

头雁先飞 杭州精品改革案例智库报告

改革项目：投资项目“一站式”集成改革、农村“优地优居”改革、“一支队伍管执法”改革 桐庐：高质量推进县域城镇化建设

沈琳 应晨曦

新型城镇化，让县城迎来新机遇。

固定资产投资连续五年两位数增长，新设市场经营主体数量连创新高，新引进35岁以下大学生人数逐年增多……在杭州西部，“中国最美县”桐庐不仅有颜值，“大城小县”发展潜力加速释放。

桐庐高质量发展的动力，源自改革。近年来，桐庐县坚持问题导向，在一轮又一轮的改革中，打通诸多堵点、痛点，累积发展优势。截至目前，桐庐已出台40余项改革制度成果，多项改革经验在省市全面推广，甚至为国家层面法律法规“立改废释”提供了基层实践与素材。

作为浙江省首批以县城为重要载体的城镇化建设试点，当下，桐庐正抢抓“杭温高铁”开通机遇，打造杭州市高质量发展重要增长极、全域高品质美丽标杆示范地，进一步全面深化改革足音铿锵。

降低制度性交易成本 “县域经济”向“都市经济”转型

“大城小县”，无论是县城面积，还是经济体量，都不占优势。但桐庐自有其特色，在西部区（县、市）中最靠近杭州主城区，处在产业转型关键期，桐庐经济开发区的平台引擎作用不断凸显，承接“大城”产业、人才、资本外溢，有基础优势。

在桐庐看来，以优化营商环境作为切入点，可起到“牵一发而动全身”之效，方向就是加快城乡要素的双向流动，推动“县域经济”向“都市经济”转型升级。

长期以来，在营商环境上，县城发展水平与大中城市相比仍有较大差距，这集中体现在制度性交易成本上。桐庐的首要破题，便是提升政务服务水平，切实降低这类交易成本。审批更快。桐庐在全省首创先

立投资项目“一站式”服务中心，为投资项目提供咨询、代办、审批等全流程服务，审批提速80%。

服务更优。今年以来，桐庐聚焦投资项目全链条“一类事”，实现重点领域重大项目“极速开工确权”常态化，从企业需求出发制定招商全周期一件事、极速开工确权操作指引，将原本26个环节179项申报材料归并归为3个环节28项材料。

机制也更长效。围绕为企办实事，桐庐推出“四敢办”，让干部敢为，引领基层敢闯、企业敢干、群众敢首倡，建立问题“发现—交办—办理—反馈”闭环机制。

成立全市首个营商环境监督和服务中心，打造快递物流增值服务中心，为企业解决各类诉求747个……一项项制度创新探索，桐庐正在激发市场经营主体的无限活力。

营商环境优化的落脚点，在于培育壮大新质生产力。今年上半年，桐庐首个百亿级制造业项目环球新材、中国·桐庐富春江影视产教示范区等重点项目相继开工，全县新增市场经营主体1.63万户，同比增长55.15%，创历史新高。

破解城乡二元体制难题 “低效经济”向“美丽经济”升级

随着城市化与工业化的进展，农村的衰退与空心化是工业化国家需要经历的阶段。作为“城尾乡头”的县城，这一问题更加突出。

以桐庐为例，一方面，人口向中心城区聚集，乡村人口老龄化严重，部分村庄面临自然“消亡”现象，高度碎片化的“小农户”更面临着地质灾害的威胁与老旧房屋的安全隐患；另一方面，乡村产业发展使土地要素保障紧缺，陷入无地可用难题。

改革的目的是为了发展，这个发展是城乡融合的发展。桐庐的破题



桐庐县“优地优居”改革后的民居聚集点地895.12亩。

之道，在于推动城乡要素互补流动，以城带乡实现共富。

近年来，桐庐首创先行农村“优地优居”改革。创新探索空心村整治、中心村集聚、公寓房安置、人口转移集聚等模式，有效解决群众建房难、人居环境差等问题。同时，通过复垦乡村闲置低效的集体建设用地，建立健全“飞地入园”利益共享机制，从而实现以工带农、城市反哺农村。

