

公务员能力建设系列教材

树立和落实科学发展观 公务员学习读本

本书编写组 编著

中国人事出版社

公务员能力建设系列教材

树立和落实科学发展观 公务员学习读本

本书编写组 编著

D616
42

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

树立和落实科学发展观公务员学习读本/《树立和落实科学发展观公务员学习读本》编写组编著, - 北京: 中国人事出版社, 2004. 11

ISBN 7 - 80189 - 267 - 4

I. 树... II. 树... III. 社会发展 - 研究 - 中国 - 公务员 - 学习参考资料 IV. D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 115529 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

河北保定市印刷厂印刷

2004 年 11 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 8.25

字数: 195 千字 印数: 1 - 5100 册

定价: 25.00 元

公务员能力建设系列教材

主 编：侯福兴

副主编：贾忠杰 段展样

孔凡晶

目 录

第一章 发展观的历史演进与科学发展观的提出	(1)
一、经济增长论	(1)
二、增长极限论	(2)
三、综合发展观	(3)
四、循环经济的发展观	(5)
五、以自由看待发展的发展观	(7)
六、可持续发展观	(7)
七、当代中国科学发展观	(9)
第二章 充分认识树立和落实科学发展观的重大意义	… (12)
一、党对社会主义现代化建设规律的认识逐步深化	(12)
二、科学发展观：执政理念和发展实践的理论升华	(25)
三、实现经济社会更快更好的发展	(29)
四、走出传统发展观的误区，辩证看待 GDP	(31)
五、科学发展观是对国际发展经验与教训的合理借鉴	(34)
六、以科学发展观为指导全面建设小康社会	(37)

第三章 科学发展观的内涵、实质和基本要求	(42)
一、科学发展观的深刻内涵	(42)
二、科学发展观的实质	(47)
三、科学发展观的基本要求	(57)
 第四章 坚持统筹兼顾	(73)
一、统筹兼顾是科学发展观的根本要求	(73)
二、统筹兼顾要充分调动一切积极因素	(77)
三、统筹兼顾要妥善处理各种利益关系	(79)
四、统筹兼顾要实现发展的良性互动	(81)
五、统筹兼顾要加强发展薄弱环节的工作	(90)
 第五章 坚持以人为本	(93)
一、以人为本是科学发展观的本质要求	(93)
二、以人为本是重要的工作原则	(96)
三、以人为本就要保证人民的根本利益	(100)
四、以人为本就是要为充分发挥人的聪明才智创造 条件	(103)
 第六章 树立正确的政绩观	(106)
一、充分认识树立正确政绩观对发展的重要性和紧 迫性	(106)
二、全面准确地理解和把握正确政绩观的科学内涵	(111)
三、在全面建设小康社会的伟大实践中创造实实在 在的政绩	(120)

第七章 科学发展的路径：实施国家发展战略	(125)
一、走新型工业化道路	(125)
二、实施科教兴国战略	(141)
三、实施人才强国战略	(161)
四、实施可持续发展战略	(196)
 第八章 公务员是落实科学发展观的重要主体力量	(217)
一、坚持发展是执政兴国的第一要务	(217)
二、坚持科学发展观，促进“三个文明”协调发展	(221)
三、转变经济增长方式，不断保护和增强 发展的可持续性	(235)
四、改革经济体制，促进经济发展	(241)
五、转变政府职能，优化发展环境	(244)
六、坚持理论与实际相结合，把科学发展观的要求 贯穿于各方面的工作	(250)
 后 记	(255)

第一章 发展观的历史演进与 科学发展观的提出

发展观是关于发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法和根本观点。有什么样的发展观，就会有什么样的发展道路、发展模式、发展战略和发展政策，就会对发展的实践产生根本性、全局性和决定性的重大影响。人类关于自身、经济和社会的发展观念，是随着生产力发展和科学技术进步而不断演进的。人类社会现代意义上的发展始于18世纪的工业革命，工业革命的发生以及随之带来的生产方式的巨大变革，推动一些国家走上工业化道路，经济快速增长，财富迅速积累，率先跻身于发达国家行列。发达国家的发展模式，为许多发展中国家所效仿。进入20世纪40年代以后，发展问题成为了全球普遍关注的问题。依据时间的相继性和关注重点的差异，对发展观的历史演进过程进行梳理、分析与概括，其演进大致经历了如下几个各具特色的发展阶段：

