

社会发展宏观调控

理论·实践·创新

Shehui Fazhan Hongguan Tiaokong
Lilun Shijian Chuangxin

主 编 胡祖才 刘 瑞
副主编 刘宇南



中国市场出版社
China Market Press



社会发展宏观调控

>>> >> 理论·实践·创新

主 编 胡祖才 刘 瑞
副主编 刘宇南



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

社会发展宏观调控 理论·实践·创新/胡祖才, 刘瑞主编. —北京: 中国市场出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5092 - 0522 - 8

I. 社… II. ①胡…②刘… III. 社会发展 - 宏观管理 - 研究 - 中国 IV. D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 060652 号

书 名: 社会发展宏观调控 理论·实践·创新

主 编: 胡祖才 刘 瑞

副 主 编: 刘宇南

责任编辑: 袁依山 许 慧

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部 (010) 68012468 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省高碑店市鑫宏源印刷包装有限责任公司

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32 11.25 印张 280 千字

版 本: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5092 - 0522 - 8

定 价: 32.00 元

序

改革开放已走过 30 年历程，我国经济社会发展取得了令世人瞩目的巨大成就。不仅国民经济规模跃升世界前列，社会发展规模与水平也得到迅速扩大和提高。在所有推动我国经济社会发展巨大成就的因素当中，坚持实施积极稳妥的宏观调控功不可没。宏观调控是在我国从传统的计划经济体制转向新型的社会主义市场经济体制过程中，不断探讨、摸索与试验，逐步总结出来的一套管理国民经济和社会发展的方式方法。在实践中逐步形成的这套管理形式与方法，需要从理论上去认真总结。如果理论上升华了实践当中的重要经验，将会对继续推行可持续性的宏观调控起到积极的指导作用。伟大的理论来源于伟大的实践，而伟大的实践必然需要伟大的理论指导，两者缺一

不可。

实事求是地说，相对于国民经济发展领域的宏观调控理论总结，对社会发展领域的宏观调控进行理论总结还是非常不足的。在相当长的时间里，由于经济建设任务繁重，经济问题层出不穷，经济体制改革任务艰巨，全国上下都比较关注经济领域的宏观调控，围绕这一领域的经验总结以及理论研究成果举不胜举。而对于社会发展领域的宏观调控，无论经验总结还是理论研究成果相对乏善可陈。造成这种现象固然有一些客观原因，但是也与人们对于社会发展宏观调控的认识和重视不足有关。在许多基层干部和部门领导的视野里，经济发展及其宏观调控是硬道理，社会发展及其宏观调控不是硬道理。受到这些主观因素影响，自然有关社会发展宏观调控的经验总结与理论研究就少多了。这种局面必须扭转过来。

进入21世纪以后，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出了科学发展观的战略思想，其中一项重要内容就是要重视经济社会协调发展。针对社会发展相对落后的问题，要求加快社会事业发展，增加社会事业投入，推进社会管理体制变革，加大社会参与力度。所有这些都离不开社会发展宏观调控。因此，认真总结新中国成立60年来特别是改革开放30年来的社会发展宏观调控实践经验，并将其放在国际国内的广阔视野中加以比较和

认识，是十分必要和非常重要的。

由国家发展改革委社会发展司与中国人民大学著名学者在全国范围内召集的研究小组，在目前的环境和认识条件状况下，对社会发展宏观调控问题进行了开创性的研究工作，历时一年半多完成了这一项十分不容易的研究任务。相对于国内其他研究成果而言，这项研究成果资料翔实、时空广阔、内容丰富、逻辑严密，分别从理论、实践及未来改革创新三方面，结合中外实践和理论，对社会发展宏观调控进行了有益的总结与探讨。这项研究成果，值得与政府有关部门、相关科研机构以及社会上广大关心社会发展的人们去分享，从阅读中获得思索和启迪，并提出宝贵意见。

