

XINSHIJIJUEZECONGSHU

新世纪抉择丛书

丛书主编 / 杨帆

中国 社会问题 报告

陆建华 / 著

- 失业问题
- 犯罪问题
- 环境污染问题
- 教育问题
- 劳动关系问题
- 贫困问题
- 腐败问题
- 流动人口问题
- 收入分配问题
- 妇女问题

Zhongguo Shehuiwenti Baogao

石油工业出版社

XINSHIJIJUEZECONGSHU

新世纪抉择丛书

丛书主编 杨帆

中国社会问题 报告

陆建华 / 著

Zhongguo
Shehuiwenti
Baogao

石油工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会问题报告 / 陆建华著 .

北京:石油工业出版社,2002.1

(新世纪抉择丛书)

ISBN 7-5021-3657-6

I. 中…

II. 陆…

III. 社会问题-中国-研究报告

IV. D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 095023 号

石油工业出版社出版发行

(100011 北京安定门外安华里二区一号楼)

中国石油报社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 15.5 印张 332 千字 印 1—8000

2002 年 1 月北京第 1 版 2002 年 1 月河北第 1 次印刷

ISBN 7-5021-3657-6/F·161

定价:24.00 元

前 言

这是一个社会问题的时代。

同时,经济学家认为这是一个经济起飞的时代,法学家认为这是一个法制建设刚刚起步的时代,伦理学家认为这是一个社会道德秩序重建的时代,政治学家认为这是一个政治转型的时代……20世纪70年代末以来的中国社会,就是这样具有浓重的多重色彩。

改革开放以前,整个社会被各种政治主题所左右,失去了最基本的和谐和健康,也失去了发展的动力和意识发展的明确方向。当中国社会刚刚进入改革开放时期,人们对经济成长的积极预期占据了最主要的位置,这种预期又掩盖了人们对社会问题的忽视及其带来的后果。当各种严重的社会问题渐次展露出来之际,人们才形成了一种看法:社会问题不得到缓解和解决,整个社会同样会失去最基本的和谐和健康,也会失去发展的动力和意识发展的方向。那些曾经天真地以为经济成长的业绩足以避免、足以克服种种社会问题泛觴的人们,当其面对犯罪、失业、腐败、收入差距扩大、劳资矛盾加剧等社会问题泛滥之时,必定在重新思考自己的判断。

社会问题在中国当今社会的出现与演变显示出一种“难以抗拒”的势头,并且日益影响到社会结构关系和运行机制。

人们所以给这个时代贴上社会问题的标签,是因为我们本来可以预见到社会问题出现之必然而没有预见到,本来可以准确把握社会问题的核心而没有把握,本来可以解决社会问题而没有解决好。

有一种非正式的说法是很有启发意义的:发达国家的经济繁荣在很大程度上归功于那些经济学家,而其社会的稳定在很大程度上则归功于社会学家。正是这些社会学家在不断地研究社会关系结构和运行机制中的种种问题、矛盾和冲突,并及时地、完整地展示在公众面前,把社会问题的缓解和解决不断地推上公共政策议题。马克思所深刻揭露的那个被各种社会矛盾和冲突所困扰的资本主义社会已经演变成如今这个样子,这令人不得不思考:是哪种思想、价值观念、知识和技能在帮助“腐朽”的资本主义,令其成功地避免了社会问题的严重化,避免了剧烈社会动荡的出现,避免了社会人群之间的残酷冲突。对一个社会的成长来说,能够避免严重阻碍社会发展的问题的不断再生,就意味着社会本身存在认识社会问题、缓解社会矛盾、推动社会创新的机制。

本书所展示的,是当前存在的社会问题的种种层面,认识这些问题,是为了寻求解决之道。

学者的角色被有人定位为“先知先觉者”,但是在20年以后的今天才如此重视社会问题,为时嫌晚矣。但我们仍然应该亡羊补牢,理性认识、解决各种社会问题,求得社会转型阶段最大限度的平稳过渡。

作 者

2002年1月

目 录

第一章 失业问题

失业对于失业者来说是一种打击,对他们所处的社会来说,更是一种巨大的损失。最近几年,中国社会开始把以各种方式存在的失业现象公开化,诸如每年公布城镇登记失业率,随时发布专家学者对失业趋势的大胆预警。一个社会之所以这样做,是因为它正在努力与这种现象作斗争。未来若干年内,中国的失业问题会趋向严重化。为此,社会应该为扩大就业提供更多机会。

第一节	失业:经济问题还是社会问题?	(1)
第二节	失业问题现状	(7)
第三节	失业问题的社会含义	(15)
第四节	就业政策与社会安排	(22)

