

ShangHai Yu XiangGang
SheHui ZhengCe
BiJiao YanJiu

主编 桂世勋 黄黎若莲

上海与香港

社会政策 比较研究

华东师范大学出版社

上海与香港社会 政策比较研究

主编 桂世勋 黄黎若莲



华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海与香港社会政策比较研究/桂世勋、黄黎若莲主
编. —上海: 华东师范大学出版社, 2002. 12

ISBN 7-5617-3119-1

I. 上... II. ①桂...②黄... III. 社会政策—比较
研究—上海与香港 IV. D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 092287 号

上海与香港社会政策比较研究

主 编 桂世勋 黄黎若莲

责任编辑 张哲永

封面设计 黄惠敏

版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社

市场部 电话 021-62865537

传真 021-62860410

<http://www.ecnupress.com.cn>

社 址 上海市中山北路 3663 号

邮编 200062

印刷者 上海商务联西印刷厂

开 本 890×1240 32 开

印 张 13 75

字 数 380 千字

版 次 2003 年 4 月第一版

印 次 2003 年 4 月第一次

印 数 3100

书 号 ISBN 7-5617-3119-1/C·091

定 价 25.00 元

出版人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

目

录

1	序 论		
1	一 上海社会政策的发展与挑战·····	桂世勳	
26	二 香港社会政策的发展与挑战·····	黄黎若莲	
53	第一章 教育政策		
53	一 上海教育政策研究·····	唐安国	
66	二 香港教育政策研究·····	莫家豪 陈建强	
79	三 比较与思考·····	莫家豪 陈建强 唐安国	
91	第二章 就业政策		
91	一 上海就业政策研究·····	王大犇	
120	二 香港就业政策研究·····	李志辉 李蔼雯	
137	三 比较与思考·····	王大犇 李志辉 李蔼雯	
149	第三章 医疗政策		
149	一 上海医疗政策研究·····	顾杏元	
166	二 香港医疗政策研究·····	张炳良	
188	三 比较与思考·····	顾杏元 张炳良	
192	第四章 住房政策		
192	一 上海住房政策研究·····	张永岳	
207	二 香港住房政策研究·····	李健正 刘国裕	
231	三 比较与思考·····	张永岳 李健正 刘国裕	

241	第五章 交通政策		
241	一 上海交通政策研究·····	张务栋	
259	二 香港交通政策研究·····	高天明	
273	三 比较与思考·····	张务栋	高天明
281	第六章 救助政策		
281	一 上海救助政策研究·····	吴 铎	
302	二 香港救助政策研究·····	叶毅明	颜文雄
323	三 比较与思考·····	吴 铎	叶毅明 颜文雄
330	第七章 安老政策		
330	一 上海安老政策研究·····	桂世勋	
355	二 香港安老政策研究·····	关锐焯	庄明莲
376	三 比较与思考·····	关锐焯	桂世勋 庄明莲
389	第八章 移民政策		
389	一 上海移民政策研究·····	朱宝树	
406	二 香港移民政策研究·····	岳经纶	叶健民
424	三 比较与思考·····	岳经纶	朱宝树 叶健民
435	后 记		

序 论

一 上海社会政策的发展与挑战

桂世勋

上海是近代中国的第一大城市,也是典型的近代崛起的大城市。自1949年新中国建立、特别是20世纪90年代初以来,上海的经济和社会发展取得了举世瞩目的成就,2000年国内生产总值达到4551.15亿元,人均国内生产总值为34547元。^①现在上海正在为建成现代化的国际大都市及国际经济、国际金融、国际贸易、国际航运中心之一而努力。

上海的社会发展和社会问题在近代并不引起关注,只是在新中国建立后才逐渐被政府及社会各界所重视。1978年党的十一届三中全会制定了改革开放基本方针后,随着经济的迅速发展,经济与社会的协调发展便越来越成为政府与市民的共识,探讨制定和完善各项社会政策的研究也蓬勃开展起来。

