

# 嘉兴市嘉善县域科学发展示范点建设协调小组办公室文件

嘉嘉善示范办〔2017〕1号

---

## 关于学习推广嘉善县域科学发展示范点 建设经验的通知

各县（市、区）人民政府，市级机关各部门，市直属各单位：

近年来，嘉善县作为全国唯一的县域科学发展示范点，深入贯彻“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和新发展理念，积极探索县域科学发展新实践，取得了明显成效，涌现了一批建设经验，对于破解县域科学发展难题、增强县域发展活力、推动全市各地科学发展具有重要启示和借鉴意义。为激励全市上下“干在实处、走在前列、勇立潮头、勇当标尖”，加快建成我市高水平全面小康社会，经市领导同意，决定在全市

范围内学习推广嘉善县域科学发展示范点建设先进经验。

全市各地要充分认识学习推广嘉善县域科学发展示范点建设经验的重要性，结合各自实际，矢志改革创新，确保取得实效。市级相关部门（单位）要加强对学习推广活动的指导，及时总结提炼学习成效和深化改革创新的新经验新典型。市级各新闻媒体要加强宣传，跟踪报道，努力营造“干在实处永无止境，走在前列要谋新篇”的良好氛围。

附件：嘉善县域科学发展示范点建设若干经验

嘉兴市嘉善县域科学发展示范点建设协调小组

2017年4月24日

## 嘉善县域科学发展示范点建设若干经验

1. 嘉善县打造省级“千人计划”产业园的主要做法
2. 嘉善县姚庄镇统筹城乡一体发展的主要做法
3. 嘉善县招大引强打造开放合作大平台的主要做法
4. 嘉善县打造平原地区生态文明建设县域样板的主要做法
5. 嘉善县通过“三权”抵押推进农村产权活权改革的主要做法
6. 嘉善县采用PPP模式加快新城基础设施建设的主要做法
7. 嘉善县以“五个可示范”全力打造省级社会养老服务示范区的主要做法
8. 嘉善县特色小镇建设“五个一”的主要做法  
——以嘉善巧克力甜蜜小镇建设做法为例
9. 嘉善县推进“退散进集”工作的主要做法
10. 嘉善县推进“零土地”技改项目审批方式改革的主要做法

# 嘉善县打造省级“千人计划”

## 产业园的主要做法

自 2013 年 5 月成立“千人计划”项目嘉善转化中心以来，嘉善县以海外高层次人才为重点，树立精准服务理念，开展精准引才，各项工作在实践探索中取得新成效。2014 年获批建立欧美同学会（中国留学人员联谊会）留学报国基地（全国第 7 家）；2015 年被省委组织部授牌浙江省第二家“千人计划”产业园；2016 年获批建立浙江省首个海归创业学院。截至目前，全县已引育国家“千人计划”专家 35 名、省“千人计划”专家 21 名；引育国家“万人计划”专家 2 名。

1. **突出规划引领，夯实平台支撑。**制定实施《“千人计划”项目嘉善转化中心建设方案（2013-2015 年）》，整合县科创中心、县科技企业加速器、归谷科技园和经济技术开发区东区四大平台，构建四位一体建设格局，总规划面积 6.62 平方公里，明确重点发展医药及医疗器械、软件（电子信息）等产业。加快“孵化器+加速器+产业园”一体化平台扩容提质，新建 7.7 万平方米科创中心二期和 2.2 万平方米加速器投入使用，转化中心孵化器和加速器面积达到 15 万平方米，在孵企业 110 家。中国归谷嘉善科技园以“四高一低”（高楼、高端、高智、高效、低碳）为特征，着力打造面向“千人计划”、

面向上海、面向海归人才的转型升级新型园区，目前 600 亩核心区块已基本建成，累计引进产业化项目 128 个，已投产项目 35 个，目前正启动产业园二期建设，规划面积 2 平方公里，其中 1 平方公里建设医疗器械产业园。开发区东区已全面完成基础设施建设。

**2. 突出精准引才，打造集聚优势。**一是加强面向上海引才工作。积极承接上海科技人才资源外溢，搭建人才项目“孵化在上海、转化在嘉善”，“起步在上海、发展在嘉善”通道。加强和上海高新技术园区合作，成立上海交通大学技术转移中心嘉善分中心。目前，全县有 80% 的人才项目来自上海。二是形成“四化”引才模式。**行政化引才**，在相关镇（街道）明确分管工业的领导担任人才工作专职领导。建立健全“双招双引”工作机制，实现任务同步分解、活动同步参与、考核同步实施、服务同步推进。组建“1+9”“双招双引”小分队，两年共抽调近 50 名干部赴上海开展驻点“双招”。**社会化引才**，连续三年选派干部赴欧美同学会等单位挂职，成立浙江省首个欧美同学会人才顾问团，聘请 18 位欧美同学会成员为引才大使。**企业化引才**，鼓励并支持企业组建自己的招商引才小分队开展定点引才工作。启动名校优生引才工作，建立清华大学研究生社会实践嘉善基地，两年来 30 名清华大学博士生到我县企业开展社会实践工作。**抱团化引才**，形成以才引才、以才聚才的抱团效应，成立“千人计划”智慧城市研究院，北大创新研究院嘉善产学研合作中心落户开发区，

2016年又成立了嘉兴遥感与全球变化研究中心。三是发挥人才“磁吸”效应。发挥转化中心内高端人才集聚、政策扶持等优势，成功吸引一批非领军人才投资的高新技术项目入驻，截至目前，已引进项目41个，总投资10.71亿元。

**3. 突出以用为本，创新体制机制。**一是构建项目入驻“三化”承接机制。在人才项目引进方面，形成了“孵化—转化—产业化”一体化运行机制，即孵化项目入驻县科创中心，转化项目入驻县加速器，用地指标在50亩以下的产业化项目入驻归谷科技园，50亩以上的产业化项目入驻县开发区东区的差异化平台发展格局，实现了按项目成熟度递进式承接体系，进一步提升了招才引智效率。目前，县科创中心已有多个项目入驻归谷科技园进入产业化阶段。二是建立项目产业化“三联三考”机制。开展项目产业化联合评估，考人才项目产业化前景；签订项目推进三方联合承诺，考人才项目产业化进度；实施年度业绩联合考核，考人才项目实效产出。截至目前，全县领军人才人才企业年产值超亿元企业1家，超千万元企业10家，上市企业1家。三是完善“三位一体”金融扶持机制。制定《嘉善县民间投融资服务中心试行办法》，“民资+银行+融资机构”三位一体的金融支持体系初步建立。对归谷园区实施财政体制封闭运行。成立由民资组成的慧谷股权投资中心，注册资本5000万元。设立风险补偿基金4000万元，建立科技人才企业数据库。2016年，成立全国首个欧美同学会留学报国产业基金，对人才项目进行跟投。同时，

