

713

7632.1
3466

社会学与社会发展丛书
重点学科建设系列成果

城市社会保障

张钟汝 范明林
编 著

上海大学出版社

· 上 海 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市社会保障/张钟汝编著. —上海: 上海大学出版社, 2002. 10

(社会学与社会发展丛书/邓伟志, 沈关宝主编)

ISBN 7-81058-480-4

I. 城... II. 张... III. 城市—社会保障—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 079413 号

上海大学出版社出版发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码: 200072)

江苏句容排印厂印刷 各地新华书店经销

开本: 880×1230 1/32 印张: 9.75 字数: 278 千字

2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

印数 1~2 100

定价: 19.00 元

总 序

邓伟志

自邓小平提出社会学在中国“需要赶快补课”以后,上海大学文学院的前身——复旦大学分校便于1980年3月在国内率先设置了社会学系,并且同时创办了全国第一家社会学刊物——《社会》,随后又成立了社会学研究所以及若干个研究中心。20年来,社会学系的教师、社会学所的研究人员以及《社会》杂志的编辑,三方面共同结合,呕心沥血,编写了不少教材。有的教材为多所学校采用,有的教材很受学生欢迎。教材是教学的蓝图;教材是学生成长的阶梯;教材是激发学生学习热情的酵母。现在中国许多省市、世界上许多国家都有上海大学社会学系的校友,有的校友已成为国家栋梁之才。学生今日之高素质不能不认为同昨日之好教材有一定的正比例关系。

可是,随着光阴的流逝,再好的教材也有过时的地方。现在已经到了20世纪的最后一年的最后几个月。手再伸得长一点,我们已经可以与21世纪握手了。时间老人已经拿起大锤,准备去敲响21世纪的大钟了。

在21世纪,中国的社会主义建设的步伐将有长足的进展。在21世纪,中国的市场经济将更加繁荣,更加规范。在21世纪,多种所有制之间的构成将出现新的格局。经济的这些变化必然要作用于社会。何况经济本身也是社会的一个方面呐!

在21世纪,中国的社会结构将会变得更加匀称,更加合理;中国的社会变迁将更加迅速,更加有序。这些都需要我们社会学界用世纪眼光去观察,去审视,都需要我们在社会学教材中加以反映和提炼。社会

学只有聚焦时代、反映时代的义务,没有漠视时代、脱离时代的权利。时代在前进,实践在发展,我们编写教材的工作不敢有一丝一毫的松懈。

在 21 世纪,全球化的进程将大跨度地向前推进。社会学的学说、学派将层出不穷。包括那些在 20 世纪里未能引人注目的某些社会学观点,在 21 世纪说不定会在课堂上成为主课。据联合国教科文组织统计,社会学的分支学科约为 110 余个。可是,据中国学者的不完全统计,中国已有 140 余个社会学的分支学科。所有这些,恰是我们上海大学文学院社会学系同仁学习和借鉴的对象,恰是我们编写新教材的重要参考资料。

时代在呼唤新教材。实践在鞭策我们不断开拓进取,编出新教材。在编写过程中,大家兢兢业业,精益求精,边编写,边讲课,边听取意见,边修改。至于说是否做到了人们常说的“全新”,我们不敢妄言,似乎也无此奢望。我们只是在求新,未必做到全新。渴望同行多多给予指点,因为我们还要继续编写,继续出版,继续奋斗。

教材的编写只有起点,没有终点。

2000 年 6 月 10 日
于上海大学 A 楼 601 室

前 言

自 20 世纪 80 年代初开始,中国对社会保障制度进行了一系列改革。经过多年的探索和实践,以社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助为主要内容,多渠道筹集保障资金,管理服务逐步社会化的社会保障体系已初步建立起来。

展现在读者面前的这本编著,是得到上海市教委资助、立项,有关“社会保障体制改革与可持续发展”课题研究的成果。它着重对养老保险、医疗保险、失业保险、社会救济以及社会福利和社区服务等范畴进行研究论述,反映了我国社会保障制度改革的历程和最新内容,也借鉴了国外发达国家社会保障制度建设的经验和教训。

