

浙江地方政府管理创新蓝皮书

浙江地方政府 管理创新蓝皮书

2009卷

主 编 姚先国 金雪军 蓝蔚青
执行主编 蔡 宁 蔡佩章

知识产权出版社

浙江地方政府管理创新蓝皮书

浙江地方政府 管理创新蓝皮书

2009

浙江省委省政府 浙江省委政研室
浙江省政府研究室 浙江省社科院
浙江省委党校 浙江行政学院
浙江日报报业集团 浙江出版集团

浙江人民出版社

浙江地方政府管理创新蓝皮书

浙江地方政府 管理创新蓝皮书

2009卷

知识产权出版社

内容提要

近年来,随着浙江经济的领先发展,吸引了国内外众多专家、学者对浙江经验、浙江精神、浙江模式开展了一系列研究。党的十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》实施以来,浙江各级党委、政府通过不断的探索、改革创新,在政府管理创新方面取得了一系列成果、经验,为浙江保持率先科学发展提供了重要的机制保证,值得我们去研究、总结、提炼。

为了全面、客观了解浙江地方政府管理创新现状,由浙江省公共政策研究院、浙江大学公共政策研究中心、浙江大学政府与企业研究所联合相关专家和部门,成立“浙江地方政府管理创新课题组”,对浙江省有关市、县(市、区)开展了历时1年多的“地方政府管理创新”专题调研,取得了一手比较详尽的调研材料,通过专家组评审,最后评出10家案例入选“2009浙江地方政府管理创新十佳案例”,并将这10家地方政府在管理创新方面相关做法及成果收编入本书,供有关学界、政府及社会参考、借鉴。

责任编辑:蔡虹

图书在版编目(CIP)数据

浙江地方政府管理创新蓝皮书/姚先国,金雪军,
蓝蔚青主编.—北京:知识产权出版社,2010.5

ISBN 978-7-5130-0026-0

I. ①浙… II. ①姚… ②金… ③蓝… III. ①地方政
府—行政管理—概况—浙江省—2009 IV. ①D625.55

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第090157号

浙江地方政府管理创新蓝皮书

ZHEJIANG DIFANGZHENG FU GUANLICHUANGXIN LANPISHU

主 编 姚先国 金雪军 蓝蔚青

执行主编 蔡 宁 蔡佩章

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-8200060 转 8101/8102

责编电话:010-8200060 转 8324

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:787mm×1092mm 1/16

版 次:2010年5月第1版

字 数:340千字

ISBN 978-7-5130-0026-0/D·000

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:caihong@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:20.5

印 次:2010年5月第1次印刷

定 价:55.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

《浙江地方政府管理创新蓝皮书》

主办单位

浙江省公共政策研究院
浙江大学公共政策研究中心

承办单位

浙江大学政府与企业研究所

支持单位

中共湖州市委组织部、中共丽水市委组织部
中共宁波市委政研室、台州市政府研究室

总 指 导	张 曦			
主 编	姚先国	金雪军	蓝蔚青	
执行主编	蔡 宁	蔡佩章		
副 主 编	包迪鸿	徐伟红		
编 辑	吴 姗	钱晓玮	林 群	孟婷燕
	瞿 静	来春晓	朱剑梁	廖奠坤
	周 杰	郑益洪	谢荣茂	胡滩伟
	程可可	沈祖飞	林仁斌	杨绍军
	严 琦	李剑明	何浩明	何慧刚
	万吉良	金 山	陈 滨	

(以上排名不分先后)

序

改革开放30年来,在浙江大地上涌现出大批地方政府管理创新案例,蕴含着丰富的勇于解放思想、敢于改革图变和善于创新创造的浙江精神,对于浙江的改革开放和经济社会发展走在全国前列起到了重要的保障、支持和引领作用,是浙江省委省政府带领全省人民贯彻落实科学发展观,全面建设小康社会的努力成果和智慧结晶。继续深入贯彻落实科学发展观,不断推进改革开放的伟大进程,不断完善社会主义市场经济体制,不断提高构建社会主义和谐社会的能力,必然要求各级地方政府积极探索和推进政府管理创新,必然要求包括科研院所和专家学者在内的社会各界关心和支持政府管理创新。

