

B

上海蓝皮书

®

LUE BOOK OF SHANGHAI

编委会主任/王荣华

2006~2007年： 上海社会发展报告 关注社会政策

盘点年度资讯 · 预测时代前程

THE REPORT ON DEVELOPMENT
OF SHANGHAI'S SOCIAL
(2006~2007)

主 编/卢汉龙
副主编/孙克勤



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)





上海蓝皮书

BLUE BOOK OF
SHANGHAI

编委会主任 / 王荣华

2006~2007 年： 上海社会发展报告

关注社会政策

Explore Social Policy

THE REPORT ON DEVELOPMENT
OF SHANGHAI'S SOCIAL
(2006~2007)

主 编 / 卢汉龙

副主编 / 孙克勤



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 上海蓝皮书 ·

2006 ~ 2007 年：上海社会发展报告

——关注社会政策

主 编 / 卢汉龙

副 主 编 / 孙克勤

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872 pishubu@ssap.cn

策 划 / 范广伟

责任编辑 / 邓泳红

责任印制 / 盖永东

品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 22.25

字 数 / 287 千字

版 次 / 2007 年 1 月第 1 版

印 次 / 2007 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 483 - 3/D · 120

定 价 / 49.00 元 (含光盘)

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

《上海蓝皮书》

编委会

编委会主任 王荣华

副主任 童世骏 左学金 洪民荣 沈国明 熊月之
黄仁伟 谢京辉

编委会成员 莫建备 周振华 叶辛 卢汉龙 蒯大申
陈维 王振 王冷一 孙克勤 黄凯锋

《2006 ~ 2007 年：上海社会发展报告》

编委会

主编 卢汉龙

副主编 孙克勤

编委 (按姓氏笔画为序)

马伊里 杨雄 周海旺 施凯 晏可佳
柳伟忠 徐中振 熊月之 潘大渭

社会科学文献出版社“皮书系列”

权威机构 品牌图书 每年新版

“皮书”是社会科学文献出版社近几年推出的大型系列图书，它们由一系列权威研究报告组成，在每年的岁末年初对每一年度有关中国与世界的经济、社会等各个领域的现状和发展态势进行分析和预测。

该系列图书的作者以中国社会科学院的专家为主，均为国内一流研究机构的一流专家，他们的看法和观点体现和反映了对中国与世界的现实和未来最高水平的理解和认识，具有不容置疑的权威性。

皮书是非常珍贵实用的资讯，对社会各个阶层、各种职业的人士都能提供有益的帮助。适宜各级政府部门决策人员，科研机构研究人员，企事业单位领导，媒体记者，国外驻华商社和使领事馆工作人员，以及关注中国和世界经济、社会形势的各界人士阅读。

中国皮书网 (www.pishu.cn)

中国皮书网 >> 网站首页 - Microsoft Internet Explorer

文件(F) 编辑(E) 查看(V) 收藏(A) 工具(T) 帮助(H)

地址(D) http://www.pishu.cn

中国皮书网 权威 前沿 原创

首页 技术规范 研究机构 研究动态 皮书目录 图书数据库 互动论坛

经济|社会|政法|国际形势|文化与传媒|金融|农村发展|城市竞争力|旅游|房地产|区域发展|EN

中国城市竞争力报告

《2006年城市竞争力蓝皮书》发布暨中国城市竞争力研讨会

皮书分类

- 经济蓝皮书|经济信息绿皮书
- 社会蓝皮书|农村经济绿皮书
- 文化蓝皮书|世界经济蓝皮书
- 财经蓝皮书|国际形势蓝皮书
- 金融蓝皮书|电子政务蓝皮书
- 环境绿皮书|社会保障绿皮书
- 法治蓝皮书|中国期刊蓝皮书
- 教育蓝皮书|舆论监督蓝皮书

皮书新闻

- 《中新社》——社科院蓝皮书：评 (3月22日)
- 《每日商报》：杭州综合竞争力强 (3月22日)
- 《新华网》：深圳等5城市房价严重 (3月22日)
- 《壹报》：北京住宅市场很不健康 (3月22日)
- 《中国青年报》：中国内地竞争力 (3月21日)
- 《中国青年报》：中国城市竞争力 (3月21日)

最新资讯

- 我国三大经济圈的发展状况与趋势分析
- 深圳经济形势：2005年回顾与2006年展望

网站公告

- “城市竞争力研究”博客开通
- 2005年《城市竞争力蓝皮书》发
- 3月16日：《2006年旅游绿皮书》
- 3月7日：《妇女发展蓝皮书》发
- 3月1日：《2005中国教育蓝皮书
- 3月1日：《妇女绿皮书》首发暨

