

做官：13位中国官员应对危机之道

朱文轶 著

广西师范大学出版社

目 录

序 访问权力的“三岔口”

前言 寻找政治英雄

“抛开所有陈见”

96小时

——对话松花江水危机中的哈尔滨市委书记杜宇新

汶川的领导者

——对话汶川大地震中的汶川指挥张通荣

一个明星城市的手术

——对话蓝藻危机中的无锡市委书记杨卫泽

“足球扫黑”启示录

——对话原中国足协副主席、国家体委国际司司长魏纪中

“有些人坏得很”

分配权力的智慧

——原南方航空党组书记刘名启谈南航重组的3年

“腐败是市场自找的平衡”

——对话证监会信任危机中的原证监会副主席高西庆

米价的分寸

——对话粮价危机中的中国储备粮管理总公司总经理包克辛

“别把反水电当成时尚”

——原水电部副部长、三峡工程总指挥陆佑楣谈水电信任危机

“有些人坏得很”

——原体育总局局长伍绍祖谈亲历中国体育的数次危机

“我还需要给谁作秀？”

“我还需要给谁作秀？”

——对话陕西神木免费医疗风波中的神木县县委书记郭宝成

地价和房价的秘密

——对话西安开发争议中的西安市副市长段先念

解困金融危机

——对话金融危机中的杭州市市长蔡奇

销售三亚

——三亚市副市长李柏青谈“国际旅游岛”升级和热钱危机

后记

图书在版编目(CIP)数据

做官:13位中国官员应对危机之道/朱文轶 著. —桂林:广西师范大学出版社, 2010.6
ISBN 978-7-5633-9819-5

I. ①做... II. ①朱... III. ①国家行政机关-公共关系学-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第055349号

总监制: 郑纳新
组 稿: 杨志友
责任编辑: 傅 捷
装帧设计: 赵 瑾

广西师范大学出版社出版发行
(广西桂林市中华路22号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>)
出版人: 何林夏
全国新华书店经销
销售热线: 021-31260822-129/139
山东临沂新华印刷集团有限公司
(山东省临沂市高新技术开发区工业北路东段 邮政编码: 276017)
开本: 650mm×960mm 1/16
印张: 16.5 字数: 150千字
2010年6月第1版 2010年6月第1次印刷
定价: 28.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷单位联系调换。

序 访问权力的“三岔口”

《三联生活周刊》副主编 李鸿谷

重读朱文轶的作品，是一个奇妙的体验。拉开时间之后，稿件里所呈现的采访者与被采访者之间的关系——疑问、切入、提问、追问、纠缠、转折、递进……两个人面对面的智力追逐赛，精彩有趣。

这些稿件在发表当际，我也看过，现在再看，有这种体验，不免意外。

微观来看，新闻是个竞技场，它的功利性在于：横向会与其他媒体竞争，而纵向则与记者自己较劲。每个真正从事这份职业的当事人，这种压力自是无时不在。有趣的是，这份真实的压力及其担当，往往被内化，无可为外人所道。具体到《三联生活周刊》，所有的焦虑最终简化成两个方向的测量：其一，发稿量；其二，能否成为封面故事写作团队的“先发阵容”——依此标准，朱文轶的领先，自不待言。一年一年，他是否会让出采写稿件发稿量的“状元榜”，才是他的压力与大家的看点所在。

领先者的苦恼在于，他会在更功利的结构里被评判：稿件有多大程度的拓展？有什么认知边界被重新确认？如此，苛刻才是日常。

拉开距离，不再在竞技场里重读这些稿件，意外之感，自会生发。去掉了“现场”的嘈杂，那些“拓展”与“边界”种种，反而能够相对公允地判断。意外缘此。

你能不能敲开别人的门，这是判断记者好不好的标准。

问题或者说挑战是：敲开门后，你能收获什么样的内容。新闻若有所谓方法论，所有需要面对与解决的问题，仅此而已。彼此坐下来，面对面地聊一聊，然后把所聊内容以“专访”的方式写成报道，其实是最具戏剧性的“敲开门”后的故事。如果我们以相对职业的方式来看这个最能表明记者收获什么的新闻体例，曾经甚为流行的那种咄咄逼人的套路越来越退潮——对这种提问策略，我个人一直认为是知识与能力匮乏下的知情权滥用；退潮之后，新鲜潮流则是商业企图下的另一极端：谄媚型。官员、商人、艺人的长篇专访，这种仰望的姿态，成形颇久。当然这同样也是一种知识与能力匮乏，只不过是权力滥用转换成权力变现。在这两套进攻策略之下，“敲开门”本身甚至就可疑，所谓的“真实”，当然不复存焉。

我们有无可能在种种陷阱之下，另开新面。这本书所收集的作品，是朱文轶的答案——我们当然有可能另创格局。

一座省会城市，因饮用水污染要全城停水4天，这个时候记者与城市最高官员坐下来聊一聊，能收获什么样的内容？一座县城，竟然可以为全县民众提供免费医疗服务，记者与县城最高官员面对面，真正的好奇心又是什么？……这些事件的戏剧性，相信未来至少会成为那些城市地方志所不可或缺的材料。那么，处于当下时刻的记者，方法论与价值感何在？

回到现场，是朱文轶所有访问的起点。

现场并不天然存在。拥有最大量信息的当事人，他其实并不知道哪些信息是媒体与公众需要的。否则，新闻这一职业的合理性将被颠覆。而同时，作为旁观者的记者去到现场，他拥有的信息只是点点片断，从何种方向开始提问甚至都是难事。

采访与被采访者，绝对的意义上看，有点类似《三岔口》——彼此虽然面对面，却是茫然。好，这个时刻记者提出了他的第一个问题，双方进入赛道……追逐赛开始了。最终我们会得到什么，其实由记者的第一个问题——由此所建立的沟通界面以及逻辑递进所决定。那么，像记者这样的旁观者——信息的开掘者而非信息的拥有人，真正诚实的态度是什么？一年一年地积累这份职业的经验，最终你会发现，那一段长长的对话，其实就是你与当事人共同地再次经历他所经历的一切。记者要做的甚至只是谦卑地进入对方的物理性与心理性事实。非此，所有的一切皆无出处。基本的“物理性”事实我们尚未充分获取，记者以及评论家的判断又从何而来呢？

回到现场，是一种端正的新闻方法论。但仅凭此来概括朱文轶的努力，又将是轻看。

最终被再现的那个现场，一定是记者趣味偏好的结果。如果说，在提问与追问过程中与当事人共同经历曾经是一场智力角逐，那么，再现现场则是记者逻辑性的重新构造——没有价值依托，所谓现场仍将支离破碎。朱文轶的偏好何在？那些对话所追索的现场，在再现过程中，他其实一直在寻找秩序与规则。这是朱文轶的特异所在。

在中国这样一个时间压缩的现代化过程中，咄咄逼人冲突型的对话，是以采访者强烈的个人偏见为前提的。问题是：中国变化如此巨大，共识尚在形成之中，这个时候，记者本身所持有的那些标准，其实可疑。更常见的是，这种貌似强大的新闻采访，往往一步走偏，脚踏空。而谄媚型，在似乎尊重当事人话语权的幌子下，最终让渡的是这一行业最基本的客观性要求的责任担当，最终沦为机构的公共关系报道，在新闻市场上制造噪音。

如此种种，我们当然需要足够的智慧寻找这一时代的报道策略。这个时代变动着的、正在形成的秩序与规则究竟是什么，或许正是一代记者正当的好奇所在，将它理解为使命也无不妥。朱文轶这些访谈作品所隐含的这一旨趣，虽未成熟，也实在应当被彰显。

回到现场并在再现过程中寻找秩序与规则，其实是在中国这一特殊的时刻对共识与共同经验的寻找。对离奇事件高度感兴趣的新闻职业，平心而论，只不过是将会个别人个别群体独特的经历，变成公众共同经验的过程。我们的思维再稍加扩大，知识不正是这样产生！从微观的新闻竞技场出发，我们能够抵达的目标之一，当在此。

传奇故事是新闻产品争取被关注的基本手段。但不是偶而是经常，讲故事的那个记者以及那份媒体，抑制不住的冲动使他更希望成为主角。这种越位，自然也是这个时代权利意识初萌的必然过程，只不过泡沫终将破灭。破灭之后，我们能够看到的是，这份职业的光荣所凭借的利器是智力与智慧，而非争取主角的表演。

那么，这个时候，这些包含智力因素与探索路向的文章汇集成书，我的理解，它是一个标杆，既记录了朱文轶职业的努力，也为这一行业提供了一个进展的刻度与未来方向的可能性。当然，对于读者，这是认识这个时代的材料来源；但对于同行，标杆是用来超越的啊！

前言 寻找政治英雄

一

官员，一直处于被多重误读之中。这种误读来自于几个方面。一是我们的政治传统没有留给官员足够的表达空间，在这样的传统里，官员的自我是依附和藏匿于体制之下的。

当人们对具体的执行者不满时，体制成了一个笼统而抽象的指责对象；而当人们对某项制度有所微辞时，却又找不到为其负责的人。“问责制”下的官员奖惩只是权力序列中的规则和秩序的体现，公共层面的评价对其影响甚微。某种意义上，公众对于官员的评价被体制包揽了。这样一来，政治失去了该有的个人色彩，执行者和制度往往被混为一谈了。

二是过去多年来政治的隐秘和官员的低调，在两者和公众间制造了隔膜。媒体业的兴起和发达，增加了天平上信息获取方的力量，却并没有改变信息不对称的现实。相反，当媒体无法接触到核心信息源时，阴谋论成为弥补信息空隙的最好产品，它给信息的失真混乱添油加醋。此时，官员多半成为躲在舆论之后那个阴谋和想象的混合体。

在近年的舆论事件里，这样的情形屡见不鲜：无论官员在事件中是作为还是不作为，也不管政府多么有力地表明立场，谣言在公共事件中仍层出不穷。

这不仅是因为通讯手段的发达、信息扩散的便捷，更是因为社会心理的失衡、公共信用系统的崩溃，人们不知道该相信什么，对官僚系统的陌生感很轻易地唤起了人们对它的不信任，继而它又与人们对医疗系统、教育系统、司法系统的不信任奇妙地揉和在一起——公共机构在过去的形象里往往是互相推诿的，这成为人们巨大不安全感的来源。

如何重建信任？我想这是制度建设的大课题，是公共社会再造的大课题，也是一个传播领域的大课题。

二

“你了解政府和官员吗？”公共治理权威戴维·奥斯本与彼德·普拉斯特里克在《摒弃官僚主义制：政府再造的五项战略》中写道，“行政不是政治问题，而是管理问题。”

经济和政治改革本身也造成官员角色的模糊。从上世纪80年代邓小平在一次政治局的会议上说“精简机构是一场革命”起，政府一直在努力根除冗员和效率低下的官僚主义旧疾。尽管许多职能部门至今多少还保留着王蒙1950年代小说《组织部来了个年轻人》里所描述的政府机关的官僚主义气息，但臃肿和低效已经得到了根本性的改观。

公众对于权力的新的警惕针对它的过度使用。在一个不完全“有限而有效的”政府中，政府承担了方向把握和领导作用发挥的大部分职能：它要确保经济增长，它要更有效地分配资源，它更要在一片荒原之上建立起提供充分自由的市场竞争规范。政府的确在学习变成一个服务性机构，而在过去的一系列改革中，它的宏观调控角色越是被强调和突出，它就越要依赖众多的微观手段来实现这些宏观目的。而这些微观手段的工具，往往是借助最传统的“权力”。

政府瘦身和公共权力膨胀的结果，是官员个体权力的放大和权力边界的模糊。它在某些地方演变为一种“新官僚主义”。

那么，官员作为和不作为的边界究竟在哪里？一个出色官员的标准是什么？官员如何面对公众并表达自我？现有的新闻发布制度如何更好地完成信息的表达和沟通？这可能是政府机构改革需要更深入去触及的问题。更为透明化地公开官员的行为和决策思路，也许是通过公众力量去约束权力边界的渠道。

官员是制度在执行层面的延伸。他们的行为可能是误解的制造者，也可能是误解和人

们不安全感的消除者。

三

多年来，我的采访需要我经常和各个层级的官员打交道。在突发事件和城市报道里，我希望去寻找英雄，寻找每个城市的“朱利安尼市长”。通过他们，将体制运转、政策产生的机制分享于众。但这极为不易。

2005年松花江水体因上游化工厂爆炸污染，造成400万人口的大城市哈尔滨面临全城停水危机。“停水公告”的发布过程和公众质疑哈尔滨政府隐瞒信息的真相是我要去寻找并揭开的。

但在哈尔滨的采访中，官员们几乎从不谈论自己，他们很少向外界传递自己的个人化情绪。即使他们在彼时拥有常人难以想象的焦虑和紧张，他们也不愿意透露。一方面，他们需要通过无数的会议，来完成上情下达的政情发布，一方面，他们需要通过不断地表达来向市民们解释政府如何在做以及为何这样做的原因——某种意义上，他们是政府最大的公关员；另一方面，他们又要极力隐藏在组织程序的背后。

有一本访谈录上说：“把世界扔进一个巨大的分液漏斗，静止时大致会分为三层，包括记者在内的大多数人身处体积最庞大的中层，大家一刻不停地做着布朗运动，构成火热的生活。记者是其中有可能突破上下界面而提供另两层图景的人，他们的突破能力，决定了受众可能获知的世界的丰富和复杂。”

我希望去突破这层坚核。我希望去寻找政治英雄。既是为了直达事件内核，也是为了揭示事情全貌。由他们去讲述政治规则；由他们去刻画自己的对手，讲述权力中的阴暗面。这比任何外部的揣测和妄论要更有力量。

只要是从业者都知道，官员采访是一切采访中最难突破的，而在官员采访中，要突破那些处于新闻事件之中的官员又是难上加难。他们要应对事件本身，还要应对媒体包围。我们的政治环境更讲究低头做事而不是抬头说话。那么如何建立起好的沟通界面呢？

访谈是一个控制与反控制的游戏。而我想强调的是，这是智力上而非表面的冲突和针锋相对。在我看来，提问并非一种权力。当你把它看做一种权力时，你和你的被采访者就都成了主角，那种以刺激、挑衅为目的的提问，是有功利性的，它试图把观众的注意力从被采访者身上转向自己。提问是引诱，是倾听，是打听，却并非对抗。也许电视传播造就了这样的采访，但我想告诉受众什么是一个真正的提问者，它首先是一个倾听者。

愿读者能耐下心来读一读这本访谈录，它有助于清除疑惑，寻找答案。它们可能不像明星、导演访谈录那么轻松。请相信，它们中的大部分绝不轻松。

朱文轶
2010年2月26日于北京静安中心

“抛开所有陈见”

汤因比写的《历史研究》写来写去讲的也其实就是这么一个道理。历史上那么多民族，为什么硕果仅存的就那么一些呢？特别像我们民族，经实践检验，我们对困难矛盾的应对方式多数是行之有效的，这也是一个民族一个城市的创造力所在，所以我们能延续下来，能发展下去。这也是这次危机给我们的启发。你要处理不好啊，人心惶惶，乱七八糟。处理得好呢，能把“危”变成“机”。

96小时

——对话松花江水危机中的哈尔滨市委书记杜宇新

·导言·

这是杜宇新和哈尔滨官员们的一个关键时刻。2005年11月26日，这个城市恢复供水的承诺已经进入最后计时。吉林石化厂爆炸导致的松花江水体污染带给哈尔滨一场难以想象的大灾难。在经历96小时、新中国建立以来第一次全城停水后，这座城市能回归常态，并澄清那些舆论的猜疑吗？

这天晚上，哈尔滨市委书记杜宇新把在市委办公室召开的原定在晚上8点半结束的常委会议往后延迟了半个多小时。他说，危机还没有过去，有许多事情需要我们反思。

这位50出头、从基层一步一步上来的官员倒更像一个学者。他说这座城市的每个官员都从这场危机里学到了东西。这个时候他更愿意跟你谈阿诺德·约瑟·汤因比的《历史研究》，他说，一个城市和一个人一样，总是在不断地和困难作斗争中，变得聪明起来，变得成熟起来。

杜宇新屡次提起中央“科学发展观”下的“企业责任”问题，他试图提醒我这样大的污染事故要反思的绝不只是一个城市。他对4天前在外人看来更惊心动魄、做出“全城停水决定”的时刻看起来倒有点轻描淡写了。他承认决策的压力非同小可，但和人民生命安全相比较，这些都是可以一笔带过的。

几天前，杜宇新的很多心思还放在他所领导的这个地方的农村问题上，但几天后，他发现农村和城市的差异性在一场危机中显得那么微弱。

“我来这个城市工作快两年了。”他说，“我长期做农村工作，对农村的事情也想得很多。我们总是强调最大限度消除对农民工的歧视，但只是一般的宣传，这次发现危机是个机会。哈尔滨这么多小锅炉房，靠谁去解决？相当一部分是靠农民的水车。我们南岗区的供热锅炉是458个，只有6个有自备水源，452个是依赖自来水，停水之后，南岗区组织了400辆农民的水车来回倒水补水……这个危机，融洽了各个群体之间的感情。”

这些天杜宇新会随时坐上他的“哈飞赛豹”到哈尔滨的各个地方去看看，这种拥有“完全自主知识产权”的本地车是他主抓的一个工业项目。对他而言，这同样是一次重新认识这座自己已经主政两年的城市的机会。他坚信一个成熟而有力量的城市管理者完全有可能将突如其来的灾难转“危”为“机”。

22:50，我们的谈话快要结束的时候，杜宇新显然得到了一个这些天来又让他松了口气的消息。他的秘书给他送来了水质检查站最新的水质报告：“11月26日，20:00，松花江哈尔滨段水体苯的含量 <0.0005 （毫克/升），硝基苯的含量 <0.0144 （毫克/升）。”这是哈尔滨停水4天以来，水质第一次达标的报告。8个小时前，苏家屯断面硝基苯浓度仍然超过国家标准0.99倍。这比预计的时间点还提前了。

杜宇新连连说：“这个好，这个好。”接着又说，“但是故事还远没有完。”

·人物·



杜宇新，现任黑龙江省委副书记，时任黑龙江省委常委、哈尔滨市委书记。2005年成功处理一起因松花江水污染导致的重大城市公共危机，拥有400万人口的大城市哈尔滨平稳度过全城停水的96小时。

男，1953年12月生，黑龙江林口人，1969年9月参加工作，1976年8月加入中国共产党，中央党校培训部研究生毕业。

1971年8月至1973年9月，任黑龙江省双鸭山市公安局刑警队刑警；

1984年2月至1986年2月，任黑龙江省委农工部办公室副主任；

1986年2月至1987年12月，任黑龙江省尚志县委副书记；

1987年12月至1989年3月，任黑龙江省委农工部国企处、产业开发处处长；

1989年3月至1991年3月，任黑龙江省农委综合处处长；

1991年3月至1995年7月，任黑龙江省农委副主任；

1995年7月至1999年11月，任黑龙江省大兴安岭地委书记（1994年9月至1997年1月在中央党校培训部研究生班学习）；

1999年11月至2002年4月，任黑龙江省委常委、企业工委书记；

2002年4月至2003年12月，任黑龙江省委常委、政法委书记；

2003年12月至2005年1月，任黑龙江省委常委、政法委书记，哈尔滨市委书记；

2005年1月起，任黑龙江省委常委，哈尔滨市委书记，第十五、十六届中央候补委员；

2008年，任黑龙江省委副书记。

·对话·

一场心理战

朱文轶:我想对决策者来说,一场危机,开头和结尾是最艰难的时刻。开头,是关于全城停水4天决定的作出;结尾,是现在,你们要兑现给市民4天供水的承诺。

杜宇新:今天晚上的常委会我们就是在商量这个问题。恢复供水比停止供水还难。恢复供水涉及怎么指导去做,防止出现问题。

专家最近不断在给我们上课,我也长了知识:水源和水质是两个概念,严格来说,水源可以是不洁的,但饮用水的水质可以是完全清洁的,因为有一个加工处理净化的过程。但我们心理上不会这么认为,这种心理反应是正常的,所以第一个要消除群众的疑虑。我们组织了专家对群众进行讲解。我们制定了一个预案,建设部召集国内知名专家对预案进行了补充完善,这是代表了中国最高水平的水处理预案。实际上,我们哈尔滨用水的安全系数比原来还提高了。

另一方面,一个庞大城市的供水管网当它停水4天之后,会产生锈蚀,滋生细菌。有可能从水厂出来的水很干净,但到老百姓家里,被二次污染。我们今天开会就商量这个,先建议大家,头一两天,先做生活用水,然后卫生部门检测,在哪个终端合格了,就在这个区域打出绿的信号。这也是挺复杂的事。

朱文轶:这和开头恐怕是一样的,是场心理战。

杜宇新:所以我深感我们缺少能够把握群众心理的专家。从心理学上说,在一个危急的时刻,各种各样的传言非常多。恢复供水这件事,怎么把握群众心理?你要过多地说刚供水怕二次污染,建议大家不要直接饮用先做生活用水,大家肯定就想这水还没处理干净,不光今天不喝明天不喝后天他也不敢喝。你要不负责地说,喝吧,放心,这也是问题。

现在遇上一个非常有意思的难题。我们省长承诺了他要喝第一口水,省长代表了政府,是给老百姓作出一种承诺。

我们这难题就来了,第一口水省长要喝,但我们是要建议老百姓先缓一缓做生活用水,这还误导了?所以我们就商量,建议省长在自来水水厂出口处喝,因为经过水厂加工水是安全的,但从水厂要走五六个小时才能到终端,走各种管网,上到水箱,这个过程就形成二次污染了。怎么揣摩群众心理,这是非常关键的。

朱文轶:我来哈尔滨之前,和这边一个官员聊过。他说这场危机一开始最头疼的就是几个东西夹杂在一起。地震的传言和停水的消息像风和火的关系。对决策者来说,这真不好处理。

杜宇新:今年7月25日,大庆市发生了一起5.1级地震。一般地震发生后,会不论大小连着发生。这个地震出现以后省市都加强了对地震的宣传和普及。

有这么个背景在这里垫着呢,你政府又无端地宣布了一个管网停水检修。一些市民想到了污染,另一些人就说地震真要来了,水都停了。很多人往外跑,躲出去了,都是以为地震要来了。

怎么消除这个信息?怎么把握这个心理?两次新闻发言人出来讲话,市地震局长出来讲话,发现都不行,解决不了问题。为什么?因为这种专业性的语言堵不死流言和恐慌。说什么直下型地震,可感地震,5级左右的,哈尔滨不会发生,周边发生的可能性很小,或者说破坏性地震的可能性很小。这么一说,老百姓当然要想,可能性小但还是有啊。它堵不死。从地震学上讲,5级上下有个区别,就是可感和无感,实际上我们黑龙江省每年有500次左右

地震，都是无感地震。后来我们就商量，省里面也发函，转换成了老百姓易懂的语言，就是说“不会有地震，没有地震”。地震局长又在网上做了一次网上访谈，这才消除了。在面对公共危机时对这些心理的把握咱们特别欠缺。

朱文轶：为什么一开始公布的停水原因要说成是“管网检修”呢？为什么不说实情？这不是会加重政府正面临的危机本身吗？这样一来，不只是水危机了，还有信任危机。

杜宇新：我们面对一个棘手的现实：一是哈尔滨这么大一个城市停水，非同小可，这不是一件小事，一定要有周密的方案、严谨的措施，既要有时间准备，又要迅速告知公众，这本身就是个矛盾。更重要的是，“松花江污染”是一起跨省跨流域的事故，它的信息发布权并不在哈尔滨市手中，我们必须请示国务院。

那在得到国务院正式批务前，我们怎么办？说还是不说？当然要说。那么，怎么说？这才有了先发布预警公告。这是以管网检修为由的真正原因。实际上，我们也在通过另一渠道告知市民，水源有可能被污染，动员他们尽可能地准备储水。

**“一个老实厚道人遇到绑匪，你让他
面不改色心不跳，这合乎常理吗？”**

朱文轶：在这样的信息发布背景下，恐慌似乎不可避免。作为一把手，你怎么看群众的这种恐慌？

杜宇新：几百万人面对这样突发性的公共危机，一部分人心理恐慌，一时波动，是正常的，是可以理解的。就像一个老实厚道人遇到绑匪，你让他面不改色心不跳，这合乎常理吗？这不正常啊。

关于抢购、物价上涨的问题，就是21日。22日早晨各地支援的水已经进来了。政府调的水也源源不断地进来了。事情很快就平息了。



政府启动封闭水源，广泛建立水点，组织容器，一天左右就把居民生活用水问题解决了。

朱文轶：你的体会是什么？

杜宇新：涉及人民群众生命安全的信息必须真实及时地发布。这个是瞒不住的，跑出一丝风声，别人就会追着问。这300多万人，水要流进来那不就坏了吗？老百姓喝进去了，就算是没危险，你都说不清楚了。我们要赢得时间，争取主动。

朱文轶：老百姓需要政府引导。理性恐慌和非理性恐慌又是两码事。

杜宇新：公共危机通常分为三个比较大的阶段。第一阶段是预警阶段，这一段的问题显然是恐慌波动传言。我是21日下午下的飞机，到省委跟书记谈个工作，回到我自己的办公室已经下午5点多钟了。

晚上我们开常委会，我就草拟了一个通知，强调得很重要的一条就是尽快把群众的情绪稳定下来，大家冷静地对待这件事。同时开始组织调水，启动封闭水源，广泛建立供水点，组织容器，一天左右把这解决了。这是一个重要的决策。

第二阶段我们主要是在强调人畜不接触污染水源，城市里的关了，还有一些捕鱼的、沿江放牲口的，都要考虑到。另外就是基本生活用水的保证，城市正常生活生产秩序的维持。这里面我们突出强调关注两个重点：重点人群和重点部门，人群就是鳏寡孤独弱势群体，部门就是被供热单位、供热企业、学校、医院、幼儿园。

第三阶段就是危机过后的善后处理。灾害的评估相当复杂，主污染源流经我们城市要40个小时，方方面面的影响会怎么样是还要研究的事情。

另外对老百姓的恐慌不应该过多指责。政府已经告之停水了，其中的应有之义就是大

家抓紧储备。

“要抛开所有陈见。”

朱文轶:停水4天,对一个大城市来说压力太大了。决策的时候有没有过困惑和犹豫?当时怎么权衡一个城市能够承受的成本?

杜宇新(想了很久):我当时在广州出差,接着这个电话,我的第一个反应是一定要确保人民健康,坚决防止污染源流入城市供水管网。要把真实的情况披露出来。政府系统的公信力在当时的确受到了很大压力。

但我们基本上没有什么困惑。决策并没有计算太多,有些想到了,有些没有想得那么充分。损失当然很大。现在停产的企业一直在增多,好在停水快结束了。当然所有和生命线相关的重点企业,比如供暖,没有任何中断。

我的切身感受是面对这种重大的污染事故,应该及时充分地去发布信息。你要抛开所有陈见。这涉及人民生命、财产安全这些最根本的东西,我们一直讲执政为民,讲以人为本,就是要落到这上面嘛。我们做得还不够,总是怕被老百姓知道了,制造负面影响,或者说自己处理了,就过去了。

朱文轶:关于什么时候切断进水口,好像当时还有两个选择,是在污染团到达哈尔滨之前4小时,还是提前8小时。最后怎么选择的?这个决策的依据是什么?

杜宇新:我们一直在不断调整。事后证明5个小时的提前量是比较合适的,4个小时的风险设立是趋于冒险的。那两天我们在不断地要求上游加大放流量,事实上,前面加大过,后期又减下来一些,这个流量来自松花江两个主上游的水,这个水流速多大不好推测,污染带到底多长也不好推测。我们最后决策是4个小时,还是考虑让它稳妥一些。

既要让群众多哪怕一个小时的时间储水,又要充分保证安全。当时也有人提出是一两个小时,再多留点时间让大家多储一点水。最后临时调整为11月23日23点。第一次检出硝基苯超标是24日凌晨3点。这就万无一失了。就怕出现问题。

朱文轶:看起来决策是依据科学监测在随时调整的,充分做到决策效益的最大化,这应该也是危机的经验之一。我在哈尔滨采访,很受感动的是,我在这座危机中的城市里感受到的集体主义精神。这在塑造着这个城市的性格。

杜宇新:我们好多同志,像市委副书记、常务副市长史文清同志,真是三天三夜没睡觉啊,一直在指挥部负责整体工作。

我们国家这种政治资源优势,党的系统,党组织的作用,确实非常重要。头一天饮用水断档,第二天,牡丹江市长晚上接到通知,把牡丹江市好多商店的水从柜台上撤下来,副市长押着车一夜没睡觉送到了我这儿。绥化是我们省唯一一个大农区,比较困难,省里面安排他们6个贫困县和我们6个城区挂钩,这回出了事以后,绥化市的市长带着下面10个县的县长过来给我们送水。这都是互相的,不是单向的。

我在香坊看到这样一个送水点。哈啤是取地下水生产啤酒的,他们主动地拉出一根管子,接上自来水龙头,老百姓在那里免费地接水。我在现场看到一个美联社记者,跟他唠了几句,走的时候我和他说,这个企业是你们美国的独资企业,这个时候证明了你们是个负责任的企业。今天我们喝你们的水,明天更多地喝你们的啤酒。

“打击到什么力度,什么火候,
这里面大有学问。”

朱文轶:我们可能也是在SARS公共危机之中充分认识和领略到了这个国家的动员能

力。事实证明，一个高速发展的城市越来越容易被各种不可预期的危机打断发展进程。

杜宇新：一个城市和一个人一样，他总是在不断地和困难作斗争中，聪明起来，成熟起来。作为一个人也好，一个地方也好，一个国家也好，总要面对各种各样的危机。

差别在什么地方呢？差别在于应对方式的不同。有的就不断地走向衰败，一蹶不振，有的就变得成熟起来，变得更有韧性。汤因比写的《历史研究》写来写去讲的也其实就是这么一个道理。历史上那么多民族，为什么硕果仅存的就那么一些呢？特别像我们民族，经实践检验，我们对困难矛盾的应对方式多数是行之有效的，这也是一个民族一个城市的创造力所在，所以我们能延续下来，能发展下去。这也是这次危机给我们的启发。你要处理不好啊，人心惶惶，乱七八糟。处理得好呢，能把“危”变成“机”。

朱文轶：你认为，哈尔滨在历次危机处理中已经承袭下来的经验有哪些？

杜宇新：的确，历次危机证明了我们好多东西是行之有效的，是管用的。这次哈尔滨政府的危机应对，总体上我自认为至少是在及格以上。比如我们这个组织系统、指挥系统。特别是社区。SARS的时候其实已经感觉到了，这次更加明显。社区在这样的公共危机期间发挥着不可替代的作用。我从广州回来之后，去一个社区，老百姓说，一直到后半夜都有社区干部来告诉我们要停水要节水，都是一户一户地宣传。你大门贴告示，还有不认字的呢？还有活性炭的储备，原来从来没用过也没有储备，是临时现调的。

刚才晚上开常委会，我也提到这个事。我说从现在开始，各个方面对这场公共危机要进行反思。这是一个坏事引出的一个积极结果。这场危机对我们全市来说是真刀真枪的应急实战演练，在这个演练过程中，对我们的队伍、干部的素质、指挥系统，对我们的所有应急方案，都是一次实战演练。你平时怎么能组织这样的演练啊？

我们有的东西是有价值的，或者至少说在这样的特定时期是有价值的。

朱文轶：这一次水危机，你们创造性的地方，或者说，新的经验有哪些？

杜宇新：我们也强调打击哄抬物价。这是一般的说法。但打击到什么力度，什么火候，这里面大有学问。

我这次一个很大的体会就是，市场的力量是非常之大的。我们现在是搞市场经济。前4天整个城市组织进来12000吨饮用水，这里面政府组织的只有2000吨，10000吨都是民间的。我到市场上看，头一天，水一涨价，商贩们就告诉他们的供货商朋友，所有水都往这儿汇，第二天早晨街上就摆满了饮用水。这就提出了一个问题。这种看得见的民间的力量来自何方呢？主要是来自利益驱动。当然有危机时候的道德因素，但主要是利益。



哈尔滨市停止工业和民用水供应后，某超市内，市民抢购饮用水。

再假设一下，我们要是把物价砍得死死的，这水原来1块钱，到很稀缺的程度时，你还让他1块钱，这个时候风险要大得多，那谁还往里进水？不会进了。那这10000吨水你上哪里去找？可能正是由于这种涨价，水组织进来了。所以说，危机之后，这些一定要研究，要研究控制在什么样的度上。比方说，特殊时期，涨10%、20%、30%行不行，如何让老百姓接受得了，又符合市场的供需规律？这就等于让市场这只手的力量帮着政府去解决困难。

这个时候真正应该打击的是造假、造假、坑蒙拐骗，是这些。

还有就是，信息怎么快速地传到老百姓那里？因为科学监测的变化，我们两次放闸。第一次说停水停到零点，第二天说又启动了。你怎么让老百姓快速知道？那天我正陪着我们省委书记在哈药一厂检查工作，预测说是最早今天晚上到，书记同意赶快恢复一下，恢复到12点。这个时候你怎么告诉大家，报纸也没印出来，大家也不是随时在看电视。这个时候，我们就想到一个办法，提前把这个启动了：短信群发。这可真管用了。后来每个小时水质的检测数据，我们也通过这种方式，随时发送到群众手里。这都是这次积累的经验。

朱文轶：你好像在停水的当天还碰上一个紧急的事情，是禽流感疫苗的生产问题吧？

杜宇新：对。哈尔滨一个哈药生物一厂、一个“哈兽研”，占到全国禽流感疫苗市场的60%。他们的科研和疫苗实验按分钟排。

22日早晨，农业部主管禽流感防治的常务副部长从家里给我打电话，说疫苗的事情，我说：“咱俩想一块去了，正好今天下午，我就想上那去。”疫苗是生物制品，要用自来水生产，要培植基，水要一断，疫苗一停，那就是十几天二十几天的中断，得重新开始啊。我们临时决策，第一眼井就是给禽流感疫苗研制打的，按国家有关法规自来水区域是不准打井的。这完全是破例，紧急特批的打井，头一天下午4点钟开钻，第二天早上5点钟出水，13个小时，一小时出水50吨，一天用水400吨。这里为我们国家禽流感防治提供科技支撑，疫苗供应、最终的检测都在这里。这个地方水断了对全局都有影响。再有困难这个不能出问题。

“有些事，关上门各过各的日子，
这需要有人协调啊。”

朱文轶:对一个市来说,行政管辖上,上面有省,从流域来看,还有上下游邻近城市。这也许是这场危机更复杂的一面。你们怎么把处理危机的经验告诉你的下游,让他们尽量减少损失?

杜宇新:在我们省基本上不存在这个问题,我们下面一个城市佳木斯,它用地下水,不用松花江水,沿江用松花江水的,只有一个依兰县的达连河镇,6000人,我们一直有人在那里,今天晚上有个市委副书记副市长又去了那里。现在我们全市回过头要全力支援这个地方,把他们保障好。

和俄罗斯的关系,我们按照中央要求在积极地处理。我昨天就告诉我们的外办,只要是公开发表的信息,马上在第一时间传到俄罗斯去。

朱文轶:那和上游的关系呢?怎么处理?

杜宇新:这种跨流域的江河治理,应该有一个强有力的协调指挥系统。你看我们和上游吉林两个省,是好兄弟,东北一家人。但是有些事,关上门各过各的日子,这需要有人协调啊。你注意到,网上23日发表22日的消息说,吉林省发现事故以后,怎么堵住污染,怎么教育群众不饮用水,怎么加大小丰满水库的放流,到22日为止,整个吉林境内检测,全部低于国家标准。但是问题就送到我们下游的城市了。

而上游是怎么防患的,他们有什么样的经验,遇到了什么问题,应该提早传递给我们,但是因为行政区划的阻隔,没有及时做到这一点。这是很遗憾的。这中间,我是通过我的秘书,让他找他松源的一个同学,打电话问了问那边是什么情况,但那都是支离破碎的,能说到哪儿呢?要是完整的信息完全公开化了,就好多了。这是很值得我们思考的。在一个大的流域里面,这种经验怎么在上下游之间快速地传递,怎么共享,也包括教训怎么共享,你得了教训,我就要避免,这应该有个系统来协调。

朱文轶:这样跨流域的危机,需要有一个更大的机制来协调种种关系。这不是哈尔滨一个城市的问题了。

杜宇新:出了这样的污染事故,信息在一开始是什么样的一种走向,这是值得总结的,它有一些规律性的东西。另外,这里面牵涉到利益主体。你看,中石油是个中央企业,它在地方,它出了事怎么办?地方应该怎么办?地方又有地方的考虑。上面加不加大放水量,整个流域又有一个“松辽委”。丰满电站是国家一个电力公司控制的。到我这儿,又是一个行政主体。这种跨流域的大范围内发生影响的公共危机出现时,什么样的机制最有效率,最能把大家整合起来,这也是我们要反思的。

朱文轶:在这次危机的后期,这些东西慢慢撙顺了。

杜宇新:是。但是也不能保证,以后遇到类似事情就一通百通了。要不断反思,然后调整完善。

朱文轶:危机的另一面看来是,我们国家越来越大的企业应该开始更多地思考它和地方、和生活在它周边的老百姓的关系了。

杜宇新:国内外的经验也是这样,一些特定的行业,事故所造成的污染,比事故本身所造成的直接损失要大得多。中石油是国家大企业,去年赢利1500多亿的一个纳税大户,中央提出“科学发展观”的要求,这么大的赢利,应该把安全生产做得更好。怎么强调企业的社会责任?

你要是按照产权理论、企业理论去研究这个问题,我实际上是中石油的利益相关者啊。现在的企业理论已经不是“人”的概念,而是“利益相关者”的概念。我和我的利益是密切相关的。你治理不好排污,不做好安全生产造成了污染,我要给你分担成本。企业一定要负起社会责任。企业在任何一个社区都要做一个好成员。负责任的企业也是聪明的企业。

朱文轶:过分信任松花江,水源单一,是不是哈尔滨这回的一个大教训?

杜宇新:是啊。一个这么大的城市,主体是一个水源一套系统,风险太大呀。我们国家以我们的国力,一个城市搞两套系统,一套备用系统,也是不现实的。这提示我们怎么样去合理分配水源,化解风险。比方说,一个城市有两三个水源支撑,风险就小多了。这次我们之所以没有造成大的惊慌,是因为有地下水32万吨。整个是918眼地下水井,有些封了有些还在用,这一应急把它们都用上了。现在又打出了154眼井。

我们正在建一个磨盘山水库,明年就可以使用了,又安全水质又好。一期就可以上到45万吨。整个城市用水100万吨。有了这个备用水源就安全多了。

·新闻背景·

让人民知情

——松花江水危机的政治传播管道

从11月13日吉林石化爆炸，到哈尔滨这个大城市陷入全城停水危机，到11月22日停水危机原因被政府公开，这9天时间里，到底发生了什么？哈尔滨政府对公众涉嫌瞒报了吗？

对哈尔滨的所有官员来说，2005年11月21日，远远不是那么简单。

这一天，哈尔滨市市委副书记、常务副市长史文清开了大大小小10次会议。他说：“所有决策都是21日这一个大白天、一个晚上做出来的。”21日史文清和“松花江水污染事件应急处置工作领导小组”像一个大型机器的轴承，将这些方案，传送到哈尔滨这台“庞大机器”的每一个环节——它们将在未来96个小时里最大限度地发挥作用。

“我是21号早上接到副市长、分管环保方面工作的王世华电话，他说有个情况汇报，8点钟在2402房间交流一下。我听了几句，觉得情况很严峻，当时让工作处通知政府各部门负责人8点半召开紧急会议，先是小范围会议，后来扩大到各区区长。科技局有关负责人和专家也来了。我让他们描述一下苯和硝基苯对人体的危害，另外，技术上面能不能解决。他们说，根据国内目前专家的研究，活性炭可以对苯和硝基苯对水体的污染进行清除，除此之外好像没有其他更好的办法。”史文清说。

11月13日吉林石化爆炸后，吉林石化有关人士称，爆炸后有害物质变成水和空气释放了。14日，吉林市一名副市长表示爆炸对水体无污染。没有人过多地强调水，也没有人把注意力放到这条占全国流域总面积二十分之一、东北地区最大的河流上来。



松花江是黑龙江在中国境内的最大支流，由大小数十条河流汇合而成。

直到11月21日，史文清得到“松花江水被污染”的消息时，哈尔滨市市委书记杜宇新还在广州出差，哈尔滨市市长石忠信还在呼兰县陪同黑龙江省省长张左己考察那里的禽流感

问题。对于这条消息，他们仍然一无所知。史文清很清楚问题的严重性。不管那个污染团是什么样的东西，它已经随着江水往下游整整流了一个星期。

金融学博士出身的史文清问了一下在场专家当时松花江水的流速。他说，他1998年5月到哈尔滨，没多久就碰上了那年的大洪水，当时负责道里区这一块。如果完全依据当年洪水流动的经验，水在这个流域的运行时间是8天。算上冬季枯水期流速稍慢的因素，有可能往后推迟一些。科技局有关专家的意见是12天。但史文清宁愿更保守。“如果不及时关闭市供水管网的进水口，整个市政供水管网被污染之后就后患无穷了。”无论如何，他知道，这个城市并没有太多可支配的等待时间。“非常紧迫了。”史文清说。

史文清说，我让王世华把情况汇报给石忠信市长，再由石市长汇报给张左己省长。省长回答得非常坚决：市民有知情权，我们要对人民负责，对他们说实话。

同时史文清给在广州出差的市委书记杜宇新打电话，把省环保局关于污染的初步调查情况向他做了汇报。杜宇新在电话里给了最直接的指示：“要把真实情况告诉群众，要沉着、科学、有序地依靠群众来战胜危机。”

张左己和杜宇新在第一时间返回哈尔滨，进入应对危机的领导工作。

污水团从吉林市出发，途经吉林松源市、黑龙江肇源市，到哈尔滨的整个流程是700多公里。中间还有一个不大不小的意外。一名地震局官员告诉记者，11月22日，有人向他报告说肇源市发生地震了，他调查后发现根本没有这回事，是上游的污水团在这一天流经了肇源。“两种传言交织在了一起。”在这个节骨眼上，这个城市偏偏还碰上了地震的传言。

如果时间允许，专家们有更精确的方法测算出污染团到达哈尔滨市的时间。但在这之前，黑龙江省的官员和哈尔滨市委市政府的官员必须先做出决策。况且，哈尔滨市委官员王幼平说，专家们这个时候也要面对这个季节的种种不确定性。比如，松花江面会不会结冰？结冰之后对流速的影响有多大？上游的小丰满水库一会儿加大放水量一会儿减少放水量的影响有多大？这些都可能造成科学人员检测的不准确。

决策者们对此极为谨慎。污染团可能到达哈尔滨境内的时间最终被相对保守地确定在11月22日晚上。史文清同样根据他当年判断洪水前峰流过时间的经验判断出污水团前峰流出哈尔滨市大概需要4天。这意味着，在这个时间之前，这座城市赖以维持生活和生产的水源即将被中断，并要持续至少4天时间；这还意味着，21日到22日，这一天的时间，哈尔滨要应付平常几天甚至几十天的事情：要尽可能地储备水源应付危机；要充分地调配饮用水和各种物资；要保障重点人群、城市弱势群体的生活；要准备用接下来的4天展开科研解决污染恢复供水；更重要的是要让城市和人民克服恐慌，稳定社会秩序。

而所有这些之前，哈尔滨市官员们要先解决的是：如何让市民知道污染情况并提醒他们抓紧时间储备水源？

这显然是一个具体而复杂的“技术问题”：“松花江污染”是一件跨省跨流域的事故，它的信息发布权并不在哈尔滨市手中。他们必须请示国务院。但这又需要时间。

“21日上午，我们还请示了副省长栗战书，他说，这么大一个城市停水，非同小可，这不是一件小事，一定要有周密的方案严谨的措施，确保饮用水安全，确保市场供应。我马上把指示报告给省长张左己同志，他说，我倾向于还是把实情告诉市民，这样政府更主动。”

在得到国务院正式批示前，史文清说，21日上午，我们做出决定，向市民发出预警公告。第一份停水公告由电视台向市民发布：“为保证市区单位和居民生产、生活用水安全，市人民政府决定对市区市政供水管网设施进行全面检修并临时停止供水。停水时间自22日中午12时起，时间为4天（恢复供水时间另行公告）。”另外，对下则层层发布公告，告知市民，水源有可能被污染，动员他们尽可能准备储水。

事实上，关于这场危机启动的消息通过公开的和内部的两个渠道发布给哈尔滨近400万市民了。

21日晚上，黑龙江省省长张左己向国务院写了紧急请示。那天哈尔滨日报和省报都是半夜两三点还压着，不发当地报纸。所有人，宣传部门负责人和电视台报纸的负责人，都在

哈尔滨市政府12楼会议室等着这个指示。

22日凌晨1点20分，史文清接到省长秘书的电话，被告之，国务院已经指示，让去取文。张左己嘱咐按国务院口径向外发布公告。“国务院批示说同时要做好市民工作，一定要把实情告诉老百姓，特别要做好弱势群体的工作，要保证人民的生命安全。”

史文清说，“22日凌晨2点37分，从我手里签出了第二份公告”，口径确定为“可能对松花江水体造成污染”。第二个公告在第一时间发出去了。

汶川的领导者

——对话汶川大地震中的汶川指挥张通荣

·导言·

“好。”

张通荣坐在灯光微暗的帐篷里，被晃动的身影笼罩。周围挤满了人。传真机反复作响的声音是这里最单调的背景，却隐含着最复杂的信息。灾难死亡人数的统计和更新报告，每天由基层乡镇传至这里，再逐级上报——这里是传播通道上的第一个信息基站。

这是张通荣听到我的采访要求后给出的答案，他没有本能地推辞。他有很多理由拒绝在这个时候向别人解释他的工作。他第二天一早要去查看县城所有物资的调入和调出，县城的进出通道尚未完全打开，物资分配仍处于战时状态，权力需要集中于一个人的手中。连续工作120小时后，汇报工作和请求援助的下级干部仍然络绎不绝。

事实上，这中间很多是老百姓。政治层级体系的日常程序已经不复存在，那些从灾难里幸存的乡民，有的徒步走了几十公里，他们想打听亲人音讯，指挥部是能想到的最直接的询问点。他们不会遇到任何阻拦。这里没有卫兵，没有前台，这个不足30平方米的地方本身就是抗震指挥的“值班室”。

汶川大地震后第五天，5月17日，晚上9点半，汶川县城，汶川抗震总指挥部。

他37岁，看上去比这个年龄要更老些，面容消瘦。他衣着有些零乱，脚下是一双深蓝的老式帆布鞋，上面沾满泥土，像一个刚从地里收工的老农。大概从那一天起，他和他的同僚们都没有时间去好好收拾下自己了。5月12日14时28分，作为汶川全县群众的一员从摇摇欲坠的大楼里跑到大街上，他的第一反应和所有人一样惊慌失措。不同的是，他要迅速从恐慌里走出来，他要克服本能，他必须把自己从“大多数”里摘出来。大地震发生时汶川县县长廖敏在卧龙县出差，在通讯全无、与世隔绝的两天中，张通荣临危受命，担任汶川县抗震指挥部总指挥。

