

美国社区基金会 对我国养老保障制度改革的启示

◎中国人民银行皋兰县支行

宋娟

我国人口老龄化形势十分严峻，养老赤字正在逼近，养老保障制度改革已经刻不容缓。第六次全国人口普查显示，全国总人口（含港、澳、台）13.7亿，其中60岁及以上人口1.77亿，占13.26%，比2000年上升2.93个百分点。预计到“十二五”末该比例将达到15%左右。2010年我国城镇基本养老保险基金总收入11491亿元，比上年增长18%，全年基金总支出8894亿元，比上年增长20.4%。2001年以来，在覆盖的城镇国有企业和集体企业职工中，参保人数平均增速为4.04%，低于离退休职工人数的平均增速6.64%，而养老金的筹集主要依赖参加养老保险的职工人数。显然，养老金支出的增长速度要高于收入增长速度，我国养老保险收支出现赤字并非遥远的事。

问题的提出

改革开放30年来，在长期的“单位体制”下，企业职工的保障责任和社会福利责任主要由企业承担，企业对职工的生老病死实际承担着保障责任，而企业解决不了的问题就直接摆到政府面前。为了维持社会稳定，各级政府特别是中央政府承担了最后责任，最终造成政府长期承诺的不断扩大。而政府对社会基本养老的承诺具有制度刚性，且随着人口老龄化进程逐步加快，养老保障覆盖面不断扩大，对财政的压力也将逐步显现。与此同时，伴随着单位体制急剧向社区体制的转型，中国的社会保障社会化找到了一个明确的新基点和载体，这就是社区。

社区作为社会的缩影，一般被认为是以一定地域为基础，由具有相互联系、共同交往、共同利益的社会群体、社会组织所构成的一个社会实体。”20世纪90年代中期，由于中国企业制度改革以及政府职能转变，全能“单位制”弱化，“单位人”开始向“社会人”转变，人们的利益关系重心也从单位逐渐向社区转移，社区作为社会整合载体和公共利益运作平台的作用日益突出。而发展、壮大并成熟于美国的社区基金会，其制度之完善，规模之庞大，影响之巨大，在世界上首屈一指，其发展对我国的养老保障制度改革具有一定的借鉴意义。

美国社区基金会的产生 发展及特点

根据美国《基金会年鉴》，美国主要有独立基金会、社区基金会、公司基金会和运作型基金会四大类基金会，其中，与普通百姓生活密切相关的是社区基金会。社区基金会（Community Foundations）是由一个地区的居民为解决本地区的问题而成立的非营利公益组织。20世纪初，伴随着西方工业化、城市化的迅速推进，各种社会矛盾层出不穷，其中的新兴工业城市贫民窟问题更是成为众多问题的焦点。为协同解决同质人口聚居地的公共安全和公共服务困境问题，社区基金应运而生。

经过近一个世纪的历程，社区基金会在美国得到了长足的发展。这主要得益于以下三个积极因素的共同推动：首先，得益于美国政府良好的宏观政策支持。如1969年的美国税法改革为社区基金会制

定了比私人基金会更为宽松的优惠政策，捐赠人可以享受更大幅度的减税优惠，对社区基金会赞助的对象限制减少，取消了最低捐赠额的限制，政府放松了对社区基金会的管制。其次，社区基金会拥有诚信和灵活的运作制度。美国社区基金会的主要管理大都由本地精英人物操控，透明度高，诚信度高，其侧重点在本地区，是为整个社区或地区服务的，但资助的对象可根据捐赠人的意愿远及他乡或者异国。捐赠人可以通过社区基金会效力于一般公益事业，也可指定基金会将捐助用作特定事情，并且资助款项需经代表公众利益的有知识的公民组成的专门会议通过。第三，得益于其他慈善基金会组织的全面支持。一些资金雄厚的私人基金会组织，例如福特基金会，就为社区基金会的某些社会改良项目和公共服务事业提供有效的资金支持和良好的政策咨询。现如今，美国目前有600多个社区基金会，遍布各州及主要城市，资产总额约230亿美元。

社区基金会稳定的发展和不可替代的公共服务作用使社区基金会在资金的来源、使用和管理等方面具备了自我的众多特征。第一，资金来源的多样化。个人捐赠、社区企业捐助和其他基金会投资都可以成为社区基金会资金的来源，但其主要来源主要是本地区有声望的企业家和社区内的普通公民，一般发起人多为当地的社会名流，他们出面创办，提供启动资金，而普通公民或者作出遗产捐赠或者进行各种捐助。第二，管理人员的多样化。在美国，管理社区基金的工作人员大都是一些受过良好的高等教育和有着奉献精神的人。除了极少部分的正式工作人员之外，大部分是社

