

# 中国

## 社区福利体系研究

刘继同 著



中国社会科学出版社

0632.1  
201840

# 中国

## 社区福利体系研究

刘继同 著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国社区福利体系研究 / 刘继同著. —北京: 中国社会科学出版社,  
2018. 6

ISBN 978-7-5203-1723-8

I. ①中… II. ①刘… III. ①社区—社会福利—研究—中国  
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 314141 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 王莎莎  
责任校对 张爱华  
责任印制 张雪娇

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京君升印刷有限公司  
装订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版次 2018 年 6 月第 1 版  
印次 2018 年 6 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 31.25  
插页 2  
字数 495 千字  
定价 98.00 元



---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

## 致 谢

本书是 2005 年笔者主持国家哲学社会科学基金项目（批准号：05BSH040）《社会转型期社会政策框架与卫生政策战略地位》课题终期成果之一。

2010 年笔者主持国家社会科学基金项目（批准号：10BSH060）《中国特色医务社会工作实务模式研究》课题终期成果之一。

2015 年笔者主持国家社会科学基金重点项目（批准号：15ASH008）《中国特色现代社会福利体系建构研究》阶段性成果之一，特此说明与致谢。

# 前 言

2018年是中国改革开放四十年的历史时刻，将在人类社会发展和当代中国历史变迁中占据独特、重要、辉煌和具有划时代的全球意义、中国国家意义和社会发展意义的战略性地位。改革开放四十年，中国社会环境、价值观念、权力结构、法律制度、经济发展、市场机制、社会结构、社会需要、社会问题、生活质量、行政管理体制和文化模式，均发生史无前例和翻天覆地的革命性变化，其中最具全国性、战略性、全局性、长期性、历史性、革命性、典型性、代表性、结构性、体系性和方向性的历史变化是，中国社会结构全面、系统、快速、战略、深刻转型和社会现代化程度不断提高，社区概念、社区环境、社区理论、社区政策、社区需要、社区问题、社区就业、社区经济、社区商贸、社区金融、社区服务、社区建设、社区文化、社区娱乐、社区组织、社区治理、社区生活、社区结构等“社区结构因素”出现，社区再度（20世纪三四十年代是首个高峰期）成为中国现代社会结构、社会体系与社会生活的重要组成部分，再度成为中国社会结构重要的结构性因素，社区因素首次具有全国性、国家性、战略性、长远性、系统性、政治性、经济性、社会性和文化性的社会意义，理论意义、政策意义和制度建设意义。社区结构、社区生活、社区政策法规与社区服务体系既是中国社会结构战略转型的历史产物，又是中国社区结构分化和现代社会福利制度建设的最重要结构特征。

中外历史经验证明：社会结构分化与社会现代化程度越高，社区结构与社区生活内涵越丰富；社会结构分化与社会现代化程度越高，社区类型、社区人群与社区需要类型多元化程度越高；现代社会结构分化程度越高，社区在社会生活中地位越高，作用越大，社区结构内涵越丰富；社会结构分化与社会现代化程度越高，社区生活、社区结构与社区关系对人们

的社会意义越大；社会结构分化和社会体系复杂性程度越高，社区越是观察、理解和研究社会体系的最佳场域；社会结构分化和社会现代化程度越高，地域、功能社区在社会生活和社会结构中主体性越强；社会结构分化与社会现代化程度越高，社区需要、社区问题与社区政治学议题越具政治性；社会结构分化与社会现代化程度越高，地域社区与功能社区代表性、典型性与社会性越鲜明；社会结构分化与社会现代化程度越高，社区环境、社区需要、社区问题、社区生活、社区关系、社区经济、社区服务、社区发展、社区治理、社区政策法规和社区结构议题国家性越强。简言之，社会现代化程度越高，社区生活与社区福利体系地位越高，作用越大，影响越广泛。

众所周知，中文的“社区”（community）概念是由中国著名社会学家、人类学家费孝通于1930年代提出的。因为与区域相联系，所以中文社区概念具有地域性含义，意在强调这种社会群体生活是建立在一定地理区域之内的。这是“地域社区”的历史和传统渊源。伴随社会发展，尤其是社会结构分化，工业化、城市化与现代化程度不断提高，“功能社区”：主体是各式各样社会组织，越来越成为社区主要类型，在社会生活中发挥越来越大的作用。1970年代以来，以专门共同体为主的“网络社区”日益兴旺发达，在社会生活中影响增强。1990年代以来，伴随互联网发展，各式各样的“虚拟社区”大量涌现，成为社会结构重要因素。

