

## (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和具体建议，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、布局和规模，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) 自来水排污扩容费；(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 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。

# 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\*

加快企业职工医疗保障制度改革对于推动企业改革的深入具有重大的现实意义。本文试就企业职工医疗保障制度改革的思路选择作一初步探讨。

## 一、杭州市企业职工医疗保障制度存在的主要问题

杭州市企业职工医疗保障制度是根据政务院 1953 年 1 月 2 日修正公布的《劳动保险条例》逐步建立起来的。由此我们一般称之为“劳保医疗制度”。劳保医疗制度首先在国有企业和部分城镇集体企业中实施。改革开放以后，实施范围进一步扩大到了三资企业。在管理上实行了由企业自行管理的办法，经费来源于本企业按工资总额的一定比例连同职工福利基金混同一并提取（目前为 14%）列入成本。按《条例》规定“职工患病所需医疗费用”均由企业行政方面或资方负担。“职工供养的直系亲属患病所需普通医疗费用由企业行政方面或资方负担 1/2。”

劳保医疗制度建立 40 多年来，对于保障职工的身体健康和基本生活，促进经济的发展和稳定曾发挥了积极的作用。据对市区 8941 家县以上企业的调查，1995 年底享受人数已达 80.77 万人，其中在职职工 63.08 万人，离退休人员 17.69 万人；医疗费用达 6.69 亿元。但是，这一制度是按计划经济体制的要求及建国初期职工年轻化、医疗水平不高的实际建立起来的。随着经济的发展及

\* 李保荣，杭州市体改委副主任。  
导师：马庆国教授。

改革的深入，其存在的缺陷日益突出：

第一 基本免费的劳保医疗与生产力发展水平不相适应 脱离中国国情 医疗费用的开支成为企业的沉重负担 制约了企业的发展。据对杭州市区县以上企业的调查，1991年至1994年每年的医疗费用分别为2.21亿元、2.97亿元、4.16亿元、5.54亿元；1995年8941家企业、80.77万人的医疗费用更高达6.69亿元 相当于企业职工工资总额的13.73%，即相当于企业提取的职工福利费（工资的14%）总和。据对市区124家企业19.27万职工的抽样调查 医疗费用高达1.85亿元 相当于职工工资总额的18.42%。不少企业由于职工医疗费挤占福利费，一些必要的福利开支只好挤占其他生产资金或提高成本来解决，不仅过多地消耗了企业所创造的价值，更严重影响了企业的竞争力。

第二 缺乏合理的医疗经费筹措机制和个人积累机制 职工医疗费用没有稳定的来源，难以保障广大职工的基本医疗。

第三 职工医疗费用基本上由国家和企业包揽 对医患双方缺乏有效的费用制约机制 造成比较严重的浪费 更加剧了国家、企业 and 个人的负担。

第四 劳保医疗的覆盖面窄 强制性弱 管理和服务的社会化程度低。这很不适应多种经济成分共存的需要 不能保障劳动者的合法权益 不利于劳动力的合理流动 也不利于保持社会稳定。

由此可见，现行的企业职工医疗保障制度不仅不能适应建立社会主义市场经济体制的需要 而且本身也难以为继 必须进行改革。

## 二、职工医疗的特点与改革中的几个难点

职工医疗制度改革势在必行，但改革又是步履维艰，究其原因 这与职工医疗本身所具有的特点有关 由其特点给改革带来了难点：一是职工医疗需求与职工的收入增长密切相关 并且医疗需

求增长已稳定地超过其收入增长。以市区县以上城镇企业为例（见下表）：

年份	工资增长幅度	医疗费用增长幅度
1992	19.65%	34.39%
1993	38.6%	40.07%
1994	45.6%	33.17%
1995	17.65%	20.76%

特别是现在实行的实际上是国家和企业付费制，也就难以使需求方产生对需求增长的自制力。由此带来职工医疗保障制度改革上的第一个难点：如何解决用于职工医疗的资金来源有限而医疗消费需求正在急剧上升的矛盾。

二是职工的医疗需求与现代科学技术的发展密切相关。新的医疗手段、诊疗技术及设备的及时应用，药品向高科技产品发展并成为药品生产企业的追求目标。从这个角度分析，医疗费用以较快速度上升将是必然趋势。同时，在国际技术传递、价格传递速度加快及疾病谱趋同的影响下，医疗需求与费用支出水平将首先缩小与国际先进水平的差距。由此带来的第二个改革难点是如何体现职工医疗的保障方式与水平和生产力发展水平相适应，合理界定“基本医疗保障”。

