

# 基于社会救助制度存在问题的调查与思考

——以江苏省淮安市淮阴区为例

朱毅民,何慧君,徐培华

建立健全社会救助制度是全面建成小康社会的重要内容,改革开放以来,社会救助制度建设得到不断完善,社会救助体系整体效能取得新突破,较好的发挥了“稳定器”、“安全阀”的作用。以江苏省淮安市淮阴区为例,经过一系列制度创新和完善,社会救助实现了由城区居民为主到城乡救助并举,由原来的社会临救到基本生活的全面保障,由政府单一救助到社会力量整体联动的救助,由单项制度向制度体系方向发展的转变,社会救助制度建设仍需与时俱进。

## 一、淮阴区城乡低保基本情况

江苏省淮安市淮阴区位于江苏省北部平原的腹地,因古代县域在淮河南岸(水之南为阴)而得名。地处北纬 $33^{\circ}22' - 33^{\circ}56'$ ,东经 $118^{\circ}56' - 119^{\circ}09'$ 。东与淮安市淮安区、涟水县相依,南濒洪泽湖,西与宿迁市泗阳县相邻,北隔六塘河与宿迁市沭阳县相望,中间半环抱淮安市的清河、清浦两区。淮阴区南北长62.5公里,东西宽38.5公里,面积为1264.10平方公里。淮阴是闻名全国的千年古县、运河之都、韩信故里、母爱之都,踏上淮阴的土地就是历史与自然的回归。

社会救助,首先是体现党的温暖和政府的关怀;其次是改革开放发展成果共享的具体体现;第三是有效地构建了社会和谐与促进社会稳定。党的十七大以来,淮阴区坚持以改善民生为主线,把保民生、保稳定、保发展作为执政为民,为民解困的服务宗旨,坚持民政各项事业协调发展,认真落实各项社会救助政策,促进了社会和谐稳定,民政事业各项工作综合评定,连续多年位居淮安市前列,年收入2500元以下的3万户低收入农户基本实现脱贫,106个集体经济收入空白村全部破零,村均超15万元,荣获“中国(长三角)城乡一体化建设范例县区”称号。淮阴坚持将新增财力的70%以上用于兴办民生实事,过去四年实际投入均超过75%。目前该区总人口90万人(农业65.98万人,城镇居民24.08万

人),低保人员共26513人(农村低保23329人、城市低保3184人)。为保障城乡困难群众不因物价上涨而生活受到大的影响,政府利用节日等方式,适时进行了物价上涨补差,低保人均补差水平呈上升趋势。至2012年7月,城市低保对象月人均补差380元;农村低保对象月人均补差260元,城乡困难群众生活有基本保障。

## 二、存在问题及原因

由于社会救助体系建设尚处于探索阶段,多项社会救助制度在服务理念上、救难救急上、制度衔接上、救助尺度上、社会效果上还有待于拓展视野、把握力度、完善程序,这样才能显现出中国特色社会主义国家在救助舞台上的地位。现时的社会救助政策存在城乡低保标准低于区域GDP经济增速、家庭收入测算不科学和低保对象“福利依赖性”较强等问题,主要表现在以下几方面:

### (一)救助工作机制不配套

目前,通行的社会救助标准较少考虑到家庭支出等因素,救助标准适时调整的动态机制滞后,保障标准与同期的经济社会发展水平存在不同步的现象。对特殊个体救助、专项救助的办法机制不健全。分类救助基本上停留在物质层面上的差异,救助的力度和针对性还有较大的局限性。对边缘困难群体生活困难的救助办法和专项救助政策尚需完善。基层救助部门相应的人财物配置与社会需求不相适应,特别是街道和社区层面的工作人员比较少,专业化水平不高,缺乏现代服务意识,专门的救助工作经费保障不足,直接影响基层救助工作的正常推进。

