

中国投资环境论坛编委会 编

政府创新、城乡统筹 与城市竞争力

Government Innovation, Urban-Rural Overall
Planning and Urban Competitiveness

The Fifth China
Investment Climate Forum

——第五届中国投资环境论坛文集



532



经济科学出版社
Economic Science Press

政府创新、城乡统筹与 城市竞争力

——第五届中国投资环境论坛文集

中国投资环境论坛编委会 编

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 马金玉

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

政府创新、城乡统筹与城市竞争力——第五届中国投资环境论坛文集 / 中国投资环境论坛编委会编. —北京：经济科学出版社，2008.9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7688 - 0

I. 政… II. 中… III. 投资环境 - 中国 - 文集
IV. F129.9 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 176563 号

政府创新、城乡统筹与城市竞争力

——第五届中国投资环境论坛文集

中国投资环境论坛编委会 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 11.25 印张 240000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7688 - 0 / F · 6939 定价：24.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会组成

编委会主任：葛红林

编委会副主任：王长胜 张小冲 邓国平 孙 平

编委：（按姓氏笔画为序）

毛志雄 张学军 罗树林

桂 梅 彭 琳 蒲宇飞

编辑：（按姓氏笔画为序）

王 军 刘建兴 刘 敏 张学颖

张建一 李陶亚 武小欣 郑 超

高 洁 阎 星 盛 磊 傅 超

序 言

中共四川省委常委 成都市委书记 李春城

随着改革开放后经济的高速发展，中国融入全球化的进程已进入了一个新的阶段，投资环境的改善已由针对外来投资者的个别因素的改善过渡到以社会主义市场经济体制的不断完善为标志的制度环境的全面改善。要着力解决两个核心问题，一是将政府部门的主要精力和工作重点转到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，切实提高政府行政效率和质量；二是为市场主体参与竞争创造更加公平、公正、公开的宏观环境，为更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用提供制度保障。这两方面实际上都是解决政府该管什么、不该管什么，该怎么管、不该怎么管的问题，可以说，在当前阶段，进一步转变政府职能已经成为推进投资环境改善的关键。

一、深化行政管理体制改革，建立高效运行的管理体制

深化行政管理体制改革是转变政府职能的基础和前提。行政管理体制改革既是对政府部门行政资源的重新配置和整合，也是政府对公务员实行人力资源的开发和管理，以提高行政效率、减少职能交叉、缩小行政管理范围，实现从无限政府向有限政府转变为目的，为投资环境改善提供了体制保障。近几年，我们抓住城乡二元体制这一主要矛盾，从优化组织结构、理顺职责关系入手，大力推进规划、农业、交通、财政、水务、林业园林等 30 个部门的行政管理体制改革，初步形成城乡一体、高效运行的管理体制。但同时也应该看到，一是机构设置方面强化经济管理职能的倾向依然明显，社会管理职能和公共服务职能发挥不够，政企分开、政事分开效果欠佳；二是部门职能交叉、职权不清现象依然存在，如：城市建设方面有关市政工程建设存在几个部门多头管理、多头建设、职能交叉重叠现象；三是块块分割依然严重，生产要素的区际流动不畅，成为产业聚集和城镇规模化发展的重大

阻力。

因此，要紧密结合试验区建设的实际，继续深入推进行政管理体制改革的。当前，一是要结合并联审批制度改革，优化组织结构。统筹搞好并联审批后部门内部职能整合，该合并的应合并，该撤销的要撤销，从根本上解决机构重叠、职责交叉、政出多门的问题。二是要理顺政府与企业、政府与社会、政府与事业单位、政府与市场中介组织的关系。按照市场经济的要求，切实推进政企、政资、政事、政府与中介组织分开，促进行业主管部门真正把不该管的职能转移出去，把精力集中到经济调节、市场监管、公共服务和社会管理上来。

二、深化行政审批制度改革，切实提升行政效能

在推进政府职能转变中，自上而下通过大力规范和简化行政审批，实施审批服务流程再造，建立完善政务服务中心，积极推行并联审批和审批事项集中办理等制度，把政府行政许可行为从“审批经济”取向转变到市场经济取向，推进行政许可行为的透明化、行政许可流程的优化、行政许可权力的缩小化，政府部门的行政效率明显提高，投资者获得方便、快捷、优质、高效的政府服务，投资环境明显改善。近几年成都市虽经数次清理，规范和简化行政审批取得明显成效。但是也还存在一些问题，尤其是非行政许可审批事项过多、过滥和不规范的问题还较为突出。据初步清理，目前全市还有1006项涉及55个部门的非行政许可项目。

