

新形势下

领导干部科学发展能力提升教程

丛书主编：张全景 副主编：刘海藩

提升统筹兼顾的能力

董振华 主编

TISHENG TONGCHOUJIANGU DE NENGLI



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

新形势下

领导干部科学发展能力提升教程

丛书主编：张全景 副主编：刘海藩

图例 (CIP) 目录

中共中央党校出版社

2009.10

提升统筹兼顾的能力

董振华 主编

提升统筹兼顾的能力

董振华 主编

TISHENG TONGCHOUJIANGU DE NENGLI



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

提升统筹兼顾的能力/董振华主编. —北京: 中共中央党校出版社,
2009.10

新形势下领导干部科学发展能力提升教程

ISBN 978-7-5035-4219-0/B · 282

I. 提… II. 董… III. 社会主义建设模式—中国—干部教育—教材
IV. D616

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第190407号

提升统筹兼顾的能力

董振华 主编

责任编辑: 崔宪涛

整体设计: 君 阅

出版发行: 中共中央党校出版社

地址: 北京市海淀区大有庄100号

邮编: 100091

<http://www.dxcbs.net>

经 销: 全国新华书店

印 刷: 香河华林印务有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 9.5

字 数: 214千字

版 次: 2009年11月 第1版

印 次: 2009年11月 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5035-4219-0/B · 282

定 价: 24.00元

《新形势下领导干部科学发展能力提升教程》

编委会

主 任 张全景 中共中央组织部原部长

副主任 刘海藩 中共中央党校原副校长、教授、博士生导师

中国领导科学研究会会长

成 员(按姓氏笔画排序)

李锡炎 中共四川省委党校原常务副校长

吴 江 中国人事科学研究院院长、党委书记、研究员、博士生导师

国家特殊津贴专家

洪向华 中共中央党校科研部 副研究员

黄传武 北京邮电大学出版社副社长

谢志强 中共中央党校社会学部教授，教研室副主任

全国社科基金项目同行评审专家

董振华 中共中央党校哲学部原理教研室博士

薛伟江 中共中央党校研究室三处副处长、副教授

美国卡内基国际和平基金会访问学者

曾任中国改革开放论坛副秘书长

前言

Preface

习近平同志在出席中央党校2009年春季学期开学典礼的讲话中强调，提高领导干部推动科学发展的能力，是当前干部队伍建设的一项根本任务。各级领导干部首先要努力提高统筹兼顾的能力，善于运用唯物辩证法认识和处理问题，既统揽全局、统筹规划，又在重点突破中推动工作协调发展。这抓住了落实科学发展的方法论问题，也就从根本上抓住了领导干部在推动科学发展问题方面的关键环节。科学发展观的根本方法是统筹兼顾，它深刻反映了科学发展观所集中体现的马克思主义关于发展的世界观和方法论，是辩证唯物主义思想方法在现代化建设中的具体运用，是我们深刻领会和正确运用科学发展观必须把握的精髓和关键。各级领导干部只有牢牢掌握统筹兼顾的科学思想方法，努力提高辩证思维能力，不断增强统筹兼顾的本领，才能更好地推进科学发展。

为了帮助广大党员干部深入理解这一重大理论问题，我们组织一批来自中央党校、高等院校、党政机关等，长期从事理论研究、宣传工作以及党政实际工作的优秀中青年学者，对这一问题进行了比较系统的阐发和研究。

本书由董振华同志担任主编，负责全书的提纲拟定、组织编写和统稿工作，田辉、杨启国担任副主编，协助主编做了大量的统稿和协调工作，每章撰写工作具体分工如下：董振华（第一章），吕文林（第二、五章），杨启国（第三、四章），仲计

水（第六、九章），田辉（第七章），王常柱（第八章）张永光（第十章）。

由于本书所涉及的问题重大、内容丰富、范围广泛，在本书的编写过程中，我们广泛听取了各方面专家学者的意见和建议，他们无论从材料的提供、选择，还是研究的角度、思路等方面都提出了宝贵的意见，在这里一并致谢。

最后我们诚恳地指出，本书作为一部专门研究统筹兼顾方面的探索性著作，涉及方面相当广泛，需要深厚的理论功底和坚实的实践基础，而由于水平和能力有限，只能力求抛砖引玉，同时由于时间紧促，不当之处在所难免，我们恳请读者和有关专家不吝指教。

董振华
2009年7月

目录

Contents

第一章 科学发展观的根本方法是统筹兼顾

- 第一节 统筹兼顾根本方法的科学内涵 /2
- 第二节 统筹兼顾是社会主义建设的重要经验 /9
- 第三节 统筹兼顾根本方法的基本要求 /18

第二章 提高统筹城乡发展的能力

- 第一节 统筹城乡发展的重大现实意义 /32
- 第二节 统筹城乡发展的重大战略决策 /37
- 第三节 统筹城乡发展的任务十分艰巨 /45
- 第四节 各级政府和领导干部责无旁贷 /52

