

黄黎若莲 著

中国社会主义的社会福利

——民政福利工作研究



中国社会主义的 社会福利

——民政福利工作研究

〔香港〕~~唐钧~~ 著
唐 钧 ~~著~~
任振兴 ~~译~~

中国社会科学出版社

1995.2

(京)新登字 030 号

图书在版编目(CIP)数据

中国社会主义的社会福利: 民政福利工作研究 / 黄黎若莲著; 唐钧等译. —北京: 中国社会科学出版社, 1995.2

ISBN 7-5004-1643-1

I. 中… II. ①黄…②唐… III. ①社会福利—研究—中国—当代②民政工作—研究—中国—当代 IV. ①D669.7②D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 15665 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

河北大厂县印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 2 月第 1 版 1995 年 2 月第 1 次印刷

开本: 787 × 1092 毫米 1 / 32 印张: 9.25 插页: 2

字数: 206 千字 印数: 1—2000 册

定价: 13.00 元

序

这本书的原著是我的博士论文。论文于1992年5月提交给英国伦敦经济政治学院，并在同年7月通过。原文以英文写成，前后花了五年时间。走完这段漫长的路，我的感受是既兴奋又释然。后来得到唐钧、邹学银、徐月宾、任振兴、隋玉杰诸位朋友的帮助，把原文翻译过来，使这本写中国大陆的书终于有机会在中国出版，实在是很有意思的事。我的心愿不仅达成，同时，亦总算对所有支持过我的国内机关、同业、朋友有个交代。

我在香港出生和受教育，亦有幸到英国深造。作为一个香港学者，我觉得我应该为中国人出一分力。我们身历中西文化，对外国情况有一定的了解。对于祖国，不单有一种浓厚的感情，更有一份认真探究的诚意，尤其在开放改革之后，在国内做研究的机会更多，实在有条件切实做好这类工作，把中国情况向国外介绍，促进中外沟通和比较各地的经验。对国内读者来说，一本将社会政策比较理论和中国的特有国情结合起来的书或者也有参考价值。在我个人方面，进行内地福利制度的研究更能助我深入了解自己的国家，为1997年回归祖国作好知识上和心理上的准备。

本书得以完成，我要感谢很多部门和朋友。首先，我要感谢中国民政部、北京市民政局、广东省民政厅、广州市民政局以及中山、番禺、东莞、南海、顺德、湛江、化州等市、

县民政局和下属机构，允许我在当地进行实地考察访问。对于各地民政部门 and 民政工作人员在艰苦环境下仍然坚持把工作做好的精神，谨此表示万分敬意。为了多方面了解国内改革的新形势，我亦拜访了很多机构，包括中国劳动部、全国总工会、全国老龄工作委员会、广东省体制改革委员会、广东省社会科学院、广东省妇女联合会和广东省工会。我特别要感谢北京大学社会学系、中国人民大学人事劳动学院、中山大学社会学系为我安排访问活动。还要特别感谢广东省民政厅给我极大的支持。没有他们的协助，这个研究计划根本就无法展开。

此外，我要感谢此书的译者，特别是唐钧先生。我亦很感激香港城市理工学院当代中国研究中心给予这本书的出版资助。最后，我要衷心感谢我的论文导师平克教授和我的家人，他们给了我无限的支持，使我终于完成这本书。

由于作者学识和见解所限，这本书有很多缺点，里面的资料可能有误，观点亦难免有偏差，恳请读者们批评指正。

黄黎若莲

香港城市理工学院

香港，1994年6月1日

目 录

第一部分 理论框架

第一章	社会福利在资本主义社会和 社会主义社会的发展.....	(2)
第二章	成长中的福利部	(28)

第二部分 改革形势下的中国社会福利

第三章	民政组织机构和经费	(58)
第四章	民政福利工作综览：1978—1988 年	(84)
第五章	广东的经验	(141)

