

政策创新 与浙江发展

ZHENGCE CHUANGXIN YU ZHEJIANG FAZHAN

李强 编著

 浙江出版联合集团
ZHEJIANG PUBLISHING UNITED GROUP

 浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE



政策创新与浙江发展

ZHENGCE CHUANGXIN YU ZHEJIANG FAZHAN



ISBN 978-7-213-03972-0



9 787213 039720 >

定价：65.00元

政策创新 与浙江发展

李强 编著

 浙江出版联合集团
ZHEJIANG PUBLISHING UNITED GROUP

 浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政策创新与浙江发展/李强编著. 杭州:浙江人民出版社,2009.6

ISBN 978-7-213-03972-0

I. 政… II. 李… III. 方针政策-研究 浙江省 IV. D675.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 078893 号

书 名 政策创新与浙江发展

作 者 李 强 编 著

出版发行 浙江人民出版社

杭州市体育场路 317 号

市场部电话:(0571)85061682 85176516

集团网址 浙江出版联合集团

<http://www.zjcb.com>

责任编辑 叶国斌

责任校对 朱志萍 张志疆 戴文英

封面设计 赵 雅

电脑制版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 浙江印刷集团有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 28.5

字 数 46 万

插 页 2

版 次 2009 年 6 月第 1 版·第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-213-03972-0

定 价 65.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。



序

赵洪祝

政策是我们党的意志和主张的集中体现,是各级党委、政府重大决策和工作部署的主要载体,是指导经济社会发展和调整各种利益关系的重要手段。政策的制定和实施,直接关系到党的基本路线和基本纲领的贯彻执行,关系到不同时期、不同发展阶段的具体目标的实现,关系到一个国家和地区各项事业的兴衰成败。政策具有鲜明的时代性、长远的战略性和强烈的务实性,党委、政府应善于运用政策手段完成工作任务,实现发展目标。

改革开放以来,浙江经济社会持续快速发展,实现了从资源小省到经济大省的历史跨越。全省地区生产总值从 1978 年的 123.7 亿元增加到 2008 年的 21487 亿元,人均 GDP 达到 6078 美元,城乡居民收入连续多年位居全国前列,同时,政治建设、文化建设、社会建设和党的建设协调推进,人民生活从实现温饱到总体小康并向惠及全省人民的全面小康社会迈进。纵观浙江改革开放以来的历史性巨变,这是党的基本理论指引和党中央正确领导的结果,是浙江各级党组织团结带领全省人民敢于创业、善于创新的结果。特别是历届省委、省政府坚持解放思想、实事求是、与时俱进,创造性地贯彻落实中央的路线方针政策,创造性地总结和推广基层群众的创业创新实践,创造性地制定和实施具有浙江特色的地方性政策举措。这些顺势应时、被实践证明行之有效的政策创新举措,极大地调动了全省人民创业创新的积极性和主动性,使自然资源相对缺乏的浙江较早地从传统计划经济体制的束缚中解放出来,形成了体制机制的先发性优势,使浙江经济社会发展始终保持蓬勃朝气和强劲动力。可以说,浙江经济社会的每一步发展、各项事业的每一步前进,都离不开政策的引导、探索和推动。李强同志编著的这部《政策创新与浙江发展》,从政策创新的视角分析研究浙江的发展,比较深刻地揭示了政策创新与浙江发展的内在关系。这对于全省党员干部特别是各

级领导干部和各方面人士全面认识浙江、深入研究浙江,一定会起到积极的作用。

毛泽东同志曾经指出:“政策和策略是党的生命,各级领导同志务必充分注意,万万不可粗心大意。”当今世界正处在大变革大调整之中,特别是去年以来,由于受到国际金融危机的冲击和影响,全球经济陷入衰退,这既给我们带来了前所未有的挑战,也蕴含着十分难得的机遇。浙江已进入人均GDP6000美元到1万美元的发展阶段,处于全面提升工业化、城市化、市场化、国际化水平的关键时期。各级党委、政府和领导干部必须深入贯彻落实科学发展观,在政策和措施的制定和实施上,坚持连续性、稳定性和开拓性相结合,既弘扬传统,又与时俱进,紧紧围绕全面建设惠及全省人民的小康社会的发展目标,深入推进“八八战略”和“创业富民、创新强省”总战略,着力深化改革开放,不断激发发展动力,通过政策创新来促进经济转型升级与社会和谐稳定、推动浙江经济社会真正转入科学发展的轨道。

