

“最多跑一次”

改革

浙江经验
中国方案

郁建兴 等 / 著

一场刀刃向内的政府自我革命
超越政府中心主义的治理逻辑
撬动重点领域和关键环节的全面改革
为全球公共治理变革贡献中国方案

“最多跑一次”

改革 | 浙江经验
中国方案

郁建兴 等 / 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

“最多跑一次”改革：浙江经验，中国方案 / 郁建兴等著. —北京：中国人民大学出版社，2019.3

ISBN 978-7-300-26440-0

I. ①最… II. ①郁… III. ①公共管理-体制改革-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第264768号

“最多跑一次”改革：浙江经验，中国方案

郁建兴 等著

“Zuiduo Paoyici” Gaige: Zhejiang Jingyan, Zhongguo Fang'an

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街31号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京联兴盛业印刷股份有限公司

规 格 170mm × 240mm 16开本

版 次 2019年3月第1版

印 张 17.5 插页4

印 次 2019年6月第2次印刷

字 数 239 000

定 价 68.00元

版权所有

侵权必究

印装差错

负责调换

目 录

第一章 “最多跑一次”：全球公共管理改革的中国前沿	1
一、政府：理解中国改革开放 40 年的关键变量	3
二、当代中国政府改革的成就与问题	11
三、中国问题，也是世界问题	19
四、“最多跑一次”：从改革到革命	24
五、本书主要内容与结构安排	28
第二章 浙江省“最多跑一次”改革的缘起、进展与成效	33
一、从强县扩权到“最多跑一次”改革	35
二、“最多跑一次”改革的理念、实现路径与政策工具	52
三、“最多跑一次”改革推进政府治理现代化的成效与挑战	64
四、本章小结	76
第三章 浙江省“最多跑一次”改革的撬动效应	79
一、“最多跑一次”改革的效应溢出逻辑	82
二、“最多跑一次”改革推动经济高质量发展	88
三、“最多跑一次”改革推动社会有效治理	100
四、“最多跑一次”改革推动政府“治权”革命	111
五、本章小结	118
第四章 “最多跑一次”改革的政策创新扩散	121
一、“最多跑一次”政策创新扩散实践	123

二、“最多跑一次”政策创新扩散中的趋同与政策学习	151
三、“最多跑一次”政策创新扩散中的趋异与政策再生产	182
四、本章小结	197

第五章 “最多跑一次”改革的管理保障 199

一、“最多跑一次”改革的选择性扩散	202
二、有效协调：整体性政府体制变革的关键	208
三、整体性政府的体制变革如何成为可能？	218
四、本章小结	229

第六章 当代公共管理改革的中国方案？ 231

一、“以民众为中心”的公共管理：政府中心主义的超越	234
二、“最多跑一次”：一场“以民众为中心”的公共管理改革	238
三、“以民众为中心”的公共管理：实现条件及其机制	242

参考文献 250

后 记 270

图表目录

- 图 2-1 “最多跑一次”改革：整体性政府的改革新模式 60
- 图 2-2 市民“跑两次以上”办事的主要原因（频率） 68
- 图 2-3 市民与企业办事人员对“最多跑一次”改革的评价 70
- 图 3-1 浙江大学医学院附属第一医院的“互联网医院”与“线下医院”就医流程比较 105
- 图 4-1 “最多跑一次”政策发布频次图（按时间） 126
- 图 4-2 “最多跑一次”被中央采纳历程时间轴 127
- 图 4-3 “最多跑一次”政策发布频次图（按省份） 128
- 图 4-4 “最多跑一次”政策扩散（2017.01—02） 130
- 图 4-5 基于主题词的“最多跑一次”政策目标共现图（2017.01—02） 131
- 图 4-6 基于主题词的“最多跑一次”政策工具共现图（2017.01—02） 132
- 图 4-7 “最多跑一次”政策扩散（2017.03—04） 133
- 图 4-8 基于主题词的“最多跑一次”政策目标共现图（2017.03—04） 134
- 图 4-9 基于主题词的“最多跑一次”政策工具共现图（2017.03—04） 135
- 图 4-10 “最多跑一次”政策扩散（2017.05—08） 136
- 图 4-11 基于主题词的“最多跑一次”政策目标共现图（2017.05—08） 137
- 图 4-12 基于主题词的“最多跑一次”政策工具共现图（2017.05—08） 138
- 图 4-13 “最多跑一次”政策扩散（2017.09—12） 139
- 图 4-14 基于主题词的“最多跑一次”政策目标共现图（2017.09—12） 140
- 图 4-15 基于主题词的“最多跑一次”政策工具共现图（2017.09—12） 141
- 图 4-16 “最多跑一次”政策扩散（2018.01—06） 142