热点问题

- 拭目以待：谁来踩房地产这一脚
- 中国总产出健康还是亚健康？

规划皮书行业标准 网尽皮书行业资讯 权威皮书出版平台 超值服务皮书用户

咨询/邮购电话：010-65285539 邮箱：duzhe@ssap.cn

网站支持(销售)联系电话：010-65269967 QQ：168316188 邮箱：service@ssap.cn

邮购地址：北京市东城区先晓胡同10号 社科文献出版社市场部 邮编：100005

银行户名：社会科学文献出版社发行部 开户银行：工商银行北京东南支行 账号：0200001009066109151



目 录

CONTENTS

导论 关注社会政策：结果、资源的公平配置与 社会关系的平等	卢汉龙 / 001
--	-----------

第一部分 关注结果的公平

社会利益的分化与社会意向：社会政策的动因与目标	潘大渭 / 045
就业与培训：消除贫困与达成发展	王红霞 / 066
社会救助与上海城镇“低保”制度	黄晨熹 / 092
离土农民社会保障政策的演变及其评价	吴瑞君 孙小铭 / 131

第二部分 关注资源配置的公平

基础教育资源均衡化评析	李伟涛 吴玉琦 靖士明 / 159
公共卫生及基本医疗服务政策	胡苏云 滕 文 / 180
住房商品化与住房保障体系的重建	张 亮 / 208

第三部分 关注社会关系的平等

人口与计划生育政策	孙常敏 / 231
老人安养方式：历程回顾与政策评析	吴书松 李 骏 / 250
残疾人事业发展与社会政策	韩 俊 / 273
未成年人保护与儿童福利政策研究	陶希东 杨 雄 / 296
流动人口管理和服务政策	周海旺 / 315
附 录	/ 334
后 记	/ 344



CONTENTS

Introduction Explore Social Policy: Result, Fair Allocation of
Resources, and Social Relations Equity Lu Hanlong / 001

Part 1 Explore Justice of Results

Diversification of Social Interests and Social
Attitudes: Motivation and Objective of Social Policy
Pan Dawei / 045

Employment and Training: to Reduce Poverty and
to Realize Development Wang Hongxia / 066

Social Salvation and "Low Security" Urban Policy
in Shanghai Huang Chenxi / 092

Evolution and Evaluation of the Social Security Policy
for Migrating Peasants Wu Ruijun and Sun Xiaoming / 131

Part 2 Explore Fair Allocation of Rescorces

Evaluation of Shanghai Basic Education Resources

Equalization Li Weitao, Wu Yuqi, Jing Shiming / 159

Policy for Shanghai Public Health and Basic

Medical Service Hu Suyun, Teng Wen / 180

Commercialization of Housing and Reconstruction of

Housing Protection System Zhang Liang / 208

Part 3 Explore Equity of Social Relations

Population and Family Plan Policy Sun Changmin / 231

Settlement of Shanghai Elders: A Historical

Review and Policy Evaluation Wu Shusong, Li Jun / 250

Development of Protection Policy for the

Disabled and Social Policy Han Jun / 273

Protection of Youth and Welfare Policy for

Children in Shanghai Tao Xidong, Yang Xiong / 296

Management of Shanghai Migrating Population

and Service Policy Zhou Haiwang / 315

Appendix / 334

Afterwords / 344

导 论

关注社会政策：结果、资源的 公平配置与社会关系的平等

卢汉龙*

一 基本背景：实践科学发展观与 建构和谐社会

2002 年底中国正式进入世贸组织以后，一个拥有世界 1/5 人口，经济总量排列为世界第六（现在已达到第四位）的经济体要走向一个完全市场经济制度的前景已成定势。2003 年，中共中央提出深化经济体制改革的纲领性文件（十六届三中全会）。随后，围绕着提高党的执政能力开展了实践科学发展观的讨论。

2005 年 6 月，中央正式批准上海浦东作为综合配套改革的试点地区。与此同时，国内许多经济发达的地区都先后提出了“率先建成小康社会”和“率先实现现代化发展”的目标。2006 年包括上海、深圳、

* 作者单位：上海社会科学院社会发展研究院。

天津在内，全国形成三地共相探索深化改革的态势，各地围绕着经济体制、行政管理体制、社会管理体制三大领域，全面启动深化改革的试点。这个过程显示，经济体制改革已经不再局限于经济领域，而是扩展到了政府改革和社会建设领域的问题。

