

## 要闻

# “特小乡”怎样有大作为

## ——关于加快浙江“少”“远”“弱”乡镇发展的调查与思考

## 调查与思考

本报记者 金梁 郑亚丽 周琳子  
傅颖杰

乡村，承载着无数人的生命记忆。在新型城镇化和乡村全面振兴的过程中，我们看到人口在集聚、产业在集聚，城乡的特色越来越鲜明，但“少”“远”“弱”乡村也值得高度关注——那里往往人口稀少、位置偏远、发展较弱。

在浙江876个乡镇中，常住人口低于1万人的“特小乡（镇）”超300个，占比超35%，其中近半数乡镇不足5000人。可以说，“特小乡”既是城乡差距的集中呈现地，又是区域差距的重要表现地，更是农村居民收入的洼地，是浙江高质量发展建设共同富裕示范区的关键挑战之一。

这些乡镇现状如何，破局路径何在？本报记者深入庆元、景宁、开化、磐安、东阳、乐清、洞头等多地乡镇，从基层的困境和探索中，思考“特小乡”怎样做到小而强、小而精、小而特。

### “人去楼空”带来挑战

人在减少但公共服务不能缺，如何平衡资源值得思考

从景宁坐车前往庆元，每天只有早午两趟班车。这条线路穿浙西南群山而过，全长约120公里，沿途设200多个站点，是当地村民走村串乡的重要交通方式。

班次稀少、路线漫长、站点密集，我们本以为这趟班车较为热闹，不承想车上乘客寥寥。很多站点仅有一两人招手乘车，且多是年长者。一趟五个多小时的车程下来，少有客满的时候。

乡村道路越来越好，人却越来越少。这条“生命线”的冷清，是“特小乡”的直观缩影。

这一带堪称全省最大的连片“特小乡”区域。庆元县供销社副主任胡效灵从笔记本中翻出一组详实数据：两县交界区域共有18个乡镇133个行政村，总面积超过1600平方公里，而常住人口不足1.8万，人口最少的乡镇不足300人。

“外面像个村，进村不是村，老屋没人住，院荒杂草生。”胡效灵用这首小诗来描绘这片区域的现状。人在减少，这样的现象正如涟漪般从自然村向行政村，进而向乡镇蔓延。

无独有偶。浙江省发展规划研究院课题组也做过相关调研，该院共同富裕研究中心执行主任祝立雄发现，浙江乡镇出现了“特大”“特小”并立的现象。全省超10万人口的“特大镇”超40个，其中苍南灵溪镇、乐清柳市镇、瑞安塘下镇人口均超过30万人，与不少县城规模相当；而人口低于5000人的乡镇亦多达150余个，如泰顺竹里畲族乡、景宁畲族乡等常住人口甚至不足千人，仅与一般行政村规模相当。

“这些‘特小乡’集中分布在浙西南地区，以山区乡、海岛乡、民族乡为主，且主要在山区海岛县。”祝立雄说。

2003年，浙江启动“欠发达乡镇奔小康工程”，帮助欠发达地区加快发展。经过20多年，随着区域协调发展向更高水平迈进，发展相对缓慢的乡镇面对的情况更为复杂，更为渴望探求一条出路。

人口流失带来的另一个后果，就是老龄化加剧。

在嵊泗花鸟乡，年轻人早已迁往县城，乡里留守的800多人中，60周岁以上老人占比超81%，使这里成为全省老龄化程度最高的乡镇之一。

数据显示，浙江“劳动年龄人口占比超65%”的乡镇占比12%，而“老龄化率高于40%”的乡镇已高达20%，其空间分布与“特小乡”高度吻合。



磐安双溪乡发挥生态优势发展“康养+营地”文旅模式。图为双溪乡山林里的民宿。

受访单位供图

随之而来的问题，就是留守老人看病难。

从磐安县城去最远的一个乡，开车需一个多小时，这里常住人口仅2000多人，配有一个乡级卫生院。“日常虽有送医下乡服务，但整体医疗保障能力仍显不足，如遇突发疾病就很危险。”该乡基层干部直言。

与看病难相伴的是，乡村孩子的读书问题。

在磐安一乡镇的中小学，教室宽敞明亮，硬件配套不比城区逊色，但学生数量稀少。全校六个年级只有60余名学生，其中一年级学生仅5人，生均教育事业经费成本居高不下。“有条件的家庭都去城里读书了，‘人去楼空’在所难免。”该学校负责人说。

然而，这些结构性矛盾在短期内很难有效解决。

一方面，公共服务理应照顾“少数群体”，但在人口稀疏地区，资源错配会造成财政资金使用效率低下；另一方面，政策上鼓励偏远乡镇居民就医、就学等向城区或中心镇集中，但这会给留校负责人说。