在归谷园区成立私募基金园，已引入基金公司 31 家。

**4. 突出拴心留人，优化服务保障。**一是推行“全程式”服务。选派人才项目服务专员，开展人才项目全程代理服务，在土地落实、项目立项、公司注册等方面开通“绿色通道”，简化办事程序，落实部门和负责人领办解决问题。今年，归谷园区一个人才项目创造了 6 小时从项目考察、谈判到审批落户的嘉善速度。二是强化政策配套。在原有“1+5”人才政策体系的基础上，制定出台“创十条”等扶持政策。对考核合格的领军人才奖励 80-120 平米的住房一套。三是落实领军人才“生活绿卡”。确保高层次人才在医疗保健、子女入学入托、户籍及居留服务等各项服务无遗漏，解决人才创新创业后顾之忧。

## 嘉善县姚庄镇统筹城乡一体发展的主要做法

近年来，姚庄镇科学把握经济社会发展规律，抢抓机遇，统筹城乡，同步推进工业化、城镇化、信息化和农业现代化，着力建设嘉善县域科学发展示范点中的“城乡一体发展示范片区”，2016年城乡居民收入比为1.61：1。

1. 以农房改造集聚为楔子，推进资源要素持续合配。以镇村规划为引领、激励政策为引导，吸引3000余户农户自愿以宅基地置换城镇房产，依托城乡建设用地增减挂钩政策，节约近2000亩农村建设用地指标助推城镇提档、产业集聚、农村发展、农民安居，构建了平原高耕保地区节约集约利用土地的新机制，在国家新型城镇化综合试点工作经验交流会上作为全国十个典型之一作经验介绍，吸引全国千余团队近10万人次参观考察。

2. 以城市试点建设为抓手，推进功能设施持续完善。2011年始开展两轮省级小城市培育试点建设，排定市镇设施、环境保护、社会事业等七大类共327个建设项目，五年累计固定资产投资213.7亿元，建成区面积迅扩至10平方公里，建成4500人座位的全国首个镇级的国家级全民健身体育中心、全省首个镇级财政局、全县首个智能化圩区管理中心等功能设施，满足城乡居民生产生活需求，被列为浙江小城市培育可复制可推广的“八大模式”之一。

3. 以产业平台发展是关键，推进边际效应持续放大。发展高效设施农业，建成全国最大鲜食黄桃生产基地、中国蘑菇之乡、中国蕃茄之乡、中国八大名鳖“六塔鳖”生产基地，年为农增收超6亿元。依托姚庄经济开发区平台，持续推进光伏新能源、精密机械主导产业延链补链，培育壮大电子信息、现代食品新兴产业。到2016年底，实际利用外资9140万美元，吸纳90%以上劳动力就业，税收贡献率90%以上，GDP总量占全县14.1%，成为全省首个镇级的省级经济开发区和全省70个“工业强镇”之一。

4. 以体制机制创新为动力，推进发展活力持续释放。开展全省相对集中行政处罚权改革试点，获得了154个类别429项行政处罚权，建成全省首个镇级“数字城管”。深化农村产权制度改革，在全省首创农村“三权三抵押”机制，最大程度释放农村产权权能，2016年共办理抵押贷款151笔10191万元，办理了全省首笔三权综合抵押贷款。深化办证制度改革，发出了全县首张“五证合一”和全市首张“一证一码”营业执照，促进居民创新创业。

5. 以公共服务均等为根本，推进民生水平持续提升。将新增财力的80%用于满足民生民需，实现城乡公交、供水、路灯、教育、医疗、便民服务、文化服务等多个一体化；全面推进“全民社保”，建立了覆盖城乡居民、保基本、多层次、能衔接、可持续的社会保障体系，2016年城乡居民社会养老保险参保率和医疗保险覆盖率分别在98.8%和99.8%以上。

6. 以干部团队建设为保障，推进统筹水平持续增强。持续开展“五有（要求干部做到：每晨要有清醒、每天要有激情、每周要有成效、每月要有突破、每年要有跨越）”、“二子（要求干部时刻带镜子和尺子，拔高标杆，严格自律）”、“三会（要求干部会干、会讲、会写）”建设，打造一支清廉务实、勤政为民的“五二三”镇村干部队伍，不断提升统筹城乡一体发展的能力水平。

# 嘉善县招大引强打造开放合作 大平台的主要做法

推进接轨上海是建设县域科学发展示范点的重要内容，也是招大引强、推动产业转型升级的重中之重。近年来，嘉善县立足自身毗邻上海的桥头堡优势，通过坚定不移实施“接轨上海、开放发展”首位战略，连续十三年荣获浙江省利用外资先进县[十强县]（市、区）称号，近三年来累计引进企业总投资超400亿元，走出了一条依托大都市加快发展的特色之路。主要做法是：

## 一、全力推进面向上海大招商

一是推进以上海为重点的区域合作。始终将上海作为招商引资的根据地，积极同上海金桥开发区、张江高科技园区、紫竹科技园区等知名园区开展对接。紧盯上海纳入“退二进三”、整体拆迁的园区，全县每个镇（街道）、开发区先后同宝山工业园、莘闵科技创业园、上海普陀天地软件园、周浦智慧产业园、南京西路街道、康桥镇等10余个优秀园区和工业强镇（街道）结为友好关系，有的放矢地承接优质产业转移。目前全县有近50名县级驻点招商干部和各镇（街道）、开发区驻点招商组干部在上海浦东新区、闵行区、嘉定区等区域开展驻点“双招”工作。近几年每年派遣优秀干部到杨