2006 年 10 月，在中共中央十六届六中全会上讨论了关于构建社会主义和谐社会的若干重大问题，并做出了决定。据统计，从 1982 年中国共产党的十二大开始至今，总共召开过 35 次中央委员会会议，其中讨论经济事务的 15 次，政治事务的 3 次，文化事务的 2 次，讨论涉及党建事务的 14 次（包括选举和准备提交下届代表大会文件草案等），而集中讨论研究社会发展事务的这还是第一次。构建和谐社会作为党执政的一个重要的战略目标提了出来，这无疑是中南海决策的一个“大手笔”^①。在六中全会讨论的若干问题的决定中，和谐社会建设的内容涉及发展的方方面面。而早先在年初的全国人代会上，胡锦涛在参加上海代表小组的讨论时，就向上海提出了要在转变经济增长方式，增强自主创新能力，加快改革开放步伐和构建和谐社会等四个方面率先全国做出成绩，显示了中央继续勇于开拓创新的精神和决心，并希望像上海这样具备先发条件的城市能率先积累经验，服务全国，其中，加快改革开放步伐和构建和谐社会这两条，也是直接和政府的社会政策有关。各种因素都使人们对于社会方面的政策倍加关注。

不难理解，保持社会和谐发展是任何一个国家执政党的政治责任，执政党提出构建和谐社会的问题是对它所承担的政治责任的一种承诺，这是近年来全国探索实践科学发展观的一个积极成果。构建和谐正是因为我们看到了发展中的若干不和谐的问题，从而对发展的观念重新进行反思。我们认为，六中全会关注和谐社会的政治责任是中国对科学发展观的认识从工具论的讨论到目的论讨论的一个重要转折。2004 年初提

^① 叶笃初：《中南海社会和谐大手笔》，《瞭望新闻周刊》2006 年 9 月 4 日。

出要实践科学发展观以后，大部分注意力都是集中在如何看待 GDP 的问题，如何取得更好、更有效的经济增长问题。这其实只是停留在“方法论”层面来讨论发展观。它主要关心的还是经济增长，依然是把“经济增长了，社会也就发展了”作为潜思维，把“工具”等同于了“目的”。2006 年 10 月十六届六中全会所讨论的和谐社会若干问题使科学发展观的实践进入了目的论思考的层面——即发展究竟是为了什么？我们到底需要什么样的发展？单纯的经济增长其实并不是发展追求的实际目标。它使人们冷静思考发展的价值问题。事实证明，经济增长对发展的重要意义仅仅是工具性的，而广大民众对需求的满足，经济增长的成果如何得到社会共享，以及人的素质是否实现全面提高才是发展的根本目的。如同当代发展经济学代表人物阿玛蒂亚·森所论证的：发展的真正目的在于人们获得“实质性的真正自由”（substantive freedom），也就是人的“可行性能力”的提高^①。这也是用当代社会发展的事实证明马克思当年所揭示的人的全面发展是人类发展尺度的科学论断。

如果从这个意义上来理解，中国构建和谐社会正是实践科学发展观的目标而提出来的意识形态新的努力。在深化配套改革中，社会政策的意义就特别明显。按照通常的理解，社会政策是指以国家立法和行政干预为主要途径而制定的一系列以解决社会问题、保证社会安全、改进社会环境、增进社会福利为主要目的的行为准则、措施、法令、条例的统称。社会政策是以公平理念为依据，体现公共性的原则。从这个意义上看，社会政策是市场制度下公共政策的一部分，是具有“社会主义”性质的制度安排。对于现代社会和市场经济制度来说，社会政策是至关重要的。它对于协调社会群体之间的利益关系，保证社会的安全，促进社会的整体化发展，提升社会的质量，实现社会的良性运行和健康发

^① 参见著名德国哲学家恩斯特·卡西尔：《人论》，上海译文出版社，1988；阿玛蒂亚·森：《以自由看待发展》，中国人民大学出版社，2002。

展，均有着不可替代的作用。而且，当代的社会政策理论已经深入到发展本身，把社会政策与经济社会的发展糅合了起来，社会政策对经济可持续发展直接产生积极的作用。

社会政策所关注解决的正是广大民众的需求满足、经济成果的社会共享以及提高人的素质这样一系列社会发展的目的性问题。上海提出的关于在浦东进行综合配套试点的十个方面改革试点，大多涉及社会建设与社会治理的内容。政府通过各种社会方面政策的制定和实施来实践它的功能，并直接对社会的和谐产生积极效果。本年度的社会发展蓝皮书报告就是围绕这个主题，对上海近年来政府社会政策的制定、执行、评估进行比较深入的考察和评述。

