

# 从安置保障改革看“社区型” 安置保障模式的选择

张 志 鑫      刘 继 同

本文提出了以社区为结合点推进安置工作社会化的构想。其精髓在于：用社区内各种社会主体共同承担责任和广泛参与代替单一的政府包揽，并列举了目前推进这一主张的有利条件、主要优点及可能面临的问题。

作者：张志鑫，男，1946年生，民政部民政管理干部学院副教授。

刘继同，男，1961年生，民政部民政管理干部学院副教授。

军队离退休干部和义务兵退伍安置工作是一项直接关系到国防现代化建设，经济建设与发展，军政、军民团结与社会稳定的大事，是国家社会保障制度的重要组成部分。

党十分重视复员退伍军人的安置工作。早在1931年，在《红军优待条例》和《红军抚恤条例》中，就曾作了对残废退伍红军战士给予终身补助的规定。新中国成立以后，我国人民武装部队从1950年开始有计划的整编复员工作。在这期间，从中央到地方普遍成立了复员委员会，1951年改为转业建设委员会，周总理亲自担任中央复员转业建设委员会主任。毛泽东也曾发出“妥善安置，各得其所”的指示，使480万复员志愿兵得到及时妥善安置。1955年，我国颁布了兵役法，开始实行义务兵役制。1958年国务院颁布了《关于处理义务兵退伍安置的暂行规定》，义务兵退伍安置工作由此开始。从此，我国每年一度的征兵和退伍安置工作走上经常化、正规化和制度化轨道。鉴于国防现代化、正规化建设的需要，我国从1978年3月起，实行义务兵与志愿兵相结合的兵役制度，民政部门从1983年起开始接收安置转业志愿兵。建国40多年来，全国妥善安置复员退伍军人共计3000多万人。

党的十一届三中全会以来，党中央、国务院、中央军委加强了对军队干部离退休安置工作的领导。为保证军队精简整编工作的顺利进行，军队离退休干部从1980年开始退出现役，逐步移交地方政府管理和接收安置。截止1994年底，军队已向地方移交了四批军队离退休干部，地方接收安置军队离退休干部6万多人。退伍军人和军队离退休干部安置工作与军供站、军人接待转运站的管理与服务工作一起，构成了独具中国特色的安置保障工作体系，并成为优抚安置保障制度的重要组成部分。

我国现行的安置工作主要任务有三项：一是复员退伍军人安置；二是军队离退休干部安置；三是军供站和军人接待转运站管理。民政部门负责的安置保障主要是指退伍义务兵、转业志愿兵、复员干部、军队离休、退休干部以及无军籍退休退职职工等六种现象的接收安置和服务管理。<sup>①</sup>

## 二

我国现行安置保障制度，具有浓厚的中国特色和时代特征。首先，安置保障工作具有多重属性与独特重要地位。安置工作既是一项经常性的政府工

<sup>①</sup> 民政部法制办：《民政工作文件选编—1994年》，中国社会科学出版社1995年版，第148页、第152页。

作,又是一项典型的社会保障内容;它既是全党全国的一个重要的政治问题,又是一个联系军地双方的复杂的社会问题;它既具有浓厚的军事色彩,又是重要的民政工作。因此,安置保障工作在国家社会保障体系中占有举足轻重的地位。其次,安置保障工作的主体单一,国家承担无限的责任,在某种程度上成为国家承担的一种“权利性福利工作”。第三,安置工作政策性强、涉及范围广、社会敏感度高,协调任务举足轻重,依法办事、依法管理任重道远。第四,城乡社区安置政策有别,乡村社区历来是安置工作的重点所在。第五,安置保障的重要内容是以劳动就业保障为主,物质保障、生活保障和服务保障为辅,其实质是对退伍安置对象基本生活权益的一种基本保障。<sup>①</sup>

随着社会主义市场经济体制的建立,改革进一步深化,开放进一步扩大,安置工作面临许多新情况、新问题,原有的安置保障制度已越来越不适应新形势的发展和要求。民政部门干部职工本着以改革促开放,以开放促发展的精神,勇于探索,使安置保障逐步走向依靠法律手段保障,采取行政手段调控,通过经济手段搞活的路子,并逐步建立征兵、退伍、安置相衔接,育才、荐才、用才相协调,计划建房、接收安置、服务管理相联系,政府行为、社会行为、市场行为相结合的新型安置保障体系。<sup>②</sup>