和这个10万人口县城的所有人一样，5月12日以前，这名藏族干部在一条体制预设的轨道上。他是一个分管农业和人事口的副县长，汶川县是阿坝州的工业重镇，他年轻时候在农校学习的农业经济管理专业派不上太大用场。因为交通便捷，汶川是“成德绵经济区”快速发展的受益者，张通荣把更多的精力放到汶川的招商引资上。他努力、务实，是一些兢兢业业的基层干部的代表，不过，他们的注意力这些年里越来越被经济数据牵引，他们在向商人社会学习，如何用资金撬动资金，为“政府公司”创造更大收益。

现在，张通荣要从这些熟悉的日常思路中走出来，甚至要彻底忘掉它们。他要更全面地行使职权，首先他要更深入地理解它——在一场巨大危机中，“权力”别有深意：他要直接面对的不再是上下级官员，投资商，而是他的群众。5月12日，在失去外部所有声音的时候，10万在巨大灾难中迷失的人期望听到领导者的声音。他要成为更坚硬的领导者。在最短的时间内，他要与外界建立联系，他要把断裂的修复，把摧毁的重建，把一切拉回到原有的秩序上来。这是张通荣个人的一次重塑，也是这个小县城领导力的一次重塑。

·人物·



张通荣，“5·12”地震时任汶川县常务副县长、抗震指挥部总指挥，因为以极少伤亡率带领汶川成功度过震灾，并领导灾后重建，被誉为“汶川的‘朱利安尼’”。

男，藏族，四川金川人，生于1970年12月，1991年7月参加工作，1991年6月加入中国共产党，在职大学学历，现任汶川县县委副书记、县人民政府县长。

1987年9月至1991年7月，在州农校农业经济管理专业学习；

1991年7月至1994年5月，任马尔康县委政研室办事员；

1994年5月至1995年5月，任马尔康县沙尔宗乡政府乡长助理；

1995年5月至1997年10月，任马尔康县委政研室副主任兼体改办副主任；

1997年10月至1998年10月，任马尔康县委办公室副主任；

1998年10月至2001年6月，任马尔康镇党委副书记、镇长；

2001年6月至2002年11月，任马尔康县委办公室主任；

2002年11月至2006年10月，任汶川县人民政府副县长；

2006年10月至2008年12月，任汶川县委常委、常务副县长；

2008年12月至2009年6月，任汶川县委副书记、常务副县长；

2009年6月至2010年1月，任汶川县委副书记；

2010年1月至今，任汶川县委副书记、县人民政府县长。

·对话：地震·

自建“决策系统”

朱文轶：5月12日下午2点28分，你当时在哪？

张通荣：我正在政府大楼里办公，感觉到整个房子的摆动相当大，知道地震不小，不过这里本身就是在地震带上，我没想到灾情会有这么严重。县委书记王斌在财政局，我们同时跑到了外面的十字路口。当时，看到县城里几乎所有人都从屋子里往外跑，全部涌到街上来了。

朱文轶：你的第一反应是什么？

张通荣：情况很乱。我们的第一反应是紧急调动部队，避免这种混乱制造更大的灾难。县里能支配的部队有三股，消防大队、森林警察、汶川武警县中队，但人手很少，总共也就50多人。想打电话通知，一试，通讯已经联系不上了。当时也没法跟上级汇报这些情况，我让我的驾驶员跑到汶川县城北面的燕门，去通知三队人马，让部队迅速集结。

朱文轶：那些蜂拥上街的群众呢？怎么疏散？

张通荣：我心里也一直在盘算，就是如何疏散群众，什么地方最安全。汶川是个狭长的山谷地形，建筑物的密度大，空旷区域有限，我跟王斌商量，地点选在汶川县城的东边，离城里大概一两公里，一个叫姜维城的地方，那里地势高，更重要的是后山坡上有一个很大的平台。集结完的部队在半小时内帮助将近20000多名群众大规模疏散到了山上，因为混乱和人手问题，可能当时在县城还滞留了10000人左右。另外，汶川有13个乡镇，我们想在最短时间内知道那些地方的震情，就派了13个工作组小队，分别步行去这些地方了解情况，但所有人只走到绵虬镇就都严重受阻，又返回了。

我当时最想了解的是，到底情况有多严重？我希望得到一个根据外部形势做出的清楚指示：接下来，怎么办？

朱文轶：但没人能告诉你。

张通荣：我们试过跟外面联系，整个汶川有两台卫星电话，林业局有一台、森林警察局有一台，两台都试了，不知道是地震原因，还是山区阻隔，一天内，我们不停打，都没打通。我们意识到，汶川跟外界完全中断联系了。

朱文轶：这时候就要自建“决策系统”。

张通荣：对。我们要自寻出路啊。当时汶川县县长廖敏在卧龙出差，我们跟上级领导又一直无法沟通。我和王斌决定由县政府四套班子组成临时指挥中心，我任指挥。指挥部选在县城中心唯一一个有空旷土地的“迎宾馆”，整个指挥部在5月12日这天只有20多人。

后来这个临时指挥部逐渐形成了包括学校抢险救援、医疗救护防疫、道路抢险、通讯水电抢险、赴乡镇抢险救援、后勤保障、维护稳定、宣传信息在内的8个工作组的结构。

“我们当时是打算苦撑20天的”

朱文轶：你第一时间做出了哪些决策？

张通荣：这一个小时里的所有工作几乎是在地震中进行的，大的余震经常时隔不到一分钟就来一次，最短的，我感觉也就几秒时间。大部分汶川人都在山上了，城里的房子空

了，我和王斌很着急，一想不对啊，要是再这样震下去，这些房屋全部倒塌了，我们县城就什么后备物资都没有了。另外，余震平息，如果群众反应过来，滞留县城的人和山上的人很可能会去抢囤食品、水源，在这样的危急关头，我们政府就一点调控能力都没有了。

这样，我做出了最重要的一个应急命令，在下午3点10分，下令对县城里所有物资全部进行管制，由政府调用，大的超市、油库以及液化气站，全部由部队实行军管。

朱文轶：当时汶川县的物资储备异常紧张吗？

张通荣：汶川是山区，情况比较特殊，本身受空间限制，仓储能力就很有限。另外，我们离都江堰很近，交通也便利，物资的调用就比较方便，这也让我们没有过多的物资存量。

朱文轶：水、粮有多少存量？够用几天？你心里有数吗？

张通荣：我当时计算了一下，整个汶川原粮储备这一块比较多，有两三百万斤，不过原粮是不能吃的，这一大块在这个时候没有用；老百姓手里储存着大约10万斤粮食，政府粮站可以支配的大米也在10万斤左右，这加起来20万斤也就够整个汶川吃两到三天的。

要尽可能不浪费一点民间库存，我们必须跟死亡抢时间，到废墟里把能找到的有用的东西都给抢出来。余震随时在发生，这样做是很有风险的，抢物资的士兵随时面临着房屋坍塌。但这没办法，这是死命令。我当时想，我们那么多人，跑命跑出来了，疏散到安全地方了，结果吃的喝的没了，还是保不住命，所以必须要尽最大力量死保物资。

水和燃料是更要命的问题。真是叫“抢水”。很多存储水的仓库都倒得很厉害，因为废墟里的水如果时间长了会被污染，军队在半天时间里总共抢出了650件水。另外，超市和油库都空着，根本找不到老板，我们就派部队把门撬开，再贴上公告：“超市已经被政府接管，震后再由政府支付老板费用。”油库也是一样，管的人都不在，水电又断了，没法加油，军队先进入，汶川电厂的工作人员用自备发电机把油机开通。然后，部队再把物资由这些地方部分集中调运到一起。现在看，幸亏这么做了，不然后面问题就更大了。

每件水24瓶，650件，加上原有的1200件水，加起来大约是5万瓶，这些水算起来可以保证一两天的。也就是说，无论食物还是水，汶川县城的支撑极限也就是3天左右。但是我们预测了一下，从马尔康到我们这儿可能十天半个月也不能通，几个领导在一起乐观地估计，救援会在20天左右赶到。我们真没想到，中央政府的反应能这么快。我们当时是打算苦撑20天的。不过说实话，能维持多久，因为对周围发生的情况一无所知，我们一点底也没有。

朱文轶：这些由政府“战时管控”的资源，如何分配？

张通荣：这的确涉及有限的资源如何分配的问题。物资军管之后，我们成立了一个专门的机构，按照战时调配的办法，保证人平均基本消费量，每人每天领到一斤米。相比之下，水就太紧缺了，要保证每人一瓶是绝对做不到的，只能优先保障老人、伤病员还有一些小孩。我们明确规定，只要是在政府机关工作的机关干部全都不让喝，年轻人不能喝，很多年轻人当时骂我们：“政府门口摆了那么多箱水，为什么不让我们喝？”

朱文轶：我很想知道，5天前的那个晚上，就是5月12日震后的第一夜，汶川县是如何度过的？

张通荣：12日那天的第一个夜晚是最让人恐惧的。我们对外面一无所知，里面困难重重，大家都紧张。这么大的地震对人的心理伤害是很大的，老百姓很恐惧。

我们临时起草了一个《告全县人民书》，从下午4点钟开始，用警车沿着汶川县城的主要街道拿着扩音器对老百姓宣传。5点钟左右，我们就有一个担心了，天看着快暗下来了，晚上的话，汶川会是一片漆黑，黑暗对这个时候汶川的3万人来说，是心理上的巨大考验。但是汶川有限的发电机都被少数的个体经营户锁在屋子里，人去屋空，我们也无法得知这些发电机的具体分布。最后指挥部想的应急办法就是让军队从超市搜集所有手电筒、蜡烛发

到老百姓手里，老百姓收到的时候都鼓掌，说：“有亮就好了，有亮就好了。”第一个夜晚过了，第二个夜晚相对要好一点。

朱文轶：什么时候得到外面信息的？

张通荣：直到有人进来。后来我们才知道，这两天，所有人都想知道汶川县城发生了什么？军队多次努力打开进入汶川的通道。

到5月14日，第一支部队来了，我们终于暂时松了口气，知道汶川有救了，部队应急通讯开通后，我们第一次跟外界有了双向的联系，老百姓说：“我们现在是从‘天聋地哑’变得‘耳聪目明’了。”接着，救援的先遣部队陆续徒步进入汶川。汶川人觉得越来越安全了。“迎宾馆”的指挥部人也越来越多，由一个县政府临时指挥中心，成为这次汶川抗震救灾的总指挥部所在地。

有一个不幸中的万幸。这么大的地震，汶川县房屋虽然90%以上都受损，当然也有地形原因，山半腰的房子损失严重，山谷的房子次之，但总的来说，房屋倒塌并不是很严重，比起其他乡镇要好得多。这是因为我们在最近三年刚刚按照中央要求陆续进行县城的房屋改造，全县在地震发生前很多地方都是全新的房屋，但因为财力问题，我们只完成了县城的，周边乡镇的还没来得及做，后来我们才痛心地知道周围几乎毁于一旦了。并且这次大改造，我们是严格按国家对于地震带房屋建造要求，以7级以上设防标准建的，这真是救了汶川的命。

·对话:重建·

2009年,大地震一年后,我在汶川县城第二次采访了这名领导者。汶川已经进入了重建的关键时刻。

再造汶川

朱文轶:关于汶川县城是要“异地重建”还是“原址重建”,是前段时间媒体争论的焦点。



官员领导力本身也是震后在废墟上重建城市的关键。

张通荣:谁不想换个又开阔又大又更接近大城市的地方重建?问题是有没有这条件。争论没有任何意义,要拿出解决办法。汶川就那么点地,就算国家能拿出一部分增量资源给我们,我们也要有一个妥善的方案。

现在不比地震刚结束那阵子更从容,要做的事情一件一件地排着。首先是加快恢复我们公共设施的建设:医院、学校、水厂;还有基础设施建设,从映秀到汶川的公路,县城到各乡镇的道路;我们现在还抓得非常紧的是城乡居民的住房建设和维修。

汶川的农房重建开工率达到80%至90%,砖头建材一度很紧张。我们现在就是对本地企业生产的建材搞特供制,同时向全国所有的市场放开。因为外地来的建材运费更贵,政府对外地进入汶川的建材,在市场价位以外进行政府补贴,每块砖补贴1毛钱。对于水泥、钢材这些大宗建材,就给经销商和农民补贴一些运费和仓储费用。市场的手和政府的手,两只手都来拉,来缓解建材的短缺。

朱文轶:困难在哪里?

张通荣:你来过我们这儿,知道这里的环境。我看过你去年的报道,里面也强调了,地震带给我们最大的一个麻烦是交通上的。现在重建,又面临一个交通的压力,从都江堰进入

汶川那条路还是很脆弱，因为整个山体一直在塌方。

今年5月12日以前要恢复双向通行的能力，现在一边对山体进行清理，对道路进行改造，一边重建，需要的车流量很大。我跟你讲一个数据，这条路每天的承载能力实实在在就是4000辆到5000辆，道路上每天实际车流量达到了1万辆到1.2万辆。从都江堰进入汶川，塞车非常严重，每趟必堵3个小时，堵六七个小时也是很正常的事，堵一天甚至一天半也不少见。5月12日以后，这个道路堵塞会得到一定缓解，但不会从根本上缓解，直到都汶高速公路通车后，才能从根本上缓解交通压力。

再有就是因为几头并进，资金很紧张。国家审定汶川灾后重建需要360多亿元，其中道路跟交通需要100多亿元，公共服务设施、居民房、农房的建设100多亿元，产业的重建也是100多亿元。汶川目前最多可获得的重建资金是150亿元，现在的缺口是200多亿元。

为筹资我们也动了很多脑筋，基本就三条：通过社会力量再次发动；通过市场机制；通过金融机构贷款。目前我们和农业银行基本达成协议，贷款50亿元。

朱文轶：新的汶川在规划上会吸取哪些灾难的教训？

张通荣：在汶川重建规划中，避险是非常重要的考虑。因为汶川地处龙门山地震断裂带，基本是30多年就要发生一次地震，下一步再不把这个东西建好，我们就太不珍爱生命了。“5·12”地震的时候，就没地方去避难，一开始全县人民撤到了半山腰的姜维城，后来发现山体不稳定，不得不转移。

地震后，为躲避次生灾害，汶川人只好到城外几公里处，沿雁门镇到绵镇的20公里狭长河沟地带紧急避险。这是当时汶川县唯一相对安全的地方。重建时我们一定要吸取这个教训。

新的汶川县城开辟出了三块避难场所。三大避难场所的分布，以前“迎宾馆”那个地方作为一块。这里是县城内最大的一片开阔地，约有25亩，地震的时候，我们的临时指挥部就设在这里。第二个避难场所在原阿坝师专那个地方，约有10亩地。第三个避难场所设在县城的中轴线——校场街，也有约10亩地。以前没有明确提出过避难场所的概念，给出这么大面积也是绝无仅有的。

除了三大避险场所，学校在整个规划中的面积是最大的，医院的规模也比震前更大。因为随着人们生活水平的提高，各乡镇的老百姓更喜欢来县城医院看病。另一个考虑是，如果再次发生大地震，医院本身也是一个避难场所。我们医院设计的抗震烈度是9度。

朱文轶：这么大的三块地方是不是要对原有的城市空间进行一次再造和重构？

张通荣：是的。现在我们整个县城重建的格局就是以三个避难场所为中心。下一步，我们的居民安置区，在原阿坝师专的避险地有接近2000户至3000户，中轴线这一块安排了4000户至5000户，“迎宾馆”那个地方，又有几千户。加起来10000多户，差不多是整个县城的居民量。“迎宾馆”避难场所那边，我们考虑建一个体育馆。体育馆的运动场开阔，也可用于避难。中轴线避难场周围则是我们的教育文化区和商业区，影剧院、汶川一小都在附近。

一旦再出现大地震，第一，我们提高了房屋的设防等级；第二，即使出现了毁灭性的地震，我们也有一个开阔的地方去避难，可以保证在很短的时间内，全县居民紧急疏散到避难场所。

另外，恢复重建一个很重要的方面就是恢复功能。汶川的交通、通讯能力，农村和城市的供水供电保障，震前在全州都是最好的。在没有发生大地震以前，我们是阿坝州的教育卫生中心。既然要恢复功能，就是让老百姓在灾后可以重新享有这些服务。人人享有公共服务，这是我们灾后重建的基本目标，因此要优先保证的是公共服务设施的建设。

“我们现在不是左右逢源，而是左右逢难。”

朱文轶:尽管你一开始说关于异地还是原址的争论没有意义,但争论的确反映了一个地震灾区重建的普遍性问题:大量居住土地被毁了,现有土地如何实现原先的城市功能,甚至是更多的功能?具体到汶川,原来你们就是一个狭长地貌,土地紧张,现在要腾出这三大块避险地,那到哪去寻找新的土地增量?

张通荣:这是个好问题。按我们现在这个规划建设,主要面临的就是这几方面压力,第一是人口压力,第二是地质灾害避让的压力。土地那么有限,还要先保证三大避险地和公共设施,所以我们现在不是左右逢源,而是左右逢难。

汶川县人口聚集,常住人口有3万人。它是阿坝州对成都的一个接口,距离成都最近的一个县城,很多办事机构都放在这儿。同时它又是整个阿坝州的交通枢纽,进入阿坝州13个县和进入九寨黄龙国际旅游精品线的交通主干道在这个地方,流动人口也很多。汶川还是阿坝州的教育文化中心,阿坝师专和中等职业技术学校也放在这里。这些长期暂住人口加起来有1万多人。整个汶川县需要安置的人口总数是4万多人。

按照重建规划,整个县城又必须缩小规模。汶川大地震重建条例针对地震断裂带提出的技术规范要求,对危险山体的避让距离达到了100米到200米。但汶川县狭长,从河边到山体,很多地方横跨还不到100米。所以要按这个规定来操作,就没法搞重建。

我们就提出了这个概念:第一,对山体构成地质威胁比较大的,就主动避让。这里面有两层意思,一是通过工程治理,加固山体,使之达到规避地质灾害发生这个技术层面。另外一个,就是不建房。断裂带范围内20米以内是不能建的,退出20米以外的话,建筑设防等级再增高。因为20米比较近的这个区域,你再不允许搞建设的话,我们就没地方建了。

朱文轶:现在有多少土地可以用?

张通荣:震前汶川县城有约4平方公里,原有地质灾害点160处,震后新增3590处。按照避险的重建原则,有0.8—1平方公里土地是在山体周边的危险地带,我们不能再建。但专家测算,即使按最紧凑的安居标准,平均安置一户人家也要50平方米土地,要恢复到汶川原有人口规模,这一块就至少占用了2.25平方公里的土地。我们曾经设想全县整体搬迁到一个比较开阔的地方去,但是后来考察整个汶川行政区划内的情况,就放弃了这个想法。经过专家组的计算,目前汶川各镇各居住地区分别为:威州镇40.3公顷、雁门镇19.6公顷、映秀镇32.2公顷、漩口镇16公顷。我们县境内就没有一个大的区域可以满足整体搬迁的要求。

朱文轶:怎么解决这个问题?

张通荣:没有特别好的办法。规划专家们称叫“大尺度的空间转移”。也就是说,我们还是要到其他跨区域的地方去找一些能为我们所用的土地增量。要从大汶川的空间去着眼。

震前,汶川下辖的卧龙镇是著名的大熊猫栖息地,以生态旅游经济为主。映秀因为离都江堰最近,是汶川的门户,在震前是个全面发展区域,旅游、工业、教育、商贸都有发展。水磨原来是个工业重镇,但发展的都是一些高耗能产业,后来结构调整,这个地方已经比较萧条。

大地震对这几个区的毁坏比较大,由于人地矛盾紧张,重建后功能都有所调整。具体来说,汶川县城的功能设置简化为行政中心,阿坝师专和中等职业技术学校都要迁移。映秀地处震中,毁坏严重,恢复成此前的全面发展区域已不可能,就改为抗震救灾示范区,现代抗震的博物馆。水磨镇的生态比较好,决定将工业全部迁出,成为新的教育、文化、卫生和安居区。但工业迁移汶川县自身无地解决,四川省通过跨区域协调,在邻近的金堂县划出一块飞地,作为汶川新的工业区。

汶川县城迁移出的学校都搬到了水磨镇,其中阿坝师专6831人,威中3194人,威师校2600余人,这几所学校都迁到了水磨,给汶川县城分流了1万多人,县城还剩3万人。

但因为公共服务设施和避险地占地太多,县城容纳3万人还是有些压力。从河边到山体的距离是固定的,县城只能往上下发展。地震后,地调队专家来做山体调查,选取可以重建

的点，一开始选了5个，然后随着余震的不断产生，次生地质灾害不断发生，我们已经丢了几个点。最后就只剩下两个有限可以利用的点，一个是在雁门，县城上面3公里处；还有一个是七盘沟，县城下去4.5公里。

朱文轶：听起来，这也像是一场战役。真是捉襟见肘啊。

张通荣：没办法，空间增量一定是有限的，只有精打细算。以前主城区的功能都分布在威州镇，现在县城规划用串珠式的结构方式，把七盘沟、雁门和整个县城串成3个重要的发展区：七盘沟新区、威州老城区、雁门新区，中间通过快速道路、架桥连接，拓展有限的城区。七盘沟有100多亩接近200亩地，原来的威州中学和县里面一些单位迁到了雁门，那边总的贡献就约360亩地。

朱文轶：我这几天在这里看了一下，我注意到，你们政府机关的办公空间也在压缩，让地给公共服务设施。

张通荣：“政府机关要让地给公共服务设施”，这是很重要的一条。以前一个单位一个办公区域，现在兴建综合办公楼，减少每个单位对土地的占用，缩减党政机关的办公用地。

原来威州中学有一个六七层的科研楼，占地2万多平方米。现在威州中学迁到了雁门，这个楼就作为政府机关的综合办公楼了，水利局、农业局、畜牧局、扶贫开发办、科技局、教育局、两项资金开发办、以工代建办，全部整合在综合办公楼上班，把节约下来的土地作为公共设施用地，给老百姓建房。

现在已经让出来了100多亩地。这是非常了不起的，这里寸土寸金啊。

“要分清汶川的轻重缓急”

朱文轶：那些失地农民如何安置？

张通荣：失地农民，这也是震后重建的一个大问题。

地震造成我们耕地锐减，还有很多高山和半山居民，居住在特别危险的地质地段，我们要把他们转移到水磨安居。这种转移有跨县的、跨乡镇的，也有跨村的。这些高山和半高山的老百姓下来后，靠什么生活？

现在为了县城的建设，又征用了城郊老百姓的土地。

我这里有个数据，汶川全县耕地10.68万亩，受灾9万亩，其中灭失（滑坡后不存在了）4万亩，严重受损（滑坡导致无法安全耕种）4.8万亩。以当地农业生产能力（大约每亩土地需要三分之一劳动力）计算，光汶川，就有1万多人成为失地农民。

这些人，目前的解决办法是给他们提供公益性岗位，在交通主干道、村子、社区维持卫生、治安，或者去为孤寡老人做一些义工，一个月550块钱。但不是每一个失地家庭都有，主要针对土地没有了又没有其他收入来源的困难家庭。甄选工作由社区跟村委会来进行，我们把名额分配下去，他们就层层推选，进行公示，公示完后无异议才能上岗。用这种方法，去年全县解决了8000多人，今年由于国家给的资金比较少，只解决了5000多人。

朱文轶：有一个制度化安排的规范吗？

张通荣：在将来，我们考虑产业发展起来后可以消化一部分失地农民。在水磨，学校建起来后，有一些就业岗位，失地农民可以直接进入服务业，开理发店、小卖店等，另外学校需要勤杂工，要优先考虑被搬迁的农民。此外，三江、水磨属于生态比较好的地方，可以发展旅游，夏季休闲避暑，老百姓也可以发展旅游经济。

另一步就是把失地农民纳入到大社保的范畴。大社保的财政支出是个大项，我们动了很多脑筋啊，想到的方式是：老百姓承担一部分，财政支出一部分，另外一部分通过金融信贷。这是什么概念呢？老百姓社保本来应该交1万块或者2万块，但灾后重建已经没有钱了，

修房子又举了债，我们就先把他的社保证给办下来，再以社保证为担保去贷款，按规定55岁以后就可以领取社保金。领取社保金后先还贷款，一两年内就把贷款还完了，之后一直到老，可能10年20年他都可以享受社保，要远远超过他交纳的一两万块钱。

失地农民纳入大社保的方案，县里已经研究成熟，报到州里了。因为社保是州里统筹的，如果不纳入州的统筹，我们县财政没有这个底啊。现在州里也已经研究成熟，报到省里了。

朱文轶：你一开始提到重建资金的问题，到目前为止，资金的缺口有多大？

张通荣：也不能这么看，资金是多少都不嫌多的。和土地的瓶颈一样，关键是，现在到位的这么多资金怎么用？怎么用在刀刃上？

目前，汶川重建的资金，国家实实在在给了46亿多元，用于2008年至2010年3年重建。对口援建方广东正在做方案，75亿元、88亿元还是100亿元，现在还没有敲定。要是能给100亿元，汶川就有了146亿元。另外还有社会捐赠，但这一块资金都是国家统筹的，现在到我们账上的是2亿多元。预计可用资金最多是150亿元。

这些钱要想所有建设同时推进是不可能的，这里面的轻重缓急，先安排谁后安排谁，要分清。

朱文轶：大家意见一致吗？能达成共识吗？

张通荣：不一样。比如，政府的预期和老百姓的预期有些不一致的地方。

作为老百姓来说，他们觉得自己的农房建设应该在最先。而作为我们政府考虑，人人享有公共服务是重建的一个基本要求，学校和医院这些公共服务设施必须先建起来。

地震本来就造成了很多残疾人，还有灾后心理创伤，加上次生地质灾害造成的扬尘，很多群众都处于亚健康状态。所以要保证大家随时能就医，而且要有个良好的医疗环境，这方面我们在重建时要优先。

另外说学校。现在汶川有1.2万儿童还在异地过渡。这些孩子远离父母、远离家乡以后，本来从地震的阴影里就还没有走出来，这又会出现新的问题。想起来这是个非常残忍的事。真的，这些孩子非常可怜啊，特别是那些小学生，长时间跟父母在一块，到了异地以后，生活习惯发生很大转变。以前在家里面都是父母照顾他们，但现在离开父母，让一个老师照顾六七十个小孩，也不现实。孩子们都盼望着早点回家，孩子们都盼望着早点有自己的学校，这已经成为学生们一个主流的声音，我们在重建的时候就要考虑，是先听孩子们的声音呢，还是先听别的？肯定要先听孩子们的。

朱文轶：这是理念上的冲突。我想，在很多现实的直接利益上也会有冲突。

张通荣：是这样的，因为不同的立场在利益调整方面的预期是不一样的。地震救援、生死攸关的时候，上下齐心，这个没什么可说的；重建时期，在对一个问题的认知和评价上，立场和角度就决定了不同的利益诉求。这是正常的。政府要意识到这点，并且要能够平衡它。

比如，有些老百姓觉得，在黄金口岸，交通最便利的地方，应该建他们自己的房屋，不应该建公共设施。但是政府考虑应该把最繁华便捷的地方，用做产业的恢复，用于公共服务设施。比如说，现在中医院那个地方，原来紧邻建行和一栋居民楼。地震后，挨着后山那一块也塌方了。下一步中医院要保留，但挨着山的地方不能建了，要重新开辟土地，只有向两边发展，建行和居民楼都得拆掉。但建行觉得自己重要，居民楼也觉得自己重要，这就相当复杂了。最终，建行对我们也有意见，居民楼对我们也有意见，但他们再有意见，我们还得保全公共服务设施，还得把它们拆掉。

在汶川县城的一个黄金口岸，很多居民都提出应该在那里建安置区。但我们觉得应该作为一个商贸区。一个城市不是把居民房都建完了就算重建成功了，别的商贸、产业都没有

是不行的。汶川的重建还需要产业的重建。商贸的重建我们就计划在黄金口岸那个地方。

朱文轶:如你所说,怎么去平衡呢?



在成都天府广场进行的5·12地震纪念

张通荣:就是通过以下两个方面:第一,如何破灭百姓的错误预期,这是政府首先应该考虑的。比如他的预期是在黄金口岸,在最关键的成长地带建自己的住房,政府首先要颠覆他的错误思想。

颠覆的概念就是通过规划。规划形成以后,在县城内进行公示,公示后大家投票,大家都认可这个规划以后,那这几户就没意见了。我们以前做什么事情,老百姓都不知道,信息不对称。现在必须让老百姓了解政府在做什么,然后凝聚大众的取向,让更多的老百姓来颠覆这些少部分人的预期。

第二,就是用利益跟功能的等价置换,给老百姓一个满意的答复。规划前置一定是以政府的宏观利益为主导的,但那不能以损害老百姓的微观利益为代价,要找到置换办法,不能硬来。以前在黄金口岸的房屋,被拆掉了,而下一步的安置区,可能比现在的口岸稍微差一点。首先,房屋的安置面积应与此前相当;其二,下一步住的环境要建设好一点;其三,从经济上相应补偿区位优势的差异。

经历过“5·12”这样的大灾难,我的感觉是,人和人之间在沟通上变得更容易了,人和人的距离变得更近了。

通往汶川之路

2008年5月12日，甚至在整个汶川大地震救援初期，有一个多数人忽视了的地理概念。

茂县、汶川、映秀、都江堰、成都、德阳、绵阳、平武，这些重灾城市，无一不被安排在同一条历史上赫赫有名的道路上。当年松潘镇是这条线的中心城市，围绕这个商品集散地的马帮生意踩出了这条古道。成都理工大学地理学院教授朱介寿是研究这条道路最深入的地质学家之一。“它们恰好形成了一条封闭的环路。”他说。随着九寨沟的旅游地位取代了松潘的贸易地位，这条道路成为以九寨沟旅游为中心的“九寨沟旅游环线”。

朱介寿说，龙门山著名的三个断层中的一条，危险地穿越了这条生机勃勃的“九环线”。直到5月12日大地震发生，很少有人知道这条危险断层的存在，而即使是知道它的地质学家，也无法提出更好的建议，或者有充足的理由，让“九环线”改道而行。旅游支配着四川经济的很大一部分命脉。

这条路平常就让交警和交通部门头疼。旺盛的旅游人流和问题不断的道路状况让交警部门每年都要投入大量的精力解决“九环线”的麻烦。“九环线”的修建标准为三级公路，后局部加宽至二级公路，但因为盘山而建，有的地方路面宽度只有8.5米。四川省交警总队高级官员称，一次山体滑坡，或者一起不起眼的小事故，都可能让这条路的单向交通中断，因此“九环线”在冬季、旅游旺季，经常处于单向交通的管制状态。

龙门山断层穿越“九环线”的接口，正好就是映秀镇和平武镇。两者因为处在地震断裂带上，成为汶川地震中受损最惨烈的地方。另一个灾难性的后果，是它们彻底中断了原本就脆弱无比的“九环线”，也中断了救援力量最可能依赖的一条交通动脉。四川省交通厅公路规划勘察设计研究院调研员徐德玺说：“当都江堰到汶川的路被确认中断后，我们厅派人迅速勘查从绵阳到九寨沟的路。”不幸的是，平武的道路状况让人们绝望。地震的巨大力量使得两座山将道路挤压得彻底变了形。

1000公里的“九环线”被地震肢解了。汶川、茂县这些地震的核心灾区，被困在中间，通往汶川的道路看起来阻力重重。一次史无前例的大救援，被无奈地分割成了四个战场：南线“都江堰—映秀镇—汶川”，北线“松潘—茂县—汶川”，东线“北川—茂县—汶川”，西线“成都—理县—汶川”。

传统的战斗经验受到了考验。“通常的战术都会集中兵力攻破一点。”徐德玺说，但是在进入汶川的这四条道路上，每个点都存在可能性，又都充满未知，“四个战场四条战线，都有各自的优势，但缺陷也明显”。比如，南线线路最短，但施工难度可能最大；西线线路最长，但只要理县到汶川打通了就是一条现成可以通行大型车辆的道路；东线和北线因为没有到达汶川的道路，适合往外输出灾民，却缺少向汶川大规模运送物资的条件。

人们的本能就不会“舍近求远”，多数人一开始把希望全部寄放在南线这条最近也最有效率的道路的抢通上。他们都坚信这里将是全盘战局的突破点。主力的救援力量在第一时间往都江堰集结，大家都在这里等待，做好冲锋准备——都江堰通往映秀的路口一打通，救援就能进入汶川。救援主力太想尽早进入汶川了。5月13日一早，等在都江堰的大批部队就开到了第一个堵点位置。沮丧的交通施工队告诉他们，道路抢通并不是那么顺利，车辆很难通过。

没人想到10年前就开始施工、去年刚刚落成验收的“紫金坪水库”会成为南线上的拦路虎。“这个水库的规划是由来已久了，60年代，一些有远见的成都水利专家就警告这个城市在未来有可能面对缺水的状况。因为都江堰只有水利功能，成都缺少一个有蓄水功能的大水库。”朱介寿是这个重大水利工程的规划者和参与者，他说，这么大的水库需要找一个开

阔的地带，这样，沿河谷走向的老“九环线”需要改道，新址选在了山腰，结果山腰在地震中的受损程度要大得多。

新的绕坝公路还增加了道路里的隧道，也增加了“九环线”的变数。“不管桥梁，还是隧道，建设者通常不可能是全线考察，而是选择在设计布点处加以考察，比如50米设一个布点，但是对于点和点之间的情况，施工方也是不清楚的。”蒋开春是中铁二局抗震救灾队的队长，这家公司也是这条线路的施工方之一。“中铁二局参与修建的‘成昆铁路’，被称为‘地质博物馆’，就跟汶川这一带的地质条件极为相似。”他说，地质结构越复杂，工程“点”“面”之间的风险和不确定性就越大，也就意味着隧道和桥梁往往越脆弱。



汶川大地震中，解放军战士们再现了他们的优良传统，背着白发苍苍的老人爬上泥泞的山坡。

挡在都江堰和映秀镇之间的第一道堵点显然迷惑了多数人的视线，它让人忽视了这个堵点后面的重重困难。南线映秀镇虽然是救援先遣部队率先进入的汶川乡镇，但它更多是战略性的，它让人们知道了第一批汶川灾民得以救助，让人们看到了解救汶川的希望。大量的技术问题还没有解决。“大型救助设备和物资如何进入？我们从飞机上看到，映秀镇和汶川之间的路几乎也是全面坍塌，汶川的灾民要从这里疏散有没有可能？”成都军区政治部主任乐宏成说，“这段路由于地质条件差，土质松软，公路地基全毁了，因为紧靠悬崖峭壁，抢通工作进展艰难。经过5月14日多次的余震，刚刚打通的公路段重新出现塌方，山石堆起来高达10米。”

南线疏通的困难比想象的大得多。一直把南线作为主战场的救援方向从5月13日起事实上已经开始调整。徐德玺带领的踏勘小分队两天后从前线带回的情况证明了决策转变的正确。徐德玺说：“我们一行7人13日清晨从都江堰出发，沿213国道徒步前行，直到此次灾害核心区域汶川映秀镇。我们估计了一下，抢通213国道都江堰至映秀段共需清理较大塌方13处、抢险加固桥梁1处、填筑桥台1处，清理土方量超过10000立方米，填方量约3000立方

米。”

对于围绕汶川的救援来说，黄金72小时固然重要，同样重要的是，在72小时之后，如何将物资和重建大型机械运入被围困的汶川核心区域。这个意义上，打通道路并不是目的，如果仅仅是打通，它很可能成为一个救援的孤岛而陷入困境。

“空投物资只能作为辅助手段。”5月12日带领200人突击队率先从理县进入汶川的成都军区副司令员李亚洲说。物资空投是迫不得已之举，汶川的地形决定了这种办法的效率并不理想，物资包散落在山区的角角落落，收集和寻找它们并不容易。伞降救援人力也是如此，一支小分队的集合都需要一定时间，更不用说，是一支成建制的大部队了。汶川天然的地理特点是造成救援困难和张通荣猜测汶川人可能要在无外援情况下“苦撑20天”的原因，也是重建时汶川面对的最大挑战。

一个明星城市的手术

——对话蓝藻危机中的无锡市委书记杨卫泽

·导言·

“这里的机会越来越多。”40出头的魏华从德国回国后一直在寻找将他的“免疫荧光微球快速检测”技术转化为生产力的办法，而寻找一个具有前景的产业基地，他用了整整5年时间。他的第一个选择是江西南昌，他很快发现，内陆城市的劳动力成本优势对于一个中等规模的研发型企业来说，并不是主导性的；他的第二个选择是北京海淀高科技园区，但资金巨大的生物技术设备，成为量化生产的又一个新难题。“很多设备只能到军事科学院和中科院借。”魏华说。

2007年，杨卫泽和无锡向魏华提供了创业需要的一切：厂房、公共仪器设备平台以及技术入股的条件。

毫无疑问，身为这座“明星城市”一把手的杨卫泽正在全力招徕魏华这样的技术型创业人才。他希望在魏华和后继者的身上，继续诞生像施正荣一样的奇迹。这也是大张旗鼓的无锡“5·30”计划的初衷：如果在5年时间里，无锡新型产业能繁衍出30个“无锡尚德”般的明星企业，不仅将给这座城市带来超过千亿的新兴资本，这个建立在传统制造业基础上的城市也将得到彻底转型的机会。

2004年从苏州市市长位置与原无锡市委书记王荣的“对调”是杨卫泽仕途上令人瞩目的一次移动，这名当时42岁的官员成为江苏省辖市中最年轻，也是第一位经过省委全委会票决产生的市委书记。

从梅梁湖悄悄开始的“蓝藻”是这座城市给这名年轻执政者的考卷之一。它不光影响了城市的脸面，在那年的夏天还引起了真实的危机——全城的自来水一夜间散发出了严重的异味。“太湖蓝藻，表现在水里，根子在岸上。”杨卫泽在一次常委会上对这里的官员们一针见血地说，“它不只是环境问题而是城市结构问题。”这些漂浮在太湖上的“幽灵”，经络联通着这个城市根深蒂固的产业结构。

在他看来，从乡镇企业到中小企业的高度活跃，资源依赖型的传统制造业路径给“长三角”和“珠三角”带来过成就，也带来了深刻的困境：不时打扰城市的蓝藻危机；源源不断涌入的流动人口，在过去曾是无锡制造业的劳动力来源，现在正成为这座城市升级面临的难题。无锡几乎就是一个“世界工厂”的中国样本。蓝藻则是重重矛盾的一个出口。

“5·30”计划和“环境治理”方案是从不同角度的“双管齐下”，杨卫泽打算给这座城市动一场手术。如果病灶切入准确，或许这是一次把它连根拔掉的机会。

·人物·



杨卫泽，现任江苏省委常委、无锡市委书记。2004年杨卫泽入主无锡时，这座明星城市正站在一个新的发展平台上，生产总值达到2350亿元，人均生产总值达到6380美元，地方财政一般预算收入达到135.3亿元。一年后，一场突如其来的蓝藻危机打断了它的“快乐增长”。

1962年9月生，江苏武进人。

1978年，入南京航务工程专科学校（现东南大学交通学院）港口水工建筑专业学习；

1981年，毕业后任江苏省交通厅规划计划处办事员、科员、副科长、科长（其间，1986年5月至1988年5月，下派挂职邳州市加口乡任乡长助理）；

1990年，任江苏省交通厅规划计划处副处长；

1993年，任江苏扬子大桥股份有限公司综合部经理；

1994年，任江苏省交通厅规划计划处处长；

1996年，任江苏省交通厅副厅长、党组成员兼长江口航道开发有限公司副总经理；

1998年，任江苏省交通厅厅长、党组副书记兼省高速公路建设指挥部副总指挥、省长江公路大桥建设指挥部总指挥、江苏高速公路集团公司董事长、江苏润扬大桥发展有限公司董事长、总经理，江苏淮江、沂淮、连徐、汾灌、宁宿徐、宁靖盐高速公路有限公司监事会主席；

2000年1月，任江苏省交通厅厅长、党组书记；

2000年12月，任苏州市委副书记；

2001年1月，任苏州市委副书记、代市长；

2001年2月，任苏州市委副书记、市长（其间，2002年9月起，兼任中新工业园区开发有限公司董事长，中国·苏州工业园区股份有限公司监事会副主席）；

2004年11月，任中共无锡市委书记；

2006年11月，任中共江苏省委常委、无锡市委书记。

·对话·

“太湖已重病缠身，我们必须实施刮骨疗法。”

朱文轶：无锡过去一直是一个风景城市，这些年来处于高速增长的轨道上。大面积蓝藻和太湖用水危机带来的负面影响似乎对名声在外的城市很不利。

杨卫泽：我们处在一个环境敏感的地区，在太湖边。太湖是一个静止的湖泊，它的自净能力很差，事实上，整个太湖流域都是一个土地资源、环境容量相对贫乏的地区。可另一方面，它又以这不足全国0.3%的土地资源，创造了占全国10%以上的地区生产总值和20%以上的财政收入。

一个环境承载力很差的地区和一个高度发展中的城市，这是个巨大的反差。自然环境很优美，但环境很脆弱。蓝藻总有一天会暴发，它是个必然，另一方面，继续按老路走下去只有死路一条。

朱文轶：蓝藻是一个历史累积因素的暴发，但对一个已经在发展惯性中的城市，突然掉头，似乎不是件容易的事？

杨卫泽：其实我们起手做得很早。2005年国家和省里都还没提出明确的节能减排目标的时候，我们研究“十一五”规划，分析无锡的现状，市委就提出了更高的目标：5年之内，主要污染物排放总量下降20%。为什么要这样考虑？一个最主要的依据就是我们的水环境容量。无锡当时的水环境已经超过环境容量的50%以上，水的容量是1，负荷却是1.5。也就是说，我们要消除50%以上的水污染，才可能恢复到原来的水生态平衡。用两个五年计划，全面恢复无锡水生态，能不能实现，这在当年是有很大争论的。

朱文轶：可这中间，蓝藻却一年比一年重了，直到2007年这次最全面的暴发。

杨卫泽：过去，我们对过重的产业结构，就是下不了决心大动手术。水危机之后，给我们下大决心调整产业结构带来了契机。比如，江苏省政府下达给无锡市的目标是到2009年底关闭650家。2007年和2008年，我们一举关闭化工生产企业达1183家，3年任务在两年内完成。

按照“科学治太、铁腕治污”的要求，全面实施了蠡湖水环境综合整治工程。全面实施生态清淤、污水截流、退渔还湖、生态修复、湖岸整治和环湖林带建设等五大工程。

太湖已重病缠身，我们必须实施刮骨疗法。从2007年8月起，无锡市就全面启动了关闭“五小”和“三高两低”企业的专项行动。不到两年，全市已关闭“五小”、“三高两低”企业1412家。其中，化工生产企业1183家。整改达标371家，关停并转迁沿湖企业53家。

朱文轶：为什么把蠡湖治理作为一个个案和突破口？

杨卫泽：蠡湖是太湖伸进无锡市的一个内湖，自古就是调节无锡市地面水的天然枢纽。上个世纪70年代以来，由于大规模围湖造田、筑塘养鱼、兴办工业等，蠡湖已成为太湖水污染的重灾区，水质常年处于劣V类。

我过去曾经说过：“太湖蓝藻暴发，表现在水里，根子在岸上。”因此，我们就把强力封堵沿湖排污口作为一个硬性任务，确保“一个不漏”。在2007年、2008年两年中，已强制封堵了沿湖和主要入湖河道沿岸的207个排污口。接下来又再封堵了227家企业的169个排污口，目前已基本完成封堵。同时，加快推进城区河道企业截污工作，共对533家企业下达限期治理通知，其中419家完成了截污接管任务，其余114家将在今年年底前完成。

朱文轶:环境污染的外在动因很多,有来自企业的利益诉求,有政府本身的GDP动力,现在去进行纠错,怎么从制度上进行设计?

杨卫泽:我想还是要权责明确,要有问责制。在无锡,我把保护和治理污染的责任落实到各部门和市、区,落实到镇、村,建立了一整套铁腕治污的责任机制,做到责任到边、责任到底。

比如,我们就弄了一个“河长”负责制:“河长”制断面水质控制目标及考核办法。全市815条河道由市领导和各市、区主要领导担任“河长”,实行属地负责,实施综合整治方案。

“一河一策,一湖一策”,以入湖河道断面、国家和省考核断面水质达标为主要目标,对全市所有水功能区、河道交接断面和湖泊逐个排查污染原因,科学、有针对性地制定落实方案,综合采取截污控源、企业关停并转迁、河岸整治、清淤、绿化、生态修复、调水引流等治理对策,全面系统强化河道综合治理。

“创新苏南的发展模式”

朱文轶:无锡应该是长三角制造业城市的代表,现有的产业结构是怎么形成的?你能梳理一下这个过程吗?

杨卫泽:无锡是我国乡镇企业的发源地,乡镇企业曾为无锡市发展做出重要贡献。总的来讲,这是一个产业结构偏重、产业层次偏低的城市。机建、冶金、纺织占整个工业60%。光冶金这一块就要超过20%。2004年的时候,产业结构中,服务业只占36%左右。这样造成这里经济总量很大、制造能力很强,但产业的竞争力不强。大部分处于产业链低端,受制于其他人,我们只是给别人打工,品牌是别人的。

2005年的时候,无锡人均GDP超过7000美元。按照世界城市经济的发展规律,我们基本上进入了工业化的后期。我们就在思考,下一步,从中期到后期,我们应该怎么走?从目标来讲,我们就是要建设一个更高水平的全面小康。从国际城市的发展经验来看,这时候正是一个城市从量变到质变的转折过程。世界上有两种模式,一种是拉美陷阱——有增长无发展,一种是以亚洲市场为代表。无锡该怎么走?我们当时就提出来要创新苏南的发展模式。

在2005年初,市委作出的第一个项目决定,就是关于实施创新工程、推动经济增长方式转变的决定。

朱文轶:我想知道,具体对于无锡来说,在蓝藻全面暴发前,投资驱动的增长方式遇到了什么样的挑战?依赖乡村两级工业体系的“苏南模式”毕竟给无锡带来过GDP总量全国前十的成就。

杨卫泽:土地和环境压力是最直接也最紧迫的。无锡的土地资源本身就很紧张,人均土地,按常住人口,不到0.4,不具备持续资源型增长的条件。中央明确提出树立科学发展观和宏观调控的各项政策,这几年对传统增长方式的压力更是显而易见:控制土地、银根这两个闸门。我们无锡原来每年平均耗用土地4万亩左右,提出宏观调控政策后,给我们分配的指标不到1万亩,在这种条件下要保持原来的发展速度几乎是不可能的了。

蓝藻就是这层压力的一个外化表现。

“我用一个大学生换30个初中生,这是为什么?”

朱文轶:其实无论“珠三角”还是“长三角”都已经处于产业升级的关口,很多制造业城市都意识到了,“两头在外”的低端制造业必须走中间(制造环节)剥离、两头(研发、销售)延伸的路子。我想知道,作为“世界工厂”的中国样本,无锡在这种转型的过程中遇到了什么真实的困境?

