浙江省山区26县跨越式高质量发展

实施方案（2021-2025年）

（征求意见稿）

念好新时代“山海经”，加快推进山区26县跨越式高质量发展，是忠实践行“八八战略”、奋力打造“重要窗口”的必然要求，是扎实推动共同富裕先行示范的应有之义，是我省解决发展不平衡不充分问题的关键举措。为加快山区26县挖掘发展潜力、激发发展动力、提升发展能力，进一步推进全省区域协调发展、协同发展、共享发展，实现全省人民共同富裕，特制定本方案。

一、总体要求和主要目标

**（一）总体要求。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神以及习近平总书记关于区域协调发展的系列重要讲话精神，坚持“生态优先、内生发展，深化改革、开放发展，山海协同、借力发展，创新驱动、转型发展，共同富裕、共享发展”的原则，围绕实施做大产业扩大税源行动和提升居民收入富民行动，更加注重拓宽“两山”转化通道，更加注重融入新发展格局，更加注重系统性增强内生动力，更加注重强化数字变革引领，通过分类施策、精准发力，加快推动山区26县实现跨越式高质量发展，同步推动山区人民走向共同富裕。

**（二）主要目标。**到2025年，山区26县生态环境质量持续优化，全面提升生态系统碳汇能力；山区26县经济发展水平明显提升，人均GDP超过全省平均的70%，达到全国平均水平，年均增速达6.8%；一般公共预算收入年均增速超过8.5%，人均一般公共预算年均增速超过8%；群众生活水平明显提升，常住人口城镇化率总体达到65%；城镇、农村居民人均可支配收入超过全省平均的83%、85%，年均增速分别达到7%、7.3%；旅游总产出、游客总人次年均分别增长5%以上，旅游业增加值年均增长9%以上；基本公共服务水平明显提升，教育现代化指数县县超70，每千人口拥有执业（助理）医师数接近全省平均水平，基本实现乡镇三级公路全覆盖。

同时，综合考虑资源禀赋、产业基础、生态功能等因素，将山区26县分为跨越发展类和生态发展类两大类型，分类明确目标导向。其中跨越发展类包括永嘉县、平阳县、苍南县、武义县、柯城区、衢江区、龙游县、江山市、三门县、天台县、仙居县、莲都区、青田县、缙云县、松阳县等15个县（市、区）；生态发展类主要包括淳安县、文成县、泰顺县、磐安县、常山县、开化县、龙泉市、庆元县、遂昌县、云和县、景宁畲族自治县等11个县（市）。

# “十四五”时期山区26县分类指标

| 序号 | 指标 | 类别 | 2020年 | 2025年 | 年均  增速 | 属性 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 人均GDP（元） | 跨越发展类 | 67300 | 94000 | 6.9% | 预期性 |
| 生态发展类 | 61000 | 84300 | 6.7% | 预期性 |
| 2 | 一般公共预算收入（亿元） | 跨越发展类 | 371 | 560 | 8.6% | 预期性 |
| 生态发展类 | 113 | 170 | 8.4% | 预期性 |
| 3 | 人均一般公共预算收入（元） | 跨越发展类 | 5180 | 7650 | 8.1% | 预期性 |
| 生态发展类 | 4800 | 7050 | 8.0% | 预期性 |
| 4 | 城镇居民人均可支配收入（元） | 跨越发展类 | 49700 | 70000 | 7.1% | 预期性 |
| 生态发展类 | 45100 | 63000 | 6.9% | 预期性 |
| 5 | 农村居民人均可支配收入（元） | 跨越发展类 | 26000 | 37000 | 7.3% | 预期性 |
| 生态发展类 | 21900 | 31100 | 7.3% | 预期性 |
| 6 | 新增规上工业企业数量（家） | 跨越发展类 | —— | 1800 | —— | 预期性 |
| 生态发展类 | —— | 440 | —— | 预期性 |
| 7 | 规上工业增加值（亿元） | 跨越发展类 | 1046 | 1800 | 11.5% | 预期性 |
| 生态发展类 | 203 | 370 | 12.8% | 预期性 |
| 8 | 规上工业亩均税收（万元） | 跨越发展类 | —— | 25 | —— | 预期性 |
| 生态发展类 | —— | 20 | —— | 预期性 |
| 9 | 旅游业增加值（亿元） | 跨越发展类 | 400 | 620 | 9% | 预期性 |
| 生态发展类 | 140 | 220 | 9% | 预期性 |
| 10 | 农林牧渔业增加值（亿元） | 跨越发展类 | 286 | 320 | 2.3% | 预期性 |
| 生态发展类 | 141 | 160 | 2.6% | 预期性 |
| 11 | 网络零售总额（亿元） | 跨越发展类 | 1845 | 3100 | 11% | 预期性 |
| 生态发展类 | 310 | 560 | 12.6% | 预期性 |
| 12 | 地表水达到或优于III类水质比例（%） | 跨越发展类 | 98 | 100 | —— | 约束性 |
| 地表水达到或优于II类水质比例（%） | 生态发展类 | 98 | 100 | —— | 约束性 |

二、实施做大产业扩大税源行动

**（一）推动山区生态产业高质量发展**

**1. 改造升级山区传统制造业。**围绕做强“一县一业”，重点支持淳安水饮料、永嘉泵阀、武义五金制品、龙游特种纸、江山木艺、天台汽车零部件、仙居医药、龙泉汽车空调、云和文体用品、缙云机械装备、遂昌金属制品、松阳不锈钢管等打造百亿级特色优势产业规模。加快推进传统制造业数字化、智能化、绿色化改造，一体打造“名品+名企+名产业+名产地”，形成一批时尚产业、支柱产业。（责任单位：省经信厅、省发展改革委，列第一位的为牵头单位；有关市、县（市、区）政府为责任主体，下同）积极构建大中小企业融通发展培育体系，加快推进山区企业走“专精特新”发展之路。（责任单位：省经信厅、省科技厅）积极发挥产业创新服务综合体作用，加快推进特色优势产业创新发展。（责任单位：省科技厅）加快先进制造业和现代服务业的深度融合发展，激活传统制造业产业发展新动能。（责任单位：省发展改革委）到2025年，新培育工业上市企业20家以上、省级隐形冠军企业10家以上。（责任单位：省经信厅、省地方金融监管局）