- 图 4-17 基于主题词的“最多跑一次”政策目标共现图（2018.01—06） 143
- 图 4-18 基于主题词的“最多跑一次”政策工具共现图（2018.01—06） 144
- 图 4-19 浙江省政策发文频次 148
- 图 4-20 各省份政策发文频次（除浙江省之外） 148
- 图 4-21 地方政府发布代表性政策文本内容相似度计算结果 156
- 图 4-22 各省份“最多跑一次”政策发布频次 159
- 图 4-23 浙江省“最多跑一次”政策目标热力图 160
- 图 4-24 浙江省“最多跑一次”政策工具主题共现图 161
- 图 4-25 江苏省“最多跑一次”政策目标热力图 164
- 图 4-26 江苏省“最多跑一次”政策工具主题共现图 164
- 图 4-27 安徽省“最多跑一次”政策目标热力图 166
- 图 4-28 安徽省“最多跑一次”政策工具主题共现图 167
- 图 4-29 辽宁省“最多跑一次”政策目标热力图 169
- 图 4-30 辽宁省“最多跑一次”政策工具主题共现图 169
- 图 4-31 四川省“最多跑一次”政策目标热力图 171
- 图 4-32 四川省“最多跑一次”政策工具主题共现图 172
- 图 4-33 甘肃省“最多跑一次”政策目标热力图 174
- 图 4-34 甘肃省“最多跑一次”政策工具主题共现图 174
- 图 4-35 河北省“最多跑一次”政策目标热力图 176
- 图 4-36 河北省“最多跑一次”政策工具主题共现图 177
- 图 4-37 “不见面审批”政策目标热力图 184
- 图 4-38 “不见面审批”政策工具主题共现图 185
- 图 4-39 “一枚印章管审批”政策目标热力图 186
- 图 4-40 “一枚印章管审批”政策工具主题共现图 187
- 图 4-41 “一门式一网式”政策目标热力图 189
- 图 4-42 “一门式一网式”政策工具主题共现图 190
- 图 4-43 “马上办网上办一次办”政策目标热力图 192
- 图 4-44 “马上办网上办一次办”政策工具主题共现图 192

