责任编辑:邓聿文 E-mail:dengyw_008@sina.com

●解读

科学发展观

科学发展观的基本内涵

科学发展观，就是全面、协调和可持续的发展观。它是在中国全面建设小康社会的情况下，新一届中央领导集体根据中国实际和改革开放的实践提出来的，切合当代世界发展趋势的一种新的发展观。十六届三中全会明确提出："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。"胡锦涛总书记在十六届三中全会上说："树立和落实科学发展观，这是20多年改革开放实践的总结，是战胜'非典'疫情给我们的重要启示，也是推进全面建设小康社会的迫切要求。"

20多年改革开放启示我们：社会发展的战略目标，不是单纯追求国内生产总值的增长，而是在经济发展的基础上促进社会全面进步，促进人的全面发展；经济体制改革不仅要有利于促进生产力的发展，而且要有利于全面体现社会主义现代化事业的要求，实现社会和谐和全面进步。

正是在这样的理念指导下，《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》鲜明提出了"五个统筹"的重要思想，即统筹城乡发展、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。

统筹城乡发展，是从全局出发看"三农"，抓住了要害和关键，必将有利于逐步改变城乡二元经济社会结构。统筹区域发展，逐步扭转地区差距扩大的趋势，是新阶段社会经济发展的需要，也是深化改革的内在要求。统筹经济社会发展，切实关注和解决诸如失业、贫困等社会问题，才能保证经济持续健康发展，在经济发展的基础上实现社会全面进步。统筹人与自然和谐发展，是实现可持续发展的必要条件。统筹国内发展和对外开放，是经济全球化和加入世贸组织的新形势对我们提出的时代课题。"五个统筹"的思想体现了经济社会和人的全面发展观，丰富了关于经济体制改革的指导思想。

总结起来说，科学发展观的基本内涵，正如曾培炎同志所概括的，它包含以下五个方面：坚持以人为本，是科学发展观的核心内容；促进全面发展，是科学发展观的重要目的；保持协调发展，是科学发展观的基本原则；实现可持续发展，是科学发展观重要体现；实行统筹兼顾，是科学发展观的总体要求。科学发展观的提出，是我们党对现代化建设指导思想的重大发展（详见2003年12月15日《学习时报》第1版）。

科学发展观的提出及实践

科学发展观虽然是在十六届三中全会的决定中正式提出的，但其精神内核却早已贯穿在新一届中央领导集体的行动中。一年多来，新一届中央领导集体，继往开来，统筹安排国内外各项工作，推进全面小康社会的建设，表现出亲民务实的良好作风，赢得了国际国内的普遍认同。

（1）2003年初，国务院出台了关于保障和维护农民工合法权益的文件，针对部分单位和一部分雇主克扣、拖欠农民工工资，以及在就业、子女上学等方面的歧视性做法，作出了明确要改正的指示。是年底，又掀起了规模浩大的清欠行动。此举得到了数千万农民工的普遍欢迎。

（2）2003年4月，孙志刚事件发生后，国务院专门召开常务会议，决定废止收容遣送条例，对流浪乞讨人员，实行救助服务，社会各界反应热烈。

（3）"非典"疫情，是2003年发生的一次特殊而重大的公共卫生危机事件，痛定思痛，其中的教训也为社会各界所关注。其中之一是从一个侧面论证了党的"十六大"指出的，经过20多年的奋斗，我们实现的总体小康目标，还是低水平的、不全面的、很不平衡的。尤其是在社会事务领域，管理意识落后、管理水平不高已经是多年的事实。因此，抗击"非典"取得决定性胜利后不久，中央就提出要贯彻经济社会协调发展、城乡协调发展、区域协调发展、人与自然和谐发展的方针。

（4）2003年10月，中共召开了十六届三中全会，审议通过了《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》。《决定》提出，要完善社会主义市场经济体制，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的要求。总起来说，就是要树立新的发展观，实现全面、协调、可持续发展。

（5）改进GDP核算和数据发布制度。今后各省、区、市要统一使用人口统计中的常住人口计算人均GDP，并对历史数据做同口径调整。过去采用户籍人口计算人均GDP的地区，作为过渡性措施，可在两年内同时计算两种口径的人均GDP，两年后取消按户籍人口计算的人均GDP。

（6）2003年11月，中央经济工作会议提出了坚持立党为公、执政为民，牢固树立正确的政绩观。科学发展观必须以树立正确的政绩观为前提，才能做到全面、协调、可持续发展。

