

博士文库

中国 社会保障制度与 城市社区制度的共生关系研究

Study on the Symbiotic Relationship between Social Security System and Urban
Community System of China

刘潇 著



中国人事出版社

014036196

D632.1
241

博士文库

中国社会保障制度与城市 社区制度的共生关系研究

Study on the Symbiotic Relationship between
Social Security System and Urban
Community System of China

刘 潇 著



中国人事出版社

D632.1

241



北航

C1715497

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障制度与城市社区制度的共生关系研究 刘潇著. —北京: 中国人事出版社, 2012

ISBN 978-7-5129-0426-2

I. ①中… II. ①刘… III. ①社会保障制度-研究-中国②城市-社区建设-研究-中国 IV. ①D632.1②D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 315618 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

保定市中国美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 9.5 印张 140 千字

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

内 容 摘 要

社会各种制度安排是互相关联的，一种制度的变革势必受到社会环境的影响与历史条件的制约，并同时影响和制约着体系中的其他制度安排，本书研究社区与社会保障制度之间的关系正是基于这样的考虑。在西方社会理论体系中，社区一直是社会工作和社会福利的载体，有着不可忽视的社会保障功能，而我国计划经济与单位制解体之后，社会保障逐渐从企业福利中分离出来，亟须在单位制体系之外寻求新的依托，这也是 20 世纪 90 年代“社区建设”迅速兴起并在目前愈加得到重视的原因之一。那么，在社会转型的背景下，社区发展与社会保障变革有着何种互促与互制的关系？如何才能形成两者的良性互动？社区化能否成为中国社会保障的发展之路？如果可以，社区与社会保障将在哪些领域或哪些层面结合？以上即为本书希望回答的问题。

新中国成立以来，随着经济社会体制的转型，城市社区的组织结构经历了从“街居—单位制”到“街居—社区制”的变革；而社会保障制度也经历了从“国家—单位制”到“国家—社会制”的变迁。从上述沿革史不难看出两者的变迁历程存在一定时间上的同步性，同时期的制度结构也存在一定的相似性和对应性，此外，它们的发展演变又都不能脱开经济制度改革等环境背景。要超越这种模糊的感性认识，则需进一步构建分析框架和理论模型以解析两者的关系。本书选取了制度变迁理论、制度系统演化理论和共生理论

作为框架搭建理论基础，其内在逻辑如下：首先，制度变迁理论是以基本经济学方法做制度分析，具体来说考察制度行动者面临的成本收益，并以额外收益（制度不均衡）作为制度变迁动力的源头，以制度均衡作为制度变迁的目标。该理论主要分析制度变迁的起点与终点，而把变迁过程作为一个黑匣子未作涉及。其次，制度系统演化理论不满足于只了解起点和终点的状态，它打开了制度变迁理论的黑匣子，用“马尔科夫链”来模拟解释制度演化过程中的各期状态，从而着重分析了制度系统由不均衡向均衡变化的过程，而在这一过程中，制度之间的关联性具有关键性作用，它作为制度系统的静态结构，塑造了制度系统演变的路径。然而该理论只关注了制度系统结构如何通过链式传导来决定制度变迁路径，却将制度系统结构本身的形成与发展作为又一个黑匣子。本书欲将这一结构的黑匣子打开，进一步解析制度关联性的性质与特征，探索其形成条件与断裂原因，而共生理论的特色即在于其对个体或群体关系的细致剖析，此为本书将共生理论引入制度分析并建立共生制度分析框架的原因和目的。

共生制度分析框架包含三个基本元素：共生单元、共生环境、共生模式。共生机制形成的原理包括共生界面生成和行为集兼容。共生界面是共生单元之间的接触媒介和资源交换渠道，共生界面生成是共生关系形成的必要条件和关键特征。行为集是制度的外在体现，那么对共生制度单元的分析即可转化为对其行为集的分析，对共生关系的判定也可转化为对行为集兼容性的验证。在共生制度框架下，将社会保障制度与城市社区制度视为共生单元，可建立两者的共生关系模型。在计划经济时期和市场经济时期，社会保障制度与城市社区制度之间有不同的共生界面生成，并且两者满足行为集的兼容原理，只是在不同历史时期的兼容性有差异。此外，经济社会制度环境及政治与行政制度环境对两个共生单元及它们之间的关系都有影响。基于上述原因，社会保障与社区制度的改革应协同进行，并通过扩大共生界面和提高两者的行为集兼容性来提升共生体的环境适应性，只有这样才能促进两者的紧密结合与良性互动，从而提升两者的制度绩效。因此，本书对社会保障及社区的共生系统进行了综合制度设计。