政策是一门科学。第二次世界大战以后,政策科学的出现被誉为当代社会科学发展过程中的一次“科学革命”、当代政治学的一次“最重大的突破”以及当代公共行政学的“最重要的发展”。现在,世界各国学界和政界都十分关注政策研究,政策科学已成为一个知识型产业迅速发展起来。这部《政策创新与浙江发展》不仅具有重要的现实意义,给我们研究和谋划浙江发展提供了新的思路和方法,而且具有理论的价值,为我国政策科学发展提供了重要的实证分析。希望更多的专家学者和各方面人士关注浙江的改革,关注浙江的政策创新,为推进浙江经济社会又好又快发展出谋献策,为促进我国政策科学发展作出积极贡献。

是为序。

2009年5月19日



前言

2008年是改革开放30周年。30年来,浙江人民在党的领导下,以一往无前的进取精神,展开了波澜壮阔的创新实践,谱写了顽强奋进的壮丽史诗,使浙江成为我国经济增长最快、发展活力最强的省份之一。探究浙江经济社会持续快速发展的原因,很重要的一条是政策创新:创造性地贯彻落实中央的一系列方针政策,创造性地制定实施具有浙江特色的地方政策,充分发挥政策在推动改革发展中的重大作用。可以说,浙江改革发展的每一个阶段、每一步前进,都离不开政策的引导、探索和推动。

第一阶段,1978年12月到1991年12月,政策的主线是大胆试、大胆闯,放开搞活、放手发展。

这一时期是浙江改革开放的全面启动阶段。浙江各级党委和政府全面推进从农村到城市等各个领域的改革,全面推进从沿海地区到内陆地区的对外开放,不争论、不压制、不张扬,切实尊重和保护人民群众的首创精神,大力发展乡镇企业、专业市场、个私经济和县域经济,实现了经济社会快速发展。全省生产总值从123.7亿元增长到1089.3亿元,从全国第12位上升到第7位;年均增长12.2%,比全国同期平均高出3.2个百分点;三次产业结构从38:43.3:18.7转变为22.5:45.4:32.1,实现了从农业省向工业省的跨越。浙江发展路子在全国引起强烈反响。

推行家庭联产承包责任制。浙江是家庭联产承包责任制的发源地。早在1956年,永嘉县就实行“包产到户”^①,但这项地方政策仅持续10个月就

^① 1956年5月,永嘉县燎原公社进行我国农村第一次包产到户试验,其主要做法是“统一经营,三包到队,定额到丘,责任到户”。在省委领导和永嘉县委的支持下,到1957年2月,永嘉全县有255个社实行包产到户,占总社数的39%、总农户数的42%。1957年10月13日,《人民日报》发表新华社文稿,把永嘉包产到户定性为“离开社会主义道路的原则性路线错误”。1957年3月,根据中央指示,省委纠正了永嘉县委的“错误做法”。

被扼杀。1979年下半年,与安徽省小岗村几乎同步,长兴县长城公社开始实施承包制^①。1980年11月,云和县进行农业家庭承包责任制试点并取得成功^②。稍后,金华在全市范围逐步推广联产到劳、包产到户等多种形式责任制。但由于思想不统一,全省各地进展快慢不一。为此,省委于1981年4月提出了“从实际出发、因地制宜、分类指导”的工作方针^③。1981年5月28日,《浙江日报》头版头条刊登了长兴县委书记丁文荣的下乡日记——《联产到劳真灵》,次日又刊登了长城公社党委书记宋忠孝答记者问——《怎样搞好联产到劳责任制》。省委的工作方针和这两篇报道在全省引起巨大反响,全省掀起了推行家庭联产承包责任制的第一个高潮。1982年,省委进一步提出了“尊重多数群众意愿、把选择责任制的权力交给群众”的指导原则^④,1983年又对永嘉县1956年“包产到户”事件进行了平反^⑤,从而引发了浙江推行家庭联产承包制的第二个高潮。到1984年,全省实行联产承包责任制的队达到99%以上。回顾这段历史,可以说,家庭联产承包责任制在浙江的推行,其意义不仅仅是农村改革在浙江的全面展开,更重要的是确立了“尊重和保护群众首创精神”这一基本政策导向。这对浙江后来的改革开放产生了极其深远的影响。

大力发展乡镇企业。长期以来,国家在浙江的投资不多,工业基础比较薄弱。截至1978年底,全省工业总产值仅132亿元,其中国有工业86亿元。如何推进工业化,是浙江必须解决的一大问题。改革开放以后,省委迅速作出了发展乡镇企业、推进农村工业化的战略决策。1979年初,省委六届二次全会出台了大力发展社队企业的政策文件,将发展社队企业列入各级党委、政府的重要议事日程。1980年,绍兴县委明确宣布,除国家限制发展的行业外,鼓励农民大胆办企业。为了动员方方面面的力量发展乡镇企

① 1979年下半年,长兴县长城公社狄家村自然村由于连续干旱,油菜秧长势不好,原定的“春花”面积难以完成。生产队长徐意群召集社员商量后,决定抱着试试看想法,把30亩零散的油菜田悄悄地承包到户。

