

中国社会科学院经济学部

学部委员与荣誉学部委员文集
(2007)

中国社会科学院学部工作局
经济学部工作室编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国社会科学院经济学部

学部委员与荣誉学部委员文集 (2007)

中国社会科学院学部工作局
经济学部工作室编

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

学部委员与荣誉学部委员文集. 2007 / 中国社会科学院学部工作局经济学部工作室编. —北京: 经济管理出版社, 2008. 1

ISBN 978 - 7 - 5096 - 0139 - 6

I. 学… II. 中… III. 社会科学—文集 IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 002803 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 陈 力

技术编辑: 黄 铄

责任校对: 龙 萧

787mm × 1092mm/16

21.5 印张

414 千字

2008 年 1 月第 1 版

2008 年 1 月第 1 次印刷

定价: 68.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 0139 - 6/F · 139

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

目 录

经济学部课题组

关于科学发展观的若干问题研究	中国社会科学院经济学部课题组 (3)
中国改革开放的基本经验和新阶段的重点任务	中国社会科学院经济学部课题组 (15)

学部委员

警惕人口城市化“拉美陷阱”	田雪原 (31)
坚持正确的改革方向——读锦涛同志3月7日讲话有感	刘国光 (41)
我国改革的正确方向是什么？不是什么？——略论“市场化改革”	刘国光 (45)
2006年中国经济发展的背景条件分析	刘树成 (50)
多次性微调：使经济增长率不“冒顶”	刘树成 (62)
振兴东北老工业基地的任务和措施	吕 政 (68)
立足节约资源保护环境推动发展	吕 政 (78)
关于深化国有企业改革的几点看法	张卓元 (82)
适当放缓经济增速 切实转变经济增长方式	张卓元 (86)
浅析“后农业税时期”中西部地区的农村改革与发展	张晓山 (94)
中国农村土地制度变革的回顾和展望	张晓山 (103)
国家目标、政府信用、市场运作——我国政策性金融机构改革	李 扬 (113)
探讨	李 扬 (113)
全球经济失衡及中国面临的挑战	李 扬 余维彬 (121)
中国文化产业发展的现状与走势及政策选择	李京文 (132)
完善资源价格，促进增长方式转变，构建节约型社会	李京文 (145)
马克思国际价值理论及其现实意义	杨圣明 (155)

关于服务外包问题	杨圣明 (177)
我国经济社会生活中的突出矛盾和问题	汪同三 (185)
深化改革, 规范政府投资的资金来源和投资行为	陈佳贵 (192)
中国地区工业化进程的综合评价和特征分析	陈佳贵 黄群慧 钟宏武 (196)
新条件下的中国工业化	周叔莲 (210)
学习陈翰笙同志关于中国工业化理论的体会	周叔莲 (221)

荣誉学部委员

改革与发展: 还是要“摸着石头过河”	于祖尧 (229)
财政内部制衡理论与实践的探索	何振一 (240)
中外历史上“天人”观和“主客”观的演变 ——在“环境史视野与经济史研究”学术研讨会上的发言	吴承明 (249)
试论“十五”期间投资率和消费率的运行特征及其变动趋势	汪海波 (251)
“十一五”规划与区域经济的新格局	陈栋生 (267)
城乡协调发展与西部大开发	陈栋生 (275)
中国居民财产分布研究	赵人伟 李 实 丁 赛 (278)
以瑞典为代表的福利国家的转型及其对中国的启示	赵人伟 (302)
注重公平有利于提高效率、走向共同富裕	戴园晨 (334)
后 记	(339)

经济学部课题组

关于科学发展观的若干问题研究

中国社会科学院经济学部课题组*

党的十六届三中全会明确提出了“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”的科学发展观。这是中国共产党深刻总结历史经验和教训，在中国经济和社会发展进入新阶段的关键时期提出的伟大战略决策的意识表达；同时，也是站在人类进步的高度，以全球视野，对中国和世界发展客观规律的更高认识和理论创新。它标志着中国共产党对经济社会发展规律认识的又一次深化，也标志着中国共产党所领导的建设有中国特色社会主义的伟大实践进入了以科学发展观统领的新阶段。

