

宁波市政协文史资料特辑

叶承垣就宁波若干改革问题的回忆

宁波市政协文史委员会编



叶承垣

目 录

ruogan gaige wenti de huiyi

引 言/1

关于宁波若干改革问题的回忆/3

宁波城市地位的变迁/4

县、区行政区划调整和实行市领导县体制/12

关于城市经济体制改革/21

撤区扩镇并乡的行政体制变更/34

关于乡镇企业产权制度的改革/38

引 言

为纪念改革开放 30 周年和宁波实施计划单列 20 周年,根据政协文史工作“三亲”(亲历、亲见、亲闻)要求,今年宁波市政协组织力量对了解熟悉宁波改革开放重要事件的部分中央部门、省、市老领导进行了专访。前不久,中共宁波市委原书记叶承垣同志应市政协文史委的约请,撰文回顾记述了上世纪八九十年代宁波城市地位变迁、行政区划调整和市管县体制实施、撤区扩镇并乡以及城市经济体制改革和乡镇企业产权制度改革等若干重大事件。文章理性深刻地分析了改革过程中的宏观环境和现实情况,实事求是地总结了改革举措的成功经验和薄弱环节,这对于当前我市全面落实科学发展观,加快经济

转型升级,提高建设和谐社会的能力等方面,具有一定的借鉴作用。

现将叶承垣同志的文章编辑印发。由于编者水平所限,疏漏之处难免,敬请读者指正。

编者

二〇〇八年十一月

关于宁波若干改革问题的回忆

——纪念改革开放三十周年

叶承垣

党的十一届三中全会,摒弃了阶段斗争为纲,确立了以经济建设为中心和改革开放的政治路线,我国进入了全面改革的新时期。我目睹和经历了宁波的许多变化。应市政协文史委之约,现就个人经历过的宁波城市地位变迁、县区行政区划调整和实行市管县体制、城市经济体制改革、撤区扩镇并乡的行政体制变更、乡镇企业产权制度改革等问题,作简要记述。

宁波城市地位的变迁

解放初期,宁波地、市分设,均受省委和省政府领导,在组织上,一般由地委一名副书记兼任宁波市委书记。后来强调“集中统一,加强农业”,还提出要在第三个五年计划期间,大体上解决“吃、穿、用”问题,于是从中央到地方集中精力抓农业、农村工作。1958年2月间,根据省委意见,为了有利于工农业互相支援,市、县工作协调进行,宁波市日常工作划归地委领导和管理,温州市也实行同样体制。当时宁波地委所辖绍兴市(县级市)也撤销并入绍兴县,更名为城关镇。当年我曾给地委书记阎世印同志当秘书,据我所知,宁波市领导除参加一年一次省委召开的三级干部会之外,平时的工作部署和安排,都参加地委召开的县(市)委书记会议。有时地委领导同志去各县检查工作,发现工业品、化肥

等农业生产资料按计划调拨不及时，或者农机修理上需要市区支持，就随时要我打电话转达给市里有关领导，及时安排落实。这样一直延续了20年。从现在的观点来看，这种体制严重束缚了城市的发展，因为地委的主要精力是抓农村，宁波地委最多时管辖18个县（市），包括现在的宁波、绍兴、舟山以及台州一部分县的整个浙东地区，所以很难顾及城市的工作。有时候有关城市工作方面重要的事情，市委主要领导就单独找地委主要领导来请示汇报。而且当年宁波不列入中等城市，所以连城市维护税等也不能征收，城市基础设施建设难以开展，改变旧城面貌困难重重。“汽车跳，宁波到”的景象，真让我们记忆犹新。

粉碎“四人帮”以后，为了加快城市发展和适应镇海沿海地段建设石油大化工、大电厂和深水港需要，省委决定地、市分开。1978年7月30日，省委通知地、市委各两位负责人王若山、张利一和张兆万、李传孝同志，以及镇海县委书记苏守山同志，到杭州浙江宾馆开会。省委第一书记铁瑛同志主持会议。他说：宁波沿海的大工业建设，是全省的重点骨干项目，至关重要。为了加强对这些项目开发建设的领导，决定地市体制分开，宁波市委、市政府仍由省委和省政府直接领导和管理，把镇海县划归宁波市管辖。地委下辖余姚、慈溪、鄞

