

青海省社会救助问题研究

田传斌 | 范瑾

社会救助是社会保障最基本的一项政策,关系到困难群众柴米油盐、安危冷暖,是托底性民生制度安排。2014年,国务院公布了《社会救助暂行办法》,从法律层面规范了现行八项社会救助制度内容,实现了制度范围从窄到宽、救助标准从低到高、覆盖对象从少到多的重大转变。青海省自1997年建立城市居民最低生活保障制度以来,历经19年的探索实践,基本建立了以城乡低保为基础,特困人员供养、灾害救助、医疗救助、临时救助为补充,与住房、教育、就业、司法等专项救助制度衔接配套、覆盖城乡的社会救助体系,编织了一张保障城乡困难群众基本生活的社会保障网,初步实现了“贫有所济、困有所帮、孤有所养、病有所医”的目标,为促进社会公平、维护社会和谐稳定发挥了基础性作用。

当前社会救助存在的主要问题

青海省社会救助工作经过不断发展已经取得显著成就,但因受到各种因素的影响依然存在许多问题,主要表现在:

(一)救助标准低。虽然青海省的社会救助标准和救助力度在逐年提升,但受经济社会发展水平和政府财力的制约,在物价普遍上涨等外部因素的作用下,现行的社会救助标准仅能提供最低水平的需求满足。2016年,全省城市低

保对象月人均补助为400元;农村低保对象月人均补助为2970元。

(二)社会救助与社会福利捆绑。为保证社会福利工作效率,减少行政成本,青海省的许多社会福利政策往往直接与社会救助挂钩,这使得社会救助对象能额外获得远远超过低保标准的福利,这种一保俱保、一退尽退的关系,直接抬高了低保的“含金量”,易产生低保边缘家庭实际生活水平不如低保家庭的现象,既影响了社会救助和社会福利的公平性,也打消了困难群众的就业积极性,增加了政府负担。

(三)城乡困难群众生活水平的倒挂。多年来,青海省按照“应保尽保、分类施保”的原则,建立了城乡居民最低生活保障标准合理增长机制,城乡低保对象的生活水平有了显著提升。但由于社会救助政策普遍倾向农村居民、农村有土地保障、脱贫攻坚工程的实施等诸多因素,全省城镇和农村的居民生活水平出现了倒挂现象,城镇困难群众社会救助水平较低的问题亟待解决。

(四)救助政策“政出多门”,管理机制交叉。随着社会保障制度的全面建立和社会救助分类越来越细、覆盖面越来越宽、受助人群越来越多等方面的影响,青海省社会救助工作分类化、碎片化矛盾已十分突出,而这必将导致社会救助出现“九龙治水”、“政出多门”的现

象,使有限的救助力量 and 资源已出现严重的浪费,这就大大影响和制约了社会救助的整体效应。

(五)救助与就业脱钩。近些年来,有劳动能力的无业人员不仅没有从低保队伍中退出,反而越来越多40-50岁有劳动能力的失业人员逐渐成为低保群体的主体,在面临就业和救助的策略选择时,更多有劳动能力的人认为就业不如“吃低保”,这一现象已成为发挥低保对象有进有出机制正常运作的桎梏,其主要原因是社会救助与就业的脱钩。而在促进困难群众就业方面,都是以提供职业技能、就业培训,开展社区公益活动和公共服务,公益性岗位安置就业等非直接经济激励措施,救助和就业仍缺乏有效的衔接。

(六)救助信息分散,综合救助能力薄弱。社会救助工作包含多种方式,相应地涉及多个职能部门,民政虽然是社会救助工作的牵头部门,但在实际工作中缺乏话语主导权,由其牵头统筹、整合救助职能部门的内部信息和救助资源的难度较大。为顺应大数据时代,青海省出台了《关于统筹社会救助资源推动建立“一门受理、协同办理”工作机制的意见》,并于2016年搭建起社会救助“一门受理、协同办理”信息化管理平台。然而各部门在具体实施救助过程中依然存在各自为政的现象,对外开放的内部

信息和共享资源十分有限。

(七)城乡二元化与城镇化进程的矛盾。依托于城乡二元经济结构,青海省在社会救助制度设计上依然实行着城市和农村的区别对待,造成在救助标准、救助项目、配套救助等诸多方面存在明显差异。随着全省城乡间交流的日益频繁,现行的二元化社会救助制度已经不能适应经济社会发展的需要,救助面偏窄、制度分割严重等问题日益凸显。虽然全省城镇化水平总体呈现出不断提高的趋势,户籍制度改革也推进有力,但城乡居民仍未能实现同等对待,城乡二元化与城镇化进程的深层次矛盾还很突出。