杨卫泽:环境问题是严重,但最严重的,还是它背后一连串的问题。比如,传统制造

业是在吃人口红利，但实际上，也在为此背负担。很多人没有意识到，无锡在高速发展的这些年里，流动人口的大幅增加。人口的问题不是过去户籍人口的问题，我们的户籍人口自然增长率已经为零，甚至是负，但是无锡市的人口事实上是在增长，增长的人口是流动人口，机械性的迁入人口。

投资驱动型增长带来流动人口的增加，这意味着什么？我们现在户籍人口的受教育年限是12年，完全普及高中。户籍人口的高等教育毛入学率已经超过55%，按照国际惯例，已经是普及大学了。但迁入人口，包括本科生、研究生统算在一起，平均受教育年限不到9年，义务教育都达不到。

一个地区的进步，按国际惯例，一个很重要的标志就是平均受教育年限。这样一来，无锡的平均受教育年限也就是9年左右。如果长此以往这样下去，多少年以后，我们的人口平均素质还会下降。

我们一边在谈转型，一边旧的产业结构决定了你的人力资源结构。我们的产业，大量吸引了低端制造业工人，而我们培养的人就出去了。我算了一下，过去10年，无锡输出了17万大学生，回无锡的有5万，从外地引进5万，也就是净输出7万，但是同时进来210万初中生，也就是说，我用一个大学生换30个初中生。这是为什么？我们这边需要这些人，没有这些人，这个城市没有这样的经济发展。但你想要转型的时候，你要搞新型产业的时候，你发现问题来了，相匹配的人才不够了。人口问题，是城市转型的大问题，我们现在可能还没有像“珠三角”那么严重，但是如果现在不抓，情况会恶化，转型会更艰难。

朱文轶：这里有个矛盾和悖论，要给人才换血，就要让产业换血，现在焦点不正是产业转型的困难吗？

杨卫泽：最终的方向当然是产业结构。我们调整结构通过用两种方式来实现这个目的，一是存量，现有产业要淘汰一批，关掉或者转移一批，去年无锡关闭了800多家低端制造企业，今年还在继续关闭，这800多家企业总共不到两亿元税收，却占用了大量的土地，增加了大量的排放；另外，提升一批，原来做没有品牌的，现在要做有品牌的。

人才换血是跟培育新兴产业联系在一块的，这是增量的部分。引进科技人才、科技成果，引进的不是一个人，是一批团队，让引进团队变成一个产业，这个产业又需要新的产业人才。由产业的增量带动人才的增量，由人才的增量完成城市的升级。

朱文轶：引进人才应该是市场经济主体的事，是企业的事，政府在这里面要做什么？

杨卫泽：引进人才的主体是企业，政府主要引进高层次的创新、创业人才。这些人来这里创业，我们把他们作为战略性企业来扶持，使得他们的科技成果得以转换，形成产业，带动整个无锡经济转型。

政府要做的是战略性的事情。政府就是搭一个平台。无锡“5·30”计划包括了“3个100”和“2个300”：提供100万元创业启动资金、100平方米工作场所、100平方米住房公寓；提供不低于300万元的风险投资和不低于300万元的商业担保；并规定以技术成果入股投资的，技术成果可按不少于30%注册资本作价入股。对引进的国内三类高层次人才分别给予100万元、70万元、50万元的安家费补助；对引进的海外博士、硕士则分别给予50万元、30万元的安家费补助。

我把原来的无锡科技领导小组和人才领导小组合二为一。城市要在新型产业上投资，很大一部分是要有人。比如新加坡。新加坡现在主攻生物产业，它的科技局主席现在抓些什么呢？我跟他聊天的时候，他告诉我，他就做两件事：一是养老鼠，二是招人。“养老鼠”就是搭建科技公共平台，建实验室。他说，新加坡每年花5000万美元从全世界招收最优秀的生物科学家和最有潜力的大学生。

这点我们要学习。我们一方面大量靠企业自身完成创新转型，一方面靠引进创新创业人才，培养战略性产业，像无锡尚德。它们是一个城市的未来。

朱文軼:那对于无锡来说,资金怎么办?这部分投入都来源于财政吗?

杨卫泽:钱不是一个最主要的问题。作为地方政府,尊重人才,真正做到还不容易。比如说,你把人才问题是不是看成一个公共投资。我们说基础设施,会不假思索认为是公共投资,但是对人才投资或者科技创新,未必有这样的共识。

地方政府有没有钱用在这上面?我想,其实不是没钱。你引进一个错误的项目浪费的钱,足够我引进上百个上千个一流的创业者。再比如说,我们搞个公共基础投资,几十个亿,这里面节约个百分之一就是几千万。

无锡引进了200个人,这两年我们才花了不到一个亿。这并不多,而且我们还要进一步增加人才财政预算。我已经看到了让人欣喜的变化,今年我们市少了5万流动人口,但是增加了1万大学生、1万高中生。这说明我们这几年调整产业结构的一系列办法取得了明显效果。

朱文軼:据我了解,施正荣从2000年4月份起,就先后走访了国内的一些城市,希望寻找合适的合作伙伴,成立一家上规模的太阳能电池生产企业。是在无锡市的大力协助下,才有了尚德。当然,尚德最后也给了无锡奇迹般的投入回报。去年尚德的销售超过了100亿元,成为世界光伏产业三强。我想知道,“5·30”计划和尚德模式的成功有什么前因后果?施正荣到底给了无锡什么样的启示?

杨卫泽:施正荣的确给了我们很大的启示。长期以来投资驱动的思维方式是引进项目,然后在这边投资,然后在这边生产,然后产生经济收益创造GDP,我们传统的思维方式一直是这样的,以前就老说“招商”,项目变投资,投资变经济。

施正荣刚来的时候,是没人能看到现在的无锡尚德的。尚德的成功让我们意识到,引进一个人,这个人带来一个项目,这个项目不只是一个项目的概念,它是一个科技成果,它能转化,甚至能成为一个新兴产业,它带动一系列的东西。所以要改变我们传统的“就项目而项目,就投资而投资”推动经济发展的模式,要通过提供公共平台吸引人才、吸引科技来培育具有竞争力、具有爆发力的企业和产业。你引进一个现有的投资和项目,它们往往绝大部分是没有竞争力和爆发力的,因为它们已经很成熟了,为什么现在世界上新兴的城市、发展速度很快的城市,都是科技型城市,原因就在这里。

对地方政府来说,很多观念应该变,确实要解放思想,抓人就不是抓经济吗?不是抓产业吗?抓产业不就是抓环境了吗?问责是解决环境问题的办法,但不是根本办法。在市场经济条件下,政府究竟应该怎么抓经济,是直接抓经济,还是通过提供好的公共服务来进入经济领域?我们说产业的转型、城市的转型,归根到底是思想的转型。

·新闻背景·

蓝藻围困无锡

“蓝藻是场灾害。”中科院南京地理与湖泊研究所研究员孔繁翔很肯定地说。没有多少人跟科学家一样意识到了蓝藻的威胁。人们充满信任地把自己托付给输水管道、自来水厂，他们认为这些层层设卡的工业防线完全值得信赖，可以将污染置之门外。直到5月29日，蓝藻轻易地越过了它们，以最直观的方式侵入了无锡人的生活，整个城市陷入水质型缺水的困境。人们发现再想赶走它并不容易。



“太湖美呀太湖美，美就美在太湖水。”太湖蓝藻集中暴发而导致无锡部分地区自来水发臭，甚至无法饮用。

4月初，孔繁翔就注意到太湖上开始蠢蠢欲动的蓝藻了。他所在的太湖湖泊生态系统研究站从2000年初开始观察梅梁湖蓝藻水华形成的全过程，这个观测机构在太湖上拥有32个监测点，每个月都要逐一采样。他们比任何人都更接近这种蓝绿色的“怪物”。

孔繁翔这样称呼它们。这种个头很小的水生生物，像一串游荡在太湖上的漫不经心的幽灵。它们很容易“长大”，风向湖岸吹的地方，死去的蓝藻就一层一层叠起来，形成一条10多公里长、5厘米厚的水华，最厚的地方甚至达10厘米到20厘米。“用手摸上去感觉就跟糨糊一样，鱼钩都放不下去。”蓝藻繁殖的过程大量消耗水中的溶解氧，造成湖内其他生物的死亡，它们则成为这个系统内的领主。

一些研究者刚开始也把它看做是蓝藻“例行公事的造访”。疯狂扩散的蓝藻并没有使人们感到焦虑。往年的正常情况下，它顶多影响一下太湖的景观，不会带来什么骚乱。雨季一来，这些小生物会被大量的雨水冲刷稀释，人们渐渐会淡忘它，直到第二年的来临。还有一些农民把它们捞起来，当做肥料，亲切地称之为“海油”。

很快，孔繁翔们就不这么想了。“受到全球变暖影响，今年太湖周围气温一直不低，加上4月份太湖流域降水量明显偏低，导致太湖水位比往年低，水温比往年高，4月平均水温是

19.56℃, 是25年来最高的, 这就给藻类提供了适宜的条件。”太湖湖泊生态系统研究站站长胡维平说。

今年蓝藻暴发比以往提前了。这意味着, 等不到雨季, 零散的蓝藻就将变得强大而随意。通常在人们看来, 太湖像一只“螃蟹”, “螃蟹肚”的广阔水域风大浪急, 自净能力强, “螃蟹爪”——那些凹槽水湾地带, 流动性差, 处于死角, 是蓝藻的繁殖地, 但现在“连太湖中心的水质也已经坏到足够提供蓝藻生长的养分了”。孔繁翔说。不到5月, 浓度惊人的“蓝色怪物”就可能遍布太湖。这无疑是一场灾难。

科学家们不得不承认, 一旦已经形成灾害, 人类的干预看起来会无济于事。“你根本阻挡不了它的势头。”孔繁翔说。他看见一些部门组织人力, 一人拿一粪勺坐着船在湖中间捞蓝藻, 完全捞不过来。“整个太湖2000多平方公里, 任何一个地方和角落都可能生长, 你捞光了一处, 会有其他地方的漂过来。”几年前, 也是在人们毫无办法的时候, 台风“麦莎”带来的雨水, 让太湖摆脱了困境。

太湖湖泊生态系统研究站的专家曾试图找到蓝藻暴发的规律, 但最终发现, 所谓“暴发”并非生物量的巨变, 而只是蓝藻在一定时间内漂浮积聚、位置改变的现象。这就是说, 蓝藻在什么时间、哪一块水域暴发充满着偶然性。

蓝藻的聚积地选在了梅梁湖。胡维平说, 上半年的偏南风较多, 太湖内其他湖区的藻类易于向梅梁湖集中。太湖流域地形呈周边高、中间低的碟状, 梅梁湖100多平方公里的水域像一个水体相对静止的“口袋”, 偏南风一吹, 便成了整个太湖蓝藻的聚集处。

孔繁翔观察到, “它们最开始出现在梅梁湖的最北面, 鼋头渚那里, 越来越大, 并缓慢向南移动”。今年的蓝藻危机的确让他们忧心忡忡。沿着梅梁湖的东侧湖滨从北向南, 分布着从太湖取水的12家自来水管厂的4家: 青龙口、小湾里……这些取水口对四处游荡的蓝藻毫无设防。

他们在5月初把事情可能的严重性向无锡市高层反映了。

蓝藻不像洪水、地震这些显著的灾害, 人们无法确定它的量, 没有一种测量单位, 因此没人知道它的严重性。它像一个随时招募散兵游勇的游击队伍, 在广阔的太湖上随意漂浮。它让人防不胜防。只是一些随机的因素, 比如风向、流速, 或者一个偶然的波浪, 它就钻进了分散于湖边的自来水管厂取水口里, 并在那淤积起来。这种古老的藻类原核生物开始攻击生活在这个水域周边的人们。

“曾经太湖边的芦苇荡帮助人们对付过蓝藻的麻烦。”无锡市滨湖区水利农机局工程师李筱群说。以前太湖平原地带沿岸滩涂, 是芦苇林带形成的湿地。“芦苇林分成三个层次, 第一层次, 直接接触湖水, 约有200米纵深, 全是喜水的棉芦; 第二层, 为中间层, 为棉芦、杂芦混合层, 约有150米; 第三层为杂芦, 约有150米; 最后是一条横河, 将芦苇荡与农田隔开。”“被风吹到岸边的蓝藻, 被带进了芦苇丛中, 湖水退去, 污物和蓝藻被盘根错节的芦根草丛留住, 成为肥料, 芦苇等植物长势更好、密度更大。”这个湿地生态现在被防洪堤防和自来水管厂的取水设施取代了。

5月初, 无锡的主要官员组织相关专家开了一个紧急碰头会。太湖是饮用水源, 最有效的化学方法硫酸铜无法被采用。人们希望在蓝藻可能进入取水口之前, 把它拦住。

中科院南京地理与湖泊研究所的专家建议, 在鼋头渚至大箕山一线, 采用固体浮子式橡胶围油栏, 将梅梁湖主要景观湖区与外太湖隔离, 减少外来的湖面蓝藻漂进该湖区, 并根据风向开启和关闭围栏。

对于一个巨大的水体, 防护栏的作用微乎其微, 孔繁翔说, 一个浪就能把蓝藻打过去, 它在围栏里继续繁殖, 因为围栏的阻挡, 反而没法再漂出来。

治理玄武湖蓝藻曾使用过的生物办法——引入鲢鱼也未奏效。该方法只对蓝藻发生面积不是很大而且便于控制的情况有用, 5月初的太湖蓝藻已经足够庞大了。“当藻已经占据生态系统的上峰时, 生态就已经不复存在了, 其他生物连生存的机会都没有。”上海水产大学专家何培民说。一些鱼投进去, 很快被蓝藻分泌的大量毒素毒死了。一些鲢鱼能够存活一

段时间，但它们不愿意吃藻壁比较厚的蓝藻，根本无法清除。用鱼治理，还有更严重的后遗症，鱼排泄的粪便中很可能会残留蓝藻，即使它们能把所有藻类消灭，同时也成为蓝藻的传播工具，它们四处游动，给蓝藻提供了更大的生存空间。

5月中旬，蓝藻几乎完全占据了梅梁湖的水面。它们看起来一根一根排列，这在水体富营养化的术语里面叫做“风纹状”，是蓝藻严重暴发的形状。

孔繁翔说，这个时候连专家也只能心存侥幸，希望流动的蓝藻绕过取水口，“危机就能最小化”，但这并没有发生。

蓝藻轻易地突破了人们的防线。5月20日，它堵塞了第一个水厂的取水口，无锡方面决定暂时关闭这个水厂。但接着第二个水厂被污染，连处于湖东原本并不在蓝藻流向上、相对安全的南泉水厂和溪东水厂也无法幸免。人们几乎束手无策了。

5月29日，全城的人都开始议论严重发出异味的自来水。江南大学的蔡玲傍晚去学校商业街的超市买水果，看见学校的男生手里提着大桶大桶的水出来。她打开宿舍水龙头，便闻到刺鼻的腥味。“洗过的手，那臭味完全覆盖了洗手液的香味。”她说。

第二天，情况看上去更严重。食堂的饭菜里充彻着自来水的臭味，超市里大桶的纯净水脱销，她们打车去无锡市中心的家乐福超市，发现所有的矿泉水货架上都空了。“货架上还挂着‘每人限购2瓶’的黄色标牌。”蔡玲说。

没人想到无锡有一天会出现如此大面积的缺水。这个地方得天独厚。不到全国国土面积0.4%的太湖流域创造着大约占全国七分之一的国民生产总值，人们热火朝天的生活，永远像流传的古老歌谣里咏唱的那样令人向往。

蓝藻并不是第一次给太湖带来麻烦。“1990年死亡的蓝藻堵住自来水厂进水口的事发生过一次。”上海交大环境科学与工程学院教授、日本国立环境研究所客座研究员孔海南回忆说。那是蓝藻首次严重暴发，当时太湖完全没有水的形象了，全是白色的泡沫以及黑色、灰色的堆积物，太湖周围包括苏州、无锡有3个星期左右自来水厂是停工的，3周没有生产自来水，老百姓没有水喝，需要以自来水为生产原料或者使用自来水的工厂都停产了。“5年后，太湖又出现一次同样规模的藻类暴发，那年饮用水源躲过了，没有被污染到，但太湖通长江安语河的闸门，被一米多厚的水体沉着物堵住了，闸门不能正常起吊。”

孔繁翔从1978年开始研究太湖的富营养化问题，他说：“1990年太湖水质的营养过剩还是局部水域，那一次危机更有偶然性，而到前年，太湖的富营养化基本上已经全湖分布了，像今年这样规模的蓝藻袭击以后会变得更频繁。”

孔繁翔说，1990年，人们还有最后一根救命稻草。当时整个江南地区到处都是深水井，尽管工厂停厂，但居民的生活没有受到太大影响。两年前，因为苏州等地出现的严重地面下沉，江南地区所有的深水井都被勒令封闭了。人们失去了备用水源。“针对一个环境问题的解决之道，给另一个环境问题设了绊脚石。”孔繁翔认为，一旦生态系统紊乱，许多问题就相互牵制，矛盾重重。“太湖的问题显然不是‘就湖治湖’了。”

自来水厂陷入了被动。“行之有效的工业生产线，有一系列对付不洁水源的办法，消毒，去除污染，而蓝藻从来就不属于现成工序针对的污染源之列。”孔繁翔说。自来水厂拿它完全没办法。他们慌乱中加入了除臭剂和除藻剂一类净化和吸附物质，试图抹去蓝藻的痕迹，这给自来水厂极大地增加了成本，却是件吃力不讨好的事情。死亡蓝藻浓厚的腐败气味完全无法消除，反而倒在供应到用户那里的自来水里增加了两种化学药剂的味道，这让水闻起来气味更重。

专家们估计，此次水污染持续的时间将可能超过5个月，尽管“引长济太”会使局面有所改观，但整个用水高峰季节的夏季仍可能受到水污染的影响。

“足球扫黑”启示录

——对话原中国足协副主席、国家体委国际司司长魏纪中

·导言·

2009年，不仅一直没有起色、反而在另一面越滑越远的中国足球终于彻底激怒了所有不满者。席卷足球领域的“扫黑风暴”甚至还牵连到了整个中国体育。

作为对于僵化体制的救赎，市场化是当初改革派给体育开出的一剂药方，而足球成了这场改革的“阴暗面”。它是一方面高度市场化一方面又依然生存于传统体制之中的体育产业的缩影，还是旧体制惯性的缩影。市场不仅没有改造体制缺陷，为其注入活力，反而被体制催化了它的负面。

“足球扫黑”是对一场巨大错误的修正。但即便南勇、杨一民这两位中国足协“最高领导”被刑拘，谁都知道问题并没有得以根本解决。人们被提醒，在中国体育这个巨大的范围里，还有着和足球相类似的错误，它们往往被“金牌”和“好的成绩”所掩盖了。比如那些屡屡被人公开指责的个别奥运优势项目的负责人，比如那些靠体育彩票发行从中牟利的人。他们同样是“双轨制”下的漏网之鱼。

魏纪中2009年年底再一次发表了他对于“足球扫黑”的公开评论，尽管他早已不在其位，但身为原足协副主席、“中体产业”前任董事长，他对体育产业化和市场化深有洞见。72岁的魏纪中一年前从执掌国际排联24年的鲁本·阿科斯塔手中正式接掌国际排联。

他知道自己早已过了要为言论责任缩首畏尾的年龄。从上世纪50年代就进入体委、1984年以中国奥委会办公室主任的身份带队洛杉矶奥运会、1993年作为中国奥申委秘书长参与第一次奥运申办，魏纪中几乎经历了中国体育进程中每一个重要时刻。他说，人们应该听听老人之言。

他对困扰足协的“派系问题”和“腐败问题”一针见血，他以自己在国际排联的管理举例说：“在国际排联的位置上也遇到过这个问题”，“不能只靠上边或只靠下边，应该是一种上下结合的管理模式。我觉得解决内部不正之风的关键应该是上梁要正，君子正人先正己”。

·人物·



魏纪中，1958年至1986年，任国家体育运动委员会(现国家体育总局)国际司副处长、处长、司长；
1994年，任国家体育运动委员会专职委员、主任助理；
1986年至1997年，任中国足协副主席、中国奥申委秘书长；
1997年至2004年，任中体产业集团股份有限公司董事长；
2002年至今，任北京2008奥组委高级顾问、中华全国体育总会名誉委员；
同时现任国际排球联合会主席、亚奥理事会执委兼体育运动会主席、世界跆拳道联合会执委。

·对话·

朱文轶：足球出了这么大问题，要去反思些什么？

魏纪中：我觉得作为足协新掌门，他需要去了解的并不是浮在中国足球表面的问题，而是一些具有历史根源的问题。

我认为他最需要去了解的是中国足球骨子里的阴暗面，这个问题盘根错节，包括很多所谓的行规、潜规则，以及一些更加深刻的问题所在。比如为什么好的市场经济形式在中国足球上得不到体现，但坏的却全占齐了？只有深刻认识到如今中国足球的不正常，才可能有一个向正常发展的出发点。



球迷在看台上喝倒彩抗议“假赌黑”。

朱文轶：足球联赛现在暴露出的假赌黑，与16年前联赛创办之初的不合理有关吗？

魏纪中：中超联赛走到现在，主要是历史原因，归根到底就是先天不足，后天失调。1992年我们召开了红山口会议，当时确定了足球要转型，搞联赛体制。都知道，联赛的基础是市场经济，但那个时候什么叫市场经济还没有彻底搞清楚。

比如说，为了搞联赛，“万宝路”冠名足球联赛，这是典型的市场操作，但却得不到上面的批准，最后还是我出面，因为当时我是中国足协的副主席，想办法出面搞定了这件事。由此可见，当时在市场经济还没成熟的情况下，联赛就搞起来了，先天不足是肯定的。

至于后天失调主要是管理足球的人决心不够。足球联赛开展以后，足协缺乏坚强的领导，纠错决心不足，造成了足球久病不治、久病不死的局面。领导不认真听取群众的意见，出了问题就制定一条法规，罚。这样只会把问题压下去，激化矛盾，治标不治本。

试想一下，作为一项广大群众热爱的体育项目先天后天都有问题，肯定难以健康地发展下去。

朱文轶：在公开接受媒体采访时，足协新掌门韦迪明确提出了自己上任的三大主线任务（联赛、青少年、国字号）和一大辅线任务（足协内部管理）。你认为，这奏效吗？

魏纪中：足球先天后天问题带来的混乱，为什么得不到根治？就在于足协内部的管理作风和腐败问题。解决矛盾要抓主要矛盾，只有先把作风问题和腐败问题解决了，才有完成其他三大任务的基础和条件。

在5年前谢亚龙上任时，他曾向我求教，我当时送了他一句话：“要办好一件事，一个人肯定不行，需要一个好的团队；但要办坏一事情，一个人就足够了。”在这里，我也把这句话送给韦迪，同时还要送他另一句话：“君子正人，先要正己。”我想引用邓小平同志的一句话：“我们应该建立一个体制，这个体制不能因为领导人的变化而变化，更不能因为领导人注意力的变化而变化。”

朱文轶：我也想知道，为什么好的市场经济形式在中国足球上得不到体现，但坏的却全占齐了？“政企分开”在国企改革中的艰难似乎在足球领域变得更为尖锐。它能实现吗？

魏纪中：“政企分开”是体制问题，是牵扯到总局这个层面的。足协领导没有改变体制的权力，但是可以通过管理来实现。

首先是“要权”，他可以向总局提出体制改良的建议，当然决定权在上边；其次就是民主管理，要做到民主决策，不能搞独裁，必须公开透明地把管理放在监督之下；最重要的就是解决足协内部的权力与商业利益相结合的问题，将可能产生权钱交易的结合部分剥开来，这就能从实际上实现“政企分开”。

朱文轶：我想离开一下足球的话题，回到已经过去的一件好事“奥运会”上。你是首次申奥的亲历者之一，奥运会一直被看做是中国和国际规则接轨的重要途径。可从一些积弊成习的体育领域看，这场接轨对一些旧习气的改造真的成功了吗？

魏纪中：一个预防腐败的体系是奥运会跟国际运行规则接轨的重要内容，也是奥运会留下的最好的遗产。

现在，足球又出问题了。赌球了，腐败了。这背后当然有制度因素的影响，但这不是根本问题。奥运8年下来，审计署最后的报告说明我们防腐是可行的。同一个国家、同一个政府，这说明了什么？说明了执行问题。有法不依、执法不严才会有腐败。

当时奥组委采用的所有办法都不是什么新招术，而是来自于纪检、监察部门的有关规定。我们只是把过去的东西拿来认真地执行。我想无论足协还是地方政府的项目，应当也能做到这些，所谓事在人为。干净是一个政府公务员最基本的条件，我觉得表扬公务员廉洁就很奇怪，廉洁就是他的义务。而防腐反腐只要真的认真去做了，一定能做好。

朱文轶：我记得，当时你在谈论2008奥运会对于国家制度、体育制度进步的影响时，曾说过“奥运会举办一届，发展提前十年”，怎么理解你说的“制度上”的发展？

魏纪中：我说的制度是广义的制度。比方说，经济方面，我们采用的招投标制度，充分利用了国际的力量，在奥组委拿工资的外国人至少100人以上，过去我们也聘请过外国专家，但现在他们是以外国雇员的身份和我们一块平等地工作。

另外，我们采取了国际奥委会推荐的场馆化管理制度。比方说鸟巢，所有的功能都集中在它的场馆里，场馆的主任把一切统管起来，这是中国第一次采用场馆化管理制度。我们对国内外的新闻媒介采取了更加开放的政策，我们强调在法律框架下的“管理”，注意，它不是“管制”，这些都是对我们制度的推动。

朱文轶：奥运那么多项目，那么多大项目，就没人钻空子？

魏纪中：我们秉承一个原则：作决策的人绝不参与谈判。要知道，决策者参与谈判很容易滋生腐败。当然，根据具体情况，有些项目的后期需要决策人参与一部分谈判，但是在起始阶段一定不会参加。我当时作为评选小组的常委，也是招合作伙伴小组的组员，有时还管这方面市场开发工作。期间，我不会参加任何项目的初级谈判，更不会跟可能参与的赞助商

见面或者吃饭。

当时的确有很多人找我，每个有投票资格的评委都会遇到这个问题。所以奥组委一致决定评选过程不在市里进行，因为在全市进行各方面都有可能找到你。所以我们都跑去郊区、山里，找一些隐蔽的地方进行封闭式讨论，根本不让投标的人“有机可乘”。

具体从我参与的招标项目来看，普遍的情况是先进行筛选，最后从2至3个项目中进行比较。比较过程中，奥组委会邀请各行各业的能人里手来参与抉择。比如评选有关汽车的项目，我们邀请的专家来自发改委、交管局、汽车协会等相关方面。每个项目一般讨论3天，最后无记名投票。投票也不是单纯的“是”和“否”，而是将每个项目下面评测栏的分数相加，最后选择排名第一的。

朱文轶：能不能说，不同是因为奥运是向外的，足球是向内的。它们面对的监督当然是不一样的。

魏纪中：用别人的规则、国际的规则来约束自己，本来就是奥运的题内之义。当然，尽管现在体育领域还有种种问题，但我相信，中国更多地参与、融入这些世界事务后，改变是必然的。

我们当年在莫斯科和国际奥委会签订的举办城市合同，这是一个契约，这个契约里面对于我们怎么搭建一个组织系统，也就是怎么组建奥组委，都有明确的规定。中央领导反复强调，说我们要严格遵守我们的国际承诺，这个合同就是我们的承诺。这个合同有80多页，牵涉到方方面面，所有的细节都有了。我们奥组委现在做的事情从来没有脱离过这个合同。

对我们来说，这的确有一个很大的挑战。这个合同是一个国际性合同，而我们开始的理念是国内组织比赛的理念，我们就想按我们的要求来办，但是实际上，国际上不会这样。我们过去主办任何比赛，又是主办者，又是承办者。现在你只是个承办者，国际奥委会是个主办者，你必须听他的。这个思想转变的过程，也就是我们过去老说的跟国际接轨的过程。

为什么现在经济的转轨会带来我们很大的心理不适应？这个不适应，就是我们习惯按照自己的想法办事，我们对国际的规则不熟悉。我们也没有按照别人的规则办事的习惯。奥运会其实是一个契机，国际奥委会以主办者的角色，强行将我们过去的思维习惯扭过来了。

朱文轶：我们再把问题往前推一步。奥运战略下至少体育项目都取得了好的成绩，而在职业体育道路上走得最远的“足球”却学了最多坏的东西，是哪个战略出了问题吗？

魏纪中：职业体育和奥运争光不是一道“二选一”的习题，它们的发展是相辅相成的。职业体育发展好了，可以吸引更多人来关注体育，从而推动奥运争光战略。

奥运争光战略不但要坚持下去，而且还应该在职业体育的推动下，让能在奥运会上争光的项目越来越多。奥运争光战略进行得怎么样，主要是看体育人的态度，不能遇到挫折就把“罪过”推到职业体育的身上。体育朝职业化发展，也是必然的趋势。

朱文轶：那具体来说，你是怎么看现在这两套体制的呢？2008年奥运会的成功以及51枚金牌的好成绩是对“举国体制”的肯定吗？

魏纪中：我始终坚持一个观点：从纯粹高水平运动员训练成本的角度看，我们现在的投入，与其他发达体育国家差不多，我们绝对没有在“乱花钱”。

一说到中国的体育体制，人们就容易联想到所谓的举国体制和金字塔结构，其实举国体制只是中国体育制度的一部分。中国的体制最重要的部分是中国把体育事业看成是一个公益事业，所以政府能在体育上投入那么多钱。很多发展中国家非常赞赏和羡慕我们的体制，感叹他们的政府没有这么大的支持力度。

再说金字塔模式，世界上选拔运动员，哪一个国家不是金字塔模式？世界上的体育赛事都是金字塔模式，因为冠军只有一个。办到奥运会这个层次的赛事，哪个国家都是投资，只是投资的方法不同。“公共事业”是这个制度的一个逻辑前提。运动员的训练和竞技体育

有没有公益性？如果有，那么竞技体育有公共财政的投入无疑就是应该的，剩下的是多大比例才适当的问题了。

韩国今年的奥运成绩进步很大，这也有赖于他们的体育制度，我们叫“举国体制”，他们叫“训练营”，说白了就是常年集训，特别是各自的优势项目。区别在于我国的常年训练项目面广，项目多；韩国则根据自己的优势选择性更强一点而已。再比如美国，他们有奥林匹克训练中心，美国奥委会的费用是政府根据税法给的，美国的税法规定，美国的一些企业如果要赞助奥林匹克运动，必须把10%到15%的收入给美国奥委会，这实际上是政府的变相投入。所以不要认为美国政府对美国的体育事业没有投入，它是另一种体制。

我们金字塔模式存在的问题是在下半段。西方发达国家体育金字塔的下半段投入是靠社会投入，社会投入是有条件的，这取决于国家经济发展的程度。我们的人均GDP和西方的人均GDP不能比，这是一个发展中的问题，将来我们发展了我们也会像那样的。不过至少现在看，奥运会的成功举办和身为东道主拿下的那么多奖牌，充分表明我们的体育体制仍是充满活力和生命力的。

朱文轶：“金牌第一”和扶不上墙的“足球”为何呈现出如此截然相反的结果？

魏纪中：我们在体育运动上所以能做强是制度设计和公共投入的结果。如果这个制度设计能够按其初始的目标和预期的社会效果那样，我们则可以说，这种制度设计是好的。但并非就没有问题。我们往往认为自己是一个体育大国，因此，世界上有什么项目，我们都得有，没有群众基础，国家政府养，讲运动项目全国布局，给全国各地的政府体育主管部门分配培养运动员的任务，这样一来基层的培养成本过高，公共财政投入的比例又比社会投入的比例高。如何调动体育运动的社会投入，如何真正打好它的群众基础，如何把增强全国国民的身体素质的意识由上至下地推广开去，这可能是未来我们要更多思考的地方。这个上去了，可能“足球”这个项目的群众基础才会有，“足球”才会有生机。

当然，国家体育总局也没谁说这个体育体制不需要改革，只是我们的改革和“休克疗法”不同，我们的改革是渐进式改革。渐进式改革虽然缓慢，但这种改革方式给中国的发展带来奇迹。我们要有信心，是需要改革，但不是激进地否定整个体制。体制的改革要看内部动力和外部动力，相当于我们政府职能的改变。

朱文轶：奥运也好，大力度和强度的足球反腐也好，是不是意味着我们国家的体育正逐渐从一个政治社会向公民社会过渡？

魏纪中：体育一定将逐渐从一个政治社会向一个公民社会过渡。所谓社会化的问题其实就是一个公民社会的问题，完全依靠政府投入的问题就是一个政治社会的问题。将来的体育应该逐步从政治化向公民化过渡，政府其实早就在研究这个问题了，只不过碰到奥运会没有说得过多。

事实上，我们不是不注重体育的社会化。只是我们做得还不够好，不够广。体育彩票就是一种社会化的活动，只不过是政府在管理。我不喜欢说奥运会是个分水岭。分水岭这个词太绝对。奥运会只是一个节点，节点前后工作重心不一样，只能说，奥运会过后我们体坛能有更多时间去研究改革这方面的问题。

此外，体育从政治社会向公民社会转移，主要靠政府机关的职能转变和职能改革。因为现在管体育的都是一些事业单位，如果把事业单位转入社会了，某些可以在市场立足的事业单位转为企业化了，那么自然就会跟着政府改革的大的方针朝着公民社会去转移。所以体育体制的问题脱离整个国家的改革是不行的。

还有一个要强调的是：公民社会跟政治社会，不是对立的。我们现在总有人把两者对立起来。这是执政党和反对党的思想。“执政党”说什么，“反对党”都说不对，等后者执政了，两者的位置又掉过来了。这实际上不是公民社会的实质，公民社会的实质，是在政府管理下的公民自治。公民社会并没有要求完全独立，它是一种自治。它脱离不了政府的管理。我相

信，奥运会之后，组织者、政府，所有参与这次奥运的人，都会更好地思考这些问题，群众、社会和政府的关系应该怎么来划分，怎么和谐共处。

朱文轶：1993年申奥失败后，你开始着手去做一些跟体育产业有关的工作，4年后，有了中体产业股份公司，以您多年商业运营的经验观察，体育产业化在中国未来的前景如何？

魏纪中：中国政府从来也没有提出过要通过奥运会推动中国经济发展。奥运会对于那些经济总量比较大的国家，对于举办城市的GDP占整个国家经济总量比较小的国家，没有太大的推动作用。

1964年东京奥运会和1988年汉城奥运会对日韩两国的经济发展有很大推动作用，日本当时甚至把奥运会写进了他们的国民收入倍增计划之中，因为当时的日韩两国经济总量都较小。但现在，2007年我国国民生产总值已经超过3万亿美元，7年来北京为奥运会投下了3000多亿人民币，这笔钱能对3万亿美元起到什么作用呢？雅典一个市就占了希腊经济的40%，而北京占中国经济的比重连4%都达不到。既然奥运会不会很明显地推动我们的经济，那么奥运之后我们的经济也不会受很大影响。

我还是更愿意从制度建设和观念进步上来理解奥运会对于未来的意义。北京奥运会对中国最大最直接的推动还是加强了中国人民的体育观念。市场经济条件下有很多竞争，竞争的关键用一句大白话来讲就是人气，体育有了人气就有发展，体育体制才有了透明的可能。只有人们的体育观念加强了，参加体育锻炼的人多了，喜欢看体育比赛的人也多了，体育管理更公开了，体育的商业和产业就有了发展的基础。

奥运会也好，足球反腐也罢。我们要把好的东西留存下来，我们需要把精神的东西制度化，变成社会的一种规范，让大家都记在心中，不要时过境迁。

·新闻背景·

足球扫黑进入深水区

由新加坡警方一纸通缉令引发的中国足坛打假反赌风暴，从广东雄鹰俱乐部前总经理钟国健，蔓延到了足球管理的核心地带。2010年1月15日，原定于当天召开的全国足球代表大会临时取消，中国足协原副主席南勇、杨一民自国家体育总局被辽宁警方带走，随后押至沈阳“825”专案组驻地。已经历时3个月的足球扫黑开始进入深水区。

1月15日当天被带走的还有中国足协女子部主任(曾任足协裁判委员会主任)张健强。公安部公布此事时称，“为查清利用商业贿赂非法操纵国内足球联赛和赌球的几起重点案件事实”。10天后，公安部称足球打假反赌行动再次获得重大突破，南勇等3人转为刑事拘留。

此轮打假反赌风暴，源于新加坡警方对涉嫌组织球队在新加坡联赛打假球的王鑫的调查。根据新加坡法院的司法材料，辽宁广原队领队王鑫涉嫌在2007年3月到11月间，收买赵志鹏、李雪柏等多名中国籍球员，要他们在和5支球队进行的6场比赛中，故意输给对方2个或3个球。

王鑫弃保逃回国内后，新加坡即要求中国警方协助破案。2009年4月，王鑫在沈阳落网，审理过程中发现他同时牵涉到国内联赛假球案。

1998年前后，随着职业联赛的空前火爆带来的巨大品牌效应和经济效应，冠军和升降级带来的利益开始显现，甲A跟甲B球队差距达2000万元以上的市值，以及升级给投资方带来的各方面社会效应，使得缺乏有效制度管理的中国足球金钱交易普遍。2001年，中国足球发行足彩以后，赌球甚至半公开地产生了。在中国的广州、成都、沈阳、大连、上海，几乎凡是足球氛围较浓的城市，也都是赌球氛围较浓的地方。它在一年后的世界杯时达到顶峰。而在足球一次次破灭人们的期望后，行业荣誉感和社会效应一泻千里，挣钱成了足球从业者和官员们更实在的目标。而澳彩、东南亚博彩公司的入侵，加速了完全以利益为目的的操纵比赛出现。

2009年8月25日，王鑫案成了突破口，公安部治安局就此牵头成立专案组，“825”专案组即由此得名。专案组攻破了一个隐秘而巨大的阵营：其中包括国内联赛数支球队的投资人、经理、球员、掮客等，风暴最后波及中国足协现役官员，并渐现出一个“足协官员—俱乐部投资人和经理—裁判—教练—球员”官商和运动员的联盟。

对于打假反赌，中国足协的内部纪律与公安部门的行政权力存在交叉，多年来造成事实上谁也未曾插手的监管真空。公安部门的强势介入，也表明了更高层清除足球腐败的决心。

“有些人坏得很”

现在有些人他不是送钱，送钱太低级了。他也不需要找到本人，只要找到对方的一个儿子或者亲戚，把这条航线送给你。比如一公斤货从上海发到北京，说8毛钱也可以，3块2也可以，这中间的空间和浮度是很难说的。一个老总在台上的时候，他可以拿到8毛的价，他退下来后，还是给他，就要2块了。你想，一个机场一天有多少吨啊？这个机位给你了，以低于市场行情几倍的价格，也签订合同，公证生效，查出来一点问题没有。腐败在有些地方是无孔不入的，这些人经手的都是合同，是看不见现钱的。

分配权力的智慧

——原南方航空党组书记刘名启谈南航重组的3年

·导言·

2002年9月雨季开始的时候，刘名启从澳门调任到了广州。这位过完58岁生日的部级高官开始进入一个全然陌生的领域，他要和另一位60岁的民航业官员、老南航人颜志卿共同执掌一个全新的航空帝国。他之前的身份是港澳办副主任。

回溯起来，刘名启此前的确毫无企业经验，政治生活构成了他人生的主体。年轻时，刘名启以一个内陆干部的身份从广州来到海南，在这里度过了个人最主要的仕途生涯，从一名工会干事一直做到副省长。他经历过两次较为剧烈的政治震荡，但都有惊无险。作为内陆干部，刘名启曾深受海南“地方主义”排挤，直到邓小平以“年轻化”“知识化”为方向的干部政策调整，他才得以复出。回忆这段往事时，他对那些“合纵连横”的权谋之计仍不屑一顾。

另一件，是他亲历了上世纪80年代席卷海南的汽车倒卖事件，他不仅“趟了‘这趟浑水’”，还身先士卒。“走私汽车”在一年内为他当时主政的海南临高县带来了超过7000万的资金，这些钱甚至数十倍于临高县既有的可支配财力，它们全部被用于改善校舍、医院和这个县城技术人员的待遇。在那一年里，汽车几乎成了临高县的“一般等价物”。

“体委搞篮球赛，翻修体育馆的木地板，问财政要钱，我说财政没钱，给你两部车，卖了以后，你把这搞起来。当时改革开放，有很多好的医生和教师都要走，要去大城市，我得留住人才，就要让医院的主治医生、好的老师们住上小楼，卫生局和教委问我要30万，我就给他们5部车。”刘名启回忆说，“你卖完以后，必须专项专用，最后，我来监督，你把这钱是不是花在这上面。”

这些钱的流向被毫厘不差地登记造册。尽管“海南汽车案”最后被中央点名制止，专案组赴琼查办，和绝大多数卷入此案的海南官员一样，刘名启进了在海口开办的“政治学习班”，但一清二楚的账目让他免于牢狱之灾。刘名启的性格，跟他所推崇的“老领导”、因为汽车倒卖事件被罢黜的雷宇，有不少相似之处：为人低调、作风耿直、不拘小节。在别人看来，他们还都处事强硬，说一不二。

这名近花甲之年的政治家回到广州，他的政治智慧能让一个刚刚完成重组、庞大却仍略显臃肿的企业恢复活力吗？他自己还能保持那种快速融入并改变环境的力量吗？

人们很快就可以看到，刘名启在南方航空做出的成就足以和他过去的政治声誉相匹配。同时他也对航空大市场里触目惊心的腐败有所体察洞悉。他对此深恶痛绝。

他把政治上的强硬作风带入了经营之中，在一段时间内，南航内部的业绩审核处于严厉的高压环境之下，他不光对那些亏损航线的负责人毫不留情，还对亏损原因一追到底。在入主南航的第三年，他由主管航空辅业领域进入主业后，南航在前10个月实现了10亿的纯利润。

2009年在海南省三亚市的一家宾馆接受我采访的刘名启，对历时3年之久的第一轮航空重组和南航并不太乐于深入触及，尽管他毫不否认这在他人生中称得上是“惊心动魄”的3年。他倒更愿意聊聊三亚。作为这座如今最炙手可热的滨海旅游城市的首任市长兼市委书记，刘名启在这里开启了这个城市的未来格局，也奠定了自己的仕途基础。在刘名启看来，无论将来如何变化，三亚从一个渔村成长为一个国际化都市的故事无疑已经有了一个好结果，而中国航空业的方向还被未知笼罩，也被千丝万缕的利益笼罩，关于航空业的重组仍是充满悬念的进行时，“它还没有结果”。

即便到现在他仍然把自己视为航空业的“外人”，他说自己“不太方便对‘它’指手画脚”。

·人物·



刘名启，2005年10月从南方航空公司集团党组书记、副董事长、副总经理一职上退休。2002年中国民航业首轮大重组的国务院方案确定下来，新南方航空挂牌，刘名启从澳门调任广州，参与并主导了南航重组最为关键的3年。

男，1944年生。

1968年，任海南省安定县工会干部；

1983年至1984年，任海南省临高县长；

1985年到1987年，任海南省城迈县县委书记；

1988年至1993年，任海南省三亚市委书记、市长；

1993年至1996年，任海南省副省长；

1996年至2001年，任国务院港澳事务办公室副主任；

2001年至2002年10月，任中央政府驻澳门联络办副主任；

2002年10月至2005年10月，任南航集团党组书记及副总经理。

·对话·

部长的新使命

朱文轶:你接到调令的时候,航空重组的全盘方案已经确定下来了,你怎么看这个方案?

刘名启:三大航空各有各的优势。国航得益于地利,地处北京,搞国际航线。东航得益于上海这个地域优势,占领了日本这个市场。客观上说,南航在市场上不占先机,南航原来占领的是东南亚市场,菲律宾、越南、印尼、柬埔寨,这些国家比我们还穷,能赚的钱有限。所以南航经营压力很大,南航得益于联合,在市场形成了“金三角”:北方航空、南方航空和新疆航空。

新疆是高利润的黄金航线,国内屈指可数的几条长距离航线之一,2009年的“七五事件”让南航损失了4个亿,没有这个意外,我们光这条航线就能多赚4个亿。北方航空对南航开拓市场同样意义深远,东北市场是一块,另外,把东北到东亚、日本的市场也拿住了。

朱文轶:可这“三角”之间相距如此之远。

刘名启:远距离有一个好处,就是市场互补。我们三个航空公司相距这么远,就有三个基地公司。基地公司的优势是什么?地方财政都要给基地公司补贴的。在广州,非典时期,别的飞机就不来了,我们的飞机亏本也得飞,基地公司有责任,当然更重要的是,所有最好的时间也是我们的。

比如我们南方航空在北京,最好的时间不是我的,早上的飞机,基地公司国航先飞,赚钱时段,基地公司先赚了,其他公司只能赚一些冷门。但在广州,就是南航为主了,沈阳、新疆,也是我们占主导权,一天内时间如此,一年内也如此,旺季来了,我们占先。这一来市场份额就大了。

朱文轶:在我印象中,重组之后,赢利对所有航空公司来说仍是个老大难,你刚接手这个企业时,对它的直接印象是什么?

刘名启:我感到民航改革确实是到时候了,不改不行。大锅饭,老体制,效益很差,资产空有外壳。你看,跟我们重组的北航,资产负债率是147%,那完全就成了替别人干活啊。

北方航空的问题很典型,吃大锅饭,成本高居不下,另外一方面是它使用的飞机本身,这又是行政因素导致的。因为某些特殊的人事原因,北方航空很主动地要求进我们国家自己组装的麦道90,进了56架。

本来麦道是军事工厂制造出来的,技术是由美国军机、战斗机转化的,噪音很小,安全性各方面都很好。但是我们是在上海组装的,原件经过我们自己一组,耗油量惊人。

重组前的南航一直拒绝接收这种机型,而是以进波音为主,所以它的负债率才63%,这说明它至少有37%是自己的,企业起码要有30%以上是自己的才称得上是个企业嘛,才谈得上优质嘛。你看新疆航空,虽然飞机不多,才10多架,加上4架图104,那是苏联飞机,大部分都是757,所以它负债才34%。所以南航重组时,我们三家企业合并,北航的负债率最高。

朱文轶:你一直是个官员,你没有企业经验,你以一个外来者的身份进入南航这个大企业,我想,好处也很明显。你有一个旁观者的优势,你更清醒,更能推动陷在重重利益关系里的改革。你刚开始负责新南航的哪一块业务?