社会政策是国家、政府制定的关于社会发展及社会工作的基本方针和行动准则,是社会为解决民生需要、促进经济与社会协调发展的公共政策。作为一个常住人口超过1600万的大都市,上海制定和发展了一系列范围甚广的社会政策,内容覆盖教育、就业、医疗、房屋、社会救助、老人服务、外来流动人口及交通运输等各个方面。

本节将从上海社会政策的发展阶段、影响因素和未来发展方向这三个方面介绍上海社会政策的概貌,并评论成效及不足之处。

^① 上海市统计局编:《2001上海统计年鉴》,中国统计出版社2001年版。

(一) 上海社会政策的发展阶段

上海自 1843 年正式开埠以来,社会政策的发展大致可分为五个阶段。这五个阶段与上海社会的发展密切相关。在每个阶段,上海面对着不同的政治、社会及经济变迁,深刻影响到社会政策的制定及实施。

1. 1843—1949 年: 某些社会政策开始被重视时期

1843 年 11 月 17 日,上海在清王朝被迫签订《南京条约》、《虎门条约》的规定下正式开埠,允许外国殖民主义者开辟租界。1845 年 11 月 29 日《上海土地章程》的颁布,宣布了英租界的辟设。以后,美租界、法租界相继辟设,英租界与美租界又合并为公共租界。租界的设立,对上海城市的结构、功能,对上海的政治、经济、社会和文化都产生了十分广泛和深远的影响。1927 年 7 月,上海被南京国民政府定为特别市,不久制定了“大上海计划”,进行了建设上海新区的一些实际努力。1937 年后上海被日军占领,1941 年太平洋战争爆发,在上海的日军开进并占领公共租界。1945 年 8 月,上海结束日军占领状态,市民以为战乱、黑暗从此过去,城市也一度生机勃勃。然而国民政府实行独裁统治,上海物价飞涨,民不聊生。上海市民的满腔热望又变成了泡影。在这 100 多年内,上海城市由商而兴,带动了金融、交通、工业、科技和教育的近代化,人口也因太平天国战争、抗日战争和解放战争影响下的三次大规模移民,从开埠时的 20 多万波浪式地猛增到 1949 年的 500 多万。由于在这个时期的大部分时间内,上海是在三界(华界、公共租界、法租界)、二方(中方、外方)的特殊格局中度过的,因而它的社会政策也明显反映了这种特点。民国时期,华界由市政当局先后设内务、公益、社会等局(科);租界由“工部局”和“公董局”设卫生处或卫生救济处,掌管救济、福利、慈善、公墓等项。三界内各司其政,各行其是,局部有序,全局无序,社会政策由不受重视转变为某些社会政策开始被重视。其

中较为突出的是调整劳资关系的社会政策。在中国共产党领导的上海工人阶级斗争下,国民政府从1927年4月后公布《上海劳资调节条例》、《上海解决工商纠纷条例》、《职工待遇暂行规定》等,发展到1930年形成了比较完整的一套劳动法令如工厂法、工会法、劳资争议处理法、团体协约法等。在这些法规中,具体规定了童工与学徒的年龄、女工与童工的工种限制,按生活费指数确定最低工资率,工人的工作时间、工人组织工会的权利和应享有的福利待遇如休假、津贴、抚恤、女工产假,雇主不得干涉工会事务、不能无故处罚和开除工人,工厂应具备的安全卫生设备、措施等。同时,国民党上海特别市政府还在1928年设立社会局,其职责主要是处理劳动问题及劳资关系。然而,这些法规由于受到租界与治外法权的影响,以及企业主的反对,未能得到很好实施。^①至于其他许多社会政策还未引起当时政府的重视。