② 1980年11月,云和县委在省内率先派出工作组,在该县砩铺村进行农业(林业)家庭承包责任制试点并获得成功。1981年初,省委专门组织力量对此进行了调查研究。

③ 1981年4月,省委召开地市委书记会议,学习中共中央[1980]75号文件。会议确立了“从实际出发,因地制宜,分类指导”的工作方针。

④ 1982年8月,省委召开全省农村工作会议。会议确定了“尊重多数群众意愿、把选择责任制的权力交给群众”的指导原则。

⑤ 1983年,遵照中央的指示,浙江省委对永嘉县1956年搞包产到户造成的冤案,进行了彻底平反,为所有受害人恢复了名誉,重新安排了工作。

业,1983年温岭县工商局核发了全国第一张股份合作制企业营业执照^①,1986年黄岩县委出台了《关于合股企业的若干政策意见》。这标志着浙江全面确立了多路并进发展乡镇企业的方针。在20世纪80年代,省委、省政府出台了一系列扶持发展乡镇企业的政策,从税收、信贷、出口、市场、产品质量、技术进步等各方面对乡镇企业进行扶持。在这些政策的推动下,浙江乡镇企业迅猛发展,涌现出一批如杭州万向等全国有影响的乡镇企业。1991年,全省乡镇企业总产值突破1000亿元大关,乡镇工业产值占到全部工业的51.4%,成为全国乡镇企业发展最快的省份之一。

积极培育专业市场。浙江人素有“义利并举、工商皆本”的文化传统。党的十一届三中全会以后,省委及时出台政策,放宽集市贸易,解除长途贩运禁令。1981年,省政府发文要求各地恢复传统摊市和开辟新的市场^②,温州铁井栏工业品市场应运而生。这是全省第一个工业品市场。1982年,浙江全面开放日用工业品市场^③,路桥小商品批发市场^④、义乌小商品市场^⑤、永嘉桥头纽扣市场^⑥、绍兴轻纺市场^⑦等一大批专业市场迅速崛起。仅温州地区从1981年到1984年的三年间,就创办了135个专业市场。截至1991年底,全省集贸市场发展到3802个,年成交额达到200多亿元,市场大省初步形成^⑧。与此同时,块状经济开始发展起来。1979年,当时的平阳县宜山区几位农民利用腈纶布边角料生产再生腈纶线,引发千家万户争相仿效。到1981年,宜山区再生腈纶纺织机超过2万台,从业农户占85%,并形成了再生腈纶纺织品市场,宜山区迅速成为再生腈纶纺织基地。这是浙江第一个块状经济。稍后,在永嘉桥头、台州路桥、义乌、绍兴等地,一大批块状

① 1983年1月15日,温岭县工商局给牧屿公社牧南工艺美术厂核发营业执照,企业性质为社员联营集体。

② 参见省政府贯彻执行国务院《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》的实施意见(浙政[1981]95号)。

③ 参见省政府转发省经委、省财办等部门《关于疏通商品流通渠道,开拓日用工业品销售市场的若干意见》(浙政[1982]97号)。

④ 1982年6月,原黄岩县工商局兴建了路桥小商品批发市场。这是我国历史上第一家小商品交易市场。目前,该市场综合实力名列全国小商品市场第二位。

⑤ 义乌小商品市场创办于1982年,2007年市场成交额约300亿元,是全国最大的小商品市场。

⑥ 永嘉桥头纽扣市场创办于1984年。

⑦ 绍兴轻纺市场创办于1985年,目前是全国最大的纺织品专业市场。

⑧ 到2007年底,全省共有商品交易市场4096个,其中成交额超亿元的市场有574个,超10亿元的市场有133个,超100亿元的市场有15个,全年累计实现成交额9325亿元,各项指标均居全国榜首。

经济迅速兴起。到2004年,块状经济遍布全省各市县,年产值上亿元的块状经济达到601个,合计产值超过15000亿元,占当年全省工业总产值的2/3^①。专业市场与块状经济的互动,形成了“小商品、大市场”的发展格局,成为浙江经济发展的一大特色。

