

川陕革命老区振兴发展背景下巴中县域经济高质量发展研究

苏 洲 刘小鹤

县域经济是县级行政区划范围内的区域经济，是城镇经济与农村经济的结合体，是国民经济的基本单元，在经济社会发展全局中占有举足轻重的地位。当前，巴中正处于加快建设川陕革命老区振兴发展示范区的重大历史机遇期，基于县域经济发展视角，进一步探析县域经济高质量发展的内在要求、川陕革命老区振兴发展与县域经济高质量发展的互动关系、当前面临的困难问题以及下一步路径措施，具有重大的现实意义。

一、县域经济高质量发展的内在要求

党的十九大作出了中国特色社会主义进入新时代的重大判断，我国社会主要矛盾已经转化为人民群众日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾。我国经济也由多年来的高速增长阶段转向高质量发展阶段。县域经济是国民经济的基础，基于县域经济视角探析县域经济高质量发展的内在要求，必须学懂弄通习近平新时代中国特色社会主义思想，以新时代中国特色社会主义思想政治经济学的基本立场、理论体系、逻辑范式，准确把握县域经济的基本特征，深入探析县域经济高质量发展的内涵。

（一）宏观政策维度

全面贯彻新发展理念是永恒主题。县域经济高质量发展是体现“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念的发展，从县域经济高质量发展的要求看，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。

坚持以供给侧结构性改革为主线。经济发展进入新常态，宏观经济运行中最主要的矛盾是供给侧和需求侧的矛盾，需求侧是矛盾的主要方面。县域经济高质量发展必须从提高供给质量出发，用改革的办法、市场的手段推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，不断释放消费潜力、激发市场活力。

坚持稳中求进的工作总基调。从县域层面看，要始终坚持发展是解决一切问题的关键，处理好速度、质量和效益的关系，注重把握积极的财政政策和稳健的货币政策的政策取向，该稳的要稳住，该进取的要进取，推动国家宏观经济政策在县域层面落地落实。

（二）实践操作维度

打造大众创业万众创新升级版。持续推动县域放管服改革，减少审批事项，实现审批流程再造，借鉴推广“最多跑一次”改革，优化政府服务，打造一流营商环境，厚植营商文化，充分激发微观市场主体活力。

加快基础设施补短板。充分发挥基础设施对促进县域城乡协调发展、改善民生等方面的支撑作用，持续扩大有效投资、优化固定资产投资结构、促进内需扩大、增强经济发展后劲，形成供需互促共进的良性循环，确保经济运行在合理区间。

减税降费引导。坚持普惠性减税和结构性减税并举，强化政策宣传、优化纳税服务、创新工作手段，让纳税人缴费人应享尽享改革红利，确保国家减费降税政策在县域实打实落地，激发市场主体活力。

打赢三大攻坚战。结合县域经济发展实际，聚力打赢防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，这既是决胜全面建成小康社会面临的重点任务，也是推动县域经济高质量发展的必然要求。

二、川陕革命老区振兴发展与县域经济高质量发展的互动关系

巴中属于《川陕革命老区振兴发展规划》实施的核心区，加快巴中振兴发展、创新发展、跨越发展，必须深度把握川陕革命老区振兴发展与县域经济高质量发展的互动关系，系统谋划，统筹推进。

（一）川陕革命老区振兴发展为县域经济高质量发展提供了历史机遇

为支持川陕革命老区加快发展，2016年8月，国家发展改

革委印发《川陕革命老区振兴发展规划》，明确给予8个方面的扶持政策支持。省委、省政府高度重视规划的推动实施，省委十一届三次全会明确“支持巴中建设川陕革命老区振兴发展示范城市，深化川陕革命老区综合改革试验”，省级层面研究制定规划实施方案，建立重点项目库，印发了《2018年川陕革命老区振兴发展重点工作推进方案》。川陕革命老区振兴发展规划的出台和实施为巴中县域经济高质量发展提供了重大的项目支持、系列的利好政策。

（二）县域经济高质量发展是川陕革命老区振兴发展的必然要求

川陕革命老区由于受历史、自然、地理等多方面因素影响，经济社会发展依然面临诸多突出困难和瓶颈制约，革命老区、边远山区、贫困地区“三区叠加”特征明显。作为欠发达地区，巴中奋发赶超、创新作为，走出一条高质量发展之路，是川陕革命老区振兴发展的应有之义。县域经济是国民经济的基本单元，是川陕革命老区振兴发展的重要基础，推动县域经济高质量发展将为川陕革命老区振兴发展提供重要的支撑。