三是职工医疗的随机性较大。客观上发病的随机性大，主观上医疗费用的高低很大程度由医生的旨意所决定——随意性大。作为患者来说，在现行制度下又往往希望用最好的设施、最好的药品、最先进的技术，并普遍存在高价即好药的心理。由此带来的第三个改革难点是：如何解决改革中的费用节约原则与医院靠取得医药收入生存与发展、患者注重消费而不注重节约的矛盾，如何建立保障的供给方与医患两方既保障基本医疗，又互相制约、互相支

持的新关系。

四是企业之间的职工年龄结构、效益、收入及现行职工医疗管理方法的差异较大。这些差异的存在使企业与职工对改革的承受力相差很大而且医疗保障水平还具有刚性。由此带来第四个改革难点是 如何确定既能与企业的现行管理办法相衔接 发挥企业在管理职工医疗方面的积极作用，又能为大部分企业及职工接受的保障水平、缴费比例和个人自负医疗费比例，从而实行同步改革，实行统一的制度。

五是医疗资源配置的独立性与管理的分散性。医疗机构既有各级政府办的，也有系统办的、企业办的，他们的资金来源渠道不一样，功能不一样，但互为补充，构成完整的体系。这种体系一方面造成了部分医疗资源的重复配置与浪费，从而造成企业的社会负担加重，但另一方面又使得医疗保健体系健全、职工就诊方便，有利于职工保健及费用控制。由此带来第五个改革难点是 如何制定既能制约医疗单位又能使各医疗单位能够接受的保障职工医疗的办法及医疗费用控制办法，并能对企业医疗机构实行社会化管理，减轻企业的社会负担。

六是职工医疗行政管理上的相对独立与互相分割。在企业职工医疗中，有省、部属企业与市、区属企业之分。由此带来的第六个改革难点是 如何统一思想认识，从大局出发，坚持属地管理原则，执行统一政策，齐心协力推进改革，同时要有一个大家普遍能接受的改革方案。否则，各唱各的调，难以推进改革。

### 三、深化企业职工医疗保障制度改革的几点建议

从当前的实际出发，杭州市企业职工医疗保障制度改革的总体思路宜为 构建多层次的企业职工医疗保障体系，以社会统筹与个人医疗基金相结合建立职工基本医疗保险制度，强化医疗机构的社会保障功能，在工作部署上实行“总体设计，分步实施”的方

法。

1. 构建多层次的企业职工医疗保障体系。体系的结构分以下五层为宜：

第一层次 基本医疗保险。目标为覆盖全体城镇职工 费用由单位与个人共同负担，使参保者在患病时能得到及时的治疗及基本的医疗费用有稳定的来源。政府应重点抓好这一层次的改革工作 保险承担的费用宜控制在总费用的 75%以下。

第二层次 建立企业补充医疗保险制度。即企业在参加基本医疗保险的同时，与职工个人共同出资建立企业内部的补充医疗保险基金，职工可在患病享受基本医疗保险的同时获得进一步的补偿。

第三层次：建立职工互助合作医疗保险。根据职工自愿原则，可由工会组织 也可让职工自发组织 以构筑职工抗医疗风险的第三条防线。

第四层次 发展职工个人医疗专项储蓄(储蓄性保险) 国家通过政策引导——专项储蓄免征个人收入所得税的办法，鼓励职工为自身健康积累，增强抗风险的能力。

第五层次 鼓励发展商业性医疗保险 鼓励职工为今后的健康投资。

2. 职工基本医疗实行社会统筹医疗基金与建立个人医疗基金相结合的办法。社会统筹采用现收现付制，个人医疗基金采用部分积累制 并实行老人老办法、新人新办法。具体做法是：

第一，对职工个人一旦患病难以承受的大额医疗费用实行社会统筹，同时对离退休职工多的企业通过附加统筹的形式予以事先定额补偿。职工患病符合规定的大额医疗费用主要由统筹基金支付，企业与个人适当负担一部分。

第二 建立职工个人医疗基金制度。医疗基金的建立可根据职工的年龄大小及工资高低 通过首先调整职工工资结构 即企业将

一部分用于医疗的资金用补贴的形式进入工资，再由职工个人拿出一部分缴纳基金 逐年积累 滚动使用 专项用于一般疾病的门诊费用与大额医疗费用中应由个人负担部分的支出。个人医疗基金可以积累和继承。

