

浙江省县域改革实践研究

占张明 等著



The Empirical Study
About the Counties' Reform of
Zhejiang Province



The Empirical Study
About the Counties' Reform of
Zhejiang Province

浙江省县域改革实践研究

占张明 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

浙江省县域改革实践研究 / 占张明等著. —杭州:
浙江大学出版社, 2016.10
ISBN 978-7-308-16291-3

I. ①浙… II. ①占… III. ①县—体制改革—研究—
浙江 IV. ①D675.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016)第 241793 号

浙江省县域改革实践研究

占张明 等著

责任编辑	樊晓燕
责任校对	杨利军 夏湘娣
封面设计	春天书装
出版发行	浙江大学出版社 (杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007) (网址: http://www.zjupress.com)
排 版	杭州中大图文设计有限公司
印 刷	杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本	710mm×1000mm 1/16
印 张	17.25
字 数	283 千
版 印 次	2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-16291-3
定 价	52.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxbs.tmall.com>

序

俞可平曾经指出：“任何创新都有风险，政府改革风险尤大。如果没有相应的法律和制度鼓励政府的改革创新，许多大胆的改革创新举措就会因没有制度保障而无法推出。”可见，制度机制是长久性的动力手段，是政府改革实践持续的最可靠保障。党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了推进经济、政治、文化、社会、生态等全方位改革的战略目标。党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念，目的是要从根本上破除体制机制障碍，做出更有效的制度安排，建立有利于资源高效配置和发展潜能充分释放的体制环境，最终实现共享发展目标。同时，中央也高度重视县域治理实践，推动实施了一系列制度改革，引起了各方极大的关注。这些重大决策部署是关系我国发展全局的一场深刻变革，影响将十分深远。

县一级如何深入贯彻落实中央的战略部署，让中央的精神落地生根，以改革的红利推动县域的转型发展？余杭将继续以改革破除发展中面临的体制机制障碍，坚决破除各方面体制机制弊端，推进县域治理体系和治理能力现代化。“十三五”时期，是余杭高水平全面建成小康社会的决胜期，也是可以大有作为的发展黄金期。我们必须深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”战略布局，落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，持续深化“八八战略”实践，坚持发展第一要务，紧扣转型升级主题，以“3+1”战略规划布局 and “3+1”制度规则体系为统领，以“点轴状布局圈层式开发、产城人融合钱地人统筹”为路径，统筹推进经济、政治、文化、社会、生态和党的建设，努力打造中国创新创业新高地、浙江信息经济新蓝海、杭州宜居宜游新城区，共建共享更加美好的新余杭。我们要实现上述目标，必须坚持以新的发展理

念引领新的改革发展实践,以服务保障 G20 国际峰会为圆心,聚焦 16 个重大专项行动,开展全区综合环境专项整治大会战,构筑城乡统筹发展新格局,推动各项工作再上新台阶。

为深入贯彻落实中央以及省、市、区委精神,更好地推动余杭全面改革实践,杭州市委党校余杭区分校以余杭近年来的改革实践为切入点,深入剖析梳理余杭改革实践的总体特征与经验、当前改革的基本态势与走向等问题,并从浙江省层面探索分析了县域改革的实践与走向,以期推动浙江省县域改革问题的共性研究。正是这一动因,促使了《浙江省县域改革实践研究》一书出版问世。在此,我写几句交代全书背景、框架、亮点的话,并以此代序。

近年来,余杭区分校努力贯彻落实全国党校工作会议和习近平总书记系列重要讲话精神,围绕区委、区政府中心工作,坚持党校姓党根本原则,落实从严治校的基本方针,深入实施教学、科研、管理的转型提升,教研咨一体化建设取得可喜成绩,连续三年荣膺全省党校系统优胜(先进)单位称号。本书正是余杭区分校立足于“红色智库”建设的又一重磅力作,也是 2014 年出版的《浙江省县域发展比较研究》的姐妹篇。本书从余杭区域决策部署与体制机制方面入手,对过去余杭的改革发展实践做了回顾与总结,深入分析了当前余杭发展所处的历史时期,从整体高度和长远视角,全面、准确、立体地重新审视、重新定义和重新塑造余杭体制机制新优势,对未来的宏观政策制定、经济社会发展进行了政策判断与预测,并对各领域的改革发展实践提出了具体的对策建议。

