

# 山区县共同富裕的实效路径研究

## --基于浙江省龙游县“一镇带三乡”山区共富模式的个案分析

沈小龙

衢州学院

DOI:10.12238/ej.v5i1.836

**[摘要]** 浙江省龙游县认真贯彻中央、省委关于高质量发展建设共同富裕示范区的相关决策部署,在溪口镇、庙下乡、大街乡、沐尘乡等龙游南部四个乡镇开展“一镇带三乡”山区共富实验,做强溪口镇作为龙南地区中心镇的战略支点地位,推动人才、资金、技术等资源集聚,有效辐射周边庙下、大街、沐尘三个乡村,探索山区“抱团发展”共富模式,努力打造乡村振兴样板范例、山区共富示范窗口,取得显著成效。

**[关键词]** 山区县; 共同富裕; 高质量发展

**中图分类号:** TU475+.4 **文献标识码:** A

### A Study on the Effective Path of the Common Prosperity of Mountainous Counties

--Based on the Case Study of "One Town with Three Townships" in Longyou County, Zhejiang Province

Xiaolong Shen

Quzhou University

**[Abstract]** Longyou county in Zhejiang province earnestly implemented the relevant decisions and arrangements of the central and provincial Party committees on high-quality development and construction of a demonstration area of common prosperity. It carried out the experiment of "one town with three townships" in mountainous areas in four townships in the south of Longyou, including Xikou town, Miaoxia township, Dajie township and Muchen township, so as to strengthen the strategic fulcrum position of Xikou town as the central town of Longnan region, promote the gathering of resources such as talents, capital and technology, and effectively radiate the surrounding Miaoxia, Dajie, Muchen three villages, explore the common prosperity mode of "group development" in mountainous areas, strive to build a model example of rural revitalization and a demonstration window for common prosperity in mountainous areas, and achieve remarkable results.

**[Key words]** mountainous county; common prosperity; high-quality development

中央“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区。2021年5月20日,中共中央国务院正式出台《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》。2021年6月10日至11日,省委召开十四届九次全体(扩大)会议,会上审议原则通过《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案(2021—2025年)》,系统研究部署高质量发展建设共同富裕示范区,要求进一步动员全省上下忠实践行

“八八战略”、奋力打造“重要窗口”,勇扛使命、勇闯新路,率先探索建设共同富裕美好社会,为实现共同富裕提供浙江示范,开辟干在实处、走在前列、勇立潮头新境界。龙游县认真贯彻中央决策部署和省委全会精神,在溪口镇、庙下乡、大街乡、沐尘乡等龙游南部四个乡镇开展“一镇带三乡”山区共富实验,积极探索山区“抱团发展”模式,取得显著成效,也为加快山区26县跨越式高质量发展提供了龙游经验。

### 1 问题导向

山区高质量发展实现共同富裕主要有“三难”:

一是两山转换通道尚未拓宽,导致经济长效发展难。除少数区位优势明显或旅游禀赋突出的乡村外,多数山区尚未找到行之有效并且长期有效的“绿水青山就是金山银山”的转换通道。如何将山区的生态环境优势、特色文化优势转换为旅游优势和流量优势、转换为对人才的吸引力、转换为经济增长点,是强

化山区“自我造血”功能、加快实现高质量发展的关键。

二是山区地广人稀局面加剧,导致服务有效供给难。随着城市化不断推进,越来越多的人从乡村进入城市工作生活,加剧了乡村“地广人稀”的局面,给政府公共投入带来很大困难。在财力有限的情况下,出于资金使用效益最大化的考虑,乡村的政务服务和公共服务配套相对较少,难以有效覆盖分布在广大山区的所有群众。

三是区域统筹机制不够健全,导致资源高效利用难。与城市地区资源高度集中、快速流动不同,山区可利用资源少且分散,不仅缺乏资源调配的市场主体,而且乡镇作为最基层一级政府也难以跨区域开展统筹协调。以旅游资源为例,不少乡镇都有一些“小而美”的可开发点,但单一来看均难以支撑旅游产业发展,往往需要跨乡镇协作,将景点“串珠成链”,统筹进行整体规划、游线开发、标识设计、宣传推广等工作,统筹建设住宿、餐饮、交通等配套,从而充分放大资源衍生效益。

在“三难”中,第三“难”是核心,前两“难”是表现,高效的资源利用是经济长效发展和服务有效供给的支撑,因此解决难题的核心在于建立健全资源统筹协调机制,提高山区资源配置和利用效率。

## 2 体系架构

袁家军书记多次指出,要明确共同富裕示范区建设的目标体系、工作体系、政策体系、评价体系,构建起“四梁八柱”。龙游县从“三难”问题出发,聚焦“统”和“联”,探索建立山区共富实验的“四大体系”。

