



命系百姓

丁元竹 著

中国社会保护网的再造



天津人民出版社
TIANJINRENMINCHUBANSHE

命 系 百 姓

——中国社会保障网的再造

丁元竹 著

参加调研与讨论

李建立 杨宜勇 张本波
严 浩 辛小柏 常兴华

天 津 人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

命系百姓:中国社会保障网的再造/丁元竹著. —天津:
天津人民出版社, 2001. 1

ISBN 7-201-03722-6

I. 命… II. 丁… III. 社会保障-研究-中国 IV.
D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 58189 号

天津人民出版社出版

出版人:赵明东

(天津市张自忠路 189 号 邮编 300020)

邮购部电话:27314360

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津新华印刷一厂印刷 新华书店天津发行所发行

*

2001 年 3 月第 1 版 2001 年 3 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 2 插页

字数:220 千字 印数:1—5,000

定价:19.00 元

目 录

(1)	导论:社会风险与社会安全
	——关注中国社会前途与命运
(1)	一、一个牵动百姓和政府的话题
(3)	二、一个牵动世界的话题
(10)	三、一个牵动学者和政策研究者的话题
(15)	四、以积极的心态应对挑战
(21)	第一章 中国社会的晴雨表:公众心路跟踪与透视
(21)	第一节 跟踪公众的心路
(21)	一、喜忧参半的社会心态
(40)	二、社会心态的多元化
(45)	第二节 公众心态透视
(45)	一、影响公众心态的主要社会因素
(48)	二、个人背景与社会心态
(56)	三、引发社会风险因素的多元性与关联性
(63)	第二章 中国社会的症结:巨大风险下的脆

弱安全网

- (64) 第一节 巨大人口规模下的下岗与失业
- (64) 一、不可避免失业问题
- (66) 二、中国就业的“锈蚀带”
- (68) 三、下岗职工再就业：扭曲的社会负担
- (70) 第二节 利益分配不公，贫困阶层形成
- (70) 一、城市居民的就业与收入
- (73) 二、公众个人收入状况的区域化
- (76) 三、发展中的利益冲突
- (84) 第三节 提前到来的老龄化社会
- (84) 一、老龄社会的来临
- (86) 二、人口老龄化对经济、社会发展的影响
- (90) 第四节 巨大的边缘群体
- (93) 一、边缘群体的社会问题
- (102) 二、边缘群体的由来
- (111) 第五节 全球化下的中国社会
- (111) 一、对于加入 WTO 的负面影响既不可低估，也不必大惊小怪
- (113) 二、WTO 条件下的巨大就业和人才流失压力
- (115) 三、传统的“福利”观念面临巨大挑战
- (119) 第六节 脆弱的社会安全网
- (119) 一、现有保护网的窘态
- (122) 二、城市居民的就业与社会保障

- (127) 三、公众失业保险状况的区域化
- (129) **第三章 在困境与希望之间：社会保护的端倪**
- (129) 第一节 传统体制下的社会保护
- (134) 第二节 解决失业在于创造就业
- (135) 一、制度创新和职工自救
- (137) 二、扩大就业途径，减轻企业负担
- (145) 第三节 城市居民和农民的利益都应得到保护
- (145) 一、探索大城市管理的路子
- (148) 二、缓解大城市居民的生存空间压力
- (153) 三、保护农民和流动人口的利益和选择
- (159) 四、小城镇依然拥有巨大发展空间
- (163) 第四节 构筑社会互助基石
- (163) 一、“社区服务产业化”问题
- (164) 二、迅速发展的社区服务
- (171) 第五节 构筑社会安全网
- (171) 一、转型时期的中国社会结构——分化与发展
- (179) 二、政府在转型时期社会发展领域的积极作用
- (193) 三、中小企业在扩大就业中发挥巨大作用
- (195) 四、公民社会具有一定发展，公众参与不断扩大
- (212) **第四章 在历史与世界之间**
- (213) 第一节 构筑社会保护网：以人为本