通读全书,我有几点比较深刻的印象。一是研究目标明确。三十多年来,余杭经济、政治、社会、文化、生态、党建等领域的改革均取得了重大进展,多项改革在全国、全省率先推进,亮点持续呈现,形成了较强的体制机制领先优势。研究总结余杭改革实践的重要性、紧迫性和艰巨性,把重塑体制机制改革新优势摆在突出的重要位置,并提出了较有针对性、前瞻性的政策措施建议,这将为有关部门制定更加科学有效的政策机制起到重要的参考作用。二是研究视野广阔。本书在研究内容上几乎涵盖了余杭改革实践的各个方面,例如平台体制机制、互联网金融、都市经济、智慧经济、民主治理、政务流程、小城镇发展、家族文化、文化礼堂、党员信仰、生态环境等,思路清晰,观点鲜明,构成了一个完整的理论研究体系。三是研究观点独到。本书既有定性结论,又有定量分析,跳出了老旧的僵化的思维定式,剖析了余杭县域改革实践的基本框架,把理论与研究与总结提升很好地结合起来,观点比较新颖,具有较强的创新性、主题性和时代性,相信必将能够为余杭当地乃至全国、全省的县域改革实践提供借鉴。

正确认识县域改革实践问题的复杂性,对当地党委、政府的科学决策具有十分重要的意义。余杭之所以有今天的巨大成绩,是区委、区政府深思熟虑、深谋远虑和全区干部群众共同努力的必然结果。在当前改革实践快速推进的时代背景下,我们更加要保持清醒的头脑,认真总结过去改革发展所取得的巨大成就和经验教训。唯有如此,才能更好地为余杭实现全面统筹协调可持续发展创造更加扎实的基础。

最后,借此机会,期待作者们能够继续保持良好的学术精神状态,争取出版更多的优秀咨政作品,为区委、区政府多提出一些具有前瞻性、战略性、针对性的政策建议。

王进
2016.9.27

目 录

绪 论	1
-----------	---

第一编 经济发展

浙江推进互联网金融产业发展研究	19
县域经济向城市经济转型研究	
——以杭州市余杭区为例	31
关于促进余杭区信息经济发展的思考	43
推进信息经济发展的政策评估研究	
——以 Y 区为例	53
关于大力促进余杭区有效投资的路径分析	63

第二编 民主法治

街道民主制度建设的创新与完善	
——基于余杭区街道民主协商议事会议制度的研究	81
农村民主治理的路径研究	
——以杭州市余杭区为例	92
“省直管县”政策下地级市“撤县设区”行为研究	
——以浙江省为例	103
浅议地方政府政务流程再造中的反腐败机制建设	120
中华文化与依法治国研究	
——以杭州洪氏家族文化为研究个案	131
法官员额制改革的利益衡量研究	145

法治视野下的参政议政新模式建构研究	156
-------------------------	-----

第三编 文化生态

传统文化之于社会主义核心价值观的作用	
——以对杭州洪氏家族文化的实证分析为依据	165
大遗址保护及其文化传承	
——以良渚遗址为研究样本	177
余杭区农村文化礼堂建设中的存在问题与对策研究	190
列宁关于农村建设实践的思想及其对“美丽乡村”建设的启示	
——以杭州市余杭区为研究对象	196
水环境严重污染地区治理后的冷思考:危机、赋权与模式研究	203

第四编 党的建设

当代基层党员马克思主义信仰现状与对策	
——基于余杭基层党员的普遍调查	215
撤村建居社区党建问题对机关党建工作的启示	
——以杭州市余杭区为例	227
抗战时期沦陷区政权建设的历史审视	
——以杭州余杭西部山区“三杭政府”建设为研究对象	243
六十五年光辉历程	
——余杭党校简史	252
后 记	269

