



经济社会转型中的 政府定位

——浙江政府职能转变研究

施利民 著

JINGJI SHEHUI ZHUANXING ZHONG DE ZHENGFU DINGWEI

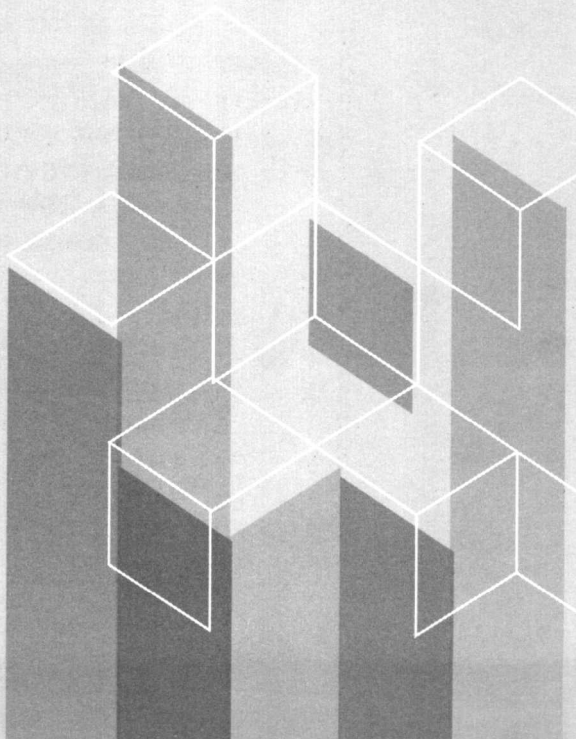
浙江人民出版社

经济社会转型中的 政府定位

——浙江政府职能转变研究

施利民 著

浙江人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

经济社会转型中的政府定位:浙江政府职能转变研究/施利民著. —杭州:浙江人民出版社,2006. 10

ISBN 7-213-03369-7

I. 经… II. 施… III. 地方政府-行政管理-政治体制改革-研究-浙江省 IV. D625.55

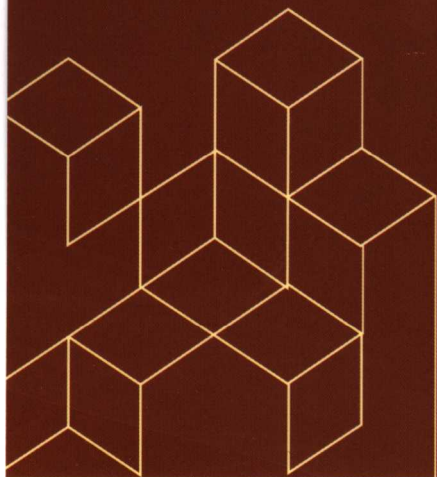
中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第118633号

经济社会转型中的政府定位

——浙江政府职能转变研究

施利民 著

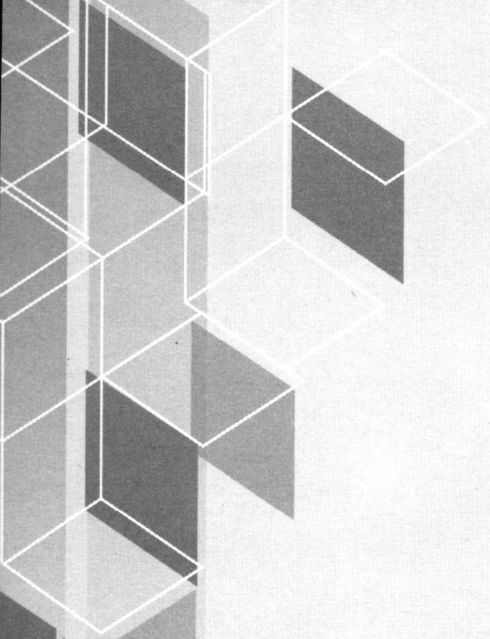
- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路347号)
市场部电话:(0571)85061682 85176516
- 责任编辑 王志坚
- 封面设计 顾 页
- 激光照排 杭州兴邦电子印务有限公司
- 印 刷 浙江大学印刷厂
(杭州市玉古路20号)
- 开 本 880 × 1230 毫米 1/32
- 印 张 7.625
- 字 数 18.8 万
- 插 页 2
- 版 次 2006 年 10 月第 1 版
2006 年 10 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-03369-7
- 定 价 20.00 元
- 如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。



