

李安增 聂家华 张晓琼 主编

科学发展 的 青州之路



人民出版社

李安增 聂家华 张晓琼 主编

科学发展 的 青州之路



人民教育出版社

责任编辑:张怀海

装帧设计:丁月婵 汪 莹

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

科学发展的青州之路/李安增 聂家华 张晓琼 主编

-北京:人民出版社,2009.9

ISBN 978-7-01-008337-7

I. 科… II. ①李…②聂…③张… III. 地区经济-经济发展-研究-
青州市 IV. F127.523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 175247 号

科学发展的青州之路

KEXUE FAZHAN DE QINGZHOU ZHI LU

李安增 聂家华 张晓琼 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:15.375

字数:367 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008337-7 定价:29.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

前 言	(1)
第一章 问题处境与文化自觉	(32)
——青州实现科学发展的认识前提	
一、引 言	(32)
二、问题处境——青州科学发展之路的文化背景	(33)
三、文化自觉——青州实现科学发展的认识前提	(47)
四、“文化自觉”与青州的科学发展	(64)
五、结语	(70)
第二章 生态文明引领下的“三名一强”战略	(75)
——青州实现科学发展的总体规划	
一、“三名一强”发展战略的多维解读	(75)
二、海岱明珠溢光彩：“三名一强”战略的实施绩效	(91)
三、经验与启示	(112)
第三章 制度分析视角下的“一改三创”	(119)
——青州实现科学发展的动力	
一、问题的提出	(119)

二、制度分析的框架	(122)
三、“一改三创”:青州制度创新的结构与内容	(129)
四、制度环境变迁:青州制度创新的动因	(144)
五、政治精英推动:青州制度创新的途径	(149)
六、结论:制度创新与青州经济社会发展的内在逻辑 ..	(152)
第四章 在经济文化的良性互动中推进科学发展	(156)
——青州实现科学发展的路径	
一、分析框架:文化与经济发展的关系	(157)
二、经济文化互动的实践——山东省青州市科学发展 模式	(162)
三、结语	(186)
第五章 “五化”推进与机制创新	(188)
——青州实现科学发展的推进模式	
一、“五化”推进机制的提出	(189)
二、科学发展的宏观谋划:实施整体化布局,明确发展 定位	(195)
三、科学发展的空间布局:实施片区化介入,形成发展 集群	(211)
四、产业集群的优化组合:实施组团化发展,注入发展 活力	(216)
五、科学发展的微观突破:实施项目化推进,确保发展 实效	(219)
六、科学发展模式的市场导向:实施市场化运作,加大 发展投入	(230)

第六章 加强党的建设,创新工作方式与领导方式 …	(243)
——青州实现科学发展的组织保障	
一、围绕提高党员干部领导推动科学发展的能力和水平, 积极推进思想观念和培训方式的创新 ……………	(243)
二、围绕激发党员干部追求科学发展业绩的主动性和创造性, 积极推进干部人事制度改革创新 ……………	(250)
三、围绕提升基层党组织的社会动员和控制能力,积极推进 基层党建模式创新 ……………	(255)
四、青州市实现科学发展组织保障的启示 ……………	(268)
第七章 塑青州形象,创青州品牌 ……………	(275)
——青州实现科学发展的软环境建设	
一、软环境建设——城市发展的生命线 ……………	(275)
二、青州实施软环境建设的策略与路径 ……………	(279)
三、关于青州软环境建设的思考 ……………	(307)
第八章 全力改善民生,增进社会和谐 ……………	(310)
——青州实现科学发展的目标指向	
一、改善民生与社会和谐 ……………	(311)
二、改善民生,科学发展,增进县域和谐 ……………	(316)
三、青州市改善民生的路径选择 ……………	(319)
四、青州市破解民生难题、增进社会和谐的尝试和 成果 ……………	(325)
五、青州市民生建设的经验和启示 ……………	(338)
第九章 政治动员与有效执政 ……………	(342)
——执政党县域有效执政的青州实践	