第三章 提高统筹区域发展的能力

- 第一节 统筹区域发展的基本内容 /62
- 第二节 统筹区域发展的基本依据 /69
- 第三节 统筹区域发展的路径选择 /83

第四章 提高统筹经济社会发展的能力

- 第一节 统筹经济社会发展的基本内容 /92
- 第二节 统筹经济社会发展的基本依据 /96
- 第三节 统筹经济社会发展的路径选择 /108

第五章 提高统筹人与自然和谐发展的能力

- 第一节 哲学视野中人与自然的关系 /122
- 第二节 统筹人与自然和谐发展的战略选择 /131
- 第三节 统筹人与自然和谐发展的对策措施 /140

第六章 提高统筹国内发展和对外开放的能力

- 第一节 统筹国内发展和对外开放的重大意义 /152
- 第二节 统筹国内发展和对外开放的基本要求 /158
- 第三节 现阶段统筹国内发展和对外开放的重点举措 /164
- 第四节 着力提高领导干部统筹国内发展和对外开放的能力 /172

第七章 提高统筹中央与地方关系的能力

- 第一节 统筹中央与地方关系的重要意义 /180
- 第二节 统筹中央与地方关系中的问题 /182
- 第三节 统筹中央与地方关系存在问题的原因分析 /189
- 第四节 统筹中央与地方关系的原则和措施 /193

第八章 提高统筹各方利益关系的能力

- 第一节 新时期的社会利益关系、特点与原因 /204
- 第二节 统筹各方利益关系须坚持公平正义原则 /212
- 第三节 提高统筹各方利益关系能力的重大意义 /219
- 第四节 提高统筹各方利益关系能力的具体措施 /226

第九章 提高统筹国内国际两个大局的能力

- 第一节 充分认识统筹国内国际两个大局的必要性和紧迫性 /236
- 第二节 把握统筹国内国际两个大局的指导原则 /242
- 第三节 当前统筹国内国际两个大局的主要任务 /246
- 第四节 领导干部要不断提高统筹国内国际两个大局的能力 /253

第十章 提高在重点突破中推动工作协调发展的能力

- 第一节 在重点突破中推动工作协调发展的重大意义 /264
- 第二节 在重点突破中推进协调发展是党长期执政的基本经验 /273
- 第三节 提高在重点突破中推动协调发展能力的途径 /282

第一章

科学发展观的根本方法 是统筹兼顾

党的十七大报告指出：统筹兼顾是科学发展观的根本方法。把统筹兼顾作为科学发展观的根本方法提出，深刻体现了唯物辩证法在发展问题上的科学运用，是我国这样一个具有十几亿人口的发展中大国治国理政的重要历史经验，是我们处理各方面矛盾和问题必须坚持的重大战略方针，也是我们党一贯坚持的科学有效的工作方法，更是深刻揭示了实现科学发展、促进社会和谐的基本途径，深刻反映了坚持全面协调可持续发展的必然要求。深入贯彻落实科学发展观，必须坚持运用统筹兼顾的根本方法，善于把握经济社会发展全局，处理好各方面的重大关系。

第一节 统筹兼顾根本方法的科学内涵

“统筹兼顾”的原义是指统一筹划和全面照顾。“统”就是统揽、总揽，就是宏观调控，适时适当干预；“筹”就是筹划、协调；“兼顾”就是照顾到方方面面。统筹兼顾就是讲全局、讲引导、讲干预、讲调整、讲平衡、讲兼顾、讲协调。统筹兼顾作为科学发展观的根本方法，深刻反映了科学发展观所集中体现的马克思主义关于发展的世界观和方法论，是唯物辩证法思想方法在现代化建设中的具体运用。唯物辩证法是马克思主义的基本世界观方法论，是人们认识世界和改造世界的强大理论武器。唯物辩证法要求用全面的观点而不是片面的观点看问题，用联系的观点而不是孤立的观点看问题，用发展的观点而不是静止的观点看问题，用“两点论”和“重点论”相结合的原则而不是“一点论”和“均衡论”的原则看问题，而统筹兼顾的方法论，正是唯物辩证法的生动体现，也正是唯物辩证法在发展问题上的科学运用。

一、唯物辩证法全面的观点在发展中的运用

唯物辩证法把世界看做是一个相互联系的统一整体，要求用全面的而不是片面的观点看世界。正如列宁所讲的：“要真正地认识事物，就必须把握、研究它的一切方面、一切联系和‘中介’，我们决不会完全地做到这一点，但是，全面性的要求可以使防止错误和僵化。”^①任何事物发展都是一个系统的发展过程，系统的各个组成要素在发展中相互联系、相互制约、相互作用，构成了系统的整体发展。事物的科学发展应当是系统的、全面的、保持内在各要素关联的发展，而不能是片面的、畸形的、单一要素突进的发展。