**2. 挖掘提升历史经典产业**。结合山区26县历史文化挖掘和历史经典类特色小镇建设，大幅提升历史经典产业品牌价值、经济价值、文化价值。（责任单位：省文化和旅游厅、省发展改革委）支持龙泉青瓷宝剑、龙游宣纸、磐安五味、松阳香茶、景宁惠明茶、开化根雕、青田石雕、遂昌黑陶、江山西砚等历史经典产业的精工化制作、品牌化宣介、数字化营销，通过平台和项目双推进、科技和人才双突破、市场和品牌双拓展，推动有条件的历史经典产业规模化发展。（责任单位：省文化和旅游厅、省经信厅、省农业农村厅、省商务厅）促进历史经典产业与文化、旅游、艺术等全方位深度融合，加大保护传承创新力度，加强现代产业工匠队伍培养，打造一批历史文化标志产品。（责任单位：省文化和旅游厅、省经信厅、省农业农村厅、省人力社保厅）

**3. 培育壮大山区新兴产业**。依托现有基础，发挥领军企业示范带动作用，支持山区发展高端装备、电子信息、生物医药、医疗器械、新能源、新材料、功能食品、节能环保、运动休闲等新兴产业，培育一批高质量科创主体、高新技术企业。（责任单位：省经信厅、省发展改革委、省科技厅）支持企业加大科技投入，实施一批关键核心技术攻关项目，为新兴产业健康发展提供有力支撑。（责任单位：省科技厅、省经信厅）支持衢州、丽水实施数字经济五年倍增计划，提升数字经济核心制造业发展水平，打造“四省边际数字经济发展高地”。（责任单位：省经信厅）支持丽水、衢州培育百亿级健康产业集群，推动山区26县发展养生养老产业、医疗康养产业和银发经济。（责任单位：省发展改革委、省经信厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省民政厅）

**4. 优化布局绿色能源产业。**优化调整抽水蓄能电站规划布局，优先支持山区26县打造华东抽水蓄能基地，加快推进缙云、衢江、泰顺等抽水蓄能电站建设，谋划建设景宁、江山、青田、云和、松阳等抽水蓄能电站项目。（责任单位：省能源局）优先在山区26县开展低碳、（近）零碳试点建设。（责任单位：省生态环境厅）合理发展农（渔）光互补、林光互补重点项目，对地方超出可再生资源电力生产或消纳激励目标的部分可给予能耗总量考核抵扣。（责任单位：省能源局、省农业农村厅、省林业局）安全高效发展核电，重点推进三澳核电一期及三门核电二、三期建设。（责任单位：省能源局）支持山区农村水电站生态化改造项目，推进山区生态水电示范区建设，转型发展绿色小水电。（责任单位：省水利厅、省能源局）

**（二）提高山区产业平台能级**

**1. 提质升级山区工业平台。**推动衢州、丽水打造“千亿级规模、百亿级税收”高能级战略平台，支持丽水市申报国家高新技术产业开发区。（责任单位：省发展改革委、省科技厅）依托山区26县开发区（园区）整合提升的空间范围，择优布局区位条件较好、周边配套齐全、发展空间充足、城镇功能完善、生态承载能力强的区块，建设不小于3平方公里的特色生态产业平台。（责任单位：省发展改革委、省自然资源厅、省商务厅、省科技厅、省经信厅）支持华友锂电材料国际产业合作园、中德智造·曼斯特小镇、仙居医械小镇等特色工业平台建设，做优一批特色小微企业园。（责任单位：省经信厅、省发展改革委）加强科研成果转化对接，发挥国家自创区、杭州城西等科创走廊、高新区等高能级创新平台对山区26县产业平台辐射带动作用。（责任单位：省科技厅）到2025年，山区26县开发区（园区）实现规上工业总产值3000亿元，亩均税收超过20万元。（责任单位：省商务厅、省科技厅）

**2. 加快建设山海协作“飞地”。**加快在大湾区新区、省级高能级战略平台等产业平台，为山区26县布局以先进制造业为主的“产业飞地”，每个“产业飞地”原则上不少于1平方公里。（责任单位：省发展改革委、省自然资源厅）支持衢州市、丽水市和山区26县到沿海经济发达市县布局建设“科创飞地”，强化新技术新产品研发、项目孵化、人才引进等功能。（责任单位：省发展改革委、省科技厅）进一步规范山海协作“消薄飞地”建设，健全运营管理、收益分配机制，提升经济效益。（责任单位：省发展改革委）到2025年，实现“产业飞地”全覆盖；建成10个以上达到省级科技企业孵化器（众创空间）认定标准的“科创飞地”，平均项目产业化率达到30%以上；规范建设30个“消薄飞地”，带动2500个村增收致富。（责任单位：省发展改革委、省自然资源厅、省科技厅）

**3. 打造义甬舟大通道及西延战略支点平台载体。**推动海港、陆港、空港、信息港联动发展，支持山区26县向海借势共建新发展格局重要节点。（责任单位：省交通运输厅）积极参与“一带一路”建设，为山区特色产品走向国际市场开辟新窗口。（责任单位：省发展改革委、省商务厅）深化衢州市、丽水市与宁波舟山港的协作联动，高水平布局建设一批陆港，开通海铁联运专列，提高通关效率，降低山区交通物流综合成本。（责任单位：省交通运输厅、省海港集团、杭州海关、宁波海关）依托衢州港、丽水青田港，健全沿海港口内河喂给体系，打通山区物流出海口。（责任单位：省交通运输厅）加强山区与杭州、宁波、温州空港联动，建设航空物流多式联运基地。（责任单位：省交通运输厅、省发展改革委）发挥义乌国际陆港开放港口功能，促进温州、台州、衢州、丽水与义乌国际陆港的公铁联动，支持山区优质农林产品和工业制造品通过义乌进入欧洲市场。（责任单位：省交通运输厅、省商务厅）支持衢州市、丽水市建设保税物流中心（B型），共享浙江自贸试验区政策红利。（责任单位：省商务厅、杭州海关）

