迭代升级“一站式”企业服务中心，提供覆盖企业全生命周期的精准高效服务。将大会提出的塑造“有需必应、无事不扰”营商环境品牌要求落到实处，建立快速响应的企业诉求解决机制和主动靠前、无事不扰的服务模式，让企业安心经营、专注发展。

三要强化土地、资金等关键要素保障。倾斜财政转移支付和专项资金安排，统筹保障城镇开发边界增量空间以满足重大项目落地需求，统筹支持重点项目能耗替代平台，单列园区用地供应计划，增加混合产业用地供给；园区层面需创新土地供给模式，搭建政银企对接桥梁，探索供应链金融、知识产权质押等融资新模式，确保优质项目的要素需求得到精准、高效满足。

四要深化体制机制创新释放深层活力。必须聚焦大会指出的“痛点难点”，着力深化机制创新：一是破除城乡要素流动壁垒，促进资源高效集聚；二是盘活闲置低效用地和厂房；三是完善跨区域合作财税分成办法，探索“飞地经济”模式；四是建立高质量发展导向的考核评价体系，激发干事活力。

做强园区承载、壮大产业能级、强化人才赋能、优化园区发展环境等核心举措与“三聚焦三突出”的战略指引相辅相成。当简阳的汽车零部件、都江堰的文旅融合、彭州的航空动力、邛崃的现代种业、崇州的智能制造、金堂的光伏环保、大邑的冰雪文博、蒲江的特色产业在各自精心培育的特色赛道上加速奔跑，当一座座产业兴旺、功能完善、镇园合一的活力新城在成都广袤县域大地上蓬勃生长，“县域强则全域强”的画卷必将实现，为成都公园城市示范区建设筑牢支撑、为中国式现代化县域发展贡献成都实践与力量。

（作者：成都市社会科学院经济研究所副所长、研究员）

6月24日，成都市县市新城高质量发展大会召开。会议指出，推动县市新城高质量发展，要坚持目标导向和问题导向相结合，聚焦发展所需、群众所盼，在“三聚焦三突出”上下功夫、求突破、见实效。

## 三聚焦

### 1 聚焦产业强，做实县域发展支撑。

鲜明“抓经济必抓产业，抓产业必抓园区”导向，锚定产业兴县不动摇，因地制宜壮大特色主导产业，让更多“细分赛道”跑出“单项冠军”。深入实施“立园满园”行动，推动重点产业延链补链强链，构建具有区域影响力竞争力的产业集群。全力塑造“有需必应、无事不扰”营商环境品牌，培育做强经营主体，加快形成“链主”企业引领、大中小企业协同发展的良好产业生态。

### 2 聚焦人才兴，释放第一资源效能。

拓展视野精准引才，搭建平台科学育才，不拘一格合理育才，用心用情以诚留才，完善人才培养、使用、评价、激励等体制机制，有计划地把优秀年轻干部放到改革发展稳定第一线锻炼，引导各类人才在县市新城施展其才。

### 聚焦机制活，激发改革创新动力

围绕县市新城发展的痛点难点，健全完善城乡要素融合、资源资产转化利用、结对联动合作、激励评价等体制机制，用更多创新成果、改革成效破解体制机制障碍、机制性梗阻，有序推动要素资源自由流动、高效配置。

## 三突出

### 1 突出做强县城和中心场镇，夯实综合功能承载

瞄准核心功能定位，加快补短板、锻长板、强功能、蓄势能，集中力量打造高能级功能平台。因地制宜扩权强镇，深化“镇园合一”改革，加快培育壮大一批工业重镇、商贸强镇、农业大镇、文旅名镇，以镇域“小精彩”助推县域“大发展”。

### 2 突出完善配套和优化环境，提升宜居宜业品质

大力提高交通通达水平，进一步织密综合交通网络。推动优质教育、医疗等公共服务资源下沉扩面，建设一批“家门口”的好学校、好医院。深入实施城乡人居环境“净优亮美”专项行动，打造美丽宜居的县市新城。

### 3 突出促进就业和富民惠民，拓宽县域增收渠道

大力发展“家门口”的产业，加强职业技能培训，支持各类人才返乡就业创业，努力提供更多就近就业机会。强化联农带农机制，发展壮大集体经济，健全农业社会化服务体系，更好推动以“强村”带“民富”。

# 探索扩权赋能活镇域 重塑城乡联动格局

## 从“镇域弱功能”到“镇域再赋能”：推动空间治理现代化的重心下移

镇域在中国行政体制中处于“承上启下、联动城乡”的关键层级，是支撑区域协调和城乡融合的前沿阵地。《成都市推动县市新城高质量发展实施方案》明确提出，要做强县县城和中心场镇，打造一批工业重镇、商贸强镇、农业大镇和文旅名镇。此举旨在提升镇域在空间治理体系中的承载力与支撑力。

以法定职责清单推动基层能动治理。要建立权责清晰、边界明确的法定职责清单，同步推进机构编制下放、审批权限下放，综合执法整合，赋予镇街在规划管理、项目审批、公共服务等方面更多自主权限，打通“镇想干事、无权办事”的堵点，增强镇街在区域发展中的实质性功能和执行力。