（7）2004年1月，国务院发布了推进资本市场发展的九条意见，首次明确指出，要保护投资者特别是社会公众投资者的合法权益，重视资本市场的投资回报；要采取切实措施，改变部分上市公司重上市、轻转制，重筹资、轻回报的状况，提高上市公司的整体质量，为投资者提供分享经济增长成果、增加财富的机会。

（8）2004年2月，《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》发布。这是新中国成立以来中共中央首次发布有关农民增收的一号文件，提出了增加农民收入的基本思路和总体要求，即集中力量支持粮食主产区发展粮食产业，促进种粮农民增加收入；继续推进农业结构调整，挖掘农业内部增收潜力；发展农村二、三产业，拓宽农民增收渠道；改善农民进城就业环境，增加外出务工收入；发挥市场机制作用，搞活农产品流通；加强农村基础设施建设，为农民增收创造条件；深化农村改革，为农民增收减负提供体制保障；继续做好扶贫开发工作，解决农村贫困人口和受灾群众的生产生活困难。一号文件体现了坚持"以人为本"，体现了科学的发展观和正确的政绩观。

从上面简单的回顾可以看出，**新一届中央领导集体工作一年多来取得的最重大成就之一，就是提出和实践新的发展观**。2004年必须在新的科学发展观的指导下，把五个统筹工作做好，促进经济社会和人的全面发展，为全面建设小康社会目标的实现开好局。

●评论

GDP与政绩观

□邓聿文

进入2004年，国内一些城市纷纷修正了干部考核指标。见诸报道的就有上海首次将环保投入、研发经费支出和城乡居民人均收入三项指标列入全市经济和社会发展的主要预期目标。深圳则在近日宣布推迟实现现代化的时间表，不再以GDP论英雄。而比较彻底的是浙江湖州市，该市在新的考核体系里干脆取消了GDP这一指标。

应该肯定上述出现的新变化。这是落实中央提出的科学发展观和正确政绩观的体现。但有一点需要注意，"不以GDP论英雄"，不等于GDP不重要。

首先我们要承认，和任何事物一样，GDP也有它的优缺点。美国经济学家萨缪尔森曾感叹GDP是20世纪最伟大的发明之一，自然它有很多优点，这里且不去说它。至于缺陷，作为经济总量指标，人们批评最多的一般是以下几点：它不能衡量社会成本，不能衡量增长的代价和方式，不能衡量效益、质量和实际国民财富，不能衡量资源配置的效率，也不能衡量分配，更不能衡量诸如社会公正、快乐和幸福等价值判断。

问题不在于GDP是否有优缺点，而在于人们对其优缺点的态度，是夸大它的优点，同时放大的缺陷，还是实事求是地对待它？在这方面，两种不同的发展观和政绩观就鲜明地体现出来了。科学发展观和正确政绩观能够引导人们客观地对待GDP，而错误的发展观和政绩观则有可能把对干部的考核，锁定在GDP上。可惜的是，过去我们就犯了后一种错误。

长期以来，在一些官员心目中，说到发展，就是简单的经济数量的增长。于是，我们看到，在很多地方，一系列跟经济相关的量化指标，与官员的升迁奖罚紧密结合在了一起。**在这种以升迁为动力的片面政绩观引导下，"以经济建设为中心"，在实际工作中往往就演变成"以GDP为中心"，把"发展是硬道理"错误地理解为"增长率是硬道理"**、"GDP增长是硬道理"，GDP被放在了一个至高无上的地位，以为它能解决一切问题，从而对官员的考核，也唯GDP是瞻，任何其他指标，例如教育、文化、卫生、环保等等，统统都要为GDP让路。

这样，在现实中，GDP获得了政策上、体制上、文化上的全面支持，只要经济增长了，其他一切都好说，"一俊遮百丑"。由此也就有了官员对GDP的顶礼膜拜，制造出许多"王怀忠"式的政绩工程。但另一方面，在追求GDP的过程中，老百姓的利益却常常被官员们有意无意地所漠视。

从上面的简单分析来看，**在GDP与政绩观的关系中，政绩观是因，GDP是果。有了错误发展观和政绩观的指导，才会出现"数字出官"的现象**。所以，要纠正实践中的"以GDP论英雄"，首先需要改革的是片面或错误的政绩观。其次，才是改进GDP的缺陷。对此，笔者认为，不能像某些批评所说的那样，给GDP来个彻底否定，恰恰相反，是还其本来面目。否则，我们就会"因噎废食"　犯过去同样的错误。事实上，即使在湖州，针对外界对取消GDP指标的错误解读，该市市委书记杨仁争特别强调，取消GDP指标不是说GDP不重要，而且现在取消并不意味着永远取消，在今后完善考核指标的过程中，GDP可能会被重新提起。