**4. 打造华侨浙商要素回归平台。**发挥丽水、温州华侨资源优势，推进浙江（青田）华侨经济文化合作试验区、中国（温州）华商华侨综合发展先行区建设，重点推进华侨进口商品城、华商华侨进口商品“世界超市”、世界华商回归创业园区、华侨农产品采购中心、华商华侨特色小镇等项目建设。办好华侨进口商品博览会。（责任单位：省商务厅、省发展改革委）支持华侨企业总部回归，发展国际营销型、品牌代理型、投资型华侨总部经济，孵化建立欧洲国际产业合作园、欧洲中小企业浙江产业园，健全华侨回乡投资兴业安居服务体系。（责任单位：省委统战部、省商务厅）

**5. 打造浙闽赣皖省际交流合作平台。**创新四省边际区域协作体制机制，协同推进四省九方经济区高质量发展。（责任单位：省发展改革委）积极争取国家层面支持，打造浙皖闽赣国家生态旅游协作区，重点建设衢黄南饶“联盟花园”，推动建设杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道。（责任单位：省文化和旅游厅、省发展改革委）加快浙赣边际合作（衢饶）示范区建设，推动产业链协同联动发展。支持丽水打造成为浙南闽北赣东地区“双循环”重要节点，支持谋划推进浙南闽东合作发展区建设。（责任单位：省发展改革委）

**（三）支持重大产业项目向山区转移**

**1. 加大重大产业项目招引。**以“建链、补链、强链”为重点，编制山区生态产业链全景图和产业招商地图，强化山区产业链招商精准匹配，支持山区建设招商大数据平台。（责任单位：省发展改革委、省商务厅）发挥广大浙商和重点商会作用，实施助力山区26县跨越式发展专项行动。（责任单位：省工商联、省委统战部）创新央企、省属国企、名企与山区26县合作机制，精准对接优质资源，每年定期组织央企、省属国企、名企走进山区活动。（责任单位：省发展改革委、省国资委）支持山区26县参加长三角、珠三角等地招商推介、引资引智活动，推动省级重大创新平台、产业项目向山区布局。（责任单位：省商务厅、省人力社保厅、省科技厅、省经信厅）到2025年，促成50家央企到山区26县投资，总投资额达2000亿元以上；每年滚动推进山海协作产业合作项目300个左右，实现投资400亿以上。（责任单位：省发展改革委、省经信厅）

**2. 强化重大产业项目支持。**加快研究制定符合山区26县发展实际、可操作性强的重大产业项目准入标准，突出分类入库导向，降低山区26县的入库门槛，支持山区26县重大产业项目优先纳入省级计划，强化用地、用林、用能、排污、资金等方面保障。（责任单位：省发展改革委（省能源局）、省自然资源厅、省林业局、省生态环境厅、省财政厅）加强各方合作，谋划一批支撑作用强、辐射带动好的重大产业项目，加大项目建设推进力度，提高项目审批服务效率、优化营商环境，确保重大产业项目按期开工、顺利投产、正常运营。（责任单位：省发展改革委、省经信厅、省自然资源厅）建立省属国企在山区26县投资建设项目倾斜机制，相关投资列入特殊事项管理，在业绩考核中加大支持力度。（责任单位：省国资委）

三、实施提升居民收入富民行动

**（一）提升生态农业富民**

**1. 特色发展山区生态农业。**稳定山区稻米等粮食种植规模和产量，加大山区粮食功能区和高标准农田建设支持力度。培育壮大“菌、茶、果、蔬、药、畜牧、油茶、笋竹和渔业”等特色产业，支持丽水、衢州打造中国产茶、产菌强市，磐安、淳安、松阳、仙居等地创建国家级中药材示范基地。科学发展生态畜牧业，通过种养有机结合和品牌建设，打造具有山区特色的生态循环农业产业集群。（责任单位：省农业农村厅、省林业局）发挥龙头企业引领带动作用，突出地理区位和小气候特色，重点发展名贵花卉、经济作物种植，做大做优香氛、中药等产业，拉长产业链条，提高经济效益。（责任单位：省农业农村厅、省经信厅）组织实施山区26县绿色技术研发应用专项，加强涉农关键技术攻关，提升产业核心竞争力。鼓励农业院校及科研机构在山区建立种质资源库、种苗培育实验室。（责任单位：省农业农村厅、省科技厅）支持丽水打造华东地区生物多样性基因库，谋划建设国家“种源硅谷”。（责任单位：省生态环境厅）到2025年，山区26县农业标准化生产率达到65%以上。（责任单位：省农业农村厅）

**2. 支持山区精品农业园区建设。**按照数字化、专业化、规范化、景区化的要求，整合提升现代农业园区、农业科技园区、农业特色强镇、特色农产品优势区等各类园区。支持山区因地制宜推广稻耳轮作、稻鱼共生、粮药轮种、水旱轮种等特色生产模式，提升园区亩均效益。（责任单位：省农业农村厅）支持山区因地制宜建设一批农业大数据中心、智慧农业示范基地，创建“国家数字化赋能农村一二三产业融合示范园”。到2025年，建设1500家特色农产品种植基地、海拔600米以上绿色有机农林产品基地200万亩，实现省级农村一二三产业融合示范园全覆盖。（责任单位：省农业农村厅、省发展改革委、省林业局）

