

经济转型升级 与地方治理模式创新

基于浙江长兴县的个案研究

高杭 等著

学林出版社



图书在版编目(CIP)数据

经济转型升级与地方治理模式创新：基于浙江长兴县的个案研究/高杭等著. —上海：学林出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5486 - 0029 - 9

I. ①经... II. ①高... III. ①地区经济—经济发展—研究—长兴县 IV. ①F127. 554

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 098667 号

经济转型升级与地方治理模式创新

——基于浙江长兴县的个案研究



作 者——高 杭 周建民 何显明 王美琴
责任编辑——曹坚平
封面设计——鲁继德

出 版——上海世纪出版集团
学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)
电话: 64515005 传真: 64515005

发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心
(上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

印 刷——

开 本——890 × 1240 1/32

印 张——12.625

字 数——30 万

版 次——2010 年 6 月第 1 版
2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号——ISBN 978 - 7 - 5486 - 0029 - 9/F · 4

定 价——30.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

前 言

落实科学发展观,推进发展方式的转型,是进入新世纪以来中国经济社会发展的主题。在国际关注中国发展的热情持续升温,甚至出现热炒“北京共识”、“中国模式”现象时,中国却有足够的理由深刻地反思改革开放以来逐步探索形成的经济社会发展模式存在的诸多深层次问题。2008年以来由国际金融危机引发的全球实体经济震荡及其对中国经济发展的冲击,就充分暴露出了这一发展模式长期积累的体制性、结构性问题。需要指出的是,中国的发展模式并不仅仅一个单纯的发展战略的选择问题,经济上的战略选择早已同社会变迁交织在了一起,既有发展方式早已深刻地嵌入在了既有的社会利益格局,嵌入在了政治和行政体制之中。因此,需要反省的并不仅仅是经济增长与社会发展脱节,经济增长能否得到资源和生态环境的支撑的问题,而是需要对整个发展方式,包括整个社会的治理模式进行总体性的反思。

改革开放30年来,浙江立足于市场化、民营化的先发优势,克服了工业化基础薄弱、资源贫乏、外部资本投入不足等种种局限,从一个经济实力居全国中下游水平的省份,迅速崛起,成为主要经济指标居位全国前列的“经济大省”,以占全国1%的国土面积、近4%的人口,贡献了占全国8.2%的经济总量,创造出了令人瞩目的“浙江现象”、“浙江模式”和“浙江经验”。作为长期走在体制改革前列的省份,浙江较早地感受到了传统发展方式的种种内在局限性对经济社会发展的深刻制约。近几年来,随着全省逐步步入人均6000美元的发展阶段,浙江经济发展更是愈发深切地感受

到了跨越重要的阶段性之坎的挑战。能否加快产业结构调整,全面提升产业素质、产业水平,形成支撑新阶段经济快速发展的动力结构,进而实现整个经济的转型升级,直接关系到浙江这个资源小省的可持续发展的前景。

浙江经济是一种典型的县域经济,县域经济对全省经济发展的贡献长期维持在60%~70%的水平,县域内的中心城镇和小城镇构成了资源配置和产业分工的基本平台。无论从县域的人口规模、经济规模占全省的比重还看,还是各地积累的发展县域经济成功经验和体制机制优势来看,因地制宜推进县域经济的转型升级,都是浙江经济转型升级的重大现实课题。客观地讲,浙江县域经济尽管取得了很大的发展,但目前县域经济发展还普遍存在产业水平不高、产业结构不合理、资源消耗和环境污染过大、要素集聚程度不高等种种弊端。毫无疑问,如果浙江的县域经济不能成功地实现转型升级,那么全省经济的转型升级,充其量也只完成了一半的任务,甚至可能会陷入难以为继的境地;相反,县域经济的转型升级如果比较顺利,就可以为全省经济的转型升级奠定坚实的基础,提供强有力的动力支撑。

