

任 远/等著

ZHUANXINGQI JIUYE:

CHENGSHI SHEQU JIUYE ZHUANGKUANG YU SHEHUI ZHENGCE FENXI

转型期就业： 城市社区就业状况与社会政策分析

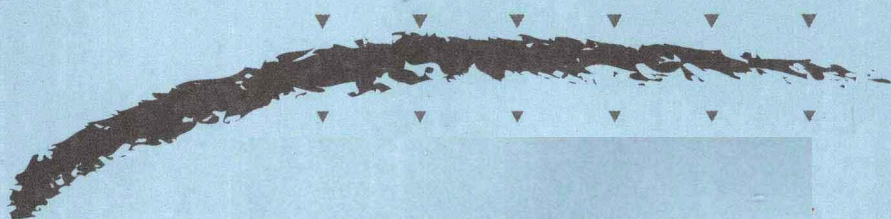
 复旦大学出版社

任 远/等著

ZHUANXINGQI JIUYE:

CHENGSHI SHEQU JIUYE ZHUANGKUANG YU SHEHUI ZHENGCE FENXI

转型期就业： 城市社区就业状况与社会政策分析



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型期就业:城市社区就业状况与社会政策分析 / 任远等著. —上海:复旦大学出版社, 2007. 12
ISBN 978 - 7 - 309 - 05828 - 4

I. 转… II. 任… III. ①城市 - 劳动就业 - 研究 - 中国
②就业政策 - 研究 - 中国 IV. D669.2 F249.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 184639 号

转型期就业:城市社区就业状况与社会政策分析

任远 等著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编: 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 李振华
总编辑 高若海
出品人 贺圣遂

印 刷 句容市排印厂
开 本 890 × 1240 1/32
印 张 6.5
字 数 140 千
版 次 2007 年 12 月第一版第一次印刷
印 数 1—3 100

书 号 ISBN 978 - 7 - 309 - 05828 - 4 / D · 354
定 价 15.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。
版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书作者通过对社会转型期我国城市社区就业状况、特点和影响因素的分析,说明社区就业对促进就业、提高社会福利发挥的作用,并提出促进社区就业发展的相关社会政策。研究包括两个主要部分,一是作者基于对我国30个城市84个社区的定量分析和实地调查,从宏观和整体上分析我国城市社区就业发展的背景、状况、影响因素和发展对策;二是作者基于对我国几个不同地区的社区就业进行个案研究,从不同方面分析影响社区就业运行的主要制度因素。

本书共10章,从社区就业的角度,对我国社会转型期的就业问题进行系统审视,提出切实的应用对策研究,在当前就业和民生压力日益增强的发展背景下,本书提供了思路的指引和提出促进就业的具体对策。

本书适合于社会学、经济学、劳动与社会保障、公共管理等领域的学者、研究生,以及有关政府部门和实际工作部门的工作者阅读和参考。

前 言

随着市场经济的深入发展,现代企业制度逐步确立,我国的劳动力市场也发生了巨大的变化。从 20 世纪 90 年代中期以来,城市的失业和下岗问题日益严重。同时,城乡之间人口流动带来巨大数量的农村剩余劳动力,这种劳动力甚至在很长时期内被认为是无限供给的。另一个重要的因素是从人口总量的增加带来的,使每年新增劳动力不断增加。因此,人口就业的总量高峰在 2010 年之前,仍然保持增长。这些综合的因素,使劳动力市场面临的压力不断增强。经济增长所提供的就业岗位弥补不了就业需求的增长,产业结构的升级对劳动力市场结构性失衡的问题也日益严峻。就业已经成为影响民生福利的重要社会议题。

作为对这种就业供求关系变化的结果,以社区为基础的社区就业从 90 年代后期以来,随着失业问题日益严峻而不断发展起来。包括社区内的保安、保洁、保绿,各种维修服务、小的生活用品销售、餐饮服务等的社区性服务;也包括社区内的流动摊贩、自我雇佣,以及个体和家庭型的经营;等等。这些存在于城市基层草根性的就业活动,虽然并不起眼,但和人们的生活紧密关联。虽然劳动部门还没有引起足够的注意力来对其加以管



