

# 城乡融合 双向奔富

编者按:

6月20日,全省城乡一体融合高质量发展现场会在嘉兴召开。会上,省缩小“三大差距”工作专班、省财政厅、嘉兴市等作工作汇报或交流发言。现将汇报、发言摘编如下,以饜读者。

## 统筹做好“强城”“兴村”“融合”三篇文章 加快推进城乡一体融合高质量发展

省缩小“三大差距”工作专班

今年以来,省工作专班全面贯彻省委“132”总体部署,创新谋划,狠抓落实,统筹做好“强城”“兴村”“融合”三篇文章,加快推进城乡一体融合高质量发展。

一是拓宽融合发展路径。全景承接国家15部门支持浙江率先实现城乡融合发展的意见,迭代深化县城承载能力提升和深化“千村示范、万村整治”工程。聚焦“融合”联动推进城乡规划布局和基础设施一体化、基本公共服务一体化、农业转移人口市民化及青年人乡发展等重点任务,因地制宜建强“县城—中心镇—重点村”发展轴。二是系统集成政策体系。加强政策供给,着力破解制约城乡融合发展的深层次问题和制度性障碍。三是强化重大项目支撑。以项目建设推动城乡融合,1833个缩小“三大差距”重大项目完成年度投资1696.8亿元、完成率59.1%。新建项目开工率87.1%。四是创新体制机制改革,推动更多浙江城乡融合经验走向全国。

接下来,省工作专班将进一步发挥牵头抓总、统筹协调、推动落实作用,大力弘扬“六干”作风,全面推动城乡规划布局、产业发展、基础设施、公共服务、生态环境建设、资源要素配置一体融合,奋力谱写城乡一体融合高质量发展新篇章。

**打通城乡融合发展脉络。**一是激发“融合”引擎。把“强城”和“兴村”作为城乡融合发展的双引

擎,加快推进城与乡双向奔赴。突出“四力”强城,推进县城产业发展、基础设施提升、公共服务优化、生态环境改善,重点推进530个县城重大项目和510个中心镇重大项目。突出“三美”兴村,打造和美乡村、美丽经济、美好生活,以产业为纽带,以重点村为支点,建设300个乡村组团片区。二是打开“融合”通道。把“县城—中心镇—重点村”发展轴作为城乡融合发展的重要通道,加快产业集群、人口集中、服务集成、资源集聚。因地制宜推进山区海岛县发展轴建设。三是系牢“融合”纽带。把优势特色产业作为城乡融合发展的重要纽带,构建城乡现代产业体系。加快产业平台整合提升,推动省级特色产业集群核心区、协同区建设,力争国家级高新区设区市覆盖率、省级高新区工业强县覆盖率均达100%。深化历史经典产业传承创新发展行动,“一业一策”推进项目建设、文化传承、品牌培育,产业规模达到1500亿元以上。加快一二三产融合发展,实施“土特产富”全链发展优质优价工程,“一链一策”清单化精准培育,建成单条产值超10亿元乡村“土特产”全产业链135条以上。

**优化城乡融合资源配置。**一是完善城乡规划布局。落实国土空间规划体系,开展城乡融合空间规划评估,梳理基础设施、公共服务便利性可及性需求,形成县域空间开发利用“体检表”。统筹优化城乡生产、生活、生态空间布局,加快推进相对薄弱乡

镇和相对薄弱村发展,分类制定中心镇(重点村)基础设施和公共服务设施配置标准。二是联通城乡基础设施。健全城乡基础设施统筹规划、协调服务、工程管理等三大机制,实施城乡供水品质提升、污水系 统治理、交通通行体系提升等六大工程,新增城镇供水延伸覆盖行政村200个,城乡一体化污水处理行政村400个,乡镇通三级及以上公路比例达到92%。三是优享城乡基本公共服务。加快推广一批经验做法,系统构建“1+X”政策体系,推动基本公共服务“规划布局、服务标准、设施建运、政策制度”四个一体化,让每一位城乡居民都能享有优质公共服务。

