

武少俊 刘瑞 主编

社会发展 计划学

社会发展计划学

武少俊 刘 瑞 主编

中国人民大学出版社

社会发展计划学

武少俊 刘瑞 主编

•
中国人民大学出版社出版发行
(北京西郊海淀路39号)

北京市丰台区印刷厂印刷
新华书店经销

•
开本: 850×1168毫米32开 印张: 10.125
1990年1月第1版 1990年1月第1次印刷
字数: 244 000 册数: 1—3 000

•
ISBN7-300-00776-7

F·237 定价: 3.60元

序 言

社会发展以经济增长为必要条件，也是经济持续增长的必然结果，它反映经济结构、社会结构等的变化。在社会主义国家，社会发展反映了社会结构日趋完善和全体劳动人民物质和文化生活水平的不断提高。由此可见，编制社会发展计划，具有极为重要的意义。

从中国共产党的十一届三中全会以来，党和国家的负责同志日益重视社会发展计划的编制与实施。比如重视人口计划，把计划生育作为我国的一项基本国策。又如重视科学技术计划，1985年3月13日《中共中央关于科学技术体制改革的决定》指出：“对列入中央和地方计划的重大科学技术研究、开发项目和重点实验室、试验基地的建设项目，分别由中央财政和地方财政拨款”。而且中央和地方财政的科学技术拨款，在今后一定时期内，应以高于财政经常性收入增长的速度逐步增加。再如重视环境保护计划，1980年11月1日国家计委等单位发出《关于基建项目、技措项目要严格执行“三同时”的通知》，强调在安排基建计划时，必须把防止污染和其它公害的设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。如此等等，说明我国社会发展计划的实际工作已经取得和正在取得好的成果，从某种意义上来说，社会计划的实践已经走在理论研究的前面了。

从国外的情况看，苏联和东欧的一些社会主义国家，最近十多年来比较重视社会发展计划的编制与执行。至于在西方发达资本主义国家，生产社会化和生产资料资本主义私人占有之间的矛

盾日益深化，阶级矛盾日益深化，社会问题日益增多和复杂化，而资本主义市场机制对此是完全无能为力的。一些资产阶级学者有鉴于此，为了维护腐朽的资本主义制度，对社会指标和社会计划进行了研究，如美国资产阶级学者雷蒙德·鲍尔（Raymond A. Bauer）早在1966年就主编和出版了《社会指标》（Social Indicators）一书；一些西方国家的政府，如法国和日本政府，则编制了所谓的“社会计划”（包括在经济和社会发展规划之内）。显然，这是徒劳的，既不能防止经济危机，更不能挽救资本主义制度必然灭亡的命运，其作用至多不过是在一定时期缓解一下某些社会矛盾而已。

基于上述背景，许多同志认为应将社会发展计划独立出来，作为计划学的一个新的分支，以利于教学和科研，为此，编写了这本《社会发展计划学》。

本书是作为中国人民大学计划经济系的教材来编写的，全书从主编到各章的作者，都是国民经济计划教研室的教师，其中除个别作者是年长的教授外，其余都是青年教师。他们风华正茂，锐意进取，以马克思主义为指导，坚持真理，紧密联系实际，吸取我国过去编制社会发展计划的正反两方面经验，借鉴当代世界文化中有价值的东西，以竭力回答社会发展计划中的重大理论问题和现实问题。总的说来，本书具有三个显著的特点：第一，体系比较完整。全书分为三篇：第一篇为总论，主要涉及社会计划的一般理论问题；第二篇为计划的编制与实施，主要涉及发展目标、体制、指标体系和方法；第三篇为部门计划和专项计划，对各项主要的社会事业的发展计划，分别予以论述。这一体系的安排，与当前国内出版的同类书籍相比较，突出了社会计划的理论与方法论的论述，整体结构较好。第二，吸收了当代社会计划及相关学科中有价值的东西，进行了去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的加工，并作出一定的评论。第三，在社会