积极开展政府管理创新,是继续深化改革的必然要求。党的十七大指出,行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要完善社会主义市场经济体制,必须大力推进政府管理创新,转变政府的职能和行为方式,解决政府管理越位、错位、缺位的问题,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,规范垂直管理部门和地方政府的关系。规范行政行为,减少政府对微观经济运行的干预,强化社会管理和公共服务。减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。要通过政府管理创新,切实保障人民群众的民主权利,不断扩大民主参与,推进民主决策,加强民主监督,大力建设服务型政府,完善公共服务体系,建设公共财政,实现基本公共服务均等化和标准化。要通过政府管理创新,健全政府问责体系,提高政府效能,制定切合科学发展观要求的政府绩效考核机制、考核内容和考核标准。要通过政府管理创新,理顺行政关系,优化政府结构,加大机构整合力度,健全部门间协调配合机制。

积极开展政府管理创新,是浙江经验的重要组成部分。改革开放以来,浙江省地方政府自觉推进自身的改革创新,随着市场化的进程不断转变职能,逐步摆正政府在市场中的角色。持续推进行政审批制度改革,削减审批事项,改革审批方式,不断完善经济调节和市场监管,着力缓解要素制约,促进产业升级,保护资源环境,规范市场秩序。加强社会管理和公共服务,发展社会事业,促进充分就业,完善社会保障,维护公共安全。完善政府决策机制,严格政府问责机制,健全政府应急机制,规范政府监督机制,构建政府评估机制,建立政府激励机制。创新社会管理模式,积极引导民间组织加强自我管理,承担起政府转移的经济及社会管理职能。率先探索省管县的财政体制,逐步扩大县级政府的管理权限,增强了县域经济的发展动力和活力。推行强镇扩权战略,赋予中心镇部分县级经济社会管理权限,强化中心镇政府公共服务职能,使中心镇成为转移农民、致富农民、统筹城乡发展的战略节点。政府富有创新活力,是整个浙江充满生机活力的重要保障。

积极开展政府管理创新,是实施“创业富民、创新强省”总战略的题中应有之意。浙江省第十二次党代会提出“创业富民、创新强省”的总战略,把政府管理创新作为全民创业的重要保障和全面创新的重要组成部分。只有切实加快行政管理体制改革,强化各级政府的社会管理和公共服务职能,才能建立起关键性的“创业富民、创新强省”的服务体系和保障体系。随着区域竞争的日益加剧,政策优惠空间的日益缩小,政府服务是否高效与廉洁,市场化运作是否成熟与规范,已经成为发展“软环境”的最重要因素,必须不失时机地把率先推进公共服务型政府建设,作为下一步浙江体制改革的中心,推进政府服务理念、服务内容、服务方式、服务手段的全面创新,以公共服务型政府建设带动政府职能转变和各项行政体制改革,再创浙江体制新优势。要进一步破除“全能政府”和主要依靠行政手段管理经济、依靠政府推动发展经济的观念,牢固树立“有限政府”的理念,最大限度地减少行政审批,简化审批手续,把政府的主要精力集中到经济调节、社会管理、执法监督和公共服务上来,使浙江在行政管理体制改革方面继续走在全国的前列,使民主化、法治化、现代化的服务型亲民政府成为浙江“软环境”明显优势。

近年来,浙江大学在公共管理研究领域集聚了一批专家学者,产生了一批研究成果。同时,结合浙江地方政府管理创新积极开展相关研究,主动建言献策,推进校地对接,取得了丰硕成果。这些对于总结、研究、推广“浙江经验”,促进浙江发展起到了重要作用。为进一步研究、宣传、推广浙江地方政府管理创新典型案例,浙江省公共政策研究院、浙江大学公共政策研究中心联合校内外专家组成课题组,对浙江省地方政府管理创新现状和未来发展开展专题研究,在充分调研和认真梳理分析的基础上编辑出版本书,并着重介绍了具有代表性的十个典型案例。这对于深入贯彻落实科学发展观,继续推进浙江地方政府管理创新,加快转变发展方式是一件很有意义的事。本书的顺利出版,凝结了浙江省各级政府的大力支持,以及课题组所有成员和编者的智慧与辛劳,对此,我们表示深深的敬意和感谢。希望浙江大学公共管理研究领域今后努力再出精品,为浙江科学发展持续提供高水平的决策服务。

中共浙江大学党委书记:



二〇一〇年五月四日

前言

在中国,政府承担着多重角色。既是政策的制定者,又是改革的发起人、推动者;既是经济发展的领导者、调控者,又是人民生产、生活的服务者。政府既处于高位,分析时局,顺应形势,引导经济社会的健康发展;同时又深入基层,关爱民众,服务各方,推动小康社会的全面和谐。

全心全意为人民服务是党的宗旨,科学发展观提出以人为本,构建和谐社会;党的十七大报告提出了转变政府职能,构建服务型政府和节约型政府的要求。浙江省有关地方政府积极贯彻科学发展观的要求,结合本地政务实情,通过创新管理来践行十七大报告精神。

2008年下半年开始席卷全球的金融危机,给政府的管理带来严峻考验的同时,也带来了机遇。浙江省地方政府勇敢面对挑战,抓住危难中的契机,遵循先进理念,大胆创新,上下求索,通过各项创新改革提高政府管理能力,巩固执政的群众基础,加快经济转型升级,促进社会全面发展。一项项的惠民举措,一条条的亲民政策;一个个的发展创新,一次次的政企互动,浙江省各级地方政府用崭新的面貌和有力的行动在改革开放的新形势下竖起一面创新管理的旗帜,其实践成果也为全国提供了样本。

基于此,我们从浙江省各地中选取了10个典型的地方政府管理创新案例,通过实地的考察调研以及全方位的分析阐释,最终集成本书。在本书中,我们将为广大读者奉上龙游县加强政府自身建设、服务地方发展和积极打造区域经济社会发展特色,永康市公开听证制度的构建和“三清四改”村庄整治工程的创建,嵊州市的“工业强市”战略和“十大惠民工程”的新举措,玉环县“为民服务中心”的有效运营和流动人口管理新思路的探索,安吉县的“中国美丽乡村”建设,富阳市“乡镇分类考核制度”和“专委会制度”的创新实践,嘉善县的“工业升级转型”战略和“两分两换”姚庄模式的新农村建设探索,诸暨市首个省级生态市的建设、企业互助基金的建立运营,宁波市海曙区81890政府服务热线的开通运营,以及宁海县农业循环经济的发展 and 农地流转制度的构建共10个经典案例。我们将以详尽、鲜活的材料,精辟的分析,多样的形式展现我省地方政府管理创新的先进成果,呈现出政府管理的创新意识、服务意识。

感谢有关领导,相关部门及地方政府对本书出版的关心、鼓励和支持!感谢参与本课题组的各位同仁的辛勤工作!正是大家的共同努力与付出,使本书得以顺利编印出版。我们也希望这些典型范例能够为读者带来更多的启示,并为政府管理创新问题的深入研究提供有益的借鉴和帮助。

政府管理是一个永恒的话题,是一个不断创新改革的过程,政府管理的好坏更直接影响

着社会的稳定和党的执政基础。强化政府管理的创新意识,提高政府管理的创新能力,是时代之必须,是社会长治久安之必要,是国家长存之前提,也是中国接轨国际,腾飞世界的必要环节。我们相信,通过社会各界的努力,中国政府创新管理的主动意识和行动能力将不断提高,和谐社会、现代化建设和民族的伟大复兴事业也将迎来更灿烂的成就与辉煌。

由于时间仓促,编者理论功底和实践经验的局限,书中若有不妥之处望广大读者批评指正。

浙江地方政府管理创新课题组/编者

二〇一〇年五月

目 录

Contents

浙江地方政府管理创新案例之一：龙游县

龙游概况	3
善其身 济一方	
——龙游县加强政府自身建设,服务地方发展	7
创新思维 与众不同	
——龙游县积极打造区域经济社会发展特色	16
领导访谈:龙游县县长方健忠专访	25
专家点评	29

浙江地方政府管理创新案例之二：永康市

永康概况	35
“公开听证”知民情 “三堂会审”解民忧	
——永康市创新工作举措,破解疑难信访问题	39
三清四改构和谐 山清水秀安民心	
——永康市“三清四改”推进村庄整治	47
领导访谈:永康市市长卢跃东专访	56
专家点评	60

浙江地方政府管理创新案例之三：嵊州市

嵊州概况	65
经世有道 工业为先	
——嵊州市“工业强市”战略纪事	69
规划以亲民为本 建设以惠民当先	
——嵊州市积极践行惠民政策,统筹城乡发展	79
领导访谈:嵊州市市长盛秋平专访	88
专家点评	92