放手发展个私经济。浙江个私经济发展起步早、发展快。早在1979年,温州市工商局就颁发了全国第一张个体工商户营业执照^②,一批地下小厂随之浮出水面,并出现了一批工商大户,如乐清县柳市镇的“电机大王”、“线圈大王”、“螺丝大王”等,时称柳市“八大王”。1980年,为了鼓励个体经济发展,省委、省政府出台政策,对个体经济放宽税收。1981年,省政府规定,凡从事个体经营的劳动者,经过审查批准,发给营业执照,即可营业^③。这些政策极大地促进了浙江个私经济的发展。1979—1982年,全省个体工商户从8091户发展到7.9万户,3年增长近10倍。1984年,在1982年整治经济秩序中被判刑入狱的柳市“八大王”得到平反^④，“温州模式”被广泛接受,全省各地掀起了一轮发展个体经济的高潮。1988年,国家《私营企业暂行条例》出台,省委、省政府及时提出“四个轮子一起转”的政策,把个私经济作为乡镇企业的组成部分加以扶持^⑤。其间,1987年8月8日杭州武林广场火烧温州劣质皮鞋事件^⑥,成为浙江个私经济全面确立“以质量求生存”的起点。在这些政策的引导下,浙江个私经济发展迅猛。到1991年底,全省个体工商户猛增到1002582户,私营企业发展到10907家。这为后来民营经济的大发展赢得了先机^⑦。

① 浙江省委政策研究室对块状经济曾作过三次系统调查,分别是1997、2001和2005年。

② 这张营业执照编号为工商证字第10101号,这是全国的第一张个体工商业营业执照。执照上写着:“个体工商户营业执照;姓名:章华妹;地址:解放北路83号;生产经营范围:小百货。”执照上盖有温州市工商行政管理局的公章。

③ 参见省政府贯彻执行国务院《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》的实施意见(浙政〔1981〕95号)。

④ 1982年,在打击投机倒把经济犯罪活动中,“八大王”首当其冲,7个人被判刑,一人在逃。1984年初,省委联合调查组进驻柳市,对全部案卷进行复查,经再三取证后,调查组得出结论,“除了一些轻微的偷漏税外,八大王的所作所为符合中央精神”。同年4月,“八大王”平反释放。

⑤ 参见省政府《关于稳定发展乡镇企业若干问题的通知》(浙政〔1990〕10号)。

⑥ 1987年8月8日,在杭州武林广场,5000余双劣质温州皮鞋被付之一炬。

⑦ 截至2008年6月底,全省共有私营企业及分支机构50.51万户,其中私营企业46.2万户,投资者104.52万人,注册资金10008.18亿元;个体工商户184.83万户,从业人员404.29万人,资金数额699.53亿元。到2007年底,全省非公经济生产总值占全省的比重超过70%,个私经济总产值、销售总额、社会消费品零售额、出口创汇额等指标连续多年位居全国第一。

做强做大县域经济。20 世纪 80 年代初,全国绝大部分省份纷纷把实行了近 30 年的“省管县”体制改为“市(地)管县”体制。浙江省委、省政府坚持从实际出发,在积极推进撤地建市的同时,继续实行“财政上省直接对县,组织上省管县市党政正职”体制。省委、省政府的这一决策,当时主要源于三方面的考虑:第一,改革开放以前,浙江是一个农业省份,城市化水平不高^①,中心城市的集聚力不强,难以带动县的发展;第二,浙江陆域面积不大,县的数量不多;第三,实施农村工业化战略,“省管县”体制更有利。可以说,这一决策的核心就是发展县域经济。在 20 世纪整个 80 年代和 90 年代初,省委、省政府出台了一系列完善“省管县”财政体制、发展县域经济的政策文件^②,赋予县域较大的发展自主权,有力地推进了县域经济的发展,这为后来经济强县的崛起打下了扎实的基础。2006 年,全省 58 个县(市)中,有 27 个^③进入全国百强县行列,经济强县总数居全国第一。2007 年,GDP 上百亿的县(市)达到 35 个,财政收入超 10 亿的县(市)达到 39 个;县域经济总量占全省经济总量的比重达到 60%,成为全国县域经济最活跃、最发达的省份之一。

第二阶段,从 1992 年 1 月到 2002 年 10 月,政策的主线是抓住机遇、开拓创新,坚持市场取向改革不动摇。

1992 年初,邓小平同志发表南方谈话。以此为标志,浙江改革开放进入了向纵深快速推进阶段。浙江各级党委和政府按照建立社会主义市场经济体制的要求,开拓创新,锐意进取,不断深化市场取向改革,在企业产权制度改革、行政管理体制改革、推进科技进步、发展外向型经济、发展效益农业、推进城市化、发展高等教育以及促进经济社会全面发展等方面取得了突破性进展,形成了领先全国的先发优势。从 1992 年到 2002 年,生产总值从 1375.7 亿元增长到 8003.7 亿元,从全国第 7 位上升到第 4 位;年均增长 14.1%,比全国同期平均高出 3.9 个百分点;三次产业结构从 19.1 : 47.5 : 33.4 调整为 8.6 : 51.1 : 40.3,实现了资源小省向经济大省的跨越。浙江现象在全国引起广泛关注。

