

研究生教学用书

高等教育公共管理类核心课程教材

实践中的中国公共政策

Chinese Public Policy in Action

江秀平 编著



 中国人民大学出版社

研究生教学用书

高等教育公共管理类核心课程教材

实践中的中国公共政策

江秀平 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

实践中的中国公共政策/江秀平编著
北京:中国人民大学出版社,2008
高等教育公共管理类核心课程教材
研究生教学用书
ISBN 978-7-300-09629-2

- I. 实…
- II. 江…
- III. 公共政策-分析-中国-研究生-教材
- IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 130081 号

研究生教学用书
高等教育公共管理类核心课程教材
实践中的中国公共政策
江秀平 编著

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com(人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京东君印刷有限公司	
开 本	170 mm×228 mm 16 开	8 年 10 月第 1 版
印 张	25.25	8 年 10 月第 1 次印刷
字 数	450 000	00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

第5章 收入分配政策..... (321)

 一、收入分配和收入分配政策..... (321)

 二、转型期中国收入分配政策变革与收入分配现状分析..... (341)

 三、更加关注公平的收入分配政策选择..... (369)

 四、非收入分配政策的收入分配效应：以医疗卫生政策为例..... (385)

后 记..... (398)

第1章

可持续发展战略选择 与政策实践

树立科学的发展观，是正确有效地解决“为什么发展”、“发展什么”、“怎样发展”和“如何评价发展”等重大问题的关键。有什么样的发展观，就有什么样的发展道路、发展模式和发展战略，并会对发展的政策实践产生根本性、全局性的重大影响。

一、中国 21 世纪经济社会发展战略的选择

政府在经济发展中究竟应当起什么样的作用，并没有一个现成的或普适的公式，但是政府根据国情和国民经济的具体状况，依据一定的经济发展理论和目标制定经济发展战略，通过具体的政策措施促进经济社会的发展，是必须要承担的责任。

(一) 发展观的发展

发展是文明社会的永恒主题。几十年来，不论是在中国，还是在其他发展中国家，人们都在选择和研制自己的发展战略，并依据既定的战略力求实现经济社会发展的目标。然而对于“为什么发展”、“发展什么”、“怎样发展”和“如何评价发展”等重大关键问题的认知和选择，则经历了一个漫长的过程，并不是一开始就能够科学确立发展目的和有效选择发展途径。

1. 传统的发展观

发展观是人们关于发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法与根本观点。第二次世界大战结束后，与世界上许多国家和地区谋求战后重建、恢复和发展的要求相适应，各种研究发展的理论应运而生，“发展”成为了诸多学科关注的热点。

(1) 传统的经济发展衡量方法（发展=经济增长）。

过去人们把“发展”与“增长”等同，认为“发展=经济增长”。这种

发展理论指导下的发展战略以联合国规定的国民生产总值（GNP）为目标，忽视了社会其他领域的发展。在 20 世纪 70 年代以前，“发展”几乎总是被视为一种经济现象，即迅速取得经济总量和人均国民生产总值增长。^①“发展”被认为（至少主流经济学家这样认为）主要是一个经济学问题，是增加资本存量（通过吸引外资或提高国内的储蓄率）和改善资源配置的问题。资本存量和资源配置的改变可以带来收入的增加和持续的高增长率。传统的经济增长理论认为，所有的产出都是有益的，都应该计入收益，生产除了消耗成本之外，不付出任何代价。它所鼓励的是对国民生产总值增长的热烈追求，这种热烈追求导致确保长期增长的资源 and 环境基础遭到破坏，甚至以浪费资源和牺牲环境为代价，其后果是资源短缺，生态系统失衡，人民实际生活质量下降，最终使发展难于持续而陷入困境。经济增长的作用从来都是双向的：它既能增加财富，又会产生负面效应，如资源的浪费、生态环境的破坏等。在传统经济增长理论指引下，发展中国家出现了“有增长无发展”或“无发展的增长”的现象。这种传统的发展模式逐步受到经济发展自身的严峻挑战。首先，以 GNP 为中心的发展日益受到有限资源的限制，不惜以高消耗刺激增长的发展很难获得足够的资源来保证发展的可持续性；其次，加大了环境污染和生态系统破坏程度，代价惨重；再次，GNP 的增长并未从根本上消除贫困，反而造成两极分化；最后，经济增长与文明衰落共生。事实证明，在传统西方经济增长理论的误导下，资源短缺、环境破坏已成为世界性难题。

