

---

# 乡村振兴背景下高质量打造 “山海协作”工程升级版研究 ——以浙江省为例

俎昕煜<sup>1</sup>

(浙江海洋大学, 浙江 舟山 316022)

**【摘要】:** 浙江省深入发展“山海协作”工程, 既是浙江推动省域经济协调发展的要求, 也为乡村振兴注入新动力。自浙江实施“山海协作”工程至今, 无论是在思想理念还是产业发展等方面都有显著成就。然而在发展过程中仍存在联动机制不协调、金融服务不完善、产业分配不均衡、内生动力不足、数字农村薄弱等问题。为解决这些困难, 需要在协作推进机制、农村普惠金融体系建设、农村数字化推进、产业绿色发展内生动力、山区科技人才资源投入这五大方面进行高效化地干预, 以打造浙江高质量的“山海协作”工程升级版。

**【关键词】:** 乡村振兴 “山海协作”工程 浙江省

**【中图分类号】** F323 **【文献标识码】** A

民族要复兴, 乡村需振兴。2022年既是我国进军第二个百年奋斗目标的重要一年, 亦是发展乡村振兴与巩固脱贫攻坚成果有效衔接的第一年。实现乡村振兴, 区域间的协调发展是必由之路。2001年浙江省提出“山海协作”工程并取得显著成果, 然而在具体实施中仍然面临诸多现实问题。故探讨其在联动机制、金融服务、内生动力、数字农村等方面存在的问题, 并提出相应的干预措施与对策, 为新时期解决我国区域发展不均衡问题提供借鉴。

## 1 浙江发展“山海协作”工程升级版现状

2021年, 浙江制定了《浙江省山区26县跨越式高质量发展实施方案(2021—2025年)》, 提出升级山海协作, 加强陆海统筹, 推动山海协作结对双方聚焦平台共建、产业共兴、项目共引<sup>[1]</sup>。新时期, 为深度解决省内区域间经济发展不均衡不充分等问题, 浙江正进一步完善省域协作联动机制, 创新实施“山海协作”工程升级版, 努力念好新时代“山海经”, 扎实推动山区26县各阶层各领域高质量发展<sup>[2]</sup>, 进一步缩小区域经济发展差距。

### 1.1 凝聚发展共识, 初具协作理念

从浙江实践成果来看, 作为“绿水青山就是金山银山”理念的实践地, 浙江省“山海协作”工程在合作领域上真正体现了“全方位、宽领域、多层次”的特点。20年来, “山海协作”工程的初步成果证明了浙江省“山海协作”理念的正确性, 凝聚发展共识, 明确协作新理念是实施工作的必要前提。浙江先后确定了“生态优先、绿色发展”“优势互补、合作共赢”的协作原

---

**作者简介:** 俎昕煜(1997—), 女, 河南许昌人, 硕士研究生, 研究方向: 学科教学。

---

则,并进一步将协作拓展到经济、文化、科技等众多领域,打破了“海的一方提供资金扶持、山的一方调剂土地指标”单一的协作内容<sup>[3]</sup>。

### 1.2 政策一以贯之,独具地方特色

“山海协作”工程作为“八八战略”的重要组成部分,自2001年浙江省委提出,2002年正式实施到如今,浙江省历届政府机关均坚持一张蓝图绘制到底,一以贯之地推动浙江区域协调发展。浙江通过“一县一策”精准发力,磐安县基于“特色产业”开发、淳安县围绕“生态保护前提下”开发、龙游县围绕“生态工业”发展等,各地区充分利用地方资源优势,体现出地方特色<sup>[3]</sup>。2022年年内,浙江将实现山区26县省级开发区全覆盖;计划到2025年,山区26县社会融资规模存量将超2.5万亿元,从高能级产业平台落地,到万亿级的金融支持,浙江省将更深层次地推进区域协调发展。