一、政治社会动员与有效执政的理论逻辑	(342)
二、政治社会动员:实现党在青州有效执政的迫切要求	(347)
三、凝心聚力求发展:政治社会动员的议题建构	(351)
四、认同聚合:达成政治社会动员的一致行动力	(358)
第十章 “三化”导向下的社会主义新农村建设.....	(363)
— 青州的实践与经验	
一、农业发展园区化	(363)
二、农村管理社区化	(376)
三、农民职业化	(390)
四、青州市新农村建设的有益启示	(407)
第十一章 科学发展目标下的县域治理模式创新.....	(416)
——以山东省青州市为例	
一、县域治理转型:科学发展的内在诉求.....	(417)
二、县域治理模式的内涵与理论架构	(424)
三、青州市传统科层制治理机制及其困境	(429)
四、青州县域治理模式创新:党领导之下的政府与社会 协同	(441)
第十二章 公共行政伦理视角下的服务型政府构建 ...	(454)
— 青州市人民办事中心透视	
一、公共行政伦理在当代中国行政体制改革中的价值 探讨	(454)
二、坚持人民群众主体地位的政府服务宗旨	(457)
三、坚持公平与效率相结合的政府办事宗旨	(464)

四、政府外在体制建设与工作人员道德自律相整合的 服务要求·····	(467)
五、党员执政伦理与公共服务伦理相契合,发挥党员先锋 模范作用·····	(472)
参考文献·····	(477)
后 记·····	(484)

前 言

科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想,而县域是落实和实践科学发展观的基本场域。古有“郡县治,则天下治”之说。县域是中国社会治理与发展的基本单元,是经济社会发展的主要支撑和协调城乡关系的重要环节,是国民经济发展的基石。目前,县域经济占全国 GDP 的比重仍然高达 55.15%,县域人口仍占全国总人口的 70%左右。县域的重要性决定了其在全国科学发展战略格局中的重要地位。它是理论与实践的转换点,落实科学发展观的前沿阵地,全面贯彻落实科学发展观的重点、难点、关键点都在县域。县域科学发展与否,决定了科学发展观能否真正得到全面贯彻落实。只有县域真正实现科学发展,整个国家的科学发展才有了坚实基础。因此,县域的科学发展对贯彻落实科学发展观也就具有至关重要的意义。因此,如何立足县域实际,走出一条有区域特色的科学发展之路,无论对于贯彻落实科学发展观,还是对于推进县域发展,都是目前亟待解决的问题。

自 2006 年以来,青州市委市政府坚持以科学发展观统领全局,凝心聚力,务实创新,围绕着如何推进县域科学发展这一核心问题,探索出了一条符合中央精神、立足青州实际、充

满发展活力、独具青州特色的科学发展之路,出现了经济繁荣、环境优美、社会安定、人民群众安居乐业、经济社会协调发展的新局面,出现了县域经济社会又好又快发展的良好势头。

一、改革开放以来青州市经济社会发展变化轨迹

青州市位于山东半岛中部,鲁中山区和鲁北平原的结合处,低山丘陵面积约占全市总面积的 42.6%,河谷阶地约占 18.8%,山间平原约占 38.6%。青州市东距潍坊市 60 公里、距青岛 220 公里,西距淄博市 40 公里、距济南 150 公里,南邻沂蒙山地,北望渤海。市域东西最大距离 53.6 公里,南北最大距离 60.6 公里,面积 1569 平方公里。现辖 3 个街道、9 个镇。全市总人口 90 万,有汉、回、满等 34 个民族,少数民族 2.6 万人,其中回族 24000 余人,满族 3500 余人。

青州为古九州之一,有着 5000 多年的文明史和 2000 多年的城建史,是“东夷文化”的发祥地,自两汉时期到明朝初年,就一直是齐鲁大地的政治、经济、军事、文化、贸易中心,素有“东方第一州”之美誉。境内名胜荟萃,风光秀丽,具有得天独厚的历史人文和自然景观条件。

改革开放以来,青州在稳定农业基础的同时,大力发展二三产业,把现代工业与传统产业优势相结合,逐步形成了较为完备的经济体系。1986 年,城区有县属工业企业 49 个,形成了机械、化工、建材、食品、丝织等五大支柱产业,拥有烟草、食品、饮料、皮革、纺织、家具、造纸、印刷、起重机械、工程机械、

