

● 彭希哲 主编

● 人口与发展系列丛书

马伊里 彭希哲 梁宏 等著

浦东新区社会保障

RenKou YU FaZhan

描述性研究

百家出版社

人口与发展丛书总序

世界人口在人类历史发展的长河一直是缓慢的增长。直到17世纪的中叶,人口增长才呈现出加速的现象。新的生命曾经是很随意地被创造出来,又很不经意地失去。死亡水平曾经是如此之高,出生时的预期寿命只是在25岁左右。人类通过高出生率来抵销高死亡率的影响,以保持种族的繁衍和发展。世界人口在公元前8000到6000年期间大约在500—1000万左右,到公元元年时已达到3亿,并在1650年时突破5亿,并从此开始进入了人口快速增长的时期。世界人口在1804年达到10亿,123年以后,在1927年突破20亿大关。此后,人口增长进一步加速,并分别在1960年,1974年,1987年和1999年增长到30亿,40亿,50亿和60亿。在此期间,每增加一个10亿人口的时间从33年缩短到14、13和12年。世界人口增长速度在我们即将跨进新的世纪之际开始下降。但由于过去20多年间世界各国主要是发展中国家的高生育率,人类历史上最大的生育高峰年龄人群正在出现,这一人群的生育行为将决定世界人口发展乃至整个人类的可持续发展。由于庞大的人口基数和人口增长惯性的作用,每年人口增长的绝对数仍高达8000万。按照联合国的最新预测,世界人口将在2200年以后达到100亿以后才能稳定下来。

20世纪的卫生革命无论在深度和广度上都远远超过以往任何时代。开始于欧洲的死亡率转变在20世纪中叶开始向世界的其他地区扩散,死亡率的迅速下降是二次大战以后最重要的人口事件,人类寿命的延长是20世纪的一个伟大成就。发展中国家的

出生时预期寿命从 1930 年的 35 岁迅速地提高到 1980 年的 55 岁,到 1997 年的 65 岁。发达国家的预期寿命则已超过 77 岁。死亡水平的下降它不仅极大地提高了人们的生活质量,也急剧地改变着整个世界人口发展的态势。世界大多数国家在过去的 20 年间都经历了或正在经历死亡率和生育率的转变。但由于这种转变的时间和速度的差别,各国人口动态呈现出巨大的差异。1985—1990 年间,总和生育率从意大利的 1.3 到卢旺达的 8.5,出生预期寿命从塞拉利昂的仅 41 岁到日本的 78.3 岁。在世界 185 个国家和地区中,1985—1990 年间仍有 114 个发展中国家和地区的年度人口增长率超过 2%,生活在这些国家的人口占世界总人口的 44%。

世界人口地区分布的这种变化当然会对国际关系和未来的社会经济发展产生影响。18 世纪欧洲重商主义将人口视为决定一个国家国力的基本要素之一,要成为经济强国首先必然也是人口大国,这反映了 19 世纪初的现实状况。历史研究表明,直到 1820 年,6 个人口最多的国家,中国、印度、俄国、日本、法国和英国,也是当时世界上最大的经济大国。工业化的发展使得人口总量在决定经济总量上的作用开始减弱,除非有非常丰富的自然资源,人口的快速增长逐渐被当作是贫困的根源之一。虽然人口总量仍然是决定一个国家在国际上特别是地区中地位的重要因素,非人口因素的作用已经远远超过人口因素。二战以后联合国等国际机构原则上都是按照国家主权而不是人口数量的原则来决定国际事务的。全球化的发展通过市场、资本、教育和信息交流使各个国家之间的联系日趋紧密,可能会进一步减弱一国人口规模对市场和经济发展的作用。