### 1.3 产业“飞地”建设,资源山区倾斜

浙江“山海协作”模式主要是通过较发达地区与欠发达地区之间的资源互补,激发欠发达地区经济活力,推动区域协调发展<sup>[4]</sup>。农村经济建设一直存在土地资源“小而散”的问题,对此,浙江出台“飞地”产业建设与发展的实施意见,支持山区26县向较发达地区投资建设产业、科创、消薄三类“飞地”<sup>[3]</sup>。截至2018年,浙江省已共建“工业”飞地3个、“科创”飞地3个、“消薄”飞地9个,“飞地”经济作为浙江省“山海协作”工程的特色创新,对于促进浙江乡村振兴发展与省域协调发展意义深远<sup>[4]</sup>。

关于资源分配方面,浙江省正加大对山区资金投入,扩展“山”“海”之间人才干部交流,加快向山区信息技术等资源的倾斜。至2021年,浙江已组建26个“希望之光”教育专家团,对山区26县开展“组团式”帮扶,分层分类推进优质医疗资源精准下沉<sup>[2]</sup>。

## 2 目前发展中面临的问题

### 2.1 体制机制联动不够紧密

2022年中央一号文件表示“通过持续推进农村一二三产业融合发展、大力发展县域富民产业等方式”<sup>[5]</sup>。然而,浙江“山海协作”工作的各级联动协同仍不够紧密,结对双方存在“一边热、一边冷”的状况。其次,工作推进力度不足,缺乏积极性、主动性,促进低收入农民增收项目偏少。最后,体制机制不够协调,长期以来,“山海协作”政策扶持多集中在第二产业,过多地依赖以“输血”为主的传统路径,缺乏绿色产业、生态建设、公共服务等侧重提升“造血”功能的创新模式<sup>[6]</sup>。

### 2.2 缺少专门立法,农村普惠金融服务待提高

金融是农村经济发展的重要组成部分,全面实施乡村振兴战略,离不开农村金融的支持。近几年来,政府通过多种方式加大对农村金融服务的支撑,金融行业对乡村振兴的发展提供了新动力。但同时,金融产业本身的弱质性与现代金融发展的趋利性之间的抵牾,也使得农村金融体系不能完全发挥其优势。在一些贫困山区,金融服务排斥弱势农民现象依旧存在,完善的农村金融法律保障机制的制定成为紧迫。当前,国内现行的金融服务法律法规,缺少有关农村金融相关的专门立法,且与金融服务相关的规章制度体系仍旧不完善,这些都难以支撑整个农村金融服务发展。为此,亟待制定农村金融服务相关专门法,明确各项金融法律法规,建立金融风险化解机制,规范金融投资行为,以促进农村金融体系更好地服务乡村振兴战略的持续发展。

### 2.3 产业发展不平衡,内生动力不足

---

产业兴旺是解决一切“三农”问题的关键。目前，我国农村经济发展最大的短板就是新型产业支撑不强、内生动力不足。浙江省山区亦摆脱不了这种瓶颈，经济增长动力不足，山区各县经济发展亦不协调，产业园区发展不平衡，部分产业园“小而散”等都是当前阻碍山区经济发展的要素。据统计，截至2021年8月，在A股上市企业中，注册地在山区26县的共有43家，天台县以拥有9家上市企业遥遥领先，有6县各拥有1家上市公司，有10县没有上市企业<sup>[1]</sup>，山区内部各县的产业发展亦极不平衡。

#### 2.4 数字乡村建设起步晚，发展基础薄弱

随着各项政策的出台，我国数字乡村建设正全面推进，但由于起步较晚，数字乡村发展基础依旧薄弱，存在发展不平衡、人才匮乏、整体创新能力不足等问题。具体来说，第一，数字化管理仍未完全入驻基层。尽管一些乡村已经发展数字化管理，但对于大多数山区来讲，相关数字化平台仍然短缺，这不利于农村现代化的发展。第二，信息技术在农村的比重仍远远落后于城市。当今时代已经是信息技术时代，信息技术在农民生活中的普及度和覆盖率仍较低，这很大程度上显示我国农村振兴之路仍需加速。第三，数字化创新人才向城乡流向差别过大。目前而言，农村大部分青壮年向城镇发展，滞留农村的仍然以老年人和儿童为主，同时过低的薪资待遇也是相关人力资源流失的一大原因。第四，数字信息技术与传统乡村治理融合度偏低。现今，乡村基层管理方式仍然以传统人工和线下协调为主，这极易导致信息错误延误、工作效率低下等问题。故加快推进农村数字化进程成为浙江省域协调发展的必经之路。

