

区域脉动

苗成斌 著

QU-YU MAI-DONG

区域脉动

QU YU MAI DONG 苗成斌 著



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

区域脉动/苗成斌著. —南京:南京师范大学出版社,
2010. 12

ISBN 978-7-5651-0073-4/F · 38

I. 区… II. 苗… III. ①地区经济—经济发展—研究—
江苏省 ②社会发展—研究—江苏省 IV. F127.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 237167 号

书 名	区域脉动
作 者	苗成斌
责任编辑	周 伟 戴联荣
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598077(传真) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://press.njnu.edu.cn
电子信箱	nspzbb@njnu.edu.cn
印 刷	南京京新印刷厂
开 本	787×960 1/16
印 张	24.5
字 数	401 千
版 次	2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5651-0073-4/F · 38
定 价	39.70 元

出 版 人 闻玉银

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换

版权所有 侵犯必究

序：在调研中感悟科学发展

以调查研究的思路和方法观察世界，分析问题，审视科学发展，这是我阅读苗成斌同志新著《区域脉动》的较深印象，也是我情系长期在基层从事党委研究室工作的同志们的真挚感情表达。

现代调查研究是把马克思主义的唯物论、辩证法变成实际工作方法的一种创造。在现代文明社会里，调查研究主要体现理论和实践的统一，认识世界和改造世界的统一，世界观和方法论的统一；既要运用抽象的理论观点分析实践，提出意见和建议，又要及时总结基层干群在实践中创造出的新经验，使其升华为观点、理论并指导实践。在调查研究中如何深悟科学发展正道、凝练科学发展真经、指导科学发展实践，这是对我们党委研究工作者提出的新的更高要求。

科学发展观是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。我们要高举中国特色社会主义伟大旗帜，夺取全面建设小康社会的新胜利，必须将科学发展观确立为我国经济社会发展的重要指导方针。这是历史经验的深刻启示，是实践发展的客观要求，也是全党全国人民的共同心愿。在科学发展的新时期，如何清醒地认识和把握以人为本，不能偏离目标；全面发展，不能片面发展；协调发展，不能失衡发展；可持续发展，不能只顾眼前；科学发展，不能违背规律。这些问题是党委研究工作者必须

在生动的实践中下功夫探讨的问题。

运用调研报告的形式,较为全面系统地综合反映一个地区在一个时期中的经济、社会、文化科学发展情况,必须要有世界眼光、战略思维、时代思考,其优秀调研成果必然扎根于基层、来源于实践、取决于智慧、上升于理性、起效于社会,如此才能使调研报告与时代同行、与科学合拍、与实践共振。本书从改革开放、科学发展、城市建设、自主创新、区域联动、全面小康、财源经济、和谐社会等多个层面和角度,探讨江苏各地多年来的发展情况。无论是体制转轨,还是科学发展;无论是社会转型,还是文化软实力,都体现了时代特征与发展要求的紧密结合,发展的科学性与实践性的有效链接,上级精神与本地实际的贯彻落实。

以调查研究的思路和方法研究科学发展,其显著特征在于实践性,集中体现在区域发展战略重点和战略措施的科学定位上,体现在基层按照科学发展观要求实现思想和行动的高度统一上。本书从沿东陇海产业带开发到融入新亚欧大陆桥经济;从淮海经济区到接轨大上海、融入长三角;从苏北振兴到沿海崛起;从城区科学发展到农村科学发展等方面,在战略探讨、目标定位和政策措施上,初步体现出宏观指导性与微观针对性的统一,理论科学性与实践可操作性的结合。