浙江地方政府管理创新案例之四：玉环县

玉环概况	97
春风化雨润民生 为民服务筑和谐 ——玉环县构建高效为民服务中心	101
人在他乡处 玉环为家园 ——玉环县探索流动人口管理新路	110
领导访谈：玉环县县长王国忠专访	120
专家点评	124

浙江地方政府管理创新案例之五：安吉县

安吉概况	129
颂一首浪漫田园诗 谱一曲现代桃花源 ——安吉县建设“中国美丽乡村”，探索全国新农村 建设的“安吉模式”	133
领导访谈：中共安吉县委书记唐中祥专访	150
专家点评	154

浙江地方政府管理创新案例之六：富阳市

富阳概况	159
新思路，新面貌 全局观，大发展 ——富阳市创新乡镇分类考核制度	163
统筹一盘棋 拧成一股绳 ——富阳市“专委会制度”打造高效执行团队	171
领导访谈：中共富阳市委书记徐文光专访	182
专家点评	186

浙江地方政府管理创新案例之七：嘉善县

嘉善概况	191
借力开发辟捷径 外引内育促发展 ——嘉善县积极推进结构调整，力促工业转型升级	195
巧理千家事 温暖万人心 ——嘉善县“两分两换”姚庄模式开创新农村建设新局面	204
领导访谈：原中共嘉善县委书记何炳荣专访	212
专家点评	216

浙江地方政府管理创新案例之八：诸暨市

诸暨概况	221
生态建设挂心间 绿水青山还复来	
——诸暨市建成省内首个县级生态城市	225
一颗“速效救心丸” 一片金融生态圈	
——诸暨市建立企业互助基金,打造健康金融生态环境	234
领导访谈:中共诸暨市委书记王继岗专访	243
专家点评	248

浙江地方政府管理创新案例之九：海曙区

海曙概况	253
转地方政府职能 谱为民服务新篇	
——宁波市海曙区独创 81890 政府服务热线	257
领导访谈:中共宁波市海曙区委书记陈奕君专访	275
专家点评	279

浙江地方政府管理创新案例之十：宁海县

宁海概况	285
立县以生态为本 农业让循环领路	
——宁海县积极探索农业可持续发展之路	289
农政“维新” 蔚为大观	
——宁海县积极创新农地流转制度	298
领导访谈:中共宁海县委书记王剑侯专访	306
专家点评	310

后记	313
----------	-----

浙江地方政府管理创新案例之一：

龙 游 县

龙 游 概 况

沿着钱塘江行至上游,人们会感叹彼处的秀山丽水,清风浮云,祥和悠然。不错,此地自古钟灵毓秀,文人墨客络绎不绝,千古迷窟更是吸引了无数游人前来探险观光。“千年尽露波涛色,万古犹存斧凿痕”,此处便是以神秘石窟闻名天下的龙游县。

龙游县地处浙江省金衢盆地中部,钱塘江上游。呈南北宽、东西窄状,六山三田半分水半分道路与村庄,山地主要分布在龙南、龙西北,耕地主要分布在龙北。县域面积 1138.72 平方公里,辖 9 个镇、12 个乡和 431 个行政村,人口 40.4 万人,其中农业人口 34 万余人,占 85% 左右。

千古名城

龙游县历史悠久,乃名副其实的千年古城。早在春秋时期,龙游县就建有“姑蔑”古国,与当时的越国在浙江大地上齐名。秦王嬴政二十五年(公元前 222 年)龙游设太末县,至今已有 2232 年建县历史,是浙江省历史上最早建县的 13 个县之一。到了唐朝贞观八年(公元 634 年)更名为龙丘,五代吴越宝正六年(公元 931 年)始称龙游。明清时期龙游商帮成为闻名全国的十大商帮之一,是十大商帮中唯一以县域命名的商帮。1959 年 12 月龙游撤县并入衢县,1983 年恢复县制至今。

自 1983 年恢复县制以来,龙游县经济社会有了长足的发展,真正实现了“龙腾虎跃”,令人刮目。近年来,龙游县委县政府围绕创建浙西中等规模生态型文化旅游城市的目标,扎实实施“工业立县、旅游名县、开放兴县,努力推进龙游经济社会跨越式发展”战略,按照“超前思考、科学规划、打好基础、循序渐进、滚动发展”的工作理念指导开展工作,全县经济社会发展一年上一个新台阶。