其三缺人才。偏远乡镇里大多是老年人，偶遇年轻面孔，很多是外来的乡镇干部。有乡镇党委书记担忧，如今不仅年轻人返乡意愿低迷，连村委换届都面临适龄人才匮乏的窘境。

“相对于锦上添花，我们更需要实实在在的雪中送炭。”磐安双溪乡党委书记曾畅的肺腑之言，道出了众多“特小乡”的心声。

“特小乡”为何发展难？调研中发现，一些人习惯于以单一的问题视角看待现状，过度聚焦偏远乡镇的不足和匮乏。但事实上，“特小乡”还蕴含着不少其他乡镇难以企及的独特优势。

首先是生态优势：山高路远造就了层峦叠嶂、空气清冽、人迹罕见的原生态环境，高度契合人们对“山清水秀”的向往。在景宁大漈乡，很多游客驱车40多分钟专程前去，只为一睹雪花漈瀑布的风采，山中独特的气候，常令游客流连忘返。

其次是古村落文化：依山而建的传统村落，展现了自然和谐之美，是乡愁记忆的物质载体。如在开化中村乡，30幢精心修复的夯土结构民居，化身世外桃源般的景象，成为国内首个“回归自然的艺术村落”。

再者是特色资源：一流的自然环境常能孕育出品质一流的农特产品，很多“特小乡”都有独特产品、文化或景观等。在松阳枫坪乡，很多村落专注生态水稻、高蔬菜种植，积极探索订单农业模式。

对于“特小乡”来说，“螺蛳壳”固然是一种空间和资源的束缚，但它亦可转化为一种小而精、小而特的优势。

在洞头鹿西乡，记者在与该乡党委书记曾华鸿的交流中颇受启发，他反复强调一个字：争！

“特小乡”要善于自我包装、主动出击，尤其要敏锐捕捉政策机遇，如紧盯专项债申报、特色产业政策，借势开拓新路径。”他说道。

养经济……姑且不论最终成效如何，这些源自基层智慧的积极探索，都能映射出“特小乡”对发展的迫切。

在那些最偏远、最难破局的地方，往往蕴藏着最真实、最坚韧的发展力量。

然而，必须清醒认识到，缺项目往往只是表象，更核心的掣肘在于资源要素的持续短缺。

其一缺资金。“特小乡”经济基础较差，财力普遍紧张，日常运转尚需精打细算，谋划项目更觉心无力。有基层干部反映，即便偶然打造了网红景点，但后续投入乏力，也难以有效承接流量。

其二缺地。这些乡镇大面积区域被划入各种红线之内，用地指标极其紧张。“有时候仅想拓宽乡村道路，一旦涉及占用路边林地，审批便如履薄冰。”一位浙西南的乡镇干部有些无奈。

其三缺人才。偏远乡镇里大多是老年人，偶遇年轻面孔，很多是外来的乡镇干部。有乡镇党委书记担忧，如今不仅年轻人返乡意愿低迷，连村委换届都面临适龄人才匮乏的窘境。

“相对于锦上添花，我们更需要实实在在的雪中送炭。”磐安双溪乡党委书记曾畅的肺腑之言，道出了众多“特小乡”的心声。

“特小乡”为何发展难？调研中发现，一些人习惯于以单一的问题视角看待现状，过度聚焦偏远乡镇的不足和匮乏。但事实上，“特小乡”还蕴含着不少其他乡镇难以企及的独特优势。

首先是生态优势：山高路远造就了层峦叠嶂、空气清冽、人迹罕见的原生态环境，高度契合人们对“山清水秀”的向往。在景宁大漈乡，很多游客驱车40多分钟专程前去，只为一睹雪花漈瀑布的风采，山中独特的气候，常令游客流连忘返。

其次是古村落文化：依山而建的传统村落，展现了自然和谐之美，是乡愁记忆的物质载体。如在开化中村乡，30幢精心修复的夯土结构民居，化身世外桃源般的景象，成为国内首个“回归自然的艺术村落”。

再者是特色资源：一流的自然环境常能孕育出品质一流的农特产品，很多“特小乡”都有独特产品、文化或景观等。在松阳枫坪乡，很多村落专注生态水稻、高蔬菜种植，积极探索订单农业模式。

对于“特小乡”来说，“螺蛳壳”固然是一种空间和资源的束缚，但它亦可转化为一种小而精、小而特的优势。

在洞头鹿西乡，记者在与该乡党委书记曾华鸿的交流中颇受启发，他反复强调一个字：争！

“特小乡”要善于自我包装、主动出击，尤其要敏锐捕捉政策机遇，如紧盯专项债申报、特色产业政策，借势开拓新路径。”他说道。

### 对自身家底的系统性审视与创造性转化

#### 紧扣“特”“合”“人”三字诀

面对“特小乡”这道复杂考题，传统的乡镇发展模式显然难以奏效。深入

调研后，很多内容指向一个核心命题：“特小乡”必须以创新思维破局，以精准施策赋能，走一条深具本地烙印的发展路径，并在保障基本民生底线与提升发展活力之间找到动态平衡点。