一是加强组织领导,探索建立工作体系。建立龙南片区“一镇三乡”党委定期联席会议机制,明确由1名县领导挂联统筹,对片区内的重大事项进行共商共建。建立重点工作合力攻坚机制,根据项目需求专班化运作。组建龙南党建联盟,广泛发动基层党员力量,形成攻坚合力。

二是加强目标引领,探索建立指标

体系。明确“把龙南片区打造成全市乃至全省有影响力的党建统领先锋区、‘两山’通道转化实践区、全域旅游示范县核心区、‘四治’融合示范区、便民服务‘一个政府’先行区、新型农民集聚样板区”这一总体目标。按照“定性目标量化”的原则,在6大领域提出共20项具体任务,明确任务的指标体系。

三是加强资源供给,探索建立政策体系。制定出台《关于高质量推进龙南片区“一镇带三乡”区域协同发展的实施意见》。将“促进龙南‘一镇带三乡’区域协同发展”写进“十四五”规划《建议》,制定出台《龙南旅游发展规划》等专项规划。各部门结合共富实验任务在人、财、物等资源要素上提供倾斜政策。

四是加强监督考核,探索建立评价体系。完善考核机制,将片区部分考核指标进行捆绑,实行片区联动考核,开展“一镇三乡”互评互考,落实县乡“双向考评”。定期开展实地督查,对落实不力现象进行严肃问责追责。及时挖掘典型做法和先进事迹,在县级层面予以推广、宣传。

## 3 主要做法

根据共富实验的“四大体系”,龙游县边实验边迭代,基本形成了以“做强一个区域核心”和“打造三大共同体”并行推进的一镇带三乡“抱团发展”模式。

3.1 依托溪口“乡村未来社区”建设,做强区域核心。一是推进优势配套集聚。大力加强溪口作为县域副中心城镇在交通、教育、医疗、文化等方面的配套设施建设,建成智慧球场、共享图书馆、共享食堂等文体场馆,推进乡村未来社区学院、龙南旅游集散中心等项目建设,开工新溪路等一批乡村道路。二是推进创业资源集聚。以黄泥山创客平台、溪口老街文旅平台为载体,延伸文旅与现代服务业,带动一二三产融合发展。打造创业助手一站式服务中心,逐步构建技术、政务、金融、信息、经营管理、营销推广、政策指导、法律咨询等个性化服务。三是推进人口人才集聚。依托龙南山区全域土地综合整治以及易地搬迁安置小区——翠竹小区建设,引导高山

远山群众向中心镇集聚,推动农民就近就地城镇化,形成人口集聚、产业集群、土地集约的良好效应。制定《溪口乡村版未来社区“联创公社”双招双引政策》,吸引更多高校、乡贤入驻回乡,推动人才要素加速集聚。

3.2 打造“一镇三乡”治理共同体,以共治促共富。一是整合执法“一支队伍”。以龙南联动治理中心为载体,整合综合执法、市场监管、规划资源、林业、文旅、环保等力量,全面梳理片区联动执法事项清单,实现一支队伍管执法。二是推进应急“一体联动”。建立健全龙南应急救援联动机制,统筹龙南专职消防队、山野消防救援队等消防救援力量,实现应急救援设备共用、物资共筹、险情共排、家园共护,2020年,消防队共联合出动救火16次。三是做强矛盾“一个联盟”。吸纳片区社会组织、行业协会、律师乡贤,组建覆盖龙南片区的矛盾纠纷调解联盟,建设龙南“舒心驿站”矛盾品牌。2020年,共受理矛盾纠纷372起、跨乡镇调解案件24起,调解成功368起,调解成功率98.92%。

3.3 打造“一镇三乡”产业共同体,以共产促共富。一是在人才引育留用上“抱团发展”。重点培育龙南创客联盟,依托创客联盟实行人才招引“一个口子”,招引成功后统筹安排具体合作落地的乡镇,形成“一镇三乡”人才共招共育体系。目前,创客联盟已经吸引了一盒故乡创始人姜鹏等8位创客入驻。二是在全域文旅融合上“抱团发展”。充分发挥“一镇三乡”地理毗邻、文化同源的优势,探索文旅融合、错位发展机制,已推出龙南游线5条,共接待疗休养、培训等100多批次。开发龙南“云上旅游”服务平台,整合区域旅游、交通、民宿、美食等资源,实现旅游配套一体化管理。三是在区域特色产业上“抱团发展”。打响龙南片区竹产业品牌,加强区域内竹林资源统管、统购、统销,改变“单打独斗”的生产经营模式,成立龙南“匠心竹艺”协会,培育一批竹制品手艺人,深入实施“村播计划”,依托“电商+竹乡”,打造竹居生活O2O体验馆。