科学发展观得到全党全国人民的高度认同，走以科学发展观指导的新型发展道路，是新世纪的必由之路。当前，最重要的是如何理解和贯彻科学发展观。但是，贯彻科学发展观也会遇到一系列矛盾和困难，中国的具体国情决定了向科学发展观所要求的发展道路转变必须以创新思维处理好若干重大关系和确立正确的政策思路。当前，各地都在积极行动，努力以科学发展观为统领，探索解决贯彻科学发展观正在遇到和将会遇到的各种问题，争取实现又快又好的发展。

一、科学发展观理论内涵的深化

1. 以胡锦涛同志为总书记的党中央顺应全面建设小康社会伟大实践的要求，从党和国家事业发展的全局出发，明确提出“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”；强调“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”，推进改革和发展。我们认为，深化和丰富科学发展观的内涵，可以进一步纳入“和谐发展”和“和平发展”理念，即将科学发展观的基本内涵表述为：坚持以人为本，通过“五个统筹”，实现全面、协调、可持续发展，创造以和谐发展、和平发展为基本特征的中国发展模式。

2. 以人为本，是科学发展观的核心价值观。发展的本质是人的发展，归根结底

* 课题总负责人：陈佳贵；执行负责人：金碚；课题组成员：吕政、吴元梁、李周、齐建国、刘戒骄、武力、胡家勇。

是实现人的自由而全面的发展。胡锦涛同志明确提出了在发展过程中要坚持以人为本,并对以人为本作出了马克思主义的科学解释,即坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民。以人为本,就是以人民群众为本,就是承认人民群众是推动社会历史发展的主体,承认国家权力来自人民群众。以人为本强调尊重人和人格,归根结底是要促进和实现人的自由而全面发展,而且“以人为本”中的“人”是具体的人、社会的人,而不是抽象的人,其基本含义是:第一,发展是为了实现广大人民群众的利益。第二,发展必须尊重和维护个人的合法权利,处理好多数人和少数人、集体利益和个体利益的关系。第三,人是划分为不同阶层的,发展过程中要正确处理不同阶层和不同利益集团之间的利益关系,尤其要注意保障弱势群体的基本权益。第四,人的利益是具体的,发展中要正确处理好当前利益和长远利益的关系,特别是要重视解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。

3. 全面发展,是科学发展观的愿景目标。发展的目的归根结底是为了满足人的需要,而人的需要是多方面的。因此,人的全面发展应体现为发展目标的全面性,即经济、政治、文化和社会的全面进步才是发展所追求的目标。

全面发展是我们党根据马克思的人的全面生产和全面发展理论、社会结构和社会有机体理论、唯物辩证法的普遍联系和全面性的理论,是在深化了对当今世界,特别是我国社会现阶段社会领域不断分化又不断整合,社会的有机性、系统性、整体性不断加强的特点和规律认识的基础上提出的。2004年胡锦涛同志说:“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。”党的十六届五中全会通过的“十一五”规划建议中提出,在“十一五”期间要开创社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的新局面。党的十六届六中全会通过的关于构建社会主义和谐社会的决定中进一步明确指出,我们要推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展。也就是说,全面发展就是要求在以经济建设为中心的基础上实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体的发展。

我们建议,在此基础上,再增加一个“生态环境建设”,即把全面发展的内容表述为:经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设五个方面,与之对应,实现物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的五方面目标。

4. 协调发展是科学发展观要求的实现途径。要实现全面发展,就必须在更高的发展水平上处理好发展中的新矛盾和新问题,因此,协调发展是实现全面发展的正确道路和政策途径。这一基本原则体现为发展过程的统筹性。即协调发展,就是要统筹城乡发展、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,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、社会、文化、生态建设的各个环节、各个方面相协调。

