

• 中国人民大学国民经济管理系列教材

社会发展

的

le 宏观管理

MACRO-MANAGEMENT IN SOCIAL DEVELOPMENT

主 编/刘 瑞
副主编/武少俊



中国物价出版社

社会发展的宏观管理

主 编 刘 瑞

副主编 武少俊

中国物价出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会发展的宏观管理/刘瑞主编. —北京:中国物价出版社,
1998.7

ISBN 7-80070-868-3

I. 社… II. 刘… III. 社会管理:宏观管理 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21443 号

社会发展的宏观管理

主 编 刘 瑞

副主编 武少俊

中国物价出版社出版发行

新华书店经销

河北省蔚县印刷厂印刷

850×1168 毫米 大 32 开 14.25 印张 360 千字

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—1500 册

ISBN 7-80070-868-3/F·652

定价:28.00 元

前 言

*

1995 年春天在丹麦首都哥本哈根,联合国召开了有史以来首次社会发展世界首脑会议。会议的议题是三个:消除贫困,增加就业,促进社会融合。尽管会议只是通过了没有约束力的《政治宣言》和《行动纲领》两个文件,发达国家与发展中国家的严重分歧并没有因为会议的举行而完全消除,但是这次全球性的领导人会议仍然开辟了人类社会的一个新的里程碑。其实自 60 年代以来,社会发展就作为国家发展中一个重要层面,逐渐吸引了各国政治领袖、政府官员、社会科学家、自然科学家、企业家、民间组织人士等的广泛注意;社会发展作为一个具有特定含义的概念,被无数次地在各种官方或非官方文件中提及。尤其是进入 90 年代后,随着市场化经济改革浪潮席卷全球,对重视社会发展的呼吁之声反而日益高涨,重视社会发展已经成为国际上多数国家的行动纲领和重要政策。从历史角度看,形成这种背景不是一朝一夕的,它是由一系列事件与问题引发的。

一、全球经济空前繁荣但社会问题层出不穷

自 20 世纪的第二次世界大战结束以来,全球经济在相对和平的环境下开始了空前的增长。西方主要发达国家如美国、英国、法国等继续保持了一定的经济增长势头;战败国日本、德国等从战争废墟上很快恢复过来,也加速增长。许多中小发展中国家在摆脱了殖民枷锁之后也加快了本国的经济增长,涌现了像新加坡、韩国、

泰国、墨西哥、巴西、马来西亚等新兴工业国家。在战后建立的一批实行社会主义计划经济体制的国家在战后一段时期里也曾经实现了较快的经济增长。

早在 150 年以前,马克思就总结到:“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力,比过去一切世代创造的全部生产力还要多,还要大。”而到 20 世纪 80 年代,在经过了两次人类战争浩劫之后,全球生产力更到达了前所未有的高峰。究其原因,一是战后经济增长借助了科技革命,将科技进步的成果迅速应用到生产力发展上,形成经济增长越来越依靠科技进步因素的格局。二是世界上两种基本社会生产方式、两种基本经济制度的对立与并存刺激了经济竞争和生产力发展。快速经济增长在一些方面也给社会带来了一些新变化,推动了社会发展,其中值得骄傲的是:人类的期望寿命达到有史以来最高值,几乎接近人类作为动物的生物极限;卫生医疗条件得到极大改进,大部分危害人类生命的已知疾病得到有效治疗与预防;世界各个地区、各种民族的联系状况已经大大得到改进,这增进了人民之间的相互了解与相互援助。

然而,战后飞速的经济增长并没有解决所有的社会问题,相反还在经济增长的过程中滋生出新的社会问题。这些社会问题主要集中在如下方面:

1. 贫困问题。经济增长的目的之一是要消除生活贫困,然而根据联合国在 90 年代初的估计,全球有 10 亿以上的人口仍然生活在贫困之中,大约有 5.5 亿人每晚忍饥就寝,有 15 亿以上的人享受不到清洁的饮水和卫生条件。与物质贫困相关的是精神贫困问题,全球约有 5 亿儿童连初等教育都享受不到,还有大约 10 亿成年人仍处于文盲状态。尽管贫困问题主要集中于经济水平不高的发展中国家地区,然而在世界经济水平最高的欧洲,还有 15% 的贫困人口存在。

2. 贫富差距问题。战后经济增长直接带来的一个消极结果是

所谓南北差距拉大问题。以北半球为代表的发达国家与以南半球为代表的不发达国家及发展中国家之间的社会经济差距在扩大。同样根据联合国的估计,占世界人口 40%的人靠世界总收入 3.3%的份额维生,而占世界 10%的人口却拥有世界上大部分的国民生产总值。

3. 自然生态环境破坏与污染问题。仅仅约在 300 年之前,整个地球还处于生态环境平衡与自然环境良好状态,然而今天这些都遭到严重破坏并在继续恶化中。其主要的破坏者竟是人类自己及所采用的增长方式。根据科学家的分析,全世界气温的持续升高乃至出现所谓“温室效应”,是与大气臭氧层的厚度减少及出现空洞、大量工业废气被排放到空间、地球森林植被因滥伐遭到破坏等有关系的。而不加任何环境保护的传统经济增长是形成上述情况的基本原因。“温室效应”带来的直接后果是冰山融化,海平面升高,农业植物的正常生长条件遭到破坏,从而危及人类自身生存。

4. 犯罪问题。各种形式和性质的犯罪在发达国家及发展中国家层出不穷,80 年代以来更有国际化发展趋势。国际恐怖活动、国际贩毒与吸毒、国际贩卖妇女儿童、国际金融洗钱与诈骗、国际走私、国际腐败活动等等,已经随着经济增长的国际化趋势而蔓延开来。

5. 人口及失业问题。到 90 年代初,世界人口就已超过 50 亿,而地球上的有限资源却在一点点地消耗掉,人口规模与资源消耗之间的矛盾日趋尖锐。同时,就业人口在经济增长过程中被逐渐排挤出去,这种情况同样发生在发展中国家与发达国家。90 年代初,全球公开失业的人口 1.2 亿,潜在失业人口 7 亿。发达国家的失业人口保持在两位数的比率上,而城市失业问题是其他社会问题的主要诱因。

6. 宗教与种族冲突问题。经济增长的不平衡发展产生的一个消极后果是使得信仰不同宗教与隶属不同种族的人们之间经济收

人差距拉大,从而在以宗教与种族的名义下引发地区冲突。在发达国家,种族歧视依然存在,而各种蛊惑人心的异端邪说把因物质文明极度发达而迷失心智的人们引向虚幻境界。在发展中国家,宗教与种族成为仇恨的根源,并引发大规模的种族屠杀。

结论是:与人们一般想象不同的是,经济增长并不能自动实现社会发展与社会进步,社会进步需要依靠社会自己的发展。

二、人类已经积累起丰富的发展经验与教训

人类逐步重视社会发展经历了一个非常重要的认识过程。首先提出经济增长要满足人类自身发展需要的是社会主义者。在早期社会主义运动中,空想社会主义者就提出过种种有关美好社会的发展设想。然而,直到科学社会主义即马克思主义创立之前,人类有关社会发展的认识还是停留在比较抽象与简单的水平上。进入 20 世纪后,有关寻求新的社会发展的认识被现实的社会革命实践所代替。以前苏联为代表的社会发展认识与实践是在一个完全不同于现存资本主义社会环境中进行的。以后,社会主义由一国现象发展成国家群体现象,实现社会发展成为这些社会主义国家的重要政治目标。社会主义是要在生产资料公有制的基础之上,通过按劳分配和一定的国家控制,更加合理地使用资源,大力发展社会生产力,来满足人民日益增长的物质文化生活需要,以达到社会主义中人人拥有生存、享受与发展的机会。总之,社会主义是要通过经济增长来带动社会发展,最终实现人的全面发展。尽管到 20 世纪 90 年代,一些社会主义国家的政治经济基本制度发生了变化,但是在社会主义运动中所产生出来的有关社会发展思想与理想被广泛地继承下来,形成有关社会发展及其社会管理的理论组成部分。