**3. 完善山区农产品经营体系。**促进山区农产品经营主体合作联合，引导农业企业、农民合作社、家庭农场、种养大户联合抱团发展，发展壮大特色产业农合联，组建农业产业化联合体，实现山区26县省级农业产业化联合体全覆盖。（责任单位：省农业农村厅、省供销社）加快建设县域综合型农产品加工物流园区、骨干市场和冷链物流设施，健全升级山区农产品销售网络。（责任单位：省发展改革委、省商务厅）加快推广应用数字农合联，推进生产、供销、信用“三位一体”服务数字化，打造品牌引领、产品高质的产销一体化服务体系。（责任单位：省农业农村厅、省供销社）提升“丽水山耕”“三衢味”等区域公共品牌影响力，每个山区县擦亮1-2个特色农产品金招牌。到2025年，建成家庭农场3000家、综合型农产品加工物流园区30个，实现农业总产值500亿元以上。（责任单位：省农业农村厅）

**4. 大力发展山区林下经济。**强化良种选育、技术指导和品牌建设，重点在山区26县实施林下野生药用动植物资源保护与开发利用工程。建设一批综合性种质资源圃和林下道地中药材种植基地。加强林下集成栽培、病虫防治、精深加工、储藏保鲜、装备应用等先进实用技术的研究和推广，实行林下经济产业科技人员结对帮扶机制。（责任单位：省林业局）科学利用林地资源促进木本粮油和林下经济高质量发展，重点在山区26县启动实施“千村万元”林下经济增收帮扶工程，省级林业专项资金加大对林下经济的支持力度，发展林下规模经营10万亩。（责任单位：省林业局、省财政厅）

**（二）强化生态旅游富民**

**1. 做强山区特色旅游产业。**聚焦乡村旅游、生态旅游、康养旅游、研学旅游、工业旅游、古村落旅游等新业态，将18个山海协作文化和旅游产业园与诗路文化带建设有机结合，串珠成链，高水平建设开化、文成、柯城、天台、龙泉、缙云、仙居等省文化和旅游产业融合试验区。（责任单位：省文化和旅游厅、省发展改革委）建设一批森林康养、气候康养基地，探索将符合条件的康养机构纳入医保定点。（责任单位：省林业局、省医保局）做好历史文化村落、有条件“空心村”等资源科学开发文章，大力发展民宿、农家乐、休闲乡村和农家乐集聚村，探索乡村文化专业化运营，带动山区群众增收致富。加快推进文旅项目建设，累计完成文旅投资4000亿元以上，单体投资超10亿元项目达100个以上。（责任单位：省文化和旅游厅、省农业农村厅、省发展改革委）

**2. 打响山区全域旅游品牌。**鼓励工商资本深度参与山区旅游开发，培育10家左右千万级核心大景区、3家左右世界级旅游景区与度假区，重点打造永嘉江南宋村、丽水古堰画乡、衢州有礼诗画风光带、缙云人间仙都等20张文旅“金名片”。支持永嘉楠溪江、武义牛头山、仙居神仙居、衢州南孔古城、丽水古堰画乡、云和梯田、泰顺廊桥－氡泉等创建国家5A级旅游景区或国家级旅游度假区，支持松阳打造国家传统村落公园，支持淳安千岛湖、文成刘伯温故里等推进未来景区改革试点，支持景宁、开化等创建5A级景区城。深化“百千万”工程，启动打造“景区村2.0版”，提升景区城、景区镇建设水平。到2025年，山区26县实现国家全域旅游示范区覆盖率超过30%，5A级旅游景区、国家级旅游度假区覆盖率超过50%；省级全域旅游示范县（市、区）、4A级旅游景区全覆盖。（责任单位：省文化和旅游厅）

**3. 持续提升山区旅游品质。**在山区率先启动实施旅游业“微改造、精提升”行动计划，促进山区旅游品质提升。持续推进“诗画浙江·百县千碗”工程，打造提升开化齐溪、松阳老街、景宁英川等一批美食小镇，每年开展50场美食活动。（责任单位：省文化和旅游厅）依托18个山海协作生态旅游文化产业园，推出诗路怀古等一批山海协作最美生态旅游线路。（责任单位：省发展改革委、省文化和旅游厅）支持举办景宁畲乡“三月三”、云和梯田开犁节、缙云烧饼文化节等文化旅游节庆活动。打造“浙宿好礼”和旅游演艺精品，构建完善山区26县“一站式、智能化、个性化”智慧旅游服务系统。（责任单位：省文化和旅游厅、省民宗委）

**4. 深度挖掘革命老区红色旅游资源。**聚力推进浙西南革命精神弘扬引领平台建设，推动遂昌王村口、龙泉住龙、松阳安民—枫坪、庆元斋郎等开展各类示范创建工作，形成一批具有影响力的红色旅游景区。将山区26县红色旅游景点纳入“浙里红”线路。（责任单位：省文化和旅游厅、省发展改革委）创新引入情景化展现方式，开发体验式红色旅游产品，推进红色旅游与生态游憩、古村落体验、民族风情等融合发展。（责任单位：省文化和旅游厅）统筹推进“浙西南革命精神”干部教育基地、党史学习教育基地、红色研学实践教育基地、爱国主义教育基地等建设。（责任单位：省委组织部、省委宣传部、省文化旅游厅）以红色景区通景公路、红色村镇通村公路建设为重点，提升红色村镇配套设施与公共服务。（责任单位：省交通运输厅）加快培育松阴溪（含莲都古堰）、钱江源等省大花园耀眼明珠，打造集红色文化体验廊道、绿色发展展示廊道、生态游憩廊道、水上交通廊道等“多廊合一”的红绿融合发展带。（责任单位：省发展改革委、省文化和旅游厅）

**（三）支持山区就业创业**

**1. 拓宽就业创业渠道。**充分发挥特色生态产业平台、山海协作产业园、特色小镇、小微企业园等平台作用，吸纳山区群众就近就业。（责任单位：省发展改革委、省经信厅）推进大学生创业园、返乡创业基地等创业孵化基地建设，促进创业带动就业。（责任单位：省人力社保厅）深入实施千万农民素质提升工程，加大山区实用型专业技能人才培养，重点打造一批面向山区26县的旅游人才和产业技术人才培训基地。（责任单位：省农业农村厅、省教育厅、省文化和旅游厅）加强与发达地区的人力资源合作，针对山区富余劳动力搭建就业服务平台，实现人岗精准匹配。（责任单位：省人力社保厅、省发展和改革委）多措并举帮扶山区就业困难人员多渠道灵活就业，升级发展来料加工，适时调整公益性岗位规模和安置对象范围，确保零就业家庭动态清零。（责任单位：省人力社保厅、省农业农村厅）

