

浙江建立山区海岛县分类动态调整机制,调出“山区26县”的平阳县、柯城区、莲都区带来启示——

# 山区县怎样破局突围



柯城区打造灵鹫山省级旅游度假区,推动了当地运动休闲产业大发展。如今,灵鹫山古道越野赛已成为浙江知名越野跑品牌。图为越野赛现场。



光电产业已发展成为柯城区主导产业之一。图为光电企业浙江梵西科技有限公司生产线。通讯员 刘芸 摄



莲都区打造“莲都山超”超市品牌,带动优质农产品进城。图为“莲都山超”上架的莲都农产品。



平阳县“小萌宠”催生大产业。图为今年平阳第二届萌宠嘉年华之嗷呜狂欢节现场。共享联盟·林鑫 摄

浙江缩小区域差距,迎来阶段性重要节点。前不久,浙江建立山区海岛县分类动态调整机制,平阳县、衢州市柯城区、丽水市莲都区被调出“山区26县”。按照“谁发展快就奖励谁、谁干得好就支持谁”的激励导向原则,浙江正在为首批调出县(区)配套制定“一县一策”,做强做优“一县一业”,出台一系列超常规政策,使其驶入发展快车道。

然而,有扶持政策,但缺乏政策承接能力,这是很多山区县普遍存在的短板。一位长期研究山区县发展的学者认为,“一县一策”效用发挥,关键在基层对政策的理解和怎么抓落地。如何承接?首批调出的平阳县做了示范。

“山区县突围,产业自强是关键。平阳瞄准了省市政策中扶持产业项目的各项优惠政策,早早谋划。”平阳县发改局副局长李运涛透露,如为申报2025年省市两级的重大产业项目,今年7月县里就开始排摸梳理,目前已有280多个项目进入“预备库”。一旦省里市里的项目申报窗口打开,平阳会第一时间拿出排摸好的项目向上申报。“从2018年省里开始申报重大产业项目,平阳就这样干了。”李运涛说。

另一方面,平阳主动对接省市级部门以及专家资源,及时了解最新政策的动态。尤其在申报项目过程中,主动与省里的政策和产业导向衔接。

这样做有何好处?原因有二,一旦项目入选省重大产业项目或省“千项万亿”项目,省里会给予资源要素保障,尤其是新增建设用地计划指标;为照顾山区县实际情况,省里为其降低申报门槛,项目投资额一般七折,让山区县有了同台竞争的机会。

“平阳缺的不是项目,而是土地。”李运涛告诉记者,山区县发展要靠项目投资带动,资金、人才和土地一个不能少,尤其土地指标,必须向上争取。截至目前,平阳累计入选省“千项万亿”项目24个,在原26个山区县中位居前列;入选省重大产业项目46个,在全省(市、区)中名列第四。平阳县共获得省重点建设项目戴帽指标3490亩;入选省重大产业项目已获奖励土地指标2393亩。

“可以说,没有山区县政策支持,就没有平阳的高质量发展。目前平阳正朝着工业总产值超千亿元奋进。”平阳县县委常委、常务副县长王奔总结说。

同样是承接政策红利,柯城区借力“一县一策”,点燃了乡村休闲旅游的星星之火。亚洲最长的树上滑索、全国最长的坡地滑车、徐莫森林汽车穿越小道……距离衢州市中心约10公里的灵鹫山旅游度假区,不仅是户外爱好者的心头好,更是当地老百姓的打卡之地。

“当时的‘一县一策’文件中,省里各厅局相关扶持政策多达30余项,我们从柯城实际出发,抢抓政策红利,争取上级支持打造了灵鹫山度假区。”柯城区发改局副局长徐诚瑞介绍,2022年初,浙江省政府批复同意设立灵鹫山省级旅游度假区,乘势升级了软硬件,从而推动当地运动休闲产业大发展。

