

迈向21世纪的 杭州发展研究

《迈向21世纪杭州发展研究》编委会 编

浙江大学出版社

《迈向 21 世纪的杭州发展研究》

编委会名单

(按姓氏笔划为序)

马庆国	王世良	许为民
许庆明	邢以群	何亚平
张小蒂	陈劲	金雪军
项保华	胡介坝	贾生华
黄宏辉	颜一谦	

序 言

张在堂

21 世纪正向我们走来。党的十五大提出了《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》的号召,对我国改革开放和现代化建设的跨世纪发展作出了全面部署,是我们党带领全国各族人民迈向新世纪的政治宣言和行动纲领。未来几年正处于世纪之交,是我国社会主义现代化建设承前启后、继往开来的重要时期,也是我们杭州市抓住机遇、深化改革、真抓实干、再创辉煌的关键时期。

在迎接新世纪,把杭州建设成为经济繁荣、科教发达、环境优美、社会稳定的现代化国际风景旅游城市的这一时期,我市部分县局以上党政领导干部和市属企事业单位负责同志,在市委组织部的安排下,参加了浙江大学经济、管理专业研究生课程进修班的学习。他们经过两年时间刻苦努力,圆满地完成了进修任务。他们在系统学习经济、管理理论中,紧密联系杭州实际,结合本职工作,对当前改革开放、经济建设和社会发展中的一些重要理论和实践问题进行了广泛的研讨,并在深入调查研究的基础上,对迈向 21 世纪的杭州发展进行了思考,撰写了一批有观点、有深度的论文。《迈向 21 世纪的杭州发展研究》这本书,就是从这些同志的论文中,经过精心挑选编辑而成的。

在《迈向 21 世纪的杭州发展研究》中,许多同志就我市城市社会发展、区域经济建设、建设高素质干部队伍等问题,提出了自己的见解和建议;就国有企业、金融财贸和科技教育等改革,提出了

对策、措施。这些见解、建议和对策措施,对解决当前我市深入贯彻十五大精神,抓住机遇,深化改革,进一步对外开放中遇到的实际问题,使杭州以新的面貌、新的姿态跨入 21 世纪,有着很好的参考价值。本书的作者都是来自一定领导岗位的负责同志,他们既有相当的理论素养,又熟悉本系统本单位的实际情况。因此,本书所收论文不仅具有理论的深度,而且引用材料丰富,新鲜生动,给我们以启发,是一本值得一读的好书。

“十年树木,百年树人”。对人才的培养是功在当代,利在千秋的伟业。举办高层次进修班,目的是为我们的干部创造一个学习提高的条件,为杭州的发展培养一大批适应跨世纪发展的领导干部和高层次管理人才。每一个领导干部,应该像江泽民同志所要求的那样,“学习、学习、再学习”。讲学习是讲政治、讲正气的基础。有了学问,用理论武装起来了,才能在政治上保持清醒头脑,在工作上勇于开拓进取,在作风上树立浩然正气。领导干部在学习中,还应该讲求好的学风和方法。在学习中要结合自己的工作实际,抓住现实中的问题,进行思考和探索,将学到的理论、观点和方法,去分析解决工作中的矛盾和困难,这是理论联系实际的好学风,也是一种有效的学习方法。本书的作者们这样做了,值得我们提倡。

事业在发展,学习无止境。我们正处在社会主义市场经济逐步建立的过程中。在实践中有许多问题需要通过学习和研究去认识、去解决。我们要以科学的态度,深入地研究社会主义市场经济的规律和经济建设实践中遇到的新情况、新问题,不断提高认识和改造客观世界的能力,在学习和研究中学会驾驭和管理社会主义市场经济,为杭州市的改革、发展和稳定作出新的贡献。

