

## 短板如何变成“潜力板”

——广东省实施“百县千镇万村高质量发展工程”调查

本报记者 张建军

城乡区域发展不平衡是广东高质量发展的最大短板。作为全国第一经济大省,该如何解决城乡二元结构问题,提高发展平衡性和协调性?怎样才能把短板变成“潜力板”,不断拓展发展空间、增强发展后劲?广东将“百县千镇万村高质量发展工程”作为推动高质量发展的头号工程,不断促进城乡区域协调发展。

“最富的地方在广东,最穷的地方也在广东。”这句十几年前对广东省情的概括,在一定程度上仍是目前广东区域发展不平衡的客观写照。

2023年,广东地区生产总值达到13.57万亿元,连续35年全国首位。然而,省内的配比却走向分化,珠三角地区9个城市的地区生产总值占全省的81.24%,粤东、粤西、粤北12市拥有广东近70%的面积、近五成人口,地区生产总值却不足全省的两成。

为补齐区域发展不平衡这块最大的短板,去年以来,广东省全面实施“百县千镇万村高质量发展工程”(以下简称“百千万工程”),促进全省122个县(市、区)县域崛起、1612个乡镇(街道)镇域强身、2.65万个行政村(社区)振兴。广东如何将“百千万工程”的“施工图”转化为“实景图”?在实践中有哪些创新?又带来了哪些变化?记者深入南粤大地进行调查。

## 发展不平衡短板怎么补

“广东有一半以上的地市人均GDP赶不上全国平均水平”“很多县市并不如内陆省份的县市发达”,听到这样的观点,不少人会感到惊讶,这似乎与印象中的广东存在偏差。实际情况到底是怎么样的呢?

2022年,全国人均地区生产总值为85698元,广东省21个地级市中,只有深圳、广州等6个城市超过全国平均线,其余15个地级市均低于全国平均水平。对比另一个经济大省江苏,其13个地级市中只有1个地级市人均地区生产总值未达到全国平均线。再看居民人均收入,2023年广东省人均可支配收入为49327元,人均一般公共预算收入也只有约1.1万元。这两个重要指标,广东仅居全国第六位。

将视线转入省内看,不仅粤东、粤西、粤北12个城市与珠三角地区9个城市发展差距大,反映城乡区域发展水平的县域发展也不尽如人意。2023年12月,广东县域经济研究与发展促进会发布的《广东县域经济综合发展力研究报告》显示,2022年广东全省57个县(市),县域面积占比为71.7%,县域常住人口占比为28%,县域生产总值仅占全省的12.39%。

再看与周边省份的对比。改革开放前期,与周边省份地市相比,广东省域边界地市大多为经济高地,如今却变成了一条蜿蜒的“塌陷带”。仅以广东省梅州市、福建省龙岩市、江西省赣州市3个相邻地市对比为例,2022年,梅州地区生产总值仅达到龙岩的40%、赣州的29%,梅州人均地区生产总值甚至仅达到龙岩的28%。

事实上,广东一直将破解区域发展不平衡问题放在重要位置。从产业与劳动力“双转移”到着力构建“一核一带一区”区域发展新格局,广东在不断探索解决之道。

广东实现高质量发展的突出短板在县,薄弱环节在镇,最艰巨最繁重的任务在农村。2022年12月,中共广东省委十三届二次全会审议通过了《中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定》,全面实施“百千万工程”,把县域作为城乡融合发展的重要切入点,挖掘“百县千镇万村”的建设空间、资源空间、市场空间、承载力空间,畅通经济循环,塑造发展新优势。

“广东高质量发展能到什么程度,关键看把短板补到什么程度。”广东省人大财经委员会主任委员汪一洋说,如果不能推动城乡区域协调发展迈上更高水平和更高质量,广东在推进中国式现代化建设中难以走在全国前列。

“百千万工程”被广东列为推动县域崛起、破解城乡二元结构问题、实现高质量发展的“头号工程”。广东省“百千万工程”专家智库顾问委员郑永年说:“‘百千万工程’是广东高质量发展的核心,抓住了最要害的短板。”去年以来,广东高位统筹,强力推进。