理,但其规模已经呈现出日益增长的趋势,不断成为真实世界的劳动力市场的组成部分。而如果用一個概念来把握这种就业,我们可以定义它为社区就业。

这样的一种就业形态,从 90 年代以来相当程度上受到政府部门的积极支持。因为它至少符合了两个基本的内在需求。第一是社区就业本身提供了一种缓解失业下岗的减压装置,社区就业很大程度上被认为是一种“创造出来的就业岗位”,政府的就业促进和就业扶助也就能因此有一个很有效的抓手来用较少的成本创造出一些经济活动的空间,并以此来安置失业和下岗所带来的社会问题。第二是社区就业本身内在符合了城市居民对社会服务和基本商业服务的需求。单位制下城市居民的福利和服务都由单位来承担,单位制企业将社会福利不断社会化,居民的居住住宅也日益私有产权化,居民的日常生活中对教育、卫生、文化、休闲等各种基本服务和生活照料的需求也随之增长。社区就业对于提供社会服务具有重要作用,也推动了城市社会服务部门从 90 年代后期以来,将工作的重心从五保户和贫困救济群体扩展到为社会所有居民服务。在这样两个基本的背景下,社区就业的发展具有了合理性和必要性,而且从这两个角度看,社区就业很大程度上具有和居民民生福利密切相关和紧密相关的特点。那么更好地开发社区就业,很大程度上意味着对居民民生福利的更好的保障。因此,无论从发展性的社会政策角度看,还是从可持续生计的角度看,就业本身就是最好的保障,而且就业总是提供了一种更好的社会保障。实证的案例和具体的数据也表明了,社区就业虽然很大程度上是非常低端的就业和非正规性的就业,但它也是和提高居民收入、减少城市贫

困有着显著性的关联。

更加具有积极意义的变化在于,社区就业所表现出的福利性、公益性就业的特点,是和社区性公共组织的发育相互关联。在西方社会中的城市基层,活跃着一大批非政府、非营利性的社会组织,具体从业者有的是志愿者行为,而更大比例是以社会工作者的就业形式出现的。根据估计,西方国家城市中大约7%~10%的经济活动人口是在这些社会部门就业,而且其比例仍然在继续增加。我们所观察到的中国城市的一些社区就业,如居委会的管理人员和社区性社会工作者,目前只有为数不多的几个人,几乎可以忽略不计。但也可能预示出,未来城市基层的劳动力市场将出现的变化。我们在研究社区就业的时候,对这些微微露出的新生事物,虽然无法从总量分析上提供什么基本的判断和对策,也需要综合地对城市基层的社会生活和就业加以观察,并相当大程度上在一种假想状态中对其进行一些考虑。

在如上意义上对社区就业积极作用的肯定的同时,我们也发现随着这种就业形式的出现,也伴生出一系列的新问题和新矛盾。很大程度上,城市基层的劳动力市场是因为社区就业的发展而非正规化了;这些非正规就业,很大程度上也没有被基层就业和统计部门所统计、衡量和管理;这些劳动者的权益保障,特别是女性群体的权益保障可能处于更加边缘化的状况;而一些外来人口,在社区的就业还面临着和城市管理的冲突;等等。因此对于城市社区就业的对策分析,需要采取综合性的分析方法,考察不同地区、不同类型的社区就业所具有的不同的特点,然后有针对性地提出对策和建议。

本著作是从2002年以来我们对中国社区就业领域研究的



一个总结。在 2003 年,我们对不同地区和不同规模的 30 个城市,就社区就业进行了实地调查。鉴于上述调查,我们从 2004 年开始在其中选择了有代表性的若干城市,对社区就业的不同方面进行了专题研究。在此基础上,完成了这一研究著作。这项研究是集体研究的综合成果,本书的第 1,2,3,4,5,6,10 章由我执笔完成,第 7 章由许非执笔完成,第 8 章由王云竹承担完成,第 9 章由姚宇承担完成,陈琰协助参加了第 3 章和第 10 章的研究和写作。我要感谢国家教育部人文社科基金、国家发展与改革委员会的中澳社区发展比较研究项目对本研究的部分内容所提供的资助。我也要感谢在整个课题进行过程中,复旦大学的一些本科生和研究生具体参与了某些城市的问卷调查。感谢这些细致的工作和贡献,使我们的研究得到不少第一手的数据和实证材料。我也感谢复旦大学出版基金的资助,使我们的研究成果能够得到出版。我特别感谢复旦大学出版社李振华对本书的细致编辑,在本书的终稿中也凝聚着她的心血。社区的非正规就业领域作为城市劳动力市场的一个新兴的问题,今后也希望能和学术界的同行共同交流和探讨。