因此，深化行政审批制度改革，仍然是当前转变政府职能、推进投资环境改善的一项艰巨任务。一是要进一步精简行政审批事项。要深刻认识进一步简化行政审批的重要性，切实按照合法、合理、精简、效能的原则，进一步清理、减少行政审批和行政收费事项，坚决取消国家和省已经取消的行政审批事项，坚决清理取消不适应经济社会发展要求的非行政许可审批事项，坚决取消不合法的行政事业性和经营服务性收费项目，最大限度地减少经济领域行政管制、放开市场准入限制。二是要坚决落实并联审批。要按照部门内部行政审批向一个处集中、机关行政审批逐步向政务服务中心集中的规定和要求，继续大力推进并联审批，规范行政审批行为，没有按规定落实的，必须坚决落实。尤其要加快推进建设项目并联审批，优化投资环境，保证灾后重建加快推进。三是要进一步加强政务服务中心建设。政务服务中心是规范和简化行政审批、方便群众办事的重要载体。办好政务服务中心，关键是

各级各部门要解放思想，充分放权，切实解决当前有的部门在政务服务中心“只挂号不看病”的问题。同时要进一步推进服务流程再造，最大限度地简化程序，减少环节，提高办事效率。

三、深化公共服务和社会管理体制改革，营造有利于投资环境持续改善的社会环境

加快完善社会管理和公共服务，切实保障和改善民生，是党中央、国务院关于“建设服务型政府”的重要内容，是坚持以人为本、构建和谐社会的迫切要求。当前，随着各个城市基础环境的成熟和趋同，投资者对于地方投资环境的关注已不再局限于与投资行为直接相关的交通运输、优惠政策等条件，人文社会环境已成为其重要考量之一。

因此，要把强化公共服务和社会管理职能，加快完善公共服务和社会管理体制，作为转变政府职能、推进投资环境改善的重要内容来抓。一是要完善公共服务体制。要围绕逐步实现基本公共服务均等化目标，深入推进社会保障、社会救助、就业服务、医疗卫生、教育文化、基础设施等基本公共服务改革，深化城乡一体的就业、社会保障和公共教育、公共卫生、基本医疗、公共文化等体系建设，不断扩大公共服务，逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系，促进社会和谐。二是要创新社会管理体制。按照十七大报告提出的“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的要求，完善和落实加强社会管理、维护社会稳定的逐级负责制，建立健全科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制以及社情民意反映机制，健全完善社会舆情汇集和分析机制、矛盾纠纷排查调处工作制度，提高政府综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法管理社会公共事务的能力。三是促进社会组织发展，增强社会功能。通过转变政府职能，充分发挥社会组织在赈灾救灾、扶贫济困、帮助老弱贫残等方面的优势，促进社会组织参与公共服务；充分发挥民间组织在行业自律、反映诉求、协调关系、化解矛盾中的桥梁和纽带作用，促进社会和谐，努力形成政府、市场、社会良性互动的机制。

总的来看，以转变政府职能为核心的系列制度建设从制度设计到实践探索，与十七大提出的“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”的部署和胡锦涛总书记提出的“建设服务型政府，根本目的是进一步提高政府为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平，关键是推进政府职能转变、完善

社会管理和公共服务，重点是保障和改善民生”的重要要求，以及省委、省政府关于加强行政效能建设的部署，是完全一致的，是推进科学发展、构建和谐社会的重要制度创新和制度保障，是当前和今后一段时间，政府推进投资环境改善的重要抓手。

中国投资环境论坛

介绍

中国投资环境论坛由世界银行、国家信息中心和国家发改委国际合作中心组织创立，有关部委及城市政府共同主办，已分别在北京、长沙、江门、杭州、成都成功举办了五届，受到各级政府和社会各界的极大关注。

2002年12月3日，由国家计委、财政部、世界银行共同主办的首届“中国投资环境论坛”在北京举行。国家计委、财政部、中国人民银行等有关部委领导出席论坛并发表演讲。在此次论坛上，世界银行首次发布了《改善中国的投资环境》研究报告，对“投资环境”的概念、评价方法做了具体的介绍，通过对北京、上海、天津、成都、广州五城市1500家企业的调查分析，总结了我国改革开放以来的经济成就，高度评价了中国融入全球经济一体化的突出表现，为投资环境评估提供了新的视角。