**畅通城乡融合要素流动。**一是统筹推进农民进城和青年入乡。深化“居住证+积分”制度改革,推动在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。

二是统筹推进资源开发和要素激活。深化土地综合整治,强化低效用地再开发、城镇有机更新等政策联动集成,探索空间要素跨区域统筹协调机制、三条控制线正向调优机制。统筹保障城乡空间规模,专项安排中小民营企业发展用地,山区海岛县用地和乡村振兴

用地。深化农业标准地改革,新建农业标准地50万亩以上。鼓励以出租、入股、合作等多种方式激活农村房地 产,新增盘活闲置农房2万宗以上。三是统筹推进政策支持和多元投入。谋划储备好“两重”“两新”项目,全力争取超长期特别国债。抢抓专项债“自发自审”契机,创新开展“经营性+公益性”项目一体实施。聚焦农业农村、交通物流、市政和产业园区等领域,梳理储备重大项目,全力争取新型政策性金融工具补充项目资本金。探索建立财政支持与政策性银行、政策性担保、政策性保险及产业基金等金融工具高效协同机制,省级财政三年安排专项政策资金240亿元以上支持城乡融合发展,政策性银行每年安排信贷资金800亿元支持新型城镇化建设。

**增强城乡融合改革动能。**一是推进小切口试点。深入推进缩小“三大差距”省级全域综合试点,启动实施托育教育一体化、“政银险担基”协同支农改革等专项试点。二是强化制度供给。优化城乡融合发展顶层设计和制度体系,联动推进机构编制、财政金融、人才技术等政策集成。三是鼓励基层首创。支持各地立足自身特点,结合工作实际,大胆探索、敢于尝试,形成一批城乡一体融合高质量发展 的新做法、新机制、新模式。总结提炼基层验证有效、普遍适用的经验做法,加大推广力度,推动“一地创新、全省共享”。

## 立足职能强化保障 加力提效支持城乡一体融合高质量发展

省财政厅

省财政厅紧扣“4+1”重要要求,对照省委“132”总体部署,出台财政促进城乡融合发展方案,集成实施13项政策,着力在体制上保障、政策上推动、改革上突破、资金上倾斜,力争3年落实省级专项政策资金超240亿元、专项债券超1500亿元,加力提效支持城乡一体融合高质量发展。

**发挥财政政策引导作用,提升城乡一体融合高质量发展的政策效力。**持续优化现行财政政策结构和投向,不断加大城乡一体融合高质量发展支持力度。一是变单个村支持为组团片区支持。争取国家“五好两宜”等政策资金近20亿元,实施省级农村综合性改革试点试验,项目补助限额提高至8000万元,进一步引导片区组团实现好、发展得越快,得到的奖励资金就越多,引导市县统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴。在促均衡上,把省对市县转移支付系数分为“二类六档”,实行“可上可下”、梯度精准调节的分类分档管理,推动市县间用于保障城乡一体融合高质量发展的财力更均衡。我省发达县与困难县人均财政支出基本相当,均衡水平位居全国前列。特别是为适应舟山海岛人口分布

的特殊性和公共服务全市域布局的现实需求,把省对舟山全市公共服务相关转移支付资金,由舟山市统筹调度,更加精准支持项目优化布局、资源均衡配置。**发挥财政改革破题作用,激发城乡一体融合高质量发展的机制活力。**坚持问题导向,深入实施一系列财政体制改革,着力破解制约城乡一体融合高质量发展的难点堵点。一是实施家庭型财税集成改革。14个部门联合实施“百万家庭奔富行动”,通过家庭精准画像锁定目标群体,谋划实施增收、减负、共享、补偿四条改革路径,合力扩大中等收入群体规模。二是实施“钱随人走”改革。协同教育部门将学生学籍数作为资金分配的核心因素,创新激励手段,既鼓励流入地接收外地生源,又引导流出地优化调整,支持其公益性融合项目建设。三是均衡发展 与优质共享。三是实施基层医疗卫生服务保障机制改革。改变单一纳入支持范围,进一步推动农村人口转移集聚。三是新设支持新型城镇化政策。按照项目入库数量和投资规模