任 远

2007 年 9 月 5 日于复旦大学

目 录

第 1 章 社区就业:一个概念性和框架性的研究	1
第一节 社区就业的概念及与若干相关概念的辨析	2
第二节 城市社区就业的分析框架	14
第三节 社区就业与城市发展	25
第 2 章 我国城市社区就业基本状况研究	32
第一节 不同区域与不同规模城市的社区就业	34
第二节 城市社区就业基本状况	37
第三节 城市社区就业量的估计和发展态势	45
第 3 章 社区发育与社区就业:影响社区就业的因素及 社会政策研究	53
第一节 社区就业发展的背景和基本状况	53
第二节 影响社区就业的因素	58
第 4 章 妇女发展与社区就业:社会经济参与的舞台, 抑或边缘化的借口	72
第一节 社区就业对妇女就业和发展的积极作用	72
第二节 社区就业对妇女就业与发展的不利影响	75



第三节 实现就业促进和妇女发展的共赢	79
第5章 发展城市社区就业的原则、问题与对策	85
第一节 发展社区就业的基本原则	86
第二节 城市社区就业面临的主要问题	89
第三节 促进城市社区就业的思考	96
第6章 组织的作用:上海市杨浦区工慧护理社的	
个案研究	105
第一节 组织的作用和市场的作用	105
第二节 社区就业服务性组织的建立及作用	107
第三节 社区就业的服务性组织在具体运行中	
存在的问题	113
第四节 促进社区就业和权益保护的政策建议	117
第7章 小城市的社区就业:江西省上饶市的	
个案研究	123
第一节 小城市社区就业的影响因素	124
第二节 建立和完善小城市的社区劳动保障	
工作平台	133
第8章 再就业视野下的社区就业:山东省潍坊市的	
个案研究	136
第一节 就业与再就业的背景分析	136
第二节 城市社区就业的基本特点	140
第三节 社区就业面临的困难和问题	148
第四节 依托社区就业促进城市再就业的	
对策建议	153

第9章 社区就业的非正规性:上海市五角场	
社区的个案研究	159
第一节 被调查社区的基本情况	160
第二节 研究方法和基本结果	162
第三节 社区非正规就业的基本特点	169
第10章 单位型社区的壁垒与功能外化:复旦大学的	
个案研究	174
第一节 单位型社区和社区就业	174
第二节 对单位型社区就业状况的调研	179
第三节 单位型社区功能外化与就业服务的	
社区托管	183
附录	
附录1 全国城市社区就业状况调查的调查问卷	189
附录2 全国城市社区就业状况调查的访谈提纲	193

第 1 章

社区就业：一个概念性 和框架性的研究

社区发展致力于为社区居民提供公共服务、社会福利和社会保障,在此过程中同时创造了大量的就业岗位和就业机会,使社区就业相应得到很大发展,并具有越来越重要的地位。社区就业是在社区发展过程中伴生的经济从业活动,其日益壮大,逐步成为城市劳动力市场的组成部分。社区就业在城市社区发展的不断推进和劳动力市场的动态平衡中产生和发展,在城市生活中越来越重要。然而,对此领域的研究还相对较为零散和初步,其概念和范畴仍比较模糊,亟待进行深入和系统的研究。本章将对社区就业概念和范畴进行初步的归纳和综述,并在此基础上讨论社区就业的社会经济功能,厘清该领域研究的若干基本问题。



