

中国社会政策

ZHONGGUO
SHEHUI ZHENGCE

李 楯 © 编

知识产权出版社

中国社会政策

李 楯 编

知识产权出版社

责任编辑：宋 云

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会政策/李楯编. —北京：知识产权出版社，2008. 11
ISBN 978-7-80247-207-5

I. 中… II. 李… III. 社会政策—中国—文集 IV. D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 168133 号

中国社会政策

李 楯 编

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.cnipr.com>

发行电话：010-82000893 82000860 转 8101

责编电话：010-82000860 转 8324

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

开 本：880mm×1230mm 1/32

版 次：2008 年 12 月第 1 版

字 数：403 千字

ISBN 978-7-80247-207-5/D·729 (2243)

邮 编：100088

邮 箱：hjb@cnipr.com

传 真：010-82000893

责编邮箱：hnsongyun@163.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：15.125

印 次：2008 年 12 月第 1 次印刷

定 价：45.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

序

中国社会转型中的社会政策日益为人们关注，一是社会政策的具体内容以及演进过程和支撑着这些政策演进的价值取向的变化，二是社会政策制定的程序以及哪些人参与了政策的制定。前者，我们主张市场出效率，政府保公平。后者，我们强调社会政策制定过程的公开和公众参与。

清华大学社会政策论坛在景军教授倡导下，由清华大学公共管理学院社会政策研究所和清华大学当代中国研究中心举办，李楯教授策划、主持。自2001年8月开始，先后举办了十余期。内容主要在教育、劳工、社会保障、性别平等和环境、资源及生态保护等方面。每期均根据议题请政府官员、民间组织和利益相关人群代表、传媒、国际组织和国外机构，以及研究者参加。

在教育、劳工、社会保障、性别平等和环境、资源和生态保护五个方面参与论坛讨论的有：

——官员：

柴海山 处长，劳动与社会保障部就业司农村培训就业处

吕玉林 副处长，劳动与社会保障部法制司

王文铎 处长，劳动和社会保障部培训就业司

郭 中 副处长，商务部公平贸易局

汤进苏 司长，民政部基层政权和社区建设司

叶振芳 科长，沈阳市大东区民政局

王为民，国务院扶贫办

柯良栋 副局长，公安部法制局
赵国刚 司长，卫生部法规与监督司
牟广丰 司长，国家环境保护总局
刘志宇，北京市居住小区办公室主任
邓纯东，中共中央书记处政策研究室
史威琳，北京市委研究室政治处
牟君发 局长，中央政法委员会综合治理办公室
蔡定剑 局长，全国人大常委会办公厅
宋 森 局长，全国人大常委会教科文卫委员会
张大平 司长，国务院研究室社会发展司
丁 锋 副司长，国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司
李建立 副司长，国家计委宏观政策研究院
丁元竹 研究员，国务院发展与改革委员会宏观研究院
夏小林 研究员，国家发改委经济体制与管理研究所
石小敏 研究员（局级），中国体制改革研究会秘书长
白南生 研究员，国务院体改办小城镇中心乡村发展研究所
丁宁宁 部长，国务院发展研究中心社会发展部
葛延风 副部长，国务院发展研究中心
莫 荣 研究员，劳动和社会保障部劳动科学研究所
张振忠 副所长，卫生部卫生经济研究所
黄 平 教授，中国社会科学院国际交流局局长

