

**STRATEGIES
FOR SOCIAL
DEVELOPMENT
IN DEVELOPED
COUNTRIES**

谢立中 主编
何玉长

发达国家 的社会发 展战略



南人民出版社



中国社会发展丛书

000
G71
315

发达国家 的社会发 展战略

STRATEGIES
FOR SOCIAL
DEVELOPMENT
IN DEVELOPED
COUNTRIES

谢立中 何玉长●主编

1998年7月8日

中国社会发展丛书

发达国家的社会发展 战略

谢立中 何玉长 主 编

出版总监:程志方

出版策划:张 维

责任编辑:蔡育曙 欧阳常贵

封面设计:王玉辉

云南人民出版社出版发行
(昆明市书林街 100 号)

番禺市印刷厂印装

1997 年 12 月第 1 版

1997 年 12 月第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32

印张:10.625 字数:250 000

ISBN7—222—02196—5/C·35

印数:1—5 000

定价:16.90 元

序

陈锦华

社会发展是当今国际社会普遍关注的重大问题。人们越来越深刻地认识到，人类社会要实现可持续发展战略，就必须在发展经济的同时，把社会发展摆在重要位置上，实现经济与社会的协调发展。经济发展是社会发展的前提和基础，但经济发展不能自动带来社会发展，不能自动解决种种社会问题。只有先进的社会制度和正确的政策，着眼于人本身的需要，才能把二者的关系处理好，促进人与自然的和谐，为后代人留下一个美好的生活空间。

社会发展问题一直受到中国共产党和人民政府的重视。邓小平同志建设有中国特色社会主义理论，包涵着极为丰富的内容，其中有关我国社会发展的许多精辟论述是这一理论的重要组成部分。江泽民总书记明确指出，我们的发展必须以经济建设为中心，经济发展必须同社会发展紧密结合。1994年10月，国务院召开了我国首次全国社会发展工作会议，明确了我国社

会发展的指导原则和工作重点。

建国以来，特别是改革开放以来，党和政府在促进我国社会发展方面作出了不懈的努力，在教育与人力资源开发、计划生育与医疗保健、大众传播与文化体育、农村劳动力转移和就业门路拓宽、住房与城市公共设施建设、生态与环境保护、收入分配与人们生活、社会保障与保险、公共安全与预防犯罪、扶贫与民族发展，以及对社会弱势群体保护等社会发展领域中都取得了很大成就。

在取得重大成就的同时，我们也清楚地看到，随着社会主义市场经济体制的建立，国民经济的持续快速增长，许多社会发展问题将会日益突出。诸如日趋紧张的社会发展与人口、资源、环境的矛盾，越来越大的就业压力，地区之间、城乡之间发展不平衡，教育、文化、卫生事业和社会保障制度还不适应经济社会协调发展要求，等等。这些问题已经成为我国国民经济持续、快速、健康发展的制约因素。今后 15 年是我国向社会主义现代化目标迈进的关键时期，我们必须依靠各方面的力量，包括国家、地方、企业、事业以及各种群众组织，齐心协力，认真重视并努力解决这些问题，力争实现经济和社会的协调发展。

社会发展包括多方面的内容，从我国实际出发，可以概括为四大关系，一是人与人之间的关系，主要是以建设社会主义精神文明为核心，树立良好的社会风尚和建立新的道德规范。二是人的自身发展与社会协调发展的关系，主要是落实计划生育这一基本国策，促进社会和谐发展，提高人的素质和修养，提倡健康的生活方式。三是人与经济的关系，主要是促进劳动者的生产能力，使人们生活的消费水平与自然资源的承载力、经济发展的承受力相协调。四是人与大自然的关系，主要是以环境保护为基本国策，加强生物多样性保护，加强水、土地、

海洋等七大资源管理，加大工业污染防治的力度，加快生态经济建设及灾害防救等等。促进社会发展的主要任务应当由政府担当。政府要按照社会发展的自身规律，运用市场和计划两种机制，组织和协调各方面力量，处理好上述四个方面的关系。