绪 论

改革开放以来,中国赢得了经济社会发展的历史性跨越。当前,经济与社会发展进入新常态,转型升级任务急迫、繁重,特别是从刚刚开始“十三五”时期看,未来五年中国将进入实现地区治理体系和治理能力现代化的关键时期。因此,必须从整体高度和长远视角,全面、准确、立体地重新审视、重新定义和重新塑造各地体制机制优势,为实现“中国梦”提供坚实保障。以下以余杭区为例,进行问题的阐释。

一、原有体制机制优势的整体判断

三十多年来,余杭经济、政治、社会、文化、生态等领域改革均取得重大进展,多项改革在全省率先推进,亮点持续显现,形成了较强的体制机制领先优势。

(一) 经济改革成效显著

这段时期,得益于沿海改革开放政策先行一步,在有意或无意的理念和实践上,普遍信奉绝对优势理论,在产业上凡是具有绝对优势或有可能争取到绝对优势的领域都不愿放弃,经济上普遍取得不凡成就。2010年,余杭进入人均GDP突破1万美元的新发展阶段,实现了从基本温饱到总体小康的历史性跨越。国民生产总值从1980年的4.35亿元上升到2015年的1235.66亿元,地方公共财政预算收入从1994年的2.12亿元上升到2015

【作者】占张明,杭州市委党校余杭区分校校长。

年的 187.65 亿元。1990 年后,多次进入全国经济百强县的行列,在全国综合发展指数前 100 位的县(市、区)中的排名,从 2000 年的第 23 位,进到 2012 年的第 9 位,强化了改革成本支付能力,为深化改革奠定了扎实的物质基础。1998 年以来,面对金融危机和世界性经济衰退的严峻考验,余杭经济增速虽然有所放缓,但仍保持一定增长速度。

1. 注重强化微观市场主体活力,民营经济逐步崛起

出台了多项相关政策,在市场准入、要素配置、政策扶持、监管服务等方面加大改革力度。加大财政对中小企业发展的支持力度,初步建立起中小企业信用担保体系、贷款风险补偿机制和创业引导资金激励机制。国有企业改革不断深化,区属国有企业布局得以优化,企业法人治理结构加快完善。

2. 注重发挥政府作用,市场配置资源的基础性作用逐步增强

政府主导建立了城建集团、交通集团、供销集团、农林集团、金融公司、美丽洲公司等,发挥政府主导的投融资主体作用。工业用地招拍挂制度全面推进。开始探索建立集约、节约用地机制,出台推进集约、节约利用土地的政策意见,积极推进农村“两分两换”改革。探索林权、矿权等市场化配置改革。

3. GDP 大幅上升,财税收入水涨船高

2015 年余杭区实现生产总值(GDP)1235.66 亿元,按可比价计算(下同),同比增长 11.0%,增幅高于全国(6.9%)、全省(8%)、全市(10.2%)平均水平。按户籍人口计算,余杭区人均 GDP 为 131712 元,增长 8.1%,按当年平均汇率计算,达到 20947.1 美元。从 GDP 构成看,第一产业实现增加值 47.07 亿元,增长 1.4%;第二产业实现增加值 455.11 亿元,增长 4.7%;第三产业实现增加值 733.47 亿元,增长 17.1%;三次产业结构比例由 2014 年的 4.1:40.1:55.8 调整为 3.8:36.8:59.4,第三产业比重较 2014 年提高了 3.6 个百分点。2015 年全年完成财政总收入 305.31 亿元,增长 20.5%,首超 200 亿。

4. 一体化统筹发展态势良好,城乡差距逐步缩小

根据省发改委、省统计局《浙江省 2012 年统筹城乡发展水平评价报告》(见浙发改城体[2013]990 号文),2012 年余杭区城乡统筹发展水平在全省参加评价的 61 个县(市、区)中位居第二,已率先进入全面融合阶段。2010

年,余杭区农民人均纯收入达到 15617 元,人均纯收入比 2005 年增长 79.9%,增幅连续四年超过城镇居民,城乡居民收入比缩小至 1.85:1,居全国、全省城乡收入差距最小行列。