中国特色社会主义事业是全面发展的事业，发展的最终目的是在实现社会全面进步的基础上实现人的全面发展。因此，发展应当是全面的。科学发展观是全面的发展观，它把整个社会发展作为一个复杂的系统工程，在发展过程中全面地兼顾到系统构成的各个要素。社会大系统本身就是由经济、政治、文化、社会（小社会）、生态等子系统组成的一个大系统。这些子系统相互联系、相互制约、相互作用，决定着社会大系统的整体功能状况。单有某一个子系统的发展，而没有其他子系统的配套发展，社会大系统的整体功能肯定得不到最好的发挥，系统的发展将是不全面的不健康的。社会系统的这几个方面是紧密联系、相互影响的。其中，经济是基础，只有坚定不移地以经济建设为中心，大力发展社会主义社会的生产力，才能为政治、文化、社会、生态建设提供坚实的物质基础；政治是经济的集中体现，对于经济、文化、社会、生态建设有着重要的保证作用，只有积极发展

^① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第419页。

社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，才能为经济、文化、社会、生态建设提供坚强的政治保证；文化是经济、政治、社会、生态的反映，又对经济、政治、社会、生态建设有着重要的影响作用，只有大力发展社会主义先进文化，才能为经济、政治、社会、生态建设提供有力的精神支撑；社会建设是经济、政治、文化、生态建设在社会领域的综合体现，只有大力加强社会建设，构建社会主义和谐社会，才能为经济、政治、文化、生态建设提供良好的社会环境；生态是人类社会赖以生存的家园，只有大力建设生态文明，才能为人类社会的经济、政治、文化、社会建设创造赖以存在的空间。总之，只有坚持经济、政治、文化、社会（小社会）和生态系统全面发展，坚持物质文明、政治文明、精神文明、社会（小社会）文明和生态文明协调发展，才能全面推进我国社会发展和进步。因此，坚持全面发展，要以经济建设为中心，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会（小社会）文明和生态文明协调发展，不断提高生产力水平和人民群众的物质文化生活水平，增强综合国力，把我国建设成为富强、民主、文明、和谐的社会主义国家。实现全面发展目标，要正确处理全局发展与局部发展的关系。全局发展是由局部发展组成的，局部都是全局中的局部。因此，统筹兼顾的方法论要求我们既要在分析综合局部发展的基础上谋划全局的全面发展，又要将局部发展纳入全局发展的总体规划之中，进行精心策划，科学论证，使之符合全面发展的要求。

二、唯物辩证法联系的观点在发展中的运用

唯物辩证法要求用联系的而不是孤立的观点看问题。事物是

普遍联系的，任何一方面的发展都与其他方面的发展相联系、相依存的。任何事物都不是孤立存在的，而是处在与它事物的普遍联系之中，一个事物离开与其他事物的联系，就谈不上存在，更谈不上发展。普遍联系，实质上就是讲，事物的发展必然是协调的、兼顾的、照顾他方的发展，否则就是畸形的发展，甚至是倒退或停顿。

坚持用联系的观点看待发展问题，我们要理顺发展中各方面的关系，把全面发展与可持续发展有机地结合起来。既要把全国发展作为一个大的系统工程，立足全局，实行全国一盘棋，统筹兼顾，又要将地方、部门和产业的发展作为全国发展系统工程的子系统。这就要求我们坚持联系的观点看待事物和解决问题，搞好统筹兼顾。统筹城乡发展，搞好城乡联动发展配套措施，改变农村发展缓慢状态，促进城乡发展一体化，逐步实现农村城市化、农民工工人化、劳动群众知识化，逐步缩小城乡差别、工农差别、脑力劳动与体力劳动差别，防止三大差别不断扩大；统筹区域发展，发挥发达地区的带动作用，加速后进地区的发展，缩小区域发展差距，防止区域发展严重失衡；统筹经济社会发展，促进物质文明、政治文明和精神文明全面发展，防止片面发展而造成社会主义制度结构性的破坏；统筹人与自然和谐发展，保持人在改造自然过程中不断改善自然环境，防止只向自然索取、不治理和保护环境而遭到自然的严重报复；统筹国内发展与对外开放，把我国发展与经济全球化联系起来，注意趋利避害，既要充分发挥扩大开放对我国发展的促进作用，又要防止对外开放失度，使我国发展过分依赖外国而严重削弱独立自主和自力更生的能力；统筹中央和地方的关系，善于发挥两个积极性，既坚持全国一盘棋，保证中央政令畅通、令行禁止，又支持地方因地制宜

