

社区

劳动保障

SHEQU LAODONG BAOZHANG

石方军 伍如昕 薛君 编著

谷中原 丛书主编

高等院校劳动与社会保障专业社区保障系列教材

 中国
社会出版社
国家“十一五”期间
全国百佳图书出版单位

社説

労働政策

労働政策

労働政策

労働政策



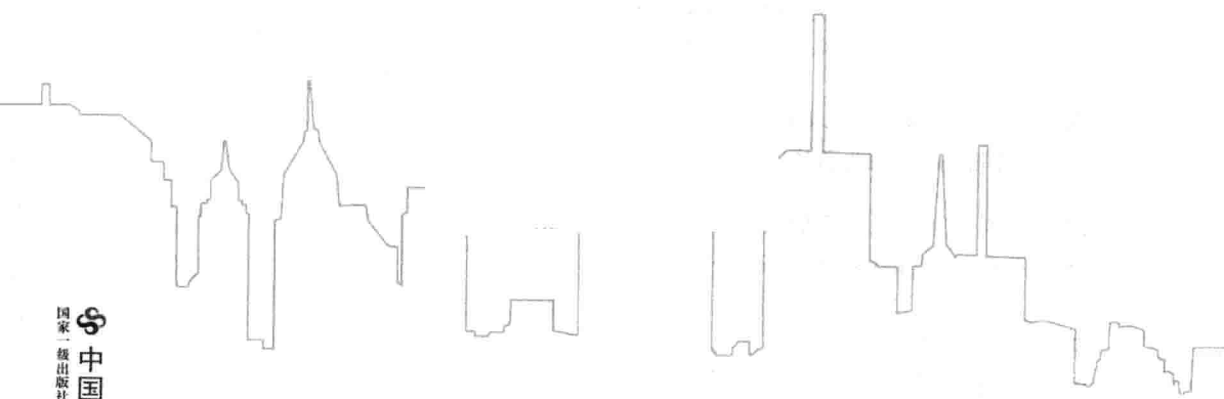
劳动保障

SHEQU LAODONG BAOZHANG

石方军 伍如昕 薛君 编著

谷中原 丛书主编

高等院校劳动与社会保障专业社区保障系列教材



 中国社会科学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

社区劳动保障 / 石方军, 伍如昕, 薛君编著. —北京: 中国社会出版社, 2014. 8
高等院校劳动与社会保障专业社区保障系列教材
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4810 - 8

I. ①社… II. ①石…②伍…③薛… III. ①社区—
劳动就业—社会保障—中国—高等学校—教材 IV.
①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 152737 号

丛 书 名: 高等院校劳动与社会保障专业社区保障系列教材
书 名: 社区劳动保障
编 著: 石方军 伍如昕 薛 君
全案策划: 刘云燕
责任编辑: 刘云燕

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66064025

邮购部: (010) 66081078

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300 传真 (010) 66051713

(010) 66080360 (010) 66080880 (010) 66080880

网 址: www.shebs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 15.75

字 数: 230 千字

版 次: 2014 年 10 月第 1 版

印 次: 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

社区保障教育丛书编委会

学术顾问（排名不分先后）

王 名（清华大学教授，博士生导师）
徐永祥（华东理工大学教授，博士生导师）
蔡 禾（中山大学教授，博士生导师）
关信平（南开大学教授，博士生导师）
慈勤英（华中科技大学教授，博士生导师）
李连友（湖南大学教授，博士生导师）

编委会主任

左高山

编委会副主任

周谨平 谷中原

总主编

谷中原

编委会成员

左高山	周谨平	谷中原	董文琪
刘 媛	伍如昕	朱 梅	石方军
薛 君	周五香	欧阳万福	吴晓林
丁瑞莲	吴远来	张桂蓉	李晓飞

序 言

自然风险和社会风险的存在使人类的生活和发展出现诸多不确定性。为了减轻和克服国民的生活风险、应对生活困境以及其他方面的生活不幸，不断提高国民的生活质量，许多国家和地区建立了现代社会保障制度。