一、经济增长论

随着人类社会的不断进步，人们对发展问题的认识不断深化，发展的内涵也越来越充实，并赋予了发展观以相应的时代特征。20世纪40年代以来，随着发展经济学的兴起，从发展经济学中引出了早期的发展观，即经济增长论。这种发展观根据对发达国家发展经验的总结，认为只有促进经济增长，落后国家才能实现追赶的目标。在这个时期，由于发展经济学的主要研究对象是落后国家如何追赶发达国家，因此，无论在理论上还是在认识

上，都是把发展等同于经济增长。

经济增长论的基本观点是，工业化是一个国家或地区经济活动的中心内容；经济增长是一个国家或地区发展的“第一”标志；国内生产总值的增长是衡量一个国家或地区经济发展的重要标尺；发展规划是实现工业化和实行追赶战略的重要手段。在这种发展观的指导下，在第二次世界大战后 50 多年的时间里，人类创造了历史上前所未有的增长奇迹。作为政府对国家经济运行进行评价与诊断的重要指标——国内生产总值（GDP），成为衡量一个国家经济社会是否进步的最重要的指标，形成了以 GDP 增长为核心的传统发展理念。

二战后 50 多年的社会发展实践表明，以经济增长为核心的发展观，对促进经济增长、迅速积累财富起到了积极作用。但是，由于经济增长并不能完全体现收入分配的改善和社会结构的完善，不能反映技术进步的变化，并没有给人们带来所期望的福祉，相反，却出现了高增长下的分配不公、两极分化、社会腐败、政治动荡、环境污染和生态破坏现象。学术界将这种现象归纳为“有增长无发展”、“无发展的增长”，在理论上确认了发展与增长之间的差异性。

二、增长极限论

福罗斯特（J. W. Forrester）和麦多斯（D. L. Meadows）是美国麻省理工学院管理学教授。福罗斯特发展了“系统动态学”的分析方法，并把它应用到增长有限论方面，于 1971 年出版了《世界动态学》一书。麦多斯原是他的学生。于 1970 年接受罗马俱乐部的委托，与他人合作，于 1972 年出版《增长的极限》一书。该书是罗马俱乐部关于人类发展状况研究计划的第一个报告，所以罗马俱乐部也被看成反对经济继续增长的有力支持者。

全书分为“指数增长的本质”、“指数增长的极限”、“世界系统中的增长”、“技术和增长的极限”、“全球均衡状态”五章，分别从人口、农业生产、自然资源、工业生产和环境污染几个方面阐述了人类发展过程中，尤其是产业革命以来，经济增长模式给地球和人类自身带来的毁灭性的灾难。该书以各种数据和图表有力地证明了传统的经济发展模式，不但使人类与自然处于尖锐的矛盾中，并将会继续不断受到自然的报复。

《增长的极限》表达的发展观，即增长极限论的核心观点是，由于空间是有限的，资源是有限的，地球消化吸纳污染的能力也是有限的，而人口增长、粮食生产、投资增长、环境污染和资源消耗具有几何级数增长的性质，我们这个星球上的经济增长在今后 100 年内将达到极限。因此，主张“零增长”。这个预言虽然过于悲观，但它向人类敲响了警钟：经济增长必须与资源环境和社会发展相协调。这个警示对新的发展理论的形成产生了深刻影响。在发展过程中，经济发展不能过度消耗资源、破坏环境，人类要注意经济增长与资源环境的协调发展，应充分认识资源环境的最终极限对人类发展和人类行为的影响。

增长极限论较之于单纯的经济增长论来说无疑是一种进步，其关于人与自然关系的观点逐渐被世人所接纳。《增长的极限》和罗马俱乐部一起成为环境保护史上的一座里程碑。然而它也有其历史的局限性，即它以“增长—资源—环境”的相互关系为出发点，将人置于完全被动的地位，忽视了人类把握自己命运和行为的能动作用，忽视了技术进步对经济社会发展的巨大促进作用。

