

发展 改革 开放 规划建设 创新 民生 经营城市 创建管理 文化强市 稳定

☆☆☆☆☆

城市思维 系列

从三线起飞

——合肥“十五”发展回顾

郭万清 著



对中国城市的发展方式和方向有很多建设性的启迪
为城市主官经营现代化城市提供丰富的理论借鉴

从三线起飞，是借用了美国发展经济学家 W.W. 罗斯托提出的经济起飞概念。他借喻飞机突破停止状态腾空起飞，表示经济发展由传统经济进入现代化经济的高速增长阶段。人们常把京、津、沪称之为一线城市，把穗、宁、渝等区域性中心城市称之为二线城市，合肥尽管是省会城市，但就其规模及知名度、影响力而言，只能属于“三线”。

安徽人民出版社

发展 改革 开放 规划建设 创新 民生 经营城市 创建管理 文化强市 稳定

郭万清 著

城市思维 系列 从三线起飞

——合肥“十五”发展回顾

安徽人民出版社



责任编辑:李道平 杜宇民 孙文波 黄牧远

装帧设计:钱志刚

图书在版编目(CIP)数据

从三线起飞——合肥“十五”发展回顾 / 郭万清著. —合肥:安徽人民出版社, 2009. 11

ISBN 978-7-212-03617-1

(城市思维丛书)

I. 从… II. 郭… III. ①城市—发展—研究—合肥市 ②城市管理—研究—合肥市 IV. F299.275.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 209626 号

从 三 线 起 飞 ——合肥“十五”发展回顾 郭万清 著

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市政务文化新区翡翠路 1118 号出版传媒广场 邮编:230071

发 行 部:0551-3533258 3533292

经 销:新华书店

印 刷:安徽省人民印刷有限公司

开 本:787×1092 1/16 印张:23.75 字数:400 千

版 次:2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-03617-1

定 价:80.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换



2001年与来肥视察的江泽民总书记合影



十届全国人大一次会议期间与吴邦国委员长合影



与王太华、郭金龙、王金山等历届省委书记合影



人民大会堂留影

引 言

2001年3月1日,西班牙马德里时间凌晨两点半,急促的电话铃声将我从熟睡中惊醒。此时,安徽旅游代表团刚刚到达马德里4个多小时。电话是省委副书记乔传秀同志打来的,通知我尽快回国。实际上几天前,代表团在瑞士活动期间,乔书记已电话通知我省委决定调我到合肥工作。当时我提出希望继续完成对瑞士、西班牙、希腊三个国家的访问后再回国。此行代表团的主要任务是在西班牙巴塞罗那就安徽“两山一湖”旅游规划问题与世界旅游组织负责人进行会谈,并考察瑞士、西班牙与希腊这几个世界旅游大国的旅游业发展。我作为省外办主任,是代表团的秘书长,在团长田唯谦副省长领导下承担着大量的组织协调工作。乔书记当时同意我结束出访后再回国。但因为合肥市人大常委会即将通过对我担任合肥市副市长、代市长的任命,这才要求我提前回国。乔书记的这个电话中止了我继续参加安徽旅游代表团的行程,这不能不说是一个小小的遗憾。但这个电话改变了我的人生旅程,开始了我在合肥市作为行政主官终生难忘的5年。无独有偶的是,我的上一次职务调整时本人也在外地。那是1996年9月初,我到国家计委“跑部”,返程前有小半天的空闲,我和几个同事到丰台八一体工大队基地,突然接到计委一个同事的电话,说省委组织部来机关考察我。回到合肥后才得知省委调我到省外办当主任。当月16日乔部长到省外

