

浙江省重大区域经济发展战略举措的谋划与实施纪事（上）

张善坤

在“十一五”“十二五”时期，浙江采取了一系列重大区域经济发展战略举措，本篇关注发展循环经济、推进长三角一体化发展、培育建设产业集聚区三个省级区域发展战略举措的调研谋划和推进实施工作进程

循环经济发展试点省建设的谋划与推进实施

循环经济是以资源的高效和循环利用为核心，以减量化、再利用、资源化为原则，以低投入、低消耗、低排放、高效益为特征，符合可持续发展理念的经济发展模式，属于资源节约型和环境友好型的经济形态。党中央国务院高度重视发展循环经济、建设节约型社会工作。2003年3月，时任中共中央总书记胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上指出“要加快转变经济增长方式，将循环经济的发展理念贯穿到区域经济发展、城乡建设和产品生产之中，使资源得到最有效的利用”。2005年3月，在中央人口资源环境工作座谈会上，胡锦涛总书记又强调“要大力推进循环经济，建设资源节约型、环境友好型社会，大力宣传循环经济理念，加快制定循环经济促进法，加强循环经济试点工作，全方位、多层次推广适应资源节约型、环境友好型社会要求的生产生活方式”。在同年3月6日参加十届全国人大三次会议浙江代表团讨论时，他又明确要求“浙江要大力发展循环经济，促进资源循环式利用，鼓励企业循环式生产，推动产业循环式组合，大力降低原材料和能源消耗，努力实现废弃物的资源化、减量化、无害化，切实提高资源利用效率”。

在上述背景下，国家发展改革委于2004年底在北京首次召开全国循环经济工作会议，会议印发了《关于加快发展循环经济的指导意见》（征求意见稿）。省委省政府主要领导高度重视循环经济工作，时任省委书记习近平、省长吕祖善明确指示由省发展改革委牵头会同省直相关单位立即着手开展召开全省循环经济工作会议的准备工作，全面启动浙江循环经济，并要求将循环经济列入正在编制的“十一五”（2006-2010年）发展规划。需要指出的是，在早些时候的2003年7月，浙江省委召开了十一届四次全体（扩大）会议，时任省委书记习近平同志明确提出发挥“八个优势”、推进“八项举措”，即著名的“八八战略”，其中一条就是“进一步发挥浙江的生态优势，创建生态省，打造绿色浙江”。这同大力发展循环经济，建设资源节约型、环境友好型社会是高度契合与一致的。

2005年5月26日，习近平书记主持召开了省委财经领导小组会议，专门听取省发展改革委、省经贸委关于浙江发展循环经济的工作汇报。2005年6月21日，省委省政府高规格召开全省循环经济工作会议。习总书记明确指出：要大力发展循环经济，积极探索科学发展的新路子，把浙江省建设成为我国循环经济发展的示范区。以本次大会为标志，浙江全面开启了轰轰烈烈的发展循环经济工作。



2005 年 7 月 6 日，省委、省政府印发了《关于成立浙江省发展循环经济建设节约型社会工作领导小组的通知》，时任省委书记、省人大常委会主任习近平亲自担任领导小组组长，时任省委副书记、省长吕祖善担任常务副组长，王永明、金德水两位时任副省长任副组长，省委省政府主要部门的第一把手任成员。领导小组办公室设在省发展改革委，由省发展改革委主要负责人兼任办公室主任。

2005 年 8 月下旬，浙江省人民政府印发了由省发展改革委（省循环经济工作办公室）起草的《浙江省循环经济发展纲要》《贯彻国务院关于建设节约型社会重点工作的实施意见》，进一步明确了浙江省发展循环经济、建设节约型社会的目标任务、重点领域、主要载体和政策措施等。2005 年 11 月上旬，省政府办公厅印发了省发展改革委拟定的《浙江省发展循环经济“991 行动计划”工作方案》。“991 行动计划”是浙江发展循环经济九大重点领域、落实“九个一批”抓手、滚动实施 100 个左右循环经济项目的概括，是浙江发展循环经济的主要载体。与此同时，省政府其他相关部门也纷纷制定出台了关于节电、节水、节地、节能等一系列具体的政策办法。2006 年 7 月，省委、省政府领导在省第二次循环经济工作领导小组会