- 图 5-1 实现“最多跑一次”改革目标的两种模式 202
- 图 5-2 基于政策文本关键词的“最多跑一次”改革模式扩散 208
- 图 5-3 条块分割系统中的政府内部协调 211
- 图 5-4 “最多跑一次”改革无差别全科受理模式中的主要机构 214
-
- 表 2-1 浙江省行政审批权力下放(1992—2009) 40
- 表 2-2 “最多跑一次”改革的满意度 65
- 表 2-3 通过正式公开渠道获得政务服务的便利程度:民众评价 71
- 表 2-4 民众对于行政服务中心满意度的影响因素回归模型 72
- 表 2-5 民众对于“最多跑一次”改革满意度的影响因素回归模型 73
- 表 2-6 在线政务服务的知晓度与满意度评价 74
- 表 2-7 市民、法人在“最多跑一次”改革中的获得感比较 75
- 表 3-1 浙江行政审批制度改革相关文件 94
- 表 4-1 “最多跑一次”政策萌芽起步阶段标志性政策及内容表述 130
- 表 4-2 “最多跑一次”政策探索阶段标志性政策及内容表述 133
- 表 4-3 “最多跑一次”政策跨越发展阶段标志性政策及内容表述 136
- 表 4-4 “最多跑一次”政策稳步发展阶段标志性政策及内容表述 139
- 表 4-5 “最多跑一次”政策快速扩散阶段标志性政策及内容表述 143
- 表 4-6 “最多跑一次”政策扩散不同阶段政策目标 145
- 表 4-7 “最多跑一次”政策扩散不同阶段主要政策工具类型 146
- 表 4-8 各省份“最多跑一次”相关代表性政策 154
- 表 4-9 以浙江省为参照的政策文本相似度计算结果 157
- 表 4-10 浙江省政策工具的主题共现分析 162
- 表 4-11 江苏省政策工具的主题共现分析 165
- 表 4-12 安徽省政策工具的主题共现分析 167
- 表 4-13 辽宁省政策工具的主题共现分析 170
- 表 4-14 四川省政策工具的主题共现分析 172
- 表 4-15 甘肃省政策工具的主题共现分析 175

- 表 4-16 河北省政策工具的主题共现分析 177
- 表 4-17 各省份“最多跑一次”政策目标比较 179
- 表 4-18 各省份“最多跑一次”政策工具比较 179
- 表 4-19 “最多跑一次”相关政策的政策目标与政策工具 194
- 表 5-1 浙江省各设区市行政服务中心的分管领导 227
- 表 6-1 “以民众为中心”的公共管理的基本特征 234
- 表 6-2 “以民众为中心”的公共管理的实现条件与机制 243

第一章

“最多跑一次”： 全球公共管理改革的中国前沿

理解中国改革开放 40 年，政府是关键变量。改革的成功在很大程度上归功于政府，改革中存在的问题也在一定程度上源自政府。当代中国的政府改革与全球公共管理改革同步同调，中国政府改革面临的核心问题，即以政府中心主义为主要特征的公共治理模式，也是全球公共管理理论与实践的共性问题。始于浙江、燎原于中国的“最多跑一次”改革是全球公共管理改革的中国前沿，这一改革为求解当下中国政府改革的核心问题提供了方案。改革的成功，或将进一步贡献于全球公共管理理论与实践之变革。

2018年是中国实行改革开放40周年。对伟大40年的纪念，不能只是回顾，而更应立足当下的改革，从来路看当下，以来路铺进路，开创一段新的历史。即使回顾过去，也是为了照应当下、体会未来，即哈贝马斯的“作为未来的过去”。

改革开放至今，中国一直都是全球公共管理理论与实践的学习者和受益者。但公共管理理论与实践中的问题，也同样困扰着当代中国的政府改革，其中最为核心的问题就在于政府中心主义的治理逻辑。中国当下正如火如荼开展的“最多跑一次”改革，以政府自我革命为起点，较好地超越了政府中心主义的传统治理逻辑，并且有效撬动了其他公共治理领域的逻辑转型。这场改革始于浙江、燎原于中国，是全球公共管理改革的中国前沿。“最多跑一次”改革的成功，或将为全球公共管理改革贡献中国方案。

一、政府：理解中国改革开放40年的关键变量

改革开放40年来，中国共产党带领中国人民创造了人类历史上规模最大的经济社会转型、速度最快的工业化和市场化、持续时间最久的高速经济增长。如何理解40年改革开放？“横看成岭侧成峰”，不同论者有不同观点。

一些研究侧重于强调制度对改革开放的影响。这些制度论的研究又可以进一步分为两类。一类讨论具体的制度设计、制度安排。2008年，周其仁代表中国经济学界在芝加哥大学举办的“中国改革30年研讨会”上，发