早期资本主义社会并没有一个关于社会发展的整体设想与认识。早期的资本主义在某种意义上是依靠牺牲社会发展来换取经

济增长的。因此,曾经在相当长的一段时期里,主要是 18 世纪到 19 世纪,现代资本主义经济增长不是促进了社会发展,相反带来了一系列严重的社会问题和社会危机。只是在资本主义尝到了不顾社会发展的增长恶果之后,资本主义社会内部才日益产生出重视并促进社会发展的认识与实践,其中劳动人民争取社会发展的自发行动是一个重要因素。自 20 世纪 60 年代以来,有关社会发展的议题被经常提交到各国政府的议事日程上。国际组织也采取行动,推动各个成员国内部的社会发展及其社会管理工作,其中比较有影响的事件是起源于美国的社会指标研究。

在 60 年代的美国,首先由民间学术组织和专家学者发起了社会指标研究活动。关于社会指标的定义,一般认为它是与经济指标相对应的统计指标,它试图弥补在此之前西方统计中描述经济活动状态的指标多而描述社会活动状态的指标少这种缺陷,尤其是力图通过恰当的指标收集与整理来反映无法通过货币计量显示的社会生活质量与公众对社会环境的主观感受等。在提出社会指标问题以前,西方社会对国家发展的数据收集与整理主要依赖国民经济核算体系(英文缩写 SNA),并根据这个体系的核心指标国民生产总值或国内生产总值的变动率对经济增长作出评价和判断。但是,这些对了解除经济活动以外的发展情况很不够。于是,研究一套反映非经济活动的社会指标就吸引了大批的学者与政府官员。可以说,对非经济发展问题的关注是建立和发展社会指标的最重要原因之一。

三、联合国的推动作用

联合国作为代表性最广泛的世界组织,对推动各国社会发展起着最重要的作用。早在 60 年代,联合国就为从殖民地中解放出来的第三世界国家制定过第一个十年发展计划。由于受传统发展思想的束缚,这个发展计划主要关注经济增长,把国民生产总值的

增加作为计划的中心任务,社会发展受到严重忽视。到 70 年代,联合国的第一个发展计划受到了严厉批评。其主要意见是,由于这个计划严重忽视了社会发展的内容,经济增长没有达到预期的目的。实际情况是多数发展中国家没能随着国民生产总值的增加而改善社会的各个方面,出现没有发展的增长局面,个别国家还出现了“贫困性增长”的局面。

有鉴于此,联合国在制定第二个十年发展计划时,就把推动社会发展当作发展的主题。进入 90 年代以后,根据冷战结束之后的形势,联合国更是把包括维持地区和平在内的社会发展作为主要任务。为此,联合国相继召开了一系列涉及社会发展问题的世界首脑会议:1990 年的纽约世界儿童问题会议,1992 年的里约热内卢环境与发展大会,1994 年的开罗世界人口会议,1995 年的北京世界妇女大会和哥本哈根社会发展世界首脑会议等等。这些会议的规模和议题在联合国的历史上都是罕见的,对推动全球的社会发展起到了巨大作用。其中,特别值得一提的是 1995 年春在丹麦首都哥本哈根召开的社会发展世界首脑会议。

早在 1991 年 5 月,在联合国经济社会发展委员会第一次会议上,智利代表团提出召开社会发展问题世界首脑会议的建议。这个建议被各成员国广泛接受。于是在 1992 年第 47 届联合国大会上形成有关决议,决定首脑会议要讨论三个社会发展核心问题:加强社会融合,减轻和减少贫困,扩大生产性就业;要求会议实现 11 个目标,主要是为促进联合国在社会发展领域的工作;加强国际合作,以提高人民生活水平;协助执行适合各国国情、切实有效的社会政策,制定出国家、区域和国际级别的执行目标;更有效地帮助处于社会边缘和处境不好的群体等。