议上提出了创建全国循环经济示范区的发展目标。2007年6月省政府又正式印发了《浙江省“十一五”发展循环经济建设节约型社会总体规划》，全面系统地明确和部署了“十一五”时期浙江省发展循环经济建设节约型社会的目标任务和政策措施。

经过积极探索和努力实践，浙江循环经济工作取得重大阶段性成效，并得到国家发展改革委的高度肯定，2007年12月浙江被国家发展改革委等六部委确立为全国循环经济试点省。之后，省政府印发实施了《浙江省循环经济试点实施方案》。2010年11月，省政府印发了《关于加快循环经济发展的若干意见》，进一步明确推进率先建成全国循环经济发展示范区。这期间的2008年8月，国家制定出台了《循环经济促进法》，并于2009年1月1日生效，标志着我国循环经济工作进入了一个新的重要发展阶段。“十二五”期间（2011-2015年），浙江在“十一五”大力发展循环经济的基础上采取了进一步的积极措施，循环经济逐步步入正常发展轨道，并探索出具有浙江特色的循环经济发展模式。2014年，国家发展改革委等七部委组织开展了国家循环经济试点示范单位的验收工作，浙江的试点工作顺利通过验收。

经过2005-2015年十余年，历时“十一五”“十二五”两个五年规划时期，浙江省循环经济发展取得重要成果，根据第三方评估报告，循环经济总体发展水平走在全国前列，为浙江争创全国循环经济示范省奠定了坚实基础。全省循环型产业形成了较大规模，资源利用效率显著提高，再生资源回收利用体系基本形成，清洁生产机制全面推行，重要污染物排放得到有效遏制。建设了一批循环经济示范企业、一批生态工业示范园区、一批生态农业示范园区、一批绿色建筑与绿色社区、一批节能节水节地节材示范工程，制定出台了一批促进循环经济发展的政策法规，全社会发展循环经济建设节约型社会的氛围日趋浓厚。2015年，全省万元GDP能耗为0.48吨标煤，比2005年的0.9吨标煤下降了46.7%；全省万元GDP用水量为45立方米，比2005年的156立方米下降了71.2%；全省再生资源回收企业销售收入达到1000多亿元，规模以上节能环保制造业产值达4400多亿元；全省工业固体废弃物综合利用率达到93.2%，居全国领先水平，20%的铁、50%的铜和40%的铝均来自废旧金属再利用；全省非化石能源消费占能源总消费比重达到16%；累计全省设区市本级生活垃圾无害化处理率达99.3%；建成污泥焚烧发电设施78座，年焚烧污泥136吨；建成再生水处理设施61座，海水淡化产能占全国总产能的1/6，海水淡化已成为浙江省主要海岛和沿海部分缺水地区水资源的重要补充；“十二五”期间，化学需氧量在“十一五”削减18.2%的基础上再下降了21.4%，二氧化硫排放量在“十一五”削减21.2%的基础上再下降了25.5%。据测算，浙江省大约以占全国3.9%的资源消费量支撑了占全国6.9%的GDP比重。

参与长三角合作推进一体化发展的谋划与实施

长江三角洲地区位于我国东部沿海地区与长江流域的结合部，拥有面向国际、连接南北、辐射中西部的综合交通网和现代化港口群，经济腹地广阔，具有极其优越的区位条件。改革开放以来到本世纪初，长三角地区经济社会发展取得了举世瞩目的巨大成就，已成为全国发展基础最好、体制环境最优、整体竞争力最强的地区之一，也是带动全国改革开放和经济快速稳定发展的重要引擎。长三角地区地域相连、人缘相亲、经济相融、人文相通，进入21世纪后，长三角地区的沪苏浙三省市经济合作与人文交流越来越密切。

浙江省委、省政府历来高度重视长三角地区的经济合作与交流。2001年，沪苏浙三省市发起建立了由常务副省（市）长参加的“沪苏浙经济合作与发展座谈会”制度，并在浙江杭州千岛湖召开第一次会议。这意味着长三角区域开启了省级层面常态化的合作交流。2003年初，时任浙江省委书记习近平主政浙江不久，就率领浙江党政代表团到上海、江苏考察，提出主动接轨上海，积极参与长三角地区交流与合作，并确定了“虚心学习、主动接轨、真诚合作、互利共赢”的十六字原则。2003年5月，省委省政府下发《关于主动接轨上海积极参与长江三角洲地区合作与交流的若干意见》。2003年7月，在省委十一届四次全会上，习近平同志亲自擘画实施“八八战略”，其中第二条明确提出“进一步发挥浙江区位优势，主动接轨