(2) “增长”不等于“发展”。

20 世纪 60 年代以来，社会经济发展与资源生态环境之间的尖锐矛盾对立成为全球性的严重问题，人类不得不对只关注物质经济产出而忽视所付出的资源生态环境代价的现实进行深刻反思，国际学术界普遍认为，“增长”不等于“发展”。“发展”是经济社会各方面综合协调发展的系统工程。“在 20 世纪五六十年代，许多第三世界国家确实实现了它们的经济增长指标，但是，人民大众的生活水平却依然如故。这种情况暴露出发展的狭义定义很不恰当。越来越多的经济学家和政策制定者现在大声疾呼‘把国民生产总值赶下台’，并要求加强直接解决普遍存在的绝对贫困、日益增大的不平等的收入分配和日益上升的失业问题。”^② 经济增长的含义较窄，通常指纯粹意义的生产增长，而经济发展的含义则较广，除了生产数量上的增长，还包括

^① 参见 [美] 迈克尔·托达罗：《发展的含义》，见《发展经济学经典论著选》，4 页，北京，中国经济出版社，1998。

^② 郭熙保主编：《发展经济学经典论著选》，4 页，北京，中国经济出版社，1998。

经济结构和某些制度的变化；不仅包含经济发展，还包含社会状况的改善和政治行政体制的进步；不仅有量的增长，而且有质的提高。

增长极限论认为，人们对自然资源的掠夺与浪费使经济增长已临近自然生态极限，从而告诫人们要从人与自然的角度来看待发展问题。1972年，受罗马俱乐部的委托，美国麻省理工学院的梅多斯等人提出了第一个报告，即《增长的极限》。该报告认为，地球是有限的，空间是有限的，资源是有限的，地球吸收污染的能力也是有限的。作者勾画了一幅极限到来时的可怕情景。《增长的极限》一出版，立即在全世界的学术界和思想界引起了极大的震动。其功绩在于：吸引世界舆论注意当代人类所面临的迫切问题——生态问题；把自然纳入社会发展的系统，使人们看到人和自然的共生关系；有助于人们从传统经济发展观的种种误区中走出来。当然，它也带来了一定的消极影响，如它是导致罗马俱乐部对世界发展持比较悲观态度的一个重要原因，使他们忽视了人类把握自己命运的能动作用以及科学技术进步所能产生的积极影响。

(3) 对传统经济发展观的评价。

在传统的发展衡量方法中，经济增长是“指国民收入或国民生产总值的总量或人均量的上升”^①，是“一国的人均生产或人均收入的增加”^②。可见，经济增长已被暗示只是一个量的指标，其量度一般用速率即增长率来计量。之所以出现这种状况，是由于经济增长研究一般是建立在隐含假设的基础之上的，经济增长的数量指标与它所反映的质量内涵被认为是正相关的。尽管有些研究文献涉及经济增长质量的研究，但最终没有将经济增长的质量纳入理论研究体系。如果经济增长的质与量之间不是完全一致的，经济增长的理论命题及由此推演出来的结论就必须重新考究。^③

“经济增长”(economic growth)和“经济发展”(economic development)在一些时候是可以互换使用的，但它们之间有着根本的区别。“经济增长”是指一个国家的人均收入和产出的增长。如果一个国家的商品和服务增加了，不管在什么意义上，都可以把这一提高看成“经济增长”。如不断开采矿产、砍伐森林甚至治理环境破坏所付出的代价等均可统计为国民生产总值的增长。“经济发展”的含义则更为广泛。“经济发展”除了包含人均收

^① Gillis, Malcolm, *Economics of Development*, New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1996, p. 7.

^② Hagen, Everett E., *The Economics of Development*, Home wood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1986, p. 9.