如今,灵鹫山古道越野赛成为浙江知名越野跑品牌。2023年,灵鹫山省级旅游度假区吸引国内外游客超15.82万人次,旅游总收入0.8亿元,带动本地农民共增收约233万元。“目前我们正在积极推动度假区进一步升级为国家级旅游度假区。”徐诚瑞透露。

从调出县(区)的主动作为中不难发现,把政策从“纸面”落到“地上”,既要省级层面提升靶向施策的精准性,也要地方增强政策的承接转换能力,从而锻其长板补齐短板,这是一项系统性工程。

## 谋划有术 让政策从“纸上”落到“地上”

山区26县的嬗变,离不开政策红利的持续释放。20多年来,浙江通过山海协作、百亿帮扶致富等举措助力山区县发展,尤其是高质量发展建设共同富裕示范区以来,浙江为山区县量身定制“一县一策”,做强做优“一县一业”,出台一系列超常规政策,使其驶入发展快车道。

然而,有扶持政策,但缺乏政策承接能力,这是很多山区县普遍存在的短板。一位长期研究山区县发展的学者认为,“一县一策”效用发挥,关键在基层对政策的理解和怎么抓落地。如何承接?首批调出的平阳县做了示范。

“山区县突围,产业自强是关键。平阳瞄准了省市政策中扶持产业项目的各项优惠政策,早早谋划。”平阳县发改局副局长李运涛透露,如为申报2025年省市两级的重大产业项目,今年7月县里就开始排摸梳理,目前已有280多个项目进入“预备库”。一旦省里市里的项目申报窗口打开,平阳会第一时间拿出排摸好的项目向上申报。“从2018年省里开始申报重大产业项目,平阳就这样干了。”李运涛说。

另一方面,平阳主动对接省市级部门以及专家资源,及时了解最新政策的动态。尤其在申报项目过程中,主动与省里的政策和产业导向衔接。

这样做有何好处?原因有二,一旦项目入选省重大产业项目或省“千项万亿”项目,省里会给予资源要素保障,尤其是新增建设用地计划指标;为照顾山区县实际情况,省里为其降低申报门槛,项目投资额一般七折,让山区县有了同台竞争的机会。

“平阳缺的不是项目,而是土地。”李运涛告诉记者,山区县发展要靠项目投资带动,资金、人才和土地一个不能少,尤其土地指标,必须向上争取。截至目前,平阳累计入选省“千项万亿”项目24个,在原26个山区县中位居前列;入选省重大产业项目46个,在全省(市、区)中名列第四。平阳县共获得省重点建设项目戴帽指标3490亩;入选省重大产业项目已获奖励土地指标2393亩。

“可以说,没有山区县政策支持,就没有平阳的高质量发展。目前平阳正朝着工业总产值超千亿元奋进。”平阳县县委常委、常务副县长王奔总结说。

同样是承接政策红利,柯城区借力“一县一策”,点燃了乡村休闲旅游的星星之火。亚洲最长的树上滑索、全国最长的坡地滑车、徐莫森林汽车穿越小道……距离衢州市中心约10公里的灵鹫山旅游度假区,不仅是户外爱好者的心头好,更是当地老百姓的打卡之地。

“当时的‘一县一策’文件中,省里各厅局相关扶持政策多达30余项,我们从柯城实际出发,抢抓政策红利,争取上级支持打造了灵鹫山度假区。”柯城区发改局副局长徐诚瑞介绍,2022年初,浙江省政府批复同意设立灵鹫山省级旅游度假区,乘势升级了软硬件,从而推动当地运动休闲产业大发展。

如今,灵鹫山古道越野赛成为浙江知名越野跑品牌。2023年,灵鹫山省级旅游度假区吸引国内外游客超15.82万人次,旅游总收入0.8亿元,带动本地农民共增收约233万元。“目前我们正在积极推动度假区进一步升级为国家级旅游度假区。”徐诚瑞透露。

从调出县(区)的主动作为中不难发现,把政策从“纸面”落到“地上”,既要省级层面提升靶向施策的精准性,也要地方增强政策的承接转换能力,从而锻其长板补齐短板,这是一项系统性工程。