分配省级资金,单个项目省级补助最高达5000万元,引导城乡基础设施协同建设和统一管护,逐步实现一体化全覆盖。

**发挥财政改革破题作用,激发城乡一体融合高质量发展的机制活力。**坚持问题导向,深入实施一系列财政体制改革,着力破解制约城乡一体融合高质量发展的难点堵点。一是实施家庭型财税集成改革。14个部门联合实施“百万家庭奔富行动”,通过家庭精准画像锁定目标群体,谋划实施增收、减负、共享、补偿四条改革路径,合力扩大中等收入群体规模。二是实施“钱随人走”改革。协同教育部门将学生学籍数作为资金分配的核心因素,创新激励手段,既鼓励流入地接收外地生源,又引导流出地优化调整,支持其公益性融合项目建设。三是均衡发展 与优质共享。三是实施基层医疗卫生服务保障机制改革。改变单一纳入支持范围,进一步推动农村人口转移集聚。三是新设支持新型城镇化政策。按照项目入库数量和投资规模

疗车,在运行机制上进行补助激励,推动实现医疗卫生服务全覆盖。

**发挥财政改革破题作用,激发城乡一体融合高质量发展的机制活力。**坚持问题导向,深入实施一系列财政体制改革,着力破解制约城乡一体融合高质量发展的难点堵点。一是实施家庭型财税集成改革。14个部门联合实施“百万家庭奔富行动”,通过家庭精准画像锁定目标群体,谋划实施增收、减负、共享、补偿四条改革路径,合力扩大中等收入群体规模。二是实施“钱随人走”改革。协同教育部门将学生学籍数作为资金分配的核心因素,创新激励手段,既鼓励流入地接收外地生源,又引导流出地优化调整,支持其公益性融合项目建设。三是均衡发展 与优质共享。三是实施基层医疗卫生服务保障机制改革。改变单一纳入支持范围,进一步推动农村人口转移集聚。三是新设支持新型城镇化政策。按照项目入库数量和投资规模

## 深入推进“六改六融” 争创新时代城乡一体融合高质量发展典范

嘉兴市委、市政府

嘉兴市聚焦省委“132”总体部署,坚持以“千万工程”为牵引,统筹做好“强城”“兴村”“融合”三篇文章,创新实施“六改六融”,扎实推进共同富裕。农村居民人均可支配收入连续21年居全省首位,城乡居民收入倍差缩小至1.51,走出了一条“左手繁华都市、右手和美乡村”的城乡一体融合高质量发展道路。

**深化市域空间治理改革,推动城乡规划高水平融合联动。**立足平原水乡特点,对全市域进行“一盘棋”规划,一体化推进,形成“一大六中、三十四特、五十片区”的“网络化、组团式”空间布局,也就是做强1个中心城区、做优6个县城副中心、做特34个城、做美50个乡村片区组团,加快实现GDP千亿县(市、区)全覆盖。畅通区域、市域、城乡“大通道”,加快推进5年总投资2000亿元的“公铁水空”联运枢纽建设。

**深化产业协同集成改革,推动城乡产业高水平融合互兴。**统筹一二三产业联动发展,夯实第一产业基础,扛牢“浙江粮仓”担当,粮食播种面积和产量连续19年列全省第一。稳住第二产业优势,以智造创新强市建设促进“两新”深度融合,规上工业营收列全国第17、地级市第6,国家专精特新“小巨人”数量列全国第19、地级市第5。深挖第三产业潜力,培育7个千亿级产业市场,持续打响“中国古镇看嘉兴”文旅品牌。强化平台支撑,建好1个国家高新区、3个国家级开发区、10个省级开发区(园区),按照农业大镇、工业重镇、商贸强镇、文旅名镇等类型,打造31个GDP百亿以上镇(街道),不断完善城乡产业发展矩阵。