第二章 贫困问题

贫困,曾经被过多地涂抹上意识形态色彩,那是因为很长一段时期,人们很少从社会经济视野对贫困进行客观冷静的审视,当然就难以产生现代意义上的反贫困政策。中国反贫困在最近几年取得的成就举世公认,中国政府和各种社会力量正在以力所能及的手段与贫困现象作斗争。越来越多的人确认,在中国这样的发展中社会,可怕的不是贫困本身,而是诱致贫困的各种社会经济关系的不协调、心理上的懒惰和无能为力感。

第一节	贫困:远未摆脱的恶梦	(36)
第二节	中国的贫困:农村与城市	(45)
第三节	贫困的制造	(51)
第四节	作为社会问题的贫困之后果	(59)
第五节	反贫困与贫困治理政策	(62)

第三章 犯罪问题

犯罪是一个在绝对意义上应该被消灭的社会现象,但也是一个绝对无法彻底消灭的社会现象。尤其在一个结构转型和体制变轨的过渡期,犯罪问题往往趋于严重化。中国社会在过去的 20 多年期间,不断经受着一次次犯罪浪潮的冲击。一个安定的社会环境对于公众的重要性就像空气

对于人一样。但是,这个环境目前远未达到理想境地。总有一些人不断以破坏他人人身权利和财产权利来满足自己的私欲,社会秩序受到严重威胁。解决犯罪问题已经成为中国社会极为迫切的首要任务之一。

第一节	犯罪现象面面观	(74)
第二节	谁在犯罪,为什么犯罪?	(80)
第三节	犯罪与个人的“社会境况”	(91)
第四节	治安政策与社会安全	(98)

第四章 腐败问题

腐败问题关系到执政党的生死存亡,一个社会的道义准则和法治精神也与这个问题密切相关。中国社会为割除腐败毒瘤所进行的斗争是迄今为止最悲壮的历史活剧之一。在这出活剧中,既有观念变革的先声、制度建设的丰碑,也有被打倒在地地的无耻之徒的哀鸣。从现在的情况看,这出活剧还要演下去。整个中国社会还在艰难地寻求更好的办法来实现有人说过的 50 年代“水晶般透明”社会的理想。

第一节	腐败现象:深度与烈度	(112)
第二节	腐败的社会评价:背景与取向	(122)
第三节	腐败与社会道德秩序	(128)
第四节	腐败的社会成因	(133)
第五节	反腐败政策的原则与技术难点	(142)

第五章 环境污染问题

中国处在经济起飞初期就严重地受困于环境问题。这是因为中国经济社会发展的快速阶段来得太晚,而环境意识已经在全球范围被无可阻挡地传播开来。于是,各级政府一开始就被是优先发展经济还是先顾及环境的难题所困扰。环境政策不断被提出来,不断被修正,不断地排除各种干扰而顽强地实施。目前,还没有建立一种机制使得社会各方对环境保护政策及其实施途径达成一致性认识。这意味着环境问题在中国的解决还任重而道远。

- 第一节 环境污染有多重? (159)
- 第二节 各个层次的环境问题 (171)
- 第三节 城乡环境问题的不同特点 (176)
- 第四节 环境保护运动的兴起 (183)
- 第五节 环境政策的战略原则与实施 (188)

第六章 流动人口问题

迁徙自由是中国宪法上很早就规定的,但是直到 20 世纪最后 20 年,公众才真正享有这样的自由。一直被困于土地上的农民,开始冲破各种羁绊,勇敢地向城镇迁移。城乡经济关系、城镇基本生活秩序、劳动力市场等等为之改变了面貌,但也衍生出一大批离开土地却被城镇屏障排斥在外的

边缘人群体,生活环境极度恶劣的“准贫民窟”,流动人口犯罪比例越来越高的问题,等等。近几年来,面对这种冲击,各个城镇主动或被动地调整政策,并显示出不同的效果。

第一节	从不流动到流动·····	(204)
第二节	流动的途径·····	(211)
第三节	在社会边缘上的准移民·····	(214)
第四节	必然的冲突·····	(219)
第五节	政策导向:吸纳还是抵制? ·····	(222)

第七章 教育问题

中国社会的重教传统已经绵延几千年,社会观念与知识的承继过程是被空前严格的学校体制所规定的。如果这个体制出现问题,全社会就难以幸免。时下,中国社会被教育问题深深困扰。从教学内容到方法,从教育思想到拨款机制,从考试制度到学校设置等等,公众对教育的各种相互冲突的理解又为改革推进所必需的舆论环境增添了新的变数。所有这一切,都注定现阶段教育改革的目标应该是多重性的。没有这种多重性,教育问题就永远没有解决希望;而有了这种多重性,改革将空前地艰难。

