图书在版编目(CIP)数据

公共管理高层论坛. 第 4 辑/南京大学公共科学管理科学系主编. —南京:南京大学出版社,2006. 12
ISBN 7-305-04476-8

Ⅰ. 公… Ⅱ. 南… Ⅲ. 公共管理—文集
Ⅳ. D035-53

中国版本图书馆 CIP **数据核字**(2005)**第** 057462 **号**

出 版 者 南京大学出版社
社　　址 南京市汉口路 22 号　　**邮　编** 210093
网　　址 http://press.nju.edu.cn
出 版 人 左　健

丛 书 名 公共管理高层论坛
书　　名 公共管理高层论坛[第 4 辑]
主　　编 童　星
责任编辑 孟庆生

照　　排 南京南琳图文制作有限公司
印　　刷 南京人民印刷厂
开　　本 787×960　1/16　**印张** 21　**字数** 380 千
版　　次 2006 年 12 月第 1 版　2006 年 12 月第 1 次印刷
ISBN 7-305-04476-8
定　　价 42.00 元

发行热线 025-83592169　025-83592317
电子邮件 sales@press.nju.edu.cn(**销售部**)
nupress1@public1.ptt.js.cn

* 版权所有,侵权必究
* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

需要全本请访问 www.ertongbook.com

主　　编　童　星
编　　委　（按拼音排序）
　　龚　放　黄健荣　闾小波
　　冒　荣　孙亚忠　童　星
　　王明生　王云骏　严　强
　　张凤阳　张永桃　周　沛
执行编辑　张海波

目　　录

本期专论

西部开发大背景下的东西部互动与西部商机…… 曹玉书（3）
和谐发展与公共管理创新…… 仇　和（6）

社会风险与公共危机管理

建立综合化的政府公共危机管理体制…… 高小平（25）
危机管理之理论、模式与研究途径 …… 詹中原（42）
中国社会转型时期的风险与规避…… 丁元竹（61）
农民失地社会风险
——以江苏省为例…… 童　星　李显波（79）

社会保障

“救助管理”取代“收容遣送”之后
——城市流浪乞讨人员救助管理制度运行的实证分析
…… 李迎生　吕朝华（95）
中国社会结构变化与社会保障政策选择…… 龚维斌（118）
为城郊失地农民再造一个可持续生计
——宁波市江东区的调查与思考…… 张时飞（133）
江苏农村社会保障体系建设及评价指标…… 李　放（148）

公共医疗

鱼与熊掌不可兼得？
——医疗服务的市场化与社会公益性…… 顾　昕（167）
我国医疗卫生体制改革的路径和模式探讨…… 林闽钢（180）

建立社会工作介入机制,润滑医患关系 …… 花菊香(190)
社会转型时期我国医患关系“集体不信任”现象研究…… 童文莹(204)

政府管理

公务员精神建设的国际比较与借鉴…… 张再生(223)
日本没有职位分类制的公务员人事管理办法…… 毛桂荣(231)
城市社区空间下的政府、政党与社会
——城市社区治理结构演化的案例研究…… 魏 姝(244)
中国政府监管研究:兴起与发展 …… 笪素林(257)
ISO 9000 在公共行政管理中的应用 …… 孟庆如 贝 京(266)

公共政策

发展的艰难
——发展中国家经济战略面临的困难及其战略选择的无奈…… 李 滨(287)
公共政策执行:偏差与对策 …… 周建国 张俊峰(300)
跨国公司政治学分析的理论维度…… 范春辉(308)
“分利联盟”的利益满足与公共利益的实现
——兼议威权体制民主化转型进程中的政策工具选择…… 孙 昊(319)

《公共管理高层论坛》征稿启事…… (330)

本期专论

需要全本请访问 www.ertongbook.com

西部开发大背景下的东西部互动与西部商机

曹玉书*[1]

摘　要:目前中国正处于经济快速发展时期,在整体社会迅猛发展和西部大开发的背景下,西部充满了发展机遇,充分利用西部丰富的资源,将它们变为现实的生产力,是西部发展的重要举措。本文提出了培育发展当地产业、充分利用良好的重工业和高技术产业基础、深化农产品开发、发展旅游产业、加强与东部的互动合作等发展策略、探索西部发展之路。