第三部分 分析框架——中国的混合福利体制

第六章	福利文化	(203)
第七章	国家的角色	(221)
第八章	实用性的中国家庭主义	(240)
第九章	集体帐篷	(258)
第十章	结 论	(276)

第一章 社会福利在资本主义社会和社会主义社会的发展

研究的性质和重点

本研究报告考察的是中国社会福利的演变。其重点是：在中国社会主义制度下，是什么力量在推动社会福利发展，这些力量是怎样对社会福利发展的设计产生影响的？为了强调这些力量的能动性性质，研究将集中于1978年到1988年。众所周知，在改革、开放时期，中国结束了它的与世隔绝的状态，重新返回世界大家庭。在经济方面，范围广泛的改革加快了现代化的进程。在政治方面，中国不再执着意识形态方面的差异，参加到世界大家庭中。当然，毛泽东身后的中国是一个充满戏剧性变化和张力显呈的社会。新的路线造成了社会结构的深刻变化。新的问题向现存的社会秩序挑战。在这时期，经济政策和社会政策的互动空前明显。当然，现在与过去是不能分开的。福利制度的继承与变革正是这个研究报告的主要命题。

这本书不是一个比较研究报告。它不是比较世界各国的福利体制，也不是分析各地相类似的政策。然而，它包含一种比较观点，就是将中国的经验与其他地区的经验放在一起检视，因为我相信，深入的了解源于比较，这样做将会获得与众不同的收获。首先，社会政策的比较可将各国普遍的经验 and 特殊情况区分开来。其次，它扩大了政策选择的知识范

围。最重要的是，如希金斯 (Higgins) 在 1981 年所说，它可以“认定政策的社会因素，并将它与文化方面的特殊因素、特殊变量、特殊的制度安排和特殊的结果，尤其是那些不同社会制度和不同国家的特殊性区分开来”。最后一点特别有意思，如果这个研究可以对理论的建立作些贡献，一定要把中国福利制度与其他制度的一般性和特殊性论说清楚。

说中国与众不同肯定别出新意。中国拥有的人口为世界之最 (11 亿人口)。它的文化可追溯到五千年前。它不但地域辽阔，而且多姿多彩。除此之外，它还是一个社会主义国家。要理解中国的多元性，一定要兼顾实证性的现状描述和理论上的涵义。关于后者，我的研究提出了这么一些问题：在中国，“社会福利”是如何界定的？它的福利工作是怎样安排的？社会福利在社会中起什么样的作用？中国的福利制度有哪些内部固有的和当今显露的问题？与理论研究相关的还有两个主要问题。中国福利制度能否成为现有理论的一个范例？或者，由于它的特性，它是否是一个独一无二、自成一体的典型？这些问题都是本研究的探讨议程。

福利的涵义

在进一步探讨之前，有必要澄清本研究的讨论构架。在这一点上，我们可以从中国和西方所运用的社会福利的涵义开始。

在历史上，西方的社会福利与慈善事业和济贫服务同义。在 20 世纪以前，这种社会福利是建立在自由主义、个人责任和私人善行的基础上的。逐渐地，当社会公义和共同责任的信念在人们心中扎根之后，社会福利不再被看作是为少数不幸的人提供服务的行动。在第二次世界大战结束后，大多数

工业国家都很大程度地扩展了社会保护计划。与此同时，社会福利的涵义也得以拓宽，它开始与“社会政策”和“福利国家”等名词交替使用。

习惯上，社会政策开始是指与提供现金和实物的社会措施有关的政策。后来蒂特马斯（Titmuss）扩大了社会政策的范围，他把含有资源再分配和促进社会整合目标的各类税制减免和职业福利也概括在社会政策的领域内。同样地，汤森（Townsend）在1969年则将社会政策看作有助于实现既定的社会目标的任何政策。一般来说“福利国家”这个名词是指建立在公民权利平等基础上，由国家提供的最低生活保证，使公民在教育、健康、医疗和住房等方面享有基本照顾。以后，这个概念被扩展为福利制度循社会的政治经济脉络运行的方式。如今，在西欧，就业、工资和宏观经济政策都被看作是福利国家这个复合体的组成部分。