纵观安置保障体制的改革历程与举措,一些特点是显而易见的:首先,安置保障体系改革是与国家全面的改革开放的大环境相协调一致和同步发展的,是改革开放和社会发展的有机组成部分和必然产物。其次,安置保障体制的改革与发展同国家的劳动、工资、就业、社会保险制度和经济体制改革密切相连,相互影响,安置保障以劳动就业安置为主要内容的特点日显重要。第三,安置保障体制的改革与发展同整个社会保障制度和事业的改革发展相适应,与军事制度、兵役制度的改革发展相协调,并与国防现代化、军队的革命化、正规化建设,以及和平与发展的世界性潮流融为一体,相互促进。第四,在社会转型和建立社会主义市场经济体制的新时期中,民政部门一边探索实践,一边创新改革,将探索与改革发展过程有机地融为一体,初步形成了独具中国特色的安置保障体系。第五,安置保障体制的改革方式多是先由下而上,然后再由上而下,改革的经验都来自基层社区。而且,安置保障工作始终处于一种不断探索、不断创新,持续改革的良性循环

中。更为突出的是,安置保障工作从一开始便立足于深化改革,立足于发展,立足于创建独具中国特色的安置保障体系。

### 三

在市场经济的新形势下,安置保障工作挑战与机遇并存,困难与希望同在。市场经济在为退伍安置保障工作注入活力,带来机遇,有力地促进安置保障工作的改革与发展的同时,也使安置保障工作在旧体制过渡和社会经济转型过程中的新旧矛盾与问题的严峻性、复杂性,达到了空前的程度,如安置政策法规滞后,有些政策还不够配套和完善,安置过程中供求关系失衡,任务重而安置难,安置渠道单一,安置对象择业的趋高性与社会需求及可能的矛盾日趋尖锐。安置工作资金严重短缺,曲线就业造成的“当兵热”与“安置难”的矛盾异常突出,各地区经济负担畸轻畸重,安置工作中的地区不平衡问题日益突出,军队离退休干部移交地方安置,统一建房工作难度大,周期长、环节多、牵涉面广、统一建房的位置越来越不理想,建房越多,国家负担越重。集中安置与服务管理矛盾多,和平环境中人们对安置保障工作的认识与重视不够等“热点”与“难点”问题不仅没有从根本上解决,而且某些问题的负面影响还有增大的趋势。因此,我们需要对改革的策略与切入点问题进行检讨反思,寻求最佳的改革策略和切入点。

改革开放以来,特别是随着计划经济向市场转变,传统社会向现代社会转变,国家型安置保障政策、法规明显滞后,国家安置保障能力明显弱化,安置保障渠道的单一和安置经费的严重不足,安置保障组织体系与结构不适应日益多元化、市场化、地方化的社会政治经济生活,安置保障需求与安置保障能力之间的差距日益扩大,矛盾日益激化,改革国家型安置保障体制,创建社区安置保障体制已势在必行,且应成为新时期安置保障体制的基本框架。

改革过程实际是一种两难选择的过程,是利益调整和结构重组的过程。在安置工作中,除稳定完善现行的安置政策、法规、办法,建立健全各项服务管理制度、机构和加强队伍建设,加大国家投入之

<sup>①</sup> 多吉才让:《新时期中国社会保障体制改革的理论与实践》,中央党校出版社1995年版,256—258页。

<sup>②</sup> 国家体改委:《社会保障体制改革》,改革出版社1995年版,第222页。

外,更为重要的是适应国家经济体制改革的需要和社会福利社会化的发展趋势,逐步弱化包干安置,进一步扩大劳务市场调节范围,拓宽安置渠道,调动被安置者的主动性和参与率,将政府、社会力量和家庭有机地结合在一起,构建中国的社区型安置保障体系。<sup>①</sup>