刘名启:国务院重组和改革的方案下来,南航挂牌,我从澳门调过来,这3年是我人生当中,最具创新的阶段。的确,原来我都是在政府工作,只是坐过飞机,对民航一点都不了解。

民航改革从“主辅分离”入手。我没有航空专业背景，因此一开始当的是辅业领导小组组长，主抓辅业。航空系统的辅业包罗万象，有八大版块，包括媒体、酒店、房地产、工程，但这些都跟主业绞在一起。航空业主要搞主业，把那些原来不生钱、原来是主业包袱的辅业怎么样分出来，重组以后生钱。我就管这八大版块，这是巨大而烦琐的一块事情。

朱文轶：从哪里入手？

刘名启：干部问题。重组不仅是资产重组，还有市场重组，有的公司有这个资产，但是没有这个市场，互补以后是可以做强的，关键是管理问题。下一步是如何改造、管理、深化，不是一个方案就完了，还有后面的企业文化的统一、融合。几个航空公司把标志换成南航的重新粉刷一下，这是容易的，关键是整个运行规范的统一，北方公司的运行很粗放，南方公司的管理很精细，要统一起来。而人员是四面八方的。这里面要靠人事，怎么让人和。

南航为什么在这上面比东航要好一点，这得益于南航人事的稳定和融和。为什么东航前段时间问题这么多？就是干部问题，你不服我，我不服你。

朱文轶：具体来说，你怎么安排干部问题？

刘名启：平衡安排，把干部融合，我的做法是在北航、南航、新疆航这三家企业中间进行干部的大调动，把北航的派到新疆去，新疆的派到南航来，南航的又派到北方去，全部跨区域融合，这样的人事安排很重要，能加快干部融合。对我来说，要一碗水端平。

海南的旧经验

朱文轶：这些来自于你那么多年地方工作的经验吗？

刘名启：对。我在三亚这里为什么开局好？用人用不用得好是几个经验里最重要的一个。我上台后就抓几件事。过去不像现在，不可能一下子有多少项目进来，所以只能抓手头能做的事。哪些呢？环境、基础设施规划，再一个就是干部的任命。

要知道，干部问题向来就不好办，三亚的情况要更复杂。我当时总结有五大关系。三亚建市，同时撤销自治州，州的干部有400人来到这里，州原来管包括三亚在内将近十个县，他们来了之后心里当然很不平衡，看着三亚市原来的县级市干部，看都看不惯，原来是他部下，现在在一个屋檐下平起平坐了。另外，这里军队多，军队转业干部跟地方干部的关系怎么处理？少数民族干部跟汉族干部的关系怎么处理？还有，三亚有五大国营农场，国营农场跟地方的关系怎么处理？再就是内陆干部和海南岛干部的关系。

这五大关系里面，对干部的政策如果稍有偏差，就完蛋，什么工作都推动不下去。当时有一任省干部到海南上任后，就碰到了这问题。他来了以后说，海南岛干部素质低，必须大力引进。引进干部本身是对的，因为在管理经验上，内陆干部毫无疑问要更丰富。但这事情只能干不能说，他一公开一说，海南岛的干部就不答应了，情绪很大。你说海南省干部素质低，那我们海南省孤岛之上23年红旗不倒，你怎么解释？

对本地干部应该安抚，能用应该用，不能用当然坚决不用，不能一竿子打死。内陆干部来这里，也要有个适应过程。

朱文轶：我了解，你曾经有段从政经历就是这种干部斗争的牺牲品。

刘名启：我自己是深有体会的。我大学毕业，从广州到海南省定安县当了4年干事，后来当了7年工会书记，当时确实地方主义，一句“干部地方化”，连海南文昌人都当不了海南定安的干部，都要赶走，更不用说我这个从广州来的了。

1980年代初，我是当时最优秀的工会书记，但别人推选我当县委常委、宣传部长的時候，我落选了。这种情况下，你还是要能融入他们，融入本地干部之中。

虽然落选了，但我连我自己明天会有多少票都知道。我们当时的县委书记是海南琼山

人，老革命，姓林。那天，他陪海南来监督选举的书记去看成绩，我就过去跟他说：“林书记，明天的选举可能会有点问题，你明天的票数比我还少，我还有75票，你连70票都没有，是不是要采取些什么措施？”因为我在定安11年，朋友多得很，我已经融入本地社会了，虽然他们不要我，但我知道哪些人在背后“合纵连横”，我甚至知道他们在哪里开会。他说：“小刘，不用管，他们不敢的。”

后来选举结果出来，跟我说的一样。我落选了，还有个工会书记好当，他们落选了，什么都没有了，县委书记落选了，连委员都不是了。副书记也是琼山人。正副书记全被弄掉了，上面定的干部一个都没留。我后来去跟他们告别，看到他们在抱头痛哭。他们说：“刘名启，你去告他们。”我没去，已经选举完了，也没什么可告的了。

朱文轶：跟着雷宇倒卖汽车应该是你政治生涯里另一件难忘的事。

刘名启：当时真是穷。改革开放30年海南基本上没什么变化，所谓“老”“少”“边”“穷”都具备。另外，广东成为改革开放前沿之后，海南这地方显然被冷落了，什么事情都是广东先搞我们慢搞，包括石英沙、乌沙进口，都是广东先搞。我们当县委书记，要见到省委书记都很难，有一次差点要来了，但到了湛江感冒了，放弃了行程，我们就一直没能见着。

还有个原因，海南这边呢，人事内耗大，容易告，喜欢告。连改革开放的操盘人谷牧都要告。有一回，他来文昌搞调研，本来挺好的，老百姓看他来了以后杀了一头牛招待他，结果账上写“招待谷牧牛一头”，就被人告到中央去了。

1982年春节胡耀邦到海南来，走了以后，我们就想大干，首先就是学习广东，别的好的没学，先学了原始积累。原始积累是血淋淋的。

国内汽车工业搞不起来，想发展又要时间。我们这边是没有，别人那儿是过剩，进来就有市场，免税车一部才三四千人民币，一下子卖一两万、两三万，皇冠车是3万块钱，这个市场一下子就起来了。倒卖汽车，后来很快就封海了，前前后后进行了一年，最盛的时间也就半年，我在临高赚了7000多万，海南当时的财政才不过几个亿。说实话，这也锻炼了我们跟外面打交道的能力。

中纪委后来过来查，钱到哪里去了。我把前面的账拿给中纪委官员看。一笔一笔开支是一目了然的。中学校舍还是茅草房，县城医院手术室就一点大，病人做完手术出来，要被日晒雨淋，连凉栏都没有，这些钱都花在这上面了。

朱文轶：有人从中赚私钱吗？

刘名启：有。我们当时集中在海口办班，办了两个星期，学习的中间就有人被抓去了。后来知道城迈县那个书记因为有拿钱的嫌疑被查，被发现拿了29000块。

打破民航的官本位

朱文轶：除了干部任命和安排，还有哪些管理政府的经验被用在了你对南航的经营上？

刘名启：我注意到民航也是官本位的，要适当打破这个，我就从机务这一块来着手。企业是企业，不能因为是国有企业就官企不分，有些技术人员，他技术过硬，如果只有一个评价标准，那他可能就不会把心思放在做事上，而会想方设法用在怎么当官上，所以，如果不把这些人稳住，不大大提高他们的待遇，谁给你干？



机务在航空安全里是相当重要的，一部适航的飞机一般空中是不会出事的，出事往往出在机务的维修上。

要知道，机务在航空安全里是相当重要的，一部适航的飞机一般空中是不会出事的，出事往往出在机务的维修上。维修有两种：一种大修，一种航向维修。大修就是发动机等主要部件维修时限到了，要整个拆出来重新弄，关键是后者，飞行员提供信息，飞机航行中有一些异常声音、味道，或者有一点颤动，马上就要来看，如果技术不行，来五六个人，修两天也找不出名堂来，不知道什么问题，最后只有乱拆，这样飞机修了上去就有危险。而有些技术精英，他一个人两个小时就可以修好。

我上任后，就推行了一套“机务和行政双轨道成长道路”。把两条晋升道路完全分开，一边是仕途，就是管理型人才，他最高能做到副总经理、总经理；一边是技术型人员，从一级工程师、二级工程师到总工程师、资深总工程师，一个台阶，一个台阶，这些人就不用再想当官，不用坐办公室搞行政，但工资很高，高到可以让你安心来做这事情，而且安心在现场，当然这评定有很多标准。

这就不至于所有人都挤破脑袋相当官了，也不会维修现场需要真正机务专家的时候找不着人了。所有的机务在最短时间内完成，你想，这一来，能节约多少成本，飞机停在那里不飞是要成本的。

朱文轶：后来你是怎么从主管辅业变为主管主业的？

刘名启：2004年总经理去中央党校学习了，又不能调一个人来，那就只有我这个书记扛了。本来总经理是挂帅做主业改革的，我一个书记，这么老，当时60岁了，又是外行人，我来做这个确实有点勉为其难。

“有些人送人情送得简直令人发指”

朱文轶：刚才你提到的成本话题我很感兴趣。我们总说减负，砍掉成本，习惯性地把它归为体制原因，但我们没法真正进入一个国有企业内部去观察，不知道，体制是如何导致这种高成本的？

刘名启：那个导致北方航空高成本运行的麦道机型，我上任后就把它全部卖了，不卖不行啊。

体制问题有多大呢？再举个例子，南方航空一年免费的机票就有将近两个亿，这些都

是行政性的。

一些部门的公务出差，要由航空公司来买单。当然，出差没问题，应该支持，反正都是国家的钱，我的钱也是国家的钱，他的钱也是国家的钱。关键是，我们中国是个人际社会，他哪里是有事出差啊！

朱文轶：怎么办？

刘名启：我想了个不算办法的办法：回收权力。过去，航空公司很多部门为了维持跟政府等机关的公共关系，都有权力开免票。后来，我把权收了起来，只收到两个人手中：书记和总经理，别人都不行，副的都不行。他们要找我也很难，找不到我他也不好埋怨谁，找到了我们，官大一点还可以压住他。

2003年“非典”的时候，当时航油也贵，南航亏损也严重，因为很多航线不能飞了。当时一个广州干部，来找关系签免票，找不到总经理，总经理出差了，最后只有找我，把那个要免票的条拿来给我签字。我说“好，好”，我态度也很好，也老老实实给他签。然后我问他：“首长，你去北京出差吗？”他说：“不是，广州太热了，我带我老婆去北京转一下。”我就先不说话，把票签好后，交给他，然后跟他说：“请你回去转告你的同事，现在航油很贵，从广州到北京，飞一趟要13吨航油，13吨要很多钱，加上现在‘非典’严重，经营困难，我这个共和国的老部长还在这里惨淡经营。飞机运营成本是很高的，请你们尽可能地理解一下。”我说完后，他脸就红了。我心里想，广州热也不只热你一个人，我也热啊，我不能去北京转转吗？七大姑八大姨，想来，就能签一堆免票，这是国家的钱啊！

某些部门自己也想控制，但控制不住。原来光广州总部一年这项开支就8000万，接近一亿啊。后来我用“收权”这一招，这一句话就砍掉了4000万。

朱文轶：一家企业臃肿笨重，包袱庞大，其实里面很多成本是人情成本、关系成本、政治成本，要提高利润，背后往往不是经济原因、经营原因，而是关系原因。一个越大的企业，这些成本越不容易压缩。

刘名启：腐败是最大的成本。有些人送人情送得简直令人发指，这都是人民的血汗，我看得很痛心。

在民航这个利益巨大的领域，要搞不正之风很容易。现在有些人他不是送钱，送钱太低级了。他也不需要找到本人，只要找到对方的一个儿子或者亲戚，把这条航线送给你。

比如一公斤货从上海发到北京，说8毛钱也可以，3块2也可以，这中间的空间和浮度是很难说的。一个老总在台上的时候，他可以拿到8毛的价，他退下来后，还是给他，就要2块了。

你想，一个机场一天有多少吨啊？这个机位给你了，以低于市场行情几倍的价格，也签订合同，公证生效，查出来一点问题没有。腐败在有些地方是无孔不入的，这些人经手的都是合同，是看不见现钱的。

朱文轶：主要是发生在航空货运吗？

刘名启：货运、客运都有。客运，就包位置给你，包50个位置，就可以赚钱了，比如以旅游团的价格把舱位、货位包给你，这个价一进入市场，就不知道怎么回事了。有人吃饱了，就辞职了。内外勾结挺严重的。所以现在中纪委很重视这块，在一些航空公司专门有小组。

朱文轶：你上任几年里，找到一些对策了吗？

刘名启：开会讲没用。我是从外面进来的，我上任后就试图闯出一条路。

我一来，就把一个人的一桩生意搞坏了，这个老板后来背后骂我。什么生意呢？头等舱以前不是送礼物吗？皮带、领带，还有飞机模型，我说，坐头等舱的是不会要你这些东西的。我在港澳办工作，外事活动要配的领带一条都是上千块的，你那领带有什么用呢？一般

老百姓又享受不到。另外，飞机模型，第一次有个新鲜，第二次就没谁要了，行李本身又都装好了，上飞机给你这么个东西，不要又可惜，要嘛，怎么都不方便。

我上任后，就说“这些礼物全部取消”。这其实和开拓市场没什么关系，但成了少部分人的生意，我这一句话，就少了5000万。有些人的财路就没了。我说，把这钱用来提高飞机餐饮的水平。我从旅客的角度来思考这件事。

朱文轶：你是在用你的权力影响这些负面因素，它的效果能持续吗？

刘名启：后来我就想了一个制度性的办法。我在南航推行“航线经理制度”。怎么解决航路、机位、舱位发包中的问题，我在全员大会上提了，我要剥夺一下这个权力，权力集中就会生腐败。把权责利挂在一起，你想腐败都难。



中国民航业艰难启动的首轮重组，是1997年确立的整体思路的延续。

货运也好，客运也好，一条航线，通过科学测算，一年大概要赚多少钱，这是底线，是必须完成的任务。超额部分九一分成，超得越多，大家赚得都越多，比如你在我公布的底线上努把力，多赚了100万，公家拿90万，航线经理就能拿10万。

有些女孩子曾经一个季度赚到18万，当然这样企业赚得就更多了，个人的奖金由企业公开来发。很多年轻人都成了航线经理，当不了大官，那你就当航线经理，管这条航线，你知道要完成多少任务，你要是出卖利益，中饱私囊，任务完不成，你就很惨。这样利益是公开化的。这样的钱赚多了，可以公开买车买房，你捞黑的，即使钱赚了，又不敢露富，不敢花。

朱文轶：这里面似乎也会有问题。你怎么去平衡好航线和坏航线，怎么分配？

刘名启：这个平衡当然也是个难题，但方向是对的，可以逐步完善。就像农村家庭联产承包责任制，也有好田坏田，我想这条路是可以通过完善来搞的，但它触及一些利益既得者之间的利益。

朱文轶：我看材料，你主管主业之后的1月份到10月份，南航赢利10个亿以上，这创下了一个纪录。三大航空中最年轻的南航后来成长为国内规模最大和市场化程度公认最高的航空公司，和你的这个开局应该不无关系。

刘名启：那一年的确是我推进改革最快的一年。效益有赖于那些成本的压缩，也有赖于我对经营施加的压力。有些人效益弄得不好，来见我面，很紧张。你效益不好，为什么，我要你说清楚的，说不清楚，我口气就不怎么好的。

那时候分公司领导来集团开会，压力很大啊。如果利润搞不上去，汇报又讲不清楚，我就亲自带一帮人上门去跟负责人对话：你为什么亏损？你的客座率、票价为什么这样？我当然知道有人在里面动手动脚。

有个内部的案子是无形中发现的。当时有个珠海的老总，年终效益分析会，他打电话不向我请假，向集团总经理请，说他有病，会就不参加了。总经理说，好啊，那我跟书记说一下。总经理就跟我说，说他好像确实生病，要不让珠海的书记来替他负责一段时间。我马上就答应了，我说好啊，我去宣布，书记来管全面工作，老总集中养病。

我倒是出于好意。没想到，言者无意，听者有心。这个老总以为我知道些什么事了，才做此决定。他一整周天天睡不着觉，星期五从珠海飞到广州总部坦白，说他受贿多少钱。压力就大到了这个程度。

·新闻背景·

中国民航重组

这一年，中国宣布将开始整顿臃肿的航空业。国际航空运输协会(IATA)将之前对全球航空业全年亏损的预期调高一倍，这只不过是一个巧合。90亿美元——在IATA吉隆坡年会上这是个令人震惊的数字，而中国三大航空公司一年的亏损，就差不多是这个数字的一半。

长期受到行业壁垒、行政审批等保护的中国民航业，在中国加入WTO后将面临比其他行业更严峻的考验。中国各航空公司的全部机队总数量还不及国外一个大的航空公司，与没有替代品竞争的电信行业不同，民航运输面临公路、铁路等价格低很多的替代品的竞争，导致有效需求不足，加之经营成本居高不下，民航运输业已提前进入微利时代。

在总体运力过剩、市场供大于求的情况下，航空公司要赢利只能从成本节俭中来，即“挣的钱是省出来的”，实际上这些巨大的企业在节省成本上也毫无动力。它们包袱重重，亏损累累。2002年前后，这一问题变得尤为突出。

经济学上著名的“U”型成本曲线可用于分析当前的中国民航运输业：规模偏小的各航空公司普遍处于成本曲线最低点(规模经济点)的左侧；合并、重组和集团化这三个同义语成为民航运输业当前改革的重点——达到规模经济性，降低成本。

民航重组合并已在2003年进入具体实施阶段，三大航空集团：国航与西南、中航，东方航空与云南、西北，南方航空与北方、新疆的重组已分别公布了时间表，再加上以海航为首的地方航空公司的联合，中国民航运输业正在实现集团化。

这场中国民航业艰难启动的首轮重组，是其1997年确立的“以市场为导向，走集团经营路子，推动航空公司资产结构的调整和战略性重组，实施大公司、大集团战略，促进存量资产的优化配置”整体思路的延续。

但企业合并后平均成本并不会自然降低，合并之后资源的整合才是最困难、最艰巨的任务；重组之后能否真正提高经营效率减少单位成本，主要取决于对稀缺资源(航线网络)和关键资源(机队)的利用效率能否提高。比如，各航空公司的总支出中最大的一部分飞机营运成本。在飞机营运过程中，为保障安全适航性各航空公司需要准备大量的零部件以备损坏失效时替换。而飞机的零部件价格都很昂贵，有统计表明在整个寿命期内飞机维修的航材成本可以占到飞机价格的一半；部件的成本更高：发动机的维修成本数倍于发动机原价。从中分析我们可以看到：重组后航材的平均库存量可以显著降低，而节减的库存成本直接成为新集团的利润来源。

当然，还有很多更为“隐秘”的成本，它们潜藏在亏损的财务报表里，被一笔带过，实际上一旦被揭开，它们很可能是些触目惊心的大窟窿。

另一方面，国企中的通病，同样在航空运输企业中根深蒂固，对既成体系的企业中的“小社会”如何消化，无疑使重组平添难度。山西通航在被兼并过程中，因为组建了民航山西省管理局而容留安置了1000多人，目前被重组的航空公司在其所处地区也都有周全的民航直属单位架构存在，解决人员富余问题，其压力之大可想而知。一名民航业高层表示，民航运输企业突出重围的赌注不应全押在重组上。这从开始就注定是一场有着极大保留的重组。

“腐败是市场自找的平衡”

——对话证监会信任危机中的原证监会副主席高西庆

·导言·

高西庆这一年在全国社会保障基金理事会副理事长的位置上旁观了“德隆系”的可怕崩塌，接着，又目睹了他的一位旧部下的倒下。

2004年，高西庆离开证监会一年后，他一直担心的监管权力领域的危机终于以不可逆转的势头暴发了。并且，资本市场放大和加剧了它的破坏性。监管机构的公信力危机还连累了噤若寒蝉的股市。沪深两市年初的“小阳春”在极短的时间内被拽进“深寒”。在“德隆系”的狂跌效应下，市场哀鸿遍野，股指屡屡破位下行，轻破1300点等历史关口和心理关口，到年末，上证综合指数和深证综合指数分别收于1266.5点和315.81点，比年初分别下降15.4%和16.6%，创下2000年以来的新低点。

“更少的管制，更专业化的监管”曾被业内称为中国证券市场监管的改革方向，而现在看来它仍仅仅是一个理念。从最初的“审批”到目前的“审核”，在现有的管制思路下，证监会的权力无疑成为一个平衡各方利益的工具。证监会核心官员的腐败和“德隆系”大泡泡的捅破，是市场层面对当时中国证券监管制度优与劣的回应。

“行政”和“市场”的权力之争伴随着证券监管机构从酝酿到成立的整个过程。作为资本市场最初制度设计者的高西庆是后者的代表。对于监管权力过度集中的危险的察觉和警惕，也是他在1995年选择离开他一手参与创建的证监会的原因之一。他当时的职位是证监会发行部主任兼首席律师，他发现，该部门权力过大导致内部弊病丛生。10年后，一名叫王小石的发行部官员栽在了这个位置上。

“这是我第一次辞职，”高西庆对我说，“我在任时，有一次听人讲，我们部门的职员下班后，被一家公司的车接走了。后来这个职员告诉我是因为顺路。我就此专门开会讲过一次，顺路接的也不行，不能给人家瓜田李下的感觉。但是一些人的思想与纪律脱节还很大，情况也变得越来越复杂。”我们的谈话进行了3个多小时。回到历史现场，这名金融界高官似乎仍旧是当年那名心直口快、喜欢辩论的年轻律师。

这位1981年9月赴美留学学习法律、在华尔街担任律师，1989年回国担任“联办”（即现在的中国证券市场设计研究中心前身）首席律师的学者型官员，参与了中国证券市场酝酿时期最重要的两部启蒙型文件：《关于促进中国证券市场法制化和规范化的政策建议》和《中国证券市场创办与管理设想》的起草。显然，在高西庆首次为官的3年里，他的西方经验遇到了挑战。

一个有关高西庆的故事是：证监会上市公司部副主任鲁晓龙刚刚因帮山东一家企业谋划上市而收受内部职工股获罪之事事发不久，一位高西庆的朋友旁敲侧击地问他与企业是否有私相授受。高西庆笑而不言。据这位朋友说：“某某公司拟发行程序正在进行中，公司老总带一千人到证监会找到他，非要‘向高主任汇报一下企业的情况’。汇报的关键内容是老总说‘有一些内部职工股，高主任的亲戚朋友可以以面值购买若干万股，做我们企业的股东，也是对我们企业的监督嘛’。当时拟上市企业内部职工股黑市价没有低于面值10倍的。高西庆问：‘能给我多少？’老总说亲戚朋友多可以再多给多少万股。高西庆正色道：‘我要13亿股，给所有中国人每人一股！’”

所有争论的焦点，围绕着证券监管制度设立之初，权力起点以及权力边界的规划；而权力的核心，又集中在证监会的“发审权”上。“证监会成立之初，很主要的一个内容是讨论发审权问题。”高西庆后来回忆说，“当时我的态度是，这个权力的立法在市场。即使后来不得

已而进行发审，我一贯的态度是应该放弃发审权。证券市场不是证监会或者任何一个其他政府部门可以左右其基本运作规则、确定其商品价值的地方。从长远看，这个作用只能由市场来起，应该把这个权力放回到市场上，不然各方面矛盾解决不了。”

但市场派的理论没有起作用。中国证券市场的特殊性之一在于它是全世界100多个证券市场中唯一一个以自上而下方式建立起来的市场。上世纪80年代末，上海、深圳两个地方政府积极筹建证券市场，各自制定了一套公司、证券规则。因此，即便发审权从一开始交给上交所和深交所，背后的主导者也是这两个实力雄厚的地方政府。“这里不光有理念问题，也有利益问题。”高西庆说，“地方政府开始做证券市场时，印花税都由地方得，后来才一点点和中央政府分成。”

行政和市场之争的表象下，是中央和地方之争——行政发审权力向证监会集中，是这个过程的必然结果。高西庆经历的证监会时代的前期，发行仍是一个弱势部门，但1993年之后，这一局面就逐渐被改变了。“早期的发行部还只是做样子，”高说，“1993年证监会开始进行发行审查时，上海和深圳地方政府自己审查的企业就想直接上市。后来国务院协调的意见是，既然有了证监会，一定要证监会审。但地方政府已经审过的，证监会可以不实质性审查。由上海、深圳市政府报的几十家企业都这样上市了。”中央和地方长达数年的博弈到1997年画上了句号——两个证券交易所上收，发审权全部收归证监会。

隐患始终未曾消除。尽管高西庆深知，杜绝这种寻租行为的最好办法就是让证监会没有权力，让审批制改成备案制，让发行政程序全面公开透明，但发行部主任一职无法完成这一体制转换。两年后，他在证监会副主席一职上，推动发行股票从审批制改为核准制。核准制也仅仅是将证监会个别官员的权力分散到包括少数证监会之外的发审委委员在内的人手里。

·人物·



高西庆，现任全国社会保障基金理事会党组成员、副理事长，中国投资有限责任公司总经理。时任全国社保基金理事会副理事长，因为由2004年“王小石案”引出的证监会权力信任危机，首次出面接受采访，发表对于证监会发审权的相关看法。

1953年生，陕西人，美国杜克大学法学博士学位。

1981年至1999年，任对外经济贸易大学讲师、副教授、教授、博导。

其间，1982年，在美国加州律师事务所工作；

1986年至1988年，在美国华尔街律师事务所工作；

1992年至1995年，任中国证券监督管理委员会首席律师、发行部主任；

1997年至1999年，任中国银行港澳管理处副主任、中银国际副董事长兼执行总裁；

1999年至2003年，任中国证券监督管理委员会副主席；

2003年至今，任全国社会保障基金理事会党组成员、副理事长；

2007年9月起，任中国投资有限责任公司总经理。

·对话·

“全世界100多个证券市场，只有中国的证券市场是以自上而下方式建立起来的。”

朱文轶：有人说，王小石事件所引发的发行潜规则问题，自有发审权之日起便存在。作为中国证监会第一任发行部主任，你是否有耳闻？

高西庆：我一点都不奇怪，有这种权力就有这类（腐败）东西。防不胜防，堵不胜堵。王小石事件不是第一例，如果机制不改，也不会是最后一例。

我在任时，有一次听人讲，我们部门的职员下班后，被一家公司的车接走了。后来这个职员告诉我是因为顺路。我就此专门开会讲过一次，顺路接的也不行，不能给人家瓜田李下的感觉。但是一些人的思想与纪律脱节还很大，情况也变得越来越复杂。这也是我第一次辞职的原因之一（1995年，在出任发行部主任3年之后，高西庆离开了证监会）。

朱文轶：从发审权的历史沿革来看，设立上市审批权就像打开潘多拉的盒子，成为孕育腐败的温床。资本市场最初制度设计的时候，为什么要设置发审权？

高西庆：证监会成立之初，讨论过发审权问题。当时我的态度是，这个权力的立法在市场。即使后来不得已而进行发审，我一贯的态度是应该放弃发审权。证券市场不是证监会或者任何一个其他政府部门可以左右其基本运作规则、确定其商品价值的地方。从长远看，这个作用只能由市场来起，应该把这个权力放回到市场上，不然各方面矛盾解决不了。

但这有一个很重要的历史背景：全世界100多个证券市场，只有中国的证券市场是以自上而下方式建立起来的。

上世纪80年代末，上海、深圳两个地方政府积极筹建证券市场，各自出了一套公司、证券规则。本来发审权应该在市场，但当时如果中央政府不审查，也是由地方政府在做。这里不光有理念问题，也有利益问题。

地方政府开始做证券市场时，印花税都由地方得，后来才一点点和中央政府分成。中央和地方博弈了很长时间，一直到1997年才逐步把两个证券交易所上收，发审权也收归证监会了。

“它最终要交还给市场”

朱文轶：在发审权收归中国证监会以前，证监会也有发行部，当时这个部门的工作主要是什么呢？

高西庆：1993年证监会开始进行发行审查时，上海和深圳地方政府自己审查的企业就想直接上市。后来国务院协调的意见是，既然有了证监会，一定要证监会审。但地方政府已经审过的，证监会可以不实质性审查。事实上，当时的发行部只是做样子。由上海、深圳市政府报的几十家企业都这样上市了。

朱文轶：实行核准制是不是往市场决定审批方向的一个进步？是证监会为了消除发审腐败的一次努力？

高西庆：那只是说法不同而已。只要具体程序不改，审核和审查，能有什么区别？只是把猫叫成咪而已。

朱文轶：大部分股市是完全市场化的结果，是最精明的商人之间的活动，现在看来，当

初你们回国大力推动证券市场开放，是不是太仓促了？这也是这个早产的市场后来不断犯错误的原因之一吗？

高西庆：证券市场从那个时候、以那种方式搞起来，的确有偶然因素。据我所知，早在我们回国之前，国内已经有不少人在琢磨建交易所的事。我相信，这些人都致力于改革，对形势很敏感，有一份好心；可很难说其中有谁对证券市场比这个以留学生为主的集体更明白，更没有谁在这方面有过多少实践。

我的意思是，在当时，证券市场的出现是一个客观趋势，是历史的必然。即使没有我们回来折腾，股票交易也在搞，交易所也会有。让我们聊以自慰的是，我和王波明毕竟真在华尔街工作过，王莉毕竟真在国际市场上操作过。历史不可能退回去，所以没法假设如果另一批人来搞会是什么样。但可以做横向比较——比如和东欧、俄罗斯、东南亚以及拉美一些国家比，就不难看出，我们当年的追求和努力，是经得起时间检验的。

朱文轶：你向来是反对政府审查的，这种监管方式也的确已经出了一系列问题，监管官员的腐败也不时有发生，但将审查权还给市场，面对当年那个初生的市场，不会更混乱吗？

高西庆：可是政府审查的结果又怎么样呢？世界各国的证券市场发展到今天，没有任何一个证券市场是完全放任自流的。但绝大多数国家政府不审查而是由各个交易所来审查。由政府审查的上市公司质量，并不比由市场筛选上市的公司质量好，甚至更差。

政府终有一天会意识到，自己没有能力做这个事情（发审股票）。这个权力太大了。它最终要交还给市场。

朱文轶：那怎么能保证上市企业的质量呢？

高西庆：其实中国的《证券法》和《公司法》，并没规定上市的公司必须是好公司。我国按质量审查上市公司。政府审查要求达到的，只是表面的指标门槛。这是静态的东西。上市之后变了，没人保证得了。至今人类社会任何一种形态都不可能动态的东西做出保证。

上市公司质量差是世界上很多国家都存在的问题。美国上市公司有好几万家，里面值得投资的，只在前1000家之内。每天的交易量的99%也在前1000家之内。

美国的证券市场也有很多欺骗，但多数情况下可以忽略不计。为什么？各得其所。如果投资者想把股票作为养老金、保命钱，那么他就投相对风险性小的。前1000多家上市公司的投资收益率相对较低，但也比较保险。

愿意搏一把的投资者，可以去其他层级的市场，买风险性高的股票。上世纪30年代，加拿大国会讨论证券法时就说到，政府没有权力剥夺上帝赋予每个人愿意当傻子的权利。中国是没有这种风险层级的，好的坏的公司都有可能短时期股价翻番。

“精品店和大众百货市场”

朱文轶：如果中国将股票发审权交还市场，那么应该怎么操作？

高西庆：首先应先把这样的分级市场建立起来。就是我鼓吹多年的“精品店和大众百货市场”理论。一个完整的市场，应该是既有精品店又有大众百货市场。

让不同眼光和生活水平的人都有选择。如果关闭所有大众百货市场，只开精品店，那么坏东西很快就会充斥市场。因为很多人会造极廉价的假货，然后用钱贿赂精品店的看门人。这跟今天的股票市场有类似之处。

美国有几万家上市企业，在精品店——如纽约股票交易所上市的公司，却只有一两千家。这里的上市规则就要求严一些。而且纽交所的上市门槛很高。企业来这里上市，本身花费就很大。相对来说，上市公司质量相对好一些。不够资格上纽交所的企业，还有多层次的其他交易场所可以选择。那里就不需要严格的审批，企业上市前登记备案就可以了。

市场审查，不是审查企业好坏，而是审查信息披露的真实性，同样的企业，好坏跟是否

赢利无关，跟人看企业的角度有关，有的人看长期，有的人看短期，有的人看可能性。只能由他做基本判断。谁都保证不了将来的情况，只能由投资者根据企业披露的真实信息自己做判断。监管资源有限，你不可能有足够的力量保证企业的好坏，但却可能下全力保证其信息披露的真实、准确、完整、及时。

朱文轶：从上世纪90年代初开始，全国各地曾出现了100多家地方柜台交易场所，这应该是多层次股票市场的一个雏形。但后来都被关闭了。你担任证监会副主席期间，尝试过建立多层次股票市场吗？

高西庆：只能说，我从来没有改变过初衷。在任何场合我都强调建立多层次股票市场。为什么没有实现，只能由历史来看。过几十年或许能看得更明白。当年证监会的同事中，跟我持相同观点的人也不少，但还没有多到能彻底改变现实的程度。



中国股民的开户数从来都是伴随着资本市场起伏的。

朱文轶：如果现在着手建立多层次股票市场，将股票发行改为备案制，市场环境是否比前些年有所改观呢？

高西庆：证监会努力了很多年，在其能控制的范围内出现了一点层次。比如中小企业板、ST垃圾板。虽然和当初设想的不同，但稍微开了个口。但层次只体现在一个角上，没有给所有风险偏好层提供适合的市场。

朱文轶：改革的步伐很缓慢，将发审权还给市场似乎还没有提上日程，是否意味着王小石事件会继续发生？

高西庆：如果坚持不放开审批权，市场就会找到自己的平衡点。那么很多王小石这样的人还会不断地被抓，可以在一段时间内起到震慑作用。

·新闻背景·

王小石案和熊市中的证监会危机

2004年，中国证券市场正处在极大的信任危机下。这一年的股市低迷和股市丑闻互为衬托。年初德隆三驾马车（新疆屯河、湘火炬、合金投资）全线跌停，不仅标志着中国股市庄股时代终结，也意味着中国最大民营资本帝国骤然坍塌。银根紧缩仅仅是这一事件的导火索，人们开始更多地质疑股市是否是在国家意志下掠夺小股民财富的阴谋。王小石则成为这股愤怒情绪的释放点。

这个43岁的中国证监会副处级官员，如果放在中国的官员系统下，他其实是一个仕途并不顺利的失败者。从1995年开始，他就出任证监会发行部副处长，10年后，当他因受贿获罪时，仍然在这一职位上。他的同事和家人都说他沉默寡言，不爱与人交流，孤僻不快乐。但如果放在中国股市的监管架构下，他却是一个手握千亿财富去向的人物。

他获罪时所在的发行部是证监会的要害部门。自2001年股票发行方式从“审批制”改为“核准制”后，能否通过发审会议的审核成为企业发行股票过程中的最后一关，也是决定企业生死的一关。该部门职责就是，“审核境内企业直接或间接在境内发行证券的申请，包括首次发行、配股、增发、可转换债券的申报材料并监管其发行活动”。也就是说，如果企业要上市融资就必须通过发行部的审核。而具体行使这一权力的就是发行审核委员会（后简称发审委）。这个相对独立的委员会设在发行部之下，王任副处长的发审委工作处恰好负责发审委的会议组织工作。

这个非常程序化，甚至让王小石本人觉得枯燥的工作内容，主要是跟发行审核委员会联系并组织审核。虽然没有任何审核权，但他却是最早知道审核某家企业的发行审核委员名单的人之一，也跟委员们相识。

他站在一个巨大的财富通道上，他知道权力的去处。这个“小人物”身上散发着致命的吸引力。在当时投行业流传着一种说法，如果企业在申报材料的过程中知道了审核该公司的发审委委员，有的放矢地与之“协调关系”，股票的发行已经成功了一大半。

2004年11月18日，王小石被北京市西城区人民检察院以“涉嫌受贿”正式逮捕。由于出售“发行审核委员会”名单，以及介绍拟上市企业贿赂发审委委员，王小石最终因72万元贿款获罪13年。在当年中国股市点数已经跌落谷底，无数股民深度套牢，血本无归的背景下，王小石案曝光，成为当年落马官员的“明星”事件。中国证监会发行部成为众矢之的。

米价的分寸

——对话粮价危机中的中国储备粮管理总公司总经理包克辛

·导言·

这是一个不为人注意的机构。但在微观至人民的物价感受，宏观至国家的粮食安全上，它一直在悄然发力。

成立8年的中国储备粮管理总公司正在小心翼翼地修正它的调控行为，它在学会使用自己的力量。这个中国粮食市场最重要也最庞大的调控机构的2万名员工，只不过是国有粮食企业2%的人力，却管理着中国最大一块份额的粮食。

目前整个中国每年是10000亿斤的粮食总产量，商品粮大致算50%。虽然在这5000亿斤粮食中，中储粮在整个市场中所占的市场份额还不到10%，但这10%的粮食吞吐量集中于一家，谁也无法小觑。

2007年，包克辛告别贵州省常务副省长一职之后，开始执掌这家低调而权重的公司。他操起了自己的老本行。上世纪80年代中期到90年代中期的10年里他几乎一直在国家计划委员会任职，那是计划经济时代发出指令的最高机构。现在，他要再次和这些计划数据打交道，并依据它们下达宏观指令。而和“计委”不同，中储粮是一个公司——它恰恰是要用市场力量影响宏观调控。对包克辛来说，这是新挑战。2008年3月，连创新高的国际米价，对CPI指数居高不下的国内市场形成了巨大的潜在压力，处于粮价调控前沿的中储粮总经理包克辛接受了我的独家专访。

这名副部级官员在位于北京西直门外大街的凯旋大厦对我说，中储粮现在拥有251个直属库点、1000多个存储库点，每次收粮都由地方各个库点分散收购。“统一监督、分散经营，对中储粮来说是必要的。”他说，“如果是统一采购，不管是哪个粮食品种，都很可能一下子就引起市场价格暴涨，‘托市’就成为‘炒粮’了。”

他需要比一个普通公司的经营者更深入地了解并掌控市场和行政的平衡之道。“政府调控有一定局限性，我们要建立自己的产业链，要扩大贸易量。”他说，“调控学问的精密性，在于如何既做好一个调控者，又做好一个市场主体，而不仅仅是居高临下的发令官。”

上世纪90年代，中国粮食问题引发的粮食改革形成的一个结果是“逆调节”，粮食系统实际上就是商业上的“买涨卖落”，越涨越买，越落越卖，既人为加剧了粮价波动，又造成了国有粮食系统的巨大亏损。近10年的粮食流通体制改革，培育了数以万计、规模不同的市场化主体，它们一方面是活跃市场的力量，另一方面也是市场波动的制造者。以中国储备粮管理总公司为代表的国家调控力量，现在面临的问题是要研究如何去对付它们。

“前一阵也有一些粮商问我这个问题，问中储粮的职能是什么。”包克辛说，“我告诉他们，有一条，我就是抑制你们搞投机。因为做商人是要投机的，市场如果没波动，他就赚不到钱，因此即便没波动，他们也要设法制造波动，而中储粮的任务就是去抑制这个波动。”

粮食市场的脆弱性之一，是农民作为谈判力量较弱的一方，不容易去对抗包括粮食经纪人、大小粮商在内的利益群体。产区粮价被打压，农民成为受害者；销区价格被哄抬，农民又很难从流通渠道获利。后者在现在的南方情况更明显。

比如，现在广东这些地方形成了一种大米的“台风价”，“台风一来，船不能运了，粮食的供给就要中断。每个台风季之前，大批民营企业粮商因为都有明确的涨价预期，不约而同选择中止大米投放市场，这样一来，本来供应紧张的市场更是火上浇油，货源骤减，米价飙涨。这是地方政府非常头疼的事情”。

中储粮这时就要及时投入储备。包克辛说到这种现在经常发生的“正面战”时并不轻

松，“一场大雨一场台风，就意味着10天或者一个星期的粮价高峰，我们就必须果断出库，把价格打下来，作为中储粮本身，既平抑了市场粮价又有了收益。等台风过去了，我们再用船运过去把粮库补上”。

从理论上讲，只要调控机构有足够的调控储备粮，局部地区粮价的过快攀升都可以被平抑，但问题是，不断释放储备依赖于调控者的不断吃进市面上多余的粮食——在这轮全球性的农产品牛市面前，它的可持续性就显得有些脆弱了。这种属于“临时存储粮食”的调控库存来自于每年的托市收购，而现在市场普遍对米价看涨，农民惜售心理和米商们的囤积欲望都很强烈，政府托市收购价的市场竞争力正在受到挑战。

于是，为了粮食市场的整体稳定，在调控者和粮商之间，就有一场更为针锋相对的较量。粮源成为问题的全部关键，它关系到在紧急关头谁更有话语权。这方面，至少目前来说，中储粮并不完全掌握主动，各地中储粮的分公司对它的对手往往知之甚少，灵活的大小粮商是“坐地户”，他们更像行动敏捷的“游击队”。不开发票、回扣，这些虽然都是些细枝末节的门道，但在粮食收购环节很多时候却仍然是一招制胜的武器。和调控机构相比，粮商们能用更少的成本囤积粮源。

“大家都以为，中储粮这么大的企业，一定能左右市场，其实未必。”包克辛说。中储粮在明，民营粮商在暗，它们对中储粮的运作规律几乎了如指掌。比如，从储备制度建立以来，各个储备粮库一直固定维持着“轮换机制”，就是每年将有四分之一到三分之一的陈化粮从粮库轮出，进入市场，再轮入新粮，这样每个粮库都允许有4个月用于轮换的“架空期”。

他说，“因为这4个月是固定的，时间一长，民营企业对我们研究得很透彻，一到粮库轮出陈粮的时候，他们就打压市场，把价格压得很低，他们低价接盘。4个月左右，当我们开始轮入新粮时，他们开始抬价”，“因为粮库的空仓期不能超过4个月，我们必须要在这个时间内满库，往往价高也要收，经济上就会很吃亏，利益被粮商们弄去了”。

·人物·



包克辛，2008年任中国储备粮总公司总经理不久，就遇到了平抑粮价的一次巨大考验。
1985年9月至1993年3月，任国家计划委员会经贸局外汇处副处长、对外经济贸易司外汇处处长；
1993年3月至1998年6月，任国家计划委员会对外经济贸易司副司长、司长；
1998年6月至2001年7月，任国家发展计划委员会经贸流通司司长；
2001年7月至2002年8月，任国家发展计划委员会投资司司长；
2002年8月至2007年，任贵州省副省长、常务副省长；
2007年至今，调至中国储备粮管理总公司任党组书记、总经理。

·对话·

“手中有粮，心里不慌”

朱文轶：最近国际米价出现一个大的涨幅，表面上看，由于我们国家在粮食问题上基本实现了自给自足，因而亚洲米价的此番上涨几乎没有影响，但从一个相对更长的周期来看，它对国内稻谷供需市场是否仍然构成潜在影响？

包克辛：目前不仅是国际米价，包括小麦、玉米、大豆和植物油都处于历史高位。2007年世界小麦价格上涨了112%，大豆上涨了75%，玉米上涨了50%，大米迟一些，但今年头一个季度就上涨了42%，势头还是很猛的。控制物价上涨，抑制通货膨胀是今年宏观调控的首要任务。面对国际农产品价格的迅速上涨，必须隔断国际价格上涨传导至国内，同时大力发展粮食生产，做好国内市场的供应保障。目前国家在生产、流通和进出口等各个环节都采取了一些措施，应对国际高粮价是有充分准备的。

国家粮食安全的根基在粮食生产，再有就是政府对市场的有效调控。在粮食生产方面，基于我国人多地少的国情，我们都看到政府这些年不断加大工作力度，通过耕地保护、农业基础设施投入、加大补贴力度和政策扶持等，使粮食生产呈现出稳步发展的势头，实现了“紧平衡”的自给自足，为从容应对国际粮价上涨创造了有利条件。

尽管如此，对国际大米涨价的问题仍不能掉以轻心。特别要关注国际米价对我国的长期影响。现在看来，全球已经进入一个“高粮价”时期，国际粮价高于国内粮价的局面还将在一段时期内存在。这就对国内市场心理预期产生了一定影响。总理在今年的政府工作报告中也说到要严格控制出口。这是非常必要的，因为目前出口粮食是赚大钱的。控制粮食出口就在现货市场上隔断了它与国际市场的过紧关系。当然，期货市场还是有一些联系，包括郑州商品交易所、大连商品交易所等的期货价格，跟芝加哥谷物市场的期货价格波动走向还是一致的。

当然，严格控制出口并不是完全禁止出口。根据海关统计，今年头两个月我国出口大米34.5万吨，同比提高37.31%。有些言论将国际米价上涨归结为中国停止出口大米造成供应紧张，既不符合事实，也是不负责任的。

朱文轶：稻米是一个很敏感的品种。改革开放的30年里，市场粮价数次大起大落，好像均因大米供求波动引起。

包克辛：从粮食工作的经验看，稻米确实是一个敏感品种。我国以大米为主食的人口已占到60%，稻谷总产量中的86%用于口粮消费，可以说与百姓日常生活密切相关。过去20年，随着城镇化水平的提高，我国城镇大米消费量增加了80%以上。目前国际上大米贸易量总共只有3000万吨，仅占我国消费量的六分之一。从这个角度看，维持一个远远高于国际水平的库存也是意义非凡，不可能指望别人解决我们的吃饭问题，特别是粮食紧张的时候更是如此。

前几年，我国稻谷生产和消费之间一直有缺口，近年随着国内粮食生产恢复发展，基本实现平衡，可以说这是一个很了不起的成就。目前我国大米产需平衡有余，还有4000万到5000万吨的库存储备，完全有能力满足国内需要，稳定市场大米价格。正如温总理所言，中国的粮食能自给自足，就是对世界最大的贡献。

朱文轶：我注意到温总理最近有句话被反复引用，就是“手中有粮，心里不慌”。国家的物质基础决定了对于很多产品的话语权。有些产品没法控制，比如石油，因为我们国家产量比较低，一半以上依靠进口，国际上的价格上涨就传导进来了；而对控制粮价这一块，感觉

我们国家有很大的把握。在这方面，储备和调控的职责主要是由中储粮来肩负吗？

包克辛：对中储粮总公司大家可能比较陌生，这并不奇怪。总公司是2000年组建的，到今年才8个年头，在国资委管理的中央企业中算是比较年轻的。另外，总公司专职从事中央储备粮的经营管理，这一块属于政策性业务，与市场化竞争企业不同，我们的首要职责是将中央储备粮管理好、经营好，做到数量真实、质量良好，确保国家急需时调得动、用得上。我们的工作更多的是一种“保障”，消费者既能够买得到、又能够买得起所需粮食的时候，这其中的确包含着我们付出的努力。

一边是CPI，一边是农民增收



大米之城五常的农民们在田间施有机化肥。

朱文轶：我有个疑惑，我们国家从1995年开始经历4年粮食丰收，在1998年达到5.12295亿吨历史最高水平的粮食产量，当时也是“手中有粮”，但国家却为长期低迷的粮价和过于庞大的库存负担，付出了沉重代价，并未因为“有粮”而调控从容。

包克辛：这正是中储粮成立的背景之一。事实上，我国政府历来高度重视粮食储备，早在新中国建立之初就专门建立了应对灾荒和战争的储备粮，那时候提出“深挖洞、广积粮、备战备荒为人民”。到上世纪90年代初，国内粮食大丰收，为了解决农民卖粮难问题，政府将粮食收购起来，建立了国家粮食专项储备。

有了专项储备，我们成功地平抑了1993年、1994年出现的粮食“涨价风”，为稳定市场发挥了很大作用。但那时的储备制度存在一些弊端，产生了不少问题和矛盾：数量不实、质量不保，出现丢粮、坏粮现象，需要的时候调不出、调不动，销售也不畅，形成大量亏损坏账。

为了扭转这一局面，保障储备制度正常运转，2000年，党中央、国务院做出重大决策，对中央储备粮实行垂直管理体制，决定组建中储粮总公司。在垂直管理体系中，我们对分布在全国的直属库的人、财、物实行垂直管理，各项指令一竿子插到底。有了这样的制度基础，政府不但能够掌握充足的调控粮源，而且具有可靠的调控载体，能够有效应对市场化过程中可能出现的风险。2004年，我国全面放开了粮食收购和销售市场，但再也没有出现过去

粮食市场“一管就死、一放就乱”的现象。

总公司组建，国家交给我们两项最主要的任务，一个是管好粮，即刚才提到的“确保数量真实、质量良好，确保国家急需时调得动、用得上”；另一个是听指挥，即服务国家粮食宏观调控，实现“维护农民利益、维护市场稳定、维护国家粮食安全”的目标。这些年我们的库存粮食品质已经达到历史最高水平，彻底消灭了陈化粮，能够随时提供充足、优质的粮源。

朱文轶：粮价是个复杂的问题。从2003年开始的粮价恢复性上涨，通常被看做是长期压抑的农产品价格的合理回归，但也无法忽视国际市场的影响。当时美国、日本、欧洲、韩国都是采取高补贴政策，多哈回合谈判有一条就是要求这些国家放弃补贴。因为它们把粮价压得很低，整个发展中国家就补不起，农民利益受损严重。现在这些国家放弃了高补贴政策以后，实行了高粮价，粮价又涨得很快，国际市场粮价两年涨了两倍半。但是，我们又不能跟着涨得那么快，中国的CPI受不了。中储粮要服务国家宏观调控，但分寸又要中储粮自身把握，这是不是件困难的事情？

包克辛：在谈到市场化和经济全球化的时候，必须看到，世界各国普遍对农业特别是粮食发展采取扶持和保护政策，而且越是发达国家这一点越是明显。这说明各国政府都清醒地认识到农业是关系国计民生的基础产业和战略产业，同时也是最需要保护的弱质产业。



中国连续4年稻米丰收。

落实最低收购价是中储粮执行国家粮食宏观调控的重要政策之一。前两年国家正式取消了延续了2600年的“皇粮国税”——农业税。在那之前，农民必须将部分粮食作为“定购粮”卖给国家，取消农业税后，农民可以自主决定卖给谁，但如果市场价格低于政府制定的最低收购价水平，国家必须实行保护性收购。

表面上看，都是农民把粮食销售给国家，但以前是农民“必须卖”，现在则是政府“必须买”，前者强调农民的义务，而后者强调政府的责任，这一点变化，折射出我们对经济社会发展阶段和市场规律认识的深化，也反映了政府执政理念的转变。适应这种转变，从2005年起中储粮总公司连续3年在10余个粮食主产省开展了保护性收购，涉及东北玉米和粳稻、黄淮海地区的小麦、南方早籼稻和中晚籼稻，累计收购9200多万吨粮食。通过这项制度性安

排，加上其他政策配套，彻底解决了“增产不增收”和“卖粮难”等问题。农民种粮的积极性得到了充分保护，才有了从2004年开始的连续4年粮食增产，我们面对全球高粮价挑战才更加从容。

朱文轶：但为什么粮食增产，又有一系列政策托底，粮价还在涨？

包克辛：现在仍是可控的上涨，不可控的上涨才真正是问题。去年粮价上涨是社会关注的焦点问题，加上目前我们统计制度上粮食食品所占的特殊分量，在CPI中节节上升的过程中，粮价问题更加突出。

为什么粮食连年增收了，粮价还要上涨呢？粮食价格不单单由市场供求决定，成本推动、市场心理预期和国际市场走势也有很大影响。换个角度来看，如果我们没有采取措施，任由国际粮价上涨冲击国内市场，就很有可能导致价格由结构性上涨演变为明显的通货膨胀。问题就更严重了。

去年以来，我们按照政府下达的指令，先后向市场抛售了150万吨玉米和45万吨植物油。同时保持常年、定时通过粮食批发市场挂牌拍卖的形式，累计销售近7000万吨最低收购价小麦和稻谷，加上我们及时组织中央储备粮轮换出库，这些稳定、持续的市场投放，增加了市场供给，稳定了市场心理预期。如果没有这些强有力的措施，即便是粮食供需总量保持平衡，也有可能因为一些中间商的囤积投机和推波助澜，造成难以预计的放大效应。

要把国内粮价控制在合理水平并不是一点都不能涨。目前国内粮价水平与快速增加的农业生产成本相比，仍然属于偏低水平，农民种粮的比较收益仍然不高。在能够承受的范围内，把粮价提高一些，有利于维护农民利益和种粮积极性。其实这个事情政府已经在做了，前不久就决定了提高今年小麦和稻谷的最低收购价水平。粮价一头是农民，一头是市民，两方面利益要统筹兼顾。

中国粮食“紧平衡”

朱文轶：那我能否理解为我们的粮食“紧平衡”是CPI和农民收入双重保证下的一个妥协产物？从一个市场调控者的角度，如何理解粮食的“紧平衡”？目前打破平衡的外力有哪些？如何去继续维持这种平衡？

包克辛：粮食“紧平衡”应当说是我们调控力求实现的目标，是从我国国情和经济社会发展要求出发的现实选择。为什么是“紧平衡”，平衡有余多一些不是更安全吗？粮食生产是一种资源依赖性很强的产业，我国耕地、水资源数量有限，资源负荷较重，能够实现粮食基本自给，已经十分不容易。去年国内粮食总产量达到10030亿斤，但与不断增长的消费相比还有缺口。考虑到粮食关系一国政治经济社会稳定的特性，中国的吃饭问题主要还要靠自己解决，国际市场的资源可以为我所用，但是不能过多依赖。我想这次国际大米涨价后各国纷纷控制出口已经给我们敲了警钟。“紧平衡”是我们要努力实现的目标。

产需有缺口并不可怕，关键是要力求使缺口不能过大。缺口大了，过分依赖进口，只能被动接受国际粮价波动的风险，粮价作为百价之基，无疑会增加国内经济发展的不确定性。有一些缺口，完全可以通过储备这个“蓄水池”加以弥补，也可以通过国际市场进行余缺调剂，同时为国内粮食价格合理提升留出上升空间。这里面就需要宏观调控，在CPI和农民收入之间取得平衡。

实现“紧平衡”目标，最根本的是加强农业和粮食生产。除此之外，我想，应该从国家战略层面对国际粮食安全进行评估。例如，美国的燃料乙醇政策、欧盟要扩大生物柴油使用等，现在看，这些政策对世界的粮食供求格局都产生了重大影响。如果我们对此不进行评估，盲目跟风，必将影响“紧平衡”目标的实现。再者，应当在引进外资的同时从国家经济安全方面进行评估。我国在油脂油料产业上高度依赖国际市场，而国内大豆种植萎缩，油脂加工能力被外资控制，增加了我们调控油脂油料市场的难度，这方面的教训应当认真汲取。

通胀压力下的精细调控

朱文轶:在通胀压力面前,中储粮在平抑粮价波动上是不是更为不易?

