

统筹发展 提高社会救助水平

■ 江西省财政厅

近年来,江西财政秉承“以人为本、财政为民”的理念,将新增财力进一步向困难群众倾斜、向农村倾斜、向基层倾斜、向社会事业薄弱环节倾斜,以最大程度使经济财政增长成果充分惠及广大群众,通过健全机制、整合资源、创新载体、强化措施等途径,建立了以基本生活救助为重点、医疗和住房等专项救助制度为辅助、社会互助和临时救济为补充、统一的社会救助服务网络为基本载体的社会救助体系,有效地保障了困难群众的基本生活权益,为全面建设小康社会营造了和谐稳定的社会环境。

整体推进 建立三项长效机制

江西省从增强救助质量、提升救助效果出发,建立工作运行、资金保障、奖惩激励三大社会救助长效机制,有效提高了社会救助体系的运行质量和承载能力,确保社会救助工作的科学发展、健康运行。

(一) 建立政府主导的工作运行机制。省委、省政府高度重视社会救助工作,不断探索建立符合江西实际的社会救助管理体制,建立了政府主导、部门配合、社会参与的社会救助工作运行机制。省政府成立了由分管副省长任总召集人,财政、民政、教育、建设、劳动等21个部门为成员的城乡社会救助工作联席会议及办公室、城乡低保专项工作督查小组和办公室,定期召开调

度会议,研究协调解决工作中的重大问题。为健全社会救助体系,省财政厅每年都将社会救助列入“十大重点研究课题”,专门安排人员,集中力量,深入基层,组织开展调查研究,形成了一系列具备可操作性的政策建议,得到了省委、省政府的认可。如2006年7月起,全面实施提高农村五保户的供养标准,在全省建立农村居民最低生活保障制度,扩大城乡大病医疗救助对象覆盖范围,实现了城乡低保制度和城乡大病医疗救助的“全覆盖”;2007年实施了提高二十世纪六十年代精减退职老弱残职工、城乡低保户生活补助水平,建立肇事肇祸精神病人收治管理制度,提高部分军队退役人员生活和医疗补助水平等政策;2008年又实施了扩大农村低保范围、适当提高城乡低保户财政补差标准、增加农村五保户集中供养对象、提高部分军队退役人员生活和医疗补助水平、增加农村离任老村支书和村主任生活补助、增加救灾救济专项资金、将新增农村低保对象全部纳入农村医疗救助范围、对农村低保户和分散供养五保户住房维修改造予以补助等各项政策,并建立了临时救助制度。几年来,全省社会救助事业得到了前所未有的发展,社会救助制度建设得到了前所未有的财政支持,城乡困难群众的基本生活保障水平得到较大幅度提高,有力地促进了社会和谐。

(二) 建立以省级投入为主的资金

保障机制。初步统计,2008年江西省社会救助支出达到43亿元以上。扣除中央财政补助的资金,全省各级财政需安排社会救助支出20.7亿元以上。这对于尚处于经济发展初期阶段、财政实力仍显薄弱的江西而言,无疑存在巨大困难。为解决资金需求的巨大缺口,省委、省政府决定冻结行政事业单位公用支出定额、大力压缩一般性开支,将新增财力的大头投入社会保障事业。同时,针对基层财力紧张的情况,以省级安排为主、地方配套为辅,保障了社会救助资金的落实。比如,农村五保户供养资金实行省、县9:1比例分级负担;农村最低生活保障资金实行省、市8:2比例分级负担;城乡困难群众大病医疗救助资金实行省、市、县5:2.5:2.5(省直管县7.5:0:2.5)比例分级负担,肇事肇祸精神病人收治管理资金按省、市6:4比例负担。而农村低保户和分散供养五保户住房维修改造进行补助、建立临时救助制度、提高部分军队退役人员生活和医疗补助水平所需资金全部由省财政负担。

(三) 建立“三位一体”的奖惩激励机制。“三位一体”即政府考评、经费挂钩、责任追究相结合。首先,省政府从2007年开始实施“民生工程”,将社会救助各项工作内容列入目标考评,对考评排名前三的设区市,省政府分别给予300万、200万和100万元的奖励,考评排最后一位的设区市,市长要向省政府

说明理由。省政府还积极开展民主评议政风行风活动,省财政厅把社会救助等公共财政政策的落实作为各级财政系统政风行风评议活动的重点来抓。其次,从2003年开始,江西省每年都开展社会救助工作先进县(市、区)评选活动,省财政专门安排1000万元作为奖励资金,与各地社会救助工作成效挂钩,极大地调动了各地开展社会救助工作的积极性。再次,省财政、民政、监察等部门联合制定了社会救助工作责任制和责任追究制度,明确了各级政府、相关部门、工作人员和救助对象的职责和违规应承担的责任,从制度层面促进社会救助工作的规范化进行。