经济发展方式是社会要素资源禀赋、体制结构及发展战略选择等多种因素长期交互作用的产物。在要素资源禀赋不变的情况下,要实现发展方式的结构性转型,实现经济的转型升级,就必须从体制的整体性改革上寻求突破。这其中,一个关键性的问题,就是特定政治与行政体制背景下的政府治理模式的创新问题。换言之,中国特定的政治制度框架以及政府主导型的发展模式,决定了政府转型是经济转型升级或者说发展方式转型的关键。改革开放30年来,在牢固地确立了“以经济建设为中心”的指导思想后,中国依托高度集权的政治行政体制,借助于各级政府协调各方的组织功能和资源整合功能,自上而下地强力推进经济建设,实现了经济的超常规发展。然而,我们也必须清醒地看到,随着社会资源配置方式和整个社会结构的深刻变迁,政府治理模式的不适应性及

其对经济转型升级的内在制约,已经成为中国传统的政府主导型发展模式面临的最大挑战之一。

历史地看,“浙江模式”的一条重要的成功经验,就是地方政府顺应市场体系的发育和市场秩序的扩展,不断进行自我角色的调整和管理模式的创新,从而形成了市场发育、社会成长与政府创新的良性互动格局。在此,各级地方政府的角色行为呈现出了鲜明的“顺势而为”的倾向,政府既没有一味放任无为,听凭区域市场体系完全按照自生自发的逻辑缓慢演进,也没有运用行政手段去支配和控制市场化进程,而是在充分尊重市场体系发育内在规律的前提下,根据市场体系发育在不同阶段提出的客观要求,不断调整自己的角色地位,有所为、有所不为,有效地发挥自身对于区域市场体系发育的扶持、引导、增进作用。遵循这一历史经验,浙江要实现经济转型升级的战略目标,除了要通过实施“创业富民创新强省”,进一步调动全省人民的积极性和创造性,还必须把深化地方行政体制改革,创新地方治理模式,作为营造经济转型升级的动力结构的重要途径。在这样的背景下,县级政府在国家治理体系中所扮演的特殊的重要角色,县域经济全省经济占据的举足轻重的地位,都决定了县级政府角色功能的调整,县域治理结构的创新,合乎逻辑地应当成为治理模式转型和发展方式转型的现实突破口。

近些年来,在研究和反思“浙江现象”的过程中,我们一直把县域经济与县域治理及其相互关系作为关注的重点。在之前的几个研究项目中,我们都曾将浙江长兴县作为研究的个案之一。长兴县经济发展水平居浙江各县(市)的中上游水平,地域面积和人口规模也处于中游水平。更重要的是,长兴改革开放以来所经历的从粗放型增长方式下的经济快速增长,到实施壮士断腕式的产业结构调整,再到目前较为平稳的经济社会的协调发展,相当典型地呈现出了浙江县域经济发展的历程。因此,在探讨县域经济转型升级及其对地方治理模式的挑战的过程中,我们再次将长兴作

为个案研究对象。

近五六年来,长兴县在大规模推进城乡一体化进程的基础上,根据县域经济发展面临的挑战,积极主动地推进产业结构调整和经济转型升级,并取得了令人瞩目的成效。在我们看来,在推进经济转型升级方面,长兴县的相关运作模式还带有相当鲜明的政府主导色彩,政府的强力推进,是实施这些新的发展战略的基本保障。但不能否认,也正是在实施这些战略的过程中,地方政府逐步意识到了单纯的行政力量、行政手段的局限性,如何通过创新地方治理模式,有效地整合体制外的资源,已经成为地方政府的自觉行动。虽然这种创新还没有形成成熟的制度化成果,还远不足以称之为构建多中心的地方治理模式的努力,但创新地方治理模式的探索毕竟已经开始,并已经取得了一些成效。就此而言,长兴县地方治理模式的有限创新,正是整个国家地方治理模式变迁的一个缩影。

目 录

前言	1
第一章 科学发展:中国发展方式的战略转型	1
一、中国发展模式的战略转型	1
(一) 科学发展观的提出及其重要寓意	1
(二) 发展方式转型的基本要求	10
(三) 科学发展观与人类社会发展的基本潮流	21
二、浙江模式及其面临的挑战	25
(一) 浙江模式的由来及其发展绩效	25
(二) 浙江模式的基本特征	30
(三) 浙江模式面临的挑战	36
三、转型升级:浙江县域经济发展的新课题	42
第二章 经济转型升级与地方治理模式创新	50
一、“有效政府”:浙江现象的关键变量	51
(一) “有效政府”的“市场增进”功能	51
(二) 地方政府角色转型的发生机理	55
(三) 地方政府角色转型的内生演进逻辑	60
二、市场秩序扩展中的地方治理困局	63
三、治理创新:一个世界性的命题	72
四、县域治理创新与地方政府角色转型	82