启示一：深挖禀赋，锻造特色竞争力。

产业根基关乎乡镇存续和农民生计。对“特小乡”而言，立足本土资源，探索差异化产业路径，是一道难度重重但必须直面的鸿沟。

差异化何以可能？答案是深深植根于对自身“家底”的系统性审视与创造性转化——既要盘活独特的资源禀赋、产业基础、区位条件等有形资产，更要激活文化积淀、生态环境、治理效率等无形价值。

开化何田乡的突围便是例证。这里凭借革新清水鱼古法养殖技术，巧妙嫁接旅游基因，衍生出全鱼宴、清水鱼文化节、清水鱼主题文化民宿等业态，有效带动山区增收。

东阳三单乡，因地理偏远而意外留存了丰富的非遗宝藏。从佩戴匠人镂空灯笼耳环，到体验蓝印花布古艺，再到入住非遗民宿酒店，文化已然成为其撬动乡村活力的密码。

从这些案例中发现传统领域焕新的关键，在于对“家底”的再发现与价值重塑。正如祝立雄所强调的，不论是做好“土特产”文章，还是深挖文化资源，“特小乡”的制胜之道要緊扣一个“特”字。

启示二：创新协作，构建共富共同体。

受要素刚性制约，很多“特小乡”难以单打独斗。突破之道在于转换思路，探索跨域协作、要素整合的创新模式——

开化大溪边乡的实践颇具启发。面对人口外流，上安乡率先打造“春赏油菜花、秋品高粱红”的梯田景观引燃流量。为实现长效运营，当地创新发展红高粱党建联建，最大化释放红高粱产业价值。

大溪边乡农业农村办公室主任郑建平透露，这种模式要点在于整乡统筹，把全乡的土地、劳动力和资本等要素整合起来，打造三产融合的共富产业链。

同样是抱团，青田则探索了另一条路径——“大镇带小乡”组团发展试点（温溪镇+贵岙乡+小舟山乡+吴坑乡）。此举有效规避了山区乡镇间的同质化竞争、重复性建设，促使有限资源精准投放。

当下，“县城—中心镇—重点村”发展轴正在成为浙江缩小“三大差距”的发力点。其中，不论是中心镇，还是重点村，其核心在于以强带弱、优势互补、抱团合作，这同样是“特小乡”的机遇。

启示三：拓宽引才视野，引育并举破困局。

“特小乡”破局关键在于“人”。在青年外流背景下，不少乡镇采取的首要策略是精准激活外出能人、企业家、产业带头人等群体返乡创业、反哺家乡。

比如乐清岭底乡，将外出能人融入乡村振兴视为传统。“我们每年举办恳谈会，在共叙乡情中共谋发展，成效显著。”乡长夏拓坚介绍。正江山峡谷漂流项目投资人林雪勇、湖羊养殖户项亨银……这些分散于各领域的乡土人才，成为岭底乡最宝贵的财富。

调研中，让我们格外惊喜的是，乡镇引才，正在放开胆子、拓宽视野，到全国甚至是全世界寻找人才、资金返乡创新创业。他们在迅速吸收省内发展较快的乡镇、村提出的“全球合伙人”“乡村CEO”等引才方式。比如庆元江根乡从福建招引企业投资浙闽边竹板材加工交易中心，让全乡毛竹“下山变现”；玉环上栈头村凭着一座高空玻璃吊桥走红，项目灵感来自村委组织的一次外出考察，以及村里自创的众筹模式……

“特小乡”的突围，是一场考验智慧和定力的系统性重塑。让这些散落深山的珍珠重焕光彩，正是浙江探路共同富裕示范区必须破解的一道课题。

## 龙港人又尝到了城乡融合改革的甜头—— 民用公积金贷款住上新房

本报讯（记者 黄慧仙 甘凌峰）最近，龙港市华中社区居民周文彬将购房纳入了本年度计划：不用向亲戚朋友借钱，也不用商业贷款，等今年底社区安置房建好，就可以和弟弟以建设成本价各买一套。

周文彬老家原有一栋二层老房，因年代久远早已无法居住，现已拆除。十几年前，一家人东拼西凑在龙港主城区买了套不大的房子，但兄弟俩都成家后，生活变得愈发拥挤。“我就在社区附近上班，每天要开车近半小时才能到家。如今能在老家买房，上班近，居住条件完全不输主城区，邻居还都是乡里乡亲，更有人情味。”周文彬说，房子总价只要30多万元，用上公积金贷款，每