目前，社会发展宏观调控无论实践还是理论都还在创新，本书显然不可能对所有问题进行阐述。但是，在今天大力提倡各行各业都要贯彻和落实科学发展观的时候，这一研究成果的推出是非常及时的。我很希望今后有更多的研究成果面世，用以积极指导我国经济社会发展宏观调控的实践，共同推进具有世界意义的中国发展模式成型。

国家发展和改革委员会副主任

张茅

2009年1月

目 录

第一篇 社会发展宏观调控理论	(1)
第一章 社会发展及其宏观调控概念透视	(2)
第二章 凯恩斯主义的政府干预理论	(14)
第三章 市场经济条件下的社会规制理论	(30)
第四章 社会发展宏观调控体系	(47)
第二篇 社会发展宏观调控实践	(73)
第五章 整体回顾与总结	(74)
第六章 我国义务教育保障制度与调控 的回顾与总结	(134)
第七章 我国社会保障制度结构及其评估	(151)
第八章 我国医疗制度与调控的实践考察 与评价	(164)
第九章 国外社会管理与调控实践总结	(177)

第三篇 社会发展宏观调控创新	(197)
第十章 创新发展宏观调控的理念	(198)
第十一章 创新社会调控目标和手段体系	(254)
第十二章 创新社会事业治理制度	(280)
第十三章 创新社会事业领域国有资产管理 的模式	(305)
第十四章 创新网络社区宏观调控	(318)
第十五章 创新社会监测、评价与预警体系 ...	(333)
参考文献	(345)
后 记	(350)

第一篇

社会发展宏观调控理论

从根本上说，社会发展宏观调控的理论来自其实践，因此似乎首先需要讨论的是有关社会发展宏观调控的实践话题。然而，长达近百年的中外社会发展实践表明：虽然社会发展及其宏观调控的实践已经取得了令世人瞩目的结果，但是到目前不得不承认，相关的理论研究水平依然是较低的，相对于其他领域的理论研究，有关社会发展宏观调控的理论研究成果寥寥可数。究其原因，到底是理论家们对此实践的敏感性太差还是实践本身的复杂性远远超出理论家们的分析力而不能掌控？可能两者的原因都有。因此，本研究先从最难的话题开始，力图对涉及社会发展宏观调控的理论作一归纳和总结，由此希望能够建立起社会发展宏观调控的基本范式。

第一章 社会发展及其宏观调控 概念透视

理论总是从基本概念开始建立逻辑分析框架的。经过过去几十年理论与实践的互动，人们从不同学科角度对涉及社会发展宏观调控的理论产生了许多概念，并且许多概念之间存在着既相一致又相区别的提法。因此，首先需要对此进行必要的讨论和辨析。

一、社会发展与社会管理

（一）社会发展

理解社会发展宏观调控首先应从理解社会发展概念开始。然而到目前为止，究竟什么是社会发展仍然是众说纷纭。在 20 世纪 60 年代以前，大多数研究社会经济问题的理论文献对社会发展没有给予特殊的界定。如果说有关于社会发展概念的提法，也仅限于普通含义。从 60 年代中期开始，世界各国的社会经济发展使关于发展本身的观念有了革命性的改变，发展本身带来了其定义的发展，社会发展有了特定的含义。

然而，从国内的理论研究现状看，有关概念实际上存在很大的模糊性，各个学科及其研究者按照自己的理解来看待社会发展

及其相关联的概念。实际管理部门虽然有自己特定的工作职能范围,但是一旦要将其实践上升为理论,就不能很好地说清各个概念之间的关系。这些情况的存在表明:第一,由于社会发展研究难度很高,所以目前有关社会发展的理论研究相对不足,需要大力扶植和推进社会发展理论研究工作。第二,实践与理论都呼唤创新与突破,这种创新与突破已经累积到一个井喷的临界点。