装帧设计：



顾页设计工作室
guye456@126.com



JINGJI SHEHUI ZHUANXING ZHONG DE ZHENGFU DINGWEI

前 言

市场经济条件下,政府、市场、企业三者关系始终是宏观经济运行中的基本关系,市场经济体制完善与否,在一定意义上就体现在这三者关系是否合理。在政府、市场、企业三者关系中,政府占据着主导地位,起着引领和推动市场经济向何处走、怎样走以及走多快的主要作用。“政府对一国经济和社会发展以及这种发展能否持续下去有举足轻重的作用。在追求集体目标上,政府对变革的影响、推动和调节方面的潜力是无可比拟的。当这种能力得到良好发挥时,该国经济便蒸蒸日上。情况若相反,则发展便会止步不前。”^①政府在市场经济发展中的职能定位与作用发挥的重要性已毋庸置疑。

中国的市场经济是从传统的计划经济转型而来的,与此相对应,中国现阶段的政府也是从过去无所不包的家长和保姆式政府转型而来的。在新旧世纪交替的前后四五年间,中国的这两个转型也造就了经济社会发展的不断转型。从市场经济改革目标模式的提出到社会主义市场经济体制的初步建立,从推进行政管理体制改革、转变政府职能到全面推进依法行政、建设服务型政府和法治政府,从发展是硬道理、发展是第一要务到谋求科学发展、全面协调可持续发展,体制的不断转型和政府治理理念的创新和

^① 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》。

升华,使中国在经济实力和综合国力不断增强的同时,经济和社会以及政治生活都发生了深刻的变化。

浙江是中国市场经济发育最早、民营经济最为发达、经济社会持续发展最快的地区之一。2005年,全省人均生产总值超过了3300美元,民营经济占生产总值的比重超过了70%,地方财政收入超过了1000亿元,城市化水平达到55%以上,城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入均居全国第三位。浙江这种以市场化改革为取向、以民营经济为主体的发展路子(有人称之为“浙江模式”),在全国独树一帜,几乎成为当今中国大多数内陆省份推动经济社会转型的主要效仿案例。从浙江改革开放以来的发展历程看,其独特的发展路子的形成,有效地促进和带来了浙江宏观层面制度安排与社会环境的积极变化,使浙江地方政府职能和治理模式随之加快转型,行政化的直接管理逐渐被市场化的间接调控所取代,地方政府在决策与管理的过程中出现了更多的市场化倾向;同时,也正是由于浙江各级政府的职能转变和管理创新在不少方面领先于全国,做了许多探索性的改革,并取得了积极的成效,才有效地推进了浙江改革开放的不断深入和经济社会的快速发展。浙江政府在市场经济发展中的这种职能定位和作用的发展,政府与经济社会发展的这种良性互动关系的形成和发展,成为中国改革与发展的典型与趋向,成为了国内外许多学者纷纷研究的一个热点。

进入21世纪以来,一方面,中国发展面临的国际国内环境更加复杂,经济增长方式的转变、社会结构的转型和体制机制的转轨对政府转型提出了新的要求;另一方面,树立和落实科学发展观,建设和谐社会,提高科学执政、民主执政和依法执政能力等一系列新理念的提出和确立,也对政府职能转变和管理创新提出了新的要求。面对新的形势,各级政府都必须重新审视自身在新的发展阶段、在推动经济社会科学发展中的职能定位和作用环节。以推