第一节	作为社会问题的教育·····	(236)
第二节	教育问题还是教育危机? ·····	(243)
第三节	教育问题的根由·····	(255)
第四节	教育改革与教育政策·····	(265)

第八章 收入分配问题

调查表明,大部分公众确认穷人有正当的、非个人性的理由致穷,而富人却没有正当的理由致富。由此而形成的社会鸿沟越来越大。中国社会现在面对的是一个最古老的问题:穷与富的问题。现在有很多因素有利于相关政策和体制的改革,有同样多的因素对政策改进和体制改革形成有力的制约,甚至连一些最基本的道义准则问题和是非问题都需要重新审视。

第一节	收入与收入差距	(276)
第二节	分配格局的背后	(293)
第三节	富有者人群的出现	(301)
第四节	收入分配的决定因素	(308)
第五节	收入分配政策:迷离还是清晰?	(316)

第九章 劳动(劳资)关系问题

随着经济成分多样化进程的推进,生产关系多样化难以避免。传统国有企事业单位中的劳动关系与新兴的三资企业、外资企业和私营企业中的劳资关系并存,初步展示出一种全新的生产关系。这种关系越来越多地显示出矛盾、摩擦乃至冲突,传统观念和政策在处理这些问题上已经力不从心。各种纠纷正在快速地呈上升趋势,而在生产关系

中处于弱势地位的一方往往得不到应有的保护。这种冲突何时、以何种方式蔓延到社会生活其他领域,是一个值得关注的现实问题。劳动政策正同样面临着严峻的挑战。

第一节	企业中的新型社会关系	(327)
第二节	劳动问题的现状	(331)
第三节	劳动关系的新变化	(339)
第四节	劳资关系的复生	(343)
第五节	劳动制度与劳动政策	(348)
第六节	合作还是冲突:劳动(劳资)关系新格局 ...	(356)

第十章 妇女问题

在女性的社会地位越来越高的同时,也出现了其经济地位、文化地位下降的迹象,这两种相反的趋势深刻揭示出一个正在转型的社会中性别群体所处的矛盾状况。中国的女性问题不会在短时期内获得解决,更大的可能是改换了问题的表现方式,女性权益将是其中的核心。

第一节	性别问题是什么?	(365)
第二节	就业权与受教育权	(369)
第三节	女性权益的焦点	(375)
第四节	离婚案件中的女性权益	(384)
第五节	商品化与女性问题	(389)
第六节	妇女政策的发展与前景	(396)

结语 中国社会的前景

一个处在急剧变迁时期的社会,是什么事情都可能发生的,任何问题和现象都有发生的现实理由,但不证明这样的问题和现象都是合理的。在一些发达国家的发展进程中,经济发展的功绩大部分可以归功于经济学家,是他们的先知先觉帮助整个社会实现了奇迹;而成功地消除社会问题,则更多地是依靠社会学家的先知先觉,正是这一点帮助整个社会避免了许多陷阱,缓和了社会矛盾,保持了社会的基本稳定。中国社会进入了一个全新的开放阶段,奇迹还会出现,不稳定因素依然存在。公共政策的改善与革新还要走一条漫长之道。

附录一	公共政策视野下的社会问题	(430)
附录二	关于社会问题与公共政策研究文献的初步 梳理	(461)
参考文献		(478)

第一章 失业问题

第一节 失业：经济问题 还是社会问题？

中国政府文献第一次用失业概念来指称那种进入劳动年龄但无法获得就业机会的现象，是在 1994 年。这一年，国家的统计部门第一次公开发布了城镇登记失业率和城镇登记失业者人数。直到 1996 年，失业率才被作为国民经济和社会发展的主要宏观调控目标之一。而在这之前，待业概念被用了十多年。

依照官方的解释，失业与待业的概念分别是指没有职业

的状况和有职业机会但还没有进入职业岗位的状况。这两个概念之间的差别,反映了失业现象在事实上早为人所知,而在概念上一直处在含糊不清的境地。再深入地看,失业问题的基本含义在相当长一段时期内是依照如此顺序来被强调的:政治性、经济性、社会性。