关键词:西部大开发　产业发展　资源利用　东西部互动

中国经济发展的前景和态势令人乐观。从全国大局看,中国经济连续28年保持了年均增长9.6%的速度,今年的增长率可能还会更高。原来担心会出现煤、电、油、运等基础资源和设施难以支撑经济飞速发展的紧张局面,现在看来这种情形并没有恶化,反而有所缓解,并在固定资产投资、社会消费、进出口等方面始终保持了增长的高速度。各种因素已经表明,我国的经济增长状况又快又好,经济增长的后劲还在增强,这种良好的发展态势还将持续。对这种快速增长,我们应该继续坚持,不要轻言"经济过热",不能仅根据增长速度较快就判定经济"过热",真正的经济过热是一种灾难,同时还会导致通货膨胀、金融危机、经济秩序混乱等现象。从现在的情况看来,中国经济的总体发展态势是好的,目前也尚有能力保持经济的持续性增长。如果中国再能保持10至15年这种强劲增长的发展态势,就会实现40年以上的高速增长,这将是个奇迹;如果我国实现40到50年连续不变的9%左右的年增长率,将会实现中华民族的振兴。

通过对西部的实地调研和考察,可以发现,西部充满发展机遇,不仅存在许

* 作者简介:曹玉书,国务院西部地区开发领导小组办公室副主任。

多商机，更为人的成长、社会进步提供了良好的发展机遇。西部有着丰富的水资源、土地资源、矿产资源，充分挖掘利用这些资源并使它们变成现实生产力就是西部商机的重要表现。

西部要发展，首先要搞好产业发展，要想很有钱，不发展产业那是不可能的，因此发展必须有产业支撑；另一方面，我们西部地区，包括来自西部地区的大学生，现在回去希望尽快就业。如果不上一些新的项目，不发展一些新的产业，那么这些学生就很难实现就业。又如公务员队伍，职位只能减少，而不是叠加，岗位就那么多，现有的工作人员还没到退休年龄，不能强行退休，大量的大学生又想进这个队伍，想进又进不去，那又没有工作怎么办呢？就必须发展一些新的产业，才能创造更多的就业岗位，才能使各个方面都有进步。总而言之，发展新产业，并使有些产业得到培育、得到壮大，经济增长也就有可能继续下去。西部地区靠国家支持这是必要的，但是不能从根本上解决问题。要从根本上解决问题，首先就必须培育、发展自己的产业。现在看来，这一点已经达成共识。西部可以发展六大产业。首先，西部地区石油、天然气资源非常丰富。现在，西部的同志们就有怨言，怨言是什么呢？我们的石油都运到你们东部去了，所有天然气都输送到你们东部去了。当然了，这种怨气也是可以理解的。如果你当初不实现西气东输，那你天然气憋死在里面，你就不能把资源变成价值。而长江三角洲的经济发展正好需要天然气，因此就做了一个西气东输的项目，这个项目也是很大的。那时候天然气价格很低，所以东部地区和西部地区谈判的时候，东部地区不愿意买气，但谈判总得有个进展，通过协调，当时好不容易谈了下来。现在市场条件变了，天然气价格上来了，但合同都签了，还得按合同办，那么西部地区就觉得有点吃亏。当然了，如果油气都只在西部而不能创造经济价值，那就是死气，没有价值的东西。此外，西部也有不少工业基地，也有高技术产业。像重庆、成都这两个城市，重工业基础就很好。抗战时期以及新中国成立后备战备荒那些年头，国家就把不少重工业企业迁到西部，为西部奠定了良好的重工业基础。西部也有高技术产业，像酒泉卫星发射，技术含量是比较高的。西部也应该在这些良好的基础上利用自己丰富的资源进行装备制造业的发展。

农业是基础，西部农业商业化程度很低。东部农业发达地区的农业生产瞄准城市，为大城市提供农产品，经济效益就很好。而西部也有不少自己的特色农产品，要提高农产品的商业化程度，不能仅仅满足于自给自足的状态，西部的农产品可以进行深加工，而不是简单地进行农产品的销售，可以加工成罐头、各种袋装食品等。我在内蒙一家民营企业考察过，企业主是浙江人，是做乳业的，效

益很好，就地利用当地的资源，节省不少成本。

西部有着广阔的地域，有着众多的山区，其间有很多名贵的中药材。西部的名山大川也很多，景色优美，这是东部城市所难以比拟的优势。西部应该大力发展旅游业，比如大家都熟知的云南西双版纳、四川的九寨沟等等。西部每年可以吸引大量的游客，旅游不仅仅有门票收入，而且可以带来相关的很多服务业的发展，比如餐饮、住宿、纪念品销售等。不过西部也应该保护他们的旅游资源，不能过度的开发，否则会给生态环境带来危害，反而得不偿失。

