

城乡社会救助若干问题及化解路径

——基于长沙市 328 份调查问卷

李 静

(长沙民政职业技术学院 社会管理学院, 湖南 长沙 410004)

摘 要: 基于长沙市城乡社会救助体系建设情况的 328 份问卷调查结果表明, 当前城乡社会救助存在社会救助政策的层次偏低、衔接不紧; 城乡低保标准差距较大; 城乡低保资金筹集方式存在差距; 专项社会救助政策的效果还不明显; 救助对象界定及动态管理缺乏有效方法; 城乡救助体系一体化进展较慢; 基层组织的社会救助工作职能未充分发挥等问题。因此, 应切实加强农村社会救助工作; 科学选择和规范救助方式与救助管理; 完善部门协调和社会参与机制, 形成救助合力; 优化社会救助工作评估体系, 加强队伍建设, 以进一步发挥城乡社会救助体系对于改善民生、维护社会稳定、统筹社会发展的重要作用。

关键词: 社会救助; 政策效果; 城乡一体化; 化解路径; 长沙市

中图分类号: F320.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2011)05-0061-07

Problems and countermeasures of urban-suburban social relief system: Based on the analyses of 328 questionnaires of Changsha

LI Jing

(Changsha Social Work College, College of Social Administration, Changsha 411004, China)

Abstract: Based on the survey of 328 questionnaires about urban-suburban social relief system of Changsha, this paper analyzes the limitations of policies on urban-suburban social relief system, and puts forwards that imposes the opportunity of Changsha's urban-rural integration, strengthens the legislation of local social relief system, which would coordinate the development, enhance the rural social relief work, measure scientifically the poverty line, standardize household survey methods, establish the mechanisms for natural growth, perfects management mechanism of social relief and job security, perfect information construction, consummate departmental coordination mechanism, foster social participation, promote evaluation system and the professional skills of the managers.

Key words: social relief system; effect of policy; urban-rural integration; countermeasures; Changsha

社会救助是社会保障体系的重要子系统, 是解决困难群体生存危机, 维护社会底线公平的制度安排。它体现着政府的公共责任和社会的道德良心。社会救助体系指的是由国家为保障困难群众的基本生活, 帮助解决他们生活中遇到的特殊困难而建立的一系列制度以及为保证这些制度的实施而形成的管理体制、运行机制、组织网络、物质技术条件等要素有机结合而成的整体。当前我国现行的城乡社会救助体系以最低生活保障为基础, 以养老、医疗、教育、住房等专项救助为

辅助, 以其他救助、救济和社会帮扶为补充, 逐步形成城乡一体化、组织网络化、管理社会化和保障法制化。

有关城乡社会救助体系的研究文献可以根据研究视角的不同划分为两大类: 一类是从社会救助的制度理论、内容的角度来研究, 并指出现存的问题主要有: 社会救助理念落后、制度设计存在不足、覆盖面窄、救助水平低下、城乡救助差异大、法制建设滞后、社会救助管理分割以及监督体制不畅等等; 另一类是从社会救助的项目内容的角度来研究, 如城乡居民最低生活保障、五保供养、灾害救助、医疗救助、教育救助、住房救助、法律救(援)助等等。提出通过健全各项专项救助来完善城乡社

收稿日期: 2011-01-05

基金项目: 长沙市社科规划重大课题(2010CSZD08)

作者简介: 李 静(1971—), 男, 湖南郴州人, 讲师, 主要从事公共管理与社会保障研究。

会救助体系的对策建议^[1-6]。这些成果在进行扎实的理论研究的同时,缺少典型的个案分析。为此,笔者拟从公共政策的视角,以长沙市城乡社会救助体系为个案进行探讨,以期为新型城乡社会救助体系的构建提供行动依据。

