

# 我国城市社区社会保障政策的演变与特征分析

孙萍<sup>1</sup> 刘梦<sup>2</sup>

(东北大学 文法学院 辽宁 沈阳 110819)

[摘要]随着城市社区在社会管理创新中的重要载体作用日益凸显,影响其改革与发展进程的城市社区政策研究引起了广泛关注。本文应用内容分析法,从政策演变、参与主体、工具选择及政策类别等角度,分析1989年以来的我国城市社区社会保障政策。研究发现,政策演变具有周期性起伏且渐趋平稳的特征,参与政策制定的主体呈现多元化且影响政策文本属性,政策工具差异化选择显著,政策类别已转向有效满足老龄化社会迫切需求的社区福利,并且政策工具与政策类别的选择模式在不同程度上与发布主体多元化相关。

[关键词]社区社会保障;内容分析法;政策演变;发布主体;政策工具;政策类别

[中图分类号]C913

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2015)03-0016-05

DOI:10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2015.03.004

## 一、引言

作为城市社会的基本单元,社区不仅是区域概念上的生活聚集地,还是承接公共服务和落实公共政策的社会空间,是社会管理创新的重要载体。上世纪80年代以来,城市社区一直是我国政府重点关注和管理的对象,近600份全国性社区政策已逐步形成主体多元、内容丰富、运行规范的政策体系。这些政策既是实现城市社区发展目标的重要手段,也反映了中央政府对社区发展的观点态度。开展我国城市社区政策研究,既有助于政策资源的优化配置,又有助于推动我国城市社区的改革与发展进程。

近年来,国内学者已开始加强对城市社区政策的研究,熊昌娥等通过回顾政策规定的人力资源运行机制,就我国城市社区卫生服务政策提出了建议<sup>①</sup>;赵亚平基于社会政策分析架构,从四个着眼点解读了社区居家养老政策<sup>②</sup>;牛楠森和马金东通过梳理影响社区学院发展的国家政策演进的三阶段,提出了构建完善的扶持体系、设立专门的管理部门等具体建议<sup>③</sup>。但是,局限于政策文本信息的非量化特征,上述研究多为单维度的定性分析,缺少对政策进行多维分割的定量研究。

社会保障内容在我国城市社区政策中占据着重要位置,恰当的政策工具选择是实现政策目标的决定因素,因此,本文选取1989年以来全国性城市社区社会保障政策作为研究样本,借助内容分析方法,从政策工具和政策类别两个维度详尽把握我国城市社区社会保障政策。

## 二、研究方法与设计

### 1、研究方法

为避免研究的主观性和不确定性,尽快从复杂的文字资料中提取目标要素,需采用一种将关注外在形式和内在因果关系的定性研究,与关注持续时间和发生频次统计的定量研究相结合的研究工具,即内容分析法<sup>④</sup>。作为一种能够对文献内容进行客观、系统、量化分析的科学研究手段,内容分析法通过量变分

[作者简介]孙萍(1962—),女,东北大学文法学院副院长、教授、博士生导师;刘梦(1988—),女,东北大学文法学院博士研究生。

析来推论质的变化,是一种定性、定量并重的研究方法<sup>⑤</sup>。此外,该方法还具备非接触性、允许试错、成本较低等优点。

## 2、数据来源

本文选取 1989 - 2013 年间出台的 111 份社区政策作为研究样本,其中包含 282 条社区社会保障政策条款。数据来源的主要渠道是:在人力资源和社会保障部、民政部、国务院政府公报专栏等几个与社区社会保障政策的制定密切相关的部门网站上,以“城市社区”、“城镇社区”、“社会保障”、“社区服务”等关键词进行全文搜索;借助中国社区网、中国社区发展协会网站等半官方性质网站中的政策法规专栏,选取与城市社区社会保障内容相关的国家政策。

