

附件

## 浙江嘉善县域科学发展示范点发展改革方案

《浙江嘉善县域科学发展示范点建设方案》印发实施以来，嘉善县积极推进县域科学发展示范点（以下简称嘉善示范点）建设，取得明显成效。在此基础上，为继续将嘉善示范点发展改革工作进一步推向深入，充分发挥嘉善在县域践行“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局、贯彻落实新发展理念上的示范引领作用，特制定本方案。

### 一、现实基础

**主要成效。**2008年以来，嘉善县积极探索科学发展的县域实践，着力做好“转变发展方式、主动接轨上海、统筹城乡发展”三篇文章，产业转型升级引领区、城乡统筹先行区、开放合作先导区、民生幸福新家园建设取得了明显成效，经济社会持续健康发展。2008年至2015年，全县地区生产总值年均增长10.3%，城乡居民人均可支配收入年均分别增长10.8%和13.7%，这些主要指标在2008年基础上实现了翻番，增幅均高于浙江全省平均水平。研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重由1.56%提升到2.77%，单位地区生产总值能耗由0.93吨标准煤/万元下降到0.49吨标准煤/万元，城乡居民收入比从1.98：1缩小到1.71：1。

**示范效应。**嘉善示范点建设中形成了一些行之有效的做法。在产业转型上走出了一条集约、集聚、集群、创新的“三集一创”之路，探索形成了项目引进前期准入评价和后期跟踪评价“双评价”、亩均绩效综合评价分类管理、特色小镇建设、机器换人等做法；在统筹城乡上全面深化规划布局、基础设施、公共服务“三个一体化”，率先开展了农村集体经济股权、土地承包经营权、农民住房财产权“三权三抵押改革”和农房集聚改造、农村公路品质提升工程、义务教育学校教师流动等探索；在开放合作上突出以上海为重点的区域合作和以上海为窗口的国际合作“两个合作”，初步形成了“零审批”改革、复制上海自贸试验区制度、小县大外资等特色经验；在民生幸福上着力建设物质富裕、精神富有的“两富”新家园，基本形成了“善文化”品牌、平原生态建设、综合行政执法和县域善治改革等一批样本。这些典型经验和做法，相当一部分已经在全国或浙江省进行交流并得到积极推广，对解决全国县域科学发展中面临的共性问题、破解发达地区率先发展中遇到的突出难题，发挥了很好的示范作用。

**基本经验。**嘉善示范点建设稳步推进，积累了宝贵的经验。主要是：推动县域科学发展，必须全面把握时代要求，精确绘制县域发展蓝图；必须坚定不移转方式调结构，扎实推进转型升级；必须充分发挥区位优势，实现大开放大发展；必须坚持新型城镇化与新农村建设双轮驱动，加快推进城乡发展一体化；

必须坚持问题导向，以改革创新激发县域发展活力；必须坚持以人为本，着力让改革发展的成果惠及最广大人民群众；必须坚持全面从严治党，用好管好引领县域发展的“关键少数”。

## 二、总体要求

**指导思想。**全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应、把握和引领经济发展新常态，以提高发展质量和效益为中心，以供给侧结构性改革为主线，以全面深化改革为动力，全面加强党的建设，使嘉善切实担负起干在实处、走在前列、勇立潮头的使命，着力建设产业转型升级引领区，着力建设城乡统筹先行区，着力建设生态文明样板区、着力建设开放合作先导区，着力建设民生幸福新家园，努力把嘉善建设成为全面小康标杆县和县域践行新发展理念的示范点，为全国县域科学发展积累更多经验、提供更好示范。

**发展目标。**到 2020 年，全面完成嘉善示范点建设任务，率先高水平全面建成小康社会。经济发展质量显著提升，城乡发展更加协调融合，生态文明制度更加健全，开放合作取得重大进展，社会文明水平进一步提升，社会事业全面发展，人民群众的幸福感和获得感持续提高。地区生产总值年均增长 8%，城

乡居民人均可支配收入分别达到 6.7 万元和 4 万元，提前实现比 2010 年翻一番目标。

展望 2030 年，实现经济更加发达、社会更加文明、生态更加优美、生活普遍富裕，县域综合实力、竞争力、影响力大幅提升，现代化进程走在全国前列。

### **三、坚持创新发展，建成产业转型升级引领区**

立足创新驱动，推动产业转型升级，加快构建现代产业体系。到 2020 年，研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重达到 3% 以上，高新技术产业增加值占规模以上工业增加值的比重达到 45%，发明专利授权量达 250 件，服务业增加值占地区生产总值比重年均提高 1.2 个百分点以上，全社会劳动生产率年均增长 8.5% 以上，加快建成创新型县。

