

决策参考

Jue ce can kao

第四十四期（总第 294 期）

盐城市图书馆编

2008 年 4 月下

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 13905103528

编者按：盐城市“深入解放思想、推进科学发展”主题教育实践活动正在如火如荼地推开。本刊在上期推出“广东又见解放思想”专题之后，得到领导的好评。市委常委、市委宣传部长周德祥部长就本刊编发的“武汉 22 条新政点燃全民创业热情”一文，专门批示市工商局和市经贸委的领导同志：“请何局长、步亮局长、从银主任阅：武汉的做法值得学习研究，请从银、步亮同志近日牵头去武汉认真学习研究。盐城的全民创业和民营经济发展要继续解放思想，鼓励创新创业，加大工作力度。”周部长的批示表明，全民创业需要解放思想，也需要相关部门提供政策支撑。周部长的批示对本刊既是动力，更是压力。我们只有充分开发图书馆拥有的丰富的信息资源，精心采编，为领导提供切实的服务，为地方经济提供有效的智力支持，才能回报领导的关爱。本刊围绕盐城的主题教育活动，再推一期专题，供各位领导决策时参考。“专家高论”和“他山之石”栏目也是围绕本刊专题展开，但愿能为您提供更广阔的视角。我们祈盼听到您的声音，也乐意为您提供定题服务。

要目

● 本期专题/深入解放思想推进科学发展

反思浦东改革 18 年

马云被窒息上海滩之感

“沪甬甬”走廊呼之欲出

浏阳市委书记当起“农夫”

● 专家高论

“老百姓说话能起作用才叫政府创新”

解放精神生产力是个大问题

● 他山之石

印度保障穷人的有效措施

● 本期专题：深入解放思想推进科学发展

反思浦东改革 18 年

“小政府、大社会”一路走来

1990 年 4 月 18 日，整整 18 年前，高层做出了在浦东实行经济技术开发区和某些经济特区政策的决定，当时中国改革正值萧条之年。如今，浦东也进入获批“全国综合配套改革试验区”的第三个年头。

回顾 18 年，浦东改革应放在中央与地方关系背景下考察。进入 1990 年代，中央政府变得越来越“富有和强大”，而地方权力边界似在收缩，在“放权”与“收权”博弈中，在大的权力体系框架基本不变的背景下，地方腾挪空间其实有限。

近年来，中国许多地区在竞争“新特区”，其实，地方的“特区冲动”，正是基于自身权力收缩的反弹。浦东 18 年的改革探索，颇值得从中央到地方的各级官员反思和总结：如何确立合理的中央地方关系。

对任何一位上海的决策者来说，浦东都是工作重点之一。

4 月 10 日，上海市委书记俞正声、市长韩正来到浦东，俞正声要求浦东“继续当好全国改革开放的排头兵。”

压力，始终与动力同在。

年初的上海两会，市政协委员、市委宣传部副部长宋超说：“我觉得浦东声音还是小了点，不论是在全国，还是在上海，浦东新区应该在全国发出自己的声音。”

此前半年，当综合改革试验区的话题在成渝、长沙、武汉等地引发热议之时，有媒体报道：“最早开始这项继经济特区试验之后最重大创举的浦东，最近反而有闹中取静之势。”

今天的浦东，到底走在怎样的步态之下？

腾挪空间的有限

18 年前，很多“老浦东”至今记得：“每天晚上，打桩声不断……”土地迅速热起来，迅速实现了工业总产值的两位数增幅，却又下滑至一度为零。高歌猛进的开发，受到土地资源的刚性制约，这个起伏的过程，只用了 15 年。

焦急的新区政府，向国家发改委等部门打了报告，申请更多的功能性政策。2005年6月21日，国务院批准浦东新区进行综合配套改革试点。

当时的浦东，地价增长、商务成本提高速度惊人。在产业结构上摆脱对投资的依赖、加强服务业，是当时浦东的最大心结。曾任浦东新区区委书记的杜家豪曾言：浦东的土地上“不能摆满工厂”。

在浦东新区综合配套改革三年行动计划中，确立了60项改革任务。其中，加强金融和现代服务业举措尤为具体。很快，浦东完成了央行上海总部落户服务工作，试点设立了货币经纪公司等金融机构，推出了金属锌、黄金期货等金融新品种，金融期货交易所、上海石油交易所、劳合社（中国）再保险公司等一批要素市场和金融机构也落户浦东，华安基金管理公司率先获批开展QDII业务……

作为一个综合配套改革试验区，浦东在管理架构上更趋于“块”的定位，但在具体政策上，却回避不了“条”的路径。2005年10月，国家外汇管理局在浦东试行跨国公司（地区）总部管理资金改革（简称“外汇九条”），其中外汇管制方面必须依靠银行来执行，而银行的新业务必须受到银监会和人民银行监管。因此，浦东发展银行虽很早参加试点，提出用委托贷款方式，为跨国公司中国总部提供相关的“离岸现金池”业务，但直到2007年年初，该业务还在试点并争取监管部门审批之中。

分布在央行、银监会、证监会、保监会、发改委、财政部等不同中央部门的金融决策权，对于浦东来说，意味着需要分头寻求政策支持。

2006年，天津滨海新区也获批为综合配套改革试验区。几个月后，天津上报一揽子综合改革方案，其中尤为引人关注的，是组建全国柜台交易市场（OTC）的意向。

浦东自然关注天津的新作为。尽管证监会和发改委的态度最初有着微妙的差异，但这一金融项目最终还是花落天津，其他一些金融改革试点也在天津安排。

2008年1月的上海两会上，市长韩正说，（浦东）“要主动与国家相关部委联系，多沟通、多汇报，争取支持”。“机遇的丧失，将是不可原谅的。”市长语云。

浦东新区原区长张学兵坦陈：“浦东的综合配套改革实际上是中央各部委在上海浦东的改革实践，尤其是金融业的改革创新和中介服务业的开放搞活必须要有中央部委的支持。包括旅游会展业、现代物流业也有不少政策瓶颈。”在现行的框架下，浦东可以自由腾挪的空间已经不大。