表了题为“邓小平做对了什么？”的演讲，着重阐述了产权制度的作用，最具代表性的就是家庭联产承包责任制。他认为，邓小平的改革之道就是坚持产权界定并寸步不移。中国经济在改革开放后取得高速增长的真正秘诀就在于通过改革开放大幅降低制度和组织成本，制度成本的显著下降，正是基于重新界定产权对经济活动绩效带来的影响。^[1]除了产权制度，价格双轨制^[2]、财政包干制^[3]、分税制财政管理体制^[4]、地方政府公司化相关的制度安排^[5]等，同样被认为是影响中国经济社会发展的重要制度设计。还有一类研究讨论制度本身的特征，它们大多认为中国改革开放很大程度上得益于制度的适应性，主要体现在政府有意识地保持制度弹性^[6]、制度与政策的有效

[1] 参见周其仁：《改革的逻辑》，北京：中信出版社，2013年，第6～20页。

[2] See Loren Brandt and Thomas G. Rawski, “China’s Great Economic Transformation,” in Loren Brandt, Thomas G. Rawski, eds., *China’s Great Economic Transformation*, New York: Cambridge University Press, 2008, pp. 1-26; Barry Naughton, *Growing out of the Plan, Chinese Economic Reform, 1978-1993*, New York: Cambridge University Press, 1995, pp. 1-25. 参见张军：《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，2006年，第208～231页。

[3] See Christine P. W. Wong, “Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China,” *Modern China*, vol. 18, no. 2, 1992, pp. 197-226; Jean C. Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, vol. 45, no. 1, 1992, pp. 99-126; Justin Yifu Lin, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China,” *The American Economic Review*, vol. 82, no. 1, 1992, pp. 34-51.

[4] 参见周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006年第6期；Tao Zhang and Heng-Fu Zou, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China,” *Journal of Public Economics*, vol. 67, no. 2, 1998, pp. 221-240.

[5] See Jean C. Oi, *Rural China Takes off: The Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999, pp. 95-138.

[6] See Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry, “Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China,” in Sebastian Heilmann, Elizabeth J. Perry, eds., *Mao’s Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011, pp. 1-29; Yongshun Cai, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China,” *British Journal of Political Science*, vol. 38, no. 3, 2008, pp. 411-432.

学习与扩散^[1]、允许甚至鼓励区域性的制度试验与创新^[2]等。

一些研究侧重于观察权力之于改革的重要作用。这些研究也可以大致分为两类。一类研究讨论政府权力对市场、社会的干预，最具代表性的理论便是解释东亚奇迹的发展型国家理论^[3]。该理论认为中国经济的发展与日本、亚洲四小龙等经历高速增长经济体的经验类似，主要得益于国家权力对经济发展的积极干预^[4]，其核心特征在于强调产业政策和国家能力^[5]。一些研究者在此基础上，结合中国改革开放的经验特征，进一步提出了“地方发展型政府”^[6]、“地方企业型政府”^[7]等解释概念。另一类研究更多地讨论政府内部的治理结构和权力配置对中国经济社会发展的影响。这类讨论认为

-
- [1] See Shaoguang Wang, “Adapting by Learning the Evolution of China’s Rural Health Care Financing,” *Modern China*, vol. 35, no. 4, 2009, pp. 370-404; William Hurst and Jessica C. Teets, “Conclusion: Compliance, Resistance, Innovation, and Involution—Assessing the Politics of Experimentation and Diffusion,” in Jessica C. Teets, William Hurst, eds., *Local Governance Innovation in China: Experimentation, Diffusion, and Defiance*, London: Routledge, 2015, pp. 174-179; Jessica C. Teets, “Policy Diffusion in China: Contracting out Elder Care,” *China: An International Journal*, vol. 14, no. 3, 2016, pp. 88-106.
- [2] See Oscar Almén, “Local Participatory Innovations and Experts as Political Entrepreneurs: The Case of China’s Democracy Consultants,” *Democratization*, vol. 23, no. 3, 2016, pp. 478-497; Sebastian Heilmann, “Policy Experimentation in China’s Economic Rise,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 1, 2008, pp. 1-26; Sebastian Heilmann, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process,” *The China Journal*, vol. 59, 2008, pp. 1-30.
- [3] 发展型国家理论由查莫斯·约翰逊在解释日本发展模式时首次提出（查莫斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2010年）。
- [4] See Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990, pp. 297-344; Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995, pp. 3-20.
- [5] 参见耿曙、陈玮：《“发展型国家”模式与中国发展经验》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期。
- [6] 郁建兴、高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》2012年第5期。
- [7] Marc Blecher, “Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guanghan County,” in Gordon White, eds., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: Studies on the Chinese Economy*, London: Palgrave Macmillan, 1991, pp. 265-291; Andrew G. Walder, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy,” *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 2, 1995, pp. 263-301.