### 3 发展“山海协作”工程升级版的干预及对策

“山海协作”工程是统筹区域协调发展的重要实践，浙江省在探索“山海协作”时不可避免地会面临各种困难与挑战。机遇与挑战是一把剑的两面，浙江省想要更好地实践“山海协作”工程，必须直面诸多现实问题，并集结广智发现问题、解决问题。针对目前浙江“山海协作”的问题，将从以下五个方面进行分析。

#### 3.1 强化山海协作推进机制

为更深层次打造“山海协作”工程升级版，需要对“山海协作”的思想理念有更全面的认识。面对协作过程中各级联动协作不够紧密的状况，相关部门应明确各项工作任务，压实工作责任。积极开展多方互访活动，多次分批多方实地重点考察，继续坚持浙江山海工程“一幅蓝图”“一班人马”。

具体来说，第一，进一步完善多方考核评价机制。实行同行评价机制，不同部门检查系统，充分发挥监督监察纠错作用。第二，实行权责捆绑考核机制，共同协定具体人员权力，对“山海协作”各项工程项目进行专门监督与考察。将权力与责任相结合并把考核结果作为期末人员考核的重要内容。第三，加强“山海”纵横协作机制，进一步落实紧密化项目合作，增加各相关部门互访和人员互派等交流活动，尽可能将协同合作具体到社会生活各个领域。第四，建立常态化的议事协调机制，制定各种应急处理方案以面对未来可能出现的问题，积极借鉴总结优秀经验，营造“山海协作”良好氛围。

#### 3.2 加强农村普惠金融体系建设

2022年中央一号文件指出：“扩大乡村振兴投入并强化乡村振兴的金融服务，以推进我国乡村平稳健康发展”<sup>[5]</sup>。为解决现今我国农村金融体系相对薄弱的问题，首先，需要明确规定农村金融机构的相关义务与责任。制定合乎宪法的农村金融专门法规，加强宣传金融相关知识在农村的普及和运用，持续优化农村金融服务。协定农村金融专门法，规范农村金融投资行为，精准完善农村普惠金融服务体系，以法律保障农村经济高质量发展，为“山海协作”工程奠定法律基础。

其次，需加快提高农村普惠金融服务的深度和广度，促进农村金融体系的多元多维化。深度探索本土化的金融机构服务，创新农村新型普惠金融服务系统，通过夯实地方金融信誉、保障金融服务标准，推进金融服务真正下移到农民身上。地方政府应大

---

力支持金融机构开展普惠服务，进一步拓展农村金融服务的深度和广度。

最后，明确制定相关规章制度，规范农村民间金融行为，规避组织松散、管理混乱等金融风险。提高农村金融服务环境质量，落实农村定点金融服务基础设施的建设，提升人才引进待遇，加大山区金融人才输入。

### 3.3 大力推进农村数字化进程

面对互联网的快速发展，乡村振兴对数字化的依赖程度越来越高，这既是发展农业现代化的必然要求，也是建设数字农村的重要内容。2022年中央一号文件提出：“加强农民数字素养与技能培训、以数字技术赋能乡村公共服务，推动‘互联网+政务服务’向乡村延伸覆盖”<sup>[5]</sup>。因此，需加强农村数字化平台的创新和管理，进一步提高数字化管理水平。完善山区“双下沉、两提升”合作，积极与各医院、学校谋定区域合作方案。通过将数字化与基层管理相结合，深入推进“互联网+”服务，以满足新时代农民需求。要积极实施“数商兴农”工程。完善直播平台规则管理和监管制度，对各种恶性炒作、以次充好等行为进行打击和查处。要加快信息技术与农业各个环节的衔接，推动农村产业向现代化数字化转型。

