

兴工促农的“三湘第一县”——湖南省长沙县经济社会发展调查

中国特色发展之路课题赴湖南省长沙县调研组

编者按：一个地处中部内陆、没有多少资源的农业县，何以在 30 年间兴工强县、强农富民，成为闻名遐迩的“三湘第一县”？湖南省长沙县用实践成功诠释了中国特色社会主义事业发展道路。

改革开放 30 年来，长沙县紧紧围绕发展的主题，解放思想，抢抓机遇，发挥优势，苦干加巧干，积极调整产业结构，利用毗邻省会和交通便利的条件，吸引外来投资，建设工业园区、发展优势企业和产业集群。尤其可贵的是，长沙县在大力推进工业化的同时，不忘农业，坚持加强农业基础地位不动摇，坚持以工促农，促进粮食生产和特色农业发展，扎实推进社会主义新农村建设和小城镇建设，走出了一条统筹城乡发展的新路子。这是贯彻落实科学发展观的生动体现，也是长沙县给我们带来的深刻启示。

改革开放前，湖南省长沙县是一个典型的农业县，经济落后，对外封闭，人民生活停留在温饱水平。党的十一届三中全会以来，随着改革开放大潮的兴起，长沙县人民在党的正确领导下，解放思想，抢抓机遇，发挥优势，苦干巧干，取得了令人瞩目的发展成就，成为闻名遐尔的“三湘第一县”。

一、基本情况

长沙县面积 1997 平方公里，人口 74 万，辖 20 个乡镇、238 个行政村、36 个居委会。这里属亚热带季风性湿润气候，雨量充沛，土地肥沃，物产丰富，自古就有“鱼米之乡”之称。全县区位优势，交通便利，从东、南、北三面环绕省会长沙市，黄花国际机场坐落于境内，京珠高速、107 国道和 319 国道交汇于县城星沙，建设中的长株高速、武广铁路也途经该县。

1978—2007 年，长沙县的地区生产总值、工业总产值、财政总收入、城镇居民可支配收入、农村居民人均纯收入等指标分别由 2.128 亿元、0.687 亿元、0.192 亿元、327 元、127 元提高到 287.9 亿元、546 亿元、31.9 亿元、15834 元、7000 元，分别增长 135 倍、795 倍、166 倍、48 倍、55 倍。全县政治、文化、社会等各个领域也都发生了翻天覆地的变化，人民生活由基本温饱步入了整体小康，正以崭新的精神面貌向实现全面小康快速迈进。

二、推进发展的主要做法

长沙县地处中部内陆，境内基本没有能源资源，发展的条件和基础也不够好，为什么在改革开放 30 年中能够发生如此广泛而深刻的变化、取得如此显著的就？他们的做法是：

（一）发挥区位优势，实施开发区和工业园区带动战略。改革开放之初，长沙县的三次产业结构比例为 51:32:17。党的十一届三中全会以后，随着中央鼓励发展乡镇企业政策的出台，县委结合实际，确立了兴工强县的发展思路，促进了乡镇企业的快速发展。到 1992 年，三次产业结构变为 40:42:18，以工业为主的第二产业首次超过第一产业。

然而，乡镇企业的发展虽然带来了经济的较快增长，但由于其布局分散，生产方式落后，因此不仅对资源环境的可持续利用和保护提出了挑战，而且企业也难以实现由弱到强、由小到大的成长。这种分散式的工业布局，也不利于外资的引进。为了加快兴工强县进程，1992 年春天，在邓小平同志南方谈话精神鼓舞下，长沙县委和县政府作出了突破传统县域经济发展模式，通过建设经济技术开发区来吸引外资和企业，加快工业化进程的决定，并制定了“以开发区建设带动县城搬迁，以县城建设促开发开放”的发展战略。在充分调研的基础上，县里分别向省、市请示：申请在交通便捷、毗邻长沙市的望新乡的杉星村、大塘村、板桥村新建新县城和建立科工贸开发区。1992 年下半年得到省、市两级政府批准后，长沙县立即掀起了轰轰烈烈的开发区建设高潮。经过 10 多年的艰苦创业，开发区在昔日荒凉的丘岗山地上建成了一座面积达 25 平方公里的现代化新城，区内基础设施和配套设施日臻完善。2000 年 2 月 13 日，开发区获国务院批准成为国家级开发区。