## 攻坚有招 能在“螺蛳壳里做道场”

山多地少、产业层次不高、地方财力有限、人口外流……山区县之所以落后,各有各的原因,但过分强调要素对经济社会发展的制约,没有结合自身实际精准谋划产业,正是山区县发展慢的重要原因。

如何在“螺蛳壳里做道场”,首批调出县(区)做了不少积极探索——

中秋过后,位于柯城生态工业园的衢州市振启光电科技有限公司项目现场,8幢5层高的白色厂房开始陆续交付。新工业厂房的交付,意味着柯城新招引的项目,可以很快入驻。“1、3号厂房的业主即将入场装修,剩下的6幢10月底前完成交付。”该公司项目负责人透露。

和其他山区县一样,柯城同样面临土地资源紧缺的制约。加之作为城市主城区,柯城可以腾挪的空间就更少了,以柯城生态工业园为例,仅3平方公里不到。

走在这座生态工业园,记者发现,这里和别处工业园有很大不同:新建工业厂房不是常见的单层厂房,而是多层楼房。柯城区生态工业服务中心主任夏灵飞道出个中原委:“由于总面积小,横向拓展没有空间,主要培育‘上楼企业’,向纵向发展要土地。”

空间小,意味着无法承载大项目。柯城在多层产业选择后,最终瞄准了适合都市发展的光电产业,并迅速发展成为当地主导产业。“传统制造业厂房一般只有一层,而光电企业厂房可建到五六层,单位土地投资强度高、产出高,是符合柯城实际的优质产业。”柯城区经信局副局长丰峰峰介绍。

2023年,柯城实现规上工业总产值超千亿元,连续两年问鼎浙江制造最高荣誉“天工鼎”,同时还入选全省45个工业大县。

除了用地紧张之外,山区县招人难也是一个很现实的问题。

近年来,莲都区开辟了大健康、半导体、新能源、数字经济四个产业新赛道,各类基础性、技能型、应用型人才随之出现严重紧缺。

高层次人才不会凭空而来,莲都把人才工作“嵌入”招商工作,借重大产业招商项目“下蛋”,以项目集聚人才。比如大健康领域,莲都成功招引了同心智医科技(北京)股份有限公司这一行业领军企业入驻,促成了赵继宗王硕神经科学研究院落地。再如,在半导体产业领域,莲都通过精准对接国内外知名半导体企业,吸引了众多半导体行业的一流专家和工程师集聚,从而实现了链式招商。

莲都还将目光投向支撑产业稳定运行的技能型人才。近日,在浙江丽水万控科技有限公司高压钣金车间,黄军旺正在师傅的带领下,进行折弯工作。黄军旺是浙江机电职业技术学院的应届毕业生,今年年初来到万控公司实习,6月毕业后便留了下来。

“我们在武汉大学、湖北中医药大学、金华职业技术大学等10所高校设立‘引才驿站’。”莲都区人才中心主任叶俊飞介绍,当地企业与各类高校创建“订单班”,高校就企业所需专业和技能人才对人才进行针对性培养。截至目前,“订单班”毕业生直接签约率高达90%,对口就业率达100%,极大解决了企业的用人难题。

当前经济发展模式,正从要素驱动向创新驱动转变。从调出县(区)的实践来看,打破要素瓶颈,关键靠创新,尤其是通过制度创新破解要素供给难题。

## 均衡有道 要当“六边形战士”

以缩小三大差距为主攻方向,三个调出县(区)不仅各项经济指标遥遥领先,而且不“偏科”,均衡发展,堪称“六边形战士”。

在平阳,一份共富经验清单深深吸引了记者。如“小萌宠”催生共富“大产业”、“三善工程”开辟山区慈善助老新模式、电商赋能乡村共富路、“浙南红都”文化助力革命老区奔共富等做法,或被列入省市级共富最佳实践,或成为省级首批共富实践观察点。