办宣布对我的任命，转眼已是5个年头过去了。

这天一早，我找到接待单位，紧急抓了一张经法兰克福飞北京的机票。3月2日中午回到合肥。下午两点半即出席合肥市委常委会议，开始了我在合肥履职的5年。

为何选择我到合肥，太华书记在与我谈话时说到，省委对挑选省会市长人选慎之又慎，一点不亚于挑选一个其他市的市委书记。太华同志说合肥作为省会城市，经济体量太小，要加快发展必须挑选一个熟悉经济工作的同志来主政，同时合肥要扩大对外开放，要找一个熟悉外部世界的同志。也许我在经济所的12年、计委的3年和外办的5年，还有在美国作访问学者1年的经历，在“画座标”式的挑选中起了重要作用。陪同谈话的乔传秀副书记和省委组织部朱成林部长特别强调，对我的任用代表干部工作的一种导向。对我来说，能到合肥工作也是极大的幸运。我在研究所从事城市和区域经济研究，当市长可以说是专业对路。在计委参与全省宏观经济政策的研究制定和组织实施，对当市长必备的能力与知识积累至关重要。而在历年出访中我所领略过的世界数百个特点各异的城市风貌，无疑给主持合肥的发展提供了内涵丰富的参照系。

在省会城市当市长，对任何人来说都不是一件容易的事。2002年，我接待来合肥检查工作的时任国家劳动保障部副部长、原北京市市长李其炎同志。略作寒暄后，李部长说：“万清同志，你的日子不好过吧。”看我一头雾水的样子，李其炎笑道：“我在北京当几年市长，对首都市长的苦衷体会太深了。省会城市在某种意义上与首都一样，也是衙门多、大官多、嘴大的人多，说什么的都有。要想把方方面面关系处理好，太难了。”确实，自古就有“京官难当”的说法。合肥作为省会，是省委、省人大、省政府、省政协、省纪委、省军区等各大机关驻地，有200多家中直、省直厅局级单位。要想把工作做到绝大多数人满意，特别是要实现省委、省政府对合肥发展的要求，实现全省人民（包括合肥人自身）对合肥发展的期望，其难度是非主政当事人很难想象到的。

历届省委、省政府对合肥市的发展都高度重视,寄予厚望。1995年初,省委、省政府审时度势,作出了“尽快把合肥建成现代化大城市”的战略决策,时任省长回良玉同志提出合肥要实现“大、快、美、强”的发展目标。2001年,省第七次党代会提出“抓合肥带全省”战略,要求合肥进一步增强对全省的辐射带动作用;11月份省委常委扩大会议专题研究了进一步加快合肥现代化大城市建设的问题,王太华书记在会上提出要把合肥建成全省城郊型农业示范基地、国内外重要的制造加工业基地、国内重要的高新技术研究和产业化基地以及国内重要的旅游、文化和教育基地。许仲林省长要求把合肥建设成为全省投资环境最佳、创业环境最佳、人居环境最佳的城市。2002年6月份,许仲林省长及张平、黄岳忠副省长来合肥集体调研,要求合肥进一步解放思想,改革开放的步子迈得更大一些,抓落实的力度更强一点,发展的势头更快一点,不断增加对全省经济贡献的份额。仲林省长还提出合肥要向巢湖方向发展,建设成滨湖城市的目标。2003年王金山省长在视察合肥政务新区时,提出合肥的规划建设要“世界眼光、中国一流、合肥特色”。

要知道,在全国所有省会中,唯有合肥是在一个小县城的基础上、贫困农业地区环境中成长起来的城市。到任初期,我曾较系统地阅研了《合肥史志》。尽管合肥是一个有着2000多年历史的古城,也曾有过其辉煌年代,但20世纪50年代初期皖南、皖北行署合并、省会定于合肥时,它只是一个5万人口、建成区不到5平方公里的小县城。这也正是当年全省上下对将省会定于合肥曾长期争论不休的重要原因。甚至曾希圣书记都曾在各方压力下考虑将省会迁到芜湖。一直到毛泽东主席1958年视察合肥题字“合肥不错,居皖之中,是否要搬芜湖呢?从长考虑,似较适宜”后,争论才逐步消停下来。但合肥的体量太小、基础太差、经济凝聚力、辐射力太弱,却是一个不争的事实。不少兄弟市的同志口头上经常称合肥为“合老大”。但真正服气的并不多。2000年,合肥GDP占全省比重仅占10.73%,经济首位度在全国26个省会城市中排在末位。