宜、创造性地开展工作；统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益的关系，善于从各方利益的结合点上考虑问题、谋划工作；统筹国内国际两个大局，树立世界眼光，加强战略思维，善于从国际形势发展变化中把握发展机遇、应对风险挑战，营造良好国际环境。通过“统筹兼顾”，推进我国生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相适应，推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调，推进农业、轻工业、重工业相协调和第一产业、第二产业、第三产业相协调，实现经济、政治、文化、教育、科技、卫生、国防等协调发展。

三、唯物辩证法发展的观点在发展中的运用

唯物辩证法要求用发展的而不是静止的观点看问题。按照发展的观点，我们对于发展要周密策划，推行可持续发展的前瞻性战略，把当前发展与长远发展结合起来，把全面发展建立在可持续发展的基础之上，把可持续发展寓于全面发展的过程之中。科学发展观所要求的可持续发展，就是要坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。

统筹兼顾要求我们处理好当前和长远的关系，必须围绕实现战略目标正确处理各个阶段的关系，使当前目标的实现为长远目标的实现创造条件，必要时牺牲眼前利益确保长远利益，这就要坚持长远性原则。有些事情，尽管从眼前看是有利的，但从长远看却是有害的，如为了眼前利益而牺牲长远利益，这就叫做缺乏谋“势”的眼光。这就是所谓的“不谋长远者不足以谋一时”，正如杀鸡取卵一样。因此，我们在谋求当前利益的同时，必须着眼于长远利

益，防止为了当代人的利益而牺牲子孙后代的利益，防止只顾眼前发展而牺牲长远的发展。这就是要坚持可持续发展。

可持续发展是指发展进程要有持久性、连续性。人类的延续是社会发展的基本前提和基本要求，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。因此，我们推进发展，必须充分考虑资源和环境的承受能力，既重视经济增长指标，又重视环境资源指标；必须统筹考虑当前发展和未来发展，既积极满足人民群众现实的物质文化需要，又为子孙后代留下充足的发展条件和发展空间。

目前，自然资源、环境、能源等等，能否支持经济社会的可持续发展，是我们必须考虑的发展战略问题。从资源和环境方面看，资源短缺，环境恶化，我国可持续发展形势严峻。据国家统计局统计，2007年全国耕地面积为18.26亿亩，比1996年减少1.25亿亩，年均减少1100万亩，不到世界人均水平的1/2。全年水资源总量24690亿立方米，比2006年减少2.5%，人均水资源仅相当于世界人均水量的1/4，约1/6的中国城市缺水，水资源短缺已成为制约中国社会经济发展的重要因素；能源短缺问题严重，人均能源资源占有量不到世界平均水平的一半，石油仅为1/10。我国所面临的人口、资源、环境压力越来越大，只有更新发展思路，实施可持续发展，才能推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，才能使现代化建设事业兴旺发达，使中华民族的发展长盛不衰。

坚持可持续发展，就是要促进人与自然的和谐，坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经

济社会永续发展。

同时，我们还要注意防止一种把“发展”和“可持续发展”对立起来的错误倾向。可持续发展的基础仍然是发展，是实现又“好”又“快”地发展，这并不意味着要放慢发展速度，而是在质量好、效益高的基础上的“快”，是可持续的“快”。目前我国可持续发展方面存在的问题并不是由加快发展所导致的，而是一些片面的发展导致的。所以，实施可持续发展，并不是有些领导干部所认为的，“既然如此，干脆就什么都别干了，这样保证不会破坏环境、不会浪费资源”，这是“又要马儿跑，又要马儿不吃草”。坚持可持续发展，我们不是无所作为，而是大有可为的，而是在发展的同时又保证发展的可持续。

四、“两点论”与“重点论”相统一方法在发展中的运用

唯物辩证法“两点论”与“重点论”相统一的方法，要求用两点论和重点论相结合的观点来观察和解决发展中的各种矛盾和问题。“两点论”要求我们坚持全面的观点，防止顾此失彼的片面性和“单打一”的“一点论”。“重点论”要求我们在坚持全面发展的基础上要抓重点，防止“眉毛胡子一把抓”四面出击的“均衡论”。两点是有重点的两点，重点是两点中的重点，在认识 and 解决实际问题时，只有坚持两点论和重点论的统一，才能做到既全面，又善于抓重点和主流。对发展中的各种矛盾，要抓住主要矛盾；同时也要学会“弹钢琴”，注意解决次要矛盾。

科学发展观坚持“重点论”，突出以经济建设为中心，这就抓住了我国发展中主要矛盾的主要方面，抓住了发展链条中的关键环节。科学发展观要求全面发展，主要是针对片面畸形的发展而言，旨在促进经济社会同步发展，要把经济社会发展看成一个