虽然古代的中外哲学家和思想家们对人口的数量和生存资料

的关系做过许多论述,约翰·格兰特(John Graunt)发表于1662年的伦敦人口生命表标志着对人口问题数量分析的开始。但真正对人口问题的大讨论开始于18世纪后期。而马尔萨斯在1798年以匿名方式出版的《人口原理》一书引发的有关人口问题的争论在其后的一百多年间不断地重复和发展着。对人口增长和人类生存持乐观或悲观态度的学者孜孜不倦地开展研究并向世人发布他们的研究成果。一些人是如此的悲观,认为我们赖以生存的生态环境系统将在100年内崩溃,似乎人类的末日近在眼前。另一些人则坚信人类的智慧和能力完全能够解决人口增长所带来的问题,并将人口增长作为技术进步和财富增长的最基本原因。

学者们的研究和争论将继续下去,而许多人类生存和发展所必须的自然资源正在枯竭、环境状况正在恶化却是不争的事实。当然这并不完全取决于人口的多少,而和如何有效地或浪费地使用这些资源有关。发达国家不可持续的消费模式对世界环境恶化的责任是不可推卸的,而人口则扮演了一个破坏性的角色,它通过乘数作用将人类的一些有害行为的破坏作用推到极限。1998年时,世界上20%最富有国家的人口消费了当年全球86%的商品和服务,产生了全球53%的温室气体,而最贫穷的20%人口只消费了1.3%的商品和服务,3%的温室气体。目前每一个美国人对环境的影响是发展中国家人口平均的30—50倍。因此对于环境来说,最大的威胁来自两方面:10亿最富裕的人口的过度消费和10亿最贫困的人口为了生存而对环境资源的破坏。与此相关我们在未来面临的挑战也是两方面的,一是继续减慢人口的增长速度,并最终实现人口总量的稳定,二是要合理有效地使用资源以不致损定未来世代发展的能力。

人口问题的本质是发展问题,国际社会有关“发展”的概念本

身在不断地发展。从六十年代的几乎完全与经济增长的概念相同,到现在更多地关注发展的社会和环境方面的要素。流行于五十和六十年代的发展战略强调物质资本的投入和在城市地区加速工业化进程的作用。同时,大多数发展中国家政府都制定了高度集中的发展计划以在各经济部门之间分配资源。由于政府的投入集中在工业部门,社会发展如健康和教育方面的投资只是被当作整个政府支出的剩余而加以考虑。当时对人口问题关注也主要是在影响经济增长的框架下开展讨论的。

七十年代以后,人力资本在经济增长中的作用逐渐引起广泛的重视。对教育、健康和妇女地位等与人的生活质量的直接提高有关的投资能得到更高的经济回报这一事实改变了传统增长经济学中投资收益递减的结论,新增长经济学开始取而代之,获得主导地位。人口素质的提高和人力资源的发展逐渐取代传统的发展观念,人类发展的概念也就应运而生了。

从八十年代开始,整个世界在发展领域经历了一场重大的变革,新的发展概念和模式更多地强调市场的作用。与此同时,政府,特别是中央政府,通过传统的计划途径分配资源调控发展的角色不断被削弱。政府的作用被重新界定在一些专门的领域,诸如为市场经济的正常运作创造良好的法制环境,以及在社会事业和大规模的基础建设方面的投资与管理等。

可持续发展的概念也正是在这样的大背景下逐渐产生的。尽管至今人们对可持续发展有众多不同的理解和解释,在可持续发展的目标和方式途径方面更是众说纷纭,可持续发展仍然成为九十年代初以来被各种国际会议和各国政府所接受的发展观。可持续发展的概念最初来自环境领域,是人类面对环境状况的不断恶化而

作出的理性的思考。而一旦可持续发展成为一个被广为接受的发展战略,它就大大地超出了原先的内涵和外延,而成为一个复杂的、多角度和不断发展变化的概念。人口与环境的关系自然成为可持续发展诸多互动关系中的重要一环,成为实施可持续发展战略所必须要理解和应对的一个中心问题。