政策研究工作者要在研究中加强理论创新,在实践中完善理论成果,以调研创新成果促进科学发展,以科学发展检验调研创新的成效。书中提出的一些观点或意见、建议,有的在获奖成果中得到了认可,有的在交流中进行了检验,还有的尚需在实践中验证。书中较早总结一些地区生态城市建设、新型工业化发展、区域科学崛起,以及和谐社区建设等经验,但有的缺乏从实践中系统概括和总结、提炼到理论的深度;书中也较早提到学习借鉴发达国家的公共行政管理改革、政府职能转变、社会建设等政策的建议,但有的缺乏在实践中试行和检验。虽然书中存在一些不足,还有一些尚待深入研究的问题,但瑕不掩瑜,许多研究有较好的社会实践价值。

我从事多年党委研究室工作,在写作的实践中深深体会到,文学艺术作品是靠塑造人物的形象打动人,调研报告则是靠严谨的逻辑说服人。书稿中不仅整篇布局分类清晰、逻辑严谨,而且每一篇报告主题突出、逻辑性强。如《从小康到现代化的理性思考》一文,将古代小康与现代小康的内涵阐释清楚,以中国小康、全面小康与国际上的先进经验进行比较很清楚,对总体小康与全面小康、全面小康与基本现代化、基本现代化与现代化的关

系论证清楚，文稿中环环相扣、层层递进，逐步上升的逻辑力量彰显出来。书中类似文稿在此不一一列举。

苗成斌同志长期在地方党委办公室、研究室工作，我们在同一个系统供职，有几次见面和交流。他先后在工厂，乡镇，县、市机关和省委研究室工作，有着丰富的基层实践经验。他“常看胸中有本，言泉流于笔端”，几十年如一日辛勤探索，不舍昼夜，笔耕不辍，用心用爱调查研究。该书是一个长期奋战在党委研究室系统工作者的实践、思考的产物，在区域经济、社会研究方面有许多独到之处，我深感欣慰。我相信本书的出版会引起有同样兴趣、相同责任感的人们的共鸣，或许能从中受到启迪。也希望成斌同志在经济社会发展研究方面能有更多的新作与读者见面。

学习与事业齐飞，友谊同时光长在。愿与党委研究室系统工作的同行们共勉之！

此为序。

郑新立

2010年1月18日于北京

（序言作者，原中共中央政策研究室副主任，中国国际经济交流中心常务副理事长，全国政协经济委员会副主任。）

目 录

序：在调研中感悟科学发展	郑新立（1）
--------------------	--------

第一篇 改革开放

欧洲公共行政管理改革的趋向	（3）
新加坡的世界奇迹从创新中来	（10）
纵深推进徐州城市管理改革	（17）
建设新型园区 构建跨越平台	（30）
融入陆桥经济 加速徐州振兴	（48）

第二篇 科学发展

在加速新型工业化中跨越	（55）
城区科学发展的一面旗帜	（61）
科学发展观与徐州新发展	（74）
在贫穷的土地上科学崛起	（85）

第三篇 城市建设

增强徐州城市竞争力	（99）
创建生态城市 加速科学发展	（126）
亚欧新陆桥 中国新徐州	（138）

第四篇 自主创新

江苏企业自主创新体系研究	（147）
从后危机时代探析软件产业兴起	（194）
创新发展江苏城市文化产业	（202）

第五篇 区域联动

接轨大上海 融入长三角	(213)
加快苏北区域共同发展的新思考	(224)
全面开发沿东陇海线产业带建设	(231)
放大创业自由度 拓宽发展新空间	(242)

第六篇 全面小康

从小康到现代化的理性思考	(259)
加快徐州全面小康社会建设	(289)

第七篇 财源经济

徐州市产业与财源结构探析	(325)
徐州经济形势分析与对策措施	(343)

第八篇 和谐社会

筑牢和谐社会的根基	(353)
和谐的锁金 幸福的家园	(362)
徐州新发展之魂	(373)

后 记	(383)
-----------	-------

第一篇

改革开放

欧洲公共行政管理改革的趋向

欧洲大陆国家政府改革运动和政府再造运动以及“新公共管理”实践模式的兴起,公共行政管理改革的做法和经验,给我们留下了深刻的印象和启发。

一、欧洲公共行政管理的基本特点

德国、挪威、荷兰、法国等公共行政和公共管理改革虽然有所差异,但因其历史渊源相关,都进入了公共部门管理尤其是政府管理改革的时代,大体上与以美国、英国为代表的新公共管理的趋势有许多相同的基本特点。