1995 年 3 月,在丹麦首都哥本哈根,联合国首届社会发展世界首脑会议如期举行。来自世界各国的政府首脑和专家学者为人类即将进入第二个千年纪元所面临的共同社会发展问题进行了广

泛的交流与协商。会议就三个议题的基本观点达成共识：各国应当将更多的经济增长成果用于减少和消除绝对贫困，社会首先是政府要主动承担起帮助和援助生活贫困人口的责任，其中首先是发达国家要采取实际行动援助发展中国家摆脱贫困。造成贫困的一个重要原因是失业，因此通过扩大有收入的就业，将会带来贫困问题的缩小。其中特别值得注意的是在欧洲富饶区域出现的失业问题，失业是产生许多社会问题的重要原因。在冷战结束之后，地区冲突依然不断，成为世界形势不稳定的重要因素，而导致地区冲突的具体原因有种族不合、宗教纷争、非法移民滞留等等。为了维护世界和平，必须大力促进社会各个集团、群体、阶层的相互理解与交流，让具有不同价值观和文化背景的民族相互了解与理解对方的传统，并在这个基础上寻求共同的处理问题的方式，由此才能避免不必要的流血冲突。会议形成了《政治宣言》和《行动纲领》两个文件，要求各个成员国参照这些文件行事。

虽然此次社会发展世界首脑会议只讨论了三个问题，但是连同前后召开的一系列涉及社会发展问题的世界性会议，联合国在本世纪剩下的最后 10 年，就社会发展问题掀起了一个全球性的高潮，对推动各国的社会发展进程起到了不可估量的作用。

四、我国对社会发展的重视

新中国成立初期，虽然国民经济恢复是一切工作的当务之急，但是促进社会发展的任务已经提到议事日程。在 50 年代中期，我国就解决了旧中国遗留下来的全部社会问题，如匪患、城市失业、吸毒、卖淫嫖娼、赌博、拐卖儿童妇女、反动会道门组织、帮会势力、封建迷信活动等等，同时确立了通过大力发展生产力来满足人民群众日益增长的物质、文化生活需要这一社会发展的最高目标，以及其他各项社会事业的具体发展目标、原则、方针等等。然而由于错误地发动“文化大革命”，使得国民经济与社会发展都有所停滞，

自建国以来积累起来的社会发展成果遭到严重破坏。

改革开放以后,在党的十一届三中全会所确立的路线、方针、政策指导下,我国一切工作的中心都转移到经济建设上来。党中央所指的经济建设,实际上包括社会发展。因为当时还是使用“国民经济”一词来涵盖今天所说的社会发展,因此,我国的社会发展没有因为经济建设是中心而受到影响,相反进入了一个新的历史时期。社会发展明确成为国家建设与发展的重要组成部分。1981年,在提出拟定“六五”计划和十年设想的初步意见时,提出“研究和安排计划的顺序,要首先考虑人民生活最必需的改善程度,还要考虑国防建设最必需的发展要求,据此考虑农业、轻工业的发展,考虑能源、交通的发展和其他重工业各部门的发展。”这是我国在计划工作方法上安排社会与经济关系的新思路,反映了认识上的深化与重大进步。在这一战略思想转变指导下,1982年起,我国的年度和中长期“国民经济发展计划”正式改名为“国民经济与社会发展计划”,突出了社会发展在国家计划体系中与经济增长的并列地位。到制订“九五”计划和1996年至2010年发展规划时,正式编制了我国首部《全国社会发展纲要》。虽然由于种种缘由,这部独立的全国社会发展纲要没有正式公布,但是有关社会发展的内容在国家长远发展规划中被大大充实。而各个具体的社会活动领域都通过制定本身的发展规划而充实和提高。所有这些都促进了在追求经济增长的同时重视社会发展的共识,我国的社会管理工作也由此大步前进。