比如,公办幼儿园数量少,优质民办幼儿园收费高,当地学前教育矛盾突出。对此,平阳率先全省之先推进民办幼儿园转设“新型公办园”改革,创新租赁创办、收购转办等方式,让孩子们在家门口就能享受平价优质的学前教育。3年来,平阳公办幼儿园在园幼儿覆盖率从6.86%提升至59.5%。

李运涛自豪地说,平阳打造高质量发展建设共同富裕示范区26县标杆,不光突出产业发展,夯实共富根基,更突出城乡融合和民生导向,聚焦群众期盼,尤其在打造温州南部区域医疗高地、公共文化服务现代化先行县等领域探索了不少共富经验。

在柯城,城与乡的差距越来越小,当地打造的“人人安居”共富单元,通过“一社一策”探索片区式、差异化的未来乡村和未来社区模式,这项工作获得了省政府督查激励。

斗潭未来社区是柯城区的回迁安置型社区,也是当地城乡融合的典范社区。中秋节前,记者第一次走进该社区活动中心,就为这里“一老一小”脸上洋溢的幸福深深感染:69岁的王维珠,快乐姐妹队的队长,身着一袭黑花长裙,领着姐妹们跳舞,为社区中秋节文艺演出做准备;二楼不时传来孩子们的欢笑声,这里有孩子们的游乐室、图书室,是孩子们的热门打卡地。活

动中心宽敞明亮,不少邻近社区居民也慕名而来。

“我们社区内60岁以上空巢老人不少,网格员会根据老人身体状况,定期上门走访。每个大小节日,我们都会安排丰富的文化娱乐活动,发动居民一道参加。”社区工作人员介绍。数据显示,2023年,柯城区城镇化率78.7%,居“山区26县”第一。

在莲都,很多偏远山乡资源散、力量弱,经济发展和公共服务基础设施相对薄弱。为此,莲都积极开展进山、进山、下山“三山”共富协同改革。

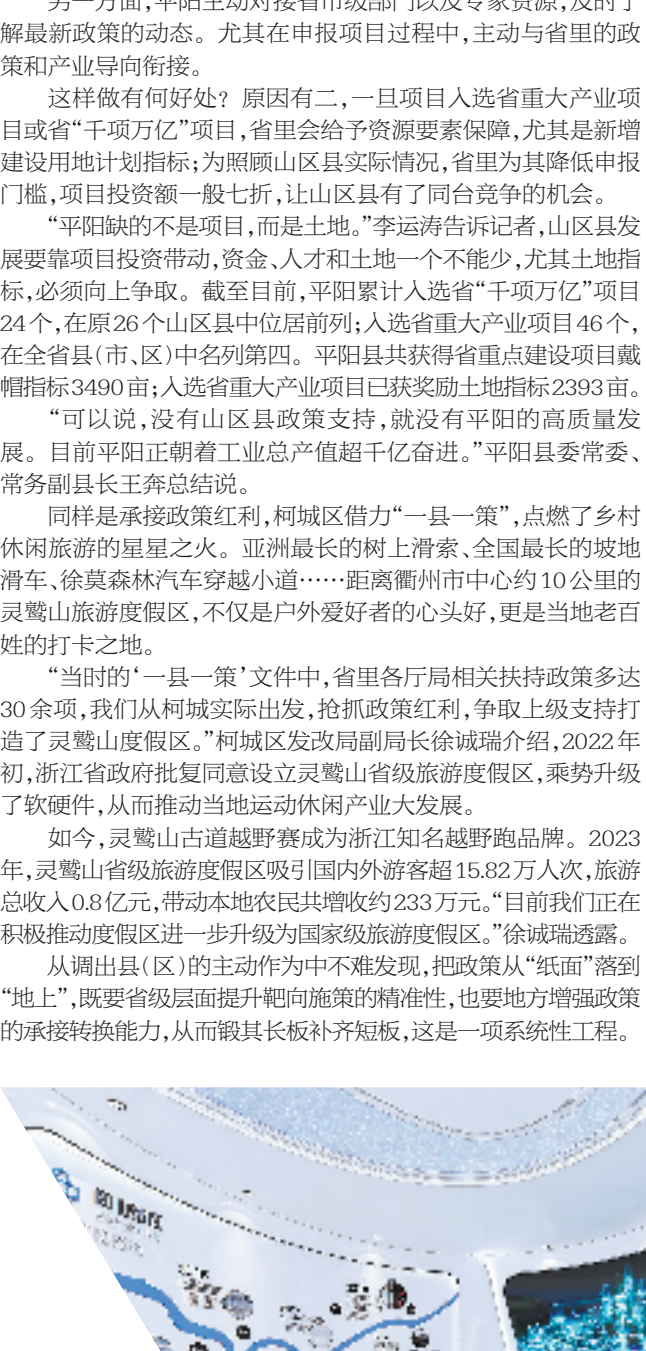
为破解农产品出山难,当地利用莲都人外出创业开办超市多的优势,打造了“莲都山超”超市品牌,带动优质农产品进城,走向长三角甚至全国。如今莲都超市门店已覆盖全国23个省市,超2万家。丽水市鱼跃酿造食品有限公司等30多家本地优质农企成为超市供应链企业,带动莲都农产品年均销售2亿元。