改革开放四十年来，社区概念在当代中国社会恢复、重建历程典型反映改革开放的历史进程。中国改革开放四十年伟大实践与社会结构战略转型的社会现实环境，赋予当代中国社区概念丰富多彩的国家涵义、政治涵义、经济涵义、社会涵义、文化涵义和历史涵义，影响深远。令人庆幸和高兴的是，我生活在这个伟大的时代，我亲身经历了改革开放四十年光辉历程；我有幸感受、感知、经历和生活在当代中国的城乡社区中；我有幸亲身参与中国社区研究，承担一些有关社区的实证研究和理论政策研究课题，迫使我更多地思考中国社区问题；我有幸撰写了一些有关社区问题的学术文章和研究报告，无意识地间接记录中国社会变迁；我有幸亲眼目睹和亲身见证中国社区生活越来越美好历史过程，社区福利体系主题日益鲜明。这是我出版此书的初衷，也算是我们这一代人对中国改革开放四十年辉煌成就的个人性答卷。

自1986年开始工作以来，尤其是民政部长崔乃夫推动的社区服务与社区建设10年工作经历，导致社区问题成为我最主要的研究兴趣和学术关注点之一，开启我漫长社区研究之路。1986—2017年的31年间，除1995年在中国社会出版社出版笔者独著的《中国社区工作》，2004年与王青山教授合著《中国社区建设模式研究》（中国社会科学出版社2004年版）学术专著外，根据不同时期的社会关注点与社区环境，我撰写多篇有关社区研究的学术论文和研究报告。

限于篇幅的限制，我忍痛将一些自认为不重要，或是在中国知网（CNKI）里比较容易找到，或是原来篇幅太长，例如《社会企业》，或是一些会议综述，或是在出版书籍中已发表的有关中国社区健康服务的理论政策议题，社区精神健康服务历史与现状的长篇文章，或是我与研究生合著的一些文章（个别文章非常优秀，被多个刊物转载，例如《我国城市社区卫生服务体制困境与全科医师收入现状实证研究》，《中国全科医学》2010年第12期），或是一些与本书主题非常相关的优秀译文，例如《中英社区服务比较》（原载中国社会科学院社会学所苏国勋研究员主编的《国外社会学》1996年第1期），或是我撰写的与本书主题高度契合的论文，例如《香港社区工作的回顾与经验》（原载《民政论坛》，1995年第5期），予以割爱舍弃。原来想作为附录形式出现的附录1：中国社区政策法规与社区福利体系大事记；附录2：中央政府有关社区主要政策法规基本状况一览表；附录3：改革开放以来中国社区研究主要著作目录一览表，也只能放弃，待日后有机会时再奉献给大家。特此说明。

我将有关社区研究的部分文献分为11个主题，每个主题既是相对独立的部分，又是社区福利体系重要有机组成部分，目的是尽可能全面、系统、历史性地描述中国社会结构变迁与社区结构分化的真实、客观状况，并用“社区福利体系”主题统领全书各个部分，主题鲜明。

第一部分是“中国社会结构转型与社区结构分化状况”，目的是将“中观层次”的社区生活与社区研究议题放在中国社会结构转型与社会现代化的宏大历史环境中予以全面、动态考察。这部分的理论、政策与服务主题是国家、社会、市场关系的形成，社区成为重要“结构性因素”。

第二部分是“城市街居工作历史与社区管理模式”，目的是试图全面、系统、客观描述中华人民共和国成立以来城市街道办事处、居民委员

会等社区组织结构、社区组织的功能角色地位作用与日常运行机制，尤其是城市社区管理和社区工作基本模式，说明社区组织结构功能作用角色变迁的社会结构逻辑、社区发展内在逻辑和社区福利体系历史逻辑。这部分的理论、政策与服务主题是城市社会结构与社区结构变迁和具体而微的社区运行模式。

第三部分是“社区概念的社会建构与社区福利基础理论”，目的是紧紧围绕社区概念的内涵外延与构成要素，社区建设、和谐社区建设与社区福利制度设计的若干基础理论政策议题，尤其是国家与社会、国家与社区的关系，提供理论思考和基础理论支撑。理论建构是主题。这部分的理论、政策与服务主题是，理论设计是社区建设政策与服务体系的价值基础与前提，社区理论设计质量与理论视角质量决定社区政策质量与社区服务体系质量，理论是最关键的。