为了增强西部自我发展能力，国家已经决定，将大力扶持西部发展特色优势产业，石油和天然气等矿产和后续加工、装备制造、高技术、农副产品的深加工、中药材、旅游这六大产业都为当地和东部的企业家创造了大量机遇。尤其值得一提的是，西部具有丰富的土地资源，国家对西部地区的土地使用肯定会和东部实行差别化的政策。因为土地是短缺资源，国家在宏观调控上对土地总的来说是从紧的，西部地区有些贫瘠的土地不适宜种植，但适于搞项目。从国务院西部开发办公室、国家发改委等 6 部委近期下发的文件可以看出：在西部地区发展这 6 类特色优势产业，只要符合产业政策的项目所需的土地，我们都会保证供给，这是一种基本政策。西部有资源，有国家政策支持，但是缺少资金，东部有资金，但是缺少资源，所以要发展，必须东西部结合。东部企业可以到西部去投资，利用西部的资源，享受国家的优惠政策。

当然，去西部投资也不可能总是一帆风顺的，会遇到种种困难和挑战。西部地区能否使中央给予的优惠政策变为现实生产力，其关键在于地方政府。但是西部地区有些地方尚不了解中央政策给予他们的优惠，不知道如何利用中央的政策思路去制定自己的优惠政策，还有些地方虽然制定了优惠政策，但也有中途变卦的、贯彻不力的。比如他们当时为了吸引东部的资金，而开出的很诱人的优惠政策，当你在那边安顿好后，有些优惠政策就被取消了，你想撤资也很困难，因为毕竟已经投入很多了。当然这不一定完全是过河拆桥，因为有些时候负责这个项目的人离任了，新上任的官员又有自己的想法，就改变了原来的一些政策，所以西部开发在招商引资方面要注意保持政策的连贯性。这些问题其实也是一些“后发展”地区的“通病”，只能用智慧去解决这些问题，不能坐等条件好了以后再去，那样商机就错过了，因为商机是机遇，机不可失，时不再来。

（本文为曹玉书同志在南京大学“部长论坛”上的发言，整理后经本人同意刊发）

和谐发展与公共管理创新

仇　和[*1]

摘　要:我国的公共管理事业尚不发达,必须立足于现实的体制进行发展创新。为使中国的市场经济与世界接轨,使中国各级政府真正履行其职能,中央提出了“改革、发展、稳定”的目标。在公共管理范畴中达到权力配置资源最小化,竞争配置资源最大化,规范市场作用,理性发挥政府作用。中央、省、市、县、乡5级政府要恰当定位适当行使职权。针对江苏省的发展情况,讨论了区位、资源、政策、人才和机制5个因素对江苏经济发展和社会进步的作用以及5者的整合作用方法,提出了发展创新的具体措施。

关键词:公共管理　改革　发展　稳定　创新

今天论坛组委会给我出的题目很大,叫“和谐发展与公共管理创新”,我想不在于这个题目,而在于我们怎么能找到交流的结合点。给了我一个小时时间,在一个小时时间内,主要是单向的——由我来介绍。集中介绍的时间是有限的,但我们论坛以后的各种方式的交流是无限的。大家可以通过各种方式,如通过信箱、邮件、电话、信函来进行沟通。我也希望能够在这方面进行沟通。

我们国家的公共管理,相对于发达国家来说,比较落后一些,再说中国国情、中国的经济社会发展和西方发达国家也不处在同一个阶段,那么作为公共管理行为发生主体的政府,它所承担的公共管理的职能和定位可能和现在发达国家、西方国家也不处在同一个阶段。我们江苏省,是属于沿海经济发达省份,也是沿海经济强省之一,它所处的发展阶段和国内的其他省份也不一样。

大家都知道我国体制是中央、省、市、县、乡5级。全国除了港澳台,还有31个省、自治区、直辖市,有286个地级市和144个地委行署,那就有400多个主体,到了县一级就是2 000个,到了乡镇一级就是40 000个。体制是一个宝塔