“下改上不改”

“那时候就是小政府、大社会。”陆家嘴功能区负责人顾晓鸣回顾开发开放之初的改革。

作为重要的金融聚焦区，陆家嘴功能区只有“四处一室”的架构——经发处、规建处、社管处、党群处、办公室。这五个机构，向上对应区里的 21 个委办局，再向上对应到市里的 86 个委办局。顾晓明说：“就是这样一种多级放大的状况。”“新区原有一个机构叫做综合规划土地管理局，对应到市里的计划、规划、国土、建设等等部门。定名字的时候字斟句酌，希望‘公公婆婆’都满意。”顾晓明形象地说。在浦东，经济委员会一个机构，对应承担着经委、外经贸委、外资委、协作办、商委等管理机构的职能。

这样的“集成”机构在后来的运作中遇到了意想不到的情况——以最简单的网站为例，由于同一部门的网站在市级机关对应不同的多个部门，各部门出于不同的工作需要，要求区级网站的数据在物理上彼此隔离。有的“大部”，为了与市级机构衔接，不得不刻印多个公章，在不同的文件上使用。在这里，同一官员很可能经常不断地同几个不同部门对接，官员们说：报告内容、对话方式、言语风格都要相应调整，他们管这叫作“换频道”。

一位政经研究者认为：“行政管理体制改革敏感而又牵涉面广，浦东作为上海的一个行政区，整体改革很容易受到各方面制约。”

2006 年启动的行政审批制度改革，在浦东已经是第四轮。时至今日，行政审批事项由最初的 724 项，减少到 200 项左右。这两个对比数字，是浦东新区来之不易的综改成果。

综改试点办公室的一位官员曾向媒体感慨：“一家一家谈判，一项一项减掉，很难的，这是一个非常痛苦的过程。”

而金桥功能区的一位官员表示：从上到下的事权不变，我们内部减人减程序，很大程度上只能是剩下的少数人更加忙碌。

即便减到了二百余项，但一个企业从申请到完成审批，还需要 3 个月。一位经办人员说：“我们把服务项目都集中到一个门里了，但国家政策和规定中有一些是互为前提条件的，这边规定要求部门 A 先拿意见，那边要求部门 B 首先点头。谁做第一个呢？转一圈又转过来。”

浦东新区一位官员说，经过四轮改革，现在要砍的项目，几乎都是密切涉及利益分配的问题。转变政府职能，做起来非常之难。

在浦东新区的街道上，道路指示牌与浦西略有不同——字体稍大、尺寸稍大。这个很少为人注意到的细节，竟然也经过多次多方的协调争取。

掌握各种政策资源的部委，需要由综合改革试验者直接去实现对接、争取资源。就浦东来说，希望实施的改革想法在主管部委那里都要获得充分的理解与支持，“这种情况几乎哪个部门都有过。”“最难的是人事。在公务员制度上，浦东能自主实施的改革，还是有限。”浦东区委一位官员如是说。“下改上不改，我们只会越来越累。”一位曾任职新区的官员，如

此由衷感慨。

腾挪出的空间

浦东综改在这样的制约之下继续前行。

2007年，当成渝试验区的城乡统筹沸沸扬扬之时，浦东正在紧锣密鼓重新排布管理体制，比如，让街道退出招商。

目标模式是：街道不再招商，将精力集中于公共服务，公共支出按实际需要编制预算，纳入功能区统一编制预算并得到保障。

浦东新区从阻力相对较小的街道开始试点，一年后即在全区推开，强力终结了“千军万马搞招商”的恶性竞争。一个必须跨越利益格局的改革措施在这成为现实，浦东排除困难的改革活力再次得到印证。

此举也体现了两年前即进入计划的上海市市政府的想法——街道回归公共服务和管理本职，政府进行公共财政保障的计划。

而争议之声始终不绝，有人认为功能区的设置与宪法规定的政府层次不一致，有人认为增加了行政成本。对此，浦东深感压力。

2007年，市委书记俞正声在浦东调研时表示：“我原来也对这个提法（功能区）有些想法，现在看来有其道理。我们要研究怎样去完善它。”

2008年，上海市浦东综改试点领导小组的成立，让浦东再次感受到动力。

在1月的上海市两会上，市长韩正说：“谁是新当选市长，谁就是浦东综合配套改革试点领导小组组长。”他更在小组讨论中表示：“有问题，我承担。”

这些鼓励，正是基于浦东综改以来的切身感受——“一个强大的体制，内部要生出一个与之不同的胚胎，它会自我保护。上下不对接不是来自我们，是来自于外部。”一位浦东官员如是感慨。

民间社会的曲折成长

“小政府、大社会”，是国内持市场取向改革的学者极力推崇的，浦东也在这方面进行尝试。

这里孕育了中国第一个民间社工组织——乐群社工服务社，以及第一个市民会馆——罗山市民会馆。跟国内其他地区的NGO模式不同——这些机构的资金来自于政府购买的“服务订单”，机构平稳发展的同时，社区居民得以享受到非政府机构组织的活动、交流、专业展示等等。

