

山区县同步全面建成小康社会的路径研究

——以广元市苍溪县为例

■ 四川省社会科学院调研组



● 苍溪新貌

到 2020 年全面建成小康社会,是党确定的“两个一百年”奋斗目标之一,是“四个全面”战略布局的重要内容。同步全面建成小康社会,四川的重点、难点都在山区、革命老区。广元市苍溪县属于典型的山区贫困县,具有山区县实现脱贫“摘帽”和同步全面建成小康社会山区县的一般特性、共同矛盾和现实问题,其发展阶段的代表性、战略探索的普遍性和路径模式的可复制性强。为了深入贯彻落实中央、省委的要求和部署,大胆探索山区县通过改革创新同步全面建成小康社会的路径方法,我们课题组最近深入苍溪县进行了专题调研,形成了这个调研报告。

以创新思维 分析县情与现状

应用创新思维,历史、全面地认识苍溪县情,客观、辩证地看待苍溪现状,是科学、精准地研究苍溪通过全面改革创新同步全面建成小康社会的前提,也是进一步统一认识、振奋精神、坚定信心谋发展的关键。

(一)多维视角的苍溪。历史的苍溪,自西汉太祖先年得名,因嘉陵江一段河道两岸高山壁立,峡谷幽深,江水流经其间呈碧绿色,称为苍溪谷,故取名“苍溪”。自西晋太康年间置县,已有 1700 多年县治历史。现实的苍溪,是国家现代农业示范区、全国生态示范县、全国休闲农业和乡村旅游示范县,是中国雪梨之乡、中国红心猕猴桃“第一县”、全国新增 1000 亿斤粮食生产能力试点县。未来的苍溪,与全国全省同步全面建成小康社会,呈现出青山绿水蓝天、百业发达兴旺、安居乐业和谐、诚信友善融洽、政通人和昌盛的繁荣景象。有形的苍溪,地处四川盆地北缘、大巴山南麓、嘉陵江中游,山脉绵亘,沟谷交错,丘陵起伏。无形的苍溪,历史悠久、人文荟萃,地占嘉陵三百里,水秀山明;根寻巴国五千年,源远流长。古有“川北淳邑”之雅称,今有“绿色梨乡”之美誉。数字的苍溪,按照省统计局《关于发布 2014 年四川省县级经济综合评价结果的通报》,苍溪位居 175 个县级综合评价县的第 121 位、33 个山区县的第 23 位。2014 年,全县生产总值首次突破百亿元大关,达到 104.7 亿元,增长 11.2%;地方公共财政收入 3.79 亿元,增长 16.3%;完成全社会固定资产投资额(不含亭子口)75.5 亿元,增长 4.9%;社会消费品零售总额 37.6 亿元,增长 12.5%;城镇居民人均可支配收入 21396 元,增长 11%;农村居民人均纯收入 7096 元,增长 11.7%。

(二)资源拓展的苍溪。从可持续发展经济学的角度看,资源的概念拓展,已经从原来自然的、物质的、有形的资源,逐步演变到衍生的、非物质的、无形的大资源。大资源观念引导资源形态由经济领域延伸到社会、政治、军事、文化领域,而衍生出来的信息资源、关系资源、形象资源、制度资源、文化资源以及知识资源等,通过市场的调控和配置,正促进各地区区域比原来更快的速度进行着财富和价值的创造。在“资源全球化”时代,天下资源都是苍溪的。

自然资源拓展的苍溪。幅员面积 351.97 万亩,耕地 128.38 万亩,园地 5.75 万亩,林地 142.02 万亩,可流转土地数量多、规模大、条件好。可建设用地到 2020 年以前基本保障城市建设和工业发展的需要。属亚热带湿润性季风气候,热量丰富、雨水充沛、无霜期长、气候温和,有利于农业的发展和林地生态系统的保育,南北气候过渡带增加了人居环境的适宜性和舒适性。全县森林覆盖率 47.1%,是国家级生态示范区,动植物资源丰富。水系统流域面积 2313.4 平方公里,江河过境水流总量 228.9 亿立方米,天然水域 5668 公顷,水能理论蕴藏量 109.86 万千瓦,亭子口水利枢纽工程装机 110 万千瓦;地下水丰富,自然山泉分布颇广,水资源开发利用潜力巨大。探明磷矿储量 4 亿吨,锑质砾岩 2100 万吨,石英砂岩 6 万吨,铝土矿 400 万吨;中石油、中石化两集团在苍溪布井 132 口,发现九龙山、龙岗西至剑阁构造、元坝构造“三大气田”,探明天然气总储量 4993 亿立方米、三级储量 8286 亿立方米,是迄今为止国内埋藏最深的特大型海相气田。苍溪也是我国天然气储存量最丰富的县,清洁能源、天然气化工开发前景广阔。