5. 可持续发展是科学发展观的代际关系原则。科学发展观要求实现可持续发展,就是要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,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,保证一代接一代地永续发展。可持续发展的原则,体现了发展眼界(horizon)的长期化和发展价值的恒久化,是实现“以人为本”的发展价值观的代际关系原则。其深刻的价值在于:人类延续和代传是发展的最终要求,每一代人的发展都应该为下一代人的更好生存和发展留下空间和条件。

6. 和谐发展是科学发展观的社会关系原则。和谐社会是社会主义的本质属性。以发展促进社会的持续和谐,以和谐为发展提供保障,保持发展过程中的和谐稳定,是中国特色社会主义和社会主义市场经济体制的根本要求。和谐发展就是要能够正确解决发展过程中的各种矛盾,特别是处理好改革、发展和稳定的关系,使矛盾成为推动发展的动力而不是阻力,使矛盾转化成促进发展的积极因素而不是导致失衡的消极因素。

和谐发展的基本含义是:第一,要以经济建设为中心,一心一意谋发展。第二,把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的地位。第三,在发展的不同阶段都要保持与发展水平和物质技术条件相适应的社会和谐状态。也就是说,中国的发展既要追求高度经济发达基础上的和谐社会目标,又要保持整个发展过程中的社会和谐状态。简言之,中国发展模式的基本特征之一是:社会和谐既是奋斗目标又是过程特征。

7. 和平发展是科学发展观的国际关系原则。中国的发展要坚定不移地走和平发展的道路,坚持独立自主的和平外交政策,本着平等互信、和平共处的原则处理国与国的关系,不断扩大共同利益的汇合点,努力营造和平的国际环境和良好的周边环境,努力建设互利共赢、持久和平、共同繁荣的和谐世界。中国走和平发展道路是由中国国情、科学发展观基本精神和当代世界潮流等多方面因素决定的。和平发展是中国的重要历史机遇,又是在经济全球化条件下贯彻科学发展观的本质体现,是中国发展模式区别于世界历史上其他大国崛起过程的一个突出特征。

二、贯彻科学发展观现阶段面临的主要矛盾

1. 科学发展观反映了全国人民的共同愿望。实现科学发展观的目标和要求,是全体人民的理想。问题是,实现理想必须要具备一定的条件,而在中国经济社会发展的现阶段,总体上看,人均收入水平低、企业竞争力不强、技术水平落后、市场经济体制不完善,加之经济发展不平衡、发达地区与欠发达地区差别大,所以,在

贯彻科学发展观的过程中产生了许多矛盾和困难。承认矛盾,分析矛盾,才能找到解决矛盾的途径、机制和方法,使科学发展观从理想变成现实。我国处于社会主义初级阶段。社会主义初级阶段的基本矛盾,始终是人民群众日益增长的物质文化需求同社会生产力不发达之间的矛盾。这个矛盾贯穿于我国社会主义初级阶段的整个过程和社会生活的各个方面。当代中国面临的一切矛盾和问题,归根结底是这个基本矛盾的直接或间接反映。

2. 工业和城市发展同农业和农村相对落后的矛盾。我国现阶段的经济主要发展主要表现在工业的高速增长和城市建设的巨大成就,大量的资源向工业和城市集中。农业、农村和农民的境况改善相对滞后,成为建设小康社会的难点。特别是农业基础设施脆弱,农民增收受到多种因素制约,难度大,见效慢。这成为落实科学发展观的一个突出矛盾。