对比之下，在中国，社会福利的内涵是独特的。“福利”这个名词与生活待遇和救济相提并论，特别指与支援有特殊困难的群体相关的工作和服务。提供福利的责任非常分散，一般来说，社会福利属于民政部门的职责范围。对于一般劳动者，社会保险或劳动保险的概念更为贴切。承担对“正常”人的社会福利责任至少牵涉三个国家机关，分别由劳动部（对职工）、人事部（对国家干部）和党的组织部（对4000万共产党员）负责。

本文的研究重点是民政部及其下属机构的社会福利工作，特别是1978年民政系统重新建立后的发展情况和角色调整，同时，探讨民政福利工作在全国层面上的运作。此外，因为考虑到民政系统机构庞大，而且在地方上的工作重点或有不同，所以加入一个地区性的经验考察。这方面，我选择了

全国经济和社会发展的先行者——广东省作深入的研究。把局部经验和整体情况结合在一起，可以更全面和深入地透视复杂的社会政策过程。

尽管民政部门的福利工作较为狭窄，但总离不开中国社会的背景，可以说，这些工作是社会对群众需求处理的制度性安排。只有确认有关工作的社会性，才能找出它的实际意义。再者，狭义的福利工作总是与其他的社会照顾制度相互影响的。因此部分和整体的关系是不能独立处理的。在产品经济过渡到市场经济的时期，中国社会福利应该发挥什么意义？究竟产生了什么问题以及福利机构怎样奋起迎接挑战？进行社会福利制度的改革会不会导致对社会福利涵义和范围的重新理解？这些都是本研究要解答的问题。

研究动机

在中国以外，中国社会政策的深层研究颇象一块处女地。改革开放后西方的中国问题专家们做了不少研究，却很少谈及福利问题。通常在一本书中，论及社会福利问题的内容肯定不会超过一、二章。此外在国际性的学报上，还有一些零星的文章。第一类的例子如怀特（Whyte）和帕里什（Parish）的《当代中国的城市生活》（1984年）和《当代中国的乡村和家庭》（1978年），鲁思（Ruth）和维克托·赛德尔（Victor Sidel）的《中国的卫生保健》（1982年）和戴维斯—弗里德曼（Davis-Friedmann）的《延年益寿—中国的老人和共产主义革命》（1983年）。专门的论文数量不多，较有名的有卡尔格伦（Kallgren）对早期劳动保险制度的考察（1969年）和戴维斯—弗里德曼关于“五保”制度的分析（1978年）。一本尤其重要的书是沃尔德（Walder）所著的《共产党

的新传统主义：中国工业体制下的劳动和权威》(1986年)，他对中国企业单位在生产、行政和福利的功能作了深入的剖析。其他作者包括克罗尔 (Croll)、福克万格 (Feuchtwang) 和胡赛因 (Hussain) 等。譬如，克罗尔就农村改革对农户重新拥有自主经营权的影响作了论述 (1987年)。福克万格阐述了农村基层社会保障制度的变化，并提出了家庭和亲属承担了社会照顾的主要责任这个说法 (1987年)。福克万格和胡赛因调查了农村地区的营养状况以及对贫困的影响 (1988年)。胡赛因和刘 (Liu) 则记述了农村社会保障的历史 (1989年)。在城市社会福利方面，戴维斯 (Davis) 论证了尽管近年来在劳动保险方面进行了改革，但是职业福利待遇方面的不公平反而更加扩大了 (1988年)。她亦评论了中国实行社会主义制度40年之后，社会政策的成就 (1989年)。