动经济社会发展来衡量,从总体上看,我们的政府改革还远未到位,仍然滞后于经济转轨和社会转型的进程,在政府与企业、政府与市场、政府与社会自治组织的关系上,还有一系列深层次矛盾尚待解决,政府转型依然任重道远。加快构建法治基础上的公共服务型政府已成为专家学者和政府领导共同关注的热点问题,成为今后政府改革的重要目标。在新的历史时期,如何加快政府职能转变和管理创新,尽快实现从经济建设主体向经济性公共服务主体的转变,实现由单纯注重经济增长到同时关注社会和谐发展的转变,实现以 GDP 为中心向以提供制度性公共产品为中心的转变,是下一步深化政府改革、建设公共服务型政府的十分紧迫而必须完成的任务。随着全国社会主义市场经济体制的初步建立并不断趋于健全和完善,以及改革开放后发地区多种所有制经济特别是民营经济的快速发展,区域之间的制度竞争将日趋激烈,浙江原有的先发性体制机制优势正在弱化,而粗放型经济增长模式所暴露出来的问题日益严重,社会和谐稳定的压力进一步增大。特别是经济社会的率先发展,使浙江面临着一系列其他地区要在十多年后才遇到的新情况新问题。正因为如此,浙江政府的改革创新显得尤为迫切。

正确定位政府、市场、企业三者关系,或者说正确把握经济社会发展中的政府定位,是一个永恒的课题。随着经济社会的不断发展,市场的运行和企业的发展会对政府不断提出新的要求,三者关系必定会不断地进行调整,政府的定位也必定会不断地产生变化。无论如何发展和变化,认真回顾和研究政府在市场经济发展过程中角色转换、职能转变和作用转型的有益实践,从其发展演变的轨迹中寻找规律性的经验和教训,对于我们探求新形势下经济社会转型中正确的政府定位,都是很有意义的。本书所作的研究正是努力为读者提供这样一些参考和借鉴。

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一编 发展趋势与发展战略

第一章 20 世纪末浙江的经济发展	(1)
一、1999 年浙江经济运行情况	(1)
二、20 世纪末浙江经济发展的主要表现	(3)
三、浙江经济运行的突出问题	(8)
第二章 对改革开放 20 年浙江经济发展的总结	(8)
一、多种所有制经济并存	(9)
二、开放式的商品流通网络	(11)
三、符合省情的企业组织结构和产业结构	(12)
四、多层次、全方位的对外开放格局	(12)
五、多元化投入、社会化经营的基础设施建设	(13)
第三章 浙江所处的发展阶段和跨世纪发展的背景	(14)
一、浙江已进入工业化发展中后期阶段	(14)
二、浙江跨世纪发展的国际国内背景	(17)
第四章 浙江跨世纪发展面临的主要挑战及总体战略 构想	(21)
一、未来 10—15 年面临的主要挑战	(21)

二、跨世纪发展的总体战略构想	(23)
第五章 加入 WTO 后浙江经济结构的战略性调整	(23)
一、浙江经济结构的基本特征与主要格局	(24)
二、经济全球化与我国加入 WTO 对浙江经济结构的 影响	(34)
三、我国加入 WTO 后浙江经济结构战略性调整的 总体目标和基本原则	(46)
第六章 加快推进浙江发展模式转型	(53)
一、浙江推进发展模式转型的必要性和紧迫性	(54)
二、浙江推进发展模式转型的原则和目标任务	(59)
三、加快推进经济增长方式转变	(64)
四、加快推进社会结构转型	(73)
五、加快推进政府管理模式转型	(80)

第二编 政府与市场

第七章 建设资源要素与环境支撑体系	(87)
一、“十一五”时期浙江经济社会发展与资源要素 环境的需求与供给	(88)
二、浙江资源要素保障和环境支撑的主要矛盾与 问题	(93)
三、资源要素保障与环境支撑体系建设的主要任务 目标和政策措施	(99)
第八章 建立健全市场监管体系	(107)
一、食品药品安全专项整治引发的课题	(108)
二、创新监管理念与监管方式	(111)
三、建立健全“市场监管网”	(115)
第九章 规范和完善技术市场	(119)

