

马伊里 吴 健 桂世勋 主编

上海市浦东新区 90年代社会保障发展 规划研究

上海社会科学出版社

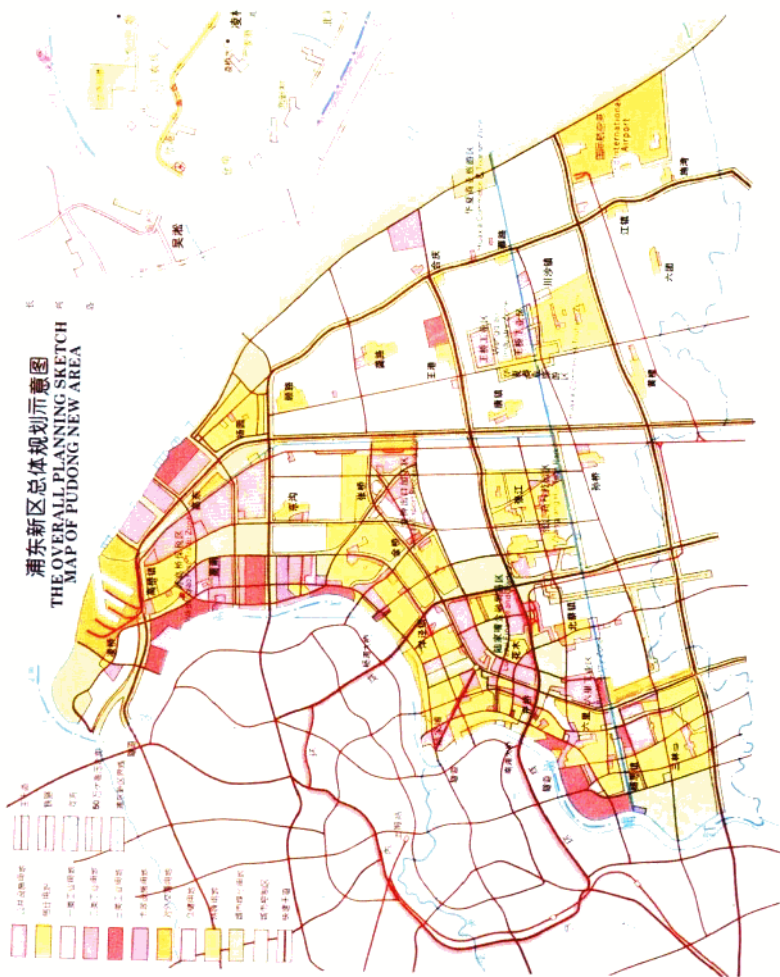


全国人大副委员长、著名社会学家雷洁琼
视察浦东新区社会保障事业



1994 年 5 月课题通过专家评审

浦东新区总体规划示意图
THE OVERALL PLANNING SKETCH
MAP OF PUDONG NEW AREA



编辑委员会

主编：马伊里 吴 铎 桂世勋

委员：（以姓氏笔划为序）

王小真	王大簪	王健刚	卢汉龙	白春韶	沈 颖
时蓉华	范公正	张承祖	赵友良	邵爱玲	封国庆
袁华音	陶志良	葛寿昌			

序

《浦东新区90年代社会保障发展规划研究》很好，里边有许多新的观点。如何在市场经济体制下开展社会保障工作，这是一个新的课题。在浦东新区建立不久，经济建设还刚刚起步，就立即研究社会保障规划，这是有眼光的举措。

这项研究目标体系完善，内容比较丰富。按照建立社会主义市场经济体制和浦东新区长远发展总目标的要求，提出的建立社会化、多样化、规范化、现代化等特点的社会保障体系的战略目标以及指导方针是正确的，适应浦东新区小政府、大社会、大服务的要求，具有科学性、超前性和可操作性等特点。

我希望浦东新区把这个规划纳入整体发展规划，同时通过立法，使有关的方针、原则变成政策法规，来保证这个规划的有效实施，使研究成果转化为社会实践的成果，形成具有特区、新区社会保障工作的成功经验，为全国的社会保障工作带个好头。