本书设计的社会保障制度改革与发展的目标模式是一个三层保障系统：第一层是基于社会资本的互助保障，第二层是基于国家责任的强制保障，第三层是基于志愿原则的慈善保障。相应地，城市社区具有三层社会保障功能：第一层为提供社会资本培育的土壤，第二层为参与和配合社会保障管理与服务，第三层为提供慈善事业发展的平台。

Institutional arrangements are interrelated. The trend and transformation of an institutional arrangement is influenced by social environment, historical context and other institutional arrangements as well. Based on the logic above, this dissertation focuses on the relations between community and social security (welfare) system. In the western social theories, community is closely bound up with social work and has vital social welfare functions; while in China, with the disaggregation of the Unit (Danwei) System during the economic reform, social welfare system broke away from employee benefit systems of Danwei, and was in dire need of a new platform. So, community building programs were put forward and increasingly attracted public attentions. The research questions of this dissertation are as followed: 1) in the background of social transformation of China, what is the relationship between community development and social welfare reform? 2) How to improve mutually beneficial interaction between the two? 3) Is there any possibility that social security could connect with urban community? 4) If so, how and in what levels can they connect with each other?

Since the People's Republic of China (PRC) was built up, with the social and economic reform, the organization structure of urban community experienced a transformation from "Street Office-Residents Committee-Unit Model" to "Street Office-Residents Committee-Community Model"; while

Abstract

Institutional arrangements are interrelated. The trend and transformation of an institutional arrangement is influenced by social environment, historical context and other institutional arrangements as well. Based on the logic above, this dissertation focuses on the relations between community system and social security (welfare) system. In the western social theories, community is closely bound up with social work and has vital social welfare functions; while in China, with the disaggregation of the Unit (Danwei) System during the economic reform, social welfare system broke away from employee benefit system of Danwei, and was in dire need of a new platform. So, community building programs were put forward and increasingly attracted public attentions. The research questions of this dissertation are as followed: 1) in the background of social transformation of China, what is the relationship between community development and social welfare reform? 2) How to improve mutually beneficial interaction between the two? 3) Is there any possibility that social security could connect with urban community? 4) If so, how and in what levels can they connect with each other?

Since the People's Republic of China (PRC) was built up, with the social and economic reform, the organization structure of urban community experienced a transformation from "Street Office-Residents Committee-Unit Model" to "Street Office-Residents Committee-Community Model"; while

the social security system experience a conversion from "State-Unit Model" to "State-Society Model". From the historical process, we can see that the changes of the two systems are accordant and the structures of them are alike. In addition, their development and transformation is shaped by the environment background such as economic reform. In order to have an insight into those phenomena, this dissertation built a theoretical model to explain the various relationships above. The conceptual frameworks applied in this research included: theory of institutional change, theory of evolution of institutional system and symbiotic theory. First, the theory of institutional change analyzes institutions with basic economic approaches; specifically, it makes cost-benefit analysis on actors; considers extra benefits (institutional disequilibrium) as the origin of institutional change, while institutional equilibrium as the end of institutional change. All the analysis is focused on origin and end, while the process is considered a black box which attracts no attention. Second, the theory of evolution of institutional system opens up the black box above. It focuses on the process from disequilibrium to equilibrium, and simulates the process of institutional evolution with Markov Chains. In this process, the correlations between institutional arrangements, which are static structures of institutional system, play a key role in shaping the paths of institutional changes. However, in this theory, the forming and changing of the static structures of institutional system is another black box which has not been well explained yet. This dissertation is to open up this black box, making further explanation of relations between institutional arrangements, including their features, the conditions of their formation, and the reasons of their breakdown. This is why symbiotic theory is introduced and applied into institutional analysis in my research.