在努力打造开发区硬件的同时，长沙县还采取多种措施，着力打造优良的投资软环境：一是努力创造一流的政务服务环境。在全省县一级率先开展了行政问责制，并成立了行政效能监察室、优化经济发展环境办公室，实行了服务承诺制、首问负责制、限时办结制、挂牌保护制。二是成立了政务服务中心，33 个具有行政许可、审核职能的部门在此办公。政府各部门共授权 203 项审批事项在这里专门受理，窗口运作，统一收费，限时办结。三是在税收、规费、用地审批等方面制定了优惠政策，先后出台了《长沙县发展外向型经济奖励办法》、《长沙县招商引资工作的若干决定》等政策措施，鼓励和支持企业到开发区落户发展。四是积极创造良好的法制环境。对“扰商、卡商、损商”及各种破坏市场经济秩序和投资环境的不法行为，坚决依法从严打击，保护投资者的合法权益。

在优越的区位优势和良好的投资环境吸引下，越来越多的县内外、省内外、国内外的企业纷至沓来，使开发区迅速成为吸纳外来来长沙县投资办厂的热土。到 2007 年，开发区先后引进项目 453 个，引进企业 294 家，累计实际利用外资 10.8 亿美元、利用内资 151 亿元。引进韩国 LG、美国可口可和百事可乐、荷兰飞利浦等世界 500 强企业达 15 家，引进三一重工、长丰猎豹、中联重科等

【提要】党的十一届三中全会以来，长沙县人民在党的正确领导下，解放思想，抢抓机遇，苦干巧干，发挥区位优势，建设工业园区，积极调整产业结构，特别是坚持以工促农，统筹城乡发展，取得了令人瞩目的成就。



长沙县县城即景 （资料照片）

国内制造业著名企业 10 余家，引进上市公司 12 家。2007 年，开发区工业总产值达到 414.5 亿元，财政税收 22 亿元；每平方公里实现工业产值达 38 亿元，实现税收 1.7 亿元，单位面积经济密度接近沿海地区国家级经济技术开发区水平，综合经济指标和综合投资环境在全国 54 个国家级经济技术开发区中名列第二十二位。更可喜的是，在这方土地上，诞生了 22 个省名牌产品、3 个中国驰名商标、5 个国际知名品牌。开发区已成为长沙县乃至全省创业发展的主要平台。

（二）发展优势企业，培育产业集群。通过建设工业园区，吸引企业和项目到园区落户发展，可以有效避免“村村点火、户户冒烟”的局面。但如何才能使园区内的企业快速成长，成为拉动县域经济发展的增长极、火车头，是一个必须解决好的关键问题。长沙县委和县政府经过认真调研后认为，要加快县域经济的发展，必须依靠园区的良好条件，重点发展优势企业，打造区域内相互依存的产业“生态”群落，形成集中度高、互补性强、具有核心竞争力的优势产业集群，才能造就强大的区域发展动力，带动县域经济腾飞。为此，在招商引资过程中，必须根据自身实际，找准定位，有所为有所不为，有意识地引导同类产业的、产品在同一园区内发展，拉长产业链条，以龙头企业或龙头项目为带动，提高产业集中度和关联度，催生“榕树效应”，促进行业集中、产业集聚，优化资源配置，降低投资成本，逐步形成自己的品牌和主导产业。