① 1978 年浙江城市化水平为 14%,比全国低 4 个百分点。

② 参见省政府《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》(浙政〔1980〕48 号)、《关于改进“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》(浙政〔1983〕3 号)、《关于改进财政管理体制的通知》(浙政〔1985〕46 号)等。

③ 国家统计局发布的浙江全国百强县为 30 个,包括萧山、余杭、鄞州三个区。

全面推进企业产权制度改革。经过 10 多年放权让利、推行承包制、股份制试点^①等多种形式的改革,浙江国有企业和城乡集体企业得到了迅速发展。截至 1991 年底,在工业经济中,国有企业产值比 1978 年增长了 5.6 倍,城乡集体企业产值增长超过 20 倍。但是,随着市场调节领域的不断扩大,国有集体企业产权不清晰、机制不灵活等深层次问题逐渐暴露出来,成为制约国有集体企业进一步发展的主要因素。其间,虽然浙江国有集体企业普遍实施了企业内部劳动用工和分配制度改革^②,但难以从根本上解决国有集体企业发展中的体制机制问题。1993 年,产权制度改革首先在乡村集体企业拉开序幕^③。1995 年,城镇集体企业产权制度改革全面启动^④。稍后,国有小企业产权制度改革在全省范围内迅速展开^⑤。1997 年,围绕建立健全现代企业制度,国有大中企业的股份制改造全面推进,到 2000 年基本完成。其间,冯根生认购 300 万元正大青春宝药业有限公司国有股份在全国引起巨大反响^⑥。通过产权制度改革,进一步激发了国有企业活力,优化了国有经济布局,促进了国有经济发展。2002 年,浙江国有资产总量居全国第 3 位,经营性资产居全国第 6 位。与此同时,省委、省政府积极引导和支持民营经济参与国有、集体企业改制,大力发展混合所有制经济,积极提升个私经济发展水平。到 2002 年,浙江非公有制经济在 GDP 中的比重超过 50%,在全国较早地形成了多种所有制经济共同发展、相得益彰的良好局面。

积极推进行政管理体制改革。微观领域改革的不断深化,必然要求加

① 浙江国有集体企业股份制试点比较早。1988 年,省政府在《关于切实抓好当前经济工作的通知》(浙政[1988]42 号)中指出,各地都可以选择一些有条件的大中型企业,有步骤、有领导地进行放开经营的试点,变革产权关系,积极推行股份制。同年,省政府办公厅转发省经济研究中心等单位《关于乡镇企业推行股份制若干意见的通知》(浙政办[1988]21 号)。

② 1980 年,步鑫生出任海盐衬衫总厂厂长,实施了联产计酬等多项改革,引起全国反响。省内国有集体企业普遍学习推行。

③ 参见省委办公厅、省政府办公厅转发省农村政策研究室、省乡镇企业局《关于乡村集体企业推行股份合作制的试行意见》的通知(省委办[1993]6 号)。

④ 参见省政府办公厅转发省计经委、省体改委、省二轻总公司《深化城镇集体工业企业改革若干意见的通知》(浙政办[1995]2 号)。

⑤ 参见省政府办公厅《关于国有小企业改制为股份合作制企业若干意见的通知》(浙政办发[1997]156 号)。

⑥ 1997 年 10 月,正大青春宝董事会决定从公司的总股本中划出 20% 作为个人股卖给员工及经营者,冯根生作为经营者需认购 2% 的股份,计人民币 300 万元。1998 年 6 月 6 日,冯根生贷款 270 万元认购 300 万元正大青春宝药业有限公司国有股份

快推进宏观层面的体制改革。1992年,为了改变基础设施建设严重滞后的状况,浙江率先启动投融资体制改革,在全省范围内推广“四自”公路模式^①,积极探索引导民间资金参与基础设施建设,并以此建成了交通、能源、水利等一批重大基础设施工程。到2002年,在全社会固定资产投资中,全省非国有投资总额达2316亿元,比重达到67%。投融资体制改革的突破,为全面推进行政管理体制改革的创造了有利条件。为了加快转变政府职能,1999年省政府开始着手审批制度改革,大幅削减审批审核事项。经过两轮削减,到2002年,省级行政审批事项从3452项减少到856项。各地各部门大胆创新,在行政管理体制改革方面进行了许多有益探索。1998年,在国有小企业产权制度改革完成较早的金华市,率先建立政务公开制度^②。1999年,在城乡集体企业产权制度改革完成较早的上虞市,建立了以集中审批为主要内容的办事大厅制度^③。2000年,省工商局率先开展了工商登记审批制度改革,变“串联式”审批为“并联式”审批^④。金华、上虞以及省工商局等地方和部门的改革探索在全省引发巨大反响。与此同时,省委、省政府按照放权让利的原则,分别于1992年、1997年、2002年先后三次扩大经济强县(市)的经济社会管理权限^⑤,并出台了“两保两挂”、“两保两联”等省对县市财政政策^⑥。宏观层面的一系列改革,进一步巩固和提升了浙江的体