## 从“配套薄弱地”到“产业增长极”：以特色产业嵌入带动镇域能级跃升

产业是镇域活力的根基。成都市明确提出“一园一镇园之宝”的发展方向，并通过单列园区用地供应计划，鼓励“链主企业”引育等手段，推动特色产业集群发展。当前我国许多镇域仍面临“无主导产业、无产业链条、无协同机制”的发展困境，必须通过特色化、集群化发展打破路径依赖。推进镇域特色产业发

展，要坚持“因镇设产、以产兴镇”，构建适配性、集聚性与融合性相统一的产业体系。重点包括：突出资源禀赋打造特色专业园区。立足资源禀赋和区位优势，建设智能制造、绿色建材、现代食品等特色小园区，形成“小园聚产、强镇兴业”的发展格局，积极布局“镇域+数字”模式，推动农业无人机、智能制造等新质生

产力在镇域落地，并以县域物流枢纽和电商平台为支撑，畅通镇域产品对接市场通道，增强产业的开放性和可持续性。

围绕龙头企业构建产业生态网络。引导龙头企业落地镇域，带动中小企业形成协作配套网络，提升镇级经济的系统性与稳定性。强化镇域招商与产业金融联动，推动产业基金、创投基金等参与镇级产业导入。

提升产业配套保障强化集群支撑体系。完善政务服务、物流配套、创新平台等支撑体系，推动镇域从产业“配套地”向“承载地”转型，形成“企业扎堆、要素集聚、人才沉淀”的微型增长极。借鉴德国“工业中小镇”战略，如施特劳宾、因戈尔施塔特等镇通过强化产业发展配套支撑，孕育出一批“隐形冠军”企业。

## 从“治理末梢”到“空间中枢”：构建乡村振兴联动发展体系

乡村振兴的系统性、长期性要求镇域在资源统筹与组织协调中发挥轴心作用。《成都市推动县市新城高质量发展实施方案》提出，优化全域土地综合整治项目管理流程，发展农商文旅体融合新场景，促进农民增收等，点明了以镇为轴心带动乡村的政策路径。

发展融合型经济打造“园一镇一村”联动增收渠道。依托镇域统筹能力，构建园区经济、镇街经济与乡村经济深度融合的产业体系。鼓励园区企业延链、补链至镇村，引导镇街发展农产品加工、电商直播、乡村旅居等服务型经济，支持村级组织嵌入农业全产业链环节，强化多元主体的联合经营与收益共享。可借鉴上海青浦区练塘镇以数字农业赋能、园区引导与乡村参与协同发展，打造面向都市圈的融合型供给体系，激发农村经营性收入新增长点。推进要素协同流动激发镇村联动活力。在县域

## 从“要素碎片化”到“赋能系统化”：推动制度创新助力扩权落地

镇域高质量发展离不开稳定的制度支撑和系统机制创新。《成都市推动县市新城高质量发展实施方案》从“人、地、钱”三方面提出了实质性改革举措，包括倾斜财政转移支付、优化干部晋升激励、制定镇街发展指标监测体系等，为构建制度系统性赋能奠定基础。

完善财政机制夯实发展支撑底座。探索“以事定费、权责匹配”的财政分权制度，强化镇级财权保障，加大对重点镇域功能平台、产业项目的财政支持力度，增强基层发展的稳定性和可持续性。

优化组织机制打造治理骨干力量。建立镇级干部轮岗交流制度和专项培训机制，拓宽晋升通道，增强队伍稳定性和专业化水平，同时加强镇街党组织对资源整合和任务落实的统筹能力。

尺度内构建更加高效的“乡—镇”要素协同流动配置机制。推动农村土地集中连片利用和集体经营性建设用地入市，激发土地要素经济价值；完善农村金融服务体系，提升农户与集体经济组织的融资可得性与支付能力；创新城乡人才双向流动机制，吸引新型职业农民、返乡创业青年等扎根乡村，形成镇带村聚才育才格局，构建镇村间人流、物流、资金流、信息流高效循环的新型要素流动体系。

构建镇村公共服务一体化网络提升乡村发展保障力。以镇域为轴心，推动教育、医疗、托育、养老等公共服务资源统筹布局与共建共享。鼓励打造镇级公共服务中心与村级便民服务点协同运行机制，推动服务事项标准化、流程化、数字化，提升农村基本服务的可及性、精准性与群众获得感。建立镇财政投入、社会力量 and 集体经济多元参与的运行机制，增强镇村公共服务的可持续发展能力。

## 健全激励机制构建闭环运行体系

推动构建以实绩为导向的激励机制，将镇域发展目标纳入县域综合绩效评价，建立权责清晰、结果导向的考核制度。同时，要推动园区收益与镇街发展绑定，引导镇街围绕服务效能提升开展绩效管理。

“镇域小单元”承载着“新城大发展”的大逻辑。探索扩权赋能，不是行政下沉的简单复制，而是国家空间治理结构优化的关键突破。成都市以“强化功能、培育产业、带动乡村”为统揽，为探索镇域驱动型新城发展提供了政策样本。在新型城镇化纵深推进背景下，构建以镇域为支点的新型县城市发展格局，将成为区域协调发展、城乡融合跃升的关键路径。

（作者单位：西南财经大学中国西部经济研究院）

做大做强做优县市新城 成都这样行动

贾晋 彭浩瀚