



论社会保障实施的社区机制

崔凤

摘要：伴随着“去单位化”和“小政府、大社会”等社会结构的变迁，以及社会保障模式的转变，社会保障实施机制必然发生变化，由此出现了社会保障实施的社区机制。所谓社会保障实施的社区机制，就是让社区承担部分社会保障实施的责任，其中最主要的内容是负责对社会保障对象的管理与服务。社会保障实施的社区机制具有非单位化、政府主导、社会化、专业化等特征。在建立和完善社会保障实施社区机制的过程中，需要解决一系列的问题。

关键词：社会保障模式 社会保障实施 社区机制

一、建立和完善社会保障实施社区机制的必要性

社会保障实施机制是社会保障制度发挥功能作用的过程，是将社会保障制度变为实践活动的过程，是社会保障各方面主体发生活动并相互影响的过程，是社会保障运行的过程。任何社会保障项目，均须经过具体的实施才能实现其特定的目标或宗旨。社会保障实施机制一般包括行政管理、基金管理运营、项目实施（包括经费筹集和待遇发放）、对象管理与服务、监督控制等几个环节。

社会保障实施的社区机制的出现，表明社会保障实施机制发生了变化，而这一变化的出现有着深刻的经济、社会背景。

社会保障实施的社区机制的出现，首先是社会保障制度模式从“国家——单位”型社会保障模式向“国家——社会”型社会保障模式转变的必然结果。1949年至1986年，中国的社会保障属于社会主义制度的有机组成部分，在强调“国家——单位——个人”利益高度一致的原则下，由国家扮演着社会保障制度的确立者、保证者的角色，再由国家（通过政府）和单位共同扮演着社会保障的供给者与实施者的角色，国家与单位相互依存，承担共同责任；而社会成员则被分割在各个单位（在城市是各种机关、事业单位和企业单位，在农村则是人民公社和生产大队或小队等集体组织）并与所在单位构成不可分割的关系，无偿地享受着相关社会保障待遇，从而是一种典型的“国家——单位”型社会保障模式。1986年以来，中国社会保障的发展趋势已经日益明显地体现出“国家——社会”型社会保障模式的特点。在“国家——单位——个人”利益日益多元化的条件下，虽然国家仍然主导着社会保障制度的建构，但构成中国社会的各个组成部分（包括政府、企业、社团与个人等）却必须共同分担社会保障责任，国家通过立法凝聚全民共识来确立社会保障制度，之后通过社会化方式来加以实施，社会保障成为一个独立于企、事业单位之外的社会系统。（郑功成，2002，p3）

与“国家——单位”型社会保障模式相对应的是社会保障实施的“国家机制”和“单位机制”。实质上，社会保障实施的“国家机制”和“单位机制”是一体的，“国家机制”要通过“单位机制”来实现，企事业单位承担了除行政管理之外，从资金筹集到发放，再到保障对象确定、管理与服务的几乎所有的社会保障实施环节。上述社会保障实施机制是与“国家——单位”型社会保障模式核心理念直接相关的，即在“国家——单位”型社会保障模式中极端地强调了国家（通过企事业单位）的责任，而没有其它主体的责任（当然，在计划体制下，国家通过企事业单位直接与社会成员个体相对接，之间并没有一个所谓的

“社会”的存在，因此除了国家和企事业单位之外并不存在其它任何的社会保障主体）。

而“国家——社会”型社会保障模式却不同，它强调社会的各个组成部分，包括政府、企事业单位、社团、社区及个人，共同负有社会保障主体责任，由此可见，单纯的社会保障实施的“国家机制”和“单位机制”失去了存在的基础，实施机制发生变化就是极其必然的。因此，与“国家——社会”型社会保障模式相对应的应该是一个综合机制，即由政府、社团和社区共同构成的实施机制。在这里，由于企事业单位已经成为独立的社会主体，其肩负的社会保障责任已简化为缴费责任，其必将从社会保障实施中退出；政府在社会保障实施中责任则越来越明确，也越来越有限，主要负责制度供给、行政管理、监督控制等，而其他的内容则可以通过委托的形式交由社团或其它组织完成；社团则可以接受政府的委托负责基金管理、运营、保障对象的管理与服务等；而社区则可以承担保障对象确定、保障对象管理与服务等任务，在中国由于社团发育不良，社区所承担的任务恐怕更多更重。