2. 1949—1956年:新型社会政策全面初创时期

1949年5月27日,中国人民解放军占领了上海,上海市军事管制委员会宣告成立。5月28日,上海市人民政府成立,与上海市军事管制委员会合署办公。在这个时期,除了政治上按军事、政务、财经、文教四大系统自上而下地全面展开接管原国民党上海市政府的各个机构的工作,在经济上实施没收官僚资本、建立国营经济(现改称“国有经济”,下同)、扶持私营工商业、合理调处劳资关系及后来进行的社会主义改造外,在社会发展上则制定了各种新的社会政策,进行一系列以安定民心、整治社会秩序、接管改造原社会福利机构为重点的工作。其中包括:①打击银元投机,平抑三次大幅度的物价上涨风。②成立上海市疏散难民回乡生产救济委员会、上海市失业工人救济委员会、中国人民救济总会上海市分会,实行统一领导,规划全市灾民、难民的救济工作,按“保护和培养劳动力,为生产服务”的方针,组织失业工人以工代赈、生产自救,举办技术业务培训班,号召并鼓励由农村到

^① 张仲礼主编:《近代上海城市研究》,上海人民出版社1990年版,第825—840页。

上海不久或在农村有亲属的失业工人回乡生产。③开展肃清特务斗争,打击盗匪活动,收容散兵游勇。④发布《关于本市处置娼妓计划》、《上海市禁烟禁毒暂行办法》等规章,封闭妓院、改造妓女,消除烟毒、惩办毒犯,取缔赌窟、严禁赌博,整顿图书杂志市场和娱乐场所,进行了大规模的社会改造工作。同时,建立上海市劳动生产教养所、上海市儿童生产教养所、上海市妇女教养所和上海市残疾人生产教养所,根据国家内务部和上海市政府的指示,贯彻“强制与说服教育相结合”、“劳动生产与思想教育相结合”、“改造与安置相结合”的工作方针,对那些过去在流氓组织控制下从事乞讨、偷盗、抢骗等活动的大批无业游民进行教育、改造和安置。⑤根据中国政务院(后改为“国务院”,下同)与内务部有关处理接管那些受美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的决定和实施办法等精神,接管、整顿和改造过去由国内外宗教慈善团体、同乡会馆及国民党政府社会局举办的社会福利机构,有的进行改组或合并,并在经济上给予一定支持,有的撤销并终止业务。至1955年末,上海市私办公助性质的社会福利机构共有11家。1956年1月,市政府接办这11家教养机构,收容人员经过调整,将婴幼儿、顽劣儿童、老残人员逐步分离,形成育儿院(后改名为“儿童福利院”)、儿童教养院、残老院(后改名为“社会福利院”)等三种不同类型的单位。⑥成立了华东区高等学校院系调整委员会,经调整保留(包括改名)高等院校13所,停办11所,迁往外地2所,新办4所,改变了旧上海遗留下来的高等教育布局混乱、办学体制庞杂、系科设置重复、校舍设备简陋等状况,加强了理工、师范、医科等专业,促进和推动了高教事业的发展。⑦成立了上海市爱国卫生委员会和上海市防疫委员会,由市政府颁布了《上海市传染病报告暂行办法》,全面开展以防治霍乱、天花、白喉、伤寒、血吸虫病等传染病为重点的卫生防疫工作。

这个时期所采取的另一项新型的重大社会政策,是在城镇企业和机关事业单位职工中开始实行计划经济体制下的养老退休制度和医疗保险制度。根据1951年和1953年中国政务院公布的《中华人民共和国劳动保险条例》及修正条例,上海对全市国营、公私合营、合作社

经营的企业及其附属单位与业务管理机关的职工实行了退休制度和劳保医疗制度。根据 1952 年政务院发布的《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》和 1955 年国务院制定的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，上海对全市公务员及事业单位职工实行了退休制度和公费医疗制度。此外，在 1956 年农业合作化的基础上，依靠集体力量，对农村孤老、孤幼实行“五保”（保吃、保住、保穿、保医、保葬），开始建立农村敬老院，收养孤寡老人。