根据上述思路，长沙县确定了以经济技术开发区为中心，突出做好做大做强工程机械、汽车制造、电子信息及家电三大产业，同时全力推进安沙、黄花等 6 个专业园区为其配套的发展策略，并确立了“着力引大、以大引小、成龙配套、梯次推进”的招商引资战略方针。在具体工作中，他们把那些可以起到带动和示范作用的大企业作为“生命线”来对待，有选择性地按照产业规划引大企业、抓大项目，并按照“优势产业优先扶持”的原则，在资金、用地、优惠政策等方面予以倾斜。结果在不长的时间内，就引进了中联浦沅、山河智能等大型工程机械制造企业，北汽福田、同心实业等大型汽车及零部件制造企业，以及远大、伊莱克斯等大型家电和电子信息产业企业。他们以这些骨干企业为核心，顺藤摸瓜，引进中小企业，很快就形成了特色鲜明、势头强劲的工程机械、汽车制造和电子信息及家电三大产业集群，取得了高成长性、高附加值、高就业能力的“三高”效果。2007 年，这三大产业集群完成规模以上工业总产值 303 亿元，占全县规模以上工业总产值的 63%。三大产业集群无论是规模、总量，还是质量、效益，都已成为全省同行业的排头兵。

产业集群的形成，大大提高了入园企业的竞争力。北汽福田是 1999 年到开发区落户的，在没有产业集群的情况下，该公司所需配套的车床、轮胎等零部件只能从山东、河南等地运来，按照一年 7 万辆车的产能算，光轮胎一项就需要近 1000 万元的运费。2005 年相关的配套企业来到开发区后，厂里节省了近千万元的花费。厂里把这笔钱用来做研发，开发并推出新产品，很快占领市场，从而大大增强了企业的竞争力。2007 年，北汽福田销售额突破 30 亿元，成为中国南方最大的商用车生产基地。事物的发展总是相互影响的。北汽福田长沙厂的快速发展，反过来又带动了当地配套企业的快速发展。2007 年，该厂带动当地配套企业产值达 16 亿元，安排直接从事其配套产业链建设的本地员工就业达 1.6 万人。

产业集群的形成，还产生了点石成金的“滚雪球魔力”。韩国 HEG 公司就是因为看中开发区 LG 公司的发展前景，毅然入园，投资 2.8 亿美元建厂，为 LG 提供配套上游产品。随之，与其配套的 13 家韩国企业相继入园，一个“韩资工业园”由此在园内

崛起。当长丰猎豹、北汽福田等汽车制造企业在开发区内蓬勃发展时，就连世界 500 强企业——德国博世公司也按捺不住，投资 7500 万欧元，入园兴建汽车零部件基地。而博世落户后，又从世界各地引进了 6 家具有相当实力的汽车配套企业来开发区洽谈合作。长沙县的优势企业和产业集群，已成为吸引同类企业和项目“加盟入伙”的金招牌。

（三）坚持不放松农业，扎实推进新农村建设。在实施兴工强县战略过程中，长沙县委和县政府始终没有忘记全县仍有 60%的人口在农村，90%的面积是农村的基本县情，在积极推进工业化的同时，坚持加强农业的基础地位不动摇，以工业反哺农业，以县城带动农村，扎实推进新农村建设，走出了一条统筹城乡发展的新路子。

一是加大科技投入，提升粮猪两大传统产业。长沙县历史上就是一个产粮大县。在工业化、城镇化进程加快的新形势下，为了做到粮食生产不滑坡，为保障国家粮食安全作贡献，他们突出狠抓了严格保护耕地和改良稻谷品种这两大措施。近些年来，全县水稻播种面积一直保持在 120 万亩以上，保证了粮食生产不下滑。同时大力推广优良品种，水稻优质率接近 80%，不断提高稻谷质量和单位面积产量。连续数年被评为全国粮食生产先进县。生猪产业也是长沙县的一大传统产业。近年来为了提升生猪养殖业的竞争力，县里采取多种措施，包括每年投入 600 多万元率先在全省推行重大动物疫病免费防疫，建立健全动物防疫体系；加大生猪品种改良，提高良种率；培育发展养殖协会、合作社、运销公司，帮助农民销售生猪等，使生猪养殖业呈现持续、强劲的发展势头。2007 年，全县生猪饲养量达 399 万头，出栏肥猪 263 万头，位列全国生猪调出大县第二位。