* 作者简介:仇和,江苏省人民政府副省长。

形。所以各级地方政府是一个很含糊的概念，而且各级政府作为公共管理的行为主体的职能定位和范围也不一样。像美国，我两次在美国学习，1995 年在马里兰大学学习西方的政府管理，去年到哈佛大学肯尼迪学院学习公共管理。美国的联邦政府、州政府，下面是地方政府。地方政府是个扁平管理，郡、县、市没有官权，而我们是纵向管理，分中央、省、市、县、乡 5 级。所以各级政府作为公共管理的行为主体的职能定位和范围是不一样的。朱镕基总理当年访问美国在哈佛大学演讲的时候曾经说过，中国是世界少有的行政成本比较高的国家，他用了一套数据，在隋朝的时候“官民比”，就是“吃皇粮”的和纳税人之比是 1∶7 000，唐朝是 1∶3 300，清朝是 1∶600，新中国成立后是 1∶90，他当总理的时候是 1∶33，温家宝在 2003 年当总理的时候讲过，“生之者寡，食之者众”，老百姓不堪负重。但是在不到 8 年的时间，我们的行政成本又上升了，由温家宝当总理时的 1∶33，到去年是 1∶26，高于世界平均水平约 25%。

中央提出“改革、发展、稳定”目标已经 22 年了，那么我们要反过来问一下，改革最终目标是什么？发展的最终目标是什么？稳定的最终目标是什么？实际上改革的目标是什么，我感觉就是使中国的市场经济体制和世界能够接轨，使中国各级政府在施政过程中的错位、越位和不到位能够真正的归位。因为我们的体制是中国特色的，不单纯是国务院、省政府、市政府和县、乡镇政府，实际上是党委的执政、人大的督政、政府的行政和政协的参政。大家注意这“四政”都可以放到公共管理的范围中去，所以中国的“政府”概念和外国是不一样的，是要打一个引号的。我国政府所承担的责任和外国政府也不一样，我们的政府不等于外国的单纯政府，但是我们的政府所承担的职能，是远远大于外国政府所承担的职能，它的整个的职能是：公共管理加经济、社会事务。从这一意义上讲，我今天向大家介绍、汇报的很可能和大家学习的教科书上和国外的参考资料上讲的不太一样，但这就是中国的国情，也就是我们面对的现实。

如何从公共管理角度，通过改革使我们官场、权力、人为、主观、暗箱配置的资源极小化，一句话就是：权力配置的资源最小化，竞争配置的资源最大化。延伸一下就是官场、权力、人为、主观、暗箱配置的资源最小化，通过市场竞争客观、公平、公开、透明配置的资源最大化。这就是改革的最终目标。

以往我们从上到下要加强某一方面工作，首先想到的是我这个政府能不能包揽，有形之手能不能发挥作用，一般很难想到发挥市场无形之手的作用，最后往往就是增加机构、编制、人员、经费，用财政来供养，所以行政成本不断膨胀。

稳定的最终目标是什么？是一个国家中等收入阶层的比例最大化，“两头冒

尖”，两极分化的比例最小化。刚才我还请教了有关专家，我们经济学或者讲经济工作的目标是创造财富，使财富最大化，但是从福利经济学的角度来说，有一个原理，并不是财富越来越多就能提升人的幸福指数的。福利经济研究的是如何公平分配。你财富再多，但是分配的不公平，大家就会有意见，使人反而感到不幸福。

为什么“老百姓端起碗来吃肉，放下筷子骂娘”？一个最基本的社会学原理，叫“希望值的刚性增长和满足值的柔性下降”永远是一对矛盾。所以，改革、发展、稳定实际上也是公共管理范畴，就是要通过改革，使政府的公共管理权力配置的资源最小最少，使竞争的资源最多最大。为什么现在会出现腐败？我看过有关资料，我们国家目前处级以上干部犯错误的77%都与土地有关，这就是我们认识上有误区，为了防止国有资产的流失，我们的眼睛都盯住国有企业，但是没想到中国最大的国有资产是什么——国有土地；最大的集体资产是什么——集体土地。然而，我们现在往往把眼睛只盯住国有企业改革、集体企业改革，却忽视了国有土地和集体土地的问题。没有任何集体资产可与集体土地相比，也没有任何国有资产能和国有土地相比。但是，我们就没有在国有土地和集体土地这个领域搞制度创新。

世界经济领域的普遍难题：一是资产的租赁和承包不能解决流失问题，二是业主制度不到位的偷工减料问题。发达国家固定资产的物化率能达到90%，就是不管政府还是社会对基础设施的投入，比方高速公路，投入100亿元，最后形成物化的能够达到90%，而我国还不到60%，低30个百分点，那就是100亿元就要低30亿元啊，这30亿元就是不正常循环，或者是转化为消费资金了。本来应该是积累的部分，现在变成了消费的部分。这些实际上是体制异化出来的、变化出来的。