3. 工业化城镇化进程同城市人口吸纳能力的矛盾。工业化就是农业劳动力向非农产业转移,农村人口向城市转移的过程。目前我国农村劳动力总量有5亿人,其中从事农业生产的劳动力为3.3亿人,依靠现有的农业资源,农业部门仅能容纳1.4亿左右的劳动力,农村潜在的剩余劳动力总量达1.8亿以上。到2020年,平均每年大约有1000万人需要从农村中转移出来。目前,我国农村外出务工劳动力12000万人,农村外出务工劳动力占全国农村劳动力的比重为24%。农民工年均外出务工时间为8.3个月,外出务工时间在6个月以上的农民工占81.3%,约9600万农民工。他们虽然被统计为城镇常住人口,但并不能够与城镇户口居民享有同等的社会保障、医疗和教育等服务。现行的失业救济、医疗保险、养老等社会保障体系,还没有把进城务工的农民纳入保障范围。在这种情况下,必然出现农民只能暂时离土离乡而难以真正实现向城镇的转移。这表明,面对着我国巨大的人口和劳动力数量,城市化的吸纳能力显得非常不足。其直接的社会表现是:城乡差距扩大,居民(包括进城农民)收入差距扩大、社会保障滞后、公共服务严重不足等一系列问题。

4. 经济高速增长和需求结构变化同资源供应不足的矛盾。工业加速增长是工业化进程的一个基本特征。工业增长的技术性质就是大规模采掘和使用自然资源(包括能源),进行加工制造,创造出大量的物质财富,同时,导致需求结构的巨大变化和不断升级。因此,工业发展必然会消耗资源和影响环境。问题是资源是有限的,许多资源是不可再生的,而环境的破坏超过一定的限度则是不可恢复的。特别是,中国不仅是一个巨大的经济体,而且人均占有的自然资源低于世界平均水平。随着经济发展和城乡居民收入水平的提高,社会的消费结构不断发生变化,对以自然资源为基础的重化工业产品的消费需求不断增长也是必然趋势。所以,工业高速增长和消费结构升级同我国自然资源人均占有不足是一个突出的矛盾。

5. 生产要素集中化趋势同区域协调发展的矛盾。统筹区域发展的目标是缩小区

域间经济发展水平的差距,实现区域间的平衡发展。但是,在市场竞争机制的作用下,生产要素必然会不仅向优势企业集中,而且向优势地区集中。生产要素集中化趋势将进一步扩大地区经济发展水平的差距。尤其是一些规模经济特征显著的产业,生产要素的集中化趋势更为强劲。从效率和资源节约的角度看,以较少的国土面积,实现产业集聚,创造更多的国内生产总值,可以大大提高资源的配置效率。产业布局的微观利益应当服从资源利用的宏观效益。特别是资源密集型的产业,如石油化工、煤炭开采、火力发电、钢铁、有色金属、水泥、玻璃等产业,在运输半径合理的前提下,其生产能力尽可能向少数大型企业集中,不应分散布局。但是,在现行的财政税收体制下,各地区不发展工业就没有收入,放弃工业投资项目等于减缓地区发展速度。因此,在许多情况下,产业布局不得不在生产要素有效配置和有利地区协调发展两者间进行权衡。尤其是,由于工业投资决策主体的地位不同(中央、地方、企业),面对这一矛盾必然会有不同的利益倾向和决策偏好。

6. 节约资源和保护环境的要求同产业和居民承受力较低的矛盾。贯彻科学发展观要求节约资源和保护环境,但是,在现有的技术条件下,提高资源节约和环境保护标准往往意味着企业和居民的投资、生产成本和生活费用的增加,进而对企业的竞争力和居民的生活水平产生影响,限制了中小企业的发展和提高了居民消费价格。例如,通过采用提高标准或者提高价格的方式可以限制资源耗费和更好地保护环境。这实际上就是给企业设置更高的产业进入壁垒,或者是要求企业为节约资源和保护环境支付更多的成本。很显然,过高的标准也会导致一些企业和地区的短期竞争力受损。同样,提高标准和提高价格也有助于促进居民节约资源和保护环境,但在我国大多数居民的收入水平比较低的条件下,提高标准和提高价格也受到很大的制约。总之,在我国目前的企业竞争力状况下,或者说在我国仍然是发展中国家的条件下,有多大的能力接受更高水平的资源节约和环境保护标准,在现实中往往成为难以抉择的矛盾。