——非政府组织及民间人士：

徐永光，中国青少年发展基金会
仲大军，北京大军经济研究中心
汪永晨，绿家园环境保护志愿者
赵 昂，环境保护志愿者
刘 军，志愿者

陈玉英，伤残劳工

王雪花，伤残劳工

——传媒：

熊 蕾，新华社特稿社副社长

林 谷，新华社记者

卢跃刚，中国青年报主任记者

梁 平，中国青年报记者，青年参考主编

冯 玥，中国青年报记者

贺春兰，人民政协报记者

龙希成，21 世纪经济报道记者

冯 媛，中国妇女报总编助理

叶宝生，中国教育电视台

冯小双 副编审，中国社会科学院《中国社会科学》杂志

——国际组织和基金会：

王 林，国际劳工组织北京局首席技术顾问

张幼云，国际劳工组织

李铨金，国际劳工组织

陈澜燕，联合国妇女基金会东北亚社会性别顾问

赵鹏飞，世界卫生组织官员

何 进，福特基金会

沙 琳，福特基金会

刘晓堤，福特基金会

李文晶，福特基金会

张 烨，亚洲基金会

裴 彬，亚洲基金会

——研究者：

薛 澜 教授，清华大学公共管理学院副院长
傅 军 教授，清华大学公共管理学院副院长
景 军 教授，清华大学公共管理学院社会政策研究所所长
邓海峰，清华大学公共管理学院 NGO 研究所博士后
刘庆龙 教授，清华大学公共管理学院
杨 团 教授，中国社会科学院社会政策研究中心
唐 均 教授，中国社会科学院社会政策研究中心
张时飞 教授，中国社会科学院社会政策研究中心
洪大用 教授，中国人民大学社会学系
关信平 教授，南开大学社会学系
丁学良 教授，香港科技大学
王绍光 教授，香港中国大学政治学系

(以上公共政策)

王晨光 教授，清华大学法学院院长
王明远 博士，清华大学法学院
吴志攀 教授，北京大学副校长
孙东东 教授，北京大学法学院，卫生部顾问
莫纪宏 教授，中国社会科学院法学研究所
林 喆 教授，中共中央党校政法部

(以上法律)

谢维和 教授，清华大学副校长
吴志攀 教授，北京大学副校长
史静寰 教授，清华大学教育研究所副所长
郑新蓉 教授，北京师范大学教育系
杨东平 教授，北京理工大学高等教育研究所副所长
刘玉华，21 世纪教育发展研究院

杜立群，中国人力资源开发研究会

(以上教育)

冯同庆 教授，中国劳动关系学院副院长

常 凯 教授，中国劳动关系学院

乔 健 副教授，中国劳动关系学院

谭 深 副研究员，中国社会科学院社会学研究所

戴建中 教授，北京社会科学院社会学研究所副所长

(以上劳工研究)

郑功成 教授，中国人民大学劳动人事学院

杨燕绥 副教授，清华大学公共管理学院

(以上社会保障)

王若涛 教授，中国疾病预防控制中心政策与信息室主任

(以上公共卫生)

刘伯红 研究员，全国妇联妇女研究所副所长

杜 洁 研究员，全国妇联妇女研究所

李慧英 教授，中共中央党校

白桂梅 教授，北京大学

金一红 教授，南京师范大学

荣维毅 教授，中国公安大学

(以上妇女研究)

吕 植 教授，北京大学生命科学学院

郑易生 教授，中国社会科学院环境与发展研究中心

(以上环境研究)

李 强 教授，清华大学人文社会科学学院院长

沈 原 教授，清华大学社会学系副主任

孙立平 教授，清华大学社会学系

郭予华 教授，清华大学社会学系

张小军 教授，清华大学社会学系

裴晓梅 教授，清华大学社会学系

王汉生 教授，北京大学社会学系

佟 新 教授，北京大学社会学系

郑也夫 教授，中国人民大学社会学系

周孝正 教授，中国人民大学社会学系

刘少杰 教授，吉林大学社会学系

刘 平 教授，沈阳师范大学社会学系

景天魁 教授，中国社会科学院社会学研究所所长

汪 晖 教授，清华大学人文社会科学学院

谢 泳，人文学者

(以上参与多项研究的人文—社会科学家)

