

中国社会科学院国情调研重点项目

浙江经验与 中国发展

科学发展观与和谐社会建设在浙江

中国社会科学院浙江经验与中国发展研究课题组

【政府管理卷】

主编/房 宁 贡 杰

**ZHEJIANG EXPERIENCE AND
ITS IMPLICATION FOR
THE DEVELOPMENT OF CHINA**

The Scientific View of Development and
Harmonious Society Building in Zhejiang

Government Administration Report



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国社会科学院国情调研重点项目

浙江经验与中国发展

——科学发展观与和谐社会建设在浙江

中国社会科学院浙江经验与中国发展研究课题组

ZHEJIANG EXPERIENCE AND ITS IMPLICATION FOR THE DEVELOPMENT OF CHINA

The Scientific View of Development and
Harmonious Society Building in Zhejiang

Government Administration Report

【政府管理卷】 主编 / 房 宁 负 杰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

浙江经验与中国发展【政府管理卷】

——科学发展观与和谐社会建设在浙江

编者 / 中国社会科学院浙江经验与中国发展研究课题组

本卷主编 / 房 宁 负 杰

出版人 / 谢寿光

出版者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 朱希淦

责任校对 / 周 祥

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 15.25

字 数 / 208 千字

版 次 / 2007 年 2 月第 1 版

印 次 / 2007 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 436 - 9/D · 119

定 价 / 249.00 元 (六卷本)

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

浙江经验与中国发展：科学发展观与和谐社会建设在浙江【政府管理卷】/房宁，负杰主编；中国社会科学院浙江经验与中国发展研究课题组编. - 北京：社会科学文献出版社，2007.2

ISBN 978-7-80230-436-9

I. 浙... II. ①房... ②负... ③中... III. ①社会主义建设模式-研究-浙江省②地方政府-行政管理-研究-浙江省 IV. D675.5 D625.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 000968 号

浙江经验与中国发展研究 组织架构

(各组成员均按汉语拼音音序排列)

顾问 陈奎元

领导小组组长 冷 溶

中国社会科学院总协调组

组 长：朱锦昌

成 员：黄晓勇 刘迎秋 王延中

浙江总协调组

组 长：陈敏尔

副组长：沈立江

成 员：陈永昊 郭占恒 何一峰 马林云 钱巨炎 舒国增

专家组

组 长：刘迎秋 裴长洪

成 员：房 宁 黄浩涛 黄速建 黄晓勇 景天魁 李崇富
李景源 李培林 陆学艺 王延中 吴元梁 张晓山

课题组

组 长：刘迎秋 裴长洪

(1) 主报告组

组 长：刘迎秋

副组长：蓝蔚青

成 员：陈华兴 葛道顺 黄群慧 黄 宇 剧锦文
林存阳

(2) 经济组

组 长：裴长洪

副组长：黄速建

成 员：陈 莹 刘 楷 刘 奕 夏杰长 徐剑峰
姚战琪 余 菁 张 军 张清勇

(3) 社会组

组 长：李培林

副组长：景天魁

成 员：陈光金 郎友兴 林 龙 唐 钧 王春光
王俊秀 杨建华 张时飞 张 翼

(4) 文化组

组 长：李景源

副组长：张晓明

成 员：陈 野 贾旭东 李 河 余 涌 章建刚

(5) 政府管理组

组 长：房 宁

副组长：负 杰

成 员：韩 旭 金进喜 马力宏 孟令梅 彭才栋
孙彩红 赵秀玲 周少来

(6) 党建组

组 长：李崇富

副组长：赵智奎

成 员：陈亚联 龚 云 贺新元 彭海红 王宜秋
徐文华

专家组和课题组秘书 乔为国 原 磊

总 序

党的十一届三中全会以来，在邓小平同志开创的中国特色社会主义道路上，我国经济社会发展取得巨大成功。国内生产总值从 2500 多亿美元发展到 2.5 万亿美元，人均 GDP 从 200 多美元达到 2000 美元，国民经济快速发展，综合国力迅速增强，人民生活水平显著提高，可谓成就辉煌，举世瞩目。同时，我国也遇到了发展不平衡、贫富差距扩大、环境破坏严重等突出矛盾和问题。认真研究解决这些问题，是全党的一项紧迫任务，也是今后中国经济社会又好又快地继续向前发展的一个重要前提。目前，我国又到了一个特别需要集中进行经验总结和理论创新的关键时期。