* *

任何理论都源于实践,有关社会发展的宏观管理的理论同样如此。自重视社会发展以来,各国都有一大批学者深入研究这个领域的问题,取得了丰硕的研究成果。我国对此类问题的研究起步较晚,但是也有积极的成果面市。1990年,我们出版了《社会发展计

划学》(中国人民大学出版社出版)一书,这本书从计划管理的角度讨论了社会发展计划的理论、方法、操作等方面的基本问题。该书是我国为数不多的研究这个领域的重要成果之一,几年之内就多次获得过校内外优秀科研成果奖励。依据《社会发展计划学》开设的课程也得到校内优秀教学成果奖的奖励。

1992年以后,我国全面向市场经济推进,社会发展及社会管理在实践方面出现了巨大的变化,这就要求理论研究工作调整自己的研究视角与方位,把研究推向新的高度。正是基于这种背景,我们在积累数年研究与教学的经验基础上,从内容到形式重新改写了原来的教材,以崭新的研究著作面目奉献给广大读者。对“社会发展的宏观管理”的称谓多数人听了或许有些陌生、别扭,我们也觉得不甚满意。但是,这个称谓还是体现了我们的几点想法:第一,它作为一种理论体系尚不成熟,还不能冠之以什么学之类的称谓。我们愿意就这个领域的问题进行深入的研究,也希望更多的有识之士进入这个领域,开辟新的研究天地。第二,这个称谓强调了与主要是由前苏联、东欧学术界建立的“社会管理学”体系的区别。有关“社会管理”的理论渊源问题将在第一章作具体介绍,这里提前给予读者的信息是:我们力图建立起一种新的社会管理理论体系。第三,该书所涉及的知识广泛地分散在社会学、经济学、政治学、管理学、统计学、哲学、历史学以及各个具体的人文学科之中,我们通过适当的逻辑形式将这些学科的知识整合起来。至于这种整合是否成功,将由读者作出判断。

由于作者们的知识背景和研究角度有所不同,体现在本书各章中的学术风格不尽相同。此外也由于研究所涉及的对象有深有浅,从而进一步加剧了本书各章的论述差异。但是,我们抱着严谨、求是、积极探索的态度,争取对所要讨论的问题尽量给出比较切合实际的解答。

本书的写作分工如下:刘瑞撰写前言、第一章至第六章和第八

章,并对全书进行统稿和定稿;武少俊撰写第十章至第十三章和第十五章,并审阅其他部分章节的初稿;吴春波撰写第七章;郝欣遇撰写第九章和第十四章。本书从策划到写作的过程中,得到了国家计委社会发展司的饶权、刘宇南、郝福庆等同志的大力支持与协助,愿借此机会向他们表示衷心的感谢!

目 录

前言

上篇 管理的一般问题

第一章 社会发展的含义与度量	(1)
第一节 社会发展的基本含义.....	(1)
第二节 社会发展的度量	(16)
第三节 社会管理及其前提	(32)
第二章 社会发展与经济增长的关系	(42)
第一节 社会活动的分类	(42)
第二节 主要社会活动的基本特点和内容	(47)
第三节 社会活动与经济活动的客观关系	(58)
第四节 社会活动发展的有序格局	(79)
第三章 社会发展的宏观管理历史进程	(84)
第一节 前社会主义国家的实践	(84)
第二节 西方的社会指标与社会管理实践	(92)
第三节 我国社会管理实践特点及其认识过程	(98)
第四节 东西方社会管理的比较.....	(109)
第四章 社会发展的运行模式与管理体制	(117)
第一节 社会发展的运行模式.....	(117)
第二节 我国社会发展运行模式的选择.....	(133)
第三节 社会发展管理体制的改革.....	(142)
第五章 社会发展战略	(161)