三、综合发展观

20 世纪 70 年代以后，人们对发展又有了新的认识，即增长不等于发展，发展是经济社会各方面综合协调发展的系统工

程。美国学者率先发动了一场“社会指标运动”，提出了建立包括经济、社会、环境、生活、文化等各项指标在内的新的发展价值体系。联合国第二个发展 10 年 1970 ~ 1980 年报告指出：发展已不再是单纯的经济增长，社会制度和社会结构的变迁以及社会福利设施的改善具有同等重要的地位。1983 年，法国学者佩鲁受联合国委托推出了《新的发展观》一书，在此书中佩鲁明确提出了“整体的”、“综合的”、“内生的”新发展理论，在人与客观世界相协调的基础上逐步形成了综合发展观。之后各国学者先后提出了人与人、人与环境、人与组织、组织与组织合作的新发展主题，以及经济与政治协调、人与自然的协调等新发展观。

综合发展观强调经济与政治、人与自然的协调，将人与人、人与环境、人与组织、组织与经济的合作作为新的发展主题，把发展看做是以民族、历史、文化、环境、资源等内在条件为基础，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、生态平衡等各种因素在内的综合发展过程。1978 年，埃德加·欧文斯在《发展中世界的自由前景：伴随政治改革的经济发展》一书中进一步指出：“现在该是我们把政治与经济理论结合起来考虑问题的时候了——不仅考虑社会能够变得更具有生产力的方式，而且考虑社会应该变得更具有生产力的质量：即是说人的发展重于物的发展。”^① 20 世纪末，“综合发展观”又有新的拓展。在强调经济增长与社会文明相互协调同步发展的同时，重点是把人类自我发展摆到经济社会发展的中心位置上来。这种发展观的局限性在于强调了当代发展的各种综合协调，但没有考虑到后代的发展空间问题。

^① 《发展中世界的自由前景：伴随政治改革的经济发展》，帕加蒙出版社 1987 年版，前言第 15 页。

四、循环经济的发展观

“循环经济”一词，是由美国经济学家 K·鲍尔丁在 20 世纪 60 年代提出的，循环经济是指在人、自然资源和科学技术的大系统内，在资源投入、企业生产、产品消费及其废弃的全过程中，把传统的依赖资源消耗增长的经济，转变为依靠生态型资源循环来发展的经济。循环经济最重要的操作原则是“减量、再用、循环”。资源利用的减量原则，即在生产的投入端尽可能少地输入自然资源；产品的再用原则，即尽可能延长产品的使用周期，并在多种场合使用；废弃物的循环原则，即最大限度地减少废弃物排放，力争做到排放无害化，实现资源循环利用。

美国经济学家鲍尔丁曾经作过一个比喻，说地球好比是宇宙中一个孤立无援的系统，与太空中的飞船一样。两者的共同特征都是不断消耗其内部的有限资源，一旦资源殆尽，就会毁灭。为了生存，飞船必须不断重复利用自身有限的资源，才能延长运转寿命。循环经济的要义在于反复循环地利用自然资源，从而尽可能地缓解地球资源和人类发展的矛盾。如将废纸生成再生纸，废玻璃生成新玻璃，废钢铁生成再生钢……这种方式的利用，可以减少原生材料使用量的 20%~90%。循环经济是一种建立在物质不断循环利用基础上的经济发展模式，在这种模式下，经济发展是一个“资源—产品—消费—再生资源”的物质反复循环流动的过程，使得整个经济系统基本上不产生或者只产生很少的废弃物。其特征是资源的低投入、高利用和废弃物的低排放。

传统经济是一种由“资源—产品—消费—污染排放”所构成的物质单向流动的线形经济。在这种经济中，人们以越来越高

的强度把地球上的物质和能源开采出来，在生产加工和消费过程中又把污染和废物大量地排放到环境中去，对资源的利用常常是粗放型和一次性的，通过把资源持续不断地变成废物来实现经济的数量型增长，导致了許多自然资源的短缺与枯竭，并酿成灾难性环境污染后果。循环经济倡导一种建立在物质不断循环利用基础上的经济发展模式，在这样一个经济系统中只有放错了地方的资源，而没有真正的废弃物。