作者系中共杭州市委常委、组织部长

目 录

(一) 城乡社会发展

关于实现杭州市城市总体规划动力设置的思考·····	叶德范(3)
杭州市企业职工医疗保障制度的现状与改革思路的选择 ·····	李保荣(10)
杭州市劳动就业现状与对策研究 ·····	刘庆龙(18)
低生育率条件下的人口问题及对策研究 ·····	郭丽娜(25)
努力创造良好环境 促进杭州经济持续发展 ·····	陈 伟(35)
杭州市对外旅游经济活动的发展现状与对策 ·····	赵洁生(43)
关于提高区域经济竞争力的考察报告 ——对拱墅区经济状况所作的调查分析 ·····	张鸿建(52)
关于发展城区经济的几点思考 ·····	许小富(60)
城市社区可持续发展的实践与思考 ——关于杭州市下城区社区建设情况的调查 ·····	朱钟毅(67)
增强中心城区经济的集聚和辐射功能 ——浅谈中心城区在城市经济建设中的功能开发 ·····	张鸣放(76)
社会保障(民政)现状分析 ·····	毛天语(83)
掌握乘客需求 做好行的文章 ·····	朱金坤(90)
任重道远 ——对住宅产业成为新经济增长点的思考 ·····	樊文兴(97)
杭州市煤气潜在需求量分析·····	王进忠(104)
开发利用地下空间资源与杭州城市可持续发展战略 ·····	刘建民(111)

培育农村土地流转机制是现代农业的必由之路…… 赵纪来(122)

(二) 企业改革与发展

把握发展趋势 加快结构调整

——关于杭州市工业增长方式转变的思考…… 孙景森(135)

试论国有企业社会目标扩大化对企业经济效率的影响

…… 郑一力(144)

杭州市属国有工业企业资产负债状况分析及对策建议

…… 沈 坚(152)

近年来国有企业效率低下的原因及对策初探…… 林志刚(163)

如何提高企业竞争力的思考…… 鲍世尊(171)

试论国有商业企业的集约化经营

——对流通领域转变经济增长方式的思考…… 戴国强(179)

关于提高国有商业组织化程度问题的探讨…… 梁建军(186)

摆脱困境 谋求发展

——丝绸行业转变经济增长方式的思考…… 骆继昌(194)

杭州丝绸业亟待战略性重组…… 费建明(201)

企业发展和组织结构的关系

——“解百集团公司”发展过程的调查与分析…… 孟令昕(208)

机床行业国有企业改革的现状与对策思考…… 孙益民(218)

贯彻 ISO9000 标准,向质量要效益 …… 唐黎明(225)

从浙江自行车工业的发展和现状探索国有企业振兴之路

…… 马大判(232)

农村专业合作社的特点、作用和发展对策

——关于杭州市农村专业合作社的调查与思考

…… 周林书(243)

乡镇企业管理现状调查及其分析…… 汪国盛(254)

对抗齿集团效益滑坡的调查与分析·····	茅建荣(263)
企业战略管理思想在实践中的应用	
——浅述杭州市建筑构件公司“九五”发展战略的形成	
·····	傅克难(278)
关于杭州工具总厂发展战略的思考·····	董 怡(288)
做好“五改”文章 重振国企雄风	
——富阳市地方国有工业企业改革现状调查·····	赵 晴(296)
对建德市国有工业经济增长方式转变的思考·····	许保水(303)
杭州市福利企业面临的问题及对策·····	徐祖琴(312)
杭州市福利企业成功经营管理的经验·····	裘德鑫(318)

(三) 金融财贸改革

关于建立新型银企关系的研究·····	俞炯玲(325)
试论我国商业银行市场营销的实践空间和策略选择	
·····	林加群(334)
关于加强预算外资金管理的对策研究·····	顾晓奋(340)
财经违经问题的成因与对策研究·····	方慧光(348)
我国当前经济发展的主要问题与对策	
——试论我国三角债形成的原因及对策·····	王国平(359)
外向型经济发展中利用外资的若干问题与对策·····	许迈永(366)
立足农机,走出农机	
——我国农机流通体制现状与分析·····	孙中明(377)
建设富有特色的杭州市商品市场的发展战略研究	
·····	吴水泉(384)
关于住宅成本、价格和效益的分析与思考 ·····	董建平(391)
对杭州市国有集体零售菜场的调查分析与对策·····	倪长生(399)
杭州市菜篮子工程的成就、问题及政策建议 ·····	陈会新(409)

(四) 科技教育改革

加快科技人才作用开发,增强企业科技创新能力

- 企业科技人员作用、积极性发挥调查 赵玉明(419)
- 杭州市教育投资的分析与思考..... 徐一起(426)
- 关于实施《关于科技成果奖励及改善科技人员待遇的规定》
的报告(简要)..... 孙国庆(434)
- 依靠科技教育 发展饮服行业..... 戴 宁(445)
- 对杭州市陈经纶体育学校的现状分析..... 徐桐浩(453)

