

头雁先飞 杭州精品改革案例智库报告



改革项目:千岛湖“一支队伍管执法”改革、政务服务增值化改革、基本公共服务一体化改革 淳安:探索高标准保护与高质量发展的千岛湖模式

王柯宇 杨奇

深化改革 强基固本

民生实事



千岛湖俯瞰图

创新、改革、开放是驱动浙江长期发展的引擎。所谓“发展出题目,改革做文章”,杭州市淳安县作为浙江省唯一的特别生态功能区,承担着“开山拓路”的改革使命。

设立特别生态功能区,是“从0到1”的重大突破,没有任何经验可循。淳安如何提供高标准保护与高质量发展的千岛湖模式?改革创新是关键。

接过时代的“接力棒”,淳安以全面深化改革推进高质量发展,积极探索保护与发展的“辩证解法”,发挥以县城为重要载体的城镇化建设牵引作用,把“生态资本”真正转化为百姓的“幸福资本”。

从“九龙治水”到“一队治湖” 千岛湖保护再升级

今年6月,浙皖两省七市七地检察机关相关负责人齐聚千岛湖畔,推动跨区域案件司法协作的制度化、常态化。从同护绿水到共谋发展,这正是新安江——千岛湖生态补偿机制试点的新内涵。

护好一湖秀水,始终刻在淳安的“基因”里。拿流域保护来说,淳安积极联动周边区县,推动流域共治落地见效。

目光投向县内,自带“改革基因”的淳安正推动“一支队伍管执法”改革在千岛湖上全面铺开。从“九龙治水”到“一队治湖”,千岛湖保护迎来新升级。

在生态环保领域,一向走在前列的淳安为什么要花大力气改革?在这个问题上,淳安县综合行政执法局直属一中队队长方超有发言权。“在

以前的生态综合保护工作中,各部门权责交叉、边界不清晰,很多问题‘看得见、管不着’,出现‘九龙治水’的执法窘境。”他坦言。

把改革作为“关键一招”,解决湖泊治理难题。2022年以来,淳安开始把渔业、生态环境等领域执法事项划转至综合行政执法部门行使,相对集中行政执法权,由过去“多头管”模式逐步向“一家管”模式升级。

当行政执法权逐渐集中,“力往一处使”“看得见、管不着”的难题也迎刃而解。最近,淳安县综合行政执法局水上执法(渔业执法)队东南中队联合属地公安、执法中队等开展了一次突击联合行动,收缴处置了14个自制竹排。

“这次行动,效率很高。”副中队长夏鸿斌介绍,以往,自己所属的渔政执法队伍只能在水上行动,没有岸上的管理权限,而现在,各部门分工明确,确保水上、岸上都不落下。

针对千岛湖湖区面积大、部门监管很难“面面俱到”的难题,淳安以数字化手段“一队治湖”。去年,淳安上线“数字第一湖”的数智应用平台,千岛湖湖区的573平方公里已100%纳入数字化监管。它就像一只“千里眼”,湖上发生什么事,一目了然。

湖泊无言,但改革带来的成效掷地有声;目前,水陆联动执法已立案查处(林)船超载、无证捕捞、离岸垂钓等违法行为1348起,水上执法效率较“数字第一湖”平台建成前提升57%,各类水上违法线索处置率达99.5%。

千岛湖“一支队伍管执法”改革持续推进,昔日水域存在的基层管理“老大难”问题一一破解,大型湖泊治理的千岛湖模式雏形初现。

从“有点甜”到“更多甜” 做大绿色“蛋糕”

20多年前,一句“农夫山泉有点甜”,让水源地千岛湖声名远扬。

20多年来,以此为起点,淳安水饮料产业规模不断壮大,并形成了以健康水业、全域旅游、普惠林业和现代农业等主导的绿色产业新体系。

“靠水吃水”的淳安人深知,水大鱼大,水优鱼肥。对发展而言,营商环境就是市场之“水”。对于“底子”较薄的山区县来说,产业发展是重头戏。

当下,全省正深入推进政务服务增值化改革,淳安因地制宜,打造“淳心增值服务”营商环境,做好“为企办实事”服务工作。

比如,作为全省唯一的特别生态功能区,淳安80.13%的县域国土面积都位于生态红线之内,项目进驻、



淳安县企业综合服务中心

发展的“门槛”很高。

“我的项目能在淳安落地吗?”“在环保方面,要准备哪些材料?”……针对项目准入门槛高、企业投资顾虑多等问题,淳安县企业综合服务中心设立了环保服务专区,并开展“绿色管家”环保增值服务。

“拿项目准入环节来说,环保部门主动‘靠前’,参与招商项目联合预审,提前识别产业类别、饮用水水源保护区等限制性因素,降低企业不必要成本。”淳安县企业综合服务中心相关负责人说,在项目监管方面,淳安还设立企业“环保档案”,每月不定期为企业“把脉”。

最近,浙江鼓山实业有限公司环保经理郑伟平的“烦恼”顺利解决。作为一家喷水织机企业,没有安装在线监测设备,面临处罚风险。

“求助‘绿色管家’后,相关部门来现场‘问诊’,通过整改措施,企业废水中水回用率提高到了90%,顺利变更了排污许可证。”郑伟平高兴地说。

从“一件事”到“一类事”,目前,淳安已帮助10家同类企业完成许可变更,让企业安心生产。

增值化服务还体现在产业链的打造上。以健康水业为例,今年,水饮料产业综合服务中心开张。这个中心是“全能型选手”,集检测中心、销售中心、生产孵化中心等于一体,为水饮料企业提供研发、检测、销售等一系列增值服务。