进入新的世纪以来，世界各国发展经济呈现两大趋势，一个是知识经济，另一个就是循环经济。知识经济是在经济运行过程中智力资源对物质资源的替代，是实现经济活动的知识转向；循环经济则是按照生态规律利用自然资源和环境容量，是实现经济活动的生态化转向。在西方发达国家，发展循环经济、建立节约型社会已经成为一股潮流和趋势。循环经济的提出，是经济发展理论的重要突破，为可持续发展提供了新的理论范式，所以有人说这是“一场革命”。

生态型资源循环利用所表达的循环经济发展观，其特点在于：一是体现了新的经济观，即在传统工业经济的资本循环、劳动力循环的基础上，强调自然资源也应该形成循环；二是体现了新的价值观，将自然作为人类赖以生存的基础，利用科技促进生态系统的自我修复；三是体现了新的生产观，即在生产中不断提高自然资源的利用效率，循环使用资源，尽可能地利用可再生资源替代不可再生资源；四是体现了新的消费观，提倡物质的适度消费、层次消费，在消费的同时就考虑到废弃物的资源化，建立循环生产和消费的观念。^①

^① 参见《发展的历史沿革和发展——国际上的几种发展观》，《求是》2004年第五期。

五、以自由看待发展的发展观

以1998年度诺贝尔奖获得者阿马蒂亚·森为代表的发展经济学家，提出了一个围绕选择、权利与福利的发展理论体系。在阿马蒂亚·森所著的《以自由看待发展》一书中认为，发展是一个与“个人自由和社会承诺”紧密联系的过程，也是一种扩大人们所真正享有的经济自由和各种权利的过程。这种新的发展观强调以人为本、以制度为载体，强调每个经济主体不只是经济福利的接受者，而且是能动地获取机会、争取权利进而享有充分经济自由的经济单位。

围绕选择、权利与福利所反映的发展观，即以自由看待发展的主要观点是，经济不自由与基础设施缺乏、贫困，与社会组织问题等密切相关。因此，经济自由是发展的核心。一是因为它具有评价作用。经济发展必须要有某种指标体系来加以评价和比较，而一个基本的指标就是人们所享有的经济自由是否充分。二是各种不同的自由权利在促进发展和增进人类自由方面具有功能性作用。个人选择和采取经济行为的权利及其可持续性，是发展的一个主要引擎。经济自由主要包括几种在经济发展中发挥直接作用的基本自由，即政治自由、公民权利、经济设施、社会机会、社会透明度和安全性。这几种基本自由是经济主体运用的结果，是实现经济发展和人类自由的前提，也是发展的重要内涵。

六、可持续发展观

中国古代哲学家提出的“天人合一”的观点，强调人与自然的和谐相处，实际上这就是萌芽阶段的可持续发展思想。现代

可持续发展思想是随着人们对环境认识的深入，在 20 世纪 80 年代逐步形成的。可持续发展一词，作为一种概念，1980 年首次在《世界自然保护大纲》中提出。可持续发展有多种定义，其中最有影响的是现任世界卫生组织（WHO）总干事、挪威前首相布伦特兰夫人与她所主持的联合国世界环境与发展委员会在调查报告《我们共同的未来》中所提出的定义，即可持续发展是满足当代人的需求，又不损害子孙后代满足其需求能力的发展。这一概念在 1992 年联合国环境与发展大会上得到了广泛的认同和接受。作为一种发展战略和实践，始于 1992 年 6 月联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》。它标志着可持续发展开始从理论走向实践，标志着人类历史进入可持续发展新时期的开始，必将成为世界各国发展的主导潮流。

联合国环境与发展委员会 1987 年发布了《我们共同的未来》研究报告。该报告的突出贡献在于：其一，用“可持续发展”这一包容性极强的概念，总结并统一了人们在环境与发展问题上所取得的认识成果，使它们构成了一个具有内在逻辑联系的有机整体，从而把人们对这一问题的认识提升到了一个新的高度；其二，第一次深刻而全面地论述了 20 世纪人类面临的三大主题（和平、发展、环境）之间的内在联系，并把它们当作一个更大课题（可持续发展）的内在目标来追求，从而为人类指出了一条摆脱目前困境的有效途径。它不仅使可持续发展思想在全球范围内得到了最广泛和最高级别的承诺，而且还使可持续发展思想由理论变成了各国人民的行动纲领和行动计划。