社会保障实施的社区机制的出现也是“去单位化”的必然结果。这里的“去单位化”有两个方面的表现：一是城市居民的“去单位化”，即城市居民对单位的依附性越来越小，大量的城市居民成为无“单位”人员，城市居民对社区的依赖在增强；二是社会保障的“去单位化”，即企事业单位（特别是企业单位）的社会保障责任越来越明确而有限，一般而言企业只负责缴费义务（开办补充养老保险的实质也是企业只负责缴费义务而不是具体运作养老保险，包括基金管理、运营、待遇发放等），而对社会保障对象的管理与服务不再被看作是企业的义务。

随着经济体制改革的不断深化和社会的发展，城市的单位体制逐渐被打破，人们对单位的依附性越来越小，社会成员的工作流动性逐渐加大，大量的人员因无“单位”而进入社区，使社区的人员结构发生了变化。这些人员大体可分为三类：第一类是待业人员。我国每年大约要产生600万以上的新增就业人口，其中有相当一部分人因无法立即找到工作而在家待业。第二类是下岗和失业人员。这部分人员因失去了单位而回到了社区；第三类是个体户和在私营或外资、合资企业工作的人员。这部分人对单位的依附性小，对他们而言，单位仅仅是一个就业场所、工作场所，他们的生活和居住与社区有着千丝万缕的联系。这样，越来越多的城市居民或被迫或主动地告别了“单位”，进入城市社区生活。（潘小娟，2004，p48）而上述这些人成为社会保障对象的可能性最大，因此，由于这些人已无“单位”可言，那么通过社区实施对这些人的管理与服务，就是一种必然的选择。

在市场化改革进程中，企业已经成为市场中独立的主体，其主要职能是经济职能，以追求经济效益为根本目标。在这一过程中，在计划体制下所形成的集“政企社”为一体的企业，必将实现“政企分开”和“企社分开”。“企社分开”是指企业将本来就不应该承担的社会管理和社会服务职能剥离给政府和社区。在实现“企社分开”的过程中，企业所剥离出来的一项重要内容就是社会保障的职能，但这不是说企业从此就没有了社会保障的职能，而是说企业的社会保障职能更加明确和有限，即企业只负责向社会保障缴费的义务（通过缴纳社会保险费和税收两种方式完成），而不再负责诸如为社会保障对象提供管理与服务的职能。由企业所剥离出来的社会保障职能，一部分转移给了政府，如行政管理、监督控制等；一部分转移给社会团体或其它组织，如基金筹集与待遇发放、基金管理、运营等；还有一部分转移给了社区，如保障对象的管理与服务等。

社会保障实施的社区机制的出现也是政府向“小政府、大社会”职能转变的必然结果。在计划体制下，社会结构方面体现的是“国家一元化结构”。所谓“国家一元化结构”，是指政府垄断权力和资源，自上而下地建立起自己的“单位”，形成垂直式的、依附性的权利关系结构，依靠单一的行政机制（命令等级制）来协调各方行为。（陈伟东，2004，p48）“国家一元化结构”是计划经济

