

## 县域经济新观察

□ 本报记者 陈晓婉 赵雅南 方全

山东，县域版图高低错落、禀赋殊异。136个县(市、区)中，不乏强势崛起的千亿县、百强县，成为山东高质量发展的重要支撑；与此同时，一批基础条件偏弱、发展压力较大的县域仍在爬坡。

推动先进带后进、缩小县域差距、实现全域共进，既是践行区域协调发展战略的政治责任，也是破解省内县域发展不平衡、夯实高质量发展根基的现实需要。

2024年9月，山东部署开展强县产业帮扶弱县工作，确定由10个经济强县一对一产业帮扶10个弱县，以产业协作带动薄弱县加快跨越提升。

一年半来，数字清晰可见：2025年，10个弱县GDP增长5.4%，固定资产投资、一般公共预算收入、税收收入增速分别高于全省11.6、3.8和5.8个百分点，高青县、蒙阴县成功退出县域后十位行列。

走访调查也发现，在统一部署下，各地结对协作的路径选择、推进节奏、融合深度等方面存在差异。有的初步形成造血式发展、长期性共生的格局，有的稳定持久的协同根基仍需进一步夯实。

县域协同，从来不是简单的强弱互补、单向输血，而是要素重构、功能适配、利益共享的系统性变革。这场强弱结对的探索，直面区域协调发展的三个核心命题：强县为什么愿意帮？弱县靠什么接得住？协同如何长久可持续？

### 1 破局之需

#### 从现实差距到战略共识

从枣庄市山亭区到青岛市即墨区，相隔4小时车程的两地，经济总量相差10倍。

山东县域经济版图上，千亿县(市、区)的队伍不断壮大，2025年达到33个。全国百强县中，山东占12席。这些强县主要集中在胶东、鲁中，构成了全省高质量发展的主力方阵。

再看另一端。GDP排名后10位的县域，普遍集中在鲁西南、鲁西北。相当一部分县域缺乏高能级产业平台、交通、人才等要素支撑不足，产业层次不高、链条偏短。被帮扶的10个弱县，均未通客货铁路，仅有1个县实现货运铁路通达。

山东的区域发展相对均衡，但发展梯度依然客观存在。

“解决县域发展的不平衡，是解决当前我国社会主要矛盾和贯彻以人为本的发展理念的必然选择。”山东大学县域发展研究院副院长段昊表示。

进入“十五五”时期，人口、资本等要素加速向中心城市、都市圈、城市群集聚，县域各自为战、同质竞争的模式已难以为继。推动市域、县域之间协同发展，以资源共享、产业协同、优势互补重塑发展格局，是大势所趋。

放眼全国，依托县域结对推动区域协调发展，已是多地的共同探索。

广东采用“省级纵向支持+市际横向帮扶

### 2 破题之法

#### 从单向输血到双向赋能

破题之要，贵在破除“路径依赖”。

记者调查发现，面对县域之间禀赋差异、产业基础不同的现实，各地在帮扶协作时没有搞“一刀切”式的生搬硬套，而是因地制宜探索适配自身的协作路径，开启了一场从“单向输血”到“双向赋能”的变革。

产业“跨区域转移”——不是“甩包袱”，而是产能接力。

产业转移的巨大价值，在于通过空间腾挪实现优势互补。依托强县成熟的产业生态，以“总部+基地”“研发+制造”“生产+配套”等跨区域协作模式，让强县的“扩产需求”成为弱县的“起步优势”。

以即墨区的纺织服装龙头企业即发集团为例，即发集团子公司青岛贵华针织有限公司董事长任一忠告诉记者：“我们为国内某头部童装品牌代工，对方要求每年新增100万件产能。”新增产能从哪儿来？答案在枣庄市山亭区。去年底，枣庄贵华针织有限公司投产，今年一季度便交出了产能10余万件、营收350万元的成绩单。项目全面达产后，预计年产值4000万元，纳税300万元，带动就业280余人。青岛市市南区将化工巡检机器人项目“移栽”至滨州市沾化区，已经拿下1200余万元订单。这种转移，是强县“做加法”，弱县“做乘法”。