按照供给主体或责任主体分，社会保障可分为政府保障、单位保障、社会组织保障、社区保障、家庭保障等等。长期以来，现代社会保障制度主张社会保障由政府承担。但政府的国民生活保障供给能力的有限性和国民的生活保障需求的无限性越来越证明建立补充社会保障体系是十分必要的。作为一种正式制度安排，政府保障只能发挥社会保障的主导作用，真正有效地保障国民生活水平和生活质量的不断提高，还需要各种社会主体在社会保障事业中发挥补充作用。作为一种社会化的国民生活保障机制，在我国社区建设中不断兴盛起来的社区保障制度与家庭保障、单位保障、民间组织保障等非正式制度保障形式共同发挥着弥补国家基本社会保障制度之不足与缺漏的作用。

社区保障对政府保障的补充作用主要体现在：第一，保障项目的补充，即增加政府保障没有涉及的但对于社区居民而言又是十分需要的生活保障项目。第二，保障水平的补充，即在政府保障水平基础上根据社区能力不断提高社区居民生活保障标准。第三，承担政府分配下来的保障业务，使政府保障有效地惠及社区居民。开展社区保障事务，不仅能较好地提高社区居民的生活水平，增强社区的生活特质和社区凝聚力，而且能更好地促进社区发展，缓解地方政府的财政压力。

从特征上分析，社区保障是社区利用自身资源开展的本地补充性社会保障事业，具有特殊的社会保障品质。首先它是社群主义的公共事务选择，强调社区也是社会保障的责任主体，要求社区自觉承担域内居民社会保护的责任，充分用自身优势和资源帮助域内居民应对生活的不幸、获得

更多生活机会和发展机会。社区保障也是我国社区建设中的自我服务、自我治理的基本内容，具有保障对象上的选择性和业务运作上的地域性、灵活性、直接性、信息透明、成本低廉、运作高效等特点。

从其构成及运行上看，社区保障增加了政府保障之外的项目；社区保障的业务开展要以社区资源为前提、以保障输送系统为主体；社区保障的良性运行需要建构运行秩序和运作机制。围绕保障项目补充，社区保障研究应确定政府保障没有涉及的保障业务，如增加交通福利、教育福利、健康护理、劳动力市场保护、精神福利、营养保障、社区服务、提升困难群体工作能力服务、社区社会工作等；分析不同社区保障项目的特点与数量标准、社区帮助居民克服风险的种类；选定社区保障对象、认定社区居民享受社区保障的资格；确定提高政府保障水平、落实政府保障任务。围绕集聚保障资源，社区保障研究应开展社区保障业务必需的人力资源、财经资源、物力资源等，确定社区保障筹资方式与渠道。围绕建设保障输送系统，社区保障研究应探寻社区福利的非营利组织输送渠道、管理者输送渠道、商业化输送渠道、社工专业机构输送渠道、社区居民自助渠道以及社区服务网络。围绕保障秩序和运作机制建构，社区保障研究应重视社区保障服务准入制度和业务管理制度的建设和营造社区保障伦理、规制以及其他非正式制度，更重要的是揭示社区保障的互助机制。

为了使社区保障在我国社会保障事业中更好地发挥补充作用、在我国社区建设和发展中发挥促进作用，我们以广义社区居民基本生活需要结构为依据，以满足社区居民基本生活需要为出发点，对社区经济保障、社区服务保障、社区劳动保障等社区保障方式，以及各种社区保障主体展开深入研究。我们与中国社会出版社合作，策划出版中国高校劳动与社会保障专业社区保障教育丛书。同时，有必要说明的是，社区保障研究计划是一个开放的工作体系，如果国内外更多的同人惠临这项研究计划，我们喜不自胜。