### (二)救助对象上,“表象”救助显失公平

所谓“表象”救助是对困难程度的直观推断。民政工作人员缺少导致真实情况难以核准,因为服务对象面宽,调查内容庞杂,办理要求高。据悉,民政部门越到基层人员越少,到了社区和村委会人员则更少,一人身兼数职,没有时间和精力去跟踪调查低保对象是否在单位、在企业或自行就业,季度审

核、半年审核、年度审核成了一种形式。单靠镇街一个民政助理员,很难完成救助对象的调查和核定工作,导致社会救助有“养懒汉”之嫌。家庭收入核定难助推了“表象”救助的现象存在。首先是调查手段缺失。家庭或家庭成员的银行存款、证券交易收入、商品出售的实际赢利等等,由于民政干部没有授权的、合法的调查手段,其家庭的收入多少实难核准;其次是收入申报诚信不足。在隐性收入方面,如婚丧嫁娶人情收入,赡(抚)养收入,对申请救助的人来说,能少报尽量少报,能不报的尽量瞒报,收入诚信严重不足;第三是农产品折现收入存在变数。农村家庭生产成果变现收入受市场牵制影响明显,农贸产品变现能力的强弱,左右着救助对象的取与舍。第四是收入的稳定性较差。突出反映在临时用工人员的收入稳定性不确定因素较多,影响救助工作的落实;第五是重大疾病在核准家庭收入的多少和支付能力的强弱上正在淡化。往往凭借巨额的医疗费用支出和几个回合的非正常渠道上访,定夺是否保障,“表象”救助跃然纸上。

### (三) 救助政策执行中存在问题

一是对救助群体的职业技能培训针对性不强。为激励救助人员就业而采取的措施还存在明显的局限性。如存在如何增强救助群体自立自强的就业观念意识,对救助群体子女教育的援助政策不配套,对救助群体需履行的社会义务和承担的社会责任规定不够明确等,客观上造成“养懒汉”现象。二是“民主评困”有待向“民主评定”转化。现时救助政策在基层执行中,客观上还存在一定的“民主评困”现象,这种现象很大程度上取决于人际关系的好坏,这就在一定程度上导致了确定的救助对象不一定真实可信,有违救助政策的初衷。

### (四) 专业社工和社团组织参与不足

救助管理工作是一项综合性的社会工作,基本特点是解困难群体生活之难与解困难群体情绪之惑的有机结合。目前,从事该项工作的人员,主要任务是应对面上的日常救助工作,基本没有开展对该群体思想情绪的疏导及自主创业意识的教育,主要原因一是对救助工作队伍较少进行社会工作专业技能培训;二是专业社会工作机构缺乏,没有力量参与和介入到对贫困群体的救助活动中来;三是社会慈善行为和志愿者服务等社团组织参与不足。

### (五) 相关法律不完善

社会救助的法规还不够健全,救助程序不够规范。中国还没有一个类似《社会救助法》这样的实体法,许多做法都是靠部门的规定、政策来确定,救助的随意性增加了。国务院颁布的《农村五保供养工作条例》、《城镇居民最低生活保障条例》、《农村敬老院管理暂行办法》、《灾情统计、核定、报告暂行办法》、《救灾捐赠管理暂行办法》等,地方政府就根据中央的这些制度来制定具体相关的条例、办法。在具体的操作上,缺乏一套规范的入户调查程序、村民申请程序、机构审批程序、救助实施程序,即便是有些规定,也由于缺乏政府和社会有效的监督机制而难以落实。

### (六) 社会救助渠道单一,社会力量参与不足

现行社会救助主要是政府救助,救助的社会性没有得到充分体现。全社会的慈善意识不强,慈善组织网络不健全,慈善事业发展缓慢,社会捐赠没有做到经常化。

## 三、外国社会救济制度的借鉴

现代社会中,不论是发展中国家还是发达国家,社会保障体系中都存在着最低的保障层次,即社会救济制度。因为社会救济是社会保障的重要组成部分,与社会福利、社会保险相比社会救济是社会保障体系中层次最低的保障制度,享受社会救济的公民都是生活在当地贫困线以下的,所以说社会救济承担着保障全体公民维持生存的职责。