县、奉化、宁海、象山 6 个县,主要精力抓农村、农业。地、市主要领导人都表态拥护省委决定,并表示今后工作上要互相支持,如地区在用水等问题上要照顾市区需要,市里把宁波化肥厂划归地区管,以支持农业。我当时作为地委办公室副主任,以工作人员身份参加了这次会议。

党的十一届三中全会以后,随着经济建设和改革开放全面推进,城乡割裂的体制矛盾逐渐显现,中央决定实行市管县新体制。1983 年 2 月 28 日,时任省委副书记的王芳同志在宁波地、市局以上领导干部会议上,传达了中央关于地市州党政机关机构改革若干问题的指示,并宣布:为了适应改革开放和经济建设新形势需要,充分发挥中心城市的作用,省委决定撤销宁波地委、行署建制,地区行署所属 6 个县受宁波市管辖,实行市领导县新体制。他强调指出:这是一件很复杂、很艰巨、很细致的工作,一定要按照中央确定的改革目的、原则、方针和省委的设想,从大局出发,把这事件做好。随后,地市合并领导小组指定我负责组织地市两个人事局的同志,专题研究制订合并后市级机关的机构设置、人员编制、编余人员出路安排等方案。同时,省委派出一个专门小组,考察了解地市合并后,市和局两级领导班子配备的方案。前后历时两个多月。6 月 3 日,省

委书记王芳又到宁波,在全市领导干部会议上,根据中央关于领导干部实行新老更替的精神,代表省委宣布了新市委班子名单(其他人大、政府、政协三套班子通过召开“两会”产生),还对宁波今后工作提出了若干要求。地市合并实行市领导县无疑是十分正确的,当年宁波市建成区面积只有 18.3 平方公里的地域内,竟有三个政府机关:宁波地区行署、宁波市政府、鄞县县政府,这实在是一种体制的弊病。

随着改革的不断深入,1987 年 2 月 24 日,国务院正式批复宁波市实行计划单列,赋予省一级经济管理权限,这正是如虎添翼,为宁波的经济社会更快发展起到了十分关键的作用。宁波计划单列体现了中央和省委对宁波经济社会发展的关心和期望,也是一些海内外“宁波帮”人士积极支持和努力的结果,这些已有多篇文章作过详细介绍。当时我从多次参加各种体改会议中了解,“单列”的概念是探索城市经济体制改革的产物。自从农村改革取得突破并获得成功以后,中央十分关注中心城市的作用,为了探索城市管理体制改革,扩大中心城市的权力,充分发挥城市的辐射、带动作用,1984 年 5 月 16 日,我在常州参加全国 23 个试点城市经济体制改革座谈会时得悉,从 1981 年 7 月起,中央先后选择大城市重庆、中等城市常州、小城市湖北沙

市三类城市,开展各种改革试点。国务院在重庆搞计划单列的试点,中央一位领导同志在常州搞改革,并进行财政超收分成的试点,国家体改委在沙市搞以各种形式激活企业机制的试点,为全国全面开展城市经济体制改革作准备。这些试点很快得到各个城市,特别是一些大城市的热烈反响。一批具有雄厚工商业基础和科技力量,又有强大经济总量、人口密集、解放初又是大区直辖市的沈阳、哈尔滨、成都、武汉、广州、西安等市,都强烈要求单列。到1992年底,全国已有16个市实行计划单列,这样中心城市的积极性很快调动起来了。但省市之间的矛盾也随之大量显现。单列的要害是财政体制,当时许多城市财政单列问题省市之间都没有谈拢来,因为这些城市多数都是省会城市,是一个省的经济中心。例如有一个省会城市财政要占全省三分之一以上,如果财政单列,省、市分灶吃饭,全省的经济、广大的农村怎么办?省里接受不了。宁波当年的财政状况也很“苦”。每年财政留成仅3亿多点,除开支“人头经费”外,可用资金仅2000余万元。我参加常州会议回来以后,专门向市委作过汇报,其中对常州搞财政超收分成,很有启发,也希望能搞试点,但是苦于找不到合适的对象和机会表达。1985年11月21日,时任国家体改委顾问的陶鲁笏同志(文化大革命前任山西省委第一