（三）巴中要在川陕革命老区振兴发展中发挥示范作用必须走县域经济高质量发展之路

巴中作为原川陕苏区的中心和首府，孕育了“智勇坚定、排难创新、团结奋斗、不胜不休”的红军精神。《川陕革命老区振

兴发展规划》将巴中明确为原川陕苏区核心区和中心城市。2018年，省委、省政府出台的《关于加快推进川东北经济区振兴发展的实施意见》，明确提出“支持巴中建设川陕革命老区振兴发展示范城市”。因此，在川陕革命老区振兴发展中，巴中传承红军精神、担纲示范城市是历史赋予的重任，要肩负起这一历史重任，必须有示范思维、中心理念、引领作为，走好县域经济高质量发展之路。

三、巴中县域经济高质量发展的困境与突围

省委、省政府坚持把县域经济作为大事来抓，印发了《关于推动县域经济高质量发展的指导意见》，释放了一系列支持县域经济发展的重大政策利好。近年来，巴中市始终坚持高质量发展理念，紧紧抓住川陕革命老区振兴发展、脱贫攻坚等重大历史性机遇，大力实施“六大突破”、强化“六个推进”，加快建设川陕革命老区振兴发展示范区，奋力走出秦巴山区脱贫攻坚、绿色发展新路子，经济社会发展取得重大成效，县域城乡面貌深刻变化、交通水利等基础设施加快改善、产业发展迈出坚实步伐，底部基础不断夯实，恩阳区、南江县、通江县先后荣获全省“县域经济发展先进县”，县域经济的发展奠定了巴中长远发展的坚实基础。但是，全面客观审视，仍然要看到巴中县域经济高质量发展中面临着一些困难和不足。

（一）转变县域经济发展理念还不彻底。转变经济发展方式，

首先要从转变经济发展理念开始。巴中 2000 年撤地设市，经济发展底子薄、基础差、起步晚，要在有限时间内实现与同类地区的赶超发展，到 2020 年决胜同步全面建成小康社会，必须先把经济发展起来，补齐民生短板才有基础，人民群众才有幸福指数。今天巴中经济社会发展取得了令人瞩目的成绩，支撑全市经济加快发展的县域经济呈现出齐头并进、突破发展的良好态势，离不开市委市政府一届接着一届干、一棒接着一棒跑，离不开全市人民的苦干实干。巴中经济发展进入新常态，在推进县域经济高质量发展的过程中，面临艰巨繁重的改革发展任务，部分干部群众转变经济发展理念仍然不彻底，抓经济工作的手段和方式还停留在过去，运用市场办法、改革手段抓经济发展的认识不深、思路不清、办法不多，个别地方受政绩冲动和考核压力影响，导致产业发展、项目建设缺乏可持续性。

（二）县域特色主导产业支撑弱。近年来，各区县对发展特色主导产业的重视程度不断提高，2018 年，全市三次产业结构由上年的 15.5：48.8：35.7 调整为 15.2:49.0:35.8，产业结构进一步优化。四大新型工业、四大特色农业产值分别占到工业、农业总产值的 55.2%和 18.7%，文旅产业对经济增长贡献率达到 17.0%。市委市政府明确了区县特色主导产业主攻方向，但是由于对县域园区建设、产业发展统筹力度不够，各地同质化竞争现象仍然存在，加之受经济下行压力影响，县域特色主导产业发展仍

然在一定程度上存在层次不高、优势不明显、内生动力不足、集群成链效益未形成等困难和问题，既没有“全能冠军”，又没有真正的“单打冠军”。而且长期以来巴中作为传统农业种养殖区的既有优势，随着时代变迁多种因素影响，也逐渐衰落或几近消退。2018 年全省县域 GDP 平均为 219 亿，全市两区三县均低于这个水平，产业对县域经济发展的支撑作用明显不够。