中南大学

谷中原

2013年9月1日

目录

第一章 社区保障概述	001
第一节 社区保障的概念与特征	002
第二节 社区保障理论	006
第三节 社区保障的实践与创新	010
第二章 劳动保障概述	018
第一节 劳动保障相关理论	018
第二节 我国劳动保障的历史沿革	023
第三节 我国现行劳动保障存在的问题与对策	027
第三章 社区劳动保障立法与管理	036
第一节 我国社会保障立法概述	036
第二节 社区劳动保障立法	053
第三节 社区劳动保障管理	060
第四章 社区人力资源开发	066
第一节 社区人力资源开发概述	066
第二节 社区人力资源规划	071
第三节 社区人力资源培训	077
第四节 社区教育与社区人力资源开发	086

第五章 社区就业资源开发	096
第一节 社区就业概述	096
第二节 社区服务与社区就业资源	104
第三节 社区就业指导与服务	112
第四节 社区就业资源开发的瓶颈与对策	116
第六章 社区劳动保障监察	124
第一节 劳动保障监察概述	124
第二节 劳动保障监察的主要内容与功能定位	134
第三节 劳动保障监察的法律制度	142
第四节 建立健全社区劳动保障监察制度	147
第七章 社区就业援助	154
第一节 就业援助的内涵与理论基础	154
第二节 我国社区就业援助的主要内容与实践模式	158
第三节 社区就业援助的对象	164
第四节 建立完善的社区就业援助体系	170
第八章 残疾人社区就业	178
第一节 残疾人就业相关概念和理论	178
第二节 我国残疾人就业的历史沿革	183
第三节 我国残疾人社区就业形势	185
第四节 促进残疾人社区就业的政策与建议	187
第九章 贫困群体社区就业	194
第一节 贫困相关概念和理论	194
第二节 我国社会转型期的贫困问题	202
第三节 我国贫困群体就业现状	204
第四节 贫困群体就业保障的基本思路	210

第十章 失地农民社区就业	215
第一节 我国失地农民问题现状	215
第二节 我国失地农民就业形势	221
第三节 促进失地农民社区就业的政策与建议	230
后 记	241

第一章 社区保障概述

人们的社会生活都需要在一定的地域空间和社会交往中进行，地域性自然生态环境和社会人文环境是人们保障与实现自身福利的必要载体和基础条件，社区保障应运而生，可以说，社区保障是社会发展和社区建设的必然产物，是社区发展和社会保障发展的必然要求，是社区发展和社会建设的重要内容，同时也是社会保障的重要组成部分，它适应着“小政府、大社会”的发展趋势，作为平台承接越来越多的福利提供和传递的职能。社区是居民日常生活中接触最多、归属感最强的区域，社区保障能够充分利用自身区位优势，整合更多社会资源，在基层将社会保障制度落到实处。在经济社会的发展过程中，我国的家庭保障功能相对减弱并逐渐外移，随着人口大量地由农村涌向城市，由小城市涌向大中城市，社会竞争日趋激烈，人们生活压力增大，无暇照顾老人，家庭的养老保障功能也在不断地弱化，政府在角色转变的过程中，也由原来的全能型政府向有限型政府转变，由管制型政府向服务型政府转变，很多原来由政府承担的职能逐步转向社会，从而建立、健全城市社区保障体系是人们生活方式变迁的需要。

社区保障是实现社会稳定和谐的重要基础之一，社区保障有助于维护社会秩序，促进社会稳定与发展。社区是城市居民生活的最主要活动区域，作为落实社会保障制度的最基层组织，需要处理很多居民的社会保障事务，社区保障能够将社区居民一些最微小的问题和矛盾化解在基层，防止矛盾和问题进一步放大，为了保障社会成员的基本权利得以实现，从而减缓社会发展的阻力，特别是减少社会转型期和经济转轨期所带来的社会风险与动荡，更好地维护基层社会的稳定和安全，进而为整个社会的稳定和谐奠定基础。完善社区保障是实现以人为本的社会理念、充分保障居民基本权利的有效途径。居民社会福利的实现离不开社区，社区保障在基层为居民提供社会保障服务，充分体现了以人为本的社会理念，是对公民的基本权利的维护和保障，人的生存需要，即使是最基本的生存需要，也不仅仅是简单的糊口需要，而是生理的、心理的、经济的、社会的各种需要