二 与市场经济制度配套的社会政策

尽管上海已经有广泛的社会政策实践，但无论是政府文件还是公共媒体的报道和社会语言中均没有或很少使用社会政策这个概念，这和中国处于从一个指令性计划的经济向市场化转型的阶段有关。社会政策是相对于干预私人部门的经济政策而言的，是公共政策的一部分，而当前所需要建立的社会政策是在市场经济制度下一种配套的政策体系。

市场经济制度是按照私人理性（或称“个人理性”）的原则来安排的一种经济制度。实践证明，私人理性的个体盘算可以使分工复杂的现代生产力得到最佳的资源配置效果，从而使财富得以涌流。正是由于市场制度的私人原则以追求利益最大化为目的，注重利用优胜劣汰的竞争机制，所以会制造出一些非预期的不平等结果，也会使一些投入巨大或一时无利可图的公共需求无法得以实现（如基础设施建设，国防，教育，公共卫生等）。因此市场经济制度需要一个以公共原则为行动核心的现代政府，现代政府的民主基础和它的公共性职能成为市场经济制度对政府的基本要求，市场经济制度和现代公共政府是相互配套的社会制

度设置，这也是深化经济体制改革必然会涉及政府职能和社会领域的根本原因。

政府的公共性职能体现在它的各种公权力所赋予的社会经济政策。要消除这些不公平现象，为社会提供公共物品和公共服务，关注现代的公共社会政策十分重要。我国与其说以往没有社会政策的概念，不如说社会政策已被融化在了国家的经济政策之中。整个“社会主义”制度本身就是一个“社会优先”的制度。在实行计划经济的年代里，国家通过行政性的“单位”体系统一调配资源，统一生产，统一分配，统一管理。全能性的政府把经济与社会政策变成了内部管理的制度，通过公文传递的方式，成为上级对下级的工作布置。和社会政策紧密有关的社会保障、社会福利制度基本上由单位的企业保障和单位福利替代，内化为政府直接行为。经济体和社会体高度重合。计划体制下的意识形态也不承认存在“社会问题”的提法，因为在资源高度集中配置的国家里，政府具有无限责任是必然的，承认存在社会问题就很容易被理解为是政治问题，会产生对全能政府权威的“质疑”，甚至是在“诋毁社会主义制度的优越性”^①。同时，计划经济下的“社会主义制度”又似乎是一个“不需要”独立的社会政策制度体系，因为整个经济制度的设计已经把“社会”的一些目标考虑了进去，比如高就业率，铁饭碗，低而平均的工资，相对较高的社会福利保障等。但是，这些替代性政策的长期实践证明这又是一个不符合经济发展规律，也可以说是不符合人性特点的理想主义的制度。所以改革在“送别”这种制度的同时，需要建立起和市场经济体制相配套的社会政策制度。

① 改革开放以前，我国忌讳“社会问题”的提法，当（经济社会）“形势”不好时也不能说形势不好。政府会提倡“忆苦思甜”，和旧社会比，和历史比，以取得对现实的认同。而且每次“形势”不好时，就会加强阶级斗争的教育和政治运动的力度，以转变注意力减少民众对政府权威与能力的质疑。因此，在中华人民共和国成立的前30年我国政治运动不断，其中一个主要原因可以认为是和不承认社会问题和没有独立的社会政策体系有关。

众所周知，中国改革的基本原因是出于计划经济体系的活力不足，效率不高。而改革的基本目标是要使企业真正成为市场经营的主体，而不是异化为一个提供职工劳动场所和社会保障与福利的社会机构。市场制度需要经济与社会的相对分离，从而才能给企业以经济自主权，实现经济利益最大化的目标。经济的市场化改革实际上提出了两个方面的社会政策任务：（1）对市场经济体系原则下的经济活动实行一定的社会控制，包括对就业、劳工权利保护、农业工业化和农村城市化、环境与资源保护等。（2）对市场经济所造成的非预期社会后果进行社会治理，包括社会再分配领域的社会事业、社会保障、社会福利的各种政策。新时期的社会政策领域是政府职能从指令性计划走向市场化制度以后最重要的工作界面，改革力度越大，社会政策的制定和施行的要求就越高。

上海是中国计划经济的重镇，改革以前上海具有相对完善的依托行政单位体制的社会事业系统和社会保障制度。我们可以把 1994 年正式施行的《公司法》作为中国市场化改革进入法制轨道的标志。《公司法》出台以后，中国企业成为市场主体的法律地位得到了确立，随后便出现了市场经济制度所关联的一系列社会问题和公共需求问题。从 20 世纪 90 年代中期起，国有企业的职工成批下岗，单位体制的社会保障制度功能面临改造，养老退休制度、医疗保险制度以及和单位福利有关的住房制度都开始了实质性的改革。国有国营的事业单位，包括教育文化、医疗卫生、社会公共服务领域等也都开始面对挑战，推行了市场化的改革。当这些计划经济制度下的公共物品和公共服务体系逐渐退出社会生活，或者已经不能适应新的经济基础的需要时，一个对社会政策的需求成为政府工作的新职能，也成为对行政管理能力的新考验。

