

公共管理丛书

袁宝华题

发展的刻度

中国发展水平评价指标体系

FA
ZHAN
KE
DU
曾红颖等著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



国家发展和改革委员会宏观经济研究院
2002—2003 年度基础性课题研究项目

发展的刻度

——中国发展水平评价指标体系研究

曾红颖等 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

责任设计: 孙长福

责任印制: 孙长福 王国珍

内 容 提 要

发展水平评价是判断经济与社会发展状况的标准,是制定宏观经济政策的基础和出发点,有重大的理论和实践意义。本书建立在对发展理论与实践梳理的基础上,面向中国发展特定阶段、特定问题,提出了从经济、社会、人民生活水平、科技发展水平和人口资源环境协调水平五个层面评价发展的框架思路。本书针对如何在实践中修正在改革开放中出现的一些不协调音符,如地区差距扩大、收入差距扩大、经济发展与社会发展不协调、经济社会发展与资源环境不协调,提出了一些建议。

本书适合政府公务员、管理者以及广大关心中国社会经济发展状况的人士阅读,也可供广大经济类专业的学生及学者专家参考。

图书在版编目(CIP)数据

发展的刻度;中国发展水平评价指标体系/曾红颖等著,—北京:中国水利水电出版社,2004.5

(公共管理丛书)

ISBN 7-5084-1949-9

I.发… II.曾… III. ①社会发展—评价—标准—中国 ②经济发展—评价—标准—中国 IV.F12-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 017502 号

书 名	发展的刻度
作 者	曾红颖等 著
出版、发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路6号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266(总机)、68331835(营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京海利得文化发展有限公司
印 刷	北京丰源印刷厂
规 格	787mm×1092mm 16开本 14.25印张 196千字
版 次	2004年4月第一版 2004年4月北京第一次印刷
定 价	25.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

公共管理丛书编辑委员会

顾问:

蒋正华 袁宝华 张左己 陈清泰 陈宗兴 郑新立
陈佳贵 王东进 纪宝成 刘 吉 宋晓梧 吴敬琏
厉以宁 陈东琪 林毅夫 程 伟 田国强 (美国)
黄有光 (澳大利亚) 赵履宽

主任:

杨宜勇 黄燕芬

委员:(按姓氏笔画为序)

丁 力 丁宁宁 于学军 马晓河 文 魁 孔泾源
尹庆双 王 诚 王成栋 王延中 王二平 王奋宇
王思斌 王振中 王胜今 石小敏 叶飞文 左学金
邓大松 仲大军 孙 霖 托马斯·海贝勒 (德国)
刘伯红 刘志荣 许光建 刘 瑞 许宪春 迟福林
吴建霖 李仲生 李若建 李 实 李守信 李建民
李培林 李 强 汤 敏 沙 琳 (英国) 何 平
何文新 肖金成 沈琴琴 周永新 (香港大学)
林 义 林泽炎 范恒山 范剑平 陈乃醒 陈宗胜
陈 淮 张车伟 张其恒 (台湾政治大学) 张燕生
易 纲 杨宜勇 杨允中 (澳门大学) 杨河清

邹东涛	周其仁	贺力平	赵 曼	赵 晓	赵曙明
赵 珍	姚先国	胡鞍钢	郑海航	郑功成	姜长云
顾六宝	顾海兵	唐任伍	袁志刚	段兴民	贾 康
郝丹梅	(法国)	章 铮	维尔纳·加布 (德国)		
董克用	曾湘泉	韩德强	景天魁	黄燕芬	黄燕东
黄朝翰	(新加坡)	黄 平	郭奉元	盛 洪	谢 平
蒋 选	赖德胜	韩 俊	温铁军	樊 纲	蔡继明
蔡 昉	薛 澜	薛进军 (日本)		穆怀中	