社区型安置保障是相对于国家型安置保障而言的。所谓国家型安置保障是指国家在安置保障体制中占有绝对主导地位,发挥多种核心作用的一种组织体系与结构。国家型安置保障体制的最主要特征是国家制定相对统一、集中的安置政策与法规,安置保障的主体为各级政府部门,特别是中央政府扮演主导性角色,安置渠道主要由政府和国家提供,安置保障所需的经费主要由国家负担,安置保障工作是一种典型的政府行为,具有浓厚的政策性、计划性和国家垄断性。它是计划经济体制的必然产物,是传统的集中统一的国家型社会保障制度的一个重要组成部分。

社区型安置保障是指一定地域社会中,有关机构、社会团体、企事业单位和家庭等社会组织,依据自己的需求能力与资源对退伍军人和军队离退休干部进行接收安置及提供有关服务的一种社会性活动。它不仅局限于接收安置工作一个方面,还包括与接收安置有关的一切社会服务活动,既包括直接的,又包括间接的,既有物质上帮助,又包括精神上的支持。社区型安置保障的精髓和重点在于社区中企事业单位、社会团体、家庭及个人承担责任与广泛参与,而不仅仅是国家的责任与义务。

社区型安置保障体制实质是一种综合性、整合性的服务保障工作体系与组织结构。它以保障退伍军人的基本生产与生活权益为主要目标。它的主要特点是适应国家财税体制、政治经济体制和社会保障制度改革的要求,将安置保障工作的负责主体由中央政府和国家变为地方政府,特别是基本社区和各类非政府组织,同时增大安置保障客体的自主性和参与率,倡导“服务使用者的参与”和自决自助,发挥和挖掘民间社会福利服务团体,地区社会经济组织和多元化中介性社会服务组织的安置保障潜力,采取多种安置方法,实现安置保障工作的社区化和多元化。

社区型安置保障体制是社区型社会保障制度的有机组成部分。在安置保障工作中,安置只是安置保障工作体系中的第一步和基础,安置保障工作的

重点在安置工作以后。换言之,安置保障工作不仅仅局限于安置工作本身,而且将安置对象的所有需求、回归社会的要求和全面的发展作一整体考虑,将安置保障对象的各种需求和社区发展及国家进步的状况和环境有机结合起来。

有鉴于此,我们认为,社区型安置保障体系与内容应由如下十大方面构成:(一)是地方性和社区型的安置保障政策、法规,它是国家性安置保障政策和法规的有益补充与发展。其存在价值在于千姿百态的社区状况与国家宏观安置保障政策和原则的有机结合;(二)是区域经济、军地两用人才开发使用与地区型劳动就业政策及劳动力市场相结合。培育和发展地方和城乡社区经济,保障退伍士兵的劳动就业,将他们推向地方经济建设的主战场,这是社区型安置保障体系的核心问题。没有劳动就业的安置是一种没有保障的安置;(三)是倡导地方和社区化的职业技术教育和社会教育,为退伍士兵重新回归社区和融入社区经济与社会生活创造条件;(四)是以社区服务为基础,落实各项生活待遇,为城乡退伍军人提供全面的生活照顾与社会服务,提高他们的生活质量;(五)是开展社区医疗与社区康复及城乡社区性爱国卫生运动,改善膳食结构,提高营养水平,为退伍的伤病残战士及家属提供社区型的医疗照顾;(六)是改革军休干部住房制度,规划落实志愿兵安置建房计划,加快城市旧城改造步伐,强化村镇规划与建设,全面规划与管理住宅小区建设,把军安建房与土地开发利用,旧城改造与城市更新和小城镇建设有机地结合起来,为军休干部和退伍军人安居乐业创造条件;(七)是将义务兵养老保险与农村社会养老保险结合起来,提高养老金统筹的社会化水平,大力发展个人储蓄积累式养老,以实现老有所养和劳动力的自由流动及公平竞争,为军休干部充分地参与社会发展,达致社区人力资源开发和构建社区型社会保障制度的框架奠定基础;(八)是强化社会管理,加强民主与法制建设,发展社区型的法律援助服务体系,同时实行社区的综合治理,一方面充分利用退伍军人的宝贵经验与军事技能,另一方面为其构建社区治安管理与社区矫正制度;(九)是发展社区文化,培育社区精神,培养军休干部和退伍军人的社区归属感与荣誉感,使其在再社会化的过程

