

QUYU GUIHUA ZAI ZHEJIANG DE SHIJIAN

区域规划

在浙江的实践

——浙江省发展规划研究院区域规划成果集

 浙江省发展规划研究院
ZHEJIANG PROV. DEVELOPMENT PLANNING & RESEARCH INSTITUTE



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

区域规划 在浙江的实践

——浙江省发展规划研究院区域规划成果集

刘 亨 主编

顾 问：黄 勇 王东祥
副 主 编：杨树荫 傅金龙 徐伟金
执 行 主 编：周世锋
编 委：（按姓氏笔画排列）
王质明 朱李鸣 杨代丽
吴红梅 周世锋 童相娟
董嘉明 蔡文如

区域规划在浙江的实践

刘 亭 主 编

责任编辑 梁 兵

封面设计 张作梅

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州好友排版工作室

印 刷 杭州浙大同济教育彩印有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 23.5

字 数 601 千

版 印 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-89490-388-4

定 价 58.00 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部邮购电话(0571)88072522

积极探索区域规划,推进区域协调发展(代序)

区域规划是以跨行政区的特定区域国民经济和社会发展为对象编制的规划,是国民经济和社会发展规划纲要在特定区域的细化和落实,是指导和协调区域内总体规划、空间规划、专项规划的依据。伴随市场经济体制的逐步完善、科学发展观的贯彻落实和区域一体化进程加快,吸纳国内外先进经验,编制实施区域规划,已成为国家和地方统筹区域发展、促进区域协调、缩小区域差距的重要举措。

浙江省发展规划研究院是浙江省人民政府直属的综合性决策咨询机构。近年来受省政府、省发改委等委托,我院具体承担了《环杭州湾地区产业带发展规划》、《温台沿海地区产业带发展规划》、《金衢丽地区生产力布局和产业带发展规划》等省级重大区域规划,参与了《长江三角洲地区区域规划》、《浙江省区域规划编制导则(试行)》等的制订工作。同时,受相关市县政府和部门委托,编制完成了《统筹余慈地区区域发展规划纲要》、《浙江丽水市松古盆地区域发展规划》、《萧山南部区域发展规划》等不同类型的区域规划。为推进全省区域规划工作,进行了积极有益的探索。这些规划成果都已发布实施,产生了较显著的经济社会效益,部分成果还获得国家和省部级奖励。

目前,“十一五”规划已进入全面实施阶段。本书对我院编制的区域规划成果进行汇集选编,不仅是对区域规划编制工作进行阶段性的总结回顾,同时也希望能对其他地区的区域规划编制有所帮助,对我国区域规划编制的进一步创新完善有所裨益。

一、新时期开展区域规划工作的重要意义

党的“十六大”以来,党中央继承和发展了三代中央领导集体关于发展的重要思想,提出了科学发展观。科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续发展,根本方法是统筹兼顾。其中,坚持统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的“五个统筹发展”,是全面贯彻落实科学发展观的重要内容。编制实施好区域规划,正是落实科学发展观、推进区域协调发展的主要载体,具有重大而紧迫的意义。

(一)是落实科学发展观,推进区域协调发展的需要

无论是增长极理论、核心—外围理论,还是产业集群理论、新经济地理学等,都普遍认为由于资源禀赋、区位条件等方面的差异,区域间发展存在一定差异具有合理性、必然性。尽管这种发展差异的内涵、形式及其空间特征,都可能随着国家或地区所处的发展阶段不同,以及经济全球化、区域一体化的不断深入而有所不同。面对区域间存在的差异,除充分发挥市场对资源要素的基础性配置作用,形成区域间不同的人口、产业布局外,也需积极发挥政府的“正外部效应”功能,通过对不同区域实施针对性政策,推进区域间的协调发展。

胡锦涛总书记在中央政治局第39次集体学习会议上指出,促进区域协调发展是我国改革

开放和社会主义现代化建设的战略任务,是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的必然要求。同时强调,统筹制定城乡发展规划、区域发展规划,并扎扎实实加以落实,是当前和今后一个时期,需重点抓好的工作之一。因此,通过区域规划这一载体,在客观评估区域发展的资源环境承载能力、现状特点和未来潜力的基础上,明确区域发展的目标定位、战略重点和配套设施,提出保障区域发展所需的体制机制创新和政策突破,取得相关各方对区域协调发展的共识,是科学发展观在统筹区域发展上的具体实践。