(五) 干部队伍建设

杭州市领导干部思想政治素质存在的问题及对策研究

- 盛继芳(463)
- 关于高素质企业家队伍建设的思考..... 王 建(476)
- 浅谈市场经济条件下的反腐败斗争..... 俞宝祥(483)
- 城区中层领导干部思想政治素质考察方法的思考
..... 傅力群(492)
- 效能监督——企业纪检监察工作的新路子
——关于杭氧集团公司开展效能监督工作的调查报告
..... 陈建中(500)
- 提高干部素质的思考..... 崔鹏飞(509)
- 强化管理是提高国有企业领导干部素质的必由之路
..... 张发荣(519)
- 企业干部队伍管理现状的调查与思考..... 陈 燕(527)
- 后 记..... (534)

（一）城乡社会发展

关于实现杭州市城市总体规划 动力设置的思考

叶德范*

内容提要

实现城市总体规划的动力设置,是人们普遍关心的现实的问题。本文从剖析城市交通和市政基础设施入手,重点研究规划实施的经济动力问题,提出了若干解决思路 and 具体建议,供政府决策参考。

一、引言

城市规划是指导城市发展和建设的方略,是国家和各级政府对城市的发展、建设进行宏观调控和微观管理的重要手段。今天的规划既是对历史的继承,又是对未来文明的创造和城市美好形象的设计,不仅涉及这一代,还涉及下一代甚至更为长远。城市规划既要塑造城市美好未来,又要理性地解决好城市发展中的各种矛盾,依靠现代科技的巨大力量,使城市走上持续发展的正确轨道。因此,一部科学的高质量的城市总体规划,本身就是一笔巨大的财富。

杭州是国内乃至国际享有盛誉的城市,因此,搞好杭州的规划意义尤为重大,国家对此也特别重视。80年代,当时主管城市建设的万里副总理几次说过,他最关心的是三个城市——北京、

* 叶德范,杭州市副市长,
导师,马庆国教授。

杭州、苏州，足见杭州在中央领导心目中的地位，也充分说明编制好杭州城市总体规划并确保其实施是何等重要。

二、历史的回顾和新一轮城市总体规划

我们应以历史唯物主义的态度回顾杭州的城市规划编制和实施的历史，认真总结经验和教训，以使编制中的新一轮城市总体规划(1993—2010)及其实施工作能更好地进行。建国以来，杭州的城市规划编制和规划的实施大致可以分为如下五个阶段。

第一阶段为建国初期至50年代中叶。由于新中国规划专家的缺乏以及当时与苏联的特殊关系，杭州的第一个总体规划是在苏联专家直接指导和参与下进行的。规划将城市性质定为休养疗养城市，在西湖风景区新建或改建了大批医院、疗养院(目前保留在风景区内的休疗养院设施，多为当时产物)。由于当时城市人口密度低、城市间相对封闭，风景区环境容量尚允许规划实施。但规划对产业布局和基础设施考虑不足，杭州城市的总体功能较弱。

第二阶段是50年代后期。由于“大跃进”思想的影响，提出把杭州建设为生产城市、工业城市。规划分别在半山、拱墅、望江门建设重化工、机械、食品、轻纺等产业基地。目前我市的多数国有企业始于那个年代。该规划推动了杭州第二产业的发展，但在市区、西湖风景区所建的大批工厂(有的是污染相当严重的工厂)，对环境和历史文化名城的保护发展冲击很大。

第三阶段为“文革”时期，可称为规划无序阶段。造反声中，许多名胜古迹惨遭破坏，城市规划和规划管理不破自灭，市区和风景区乱建了许多二、三产业，为以后建设造成很大障碍。

第四阶段是70年代末期。经过党和国家对“文革”的拨乱反正，城市发展规划重新纳入正常轨道。杭州市建国以来第一部比较系统完整的城市总体规划，在国务院直接关心和建设部具体指导下，于1978年开始组织修编，1981年上报国务院，1983年5

月16日获国务院批准。该规划最显著的特点是对杭州的城市性质作了科学的定位——浙江省省会、全国重点风景旅游城市、国家历史文化名城。在此总纲下所制定的城市总体规划以及后来的修正，对近十年来杭州的建设和管理发挥了极其重要的作用。但由于历史原因，该规划深深地打上了计划经济的烙印，对规划实施的可行性(包括行政政策、经济政策、地方立法等)分析研究不够，造成许多具体规划未能很好实施或在实施中作了较大的修改。

