

# 领导

1003

科学发展的决策指南 地方政府的案例宝典

高层管理的数字读本 领导干部的施政参谋

重视中央领导重视的 研究省区领导研究的 发现城市领导发现的 思考县域领导思考的 关注普通百姓关注的

领导决策信息杂志社○编



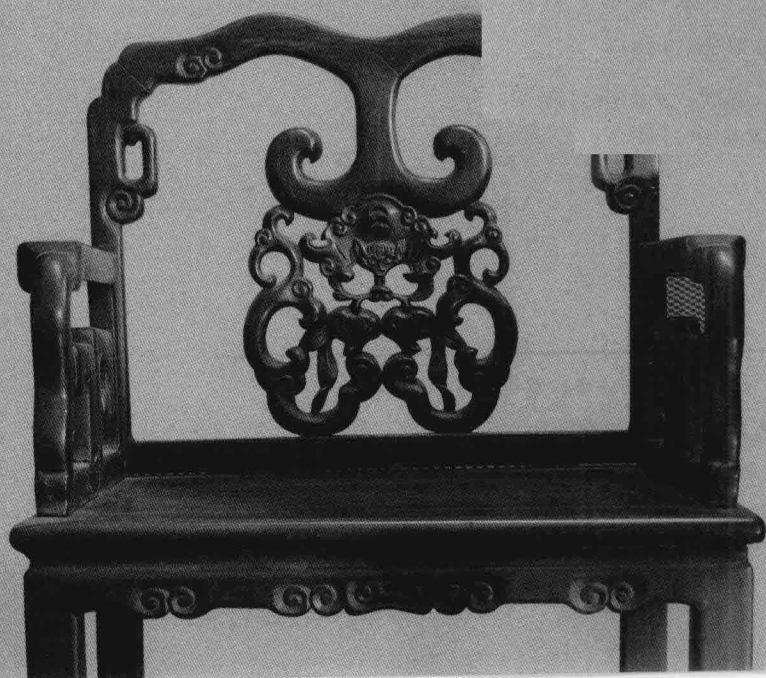
中国时代经济出版社

# 领导

Ling Dao 1003  
领导决策信息杂志社○编

科学发展的决策指南 地方政府的案例宝典  
高层管理的数字读本 领导干部的施政参谋

重视中央领导重视的 研究省区领导研究的 发现城市领导发现的 思考县域领导思考的 关注普通百姓关注的



中国时代经济出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

领导1003/领导决策信息杂志社编.

—北京: 中国时代经济出版社, 2010.6

ISBN 978-7-5119-0164-4

I. ①领… II. ①领… III. ①领导学—丛刊②经济发展—研究—中国③社会发展—研究—中国

IV. ①C933-55②F124③D668

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第086571号

书名: **领导1003**

---

出版人: 宋灵恩

作者: 领导决策信息杂志社

---

出版发行: 中国时代经济出版社

地址: 北京市西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座

邮政编码: 100044

发行热线: (010) 68320825 68320484

传真: (010) 68320634

邮购热线: (010) 88361317

网址: [www.cmepub.com.cn](http://www.cmepub.com.cn)

电子邮箱: [zgxdj@hotmail.com](mailto:zgxdj@hotmail.com)

经销: 各地新华书店

印刷: 北京佳信达恒智彩印有限公司

开本: 787×1092 1/16

字数: 330千字

印张: 14.5

版次: 2010年6月第1版

印次: 2010年6月第1次印刷

书号: ISBN 978-7-5119-0164-4

定价: 48.00元

---

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

**版权所有侵权必究**

## 谦虚谨慎·戒骄戒躁

五年一规划，是新中国特有的经济安排与时间节律。当60年的风雨已然飘过，中国经济也将步入第十二个“五年规划”时期。这是一个新甲子的起点。所处的内外部环境都在发生重大变化，面临的挑战不仅有深化改革问题、有急迫的经济转型问题，更大更复杂的挑战，也许来自人文层面的要求。