运输机械、仪器仪表等 25 个行业，“烟、酒、火、纸”享誉全国，30 多种新产品获国优、部优、省优名牌产品，青州水泵、青州变压器等众多“青州造”红遍大江南北；乡镇企业异军突起，1986 年，全县乡镇企业千余家，产值超过 5 亿元，固定资产 5000 万元，40 多家企业产值超过百万元，工程机械厂、轻工机械厂等企业产值超过千万元，成为龙头企业；市场贸易日趋繁荣，到 1986 年，全市共有 7000 多个商业网点，个体经商户 6000 多户，初步建成了多种经济成分、多种流通渠道、多种经营方式的商业经营体系；城市建设加快步伐，从 1978 年到 1986 年，城建投资 5000 余万元，是建国后投资总和的 10 倍，兴建、拓宽、硬化了城区的主要公路，实施了自来水工程、照明工程、供暖工程，整修文物古迹，大力植树造林，城区居民的工作与生活环境不断得到改善优化，城市经济文化中心作用得到发挥，一个以工业为基础的风景文化旅游小城市初具规模，人民生活水平不断提高。1987 年，城镇居民年平均收入 1235 元，比 1978 年增加 4 倍，农民年人均纯收入 547 元，比 1978 年增加 4 倍，年均增加 50 元，青州人民解决了温饱的问题，开始迈向小康之路。截止到 1986 年，全县社会总产值超过 11 亿元，比 1980 年翻了一番，在全省名列前茅，工业产值比重超过 50%，财政收入突破 2 亿元，在全国县级经济发展中名列第二，仅次于江苏的无锡县，成为举国上下关注的“江北明珠”^①，“南有无

① 参见《青州通史》第 1 卷第 6 编，中国文史出版社 2008 年版，第 343—345 页；又见冯殿佐：《青州现象——一个县级城市科学发展的解读》，中国文史出版社 2008 年版，第 2 页。

锡、北有青州”成为当时南北县域发展的追赶目标。也正是由于青州的迅猛发展,使得青州在 1986 年经国务院批准,成为最早撤县建市的县级行政区之一。1986 年 3 月 1 日,益都县撤销,设立青州市,古老的青州显示出勃勃生机。此后,随着改革开放的持续深入,青州市经过 10 年的发展,1991 年,在中国农村评价中心综合评定的第一届中国农村综合实力百强县^①评比中,青州进入了百强行列,名列第 84 位。1995 年,在继前两届县市农村综合实力评价之后,在对全国各县市整体社会经济实力的总评价基础上出台的第三届中国综合实力百强县榜单中,青州市第二次入围,其排位由第一届的第 84 位前进到了第 60 位,在山东省入选的 14 个县市中位居第六,超过了其周边的寿光、胶州、高密、肥城等县市,成为潍坊市第一团队中的主力。青州的发展上升到了一个新的高度。^②

然而,20 世纪八九十年代的辉煌并没能持续太久,在经历了 10 年的快速发展之后,青州在全国发展最为快捷、发展

① 中国百强县由国家统计局依照上一年统计数据进行评选排名及公布,从 1991 年开始推出“农村经济综合实力百强县”评选至 2006 年第六届全国县域经济百强县(市)(全称为“全国县域经济基本竞争力评价”)为止,共进行了九届评选,其间“农村经济综合实力百强县”自 1991 年开始至 1995 年止,共评选三届;“县域经济百强县(市)”自 2000 年开始至 2006 年,前后共评选六届。2007 年第七届、2008 年第八届“县域经济百强县(市)”的评选由中郡县域经济研究所县域经济基本竞争力评价中心评出。