以及其他青年教师：

申素平，中国人民大学

王峰，北京理工大学

刘泽云、郑秋，北京师范大学

及研究生：

郑广怀、毕向阳、吴清军、吕鹏、萨支红

同样作为社会政策论坛产出的，还有一系列在政协会议上的委员提案，其中的一些题目相同、相近的提案，是在政策没有改进或改进尚不足以使人满意的情况下，逐年持续提出的：

——在教育方面有：

关于认真检查落实在京外地进城谋生人子女在北京享受国家法定义务教育权利的建议

关于促请尽快取消在京外地进城谋生人子女“借读费”，进一

步认真检查落实在京外地进城谋生人子女在北京享受国家法定义务教育权利的建议

关于在北京市进一步增加教育投入，并着力使公民能公平享有基于财政投入的教育资源的建议

——在劳工方面有：

关于废止北京市劳动局“本市允许和限制使用外地务工人员
的行业、工种”规定的建议

关于改进劳务市场，方便外地来京谋生人，特别是外地农村来
北京谋生人在北京就业的建议

关于按照不歧视原则，修改《外地来京人员卫生防疫管理规定》，以使外地农村来京谋生人员能够在北京享有同于北京市民的合于《中华人民共和国劳动法》规定的“劳动者享有平等就业和选择职业的权利”的建议

关于促请尽快按照不歧视原则，修改或者废止《外地来京人员卫生防疫管理规定》，以使外地农村来京谋生人员能够在北京享有同于北京市民的合于《中华人民共和国劳动法》规定的“劳动者享有平等就业和选择职业的权利”的建议