2007年，总理温家宝来到浦东，特别视察了一座名为市民中心的建筑。当随行人员提醒

他启程时，温家宝说：“我还没看够呢。”

这座 2006 年 10 月正式启用的市民中心，不仅包含涉及 47 个部门的“一门式”办事服务窗口，更立志打造成“听政中心、社会组织服务中心、社会交往中心、市民交流互动中心、市民文化展示中心和公共服务中心”。

其中包括 43 次市民听政活动。新小区的菜场选址如何与周边环境协调？类似这样的问题被居民提出来，经由市民中心形成书面材料，提交至各委办局。这被称作“发球”。

NGO 的发育成长，是浦东新区打造“小政府、大社会”的重头措施，2007 年新区向 NGO 购买服务额度为 60 万元。

综改期间，浦东新区公益组织孵化器正式成立——“多背 1 公斤”等知名民间公益活动，由此得以落地，拥有一个实体的办公地点以及一个发展和对外交流的平台。

浦东新区民政局局长王家桢说：目前在浦东新区，各种政策扶植培育了 600 家民间机构。作为民政局长，他并不为这个数字感到自豪：“如果能发育 5000 家，那就差不多，现在这些还不算什么。”

让王家桢感触更深的，是民间公益机构的壮大之难。大部分机构资金拮据，境外基金会的支持又受到诸多限制，于是众多的草根 NGO “起步容易发展难，总是长不大”。

不动摇

三年时间，转眼即逝，浦东走过了开发开放 15 年的重大瓶颈期，综合配套改革也不断地迎来新的挑战和思考。

在陆家嘴世纪大道的路口，一块闪亮的牌子展示着邓小平十多年前对浦东的叮嘱：“抓紧浦东开发，不要动摇，一直到建成。”

浦东所做的改革措施，既要为浦东、为上海争来更多的发展动力源，更要为全国更多地区的改革创新提供更具可复制性的样本。

改革之难，不言而喻。

然而，从迅速开发火热的土地，到急切摆脱对单纯投资的依赖，再到社会、政府管理机制的复杂博弈——浦东的命运和困惑、压力和挑战，似乎都准确地应和着这个国家的今昔。

（《南方周末》徐楠韦黎兵）

马云被窒息上海滩之惑

或许，人才济济、山头林立、国有体系完备的上海，很容易把大志向小人物窒息；或许，杭州温润的气候和闲雅的氛围，更容易使马云找到生存空间。

上海市委新任书记俞正声呼吁上海人思考，“上海为什么没出马云”？广东省委书记汪洋对此也颇有感慨，还专门率领一个庞大的广东考察班子到杭州探访阿里巴巴总部。两位书记的关注引出一个很有意义的话题。这可以从人文、地理、文化上给出些说法，也可以从经济现实给出解释，甚至还可以从体制制度上找出原因，但我想可能都不见得得体。回答现实问题最怕从概念出发。我们需要首先结识马云。

与第一代企业家将 90% 的精力投入人脉关系不同，马云与史玉柱一样，把更多的精力投入行业和客户。但是他的商业观又与史玉柱有着明显的区别。史玉柱持有巨人公司 68.43% 的股权，马云却只持有自己上市公司 7% 的股权。马云认为，中国太多企业因为强调控股权与控制权，而最终陷入利益争斗，影响了公司发展。管理和控制一家公司不需要股权而需要智慧。

好一个靠智慧不靠股权控制！仅此一点，马云就明显区别于大多数中国企业家。或许这跟马云从小就没有生活在顶尖的那部分人当中的经历有关。

马云 1964 年出生在杭州一户普通人家。他曾自我调侃，他非常懒，以至于都懒得长肉。马云从小功课就不好，不仅没有上过一流的大学，就连小学、中学都是三四流的。

1988 年，马云大学毕业后去杭州电子工业学院当英语老师，1992 年，又和朋友一起成立了杭州最早的专业翻译社“海博翻译社”，课余四处活动接翻译业务。翻译社没给马云带来什么钱，倒是在 1995 年 4 月给他带来一次出国机会。那一次，马云被互联网撞了一下腰。他在搜索引擎上输入单词“啤酒”，结果只找到了美国和德国的品牌。空白，便透露着商机。借用互联网把庞大的中国产品介绍给世界：马云看到了撞上来的历史性机遇。很多人开始接触互联网多是惊叹技术的神奇，而马云却想到的是，在中国可以建成世界上最大的电子商务公司！今天有想法，明天再行动，想法就会因为各种各样的情由而不再动人。马云深知人性的这种后拽力。回国以后，开了眼的马云找了 24 位朋友到自己家里交流他的新发现。马云迅速辞职，借了 2000 美元，与朋友一起在家里开办了“中国黄页”。1997 年底，马云和他的团队受命在北京开发了外经贸部官方中国商品交易市场网站。很快，马云嗅出了体制内级差地租对人的创造激情的遏制。他抑制不住创业的冲动。

1999 年 3 月，马云和他的团队回到杭州，以 50 万元人民币在马云位于杭州湖畔花园的 100 多平米的家里创办了阿里巴巴网站。期间，马云和他的“十八罗汉”没日没夜地忙着，地上有一个睡袋，谁累了就钻进去睡一会儿。马云起初把公司注册到上海，但是在上海，

维持一个公司成本太高。马云支撑不了上海昂贵的开支，只好定居杭州，而且这里还是中小企业最为集中的地带。

马云没有钱，庞大的运营费用将马云压得喘不过气来。马云不得不发挥他极具煽动性的口才和想象力优势来弥补欠缺。他奔赴各类大学、电子商务网络会议和论坛上，宣讲他的 B2B 模式。听众和海外媒体开始对马云表现出极大的热情。到阿里巴巴来浅谈投资的跨国投行副总裁蔡宗智被感染了，放下 75 万美元年薪加盟了阿里巴巴。