The framework of symbiotic institutions analysis contains three key factors: symbiotic unit, symbiotic environment and symbiotic model. The fundamental principles of the theory are: 1) formation of symbiotic interface; 2) compatibility of activity aggregate. Symbiotic interface is medium where

symbiotic units meet, and a channel for them to exchange resources. It is a key feature and a necessary condition for the formation of symbiosis. Institution is a series of constraints imposed on human interaction. For a certain actor, each institution defines an aggregate of choices that is "activity aggregate". Activity aggregates give expression to institutions, so the analysis on symbiotic institutions can be converted to the analysis on their activity aggregates, and the judgment on symbiotic relationship can be substituted by testing on the compatibility of activity aggregates. Within the framework of symbiotic institutions, we can consider social security system and urban community system as symbiotic units, and establish a symbiotic model of their relations. There are different symbiotic interfaces between social security and urban community system which are formed in different economic periods. The two symbiotic units above also meet the conditions of compatibility of activity aggregates; however, they differed in the degree of compatibility in different times. Besides, both the economic and political environment has great influence on the two symbiotic units and their relations. Based on the reasons above, social security system and urban community system ought to cooperate with each other. The institutional innovations of the two systems should be designed to improve their compatibility and expend their symbiotic interface in order to improve their beneficial interactions and thus their performances. So, this dissertation made an integrated design of the symbiotic institutional system.

In concluding part, I design a three-level social security system with the first level: mutual help based on social capital; the second level: compulsory social security based on state responsibility; the third level: benevolent social welfare based on volunteering. Accordingly, urban community system has three levels of social security functions, which includes: 1) provide conditions for social capital accumulation; 2) participate in social security administration and service providing; 3) provide platform for benevolence development.

序

仇雨临

新中国成立六十年以来,经济与社会环境发生了深刻的变革,我国社会保障制度和社区制度也都在摸索着转型与前进。在探索转型期社会保障体系构建的过程中,很多研究认为社区化是单位制解体之后我国社会保障模式的新出路,然而在对社区社会保障体系结构的论证上,学术界还存在很大分歧。在社会保障理论初步发展,社区制度也尚未定型的时期,本书关注二者的转型过程,着眼于制度的关联与互动,并试图解释缘由、预测趋势和提出改革建议,无疑有着重要的意义。

本书首先对新中国成立以来我国城市社区和社会保障沿革历史进行了细致的梳理:从地域范围、人群组成、治理模式、社区情感四个方面梳理了城市社区的变革,总结其含义与功能的动态发展;从融资体系、管理模式、服务内容、保障对象四个方面梳理了城市社会保障制度的变迁,归纳其含义及载体的演变。作者提出,我国城市社区结构经历着由街居—单位制向街居—社区制的转型,而社会保障制度经历着由国家—单位制向国家—社会制的转型,二者的发展具有相当的同步性与对应性。这一梳理为模型化地拟合二者的关系做了系统的铺垫。

接下来,本书从视角的相似性与逻辑的吻合性两方面来论证将共生理论引入制度分析的可行性,并基于共生理论和制度系统演化理论建立了城市社区制度与社会保障制度的共生模型框架:确定共生制度系统的主体——共生单元、共生环境、共生模式,给出社会保障制度与社区制度共生关系成立的条件并验证其是否成立,并分析转型前后的制度环境对共生单元的影响。

本书得出这一结论：在计划经济时期和市场经济时期，社会保障制度与城市社区制度之间有不同的共生界面生成，并且二者满足行为集的兼容原理，因此其共生关系成立。此外，经济社会制度环境及政治与行政制度环境对两个共生单元及它们之间的关系都有影响。基于上述原因，社会保障与社区制度的改革应协同进行，并通过扩大共生界面和提高二者的行为集兼容性来提升共生体的环境适应性，只有这样才能促进二者紧密结合与良性互动，从而提升二者的制度绩效。作者在书的末尾给出了综合制度设计的建议，即三层社会保障系统及与之匹配的社区三层社会保障功能。从理论角度，本书为制度关联性研究探寻了一个新的研究视角与框架；从实践角度，本书是对单位制解体之后社会保障制度如何寻求新的载体这一问题的应答。

总体来看，本书未落入就政策谈政策的藩篱，在前人理论上构建了一个共生制度分析框架，并结合中国社会保障与城市社区的现实建立了二者的共生关系模型。作者将生态学视角引入制度分析，尤其是将共生理论应用于制度关联性研究，角度新颖。基于历史事实和理论推演，能够提出制度创新建议，也具有政策参考价值。然而由于资料收集方式较为单一，以历史文献研究为主，没有进行实地调查，因而缺乏第一手资料，从而本书对制度的宏观分析缺乏微观证据的支撑，且论证略显单薄，因此还有待进一步深入研究。本书面向的读者包括社区和社会保障领域的研究者，也包括相关实务工作者，相信本书能够对理解中国城市社区与社会保障的互动关系有所启发，而读者与同行的反馈也将对作者进一步完善其研究大有裨益。