^③ 参见蔡彬彬：《分工与就业：一个新的经济增长分析框架》，载《教学与研究》，2004（4）。

入的提高外，还有经济结构的根本变化。发展不只是为了经济。经济是重要的，毕竟区分贫富国的主要标志就是人均 GDP 的高低。但是，单单对经济关注则不仅混淆了手段与目的，而且混淆了因果关系。说它混淆了手段与目的，是因为较高的 GDP 本身并非最终目的，而仅仅是提高生活水平，提供一个有着较低贫困、较好医疗和较少犯罪行为的社会，增强教育与减少环境污染的手段。说它混淆了因果关系，是因为在某种程度上，社会的变革或者说现代化既是 GDP 增长的原因，又是 GDP 增长的结果。^①

2. 从追求 GDP 到追求人类发展目标

(1) 综合发展观。

经济发展无疑是重要的，但不是唯一的，离开了相应的社会发展，经济发展也不具有可持续性。20 世纪 80 年代以后，“综合发展观”应运而生。“综合发展观”把发展看做是以民族、历史、环境、资源等自身内在条件为基础的，包括经济增长、政治民主、科技水平、文化观念、社会转型、自然协调、生态平衡等多种因素在内的综合发展过程。20 世纪末，“综合发展观”又有新发展，它在强调经济增长与社会文明相互协调同步发展的同时，重点把人类自我发展摆到经济社会发展的中心位置上来。

佩鲁的《新发展观》^②提出的为一切人的发展、把人的全面发展作为评价发展尺度和发展目的的观点开启了一个新的时代。他强调发展应该是“整体的”、“综合的”和“内生的”。所谓“整体的”，是指发展模式必须有一个整体的观点，既要考虑作为整体的社会一人的各个方面，又要看到人们相互依存关系中出现的多样性；所谓“综合的”，是指各个部门、地区协调一致；所谓“内生的”，则是指充分正确地利用本国的力量和资源来促进发展。佩鲁的发展观中最基本的一点就是他十分重视联系的多层次性与全面性。他提出发展应以人的价值、人的需要和人的潜力的发挥为中心，旨在满足人的基本需要，促进生活质量的提高和共同体每位成员的全面发展。这种关注中心由客体向主体的转移，标志着发展观上一个质的转变。

(2) 以人为本的发展观。

当代发展研究中真正把以人为中心提到发展观高度的是 1995 年 3 月联合国在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议。该会议通过的《社会发

^① 参见 [美] 约瑟夫·斯蒂格利茨：《走向一种新的发展范式》，载《经济社会体制比较》，2005 (1)。

^② [法] 弗朗索瓦·佩鲁：《新发展观》，北京，华夏出版社，1987。

展问题哥本哈根宣言》和《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》中指出：“社会发展是全世界各国人民的中心需要和愿望，也是各国政府和民间社会各部门的中心责任。”“社会发展以人为中心，社会发展最终目标是改善和提高全体人民的生活质量”，“社会发展与其发生的文化、生态、经济、政治和精神环境不可分割”，在这里突出了人的主体地位。

新的发展观已从单纯追求经济增长转向追求人类发展的目标。人类发展是指人的能力的提升，它更加强调全体社会成员的共同发展和人的全面发展。为了衡量一个社会人类发展的成就，人们发明了人类发展指数（HDI）。该指数是一个三项指标的加权指数，这三项指标分别是：预期寿命、受教育水平（识字率和入学率）、经济发展水平。联合国从1990年开始，每年出版一份人类发展报告，对世界各国的人类发展状况进行描述并提出建议。随后又开始在一些国家出版国别人类发展报告。该报告在世界上拥有广泛的影响力。人类发展就是要提高人民的生活质量、扩大人民发展的机会、提高人民发展的能力。所谓机会，包括接受教育和训练的机会、获得公共卫生服务的机会、从事就业劳动的机会，也包括享受社会保障的机会等。所谓能力，则包括通过教育和培训提高就业竞争的能力、提高自身收入水平的能力、提高抵御风险的能力，也包括民主参与的能力等。所以说，发展是一个相对广泛的、需要协调和平衡各种不同目标的目标集。

人类发展不同于经济发展，虽然后者是前者的前提和基础。人类发展更加强调人自身的发展，而包括了经济增长在内的经济发展则更加看重GDP的增长和物质财富的增长。一个社会在短期内可以保持经济的高速增长，但并不一定意味着人类发展的指标也得到了相应的改善。从长期来看，忽视人类发展的经济增长是无法持续的。因此我们需要协调好二者的关系。也就是说，经济增长是实现人类发展这一目标的手段，而不是目的。增长是为人类服务，而不是人类为增长服务。这是目前联合国每年出版的《人类发展报告》阐述的一个最新的也是最重要的发展观。需要指出的是，从1987年联合国世界环境与发展委员会（WCED）在《我们共同的未来》报告中，对“可持续发展”（sustainable development）概念开始作出明确的界定，1992年里约热内卢世界环境与发展大会把可持续发展正式作为一个重要的发展战略，到提出以人为本的人类发展目标，表明人类在发展观上走过了一段漫长的路程。