**全面实施创新驱动发展战略。**深化创新体制机制改革，加强国家可持续发展实验区建设。以上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心为引领，推进嘉善协同创新基地建设。推进北大创新研究院嘉善产学研合作中心建设。鼓励创建企业技术中心、企业研究院等高水平研发机构。到 2020 年，实现高新技术企业和省级科技型中小企业数量均翻一番。加快推进大众创业、万众创新，深入实施创新嘉善·精英引领计划，建立柔性引进人才机制，推进浙江千人计划嘉善产业园建设，支持众创空间等“双创”载体发展。到 2020 年，国家和浙江省千人计划专家达到 80 人，全面打造“双创”生态最优县。

**全力提升县域产业发展层次。**实施“中国制造 2025”嘉善行动，创建国家新型工业化产业示范基地。深入实施“互联网+”行动，大力发展高新技术产业，发展壮大新一代信息技术、先进装备制造等主导产业，积极发展节能环保、通用航空等成长型产业，做优做强品牌家具、高档纺织服饰等传统产业，加快培育形成具有核心竞争力的现代产业集群，到 2020 年电子信息产业产值达 500 亿元。推动产业结构升级，推进“退低进高”和淘汰低端落后产能，到 2020 年全面完成村级低小散工业“退散进集”（依法关停腾退散落在工业园区外的低端工业企业，鼓励企业向工业园区内集聚提升发展），累计腾退低效用地 10000 亩以上。创建省级服务业强县和国家全域旅游示范区。以交通运输物流公共信息平台为载体，整合商贸物流资源，推动现代商贸物流提质增效。创建省级特色商贸小镇建设试点。大力发展健康产业，打造长三角地区健康产业示范基地。加快发展楼宇经济，加快发展科技信息、现代金融等服务业，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。加快农业现代化进程，优化农业结构和布局，打造集生态种养、休闲度假、旅游观光、循环利用等于一体的现代农业示范基地，打造国家农产品质量安全县。

**高水平推进产业平台和重大项目建设。**着力建设一流的国家级经济技术开发区，加快浙江临沪产业合作园区建设，提升产业平台承载能力。创建西塘古镇 5A 级景区和大云温泉国家

级旅游度假区，成为长三角地区重要的休闲旅游目的地，到2020年旅游综合收入达到300亿元。打造“银加善”农业精品云服务平台。以巧克力甜蜜小镇为重点，建设培育一批省级特色小镇。围绕嘉善产业发展升级，积极谋划推动一批对嘉善产业发展有全局带动作用的重大项目，重点推动一批企业参与工业强基工程和智能制造试点示范。

**深化“放管服”改革。**着力完善要素市场，探索建设用地差别化供应新机制，实施重大产业招商引资项目用地预申请制度，建立土地使用权、排污权、用能权、产权、技术等要素综合交易平台。深入推进行政审批制度改革，开展相对集中行政许可权改革试点，先行试点企业投资项目承诺制，积极探索以政策性条件引导、企业信用承诺、监管有效约束为核心的管理模式，加快推进中介服务市场化改革。加快科技体制创新，完善政府科技投入机制，健全绩效评价机制，推进科技金融发展，推动全社会加大研发投入。

#### **四、坚持协调发展，建成城乡统筹先行区**

加快新型城镇化进程，完善城乡基础设施网络，协调推进物质文明和精神文明建设。到2020年，城镇化率达70%，建成县域网络型快速交通圈，各镇（街道）实现特色化发展，美丽乡村创建实现全覆盖，全县城乡统筹发展水平继续位居全省乃至全国前列。

**扎实推进新型城镇化。**加快推进以人为核心的新型城镇化，

推动县域农业转移人口向中心城区和主要城镇有序转移。不断提升中心城区综合服务功能，强化地下空间开发利用。深化姚庄城乡一体示范片区建设，构筑县域东北部重要经济板块，打造省级小城市（镇）样板。丰富西塘千年古镇旅游品牌内涵，构筑县域北部副中心。整合优化天凝园区布局，不断提升省级中心镇发展水平。强化干窑、大云的功能配套，推动与中心城区一体化发展，培育陶庄特色休闲运动旅游。