弱县企业“借船出海”——不搞“无中生有”，重在盘活“沉睡的家底”。

比起另起炉灶，唤醒弱县原有的产业底子，更能激发其内生的造血功能。不少弱县企业往往不缺产品，缺的是进入头部企业供应链的“入场券”。在这个过程中，强县发挥自身的供应链、市场渠道、平台资源优势，为弱县企业撕开一道进入更大市场的口子。

青岛市城阳区牵线搭桥，促成高青宝乘电子搭上青岛市和而泰的供货快车，新增电子元器件订单500万元。济南市历下区看准了东阿县优质小麦产区的优势，以济南的广阔消费市场为后盾，将国内龙头面粉生产商好面集团引入东阿县建设食品产业园。这种扶持，授人以渔更与人同渔，让弱县企业走向更大发展空间。

联合招商“拼图重构”——告别单打独斗，转向抱团出击。

联合招商的本质，是打破行政边界，双方共享客商资源、招商渠道等，相互借力开拓市场。

龙口市与武城县组建联合招商队，靶向招引10个项目。其中，广西奥鸿铝合金铸件项目已落地，力霸农业机械及零部件项目厂房建设基本完成。当招商从竞争关系变成合伙人关系，“1+1>2”的效果顺势显现。

园区共建“筑巢引凤”——打破发展小圈子，打造利益共同体。

如果说单个企业、单个项目的合作是“借船出海”，那么共建园区就是“合作造船”。结对县探索出提升现有园区、共建合作园区、培育飞地园区等多种合作模式，向“共营共育”的利益共同体演进。

协作”机制，省级由省直机关、企事业单位及省属国有企业作为帮扶方组团帮扶，市际由发展比较好的珠三角6市与欠发达的粤东粤西粤北地区开展对口帮扶协作。

江苏采用南北挂钩结对帮扶的模式，苏南强县结对帮扶苏北薄弱县，建设南北共建园区，以园区为核心实现要素集聚。

浙江实施山区海岛县结对帮扶行动，由一位省领导和一組省直单位、一組经济强县、一組国有企业结对联系一个山区海岛县。

各地模式各异，但目标一致：以协同破解分化，以联动提升整体。

山东对县域联动的探索从未停止。从促强扶弱带中间，到以市为单位整体提升县域经济发展水平，通过省内区域联动、跨区域合作等方式推动协同发展，打造出寿光模式、诸城模式。

2024年9月，山东确定由10个经济强县(市、区)，一对一帮扶2023年度GDP排名后10位的县(市、区)，通过产业转移、链式合作、协同招商等，促进弱县产业发展和转型升级。结对时综合考虑县域经济总量、既有协作基础、区位优势、产业协同度等因素，帮扶强县主要集中在济南、青岛、烟台，发挥经济强市的引领带动作用，为薄弱县域注入新动能。

一场立足山东省情，以产业为核心、以协同为方向的县域深度合作，就此铺开。



枣庄贵华针织有限公司的员工在生产服装产品。(□通讯员 梁孝鹏 报道)

### 3 破难之钥

#### 让“强县愿意帮，弱县接得住”

提到“结对帮扶”，人们往往觉得是强县单向付出，似乎经济体量越大，掏钱越多，帮扶效果就越好。深入调研发现，这种“单向让利”的帮扶逻辑已经改变。

一结对对关系能否走深走实，强县的硬实力固然重要，但更关键的是强县的主动性、获得感，弱县的承接力、内生力，以及“帮”与“接”之间的匹配度。

破局的密码，藏在三个很有代表性的基层实践里：一匹布、一笔钱、一条鱼。

怎么帮？一匹布的“心思”里有门道。即墨区市场主体近30万家，一汽解放、一汽-大众、奇瑞三大整车厂坐镇，2800多家纺织服装企业林立，是名副其实的产业“巨人”。而枣庄市山亭区，山多平地少，工业底子薄。