走进桐庐县百江镇后河村，过去偏远的“空心村”如今成了崭新的江南富春民居集聚区，变成了让人羡慕的“网红村”。“我家原先的老房子造了有60多年，一到梅雨季，就很担心房子会被冲倒。”搬进新家的村民周洪强说，县里开启全域土地综合整治后，村里开始根据大家意愿整村搬迁，自己再也不用担心房屋安全了。

释放土地活力，优化空间布局，从长远看，实现了利益共享、多方共赢。拿后河村来说，村民住进了新房，土地连片整治200余亩，村集体收益1100万元，还成功招引杭州大隐集团打造乡村酒店、民宿5家。

全域土地综合整治，“整”出来的建设用地，由县级统筹调剂，用于产业园区厂房建设，产业“红利”再分配至村集体。近三年，桐庐县累计盘活闲置农房262.08亩、农村低效产业用

提升基层治理效能 “分而治之”向“攥指成拳”集成

基层看得见却管不着，职能部门管得了又看不见。这样的尴尬，在基层治理中并不少见。桐庐的基层“一支队伍管执法”改革带来了改变。

人下沉，权下放。70%左右的执法力量下沉到镇街，乡镇有了自己的执法队；在县城层面则形成综合执法力量和市监、交运、卫健、环保4支专业执法队。

“通过镇街统一指挥，破解了以往行政执法条线分散、协同不便的难题，减少扰企扰民频次，提升了群众获得感。”分水镇综合行政执法队相关负责人说，和改革前相比，辖区内执法效率提升70%，处置时效缩短了37%。

从“分而治之”到“攥指成拳”，这正是桐庐“全域集成综合行政执法改革”赋能基层治理的生动体现。

发展不停，改革不止。这项2019年在桐庐试点的改革如今在全省各地落地开花。今年以来，桐庐“大综合一体化”行政执法改革又有新内涵——桐庐创新探索打造“互

治治理型”执法模式，开展预约式“综合查一次”服务。

“员工要持健康证上岗。”“灭火器要补齐。”……近日，桐庐县瑶琳路的嵎州小吃商铺迎来了一次不同以往的检查。店主发现，在这次检查中，涉及经营资质、消防安全、食品卫生等多个领域的执法检查事项都实现了“一次到位”，还对其不明事项进行了现场指导。

变“事后处罚”向“事前预防”。

随着桐庐“大综合一体化”行政执法改革持续推进，把监管执法工作重心关口前移，助力企业依法经营，把违法问题解决在萌芽阶段，企业和群众得以防风险、增收益。



专家点评

浙报西湖智库

桐庐实践探索 县域新型城镇化新路径

浙江省社会科学院研究员、法学所所长 王崑崑

县城是城乡融合发展的重要切入点，也是健全推进新型城镇化体制机制的重要“试验田”。桐庐作为浙江省首批以县城为重要载体的城镇化建设试点，面对新形势新任务，坚持发展出题目、改革做文章，在以健全推进新型城镇化体制机制为牵引，深入落实完善城乡融合发展体制机制的各项任务中，立治有体、施治有序，更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效。

坚持改革举措协调联动，更加注重系统集成。桐庐深化“千万工程”实践，率先探索全域土地综合整治新载体——农村“优地优居”改革，促进县乡村功能衔接

互补、资源要素优化配置，坚持把县乡村作为一个整体统筹谋划。

坚持重点突破带动整体推进，更加注重突出重点。桐庐因地制宜探索投资项目“一站式”服务中心、快递物流增值服务中心等，优化为企业服务，并以此作为牵引，带动其他领域改革。

坚持以钉钉子精神抓好落实，更加注重改革实效。桐庐坚持以人民为中心，聚焦人民最关心最直接最现实的利益问题，推进基层治理领域改革举措的相继落地、渐次开花，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。桐庐在全面深化改革的新时代新征程中一直践行着，并不断贡献着基层智慧。

(图片由桐庐县改革促进中心提供)