这本编著适合社会学者及其相关专业的大学本科、专科生阅读,也适合于从事社会保障的实际工作者阅读。

目 录

绪 论 社会保障政策的价值基础	1
一、社会保障政策的“过程”观	1
二、价值和社会保障政策的关系	4
三、西方发达国家社会保障政策价值取向的历史演进	6
四、中国社会保障政策价值取向分析	8
第一章 养老保险制度渊源	14
第一节 养老保险概述	14
一、养老保险制度的原则与意义	14
二、养老保险基金的筹集模式	17
三、养老保险制度模式评估	19
第二节 养老保险制度的流变	21
一、国外养老保险发展史	21
二、养老保险在中国的演变	23
三、中国养老保险法制建设史	26
第二章 养老保险比较与改革	30
第一节 部分国家养老制度比较	30
一、新加坡的养老保险制度	30
二、美国的养老保险制度	33
三、瑞典的养老保险制度	37

第二节 中国养老保险制度的现状及其改革	39
一、中国养老保险的现状	39
二、可持续发展与中国养老保险的改革	46
第三节 关于养老保险制度支持系统——老年护理制度的 思考	54
一、老年护理的原则	54
二、老年护理的场所	55
三、老年护理的内容	57
四、老年护理的人员	59
五、老年护理的资金	59
第三章 医疗保障历史	60
第一节 对医疗保障制度内涵的理解	60
一、医疗保障制度的重要意义	60
二、医疗保障制度的特质	62
第二节 医疗保障史	66
一、古代、前近代社会的医疗保障	66
二、新中国的“传统”医疗保障	68
三、1980 年以来中国医疗保障制度的改革与发展	71
四、中国医疗保障制度的法制建设进程	87
第四章 医疗保障制度运作与嬗变	91
第一节 国际医疗保障制度比较	91
一、德国的医疗保障制度	91
二、美国的医疗保障制度	98
三、新加坡的医疗保障制度	102
第二节 可持续发展战略与中国的医保改革	107
一、中国医疗保障制度缺陷分析	107
二、可持续发展战略视野下的医疗保障制度改革	111
第五章 失业保险制度由来与评估	121
第一节 失业保险制度概述	121
一、失业、失业类型	121

二、失业保险制度的由来	125
三、失业保险制度及其特点	126
第二节 失业保险模式评估	130
一、失业统计比较	130
二、失业保险待遇比较	132
三、失业保险管理类型比较	134
四、失业保险基金筹资方式比较	135
五、失业保险的就业效应比较	136
第三节 中国失业保险法规的演变	138
第六章 中国失业保险制度现状与发展	141
第一节 中国的就业形势	141
一、中国的就业结构	141
二、中国城镇失业审视	146
第二节 中国失业保险制度的改革	155
一、失业“一波三峰”，改革势在必行	155
二、走出认识误区	158
三、合理失业率和适度保障	163
第七章 城市贫困与社会救济	168
第一节 社会救济概述	168
一、社会救济的含义	168
二、社会救济的特点与意义	170
三、社会救济的对象与标准	173
第二节 中国城市贫困与社会救济	176
一、中国社会救济制度的建立与发展	176
二、城市贫困问题与最低生活保障制度	178
三、社会救济制度的改革与完善	185
第八章 社会福利的产生和变迁	190
第一节 社会福利的历史回顾	191
一、中国古代社会福利的思想和实践	191
二、国外社会福利的起源和发展	191