一、调查样本及其基本特征

《长沙市城乡一体化社会救助体系研究》课题组成员于2010年4-10月采取随机与整群抽样的方式对长沙市城乡社会救助情况进行调查。其中,以影响社会救助需求的人口因素、生存因素和发展因素为内容设计了城乡贫困家庭入户调查问卷,对长沙市雨花区、芙蓉区、天心区和浏阳市的城乡贫困家庭作了调查,共收回城乡贫困家庭入户调查问卷346份,有效问卷328份,有效率94.7%。为了解基层社会救助机构工作人员的实际运作情况,分别从待遇、工作条件、管理难度和政策盲点等方面设计了“社会救助机构工作人员调查问卷”,选取民政局、街道办事处、村(居)委会和服务中心的相关工作人员进行了访谈。

1. 被调查救助对象的基本情况

性别结构方面:328份样本中,男性为254人,占77.4%;女性为74人,占22.5%。年龄结构方面:平均年龄为47岁,年龄阶集中在50-60岁;其中30岁以下的占3.2%,31-50岁的占25.7%,51-70岁的占52.7%。71岁以上的占18.4%。文化程度:样本中初中文化程度者占16%,高中文化程度者占4%,大专及以上学历文化程度者只占0.5%;而小学及以下文化程度者高达79.5%。婚姻状况:已婚且配偶健在的261人,占79.5%;丧偶14人,占4.2%;离婚9人,占2.7%。职业结构:学生占2.6%,无劳动能力者占46.1%,务工经商者占4.5%,下岗职工占18.2%;务农者占28.6%。

2. 被调查救助对象基本生活状况

(1) 救助对象身体健康状况情况:身体健康占4.4%;身体或精神残疾占14.5%、重病或慢性病的占30.3%;一年内到医院或诊所看过病的占50.8%。

(2) 城乡低保家庭家庭收入情况。1) 城镇低保家庭收入状况。调查数据显示:2009年长沙市城镇居民人均可支配收入达20238元,而城镇低保家庭

年人均可支配收入为8721.48元,仅为城镇家庭平均水平的43.9%,不足最高收入组家庭的四分之一。其中:人均救济金收入占人均可支配收入的67.3%;低保户年消费性支出为7555.44元,占可支配收入的86.8%,可支配收入与可消费性支出相抵,年余额仅为1166.04元。低保家庭食品支出3196.2元,为平均水平的42.3%;低保家庭衣着支出929.3元,仅为平均水平的12.3%;低保家庭家庭设备及服务支出649.7元,仅为平均水平的8.6%;看病和教育在可支配收入占的比重较高,达到45.3%,为3422.5元。可见,城镇低保家庭生活尤为困难。2) 农村低保家庭生活状况。2009年长沙市农村居民年人均可支配收入12078元,农村低保家庭年收入为5320元,仅为农村家庭平均水平的44%;其中救助金占收入的81.2%;低保家庭年消费性支出5967元,比人均现金收入多出645元,“收不抵支”现象更为严重。

进一步比较发现,收入方面,城镇低保家庭收入是农村低保家庭的1.6倍。支出方面,城镇低保家庭年家庭总支出高出农村低保家庭年消费性支出近1600元,但是农村居民医疗保健支出为城镇低保家庭的2.2倍,由此可以看出,城镇与农村低保家庭收入、支出之间不平衡,这也是后者生活状况恶化的主要原因。

(3) 被调查救助对象享受低保的情况。调查结果显示,享受低保的平均时间为6年,其中最长的13年,最短的1年,他们对现行的低保政策和制度了解和认识程度欠缺。其中60%的受访者对现行的低保标准不了解,对政府及社会其他的扶助情况认识模糊,45%的受访者认为失业是造成贫困的主因,35%的受访者认为与教育程度和工作技能有关,20%的受访者认为与疾病和残疾有关。同时80%的受访对象认为有必要提高社会救助金。受救助群体多为失业下岗人员,年龄偏大,文化程度偏低,劳动技能单一,再就业受到一定影响,成为社会救助的长期依赖者。同时因为年龄原因,医疗诉求逐渐加大,对医疗救助的需求开始凸显。