除上述作品外，就只有三本书是直接关注中国社会福利的。其一是狄克逊 (Dixon) 的《中国的社会福利制度，1949—1979》，该书在1981年出版，是第一本以中国社会福利为题的英文书，它提供了大量关于社会福利实践的资料。在1986年笔者和麦夸里 (MacQuarrie) 合编了《中国的福利制度：广州考察》一书是以香港社会工作者在广州的实地考察写成的报道，它调查了80年代前五年的福利服务。在编写这本书的过程中启发了笔者研究中国福利问题的兴趣。还有周永新的《中国社会保障的管理和融资》(1988年)。该书除了对中国的社会保障项目进行描述之外，还对中国社会保障的成绩进行了评价并作出了改革建议。

以上著作都是国外的英语出版物。在国内，自80年代开始，有关劳动保险、社会保障和社会福利的文献亦相继出现。这些著作可在社会科学杂志和各大学出版的校刊上找到。较

著名的有《中国社会科学》、《人类学》、《社会》、《社会科学》、《中国经济研究》和《社会研究》等。其中有两本民政部的定期出版物——《中国民政》和《社会保障报》尤其珍贵，广东亦出版了《广东民政》杂志。这些报刊在国外鲜为人知，但却是研究中国社会福利问题的信息宝库，其内容包括最新动态介绍、官方政策、服务情况、政策争论和问题的探索。《中国民政》是月刊，《社会保障报》每周出版两期，《广东民政》是季刊，在国外都可以订得到。另外，80年代民政系统亦发表了许多政策法规文件的手册和选编，这些资料对于帮助我们理解民政工作过去与现在的实践是非常有用的。

社会福利的制约因素：西方的理论

在工业革命前的西欧国家社会福利主要是家庭的事情。在短缺经济之下，贫穷是多数平民百姓的命运，一般人认为贫困源于个人的不幸或缺乏远见，因而是自然的情况。贫穷甚至被认为有利于国家集聚财富，所以有益于社会、经济的运行。在这样的情况下，济贫工作最好留待私人慈善赈济。有关工作最初是通过教区和寺院组织救助，在小范围内也有通过邻居、行会和联谊组织的救助。到16世纪，在英国和欧洲大陆的许多地方，乞丐和流浪汉数目大量增加。人们意识到依靠当地群众和团体的力量很难解决贫困问题。随着现代化国邦的兴起，贫困渐渐被提上国家的议程。然而，到17、18世纪，新生的民族主义和各国的经济竞争日益激烈，解决失业问题和对民间灌输勤劳意识变得更重要，制定济贫的方法得不到重视。直到19世纪80年代，当工业化的社会代价大

至不容再忽视时，现代福利国家才奠下基础。

德国是第一个建立社会保障制度的国家。1883年，德国建立了一个工人疾病保险制度。随后在1889年又建立了伤残和老年保险制度。在英国，直到1834年济贫法修正案生效，济贫条款才被触动。尽管政府承担了济贫的整体责任，它对贫困现象的理解是片面的，即把贫困的成因归咎于身体健康者自愿失业而以乞讨为生，所以，救济要以“受助者的待遇低于自食其力的低薪者的待遇 (less eligibility)”从而减少依赖为原则。1886年，伦敦失业工人发动暴动，政府才发布通告，批准了伦敦市政府以招纳失业工人参与市政工程建设的形式来济贫。把失业问题同贫困问题分开处理，反映了官方态度的转变——济贫法是不适宜用来处理失业问题的，解决失业问题最终是国家的责任。这导致了1905年的失业工人法。英国在1908年开始对少数经过资产和品格审查合格的最贫困的老人（70岁以上）提供养老金。三年以后，1911年的全民保险法为自食其力的劳动者设立了医疗和失业保险。1913年，瑞典成为第一个采用覆盖全民的保险年金制度的国家。在这前后，差不多所有西欧国家都制定了某些养老金和疾病保险的规定。相对而言，美国社会保障的出台经历了更长的时间；直到1935年社会保障法才得以通过，规定了养老保险和由联邦政府资助的对指定对象——如老人、带孩子的妇女和盲人提供的救助。在整个20世纪，西方工业国家社会政策的发展引人注目，到50年代中期，大多数发达国家已在全民受保的基础上巩固和扩大了社会保障的内容。