## 3、分析单元与类目确定

本文以 282 条包含社区社会保障信息的政策条款作为采用内容分析法必需的分析单元,它们是实际计量过程中最小的因子。

根据研究需要和前文确定的分析框架,本文从政策工具和政策类别两个维度对社区社会保障政策进行分类。四种政策工具依次是:政府直接拨付物资以改善社区现状的直接型工具,包括财政补助、税收优惠、社会管制和设立法人组织等措施;政府基于自身资源、充分运用市场机制实现对社区公共产品和服务优化配置的间接型工具,包括政府购买、特许经营和贷款担保;政府协助各个下设在社区的办事机构、中小企业或非营利组织承担社区工作的基础型工具,包括放松管制、健全制度和提供基础设施;政府倡导和牵引社会力量共同参与社区事务的倡导型工具,包括赋能、奖赏鼓励、技能培训和培育伙伴关系<sup>⑥</sup>。三种政策类别为:以社会养老为主的社区福利政策,包括建立便民设施、提倡志愿服务和退休人员社区化管理;以无偿满足失业、受灾和残疾孤弱人员最基本生活需要为目的的社区救济政策;以提供基本保险服务、组织社区人员参保、建立和完善保险信息台帐等为内容的社区保险政策<sup>⑦</sup>。

## 4、文本编码与信度检验

信度分析是验证编码一致性、分类准确性和方法稳定性的关键步骤,是通过比较两位评判员间相互同意的程度来对主评判员编码结果进行的可靠性检验。本文对两次评判结果进行信度检验,若观点一致,则标记为“1”,反之标记为“0”。通常认为,不同评判者间一致性比率达到 80%,则主评判员的编码结果可以接受(表 1)。经过计算与调整,两位评判员的一致性比率达到 92.9%,显然可以接受本文主评判员的编码结果。

表 1 信度检验表

分析类目	样本 1	样本 2	样本 3	...	样本 282	一致性比较 (%)
直接型工具	1	1	1	...	1	$R_1 = \left[ \sum_{i=1}^{282} R_i \right] / 282 = 88.3$
间接型工具	1	1	0	...	1	$R_2 = 96.4$
...	...	...	...	...	...	...
社区社会保险	1	1	1	...	1	$R_7 = 90.7$
综合一致性						$R_{\text{总}} = \sum_{w=1}^7 R_w / 7 = 92.9$

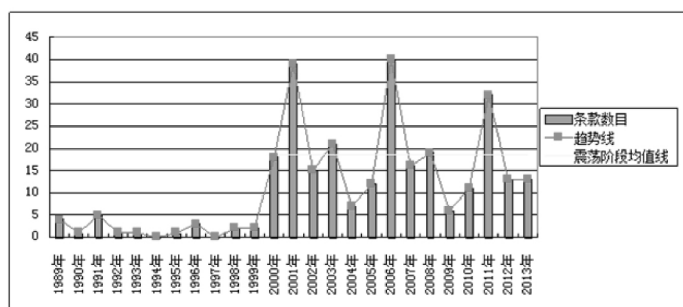


图 1 1989 - 2013 年我国城市社区社会保障政策发布阶段的演变关系。

2000 - 2013 年为周期性震荡阶段:比照上一阶段,该阶段在单年发布数量和趋势线起伏程度两个方面均表现突出。基于对图 1 的观测,划定该阶段单年政策发布量的均值线,政策演变趋势围绕该线上

## 三、数据分析

### 1、政策演变

由图 1 可见,1989 - 2013 年我国城市社区社会保障政策的演变呈现显著的两阶段特征。

1989 - 1999 年为低位徘徊阶段:由图 1 所示,该阶段我国城市社区社会保障政策的发布在单年数量和整体趋势上的变化均不明显,这与我国社会保障政策及社区政策两大政策系统尚处于起步阶段的背景有直接

下波动。为方便研究,将政策演变形态重复出现的时间设定为震荡周期,单年政策发布量相对于均值偏离的数量差看作震荡幅度。由图1可知,该震荡阶段的周期为5年。在每个周期初,政策发布量均从底部反转,攀升至本周期内的最高值,此值的出现与五年规划的发布时间吻合,说明我国城市社区社会保障政策的演变与整个国民经济和社会发展的步调基本一致;政策演变于中后期出现顶部反转,在均值线附近短暂徘徊后进入显著的下行通道。上述变化表明,每个周期均具有明显的波动性特征。另外,由于政策演变的趋势线在均值线上下两个方向的振幅呈现先增大、后减小的变化规律,表明波动性强度先增强、后减弱。因此,该阶段的政策演变呈现周期性波动且强度渐弱的特征。也就是说,近十余年来,我国城市社区社会保障政策显现出在周期性起伏中渐趋平稳的演变态势。