二是以市场为导向，着力发展特色农业。主要是根据市场需求和当地条件，做强茶叶、花木、蔬菜三大新兴产业。坚持把茶叶作为领军湖南的优势产业来抓，出台了一系列扶持茶叶发展的优惠政策，打造北部 9 个乡镇的“百里茶廊”品牌。2007 年，全县茶园面积 7.5 万亩，茶叶总产量 3.8 万吨，实现销售收入 10 多亿元，其中出口创汇 1200 多万美元。花木产业较快发展，在东南部 5 个乡镇形成了“百里花卉苗木走廊”产业带，64 个村的农民成为花卉苗木种植专业户，花卉苗木面积已达 10.4 万亩，从业人员 4.5 万人，年销售收入超过 4.6 亿元。蔬菜产业的发展也充满生机，在毗邻长沙市近郊的 53 个村形成蔬菜生产带，常年蔬菜面积已达 7.8 万亩，其中无公害蔬菜 5.2 万亩，实现年销售收入 5.8 亿元。在着力做强三大新兴产业的同时，县里还依托丰富的历史人文资源、亲临省会的区位优势 and 自然山水景观优势，采取有效的扶持和保护措施，培育壮大了集休闲观光于一体的新型旅游业——农家乐。2007 年，农家乐已发展到 579 家，共接待游客 319 万人次，实现营业收入 2.5 亿元。

三是以工补农，强化农村基础设施建设。在公路建设方面，近年来全县投资 10 多亿元，实施公路和桥梁建设项目 183 个、842 公里。目前全县公路通车里程已达 3778 公里，公路等级率、村级公路硬化里程及每百平方公里拥有公路里程等 3 项指标均居全市、全省之首。在水利建设方面，从 2003 年开始，成立了全省首家县级水利建设投资公司，负责全县水利建设融资、投资、建设、管理和经营。近 5 年来，全县水利建设投入达 10 多亿元，全县堤防防洪基本实现标准化，防洪抗旱能力有了明显增强，连续 5 年蝉联湖南省水利建设强县称号。在农村电网改造方面，从 2001 年开始，投资近 1 亿元对全县农网进行改造，完成了一、二期农村电网改造工程。从 2006 年开始，又新增投入 2000 多万元，启动了农网第三期改造工程，目前已全面完成农村电网改造工程。在农村能源建设方面，近年来大力实施农村沼气国债项目建设，以农

村沼气池为纽带，带动农村改水、改厕、改厨、改栏、改浴，推进乡村清洁美化工程。至 2007 年，全县共建沼气池 9.6 万个，入户率达 45%，为广大农民提供了既干净又节省的生活能源。

（四）努力改善民生，促进社会和谐。长沙县在加快经济发展的同时，高度关注民生问题，特别是近些年来，出台了一系列政策措施，着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题，千方百计让发展成果惠及广大人民群众，促进了社会和谐。

一是加大社会事业投入。对教育的投入近年来连续保持在 3 亿元以上，全面完成了农村中小学危房改造，不断改善农村办学条件，认真落实“两免一补”政策，大大减轻了学生负担。全县中小学适龄儿童入学率保持 100%，中学巩固率达 99.3%。对医疗卫生的投入也逐年增加，每年投资 400 多万元改善乡镇卫生院基础设施和医疗设备，率先在全省建立了疫情网络直报系统，高标准建设了县疾病预防控制中心和人民医院，疾病控制体系和医疗救治体系不断健全。对文化建设的投入也不断增加，除了投资 1 亿多元兴建了文化广场、广播电视等文化设施外，还提出了加强农村文化阵地建设、争创全国文化先进县的奋斗目标。其他社会事业的投入也连年增加，有力地促进了社会事业的全面发展。