说“十二五”是新甲子的起点，不只是时间上的巧合，它的意义主要体现在一个历史新进程的开始。同时，“十二五”规划是在国际金融危机后中国实行的第一个五年规划，而此次金融危机无论对世界还是对中国，都提出了一些新的命题。再者，随着人均GDP超过3000美元，并以更大的基数向5000~8000美元水平提升，中国社会将步入又一个快速升级阶段。这种升级不仅有消费形态上的变化，有经济运行方式的调整，更重要的是，一个与市场经济相适应的公民社会的形成。

所以“十二五”的意义非同以往，“十二五”的规划特别重要。

非同以往，就是说，“十二五”期间，中国经济面临的挑战与以往相比，无论在难度上，还是在性质上，都有了重大变化。

第一，我国的崛起更加引人注目。多年的快速发展，已经使我国的经济总量在世界各国中的排位也从第四位上升到第二位。这一方面，意味着我国在国际社会上的话语权提高了。另一方面，也意味着我们面临的外部压力、承担的国际责任和义务更大了，正可谓“树大招风”。如何运用好话语权，如何化解矛盾，减少摩擦，需认真谋划。

第二，全球金融体系重构的挑战。始于2007年的全球金融危机，实际上，应该追溯到始于2000年以来的区域金融危机，使世界各国清醒认识到，再不加紧重构国际金融体系，接连不断的金融危机及由此导致的经济危机就不可避免。今后五年，我们如何参与重构？在过渡期间又如何规避金融风险？也是需要认真考虑的问题。

第三，环境与资源约束更强。环境的约束体现在全球“低碳经济”发展的大趋势，以

及我国在高速发展过程中，环境破坏导致的环境脆弱性。全球的生态环境已经无法承受现行发展模式的肆意破坏。资源的约束，在我国既体现在自然资源的约束，又体现在人力资源的约束。前者对于我国这个资源匮乏的发展中大国来说，不言自明。而后者则主要体现在，随着人口老龄化程度的加深，我国经济社会发展的“人口红利”将在“十二五”规划时期进一步减少，人力资源的供需矛盾将会加剧。

第四，结构失衡矛盾亟待解决。经济发展结构仍过于依赖外需，过于依赖投资需求。收入分配结构过于向政府部门和企业倾斜，个人收入占全社会总收入的比重过低。地区经济结构不平衡矛盾仍较大。

第五，行政管理体制仍不适应经济社会发展的需要。为何转变经济发展方式、提高经济发展质量和效益、提高经济结构喊了多年，结果并不理想？科学发展观的实施也已经经历了一个五年计划，却难以落在实处？其中一个重要原因是我们的管理体制和机制出了问题。以县级政府为代表的政府竞争在很大程度上替代或左右了企业竞争，影响了市场在配置资源中的基础性作用，影响了对市场经济外部性的制约。

特别重要，是说“十二五”时期在未来中国经济社会发展的关键性与奠基性地位。这也决定了我们在制定“十二五”规划时，应突出“十二五”规划的三个功能：

一是要发挥对未来发展的战略目标导航功能。“十二五”是中国经济与发展转型的拐点期，这个时期关键的问题是，我们不能犯方向性错误。“十二五”规划能否发挥好对中国经济与社会发展的导航功能，尤显重要。二是我们必须聚焦战略结构调整，发挥“十二五”规划的奠基功能。通过战略结构调整为中国中长期发展奠定基础，是“十二五”的核心任务。三是要从系统整合的高度，探索中国经济、社会发展新模式。在改革开放的30年中，我们成功地完成了社会主义经济制度与市场经济的嫁接式组合，形成了具有中国特色的市场经济体制。在更高的平台上探索中国发展的新模式，是“十二五”规划应重点解决的难题。