阎明复

一九九四年五月七日

· 1 ·

目 录

序.....	阎明复
总 论 浦东新区 90 年代社会保障发展规划	1
第 一 章 浦东新区社会现状综合评价.....	39
第 二 章 浦东新区 90 年代社会保障指标体系	62
第 三 章 浦东新区 90 年代社会保险规划	84
第 四 章 浦东新区 90 年代社会救济规划	102
第 五 章 浦东新区 90 年代救灾防灾规划	121
第 六 章 浦东新区 90 年代残疾人保障规划	154
第 七 章 浦东新区 90 年代老年人、残疾人、妇女、儿童福利设施规划.....	173
第 八 章 浦东新区 90 年代社区服务规划	198
第 九 章 浦东新区 90 年代社会保障经费运筹规划	209
第 十 章 浦东新区 90 年代社会保障机构运行机制规划 ...	220
第十一章 浦东新区 90 年代社会保障政策与法规规划	249
第十二章 浦东新区 90 年代政治经济与社会保障	267
第十三章 浦东新区 90 年代人口状况与社会保障	280
第十四章 浦东新区 90 年代社会问题与社会保障	293
第十五章 浦东新区 90 年代社会心态与社会保障	318
第十六章 社会保障制度比较研究.....	339
后 记.....	379

总 论

浦东新区 90 年代社会保障发展规划

90年代是浦东新区开发和开放的关键时期。在加快浦东新区经济发展及城市基础设施建设的同时，是否重视并搞好社会保障事业的发展，将关系到浦东新区在全国以至世界上树立什么形象的重大问题。“一流城市，要有一流的社会保障”。纵观世界各国，许多著名的城市均把搞好社会保障，改善社会福利，提高居住区的生活质量，作为增强城市的知名度和凝聚力，扩大城市国际影响的一项重大举措。浦东新区要成为具有世界一流水平的外向型、多功能、现代化、高度文明的新区，也必须建立与之相应的举世瞩目的社会保障体系。

在浦东新区搞好社会保障事业的发展，不仅是建立和完善社会主义市场经济体制的需要，加强社会主义精神文明建设的需要，而且将在宏观和微观两个方面直接或间接地有利于新区经济的迅速发展。它可以有效地改善社会风气，促进社会稳定，抑制经济发展负效应，为加快新区经济建设创造良好的投资环境，吸引浦西特别是境内外更多资金的投入；它可以提高居民的生活质量，缓解在业人员的后顾之忧，增强新区对各种紧缺人才的吸引力，促进在业人员全身心地投身于新区的建设事业。因此，《浦东新区国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要》提出要“积极发展社会服

务事业,建立和完善社会福利和保障体系”。

我们研究的“社会保障”是从广义上理解的。作为社会保障体系,它主要包括社会保险、社会救济、社会福利和优抚安置等四方面的内容。采用的是文献资料分析、对比研究、典型调查与问卷调查相结合、定性分析与定量分析相结合等方法,并绘制了《浦东新区90年代社会保障设施增量建设规划形态图》。下面将研究的主要结果作一概要性的综合介绍和分析。

一、背景与现状

(一) 浦东新区社会保障事业的发展背景

自1990年4月党中央、国务院作出开发和开放浦东新区的战略决策以来,浦东新区在经济发展及城市基础建设等方面已取得了长足的进展。按当年价格计算,1992年新区国民生产总值为91.46亿元,比1989年增长62.8%。到1993年3月底为止,新区批准的外资项目累计达1038个,投资总额45.98亿美元,直接吸收外资22.54亿美元;新区批准的内资项目累计达1811个,投资总额122.63亿元,直接吸收内资111.90亿元。随着全方位开发和开放政策措施的不断深化,浦东新区的政治、经济、社会、人口、心理等方面将呈现出新的态势,对新区发展社会保障事业提出了更新和更高的要求。

——90年代浦东新区将率先建立社会主义市场经济体制及运行机制。党的十四届三中全会提出了在本世纪末初步建立社会主义市场经济体制的目标,浦东新区作为上海乃至全国的综合改革试验区,将大胆探索和积累这方面的经验,在90年代率先建立起在国家法律法规和计划宏观指导下的、符合国际惯例的、以市场调节为基础的经济体制和运行机制。搞好养老保险、失业保险、医疗保险等社会保障制度的改革,是建立社会主义市场经济体制的重

要环节。它为进一步深化改革，扩大开放创造良好的社会环境。因此，浦东新区要率先建立新的经济体制，必然迫切要求加快社会保障制度的配套改革，建立城乡一体、政事分开的社会保障管理模式。