上海、积极参与长三角合作与交流，不断提高对内对外开放水平”，从此把浙江省参与长三角合作、推进区域一体化发展，纳入引领浙江经济社会长远发展的“八八战略”。

2005 年 12 月，习近平同志提议并亲自推动建立了长三角地区主要领导定期会晤机制，在杭州西湖召开了第一次沪苏浙三省市主要领导座谈会。长三角地区开始进入省级最高决策层面推动的长期性、全面性合作阶段，长三角区域一体化发展进入新的进程。

国家层面对推进长三角地区改革开放和区域经济一体化也高度重视。2008 年 9 月，国务院印发了《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，这是一个合力推进长三角区域经济一体化发展的纲领性文件。国务院《指导意见》共有 12 部分 42 条，包括推进长三角地区改革开放和经济社会发展的总体要求与发展目标；加快发展服务业，努力形成以服务业为主的产业结构；全面推进工业结构优化升级，努力建设国际先进制造业基地；统筹城乡发展，扎实推进社会主义新农村建设；大力推进自主创新，加速建成创新型区域；走新型城市化道路，培育具有较强国际竞争力的世界级城市群；积极推进重大基础设施一体化建设，增强区域发展的支撑能力；推进资源节约型和环境友好型社会建设，全面提高可持续发展能力；加强文化建设和社会事业建设，促进经济社会协调发展；着力推进改革攻坚，率先建立完善的社会主义市场经济；健全开放型经济体系，全面提升对外开放水平；加强组织协调，全面落实各项任务。

2008 年下半年，世界范围内爆发了金融危机。2008 年 12 月初，中央经济工作会议作出了扩大内需促进经济平稳较快增长的决策部署。根据定期会晤机制，2008 年沪苏浙三省市主要领导座谈会轮至浙江省召开（即第二轮开始）。在上述的国内外形势和背景下，时任浙江省委书记赵洪祝、省长吕祖善、省委常委常务副省长陈敏尔等省领导研究提出，当年的长三角地区主要领导座谈会的议题主要为二个：一是长三角地区要共同研究推进贯彻国务院《指导意见》和扩大内需促进经济平稳增长的若干意见对策；二是进一步明确长期性、制度化的区域合作运作机制。2008 年 12 月 15 日，长三角地区主要领导座谈会在浙江宁波举行。上海、江苏、浙江二省一市党政主要领导出席了会议。经会前商议同意，安徽省也加入长三角合作机制，安徽省党政主要领导也出席了本次会议。会后形成的《长江三角洲地区主要领导座谈会纪要》并附《长三角地区贯彻国务院〈指导意见〉共同推进若干重要事项的意见》，除印发三省一市外，还报送国家有关部门供参考。会议明确，长三角地区建立“三级运作、统分结合、务实高效”的区域合作机制。合作交流活动采取轮值制度，每年由一个省（市）作为轮值方。三级运作包括决策层、协调层和执行层。决策层即“长三角地区主要领导座谈会”。每年召开一次，主要审议、决定和决策关系区域发展的重大事项。协调层即常务副省长（市）长参加的“长三角地区合作与发展联席会议”。每年召开一次，主要任务是落实座谈会部署，协调推进区域重大合作事项。联席会议下设办公室，设在省（市）发展改革委。会议决定在长三角地区各省市发展改革委内设专门机构，负责长三角区域合作工作，承担联席会议办公室职责。这之后不久，经批准，浙江省发展改革委地区经济处即同时挂牌省长三角合作办公室。执行层即“长三角联席会议办公室”和“重点合作专题组”。“联席会议办公室”具体负责贯彻落实主要领导座谈会和联席会议的部署任务，推进重点专题合作，承担长三角合作日常联络等工作。“重点合作专题组”由三省一市业务主管部门牵头负责，重点合作专题实行动态调整，当年确立了交通、能源、信息、科技、环保、信用、社保、金融、涉外服务、工商管理等 10 个专题组。