十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，根据当前中国经济社会发展的实际及其面临的突出矛盾和问题，提出和阐发了科学发展观和构建社会主义和谐社会等一系列重大战略思想；十六届六中全会进一步从中国特色社会主义总体布局和全面建设小康社会全局出发，做出了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，丰富和发展了中国化的马克思主义理论。这些重大理论的提出，抓住了解决中国发展面临问题的症结，为我们沿着中国特色社会主义道路继续前进指明了



方向。如何落实党中央提出的战略思想,切实解决经济社会发展过程中遇到的各种矛盾和问题,是摆在全党和全国人民面前的一个重大课题。这就需要我们进一步深入实际,调查研究,探索规律,提出对策。而这正是我们哲学社会科学工作者应尽的责任。

浙江原本是经济社会发展落后的一个农业省份,改革开放以来的短短20多年迅速发展成为一个经济强省,在很多方面均取得了“走在前列”的显著成就。同时,作为经济社会率先发展的先进省,浙江在很多方面必然是“矛盾先有、问题先发、经验先出”。实际上,在转换经济增长方式、实现经济社会协调发展、提升自主创新能力、降低资源和物质消耗、加强环境保护,以及解决就业、医疗、教育、社保和提高党的执政能力等很多方面,浙江都有值得总结的好做法、好经验。胡锦涛总书记明确要求,浙江要在树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、加强党的先进性建设等方面继续走在全国前列。系统总结和阐明浙江经验,对于我们进一步推进中国特色社会主义事业发展,具有非常重要的理论意义和实践意义。

为此,中国社会科学院与浙江省达成合作意向,确定开展“浙江经验与中国发展——科学发展观与和谐社会建设在浙江”的重大课题研究,落实胡锦涛总书记的指示精神,以浙江为典型例子,探索如何树立和全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会,积极推进马克思主义中国化的理论的创新和发展。

2005年5月19日,中共中央政治局常委会听取了中国社会科学院的汇报,批准我院的发展规划,其中一个重要方面就是开展国情调研。陈奎元院长对此非常重视,明确指出,这是社科院重要的本职工作,一定要把这项工作做好。院党组强调,我们要大力倡导理论联系实际,“围绕中心,服务大局”,以重大现实问题为主攻方向。开展“浙江经验与中国发展”的课题研究,是落实5·19中共中央政治局常委会议精神的重要举措,是我院国情调研工作的一个良好开端,也是我院充分发挥党中央国务院思想库智囊团作用的一个重要形式。

在开展浙江经验与中国发展的调查与研究过程中,我们努力做到了如下三条:一是紧紧围绕科学发展观与和谐社会建设在浙江这个主



题，展开调查、研究与阐述，要着眼于中央关注及迫切需要解决的问题，重点总结浙江在这些方面取得的成功经验。二是站在中国发展全局的高度总结浙江经验，借鉴浙江经验，要跳出浙江看浙江，思考中国中长期发展问题。三是研究成果一定要达到“准、实、高、深”。“准”，就是要客观反映浙江的情况，让了解情况的人看后觉得真实、准确；“实”，就是调研工作要扎实开展，写出来的东西不空泛；“高”，就是要站在全国高度研究和总结浙江经验，力求总结出对全国发展具有长远意义的东西来；“深”，就是研究成果要有理论深度和力度，能够反映中国社会科学院的学术品位和风格，代表学术界的应有水平。

