

社会政策： 欧洲的启示与 对中国的挑战

周建明·主编 Zhou Jianming (ed.)

*Social Policies:
The European Inspiration and
Challenge for China*



Konrad
Adenauer-
Stiftung

德国阿登纳基金会

上海社会科学院出版社



国防大学 2 098 1793 8

社会政策： 欧洲的启示与 对中国的挑战

周建明 · 主编 Zhou Jianming (ed.)

*Social Policies:
The European Inspiration and
Challenge for China*



Konrad
Adenauer-
Stiftung

德国阿登纳基金会

ADG81/05

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会政策:欧洲的启示与对中国的挑战/周建明主编.
上海:上海社会科学院出版社,2005

ISBN 7-80681-629-1

I. 社... II. 周... III. ①社会保障-政策-中国
②社会保障-福利制度-简介-欧洲 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 014059 号

社会政策:欧洲的启示与对中国的挑战

主 编:周建明

责任编辑:龙 华

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海新文印刷厂

开 本:787×1092 毫米 1/16 开

印 张:19.25

插 页:2

字 数:356 千字

版 次:2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印 数:000 1—2 200

ISBN 7-80681-629-1/D·056

定价:36.00 元

版权所有 翻印必究

作者简介

姓名	职称	工作单位
周建明	研究员	上海社会科学院世界经济与政治研究院
孙克勤	研究员	上海社会科学院社会发展研究院
王海良	副研究员	上海社会科学院世界经济与政治研究院
黄烨菁	助理研究员	上海社会科学院世界经济与政治研究院
钱运春	助理研究员	上海社会科学院世界经济与政治研究院
曹锦清	教授	华东理工大学社会学系
吴雪明	助理研究员	上海社会科学院世界经济与政治研究院

About the authors

Name	Title	Institute
ZHOU Jianming	Research Professor	School of World Economy and Political Science, Shanghai Academy of Social Sciences
SUN Keqin	Research Professor	School of Social Development, Shanghai Academy of Social Sciences
WANG Hailiang	Associate Research Professor	School of World Economy and Political Science, Shanghai Academy of Social Sciences
HUANG Yejing	Assistant Research Professor	School of World Economy and Political Science, Shanghai Academy of Social Sciences
QIAN Yunchun	Assistant Research Professor	School of World Economy and Political Science, Shanghai Academy of Social Sciences
CAO Jinjing	Professor	East China University of Science and Technology
WU Xueming	Assistant Research Professor	School of World Economy and Political Science, Shanghai Academy of Social Sciences

前言

周建明

改革开放以来,中国现代化过程在很大程度上被认为是一个经济的发展过程。人们的注意力和对现代化成功与否的评价标准,基本上都是以经济为标准的:生产力的发展、国力和人民生活水平的提高,这些指标所反映的大都是以经济为基础的发展。但是,中国现代化的过程所提出的问题要比经济层面所能包含的内容复杂得多。目前人们所看到的贫富分化、“三农”问题、农村进城务工者所遇到的种种问题、城市里的下岗失业问题、医疗保障问题、社会保障问题、九年制义务教育的问题,以及在大城市中随着房价的不断攀升,所出现的低收入群体住房困难的问题等等,在很大程度上都超出了经济的层面,带有社会性。光是把蛋糕做大,已不能解决这些问题,它需要从社会的角度来思考这些问题的出路。这样,一个新的视角进入了我们关注的范围:社会政策。这是一个与经济发展有关,但并不相同的领域。由于对这个领域的陌生和忽视,使中国在现代化过程中,特别在走上市场经济的发展道路之后,在社会政策的领域出现了滞后和大量欠账的现象。许多社会问题的出现,甚至社会的不稳定都与此有关。

承蒙德国阿登纳基金会的支持,我们这些原来并不是专门研究社会政策的学者,尝试着对这个领域进行探索。我们所选择的视角是:欧洲自工业化以来社会政策方面的经验和中国如何从中学习,来解决自己的问题。作为这个项目的第一部分,我们于2003年完成了对欧洲社会政策经验的研究,并把研究的成果呈现给读者。这个成果撰写的分工如下:第一部分“欧洲的启示”中,第一章周建明;第二章孙克勤;第三章王海良;第四章黄烨菁;第五章钱运春;第六章周建明、王海良;第七章曹锦清;第八章吴雪明。第二部分“对中国的挑战中”,第九章周建明、第十章曹