- 一、技术商品和技术交易的基本特征 (121)
- 二、“市场失效”与技术交易的低成交率和低履约率 (125)
- 三、技术市场不成熟与技术交易的低成交率和低履约率 (129)
- 四、技术交易的低成交率、低履约率与政府作用 (134)

第三编 政府与企业

- 第十章 推动浙江民营经济新飞跃 (140)
 - 一、推动浙江民营经济新飞跃的必要性和紧迫性 (141)
 - 二、推动浙江民营经济新飞跃的内涵、目标和基本原则 (146)
 - 三、推动浙江民营经济新飞跃的主要途径 (148)
 - 四、政府在推动浙江民营经济新飞跃中的作用 (152)
- 第十一章 完善企业追求技术进步的动力机制 (157)

第四编 政府改革与创新

- 第十二章 建设法治基础上的公共服务型政府 (161)
 - 一、推进政府创新势在必行 (162)
 - 二、全面建设法治基础上的公共服务型政府 (172)
 - 三、政府职能转变和管理创新先求突破的若干重点 (180)
- 第十三章 解决乡镇干部“走读”问题 (190)
 - 一、安吉县乡镇干部“走读”情况及解决“走读”问题的主要做法和成效 (191)
 - 二、对乡镇干部“走读”问题的不同认识 (193)
 - 三、解决乡镇干部“走读”问题面临的新情况和
新变化 (194)

四、解决乡镇干部“走读”问题的几点探讨	(196)
第十四章 增强政府统筹发展的能力	(204)
一、统筹城乡发展需突破三大制约	(204)
二、统筹城乡发展的着力点	(209)

**第五编 关于宏观经济与政府调节
的对话与思考**

第十五章 关于浙江经济增长中政府调节作用的对话	(214)
第十六章 浙江利用外资的战略选择	
——站在浙江看吴江	(224)
一、吴江现象	(225)
二、吴江启示	(228)
三、浙江的机遇和条件	(231)
主要参考文献	(235)

第一编 发展趋势与发展战略

正确把握经济社会的发展趋势,制定实施相应的发展战略,是政府领导和推动一个地区经济社会发展的重要前提和基础,也是政府的一项重要职能。在人类社会的发展正处于新旧世纪交替之际,中国的发展正处于经济体制加快转轨、社会结构加速转型的关键时期,浙江的发展更是走在了全国的前列。政府如何顺应这种经济社会转型的客观要求,研究制定和实施科学的发展战略,采取有效的政策措施,加快建立健全科学的经济体制和制度,构建与经济快速发展相适应的社会架构,是摆在浙江各级政府面前的一个重大课题。特别是科学发展观的提出和贯彻落实,追求经济社会和谐发展目标的确立,对浙江各级政府提出了更为迫切的任务和要求。从上世纪末开始,浙江省政府就十分重视研究和解决这个课题,认真分析研究这一时期经济社会发展的客观趋势,努力掌握浙江发展的规律和趋向,提出正确的发展战略。笔者作为浙江省政府的主要研究人员,全过程参与了这一课题的研究。

第一章 20 世纪末浙江的经济发展

一、1999 年浙江经济运行情况

1999 年是浙江经济运行情况比较好的一年。从主要指标对

比情况看,无论是经济运行走势还是国家出台的宏观调控政策措施效应的显现,浙江都明显好于全国平均水平。在沿海经济发达省市中,浙江各项主要指标大多居于前三位,对于一个资源小省来说,可谓是名列前茅的佼佼者。