### (一) 英国社会救济制度的建立和发展

英国是有悠久社会救济传统的西方国家,并且是世界上第一个把社会救济以法律的形式确定下来的国家。

从中世纪开始,英国教会举办的慈善救济在整个社会的救济中占有重要的地位。如在宗教改革之前英国教会什一税的1/3用于慈善事业。个人慈善救济在英国中世纪的社会救济中也发挥着重要作用,社会上的各阶层成员特别是一些商人对社会救济都积极支持和参与。

1536年,《亨利济贫法》的颁布标志着英国政府开始为解决贫困问题承担了一定的职责。1601年英国颁布了《伊丽莎白济贫法》,这一法律也被称作旧《济贫法》。该法规定:父母有义务抚养子女,晚辈也有责任赡养他们贫穷的长辈。政府有责任对没

有工作能力的贫困者提供帮助,保障穷人的最低生活水平。政府也有义务帮助贫穷的孩子去做学徒,并给健全者提供工作。法令还规定,用于向贫民提供救济的基金以每户固定缴纳的税款为主,那些不依法缴纳济贫税者将遭受牢狱之灾。根据旧《济贫法》的规定,当时低于贫困线的贫民被强迫在“贫民习艺所”从事劳动,这是国家以立法的形式介入济贫事项的开始。1723年,英国通过设立济贫院的法律,其目的是使穷人懂得劳动。旧《济贫法》在英国实行了230多年,对英国资本主义的发展起了重要的作用。随着社会经济的发展,19世纪30年代旧《济贫法》明显不适应社会的需要了,英国适应社会经济发展的需要,于1834年颁布了新《济贫法》。新《济贫法》的最大特点就是实行院内救济,贫困者必须进入济贫院才能得到救济。同时对接院内救济的贫困者做出了诸多限制,如剥夺其选举权,以作为对其的政治惩罚。在新、旧《济贫法》实行期间英国其他的救济组织并没有停止其行动,特别是教会的慈善事业一直在发挥作用,这些救济都是发生在现代社会保障制度建立之前。

1976年英国修订了《国民救济法》更名为《补充救济法》,主要是补充英国《国民保险法》在社会保障制度中的不足,英国的现代社会救济制度建立起来了。社会救济制度是建立起来了,但是,要享受社会救济必须事先进行申请,申请救济的人要接受生活状况及就业状况调查,包括教育、小孩照料、保健、住房、个人福利等多项调查。调查后是否给予救济要根据“补充津贴标准”,即官方规定的贫困线来确定。英国的贫困线每年由国会规定,在理论上它是按照需要水平加以确定的,包括三个因素:一是体现“正常需要”的基本待遇;二是体现“特殊需要”因素;三是体现“正常需要”的住房补足。因为英国的贫困标准每年都在变,所以说英国的贫困标准是相对贫困标准而不是绝对贫困标准。

## (二) 瑞典社会救济制度的建立和发展

瑞典在自己历史的发展过程中,形成了适应不同历史发展阶段的传统社会救济形式。同英国一样,在最初的社会救济中教会的慈善救济发挥了巨大的作用。中世纪瑞典的教会不仅在遇到天灾人祸时以教堂为中心组织各种救济,而且拿出一部分财务建立各种慈善机构,如孤儿院、疯人院等,对有特殊需要者提供经常性救济。在瑞典世俗政府建立济