(二)是学习国外先进经验,提高规划和空间管理水平的需要

伴随工业化、城市化的快速发展和新区域发展理论的不断涌现,德国、美国、法国、日本等国在区域规划理念上不断创新,实践中不断探索,形成各自特色。在区域规划理念上,确立了以解决区域发展中面临的实际问题为重点,以强调人文意识和人与自然协调发展为核心价值的规划理念,区域规划已从重视物质生产、硬件建设转向人的全面发展,特别是不同区域间居民所应实现的社会事业公平发展以及生态环境的保护。在区域规划手段上,充分利用现代信息技术及科学的调查分析方法,特别是GIS、GPS等先进适用技术和以计算机模拟的数学模型技术应用,改变了传统区域规划以定性研究为主的方法,使得区域规划的分析研究更具仿真性和科学性。

相对于20世纪50年代的我国计划经济体制,区域规划的目的和重点在于政府通过规划布局重大项目来推进生产力的空间布局优化,政府是实施规划的主体,计划是实现规划的手段。改革开放以来,我国传统区域规划体制有所创新,但由于惯性影响,规划理念和手段都还有待进一步突破。因此,结合国情,学习国外先进经验,在实践中积极开展区域规划相关理念方法、基本内容、区域政策、实施机制和监测评价等方面的创新探索,是不断提高我国区域规划管理和空间管理水平的现实需要。

(三)是解决重大现实问题,实现区域又好又快发展的需要

目前,我国区域发展尚面临一系列问题,体现在区域间的发展差距有着进一步拉大的趋势;体现在经济社会联系密切地区,为加快发展而各自为政、重复建设、无序竞争,难以形成区域发展合力;体现在生态价值重要地区或生态脆弱地区,为加快发展实行粗放增长,乃至掠夺式增长方式,造成严峻的生态破坏或灾害隐患。因此,通过科学编制区域规划 and 对其有效实施,对于解决区域发展面临的各类问题,实现区域又好又快发展,具有很强的现实意义。

特别是对经济社会发展水平较高、区域间经济社会联系紧密的沿海发达地区,伴随城市群和都市经济圈的兴起,地方已基本具备为促进区域协调发展所需公共财力,为保障不同区域间居民公共服务水平的大体相当,推进区域间的有机合作和合理分工,包括城市群及都市经济圈中各城市间的网络化形态生成,以及经济发展区及生态保护区间的合理布局,编制实施区域规划已成为实现区域又好又快发展的现实需要。

二、对区域规划认识的不断深入

我国上世纪50年代就已引进区域规划概念,经过长期探索,以国务院出台《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》(国发[2005]33号),以及国家发改委组织编制《长江三角洲地区区域规划》、《京津冀都市圈区域规划》为重要标志,区域规划作为新时期的一种规划类型,其在规划体系中的地位得以进一步确立。浙江市场经济相对发达,区域统筹协调发

展问题出现相对较早,相应的对开展区域规划工作重要性的认识较为深入。

(一)国外相关经验,值得我国区域规划借鉴

为优化空间结构、缩小地区发展差距和解决区域不平衡问题,自20世纪20年代德国首先编制区域规划以来,美、日、法等国陆续编制了各种类型的区域规划。特别是60年代以来,伴随工业化迅速发展和城市化进程加快,人口、资源、环境问题和区域发展不平衡等问题日益突出,区域规划成为政府推进区域协调发展的重要手段。

其中,德国于1923年编制了鲁尔工业区区域总体规划,1935年成立帝国居住和区域规划工作部,负责全国国土整治、规划和交通建设等工作。之后,德国各州、县都编制区域规划,形成严密的区域规划体系。日本从1962年以来,先后五次制订《全国综合开发计划》,相对前四次通过大规模开发来缩小地区间差别,1998年的第五次制定的计划侧重点已放在有效利用现有社会资本,保护自然环境。法国为促进全国经济与城市发展在地区上的平衡,防止经济开发和人口过分向巴黎地区集中,于1964年制定出台《巴黎地区整治远景规划》。美国虽没有编制覆盖全国的区域规划,但有援助落后地区发展,缓解落后地区高失业率和生态恶化状况,缩小地区发展差距的区域政策和与之配套的区域规划,最具代表性是田纳西流域开发法案和阿巴拉契亚区域开发法案。

除发达国家外,一些发展中国家,如巴西、阿根廷等,也都积极通过区域规划来促进区域协调发展,力图改变经济和人口过于向沿海城市地区集聚,而资源丰富的偏远地区得不到开发,导致区域间发展差距不断拉大的不利局面。从实际效果来看,德国、日本、美国等国推进区域协调发展的努力已取得较大成功,这为我国和浙江通过制定和执行区域规划和区域政策促进区域间协调发展,提供了研究对象和借鉴经验。