构建省市县贯通的指挥体系。成立由省委书记任总指挥、省长任第一副总指挥的“百千万工程”指挥部,设立实体化运作的办公室。21个地级市、122个县(市、区)全部设立由党政主要领导牵头挂帅的指挥部,全面实行省领导定点联系市县、市领导挂钩镇、县领导联系村。

创新实施专班推进机制。由各部门牵头成立县域经济、城镇建设、乡村振兴、要素保障、决策咨询、“双百行动”金融、全域土地综合整治8个专班,构建起“党委管总、指挥部主战、职能部门主建”的工作格局。

## 抓住县域经济发力点

县域经济发展薄弱,一直是广东推进城乡区域协调发展的突出短板,存在总量较小、增长较慢、产业基础弱、内生动力不足、总体发展水平较低等问题。广东省发展改革委副主任、省大湾区办常务副主任朱伟说,“县域经济是突出短板,也是巨大的潜力板”。在广东省政协农业和农村委员会主任陈祖

煌看来,实施“百千万工程”就是要抓住县域这个重要发力点,更好地统筹县的优势、镇的特色和村的资源。

广东将全省65个区和57个县(市)划分为创先、进位、消薄三类,引导县域立足资源禀赋和比较优势进行差异化发展。遴选首批22个典型县(市、区),支持打造特色产业集群,增强县域经济发展内生动力。

全国第一人口大县普宁市锚定“创百强”目标,聚焦“3+1”产业集群,构建现代化产业体系。普宁市委书记黄锐亮说,“去年,普宁市谋划‘百千万工程’‘三级三类’项目1219个,总投资821.56亿元。开展招商对接活动300多次,签约项目124个,是2022年的8.8倍,协议投资总额超200亿元,签约项目数量、质量、投资总额均为近年来最高”。

鹤山市作为广东省“百千万工程”首批典型县之一,初步走出了一条以工业经济为主的县域经济发展路子。2023年,鹤山市GDP突破500亿元大关,连续两年新增规模以上工业企业超过100家,工业投资增长22.4%,工业税收增长42.3%。鹤山市委书记刘志刚表示,今年要再招引一批优质产业项目,力争再新增规模以上工业企业100家,完成工业投资200亿元,全年规模以上工业总产值突破1000亿元。

在汕头市南澳岛南侧海域,一排排巨大的风力发电机缓缓转动。向海深耕成为汕头实施“百千万工程”、壮大县域经济的新机遇。汕头正推动6000万千瓦海上风电开发,加快建设汕头国际风电创新港。

清远市市长温文星表示,清远把承接产业有序转移作为实施“百千万工程”、推动区域协调发展的重要措施。走进位于清远的广清纺织服装产业有序转移园,车间内机器忙碌地运转着,工人们在抓紧赶制订单。从广州市海珠区迁入的禧福服装清远生产总厂厂长钟国英说,“通过广州研发+清远制造,我们的产能和销售额都实现了显著增长”。

广东通过突出重点、整体推进,狠抓县域经济发展,强化产业强县、强县富民。尤其是坚持县域统筹、城乡一体,不断提升公共服务水平。去年,广东系统推进交通、水利、电力、网络等基础设施建设,384个县域项目纳入2023年省重点建设项目计划,年度投资总额超1700亿元。

一年来,广东县(市、区)经济实力、区域竞争力进一步增强,现代乡村产业体系加快构建。2023年,广东省农林牧渔业总产值达9194.8亿元,同比增长5%;农村居民收入增速高于城镇2.3个百分点。

## 以改革破解体制机制障碍

“百千万工程”实现良好开局背后,是深化体制机制改革的强大赋能。

广东制定了《关于全面推进“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的实施意见》和工作方案,省直部门配套出台100多项政策,市县两级按照“一县一策”原则制定操作性工作方案,全省构建起“1+N+X”的政策体系。

