

让海岛公共服务触手可及

——舟山提升公共服务可达性的探索与实践

□孙梦洁 全永波

舟山作为我国首个以群岛建制的地级市，星罗棋布的岛屿给公共服务带来了天然挑战。基本公共服务均等化在特殊环境中遭遇“最后一海里”梗阻，传统县域统筹模式难以为继，亟须治理尺度与制度机制的创新突破。

2023年7月以来，舟山作为浙江省市域基本公共服务一体化省级试点，持续推进海岛公共服务改革。2024年底印发的《舟山市“1+4+N”基本公共服务体系规划（2024—2027年）》明确了重点领域任务。2025年2月，市八届人大五次会议通过相关决定，将改革要求上升为全市制度安排，围绕“优布局、提质量、守底线”推进规划、标准、设施、政策“四个一体化”，深化新时代“小岛迁、大岛建”工程。进入2026年，市政府工作报告又将此项改革列为重点任务，标志着舟山公共服务改革已从试点探索转入制度化深化和系统化推进阶段。

从县域分治到市域统筹一体化实现空间重构

针对海岛公共服务结构性困境，舟山突破县域壁垒，借“1+4+N”体系重塑治理空间，打造“一个主中心、四个副中心、多个节点”的空间架构。以本岛作为核心主中心，配置高端医疗、优质教育等功能；将岱山、泗礁、六横、衢山设为副中心，为周边岛屿赋能；乡镇节点岛及有人居住小岛配备基础服务，强化兜底支撑。此格局实现三重转变：一是从按行政区划配置资源转变为按人口分布优化配置；二是从各岛分散保障转变为全域统筹共享；三是从静态设施布局转变为动态服务跟随。同时调整渔民迁居政策，建立公共服务权益随人口流动同步迁移的保障机制，为空间格局落地提供支撑。

空间重构以要素自由流动为核心，舟山聚焦教育、医疗等领域，以编制改革突破要素流动困境。教育领域实施教职工编制市管用模式，调剂超配编制向人口流入地倾斜；医疗领域探索省编市用、市编省招代培模式，破除人才跨域流动障碍。编制跟着需求走、人才依照服务配的机制化解了县域编制固化难题，带动优质师资、医疗人才在全域范围优化调配。

空间重构与要素流动双重作用带动教育、医疗资源形成聚合效应。教育领域，舟山有序撤并偏远小岛小规模学校，截至2025年，在本岛新建、改扩建中小学18所，新增学位11787个，实现99%中小学生在本岛就读；同步推动公办高中与省内名校结对，补齐海岛高中教育短板。医疗领域，依托“山海”提升工程，舟山扩大与省级医院合作，2024年在省级专家帮扶下，嵊泗县人民医院新引入88项诊疗新技术，部分危重

症患者出岛治疗历史宣告结束。固定机构加上流动服务组合模式精准填补岛际医疗服务缺口，推动海岛医疗从有医可看向有良医可看跨越。

要素重新组合与制度适应性改变的机制创新

市域统筹不仅是空间物理整合，更需重塑运行机制。舟山聚焦海岛治理特殊性，促成人口向大岛聚合、服务随人跟进、要素随事调配的良性运行机制，构建公共服务可“自由携带”的制度模式。

首先，完善流动服务与多元供给机制。舟山立足海岛气候复杂、海上通道易阻断实际，打造“固定+流动”“线上+线下”多样化公共服务供给体系。医疗领域，常态化开展健康方舟巡回医疗，将优质资源输送到偏远小岛；打造海陆空一体化院前急救网络，优化站点布局，配备专业设备人员，缩短急救响应时间。2024年开辟长三角首条海岛低空物流试验航线，保障生命救援时效性。养老服务领域，撤销合并小島薄弱养老机构，开展县域集中供养，提升专业化水平；上线“舟到养老”智慧平台，推动养老服务从“找服务”向“服务找人”转变。多渠道服务形成冗余备份，提升公共服务体系抵御风险能力。