第三章 浙江长兴:经济转型升级与地方治理创新的典型样本	88
一、转型升级:长兴经济社会发展的当下主题	88
(一) 快速发展的长兴工业经济	89
(二) 工业经济发展结构性矛盾的凸显	90
(三) 经济转型升级的迫切性	97
二、天能事件:壮士断腕的转型升级之路	100
三、生态长兴:经济转型升级的有效载体	107
(一) “生态长兴”建设的着力点	107
(二) “生态长兴”建设的运作方式	110
(三) “生态长兴”建设的成效与前景	119
四、治理模式创新:经济转型升级的关键	123
(一) 从有为型政府向有效型政府转变	124
(二) 从管理型政府向服务型政府转变	127
(三) 从粗放型治理向集约型治理转变	129
(四) 从战术型治理向战略型治理转变	131
第四章 以人为本:发展方式及治理模式转型的价值导向 ..	137
一、生活品质:以人为本的发展方式的重要尺度	138
(一) 生活品质的内涵及其人本价值规定性	138
(二) 生活品质:全面小康社会建设的必然要求	140
(三) 生活品质:以人为本价值理念的实践载体	147
二、以“生态长兴”为载体的品质生活提升实践	151
(一) 生态环保意识的普及	154
(二) “水、气、绿”三大文章	155
(三) 环境治理机制的完善	158
三、城市生态发展:打造现代化城市人居环境榜样	160
(一) 国际花园城市建设:城市生活品位的提升	161
(二) 森林城市创建:城市生态体系的建设	165

四、村庄环境整治:打造品质化的农村生活方式	171
(一) 以村庄示范工程为载体,推进村庄环境整治	172
(二) 强化综合整治效果,实现农村环境整体性治理	174
五、长兴实践的成效及其经验价值	177
(一) 经济转型升级与生活品质提升	178
(二) 以人为本的发展方式转型的长兴经验	181
第五章 产业治理:政府强力推进下的产业转型升级	189
一、资源节约和环境友好型产业结构的培育	189
二、产业治理:传统产业的改造升级	194
(一) 长兴传统产业治理的基本特色	195
(二) 产业治理:蓄电池行业改造升级的个案分析	198
(三) 产业治理:纺织行业改造升级的个案分析	206
三、生态农业:拓展现代农业发展的新途径	211
四、生态旅游:生态文化的产业化道路	217
五、产业治理中的地方政府角色功能	222
第六章 强化公共服务:地方治理模式创新的核心	229
一、经济转型升级与地方政府角色转型	229
二、长兴服务型政府建设的创新实践	238
(一) 加大公共服务财政投入	238
(二) 扩大公共服务覆盖范围	244
(三) 创新公共服务提供方式	247
三、公共服务创新与地方治理模式转型	288
(一) 提高政府的公共服务供给能力	261
(二) 调整政府在公共服务供给中的角色	262
(三) 建构政府主导的多元主体参与的体系	263

第七章 迈向多中心治理:地方治理新主体的培育	267
一、多中心治理在中国语境下的可能性空间	268
(一) 多中心治理:现代治理的模式选择	268
(二) 多中心治理对中国地方治理创新的启示	271
二、经济转型升级中的市场主体角色	281
(一) 政企合作的长兴实践	282
(二) 行业协会与地方治理	286
三、公民参与渠道的拓展	291
(一) “生态长兴”建设中的公民参与	292
(二) 基层民主治理中的公民参与	294
(三) 农家乐:寻求政府引导与公民主体的结合点	297
四、县校合作:地方治理资源的有效挖掘	302
(一) 县校合作的方式与途径	303
(二) 县校合作的成效与启示	305
五、扩权强县与强镇扩权:地方治理中的府际关系调整	307
(一) 扩权强县:从外部推动到内源式发展	307
(二) 强镇扩权在长兴的实践	310
(三) 地方治理创新实践中的权力再配置	315
第八章 整体性治理:地方治理模式及其运行机制的创新	323
一、整体性治理:一种新的治理机制	323
(一) 官僚制及其面临的挑战	324
(二) “整体政府”思潮的滥觞	328
(三) “整体性治理”的创新主旨	331
(四) “整体性治理”思路的有益启示	342
二、“整体性治理”与生态型政府建设	348
三、“生态长兴”实践中的政府运行机制创新	356
(一) 整体规划:立足生态,统领全局	357
(二) 领导体制:各司其职,中心联动	359
(三) 政策引导:保护发展,发展保护	361