2003年11月15日，由湖南省人民政府、世界银行、国家信息中心共同主办的“2003·中国（湖南）投资环境论坛”在长沙召开。国家发改委、中国人民银行等有关部委领导和专家出席会议，并围绕宏观经济走势、货币政策、民营经济发展等主题发表了演讲。世界银行发展研究部主任杜大伟发布了世界银行《改善投资环境，提高城市竞争力：中国23个城市排名》研究报告，报告在2002年的基础上，从宏观、中观和微观三个层面，建立了更为全面地评估体系，并对各个城市的优势和潜力做出了具体的说明和建议，受到各方面的高度重视。

2005年5月25日，由广东省人民政府、世界银行、国家信息中心、国家发改委国际合作中心共同主办的“第三届中国投资环境论坛（广东·江门）”在江门召开。国家发改委、国资委、商务部等有关部委领导和专家出席会议，围绕地方经济可持续发展等主题发表了演讲。世界银行和国家信息中心对近年城市投资环境案例研究方面的合作成果进行了介绍，引起了广泛关注。

2006年11月10~11日，由杭州市人民政府、世界银行、国家信息中心、国家发改委国际合作中心、国土资源部宣教中心共同主办的“第四届中国投资环境论坛”在杭州召开。论坛以“区域协调与城市群的整体竞争力”为主

题。在会上，世界银行中国局局长杜大伟（David Dollar）发布了《政府治理、投资环境与和谐社会——中国 120 个城市竞争力的提升》报告，并公布了中国 120 个城市投资环境排名。

2007 年 11 月 17 ~ 18 日，第五届中国投资环境论坛在成都举办，论坛以“政府创新、城乡统筹与城市竞争力”为主题，旨在讨论政府创新、城乡统筹与城市竞争力之间的关系，探讨政府创新从战略制定到战略执行中的路径和障碍，分析政府创新和城乡统筹在改善投资环境、吸引投资、提高城市竞争力和促进经济增长方面的作用，并通过促进国内外城市的经验分享和政策对话，总结中国地方政府在改善投资环境方面取得的成果和经验。全国人大副委员长乌云其木格，中央政策研究室、国家发改委、中国人民银行、国土资源部、国家税务总局等部委领导，以及诺贝尔经济学奖得主蒙代尔等国内外著名学者出席论坛。论坛上，世界银行等单位发布了《成都市投资环境案例分析报告》，报告认为成都已成为“中国内陆投资环境的标杆城市”。

中国投资环境论坛致力于推广世界银行投资环境改善理念，推动中国的投资环境研究和评估工作，增进政府、企业和学界之间的交流，推广投资环境改善方面的成功经验。论坛的举办，对进一步改善当地投资环境，提升城市整体形象，提高城市知名度，促进地方对外开放和经济社会发展起到了积极的作用。

目 录

第一单元 政府创新、城乡统筹与城市竞争力

实行对外开放 优化投资环境	乌云其木格 3
改革城乡统筹综合配套 推进政府管理服务创新	蒋巨峰 4
致第五届中国投资环境论坛开幕式的贺信	詹姆斯·亚当斯 5
在第五届中国投资环境论坛上的致辞	彭 森 6
改进金融生态环境 改善地区投资环境	苏 宁 8
政府创新、土地整理与城乡发展一体化	董道华 11
成都市统筹发展与改善投资环境	葛红林 14
论政府创新的关键与和谐社会的构建	杜大伟 19
企业、政府双重视角下的投资环境	
——成都市投资环境案例研究	王长胜 25
全球化中中国投资环境和地方政府的作用	蒙代尔 29
差异化投资环境与区域战略竞争力	张国有 32
走中国特色城镇化道路	郑新立 38
坚持科学发展观 推进财税制度改革	程法光 41
区域协调发展的关键：主体功能区规划	杨伟民 47
探路统筹城乡综合配套改革	解 洪 50
外商直接投资与城市竞争力	
——从中国经济增长的结构因素中得到的启示	黄海洲 54
国际产业转移与城市竞争力提升	
——跨国公司 IBM 的经验	余端志 57

第二单元 主体功能区规划与城乡统筹综合配套 改革专题研讨会

以市场化改革推进城乡统筹发展	孙 平 63
主体功能区规划和城乡统筹的关系与协调	田锦尘 67

主体功能区的理论创新与实践意义·····	刘健生	70
走中国特色的新型城市化道路·····	牛文元	72
以工业化、城市化和新农村建设为核心的城乡统筹·····	李晓西	74
国家综合配套改革试验的意义、政策设计和动力机制·····	郝寿义	77
统筹城乡发展 推进新农村建设·····	宋洪远	80