的内在要求。计划经济内在要求通过行政权力来集中资源，按统一模式管理生产过程，按统一模式管理社会生活，按统一模式规范人的行为，其最终结果是国家吞噬市场，国家吞噬社区，形成“国家一元化结构”，形成高度集权的计划经济体制、行政管理体制和社会管理体制。“国家一元化结构”的基本特征之一就是全能型政府。政府不仅是一个公共权力机构，还是一个“超大型企业”和一个“超大型保姆”。政府的一大特色就是直接参与企业的经营和管理，包揽制订生产计划，调配各种资源，调拨企业产品，负责企业的人事安排和福利分配等等。企业的生产经营直接纳入政府行政管理系统，整个国家变成一个“超大型企业”，各级政府成为企业的资产所有者、管理者。另外，政府也是一个“超大型保姆”，包揽大量的社会服务职能，诸如学校、食堂、医院、文化娱乐设施甚至居民生老病死、家庭纠纷等各种社会问题。全能型政府意味着政府在消解了企业和社会的同时，自己也消解为企业和社会，正如迪尔凯姆所说，“如果国家无所不在，那么它也就不存在”，政府背上极大的包袱，导致低效率。全能型政府是权力与资源向政府自身集中的产物或结果。（陈伟东，2004，p49-50）

全能型政府在社会保障方面的表现就是政府（当然必须通过单位）包揽所有的社会保障事务，其结果是社会保障转变为单位保障，不仅加重了单位的负担，而且效率也极为低下。在市场化改革进程中，“国家一元化结构”开始向“国家、市场、社区三元化结构”转变。所谓“国家、市场、社区三元化结构”，是指权力和资源在政府企业、非营利组织之间的适度分散，各自具有不同的功能范围，三者之间形成水平式的权利关系结构，政府运行以命令等级制为主，企业运行以价格竞争机制为主，社区运行以自治机制为主。（陈伟东，2004，p48-49）社会结构的这种转型体现的是“小政府、大社会”的理念。在这种社会结构转型过程中，在社会保障方面，政府不应该也不可能再是一个全能型的政府，政府在社会保障中的责任已越来越明确和有限。一般而言，政府在社会保障中职能越来越集中在制度供给、行政管理、监督控制等宏观方面，而像基金筹集、待遇发放、基金管理运营、保障对象管理与服务，则可以通过委托的形式让社会团体或其它社会组织以及社区等承担，这样既减轻了政府的负担，也会提高社会保障的效率。因此，在“小政府、大社会”理念指导下进行的社会结构转型必然要求社会保障实施由“国家机制”和“单位机制”向“社区机制”转变。

综上所述，社会保障实施的社区机制的出现是极其必然的，其背后有着深刻的经济与社会原因。中国社会保障理念演变和制度创新带动了社会保障实施机制的改革，要求社会保障实施机制由“国家机制”和“单位机制”向“社区机制”转变，这种转变的政治、经济、社会背景是“去单位化”和政府职能转换，在社会保障实施中，企事业单位的责任会越来越小，政府的责任也越来越有限，而让社区承担部分社会保障实施责任是一种现实的选择：其一是非政府组织（NGO）和非营利组织（NPO）发育不良所迫，其二是政府已经在社区建设中投入了大量的人力物力财力，政府希望社区要为政府分忧。由此可见，社会保障实施机制改革出现社区机制就是非常必然的。

二、社会保障实施社区机制的含义与特征

所谓社会保障实施的社区机制，就是让社区承担部分社会保障实施的责任，其中最主要的内容是负责对社会保障对象的管理与服务。当然，在不同的社会保障项目上，社区的社会保障实施机制的工作内容会有所不同，例如在最低生活保障制度的实施中，社区承担的工作恐怕会多一些，如政策宣传、接受申请、家庭调查、上报材料、张榜公布、动态管理、对象管理与服务等；而在社会保险和社会福利的实施中，最主要的工作是对社会保障对象的管理与服务。总之，对社会保障对象的管理与服务，应该是社区承担社会保障实施的最主要的工作。

那么，社会保障实施的社区机制应该是什么样呢？或者说，社会保障实施的社区机制应具有什么样的特征呢？实际上，朱镕基在2000年考察辽宁省和大连市

社会保障工作时，就做了十分明确地概括，即“要建立一个独立于企事业之外运作于社区之中的社会保障体系”。这个概括的实质就是要将社会保障实施从企事业单位中独立出来、在社区中进行。由此，我们可以大致概括出社会保障实施的社区机制所具有的基本特征：