——90年代浦东新区将形成以“三资”企业和“内资”企业为主的多元化的经济格局。随着浦东新区全方位开发和开放的各种优惠政策的出台，大量的“三资”企业和“内资”企业（即中央与各省市在浦东的企业）的不断建立，将导致浦东新区的经济格局发生深刻变化。经济格局的多元化必然迫切要求尽快扩大养老保险、失业保险、医疗保险的覆盖面，积极改革各种保险金的计发办法，提高社会化管理和服务水平。

——90年代浦东新区将处于对内对外全方位开放、吸引各方优秀人才的关键时期。浦东新区的开发和开放从一开始就立足于高起点，打出“中华牌”、“国际牌”，积极引进大批优秀人才。1990年，浦东新区常住人口为138.8万；预计在90年代内从浦西、外省市或境外迁入浦东新区的人口将达到45万人，2000年新区总人口将增加到200万人左右，其中劳动力达130万人，专业人才29万人。浦东新区要吸引这么多优秀人才，除了提高收入待遇、采取优惠灵活的劳动用工措施外，也必然迫切要求尽快健全社会保障体系，建立高质量的社会福利设施和服务网络。

——90年代浦东新区将呈现高速城市化发展阶段。浦东新区总面积约522平方公里。1990年城市化地区面积为38平方公里，占新区总面积的7.3%；预计2000年城市化地区面积将增加到100平方公里，占新区总面积的19.2%。在高速城市化过程中，新区的大片农田将被征用并划入城市化区域，城市人口的比重必然急剧上升。然而新区在改革中又将原来的“谁征地，谁安置农村劳动力”，改为“谁征地，谁出经济补偿资金，把农村劳动力推向市场”

的办法,这就使大批失去土地的农村劳动力、尤其是35~54岁的中年人再就业的压力很大,迫切需要新区尽快加强劳动力的转岗培训,提供更多的就业岗位。同时,老的城区、新的开发区及农村地区在一个较长时期内还将共存于浦东新区,三位一体的新的城乡格局也要求新区社会保险和社会福利工作相应具备多层次的特点,以更好满足不同层次的城乡居民的需要。

——90年代浦东新区将面临人口老龄化进一步加剧的局面。

1990年,浦东新区60岁及以上老人为18.5万人,占总人口的13.3%;预计2000年将增加到32.7万人,占总人口的16.1%。其间80岁及以上老人数的增长速度更快,将由1990年的1.7万人增加到2000年的3.7万人,在十年内增长1.2倍(见表1),届时缺乏生活自理能力的老人数量也将会成倍增加。然而浦东新区的家庭结构正逐渐趋于小型化和核心化,在1990年,新区3人户家庭的比重最高,为37.2%,今后一对夫妻加一个孩子的三人家庭的比重将会继续上升。随着浦东新区开发和开放力度的加大,人们的生活节奏也会明显加快,中青年夫妇越来越缺乏时间和精力照料老人,迫切要求新区尽快建立老人护理院和加快发展社区为老年人服务的各种项目,解除他们的后顾之忧。

表1 1990~2000年浦东新区老年人口发展趋势

年 份	60岁及以上老人		65岁及以上老人		80岁及以上老人	
	人 数 (万人)	占总人口 比重(%)	人 数 (万人)	占总人口 比重(%)	人 数 (万人)	占总人口比 重(%)
1990	18.5	13.3	12.2	8.8	1.7	1.2
1995	24.5	15.4	16.2	10.2	2.6	1.6
2000	32.7	16.1	21.7	10.6	3.7	1.8

——90年代浦东新区将存在数量极其庞大的流动人口队伍。

1993年8月底,浦东新区已领《暂住证》和《寄住证》的人口就达

14.54 万，相当于常住户籍人口的 1/10。随着新区开发和开放的加快，暂住、寄住人口及其他流入人口的数量将会迅速增加。这就迫切要求尽快搞好在新区从业的大批外来暂住人口的医疗保险、失业保险、养老保险及各种社会福利服务，特别是其中相当一部分从外省市或境外引入的高级人才，他们持有“蓝印户口”，需要新区提供一流的社会福利设施和服务。由于流入人口构成十分复杂，他们在为新区提供各种层次人力资源，促进新区经济和社会发展的同时，也给新区的社会治安、环境卫生、计划生育等带来不良影响，因而迫切需要新区加强对外来流入人口的综合管理，及时遣送无合法证件、无正当职业、无固定住所的外来人员，依法惩处流窜作案的各种犯罪分子。