关于北京市政府应限时对北京出租车司机违反劳动法超时工作及相关问题做出积极回应的建议

关于在油价上涨的情况下，采取措施，保障出租车司机权益的建议

关于在劳动合同法实施后，采取措施，协调和保障劳动者与用人单位双方权益的建议

——在社会保障方面有：

关于认真、妥善准备，争取率先在北京市建立城乡一体化的社

会保障制度的建议

关于认真、妥善准备，向中央提请在北京率先建立城乡一体化的社会保障制度的建议

关于认真、妥善准备，向中央提请在北京率先建立城乡一体化的社会保障制度的再次建议

关于认真、妥善准备，向中央提请在北京率先建立城乡一体化的社会保障制度的第四次建议

关于认真、妥善准备，向中央提请在北京率先建立城乡一体化的社会保障制度的第五次建议

关于指定政府相应机构调查，妥善处理“农转居”遗留问题的建议

关于转变思路，从“十一五”起逐年增加政府投入社会保障资金在地方财政总支出中所占比例的建议

关于转变思路，从“十一五”起逐年增加政府投入社会保障资金在地方财政总支出中所占比例的再次建议

——在性别平等方面有：

关于通过地方立法在北京市率先实行男女相同退休年龄和采取可选择的退休制度的建议

关于严格执行《妇女权益保障法》规定，以地方立法明确在北京实行男女相同退休年龄和采取可选择的退休制度的建议

关于严格执行《妇女权益保障法》规定，以地方立法明确在北京实行男女相同退休年龄和采取可选择的退休制度的再次建议

——在环境、资源和生态保护方面：

关于施工单位不得以已经向多数受害者发放噪声费为由违反北京市环境保护法规施工的建议

关于保护本地植物物种，适度限制外来植物物种的建议

关于政府牵头，组织专家，鼓励公众参与制定《北京生物多样性策略和行动计划》的建议

关于从自身入手解决北京水问题的建议

关于北京应利用人工做好垃圾分类的建议

关于就圆明园管理处违法在作为全国重点文物保护单位的圆明园遗址内铺设防渗膜及修建大型码头、重建驳岸等行为，给予党纪国法处分的建议

关于就传媒报道圆明园管理处在作为全国重点文物保护单位的圆明园遗址内砍伐树木而未经相关政府部门批准事进行调查的建议

关于恢复四元桥边被非法破坏的大面积绿地，严格依法惩处破坏者的建议

关于兼顾各方利益，落实国务院办公厅《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》的建议

关于在北京禁止使用一次性筷子和严格餐饮业餐具消毒的建议

关于在北京禁止商店销售和在餐馆食用鱼翅，并就此举行听证的建议

关于调查翠湖湿地公园事的建议

今天的中国，是从计划经济体制中走出来的，在艰难的改革道路上，确立了“以人为本”和“可持续发展”的理念，而要做到这一点，我们还须努力。

最后，从对社会政策历史资料的收集、梳理、述评、论坛的举办，到成书，要感谢“守望家园”志愿者梁晓燕、苏雨桐、姚遥和杨大斌的工作。

编者

2008年7月24日

目 录

中国教育政策述评·····	1
(杨东平教授,北京理工大学高等教育研究所所长)	
教育政策论坛发言摘编·····	44
中国劳工政策述评·····	81
(高爱娣教授,中国劳动关系学院工运史研究室主任)	
劳工政策论坛发言摘编·····	128
中国社会保障政策述评·····	168
(唐均教授,中国社会科学院社会学研究所)	
社会保障政策论坛发言摘编·····	207
中国性别政策述评·····	300
(刘伯红研究员,中国妇女研究所副所长;李慧英教授,中共中央党校;邓飞,中共中央党校社会学专业)	
性别政策论坛发言摘编·····	351
中国环境政策述评·····	390
(别涛,国家环境保护部政策法规司副司长;陈赛,国家环境保护部环境与经济政策研究中心研究员)	
环境政策论坛发言摘编·····	417

中国教育政策述评

杨东平（教授，北京理工大学高等教育研究所所长）

中国现代教育以 20 世纪初废科举、建新学为起点，正好大约一百年，并被 1949 年新中国的成立鲜明地一分为二。20 世纪上半叶，现代教育制度得以建立和基本定型。20 世纪下半叶，伴随意识形态和社会政治的激烈变动，教育制度一再重建，教育政策不断调整，提供了一个相当特殊的个案。

一、20 世纪上半叶现代教育制度的建立

中国的现代教育制度是在民国期间逐渐成熟的。在新文化运动的背景下，以 1922 年新学制和北京大学的更新为代表，标志着近代教育的脱旧入新。1927 年南京政府成立，一方面实行“以党治国”，加强对社会的控制；同时使各项事业制度化、规范化。在教育领域，通过对 1922 年学制的修改和调整，构建了比较完备的教育法制体系，学制和学校教育系统逐渐成熟和完善。中国的现代教育制度在 30 年代得以基本定型。

1. 国家教育行政体制

清末教育改革的任务包括“除旧”与“布新”两个方面。1901 年 8 月，清政府颁布《兴学诏书》，称“兴学育才，实为当务之急”，“除京师已设大学堂应切实整顿外，着各省所有书院，于省城均改设大学堂，各府厅直隶州均设中学堂，各州县均设小学

堂，并多设蒙养学堂”^①。全国掀起兴办新式学堂的高潮，初步建立起包括大、中、小、幼各级各类学校的现代教育体制。由于提倡和奖励出国留学，20世纪初出现了中国留学史上的第一次留学高潮。“新政”时期教育变革最重要的三件大事是颁布新学制、废除科举制和设立学部。

1905年12月，清政府成立学部，为中国历史上首次出现正式的、独立的和专门的中央教育行政机构建制。此后，清政府中央官制的全面改革顺利实施。各省设提学司，各厅州县设劝学所，各县官立、公立、私立的各类小学堂都归劝学所主管，建立起从中央到地方统一的教育行政系统。

1912年1月1日，南京临时政府成立后，采取紧急措施改革封建教育。1月9日，成立教育部，教育部直接隶属于总统。教育部设总长1人，次长1人，下设三司一厅。此改革系蔡元培参照欧洲国家，本精简原则，循民主集权制思想进行。机构极为简单，除总长、次长为政府任命，其他工作人员概不呈请任命，均称部员。此后，教育部组成几经修订。

地方教育行政的建设，主要围绕教育机关的独立设置及获得较大的事权。民国初年，大多数省区在省都督府民政司下设教育科，管理全省教育事务。1912年12月，实行军民分治后，省行政公署下设内务、实业、财政、教育4司，教育司设司长1人，由省长推荐，大总统委任。教育机关地位有所提高。1914年后，教育司被裁撤，仅在政务厅下设教育科。1917年9月，北京政府教育部颁发《教育厅暂行条例》，规定各省设教育厅，设厅长1人，由大总统委任；厅下设3科，各置科长1人，省视学4~6人，科员3人。