国家介入的重要性可以从其专门用于社会支出的拨款中略见一斑。譬如，在1960年，英国社会支出占国民生产总值的比例为13.9%；瑞典14.5%；西德20.5%；美国10.9%。

经济合作与发展组织国家平均社会支出占国民生产总值比例在 10—20%。到 1985 年,英国社会支出占国民生产总值的比例增至 23.7%;瑞典 33.4%;西德 31.5%;美国 20.8%。80 年代中期先进工业国家社会开支要占到国民生产总值的五分之一到三分之一。

上述国家的社会开支模式有两个值得注意的地方。第一,大部分开支增长与人口老化导致的养老金支出增加有关。第二,各国政府在社会支出的资金投放是不同的。瑞典和德国明显领先,而美国和日本却滞后,同样是经济巨人,两国在社会保护方面的开支却小于其他富裕国家。在西方,解释福利国家异同之处的理论很多,卡素斯 (Castles) 把这个现象称为理论竞赛或理论大战 (1981 年)。粗略地说来,可以区分出三种观点。第一种解释是经济—技术型的,第二种则注重政治因素的重要性,第三种却把注意力集中在意识形态对社会政策发展的作用上。

持第一种观点的是工业化理论。这种观点将社会福利看作是工业化进程的必然结果,认为改革的源头在于科技的突破和普及,从而导致经济结构的转变。以农业和小手工业为基础的简单生产模式让位给工厂体制,现代化企业占了主导地位,城市工业经济亦实行了科学管理方法,其结果是社会结构发生变化,引发了诸如家庭崩溃、社区消融、工人失业、老失所依、公共卫生破坏和住房拥挤等社会问题。容许这些问题继续存在会导致社会的动乱和资源使用的浪费。因此,社会不得不通过大规模的社会干预共同寻找解决的办法。另一方面,新的经济制度促使社会财富大大增加,这亦为社会介入提供了条件。1965 年,威伦斯基 (Wilensky) 和莱博 (Lebeaux) 发表了《工业社会和社会福利》一书,对这种论

点作出了明白易懂的阐述。甚至再早一些，“工业化的逻辑”的作用早已为克尔(Kerr)、邓洛普(Dunlop)、哈比森(Harbeson)和迈尔斯(Myers)在《工业化和工业人》一书中认可。他们提出，由于工业化的推进，所有工业社会会变得越来越相似，因为他们都要回应经济和科技发展的挑战，找出类似的管理策略。总之，走向工业化的社会会有共同的发展模式，尽管他们所处的起点各不相同。

在社会福利领域，最终的结果将是一种以国家为主导，而与各种各样的市场、志愿的和非正式的社会照顾机制相结合的混合体。米什拉(Mishra)在综览了不同的社会制度后提出一个看法，认为无论是社会主义国家完全由政府控制社会抑或是资本主义国家坚持的自由放任主义都是不可取的(1981)。这是因为在资本主义制度下，市场的不公平、民主力量的扩张和提高劳动力的需要使效率问题变得更重要，国家再不能扮演一个边际角色；另一方面，中央集权的计划和分配体系也被证明太僵化，而且所需的庞大开支越来越难以负担。

在认识到两个极端的不可行后，很多地方都采纳了中庸之道。因此资本主义社会在其福利体系中注入了一些社会主义国家特有的集体主义色彩；而社会主义国家在其福利体系中则向指令性经济注入了自由市场和经济多元化的因素。自从80年代中期以来，这种趋势在西欧日益明显。据平克(Pinker)的说法，这并不像贝尔(Bell)在1960年预言的那样，意味着意识形态的终结。更确切地说，中间路线反映了一种思想的反思，人们对古典政治经济学理论、单纯自由竞争哲学越来越失望，同样地，也不满马克思主义阶级斗争和国家完全控制社会的方式(1991年)。