(四) 资源整合:协调整合,互助联动	364
(五) 行政监督:多元组合,系统评价	369
四、“生态长兴”实践中的整体性治理机制	374
结论:探寻地方治理模式创新的内生路径	382
后记.....	390

第一章 科学发展:中国发展方式的战略转型

全面落实科学发展观,切实推进发展方式的转型,实现城乡经济社会全面协调可持续发展,是当下中国经济社会发展的主题。在中国特定的政治行政体制框架下,政府对经济社会发展的主导作用决定了政府角色定位的转型,以及政府管理模式的创新。这也是实现发展方式转型的根本前提和重要途径。

一、中国发展模式的战略转型

科学发展观的提出为标志,改革开放以来形成的中国发展模式正在经历着一次历史性和结构性的重大转型。从“以人为本”的核心价值,到“全面协调可持续”的发展理念,再到“统筹兼顾”的发展战略,科学发展观指导下的发展方式转型,深刻地反映了中国经济社会发展的内在要求,体现了人类社会发展理念、发展思路演进的历史潮流。

(一) 科学发展观的提出及其重要寓意

作为有着悠久灿烂的文明传统,又经历过近代那种任人奴役、宰割的悲惨遭遇的国家,实现民族的伟大复兴,一直是国人的宏大宿愿。当改革开放实践重新开启中国现代化的历史进程,社会生活逐渐恢复常态时,全社会所形成的最大共识,莫过于邓小平概括的一句质朴无华的社会生活常识:“发展是硬道理!”在保持政治局势稳定的前提下,改革开放实践有效地激发和释放出了全社会

追求富民强国的热情,形成了全社会一心一意谋发展、求振兴的局面,使中国经济社会建设取得了举世瞩目的成就,在短短的30年间,国家的综合国力和人民群众的物质生活水平发生了翻天覆地的变化。

改革前夕的1978年,我国国内生产总值只有3645亿元,人均国民收入仅为190美元,处于全世界最不发达的低收入国家行列。随着经济步入快速发展的轨道,1979-2007年我国国内生产总值保持了年均9.8%的高速增长,2007年达到了249530亿元,大大缩小了与世界主要发达国家的差距,国内生产总值居世界的位次由1978年第10位跃升到目前的第3位,仅次于美国、日本。人均国内生产总值则由1978年的381元上升到2007年18934元,扣除价格因素,增长近10倍,年均增长8.6%。按照世界银行的划分标准,我国已经由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列。

经济的快速发展和规模的扩大,带来了国家财力的显著增长和人民生活水平的显著提高。1978年国家财政收入仅为1132亿元,2007年国家财政收入已经超过5万亿元,达到51322亿元,年均增长14.1%。改革开放以前,城乡居民生活基本上处在温饱不足状态。经过30年的快速发展,城镇居民人均可支配收入已由1978年的343元提高到2007年的13786元,扣除价格因素,增长6.5倍,年均增长7.2%。农村居民人均纯收入由134元提高到4140元,增长6.3倍,年均增长7.1%。1978年全国农村的绝对贫困人口约有2.5亿人,约占全部人口的四分之一。到2007年末,农村绝对贫困人口减少到1479万人,不足全部人口的2%。^①据世界银行统计,过去25年来全球脱贫所取得的成就,约67%应

^① 国家统计局综合司:《大改革、大开放、大发展——改革开放30年我国经济社会发展成就系列报告之一》,中央政府门户网站,http://www.gov.cn 2008年10月27日。