其次，完善数字赋能精准匹配的机制。舟山借助数字改革攻克海岛服务精准度不足的难关。“舟到救”社会救助智能平台把民政、医保、卫健、残联等多部门的数据跟业务资源进行整合，把救助响应时间从按天计算缩减至1小时内；全省率先创建的数字托位地图上线浙里群，疏通一老一小服务的信息梗阻，便于群众迅速匹配托位资源。客货邮融合物流网络覆盖全市岛屿，实现海岛快件一日达且配送成本降低。这些

数字化平台打通部门数据隔阂，建立需求与供给的实时对接机制，助力公共服务治理从碎片化过渡到一体化、从粗放向精准转变。

最终建立公共服务权益随人口流动同步迁移的保障机制。舟山不断充实渔民集聚迁居政策体系，推动公共服务权益与居住空间同步迁移。就业领域，搭建海岛零工市场及无围墙创业园区，为迁居群众提供就近就业、灵活就业渠道；政务服务领域，全面推行全科窗口改革，实现一窗接件、集成服务、一次办妥。该机制打破户籍在公共服务资源配置上的刚性禁锢，基于人口流动优化要素配置，既降低人口流动成本，也激发劳动力市场活力，为市域公共服务一体化夯实制度基础。

价值意蕴与理论启示

舟山的实践证明，治理尺度的科学选择是破解空间碎片化的关键所在，市域作为连接县城和省域的治理层级，兼具资源统筹能力与基层回应能力，成为实现公共服务一体化的最优层级。舟山将治理单元由县级提升至市级，实现地理、行政、服务三重尺度跨越，引领公共服务从属地供给转向全域共享，切实增强了资源分配的效率。这一探索为我国如海岛、山区这类地理分散的地区提供了关键启示：加快公共服务一体化步伐，无须拘泥于既定的行政区划划分，应依照人口流动趋势与服务供给规律，实时调整治理单元，打破行政壁垒，实现资源的高效化配置。

面对海岛环境的复杂性与需求的多样性，舟山构建的多元公共服务供给体系展现出系统治理智慧。“固定+流动”与“线上+线下”相结合的多渠道设计，形成功能冗余备份模式，维持服务的连续性；“1+4+N”空间分布与要素模块化组合，实现资源灵活匹配

需求变动，构筑起稳定灵活的服务生态；数字技术跟制度创新深度融合，打破部门壁垒，推动服务从计划分配向精准滴灌转变，展现了技术与制度互构的治理意义。

舟山的海岛公共服务改革自始至终坚守公平正义导向，编制改革、权益可携带等举措精准填补地理劣势引起的公共服务不公，与罗尔斯的最不利者利益最大化正义原则相契合，引领公共服务从人均投入划一的形式公平，朝着服务可触及均等的实质公平迈进。公共服务权益随人口流动同步迁移的保障机制建立起可携带性的福利体系，打破了福利跟户籍的强硬绑定，让公共服务成为助力人口流动的催化剂而非成为拦路虎。舟山的实践生动诠释了公共服务赋能共同富裕的丰富内涵：坚持普惠、基础、可及的三重发展逻辑，凭借全域统筹打破岛屿差距，实现公共服务全面覆盖；把重点放在教育、医疗等兜底领域，夯实民生保障根基；利用机制创新降低服务获取成本，增强服务可触及性。

总结舟山实践所积累的经验，可归纳成四点核心启示。一是坚持系统观念，依靠空间重构推动资源重组，打破碎片化困局；二是坚持问题导向，靠制度创新攻克体制壁垒，畅通要素流动渠道；三是强化技术赋能，运用数字改革降低服务成本，优化服务精准水平；四是坚持以人民为中心，把群众获得感幸福感当作检验改革成效的标尺，始终以群众的操心事烦心事着手，推进改革。从城海分割到全域一体，舟山借助治理创新打通公共服务“最后一海里”，成功将地理劣势转变为制度优势，为中国式现代化进程中破解区域发展不平衡问题、推动实现共同富裕贡献了海岛力量。