7. 经济全球化条件下参与国际竞争与自主创新能力不足的矛盾。作为发展中国家,我国产业竞争力的来源主要是资源禀赋的比较优势,各地区的经济发展,尤其是地区间竞争,也主要依赖于区位和资源的比较优势。所以,在相当长的一段时期内,劳动力、土地和自然资源的大量投入,是我国产业发展特别是参与国际竞争的优势之一。许多企业尤其是经济欠发达地区的企业,在现实的竞争中,不能不把利用资源禀赋上的比较优势作为推动经济发展的力量。所以,近三十年来我国经济增长表现出高投入、高消耗,低工资、低劳动条件的特点是具有历史原因的。很显然,这种情况是同资源的开发和合理利用存在着矛盾的,特别是在劳动力严重富余、企业技术水平基本相同的条件下,就表现为企业间的“血拼”式竞争,过度压低劳动条件和报酬,以及地区间的“优惠政策”竞赛。目前,许多地区还停留在主

要依靠资源（土地、劳动、能源、水源）低价格和差别性优惠政策，来支撑产业竞争力和地区吸引力的发展思路，这一方面反映了我国现阶段确实存在着充分发挥比较优势同资源长期合理利用的现实矛盾，另一方面也表明我国的自主创新能力弱，还不能主要通过技术创新来解决我国资源禀赋特征与工业化的技术路线之间的矛盾。

8. 共同富裕目标与收入分配机制不健全的矛盾。改革开放初期，让一部分人先富起来的政策是完全正确的，它对于打破平均主义分配格局，调动人们通过勤恳劳动和守法经营致富的积极性，创造更多的社会财富起到了巨大的推动作用。随着经济体制和经济运行机制的变化，在国民经济快速增长的同时，社会产品的分配格局也发生了重大变化，即出现了财富向一部分人集中，社会不同阶层贫富差距扩大的问题。

导致贫富差距扩大的原因是多方面的，一是所有制结构的变化，国有经济和集体经济的比重显著下降，原来在国有或集体企业就业的职工大量下岗、失业或提前退休，出现了一大批低收入群体。私人经济的迅速发展，一部分人占有了较多的生产资料，并通过这种占有积累了较多的财富。二是市场机制在分配过程中的自发作用，虽然机会是均等的，但由于每个人的客观条件和主观努力程度事实上存在着很大差异，在市场竞争的条件下，不同阶层和不同的个人在社会产品的分配结果中出现了较大差别。三是在向市场经济转轨过程中，由于经济体制、机制和法律法规不健全，一些人利用经济体制迅速变化的机会，通过合法的和非法的手段获取了大量财富。总之，改革开放以来，社会财富有了巨大增长，为实现共同富裕创造了一定的条件，但是由于收入分配机制不健全，产生了收入分配差距扩大的突出问题。

9. 保持和增强竞争活力与社会保障体系建设的矛盾。市场经济的活力在于竞争，通过竞争实现效率和进步是现代经济发展的基本道路，而竞争就有强者和弱者，胜者和败者。市场经济承认和鼓励优胜劣汰，但也要保证弱者和失败者生存的权利。因此，市场经济的发展必须建立同其相配套的社会保障体系。我国近三十年来，市场经济有了长足的发展，竞争关系日趋成熟，期间，社会保障体系也在逐步构建起来。但是，迄今为止，我国社会保障体系建设明显落后于市场经济的发展。这不仅是因为我们在认识上的不足，更重要的是，一个 13 亿人口的国家如何建立完善的社会保障体系，完全没有先例。其困难程度和复杂程度是极其巨大的，社会为此必须承担的代价也是难以预计的。所以，在中国工业化过程中，形成市场经济的有效竞争制度以保持和增强活力，同建设社会保障体系的矛盾将是一个长期存在的问题。