第一节 社区就业的概念及与若干相关概念的辨析

一、社区就业概念内涵的演化

社区就业的概念及研究,最早起源于一些欧美国家。刘继同(2002)指出,在欧美国家不同时间内社区就业的侧重点又略有不同,先后产生了三种对“社区就业”不同的理解。在20世纪50年代以前的欧美国家,凡是地域社区范围内的就业均可以称为社区就业,这也是最传统和古典的社区就业定义。进入60年代,欧美国家逐步从应对贫困问题的角度来审视社区就业,按照劳动经济学中的二元劳动市场理论,将其定义为在劳动市场结构中处于次要和边缘劳动市场的就业。70年代后,欧美国家重新“发现”和“回归”社区,认为社区就业是那些政府、企业、社区和福利组织在社区层面为难以就业的弱势群体提供的就业机会和就业支持服务。最后一种定义是目前欧美国家最流行的社区就业定义,各国政府的劳动部门均将社区就业作为就业管理、就业培训和就业服务的重要内容。例如,英国的就业培训和服务中心提出:“社区就业是为失业人口和社会弱势群体在本社区内以一种临时性的标准提供就业机会,使其能在本社区内获得必要的就业机会。”

可以看出,西方国家对社区就业的概念界定包括两层含义。第一层含义,社区就业是在基层社区的就业,这主要是从社区的地域性方面来把握的;第二层含义,社区就业是由社区提供的就业机会,



而且这种就业服务主要是为失业、残疾等弱势群体提供的,具有很强的公共福利性的就业机会。这种由社区提供的就业机会,20 世纪后期以来随着城市社区发展和“第三部门”的兴起,表现得越来越重要。西方国家城市社区发展是对福利国家制度反思及向基层和社会赋权的结果,随着政府逐步推动“福利国家”和“全能政府”的社会福利体制改革,政府从社会福利的唯一提供者逐步向社会授权,通过社区发展和公共参与实现“公共社团主义”和“福利多元化”。西方国家越来越重视通过个人、民间组织、社会团体的自我组织,在基层社会提供公共服务,以促进社会进步、社会福利和社会公正。草根性和由下至上的社区发展促进社区部门发展壮大,并在此过程中提供了大量公益性就业机会,如澳大利亚各类社区民间组织的就业已经达到劳动力市场总量的 7% (NDRC & FaCS 2003)。因此,由社区提供的就业是指在城市社区发展过程中提供的就业机会,或者在一些文献中又成为社区部门的就业。

二、中国城市社区就业的概念和特点

中国城市社区就业,是在 20 世纪 80 年代后城市经济改革和社区建设的背景下逐步发展起来的,社区发展和劳动力市场的演化促进社区就业的兴起。中国社区发展和社区就业发展的起点、背景和具体发育路径与西方国家不同,其城市社区就业的起点是计划经济体制下的“全能政府”和“单位社会”,而动力则是突破传统行政一体化社会所产生的大量社会问题和公共需求。80 年代以来的改革开放和市场化改革使单位社会逐步瓦解,越来越多的“单位人”回归到社会,人口流动性日益增大,人口结构改变及经济的发展不断拓展居民的生活需要和公共生活



空间,基层社区公共事务和公共服务日益增加,社区发展得到起步和发展。为了给社区居民提供各种便民、利民服务和福利保障,社区就业也得到同步增长。同时,改革深化加速了劳动力资源的流动和重新配置,中国的下岗、失业问题日益严重,社区就业作为正规就业的一种重要补充,既满足了社区居民日益增长的物质文化需要,同时依托社区提供就业岗位和就业机会,为缓解城市贫困、促进就业发挥了重要作用。

社区就业的发展已经日益引起政府部门和学术界的重视。杨宜勇(2002)提出,社区就业是与政府就业(公务员)和传统单位就业(大中型企业、事业单位)完全不同的一种经济从业方式。应把扩大就业与社区服务结合起来,依托社区阵地,发动和组织社会力量开展社会化服务,向社区要岗位,为社区居民提供服务和方便的活动。岳健能和房尚文(2002)从社区就业的目标、目的、物质和劳力来源等方面来解释社区部门的就业,提出中国的城市社区就业,是以社区居民为主要劳动力来源,以服务社区建设为目标,利用社区自身的资源优势,为社区居民的物质和文化生活消费而提供产品和服务的,依托基层社区组织而实现的就业。