从什么角度看待社会发展,目前主要存在以下三种不同观点,它们分别支持一些具体的关于社会发展的理解、行动、管理和评价^[1]。

(1) 从社会历史角度出发,把社会发展看做是人类作为一个有机总体不断向前的、正面的社会变迁。社会变迁是指由各种社会因素引起的种种社会变动与变化现象。组成一个社会的因素是复杂多样的,这些因素的变化引起社会的变迁:当社会是向着新的更高级阶段前进时,这就是正面的社会变迁,即社会发展,或曰社会进步;当社会是向着过去的低级阶段回归时,这就是负面的社会变迁,或曰社会退步。在社会学理论中,关于社会变迁有不同的解释,具有代表性的观点主要有社会周期论、社会结构功能论、社会发展论以及马克思主义的辩证社会发展观等。这种将社会视为总体的、站在人类社会整体角度的观点被称作是总体性社会发展观。

(2) 从人类自身要求出发,把社会发展看做是人的需要得到满足和人的素质和才能得到全面发展的过程。这种观点往往被社会心理学所解释,如哈根的创造性个性论、麦克莱兰德的成就感个性论,也同时为联合国开发计划署(UNDP)集合一批国际学者创造的人类发展指数(又称人文发展指数, HDI)所主张。

[1] 刘瑞,武少俊,王玉清. 社会发展中的宏观管理[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005.

当代支持该观点的多为关心第三世界贫困化问题和全世界范围内的人权状况的国家及国际组织，他们认为，经济增长以物为中心，而社会发展则以人为中心，没有人的发展就没有整个社会的发展，满足人的需要和发展人的各项权利是社会经济发展的实质。由此，把这种观点概括为人本性社会发展的观点。

(3) 从相互独立又相互联系的角度出发，把社会发展理解为与经济增长相平行的非经济社会活动的数量扩张和质量改善。持有该“二分法”观点的多为从事具体社会管理工作和进行社会问题研究的人员和部门，他们认为，社会发展是在一个国家的总体发展中与经济增长相互依存、相互独立和相互平行的，经济增长是社会发展的前提和基础，社会发展是经济发展的结果和目的，客观上二者存在相互适应、协调发展的关系。所以，这种对社会发展的理解可以概括为非经济性的社会发展的观点或与经济增长相平行的社会发展的观点。

上述三种观点其实与对社会的理解有关。马克思对社会有一个十分简洁的定义：所谓社会，不过是人的交互关系的总和。从本质上看，社会属于人的专有属性而非其他。人们至少在以下场合使用“社会”概念一词：当论及人与自然的关系时，社会是与客观自然界相对应的系统；当论及物质与精神关系时，社会是与物质世界相对应的系统。除此以外，如党的十七大提出的四个建设（经济建设、文化建设、社会建设、政治建设）中，社会概念则限定在狭义的范围内。这些认识均可以被上述三种观点所包含。我们主张，对于社会概念的界定不必过分拘泥于学术上的单一逻辑含义，而应根据实践中产生出来的对社会概念的需要而使用。只要在具体的语境中所使用的社会概念不会产生逻辑上的混乱，社会概念可以允许有不同的使用含义。

在坚持历史唯物主义原理的前提下，综合考虑我国国情与实际管理需要，我们将社会发展概念定位在狭义社会范畴：所谓社

会发展,不过是指作为整体的社会活动中非经济活动部分的数量扩张与质量提高的过程。由于非经济社会领域包含的内容十分庞杂,因此有必要进一步划分出两部分,即与日常生活关系密切的社会事业、社会活动等一般领域和涉及国家安全、国家之间关系与利益的特殊领域。

基于这种理论与实际相结合的理解,国家发展改革委在《1996—2010年全国社会发展纲要(未正式发布)》和《“十一五”社会发展展望》中,较为清晰地界定了社会发展的范畴,具体包括人口与计划生育、教育与人力资源开发、医疗卫生、文化、体育、旅游、社会保障、劳动就业与收入分配、环境保护、弱势群体权益保护、民族与宗教、社会治安、社会立法与执法、社会管理与社会参与、社会主义精神文明建设等。

(二) 社会管理

从历史角度考察,社会管理是在经济管理发展到一定阶段之后提出来的,尽管个别的社会管理活动与经济管理活动几乎同时进行,但是它的相对独立属性只是在晚些时候才显示出来。在中国,“社会管理”作为一个相对独立的概念以及所涵盖的知识体系,形成于20世纪80年代初期,它首先是随着改革开放的深化从苏联以及东欧等社会主义国家引进的。