浦区、闵行区、虹桥商务区等政府部门、产业园区挂职锻炼，学习先进经验做法，对接嘉善与上海两地产业发展，积极引入各类优质资源。二是推进以上海为窗口的国际合作。同荷兰、美国、日本、英国、德国、比利时、西班牙、瑞典、瑞士等驻沪领事馆和驻沪商务机构建立定期联络机制，通过组织双方座谈、实地考察等多种方式沟通交流，准确捕捉国外企业在华投资动态，及时跟进洽谈。积极探索招商工作专业化服务，今年初制定起草了《中介招商奖励办法》，已与普华永道、仲量联行、高力国际等国际知名中介机构签署战略合作协议，积极开展招商合作。近几年成功引进了特易购物流、喜力啤酒、铠嘉电脑、富准精密模具等一批世界 500 强项目。

## 二、全面建设开放合作大平台

一是建设与上海自贸区共赢发展合作平台。与上海自贸区外高桥保税区联合发展有限公司签订战略合作备忘录，以嘉善经济技术开发区和嘉兴综合保税区 B 区为主要载体，在嘉善设立上海自贸区嘉善项目协作区，以产业招商为主导进行全方位合作，成为浙江省首个与上海自贸区进行实质性合作的县，率先在嘉兴综合保税区 B 区复制了分批集报、无纸化通关、简化进出境备案清单、报税货物区间自行流转等 5 项通关便利化自贸区改革新政。累计引进畅联物流、万林新材料、君耀电子等项目 12 个，总投资 18.2 亿元。二是建设人才科技要素合作平台。重点开展与上海高科技园区、孵化

器、高校、科研院所、科技服务中介和科技部门等“六位一体”的科技合作，以科创中心、归谷科技园、上海人才创业园为主要载体，吸引上海科技人才、海外高层次人才到嘉善创业创新，构筑“孵化在上海、转化在嘉善”的合作模式。近三年来与上海签订科技合作项目 200 多项，成功引育国家“千人计划”专家 33 名，浙江省“千人计划”专家 21 名，“创新嘉善·精英引领计划”领军人才 53 名。这些科技项目和科技人才有一半左右来自上海。三是建设**与上海毗邻地区协同发展合作平台**。与金山区正式签订共建沪浙毗邻地区一体化发展示范区战略框架协议，双方以两地相毗邻的嘉善经济技术开发区（惠民街道）、姚庄镇和金山区枫泾镇共“两镇一区（街道）”为共建范围，共建长三角路演中心、共商招商联动机制、共同开展枫泾镇古镇整体性保护性开发建设，携手推进产业发展、社会治理、生态保护、交通网络、旅游开发等五个一体化发展。目前双方按照五个一体化内容成立了一个推进办五个工作组，按照既定目标制定工作计划和运行机制，进一步把每项工作落到实处。

### 三、全心打造接轨上海大环境

**一是打造交通网络一体化**。为使与上海之间人员往来更为便捷，在已有的高铁、高速公路基础上，开通了嘉善至枫泾省际公交班线，对接枫泾至上海市区公交线路。正在积极推进嘉善丁凝公路、姚杨公路与上海蒸俞公路、叶新公路出

省通道建设项目，加快推进沪浙毗邻地区城乡公交互联互通。另外，利用既有沪昆铁路开行嘉善至上海南段市郊列车、增开嘉善至上海轨交9号线松江新城站的公交线路等一系列与上海交通网络的无缝对接计划也在相继推进。

**二是打造公共服务同城化。**引进上海杉达大学嘉善光彪学院、上海师范大学附属嘉善实验学校，嘉善中专与上海工业技术学校合作办学，不断加强与上海教育资源的共享。与上海中山医院、上海仁济医院、上海精神卫生中心等合作，大大提升了嘉善医疗诊疗水平。在全县境内可安装上海021固定电话，并取消上海移动在全县主要区域的漫游资费，同城效应更为明显。为在嘉善工作、生活的上海籍人士开展了医保报销代办服务机制。

**三是打造项目推进高效化。**作为全省核准目录外企业投资项目不再审批改革4个试点县（市）之一，嘉善开展了“项目设立零审批、建设许可零障碍、指导服务零距离、竣工验收零时差、政府监管零容忍”五个方面的改革探索，通过改革，全力简化项目立项审批手续，优化审批流程，缩短审批时间，使政府部门从“重审批、轻监管”向“轻审批、严监管”转变。审批制度改革，向投资者释放更多改革红利，项目进展速度大大加快，如总投资9亿美元的来自上海的铠嘉电脑项目从签约落户到破土动工仅花了38天时间，刷新了项目推进的“嘉善速度”。

# 嘉善县打造平原地区生态文明建设 县域样板的主要做法

近年来，嘉善县在“两山”理念指引下，坚持“生态立县”发展战略，把生态文明建设作为推动县域科学发展的重要抓手，积极探索符合嘉善实际的生态文明发展之路，打造平原地区生态文明建设县域样板。2012年成为浙北平原地区第一个通过国家生态县考核验收的县，2014年被授予“国家生态文明建设示范区”称号，并被正式命名为国家生态县。2015年，被列入全省践行“绿水青山就是金山银山”理念十大样本县。

## 一、坚持规划先行、创建引领，注重生态文明顶层设计

一是编制实施专项规划方案。2011年编制完成嘉兴市首个生态文明建设规划，2015年制定出台《嘉善县创建国家生态文明建设示范县三年行动方案（2015-2017年）》，明确了29项重点工程，同时形成专项行动方案，开展美丽县城、美丽城镇、美丽乡村、美丽通道建设，“四美联动、创建推动”，加快生态文明建设步伐。二是强化生态示范创建。嘉善县是嘉兴市首个国家生态县，并率先在全省县（市）中实现国家级生态镇（街道）全覆盖，率先在嘉兴市实现了市级生态村全覆盖，绿色学校、绿色社区、绿色饭店、绿色企业、绿色