- (213) 一、“以人为本”：一个源远流长的话题
- (219) 二、“以人为本”：一个战略与实践的话题
- (224) 第二节 构筑社会保障网：可持续的人类发展
- (224) 一、把社会发展作为经济发展的最终目的
- (226) 二、为了实现可持续发展，必须采取双重发展战略
- (228) 三、保护承受力差的阶层
- (229) 四、用有效的增长、劳动力市场和社会保障减少贫困并帮助转轨中的失利者
- (230) 五、联合国与中国的可持续社会发展
- (238) 第三节 社会保障与安全网——国际社会上的经验
- (238) 一、美国的社会安全网
- (245) 二、日本社会安全网的现状与发展趋势
- (255) 第四节 国际上普遍关注的社区建设
- (255) 一、东亚地区的社区发展和社区组织及其形成
- (260) 二、美国、加拿大的社区发展和社区组织
- (267) 第五节 追赶国际社会福利的新趋势：计量捐赠和志愿服务
- (267) 一、如何完善社会福利体系已经成为一个全球性问题
- (268) 二、捐赠和志愿服务已经成为重要的社会资源
- (273) 三、如何计量社会捐赠和志愿服务将成为一个

世界性的议题

(275) **第五章 命系百姓**

——再造中国的社会保障网

(275) **第一节 从战略的高度考虑问题**

(275) 一、把社会发展战略与经济政策结合起来

(279) 二、积极应对 WTO

(281) **第二节 建立完善的决策机制**

(282) 一、建立综合决策机制

(284) 二、充分考虑社会发展在可持续发展和经济政策中的地位

(287) **第三节 推进社区发展**

(291) **第四节 再造公众的信心**

(293) **第五节 推动非营利部门的广泛参与**

(293) 一、促进非营利部门的发展

(300) 二、推动中国的志愿服务

(307) **附录:调查与分析方法**

(307) 一、数据与资料收集

(309) 二、样本

(311) 三、分析方法

(312) **主要参考文献**

(325) **后记**

导论：社会风险与社会安全

——关注中国社会前途与命运

一、一个牵动百姓和政府的话题

我国人民从改革开放以来二十多年曲折复杂的经历中深深体会到：没有一个稳定、安全、祥和的社会环境，就不会有国家经济的快速发展和个人生活质量的不断提高。他们也从20世纪80年代之前百年动荡的历史中看到了亿万人民曾经遭受的战争和流离之苦，以及由此带来的无穷灾难。中国人民对一个稳定、祥和、富裕社会环境的渴望和追求不仅是他们对中国近百年历史反思的结果，也是对当今世界快速发展和变化感受的结果。没有哪种力量能够再把中国和世界隔开。但是，中国要追赶世界潮流，要和世界共同存在和发展，就需要有一个稳定、安全的社会环境。这是当今任何一个真正关注中国前途和命运的人都应当具有的良知。

在我国国内，政府把保持社会稳定和推动经济快速发展作为今后一个时期党和政府工作的中心任务，将其放到党和国家工作的核心地位。在百姓的层面上，人们在关注自己的生活的时候，也关注社会的变化。他们对社会变化——就业、社会保障等等的关注和态度，是我们这个社会的晴雨表。

在国外,人们对中国社会稳定和社会安全的关注远远超过我们在国内的预料。近二十年来中国经济经历了持续快速发展,所取得的成就举世瞩目。我在美国匹茨堡大学整理这部书稿期间,一次偶然的机会,我到大学附近的银行办理有关手续,遇到一位在储蓄所工作的中国女同胞,她非常高兴地对我说,现在来这里的大陆学者和学生的精神面貌与几年前大不相同,从现在来的同胞身上可以或多或少地体现出祖国的日益富强和经济的快速发展,作为同胞,她感到非常高兴,也希望祖国富强。听了她的话,我也感到高兴。中国的经济快速发展和人民生活的逐步提高,绝不是我们自己在国内进行的自我安慰。它的确不是一句空话。