随着社会的发展和人口转变的进程,人口老龄化成为一个无可避免的过程。在一定意义上讲,人口老龄化是社会进步的一个标志。就人口结构而言,我们的世界可以分成两部分:年轻的发展中国家和老年化的发达国家。在世纪之交之时,世界老人的86%居住在亚洲。尽管老年人口的绝对数量在成倍的增加,但是在一半左右的发展中国家并没有明确的有关老年人的社会政策,缺乏有关人口老龄化的社会意识。即使认识到人口老龄化的影响,人们在社会资源紧缺时总是将天平倾向于年轻一代。人口老龄化对社会经济有多方面的广泛的影响。在社会方面,人口老龄化影响一个社会的家庭结构、居住模式、社会主流的行为和态度、代际关系、财富分配和社会生活的其他方面。就经济来讲,人口结构和数量的动态变化对未来劳动力的供应有直接的影响,人口老龄化对社会用以支持老年人口的社会成本和支出大大提高,并进而对宏观经济包括对GDP和国民生活水平的提高发生作用。

丰富的可利用的劳动力的存在应当是一个国家争取社会经济发展的重要资源,但在现实中却常常被视作包袱而不是资源。世界范围内,1998年底全球近30亿劳动力中,有大约1.5亿人处于完全失业的境地,同时有大约9亿人口属于就业不足的状况。加起来,按照国际劳工组织的估计全世界35%的劳动力受到失业的影响。由此,1995年在丹麦哥本哈根召开的世界社会发展首脑会议把解决失业问题作为国际社会的十项承诺之一,将追求充分就

业放在各国政府社会经济政策的优先地位。而当新世纪的曙光已经来临之际,人们日益感受到传统劳动就业机制的局限和新的就业模式的挑战。在知识经济和信息社会时代,产业调整将不断进行,就业类型和工作方式也在不断变化,劳动力市场将变得更加灵活,在人力资源上加大投资是应对变革中的劳动就业问题的最有效的政策措施之一。可持续发展战略的实施为就业机会的创造提供了难得的机遇。

尽管近年来全球社会经济得到迅速发展,但平均的发展指标掩盖了分配不均的现实。穷国和富国之间,一国之内穷人和富人之间的差距正在扩大,严重的经济社会和性别不平等依然存在,并成为影响人们生活质量提高的主要障碍。在过去的30年中,世界最富有和最贫穷国家之间在收入方面的差距已从30:1扩大到78:1。在发展中地区中,80多个国家的目前收入比10年前要低。全球大约有15亿人(世界人口的1/4),生活在世界银行规定的贫困线之下。贫困问题及其消除贫困将是整个人类社会的21实际面临的主要问题之一。符合可持续发展原则持续的经济增长是消除贫困的关键途径之一。贫困的消除将有利于人口增长的减慢,而许多反贫困的措施如投资教育、卫生、饮用水、食物和基础设施都可在同时为人口转变创造有利的社会环境。

变化了的世界需要有同样变化了的社会发展机制与之相适应。市场在资源有效配置方面的作用是不可忽视的,但仅仅依靠市场无法实现社会的团结和和谐。一个必须记住的命题是发展经济的根本目的是为了提高国民的福利,而政府责无旁贷地承担着宏观调控平衡当前和未来、局部和整体利益的责任。在何种程度上控制人口的增长速度和调整人口的结构特征,以及如何使新增人口的素质更有利于社会的可持续发展就成为政府人口和相关社

会政策的主体。政府应能为成功的持续发展创造稳定的人口环境。并以消除实现社会最大福利的障碍为己任。

中国的人口转变是没有先例可循的,中国的人口政策和计划生育项目是在我国政府、学术界和广大实际工作者共同努力下经过多年实践逐步发展完善的。西方人口学的理论和方法为我国人口研究的实践提供了一个起点和分析研究的参照系,帮助我们在一个相对较高的起点上开始我国人口科学的复兴和发展。中国人口变动的许多特殊性要求我们必须对许多西方的人口学理论进行修正,也使我们能够建立具有中国特色的人口科学的理论体系。中国古代学者哲人历来推崇“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”的历史责任感。由于人口科学的特点,当代中国的人口学家更是这种伟大使命感的实践者。中国人口科学的发展始终与中国的人口数量控制与人口质量提高紧密联系,从一开始就具有很强的政策研究和实践的特征。中国的人口学家在努力使他们的研究在学术上达到领先性和完美性的同时,努力将他们的成果用以经世济民,服务社会。