第一，非单位化。建立社会保障实施的社区机制目的就是要将原先由各企事业单位承担的社会保障实施责任转移到社区中，由社区来承担部分社会保障实施任务。因此，社会保障实施的社区机制应该是独立于企事业单位之外的一套社会保障实施体系，从而将企事业单位从繁重的社会保障实施工作中解脱出来，成为目标明确的完全独立的市场主体。在市场化的改革过程中，改革的目标之一就是实现“社企分开”和“社事分开”，要将企事业单位承担的社会事务转移出去，在社会保障方面，就是要建立一个独立于企事业单位之外的实施机制，其理由主要是：第一，竞争是市场体制的要义所在，要增强企业的竞争力和事业单位的活力，就必须尽快解决长期的计划体制遗留下来的“企事业单位办社会”的问题，以便让企事业单位全身心地投入到生产经营中；第二，随着企事业单位改革的不断深化，特别是国有企业的破产兼并的增加，一大批退休人员、下岗失业人员失去了企事业单位的依托，迫切需要社会来管理，以让这部分人生活有保障，实现社会稳定。以上主要是出于对深化企事业单位改革、解决企事业单位办社会问题、减轻企事业单位负担的考虑。

第二，政府主导。政府在社会保障实施中的职能大致可以分为三种类型：一是包办型，二是主导型，三是不干预型。包办型是指政府包办所有的社会保障实施，主要是通过开办大量的社会保障实施机构来实现，并把这些实施机构看作是政府体系的一部分。计划体制下所形成的中国社会保障实施的“政府机制”和“单位机制”就是典型的包办型。不干预型是指政府不承担任何的社会保障实施的责任，完全由社会来承担，如由政府组织来承担等。但所谓的政府不干预社会保障实施并不是完全的不干预，只是政府不具体操办社会保障实施事务，而是发挥着监管的作用。主导型是介于包办型和不干预型之间的一种状况，即政府承担一定的社会保障实施的责任，在发挥主导作用的同时，发动社会力量来实施社会保障。在主导型的社会保障实施模式中，政府要建立一些社会保障实施机构，同时鼓励非政府组织、非营利组织以及社区承担社会保障实施任务。在世界社会保障“多元化”发展趋势下，各国政府社会保障实施责任调整的结果是都倾向于建立一种政府主导型的社会化的社会保障实施机制，即政府不再是唯一的社会保障实施主体，政府在承担部分实施责任的同时，作为一个引导者通过调动社会多方面的力量来实施社会保障，这样的结果既减轻了政府的负担，强化了政府的监管职责，又会提高社会保障运行的效率，强化了社会保障对社会保障对象的服务职能。在构建中国的社会保障实施的社区机制时，应该以政府为主导，在强调政府一定的社会保障实施主体责任的同时，还要发挥社区中的社会各界的力量，来共同承担社会保障实施的责任。

第三，社会化。社会保障实施的社区机制强调的是政府的主导，而不是原有的政府包办，因此，社会化应该成为社会保障实施的社区机制的基本特征之一。所谓社会化是指由“社会”领域中的社区及其各类非政府组织、非营利组织等承担部分社会保障实施的责任。在有的国家，由“社会”所承担的社会保障实施工作已经占有了一定的比例，如在美国，2/3的社会服务机构是私立非营利组织；1990年，德国90%的助残服务、70%的家庭服务、60%的养老服务、40%的医院病床由非营利机构提供。如果从就业人数上看，活动于社会保障领域里的非营利组织的人数，美国的比例是59.8%，德国是70%，都超过了一半。（董溯战，2003）在中国，由于社区、非政府组织、非营利组织发育不良，让其在社会保障实施中发挥像在美国、德国那样大的作用，目前来讲是不现实的，因此，政府在社会保障实施中发挥主导作用是必然的，但让社区、非政府组织、非营利组织逐步在社会保障实施中发挥一定的作用并最终形成政府、社区、非政府组织、非营利组织共