第五阶段始于1993年(1993—2010)。80年代以来，国际国内形势发生很大变化：(1)世界经济重心正由大西洋沿岸向太平洋沿岸转移，又一次全球性的产业升级和产业结构大调整，给处于太平洋西环中心地带的杭州带来新的发展机遇。(2)国务院继1983年批准杭州为我国沿海开放城市后，1991年又先后批准杭州市设立杭州经济技术开发区等4个国家级开发区，省政府也批准余杭、富阳、淳安设立省级经济技术开发区，这些都有力地推动杭州经济在更大范围参与国际分工。90年代，我国改革开放重心向长江三角洲转移，为杭州发展创造了新的机遇。(3)经国务院和省政府批准，1996年5月1日，原余杭、萧山各三镇共253平方公里面积并入杭州市区，为杭州长远发展提供了新的空间，并使杭州跨江、沿江发展成为现实。显然杭州原有城市总体规划已不适应新的形势。新一轮总体规划编制工作于1993年8月启动，目前已完成规划纲要和31项专项规划，评审专家评价较高。

我认为新城市总体规划纲要有以下5个鲜明特点：(1)面向21世纪，以建设现代化国际风景旅游城市，2010年基本实现现代化为目标，具有更宽视野和更高起点；(2)以杭州主城区为核心，立足大杭州研究城市合理的发展形态、布局 and 规模，增强中心城市的聚集功能和辐射能力；(3)搞好产业结构调整、建设用地布局，提高能源、交通等各项基础建设标准，创造良好投资环境；(4)突出城市性质和特色，体现可持续发展和以人为本的原则；

(5)考虑并研究了经济与城市发展之间的联系及内在规律。总体规划从空间范围划分了市域、都市区和杭州市区三个层次，并注意了相互间的联系和补充，这与以往比又是一大进步。

三、实现城市总体规划的经济动力设置

众所周知，城市总体规划对于一个城市的发展与未来有深远的、举足轻重的影响。但过去存在规划与规划实施严重脱节的问题。因此虽然科学的城市规划是巨大的潜在财富，将潜在财富变为现实财富还需要城市领导和规划编制部门研究和解决好重要课题——实现美好规划的动力。在社会主义市场经济条件下，更有必要也更有可能研究规划实现的动力问题。

促使规划实现，一般只有三个方面力量：(1)法制力量，即通过立法强制限定允许与不允许的行为；(2)行政力量，即通过行政政策和措施，引导具体建设活动按照规划要求方向进行，在公平竞争前提下，协调、控制直至否决与规划不符的具体建设要求和申请；(3)经济力量，使各建设项目有内在的经济动力，促使其按照规划方向去建设。三方面力量中，经济力量是基本的、主动的。因此，本文以经济动力为主要动力设置思路。需要说明的是：城市规划的实施是全方位的，本文不可能面面俱到。我选择城市交通和市政基础设施作为切入口作较深入的研究，一则城市基础设施建设，是对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业；二则主要思路与原则是互相贯通、互为借鉴的。

显然，实现杭州跨世纪的宏伟的新规划需要大量资金，特别是城市交通和市政基础设施建设。如果沿用老思路，完全依靠政府财政力量，规划的实现将是遥遥无期和极其困难的。因此，我们需要以改革的思路，设计相关的经济政策，诱导资金向规划设定的方向运动，促使规划如期实现。当然，并非规划所有方面都可以用这一思路实现，很可能存在实施某些具体规划的经济利益不大

的情况，投资者并无经济动力。对此一般有两种处理办法：(1)如局部规划确有不尽合理处，可在不违背大原则的前提下作适当调整。我市新一轮规划编制中就有一条原则——留有余地、保留弹性。(2)如规划是科学合理的，不能作调整。这些项目本身就以社会效益为主，只能下决心由政府投资，或由政府以经济杠杆作调节——抽肥补瘦，促其实现。

依据本人多年的工作实践和对城市建设经济发展的研究，实现城市规划经济动力设置基本思路如下：

(一)目标

通过系列政策设置，吸引本市、市外、省外乃至境外资金技术投入规划中的城市基础设施建设。

(二)若干主要思路

1. 借鉴上海经验，改革投资体制，调动多方积极性，强化投资主体职能。调整政府职能，将宏观管理、投资决策、计划立项、监督审计与具体分钱、分物分离；按系统成立专业基金会和投资公司，财政预算内的建设资金按年度划拨投资公司管理；预算外资金由财政专户存储改为征收单位定期上缴基金会，在明确资金增值要求下委托投资公司管理使用。上海市 1988 年以来实行“财政管吃饭，各口子抓建设，政府给政策”的投资改革决策，其成功经验值得我市借鉴。