第四部分是“社区需要界定与城市社区问题”，目的是立足社区生活的现实处境和真实状况，直面社区问题，科学合理准确地界定社区需要，找准社区服务、社区建设与社区治理最佳切入点，及时、有效和专业化地满足社区居民不断变迁和趋高的社区需要，提高社区福利水平。这部分理论、政策与服务主题是社会问题、社区问题与社会需要、社区需要，社区福利体系应运而生。

第五部分是“社区服务政策与社区建设政策目标”，目的是全面、系统地梳理、澄清、分析、评估国家社区服务与社区建设政策目标，探讨价值目标、理论目标、政策目标、工作目标、服务目标、现实目标、长远目标、国家目标、社区目标、经济政策与社会政策等目标间关系。这部分的理论、政策与服务主题是目的与目标，国家政治意图与社区政策目标是重中之重。

第六部分是“社区就业、社区经济与地方经济发展”，目的是聚焦丰富多彩和日新月异的社区就业与社区经济生活，尤其是地方经济发展的国际趋势，社区就业和社区经济福利色彩浓厚。这部分的理论、政策与服务主题是劳动就业、经济发展与经济福利、社区福利内在逻辑关系。

第七部分是“社区生活结构转型与社区福利体系”，目标主要是阐述社区型社会福利体系的现代理念，尤其是运用从“身份社区”到“生活社区”的概念框架，描述、分析和解释中国社区环境、社区需要、社区



结构、社区生活和社区福利体系发生的“静悄悄的革命过程”，首次提出现代型社区福利体系框架，为城乡社区治理与和谐社区建设运动指明未来发展方向。这部分的理论、政策与服务主题是社区需要结构、社区生活结构革命与社区福利体系形成。

第八部分是“社区福利财政与地方财政体制”，目的是在社区服务与社区建设背景下，首次明确、系统地提出“社区福利财政”概念框架与社区福利财政制度建设议题，清晰界定社区福利财政涵义、历史、目标、体系、范围、功能、特点，分析社区福利财政制度建设的体制困境、面临障碍与结构性成因，简述社区福利财政制度建设面临的若干核心理论与政策争论议题，提出政府责任承担方式与国家社区福利财政制度建设行动战略，目标是全面推进中国社区福利财政制度建设的理论基础、政策法规和服务体系，为社区型福利体系奠定社区福利财政制度基础，为全体城乡社区居民美好生活需要的满足提供社区福利财政制度基础。这部分理论、政策与服务主题是现代社区福利财政、地方财政体制与现代财政制度建设。

第九部分是“中国社区社会工作实务模式与社区福利体系”，目的是从专业社区社会工作角度，全面、系统总结中国社区社会工作实务模式，界定社区社会工作实务模式的范围内容，梳理社区实务模式研究历史脉络和理论框架，尝试建构中国特色社区社会工作实务理论体系。这部分理论、政策与服务主题是中国特色社区社会工作实务模式和理论体系，聚焦中国智慧。

第十部分是“欧美社区社会工作经典实务模式与发展趋势”，目的是全面、系统、客观介绍欧美社区社会工作实务经典模式，尤其是若干值得高度关注发展趋势，历史经验的主体是规律。这部分的理论、政策与服务主题是欧美社区社会工作实务经典的社区规划、社区发展、社区行动模式。

第十一部分是“‘东亚福利模式’与社区福利体系比较研究”，目的是全面、客观介绍日本、韩国社区福利体系，以加强中国、日本、韩国三个东亚型福利国家在社区福利领域中相互理解。这部分的理论、政策与服务主题是东亚福利模式与中国、日本、韩国社区福利体系比较研究。

需要强调的是，本书是我多年社区理论、政策与服务研究，尤其是宏观性、总体性社会福利与中观性、局部性社区福利理论思考的缩影，直接反映中国社会结构转型与社区结构分化历史轨迹和发展过程。为了真实客

观记录中国社会变迁，所有文稿一律采取“保留历史原貌”的原则，未做任何改动和刻意修饰，这是需要特别交代和告知的，希望读者通过本书看到真实的中国，了解中国亿万普通社区居民的日常生活、喜怒哀乐和家庭生活图画。