II

7
发展计划中引入了一些新的提法，并提出了一些独立的看法，如社会发展战略和社会管理等。

但是，社会发展计划作为计划科学的一个新的分支，为时较短，在实践方面尚不成熟，在理论方面有许多重大问题有待进一步探讨，许多新问题有待于开展研究，因此，期望今后在教学实践中，使其日臻完善。

周叔俊

1989年10月于北京西郊

目 录

第一篇 总 论

第一章 计划管理的新兴分支学科	1
第一节 学科的由来及其理论意义	1
第二节 学科的性质、对象、内容	4
第二章 社会管理实践	9
第一节 社会主义国家的实践	9
第二节 西方社会指标研究活动	14
第三节 东西方社会管理的异同及变化	19
第三章 社会活动与社会活动规律性	24
第一节 社会概念及社会活动分类	24
第二节 非经济活动的内容	33
第三节 社会（非经济部分）与经济的关系	41
第四章 社会发展计划性质	53
第一节 社会发展计划的一般属性	53
第二节 社会发展计划与经济发展计划	59
第三节 社会发展计划与社会政策	63

第二篇 计划的编制与实施

第五章 社会发展战略	69
第一节 社会发展战略概念	69
第二节 社会发展战略的制订	75
第三节 社会发展战略的评价	81

第六章 社会发展计划体系·····	85
第一节 概念及作用·····	85
第二节 社会发展计划体系的分类·····	88
第三节 社会发展计划的完善·····	94
第七章 社会发展计划指标体系·····	96
第一节 计划指标体系的建立·····	96
第二节 计划指标体系的系统结构·····	98
第三节 计划指标体系的内容·····	105
第八章 社会发展计划方法·····	119
第一节 确立社会发展计划方法的前提·····	119
第二节 社会发展的预测方法·····	120
第三节 计划的编制方法·····	126
第四节 社会发展的综合评价·····	129
第九章 社会发展计划管理体制·····	144
第一节 社会发展计划管理体制的概念·····	144
第二节 社会发展计划决策系统·····	149
第三节 社会发展计划调节系统·····	155
第四节 社会发展计划组织系统·····	158
第五节 社会发展计划管理体制改革·····	160
第十章 社会事业的资金管理·····	165
第一节 社会事业与资金投入·····	165
第二节 社会事业的资金筹集·····	167
第三节 社会事业的资金运用·····	175

第三篇 部门计划和专项计划

第十一章 人口、劳动力计划·····	191
第一节 发展中的人口·····	191
第二节 人口计划·····	197

第三节 劳动力计划	203
第十二章 教育计划	210
第一节 教育计划的属性	210
第二节 教育事业发展的规模与比例	214
第三节 教育计划的编制	218
第四节 教育计划的综合平衡	222
第十三章 收入消费计划	222
第一节 收入消费计划的属性	222
第二节 居民收入计划	224
第三节 居民生活消费计划	230
第十四章 文化、体育事业计划	240
第一节 文化事业计划	240
第二节 体育事业计划	240
第十五章 城市公用事业和生活服务业计划	251
第一节 含义和特点	251
第二节 推动发展的社会经济因素	257
第三节 计划内容及主要指标	261
第十六章 医疗卫生计划	264
第一节 医疗卫生计划的属性	264
第二节 医疗卫生活动发展的规模与速度	267
第三节 医疗卫生活动的比例关系	270
第四节 计划的实施	276
第十七章 社会保障计划	280
第一节 社会保障概念	280
第二节 社会保障计划的内容	284
第三节 社会保障制度	289
第十八章 环境保护计划	296
第一节 社会经济发展中的环境	296