同承担社会保障实施责任是中国社会保障改革的必然趋势。社会保障实施的社区机制也不意味着完全由社区居委会承担社会保障实施的责任，而要在社区中鼓励非政府组织、非营利组织的建立，让其承担社会保障实施的任务，即实现社会保障实施社区机制的社会化。

第四，专业化。社会保障实施的社区机制所负责的主要工作内容是对社会保障对象实施管理与服务，具体内容包括老年看护、医疗卫生服务、家政服务、社会关怀、心理支持、社区认同感的培育、技能培训、职业介绍等。上述工作内容要想有效地进行，就必须建立由专业人员组成的专业服务机构。实现专业化是社会保障实施社区机制的内在要求，否则社会保障实施社区机制只会沿用传统的行政手段实施对社会保障对象的强制管理，而根本谈不上什么专业化服务。为社会保障对象提供专业化服务是非常重要的，它会确保社会保障对象的基本生活、改善社会保障对象的精神状态、提升社会保障对象的社会适应能力和就业能力、提高社会保障对象的生活质量。

三、建立社会保障实施社区机制需注意的几个问题

建立社会保障实施社区机制的探索刚刚开始，目前会遇到一系列的问题需要解决：

第一，在建立社会保障实施社区机制过程中如何定位社区居委会问题。《宪法》第一百一十一条规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”《居民委员会组织法》第二条规定：“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”上述条款明确无误地表明，居民委员会是城市基层群众性自治组织，它不是政府机构或政府附属机构，不是以赢利为目的的经营性机构，也不是专业化的事业单位。

（潘小娟，2004，p206）既然社区居委会不是政府机构或政府的附属机构，那么它在体制上就应该独立于政府，它不具有公共权力，也不具有统治和对公共事务的行政管理职能。从这个意义来讲，建立社会保障实施的社区机制并不是要让社区居委会承担社会保障实施的全部责任。但在现实中，社区居委会已经成为了“政府的腿”，承担着过多的行政协管职责，包括部分社会保障实施的任务。因此，从社区居委会的应然角色出发，建立社会保障实施的社区机制，并不是要由社区居委会承担起社会保障实施的职能，而是在社区中建立各种形式的社会保障实施机构，构建一个完善的有效的社会保障实施体系，而这一社会保障实施体系与社区居委会的关系应该是指导与协作的关系，而不应该是领导与被领导的关系。总之，在建立社会保障实施社区机制的过程中，明确社区居委会的角色是必要的，但在现实中实现社区居委会的明确定位也是非常困难的，但有一点我们应该牢记，那就是建立社会保障实施社区机制并不意味着由社区居委会承担社会保障实施的责任。

第二，在构建社会保障实施社区机制过程中如何明确政府职责的问题。如前所述，在社会保障实施中，政府的职能类型主要有包办型、主导型和不干预型，而社会保障实施的社区机制体现的应该是政府主导型，即政府在将自己的行政体系延伸到社区，建立必要的社会保障实施机构的同时，引导和激励社会各界力量进入社区共同参与社会保障的实施。但在现实中，在社会保障进入社区之后，政府的职责并不是很清楚：政府既不明确自己应该干什么，不应该干什么；也不明确自己能干什么，不能干什么。这就会导致两种倾向：一是倾向于包办，即政府通过街道和社区居委会（在这里，社区居委会被看作是“政府的腿”）包办所有的社会保障实施责任；二是倾向于不干预，即政府只是给社区（当然，主要是通过街道）下达社会保障实施的任务，而不提供相应的资源支持。而这两种倾向都与建立社会保障实施社区机制过程中要求政府发挥主导作用不相符。因此，在建立社会保障实施社区机制的过程中，明确政府的职责是非常重要的，即要求政府在试图通过社区实施社会保障时要明确自己应该干什么，不应该干什么；自己能