2、政策发布主体

整理111份社区社会保障政策发现,参与政策制定的主体涉及中共中央、全国人大和近20个中央行政机关,联合发布政策31项,呈现主体多元化特征;自2000年以来,政策发布主体间的协同配合情况整体向好,多主体参与的政策发布量占总量的30%。

在所有参与制定我国城市社区社会保障政策的主体中,作为统筹机关企事业单位人员管理和统筹城乡就业和社会保障政策的国家权力机构,人社部为我国城市社区社会保障政策的制定和执行发挥了绝对重要的推动作用;作为非对口部门,财政部、发改委逾10%的参与比例表明,政府正从经济全局与长远发展的战略视角进一步深化社会保障改革;国税总局、中国人民银行、工商总局、文化部和工信部等部门也贡献了一定比例的参与次数,体现出中央政府对我国城市社区社会保障的政策扶持日臻系统和完备。

表2 主体参与政策制定的情况统计

部门名称	参与次数	所占比例	部门名称	参与次数	所占比例
人社部(原劳社部、劳动部)	46	41.44%	国税总局	9	8.11%
国务院	38	34.23%	全国人大	8	7.21%
民政部	24	21.62%	住建部(原建设部)	7	6.31%
财政部	15	13.51%	中国人民银行	5	4.50%
发改委(原国家计委)	12	10.81%	工商总局	4	3.60%
教育部(原国家教委)	11	9.91%	中共中央	4	3.60%
国务院办公厅	10	9.01%	文化部	2	1.80%
卫生部	10	9.01%	工信部	2	1.80%

梳理111份政策的文本属性,将其归纳为知照性(通知)、指导性(意见)、规范性(方案、规定、条例)、指令性(法律、决定)和计划类(计划、规划、纲要)五种类型(表3)。

由该表可知,能够根据具体问题提出见解

和处理办法的指导性公文,是多主体参与制定的我国城市社区社会保障政策的首选类型,有助于发挥多主体参与政策制定的合力;相比之下,单个主体参与制定的社区社会保障政策,更偏重于选用知照性和计划类公文,体现了政策目标的广泛性和前瞻性等特点。因此,随着参与政策制定的主体由一元向多元化转变,政策文本的属性由普遍性知照和创新性计划转向兼具宏观性与灵活性的指导性公文。

此外,政策对象单一且重大的指令性公文和具有极强稳定性与强制性特点的规范性公文,均极少出现于我国城市社区社会保障政策系统中,特别是多主体参与制定的政策仅有1%的相关比重。可以说,我国城市社区

表3 不同类型主体发布政策的文本属性

主体类型	知照性	指导性	规范性	指令性	计划类
多主体	6	13	0	1	11
单主体	26	13	3	6	26

现于我国城市社区社会保障政策系统中,特别是多主体参与制定的政策仅有1%的相关比重。可以说,我国城市社区

社会保障政策的权威性和法律效力尚属较低水平。

3、政策工具选择

汇总282条分析单元所指向的不同类型政策工具,构建1989-2013年我国城市社区社会保障政策工具选择的演变图(图2)。基于下图,在四种类型的政策工具选择中,基础型工具占据数量上的显著优势,倡导型工具选择的演变趋势与社区社会保障政策的总体演变形态更加相似,因此,基础型和倡导型

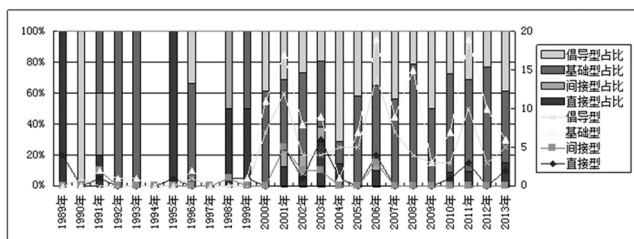


图2 1989年-2013年政策工具选择的演变

工具分别是我国城市社区社会保障政策最常选择和更加倾向于选择的政策工具。该结论说明,中央在对社区社会保障事业进行政策扶持时,经常和偏好选择“政府参与直接性程度较低”的政策工具,包括健全相关制度、提供基础设施、培育伙伴关系和开展技能培训等。这种政策工具选择策略,为社区留下更大的自主发展空间;考虑到我国城市社区发展不平衡的现状,还需对过度选择