区内的志愿工作人员。他们不仅贡献自己的财务而且奉献出时间和精力,为改善社区的福利和公共服务状况而努力工作。第三,专业的管理人才。大的基金会除一般行政组织外,有几类专业人才是必需的:熟悉税法者,以保证基金会在税务上不出问题;金融或投资专家,负责经营投资;另外,视基金会的工作重点,还应有各类专业“项目管理”人员。为了保证投资决策的公开,大基金会大多有专门的投资代理人或机构,与它的运作部门完全分开。第四,基金运作公共利益的价值取向。社区基金被认为是为解决本社区的公共实际问题而存在和运作的。例如,及时修理和维护社区的供水系统,捐助本社区的学校和图书馆,帮助社区内有困难的居民,改善社区居住环境等等。所以说,社区基金会在于维护和促进社区的公共利益,并不是以利润作为存在的基础。

我国借鉴美国社区基金会发展的 可行性分析

在我国人口结构发生快速变迁、传统

家庭养老保障功能萎缩、政府财政支付压力加大的情况下,推进社会化养老、共建保障模式应该是符合中国国情的首选模式。而社区作为居民生活的地域社会,是最贴近居民的家庭之外的环境之一。多元支撑的社会化养老保障模式需要以社区为载体,依托社区资源,建立社区养老基金会,使社会养老保障首先社区化。在当前和今后中国大力推进社区建设和社会保障进社区的良好态势下,中国社区养老基金会作为社区化的重要载体和社会养老保障服务的提供者,在弥补政府供给缺口、缓减政府财政压力、规避家庭和市场组织的不足、提供优质高效的保障服务等方面有着独特的先天优势。

首先,社区养老基金会的非营利性性与公益性与养老保障的公共性相符,具有参与养老保障的初始可能性。相比营利组织,具有公益性的社区养老基金会则更愿意进入具有非竞争性和非排他性特征的养老保障项目。同时,作为非营利组织,社区养老基金会是承接政府和企业分离出来的社会职能的一种社会化组织,它的存在不仅能缓冲各种社会矛盾,并且能为不同

部门创造合作机会,整合并优化组合不同部门的资源。

其次,社区养老基金会的运作较为灵活,有助于满足社区成员多样化的保障需求。社区养老基金会植根于社区,具有官僚化程度低、贴近基层的特点,在组织体制、结构框架和活动方式上比政府机构有更大的灵活性,可以更多地与服务对象交流,并就他们的愿望、意愿和服务需求迅速做出回应与满足。因此,社区养老基金会可以根据不同地区、不同领域的变化迅速调整其服务方向。

第三,社区养老基金会的民间性决定了其必然具有比政府更低成本、更高效率的优势。社区养老基金会独立于政府官僚体系之外,其在很大程度上是依靠共同的价值观和认同感结合在一起的,具有情感型组织的特征能大大提高其绩效水平。作为一种多样、灵活、平等的自治性组织,它不仅能对一些突发事件和服务对象的突发要求作出迅速反应,而且还能精确计算活动成本,大大提高服务质量与办事效率,因而能够在提供社会保障服务时依靠低成本、高效率的优势,提高服务质量,完善



服务项目,规范服务行为。

第四,作为组织化募资机构,社区养老基金会能够动员相当的社会慈善资源,在一定程度上可缓解政府的财政压力。社区养老基金会因为立足于追求公共利益,有广泛的社会群众基础,比起政府和企业更能广泛吸纳闲散资金用于公益事业,其资金来源除了政府的资助与拨款,还有大部分来源于社区一些财团的捐助和民间的慈善捐款等。

第五,社区养老基金会的专业性较强,可以提高社会养老保障服务的供给效率与服务质量。单纯由政府来承担的社会保障服务,难以避免官僚主义弊端所带来的侵害,如机构的恶性膨胀,服务效率与质量低下,对社会需求反应迟钝,在社会保障服务提供过程中的“寻租”行为等等。而社区养老基金会大多集中活动在某一领域,并吸纳相关专业人士参加。单一活动领域促使其积累起丰富的经验,而丰富的经验有助于服务效率和质量的提高。

相关政策建议

构建多元支撑的社会化养老保障模式,需要以社区为起点,以社区基层组织为拓展基础。可以考虑选择部分社区为试点,旨在探索以社区居民委员会为核心,依托社区固有资源和各种社会资源,筹备社区养老基金会,建立并完善系统化、制度化的老龄人口权利保护体系和网络,为社区家庭中的老年人营造和谐安全的养老氛围和生活环境。一方面,可以研究和借鉴美国社区基金会已经成熟的基金会运作理念和方法;另一方面,通过一系列制度设计的全面跟进,融入我国政治经济文化各方面的因素,使之在中国特有的社会环境下发挥适度的作用。