3.4 打造“一镇三乡”民生共同体,以共享促共富。一是加快实现便民服务跨乡镇无差别受理。在溪口镇乡村未来社区内设立24小时便民服务中心,统一受理4个乡镇村民事项。将大众、高频服务事项向便民服务代办点延伸,村民可在区域内实现无行政边界、无属地权限就近办理。2020年中心受理税务开票974件、医保报销590件、生育登记131件,其中非溪口本镇业务占比分别为:38.2%、41.7%、49.6%。二是积极推动教育下乡跨乡镇无差别服务。创新组建龙南校地联盟,与衢州学院共同建设乡村未来社区学院。2020年,学院共派出专家指导组50余批次300余人次,解决各类问题80余个,教育培训龙南干部群众2000余人次。三是着力提升全民健康跨乡镇无差别普惠。推进溪口卫生院智慧升级,扩大卫生院规模,与龙游县中医院建立医共体,全面服务“一镇三乡”村民。由4个乡镇政府、镇内卫生医疗机构和第三方共同组织开展健康讲座,联合举办民间赛事,提升村民健康意识。

#### 4 相关启示

龙游县以溪口镇乡村未来社区建设为核心,推进“一镇带三乡”山区共富实验,总体来讲成效明显,对全省推进共同富裕示范区建设也有一定借鉴意义。

一是龙游县“一镇带三乡”山区共富实验是“精准共富”的一次有益尝试。“精准扶贫”概念,包括六方面“精准”:扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。共富也是如此,比如在共富对象上,龙游县率先聚焦与溪口镇毗邻的龙南三乡村民开展共富实验,有利于资源共享、优势互补;在项目安排上,重点安排落地独具当地特色的乡愁

产业、文旅产业、竹产业项目,充分发挥区域既有优势;在资金使用上,重点把资金投入乡村基础设施改善和民生服务提升上;在措施到户上,在帮助就业、健康检测等方面做到精准到人、因人施策;在因村派入上,通过与应用型的本地大学衢州学院合作,为共富提供了智力外援;在共富成效上,通过山区共富实验,4个乡镇的游客接待量突破了200万人次,乡村旅游收入突破了1.65亿元,村民的可支配收入有了明显提升。

二是山区共富需要率先集聚有限优势资源做强区域龙头。在山区共富实验中,我们发现山区存在先天资源匮乏、后天公共投入不足两大难题。乡村振兴战略提出以来,国家在资源和资金导入上对乡村大幅倾斜,但为避免资金在转移过程中被挪作他用,支农资金往往采用直补到户、到村等方式,这间接导致投入分散化、缺乏集聚效应等问题,不少专家学者也对“资源下乡”的困境进行了系统剖析。龙游县破题的基本思路是做强“带动”镇的龙头效应,通过打造溪口乡村未来社区,促进公共资源在某片区域集聚,从而吸引社会资源、高校资源流入,使溪口的县域副中心功能更加完善,方便周边三乡居民在离家不远的地区就能寻找就业机会、享受更好公共服务,并带动龙南片区共同发展实现共富。这表明,在山区资源有限的情况下,应最大限度整合区域自有资源、国家下乡资源、社会和市场引入资源,集聚投入,做强区域龙头,充分发挥资源倍增效应。但应注意,这种资源集聚的目的并不是在某个点上打造示范区,而是为了放大资源支撑、辐射、带动作用,从而在更大范围的面上实现资源共享。

#### 5 结语

乡村振兴、山区共富主要有“三难”:一是经济长效发展难,缺乏“自我造血”能力;二是服务有效供给难,地广人稀局面给公共配套建设带来很大困难;三是资源高效利用难,亟需建立健全一体化发展协调机制,推进有限资源统筹整合与高效利用。龙游县溪口镇“一镇带三乡”为破解“三难”探索了一条有效路径,利用既有地理人文接近优势,横贯产业、治理、民生等多方面,把共富的逻辑链拉得更长更完整,治理是发展的基础,是共富的前端,产业是发展的核心,是共富的中端,民生是发展的落脚点,是共富的末端。通过建立产业共同体、治理共同体、民生共同体,治理领域的体制机制梗阻得到打通,经济领域的资源要素流动性得到加强,优质民生服务的覆盖面得以扩大。在这个意义上,龙游县溪口镇“一镇带三乡”共富模式是“八八战略”的生动实践,是“山海协作工程”背后的“抱团共富”思想的深化。在当前全省推进共同富裕示范区建设的背景下,更应总结龙游溪口经验,奏好共富“协作曲”。

#### 【参考文献】

[1]胡献政.浙江高质量发展建设共同富裕示范区的主要做法及启示[J].发展研究,2021,38(S1):14-18.

[2]于佳欣,胡璐,魏董华.在山海协作中寻找缩小差距的密码[N].新华每日电讯,2021-08-09(003).

[3]孟刚.聚焦山区26县跨越式高质量发展扎实推进共同富裕示范区建设[J].政策瞭望,2021,(07):41-44.

#### 作者简介:

沈小龙(1986--),男,汉族,浙江省衢州市人,博士,副教授,研究方向:中西比较哲学、乡村振兴。