我在合肥的5年,正是合肥组织实施第十个国民经济和社会发展规划的5年,也是经过多年积累,经过历届市委市政府及全市人民的努力,开始进入加速发展的时期。5年来,我和大家同呼吸、共奋进,破难题、谋发展,共同开创了经济社会快速发展、城乡面貌日新月异、人民生活不断改善的喜人局面。2005年与2000年比较,合肥地区生产总值由369亿元增长到878亿元,财政收入由41亿元增长到131亿元。城市规模扩大近1倍,建成区面积由125平方公里增加到225平方公里,常住人口由130万人增加到225万人。城市综合实力从全国第39位提升到第31位。

当市长的酸甜苦辣是外人很难体会到的。每当看到一个个新项目投产从而形成新的经济增长点,看到一条条新路和一座座新建筑使规划新区由蓝图逐步变成现实,看到一个个疑难问题得到解决使改革发展稳定中的障碍得以清除,当市长的成就感会油然而生。而每当看到党委政府决策由于种种主观客观原因难以得到有效执行,看到一些部门和干部官僚主义、扯皮推诿、阳奉阴违、不正之风严重影响我们的投资环境,看到由于财力不足使许多想做、该做的事无法去做,看到上访群众提出的一些合理诉求由于现行政策和条件的限制无法得到满足,虽身为市长却无能为力的挫折感和失败感会不时地折磨自己。市长也是一份累人的工作。经常是晚上一身疲惫回到家,坐在沙发上看电视,半天不知放些什么内容。当市长还有一怕,害怕晚上10点以后电话铃响。此时的电话不是安全事故就是稳定上出问题,反正十有八九不是好事。与国外的市长相比,中国的市长责任太大,管得太多。欧美国家的市长多数是礼仪上的。我在美国、澳大利亚曾问过几个城市的市长,他们告诉我政府的职责一管中小学教育,二管治安消防,三管垃圾清运处理。而在中国,发展、改革、稳定,老百姓吃、喝、拉、撒、睡、生、老、病、死,没有不要管的。当然这是体制差异的结果。

从1952年郑抱真任合肥第一任市长算起,如果算上“文革”期间的革委会主任,我是第22位。按现行规定,市政府一届任期是5年。

我从2001年初到合肥,2006年初离开,时间正好是5年,但跨了市第十三届、第十四届两届政府。我曾戏将晚清诗人赵翼的名句动了两个字,即改成“江山代有才人出,各领风骚三五年”。现在是信息时代,发展太快,干部变化更快。5年的市长在现在的官场已经很难找了,该离开了。总体上说,我离开合肥心里是坦然的,给自己打70分。离开合肥之前,还有一段小插曲,2005年由人民网主办的全国最受关注的地方领导人评选出乎意外把我列入全国最受关注的50名城市领导人之一。同时入选的还有大连市市长夏德仁、深圳市市长李鸿忠、成都市市长李春城、西安市市长袁淳清、广州市市长林树森、杭州市市长王国平、南京市市长罗志军等。我完全没有与这些中国地方政治翘楚平起平座的想法。实际上,我一直信奉只做不说或多做少说的原则,对记者向来是敬而远之。除了职务行为,我对众多媒体的采访要求能推则推。因此在我看来,把我列入最受关注的地方领导人,只不过是合肥经过多年积累从一个知名度不高、特色不鲜明的国内三线城市越来越频繁地走上前台的一个象征。

离开市长岗位后,不少朋友力劝我写写当市长的经历。对写回忆录我没有兴趣,也自知没有资格。在合肥发展的历史长河中,我不过是一个不起眼的浪花。但朋友们说写下来对城市研究有好处,这倒让我动了心。我在离开合肥时曾说过,“我本一介书生”。我在社科院12年最大的好处是养成了理论思维的习惯。之后无论是在计委,还是在外办或政府,喜欢思考一些问题,有时还作一些简单的记录。这些东西多数体现在各类讲话或文章中。作为合肥“十五”发展的当事人把当时的一些思考、做的一些事整理出来,对关心合肥发展的人抑或对研究城市经济、城市管理的同行也许有一点价值。能在省会城市担任市长,对我而言是一个难得的机遇。而更值得回顾的是,我在合肥5年间与市委、市人大、市政府、市政协、市直部门及各县区的同志们建立起来的良好工作关系与深厚的情谊,特别是市政府一班人恪尽职守,给我的工作提供了极大的支持。为此,我将市长任内关于发展、改革、规划、建设、管理等当下市长们比