二是完善社会保障体系。2003 年以来，积极推进新型农村合作医疗，目前农民参与率已达 98.5%，荣获全国合作医疗先进县称号。建立了城乡特困户医疗救助制度，累计救助 7415 人次，发放医疗救助金 885 万元。累计投入 1330 万元，新建和改建 18 所乡镇敬老院。先后在农村启动了“安居工程”和农村低保制度，累计为特困无房产、危房户以及五保户援建和捐建住房 1000 多栋；累计发放农村最低生活保障金 3645 万元，有 3 万多人享受到生活补助。城镇低保自 1999 年开始实施以来扎实推进，目前共计有 4 万多人 9 万多人纳入城镇低保，共计发放低保金 96 万多元。基本实现了城乡应保尽保。

三是努力扩大就业。县财政不断增加预算资金并鼓励社会力量参与，加强对下岗失业人员、拆迁群众和农村劳动力的就业培训。积极引导本地人员就地就近就业，近 5 年共推荐了约 2 万人到县内园区企业就业，共为 2.1 万多人提供了免费职业中介服务。为加快农村富余劳动力转移，近年来，县里每年预算安排 200 多万元用于农村劳动力就业技能培训，据不完全统计，近 5 年全县累计举办常年长、中、短期各类农民教育培训班 3800 多期，接受培训的农民达 25.3 万人次，实现农村劳动力转移就业 16.9 万人。

（五）不失时机地推进改革，不断增强发展活力。从 1982 年实行家庭联产承包责任制后，长沙县按照中央和省市的统一部署，不失时机地推进各个领域的改革，为全县发展注入了强大生机和活力，一个基本适应社会主义市场经济发展要求的经济社会运行机制初步形成。其中有几个关键领域的改革对加快全县发展的推动作用尤为突出。

1. 县属国有、集体企业改革。从 1999 年开始，长沙县就以产权制度改革为核心，以企业职工身份置换和企业产权性质置换为重点，大刀阔斧进行县属国有、集体企业改革。到 2005 年初，全县 11 个系统 70 家县属国有、集体企业全部完成改革改制。通过改制，不仅为政府部门机构改革创造了条件，重叠的县属企业管理机构全部撤销，而且减轻了财政负担，再也不需要下拨“弥补企业亏损”专项资金了，还盘活了资产，实现收入 17970 万元，资产增值率平均在 16%以上。

2. 财税体制改革。一是在 1999 年 5 月，成立了长沙县政府采购中心，对行政事业单位的采购项目实行统一招标、统一购买、统一结算。实行这项

改革以来，节约资金 13190 万元，资金节约率为 16.23%。二是在 2002 年成立了投资评审中心，通过制定项目一级初审和两级复审制度、质量控制标准和质量责任追究制度，完善了投资评审体制，评审范围由原来的县直财政性投资项目扩大至乡镇及村级公路建设。成立投资评审中心至今，为财政核减不合理支出 72282.35 万元，核减率 21.32%。三是从 2004 年开始，进行部门预算的试编。2005 年在县直各单位全面推行了部门预算改革，规范了预算管理，将属于政府的财政性资金逐步纳入了预算管理，取消了非税收入过渡户，建立了票款同步、罚缴分离的制约机制。四是在 2001 年 4 月，成立了长沙县集中会计核算管理中心，对行政事业单位及财政全额拨款的二级机构全部实行集中会计核算，统一了全县的支出标准和核算口径，确保了专项资金的专款专用。目前正着手向国库集中支付改革转轨。五是根据中央农村税费改革精神，在 2004 年全面取消了除烟叶以外的农业特产税，全县共计减少农业税收 4687 万元，农民人均减少负担 70 元。

3. 投融资管理体制改革。从 2002 年开始，长沙县积极推进投融资体制改革，除成立投资评审中心外，还成立了投资公司，为全县重大基础设施建设项目筹措资金，改变过去由政府直接融资的做法，县政府只为投资公司提供资产质押，从而进一步规范了融资程序，提高了融资效率。2003 年 8 月，根据国家《招标投标法》的规定，成立了县招标投标领导小组，集中实施全县招标投标管理和综合执法，禁止任何领导批条子，保障了招标投标活动的公平、公正、公开。招投标改革使建设工程的招标率由以前的 60%提高到 98%，实现了招投标零投诉，既为建设方和财政节约了大笔资金，又防止了腐败、保护了干部。2003 年 11 月至今，全县共有 411 个项目实行了招投标，节减建设资金 7.2 亿元，其中财政资金 1.9 亿元。

