

吴忠民 韩克庆等著

Evolution and Issues on Social Policy in China

中国社会政策的 演进及问题

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

中国社会政策的 演进及问题

Evolution and Issues on Social Policy in China

吴忠民 韩克庆等著

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

中国社会政策的演进及问题 / 吴忠民等著. — 济南: 山东人民出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 209 - 04998 - 6

I. 中… II. 吴… III. 社会政策—研究—中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 131985 号

责任编辑:王海玲

封面设计:武 斌

中国社会政策的演进及问题

吴忠民 等著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东新华印刷厂临沂厂印装

规 格 16 开(170mm×230mm)

印 张 30.75

字 数 520 千字 插页 2

版 次 2009 年 8 月第 1 版

印 次 2009 年 8 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 04998 - 6

定 价 48.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0539)2925659

目录

引言 社会公正离不开社会政策 \ 1

- 一、社会公正的基本规则和基本价值取向 \ 1
- 二、社会公正已经成为中国一个重要的时代主题 \ 6
- 三、社会公正同社会政策密不可分 \ 11
- 四、社会政策对执政党具有重大意义 \ 15

第一章 社会政策概述 \ 19

- 一、社会政策的界定及功能 \ 19
- 二、社会政策的基本要素 \ 24
- 三、社会政策运行过程 \ 28
- 四、社会政策的影响因素 \ 45

第二章 新中国成立 60 年中国社会政策的演进及问题 \ 59

- 一、新中国成立 30 年中国社会政策的主要进展 \ 59
- 二、新中国成立 30 年社会政策的主要特征及不足 \ 72
- 三、改革开放以来社会政策的主要进展 \ 84
- 四、中国现阶段社会政策的不足之处 \ 93
- 五、有效推进中国社会政策的发展 \ 102

第三章 改革开放以来中国劳动政策的发展及问题 \ 108

- 一、中国劳动政策面临的时代背景条件 \ 109
- 二、中国劳动政策的长足发展 \ 119
- 三、中国劳动政策的不足之处 \ 133
- 四、中国劳动政策的主要特征 \ 148
- 五、改善劳动政策的思路 \ 162

第四章 城市养老福利政策的问题与对策 \ 172

- 一、中国城市养老保险制度的发展变化 \ 173
- 二、中国城市老年福利服务的困境与发展 \ 184
- 三、发展市场化养老服务的可行性 \ 188
- 四、发展市场化养老服务需要解决的问题 \ 192

第五章 城市医疗救助制度的建立与发展 \ 197

- 一、早期的探索 \ 199
- 二、四城市医疗救助制度政策内容比较 \ 200
- 三、讨论 \ 211

第六章 20 世纪 90 年代以来城镇住房保障政策的发展和存在的问题 \ 213

- 一、20 世纪 90 年代以来中国城镇住房保障政策的沿革与现状 \ 214
- 二、城镇住房保障制度中存在的问题与不足 \ 222
- 三、住房保障政策的总体性特征 \ 239
- 四、改进和完善住房保障制度的可行性建议 \ 249
- 五、结论 \ 256

第七章 城市社区服务社会政策 \ 257

- 一、城市社区服务社会政策的演进 \ 257
- 二、城市社区服务社会政策的主要特征与不足 \ 265
- 三、积极推动城市社区服务社会政策的发展 \ 281

第八章 国有企业改制过程中的买断工龄（职工身份置换）政策 \ 292

- 一、买断工龄政策概述 \ 293
- 二、买断工龄政策的特征 \ 300
- 三、买断工龄政策特征的原因分析 \ 316
- 四、买断工龄政策的影响 \ 330
- 五、买断工龄政策改进的可行性建议 \ 348

第九章 新中国成立 60 年中国农村社会政策的演进及问题 \ 358

- 一、改革开放以前中国农村社会政策的基本状况 \ 358
- 二、中国现阶段农村社会政策的主要进展及不足 \ 366
- 三、农村社会政策缺失所造成的负面影响 \ 376
- 四、如何推进农村社会政策体系的建设 \ 379