三、实现科学发展观需要处理好的基本关系

1. 构建实现科学发展观的有效机制必须要深刻认识和正确处理好四个基本关

系：速度与效益的关系、市场与政府的关系、中央与地方的关系、发展与改革的关系。

2. 速度与效益的关系。20 世纪 80 年代以来我国实现了持续的高速经济增长，但效益不尽如人意。这不仅表现为经济效益不高，而且表现为社会效益、环境效益、资源利用效率、结构质量水平较低。因此，处理好速度和效益的关系，既保持经济平稳较快增长，避免大起大落，又能不断提高结构、质量和效益水平，实现又好又快、好中求快的发展，是全面落实科学发展观的本质要求。

3. 市场与政府的关系。在社会主义市场经济的大背景下，科学发展观必须依托市场机制来实现。市场经济能够释放出强劲的经济活力，激发人民的创造力和责任感；能够通过价格机制、供求关系和优胜劣汰的竞争，实现资源配置的动态优化；能够促使生产要素在不同企业、不同行业、不同地区之间，乃至各国之间合理流动和组合；能够把供给与需求直接联系起来，促进消费结构升级，更好地满足人们日益增长的物质文化需求；并且能够通过竞争推动技术创新和管理创新，不断降低生产成本，提高劳动生产率。所有这些都是实现科学发展观所要求的基本条件。

从更深层次上看，市场经济能够按照生产力发展的内在要求，把创业权、竞争权、交易权、组织权、创新权、财产权等一系列经济权利落实到每一个公民。权利的落实会激发出公民的创造力和责任感，从而促进生产力的快速增长；并且逐步形成新的价值观，如自由平等、互惠互利、诚信守约、公开透明、平等竞争、开拓创新等，促进人的全面发展和社会的全面进步。

但是，市场不是万能的，市场机制也有其缺陷，特别是不健全不完善的市场机制会带来一些严重的后果，例如，恶性竞争、短期行为、道德缺失、环境污染、生态破坏、收入失衡、经济波动，等等。消除这些现象，一是要靠不断完善市场竞争秩序，二是要由政府来进行调控和必要的管制。因此，落实科学发展观不是要抑制市场机制的作用，而是要完善市场经济制度，并且科学定位政府的职能。政府职能应主要集中在以下三个方面：第一，政府要集中精力履行好自己的核心职能。政府要把自己所支付的经济资源和社会资源集中投入到治安、司法、市场秩序、社会保障、教育、医疗、生态、基础设施建设、落后地区发展等领域，构建服务型政府。而在市场机制能够有效发挥作用的领域，则要充分发挥市场机制的作用，减少政府的干预。第二，政府应着力培育市场，消除市场机制发挥作用的体制、机制障碍，特别是要尽快消除由行政性垄断、地区分割和不适当市场管制等行政行为造成的市场功能障碍。第三，加快建立与市场经济相适应的财税体制，特别是要尽快改革不适应科学发展观的税收制度，形成公平竞争的税收制度环境。

4. 中央与地方的关系。中央和地方政府对落实科学发展观都负有重大责任。但在现行的体制下，经济发展是地方政府表现政绩的主要指标之一。地方政府具有促

进经济增长的强烈动机,它们想方设法通过上项目、招商引资、开办经济技术开发区、开发矿产资源和土地资源、拉动房地产市场发展等手段来提升地方 GDP,实现富民强省(市、县)的目标。从总体上看,地方政府发展经济的积极性推动了经济社会发展,应该给予充分的肯定。

但是,也必须看到,由于中国是一个区域经济发展不平衡的大国,现有的中央地方关系架构也存在明显的缺陷,中央与地方的经济权限划分往往陷入“一管就死,一放就乱”的两难处境。这主要表现在,一是中央政府因承担综合平衡和协调发展的责任,往往容易过度扩张自己的权力和所控制的资源,从而限制了地方政府的积极性和灵活性,加上信息不充分、不及时,所控制的资源和财力运行效益也不高;二是地方政府出于区域竞争的需要,不仅更倾向于粗放的、外延型的增长方式,从而造成资源浪费和生态破坏严重,削弱了持续发展能力,而且由于不承担总量平衡的责任,更容易“大干快上”,形成过度竞争,给国家的综合平衡和协调发展造成困难。

