

社区就业服务体系建设的理论与实践

首都经济贸易大学劳动经济学院社区就业课题组

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100026)

摘要: 社区就业服务体系的建设是解决我国经济结构调整中出现的下岗、失业问题的有效途径。本文在对北京市试点城区深入调查取得第一手资料的基础上,着重对社区就业岗位需求因素和体系建设中的难点以及存在的问题进行了分析,并就如何端正认识,完善社区就业管理体系,以及资金筹措与运用等,提出了针对性的改革建议。

关键词: 社区; 就业; 服务体系

中图分类号: C916 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)05-0059-06

Theory and Practice in the Construction of the Community Employment Service System

Research group on community employment,

(Labor Economics College, Capital University of Economic and Trade, Beijing, 100026)

Abstract: The construction of the Community Employment Service System (CCESS) is an effective way to solve the problems, such as lay-off and unemployment, in the course of adjusting the national economic structure. Based on the investigation of experimental districts of Beijing, this paper emphatically analyzes the factors of job requirement to community employment, and the difficulties and problems in the construction of the system. Meanwhile, this paper puts forward some reformatory suggestions on how to make a proper cognition of CCESS, to improve the community employment management system and to raise and allocate the funds.

Keywords: community; employment; service system

随着我国经济结构调整过程中下岗、失业问题的大量出现,社区再就业逐渐成为经济生活中的一个亮点。有意识地通过发展社区服务业促进再就业,已经成为当前劳动保障部门工作的重点。但是,目前人们对社区就业服务的认识还存在一定的不足,思想观念也有很大的束缚,社区服务业的开发也并不完善,这一切都需要我们进一步关注与研究。本文结合对北京市试点城区调查所取得的第一手资料,谈谈社区就业服务体系的建设与完善。

收稿日期: 2001-03-07

注: 本文是课题组 2001 年 1 月完成的课题成果主报告。课题组主要负责人刘雄,首都经济贸易大学劳动经济学院副院长; 报告主要执笔人张琪,首都经济贸易大学劳动经济学院副教授。

一、社区就业服务的定位与容量推测

1. 社区就业服务定位

社区就业服务就是把就业与社区服务结合起来,开展社会化服务,向社区要岗位,为社区居民提供服务和方便的全方位活动。

根据服务对象和服务内容的不同,社区就业服务岗位主要分为三类:

(1)便民利民服务类:即与居民吃、穿、住、行、娱乐、健身等方面有关的服务。可进一步分为几小类:便民商业网点,包括社区内的小商店、饮食、理发、修鞋、缝纫洗染、家电维修等;入户家政服务,包括家庭保姆、钟点工等;社区生活市场,包括早市、夜市以及专业市场等;卫生文化服务,包括社区图书、娱乐、体育、保健等;以及一些新兴的不便归类的服务项目,如老人护理、母婴护理、代购快递等。这类职业目前大多被外来人员所占据,但尚有一定的开发空间。便民利民类服务由于与社区居民密切相关,随着经济发展水平的提高、人口老龄化的加重、居民收入水平和消费倾向的变化,社区就业岗位发展潜力较大。

(2)公益性服务类。主要与保洁、保绿、保安、保养等服务相关,如物业管理、市政绿化、保安联防、清扫保洁等,可以提供大量的就业岗位。由于这一领域就业岗位数量相对稳定,对体能和技术的要求相对较低,并且是由政府直接掌握,很适合政府用于对特困群众的托底安置,对于解决下岗职工和困难群众的就业问题具有特殊重要的意义。

(3)后勤保障服务类。即为社区内的各类单位所提供的服务。随着企业、机关、高校后勤保障社会化步伐的加快,此类服务需求将会大幅度提高,并且逐步走向产业化。这是社区就业服务的发展出路。但目前这类岗位大多由各个单位聘用的外地来京人员或临时工占据,并未形成解决下岗再就业问题的稳定就业渠道。

上述三类社区就业岗位具有如下特点:

第一,综合性。牵涉面广,从服务对象看,涉及社区内的个人、家庭和用工单位;从服务内容看,涉及与人生存和发展有关的方方面面,衣、食、住、行、娱乐等;从管理方面讲,涉及规划、城建、卫生、公安、工商、税务、民政、劳动和社会保障等多个机构,需要多方面的配合和支持。

第二,辅助性。与目前企业和机关、事业单位的就业岗位相比,社区服务就业岗位具有辅助性特点。由于部分社区服务活源随意性大、居民需求欠缺稳定,使得部分工作带有一定的临时性,难以建立稳定的劳动关系,这增加了开发社区就业的难度。

第三,福利性与盈利性相结合。社区服务含有民政优抚和社会保障部门的延伸服务,如老有所养、幼有所托、残有所助、贫有所济、困有所帮等活动,具有福利性;还有相当一些便民、利民、乐民性质的服务活动,以及面向社区内用工单位的后勤保障服务活动,具有一定的盈利性。

2. 社区就业服务的容量推测

社区就业服务到底有多大的容量,也是人们关注的一个要点,它决定着再就业“出口”的大小。应当说,社区服务就业容量的大小与国家经济发展水平有很大的关系。在任何国家,社区服务都是随着经济发展水平的提高而逐步增加和完善的。但对于发展中国家来说,我国的社区服务发展也是较为落后的。统计资料显示,我国第三产业的从业人员占全部就业人员的比重只有26%,而发展中国家第三产业比重的平均水平为40%左右,发达国家这一比重则高达60%以上。其中,发达国家社区服务从业人员约占就业总人口的20%~30%,而我国目前只有3.9%。这说明,我国第三产业和社区服务业发展的潜力十分巨大。

但是我们对北京市的调查却显示,尽管居民中71.43%的被调查者认为需要社区服务,希

望社区服务能解决他们的后顾之忧,减轻家务负担,但他们能够支付的报酬却只有50元/月左右。同时也有21.43%的问卷对提供社区服务持无所谓的态度,另有7.14%的被调查者表示不需要这方面的服务,其主要观点是认为自己能干的事尽量自己干,这势必会对社区就业服务的发展产生一定的影响。由此可知,社区就业需求的大小要受几个方面的影响:

首先,社区服务业的发展与居民收入水平的高低有很大关系。对居民家庭而言,只有有较多的收入,才能使方便生活的目标成为现实。否则,居民收入捉襟见肘,只能是自己动手丰衣足食了。对我国目前大多数家庭而言,由于受收入水平所限,无法支付和负担较多的社区服务费用,使社区服务的需求只能在较低和较小的范围内成为现实,影响社区就业的发展。

其次,社区服务业的发展与居民生活方式的取向也有很大关系。如果说,收入水平的高低制约居民家庭收入中能够用于这类服务的支出的话,那么人们的消费态度则决定了人们是否愿意支付这些费用。在一些较富裕的家庭中,如果长期受自给自足经济的影响,可能仍然保留着自身操持家务的习惯,这也是决定社区就业量大小的关键因素。在我们调查中,约28%的居民对此持无所谓和不需要态度就说明了这一点。

第三,影响社区就业服务容量的另一因素,就是家庭中是否有具有一定劳动能力且赋闲在家或工作任务量不饱满的人员。根据小范围调查和座谈,家庭中有下岗职工、失业人员、三业人员、待岗人员和离退休人员的状况还相当普遍,这样本着节约和自己的事情自己干的原则,对社区服务的需求就会产生影响。

如果说,人们的观念通过引导可以有所改变的话,那么第一和第三个因素却是我国一段时间以来难以改变的问题。因此发展社区就业是一项长期而艰巨的工作。

二、社区就业服务的难点所在

1. 就业观念落后

一些下岗职工和失业人员由于长期受计划经济的影响,传统的就业观念严重,“等、靠、要”的思想普遍存在,在择业心理上重国有、轻集体,对个体不屑一顾。本次调查表明,无业人员中68.9%的人原来在国有企业工作,97%的人有就业愿望,但首选仍然是国有企业。