<sup>①</sup> 刘继同《略论社区型社会保障制度》,《中国社会工作》1995年第2期。

中塑造新型的社区性格与人格, 达致社区性的精神心理的和谐与整合; (十) 是利用退伍军人的成熟人格与丰富人生经验, 对其委以重任, 使其在当地社区组织与权力结构中发挥重要作用, 从而带动社区组织与社区制度的创新改革, 并在社区发展的过程中保障军休干部和退伍军人的潜能的发挥, 让他们在社区组织、社区运动和社区综合发展中担当排头兵, 充当社区领导队伍的后备军。

现在, 社区、社区服务和社区工作等一系列概念对中国人不再陌生, 特别是对民政系统的干部而言。按照退伍军人居住的地域分布、城镇户口与非城镇户口的区别和城乡二元社会福利结构的历史传统与影响, 我们认为, 社区型安置保障体制大致可以划分为三大类: 即城市社区型、军休所型和乡村社区型。社区型安置保障的类型学研究不仅符合当代中国的国情, 而且有利于安置保障工作的分类指导与改革发展, 是新时期安置保障体制选择的最佳模式和最佳介入点, 也是市场经济条件下安置保障制度改革的突破口与主攻方向。

改革开放以来, 民政部门积极适应新时期社会经济结构转型与发展的需要, 解放思想, 转变观念, 开拓创新, 勇于进取, 将社区服务作为城市民政工作综合发展的重要载体, 大力推进社区服务社会化, 形成了政府领导, 民政主管, 社会参与的管理体制, 逐步建立社区老有所养、幼有所托、孤有所抚、残有所助、贫有所济、难有所帮的城市社区服务保障体系与网络, 形成了以社区服务中心为骨干, 以老年人、残疾人、优抚对象和便民利民服务为主要内容, 以设施服务和社会互助为重要形式的社区服务新格局。而且, 社区优抚、社区安置保障、军地社区双拥共建、社区国防教育、军休所与当地社区间的互助互动等已和社区服务有机地融为一体, 并成为社区服务体系中不可或缺的组成部分。显而易见, 在城镇社区, 将安置保障工作与社区服务, 将社区服务与退伍安置的社会化大服务结合起来, 将安置保障工作纳入城市社区服务网络, 从而推动退伍工作向社区化方向发展, 这既是城镇社区安置保障的改革策略, 也是安置保障和社区服务发展的客观必然。

在军队离退休干部集中安置的干休所和分散安置的地方, 实际都是一种典型的社区安置。军休所成为一种不同于普通社区类型的独特的准军事性质的地域社会共同体。他们都从军队离退休, 都有着相似的经历和人生, 因此, 他们既是一种典型的地域

社区, 又是一种典型的利益社区。军队离退休干部休养所的主要任务是按照党和政府关于安置军队离退休干部的方针、政策和法规, 落实军休干部的政治待遇和生活待遇, 发挥他们的作用, 使他们安度晚年。军休所一般建在大中城市社区里, 有明确的地域范围, 人员构成的同质性强, 是一种典型的准军事性质的社区。军休所是集中安置军队离退休干部的主要形式。在这种类型的社区安置保障工作中, 安置保障工作的重点是将以军休所为主要组织载体的社区养老、社区医疗、社区服务、社区教育、社区文化和社区宣传结合起来, 充分考虑军休干部职务与政治觉悟高, 人生阅历和经验丰富, 组织领导能力强, 参与社会和社区生活愿望强烈的基本特点, 在组织军休干部看文件、听报告, 开展各种文体活动的同时, 鼓励军休干部参与军休所的民主管理, 创建自我教育, 自我服务, 自我管理的民主管理组织。积极组织军休干部开展生产性经营, 参与当地的社区经济与街道经济, 并通过军休干部的现身说法, 对社区的青少年和企业单位职工进行坚持四项基本原则, 党的方针、路线和政策, 艰苦奋斗, 革命传统和组织纪律等方面的教育, 使他们自觉地参与社会教育与社区文化建设, 充分发挥军休专业技术干部的特长, 创建有地方特色的军休管理体制。