**2. 加大对山区消费帮扶力度。**大力发展订单农业，引导龙头企业、农批市场、电商企业、大型超市等采取“农户（基地）+合作社+企业+市场”模式，在山区26县建立生产、加工、物流基地。（责任单位：省农业农村厅、省商务厅、省市场监管局）推广“共享稻田”“共享湖泊”等发展模式，创新运用众包、众筹、共享等新经济理念，建立山区生态产品收益共享机制。支持经济强县为山区26县打造一批消费帮扶综合体和特色街区，拓宽山区农产品销售渠道。（责任单位：省商务厅、省发展改革委）实施“新云采消费助农计划”，按需求订单制定供给规模，打通山区26县特产直供、当季新鲜食物等高品质农产品进城渠道。（责任单位：省金控公司）支持山区26县构建以直播带货、网上农博会、浙里汇等新零售为主，线上线下联动的新型农产品网络营销体系。（责任单位：省商务厅、省农业农村厅、省工商联、省供销社）积极引导各级工会组织赴山区26县开展职工疗休养活动。（责任单位：省总工会）

**（四）提高山区公共服务共享水平**

**1. 构建符合山区需求的教育体系。**加大教育帮扶协作力度，完善“千校（园）结对”帮扶关系，每个帮扶县安排的结对学校不少于20所，结成教育共同体。每年至少安排20名优秀教师按1：3比例与山区学校的教师建立师徒结对关系。全省范围内遴选130名优秀教师，分批组建26个“希望之光”教育专家团，每个专家团“组团式”帮扶1个山区县，帮扶期限2年。加大银龄讲学计划实施力度，招募退休的优秀教师到山区县任教。加强中职教育资源统筹力度，支持衢州开展职业教育“五统筹”改革省级试点，提升丽水职业技术学院等高职院校和技师学院办学水平，构建山区现代职业技能人才培养体系。（责任单位：省教育厅、省人力社保厅）支持丽水学院、衢州学院等院校加快建设特色鲜明的高水平应用型大学。（责任单位：省教育厅）积极引导高校、科研机构到山区26县设立研究院或共建现代产业学院。（责任单位：省教育厅、省科技厅）到2025年，全国义务教育优质均衡县达到35%。在“互联网+义务教育”城乡结对帮扶工作基础上，全面推进城乡教育共同体建设，2025年，乡村和镇区公办义务教育学校实现教共体全覆盖，其中融合型、共建型模式的教共体占比不低于80%。（责任单位：省教育厅）

**2. 优化符合山区特点的医疗卫生服务体系。**加强县乡村三级医疗卫生机构基础设施和信息化建设。分层分类推进优质医疗资源精准下沉，推动全省综合实力较强的省市级三甲医院至少负责1个山区26县下沉工作，实现山区26县结对全覆盖。深化县域医共体建设，推进乡村一体化管理，构建优质高效的整合型医疗卫生服务体系。推进县级疾控机构标准化建设，提升公共卫生防控救治能力。加强县域胸痛、卒中、创伤中心建设，提高医疗应急处置能力；加快县级龙头学科、重点专科建设，提升专科医疗服务水平；推进县域影像、检验、心电等共享中心建设，强化医疗服务创新支撑。到2025年，山区26县县域医疗卫生服务体系全面优化，服务效能全面增强，基层就诊率达到65%以上，县域就诊率达到90%以上。（责任单位：省卫生健康委）

**3. 完善适应山区特点的社会保障体系。**提高社保基金保障能力，引导扩大山区各类群体参保覆盖面。（责任单位：省人力社保厅）统筹山区社会救助制度建设，深入实施低收入农户医疗补充性政策保险，完善低收入农户子女接受教育费用奖补或减免等政策。落实好农村困难家庭危房改造即时救助制度，做到动态清零。（责任单位：省民政厅、省农业农村厅、省建设厅）分层分类实施社会救助，不断完善以基本生活救助为主体、专项救助为支撑、急难救助为辅助、慈善救助为补充的分层分类梯度救助制度体系。（责任单位：省民政厅）加强对农村留守儿童、妇女、老年人、残疾人等关爱服务，推进乡村无障碍环境建设。（责任单位：省民政厅、省妇联、省残联）到2025年，山区26县低收入农户人均可支配收入年均增幅10%以上，养老、医疗保险实现全覆盖。（责任单位：省农业农村厅、省人力社保厅、省医保局）

四、强化数字改革赋能，健全绿色发展体制机制

**（一）加快山区数字化改革。**全面贯彻落实全省数字化改革工作部署，推动山区26县抢抓全省数字化改革机遇，加快构建“1+5+2”工作体系，撬动跨越式高质量发展。加快打通山区26 县各类政务信息数据资源，推进山区县重要应用系统和数据综合集成，打造一体化智能化公共数据平台。梳理一批山区特色的核心业务，谋划一批以党政机关整体智治为中枢，数字政府、数字经济、数字社会、数字法治有机联接山区特色应用场景。支持衢州在谋划跨部门多业务协同应用场景中对体制机制进行创新性突破；推动衢州残疾人服务数字化应用等典型案例在全省推广；支持丽水在生态产品价值实现机制试点基础上，探索建立基于GEP的“核算—转化—考核”综合数字化应用机制；支持丽水“花园云”建设，通过深度融合信息化、新型工业化、城镇化、农业现代化建设进程，不断提升丽水绿色生产力。推动山区26县率先开展人口集聚趋势数字化分析和要素优化配置数字化分析，为山区26县跨越式高质量发展提供科学决策支撑。（责任单位：省委改革办、省大数据局、省委办公厅、省政府办公厅、省发展改革委、省经信厅、省委政法委**）**