3. 1957—1965 年：建设社会主义的社会政策探索时期

1956 年 9 月，上海市在工业总产值、粮食总产值和社会商品零售总额方面都提前一年实现了第一个五年计划（1952—1957 年）规定的指标，在生产资料所有制方面与全国一样也于 1956 年末基本完成了社会主义改造，进入了社会主义社会。鉴于中国在上述过程中逐渐暴露出按苏联模式建立起来的高度集中统一的社会主义经济体制的种种弊端，以及苏联、东欧一些社会主义国家对“斯大林时代”实行的许多政策的否定，当时中国迫切需要重新考虑如何建设社会主义，制定符合中国实际的经济和社会政策。在这个时期，上海按中央提出的“将我国建设成为一个具有现代化工业、现代化农业、现代化科学文化和现代化国防的社会主义国家”的战略目标及“沿海地区要充分合理发展，不能限制”的指导思想，制定了“充分利用，合理发展”上海工业建设的方针。然而由于受到经济发展上“左”的指导思想的影响，忽视客观经济规律，在经济建设的规模和速度上出现了重大失误，加上 1959 年后三年严重自然灾害的影响，市民生活一度陷入异常困难的境况。城镇职工升级工作中断，计件工资和奖励制度被取消，职工平均工资降低。在此情况下，采取了减少粮食、棉布、食油按人供应的定量标准和发放日用工业品购货券、购货证等措施，以抑制消费，保证居民的基本生活需要。同时，上海在 1961 至 1963 年间共精简城镇人口 52 万多人，其中 60% 以上到外地农村参加农业生产。在 1963、1964 年还动员 4.1 万多知识青年（不包

括应届毕业生)响应国家号召,赴新疆军区生产建设兵团,以减轻城镇的就业压力和农副产品需求压力,压缩国家对职工工资的支出。^①

这个时期对社会政策探索的失误,突出表现在1958年起开展的“人民公社化运动”。1958年8月,中共中央在北戴河召开政治局扩大会议,通过了在农村建立人民公社的决定。按照毛泽东当时的设想,“应该逐步地有次序地把‘工(工业)、农(农业)、商(交换)、学(文化教育)、兵(民兵,即全民武装)’,组成一个大公社,从而构成我国社会的基本单位”,认为快的地方三四年,慢的地方五六年或更长一些时间就可以过渡到全民所有制,并宣称实现共产主义已经不是遥远的事情了。该年9月,上海市上海县的七宝镇和上中、宝南、莘庄、虹桥、华村、朱行等6个乡合并成立全市农村第一个人民公社——七一人民公社。到该年10月1日,上海市的整个郊区(当时属上海市管辖的仅上海、宝山、嘉定、浦东四个县)合并成立23个人民公社。这种农村人民公社除了规模大、政社合一以外,初期还实行全公社统一经营、统一核算、统一分配,甚至把社员自留地、家庭副业等也收归全社公有,实施工资制与供给制相结合的分配制度。有些公社竟采取对社员的衣食住行、生老病死、婚丧嫁娶、教育医疗等统统包下来的办法。同时,实行“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”,把全公社劳动力按军事编制组成班、排、连、营、团等单位,由公社统一指挥调动。全公社普遍建立公共食堂以无偿供应社员饮食,举办各种公共福利事业以无偿赡养丧失劳动能力的年老社员,企图把农民一家一户的传统生活方式改为集体生活方式。与此相应,在1958年,上海农村一下子开办了186家敬老院,年末收养人数达6461人。^②1960年3月,中共上海市委根据中共中央关于建立城市人民公社的批示,成立城市人民公社工作领导小组。该年4月,又先后成立各中共区委城市人民公社工作领导小组