三、新中国社会福利发展的情况	193
四、20 世纪 80 年代以来中国社会的福利改革	197
第二节 社会福利在各国的实际运作	203
一、英国社会福利的实际运作	203
二、澳大利亚社会福利的实际运作	205
三、美国社会福利的实际运作	206
四、瑞典社会福利的实际运作	209
五、日本社会福利的实际运作	211
第三节 社会福利改革的方向	212
一、20 世纪 90 年代末欧洲诸国福利改革的特征	212
二、中国社会福利的发展方向	214
第九章 社会服务实施与前景	219
第一节 国内外社会服务(社区服务、社区照顾)的兴起与发展	220
一、英国社区照顾的历史回顾	220
二、德国“邻里之家”运动的由来	221
三、中国社区服务的发展历程	223
第二节 国内外社会服务(社区服务、社区照顾)的实施和运行	226
一、英国社区照顾的具体项目和运行机制	226
二、德国“邻里之家”的服务对象、内容和组织机构	231
三、澳大利亚社会福利服务、社区服务的内容和运作管理	233
四、瑞典的社会福利服务	236
五、日本社会福利服务的内容和组织体系	239
六、香港社会福利服务的对象、内容及社会化管理	248
七、澳门社会服务的基本内容和管理体制	258
八、中国内地社区服务的内容、项目和管理方法	261
第三节 国内外社会服务的政策和发展	270
一、英国社会福利服务的改革	270

二、日本社会福利服务的政策和发展方向	271
三、中国社区服务的发展方向	273
附录一 企业职工工伤保险试行办法	276
附录二 企业职工生育保险试行办法	289
主要参考文献	292
后记	297

绪 论

社会保障政策的价值基础

一、社会保障政策的“过程”观

大多数从事社会保障政策或制度研究的人都认同“政策是一个过程”这样一个观点,当然,对于“政策是一个过程”这一个基本观点的理解可以有不同的层面。就一项具体的社会保障政策的形成而言,从许多政策元素的输入到一项具体社会政策的输出,其间,众多元素之间,元素与环境之间,元素所依托的政治系统和组织体系之间的不断的互动,就构成了社会保障政策在形成阶段上的一个完整过程,对此,我们可以用图 0-1 来作一个比较直观的描述。

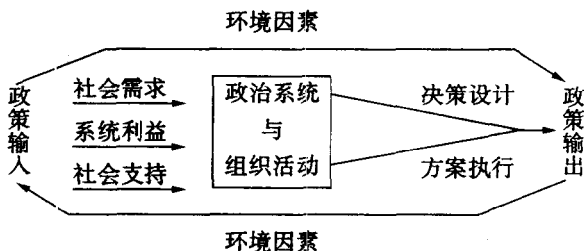


图 0-1

由图 0-1 来看,当个人或团体对外在环境情况有所反应时,社会需求由此产生。任何社会的生存,都必须包容或吸收各种不同的需求(甚至于互相冲突的需求)。为了将需求转变为政策,政治系统或各类

组织必须安排并试图圆满解决社会需求的压力。而其先决条件之一，就是寻求社会的支持。在社会广泛的支持下，经过设计和决策等各个环节，社会保障政策最终形成并颁布，而从“政策输出”返回到“政策输入”又形成了一个新的过程回路。

政策形成以后，政策的实施、执行以及调整等等无疑又是一个更完整意义上的政策过程，社会福利学者 Gilbert 和 Specht 按照政策形成、执行、评估、调整的逻辑过程，并配合社会工作专业角色的扮演而划分八个政策阶段：问题辨认、问题分析、民间沟通、政策发展、民意支持、方案设计、方案执行以及方案评估。同样，我们仍然可以以图表的形式将上述的政策形成和发展阶段以一个十分直观的方式显现出来(图 0-2)。