要按照科学发展观的要求调整中央和地方的关系。

第一,要提高中央政府的权威性。一个具有强有力的宏观调控能力的中央政府是保证我国现代化建设和落实科学发展观的前提。提高中央政府的权威性,要注意两个问题:一是要保证中央决策的严肃性和切实有效地执行;二是要保证中央决策的科学性和可行性。中央决策和宏观调控也要遵循市场经济的客观规律,而且还要考虑到政策执行成本,还要预计到可能产生的副作用。

第二,要科学划分中央政府与地方政府的事权与财权,使责、权、利相对称。中央政府负责宏观经济政策,统筹整体发展,提升全民福利,修建跨地区基础设施等全国性公共品的提供,地方政府则负责地方性公共品的提供。在确保中央权威的前提下,仍然要授予地方政府以充分的权力,强化地方政府的责任,以调动地方政府改善当地民生的积极性。目前,地方政府普遍反映,希望中央与地方财权的划分要与事权的划分相对应。1994年分税制改革后,财力层层向上集中,与此同时,科学的财政转移支付制度没有建立起来,致使基层政府没有足够的财力来履行应有的公共职能,由此产生了许多不规范的地方政府行为。

第三,建立科学的政绩考核制度和领导干部任免晋升制度。按照建立公共服务型政府的要求设定地方政府政绩考核指标体系,把经济增长、居民收入、公共服务水平、环境保护等涉及居民福利的重要指标纳入到政绩考核范围。在政绩考核和干部任免晋升过程中,倾听群众的意见至关重要。人民群众是科学发展观的实践者和受益者,群众的意见和选择是评判地方政绩的最可靠标准。要加强这方面的具体制度建设,使人民群众的意见和选择能够真正反映到政绩考核和官员晋升的过程之中,起到约束政府官员行为的作用。

5. 发展与改革的关系。发展过程是生产关系不断调整以适应生产力发展,上层建筑不断变革以适应经济基础的过程。通过深化体制改革,建立健全实现科学发展观的体制机制,是贯彻落实科学发展观的必要条件。坚持社会主义市场经济的改革方向,推动经济社会发展加快转入科学发展观的轨道,加快实现经济增长方式的转变和加快消除不利于经济稳定运行和社会和谐的体制因素,是实现科学发展观的根本保证。特别要认识到,科学发展观的落实归根结底要靠创新,使中国真正成为一个创新型国家。所以,充分发挥全社会的创新活力也是实现科学发展观的本质要求。而创新活力的发挥需要有自由、宽松的制度和政策环境,有鼓励想象力和创新思维的管理体制,有支持首创和探索并且容许错误和失败的文化氛围。同时,创新也必须有法治和秩序。个人自由不能侵害他人和社会的利益。因此,通过改革,形成尊重自由、尊重个性、有利创新,同时又能保持良好行为规则和公共道德的体制环境和社会秩序,是实现科学发展观的基本条件。

四、贯彻科学发展观的政策思路

1. 对于如何实现科学发展观的理解,总是通过形成具体的政策思路而得以体现。科学的认识必须具体化为实际的行动,才能成为改造世界的力量,而从正确的理论认识到成为现实可行的政策安排,需要经过深入的研究和实践检验。

2. 关于集中审批。强调节约资源和环境保护等社会利益往往需要通过提高政府行政审批的层级来进行政策操作,例如由更高级的政府环保部门组织环境评价或由更高层级的政府调控部门进行投资项目审批。但是,一般来说,提高行政审批层级只是在法规不完善的情况下不得已采取的管制措施,高层级的部门尽管可以有更具全局性的标准,但层级越高信息处理成本也越高,大量的审批责任集中到高层级部门是难以确保管制效率的,而且可能会引发更多的“寻租”行为和腐败现象。所以,从总体政策思路来说,应更注重法规制度的完善和有效执行,而不应过分依赖行政审批,特别是企望以高层级的行政审批来更有效地实现社会目标。