所以，**正确的做法是在改进GDP核算和数据发布制度的同时，引进其他反映和衡量社会经济福利水平的指标，以弥补GDP的缺陷**。在这方面，一些专家和国际组织正着手编制一些新的指标体系。比如，萨缪尔森就提出过纯经济福利（净经济福利）的概念，其内容是，在GDP的基础上，减去那些不能对福利做出贡献的项目（如超过国防需要的军备生产），减去对福利有负作用的项目（如污染、环境破坏和对生物多样性的影响），同时加上那些对福利做出了贡献而没有计入的项目（如家务劳动和自给性产品），以及闲暇的价值（用所放弃的生产活动的价值作为机会成本来计算）。联合国环境署1995年也提出了可持续发展指标，包括社会（目标是消除贫穷）、经济、环境、政府组织及民间组织等方面的指标。据悉有关部门也正在考虑用绿色GDP来替代GDP。也许过了不久，我们就可以用一个更完善的指标体系来衡量社会经济发展和人们的福利水平了。

不过，至少到目前为止，在所有的经济指标里，还没有哪个指标能完全替代GDP，而且，即使以后有了新的指标体系，GDP从"总分成绩"变成"单科成绩"，它也是最重要的单科。何况，GDP的历史证明，它是一个有用的经济指标。因此，对待GDP，不能因其缺陷和一些官员对它媚俗的态度，而简单粗暴地将它一棍子打死。如果这样的话，就从一个极端走向另一个极端了。

没有一种指标本身是绝对万能的，没有漏洞的。倘若不能彻底扭转指标背后指导思想和操作层面的人为的不协调，树立统筹协调的发展观和正确的政绩观，不管采用什么指标，都是会出问题的。

●背景

发展观的变迁

发展的涵义及其演变

所谓发展，其目标是使全体人民在经济、社会和公民权利的需要与欲望方面得到持续提高。经济增长所强调的主要是物质生产方面的问题，而发展则是从更大的视野角度研究人类的社会、经济、科技、环境的变迁、进化（或进步）状况。发展所要求的是"康乐，是人的潜力的充分发挥"，发展的涵义不仅在于"物质财富所带来的幸福，更在于给人提供选择的自由"　即人的个性的创造性的公平、全面发展的自由。

发展是个历史范畴，是随着历史进程而变化的，大致经历了四个阶段：第一阶段，人们对发展的理解是走向工业化社会或技术社会的过程，也就是强调经济增长的过程，这一时期从工业革命延续到上世纪五十年代前。第二阶段到上世纪70年代初，随着工业化进程，人们将发展看作是经济增长和整个社会的变革的统一，即伴随着经济结构、政治体制和文化法律变革的经济增长过程。第三阶段，在1972年联合国斯德哥尔摩会议通过《人类环境宣言》以来，人们将发展看作是追求和社会要素（政治、经济、文化、人）和谐平衡的过程，注重人和自然环境的协调发展。第四阶段，80年代后期以来，人们将发展看作是人的基本需求逐步得到满足、人的能力发展和人性自我实现的过程，以可持续发展观念形成和在全球取得共识为标志。

发展与增长的关系

经济学有时把"发展"和"增长"作为同义词使用。现代发展理论认为，发展是社会、经济、政治三者相互联系的进步过程。挪威首相布伦特兰夫人对发展的定义是："发展就是经济和社会循序前进的变革。"狭义理解，"发展"与"进化"又是同义词。"增长"主要是指国民收入和国民生产总值的提高，是以产出的量的增加作为目标和衡量尺度的。发展比之增长具有更广泛的涵义，既包括增长所强调的产出的扩大和增加，同时也包括生产和分配的结构与机制的变革，社会和政治的变迁，人与自然的联系，生活质量和生活水平的持续提高，以及发展的自由选择和机会公平，等等。发展强调的是经济、社会、政治的"质"的变迁或进化。增长要求回答"有多少"，发展则既要回答"有多少"，还要回答"有多好"。发展与增长存在逻辑上的联系与统一。没有"质"的"进化"的增长是不可持续的，同样，没有量的增长的发展也是不可持续的。对发展说，增长是最基本的，但是过份重视增长或过份强调发展都会导致发展的不平衡，妨碍未来进步。

