

上海社区建设研究报告 丛书
上海市社区发展研究会 组编

社区保障 与 社会福利

上海黄浦区外滩街道研究报告

葛寿昌 吴书松 王大奔 戴星翼 著

上海大学出版社

上海市哲学社会科学“九五”规划重点课题

“上海社区建设研究报告”丛书之三

上海市社区发展研究会组编

社区保障与社会福利

——上海黄浦区外滩街道研究报告

葛寿昌 吴书松 著
王大奔 戴星翼

上海大学出版社

·上海·

“上海社区建设研究报告”丛书编委会

总顾问 孟建柱

顾 问 陈 豪 施德容 张学兵 姚海同 陈安杰

乔正余 王志强 沈惠君 陈晓中

主 任 林炳秋

副主任 谢玲丽 马伊里 朱敏彦 徐中振 施 凯

委 员(以姓氏笔画为序) 王大奔 王维达 计国兴

叶月萍 孙慧民 乔德华 李生杰 李 芸

吴书松 沈允良 沈正娟 沈志平 陈小兵

陈 宪 迮思余 周少云 林尚立 查小玲

姜 鸣 顾爱华 顾 骏 施文斌 秦国徽

曹锦清 葛寿昌 薛志民 戴星翼

策 划 施 凯 徐中振

主 编 徐中振

副主编 林尚立 陈 宪 戴星翼

课题组成员名单

顾 问	沈惠君	施 凯	卢汉龙
组 长	徐中振	沈正娟	
副组长	葛寿昌	吴书松	计国兴
成 员	戴星翼	王大奔	程良述
	丁运珍	叶月萍	吴愈晓
	傅大雷	孙忠明	叶瑞钧
	朱雅萍	沈蕊茵	夏建华
	夏 雨		

序

孟建柱

在我们昂首阔步即将跨入新世纪的时候,上海理论界和基层实际工作部门的同志,向广大从事社区建设和管理工作的同志们献上了一份厚礼:由上海市社区发展研究会主持,市社联、市民政局大力支持,有关区和街道同志积极参与编写的“上海社区建设研究报告”丛书正式出版。这套凝结着理论工作者和基层广大同志智慧和心血的丛书,不仅充分展示了近年来上海社区发展的实践成果,也标志着对社区发展理论的研究达到了一个新的水平。丛书的问世,必将对进一步推进上海的社区建设与管理产生重要的影响。

上海提出加强城市社区建设,是我国改革开放和社会主义现代化建设的必然要求,也是上海城市建设与发展的必然要求。社区作为一定的地缘群体和区域社会,是城市社会赖以存在和发展的基础,它的发展状况一定程度上标志了这一城市的现代文明程度和社会生活质量。重视社区建设,通过发展社区促进社会进步,已成为联合国和世界上许多国家致力于实验的课题。从当前和今后上海发展的趋势来看,进一步加强和深化城市社区建设,更有着特殊的重要意义。一是随着经济体制改革的深化和政府职能的转变,社区发展将承担越来越多的社会管理和服务功能,为改革、发展、稳定创造良好的社会环境。二是随着上海城市建设和规模的不断扩大,城市管理的任务和重心必然下移,加强社区建设既有利

于理顺管理体制,又有利于加强基层基础建设。三是随着我国经济与社会的协调发展,需要通过以居民社会生活共同体为基点的社区建设,充分发掘和利用社区资源,健全社区服务网络,满足人们日益多样化的高质量生活需要和全面发展。四是随着丰富多彩的社区群众性文化活动的广泛开展,有利于满足居民群众的精神文化需求,有利于培育社区成员关心社会、关心他人的公共责任意识和公益精神,形成社区的认同感和归属感,从而使社会主义精神文明建设落到实处。五是随着新经济组织、新社会组织的不断发育,随着“单位人”向“社会人”的转变,加强社区建设,有利于在新的历史条件下丰富和拓展党的群众工作,密切和强化党与群众的联系,巩固和扩大党的群众基础与执政地位。

社区建设与管理,既是实践探索的过程,也是理论创新的过程。自市委 1996 年在市城区工作会议上提出上海社区建设与管理的目标和任务后,已经经历了五个春秋。在这五年中,广大基层干部、群众围绕全市改革、发展、稳定的大局,按照市委的部署,在社区建设和管理的各个领域进行了积极而富有成效的探索,创造了不少新鲜经验。这些通过实践而形成的成果,需要通过认真的思考上升到理性的层面,继而成为指导实践的理论武器。与此同时,在社会主义市场经济条件下进行社区建设与管理又是一项全新的实践,缺乏现成的理论与经验,非常需要广大理论工作者通过与实践的结合,帮助基层同志深化对这方面工作的认识,填补这方面的理论空白。参与丛书编写的同志们正是在这样一个时代背景下,以高度的政治责任心、脚踏实地的作风,做了一件十分有意义的事。