完善公共管理艺术 服务广大人民群众

——为公共管理丛书出版而作

现代公共管理是近年的一个热门课题，其重要特征之一就是协商、沟通、对话的活动贯穿于政治、法律、经济、社会和文化教育各个领域的公共事务工作之中。可以说，现代公共管理就是协商沟通对话的管理。在公共领域的得与失，基本上都是协商、沟通、对话是否通畅和到位的反映。现代行政领导面临的是一个公共管理的新时代。这一时代对行政领导的要求越来越高，政府工作需要大量地运用现代管理手段来完成。不仅政府与公民、企业和社会团体间的许多关系要依靠公共管理来协调和解决，而且政府与政府之间、政府各部门之间、领导与下属之间的许多关系也要借助于公共管理得到调整和改善。

公共管理需要行使公共权力。政府是权力核心。除了政府，非盈利组织和企业也有公共管理问题。企业运营中经常会涉及社区管理、政策评估、人力资源开发等公共管理内容。非盈利性组织如残疾人联合会、红十字会、消费者协会、中华体育总会、轻工业协会、纺织协会等，本身就属于公共管理组织。公共行政改革和公共服务市场化，也要求各级领导尽快学会运用沟通手段和掌握谈判艺术，要努力提高管理者的公共管理能力和处理社会突发事件的能力。例如，政府部门和公共事业在电、气、煤、水、通信等各服务领域的供给方面需要引进竞争机制，加强公私合作和合同管理。公私合作和合同管理的过程实际上就由一系列公共管理组合而成。

在政府政策的制定过程中，增强公开性和透明度的改革、提高公民参与的改革，也不断要求有关领导学会通过公共咨询等各种管理方

式调整政策方案和进行科学决策。例如加速转型期的社会发展、加入WTO后的政策调整、提高消费品价格、城市交通规划等问题，实际上是各种利益团体同有关政府部门的协调管理问题，可以采取听证会、座谈会、论证会、走访等多种方式得到更加妥善的处理。对垄断性行业如何建立起一套适合我国国情的政府管制制度，主要包括完善管制立法、建立规范的管制机构、构建新的管制机构体系、出台新的管制办法及重塑管制对象，也都需要各方面的有效沟通。

新公共管理体制和制度的推行都要求有关部门的公务人员学习新的管理思想，习惯新的管理方式和管理方法，学会通过公共管理来改进政策的制定与公共监督，提高公共服务质量。管理活动将行政部门带进与服务、管理对象共同决策的舞台。如果说公共管理活动也属于行政管理活动的范畴，那么公开对话的大量出现，将促使行政管理关系乃至传统行政管理的概念发生重大变化。这种变化至少表现在两个方面：一方面逐渐改变行政领导的传统管理观念，促使领导者更多地关心如何满足双方利益和进行共同决策。领导管理活动给传统的行政管理带来了民主和平等的新风气，它将使公共行政发生更加重视民主参与的实质性的变革。另一方面意味着行政活动增加了新的职能。不同行政部门发生纠纷时，过去主要依靠上级领导出面解决，现在更多地要通过管理途径来同对方协调。在协调同外部关系的过程中，管理活动赋予行政领导以新的职能。行政领导不仅要善于运用管理手段处理同对方的关系，而且要善于运用管理手段更广泛地处理和开发同外部的关系。

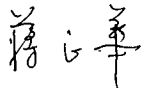
公共管理是个大题目，涉及面广，难度大，它涉及到人们政治、经济和社会生活的方方面面。21世纪是一个大变革的时代，是一个产生奇迹的时代，也是一个公共管理精英辈出的新时代。在深刻的社会变革中，各行各业人们的思想空前活跃，思想观念、价值取向和思维方式呈现出多元化、多层次的特点，各种思想文化的相互渗透，加剧了我国社会变革工作的复杂性和艰巨性。无论是对于一个国家，还是对于一个企业，都迎来了数不清的大大小小的新机遇和新挑战，都必须认真进行思考，勇于创新，开拓前进，确定正确的发展道路和策略。

