

# 论渝中区社区社会保障服务平台的建设与发展

崔蕾,胡同泽

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400044)

**摘要:**中国社会保障制度发展的新思路要求社会保障体系的完善与社区平台建设相结合。本文以重庆市渝中区的社区平台构建为例,剖析了其重要作用,并提出了其发展建议。

**关键词:**社会保障体系;社区;重庆市渝中区

**中图分类号:** C913.7      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-5831(2003)05-0025-03

## On the Construction and Development of the Social Security System in Yuzhongqu of Chongqing

CUI Lei, HU Tong-ze

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** The new thought of China's social security system requests to combine with the community. This essay analyzes the important effect of the community. Taking the construction of community in Chongqing Yuzhongqu as the example, this paper analyzes its important roles and puts forward the development suggestions.

**Key words:** the social security system; community; Yuzhongqu of Chongqing

作为社会“安全网”和“减震器”的社会保障体系是社会主义市场经济的重要组成部分,也是社会文明和社会进步的重要支撑。事实上,社会保障体系正是随着经济体制改革的进程而不断变化和调整。因此,全国统一、规范和完善的社会保障体系的建设必须打破原体系中不适合改革发展大局的部分框架,同时寻求新的体系支持。

我国社会保障制度的发展思路是:社会保障体系必须真正独立于企事业单位之外,企事业单位只依法缴纳社会保险费,不再承担发放基本社会保险金和管理社会保障对象的日常工作;社会基本保障的标准必须与我国经济发展水平以及各方面的承受能力相适应。由近及远,首先要完善现行的“三条社会保障线”,即社会基本养老保险制度、下岗职工基本生活保障和失业保险制度、城市居民最低生活保障制度。在此基础上,要稳步建设和完善一系列的社会保障体系:实现社会保障管理和服务的社会化,社会保障对象要与企事业单位脱钩,由社区统一管理,社会保险金实行社会化发放,大力加强社区服务组织建设和基础设施建设,强化社区服务功能;健全

社会保障基金监管和保值增值机制;逐步建设社会保障体系信息网络;加快社会保障法制建设等等。根据这一思路,社会保障将不再以企事业单位为唯一的实施基础,新的保障载体就是社区。在社会保障体系各组成内容的实施和执行过程中,社区已经表现出其不可替代的基础性作用。

重庆市渝中区已于1996年7月开始实施社会保障工作,2001年进一步建立社区社会保障平台,提供“一站式”服务和“个性化”服务。目前已基本建成了市、区、街道和社区四级工作网络,由基层街道和居委会承担起下岗职工、失业人员和企业退休人员的社会化管理和服务工作,开辟了社会保障管理服务体制的创新之路。

### 一、搭建社区社会保障服务平台

渝中区社区社会保障服务平台是2002年正式启动的,目前渝中区所辖13个街道的社区社会保障服务中心都已建立。中心开设了社区就业、社会保障、计划生育、社区党建、民政事务、法律咨询、医疗保健等窗口,实行“一站式”服务,方便社区群众。社区就业和社区保障是平台最重要最突出的两项任

收稿日期:2003-07-29

作者简介:崔蕾(1981-),女,吉林人,重庆大学贸易与行政学院,主要从事社区经济研究。

务。社区就业窗口主要负责失业登记、就业培训、介绍工作等;社会保障窗口主要受理低保对象的申请、对低保对象的调查、低保金的发放等事务。社区居民只要走进服务大厅就可以享受到周到的相关服务。

在社区就业方面,中心对有劳动能力但无技术专长、初中以下文化程度并具备下列条件之一的下岗失业人员提供就业服务:对男50-59周岁,女40-49周岁的人员;男45-49周岁,女35-39周岁登记失业一年以上(夫妻双方下岗失业和单亲家庭下岗失业6个月以上)的人员;人均收入低于城市居民最低生活保障线家庭的人员等认定为“就业弱势人员”,对其实施接近个案的“个性化”服务。社区的干部深入基层,了解实情,以求“三清”,即择业意向清、个人技能清、家庭情况清。力求有针对性地介绍工作,提高成功率,并提供跟踪服务。

社区社会保障服务中心对下岗失业人员进行有针对性、实用性的培训,使培训人员能很快将所掌握的知识运用到就业岗位当中。随着居民生活水平的提高,社区管理和服务在内容上日益丰富,在方式上日益社会化。由此,在社区的管理和服务工作中会产生一批新的就业岗位。社区治安、市场管理、环境管理、物业管理等工作中不仅包含着大量管理性的就业岗位,而且可以提供大量保安、保洁、保绿等社会公益性岗位,尤其适合解决下岗职工中特困群体的就业问题。在社区中与居民日常生活最密切的岗位应属社区居民服务。此类服务既包括传统的便民服务,如托幼、托老、家庭病房、饮食、美容美发、维修护理,也包括近年新兴的家政服务。在社区管理和服务人员的构成上也发生了很大的变化,由过去的以家庭妇女为主,逐渐转化为年青化、知识化、职业化。公开招聘,竞争上岗,使社区管理和服务人员的素质不断提高,也进一步推动了社区管理和服务的社会化进程。2002年,仅较场口一个街道的服务中心就举办各类就业培训班4期,参加培训人员407人;指导安置下岗人员就业435人,安排残疾人就业34人。