丛书的出版是理论联系实际的成功范例。由理论工作者、领导决策部门以及基层实际工作的同志三结合来共同完成社区领域的理论研究,是一个值得倡导的做法,也是这几年来上海社区建设和管理工作取得成效的重要原因。毛泽东同志在《实践论》中就曾

提出过实践——认识——再实践——再认识的著名论断。理论与实际相结合,既为从事实际工作的同志展示了更为宽广的思想空间,又为从事理论研究的同志提供了更为广阔的理论视野。为了编写这部丛书,许多理论工作者深入到街道、里弄,走家串户,直接到工作第一线和居民群众中收集第一手资料,与实际工作部门的同志们促膝交谈,书中大量富有说服力的个案和数据,就是他们辛勤劳动的生动写照。他们用自己的行动和收获证明,理论工作者只有深入火热的社会生活才会结出丰硕的理论成果。希望广大理论工作者以此为新的起点,继续关注社会的深刻变化,在与基层干部、群众相结合的过程中,不断有新的理论研究成果面世。

上海的社区建设与管理已经取得了不少成绩,但是面对新世纪社会发展的要求,这还只是刚刚起步,还有许多工作需要我们去探索,还有许多新情况、新问题需要我们去研究。为此,广大理论工作者和从事实际工作的同志,要以江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导,以更加饱满的政治热情、更加强烈的时代责任感、更加主动的探索精神、更加扎扎实实的工作,共同来推进社区建设与管理,努力做到实践创新、理论创新,为创建面向 21 世纪的社会主义新型社区贡献自己的一份力量。

2000 年 9 月

“上海社区建设研究报告”丛书前言

社区建设的提出与实践,正在愈益显示其在当代中国社会转型、体制改革的社会变迁中极为深刻的现实意义和历史意义。社区发展不仅表征了我国旧体制消解过程中,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。而且,社区发展正在强烈地揭示出新型社会结构体系的基本理念和战略发展的基本取向,即社区发展旨在增进社会福利和社会公平,提高精神文化和思想道德,从而有助于使经济增长与社会进步形成全面协调和整体发展;社区发展通过激发居民群众的民主参与积极性和主体责任意识,从而有助于形成“小政府、大社会”体制下政府与社区民众共同合作努力的新格局;社区发展中居民群众人际互动的增加和横向联系的发展,以及自组织能力与水平的提高,有利于切实实现充分的社会动员与有效的社会整合。因此,从根本上说,社区发展在提高社会生活质量、宏扬社会精神价值和满足人的全面发展等方面,深刻地体现出当代中国社会整体性现代化转型中“以人为本”的基本理念和价值取向。

自 90 年代以来,在上海市委、市政府的领导、推动下,上海的社区建设呈现出不断深化和全面推进的良好格局,取得了很好的社会成效。为了真实地记录这一社会变革的发展进程,全面回顾和总结上海社区建设的实践创新和基本经验,深入研究社区发展中面临的新情况、新问题,探索和揭示有时代特征、中国特色、上海特点的社区发展基本规律,促进上海社区建设的持续、健康发展,

为此,上海市社区发展研究会自1998年下半年起,组织专家学者开展系列的专题调查研究,并决定组织编撰“上海社区建设研究报告”丛书。

本丛书内容涉及社区党建与群众工作,社区经济与社区服务,社区文化与精神文明,社区管理与物业运作,社区保障与社会福利,社区调解与社会稳定,社区组织与居委会建设,社区发育与社会生活等社区发展中的八个主要方面。在这些系列研究中,所有参与者都在研究宗旨和方法论特点方面达成了以下的共识。一是注重深入具体的实证调查和分析,选择一些典型街道作为个案对象,通过大量的座谈、访谈和问卷调查,搜集和整理大量的统计数据等,切实把握现状的真实;二是注重多学科的综合系统理论研究,运用社会学、政治学、经济学、文化学等不同学科的视野和方法,力求对复杂的社会现实形成比较全面完整的理论认识;三是既总结成功的典型经验,又提出面临的问题和发展的对策思路,注重引导实践的不断创新发展;四是加强专家学者与实务工作者的共同合作与交流,使学理的研究与实践的智慧融为一体。我们希望,这些研究有助于人们重视社区发展中不断出现的新情况和新问题,有助于人们从理性思维的层面上把握社区发展的本质规律和形式特点,从而有助于促进上海社区建设的实践不断深化和发展。