**深化要素市场化改革,推动城乡要素高水平融合畅通。**聚焦“人、地、钱”核心要素实施“十改联动”,积极探索农民“共富十法”、农村集体经济“强村十法”、困难群众“共富十助”等特色做法,年经营性收入100万元以上村基本全覆盖,县(市、区)人均

GDP最高最低倍差1.24,居民收入最高最低倍差1.13。2024年“多田套合”率全省第一;累计建成千亩方、万亩方高标准农田33.6万亩,获得建设用地增减挂钩指标9.6万亩,均居全省前列。

**深化人的全生命周期服务供给改革,推动城乡公共服务高水平融合提质。**聚焦打造“幸福一‘嘉’人”民生优先品牌,迭代升级“15分钟公共服务圈”,深化城乡“医共体”“教联体”和图书馆文化馆“总分馆”建设,基本公共服务均衡可及度居全省前列,连续三年获评全国健康城市建设样板市,所有县(市、区)通过全国学前教育普及普惠县、义务教育优质均衡发展县省级评估,实现全国文明城市满堂红。城乡供电、供水和通信等基础设施实现“同网、同质”,高速公路、农村公路密度居全省首位,城际、市域、市区3个“半小时交通圈”加快形成。

**深化生态文明体制机制改革,推动城乡生态高水平融合共美。**深入打好降碳、减污、扩绿、增长“组合拳”,促进生产生活生态“三生融合”,创成国家生态文明建设示范区,完成全国首批跨省级排污权交易,入选国家减污降碳协同创新试点,获联合国首届“生物多样性魅力城市”称号。市控以上断面三类及以上水质比例从2012年的0改善为去年的100%,成功夺得“大禹鼎”金鼎,平原河网水生态修复模式获央视《焦点访谈》推介。

**深化韧性治理改革,推动城乡社会治理高水平融合聚力。**坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善“141”基层治理体系,大力推广“西山经验”“三治融合+”等模式,围绕维稳、司法、执法、服务和强基赋能五个方面,探索实践“五刚五柔”韧性治理。县级以上矛盾纠纷就地化解率保持在95%以上,持续打赢乌镇峰会等维稳安保硬仗,首夺全省“二星平安金鼎”,连续20年获“平安市”称号。

## 推进更高水平基本公共服务一体化 加快促进城乡一体融合高质量发展

舟山市委、市政府

舟山市认真贯彻落实省委、省政府部署,边探索边实践,实施54项改革,91项任务,基本公共服务一体化体系初步建成。紧扣“基本”和“一体化”,纵向到底、横向到边,拉平县与区、城与乡、岛与岛的标准,112项基本公共服务实现标准统一。坚持“人口向大岛聚、服务随人口走”,建立人口流动模型,推进“小岛迁、大岛建”,出台18个配套政策,提升“1+4”大岛率先水平,推动16个岛两年内全部搬迁。坚持全域规划一张网、资源配置一盘棋,统筹协调5800余名教师、1700余名基层医务人员、撤并38所学校、24所养老院,减少财政一次性投入5.94亿元,每年可节约资金3.34亿元,全市各领域服务水平有效提升。

当前,舟山市正按照均衡、可及、共享的要求,纵深推进更高水平的基本公共服务一体化,做到效率更高、成本更低、资源配置更优化。

**围绕112项基本公共服务事项,在达标拉平基础上再优化。**进一步提高服务事项、服务内容、保障水平、设施建设、人员配备等标准,24个事项继续保持全省领先,其余指标量力而行、稳步提高。

**多措并举推动人口集聚,推进基本公共服务全域便利可及。**人口集聚是实现更高水平基本公共服务

一体化的基础。舟山尊重群众意愿,不搞行政化的“大搬迁”,通过住房保障、教育医疗、医保养老、就业帮扶、便民服务政策赋能,引导小岛、乡村人口向大岛集聚。比如,针对27个空心村,推行相对集中的居家养老模式,引导群众迁居集聚。取消户籍限制,围绕群众“生老病死、安居乐业”,在实现309个事项跨区域办理基础上,进一步推动120个服务事项都能办。开发统一的公共服务信息平台,为群众提供精准服务。探索“钱随人走”常住地财政结算机制,实现跨区域统筹。