在社区保障方面,为了搞好渝中区的“低保”工作,区委、区政府高度重视,在社区社会保障服务中心设立了窗口,社区居委会会有专职低保工作人员具体负责所辖范围的低保工作。依照《重庆市城市居民最低生活保障条例》和渝中区低保工作实施细则,严格审批程序,坚持动态管理,实行张榜公布制度,接受群众监督,做到应保尽保,确保国家低保政策落到实处。从1996年至2001年,渝中区政府已累计发放低保金4275万元,共有约45.8万人次在渝中区享受了国家的低保政策。“九五”期间,随着国民经济的发展,国家的经济实力不断增强,国务院连续实施了扩大内需、刺激消费的政策,其中也包括提高城市最低生活保障金额和扩大享受最低生活保障人员的范围,使渝中区的最低生活保障金的发放量直线上升。

随着城市最低生活标准的不断提高,特别是2001年下半年以来,城市最低生活标准由原来的169元/月,调整为185元/月,提高16元/月,当年发放低保金突破1500万元,比1996年增长14倍多,平均每年以73%的速度递增;2001年的低保享受人员迅速由2000年的9.5万人次,扩大至14.14万人

次,实发低保金创有史以来的最高峰,达到了1521.8万元,比2000年增长了41%,占了几年来低保发放金总的36%(www.stats-cayz.gov.cn)。使享受最低生活保障政策的人们得到了真正的实惠。

渝中区区委、区政府非常重视社会保障四级网络的建设,形成一个从市到区再到街道,最后的终端连接到每个社区的社会保障服务中心的上下贯通、双向互动的社会保障信息系统。通过这个电脑网络,政府的政策精神和就业信息就可以迅速地传输到最贴近“用户”(下岗失业人员)的基层组织——社区,方便居民查阅以获得有关信息。同时,可以对下岗失业人员的情况实行动态管理,建立对下岗失业人员实施管理和服务的进入机制、调整机制和退出机制。社区的社会保障服务平台把采集的有关下岗失业人员的信息通过电脑网络直接传输给上级数据库,供领导决策参考。

## 二、社区社会保障服务平台的作用

社会保障服务四级网络以社区社会保障服务平台为依托,是对社会保障工作的一项有意义的体制创新。其重要作用可以概括为以下四点。

第一,摸清底数、预测趋势。渝中区统计部门可以从各个社区的社会保障服务平台获取“第一手”资料,掌握失业、就业人员的动态变化,解决了对失业人员的规模及其变化的调查困难这一“黑箱”或“灰箱”问题。政府可以结合各社区上报的数据对社区就业趋势进行科学的预测和对社会保障工作进行综合评判、科学决策。

第二,讲求效率、务实服务。要讲求效率、把社会保障工作做实,没有一个可靠的社区平台也是不可想象的。社区有其解决内部事务的组织和自我完善的功能。因此,仅仅把社区当作行政体系的延伸或“神经末梢”是远远不够的。要使社会保障服务融入到整个社区的日常事务中,采用一种整合的、互动的工作模式,这才是要建立的新工作体制的灵魂。

第三,精神关怀、心理抚慰。下岗失业人群精神和心理都比较脆弱,做他们的工作必须特别讲究方式方法。通过平等的互动沟通,使他们得到心理上的关怀,帮助他们消除焦虑、建立自信、改变就业观念,重新走上就业岗位。

第四,社会参与、单位配合。社会保障是一项涉及成千上万社会大众的庞大社会工程,并非是社区一家包办就可以做好的。以社区为依托的社会保障工作网络的构筑,给部门、单位间的合作,为社区居民的参与提供了一个有用平台。

综上所述,我们可以用四句话概括渝中区社会保障制度创新的新思路:科学务实、基础整合、人文关怀、资源到位。

## 三、社会保障平台运行中存在的问题

社区适应社会保障体制改革发展的新思路,搭建社会保障服务平台,是为社会保障体系的发展与完善探索新的支点和突破口。新启动的服务平台在其运行过程中存在着一些有待解决的问题。