2. 下岗职工收入期望值较高

本次调查显示,收入、保障是无业人员再就业的前二位因素,愿意从事社区服务工作的人员要求月最低报酬在500元~800元之间,能接收下岗、失业人员的单位愿意支付的工资水平在400元~500元之间,下岗、失业人员的要求高于外地来京人员的收入要求。

3. 下岗职工和失业人员竞争能力弱

下岗职工、失业人员年龄偏大,文化素质不高,专业技能不强,在市场就业机制中,处于劣势。虽然社区服务业对专业技术能力的要求较现代企业是弱一些,但随着人民物质和文化生活水平的提高,社区服务也需要一定素质的专业人员,特别是企业转轨后的后勤社会化服务,更需要专业化、技能化。

4. 场地不足

原有的社区服务网点,多是在现有建筑上拆墙、打洞,或是在简易房里,属于私搭乱建性质的比较多,随着城市规划建设和综合整治力度的加大,许多被强行拆除。新开发社区便民服务网点需要场地支持,没有合法场地,必然会给实体经营和安置就业带来一定的难度。尤其是目前,管理协调性差,批准的场地未能实际划拨,造成“退了路”,却“进不了厅”的尴尬局面。

5. 资金缺乏

据我们的调查显示,小社区概念的就业资金主要来源于个人,资金规模非常有限。一方面是由于社区服务大多是微利运营甚至是亏损的,追求利润最大化的社会投资资本不愿涉足这个领域。另一方面,社区服务启动资金少,尽管政府各职能部门对社区就业实体给予一定的资金支持,但均是后期拨款,而且资金到位周期过长,使企业前期运作困难。

6. 用人单位成本承受力低

大部分社区服务实体规模小、投资少、微利运营,需要大量低成本的劳动力,否则实体无法生存和发展。同时,由于缺乏资金,企业在用人方面就要考虑人工成本,而一味强调企业与劳动者建立劳动关系,本来就是微利或亏损的企业更难以承担职工的各项保险费用,也就导致大量的廉价农民工占据了市场和岗位。社区服务需求方的微利、低成本运营与供给方较高的收入要求形成了一对矛盾。

7. 劳动关系不稳定

一些社区服务业由于具有不固定、不稳定、阶段性等特点,很难形成稳定的劳动关系,本次调查显示,只有少部分人员如从事公益性社区服务人员享受到签定合同、参加社会保险的待遇。这种社区服务行业自身特点决定的灵活用工形式与人们正规、固定的就业要求相对立,成为社区服务发展的一大矛盾。

8. 下岗政策落实条件苛刻、覆盖面小

有些出台的政策在实际工作中难以操作,基层开展再就业工作有一定困难。如政策规定,安置下岗职工达到60%的企业才能免征营业税,但笔者调查地区目前没有一家用人单位符合这个要求,无法享受该项优惠待遇,这些条款形同虚设。另外,社区就业优惠政策局限在安置下岗职工方面,对大量失业人员和其他多种情况形成的非从业人员考虑较少。如安置失业人员、安置特殊困难群体人员就不能享受这种优惠政策。

9. 各部门协调性差

社区就业服务最初由民政部门牵头,最近劳动保障部门开始介入,还涉及到工商、市政、卫生、城管、税务等各部门。由于对这些部门之间的职责界定不清,经常发生矛盾,给社区就业服务工作的推进造成了很大困难。

10. 外来人员管理力度弱

劳动部门对企事业单位使用外地农民工虽有明确规定,但外地来京人员的低成本加上劳动监察力度不够,造成大量外来人员充斥本地就业市场,占据了下岗职工和失业人员的就业岗位。例如,规定电梯工等工种不准使用外地工,但实施效果不明显,监察力度十分不够。对北京市广外、陶然亭两个街道的调查显示,在常住人口17.7万人中,外来人口2.3万人,占总人口的11.5%。这些外来人口中至少50%是劳动力,如全部就业,占据岗位就达1.2万个。