社会资源拓展的苍溪。随着兰渝高速、兰渝铁路、嘉陵江航道从苍溪到重庆通行,嘉陵江苍溪港、绵万高速公路的建成,以及苍溪到广元、南充机场一小时交通网络的形成,基础设施、港口优势和交通枢纽优势将成为苍溪重要的财富和经济动力。苍溪金融体系较好但自用不够。2014 年末全社会金融机构各项存款余额 200.51 亿元,全社会各项贷款余额 80.32 亿元。信息基础较好但电商不足。2014 年信息传输、计算机服务和软件业增加值 1.67 亿元,实现邮电业务总量 3.7 亿元,电信主营业务收入 7181.4 万元,移动电话 43.19 万部,每百人拥有移动电话 54.6 部,国际互联网用户 3.81 万户。人力资源较好但深度开发不力。2014 年末全县户籍总人口 79.06 万人,年末常住人口 58.64 万人,常年外出务工 30 万人,其中技术和管理岗位人员超过 60%,苍溪籍在外资产 5000 万元以上企业家近 1000 人,其中王健林是中国首富,人脉深厚,商脉广泛。金融和信息基础的“新经济引领”效应、人才的“第一资源”效

应、科技资源的“聚宝盆”效应,正逐步构成苍溪跨越发展的核心资源。

政治资源拓展的苍溪。第二次国内革命战争时期,苍溪是川陕革命根据地的重要组成部分,是红四方面军长征出发地,当年全县 28 万人口,就有 3 万多优秀儿女参加红军,从中走出 8 位共和国将军。在今年举行的“薪火相传、再创辉煌”长征精神红色旅游火炬传递活动中,被列为全国 6 个火种采集点之一。红军渡是红四方面军强渡嘉陵江战役纪念地,全国百个红色旅游经典景区之一。今年 2 月,习近平总书记主持召开陕甘宁革命老区脱贫致富座谈会指出,要把革命老区发展时刻放在心上,采取更加倾斜的政策,加大对老区投入支持力度,加快社会事业发展,加大产业培育扶持力度,积极落实改革举措,夯实管党治党基础。6 月,国务院批复同意大别山革命老区振兴发展规划。据悉,川陕革命老区振兴发展规划正在制定之中,这是苍溪在同步全面小康路上最可期的政策优势资源。最为重要的是,苍溪传承至今的革命老区精神、苍溪精神,是未来苍溪跨越发展路上不可或缺的精神支柱和攻坚克难的动力源泉。把革命精神转化为创业精神,把政治优势转化为经济优势,苍溪蓄势待发。

(三)新机遇下的苍溪。地理位置上,苍溪地处古丝绸之路的重要节点,是丝绸之路驿站,苍溪丝绸历史源远流长,早在西周时期,缣丝织绸业遍布城乡。据清乾隆年间《苍溪县志》记载,杜甫晚年出蜀时,在苍溪留下《屏迹》一诗,其中有“桑麻深雨露,蜚燕伴生成”之句,描绘苍溪蚕桑盛况。随着“一带一路”战略的实施,苍溪打开国门、走出国门、融入世界,与东盟、南亚、西亚、北非和欧洲互连互通成为现实。苍溪地处秦巴余脉,是新一轮国家扶贫工作重点县、秦巴山区连片扶贫开发工作县,随着国家新一轮西部大开发、《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划》和四川省委《关于集中力量打赢扶贫攻坚战,确保同步全面建成小