为充分激发县域活力,广东首次向县域集中授权,将60项省级行政权调整为由市县实施,财政省直管县改革扩围至全部57个县(市),县级资源整合使用自主权进一步扩大。

金融要素向城市集中流动,是县域经济不发达的重要原因之一。广东深化农村金融改革,印发《关于金融支持“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的实施方案》,充分发挥金融资源要素保障作用,促进金融产品、服务下沉县镇村。广东恒健控股集团设立总规模100亿元的广东省县域经济高质量发展投资基金,农业银行广东分行开展“千人驻镇”,广东农信选派3.32万名金融特派员驻村入户。国家金融监督管理总局广东监管局数据显示,辖内银行保险机构不断向县域业务倾斜资源。

## 广东省

以122个县(市、区)、1612个乡镇(街道)、2.65万个行政村(社区)为主体

全面实施“百县千镇万村高质量发展工程”

## 到2025年

- 城乡融合发展体制机制基本建立
- 县域经济发展加快
- 新型城镇化、乡村振兴取得新成效
- 突出短板弱项基本补齐

广泛动员、汇聚合力构建新型帮扶协作关系。制定《关于推动产业有序转移促进区域协调发展的若干措施》,建立横向帮扶和纵向帮扶工作机制,新一轮对口帮扶协作的结对关系首次实现珠三角6市对全省57个县(市)及粤东、粤西、粤北市辖区全覆盖。

创新实施广东省百校联百县助力“百千万工程”行动(以下简称“双百行动”),组织省内百家高校院所与涉农县(市、区)结对共建,组建“双百行动”乡村产业发展、乡村公共服务、乡村建设规划三大高校联盟,选派114名高校驻县服务队队长、副队长,达成校地合作清单达800余项。

华电集团广东分公司“每发1千瓦时电,贡献1分钱”投入“百千万工程”,抖音集团提供100亿流量支持……广东动员各类企业深度参与“百千万工程”,其中,1427家建筑企业与乡镇结对帮扶,确定帮扶项目1756个。

在陈祖煌看来,“百千万工程”是一次广东再出发的全新动力结构调整工程。它瞄准城乡区域发展不平衡不协调的深层内因,理顺区域、城乡、工农等深层次关系,推动产业结构更加优化、要素配置更加高效、分配方式更加合理,实现发展支撑结构的优化调整。

针对农村,广东创新探索发展新型农村集体经济。比如,在盘活农村要素资源方面,探索通过“宅基地+自然担保”“集体地+企业担保”“集体地+农业订单”等组合担保模式,进一步释放农村产权抵押担保潜能。

盘活乡村沉睡资源,促进各类要素双向流动。各地形成了“强镇富村公司”“国有企业+集体企业”共建股权投资基金、“股票田”改革、“整村授信+”、村集体土地过渡性开发等一批新模式新经验,基本消除年收入10万元以下的集体经济薄弱村。

广东省“百千万工程”专家智库顾问委员顾益康说:“在推进乡村全面振兴、加快建设农业农村现代化进程中,农村改革仍是最重要的引擎和动力源,广东开了一个好头。”

广东县域经济研究与发展促进会副会长、广东省委党校教授赵超认为,广东以改革破解制约要素资源流动的体制机制障碍,以有力的制度供给和政策环境吸引要素、导入项目、活跃经济,激活县域“静止资源”“沉睡资产”,构建起县域发展的强大动力系统,有力推动了强县促镇带村。

## 让一个个乡镇“活”起来

如何答好镇域答卷,是“百千万工程”破题的关键之一。郑永年分析,“广东农村与江苏、浙江等地区的整体差距明显,岭南农村是‘百千万工程’任务最艰巨最繁重的地方”。

广东结合省情实际,明确镇村两级的发力方向,聚力提升城镇建设能级,有效

推进乡村全面振兴。

聚焦镇域薄弱环节,广东把强化乡镇

镇域带动的节点功能作为重要

内容,将1612个乡镇(街道)分成5类,包括554个城区镇、239个中心镇、260个专业镇、315个特色镇、244个普通镇,推动乡镇差异化、品质化、特色化发展。首批确定110个典型镇,2023年新增35亿元资金支持典型镇培育工作。

位于粤西的阳西县沙扒镇是110个典型镇之一,拥有全国最大的海洋牧场示范区和全省最大的海水鱼苗种生产孵化基地。沙扒镇党委书记林志远表示,沙扒镇正在大力发展特色海洋产业,打造海洋产业强镇。