第三，对退休职工与即将退休的职工由于原来的工资中没有这些积累，因此实施改革中原则上应将其自负医疗费总额控制在原工资外增加的医疗补贴额内 超过部分应予减免。而对广大中青年职工 则其自负医疗费不宜作过多限制 以鼓励其积极参加多层次的保险，强化个人责任。

3. 强化国有医疗机构的社会保障功能，加强对医疗机构的管理 实行配套改革。基本思路是 合理调整市区医疗卫生资源的布局，强化国有医疗机构的社会保障功能及财政对医疗机构的投入与补偿，理顺医疗市场的价格体系以及对医院收入实行“总量控制、结构调整”。

第一 合理调整杭州市区的医疗卫生资源分布格局 对医疗机构的发展与管理实行统一规划 扶优限劣 调整各医院的功能与服务对象 强化一、二、三级医院体系 以降低医疗卫生资源的不合理消耗。特别是对市区医院配置高精尖医疗仪器实行严格控制 并相应制订出如 CT、核磁共振等类设备的共享性措施和管理办法。

第二 建立一套新的医疗机构的投入产出机制 以求既保障职工基本医疗 又能使医疗机构得到健康发展。政府要选择一些基础好、功能齐全、具有较大规模和发展前途的国有医院 作为今后的职工基本医疗保险的定点医院，适当增加财政投入，给予重点扶持。二是对医院收入实行“总量控制 结构调整”的管理办法。即根据社会整体经济状况和物价指数以及医院发展需要，每年确定一个增长比例 对年收入额上涨过高的 政府实行行政干预 如没收超支部分或减少财政补贴 并给予一定的处罚。同时 在理顺基本的比价关系基础上，严格控制医院药品销售收入占总收入的比重，

引导医院逐步走上主要通过技术劳务收入来满足医院生存发展需要的良性循环。第三 要改进与规范对医院的管理。要试行根据药品的不同价格确定不同的加价办法 引导医院使用疗效确切、副作用较小、价格相对低廉的药品。要逐步实行医、药分开的管理体制。严格控制医院药品采购渠道 禁止食品、保健品、日用品进医院销售。对部分大宗常用药品采购实行统一公开招标制度 在提高进药质量的同时，降低进药成本。要积极进行建立社会保险医院的试点 探索由医院管理企业职工医疗的路子。要加强医院医务人员医德医风的教育，严格按医疗制度及管理办法办事。

4. 要正确认识和积极发挥企业医疗机构的作用，并在改革中实行分类指导。对一些有条件的大型企业的医院应结合医疗资源的区域化合理布局争取成为职工医疗保险定点医院，既为本企业服务 同时向社会开放 逐步成为区域性的社区服务机构。对绝大部分企业的医务所、医务室在改革过程中原则上都应继续保留 在业务上逐步与职工医疗保险机构及区域性的骨干医院建立联系，更好地为职工服务。各级政府和企业都应继续对企业内部医疗机构给予一如既往的支持，并保持人员的稳定。

5. 杭州市的企业职工医疗保障制度改革宜实行“总体设计、分步实施”的医改部署。在根据上述思路设计杭州市企业职工医改总体方案后，具体实施可分三步进行：

第一步：试行企业职工大病住院基本医疗保险——对大额医疗费用实行社会统筹，并在企业中为每个职工建立个人医疗基金，个人医疗基金暂由企业管理，专项用于职工的医疗。同时 统一企业职工自负医疗费的比例 不到统一比例的一律提到统一比例 已超过统一比例的继续执行。同时加强对医疗机构医疗行为的监管。以求首先解决职工医疗中的突出问题，启动职工医疗中的资金积累及纵向调剂机制，并为进一步深化改革积累经验。

第二步：在企业职工中全面推行职工基本医疗保险制度并进

一步加大建立个人医疗基金的力度。具体实施中可在退休职工中率先进行，以保障退休职工的基本医疗及为退休职工社会化管理铺平道路。同时，公费医疗参照总体方案的要求，继续深化改革。

第三步：实行企业职工基本医疗保险制度与机关事业单位职工的公费医疗制度并轨，执行统一的政策，按照统一的标准实行统一管理。