为更好地贯彻落实国务院《指导意见》，浙江由省发展改革委牵头制定了相关实施意见，于 2009 年 11 月以省人民政府文件名义印发了《贯彻国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展指导意见的实施意见》。实施意见要求各市和省直部门按职责分工，积极有效地推进长三角合作与交流工作。

依据国务院颁发的《指导意见》，2010年5月，国务院又批复印发了由国家发展改革委同沪苏浙三省市发改部门编制的《长江三角洲地区区域规划》。这是由国务院批复的第一个跨省区重要区域规划，其前瞻性、战略性、引领性、操作性都极强，堪称区域规划的典范。该规划对长三角地区的战略定位、发展目标、区域布局、城乡统筹、产业提升、基础设施建设、生态环境保护、社会事业发展、体制改革和开放合作等都作了清晰的规划指引。比如在“长三角各类城市功能的定位”中，就浙江省的十一个城市的发展定位看，都极具前瞻性和准确性。杭州：充分发挥科技优势和历史文化、山水旅游资源，建设高技术产业基地、国际重要旅游休闲中心、全国文化创意中心、电子商务中心、区域性金融服务中心。宁波：发挥产业和沿海港口资源优势，推动宁波—舟山港一体化发展，建设先进制造业基地、现代物流基地和国际港口城市。嘉兴：发挥临沪和沿湾优势，建设高技术产业、临港产业和商贸物流基地，成为运河沿岸重要的港口城市。湖州：发挥临湖和生态优势，建设高技术产业引领的先进制造业基地和文化创意、旅游休闲城市，成为连接中部地区的重要节点城市。绍兴：发挥传统文化和产业优势，建设以新型纺织、生物医药为主的先进制造业基地和国际文化旅游城市。舟山：发挥海洋和港口资源优势，建设以临港工业、港口物流、现代渔业等为重点的海洋产业发展基地，与上海、宁波等城市相关功能配套的沿海港口城市。台州：发挥民营经济发达的优势，建设以汽摩、船舶、医药、石化为主的先进制造业基地，成为民营经济创新示范区。温州：建设以装备制造为主的先进制造业基地、商贸物流为主的现代服务业基地、国家重要枢纽港和民营经济创新示范区，成为连接海峡西岸经济区的重要节点城市。金华：建设国际商贸物流中心和高新技术产业基地，加快以金华—义乌为核心的浙中城市群发展。衢州：重点发展装备制造、新材料、职业教育、商贸物流、文化旅游，建设省际重点节点城市。丽水：建设绿色农产品基地、特色制造业基地和生态文化休闲旅游目的地，建成浙西南重要的区域性中心城市。

比如在“开展重大改革试验”的内容中，就明确提出“设立舟山海洋经济综合开发试验区”“建立浙江嘉善县域科学发展示范点”。还有在“加强生态建设”的章节中，又明确提出“设立浙江湖州、丽水生态文明建设示范区”。在8年之后的2018年来看，上述各城市的发展定位都高度吻合，上述四个市县改革发展示范（试验）区，后来都一一实现，或上升为国务院批复的国家战略，或成为由国家发展改革委等部委牵头组织开展的国家级试点示范区。

自从2005年第一次长三角地区主要领导座谈会以来，经过十多年（3-4轮会商）的发展，长三角地区合作与交流取得丰硕成果，在推进长三角区域一体化的进程中取得重要的阶段性成效。一是全面推进基础设施的互联互通。浙江省与沪苏皖共规划了45个包括铁路、高速公路、国道和内河航道的省际接口，80%已经建成；有序推进抽水蓄能和油气合作项目建设，共同保障长三角地区的电力需要和油气供给；扎实推进信息基础设施的共建共享、5G网络规模的试点与应用等。二是加快推动科创产业的协同发展。启动沪嘉杭甬等多地合作共建G60科创走廊；积极推进张江长三角科技城、上海自贸区嘉善项目协作区、漕河泾海宁分区建设；一批浙商产业园区相继在沪苏皖建成投产等。三是积极推进市场体系开放对接。推进杭州等十城市物流标准化创新试点建设，组建长三角农产品产销联盟；共建共享“信用长三角”平台，基本形成涵盖长三角全部信用主体的信用信息网络，推进建立区域统一的信用评价标准，在旅游、食品药品、环保、质量等领域先行开展联动奖惩合作。四是扎实推进民生社会服务共建共享。以促进高校毕业生就业为重点，深化区域人才资源协作；推动异地退休人员养老信息交换和养老保险待遇资格协助认证；推进跨省异地就医直接结算；共同打击恶意欠薪行为；建立食品安全应急处置机制和联打联防机制。五是有效推进生态环境联防联控。共同实施长三角区域大气污染防治行动计划，推进重点行业、重点企业和重点区域综合治理；持续推进太湖流域水环境综合治理，实施新安江流域上下游生态补偿试点；共同编制宁杭生态经济带发展规划，积极推进浙皖闽赣生态旅游协作区建设。