罗定市泗纶镇的竹蒸笼是一项非遗竹编手工艺,当地以“一村一品、一镇一业”专业镇为切入点,带动泗纶镇特色农业产业升级发展。

千镇蝶变,是万村富美的重要支撑。广东在镇域发展基础上,将19262个行政村分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、一般发展类、搬迁撤并类,分别明确发展方向,并首批确定了1062个典型村(社区),促进从县到村的同频共振。

茂名市委书记庄悦群说,茂名聚焦增加村集体收入和农民收入,做强“6+19”个现代农业平台,创新“政府投基建、企业布业态、市场管运营”的“双合模式”,培育了柏桥村、双合村等共富村。

走进清远市英德市连江口镇连樟村,竹林夹道、水田交错,宜业宜居的和美景象随处可见。不过几年光景,这个省定贫困村已经变成了产业示范村。连樟村党总支书记陆飞红说,连樟村将产业振兴作为乡村振兴、破解城乡二元结构问题的基础工程,引进现代农业科技示范园、碧辉生物茶厂及茶叶深加工等20多个产业项目。

## 点评

## 打造县域高质量发展引擎

赵超

破解城乡二元结构问题,促进城乡区域协调发展,是多地发展共同面临的难题。以县域高质量发展为引擎,破解区域发展不平衡问题,广东的创新探索值得借鉴。

以县域产业高质量发展为依托,强化县镇村产业融合。立足主体功能,资源禀赋和产业基础,因县施策,培育打造一批立得住、顶得起的特色产业园区,以差异化发展助推高质量发展。支持县镇村龙头企业、高校、科研院所建设一批技术创新平台,汇集创新资源,提高创新能力,推动县域特色产业规模化 and 生产性服务业体系化,加快形成县域特色产业产业集群。用好对口帮扶协作和产业有序转移政策,实施产业有序转移“链长制”,创新产业共建共享机制,组织“供需见面”,实行双向选择,做到产业转移有序精准匹配,推动产业优化升级。发挥县镇村“农头链条”的节点作用,以产业链上下游为导向,实现城乡产业协同联动融合,形成县镇村三级联动的产业发展共同体。

以县域要素高效聚集为抓手,强化县镇村要素保障。推动形成土地、资金、人才等要素向县镇村聚集倾斜的普遍共识和工作机制,夯实县域高质量发展的要素保障。完善人才入县下乡激励机制,通过制度创新增强人才竞争优势,增强县域经济发展内生动力。依托

县域特色产业园区、乡村产业人才驿站、乡村众创空间等载体,打造县镇村三级创新创业人才综合服务平台,优化创新创业服务环境,以优质服务吸引各领域专业人才。建立县级财力保障长效机制,试行省财政资金全面直达县(市),稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例,统筹地方政府新增债券用于县镇村建设。鼓励引导工商资本入县下乡,探索政府引导下社会资本与村集体合作共赢的模式。建设县域信用体系和普惠金融服务体系,大力发展乡镇银行,培育县、镇金融综合赋能平台,提供数字化乡村普惠金融服务。

以县域公共服务和基础设施优化为纽带,强化县镇村共享发展。推动以县域为载体的新型城镇化建设,统筹安排供水、供电、污水处理等基础设施建设。以提升基本公共服务质量和均等化水平为建设方向,创新名师名医下乡的体制机制,健全县镇村衔接的三级养老服务网络和医疗联合体,形成体系完备的社会服务供给。积极发挥县域内高速公路和铁路的主动脉作用,提高与周边重要交通枢纽的对接水平,推动骨干交通网向城镇覆盖,加快村级公路提档升级和村内道路建设,形成内部通达、外部通畅的县域交通一体化网络,推动城乡区域交通基础设施更加均衡。

(作者系中共广东省委党校教授)



广东省汕尾市陆河县水唇镇的美丽乡村景象。(资料图片)



位于广东省清远的广清纺织服装产业有序转移园聚力打造万亩千亿级中国时尚智造基地。(资料图片)