**聚焦重点领域,深入推进体制机制一体化改革。**教育领域,开展全域托幼一体化,实现100%托托尽托;推进全域中等职业教育一体化,实现产业人才中职、高职、本科、企业贯通培养。医疗领域,全域推广医卫人才县乡村一体化管理,医疗人才由县域培养转为市域一体培养;畅通生命通道,构建海陆空一体化院前急救网络;建立罕见病诊疗费用多层次补助机制,实施新生儿“出生即参保”政策。养老领域,建立市域一体护理员培训、培养、管理体系;推广养老“六助”一卡通,实现市域共享。就业领域,深化没有围墙的创业园、海岛零工市场建设,为群众创造就业机会。

## 深入推进低收入家庭“挂单奔中”改革 让共富路上一个都不掉队

新昌县委、县政府

去年开始,新昌县聚焦“人均可支配收入低于3万元家庭”,启动实施“挂单奔中”改革,力争通过3年时间,推动3万元门槛跨越跨,实现共富路上一个都不掉队。

**多维画像,变“模糊定性”为“精准定量”。**一是全景摸清底数。以家庭为单位开展多轮摸排核实,锁定占比全县人口6.5%的低收入群体,共1.5万余户26641人,并建立动态数据库。二是精细划分群体。从家庭保障能力、社会关系等进行多维分析,细分为三类群体,其中帮困群体主要为特困、低保和低收入对象,共6053人;帮带群体主要为增收能力弱或因病因灾人不敷出人员,共11951人;帮创群体主要为有就业创业意愿但增收渠道较窄人员,共8637人。

三是阶梯制定目标。锚定“帮困群体达到中等收入家庭基本保障水平,帮带、帮创群体三年全部销单”目标,落实“镇镇有基金、村村有工坊、家家有方案、人人有帮扶”,清单化、项目化推进挂单销单、梯度奔中。去年销单6735人,低收入农户人均可支配收入增速全市第一,今年一季度农村居民人均可支配收 入增速全省第一。

**分类帮扶,变“天女散花”为“靶向滴灌”。**一是帮困群体“兜底救助”。迭代“1+8+X”大救助体系,推动救助资金向最弱最需群体倾斜,开展精准输血,人均增收约3300元。定向发放消费券、健康卡、实物慰问等,人均减轻刚性支出约

2300元。二是帮带群体“增岗位”。打造“共富工坊”,建设“零工之家”,扩容奔中“改革,力争通过3年时间,推动3万元门槛跨越跨,实现共富路上一个都不掉队。**多维画像,变“模糊定性”为“精准定量”。**一是全景摸清底数。以家庭为单位开展多轮摸排核实,锁定占比全县人口6.5%的低收入群体,共1.5万余户26641人,并建立动态数据库。二是精细划分群体。从家庭保障能力、社会关系等进行多维分析,细分为三类群体,其中帮困群体主要为特困、低保和低收入对象,共6053人;帮带群体主要为增收能力弱或因病因灾人不敷出人员,共11951人;帮创群体主要为有就业创业意愿但增收渠道较窄人员,共8637人。