凡是关心和从事社区建设实践发展和理论研究的同行们,似乎都有一个感觉,相对近年来社区工作的发展而言,我们在取得不少实践和理论研究成果的同时,缺少对上海社区发展系统化的理性描述,这多少影响我们对社区认识的进一步深入和工作的自觉推动。为此,上海市社区发展研究会提出了编写这套丛书的设想,委托施凯、徐中振同志对全书的选题、结构以及体例进行总体策划,并负责统筹丛书的编写。特别需要指出的是,为了力求丛书能发挥理论探索、实践指导和学习参考三方面的作用,我们有幸请到

了一批在学术界资深且对社区研究颇有造诣的专家学者担任所有课题的领衔人和重要执笔,如复旦大学国际政治系主任林尚立教授,上海大学国际工商与管理学院副院长陈宪教授,华东师大顾骏教授,复旦大学曹锦清教授、戴星翼教授,上海财经大学葛寿昌教授等,正是由于他们的忘我劳动和奉献精神,才使这套丛书得以如期付梓。在此,谨向他们致以崇高的敬意。

在本丛书即将面世的时候,我们要向上海市民政局、浦东新区社会发展局和杨浦区、徐汇区、虹口区、黄浦区、卢湾区、闵行区等单位领导给予的大力支持表示真诚感谢,向许多与我们共同合作开展调查研究的街道办事处和居委会等基层社区工作者表示真诚的感谢,向那些积极参加调查座谈会和个别访谈的广大社区居民群众表示真诚的感谢,正是上述人们的支持与合作,使我们了解到社区建设丰富和生动的实践,使我们感受到当代中国基层社区正在发生着的深刻的历史性变迁。

这套丛书的研究涉及到了社区工作的主要方面,但由于社区发展的实践历史并不长,加之课题本身巨大的包容性和时间上的局限性,我们只能选择某一些较为普遍的现象和问题展开调查分析。因此,难以充分反映社区发展的全貌和对社区的全部认识,更多的是提供了一种理论分析的初步框架和基本观点,书中也难免存在不少疏漏之处,希望得到大家的批评和指教。如果这套丛书的出版,能为已经进入这个领域的人们提供更多的思考角度,为后来者提供进门的钥匙,那我们就足以欣慰了。

编 者

2000年9月27日

目 录

构筑社区社会保障新模式(总报告)·····	(1)
一、社区社会保障的形成、发展和成绩·····	(1)
(一)黄浦区外滩街道社区社会保障体系的形成和取得 的成绩·····	(1)
(二)解放后上海社区社会保障形成和发展的历程·····	(8)
二、社区社会保障的基本经验和存在的问题·····	(11)
(一)基本经验·····	(11)
(二)存在的问题·····	(16)
三、社区社会保障的概念界定和功能定位·····	(23)
(一)社会保障概念和社会保障体系·····	(23)
(二)社区社会保障是社会保障中的重要组成部分·····	(27)
四、社区社会保障新模式的基本构成和主要特征·····	(37)
(一)国际社会保障基本经验的借鉴·····	(37)
(二)新型的社会保障制度的目标模式和特征·····	(39)
五、构建社区社会保障新模式的思路和措施·····	(48)
(一)社会保障管理机构设置的完善·····	(48)
(二)构建社会保障管理体制的新模式·····	(55)
(三)受保对象类型的界定和认定工作的完善·····	(58)
(四)社区社会保障机制的完善·····	(65)
(五)建立和形成体外监督机制·····	(70)
社区社会保障的管理体制和运行机制新模式·····	(74)
一、社区社会保障管理体制的现状·····	(74)