医院和绿色家庭等群众性绿色系列创建活动有声有色，提高了群众关注、参与生态文明建设的积极性、主动性。三是**强化机构机制建设**。2010年，建立生态创建工作领导小组和9个创建专项组，在全省率先设立镇级生态办；先后成立县治水办、治气办统筹全县水气治理工作；驻镇（街道）派出机构由3个增加到5个。2016年，镇（街道）“环保办”相继挂牌，全县生态环保工作机构进一步完善。设立生态建设专项资金，强化生态考核，把生态建设工作纳入年度综合目标责任制考核，并实行一票否决，逐步形成了有利于生态文明建设的良好制度环境。

## 二、坚持水气共治、环境整治，提升生态环境支撑力

一是**推进五水共治**。深入落实“河长制”，开展“清三河”，完成全县229条垃圾河、161条黑臭河治理工作。自2013年起，全面开展工业污水直排整治，到目前已累计完成整治企业1940余家；大力推进农业面源治理工作，实施畜禽养殖转型升级行动，顺利实现生猪退养“清零”。“十二五”期间新建污水管网230公里，洪溪污水处理有限公司完成提标改造。2014年，嘉善县荣获嘉兴市唯一一个省“五水共治”先进县，并被授予“大禹鼎”。二是**推进五气共治**。突出工业废气治理，实施印染企业定型废气和植绒企业植绒废气治理，启动省家具喷涂VOCs重点整治示范区创建。突出锅炉专项整治，通过扩大集中供热、区域集中整治和推广“煤改气”，推进自备燃

煤锅炉淘汰工作，“十二五”期间全县累计整治淘汰燃煤锅炉400余台。突出黄标车淘汰，制定实施淘汰奖励补助、区域限行等措施加强黄标车整治淘汰，2016年全县累计淘汰黄标车347辆，完成省定任务。此外，油烟餐饮废气、秸秆等农业废气治理、建筑扬尘控制等工作也有序推进。**三是推进环境综合整治。**以点上打造“干窑样板”、线上突出“公铁沿线”、面上实现综合提升为主要思路，以开展城乡环境综合整治“百日攻坚”为主要抓手，以最大的决心、最强的力度、最足的干劲、最实的举措，全域推进环境综合整治，坚决补齐环境短板。2016年以来，已腾退低端企业821家、面积4481.2亩，“三改”完工面积599.7万平方米、拆违248.3万平方米，整治蓝色彩钢棚464.8万平方米。累计拆除猪舍面积221.51万平方米，全县生猪存栏量由2012年底的45.21万头直降为零，实现了生猪养殖全面清零。此外，加快行业整治，喷水织机、纽扣、温室甲鱼、小木业、水泥管桩等传统行业整治成效显著。

### **三、坚持网格化管理、规范化执法，加强环境执法监管**

**一是创新网格化监管。**制定出台嘉善县网格化监管工作实施意见，按照“属地管理、全面覆盖、分级负责、责任到人、把握重点、动态管理”的原则，以镇（街道）、开发区为单位，划分大网格，并细化到行政村、自然村，建立小网格，落实各级网格长，开展水、大气治理和污染减排、环境

信访处置、环境安全隐患排查等具体工作。二是加快“智慧环保”建设。作为环保部环境在线监控系统数据应用试点县，嘉善县投资3000多万元建立起覆盖全县的环境监管网络，建成了完备的刷卡排污系统，并在全省首家研发打造智慧环保新云平台——嘉善“环保天地图”，建设手机IPD“小屏”、电脑“中屏”、指挥中心“大屏”，积极延伸监管触角、提高监管效能。三是实行规范化执法。近年来，嘉善县建立完善了公安环保联动执法机制，同时以行业整治“零点”行动、“绿剑”系列执法行动、生态环保工作“百日攻坚”行动等为抓手，不断加大环境执法力度。2016年6月，嘉善县在嘉兴市率先实现环保执法统一着装，进一步推进执法规范化，提升执法能力。

## 嘉善县通过“三权”抵押推进农村 产权活权改革的主要做法

近年来，嘉善县牢牢把握改革历史黄金机遇，结合省级农村改革试验区和农村产权制度改革省级示范试点县建设，全力破解农村产权确权赋能和活权运转体制机制障碍，打破常规“一权一抵押”做法，在全省率先推出首批融农村集体经济股权、农民住房财产权、土地承包经营权“三权”为一体的农村综合产权抵押产品。创新“三权三抵押”机制让农民自主选择 and 自由搭配抵押形式，最大程度释放农村产权权能，找准了改革的发力点、红利的激发点和民生的落脚点。2016年全县已累计发放抵押贷款236笔，金额达2.85亿元。其主要做法是：

1. “确权+登记+颁证”同步推进，让改革基础更加扎实充分。把好确权关。全县农村三权确权工作已基本完成，全县完成土地流转面积16.21万亩，流转率47.5%；117个村级组织完成集体经济股份合作制改革，完成率99.2%；对12.15亿集体资产进行彻底清产核资，并全面推行股权静态管理；农村宅基地使用权确权面积达到770余万平方米；把好登记关。根据部门分工，明确县农经局为股权和土地承包经营权证登记部门，县国土局为住房财产权和宅基地使用权登记单位，并承担各自权种抵押登记职能，并首创办理了三权抵押他项权证。把好颁证关。在股改同时全面推进了农村集体经济股

权证颁发。全县农村土地承包经营权已确权发证 69432 本，并同步开展了流转经营权证发放。农村宅基地使用已确权发证 73236 本，登记发证率 90.8%，在此基础上启动了农民住房财产权证发证工作。

2. **“框架+机制+防控”统盘设计，让改革全程规范有序平稳。**设计改革框架。制订了农村产权制度改革总体方案，构建形成了以“三权三抵押”为核心，配套农村产权确权赋能、活权运转和交易服务三大平台的“一核心、三平台”改革总体框架和制度体系。优化改革机制。县镇村三级全部成立改革领导小组和工作班子，由县农经局（农办）统筹各职能部门；县人民银行、金融办统筹各金融机构，构建形成了“所有职能部门统一实施、全部涉农银行统一加入、三级推进体系统一跟进”联动推进机制。完善改革链条。坚持贷前调查，加强全流程风险防控，在制度上规定了贷款最高不超过评估价值 70%，设立了股权集体回购和社员订购机制，建立风险补偿金制度，摸索形成了“推进由点及面、源头先行控制、风险全程把控”防范体系。

