

小县域 大改革

——让五位一体改革
持续转动起来

卢跃东 等著





小县域 大改革

——让五位一体改革持续转动起来

卢跃东 等著

图书在版编目(CIP)数据

小县域 大改革:让五位一体改革持续转动起来/卢跃东等著. —杭州:浙江人民出版社,2014.12

ISBN 978-7-213-06507-1

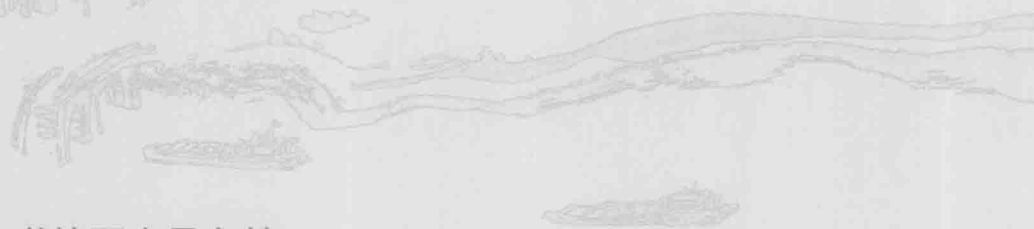
I. ①小… II. ①卢… III. ①县—地方政府—体制改革—研究—桐乡市 IV. ①D625.554

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 306905 号

书 名	小县域 大改革 ——让五位一体改革持续转动起来
作 者	卢跃东 等著
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路 347 号 市场部电话: (0571)85061682 85176516
责任编辑	叶 函
责任校对	戴文英 姚建国
封面设计	罗信文
电脑制版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	杭州丰源印刷有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	20.5
字 数	29 万
插 页	2
版 次	2014 年 1 月第 1 版·第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-213-06507-1
定 价	46.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

2014 我国全面深化改革元年
谨以此书献给伟大的时代



本书编写人员名单

卢跃东 范柏乃 余 钧 吴福平

前 言

改革开放以来,我国经济持续快速增长,现已成为全球第二大经济体,创造了举世瞩目的“中国奇迹”。然而,伴随着成长接踵而至的是发展不均衡、贫富差距拉大、政治信仰缺失、社会道德失范、生态环境恶化等一系列必须正视的现实问题。成长之路漫漫,总会经历各种“成长的烦恼”,实现中华民族伟大复兴的中国梦,需要化解这些“拦路虎”,爬过一个一个陡坡,跨过一道道沟坎,在挑战中不断前行。在此背景下,党中央吹响了全面深化改革的号角。党的十八大明确了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总布局,对全面深化改革做了重要部署。党的十八届三中全会提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性,加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明”。新一轮改革的壮丽征程已然开启,五位一体、统筹推进是新时期改革的趋势和要求。

五位一体改革如何在县域层面破题是一个重点,也是一个难点。县级政府是最为活跃的地方政府改革创新主体,改革实践不仅有利于破解其本身面临的治理困境,而且能为国家层面全面深化改革带来丰富的资源和经验。当前,县级政府涌现出很多富有特色、颇具成效的创新实践,但多是碎片化的,有一些甚至是昙花一现,缺乏系统性和持续性,有待统筹规划、协同推进。

桐乡是位于浙北杭嘉湖平原腹地的一个小县域,是一片美丽而富饶的沃土,发展基础好,综合实力强,位列中国百强县市。近年来,桐乡在市委、市政府的主导下破浪前行,掀起了一场五位一体的大改革,以改革

促发展,以创新求突破,成绩斐然,而乌镇这颗江南水乡明珠绽放出了更加耀眼、璀璨的光芒,让世人为之惊艳。2014年,首届世界互联网大会在桐乡乌镇西栅景区召开,乌镇成为永久会址。这是中国举办的规模最大、层次最高的互联网大会,也是世界互联网领域一次盛况空前的高峰会议。在这个“小桥流水、白墙黛瓦”的千年古镇,历史文化魅力和现代文明气息交流融合、交相辉映,聚焦了世界的目光。