**提升城乡基础设施建设水平。**创建全国城乡交通运输一体化示范县，完善城乡一体、快速高效、集约绿色、安全可靠的现代综合交通运输体系。加快推进杭州湾跨海大桥北接线二期、丁诸线航道整治等重大工程，将丁凝公路、丁新公路、平黎公路列入省道网。研究开展通用航空机场前期工作。优先发展公共交通，充分发挥嘉善县综合交通信息服务平台作用。推进海绵城市建设，加快地下综合管廊建设。以城带乡，完善城乡一体供水网、污水网、供电网、燃气网、环卫网等，推进清污分流、污水处理再利用。积极推进“智慧嘉善”建设，到2020年信息化发展指数达到96。

**协调推进物质文明和精神文明建设。**深入践行社会主义核心价值观，创建全国县级文明城市，积极开展健康村镇建设。加强区域道德文化品牌建设，培育形成多元融合的“善文化”体系。加快建设一批重点文化设施，高水平推进基本公共文化服务标准化、均等化。加强文化遗产传承和利用，推进东门大街

历史街区的保护与活化利用，支持和指导西塘联合申报江南水乡古镇世界文化遗产。鼓励文化创意和设计服务与制造、科技、旅游、体育等行业的融合发展。增强全民体质，建成省体育现代化县。

**创新协调发展体制机制。**推进县城基础设施投融资体制国家级改革试点，探索可推广、可复制的基础设施投融资模式。深入开展“多规合一”试点。支持嘉善县争取新一轮土地利用总体规划修编国家级试点，开展村土地利用规划编制省级试点。建立农村宅基地有偿使用和退出机制，继续推进城镇低效用地再开发，开展调整（撤销）建设用地批文盘活批而未供土地转用指标审批。试行城乡建设用地增减挂钩指标化管理，开展城乡建设用地增减挂钩节余指标省内跨区域入市交易，率先开展全域土地整治工程。深入推进农村产权制度改革，完善农村集体经济股权、农村土地承包经营权确权和农村宅基地及房屋不动产确权登记工作。创新农村集体建设用地管理。加快调整与城乡户籍制度改革相适应的社会保障配套政策，统筹推进城乡社区建设。

## **五、坚持绿色发展，建成生态文明样板区**

统筹推进生态环境保护、低碳经济发展和生态文明制度建设，形成绿色发展方式和生活方式。到 2020 年，单位地区生产总值能耗水平为 0.45 吨标准煤/万元，县控以上断面水体由 IV 类、V 类为主提高到以 III 类水质为主体，空气质量优良天数比

率达到 80%以上。

**着力打造精致江南水乡。**传承江南水乡风情，建设生态、生活、生产相融合的美丽嘉善。全面推进城市设计、乡村设计，彰显水清岸绿、粉墙黛瓦的城乡风貌。实施平原绿化造林工程，加快推进森林城市和绿道建设，形成水、绿共生互融的城乡生态系统。加强特色自然村落的保护开发和农居建设，全力建设美丽乡村精品村，打造南部田园水乡风光线和北部生态水韵风情线。切实保障饮用水源地安全。深化大气、土壤和水污染跨区域联防联控。持续推进“五水共治”（治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水），严格工业废（污）水纳管入网治理，农村生活污水处理率达到 90%以上，城区污水集中处理率达到 95%以上，全县生活垃圾无害化处置率达到 100%。全面推进“五气共治”（对工业废气、机动车尾气、秸秆焚烧、餐厨油烟和建筑扬尘等大气污染防治重大举措），加快建设热力管网和热电企业提升改造工程，大力开展挥发性有机物（VOCs）治理。加强土壤污染防治，确保全县耕地土壤环境质量稳定。

**积极推进集约节约发展。**实行能源消耗总量和强度双控行动，大力提高能源、资源的利用效率，切实推进资源节约型、环境友好型社会建设。大力发展太阳能、生物质能等清洁能源和可再生能源，积极稳妥开发利用地热资源。推进省级新能源示范镇、低碳工业园区、低碳社区等建设。积极引导居民践行绿色生活方式和消费模式，推进低碳交通发展。推进建筑垃圾、

餐厨垃圾等资源回收再利用，建成一批循环经济示范工程及重点项目，支持国家级园区循环化改造。转变农业发展方式，加快发展农业循环经济，支持创建农业可持续发展试验示范区。