书记)来甬考察,我向他汇报了当时宁波经济体制改革的情况外,重点就宁波的财政、外贸体制改革提出试点要求,希望能得到国家体改委的支持。市委书记葛洪升同志还就财政体制改革提出二点具体要求:一是采取总额分成办法;二是三税环比改定比,固定收入中央和地方 7:3 分成。陶鲁笱同志认为财政方面改革试点难度比较大,只答应带回去研究,最后也没有回音。后来到 1986 年 5 月,为了要求宁波计划单列问题,葛洪升同志要我去找省委书记王芳同志反映。因为计划单列第一关是要取得省里支持,必须由省政府向国务院提出报告。宁波经济和财政总量也是浙江重要的一块“肉”,要单列取得省里支持也很重要。王芳同志听了我讲的希望宁波实行计划单列的几条理由后,对我说:这件事很复杂,最近我出访朝鲜路过沈阳,辽宁省委的领导也同我谈起此事,为了计划单列,沈阳市和省里关系搞得很僵,弄得不可开交。这件事你们不要急,要综合考虑,慢慢来统一大家的思想。我完全理解他的意思。这说明改革过程中,在利益调整上是一个棘手的问题。虽然那些省会城市的地位都十分重要,但是由于各省与省会城市的有些矛盾都难以破解,后来中央于 1993 年决定,除重庆、大连、青岛、深圳、厦门、宁波 6 城市外,其他省会城市不再实行计划单列。我们宁波系非省会城市,最

终有幸搭上了这班“车”。计划单列是宁波体制改革的关键一步,它不仅可以享受省一级经济管理权限,可以与国务院部委直接对话、联系,可以把国家的各种优惠政策用足用好,而且在财政体制上,由原来省管时上交72%,留市28%的体制,变成开始阶段每年上交按基数递增5.3%,一定五年不变,超过递增部分全额留地方,后来又变成按总额框算,上交和留成(包括返还)大约各占50%的新比例。随着改革开放全面推进,全市经济迅速发展,总量超常规扩大,财政收入也节节攀升,计划单列后的财政分成新体制使我们长期得到了大实惠。总之,宁波实行计划单列,对我们经济社会发展和城市面貌的变化,起了不可估量的作用。

紧接着,中央编制委员会根据中共中央和国务院决定,下达中编[1994]1号文件,确定:“根据部分省会城市和6个计划单列市的经济、政治地位及其中心城市的作用”,从1994年2月25日起,“对广州、武汉、哈尔滨、沈阳、成都、南京、西安、长春、济南、杭州、重庆(1997年成为中央直辖市)、大连、青岛、深圳、厦门、宁波十六城市行政级别定为副省级。”文件还明确,这些城市“仍为省辖市,由所在省委、省政府领导。”这样使一些不再实行计划单列的省会城市也就没有意见了。我猜想这件事也和计划单列有直接关系。否则,像宁波

这样的城市规模、当年的经济总量、工商业基础和科技力量,是否有条件成为副省级城市?这样,在改革开放后短短 16 年时间,宁波市经历了由改革初的地委代管市、回到地级市、计划单列市、副省级市的地位大变迁。城市地位的变化,使宁波的改革开放、经济社会发展充满了巨大的活力,城乡面貌发生了翻天覆地的变化。1978 年与 2007 年比较,全市国内生产总值由 20.17 亿元猛增到 3433 亿元,人均 GDP 也由 437 元增至 61067 元(按同期汇率计算相当于 8026 美元);财政收入由 4.97 亿元增至 723.9 亿元;城镇居民人均年可支配收入由 306 元增至 22307 元,农民人均纯收入从 129 元增至 10051 元;自营进出口从零起步,2007 年达到 565 亿美元,许多指标都进入了副省级市的前茅。为国人所关注的宁波深水港吞吐量从 214 万吨增至 3.45 亿吨,成为世界第 4 大港;城市建成区面积由 18.3 平方公里扩大到 220 平方公里。总之,宁波人民没有辜负中央和省委、海内外“宁波帮”人士的期待和厚望。