如果按老套路，即墨区直接把汽车产业链“塞”给山亭，算不算尽心尽力？“那只会造成‘即墨有劲使不出，山亭有心接不住’。”青岛市即墨区发展和改革局重点项目管理服务中心主任栾克娇直言。

“我们进行了系统调研。山亭培育了海扬服装、华兴服饰等一批本土纺织服装企业，具备一定产业基础。这与即墨的纺织服装产业匹配度高、可协同性强。”栾克娇介绍。

于是，“一匹布”成了破局者。去年，即发集团子公司青岛贵华针织有限公司落地山亭区，从引进到正式开工仅用50天，同步完成60万件服装订单转移。今年，结对双方正推动即墨区第二大纺织服装企业雪达集团在山亭区落地建厂，实现纺织服装产业“强链”。

凭借这种“精准”，去年，即墨区帮扶山亭区产业转移项目数和到位资金数均居10组结对县域之首，帮扶成效显著。

帮什么？有这样一笔资金及时“救场”。

来自南京的君隽未来(江苏)生物医药有限公司，是一家研发生产氟碳创新药的生物医药企业，全氟溴辛烷等产品的技术路线行业领先。产品从实验室走向市场，企业面临迫切的扩产需求，拥有氟化工产业基础的高青县进入君隽未来创始人程宇豪的视野。

几次接触下来，高青县的诚意打动了程宇豪。但一个现实问题摆在眼前：高青县这个以农业为主的县城，几乎没有股权投资工具。拿什么留住一家处于快速成长期的高新技术企业？关键时刻，城阳区发挥资本优势，由北岸产

投集团领投了君隽未来的“天使+”轮融资，淄博市齐创产投、高青县田产产投跟进出资，近千万资金让项目突破了融资瓶颈。如今，1500平方米的一期基地在高青县建成投产。程宇豪坦言：“如果没有这笔投资，我们很难落地。”

这场资金“及时雨”，不仅撬动了项目落地，更把先进的资本运作理念带到了弱县。

帮扶如何长效？一条鱼的“安家”故事里是双赢逻辑。

青岛鲜达生态科技有限公司手握国内领先的工厂化循环水养殖技术，能将过去只吃活鱼活虾的鳜鱼驯化得能吃饲料。技术成熟了，企业急需扩大产能，却找不到合适新址。而此时，黄岛区帮扶组在前期对台儿庄区的调研中，已摸清了“家底”：地下水资源充沛、水质优良；地处鲁南，便于辐射长三角；土地、人工成本低于青岛。

一边是强县企业急着找“新家”，一边是弱县翘首以盼找产业“活水”。双方一拍即合，由青岛鲜达与台儿庄良安农发集团在台儿庄区邱庄镇联合投资建设良安鲜达工厂化循环水养殖基地。如今，一期工程12条生产线已投产，满产后年产鳜鱼72万斤；二期工程建成后，青岛基地和台儿庄基地总产能将突破300万斤，成为全国最大的工厂化循环水养殖基地。

这条移植出来的产业链，还引发了“链式反应”。黄岛区产业帮扶组副组长侯明林透露，最近一家香港企业明确了合作意向，计划在台儿庄区投资鳜鱼饲料加工等产业延伸项目。

当强县的“扩产需求”精准对接弱县的“发展饥渴”，帮扶就从“要我帮”变成了“我要帮”。

需要重视的是，强县也有自己的发展压力。“也因此，单向输血不可持续。通过结对，强县获得产业拓展空间，弱县获得资本和项目，这才是可持续发展的关键。”段昊分析指出，强县与弱县之间的“发展落差”，恰恰是要素流动的“势能”。