县级的教育行政，经历了一番从“裁局设科”到恢复设局的周折。民国初年各县仍保留清末的劝学所。1923年颁布《县教育

^① 《光绪朝东华录》卷一六九，转自毛礼锐，沈灌群主编：《中国教育通史》第4卷[M]。济南：山东教育出版社，1988：224。

局规程》，正式实行县教育局建制，市乡由教育局酌划学区，每学区设教育委员1人，受局长指挥，办理本学区教育事务。并规定县教育局设董事会，为教育立法机关。董事会设董事5名，除县视学1人外，其余依据条件选举产生。

1927年4月，南京国民政府成立之后，实行了一项重大的教育行政改革，是实行大学院和大学区制。中央撤销教育行政委员会，采用法国制度组织“中华民国大学院”。大学院为全国最高学术教育机构，下设以大学院正副院长、各国立大学校长、大学院教育行政处主任及专家学者组成的“大学委员会”，为最高评议机关。省市教育行政则实行“大学区制”。即以大学区为教育行政单元，每一学区内有一国立大学，由国立大学校长统理大学区内的教育行政和学术事宜。大学区设评议会为最高审议机关，由大、中、小学校长、教员、教育团体、学术界人士等组成。

这一由蔡元培发起的改革，反映其“教育独立”的理想，旨在“以学术化代官僚化”，由学者主持学务，促进教育行政学术化和大学委员会民主化（采用合议制）。但这场改革实行一年多后即告夭折。1928年8月，蔡元培辞职，11月，大学院重新恢复为教育部。1929年6月，废止大学区制度，恢复教育厅制度。有学者认为失败的原因为理想过高而人谋不臧，欲使教育行政学术化，结果反使学术机构官僚化。地方反对大学区制的另一重要原因，是“以大学统率中小学，忽略中、小学实际需要，削减中、小学教育经费，导致中、小学居于附庸地位，而遭中、小学教育界激烈反对”^①。大学院制和大学区制的改革，是20世纪20年代自由主义气氛下比较浪漫的制度变革的尾声，此后，社会逐渐纳入权威主义的规范、严整之中。

教育部组织、职能的充实完善，从1928年12月公布《教育部组织法》起，至1947年公布的第10次《修正教育部组织法》而

① 转自李华兴. 民国教育史 [M]. 上海：上海教育出版社，1997：425.

基本完成。确定的机构设置为：秘书室、参事室、督学室、高等教育司、中等教育司、国民教育司、社会教育司、边疆教育司、国际文化教育事业处、总务司、会计处、统计处、人事处、资料研究室。

教育部制度的特色之一是设置“专门委员会”。教育部专门委员会始设于大学院时期，《教育部组织法》将其列入编制，数量呈增多趋势，如教育研究委员会、国民体育委员会、国语推进委员会、训育委员会、国民教育辅导委员会、医学教育委员会、学术审议委员会等。这些专门委员会根据需要建立，各有章程和条例，在教育部部长和次长领导下，规划教育方案，“议复部长交议事项”。成员多为各领域知名专家，如按规定教育研究委员会有委员 25 ~ 40 人，其中对教育研究有经验之国内学者占 20 ~ 32 人，在华从事教育多年有显著成绩的外国学者 5 ~ 8 人，以助于教育决策的科学化。

1931 年公布的《修正省政府组织法》，规定省政府行政组织采用委员制，下设 5 厅，教育厅与民政厅、财政厅、建设厅、秘书厅并立，教育厅厅长为省政府委员。教育厅掌理的事务为：各级学校事宜，社会教育事项，教育及学术团体事项，关于图书馆、博物馆、公共体育场等事项，其他有关教育行政事项。教育厅虽与民初直属中央教育部不同，但机构较大，人员较多，职权和地位比民初有所提高。这一省区教育行政制度一直实行至 1949 年。

20 世纪 30 年代县级教育行政，又经历一番从“裁局设科”到恢复设局的变化。1930 年公布的《县政府组织法》规定县下设公安、财政、建设、教育 4 局；1933 年后，规定县政府“一律以设科为原则”。1939 年国民政府实行新县制时，重申改局为科，全国各县教育局均改为教育科。县长统掌教育大权，教育科仅为辅佐，不能单独行文和独立对外洽办事务，造成教育地位明显下降。此后，教育部及教育团体多次呈请行政院县教育局制，但直至 1947 年才恢复县教育局。