中国的改革开放重构了中央与地方关系，在保持集权的基础上进行政府间的放权，较为有效地激发了地方政府改革发展的积极性，同时保证了中央政府的管理权威，进而较好地推动了中国的经济社会转型。这些研究提出了多个刻画、描述当代中国权力结构及其特征的解释概念，它们或注重考察中央政府对地方政府的分权，以及地方政府在分权体制之下的行为，如提出中国特色财政联邦主义^[1]、中国事实上的行为联邦制^[2]等；或倾向于观察中央政府对地方政府的激励和控制，如提出分权化威权主义^[3]、命令式管理^[4]等；或从集权和分权两个维度共同切入，在放任和控制之中寻找国家权力体系的结构特征，如提出地方分权式威权主义体系^[5]，中央治官、地方治民的“上下分治”结构^[6]等。

还有一些研究尝试从发展阶段、资源禀赋、历史文化等角度，解读当代中国的改革开放。其中，后发优势理论认为中国改革充分利用了后发优势，即发展中国家通过引进消化吸收再创新实现技术进步和产业升级，降低体制学习和创新成本，较快地实现了经济社会转型。^[7]资源禀赋论者尤其强调人口优势之于中国改革开放的重要意义，他们普遍认为中国在计划经济时期积累起来的超出同等收入国家的人力资本禀赋，在改革开放时期得到释放，

[1] See Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style : The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, vol. 48, no. 1, 1995, pp. 50-81.

[2] See Yongnian Zheng, *De Facto Federalism in China : Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*, Singapore : World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2007.

[3] See Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China : The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008, pp. 1-36.

[4] See Mayling Birney, “Decentralization and Veiled Corruption Under China's ‘Rule of Mandates’,” *World Development*, vol. 53, 2014, pp. 55-67.

[5] See Chenggang Xu, “The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development,” *Journal of Economic Literature*, vol. 49, no. 4, 2011, pp. 1076-1151.

[6] 参见曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期。

[7] See Justin Yifu Lin, “The Latecomer Advantages and Disadvantages : A New Structural Economics Perspective,” in Martin Andersson, Tobias Axelsson, eds., *Diverse Development Paths and Structural Transformation in Escape from Poverty*, Cambridge : Cambridge University Press, 2016, pp. 43-67.

是中国经济增长动力的重要来源。^[1]文化维度的解释则认为中国增长之谜的答案很可能在于东亚人民崇尚勤俭尤其是重视教育和学习传统文化，这个共同的文化使得东亚国家和地区在物质和人力资本的积累速度特别是学习西方先进技术的能力上超过了其他发展中国家。^[2]