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景与选题	1
1.2 相关概念界定	2
1.3 文献综述	3
1.4 研究思路与研究方法	13
1.5 理论框架	15
第 2 章 从“街居—单位制”到“街居—社区制”：中国城市社区体制的沿革	27
2.1 引言	27
2.2 街居—单位制的形成与发展	28
2.3 街居—单位制的结构与特点	37
2.4 由街居—单位制到街居—社区制：转型期的社区变革	43
第 3 章 从“国家—单位制”到“国家—社会制”：中国社会保障制度的变迁	58
3.1 引言	58
3.2 国家—单位制：我国计划经济时期的社会保障制度	59
3.3 由“国家—单位制”到“国家—社会制”：转型期社会保障变迁的路径	74

第4章 中国社会保障制度与城市社区制度的共生模型分析	86
4.1 引言	86
4.2 分析框架	87
4.3 社会保障制度与城市社区制度的共生关系分析	91
第5章 结论与启示	117
5.1 总结与结论	117
5.2 制度改革与创新构想	118
参考文献	127
后记	136

街居一社区制，改革开放之后单位制解体，街居制浴火重生并得到增强，与此同时，居民社会日渐成熟，居民组织成为社区中另一类治理主体，街居一社区制即为居民组织和民间组织共同作为社区治理主体的管理模式，它体现了市场经济时期社区内国家与社会的关系。

第 1 章

导 论

1.1 研究背景与选题

新中国成立六十多年以来，随着经济体制和社会体制的发展与改革，社会保障制度也发生了深刻的变革。在当前我国社会保障理论初步发展和社会保障制度尚未完全定型的时期，关注这一变迁过程，通过对历史经验的归纳和理论模型的演绎来总结规律、解释缘由并预测趋势，无疑有着重要的理论价值和政策参考意义。这也是本书的研究目的。

社会各种制度是互相关联的，一种制度的变革势必受到社会环境的影响与历史条件的制约，并同时影响和制约着体系中的其他制度安排，本书研究社区发展与社会保障制度变革之间的关系正是基于这样的考虑。在西方社会理论体系中，社区一直是社会工作和社会福利的载体，有着不可忽视的社会保障功能，而我国计划经济与单位制解体之后，社会保障逐渐从企业福利中分离出来，亟须在单位制体系之外寻求新的依托，这也是 20 世纪 90 年代“社区建设”迅速兴起并在目前愈加得到重视的原因之一。那么，在社会转型的背景下，社区发展与社会保障变革有着何种互促与互制的关系？如何才能形成两者的良性互动？社区化能否成为中国社会保障的发展之路呢？如果可以，社区与社会保障将在哪些领域或哪些层面结合？以上即为本研究希望回答的问题。

1.2 相关概念界定

社区是指在一定地域范围内居住并有互动关系的人们所组成的社会生活共同体。

社会保障：具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统（郑功成，2000）。由于本书关注点为社会保障与城市社区的关系，因此本书出现的社会保障，凡未特殊标明的，均指城市社会保障。

共生（symbiosis）：原意为生物体间出于生存需要按照某种方式相互作用，形成共同生存、协同演化的稳定平衡关系。将其从生物学背景中抽象出来之后，共生指个体之间或系统之间相互依存、互惠互利的稳定平衡关系。

社会网络（social network）：社会网络是一个由某些个体或组织间的社会关系构成的相对稳定的系统（阮丹青等，1990）。

社会资本（social capital）：社会资本分为特定性社会资本和共通性社会资本两种。前者指个人通过自己拥有的社会关系网络而获得的资源，之所以称之为资本，是因为对这些网络关系的投资可以给人们带来预期的收益；后者指一种嵌入于社会关系和社会结构之中的行动资源，这种资源可以增进集体行动的能力，减少人际互动过程中因投机而产生的交易成本，它包括人际间的信任和互惠规范等（赵延东，2003；刘春荣，2007）。

邻里社会资本：一种基于邻里居民间的人际关系网络资源，它一方面可使居民个人从中获得潜在收益，另一方面有助于将居民个体融入社区，形成一种地方公共问题的治理力量，从而增进社区的集体福利。

市民社会：市民社会同政治社会、经济社会一样，是现代整体性社会中的一个功能领域的称谓，就中国情况而言，它是独立于国家之外的、以市场经济发育为基本特征的市场领域以及一些非经济的社会空间（韩克庆，2008）。