复旦大学人口研究所是国内高校中开展人口研究最早的机构之一。改革开放和社会转型为发展应用社会科学研究提供了的绝好机遇,也使我们有非常强烈的紧迫感和使命感。早在九十年代初复旦大学人口研究所已提出了建设以人口研究为核心的边缘学科群的设想,即以人口研究的理论、方法和研究风格为核心,在积极为人口控制和计划生育服务的同时,向其他领域延伸并与其他学科结合,以形成新的研究优势。经过数年实践探索,复旦大学人口研究所已初步走出一条跨学科研究的新路,成为一个以人口经济学为主要特色,研究人口发展及其与经济、社会、环境和可持续发展相互关系等问题为主的科研和教学机构。

在研究方法和研究风格方面,研究所保持了重调查,重分析,重实证的特点。近年来在保持人口分析上的传统优势的同时,注意将人口分析技术与计量经济学和社会分析方法技术的结合,以适应边缘学科群的发展需要,并逐步从单一研究向研究—规划—实践方向过渡。与此相应,在研究队伍建设上,强调人员知识的不断更新,强调研究的团队精神,强调梯队建设和对年轻人的培养。本所招收的人口学(法学类)和人口经济学(经济类)硕士研究生和人口、环境和资源经济学专业方向的博士生也都在就读期间得到良好的训练。

我们所致力学科渗透和团队研究的特点在很大程度上正是我国社会科学研究较为薄弱之处。常规人口学始终是我们的学科基础,而面向社会主义市场经济主战场则为我们的学科发展注入了新的活力,提供了广阔的发展空间。发展的多样化本身就是一种在社会主义市场经济条件下的重要资源。目前,复旦人口所已拥有较强的适应社会主义市场经济的能力和一个较长的未来中可持续发展的后劲。本丛书正是复旦大学人口研究所在过去几年中所完成的部分科研项目成果的记录和总结。我们希望通过本丛书的出版,能进一步加强复旦大学人口研究所与国内外同行的学术交流,为繁荣人口和发展问题的研究,推动我国可持续发展战略的实现作出我们的贡献。丛书的作者们为丛书的出版作出了巨大的努力,但限于水平和时间,难免疏漏和错误之处,敬希读者不吝赐教。

复旦大学人口研究所 彭希哲

2000年3月于日本广岛

目 录

浦东新区社会保障描述性研究(总报告)

一、浦东新区社会保障现状·····	(4)
浦东新区社会保障对象分析·····	(4)
各部门社会保障实施标准及其实施状况 ·····	(14)
社会保障基金状况分析 ·····	(45)
浦东新区社会保障“一口上下”状况分析 ·····	(54)
二、浦东新区社会保障所存在的主要问题 ·····	(60)
浦东新区社会保障所面临的宏观层面上的问题 ·····	(61)
浦东新区现时社会保障工作中存在的问题·····	(62)
三、有关浦东新区社会保障下一步发展的对策 ·····	(69)
浦东新区社会保障总体发展思路建议 ·····	(69)
完善浦东新区社会保障工作的对策建议 ·····	(73)

浦东新区社会保障基本情况(分报告之一)

浦东新区社会保障构成体系 ·····	(83)
浦东新区养老保险 ·····	(91)
浦东新区医疗保险 ·····	(97)
浦东新区失业保险·····	(100)
浦东新区下岗职工生活补助·····	(120)
浦东新区社会救助·····	(138)
浦东新区农村社会保障·····	(144)

浦东新区社会保障对象与资金使用(分报告之二)