① 参见省政府《关于加快交通基础设施建设的通知》(浙政〔1992〕28号)。“四自”公路,即“自己贷款、自己建设、自己收费、自己还贷”的公路。

② 金华市政务公开探索始于1992年,到1998年相关制度建设基本完成并在全省推广。参见省委办公厅、省政府办公厅转发金华市委、市政府《关于实行政务公开制度的若干规定》的通知(浙委办〔1998〕53号)。

③ 1999年初,金华市设立市政府集中办事大厅,将全市46个具有行政审批权的局委的审批办证窗口全部集中于大厅。上虞在金华的基础上,建成了全国首家真正意义上的行政审批办证中心。

④ 这项改革的核心是实行“一门受理、抄告相关、同步审批、限时完成”的工作流程。通过这项改革,较好地解决了企业因审批环节多、审批链条长、审批手续繁而造成的登记注册难问题。“串联式”审批往往几个月未能完成的审批项目,采取“并联”审批后,一般半月内甚至5个工作日就能办结。

⑤ 参见省政府《关于扩大十三个县市部分经济管理权限的通知》(浙政发〔1992〕169号)、《关于在萧山和余杭两市试行享受市地一级部分经济管理权限的批复》(浙政发〔1997〕53号)、省委办公厅和省政府办公厅《关于扩大部分县(市)经济管理权限的通知》(浙委办〔2002〕40号)。

⑥ 1995年起,浙江对17个贫困和次贫困县实行“两保两挂”财政政策,即在确保当年财政收支平衡、完成中央“两税”任务(1998年起改为完成省下达的消化历年累计赤字任务)的前提下,省财政的困难补助和奖励与地方财政收入比上年增长部分相挂钩。1997年起,浙江对除贫困、次贫困县以外的所有市、县,实行“两保两联”财政政策,即在确保当年财政收支平衡和确保完成消化历年累计赤字任务的前提下,省财政实行技改补助和奖励与这些市、县地方财政体制收入比上年增长上缴额相联系(环比)的方法。

制优势,增强了浙江的发展活力,使浙江成为市场化程度最高的省份之一。

大力推进科技进步。经过多年放手发展乡镇企业、个私经济,浙江经济“轻、小、集、加”的特征越来越突出,在形成比较优势的同时,也形成了很强的路径依赖,“低、小、散”问题逐步暴露出来。为了提高国民经济整体素质,1992年,省委、省政府作出了大力推进科技进步、加速经济发展的决定^①,启动实施科教兴省战略。1995年,浙江率先启动创建科技工作先进县市^②,1996年率先建立市县党政领导科技进步目标责任制^③,1998年率先出台技术要素参与收益分配政策^④。其间,1997年颁布的《浙江省科技进步条例》,以地方法规形式明确规定:“省、市、县(市)财政科技投入的年增长幅度应当高于财政收入的年增长幅度,到2000年,全省财政科技投入的比重达到财政支出的3%;其中省本级达到6.5%,市(包括县级市)达到3%,县达到2%”^⑤。为了充分发挥科技的支撑作用,促进科技与经济紧密联系,1996年,省委、省政府出台培育高新技术等“五个一批”企业的政策^⑥,1999年作出了大力推进高新技术产业化的决定,2001年出台运用高新技术和先进适用技术改造传统产业的若干意见,鼓励和支持企业加大科技投入,全方位开展产学研合作,组织实施一批科技攻关项目,大力开发新产品、运用新技术、添置新装备,全面推进技术改造。其间,绍兴县纺织业在1998年前后启动的大规模技术改造,迅速在全省形成燎原之势。全省各市县普遍建立了技改贴息财政专项资金。2002年,浙江全社会科技投入超过130亿元,工业技改投入近1000亿元,科技综合实力得到快速提升,工业经济结构得到优化升级。

积极发展外向型经济。浙江是全国最早实施外向型发展战略的省份之一。早在1985年,省委、省政府就将余姚等13个县、市列为甲类对外

① 参见省委、省政府《关于大力推进科技进步、加速经济发展的决定》(省委[1992]20号)。

② 参见省政府办公厅转发省科委《关于在全省开展创建科技工作先进县(市)活动意见的通知》(浙政办[1995]155号)。

③ 参见省委办公厅、省政府办公厅《关于实行市县党政领导科技进步目标责任制的通知》(省委办发[1996]28号)。

④ 参见省政府关于印发《浙江省鼓励技术要素参与收益分配若干规定》的通知(浙政[1998]17号)。

⑤ 2002年修改后的《浙江省科技进步条例》规定,到2005年,省、市、县(市)财政科技投入按同口径占本级财政支出的比例分别达到7.8%、4%和3%。

⑥ 参见省政府《关于“九五”期间培育重点骨干企业若干扶持政策的通知》(浙政[1996]2号)、省政府办公厅《关于公布“五个一批”重点骨干企业名单的通知》(浙政办发[1996]96号)。