工业化和趋同理论都强调社会变迁中科技因素的重要性。这自然引出了一个值得探讨的问题，即经济发展水平同福利国家的服务范围 and 援助水平的关系。威伦斯基为了对这种关系进行验证，调查了 60 个国家的经验。他发现就统计数字而言，经济水平和社会发展之间有着重要的联系。科尔 (Kohl) 支持这种观点：“在战后经济恢复时期，经济的快速增长使西方国家因为拥有较大的财政资源，差不多所有公共领域的支出都有所增加”。当然，这个发现并不使人感到意外。不过，这个解释不能使人满意，因为拥有相似的经济成就的国家未必就有相似的福利安排。譬如美国和日本在公共福利上就是公认的落后者，此外，即使总的福利支出有可能大致相同，但在制度安排方面还是存在着很多差异的。如果把注意力转向社会主义国家，它们所不能适应的情况就更突出。也许除了前东德和捷克斯洛伐克以外，大多数东欧国家在科技和经济方面是落后的，然而他们确实设立了广泛的社会照顾措施。用这种因果关系的解释方式委实太简单化。总之，自然我们会问，为什么社会演变只能循着一条轨迹？即使各国面临相同的挑战，为什么不可以找寻各自的解困良方？

第二种观点突出政治的效应。这个学派有几个分支。第一个分支着眼于社会改革的政治意图。在这方面，典型的例子是俾斯麦采用社会保险来抵消社会主义革命对工人的号召。在这个例子中，推行社会政策的动机并不外是为了巩固国家政权的基础。除了这个例子，要找其他证明政治意图决定社会政策的案例并不容易。实际上，政策背后的动机不会被直率地宣明，人们对某些政策推行的目的亦可能有不同理解。动机推断方法容易变成零星个案的分析，所导出的结论

亦有争议。

第二个分支则着眼于政党和社会福利政策之间的关系。按照这个思路，社会科学家们调查了左派政党、社会民主党组成的政府和天主教政党的势力是否有助于社会改革。然而有许多专家，如海登海默（Heidenheimer）、赫克洛（Heclo）和亚当斯（Adams）对这类解释不太同意，他们认为：“在左派政府和广泛的社会收入转移之间最多只能有一种不稳定和相当软弱的联系。较突出的事实是：在社会主义政党力量薄弱和缺乏强大的工人运动的国家里，政府负责的入息分配总量更小”（1983年）。但是，这个论点亦有问题，因为有证据指出实行中间偏右路线的保守党政府往往带头增加福利。英国的情况可以给我们有用的启示。二次大战前后，所有主要的政党在福利政策的立场相当一致。直到70年代中期，政党之间的意见分歧才变得尖锐起来。在英国和美国，尽管政府对高福利支出很不满意，但是在公众普遍对社会服务的支持下，保守派的政府仍不敢马上把福利国家的体制撤消。

第三个分支探究的是国家干预同政治斗争和阶级斗争之间的联系。这基本上是马克思主义者常用的方法。其一，有些马克思主义者将社会福利看作是工人阶级从敌对的资产阶级那里夺回财富，譬如，对英国和美国这两个发展方向不同的福利国家进行计算后，米什拉相信：“加入工会的劳动者比例越高，国家承担劳动者基本需要的责任就越大”（1977年）。其二，另一些学者，如塞维尔（Seville）将社会福利的增长看作是国家用以组织、控制和管理社会的手段，是统治阶级为维护其统治自愿作出的让步（1957年）。巴拉姆（Baram）和斯威齐（Sweezy）把福利国家兴起的原因归于资本主义社会需要维护制度的完整统一和社会阶层的和谐融洽（1968年）。