本书以五位一体总布局为框架,包括六部分内容。第一部分介绍了改革背景,分析了五位一体改革的内涵与意义,并结合桐乡的实际情况,探讨了五位一体改革的路径选择;第二部分介绍了经济领域改革,包括农村金融创新、旅游业发展、农村土地制度改革;第三部分介绍了政治领域改革,包括行政审批制度改革、党政分工、协商民主;第四部分介绍了文化领域改革,包括文化化人(传统文化保护与现代主流文化培育)、文化惠民(公共文化服务体系建设)、文化兴业(文化产业发展);第五部分介绍了社会领域改革,包括社会自治、社会法治、社会德治;第六部分介绍了生态文明领域改革,包括排污有偿、生态补偿、污染赔偿。

当前,我国改革要从“政策推动”走向“法律引领”。只有法治才能真正为改革发展提供坚实的基础和保障。党的十八届四中全会明确指出,“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。桐乡的五位一体改革,有待及时总结经验,好的、可推广的经验可以上升为地方法规、国家法律,用法律的形式固定下来,以巩固和深化改革成果。“自发创新、法律固化”应成为地方政府改革创新的良好循环之路,并将为我国全面深化改革带来不竭的动力。

本书在撰写过程中,得到了我的创业团队主要成员盛勇军、张林洪、池晓明、蒋惠玲等同志的鼎力支持,在此表示诚挚的感谢;也得到了浙江大学专家团队的大力协助,在此向范柏乃教授、余钧博士生、吴福平博士生也一并表示深深的谢意!

卢跃东

2014年12月

目录

CONTENTS

前 言	1
绪 论 成长的动力:持续的改革	1
第一节 改革推动成长	1
第二节 成长中的烦恼	15
第三节 让五位一体改革持续转动起来	25
第四节 五位一体改革的路径选择	33
第一章 破解“三农”问题:农村金融创新	41
第一节 农村金融体系与农村金融创新	41
第二节 破解“三农”问题的重要选择:农村金融创新	47
第三节 破解桐乡“三农”问题:农村金融服务中心	53
第二章 旅游业:区域经济增长的重要引擎	60
第一节 旅游业:现状、未来与挑战	60
第二节 桐乡旅游业崛起的五大优势	68
第三节 乌镇:桐乡旅游的金名片	73
第四节 全国旅游综合改革试点县:桐乡经济增长的新引擎 ...	76

第三章 土地制度改革:激活农村发展潜力	83
第一节 农村土地制度的内涵与变迁	83
第二节 农村土地制度:困境与改革	88
第三节 桐乡农村土地流转制度改革创新路径	94
第四章 行政审批改革:现实逻辑、地方实践、实验方案	102
第一节 行政审批制度改革的现实逻辑	102
第二节 行政审批制度改革的地方实践	107
第三节 浙江强镇扩权的成就与经验	112
第四节 桐乡行政审批制度改革的实验方案	116
第五章 党政分工:强化执政能力的重要选择	121
第一节 党政关系的内涵与模式	121
第二节 党政关系的历史演进	125
第三节 党政关系:强化执政能力的重要选择	128
第四节 桐乡强化执政能力的制度建构	133
第六章 协商民主:民主政治的发展方向	138
第一节 协商民主的内涵、价值与局限	138
第二节 协商民主的主要形式与典型实践	141
第三节 协商民主推动民主政治发展	147
第四节 协商民主:桐乡实践与未来发展	150
第七章 文化建设的核心:文化化人	157
第一节 文化的本质、功能和效用	158
第二节 文化推进核心价值体系建设	162
第三节 文化化人:本土传统文化的保护	166