第二节 环境保护计划的特点和原则299

第三节 环境保护计划的编制与实施304

后记311

第一篇 总 论

第一章 计划管理的新兴分支学科

第一节 学科的由来及其理论意义

一、形成学科的背景

自从地球上出现社会主义制度，人类自身有意识有计划的社会管理活动就已开始。几十年过去了，社会主义国家在实行社会的计划管理方面已经积累了丰富的经验，并从挫折与失败中获得了相当多的教训。但是，由这些经验与教训上升到系统的理论研究却迟迟没有进展。与此同时，在资本主义国家，放任自流的社会惩罚了社会自己，明智的人们开始从这些惩罚中逐步吸取经验与教训。继战后各西方发达国家经济方面的计划化运动之后，一场颇具规模的社会指标研究热方兴未艾。但是，由于理论视野的局限，以及实践方面的诸种条件限制，这些由经验与教训上升到系统理论的研究，也同样没有突出的成就。

时间进入到本世纪的最后20年，一个由经济学家、统计学家、计划学家、社会学家、政治学家、管理学家以及实际工作者组成的社会管理理论研究与实践活动正在深入进行。伴随着我国的经济管理体制改革的对外开放，国内各方面都更加注意到经济发展的社会方面以及经济发展之外的问题。因为，在研究世界各发达国家的现代化进程时，人们发现：有了迅速的经济增长，

并不一定就能取得相应的人民物质文化水平全面提高和社会公平的增长，由于经济发展可能导致产生并发的社会紧张状态和压力，阶级和阶层之间和不同地区之间的差异都有可能成为实现宏观发展目标的严重威胁。因为中外的历史发展表明：

1. 随着经济发展，社会的自我发展以及与发展之间的协调被提到了议事日程上。自觉地采取行动以调整经济与社会之间的发展关系，就能够促进作为总体的社会发展与进步；不自觉地采取相应的协调行动，就必然会被严重的社会问题所困扰，制约经济的发展，并最终被迫在困境中寻求出路。许多人业已从经济发展自然使得社会发展的简单因果逻辑思维中走出来，而把注意力放在如何使得二者协调的发展上，这就需要在理论上给予概括总结。

2. 经济发展的目的不在于经济本身，而在于促进社会的发展，经济发展只是社会发展的前提和手段。同时，社会发展的目的在于促进社会主体的发展，即人的发展。没有经济的发展，自然谈不上人的发展，而离开了社会的发展，则人的发展同样也不可能。在整个发展的链条中，经济发展是手段，社会发展是中介，人的发展是最终目的。反过来，人的发展将进一步推动经济与社会的发展。在继续关心物质产品增加和事业规模扩大的同时，人们也开始关心人的全面发展以及为了人的全面发展而发展的问题。这个思想被表述为“新的发展观”。在西方，许多学者猛烈抨击了以经济功利主义为内容的古典理论及其现代发展理论，恰如一位法国学者所说：“第一代英国古典经济学家非常正确地以整个世界和全人类作为他们的研究领域。但他们把带来普遍和平的功能归之于工业，把按照‘经济效益’要求和‘可行的’正义要求分配资源的能力归之于市场的扩大，这就把人们引向歧途。”^① 仅以经济学的眼光来观察现实的发展已经不能说明

① [法]弗朗索瓦·佩鲁：《新发展观》第4页，华夏出版社1987年版。

问题了。

3. 不发达国家在向提高发达程度迈进时，由于自身生产水平低等历史原因，往往把主要精力集中在经济方面的发展上，因此常常忽略或顾不上社会的发展及人的发展。一旦发现伴随经济发展而暴露出社会发展的严重不足时，往往为时已晚，难以采取有效措施阻止社会状况的恶化，常常导致一场社会风暴的降临。这方面的例子举不胜举。相对而言，社会主义国家对问题具有一定的自觉认识能力。但是也要看到，这种能力与实际情况不相一致，出现了一些与其它发展中国家相类似的问题。本来在社会主义国家管理实践中，经济活动的目的性在理论中是十分明确的，社会主义建设早期也力求在实践中体现出社会主义经济规律和社会规律的要求。但是在一段时期里，在相当多的地方和各级政府一部分管理人员心目中，经济发展是硬任务，压倒一切，而社会发展和人的发展是软任务，被置于精力之余。这些现象不能不引起人们的深思。经济发展的有计划按比例，引出了社会发展的有计划按比例问题。