(二)经过曲折发展,我国区域规划地位得到确立

1956年,为推动新工业城市建设,我国学习引进前苏联的区域规划经验,国家建委出台《关于开展区域规划工作的决定》。但由于种种原因,我国区域规划并未得到广泛有效地展开,在管理方面未形成有法律支撑的、科学合理的体系,与其他规划之间的衔接关系也未能很好建立起来。伴随上世纪80年代国土规划概念的引进,区域规划和国土规划作为两种类型的空间规划,处于共同探索完善中。2005年国务院《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》的出台,表明区域规划作为新时期的一种规划类型,其在规划体系中的地位已得到进一步明确。

实际上,要实现区域间的协调发展,既需从宏观角度,通过国民经济和社会发展规划纲要确定大区域空间发展的战略部署,也需有专门规划,来解决特定区域发展中面临的突出问题,这正是区域规划的职能特征所在。2005年国务院出台《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》,对区域规划的性质定位、范围期限、主要内容、协调审批等给予了明确。以此为契机,由国家发改委牵头,组织编制了《长江三角洲地区区域规划》、《京津冀都市圈区域规划》两个区域规划,具有开创意义,取得突破性进展。相信通过更多类型、不同尺度空间的区域规划的编制和实施,对解决特定区域发展中面临的突出问题,将发挥广泛的积极作用。

(三)积极探索实践,区域规划获得广泛共识

随着国务院《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》的出台,经过国家、省市层面区域规划的探索,目前对区划规划工作的性质、对象等重大问题已获得广泛共识。

性质定位上,区域规划是国民经济和社会发展规划在特定区域的细化和落实;跨省

(市、县)区域规划是编制区域内省(市、县)级总体规划、专项规划的依据。国发〔2005〕33号文件明确规定,区域规划是和总体规划、专项规划相并列的国民经济和社会发展规划类型。从国家和浙江实践来看,不同特定区域面临的突出问题并不相同,例如区域一体化地区,其面临的突出问题可能是跨行政区交流协商平台建设问题,制度层面的创新突破是重点;对城镇密集区,其面临的突出问题可能是跨行政区域的交通、环保等基础设施共建问题,重大项目的协商安排是重点。相对于国民经济和社会发展规划纲要,区域规划更侧重于解决特定区域的突出问题,是发展规划纲要在特定区域、特定领域的细化和落实。

对象上,区域规划是以特定区域为对象编制的规划。特定区域包括经济社会发展联系紧密的地区、需统筹规划协调发展的城镇密集地区、政府发展规划纲要确定的重点开发或保护区域等。从浙江实践来看,由于发展基础、资源环境、区位交通等的差异,在不少县市域内部,也存在重点开发或保护的区域,需通过区域规划来统筹协调发展。从而,除跨省市行政边界的特定区域外,不少县市对区域内重点发展或保护区域开展区域规划的积极性也较高。

规划期限上,为与国民经济和社会发展总体规划相衔接,国发〔2005〕33号明确区域规划的规划期一般为5年,可展望到10年以上。从国家和浙江的实践来看,近年编制的区域规划也大多采取近期为5年,展望到2020年,以与“十一五”发展规划纲要相衔接。考虑到区域规划需解决的突出问题多具有长期性、连续性,对突出问题的考虑需具有战略性,长远性,对应规划期限也可相对长一些。这也与日、美、法、德等国家的区域规划经验相符合。

但同时也应看到,区域规划自身的理论基础、规划理念还需进一步探索创新,与国土规划、城乡规划等空间规划在规划体系中的关系处理等,也还待进一步明确和理顺。

三、区域规划工作在浙江的实践

浙江在全国率先出台《关于加强我省区域规划工作的若干意见》(浙政办发〔2004〕49号)和《关于加强和改进规划工作的意见》(浙政发〔2005〕54号),已形成较多层面、多类型的区域规划成果,区域规划工作走在全国前列。

(一)率先出台政策文件,加强对全省区域规划工作指导

浙江十分重视区域规划工作。浙江民营经济发达,市场发育程度较高,相对其他省市,也较早地感受到加强区域统筹协调的重要性。其中,杭州湾地区是全省经济最发达、城市间联系密切地区,为解决日益突出的城市合理定位、产业布局优化、基础设施共建等问题,于2003年经中国科学院组织专家评审,浙江省人民政府发布实施《环杭州湾地区产业带发展规划》,成为我国省级层面最早的区域规划之一,产生了较大影响。

在此基础上,2004年,省政府办公厅出台《关于加强我省区域规划工作的若干意见》,也是我国较早的省级层面指导区域规划工作的政策性文件。配套制定的《浙江省区域规划编制导则(试行)》,较好地指导市县积极开展试点,在市县层面出现了一批各具特色的区域规划成果。2005年,根据国务院《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》,省政府出台《关于加强和改进规划工作的意见》,把区域规划放到整个规划体系中,进一步明确区域规划在规划体系中的性质地位、功能作用,正式把区域规划纳入“十一五”规划体系。