但是,中国经济快速发展的过程中,由于历史和现实的各种因素的作用,特别是人口压力造成的大规模失业和缺乏足够的社会安全网络,中国今后发展将面临巨大的社会风险。这也是世人关注的。我在匹茨堡遇到一位从上海来的留学生,他的专业是生物学。他听说我刚刚从祖国大陆来美国,又是搞社会科学的,就问我:“中国的前途到底怎样?”“会不会发生大的动荡?”“经济前景如何?”等等一系列我正在思考、一时又难以准确回答的问题。于是,我反问他,问这样的问题干什么?他回答说:“这决定我将来是不是回国。”他告诉我,和他一起来的一批留学生经常议论这个问题,他们认为,在国外发展会面临众多的问题——语言、文化、种族等等,不会像在国内那样如鱼得水。但是,国外的生活、环境是那么诱人,生活又是那么容易,几乎每个来到那里的中国人都会经历两难的心理选择。他说最好的办法是,在美国拿到绿卡,然后回国工作,一旦国内发生动荡,可以迅速撤离。对于他的回答,我无

中国社会保障网的再造——

言以对。这不是他一个人的想法，我见到的许多中国人都有这样的想法。

在一次中国人的聚会上，有几位来美国多年的同胞听说我刚刚从大陆来，就穷追不舍地问我两个问题，一个是社会保障问题，一个是就业问题。他们问得非常具体——这两个问题到底有多严重？有没有办法解决？等等。

社会风险和社会安全是一个大话题，但距离每个人又不是那么遥远，它牵动每个中国人的心——不论是在国内的，还是在海外的。

二、一个牵动世界的话题

我在匹茨堡大学有一位美国朋友，是该校国际问题研究中心的研究员、博士，他曾经与上海等地的学者联合对中国和亚洲新兴市场金融状况进行了研究，并写了一本书，最近就要出版。一次我们一起到一个小酒馆吃饭，一起谈起了中国和亚洲的经济发展，我问他对中国经济和社会发展的前景怎么看，他说：中国在过去的二十年间，经济的确发生了巨大变化，但是，问题也很多，今后5年，这些问题将显现出来，甚至会出现一定程度的风险。他的话未必全对，但值得进一步思考。

国际社会对社会安全和社会风险问题给予越来越多的关注，经济安全、政治安全、社会安全和环境安全已经成为当代发展的主题。不少国家建立了社会稳定监测系统，例如美国的密希根大学承担了美国社会状况的调查，这个调查已经发展为每年一次；欧盟也在进行类似的调查和研究，他们每年在每个国家进行1000个样本的调查；我国香港特别行政区和海

峡两岸关系研究中心也定期开展香港及亚太安全的调查与研究,并及时提出研究报告。

1997年亚洲金融危机以后,一些国际组织和有关国家,相继开展社会安全研究,世界银行、亚洲开发银行都就有关金融危机对于社会发展的影响设立专门的研究项目。他们认为全球化已经引发了一场严重的社会危机,影响到整个世界的依赖工资的工人、农民、雇员和自我从业人员等人群,恰恰是推行全球化政策的增强和渗透加剧了拥护全球化的一小撮人与受其剥削的人们之间的不平等。社会各阶层之间收入不平等的增长是全球化扩张的结果,还有其他几种不平等跨国界和文化界限而存在的情况。国家对跨国公司资本的补贴在增加,而对依靠工薪的工人、领取退休金的人员、低收入家庭、病残人员、单亲家庭和儿童的福利则在下降。所有这些都在导致社会风险和不安全状态,影响到全世界每个角落,每一个人。

2000年9月的第三周,匹茨堡大学国际发展研究中心,也就是我所在的那个研究中心,举行国际发展周,其中专门一个讲演就是“中国经济的发展前景”。做这个讲演的教授是一位长期研究中国经济的专家,他的观点就是:一旦中国经济的发展处于低速度,社会问题就会显现出来,会伴随失业和社会保险短缺,社会问题就会丛生。我后来与他发生了争论,我说他的说法有一定道理,但缺乏事实根据。

世界银行对中国的社会安全状况给予了相当的关注,认为中国必须把社会发展提到日程上来,“增加就业和确保社会保障是中国向更加市场化的经济过渡的主要挑战”。世界银行还认为中国亟待加强社会安全网络的建设,乡村劳动力和

中国社会保护网的再造——

农村流动人口是目前中国急需需要保护的社会群体。随着中国加入世界贸易组织,中国的失业率有可能增加一倍。中国政府应当抓紧考虑和制定建立社会安全网络的措施。

1999年联合国《中国人类发展报告》认为,中国快速经济增长和结构变化虽然解决了一些问题,但也产生了挑战,其中最紧迫的是:失业率上升;收入差距拉大;收入分配不平等在扩大,以及先前的社会保险体制在解体,新的社会保险体制没有建立起来,社会脆弱群体和不利群体面临巨大风险,这些群体将成为影响社会发展的主要因素。