较关注的几个问题的讲话、论文(由于几次办公室搬迁,一些我个人认为比较重要的讲话、文章未能找到而付之阙如)收集起来加上标题,并在每个专题前写一段综述,简要回顾我认为值得记录下来的重要内容,最终汇成本书,也算是对合肥的同事们和所有关心我成长的各级领导的一点回报。

本书起名为《从三线起飞——合肥“十五”发展回顾》,是借用了美国发展经济学家 W. W. 罗斯托 1960 年在《经济成长的阶段》一书中提出的经济起飞概念。罗斯托借喻飞机突破停止状态腾空起飞,表示一国经济发生了决定性的变化,即经济发展由传统经济进入现代化经济的高速增长阶段。飞机的起飞阶段是从起飞线开始滑行到离开地面,克服重力、阻力,爬升至安全高度为止的加速运动过程。飞机在起飞阶段飞行高度很低,遇有特殊情况回旋余地很小,加以近地面常有风切变,因此,飞行事故常见于起飞阶段。对经济起飞阶段而言,要克服原有体制、结构障碍,激活动力,也是一个十分艰难但又辉煌壮观的时期。经过几十年的积累,到“十五”时期,说合肥进入起飞阶段是一点也不为过的。人们常把京、津、沪称之为一线城市,把广州、南京、武汉、重庆等区域性中心城市称之为二线城市,其范围有时也包括深圳、厦门、大连、青岛等沿海发达城市及部分规模影响较大的省会城市。合肥尽管是省会城市,个别媒体也曾把合肥列入二线城市,但就其规模及知名度、影响力而言,恐怕只能屈居“三线”。当然,从三线起飞,不是学术意义上的严格界定,只是一种对合肥现阶段发展状况的形象比喻。可喜可贺的是今天的合肥已经走上经济社会发展的快车道。“大拆违”、“大建设”、“大发展”使合肥成为全国省会城市中的明星。写到此我不由地想起辛弃疾的名句,“千古兴亡多少事,悠悠,不尽长江滚滚流”。城市发展的规律是不以人的意志为转移的。后来的人肯定会比前人做得更好。相信在省委、省政府和市委、市政府的坚强领导下,家乡合肥的明天一定会更美好。

目 录

引 言	001
一、发 展	001
推进“四大基地”建设 培育新的经济增长点	008
开发区和工业园区发展事关现代化大城市建设全局	012
实施“1346”行动计划 推动产业结构优化升级	020
没有三县的小康就没有合肥的小康	026
县域经济发展必须努力解决“一个不健全、三个不协调”	034
重新认识省会城市的优势 加快发展现代服务业	041
强化中心城市功能 完善地方金融体系	045
投资是现阶段经济增长的主推器	053
关于“十一五”发展的若干问题	057
二、改 革	065
深化改革 增强活力 加快发展	072
以国有企业改革为重点 全面推进各项改革	075
坚持深化改革 建设“五型”政府	079
以农村税费改革统揽全局 抓好农村各项工作	082
坚定不移地推进公共财政支出改革	086
廉政建设要从源头抓起	090

三、开 放	095
解放思想 优化环境 扩大开放	101
全方位扩大招商引资 开辟对外开放新局面	107
扩大开放事关全市改革发展大局	113
开放的合肥欢迎海外学子归来创业	123
四、规划建设	127
规划五论——新时期合肥城市规划的几个问题	139
加速实施城镇化战略 掀起新一轮城建高潮	160
精心建设一流新区 整体推进现代化大城市建设	166
城市规划决策要注重公众参与	173
认真谋划未来发展 科学编制几项规划	176
五、创 新	179
让“科技创造财富” 以“财富推动科技”	187
抓好高新技术产业化基地建设 开创科教兴市 工作新局面	189
发挥科教优势 提升城市核心竞争力	197
关于尽快建设“中国合肥科学城”的建议	201
建设科技创新型试点市 探索中部崛起新模式	207
走科技创新型城市发展道路	219
实施信息化战略 推进跨越式发展	223
六、民 生	231
构建四级网络平台 完善社会保障体系	239
努力开创就业再就业和社会保障工作新局面	243
做好农村卫生工作 全面建设小康社会	254