● 红军渡

康社会的决定》的深入全面实施,迎来了脱贫“摘帽”、城乡区域加快发展的黄金机遇期。苍溪地处长江水系中流域面积最大支流嘉陵江的中游,是“长江经济带”上游生态屏障和航运重要支流。“长江经济带”是具有全球影响力的内河经济带、东中西互动合作的协调发展带、沿海沿江沿边全面推进的对内对外开放带、也是生态文明建设的先行示范带,有利于苍溪聚集发展要素,促进产业优化升级,生态文明建设和对四川作为全面改革创新试验区和坚决打赢扶贫开发攻坚战的要求,矛盾还突出,挑战还严峻,因此必须摸清家底,全力应对。

从深化改革视角 看待问题与挑战

苍溪是立体多元的苍溪,革命老区与发展新区、红色优势与绿色发展、古代文化与现代文明协调共存。站在时代的新起点上,立足全球视野和全面改革创新试验,苍溪发展中还存在许多认识性、结构性和阶段性问题与挑战。特别是对照四川作为全面改革创新试验区和坚决打赢扶贫开发攻坚战的要求,矛盾还突出,挑战还严峻,因此必须摸清家底,全力应对。

(一)旧观念与新形势的挑战。苍溪经济社会发展滞后,其根本原因在于思想观念滞后,在于不能根据新的发展形势因势而动、因时而异、与时俱进。发展观念滞后,一些干部对县情认识不清,习惯把自己当农业大县和落后地区看待,认为山区县没有发展工业的比较优势和基础条件。其实,随着交通条件的改善、天然气和水能资源的开发,苍溪县发展工业的条件已经具备。还有一部分干部思路认识停滞在上世纪 80、90 年代,认为工业会污染环境、破坏生态,对发展工业没有形成共识。事实已经证明,现代生产工艺和环保技术的应用可以将工业污染降至对人体伤害的最低程度。投资理念落后,有的领导干部抓发展过于保守,思想解放不够,眼光不长远,没有意识到金融是一个地方经济发展的血液,不敢“借钱发展”、“借鸡生蛋”,对

新的投融资手段掌握不足、运用不够,引进的大企业、大项目偏少。比如各类存款余额 200 亿、全社会贷款余额 80 多亿,没有发挥作用,没有发挥好金融的“输血”作用。劳务经济思路陈旧,很多领导干部一提到劳务经济,想的还是如果把农民送出去。在人口红利不断衰减的今天,劳动力的流失,实质上就是优质发展要素的流失,必然会削弱输出地的竞争优势。目前看,苍溪在农民工技能培训和吸引农民工返乡创业上还缺乏有针对性的措施,在财税和工商等政策支持上也没有力度,劳动力资源本地化开发不够。

(二)旧路子与新常态的挑战。当前经济社会发展进入新常态,苍溪县沿用的一些发展老路已经呈现出极大的不适应性。经济结构不优,苍溪经济转型升级处于起步阶段,符合新常态新规律的经济结构尚未形成。从三次产业结构看,2014 年苍溪县第一产占比高达 25.6%,比全省平均水平高 12 个百分点;而工业化率仅为 26%,比全省低了近 10 百分点。工业不强、财政不富,是苍溪 2020 年同步全面建成小康社会的主要障碍。从产业内部结构看,农业仍以农户分散经营为主,基地、园区、养殖场的标准化建设程度较低,导致产品品质、产量、效益参差不齐,高端特色农产品品牌的打造滞后;工业除亭子口电站、元坝天然气净化厂 2 家央企外,其余大部分企业属于农林产品粗加工和建筑建材等传统产业,先进制造业和战略性新兴产业发展不足;服务业仍以传统商贸业为主,金融、咨询、物流、康养等现代服务业没有实质突破。产业链整合度低,全产业链整合力度不够,缺乏一批实力强劲的龙头企业,企业纵向集聚和横向联合程度较低,产业集中度不高,产业配套成本高,尚未形成集群效应。全县至今没有国家级农业产业化龙头企业,农业产业链短,产业化经营水平低,农产品冷藏、包装、加工等环节做得不够。工业建成区面积仅 4 平方公里,天然气、水电资源仍以“卖资源”的初加工为主,高耗电产业和天然气化工产业发展不足。比如,2014 年全县发