(一)行政职能与权力行使趋向市场化和公共化

欧洲国家的政府职能公共化主要体现在市场化、社会化方面,突出了尽可能发挥市场力量的特点,在公共服务领域注重引入竞争机制,放松政府对经济的管制。德国政府加大公用事业市场化改革,向民间资本开放垄断性基础设施领域,增强了企业发展活力。德国法兰克福机场为欧洲第一大国际机场,这个机场由过去的国家民航公司经营改制为股份经营,由联邦、黑森州政府、法兰克福市政府和私营企业四个部门组成。铁路也进行了股份化和私营化改制。欧洲大陆多数国家通过立法,强制规定许多地方

政府部门,必须通过招标形式把自己的服务项目承包出去,使承包制改革普遍化。有的把学校、医院的后勤服务等蓝领工作承包出去,甚至把社会保障、审计及房屋管理等白领工作也实施了承包制改革,体现了“公共服务”的民营化。除不断把公共服务承包给私营公司外,社会中介组织承办了大量事务性、专业性工作,在工程监理、律师事务、建筑设计审查等方面发挥着重要的作用。权力行政公共化主要体现在居民直接行使政府管理权上,在一些法定机构的论证会中,成员来自社会各界,有一定比例的民众参与,对一些重大事项进行监督和指导,有效地减少了政府的职能范围,发挥了社会、居民、企业自身的作用。

(二)机构设置与政府运作转向专门化和连体化

在机构设置专门化方面,欧洲大陆国家政府机构按照决策、执行、监督相分离的模式设置,决策机构为政府的主体,执行机构是各项公共服务的提供者,监督机构保障政府依法依规有效运作。德国从20世纪70年代末至90年代初就进行了调整公共事业、“给国家减肥”、削减公共服务人员、压缩公共人事开支、转变公共组织机构等多项改革。荷兰从20世纪90年代开始以“地方治理模式”推行地方政府改革,对权责进行划分,目标是改善政府组织的运作,提高行政效率和效能,方法是放松管制、分权、私有化和引入商业管理模式。德国黑森州经济专家奥尔特议员告诉我们,德国的地方自主权很大,州可以自行制定法律,但地方行政机构没有决策权力,主要是执行,而且由选民、议员及相关利益群体自上而下监督立法,程序很严,整体性协调性很高。在政府运作连体化方面,政府在建立基本“公共平台”的基础上,进一步强调建立“连体政府”,全面加强政府部门间的协调与合作。一方面,电子政务塑造了政府新型公共服务平台,普通公民可随时通过电子公民中心网站办理各种日常事务,落实了简政、便民的政策目标;另一方面,电子政务促进了政府部门间无缝信息交换,不断强化部门间的融合度,使各部门间的互动形态水平得以提升,对公共政策的施行产生了积极影响,加速了政府运作连体化进程。负责决策的机构,既可以对直接对应的执行机构和非直接对应的执行机构进行指导协调和监督,也可以根据执行中遇到的实际问题,按程序修改和完善有关决策,使整个政府运作在动态中实现连体化。