^① 中共上海市委党史研究室编:《上海社会主义建设五十年》,上海人民出版社1999年版,第200、228页。

^② 民政部计划财务司编:《民政统计历史资料汇编(1949—1992)》,《中国民政统计年鉴》增刊,1993年。

组,开始了城市人民公社的试点工作。城市人民公社是以职工家属及其他劳动人民为主体的政社合一的社会基层组织,它主要通过兴办工业企业和生活服务站、居民食堂、托儿所、文化补习班等,组织居民参加集体生产和文化、艺术、服务活动。上述“人民公社化运动”,以后经过几次整顿,直到1962年10月中共中央颁布《农村人民公社工作条例(修正草案)》后开展了以纠正“一平(平均主义)二调(无偿调拨)”的“共产风”为主要内容的整风整社运动,才建立了较为合理的“三级所有,队为基础”的所有制结构和经营管理方式,使农业生产较快恢复,同时农村的许多敬老院停业,在1962年末减少到90家,收养人数仅957人。^①城市人民公社虽然在安置城市闲散劳动力就业、鼓励家庭妇女参加社会劳动、促进社会福利事业建设方面,起到了一定的积极作用,但由于在试点中兴办的各项事业,无偿占用或借用全民所有制企业的设备及居民的住房、生活用具,助长和发展了“共产风”,并带有一定的盲目性和浪费较严重等原因,难以继续存在。1962年9月,中共上海市委城市人民公社领导小组办公室撤销,上海市城市人民公社运动基本结束。

4. 1966—1976年:推行极“左”的社会政策时期

1966年5月16日,中共中央政治局扩大会议通过了《中国共产党中央委员会通知》(即《五·一六通知》),宣告了中国内地“文化大革命”的开始。上海作为“文化大革命”的重灾区,无政府主义泛滥,经济发展遭受严重破坏,人民生活水平下降。1976年全市144种主要工业产品质量有108种低于历史水平,100种主要产品中有83项单耗没有达到历史最高水平。在这10年中,上海财政收入至少减少200亿元,相当于1976年末全市国营工业企业全部固定资产原值的1.4倍。全市全民所有制单位职工的月平均工资由1965年的69.58元减少到

^① 民政部计划财务司编:《民政统计历史资料汇编(1949—1992)》,《中国民政统计年鉴》增刊,1993年。

1976年的57.16元,下降了17.8%。^①上海在这个时期贯彻执行了极“左”的社会政策,当时广大知识分子被污蔑为“臭老九”,许多老教授被当作“反动学术权威”,遭到歧视和批斗;“停课闹革命”、“读书无用论”、“知识越多越反动”的思潮到处泛滥。全市24所高校经拆、并、迁后只剩16所,其中财经学院、政法学院、外贸学院被撤销,水产学院、铁道学院被迫迁出。高校在校学生数因停止招生4年,从1965年的5.2万人急剧减少到1971年的3510人。^②进入70年代后虽然恢复了高校招生,但又废除入学考试制度,倡导工农兵学员“上(大学)、管(大学)、改(大学)”,教学仍无法正常进行。中等专业教育被否定,原有的51所中等专科学校全部停止招生,职业中学和农业中学全部停办,影响到国民经济各部门技术工人队伍的补充和更新。全市有101.7万中学毕业生被统一安排“上山下乡”,不能继续求学,成为大批“老三届”学生的终生缺憾。在住宅建设和房屋管理方面,这10年中间总共仅新建107.9万平方米的住宅,其中竟有5年没有动用国家财政建造过1平方米的住宅,使城市居民的住房问题更加突出。1975年上海市区将近总户数的三分之一家庭,人均居住面积在4平方米以下,^③结婚无房户也数不胜数。在民政福利事业方面,这个时期除了精神病疗养院的建设略有所进展、民政福利企业在后期略有投资外,其他福利事业设施的发展均处于停滞状态。

5. 1976年至今:全面改革社会政策时期

自1976年10月中共中央采取果断措施粉碎了江青反革命集团以来,特别是1978年12月中共十一届三中全会制定了改革开放的基本方针以来,中国的改革从农村开始逐步转移到城市,改革的领域从经济管理体制开始逐步扩展到政治、科技、教育、文化等管理体制,进入了一