(二)编制三大产业带规划,参与长三角区域规划

新时期浙江区域规划工作以2003年《环杭州湾地区产业带发展规划》编制为标志。环杭

州湾地区位于长三角南翼,区域内各市县经济社会联系密切,但整个区域缺乏对建设用地规模、开发时序,以及水、电、资金、人才等要素保障和承载能力的整体安排,缺乏与所依托城市间的功能和发展潜力相结合的分析。因此,《环杭州湾地区产业带发展规划》以环杭州湾地区产业带的培育发展及空间优化为切入点,并以此来促进区域资源要素保障平衡、基础设施共建、城市功能分工,无疑抓住了区域开发建设中面临的突出问题,是一部产业带培育、优化为突破口和重点的区域规划,也是市场经济条件下区域规划在浙江的一次成功实践。

在此基础上,浙江又相继经国务院发展研究中心组织专家评审,省政府发布实施《温台沿海地区产业带发展规划》、《金衢丽地区生产力布局和产业带发展规划》。这两个规划尽管也以产业带的培育优化为重点,但也充分体现了区域规划需重点解决特定区域突出问题这一特性。《温台沿海地区产业带发展规划》突出了该区域的沿海城市密集带与山区发展相对滞后区域间差距较大这一问题,在扶持山区经济发展和小城镇建设、城市功能和基础设施向乡村延伸、生态保护与财政转移等方面给予了重点关注。《金衢丽地区生产力布局和产业带发展规划》针对该地区既是全省欠发达县市较多的地区,也是全省主要河流发源地地区,生态服务价值重要的实际,提出了“经济走廊、生态屏障”的战略定位,并对生态屏障建设给予了重点关注。

长三角地区是我国跨省市区域一体化程度最高的地区,但也还存在不少不利于一体化的因素,需要通过区域规划的协调来取得共识。为此,经国务院同意,由国家发改委组织牵头,联合浙江、江苏、上海共同编制《长江三角洲地区区域规划》。《长江三角洲地区(浙江部分)区域规划研究报告》是其重要研究基础,分析阐述长江三角洲地区浙江部分发展现状基础上,重点对长三角地区如何进一步推进一体化,实现各城市功能定位的科学合理化,加强区域生态环境的共同保护,以及所需的区域政策环境支持等进行了深入分析,所提出的观点和建议已被《长江三角洲地区区域规划》充分采纳吸收。

(三)积极开展市县试点,形成多类型区域规划成果

以三大产业带规划的成功编制为契机,以市县区域规划试点工作为抓手,经过多方面共同努力,浙江市县层面形成了一批多层面、多类型、具有较高价值的区域规划。综合我院编制的区域规划,大体可分为以下几种:

一是区域矛盾较多、又有重要战略地位地区的区域规划。这类区域多位于沿海经济发达,城镇密集、经济社会联系密切的地区,但区域内各城市(镇)在基础设施和公共设施共建共享、重大产业发展和生态环保项目共引共育、空间(特别是边界地区)功能建设开发共商共促上协调度较低,重复建设、无序竞争较为严重。相应地,这类区域规划重点在于客观分析区域发展中所面临的突出问题,明确区域内重大产业及其园区建设、城镇密集区(群、组团)发展、大型基础设施和公共设施布局等,提出推进区域协调所需的体制突破与政策创新等。本书收录的这类典型区域规划包括《余慈地区统筹区域发展规划纲要》、《嘉兴滨海新区发展规划》、《瓯江口区域发展规划》等。

二是基础条件较好、需重点扶持发展地区的区域规划。随着区位交通、发展环境等的改善,浙江中部和西南部一些资源环境承载能力较强、发展空间较大,但发展水平还相对较滞后的区域,需通过基础设施的完善、特色产业的引进、周边人口的集聚和城镇功能的健全等,来加快区域发展,力争成为区域经济增长极。相应地,这类区域规划重点在于明确区域加快发展所需的载体、要素配置、基础和公共设施、下山移民与劳动力培训、产业导向与环保要求,以及所需的政策扶持等。本书收录的这类典型区域规划包括《浙江丽水市松古盆地区域发展规划》、《磐安东北台地区域发展规划》等。

三是生态价值重要、需保护性开发地区的区域规划。由于浙江“七山一水两分田”的自然地貌,使得全省大部分县市都同时拥有平原(盆地低丘)区和山地区,从而县市域内也存在较大的发展差距。但与我国中西部地区有所不同,这些县市通常拥有较强的综合经济实力,平原地区的工业化和城市化水平较高,政府有较强能力来通过山区生态环境的保护、经济的点状式布局、人口的内聚外迁以及居民基本公共服务支出的均等化,来有力推进区域的协调发展。这类区域规划重点在于扶持山区适度集聚发展一些生态农业、环保工业等特色产业,同时加大人口内聚外迁力度,并结合新农村建设,在农村劳动力技能培训、社会事业发展等政策上给予重点关注。本书收录的这类典型区域规划包括《萧山南部区域发展规划》、《乐清欠发达区域发展规划》、《绍兴南部山区发展总体规划》等。