——90年代浦东新区将按照“小政府、大社会、大服务”的要求继续深化政治体制改革。浦东新区政府机构的设置，打破了传统的部门界线，初步建立起了精简、高效的“小政府”。在社会事业方面，绝大部分归社会发展局主管。这种“小政府、大社会、大服务”的管理模式，促进了政事分开及中介事业的发展，为新区 90 年代社会保障事业的发展扫除了管理体制上的障碍，迫切要求尽快建立社会化的社会保障管理体制及运行机制。

此外，浦东新区地处海陆结合部，处于我国沿海灾害敏感地带，承受着来自海陆两向自然灾害的严重困扰，在历史上为上海市各种自然灾害的多发地区。尤其是暴雨灾害、台风及其他风灾、潮汛灾害等在浦东新区颇为严重，加上袭击时所显示出的“放大效应”，大大加剧了整个新区灾害损失的严重性（见表 2）。因此，也迫切需要浦东新区尽快采取有力措施，加强抗灾和防灾的能力，搞好有关的各类社会保障事业。

（二）浦东新区社会保障事业的现状

长期以来，由于历史的原因及地理条件的限制，上海的浦东虽

表 2 1980 年以来浦东新区汛涝灾情状况

时 间	成 因	遭 灾 地 区	灾 损 后 果
1981 年 5 月中旬	怪风、大潮水	上海港机厂、上南船厂	1000 吨塔吊差点吹进黄浦江，相当数量单位进水
1985 年 7 月 31 日 ~8 月 1 日	大暴雨	南码头	最大降雨量 123mm，多次积水
1986 年 6 月~7 月	怪风	港务局	大吊车吹倒，压坏浴室
1989 年 8 月 8 日	大暴雨	塘桥地区、上钢地区	近千户居民家中严重积水
1991 年 8 月 7 日	大暴雨	原南市区浦东部分	严重积水，财产损失 500 多万元

与浦西仅一江之隔，但其各种社会保险及社会福利事业却明显落后于浦西地区；浦东新区原川沙县地区的各种社会保险及社会福利事业更明显落后于原黄浦、南市、杨浦三区沿江城市化地区。

1. 社会保险现状。

1992 年末，浦东新区有离退休职工 15.63 万人，相当于在职职工总数的 29.4% (见表 3)；1992 年支付离退休费总额为 2.58 亿元，相当于在职职工工资总额的 11.1%。在新区城市化地区，大多数职工都能享受劳保医疗和公费医疗待遇；自 1993 年 4~10 月，累计参加失业保险的企业 415 家，投保人数 22.06 万，投保资金 226.14 万元，享受失业保险的有 13180 人次，享受金额 197.70 万元。新区农村地区除目前享受合作医疗待遇的农村人口占农村总人口的 85% 以外，其他社会保险项目仍很少。从总体上看，新区的社会保险基本上仍局限于传统的计划经济体制下的社会保险模式，许多社会保险项目的覆盖面过窄，还没有做到社会统筹，各种产业和各类所有制之间未能很好地衔接，并存在多头管理的状况。现在城镇职工的养老保险制度改革与农村劳动者的社会养老保险正在起步。前者由新区劳动人事局主管，目前正按上海市九届人大常委

会第 41 次会议原则批准的《上海市城镇职工养老保险制度改革实施方案》的有关规定加以实施；后者由新区社会发展局主管，由新成立的新区农村社会养老保险事业管理所经办，目前正参照民政部制定的《县级农村社会养老保险基本方案》的有关规定进行试点。适用于全区城乡范围的养老保险、医疗保险、失业保险的方案至今仍未出台，要实现城乡社会保险一体化，尚有很大距离。

表 3 1992 年末浦东新区离退休职工状况

经济类型	离退休职工人数(人)	相当于在职职工的比重(%)
总 计	156331	29.4
国有经济	19707	28.5
集体经济	33672	33.2
其他经济	2952	25.6