贫法制度以后,鉴于瑞典教会在社会救济方面发挥的难以替代的作用,对贫困人口的政府救济依然要通过教会来实施。直到19世纪中期,瑞典实行政教分离以后,对贫困人口的社会救济交由各级地方政府实施。除了教会以外,一些社会团体在社会救济方面也发挥了广泛的作用,这些团体中最主要的是各种行会组织。这些行会组织会对自己有困难的会员提供帮助。18世纪以后,为了解决因土地改革造成的社会问题,瑞典政府开始学习英国的做法并于1723年颁布《济贫法》,规定各市当局应当对贫困人口提供救济,并可以征收济贫税,以便保证这种制度所需要的费用。1847年瑞典政府颁布新《济贫法》,规定贫民享有要求救济的权利,各地政府必须对贫民提供必要的救济。1871年,瑞典政府又颁布一部《济贫法》,试图减少政府在为贫困人口提供救济方面的义务。但是,由于当时国内社会问题加剧,新型的社会保障制度根本不可能提供充分的生活保障,因此,瑞典政府在1918年不得不再次颁布《济贫法》,恢复了政府在向贫民提供救济方面的责任。1918年的济贫法制度所提供的救济虽然较之以前更加容易获得,但是,领取救济者也要以丧失一些公民权利为代价,其中包括选举权。

两次世界大战之间,瑞典的经济有了很大的发展,同样带动了社会保险制度一定的发展,这期间济贫法制度虽然发挥着社会保险制度补充作用,如通过工作救济计划向失业者提供救济,对特殊需求者也提供相应的救济等,但是,其弊端越来越受到人们的批评。人们希望取消带有歧视性和侮辱性的救济制度,建立充分体现人道主义与公民权利的社会保险制度的补充形式。为了适应公民的这一需要,瑞典政府在1957年颁布了《社会救济法》取代1918年的《济贫法》,建立社会救济制度。这标志着瑞典传统救济的结束,新的社会救济制度开始建立。这项制度完全是作为现代社会保险制度的补充。1957年的社会救济制度强调国家对社会成员应该承担的社会保障责任与义务,并且将获得社会救济作为公民的一种权利,提倡的是为了实现接受者的自助而向其提供帮助。提供帮助的对象主要是儿童和妇女,并且主要是生活救济。瑞典于1969年开始实行家庭房租补贴制,领取养老金的退休人员及享受残疾抚恤金、遗孀抚恤金、低收入家庭,经过调查后,由政府给予不同标准的住房补贴。到了20世纪80年

代,瑞典社会救济支出的增加使得瑞典社会支出相应增加,从而导致政府公共支出的进一步膨胀。

### (三) 对中国的借鉴意义

我们国家在清朝之前的历代历朝中都有各种各样给予鳏寡孤独者救助的机构,到了近代以后中国的济贫思想一方面继承了儒家传统,另一方面又受西方的影响,也颁布了一些法律,如1915年的《游民习艺所章程》、1929年的《监督慈善团体法》,还有1943年的《社会救济法》,但是因为当时现实情况决定了这些法律不可能得到很好地实施。在实践中,我们国家当时的社会救济仍然沿袭封建社会的做法。新中国成立以后为了解决贫困问题政府在救济贫困方面做出了巨大努力,取得了较好的社会效益。到了20世纪80年代,我们的社会救济主要包括救灾、救济、五保和扶贫。20世纪90年代以后特别是从1993年以海为例开展对城镇贫困的救助,并且创立了各种模式。

回顾中国的社会救济历史,再和英国、瑞典对比,可以发现这两个国家所建立的现代社会救济制度对于我们还是有很多借鉴意义的。1. 中国社会救济的覆盖面需要扩大。中国社会救济的对象只是限于贫困家庭,是以家庭为单位的,而不像英国和瑞典有针对家庭的、有针对个人的各种救济,如英国的社会救济收益群体就有老人、儿童、失业者、残疾人以及单亲家庭。同时,中国救济的范围远远没有满足贫困公民的需要。1994年中国城市贫困人口有1300万,而享受社会救助只有300万人(次),社会救助的供需矛盾十分突出。2. 到目前为止,中国没有一部全国性的专门的社会救济法。这样就为救济工作带来一定的麻烦,一些在济贫过程中违法的事情没有专门的法律加以制裁,如挪用、贪污、浪费扶贫款。还有就是在发放救济款时存在平均现象和优待亲友现象。而英国、瑞典现代社会救济制度建立的过程就是一个不断完善救济法的过程。他们的每一项救济都是有法可依的,因为社会救济是社会保障的最低层次,关系到公民的生存问题,我们必须借鉴其他国家加强社会救济的法制化和规范化建设。3. 中国是发展中国家、经济不发达、国家不富裕,特别是各省市发展极不平衡。我们可以借鉴英国、瑞典在济贫法刚刚颁布时的做法,在发达地区征收专门的济贫税,来增加社会救济的资金,同时也加强公民的济贫意识,提高公民之间的救助水平,缓和一些