新旧发展观

传统的关于发展的观点是线性的。它假设只有一条单一的轨道供所有的国家循其发展。那些在这一轨道上落后的国家所面临的挑战就是要赶上其它国家，于是最便利的发展方法就是仿效那些走在前面的国家。资金和技术的转化就是达到这一目的手段。传统的发展观鼓励发展中国家摒弃他们的传统。新的发展观注重多样性：即有可能存在许多并行的发展轨道。在很多层次上，即使有共同的长期的发展目标，不同的国家很可能会找到实现这一目标的不同路线。这就促使对创新能力而非效仿能力加以鼓励。传统并不是一种依靠而是一种财富。新的发展观还将人的能动作用放在中心位置，重视人类的自身发展、教育以及建立使协同工作更加有效的体制。发展所依赖的资本在很大程度上是社会资本，而非物质资本。

●案例

正

湖州　改进干部考核体系

浙江省湖州市2003年底出台了《关于完善县区年度综合考核工作的意见》（以下简称《意见》），其核心内容是，湖州市2004年将取消GDP指标的考核，并改变以往以内部考核为主、上级对下级考核为主的做法，将把考核过程和结果向社会公开。

从2001年起，湖州就在考核体系中把GDP指标占总分由原来的10%调减至8%。2002年再减至4%，2003年又减至2%。2004年干脆决定不再把GDP作为干部考核的指标。

按照《意见》，湖州推出的考核体系共有16项指标，比原来多了3项，分别为农业经济、第三产业与民主政治建设，而环境保护则更新为环境保护和可持续发展。

新的考核办法更加侧重于实质性内容而不是数字，在取消GDP考核的同时，强化了对财政总收入等地方经济综合实力的增强、群众生产生活条件的改善、经济社会的协调发展、政府职能转变和办事效率提高等四个方面的考核。用湖州市委书记杨仁争的话说，环境、制度、经济、社会，是新的《意见》的四大基本原则。在杨仁争的设想中，新的考核体系具体增加了4条标准：一是城乡居民人均收入增长；二是与人民生活息息相关的基础设施建设步伐；三是促进社会就业，新增工作岗位；四是社会保障体系内的养老保险、医疗保险、失业保险覆盖面。将这4点量化，纳入干部考核体系。

近年来，在湖州，对官员的考核，侧重点也是在不断发展的，最开始是工业产值，后来是GDP，到现在是财政和税收，其间带有很强的延续性。

湖州市考核体系的变化源于过去在追求GDP的路上所留下的严重教训。受传统政绩观的影响，湖州一段时间工业园区也出现了"村村点火，户户冒烟"，大大小小的园区达到了90多个。为了GDP的指标好看，一些乡镇大搞"圈地运动"，出现了一些开发质量低、低水平重复建设的园区。结果，耕地荒芜，农民利益受损。

去年11月中旬，湖州市痛下决心，在全市范围内完成了一次工业园区的"格式化"。全市市、县区两级工业园区报批保留23个，整合16个，撤消10个，现有的乡级工业园区和村级工业小区全部撤消。

湖州市委书记杨仁争说，"考核只是一种手段"，更重要的是要使各级政府官员重视老百姓的利益，重视经济与社会的平衡，使政府的职能发生转变。

深圳　推迟实现现代化时间表，不再以GDP论英雄

深圳市委书记黄丽满近日透露，深圳"十五"规划2005年基本实现现代化的42项指标中，有23项难以如期完成，只有14项已经完成，5项有望在2005年完成。为此，深圳市将进一步修改基本实现现代化的指标，增加人居环境、自然生态、社会发展方面的内容。政府考核也将把环境指标、社会指标和经济增长、引进外资等置于同等甚至优先的位置。

深圳代市长李鸿忠还表示，适应中央提出的"五个统筹"科学发展观，深圳也要转变政绩观，不再单以GDP的增长来考核政绩。为此，研究和制定新的干部考核评价体系工作已被列为市委、市政府的2004年工作要点之一。

有关专家对此评论认为，深圳市政府首次坦率承认"十五"规划很难如期完成，并根据实际情况调整发展规划，体现了责任政府的新内涵，是改革开放以来政府治道变革进程中的重要事件。