第四节 文化化人:现代主流文化的培育	170
第八章 公共文化服务的出发点:文化惠民	174
第一节 公共文化与公共文化服务体系	175
第二节 公共文化服务:桐乡的实践考察	177
第三节 公共文化服务:桐乡的民众需求	182
第四节 公共文化服务:桐乡的未来探索	190
第九章 文化产业的落脚点:文化兴业	201
第一节 全球化与文化产业的挑战	202
第二节 文化产业发展的桐乡实践	206
第三节 文化产业发展的桐乡战略	209
第十章 社会自治的关键:民众自我管理	214
第一节 社会自治的内涵与功能	214
第二节 社会自治的基本形式	218
第三节 社会自治的目标:强政府一强社会	222
第四节 桐乡社会自治的三大举措	226
第十一章 社会法治:社会管理的基石	236
第一节 社会法治的学理解读	236
第二节 社会法治:立法、普法、执法	239
第三节 社会法治:社会和谐的基石	242
第四节 六大举措推进桐乡社会法治	246
第十二章 社会德治:民众道德建设的载体	259
第一节 社会德治的内涵和功能	259
第二节 社会德治:道德教育、道德宣传与道德活动	261

第三节	社会德治:道德失范的治理	265
第四节	四大载体引领桐乡社会德治	268
第十三章	生态文明建设的内驱力:使用有偿	276
第一节	环境容量与使用有偿	276
第二节	使用有偿:排污收费	280
第三节	使用有偿:排污权交易	284
第四节	使用有偿机制建设:桐乡的实践与探索	288
第十四章	生态文明建设的牵引力:生态补偿	292
第一节	生态补偿的核心:保护者受益	292
第二节	生态补偿:国家政策与地方实践	296
第三节	生态文明建设的牵引力:生态补偿	300
第四节	生态补偿机制建设:桐乡的实践与探索	304
第十五章	生态文明建设的强制力:损害赔偿	308
第一节	环境损害与损害赔偿	308
第二节	环境损害赔偿制度	311
第三节	环境执法:环境安全的保障	315
第四节	污染赔偿机制建设:桐乡实践与探索	319

|| 绪论 ||

成长的动力：持续的改革

第一节 改革推动成长

“如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送”。在 1978 年 12 月召开的中央工作会议上，我国新时期建设的总设计师邓小平吹响了改革的号角。自此，改革开放在我国拉开了帷幕。30 多年来，党和国家不断推进经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面的改革，涉及财税、金融、价格、科技、教育、社会保障、医药卫生等各个领域，并不断扩大对外开放，取得了举世瞩目的成就。经济持续快速增长，综合国力大幅提高，城乡面貌焕然一新；体制改革不断深化，从高度集中的计划经济体制逐步转型为充满活力的社会主义市场经济体制；民生得到有效保障和改善，人民生活水平稳步提高；民主政治不断推进，人民当家作主的权利得到更好的保障；文化实力不断增强，人民日益增长的精神文化需求得到更好的满足；社会事业得到大力发展，社会和谐稳定得到巩固和发展；对外开放不断扩大，从封闭半封闭到全方位开放；党的建设全面加强，领导水平和执政水平明显提高；生态文明建设不断推进，生态环境得到更好的保护。“十一五”时期，面对复杂的国内外环境，全国各族人民在党中央、国务院的正确领导下，深入贯彻落实科学发展观，齐心协力，攻坚克难，有效应对了国际金融危机的巨大冲击，战胜了汶川地震等重大自然灾害，成功举办了北京奥运会和上海世博会。当前，我国经济社会发展呈现出活力迸发、蓬勃兴旺的良好态势。

一、经济持续健康发展

(一) 经济平稳较快增长

自“十一五”时期以来,我国经济快速增长。2006~2012年,我国GDP年均增长10%,不仅远高于同期世界经济年均增速,而且比改革开放以来年均增速高出0.3个百分点(图绪论1)。2008年,百年不遇的国际金融危机席卷全球,世界主要经济体均面临负增长或停滞的困境,我国的经济也受到冲击,但在党中央、国务院领导下,仍保持了相当高的增速,为世界经济复苏作出了重大贡献。2010年,我国GDP按平均汇率折算达到58791亿美元,超过日本,成为仅次于美国的世界第二大经济体。2012年,我国GDP达到51.9万亿元,比上年增长7.8%。在经济总量稳步增长的同时,人均GDP也快速增加。2006年,我国人均GDP为16500元,按平均汇率折算为2070美元。2012年,我国人均GDP翻了一番多,达到38420元,按平均汇率折算为6100美元,跃居中上等收入国家行列。此外,国家财政实力明显增强,外汇储备大幅增加。2006年,我国财政收入为37636亿元,年末外汇储备为10663亿美元。2012年,我国财政收入达到117253.52亿元,其中税收收入100614.28亿元。年末外汇储备达到33116亿美元,自2006年起超过日本,一直稳居世界第一。