② 参见《调研世界》1995 年第 6 期、2000 年第 12 期。

模式逐步转变的 21 世纪之初,却呈现出停滞不前、发展趋缓的状态。全国百强县评选自 1995 年之后中断了五年,当 2000 年重新开始进行评选时,评选的标准及指数由能够反映农村社会经济发展整体实力和水平的 12 项指标,转变为县域社会经济综合发展、协调发展、可持续发展综合实力与状况的评价,评价的标准逐步由“又快又好的发展”,向着“又好又快的发展”转变,10 多年来百强县的评选在经历了评价指标的调整与修正之后,一直在中国县域经济的跨越式发展及发展之后的深度耕耘过程中起着示范和引领的标杆作用,同时也成为县域发展综合实力的检验平台。在这一平台上,自 1995 年之后到 2006 年的六届评选榜单中,却再也不见了青州这两个字眼。

就在青州淡出经济百强平台的 10 年之间,县域经济作为中国经济大盘中最主要的板块之一,成为中国经济高速发展的一个重要支撑而发展迅速。由国家统计局统计发布、堪称中国最具权威性的县域社会经济发展的百强综合统计排名,始终在县域发展中起着示范和引领的作用、激励和鞭策的作用,同时也展示着不同区域县域经济发展、民生改善、社会进步的程度,反映着不同区域经济、政治、文化、社会、生态等诸多层面的深刻变化。透过由国家统计局发布的九届百强县榜单可以看出,在全国百强县的区域板块中,最具活力的县域经济板块是浙江板块,比例为 60.6%;江苏板块其次,为 19.5%;山东板块第三,为 9.3%;广东板块第四,为 4.1%。这前四名正好与百强县地域分布中最多的四个省相吻合。在这四大板块中,体现出

“浙江多,江苏强,山东快,广东稳”四大经济强省的百强县明显特色。^①其中,代表中国县域最发达水平的十强县,江苏、广东、浙江三分天下,尤以江苏为胜。从1991年第一届百强县评比开始,在代表经济实力和区域竞争力的十强县中,苏南三分天下有其二,其中有3年占据了7个席位。以“昆山之路”、“江阴板块”、“张家港精神”、“常熟制造”等为代表的苏南县域发展模式,成为中国县域经济发展的“领舞者”。浙江虽然在十强当中位居最末,但在全国率先实行的“省管县”实践,使浙江首富萧山在扩权5年间的全国百强县评比中,年年都位居前十名之列。除长三角地区的江苏、浙江外,珠三角的广东省占据了十强县的两个席位,而且连续九届都是顺德、南海入列,这也是对“广东稳”这一特征的证明。从1991年第一届百强县评比以来,十强县为中国县域经济发展完成了第一次经验探索,成功创造出多个标志性发展模式,作为县域经济发展样板的苏南县域经济,正在进行第三次转型,并将在新的发展形势下引领中国县域经济发展模式升级。百强县前十强的评选,也因此彰显了其价值与意义。

与江苏板块的强势和浙江板块的活跃不同,山东板块显示出迅速崛起的发展态势。山东的百强县从2000年以来,每年都在增加,形成了一道持续上扬的直线,没有出现起伏。这在产生过百强县的20个省中,是唯一一个。2005年与2000年相比,山东的百强县增加了9个,增长率为69.2%。2006

^① 参见王运宝:《板块变革的光荣与梦想》,转引自《决策》杂志电子版,<http://www.sina.com.cn>,2007年12月4日。

年第六届百强县评比中,山东省县域经济百强县数量赶上了浙江省,达到 25 个。^①与此同时,山东省百强县的排名也迅速前移,“齐鲁首富”荣成在经历了第 15 名到第 11 名的几年徘徊之后,终于在第七、第八届百强县评比中挤进了前十强的阵容,而龙口、文登、胶南、邹城、即墨、胶州、寿光、平度、章丘等县(市)的排名也迅速上升。经测算,2006 年第九届百强县评比中,山东省进入百强的县市发展水平、发展潜力和发展活力三项指数增速均快于全国,以发展水平指数增幅最大。有经济学家认为,进入 21 世纪,中国经济发展重心逐步由南向北转移的趋势日益明显。山东逐渐成长为中国北方经济总量最大、增长潜力和发展活力最强的一个省份。^②