包克辛:去年我们的确一年都在忙,任务繁重,收购、腾仓换库、投入储备,全年都在做。粮食跨区域调运曾经是粮食工作的大难题。过去粮食多的时候,有的地方视粮食为包袱,没人愿意调入;粮食紧张的时候又不愿意调出,极难协调。从2006年开始,国家有计划地将最低价收购的粮食从产区向销区和缺粮地区调运,先后给中储粮下达了1000万吨的调运任务。由于这部分粮食的粮权属于国家,调运的执行主体只有中储粮总公司一家,就便于协调,不会出现扯皮现象,所以整个调运效率非常高。

今年国家粮食宏观调控的目标是保障粮食基本供给不脱销、不断档,粮食市场价格不大涨、不大落。中储粮总公司的职责就是全力落实国家有关政策。有充足的粮食储备,供给方面不脱销、不断档应当没有大的问题。有国家粮食最低收购价政策托底,粮食市场价格也不会大落,重点是实现价格不大涨。

抑制粮食价格过快上涨,现在主要是采用向市场投放储备粮,增加市场供应的办法。国家在投放方式上在不断改进完善。去年植物油价格上涨过程中,我们在批发市场拍卖了20万吨储备油,却发现石沉大海,油价还在涨,后来,我们调查,有的加工商买了以后囤积起来,自己获利,所以这20万吨完全没有收到预期的调控效果。今年我们就改变办法了,第二次拍卖25万吨储备油,我们采取定点、定向销售的办法,要求加工后直接供应市场,市场价迅速回落,效果明显。不仅在植物油上,在抛售储备玉米时也采用了定向销售给终端用户的办法,尽可能压缩中间环节,让利给消费者。今后,我们还要根据实际情况,改进调控方式,不断提高执行宏观调控任务的能力。

朱文轶:中储粮总公司承担着政策性业务,但同时又是企业,也要完成国资委的经营业绩考核,在执行调控任务的具体操作上,如何实现把企业行为和国家宏观调控有机结合起来?

包克辛:我理解,你的这个问题其实既有理论也有现实上的考虑。从理论上讲,企业是有自身利益的,而政府宏观调控着眼于社会利益,两者之间有不一致的地方。从现实上讲,上世纪90年代,我国粮食流通中一个突出问题就是国有粮食企业“逆调节”,价格越高就越抢,价格低了跟着抛,追涨杀跌,人为造成粮价波动,也形成很大亏损。

那么是不是企业行为和国家调控就无法统一呢?我认为这个并不矛盾。企业的行为取向就是要体现出资人的意志。中储粮总公司的出资人是谁?是国家。那么在市场操作上国家要求中储粮总公司做什么呢?说白了,就是“高抛低吸”。市场上需求大于供给时,价格就会上扬,这时候就需要你往外抛,增加供给,平抑市场;反之,市场上供给大于需求时,价格就会下跌,你就要吃进,扩大需求,把粮价托住,而不是刚才说到的“追涨杀跌”。把这个弯扭过来了,企业行为就和国家调控一致了,效益也出来了,中储粮就会成为市场上的健康力量。

去年有段时间就出现了连续性粮食价格较低的情况,这个时候就会伤农,会影响农民种粮积极性,进而可能影响农民种植结构变化,导致未来供给风险。我们就大量地吃进。通过这种途径把市场的粮价稳住。实际上整个托市价格是经过计算的,产区的收购价加上各个环节的费用,包括运输、保管、人工、包装、物料等,到销区基本保证一个微利的价格,就是不能亏,但是想赚大钱也赚不着。

朱文轶:我理解,现在,中储粮所做的基本上就是两头调控,销区和产区的调控。对销区而言,就是不断地实行适当抛售,以维护销区价格的相对稳定,让它保持有点微涨的态势,涨得过多当然不行;另一方面,在产区进行托市,不让粮价大跌。但这是一个理想状态,我知道中国粮食供应整体呈现出“北粮南运”的格局后,对于产销之间的衔接存在着特别严

峻的考验，粮食储备主要集中在产区，销区则严重不足，而运输环节又严重掣肘。往往同一时间，销区粮价越涨，产区粮价越跌，而一旦销区发生供应危机，恐怕平抑粮价波动的风险和难度将大大增加。

包克辛：粮食供求，尤其是大米供求的结构性和区域性矛盾一直存在。结构性，主要在品种上，比如这些年优质品种的稻谷消费量增加不少，同时随着城市流动人口增加，籼稻需求又有所回升。

目前比较突出的是区域性矛盾。比如说东北地区是我国粳稻主产区，去年的粳稻商品量达到2000万吨，但由于存在运力瓶颈制约，粮食丰收了运不出去，卖不掉，价格往下掉。前不久，我们已经在黑龙江和吉林启动了粳稻最低价收购，在辽宁也开始临时收储粳稻，阻止了价格下滑，这的确客观反映出供求的区域性矛盾和现实压力。

再比如，南方销区和大中城市消费量大，也是价格形成的地区，但是这些地区的储备库存规模比较薄弱。这其中有历史原因，因为当初建设粮库时就向主产区倾斜；当然，现实原因也不能忽视，现在粮油加工业都向产区集中，在销区和城市，加工就成了问题，甚至出现一些储存在销区的原粮还要拉回产区加工成成品粮的现象。

今年年初冰雪灾害发生，幸亏是去年四季度就要求城市成品粮储备不少于10天的消费量，现在看来冰雪灾害中成品粮储备做得较好的地方就没问题，直接从库里调出来供应市场。幸亏这次灾害是在南方，南方的几个产区除了贵州之外都产了不少，当地还都有一些大米的加工能力，直接出库以后加工大米就可以供应市场，但是，如果这种重灾发生在销区，问题可能就比较大了，当地没有什么加工能力，一旦再没有成品粮库存，应对灾难的难度就比较大了。

解决区域性供求矛盾是一个全局性的问题，中储粮总公司有一些有利条件。我们垂直体系库点最多、分布最广、设施设备齐全，在衔接产销区上具有独特的优势。销区粮少了我们就地投放，并以产区的粮源作为保障；产区粮多了我们就收，等运力缓解再补充销区。我们一些库点有加工厂，规模不大，运作灵活。发挥垂直体系优势，需要进一步健全产业链条，往前延伸增强我们在粮食产区的收储能力，往后延伸增强我们在销区的供应能力，一收一放，产业链就形成了，平衡产销区间供求的能力也增强了。

朱文轶：可以看得出，现在的粮食调控系统，仅仅依靠中央储备调控仍然不够，地方储备也要能够同时发挥作用，才能达到调控效果。粮食流通体制改革和很多领域的市场化改革一样，是一个权责逐步明晰的过程。中储粮在宏观调控中如何处理和地方调控力量的关系？

包克辛：你所说的中央调控和地方调控，具体到粮食储备制度，表现为中央储备和地方储备的关系。按照中央和地方事权与财权对等的原则，中央储备由中央财政拿钱建立，负责全国范围的粮食平衡和应急处置；地方储备由地方财政拿钱，负责辖区内的粮食平衡和应急处置。

按照国家粮食应急预案，如果出现粮食紧急状况，储备粮动用的顺序是先地方，后中央。可以说，地方储备是一线，中央储备是后盾。这里面就有一个分工协作问题，各级储备机构之间的功能配置应当调整。

目前我们国家粮食储备分中央储备和地方储备，中央储备这块由中储粮总公司直接管理到储备粮承储企业，地方储备这块在各地可能继续分为省级、市级和县级，这样就形成了中央到地方的四级储备。这四级储备基本都是储存原粮，现在看来需要调整。

既然地方储备是应急动用的第一线，成败的关键就是反应要快，控制住事态，必须要立即投放和供应市场，而原粮显然不符合要求。在危急时刻特别是市县一级的储备和大中城市的储备，更需要以大米、面粉、小包装植物油等成品粮为主。现在各级储备都是存原粮的平行布局，今后应当逐步调整成中央和省级储备存原粮，市县一级和大中城市主要存成品粮的纵向布局，同时再保持一定的加工能力，这就是一线二线调控的分工。这样做，既可以

减少中央和地方储备的功能重叠,也可以加强中央和地方储备之间的支撑和联系,更有利于把力量集中起来。

·新闻背景·

通胀危机下中储粮止稳粮价

2008年,尚处于经济危机之中的中国面临着近12年来最严峻的通货膨胀。4月,中国居民消费价格(CPI)涨幅达8.5%。这一指标已经连续3个月超过8%。食品价格上涨仍是拉动CPI的主要力量。全球大米价格已上涨逾50%,其他多数食品价格也大幅扬升,这增加了国内的物价止稳压力。随着全球经济放缓,所有种类的大宗商品价格都在上涨——与我们通常的预期相反。这在一定程度上反映出来自新兴市场的旺盛需求。但金融动荡也增强了大宗商品作为资产的吸引力。

湖南的种植户们现在在考虑继续种稻是否划算了。以一户农民5亩稻田计算,买化肥、农药、种子、租用农机就要花掉260元。每亩产量800斤,每百斤粮卖80元,即使加上国家每亩10元的早稻补贴,拿到手的钱也不过390元。

2007年一亩地的收益还在500元左右。湖南省农业厅粮油处的调查数据显示,该省今年农耕成本同比上涨了40%—50%。预计一季每亩成本增加90元,钾肥每吨涨了150元,农用柴油涨得更快,每吨涨了400多元。湖南省农业厅粮油处官员任泽民担心,双季稻改一季稻的现象会更多起来。湖南省农业厅一份报告显示,去年全省双季改一季水稻面积增加了22万亩。

湖南省是全国13个粮食调出省之一,水稻种植面积有6000多万亩,主要供应广东、福建等地。任泽民说:“这20多万亩看上去不算什么,数量不大,但是这个苗头不好。”根据湖南各地区反映,水稻双季改单季的面积年年扩大,已经成为了一种趋势。

政府农业部门正在提高农业补贴,努力使得当年的粮食产量与粮食需求缺口尽量小一点,尽量在库里的存粮还可以弥补缺口的情况下,使当年的产量与当年的需求基本平衡。2000年以来,稻谷产量和大米消费量之间的缺口一直呈扩大趋势,库存则成为填充缺口的来源。“从2000年到2004年,当年的产量都不能满足当年的需求,都要动用库存。”任泽民说,“我们现在的总需求每年大概是9600亿到9800亿斤,2005年的总产量才8614亿斤,差1000多亿斤,库存还可以补一部分。2006年保持增产达到9100亿斤或者9200亿斤,库存还可以再补。”

这种被政府称为“紧平衡”的政策目标,建立在一个动态平衡之上——库存减少则依赖增产的延续。“产量逐步回升,库存在供求缺口的情况下还在逐渐减少。问题是否严重,就在于是否可以在保证还有库存之外,当年的产量就可以基本满足需求,如果错开了,库存已经没有了而产量还没有提升上来,粮食供需形势就非常严峻了。”粮食调控机构中国储备粮总公司发言人说。

“库存”的确是理解和观察粮价波动复杂现象的有效维度。根据宋廷明多年从事农业工作的经验,“80年代,当国家的库存少于1800亿斤时,市场粮食价格就暴涨。这种情况在1988年下半年、1989年上半年都发生过。1993年底到1994年,有次粮食大涨价,当时,国家的总库存低于2200亿斤”。

一个用巨额财政支付来保障的巨大库存是让中国隔离于从3月份开始的全球大米涨价风潮的重要保证。国务院总理温家宝3月31日在老挝首都万象出席大湄公河次区域经济合作第三次领导人会议期间说,目前,中国的大米库存量已达到4000万吨到5000万吨。

“紧平衡”呈现了某种矛盾:控制价格需要库存储备的不断投放,增加的库存缺口需要价格诱惑来刺激生产。现在,它们几乎就是双手互搏。

农业生产资料价格逐月加速上涨和在库存储备投放下抑制的粮食价格事实上已经改变了这一生产行为的“收益”,它在潜移默化地影响农民的种植选择。稻米是三大主粮中产量

增幅最小的品种，它又是当前种植结构中受冲击最大的品种。中国社会科学院农村发展研究所的粮价问题专家李国祥说：“最近两年花生、油菜籽等油料作物连续减产，植物油价格大幅上涨，为了提升农民种油料作物的积极性，国家从今年开始发放油料补贴，这在以前是没有过的。受市场价格影响和政策推动，估计今年油料作物的种植面积会增加8%左右，约1000万亩。而中国耕地总量有限，缺口至少在3亿亩以上，油料作物种植面积增加，必然导致粮食种植面积下降。”李国祥所在的机构前不久做过一个课题，他们注意到，东北种植稻谷的一些农民，已经存在明显地将水稻改种为大豆的意向。

李国祥说，这会导致粮食单产下降，“一公顷地产粮大约5000公斤，而大豆产量仅1000多公斤，相差好几倍”。如果湖南和东北的情况有所扩大，增产就会受到考验，接下来，“紧平衡”就会被挑战。

李国祥担心的另一个因素是中国粮食产量的周期性波动。“长期观察可以看出中国粮食产量呈现出明显的周期性波动，每个增长周期很少有超过4年的。从1978年—2008年，仅1979年—1984年维持了连续4年的增长。2007年中国粮食已经连续4年增产。从粮食周期性波动的一般规律来看，2008年再增产的可能性明显下降。”

出于战略性考虑，2008年以来，国家发改委已经两次提高稻谷的最低收购价。

“别把反水电当成时尚”

——原水电部副部长、三峡工程总指挥陆佑楣谈水电信任危机

·导言·

2009年6月以来，对中国水电，同时有一则好消息和一则坏消息。好消息是，国家能源局开始在多处摸底水电火电上网电价，这预示了一直被严格限价的水电有可能出现价格破冰。坏消息是，金沙江中游“一库八级”水电站群里的鲁地拉电站和龙开口电站领到了环保部的停工罚单，由此被“连坐”的还有整个金沙江中游流域的水电开发。

曾经作为国家展现自己力量和雄心的方式，40年前动工兴建的葛洲坝水电站几乎得到了全民的拥护。而现在，中国水电由全面亢奋进入到了彻底怀疑之中。一夜之间，所有人都相信，水电是环境的敌人。而保护自己的唯一方式，就是要扼住那些愚蠢而短视的电力开发商们的喉咙。

“我不明白人们为何总是从一个极端到另一个极端？”陆佑楣这一天在他的办公室里对我说。这座和三峡工程同时兴建的大楼位于宜昌西坝建设路，某种意义上是过去“水电”强势的表征，它和它的主人在宜昌几乎和地方政府平分秋色。这个城市过去历史中的优势来自于地理，它位于长江三峡的出口处，三峡以上地区民船载运的货物由此在码头上货。而两个超级水利工程在新中国建立后成为这里的新符号和新历史，它们成就了城市，也取代了城市。我们的谈话进行了一整个上午。

陆佑楣不喜欢争吵，但却总被不情愿地带入旋涡之中。这位中国水利水电史上举足轻重的老人和10年前在三峡工程现场时看到的一样清瘦。那时，他是名59岁却仍精力十足的工程师。“我不是在为水电辩护。”陆佑楣说，他是中国水电大开发的当事人，但他不是利益者。他只是一名技术官员。

1984年他被调到北京，时任水电部部长的钱正英对他说：“调你来，为了就是修三峡工程！”之后的9年，他组织全国400余位专家，对三峡工程进行了全面论证，他是所有关于水电的一手数据的接收人。他是最权威的观察者、最冷静的分析师，也是最有资格的评论员。

在陆佑楣看来，从上世纪80年代因为发展资金问题陷入喋喋不休的“水火之争”（水电、火电的优先发展争论）开始，水电总和一些奇怪的意识形态纠缠在一起。好不容易投资渠道打开了，“跑水圈地”的商业利益就把水电卷入了更大的的是非和纠纷之中，被小资本盯上的小水电不仅得到了地方利益的撑腰，规划无序造成的环境破坏还让“大水电业”背上了名声上的黑锅。

更复杂的情况是：“水电”被夹在了巨大地区差异的中间，也被困在了截然不同的两种价值观的中间。发达地区在享受了科技、生产力的所有好处之后，开始加入反思现代化的全球化潮流，他们强调环保、提倡绿色，他们反对一切以破坏大自然为代价的生产建设；而另一些地区恰好相反，物质诱惑刚刚把这里的人们从平静中唤醒，他们需求的欲望刚刚洞开。

陆佑楣说，那些非此即彼的思维经常左右了理性，把探讨演变为谩骂，他更对那些国外反坝组织嗤之以鼻，他说，“那些在中国唱反水坝的人，没有概念，缺乏科学知识”，这些人误导了公众，也扭曲了真相。“生态环境”既是不合理的能源结构和电价形成机制的受害者，某种意义上，又成为后两者的替罪羊。

6月份关于水电的这好坏两则消息几乎就是中国水电开发困局的一个缩影。作为能源价格体系中低价能源的水电向来为中国能源结构转型承担着行政成本。近年来来自移民和环保的成本剧增和被压制的水电价格形成了尖锐的冲突，更为麻烦的是，在过去10年来的电力体制改革中，国家已经将水电开发后续影响的成本由政府转交给了企业。企业利润、公

共利益、能源转型能在一条河流中得以全部实现吗？作为未来50年里中国水电开发最重要领域的金沙江能够解开这个结吗？

·人物·



陆佑楣，中国著名水利水电专家。国务院三峡工程建设委员会副主任、中国长江三峡工程开发总公司前任总经理。先后参与、主持了黄河刘家峡、汉江石泉、安康、黄河龙羊峡等水电工程的建设。在水电部、能源部期间，推进了水电建设体制改革，参加了三峡工程论证工作并任论证领导小组副组长，后担任三峡工程总指挥，研究和决策了一系列重大的工程技术和管理问题，如工程施工的总体布局、交通运输方案、导流围堰工程以及分项目招标、分项目管理，建立了完整的质量控制、投资控制体系及多元化筹资方案，实现了工程与环境的同步建设。

1984年8月至1988年5月，任水电部副部长、党组成员；

1988年5月至1993年1月，任能源部副部长、党组成员，武警水电指挥部政委；

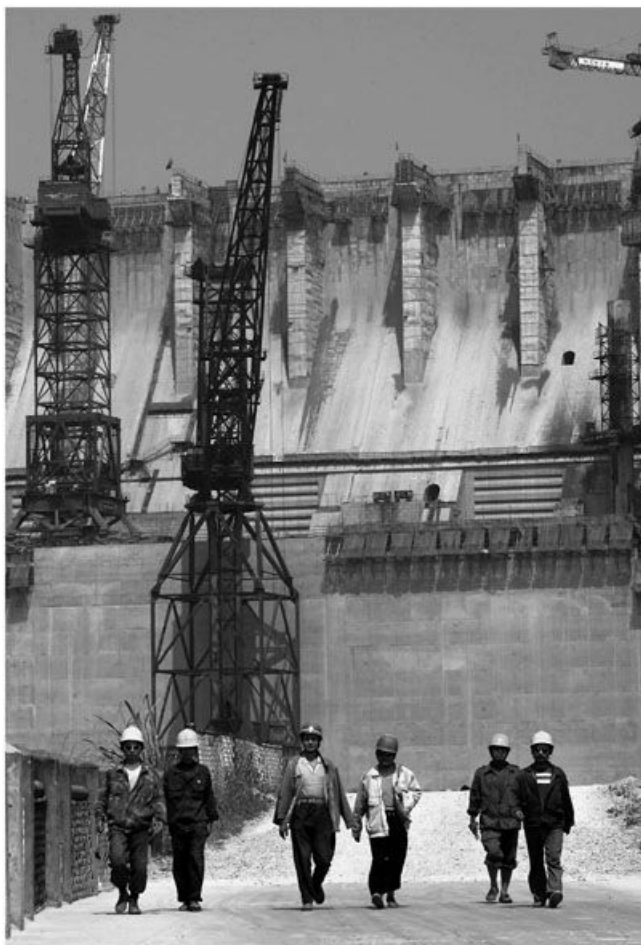
1993年1月至1994年10月，任国务院三峡工程建设委员会委员，中国三峡总公司总经理、党组书记；

1994年10月至2003年，任国务院三峡工程建设委员会副主任委员，中国三峡总公司总经理。

·对话·

“我反对风暴式的‘环保运动’”

朱文轶：最近金沙江中游两个被叫停的水电项目是怎么回事？我记得前年，三峡总公司在金沙江下游的溪洛渡、向家坝工程也被叫停过。



国家环保部环境影响评价司巡视员牟广丰2009年6月率领5人小组，去这座位于金沙江中游河谷第七级的水电站工地“宣布停工”。

陆佑楣：这些项目本身没有什么问题。像水电这样大规模的工程项目，都需要一个严格的科学的决策程序。我相信，这些工程不是哪个业主自己拍板就干了，都是更高层领导来决策的。它们的前期工作也是从1980年代就开始，经过几十年的研究和论证了。它现在出现问题的本质是决策程序的混乱，要追查下这些电站怎么起源的。

但环保部门以前曾经说要一票否决，这点我也是很反对的，你能一票否决，那能一票赞成吗？像三峡工程，从孙中山先生提出起72年历史，经过多少论证，其他水电站也都如此。金沙江中游两个项目被叫停事件被报道后，误导了很多，造成舆论又一次认为“水电站破坏生态环境”的一边倒。并非如此。实际上这些项目从始至终并没有被否认。

我们搞水电的人，说实在，搞了这么多水电，修了这么多大坝，只有从三峡工程开始，

才真正重视生态环境。不少工程对自然界客观的状态还没有认识透就开始建设了，我说这是一种浮躁情绪，应该坚决制止。同时我也坚决反对风暴式的“环保运动”，叫停多少个项目不是环保问题，而是政府决策程序问题。对待水电与环境保护的问题要更理性一点，更科学一点。

朱文轶：水电项目的决策程序是什么样的？

陆佑楣：任何一个工程项目建设的全过程必然划分三个阶段。所谓的项目前期工作是第一阶段，是项目决策过程。对于水电工程来讲，百万千瓦级以上的大电站一般需要10年左右的时间，应完成以下工作内容：流域规划的复核，全面的地质调查、社会调查、生态环境调查，市场分析预测，规划设计，地质勘探，设计方案，科学试验，提出可行性和必要性的论证，最终完成决策审批程序。第二阶段是工程的实施阶段，第三阶段是工程的运行经营阶段。

朱文轶：这个程序现在出了什么样的问题？

陆佑楣：现在决策程序有点乱。各个电力公司都在抢地盘。本来一个水电站理想的立项过程是政府行为。像我上面说的，这个程序应该是有规划的，要立项，立项后做可行性论证报告，国家批准可行性报告，决策干这个工程，然后招标。现在都是企业占领了地盘，企业在出这个前期费用。这里面很复杂。

另外，所有的项目肯定都是在省里，跟省一级政府是有利益关系的，省里拼命想你来投资，你开始谈这项目的时候，地方上肯定全力支持，等你上了以后开始提出这样那样的问题，谈条件，要价越来越高。对中央政府来说，省里当然有省里的决策权，中央有中央的决策权，这两者的分工不太清楚。企业又是一层利益主体，这个原本严谨的程序中就出现了层层博弈关系。确实要警惕先开工再审批，边设计、边施工、边勘探的现象。

朱文轶：来之前，我采访了水电电力规划总院前任副院长何根寿，这几个工程的前期工作他基本上都参与了，他告诉我，上世纪80年代以后，电力部恢复了水电建设总局，加快了上海、成都八大设计院的重建工作，开始安排全国性的河流资源普查与规划，部署了近期可开工项目的可行性研究，所需经费由财政部以事业费名义每年划拨3000多万。他说，这3000多万是有任务的，水规总每年必须要保证手上有一定数量的勘测规划储备，一个水电项目开工，马上要启动另一个规划储备项目补上。后来，前期工作的经费越来越紧张，电力体制改革后，这项原来在严密计划领域的工作，也市场化了。

陆佑楣：是这样。进入新世纪以来，每年投产1000万千瓦以上，实际上已经把上世纪积存的前期工作储备逐渐消耗完了，开始出现一些前期工作周期过短、投入力量不足、设计质量下降、科研论证不到位、决策程序模糊的现象，造成一些工程建设走弯路，不能健康有序地建设。

从“水火失衡”到“跑水圈地”

朱文轶：为什么会这样？过去水电发展的瓶颈不就是资金问题吗？现在电力公司抢地盘也是引入竞争主体后的必然结果，我采访的所有水电专家认为现在对于水电开发来说，钱不再是个问题了，那资金问题解决了为什么又会出现新的问题？您能帮我们梳理一下我们国家水电发展的背景吗？

陆佑楣：我在水电部做副部长的时候，虽然修建了一些大型的水电站，但当时是极其困难的，全部靠国家财政给钱，水力站造价比火力站要高很多，水电建设成本大概1000瓦4000块到5000块，火电当时才3000块。所以很多工程当时干干就停下来了，等钱，有了钱再干。水电部工程局于一个工程，没钱了，就来部里要钱，干一年没钱了，等着，干一年没钱了，再

等着，工期拉得特别长。当初水利电力部所谓“水火之争”无非也就是争钱，争项目。相比之下，火电建设成本低，周期还短，我们国家能源结构里“火主水辅”的格局也是必然的。

所以发展水电必须要在投资方法上想办法。不能让施工单位去要钱，要走“鲁布革”的道路，它是用世界银行贷款，它的一套管理模式是全新的。后来我在水电部、能源部时期，基本上是在沿着这个方向走，业主对工程负责，那你自己去找钱，包括三峡。三峡工程的资金来源分为三部分。一是国家设立的三峡建设基金，这部分资金是在全国范围内，从每消费一度电的总价中征收7厘钱而来，每年大概有四五十亿元，这部分投资是国家资本金注入，财政直接带帽下到三峡总公司，占三峡总投资的40%左右。第二部分是三峡总公司自己的资金收益。剩下的40%通过各种渠道融资。

刚开始贷款很困难。三峡工程刚开始的时候，李鹏在推动这事，他让向银行贷款，银行谁敢贷啊？我连要调干部到三峡来都难，谁知道这工程将来如何，能不能干成，那你说银行谁敢给钱？正好在那时候，国家成立了国家开发银行，也是李鹏管，我就跟开发银行的姚振炎行长签了个协议，贷了300亿，这在当时可是很大的数，3年300亿，1年100亿，实际上开始用不了这么多，但我利息一分钱都不少还，我的方针是借新债还老债，支付利息，创立信誉。开发银行刚成立，钱也是从商业银行借的，它能保证前期正常运转，就是靠三峡工程给它支付的利息赚了钱，当时利息高啊。没几年，其他商业银行一看，三峡工程信用那么好，都排着队到宜昌来让我们借钱。一直运行到现在，三峡资金流一直没问题，我用自有资金加上贷款，上市融资，来开发金沙江下游也没有任何问题。三峡总的投资1800亿左右，到2013年前就可以全部还清。

朱文轶：三峡工程应该说为中国水电开发探索出了一种资金模式和开发模式。但问题是，三峡工程太特殊了，它决策时的高度一致性，在未来的水电开发上是不可复制的，我想，当这种模式要向金沙江向怒江继续复制时，就会面临困难。

陆佑楣：一个流域一个业主本来这是一个很好的模式。但投资渠道一放开，利益就更多元化。电力体制改革伴随着“圈地”，也没有正式批文，谁占住这块就是谁的了。

任何一个工程刚开始一定要把关系弄顺，而金沙江上的关系一开始已经成为这个格局了。金沙江一面是云南省，一面是四川省，政策也不一样，谈也谈不拢，像移民补偿的问题，一个高了，一个低了，结果当然就高不就低，低的这一方提高了标准，那你一提高标准，就肯定不能只是一个水库的移民，而是要引起全省标准的变动。省里跟县里又是一个博弈关系，现在好几个电站工程建完了，因为移民问题没解决，不能蓄水，不能发电。现在流域上又出现了公司和公司的关系，就更复杂了。这些问题不是解决不了，而是谁去解决？

其实根本问题是一个利益的分配问题。水电开发的资金来源解决了，水电开发的收益分配也要解决，所有关系才能理顺。

利益补贴

朱文轶：水规总的何根寿先生也提到类似问题。他说，大藤峡水电站因为正常高水位确定的问题，在广东和广西两省之间争了几十年，最终这个项目都没有结果。广东希望增加蓄水水位，但这就要牺牲更多的土地，广西就要为土地损失和移民承担更大成本。过去计划经济体制下“淹上游保下游”现在行不通了，更关键的是，广西穷广东富，结果是广西受损广东受益，这当然无法平衡。

陆佑楣：现在库区移民是水电所有矛盾的焦点所在，我前面说的层层博弈关系最后都集中到了这上面。为什么说这是一个利益分配问题呢？拿三峡来说，因为它的水能资源在西部，发的电，能源大量给了发达地区，广东、南部、沿海，一直到华中。他们得到了2毛5一度的廉价电力、可再生的清洁能源，这个是由发达地区享受了。

但水能资源应该是全民共享的，自然界的资源经过开发利用后变成社会财富也应该共

享。党中央提出来的改革发展的成果应该是全民共享的。水电开发后变成的社会财富，实际上需要进行一次重新分配。现在，库区居民、资源所在地的居民没有得到好处，没有享受到社会财富的合理分配。

这个分配包括两部分，一是移民补偿，一是电站建成以后的合理分配，也就是说除了你当时给的一笔补偿还要有一个源源不断的利益分配。现在移民总是不满意，这制约了水利电力的开发和发展。现在形成了一个很奇怪的现象：三峡公司作为一个利益主体，三峡工程只是它的一个项目，总要画上句号，可现在谁也不希望这个句号画上，地方移民要向三峡工程要钱，移民完了又说“产业空心化”要向三峡工程要钱，很多地方自己发展要解决的问题也都绑在了三峡工程上。当初早就下了封库令，不准再往库区水位线下增加人口，现在一些地方纷纷叫嚷移民数要增加，113万保不住，竟然还有说要超过200万的，这些论调都有，无非还是要钱。说到底，是缺少一个制度化的补偿机制。

问题是，水电开发成本和收益之间的合理机制没有形成。投资问题解决了，我的电价上不去，本身还亏着呢，还在还债呢，怎么去补贴流域里利益分配不均的不同地区呢？那假如我三峡的电价从2毛5提高到3毛，提高5分，从东部收上来，这其实完全可以承受。提高的这一部分不是给开发商的，而是返还给西部，这样，一年800亿度电，40个亿，每年这么多拿给西部，分给库区发展，可以平衡很多矛盾。这需要变革，现在这个速度进展得太慢了。

过度的价格扭曲

朱文轶：水电价格是怎么定的？它的原则依据是什么？

陆佑楣：三峡工程建成以后的电价到底是多少，当时讨论了很长时间，国务院最后定了一个原则，就是不要引起当地原来电价的上涨，要起到平抑电网销售价格的作用。

现在三峡总公司的发电成本，把所有折旧、还贷、税收加在一起，我说个大概数，2毛钱，电价2毛5，也就是说净利润5分钱。这5分钱，我们用来扩大再生产，滚动开发下面的水电站。

还有一些水电站，像二滩、小湾电价更低，都只有1毛几分钱。三峡电价是发改委定的，而那些电价的定价权各省也有一定权力，地方上为了促进经济发展，压低资源价格，所以水电根本无利可图。这很不合理，开发商滚动开发时只有去银行贷款，维持高负债，这是危险的。

朱文轶：那他们一定也就更难保证在水电开发的同时兼顾环境保护了。我想知道，水电价格机制无法体现成本的关键原因在哪儿？电力体制改革的壳卡在哪儿了？

陆佑楣：这就又得回过头说我们国家能源结构了。当初为了迅速发展能源，过度依赖火电，形成了火电主导的能源格局。而电力体制改革把投资一放开，市场的主角仍是原来的火电部门，他们想自己得到大发展，要竞争就要占有资源，五大集团拼命圈地搞发电，当然他们也看到煤炭处于一个涨价周期，也开始在金沙江等流域圈一些水电，但更多的，还是想发展火电，因此我们国家在新一轮能源发展中盲目发展了很多火电，并且有的是在煤炭资源还没有落实的情况下，这进一步加剧了能源结构的紧张。

朱文轶：“水火”失衡变得更严重。

陆佑楣：现在我们一年七八亿的亿装机容量当中，74%—76%是以煤为主的发电，如果按照发电量来算，利用小时量很高，实际上按照发电量来说，煤电量是85%，这个比例很高。

这样，以煤为主的能源消费产生的环境污染、生态破坏、地表塌陷、酸雨等问题日益严重，减排温室气体、应对气候变化压力也越来越大。这种紧张结构下什么都是紧张的，一年25.3亿吨煤，其中有13亿吨是在发电上，铁道部说整个铁路运力一半以上是运煤，运煤当中

60%又是用来发电的，这对铁路压力也很大。另外矿难频发，煤炭上光是中央拿出的钱就是好几十亿，用在煤矿安全治理方面。现在要关掉这么多小煤矿，本来中国煤炭产量里，小煤矿就占了一半左右，小煤矿一停，供给减少，煤炭成本又继续增加。资源税、治理费，谁污染谁治理，谁塌陷谁治理。这一来，煤炭价格肯定居高不下，加上火电厂又大量建设，供需矛盾更紧张，煤电矛盾下电价上涨的冲动极为强烈。

在保证销售电价稳定的前提下，正由于火力发展过快，火电涨价的需求太强，那作为低价能源的水电不仅不能涨，还要用这钱来分摊平衡整个电价，水火同质不同价的问题就越来越突出。水电发展就也被推到了矛盾前沿。

电力本身可以成为一个商品，煤炭也是一个商品，水电也是一个商品，但现在国家要控制着。国家控制是需要的，但过度的价格扭曲，实际上把很多成本掩盖住了。现在水电站上网电价都偏低，水库造成的后续影响的成本被掩盖了，矛盾也就被掩盖了。

环保主义者的板子

朱文轶：这些成本压力实际上转移并表现在了一些水电站的环境生态维护、移民安置问题上。说到底，其实是电力成本问题掩盖住了这些问题，而这些问题又遮蔽了能源结构问题的本质。人们如今总是把板子打在“环境问题”上，反过来还影响了水电开发的正常进程。

陆佑楣：对。生态环境实际上并不是水电站的一个主要矛盾，这是被人为夸大了。水质的污染，不是水库引起的。长江自古以来，就是一个排污的通道，经济不发达、人口不多的情况下，这些污水就自然净化了，现在时代不一样了，庞大的工业和城市，集中的人口，决定了把长江当做一个排污口的古老习惯要彻底颠覆。源头是在陆地上，治理也要在陆地上，这跟水电发展没有任何关系，这是一个简单的道理。

为什么现在老把水电和环境生态破坏概念化地联系起来，对水电的认可度那么低？这跟国外的NGO组织、反坝组织不无关系。那些在中国唱反水坝的人，没有概念，缺乏科学知识。水资源是时空分布不均匀的，当然应该通过工程措施来合理分布，以前人类是自然地 toward 有水源的地方移动，现在人口不用大迁移了，想办法用工程的措施让它尽可能均衡一点，这是一个很自然的过程。

事实上，全球有多少座坝？全球有40万座，美国有7万多座。上世纪30年代至70年代是发达国家水电建设的高峰期，目前发达国家的水能资源已基本得到开发。法国被视为新能源利用出色的国家，我去那儿什么感觉呢，它们的水能几乎都开发了，几乎每一滴水都利用了。大坝的使用寿命都长达百年以上，西方国家并不是说不建坝了，而是已经完成了这个大规模建坝的过程。中国现在水电站建设规模应该说不小，但还差得远，和他们当时的情况对比，大体上相当于罗斯福新政的时候。

那些认为国外现在到了“拆坝时代”的观点也完全是一种误导。这涉及不同国家对坝的定义的问题。美国5米至8米都称为坝，如果按这种标准，中国有多少坝？86000多。美国垦务局局长告诉我，美国每年会拆一部分坝，其中有些水坝仅仅是为了灌溉或者是为了小农庄的电力自给，比如在自己的领地里面修建一个小电站，等等。目前，美国的大电网领土覆盖率非常之高，有了大电网，小电站就完成了历史使命，就可以拆了。美国的大型水坝没有被拆。中国也拆掉了一些小电站，最古老的石龙坝电站已经停止发电了，因为这是一座很小的电站，已经过时了，但并不是说已经进入了拆坝时期，或者停止建设水电站的时期。

朱文轶：现在比较麻烦，西南水电占到我们国家未开发水电的绝大部分，大力开发势在必行，但围绕金沙江、怒江水电开发的争论从前几年开始就没停止过？

陆佑楣：总有人在脱离实际，误导公众。不客气地说，现在反水电好像成了种“时尚”。也有人拿都江堰为例出来反对现代的水电建设，说老祖宗不需要建坝，也能建成一个引水工程，一直用到现在。确实都江堰是个了不起的工程，它认真分析了岷江的情况解决了成都

平原的灌溉，但是，2000多年了，现在的人口、耕地、用水量比当时要增加多少，一个都江堰就能满足需求了吗？所以才修了紫坪铺水库，来提高平原用水和灌溉的标准。

有些人太情感化了。他说河流必须要自然地流淌。没有这个道理！河流是自然存在的东西，如果没有水坝，你人类怎么利用这个水资源呢？如果没有密云水库，能有北京的今天吗？

西南地区的河流，是世界自然遗产。修了十几个梯级电站，难道能把三江并流变成两江并流吗？没有，还是三江并流。他们太夸大了，就是不去了解真实情况。淹没区我都去看过，有人说建电站有一片原始森林要淹没。不存在。其实低海拔的树都已经砍光了。这些树都是从岩石缝里长出来的，没有几百年恐怕也长不出来。它是经过几百年甚至上千年，不断地筛选才能长出来的。实际上这十几个梯级电站，每个电站，水位都远低于裸露的山体。但是如果你不去开发，当地的居民非常贫困，他要靠山吃山，过去一直以来的生态破坏是贫困跟人口的增长造成的。三峡工程不建，那些老县城的人怎么发展？没有土地资源，没有太丰富的矿产资源，如果在矿产上打主意，环境破坏只会更大。

对鱼类的保护确实是一个难题。长江里面有一些很珍贵的鱼类，像中华鲟，过不了坝了。国外做了很多试验，修了很多鱼道、鱼梯、升鱼机等。像美国哥伦比亚河上这么多梯级电站，建成以后现在才逐步研究鱼类怎么过坝的问题。我们长江里的鱼已经很少了，少的原因是捕捞过大和污染。像中华鲟的产卵本来不是在金沙江，而是在长江的中下游。由于中下游人类的活动太多，把它们赶到了金沙江。现在用人工繁殖的办法来繁殖，能否成功还有待于长期观测。

这些问题要从水电合理有序地开发过程中解决，研究具体的办法，研究水电的收益怎么用在这上面，而不是不去开发。开发和保护是两个问题，不是简单对立的。有些是生物多样性的需要，应该把这些鱼类保护住，不要让它灭亡，但保持“生物多样性”也还是要从人类可持续发展的角度来考虑，生物多样性不是为了可怜这些生物，而是为了人类可持续发展。

“为穷人做事，为富人讲话”

朱文骥：水电未来在我们能源结构中究竟将占据什么样的位置？

陆佑楣：水电能源完全取决于落差，中国正好帕米尔高原和喜马拉雅山脉隆起，落差很大，长江就有5400米的落差，这些落差都集中在西部，这是天赋的资源。前一阶段发改委组织水规总院进行普查，又进行了一次论证，提出来理论上水能资源是6亿9000万千瓦左右，这是理论上的，实际上是不可能全部开发的，技术上可行、经济上合理的，只有4亿千瓦左右，就是这4亿千瓦也可以代替6亿吨煤炭的燃烧。

现在已经开发了多少？到2008年底，1亿7000万千瓦，4亿千瓦里有这么多已经发电了，这是几十年积累下来的。到2008年底，在建的有7000万千瓦，等于有2亿4000万千瓦已经到手了。还有1亿6000万千瓦没有开发，这是从经济的角度计算的。国外通常计算开发利用程度，都是按技术可行，随着你经济水平发展，能源利用效率提高，也就是说，它的可开发量还会增加，如果算上这部分，4亿千瓦外，还有1亿4000万千瓦。举个例子来说，雅鲁藏布江到我们的大拐弯墨脱，这地方有2000米的落差，有非常丰富的水利资源，这里一个电站就能有3500万到5000万千瓦，这都没算在4亿千瓦里面，因为从现在来看，还不具备条件开发，经济上很困难，电怎么送出来都是问题。



2008年是中国水电开发历史上投产最多的一年，但仍然难以补足中国电力需求的巨大缺口。

这是未来的事，但我想眼前这4亿千瓦是必须得到充分利用的，不用就浪费了。现在能源结构中，火电比例那么大，煤炭每年的产量已经不宜再增加，我的观点是，能保持在每年27亿吨就可以了。水电一定要继续发展，这部分水电如果还得不到有效开发，结构不合理的状况就会加剧。

最近全国人大常委会通过了《可再生能源法》，肯定了水能是可再生能源，我们国家可再生的商品化的电力目前来看只有依靠水电。现在媒体上一讲新能源，似乎风能就可以解决整个中国的电能需求，实际上不可能，完全脱离实际。并不是说反对发展风能，而是要大力发展风能，太阳能也要发展，但是离商品化还有很长的时间，需要国家政策积极扶持和推动。这部分能源的成本很高，要发展它们，就需要大力发展水电，通过水电来平抑电价，要不然谁有动力去发展那些新能源呢？

朱文轶：一方面水电发展要加速，这样才能扭转水火失衡的能源格局，但另一方面，水电发展又要避免火电发展中已经出现的种种问题，比如跑马圈地，过度扩张，水电发展还需要能逐渐扭转一个不合理的能源结构和价格体系，种种问题交错在一起，这的确很困难。

陆佑楣：电价一定要合理调整，不是说一定调得很高，我曾经说过，三峡的电，你每年调个半分也可以啊。你要是一直不动，总是担心影响下游物价，这事就做不了。老百姓移民工作要顺利推进，一定要给他们利益分配。我同意这句话，为穷人做事，为富人讲话。有了体制化的支付转移办法，也可以多少避免在无序开发中破坏环境和上下游扯皮的事情。