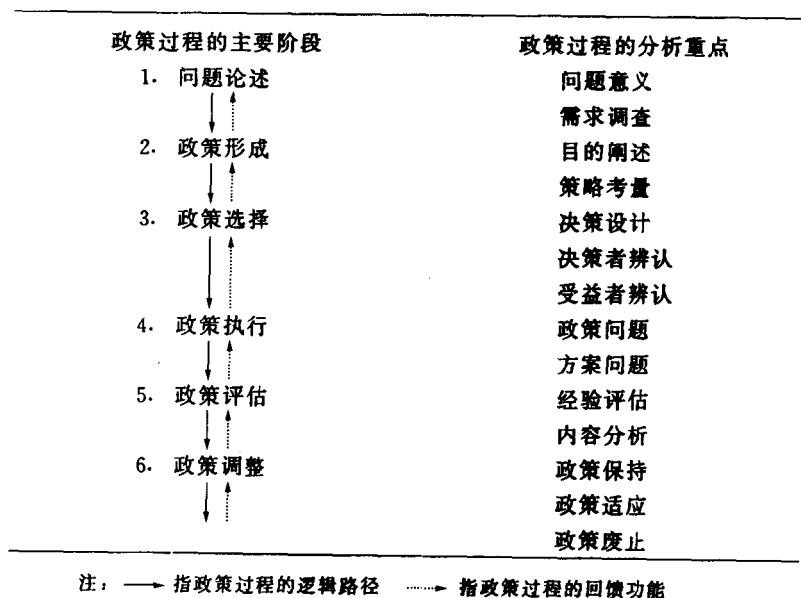


图 0-2

图 0-2 表明，不仅从“问题论述”到“政策调整”是一个相互影响、相互制约的过程，就是每一个阶段之间也是一个互动的过程，因此，我们可以毫无疑问地说，过程贯穿于社会保障政策的始终。

然而,仅仅只把政策的形成、实施和调整视作一个过程,那么,对政策的过程观的理解未免失之表层或片面,从更深的层次上来思考,作为社会保障政策的元素在输入之前,必然已经具有当时社会或时代的印记,说得更明白和准确一点,这些元素必然具备了时代的特征和价值倾向,而作为政策输入的最终成果——政策文本,在经过具有占主导价值倾向的政治系统和组织系统的加工,它必然也反映了在一定社会背景之下的某种价值取向。从带有某种价值印记的社会保障政策元素的输入,到反映某种价值倾向的政策成果的输出,然后,从再输入到再输出,循环往复,由此推动社会保障政策与社会环境的互动和社会保障政策的不断发展,从宏观层次上考察,这同样是一个政策过程。对此,我们仍然可以用图例来加以表示(见图0-3)。

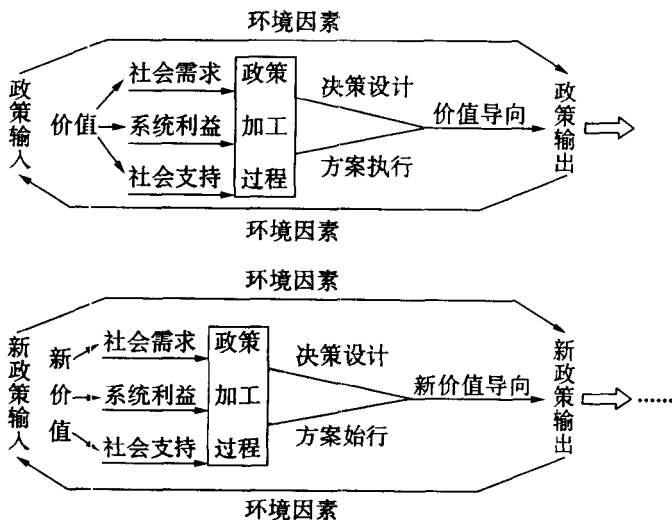


图0-3

对于一个具体的社会保障政策的形成、执行、回馈和调整的过程,已有许多文章论述;但是,从宏观背景上探讨价值与社会保障政策的关系,尤其是有关一种价值支配下的社会保障政策元素的输入,到在价值导向下的政策输出以及价值变迁导致社会保障政策变化的这类文章并

不多见,其实,着重于这样的政策过程的分析和考察,可以引导我们探寻特定的价值和社会政策的耦合关系与发展轨迹,引导我们思索价值体系变迁推动下的社会保障政策的变迁及其走向,最终能够帮助我们把握整个社会进步的脉络。