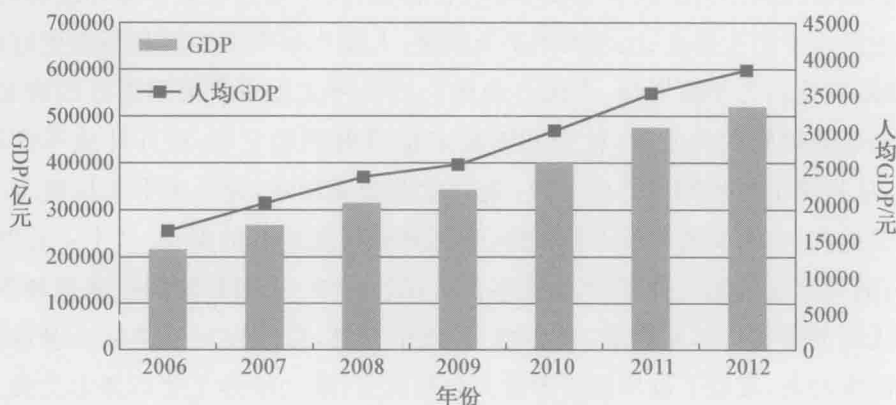


图 绪论 1 2006~2012 年我国 GDP 和人均 GDP 变动

(二) 经济结构调整新进展

近年来,在科学发展观的指引下,我国经济结构调整取得了新的进展。

①产业结构持续优化。第一产业、第二产业的比重在缓慢下降,第三产业的比重有所提高(图绪论 2)。2006 年,我国第一、第二、第三产业占 GDP 的比重分别为 11.1%、47.9%、40.9%,2012 年,相应的比重转变为 10.1%、45.3%、44.6%。②内需拉动作用增强。扩大内需是我国经济发展的战略基点。2006~2012 年,内需对经济增长的贡献率分别为 83.9%、82%、91.2%、137.4%、96%、104.2%、102.1%,总体呈上升态势。此外,在内需结构中,消费对经济增长的贡献率也在提高,从 2006 年的 40.3%上升到 2012 年的 55%,超过当年投资对经济增长的贡献率(47.1%)。③城镇化水平不断提高。2006 年末,我国城镇人口比重为 44.34%,2012 年这一比例达到 52.57%,比 2006 年提高了 8 个百分点。④区域发展更为协调。中西部地区发展速度明显加快。自 2007 年开始,西部地区经济增长速度连续超过东部地区。