第一,对保障对象的收入核算缺乏科学性。最低生活保障实行的是差额补助,必须确定保障对象的实际收入水平。

目前,由于居民收入水平的监控体制不完善,隐性收入难以确定,给准确确定家庭收入带来了困难。另外,在实际操作过程中,也存在随意确定保障对象,做人情账、关系账的情况,使保障对象的收入确定缺乏科学性、严肃性。

第二,社区管理服务的社会化程度有待进一步提高。社区不仅要负责下岗、失业人员的社会化管理,也要把企事业单位退休人员的社会保障纳入服务范围。目前,企事业单位退休人员的社会化管理尚未很好的开展,部分退休人员仍依托企事业单位管理。

第三,社区管理人员的素质尚未达到工作要求。社区在社会保障工作中扮演了重要角色后,对从业人员的专业化、知识化水平要求提高。目前,社区的管理人员中仍然存在年龄偏大、文化程度低的情况。有的把社区工作人员的岗位看成是安排富余人员,安排再就业的场所。当然有些人能迅速适应、把工作做好。但相当一部分人把它看成是一份临时性的过渡工作。这种状况应当迅速改变,否则将难以适应社区工作的发展要求。

#### 四、社区社会保障服务平台的发展及完善

社会保障社区服务平台所蕴藏的潜能有多大,目前我们尚未作出充分的估计。要进一步开发这种潜能,就必须按社区本身的功能和规律设计一套新的工作制度。对此提出以下建议。

首先,要设法通过财政拨款或税收分成等途径逐步增加社区管理经费,提高社区管理人员的待遇,加强对社区管理人员的管理和教育,从而提高社区管理人员的政治素质和业务素质。保证对保障对象收入核算的科学性。

其次,进一步通过法律、法规的建设,完善社会保障的社会体系。明确社区管理服务的社会对象,使社区的管理和服务能够更好地为社会主义市场经济的蓬勃发展提供良好的“安全网”职能。

再次,政府要更好地处理好居民委员会的自治性质与和政府监管的矛盾关系。在充分尊重群众意志的基础上加强对居委会工作人员的关怀、爱护、教育和监管。

另外,就更广泛意义上,在社区社会保障服务平台的发展和完善中,还需注意继续搞好以下的工作。

第一,社区就业与社会保障紧密结合,实行积极的低保政策。所谓积极的低保政策,即在对低保对象实行社会救济的同时,积极帮助他们提高就业技能,实现就业,提高收入,采取一系列配套措施,实行“输血”与“造血”功能并举。民

政、劳动、财政等部门要与社区合作关心低保对象的就业情况,免费提供就业培训,增加就业机会。

第二,社会保障服务创造的岗位可以采取灵活的方式。不一定局限于“三保”(保安、保绿、保洁),只要方法得当,社区中很多服务性项目都可以安排更多的人员实现非正式就业。还可以创造一些以“养人”为目的的公益性非营利组织,而这样的组织最好放在社区并由社区进行管理。

第三,社区从事社会保障工作的人员应该逐步走向专业化。可以向社会公开招聘高素质的社会工作者,并对工作人员进行社会工作的专业培训,掌握计算机的初步应用,学习社会工作的价值观、理论、方法和技巧。这项工作应尽早摆上政府有关部门的议事日程。

第四,加强社会保障法制建设和执法监督力度,提高社会保障行政争议处理工作的效率和质量。依法行政,对社会保障各环节依法严格把关。加强社会保障法制的宣传,增强各级领导和广大群众的社会保障法制观念。

第五,重视监管体系的建设。政府应尽快按照专业、权威和多重原则构建健全的社会保障监督体系,以切实维护社会保障制度的安全。财政、民政、监察等部门要组织检查组对低保资金进行专项检查,确保低保资金专款专用。并要尽快完善居民收入的监控体系建设,使低保资金的确定和发放更为科学公平。

第六,完善社会保障服务体系。按照社会化、网络化和方便服务对象的原则构建完善的社会保障服务体系,拓展服务内容,以满足市场经济条件下劳动力市场化的需要。

我们当前的社会保障体系在建设和完善过程中,必须寻求社区平台的支持。这是社区建设的重要内容之一,也是经济体制改革走向深入的一个必然现象和选择。社会保障的社区化,既使社区建设增加了重要性和吸引力,也使社会保障本身的效率大大增加,而且更加贴近保障对象。重庆市渝中区搭建社区服务平台,完善社会保障体系,仅是对社会保障制度改革的初探,但可以断言,充分开发和利用社区潜能,是解决我国就业问题和社会保障问题的重要途径。

#### 参考文献:

- [1]景天魁,唐钧. 构筑社区平台:劳动保障管理服务的体制创新[J]. 中国社会保障,2002,(11):57-59.
- [2]劳动保障部社会保险研究所. 世纪抉择——中国社会保障体系构架[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2000.