三是阶梯制定目标。锚定“帮困群体达到中等收入家庭基本保障水平,帮带、帮创群体三年全部销单”目标,落实“镇镇有基金、村村有工坊、家家有方案、人人有帮扶”,清单化、项目化推进挂单销单、梯度奔中。去年销单6735人,低收入农户人均可支配收入增速全市第一,今年一季度农村居民人均可支配收 入增速全省第一。**分类帮扶,变“天女散花”为“靶向滴灌”。**一是帮困群体“兜底救助”。迭代“1+8+X”大救助体系,推动救助资金向最弱最需群体倾斜,开展精准输血,人均增收约3300元。定向发放消费券、健康卡、实物慰问等,人均减轻刚性支出约

## 因地制宜深化乡镇片区组团 积极探索山区城乡一体融合高质量发展路径

青田县委、县政府

青田县以“千万工程”为牵引,因地制宜推行乡镇片区组团模式,探索山区县城乡一体融合高质量发展新路径。

**从“一域视野”到“全域共谋”,一切从实际出发促融合。**一是多模式探索。坚持规划统编、资源统筹、服务统享,分类实施以中心镇为“龙头”带动周边小乡一体化发展的“大镇带小乡”组团,以资源统筹推动协同联动、利益共享的“街镇共治”组团,以“大景区”“大园区”等功能区整体融合、抱团发展的“区镇组团融合”组团,系统构建“2+7+3”县域组团发展新格局。二是优机制运行。坚持成熟一批、推进一批,对于全面协同的组团,以管委会形式实现“事”的融合、“人”的聚合、“财”的整合;对于产业发展或公共服务等部分协同的组团,以“大科室制”改革增干部技能、提政府效能。三是强考核驱动。推行“统分结合”捆绑式考核方式,以片区党建联建协调小组为考核主体,倒逼组团各乡镇街道目标一致、责任一体。

**从“单兵作战”到“兵团会战”,统筹要素和力量促融合。**一是资源一体整合。打破行政边界、串联全域资源,带动片区高质量发展。如以环湖自行车赛串联“一镇两乡”三峡湖旅游度假区,以稻鱼文化打造“一街一镇一乡”农文旅旅游线路,以“大景区”理念创建瓯江·石门洞国家5A级景区,连线成片激活全域旅游资源,旅游业增加值占GDP比重达9.2%。二是片区一体协同。发挥组团后土地、空间等资源要素集聚优势,整体谋划片区重大项目,最大限度、最大效益争资金、争项目、争政策。其中温溪组团“2+1+1”划四

地”,整合片区内23个共富示范项目,成功争取共富贷12.5亿元,建成一批仅靠一镇、一乡难以建成的跨区域基础设施项目。三是干部一体联动。巨浦乡仅有23名干部,面对总投资超80亿元的抽水蓄能项目,适时组团巨浦、仁宫两乡,组建联合攻坚队,仅用25天就完成了720余户土地征收任务,有力破解小乡大事没人干问题。

**从“独自创富”到“携手共富”,夯实基础支撑促融合。**一是链式思维推动产业发展。以“一业一业”为导向,建强共同富裕主引擎。围绕新材料产业链,通过强化产业链协同、大平台承载,招引落地投资52亿元的镍合金、20亿元的宏裕高分子隔膜等跨区域强链补链延链大项目5个,有望推动新材料产业集群“十五五”末实现“一业五百亿”。二是共建共享带动富民增收。最大限度促进乡镇、村社、农民资源共享,让更多群众在家门口增收致富。如聚力杨梅“土特产富”全链发展,发挥全国杨梅产业重点村——白蒲村节点作用,以产业为纽带实施二街一乡“1+10”重点村组团,打造跨区域特色杨梅产业集群,今年产值有望突破15亿元、增长30%以上。三是同城同标深化公共服务。纵深推进基本公共服务一体化改革,努力让偏远山区群众看得见摸得着得实惠。组团以来,优化调整小规模学校15个,推动城镇学校入学比例提升至97.2%;做优“固定+流动”医疗服务,非主城区平均医疗急救时间缩短至15分钟以内;创新“乡事镇办”“村事社办”跨乡通办”服务模式,中心镇“一站式”通办率提升至96.7%,免除村民“返乡入村”奔波之苦。