经过 25 年的改革开放，我国社会主义现代化建设进入了全面发展的新的历史时期，各部门结合行业的特点，将“三个代表”重要思想、党的十六大精神、胡锦涛同志“七一”讲话和党的十六届三中全会精神，很好地融入到各行业的发展规划、各部门的政策完善和规划、政策的实施中去，始终坚持“立党为公，执政为民”的宗旨，不断完善有利于改革和发展的政治、经济、社会、文化环境。在经济全球化的趋势下，尤其是中国加入 WTO 之后，随着企业边界的模糊，等级制度的弱化，传统顾客的品牌忠诚度的变动以及其他种种全新景象的出现，必须用改革、发展、创新的思维来解决前进中的新问题，化不利因素为有利因素，努力适应新形势和新任务的要求，这是我国未来完善社会主义市场经济体制政府和社会所共同面临的管理工作新课题。

中国水利水电出版社组织学者编写了一套“公共管理丛书”并邀我作序，我欣然接受。出版社精心策划这套选题并全力以赴地投入，绝非是偶然的事情。他们以强烈的社会责任感向读者推出的这套系列图书，对于提高读者的公共管理意识，特别是对于提高政府或非盈利组织管理者的管理水平和领导艺术，有着重要的意义。编辑出版这套“公共管理丛书”，将弥补公共管理研究方面的不足，对我国公共管理的研究将起到一定的推动作用。

这套“公共管理丛书”主要是从我国各类学术基金资助的科研项目和国家权威部门重点研究课题成果中筛选确定的。它以思想性、理论性、实用性为特点，积极探寻公共管理的新途径和新方法。因此我相信，各领域的读者定可从这套丛书中会学到许多公共管理的知识，并感悟出更多的领导者应当具备的管理方法和领导艺术。

全国人大常委会副委员长



2003 年 11 月 1 日于北京

丛书主编的话

记得董克用教授刚刚就任中国人民大学公共管理学院院长的时候,曾经与我们抱怨地说:“中国目前关于公共管理的案例很少,能够讲好MPA学位课程的老师更少!”。杨宜勇说:“其实,各部委的一些司长可以胜任这个工作,他们知道很多政策出台的 background 和执行过程面临的问题,但是由于时间关系,他们只能讲一个两个专题。”从那时起,我们就产生了主编一套公共管理教学与研究参考资料的想法。首先,有利于公共管理专业老师的备课,增加讲课的深度和生动性;其次,有利于公共管理专业硕士生和硕士生为撰写学位论文查阅参考资料;第三,有利于更多的人了解中国公共管理和公共政策的发展脉络和趋势。现在,中国水利水电出版社帮助我们实现了这个计划。这套丛书的出版,应该是“官”、“学”、“研”和“出”四结合的产物。

也许,我们真的与公共管理有冥冥之中的缘分。1994年,杨宜勇作为国家计委(现国家发展和改革委员会的前身)推荐和欧盟选拔的访问学者,先是在欧洲公共管理研究所(荷兰)研究宏观调控。欧洲公共管理研究所坐落在荷兰最南部的世界历史名城马斯特里赫特(Maastricht)市、著名的欧洲共同体(现欧盟)条约的诞生地。马斯特里赫特市是荷兰最早的一个在古罗马时代基础上建立起来的城市,代表着欧洲文明的昨天和今天。由于其所处地理位置的原因,荷兰、德国、比利时三国的文化在这里交融,这样马斯特里赫特市就成为了一个真正意义上的国际中心。因此,欧洲公共管理研究所可以说是设在一个名副其实的风水宝地。接着,他又去欧洲学院(比利时)研究社会保障,并且是这所欧盟公务员学校的第一个中国访问学者。在这里他感到最惊讶的是MBA只要读9个月。欧洲学院坐落在欧洲历史名城布鲁日(Brugge)。据史书记载,布鲁日于9世纪建城,14世纪时已成为欧洲最大的商港,在这里研修不由得使人联想到公共管理的

古老和尊贵。第二年，他又去了美国东西方研究中心做访问学者，研究计划生育的投资效果，与此同时，他还认识了许多研究能源、环境和媒体的学者。在对外交流之中，他有许多学术之外的感触：一是在欧盟，劳动力可以在主权国家之间自由流动，而当时我国国内农村剩余劳动力流动还要“路条”。欧盟还有一笔数目非常可观的地区发展基金，协调和促进各国落后地区的发展。这些说明中国的公共管理需要进一步解放思想，尤其是在 21 世纪的今天。二是在美国，像东西方研究中心这样的 NGO，坐落在太平洋的一个大岛上，它们的目标是希望把东方和西方联结起来，缩小南北差距，门口的那条东西方路就是因为这个 NGO 命名的。这说明公共管理的范畴很大，不仅局限于政府部门。这些让我们充分认识到了公共管理和公共政策的重要性。