的全面综合,现代社会保障制度要正视这种需要,社区保障是实现社会公平正义,构建社会主义和谐社会,切实保障以人为本的有效途径。

第一节 社区保障的概念与特征

一、社区保障的概念

社区保障是社会保障体系的一个重要组成部分。徐永祥^①认为社区保障就是指社区组织承接政府交办的各项社会保障管理与服务工作,以及社区组织的通过优化社区资源专门为本社区居民提供的各项保障业务和服务,它以国家的社会保障制度为基础,以社区作为社会保障制度的基本落脚点,以社区居民作为社会保障的对象,以保障居民的基本生活权利和需求为根本任务。郭文臣^②认为广义上的社区保障是指社区组织承接的政府交办的各项社会保障管理与服务工作,以及社区组织通过优化社区资源专门为本社区居民提供的各项保障业务和服务;狭义上的社区保障专指社区组织通过优化社区资源为社区居民提供的各项保障业务和服务。李森^③则认为社区保障是根据一个国家或地区的福利政策和居民的实际生活标准,以社区为单位,通过社区组织和社区居民的共同参与,为满足社区成员的物质文化生活,围绕各项社会福利事业和社区居民及特殊居民而开展的保障活动。杨团^④认为社区保障主要指社区组织通过优化社区资源为社区居民提供的各项保障业务和服务,充分动员社区力量,利用社区资源,为社区成员提供福利性、公益性服务和便民生活服务的过程。

① 徐永祥.社区发展论[M].上海:华东理工大学出版社,2000:204.

② 郭文臣,陈树文.社区保障功能的再认识[J].大连理工大学报(社会科学版),2003(1):67.

③ 李森等.城市社区建设概论[M].济南:山东大学出版社,2001:142.

④ 杨团.社区公共服务论析[M].北京:华夏出版社,2002:21-22.

总的来说,社区保障是指以社区为依托,通过调动和整合内外各种资源和力量,为居民提供各项社会保障服务以满足社区成员物质文化需要,是社会保障体系的有机组成部分。

二、社区保障的特征

社区保障,不能仅仅理解为社区内的社会保障工作,而应该看到它是社会保障体系中的一个新的层面,是整个社会保障体系中的一个重要组成部分。目前,在社会保障体系中,还未把社区社会保障作为一个重要的层次列入。社会保障体系的组成应从两个层面加以划分:一是保障项目的横向层面,包括社会保险、社会救助、优抚安置、社会福利^①;二是保障主体纵向层面,包括政府的法定基本保障、单位系统的补充保障、家庭的亲属保障、个人储蓄积累保障、社区的社会保障等。从制度分析的角度,社区保障主要从社会福利的方向上探讨社区建设与社会保障的关系,并为社会保险与社会救助项目提供制度实施所必需的组织与人力资源。

(一) 社区保障的区域性

社区保障对象主要针对社区里的居民,社区保障的主体是一定的地域、人口、文化背景下的居民群体,这一区域性的特征也要求社区保障要从本区域的实际出发,结合本区域的优势,针对本区域的需求,有针对性地开展社区保障工作。

(二) 社区保障的服务性

社区里居住的居民一般比较复杂,有很大一部分是社会福利覆盖人员,这些人员都需要国家提供低偿甚至无偿的服务,社区往往成为国家提供这一无偿服务的载体,例如伤残康复、职业介绍、生活照顾等。可见社区应该在为社区成员尤其是其中的受保人员提供服务中发挥更大的作用。

^① 陈丰. 国家保障、单位保障、社区保障三者的关系变迁及功能整合[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2006(6): 32-34.