蔡宗智带来了国际投行的人脉。1999 年高盛向阿里巴巴投资了 500 万美元“天使基金”。1999 年底，在听了马云 6 分钟的阐述后，日本软银总裁孙正义判定阿里巴巴会成为一家和雅虎一样伟大的公司，当即表态，“马云，我一定要投资阿里巴巴！而且用我自己的钱”。2000 年 1 月，双方正式签约，孙正义投入 2000 万美金。2004 年 2 月，阿里巴巴再获 8200 万美元的巨额战略投资。

继 1999 年国际投行精英蔡宗智之后，2000 年 5 月雅虎搜索引擎及其许多应用技术的首席设计师吴炯加盟阿里巴巴，2001 年，在 GE 工作了 16 年的关明生加入阿里巴巴就任 COO(首席运营官)，2003 年，微软(中国)原人事总监和联想网站原财务总监加盟阿里巴巴。

到底是什么让这些世界上顶级人才纷纷投奔阿里巴巴的马云呢？

还是马云宏伟的设想，它对任何一个网络技术人员都具有难以抵挡的诱惑力，它给技术研究和开发提供了广阔的空间，充满了挑战。现在，阿里巴巴在美国的研究开发队伍已汇聚了来自 Oracle、Yahoo、ExciteHome、Eloan 和 GetThere.com 的技术精英。马云使他们确信，雅虎的搜索引擎形成了全球几亿人的上网习惯，阿里巴巴的电子商务平台将通过改变几千万商人的商务方式，来影响全球几十亿人工作生活的方式和质量。

马云这个不起眼的凡人，什么也不是因而不怕输，对互联网一窍不通因而无知者无畏，没有可依仗的体系因而激情四射，没有设计产品发明技术的能力因而拥有了丰富的想象力和领袖魅力。上海市委书记的天问，可能无形中拔高了马云。或许，人才济济、山头林立、国有体系完备的上海，容不得马云这样不起眼、不安份的小人物出人头地。相反，杭州温润的气候和闲雅的氛围，更容易使马云找到生存空间。高楼大厦林立的上海，很容易把有大志向的小人物淹死。

"沪通甬"走廊呼之欲出

随着世界上最长的跨海大桥——杭州湾跨海大桥将于下月全线通车，宁波到上海的陆上距离将缩短 120 公里。而同样备受瞩目的跨越长江的特大桥——苏通大桥也将于最近通车，长江北岸的江苏南通从此真正变成了“南通”。

对于长三角地区而言，这两座大桥的意义远远超越交通设施的改善，它可能带来板块经济格局的重构，长三角辐射力将藉由这两大通道北上南下，在既有的“沪宁杭”大动脉之外，形成一个新的“沪通甬”经济走廊。

“两小时都市圈”扩容

苏通大桥连接江苏省南通市和苏州的常熟市，是国家高速公路沈阳至海口通道和江苏省公路主骨架跨越长江的枢纽工程，全长 32.4 公里。大桥通车后，从上海市区到南通市区只需要两个小时，时间可节约一半。

“苏通大桥将彻底改变南通‘南不通’的局面，使之成为中国东部沿海交通枢纽城市。”南通经济技术开发区党工委书记陈德兴说，“南通将迎来重大的发展机遇，既可以获得上海信息和人才的便利，又能坐享大大低于上海的商务成本。”

杭州湾跨海大桥北起嘉兴市海盐，跨越杭州湾，连接宁波市慈溪，全“这两座大桥的意义远远超越大桥本身。”华东师大长江流域发展研究院教授沈玉芳说，“宁波将被推上长三角副中心城市地位，南通也充满机遇，其他许多以往远离上海的‘经济洼地’，将因之实现跳跃式发展，上海对长三角边缘地区的辐射力将大大提振。”长 36 公里，通车后上海到宁波的陆上行程将从 4 个多小时缩短至两个多小时，宁波跻身上海“两小时都市圈”。“这是宁波人多年的梦想。”宁波市委常委、宣传部长宋伟说，现在大桥的贯通彻底消除了交通障碍，宁波与上海的“共振效应”将进一步显现。

许多专家认为，两座特大桥的几乎同时开通，一方面优化了长三角城市群内部网络，“两小时都市圈”地理范围扩大，“同城效应”将更为明显；同时强化了宁波、南通的经济地位，这些地区将借力上海加速发展。

“经济洼地”隆起

“我们既要成为上海的后花园，也要成为上海的前客厅。”南通市常务副市长蓝绍敏说。作为苏通大桥的最直接得益者，南通的抱负并不限于接受辐射、承接产业转移。它把自己的角色设定为“承南启北”，一方面承接上海和苏南的资金流、产业流，另一方面担当长三角辐射苏北乃至整个淮海地区的“桥头堡”，成为长三角北拓的枢纽和节点。

而在长三角南翼，以杭州湾跨海大桥为主体的交通网络建设，为嘉兴、苏南经济与浙东、浙北经济的融合创造了空前的机遇。长期在舟山、宁波工作的现任宁波市委副书记唐

一军认为，“一方面杭州湾大桥将宁波与上海、浙北、苏南地区的通道打开，另一方面舟山与大陆连接在即，这两大措施将使宁波—舟山港如虎添翼，充分发挥其独特的优势；也将使温州、台州等地与上海的经济距离大大缩短，经济的流量加快，带动效应增强。”