第十章 改革开放以来农村反贫困政策的演进 \ 385

- 一、改革开放以来中国农村反贫困政策的长足发展 \ 385
- 二、中国现阶段农村反贫困政策的困境 \ 390
- 三、应对思路与对策 \ 398

第十一章 农村养老政策 \ 405

- 一、农村养老政策的变迁 \ 405
- 二、新型农村社会养老保险 \ 408
- 三、农村养老政策变迁的反思与前瞻 \ 427

第十二章 农村医疗救助制度实施状况与挑战 \ 433

- 一、农村医疗救助制度实施的背景与过程 \ 434
- 二、当前农村医疗救助制度的主要缺陷 \ 437
- 三、需要进一步探讨的两个问题 \ 446

结语 中国社会政策的选择 \ 451

- 一、政策选择的时代背景:社会结构分化与市场转型 \ 451
- 二、社会政策对社会发展的作用 \ 455
- 三、中国社会政策的选择 \ 460

主要参考书目 \ 468

后记 \ 479

Contents

Introduction: Social justice is related to social policy \ 1

1. The basic rules and values of social policy \ 1
2. Social justice has become an important issue in today's China \ 6
3. Social justice is closed to social policy \ 11
4. Social policy has great significance to the ruling party \ 15

Chapter One: Summarize on social policy \ 19

1. The concept and function of social policy \ 19
2. The elementary dimensions of social policy \ 24
3. The practicing process of social policy \ 28
4. The influenced factors on social policy \ 45

Chapter Two: Evolution and problems of China's social policy in 60 years after the foundation of PRC \ 59

1. The main achievements of China's social policy in 30 years after PRC foundation \ 59
2. The main characters and shortages of China's social policy in 30 years after PRC foundation \ 72
3. The main achievements of social policy after reform and opening \ 84
4. The shortages of China's social policy at present \ 93
5. Promoting the Development of china's social policy \ 102

Chapter Three: Development and problems of China's labor policy after reform and opening \ 108

1. The background conditions faced by labor policy in China \ 109
2. The great development of China's labor policy \ 119
3. The shortages of China's labor policy \ 133

restructure state – owned enterprises in China \ 292

1. Summarize of “buy – out” policy \ 293
2. Characters of “buy – out” policy \ 300
3. The reason analysis of characters of “buy – out” policy \ 316
4. Influences of “buy – out” policy \ 330
5. Feasible suggestions to improve “buy – out” policy \ 348

Chapter Nine: Evolution and problems of China’s rural social policy in 60 years after the foundation of PRC \ 358

1. The basic situation of China’s rural social policy before reform and opening \ 358
2. Main achievements and shortages of China’s rural social policy at present \ 366
3. The negative influences lack of rural social policy \ 376
4. How to promoting the construction of China’s rural social policy \ 379

Chapter Ten: Evolution of China’s rural anti – poverty policy after reform and opening \ 385

1. The great development of China’s rural anti – poverty policy after reform and opening \ 385
2. The problem of China’s rural anti – poverty policy at present \ 390
3. Measures and suggestions \ 398

Chapter Eleven: China’s rural elderly policy \ 405

1. Evolution of China’s rural elderly policy \ 405
2. The new – type rural social pension insurance system \ 408
3. Reflection and Perspective for the evolution of China’s rural elderly policy \ 427

Chapter Twelve: Situations and challenges on the practice of rural medicaid system \ 433

1. Background and context of China’s rural medicaid system \ 434

2. Main shortages of current rural medicaid system \ 437
3. Two issues should be further researched \ 446

Concluding discussion: Choice of China's social policy \ 451

1. Time background of policy choice: social structure differentiation and market transformation \ 451
2. Effects of social policy on social development \ 455
3. Choice of China's social policy \ 460