在农村社区中, 由于退伍安置一直贯彻“从哪里来, 回哪里去”的原则, 加之农村社区的社区性特点十分典型, 农村社区的社区型安置特点尤为突出。在农村社区型安置保障体系中, 应发展以农业生产经营和农业社会化服务体系及乡镇企业为重要内容的农村社区经济, 以军地两用人才开发使用为基本手段, 进行多渠道推荐安置, 帮助退伍军人发展生产, 勤劳致富, 使有一定专长的退伍军人尽可能做到人尽其才, 才尽其用。对确无住房或严重缺房的农村退伍军人, 要通过自力更生, 集体帮助, 辅之以国家必要补助的办法加以解决。对复员退伍的伤病残军人, 开展社区治疗与康复。对普通的农村退伍军人提供多元化和系统化的婚姻家庭与生活服务。比较而言, 由于农业户口青年应征服役比例较高, 农村籍战士占退伍军人总数的绝大部分, 加之农村社区安置保障能力与条件不如城市社区, 农村社区安置保障无疑是中国社区型安置保障工作的战略重点。

#### 四

构建中国式的社区型安置保障体系的可能性在

于,首先,自80年代中期开始的社区服务,正从大、中城市和小城镇向乡村集镇扩散延伸,而且,社区服务已有一支专兼职相结合的队伍,有相当的实践经验和理论水平,这为社区型安置保障奠定了组织和队伍基础。其次,城乡社区安置保障工作的实践探索和有益尝试,已得到理论界、政界和社会各界人士的广泛赞誉和首肯。第三,民政部门指导和管理着最基层的社区,城镇的街道办事处和居委会,农村的乡镇和村民委员会,它们既提供了标准的社区,又在一定条件下规定了社区安置保障的范围。第四,社会福利社会化运动为社区型安置保障体系的建立创造了广泛的社会条件。第五,社区型社会福利与安置保障体系的出现也符合国际社会保障的发展趋势。自70年代中期以来,世界各国、特别是西方国家积极改革社会福利制度,调整国家在社会福利发展中承担的角色,检讨和反思“福利国家”的政策和社会效果,以及问题颇多的“院式照顾”,提出了“社区照顾”的新型福利供应模式和相关政策,立足社区、回归社区和“社区为本”的思潮又成为世界性潮流。第六,国际社会学界的“中观社会学理论”和国内关于社区问题的理论与实证研究,为社区型安置保障提供了丰富的理论素材。第七,社区工作的目标与安置对象的政治、组织优势则为社区型安置保障奠定了人的基础。军队离退休干部和退伍义务兵都经历了部队大学校的锻炼,有崇高的理想和革命人生观,有高度的组织纪律观念和奉献精神,有艰苦奋斗的创业精神,有自我管理、自我教育、自我服务的综合素质与能力,这些宝贵的品格既符合社区工作的要求,客观上又是开展社区型安置保障工作的宝贵财富,有助于社区精神的形成。

社区型安置保障体系不仅可行,而且具有许多不同于国家型安置保障体系的优点与长处。首先,社区型可以克服国家型、单位型就业安置保障的许多弊端,既可克服单位型保障的狭隘性和封闭性,还可为社会福利社会化的过渡创造条件。需要强调的是,社区型安置保障并不等于取消或抹杀国家的责任,而是将国家的责任限定在一个适度的范围内,并将国家责任、社会责任和社区责任的相互关系调整到一个适宜的比例与状态。其次,社区工作最重要和最基本的信念是互相关怀、互相照顾和市民参与。显然,在国家安置保障体系中,社会互助和社区参与是受到限制的,而在社区型安置保障中,退伍军人之间、退伍军人与家庭、邻里之间、退伍军人与