**（二）健全生态综合保护利用机制。**支持龙泉、庆元、景宁先行实践跨区域联动协同发展的国家公园体制。支持开化全县域探索建设国家公园县，健全以国家公园为主体的自然保护地管理体系，打造人与自然和谐相处的新典范。（责任单位：省林业局）推进生物多样性保护和可持续利用，支持丽水建设全国生物多样性保护引领区。（责任单位：省生态环境厅、省自然资源厅）积极优化完善森林生态效益补偿机制，根据经济社会发展情况，逐步提高山区省级以上公益林的补偿标准。（责任单位：省林业局、省财政厅）建立健全水源地生态协同保护与利用体系，创新开发高附加值涉水产品。（责任单位：省生态环境厅、省发展改革委、省水利厅）动态调整11个国家重点生态功能区产业准入负面清单，大力推进生产方式绿色低碳循环化改造，实施节能、节水、节地、节材行动，打造一批“碳中和”（零碳）试点县。（责任单位：省发展改革委（省能源局）、省生态环境厅、省经信厅、省水利厅）

**（三）拓宽“绿水青山就是金山银山”转化通道。**完善生态系统生产总值（GEP）核算地方标准体系和核算制度，推进GEP核算成果的全面应用，形成GEP“进规划、进决策、进项目、进交易、进监测、进考核”的应用体系。（责任单位：省发展改革委）探索建立政府维护下的生态资产市场定价制度和碳排放权交易机制以及基于GEP核算的生态公共产品供给机制。（责任单位：省生态环境厅、省发展改革委（省能源局））支持丽水建设国家级生态资产和生态产品交易中心，打造全国生态产品价值实现示范区。（责任单位：省发展改革委、省生态环境厅）支持有条件的山区县创建一批“绿水青山就是金山银山”实践样板区，设立一批“两山银行”试点与“两山基金”，培育一批“两山公司”等市场主体。（责任单位：省发展改革委）探索在有条件的山区县发展生态创意经济，鼓励省属高校、科研院所、企业集团通过设立子公司及第二空间的形式赴有条件的山区县开展远程办公、科研攻关、创意设计、文艺创作等，作为“两山”转化的新通道。（责任单位：省文化和旅游厅、省教育厅、省科技厅、省国资委、省工商联）

**（四）深化山区绿色金融改革。**聚焦金融与产业绿色化协同发展，重点发展绿色金融，探索构建以绿色信贷、绿色债券、绿色保险等为主要内容的绿色金融服务体系。支持衢州深化绿色金融改革创新试验区建设，丽水争创普惠金融服务乡村振兴改革试验区。（责任单位：省地方金融监管局、人行杭州中心支行、浙江银保监局、省财政厅）构建集体经营性资产保值增值和集体成员财产权益联结机制，探索农村集体资源性资产产权改革。（责任单位：省农业农村厅、省自然资源厅）支持金融机构开发特色金融产品，设立有山区特色的金融机构，开展特色金融服务，鼓励对有市场、有订单、有信用的农业经营主体给予贷款利率优惠。探索建立基于农合联平台的农村普惠金融服务体系。（责任单位：省地方金融监管局、人行杭州中心支行、浙江银保监局）

**（五）探索建立“市场化推动山区建设”新模式。**积极争取国开行、农发行等国家政策性银行支持，推动设立省属企业主导、地方参与、民企入股的山区建设投融资运营管理平台，盘活山区土地、山林、房屋等资源要素，实行股份化、市场化、实体化运作，缓解跨越式发展投入资金不足、人才缺乏的问题，促进从生态效益、社会效益转化成经济效益的良性循环，有效扩大山区群众资产性收入。（责任单位：省国资委、省自然资源厅、省地方金融监管局、省工商联、国家开发银行浙江省分行、农业发展银行浙江省分行）

五、加快山区新型城镇化建设，着力补齐基础设施短板

**（一）推进中心城市赋能扩容升级。**优化山区城市空间布局，支持衢州四省边际中心城市建设，加快丽水“跨山统筹”试验区建设，稳妥推进行政区划调整，有序推进两市建设百万级人口城市。（责任单位：省发展改革委、省民政厅、省建设厅）推动市区传统工业园区向城市综合功能区转型，推进衢州“大三城”“小三城”建设，谋划推进丽水瓯江新城建设。（责任单位：省建设厅）加快打造衢丽花园城市群，共建诗画浙江大花园最美核心区。积极推动衢州、丽水融杭联甬接沪，共享发展红利。（责任单位：省发展改革委、省文化和旅游厅）

**（二）提升县城综合能级。**深入实施山区“小县大城、产城融合、组团发展”战略，有序推进县域经济向城市经济转型，支持综合实力强、发展潜力大的县（市）高标准建设中等规模的现代城市。实施城市有机更新行动，提升县城城市基础设施建设与管理运营水平，系统推进城镇老旧小区改造，特色化建设26个具有山区风情的宜居宜业宜游县城。（责任单位：省建设厅、省发展改革委）推动农业转移人口市民化，加强农业转移人口技能和文化培训，提高农业转移人口素质和融入城镇能力，加快县城人口集聚。（责任单位：省发展改革委、省人力社保厅）支持泰顺建设国家人口集聚与农民增收致富改革试点，松阳建设跨越式高质量发展综合改革试点。（责任单位：省发展改革委、省农业农村厅）

**（三）深化美丽城镇建设。**深入实施山区26县“百镇样板、千镇美丽”工程，推进设施、服务、产业、品质、治理五大提升行动，建设新时代“五美”城镇，力争到2025年，建设100个左右美丽城镇省级样板。发挥山区26县的副中心型和特色型城镇辐射带动效应，推动美丽城镇组团式、集群化发展，构建舒适便捷、全域覆盖、层级叠加的镇村生活圈体系，加快把美丽城镇建成提供多层级、强辐射的区域公共服务中心。（责任单位：省建设厅）统筹推进中心镇发展、小城市培育试点建设，打造一批人文气息浓厚、产业特色鲜明、生态环境优美、文化与旅游深度融合的“千年古城”。（责任单位：省发展改革委）