本项研究工作得到了浙江省委省政府的大力支持，省委书记习近平同志始终高度重视，做出多次批示。从2005年6月确定这一省院合作项目的一年多来，课题组六个分组加上专家组成员共60多人，先后200多人次奔赴浙江开展调研。不管是集体调研还是一两个人的调研，浙江省都给予了大力支持和帮助，使这项调查研究工作得以顺利展开。研究成果初稿出来后，浙江省委省政府的很多部门负责同志和专家学者应邀参加了成果研讨，提出了很多重要而宝贵的修改意见和建议，为提高这项调查研究成果的质量提供了重要保证。

为搞好这个国情调研项目，中国社会科学院党组下了很大决心，陈奎元院长亲自担任课题组顾问。专门成立了领导小组和总协调组，还成立了由12个研究所（院）学术带头人和科研骨干组成的专家组和课题组，并在此基础上开展了为期长达一年半的多学科联合国情调研，最终形成了《浙江经验与中国发展》这套书。全书由总报告、经济、社会、文化、政府管理和党建等六篇（即六卷）组成，共140多万字。开展这样一种多学科、大团队联合国情调研，在中国社会科学院的历史上是少有的。通过开展实地调查研究、钻研有关文献资料和召开大大小小学术研讨会展开深入讨论，是这项调研取得圆满成功的重要基础。在整个过程中，专家组和课题组成员认真负责、夜以继日，一丝不苟、深入研究，付出了辛勤劳动和大量心血。在此，我代表中国社会科学院向这些同志以及浙江省委省政府领导和有关同志给予的



大力支持和多方帮助，表示衷心的感谢！

毫无疑问，对于浙江经验，我们中国社会科学院的同志远不及浙江的同志了解得多、把握得好。加之时间仓促，这项研究成果还难免存在这样那样的缺点和不足、甚至错误。在这套国情调研报告即将付梓出版的时候，我诚恳地希望所有关心和阅读本报告的同仁给予批评指正，以进一步深化研究，推动中国经济社会更好更快地发展。

中国社会科学院常务副院长

冷 浩

2006年12月于北京

目 录

导 论 政府管理科学有为

——浙江政府管理改革的历程、经验与启示 1

第一节 浙江政府管理改革的基本历程 2

第二节 浙江政府管理及改革的主要经验 12

第三节 浙江政府管理改革的启示与意义 19

第一章 政府职能转变：以经济社会全面、协调发展为导向 23

第一节 历程与动因：适应经济发展，满足社会需求 23

第二节 主要举措：创新政府管理方式，全面履行政府
职能 29

第三节 经验与启示：以政府职能转变促进科学发展观的
落实 43

第二章 加强政府自身建设，不断提高行政效能 53

第一节 缘起与发展：再创政府管理体制机制新优势 53



第二节 做法与成效：用制度保障效率，加强服务与监督	59
第三节 经验及启示：贯彻落实科学发展观，构建高效能政府	72
 第三章 “省管县”财政体制：以制度创新促进发展	81
第一节 持之以恒：“省管县”财政体制的历史沿革	81
第二节 务实创新：“省管县”财政体制的基本做法	84
第三节 统筹发展：“省管县”财政体制的效果分析	88
第四节 浙江“省管县”财政体制的意义与启示	96
 第四章 浙江干部人事制度改革	106
第一节 浙江干部人事制度改革的发展历程	106
第二节 浙江干部人事制度改革的主要措施与成效	109
第三节 浙江干部人事制度改革的基本经验与启示	129
 第五章 “山海协作”：统筹省内区域发展	136
第一节 “山海协作”工程的背景及演进	136
第二节 “山海协作”的主要做法与基本经验	142
第三节 “山海协作”是统筹区域协调发展的有效途径	152
第四节 “山海协作”对统筹区域协调发展的若干启示	156
 第六章 浙江省基层民主政治建设：多元模式与跨越发展	160
第一节 后来居上：浙江省基层民主的发展历程	161
第二节 制度创新：权力制衡与权利保障	166
第三节 成因探讨：内在因素与外发动力	177
第四节 经验及启示：理性精神与创新意识	183