(二)政治改革可圈可点

从包括余杭区在内的全国层面而言,改革开放前三十年,治国理政的基本方式为人治与政策之治交织推进;改革开放后三十年,法制之治凸显,并从法制之治迈向法律之治、依法治国。单就余杭区而言,“法治余杭”的地方经验连续六年入选《法治蓝皮书》(多次为全国区县级唯一入选样本)。

1. 党的领导体制改革稳步推进

在统一的顶层设计之下,余杭区在党建领域做出了很多宝贵的探索。在区级主导层面,处理“党政分开”与“坚持和强化党的领导”两大原则的艺术不断成熟;先后构建了“一副三组团”、“乡镇批量改街道”和“五城一中心”的发展格局,并建立了相应的党工委。在基层党建方面,围绕有人干事、有钱办事、有房议事、有章理事、有效监事的“五有”建设目标,不断夯实了基层组织基础。

2. 政府管理体制改革的硕果累累

一是做减法,从“全能型政府”走向“有限政府”。探索转变职能、理顺关系、优化结构,严格控制机构编制。清理减少行政审批事项,全面完成非行政许可审批事项的清理工作。加快实施投资体制改革,全面实施政府投资项目管理办法,落实企业投资项目核准和备案制,不断强化减轻企业负担的改革,落实国家增值税、出口退税等政策,减、免、缓、停和取消了一批地方涉企税费。推进事业单位分类改革和行业协会自治化改革,多家生产经营类和中介服务类事业单位已批复改制,事业单位养老制度改革不断加速,行业协会与行政机关的人员、机构、财务“三脱钩”任务全面完成。二是做加法,从“无为而治型政府”走向“责任型政府”。服务职能逐渐强化,落实权力下放和委托授权,先后组建了行政审批中心余杭组团分中心和良渚组团分中心,方便居民就近办事。开展行政机关内部审批职能整合与集中改革试点,推行政府投资和工业供地项目模拟审批、“首问负责制”、投资项目审批代办制、重大项目联审制等,行政服务中心的经验在全省具有一定知名度。公共财政体制不断健全,新增财力用于民生支出的比例不断提高,区级政府及部

门基本建立了比较规范的部门预算制度,多家单位纳入区级国库集中支付改革范围。

3. 人大履职体制改革不断深化

人大代表身份意识从单一唯上性向人民性兼顾;履职意识从单一荣誉性向责任性兼顾。不断加强监督工作的力度,其中的重点是保证“一府两院”及其工作部门依法行政、科学决策、公正司法,围绕经济社会发展的重点领域和难点、热点问题,开始运用询问、质询、调研、备案审查等监督手段,积极回应社会的关切;抓好议定事项的落实,健全完善跟踪督办制度,督促各有关方面强化人大意识和落实意识,加大办理力度,促进重点问题的解决和化解,使人大监督真正转化为抓落实、促发展的实际行动。不断提高代表履职实效,围绕代表联系群众制度化、日常化目标,完善了接待选民、联系群众等制度,通过工作考核、述职评议、督办检查等措施,促使代表密切联系群众。不断加强对镇街人大规范履职的指导力度,有力地促进了镇街人大在基层民主法治建设中发挥骨干作用。

4. 民主参与体制改革不断创新

一是居民参与意识不断加强和参与渠道不断拓宽,从单一行使选举权到注重选举权和被选举权,再到积极参与听证、问政、网络监督,居民参政议政渠道空前广阔。二是进行政治协商体制改革,民主党派和无党派人士参政议政能力稳步提高。三是协商民主得到强化。尤其值得一提的是,经区委同意,区委组织部、区人大办在南苑街道、仓前街道探索试行街道民主协商议事会议制度,让党员代表、村(居)民代表、共建单位、区级及以上“两代表一委员”等各层面人员广泛参与民主协商,开创了全国第一个街道层级的民主协商议事会议制度,破解了撤乡镇建街道的议事难题。

5. 基层社会管理机制改革初见成效

基层社会管理机制逐步从社会管理走向综合治理,再到社会治理。余杭区探索社会管理新模式,建立基层社会管理工作新格局,首创“两网合一”,即“综治网”与“党群网”合二为一。这两张网在基层深耕多年,政治优势和专业优势不可估量,结合在一起即是实现基层社会服务管理全覆盖和精细化的最好选择。