**建立健全生态文明制度。**建立健全环境功能区划评估机制，开展县域规划环境影响评价，明确生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，制定实施环境准入负面清单，实施差别化环境准入政策。积极探索水权制度，深入推进农业水价综合改革。健全水源地等重点生态保护区域生态补偿机制，逐步增加对区域内重点生态功能区转移支付，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。深化环境资源要素改革，健全资源总量管理和交易制度，建立环境资源有偿使用和生态环境损害赔偿制度，加快排污许可证一证式管理改革，形成各类环境资源要素市场化配置机制。

## **六、坚持开放发展，建成开放合作先导区**

发挥区位优势，主动接轨上海，创新开放合作模式，丰富开放合作内涵，打造对外开放合作平台，实现与大都市区的融合发展。到 2020 年，一批国内有影响的产业项目引进并落地，累计实际利用外资达 25 亿美元，打造高端外资集聚地。

**深化面向大都市的开放合作。**全面深化接轨上海，主动参与上海“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设，承接和发展先进制造业和现代服务业，形成分工合理、协同发展的产业创新协作体系。推进与上海交通互联互通，推动利用沪

昆铁路开通嘉善至上海的市郊列车，进一步完善与上海枫泾公交化客运班线运营管理，做好公交线路规划等衔接工作。主动对接杭州，推进产业、投资、信息、科技、人才等方面的全方位交流合作，支持重大体育赛事、设施落户嘉善。构建嘉善到上海、杭州、宁波、苏州等周边大城市 1 小时交通圈。推进与上海、杭州在优质教育、优质医疗等领域的深度合作。

**打造对外开放合作平台。**鼓励跨国公司和有影响力的行业龙头企业落户嘉善，吸引国内外资金投向先进制造业、战略性新兴产业和现代服务业。加快建设中荷（嘉善）产业合作园、上海人才创业园，谋划创建海峡两岸（嘉善）青年创业创新试验区，努力吸引海内外高层次人才到嘉善创业创新。加快嘉兴综合保税区建设，重点发展进口贸易、保税物流、跨境电子商务。推进与上海市金山区共建浙沪毗邻地区一体化发展示范区。

**创新开放合作机制。**以上海为重点建立跨区域对接协调机制，协调落实跨区域重大合作事项，深化在招商、产业、贸易、金融等领域合作。发挥上海自贸试验区的辐射带动作用，复制和推广制度创新和改革经验。在户籍、住房、教育、社会保险等方面完善人才引进政策，推动住房公积金异地贷款等合作，探索完善跨区域公交一卡通制度，实现社会保障一卡通。

## **七、坚持共享发展，建成民生幸福新家园**

着眼于富民、惠民、安民，推进共享发展。到 2020 年，全县城乡居民收入差距进一步缩小，平均预期寿命达到 83 岁。

**持续推进富民增收。**完善创业创新引导和服务机制，落实创业担保贷款等政策，推广创客空间、创新工场等新型孵化模式，创办大学生创业学院，构建一批众创、众包、众扶、众筹支撑载体，以创业带动就业。健全人力资源市场监管体系，实施更加积极的就业政策，到 2020 年累计新增城镇就业岗位 3 万个。探索县域城乡居民增收机制，健全资本、技术、专利、管理等要素市场报酬机制，建立反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资协商共决机制。拓宽农民增收渠道，培育发展混合型农业经营主体，引导农村劳动力转移就业，增加农民财产性收入。

**提升公共服务共享水平。**高质量普及 15 年基础教育，加大学前教育投入力度，提高义务教育优质均等化水平和普通高中教育质量，积极开展公办中小学师资县管校聘试点。加强职业教育特色优势专业建设和学校上等级建设，支持引进高水平高等院校，努力实现新增劳动力平均受教育年限达到 14 年。推进健康嘉善建设，提高医疗卫生服务质量和水平，推动全民健身和全民健康深度融合。建立健全县镇村医疗资源一体化管理制度，到 2020 年每千人口拥有执业（助理）医师达 3.2 名。开展省级养老服务业综合改革试点，探索建立长期护理保险制度，创新医养结合、“互联网+”养老、家院融合等模式，全面放宽养老服务市场，到 2020 年每千名老人拥有养老床位达 50 张。完善社会保障体系，稳步提高城乡居民医疗保险、养老保险、最