● 红四方面军长征出发地纪念馆

电量达 30.8 亿度,但县内工商业用电仅 2.5 亿度,仅占 8.1%;大通燃气由于用气成本高,亏损严重,已全面停产。发展要素保障难,企业融资渠道狭窄,融资难、融资贵问题突出,金融创新不足,全县尚无融资担保公司,工业企业流动资金缺口在 2 亿元以上,存在资金链断裂的巨大风险。劳动力、物流等要素成本不断上升,造成部分企业经营困难,全县 45 家规模企业中,生产不饱和企业达 63%。用地指标的短缺也使得一批拟建项目难以及时落地,影响了实物投资量的形成。

(三)旧体制与新动力的挑战。唯有根除旧体制的流弊,才能激发社会活力,发挥全面改革创新对经济社会发展的推动作用。央地合作发展困境,还未形成央企和地方产业合作、利益共享、权责相适的有效机制,亭子口电站、元坝天然气净化厂等央企的发展对苍溪的带动作用弱,对县财政和农民增收的贡献有限,影响了地方谋发展的积极性。本地企业在用电、用气价格上也没有享受到特殊优惠政策。创新改革氛围不浓,科技创新主体培育不足,对科技人才激励不够,留不住人才的问题依然突出。产业科技含量低,政产学研用结合的技术创新体系尚在探索,新技术推广、新产品研发不够。行政资源沉淀较多,全县共有乡镇 39 个,但常驻人口 5000 人以上的场镇仅 15 个,乡村建制多、规模小,人口不能集聚,中心镇和重点村辐射带动能力弱,行政管理成本和基础设施配套成本高。人大、政协领导干部以及工会、共青团、妇联等群团组织在招商引资等方面的人脉资源和积极作用还未被充分激活。

(四)旧设施与新发展的挑战。与发达县相比,苍溪基础设施老化和配套不完善的问题严重,远不能适应新发展的需要。城镇建设水平低,县城的城市功能定位不明晰,城市文化没能体现,旧城功能不完善,道路拥堵,以街代市的现象依然存在,城市宜居度不高、吸引力不强。乡镇建设标准低,缺乏特色,多数处于“马路经济”的低级阶段。骨干通道尚未形成网络,境内兰海高速、兰渝铁路和国道 212 线南北贯通,但东西走向的绵万高速尚未建成,新旧县城之间连接通道较少,大通道未全域布局。港口建设及航道治理建设滞后,嘉陵江流域开发不足,水运业畸形缺失。水利设施建设滞后,全县有 32.2%的渠道未按设计要求配套,

有 7 万亩设计灌面因渠系为配套使工程效益不能有效发挥。全县还有旱山村、严重缺水村 342 个,占村总数的 47.6%,农民“为水而忙、缺水致贫”的现象仍然突出。

从全面建成小康社会出发的 思考与建议

“郡县治,天下安”。从总体上看,苍溪自然资源有特色,社会资源有优势;绿色发展基础良好,跨越发展前景可期;差距也是潜力,机遇大于挑战。面对新阶段新常态新形势发展的繁重任务和不进则退的竞争格局,在推进全面改革创新试验的新形势下,苍溪县要注重把准目标方向,扭紧重要环节,抓住关键点位,落实落地落细,具体措施重在实现“六个更大突破”:

(一)在目标定位上实现更大突破,突出“两个率先、一个中心”。目标定位是引领县城发展的核心,决定着一个县的发展取向和发展范式。科学确定苍溪的发展目标,准确谋划苍溪的发展定位,必须打开眼界、提升境界,高点定位、高端谋划;必须跳出广元看苍溪,放眼全局看苍溪,以高定位、高目标引领苍溪超常发展。结合苍溪资源禀赋、基础条件和发展阶段性特征,“十三五”时期苍溪发展的目标定位重在实现“两率先、一中心”,即在全省 88 个贫困县率先脱贫“摘帽”、在全省同类县率先实现全面小康,创新打造苍溪南协同经济发展经济联合体,建成川北区域经济中心。