归功于中国。

国力的增强,极大地改变了我国在国际社会的地位和国际影响力。1978-2007年我国进出口贸易总额增长了104倍,在世界各国中的位次由第29位跃升到第3位,仅次于美国与德国,占世界贸易总额的比重也由0.8%提高到7.7%,成为一个名副其实的对外贸易大国。外汇储备从1978年的1.67亿美元,猛增到2007年15282亿美元,稳居世界第一位。从以巨大财力为支撑的汶川救灾及灾后重建,到无与伦比的北京奥运会,再到大手笔的应对国际金融危机的举措,中国国力的强盛达到了近代以来的最高峰。

30年的大发展使中国创造了世界经济发展的奇迹。更重要的是,这种奇迹是在中国广泛借鉴各国的成功经验的同时,始终坚持不照搬他国模式,毫不动摇地从本国国情实际出发,大胆探索适合国情的发展模式的情况下取得的。在拉美不少国家陷入经济困境、东亚一些国家饱受金融危机折磨,而俄罗斯和一些东欧国家也为“休克疗法”付出沉重代价,所谓的“华盛顿共识”因此受到广泛质疑的背景下,中国的发展经验开始在世界范围内受到广泛关注。2004年年5月,美国《时代》周刊高级编辑、高盛公司中国问题顾问、清华大学兼职教授乔舒亚·库珀·雷默,在英国“伦敦外交政策中心”发表了题为《北京共识》的研究报告,认为中国的发展模式是一种适合中国国情和社会需要、寻求公正与高质增长的发展途径。雷默把这种发展模式称之为“北京共识”,并将其主要内容概括:艰苦努力、主动创新和大胆试验;坚决捍卫国家主权和利益;循序渐进、积聚能量。近几年来,有关“北京共识”、“中国模式”、“中国道路”等等,已经成为一些国际论坛聚焦的重要话题之一。

虽然我们不必沾沾自喜于“北京共识”或“中国道路”之类的誉美之词,但不能否认,中国30年来的改革和发展,在积累了以往无法想象的物质财富的同时,也在发展方式、发展战略方面积累了弥足珍贵的历史经验,并极大地提高了决策层和国人坚持走自己

的路,在发展道路上大胆创新的自信心。正是这种自信心使我们有勇气正视自身发展过程中存在的一系列重大问题,正视发展面临的种种严峻挑战。

改革开放 30 年来中国爆炸式增长,是在极其特殊的社会历史背景下展开的。一方面,当人们逐步从极左思潮的钳制下摆脱出来,步入正常的社会生活轨道时,全社会对“发展是硬道理”等常识性理念几乎形成了大彻大悟般的觉醒,长期被压抑的追求富足生活、追求强盛国力的激情迅速被释放出来;另一方面,长期的闭关自守的社会生活环境,无休止的政治运动,以及计划体制根深蒂固的影响,又决定了我们对现代市场经济体系的运作,以及如何从计划体制过渡到市场经济体制缺乏必要的理论和经验准备,对发展战略的选择缺乏国际经验和教训的知识积累。这样,在强烈的赶超心理支配下,发展理念的增长第一,发展心态的急功近利,发展战略的顾此失彼等等,都表现得相当突出。如果说在改革发展的前一二十年,经济高速增长的绩效或多或少能够掩盖这些弊端和失误,或者使之呈现为可以接受的代价的话,那么,近十多年来,这种发展方式的弊端却越来越显著地凸现出来,成为难以承受的巨大压力,甚至已经直接威胁到了中国发展的可持续性。

客观地讲,中国发展过程遇到的种种问题,如资源的掠夺式开发,环境的严重污染,社会利益矛盾的尖锐化等等,或多或少带有经济发展的阶段性属性,但更多的是发展方式的落后问题。从实现经济社会的可持续发展来看,这种发展方式的弊端,突出表现为与人自然、人与人关系的双重不可持续性。

虽然 20 世纪 90 年代后期我国就提出过转变增长方式的问题,但十多年来粗放型增长方式所带来的资源消耗、环境污染以及经济内驱力不足的缺陷并没有实质性改变,导致人与自然的和谐进一步恶化到了可能威胁发展的持续性的地步。