（3）发展的三个基本价值取向。

当我们把发展作为整个社会和社会制度持续地走向“更美好”或“更人道”的生活来讨论时，什么构成了美好的生活呢？这是一个与哲学和人

类一样古老的问题，一个必须在人类社会持续变化的环境中不断地加以重新评价和回答的问题。要理解发展的“内在”含义，至少要有三个基本组成部分或核心价值作为概念基础和实际指导方针。^① 这些核心价值是生存 (sustenance)、自尊 (self-esteem) 和自由 (freedom)。这三个价值取向不是在一个平面上，而是一个由低到高的层次。一是生存：提供基本需要的能力。增加诸如食物、住房、健康和保护等基本生存必需品的数量。二是自尊：提高生活水平。不但增进物质福利，还推动个人和国家更大程度上的自尊。要被当做“人”来看待，而不是被作为达到目的的工具。三是自由：能进行选择。扩大对个人和国家可得的经济与社会选择范围。“经济增长的好处并不在于增加了财富，而在于它增加了人类选择的范围”^②。人类自由的概念还应该包括个人安全、法律规则、表达自由、政治参与和机会均等等。“发展”既是一种物质现实，又是一种精神状态，通过社会的、经济的和制度过程的某些综合，社会取得了获得美好生活的手段，不管这种美好生活包含什么内容，所有社会的发展最少必须具备以上三个目标。

3. 理解可持续发展

(1) “可持续发展”的研究是不断深化的过程。

“可持续发展”概念最早是针对资源与环境问题由环境学家和生态学家提出来的。1972年6月，斯德哥尔摩会议通过了《联合国人类环境会议宣言》，“可持续发展”首次在国际会议上被提了出来。

1987年，联合国世界环境与发展委员会在其题为“我们共同的未来”的报告中，从发展的公平性、持续性、共同性三原则出发，对“可持续发展”提出十个以上不同定义和指标，以说明其内涵的丰富与复杂。

1989年5月，第十五届联合国环境署理事会通过的《关于可持续发展的声明》，对“可持续发展”理论达成基本的共识。此后，这一概念便以极高的频率出现在各国及国际社会关于社会发展的文件和报告中，成为当代世界人们普遍关注的热点问题。

1992年联合国环境与发展大会以“可持续发展”为指导方针，制定并通过了《21世纪行动议程》(《21世纪议程》)和《里约热内卢环境与发展宣言》(《里约宣言》)等重要文件，否定了工业革命以来高投入、高消费、高污染的传统发展模式，提出建立保护环境的全球新“伙伴关系”。会议号召

^① 参见郭熙保主编：《发展经济学经典论著选》，7~9页。

^② [美] W·阿瑟·刘易斯：《经济增长是可取的吗？》，见《发展经济学经典论著选》，13页。

各成员国制定其本国的“可持续发展”战略与政策，并加强合作，以推动《21世纪议程》的落实。

1994年开罗联合国国际人口与发展大会通过了《国际人口与发展大会行动纲领》，指出：“可持续发展问题的中心是人。”

1995年哥本哈根社会发展问题世界首脑会议，从社会发展角度讨论“可持续发展”，强调社会公平和建立国际的伙伴关系，将“可持续发展”由环境、资源、人口、经济发展领域扩展到社会发展领域，成为整个社会的系统工程。

目前，世界上已有100多个国家和地区建立了可持续发展委员会机构，制定了各自的《21世纪议程》。我国政府也参与了《21世纪议程》的制定，并履行了里约热内卢国际会议承诺，于1994年3月通过了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展》白皮书，表明了中国走“可持续发展”道路的决心。

(2) “可持续发展”的含义。

“可持续发展”是发展观不断发展的结果，是指导人类走向21世纪的发展战略（思想范式），我们需要对其内涵有一个全面系统的理解。自1980年提出“可持续发展”概念以来，就不断有人从不同的角度对其进行定义，人们对它的理解也在不断发展。其中，影响较大的有：

1987年世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中对“可持续发展”的界定为：“可持续发展是既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”

1992年联合国环境与发展大会通过的《里约宣言》对“可持续发展”的理解为：“人类处于普遍受关注的可持续发展问题的中心。他们应享有以与自然相和谐的方式过健康而富有生产成果的生活的权利。”