浦东新区社会保障对象	(159)
浦东新区社会保障财政项目资金支出	(172)
浦东新区社会保障基金概述	(181)
浦东新区市级保障基金分析	(190)
浦东新区区级保障基金分析	(191)
浦东新区街镇社会保障基金概述	(198)
浦东新区街道保障基金分析	(211)
浦东新区镇保障基金分析	(218)

浦东新区各部门社会保障(分报告之三)

浦东新区各部门社会保障概述	(231)
浦东新区社会保险中心	(232)
浦东新区医疗保险中心	(238)
浦东新区劳动和社会保障局就业促进处	(241)
浦东新区社会发展局民政处	(243)
浦东新区劳动就业服务中心	(249)
浦东新区残联	(254)
浦东新区工会	(264)
浦东新区妇联	(271)
浦东新区城工委	(275)
浦东新区共青团	(278)
浦东新区老龄委	(282)
浦东新区社会保障“一口上下”情况分析	(286)

浦东新区社会保障描述性研究

(总报告)

原书空白页

浦东新区社会保障描述性研究

(总报告)

1999年5—6月受浦东新区社会保障委员会委托,复旦大学人口研究所对浦东社会保障工作展开系统性调研。调研的目的在于全面客观地描述浦东新区社会保障现状,并在此基础上,对浦东新区社会保障的政策体系和浦东新区社会保障各工作部门的工作界面进行梳理,听取并整理各方面对浦东新区社会保障工作的意见,尝试为浦东新区构建面向新世纪的社会保障体系提供决策依据。

调研涵盖浦东新区所有涉及社会保障工作的部门、社区、企事业单位、非政府组织等。包括浦东新区的所有街道和镇、浦东新区财税局、浦东新区社会保险中心、浦东新区医疗保险中心、浦东新区劳动和社会保障局、浦东新区社会发展局民政处、浦东新区劳动再就业服务中心、浦东新区残联、浦东新区工会、浦东新区妇工委、浦东新区城工委、浦东新区团工委和浦东新区老龄委。

本次调研是系统、规范的调查研究,采用了国际流行的描述性调查研究的方法。首先,根据浦东新区社会保障委员会所提出的研究要求,设计了本课题的总体研究框架。其后,依据总体研究框架,选择了具有一定典型意义的被访单位进行初期访问,了解浦东新区社会保障的现实状况,设计研究的内容和调查问卷。进行问卷试调查,以检测研究方法的可行性、数据资料的可得性、回答的客观性和可靠性。并根据试调查结果加以修改,最终确定研究方法和研究内容。

由复旦大学教师和研究生担任调查员,并接受全面系统的培训,各调查员彼此间的理解误差极小,保证了调查的高质量。调查

采用面对面方式,除了进行问卷调查以外,还进行了人类学访谈。以求不仅能够描述各调查单位社会保障的现状,而且能够刻划各单位社会保障工作的流程。此外,浦东新区社会保障委员会办公室对本次调查做了大量的组织准备工作,召开了专题准备会议,对各调查单位强调了本次研究的目的和要求。使得各调查单位对本次调研给予高度重视和最大程度的配合。各调查单位对本次调查作了较充分准备,选派1名或数名最熟悉情况的同志参加访谈,提供了其所能提供的全部资料。

总报告的写作意图在于:一、对各分报告起导读性作用,总报告中涉及的内容,在后面的分报告中均可找到更详尽的解释说明;二、在尽可能简短的篇幅内展现本次调研的研究发现。某种意义上,总报告也可视作本次调研的研究摘要。

一、浦东新区社会保障现状

浦东新区现行社会保障体系可形象地概括为“二、四、六”模式,即社会保障的二元化结构、四大内容、六种类型:从政策构架上来说,它包括两个基本上相互独立的子系统,城市社会保障系统和农村社会保障系统;从内容来看,浦东新区社会保障可分为养老保障、医疗保障、失业保障和社会救助四条主线;以其保障的对象来分,浦东新区社会保障主要可归纳为六类子系统,即老年保障系统、医疗保障系统、失业保障系统、下岗职工保障系统、最低生活保障系统和社会帮困系统(详见分报告一——浦东新区社会保障基本情况)。