第七章 “法治浙江”建设：推进政治文明，实现和谐发展	191
第一节 建设“法治浙江”：新时期政治建设的浙江实践	192
第二节 规范权力，保障权利：浙江民主法治建设的经验 与成就	200
第三节 启示与思考：以法治建设推进政治建设	213
结语 浙江政府管理改革面临的新问题与新挑战	220
主要参考文献	224
后 记	228

导 论

政府管理科学有为

——浙江政府管理改革的历程、
经验与启示

改革开放使中国发生了历史性的巨变，中国成功地走上了一条独具特色的现代化之路。在改革开放的大潮中，浙江省脱颖而出，后来居上，创造了中国发展中的一个传奇，也为中国的发展提供了宝贵的经验和启示。在改革开放的进程中，浙江省各级党政部门的正确引导和科学管理，在经济社会发展中发挥了关键作用，走出了一条适合浙江实际的发展社会主义市场经济、实现科学发展、构建社会主义和谐社会的新路。

党的十一届三中全会以来，浙江政府管理改革经历了启动改革与推进经济转轨、探索社会主义市场经济体制、实践科学发展与构建社会主义和谐社会三个主要阶段。为了适应经济体制改革和建设社会主义市场经济，政府管理相应地进行了广泛而深入的改革，经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等职能得到有效加强，成为实现科学发展、构建社会主义和谐社会不可或缺的重要保障。浙江政府管理改革具有鲜明的自身特点，积累了宝贵的经验，总体上可以概括为：尊重群众、注重实践，转变职能、党政有为，持之以恒、不断创新。



在改革过程中，浙江的行政管理体制和政府管理方式也发生了深刻转变，在转变政府职能、机关效能建设与管理方式创新、“省管县”财政体制、干部人事制度改革、统筹省内区域发展、基层民主建设、“法治浙江”建设等诸多领域，形成了富有浙江特色的政府管理模式和经验。

浙江的成就是巨大的，浙江的经验不仅属于浙江，浙江政府管理的基本做法与经验对于全国其他省区政府管理改革，具有重要的借鉴和启示作用。

第一节 浙江政府管理改革的基本历程

浙江政府管理改革，是在改革计划经济体制，逐步建立和发展社会主义市场经济体制的大背景下进行的。以经济建设为中心，通过改革充分调动和发挥广大人民群众的积极性、主动性和创造性，实现经济社会又快又好的发展，是浙江行政体制改革和管理方式创新的主线。因此，研究和总结浙江政府管理及改革的经验，必须紧紧围绕经济体制改革和经济社会发展这一线索，从浙江的经济基础与上层建筑的互动中，认识政府管理在社会主义市场经济条件下的改革与创新。

改革开放 28 年来，以民间自主创业为动力，以培育市场要素、建立完善的社会主义市场经济体制为主题，以服务 and 促进经济社会全面、协调、可持续发展为宗旨，浙江政府管理及改革主要经历了这样几个发展阶段。

一 启动改革与推进经济转轨阶段

这一阶段从 1978 年党的十一届三中全会到 1992 年党的十四大。在这一时期，浙江各级政府为了适应和促进遍及全省的蓬勃发展的民间创业活动为主体的商品经济的发展，开始对原有的计划经济体制以及政府管理体制、管理方式进行改革，逐步实现了经济体制转轨。在启动改革和推进经济体制转轨过程中，浙江政府的管理与改革主要集中于以下四个方面：



1. 允许和鼓励个体私营经济产生和发展

邓小平同志曾经指出,“改革开放中许许多多东西,都是群众在实践中提出来的”。广大人民群众,特别是广大农民,他们对发展生产和改善生活的强烈要求是浙江改革的原动力。改革开放初期,由于人多地少,浙江许多县、市的农民开始自发地从事农副产品买卖、长途贩运、摆摊设点等个体经营活动。20世纪80年代初,浙江省内的小商品生产、交易活动乃至个体私营经济已呈现如火如荼之势。在群众实践的推动下,1979年、1980年、1981年,浙江省委、省政府连续发文允许和鼓励个体私营经济的发展,放宽对个体经济税收政策的限制。与此同时,浙江各地政府还积极采取措施,以提供土地、厂房、资金和挂靠集体企业等方式,大力扶持和鼓励乡镇企业的发展。