一是高能耗的发展模式已经使我国的经济发展面临资源供给难以保障的严峻挑战。据分析,2006 年中国 GDP 总量占世界的

5.5%,而能源消耗却占全世界的15%,钢材占30%,水泥占54%。依照1980-2000年我国的能源消费增长情况,预计到2020年,要实现国内生产总值翻两番的目标,需要消耗30亿吨的标准煤。从中国的能源储量和开发能力来看,这几乎是无法实现的目标。^①虽然进口能源能够缓解能源短缺压力,但资源的外部依赖性的提升将会大大提高国民经济增长的波动性。2006年中国的石油进口量已占总消费量的40%,进口铁矿占总消费量的占50%,进口铝土矿占占总消费量的33%,进口铜矿占占总消费量的50%。国际市场重要资源价格的变动,将直接对经济增长局面产生重大影响,这在我省绍兴等一些地方在这场金融危机中面临的巨大冲击中已经得到了深刻的印证。

二是粗放型的增长方式对生态环境的破坏,已经使我国环境容量对发展的容纳能力接近于其极限值。我国经济社会发展与人口、资源、环境、生态之间的矛盾本来就比较突出,粗放型的增长方式更是极大地加剧了这一矛盾。目前,我国人均占有的耕地为世界平均水平的40%,人均占有的淡水不足世界平均水平的30%,而单位产值的水耗则在发达国家平均水平的10倍以上。2005年我国七大水系四类以上水质占59%,其中27%为劣五类水质,基本丧失了使用功能。近岸海域超四类海水水质占34.5%,全国劣五类水质的湖泊占43%。^②大气污染同样已经达到触目惊心的地步。国家环保总局公布的数字表明,2006年在国家掌握监测数据的559个城市中,达到国家空气质量一级标准的城市只占4.3%,达到国家空气质量二级标准的城市占58.1%,三级和超过三级标准的城市占37.6%。世界银行的研究报告表明,全球污染最严重的20个城市中,中国占据了16个。据统计,在全球144个国家和

^① 段培君:《科学发展观与中国发展的新模式》,《中共中央党校学报》2007年第4期。

^② 中国科学院可持续发展战略研究组:《2007中国可持续发展战略报告》,科学出版社2007年版,第12页。

地区中,中国的环境可持续指数排名在第133位。

从某种意义上说,中国过去30年的经济高速增长,在一定程度上就是靠牺牲资源和环境换来的。国家环保总局政策研究中心估算,我国1992年环境污染损失约为986亿元,占当年GDP的4%。而据世界银行估算,1997年以来中国仅空气和水污染造成的经济损失,每年就高达540亿美元,相当于同期国内生产总值的8%。^①更为严重的是,环境污染已经直接威胁到了人民群众的健康,使经济发展给人们带来的幸福感大打折扣。据报道,目前全国有1/4人口饮用不合格的水,1/3的城市人口呼吸着严重污染的空气,70%已死亡的癌症患者与环境污染有关,20%的儿童不同程度存在铅中毒。^②从未来趋势看,假设单位GDP的环境压力不变,2020年中国的实际环境压力将是2000年的3.4倍,2030年将是2000年的4.6倍,2050年将是2000年的8.1倍,2100年将是2000年的18倍。^③按照2020年GDP翻两番的发展目标,中国要维持目前的环境状况,单位资源消耗的经济产出要提高4~5倍;如果要改善环境,把污染减少一半、资源消耗降低一半,单位资源消耗的经济产出则要提高8~10倍,^④压力是极其艰巨的。

三是粗放型的增长方式已经使我国面临发展动力难以为续的严峻挑战。在驱动经济增长的三驾马车中,中国存在着过度依赖投资和出口,消费对经济增长的贡献持续萎缩的不正常局面。1980-2007年,居民消费对GDP增长贡献率从63.9%降至30.9%,占GDP的比重从50.8%降至35.4%;固定资产投资对GDP增长贡献率则从33.8%升至40.9%,占GDP的比重也从28.8%

① 张维庆、孙文盛、解振华:《人口、资源、环境与可持续发展干部读本》,浙江人民出版社2004年版,第344页。

② 潘岳:《环境友好型城市》,中国环境科学出版社2006年版,第16页。

③ 何传启:《中国生态现代化的战略选择》,《理论与现代化》2007年第5期。

④ 段培君:《科学发展观与中国发展的新模式》,《中共中央党校学报》2007年第4期。