2. 社会救济现状。

浦东新区按民政部门规定的标准，目前共救济了城乡救济对象 1433 人，其中城市救济对象占救济对象总数的 14.1%，农村救济对象占救济对象总数的 85.9%。这些救济对象包括一般救济对象（指符合社会救济一般标准的人员，如无依无靠、无劳动能力和生活来源的人员，生活无法维持最低水平的贫困户和社会困难户），以及特殊救济对象（指根据特定政策享有社会救济的人员，如 60 年代精简回乡职工中的一部分困难人员、因落实政策而受到救济的人员、若干统战对象等）（见表 4）。浦东新区对他们的救济方式仍以发放钱款为主，间或辅之以发放少量的救济物资。这与世界发达国家及地区比较，明显呈现出救济资金筹集渠道较为单一、救济面窄、救济标准低等特点。同时，新区现有的社会救济在管理体制上还存在着诸多的不规范之处，集中表现在社会救济申报、审查、批准、登记及监督等一系列工作程序上，缺乏足够的政策法规保证。据对浦东新区的 628 名城乡居民的问卷调查，认为新区社会

救济工作“比较满意”和“还可以”的,在城市居民中占81.1%,在农村居民中占78.0%，“不太满意”的分别占18.9%和22.0%。

表 4 1993 年 2 月浦东新区社会救济人员状况

类 别	总人数 (人)	城 市 化 地 区		农 村 地 区	
		人数(人)	占总数比重(%)	人数(人)	占总数比重(%)
总 计	1433	202	14.1	1231	85.9
一般对象	872	147	16.9	725	83.1
特殊对象	561	55	9.8	506	90.2

在抗灾和救灾方面,浦东新区由社会发展局和保险公司负责,防灾工作由规划、城建等部门负责。同时还设立了救灾署,负责全区的抗灾救灾协调、指挥工作。汛期成立抗灾救灾指挥部,由分管领导负责,实行昼夜值班。1992年,区级共发放救灾款约9万余元,乡、镇共发放救灾款约18万元。浦东新区在救灾方面虽然取得了很大成绩,但综合的防灾和抗灾能力较弱,尚缺乏强有力的措施。如按照国家能源部、水利部有关“水利水电枢纽工程等级划分及设计标准”,浦东新区海塘应列为一等工程,要求塘堤与宝钢、金山石化总厂地区的标准相同,具有抗衡百年一遇的高潮与12级风力同时侵袭的能力。而目前浦东地区沿海46.43公里的第一线塘堤中,有65%的塘堤,只能抗衡50年一遇的高潮与10级风力同时侵袭。据此,全线需从现在的8米标高加高至9.5米,并相应拓宽,增建附属工程设施。

3. 社会福利现状。

在老年人的社会福利方面,浦东新区有些街道社区服务搞得很好,但规模较小,设施也较落后,发展还很不平衡,难以满足新区现有老人的需要。1992年末新区城乡39个敬老院仅有655张床位,收养620位老人,占地面积为70360.6平方米(合105.6亩),建筑面积为18032.1平方米(见表5);即使加上在新区内属于现黄浦区

和南市区管辖的 2 所社会福利院、市总工会的一所老年公寓的床位,全部收养老人的能力也只有 1033 人,约占新区现有 60 岁及以上老人的 0.52%。这不仅在数量上比目前香港的 1.73% (未包括在老人宿舍居住的老人)和日本东京都的 1.04% (仅指特别护理院中收养的老人)要低得多,而且至今仍没有专门的老人护理院及托老所。据对浦东新区 628 名城乡居民的问卷调查,认为新区福利院工作“比较满意”和“还可以”的,在城市居民中占 77.9%,在农村居民中占 80.6% ;“不太满意”的分别占 22.1% 和 19.4%。

表 5 1992 年末浦东新区敬老院状况

地 区 别	个 数	床 位 数 (张)	收 养 数 (人)	占地面积 (亩)	建筑面积 (平方米)
总 计	39	655	620	105.6	18032.1
城市化地区	12	200	198	13.6	1723.6
农村地区	27	455	422	92.0	16308.5