（三）防范化解重大风险任务重。虽然各区县财政风险总体可控，但政府债务规模仍然较大。从收入看，全市财政自给率仅为 16%，主要依靠上级转移支付。实施“营改增”新税制后，建筑和房地产业税收占比和对税收增长贡献率逐年下降，工业企业纳税仅占税收的 9.1%，占税源 80%以上的中小企业是国家“减税降费”政策最大的受益者，各区县税收收入增长缓慢，短期内培植新的税源难度大，财政年初预算刚性支出缺口将进一步增大。最值得注意的是，近三年是全市各区县偿债高峰期，2015 年开始转贷的地方政府债券从今年起陆续进入还本期，并且其压力全部集中在市、区县财政。加之前几年实施的 BT 项目按合同约定进入集中回购期，平台公司发行的企业债券、中期票据、公司债务、PPN 等用于政府投资项目部分也需在近 3 年还本付息，这些因素叠加，致使区县政府面临较大偿债压力。

（四）民生事业面临短板多。巴中作为欠发达地区，各区县民生事业短板较多，在国家大力推动基础设施补短板的政策背景

下，从另一个角度看，也为县域经济发展提供了巨大空间。区县老城区旧城改造、巴城主城区功能疏解面临较重任务，城乡污水垃圾和固危废处置尤其是城镇、新村聚居点污水处理厂（站）及配套管网等生态环保基础设施建设等，需要各级统筹规划、加快推进，中小学校和幼儿园学位供给以及公立医院医疗设施改善需要加快补齐短板，脱贫攻坚和乡村振兴中公共服务配套都需要加大资金投入。

四、推动巴中县域经济高质量发展的对策建议

川陕革命老区振兴发展为推动县域经济高质量发展提供了难得的历史机遇，推动县域经济高质量发展应坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实国家宏观调控政策，协同发力争取川陕革命老区振兴发展重大政策、项目落地，不断夯实川陕革命老区振兴发展示范区建设底部基础。

（一）切实转变发展理念。树立高质量发展理念，是一场深刻的思想观念变革。要紧紧抓住领导干部这个“关键少数”，走出去学习经济发达地区抓经济发展的理念、思维，聘请高端管理咨询公司开展经济工作实战培训，引导领导干部真正树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，增强对国家宏观经济政策的把握能力，充分利用市场化手段、改革的办法，强力推动经济高质量发展。改变对县域经济的考核评价方式，建立县域经济高质量发展考核评价指标体系，充分发挥考核指挥棒作用，倒逼各

地转变发展理念。通过出台扶持政策，引导企业主动走高质量发展之路，加大科研投入，创新产品、创新模式、创新业态，提升企业自身的核心竞争力和市场占有率。

（二）坚持县域特色差异化发展。县域特色主导产业是县域经济发展高质量发展的重要支撑。按照市委政府决策部署，各区县要按照全省 183 个县（市、区）4 大类的功能定位，结合资源禀赋，突出特色产业发展主攻方向，巴州区作为城市中心区，突出发展现代服务业和现代中药产业；恩阳区作为重点综合开发区，集空港高铁高速等交通枢纽优势，突出发展商贸物流、食品饮料、文化旅游；平昌县作为优势农畜产品主产区，要坚持农业种养业发展优先，因地制宜发展工业；南江县、通江县作为重点生态功能区，要大力发展生态康养经济和文化旅游。下一步，应进一步加大对市级统筹引导力度，各市委、政府相关分管领导牵头联系一个县区，落实相关市级部门根据自身职能重点，对一个县区特色主导产业发展跟踪对接服务，统筹争取国家、省相关扶持政策。对县区特色主导产业纳入市委政府专项考核，既看源头、又重终端，最终看发展的市场实效；对规模种养基地、大户和规上工业，要突出对上下游产业链的带动辐射作用、税收贡献、就业吸纳能力等，分类考核，实行引导性奖励。突破县域发展的空间格局，推进资源相似、区位相近、定位相同的县域之间统筹规划、抱团发展，如推进南江、通江打造旅游经济产业带，推进巴

州区、恩阳区、经开区工业园区打捆申报、协同发展。统筹推进招商引资工作，由全市统一发布招商目录，统一制定优惠政策，对于重大项目按照产业布局情况进行统筹投放，避免各地产业发展上“一哄而上”、同质发展、恶性竞争。