（三）社区保障的互助性

社区中蕴藏着丰富的社会资源，有效地整合这些资源对于提升社区服务能力，为社区成员提供支持都具有极大的意义，这也有利于调动民间力量参与到社会福利提供和传递体系中去。社区可以深入挖掘社区资源，充分调动社区中民间的力量，形成各种非政府组织，从而激励社会成员互相帮助、互相支持，尤其是帮助那些社区中的困难群体，提升社区的道德水平，建设和谐的社区。

（四）社区保障的非营利原则

社区保障从登记到发放社保物资的所有环节的目的都不是营利，用最低廉的成本破解社区保障一系列问题，社区保障的资金来源一般都是国家拨付或者通过其他的途径筹集，一般都不是个人支付，社区中提供的医疗护理服务都是社区联合其他的医疗机构提供的无偿服务，旨在为社区老弱病残解决一部分医疗问题，社区也应该在有限的条件下针对失业人员或者残疾人员提供无偿的就业支持。

（五）社区保障的平台载体功能

在一定程度上，社区保障是整个社会福利的一个递送平台。社区负责社区内居住的失业人员、离退休人员和无岗人员、无业人员的档案保管和社保关系管理，社区通过调查社区内的救助、抚恤对象，了解第一手的资料，登记备案，并向有关部门申报，同时定期组织评议救助对象名单。社区还依托广大志愿者和社区非营利组织，为特殊对象提供日常生活、就业服务、医疗保健、精神援助、文化娱乐等各类服务。

三、建立社区保障的意义

社区保障建设，既是社会主义市场经济发展的必然要求，也是从我国国情出发，完善社会保障体系的一项重要内容，应不失时机加快探索，逐步建立。

（一）有助于适应社会结构的变化，改善政府管理模式

我国社会正处于从传统型向现代型转变的过渡时期，社会结构正发生着深刻变迁，在原先政府行政一体化的领域之外，逐渐发育和发展了新的市场经济领域以及更为广泛复杂的社会生活领域。在这种新形势下，单位办社会的状况开始转变，单位体制逐步瓦解，单位行为的专业性目标不断弱化，大量社会职能向社区回归和转移。人们由过去隶属单位、依赖单位变为走进社区，依托社区，社区成为人们安居乐业的重要场所和实现社会整合功能的基础单元。在此背景下，承担社会保障任务的社区应运而生并呈快速发展态势。同时，开展社区保障，可以加快政府管理体制变革，把具体社会管理工作交给社区承接，以改善政府管理模式，使政府专注于对社会发展的宏观调控。

（二）有助于建立社会保障体系和服务网络，维护社会稳定

现阶段政府转移出来的社会职能、服务职能和企业剥离出来的社会职能，大部分需要社区来承接。建立一个独立于企事业单位之外的社会保障体系和社会服务网络，需要社区发挥作用。由此可见，社区保障应该是社会福利服务体系和社会保障体系的子系统。目前，社区承担了社会保障的大量事务，如政府调查核实辖区居民的基本生活保障情况、失业人员的救助标准、下岗人员的生活状况等以及社会基本生活保障金和救助金的发放，都是通过社区组织落实的；同时，社区还承担了大量的因社会变迁而衍生的新型社会服务项目，社区作为一个基础层面的社会单元，发挥着独特而又丰富的社会整合功能。因此，社区保障对维护社会稳定，保护改革开放的成果，可谓意义重大。

（三）有助于满足人民多层次、多样化的社会需求

随着我国生产力的不断发展，人民生活水平不断提高，人们的生活方式、消费观念都发生了很大的变化。特别是居民住房、医疗、养老、就业等各项制度改革的深入，居民与所在社区的关系越来越密切。其一，社区