街居一单位制：计划经济时期，街居和单位分别作为体制外和体制内的管理中心，承担着社区管理与社会控制的责任，因而本书用街居一单位制来概括计划经济时期我国社区组织结构和管理模式。

街居—社区制：改革开放之后单位制解体，街居制沿袭下来并得到增强，与此同时，市民社会获得成长，民间组织成为社区中另一类治理主体，街居—社区制即为街居组织和民间组织共同作为社区治理主体的管理模式，它体现了市场经济时期社区内国家与社会的关系。

国家—单位制：计划经济时期，在国家、单位、个人三者利益高度一致的前提性原则下，国家充当着社会保障政策制定者与资金最终提供者的角色，并且由国家 and 单位分别充当二元分割的民政福利保障与单位福利保障的直接提供者与管理者，这一社会保障制度被称为国家—单位制（郑功成，2002）。

国家—社会制：市场经济时期，由国家主导制度安排，政府、社会、个人共同承担相应责任的社会化的社会保障制度（郑功成，2002）。

1.3 文献综述

1.3.1 社区发展

1. 社区概念

(1) 社区概念在世界的起源与发展

最早将社区概念引入社会学的是德国社会学家滕尼斯（Ferdinand Tönnies），他在1887年发表的《社区与社会》（*Gemeinschaft and Gesellschaft*）一书中将社区与社会区分开来，认为前者是一种原发的和有机的社会组织形式，强调在自然意愿（natural will）调节下，人与人之间的亲密关系（如亲属之间的亲缘关系，宗教团体或小村庄内的团结关系，企业内的雇主雇员关系等）；而后者强调在理性意愿（rational will）控制下，功利性的和结果导向的利益交换关系（Tönnies, 1988）。而德语的 *Gemeinschaft* 一词可翻译为社区、共同体、团体等，它最初并不包括地域的含义（张钟汝，1984）。美国学者查尔斯罗·密斯把 Tönnies 的著作译成英文时，将其译为 *Community and Society*（《社区和社会》），首次将英文中的 community 与德语中的 *gemeinschaft* 相对应，英文单词 community 源于拉丁语 communi-

tas, 有“共同性”或“社群性”、“联合”或“社会生活”、“地域性”等意(杨冬艳, 2006)。而社区概念中的地域属性和情感属性则慢慢固定下来, 成为其在国际学术界的主流含义。Hillery (1955) 在对社区定义的研究中统计出 94 个不同的社区定义, 但从这些定义中可以达成共识的是, “社区是指在一定地域范围内有社会互动并具有一种或多种共同联系的人们”。

(2) 中国对社区概念的引入与内化

community 一词最初引入中国时, 是被译为地方社会的。后来费孝通等将 Tönnies 著作的英文译本 *Community and Society* 译成中文时, 发现 community 在此书中是作为与 society (社会) 截然不同且相对的概念出现的, 因此译为“地方社会”不恰当, 于是他创造了“社区”一词作为替代(潘小娟等, 2006)。这一译法融原文中的“社群性”(社)和“地域性”(区)两种意义于一身, 准确地把握了这一术语的核心含义(杨冬艳, 2006), 后来便沿用下来。然而在这之后相当长的一段时间内, 社区研究并未在国内兴起, 而社区的概念也仅限于翻译和学习外国文献。20 世纪 80 年代产生过一些关于社区概念与社区理论在中国存在的必要性的讨论, 在此期间的文献观点基本仍是强化社区的上述含义, 并肯定其存在的意义(顾晓鸣, 1984; 张钟汝, 1984)。

1986 年, 民政部首次把社区概念引入城市管理, 提出在城市中开展社区服务工作, 这一时期政府运用的操作化的社区概念是与民政工作紧密相连的, 而随着社区服务的普及, 其服务对象和服务项目都逐步扩展到民政工作所能涵盖的内容之外, 因此迫切需要一个更全面的概念(潘小娟等, 2006)。从 20 世纪 90 年代开始, 社区服务的对象和项目范围日益扩大, 而对于社区概念及其在社会学中的应用也相应有了更系统化的研究, 如丁元竹和江汛清(1991)从社会学和人类学角度区分了社区与邻里、区域等其他相似概念的内涵, 并强调空间关系是社区概念可操作的关键。此后社区一词在政府规范性文件频频出现, 但直到 2000 年, 中办发[2000]23 号文件才给出了政策操作中明确的社区定义与社区范围: “社区是指在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围, 一般是指经过社区体制改