（六）发挥党的领导核心作用，引领经济社会又好又快发展。长沙县 10 多年来之所以保持着较快的发展速度，实现从农业大县到工业大县再到经济强县的跨越，一个非常重要的原因就是各级党组织特别是县委一班人，在引领经济社会发展过程中起到了把方向、揽全局、聚人才的核心作用，突出地表现在以下方面。

一是根据中央大政方针及时制定催人奋进的目标引导发展。党的十一届三中全会以后，长沙县委一直坚持根据中央的大政方针及以后制定前进的目标和思路。这些目标和思路的一个最大共同点就是紧紧围绕发展主题，既有明确的奋斗目标，又有与之相适应的战略措施。思路的不断提升和完善，使长沙县发展的方向更为明确，发展的任务更为清晰，从而能较好地引领全县经济社会健康发

二是坚持团结干事。改革开放以来，长沙县始终坚持加强党的建设和各级领导班子建设，特别是以“三讲”教育、“三个代表”重要思想学习教育、保持共产党员先进性教育活动等为契机，不断提高广大党员干部的发展意识和大局意识。在县委的坚强领导下，五大班子始终保持思想统一、步调一致，相互支持、同台唱戏；各级各部门领导班子和党员干部都能够围绕全县工作大局，始终保持干事创业的激情、争先创优的作风、攻坚克难的周劲和真抓实干的作风，团结一致，埋头苦干，形成了共促发展的强大合力。

三是采取多种措施打造了一支特别能战斗的干部队伍。县委多年来一直非常重视干部队伍建设，把其作为提高贯彻落实党的方针政策能力和水平的头等大事来抓。他们采取多种措施，努力形成“想干事事业的有舞台，能干事的有市场，干事的有前途”的激励机制，为各项方针政策的落实提供了坚强的组织保障。他们特别重视培养一支具有较高素质和较强能力的基层干部队伍。为了使广大乡镇干部能够安心工作，长沙县不但较早就实行了乡镇干部的工资由县财政统一发放，还保证乡镇干部的各项福利待遇都与县直机关的干部相同。为了能够稳定和不断加强村级干部队伍，县委明确提出，要大力实施“四培养”党建工程，即把农村党员培养成致富能人，把致富能人培养成党员，把党员中的致富能人培养成支部书记，把优秀支部书记培养成典型。为了进一步调动村干部的积极性，长沙县还直接从表现突出的村干部中招取公务员。

三、发展前景展望

当前，长沙县正处在改革开放和现代化建设的重要时期，也是抢抓机遇、加快发展和全面建设小康社会的关键时期。今后 5 年长沙县经济社会发展的总体要求是，全面贯彻党的十七大精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，以发展为主题，以“领跑进军”为目标，加快新型工业化、新农村建设和新城镇建设步伐，全面增强综合经济实力，全面提升和谐社会建设水平。到 2012 年，经济总量再翻一番，主要经济指标领先中西部，努力在全省率先实现全面小康目标。预计：地区生产总值达到 660 亿元，年均增长 15.5%，人均地区生产总值翻一番；工业总产值达到 1500 亿元，年均增长 23%；财政总收入确保 80 亿元，年均增长 20%，力争突破 100 亿元，年均增长 26%；全社会固定资产投资总额 300 亿元，年均增长 19%；城镇居民人均可支配收入 25000 元，年均增长 11%；农村居民人均纯收入突破 10000 元，年均增长 10%。到 2012 年上述目标实现时，长沙县的经济将步入新的阶段，城乡面貌将发生新的变化，人民生活将提高到新的水平，将呈现出经济更加繁荣、发展更具活力、人民更加富裕、环境更加优美、社会更加和谐的崭新局面。