不可否认，我们在走向“十二五”的过程中面临着一个巨大的思维障碍，就是中国改革开放30年取得的巨大成功。成功的惯性极易使我们陷入对既得利益的保护，对成功模式的过度依赖，导致思维转型受阻，这是值得我们认真思索的大课题。1945年4月23日，抗日战争即将胜利结束之际，毛泽东在“七大”所做的开幕词《两个中国之命运》的最后指出：“我们应该谦虚、谨慎、戒骄、戒躁，全心全意地为中国人民服务。”对于正在紧张进行的“十二五”规划编制来说，也有一个谦虚谨慎、戒骄戒躁的问题，也要防止片面追求高指标、快速度，拔苗助长，我们需要走出线性、存量思维的定式，从非线性、增量思维的高度探索中国经济与社会发展的新路径与新模式。



# 中国政务景气 监测报告

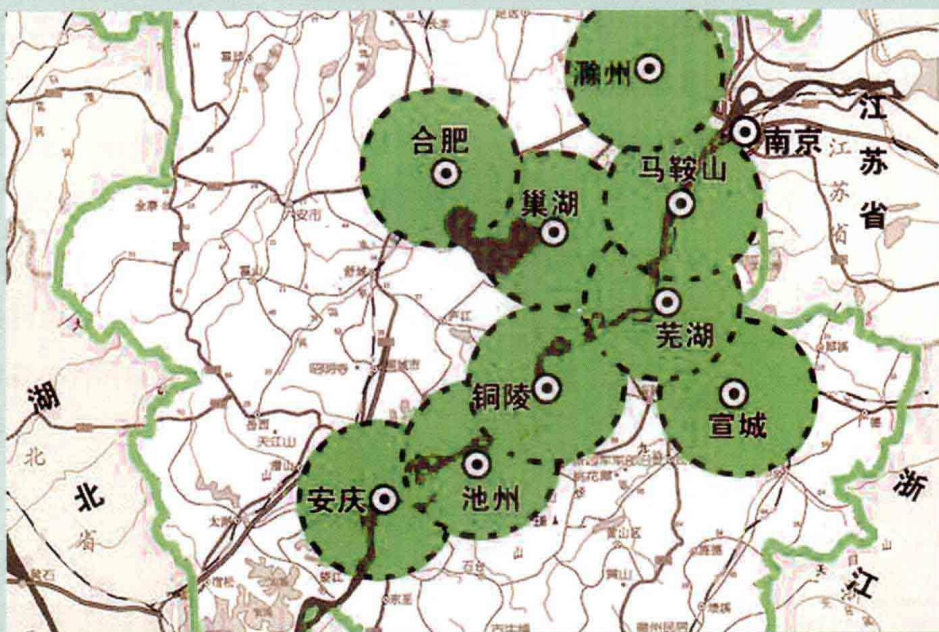
Zhongguo Zhengwu Jingqi Jiance Baogao

皖江城市带：

## 对中部省份的6大示范效应

安徽首个国家级区域规划《皖江城市带承接产业转移示范区规划》今年1月12日获国务院批复。这是国务院为促进中西部地区承接国内外产业转移而批准实施的第一个专项规划。此举标志着皖江城市带正式成为首个国字号“产业转移特区”。皖江城市带是实施促进中部地区崛起战略的重点开发区域，是泛长三角地区的重要组成部分，在中西部承接产业转移中具有重要的战略地位，该规划获批引起广泛关注。作为首个获批复的国家级承接产业转移示范区，皖江城市带承接产业转移示范区是国家区域协调发展战略的又一重大举措，对于探索中西部地区承接产业转移新途径和新模式，深入实施促进中部地区崛起具有重要意义。总括专家学者分析，皖江城市带对中部省份具有六大效应。