首先,经济继续呈现良好的增长势头。1999 年全省实现生产总值 5350 亿元,比上年增长 10%,增速比全国平均水平高出 2.9 个百分点(前两年仅高出 2.3 个百分点),其中第一产业增长 4.3%,第二产业增长 11.3%,第三产业增长 9.4%;财政总收入达到 477.4 亿元,其中地方财政收入为 245.5 亿元,按可比口径比上年增长 12.5%;城镇居民人均可支配收入达到 8428 元,农村居民人均纯收入达到 3948 元,考虑价格因素,实际比上年分别增长 8.0% 和 5.6%,绝对额分别居全国第四位和第三位。

其次,经济效益明显回升。全年列入国家考核的 7 项经济效益指标综合指数为 125.1%,比上年同期提高 10.6 个百分点,高出全国平均水平 20 多个百分点。全省规模以上独立核算工业企业实现利润增幅 48.1%;产销率得到大幅度提高,全年达到 96.78%,这一产销率是 90 年代以来最高的一年。工业经济出现了近年来少有的利润增幅(48.1%)高于利税增幅(30.6%)、利税增幅高于销售收入增幅(16.3%)、销售收入增幅高于同口径产值增幅(13.3%)的可喜局面。

第三,相关指标反映浙江经济增长比较实在。与 1998 年相比,全省全社会用电量增长 11.7%,其中工业用电增长 13.2%;全社会客货周转量分别增长 6.2% 和 7.5%;金融机构各项贷款余额比上年增长 19.3%,比全国平均水平高出 6.8 个百分点,贷款新增额占全国同期新增额的 6.9%,比上年提高 1.5 个百分点;各项存款余额比年初增加 1012.8 亿元,同比多增 73 亿元,其中企业存款增加较多,比年初增加 463.7 亿元,同比多增 101.3 亿元,城乡居民储蓄存款比年初增加 414 亿元。

二、20 世纪末浙江经济发展的主要表现

1. 结构调整取得新进展

首先是调整农业结构。长期以来,浙江农业以种植业为主,种植业又以粮棉油为主。随着我国农业和农村经济发展进入新的历史阶段,农产品供给在整体上从长期短缺转变为总量基本平衡、丰年有余,市场需求发生了根本性变化,不少农产品特别是粮食出现了结构性剩余。在这种情况下,浙江的农业结构与市场的矛盾日趋突出,不少农民增产不增收。针对农业生产出现的这些新变化,浙江省委、省政府适时地提出了大力发展效益农业的方针,并在 1998 年底制定了《农业和农村现代化建设纲要》。1999 年,围绕发展效益农业,重点抓了《纲要》的实施。第一,积极调整农业结构特别是种植业结构。全省调减种植面积 243 万亩,其中粮食调减 86 万亩,棉花调减 37 万亩。积极鼓励和引导农民扩大蔬菜、瓜果、饲草、花卉等经济作物生产,支持发展畜牧业、水产养殖业等生产。第二,推进农业产业化经营。着力抓好农业的产后加工和流通,以“百龙工程”为抓手,重点扶持农业龙头企业和农村专业合作组织加快发展,提高农民的组织化程度。第三,提高农业的科技含量。加强种子种苗工程建设,引进、研究和推广优良品种,提高农产品品质,全省启动了粮食、瓜果菜、畜禽、花卉、水产五大龙头种子种苗工程。还积极推广使用省工节本的先进农业适用技术,推进农业生产标准化。随着各项工作的推进,效益农业成效已开始初步显现。1999 年,全省粮食和棉花产量减产,但油料、糖料、水果普遍增产,增幅分别达到 52.3%、10.1% 和 24.4%,蔬菜产量增长 6.1%,茶叶产量增长 0.8%。农产品加工业也有了较快发展。1999 年,全省农业增加值增幅高于农业总产值增幅 0.3 个百分点。当然,发展效益农业不可能一蹴而就。农业结构究竟怎么调,农民不种粮食种什么,农业经济中的许多问题还有待进一步研