References \ 468

Postscript \ 479

引言

社会公正离不开社会政策

随着改革开放和现代化进程的推进,随着以人为本以及和谐社会基本理念深入人心,社会公正已经成为中国社会所追求的基本目标之一。如果说所有现代化建设成功的国家已经证明社会公正是一个基本的、必不可少的价值目标,同时也是现代化建设之所以成功的必要前提的话,那么,对于正面临着改革开放和现代化建设需要进一步推进、正面临着大量社会矛盾和社会难题亟待解决的中国来说,社会公正问题就显得尤为重要和迫切。需要注意的是,社会政策是社会公正基本理念的具体体现,社会公正和社会政策是一个不可分割的有机整体。据此可以得出一个基本的结论:在中国现阶段,维护和实现社会公正的重要任务,就是要基于社会公正的基本理念,制定和实施系统的社会政策。

一、社会公正的基本规则和基本价值取向

什么是社会公正?从古到今,虽然人们对于社会公正的界定一直存在着不少争论,但是有一个相对来说是比较公认的经典解释,这就是:所谓社会公正,就是给每个人他(她)所“应得”。问题是,这里所说的“应得”究竟应当包括哪些基本规则(基本内容)。在不同的历史时代条件下,人们对于社会公正基本规则(基本内容)的理解是不一样的。

社会公正的基本规则(基本内容)是随着时代的发展而逐渐丰富的。在现代社会和市场经济条件下,基于现代社会平等、自由、社会合作诸项基本理念和现代化、市场经济等现实因素,社会公正包括以下四个方面的基本规则(基本内容):

第一,基础性基本权利的保证,亦即保证的规则。

这一规则实际上是底线规则。这一规则强调的是,只要一个人来到世上,他就具有不证自明的基本权利,这些权利包括生存权利、社会保障权利、接受基本教育的权利等等。社会对社会成员的这些基本权利必须予以切实的保护。正如恩格斯所指出的那样,“一切人,作为人来说,都有某些共同点,在这些共同点所及的范围内,他们是平等的,这样的观念自然是非常古老的。但是现代的平等要求与此完全不同;这种平等要求更应当是从人的这种共同特性中,从人就他们是人而言的这种平等中引伸出这样的要求:一切人,或至少是一个国家的一切公民,或一个社会的一切成员,都应当有平等的政治地位和社会地位”^①。

只有对社会成员的基础性基本权利予以切实的保证,才能够从最起码的底线的意义上体现出对个体人缔结社会的基本贡献和对人的种属尊严的肯定,才能够从最为本质的意义上实现社会发展的基本宗旨亦即以人为本的基本理念,也才能够从最为实效的意义上为社会的正常运转确立起必要的条件。

第二,机会平等,亦即事前的规则。

机会实际上是指社会成员发展的可能性空间和余地。机会直接影响着未来的分配状况,机会的不同将导致未来发展可能结果的不同,因而从分配的意义上讲,机会的条件是一种事前就有所“安排”的原则。不应低估机会问题对于整个社会公正体系的重要意义,它是在为每个社会成员的具体发展提供一种统一的规则。布坎南指出,“促使经济—政治比赛公正进行的努力在事先比事后要重要得多”^②。

所谓机会平等^③,是指社会成员在解决如何拥有作为一种资源的机会问题时应遵循这样的原则,即:平等的应当予以平等的对待,不平等的应当予以不平等的对待。机会平等是社会公正的一项重要理念和准则。

大致地说,机会平等具有这样一些具体的含义:其一,生存与发展机会起点的平

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第444页。

② [美]詹姆斯·M.布坎南:《自由、市场和国家——20世纪80年代的政治经济学》,吴良健等译,北京经济出版社1989年版,第141页。

③ 在人们的习惯用语中,“机会平等”与“机会均等”大致是指同样一件事情。但如若仔细推敲一下的话就会发现,“机会均等”一语容易产生歧义,容易使人们将之与平均主义或极端平等主义所说的“均等”联系在一起。显然,在研究领域,使用“机会平等”一语要更为准确一些,至少可以避免一些不必要的误解。