“沪甬甬”走廊呼之欲出

上海社科院城市化发展研究中心主任郁鸿胜等区域研究专家认为，长三角以往的城市空间格局，是以上海为中心的“点-轴”式形态，而近年来经济要素冲破行政壁垒和地理疆界，在更广阔范围内更自由地流动，使长三角辐射力产生“乘数效应”。两座大桥的贯通进一步冲破了长三角原有城市格局、强化了新兴的网络状城市群格局。

沈玉芳说：“两桥飞架，长三角将向两个方向突破：一是向苏中、苏北地区辐射，与东陇海经济区衔接；二是向甬绍地区渗透，宁波对温州、台州地区的中转、辐射功能将进一步强化。”苏通大桥北岸连接盐通高速、宁通高速、通启高速，南岸连接苏嘉杭高速、沿江高速，这使得长三角在现有的南向辐射通道(杭嘉湖)和西向辐射通道(苏锡常)的基础上，又开辟出新的北向辐射通道(通盐连)；而温台地区乃至更南的丽水等地，将通过宁波这个节点，与上海这个核心枢纽更紧密地联系在一起，上海的辐射力将通过大桥向浙东、浙南更广阔的区域扩散。这意味着，在现有的“沪宁杭”版图之外，长三角将形成一个南通-上海-宁波的“沪甬甬”经济走廊。

南京市建委城市建设与发展研究室高级经济师陆玉龙认为，苏通大桥、杭州湾跨海大桥打通了两大经济脉络，长三角的辐射功能将进一步增强：向北直达苏北、安徽，向南波及浙南山区。届时，长三角有望在现有沪宁杭构成的核心区之外，形成一个由苏北、浙南和安徽部分城市组成的长三角城市群发展区。

浏阳市委书记当起“农夫”



易佳良（前）正在田间播撒农药。王伟健摄

支持者：有益深入基层了解民情

反对者：个人爱好易变集体作秀

4月25日下午4时半左右，离湖南浏阳市区大约15公里的溪江乡福田村的农田里，三名“农夫”在劳作。其中一位头戴新草帽，身穿天蓝色衬衣，卷着裤腿，赤脚踩在稻田里，左手提着深蓝色的水桶，右手从桶里抓出一把褐色的农药，边走边扬手，把农药均匀地撒在种着水稻的田里。

“那是易书记在撒农药。”田埂旁，一位农民指着戴草帽的“农夫”介绍说，另外两位是他的司机和秘书。这位易书记，是长沙市委常委、浏阳市委书记易佳良。

“这是我在村里租种的田地。”易佳良指着劳作的田地说，“种田是我的爱好，我只想工作之余把劳动当作锻炼身体，没有任何其他的目的。”

易佳良出身农家，但已有20多年没下地干活了。今年3月底，他经浏阳市人大代表、溪江乡福田村的花炮企业老板刘景思牵线，以每亩100公斤稻谷的价格，在该村租赁了刘景思父亲刘良兴的2.8亩地种水稻。“这个价格比村里一般的租赁价格要高。”刘良兴说，“一般人家，最多每亩只要75公斤稻谷”。

易佳良种田的想法也得到了浏阳市其他领导和干部的支持，先后有6人要求一起种田。“我们7个人就都入股，我掏了100元，其他6人每人拿出50元，总共给了刘良兴400元，让他给我们平整土地，买除草药。”易佳良说。

据福田村党支部原书记胡济兴回忆，4月21日是星期一，中午1时，溪江乡党委秦书记带着农业部门的几个干部先行来到田间，下午3时左右，易佳良才来到农田。“听说易书记是从长沙开完会赶过来。”他说。易佳良一行有十余人，他们先后来到田间抛秧。

“他抛秧的动作看起来挺熟练，是个‘老把式’。”胡济兴说，“他非常仔细，遇到稍微歪的秧苗都要一一扶正栽好。”

据农技员介绍，如果风调雨顺、耕作得当，两季稻每季亩产过千斤没有问题。易佳良也说：“除了交给刘良兴的粮食，今年我还要交1000公斤爱国粮。”

与易佳良租种的绿油油栽上禾苗的稻田相比，周边的土地全部在季节性抛荒，“现在没人种两季稻了，早稻口感不好，收成也低。”当地村民说。

虽然易佳良一再强调租地种田是个人爱好，但此举仍然引来了关注。

碰撞

有利于体会农民辛苦

书记能来种田是个好事，他可以亲身体会农民的不容易，深入农村了解情况。

福田村村民 胡济兴

爱好别成“长官意志”

市委书记的个人爱好变成了一种“长官意志”，下属投其所好，难免会变成“集体作秀”。利用上班时间抛秧，也值得商榷。

浏阳市民 张先生

精力要用对地方

“在其位，谋其政”，市委书记的主要职责是为全市人民谋福祉，而不能为个人爱好花费太多时间。

北京大学教授 夏学銮

法律没有相关规定

市委书记租地种田，很难判断是否合法，其中涉及土地流转等问题，也没有相关的法律法规界定。

国家行政学院教授 应松年

(2008年04月28日09:48来源：人民网—《人民日报》(记者王伟健))

● 专家高论

“老百姓说话能起作用才叫政府创新”

——专访世界与中国研究所所长李凡

地方政府改革关键是处理和老百姓的关系

《南风窗》：政府创新是一个在全世界范围内都被接受的提法，但是创新这个词更多地用于商业领域，企业通过创新获得更大的市场份额，在这里，创新有一个明确的目的。但政府是不该有独立的利益的，那么该怎样理解政府创新呢？