（三）激发民营经济发展活力。民营企业是县域经济发展的主力军。要持续性、创造性推动民营企业减费降税政策落地落实。区县制定企业优惠政策充分考虑地方实际，避免政策出台后难以落实兑现的“尴尬”。提高扶持政策、补助资金落实的精准性，对企业补助资金开展审计监督，并进行公示公开，提高政策执行透明度和企业满意度。相关部门和县区及时开展惠企政策集中清理，以后开展动态清理，建立部门惠企政策共享平台，把相关政策及时发布宣传到相关企业。在重大招商引资过程中对引进企业开展尽职调查和风险评估，组建财税、金融、法律方面专业团队，对目标公司的资产和负债情况、经营和财务情况、法律关系以及目标企业所面临的机会与潜在的风险进行调查，避免企业套利以及引起的各类风险。对全市企业重大遗留问题开展清查摸底，借鉴外地经验做法，成立民营企业遗留问题化解专门办公室，真正形成一企一策破解方案，领导挂联企业过程中往往存在不能决策、不敢决策、不愿决策、决策执行效果不到位等问题，一企一策化解方案通过政府常务会、部门联席会等决策程序进行决策，重大遗留问题化解可由人大常委会备案或审议，以诠释化解民营

企业发展中的问题和风险，形成化解一个、带动一片、影响一方的效应。在为企业纾困解难过程中，注重加强引导和宣传，引导企业树立创新理念，主动适应高质量发展要求，在市场的竞争中立足、发展、做强。

（四）推动国企参与县域经济发展。加快推动国企“走出去”“引进来”，实现国企与县域经济发展的深度融合。引导市属国有企业进一步树立开放心态、市场思维，从根子上破除行政化思维的桎梏，主动走出去接受市场的洗礼，聚焦主业和细分领域，到县区、到巴中市外打开市场、开展合作，如，可进一步推动省属国企入巴，在县区开展合作，充分发挥省属国企的资源优势、资金优势、管理优势，加快自身发展壮大和县域经济发展。市属国企牵手县区国企共赢发展，通过项目共建、股份合作等方式打捆营运，优势互补，相互促进。发挥国资国企优势，主动为县域经济发展引资源、引资金、引企业。加快推动落实市委市政府推动混合所有制改革的决策部署，打开县域市场，通过改制上市、投资者引入、员工持股等方式做实资本金、放大国有资本，促进国有资本和非国有资本优势互补、相互促进。

（五）深掘财税金融潜力。深研财税金融政策，加大财税金融挖潜力度，对于减少财政压力、防范财政风险具有重大的现实意义。充分抓住川陕革命老区振兴发展规划实施的重大机遇，争取加大中央、省对革命老区、贫困地区区县的财政转移支付力度，

减少或免除重大基础设施项目县区资金配套，以弥补“减税降费”的刚性支付缺口。充分利用地方政府债务限额，确保已经开工建设的重大基础设施项目资金供给，推动项目的顺利完成。盘活市县财政存量资金，利用以往年度财政结余资金，保障项目建设。充分发挥川陕革命老区振兴发展基金的放大效应，培育县域产业投资引导基金，通过竞争性方式配置发展县域优势产业专项资金，提高有限资金的使用效益。推动成立地方法人银行机构，服务县域实体经济发展。发展多层次资本市场，政策鼓励资质好的企业进行股份制改造，通过四板挂牌（天府联合股权交易中心挂牌）、科创板、新三板挂牌最终达到企业实现上市目标，多渠道解决企业融资难题。

（六）加快补短板释放发展潜力。高质量发展是以人民为中心的发展理念，发展成果由人民共享。区县要紧紧围绕国家政策导向，抓住《川陕革命老区振兴发展规划》实施的重大机遇，对全市成功编报纳入全省规划重点项目库总投资 3944.15 亿元的 185 个项目开工建设情况、投资到位情况开展梳理和评估，加强项目资金争取。对交通水利卫生教育基础设施、脱贫攻坚、乡村振兴、生态环保等领域，分近期、中期、长期三类储备一批补短板重大项目，形成项目储备和滚动接续机制补短板项目。2018 年末，巴中市金融机构人民币存款余额 1247.59 亿元，其中住户存款 913.97 亿元，而同期贷款余额 716.43 亿元，增长 11.7%，其

中住户贷款 353.39 亿元。社会资金的沉淀和潜力，为政府和社会资本合作（PPP）提供了可能，应有效撬动社会资本特别是民间投资投入补短板重大项目。