3. 被调查基层社会救助工作人员情况

以芙蓉区为例,芙蓉区辖区内现有62个社区居委会和14个村民委员会。各街道(社区)/乡的最低生活保障管理服务站和最低生活保障服务中心工作人员共计81人,其中男性19人,女性62

人,各占23.5%和76.5%。学历层次95%是大专以上,工作年限大都有5-8年。目前该批工作人员身兼数职,但他们的工资待遇并不高,其中街道最低生活保障管理服务站的工作人员月薪1300元,社区最低生活保障服务中心的工作人员月薪1100元,分别都按企业单位相关标准购买了养老保险、医疗保险、生育保险、失业保险等。

二、调查结果及其简要分析

从1997年开始,长沙市以实施城市低保为标志,新型社会救助体系建设正式启动。经过十多年的探索与实践,在社会救助制度设计、机构建设、管理运作方面探索出一套经验,构建了与传统社会救济工作明显区别的新型城乡社会救助体系。一是城乡低保制度不断完善,基本生活保障进一步科学化。目前,长沙市共有城市低保对象5万户,10.5万人,占全市非农业人口总数的4.4%;共有农村低保对象9.4万户,18.1万人,占全市农业人口总数的4.4%。共发放城乡低保金16.5亿元,基本实现了应保尽保的目标(长沙市民政局“十一五”时期长沙民政事业发展的总结回顾,2010年)。同时,为保障困难群众实际生活水平不下降,13年来长沙市进行了8次低保标准调整,见表1(长沙市提高低保标准, <http://hunan.voc.com.cn/article2010-09-29>)。

表1 1997-2010年长沙市城乡低保标准

	1997	1998	1999	2000	2004	2006	2008	2010
五区	120	130	170	180	200	220	270	320
四县(市)			130	130	150	170	220	270

二是各专项救助制度基本健全,综合救助效应显现。经过逐步实践探索,长沙市立足城乡医疗救助体系这个平台,不断扩充救助内容,形成以大病医疗救助为主,以精神病药物救助为补充的综合救助模式,建立起多层次的城乡医疗救助制度。到目前为止,医疗救助8.3万人次,发放救助金1.4亿元;药物救助18.8万人次,发放救助金1187.5万元。改造特困户、因灾全倒户和农村散居五保对象危房1.3万栋,建设农村敬老院114个和雷锋超市200个,发放节假日慰问和临时救助资金1.5亿元。募集慈善款3.9亿元,发放慈善救助金3亿元,慈善助学助困助医助孤30.1万人次。救助流浪无着人员近4万人次,救助率达

100%(长沙市民政局“十一五”时期长沙民政事业发展的总结回顾,2010年)。

这说明,长沙市城乡一体化社会救助取得了较好效果,形成了比较规范的社会救助体系,但由于城乡二元结构的客观存在,农村、农民的社会保障能力和水平与城市的差距在进一步拉大;“四化两型”建设使得社会救助制度统一的任务更加紧迫;救助主体多头,导致政出多门,标准各异,造成社会救助总体无序,增大救助成本,降低救助效率等原因,社会救助工作和现实需要的反差随之凸显,救助体系的不完善之处日益显现。