1994年，联合国开发计划署（UNDP）发表的《人类发展报告》中提出：“可持续的人类发展把人置于发展的中心地位，把经济增长看成手段而不是目的，为人类的当代和子孙后代留下生活发展的余地和机会，并且珍惜全人类赖以生存的自然环境体系。”

从“可持续发展”的各种定义和各国的发展实践来看，“可持续发展”具有三个方面的基本含义：第一，“可持续发展”以人为本，以实现时间和空间上的人际公平、追求人的全面发展和社会进步为最终目标。第二，“可持续发展”以经济发展为核心，追求资源节约型、环境友好型的经济发展道路。第三，“可持续发展”以资源环境的永续利用为基础，强调发展与资源环境的承载力相适应，追求人与自然关系的协调。总之，“可持续发展”追

求“人—经济—自然”之间高质量、高水平的协调。^①

(3)“可持续发展”是一个系统的发展范式。

“可持续发展”是一个系统的发展理论，是包括经济、社会、生态三位一体的发展体系，具有以人为本的发展目标，体现一种世代平等的发展伦理，以科技推进为发展动力。对此需要从四个方面来加深理解：

第一，自然、经济、社会三位一体的发展体系。“可持续发展”是自然这一综合系统的整体协调的发展。在经济可持续发展方面：“可持续发展”鼓励经济增长而不是以环境保护为名取消经济增长，因为经济发展既是国强民富的前提，又是环境保护的前提。但“可持续发展”不只是重视经济增长数量，更追求经济发展质量。“可持续发展”要求改革传统的生产模式和消费模式，以节约能源和减少废物为特征的集约式的经济增长方式就是“可持续发展”在追求经济可持续发展方面的体现。在生态可持续发展方面：“可持续发展”要求发展与资源和环境的承载能力相协调（《里约宣言》第四原则）。发展的同时必须保护和改善地球生态环境，保证以持续的方式使用地球各种资源，把人类的发展控制在地球承载能力之内。在社会可持续发展方面：“可持续发展”要求人类社会能够广泛地分享发展带来的积极成果。致力于解决当前世界上大多数人的贫困或半贫困状况（《里约宣言》第五原则），认为只有消除贫困，人们才能真正具有保护和建设地球生态环境的能力。“可持续发展”强调世界各国的发展阶段可以不同，发展目标可以有差异，但发展的内涵均应包括创造一个保障所有人的食物和住房、健康和卫生、教育和就业、平等和自由、安全和免受暴力的社会环境。

第二，以人为本的发展目标。“可持续发展”要求经济、环境、社会的协调发展而不是其中任何一个方面特别是经济方面的单纯发展。但协调发展的根本目标指向是人而不是物，人是可持续发展活动的主要参与者和最终受益者。将“可持续发展”确立为人类行动目标的《里约宣言》开宗明义地写道：“人类处于普受关注的可持续发展问题的中心。人类应享有与自然和谐的方式过健康而富有生产成果的生活的权利”（《里约宣言》第一条原则）。具体地说，所谓以人为本的发展目标，包括两层含义：一是意味着发展必须“服务于人”，人的需求是多方面的，要在满足人类基本生活需求（主要表现为衣食住行等物质需求）的基础上，满足其进一步发展所需的精

^① 参见中国科学院可持续发展研究组：《1999 中国可持续发展战略报告》，北京，科学出版社，1999。

神、环境等方面的高级需求；二是意味着发展必须“造就人”，“可持续发展”应该为人类自身的发展提供各方面的有利条件（经济的、社会的和环境的），使人类在发展中提高素质，求得全方位的进步。因此“可持续发展”又是人类自身的可持续发展，是以人的全面发展为中心的自然—经济—社会这一综合系统的健康发展。人的发展是人类的最终目标。以人为中心的社会发展包括人自身的发展和为人的发展提供保证条件。人的发展包括三个层次：一是人的基本需求的满足；二是人的素质的提高；三是人的潜力的发挥。

第三，世代平等的发展伦理。“可持续发展”强调的人，不是指地球上某一部分或某一时期的人，而是指现世和未来的全部社会的人。这一界定意味着不能为了实现某一部分人的发展而忽视或损害另一部分人的发展，意味着不能为了实现某一时期的人的发展而忽视或损害另一时期的人的发展。这就是“可持续发展”所体现的代内平等和代际平等的发展伦理（《里约宣言》第二原则和第三原则）。地球资源属于全体人类，“可持续发展”立足于代际公平，是一条最基本的原则。如果当代人的发展建立在后代人利益的基础上，就无可持续发展可言。