改革项目：“环卫一体化”改革、“治气一件事”改革、“生物多样性监测网络”改革、“全域大景区” 桐庐：从“最美”县城到“恒美”县城

沈琳 施银燕 周正英琦

近日，“2024年全国县域旅游综合实力百强县”名单公布，桐庐跻身前十，相较三年前，排名总共上升了18名。

桐庐并不是第一次成为全国旅游市场的“排头兵”。早在20世纪80年代，桐庐就已经是县级旅游之冠，这一切源自桐庐的“绿色崛起”。

尝过“绿水青山就是金山银山”理念的甜头，桐庐更加锚定绿色发展、生态富民道路。

生态为基、美丽为形。在全面深化改革的新阶段，“中国最美县”桐庐如何“恒美”？桐庐继续改革创新，合力构建全域大美新格局。让绿色成为自身高质量发展的底色，厚植生态底蕴，桐庐描绘着美美与共、美美与共的现代版“富春山居图”。

夯实美丽底色 全域共美环境迭代升级

“小河清清水大净，池水渺渺净涟漪。”夏日，赶往分水镇小源村亲水嬉戏的游客络绎不绝。谁能想到，十年前这里还是远近闻名的“臭臭村”。

美丽底色如何夯实？桐庐从啃下城乡差距最大的“环境卫生”开始。

在城区里，桐庐推出“环卫一体化”改革，探索市政、环卫、园林一体化运作模式，保洁区域从“分割”到“整合”，保洁人员从“专科”到“全科”，实现“一把扫帚扫到底”。

在乡村里，桐庐探索建立长效化生态文明建设制度，将环境治理、垃圾分类、五水共治等纳入村规民约，开展小流域综合整治、农村生活污水治理等工程，引导村民自觉参与生态环境保护。

“桐庐的垃圾分类、五水共治等工作都走在全省前列。”杭州市生态环境局桐庐分局相关负责人介绍，桐庐县自2012年起开始实行农村垃圾分类制度，经过多年探索，已在全国



桐庐县江南镇深澳古村

率先实现农村垃圾分类和资源化处置全覆盖。“现在的桐庐人实际上在享受多年的改革成果了。”

桐庐抓美丽建设，是举全县之力、财政连年倾斜，更有机制保障，持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战。通过考核晾晒，生态环境保护成为各部门的“硬”约束。

守护碧水。桐庐念好“查、测、溯、治”四字诀，全面完成入河排污口水质监测，加快推进“污水零直排区”提质增效工程，加强饮用水源保护。

擦亮蓝天。今年以来，桐庐全面整合扬尘、餐饮油烟等各类治气平台数据，着力打造“治气一件事”平台，精准监管减少废气排放。

一组数据见证了桐庐县生态环保的亮眼成绩：今年1—5月，全县空气优良率90.8%；县级以上饮用水源地水质达标率100%；荣获2023年度“五水共治”工作“大禹鼎”优秀市县；生态环保投入占GDP比重持续上升……

放大美丽优势 精细化打造全域“大景区”

随着“千万工程”经验在全国各地开花结果，桐庐的生态优势不再明显，如何继续做好“美丽”文章？

桐庐把全域作为一个“大景区”来打造，放大美丽优势。

在顶层设计上，桐庐陆续出台《桐庐县推进全域旅游发展的若干政策》《桐庐县关于促进文旅产业高质量发展的若干政策》……通过规划、政策和试点引领，将全域旅游纳入经济社会发展大局。

一来，将富春山居旅游片区、瑶琳仙境大景区、天溪湖度假区划定为三大核心区，建设“三江两岸”桐庐段水上黄金旅游线，景区迭代升级。

二来，在美丽乡村中，结合“微改造、精提升”改革，在“富春山居黄金左岸”、江南古村落、富春江慢生活体验区等六大区块重塑环境，打造没有围墙的景区。

“整个桐庐就是一个景区！”许多游客发出感叹，如今的桐庐，“处处有景、时时可游”。

人与自然，应是和谐共生。分水江飞来了“鸟中大熊猫”中华秋沙鸭，新合乡发现的海南四脚蛇刷新了浙江爬行类纪录……近年来，桐庐发现的珍稀物种越来越多，这是桐庐全面提升生物多样性保护、生态环境提升的有力注解。