1. 社会救助政策的层次偏低、衔接不紧

一方面,按照中央文件的精神,长沙市先后出台了《关于建立健全城乡社会救助体系建设的通知》、《长沙市城市居民最低生活保障实施办法》及其《补充规定》、《关于进一步做好城市居民最低生活保障工作有关问题的通知》、《长沙市人民政府办公厅关于进一步加强长沙街道(乡、镇)及社区(村)劳动保障和最低生活保障管理服务机构及人员编制管理的意见》、《关于建立低保资金专户的通知》、《关于进一步规范低保资金管理的通知》、《长沙市农村居民最低生活保障制度实施办法》、《长沙特困家庭医疗救助制度实施办法》和《长沙市住房保障家庭收入认定办法》等地方性法律法规和政策文件。这些法律法规的相继出台,促进了低保工作朝着制度化、规范化、法制化轨道运行。另一方面,长沙市农村居民社会救助办法与城镇居民社会救助办法二者之间,在内容、程序上没有实质的差异。城镇和农村低保部门只是根据户籍不同而实施二元救助,除救助对象分为城镇和农村,救助的标准不同之外,其他的内容都有共同之处。但是城乡社会救助体系的整体性、协调性有待提高,政策难以落实到位,亟需从社会救助体系的构建上重新加以整合,以将有限的社会救助资源用在最需要帮助的救助对象身上,扩大社会救助的覆盖面,提高救助工作的及时性、准确性和透明度。例如,有些专项救助推进乏力,一些困难户得到相关部门的重复救助,一些困难户却被遗漏。

2. 城乡低保标准差距较大

根据《长沙市城市居民最低生活保障实施办法》及其《补充规定》和《长沙市农村居民最低生

活保障制度实施办法》，城乡居民的最低生活保障标准，按照城市或农村居民基本生活所需要的衣、食、住费用，并适当考虑水、电、燃煤(燃气)费用及未成年子女义务教育费用，共同制定出了长沙市农村居民最低生活保障标准。2010年，五区从270元/人每月提高到现在320元/人每月，四县(市)从220元/人每月提高到现在270元/人每月。在农村，五区集中供养“三无”人员从270元/人每月提高到320元/人每月，分散供养“三无”人员从160元/人每月提高到230元/人每月，其他特困对象补助水平从50、60、70元/人每月提高到80、90、100元/人每月；四县(市)集中供养“三无”人员从220元/人每月提高到270元/人每月，分散供养“三无”人员从130元/人每月提高到150元/人每月，其他特困对象补助水平从45、50、60元/人每月提高到55、60、70元/人每月(数据来源长沙市民政局网站)，二者相差3倍。由于城乡生活水平不同，城乡低保标准存在一定差距是合理的，但差距较大已成为城乡社会救助统筹的拦路虎。这也彰显出城乡差别被制度化体制性矛盾。

3. 城乡低保资金筹集方式存在差距

1999年国务院颁布的《城市居民最低生活保障条例》中规定，城镇居民最低生活保障资金由县级以上人民政府列入同级财政预算，纳入财政低保专户，专款专用，按进度拨付，同时，鼓励社会组织和个人为城市居民最低生活保障提供捐赠、资助，所提供的捐赠、资助，也全部纳入当地城镇低保专户。城镇居民最低生活保障的资金全部来源于政府的财政支出。目前，长沙市共有城市低保对象占全市非农业人口总数的4.4%，共计保障57.94万户次126.88万人次，发放城市低保金19548.5万元和节日生活补助费、春节年货补贴等，共计21611.4万元，月人均补差177元。农村低保对象占全市农业人口总数的4.4%，共计保障102.63万户次197.88万人次，累计发放农村低保金和其他补贴13858.6万元，月人均补差78.44元。按照《长沙市农村居民最低生活保障制度实施办法》，农村居民最低生活保障资金实行财政分级负担。在5%的保障规模以内，四县(市)农村“三无人员”保障资金全额和其他特困人员年人均补差在240元以内的部分，由市与县(市)财政按比例分担，超出部分由各县(市)财政自行负

担。市与县(市)具体分担比例另行确定。五区农村最低生活保障资金由各区财政自行承担。乡镇人民政府(街道办事处)和村(居)民委员会不承担最低生活保障资金的筹措责任。这样，某些财政困难的县(区)在资金筹措方面的捉襟见肘会导致资金筹措不到位，影响了低保工作的正常开展。