统筹发展 实现三个全覆盖

根据困难群众的不同困难和困难程度,统筹制定各项救助制度,做到基本生活、医疗、住房救助全覆盖,有效缓解了困难群众的生活困难。

(一)基本生活救助全覆盖,解决困难群众“生活难”。一是城乡低保实现全覆盖。江西省从2002年开始全面建立城市低保制度,2006年7月全面建立农村低保制度。经过几年的探索和努力,城乡低保各项制度日益完善,机构逐步健全、操作日趋规范,救助水平不断提高,基本实现了应保尽保。截至目前,全省100万城市低保对象月人均补差140元,是2002年的4.5倍。150万农村低保对象月人均补助55元,是2006年的2倍多。二是农村五保供养实现全覆盖。全省现有农村五保供养对象22.55万人,其中集中供养18万人,集中供养率达80%。2005年、2006年连续两次提高了供养标准,集中和分散供养标准已分别由以前的每人每年不到1000元和600元提高到1800元和1200元。三是临时救助制度基本建立。2008年4月,省政府下发了《关于

建立健全城乡困难群众临时救助制度的通知》,在全省范围全面建立临时救助制度,把“低保边缘户”和因特殊原因造成生活暂时十分困难的群体纳入救助范围,目前已有近3万人得到救助。四是老弱残困难职工救济水平不断提高。全省共投入资金6030万元,救助60年代精减退职职工3.5万人,月人均补助150元,是2005年的3倍。

(二)医疗救助全覆盖,缓解困难群众“看病难”。一是扩大救助面,实现应救尽救。在对城乡低保对象和五保供养对象实施医疗救助的基础上,2008年又将新增的50万农村低保对象、重点优抚对象和城乡低保边缘户纳入医疗救助范围,并全额资助其参加新型农村合作医疗或城镇居民基本医疗保险。救助对象从过去的223万人增加到现在的295万多人。二是取消救助病种限制,实现全方位的医疗救助。按照困难群众的医疗需求,广泛开展了门诊救助、住院救助、关怀救助和低保边缘户的大病救助。完善了“医前介入、医中救助、医后结算”运行机制,对城乡低保常补对象和农村五保供养对象建立了预付款制度。三是实行零起付,不断提高医疗救助水平。取消了救助的起付线,城乡特困群众参加新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险起付线内的费用由财政全额负担。全省筹集医疗救助资金突破10亿元,城市人均住院救助从2007年的896元提高到3430元,增长了2.8倍;农村人均住院救助从2007年的1042元提高到2306元,增长1.2倍。

(三)住房保障全覆盖,缓解困难群众“住房难”。一是建立农村困难群众住房保障制度。省政府办公厅转发了省民政厅、省财政厅《关于建立农村困难群众住房保障制度的实施意见》,从2008年起,在全省建立农村困难群众住房保障制度,每年由省财政安排1亿

元,用3—5年时间,重点完成全省农村低保常补对象住房改造,并兼顾农村低保对象和五保分散供养对象住房维修工作。目前,已经进入全面实施阶段,2008年新建改建住房6500套,解决近4万户困难群众的住房困难。二是实施“敬老工程”,改善农村五保对象的住房条件。江西从2004年开始实施“敬老工程”,大规模地新、改(扩)建敬老院。省级集中4年的福利彩票公益金近4亿元,采取以奖代补的方式,按新建每平方米120元,改(扩)建每平方米60元的标准予以补助,拉动全省投入22亿元资金,共新建、改(扩)建敬老院近1500所,面积156.3万平方米,新增床位10万余张,实现每个乡镇一所以目标。三是实施廉租房制度,缓解城市居民住房困难。江西省廉租房制度建设从2004年开始到目前为止,共有4.5万户城市低保户住进廉租房。人均住房面积低于8平方米的城市低保家庭全面纳入了廉租住房保障范围,实现了应保尽保。

重抓落实 着力完善四项措施

社会救助内容繁多,每项救助都有严格的工作程序,江西通过规范管理、分类救助、整合资源和强化监督等措施,确保各项救助工作的落实,让广大困难群众切实得到实惠。

(一)规范管理,确保公平救助。一是完善集体评议制度。全省县、乡(镇)、村(居)三级普遍建立了城乡低保评议评审机构,坚持三级入户调查、三级评议评审。对家庭收入确实难以量化核定的,由评审机构进行评贫议贫,从制度上避免暗箱操作,防止“关系保、人情保”。二是加强动态管理。建立健全年度审核制度,对“常补对象”一年审核一次、“非常补对象”半年审核调整一次。严格执行低保对象“每月签