**（四）深化山区城乡融合发展。**因地制宜推广“大搬快聚富民安居”工程，有序推进撤乡并镇、撤村并居，有序稳妥推动县域行政区划调整和管理模式优化，支持山区走出以县城为中心，以中心镇为节点，以中心村为补充的具有山区特色的新型城镇化之路。（责任单位：省民政厅、省发展改革委）全面推动“两进两回”，有序促进城乡科技、人才、资本等双向高效流动，实施新乡贤助力产业兴旺、文化建设、乡村治理、生态宜居、公益慈善等行动，激发乡村活力。（责任单位：省农业农村厅、省科技厅、省人力社保厅、省地方金融监管局、人行杭州中心支行、省委统战部）持续推进城乡一体化和农村规模化供水，加强农村供水工程及水源工程建设，实现农村自来水普及率达到99%以上，巩固提升山区农村供水安全保障水平。（责任单位：省水利厅）到2025年，新时代美丽乡村建成率、保留村村庄规划编制率均实现100%。（责任单位：省农业农村厅）

**（五）构建山区外捷内畅交通网。**加快打通山区26县对外通道和内部区域交通网，推动构建“铁公水空”一体化交通体系，基本建成省域、市域、城区3个“1小时交通圈”，为山区新型城镇化打好坚实基础。（责任单位：省交通运输厅、省发展改革委）适当提高山区铁路等级，构建内通外联的山区铁路网络，加快推进杭温、杭绍台、衢丽、金甬等项目建设，推动甬台温福、杭临绩、杭丽、温武吉等项目前期研究，谋划推进衢黄、金南、丽云等项目。（责任单位：省发展改革委）高水平打造高速公路网，加快推进龙丽温景文段、杭金衢拓宽金华至衢州段等建设，开工建设甬台温扩容、杭淳开、义龙（庆）等项目，谋划推进甬金衢上、青文、乐清至青田、合温等项目。推进市域公路网和“四好农村路”建设，重点推进普通国省道待贯通路段建设和低等级路提升，推动有条件建制村通双车道公路。（责任单位：省交通运输厅）高水平打造内河航运网，推进龙游、衢江、腊口、温溪等港区、作业区和衢江、兰江、瓯江等内河航道建设，推进钱塘江中上游千吨级智慧航道项目，提高海河直达运输能力和效率。（责任单位：省交通运输厅、省海港集团）推进丽水机场建设和衢州机场迁建项目，谋划布局一批通用机场，支持有条件的核心景区、“康养600”小镇建设若干直升机起降点，形成空中交通网络。（责任单位：省交通运输厅、省发展改革委）

**（六）健全山区安全美丽水利设施网。**加快推进开化、莲湖等一批大中型水库建设，持续实施湖南镇、成屏二级等既有水库提升改造和病险水库除险加固，全面推进小型水库系统治理，促进山区水库增能保安。加快推进钱塘江、瓯江等干支流堤防提标加固和城市防洪达标建设，实施海塘安澜千亿工程和平原高速水路工程，推进小流域山洪灾害防治，提高山区防洪减灾能力。加快推进丽水市滩坑引水、龙泉市竹垟水库扩容引水、缙云县潜明水库引水等一批引调水工程建设，谋划推进浙西南五大水库连通工程，提高山区水资源配置能力，打造华东水资源重要战略储备地和优质水源涵养地。全域推进幸福河湖建设，实施“百江千河万溪”水美工程，开展水土流失综合治理、水生态保护与修复、主要江河滨水绿道建设，推进水美乡镇建设，探索河湖库疏浚砂石资源保护与利用。开展山塘综合整治，建设美丽山塘。加快推进灌区现代化改造，保障粮食安全。（责任单位：省水利厅）

六、强化政策支持

**（一）加大财政支持力度。**完善转移支付制度，动态调整分类分档体系，提高转移支付分配的精准度，进一步加大对山区26县的倾斜支持力度。整合各类相关资金设立“飞地”专项资金，重点支持“飞地”和特色生态产业平台高质量建设与发展。加大中央预算内资金对山区基础设施建设的支持力度。在财政部下达的新增债务限额内，对山区26县符合债券发行条件的项目予以支持。（责任单位：省财政厅、省发展改革委）对山区26县鼓励类产业企业实行所得税优惠政策。（责任单位：浙江省税务局）加大对山区绿道建设扶持力度，对绿道建设中涉及的公路项目，按照公路等级予以重点支持。（责任单位：省建设厅、省交通运输）加快研究出台普通国省道、内河航道管理补助办法和“四好农村路”建设支持政策，省级补助标准向山区26县倾斜。（责任单位：省交通运输厅）建立省属国企在山区26县投资建设基础设施项目引导机制。（责任单位：省国资委）健全土地出让收入省级适度统筹机制，土地出让收入计提新增省级统筹部分，重点向粮食、生猪等重要农产品产区和山区26县倾斜。（责任单位：省财政厅、省农业农村厅、省自然资源厅）

**（二）创新用地保障政策。**支持山区26县全面享受全域土地综合整治和生态修复政策。结合国土空间规划编制，在分解国家下达我省控制性指标时加大对山区26县发展空间支持力度。（责任单位：省自然资源厅）降低山区26县重大产业和重大基础设施项目准入门槛，对符合条件的基础设施项目投资规模和重大产业项目按固定资产投资、投资强度、亩均增加值、亩均税收等4个指标0.7系数计算予以立项。（责任单位：省发展改革委、省自然资源厅）推动山海协作“产业飞地”建设，省级统筹安排“产业飞地”用地规划指标，“飞地”建设用地指标由飞出地通过全域土地综合整治与生态修复工程产生的城乡建设用地增减挂钩节余指标予以保障，支持山区26县将加快发展实绩考核奖励用地指标调剂用于各类“飞地”园区建设项目。允许“飞地”内符合条件的重大产业项目提前预支新增建设用地计划指标。允许山海协作结对地区城乡建设用地增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标异地调剂使用。对通过兼并重组、转型升级等方式盘活利用闲置土地，超额完成处置任务的部分给予用地指标奖励。（责任单位：省自然资源厅、省发展改革委）