皖江城市带示意图

## 拥有“先行先试权”，政策配套和体制机制创新具突破意义

与其他承接产业园区不同，皖江城市带承接产业转移示范区具有两个突出特点：一是它并非安徽省规划设计的，而是国家站在区域经济协调发展的高度上确立的；二是它不是封闭、单向的，而是可以让相关的产业自由出入，进行双向的流动。同时，这种承接也不是依赖政府的“规划”。正是这一特殊性决定皖江城市带作为国家级承接产业转移的示范区，拥有了“先行先试权”，在政策的配套和体制机制创新上具有突破意义。



依据设想，示范区将突出四个特点：通过产业转移和升级转变发展方式，调整经济结构；在示范区建设上将工业化与城市化紧密结合，推进城乡一体化；将产业发展与生态、环保、节能紧密结合起来；更加注重扶持自主创新培育新兴产业发展。



紧跟《规划》之后，安徽还出台“关于建设皖江城市带承接产业转移示范区的决定”，明确示范区的建设目标、任务、政策等。同时，安徽还积极争取国家各个部委对示范区的大力支持，将《规划》中定性的政策变成具体的量化的措施。

#### 皖江城市带重点承接6大特色产业



#### 安徽确定皖江城市带建设“时间表”和“路线图”

在2月2日召开的全省推进皖江城市带承接产业转移示范区建设动员大会上，安徽省确定皖江城市带示范区建设“时间表”和“路线图”。按照“一年打基础，三年见成效，五年大

发展"的战略步骤，皖江城市带将分三个阶段建设。

2010年，安徽全面启动示范区建设的各项工作，各个重点专项规划将在6月底前陆续完成；2013年，示范区将形成承接国内外产业转移的品牌，并初步形成科学承接产业转移的体制机制，示范区的现代产业体系初步形成，一批特色产业园区实力明显壮大；2015年，《示范区规划》的主要目标都要完成，地区的生产总值、财政收入要比2008年翻一番以上，人均生产总值超过全国平均水平，城镇化率超过55%；城镇居民收入超过28500元，农村居民人均年收入接近1万元。2020年，示范区综合实力将大幅提升，成为全国具有重要影响力的城市带。就下一步工作，安徽省省长王三运表示，将从五个方面推进示范区建设。

安徽5举措推进示范区建设

|        |                                                                                         |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 细化实施方案 | 加快编制产业发展、城镇体系、物流、土地利用、生态保护、产业集中区等方面的专项规划，逐年、逐市分解规划目标，尽快把规划蓝图转化为操作细则                     |
| 强化政策保障 | 出台投资、财税、金融、土地、对外开放等方面的优惠政策，完善政策支持体系                                                     |
| 优化承接条件 | 加快构建一体化的现代综合交通、能源保障、水利保障、信息服务体系，加快现有开发区的转型升级，探索园区共建共管的相关机制，高水平规划建设产业转移集中区               |
| 创优体制机制 | 深化行政管理体制、市场体系、金融服务、土地管理、户籍制度等方面的改革，加强法制、诚信和人文环境建设，为科学承接产业转移提供制度保障                       |
| 强化合作共举 | 推进泛长三角区域发展分工，扩大与珠三角、环渤海、海峡西岸、港澳台等地区的交流与合作，密切与中西部地区的联系，开展全方位、多层次、宽领域区域合作，早日发挥承接产业转移的示范效应 |

皖江城市带引领中部崛起六大示范效应

皖江城市带承接产业转移示范区建设，对于充分发挥中部地区比较优势，挖掘发展潜力、探索承接产业转移新途径和新模式，在全国范围内推进形成更加合理的区域产业分工格局具有十分重大的意义。

2月2日召开的全省推进皖江城市带承接产业转移示范区建设动员大会明确，示范区

建设的全部工作，要紧紧围绕六个着力展开，即着力深化泛长三角发展分工，着力打造产业承接平台，着力探索科学承接途径，着力促进创新资源整合，着力推进资源集约节约利用，着力推动劳动力转移就业。要最大限度地发挥示范区建设的作用，真正起到示范带动的效应。