社会发展是一个巨大的系统工程。为了推进我国社会全面发展，我们需要按照党中央和国务院确定的战略、方针，深化改革，积极推进各项社会事业的发展。同时，还要开展宣传和研究工作，提高社会发展问题的研究水平，提高全社会对社会发展问题重要性的认识。为此迫切需要组织理论工作者和实际工作者一道，相互配合，总结和吸取发达国家和一些发展中国家在处理经济和社会协调发展方面的经验和教训，从我国基本国情出发，在以往实践的基础上探讨有中国特色的经济社会协调发展道路、提出促进我国社会发展的对策建议。国家计委社会发展研究所组织所内外专家学者，集中探讨我国社会发展的理论、实践及战略、对策问题，将研究成果以《中国社会发展丛书》的形式推出，这是一项很有意义的工作。希望这套丛书的出版，能推动我国社会发展问题的研究，为促进我国经济社会协调发展做出贡献。

《中国社会发展丛书》
书 目
(第二批)

《中国发展的支撑
体系》 (陈信勇
郎友兴 李华著)

《文明之约定——科技
与社会的理性协奏》
(陈林 何曼青著)

《中国教育的现代化》
(田慧生主编)

《中国城市化之路》
(王春光 孙晖著)

《寻求生存——当代中
国农村外出人口的社会
学研究》
(黄平主编)

《社会发展与资源环境》
(李康著)

《中国社会发展观》
(景天魁主编)

《发达国家的社会发展
战略》 (谢立中
何玉长主编)

《中国社会发展丛书》编辑委员会名单

顾问：

雷洁琼 郝建秀 余健明

季羨林 张玉玑 陆学艺

林培黎

主编：

郭继严

副主编：

陶东风 王春光 杨海波

编委：（以姓氏笔划为序）

王春光 田慧生 李培林

李建立 杨海波 陆建华

孟宪忠 金元浦 郭继严

陶东风 黄平 程志方

出版策划：

张维

目 录

第一章 导 论	(1)
第二章 英国的社会发展战略	(12)
一 英国的经济发展战略	(17)
二 “福利国家”发展战略	(26)
三 英国的科技、教育发展战略	(36)
四 多方位发展战略的其他方面	(38)
五 英国社会发展战略的启示	(41)

第三章 法国的社会发展战略	(43)
一 有计划调节的市场经济发展战略	(44)
二 科技兴国与全民教育战略	(52)
三 “福利国家”战略	(60)
四 社会综合发展战略	(67)
五 对法国社会发展战略的评说与借鉴	(72)
第四章 原联邦德国的社会发展战略	(77)
一 实行社会主义市场经济体制, 保持经济持续增长	(78)
二 控制工资与物价, 提高民众生活水平	(87)
三 建立社会保障制度, 缓和社会分化, 实现社会 公平目标	(92)
四 建立社会伙伴关系, 缓和社会矛盾, 维持社会 稳定	(98)
五 制定区域社会发展规划, 促进社会有序发展	(104)
六 加强科技与教育事业的发展, 提高民众文化素质	(109)
七 人口发展、城市建设与环境保护战略	(115)
八 原联邦德国的社会发展战略对我国的启示	(121)
第五章 瑞典的社会发展战略	(129)
一 混合经济体制下的经济发展战略	(130)
二 “社会保险箱”战略	(136)
三 科技先导、教育立国的发展战略	(145)
四 社会平等与“利益均衡”战略	(151)
五 环境规划与人口发展战略	(156)

六 对瑞典社会发展战略的分析	(160)
第六章 美国的社会发展战略	(165)
一 自由市场经济在当代的发展	(166)
二 社会保障制度与生活质量的发展	(174)
三 科技与教育发展战略	(184)
四 环境保护、城市化与人口发展战略	(192)
五 消除歧视、实现平等的艰难历程	(199)
六 阻碍社会发展的社会问题	(204)
七 对美国社会发展战略的理性思考	(207)
第七章 澳大利亚的社会发展战略	(213)
一 实行混合经济体制，保持经济稳定增长	(214)
二 控制工资增长，抑制通货膨胀	(220)
三 健全劳动力市场，改善就业状况	(224)
四 完善社会伙伴关系，保证社会稳定运行	(229)
五 建立社会保障制度，促进社会公平，缓和社会 矛盾	(232)
六 改革教育体制，发展教育事业	(238)
七 一点评价与启示	(241)
第八章 日本的社会发展战略	(246)
一 创造经济发展的“日本奇迹”	(247)
二 完善社会保障制度，提高国民生活质量	(255)
三 科技、教育发展战略	(263)
四 城市规划、环境保护和抗震减灾战略	(270)
五 对日本社会发展战略的理性思考	(279)

第九章 新加坡的社会发展战略	(285)
一 “亚洲小龙”的经济起飞战略	(286)
二 中央公积金制度与公共住宅计划	(292)
三 科技与教育发展战略	(297)
四 人口控制、城市规划与绿色计划	(304)
五 新加坡社会发展的经验与启示	(308)
第十章 结 语	(315)
主要参考文献	(324)
后 记	(328)