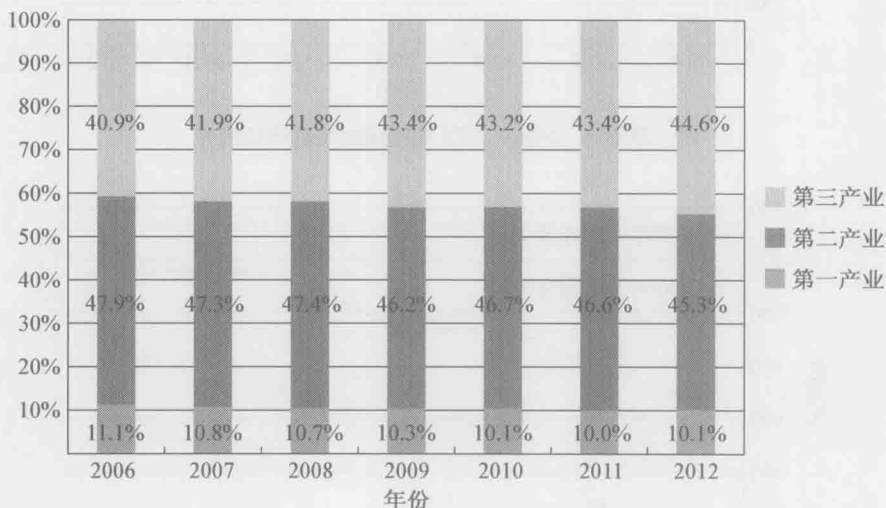


图 绪论 2 2006~2012 年我国第一、第二、第三产业比重

(三) 对外开放再上新台阶

2006~2012 年,我国对外开放水平不断提高(图绪论 3,图绪论 4)。

2012年,我国货币进出口总额达到38671.2亿美元,相较于2006年增长了1.2倍,年均增长率为14%。其中,出口总额为20487.1亿美元,比2006年增长了1.1倍,年均增长率为13.3%;进口总额为18184.1亿美元,比2006年增长了1.3倍,年均增长率为14.9%。我国是对世界贸易发展有最重要贡献及影响的国家之一,货物进出口总额自2009年起超过德国,位居世界第二,仅次于美国。进出口商品结构不断优化,在保持轻工、纺织等传统行业产业比较优势的同时,机电产品和高新技术产品增长速度较快。2012年,

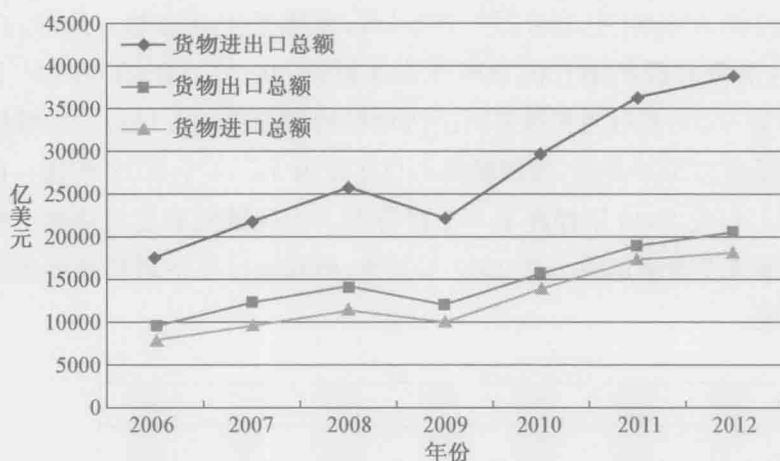


图 绪论 3 2006~2012 年我国货物进出口情况

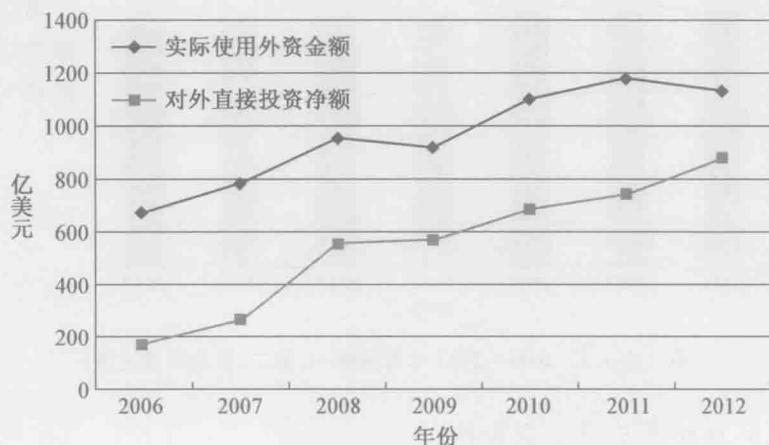


图 绪论 4 2006~2012 年我国实际使用外资、对外直接投资情况

机电产品的货物出口额为 11794 亿美元,比上年增长 8.7%,货物进口额为 7824 亿美元,比上年增长 3.8%;高新技术产品货物出口额为 6012 亿美元,比上年增长 9.6%,货物进口额为 5068 亿美元,比上年增长 9.5%。此外,利用外资和对外投资迅猛发展。2012 年,全年非金融领域新批外商直接投资企业 24925 家,实际使用外商直接投资金额 1132.94 亿美元,相较于 2006 年增长了 0.54 倍。2012 年,我国对外直接投资额达到 8780353 万美元,相较于 2006 年增长了 3.98 倍。