锦清、第十一章孙克勤、第十二章黄烨菁、第十三章李宗克、第十四章权衡、第十五章钱运春、第十六章吴雪明、第十七章周建明、王海良。全书由周建明负责统稿。由于我们自身专业领域和学力所限,对于欧洲社会政策的研究可以说只是一个初步的探索,其中存在错误与不足在所难免。但是,就这个研究本身而言,对我们如何去研究中国社会政策方面的问题,却提供了一个非常重要的借鉴。这方面的作用,将会在下一阶段的研究中表现出来。

对于这个成果,我们要感谢阿登纳基金会的 Stefan Friedrich 博士、寇瑛女士和上海社会科学院的领导、同仁的大力支持,以及德国海德堡大学政治学研究所 Manfred Schmidt 教授,中国社会科学院欧洲研究所周弘研究员,中国社会科学院社会学研究所景天魁研究员,中国劳动与社会保障研究院田小宝、张峻峰研究员的参与和不吝赐教。由于他们的参与,给我们的研究很大的帮助。同时,我们也希望不足之处得到读者的指正。

2004 年 2 月

目 录

前言	1
----------	---

社会政策:欧洲的启示

内容提要	3
Foreword	9
Abstract	11
第一章 总论	21
第二章 欧盟国家的社会政策及其模式	31
第一节 欧洲社会政策发展的简短回顾	31
第二节 福利国家的指标及其基本特征	34
第三节 欧盟国家社会政策的模式及其功能	36
第四节 欧盟国家社会政策的主要内容	41
参考文献	51
第三章 英国社会政策的历程	52
第一节 英国社会政策的产生与发展	52
第二节 英国福利国家的建立	55
第三节 英国福利国家存在的问题与进行的改革	59
第四节 英国社会政策的启示	61
第四章 德国社会政策的形成、发展与作用	62
第一节 德国社会政策形成的历史背景与发展过程	62
第二节 德国社会政策的理论渊源	68
第三节 德国社会政策与社会、经济发展	74
第四节 德国社会政策的改革和前景	78
参考文献	82
第五章 法国社会政策的特点与改革	83
第一节 法国社会政策发展的阶段	83

第二节	法国社会政策的总体原则和制度构成	87
第三节	法国社会保障制度的主要内容	90
第四节	法国社会政策形成的经济根源	93
第五节	非政府组织在法国社会政策发展中的作用	95
第六节	法国社会保障的问题	96
第七节	法国社会政策改革的方向	100
	参考文献	102
第六章	从社会排斥到社会包容：欧洲一体化过程中的社会整合	103
第一节	从“新贫困”问题到追求社会凝聚力	103
第二节	从反贫困到反社会排斥	105
第三节	解决因失业所引起的社会排斥	111
	参考文献	114
第七章	主导欧洲社会政策演进的价值与理论	115
第一节	欧洲社会观、公平观的演变	115
第二节	马克思主义阶级斗争理论对社会政策的贡献	120
第三节	《贝弗里奇报告》与福利国家	122
第四节	T·H·马歇尔的公民社会权利理论与社会政策	125
第八章	欧洲福利国家：国际比较、弱点分析和改革趋势	127
第一节	欧洲福利国家的特点	128
第二节	欧洲福利国家的弱点和面临的问题	139
第三节	欧洲福利国家的改革趋势和各国采取的措施	146
	参考文献	152

社会政策：对中国的挑战

内容提要	157
Abstract	160
第九章 中国的社会政策	165
第一节 社会政策是反映社会的一面镜子	165
第二节 中国的社会政策	166
第三节 中国已进入一个高社会风险的发展阶段	167
第四节 作为社会政策的导向：社会价值	170
第五节 社会政策的基础：社会组织	172

第六节 结束语	173
第十章 单位制度:就业、保障与福利——社会主义计划经济时期社会	
保障制度的回顾与反思	174
第一节 单位与就业制度(工资政策)	175
第二节 单位制与劳动保障	177
第三节 单位与单位福利	182
第四节 简短的结束语	186
第十一章 转型期的中国养老保险制度改革	187
第一节 转型时期的社会风险与养老保险	187
第二节 中国现行养老保险体系的模式结构和存在的主要问题	191
第三节 中国养老保险改革的发展思路	198
参考文献	204
第十二章 中国的公共卫生事业与社会政策	205
第一节 公共卫生与社会政策的关系	205
第二节 中国公共卫生事业的历史回顾	207
第三节 公共卫生事业困境的深层次原因	211
第四节 公共卫生政策的目标与对策	217
参考文献	219
第十三章 中国教育:从社会政策角度的评价	221
第一节 概述	221
第二节 公共教育发展的基本数据和主要问题	223
第三节 基础教育责任地方化和不均衡发展的后果及未来隐患	235
第四节 以财政体制创新为基础的教育改善和均等化建议	238
参考文献	241
第十四章 中国财政收入分配变迁与社会政策	243
第一节 社会政策与财政分配体制:理论分析	243
第二节 财政收入分配体制是否支持社会政策的发展:转型期中国的 经验与思考	245
第三节 中国财政分配体制的历史沿革与改革效应:历史分析	249
第四节 目前财政收入分配制度的特点与问题:财权与事权的不匹配	250
第五节 社会政策视野中的财政支出结构分析:悖论及深层原因	253
第六节 社会政策视野中的财政支出结构的调整:目标与思路	256