4. 专项社会救助政策的效果还不明显

调查显示，医疗救助、教育救助是目前困难家庭急需的救助项目。特别是医疗费用负担重一直是城乡居民致贫和返贫的一个重要因素。到2010年底，长沙市医疗救助8.3万人次，发放救助金1.4亿元；药物救助18.8万人次，发放救助金1187.5万元。但从实际上看，这项专项救助政策的作用还没有充分发挥出来。如《长沙市雨花区困难家庭医疗救助制度实施办法》(以下简称《办法》)规定，救助对象年度救助封顶线为5000元，困难居民分病种确定起付线。城乡“三无”人员因病住院后所产生医疗费用的个人自付部分，在年度封顶线以内予以全额救助，在封顶线以外按50%救助；城乡低保对象因病住院所产生医疗费用的个人自付部分，在年度封顶线以内按50%的比例予以救助；困难居民因病住院起付线为10000元，因患《办法》所列的重大疾病住院起付线为5000元，所产生的医疗费用的个人自付部分超过起付线的，在年度封顶线以内按超过部分的50%予以救助；对于救助对象个人自费用超过50000元的，经区社会救助领导小组批准，根据情况给予不超过10000元的救助。从调查的情况看，目前大病救助资金一般在3000元左右，相对于患白血病等大病所花费的几十万治疗费用，只能是杯水车薪。再加上起付线的限制，困难群体更是难上加难。

5. 救助对象界定及动态管理缺乏有效方法

现行城乡社会救助政策在家庭经济收入的核实、救助标准的设定、分类救助、低保对象的就业互动等操作程序和工作环节上，还没有一套行之有效的办法。根据民政部《城市居民最低生活保障条例》的规定，只有家庭平均收入低于当地低保标准的家庭才能享受低保救助。因此，准确认定家庭收入就成为能否享受低保救助的关键。但是，由于人均收入核实缺乏统一标准，低保工作人员也缺乏相应的核查手段，这就导致在家庭收入计算时主要是

一些显性收入和固定收入,而对隐性收入和弹性收入以一个“模糊收入”作为家庭收入,这无疑会出现高估和低估收入的现象。而且,民政部门对个人存款、有价证券、以及房产、车辆等家庭财产的调查取证还只是试点,与其他部门之间缺乏协同配合,而且需要耗费大量的精力,工作成本较高,致使家庭收入核算面临重重困难。^[7]以至于一些低保户人均收入超出低保标准线后不能及时被退出或不愿退出。依据2008年民政部制定的《全国基层低保规范化建设暂行评估标准》,一年内低保对象的动态管理率城市不低于10%,而长沙低保对象动态管理率不足3%。

访谈发现,一些区县城乡家庭收入核查主要依靠街道和居委会、村委会干部用较原始的方法入户调查,他们尽管为调查取证做了大量工作,并通过张榜公布等手段接受社会监督,但家庭收入核实不准的现象仍然无法避免。

6. 城乡救助体系一体化进展差强人意

2010年长沙市政府通过《推进城乡一体化发展和建设扶贫布点示范工作实施方案》,明确提出推进城乡社会事业一体化、城乡社会保障一体化、城乡社会文明一体化。这些政策法规的相继出台,为城乡社会救助一体化的建设提供了制度保障和政策指导。但是,在现行的行政体制下,涉及社会救助的部门有民政、教育、卫生、劳动、司法、工会、残联等,在具体实施救助时,由于设立贫困标准、救助的时机不一致,救助的随意性较大,种种原因漏救和重复救助现象。概言之,城乡不平衡。造成这一现象的原因在于:一是整个长沙市的社会救助工作尚未形成一个系统的、统一的规定。长沙市城市低保救助内容繁多,如城市低保、医疗救助、住房救助、未成年教育救助、水电优惠政策、司法救助等。虽然救助项目齐全,但缺乏有效的层次性和整合力度,出现漏救和重复救助现象;二是农村社会救助内容单一。农村救助内容除了领取低保金和灾害救助,外很少有其他救助。三是政出多门,体制不顺。由于部门之间的一些关系尚未理顺,如城市低保、农村五保和特困户救助、医疗救助等属于民政部门主管,住房救助属于住建部,教育救助、司法救助分别是教育、司法部门,时有政策难以落实等现象。