中国快速的经济发展和迅速崛起,引起世界各国的关注。各国政府、学术界和新闻媒体分别从不同的角度对中国社会形势进行了大量的研究、分析和报道。西方国家政府主要从制定政策的角度,学术界主要侧重于实地和理论研究,媒体则侧重于实际情况的反映。由于西方政府、学术界媒体受其价值观的影响,在一些观点上不免有些偏颇。不过他们提出的问题无论对于我们开展社会安全和社会风险的研究还是制定相关政策都是有借鉴意义的。

目前来看,国际上对于中国安全的关注主要集中在三个层面上:政治稳定、社会稳定和民族与区域稳定。

政治安全主要表现在人权状况、政府的权威与管理的有效性、领导人问题上。

国外学者认为精英群体、意识形态、制度和社会的凝聚力是影响政治安全的主要因素。西方学者把精英群体定义为领导层,这个群体的凝聚力对于政治的安全至关重要。

意识形态的凝聚力主要是指,公开的意识形态价值观念与实际实施政策之间的一致性和精英群体与公众对于这些价

值观念的认同程度。公开的意识形态价值观念与实际实施政策之间的高度一致性和精英群体与公众对于这些价值观念的高度认同,是意识形态具有高度凝聚力的基本特征。否则,社会中的意识形态的凝聚力将下降。

制度的凝聚力是指主要的制度运作与它既定的规则和程序保持一致,当然这不是说在这个制度的运作过程中没有冲突——任何一个制度的运作过程中都有冲突,问题在于这些冲突是否被限定在既定的规则和框架之内。缺乏有效限定的制度必然会产生严重的冲突,破坏制度的凝聚力。

社会凝聚力取决于文化认同和分层的程度。一般说来,一个社会具有强烈的文化认同和较小的阶级差别,这个社会就会具有很强的凝聚力。虽然社会凝聚力一般不会直接影响政治凝聚力,但是它是保持政治安全的重要环境因素。缺乏社会凝聚力的社会,其政治离心力的风险会加大。国际的经验表明,那些阶级分化严重又缺乏文化认同的国家,其政治上不稳定性会高于那些文化认同程度高,阶级分化低的国家。

从 1995 年以来西方国家对中国社会安全研究和报道的文献来看,西方国家对于中国社会稳定主要集中在以下指标上。

表层表现:公众聚集示威、游行、请愿、骚乱——工人示威和请愿、农民示威和请愿;犯罪率。这些反映了社会的秩序状况和社会的有序状况。

深层表现:社会凝聚力——精英群体的凝聚力、社会凝聚力、制度的凝聚力、意识形态的凝聚力。

国际上主要从以下方面考察和分析中国社会安全与不安全的原因:

社会不平等——主要表现在区域之间的不平等和城市与

中国保护网的再造——

乡村的不平等,其中居民收入差距——基尼系数是国际社会考察中国社会分化的主要指标;失业率;费税负担量;官员腐败程度;贫困阶层规模。

国际上一些机构认为,中国目前的不安全主要表现在:在城市,存在空前的失业、犯罪率不断上升——城市潜伏动荡危机,工人请愿、示威、游行和骚乱;在农村,主要表现为农民示威和请愿。他们认为,经济发展速度放慢和大规模的下岗引发了中国社会发展的紧张,主要表现在工人和农民的示威游行。这些示威是更大的社会动荡的征兆。工人的示威是企业向市场经济转换所引发的,是由于他们缺乏竞争力所致,但也反映了这些工人对腐败和不公平待遇的怨恨。

有学者认为,中国的政治不安全处于中低水平——以党风不正、官员腐败为主要标志。由于生活和工作条件的恶化,工人的失业成为影响中国社会安全的因素。

有学者认为,过去 20 年的发展事实表明:中国的社会分化程度日益加深,因此,社会的凝聚力在弱化——这是中国社会发展中一个值得注意的现象。但是,目前还缺乏证据来说明社会分化对于政治稳定的影响——至少难以从数量上来说明这一点。