总之,在国家和省相关政策文件及理论指导下,浙江在区域规划领域已做了积极探索实践,取得了一些经验。我们将近年来编制的区域规划成果进行选编出版,阶段性地总结区域规划工作在浙江探索实践,希望能够对兄弟省市区域规划工作的深入开展能有所帮助,也能够有助于浙江乃至我国区域规划工作的进一步创新和完善。更重要地,我们希望充分发挥出区域规划在完善政府规划体系、加强区域协调发展中独特而重要的作用。

目 录

长三角区域规划篇

长江三角洲地区(浙江部分)区域规划	3
-------------------------	---

省级区域规划篇

浙江省环杭州湾产业带发展规划	25
温台沿海产业带发展规划	43
金衢丽地区生产力布局与产业带发展规划	65

市县区域规划篇

统筹余慈地区发展规划纲要	87
瓯江口区域发展规划	112
嘉兴市滨海新区发展规划	131
萧山南部区域发展规划	148
绍兴县南部山区发展总体规划	172
浙江丽水市松古盆地区域发展规划	193
磐安县东北台地区域发展规划	224
普陀区沈家门渔港区域经济发展规划	254
杭州之江国家旅游度假区(含转塘)区域发展规划	279
乐清欠发达地区发展规划	304
杭州市空港经济圈发展规划	327
关于加强我省区域规划工作的若干意见	353
附录	
浙江省区域规划编制导则(试行)	359
后 记	

长三角区域规划篇



长江三角洲地区(浙江部分)区域规划

刘 亭 傅金龙 徐伟金 周世锋 秦诗立

长三角地区是我国跨省市区域一体化程度最高的地区,同时还存在不少不利一体化的因素,需要通过区域规划的协调来取得共识。为此,经国务院同意,由国家发展改革委组织牵头,联合浙江、江苏、上海共同编制《长江三角洲地区区域规划》。长江三角洲地区浙江部分包括杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山、台州等七市,《长江三角洲地区(浙江部分)区域规划》是其组成部分,规划在分析阐述长江三角洲地区浙江部分发展现状基础上,重点对长三角地区如何进一步推进一体化,如何实现各城市功能定位的科学合理化,如何实现区域生态环境的共同保护以及所需的区域政策支持等,提出了主张和建议。规划主要观点和内容已被《长江三角洲地区区域规划》采纳吸收。

一、“十五”以来浙江省经济社会发展概况

浙江地处我国东南沿海、长江三角洲南翼,东临东海,南接福建,西与江西、安徽相连,北与上海、江苏接壤。下辖杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、丽水等 11 个地市。全省陆域面积 10.18 万平方公里,2005 年底总人口 4894 万。

(一)经济社会发展迅速

“十五”以来,全省人民在党中央、国务院和省委、省政府的正确领导下,牢固树立和认真落实科学发展观,坚决贯彻执行中央一系列方针政策,深入实施“八八战略”、全面建设“平安浙江”,加快建设文化大省,经济社会发展取得新成就,提前一年实现“十五”计划制定的主要预期目标。

(1)发展水平迅速提高。2005 年全省生产总值 13437.85 亿元,为全国第四个生产总值超过万亿元的省份;人均生产总值为 3382 美元,已跨入上中等收入国家(地区)门槛;财政总收入已达 2115 亿元,城镇居民可支配收入和农村居民人均纯收入分别达到 16294 元和 6660 元,均居全国第四位;城市化水平达到 56% (“五普”口径),百强县(市)达 30 个,连续几年位居全国第一;教育、卫生、文化、社会保障等社会事业主要发展指标全国领先,是各省区第一个基本普及从学前 3 年到高中段 15 年教育的省份;2005 年底,全省有 26 个县(市、区)基本实现养老保险全覆盖,27 个试点县(市、区)872 万农民参加了农村新型合作医疗。

(2)发展环境显著改善。加快投资体制改革,推进行政管理创新,加强政府效能建设,多形式促进公有制经济发展和民营经济新飞跃,不断完善社会主义市场经济体制,发展“软环境”得到优化。基础设施建设进一步加快,自 1998 年起始的“六个一千”工程建设任务超额完成,发