正是基于上述理由，我们需要有关社会发展的计划管理理论。另外还有一个特别的理由是：中国既是实行社会主义计划经济制度的国家，又是向着现代化迈进的发展中国家。因此无论按照这个制度所赋予的内在必然性和自觉性，还是吸取其它发展中国家的经验教训，都有足够的理由强调：在经济发展过程中注意研究社会与经济以及社会自身活动的相互协调发展，以实现社会主义国家的社会目标。

二、理论意义

社会发展计划学是社会主义计划理论的一个组成部分。社会主义有计划发展问题的提出，迄今已有一个多世纪。最初具有实践性的计划理论，由于全力以赴地解决在无产阶级夺取政权之后经济发展的有计划问题，因而还没有形成一个较为全面系统的社

会发展计划原理。在最初的阐述中，社会生产的盲目性转变为计划性，实行经济领域的有计划按比例发展必然也要求非经济领域的一定计划性和比例性。因为经济的活动是整个社会发展的基础，它的状况如何，直接或间接地影响到其它领域的状况，同时，需要非经济领域的比例性作为条件。

最初的计划理论，将国民经济视作一个整体，并没有如同后来那样将其分解为经济的部分和社会的部分（在狭义地理解社会概念基础上，还可将其分解为经济、社会 and 科技三部分，详细的讨论见第三章）。在第一个社会主义国家的计划实践活动中，早已有了具体的社会计划发展内容（见第二章的介绍），但是，将社会作为一个相对独立的活动领域，并予以认识及管理，只是到了60年代末70年代初才开始。原因是多方面的，既有计划管理实践活动需要逐步深化的客观原因，也有人们对社会问题的认识尚需逐步深入的主观原因，也有整个社会主义计划经济管理制度环境变化的综合原因。

总之，由实践到认识，再由认识到实践，是一个长期发育生长的过程。在这个意义上说，社会发展计划理论既是社会主义计划经济实践深化的结果，也是社会主义计划管理理论丰富与专门化的成果。

第二节 学科的性质、对象、内容

显然，社会发展计划学作为计划理论的一个分支，尚不十分成熟，其原理和体系尚处在初创之中。这里我们试图对该门分支学科的一些主要问题作初步探讨。

一、学科的性质

社会发展计划学既是计划理论的分支，又是融合了各门社会科学的边缘性学科。实际上，国民经济计划学也是一门新兴的边

缘学科，但相比之下，社会发展计划学显得更具有边缘性，以致在一定程度上脱离了经济学科的属性。现在，计划理论被逐渐分解为计划管理原理、经济发展计划学和社会发展计划学三大组成部分，这无疑推动了计划理论的深入和发展。原有的计划理论（或计划经济学）的许多结论直接可以成为社会发展计划理论的前提或内容，在计划基本方法上更有许多相通之处。但是，社会发展计划理论较之于原有的计划理论具有了一些新兴学科的特点：

1. 它开始结合社会学和管理学的研究成果，已不单单从经济学角度来对待社会的有计划按比例发展问题。

2. 它吸收了最近十几年来其它边缘学科的有益成果，如教育经济学，文化经济学，体育经济学，卫生经济学等等。虽然在吸收的过程中还有许多问题需要解决和值得进一步研究，但是毕竟比过去有了更广泛的学科基础。

由上所述，社会发展计划学涉足庞大而繁杂的非经济领域，因而这门学科不可避免地需要吸取各有关学科的精华及成果。这同时也给定义该门学科带来了困难或麻烦，很难严格地将它归入到经济学科或别的学科中去。所以，我们对这门学科的性质暂给予这样的认识：它是一门应用性的管理学科。