3. 关于政府集中控制资源。贯彻落实科学发展观往往需要集中财源和加大政府直接分配资源的功能,即增税和增加政府收入,以形成增加公共支出和增加财政转移支付的更多财源。为了实现科学发展观的目标,在政策操作上确实需要由政府集中一定的资源来进行符合公共目标的配置。问题是,政府集中资源的必要逻辑条件是,同样数量的资源由政府直接分配能够比市场配置更有效率,包括更有利于实现公共政策目标。但是,实际上,政府部门分配资源的效率并不总是有效率的。所以,政府集中资源进行直接分配的前提是,政府进行资源配置的机制必须能够保证做到科学、透明、公平,并且要求从政府直接分配渠道获得的资金能够得到真正有效的使用。所以,从总体政策思路来说,在政府更多集中资源进行直接分配的问题

上必须十分慎重，以防止由于政府效率缺陷而导致集中配置资源反而事与愿违。

4. 关于提高资源价格。科学发展观要求节约和有效利用资源，这意味着必须和必然要提高资源产品的价格。但是，提高资源价格不能不考虑大多数企业和居民的承受能力，也就是说，在多大程度上可以运用价格手段（提高资源价格）的方式节约资源，同现阶段我国产业和居民可以承受多大程度的资源价格提高的能力直接相关。所以，使用价格手段（涨价）实现资源节约目标的着眼点是，不仅要激励企业和居民的节约行为，更重要的是激励提高承受高价格资源的能力。特别是，资源价格的提高不应导致资源产品供应部门（特别是垄断部门）巨大获利和资源使用部门严重受损，而要更多地有助于资源使用者提高资源使用效率和竞争力，使其消化高价格的技术进步过程有合理的回旋空间。

5. 关于提高产业进入门槛。按照科学发展观的资源节约和环境友好要求，势必要提高产业进入门槛，即限制或禁止技术水平较低、经济势力较弱、规模较小，因而难以达到资源利用和环境保护的较高标准的企业进入相应产业。特别是，重点行业要实施强制性资源、能源、环境消耗标准，建立高耗能、高耗水、高污染的落后工艺、技术和设备强制淘汰制度。但是，在实施这一政策时必须考虑到对产业竞争格局所产生的影响。如果导致民营和中小企业将受到更大限制，而更有利于大型企业特别是大型国有企业和外国跨国企业的市场优势，甚至进一步形成和维持资源垄断开发和经营的格局，将可能不利于有效竞争市场秩序的形成，损害相关利益主体特别是广大消费者的利益。我们认为，从长期看，公平的市场竞争秩序是保证资源有效利用和环境有效保护的制度基础，垄断经营、政府管制和行政性筛选（具有自由裁量权的审批），最多只能在短期内治标性地解决资源浪费和环境破坏问题，而且必须付出很大的代价。所以，当采用提高产业进入门槛的方式达到资源节约和环境保护标准时，必须同时考虑激励竞争和促进有效竞争的制度安排，防止垄断特别是主要依靠行政壁垒所维持的垄断性产业结构的强化和固定化，特别是要采取扶持中小企业的政策，给中小企业的成长留下更大空间，以增加更多有实力的市场竞争者数量，形成大、中、小企业合理分工的产业格局。

6. 关于提高劳动者报酬和保障的法定标准。为了实现科学发展观必须更重视劳动者的权益，提高劳动者的收入水平和保障条件，包括提高法定最低工资水平、提高解雇条件和解雇补偿、增加雇主（企业）承担的劳动保障责任等。这样的政策安排无疑是必要和合理的，也符合我国经济发展进入更高阶段的现实国情。但同时也要认识到，这样的政策意味着在一定程度上降低了劳动市场的弹性（限制了雇主的用工自主权），也会产生一定的副作用。如果缺乏科学论证而实施过度，有可能导致适得其反的后果，例如反而抑制了就业，而并未实质性地提高员工的工资和劳动保障水平。因此，必须遵循科学精神，从实际国情出发，平衡企业效率和员工利益