作者单位：浙江海洋大学
本文系浙江文化研究工程项目（24WH02ZD）研究成果

宣传阐释习近平新时代中国特色社会主义思想

以优质文化资源赋能文明乡风建设

□季中扬

文明乡风是乡村全面振兴的灵魂纽带。习近平总书记指出：“要弘扬新风正气，推进移风易俗，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，焕发乡村文明新气象。”“十五五”规划纲要提出：“加强新时代农村精神文明建设，繁荣发展乡村文化，实施文明乡风建设工程。”文明乡风建设，强调以社会主义核心价值观为引领，通过移风易俗、弘扬新风，引导村民摒弃陈规陋习，树立现代文明观念。在这一过程中，优质文化资源能够凭借其丰富内容、科学理念、积极价值观念等助力提升乡村文化生活品质，滋养村民精神世界，涵育时代新风。当前，部分乡村的文化资源供给仍处于低水平状态，急需补优提质。我们要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，落实好“十五五”规划纲要部署，充分发挥优质文化资源对文明乡风建设的赋能作用。

提高公共文化服务覆盖面和精准度。增

强公共文化服务供给需要处理好全面覆盖与精准到位的辩证关系。既要注重打通文化资源直达基层的“最后一公里”，又要立足实际，将地域特色文化、时代精神内涵与群众生活需求深度融合，提升优质文化资源供给与村民精神文化生活需求的适配度。扩大公共文化服务覆盖面，可依托城镇文化广场、电影院、博物馆、新时代文明实践中心等，建设优质文化资源共享圈。例如，江苏省沭阳县利用城市文化馆、博物馆、美术馆等文化资源，实施“茉莉花开”文艺直通车行动，为乡村留守儿童等提供学习体验机会，让优质美育资源转变为文明乡风建设资源。提高公共文化服务精准度，应健全线上线下需求采集机制，精准对接农民群众需求，变“送什么看什么”为“要什么送什么”。比如陕西省志丹县创新推出“文明大篷车”志愿服务项目，以“百姓点单、志愿者接单”模式，将文明宣讲、文艺活动

等送上门，让优质文化资源走进田间地头。

挖掘本地资源，传承乡村文脉。乡村文化承载着尊老爱幼、邻里互助、勤俭节约、诚实守信等美德，是培育文明乡风的重要源泉。挖掘乡村文化资源，传承乡村文脉，是推进文明乡风建设的有效途径。为此，要对乡村文化遗产进行系统性保护和活化利用，优化提升村史馆、乡村博物馆等实体空间，让文化记忆可触可感。推进“文艺赋能乡村”，组织文艺工作者深入乡村，开展多种形式的文艺志愿服务，持续参与乡村文化建设。创新开展“村晚”、民俗节庆、非遗展演等特色活动，以群众喜闻乐见的方式活化乡村文化。完善新时代文明实践中心、文化广场、礼堂、乡村美术馆、农家书屋等设施建设，建强文化阵地，丰富文化载体，拓展文明乡风建设的实践场景。

尊重村民主体地位，增强“造血”能力。

推进文明乡风建设，不仅要“送文化”，更要“种文化”。尊重村民在乡村文化建设中的主体地位，提升村民参与文化建设的积极性、主动性、创造性，让优质文化资源生发自村民自主创造、自我更新的文化生活脉络之中，才能更好激活乡村文化发展内生动力，让文明乡风建设内化为村民的自觉行动。为此，要培育扎根基层的文艺人才队伍，加强对乡村文艺人才和民间文艺演出团队的扶持、引导、管理，创作更多展现地方文化特色、贴合村民需求的文艺作品，让优质文化在基层生根发芽。搭建乡村舞台，激发村民参与文明乡风建设的热情。积极培育乡村文化新业态，推动乡村文化与旅游、研学、文化创意产业等深度融合，培育农文旅融合发展项目，构建文旅消费新场景，充分发挥乡村文化的经济价值和社会价值，实现“既富口袋、更富脑袋”。

文章来源：《人民日报》