广义的社会管理理论出现于20世纪70年代的苏联和东欧社会主义国家,以苏联社会管理学派为代表,A. M. 奥马罗夫声称:“由于社会生活的任何一个领域都有其十分明显表现出来的特点,所以自然,各个领域存在的管理问题及其解决方式也不大相同。由于这一特点,就出现了人类活动的相应领域的社会倾向性:管理文化是一回事,管理经济完全是另一回事。但是,社会首先是一个完整的有机体,所以也就存在着一些一般的、同时也是整个社会系统所固有的管理规律……管理过程的一般规律性的

存在能够使我们建立起社会管理理论。”^[1]这种以研究社会一般管理规律为使命的社会管理观点代表了苏联社会管理学派的主流，它们代表了苏联社会管理理论的一般特征，即人本性、自上而下管理性、注重方法性、为政治服务性。

从根本上说，提出广义的社会管理的命题首先是因为人类对自身命运的掌握和对所处环境的改造的需要。随着作为整体的人类社会发展的进程，一方面人类对自己的命运及其环境有了更多更全面的了解与驾驭，另一方面人类所面临的自身命运挑战和环境挑战也日益严峻。因此，需要把已经获得的各种人类社会管理知识与经验整理出来，供后人和更多的人系统掌握，以便于他们去应付未来的种种挑战。而从哲学的高度看，这个人类社会的进步与发展也就是由必然王国走向自由王国的过程，广义的社会管理理论在其中承担着最重要的使命，所以，研究整个社会的一般管理理论是必要的。

但是，如果从更为现实的角度来考虑，正如我们主张平行论的狭义社会发展范畴一样，对社会管理也需要按照非经济管理角度来狭义理解。因为：第一，从理论上说，非经济活动是建立在经济活动基础上的，随着经济领域的社会化大生产方式的形成，产生了实行经济管理的必要性和可能性，非经济领域也需要采取某种管理方式与之相配合，更何况非经济领域自身的活动也产生了巨大的管理必要性与可能性；第二，在实践上提出社会管理的目的主要是为了解决非经济领域的管理问题以及社会发展与经济增长之间如何协调的管理问题，而这方面的理论基础并不丰厚；第三，目前试图建立一门总体论的广义的社会管理理论既不必要也为时过早，更需要的是建立在一般管理规律上的对社会发展专门研究的管理理论，即狭义的社会管理理论。

[1] A. M. 奥马罗夫. 社会管理 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1987.

关于狭义的社会管理范畴,学术界仍然存在不同的理解。例如,有学者认为“社会管理理论应当是一门从宏观角度来研究实现社会发展的管理学科”^[1],也有学者直接将社会管理定位于“对社会子系统的建设和管理”^[2],分歧存在于对社会管理职能层次的划分与否以及如何划分。我们认为,狭义社会管理范畴仍然可以继续划分为宏观与微观两大体系,理由依旧来源于实践需要——国家发展改革委在《“十一五”社会发展展望》一书中明确指出:“要明确各级政府之间的管理责权。以公共服务的受益范围为原则,明确中央与地方各级政府社会管理的基本权限,并与其行政管理能力和财力相对应。对全国有重大影响或跨省区市的公共产品由中央政府提供,区域性的公共产品由地方政府提供……要形成社会成员广泛参与社会发展的格局……扩大社会管理的参与度。”^[3]由以上官方文件表述不难看出,对社会发展的社会管理具有依层级划分职能的特性,这根本上是由中央和地方分权、进而由比较优势所决定的。此处,我们将聚焦于中央政府的宏观职能,即社会发展中的宏观管理与调控。

需要补充说明的是狭义社会管理的两大社会学前提:结构性前提和理念性前提。前者指社会政府组织、私人组织和社会组织三大部门的构成状况及其相互关系为社会管理提供的结构性的总体框架。只有在这个总体框架下,社会三大部门才能各自有序地加以建设和管理,彼此间的相互关系才能有序地加以规范和理顺,其结构与边界的合理划分与调整是社会管理和谐化的基本要

[1] 刘瑞,武少俊,王玉清. 社会发展中的宏观管理 [M]. 北京:中国人民大学出版社,2005.