宝塔形的体制，中央是1个，到了省一级是31个，到了市一级是286个加144个，到了县一级是2 000个，到了乡镇一级就是40 000个，每下一个层次，它的群体就放大了，放大就是竞争的群体放大了，很多时候我们往往不是在竞争而是在斗争。

那么党的十六大提出政府的职能四句话，叫“调节经济、市场监管、社会管理、公共服务”，我们有5级政府，国务院、省政府、市政府、县政府、乡镇政府，不能每个层次都讲这四句话，但是每个层次都讲这四句话却是最保险的，都不会犯错误。中央讲“科教兴国”，那么“科教兴省”、“科教兴市”、“科教兴乡”、“科教兴村”、“科教兴家庭”都出来了；中央提出要建设“学习型国家”，马上就强调建立

需要全本请访问 www.ertongbook.com

“学习型家庭”、“学习型社区”;中央讲构建和谐社会,下面就是要构建和谐家庭,夫妻不要打架吵架,往往就是这样地生搬硬套。

我原来长期搞科研工作的,也是高考改革后的第一代大学生(1977 级,1982 届的),长期在农科院工作,后来 1988 年和南京大学的几位老师一起下去做科技副县长,1988 年我到徐州丰县当了三年的科技副县长,后来 1990 年就没有回到农科院,到省科委工作,1995 年到美国学习,1996 年到宿迁,在宿迁工作了 10 年。我感觉江苏的苏南、苏中、苏北也不一样。像苏北,可以这么说,是历史形成的惰性结果,造成了现代的经济社会发展落后,也导致在苏北主政的主要领导,要花 2/3 的精力来解决问题、困难、矛盾,抓稳定。但是苏南呢?他是反过来的,他要用 2/3 甚至 4/5 的精力抓发展,所以这种“马太效应”越来越大。

我曾经向省里领导建议,我说省委、省政府如能解放苏北领导干部的精力,就是发展苏北的生产力。我说省里能不能从公共管理的角度,用财政转移支付把这些问题、矛盾、困难给它“买断”,把超额的政府运作成本和超额的社会事业发展成本,政府把它垫付掉,把它买断,那么就可以把苏北领导干部的精力解放出来了。这三天我陪省委李书记考察苏、锡、常,我有切身的感受,那精力投放完全不一样,他们感觉不到苏北这些问题,根本感觉不到存在这些因素。所以为什么苏南、苏中、苏北的差距越来越大,我们沿海东部和内地的差距越来越大,在计划经济体制条件下看不出来,在市场经济体制条件下就暴露出来了。

这 5 级政府,大家可以分析一下,中央一级、省一级,以宏观管理为主,到了县、乡两级以微观管理为主,地级市这一级是找结合点,就是找对上负责和对下负责的结合点、宏观与微观的结合点、广度与深度的结合点。大家注意省一级和省辖市、直辖市又不一样,像北京、天津、上海是直辖市,北京、天津、上海的领导都是政治局委员,他们可以现场办公,可以直接操作。因为它是直辖市,它有它的中心城市,它有它的开发区,它有它的直属企业和事业单位。省就不一样了,比如说我们江苏省,江苏省有没有中心城市?没有。南京是属南京市的,不是省委、省政府的。省里有没有开发区呢?也没有。省里有没有大企业呢?也没有。大企业都是南京市的,省里只有资产监管公司。省里有没有事业单位呢?有。高等院校就是事业单位,但这只是间接的。所以省这一级政府,它是一个国家的缩小,但是像上海、北京、天津它就是一个小城市的放大。这就要求我们党中央、国务院,省委、省政府,市委、市政府,包括县区党委、政府和乡镇党委、政府它们的“四政”,即党委执政、人大督政、政府行政、政协参政的方式方法都完全不一样。