至于控制无序开发的问题，为什么我们国家水电发展的时候，一下子全国几百条生产线；汽车工业一上，每个省甚至每个市都要上自己的工业。为什么这个管不住？在种种博弈关系下，应该由政府找到一个平衡点。流域应该完善流域机构。还拿三峡工程为例，建成了之后怎么调度？这也是极其复杂的，你要满足防洪、用水、航运、发电，综合起来，电站怎么运行？三峡总公司没有调度权，也不应该有，调度应根据综合效果有个机构协调。现在汛期是水利部调度，发电是电网调度，谁都管，接下来，要综合管理的事情还更多，鱼类的生存也要调度。这些是应该都照顾到，但最终怎么来统一调度，应该适当上收权限，这样才能保证水电开发有序推进，水资源得到最有效和最充分的运用。而不是像现在，环保部不认水利

部，水利部也不认环保部。

现在政府把投资开发权下放了，这是大势所趋，但有的权力应该回收，权责明确，而不是开发商跟政府相混淆。我一直有个建议，所有水电项目的立项过程、前期工作、移民的代价、生态环境代价，这些工作都由政府来推动。

朱文轶：这个想法很精彩。相当于政府是一级土地开发商，它来负责“拆迁”负责“三通一平”，把公共利益和开发利益分开。

陆佑楣：对。政府推动了，各种成本都算清了，然后公开，开发商投标，国家根据开发商的能力财力再选择开发商。

把水电规划设计总院归能源局管，成立一个水电开发基金，你前期工作需要投入的费用由发改委出，最后谁中标了，这笔钱由谁来掏，这就理顺了。

我想，水电资源4亿千瓦里剩下的1亿6000万千瓦，应该在2050年以前开发完，我也不像有的人认为要在2030年以前干完，我觉得不用这么急。前期工作一定要充分。

·新闻背景·

金沙江两电站叫停事件

鲁地拉水电站停工了。2009年6月15日，国家环保部环境影响评价司巡视员牟广丰率领5人小组，去这座位于金沙江中游河谷第七级的水电站工地“宣布停工”。停工的理由，一是主坝修建违反程序，未批先建；二是整个流域规划还待重新论证。“原来金沙江流域的规划是按照1990年的《长江流域规划》而规划的，和现在的情况相去甚远，需要修改。”牟广丰说。

工地还没有安静下来。张东(化名)还在工地上，他是为鲁地拉水电站做环境影响评价的庞大专业队伍中的一员。汛期即将来临，在完全停工前，他和同事们还需要为工地做一些环保设计，比如业主营地的处理、工地的植树绿化，还有污水处理、垃圾压缩，等等。第二天，他还将去大理参加一个有关移民的工作会议。

据公开材料，被叫停的两座水电站总装机容量396万千瓦，年发电量之和预计178亿度。2008年全国风电装机容量894万千瓦，发电量为111亿度。做一个简单对比，尽管两座水电站的容量不到风电的二分之一，但是发电量却是全国风电的1.6倍。如果按照2008年的能耗水平，即349克标准煤可发1度电，两座水电站推迟一年发电造成的能源损失相当于烧掉了621万吨标准煤，多排放了1200万吨二氧化碳。

2008年是中国水电开发历史上投产最多的一年。这一年，包括三峡电站最后7台机组等一大批水电投产，全年增加水电2010万千瓦，占当年全部投产机组的22.21%。从建成运营的角度看，中国水电处于高潮期。

但另一方面，水电投资却越来越难以得到政府的核准。2008年国家新核准水电站9座，装机容量只有966.8万千瓦，其中还包括两座抽水蓄能电站，装机容量270万千瓦。而2008年全国新增电力装机容量9051万千瓦。那么，除去两座抽水蓄能电站，新核准的水电站只占当年电力增长的7%。“实际上，2008年没有一个大中型水电站通过审批。”中国水力发电工程学会副秘书长张博庭说。

一年前，2007年，国家核准的大中型水电项目只有270万千瓦，不足同期电力增长总量的5%。水电工程建设需要5年至6年的工期，在我国的“十二五”期间，水电站的投运由此必将处于低谷。

现实地看，近几年快速增长的风电、太阳能光伏发电、生物质能发电以及发展了20多年的核电都难以改变我国的电力结构。依靠新能源的替代作用，实现节约资源、减少排放并不现实。在国家《可再生能源中长期规划》中，到2020年，可再生能源的比例要达到15%，其中水电要从2008年的1.7亿千瓦增长到3亿千瓦，是最大的增量。风电、生物质能发电、太阳能光伏发电等新能源只能占到4%左右，发电量的比例还要更低。

是环保压力卡住了中国能源需求的脖子，还是成本倒挂的价格体制矛盾卡住了环保的脖子？反正，这些围绕水电开发越来越尖锐的矛盾，在金沙江中游的开发过程中极端地表现了出来。那些孤立的环保主义观点和发展主义观点，互相碰撞，不仅没有让问题得到澄清，反而让事情变得更糊涂了。

“有些人坏得很”

——原体育总局局长伍绍祖谈亲历中国体育的数次危机

·导言·

长期的军队生活在伍绍祖身上留下了烙印。他对时间的观念向来说一不二。我跟他约的采访时间是晚上8点钟，从7点半他就坐在沙发上等待我们了。他有一个记事的小本，他担心年纪大了之后会遗忘，就把每天接触过的人和事都一一记录在这个本子上。在完成这些必要准备后，我们的交谈在8点钟准时开始了。

伍绍祖用他自己的习惯来要求他的下属和朋友。在他最不喜欢的陋习里，迟到首当其冲。黄贺明是他的第十六任秘书，对这位上级，黄贺明的第一印象是“像个军人”。他不会为任何迟到的人推延开会时间，哪怕这人是个大官，他对那些开会不准时的从来不会客气，当着众多与会者的面，就会不留情面地加以训斥。虽然，有时候，这种态度会让人很下不了台，但伍绍祖认为在这一点上他很难改变。

已经“无官一身轻”的退休老人现在并没有闲下来，他身上据说还有60多个社会性名誉职务，这让他仍然经常需要早出晚归。在所有职务里，他最看重的可能是“延安精神研究会常务副会长”，这跟他在延安一段不短的童年有关，他是那个火热岁月的亲历者和见证人。再次回忆起1988年底突然接到的调令，伍绍祖说：“我没有怨言，这是党组织决定的，就是我的任务，我得尽力地去干。”从这一年起，他开始执掌中国体育11年之久。

兴奋剂是当年初来乍到的伍绍祖要面对的第一个对手。过去对兴奋剂一种不公开不成文的原则是“有用、无害、查不出”，在体育领域内部很长时间是个灰色地带。“这不等于就是说‘你吃吧，只要能找到符合条件的药，你就可以吃’。”伍绍祖说，“我到体委后就天天听到有人说，兴奋剂不用不行，成绩上不去。”

1989年5月3日第一次体委主任办公会上，兴奋剂问题再次成为体委官员的一个主要议题，一些官员在刚上任的伍绍祖面前表示大家都公认的做法是“基本上就是要用，只不过别用那些对身体有害的，用那些查不出来的”。“我听完以后，觉得这样不行。这完全不是反兴奋剂，而是利用兴奋剂来拿金牌！”伍绍祖回忆，“我当时就说，从现在开始，停止那套所谓的‘有用无害查不出’的老办法，必须严令禁止，严格检查，严肃处理，这就是后来立法成文的关于兴奋剂问题的‘三严方针’。我把帽子扣得很大，我说搞兴奋剂是资本主义体育、是反动的体育。这一年我加快了国家兴奋剂检测中心的成立。”

他直言不讳地称一些人是“坏人”。“有些人坏得很，坏透了。”伍绍祖用力拍打着沙发的边缘对我说，他到体委的第二年，就揪出几个这样的“坏人”来。伍绍祖说，在他三令五申地强调反兴奋剂后，竟然发现体委有一个干部私下里通过一些渠道到研究所弄兴奋剂出来，然后高价卖给运动员，“这实在让我忍无可忍”。尽管这个犯事的官员在体委资格不轻，伍绍祖还是对他一点没留情面，在事发的第二天就把他从体委的名单上除名了，并上报开除了党籍。

他对被发现使用兴奋剂的运动员也不打算网开一面。当时有一个破了世界纪录的游泳运动员被发现使用违禁药品，伍绍祖认为“杀一儆百”在这个非常时期不失为一个以正视听的好办法。“这个运动员的父亲是个老医生，给一个上级领导看病，那位领导的秘书找到我打招呼，我说‘对不起’，肯定不行，这事情不光是我们自己已经明确规定了，一旦传出去，在国际上的影响也极为恶劣，它会影响我们国家体育的形象。”

他有条不紊地给这个体育管理机构扫清旧习，树立新规，但他不喜欢这种整顿被人利用拿来当做武器。他在“文革”期间吃过挨整的苦头，他在延安的童年和在军队的生活让他

形成了直来直去的性格，他不喜欢绕弯，也不喜欢干部们把这种风气带到体委机关里来。

“我到体委后，每天都收到许多反映问题的信，许多是匿名的。”伍绍祖在到国家体委后召开的第一次机关干部大会上把这个问题直截了当地拿到了台面上来。他回忆说：“我就表明，我欢迎提建议，但我不提倡匿名信。我跟他们说，‘我过去管干部工作，每当提拔一个干部，肯定要收到一批这样的匿名信，有人想花上八分钱，让他查半年。我的处理办法是认真阅读它，作为处理问题的参考，但不能用它立案，你不具名就是不对揭发的问题负责，那我也就不对你的匿名信负责’。”

伍绍祖当年是带着遗憾离开体育总局的。这遗憾不是调任职务的遗憾。“完全是正常调动，我在这个位置上干了12个年头，第10个年头就该动一动了。”他说。

“我任期内最大的遗憾是人民的体质增强得还不够快。”伍绍祖用很高的语调强调说，“日本人的体质就提高得比我们快，二战后他们的平均身高增加了12厘米，而我们不到4厘米。我1米68的个头，回到我的家乡居然算大个子，太不像话了。”伍绍祖的家乡是湖南耒阳，他在卸任体育总局局长前，专门去了趟湖南，跟家乡管体育与干体育的道了个别，其中有些人在过去被他毫不留情地骂过。

“全民体育”是伍绍祖的目标，但群众体育的推行却和当时体育体制的方向并不一致。在伍绍祖刚上任的时候，国家每年拨给体委的经费是两个亿，这些钱几乎全部被分配到了竞技体育的各个项目上，即使这样也是捉襟见肘，能够用于群众体育上的经费更是少之又少。

“我跟其他官员的不同是，我不要钱，政府给我钱我都不要。”伍绍祖说，“我的态度是，国家有钱的话你不要给体育，你给卫生，给文化，这些全是要用钱的急事，但是体育不是。”“我到一些地方，跟他们一谈要发展群众体育，就有人跟我抱怨没有钱，说群众体育摊到每个人头上才几分钱。我就说那你自己想办法啊，不要跟国家要，就算给你增加一毛钱，也只能买个冰棍啊，一人发一冰棍就能把身体搞好了吗？你不要老想着靠国家。全民体育不能靠国家资金。我跟他们举了个例子，我1990年代初到广东去发现，那里有很多乒乓球房，一个小时几块钱，这个钱老百姓是能出的，但国家要专门按人头拨一笔这样的经费，国家是掏不起的。地方体委要做的，首先是要给人民这样的观念，锻炼和运动是对健康投资，要把体育开支作为生活开支的一个重要部分。”

他是一个变通者。他拒绝了地方官员的求援，是希望地方体委要学着自已多想想办法，但这不意味着他不知道经费对于体育的重要性——到2009年，全国各个社区中健身器材的60%以上，都由体育彩票资金提供，但在1990年代初，体育彩票在中国还只是遥不可及的设想。

伍绍祖当时的想法是，要让中央接受体彩，首先要说服决策者接受“体彩并非赌博”的观念。在一份当年写给朱镕基的报告中，伍绍祖充满先见之明地提出了体育场馆经营和有偿体育服务等一系列体育产业化的观念，他还算了一笔账，中国1988年的体育经费是11亿，1989年是12亿，这笔钱基本上是人头费或者维持基本运转的费用，等于是国家给打了底，如果在打底的基础上再从社会获得一部分资金，那就可以纯粹用于发展全民体育事业了。“我举了我去考察过的几个地方，陕北的一些县，基本上没有体育经费，连工资都发不出，绥德县业余体校的学生们补助很少，一个月只能来看场电影，我在报告里说，‘如果通过社会化募集，全国体育经费增加50%，就是5.5亿，增加一倍就是11亿。这个增量资金只占老百姓储蓄额’的1%到2%，但它对体育的贡献简直不可估量。”伍绍祖回忆说。

当时还被称为“奖券”的体育彩票在这一年得到了国务院的放行。这一年发行的“第十一届亚运会基金奖券”（传统即开结合型）品种多达898种，至今仍保持着我国彩票发行史上的最高纪录。

伍绍祖深知自己打开了一个“盒子”，这个盒子里会跑出些什么，他是没底的。他对体彩的奖金规模和发奖形式作了种种限制，试图约束这个体育产业化机器的“另一面”。但就如同他在体委推行的“政事分开”改革一样，从体委分出去的各个“运动事业管理中心”带来了

活跃而富有创造力的新组织，也产生了新的问题，伍绍祖不得不承认：“矛盾是普遍存在的，你解决了一个问题，里面就会伴生着一个新问题。不会每个人都像我一样，有的人就是要贪婪。”

他对体育彩票的担心也很快被一再验证。“我快离任的时候发现，有一些赞助商，搞实物奖，利用实物跟奖金的差价，挣这个钱。我当时专门做了这个决定说不让实物发奖，但我走了之后，又恢复了，没多久就出了‘西安宝马案’。奖金数额也变得越来越巨大。”伍绍祖说，“再后来我听说体彩中心的两个人出问题了，一个人判了10年徒刑，一个人判了4年徒刑，判10年的那人是我派去做审计的，我是让他去监督不要出事的，结果最后他自己出事了，这些人完全经不起钱的诱惑。”“不过，这只是发展中的问题。”

·人物·



伍绍祖，现任中直机关工委常务副书记，2000年前任国家体育总局局长，是参与中国首届亚运会和两次申奥的核心官员。

男，汉族，1939年4月生，湖南耒阳人。1958年12月加入中国共产党。1964年毕业于清华大学工程物理系，后又攻读研究生。

1965年，任中华全国学生联合会主席、全国青年联合会常委、共青团中央国际联络部干部；

1972年，任国务院办公厅秘书；

1975年后，任国防科委司令部二部参谋、科技部二部副科长、副局长；

1982年7月后，任国防科工委副主任、党委副书记，政治委员、党委书记兼纪律检查委员会书记；

1988年12月，任国家体委主任、党组书记，同年被授予少将军衔；

1998年3月至2000年4月，任国家体育总局局长，中国共产党第十二、十三、十四、十五届中央委员，第三届全国人大代表；

2000年，任中直机关工委常务副书记；

2003年，当选十届全国政协常委。

·对话·

朱文轶:北京奥运会获得了预料中的巨大成功,这一点得到了全世界的认同。但也有一些批评,比如奥林匹克中心区在奥运期间就一直对外封闭,无票观众一律不得进入。你怎么看,体育和欢乐?你一直提倡的全民体育本质上不也是为了欢乐吗?

伍绍祖:这是为了安保。其实国外也是这样,甚至有些国家更严格。这种情况从1972年慕尼黑奥运会发生“黑九月”事件后就变得非常严格了。奥运村、比赛场馆等场所无相关证件一律进不去。

我觉得这是技术问题,无非谁松点谁紧点的问题。我们也许紧一点儿,但效果是奥运会期间没有发生一起恐怖事件,做到了平安奥运。这在如今恐怖主义猖獗的国际形势下并不容易做到。从运动成绩来说,打破了40多项世界纪录、100多项奥运会纪录,是有史以来成绩最好的一届奥运会。

朱文轶:哪些是需要反思和总结的地方?

伍绍祖:我们举办奥运会本身就是一种开放的表现,一开始外国反对中国举办奥运会,但那么多外国人来到中国实际看一看,让世界更了解中国,也让中国更了解世界,是进一步的对外开放。通过举办奥运会,我们加快了城市建设,兴建了一批世界级的场馆、街道、机场。巴塞罗那通过举办奥运会据说把城市建设提前了30年至50年,北京举办奥运会据说也把城市建设加快了5年至10年。组织如此庞大的赛事,我们培养了一大批人才,比如好几千名组委会的工作人员、数以百万计的奥运志愿者,等等,还学习、推广了很多科学方法,制定完善了规章制度,比如安保措施、交通管理、环境保护等。这些都和对外开放有关。

当然,也有一些东西值得我们反思和总结。比如当初火炬传递是否有必要搞那么长,还有现在正在讨论的车辆管理问题。是每周限行好,还是每月限行好,或是提高油价、提高停车费等方法好,都需要继续实践。

朱文轶:还记得中国第一次提出申奥时候的情况吗?你是亲历者。

伍绍祖:那是1990年7月3日上午,小平同志去视察亚运会场馆,我和体委、北京市的一些同志陪同。小平同志说:“我这次是要看看到底是中国的月亮圆,还是外国的月亮圆……看来中国的月亮也是圆的,现在有些青年人总以为外国月亮圆,对他们要进行教育……”之后,小平同志就问:“中国办奥运会决心下了没有?为什么不敢干这件事呢?建设了这样的体育设施,如果不办奥运会,就等于浪费了一半。”

我在军队当过参谋,什么都记在本上,回去后跟中央领导、体委领导、北京市的领导讲了,小平同志有这么个意思。党中央马上讨论,最后决定:申办。1990年就开始启动申奥了。如果小平同志不讲这个话,我估计就没人提这事了。小平说了,大家都接着干了,小平不说,谁干啊?

后来申奥没成功的那年国庆节,小平同志在人民大会堂接见了我们,当时邓楠在旁边开玩笑地介绍我是打了败仗回来。小平同志说,投票第一天,我听到这个消息,就对告诉我的同志讲:小心搞鬼。这是我的第一反应。申办不成,没有关系,要总结经验。我当时提到是西方国家某些人使用政治手段阻挠申办时,小平同志说,以后这样的事还会很多,上一次当,学一次乖。什么允诺都靠不住,这个道理要管好多年。

朱文轶:你主管中国体育以来经历的第一次大的危机是兴奋剂危机。你怎么解决的?

伍绍祖:1989年5月初,开体委办公会,讨论兴奋剂问题,有些人就提出,过去对兴奋剂的方针是“有用、无害、查不出”,基本上就是要用,只不过别用那些对身体有害的,用那些

查不出来的。这完全不是反兴奋剂，就是利用兴奋剂来拿金牌！我当时下决心，一定要推动加快“国家兴奋剂检测中心”的成立。后来，因为反兴奋剂工作做得好，我被奥委会请去做了经验介绍。萨马兰奇称赞中国是“反兴奋剂的模范”。

朱文轶：从那个年代到2008年的奥运会，中国体育的成绩是有目共睹的。另一方面，人们也在抱怨体育的功利性倾向，从举国体制，到地方政府的奖金刺激，到升官的刺激。

伍绍祖：这次奥运的成绩很令人鼓舞，但也要有清醒的头脑恰当分析自己的成绩。问题在于：一、人均金牌很少。51块到底多还是少？美国每亿人有12块金牌，中国每亿人只有4块。这就反映了中国体育的整体水平，要知道竞技体育的基础来源于群众体育。二、主力项目、基本项目获得的金牌更少。田径、游泳是运动之本，但我们一共只获得了一块金牌。三、大球项目一块金牌没有。我们获得的都是乒乓球、跳水、举重等“边缘”项目、小项目。四、群众体育还有待发展。我在位的时候有个统计，全国体育人口（每周锻炼3次，每次锻炼半小时）带着水分算为34%，据说现在是37%。可是欧美国家这个比例达到了80%左右。运动真正成为他们的生活方式。五、体育设施少。



冰上运动在冬奥会的夺金体现了一种新的体育模式。

金牌炒得过热。这是个阶段。因为运动员国家全部养起来了，得奖了自然要给奖金，这是从苏联学过来的。美国等资本主义国家都不奖，参赛是你自己的事，物质上由市场解决。可我们国家市场还没形成的时候，如果不把运动员养起来，学美国，行吗？怕是一块金牌也拿不到。

我不太主张用运动员做管理工作。领导和运动员是两个概念，原北京市体委主任马贵田讲得好，他说我干了一辈子体育，才知道我不懂体育。这是真话。话又说回来，也不是不让他们当，只要他有条件就可以，就怕他没条件。

朱文轶：北京奥运会上我们看到，游泳冠军刘子歌来自游泳俱乐部的培养，然后代表中国队参赛，和其他运动员一直属于国家培养不同；网球选手也是一种个人模式和国家模式

的结合。奥运会后是否会加强这种市场化改革？

伍绍祖：在不同的经济形态下，举国体制的实现形式会不同。计划经济时代是国家花钱办体育事业，但随着我国市场化改革，体育体制也需要改革、改善。未来中国应通过实现体育产业化来发展体育事业。

集中力量办大事的体制不会变。我在位时体育事业的发展资金就基本上是一半靠国家拨款，一半靠体育产业赚钱自己养活自己了。当时国家每年给体委2亿元，后来涨到5亿元，但我们花的钱到1990年代末平均每年有10亿元，其他的5亿元就是从体育产业中来的。比如体育彩票的收益，60%用于群众体育，40%用于竞技体育。

中国这种模式是从苏联学习过来的。新中国建立初期，中国的运动技术水平较低，国人又急需精神激励，体育成为增强民族自豪感的一种选择，但参加国际比赛不能取得一定的成绩是不行的，所以就得采取一些特殊措施。在我国计划经济时代，国家级的体育队伍都是由国家建立，运动队是政府办的，这在新中国建立初期发挥了很大作用。但后来情况发生了变化，用于体育的国家资金是有限的，只能为少数人服务，队员的积极性也调动不起来，无法挑选最好的队员，而且运动员比较封闭，与社会隔绝。如今我们需要实行改革，比如首先体校要上文化课，解决运动员退役后的生活能力问题。但其实，现在世界各国也都在学习中国的举国体制。比如美国篮球是世界上职业化程度最高、水平最高的吧，可在输掉几次世界大赛后，他们也在反思，也开始采取集训制。

朱文轶：足球改革是你搞起来的，当时的背景是什么？

伍绍祖：1992年1月30日，中国国奥足球队在吉隆坡与韩国比赛失利。10分钟后，江泽民同志打来电话，说他看了比赛转播，很赞成韩国队教练讲的，一是心理因素很重要，再一个恐怕是一个队成熟起来要10年时间。江泽民要我们“胜不骄、败不馁”，要总结经验。我呢，就借这个机会开始搞足球改革，将足球作为改革的一个突破口。当时，中国足球确实差，拿差的东西来搞，即便搞不好也损失不到哪里，而且有国外许多现成的东西可以借鉴。所以，我就大力支持王俊生，让他放手来搞。

朱文轶：当时的阻力大吗？似乎足球改革的推进，和你一直主导的反对金牌体育是一脉相承的。

伍绍祖：有人不赞成，他们觉得搞好了，有什么用，也不能拿到金牌——他们的基本想法就是弄金牌。大多数省市体委，包括国家体委都认为足球不能当重点，所以就砍掉你的资金、资源转送到了其他可以获得金牌的项目上。

我到体委的时候，国家给的全部经费只有2亿多元，分配给足球的只有100多万元。我的思路是，想搞好足球靠这点钱是远远不够的，我们要靠改革寻求出路。开始时他们每次座谈会我都参加。到1992年6月北京的红山口会议，开始真正动起来了。中央当时李铁映同志主管经济体制改革，他决定拿中国足球作为中国体育改革的突破口，前提有一条就是十四大即将召开，十四大上又确定了中国整个经济体制改革的基本方向：社会主义市场经济过渡。这是大的历史前提，是政治背景。

原来全国只有1000多名运动员踢球，到我离开体育系统时，全国有300多个俱乐部，6万多运动员在踢球，这就大不一样啦。但是，不靠国家、靠企业家支持，也有问题。他们有的人就把球队当做了广告，而且他们素质也不是很高。

朱文轶：就像体彩一样，盒子一打开，什么都来了。假球、黑哨……足球成了个藏污纳垢的地方。

伍绍祖：这个腐败问题，假球、黑哨啊，我不是很清楚。但任何一个体育项目，都有好的一面和坏的一面。哪个项目没有黑哨、假球？我说过，有些人坏得很。

错误缺点肯定是有，我们一直强调政治、思想觉悟，但社会风气不好，运动员也经常受

影响。而运动员都是从球迷出来的，球迷又有很多人是低素质的。另外，我们的体制目前来讲，不是一个适合于社会化、市场化足球管理的体制。我们是用行政的方式来管理市场，这种方式就把大量的权力集中在了少数一些人的手里。当然，怎么在市场化职业化和行政管理之间找到一条可行之道，是足球改革一直要摸索的，不能仅仅因为这个就放开足协的领导。

伍绍祖执掌中国体育的11年

他是金牌体育的反对者，但在他的任期内中国体育总共收获了963枚世界大赛的金牌，占新中国当时获得的1217枚世界大赛金牌的79%，中国开始步入一个大国体育的全盛期。

他是群众体育的推动者，但当地方体委官员们向他诉苦搞群众体育缺乏经费时却被他严厉地驳回了。“自己想办法。”这是他的答复，也是他为群众体育开出的出路。他在任内放开“体彩”，在国家体委内部推行“政事分开”，将体育产业化在上世纪90年代的条件里推向了极致。在完全依靠政府投入的“政治体育”转向不断社会化的“公民体育”上，伍绍祖显然是个立场坚定的改革者。

伍绍祖刚到体委时，体委还是一个看起来散漫而无序的机构。从国防科工委到体委，对于一个官员来说，多少能感受到某种落差。1990年代，体育尽管承担很大一部分民族情感，但体委仍不太为人所重视，“国防科委非常接近中央，是中央领导亲自抓，体委当时根本没人抓，国防科委什么都是绝密的，体委没一份文件是绝密的。它在政府部门里地位很边缘”。

“去了之后我发现，体委有一些官员的目的就是要拿金牌，拿了金牌就有钱，为了拿金牌可以没有纪律，可以没有组织，可以默认甚至纵容兴奋剂的存在，这种功利性太强的思想在上世纪90年代初的国家体委里面是有代表性的。”伍绍祖回忆他刚到体委的情况时说，“体育有问题，体委的思路一定出了问题。”

有一回，已经是一个成功商人的李宁对他说：“你看嘛，同样拿那么多钱、吃那么多苦，我拿了冠军不说，回过头离开了不但没要体委的钱和房子，还花那么多心气儿为体育找到那么多钱。如果能够多培养出几个李宁，体委早就发了。”

金牌思路和功利性，在伍绍祖看来，不仅伤害了中国体育内在的精神和根本上的积极性，也让很多像李宁这样伟大的运动员伤了心。“今天中国人有很多可以炫耀的东西，跟世界交流的这些东西都很多，而且个人的发展和选择也很多，而当中国刚刚改革开放时，我们跟世界先进的那部分相差比较远，中国人需要有一些表现的东西，来满足国家和民众情绪的需要。所以变成我们金牌的价值远远超过体育运动本身的价值，把我们的成就当做中国人的成就。”在这种民族体育情结中出征的李宁遇到了洛杉矶归来后“倾城出动”的欢迎，也遇到了“兵败汉城”后人们的冷漠和责骂，李宁曾说：“汉城让我一下子由一个英雄，变成了一个罪人，我心里还是有点受不了。那个时候，民众需要金牌，不需要体育，作为那时的体委来说，它需要冠军，而不需要运动员，因为运动员是可以随时换的。”这成为李宁人生转向的一个重要原因。

伍绍祖打算改变这个现状。他建议当时所有体委的官员都要去重新学习毛泽东写于1917年的《体育之研究》。“身体不好，其他的全都谈不上。德、智、体三者辩证统一，其中的‘体’应该是第一位的。”伍绍祖说，“体育是为了增强人民体质，拿金牌本身和增强人民体质没有半点关系。群众体育的发展，才是夺金拿银的基础，‘金牌’不是体委的大事，不要本末倒置。”当他在体委安身立足并顺利完成1992年的亚运会任务后，1995年就颁布了被称为“一法两纲”的一系列法规文件，即《体育法》和《奥运争光计划纲要》、《全民健身计划纲要》，伍绍祖至今仍然认为这是他在国家体委期间做的最重要的事情之一。他说，“一法两纲”不只是着眼于金牌，而是着眼于竞技体育的全面发展和与全民健身计划的连接。

“如果是纯粹为了金牌，这样的金牌我宁可不要。”离开体育将近10年的伍绍祖如今在表明这个态度时仍然斩钉截铁。他说：“我不在乎金牌，结果那几年金牌一个都不少。这就是辩证法，你搞对了，成绩自然就上来了，你要抓金牌反而上不去。你要想抓金牌就应该把群

众体育搞起来，群众身体好了，你才能选出好运动员；群众去看比赛了，才能激励运动员；群众愿意掏钱了，搞体育才会有钱，这就是辩证关系。但我们很多官员对这个看不见。中国人哲学上一直都对‘两点论’推崇备至，可关键时候又不搞辩证。‘形而上学猖獗’，这是毛主席说的。”

伍绍祖说他被任命为体委主任的时候，完全是体育的门外汉，他在清华大学的8年里学的一直是核物理，对体育既无热情，也无爱好，但现在他认为这也恰恰帮了他，“中国很多事，坏就坏在，领导是内行，他就要什么都管”。他把过去在国防科委二机部搞导弹研制时的经验搬到了国家体委，他要先从组织上对一个成立于计划经济时代的庞大机构动手术。

他试图淡化政府机构中的官僚作风和领导意志，而用流程和规则取而代之。“原来的体委很散漫，没有计划，都是手工劳动，领导想起什么就布置个什么。但我上任的时候，迫在眉睫的事情来了，亚运会还有400多天，你不改迟改都不行。”那套用于导弹研制和核试验的PRG系统被他改造为了“计划网络图”，伍绍祖让官员们分清在一个大事件里，什么是核心事件，什么是任务，什么是主，什么次，怎么在最短时间里有机结合起来。“每个部门有一个负责，但是当需要面对一个项目时，就由专门为项目设的竞赛委员会全权决定，权责和分工要明确起来。”伍绍祖说，“在亚运会的执委会里，我只管4个副主任，其他事情我概不过问，出了问题由各个环节的负责人承担。

他还把由体委直接管理的5个业务司，田径司、球类司、水上司、军体司、冰上司，全部撤销，成立运动管理中心。“政事要分开，搞运动队是事业，它不是体委要管的，就比如，足球改革改不改是政的事情，但是怎么改就是足协的事。”伍绍祖说，“这样一来，体委精简了，那些运动项目的管理人手也够了。”

亚运会的“练兵”充分改造了这个过去略显沉闷的机构，并让它变得活跃起来。伍绍祖说：“钱学森后来还专门给我写了封信，说‘你把两弹一星的经验用在体育事业上，这是需要大书特书的事情’。”

“我还需要给谁作秀？”

我说，假如全市有10000名干部下海的话，经济会如虎添翼，就能把市场经济搅活了。毕竟在我们这样的落后地区，官本位思想还是很重，第一精英、一等人的人才一定在政府里面，智慧、知识和市场的有机结合能产生巨大的经济效益。

“我还需要给谁作秀？”

——对话陕西神木免费医疗风波中的神木县县委书记郭宝成

·导言·

郭宝成的一天从被人“包围”中开始，他要去乡下考察两个待定工业项目，中间还不乏媒体挤进来想继续打探“免费医疗”的话题。我们的访问约在2009年6月3日晚上8点进行，晚上10点以后郭宝成还有一个公务会谈。他说，在神木这样一个经济权重巨大的县，一把手如果哪天闲下来了，就太不正常了。

这位自称“老县官”的地方官员，说话和他的陕北口音一样保持了同样的风格。他仍然习惯去“四书五经”里寻找现代城市管理的经验和智慧。他对局势的控制能力不容置疑，他是神木医疗程序的“主设计师”，而就在他不久前写的一篇《老子与治县》的执政心得中，他也流露出“‘无为而治’是官员的一种境界”的想法。

“没有媒体和别人想得那么‘惊世骇俗’，”郭宝成对我说。在他看来，“全民免费医疗”在神木的实现是顺理成章的事情。这个县城2008年实现了12年免费教育，2008年开始着手考虑全县孤寡老人、残疾人免费供养。“全民免费医疗”不过是这一系列财政计划中的一个环节而已。

他在神木人面前把神木的未来描绘得引人入胜，这无疑减轻了财富膨胀给这里造成的紧张感和敌视。它将成为未来政府改革和民生工程展开的基础。他试图告诉大家，所有生活在神木的人，只要是你看见的财富，那里就有你可共享的一份。他告诫有钱人不要吝啬，要常常拿点钱出来给县里的慈善事业和教育。他让200个私人企业去帮扶200个贫困村。“富人还有钱赚，但穷人不穷了。”他说。

神木在榆林市甚至陕西省举足轻重的经济地位，某一方面，决定了它的人事安排一直保持着高度的连贯性，而很少受到外派官员的影响。“神木向来维持着这种模式，每届搭班的书记和县长，书记下了，县长上。”神木的老市委书记王振武说，一把手都是熟知县情民意的人。郭宝成是神木解放建县以来的第七任父母官。

郭宝成在神木一待就是13年。13年前，国务院撤销煤炭部，煤炭产业由此开始一轮史无前例的“国退民进”，为神木这个建立在煤炭资源上的城市种下了难以预料的未来。

“免费医疗”只是一个大课题的“开题报告”。郭宝成的执政生涯将始终伴随着这一场剧烈而后果未知的变革：他不光要面对如何为这座城市积累财富的问题，另一方面，如何管理和使用迅速膨胀的财富、平衡财富带来的社会风险，更是同样严峻的挑战。我们的谈话从“免费医疗”开始，追溯了一个县委书记眼中完整的神木故事。

·人物·



郭宝成，陕西省榆林市委常委、神木县县委书记。主政神木期间这个县城正经历着民间财富和政府财政的“大跃进”。当选“2009中国改革年度人物”。

男，1955年10月生，陕西省定边县人，研究生学历，1974年8月加入中国共产党，1974年12月参加工作。

1974年12月至1980年1月，在武汉部队服役；

1980年1月至1981年3月，在定边县石洞沟公社农机站工作；

1981年3月至1982年2月，在定边县学庄公社任党委秘书；

1982年2月至1987年12月，在定边县委办公室工作；

1987年12月至1990年11月，任定边县政府办公室副主任；

1990年11月至1992年10月，任定边县政府办公室主任；

1992年10月至1997年12月，任佳县人民政府副县长；

1997年12月至2000年11月，任中共神木县县委常委、副书记；

2000年11月至2005年9月，任中共神木县委副书记、县人民政府代县长、县长；

2005年9月至今，任中共神木县县委书记。

·对话·

“灾难性医疗支出”

朱文轶：“免费医疗”这个政策是怎样来的？

郭宝成：我没想到“免费医疗”引起了这样的反应。实际上，它在神木并不是一个很突兀的举动。我们这几年有钱了，就一直在做民生保障这一块的事情，我们有一个自己的步骤。

我们2008年实现了12年免费教育。不止是国家义务教育的概念，就是说，你家的孩子来上学就行了，什么都不用管，同时还给你提供“伙食补助”，保证你在校期间每天有一顿免费的午餐。实现免费教育以后，我们去年底就开始着手考虑免费医疗和全县孤寡老人、残疾人免费供养。

本来这两件事情都是计划在今年元月一号就开始实施的。但因为我们的县医院的搬迁工作还没有完成，我担心没做好准备的话，“免费医疗”一实施，床位肯定吃紧，就先后动了孤寡老人、残疾人免费供养，这个标准也还是很高的，考虑到这里面存在反向的城乡差别，农村的老人毕竟有点土地，而城里的这个人群几乎没有任何生活来源，我们制定的标准是农村一天发放8块钱的保障，城市一天发放10块钱的保障，从1月份开始，这项政策全县都覆盖了。

等到县医院的搬迁就绪，我们第一时间3月1日就发布了“免费医疗”政策，它是神木县教育、医疗、公共文化、社会保障、扶贫济困等一系列公共财政支出计划的一部分，这部分总投资是13个亿。

朱文轶：一开始出现了“混乱”，你们事先想到了没有？一下子医院病房都住不下了。

郭宝成：实施政策的初期，神木县比往年同期增加了30%的病人，这是我们预料之中的事情。关于“免费医疗”的启动，我们很慎重，用了一年零三个月的时间来调研。对于病人增加比例，我们有一个事先的预测，相应的免费医疗费财政支出在3月份到4月份大概会达到2600万。我还做了一层打算，在神木经济条件相对差的地区，积累了一批历史积累留下来的病人，他们会来看病，那么有可能再超支400万，达到3000万。

可实际上，3月份报销的经费是960万，4月份报销的经费是1270万，这两个月加起来还不到2300万，离预期的2600万都差了一截。这个事情反过来说明我们的居民素质并不像那些坐在房子里面的评论家们想象得那么糟糕，相反，人们暴发性地去看病，不是道德问题，是长期看不起病的结果。

朱文轶：这一年零三个月的调研怎么来做的？发现了我们县城医疗体制中的哪些问题？“康复办”是个怎样的机构？

郭宝成：我到每个乡镇走了一遍，发现在我们神木县境内所有贫困家庭几乎无一不是灾病、残疾、孤寡家庭，好多是干了几十年，富了，结果一家出了一个病，又穷得叮当响，把家里所有的钱都花完了，病看不到，还背了十几万的债，最后不看了，顺其自然，等死。因为他倾家荡产了，贷也贷不来款，借也借不来钱。

根据世界卫生组织的定义，如果一个家庭总的自费医疗支出超过了非生存必需支出的30%，就意味着发生了“灾难性医疗支出”。在神木，发生这种灾难性医疗支出的家庭不少，这是咱们这免费医疗政策最重要的救助对象。多年来，很多地方公共财政中的卫生投入比例在逐年缩减，而神木这几年一直在增加这个比例。

为了解决“免费医疗”以及孤寡老人、残疾人特殊人群这几个问题，我们县委常委会议定，专门成立了两个工作委员会：一个叫康复工作委员会，一个叫特殊人群工作委员会，两个委

员会下设了自己的办公室。

委员会主任人选，我提议我自己担任，同时我还提议县长和县委副书记担任这两个委员会的副主任。当时考虑到残疾人、孤寡老人这块数量相对较少，事情要好办些，就没有专门成立办公室，由民政局局长兼任。而“免费医疗”是新东西，所以成立了专门的办公室“康复办”。我考虑选调一个主任过去，他过去是我们县卫生局的副局长，是学医的，有医学的专业知识和医院方面的管理知识，同时，他又在药监局当了几年的局长，对药这块也比较熟悉，就由他具体负责这项制度的推进。

“每个县都把自己的事情做好了，国家的事情也好办了。”

朱文轶：神木的人口流动很大，那些流出的人口，也在这个制度包括的范围之内吗？

郭宝成：流动出去的人，他们愿意参与就能享受。有人说我们“全民免费”这个提法不对，实际上，我们免费的覆盖率是99.7%，剩下的0.3%，有长期外出的，也有自己本身很有钱，不愿意加入到这里来的。这都是自愿的。99.7%的覆盖率要说是全民免费也不过分。

神木推行免费医疗有一个优势。我去国内很多兄弟县，包括好多排在全国百强县前面的县，它们有压力，人多，外来人口甚至超过了本地户籍人口，外来人口又是当地建设的主力军。比如昆山，本地户籍人口150万，可外来人口比150万还要多，这样一个县城，固然是全国第一县，但它要在全县实行“全民免费”，成本就要大得多。

你看我们是陕西面积最大的县，7600平方公里，实际上广大土地上没有多少人，神木现在的城镇化率已经达到75%，42万人口，光县城就生存了18万人，我们利用城乡一体化搞了个第一新村和第二新村，事实上就是两座新城，而且跟老城连起来了，用不了5到10年功夫，我们有32万人将都是城镇居民。人少，人口集中，这些对于推广免费医疗都是有利的。

朱文轶：我相信大多数人担心的同样不是道德问题，而是关于“免费”的制度设计问题。如何去防范传统的权力关系和人事关系干扰这个“公平政策”实施的公平性？比如，有关系的人可以开到好药，没关系的人用不上好药；有关系的人可以小病大养，没关系的老百姓住院需要排队住院。

郭宝成：这是我们当初担心的问题。我们县委这个班子，副县以上干部四十几个，反复讨论了多次，请专家来论证，反复斟酌，我们充分利用了县医院搬迁这个延迟期。在是不是要全民免费这点上，大家完全一致，都认为有必要通过公共财政的杠杆，使得神木的收入差距、贫富差距缩小，不然相应的社会问题会很多。但是在具体的制度设计上，大家意见不同的地方是最多的。



神木全民免费医疗试行后，定点医院一时人满为患。

所以我们一开始，就不只是出台一个粗放的政策。根据大家不同的意见，这个政策下面有众多的实施办法和细则。包括单病种的最高限额；包括哪些病只能在门诊治疗而不能住院，但是还给钱，最高补贴多少；包括制定一个详细的《药品目录》，什么病开什么药，目录上是有明确规定的。本来你得的是这个病，你就应该开这个药，你非要把人参开上，那不行，这会有人管着，比如：我们在医院的监管，设在医院的合作医疗办的监管，还有康复办的监管。出了错就要处罚医生和医院。

说实话，在这项“免费医疗”当中，政策设计的主要对象是城乡市民、农民，政府干部基本上还是保持原来的保障程度，没有任何增加，相反倒还多了一个门槛。过去干部外出医疗没有3000元的门槛，现在纳入“免费医疗”之后，干部和市民一样，到外地定点医院享受医疗服务，必须在3000元以上才能全额报销。不然，你光给老百姓设门槛，不给干部设，这不又是制造差别，把人三六九等了吗？考虑到我们县医院的条件现在不比省级医院差，该有的设备都有，高价聘的外地专家也很多，我们鼓励在本地就医。

我看到有些人评论说，这些“土老帽”县官、县领导没啥文化，没啥知识，脑袋一拍就决定这么干了。他们不了解我们之前做的工作。之所以，3月份和4月份的医药费还没有达到当初我们预算的指标，某方面也说明我们的准备是充分的。当然你要说这项制度完善不完善，答案是不完善。这是一个全新的东西，没有经过实践的检验，不可能尽善尽美，所以我们是打算先运行半年，通过运行暴露出制度中的毛病，不断纠正，对一些制定得不对的细则，要调整修改。

这个事情我们当初是不想报道的，也没有想让谁来复制我们的东西，根本想都没想。这就是我们神木的事情，把自己这个县40多万人的事情办好，我觉得我这个当县官的责任就尽到了。每个县都把自己的事情做好了，国家的事情也好办了。

“都是政绩工程，但不是形象工程，它们是明码标价的。”

朱文珏：能不能给我们透露一下神木县财政收入的底子，它如何能支付在别人看来如

此庞大的一项公共支出？从我手上的材料看，神木县2008年地方财政收入是17.19亿，同比增长59.2%，而你们预计花在“民生工程”上的钱就有13个亿，剩下4个亿，连吃饭都不够了，怎么保证发展呢？

郭宝成：你问对了。财政的事情比较复杂，这17.19个亿是明码标价的预算内收入，这个收入是一笔账；地方预算内可支配财力又是一笔账，我们神木去年财力是23个亿，这是我们可以花的钱。当然还有一部分预算外收入，像神木这样的经济大县，预算外收入就高，这部分应该还有七八个亿。这些加起来，县上去年可以支配的钱应该有30亿左右。所以，我们可以拿出13个亿来，也还不至于捉襟见肘。

当然这是一个执政理念，我可以少拿点钱，多搞点政绩工程，我修一个大桥修一个广场，我的GDP也增长。说实话，我不需要这些，我不需要作秀，我今年55岁一大把年纪了，你看我满脸沟壑，十八大的时候我就60了，快到我告老还乡的年龄了。我还需要给谁作秀啊？当然我做的这些事如果算起来，都是政绩工程，但不是形象工程，它们是明码标价、货真价实的，没有任何虚假的东西。这些钱花在民生上，看不见摸不着，但是实实在在老百姓得收益。

“免费医疗”实行这两三个月以来，我体会最深的是全县、特别是贫困的农民和市民得到了治疗，有一部分濒临死亡而又没钱看病的人，从鬼门关被拉了回来，得到了重生的机会。这是我感到最欣慰的事情。

朱文轶：这13个亿具体是怎么花的？

郭宝成：这13个亿是直接用于老百姓的钱，其中比如说，免费教育、免费医疗、孤寡老人和残疾人的免费供养、农村和市民的低保、五保户的供养，也就是说群众能直接拿到手的钱，是6个亿。里面“免费医疗”一项是个大头，占了1.3亿。其他剩下的7个亿，基本用于城市生产和改善生活条件的基础设施建设上面。比如说，通村公路等。

神木县有很多特殊性，我们这个通村公路，名义上是通村路，实际上标准远高于通村公路的级别，有时修得非常宽，不宽没办法，要跑60吨的大车啊，国家规定通村公路3米5宽，我们神木是两个3米5都不够，有时候要四五个3米5才行；国家规定是铺3公分的油面，我们三个3公分都不行，大车过来碾个五趟路就得散架了，所以我们这里修路的成本比其他地方高得多。再有一些是水库的投资、饮水工程的投资，这也得有3个亿。

假如10000名干部下海

朱文轶：我看到，神木县去年的财政总收入是72.27亿，这里面中央、地方、省市之间是如何分配的？1994年分税制改革之后，煤炭上的税收已经大部分都上缴国家了，我采访神木前任书记王振武时，他回忆说，分税前，神华集团神东公司的税是留给地方的，当时几乎占了神木县财政收入的半壁江山，分税后，只保留给神木3000万的基数，等于说来自神东公司的税收，以后每年的增量部分都被中央拿去了。后来这是怎么变化的？

郭宝成：我在佳县做了5年的副县长之后，1997年奉调到神木，在这里一待就是13年。当年我刚来的时候，这里的财政总收入7000多万，去年是72个亿，10年时间增长了100倍。

就在2005年，市政府一声令下，把神华集团所属在神木的所有企业收入全由市上收。在我们这里设了两个税务局，一个国税分局一个地税分局，这样，就把这部分钱都拿走了。这一下子就是60个亿。

所以说我们对榆林市财政转移的力度之大是比较少见的，也就是说在我们财政总收入的72个亿之外，榆林已经从源头上拿走了60个亿，当然这60个亿还包括向省上交的、向中央交的和向榆林地区贫困县转移支付的。另外，我们还向温总理交了40个亿，应该说我们对国家和地区的贡献算是可以的。

朱文轶:我不是很明白,神华集团在神木的税收不是应该由神木县收,然后按国税地税分,国税上缴中央后,再由中央转移支付吗?为什么2005年是把这收到市里了?

郭宝成:我们这个蛋糕做大了嘛。2005年是县财政收入井喷的一年,钱多了。当然2005年拿的时候还没有60个亿,大概是二三十个亿,去年年底才到60个亿。

神华也为我们县里打抱不平,说“全拿走了,县里对神华发展没有积极性了”。我们也说实话积极性不高。不过,换个角度说,神木县起步是神华带起来的,我们也要念其旧情。

朱文轶:这样一种财税分配的现实应该说对神木县很不利,神木是如何在这样的背景下完成如此惊人的财政积累的?