[2] 郑杭生. 社会学视野中的社会建设与社会管理 [J]. 中国人民大学学报,2006 (2).

[3] 李守信,等. “十一五”社会发展展望 [M]. 北京:中国计划出版社,2006.

求。对此,哈贝马斯认为,三个领域之间的界限混淆是我们在20世纪尤其是最近几十年来所看到的种种弊端的主要根源^[1]。后者实际上是指我国社会主义社会管理的深层理念或指导思想,主要包括两方面:一是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的指导;二是包括经济学、社会学、管理学在内的哲学社会科学所阐明的关于社会管理的学理基础。

二、社会发展宏观调控

在目前流行的社会管理术语中,社会发展宏观调控还不是为各界所普遍接受和使用的概念。本研究立意要将社会发展宏观调控概念给予正式确认,因而有必要专门就此作一讨论和阐述。

在学理上,宏观调控又称宏观经济调控,最初使用于经济管理语境,在我国改革开放初期提出。当时计划经济体制虽然还在运行,但是由于市场功能已经被引入,经济运行出现了计划、市场双轨制下的不对称、不协调的情况,因此加强对经济运行的宏观调节和宏观控制的意见和呼声开始形成。这种意见和呼声反映了对经济运行在宏观层面失控的担忧以及寻求计划管理方式失效后替代方式的努力。结果,宏观调控结合了宏观调节与控制两层含义,并在建立社会主义市场经济体制过程中逐渐被认为是经济运行管理的主要形式。与此同时,过去的计划管理方式虽然没有完全从经济运行管理形式中退出,仍在宏观调控体系中发挥重要作用,但至少已经不再作为唯一的主要经济管理形式起调控作用

[1] 哈贝马斯. 交往行动理论:第1卷[M]. 重庆:重庆出版社,1994;哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 上海:学林出版社,1999.

了。宏观调控已经成为社会主义市场经济体制的重要基石，是政府尤其是中央政府对国家经济运行进行管理的主要形式。

现在的问题是，由经济领域产生出来的含义及其相关形式能否自然地移植到社会领域，形成所谓社会发展宏观调控的含义及其形式。我们的初步研究认为是可以的，但是还需要从实践到理论的结合上去进一步探索它的实际管理含义而非概念含义。

依照《现代汉语词典》（第5版）^[1]的解释，“调控”意即“调节控制”。“调节”是指“从数量上或程度上调整，使适合要求”。“控制”则有多种含义：“1. 掌握住不使任意活动或越出范围；操纵。2. 使处于自己的占有、管理或影响之下。”从这种学究式的解释中不难看出，“宏观调控”并不仅仅适用于国民经济管理领域，相应的社会发展领域也存在调控的必要与可能。再深究下去，这又是由普遍的管理原则所决定的。“宏观调控”的提法与管理理论有着一定的联系。西蒙认为，管理行为是管理主体对管理对象采取的一种实现既定目标的自觉行为。该行为可以按照职能分工划分为一系列具体的管理工作，如计划、组织、人事、领导与控制等^[2]，其中的控制与宏观调控存在一定的共性，即都是对管理对象不符合主体目标或意愿行为的纠正，属于管理决策行为之一。控制论中有反馈的概念，反馈也就是调控；而“调节”又突出了相机式而非日常式的管理职能。如果加入公共领域宏观事务的限制条件，具体的调控手段又包括行政手段、经济手段和法律手段等；从依法治国的视角看，宏观调控体现了国家公权力为了社会整体利益而在不同程度上介入公共领域

[1] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典 [M]. 5版. 北京: 商务印书馆, 2005.

[2] 哈罗德·孔茨, 等. 管理学 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1987.