与全国和全省县域经济迅速发展的态势相比,青州则在 1995 年以后到 2006 年的 10 年间,从有名的“江北第一县”、首届百强县、潍坊县域第一团队等诸多标志其发展水平与速度的行列中逐步退出,发展日益趋缓。1999 年在国内生产总值排位前 200 名的县(市)中,青州已落到第 159 位,而莱州、龙口、邹城、寿光、即墨、胶南、胶州等县(市)都在 100 位以前^③;1999 年地方财政收入排位前 200 名的县(市)中,青州

① 参见《第六届全国县域经济基本竞争力评价报告》,来源:中国县域经济网,2006 年 12 月 1 日。

② 参见王运宝:《板块变革的光荣与梦想》,转引自《决策》杂志电子版:<http://www.sina.com.cn>,2007 年 12 月 4 日。

③ 《1999 年国内生产总值排位前 200 名的县(市)》,《调研世界》2000 年第 12 期,中国强县(市)专刊。

处于第 127 位。^① 在全省三十强县中也位居末位。2005 年青州全市生产总值达到 147.8 亿元,年均递增达 16.1%,地方财政收入 5.15 亿元,年均递增 17.6%,农民人均纯收入、城镇居民可支配收入分别达到 4630 元、9113 元,分别比 2000 年增加 1322 元、3115 元,年均递增 7%和 8.7%,^②增幅可谓不大。但对比同属潍坊的其他县市,青州的发展却大大滞后,综合考核,青州在潍坊市列倒数第一。^③ 在全国县域经济基本竞争力评价当中,青州市按 2004 年的数字被排在第 106 位,比 2001 年前进 14 个位次,起步比青州晚的高密也前进 14 个位次,起步更晚、基础更薄弱的昌邑则前进 44 个位次,昌乐前进 126 个位次。面对全国全省和潍坊市县域迅速发展的局面,自古以来所具有的地理交通优势与几千年开发经营的青州,不仅自 1995 年起再无缘全国县域百强,省内区内强县地位也消失殆尽。青州虽然江山依旧,但却风光不再,而且其缓慢的发展现状越来越难以满足人民群众要求发展的强烈愿望。由于发展相对滞缓,青州人民群众生活水平与生活质量与周边县市相比提高和改善有限,民生问题积留下不少矛盾,群众对发展的信心与热情也随着问题与矛盾的增多而日渐消散;干部队伍人心涣散,领导干部无心工作,而是热衷于吃

① 《1999 年地方财政收入排位前 200 名的县(市)》,《调研世界》2000 年第 12 期,中国强县(市)专刊。

② 孙忠礼:《2006 年度青州市政府工作报告》,资料来源:青州市政府办公室。

③ 参见冯殿佐:《青州现象——一个县级城市科学发展的解读》,中国文史出版社 2008 年版,第 2 页。

喝清谈,以至于公款吃喝不仅造成公共资源的浪费,更造成了小团体、小帮派的悄然形成,清谈非议之风盛行,进一步消解着干部队伍的下劲与激情;个别干部更利用手中所掌握的公共资源为自己谋取私利,甚至与不法分子相勾结欺压百姓、刁难投资商,参与不法活动;部分执法人员滥用职权、执法不公、徇私舞弊,导致地方经济利益严重流失及对党和政府执政形象的严重损害;一些不法分子则乘机浑水摸鱼,组成黑帮团伙,有的欺行霸市、制假售假、偷税漏税、欺生排外;有的明抢暗偷、强揽工程、强收强买,造成发展环境恶化、人民生活受到严重影响,因缺乏安全感而对党委政府的信心与能力大打折扣。这一切现象的存在进一步阻碍了青州的发展,党在新时期的合法性地位与有效执政也因此而受到了质疑。

二、踏上科学发展之路的青州再现辉煌

2005年12月,带着上级的重托,肩负着重振青州的重任,王立胜到青州任市委书记。上任之后,王立胜用一个月的时间跑遍了青州的山山水水,访问了对青州满怀发展要求的干部群众,“深切地体会到人民期望大发展、希望快速发展的心情”^①。

在明确了青州需要在新形势下加快发展、重振辉煌以满足人民群众的迫切发展愿望是新一届党委政府班子的主要

^① 《王立胜同志在中共青州市十届七次全委(扩大)会议上的讲话》(2005年12月29日),资料来源:青州市委办公室。