第三单元 监管改革、政府创新与投资环境改善： 企业与监管者对话

政府监管改革与投资环境改善

——成都市的三点体会·····	白 刚	85
政府应该做什么？·····	张春霖	89
城市投资环境改善的案例分析·····	李 胜	94
解读税率和社保基金的改革对外商投资的影响		
——外资企业与税务局代表的对话·····	参会代表	95
企业视角下的城市投资环境		
——国美公司对成都投资环境的见证·····	参会代表	98
世界银行评价城市投资环境的方法·····	约瑟芬·巴斯泰特	100

第四单元 地方政府投资环境改善及政府创新经验交流

投资环境与城市竞争力·····	樊启森	103
面向投资者的投资环境改善建议·····	黄 静	108
政府职能与投资环境改善·····	曾万明	110
推进政府管理创新 持续改善投资环境·····	广东省江门市人民政府	114
中国林都·绿色伊春		
——关于伊春市投资环境建设的六项创新·····	柏晓东	117

第五单元 成都市投资环境案例研究

企业、政府双重视角下的城市投资环境

——成都市投资环境案例研究		
····· 世界银行 国家信息中心 国家发改委国际合作中心		123
附录：第五届中国投资环境论坛日程·····		163

第一单元

政府创新、城乡 统筹与城市竞争力

实行对外开放 优化投资环境

全国人大常委会副委员长 乌云其木格

尊敬的各位来宾，女士们，先生们，各位朋友，大家上午好！很高兴出席本次论坛，与来自国内外的宾朋们共同探讨关于改善投资环境，促进合作发展的论题。这次论坛以政府创新，城乡统筹和城市竞争力为主题，切入点不错。这样一个主题，既符合中国的实际，又力争与世界接轨，既务实又有前瞻性，很有意义。

实行对外开放是中国的基本国策，优化投资环境是开放的重要内容。改革开放 29 年了，中国坚定不移的实行对外开放，大力营造良好的投资环境，充分运用国际、国内两个市场，两种资源加快发展。综合国力得到了极大的提升，成功实现了从封闭、半封闭到全方位开放的历史转折，取得了令人瞩目的成就。

实践充分证明，改善投资环境，扩大对外开放，既有利于推动中国经济社会发展，又有利于营造良好的国际经济环境，取得了开放共赢的成效。在扩大开放的过程当中，许多地方政府围绕着改善投资环境，积极探索，大胆实践，取得了一批可喜的成果，也积累了一些有利的经验。成都市在统筹城乡发展中，坚持把推进政府创新，统筹城乡发展与优化投资环境结合起来，积极建设中西部地区创业环境最优的特大中心城市。较短时间内就取得初步的成效，有力地提升了城市竞争力。成都等地的实践对全国改善投资环境，扩大对外开放做出了贡献，对其他地方也具有借鉴意义。

当前，中国正处在一个改革、开放、发展的新的历史起点上，我们要深刻理解，以人为本的科学发展观的科学内涵和根本要求，科学分析我们国家全面参与经济全球化的新机遇、新挑战，全面认识市场化、国际化深入发展的新形势、新任务，坚持对外开放的基本国策，坚定不移地推进改革开放。

本次论坛依托国内外实业界、理论界、政界等各方面的力量，集思广益，共谋良策，必将发挥积极的作用。希望大家通过这一次论坛，实现思维碰撞，经验分享，发展合作，不但在学术上取得新的成果，而且在实践上迈出新的步伐。祝愿本次论坛圆满成功！

改革城乡统筹综合配套 推进政府管理服务创新

四川省省长 蒋巨峰

在全国上下深入学习贯彻党的十七大精神之际，第五届中国投资环境论坛在美丽的蓉城隆重开幕了，这是对四川和成都投资环境工作的鞭策和鼓舞，也为四川和成都进一步推进政府创新、改善投资环境、推动经济发展提供了一个很好的学习、交流机会。在此，我谨代表中共四川省委、四川省人民政府，向本届论坛的召开表示热烈的祝贺！向莅临本届论坛的各位领导、各位来宾表示热忱的欢迎！对国家发改委、国土资源部、世界银行、国家信息中心和各界朋友长期以来对四川发展的关心、支持和帮助致以诚挚的感谢！