郭宝成:我们可支配收入里的80%都来自于私营经济。现在全县民营经济的总数量应该有1700多家,当然比起昆山,我们少多了,他们有35000多家,不过我们企业数量小资本大,十几个亿、几十个亿的企业就有不少。现在在整个县域经济总量上民营这块已经快接近65%了。

我刚到神木的时候,神木的收入主要是国有经济。然后就把这些半死不活的国有企业全都改制了,当然这些企业最后也没干成啥事,改制了也不行。到2000年,我当县长发动了一个运动,一定要把我们自己的草根经济给搞起来。

我常跟干部们讲危机感。当年我们县民营经济的总量和邻县府谷县比差远了,它的经济总量占榆林市的三分之一,现在是我们占三分之一。当时我就说,下决心我们用3年时间民营经济超过府谷。

那时我当县长胆子大啊,那些焦化厂、电石厂,不加任何限制全面放手,谁申请给谁做,占地不出钱,零地价,只要你去干,不用这手续那手续。干起来再规范嘛。小孩长起来我们再给他起名字不迟啊,不用在肚子里就非要给叫个名。

这也担风险。2003年正好面临“五小”整顿,问题就来了。国家监察部、国家环保总局、国家计划委员会一大群官员们指着我们锦界工业区的17家电石厂就问:“这些电石厂谁批的?”省政府说,我没批过;市政府说,我也没批过;然后问我,你是县长,谁批的这些小企业?实际上当然是县里批给锦界的,我只能说:“我也没批过,这些企业就是如雨后春笋冒出来了,是我们监管不力。”

到整顿完了,其实不只我们这儿,其他地方很多小企业也得办啊,整顿小组的领导们给我们的电石厂下了个定义:“是中国目前小型电石厂最为标准的,可以作为样板,其他地方照这个去建,就符合标准。”哈哈。当然当时就是那个环境,后来就越来越严格了。

朱文轶:神木的民营资本就是在那个时候都起来了?都是跟煤炭有关的企业吗?

郭宝成:我当县长那个时候,神木起码有七八百家企业,快上千了。一次,常委会开会,有30个项目,全部通过,一个也不卡。但是,我那时候办企业有三句话,叫“三远离”,远离水源,远离村庄,远离公路,这和国家环保总局后来提出的要求是一致的。远离村庄和水源,尽量对人不造成危害;远离公路,怕被人看见啊。一夜之间,不知不觉,工厂就都冒起来了,几大片。

基本上都是跟煤有关系的企业,小电厂、小焦化厂、小电石厂、小铁厂、小金属镁厂,还有一些第三产业、一些相关配套项目。煤炭的产业链很长。从2000年开始布局,到2005年,我们神木就一下子财富膨胀起来了,所以说这一年是神木的一个井喷嘛。

朱文轶:正好赶上煤价的一个井喷。

郭宝成:煤炭从2003年开始涨价,涨得幅度比较大,最后井喷是在2008年的七八月份,那个时候一吨煤的价格到了750块,现在降下来了,在400到500左右。煤炭一涨,从坑口,到我们那些聚氯乙烯厂、各个加工厂,价格都上去了,所以一下子,2005年我们初步完成了原始积累。

煤价是个重要的外部因素。说起神木的发展，有很多突破性的地方，有的也是打了政策的擦边球。比如刚才说的“五小企业”，开始大家还有些争议，后来从上到下都认可了。再比如，一下子这么多企业，管理人才怎么办？我们就允许神木的干部职工带薪、带职务去挂职办企业，这在很多地方是敢想不敢做的，我们神木先后有两三千人干过这事，现在由这些挂职干部干起来的企业就有240多家，这240多家企业的总投资达十几个亿，养活了6000多人。

这事情刚开始县委班子讨论也是不同意，2006年正月十六那天，我把我们全县副科以上干部全部叫到会议中心讲话，我说现在请你们下去，挂职办企业，学习微观经济管理的经验，一是为我们将来干部队伍培养懂经济和管理的人才，二是为神木为社会创造财富。

当时我还跟他们说，你们现在可能没几个钱，也许过几年，我们再在这里开会的时候，你们会开着奔驰宝马来参加，当时下面嘘声一片，议论纷纷。这话被我言中，到2008年3月，神木开挂职干部表彰大会，仅仅两年时间，那些小子们就真开着奔驰、宝马来开这个会了。这里面有些人就辞了公职，他那边摊子已经很大，没法再两头兼顾了。

朱文轶：这里面的风险好像不言而喻？

郭宝成：有什么风险？我觉得没啥风险。我们国家公务员法规定，党员干部不准经商办企业。在陕北，很长时间行政机关有人浮于事的情况。为什么把机关干部放在一个办公室里头？上班没事干，不高兴了发发牢骚，然后扬长而去，下馆子喝酒，回家打麻将。我们把那么多干部下放到企业，机关的行政效率也提高了。

去年春天，榆林市组织思想解放大讨论，县级干部都参加，会上我说了四件事，这是其中之一。我说，假如全市有10000名干部下海的话，经济会如虎添翼，就能把市场经济搅活了。毕竟在我们这样的落后地区，官本位思想还是很重，第一精英、一等一的人才一定在政府里面，智慧、知识和市场的有机结合能产生巨大的经济效益。

“一个卖西瓜的老太太、卖瓜子的老大爷，
你到他们那收什么税嘛。”

朱文轶：它还有一个社会平衡的问题。其实任何一个资源型城市极易产生这样的贫富分化，带来严重的社会问题，比如山西，比如瓮安。神木在如此快速的财富积累中，悬殊的贫富分化几乎是不可避免的。你又让那么多官员下海，神木又有这么多从普通乡村里崛起的煤炭大亨，还有一个庞大央企在这里，阶层之间的种种落差很复杂。作为一把手来说，如何去兼顾各方利益，如何去保证社会的平衡？

郭宝成：我跟你说了个实话。没别的办法。一手支持企业做大做强，所有的私营企业，一视同仁，另一方面，千方百计从富人的腰包里把钱拿出来，让富人继续发展，但穷人不穷了。我们这几年除了正常的税费收入之外，这部分当然是从富人头上拿的，我还通过“双百帮扶”工程，让200个私人企业帮扶200个贫困村，通过教育优先工程和县里的慈善事业，从富人腰包里拿出来也不止3个、5个亿了吧。这些钱拿出来都是花在穷人身上了。

就说“免费医疗”、“孤寡老人、残疾人免费供养”这些公共财政的支出不也都是从这里拿钱的嘛。用在哪里？用在低收入群体上。那些富人还在乎免费看病那几个钱吗？根本不会。我们神木有个富翁，他坐的车就七八百万，他得了癌症，在北京看病光发红包就发了一百万，吃的药全是从日本空运的。

所以我一再跟税务机关讲，一个卖西瓜的老太太、卖瓜子的老大爷，你到他们那收什么税嘛，你工商局在那收什么管理费嘛。他们是没钱生活困难才在那儿摆摊，你税务局长为什么不在那摆个摊卖瓜子呢，你有钱，犯不着。那你就让他们经营点小生意。抓大放小，把小的放开，搞活了，搞大了，咱们再去收税。刚开始摆个摊，就又是税又是费，那就弄不下去了。神木在这一块上放得非常宽，这是个执政理念的问题。

朱文轶：回到免费医疗这个问题上，你们的定点医院绝大部分都是私营医院，我也注意到神木县的民营医疗系统极为发达，它成为煤炭资本一个重要的投资领域。那我有个疑惑：其他地方医疗改革的主体资源是公立医院，而神木现在的财政是受益于私人资本的积累和扩张，民营医院本身是神木私营经济高度发达下的一个产物，它是竞争性医疗市场的组成部分，也已经成为神木医疗资源的一个主体。你现在一下把它公益化了，用政府外力介入，这存不存在一个理念上的矛盾？

郭宝成：欧美这些纯正资本主义国家，无一不是高福利国家。我2001年考察了西欧以后，对这块感受很深。我们搞免费医疗，很重要的一点，是把公共服务同市场实现了有效的对接。

为什么呢？就是因为我们的民营医疗资源发达，我们县城之内，有一所公立医院县医院，有其他大大小小10多所民营医院，神木有钱之后，有人投资这块，证明这块还是有利有图。我们把这些民营资源都纳入政府免费医疗的框架内，现在有7所私立医院作为我们免费的定点医院。在一个起跑线上，大家公平竞争，谁的质量好，谁可以作为定点，你就有病源保证，你搞不好，过度牟利，违反我们规定，我就把你清出去，把那家请进来。

公益性和市场不矛盾，只要政府控制得好，制度设计得完善，它们完全可以结合起来。既把私营医疗资源为我所用，为民服务，也推动了私营医院的发展，不用去恶性竞争了。

朱文轶：最后一个问题，我跟神木县的几位前任书记聊过，他们有一个共同的担心，是这项政策会带来区域差别，造成另一种社会利益不均。我们医疗改革推进缓慢的原因之一，也是在于社会是个有机整体，改革者一直在差异最小化中探寻平衡之道。而在榆林这个南北地区差异向来就很大的地方，神木现在一个县异军突起，在医疗改革这块向前大大迈进了一步，对神木人当然是好事，但会不会又人为地制造了一个新的差别，加剧了区域间的失衡？你在制定政策的时候有没有考虑到这一点？

郭宝成：我前面跟你说过，我们对市里一年的财政转移已经有60个亿了，这里面很大一部分就是被用于榆林南部的扶贫工作，所以我们对缩小地区贫富差距已经尽了很大一部分责任。

我也对世界上公共医疗制度的趋势有所了解，经济状况好的英国，经济状况不如中国的印度，都是免费医疗国家，印度人口也10多个亿了。我认为，免费医疗基本不是个财政问题，是把钱花哪儿的问题。党中央提出“科学发展观”，发展的成果应该谁来享受？我想这是一个核心问题。

“免费医疗”这个事情，国家要在十几亿人口中立刻推行可能比较困难，但应该允许一部分地方，比如说以县为单位选择一些财政状况良好的地方做试点，在这上面有一个突破。

其实我们就是想实实在在干点事。在神木人自己看来，“免费医疗”这些政策是顺理成章的事。2008年免费教育，2009年就该免费医疗了，也该把孤寡老人、残疾人、农民、市民身上压了几千年的上不了学、看不起病的沉重负担减下来了，让公共财政的阳光把群众的负担卸下来。我想，中央心系天下不一定会注意到我们这个小县，要是知道了这件事，知道了这里正在发生的变化，也一定会有所思考的。

财政膨胀下的神木医改

街道不太整洁;严重的缺水和风沙仍是困扰这里的大问题;最昂贵和最低廉的汽车共同奔跑在城市里,它们都数量众多。神木依旧是陕北黄土高原里最富庶的地方,也是“如今能在‘金融危机’覆巢下置身事外的极少数城市之一”。一名神木官员对我说。和过去几十年间的惊人变化一样,这座城市内在的张力永远比它展开的外表更令人难以捉摸。

为了避免病床紧张,原本计划今年1月1日实施的“免费医疗”政策推迟了3个月——政府在等待县医院的竣工搬迁。从3月份起,拥有神木户口的干部职工和城乡居民,只要参加了城乡居民合作医疗和职工基本医疗保险,将享受近乎免费的住院起付线报销制度。

免费医疗的开闸还是在神木县引起了短暂的混乱,所有定点医院在片刻平静之后就出现了爆满,以至于政策设计者不得不给一家原本在“定点医院”名单之外的民营医院开了绿灯,将它增补吸收进这个公共医疗体系中。政策执行机构“全民康复医疗办公室”对无序迅速给予了回击。一个拿着别人的“合作医疗证”前去看病的冒充者被揪了出来,那个受牵连的家庭将面临被吊销“医疗证”、免除“免费医疗”福利的严厉惩罚。

挑战刚刚开始。十年间,这个陕北县城的财政收入增加了百倍以上,民间财富的增值还要更为惊人。“这里的经济现象经济学家也解释不了。”“康复办”主任张波对我说。如何分配和使用这些资源是一个巨大的考验。管理和约束这笔体量巨大的资金,成为县委书记郭宝成需要面对的任务,一不小心,它们会给已经失去平衡的城市继续增加困扰,还会成为机关和部门腐败的源头。

神木县的老书记王振武遇到过类似的挑战。十几年前,因为央企神华集团下属神东公司的进驻,第一次为这个县城储量惊人的煤炭打开了市场,刺激之下,神木掀起了第一轮官办民采煤矿的高潮,结果,煤炭销售的利润不加控制地流向几乎神木所有的行政部门,每个单位都想方设法在这桶金里插上一手。这些通过行政性收费游离在财政预算之外的资金,更加削弱了地方政府积贫多年的财力。“这在当时是一笔可观的收入,它的分散使县政府手中调控财富分配的公共资源越来越少。”王振武接受我的采访时说,“我的想法是,必须把这些钱集中起来。”在王振武的主导下,神木成为国内最早实行“收支两条线”的城市。而和现在相比,当年的那些资金简直微不足道,神木的财富积累那时不过刚开了个头。

从今年3月份开始的“免费医疗”是郭宝成这任县委班子制定的一系列公共财政支出计划的一部分,寻找极端财富现状下通向社会公平的路径是这些计划的初衷。但它引起了始料未及的讨论和争议。

“我压根不担心这里的财政能力,”神木前任县委书记王玉虎说,“神木拥有令人难以置信的煤炭资源。”这里的煤充满优点:它发热量高、煤灰少,即使在煤炭市场大萧条的年代,这儿生产的煤炭也有基本的出路保证。它容易开采的程度在全国已经探明的煤炭资源城市中首屈一指——这里一个年产2000万吨的普通大矿,只需要四五百名工人;而同样位于陕西的铜川,2000万吨的产量养活着全县20万名煤矿工人。更为重要的是,这里的矿井顶棚结实、瓦斯含量极低,整个县城多年保持了亿吨煤零死亡率的优秀纪录,这无疑让它避免了像山西那样频频被政治问责中断发展的窘境。而且,神木还是座年轻的资源城市。“在资源枯竭前,你要多少煤,这儿能给你生产出多少。”王玉虎说。

财政并非事情的全部。神木“免费医疗”是一套复杂程序设计下的制度产物,它的部分参考坐标是欧洲一些高福利社会国家。从王振武1988年执政以来,去西方发达国家考察成为神木县官员的重要传统,他们觉得,出国考察的结果,使常委会讨论一些重要决策时大家更容易沟通了。“神木是陕西第一个大批公派干部出国的城市,1989年国家科委组织全国7

个县长到日本考察，我从日本回国后又向上面要了六七个出国指标。”王振武回忆，“一开始，像‘要不要允许外地人到神木做生意’这样的事都会拿到常委会上讨论，几个主要领导还要喋喋不休地争吵，出去见了世面以后，谁也不会在这上面浪费时间了。”

领导层的共识并不意味着类似的理念在相对封闭的陕北就能深入人心。先进制度和顽固传统、穷困区域和富裕城市、旺盛资本和贫瘠社会的矛盾一直延续在这个城市的种种变革中，并在这次“免费医疗”政策的实施中也体现了出来。

地价和房价的秘密

——对话西安开发争议中的西安市副市长段先念

·导言·

很少有人能采访到段先念，除了他愿意去讲。但他一旦讲起来，便总是全神贯注、滔滔不绝。身为西安市副市长的段先念更像一名聪明而出色的职业经理人，他知道如何获取听众并令人信服。他是商人里的官员，他知道资本游戏的权力边界在哪里；他是官员里的商人，他知道如何用报表、利润去说明政绩。他能把握两者的平衡之道。

2009年6月，注册资本22亿元、计划3年内通过兼并、参股、跨区域、跨所有制等多种形式投资使资产规模突破100亿元的陕西文化产业投资控股有限公司成立，其中段先念一手创办的曲江文投集团持股51%。这意味着，西安“大明宫”遗址公园的运作将在一个更宏大的市场背景下展开。和这相比，段先念之前在城市和土地运营上的所有成就都只不过是一块块小小的实验田。作为官员的段先念成为与王石、潘石屹等人并列的“中国房地产十大风云人物”。

他被人称为“地产市长”。他从未做过亏本的事，这让他能不断取得更高的信任和更大的舞台。在“大明宫”之前，他一手创造的“紫薇地产”、“西部电子”就是烙有政府印记的成功商业品牌的典范。他担任西安高新技术产业开发区管理委员会副主任的时候，他只是在5平方公里的开发区里做文章，但他在几个月内就为西安创造出了上千万的增值。几年后，他要面对的曲江开发区，面积已经十倍于前者。他操盘的土地规模和他的权力互为推动，水涨船高。

段先念真正的成功从西安曲江开始。这个历史上一直被过度开发的地方位于唐长安城的东南角。唐长安城墙是穿过文物和古遗址相对集中的地方，西北侧是大雁塔、杜陵，一直过去，遗址密密麻麻。作为西安东南方向历史遗存密集的一个区域，这里一直不是按照城市而是以园林的思路进行规划的。“这么好的地方，为什么没有人搞房地产？”他对我说这是他发现曲江后的“第一反应”。

1996年，“开发区热”点燃了人们对这锅“冷饭”的想象力。曲江的功能被定义为“旅游度假区”——新上任的开发区官员试图把这个花园式的区域重新纳入城市化轨道，却发现阻力重重——曲江丰富的历史、曲江令人赞美的环境、曲江天然起伏的地势无不成为启动的绊脚石。资本对这里的兴趣不大：这里地价低廉，但人气低迷，房价也缺乏吸引力。

倒是来了一些资本市场的冒险客。曲江在1995年规划的52个商业项目，很快被认领一空了。官员们当时的想法没错：把城市分割，交出去，他们希望拿别人的钱来建设城市。但事情显然没有这么一相情愿。这些“投机分子”看中的是曲江便宜的土地，大多数人根本没有真正参与项目运作、兑现投资承诺的想法，他们只是找到了一条便捷的生财之道——低价拿地，高价出手。

等到2005年，新的曲江管委会班子上任，清理这些投资项目时，发现它们几乎都处于瘫痪状态，52块地中很多都几易其手。曲江遇到了和许多城市1990年代中期一哄而上的开发区相同的遭遇。政府的理想主义和资本市场的逐利行为，将曲江从1996年开始拖入了持续6年缓慢近乎停滞的发展中。

段先念从失败者手里接过曲江，然后，和那些投机商人打擂台。段先念是房地产商出身，他以房地产商的面貌坐在政府和那些投资客的谈判桌上，他知道这场交易所有的规则和底牌，没有人瞒得了他，那些只想在不断倒地的过程中捞一笔就跑的人，没有开口就先撤了。他最终成了赢家，继而成了规则的制定者。

现在, 一个面积是故宫4.5倍、卢浮宫8倍的超级项目, 这位市长CEO先生能再次推动它并令其成功着陆吗?

·人物·



段先念，现任西安市副市长，负责西安文化、旅游、交通、环保、旧城改造、住房建设等方面的工作。因成功打造“曲江新区”而成为西安市的政治新星。他认为任何事情“赢在眼光，胜在思路”，无论在政府还是在企业，“每个中层都是经营者，而不仅仅是执行者”。

男，1958年生，中共党员，西安交通大学硕士研究生，高级经济师，1982年参加工作。

先后任西安高新技术产业开发区管理委员会副主任；

西安曲江新区管理委员会主任；

西安高科(集团)公司总经理；

西安紫薇实业发展有限公司董事长兼总经理；

西安市市长助理；

西安市副市长。

·对话·

城市经营的“倒序法”

朱文轶:很多人说“大明宫开发”是场豪赌。耗资120亿的遗址公园,周边19平方公里的旧城改造,政府称静态总投资就将达1400亿元。这是西部城市开发中史无前例的大手笔。

段先念:因为土地量大,我们想5年内建成。这个地方全部是棚户区和城中村改造,必须拆倒了重来。而且我们早就决心一次把它们拆完。

朱文轶:不能分期开发吗?

段先念:城市改造这种动用巨量资金的公共工程,要因势利导,顺势而为。以前城市开发的理念,通常都是滚动拆迁,拆多少,卖多少,盖多少。

这种对启动资金量要求不高的操作办法,看起来是降低开发难度,实际上却会给城市开发者带来致命的问题:因为城市化水平的不断提高,越往后拆,拆迁成本变得越大,谈判成本越高,拖得时间越长,改造难度越大。

为了解决资金快速回笼的问题,我在曲江的时候就改变了“滚动开发”的惯常模式。到现在做“大明宫”就更要坚持一次性拆迁,越滚动,到后来遗址公园建成的时候,周边地就拆不下去了,因为地价已经整体上去了。但它的问题是需要的启动资金特别庞大。

朱文轶:“大明宫”是在复制曲江的土地运营手段。你把你的“曲江团队”定名为“城市运营商”,这是个什么样的角色?



大雁塔北广场是段先念城市经营“倒序法”的第一块大实验田。

段先念:我觉得所谓城市运营,第一,要在市场经济而不是计划经济条件下进行;第二,如果一个城市财政能力有限,要充分依靠市场的力量;第三,城市运营商必须有政府背

景。“城市运营商”是一个承政府之上、启开发商之下的角色，这才能在缺钱的背景下具备很强的融资能力和号召力。

朱文轶：是靠政府信用来贷款吗？

段先念：银行贷款只是一部分。我一直强调要依靠市场的力量。曲江开发管委会做的第一个项目大雁塔北广场，它的投资预算是4个亿，我们整个项目在决算之后也大概是4个多亿，资金给我们形成了很大的压力。因为在做这个项目时，我们管委会只有200万，所以当时我们充分考虑到了融资的困难，就采取了市场化的手法。

比如，在公益性的游玩景点——大雁塔广场周围规划预留商业建筑进行推销。用投资者的钱，改造环境。我们在广场周围规划了20万平方米的商业建筑之后，开始拿着规划书四处寻找投资者。像肯德基这样的商家，因为我们对北广场的商店在规划的时候已经很准确地定位了，它的一些商业建筑，就是做快餐食品，肯德基当时就表示出了强烈的意向，产品还在图纸上的时候就相当于把产品已经卖给它了，大概这样的面积有1万平方米吧。

朱文轶：从大雁塔北广场到大唐不夜城到大唐芙蓉园，再到现在的大明宫，你的项目一个比一个大。为什么？

段先念：我们的观念是，做不绝就不做。你知道，以大雁塔为中心的曲江北广场最早的方案很小，就是一个四面广场，以小景区来做的。我们后来扩大发展，把它整个作为一个唐文化、佛文化来做的。那时候整个的设计绿化才不到1万平方米，现在我们要把它建成一个开放式的10万平方米园林——东苑、西苑、南苑，那时候的广场也就是几十亩地。

为什么？只有大项目才能带动地价。通常的经验都是政府等土地出让金到位以后，再进行城市公共设施的建设，土地卖不出价格，你的钱哪儿来？这就陷入了一个悖论。

那我现在通过大项目先一次把城市做足，把环境做足，再让产业进来，资本进来，我们手上就有经营城市的资金了。我称之为城市经营的“倒序法”。

朱文轶：我听说，当初宏观政策和地产市场的行情都帮了你的忙。

段先念：2002年7月9日我上任，7月22日五部委联合发文，把土地全部冻结了。5年一共才批了一笔2500亩的土地，而这笔地的批文还是在2006年才拿到手的。

没有土地，曲江想要动工的项目也好，开展的计划也好，都是空谈。对于一个打算大刀阔斧进行城市改造的“城市运营商”来说，这简直是场灾难。我当时粗算下来，如果把一开始规划的一些项目落实到位，一年至少要三五千亩地。

朱文轶：当时怎么办的？

段先念：清理原来的项目。我们做了个调查，当时曲江开发区一共有52个烂尾项目，这些项目很多都在私人手里。那就一个项目一个项目地谈，我们开出的条件是，要么共同出资把这个项目接着建起来，要么收回土地给曲江。我们评估了这些项目的前期投入。一些投资方本身也没有实力继续去维持这个项目，他们只要看到地皮有利可图，曲江开出的价码能接受，很乐意把土地拱手出让，这样我们收回了十几个项目，签订了土地收回协议，这些土地进入了土地储备库。

还有一些项目，用了两种方法解决，一种是和曲江共同组建公司，开发，分红；另一种是调整用途，继续自建。

现在看，因为手里没地，当时确实是以高于市价的钱回收土地的。这确实是无无奈之举，要不然根本没办法发展。但这轮政府的土地整肃却产生了另一个意外结果，就是我们手里的地越来越值钱了。

如果国家不冻结土地，我今年50万就50万卖了，明年80万就80万卖了，后年100万就100万卖了。结果实际情况是，一直没有地，我也就没办法了，一直在吃进土地，到2006年第一

宗地2500亩批下来时，地价已经到200万了。

很多开发商撑不下去了，接着自建的很少，大部分我们就把他手里的地回收了过来。当时他们都赚钱了，后来大唐芙蓉园起来后，他们都后悔了。我们手里有块地，有个开发商是20万拿到的，我们40万把它回收过来，后来140万卖出去了。这有个时间差，他没看到希望，我帮他们解套了，芙蓉园做起来后，地价上涨了，收益当然是我们的了。光这一块就是上千亩，40个亿，曲江净赚了40个亿的收益，这很厉害。

朱文轶：没有那轮宏观调控，你们的土地肯定就都以低价出手了，而失去了一次完成原始积累的好机会。

段先念：对。如果土地没有限制，城市可能是提前建成了，但是我们手头没有钱了，因为土地早就卖出去了。那样一来，城市化是仓促的，没有充分积累的。

“我们是把一个最不值钱的地方变成最贵的”

朱文轶：从你任曲江一把手到现在，这么多项目，资金链有没有紧张过？项目越做越大，以至于很多人对其中的风险充满担忧。

段先念：我到曲江的时候，账上是60万，资产就是那栋楼，4600平方米，这是曲江区全部的资金和资产。几年里，我们投入200亿左右，其中有80个亿是企业投资，120亿全是我们投的，这笔钱就是回收原来土地、经营城市的收益，也是全部来自土地的收入。

我们现在账面上有几十个亿，这在全西安都是少有的。我们手头还有上万亩存量用地，这里面大概有8000多亩属于经营性土地，这至少还有160多个亿。我们现在的全部负债是40个亿，应该说资金流是相当充裕的。

朱文轶：你在赌什么？能不能这样说，你在制造地价升值的概念，而又是不断上升的地价在支撑房价，支撑你这个模式，如果地价掉了呢？风险不就来了吗？

段先念：要知道，地价不是靠炒作起来的。是靠硬投入、硬环境撑起来的。这些硬件都起来了，环境都上去了，地价能跌到哪去？以曲江为例。曲江成为西安地价最高的区域，为什么？

那是用5700亩的城市公共空间在支撑。通过一系列城市运营，曲江有6个文化场馆，国际化的音乐厅和剧院都在这里，在西安具有唯一性。大雁塔周边有1000亩是公共空间，芙蓉园有1000多亩，曲江池有1000亩，唐城墙有1000亩，大唐不夜城有1000亩，加起来5700亩。

除了大唐芙蓉园其他的都不收门票，我们逐步发展，大唐芙蓉园也不会收门票，这个地方我们连物流中心都不允许进入。

朱文轶：国内很多城市都有代表性的城市改造工程，曲江的特殊性在哪里？

段先念：我比较过上海石库门改造这样典型的城市改造项目，它们的赔偿额都很高，因为它们的地段繁华，否则，没有开发商能接下来。我们不一样，这里是最穷的地方，但是反过来说，也是最有文化、最有历史内涵的地方。

他们把城市中心地段的一块破落地区进行改造，但土地本身价值已经很高很贵了；我们是把一个最不值钱的地方变成最贵的，是一次城市价值的整体提升。

朱文轶：你们现在做的大明宫毕竟和曲江的芙蓉园是不同的，跟曲江的遗址公园也是不同的，它已经没有任何遗存了，只是依据历史上的记载来重新想象，而大明宫遗址公园不是主题公园，是遗址。曲江模式能复制成功吗？

段先念：我们将用目前国际上最先进的技术、最实用的手段，把大明宫遗址公园表现出来，大家有机会看一下汉阳陵博物馆，它实际上更像汉阳陵博物馆。未来的大明宫遗址区是

和世界丝绸之路研究会，和世界古遗址理事会、联合国教科文组织，好几个国际型的团队一起合作的，我们在国家文物局的领导下，来干这个事情。

正是因为曲江的成功，市政府把20平方公里的大明宫划给了曲江。曲江是在一个怎么样的条件下成功的？开始几乎没人认为它能成功。那我们再来看大明宫遗址的“资质”。其实它比当年的曲江优越太多了。

从经济环境讲，大雁塔是我们的北界，跨越从城墙到和平门的距离。大明宫地区是从北城墙开始，从一环开始，从火车站往北。从地理位置讲，它离城市是最近的，它的正北边就是新的行政中心；它的东北方向是浐灞生态区，最近的欧亚论坛就是在浐灞生态区召开的；西北方向是经济开发区；南边就是城市，明城墙。交通当然很方便，有二环，有三环，有火车站，到机场比曲江也近。大型公共空间对开发的带动是不可估量的。芙蓉园建成的当天我们把地价调为一亩地增加100万，这个目标我们实现了，大家也认可了。我们希望大明宫能复制曲江的商业成功，但在技术操作上并不全部相同。

朱文轶：那么大面积的旧城拆迁，怎么来推动呢？我们看到了很多城市的许多失败个案，它们还都很小，大明宫这么大的地方，怎么确保各方利益？

段先念：除了政府和开发商，也要让拆迁户分享到收益。我们在确定土地地价的时候，基本上是按各三分之一来确定，我并不完全以地价高为标准，过低显然也不现实。

我们始终按照市场价来反算，比如现在西安市场价多少，这个定下来后，再推建设成本、平均利润，我的地价才确定下来。比如说一个地方，市场价是6000，建设成本2200，利润2000，我们的地价就是1800，这个小区100亩地能盖多少面积，来算出一亩地的挂牌价。这样一来，对市场的各方都比较合理。开发商对我们的地价都很接受，他们很难过分增加利润。这完全按市场主导。

另一方面，地皮价不能定得太低了，市场价一旦低于农民的拆迁成本，肯定不会有人愿意来接手。我们西安市二环以里，有2万亩城中村，西安城市化已经推进到三环边上了，二环以内还有这么大面积的城中村，为什么？就是因为那边地价太低，房价太低，开发商按照城市拆迁补偿价格根本无利可图。这也是我们旧城改造往往难度特别大的原因。

我们不能人为地去把市场价压下来。曲江的拆迁为什么推进速度那么快，就是因为我们是平价拆的，曲江最大的一个城中村芙蓉园北面的北直投村的拆迁，我们亏了3个亿，这是给中海的供地。还有一个村，我们算了一下，拆平后，算上补偿，一亩地要四五百万，如果现在没有这个市场，就要亏本卖，否则房价市场不接受，那个村子就拆不了，就摆在那儿。

朱文轶：那回到我们一开始的问题了。现在大明宫已经是个超级项目。它的资金除了银行贷款，其他的怎么解决？并且你的模式还不是滚动开发，而是一次完成。

段先念：是，缺钱，怎么办？我就组织了5家大的城市运营商，比如中海、金地、和记黄埔，他们一家拿40亿—50亿，我们自己拿50亿，搁在一起。这就是一级开发。

整个这一片按成本挂牌，一亩地地价300万，还没拆你要先拿钱来，开发商也都愿意。然后，他们来摘牌，摘牌的时候房子还没拆。按常规，应该是房子拆迁后，把它围起来，把指标给人家，再招拍挂，人家拿钱来。

我们这个是要运营商们先拿钱来，他们要不拿钱来，我就没钱拆地。之后，由政府主导拆迁，“现状挂牌，净地交付”。我这个区域根据西安城中村和棚户区改造的政策，拆下来大概成本是多少，举一个例子一亩地300万，我就300万挂牌，这300万不是一次性给我，是我拆到哪你可以给到哪，但是是用你的钱拆的，所以把巨额的地产利润给开发商了，你拿到地以后，想重新规划以后一块一块卖掉，由我们机构给你办手续。

这个新的理念也是经过市长办公会议和常委会会议通过的。自从实行招拍挂这个方式以来，政府是一级开发，房地产商大部分都是二级开发，大的收益都在政府。你拿到土地不

一定自己开发，可以转让，但如果不是一级开发商，你必须投资25%以上才可以转让项目。大明宫这个项目不需要，你拿到几千亩地，全部卖掉都没有问题，政府授予你一级开发的资质，就不用投资到25%才可以转让了，允许你做地产。

公共工程的投资越巨大，越需要调动社会资本的积极性。

“我是不主张‘地王’的”

朱文轶：不会又重演当年投机商炒作曲江地皮的历史吗？否则如何确保开发商获利？你如何控制？当年曲江之所以成功，是因为它由政府介入解决了开发商个体利益套现出逃的风险？

段先念：开发商这笔账是划算的。表面上看，尽管是成本价，但是它比现在那块地方的市场价要高，那怎么办？这要靠政府的承诺和信用。

我跟他们说，当你拿到地的时候，我一定把大明宫遗址公园建起来。大家都知道，这个公园一旦建起来，肯定对西安的房价带动是最大的。大明宫有5个芙蓉园那么大，将来这块地的地价无疑是西安最高的，因为有曲江的案例在先，没人怀疑大明宫不会复制这个地价升值的故事，大明宫周边地价一定比曲江还高。曲江现在是300万，我估计，几年后，大明宫周边会达到500万到800万。

另一个方面，挂牌价比市场价高，开发商没有办法一次性拿到那么整块的地皮，都是星星点点的，这对地产商的诱惑是极大的。城市发展一定要是一个双赢的局面，城市化的进程才会加快。

朱文轶：现在曲江的房价已经是西安最高的了。有没有担心，房价上涨，西安市民生活成本的上升会成为这个城市化进程的代价？我看到有批评者说你“借文化之名炒地皮”？

段先念：西安的房价现在还是符合规律的。城市建设是需要成本投入的。曲江模式某种意义上实现了城市组团多中心的格局，现在曲江的房价是城墙内的两倍，房价意味着需求，它也说明曲江确实已经对西安旧城的居住人口疏散产生了作用。

曲江为大雁塔北广场投入的管理费用每年都在800万以上。将来大明宫遗址公园进来可能就是维持收一块钱、两块钱的卫生费，主要是卫生费，还可能是几十块钱的年票，周边的老人随时都可以进去。它作为西安的肺，是中国的文化工程，是中华民族的精神家园，我们要找大唐人的境界和气质、气度。

我们没有失去城市的记忆，这个我们做得非常好，我们让市民重新看到了城市的过去、现在。我是不主张“地王”的。前段时间，我们陕北有个县，一亩地拍到800万，这个县边上一亩地才20万，通过一块地来提高整个城市的地价，这不可取。这在曲江是不可能的，300万的地价是整个城市的价格，而不是一块地的价格。我不主张把一块地拍出天价来，现在曲江某种意义上，在影响着西安的房价，这里地价在涨，西安房价也会被带动，这里高，西安平均房价就高。我们要有城市的责任，曲江是一个政府的派出机构。一个城市的幸福指标也是政府的责任。很多地方可以挣钱。

千亿豪赌大明宫

这是史无前例的一次“跨界”。没人想到电影这种表现形式有一天会真金白银地和地产商绑在一起，西安市副市长段先念把它变成了现实。

2009年9月9日在联合国总部举行国际首映式的电影《大明宫》，以宏大叙事讲述了作为唐朝首都的西安在公元7世纪时的辉煌，而它的目的同样开诚布公：为即将启动的西安“大明宫”遗址公园造势，后者又将是一系列地产项目的前戏。

据项目投资方介绍，这个规模令人震撼的遗址公园正在西安北郊的唐代大明宫遗址上兴建。通过对遗址及周边地区的改造和建设，将建成堪与美国纽约中央公园相媲美的“城市中央公园”，“从根本上改变西安的总体城市格局”。

而地产商们将之视为段先念导演的一个超级地产神话。中国建筑、中海地产、华远地产等蜂拥而至。他们期望公园带动周边地价快速升值，从而复制段先念在西安曲江新区曾创造的地产奇迹。几年前，段先念带领的曲江开发团队通过土地抵押贷款、地产商垫资等手段筹资，保持了令人胆战心惊的花钱速度，大唐芙蓉园、大唐不夜城贞观文化广场、唐城墙遗址公园、曲江池遗址公园、寒窑遗址公园相继开建，仅大唐芙蓉园就耗资13亿元，这些巨额投入很快就在飙升的地价中得到了兑现，曲江地皮价格2003年只是30万到50万一亩，而到2009年，最底出让价格是300万一亩，最高的600万一亩。6年间增值了10倍。段先念“借文化经营城市”的曲江模式由此诞生。

不过，现在，一切还刚刚开了个头。大明宫的壮丽未来还在电影中，也在政府和地产商的头脑中，“大明宫”仍只是西安北郊一大片杂草丛生的荒地。出租车要穿过低矮的平房和污水横流的水泥路才能到达这里。这个项目投入将是曲江的百倍，它是一台更大的战车。

“政府说这是文物遗址，不让在上面盖房，我们只好用来倒垃圾。”大明宫遗址旁，一名小商店的西安老板说。在麟德殿这个大明宫最重要的建筑遗址旁，一座高大的垃圾山耸立了起来。2005年，当市政府决定搬掉这座山时，耗资高达500万元。

但这可能很快将被证明是一笔划算的投资。2006年10月，在离垃圾山原址不远处，一台有4000名演员参加的“人文奥运·盛典西安”晚会隆重上演。这台“再现大唐雄风”的歌舞晚会被解读为名誉总导演张艺谋对他将要执导的北京奥运会开幕式的试验。据说，演出时，那个用塑料泡沫搭建起来的大明宫含元殿，其宏伟壮观让遗址周边的居民们为之咋舌。而这，只是有“预谋”的宏大计划的第一步。两年后的2008年，成群的推土机开了进来，大明宫遗址公园开建。

“‘人文奥运·盛典西安’晚会由曲江团队成功举办后，我就想做大明宫项目。”段先念在2009年8月做客央视《对话》节目时说，“但还没敢做，市委市政府就把担子压给了我。”受命后，段先念和他的团队一边广揽地产商，开始拆迁和前期基建，一边策划巨片《大明宫》。

“国内知名的地产商基本都来和我们谈过。”段先念的主要助手之一、西安曲江文化产业投资集团常务副总经理王建军说，“中国建筑承建的宫殿正在施工，中海地产和我们签了战略合作协议，很快将要落实给它的土地，华远地产也要进来。”西安曲江文化产业投资集团全资控股大明宫投资集团，后者是大明宫项目的投资商。

“房地产商们希望分享城市经营的价值，遗址公园建成后周边土地价值提升，它们按成本价获得的那块土地的市场价值，会远高于他们现在投入的那点钱。”王建军认为。

在大明宫启动的同时，围绕“曲江团队”的更大计划已经成形——未来它将以陕西文化产业投资控股有限公司背景更深入地介入地方政府土地运营。在地方政府看来，只需要圈出一块地，让曲江团队来讲一通故事，便可坐享土地增值红利，这让“陕文投”刚落地就业务

不断。王建军介绍，“陕文投”和曲江文投集团正在运作临潼国家级文化旅游度假区，将在延安打造红色文化旅游基地，在陕西的10个地级城市建设市民文化广场。

与在曲江不同的是，这次“陕文投”将面临和地方政府的土地增值利益分成。“我们会预先和地方政府谈好条件。”王建军说。比如“陕文投”去运作华山景区，把游客人数提上去后，最赚钱的缆车线项目，“陕文投”要以成本价甚至无偿获得。每个城市的市民文化广场建起来后，广场后面一块土地要给“陕文投”和它的地产合作伙伴，用来建写字楼。大明宫成功与否将成为这些后续项目能否顺利滚动的关键。

解困金融危机

——对话金融危机中的杭州市市长蔡奇

·导言·

一些富裕的企业家，一个富裕的地方政府。在旺盛资本的簇拥中，这个古老城市的官员和市民正筹划恢复马可波罗笔下“最美丽华贵之城”的辉煌——不仅仅作为曾经工商业中心之一的“东南第一州”，他们还试图建设一个雄厚的资本之都，以期在长三角一体化的进程中做一个领导者。

一场2007年底开始浮现、2008年全面失控的金融危机和大杭州的新梦想不期而遇。

过去所有的经济启动机一年内成了这座城市要率先从困局中突围的掣肘。资本失血带来的消费困顿，甚至让杭州城一直标榜的幸福感大打折扣——过去几年，杭州在城市排名中一再跃升，成为仅次于广州和深圳的第三大副省级城市，而在众多调查机构的报告里，一起跃升的还有这里的“生存幸福感指数”。现在，中小企业的困顿和民间经济的乏力影响到了前者：企业效益下降、就业难度加大、财产性收入减少大大抑制了杭州市民的消费需求。在杭州市市长蔡奇看来，经济刺激政策的力度再大，效果取决于其能否点燃信心。

蔡奇说，企业毫无疑问是这次应对金融危机挑战的主体力量，但启动消费对这座城市的意义更举足轻重。曾长期在福建三明、浙江衢州、台州这些民营经济活跃的地区任职的蔡奇对于这场危机和应对有自己的思考维度。

“中央提出4万亿，真正能够掌控的只有1万多亿，何况1万多亿还在发国债，这里面多数还是基础设施建设，剩下有的还是给央企了。所以三分之二还是靠企业来投资。现在关键是，这三分之二的主体没有积极性。我们现在比较满足于抓三分之一，没有看到那三分之二你怎么撬动。这撬动不是你想拿它的钱，而是怎么样恢复它们的信心，调动了它们的积极性。调动它们的积极性，才能调动杭州整体社会消费的后劲。”

2008年3月6日，他接受我的独家专访时详细描述了金融危机侵入杭州的路径，以及地方政府对抗金融危机的全部过程。在3200亿地方经济刺激计划和“消费券”这一系列措施出台的背后，蔡奇勾勒了这个外向型经济为主的城市从危机中再度振兴的蓝图。

·人物·



蔡奇，中共浙江省委委员、杭州市委副书记、市长。作为民营经济最为发达的城市之一，杭州在2008年的全球性金融危机冲击下受累最重，杭州在金融危机下做的政策选择对其他城市有着表率作用。

1955年12月生，汉族，福建尤溪人。

1985年8月至1987年9月，任中共福建省委办公厅综合处副处长；

1987年9月至1991年2月，任中共福建省委办公厅综合处正处级秘书；

1991年2月至1992年2月，任中共福建省委政改办副主任（副厅级）；

1992年2月至1993年3月，任中共福建省委党建办副主任、办公厅厅务会议成员；

1993年3月至1996年9月，任中共福建省委办公厅副主任、厅务会议成员；

1996年9月至1997年8月，任中共福建省三明市委副书记；

1997年8月至1997年11月，任中共福建省三明市委副书记、副市长；

1997年11月至1999年5月，任中共福建省三明市委副书记、市长；

1999年5月至2004年3月，任中共衢州市委副书记、市长，中共衢州市委书记；

2002年4月至2004年4月，任中共衢州市委书记、市人大常委会主任，中共浙江省委委员；

2004年4月至2007年1月，任中共浙江省委委员、台州市委书记；

2007年1月至2007年2月，任中共浙江省委委员、杭州市委副书记；

2007年2月至2007年4月，任中共浙江省委委员、杭州市委副书记、市政府副市长（九届全国人大代表，党的十六大代表）；

2007年4月至今，任中共浙江省委委员、杭州市委副书记、市长（九届全国人大代表，党的十六大代表）。

·对话·

“去年2月份，我们就开始缝棉袄了。”

朱文轶：“消费券”让杭州在这段时间成了“舆论明星”。但我想，地方政府刺激经济的努力远不只这一项举措。我们很感兴趣，也想了解，从这场金融危机暴发到现在，杭州经历了一些什么样的挑战？毕竟作为一个外向型经济为主的城市，就眼前来看，外需萎缩甚至比内需低迷更致命？

蔡奇：金融危机的影响是不可避免的，杭州也是一样，经济下行的特征比较明显。

我们到目前为止对国际金融危机的影响还估计不够。我们总希望经济下行能够尽快见底，但说实话，就我们观察到的，现在还没有见底。即使见底，也不可能很快回升，它肯定是个U字型曲线而不可能是V字型曲线，整个恢复我判断需要两到三年时间。杭州的迹象从去年11月份开始明显，出口和工业出问题了，接近负增长了。按照抽样调查，48%的出口企业订单减少。

近十几二十年，我们当月接近负增长的情况出现了，这给我们的震动是最大的，因为从来没遇到过。经济出大问题了。当然这不只是杭州的问题，这是全国的问题，世界的问题。现在人们总在担心、讨论国际金融危机对国内金融业的影响，其实不对，金融危机影响最大的是实体经济。我们是80%的外向度啊，而国际市场的需求现在是严重萎缩。

朱文轶：杭州是从什么时候开始为应对危机做准备的？

蔡奇：我记得去年2月份马云就提出了过冬的问题，我们之间交流过。杭州政府当时就提出来，要给企业过冬缝制好“过冬的棉袄”。这个事应该说我们很早就在谋算了。

我明确提出这个问题是在后来的一次市政府成员会上。我还给省长递了份材料，表示我们杭州政府打算让出20亿给企业。当然，政府不能违规随意减税、返还，我们通过正常的渠道给企业让利。当时省长就表态，杭州市长这样做好，如果不够，省里都可以帮助，他当时就跟省里提出来了。我们是去年7月份开的会，虽然情况还没有4个月后那么严重，但那个时候我们已经看到企业的困难了，确实不如过去了。

开省代会的时候，我发了个言。我说这次金融危机就是一次大考，对地方政府来说，就像毛主席当年在西柏坡说的“赶考”。我说我们起码要考5张卷，第一是考信心，很重要是看企业有没有信心，政府要全力帮企业提振信心，这个“信心”不是讲道理，绝对不是一场报告能够解决的问题，必须要拿出实际的措施和政策来；第二是考增长；第三是考发展；第四是考创新；第五是考政府本身。就杭州来说，基础好，体制好，实力强，完全可能在这场危机中率先胜出。

和全国相比，杭州经济下行趋势的出现，相对迟缓一些，这和我们提早缝制冬衣是有关的。这使得企业有一定抵御风寒的能力。杭州市还为此成立了工业、出口、房地产、金融4个应对协调小组，专门有个机制来运作，这套班子特别注重超前的预测和分析。我们判断今年下半年有可能会止跌回升，杭州今年的任务是增长10%，高于全国两个百分点，有难度，不过市里面领导、上下都还是比较有信心。

杭州的输血方案

朱文轶：我注意到，在国家出台4万亿经济刺激方案后，杭州拿出了3200亿的一揽子投资计划。地方刺激经济的代价在于财政体系能否提供足够的支持，而颇为严峻的是，今年全国性财政收入增幅的下滑和各地土地出让的低迷，让地方政府的融资难度剧增。这3200亿

资金的构成是什么样的？土地收入萎缩对杭州可支配资金的冲击大不大？



火爆的杭州楼市，土地收入是杭州最大的一块预算外收入。

蔡 奇：土地收入这一块起伏比较大，搞建设是要靠土地出让金，但它不影响财政，它是预算外的。有的地方政府是把土地收入算到财政里面去，杭州不是，我们的财政收入是实打实的银子。杭州这些年良好的财政基础应该说是我们打这场仗的保障。

对我们来说，首先要用好中央投资这一块的政策，尽可能多报一些项目，争取进中央笼子。第二个就是自己本身要配套，但就本身配套这个来讲的话，单靠财政肯定是不够的。缺口存在于理论上。对于地方来说，投资分为两个部分，属于国家项目需要地方配套的资金我们肯定全部配套。

3200亿这里面不可能都是财政资金。我们主要是出资本金，3200亿大约1600亿含政府投资项目，剩下的都是社会资本。在政府投资里面，政府资本金占35%，剩下65%也是靠贷款。这里面比较大的一项就是我们的高铁建设，我们要在3年之内建成6条高铁专线、一个铁路综合枢纽，这是整条线，光杭州段这项总投资就要好几百亿了。