七、经营城市	261
当好城市的总经理	266
经营城市和合肥现代化大城市建设	270
着力经营城市 实现加快发展	278
加强制度建设 规范土地经营	282
八、创建管理	285
完善“两级政府、三级管理、四级网络”体系	
构建城市管理新体制	292
文明创建是中国特色城市建设管理的重要途径	303
依法防治 科学防治 抗击“非典”	309
实施《环境保护法》 促进可持续发展	316
九、文化强市	325
学习力、创新力、核心竞争力是城市可持续发展的动力和源泉	331
实施人才强市战略 推进现代化大城市建设	339
地方哲学社会科学应注重研究应用问题、现实问题、地方个性问题	344
十、稳 定	347
创建“平安合肥” 促进和谐稳定	354
切不可将安全生产责任制变成“责任纸”	362
后 记	367



江汽集团现代化的生产车间

发展





▲ 开发区已成为合肥经济起飞的重要增长极



▲ 高新技术产业已成为合肥发展的重要支撑

在现行体制和“以经济建设为中心”“发展是硬道理”执政理念的指引下,加快城市经济和社会发展,无疑是城市政府的重要的任务之一。作为一个从县城架构发育起来的省会城市,合肥 50 年来特别是改革开放以来的发展取得了巨大成就,应该说有许多可圈可点的亮点。但毋庸讳言,合肥发展不足、规模太小、影响不大,也是上述历史背景制约的难以避免的结果。到 2000 年,合肥的经济总量在全国城市中排名仅第 49 位,低于沿海许多县级城市;在全省的首位度不高,GDP 占全省比重为 10.73%,在 26 个省会城市中排在末位。特别是近年来,杭州、长沙、南京、郑州、南昌等周边城市在新一轮发展中起点高,城市建设手笔大,呈现强有力的竞争发展态势。同时,省内兄弟城市近年来也各展所能、竞相发展,大有后来居上之势。加快合肥的发展,不仅是合肥 400 万人民的希望,而且是省委、省政府的要求和全省人民的期盼。

“十五”时期,合肥从亚洲金融危机影响的阴影中快步走出来,增长速度逐年加快:区划调整和县区工业园区的建立,大大拓展了城市发展空间;招商引资力度加大,民营经济发展加快,一大批支撑性的项目建成投产,产业结构进一步优化提升;城乡一体战略的实施,使三县经济社会发展取得重要突破;金融、物流、旅游、会展等现代服务业的发展使省会城市的综合优势进一步凸显;城市综合实力大大增强,在全国大中城市综合实力的排名从第 39 位提升到第 31 位,2006 年更是急升至第 21 位。

发展规划。2001 年初召开的市十二届人大第四次会议通过的“十五”规划应该说是一个不错的规划。规划的基础研究工作比较扎实,特别是对“十五”时期合肥所处的发展阶段作出比较符合实际的判断,即工业化处于中后期、市场化处于完善期、城镇化处于加速期、经济增长方式处于转型期、产业结构处于调整期、环境建设处于强化期、社会事业处于发展期、人民生活进入宽裕期。规划的目标定位也是不错的,即坚持城乡一体、协调发展,实施科教兴市、城镇化、经济国际化和可持续发展四大战略,增强省会意识、赶超意识,坚持现代化大城市建设目标不动摇。增强我市作为华东和长江中下游中心城市之一的集聚、联动和辐射作用。逐步把合肥建设成为经济繁荣、科教发达、布局合理、设施完善、环境优美、园林特色鲜明的现代化大城市。规划还采用了实证分析、计量经济模型、系统动力学模型及专家咨询法等当时比较先进的方法相结合,确定 GDP 年均增长 10% 以上的目标。2001 年 7 月召开的市第八次党代会对发展目标基本沿用“十五”规划的提法,即用 8 年左右的时间实现国内生产总值比 2000 年翻一番。再争取用不太长的时间,使我市 GDP 达到 1000 亿元。这个指标现在看起来偏于保守,一个重要原因可能是