阶层矛盾,还可以减轻政府财政负担。英国、瑞典两个国家的社会救济资金都是来源于政府财政和民间捐助。中国也有自己的民间捐助,但是大部分都是发生在有自然灾害发生时或者是靠近节日了公民才会捐助,所以有必要建立长期性的捐助体系。政府也应当采取相应的鼓励措施。4. 救助形式比较单一,主要以救灾、济贫为主,虽然在教育、医疗和住房等方面也有一定的救助,但是因为没有相应的配套措施,所以效果不是很明显,就是救灾和济贫的救济行动也大部分带有临时性的特点。5. 我们在救济时应当避免对申请者的人格和尊严的伤害。如现在各个城市通行的低保政策,在资格审查时有的工作者言行不当就造成了对申请者的人格伤害。

## 四、完善救助制度评估体系的对策

党的十八大向全党全国各族人民发出伟大号召:坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗。做好新形势下的社会救助工作,推进城乡社会救助体系建设,是党和政府惠济民生的重要途径,是改善民生、保障民生、促进社会和谐发展的必由之路。从近年来社会救助工作实践看,经过不懈努力,城乡社会救助体系建设得到了长足发展,在保障城乡困难群众的基本生活、缓解社会矛盾、维护社会稳定、促进社会和谐等方面发挥了重要作用。但是,新的发展形势和任务要求,也存在一些困扰城乡社会救助体系建设发展的突出问题,应采取有效措施加以解决和完善。

### (一) 统一协调,形成救助合力

首先要及时完成“两项制度”有效衔接工作,即扶贫开发制度与最低生活保障制度有效衔接。实行“低保维持生计,扶贫促进发展”两轮驱动,激发低收入人口自力更生,艰苦奋斗的精神,对提高低收入人口素质和自我发展能力,逐步缩小发展差距,维护社会公平正义,确保全体人民共享改革发展成果。其次是统一协调救助机制,在政府主导下,民政部门主管,财政、教育、卫生、社会劳动保障、司法、工会、共青团、妇联等部门共同参与,协力做好救助工作。再是各部门合理分工,根据专业性质,实行统一划分,属于医疗方面的统一归及卫生部门管理,属于基本生活方面的统一归及民政部门,属于求学困难的统一归及教育部门。在各自的职责范围内明确分工、各司其职、相互配合,形成合力,使救助资金、物

资、设施、信息等资源得到合理调度使用,避免救助中的重复与遗漏现象,或者相互推诿,以降低救助成本,提高救助效果。也可以采取“救助对象统一管理,资金共同分担,统一使用”的救助制度。即各部门将所能提供的救助资金集中在一起,所有救助对象由民政一家统一分类统计,根据各单位提供救助资金的多少,由民政部门分配救助对象数量,其余部分由民政兜底。这样既可避免救助对象的重救、漏救现象,同时也便于统一救助标准,还社会于公平。