1988 年，黄燕芬参加了美国非政府组织——福特基金会在中国中国人民大学开设的硕士课程班。1998 年，她又开始在德国埃森大学攻读货币政策的博士学位的五年求学生涯；后来通过她在德意志银行研究部的实习，也使她从多个侧面了解了德国公共管理的情况。埃森大学位于鲁尔区（Ruhrgebiet），埃森（Essen）是以前的大兵工厂克虏伯所在城市。鲁尔区原本以生产煤和钢铁为主，20 世纪 60~70 年代，这里先后遭遇“煤炭危机”和“钢铁危机”，鲁尔区的传统产业结构被迫转型。在转型过程中，公共管理和公共政策发挥了重要的作用，成为世界传统产业成功转换的典范。在那里，黄燕芬也经常参与接待中国中央政府部门和老工业基地城市的考察团，向他们介绍德国政府在鲁尔区转型过程中的作用。回国后，她在中国人民大学公共管理学院从事教学工作。

这次推出的这套“公共管理丛书”，得到了许多政府部门和大学公共管理学院的支持与帮助，这些朋友的名字都已列在了顾问和编委会中。这套丛书计划每年推出一批，因此衷心地希望能有更多的朋友提出宝贵意见和改进建议，以帮助这套丛书日臻完善。

联系方式：yangyiyong@21cn.com, huangyanfen@hotmail.com

杨宜勇 黄燕芬

2003 年 10 月 23 日于北京

目 录

完善公共管理艺术 服务广大人民群众

丛书主编的话

第一章 发展水平与发展评价成果简评	1
第一节 对发展的不同理解	1
第二节 发展观的三次转变	9
第三节 发展水平评价的研究成果	14
第四节 已有指标体系的评析	23
第二章 发展内涵及中国面临的主要发展问题	30
第一节 把握发展内涵的三个出发点	30
第二节 发展的内涵	33
第三节 中国发展问题的基本判断	36
第三章 关于中国经济发展阶段问题的研究	41
第一节 经济发展阶段理论及其评价	41
第二节 新中国成立以来中国经济发展阶段分析	47
第三节 21 世纪初中国经济发展所处阶段的分析	60
第四节 21 世纪初中国经济发展战略选择	67
第四章 “六五”计划以来五年计划指标体系及其变化规律	74
第一节 “六五”计划以来五年计划使用的指标体系	74
第二节 五年计划所使用指标变化规律	87
第三节 改进中长期指标体系的建议	91
第五章 资源环境与经济协调发展的评价指标研究	115
第一节 选择以可持续发展为主导的新型工业化模式	115

第二节	中国是人均资源环境保障程度低的国家	117
第三节	国际、国内关于资源环境评价指标的回顾	121
第四节	与经济协调发展的资源环境评价指标的选择	129
第五节	结论与建议	144
第六章	中国发展水平评价指标处理方法	145
第一节	层次分析法的基本原理	145
第二节	层次递阶结构的建立	147
第三节	构造判断矩阵	148
第四节	一致性检验	149
第五节	计算权重	150
第六节	指数合成	152
第七节	示例	155
第七章	中国发展水平评价指标体系	163
第一节	构建发展水平评价指标体系的基本原则	163
第二节	构建指标体系的基本方法	164
第三节	中国发展水平评价指标体系与主要特点	168
第四节	指标选择依据	170
第五节	指数合成	181
第八章	中国发展水平评价	187
第一节	2000 年中国在世界发展中的位置分析	187
第二节	“九五”中国发展水平分析	189
第九章	中国和波兰发展水平的比较研究	198
第一节	波兰发展水平基本特征	198
第二节	中国和波兰发展水平比较分析所用的指标体系	200
第三节	中国和波兰比较的数据基础	202
第四节	中国和波兰发展水平比较分析	204
主要参考文献		209
后记		211