对拥有闲散资源的山村,莲都则指导当地强村公司引企业或产业进山,带动村集体和农户增收。此外,莲都还鼓励资源较少、增收方式匮乏的偏远山乡村民下山。

“想要提高山区人民的生活水平,增强他们的获得感和幸福感,必须照顾到方方面面,一个都不能落下。”莲都区发改局相关负责人介绍,2023年莲都城乡收入倍差缩小至1.58,居全省山区县之首。

山区海岛县动态调整,看似简单地做“减法”,背后却蕴藏深意,通过学有榜样、追有方向、比有对手、超有目标,激发山区海岛县争先位进,这也是三个调出县(区)的意义所在。

(本报记者 金梁 夏丹 王艳琼 梅玲玲 暴妮妮 通讯员 郑晨)



位于莲都区的同心智脑科学智能制造生产基地项目展厅。



平阳加强普惠性幼儿园建设,推进学前教育高质量发展。图为鳌江镇中心幼儿园育英路园区,该园区改建后于去年开学。

## 专家观点 探索更精准的赋能支持

王艺

党的二十届三中全会明确提出,“完善实施区域协调发展战略机制”。本世纪初,作为改革开放的先行者,浙江成为全国区域发展最均衡、城乡收入差距最小的省份之一,但“七山一水两分田”的省情特征决定了多样化的区域发展条件,也为浙江统筹区域协调发展带来了挑战,具体表现为沿海发达地区与山区海岛地区发展差距较大。20多年来,省委、省政府始终以“八八战略”为指引,纵深推进山海协作工程,“一县一策”推动山区海岛县高质量发展。

整体来看,目前,山区海岛县内生动力不断增强,在全省区域战略格局中的显示度不断提升,有望成为浙江区域发展新增长极。局部来看,山区海岛县数量众多、面积广阔,在发展阶段、发展模式、发展特点

等方面存在差异是客观现实。

一方面,以平阳、柯城、莲都为代表的三地聚焦产业发展谋突破、城乡融合提品质,综合实力已经接近全省平均水平,远超过其他山区海岛县,具备脱离“舒适区”的客观条件,可立足新发展阶段、锚定更高的发展目标,彰显更大作为。另一方面,部分生态类山区海岛县受区位优势、发展空间所限,与全省平均的差距还在进一步拉大,需要进一步加大改革攻坚力度,探索更加精准的赋能支持,将生态优势转化为发展动能,切实推动浙江区域协调发展持续走在全国前列。

(作者系浙江省发展规划研究院区域所山区发展研究室副主任)