(三) 社会改革深得民心

改革开放前,包括余杭区在内,是国家与社会的一体化阶段,这个阶段,从摇篮到坟墓都由国家一手包办,从吃喝到拉撒都由国家一体管理。改革开放后,是国家与社会逐渐两分的阶段。此时,经济与公民社会之间仍没有清晰的界限,政府往往按照同一政策将经济与公民社会一体化管理。这段时期最值得称道的是区内基本公共服务均等化体制进一步完善。

1. 围绕“农有所安”目标,探索建立“三农”风险防范体系

从2006年1月1日起,与全国一样,余杭区完全取消了农业四税(农业税、屠宰税、牧业税、农林特产税),延续了千年的农业税成为历史。作为浙江省第二批政策性农业保险试点县区,2007年上半年余杭区启动并推行了政策性农业保险工作,得到国务院联合调研组的肯定。作为全省首批政策性农房保险试点地区,余杭区从2006年就开始启动实施政策性农村住房保险制度,至2008年5月,全区16万户基数农户中,参保农户有159256户,参保率高达99.54%,比上年增加近1.5个百分点,基本达到全覆盖,走在浙江省的前列。政策性农业保险和农村住房保险为广大农户撑起了风险保护伞,成为深入人心的惠民工程。

2. 围绕“病有所医”目标,探索建立“全员医保”体系

全民医保涵盖了“城镇职工医疗保险”、“新型农村合作医疗”、“城镇居民医疗保险”三大块。目前,余杭区推行“全民参保登记”,截至2015年年末,全区基本医疗保险参保人数102.61万人,基本实现“全员医保”。医保待遇也较高,如城镇居民医疗保险社区报销比例可达80%,二级医院报销比例为75%,主城区医院报销比例为10%。2014年,海创园试点医保“同城待遇”,医保报销比例与主城区完全一致,并实现在主城区药店使用医保买药。目前,这项政策正全面推开。

3. 围绕“老有所养”目标,探索建立养老保障体系

根据不同身份,有城镇职工基本养老保险等几种养老保险可供选择。截至2015年年末,余杭区基本养老保险参保人数达67.71万人,城乡居民基本医疗保险参保率接近100%。在养老保障方面,2012年安排了5亿元资金落实省政府规定的征地农转非等人员的养老保障政策,提高保障水平,转保人数达到8.11万人。据余杭区人保局测算,按人均寿命75岁计算,后

续还需财政补贴 20 万~30 万/人。现在是余杭区参保支出高峰,以后随着在岗年轻人参保比例的逐渐提高,支付压力会递减,应对农转非的财政资金仍有一定空间。

4. 围绕“学有所教”目标,探索建立公平教育体系

全面免除义务教育阶段学杂费,全面实施义务教育经费保障机制改革,建立优质教育资源向农村流动的机制,2011 年出台了《中共杭州市余杭区委、杭州市余杭区人民政府关于加快教育现代化建设的决定》,建设学习型城区和人力资源强区。

(四)文化改革引人注目

余杭,地处浙江省北部,位于杭嘉湖平原和京杭大运河的南端,是长江三角洲的圆心地,是“中华文明曙光”——良渚文化的发祥地,是大禹治水时弃舟登陆的地方,素称“鱼米之乡,丝绸之府,花果之地,文化之邦”,历史文化积淀十分深厚。2012 年,余杭区出台《关于加快打造产业余杭的若干政策意见》(区委〔2012〕39 号)和《余杭区支持文化创意产业发展财政政策实施细则》,文化产业加速发展。

1. 优势产业逐渐崛起

余杭文化产业已逐渐形成了设计服务、信息服务(数字内容)、艺术品、影视传媒、创意旅游、教育培训、文化会展、创意生活等优势产业,文化产业集约化、专业化、集团化的势头有所增强。美丽洲公司等一批文化企业龙头作用日趋明显。国有剧团数锐减,民营剧团数逐渐增加,还拉动了道具、服装加工等相关产业的发展。