更重要的是，回顾30年社区研究渐入佳境、曲折坎坷和“收获多于付出”的历程，我曾先后提出若干创新性理论观点和思想主张，例如社区福利体系与社区福利制度框架设计议题，从绝对依附到相对自主，社区型NGO，网络控制与基层组织体系建构，组织性动员与政治经济运动，内源性革命与民间社会的兴起，社区的客观界定与社区的主观建构，社区需要研究，社区问题，街居经济与社区参与革命，社区就业概念，最早引入OECD的“社会企业”概念与理论，从身份社区到生活社区，社区福利财政制度，社区型安置保障模式，从“个人不幸”到“社区照顾”，北京“牛街模式”的社会建构与民族社区福利体系，最早引入欧美经典的社区规划、社区发展、社区行动模式，开拓性从事日本社区福利制度历史、现状与经验，尤其是中、日、韩社区福利比较研究议题，范围内容覆盖中国特色现代社区福利体系建设的所有领域。毫无疑问，这些概念框架、理论模式与服务体系是中国模式、中国道路和中国智慧的一部分。关于这些理论创新、政策分析和研究成果是否是最佳答案，是否是最佳答案的权威判官，就是各位读者，就是中国亿万社区居民，就是中国众多的城乡社区，就是中国社区福利历史！

# 目 录

前 言 .....	( 1 )
-----------	-------

## 第一部分 中国社会结构转型与社区结构分化状况

从绝对依附到相对自主：国家、市场与社区关系模式的战略 转变 .....	( 3 )
社区 NGO 与城市社区服务转型：北京新街口街道社区 服务中心的个案研究 .....	( 19 )

## 第二部分 城市街居工作历史与社区管理模式

网络控制与基层组织体系建构：20 世纪 50 年代城市社区工作模式 初探 .....	( 41 )
组织性动员与政治经济运动：20 世纪六七十年代城市社区 工作模式 .....	( 55 )
从居民委员会到社区委员会：自下而上的革命与民间社会的兴起 .....	( 69 )

## 第三部分 社区概念的社会建构与社区福利基础理论

社区的客观界定与社区的主观建构 .....	( 103 )
社区建设的几个基本理论问题 .....	( 126 )
和谐社区建设运动与社区福利制度框架设计 .....	( 132 )
由边缘到主流：国家与社区关系的历史演变及其核心议题 .....	( 142 )

#### 第四部分 社区需要界定与城市社区问题

- 中国城市社区建设的最佳“突破口”：社区需要研究…………… (159)
- 社会转型时期社区研究的问题…………… (166)

#### 第五部分 社区服务政策与社区建设政策目标

- 社区建设的实践困境与社区政策的战略思考…………… (175)
- 中国城市社区建设发展阶段与主要政策目标…………… (190)
- 国家话语与社区实践：中国城市社区建设政策目标解读…………… (199)

#### 第六部分 社区就业、社区经济与地方经济发展

- 街居经济与“社区参与革命”…………… (215)
- 中国社区就业概念界定与现代就业政策框架…………… (222)
- 就业与福利：欧美国家的社区就业理论与政策模式…………… (241)

#### 第七部分 社区生活结构转型与社区福利体系

- 略论社区型社会保障制度…………… (257)
- 从身份社区到生活社区：中国社区福利模式的战略转变…………… (263)
- 中国社区生活结构战略转型与现代型社区福利制度框架建设…………… (275)

#### 第八部分 社区福利财政与地方财政体制

- 中国特色社区福利财政制度与构建和谐社会的社会基础…………… (305)

#### 第九部分 中国社区社会工作实务模式与社区福利体系

- “居家养老”服务与中国特色社区保障模式…………… (333)

从安置保障改革看“社区型”安置保障模式的选择 .....	(347)
从“个人不幸”到“社区照顾”：中国残疾人福利典范的 战略转变 .....	(358)
北京“牛街模式”的社会建构与中国民族社会工作时代的 来临 .....	(374)
中国城市社区实务模式研究：二十年来的发展脉络与理论 框架 .....	(387)

## 第十部分 欧美社区社会工作经典实务模式与发展趋势

英美社区实务模式的历史演进及其发展趋势 .....	(407)
社区组织的模式和宏观实务的视角：它们的融合与阶段 .....	(428)