现在有一个很大的问题，即各级政府惯用的方式都是开会发文件。开会发文件，是在战争年代及计划经济体制条件下长期形成的一种方式，但是这种方式的效果现在是越来越差。像我在宿迁，宿迁是526万人，你就开5万人的会议也就占人口1%，发5万份材料一人一份的话，也只是1%，99%是盲区。因为大家知道计划经济体制条件下，政府是投资主体，政府是决策主体，政府是经济行为发生的主体。但市场经济条件下完全变了，农村经济及农户是决策主体、行为发生主体。城市经济及居民户和老板、法人代表是决策主体、行为发生主体。你开会只要开不到这“两户”，开不到市场的主体，你开这个会、发这个文件，社会上并不知道。我们经常开玩笑，开大会领导正襟危坐，下面鼓掌，叫领导自我表扬、自我总结、自我陶醉、自娱自乐。像我们在市里面，你开会就算开到乡镇党委书记，他回去不传达，把你的会议精神“贪污”了，社会上都是盲区。你这个会议成本就很高。因为公共管理当中有个行政成本问题，开这个会就有正外部性和负外部性问题，你开一个会1 200人，1 200人两天不上班，坐在这里听，他又不直接创造社会财富，这个行政成本是有效的还是无效的呢？是正外部性还是负外部性呢？那不言而喻。所以这4级政府绝对不能都说这四句话，即“调节经济、市场监管、社会管理、公共服务”。这些是在书本上找不到的。乡镇政府怎么定位、县政府怎么定位、市政府怎么定位、省政府怎么定位？党的十六大提出的这四句话实际上是政府职能转变的一个原则，由原来直接抓经济工作，转向调节经济、市场监管、社会管理和公共服务。由直接操作转变为间接操作，由直接领导转变为间接领导，直接管理转变成间接管理。

党的十六大结束的第二年，在2003年召开的十六届三中全会上，党中央做出了《关于完善社会主义市场经济体制的决定》。我以为从发展层面来说，是解决中国经济和社会发展的无形之手的问题。到了2004年党中央召开了十六届四中全会，做出了关于提高党的执政能力的决定。我个人理解，是定位我们政府有形之手的问题。党的十六届三中全会解决了无形之手，四中全会解决了有形之手，去年召开了五中全会党中央又提出了关于“十一五”经济社会发展的建议，实际上是要解决市场这一无形之手和政府这一有形之手如何“握手”，解决和谐发展的问题，大家回顾一下就是这个脉络。

那么我们如何规范市场无形之手的作用，理性发挥政府有形之手的作用呢？政府有形之手的作用是两条：一是要让市场无形之手的作用发挥到最大化，凡是市场无形之手能够发挥作用的领域，你政府有形之手不要“插手”，你“插手”就是障碍，因为市场能解决这个问题，无非有个过程；第二，使政府有形之手所掌握的

公共资源的效能发挥到最大化。

我讲政府有形之手掌握的公共资源最重要的是什么？——财政。政府调节经济主要有两手：一手叫货币政策，即金融；一手是财政政策。现在，中国各级政府已经到了一个富政府、穷公民的阶段，可以这么说在当前这个阶段，世界上很少有国家政府富到我们这个程度，人民银行每天要拿 20 亿元人民币来购买外汇储备。一个正常的市场经济国家或者说一个体制比较健全的市场经济国家，政府以控制资本为主，民间以控制资产为主，但是我们是反过来的，政府以拥有资产为主——国有资产、国有土地，民间以拥有资本为主——储蓄。

处在这个阶段，搞得不好会出现两个问题，第一就是政府积极的财政不积极，变成消极，就是效能的下降，因为我们是 5 级政府，大家注意，从中央一级到省一级，省一级到市一级，市一级到县一级，财政上载的过程，是效益下降的过程，财政分配的过程，也是效能下降的过程。上 5 级、下 5 级，加起来就是 10 级，而且我们政府掌握的财力占我们的 GDP(国内生产总值)、GNP(国民生产总值)是世界上少有的高，中央已经充分意识到这一点。我不是在这里揭我们国家的短，我讲的都是有根有据的，所以现在的问题都需要公共管理来研究。第二就是容易出现腐败，出现寻租。

我讲世界的三大问题：一是个人承包资产的流失问题。二是以物易物不发生票据的逃税问题。现在中国在世界各国中地下经济所占比例是很高的。所谓地下经济就是不让统计，个体户之间以物易物、能源换能源、原材料换原材料，甚至出现以最终产品来换零配件的交易行为，叫以物易物不发生票据，逃税。三是资产的租赁和承包，还有业主制度不到位的偷工减料问题，等等。

那么发展的最终目标是什么？我前面讲的直接创造财富的主体最大化，间接创造财富的主体最小化。但是发展是发展什么？是发展 GDP，发展财政收入还是发展人？胡锦涛总书记在党的十六届三中全会上就已经提出，要树立和落实以人为本、全面协调、可持续发展的科学发展观，也就是由原来的“GDP 崇拜”，转向崇拜人、发展人、提高人、改造人、改变人，以人为中心，为人服务。

那么最终把人发展到什么状态？我用四个“主”来概括，就是把老百姓真正变成经济发展的主体、变成民主政治的主体、变成文化繁荣的主角、变成社会进步的主力。大家注意这是一系列的很艰巨的过程。现在，因为长期的计划经济体制及中国传统文化的影响，公民、股民、人民、老百姓对政府的依附性、依赖性都很强，他总认为政府是救世主，什么都应该政府给，要把这个关系颠倒过来是很艰巨的，如何颠倒，还是要通过公共管理。