(三)公共管理与行政决策走向科学化和民主化

随着现代社会政府职能的扩张,政府对于经济、高科技等专业领域的介入以及管理现代化的发展,实施科学决策,将更为重要和迫切。欧洲各国决策与执行相对分离的政府结构及运行机制为行政决策的民主化、科学化奠定了基础。行政决策在内部打破了部门间的界限,在外部打破了政府机关的封闭性,使政府决策真正成为公共决策。法国、德国、挪威等电子化政府建立起了联络政府机关、企业与民众之间的互动机制,政府与公众之间的沟通更加直接和便利,推动了民众与政府官员的直接对话,提高了民意在政府运作中的份量,并设有民意处理的相应机构。这些国家还设有各种咨询委员会。据德国波恩市发展战略研究所斯达姆博士介绍,像这类咨询机构在德国有许多,咨询机构把为政府部门提供决策咨询及国际间服务作为重点工作之一,在决策的动议、制订乃至推行过程中,发挥着重要的影响和积极作用。布兰尼桑登记中心是挪威国家贸易与工业部下属的一个“行政代理”执行机构,主要是通过法定登记和信息综合的方式为企业、社会提供公共政策服务,依法维护法定主体权利义务,公开渠道提供信息查询和委托公证服务,反馈民意报议会专业委员会和国会进行决策调整。他们的政府决策科学化和民主化,还体现在议会和反对党的意见、新闻舆论对政府决策的影响上,体现在广泛的民众参与、各类听证、公示、民众表决等基础上。

二、欧洲公共行政改革的几点启示

与法国、德国、挪威、荷兰等政府行政体制改革的理念、取向、方法与成效相比较,我国行政体制改革虽然起步晚、任务重、需要完善处多,但主导方向是对的,效果是好的。这更加坚定了我们深化行政体制改革的信心和决心,对于促进徐州市公共行政、公共管理改革,探索新路,指导实践,具有很深的启发。

启示一,公共行政必须以创新为动力,坚持突出“科学性”。欧洲的政府改革说明,政府管理的改革与发展必须以市场经济为导向,这已成为不可逆转的趋势。徐州市地方政府管理体制在很多方面还不适应市场经济发展,社会管理的制度创新空间很大,技术创新亟待改善。我们只有在学

习中创新,在创新中完善,才能探索出一条符合江苏实际的改革创新之路。创新应体现市场经济发展对政府管理的要求,政府与市场关系按照市场经济的原则进行调整,政府从市场经营活动中退出;运用市场化手段改善公共管理,降低行政成本,优化办公资源管理,花最少的钱办最多最快的事,与欧洲大陆国家的新公共管理相衔接。创新应适应经济社会快速发展的需求,革新政府结构体系,把政府机构的决策、执行、监督三权相分离,使决策机构综合而精干,执行机构专业而高效,监督机构独立而有力。创新应顺应现代技术发展要求,创新政府技术管理。必须加快“电子政府建设”,在统一规划、统一标准下建设信息支持系统,使政府部门之间、政府与社会和企业之间互联互通、信息共享、资源共享,通过网络向社会提供公共产品服务,真正改变整个政府运作机制与方式,提高政府工作效率与效能。

启示二,公共行政必须以服务为目标,坚持突出“公共性”。从“经济建设型政府”向“公共服务型政府”转变,是经济社会协调发展的迫切要求,是我国市场化进程的必然选择,也是新阶段我国政府职能转变的基本目标。欧洲大陆国家成功经验表明,我们必须对地方政府的职能重新定位,对传统的“管制型政府”实行彻底革命,创立服务型政府,以提供高效、优质的服务为基准,而不能以“管制”为界定的标准。职能的界定不可简单地依据政府机关自身的要求,上级的规定,必须从企业、民众的需要和社会发展的需要出发,真正满足最广大服务对象的要求。所提供的服务应限定在“公共领域”,体现政府的“公共性”。政府应真正代表公共利益,制定公共政策,管理公共事务,提供公共服务,维护公共秩序,改善公共产品供给,改进社会公众对经济、政治、文化、社会的参与条件,创新政府工作思路。