不平等在中国主要表现在区域之间的不平等和城市与乡村的不平等。世界银行 1997 年发布的一份题为《共享不断提高的收入》的报告中指出,中国 80 年代初期反映居民收入差距的数据基尼系数是 0.28,到 1995 年是 0.38。按照世界银行的统计,这一数据除了比撒哈拉非洲国家、拉丁美洲国家稍好外,贫富悬殊要比发达国家、东亚其他国家和地区以及前苏联、东欧国家都大。1999 年,中国基尼系数可能已达 0.4

了,而且如果短期内没有政策来调节的话,还会继续恶化。

还有学者认为,中国目前不稳定的主要原因:在城市,拖欠职工工资、官员腐败、企业管理混乱;在农村主要表现为村民选举不合理、乱收费、乱收税、腐败。国际原因主要是美国正在发动的对中国和其他发展中国家的隐蔽战争。俄罗斯改革失败造成的灾难性恶果,频繁的金融风暴横扫世界各地,东南亚企业家债务缠身,廉价变卖工厂,显示了美国隐蔽经济战争的巨大威力。当前隐蔽经济战争比较军事攻击,对中国来说构成了更现实的威胁,不仅威胁到国家安危和经济命脉,还直接威胁到普通人的切身利益,包括就业、工资、存款、股票等,值得引起人们的充分关注和警惕。

2000年初,一位美国政府高级官员在英国剑桥大学谈论关于中国加入WTO问题时曾私下说,美国让中国进入WTO主要不是基于经济考虑,而是基于政治考虑,这位美国政府官员说:美国政府认为,中国企业无法与美国和西方其他国家的企业竞争,中国进入WTO后势必造成失业狂潮,这样中国社会就会不稳定。

有学者拿中国与日本比较,认为与日本不同,中国没有大规模的社会稳定机制。日本社会的团结性依赖于企业内部的封建约束,社会和企业融为一体。这种约束的核心是归属感和同甘共苦。因此,在日本把员工排挤出企业与其价值系统相悖。把员工排挤于企业之外,将破坏系统的和谐和秩序,在日本不可避免导致骚乱。由于日本没有一个官僚机制来控制不满情绪,它对社会不满情绪的控制依赖于其他社会机制;中国从历史上就缺乏和谐,这一点远远不及日本。日本是一个工业化国家,而且从来没有经历基本的社会和政治革命。日

中国社会保护网的再造——

本的资本主义源于先前的社会组织形式。中国是惟一经历多次革命,而且试图把革命成果制度化的国家,所以中国希望革命,也知道利用政治方式处理革命,而不是利用社会机制。

他们认为,问题在于蕴藏在失业中的社会不稳定是否会爆发,问题是中国将有多少人失业和多少人对自己的失业作出反应,人们难以作出判断。这里有个空间和时间的的问题,在空间上这些失业者是否会在地理上集结——或者表现为下岗集结或者表现为集中涌向某一大城市寻找就业机会。在时间上表现为他们如何迅速或者多长时间实现地理上的集结。在成熟的国家,潜在的失业规模小,而且分散,不容易对政府构成威胁,而且它们的周期性失业会自行调节,迅速恢复。但是中国不是一个成熟的市场体制国家:第一,它的经济问题有深层的体制原因且难以治理。像日本,它的资本的回收率低得令人难以置信。这意味基本的重构是需要的。换句话说,一些工厂将不再开张,另外一些企业将破产,一些城市和城镇将败落。第二,中国是一个流动的社会,高失业地区的工人趋向于流动寻找工作,这也意味他们会集结;最后,由于核心的问题在工业化程度较高的城市,而不是纯粹的农村(农村有他们自身的问题),失业者的聚集将具有突发性。如果政府的政策发生快速变化,大量失业将迅速出现。随后他们将面临长时间失业,一些人将成为永久失业者的一部分。在既定的社会发展战略下,安全网并不能有效地发挥作用,因为它与严厉的措施会发生冲突。

世界银行认为,中国急切地需要建立一个能够包括乡村劳动力和农民工的社会安全网。除非他们自己购买保险,否则大约有一亿以上的工作在乡村企业的工人缺乏医疗保障和