3. **“统权+便民+放利”全面对接，让改革红利持续有效释放。**创新“三权三抵押”机制。打破“一权一抵押”常规做法，创造性提出“三权三抵押”改革思路，融三权为一体同步改革，一举放大抵押存量面，实现了用抱团式改革最大程度释放改革集群效应。搭建绿色通道。全县成立了县镇村三级农村产权交易服务机构，两大职能部门和四大涉农银行

专门开辟绿色信贷服务通道缩短办贷融资周期，通过改革试点，已经摸索形成了“三级平台全程服务、部门银行无缝对接”一条龙高效快捷服务操作机制。构建扶持体系。为农民办理“三权三抵押”设计了多重惠利，在利率上相比一般贷款优惠幅度达 20%-30%，用于农业创业可享受基准利率；在手续上免除担保等贷款前置要求，彻底解决了担保难题。

# 嘉善县采用 PPP 模式加快新城基础设施建设的 主要做法

嘉善县作为深化县城基础设施投融资体制改革的试点县，不断理顺 PPP 模式运行机制，加快推进 PPP 项目落地实施。自列入试点县以来，PPP 项目中心先后出台《嘉善县推进政府和社会资本合作（PPP）模式的实施办法》、《嘉善县政府和资本合作（PPP）项目操作细则》等办法，设立 PPP 项目中心，编制 PPP 项目储备库，建立联评联审联合协调机制，目前已规划项目 56 个，总投资近 150 亿元，已有 2 个项目建成投入使用，2 个在建，2 个准备签约，5 个项目正在接洽并编制实施方案。华夏幸福基业股份有限公司是嘉善县人民政府首次引入社会资本参与城市基础设施建设，采用“政府主导、企业运作、合作共赢”的市场化综合 PPP 模式，倾力打造“产业高度聚集、城市功能完善、生态环境优美、文化独具魅力”的产业新城。主要做法：

## （一）创新合作模式，拓展政府与社会资本合作领域

嘉善高铁新城新型城镇化项目（以下简称“高铁新城”）作为新城开发的综合 PPP 项目，开启了政企合作的新模式。高铁新城合作区域总面积约 11.96 平方公里，其中一期约 9.16 平方公里、二期约 2.8 平方公里。在 18 年委托期限内，

由华夏幸福对嘉善高铁新城进行定位、规划、设计、开发建设、招商引资、运营管理，嘉善县政府采购华夏幸福的产业新城产品及服务。

嘉善县政府授权长三角嘉善科技商务服务区管理委员会履行相关政府职能，负责高铁新城的重大事项决策、规范标准制定、政策支持提供、基础设施及公共服务价格和质量的监管等，以保证公共利益最大化。华夏幸福公司设立嘉兴鼎泰园区建设发展有限公司作为双方合作的项目公司（SPV），负责高铁新城的设计、投资、建设、运营、维护一体化市场运作，包括研发设计、土地整理、基础设施与公共公益设施建设、产业发展服务、城市运营与服务五大板块。

## **（二）创新运作模式，实现政府与社会资本利益共享风险共担**

在风险共担上，嘉善县政府要承担着地区发展成败的机会风险，由于区域面积较大，合作开发的成败不仅关系到合作区域今后的发展，甚至会对整个县域经济的发展产生一定影响。华夏幸福要承担着开发过程中的全周期债务风险、市场经营风险、政策变化风险和收益风险。

在利益共享上，嘉善县政府按照双方的合作协议约定，从委托区域内所产生的地方财政收入的增量部分中按比例获取收益。华夏幸福以区域内新产生收入的地方留成部分作为支付开发公司的投资成本及回报的资金来源，其中基础设施

建设、公共公益设施建设项目和土地整理投资按成本加成方式给予115%的补偿，产业发展服务费按照入区项目新增资产（含固定资产及无形资产）投资额的45%计算。

### **（三）创新推进模式，树立政府和社会资本合力推进双方“共赢”典范**

高铁新城综合 PPP 模式能够统筹平衡公益性与经营性项目，实现区域综合效益最大化，有效化解地方融资平台的债务瓶颈问题，进而有利于地方政府按照自身的战略发展定位，在最短的时间内以相对更小的投入，建成产城融合、宜居宜业的城市新区。在整体推进过程中较好解决了新型城镇化建设中的一些难题，实现双方共赢，体现了开发建设效率较高、产业定位层次较高、城市建设品位较高的特点，具有较高的借鉴和推广价值。

目前高铁新城核心区的发展框架已经形成，截至 2016 年底，华夏幸福在高铁新城建设上已累计投入 50.4 亿元。在城市建设上，嘉善大道、宏业路等主次干道已经通车，路网体系初步成形；城市核心区云湖、中心河景观水系等已建成，新西塘商业街示范段即将呈现。在经济发展上，初步形成电商及时尚设计产业集群，上海人才创业创业园已于 2015 年底交付使用，完成签约入园企业 58 个，总投资额达 32 亿元。在民生保障上，建设 14 万平方米精品安居保障社区，打造浙江省安居示范工程。

# 嘉善县以“五个可示范”全力打造省级 社会养老服务示范区的主要做法

近年来，嘉善县人口老龄化形势异常严峻，到 2016 年底，全县有 60 岁以上老年人口 107291 人，占全县户籍总人口的 27.57%。对此，嘉善县积极推进养老服务建设，着力推进养老服务体制机制创新，努力推进“五个可示范”，全力打造省级社会养老服务示范区。目前，全县养老机构共 11 家，机构床位数达 4350 张，其中护理型床位 2180 张，每百名老年人拥有床位数 4 张；建成城乡居家养老服务中心 151 家，接受日间照料服务的老人有 3 万余人，享受政府服务补贴的老人约 2551 人。主要做法是：

1. 推进养老服务基础设施建设的可示范。一是城乡居家照料中心建设全覆盖。出台《嘉善县城乡社区居家养老服务照料中心管理细则》，明确照料中心建设、运营要求，通过三年时间建成城乡居家养老服务照料中心 151 家，其中城市社区 47 家，农村社区 104 家，总投入资金 4580 万元。二是城乡居家照料中心社会化运营全覆盖。出台《嘉善县城乡社区居家养老服务照料中心社会化运营实施办法》，明确以整体运营或项目化的形式委托养老服务专业机构开展居家养老服务照料中心社会化运营，并搭建照料中心社会化运作会商平台，