展“硬环境”明显改善,累计已建设高标准海塘 1280 公里,高标准江堤 1070 公里,高等级公路 2927 公里,开工建设电力装机容量 1000 万千瓦,形成 1450 万人次的空港年吞吐能力,建成标准农田 1018 万亩,如期建成杭州至周边中心城市的四小时公路交通圈;自 2003 年起始的“五大百亿”工程,两年来累计完成投资 1369 亿元,秦山核电三期、杭州国家软件基地一期和二期、省级高教园区等 87 个省重点建设项目的完成,杭州湾跨海大桥、沿海铁路等重大项目的开工建设,将使我省基础设施建设再上新台阶。

(3)统筹发展力度加大。针对经济社会发展中的突出矛盾,加强能源、土地、水资源等要素保障的规划和建设,发展循环经济,推动经济增长方式转变;统筹城乡发展、推进城乡一体化,在强化城市对农村发展辐射带动作用的同时,组织实施“千村示范、万村整治”工程,不断改善农村生产生活环境;实施“山海协作”、“百亿帮扶致富”工程,促进区域协调发展。推进生态建设,促进人与自然的和谐;实施文化大省和人才强省战略,使科技、教育、文化对全省发展的支撑作用不断增强。

(二)存在的主要问题

同时,我省经济社会发展中还存在不少矛盾和问题,集中表现在三个方面:

(1)要素制约突出。从基础性要素供给看,能源需求增长迅猛,电力供应全面紧张,土地资源极度紧缺,区域性缺水问题(资源性、水质性、工程性)突出,环境污染加剧趋势仍未得到根本遏制。从创新性要素供给看,人才、科技已成为我省新一轮发展的重要制约因素,同时由于中心城市综合功能不强、服务业发展相对滞后、要素市场发育缓慢,在以集聚科技人才、企业家、高科技产业、资本等高级生产要素的竞争中又处于不利地位,资金外投、企业外迁比较严重,成为影响全省可持续发展的深层次因素。

(2)结构调整迟缓。从城乡结构看,城市支持农村、工业反哺农业的机制有待健全,城乡统筹发展的体制改革有待深化。从区域结构看,与资源环境状况相适应的特色发展战略有待拓展,生态补偿与转移支付制度有待完善,地区之间人均收入和公共服务水平的差距有待进一步缩小。从产业结构看,农业弱势局面尚未有效扭转,制造业层次和水平不高,服务业比重偏低,现代服务业发展尤其滞后。从就业结构看,劳动力素质与就业需求不相适应,已成为就业的主要矛盾。从人口结构看,面临老龄化、净迁入人口逐年增多、出生人口性别比失衡等三大压力。

(3)社会转型滞后。城乡、地区间居民收入差距呈持续扩大之势,2005 年农村居民人均纯收入与城镇居民人均可支配收入的比例达到 1:2.47;25 个欠发达县人均 GDP 仅为全省平均水平的 43%;211 个欠发达乡镇农村居民人均纯收入仅为全省农村平均水平的 40.3%。社会事业和公共服务历史欠账较多,优质教育资源不足,城乡、区域、各类教育之间发展不平衡,交通、文化、卫生、健身等公共设施和公共服务的供给明显不足。社会管理难度剧增,社会公共安全問題日益突出,有效的社会管理体制机制尚未健全。

二、“十一五”时期浙江经济社会发展的总体思路

(一)发展背景

“十一五”时期是我国经济社会发展的重要战略机遇期,综合分析国内外发展环境,我省要重点把握五大机遇。

(1)全面融入世界经济体系,利用国际资源和国际市场加快发展的机遇。世界经济和国际

贸易的进一步增长,国际直接投资的扩大和国际经济合作的加强,我国加入 WTO 承诺的全面履行,有利于我省充分利用国际市场和国际资源,更广泛有效地参与国际分工与合作。同时,世界经济波动、国际政治冲突等众多不确定因素,也将对我省经济社会发展形成新的冲击。特别是国际贸易保护主义抬头,更使我省传统的低成本、低价格、低端市场出口模式,面临国际贸易摩擦增多的困扰。人民币升值趋势对于出口带动力较强的浙江来说,也是新的压力。

(2)加快承接国际产业转移,促进浙江经济新飞跃的机遇。新一轮全球性产业结构调整步伐加快,长三角区域成为跨国公司产业转移的主要目的地之一,为我省优化经济结构、建设先进制造业基地、发展现代服务业提供了历史性机遇。同时,也对改善区域发展环境、增强城市与产业的综合配套和服务能力,提出了更高的要求。

(3)积极推动科技进步,实现跨越式发展。世界科技进步及相应的制度创新方兴未艾,以网络、信息、生物、新材料等为代表的新技术革命,正渗透到经济社会生活的各个领域,为我省转变经济增长方式,实现某些领域的跨越式发展提供了难得的契机。同时,又对加快引进、消化、吸收和利用最新科技成果,提高自主创新能力,提出了更紧迫的任务。