7. 基层组织的社会救助工作职能未充分发挥

社会救助对象在基层,工作重心在基层,建立和稳定一支素质可靠的基层专干队伍至关重要。调查发现,一方面,城镇社区居委会一般指派一名居委会成员负责低保工作,有时也配有“低保专干”,但名为“专干”,实则兼职。许多地方的低保专干在社区里面管的不仅仅是低保,还有许多其他的社区事务。由于人手不足,一些社区出现简化工作程序的现象。农村社会救助工作主要由乡(镇)、村委会完成调查审核,而乡(镇)、村委会大多只有一名兼职的工作人员从事农村社会救助工作,致使不能全面掌握救助对象底数。少数地方出现一些“该救的没有救,不该救助的反而救助了”的问题。另一方面,社会救助对象线长面广,常年需要入户调查取证,年审排查,处理各种信访事件等等,这些都需要一定的工作经费作保障。由于不能实现“费随事转”,社区救助管理经费得不到落实,影响了救助工作的效率。此外,由于受传统“救济性”、“恩赐性”救助观念的影响,基层救助工作人员看关系、凭感情的现象依然存在。这说明基层工作人员的人本救助理念有待提升。进一步访谈还得知,基层社会救助工作人员工作强度大,常年超负荷运转,可谓“上面千条线,下面一根针,一年忙到头,万事理不顺”。但从横向比较看,社会救助部门工作环境和其他部门相比,差距明显。社会救助工作对象都是广大百姓,民政工作的范围、内容甚至比计生、劳动部门更多、更杂,但在办公条件和人员待遇上存在一定的差距。如天心区有专业社工204人,占全市社工的21.8%。天心区实行“社工考核退出机制”,考评两次被认定为“不合格”的,将被清退出社工队伍。而考核被评为合格等级以上的社工仅仅享受初级每月80元、中级120元的岗位津贴。

三、优化城乡社会救助的建议

为切实解决困难群体在生产生活中的实际问题,保障其合法权益,使救助政策、救助资金的使用达到经济效益和社会效益的最大化,进一步发挥城乡社会救助体系对于改善民生、维护社会稳定、统筹社会发展的重要作用,相关政策措施亟需跟进。

1. 切实加强农村社会救助工作

目前随着城镇社会救助制度的基本框架逐步

确立与完善,城镇大多数居民享受着基本生活、医疗、教育、住房、就业等社会救助,救助标准较高,稳定而且制度化。而农村被救济的对象还主要是无劳动能力、无工作的极少数人,缺乏制度化、稳定的社会救助。同时,流动就业的农民群体救助等一些新生社会问题,也缺乏足够的重视,更谈不上制度、法律的保护。制度方面的严重缺省,已成为制约农村社会救助工作快速推进的瓶颈之一。考虑到农村低保制度是农村社会救助体系中基础性的制度,与农村其它专项救助制度相比,在救助对象和保障功能方面有明显的区别,既不能相互替代,又需要衔接配套。因此,要以农村低保制度为基础,把各项救助制度有机结合,形成针对农村贫困人口的多层次、全方位的救助体系,构建保障农村贫困群众基本生活的安全网。建议在农村低保标准、管理制度、信息管理系统、操作程序等方面与城市低保统一;合并城乡低保资金专户,统筹规划、统筹安排、统筹使用;尽快建立完善农村社会救助工作机构,配备必要的办公场所和办公设备,明确社会救助工作人员、经费等问题;建立完善绩效考核、以绩定奖、按事补贴的灵活管理机制。同时开展定期培训,提高社会救助工作人员的业务素质,确保队伍高素质、工作高效率。