会后，安徽各部门、示范区域内各市县结合实际对相关规划进行细化和分解，安徽省委、省政府及时制定《关于推进皖江城市带承接产业转移示范区建设的决定》，全面推动规划的实施。4月，安徽省委、省政府出台40条政策措施，从承接载体建设、产业升级等十个方面全方位支持皖江城市带建设。4月21~23日，省长王三运到安庆、池州、铜陵、马鞍山、芜湖和巢湖六市，就皖江城市带承接产业转移示范区建设进行了专题调研时强调，要围绕“产业实力雄厚、资源利用集约、生态环境优美、人民生活富裕”的目标，着眼长远，着力当前，科学规划，精谋实干，坚持边建设、边招商，加快推进示范区建设各项工作。

### **示范一：联动发展**

在产业承接中，安徽重点将承接与加强区域分工合作、实现区域联动发展结合，突出强调加强皖江城市带与长三角地区全面合作，广泛参与泛长三角发展分工，不断拓展合作方式和领域，着力完善合作机制，构建示范区与长三角地区分工合理的产业体系和统一开放的市场体系，加快与长三角一体化进程。通过建立泛长三角五大基地，推进与长三角在科技要素、人力资源、信用体系、市场准入、质量互认和政府服务等方面的对接，构建统一开放的市场体系。加强皖沪、皖苏、皖浙双边合作。

同时，皖江城市带示范区注重加强与沿海其他地区互动，密切与中西部地区合作，加强面向珠三角、京津冀、海峡西岸经济区等东部地区的招商引资和市场开拓，拓展合作领域，创新合作形式；提升合作层次。此外，皖江城市带还加强与安徽省内其他地区的体制机制对接，统筹示范区内各市联系，打破行政壁垒，建立沟通协调机制。加快交通、水利、通信等基础设施一体化建设，推进上下游产业和配套产业互动，促进示范区与其他地区优势互补、联动发展。

### **示范二：打造平台**

为加强产业转移承接平台的建设，皖江城市带按照布局优化、产业集聚、用地集约、特色突出的原则，加强现有开发园区管理，加快转型升级，促进园区规范、特色化和集约

发展，把开发园区建设成为承接产业转移的重要平台。通过创新园区合作共建机制，鼓励示范区与东部沿海地区合作共建开发园区，发展“飞地经济”。同时，为适应产业大规模、集群式转移趋势，在皖江沿岸适宜开发地区，依托中心城市，突破行政区划制约，充分发挥长江黄金水道的作用，高水平规划建设承接产业转移集中区，高起点承接沿海地区和国外产业转移。

皖江城市带把打造产业承接载体作为示范区建设的重要支撑，在推进现有开发园区转型升级的基础上，适应产业大规模、集群式转移趋势，在皖江沿岸适宜开发地区高水平规划建设承接产业转移集中区，打造成为长江经济带新兴的现代产业密集区。同时，创新园区合作共建方式和利益分享机制，鼓励示范区与沿海地区政府、开发园区、战略投资者和中央直属企业采取建设园中园、托管园区和共管园的方式合作共建开发园区，鼓励示范区内有条件的市、县突破行政区划界限，跨区域合作共建开发园区。