2018年11月，中央决定将支持长江三角洲一体化发展并正式上升为国家战略。至此，长三角一体化发展进入新的高质量发展阶段。



产业集聚区建设的谋划与推进实施

改革开放以来，浙江经济保持了快速的增长，但面对人多地少，产业与企业普遍存在“低、小、散”的实际情况，浙江亟需转变经济增长方式，走集约化、可持续发展的道路。省委、省政府在 2009 年末召开的全省经济工作会议和 2010 年初召开的省人代会上明确提出，要扎实推进大平台大产业大项目大企业建设（简称“四大建设”），在主体功能区规划和三大产业带发展规划（指“十一五”编制实施的杭州湾、温台沿海和金衢丽三大产业带规划）的基础上，谋划和构筑一批产业集聚区，纳入省级战略层面进行统筹规划、重点培育。

省委、省政府把这项新的重大任务布置给了省发展改革委，在厉志海、刘亨等委领导的带领下，省发展改革委便开始了紧锣密鼓地编制贯穿 2010 年全年的全省产业集聚区规划工作，2011 年后进入全面实施阶段。

省委、省政府领导对产业集聚区工作高度重视，时任浙江省委书记赵洪祝、省长吕祖善、省委常委副省长陈敏尔等领导多次带领省有关部门开展调研，并以召开专题会议等方式听取汇报、进行研究，对规划建设产业集聚区作出重要批示和指示。2010 年 1 月，时任常务副省长陈敏尔在义乌主持召开座谈会，启动和部署了规划建设全省产业集聚区的工作。2010 年 2 月，省政府办公厅印发了由省发展改革委研究起草的《关于做好全省产业集聚区规划工作的通知》，明确规划工作的指导思想、重点把握的原则、申报省级产业集聚区的基本条件和工作安排步骤等。2010 年 3 月，省发展改革委制定印发了《浙江省产业集聚区发展规划编制导则》，作为指导各市编报方案、编制规划的基本依据。2010 年 4 月，省发展改革委牵头组织起草浙江省产业集聚区发展的总体规划，配合省政府办公厅起草关于加快推进产业集聚区建设的政策意见。2010 年 6 月，省政府常务会议、省委常委会议先后听取了省发展改革委关于产业集聚区规划和政策制定工作情况的汇报，审议通过了全省产业集聚区布局方案、总体规划纲要和政策意见。2010 年 7 月，省委办公厅、省政府办公厅联合印发了《关于加快推进产业集聚区建设的若干意见》，主要从土地、财税、投融资、环境容量、科技人力、组织领导等方面明确了一系列保障措施。其中有一条政策十分抢眼，即每个产业集聚区主要领导高配（享受市政府副职待遇）。省财政除了减免税收支持外，每年安排一笔专项资金用于补助支持产业集聚区的建设发展。2010 年 8 月，省政府办公厅发文成立省产业集聚区规划建设领导小组。2010 年 9 月，省人民政府正式印发《浙江省产业集聚区发展总体规划》，明确了规划建设产业集聚区的总体要

求与发展目标、空间布局与功能分区、产业选择与发展导向、基础设施支撑、生态环境建设、要素资源保障和体制机制创新等内容。2010年11月，省发展改革委制定印发《浙江省产业集聚区产业准入指导意见》，明确了产业集聚区建设中鼓励类产业的目录，从投资强度、单位用地产出、容积率、产值能耗、产值水耗等方面提出了先进制造业准入的约束性指标要求。