户只要还款2000元左右，负担并不算重。比起民间借贷，总体能省下十几万元。

兄弟俩的购房底气正是来自龙港特殊的住房公积金政策——公积金不再是城镇职工的“专属”，农民也能开立个人公积金账户。2022年，龙港结合全国宅基地制度改革试点工作，在全国首创农村集体经济组织成员（下称“社员”）建缴住房公积金制度，将农民群体纳入公积金保障体系。

全国第一座农民城，全国首个“镇改市”，全国唯一实行“大部制、扁平化”行政管理体制的县级市……在全国城乡融合改革道路探索中，龙港有着多个“第一”。从村镇走向城市，如何让

群众拥有更好的居住条件，成为摆在龙港面前的一道新课题。

龙港市农业农村局合作经济科科长黄起来告诉记者，此前，他们在调研中发现，农民群体在购建房筹资时普遍面临“负担重、渠道窄、成本高”等问题。为此，龙港探索推出农民群体住房公积金保障体系，住房公积金可用于农民进城买房、购买安置房、自建房、房屋翻修等用途。

每人每月最低缴存几百元，连续缴存6个月以上，社员就可享受25万元至100万元的公积金贷款额度，基本覆盖农民购建房的资金缺口。

从当年首批试点社区的50名社员申请建缴，到如今10318名社员参加建缴，

累计发放贷款金额2757.4万元。近3年时间里，集体经济组织成员住房公积金制度覆盖面不断扩大，持续释放政策红利。

一排排整齐敞亮的楼房，楼下是大片区绿化，还有居家养老中心、老年学堂、社区食堂等设施……行走在龙港中对口社区，城与乡的界限早已变得模糊。中对口社区居民陈美红一家如今住的100多平方米大房子，就是在老房子拆除后，靠着公积金贷款买下的。

“扩大住房公积金制度覆盖范围，助力社员群体‘住有宜居’，并不能简单理解为把农民往城里‘赶’，而是要通过有效减轻社员群体经济负担，为该群体改善自身居住环境提供更多选项。”在温州市住房公积金管理中心龙港分中心主任郑风华看来，改革推进社员建立住房公积金，健全城乡一体的住房保障体系，有利于实现乡村振兴和城市有机更新一体推进，为促进城乡融合发展提供了新路径。

2.公示时间 从6月23日起到6月

何坚刚，男，汉族，1971年9月生，在职大学，中共党员，现任绍兴市发展改革委主任、党组书记，拟提名为设区市副市长人选。

## 以全面履职勇于担当 为经济大省挑大梁保驾护航

本报讯（记者 钱伟）6月23日，省委组织部、省司法厅、省法院、省检察院联合举办全省政法领导干部“深入贯彻中央八项规定精神 全面履职 勇于担当”专题研讨班，教育引导广大干警深学笃行习近平总书记重要指示精神，深入贯彻中央八项规定精神，坚持科学思维、坚持守正创新，以走前列、作示范的姿态全面履职、勇于担当，加快推进政法工作现代化先行，努力建设更高水平平安浙江、法治浙江，为经济大省挑大梁、高质量发展建设共同富裕示范区提供坚强的安全保障和法治保障。

忠诚履职、勇于担当，是浙江政法系统的优良传统和鲜明品格。近年来，全省政法机关始终坚持讲政治、讲法治、讲担当，突出抓大事、破难题、求变革，在维护政治安全和社会稳定中完善机制、主动作为，在深化政法改革、维护公平正义中理念先行、守正创新，在攻克历史难题、整治顽瘴痼疾中敢于“亮剑”、勇于“开刀”，在解决“成长的烦恼”、承接全国试点任务中勇闯蓝海、探路打样，政法工作整体水平显著提升，许多工作走在全国前列。

参加此次研讨班，全省政法领导干部要深入学习领会习近平总书记关于领导干部要履职担当的重要指示精神，进一步砥砺履职担当之志；清醒认识浙江政法机关履职担当存在的短板弱项，进一步扭住履职担当之要；准确把握科学思维方式，进一步提升履职担当之能；持续推进过硬政法铁军建设，进一步筑牢履职担当之基，自觉做全面履职、勇于担当的不懈奋斗者，以履职担当成效努力向党和人民交上一份满意答卷。

## 全国首个用地用海联审项目落地台州 我省探索“地林草海”审批一次办

本报讯（记者 朱承 通讯员 孙一琳）

近日，台州市玉环海洋经济转型升级示范区块围填海工程在7个工作日内，同步取得了建设用地和用海批文，预计今年10月就可动工建设。

这是全国首个实现用地用海联审的项目，标志着我省“自然资源要素保障一件事一次办”改革从陆域迈向海域，解决多头审查、意见冲突、反复跑动等问题，实现用地用海用草用林联合审批“一件事一次办”。改革后申报材料精简40%，审批提速60%。

“路虽短，却需要办理用地审批和海域使用许可两类手续。”玉环市未来新城开发建设指挥部办公室相关负责人说，这条投资