2000 年,主要是化解矛盾,打好基础。通过抓企业改制,创造体制和机制新优势,163 家国有、集体企业按照“二个买断”要求改制基本到位。同时,化解了城市信用社、陈化粮积压和周转金欠交等影响财政的几个问题,整个经济进入恢复性增长阶段。

2001 年,在抓好企业改革的同时,龙游县加快城市建设和县内工业向园区集聚,经济社会进入加快发展的启动期。2002 年以来,该县加大招商引资和工业开



发区建设力度,实施借力发展,狠抓项目建设,经济社会发展进入了一个大投入、大发展和大变化的新时期。

2003年是龙游县经济社会发展变化最大、最快的一年,全县实现生产总值35.2亿元,同比增长14.9%,其中,一、二、三产分别增长7.2%、19.2%、13.3%,三次产业结构比为17.9:48:34.1;地方财政收入2.08亿元,同比增长39.7%;全社会固定资产投资23.5亿元,同比增长73.9%,其中,工业性投入11.76亿元,增长160.2%;出口总额3161万美元,同比增长80.5%;社会消费品零售总额19.4亿元,同比增长12.2%;农民人均纯收入4144元,同比增长11%。其中,生产总值、全社会固定资产投资、对外贸易、重点技改和招商引资投入在1000万元以上项目数及各项存贷款增量等主要指标均处于衢州市前列。工业经济和招商引资的平台进一步夯实,农业结构调整和效益农业稳步发展,重大机遇性项目扎实推进,旅游、教育和卫生等社会事业充满生机与活力,产业化步伐加快,从各方面看,龙游县已成为浙西地区最具发展潜力的县市之一。

2008年龙游县克服严重自然灾害和国内外经济形势恶化等不利因素,迎难而上,全年实现生产总值90.7亿元,同比增长14.3%;财政总收入7.4亿元,增长23.6%,其中,地方财政收入4.7亿元,增长16%;全社会固定资产投资62.7亿元,增长19%;社会消费品零售总额46.2亿元,增长21%。

因地制宜

一方水土育一方人,一方人谱写一方神话。龙游人就是这样,大山的情怀让他们脚踏实地,因地制宜建设家乡,时至今日,龙游县经济发展俨然别具风格。

龙游石窟甲天下。龙游境内山脉、丘陵、平原、河流兼具,峰、岩、洞、石、湖、潭与人文景观融为一体,自成特色,名胜古迹众多。近年来发掘的龙游石窟,成为衢州市首个国家“4A”级旅游景区。自面世以来,龙游石窟就被众多知名专家学者称为千古之谜和“世界第九大奇迹”。经考证,石窟开掘年代下限在西汉初年以前,是至今世界上规模最大的古代地下建筑群。

目前,对石窟的来源,学术界和专家众说纷纭,有人认为是储藏之用,有人则认为是采石留下的痕迹,更多的专家认同石窟是越王勾践为了复国而秘密修建的练兵洞窟,扑朔迷离的来源给石窟披上一层神秘莫测的色彩。

除了石窟,龙游县的鸡鸣山明清民居苑、浙西大竹海、白佛岩瀑布、三叠岩和唐代古刹招庆寺等风景名胜也深受中外游客喜爱。

竹子之乡美名扬。龙游县是传统农业大县,土地资源充沛,森林覆盖率达



56.8%。生猪、蛋鸭、笋竹、茶叶、发糕、小辣椒、黄花梨和莲子等农特产品极为丰富。境内毛竹资源丰富,有竹林面积近 40 万亩,毛竹立竹量 6000 多万株,享有“中国竹子之乡”的美誉。

工业园区显特色。近年来,龙游县工业经济驶入了发展的快车道,依托浙江龙游工业园区,形成了特种纸、笋竹加工、五金机械、纺织服装、化工、建材、电子和绿色食品等优势主导产业,经济总量和质量都得到了显著地提升。

宜居之城

龙游县坚持“城、景、文、游”四位一体发展,高起点规划,高品位建设,高质量管理,着力打造最佳人居环境品牌。目前,龙游县中等城市基础性框架已初步形成,建城区面积 11 平方公里,城市人口 10 万。同时,以打造“平安龙游”、“和谐龙游”为目标,积极发展各项社会事业,努力改善群众生活环境,推进市民文明素质提升,促进社会和谐稳定。