低生活保障和特困人员救助供养等各项保障标准。完善住房保障体系，到 2020 年累计完成城市棚户区 and 农村危旧房改造面积 43 万平方米。

**深化平安嘉善建设。**以打造全省平安建设示范区、全国最具安全感县域为目标，推进基层社会治理法治化、精准化、信息化、社会化，提高平安嘉善建设水平。完善立体化社会治安防控体系，实现智慧安防全域覆盖。完善矛盾纠纷多元化解工作体系，推进法治信访、阳光信访、精准信访，重大决策社会稳定风险评估应评尽评。完善公共安全监管体系，把平安建设相关内容纳入企事业单位和个人的征信体系。探索“互联网+”社会治理新模式，完善网络舆情应对机制，健全网上网下联动工作体系。完善社会共治机制，充分发动社会组织和广大群众参与社会治理和平安建设。探索建立平安指数，构建以群众获得感为核心的平安建设成效评价体系。

## **八、加强组织领导，全面保障任务落实**

**全面加强党的建设。**深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，落实全面从严治党要求，推动“两学一做”学习教育常态化，大力弘扬“红船精神”，严格落实党委（党组）意识形态工作责任制，确保嘉善示范点建设的正确政治方向。健全“一线赛马、能上能下、容错免责”等工作机制，打造一支信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、

清正廉洁的好干部队伍，发挥各级干部在示范点建设中的先锋模范作用。深化基层服务型党组织建设，组织实施基层党建整乡推进、整县提升，全面构建城乡统筹基层党建新格局，把基层党组织打造成为嘉善示范点建设的坚强堡垒。坚持把纪律和规矩挺在前面，强化党委（党组）主体责任和纪委监督责任，健全作风建设长效机制，深化“水乡清风”廉洁文化品牌建设，营造风清气正、干事创业的良好环境。积极发挥统一战线作用，深入实施同心工程，加强党的群团工作，支持群团组织发挥优势、认真履职，为嘉善示范点建设提供广泛的力量支持。

**加强县域善治。**加强法治嘉善建设，构建政府治理、经济治理、社会治理有效集成的县域善治体系。加强依法行政，实现政府活动全面纳入法治轨道。深入推进实施“四张清单一张网”（政府权力清单、企业投资负面清单、政府责任清单、省级部门专项资金管理清单和浙江政务服务网），建设服务型政府。贯彻建管并重、标本兼治、抓常态重长效的治理理念，建立健全具实效、可持续的治理机制。加强对自然资源、环境容量、公共服务、财政资金等县域统筹管理，推动乡镇走差异化发展和特色化发展的路子。深化综合行政执法等改革。推进信用嘉善建设，实行守信联合激励和失信联合惩戒制度，提升政府的社会公信力和各行业各领域的诚信水平。加强基层民主政治建设，推动群众有序参与基层民主管理。完善流动人口管理体系，实现居住证制度覆盖全部未落户的城镇常住人口。提高

司法效率和水平，有效落实司法责任制，提升司法公信力。加强法治宣传教育，提升全社会遵法守法意识。

**加强政策支持。**支持嘉善创新发展，优先将符合条件的企业列入国家新兴产业创业投资引导基金支持范围。支持嘉善城乡一体化统筹发展，在政府和社会资本合作（PPP）示范项目评审时，优先支持县域内城乡基本公共服务均等化、重大基础设施建设、生态环境保护等 PPP 项目，并对符合条件的项目给予资金支持，鼓励嘉善因地制宜建立 PPP 子基金。支持西塘镇创建省级小城市（镇）培育试点。探索以粮食产能为核心的量质并举耕地保护新机制，切实落实耕地占补平衡。推进基本农田整備区建设，推动零星耕地的整合归并、提质改造。对符合条件的列入嘉善示范点建设重大项目清单的项目，优先享受省重大基础设施和省重大产业项目用地政策。

**加强组织实施。**浙江省要以“八八战略”为总纲，切实加强组织领导，健全机制、明确分工、落实责任，及时解决本方案实施过程中遇到的重大问题，统筹推进嘉善示范点建设各项工作。要按照高质、均衡的要求制定实施计划，落实本方案涉及的重大项目、重大政策、重大改革，重点推进实施一批对经济发展和结构调整全局带动性强，对社会建设、生态环保、改善民生作用显著的重大项目，研究落实一批能够有力有效解决发展突出矛盾、增进公平效率的重大政策，先行先试一批有利于补短板、优环境、加强制度供给的重大改革。在长三角区域

合作机制框架下，推动落实嘉善与上海市在产业、基础设施、公共服务等方面的具体合作事项及项目。国务院有关部门和单位要加强对嘉善示范点建设的指导协调，强化相关专项规划与本方案的衔接，在政策实施、项目安排、体制机制创新等方面给予积极支持。