启示三,公共行政必须以决策为关键,坚持突出“效能性”。欧洲的实践证明,决策效能是最大的效能,决策失误是最大的失误;决策效能的前提取决于决策的科学化、民主化,执行效能取决于决策效能,只有民主决策形成合力,科学决策监督到位,决策才能更加有力有效。我们不仅要学习借鉴专设决策机构,配备有较多的决策咨询机构,完善的审议机构,还应探索健全各项决策制度与机制,以及广大民众参与机制,保证决策方案能够吸纳各方面意见,决策程序严谨,对每个环节进行辩论和“破坏性”论证,提高公共决策的质量,使我国的公共管理决策与市场经济体制相适应,与国际惯例相适应,与信息化、技术化相适应。必须在公共性原则下,突出效能和责任,理顺各类公共管理主体关系,培育各类非政府公共组织,促进决策体

系结构的分化,建立和完善科学的决策程序,建立公共管理决策的审查和评估制度,提升公共管理决策体系的科学决策能力。

启示四,公共行政必须以环境为保证,坚持突出“法治性”。公共管理环境影响着公共行政的性质和公共行政体制,直接制约着公共决策和执行。从欧洲大陆国家公共管理环境来看,不论是自然环境,还是人文环境,不论是政治、经济、文化、社会环境,还是区域或内部组织环境,都有许多值得学习和借鉴之处,但最主要的是法治环境。我国的改革开放走到今天,政府与社会的关系、政府与老百姓的关系、政府与市场的关系都发生了深刻的变化。我们必须从权力社会向能力社会转变、从国家社会向公民社会转变、从单向控制的行政体制向协商合作的管理机制转变,最终从行政控制型体制向依法行政型体制转变,真正实现法治政府。江苏省社会关系日益变化,已对公共行政、公共服务的相关立法提出了迫切要求。加快公共行政、公共服务的相关立法,不仅是政府职能转换的需要,更是社会对国家、对政府提出的现实要求。江苏应建设有限政府的法律保障,建立严格的法律问责制,依法治权,依法行政,尤其应加快建立和完善涉及社会事务的公共权力的法治,逐步实现决策咨询的法定化,建立有公民代表和专家参加的咨询委员会制度,积极推进行政程序、行政执法和政策评价的法定化。

三、学习借鉴欧洲公共行政的对策措施

深入贯彻落实党的十六届四中全会精神,坚持科学执政、民主执政、依法执政,是加强党的执政能力建设的根本性的问题,也是徐州市行政体制改革的一项紧迫任务。我们要学国外之长、创自己之新,结合实际,研究探讨深化行政体制改革,创新公共行政体制的有效途径和政策措施,大胆实践,勇于探索,努力把徐州公共行政和公共管理改革推向新阶段。

(1)各级领导要高度重视。以贯彻落实科学发展观为标志,徐州市进入了经济和社会的联动转型新阶段。在这个新阶段,西方世界以新公共管理为实践模式的政府再造运动,对我国的影响越来越大;党的十六届四中全会精神,为徐州市行政体制改革提出了新的更高要求。从一定意义上说,政府的改革已成为当今所有方面改革的核心内容。因此,加快实现从经济建设型政府向公共服务型政府转变,提高公共行政、公共决策能力,已

成为解放和发展生产力最现实有效的重要举措,成为全面实现“两个率先”的紧迫战略任务。要树立新的公共管理理念,把公共行政体制改革提上重要议事日程。徐州市应设立政府创新工作领导小组,明确一位领导同志分管这项工作;应鼓励地方、高校、民间咨询研究机构加强公共行政与公共管理方面的课题研究,设立地方政府创新奖,真正有领导、有组织、有计划地把徐州市公共行政、公共服务改革与创新搞得更加扎实、更加富有成效。

(2)试点方案要重点突破。早在20世纪70年代末,德国等西方国家就已给政府“减肥”,80年代新加坡、香港也开始进行了公共行政改革。我国深圳等市已对公共行政体制改革进行了试点。在这方面徐州市相对滞后,应在学习国内外成功经验的基础上,加快研究制定行政体制改革试点方案。试点可选择经济条件较好的县和一个区进行。改革试点要体现市场经济发展对政府管理的要求,在推进政府机构改革、调整政府管理内容、改进政府调节经济活动方式、推进政企分开、依法规范政府行为、公用事业市场化改革、完善政府绩效评估体系、构建社会主义和谐江苏、发展社会主义民主政治等方面有一个较大的实质性突破。在试点的基础上,应尽快研究编制《徐州市行政体制改革规划纲要》和《徐州市行政体制改革行动纲要》,并与徐州市经济社会发展“十一五”规划相衔接,更好地指导全市行政体制改革与创新实践。