第一节	社会发展战略的含义和形成背景·····	(161)
第二节	社会发展战略的特征与内容·····	(165)
第三节	社会发展战略的制定和实施·····	(177)
第六章	社会管理的目标和手段·····	(187)
第一节	社会管理目标·····	(187)
第二节	社会发展计划·····	(195)
第三节	社会发展政策·····	(204)
第四节	社会发展资金与资产·····	(211)

下篇 管理的专项问题

第七章	人口的管理·····	(231)
第一节	人口管理的目标·····	(231)
第二节	人口规模的控制·····	(238)
第三节	人口质量和健康水平的提高·····	(246)
第四节	人口结构的调整·····	(249)
第八章	教育的发展与管理·····	(253)
第一节	教育特性与管理·····	(253)
第二节	教育发展的规模与水平·····	(259)
第三节	教育发展的比例与结构·····	(263)
第四节	高等教育与社会经济发展比较分析·····	(271)
第九章	收入分配与消费的管理·····	(283)
第一节	收入分配的目标及原则·····	(283)
第二节	我国个人收入分配中的问题·····	(288)
第三节	收入分配的调控手段·····	(292)
第四节	消费的规模、水平与结构·····	(296)
第十章	劳动就业与用工管理·····	(304)
第一节	劳动就业管理·····	(304)
第二节	劳动用工制度的新模式·····	(312)

第三节	我国劳动就业与用工管理中的突出问题·····	(316)
第十一章	体育的发展与管理·····	(327)
第一节	体育的功能及重要性·····	(327)
第二节	体育发展的规模与结构·····	(331)
第三节	国家的体育事业管理·····	(337)
第四节	体育发展战略与规划·····	(342)
第五节	体育产业化及其管理·····	(347)
第十二章	社会保障管理·····	(354)
第一节	社会保障的内容与职能·····	(354)
第二节	国外社会保障制度·····	(358)
第三节	我国社会保障制度的建立·····	(362)
第四节	我国社会保障制度的改革·····	(366)
第十三章	环境管理·····	(378)
第一节	环境与环境污染·····	(378)
第二节	我国的环境状况·····	(385)
第三节	环境管理目标与手段·····	(390)
第四节	我国的环境管理与污染治理·····	(394)
第十四章	城镇发展与管理·····	(404)
第一节	城乡一体化发展战略·····	(404)
第二节	农村小城镇的管理·····	(409)
第三节	城市公用事业的管理·····	(413)
第十五章	社会秩序与治安管理·····	(418)
第一节	社会秩序与公共安全的重要性·····	(418)
第二节	社会控制与治安管理对策·····	(422)
第三节	青少年犯罪及其对策·····	(434)

上篇 管理的一般问题

第一章 社会发展的含义与度量

第一节 社会发展的基本含义

社会发展作为一个具有特定含义的概念,被无数次地在各种官方或非官方文件中提及。这个现象不独存于某一社会经济制度中,也不独表现在处于某一发展水平的国家内;尤其是进入 90 年代后,随着市场化经济改革浪潮席卷全球,对重视社会发展的呼吁之声反而日益高涨,重视社会发展已经成为国际上多数国家的行动纲领和重要政策。然而,到目前为止,什么是社会发展仍然是众说纷纭。

一、对社会发展的不同理解

在 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,如果有社会发展概念的提法,也限于普通含义。在经济理论文献中,许多研究是把现在属于社会发展层面的问题当做经济发展的内容。众所周知,第二次世界大战后西方经济学体系出现了一个分支学科——发展经济学,这个经济学说通过把经济增长与经济发展相区别而生长起来。然而,较早的发展经济学是把经济发展与社会发展混为一谈的。一本 70 年代中期出版、80 年代中期流传于我国的西方发展经济学教科书如此定义经济发展:“经济发展的一般定义包括:物质福利的改善,尤其是对那