着眼于后代和未来的可持续发展观的一个重要特点是研究了人类的代际关系，即这一代与后一代人的关系问题。与此相关，人与自然的关系问题再一次提到了人类的面前。可持续发展观包括以下四个基本观点：一是肯定发展的必要性。只有发展才能使人们摆脱贫困，提高生活水平。只有发展才能为解决生态危

机提供必要的物质基础，才能最终打破贫困加剧和环境破坏的恶性循环。因此，承认各国的发展权十分重要。二是显示了发展与环境的辩证关系。环境保护需要经济发展提供资金和技术，环境保护的好坏也是衡量发展质量的指标之一。经济发展离不开环境和资源的支持，发展的可持续性取决于环境和资源的可持续性。三是提出了代际公平的概念。人类历史是一个连续的过程，后代人拥有与当代人相同的生存权和发展权，当代人必须留给后代人生存和发展所需要的必要资本，包括环境资本。保护和维持地球生态系统的生产力是当代人应尽的责任。四是在代际公平的基础上提出了代内公平的概念。这是在全球范围内实现向可持续发展转变的必要前提。发达国家在发展过程中已经消耗了地球上大量的资源和能源，对全球环境造成的影响最大。因此，发达国家应该承担更多的环境修复责任。可持续发展的观点目前已经被世界上大多数国家或地区的政府所接受，走可持续发展之路是人类文明发展的一个新阶段。

七、当代中国科学发展观

发展观的上述六个阶段都是由国外提出来的，惟独科学发展观是由中国提出的。在 2003 年秋天举行的十六届三中全会上，党明确提出了要树立和落实科学发展观。2004 年 2 月 16 日，在中共中央举办的省部级主要领导干部树立和落实科学发展观专题研究班的开班式上，中央领导高屋建瓴地指出：树立和落实科学发展观是贯彻落实“三个代表”重要思想的具体体现，是全面建设小康社会的必然要求，是妥善应对我国经济社会发展关键时期可能遇到的各种风险和挑战的正确选择，也是提高党的执政能力和执政水平的迫切需要。在 2004 年的全国两会上这一新的发展理念又进一步得到了高扬。

党的十六届三中全会对科学发展观作出了精辟表述：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，坚持“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。”科学发展观的提出蕴含着深远的理性思考，彰显出鲜明的时代特征。

科学发展观的提出，是我国社会主义现代化建设指导思想与时俱进的结果。马克思主义认为，实践是认识的基础，认识来源于实践又指导实践，同时接受实践的检验。我们党对社会主义现代化建设规律的认识，是随着实践的发展而不断深化的。早在新中国成立初期，我们党就提出要探索社会主义发展规律问题。1956年，毛泽东发表了著名的《论十大关系》，着眼于调动一切积极因素，提出一系列关于社会主义建设的重要理论观点，初步探索了符合我国情况的发展道路。党的八大在全面分析国内外形势的基础上，指出我国社会的主要矛盾是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾，强调要集中力量发展社会生产力，实现国家工业化。这些重大判断和指导思想是正确的，对实践的发展起到了积极作用。但是，后来由于种种复杂的原因，我国的发展走了弯路。1978年，党的十一届三中全会深刻总结了过去20多年的经验教训，果断地把党和国家的工作重点由“以阶级斗争为纲”转移到社会主义现代化建设上来，做出了实行改革开放的重大决策。邓小平和我们党明确提出走自己的路，建设有中国特色的社会主义，提出并实施现代化建设“三步走”发展战略，强调社会主义的根本任务是发展生产力，“发展才是硬道理”，并制定社会主义初级阶段“一个中心、两个基本点”的基本路线和一系列重大方针政策。这是对我国现代化建设规律认识的一次飞跃，有力地推动了我我国改革开放和现代化建设事业的迅速发展。以江泽民为核心