障对象困难程度不同,将城市“三无”人员、老弱病残、靠自身努力难以改变生活状况的人员确定为“常补对象”,进行重点保障全额补助;将在劳动年

“四联户”新思路,紧紧围绕“六个一”(即为救助对象指一条路子、供一条信息、给一点资金、上一个项目、教一门技术、帮一人就业)的总体要求开展工作。2007年,全省结对帮扶的困难群众有20余万户,赣州市4万多名各界人士与救助对象进行结对帮扶,结对帮扶面达到农村低保对象的70%。三是有效实施慈善救助。省慈善总会募集慈善款物6.6亿元,发放款物6亿元,与上海“晨兴教育基金会”、江西“金圣学子助学基金”等合作,筹集助学基金1000余万元,兴建希望小学22所,资助贫困学生2000多名。实施“微笑列车”、“生命的礼物”等五大慈善项目,救助1200余人。组织捐赠1040万元敬老院灾后重建资金,首批捐建15所敬老院。

到制”、义务参加公益劳动等制度,社区随时了解低保对象动态,省、市两级不定期派工作组抽查,实行明查暗访,及时将收入超出低保标准的对象清出和将因家庭变故收入降低符合低保条件的对象及时纳入保障范围,全省城市低保对象从2002年的近110万人基本稳定在目前的100万人。三是加强资金管理。省财政厅、民政厅联合制发了城乡社会救助资金管理办法,对社会救助资金的筹集、管理和发放进行了全面规范,做到了“三个坚持”。即:坚持专户管理,所有社会救助资金均设立财政专户,建立了社会救助资金台账管理制度;坚持社会化发放,所有社会救助资金全部通过金融网点实行社会化发放,农村救助金纳入惠农“一卡通”;坚持按月发放,低保、五保、精简退职等救助金一律按月发放,医疗救助和临时救助等不定期申请审批的项目自审批之日起20天内发放到救助对象手中。四是建立诚信承诺制度,强化自我约束机制。社会救助机构、工作人员、出证机构(个人)以及申请或享受社会救助待遇人员都要切实按照诚信管理要求,作出诚信承诺,签署承诺书并在基层公示,接受群众监督。

(二)分类施救,确保救助实效。一是突出重点,区分类别施救。根据保

能力,靠自身努力可以改变自己生活状况的人员确定为“非常补对象”,实行差额补助。医疗救助则根据不同对象实施四类救助,对城乡低保对象、农村五保对象和重点优抚对象等实施住院救助,并对城乡低保常补对象和农村五保对象增加门诊救助;对低保边缘户,实施大病救助;对因医治无效不再接受治疗的,给予一次性关怀救助。二是体现差别,区分标准施救。全省城市低保月人均补差达到140元,其中常补对象达到215元。对农村低保“非常补对象”还实施了分档救助,按每5元一个档次分为若干档实施求助,最低月人均补差不低于10元。对医疗救助对象治疗费用在一定数额内的自付部分给予全额救助;治疗费用较高的则按一定比例给予救助;农村五保供养对象住院治疗费用自付部分给予全额救助。

(三)整合资源,形成救助合力。一是强化部门合作。政府各有关部门密切配合,根据分工认真履行社会救助职能。如:省农业厅积极支持敬老院建设,计划五年内为敬老院建造1406个沼气池;省发改委使用价格调节基金为农村五保对象发放物价补贴。二是广泛开展社会帮扶。将包村扶乡、定点扶贫纳入了救助范围,提出了部门联户、企业联户、党政干部联户、先富户联户的

(四)强化监督,打造阳光救助。一是强化行政监督。省人大连续三年组织人大代表深入农村、社区开展低保执法检查监督;省政协两次组织政协委员开展社会救助专题调研;省审计厅每两年对社会救助资金进行一次审计。作为业务指导部门,省财政厅也定期组织工作组深入基层,对各地社会救助工作开展、资金发放和政策落实情况督促检查。二是建立专业监督队伍。全省聘请了2万余名县、街、居三级社会救助义务监督员,既收集反馈救助对象对救助机构和人员的意见建议,又及时通报救助对象的家庭状况变更信息。三是接受群众监督。广泛开展“社会救助进社区”活动,利用新闻媒体、社会救助网站和在县、乡、村三级设置的2362个政策公示栏,宣传社会救助政策,仅省级社会救助网站访问量就达24万人次。全省设立投诉箱2399个,开通投诉电话117个,受理群众咨询和投诉。对于群众的举报、投诉和反映的问题,全部上门入户调查处理,并及时答复举报、投诉人。

责任编辑 戴开成