社区就业是一个比较模糊的经济范畴,其内涵和边界还缺乏严格的界定。借鉴国际经验并结合我国实际情况,我们可以对社区就业的概念与内涵进行如下总结:社区就业是指“在基层社区的就业”与“在社区部门的就业”,即包括在社区内的面向社区居民的各种便民、利民服务和福利性服务就业,也包括社区发展过程中由各类社区组织所提供的公共服务、公益服务和经济服务。对中国当前城市社区就业这种经济活动形态加以判断,主要包括以下几个基本方面:



(1) 从行政层级上看,社区就业是街道或社区居民委员会直接解决的,并在基层社区层面上运行的就业活动,是一种草根性的就业。

(2) 从服务对象看,是为社区居民提供公共服务,以及对社区内其他实体提供辅助服务的经济活动。

(3) 从就业组织看,社区就业中存在政府的管理和调节,但不是各级政府直接管理和直接提供的就业,而是个人、团体及各种社会经济组织自我管理、自我运行的经济服务。社区就业基本可以分为六大类:面向社区公共服务的私营经济和个体经济;劳动部门管理的非正规就业;社区公益性就业岗位;民政部门管理的各类社区服务组织;面向社区公共服务的社会组织和民办非企业单位;其他社区性经济活动,如各类摊贩、流动就业等。

上海市劳动与社会保障局(2001)曾经就社区就业进行调查,应该说明该调查对社区就业的界定和分类是未必准确的,研究表明截至2001年6月城市社区服务就业总量达到24万多人(见表1-1)。

表1-1 上海市社区经济组织数和社区就业从业人员数状况

经济组织类别	私营经济	个体经济	劳服企业	非正规就业	公益性组织	民办非企业单位	其他经济组织	合 计
组织数(个)	13 697	31 977	97	5 692	215	270	1 275	53 223
比重(%)	25.74	60.08	0.18	10.69	0.40	0.51	2.40	
从业人数(人)	90 225	58 257	2 513	30 655	49 391	2 264	9 445	242 750
比重(%)	37.17	24.00	1.04	12.63	20.35	0.93	3.89	

资料来源:上海市劳动与社会保障局(2001年6月)。



由于对社区就业缺乏规范化的统计体系,社区就业因为就业流动性大、就业方式比较灵活,我们难以得到较为准确的社区就业总量和各种形式社区就业的数据。另根据2002年底上海市劳动与社会保障局资料,仅劳动部门扶持的非正规就业岗位就达到19万个,这一数据已经比2001年6月增加了约16万人。这一方面说明社区就业统计和就业管理还需要进一步的探索 and 加强,同时也说明各类社区就业形式存在着巨大的发展空间。

(4) 从管理主体看,社区就业主要是一种非正规部门就业,涉及城建、卫生、公安、工商、税务、民政、劳动与社会保障等部门的综合管理,尤其强调基层社区的综合管理和协调作用。

(5) 从就业者主体看,社区就业不仅包括本地失业下岗劳动者,同时包括外来人口、社区创业者、老年退休人口和各种社会工作专业服务队伍。

(6) 从服务内容看,社区就业涉及与人的生存和发展的方方面面,如衣、食、住、行、娱乐等,而且随着城市社区建设的发展,卫生保健、文化教育等方面的就业也开始转向社区。在我们的研究中,将社区就业主要分为便民利民服务、社区家居服务、社区公益服务和社区管理服务四类(见表1-2)。

表 1-2 社区就业内容的分类

社区服务大类	具体服务项目
便民利民服务	杂货小店,餐饮盒饭,美容美发,修鞋、洗涤、缝纫,家电维修,自行车维修,房屋维修,其他
社区家居服务	家政服务,书报销售,家庭伴老护老,护理病人、母婴、残疾人等
社区管理服务	保安,保绿、保洁,保序、交通协管、社会保险服务等
社区公益服务	地段医院,社区养老院,幼儿园,中小学等