(一) 社会保障管理体制的定义和构成	(74)
(二) 社会保障管理体制的形成和发展	(77)
二、社区社会保障管理体制的完善	(83)
(一) 目前社会保障管理体制存在的问题	(83)
(二) 社会保障管理机构设置的完善	(84)
三、社区社会保障运行机制的形成和发展	(90)
(一) 社会保障运行机制的定义内容和形式	(90)
(二) 社会保障运行机制的形成和发展	(92)
(三) 现行社会保障运行机制存在的问题	(98)
四、社区社会保障运行机制完善的对策和措施	(101)
(一) 社会保障资金筹集机制的完善	(101)
(二) 统一筹划协调机制的完善	(102)
(三) “一口子”上下操作机制的完善	(103)
(四) “一门式”服务机制的完善	(103)
(五) 互助帮困机制的完善	(104)
(六) 建立和形成体外监督机制	(105)
上海市黄浦区外滩街道社区保障对象调查报告	(106)
一、外滩街道社区社会保障对象概况	(108)
二、外滩街道社区社会保障对象的认定及其确定标准	(112)
(一) 社会保险对象	(112)
(二) 社会救助对象	(114)
(三) 社区福利对象	(121)
(四) 社会优抚对象	(123)
(五) 社区互助对象	(125)
三、外滩街道社区社会保障对象认定和标准确定的难点与 对策建议	(126)
附 录	(136)

社区社会保障基金的筹集与运作	(149)
一、社区社会保障基金的涵义及其作用	(149)
(一) 社会救助的内涵	(149)
(二) 社会救助的特点	(150)
(三) 社区社会保障基金	(151)
(四) 社会救助的形式	(152)
二、外滩街道社区社会保障基金的发展与现状	(152)
(一) 城市社区的社会救助	(152)
(二) 社区社会救助的基本内容	(154)
(三) 社区社会救助的规模与水平	(155)
(四) 社区社会保障的运作	(156)
(五) 社区社会保障基金的运作	(158)
(六) 存在的问题	(162)
三、社区社会保障基金的作用与原则	(164)
(一) 社会救助是社区工作的重要内容	(164)
(二) 社会保障基金的层次性	(165)
(三) 社区社会救助的多样性	(167)
(四) 社区社会保障基金的原则	(167)
四、社区社会保障基金的筹集与运作	(169)
(一) 以多种形式扩充社区保障基金	(169)
(二) 社区社会保障的多种形式	(170)
五、社区社会救助基金的管理	(172)
(一) 建立基金管理委员会	(172)
(二) 规范操作程序	(172)
(三) 加强监控与审计	(174)
走进受救助人群	(175)
一、下岗科长和他的家庭	(175)
二、疏网	(180)

三、南京路上的茶叶蛋小摊	(185)
四、听老妈妈侃邻居	(189)
五、工蜂与萝卜	(194)
六、建设 100% 的居委会	(198)
外滩街道社区社会保障工作回顾与展望	(205)
一、外滩街道社区社会保障工作的历史	(206)
(一) 社会救助阶段(1992 ~ 1996 年)	(206)
(二) 三位一体阶段(1997 ~ 1999 年)	(208)
(三) 五位一体阶段(1999 年底起)	(209)
二、外滩街道社区社会保障的现有模式及其特征	(210)
三、外滩街道社区社会保障工作的经验	(218)
(一) 按照政事分开原则进行社区社会保障机构 设置改革	(218)
(二) 创立并实行“一个网络覆盖、一个口子上下、 一个基金托底”的统筹保障机制	(220)
(三) 通过“两两结合”优化“三位一体”的社区社 会保障体系	(225)
四、外滩街道社区社会保障工作的发展与完善	(230)
(一) 社区社会保障工作存在的问题	(231)
(二) 外滩街道社区社会保障新模式及其构成要素	(235)
(三) 完善社区社会保障新模式的对策和措施	(237)
后记	(244)

构筑社区社会保障新模式

(总报告)

党的十一届三中全会以后,随着经济体制改革的深入,党和政府非常重视发挥社会保障作用,重视社会保障制度的改革和完善,把建立新的社会保障制度,作为保证经济体制改革顺利进行和取得成功的重要条件,同时也是维护社会安定与国家长治久安的根本大计,并作出了有计划、有步骤地建立具有中国特色的社会保障制度的重大决策。

改革开放以来,我国社会保障制度的改革不断向纵深发展,在社会保障改革中遇到了不少新的问题,也积累了许多新经验。近几年来,本市各个区的不少街道,在构筑社区社会保障新模式的实践中,做了许多有益的探索,创造了许多宝贵的经验,取得了十分显著的成绩。黄浦区外滩街道就是一个较为成功的典型。从黄浦区外滩街道构建社区社会保障新模式的经验中可以看到,一个新型的社区社会保障模式的雏形已经形成。当前的任务是,如何把实践经验系统地加以总结,从理论高度进行概括,并找出存在的问题和不够完善的地方,加以深入地研究和探索,提出进一步完善的对策思路及具体措施,使社区社会保障的新模式更趋于完善。