通过各种专业化分工的社区保障项目和服务设施,可满足社区成员日常物质和文化生活的多种需求。其二,社区内大量的居民委员会、业主委员会等自治性组织和老年书画社、拳操队、读书会等兴趣性团体,可满足人们广泛的社会参与需求。其三,社区有邻里互助、相互照顾的传统习俗,同时也不断孕育出以社区公益性、福利性事业为目标的组织,使社区在“道德共同体”与“情意共同体”的深层意义上发挥着社会整合功能,同时也满足了人们开展社会互助的需求。

第二节 社区保障理论

一、国内外研究动态

从20世纪80年代中后期开始,为了配合经济体制和社会保障制度改革,我国已有一些学者试图以社区为研究视角来探索社会保障体系改革,社区保障研究随之展开。多年来,我国社区保障在理论研究上取得了诸多成果。

周沛^①从研究近现代西方国家解决社会问题的主要过程的角度入手,分析了西方社会保障和社会工作的发展历史与主要特点,认为可以寻找到社会保障和社会工作的互补契合点,即社会工作中的社区保障。他认为社会工作中的社区保障是广义社会保障的一部分,强调了保障的社区性,强调了专业性社会工作在社区保障中的重要作用,具有区域性、强制性、普遍性、福利性、互助性等特征。郭文臣^②认为社区保障在社会保障中占有重要的地位,并着重分析了社区保障功能,即包括社区保障服务、社区安定等现实功能,同时还包含社会保障对象的管理、社区保障信息服务、困

① 周沛.论社会工作中的社区保障[J].江海学刊,2003(2):34.

② 郭文臣,陈树文.社区保障功能的再认识[J].大连理工大学学报(社会科学版),2003(1):69-70.

难群体权益保障、社区自组织保障等潜在功能,为社区保障提供了发展思路分析。徐永祥^①指出社区保障就是指社区承接或实施的社会保障工作,是我国社会保障体系的重要组成部分,它以国家的社会保障制度为基础,以社区作为社会保障制度的基本落脚点,以社区居民作为社会保障的对象,以保障居民的基本生活权利和需求为根本任务,社区保障是社会变迁与社会保障职能分化的结果。韩秋红^②认为社区保障主要有社会救济、医疗保险、养老保险、失业保险和社会福利等内容,并随着我国经济结构的调整,老龄化步伐的加快,下岗工人和离退休人员的逐步增多而重要性日益凸显,并提出应通过开辟筹资途径,做好落实工作,理顺各方面的关系来优化社区保障的功效。崔凤认为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。她认为社会保障实施的社区机制具有非单位化、政府主导化、社会化、专业化等特征。

在国外,社区保障早已引发了高度关注,也已经取得了很多成果,伴随着西方工业化、城市化进程的加快,城市成为人们工作、生活的中心,大量农村人口纷纷涌向城市,使得城市经济社会快速发展,与此同时,城市所承受的压力骤然增大,如何为居民提供有效的社会保障成为一个难题。于是,作为城市基础细胞的社区自然受到更多的关注,社区保障成为人们关心的问题^③。20世纪70年代以来,西方发达国家社会保障制度出现了诸多危机,政府公共部门办理各种社会福利的模式受到了挑战与质疑,各国和地区纷纷对社会保障制度进行了不同程度的调整和改革,有的国家对原有社会保障制度进行局部调整,有的国家则打破原有社会保障模式的限制,对社会保障制度进行大规模改革,尽管西方各国对社会保障制度调整和改革所采取的措施与手段有所不同,但是都有这样一个共同特征,即

① 徐永祥.社区发展论[M].上海:华东理工大学出版社,2000:208-209.

② 韩秋红,李百玲.社区社会保障之路[J].长春市委党校学报,2002(2):56.

③ 郭文臣,陈树文.社区保障功能的再认识[J].大连理工大学学报(社会科学版),2003(1):71.