等。这就是说,凡是具有同样潜能的社会成员应当拥有同样的起点,以便争取同样的前景。“在社会的所有部分,对每个具有相似动机和禀赋的人来说,都应当有大致平等的教育和成就前景。那些具有同样能力和志向的人的期望,不应当受到他们的社会出身的影响。”^①这是机会平等规则最为基本的要求。其二,机会实现过程本身的平等。起点的平等固然很重要,但如果仅仅限于此,则是远远不够的。机会的实现过程对于最终能否实现机会平等的规则也有着重要的意义。机会的实现过程必须排除一切非正常因素的干扰。这至少要做到,“一是阻碍某些人发展的任何人为障碍,都应当被清除;二是个人所拥有的任何特权,都应当被取消;三是国家为改进人们之状况而采取的措施,应当同等地适用于所有的人”^②。只有起点和过程均是公正的,才有可能保证结果也是公正的。其三,承认并尊重社会成员在发展潜力方面的“自然”差异,以及由此所带来的机会拥有方面的某些“不平等”。人们在自然禀赋方面存在着许多先天性的差异,这具体表现在智力、体能、健康以及性格诸方面的不同。这些“自然”差异对于人们的发展潜力以及把握不同层次机会的能力有着一定的影响。虽然从总体上说这种影响远不如后天的社会现实环境对于社会成员发展潜力的影响大,但毕竟也是一种无法避免的影响,而且这种影响是正常和合理的。因此,对于由这些正常和合理的“自然”差异所造成的社会成员之间不同的发展潜力以及所拥有的有所差别的机会,理应予以承认和尊重。

第三,按照贡献进行分配,亦即事后的规则。

对于现有的社会资源如何进行分配,最直接地体现了社会公正规则的兑现程度。由于从理论上讲这一问题是发生在社会财富等资源形成之后,因而可将之称为社会公正的事后规则(初次分配的规则)。

在社会财富的形成过程中,每个社会成员的贡献是不一样的。有的投入的劳动量比较大,有的比较小;有的人投入的资本量比较大,有的比较小。有的人投入的劳动量尽管比较小,但是其劳动的复杂程度、技术含量比较高。所以,社会成员各自对于社会的具体贡献是有差别的。既然如此,那么,在初次分配领域,就应当按照各自

① [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏译,中国社会科学出版社1988年版,第69页。

② [英]弗里德里希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》上,邓正来译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第111页。

不同的贡献进行财富分配。这是公正的。由此也可以看到,社会公正不只是再分配领域的事情,在初次分配领域同样也应当高度重视社会公正问题。根据每个社会成员的具体贡献进行有所差别的分配,一方面体现了平等的理念(尤其是平等的劳动权利);另一方面更体现了自由的理念,充分尊重并承认了个体人对于社会各自不同的具体贡献。

第四,初次分配后的再调剂,亦即社会调剂的规则。

在现实社会中,由于人们能力、机会以及具体环境的千差万别,由于制度及规则等方面的不完善或是不配套,由于社会尤其是市场经济中存在着种种不确定性因素,因此,社会在初次分配之后可能会出现程度或大或小的不合理乃至不公的情形。这种情况如果持续地积累一段时间,就会严重影响到社会的安全,同时也会降低社会人力资源的开发程度(因为有许多贫困人口的后代,其发展潜能可能是很大的,但是就是因为家里贫困而难以接受必要的教育,所以其潜能也就很难得到相应的开发。从整个社会的角度来看,这是一种巨大的资源浪费)。因此,在初次分配之后,社会有必要进行再调剂。

社会公正这一规则的主要内容是,立足于社会的整体利益,对于初次分配后的利益格局进行一些必要的调整,使社会成员普遍地不断得到由发展所带来的收益,进而使社会的质量不断地有所提高。