2. 科学选择和规范救助方式与救助管理

社会救助一个重要原则是动态管理原则。积极的社会救助政策应当能够促进受助者就业,努力通过自己的劳动来改善生活。

(1) 保障方式选择现金保障和就业促进并重。目前应着重从如下几个方面加强完善:一是针对低保对象的就业培训制度。真正实行制度化、规范化、全覆盖,培训内容和培训方式切合低保对象的实际,突出针对性。二是强化就业保护性措施。政府要开发更多的公益性工作岗位,从各类机构和组织中购买定期限的工作岗位,为就业难的低保对象提供较稳定的工作岗位,使他们通过工作提升自我形象及工作能力。为自谋职业的低保对象提供资金支持、技术(经营)和信息服务等。此外,对于长期失业者,可以采用强制性参与职业再培训项目或提供教育安置方法来取代求职要求。三是建立政府专项资金投入制度,在市级统筹,以确保“同城同待遇”,使低保对象的就业促进工作真正落到实处。

(2) 规范家计调查方法。目前,调查家庭收入

的真实性比较困难。因此,如何规范以家庭经济状况为核心的审查制度就成为社会救助工作中急需解决的问题。具体思路包括:1)借助现有的信息网络平台,进一步完善信息共享机制。包括利用银行、税务、劳动保障、工商行政等部门的信息系统进一步完善“居民经济状况核对系统平台”,核对人员可查看申请者的家庭存款账户、股市账户、纳税记录、房产拥有、公积金缴纳等信息,了解他们的经济收入实际情况。2)出台家庭经济状况调查的实施细则。从收入核查和消费支出两个方面,结合个人收入、家庭财产、消费支出来界定救助对象。3)建立专门的家计调查机构。可以在民政部门建立专门的家计调查机构,专门进行与财政拨款救助和其它保障措施有关的家计调查,也可以由政府授权独立的家计调查机构负责核查城乡居民家庭的收入及财产状况,授权可以到银行、证券、交通、公安等机构核查申请人的存款、股票、车辆、户口等内容。^[8]4)将专业社会工作者充实到家庭经济状况调查工作中来。专业社工不仅拥有专业的伦理准则,也有专业的工作技巧。这不仅有助于提高服务质量,而且会使申请人接受到人性化的服务。其一,通过社工直接与申请人家庭接触,深入访谈和观察收集一手资料,既可以起到对专业调查机构评估的补充,同时又了解其真正的需求。其二,专业社工入户调查,可以改变现有入户调查人员给被救助对象带来的“领导视察”或被施舍的感觉。^[9]其三,实施心理救助。心理问题是人类特有的、普遍的问题。困难群体由于经济地位、社会地位低下,谋生能力弱,生活质量差,他们的经济生活、社会生活常常与挫折相伴,普遍存在自卑、依赖、不平衡等心理。这些不良心理如果得不到正确的梳理和引导,不但会阻碍困难群体自救,甚至会使其思想混乱,以致危害社会。专业社工的心理救助作为现行社会救助方式的补充和完善,是发展的必然趋势。

(3) 进一步优化奖惩和限制措施。首先,可以考虑设定低保领取期限,同时做好退出低保和就业之间的衔接工作,精简和放松对退出低保者再次申请的要求。设置领取期限是为了防止有劳动能力低保对象长期依赖福利的问题。因此,可以根据各地劳动力市场状况、政府财政能力以及低保家庭的需求等实际条件来确定领取期限(国际上

一般为2年)。建立低保金渐退制度,即在低保对象退出低保上岗工作的转型期间,可以保留1-3个月低保金,确保转型不会影响其基本生活,而且在此期间,可以不需要重新申请就能返回低保;在半年内返回低保的对象在申请程序上给予精简和便利。逐步弱化社区公益性劳动的要求,更多强调积极正面的志愿服务性质。将公益劳动和培训共同作为有劳动能力对象在无法就业情况下可选择的项目,而不是不参加工作后的强制项目。继续完善现有的奖惩措施。如对于不进行失业/求职登记和不签订相关承诺书的有劳动能力低保对象,取消其低保资格;对于在领取期限内不参加职业培训、不接受就业推荐、不接受就业指导或不参加公益劳动的对象进行适当的处罚。对于非本人主观因素而造成不能参加各种活动或不能接受相关服务的,可以免除处罚。