选择基础型或倡导型工具会扩大发展不平衡的可能性,开展进一步研究。

与上述两种政策工具选择贯穿整个政策演变阶段的情况不同,直接型和间接型工具选择集中出现在低位徘徊阶段和震荡阶段的上半段,且两者的选择数量均始终未超越5次/年的低频水平,显示出我国城市社区社会保障政策较少选择“政府参与直接性程度较高”的工具类型,即政府对其自身在社区社会保障政策执行中的角色进行了限制;特别是2007年以来,间接型政策工具持续出现“0选择”情况,这说明政策制定者对借由市场机制实现社区社会保障产品与服务配置的政策工具,尚未形成选择偏好。

在111份社区社会保障政策中,有51份政策样本选择了包含两种及以上类型政策工具的工具组合,为观察这种以组合形式出现的政策工具选择模式,是否与参与政策制定的发布主体多元化程度有关,将二者情况进行交互(图3)。

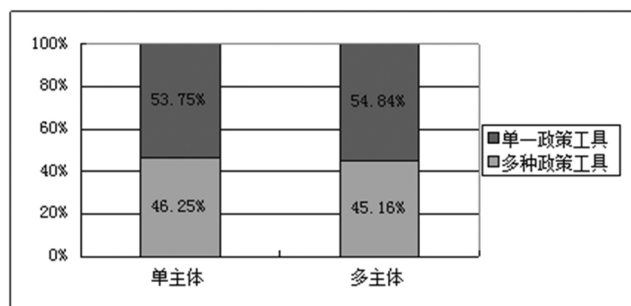


图3 不同类型主体与政策工具选择模式的交互

该图说明,我国城市社区社会保障政策对单一型和组合式政策工具选择模式的偏好存在微弱差异,对单一型政策工具选择的偏好程度略高;两组百分数的对比则说明,单一主体对组合式政策工具选择模式的敏感程度不及多元主体,参与政策制定的主体由一元向多元化转变,可扩大单一型与组合式政策工具选择两种模式之间的偏好差异。

#### 4. 政策类别转变

由图4可知,在三种社区社会保障政策类别的选择中,社区社会救济政策占据政策总量的一半,社区社会福利政策的演变趋势与社区社会保障政策总体演变形态类似,社区社会保险政策则是在政策发布的震荡阶段表现出了与其极不相符的低位徘徊走势。因此,纵观社区社会保障政策的整个发布历程,社区社会救济和社区社会福利分别是选择最频繁和最受关注的政策类别。特别是近3年以来,社区社会福利政策在保持与社区社会保障政策总体演变相近趋势的同时,也已超越社区社会救济政策成为发布数量最多的政策类别,这说明,我国城市社区社会保障政策的主导类别已向社区社会福利方面转移。

根据前文的分析可知,社区社会救济承担着无偿保障社区弱势群体最基本生活需要的责任,是社区社会保障的最底线;社区社会福利则是以社区老年人等服务对象,借助有偿、低偿或无偿等供给方式,惠及更广大的社区居民。因此,社区社会保障政策主导类别向社区福利的转移,准确反映了高速老龄化背景下我国城市社区对健康与养老服务释放的巨大需求。

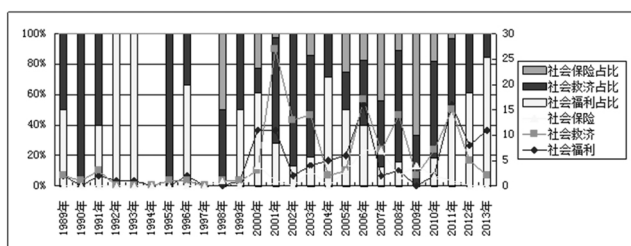


图4 1989-2013年政策类别选择的变化

延续本文3.3的研究思路,在111份社区社会保障政策中,有26份政策样本选择了涵盖两种及以上政策类别的类别组合,为观察这种以组合形式出现的政策类别选择模式,是否也与参与政策制定的发布主体多元化程度有关,将二者情况进行交互(图4)。