已有关于中国改革开放的解读，有的互为补充，有的存在一定竞争性，但它们大多分享了一个共同的关键词：政府。关注制度的研究都同意这样的判断：政府是制度与政策的供给者，无论是明确产权的一系列制度安排，抑或是财政包干、分税制、国有企业股份制改革等重要的政策规定，都是由政府主导制定并实施的，即便是制度本身的弹性、模糊性、不确定性和区域差异性等重要特征，也同样来自政府的有为之。关注权力的研究认为，政府是公共权力最主要的掌握者和使用者，政府与市场、社会关系的重构，中央与地方关系的调整，都源自政府对公共权力格局的重新分配。制度、权力以外的研究，例如后发优势理论，虽然更多地强调了中国改革开放之于世界各国现代化进程中后期的重要意义，但这一理论首先承认，后发优势之所以得到发挥，其前提是政府成功地推动了计划经济向市场经济的转型。再如资源禀赋论的相关研究认为，人口红利很大程度上源自中国政府在计划经济时代鼓励生育的政策，进一步地，从蓄积的人力资本转化为持续的经济增长动力，同样得益于政府主导建构的社会主义市场经济新秩序。可以说，理解中国改革开放 40 年，政府是关键变量。

首先，政府改革是中国改革开放的起点和重点。中国的改革开放，起点在于政府改革。周其仁将改革前的中国比喻为运转不灵的超级国家公司，改革的出发点是超级国家公司的组织成本太高，计划经济失灵，资源配置效率太低。他的比喻非常形象。1978 年 12 月，为了改变“以阶级斗争为纲”和高度集中的计划经济体制，中国共产党召开了十一届三中全会，确立了

[1] See Xiaodong Zhu, “Understanding China’s Growth : Past, Present, and Future,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, no. 4, 2012, pp. 103-124 ; 参见蔡昉：《中国改革成功经验的逻辑》，《中国社会科学》2018 年第 1 期。

[2] 参见朱天：《中国增长之谜，是制度还是文化？》，https://www.guancha.cn/ZhuTian/2015_04_16_316113_2.shtml。

解放思想、实事求是的思想路线，做出了将全党工作重心转移到社会主义现代化建设上来的重要战略决策。中国改革开放的第一步即政府在各领域的放权让利改革：在农村大力推行家庭联产承包责任制，激发农民的生产积极性；在企业管理领域改革政企关系，减少政府对企业的直接管理，扩散企业自主权，推行两步“利改税”；在商品市场领域改革政府直接供给的计划模式，恢复和发展个体经济；在基础设施建设领域改革政府直接拨款方式，实行“拨改贷”改革。为了与上述改革相适应，中国于1982年开展了第一次党政军机构改革。而且，政府改革也是中国改革开放的核心内容，中国改革开放的基本逻辑即以政府改革撬动其他各领域的改革。改革开放以来的历次重要事件，如上述改革初期的一系列放权让利改革，20世纪80年代中后期围绕“有计划的商品经济”这一改革目标所开展的一系列政府与市场关系和公共服务改革，20世纪90年代开展的“建立社会主义市场经济体制”的相关改革，以及21世纪以来“完善社会主义市场经济体制”和“全面深化改革”的系列改革，都依托政府改革这一核心抓手而展开。

其次，政府是资源的主要所有者和支配者。中国一直以来实行社会主义公有制体制，国家掌握了大多数资源的支配权。在新中国成立初期，中国政府即开展了全国范围的土地改革，确立了农村土地的公有制属性，掌握了最为核心的生产要素。而且，中国宪法规定，矿藏、水流、森林、山岭、草地、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有。中国政府作为国家的代理人，也是唯一代理人，对上述自然资源拥有绝对支配权。此外，中国政府拥有对人才、信息、科技等社会资源的较大支配权。中国一直坚持党管干部、党管人才的原则，通过大量提供低端产品制造和来料加工组装等低附加值产品，创造初级水平加工业的规模优势，支持建立相对完整的服务于工业化、现代化建设的公立高等教育体系，覆盖了从基础理论到应用技术、从人文社科到理工农医等领域和学科，使得中国最优秀的人力资源能够大量地聚集在公共部门尤其是党委、政府或国有企事业单位。基于对人才的广泛吸纳，中国政府进而拥有了对大量重要信息、核心科技等的所有权。例如：袁隆