3. 完善部门协调和社会参与机制

(1) 建立统一的协调机制,明确各自职责,形成救助合力。社会救助工作包含多种方式,涉及多个职能部门。因此,必须进一步加强部门之间的协作和配合,建立“政府主导,民政牵头,部门配合,社会参与”的工作机制,明确分工,相互配合,形成合力,使社会救助资金、物资、设施、信息等资源得到合理调度使用,避免出现施救中的重复与遗漏现象,或者相互推诿,以降低救助成本,统一救助标准,提高救助效果。

(2) 从近年来社会捐助的实际情况看,公众对慈善事业和社会捐助活动表现出了极大的热情和强烈的意愿。但一方面由于捐助信息系统沟通不畅,慈善机构和社会的信息交流不足,造成人们对部分慈善机构的认知度和认可度不高,不少有捐助意愿的企业或者个人不知道该到什么机构捐助,也不知道捐助什么合适。另一方面由于捐助的程序繁琐复杂,增加了捐助者的负担,一定程度上影响了捐助者的热情。因此,要大力引导社会力量参与开展社会互助和社会服务。救助管理工作是一项长期复杂的系统工程,需要调配社会资源广泛参与,从过程和结果上维护弱势群体的基本权益。为此,应加快社会救助法治进程,推进社会救助社会化。进一步加强经常性社会捐助工作,畅通捐助渠道,健全社会捐助服务网络,广泛利用各种社会资源,调动各社会阶层的积极

性,各尽其力,以满足困难群体的基本需求为目标,实现救助方式多元化。

4. 优化社会救助工作评估体系和工作队伍

(1) 优化评估基层社会救助工作的指标体系。虽然现行的评估体系包括了评估标准这个核心内容,而且从多个角度完善了评估内容,既有注重目标的过程管理,也包含以结果导向的考核内容,具有一定的积极意义。但由于现行的评估体系缺乏完整性和前瞻性,建议尽快开发建立一套多层次、可操作、适用性强的基层社会救助工作评估指标体系,从制度建设、工作规程、监督检查等多个方面对基层低保制度实施情况进行评估。同时,应建立社会救助工作评估与工作人员个人业绩挂钩机制,促进社会救助制度的全面落实。

(2) 加强社会救助工作人员队伍建设。由于基层社会救助工作人员流动较快,业务知识也在不断更新,因此有必要定期对基层工作人员进行业务培训,特别是低保政策、业务流程、社工知识、社会心理等方面的知识。同时,考虑到基层工作人员时间少、文化水平不高等实际情况,应着力开发图文并茂、浅显易懂的培训教材。切实改善基层社会救助工作人员的工资待遇,留住人才,打造一支稳定的工作队伍。

参考文献:

- [1] 周 沛,陈 静.新型社会救助体系研究[J].南京大学学报:社会科学版,2010(4):141-149.
- [2] 杨衍银.大力推进城乡社会救助体系建设,切实保障困难群众基本生活[J].社会福利,2004(9):59.
- [3] 长子中.建立健全覆盖城乡的社会救助体系[J].北方经济,2008(11):68.
- [4] 李学举.关于社会救助体系建设工作[J].社会福利2004(9):87.
- [5] 王齐彦.中国城乡社会救助体系建设研究[M].北京:人民出版社,2009.
- [6] 戴 瑾.中国社会救助研究述评[J].经济研究导刊,2009(36):213.
- [7] 刘纯阳,陈 准.农村贫困人口瞄准中主体博弈行为的分析[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2011,12(3):35-41.
- [8] 郑功成.中国社会保障改革与发展战略—理念、目标与行动方案[M].北京:人民出版社:2008:273.
- [9] 李 静.社会工作介入农村社会救助研究[C]//民政部.首届全国社会救助研讨会论文集.北京:2008:764.

责任编辑:陈向科