(4)顺应消费升级,对国内市场进行深度开发的机遇。我国迈入人均 GDP1000 美元发展阶段之后,居民收入水平的持续提高、城市消费群体的迅速扩大和消费结构的加快升级,将为我省提供稳步增长的国内市场需求。我国实施“西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先”的区域协调发展战略,有利于加强省际间的合作与交流,将大大拓宽浙江经济发展的空间。与此同时,我省也面临产业结构加快升级、区域竞争加剧等压力。

(5)全面落实科学发展观,再创体制机制新优势的机遇。党的“十六大”提出了全面建设小康社会的奋斗目标。为适应我国经济社会发展加速转型的要求,进一步明确了落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的指导思想。这为我省再创体制、机制新优势指明了方向。同时,宏观调控的加强,社会转型的加速,社会主义市场经济体制完善的加快,也对我省加快制度创新的步伐,在更高的起点上实现既快又好的发展,明确了更进一步的奋斗目标。

(二)阶段判断

从自身的发展趋势看,我省将迈入一个带有三重特征的发展新阶段。

(1)进入在全国率先基本建成全面小康社会的新阶段。目前,浙江主要发展指标超前全国平均水平约十年,发展水平具有相对领先优势。2005 年浙江人均 GDP 是全国的 2.28 倍,以全国平均增长 7%~8% 计算,领先约 10 年;非农人员比重高出全国近 23 个百分点,领先 10 年以上;城市化水平高出全国近 13 个百分点,领先 10 年左右;城镇居民收入是全国的 1.54 倍,农村居民收入是全国的 2.08 倍,也有较大领先。从发展趋势看,今后一阶段浙江发展速度快于全国的态势仍可继续保持,预计 2005—2010 年我省人均 GDP 处于 3000~5000 美元区间,2011/2020 年处于 5000~9000 美元区间;农业从业人员比重 2010 年降至 20% 左右,2020 年降至 15% 左右;城市化水平 2010 年提高到 60% 左右。这些预测数据表明,全省到 2010 年提前基本全面建成小康社会是有基础的,到 2020 年提前基本实现现代化也是有条件的。

(2)进入人均 GDP3000~5000 美元的发展阶段。“十一五”时期,我省总体上仍处于工业化中后期,世界人均 GDP 由 2000 美元发展到 5000 美元的国家 and 地区的经验表明,我省以工业化、城市化、市场化为核心内容的现代化进程将进一步加快。产业结构将趋于高级化,装备制造业、临港重化工业及高新技术产业将加快发展,第三产业比重将不断上升;城市化开始进入加速发展阶段,预计 2010 年我省城市化水平将达到 60% 左右;市场化和国际化程度将进一步提高,浙江融入世界经济的方式将由单向的引进,向双向的交流和互动转变,“引进来”的力

度与“走出去”的步伐也会更加均衡。

(3)将迈入转型促发展的新阶段。人均 GDP3000 美元是一国或地区经济社会发展重要的分水岭,从经济发展看,浙江将比全国其他地区更早、更深刻地感觉到资源环境、人才科技瓶颈制约导致的可持续发展压力;从社会发展看,由于合理分享改革、开放和发展成果的机制不够完善,社会分配不尽合理,影响社会稳定的一些矛盾还未从根本上得到缓解,浙江比全国其他地区还更早、更深刻地感受到这些因素对社会可持续发展的压力。

(三)指导思想

“十一五”时期浙江省已进入全面建设小康社会的攻坚阶段,全省经济社会发展的指导思想是:高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,全面贯彻落实科学发展观,按照“干在实处、走在前列”的要求,深入实施“八八战略”,全面建设“平安浙江”,加快建设文化大省,坚持依法治省,扎实推进改革开放和统筹发展,促进经济结构调整和增长方式转变,努力构建社会主义和谐社会,加快全面建设小康社会、提前基本实现现代化步伐。

按照“立足科学发展、促进社会和谐、实现全面小康、继续走在前列”的总体要求,必须切实把把握以下四个方面。

——以实现既好又快的发展为主题。坚持以科学发展观统领全局,强化发展意识,抓住发展机遇,努力保持经济平稳较快发展;转变发展观念,创新发展模式,提高发展质量,把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道。

——以加快经济增长方式转变为核心。坚持走新型工业化道路,推进经济结构的战略性调整,着力提高自主创新能力,强化经济增长的人才和科技支撑,建设创新型社会。大力发展循环经济,加快建设资源节约型和环境友好型社会,逐步实现节约发展、清洁发展、安全发展和可持续发展。