第一章 导 论

本书的主题是介绍发达国家的社会发展战略。那么，什么是“社会发展战略”？哪些国家属于“发达国家”？这些国家有没有我们称之为“社会发展战略”的这样一种东西？这是一些我们在对“发达国家的社会发展战略”进行正式探讨之前有必要预先加以说明的几个问题。

“战略”原是一个军事术语，其含义是对战争全面的筹划和指导。著名战略学家克劳塞维茨在《战争论》中明确地区分了“战略”与“战术”的含义，他说：“战争就其本义来说是战斗，因为在广义上称为战争的复杂活动中，唯有战斗是产生效果的要素。……作战方法就是部署和实施战斗。如果战斗是

一次单纯的行动，那就没有什么理由再把它进一步区分了。可是就产生了两种完全不同的活动，那就是战斗本身的部署和实施，以及为了达到战争的目的，对这些战斗的动用。前者是战术，后者是战略。……按我们的区分，战术是战斗中使用军队的学问，战略是为了战争的目的运用战斗的学问。”^①可见，战略就是为了实现战争的最终目的而对具体战斗或战役的运筹与谋划。

“战略”一词被推广应用到军事领域之外，是后来的事情。而“发展战略”成为一个规范性的术语，则更是 20 世纪中叶以来的事情。1958 年，美国发展经济学家赫尔曼在《经济发展战略》一书中，最早使用了“发展战略”一词。此后，这个词逐渐流行开来。从 60 年代开始，联合国先后制定了 60 年代、70 年代和 80 年代三个十年“国际发展战略”，则使“发展战略”一词进一步权威化、普遍化。

那么，什么是“发展战略”呢？以下这个定义可以说是比较好地回答了这个问题：“发展战略是指一个国家使原来低下的生产力和落后的经济、社会状态逐步转变为生产力较为发达，经济、社会较为先进状态所采取的总的方针政策。这里所说的经济、社会状态，既包括经济因素，也包括经济以外的社会政治、社会文化等其它方面的因素，它不仅有数量的问题，而且还有质量、结构方面的问题。”^②这个定义明确地表明了所谓“发展战略”就是关于“发展”的战略。而所谓“发展”，就是“一个国家使原来低下的生产力和落后的经济、社会状态逐步转变为生产力较为发达，经济、社会较为先进状态”的过程。为了顺利实现上述转变而对这个过程所采取的“总的方针

^① 克劳塞维茨：《战争论》第一卷，第 101—103 页。

^② 罗元铮：《新技术革命与经济社会发展战略》，载中国经济学团体联合会、河南省经济研究中心编：《经济社会发展战略研究》，第 52 页。

政策”，就是“发展战略”。

如果说上述定义侧重揭示了“发展战略”一词中“发展”的涵义，那么下面这个定义则侧重表达了“发展战略”一词中“战略”的涵义。虽然它是专就“经济发展战略”而言的，但其表达的思想却揭示了一般“发展战略”共有的内涵：“经济发展战略不是指一时性的、局部性、事务性的具体问题，而应该是指国民经济发展在较长时间带有全局性的和决定意义的大政方针，即规定一定时期的基本目标、主攻方向、力量部署，区分缓急先后，调动各种因素，协调纵横关系，互相配合，共同战斗。”^① 这个定义突出强调了“发展战略”的全局性特征。

如果用一句话来表达，那么我们可以说：所谓发展战略，就是一个国家（或一个地区、一个部门等）对其发展过程（即从相对落后的技术、经济、社会状态转变为相对先进的技术、经济、社会状态的过程）所做的全局性的筹措与谋划。

发展战略的这种性质，使得它与我们日常经济、社会活动中一些具体的政策、计划或行动措施相比，具有一些不同的特点。第一，它具有全面性，应该是对发展过程所包含的方方面面（而不只是其中的某一或某些方面）的统筹和谋划；第二，它具有长期性，应该是对发展过程中很长一段时期（而不只是一年或几个月之类的短暂时期）所做的运筹和谋划；第三，它具有系统性，应该把所涉及的各方面的方针、政策联结成一个有机的体系，明确它们之间的区别与联系，分清主次轻重，而不是把它们毫无联系地、简单地罗列在一起；第四，它具有阶段性，应该明确发展过程在本阶段上特点、主要任务，以及与前后阶段的联系；第五，它具有相对稳定性，虽然可以根据情况的变化对它进行必要的修正和调整，但在一般情况下应坚持