在20世纪70年代末以前的30年时期内,失业现象是作为十分纯粹的政治问题来看待的。基于20世纪50年代初期对前政权遗留下来的城市失业现象的有效治理之经验,基于对国家统揽式劳动就业新体制的构建之信心,也基于对社会主义理想与实践之确认,政府始终将失业现象视为新社会所不容的资本主义弊端,以至于在20世纪80年代初期失业问题浮出水面的时候,还有学者认真地提出了如下问题:“劳动就业问题并没有完全解决,在今后一个时期内,仍然是一个突出的社会问题。——我国大量待业现象是社会主义的一般问题还是我国的特殊问题?”^[1]

确实在很长时期内,政府把实现充分就业当作最大的政治任务,并宣布在中国社会已经消灭了失业现象,并视之为社会主义制度的优越性。当时,“失业”这两个字从来就是指资本主义社会的那种独有现象,即便在20世纪60年代初,中国的经济出现严重衰退,企业正常运行出现严重危机的时候,为了不至于出现严重的失业现象,政府以强制性手段将2000万职工(他们中的绝大多数人是在1958年前后经济高涨时期从乡村招聘进城的)遣散回原籍乡村,避免了城市中出现大批失业者的严峻局面。之后一段时期内,政府以实际的(如不惜代价保证最广泛的就业)和形式的(如以非失业概念来描述那种失业现象)手段,成功地捍卫了“社会主义社会不存在失业现

象”的政治承诺。

作为经济问题的失业现象,在进入改革开放时期不久就出现了,最初的原因有两个:

一是届时从初中或高中毕业进入劳动年龄的青年,在人数上剧增,1977年前后宣布的加快经济建设的庞大计划(后来被称为是“洋跃进”,以与1958年“大跃进”的冒进特性作映照)并没有很快创造出多少新就业的岗位以容纳这些新生的劳动力。

二是在20世纪60年代末以后10年左右的时间内被动员到乡村的上千万城市知识青年逐渐以各种方式返回城市,首当其冲的,就是要求有就业岗位;相对于这一正当要求,城市就业机会短缺的现象一下子浮出水面,成为一种难以摆脱的强制约。这样,返城青年中的相当部分变成了待业青年。从乡村到城市的流动经历促成了身份的转换,也反映了其生活境遇和人生经历的沧桑变化。那一时期,以返城待业青年为主体的聚众行动在全国各大中城市屡见不鲜,其中提出的很多要求(如解决户口回迁、子女安置等),其核心就是要求就业岗位,这显然关系到这上千万老青年的未来人生与家庭的出路。可以认为,正是这部分青年“舍身”首次将失业现象端到了政府面前,也端到了全社会面前。

起初,严峻的失业现象(但是称为待业现象)还被放到政治框架中来理解,对失业者的安置工作被赋予两个方面的政治功能:维持即时的社会局面稳定和体现社会主义制度无失业现象的优越性。有学者指出,“由于劳动就业不仅仅是个经济问题,还是个很敏感的社会问题,失业人员过多和失业率过高,不仅会影响经济发展,而且会给社会稳定带来威胁。长期



以来,我们国家惟恐城镇失业人员过多和失业率过高会殃及社会稳定,不允许国有企业排放富余人员,并用行政手段向企业安置劳动力,人为地把失业率指标压得很低”。^[2]可见,那一时期的劳动就业政策存在着一种深刻的内在矛盾:力图以新的思路和手段来解决就业问题,而在对失业问题的确认方面又难以摆脱陈旧的模式,即从保持社会稳定的角度出发来实现政治上的目标。

从事后的总结与分析看,经济手段的运用在解决失业(待业)问题方面开始占据主导地位,辅以有效的政治动员和组织动员(如失业青年所在地区的街道居委会担负起直接的责任)、信心的灌输以及对顾全国家大局的呼吁,但最终还是需要以实实在在就业机会的给予作为基础。最尖锐的矛盾出现在概念与现实之间:那时的就业概念极为狭窄,“在传统上往往认为只有分配在全民所有制或带有全民性质的集体所有制工作,有了‘铁饭碗’,才算就业。至于从事个体劳动的人,有收入也不算就业”。^[3]当时的现实是,传统的就业手段(以国家包揽为主,以全民所有制企业和集体所有制企业为主)被证明无力解决如此迫切的失业(待业)现象。

这种矛盾得以化解,就有赖于观念的更新和现实政策与体制的更新。于是,在1980年和1981年分别颁布了两个文件,采取了新政策,“三条腿走路”的方针就此提了出来,即在解决就业问题上采取国家负责解决一部分、自愿组织起来解决一部分、自谋生计解决一部分。这种变化显然就是以后劳动就业体制实行重大改革的先声。需要指出的是,当时青年占全社会失业人数的绝大多数,解决青年的就业问题是核心。1979年青年失业者比例占比重是81.9%,经过多方面的努