那么政府如何把经济社会发展的组织程度提高到最大化，如何把各级领导者、管理者、服务者的主观能动性发挥到最大化，还有，如何把创造财富的市场主体的积极性调动到最大化，这也需要我们公共管理来进行研究。这就是发展的最终目标，当然这是一个远期目标，要实现这一远期目标，以现在为起点，要经历一个过程，这个过程从国家来说我概括叫“四转”。

我们国家正处在“体制转轨、机制转换、社会转型、公民转性”这个阶段。“体制转轨、机制转换、社会转型”大家容易理解，“公民转性”就是由传统的与农耕社会相对应的“道德人”，变成与工业化社会相对应的“经济人”以及与未来社会相对应的“文明人”，这还有一个转变的过程。江苏正处在工业化的转型期、城市化的加速期、市场化的完善期和经济国际化的提升期。

在全国的“四转”和江苏的“四期”过程中，对区域经济的影响有哪些因素呢？我个人的体会有5种因素，区位、资源、政策、人才和机制，那么这5种因素对一个地方的经济发展和社会进步起的作用大小以及如何来整合，也需要我们公共管理学科来探索和研究。从区位来说，江苏处在沿海，是定位的，不可能移动，但可以提升。香港当初是一个半岛，台湾地区是一个孤岛，发展很快、繁荣很快。从区位角度来说，区位不可以移动，但是可以提升。如何提升？一般来说分四个阶段：通过对基本的生产和生活条件的改善，把区位劣势变成区位优势；通过扩大区域的基础设施建设，把区位优势变成区域优势；通过“软环境”整治，比如说政治舆论环境、政策扶持环境、社会服务环境、法治管理环境、人文环境，把区域优势变成竞争优势；再通过内部“三化”即工业化、城市化、市场化，和外部“三化”就是异地的工业化、城市化、市场化进行互动，把竞争优势变成为发展优势。

大家注意，经济学关于区域经济可以从好多角度来定义，一个区域除了特殊的国家外，比如非洲一个国家，她只有旅游，她可以不经历工业化阶段。一般来说，任何国家和地区，都必须经历工业化阶段。所以从这个层次来看，一个区域经济社会发展的过程，实际上就是运用工业化、城市化、市场化的综合力量，来对农业、农村、农民进行“三化”。所以有人曾经讲过，农业的根本出路在工业，农村的根本出路在城市，农民的根本出路在市民。我们省委、省政府提出来，用工业化致富农民、城市化带动农村、产业化提升农业，叫农业产业化，产业工业化，实现农业现代化，扩大城市、城镇，缩小农村、繁荣农村，增加市民、居民，减少农民，致富农民，所以区位的提升是非常重要的。在“四期”中，实际上江苏的第一、第二阶段早已结束，现在进入了第三和第四阶段，而且是第三、第四阶段同时走。

资源无非是两类资源：一类是基础性资源，一类是发展性资源。基础性资源

就是硬资源，发展性资源就是软资源。硬资源包括农副产品、矿产品、劳动力、土地、水资源等等，就是大自然的恩赐，地球上拥有的。软资源是发展性资源，包括人才、技术、资本、信息。我报一组简单的数据，江苏省总面积占全国1%，约10.26万平方公里，其中68%是平原，17%是水面、10%是丘陵、5%是山地，我省的耕地只占全国的3.8%，但是生产了全国5.66%的粮食、5.86%的棉花、7.02%的油料，创造了6.1%的农业产值，养活了5.7%的人口，创造了全国10%的GDP，13%的财政总收入，9.8%的地方一般性预算收入，还有占全国9.8%的全社会固定资产投入，实际到账外资占全国23.9%。所以江苏目前处在什么阶段呢，就处在由长期以来传统的依靠基础性资源支撑转向依靠发展性资源的阶段，因此江苏的发展任务非常艰巨。