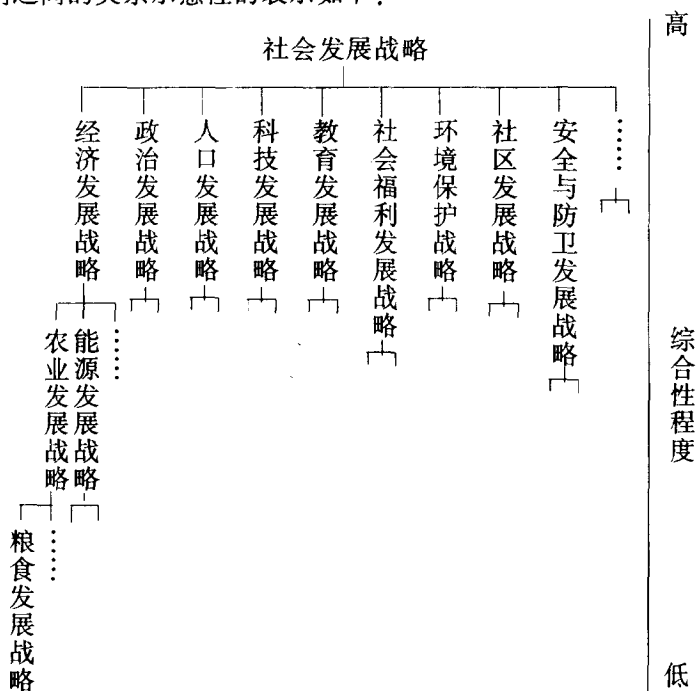
^① 杨坚白：《关于我国经济发展战略的若干设想》，同上书，第442页。

不做根本性的变动，使它能够获得较持续的贯彻和执行。这就要求当初在制定它的时候把可能会影响它的稳定性的种种情况变化尽可能考虑周全。当然，完全考虑到是不可能的，因此它的稳定性也始终只是相对的。

从结构上看，一项发展战略至少应该由两部分所组成，这就是战略目标和战略措施。所谓战略目标，是指根据战略指导思想 and 实际条件所确定的总的行动指向，它应该既是综合性的（为整个战略时期内各方面的行动提供一个集中、统一的奋斗方向）又是较具体的（可以分解为各阶段、各方面的具体目标），最好还具有可测定性。战略措施则是指为实现战略目标而准备实施的具体行动以及相应的方针、政策。战略措施所包含的行动及相应的方针、政策既要覆盖战略过程的各方面和整个战略时期（不应有遗漏的领域或时点），又应明确各项行动及方针、政策之间的主次轻重，明确它们之间在时间与空间结构上的区别与联系。战略目标与战略措施既是相互区别的，又是相辅相成的。战略目标为战略措施提供方向和指引，战略措施则为战略目标的实现提供手段和途径。但是战略目标与具体战略措施之间的联系又不是严格不变的。在不同的时间、空间条件下，同样的战略目标可以通过不同的战略措施来达到。

“发展战略”是一个总称，它所包含的类型是多种多样的。从战略目标上来看，它可以是一个专门化程度很高的发展战略，如高新技术发展战略，粮食发展战略、京剧艺术发展战略等；也可以是一个综合性程度较高的发展战略，如科学技术发展战略，经济发展战略，文化发展战略等。社会发展战略是综合性程度最高的发展战略，它不是为实现人类活动的某一专门目标所进行的运筹和谋划，而是从综合评价的角度、为实现人类社会整体的、全面的发展为目标所进行的运筹和谋划。一项社会发展战略，在内容上可以包括许多综合性程度较低的专门

性发展战略。可以用图表方式将发展战略的这种多样性以及它们之间的关系示意性的表示如下：



从结构上看，也可以把上述综合性水平不同的各层发展战略依次看成是“目标——措施”之间的关系。即综合性水平较高一层的发展战略是较低一层发展战略的间接或终极目标，较低一层的发展战略是实现较高一层战略的手段或措施。例如，社会发展战略可以看成是经济发展战略、人口发展战略、社会福利发展战略等战略的最终目标，经济发展战略、人口发展战略、社会福利发展战略等则可以看成是实现社会发展战略的一些战略措施。社会发展的战略总目标，就是通过这样一些较专门的发展战略的实施来共同实现的。在本书的正文部分，我们