## 第十一部分 “东亚福利模式”与社区福利体系比较研究

日本社区福利制度的历史、现状、前景与历史经验 .....	(463)
中、日、韩社区福利比较研究的战略目标、范围内容与基本 思路 .....	(469)

后 记 .....	(484)
-----------	-------

## 第一部分

---

# 中国社会结构转型与社区结构分化状况



# 从绝对依附到相对自主： 国家、市场与社区关系模式的战略转变

**摘要：**国家、市场与社区关系是社区研究和社会科学研究的战略课题。社会结构转型期中国社会的国家、市场与社区关系尤为重要，是具有重大理论意义与政策涵义的现实问题。改革开放以前，市场与社区完全依附在父权主义国家羽翼之下，形成国家一统天下的局面。改革开放以来，国家与社会高度一体化局面逐渐让位于国家、市场与社区“金三角”的现代关系，市场与社区成为国家的得力助手。这种关系模式反映转型时期中国社会的中介性社会性质。

## 研究问题与研究视角

改革开放以来，城市社区结构变迁成为观察中国社会结构变迁的最佳视角，社区建设成为中国社会科学研究的热点议题。1980年代以来，政治体制改革领域中的政府职能转变，政企分开与权力下放；经济体制改革领域中企业自主权的扩大和成为自主经营的经济实体，劳动、工资和社会保险三项制度改革；社会福利领域中职业福利待遇与福利政策模式转变，社区服务业兴起与蓬勃发展，从政治、经济和社会的角度促进了城市社区发育与社区发展。社区概念逐渐深入人心、妇孺皆知，社区首次成为观察中国社会结构变迁的最佳视角之一。

1990年代以来，城市社区服务模式逐渐让位于更为综合、全面、系统的社区建设工作模式。伴随社区建设工作由调查研究、理论论证、实验区实践转向全面推进阶段，社区建设引发的社区概念内涵外延，社区党建与社区政治发展，社区发展与城市发展规划，社区组织创新与社区自治，



社区文化建设与社区教育，社区服务与社区福利，社区治安综合治理与社区管理，社区经济发展与社区结构变迁，经济全球化与社区建设，国家与社区、市场关系等议题，既是决策者与社会管理者高度关注的重大现实问题，又是理论工作者倍感兴趣的核心理论课题。1990年代末期以来，全国各地有关城市社区建设的政策文件、研究报告、理论研讨、学术专著大量涌现，城市社区建设已成为当前中国社会科学研究的热点议题。

中国社会国家、市场与社区关系模式的变迁轨迹和基本规律，是城市社区工作理论与政策研究的核心议题，是深化社区建设理论研究的基本途径，有助于将微观社区放在特定社会处境与宏观社会体系中予以动态考察，以便更为全面、综合和深刻地理解社区建设。中国政府提出社区建设概念已有十多年历史，但是真正开展社区建设却是近几年的事情。什么是社区建设，为什么要开展社区建设，为什么社区服务要向社区建设转移，社区建设的内容与范围是什么，如何领导、指导和抓好社区建设，建设社区的基本途径是什么，这些都是亟待解决的基本理论与政策问题。

总体来说，目前社区建设研究的基本思路有二，其一是在社区层次与微观角度探索社区建设的相关议题，从社区内部关系角度讨论社区议题。其二是在社会层次与宏观角度探讨社区建设的相关议题，从社区内外关系角度讨论社区议题。本文主要是从国家与市场、社区互动关系模式的角度，将城市社区发展活动放在特定时空处境与宏观取向社会体系中予以动态考察，以便更为全面、准确地描述中国社会变迁轨迹，指明中国社会结构变迁的基本路向，解释转型时期国家、市场与社区关系模式的社会特征。

需要特别指出的是，本文并非纯粹的理论研究。本文理论分析是以上海市社区建设实践的经验调查发现为基础的。在某种意义上说，本文是上海市社区建设调查报告的部分成果。更准确地说，本文的描述、分析和理论抽象是以上海社区结构变迁和社区建设实践为基础的。由于上海经济市场化程度较高，社区结构变迁、社区建设模式具有代表意义和典型意义，所以上海社区结构变迁，特别是国家与社区、市场关系可预示中国社会结构变迁方向。

## 经济体制改革与社区结构变迁

— 改革开放以前，中国社会生活中国家与社区、国家与市场关系是典型