为观察这种以组合形式出现的政策类别选择模式,是否也与参与政策制定的发布主体多元化程度有关,将二者情况进行交互(图4)。

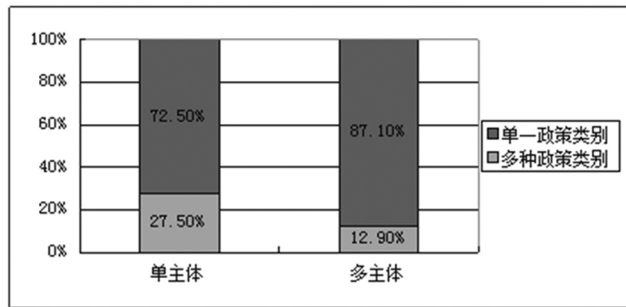


图5 不同类型主体与政策类别选择模式的交互

上图说明,我国城市社区社会保障政策对单一型和组合式政策类别选择模式的偏好存在较为显著的差异,不论是单一还是多元主体参与制定的我国城市社区社会保障政策,均较少在同一政策文本中选择多种政策类别组合的模式;与此同时,单一主体对组合式政策类别选择模式的敏感程度不及多元主体,因此,提升主体多元化程度,亦可扩大单一型与组合式政策类别选择两种模式之间的偏好差异。

#### 四、我国城市社区社会保障政策的特征

——政策演变整体上呈现低位徘徊和周期性震荡的两阶段特征,近期显现出渐趋平稳的态势。受政策发布初期总量较少的限制,早期的政策演变趋势并不明显,表现出在低频区域长期徘徊的特征;但就震荡阶段的演变趋势看,基于社区社会保障在国民经济和社会发展进程中重要程度的提升,相关政策的出台数量表现出与之匹配的周期性累积,政策演变的震荡阶段因此呈现出明显的周期性波动特征,根据前文分析,这种震荡的波动性强度日趋弱化,表明我国城市社区社会保障政策正在进入一个逐渐稳定的演变通道。

——参与政策制定的主体呈现多元化特征,其多元化程度会影响政策文本的属性选择。从早期以国务院和民政部作为发布主体的“势单力薄”,到人社部的“后来居上”和财政部、发改委的“重点参与”,再到教育部、住建部、工信部等部委的“新近加入”,我国城市社区保障政策发布主体在20余年间呈现出了显著的规模扩大和互动增强等特征。与此同时,根据对单主体和多主体参与制定的社区社会保障政策文本类型进行的比对可知,发布主体由一元转向多元化,将使原本的政策文本属性发生变化。

——政策工具存在明显的差异化选择特征,其选择模式受到发布主体多元化程度的影响。我国城市社区社会保障政策共涉及对四种类型政策工具的选择,对于“政府参与直接性程度较低”的基础型和倡导型工具,分别呈现出最经常和最偏好的选择特征;对于“政府参与直接性程度较高”的直接型和间接型工具的有限选择,则表明政策制定者对政府包揽和借由市场机制实现社区社会保障产品与服务配置的政策工具,均无明显偏好。另外,根据对单主体和多主体参与制定的单一型和组合式社区社会保障政策工具选择模式的比对可知,不同模式的政策工具选择存在微弱的偏好差异,主体由一元向多元化的转变,将对这种差异产生放大效应,呈现出比较明显偏好单一型政策工具选择模式的特征。

——社区社会福利顺势成为社区社会保障政策的主导类别,政策类别的选择模式同样受到发布主体多元化程度的影响。纵观我国城市社区社会保障政策的类别选择现状:社区社会救济政策数量最庞大;社区社会保险政策最匮乏;日渐成为主流的社区社会福利政策,是高速老龄化背景下城市社区对健康与养老服务释放巨大需求的准确反应。此外,根据对单主体和多主体参与制定的单一型和组合式社区社会保障政策类别选择模式的比对可知,不同模式的政策类别选择存在显著的偏好差异,一元主体向多元主体的转变,可进一步强化偏好的差异化程度,呈现出更加明显偏好单一型政策类别选择模式的特征。

[注释]

①熊昌娥,陈晶,吴少玮等《我国城市社区卫生人力资源管理机制和分配机制的政策分析》,《中国全科医学》2009年第12期。

②赵亚平《社区政策分析架构下的社区居家养老服务浅析》,《中共郑州市委党校学报》2010年第2期。

③牛楠森,马金东《我国社区学院发展政策分析与建议》,《成人教育》2014年第4期。

④刘伟《内容分析法在公共管理学研究中的应用》,《中国行政管理》2014年第6期。

⑤邹菲《内容分析法的理论与实践研究》,《评价与管理》2006年第4期。

⑥陈恒钧,黄婉玲《台湾半导体产业政策之研究:政策工具研究途径》,《中国行政》2004年。

⑦韩秋红,李百玲《社区社会保障之路》,《长春市委党校学报》2002年第2期。