开放区^①。1988年,省政府出台政策要求各级银行(信用社)对出口生产企业在贷款上实行用电、折旧、用地、出口创汇奖等“四优惠”^②。同年,省政府又制定出台促进外向型经济发展意见。1992年以后,为适应对外开放新形势,省委、省政府出台了设立外贸出口发展基金^③、赋予有条件的大中型生产企业(集团)进出口经营权^④、对出口企业实行信贷倾斜等一系列鼓励扩大外贸出口的政策。2000年,省委、省政府作出进一步扩大对外开放、加快发展开放型经济的决定^⑤,并降低门槛赋予非公有制企业进出口经营权,积极推进出口主体多元化、出口产品多元化、出口方式多元化和出口地区多元化。与此同时,针对利用外资相对滞后的实际情况,出台扩大利用外资的意见,鼓励外商直接投资。2001年,为适应我国加入WTO的新形势,省委、省政府出台实施“走出去”战略的意见,鼓励企业走出去,充分利用两个市场、两种资源。同年,万向集团正式收购美国“UAI”公司,跨出了浙江民营企业海外经营的一大步^⑥,浙江成为全国实施“走出去”战略成效最显著的省份。外向型经济的发展极大地提升了浙江经济的国际竞争力。从1991年到2002年,浙江外贸出口额从29亿美元增加到294亿美元,成为全国的出口大省。

大力发展效益农业。浙江历来重视农业和粮食生产。早在1981年,省委、省政府就提出“决不放松粮食生产,积极发展多种经营”的方针。1987年,浙江在全国率先启动农业规模经营,1992年提出发展“一优两高”农业,1993年全面放开粮食的购销和价格^⑦。1998年,为了加快推进农业农村现代化进程,以中央启动深化粮食流通体制改革为契机,省委、省政府作出了大力发展效益农业的战略决策^⑧。发展效益农业不是不要粮食生产,而是在确保全省300亿斤粮食生产能力、确保200亿斤粮食产量、确保50亿斤

① 参见省政府办公厅《关于调整浙江部分县、市开放类别的通知》(浙政办〔1985〕38号)。

② 参见省政府《关于鼓励乡镇企业多出口多创汇的补充通知》(浙政〔1988〕34号)。

③ 参见省政府《关于进一步深化改革 加快对外贸易发展的通知》(浙政〔1994〕10号)。

④ 参见省政府办公厅转发省计经委、省外经贸委《关于自营进出口生产企业(集团)申报和管理考核意见的通知》(浙政办发〔1994〕137号)。

⑤ 参见省委、省政府《关于进一步扩大对外开放 加快发展开放型经济的决定》(浙委〔2000〕5号)。

⑥ 2001年8月28日,万向集团美国公司正式收购美国“UAI”公司。“UAI”公司是一家主要制造与销售制动器及零部件的公司,于1994年12月在美国纳斯达克股票交易所上市。

⑦ 参见省委、省政府《关于进一步加快农业和农村经济发展的若干政策措施》(省委〔1993〕22号)。

⑧ 参见《浙江省农业和农村现代化建设纲要》(1998年12月省委九届十四次全会通过)。

粮食可调控库存的前提下,引导农民面向市场,什么来钱种什么,本质是农业生产的市场化。这是浙江改革发展史上一次重要的思想解放,一次从全国大局出发谋划浙江改革发展的重要探索。浙江人多地少,人均耕地面积不足 0.6 亩。在传统粮食生产和购销体制下,浙江花了大量的人力、物力,使粮食播种面积占农作物播种面积的比例保持在 70% 以上、粮食产量保持在 300 亿斤左右^①,农民群众要求放开粮食生产和购销的呼声一直很高。为此,省委、省政府在启动建设 1000 万亩标准农田^②、确保粮食生产能力的同时,向国务院提出了以取消粮食定购任务、放开粮食购销市场和购销价格为主要内容的改革请示。2001 年 3 月,国务院批准了浙江的请示。这为浙江大力发展效益农业提供了强有力的体制保障,拉开了农业生产市场化的序幕。2001—2007 年,浙江农业产值年均增长 7.2%,农民人均纯收入年均增长 10.3%,充分体现了农业生产市场化的巨大优势。