在残疾人的社会福利方面,浦东新区现有残疾人约 5.5 万人。在劳动就业方面,通过 276 家福利企业(其中区属 2 家,街道、乡[镇]属 74 家,居委、村委属 200 家),加上一般企事业单位对残疾人的零星安置,在 1992 年末新区内有劳动能力的残疾人就业安置率已达 92%。但是,这些福利企业大多数抵御风险的能力很差,将成为解决残疾人就业的隐患。在残疾人教育和福利设施方面,全区现有为残疾人设置的教育机构只有 2 所,即原川沙县聋校和原黄浦区聋校; 3 个弱智班分别设在原川沙实验小学、洋泾中心小学和原黄浦区聋校。其教育设施远不能满足新区残疾人对教育的需求,直接导致新区内残疾人员的文化教育程度普遍偏低,甚至低于全国的平均水平。目前新区内残疾人福利设施仍很缺乏,现有精神病工疗站 10 个(其中街道属 6 个、乡[镇]属 4 个),伤残儿童寄

托所 2 个，城乡社区服务中心设有残疾人活动室 48 个，都比较简陋，不能满足残疾人对福利设施的要求；新区一级的大型康复中心、康复医院尚处于规划之中，新区现有的城市道路和建筑物基本上没有无障碍设施。据对浦东新区 628 名城乡居民的问卷调查，认为新区残疾人福利工作“比较满意”和“还可以”的，在城市居民中占 81.3%，在农村居民中占 81.9%，“不太满意”的分别占 18.7% 和 18.1%。

在妇女和儿童的社会福利方面，浦东新区除教育系统、各企事业单位、街道等办的幼儿园、托儿所，以及各公园内开设的儿童乐园和 2 个少年宫外，尚无较大规模的妇女和儿童的社会福利设施，特别是在妇女、儿童的保护和福利服务设施方面明显地落后于境外的一些大城市。

在综合性社区服务方面，1992 年末浦东新区有社区服务中心 12 个，建筑面积为 2828 平方米；居民活动中心 178 个；社区志愿者服务队 231 个，被服务人数 43540 人；设置“家庭病床” 1035 张。不过这些服务设施规模较小，建筑面积超过 200 平方米的社区服务中心只有 3 个，设备过于简陋，在地域分布上明显偏重于城市化地区（见表 6）。尤其在上门服务方面，远远不能满足新区居民的需求。

表 6 1992 年末浦东新区综合性社区服务状况

地 区 别	社区服务中心 (个)	居民活动中心 (个)	志愿者服务队 (个)	家庭病床(张)
总 计	12	178	231	1035
城市化地区	12	178	231	957
农村地区	0	0	0	78

4. 优抚安置现状。

浦东新区在优抚安置工作方面基础很好。1991年末,原黄浦区、南市区、杨浦区和川沙县均被命名为上海市拥军优属拥政爱民模范区(县),陆家嘴街道办事处、歇浦路街道办事处、高桥镇政府、张江乡政府、洋泾乡政府、川沙县城厢镇政府,也被命名为上海市拥军优属模范街道(乡、镇)。到1993年11月止,新区共有革命烈士家属、因公牺牲军人家属、病故军人家属、革命伤残军人家属、现役军人家属和义务兵家属等3347户,在乡复员军人、退伍军人、军队离休干部和义务兵1973人(见表7)。1993年,全区发放优待金的各类对象共计98户、2683人,全年发放优待金471.3万元;享受定期定量补助的各类优抚对象共计1035人,全年发放补助费65.6万元。新区社会发展局建立后,还热情关心军队离退休干部的各项待遇落实,为194名军队离退休干部办理了公费医疗,调整了工资。现在浦东新区的街道、乡、镇共建立了341个群众性的拥军优属服务组织,参加服务活动的达9612人次,已为23996名优抚对象提供了各种服务。然而从全面贯彻落实《上海市优抚对象优待办法》来看,浦东新区还存在一定差距。特别是随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的建立,新区的优抚安置工作在改革管理体制、筹集社会资金、建立有劳动能力的各类优抚对象的就业保障体系、加强硬件建设等方面,将有许多工作要做。

表 7 1993 年 11 月浦东新区优抚对象状况

类 别	总计	革命烈士	因公牺牲军人	病故军人	革命伤残人员	现役军人	义务兵	志愿兵	失踪军人
家属(户)	3347	252	7	115	680	1058	1171	41	23
类 别	总计	在乡复员军人	带病回乡退伍军人	军队离退干部	义务兵				
个人(人)	1973	276	47	184	1466				