第四，科技进步是“可持续发展”的动力。经济、生态、社会的协调可持续发展必须以科学技术进步作为支撑条件。《里约宣言》第九条原则指出：“各国应当合作加强本国能力的建设以实现可持续发展，做法就是通过开展科学和技术知识的交流来提高科学认识，并增强各种技术——包括新技术和革新性技术的开发、适应修改、传播和转让。”科学技术既是一种社会物质力量，也是一种社会精神力量，它对经济、社会和生态可持续发展的作用，我们必须充分地领会。在经济可持续方面，科学技术进步通过对劳动者、劳动对象和劳动工具的渗透推动经济活动从粗放型向集约型的方向发展；在社会可持续方面，社会物质生活的高度丰富、社会精神生活的文明和谐以及社会政治生活的民主开放需要仰仗科学技术的社会功能；在生态可持续方面，保护有限的自然资源和维持较好的生态环境、建立人与自然和谐相处的局面同样需要通过科学技术。

了解了“可持续发展”战略的内容，我们可以确定地说，中国要解决人口、资源、环境等方面的严峻问题，只有走“可持续发展”的道路。“可持续发展”是中国走向 21 世纪的必然选择。

（二）科学发展观与新世纪中国的发展战略目标

从战略管理的角度展望中国经济社会发展战略目标，有三大战略问题要明确：一是要明确处在什么样的地位、拥有什么资源（其实就是国情）；

二是要知道往什么样的方向发展；三是要懂得怎样从这里到达你想去的目的地，路径如何选择。这三个方面的问题要在设定的战略目标里体现出来。

1. 科学发展观

(1) 科学发展观提出的背景和依据。

2004年3月10日，胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上提出，要建立一种以全面、协调、可持续发展为核心的新型发展观，被称作科学发展观。这是在总结我国30年改革开放和现代化建设成功经验并吸取世界上其他国家发展经验教训的基础上，提出的一种全新的社会发展观。

科学发展观的提出，具有深刻的历史必然性和客观的依据。从国际背景和教训来看，经济的知识化、信息化、全球化和竞争的激烈化，人口、资源、环境问题的严重性，少数国家全面、协调发展的成功经验，大多数国家“有增长无发展”、“高消耗高污染”、贫富悬殊、社会矛盾尖锐等的深刻教训，都要求树立以人为本，全面、协调和可持续发展的科学发展观。从中国的国情和面临的任务来看，共同富裕的社会主义最终目标，达到人均1000美元以后面临的两种不同的发展前景，严重的“三农”问题、就业问题、收入差距扩大问题，以及资源的短缺、水土的流失、土地的沙化、环境的污染、产业结构的不优化、城乡结构的不合理、地区结构的不平衡、弱势群体的困难、社会稳定的保持等问题的有效解决，更是迫切需要树立科学发展观、转换增长方式、改变发展模式并调整发展战略。^①

(2) 全面、协调、可持续发展的科学发展观。

第一，科学发展观对发展的本质、目的、内涵和要求的理解。科学发展观正确地指出发展的本质是“以人为本”，发展的根本目的和内涵是“经济、社会和人的全面发展”，发展的基本要求是“全面、协调和可持续”，从而使人类社会对发展的认识更为完整、准确和深刻。

科学发展观确立了以人为本的原则：一是在哲学指导思想明确坚持以人为本，以实现人的全面发展为目标。二是在人与自然的和谐方面坚持可持续发展观，促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调。三是在社会内部关系方面坚持全面协调发展，让发展的成果惠及全体人民。这里所谓全面发展就是要以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化建设，实现经济发展和社会全面进步；所谓协调发展就是要统筹城乡发

^① 参见简新华、曾宪明：《科学发展观对发展经济学的重大发展》，载《经济学动态》，2005（1）。

展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。

第二，科学发展观提出了完整的统筹兼顾、协调发展模式，强调发展必须正确处理“七大关系”、实行“五个统筹”，即处理好经济发展与社会发展的关系，处理好城乡发展、地区发展的关系，处理好不同利益群体的关系，处理好经济增长同资源、环境的关系，处理好改革发展稳定的关系，处理好物质文明建设同政治文明建设、精神文明建设的关系，处理好国内发展同对外开放的关系，做到统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，充实了发展方式的理论。