聚焦生态保护，首先要摸清家底。为此，杭州市生态环境局桐庐分局在全省率先开始生物多样性普查工作，今年以来更是在全县范围内试点开展生物多样性监测网络及保护项目试点。

近日，桐庐县生物多样性智能监

测网络系统正式投入使用，利用高清视频监控、红外相机、AI智能等监测技术手段，工作人员通过监控大屏就能实时查看并自动识别鸟类、哺乳动物和鱼类等野生动物基本信息。目前该系统共布设点位12个，物种识别准确率达到了90%以上。“这为我们精准识别野生动物数量和种类提供基础。”杭州市生态环境局桐庐分局相关负责人说。

护好美丽生态，建好美丽城乡，串好美丽风景。在桐庐，不只在画中游，万类霜天竞自由。

发展美丽经济 全面绿色转型生态生“金”

产业、能源、交通……这些容易产生生态污染的领域，却也为社会经济发展提供着重要支撑。经济增长曲线不断向上，污染排放曲线却要掉头朝下，画出这道“剪刀差”不只是环保问题，更是绿色转型的发展问题。

明晰定位，方能找准方向。生态是最靓的底色和最宝贵的资源，近年来，随着环境底色不断擦亮，桐庐对产业链、价值链的思考也在不断深化。

如今，在桐庐，视觉智能、磁性材料、新能源等新兴产业成为拉动全县经济增长的重要力量，纵观这些产业赛道，绿色、高端、智能是关键词。

与此同时，在全域高品质美丽的大格局下，桐庐深耕农文旅融合发展，发展美丽经济，开创“绿水青山就是金山银山”新篇章。

桐庐的好生态、好山水，成为了“有价之宝”。

雅鲁激流探险、垂云通天河、天目溪万人水枪大战、翔岗潮玩“喜街”开街……

“桐庐114条主要河道全面达到Ⅲ类以上水质，Ⅰ类和Ⅱ类水质占比90%以上，饮用水源达标率100%。”桐庐县文广旅体局相关负责人表示，良好的水质给桐庐丰富文旅产品以

“底气”。今年，桐庐打造“戏水王国”品牌，在“戏水王国”品牌发布后的首个端午假期，桐庐全县共接待游客36.33万人次，同比增长24.3%。

接下来，桐庐将以高水平生态环境护航经济社会高质量发展，用生态文明建设“高分答卷”为打造全域高品质美丽标杆增光添彩。



专家点评

浙报西湖智库

桐庐续写“绿水青山就是金山银山”新篇章

浙江省社会科学院社会学研究所所长、研究员 钟其

桐庐坚持探索数字赋能，以数字化改革引领、撬动，赋能生态文明治理体系，生态环境治理效能迭代跃升，生态文明智治之路越走越宽。事实上，桐庐一直在续写新时代践行“绿水青山就是金山银山”理念新篇章，长期着力提升生态环境质量，着力改善人民生活环境，把青山绿水、美好家园奉献给人民群众，人民群众幸福感、获得感显著提升。

当前，桐庐的天更蓝、地更绿、水更清，动植物“稀客”纷纷回归，生态环境质量成为人民美好生活的明显标志；城乡秀美、处处如画、

步步见景、绿富共进，人与自然和谐共生的大美桐庐全域彰显。同时，桐庐坚定不移走好生态优先、绿色低碳发展之路，统筹推进和全面贯通经济社会发展与生态环境保护，有机衔接生态、生产、生活，不断放大“绿水青山”的集成效应，因地制宜培育绿色经济，让生态优势转化为发展优势，让广大群众享受更多“绿色福祉”。

实践证明，美丽经济已经成为桐庐经济社会可持续发展新的增长点，生态环境已经成为桐庐高质量发展的重要动力，绿色成为桐庐高质量发展最靓丽最厚重的底色。

(图片由杭州市生态环境局桐庐分局提供)