(3)政府职能要彻底转变。坚持以党的十六届四中全会精神为指导,应围绕科学执政、民主执政、依法执政,对全市地方政府职能科学界定,突出“三公共一公众”,着力实现“五个转变”。“三公共一公众”是政府公共产品的范围和内容应是提供公共设施、发展公共事业、发布公共信息;公共服务的目的和导向,应是为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。政府职能“五个转变”是,从政府行政理念上,由“官本位”向“民本位”转变;从无所不为的万能政府转变成有所不为的有限政府,把工作内容集中到规划制定、经济调节、市场监管、区域协调、社会管理和公共服务等方面上来;从热衷于“管、审、批”的干预型政府转变成致力于“扶、帮、助”的服务型政府,把工作任务集中到保障人民群众身心健康和财产安全、帮助企业排忧解难上来;从主要是为国家经济服务的倾斜政府转变成成为整个社会服务的全面政府,把工作基点落实到解放和发展生产力、实现经济社会和人的全面发展上来;从不受约束的自由政府转变成成为依法行政的法治政府,把工作规范统一到相关法律法规上来。

(4)公共决策要科学效能。一应设立决策机构,专门研究经济社会发展要求、方向,提出长远与近期发展政策措施,逐步把决策与执行、监督相对分离;二应完善重大决策的规则和程序,设立决策审议机构,建立专家联系制度、公示制度、听证制度、复决权制度、法规回应制度,吸纳专家学者、民营企业者等对政府决策进行审议、检讨等;三应健全各类决策咨询机构,在发挥党政研究部门、科研机构主渠道作用的同时,健全权威的民间咨询机构,广泛吸纳各界专家、知名人士、企业界人士参与决策;四应按照“谁决策、谁负责”的原则制定责任认定规则、强化责任追究主体地位、健全决策跟踪和反馈机制,实行责任追究制,健全纠正改正制度;五应健全公共决策的评估机制,实行专家评估、中介组织评估、社会公众评估,进一步完善科学高效的公共决策评估运行机制;制定决策评估发展的总体规划,健全绩效评价体系,专家评估与计算机评估相结合,提高决策评估人员素质,保证决策效能和执行效能的有机统一。

(5)管理方式要激发活力。首先,政府部门应学习欧洲做法,大胆引进企业管理方式,在机构设置、人员使用、工资待遇等方面大胆吸纳企业管理精神,以充分激发广大公务员积极性、创造性;在机构编制管理方面,可尝试机构承担的辅助性、临时性工作,允许聘请中短期合同工,不定编、不调工;探索人员编制与经费预算挂钩的管理办法,严格控制政府开支。其次,应合理界定市、县、镇三级事权,创新政府组织结构,理顺市、县、镇关系,解决多头管理、层层管理、条块分割等矛盾和问题。应学习浙江、湖南、河南等省做法,对经济强县赋予经济决策权、事务统筹权和社会管理权限,促进县域经济发展;建议省对省垂直管理的工商、地税、技术监督、药监等部门由省下放省辖市直管,缓解条块分割矛盾,增强地方自主发展能力;应向民间资本开放垄断性公用基础设施,教育、卫生、文化体育等社会公用事业。第三,应创新政府部门间合作关系,革除部门利益,推进部门间的合作。通过建立公共财政管理、公共部门人力资源管理、公共法治管理、公共科技教育文化管理,改革行政事业收支制度,推进权力与部门利益脱钩,拆除部门间的“樊篱”,加强行政管理的整体性与公正性。

(2005年4月)