一、社区社会保障的形成、发展和成绩

(一) 黄浦区外滩街道社区社会保障体系的形成和取得的成绩

20世纪90年代以来,黄浦区外滩街道社区社会保障事业的

发展非常迅速,而且形成了较完善的体系和机制。

黄浦区于1995年12月,针对当时帮困工作政出多门、缺乏协调、重复遗漏、缺乏规范等问题,建立了社会保障委员会,以后在社会保障委员会中增加医保办、社保中心及劳动局的再就业工作,使其成为统管全区社会保障的权威决策、协调机构。外滩街道设立社会保障工作领导小组,负责协调指导民政科(不设劳动科)和劳动服务所及社会保障管理所(设有社会救助中心、再就业指导中心、社区服务中心)两个管理机构的工作,居委会设救助服务点。社会保障委员会对社会救助帮困基金进行规范化管理,形成了具有特色的社会救助工作机制,收到较好的效果。区政府又根据市委、市府要求,建立和完善了社会救助、再就业、社会保险三位一体的社会大保障体系和机制。作为新机制的一个鲜明特点,提出了社会保障“属地化”管理,即将户口所在地作为社会保障工作的基本载体,无论困难人员居住在何方,无论工作单位归属何处,只要户口所在地是在黄浦区,便纳入全区的社会保障网络。同时,为了把社会保障工作重心下移,立足街道和居委会,建立和完善街道与居委会的保障机构,四个街道建立了社会保障管理所,63个居委会设立社会救助服务点。

在运行机制方面,一是完善社区社会保障基金的管理、增值机制,拟订《黄浦区社会保障基金统一管理办法》,由社会保障委员会办公室对所有基金实行专户管理,配备财会人员,开设独立的银行账户,严格按国家有关规定管理使用,形成统一有序、筹集规范、能够增值的社会保障基金运作机制。二是探索和形成多渠道筹集医疗补助基金机制,由政府、社会、企事业单位、个人四方筹集形成医疗补助基金。三是实行“一口上下”的运作机制,以户口所在地作为社会保障工作的基本载体,实行“一口上下”,救助对象的申请,通过街道排出名单一个口子向上提出,政府有关部门和社会帮困团体的救助款物,均通过街道一个口子向下发放。四是开展各种

形式的扶贫帮困活动,如基层党支部与生活最困难的群众结对帮困,社区志愿者与孤老结对救助,街道对重残无业者实行“终身包抚”,建立特困老人免费医疗等。

黄浦区社会保障事业近几年有很大发展,取得了显著的成绩。仅1998年,全区共为556人次特困对象落实救助金130万元,为1130人次重残无业人员落实最低生活保障费23万元,为困难企业的困难职工70人次落实最低生活保障费11万元,为25929人次的困难老人落实实物帮困104万元,为140009人次的低收入家庭落实粮油帮困350万元。全区通过各种渠道筹集资金1058万元,使1.4万余名各种困难居民得到了救助。对于一些医疗费用特别多而影响基本生活的居民,由区医保办出面协调有关部门,采取政府出一点、基金帮一点、社会捐一点、个人出一点等办法,给予补贴帮助,自1997年9月至1999年6月,全区共对本地区208名患重病的困难居民给予了医疗救助,救助经费达29.3万元。

外滩街道在社区社会保障体系形成、机制完善、工作发展等方面,均走在全区和全市的前列。

1. 一个网络覆盖

外滩街道于1998年4月撤消了以前的社会保障事务所,成立了由民政科牵头,以社会救助为主要内容的社会保障管理所。社会保障管理所将申办社会救助及帮困补助等有关政策依据、申请范围、办事程序、办事时限等公开贴在墙上。街道还印发“社会保障指南”按户发放,做到家喻户晓,人人皆知。社会保障管理所下设社会救助中心、再就业指导中心和社区服务中心,有专职人员负责具体工作,在每个居民区设立一个社会救助点,增设一名专职居委会干部,作为社保协理员统管保障工作。为保证困难对象不遗漏,街道把社会救助的政策和申请程序通过居委会发放到每家每户,并在社会保障所下设的社会救助中心开设了热线救助电话,24小时向社会开放,让困难的人得到最快、最有力的帮助。1998年6