——以深化改革开放为动力。坚持推进市场化和国际化,切实转变政府职能,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,完善落实科学发展观的体制机制;积极参与国内外经济合作与竞争,进一步提高对内对外开放水平,增强在扩大开放条件下促进发展的能力。

——以促进人的全面发展为根本出发点。坚持以人为本,从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手,更加注重社会公平,健全民主法制,不断改善民生,使全体人民共享改革发展成果,切实提高人民群众的思想道德素质、科学文化素质和健康素质,努力构建社会主义和谐社会。

(四)主要目标

浙江“十一五”时期经济社会发展的总体目标是:力争到 2010 年全省基本实现全面小康社会的目标,为提前基本实现社会主义现代化打下坚实基础。

主要目标是:

——综合实力和国际竞争力进一步增强。在优化结构、提高效益、降低消耗的基础上,全省生产总值年均增长 9%左右,到 2010 年达到 20000 亿元左右,人均生产总值达到 40000 元左右;加快发展高效生态农业、先进制造业和现代服务业,服务业在三次产业中的比重达到 45%左右,投资和消费的比例更趋合理;形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、国际竞争力较强的优势企业,研究与实验发展经费支出占生产总值比重达到 1.5%以上,科技综合实力、区域创新能力居全国各省区前列。

——体制机制和对外开放形成新优势。行政管理体制改革步伐加快,要素配置市场化改



革取得突破性进展,民营经济发展继续保持全国领先地位,多种所有制经济更加繁荣,初步建立落实科学发展观的体制保障;外贸结构进一步优化,利用外资质量进一步提高,对外经济技术交流与合作进一步扩大,开放型经济达到新水平,进出口总额年均增长 10%。

——构建和谐社会取得新进展。社会就业比较充分,城乡、区域发展进一步协调,新增城镇就业 300 万人,转移农村劳动力 200 万人,城镇登记失业率控制在 4.5% 以内,非农从业人员比重达到 80% 左右,城市化水平达到 60% 左右;社会保障体系比较健全,全省企业养老保险参保人数达到 1000 万人,新型农村合作医疗覆盖率达到 85% 以上;城乡居民收入水平和家庭财产普遍增加,城镇居民人均可支配收入达到 22000 元左右,农村居民人均纯收入达到 9000 元左右,努力缓解城乡、地区和部分社会成员之间收入分配差距扩大的趋势,公共服务有较大改善;居住、交通、工作、休闲环境逐步优化,物质文化生活更加丰富,生活质量和水平进一步提高。

——可持续发展能力不断增强。生态省建设取得明显进展,全省生态环境质量有所改善,总体水平保持全国领先地位,30% 的县(市、区)和 40% 的设区市基本达到生态县、市建设要求;资源利用效率有较大提高,万元生产总值综合能耗下降 15% 左右;发展循环经济取得明显成效,建设资源节约型和环境友好型社会实现阶段性目标;稳定低生育水平,人口自然增长率控制在 5‰ 左右。

——公民的思想道德、科学文化和健康素质进一步提高。文化大省建设步伐加快,文化建设“八项工程”扎实推进,科技、教育、人才、卫生、体育强省建设取得重大进展,现代国民教育、区域科技创新、人才支撑、医疗卫生体系和全民健身体系不断完善,学习型社会、创新型省份建设有效推进。

——依法治省得到明显加强。“法治浙江”建设成效显著,政府职能全面履行,政府决策的科学化、民主化水平进一步提高,公共服务型政府建设积极推进;经济社会生活的法制环境不断改善,基层民主更加健全,人民群众的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障,社会秩序良好,人民安居乐业。

(五) 开发格局

依照国家区域总体战略和统筹全省地区协调发展的要求,积极参与长三角合作与交流,加大国内经济技术合作力度。合理划分区域主体功能,着力形成“一域四圈三带两翼”的空间发展架构。

融入“一域”:以环杭州湾地区为龙头,主动接轨上海,借助上海“四个中心”建设和科教人才高地的辐射带动效应,大力推进基础设施、生态环境、产业发展的一体化进程,提升浙江对外开放水平和产业国际竞争力,全面融入长三角经济区。

培育“四核”:提高省域中心城市综合承载力,突破行政区划界限,培育杭、甬、温和浙中城市群四大都市经济圈。

建设“三带”:依托区位条件、资源禀赋和环境容量,建设合理分工、优势互补、特色鲜明的环杭州湾、温台沿海、金衢丽高速公路沿线三大产业带。

保护“两翼”:重视保护和合理开发浙西南和浙西北丘陵山区与浙东沿海近海海域,形成以主要森林资源和重要江河源头保护区为重点的“绿色屏障”,以海洋自然保护区和海洋特别保护区为重点的“蓝色屏障”。