

舟山群岛新区研究内参

2013年8月2日（第18期）

浙江舟山群岛新区研究中心 舟山市社科联 浙江海洋学院社科联

传真：0580—2551319 电子邮箱：czzc@zjou.edu.cn

岛制：“舟山群岛新区”管理体制探究

黄建钢

“浙江舟山群岛新区”的自然地理基础是“群岛”，所以“群岛”的自然地理特征、条件和环境决定了“群岛新区”的基本运行方式。离开了“群岛”的自然环境去设计“新区”的体制，就失去了“群岛新区”的特性、特征、特点和特色。这就决定了“浙江舟山群岛新区”的管理体制也要充分考虑到独特的“岛性”和“群性”。围绕着一个特别的“岛性”和“群性”及其“岛征”形成一个特殊的和综合的管理体制，我们把它称为“岛制”。

这是一种新近露出水面的概念和理念，它既要以行政管理体制为核心，但又不能以行政管理体制为局限。这也需要进一步整体和深入的构思、构想和构建。由此形成了如下基本想法：

一、“大岛+组岛”制

这既是对“新区”管理的最小单元的确定，也是对“新区”管理的系统网格的选择。这个新区不仅是由“岛屿”及其“岛群”组成的，而且它运行也应该是与岛屿及其岛群有关的，甚至还是要围绕岛屿及其岛群展开的。所以，“群岛新区”的自然属性和概念就是“岛屿”。“岛”是其中最小的自然地理细胞单位，而“海岛”的自然生态又有“一岛”和“组岛”

两层机理。这必然要形成一个“岛联合体”的机制和体制。

二、重构行政区划

这是对行政管理机理、形态及级别的设想。在“群岛新区”里，要重构这样的行政管理结构：除了“舟山本岛”可以达到“副地市级”级别外，一般的“大岛”都只有“副县级”的级别，而“一般的岛”却只有“乡镇级”的级别。其中，无论是副市级，还是副县级，或是乡镇级，都是直接归“舟山市”管辖，由此形成一个以“岛”为基本单位的扁平化的运行和管理方式。

三、配置“大部制”

这是对新区的“管理口子”的思考和策划，要把相关性程度高的部门组合在一起，既可以按照“社会管理”和“经济管理”两大维度来构建“大部制”，也可以按照“法律管理”和“政策管理”的思路来归类“大部制”。关键在于政府，不仅副职要少配，而且副职管辖范围内的事务要成系统，还有就是职能要添加服务的内容。这就要求政府必须转变职能，由主要是管理职能转变为以服务职能为主和以管理职能为辅的机制。

四、自由贸易体制

这是与国际接轨的一种思考，是一种崭新的管理机制探索。它是通过“免税”或“保税”等形式而构建的一种管理体制，其主要特点就是自由度高，甚至很高。这是一种用“自由”的方式来管理的体制和机制，而不是一种不要管理的体制和机制。

五、“小政府”体制

建立一个“小政府”体制，既是一个国际趋势，又是一个行政改革的难题。“政府”可以“小”，但不能“弱”，而要更“强”。“政府”的对应体是两个 方面，一是“社会”，二是“市场”。其中，“政府”该不该小，是一个问题；而“小”到什么程度和怎么小，则是另一个问题；把“政府”打造成为“群众政府”、“咨询政府”和“决策政府”是其关键。

六、新城镇化体制

如何从硬件上探索城镇化是一回事；而如何从软件上探

索城镇化则是另一回事。这涉及“新区”加强管理的顺序和程序的问题。它主要是要加强和强调一种人的而不是单纯物的城镇化问题，并且还是一种先有人的城镇化后有物的城镇化，只有人的城镇化才有物的城镇化的机制体制。要形成“一岛一城”或“一岛一镇”的格局，要以“城镇化”的思路来建设一岛和群岛，可以形成一个“地中海式”的“岛城”和“岛镇”以及海上“群城”和“群镇”的态势。

七、社会综管体制

“新区”要在“综合管理”上积极探索。要树立一个“大社会”概念。“大社会”是一个“整体社会”、“有机社会”和“综合社会”的概念。其中，各个要素之间特别是一种有机的联系和结合。任何一个因素的变化都会引发整体和综合的变化。在新区中，它又包含有两个整体性涵义：一是“一岛整体”，二是“群岛整体”。尤其是对“群岛整体”的理解一定要到位，要防止那种“多岛散体”的出现。所以，既要树立“一岛一个社会”的概念，又要树立“群岛群组社会”的理念。

八、“岛海一体化”

要形成一个“岛海一体且联动”的概念和状态。这也是“陆海统筹”的一种起步和变相甚至变异。它强调，既要管理“海岛”来管理“海域”，又要以管理“海域”来管理“海岛”。要形成一种以海岛运行带动海域开发和利用的机制和态势，以海岛带动大陆开发和发展的机制和态势。这既是“陆海统筹”内容的基本思路，也是“海陆统筹”战略的基本内涵，或是“长三角经济发展重要增长极”的基本路径。

报：中共浙江省委、浙江省人民政府主要领导

送：中共浙江舟山群岛新区工作委员会、中共舟山市委、浙江舟山群岛新区管委会、舟山市人民政府主要领导