**（三）加强人才激励支撑。**深入实施“希望之光”计划，定期选派优秀专家团队到山区26县开展服务，探索高绩效项目持续资助机制。（责任单位：省委组织部、省人力社保厅）加大对下沉人才各项政策优惠力度，在职称评审、岗位竞聘等方面向山区基层一线人员倾斜，激励机关事业单位人员特别是基层公务员、教师、医护人员、科技人员扎根山区。（责任单位：省委组织部、省教育厅、省人力社保厅、省卫生健康委、省科技厅）加强柔性引才，加快健全人才资源共享机制，建好用好浙江人才大厦等山区26县人才基地等平台，支持山区26县建设“人才飞地”，落户人才可叠加享受“飞入地”的公共服务和“飞出地”的支持政策，加大人才家属就业安置力度。支持丽水、衢州建设国际化双创人才特区（人才管理改革试验区），打造人才创业创新高地和山区科创“硬核”。大力实施乡贤回归工程，通过衢州人发展大会、丽水人大会等载体，助力智力回乡、资金回流、技术回暖。实施“银发人才”工程，针对性设置岗位，激励退休人员按有关规定在山区创业就业。（责任单位：省人力社保厅）

**（四）拓宽投融资渠道。**发挥各级政府产业基金带动作用，对符合产业基金管理办法推荐立项的山区项目，优先予以支持。（责任单位：省财政厅、省发展改革委、省经信厅、省文化和旅游厅、省农业农村厅）加强央行政策性资金定向支持，每年安排不低于50亿元的再贷款再贴现低息资金。（责任单位：人行杭州中心支行、省地方金融监管局）加强政策性银行对山区公共基础设施项目支持力度，国开行设立“共同富裕”融资专项资金，3年内不少于500亿元。（责任单位：国家开发银行浙江省分行）支持金融机构向山区26县分支机构下放农户贷款、小微贷款授信等审批权限，加快审批效率。（责任单位：省地方金融监管局、人行杭州中心支行、浙江银保监局）支持符合条件的山区发展项目申请政府专项债券。（责任单位：省财政厅）有效发挥政府性融资担保机构的作用，为山区企业提供融资担保服务，降低担保费率。（责任单位：省地方金融监管局）重点支持有条件的山区企业境内外上市融资或发行债券融资。（责任单位：省地方金融监管局、人行杭州中心支行、省发展改革委）

**（五）加大生态补偿力度**。坚持生态文明建设人人有责理念和要求，研究制定更加科学完善的钱塘江、瓯江、椒江全流域生态保护补偿机制，深化市际、县际有机结合的流域补偿机制。（责任单位：省水利厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省财政厅）进一步优化完善绿色发展财政奖补政策，逐步完善出境水水质、空气质量等财政奖惩指标和奖惩标准，优化生态环境质量财政奖惩政策，进一步扩大生态保护补偿范围。（责任单位：省财政厅、省水利厅、省生态环境厅）建立江河源头地区大中型水库生态流量及防洪奖励机制，对江河源头地区大中型水库所在县给予一定的奖励。（责任单位：省水利厅）完善生态产品质量和价值相挂钩的财政奖补机制，优先在26县内选择开展政策试点扩围。（责任单位：省财政厅、省发展改革委、省生态环境厅）

七、强化保障措施

**（一）加强组织领导。**进一步强化山区跨越式发展工作专班和省山海协作领导小组统筹协调作用，协调解决26县跨越式高质量发展过程中的困难问题。每年高规格召开一次全省山区26县发展工作推进会，系统谋划部署重点工作任务。（责任单位：省发展改革委、省农业农村厅）加强对山区基层干部关心关爱，打造高素质干部人才队伍。（责任单位：省委组织部）

**（二）落实主体责任。**有关市和山区26县要切实发挥跨越式高质量发展的主体作用，落实主体责任，分县域编制实施跨越式高质量发展五年行动计划，进一步明确发展目标、重点任务和保障措施，强化工作推进机制，清单化、体系化推进工作任务落实落细。（责任单位：省发展改革委、省农业农村厅）

**（三）完善帮扶体系。**组建由省级单位、省属企业、央企在浙分支机构、金融机构、省属高校等帮扶团组，对山区26县开展“一县一组”的组团式定点帮扶。（责任单位：省农业农村厅、省发展改革委、省委组织部、省国资委、省地方金融监管局、省教育厅）进一步强化山海协作帮扶机制，加大帮扶资金投入力度，强化产业合作、平台共建，不断拓展协作领域。引导广大民营企业参与山区26县跨越式高质量发展。（责任单位：省发展改革委）

**（四）健全考评机制。**优化现有山区26县考核办法，按照跨越发展类、生态发展类两大类型，对山区26县分类设置发展目标，因地制宜推动山区26县进一步提高发展质量。调整完善山区26县发展实绩考核奖励政策，建立更加有利于形成“干得好的奖、增、加，干不好的罚、减、换”导向和格局。（责任单位：省委组织部、省发展改革委、省农业农村厅、省统计局、省财政厅、省自然资源厅）建立山区26县单列统计制度，加强相关统计分析和咨询服务，助力提高山区26县发展决策质量。（责任单位：省统计局）

**（五）营造良好氛围。**加强对山区26县跨越式高质量发展工作的宣传报道，协调各级各类媒体加强策划组织，深入宣传省委省政府重大决策部署，宣传解读重要政策举措，及时报道各地推进重大平台和重点项目建设的典型做法，充分挖掘各地各部门推进跨越式高质量发展的生动实践，着力营造良好舆论氛围。（责任单位：省委宣传部、省发展改革委、省农业农村厅）