皖江示范区打造产业承接平台措施一览

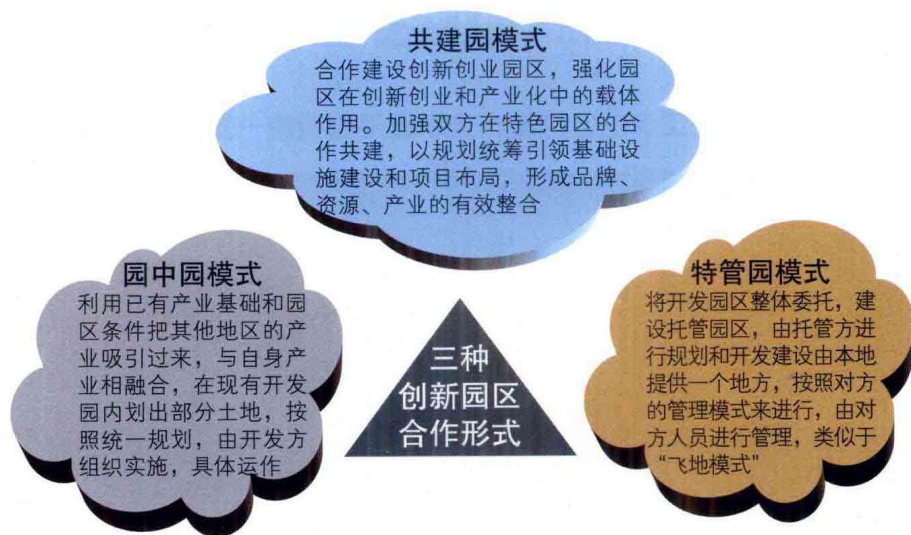
| 方面         | 措施                                                                                                                              |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 促进园区转型升级   | 加强开发园区管理，加快转型升级，促进园区规范发展。推进园区特色化发展。实现园区集约发展。将开发园区建设成为承接产业转移的重要平台                                                                |
| 建设产业承接集中区  | 在皖江沿岸适宜开发地区高水平规划建设承接产业转移集中区，推进沿江城市跨江联动发展。重点围绕新型化工、装备制造、冶金及金属材料深加工和高新技术等产业，高起点承接沿海地区和国外产业转移，建设成为长江经济带新兴的现代产业密集区，有力推进示范区工业化和城镇化进程 |
| 创新园区合作共建机制 | 合作共建开发园区，鼓励示范区内有条件的市、县突破行政区划界限，跨区域合作共建开发园区。同时创新合作共建方式，建立利益分享机制                                                                  |

示范三：组团承接

“承接”和“示范”是示范区建设的两大关键点。在承接产业转移的同时，皖江城市带重点突出示范效用，努力探索科学承接的新途径，为中西部地区提供示范。皖江城市带注重

创造合作模式和改革措施，力争让转移的地区和对接的地区都能发言，创新合作模式，实现内在机制的双赢，形成组团式承接。同时，示范区围绕产业承接重点，谋划重大招商项目，创新招商引资方式，促进“产业组团式承接”和“集群式发展”。

当前，皖江城市带已提出要建设“三大产业组团”，即马芜巢产业组团、铜池枞产业组团和安庆产业组团。其中，马芜巢产业组团重点承接发展汽车、钢铁、化工、建材、文化创意等产业，建设成为全国自主品牌汽车基地和精品钢基地。安庆产业组团重点承接发展轻纺、汽车零部件及船用设备加工、文化旅游等产业，促进产业多元化，建设成为全国重要的石化和轻纺产业基地。铜池枞产业组团重点承接发展有色金属冶炼及深加工、非金属材料、机械、化工、旅游等产业，建设成为世界级有色金属产业基地和著名佛教文化旅游胜地。



为带动几大产业组团联动发展，同时满足产业大规模、集群式转移的需要，安徽省在皖江北岸的无为、和县一带和安庆、池州、铜陵交汇地带，分别规划建设两个承接产业转移集中区，为皖江城市带多层次的区域合作提供平台，促进各板块功能整合、优势互补、联动发展。

#### 示范四：自主创新

随着合芜蚌自主创新综合改革试验区的深入推进，皖江城市带自主创新优势更加凸显。皖江城市带在承接产业转移时，始终突出在承接中发展、在发展中承接这个主题，按照高起



点引进、高水平承接的要求，明确产业承接重点和产业发展方向，加快产业技术创新升级，提升主导产业的创新能力，促进科技成果转化和产业化，培育战略性新兴产业，着力构建特色鲜明、具有较强竞争力的现代产业体系，把承接产业转移与促进产业结构调整升级相结合，与自主创新相融合，使承接产业转移过程成为产业结构优化升级、创新能力增强和区域创新优势提升的过程。