二、学科研究的对象

熟知《计划经济学》的读者都知道，计划经济学的研究对象是社会主义国民经济有计划按比例发展问题。^①显然，正如前面所说，原封不动地参照这个提法来描述社会发展计划学的研究对象已不适宜，但是这个提法所包含的实质则是可以接受的，因为社会发展计划学的出现在很大程度上是由于原来的计划经济研究对象为进一步扩展所致。我们认为，社会发展计划学的研究对象

^① 参见李震中主编：《计划经济学》（修订版）第3页，中国人民大学出版社1985年版。

是社会活动协调发展问题，这个社会活动分作社会发展过程以及发展中的社会关系两个方面。社会发展计划学要解决的主要问题，可以分作两个层次。首先，要研究社会发展同经济发展之间的有计划协调问题；其次，要研究社会发展内部诸种过程及关系之间的有计划协调问题。

严格讲，第一个问题也是其它一些学科的研究对象，因为社会与经济发展的相互之间协调问题是社会诸学科共同的课题之一。我们之所以在此将它纳入到社会发展计划学的对象中来，是因为如下一些考虑：

1. 经济发展的计划性与比例性，必然要求社会发展的计划性与比例性。研究社会发展问题合乎逻辑地要求同经济发展问题联系起来。

2. 过去的计划理论实际上从来也没有将社会同经济发展的关系问题排斥在外，只是概括不够，尤其是缺乏把社会发展作为一个整体，与经济发展整体联系起来，进行综合研究与平衡。

3. 其它学科从各个侧面程度不等地研究了社会诸过程和诸方面同经济发展的协调问题，但是还没有哪门学科从综合发展的计划性与比例性角度去观察经济与社会之间的关系，以及社会发展本身内部结构的规律性，而这正好给社会发展计划学留出了空地。至于研究的第二层问题，显然就是与经济发展计划学分工不同造成的，这里不再细述。

总之，社会发展计划学就是研究在认识社会发展过程规律性基础上，如何自觉地调整社会同经济的关系、社会内部过程和关系以实现其发展目标的一门应用管理理论。

三、学科的基本内容

基于对这门学科的总体认识，我们认为，目前的社会发展计划学应当包含如下基本内容：

1. 关于社会同经济发展相互之间协调的规律性问题，以及

社会内部诸过程和诸关系相互之间协调的规律性问题。经济发展自身的规律性问题以及社会内部单个过程或单项关系的发展规律性问题，已由别的学科解决。本书第二、三章对此作了一些分析与阐述。

2. 关于社会发展计划管理的一般性问题，包括对社会计划管理历史经验的总结，社会发展计划同经济计划的关系，社会计划管理同社会政策和技术进步的关系等等。本书第二、四章对此有所反映。

3. 关于社会发展计划管理的过程问题，具体分为两个方面：

(1) 计划的编制。涉及社会发展战略的决策，社会发展计划体系及其指标体系的建立，社会发展计划的编制方法等问题（见第五、六、七、八章）。

(2) 计划的实现。这里涉及许多问题，我们选择了两个主要的问题加以讨论：社会计划管理体制问题和社会发展资金管理问题（见第九、十两章）。

4. 关于社会发展计划的部门和专项管理问题。我们曾想避免过去计划理论体系的旧框框，即力图打破按计划管理部门实践原则。但是现实活动也提醒我们，在目前管理环境和管理水平下，按部门原则设立计划管理的理论仍有其必要性。部门原则是实现宏观范围内按比例的基本条件，至于部门应当如何管理，则是另一个问题。因此，目前至少需要对如下方面的专项部门管理进行研究：

(1) 人力发展，涉及人口和劳动力计划管理和教育发展计划管理，本书第十一、十二章进行了讨论；

(2) 生活消费，涉及收入与消费计划管理和文化体育等计划管理，这些内容反映在本书第十三、十四章内；

(3) 生活保障，涉及卫生、城市公用事业、社会保障、环