不失时机地推进城市化。经过近 20 年的农村工业化,浙江的城乡结构发生了巨大的变化。农业在 GDP 中的比重从 38.1% 下降到 12.1%,2100 万农村劳动力转移了近 1000 万。为了适应农业农村快速发展的新形势,省委、省政府出台了一系列政策调整城乡关系、推进城镇发展。1983 年批准建立龙港镇^③,1988 年批准 348 个镇为重点工业卫星镇,1992 年瓯海县撤县设区,1995 年开展小城镇综合改革试点,1996 年将萧山市的三个乡镇划入杭州市并设立滨江区,全省城市化水平从 1978 年的 14% 提高到 1998 年的 35%。但总体上看,浙江的城市化仍然滞后于工业化。尤其是中心城市发展的滞后,严重影响了创新要素的集聚,制约了产业的升级和发展质量的提升。1998 年,省第十次党代会明确提出“不失时机地加快城市化进程”。这是浙江发展战略的一次大调整,也是浙江全面启动提前基本实现现代化的标志。为了加快推进城市化,省委、省政府编制了《浙江省城镇体系规划》^④,出台了《浙江省城市化发展纲要》,并制定了一系列推进城市化的若干政策^⑤。与此同时,在全

① 参见《浙江统计年鉴》(2008)。

② 参见省政府《关于开展 1000 万亩商品粮基地建设的通知》(浙政发〔1999〕190 号);省政府办公厅《关于加快 1000 万亩标准农田建设有关政策措施的通知》(浙政办发〔2001〕12 号)。

③ 龙港镇是全国第一个农民城,也是全国率先实行户籍制度改革、率先实行土地有偿使用的小城镇。

④ 这是全国第一个经国务院批准实施的省域城镇体系规划。

⑤ 参见省政府《关于加快推进浙江城市化若干政策的意见》(浙政〔2000〕7 号)、《关于进一步加强城市市政公用基础设施建设的通知》(浙政发〔2001〕46 号)和省政府办公厅转发省公安厅《关于进一步深化户籍管理制度改革意见的通知》(浙政办发〔2002〕12 号)等。

省范围内开展了行政区划调整工作。2000年,绍兴、嘉兴市区区划调整,金华县撤县设区,丽水撤地设市;2001年,杭州的萧山、余杭撤市设区;2002年,宁波的鄞县撤县设区。经过几年努力,浙江基本形成了推进高起点规划、大规模建设、法制化管理的工作体系,并在强化产业支撑、提升城市品位、完善发展机制等方面取得了实质性进展。2002年,全省城市化水平提高到52%,城市的集聚、辐射功能得到明显增强,为下一步发展打下了扎实的基础。

大力发展高等教育。浙江历来重视教育。早在1983年,省委、省政府就提出要下决心在80年代完成普及初等教育的历史任务^①。1994年,针对全省已基本普及义务教育的实际,省委、省政府出台了加快教育改革和发展的若干意见^②,提出了加快教育事业发展的新目标、新要求。但是相对于义务教育发展全国领先的状况,浙江高等教育发展缓慢。1978年,全省高等院校仅20所,招收本专科学生14241人;1992年,全省高等院校35所,招收本专科学生21217人,1998年增加到36668人。高等教育的这一状况,与浙江经济社会的发展极不适应,也难以满足人民群众日益增长的文化需要。为了强化人才支撑,缓解浙江老百姓长期面临的“招生少、分数高、上学难”问题,1999年省委果断作出大力发展高等教育的决定^③,扩大高等教育招生规模,启动建设6大高教园区,新办一批高等院校。同时,大力发展基础教育^④,夯实教育发展基础;实施新世纪人才工程,加快人才培养和引进。经过1年的努力,浙江一举改变了高等教育严重滞后、高素质人才严重不足的局面。到2002年,浙江高等院校达到60所,比1998年增加28所;本专科招生人数达到15.25万人,比1998年增加11.58万人。党的十六大以后,浙江高等教育继续保持快速发展。2007年,全省普通高校达到77所,普通本专科招生24.97万人,高等教育毛入学率达到38%,成为全国高等教育发展最快的省份之一。

推进社会全面进步。坚持以经济建设为中心,推动社会全面进步,是省委、省政府始终坚持的基本方针。1978年至1991年期间,浙江积极推进精

① 参见省政府《关于改革和发展农村学校教育的决定》(浙政[1983]30号)。

② 参见省政府《关于贯彻〈中国教育改革和发展纲要〉,加快浙江教育改革和发展的若干意见》(浙政[1994]13号)。

③ 参见省政府《关于印发浙江省高等教育改革和发展规划(2000—2020年)的通知》(浙政[2000]3号)。

④ 2001年,省委、省政府出台《关于加快基础教育改革与发展的决定》,提出到2005年全省要基本普及从学前三年教育到高中阶段教育的15年教育。