### 3.4 激发绿色产业发展内生动力

农村产业缺乏内生动力是经济发展的一大阻碍，为此浙江应当坚持分类施策，强化产业链上下游延伸和横向配套，“产业飞地”与“飞入地”相结合的产业规划布局<sup>[7]</sup>。通过推动农村产业延长产业链、补齐短板链、强化基础链，从而形成多维化协作产业链。

具体来说，第一，通过延长产业链，拓展农村农业多元化发展。重点建设农村生态文化旅游产业园区，努力将“生态资本”向“发展资本”“富民资本”的转化以实现农村多元价值。在高质量发展农村特色生态产业基础上，加强产需对接、产用结合以及产业链上下游的整合，依托农村现有特色资源构建一批精品乡村文化旅游区。

第二，补齐短板产业链，提高不同产业链之间的协作水平。通过“山”“海”统筹布局、县镇村联动，引导产业向山区有序梯度转移，形成“一县一业”格局。推动产业链与创新链相结合，完善联农带农协作机制，让农村产业链增值留在山区，让农民真正收益。

第三，强化基础产业链，在夯实产业设施建设基础上，进一步开拓产业价值链。浙江省统筹各方资源加大对山区“输血”的精准度，推动山区26县加快形成自我“造血”发展机制、提升内生发展源动力<sup>[2]</sup>。

### 3.5 加大山区科技人才资源投入

人才引进一直是乡村振兴战略发展的关键。21世纪是人才竞争的时代，科学技术、人才资源的引进已成为当前农村经济发展的当务之急。注重农学专业人才与地方实践的结合，提高吸引人才的薪资待遇，加强地方产业与各大高校的合作，实现土地资源、政策资金支持、专业人才引进、“飞地”产业汇聚的良性循环。

人才、技术及研究成果等资源对浙江省协同跨区域的“山海协作”工程是进一步的深化与更高层次的提升。通过将地方高校的科研成果转化与“山海协作”工程的建设协同起来，既利于有效融合现有各种资源和人才资源，为“山海协作”工程提供优质人才科技服务，亦利于地方高校借助“山海协作”工程培育更多科研成果，从而形成人才创新和乡村振兴的良性循环<sup>[8]</sup>。

## 4 结语

---

浙江省关于“山海协作”工程的一系列实践对于新时期我国解决区域经济发展不协调问题具有重要借鉴意义。自“山海协作”工程实施以来，浙江省凝聚发展共识，打破单一协作方式；一以贯之“八八战略”，“一县一策”因地制宜；“飞地”建设高速发展，共享资源精准下沉等举措都取得了明显成效。但是，任何事物的发展都不是一蹴而就的。故在“山海协作”工程的发展过程中，仍会出现联动机制不紧密、金融服务不完善、产业发展不均衡、内生动力不足、数字发展薄弱等问题。为将浙江“山海协作”打造为我国建设共同富裕示范区的标志性工程，需要进行针对性、高效化地干预。需要在强化山海协作推进机制、加强农村普惠金融体系建设、大力推进农村数字化进程、激发产业绿色发展内生动力、加大山区人才科技资源投入这五大方面进行科学而高效地干预使得山有所呼，海有所应；山海携手，合作共赢。

#### 参考文献:

- [1]周建华,付洪良.深化山海协作助推浙江山区县高质量发展研究:“三链”融合的视角[J].商业观察,2021(12):53-56.
- [2]李中文,窦瀚洋,刘书文.着力推动山区26县跨越式高质量发展——浙江:山海协作升级[N].人民日报,2021-08-02.
- [3]陈重.打造山海协作工程升级版,推动经济社会高质量发展[J].政策瞭望,2018(8):17-19.
- [4]王鹏涛.山海协作模式的区域创新体系研究[J].中国商界,2008(11):109-110.
- [5]中国共产党中央委员会.中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见[R].2022-01-04.
- [6]江玲洁.山海协作插上“飞地”翅膀[J].浙江经济,2018(17):39.
- [7]陈海涛.高质量打造山海协作工程升级版——关于温州、丽水山海协作工程的调研报告[J].领导要论,2018(7):11-12.
- [8]林素仙.山海协作工程与地方高校科研成果转化协同模式研究——以浙江丽水为例[J].绿色科技,2020(12):252-253.