山东在设计帮扶机制时，也抓住了“共赢”这个关键：省财政设立产业帮扶引导资金，对强县产业转移支持弱县发展给予奖励，让帮扶不再是单向付出。2025年，10个强县GDP达到2.36万亿元，增长5.9%。

从省级部署到基层实践，山东的县域协同正在告别“慈善式支援”，走向“合伙人式发展”。在双向赋能中，将县域之间的发展差异，转化为协同发展的契机。

# 跳出帮扶看协同

——山东强县产业帮扶弱县的区域协同观察



扫码查看 蹲点调查专题报道

### 4 致远之思

#### 打造可复制的县域协同样本

一年半的实践成效可见，但立足长远，县域协同仍处于深化完善阶段，一些共性问题逐步显现。

当前最突出的问题，仍是产业协同深度不足。调研发现，部分结对双方产业基础差异较大，弱县大多农业、文旅资源较好，但工业基础薄弱、配套能力欠缺，在承接强县先进制造业转移时心有余而力不足。弱县人才短缺问题非常普遍，是制约优质项目落地的重要因素。

另一个值得注意的现象是，当前协作仍以政府主导推动为主，企业主动参与、产业链深度联动的内生生态，还需要进一步培育壮大。

山东省宏观经济研究院研究员李继伟认为：“县域结对帮扶，不应该停留在项目转移、单向输血的初级阶段，而是应该推动强县与弱县在链条配套、园区共建、联合招商、人才交流等领域双向奔赴，产生乘数效应。”

调研中，各方呼声集中指向同一个症结：协同发展要从“项目级”走向“制度级”。

利益分享机制亟待进一步明晰。当前共建园区、飞地项目在税收分成、统计归属等关键环节，尚未形成统一、清晰的制度安排。兄弟省份已有探索，如广东明确了帮扶双方在税收、统计数据共享等方面的具体安排。调研中，各地普遍呼吁完善税收、统计等利益分配规则，让合作双方算得清账、看得见利。

弱县要素保障能力需持续补强，比如加大交通基础设施投入，加快推进铁路、高速等通道建设，畅通人流物流，降低协作成本。聚焦人才短板，完善柔性引才、定向培育、平台支撑等措施，为产业承接提供智力支撑。

对企业的激励引导需要加码。企业普遍期待政府研究出台专项激励政策，鼓励引导强县龙头企业、专精特新企业向弱县有序转移产能、布局项目，鼓励两地企业家“结对子”，提高企业参与产业帮扶的积极性。

公共服务协同提质应同步跟进。县域协同发展，既要算好“经济账”，也要算好“民生账”。基层普遍期待优质教育资源下沉，缩小县域办学差距。深化医联体建设，推动医疗资源下沉基层，提升县域诊疗水平。统筹推进社保、养老、医疗等制度衔接，让县域协同发展真正惠及广大基层群众。

结对方式与考核激励也可进一步优化。更加注重以产业图谱为基础提升配对精准度，探索更加市场化、双向选择的结对机制，实现动态优化调整。同时完善考核评价体系，强化结果运用，对成效突出的县(市、区)在要素保障、政策支持上予以倾斜，激发持续推进协同发展的内生动力。

县域强，则区域强；县域协同，则全域协同。

强县帮扶弱县，不是简单的强弱拉平，而是发展理念、发展模式、发展关系的系统性重塑。山东正跳出传统帮扶思维，以产业为纽带、以市场为导向、以共利为基石，走出一条符合山东实际、具有示范意义的县域协同发展路径。

放到全国区域协调发展的坐标系中审视，山东的实践，不仅为全省县域经济高质量发展打开新空间，更为全国推进县域层面协同发展、促进共同富裕，提供了一份样本。

(□实习生 刘成悦 参与采写)

### 公众智库

本期支持专家

- 段昊 山东大学县域发展研究院 副院长
- 李继伟 山东省宏观经济研究院 副研究员