通过竞争性签约的方式，实现 151 家居家养老服务照料中心已实现社会化运营全覆盖。三是加快推进护理型养老机构建设。采用公建民营的方式建设县社会福利中心建设步伐，总投资 2.3 亿元，设计床位 800 张，预计 2017 年基本完成。加快各镇（街道）公办养老机构改扩建步伐，要求均要设立 50 张以上的纯护理型床位，已有 7 家完成改造。引进社会力量创办了保利安平和熹会老年公寓、嘉善县中山养老服务中心，设立护理型床位 224 张，保利和熹会二期 2000 张床位也正在建设中。

**2. 推进居家服务内容多元供给的可示范。**一是丰富上门服务项目。以政府购买服务的方式，委托多家专业社会组织创新开展助餐、助洁、助浴、生活照料等多项上门服务，年初以来已为 14182 人次的老人提供服务。二是创新提供流动服务。在全省率先启用居家养老流动服务车，通过委托民营医院或社会组织运营的方式，为近 2000 名困难老年人提供基本护理、健康咨询、部分诊疗等直接上门服务，被评为全省十大贴心民政服务品牌。三是提高订单服务质量。通过“96345”社区服务信息中心，将老年人的各种需求派单到服务商，由服务商提供相应的诸如维修、信息咨询、理发服务等，年度派单量约 1.3 万件。

**3. 推进养老服务补贴规范实施的可示范。**一是完善制度。先后出台了《嘉善县养老服务需求评估工作实施办法（试

行)》、《嘉善县养老服务补贴制度实施办法》，进一步规范了全县老年人养老服务需求评估工作，扩大了居家养老服务补贴的受惠面。二是评估跟进。以政府购买服务的方式，委托专业社会组织建立评估团队，对全县80周岁以上及其他符合养老服务补贴政策的老年人进行综合评估工作，评估人数达到1.5万老年人口，通过社会组织初评、镇（街道）复核、县民政局审批的形式，共有2000多名老年人符合政府养老服务补贴政策。三是补贴到位。对享受政府补贴的老年人接受居家养老服务或者入住养老机构提供支持，最高可享受1000元/月，最低为100元/月。目前，共发放居家养老服务补贴661.4万元。

4. 推进养老服务队伍专业培养的可示范。一是发展社会组织引人才。通过建立社会组织孵化中心，大力培育发展为老社会组织，已培育了旬彩长者服务中心等15家养老服务企业和社团，全县共有为老服务团队400多个，专业社工288名。二是加强专业培训育人才。依托嘉善县老年公寓、信息技术学校等实训基地，连续7年举办全县养老养老护理员培训班，并大力推广持证上岗制度，持证率达90%以上。三是强化就业指导用人才。对持有初、中、高级护理员和技师的国家职业资格证书的护理人员给予每月50-200元的津贴，并规定各类公办养老服务机构、组织的平均薪酬不低于上年度城镇职工平均工资的1.1倍。

5. 推进养老服务体制机制创新的可示范。一是注重政策制度引领。在全省较先出台了《关于加快养老服务业发展的实施意见》，明确到 2017 年，各镇（街道）均拥有一所护理型养老服务中心，且养老机构护理床位占机构床位不低于 40%；到 2020 年，基本形成“95·5·3”的养老服务总体格局。二是注重上下联动合作。成立县镇两级社会化养老服务工作领导小组、社会化养老服务指导中心等机构，着力增强养老服务组织机构功能，基本形成了社会养老服务工作“组织在政府、工作在乡镇、落实在村居”的运行机制。三是注重社会力量参与。引进专业机构参与社会养老服务体系建设，加强对西塘安平等民办养老机构准入、服务、管理等方面的规范和指导，逐步实现养老服务提供由政府包办向政府主导、社会参与的转变，社会养老服务兴办主体由传统公办向民办公助、政府购买服务等多元投入方向发展。

# 嘉善县特色小镇建设“五个一”的主要做法

## ——以嘉善巧克力甜蜜小镇建设做法为例

近年来，嘉善县以“点上重突破、面上齐跟进”为原则推进特色小镇建设，有效提升了特色小镇建设的效力和进程。目前，嘉善巧克力甜蜜小已获省级示范特色小镇和 2015 年度浙江省级优秀特色小镇，其它特色小镇正在全力推进，基本形成既统一协调又各具特色的国家级、省级和市级特色小镇递进式创建格局。

**1. 明确一个定位。**确立定位是特色小镇建设的前提。嘉善巧克力甜蜜小镇把特色定位在“甜蜜”二字上，把做甜蜜事业作为小镇建设的核心。一是生产的产品体现甜蜜。如工业上的巧克力，农业上的碧云葡萄、大云水蜜桃、西甜瓜等，并努力提升这些产品的档次，争创品牌。二是开发的项目体现甜蜜。重点围绕甜蜜爱情、甜蜜家庭、甜蜜生活等元素来挖掘开发项目。甜蜜爱情上重点发展婚纱摄影、草坪婚礼、婚纱制作出租销售、月子中心等产业。甜蜜家庭上重点在各景点开发亲子游、四代同堂携手游等体现家庭甜蜜的项目。甜蜜生活上重点打造美丽乡村环线游、温泉休闲游、民俗风情游、文创体验游等感受生活甜蜜的项目，将甜蜜作为小镇的一张名片来打造。2016 年，在嘉善巧克力甜蜜小镇拍摄婚纱照的新人超过 7 万对，游客人数达到 175 万人次。

**2. 编制一批规划。**做好规划是特色小镇建设的基础。嘉善县根据巧克力甜蜜小镇建设需要，在对所在的大云镇镇域总体规划、镇域土地利用总体规划进行重新修编的同时，分别编制了《嘉善大云省级温泉旅游度假区总体规划》、《嘉善大云巧克力甜蜜小镇控制性详细规划》和《嘉善大云巧克力甜蜜小镇核心区城市设计》，在打造最浪漫的甜蜜小镇、最原味的生态水乡、最多彩的风情度假地的同时，坚守生态底色、旅游主线，推动区域生产、生活、生态“三位一体”，产业、文化、旅游融合发展。同时，调整完善了小镇规划区内梦幻嘉善、云澜湾温泉、歌斐颂巧克力、十里水乡等重点项目规划，引领重点项目按照特色小镇建设的总体目标融合发展和差异发展。