按照传统的社会政策理解，中国的社会政策是从社会行政（social administration）起步的。即政府直接（尽管大部分是通过它的“单位”系统）提供服务或收入保障，包括社会保险、社会救济、住房、教育、罪犯处理等。而在 20 世纪 80 年代以后，中国的社会政策开始走向资源

的公平分配问题。因为市场化改革以后，政府不再是资源的唯一拥有者，政府的职能也变得不是简单地对“结果”负责，而是深入到对资源的公平分配承担责任。2005 年联合国的中国人类发展报告以《追求公平的人类发展》为题发表。研究者以分配结果，机会与能力，以及权利等三个层面的不公平为框架，分析了中国城乡之间、地区之间以及不同人群之间的不公平现象^①，而必要的社会政策正是要对这些不公现象进行政府干预和社会纠治。

我们认为，“公平”（justice）是对社会不平等（un-equal）差别的判断与社会接受程度的共识，也就是一种社会解读的过程。大多数人都同意，在现实世界里社会差别的存在有它的必然性和合理性，但同时也必须认识到不同的社会会有不同的“公平”标准。究竟怎样的差别才是可以接受的不平等其实不是一个理论问题而是一个实践问题，是每个社会不同利益群体意识形态较量的结果。同时，“公平”在很大程度上又是一个法律的概念。必须承认，只有在法律体系完整、司法程序完善、执法能力完备的社会里，一个真正“公平”的社会才有可能实现。因此，“公平”是一个价值判断标准，是主观认知和意识形态努力的结果，而不平等的差异程度则是可以实际计量的客观现实。在我国法治环境与法律制度尚未健全的社会里，“公平”的话语权也是不平等的（即有差异的），所以我们需要更多地关注目前的不平等的状况如何，只有这样我们才能确定真正的不公平会在哪里。另外，在不平等的真实状态得到显示的条件下，我们也就能有相应的基础来比较对照不同发展程度的国家和地区所曾出现过的公平评判的标准，在地理与历史的坐标体系中来定位我们社会政策的起点^②。我们整个报告就是按照结果、资源配

① 联合国发展署编《中国人类发展报告 2005：追求公平的人类发展》，中国对外翻译出版公司，2005，第 19 页。

② 参见姚洋主编《转型中国：审视社会公正和平等》，中国人民大学出版社，2004，第 423～465 页。

置的公平以及社会关系的平等三个部分来展开讨论。下面我们先从上海制定社会政策的过程开始来分析报告我们如何发现问题，权衡标准，积极干预和解决各类不平等问题，实现社会公平和谐发展的目标。

三 关注社会政策的决策过程

从 20 世纪 80 年代改革开放之初，我国在决策民主化、科学化方面便达成了共识。“实践是检验真理唯一标准”的讨论体现了邓小平实事求是的思想作风和工作作风。进入 21 世纪以来，在中国经济持续高速增长，经济与社会协调发展问题日益突出的新时期里，中央密切关注长期执政和国泰民安的可持续发展问题。2005 年 2 月在中央政治局集体学习会上，中央领导听取了中国社会科学院社会学研究所景天魁和李培林研究员对构建社会主义和谐社会的认识和意见。在学习会上，胡锦涛针对提高党的执政能力与和谐社会建设需要大兴调查研究之风发表了重要的讲话，并语重心长地说：社会学的春天到了。这是对科学地认识社会和科学地改造世界的一种认同。在中央领导的倡导下，对重大理论问题和实践问题进行调查研究成为党提高执政能力的重要方法，社会调查成为全国上下一致的决策行动环节。

近年来，上海市委每年均根据全国形势和上海发展的需要，由主管领导牵头，深入开展各种类型的调研活动。通过调研一方面了解民情民意和基层的工作情况，一方面考虑和讨论相应的政策思路与应对措施。从 2005 年春季开始，围绕着中央关于构建和谐社会的调查研究要求，由市委分管政法的副书记牵头，会同市政法委、市发改委（相当于以前的政府计划委员会）、市农委、市民政局、市劳动和社会保障局、市信访办、市维护稳定办公室等部门的负责官员进行了多次研讨。显然，这些部门都是涉及社会政策制定的核心部门。可见对于执政和决策而言，中国的社会政策首先是与社会稳定有关，而社会稳定又是政治稳定的前