## (二) 完善现行城乡低保政策制度

一是完善现行低保准入标准。政府在确定低保进入标准时,应该根据实际情况,综合考虑多方面的因素,既要看看贫困群体家庭经济收入的多少,又要看其实际家庭支出、生活质量及家庭生活要素的情况,进行家庭生活资料静态与动态比对,尽可能做到公平、公正前提下的“应保尽保”。城乡居民进行低保受助的标准,应以当期收入状况为条件,充分考虑其资产及其他收益和生活质量状况,客观、准确地测算城市贫困家庭成员的所有货币收入与实物收入,以杜绝不符合条件者享受低保的现象。二是健全低保标准适时调整的常态机制。健全城乡低保标准随GDP增长而增长的适时调整常态机制。即政府根据当地居民消费价格指数的变动、职工工资增长水平等因素综合考虑,按经济增长幅度,每年按比例适时地科学合理调整城乡居民低保标准,确保贫困人口的基本生活能及时得到充分的保障,得以共享社会发展成果。三是建立保障低保人群基本生活的应急机制。根据经济社会发展中可能出现的突发情况,以及生活必需品的价格出现较大幅度增长且持续时间较长等情况,运用低收入居民消费价格指数系统,及时发放应急生活补贴,保障贫困群众的基本生活。四是制定对特殊个体的低保专项救助办法。制定对特殊个体的低保专项救助办法,对共同生活家庭中的特殊个体,如对家庭成员中隔代抚养的未成年人和在读的成年人;对与退休父母同住的无就业能力的单身成年残疾人,应当允许单独作为户主申请低保,纳入低保救助。

## (三) 完善城乡低保对象的有效甄别机制

一是解决好低保户“人户分离”的问题。公安、民政、计生、卫生等相关部门要加大齐抓共管、综合治理的力度,采取切实措施要求居民户籍迁往实际长期居住地,减少低保户“人户分离”问题。规范对

贫困人口的动态管理,建立和完善贫困家庭的档案,做好申报登记、张榜公示、审查审批等工作,做到不漏保,防骗保。二是解决好隐性收入难核定的问题。强化社区低保制度的筛选机制。街道和社区要定期开展各类公共服务活动,对低保对象家庭要进行收入核报与生活质量、住房条件、家庭成员身体状况等进行比对,对经常不参加活动者进行重点调查,对已充分就业人员要劝其退出低保,以数据进行“柔性甄别”。三是科学筛选和确定救助对象。为把有限的救助资金最有效地投放到最需要救助的群体身上,就要求事先对救助对象的筛选上要准确无误。首先,借助信息技术加强信息的收集。通过社会救助管理部门和其他政府部门之间的资料共享,来稽查救助申请对象的信息,以保证获取信息的全面性和完整性。其次,制定科学、具体、可操作的措施,实行动态跟踪监测。最后,加强社会救助立法和监督。通过完善法律,用法律手段来对社会救助的实施和享受救助的人员进行约束。根据现行低保制度规定,在一定时期内需要对低保人员的经济状况进行审核和公示,发挥群众的监督作用,强化对低保申请者真实经济收入状况的了解,杜绝不符合条件者滥用公共资源。

## (四) 完善城乡分类救济制度

一是实施救助的多样性。根据低保人员的家庭结构、身体状况、劳动能力和困难程度等不同情况,科学合理地确定多层次、多元化的保障标准,分类给予救济,提供差异化的保障待遇,做到突出重点,兼顾一般、分类施保,使不同层次的困难群体都能得到政府和社会不同程度的帮助。同时,要积极研究解决边缘困难群体生活困难的救济办法和专项救助政策,充实分类救助的内容和形式,使更多贫困群众的生活得到切实的保障。二是积极探索分层分类救助的新思路。对老弱病残人员和“三无人员”,增加特殊困难群体的保障标准在按家庭人均收入与当地低保标准差额计算的基础上,每人每月再增加一定数量或比例的保障金。加强困难群众心理疏导,激发他们产生“自我救助”的意识,从思想根源上消除“被动受助”的影响,帮助他们树立积极向上的就业择业观,引导其通过自身的努力摆脱贫困。