1.1 浦东新区社会保障对象分析

在结合不同的划分标准对社会保障对象的研究中,由于农村和城区的情况差异较大,因此,我们有必要对农村与城区的情况加以区分。

表 1 浦东新区社会保障构成体系

分类标准	构成方式	相 关 部 门	备 注
基本格局	城市社会保障	社保中心、医保中心、失业保障部、再就业中心、民政、工会、残联、妇联、城工委、共青团、老龄委、街道等	社会保障二元化
	农村社会保障	民政、农工委、工会、残联、妇联、老龄委、共青团、镇等	
保障内容	养老保障	社保中心	社会保障四大内容反映社会保障供给的条块化
	医疗保障	医保中心	
	失业保障	失业保障部、再就业中心	
	社会救助	民政、工会、残联、妇联、老龄委、共青团、城工委、农工委、街镇等	
保障类型	老年保障	社保中心、老龄委等	社会保障六种类型反映社会保障需求的多样化
	医疗保障	医保中心、卫生、民政等	
	失业保障	失业保障部、再就业中心	
	下岗职工保障	再就业中心、民政、工会等	
	最低生活保障	民政	
	社会帮困	民政、工会、残联、妇联、老龄委、共青团、城工委、农工委、街镇等	

1.1.1 浦东新区城区社会保障的对象

按社会保障类型,城区社会保障对象可分为养老保险、医疗保险、失业保险、下岗职工基本生活费和社会救助(含社会帮困)五大类。1997年浦东新区参加养老保险人数为58.1万。1998年参加医疗保险人数为56.4万。1998年领取失业救济金的人数为16927人。领取下岗职工基本生活费为1430人。社会救助总人数为95457人。从社会保障对象人数看,最多是养老保险和医疗保险,其次是社会救助和失业保险,下岗职工基本生活补助居末。这表明一个以养老保险和医疗保险为基本主险,以社会救助、失业保险和下岗职工基本生活补助为辅助险种的浦东新区社会保障基本格局已经形成。在社会福利政策范畴的社会保障分层已经基本完成,即基本生活保障和最低生活保障。显示了浦东新区社会保障

正逐步趋于完善和成熟(详见分报告二——浦东新区社会保障对象与资金使用、分报告四——浦东新区街道社会保障)。

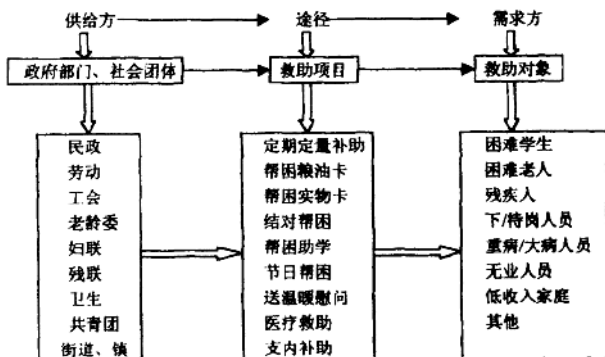


图1 社会救助供给与需求系统图

按现行社会保障“二、四、六”模式,在城区,浦东新区政府的社会保障工作重点是社会救助。因此,以下将按社会救助项目和社会救助对象类型,对城区社会保障对象作进一步详细的分类:

• 按社会救助项目

从社会救助项目的人数看,社会保障救助对象主要是领取帮困粮油卡、帮困粮油卡和支内补助的人群。各救助项目救助的人数最多为帮困粮油卡,占70.28%;其次为帮困实物卡,占10.90%;第三支内补助,占6.45%。

从社会救助项目金额看,社会保障救助对象主要是领取帮困粮油卡、定期定量补助和支内补助的人群。各救助项目的支出金额最多为帮困粮油卡,占44.93%;其次为定期定量补助,占15.42%;第三为支内补助,占14.99%。