二、人民民主不断扩大

(一) 行政体制改革进一步深化

改革开放以来,随着我国经济体制改革的不断深入,行政管理体制先后经历了六次重大变革。2007 年,党的十七大报告明确提出了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的任务。2008 年 3 月,十一届全国人大一次会议批准了新一轮的国务院机构改革方案,此次行政管理体制改革以“大部门体制”为突破口,按照“三定规定”的要求精确推进。这一轮改革总体进展顺利,有效加快了政府职能转变,合理化了政府机构设置和职责体系,深化了行政审批制度改革,提高了政府信息的透明度,分类推进了事业单位改革,探索了省直管县(市)体制,加强了政府决策的科学化、民主化和法治化,推行了行政问责制度,推动了服务型政府建设。2012 年,党的十八大报告再次提出要“深化行政体制改革”。2013 年 3 月,党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》。国务院办公厅发布《关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》,要求用 3 至 5 年完成《方案》提出的各项任务。新一轮行政管理体制改革已然启动,目标是建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。

(二) 民主政治进一步发展

2005 年,国务院新闻办发表了《中国的民主政治建设》白皮书,全面阐述了我国民主政治的主要特征、发展历程和主要成就,明确指出:“改革开放以

来,中国的民主制度不断健全,民主形式日益丰富,人民充分行使自己当家作主的权利。”在 2006 年之后,民主政治获得了进一步的发展。① 选举民主更为完善。2010 年 3 月,第十一届全国人大第三次会议通过了第五次选举法修正案,其中,突破之处主要有取消城乡选举差别,实行“同票同权”;提高“一线”代表比例,加强与群众的密切联系;细化选举工作要求,规范选举过程,保障选举的公正透明以及选民的选举权利。② 协商民主不断推进。一是人民政协。2006 年 2 月,中共中央颁布《关于加强人民政协工作的意见》。2011 年 8 月,全国首部省级政治协商规程——《中共广东省委政治协商规程》正式出台。从中央到地方都积极推进人民政协发挥政治协商作用,创新政协的工作方式。二是基层民主。截至 2011 年底,我国已完成 8.9 万个社区居民委员会和 59 万个村民委员会的换届选举工作。村民委员会的平均参选率达到 95% 以上。各种基层民主的形式,如民主恳谈会、社区论坛、村民代表会等在全国各地涌现。

(三) 依法治国进一步加强

1999 年 3 月,第九届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》,“依法治国”方略正式写入了宪法。多年来,我国一直致力于建设社会主义法治国家。在立法方面,党的十五大提出,到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系。2011 年 11 月,我国国务院新闻办发表的《中国特色社会主义法律体系》白皮书指出,截至 2011 年 8 月底,我国已制定现行宪法和有效法律共 240 部、行政法规 706 部、地方性法规 8600 多部,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,中国特色社会主义法律体系已经形成。除创设法律外,各级立法机关先后多次开展法律法规清理工作,基本解决了现行法律法规中存在的明显不适应、不一致、不协调等问题。在执法方面,依法行政得到了加强。在 2004 年颁布《全面推进依法行政实施纲要》以来,进一步理顺行政执法体制,加快行政程序建设,规范行政执法行为,完善行政监督制度和机制,提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力。在司法方面,不断完善司法制度,加强司法公正。2013 年,最高人民法院颁布《关于切实实践行司法为民大力加强公正司法不断提高司法公信力的若干意见》,对新时期推进司法建设作出了部署。在普法方面,自 1986 年开