最后需要说明的是,社会公正是由基础性基本权利的保证(保证规则)、机会平等(事前规则)、按照贡献进行分配(事后规则)和社会调剂(调剂规则)共同构成的一个有机整体。缺少其中的任何一项内容,社会公正便不具备完整的意义。

在社会公正的理解方面,除了需要弄清社会公正的基本含义和社会公正的基本规则,还有一个相关的重要问题需要弄清,这就是社会公正的基本价值取向问题。社会公正的基本价值取向问题同样十分重要。在这个问题的理解上稍有偏差,就会导致对基于社会公正而进行的制度安排和社会政策的制定的重大偏差。可谓是差之毫厘,谬以千里。

从社会公正的基本含义和基本规则当中可以看到,在现代社会和市场经济条件下,社会公正的基本价值取向包括以下两个相辅相成、缺一不可的基本内容:

第一,让全体社会成员能够共享社会经济发展成果。

社会经济的发展应当是以人为本位的发展,而且应当是以全体社会成员为本位

的发展。恩格斯指出,应当“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的情况”,使“所有人共同享受大家创造出来的福利”,“使社会全体成员的才能得到全面的发展”。^①邓小平认为,“我们是社会主义国家,国民收入分配要使所有的人都得益”^②。胡锦涛也指出:“不断在发展的基础上满足人民群众日益增长的物质文化需要,保证人民群众共享改革发展的成果。”^③如果一个社会的发展结果只是少数人受益、多数人受损,那么这个社会的发展便失去了最为基本的意义,这个社会的发展不是真正的发展,这个社会必定是一个病态的社会而不可能是一个健康的社会。“如果导致两极分化,改革就算失败了。”^④

第二,为每一个社会成员的自由发展提供充分的空间。

寻求人的“自由而全面的发展”,是马克思一生所孜孜追求的目标。马克思指出:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^⑤在现代社会和市场经济条件下,每一个社会成员都是一个具有自主意识和独立选择权利的“自然人”,是一个同他人一样的独立的个体人。在法律允许的范围之内,每个社会成员是自由、自主的。同时需要看到的是,社会成员之间是有差异的。由于种种先天性的因素以及资源的有限性,个体人在诸如禀赋、能力等自然条件方面以及社会生活环境、机遇等社会条件方面不可避免地存在着种种差异,因而个体人各自的发展机会和发展潜力很不相同。这也就导致个体人在以后各自发展的结果如财富、声望、地位等方面的许多差别。正是基于前述两个方面情形,保护每个社会成员自由发展的空间,以求得每个社会成员“各尽所能、各得其所”,便成为社会公正的另一基本价值取向。

必须看到的是,对于社会的安全运行和健康发展来说,社会公正的两个基本价值取向各有其独特的重要功能,一是“保底”,二是“不封顶”,两者缺一不可。社会公正第一方面的基本价值取向也就是让全体社会成员能够共享社会经济发展成果

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第243页。

② 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第161页。

③ 胡锦涛:《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》,《人民日报》2005年6月27日。

④ 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第139页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第39卷,人民出版社1974年版,第189页。

的主要功能在于,确保并不断提升全体社会成员生存与发展的基本底线,以此最大限度地消除社会成员之间的隔阂,使发展成为全体人民的共同事业,增强整个社会的团结合作,从而最终实现发展的目的。社会公正第二方面的基本价值取向,也就是为每一个社会成员的自由发展提供充分的空间的主要功能在于,把每个人的具体追求以及对社会的具体贡献同自身的切身利益紧密地结合在一起。从实际效果来看,这有利于调动每个社会成员的积极性,激发整个社会的创造活力。社会公正的这两项基本价值取向是一个有机整体,相辅相成、缺一不可。前者的功能在于为每个社会成员提供一个“兜底”、“保底”的东西,后者主要功能在于“不封顶”,鼓励每一个社会成员自由而充分地发展,激发整个社会的创造活力。这两项基本价值取向是一个有机整体,缺一不可。缺少其中的任何一项,社会公正便不具备完整的意义,就会走向不公正。一个社会,如果只是遵循了第一方面的基本价值取向,换言之,只是强调让全体社会成员能够共享社会经济发展成果,而忽略了使每一个社会成员都能够拥有充分的自由发展空间的基本价值取向的话,那么,这个社会必定会成为一个平均主义的社会,一个没有活力的社会。相反,一个社会,如果只是遵循为每一个社会成员的自由发展提供充分的空间的基本价值取向,而忽略了让全体社会成员能够共享社会经济发展成果的话,那么,这个社会必定是一个贫富差距越来越大、动荡不安的社会。