2. 产业集聚正在推进

以创意产业为例,各类创意企业正向四大基地集聚。一是创意良渚基地。依托良渚深厚的文化内涵和优美的自然环境优势,艺术品业、创意旅游业、文化会展业、教育培训业、创意生活业逐渐汇聚。良渚国家遗址公园(中华玉文化中心良渚文化产业园)、大禹影视、浙江省文学馆、千年舟家居创意城等项目纷纷筹划或落地。二是创意临平基地。依托运河文化、超山金石文化、梅文化、塘栖名镇等文化与遗存资源,设计服务业、传媒出版业、创意旅游业、信息服务业、文化会展业逐渐汇聚。人民书店国际数字出版创意产业园、中国南方出版文化创意产业基地、天都城时尚创新创业中心叶庆文艺

术馆、运河(塘栖段)综保工程文化创意产业、临平绸厂地块工业遗存改造、超山风景区文创园等项目纷纷筹划或落地。三是创意西溪基地。依托西溪湿地文化和生态禀赋,信息服务业、设计服务业、教育培训业、创意旅游业、创意生活业逐渐汇聚。西溪湿地国家公园(西区)、阿里巴巴淘宝城、恒生科技园、台湾顽石创意、中国西泠网、华东勘测设计院、杭州画院“中国美术家协会采风创作基地”、杭州大学城高教综合体、南湖保护与开发等项目纷纷筹划或落地。四是创意径山基地。基地作为杭州实施“旅游西进”战略中的西部生态走廊第一站,是余杭区东、中、西部旅游三大板块之一,融合禅茶文化、竹文化、宗教文化、农耕文化,有径山生态度假旅游区现代服务业集聚基地、径山茶产业、生态竹业等良好的文化休闲旅游产业和都市观光农业基础。径山国际禅修文化集聚区、径山温泉休闲度假小镇、径山国际高尔夫乡村俱乐部等项目正在筹划或落地。

3. 文化产业特色品牌正在形成

初步形成杭州信息产业国家高技术产业基地西溪(余杭)拓展区、四大创意基地等高端品牌平台,良渚玉雕、中泰竹笛、崇贤绣花、余杭滚灯等项目的知名度逐步提高。超山梅文化、径山茶圣节、塘栖枇杷节、双溪漂流、仓前掏羊锅、五常赛龙舟等旅游品牌享誉区内外。种类繁多的民间文学艺术形式、地方风味饮食、民间工艺品和民俗文化活动,都以浓郁的地方特色和丰富的历史文化内涵,吸引了大量海内外游人。

(五)生态改革频频创新

生态领域走过了一段“发展破坏生态,破坏掉的生态又倒逼生态意识觉醒与生态保护举措强化,进而促进发展科学化”的螺旋上升历史。生态历来是余杭区得天独厚的宝贵资源。余杭区森林覆盖率稳定在 37% 以上,中心城区绿化面积逐年增长,根据 2005 年余杭区城区扩绿计划,建成区绿化覆盖率为 33.08%。

1. 基本守住了耕地红线

通过基本农田补划和标准农田补建,余杭区实现了基本农田和标准农田的占补平衡,补划、补建的基本农田和标准农田达到占用面积。如 2010 年,余杭区非农建设经依法批准占用基本农田 5863.788 亩,占用标准农田 2270.1715 亩,补划、补建的基本农田和标准农田也为 8000 亩以上。余杭

区是全市八大城区中农业、工业和服务业三大产业都比较齐全且仍保持一定规模的城区之一。

2. 生态意识逐步觉醒,生态问责机制初步建立

余杭区多数村已完成垃圾清理、改厕、河道疏浚、村道硬化、村庄绿化、生活污水治理等集中整治任务。已实现 100% 垃圾集中收集,垃圾集中处理在乡镇层面为 100%。已在农村 16 万户中做好 3 万户的厕所污水处理系统,约占 19%。