## (五) 职业培训

北欧国家“积极的劳动力市场政策”是值得借鉴的,即把有劳动能力但丧失劳动机会的人员组织

起来参加各种培训,以提高他们在劳动力市场中参与竞争的素质。他们通过立法规定,失业者必须接受职业培训,参加者可以得到比一般救助金额更高的职业培训津贴,培训由政府由各个行业协会负责。每期培训一般为6个月,先集中上课,然后分散到各企业去实习。培训之后一段寻找工作的时间,如果没能找到工作,则可以再报名参加下一轮培训。中国的下岗、失业问题不是在短时间内及就可以解决的。大批人员流散在社会上,终究是个不安定的隐患。应该利用中国社会组织化程度较高的优势,把失业、下岗人员组织起来进行转业、转岗培训应该是可行的。培训的基地应该设在基层社区,并与社区服务联系起来。同时,把失业、下岗人员组织起来也可以解决目前一直在困惑社会救助机构的一个难题,对这些人员有没有工作、有没有收入有个说道,因为对拒绝参加培训者可视为没有就业欲望。针对那部分为数不少的就业有相当困难的人,在基层社区层次上努力促成社会救助、就业辅导和再就业的整合。这个安排的最终目标是使每一个社会成员都不至于脱离有效的社会支持网络而落入无助的窘境。另外,在最低生活保障制度普遍实施后,参照国外的经验,可组织他们中有劳动能力者以以工代赈的方式参加一些社会公益劳动。这样,一方面,给受助者以回报社会的机会;另一方面,可以以劳动报酬的形式发放救助金,以减少受助者的心理压力。这可以与职业培训结合起来进行。一个失业或下岗人员在规定的时间内(譬如6个月或更长)内没能再就业,那么他(她)就应该到设在基层社区的服务机构登记,然后就有权享受主要由社区负责操作的就业和救助服务;譬如提供职业辅导,它不但为他(她)提供就业信息,还要具体地帮助他(她)了解哪些职位适合他(她)以及怎样才能得到那些合适的职位;如果他(她)还是没有机会就业,就应该参加职业培训,然后再去谋职;上述的这些安排都由社会救助制度在经济上托底,即在他(她)家庭人均收入低于最低生活保障线时享受社会救助;如果他(她)参加职业培训,则可以得到培训津贴;最终,有部分人可能要从事一些由社区安排的在非正式部门或部分时间的社区服务工作。

#### (六) 坚持有效救助与应尽义务的统一

加强对低保群体再就业的帮助、引导和激励。一是促进就业增长,帮助有劳动能力的低保人群实

现再就业就是最好的扶贫。二是加强对低保群体就业技能的培训,让受训人员有更多机会实现就业。三是多种措施激励低保人员就业。把“分类救济”中低保人员就业收入扣除生活费的标准提高,以激励低保人员增加收入,积极就业。动员企业担当起扶贫济困的责任,预留一定的适合岗位。加强对低保家庭子女的教育援助。一是注重对困难群体家庭未成年子女的帮扶。将扶贫脱困的重心向其下一代转移,将救助的对象重点锁定在低保户家庭中脱贫致富的主要承担者——孩子身上,这是低保户脱贫致富的真实希望所在。二是注重救助面的逐年扩大。现行的针对低保家庭的子女在义务教育阶段书杂费减免的做法和奖学金、助学金及助学贷款等教育救助政策和措施,因限制条件多覆盖面小,受助人员较少。为此,应对困难户家庭在校就读的子女实施更大的教育救助,使其受教育权利都能得到充分的保障。三是抓好教育救助机制与低保救助机制的有机结合。把教育救助作为低保实施过程中需要重点考虑的内容,把助学扶贫作为推动低保人口脱贫致富的富民工程来抓,这将会更有效地保障低保家庭子女受教育的权利,通过资助更多的低保家庭初中毕业生子女就读职业技术学校,真正实现“助读一人,就业一人,脱贫一户”。四是鼓励民间教育救助活动。明确低保群体需承担的社会责任和义务。为更好地体现法律的公平与正义,防止平均主义及社会救助政策被钻空子,要通过立法等手段建立起受救助人员相关的规章制度,明确低保人员相关的权利与应承担的法律义务和责任,修正和弥合现行的救助制度。