社区间的社会互助可以达到最大程度,安置工作中退伍军人的参与也将受到鼓励和保障,社区模式强调的“用者自负、能者自责、个人责任”原则将得到进一步光大。第三,社区安置保障体系有利于有效利用、发掘社区资源,最大限度地合理化配置资源,提高安置保障工作的效率。第四,社区安置体系有利于将社区志愿互助、社区教育、社区国防教育、社区服务、社区文化、社区经济、社区政治等工作融合在一起,构建中国式的社区型社会保障体系。第五,社区安置保障体系有利于形成“大安置”的格局,调动社会及社区中一切积极因素,打破民政、劳动、组织等少数部门忙于安置,而基层社区和多数部门参与率不高的被动局面。所谓“大安置”是指安置工作过程不局限于安置就业本身,而扩展到安置以前,安置过程和安置以后的跟踪服务,安置内容不局限于接收安置和就业服务,而且包括与安置就业有关的所有领域与服务管理工作。第六,最为重要的是,社区型安置保障体系可以解决目前安置工作中的诸多难点问题,如社区安置的地区性与灵活性,可以克服全国大一统安置政策与法规的滞后性;源于社区和回归社区的社区安置保障体系可以解决安置过程中各种关系的不协调;多元化的社区安置可以克服安置渠道的单一性;倡导安置对象自助和参与的社区安置可以大大缓解安置资金严重短缺和各地经济负担畸轻畸重的问题;以分散安置为主要特点的社区安置保障体系还可以解决国家统一建房的诸多弊端以及人们对安置工作重要性的忽视等。

最后,需要特别强调指出的是,在市场经济和社会现代化进程的初期,社区型安置保障模式的建立与运作可能会遇到一定的困难,面临如下一些问题:首先,由于城市基层社区范围一般限于街道、居委会,乡村基层社区范围多限于乡镇,地域范围有限,社区的经济发展水平偏低,就业机会不多,安置保障能力有一定的局限性,不能完全及时、妥善地安置退役军人,保障其基本生活权益;其次,在城市社区中,由于社区范围厂矿企事业单位多寡不一,性质不同,退伍军人的安置保障与劳动就业之间矛盾会比较突出。因此,统筹安排和社区协调的工作量较大;第三,在军休所型社区中,由于集中征地、建房,统一安置的难度日益增大,军休所与当地社区间的双向互动和协调发展大有文章可做;第四,在农村社区,由于缺乏地域性的社会流动,退伍军人的发展机会远城市社区的少,加之各社区间社会经济发展极不

平衡,各社区间安置保障能力存在较大差别。第五,由于国家型安置保障体制的历史传统与组织体系,社区型安置保障的政策与法规建设基本上尚属空白,任重道远。如何将国家层面统一的、宏观的安置保障政策与原则融汇于多姿多彩的各类社区,因地制宜,创造性和灵活性地构建社区型安置保障政策与法规体系,从而完善和补充国家的安置保障政策尚需一定的时间;第六,由于现代社会结构日趋复杂,而许多问题又具有全球性和全国性特点,在社区层面难于解决。如:产业政策、投资政策、计划体制、财政体制、人事政策等,这些宏观性问题又必然对社区层面的安置保障工作产生重大影响。

为克服社区型安置保障体制的前述不足,我们认为,在社区型安置保障体制尚未完全建立健全之前,构建一种既是缓冲型、过渡型,又具有实际意义和长期存续价值的地方型或地域型安置保障体制,以其沟通和联结国家型安置保障体制与社区型安置保障体制,逐渐实现安置保障责任与权力的逐步下放和梯度转移,扭转安置保障工作国家主办,地方承办,社区被动接收安置的不利局面,最终使安置保障工作形成以社区为主、地区协调、国家政策指导的新格局。

责任编辑:张小曼

---

---

## 广州师范学院成立社会心理学研究所

广州师院社会心理学研究所已于1996年12月16日正式成立。该所前身为1985年3月成立的社会心理学研究室(隶属于教育科学研究所),在已故社会心理学前辈吴江霖博士(1914—1995)的带领下,本学科点在民族社会心理学、工业(组织)社会心理学、教育社会心理学、法律社会心理学、健康社会心理学等领域取得了一系列的研究成果,为本学科的进一步发展奠定了基础。本所希望与海内外学术同仁建立起广泛联系,进行交流合作。

通讯地址:广州·桂花岗

邮 编:510400

办公电话:(020)86663804 转 2105