干什么，不能干什么。

第三，在构建社会保障实施社区机制过程中如何培育非政府组织、非营利组织的问题。如前所述，建立社会保障实施的社区机制，并不是让社区居委会来承担社会保障实施的责任，也不是由政府来包办，其选择应该是在社区中培育大量的非政府组织和非营利组织，因此，在建立社会保障实施社区机制过程中，如何培育非政府组织和非营利组织是很关键的问题。在如何培育非政府组织和非营利组织的问题上，首先政府应该转变观念，一是政府应该转变建立社会保障实施的社区机制就是由社区居委会承担社会保障实施责任的观念。政府应该充分认识到建立社会保障实施社区机制的必要性、重要性和迫切性，要充分尊重社区居委会的自治地位，要充分认识到非政府组织和非营利组织在建立社会保障实施社区机制过程中的重要性。二是政府应该转变对待非政府组织和非营利组织的态度。目前，政府对非政府组织和非营利组织还很不信任，对非政府组织和非营利组织的限制过多，从而导致非政府组织和非营利组织成长环境不良，结果是大大限制了非政府组织和非营利组织积极作用的发挥。其次应该尽快立法来规范和鼓励非政府组织和非营利组织的发展。要加快制定有关的法律法规和相关的政策，对非政府组织和非营利组织的性质、地位、服务宗旨、设立程序、运作机制、项目开发的方式、资金和人员管理、职业道德规范、法律责任等问题做出明确规定，形成比较完备配套的法律法规体系。与此同时，还应对既有的法律法规进行必要的清理，对于与社会主义市场经济不相符的、过时的、矛盾的法律或法规要坚决地废止，对于不合理或相互矛盾的法律或法规要予以取代或修订，以规范非政府组织和非营利组织的行为，为其健康发展提供制度上、法律上的保障。

第四，在构建社会保障实施社区机制过程中如何实现专业化的问题。社会保障实施社区机制的最主要工作内容是实施对社会保障对象的管理与服务，而这种管理与服务应该是专业化的，即应该由经过专业训练的拥有专业知识和专业技能的人员来进行。现实中，社会保障实施机构中的工作人员的专业化程度非常低，从而严重影响了管理与服务的效果。而我国相应的专业教育并不缺乏，目前全国设有社会工作专业的高等院校达一百多所，每年大约能培养社会工作专业毕业生5000名左右，但真正能进入社区，进入社会保障实施机构中的社会工作专业毕业生却寥寥无几，主要原因是待遇差、社会地位低、职业声望不高。因此，政府应该制定政策改善社区中社会保障实施机构工作人员的物质待遇，提高他们的社会地位和职业声望，从而吸引社会工作专业毕业生到社会保障实施机构中就业，进而实现社会保障实施机构的专业化。

参考文献：

- 陈伟东，2004，《社区自治：自组织网络与制度设置》，北京：中国社会科学出版社。
- 董溯战，2003，“英国社会保障制度中的国家、市场与社会作用之比较分析”，《宁夏社会科学》，第6期。
- 潘小娟，2004，《中国基层社会重构——社区治理研究》，北京：中国法制出版社。
- 郑功成，2002，《中国社会保障制度变迁与评估》，北京：中国人民大学出版社。

The discussion on the community system of the social security
in practice

CUI Feng

(Law and Politics School of Ocean University of China; Qingdao
Shandong, 266100)

Abstract: With the changing of the social structure and social security pattern, the system of social security in practice necessarily improves, so the community system of the social security in practice appears according to the improvement. The community system of the social security in practice means that the community partly undertakes the duty of the social security in practice. It' s the most important part that the community is responsible for the management and service of the social security objects. It' s characterized as un-unit, government predominance, socialized and professionalized. It needs to resolve a series of problems to establish and perfect the community system of the social security in practice.

Key words: the social security pattern, the system of social security in practice, community system

作者简介:

崔凤（1967—），男，吉林乾安人，中国海洋大学法政学院副院长、教授，社会学博士后，主要研究方向为社会政策、环境社会学、海洋社会学等。

文档附件:

编辑: 文章来源:

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载, 敬请注明: 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]