县、区行政区划 调整和实行市领导县体制

1983年6月，地市合并以后，我任市政府副秘书长，根据市委交待，由我组织几位同志，通过半年调查研究，提出了三件事的具体方案，供市委决策。

第一件事是提出市区调整方案。解放以来，由于宁波地处东海前哨，城市发展变化很慢，市区面积很小。东至张斌桥，北至庄桥机场，南至段塘，西至西门铁路桥，虽然分为江东、江北、海曙、镇明4个区，总面积仅为18.3平方公里，城市人口30万多一点。1983年全国实行市管县体制，市区面积相仿的同类城市如温州、烟台，在地市合并后只设一个城区。我们经过实地调查、座谈、分析，向市委报送了两个方案：第一个方案是把镇明区和海曙区合并，江北区和郊区（即慈城）合并，再

划入镇海庄市乡路林等3个村。江东区面积实在太小,照理应与江北区合并,但是市区三江相隔,江东到江北当年只有一条灵桥和新江桥沟通,颇为不便,故把鄞县的福明乡和潘火乡2个村并入江东区。第二个方案是仿效温州,市区只设一个区,配备一个精干的班子和机构,这样可以精简机构,减少两套班子。最后市委讨论决定按第一个方案办理。

第二件事是镇海行政区域一分为二。这主要是为了适应滨海沿岸建设一批重点大工业和深水码头的需要。这件事前后有一个复杂过程。1983年11月,市委在党校召开了各县委书记参加的市委扩大会议,除了统一市管县的认识,研究如何做好各县工作外,还研究行政区划调整问题,特别是拟撤销镇海县,建立两个区,以适应大规模开发建设需要。这本来是顺理成章的事,当时遭到镇海一部分同志反对,镇海县委新班子的领导对此也颇有异议。他们的理由:一是镇海县治历史悠久,在海内外颇有影响力,而且还出了包玉刚、邵逸夫等港澳知名人士,撤县会在县内和海外产生负面影响;二是镇海沿海岸建设大工业项目,表示十分欢迎,可以由镇海县负责操作,因为县委也是受市委领导的,同样可以做好。不仅如此,有的同志还向中央、省写信表达不同意见。后来,省委主要领导也发话:行政区划调整

要慎重行事,多听听各方意见。根据这个情况,市委认为镇海县暂时可以不撤,行政区划必须调整,从镇海沿海岸线划出几个乡、村,新建一个区。交待我们通过调查,提出一个具体方案。于是,我们通过看地图议论、实地到一些乡和村踏勘,找基层干部和群众座谈听意见,拟出了初步方案。当年镇海沿海岸线的乡镇,除1976年已建炼油厂、镇海港和1982年新建成的北仑10万吨级矿石码头外,其余都是一片平坦的棉花地。在青峙(今白板纸厂地块)我与棉地劳动的农民聊天,征求意见,他们听说这里要由静悄悄的棉花地,变成机器隆隆的一批大型骨干企业,一方面很高兴,认为棉地征用以后可以变成工人了;另一方面对我的话也有点将信将疑。我们的初步方案经几次酝酿,向市委主要领导作了口头汇报。开始我们只打算从镇海沿海岸线划出几个乡和村建立滨海区,后来根据市委领导意见,又把沿甬江两岸几个乡和村也列入其内。当年确定新建滨海区所辖范围是:原镇海城关、俞范、新碶3个镇,清水浦、青峙2个乡(包括原临江乡7个村、湾塘乡4个村、高塘乡3个村、庄市乡4个村、小港乡7个村、江南乡7个村),总人口约8.7万人,总面积约150平方公里,滨海区址暂设城关镇(1986年1月迁至小港镇红联村),仍保留镇海县建制。这个方案经市委讨论通过,报经省