朱文轶：具体来说，资金的筹措大致有哪些渠道，哪些是新渠道？

蔡 奇：地方政府要解决的主要是项目的资本金，其他部分可以通过贷款解决。现在我们完全靠税收收入来做资本金，肯定完不成这么多项目。

我们有几个途径，当然首先是自己拿一部分，财政要拿一部分作为资本金，但这个只能解决一部分；第二是靠国开行，拿一些软贷款；第三，我们有一个新的做法，叫“坐地融资”；第四就是要影子收费。要解决资金来源的话，就一定要收费的政策，这样才能保证还款来源。现在政府多利用城投等投资主体去借款，然后财政每年给予一定的贴补，等于财政贴息。另外还有一个方法，就是引入社会资本做BOT (build-operate-transfer, 即建设—经营—转让，是指政府通过契约授予私营企业[包括外国企业]以一定期限的特许经营权，许可其融资建设和经营特定的公用基础设施，并准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款、回收投资并赚取利润，特许权期限届满时，该基础设施无偿移交给政府)。

还有一个新的渠道，就是“两会”后会代发的地方债，这次杭州报了30亿的项目，下属临安和余杭两地加起来可能还有20亿。我觉得基本都能批下来。

如何从投资到内需

朱文轶：我们一直有一个疑问，扩大投资要真正见效，最终要扩大到消费的环节，这还有漫长的一段过程。但我们现在在各地的经济刺激方案中往往总是看到政府投资的大项目，它会以怎样的路径和内需发生关系？会不会出现政府投资挤压民间投资空间的情况？

蔡奇：这也是我们思考的一个重要问题。现在从上到下，大家都比较关注扩大投资的问题。但我觉得，无论中央还是地方，仅仅停留在这一步是不够的。

我们要弄清现在应对金融危机挑战的主体力量是谁。即使在当前的宏观背景下，我们政府强化了调控这一面，危急时刻政府当然要强势一些，通过积极的政府项目和资本来拉动社会资本，但是作为地方政府，要很清醒地意识到，主体力量是后者而不是前者，是企业，是市场主体，它们才是应对这次金融危机挑战的主体力量。

现在的问题确实是，我们一直在讲政府投资，那么你投这么多钱下去了，跟主体是什么关系？没什么关系。中央提出4万亿，真正能够掌控的只有1万多亿，何况1万多亿还在发国债，这里面多数还是基础设施建设，剩下有的还是给央企了。所以三分之二还是靠企业来投资。现在关键是，这三分之二的主体没有积极性，它们的信心降到最低了。我们真正应该关心的是这三分之二的主体，不是那三分之一，我们现在比较满足于抓三分之一，没有看到那三分之二你怎么撬动。这撬动不是你想拿它的钱，而是怎么样恢复它们的信心，调动它们的积极性。

朱文轶：企业是从投资扩大到内需启动通道上的关键环节。

蔡奇：现在谁最困难？当然是企业。这个时候，企业最需要帮助，政府应当和企业站在一起，要帮助企业克服困难，要和企业共渡难关，要雪中送炭。

所以，关键的杠杆应该撬在企业身上，要把企业力量激活。我们大小企业有多少？杭州的企业就有10万家。企业活了，投资到内需的通道就打开了。但我们做过一个调查，大部分企业目前都还没有投资的欲望。

为什么我们在去年7月份做出的第一个举动就是政府给企业让出那“20亿”，原因就在这儿。杭州是浙江省率先提出来给企业“减税减负”这个口号的。去年下半年开始，杭州市政府采取了一系列针对性措施，现在还在做，除了上面说到的20亿，我们还有其他60亿，其中增值税转型20亿，社会保险金停征两个月20亿，我们的专项资金有20亿，加起来到目前为止一共为企业减负80个亿。

这个时候，我认为财政增长不能太快，应当放水养鱼。这80个亿我想就是“放水养鱼”的概念。今年的财政增长绝对不能太高，我不知道，中央今年的财政增长是多少，但我想，这点上应该是和地方政府一致的，绝对不能高，尽管我们手头需要用钱的地方很多，但是一定要记住，要先渔后取。

“消费券”发放的杭州思路

朱文轶：那“消费券”政策在经济刺激方案的组合里占据什么地位？我能不能从这个角度上理解杭州大力推出“消费券”的初衷，它是从消费市场上再给企业一个杠杆。所有刺激政策的核心指向是“企业”。

蔡奇：当然，“消费券”最终要跟企业联动的。“消费券”的想法怎么来的呢？扩大消费这方面我们并没什么经验。特别是地方政府，更没什么经验。应该说，扩大投资，我们在经验上是很丰富的。扩大消费，从国家层面，有多种形式：减税，提高个税起征点，解决中低收入

入阶层，但地方政府能拿出的现成措施和方案并不多。

杭州推“消费券”，应该说是我们扩大消费的尝试，只是一种尝试，它的作用是在特定时间里能够拉动消费。我们注意到，2008年底全国城乡居民人民币储蓄存款余额达218000亿元，为1978年以来新高，同比增长26.3%。杭州城乡居民储蓄存款余额达3476.59亿元，比上年末增长31.8%。拥有如此巨额的存款，一方面说明老百姓手中有钱，另一方面也说明老百姓的消费愿望不够强。我们先是给困难群众、中小學生发放消费券，春节后又向周边城市推出了旅游消费券，还有面向企业职工、农民工、大学生发放的教育培训消费券，这加起来大概有8个亿。



杭州大厦下的LV专卖店，它是中国最大的LV专卖店。

但消费券不是万能的。它只能拉动本地消费，放大效应也就是一到两倍左右。一个城市拉动消费的作用还是有限的，它应该放到国家行为来考虑，再一个，大部分还是在国际市场和国内市场消费，本地市场的分量是不大的。我们也注意把握这个方面，不搞地方保护主义，强制消费本地产品。另外，不能增加财政负担，财政的钱都是纳税人的钱。

朱文轶：消费券8个亿的金额是如何确定的？它在财政支出中的比例如何？我想知道，政府现在有大量的地方需要财政支出，要让利于企业，让利于民，另一方面，财政收入在缩减，它的平衡点在哪儿？

蔡奇：拿出8亿的规模，这是在已经安排的专项资金里面切出一块。搞培训这块我们原来就要几个亿，教育培训券拿出了一两个亿。再举个例子，像失业保险基金，历年节余的部分，就有20个亿，政策允许用于两项补贴可以不超过50%，也就是说，有10个亿我们是支配使用的，这10个亿我们摆在那儿还没动呢。我们平时支持工业基金一直都是10个亿，从中切割出来，搞消费券就可以了，这不违反财政规定。这些都不是财政的钱，是专项资金。

前面说了，财政上我们还是有底气的，底子比较厚。说实话，光消费券就能拿8亿出来，不是每个城市都能做到的。

平衡点是这样的，政府让利企业要在技术细节上想办法。我们减负减困措施中“增值税转型”的20亿就属于这一部分。要动用税收工具，比如，属于技术研发费，可以在税前列支的，

加计扣除的，税前就可以列入成本，这样就不用征税了，这块占了四分之一，应该说量不小。它不用政府额外增加支出。

政府信用过度介入有风险吗？

朱文轶：目前看来，政府资金的引导作用，对社会资本的拉动效果明显吗？

蔡奇：我们政府到目前一共建立了产业投资基金、创业投资基金、债权基金、风险补偿基金和担保基金5种基金，来引导社会资本，希望能充分点燃它们的投资欲望。政府资金是发挥四两拨千斤的作用。说实在话，这需要多个系统的合力。

目前企业最大的问题，还是融资难，特别是中小企业。尽管现在实行的是适度宽松的货币政策，信贷没有规模了，但是从银行角度说，特别是国有银行，他们非常注重自己的资产状况，这和银行股份制改造前的情况是大不相同了。

前不久，刘明康又一次强调在目前情况下一定要防止不良贷款急剧增加。所以尽管环境是宽松了，但在每一笔的项目贷款上，我了解到，银行对中小企业还是把得非常严格。在这种情况下，政府就要介入。政府的引导作用，在于政府资本金起到一个放大效应。比如说，我们拿一个亿出来，希望和银行联合，用到5个亿到6个亿，然后通过担保贷给平时贷不到款、融资困难的企业。

朱文轶：我不久前采访江苏省的一位市委书记，他说从去年开始，地方市长和书记的工作就多了一条，跟银行行长们吃饭，希望能为企业担保贷款。

蔡奇：我这次在“两会”上会有一个提议，就是希望中央要鼓励大银行乐于做小企业的业务，要帮助小企业。我手上有个数字，今年1月份，贷款增加幅度很大，但是大头还是政府性工程，真正到小企业头上的，还不如其他贷款。

银监会现在决定，各大银行要设立小企业专营机构。我们就提出来，在北京各大银行，能够像当年人民银行总行在上海设二总部一样，把小企业专营机构设到廊坊去，设到西部去，设到浙江去，当然要设到我们杭州来。小企业专营机构是个物理概念，它是负责全国的小企业贷款业务。如果没有分开，大银行本身肯定是只顾大项目，小企业根本摆不上位置，所以关键要引导银行帮助小企业的成长，政府在努力，银行也要努力。浙江民营经济这么发达，杭州金融总量又在全国排第五位，金融生产力是第一位，我前几天在一个金融会议上还专门说到这事。

朱文轶：政府信用介入是否有危险？“银政合作”模式的再度出现会不会重导过去经济周期中的老问题？政府有一个什么样的机制来保证自己扶持的企业成长性能够兑现，怎么防止造成不良贷款增加和给商业银行带来不稳定性的隐患？

蔡奇：对企业的把握，很重要是看银行，银行现在的把握能力是很强的。当然，总会出现一些不良纪录。我们跟银行有约，1%以下，银行来处理，1%以上，我们跟银行一起来处理。

我们有一个风险池。马云最早提出过冬，他们当时也有实际的措施拿出来，就是跟建行合作搞网络联保的信贷业务。我们政府是大力支持和提倡的。今年杭州政府也出了2000万，和他们一起建立风险池。同时我们鼓励更多企业，上半年大概有1万家企业要进电子商务，主要是阿里巴巴。这样今后中小企业在网上通过联保、三轮保，可以申请网络贷款。在这个基础上，我们还准备和建设银行探讨设立网络银行，如果这能成行，是中国第一家，建设银行总行已经跟我们表态了，他们愿意考虑这个事。所以说，过冬过冬，很重要的是要抱团取暖，“网络联保”就是一种抱团取暖。

朱文轶：现在有企业向政府直接求救吗？

蔡 奇：当然有。杭州有个南望集团，是个高科技企业，居然资不抵债了，欠债几个亿。它去年向市政府求救。这件事市里面正在协调。我们检查这家企业的问题，发现是企业高速扩张时一个典型的毛病，没什么产业忠诚度。杭州一些资质特别好的企业，像娃哈哈，都是很专注的，我做水就只做水。

南望前几年也做得很大，于是盘子一铺开战线拉得极长，盲目扩张，搞房地产，搞综合开发，这个产业进到那个领域，都认为其他的行业钱好赚，抓副业来补主业，结果盘子一大，资金不够，又借不到钱，就开始借地下高利贷，那种高息一个常规企业根本是不能承受的，资金一旦告急，全部问题就都出来了，这还涉及一个互保的担保圈。后来最先是交通银行杭州市分行在去年3月上旬就向杭州市中级人民法院申请资产保全，查封了南望集团的所有资产，并限定资金“只进不出”，这一来，资金链一下子崩掉了。

南望现在希望政府帮忙给几块地，能把它盘活起来。这地是属于政府的，政府可以给，不过没那么简单。我帮你，但要作为国有资产，这就是政府介入企业重组，跟美国政府介入花旗银行是一个道理。你接受我的帮助，也要接受我的条件，同时你必须做成功。事实上，杭州像这样的企业有数百家。

朱文軼：它们的求助，杭州市政府都会出手吗？

蔡 奇：企业要政府来救，希望政府出手，特别是出资金、信贷、土地资产，我们不能见死不救，救企业就是救生产力。但是救企业也要有套办法，要明确政府出资的这部分应当视同国有资产或者借款，另外，企业要有承诺，必须有一个扭亏为盈、起死回生的计划，企业高管的年薪必须受到约束，这样才能逼迫企业背水一战。

有的企业我们不救，比如高污染高能耗的企业。节能减排的原则是底线，在这上面，不能迁就，不能商量。“保增长”一定要理解为是“保发展”，不能把它看成只是“保速度”的问题。这个发展，既包含速度，没有两位数，你肯定过不去，但同时也包括了对结构的要求，对质量的要求，对转型的要求。我们要正确把握中央“保增长”的精神。杭州的产业结构一定要往高端走，要优先发展高新技术产业、现代服务业和文化创意产业三大块，对于其他产业，杭州现有的资源要素也承受不了，这次金融危机实际上也给了一个让它们退出历史的机会。

我们感到，同样的困难，杭州不能仅仅看眼前这一步，还要看后面几步；不能仅仅看当年能不能挺得住，还要看后面几年；不仅要保增长，还要调结构。某种程度上，对杭州来说，转型和调整摆在更重要的位置。杭州一定要做到这一点，要比别人抢占先机，大家都一起在做的时候实际上先机已经丧失了。

重建城市幸福感

朱文軼：你的观点，经济刺激只是为企业纾困的应急之策，借助危急时刻的非常办法完成产业结构的升级和转型才是城市振兴的长久之道。

蔡 奇：对。我们出台了一个“工业应对危机的十项举措”，我们的扶持资金主要用在高新技术产业和技改项目上。政府要善于运用市场手段，靠行政手段是调不好的。比如说，我建立一个债权信托资金，这是一种金融产品创新，我搞了20亿，每一笔贷款不超过200万，我重点支持那些有成长性的、资金有困难的企业，我叫做“蹬羚计划”，蹬羚一小时能跑80公里，我们也就是要挑选那些有爆发力的企业。我们通过政府掌控的扶持资金引导企业往高端产业转型。

另外在我看来，兼并重组是调整结构最有效的一种方式。像南望这样的企业由政府来迅速重组就是一种模式，还有企业跟企业间的重组。上次思科中国区总裁到杭州跟我谈，说他们至少要在杭州投八九个项目，这些项目说白了就是兼并。政府要鼓励和引导这种市场手段。思科前年收购的一家企业网讯，是我们一个浙江人朱敏搞的，这个企业最初销售的会

议视频软件年销售额才5亿美元，最后被思科以32亿美元的市值买走了。我想，真正有爆发力的企业，是不怕竞争重组的。小企业不愿意做大，愿意被别人兼并，大企业不愿意自己做强，愿意收购小企业，它来得快。这条路子适合杭州将来产业发展的方向和格局。

朱文舫：我注意到，在你今年的政府工作报告中，和促内需、保增长并重的一个工作，就是就业问题。

蔡奇：就业问题当然是现在地方政府的头等大事。它也是企业困境的另一面。就杭州来讲，我们的用工需求减少了20%，就业压力很大。少数企业遇到歇业半歇业的状况，这一来，大量职工就要涌向社会，一个职工歇业就连累一个家庭，这个负面影响和不稳定因素还是挺让人担心的。

政府要引导企业不减员，不裁员。当然不减薪是不可能的，企业这么困难，怎么可能做到保证薪水呢。但我们要争取做到留职留岗不走人，现在杭州已经有1000多家企业响应，向社会承诺不裁员了。

同时杭州在争取国家创业型城市。我们在解决就业问题上希望创造出杭州自己的特色：以创业带动就业，这也跟我们借助危机调整产业结构的思路是契合的。保就业，无非就是两条路子，一种是靠传统的人力、劳务市场来调节，一种是用创业来带就业，杭州要走后一条路子。年轻企业的出现本身也是在为旧的产业结构换血。

杭州每年有10万大学生要寻找就业出口，我们对大学生进行普遍培训。从去年开始，政府推出见习计划，大学生可以在企业待一年，政府资助，每个月发最低工资的70%作为生活补贴，这样可以缓解杭州的就业压力。我们鼓励大学生自主创业，这个去年我们已经做了一年了，今年我们又定了一条，把大学生的就业门槛放到零，甚至零以下，就是说如果大学生自己办企业，所有的手续费，包括印章费全部免除，他的注册资金可以做到零首付，登记的时候不用交一分钱，两年之内再补足到位。大学生创业企业可以向政府申请20万之下资助，5万元的小额担保贷款，这类企业新招的大学毕业生，每人再补贴1000块钱。

朱文舫：最后一个问题，想问下你在这次“两会”上，还有什么提议吗？

蔡奇：我准备向中央建议，中央能够拿出1万多亿来搞投资，能够拿出3000千亿来拉动内需，还可以再拿出300亿来解决出口退税的问题。

我们现在重要的是要扩大国际市场的份额，越是国际市场需求萎缩，我们越要注意，别忘了外需。在金融危机下，扩内需要一定要和稳外需相结合。稳外需怎么弄？这里面固然有开拓市场、西方不亮东方亮的问题，也有机制问题，就是说，国际通行惯例，任何国家的出口税都是减免的，因为进口方是要征税的，不能征企业两道税，所以2003年以前，都是由中央财政负责全部的退税，但是2003年以后，中央财政感到退税量太大退不了，要求地方政府来分担，一直到现在。最后形成了一套我们的机制：出口超基数部分，由中央和地方政府92.5:7.5来分担，地方政府要分担7.5按说没有太大问题，但现在往往造成了一个问题，哪个地方出口越多，退的税就越多，财政负担就越重，要命的是，市场是全流通的，它退税的部分还不是它自己本地生产的产品，而是外地收购来的货从这里出口，结果一个地方政府要为其他地方承担退税负担。

我认为，稳外需不仅要解决企业的积极性，要退税，也要解决地方政府的积极性，就是谁退税的问题。我想建议中央拿出300亿来解决这个问题。我这个建议得到了商务部长的支持。商务部正在跟财政部谈这个事。

·新闻背景·

“消费券”能刺激内需吗？

2009年3月18日，杭州向社会发放（发售）总额高达5.97亿元各类消费券。这是杭州第二批发放消费券，相比前期发放的市民消费券，此次消费券的种类扩大到了5种，将惠及全体杭州市民以及来杭旅游的国内外游客。

杭州市财政局局长陈锦梅表示，相对于春节期间发放的1亿元消费券关注低收入等群体，第二批消费券将更多关注教育、再就业等问题。

“要扩消费，消费券是成本低、见效快、风险小的一招好棋。”陈锦梅在18日召开的杭州消费券发放新闻发布会上表示，第二批消费券仍坚持“财政补一点，企业让一点”，以及“财政补助与自愿购买相结合、确保财政收支平衡”的原则，推出了五大种类升级版本的消费券。

其中，1700万元“政府消费券”为使用财政资金发放的公益性、红利性消费券；6000万元“社会消费券”由单位和个人（含中外游客）自愿购买；2.5亿“转移性消费券”由杭州政府拨付的各种产业发展扶持资金和企业扶持奖励资金购买，用于相关企业购买商品、服务及用于职工福利；1.5亿“旅游消费券”由政府适当资助、专门向来杭旅游者发放；1.2亿“教育培训消费券”用于资助困难企业职工、困难家庭子女。

陈锦梅指出，这批消费券的普惠面将非常宽。以教育券为例，杭州的10万高校应届毕业生，每人可获得500元的培训消费券；困难家庭子女在杭高校读书的，每人将获得2000元；2万在杭务工人员子女，如属非公办义务教育阶段的在校生，每人可领取300元。针对外地游客反映在杭使用旅游消费券遇到的问题，杭州市旅委还推出了简化消费券使用手续，节省办理时间；消费券定点商家由507家扩大到818个门店；持券游客可享受“满40元减10元人民币”优惠等便民措施。

“消费券的乘数效应明显。”陈锦梅透露，截至3月11日，杭州向本地居民发放的首批1亿元消费券已使用回笼8183.3万元，而定点企业解百、银泰等四大商场的拉动放大效益为3.59倍，远高于杭城超市1.78倍的平均水平。

针对一些质疑，全国人大代表、杭州市长蔡奇回应说：“杭州消费券不存在地方保护主义。”他说，消费券有部分是要跟消费下乡挂钩，但多数产品还是靠企业自由流通，杭州政府未做出任何影响外地产品在杭销售的事情。

“消费券是地方扩大消费、拉动内需的一种有效载体。”杭州市长蔡奇表示，杭州社会消费品零售总额增长一个百分点，可拉动地区GDP增长0.56个百分点。

2008年底杭州城乡居民储蓄存款余额达3476.59亿元，同比增长31.8%。蔡奇提出，如此巨额的存款说明老百姓手中有钱，也说明老百姓的消费愿望不够强，而通过消费券这种特殊手段，可以点燃老百姓消费的热情和企业“过冬”的信心。

蔡奇说，以旅游业为例，其产业关联度大、拉动性强，按世界旅游组织统计，旅游行业每直接收入1元，相关行业就能增收4.3元；旅游行业每增加一个直接就业机会，社会就能够增加5—7个就业机会。而保守估计，杭州1.5亿旅游消费券预计将吸引100万人次前来旅游，拉动相关消费43亿元。

当然，杭州的刺激消费之举在技术上也面对了一系列挑战：杭州旅委曾派员到上海、深圳等地发放了数千万元消费券，那如何确保透明执行及成本最优？3月9日，淘宝网上曾有人公开“批发”原本免费派送的杭州旅游券，这与其“禁止有偿转让、更不得兜售”的初衷背道而驰。一位杭州公务员提供的书面材料称，其所在单位“倡议局级干部认购2000元，处级干部认购1500元，一般干部职工认购1000元，其他人员自愿认购”，但这种暗含强制性的认

购并未顺利推广。

此前，杭州市曾计划从官员和公务员等的工资和福利中划出5%—10%，以消费券的形式发放。这种拉动内需的愿望，同样因舆论沸腾而作罢。

销售三亚

——三亚市副市长李柏青谈“国际旅游岛”升级和热钱危机

·导言·

推动印度包机是李柏青今年的目标之一。和三亚所有雄心勃勃的官员一样，这名主管城市旅游的年轻市长相信这个城市的旅游市场刚刚崛起，还大有可为。“在国际市场上，除了保证俄罗斯、日韩等国客源，推动以德国为中心的欧洲市场，我们还在争取新的份额。”李柏青对我说。

今年以来，前后两批三亚官员去印度推销城市。他们的对象，是这个新兴市场里的有钱人。“我们看中的不仅仅是印度人口多，而是它和中国的共同之处：经济复苏的步伐很快，他们有很多活动和会议放在国外。”李柏青说，“这并不意味着是印度人进来，而是他们的商务人员。去年我们邀请40位印度旅行商到三亚考察，效果非常好。”

“推动包机”是三亚开拓市场的主要方式之一。一条航线的开通既意味着诱人的市场，也风险重重。“一架飞机一起飞就是几十万人民币，如果没客源，意味着这笔钱当天就亏掉了。”李柏青说。

也就是说，距离越远的国际市场，旅行商承担的风险也越大。为了鼓励市场，三亚政府为此承担了大量的经济补贴，“我们每年补贴航线1亿多，国外航线一个起降补贴12000，国内航线一个起降补贴9000。为了扶持那些包机商，采购一架飞机，政府也将补贴500万”。

三亚官员们最近想到了一个在开拓市场中压缩成本的办法。“我们希望把香港作为一个枢纽和进入三亚的一个桥头堡，国际游客由香港转机到三亚，这样一来，我们的投入就少得多了。”李柏青说，“这也是借香港这个国际化平台来推广三亚，实现‘一程多站’。”

一个被广为认同的观点是，三亚是中国旅游市场中的“奢侈品”：市场虽小，但卷入了惊人的资金。三亚市委常委岳进说，目前三亚旅游收入占到可支配财政收入的30%，旅游房地产带来的收入则占到财政收入的50%以上。如果把后者看做前者的衍生产业——事实上也的确如此，那么三亚旅游业每年为这个城市提供了超过25亿的进账。20年前，这座刚刚升为地级市的小城市还在讨论它的支柱产业该不该放在旅游业上，现在，答案已经不言自明了。但问题是，它会再现上世纪90年代那场大泡沫吗？

·人物·



李柏青，现任海南省三亚市副市长。三亚国际化旅游城市路线的主导者和执行者，他的城市营销理念让三亚在近几年内迅速收获眼球，成为众多国际赛事的主办城市。2008年他促成三亚成为北京奥运会火炬传递中国境内的首传城市。

男，1962年3月生，汉族，辽宁复县人，大连外国语学院日语系毕业。

1989年12月至1991年6月，任海口市外事办涉外科科长；

1991年6月至1992年8月，任海口市外事办对外联络科副科长；

1992年8月至1993年5月，任海口市外事交流中心副主任；

1993年5月至1994年11月，任海口市外事交流中心主任；

1994年11月至1995年5月，任琼山市外事办正科级干部；

1995年5月至1995年12月，任琼山市外事办公室副主任(正科)；

1995年12月至1998年7月，任琼山市财税局副局长、市重点项目建设投资公司经理、市公共信息网络中心主任；

1998年7月至2001年6月，任三亚市旅游局副局长；

2001年6月至2001年11月，任三亚市旅游产业发展局副局长；

2001年11月至2003年3月，任三亚市旅游产业发展局副局长、九三学社三亚主委(兼)；

2003年3月至2006年8月，任三亚市政协副主席、三亚市旅游产业发展局调研员；

现任三亚市副市长，分管旅游、口岸、文化体育、广播电视、国有资产、国资公司、旅游投资公司、会展公司、亚龙湾国家旅游度假区、南山文化旅游区、西岛景区工作，联系国家海关、出入境检验检疫、边检民航、海事工作。

·对话·

三亚的“买主”

朱文轶：三亚的旅游一直以国际化为自己的目标，我们研究了近年来的相关数据发现，境外游客一直没能突破10%，而且今年好像还有相当程度的下降，怎么理解？从上世纪80年代起，一度扮演中国度假消费“出口商”的三亚，在将近20年以后，突然发现，自己所处的国内市场拥有比那些传统高端消费者更为强大的购买力时，是不是意味着它将要适应一个更为复杂的需求现实？

李柏青：旅游经济最重要的一个特点是，外部敏感性高，受环境的影响大，也就是我们常说的“不可预测性”。今年境外游客数量的下降，主要是受全球性金融危机的影响，这个影响今年上半年特别明显。不过，国内游客倒是没有太大的影响。三亚的旅游业发展，2003年也是一道坎，受SARS影响，那年上半年完全不行，但下半年一下就起来了，井喷式的。之后，三亚的游客连年激增。所以，我们对危机的看法，应当更乐观一些。今年过后，明年也许会出现新一轮的行情也未可知。

朱文轶：那么，为什么境外游客一直难以突破10%？

李柏青：我们把这个问题不当做一个结果，而作为一个过程来看，可能更容易理解一些。在三亚由县级市升地级市时，当时的领导就将三亚定义为：热带滨海风景旅游城市。现在来看，当时的领导人了不起，有远见。

但三亚真正国际化的起步是在1996年，标志性事件是亚龙湾凯莱酒店的开业。有意思的是，开业当天，下起了大雨，嘉宾都趟着水参加仪式。当时觉得征兆不好，但现在说起来，有了市场生意好了，大家都是水，是财雨。从那年开始，亚龙湾有了天域、山海天、喜来登、红树林、万豪、希尔顿、丽兹卡尔顿……国际一线的酒店品牌进入三亚。

朱文轶：这些酒店的投资方是中资还是外资？

李柏青：是中资，交给著名的国际酒店管理集团来管理运作。

朱文轶：这些国际酒店管理集团带来了什么？

李柏青：我们讲国际化，这些酒店管理集团的进入，是一个真正的开始。公允来说，三亚要发展国际旅游，自己的条件是很弱的。管理集团的进入，带来了理念、标准、团队……这些内容在培植着三亚旅游业的基础环境，使三亚的旅游有了大跨越的可能性。

朱文轶：这些国际酒店管理集团是否也为三亚带来了自己的境外客源呢？

李柏青：我们最初也是这么预期的，以为他们可能会为我们带来七成的境外客源，但结果却只有三成。

客源的构成是一个特别有意思的问题。不过，虽然他们带来的境外直接客源不如预期，但他们的固有渠道对我们很有价值啊。

朱文轶：可否这样理解，事实上三亚的旅游是中国资本与国际酒店管理集团帮助启动的，那么，政府与资本以及管理集团形成了一种什么样的关系呢？

李柏青：这个问题很有意思。与资本方和管理集团相比，最初的时候，政府处于弱势地位——我当时来三亚当旅游局副局长，一上任就面临着要去为政府的天涯海角婚礼节活动拉赞助，但人家不理你啊，按国际规则办事。我们通行的办法，别人不理。

更有意思的是，我跟一家公司老总谈赞助，对方后来跟别人说：这个局长一看就不同，到底是本科生。由此可见当时我们的整体水平与公司管理人员的差别所在。在这种格局下，政府被动地形成了一种无为而治的行为模式，别人的标准你也挑不出毛病，你得遵守，然后就形成了规则。现在来看，政府与资本方当然有博弈，双方都相对理性，结果达成了一种理性的资源配置。不过，这种政府与资本方的关系，现在似乎又有了一些变化，政府经过多年积累，也有经验与能力了，开始变得强势要主导了。这究竟是好还是不好，值得思考，未来会有答案出现的。

“三亚公司”

朱文轶：政府习惯的无处不管的传统，在当年的三亚似乎不可行了，那么，政府方面如何作为呢？

李柏青：我们前面说了两个部分，第一是政府与资本方达成了一种理性的资源配置；第二是，事实上进入的资本方特别是他们的酒店管理集团在为三亚培育旅游业的基础性环境，比如理念、标准与团队。那么，当政府不像以往那样对这些事情事事操心干预的时候，政府投入的精力自然会转向另外的方向。政府做什么？做宏观方面的整个城市的营销。在开始的时候，似乎是被动的，但结果这却形成了一种良性的分工。

朱文轶：我现在开始理解三亚的世界小姐评选、奥运火炬传递……政府主要的力量转向了这些活动，而这些活动是提升三亚整体形象与品牌的，这是酒店做不到的。

李柏青：是。这是一种良性分工。我们前面说到国际酒店管理集团的进入，他们带来了真正的规则，这个时候，政府开始在宏观层面思考战略性问题，而不是具体的企业管理，我们一个小处长也管不了人家酒店。从旅游的角度讲，我们最初提出的是“注意力经济”，开始引进的是新丝路模特大赛，然后是世界小姐大赛……

在现阶段，政府利用自己拥有的资源来做的这些活动，是酒店本身很难做，至少很难做成这样的规模的。这些活动，在提升三亚城市形象的同时，也是能够直接为三亚的旅游服务的。之后，政府提出了“转型增效”，再后又提出了“城市营销”。这是我从做奥运火炬传递开始思考的问题。过去我们只是局部思考，比如借用IT概念的“注意力经济”，用单体的活动希望迅速获得广泛关注，这个目的达到后，我们城市在整体上有无战略性的思考与推进，是关键问题。

朱文轶：资本与管理集团在做城市旅游基础性环境建设工作，政府进入城市营销的宏观推进——这是不是可以对应企业市场部门的工作呢？

李柏青：更准确地讲，资本与管理集团做的工作是城市旅游软件方面的基础性培育工作，城市的工作除了我们从旅游方面讨论的城市营销之外，更重要的是城市基础设施的建设，这是硬的基础条件。比如道路、交通、航线、教育……这两年更重要的是“城乡统筹”战略。

朱文轶：我们注意到了三亚市的“城乡统筹”发展战略，在我们的思考里，建设成为一个国际化的旅游城市，事实上也是一个社会再造的过程，为着成为国际化旅游城市的社会再造与现在的“城乡统筹”是一种什么样的关系呢？

李柏青：“城乡统筹”更是一种基础性建设啊。我们搞旅游以及发展经济为什么？为了改善民生，而改善民生关键之处是农民。三亚市每年往农村农业投入几千万元，除了民生方面的努力，这更是一种结构性的调整。我们说城市化，这个“化”如何进行？比如三亚新办了一个有8000多学生的技工学校，如果是农民的子弟上学，马上转成城市户口，然后就进入城市就业。这样接受过教育的农民后代就很自然地转移到了城市，未来三亚要成为国际性的

旅游城市，如果没有这样的基础性建设，会很难。



作为中国唯一的热带城市，三亚资源上的独特性对国内游客有着强大的吸引力。

朱文轶：这很有意思，从被动地退出酒店的微观操作而进入相对宏观的领域，到现在政府的作为越来越清晰，有边界，这是三亚自身的政府发展逻辑。但是，在关注民生的同时，城市同样需要发展，而且是快速发展，旅游业收入占全市GDP甚至达到过70%的三亚，在旅游，特别是国际化方面如何作为呢？我们还是需要回到最初的问题。

李柏青：我知道我还没有回答你10%的问题。但是，我们前面的叙述很有用，它描述了三亚国际化的路径，只有从这个路径开始进入讨论，我们才可能得出有价值的结论。三亚国际牌打了10多年，从政府作为的方面来讲，已经带来一系列结构性的变化，形成了适应未来市场变化的一套基本规则。从客流上讲，目前50多万三亚人，平均每年接待11倍人口的国内游客与同三亚人口一样多的境外游客，绝对数上讲，成绩不错。但为什么境外游客未能超过10%，而打国际牌的三亚，国内游客却如此众多？有一种分析是，三亚实际上形成的是一种复合性的客源结构，不像东南亚国家单纯是境外游客，这种说法有道理。但按我自己的思考是，三亚的国际化，按国际标准来建立，结果这张牌吸引的是国内游客。在某种意义上讲，国际化是一种“宣传策略”。

朱文轶：用“国际化”创立品牌，重点面对国内市场，这似乎是很多中国本土品牌的共同战略。这上面三亚很像一个公司。

李柏青：我一直管旅游。为什么这样说？三亚要把自己建立一个国际性的旅游城市，这是一个目标。公正讲，阳光、沙滩、大海，这被国际上称为3S的资源，三亚确实非常棒，但将资源变成客源，尤其是境外客源，是需要一个过程的。热带的滨海城市三亚，对于中国是独一无二的，它当然会吸引中国游客；但对境外成熟的旅游者而言，像三亚这样的旅游产品并非唯一，我们的竞争对手很多，与这些竞争对手比较，我们的硬件条件已经差不多，但产品与经营管理，确实还存在着差距。如果忽视这一事实，我们很难认清自己的发展方向。

朱文轶：谈到竞争对手，这可能需要具体分析客源，特别是境外客源的结构，比如与东

南亚的度假旅游目的地比较, 我们的客源结构怎样?

李柏青: 目前三亚境外客源主要是俄罗斯与中亚国家的旅游者, 这也说明了我们的产品与服务所处的位置。因为度假旅游是他们习以为常的生活方式, 欧洲人是一流的客源, 是关键; 而日本人是标尺, 他们的要求高, 如果他们能来, 就说明我们达到标准了……

热钱中的机会和风险

朱文轶: “海南国际旅游岛”对游资是个“题材”, 对三亚未来的发展会带来什么呢?

李柏青: 如果认真分析这一计划, 当然有很多机会, 但就我看, 对三亚而言, 更重要的是, 这是一个重要的转折时刻。我们前面说三亚打国际牌, 结果这是一个“宣传策略”, 吸引的是国内游客, 那么, 海南国际旅游岛, 或许效果会同样如此。

这个时候, 三亚应当如何办? 三亚此前的国际牌, 已经帮助这座城市完成了自己的原始积累, 至少比海南其他城市无论在产品还是服务与标准方面都领先一步了。当全岛都打国际牌时, 三亚必须更快速地真正地国际化, 尤其是客源结构上, 能够吸引真正一流的境外客源。海南国际旅游岛计划, 对我们是一个机遇, 当然更是挑战。我们要做的是, 迅速进入国际旅游度假产品链里去, 成为它的结构中的一个有机构成。这很关键。

朱文轶: 旅游研究者一般用S(优势)W(劣势)O(机遇)T(威胁)的分析框架, 如果也借用这个框架, 三亚的优劣势是什么呢?

李柏青: 三亚的优势是安全系数高, 对旅游者而言, 这是最重要的一个因素; 基础设施与条件, 至少是最新的; 而产品与国外同类度假地比较, 已不相上下; 管理上, 有差距, 但不均衡——品牌酒店好, 社会酒店弱。

劣势是, 在社会环境与氛围上不够国际化, 比如文明程度、语言条件、管理能力与服务水平, 等等, 我们还不够。但这些, 又都是属于我们前面讨论过的无论是国际化带来的社会再造还是“城乡统筹”正在解决的基础性工作。所以, 这一切工作, 说起来基础, 但却直接跟你能否以及如何国际化相关, 不可忽视。

朱文轶: 我们从一位副市长思考的相对宏观的层面, 回到旅游这一更为具体的问题的讨论, 如果要进入全球性的度假产品链, 我们近期的战略选择应当是什么呢?

李柏青: 迅速进入全球性产品链, 是我们近期的挑战。那么, 在此目标之下, 我们还是应当坚持城市营销的战略, 目前政府一年不包括基础设施建设, 对旅游的推广投入大约在5800万左右, 其中1800万用来开拓客源市场, 4000万投入大型活动, 大型活动是营销城市的关键。而大型活动, 目前选择的是国际文化体育项目, 尤其是国际体育活动是首选目标, 这些项目包括帆船、高尔夫、沙排、潜水……一方面这些项目与三亚的资源结合度高, 另一方面体育项目的时尚性强。近期以体育为首选, 未来应当慢慢转向国际文化性活动。

朱文轶: 我了解, 三亚这个城市, 资源的承受力是多大? 极限在哪里? 它最终能容纳多少人进来?

李柏青: 未来接待的极限在哪里? 我认为三亚这个城市在1500万人到2500万人之间。解决这个瓶颈还是要靠科学的管理和规划, 现在海南国际旅游岛把三亚摆在了一个国际一流城市的平台上, 对今后的发展、改善这些都是有促进的。很简单, 就等于你把自己摆在了一个一流演员的位置上, 你就得做出一流的产品和一流的水准, 这个才是真正的意义。我相信软件的改善, 至少我们能够做到的, 会缩短这种提升的周期, 加快这种改变的进程。

朱文轶: 按你的选择与排序, 这事实上是一个快速进入国际产品链的策略, 但在进入国际的同时, 三亚如何形成自己的个性与特色?

李柏青:是。这是关键问题。所有的旅游,最终的竞争是文化的竞争,你的旅游产品有没有文化这一内核,决定了你的竞争力。比如夏威夷、巴厘岛有不同的风情,内在的仍然是文化。这也是三亚正在破解的核心命题。

朱文轶:最后我们还需要讨论一次三亚客源的国内与国际问题,要进入全球产品链,战略选择也主要是面向国际,那么中国游客分量虽大,却不是重点关注对象了?

李柏青:这个问题重要,但容易被误解。我们说三亚进入全球链环,进入国际分工,争取优质境外客源,很关键也很重要,但是不是就意味着我们轻视或放弃国内游客呢?当然不是。通过我们进入全球链环的努力,你想想,我们可以为高端客户提供产品,我们的产品还有服务以及基础性的软硬件建设,显然会上一个大的台阶。那么,这样一个旅游度假产品,当然能够更好地为中国人提供服务啊,不仅是优质服务,而且是高端服务。比如夏威夷,你看看他们的客源构成,本国人即美国人始终占主体。未来三亚也会如此。而且,中国如此迅速的发展,未来谁是有实力的消费者还不好说呢。亚龙湾最高档的丽兹卡尔顿酒店,开业之前预期的客源结构是80%为境外游客,结果开业一年,反过来,80%的度假客人是中国人。所以,进入全球市场,争取境外客源当然是一个方面,但这只是一个方面,更重要的是,在这个过程中,我们能够完善自己的产品与服务,最终成为一流的度假目的地。



正在施工的三亚市海棠湾,不用两年,这里将成为全球最著名的销金之地。

朱文轶:海南国际旅游岛公布当天,据说三亚很多楼盘同时涨价5000元。我还是担心,房价过快会是个问题。它会成为当年那个大泡沫吗?

李柏青:海南地产发展,已经过热,沿海海岸线能用的已经很少。乐东是海南很偏僻的县,海边盖的房子都卖到了3000多元。

我的建议是,应该从更长远的角度,选择一些海南功能性上有些缺陷的领域和行业。比如说,大家投资往往想到房地产,房地产在海南虽然也很火爆,但是从海南长远的发展来看,其实像一些服务业,比如说简单的餐饮业,仍然有很大的发展空间。

就三亚自身来讲,我们也意识到了这个问题。从城市的功能配套来看,餐饮业产品的档次、规模、水平、特色,都还有很大的差距,在这方面我认为都是很好的投资,尽管不是很巨

大,但都是社会很需要、回报率很稳定,而且各方面都会受到支持的投资领域。另外,对海南这样一个客流量比较大的地方来说,信息服务业方面的投资也是不错的。

·新闻背景·

三亚的繁荣和危机

历任三亚官员中，很多人都身体力行地当过“推销员”。在他们找到了“选美比赛”这类国际活动型推广的路数前，销售三亚就像商品市场里一对一的兜售行为，是件相当艰难的体力活。

现任国家旅游局发展与财务司司长的吴文学1999年从辽宁抚顺到三亚报到时，三亚正处在一轮房产泡沫破裂的尾声。已经被定位为支柱产业的三亚旅游业看上去是一盘散沙，“相互杀价，整个行业恶性竞争，被严重的三角债务拖死了，我们称是‘三个6000万’——旅行社欠三亚酒店6000万元，酒店欠水电企业6000万元，水电企业又欠税6000万元”。要把陷入低端市场竞争的恶性循环中的三亚拯救出来，时任三亚副市长的吴文学的办法是试着把三亚拉回高端市场。在消费三亚的传统的高端客人中，韩国人和日本人是众所周知的两个，俄罗斯人也是个不容忽视的群体。

吴文学是当年力主俄罗斯市场的三亚官员之一，他和现任三亚副市长的李柏青也都是最早到俄罗斯开辟市场的人。“我们从三亚到哈尔滨、绥芬河，又到海参崴，坐那种小火车过境，开几分钟停一下，最后又搭大巴赶到酒店，跟一帮偷渡客一样。”李柏青最近回忆说。

这种主动性的靠个人力量的销售行为并没有得到所有人的认同。吴文学甚至为此挨了批评，他回忆说：“领导批评我：俄罗斯人能到三亚来？三讲会上，几个领导让我检讨，我拒绝了，我认为这条路是对的。我动用了一切关系，找了两架飞机，把远东的俄罗斯人拉进三亚，才平息了大家说我带一群人到俄罗斯去观光的言论。后来的实践也证明，三亚的消费者正一步步由远东向俄罗斯内陆延伸。”

旅行社和民间资本介入三亚营销体系，最终放大了完全由政府主导的营销力量。它在上世纪90年代后期三亚的高速发展中居功至伟。但这次市场繁荣带来了三亚品牌形象上的潜在危机：“旅行社”在旅游市场的销售产业链里话语权过分强大，这导致了投机式的价格波动，销售商们随意哄抬旅游产品价格，在旅游旺季，他们垄断终端，奇货可居的酒店房间成为炒作的对象。这种混乱的市场秩序和无法控制的价格系统，成为三亚进入国际市场的绊脚石——在一个成熟的世界旅游产业中，它们显得尤为不受欢迎。

繁荣和投机过度从来就是携手登场的孪生兄弟，而在完全依赖消费输入的三亚，“经济模式”则注定了繁荣和危机的正比关系。

当岛外需求和热钱双双骤增的时候，三亚迎来了一次更大级别的繁荣和危机。它已经从一个旅游度假的生产商演变成旅游地产的供给商，后者甚至给三亚带来了超过50%的财政收入。政府和民间资本显然都对此上瘾了：2000年，三亚的房地产投资只有0.17亿元，而到了2008年，这个数字就变为了76.18亿元，占固定资产投资的比重超过50%，9年时间上涨448倍。三亚市房产管理局局长李洪海说：“在本地人口只有20万人的地级市三亚，目前共有房地产开发企业130家左右，其中70%左右是外来开发商。”

这座一直竭力扮演中国度假消费“出口商”的城市，在将近二十年以后，突然发现，自己所处的国内市场拥有比那些传统高端消费者更为强大的购买力时，它将要适应一个更为复杂的需求现实。短时间内涌入的上千亿热钱和三亚将以何种方式着陆将是一个悬念。

后 记

我一直认为理解比表达更重要。这是一个充满营销精神的社会，所有人都是推销员，都希望自己的声音被别人注意，却忘了最终被营销出去的声音只是少数。

当所有人都在争着输出意见时，每个人都被自己的表达欲给欺骗和蒙蔽了。他们在自我满足中，忽视了真正的知识积累，而他们的声音就像成千上万试图表达的“博客”一样被淹没在信息的洪流中。我读传播学的时候，有一个入门性的理论，被称为“沉默的螺旋”，它精确地概括出了一个信息社会的真理：越自由就越专制，信息越泛滥就越闭塞，信息传播越开放就越集中。

是做一个不知所云又争先恐后的“话痨”？还是静下心来做一个专注的倾听者和思考者？

访谈也是这样。记住，是你的理解让受访者对这次访谈有了兴趣，而不是你的表达。这本书的访谈陆续发生在过去的5年里，经济改革的内力终于捅破了糊在日益紧张的社会表层上的薄纸。这是一个公共事件频发的年代。

这几年，我也常常收到来自各个高校新闻系学生的邮件，大多询问新闻采写和事件报道的业务经验，作为即将入行者，他们好奇，一名记者如何在目前的信息环境里去应付如此高强度的采访和写作。

一位复旦大学新闻系大二学生在信里说：“我常常有一个疑惑，当一名记者就某件事去采访一个人时，被访者并没有回答记者提问的义务，当然，有些人是想通过媒体达到他的诉求或是的确有自己的想法想要表达，但对于更多的人而言，他们‘为什么要回答你的提问’？他们回答记者，是出于帮忙，对他们没有什么好处，而有时甚至会带来麻烦。那么，记者该如何让他们接受采访，或是让他们从‘我不想说’到‘我有话想说’？”

“这是个好问题，”我告诉她，“但它在实际操作上却不好回答。不得不说，‘运气’实在是采访中‘勤奋’之外的大因素。出门在外，盼着遇贵人吧。当然，对一个愿意跟你交流的采访对象而言，你的理解力将决定对方愿意跟你交流的深度和广度。做一个好的交谈者，该倾听的时候耐心倾听，该提问的时候适当提问，这点很重要。文字记者可跟电视主持人不同，我们不需要现场有冲突，我们不需要有观众当场喝彩，不要随便打断被采访者，除非他远离了你的控制，跑题千里。如果一个文字记者像电视出镜记者一样有无法控制的表现欲，那实在是件很糟糕的事。”

从这个角度看，这是一本政府危机公关的MBA教程和案例，更是一本教你如何在这个时代中当一个“倾听者”的书。

这本由广西师范大学出版社集团上海贝贝特公司和熙文图书制作中心合作推出的作品面世时，我已经离开我供职接近10年的《三联生活周刊》，在一家网络公司任职了。这是我个人人生经验的一次重新整合。我不知道自己是否将就此告别热爱的新闻业。我确定的是，我将从另一视角去看待内容生产，将更彻底地参与传播过程和运营过程，我将认识新的朋友。和我的旧同行一样，他们同样有趣而聪明。

感谢为这本书做出贡献的杨志友、商园、于楚众、蔡小川、黄宇、罗健。感谢我的老朋友和人生导师，李鸿谷、朱伟、苗炜、舒可文。感谢我的新朋友和同事，tracy、剑宇，还有李海超先生，他先后在阿里巴巴、天涯社区和猫扑网担任营销要职，是难得一见的销售精英。

当然，这本书照例献给我的家人，他们是我的全部。