目前，江苏要由靠传统的基础性资源支撑转向依靠发展性资源支撑。发展性资源就是政策。大家知道省一级以下，自主制定地方政策的空间比例越来越小，立法是中央的，主要在全国人大，我们省有部分立法权，较大城市像苏州、无锡、南京、徐州有部分立法权，可以搞一些条例、办法，再通过省人大常委会来审定。但是大家注意，立法是一个自上而下的过程，创新是一个自下而上的过程，当中的结合点是政策。虽然立法没有权，但是我的主观能动性可以发挥到最大化，就是自下而上的自主创新。中国是一个宝塔形的体制，到了省一级是31个，市一级是400个，到了县一级是2 000个，到了乡镇一级是40 000个，自主创新的潜力非常大。怎么创新？三个方面：研究中央一级的方针政策法规，找准与地方的结合点，具体化；引进国内外一些先进的制度规范，本地化；针对问题反向逆推，规范化。一个地方的落后，表现为人的落后，人的落后是制度造成的，但是现阶段制度的落后就是地方领导造成的，所以一个地方要不断的搞自主创新。大家都知道跳高运动员，两个支架是体制，生产力能不能适应生产关系，经济基础能不能支持上层建筑，纳税人能不能养活供养人口，市场主体能不能支持市场监管，跳高的规则就是机制，那个横杆就是制度。如果这个横杆不变，运动员的水平是不会提高的，跳过1.82米，然后1.85米，跳过1.85米，然后就是1.9米，制度要不断的变化，就是制度要超前于市场主体的高端，不断地挑起竞争。我们往往提出制度不变，我讲的不是社会主义制度，这个制度是不能变的，但是微观的经济社会制度要不断的变化，不断的创新。学校也是这样的，如果按照年龄大小、学历高低、胡子长短、皱纹多少来排顺序，升职称，那早着呢，你就要创新一个制度，这个制度排除年龄、排除学历、排除工龄，而且不断的调整，保证有效。实际上我们研究的好多问题都是制度原因，所以说制度显得越来越重要。我感到

传统的第三大因素，政策和法律是非常重要的。大家注意法律是找结合点的，中央无论是政策还是法律，它是找全国31个省市的结合点、平衡点，大家都能够接受。如果我们江苏就满足于中央的法律法规和政策，那江苏就只能是全国的平均水平，现在我们就要想方设法走在前沿。既要“走钢丝”，又不能碰“高压线”，更不能“触电”掉下来，掉下来就完了。那么走这个路子靠什么？靠创新！从1到31，到286加164，到2 000，到40 000，大家相互竞争，竞争什么？你把他测算出来，就是打“四差”，即打空间差、时间差、信息差、制度差。改革不就是打时间差吗？开放不就是打空间差吗？我们调整思路进行创新不是打信息差吗？好的思路、好的信息，带来发展战略、竞争思路的不断调整。但是最终靠什么？要靠制度的差别。

浙江为什么在短短的15年间超过江苏？我概括浙江叫“四双”，“双低战略”、“双差战略”、“双改战略”、“双经战略”。“双低”，浙江改革开放初期出台了低交易成本、低生产成本的政策，形成了小商品交易中心、生产中心。接着，浙江改革打时间差，提前15年搞市场经济；创业打空间差，鼓励浙江老板跑天下、跑海内外，形成了市场经济体制和运作资本的资本家、老板。大家注意，市场经济条件下资本积累的背后不是资本的积累，是人才的积累，是人气的积累，资本积累是个表象。接着浙江搞了“双改战略”，股份制改造和法人治理结构改革，很可能同志们看过《一千五百年以后的世界》和《市场经济三百年》，最近又出来了一个叫《西方国家演义》7本书，我最近正在看。162年前，世界上没有股份制。马克思在《资本论》当中提出，他判断资本主义必然灭亡的逻辑之理，就是资本主义不解决生产资料私人占有和社会化大生产的矛盾，所以必然灭亡。但是他没有想到股份制解决了，所以在162年前，以家族式、合伙式、民营式为主要形态的市场经济走进了死胡同，出现了“三个”：投入个体化、风险个体化、动力个体化。北美和欧洲经济停滞了40年左右，后来哈佛和剑桥的专家研究出股份制，把“三个”变成“三化”：投入多元化、风险制约化、动力群体化，所以资本主义没有垂死挣扎、灭亡，反而焕发了青春，是股份制挽救了它，这也是制度创新。我们经常从公共管理的角度讲这一案例，我国在1840年的时候，就具备了工业革命的条件，但是工业革命没有发生在中国，却发生在了英国。1840年的时候，我国的GDP占全球的1/3，美国现在只占1/5，我们在清朝的时候，实际上已经具备了工业革命的条件，但是英国出台了《独占法》，独占法就是专利法，第二是修改宪法，私人财产神圣不可侵犯，所以他们想方设法积累财富，另外《独占法》保护发明，可以搞科学研究、搞专利。

需要全本请访问 www.ertongbook.com