李凡：我觉得用改革比较好一点，但创新这个词更有中国特色。政府创新主要是为了治理，首先是政府内部的治理，比如机构多了，砍掉一些；再一个是怎么面对老百姓，政策怎么体现老百姓的利益。我关注的更多是后者，即政府在制定政策、执行政策的过程当中所体现的和老百姓的关系，是用民主的方式，还是用专制的方式。是像传统的方式，我说话你就得听，不听就是坏蛋就要抓起来；还是允许老百姓说话，甚至允许老百姓改变政府的政策。

比如湖北咸宁的改革，主要就是在政府内部进行的，把“七站八所”都去掉，基本上没有涉及如何处理与老百姓的关系。再比如深圳曾经尝试的“行政三分”，就是要把香港的经验搬过来，在行政权内部实行权力制衡。也可以说这些是创新，但不是解决和老百姓的关系上，是政府内部的机构改革。在中国目前的情况下，各种创新都可以试，不过还是要关注政府和老百姓的关系。

《南风窗》：与政府相比，老百姓的力量相对是比较弱的，事实上并没有力量真正促使政府去改变，政府不改变，老百姓拿他也没办法，如果政府愿意改变，老百姓大概也只能接受。那么政府创新的动力从哪里来？

李凡：对，各地确实也有一些不讲理的创新，比方说河北的某些地方就认为，既然村支部书记是代表党的，就该让他吃皇粮，变成公务员，理由是这能保证地方治理的稳定，村支书也有意愿去好好干活。有人在提这样的方案。再举一个例子，现在一些地方正在搞这样的试验，县委书记到了年限不升职，但级别上提到副市级，这样县委书记在退休时就可以享受副局级待遇。这样的试验叫做稳定官员，好好工作。当然，官场有官场的逻辑，升迁就代表你有成就，可是越往上官位越少，这就引起了下层官员“跑官”，于是就开始试验，他们管这些也叫政府创新。我不认为这是创新，这就是吃老百姓，有钱也不能这么花啊。

中国现在最大的问题是政府跟老百姓的关系怎么解决，在中国要是讲创新的话，还是要围绕这个问题来展开。当然我指的是地方政府，中央政府面临的是另外的问题，比如部门利益的协调。

“不鼓励，不反对，不处罚”

《南风窗》：中央编译局副局长俞可平有这样一个论述，他说：“政府创新是通过政府官员的改革行为得以实现的，因而其直接动力就是政府官员的责任心和进取心。正是从这个意义上说，选拔和培养一批具有改革精神和公共责任感的高素质官员队伍，是政府创新的基本条件。”但是政府创新的目的是推进民主，就是解决怎么选好的官员的问题，因为此前的选人体制让很多不合适的人占据了政府的岗位。于是在政府创新的逻辑上，就出现了一个解不开的死循环了，怎么才能突破这个困境呢？官员们为什么要搞政府创新呢？

李凡：我观察的政府创新案例也比较多了，可以从几个角度看这个问题。一是现在的基层官员们学历高、年纪轻、思想比较开放，能接触到国内国外各种信息，他知道未来大概会怎么发展，在观念上有了这个基础。第二，地方官员看到了老百姓的生活，很多人又是从农民家庭出来的。地方官员跟上面的官不一样，他要直接面对老百姓，要想问题怎么解决，用什么办法缓和政府跟老百姓的关系。我问过很多官员，他们认为跟老百姓用对话的方式进行改革是可以解决问题的，但现在上面没有指令，做还是不做？他认识到必须立足于解决问题的姿态，要解决问题，现有的体制就必须变，这是促使创新的一个现实原因。第三，从各级政府来看，都是给下级一个空间，中央不断强调民生，要给老百姓做好事。这个空间不大，但做什么好事是可以选择的。如果仔细看各地的政府创新，就会发现都是向前迈了一个小碎步，就走不动了。第四，还有个政绩考量，这是官场的逻辑。各地政府都愿意做全国第一，如果他认为创新动作能获得上级的认可，他就会做。第五，就是俞可平说的责任心，比如沿海各地的乡镇在财政收入上动辄几亿元，每年都有老百姓骂街，同僚也骂街，说当官的瞎花钱。这些官员就有动力让别人不骂他，证明自己没乱花钱，把钱是怎么花的公开。这就变成改革了，我们现在做的预算公开就是这个道理的。官员进行创新的动因就是把这些因素综合考虑的。

但总的来看，创新的问题也很大。第一，没有“尚方宝剑”，中央对此基本上什么都不说，既没有政策支持，也没法律支持。为此改革呈现出分散性，这个地方搞这个，那个地方搞那个。第二，往往改革搞三两年，甚至一年就进行不下去了，搞改革的官员调走了就“人亡政息”了。

在改革中官场逻辑非常重要，例如人们要看改革是否影响了升迁，如果官员们并没有因为改革影响到升迁，就会有别人继续去做，比如主持步云直选的区委书记现在是雅安市委副书记，虽然选举做不下去了，但官员不受影响。这个官场逻辑存在的话，大家就敢往下走了。上面实际上给了地方改革一个空间，总结起来就是几句话，对地方的改革“不鼓励，不反对，不处罚”。

《南风窗》：持这种态度是出于什么原因呢？

李凡：经济体制改革的初期就是这个状态，从上到下都不大知道怎么走，从邓小平的经济体制改革开始到现在的政治体制改革，还是“摸着石头过河”，谁来摸呀？地方政府去摸，地方政府试水，上级政府在看，对尝试的结果不表态，但心里有数，在评估该往哪个方向走，如果结果都不行，那就先不动。地方政府改革就是个“试水”的过程。