此外，安徽省还加快合肥国家科技创新型试点市建设，建设了一批产业研发、技术创新基地，强化创业服务中心、软件产业园、大学科技园等孵化器功能，完善共性技术研发平台、中试基地、测试中心等公共技术服务平台，建设以合肥为中心的科技成果转化交易服务平台，增强创新服务功能。

当前，安徽正加快建设创新服务体系，完善自主创新体制机制，坚持在承接中创新，在创新中承接。在承接中创新，就是首先要甘当配角，当好学生。鼓励有条件的地区把招商引资与招商引智、引研更好地结合起来，在承接产业资本的同时，更加重视产业技术、产业人才尤其是研发中心的整体承接，在当“小工”的过程中做好消化、吸收再创新的文章。在创新中承接，就是要发挥创新资源优势，靠创新资源嫁接各种产业资源，在若干领域以我为主，在国内外产业分工链条中赢得一席之地。

#### **示范五：构建现代产业体系**

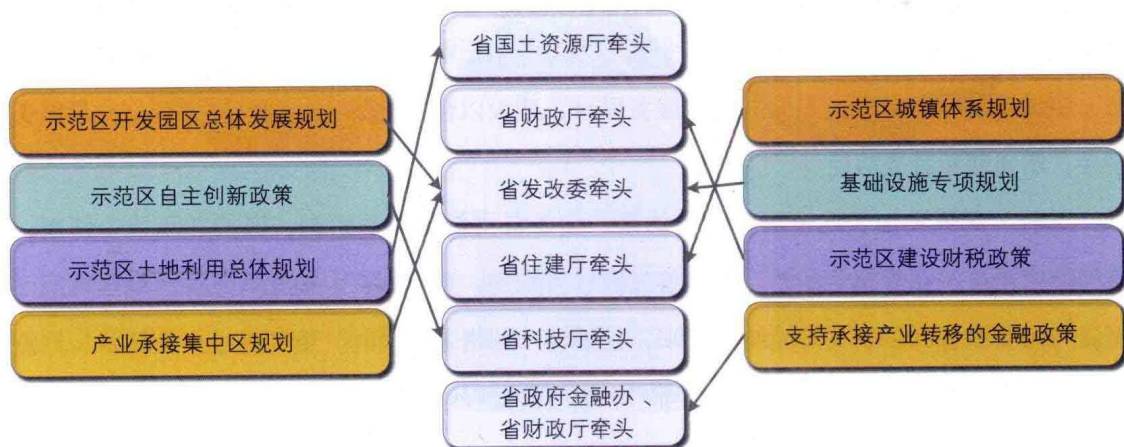
“承接是一种手段，承接产业转移的目的是为了更好地发展。”安徽意识清醒，态度

鲜明。安徽省领导表示，首要的是把承接产业转移与促进产业结构调整升级结合起来，坚持高起点引进、高水平承接，着力构建特色鲜明、具有较强竞争力的现代产业体系。皖江城市带重点从振兴装备制造业，加快提升原材料产业，加速壮大轻纺产业，着力培育高新技术产业，积极发展与长三角联系紧密的现代服务业，建设现代农业等方面提出了产业承接发展的重点。

皖江城市带围绕产业升级和培育新的增长点，瞄准长三角等沿海地区迫切需要转移的产业，积极吸纳资本、技术、人才、品牌等要素，充分开发科技资源和挖掘市场潜力，扩大合作，集聚发展，培育新兴产业，建设高技术产业基地。强化承接产业转移配套服务，积极承接以长三角为重点的国内外高端服务业，优先联动发展物流业，进一步发展金融、文化、旅游等产业，建设与长三角联系紧密的现代服务业基地。同时引进战略投资，实施重大项目，淘汰落后产能，推进产业结构升级。