^{①②} 中共上海市委党史研究室编:《上海社会主义建设五十年》,上海人民出版社1999年版,第365—367页。

^③ 上海市经济学会编:《开发、开埠、开放——上海经济发展纵论》,中国广播电视出版社1992年版,第314页。

个包括社会政策在内的全面改革时期。在教育方面,1977年上海的高等学校恢复了中断11年的入学考试制度,1985年起开始实行基础教育分级管理的体制,1992年起开始改革政府办学的单一体制,各种民办学校和联合办学的学校相继开办。1993年起实行高等教育由中央和地方两级管理的体制,并逐步对高校毕业生“统包统分”和“包当干部”的就业制度进行改革。在养老保险方面,1984年上海开始进行城镇职工退休费社会统筹的试点工作,1994年市政府颁布了《上海城镇职工养老保险办法》,1996年市政府颁布了《上海市农村社会养老保险办法》,1997年按国务院颁发的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》精神,又对本市城镇基本养老保险制度作了部分调整。在医疗保险方面,1992年上海建立由分管副市长负责主持的城镇职工医疗制度改革联席会议制度,同时成立改革方案起草工作小组,1996年市政府批准《上海市城镇企业职工住院医疗保险暂行办法》,1997年市政府批准《上海市城镇企业职工门诊急诊部分项目医疗保险暂行办法》,1997年市农业委员会、市卫生局、市财政局联合制定了《关于改革和完善本市农村合作医疗制度的意见》,1998年市政府批准《上海市城镇企业职工退休人员门诊急诊医疗保险暂行办法》,2000年10月市政府根据《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》精神,制定并批准《上海市城镇职工基本医疗保险办法》。在失业保险与再就业方面,1986年上海市政府颁布了《上海市国有企业职工待业保险实施办法》,1992年市政府颁布了《上海市待业保险暂行规定》,1995年市政府颁布了《上海市失业保险办法》,1996年上海成立市再就业工程领导小组,全市贯彻“企业积极消化,行业帮助分流,市场介绍就业,个人自谋出路”的方针,帮助下岗人员再就业。近年来,市再就业领导小组办公室又先后制定并下发《关于鼓励下岗人员从事非正规就业的若干试行意见》、《关于非正规就业及劳动组织认定管理试行办法》,推进非正规就业的迅速发展。在房屋建设方面,1986年上海市制定了《上海市中外合资经营企业土地使用管理办法》,1987年经国务院审核同意颁布了《上海市土地使用权有偿转让办法》,1988年成立上海市住房制度改革领导小组,并于1991年制定《上

海市住房制度改革实施方案》。1994年后,上海根据《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》精神,又进一步深化全市城镇住房制度的改革。在社会救助方面,1990年上海市政府批准并颁布了《上海市城市贫困市民急病困难补助办法》,1995年上海市民政局等6个部门联合发出《关于对本市城镇低收入家庭发放帮困粮油供应卡的通知》,1996年市政府颁布了《上海市社会救助办法》,对具有本市户籍的城乡居民实行最低生活保障制度。在安老服务方面,1994年上海市民政局等17个部门联合制定并颁布了《关于加快发展上海市社区服务业的意见》,1996年市建设委员会批准由市城市规划管理局编定的《城市居住区公共服务设施设置规定》为上海市的设施规划标准。1997年市委办公厅、市政府办公厅转发市退休职工管理委员会等8个部门《关于本市进一步做好尊老社会一条龙服务工作的意见》,1997年市老龄委员会等6个部门和单位制定并颁布了《关于本市百岁老人实行长寿政策的通知》,1998年市政府颁布了《上海市养老机构管理办法》。在移民方面,1988年上海市政府颁布了《上海市暂住人口管理规定》,1993年市政府批准《上海市单位使用外地劳动力管理暂行规定》,并于1997年修正后重新颁布。1996年市人大常委会通过《上海市外来流动人口管理条例》,1993年市政府批准《上海市蓝印户口管理暂行规定》,1998年市人事局制定《上海市外来人口工作寄住证实施办法》。

(二) 影响上海社会政策发展的因素

影响上海社会政策变化发展的因素很多,其中主要有经济因素、人口因素、政治因素和社会因素。

1. 经济因素

影响上海社会政策变化发展的经济因素主要有三个方面:

一是经济增长。1952年上海市国内生产总值仅36.66亿元人民币(以下同),人均国内生产总值仅430元。从20世纪90年代初起上海

序 论

经济持续快速稳定增长,2000年全市国内生产总值达到4551.15亿元,人均国内生产总值为34547元;城市居民家庭人均年可支配收入达到11718元,农村居民家庭人均年纯收入达到5596元。^①上海市在过去几十年中的经济增长和人民生活改善,为社会发展提供了较强的物质基础,使市民更迫切要求制定和完善有利于人的全面发展和生活质量提高的社会政策。

二是生产资料所有制结构的变化。新中国建立前,上海是中国私营工商业最集中的城市。1949年,上海民族资本主义工业企业2.01万家,占全市工业总产值的79.1%;私营商业在1950年共有11.81万家,其零售额占全市商品零售总额的92.8%。^②在20世纪50年代初,上海没收了官僚资本,开展了土地改革,以后又对私营工商业、个体农业和手工业进行了社会主义改造。到1956年末,全市基本上建立了以全民所有制和集体所有制为主体的社会主义公有制。20世纪70年代末以来,非公有制经济得到了较快发展,在全市国内生产总值所有制结构中所占比重由1978年的1.0%迅速上升到1999年的24.8%,同期国有经济的比重由86.2%下降到55.1%,集体经济的比重由12.8%上升到20.1%。^③上述所有制结构的变化,要求上海市的教育、医疗、房屋、劳动就业、社会保障、老人服务等一系列社会政策也必须作相应的改革。

三是经济管理体制的改革。自20世纪50年代初至70年代末,上海长期实行计划经济管理体制,将国家自上而下制定的指令性经济计划作为调节国民经济运行和实现消费品、生产资料、劳动力、资金、技术、信息等各类资源配置的基本手段。在计划经济体制下,学生从高等学校毕业后统一分配,职工按“低工资、高就业”方针统一安置就业。社会福利主要体现在城镇国有企事业单位内的职工福利和农村集体

① 上海市统计局编:《2001上海统计年鉴》,中国统计出版社2001年版。

②③ 上海市经济学会编:《开发、开埠、开放——上海经济发展纵论》,中国广播电视出版社1992年版,第198页。

经济内的农民福利。城镇职工住房作为福利性待遇分配,机关事业单位职工的退休金、公费医疗及失业救济费主要由各级财政支付,企业职工退休金、劳保医疗和失业救济费主要由本企业支付,在职职工个人不缴费。农村劳动力被束缚在土地上,不能自由流动、外出打工。1978年后上海农村的经济管理体制开始改革,普遍推行家庭联产承包责任制,乡镇企业崛起,工农联营企业发展壮大。从1984年起上海又根据《中共中央关于经济体制改革的决定》,加快了城市经济体制改革的步伐,并逐渐转变到市场经济管理体制的轨道,以市场上的供求关系及价格变化作为调节国民经济运行和实现各类资源的基本手段。这种经济体制的根本转变,要求计划经济体制下的各种社会政策也必须随之改革。

2. 人口因素

按现行区划,上海人口从1816年的366万增加到1949年的773.14万,^①2000年末全市户籍人口为1321.63万,^②常住人口为1640.77万。^③从19世纪40年代以来的160多年中,上海人口再生产经历了从“高出生率、高死亡率、低自然增长率”向“高出生率、低死亡率、高自然增长率”、“低出生率、低死亡率、低自然增长率”的转变过程,从1993年开始上海户籍人口的自然变动进入了持续负增长的阶段。上海作为一个移民城市,近代人口增长的主要原因是大量人口迁入,在20世纪90年代以后人口增长的主要原因也是大量人口流入与迁入。据2000年11月1日上海市进行的外来流动人口普查,当天在上海暂住1天及以上的外来流动人口达387.11万,其中在上海居住半年至1年的为83.43万,1至4年的为152.14万,5年及以上的为70.17万。^④

① 胡焕庸主编:《中国人口·上海分册》,中国财政经济出版社1987年版。

② 上海市统计局编:《上海统计年鉴(2001)》,中国统计出版社2001年7月版。

③④ 常住人口为2000年11月1日零时数,上海市人口普查办公室、上海市统计局编:《上海市第五次人口普查数据手册》,2001年。