三、促进社区就业的政策建议

1. 端正对社区就业的认识

(1)充分认识社区就业作为再就业主渠道的重要意义。社区就业是通过开发社区就业岗位实现就业的一种形式。组织下岗职工、失业人员和社会其他劳动者开拓这一广阔天地,不仅可以有效地促进再就业,而且对于发展社区经济,加强社区建设,完善社区服务项目,增强服务功能也会起到很大的作用。各级政府应充分认识社区就业的重要性,把发展社区服务事业纳入本地区经济与发展总体规划,列入重要议事日程,形成有利于开展社区工作的组织格局。

(2)对目前社区服务事业发展阶段应有明确认识。社区就业服务受目前的经济社会发展

水平以及人们的收入水平和观念意识的制约,尚处于起步阶段,政府大力支持是必要的,但不能大包大揽,应采取民办公助的措施,坚持以民办为主,走产业化、有偿服务的道路。

(3)端正对弹性(非正规)就业的认识。弹性(非正规)就业是相对于正规就业而言的,是指未签定劳动合同,无法建立或暂无条件建立稳定劳动关系的一种就业形式。我国自80年代以来,一直存在非正规就业人员,随着市场导向就业机制的建立,我们必须重新审视这一客观存在的事物。既要充分肯定非正规就业形式对于解决部分非从业人员就业问题的发展空间,也要对于下岗职工、失业人员无论个人或组织起来参与社区就业给予正确的认识,并且在法律上对于非正规就业人员的劳动关系、合法权益,应给予一定的保障。

2. 建立和完善社区就业管理机构

(1)实施分层管理。要逐步建立起政府统一领导,部门各负其责、社会广泛参与的管理体制。在市、区两级政府成立专门社区就业管理机构,通过制定政策、组织培训、完善信息网络等综合服务发挥指导和扶持作用,创造适合社区就业服务的良好外部环境。在街道、居家委会层次成立专门的社区就业服务机构,负责社区就业服务的建立、组织、管理工作,进行具体实际工作的运作。比较可行的方法是将街道的劳动科和民政科负责社区服务的有关人员组织到一起,成立社会保障服务中心,专门负责社区就业工作。

(2)建立公益性载体。在各层次建立的社区就业服务机构,除了具有劳动就业服务的所有职能外,还应当具有社会保障工作的部分职能,如失业保险、退休人员管理服务等。各层次的社区就业服务组织应属于公益性的组织,不以盈利为目的,所有管理和服务均应免费。这类公益性载体的主要任务,一是对有意创办实体的人员提供创业咨询、培训以及经营指导,帮助办理申请认定手续等服务,二是提供各种社区就业信息,包括就业岗位信息、求职信息、就业服务信息等,为促进社区就业牵线搭桥。

(3)协调合作,简化手续。再就业工作涉及工商、税务、计划、劳动保障、城管、卫生等多个方面,各管理机构均有自己的管理权限,应在合理分工的基础上,协调配合,简化手续,对符合要求的经济实体提供方便。如对有意创办经济实体或非正规就业劳动组织的下岗职工和失业人员,经过认定,可以削减繁杂冗长的各种申请手续,使办理各类手续畅通无阻。

3. 加大和放宽资金支持力度

对于发展初期的社区服务,政府的职责之一就是提供优惠和扶持,其中由劳动保障部门为社区建设和服务注入资金,对下岗职工和失业人员再就业提供帮助是有效的方法。

(1)政府资金的扶持重点应为公益性服务岗位。目前社区的某些就业岗位,如保洁、保绿、保安等无法盈利,但又不可或缺,因此应由公益性组织承担,费用依靠政府及相关部门解决。

(2)对非公益性社区就业组织应以提供税收优惠为主。对非公益性就业组织,政府不要全盘管起来,对他们的资金扶持可以通过简化开办手续,在符合条件的范围内减免场地费或税收等方法,提供相应的扶持,鼓励人们根据市场需求进行创业。