2. 用足用好现有政策，拓宽资金筹措渠道。现已出台的政策性收费不少尚未到位，应尽快到位。诸如：(1)排水费；(2)排水设施费；(3)小区(住宅)旧城改造费和市政配套费；(4)煤气开户费；(5)自来水排污增容费；(6)旅游附加费；(7)进杭人员城建费；(8)排污水费；(9)外来施工企业调节金；(10)超计划用水加价费；(11)公用事业附加费；(12)城市建设维护税。

3. 改变目前基础设施建设项目仍较多采用单一建设、综合效益较差状况，按项目综合开发原则和项目业主负责制要求，组建

项目公司实体进行综合开发、综合经营，提高项目建设的资金自我平衡及发展能力。

4. 以房地产开发带动基础设施建设。由于基础设施是为居住、生活环境服务的，因此在基础设施或房地产开发项目立项、可行性研究中，考虑项目周围房地产出让、地块增值等因素，将房地产开发与部分配套基础设施结合起来一并实施（即开发公司以实物地租形式上缴政府和社会）。

5. 引进和完善竞争机制，充分利用土地价值和效益，推动基础设施建设和旧城改造。坚持和总结我市庆春路建设经验——以路带房，以房养路，路房结合，综合开发。几年实践证明，老城区房地产比较活跃的地段较容易实施这一方针。

6. 总结推广交通和部分城建项目的“四自”经验，对贷款或集资建设的桥梁、隧道、渡口、道路等，有条件的力争进入“四自”工程。长远看，“四自”工程应借鉴上海、宁波在城市主要出入口实行综合收费，对外一个口子，对内合理划分的方式，改变目前多而乱的收费点。

7. 解放思想，积极探索城市基础建设中利用外资的新形式和新途径。按国家产业政策，做好可行性研究，建立利用外资项目库，随时准备谈成一批。

8. 基础设施一般直接经济效益较差，政府可以采用一定形式优惠政策或承诺担保等可靠方式，给投资方以合理的固定回报率，确保对外资的吸引力。

9. 充分利用杭州较高的知名度，对单项工程争取优惠贷款、赠款和社会捐（赠）款（如运河截污工程已获得德国政府 1500 万美元赠款，部分西湖治理项目亦可争取）。

10. 吸引社会游资用于城市基础建设。目前我市企业和个人手中有游资不少，可以在人民银行协助支持下，宣传引导，发行建设债券或特约存款筹措建设资金。同时，建立相应的外资偿还渠道，

实施有计划借贷并能偿还本息及收益。

11. 把基础设施建设逐步推向市场，通过转让经营权、使用权、冠名权及组建股份制公司等形式，盘活存量资产、筹措新设施的建设资金（目前钱江三桥走的就是此路）。

12. 积极研究在香港建立股份制杭州城市建设投资公司，直接设立对外引资窗口。按照国际规定，创造条件，使其成为上市公司，既筹得大量建设资金，又与国际市场接轨。

13. 认真解决市政公用企事业单位经费亏损问题，减轻财政补亏压力。既要考虑社会效益，也要按照市场经济规律逐步实现保本微利要求，用计划和市场两种不同手段促使市政基础设施企业有一定自我发展能力、提高服务水平。同时严格划分“政策性”亏损与“经营性”亏损，分别采取截然不同的政策。

14. 积极推行“优二兴三”战略。按城市总体规划不宜在市区保留工业企业，给予政策倾斜，鼓励和促使其在黄金地段按规划发展“三产”，对“二产”实施结构调整、产业升级、异地发展。

15. “投资移民政策”：有经济实力的非杭籍人士，凡在杭投资额度达到一定标准或在购买一定数量不动产（主要是房产），可以解决杭州户口。按上海经验，这一政策是有吸引力的。

四、结论

实现跨世纪的新一轮城市总体规划，只要解放思想、开拓思路、统一认识，政府应该并且可以设置系列经济动力政策，以调动千军万马投入雄伟的建设大业，再配以法制、行政力量，一定能将美好的蓝图变成美好的现实。