改善社会救助工作的对策建议

(一)改革资金分配方式,事权财权相匹配。对不同来源的社会救助资金,实行统一的资金管理方法和分配方式。在科学合理划分社会救助事权的基础上,明确各级财政支出责任,对实际支出情况进行统筹调剂、据实列支,实现社会救助资金实质性合并统支,进一步提高资金统筹能力和社会救助效果。同时,逐步建立完善社会救助财政供款机制,将财政资金优先用于解决医疗、住房等影响面大、需求紧迫的重点民生问题。

(二)合理提高救助标准,避免救助福利化。建立健全救助标准自然增长和动态调整机制,以全省各地城乡居民消费水平、人均可支配收入、财政收支、困难群众的实际需求等为依据,分档确定救助标准和调整参数,确保救助标准、补助水平的自然增长和动态调整,做到保障适度。强化城市低保标准与最低工资标准、农村低保标准与扶贫标准的衔接,杜绝低保标准盲目攀高。逐步缩小城乡之间和区域之间的标准差距,推进城乡和区域平衡,促进救助制度健康可持续发展。

(三)深化救助梯度,降低福利依赖。拓展救助梯度,根据低保人群的认定标准、对象范围、家庭结构、困难类型、收支水平等,分梯级进行差别化救助;降低救助门槛,将非低保对象的困难群众纳入医疗、住房、教育等专项救助,推进社会救助由“悬崖式”向“梯度型”转变。加大低保对象就业帮扶力度,完善就业收入豁免和低保渐退机制,促进稳定就业;建立低保对象自谋职业和积极就业奖惩及保障资金动态发放机制,有效遏制“宁吃低保、不愿就业”现象的发生。

(四)强化政策衔接,推进就业扶贫。加强社会救助与社会保险、社会福利等政策的共享与衔接,对准入条件相同或相近的保障政策进行明确、清理和规范,逐步形成社会保险、社会福利和社会救助三者间良好的分工和合作机制,避免制度“越位”或“缺位”。统筹做好社会救助与扶贫开发的有效衔接,将建档立卡贫困人口和低保对象进行有机融合,实现数据对接、信息共享,并根据贫困程度、劳动能力和生产生活资料状况进行精准识别,合理确定救助方式。在救助和扶贫进行兜底保障的基础上,通过扶贫开发创造条件,增强低保和扶贫对象的自身“造血”功能。着力挖掘就业空间,通过组织开展就业创业培训,实施“大众创业、万众创新”行动,开发低保和扶贫对象专项公益性岗位,拓宽农村劳动力转移渠道等方式,实现救助保障和脱贫解困的对接。

(五)统筹城乡救助,协调城乡发展步伐。一是深化特困人员救助供养、医疗救助城乡统筹制度,在其他社会救助的政策目标、资金筹集、对象范围、供养标准、经办服务等方面进一步实现城乡统筹,确保城乡困难群众都能获得救助服务。二是统筹城乡社会救助体系。在继续坚持分类指导的基础上,加大城乡社会救助体系建设的统筹力度,推进

政策归并与制度整合,着力推动城乡社会救助事业的协调发展。积极探索推进针对户籍制度改革、失地农民、进城务工人员等城乡流动人口的救助措施和办法,提升救助能力。三是针对城乡居民生活水平不协调的现状,适当加大对城镇困难群众的救助力度,努力实现城乡平衡发展。扎实推进“救急难”工作,不断探索完善能够充分适应和补充其他社会救助的临时救助制度,强化对城乡低保边缘群体和低收入群体特殊生活困难的救助兜底,提升社会救助的整体效益。

(六)加强部门协作,消除制度“碎片化”。建立健全“政府主导、民政牵头、部门配合、社会力量参与”的社会救助工作协调机制,利用社会救助工作联席会议平台,推进社会救助部门职能整合,形成救助合力,避免困难群众“多头求助”、救助措施“各自为政”。充分发挥财政部门优势和作用,及时通报有关情况,协调工作矛盾,研究解决棘手问题,不断把社会救助“一体化”推向前进。以社会救助经办机构为依托,充分利用全省各级政务大厅、综合服务窗口等平台,完善“一门受理、协同办理”工作机制,切实发挥“一门受理、协同办理”信息系统在优化工作流程、畅通救助渠道等方面的积极作用,进一步降低救助管理成本,确保困难群众求救有门、受助及时。

(七)搭建社会救助大数据平台,实现救助资源共享。完善跨部门、跨区域、全方位、多层次的社会救助信息共享机制,统一整合全省各社会救助职能部门和社会组织的救助信息,打通政府救助与慈善组织救助的信息共享通道,搭建业务互联互通、数据实时共享的信息系统或平台,彻底解决社会救助资源分散、管理多头等问题。

(作者单位:青海省财政厅)

责任编辑 廖朝明