2010年12月底，经过省发展改革委组织赴现场调研论证、省级部门联合会审、省产业集聚区领导小组会议集中审议等三个程序后，省里确定的全省11个市14个产业集聚区规划全部编制和审定完毕，并以省人民政府文件名义印发实施。这14个省级产业集聚区是：杭州大江东产业集聚区、杭州城西科创产业集聚区、宁波杭州湾产业集聚区、宁波梅山物流产业集聚区、温州瓯江口产业集聚区、嘉兴现代服务业集聚区、湖州南太湖产业集聚区、绍兴滨海产业集聚区、金华新兴产业集聚区、衢州绿色产业集聚区、舟山海洋产业集聚区、台州湾循环经济产业集聚区、丽水生态产业集聚区、义乌商贸服务业集聚区，后来2013年省政府又批复设立了温州浙南沿海先进装备产业集聚区，这样共计15个。

省里确定了省级产业集聚区的总体定位是：建设成为浙江乃至长三角地区的新型工业化示范区、新型城市化示范区和体制机制创新示范区。总体目标是：建成一批集产业、科技、人才于一体的产业集聚区，大产业大项目大企业集聚效应突出，三次产业融合发展，区域功能建设完善，资源集约利用水平较高，人与自然和谐发展，成为全省重要的经济增长点和竞争制高点。空间布局分为三个层次：规划控制区，即今后10-20年产业集聚区发展需要统筹规划和控制的区域，包括重点规划区以及与产业集聚区发展有密切联系的周边相关地区；重点规划区，即产业集聚区“十二五”时期的重点启动区，以产业功能区为主体，适度兼容城市功能区和生态功能区，一般为50-60平方公里（实际平均为70平方公里）；“十二五”开发建设区，即“十二五”时期按可提供产业集聚区开发需要的新增建设用地总量而确定的开发建设区块，一般为20-30平方公里（实际平均为30平方公里）。

为了有效地推进全省产业集聚区健康发展，督促各地加快产业集聚区的建设步伐，2011年省发展改革委（省产业集聚区办公室）会同省统计局，制定印发了《浙江产业集聚区统计监测评价实施办法》，省政府办公厅印发了由省发展改革委省统计局制定的《浙江省产业集聚区综合考评办法》。同时，为了更有效地协调推进省级产业集聚区的建设，2012年开始，省委、省政府建立了每年由一位省领导分工联系一家产业集聚区的制度。此后，省政府办公厅又分别于2012年、2013年印发了《关于切实做好省级产业集聚区产业引导和项目准入工作的意见》《关于加快推进省级产业集聚区高质量发展的若干意见》。

经过全省上下多方面的共同努力，“十二五”以来，省级产业集聚区取得了令人满意的重要阶段性成效。集聚区基础设施框架拉开并基本构筑，功能区块空间布局成形，现代产业体系初步形成，生态环境建设得到加强，公共服务水平逐年提高，经济实力显著提升。集聚区较好地发挥了全省经济增长重要引擎、产业发展主要平台、创业创新重要高地、“三生”（生产生活生态）融合发展引领区、产城人协调发展示范区的作用，为促进“十三五”乃至更长时间浙江经济的转型升级和高质量发展奠定了坚实的基础。其中宁波杭州湾产业集聚区和杭州大江东产业集聚区在大力发展现代产业，促进产业转型升级方面发挥了龙头带动作用；杭州城西科创产业集聚区拥揽未来科技城和青山湖科技城，在推进科技金融创新方面独树一帜、独领风骚；宁波梅山国际物流产业集聚区、台州湾循环经济产业集聚区、温州瓯江口产业集聚区、温州沿海先进装备产业集聚区、舟山海洋产业集聚区、绍兴滨海产业集聚区，在加快海洋经济发展、打造现代临港产业体系方面，发挥了主平台、主载体的作用；湖州南太湖产业集聚区、金华新兴产业集聚区、衢州绿色产业集聚区、丽水生态产业集聚区，在培育内陆地区生态产业和先进制造产业发展方面发挥了引领和支撑作用；嘉兴现代服务业集聚区、义乌商贸服务业集聚区，则在促进服务业特别是物流产业的现代化、国际化发展方面，发挥了先行示范作用。（未完待续）