反

生态环境　形势依然严峻

当前，我国生态恶化的范围在扩大，程度在加剧，危害在加重；生态环境建设中边治理边破坏、点上治理面上破坏、治理赶不上破坏的问题仍很突出；生态环境整体功能在下降，抵御各种自然灾害的能力在减弱。据国家环境保护总局调查，我国生态环境形势严峻主要表现在以下四个方面：

一是森林质量不高，草地退化，土地沙化速度加快，水土流失严重，水生态环境仍在恶化。近十多年来，我国森林覆盖率虽然逐年增加，但同期有林地单位面积蓄积量却在下降；生态功能较好的近熟林、成熟林、过熟林不足30%。我国90%的草地存在不同程度的退化，沙化土地发展年速度由上世纪80年代中期的2100平方公里发展至90年代末的3436平方公里，水土流失面积大。

二是农业和农村面源污染严重，食品安全问题日益突出。我国化肥的平均施用量是发达国家化肥安全施用上限的2倍，平均利用率仅40%左右。我国污水灌溉主要集中在中东部地区，中东部地区受重金属污染的土地占污灌面积的20%。全国畜禽养殖污染物的产生量是工业固体废弃物的2倍多，农业面源污染成为我国的污染大户。2000年，16个省会城市蔬菜批发市场的监测表明，农药总检出率为20%～60%，总超标率为20%～45%。

三是有害外来物种入侵，生物多样性锐减，遗传资源丧失，生物资源破坏严重。据不完全统计，入侵我国的外来物种约200余种，全国大多数自然保护区都有外来物种入侵。国际濒危物种贸易公约列出的740种世界性濒危物种中，我国占189种。我国野生水稻、大豆等遗传资源保护不力，70%以上的野生稻已被破坏。仅美国从中国引进植物资源已达932种20140份，大豆资源就有4452份，其中一半以上未经我国政府批准。

四是生态功能继续衰退，水源涵养功能退化，洪水蓄调功能下降，防沙治沙功能减弱，沙尘暴危害严重，生态安全受到威胁。

国家环境保护总局自然生态保护司司长杨朝飞指出，我国生态环境形势如此严峻，主要是由粗放型的经济增长方式造成的。传统的资源开发利用方式重开发轻保护、重建设轻管护，以牺牲生态环境为代价换取眼前和局部利益的现象在一些地区依然严重，经济快速增长对生态环境造成了巨大压力。

三门峡水库　作为历史的镜鉴

在陕西今年召开的"两会"上，15位省人大代表提交了《关于停止三门峡水库蓄水发电、尽快降低陕西潼关高程、彻底消除渭河下游水灾隐患的议案》，从而使三门峡水库问题再一次引起社会的关注。

号称"万里黄河第一坝"的三门峡水库，是建国后治黄规划中确定的第一期重点项目。水库建成运用后，虽然给黄河下游防洪安澜和灌溉、发电等方面带来了巨大效益，但在建造的当时由于没有考虑排沙，泥沙淤积问题日益突显。尽管后来一系列改良举措经过专家的论证，理论上能使渭河的病情不致恶化，然而，由于水库的先天设计缺陷，加之蓄水常年不按标准等利益驱动因素掺杂其中，致使渭河河床依然不断抬升。渭河变成悬河，主要责任就在于三门峡水库。从而最终导致去年渭河大洪灾，华阴、华县等沿渭5县（市、区）56万人受灾，12.9万人一时无家可归，直接经济损失23亿元。

对于三门峡水库问题，著名水利专家张光斗、钱正英等人多次呼吁三门峡水库尽快放弃发电蓄水。去年10月，水利部副部长索丽生在对三门峡库区进行考察后也坦言，三门峡水库建成后虽然取得了很大效益，但这是以牺牲库区和渭河流域的利益为代价的。而中华环境保护基金会理事长曲格平在1月14日"爱一滴水就是爱全世界"大型公益活动新闻发布会上，更直陈，三门峡工程是一个重大的决策失误，是我国水利工程中一个失败的记录。

三门峡水库问题说明：一个工程是否应该上马，是从发展速度或树立形象的角度考虑，还是从是否能为百姓带来福利这个方面考虑？究竟是科学家说了算还是官员说了算？怎样建立一个容纳多种意见甚至是反对意见的科学的论证制度？怎样崇尚一种实事求是的科学精神及战略观念？希望三门峡水库能给人们留下活生生的镜鉴。

（本版文章由邓聿文整理）

聚群英智慧　创时代业绩
群英会集团
电话:(0377)3039601 传真:(0377)3039606
E-mail:qunyinghui@tobaccoha.com.cn