“两个率先”是苍溪提出的“十三五”发展首要目标,任务繁重,艰巨紧迫,且不可不为、不可慢为。纵向上看,苍溪到 2020 年实现“脱贫‘摘帽’”和“同步全面建成小康社会”,是政治任务、百姓愿景和发展需求;横向上看,苍溪在同类县中要以什么样的姿态、境界和位次完成任务,是大视野、高起点谋划和勇于担当、勇争一流的具体表现。为此,苍溪县委明确了“四年集中攻坚、两年巩固提升”的时间表,“五个一批”“四年四大步”和乡镇“三有”“七进村八到户”的路线图。

苍溪县与周边六县(市)的比较分析。将苍溪县与紧邻的阆中市,以及县级经济综合实力排位在全省 100—120 位的绵阳的盐亭县、广元的旺苍县、南充的西充县、巴中的南江县进行比较,6 县(市)所处地理位置相似,总体仍属西部贫困、欠发达地区;农业人口比重大,与全国、全省经济强县相比,工业化进程慢、城镇化水平低、服务业发展滞后,经济增长动力不足,是其共同特征。从综合实力看。从 2014 年全省综合实力排名看,阆中市排名 61 位,处于中上水平;100—110 位有两个县(盐亭县、旺苍县),110—120 位有两个县(南江县、西充县),苍溪县排 121 位。从 6 县(市)经济总量排位看,阆中市排第 1 位,苍溪县排第 2 位,差 63.58 亿元。从发展质量看。苍溪县虽然经济总量排位在六个县区中靠前,但是由于人口总量大,人均指标总体偏低:人均 GDP 仅高于南江,排第 5 位,与第 1 位阆中市相差 5256 元;农村居民人均可支配收入仅高于南江县,排第 5 位,与第 1 位盐亭县相差 2577 元;城镇居民人均可支配收入



● 文昌县委旧址

入高于南江和西充县,排第 4 位,与第 1 位盐亭县相差 2069 元;地方公共财政收入占 GDP 的比重方面,仅高于盐亭县,排第 5 位,与第 1 位南江县相差 3 个百分点。从经济结构看。第一产业比重,最高盐亭县(39.4%),最低南江县(16.6%),苍溪县(25.6%)第 3 位。第二产业比重,最高南江县(56.7%),最低盐亭县(28.9%),苍溪县第 4 位。第三产业比重,最高盐亭县(31.7%),最低南江县(26.6%),苍溪县第 2 位。从工业化程度看。工业化程度最高的是旺苍县(51.3%),最低的是盐亭县(13.3%),高低差值 38 个百分点;苍溪县居第 5 位(26%)比最高县相比低 25.8 个百分点,工业化水平较低,进程较慢。综合数据看来,苍溪通过加快发展超越阆中市,困难很大。与盐亭县、旺苍县比较,苍溪县人均占有量较低,按每年提升 5 个位次,3—5 年后,才能赶超盐亭县、旺苍县。与排位相近的南江县、西充县比较,苍溪工业化水平在 5 个百分点左右,差距不是特别明显,在短期内,苍溪县综合实力有望超过西充县和南江县。

“一个中心”是苍溪在长江经济带嘉陵江流域的区域性发展定位,是苍溪在实现“两个率先”过程中应站有的高度和坚持的标尺,可以避免为完成任务而完成任务的窘境;以“川北区域”为立足点,旨在创新打造“苍(溪)阆(中)南(部)”东经 106°轴线经济联合体,这里既是连片扶贫市域间的结合部,也可对接搭上乘德绵协同创新共同体的政策机遇。“苍阆南”位于东经 106°轴线上,打造 106°经济联合体,就是苍溪、阆中和南部三县围绕政策、交通、金融、基础设施等互联互通,整合资源要素,发挥各自优势,创新体制机制,统筹协调联动,形成发展合力,努力成为川北经济区乃至更大区域经济社会发展的重要支撑。从地图上看,苍溪、阆中、南部是嘉陵江流域地理最接近、地貌最类似、发展最相近的山区县。从交通条件上看,随着兰渝铁路和兰海高速公路、嘉陵江渠化工程的全面建成,三个县城两两之间最远可在 50 分钟内通达。因此,从“硬件”上,“苍阆南”已经具备了协同发展打造经济联合体的条件。从策略上讲,苍溪可以先与阆中紧密联系,推进苍溪与阆中一体化、协同化,形成“苍阆经济联合体”,再延伸到南部及其他县。