社会政策：欧洲的启示与对中国的挑战

参考文献	258
第十五章 农村、农民在转型中的社会风险与中国社会发展的挑战	260
第一节 经济的转型与农村社会风险的变化	260
第二节 对目前农村主要社会风险的考察	262
第三节 农民应对社会风险的困境	269
第四节 政府在承担社会职能上的失误	271
第五节 在农村发展社会政策的主要理念	272
参考文献	273
第十六章 中国转型期的社会风险分布与抗风险机制	275
第一节 中国已进入高社会风险的发展阶段	275
第二节 中国城市居民和农村居民面临的社会风险	276
第三节 中国城市居民和农村居民的抗风险机制	278
第四节 中国城市居民和农村居民的抗风险能力和社会风险承受程度	282
第五节 中国发展社会政策体系的基本理念	285
参考文献	286
第十七章 对中国发展社会政策的建议	289

表 格 目 录

表 2-1	欧盟 10 国社会保障最早立法时间一览表	32
表 2-2	欧盟各成员国社会保障支出占 GDP 的比例	35
表 2-3	社会政策模式的比较	37
表 2-4	欧盟国家社会保障资金来源构成	45
表 2-5	欧盟各国雇工缴纳的社会保障税占国内生产总值的比重	46
表 2-6	1995 年欧盟各成员国社会保障支出结构	47
表 5-1	法国的社会保障体系	88
表 5-2	法国体制的广度	89
表 5-3	按政府级别划分的初、中等公共教育资金的最初来源和最终购买	91
表 5-4	法国社会政策的广度和缺陷	97
表 5-5	德、法、英健康开支占国内生产总值的比例	99
表 8-1	欧洲福利国家社会政策部分项目的覆盖率变化情况	129
表 8-2	世界主要福利国家社会支出水平比较	130
表 8-3	社会政策各子项目支出占 GDP 的比重	131
表 8-4	社会政策的收入分配效应	133
表 8-5	20 世纪 90 年代 18 个富裕国家贫困状况比较	134
表 8-6	部分国家收入不平等状况的比较	135
表 8-7	美国家庭和住户收入基尼系数的变化	136
表 8-8	1994—1995 年英国的税收和福利政策对收入再分配的影响	137
表 8-9	1996 年美国各家庭收入组的收入税增减情况	139
表 8-10	1989—1995 年美国就业岗位的变化	139
表 8-11	1989—1994 年美国家庭收入的年度变化	139
表 8-12	部分国家单亲家庭数量占住户总数的比重变化	142
表 8-13	OECD 部分国家出生率变化趋势	143
表 8-14	部分国家税收总收入占 GDP 比重	144

表 8-15	社会保障收入构成	144
表 8-16	部分国家长期失业状况	145
表 11-1	1970—2002 年全国总人口、60 岁以上人口数据表	188
表 11-2	1980—2000 年全国总人口、80 岁以上人口数据表	188
表 11-3	中国农民家庭人均农业纯收入及其供养率	190
表 12-1	中国 5 种主要传染病的发病率	209
表 12-2	中国血吸虫病的流行情况	209
表 12-3	卫生费用支出来源结构分析	210
表 12-4	全国各个时期卫生事业费	212
表 12-5	中国不同地区卫生支出对照	214
表 12-6	卫生资源的地区分布	215
表 12-7	2000 年世界各国卫生负担公平性排名	215
表 13-1	2001 年东中西部地区农村中小学生均预算内公用经费	236
表 14-1	中国财政支出增长情况	246
表 14-2	1980 年以前各类支出占国民总收入的比重	246
表 14-3	1980 年以后各类支出占国民总收入的比重	247
表 14-4	在富裕和贫困省、市中财政和经济集中度	248
表 15-1	几种传染病的发病率	263
表 15-2	全国财政预算内义务教育和农村义务教育经费投入水平	266
表 15-3	2000 年江苏省农村教育费附加征收情况	267
表 16-1	城乡居民金融资产总量与人均金融资产比较	284
表 16-2	中国城市居民和农村居民社会风险综合评估	285