3. 划分三大功能区,促进镇街差异化发展

在杭州城区中率先将全区划分为三个主体功能区,实行不同的考核政策,激励三大功能区按照自身特色和优势,走差异化发展之路。

二、新形势对体制机制优势的影响分析

当前,我国发展进入新阶段,改革进入攻坚期和深水区,经济社会发展步入新常态。在这种形势下,余杭区传统体制机制领先优势面临弱化风险。

(一) 产业梯度转移和创新瓶颈正在削弱我们的传统经济优势

第一,在新常态下,人口红利和全球化红利加速衰退,改革的急风暴雨时期基本告一段落,能改的都改了,剩下的都是难啃的硬骨头,改革进度有所趋缓。没有任何一个经济体可以永远保持每年 10% 的增长速度,中国经济也从高速增长转为中高速增长,部分地区甚至将转为中低速增长。产业梯度转移为地区间轮番增长提供了可能,城乡差距、区域差距逐步缩小。如果东部沿海地区徘徊在转型升级困境下,中西部地区则完全有迎头赶上的可能。现实情况也的确如此。兄弟县区改革进程明显加快,全面深化改革积极抢占先机,已呈现强劲的发展势头,形成新的竞争优势。

第二,余杭区在新一轮国家改革开放政策中并不占优。中国经济已从要素驱动、投资驱动为主转向创新驱动为主,这就需要在体制机制上先行先试。上海、天津、深圳、成都、重庆等地被批准设立全国性的综合配套改革试验区后,浦东新区、滨海新区、重庆两江新区、西安西咸新区、成都天府新区等纷纷获批成为国家级新区,上海自贸区独领风骚,“一带一路”如火如荼。但是,余杭区及其所在的杭州市,在这一轮“政策红利”中还没有看到“尝鲜”的机会。而余杭区严重依赖土地投资的路径并未从根本上转变,土地财政

占比过高,内需因受中心城区辐射等各种因素影响难以提振,出口因受国际大气候影响也难有更大贡献。虽然余杭区已实现“十二五”规划设定的在2015年GDP超过1200亿元的目标,但往后,两位数的高速增长难以长期保持。

(二)法治建设正在削弱我们的传统政治优势

现在中国已经从试点型、局部型改革进入全面深化改革新时期,从依法治国走向全面推进依法治国的新时期,各领域都已进入新常态。在新常态下,改革综合性和技术性要求更高。比如,在原来的“游戏规则”下,我们可以“遇到红灯绕路走,遇到黄灯加速走”,通过钻政策空子、突破法制障碍获得发展机会(如小岗村包产到户的改革)。在“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的新常态下,任何地区都必须先有法律,后有改革,政治领域尤其如此。也就是说,“规则面前人人平等”,“遇到红灯一律必须排队等,遇到黄灯一律必须踩刹车”。同时,违反顶层设计统一部署而私下抢跑的行为,也将一律被严肃追究责任。这就加大了政治创新的难度。更为重要的是,在法治条件下,很多政治领域的做法、经验都是在全国范围内可复制、可推广的,而全面深化改革的氛围又会使这种复制、推广加速,因此,那些以前被认为只适合某地发展的“独门绝技”、“本地特色”将越来越少,或者说任何不能迅速被学习的政治领域“独门绝技”、“本地特色”都将面临合法化的考问,因此,政治领域的发展将越来越透明化、均等化、同质化。

同时,同改革初期相比,当前改革的社会环境发生了明显变化。一是改革激励弱化,从增量改革到存量改革,边际收益逐渐下降,导致动力不足。二是改革阻力有所增加。随着利益多元化和社会结构分化,改革需要较大幅度地调整利益关系,既得利益群体可能不支持甚至阻挠改革。三是改革主动性不足。改革进入纵深推进阶段,大量涉及政府部门,甚至涉及局部性政治体制改革,党委、政府容易缺少自觉性。

(三)城镇化普及和思想价值多元化正在削弱我们的传统社会优势

人是任何地方得以发展的关键要素,人聚则地兴,人散则地衰。在全国“一盘棋”的城镇化发展战略条件下,社保全国统一和可转移将成必然。同时,中西部城镇化将快速发展,就业与生活环境质量逐步可以媲美我们东