第一章 发展水平与发展评价成果简评

对发展水平进行评价既是对过去发展成就的总结，也是对当前发展起点的判断，历来为学者、各国政府和国际组织所关注。随着社会经济发展的深入，人们对发展的认识也在不断进步。特别是对经济增长的过度追求，不仅没有从根本上解决国家发展的问题，反而暴露了更多的社会问题、环境问题，从而使人们的发展观发生了根本的转变，这种转变使对发展的评价标准产生了重大变化，本部分对以往的发展水平研究成果进行了总结，并从评价方法、评价标准、评价效果和应用等角度指出重新进行发展评价的重要性和必要性。

第一节 对发展的不同理解

“发展”概念源于欧洲，最初是从生物学借用来的。这一概念的核心内容是指有机体内在的、定向的、渐进的、不可逆转的和有目的的变化过程。后来，随着欧洲文明的演进，“发展”概念逐渐被引入社会科学领域。在哲学领域，“发展”是指事物由小到大、由简到繁、由低级到高级、由旧质到新质的运动演进过程；在 19 世纪，社会学的奠基者将“发展”概念应用于研究社会过程，由此产生了以社会进化论为特征的社会理论；在发展理论中，“发展”被看作是一个国家或社会由落后的不发达状态向先进的发达状态的过渡和转化；在直接研究社会发展的发展社会学中，认为“发展”是社会有意识地逐渐向科学化和成熟变化的过程，其目的是实现预定的、估计可行的社会和经济进步。从上述引证中看出，“发展”是一个宽泛的概念。不仅不同学科对发展有自己的理解和界定，而且不同历史时期，人们对发展的认识有很大的差异，就是同一历史时期，处于经济发展不同阶段的国

家和地区对发展的理解也存在着系统性差异。

一、国外学者对发展的认识

1. 刘易斯的发展

刘易斯在他的《经济增长理论》中提出了著名的二元结构理论,讨论了以资本积累为必要条件,以二元结构转化为基本内容的发展模式。

在刘易斯看来,发展过程实际上就是以储蓄和投资的增加为引擎,以农业部门和工业部门在整个经济中的比重发生重大变化为基本特征的经济结构的转变过程。对于那些庞大而又极为落后的农业部门与较小但又相对先进的工业部门同时并存的“二元经济”来说,发展过程中要特别注意有效、合理地使用有限的资本。

刘易斯认为,工业是惟一能从资本的使用中产生剩余并将剩余可以转化为“再生产资本”的部门。因此,要把有限的资本投入到工业部门,使其通过自身增值,扩大规模,从而吸纳农业部门中的剩余劳动力,通过资本转移和劳动力转移实现国民经济结构调整,而这种以工业比重的上升为主要内容的经济结构变革正是发展的核心。同时刘易斯也给出了判断发展的惟一或首要的标准,即人均国民收入。因此概括地说刘易斯的发展理论可以简化为这样一个等式,即发展=经济增长=人均国民收入增长率的提高。刘易斯的发展观得到经济统计学实证分析的验证后被普遍接受,对发展中国家经济发展战略产生了深远的影响。

2. 罗斯托的发展

美国经济学家罗斯托是发展经济学的另一位重要代表人物,他提出的发展阶段理论研究人类社会由“起飞”到“成熟阶段”依次更迭的过程。罗斯托在其《经济成长阶段》一书中把人类社会划分成六个阶段:传统社会、“起飞”准备阶段、“起飞”阶段、成熟阶段、高额群众消费阶段和生活质量阶段。罗斯托所指的传统社会是指工业化以前的农业社会;成熟阶段是指以实现工业化标志的现代社会。它的经济成长阶段理论是以对资本投资率、利润率、储蓄率、出口率和工农业生产增长率等经济因素来判断一个社会发展阶段的。