插图目录

图 4-1	德国社会保障包含项目	68
图 5-1	初期社会保障的方式	85
图 5-2	社会保障体制通常补偿或预防的事件	86
图 8-1	欧洲福利国家社会保障覆盖面全面拓宽(1900—1990)	129
图 8-2	社会支出水平变化(1980—1998):部分欧洲福利国家与美、日的比较 ...	131
图 8-3	英国按收入高低获得的社会工资变化情况(1979—2000/2001)	136
图 8-4	英国不同收入组获得的社会福利所得份额变化情况 (1979—2000/2001)	137
图 8-5	社会支出占 GDP 的比重(西欧平均)	140
图 8-6	OECD、EU 及部分国家失业率	141
图 8-7	OECD 和 EU 的老龄化趋势	141
图 8-8	EU 平均离婚率不断上升	142
图 8-9	EU 国家老年人增加、年轻人减少趋势对比图	143
图 13-1	财政性教育经费占财政收入和 GDP 的比重	222
图 13-2	各类学校财政性经费增长情况	223
图 13-3	各类学校历年招生数	224
图 13-4	小学和初中升学率	225
图 13-5	教育经费增长情况	226
图 13-6	农村学校和职业中学学杂费占该阶段教育经费的比重	227
图 13-7	财政性教育经费结构和趋势	227
图 13-8	财政性教育经费中中央支出的比重	228
图 13-9	2001 年中央用于中小学的财政性教育经费的结构	228
图 13-10	各类学校财政性经费增长情况	229
图 13-11	各类学校教育经费总额增长情况	230
图 13-12	各类学校学杂费增长情况	230

图 13-13	各类学校生均财政性经费	231
图 13-14	2001 年各地区普通中学学生数和教育经费	232
图 13-15	2001 年各地区小学在校生数和教育经费	232
图 14-1	中国社会支出和转移支付(1986—1999)	247
图 16-1	中国城乡收入差距变化趋势(1978—2002)	283

社会政策：欧洲的启示

(研究报告：第一部分)

The Inspiration of Europe

(Research Report: Part One)

内 容 提 要

社会政策,是在现代社会发展起来的一项为降低市场经济中的社会风险的政策体系和基本制度。它的核心是由国家对国民收入进行再分配,把对社会成员提供普遍的社会保障和支持广泛的就业,作为自己的一项基本职能。在实行工业化的国家中,无论是采用资本主义制度,还是采用社会主义制度,都无法回避社会政策的问题,尽管他们可能各自所采用的理论和制度各不相同。

社会政策是资本主义工业化过程中以欧洲为起点发展起来的。资本主义条件下的工业化过程,出现了人口的大幅度流动,大量的人口离开土地,离开家乡,进入城市,参与新的生产方式。农业社会中为降低社会风险而形成的保障机制对于他们来说已不再起作用。而市场经济和资本主义导致了社会急剧分化,新的阶级产生了。失业和贫困,使社会的一部分人口处于难以生存的边缘。而疾病、工伤、养老等在工业化社会中的风险,对每个人来说都无法避免。这个问题不解决,将造成社会极大的不稳定。

然而,资本主义在造成这种不稳定和危机的同时,也提供了寻找出路的动力。由社会来承担工业化过程中的风险,是欧洲国家通过不同的发展经验所找到的共同方向。它的特点是出现了具有国家性和义务性的社会保障,以降低市场经济和工业社会中所出现的社会风险。

这种社会政策的特点,是由国家介入,由法律规定,在不同的国家由不同社会团体共同参与,通过对国民收入的再分配,向社会成员提供社会保障为核心制度体系。它的主要内容是提供失业保障、就业援助、医疗保障和养老保障。由此,保障了人们免受工业化时代的主要社会风险。这种模式,首先出现在德国。

20 世纪上半叶,德国的《魏玛宪法》规定:“为了保持健康和劳动能力,为了保护母亲,为了应付由于老年和生活中的软弱地位以及情况变化造成的经济上的后果,国家将在投保人的决定性参与影响下,创造一个全面广泛的福利保险制度。”它明确提出了建立全面的、国家性的、义务的社会保障体制的方向,以解决工业化过程中出现的社会风险。它可以被看作是一种在宪法层面被确立的基本制度。1930 年,法国政府正式颁布《社会保障法》。1942 年,英国的《贝弗里奇报告》问世。随着第二次世界大战的结束,欧洲社会政策的发展进入了一个新的时代,即以福利国