**3. 发挥一切优势。**用足优势是特色小镇建设的动力。每个特色小镇都有自身优势。一是交通区位优势。小镇紧靠县城，又处长三角核心区，是浙江接轨上海的第一站。沪杭高速、高铁穿越全镇，并分别设有出口和车站，上海、杭州、苏州、宁波等经济发达城市都在其一小时交通圈内。二是产业环境优势。区域内的花卉产业闻名全国，是中国的鲜切之乡。云澜湾温泉是浙江省发现的首个平原温泉。此外，巧克力甜蜜小镇地处嘉善大云省级温泉旅游度假区内，不仅在区域内建成了一批道路、通讯、管网等基础设施，同时营造了良好的生态自然环境。三是政治政策优势。嘉善作为全国县

域科学发展示范点，各级党委、政府对嘉善的特色小镇建设都给予了高度的关心和支持。同时，在小镇建设过程中，注重将各级政府出台的中小河流整治、农综开发、美丽乡村建设、生活污水治理、农房集聚等各项鼓励政策全都优先用于特色小镇的建设，有效加快了建设进程。

**4. 做好一道加法。**做好加法是特色小镇建设的路径。推动资源整合、项目组合、产业融合，实现了三次产业的融合发展。旅游作为联结嘉善巧克力甜蜜小镇各甜蜜元素的主线，全力推进工旅、农旅、文旅、休旅等特色旅游产业。工旅上，在做大做深巧克力项目的同时，投资 700 万欧元的中德合资啤酒工业旅游项目等一批工旅项目正在推进中。农旅上，在碧云花园成为国家 AAAA 景区后，美丽乡村小环线等一批农业体验观光类项目正在全面启动。文旅上，引进了总投资 52 亿元的文创旅游项目——“梦东方·梦幻嘉善”项目。休旅上，在现有云澜湾温泉小镇的基础上，总投资 2.3 亿元的“十里水乡·云野”项目正在推进之中。截止 2016 年底，小镇累计已投入建设资金 22.89 亿元，其中特色产业投资达 18.84 亿元，占了小镇总投资的 82.31%。

**5. 致富一方百姓。**百姓受益是特色小镇建设的生命。嘉善巧克力甜蜜小镇实施“三移一保”，将百姓致富作为特色小镇建设的主要任务。一是住房转移。精心挑选拆迁农户安置点。将交通地理位置优越的地块优先用于拆迁农户的安置，

使农户安置房在满足自己居住的同时，能够腾出部分住房用于开店经营和出租，目前小镇拆迁户利用住房开设小杂货、小吃、小饭店等的经营户已经超过 100 家，其它农户靠房屋出租，平均每户的年均房租收入都在万元以上。二是就业转移。对失地农民进行专业技能的订单式培训，既满足了企业用工需要，又解决了群众就业。2016 年有 500 多人在巧克力甜蜜小镇得到就业。三是产业转移。县镇两级政府结合农业旅游的推进，引导农民由“一棚”（猪棚）转向“三棚”（花棚、菜棚、果棚），并给予资金补助、政策扶持和技能培训，使养猪农户猪棚拆得掉、产业转得了、收入有保障。2016 年，全镇农民人均收入达到 37872 元，同比增长 10.72%，名列全县前列。四是为每一位失地农民购买养老保险，从而彻底解决了他们的后顾之忧。

## 嘉善县推进“退散进集”工作的主要做法

今年以来，嘉善县结合环境综合整治，大力开展“退散进集”暨村级低端产业腾退整治工作。自5月全面启动以来，全县上下合力推进，取得了积极成效。截至2016年底，全县已完成腾退评估企业1490家，完成签约企业1190家，其中821家完成了腾退，腾退面积共计4481.16亩，“两创中心”建设全面展开。

1. 坚持方案引领，摸清家底科学推进。一是摸清家底，掌握情况。据统计，嘉善分布在工业园区外（主要是村一级）的低端产业，共涉及106个行政村（社区），相关企业1887家，占地面积9368.9亩。这些“低小散”的企业绝大多数存在着能耗高、产出低、环境污染、安全生产隐患突出、土地违法、不符合土地利用规划等一系列问题，亟需加以整治提升。二是出台工作方案，有序推进。2016年5月13日，嘉善在广泛开展调查研究的基础上出台了《嘉善县村级工业园区腾退整治工作方案》，明确要求通过两年时间，完成对全县行政村一级（含城乡结合部的社区）集体用地范围内，各自然村（小组）工业企业（含生产加工点、小作坊）集聚区实施腾退整治。企业关停淘汰或异地转移，具备条件的予以提升入园。支持各镇（街道、开发区）加快建设一定规模的两创中心（标准厂房），优先安排符合产业准入条件的企业入

园发展。

**2. 加强组织领导，统一思想合力推进。**嘉善成立了由县长为组长的退散进集工作领导小组，下设9个专项工作组，分别由9个县级部门的一把手担任组长，实行驻点工作制，指导督促各镇（街道）加快推进整治，办公室设在经信局。召开全县行业整治暨村级工业园腾退现场推进会，镇、村、企业召开各级动员会、工作部署会、专题协商会、座谈会、动员会共达200余次。县、镇、村三级均设立了作战室，实施挂图作战，建立工作微信群，第一时间掌握工作推进动态和遇到的问题。县委、县政府主要领导，相关部门主要领导全方位、多批次进村入企，调研走访、层层发动，听取汇报、部署工作。指导组长单位主动介入，各指导组之间积极协调，配合默契，相关部门通力协作，随叫随到。特别是公安、环保、安监、行政执法、税务等部门配合各镇（街道）开展“联合执法、专项检查”共计700余次，累计出动12000多人次，营造了良好的工作氛围，起到了积极的联合倒逼作用。