矛盾处于中间状态最容易出现改革

《南风窗》：改革的过程某种意义上可以视为中央向地方政府放权的过程，在改革之前，政府官员对资源的控制权和剩余索取权之间的联系是被切断的，放权也就是把寻租的权力给了地方政府和官员。政府创新会不会是这个过程的继续呢？很难让人不联想到“尺蠖效应”。

李凡：不完全是。我们谈到的政府创新是怎么解决政府和老百姓之间的关系问题，比如用行政改革，用政治改革的方式来解决。到目前为止，地方政府创新基本上还是个政治问题，中国的政治体制改革滞后是毫无疑问的，所以面临一大堆问题，比如你说的寻租。有的地方政府现在变得很坏，我们大量的调查已经证明了这一点，但这样的大背景下有那么几个地方在进行地方政府改革，这些创新就是要解决地方政府很坏的问题。从中国地方政府的整个格局来看，这是很小的一块。俞可平他们两年才评了 10 个奖，但全国有 2500 个县、3.5 万个镇，绝大部分都不搞政府创新的。

但有那么一些人是想办好事的，我们不能把人都看成混蛋。我们接触过很多官员，改革思想很强的。

《南风窗》：你前面提到的湖北咸宁改革，据媒体报道似乎完全是宋亚平个人想法的实施，与老百姓的推动没有关系。而那些致力于改善与民众关系的改革，其动力和压力也不一定直接来自老百姓吧？

李凡：那不一定。看了这么多地方政府的改革之后，可以感觉到，在没有老百姓的压力，的情况下，地方政府没有创新的冲动。还有一种情况，老百姓与地方政府矛盾处于尖锐阶段，政府也是不会搞改革的，搞了老百姓就要造反了，他敢跟老百姓对话吗？那时候他怕老百姓。我们看过很多压力很大的地方，跟政府官员谈，他根本没心思搞改革，因为上级给他的任务

是维持治安，是要政治稳定，先把老百姓压住再说。越压老百姓越骂，越骂就越要压，就形成了一个循环。

只能在矛盾相对处于中间状态，有压力、但不至于让地方政府喘不过气来的时候，官员才会搞改革。老百姓有上访的，有上街的，但不是特别强烈，他就要找个办法把老百姓的压力释放一下。现有的改革都是跟这个有关系的，比如步云乡长直选，为什么选那个乡，就是因为那个乡的压力不大。包括地方的预算改革，我们在那里做，老百姓听说北京来人了，要来见我们“上访”。但那个压力不大，如果老百姓把政府围住，他们还敢搞吗？不敢了。

改革的标志性人物与官场逻辑

《南风窗》：每个地方的改革都有一个标志性的人物在推动，这些人和他们的际遇有哪些共同之处吗？

李凡：年轻、有学历、思想比较开放，信息获取多，比较开明，看到的基本上是这样。在温岭，是宣传部出面改革，这是中国唯一的一家，跟他们的官员一谈，那思想解放得恐怕你我都跟不上。

《南风窗》：他们的思想解放到了他的心真正跟老百姓在一起了吗？

李凡：至少想给老百姓办点好事。不是说所有搞改革的人都和老百姓站在一起，因为背后还有官场逻辑，当官是个职，目标就是升迁。这是一个文化传统，光宗耀祖，治国平天下。还有一个传统，就是清官思想，搞改革的人一般都有这个。清官思想不是说要把权力让给老百姓，而是想为老百姓做好事，而现代社会的清官思想就不光是做好事，还要让老百姓自己决定一些什么，这就是民主思想和清官思想的结合。

比如温岭搞了七八年的民主恳谈，他的目的是通过与老百姓对话，知道老百姓想的是什么，然后再做决策，避免老百姓的不满意。整个民主恳谈的思路就是让老百姓把话说出来，然后“为你做主”。我跟当地官员讲，这个思路有问题，应该是让老百姓来做主，如果老百姓形成了多数意见，政府必须做。不能是老百姓形成了多数意见，政府还是拿来作参考，那就没意义了，这就变成了老百姓可以做主了。这个老百姓是谁呢？是法律授予权力的老百姓，乡镇的人大代表。把你的预算拿出来，让乡镇人大代表真正行使决定权。这就从民主恳谈又进了一步，真正能形成人大代表和政府之间的一个制衡关系了。

很多地方政府在做听证会，但多数是假的。如果老百姓形成多数意见，就按老百姓的要求去做，这对现在的政府来说是很难的。只有老百姓说话能起作用的，可以叫政府创新，别的不能叫。

《南风窗》：按照这个标准，现在被认为是政府创新的试验就有很多假货了。

李凡：对，很多都不是。我是公开这么讲的。

《南风窗》：对于地方政府进行创新而言，经济发展水平是否也是一个必要条件呢？有多重要？

李凡：我仔细研究了十七大报告，还是在强调发展是第一位的，第一还是经济增长，第二才是考虑其他一些问题。到了中西部地区，发展绝对还是排在第一位的事，来个企业能发财就行，管什么环境啊。但东部沿海地区就不一样了，有些乡镇的年财政收入已经达到几亿元了，在这样的情况下，上级对下级的考核在变，老百姓的要求也在变。比如在温岭，让我们都想不到的，老百姓最关注的是环境问题。老百姓的要求在变，中央又一再要求树立科学发展观，那地方官员聪明点的还不跟着快点转？