3. 佩鲁的发展

佩鲁从文化价值、社会结构和研究方法等角度,提出了与经济增长不同的“新的发展观”。佩鲁认为,发展是“思想结构和社会习俗的改变,这种变革不但能够促使实际总产值增长,而且能够使个别领域的进步变成整个社会的进步。”他特别强调文化价值在经济增长中起着根本性的作用,他说:“经济增长不过是手段而已,各种文化价值是抑制和加速增长的动机的基础,并且决定着经济作为一个目标的合理性”。此外社会结构对于发展也是非常重要的。他认为经济空间和社会空间不是均质的。发达国家是如此,发展中国家也是如此。发展中国家发展的不均质现象有其深层的社会结构原因,特别是,资本主义生产方式引进后,社会原有的不平等的历史鸿沟并没有缩小,反而使发展中国家的富人和权贵更形成了自己的利益范围和势力范围,为他们提供了更多赚钱的机会并过上西方的生活方式,从而使他们与本国人民之间的贫富差距更为扩大。因此佩鲁提出,发展中国家要获得真正的社会进步,其中重要的一条是必须始终使特殊的经济和社会结构向着最佳一般结构的方向发展。

佩鲁还从方法论角度,谈到新旧发展观的差异,他在《新的发展观》一书中提到,“我个人的信念是对发展问题的注意预示着经济学及其所应用的分析工具领域中的各种根本变革。其要点在于,发展同作为主体和行为者的人有关,同人类社会及其目标和显然正在不断演变的目的有关,一旦接受了发展的观念,就可能出现一系列新的发展,与之相应的是人类价值观念方面的相继变革”。

4. 古雷特的发展

古雷特认为,发展包括生存、自尊和自由三个基本因素。

生存涉及到基本需要的满足,发展的基本需要这一概念是由世界银行在20世纪70年代首先提出来的。如果一个国家不能为其人民提供住房、衣着、食物和最起码的教育,它就不能说是完全发达的。发展的基本目标首先是使人民摆脱贫困,同时提供基本需要。

自尊涉及到自重和独立性的感觉。任何国家如果受到他国的剥削,没有权力和能力在平等基础上与其他国家相处,就不能认为是充分发达的。发展中国家为自尊寻求发展,以便消除与低下的经济地位相联

系的被支配和依附的感觉。

自由是指摆脱贫困、无知和卑贱这三种罪恶，以便使人民具备更大的能力决定他们自己的命运。如果人们不能选择，如果因生活在生存的边缘状态而受到约束，没有教育，没有技能，那么，这些人就不可能有自由。物质上发展的好处是，它为个人和整个社会扩张了人类选择的范围。

所有这三个核心因素是相互关联的。缺乏自尊和自由产生于低下的生存水平，而缺乏自尊和经济约束，由此产生一个宿命论的意识和对现存秩序的接受——加尔布雷斯称之为是“对贫困的适应”——在一个循环的、永久化的贫困链中相互连接在一起。

5. 阿马蒂亚·森对发展的认识

阿马蒂亚·森按照权利和能力的扩大来定义发展。森认为，经济发展应该按照权利和能力的扩大来思考，而他们不一定从总量产出和增长尺度中获得。对于大多数人来说，权利取决于他们出卖他们劳动的能力和商品的价格。但是，不仅市场机制决定权利，而且像社会中的权利关系这样的因素，社会中资源的空间分布，如教育和保健以及个人从国家中能够获得的东西，都能决定人的权利。发展的很多因素是不可测量的，发展不仅是一种可以计量和反映的物质状态，同时也是一种精神状态。

二、国内对发展的理解

中国自主发展的道路决定了对发展问题的许多理解和实践是原创性的，特别是“五年计划”从建国开始制定，至今已经出台了“十五计划”，因此我们对国内发展的理解是以“五年计划”为主线展开的。

（一）发展是总量的增长

建国之初，旧中国遗留下来的是积贫积弱的国民经济和落后就要挨打的惨痛教训。中国当时是一个有 5 亿人口的大国，按人口排世界第一，按国土面积排世界第三，但是按人均国民收入则位次很落后。1952 年，世界主要国家和地区人均工业产品产量为：钢 82 公斤，煤 724 公斤，原油 242 公斤，电 448 千瓦/小时；而同期我国人均产量：