二、价值和社会保障政策的关系

何谓价值?价值就是指一个社会及其成员对社会所面临的问题所持的基本态度与信念——特别是对事物好恶、取舍或决定如何优先选择的原则和决定整体社会取向的指导原则(李钦涌,1994,p82)。那么,什么是社会保障政策?社会保障政策是国家和社会依照法律对社会成员的基本生活予以保障的有关行为准则,也有专家坚持认为,“社会保障政策是一定时期、一定区域内的各种社会力量为解决社会成员的基本生活问题的协调的成果”。但是,无论概念的界定有多少区别,观点有多大差异,大家对于社会保障政策的功能或目的的看法——引导社会变迁,改革经济体制,缔造社会平等,通过实行资源支配权的再分配,以保证全体公民生活的安全,增进生活质量和促进社会公平——基本趋于一致。从这些功能的目的中可以看到,社会保障政策浸润着某种价值体系,两者之间的关系密不可分,因此,有学者认为,价值在“制订社会保障政策过程中不断发挥影响力,支配社会保障政策取向”。这些价值“协助参与决策者衡量是否有价值去达成某些目的,审核应否干某些事情;指出优劣好坏;知道如何分配社会资源、服务、财富、权力和机会等”(崔德成,1987)。事实上,价值与社会保障政策的关系不仅仅限于此,也不只静态地反映一个时期的社会价值体系。当一个国家的价值体系发生了重大的变迁时,则国家的政策必随之而发生变动。17世纪以来,科技革命工业化,科学成为探索世界及未知的环境的基本法宝,工业科技成为改变世界之重要工具,也使整个人类社会进入现代化里程,当然,它也带动了价值变迁,在不同的程度上,变迁后的价值系统,的确也会塑型,并影响政治、社会、经济、文化、思想及文学等人生的各个不同层面,因而导致了现代社会保障政策的变迁。

从价值变迁和社会保障政策变迁的宏观角度来研究社会保障政策以及思考政策的过程,是一件有趣而又有意义的事情。因为透过这个过程,使我们能够比较清晰地看到社会的变迁、政策的取向以及政策所代表的社会利益,也使我们能够触摸到社会政策从过去、现在,再到将来所蕴涵的价值走向。

为了便于分析,我们不妨把社会保障政策所代表的社会利益及其价值倾向作一个高度概括。综观世界各国社会保障政策的演进,我们可以归结出四种社会价值类型,即民本主义、官本主义以及人本主义和事本主义。

所谓民本主义就是在政策的订立和执行过程中重视把民众放在中心位置,强调全体民众在经济利益、政治权力等各个方面上分配的参与和享受的一种社会价值观。显然,高度关注平民在社会发展和社会生活各个环节中的权利、作用、地位和损益是民本主义的核心思想。与民本主义相对应的自然就是官本主义,所谓官本主义就是在政策制订的过程中始终把官僚或官僚行政机构的地位居于首位,强调和确保所有官僚在社会各种分配体系中的实际利益和优先位置的一种社会价值观。在中国,几千年的封建主义文化土壤使官僚主义的思想发育得十分完善和顽强,今天的社会生活领域里我们仍然能够处处看到它的踪迹,比较而言,西方官本主义的思想理念要弱许多,为了便于分析和比较,本书姑且“以官僚行政机构为本”或“以政府为本”的概念来替换官本主义。

所谓人本主义就是一切以人为中心,一切为了人的利益,强调人是政策思考的逻辑起点的一种社会价值体系,它关注的是社会保障政策的制订和实施,根本的出发点是为了人的权利、尊严、需要、成长、发展以及最终实现人的价值。在西方社会思想史上,人本主义与神本主义相对立(袁华音,1988),但是后者与我们分析社会保障政策这一主题似乎关系不大,然而在观察实际的社会政策运作过程中,我们可以发现另外一种价值倾向与人本主义相对应,即事本主义。所谓事本主义就是在制订政策中处处以事为中心、以考核为目标、以达标为动力,诸如此类,这是事本主义价值观在政策中的明显表现。