“我们整合产业链上下游各类资源,让中心成为水饮料企业的‘娘家’。”淳安县经济开发区管委会相关负责人介绍,比如,在水饮料的研发上,中心引入两家专业研发中心,将果饮、茶饮、蛋白饮品等全品类“一网打尽”。

让企业品出“更甜的味道”,淳安以政务服务增值化改革,持续做大绿色发展“蛋糕”。目前,淳安县企业综合服务中心共归集涉企服务事项办

件1243件,办结率超97%,企业满意率100%。

从“碎片化”到“一体化” 一个都不掉队

归根到底,改革,是为了托起人民群众“稳稳的幸福”。作为全省23个山区县之一,一个现实摆在淳安面前:60岁以上老年人占农村常住人口比重超42%,为全省最高。当全省基本公共服务一体化改革试点“落子”淳安,在高质量发展建设共同富裕示范区的背景下,淳安该如何作答?



学有优教在淳安不断深化

从顶层设计出发,淳安将打造“中心县城优质全面、片区重镇普惠均衡、偏远乡村托底可及”的公共服务区域性布局模式。换言之,县城人口、资源最集聚,公共服务优质全面;在人口较为集聚的中心镇,公共服务普及、均等;在人口稀少的偏远乡村,公共服务实现“兜底”。

方向已定,一场破题就此开始。“解法”之一,是打造公共服务一站式供给模式。在千岛湖镇曙光社区共富工坊综合体内,老年食堂、托育机构、来料加工共富工坊等一应俱全。“每天送孙女上幼儿园后,我会去隔壁的来料加工点赚点零花钱,中餐

就在老年食堂解决,很方便。”今年65岁的吴阿姨乐呵呵地说。

曙光社区整合了民政、人社、卫健等20多项“家门口”生活服务,实现公共服务一站式供给。“未来,我们将打造一批综合集成的乡镇公共服务综合体,让人人都能享受美好生活。”淳安县相关负责人说。

吸引农村人口集聚县城,淳安创新性推出“安居优教”试点项目。也就是说,面向农村地区生源“开放”城区学位,配套保障性租赁住房、就业医疗等公共服务资源用于农村家庭进城就学。

以教育为突破口,可谓不破不立。在淳安,仅乡村小学就有28所,数量远超城区。而乡村小学1:7的师生比,也意味着“点多面广、小校微班”,使教育资源投入被摊薄。

“以‘安居优教’为牵引,我们整合原本零散的教育资源,真正让农民在县城‘落得下来、扎得下去’,推动农村人口转移集聚县城。”淳安县相关负责人介绍,今年秋季将有一批学生、家长集聚县城。

突出“共富味、改革味、淳安味”,在公共服务各领域,淳安都制定了行动方案。比如有优教,淳安将在教育数量上做“加法”,在教育质量上做“加法”;老有所养,在全省山区县率先开展长期护理保险试点;病有所医,探索创新“医养一张床”医养融合新模式……

淳安推动基本公共服务“人人优享”,确保在奔向共同富裕的道路上,一个都不掉队。



淳安麦威士忌酿造项目



专家点评

寻求保护与发展的最大公约数

浙江省社会科学院公共政策研究所所长 袁顺波

浙江20多年来实施“八八战略”的过程中,在生态文明领域上,不断推动美丽浙江建设在理念、实践、制度上发生一系列新变革,建成全国首个生态省,以改革创新争做生态制度先行示范。

作为浙江23个山区县之一,全省唯一的特别生态功能区,淳安最大优势和特色就在生态。从淳安全面深化改革的路径上看,就是始终坚守绿色发展,围绕“保护和发展的”,寻求最大公约数。

在保护上,千岛湖的保护难度有目共睹:它是由新安江水电站建设而形成的大型人工湖,岸线复杂,群岛密布,汇水区涉及浙皖两省,水质状况还与杭州、嘉兴市民饮水安全息息相关。

顶格保护之下,淳安不断突破常规。比如,在体制机制上破题,推进千岛湖“一支队伍管执法”改革,不仅把大型湖泊管起来,还管得好。在跨流域治理上,联动周边从护水拓展至更多合作领域,抱团发展。这些创新探索,将为全国特

大型湖泊保护提供千岛湖模式。

保护与发展并不割裂,而是矛盾的同一。在高标准保护前提下,淳安把改革作为“关键一招”,吃生态饭,走绿色路,从过去政府“有什么、给什么”,到现在经营主体“要什么、给什么”。通常,在生态立县的地方,产业绿色“属性”强,准入门槛高。淳安通过一系列环保增值服务,减少企业投资、生产顾虑,提高经营主体信心,这为其他生态县的发展提供了借鉴意义。

归根到底,寻求保护与发展最大公约数的最终目的,是为了满足老百姓对美好生活的期待。相比主城区,淳安作为山区县,在地理位置、公共资源配套等方面并不占优势。通过改革补短板,淳安在教育、医疗、养老等领域的一系列探索,将有力缩小三大差距。

未来,在健全绿色低碳发展机制、探索生态价值转化、推动经济社会发展全面绿色低碳转型等方面,淳安仍需努力破题,为绿色发展更添亮色。