四川素称“天府之国”，是中国西部的人口、经济大省，经济总量约占整个西部的1/4，资源、科技、市场优势突出，省会成都是国家确定的西南地区科技、商贸、金融中心和交通、通信枢纽。改革开放以来特别是实施西部大开发战略以来，在党中央、国务院的正确领导下，我们团结带领全省8700多万干部群众，深入贯彻落实科学发展观，紧紧抓住西部大开发的机遇，奋力推进跨越式发展，全省经济社会发展取得了初步成效。2006年完成生产总值8637.8亿元，增长13.3%；预计今年全省生产总值可望突破1万亿元。取得这些成绩，离不开投资环境的持续改善。

近年来，我们在不断加强基础设施建设、建立完善便利快捷的交通通信网络的同时，始终坚持以大开放促大开发、大开发促大发展的方针，把提高政府公共服务能力、切实改善投资环境作为促进经济社会又好又快发展的重要途径，致力于为企业营造对外开放的好环境、公平竞争的好环境、创新创业的好环境，取得了明显成效。一大批国内外知名企业来川投资合作，其中来川落户的世界500强企业达130家；年实际利用外资和引进国内省外资金都居西部第1位，四川已经成为中国西部最具活力和发展潜力的地区之一。今年6月，国家批准成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区，这充分体现了对四川和成都统筹城乡发展工作的支持和信任，也是四川和成都良好投资环境的综合体现。

各位领导、各位嘉宾、各位朋友：

当前，四川已经站在一个新的历史起点上。我们将以创新的思路，务实的作风，有力的措施，扎实推进统筹城乡综合配套改革试点，扎实推进政府管理和服务创新，扎实推进投资环境的进一步改善，切实提高综合竞争力，不断推进四川富民强省全面小康进程。

预祝第五届中国投资环境论坛取得圆满成功！祝各位领导、各位嘉宾在川期间身体健康、工作顺利！

致第五届中国投资环境 论坛开幕式的贺信

世界银行副行长 詹姆斯·亚当斯

女士们、先生们：

我谨代表世界银行欢迎你们参加在成都举办的第五届中国投资环境论坛。首先，我对不能前来参会深表歉意。同时，我想强调世界银行派出了一支精干的队伍，由我们中蒙局局长杜大伟先生带队来到了成都。我相信他们将为本届论坛做出积极的贡献。十分感谢各位和我们一起，共同办好这次重要的论坛。

要研究中国的整体发展，探讨投资环境的改善是很有必要的，不仅如此，还有必要集中关注那些阻碍投资的具体方面。通过过去几年的讨论，我们看到，投资环境论坛提供了一个很好平台，能够在投资环境改善所涉及的领域和所面临的问题两方面展开讨论，共同应对阻碍投资环境改善的难题。它将给我们一个机会去了解政府为改善投资环境所做的努力，也能为进一步地改善提供一个更好的框架。从第五届投资环境论坛的举办可以看出中国政府改善投资环境的坚定决心。我认为，不断探讨投资环境的改善是非常重要的，因为这种改善总是慢慢积累而渐近的。但从长远来看，坚持下去，投资环境的改善将会呈现出持续而明显的效果。

我要特别感谢筹办这次论坛的各个组织：国家信息中心、国家发展改革委国际合作中心、国土资源部宣传教育中心和成都市政府。他们为这次论坛所做的共同努力，将使所有参会人员拥有一个思想交流的良好平台，同时也能在成都渡过一段舒适而愉快的时光。

本届论坛共有三个关注点。一是投资环境本身，二是制度创新及如何通过制度创新改善投资环境，三是如何对投资环境进行城乡统筹规划。我认为，城市化和城市的发展是中国目前面临的特殊挑战之一。城乡统筹发展可以大大促进经济发展，但也可能面临一些阻碍因素。因此，本届论坛的议题十分有意义，值得深入探讨。

特别重要的是，中国投资环境论坛第一次在成都举办。成都对世界银行来说是一个十分重要的城市。世界银行的国际金融公司（IFC）在成都派驻的大量代表，与中国西部地区的公司一起为促进当地的发展而共同努力。我也有幸在两年前访问过成都，这里的气候十分宜人。我相信第五届投资环境论坛一定会在这样优美的环境下孕育出丰硕的成果。

祝愿各位与会顺利，我相信所有的讨论都必将热烈而积极。希望讨论所得共识能够引起中国不同地区对投资环境的共同重视。期盼看到一场热烈而富有成效的会议，预祝本届论坛圆满成功！

2007年11月7日