此外，皖江城市带坚持将承接产业转移和提高可持续发展能力结合，积极探索节约集约资源的新举措，严格执行产业准入标准，加强生态建设和环境保护，大力发展循环经济和低碳经济。

皖江示范区建设任务分解图



#### 示范六：“移业就民”

安居才能乐业，皖江示范区在承接产业转移同时加强了以改善民生为重点的社会改革，

建立完善了促进承接产业转移的社会保障制度。同时，示范区坚持以人为本，加快教育、卫生、文化、体育等社会事业，大力实施“民生工程”，逐步实现基本公共服务均等化，走出一条“成果共享”的发展道路。

皖江城市带开发空间大，承接产业的能力强，吸纳劳动力就业的空间广阔。加上区位优势，便于缩短劳动力来回迁徙的距离，成为解决就业的重要载体，对吸纳劳动者就业起到巨大的带动作用。通过皖江示范区的带动作用，我国持续多年的大批农民工春节后蜂拥赶往东南沿海发达地区打工的迁徙路线将被改变，越来越多的农民会留在本地就业，实现“移业就民”。此外，皖江城市带以合肥、芜湖、马鞍山、铜陵等市城乡一体化改革试点为切入口，实施一批“民心工程”，形成覆盖城乡的就业、医疗、养老等社会保障体系，保证农民工及引进人才留下来安心创业，适应了人口流动新形势。

### 专家建议皖江城市带承接产业转移可分三步走

在1月30日国家发改委与安徽省政府在京召开的《皖江城市带承接产业转移示范区研究》成果论证会上，与会专家认为，皖江城市带要抓住金融危机后国际产业重组、国内沿海产业转移的新机遇，创造性地推动示范区建设，争取早出成果、出经验，为广大中西部地区探索出一条科学承接产业转移的新模式。

专家建议，示范区建设可分三步走，首先要承接沿海产业转移，其次是逐步推进安徽与长三角区域经济一体化，最终实现利用长三角平台全面参与全球产业分工体系。

专家建议，在建设示范区过程中，皖江城市带应始终立足区位优势、发挥后发优势、创造竞争优势，重点发展创新驱动和技术密集型的现代制造业，适度发展有市场、效益好的劳动密集型产业，大力发展生产性服务业，加快构建具有自身特色的现代产业体系，以提升区域综合竞争力。尤为重要的是，要通过赢得国家层面的政策支持和自身的政策创新，想方设法在较长时期内保持综合成本较低的比较优势。要特别注重加强人才开发和就业服务。

专家呼吁，在国家层面上给予示范区更大的政策支持力度和更大的政策创新空间，比如，在土地流转上可参照成渝城乡统筹示范区政策，在对外开放上可比照重庆内陆开放政策，在园区建设上可参照“一区多园”政策。特别是要加大金融政策支持力度，允许示范区在规范运作的基础上开展地方政府融资模式的大胆探索等。相关机构要加大促进产业转移的理论、政策研究，构建承接产业转移的政策支持体系。

## 我们的信息宣言

为一切决策者提供最新、最重要、最有用的信息服务，是我们的全部工作。

信息没有距离，决策就在身边。信息灵，则决策明。快而深，独享深微洞见；少而精，自有精妙之处。我们的优势是让数据说话，让信息创造价值。

我们倡导，信息时代的“信息精细化运动”。信息精细化，就是要求信息泛滥背景下的信息内容“新些新些再新些，精些精些再精些，准些准些再准些，短些短些再短些”。

在全球化和信息化的今天，对信息的关注就是对生活的关注。高品质的生活，源于高品质的信息引领。我们的使命，与每个人息息相关。

**IDM 领导决策信息杂志社**  
INFORMATION FOR DECISIONS MAGAZINE HOUSE

<http://www.ccgov.net.cn>