(一) 解除制度约束,为社区养老基金会提供宽松的制度环境。要破解我国养老难题,首先应当加大政策支持,为养老创造一个宽松的制度环境。一是加大政策倾斜。借鉴1969年的美国税法改革,我

国政府不仅应当给予相关社区暂免所得税等,而且应在土地、水、电等多方面给予优惠政策;针对社区养老基金会的融资问题,还应当在现有的法律制度下放宽融资条件,允许其公益性质的资产作抵押贷款,并以更优惠的利率为其运营提供资金;同时考虑出台基金增值优惠制度,拓宽基金增值渠道,为其保值增值创造条件。二是加大政策性补助,跟进物价挂钩制度。将养老服务项目列入各级财政预算并逐年自然增长,加大对社区养老基金会的政策性补助,同时,通过针对老龄人口的福利政策,建立退休养老待遇与物价上涨相挂钩的制度,真正让老龄化福利与国民的收入增长同步。

(二) 开拓多方位的资金渠道,保障社区养老基金会持续发展。一是充分整合资源,加强资金制度化、规范化、透明化管理。政府要加大对社区建设的必要资金投入,主要用于社区服务的基础设施建设、基础性工作以及社区工作队伍建设和社区组织的办公经费等方面;鼓励企业和社会力量新建、改扩建或捐助社区养老基金会;加强对社区建设资金从筹集、使用到监督等方面的制度化、规范化、透明化管理,对资金使用进行严格的审批和监督,保证社区建设资金专款专用。二是要积极壮大养老基金规模,发展商业养老保险。养老基金与社保基金相比,收益水平相去甚远,要在防范风险的前提下,积极拓展投资渠道,把养老基金做强做大。同时,也可以考虑由政府提供政策,个人根据经济能力和偏好自愿选择商业养老保险,实行积累制筹资方式。

(三) 逐步改变传统养老观念,呼唤和培育公民的慈善热情。针对中国式养老现实和家庭模式带来的赡养困局,养老保障社区化需要改变公民的思想观念。一是逐步改变传统养老观念。传统养老模式依赖土地保障和家庭保障,受传统家庭观念的制约,我国养老方式比较单一,千百年来以家庭为主,自我劳动收入和子女等亲属供养是老年人主要的生活来源。面对我国老龄化的严峻现实,我国政府可以考虑

以居家养老为基础,重点依托社区专业化服务做好社区养老保障的服务工作。二是呼唤和培育公民的慈善热情。社区养老基金会服务于社区内的老年人,理应受到该社区公民的重视和关注。社区养老基金会的良性运转最终还是要依靠于社区公民的慈善热情和彼此的关爱精神。同时,通过法制化的途径,鼓励和奖赏道德行为,惩罚不道德行径,培育公民的慈善热情。

(四) 完善机制,大力培育多样化、专业化的管理人才。一是完善社区志愿者参与机制。建立社区志愿者的组织和培训制度,设立上岗服务证书和核算服务工作量的制度,大力倡导志愿者参与的社区文化价值取向,经常进行志愿者之间的经验交流以及表彰奖励其中优秀者等。二是探索人才转移机制。社区服务的工作全都直接面对被服务的群众,对于人才的综合素质要求较高。不仅要求从业人员热忱、积极,乐于为社区事业献身,还要求机构领导人具有干练的组织才能、坚忍不拔的意志力和强健的心理素质,同时不要探索人才转移机制的方式和方法,采用激励机制,吸引各类合适人才向这个部门转移。

参考文献:

- [1] 杨团.中国的社区化社会保障与非营利组织[J].管理世界,2000,(1).P35-38.
- [2] 周沛.社区社会工作[M].社会科学文献出版社,2002.
- [3] 程玉申.中国城市社区发展研究[M].上海:华东师范大学出版社,2002.
- [4] 孙倩.美国的社区基金会介绍[J].社区,2003,(4-7).P64.
- [5] 资中筠.财富的归宿——美国现代公益基金会述评[M].上海人民出版社,2006.
- [6] 李莉.社会保障改革中的类社区基金会成长[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2007,46(4).P30-35.
- [7] 于晓辉.社区儿童福利服务项目拓展研究——以联合国儿童基金会在中国的项目为例[J].社会福利,2010,(9).P29-30.