(3)对下岗职工和失业人员再就业提供资金扶持。对下岗和失业人员参与社区就业服务的,或用下岗职工和失业人员置换外来人员时,政府可以提供一定的扶持资金,其中资金的使用方向,应以一定时间内代为支付一定水准的社会保险费为宜,不宜提倡将资金交给吸纳下岗职工和失业人员的机构,目的是切实解除这些人员的后顾之忧,同时减少使用这些人员的人工成本,将被动领取救济金转变为对社区就业人员的扶持,用活这笔资金。

(4)适当扩大优惠范围。对原下岗职工的优惠政策,应逐步扩大到失业及特困人员,对进

入社区公益性就业组织的失业人员、特困人员享受政府托底机制，以形成完整的就业体系。

4. 解决社区就业的场地问题

应采取行政与市场经济相结合的方式，解决社区就业组织由于城市规划、违章拆迁等带来的场地问题。一是按照优势互补、互惠互利、资源共享的原则，引导社区驻地企业向社区开放，为社区居民服务。另一方面，政府城市规划部门，在新建和旧城改造时，应预留出为居民提供服务的场地，并真正落到实处。

5. 理顺就业管理与监督权限

(1)加大监察力度。北京市对使用外地来京人员的工种有一定的规定，劳动监察部门应加大监察力度，严格按照规定和要求使用外来人员，特别是从事社区服务的有关项目。

(2)下放管理权限。对于社区便民服务网点中的私招乱雇、限制工种使用外地人员问题，可考虑适当下放监督管理权限到街道层次，组织专门人员在本街道范围内查处违规使用人员情况，规范用工制度。

(3)加强对使用外地来京人员的审批。政府应利用经济手段制定控制使用外地来京人员的政策，使使用外地来京人员的人工成本不低于或高于使用本市人员的人工成本。可以考虑年审外地来京人员手续时收取2000元的审批费，并转为对下岗职工、失业人员的社区就业的扶持费用，适当减少二者的人工成本差距。

(4)政府应加大调控力度。用人单位自主权加大但并非可以随心所欲将职工推向社会。如一些国有商店、粮店，将原有的房屋和设施承租给外地人，而将原有职工终止和解除劳动合同，对于这种做法，政府应有一定的制约手段，改变目前劳动保障部门完全被动的局面。

6. 多种方式组织社区就业

社区就业与传统意义上的就业相比，具有要求不稳定、利润低、劳动时间灵活等特点，不利于建立稳定的劳动关系。因此应采取多种用工形式，灵活就业，可以采用的形式有：

(1)正规就业。下岗职工、失业人员或社会无业人员，通过已成立的劳务派遣组织和社会公益性组织，从事社区服务，或专业化、规模化地承担企业后勤服务工作，签定劳动合同，建立稳定劳动关系。

(2)弹性(非正规)就业。对下岗、失业或无业人员，提供临时性、突击性的劳务等方式就业的，无法建立或暂时无法建立稳定的劳动关系，但必须在承认非正规就业的同时，设计与该种就业形式相适应的社会保障方式。

(3)自谋职业。下岗、失业和无业人员，通过自己创业或从事个体经营的形式从事社区服务，可按照自由职业者的标准或优惠的标准，参加社会保险。

7. 加强对社区弱势群体的培训

下岗、失业及无业人员是典型的社会弱势群体，应本着“可能与需要相结合”的原则，从以下几方面入手：第一，根据此类人员自身的智力、体力、文化知识素质特点，开办他们能够较快接受的培训项目；第二，根据社区一般性服务岗位的实际需要，有针对性地开办短、平、快的培训项目，使此类人员能够尽快、对口、顺利地上岗；第三，将就业意识的转变列为培训的一个重要内容，包括对自身素质的社会定位、职业选择定位、生活水准与收入水准定位，以及职业生涯设计辅导等；第四，建立专门针对此类人员的技术资格证书制度，为其再就业提供有利的资格依据，同时激励他们的荣誉感、成就感，积极、主动地投入到重新就业的竞争中去。

[责任编辑 崔凤垣]