2. 搞活第一产业,促进第二产业发展

这一时期,浙江积极推动农村家庭联产承包责任制,积极调整农村产业结构,合理规划第一、第二和第三产业的比例,改革农产品价格体制和农副产品统购统销体制,为农村商品经济的活跃和发展开辟了体制和政策空间。1979年,浙江全省包括大中城市在内开放了农副产品市场。在开放农副产品市场的基础上,1982~1983年又相继出现了工业小商品市场以及各类专业批发市场。由此,初步奠定了浙江经济发展的“小商品、大市场”模式,形成了以后在全国乃至在国际上都颇具影响的各类集贸市场,如永嘉县桥头镇纽扣市场、乐清县柳市镇五金电器市场、苍南县金乡镇标牌徽章市场、义乌小商品城、绍兴纺织城、海宁皮革服装城等。浙江各式各样的专业市场,搞活了商品流通,促进了市场发育,增加了农民的收入,培育了农民从事经贸活动的能力,构筑了浙江经济社会全面发展的基础。

3. 启动城市经济改革,推动国有企业改革

从1979年开始,浙江进行扩大国有企业经营自主权的试点。1984年,中央经济体制改革决定发布后,浙江进一步推动国有企业改革,实行放权让利,逐步试行和扩大厂长(经理)责任制,建立和完善企业的经济责任制。这些改革措施促进了国有和集体企业经营管理机制的转换,调动了职工的积极性,提高了企业的经济效益。



4. 调整政府管理职能，改革政府管理体制

为了适应和促进商品经济的发展和培育、完善市场机制，浙江省各级政府积极主动地对传统的计划管理体制、商品流通体制、财政金融体制、劳动用工制度等进行了相应的配套改革。1984年，省政府决定对农业实行指导性计划，工业生产缩小指令性计划。当年的指令性计划由149种减少到65种，到1985年工业指令性计划产品进一步缩减到46种。财政体制从统收统支改为“划分收支、分级包干”，1988年进一步实行了“递增上交、超支分成”的体制，努力调动了各个方面的积极性。^①

此外，浙江为适应对内改革的需要，开始扩大对外开放。各级政府在建立经济开发区、加强基础设施建设、发展教育事业和提供科技服务等方面发挥了积极作用，为培育市场和发展商品经济提供必要的外部条件和要素支持。

在这一阶段的改革中，浙江政府行为表现出以下两个突出特征：

第一，顺应民意，尊重实践。改革初期，在改革的总体目标和具体方式尚不明确的政治环境下，浙江各级党政领导部门始终坚持解放思想、实事求是的精神，充分理解人民群众发展生产、改善生活的愿望，充分保护民间社会的创业激情和活力，注重实践，“多做少说、只做不说”^②，为浙江经济社会发展和人民群众中蕴藏的积极性、创造性的充分发挥，开辟了广阔空间。

第二，围绕中心，转变职能。为了适应经济体制改革的要求，浙江各级政府始终紧紧围绕经济建设这个中心，主动调整政府管理方式，积极探索政府职能转变的途径，使蕴藏于浙江民间的商品生产积极性和市场活力得以充分的展现。

二 探索社会主义市场经济体制阶段

这一阶段从1992年党的十四大到2002年党的十六大。1992年，邓小平同志发表了视察南方的重要谈话；此后，党的十四大明确提出

^① 参见浙江省当代史学会《浙江改革开放史》，中共党史出版社，2006，第84~90页。

^② 何福清主编《纵论浙江》，浙江人民出版社，2003，第3页。