究和解决。

其次是调整工业结构。既做减法,也做加法。减法就是重点压缩低水平过剩生产能力。不把那些污染大、能耗高、产出率低的落后生产能力压缩掉,工业结构调整就无法顺利进行。1999年,全省压缩过剩生产能力的工作力度比较大。经过努力,全省纺织和丝绸行业提前超额完成了压缩落后棉纺锭和压台拆机任务,全省累计压缩棉纺锭34万锭,拆除小缫丝机2.53万台;此外,水泥行业拆除机立窑生产线69条,煤炭行业关闭小矿井71处,还对小炼油行业进行了调整和整顿。加法就是在压缩过剩生产能力的同时,积极利用财政、金融杠杆,加强对主导产业、优势行业 and 企业的培育和扶持。全年各级财政安排技改贴息资金达7亿元左右,主要用于支持主导产业和重点骨干企业发展,使优势产业、优势企业对工业经济的带动作用进一步得到发挥。机械、电子、化工、医药四个主导产业工业总产值和利润总额分别占年销售收入500万元以上企业的41.6%和49.2%;309家“五个一批”工业企业总产值和实现利润分别增长14.9%和48.2%,占年销售收入500万元以上企业的26.3%和43.5%;全省工业前50位的盈利大户实现利润70.2亿元,同比增长55.9%,比平均增速高出7.5个百分点,占工业利润总额的36.8%,同比提高1.8个百分点。

再次是发展第三产业。1999年第三产业虽然从增长指标上看没有实现年初预定的目标,但这里面有一个统计的问题。从交通运输、邮电通信、市场交易、旅游等方面看,增长情况都不错。全省邮电业务总量增长38.7%,城市电话普及率已达每百人52.34部;各类商品交易市场实现总成交额3606亿元,比上年同期增长12.4%;旅游业增长幅度较大,接待国内游客达5100万人次,比上年增长21.4%,接待境外游客达94.78万人次,比上年增长15.6%。

此外,继续调整所有制结构。浙江改革在全国是比较有特点

的,主要表现为两点:一是多种所有制经济共同发展,相得益彰,互为促进;二是产权制度改革走在全国前列,公有制已经呈现出多种实现形式,形成了较强的发展活力。1999年,浙江继续强化这两方面的特点。第一,切实加大国有、集体企业改革改组力度,制定出台了有关国有企业改革和发展的实施意见,全省国有企业改制面已达到79%,城镇集体企业改制面达到88%。省属企业的改革也有了很大的推进,97%的省属企业已完成了改制方案并大部分进入实施阶段。同时,还积极进行了以置换职工身份为主要内容的劳动关系改革探索。第二,进一步放宽政策,扩大个体、私营等非公有制经济的经营领域,鼓励其参与改组、改造国有企业,引导私营企业健全制度,加强管理,上规模、上水平。第三,下大力气集中整治国有大中型亏损企业。争取核销了18.86亿元银行呆坏账准备金,并积极向国家申报实施债转股,已有1家企业签订了债转股协议,另有13家企业的债转股方案已经国家经贸委审核同意。通过债转股及兼并、联合、出售、破产、重组等多种形式,列入国家“三年两目标”考核的202家企业中已有124家实现扭亏脱困,其中1999年完成了38家。

2. 拉动经济增长的需求拉力发生变化

1999年浙江的经济增长率与上年基本相同,而全社会固定资产投资实际增长率由上年的11.7%降至10.4%,社会消费品零售总额实际增长率由上年的10.4%升至11.3%,出口总额增幅由上年的7.5%升至18.5%。自改革开放以来,浙江经济发展的外向度就比较高,特别是外贸出口对全省经济增长的贡献很大,其中尤以一般贸易出口更具有优势。1999年,在亚洲金融危机等带来严重影响的情况下,浙江外贸着重抓了两方面:第一,继续抓好出口市场的多元化。在巩固和深度开发欧美、东南亚等传统市场的同时,加大对非洲、南美、东欧、独联体等新兴潜在市场的拓展力度。第二,积极实施出口经营主体多元化。与浙江多种所有制经济发