#### (七) 引导专业社工和社团组织的广泛参与

就业乃民生之本,授人以鱼不如授人以渔。社会救助的最好办法是促进和引导低保群众实现最大范围的就业。当前,要将单纯的生活保障和救助延伸到生产生活全过程,实现生活保障向就业保障的转变。一要完善县、乡、村三级救助服务网络,建立各种帮扶站点、服务小组;二要加强免费培训,让贫困群体通过培训学习等方式,掌握一些劳动技能,同时采取减免所得税等优惠政策予以照顾,切实改善他们的生存现状;三要大力发展密集型的产业,尤其要发展吸纳劳动力较多的服务业或旅游业,优先为困难对象提供就业服务。探索建立评估基层社会救助工作人员的指标体系、严格落实和完善岗位责任

追究制,建立多层次的监督体系,多元化的外部监督制度。建立城乡低保工作职业化发展机制。一是探索专业社会工作职业化机制。把专业社会工作的介入和社会救助政策缺陷的修正与弥合作为主要研究目标,积极推进专业社会工作的介入,以解决社会救助政策层面所不能解决的问题。二是建立专业社会工作机制。积极推动专业社会工作的介入是政府和社会需要共同面对和承担的任务。为更好地满足建立最低生活保障制度乃至整个社会福利和社会保障制度的需求,低保工作队伍要引入社会工作专业培训,学习现代社会工作中“助人”的理念、方法和技巧,加强低保制度实施人员的专业素质和职业精神,以满足服务好社会贫困群体的社会需求。三是建立街镇专业社会工作机构。探索在区级(县)设立社会工作站,街道设立社会工作组,负责专门化、专业化的社会工作事务。广泛动员社会力量的积极参与。一是积极推进非政府组织,大力发展社会福利团体和慈善团体,以全社会之力共同应对贫困。二是大力发展慈善事业。通过办好慈善超市和慈善公益事业,让更多的困难群众得到政府和社会的关爱。三是积极促进社会互助机制的发展。探索制定促进社会互助的具体政策,引导社会组织和个人积极参与社会公益服务。

#### (八) 建立社会救助保障政策评估指标体系

为增强社会救助政策科学性,探索建立《城乡居民最低生活保障政策绩效评估办法》,办法的指

标体系从政策的目地性、政策的受益性、政策的公正性、政策的发展性和政策的保障性等5个方面进行了评估。具体指标主要包括满足低保标准保障满足率、低保标准动态调整率、低保标准同步增长率、低保覆盖效益、重点保障效益、差额补助效益、进出动态率、对象准确率、公众认可度、低保就业扶持效益、专项救助覆盖效益、救助水平扩展效益、低保资金投入率、服务能力投入率、管理成本投入率等方面进行评估,为政府适时调整低保政策,开展针对性救助提供科学参考。

社会救助体系,是国家为了保障困难群众的基本生活,帮助他们解决吃饭、住房、医疗、教育等方面的突出困难而建立起来的救助制度。社会救助是社会保障体系的重要组成部分,与广大人民群众特别是贫困群众的切身利益密切相关。各级政府应从全局和战略的高度充分认识推进城乡社会救助体系建设的重要意义,增强责任感和紧迫感,加大工作力度,不断推进城乡社会救助体系建设,为全面建成小康社会保驾护航。

(作者朱毅民系民进中央委员、江苏省淮安市政协副主席、民进江苏省淮安市委主委;何慧君系江苏省淮安市政协常委、民进江苏省淮安市委副主委;徐培华系江苏省淮安市政协委员、民进江苏省淮安市委议政调研委员会主任、高级讲师)