我们尝试以上述四种(或两对)相互对应的价值观念,来分析中国社会保障政策,但分析之前,我们不妨以此为工具对西方发达国家社会保障政策的价值变迁作一个简单的回顾。

三、西方发达国家社会保障政策价值取向的历史演进

追溯历史,从社会安全的角度来制订政策的国家最早要数英国。早在伊丽莎白女皇执政时代,就先后颁布了一些济贫法案,其中尤以1601年颁布的法案——《伊丽莎白济贫法》——最为著名,它的内容是:规定每一教区应向地方征收济贫税;规定贫民救济应由地方分区主办,每一教区设立监察员,中央政府设立监督人员;规定凡有工作能力的贫民必须参加工作,以工作换取救济。教区设有贫民习艺所,供男女儿童习艺,教区也义务代为介绍工作,或配发原料与工具,强制生产;禁止行乞并设救贫所收容救济;有家者给予家庭补助使其在家居住;规定人人有救济贫穷家人或亲属的义务,教区仅在贫民不能从其家人或亲戚处获得供养时才予以救助,而且对象限于在该区出生的人或最近在该区住满了3年的人;把贫民分为三类:第一类为体力健全的贫民,须强迫入“感化所”或“习艺所”工作;第二类为不能工作的贫民,包括患病者、老年人、残疾人、精神病患者及需抚育幼小子女的母亲们,令其入“救济院”或施以“院外救济”;第三类包括孤儿、弃婴等失依儿童,设法被领养或寄养。

《伊丽莎白济贫法》诞生的社会背景,源于英国出现失业、流浪和贫困现象,社会开始动荡不安,于是,在新教教义(如贫穷是个人懒惰和堕落的结果等等)的指导下,《伊丽莎白济贫法》的核心就是对不劳动者惩罚而较为忽视对需求者的帮助。纵观《伊丽莎白济贫法》从颁布实施到19世纪30年代被废止,可以看到济贫法有两个明显特点:一是统治者(政府)仅仅把它作为一种权宜之计,主要意图是用济贫法来设置一道阻止人们因贫困、流浪而铤而走险的屏障以避免各种不满的力量形成一次总爆发;二是普通民众对此毫无发言权,济贫法的实施或变动完全凭统治者(政府)的意愿并在具体执行时随着社会经济形势的变动而时紧时松。正因为如此,19世纪初英国不断有人严厉批评《伊丽莎白

济贫法》，指责过去的救济制度：① 身体健壮的失业工人做碎石工作，不但野蛮，而且毫无经济价值；② 习艺所中的人经常无所事事，养成懒惰习惯，同时用监守方法对付那些诚实而渴望寻求工作的人，实太残忍；③ 收容所内许多儿童和成年人长期相处，得不到适当的教育反而有不良熏染；④ 所有的病人、衰弱者、白痴及精神病患者等都收容一起，更有恶劣影响；⑤ 院外救济缺乏一致。

总之，穷人应该对自己的贫困负责、严惩懒惰、政府不多加干预等等，构成了《伊丽莎白济贫法》产生的那个时代的社会主导思想和价值观，它反映到济贫法中，典型地体现一种政府本位主义和就事论事的倾向。

二次大战以后，英国在贝佛里奇报告书的基础上于 20 世纪 40 年代先后颁布了几项重要的社会立法：《社会保障法》（1946 年）、《家居津贴法》（1945 年）、《国民医疗保险法案》（1946 年）、《国民工伤保险法案》（1946 年）和《国民救济法》（1948 年），至此在英国施行 300 多年的济贫法被彻底废止。上述社会保障政策制定和执行的最终目的是维护社会成员一定标准的生活质量，而不仅仅是预防和消除贫困。而政策的订立与目标的追求又基于如下一些基本价值：① 广泛存在的贫困是现实分配不公的结果，其根源是人力和资本的浪费以及机会的不均等；② 社会有为公民提供获得文明生活手段的责任；③ 国家有权代表社会对任何形式的垄断或不平等的收入进行控制或抽税，以实现完全的公民平等；④ 政府应采取一切必要的措施干预经济生活，按社会的需要施行某种程度的财富转移，援助患病者、老年人、寡妇、孤儿和失业者，以确保每个人获得真正的自由等等。从这些社会保障政策背后的价值预设中不难看出一种民本主义和人本主义的取向。时至 20 世纪 60 年代，上述社会保障政策已有一定幅度修改，如《国民救济法》改为《补充给付制》等等，但是，这些修改的主要目的是将有限的资源集中于符合需要救助的人们，避免社会福利资源浪费，且可以提高福利服务的水准与效率，减少对受助者人格尊严的损害，因此，这些政策的修改仍然基于民本主义和人本主义的考虑。

美国在社会保障方面的政策和社会立法要比欧洲大陆的资本主义