第三，核心是五个统筹。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出，要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在配置资源中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保证。这五个统筹，不仅是深化我国经济体制改革的基本指导思想，也是今后一段时期内指导我国经济社会发展的基本方针。

(3) 科学发展观测度体系。

随着科学发展观的提出，如何构建与此相应的新型社会发展测度体系被提上日程。发展观的发展是多维度的，其衡量指标体系不能通过纯经济指标加以测度，应由发展的观念体系逐渐形成相应的指标体系。

第一，发展观测度体系的构建是一个权变的过程。人类的发展观在不断的发展过程中，随发展理念的演变而改变，发展内涵的度量也经历了一个演变过程：20世纪50年代，经济发展被理解为就是经济增长；20世纪60年代，经济发展被认为应该是“经济增长+结构变化”；20世纪70年代，经济发展被定义为“经济增长+结构变化+满足基本需要”；20世纪80年代，经济发展被定义为“经济增长+结构变化+满足基本需要+可持续性”；20世纪90年代以来，经济发展逐步被定义为“经济增长+结构变化+满足基本需要+可持续性+人的发展”。人的发展、以人为本的发展是发展的本质与核心。与发展理念的演变相适应，对发展的度量也经历了三个阶段：第一个阶段，集中关注经济增长；第二个阶段，将教育、医疗和生活质量方面的变化纳入度量范畴；第三个阶段，全面考察经济、社会、环境方面的变化。

随着人们对以GDP单纯经济指标衡量社会发展方式的缺陷认识的不断

深入，世界范围内形成了一个“社会指标体系”的研究高潮，“社会指标体系”的构建，主要是通过对GDP指标进行改良和建立新型社会指标体系两种途径进行，典型的研究成果有：物质生活质量指数（PQLI）、社会进步指数（ISP）、人文发展指数（HDI）等。物质生活质量指数是为测度物质福利的水平而开发的一个综合指数，该指数由美国涉外开发委员会提出，于1977年作为测度贫困居民生活质量的方式公布，旨在测度世界最贫困国家在满足人们基本需要方面所取得的成就。社会进步指数包括十个社会经济领域的36项指标。十个领域分别为教育、健康状况、妇女地位、国防、经济、人口、地理、政治参与、文化、福利成就。在此基础上，对各子领域得分进行加权，最后得到加权社会进步指数值，以此作为评价社会发展的尺度。人文发展指数是衡量人文发展的三个方面的平均成就的综合性指标：健康长寿的生命，用出生时期望寿命来表示；知识，用成人识字率及大中小学综合入学率来表示；体面的生活水平，用按购买力平价法计算的人均国内生产总值来表示。然后将这三方面的指数进行简单平均，即为人文发展指数。

第二，可持续发展的指标体系。随着可持续发展思想影响的日益深入，社会各界广泛开展了可持续发展测度体系研究。在国际上，自20世纪90年代可持续发展观被世界各国普遍接受以来，联合国有关组织及西方一些国家纷纷开始了有关区域可持续发展评价指标体系的研究，其中颇具代表性的有：联合国可持续发展委员会（CSD）提出的可持续发展指标体系；联合国统计局（UNSTAT）提出的可持续发展指标体系框架（FISD）；环境科学委员会和联合国环境规划署合作提出的可持续发展指标体系；世界银行（WB）提出的可持续发展指标体系。典型的研究成果有：世界银行1995年在将资本区分为人造资本、自然资本、人力资本、社会资本等新型资本理念的基础上提出了以“人均资本”为核心指标的国家财富新测度体系。但是，由于发展测度体系的相当一部分规模庞大，层次繁多，难以量化操作，又因科学发展观被正式提出的时间并不长，真正基于科学发展观理念构建的“以人为本”的新型社会发展测度体系，还未形成相互结合的完整体系。

第三，联合国可持续发展委员会提出的指标体系。国际相关组织提出了许多评价可持续发展的指标或指标体系，其中联合国可持续发展委员会提出的可持续发展指标体系，对于构造中国全面建设小康指标体系最具有借鉴意义。联合国可持续发展指标体系的框架结构是：首先将可持续发展分解为社会、环境、经济与制度四个方面，然后将每个方面分解为若干主题，再将这