解放精神生产力是个大问题

社会生产有两种，一种是物质生产，其成果体现为粮食、蔬菜、汽车、飞机等物质产品。一种是精神生产，其成果体现为思想理论、学术著作、文艺作品。显然，生产力也有两种，一种是物质生产力，一种是精神生产力。两种生产力都需要解放。解放精神生产力，首先需要坚持并真正贯彻“百花齐放，百家争鸣”的方针，努力调动精神生产者的积极性和创造性，而这就需要：一、正确地对待既有的理论成果，坚决反对教条主义、本本主义。教条主义、本本主义是理论创新的大敌，是阻碍人们认识真理、发现真理的最大绊脚石，必须坚决反对。二、提倡正确的、健康的批评与反批评。通过批评与反批评，真理愈辨将不仅愈明，而且愈丰富、愈全面、愈深刻，愈易为群众所掌握。三、努力创造有利于思想解放、理论创新的学术环境。精神生产虽是个体劳动，但它是在这样、那样的社会关系中进行的。因此，必须尽力将各种关系调整到最佳状态。

解放精神生产力是个大问题。一个国家，一个民族，不能不允许人们自由思维，或者只允许一个人或少数人可以自由思维，那样，产生不了伟大的精神产品。相反，如果亿万人的聪明才智都能得到开发，得到解放，中华文化的伟大复兴也就可以预期了。（杨天石/中国社会科学院近代史所研究员摘自《北京日报》）

● 他山之石

印度保障穷人的有效措施

印度经济发展水平不高，贫富差距悬殊，但印度社会能基本保持多年来的和谐与稳定，其相对完善的社会保障体制功不可没。

据本刊记者采访了解，印度社会保障体系主要由公共分配系统、对农民的保障措施和社会保险措施等三方面内容构成。

公共分配系统，是在政府监督和指导下，由国家给予财政补贴，专门向低收入居民提供基本生活保障的零售商业系统，即平价商店。

印度现有 45 万多个平价商店，遍布全国城乡。按照规定，当局向低收入居民发放购物卡，居民持卡可到平价商店购物。目前平价商店主要供应小麦、大米、白糖、食用油、布匹、煤炭和煤油等 7 种生活必需品，有的还供应茶叶、肥皂、火柴、食盐、豆类等重要生活品。为保证这一系统的正常运转，印度政府每年拨出巨款进行补贴。

针对农民大部分是经济和社会落后阶层，印度政府采取了一些专门针对农民的特别保障性措施，主要有：提供最低工资保障，印度中央和各邦法律都规定了农业雇工的最低工资；规定土地占有最高限额，很多邦都规定了地主土地占有最高限额，剩余的土地依法分配给无地劳动者；鼓励在农村建立农业合作社组织，合作社在农闲季节向农民提供就业。印度的社会保险措施，目前主要包括疾病、事故和养老方面的社会保险制度，其受益者涵盖全体国民。具体规定主要体现在《雇员国家保险法》《雇员准备基金和其他专款法》《煤矿准备基金和奖金计划法》《养老金支付条例》《煤矿家属抚恤金计划》《雇员家属抚恤金计划》和《生育津贴条例》等法令中。此外，印度先后颁布了 100 多个劳动保护方面的法规，涉及工资待遇、工作时间、劳动环境及人格保障等诸多方面。

在这些社会保障法令和相关辅助政策的保护下，印度人在医疗、养老、就业等方面的基本权利都得到了基本满足。首先在医疗方面，印度宪法规定，所有国民都享有免费医疗。为切实推行全民免费医疗，印度政府下了不少功夫。

首先，印度所有政府医院对任何来看病的人，不论贫富，不论是否印度国籍都一样免费，免费项目包括挂号费、检查费、住院费、治疗费、急诊抢救的一切费用，甚至还有住院病人的伙食费。

其次，努力健全农村医疗网络。这一网络包括保健站、初级保健中心和社区保健中心三部分，免费向穷人提供医疗服务。印度政府规定，每 10 万名农村居民配备一个社区卫生中心，中心一般有 30 张床和 4 名医生，并配有较完善的检查设备等。每个地区通常还有 2 到 3 个地区医院，社区卫生中心无法治疗的患者都被送到这里。印度的农村医疗架构设计照顾到了各个层面，减轻了农村家庭的经济负担。

此外，努力发挥印度传统医药的作用。印度政府积极提倡使用印药，并在广大农村建立了草药中心，对于那些医院不能免费提供的药物，鼓励病人能用草药就不用西药，这大大降低了穷人的治疗费用。

在养老方面，老人在印度享有特殊的地位，各种法令为老年人养老提供了多方面的保障。规定 65 岁以上、生活贫困的老人，每月可从政府领到一定数量的老年人津贴和免费的大米与面粉。60 岁以上老人还可享受出行上的优惠。在家庭中，立法规定遗弃老年父母的子女，将被处以监禁和罚款。

促进就业被列为政府的一项重要职责。印度政府在促进就业保障方面的主要举措，一是把充分就业列为经济发展计划的重要目标。印度政府在每个五年计划文件中，都把实现充分就业列为基本目标。

二是把就业和脱贫工作相结合。在城市化进程中，大批农村居民涌入城市，成为城市贫困阶层的主要组成部分。印度政府为此采取了一系列措施，为他们提供基本居住条件，并提供公益性劳动岗位。

再就是通过立法来保证和促进农村居民就业。印度法律规定，每个邦政府应当在每一个财政年度内，为该邦所有成年(18 周岁)家庭成员且自愿做无需特殊技能的体力劳动的居民户，提供不少于 100 天的有薪就业保障，每日工资标准不低于 60 卢比，并按周支付工资，在任何情况下，不得迟于完成工作任务之日起两周内支付。该项目的资金 90% 来自中央政府。