反思人们对于社会公正基本价值取向的理解,有时只是注意了其中的一项内容,因而很容易对社会公正作出以偏概全的理解。比如,有人只是强调共享是社会公正的基本价值取向,有人只是强调机会平等或是按照贡献进行分配是社会公正的基本价值取向。这些都是对社会公正基本价值取向的片面理解。而建立在对社会公正片面理解基础之上的制度设计和政策制定必定是片面甚至有害的。

二、社会公正已经成为中国一个重要的时代主题

改革开放以来的30年间,中国的现代化建设取得了巨大的成就。这种成就表现在方方面面:经济及综合国力获得了巨大的发展,市场经济体制已经初步形成,城乡居民绝对生活水准得到大幅度提高,现代社会的阶层结构已经初步形成,文化教育事业获得了显著的进步,社会成员的思想观念以及生活方式均发生了巨大的转变

等等。

就中国30年的改革开放所取得的成就而言,有两点应该引起人们特别的关注:其一,对于像中国这样超大规模的社会共同体——其人数比欧洲、美国、日本三大共同体总合还要多——来说,连续保持了30年的经济高速增长(接近10%的平均增长速度),取得了如此巨大的成就,这一现象不能不说是人类社会历史上的一个奇迹。对此,很难用一些偶然性的因素来解释。其二,人的巨大解放是中国改革开放最为重要和坚实的基础。在这30年间,计划经济体制被瓦解,中国社会成员的思想获得了巨大的解放,种种隐形和显形的束缚被大幅度破除,对内对外开放大面积推进,这一切,极大地拓展了社会成员自由发展的空间,激活了整个社会的创造力,使中国社会的潜能获得了巨大的释放。正如温家宝在哈佛大学演讲时所指出的那样,“中国所有这些进步,都得益于改革开放,归根到底来自于中国人民基于自由的创造”^①。中国人民正是通过基于自由的创造,初步有效地突破了原有身份、地域、行业以及所有制等方面的人为限制,推动了中国社会经济的巨大进步,推动了中国社会阶层结构的巨大变革。比如,改革开放初期中国农民的处境之所以大为改观,就是因为其人身同以往相比获得了很大的自由,突破了以往所有制、身份、行业、地域等多方面的人为限制,其创造财富、改善生活的机会大为增加。再比如,珠江三角洲和长江三角洲的经济之所以比别的地区发达得多,主要原因就在于这些地方的经济自由程度要远远高于别的地区。显然,中国的发展已经成为不可逆转的历史大势,任何人、任何事情已经不可能改变这种趋势。

与现代化进程迅速推进相适应的是,现代意义上的社会公正理念和准则尤其是同市场经济密切相连的社会公正理念和准则在中国社会开始初步生成,已逐渐成为中国社会成员所认同的理念和行为准则,已开始对于整个中国社会产生越来越广泛的影响。这主要表现在:社会成员从看重结果均等逐渐转向看重起点平等;社会成员的行为取向已经明显地从先赋性转向自致性;社会流动由不规则、半停滞的状态逐渐转向相对正常、有效、畅通的状态;城市与农村这两个原本相互隔绝的板块被打通,城乡之间的社会成员初步实现了大规模的对流;社会财富的初次分配方式逐渐

^① 记者李红旗等:《以平等包容的精神寻找共同点》,《新华每日电讯》2003年12月12日。