**3. 坚持集聚集约，拓展思路创新发展。**一是保障村级集体经济收益。鼓励低小散企业腾退清零的村抱团参与联建两创中心建设，即由相关村集体出资建设两创中心，出租给企业进行生产获得稳定收益。同时，由县镇两级对两创中心建成、形成收益前的村集体收益进行托底，确保不低于2015年水平。这既解决了村一级开展退散进集工作的后顾之忧，使

得村里有了工作积极性，也为村集体经济的长期稳定提供了保障。二是解决部分腾退企业的出路。适当降低了项目准入门槛，鼓励部分有发展潜力的企业腾退后进入园区发展，引导有条件的企业进行兼并重组，整合入园。目前，嘉善县部分企业已进行了积极尝试，如干窑镇长丰村5家混凝土管桩企业腾退后，抱团进入市镇工业园区，整合成为一家企业，引进最先进的管桩生产线，用地减少三分之二，产能削减一半。三是加快建设“两创中心”。县国土部门正在编制全县两创中心建设规划，安排落实空间和土地指标；县经信局会同组织部、农办重点针对村抱团建设“两创中心”出台了《关于进一步加快创业创新中心建设促进经济转型升级的实施意见》和《嘉善县两创中心管理办法》，明确了产业定位，入住条件，建设要求和扶持政策。嘉善县计划在两年内完成建设“两创中心”13个，全面助推低小散企业腾退后的集聚集约发展。

## 嘉善县推进“零土地”技改项目审批方式改革主要做法

近年来，嘉善县全面贯彻落实省市推进工业企业“零土地”技术改造项目审批方式改革决策部署，把此项改革作为县域科学发展综合配套改革的重中之重加以推进。改革实施以来，累计完成500万元以上“零土地”技改立项备案242项，投资总额79.1亿元。通过这项改革，一方面，极大地缩短了审批时限，符合“零土地”技改的项目环评事项登记表、报告表、报告书审批分别从原来的15个、60个和90个工作日提速到1个工作日；能评事项登记表、报告表、报告书审批分别从原来的5个、10个和15个工作日提速到1个工作日；住建事项审批从原来的法定20个工作日提速到1个；另一方面，有力促进了工业投资，2016年全县完成工业生产性投资172.66亿元，同比增长14.23%，其中技改投入完成131.61亿元，占比达到76.22%。主要做法是：

### 一、上下联动、多方协同，先行先试推进改革

一是配强组织机构。成立了“零土地”技改项目审批方式改革领导小组，由县长任组长，分管工业副县长任副组长。领导小组下设3个专项工作组，事中事后监管服务综合协调组由县府办牵头，项目推进协调组由县经信局牵头，审批服务组由县行政审批服务中心牵头。二是加强部门联动。建立

“零土地”技改项目协同推进机制，经信、消防、环保、住建、安监、气象等6个部门主动向上对接，承接了省市下放权力事项18项。建立联席会议制度，制定绩效考核办法，定期通报改革实施情况。三是完善相关政策。2015年，制定出台了《嘉善县工业企业“零土地”技改项目审批方式改革实施办法》，2016年，针对建筑违建、环保设施未到位等问题，又制定出台了《关于进一步深化工业企业“零土地”技改审批方式改革的若干意见》，6个部门在省级部门的大力支持下，对改革突破事项商定了一致意见，及时出台了各自领域的配套操作细则。四是破解历史难题。针对一些企业历史形成的部分建筑违建、环保设施未到位影响技改项目审批实施的问题，创新推出“同步备案、同步整改、同步验收”机制，截止目前，已累计为18家企业解决了27个历史遗留问题。

## 二、破立并举、再造流程，强化事中事后监管

大力推动“零土地”技改项目审批方式由“串联审批”向“并联审批”转变、由“行政审批”向“承诺备案”转变、由“事前审批”向“事中事后监管”转变。一是项目预审、不走弯路。建立项目预审机制，在项目正式报批前先由项目联合预审会议项目评审小组预审。二是取消前置、承诺备案。

“零土地”技改项目采用目录清单管理（省定），不列入审批目录清单的实行承诺备案验收制，由审批中心一窗受理、六部门同步审批，不再互为前置。三是跟踪推进、全程监管。

在放宽准入条件、简化审批流程的同时，把监管重点放到事中、事后，制定出台了工业企业“零土地”技改项目事中事后监管服务实施办法。建立“一个项目、一个小组、一抓到底”“三个一”监管机制，全面实行事中事后监管服务痕迹化管理，及时制发相关文书并做好监管服务记录，建好“一企一册”档案，确保项目依法依规建设，有效解决了政府对企业的履约担忧以及企业怕项目建成后达不到承诺标准的担忧等问题。**四是一企一策、快速验收。**建立快验收工作机制，根据不同情况，分类予以验收。根据企业申请，按照“一企一策”原则及时进行验收；企业申请联合验收的，由县行政审批服务中心牵头组织相关部门联合验收。对初次验收不合格的，限时提出整改建议，并一次性告知建设单位。

### **三、多管齐下、综合施策，提升改革服务保障**

**一是**加强正向引导。在全省率先出台了稳增长“20条”意见，进一步加大企业技改的支持力度，特别是对“零土地”技改项目的设备投资补助标准提高到6%。同时，加快技改项目奖励拨付速度，对设备投资总额在1000万元以上的技改项目，每半年根据其实际财务支出按技改奖励标准给予预奖，待项目建设期内竣工后再予审计结算。**二是**实行全程代办。建立县、镇两级代办服务联动机制，组建专职“代办员”队伍，抽调4名中层干部担任专职代办员，镇（街道）依托经济服务中心，目前共有专兼职代办员35人全程无偿、精准高

效为企业提供“店小二”式的全程代办服务。同时，进一步精简项目申报材料，比如住建部门不再要求办理《建设工程规划许可证》和《建筑工程施工许可证》，精简幅度达 33%。

三是严格责任追究。建立改革容错机制，对部门和工作人员因失误造成负面影响或损失的，如果属于不可抗力导致，或无失职行为且同时符合相关情形的，可以免于追究有关人员的责任，同时，加大对行政不作为、慢作为的责任追究。

---

抄送：省发改委（协调办），楼建明常务副市长，柏卫东副秘书长。

---

嘉兴市嘉善县域科学发展示范点建设协调小组办公室 2017年4月24日印发

---