

走进山村听民意 改进工作解民困

——“困有所助”专题调研报告



□ 财政部社会保障司

为扎实开展党的群众路线教育实践活动，深入基层听取群众意见，转变作风促进业务工作，财政部社会保障司符金陵副司长带队赴湖北省宜昌市开展了“困有所助”专题调研活动。调研组一行先后来到宜昌市点军区联棚乡长岭村、宜昌市社会福利院和儿童福利院、宜昌市救助管理站和流浪乞讨人员救助管理站，与低保对象、五保供养对象、危房改造户等救助对象以及基层干部、工作人员座谈交流，深入了解困难群众基本生活保障情况，听取大家对城乡低保、农村五保供养、农村危房改造和医疗救

助等社会救助政策的意见和建议。

一、基本情况

近年来，湖北省和宜昌市大力推动建立以城乡低保、农村五保供养等基本生活救助为基础，以城乡医疗救助等专项救助为重点，以临时救助为补充的城乡社会救助体系。同时，注重加强规范管理，开展绩效考评，较好地保障了困难群众的基本生活。

(一) 资金保障到位。为保障救助工作顺利开展，湖北省和宜昌市各级财政积极落实各项救助资金。近年来，除及时下达中央补助资金外，湖北省本级财政安排专项资金对市、县城乡低保工

作给予补助，每年安排农村五保供养资金2.6亿元，从福利彩票公益金中安排0.4亿元用于农村危房改造。特别是为实现省政府关于将符合条件对象全部纳入农村五保供养范围的要求，湖北省财政厅会同民政厅对全省农村福利院进行了摸底调查，制定了499所福利院的新建或改扩建规划，2012年和2013年，通过财政拨款和福利彩票公益金等分别安排0.6亿元和1.4亿元用于支持改善五保供养对象居住环境。宜昌市坚持每年按照本级公共财政预算收入的0.8%—1.5%编列低保资金预算，并按照上年度城乡低保支出的5%安排医疗救助资金，按不低于3%的比例安排临时救助资金。2012年，宜昌市共支出城乡低保资金4.1亿元、农村五保供养资金0.28亿元、医疗救助资金0.76亿元、临时救助资金0.18亿元。在安排救助资金的同时，宜昌市还注重加强基层工作能力建设，每年按照不低于本级城乡低保支出3%的比例安排低保工作经费，并编列政府购买服务经费预算支持基层实施救助。

(二) 制度运行平稳。湖北省和宜昌市认真落实城乡低保、农村五保供养、农村危房改造等各项救助政策，工作进展顺利，基本实现了困难群众基本生活保障在动态管理下的“应保尽保”。截至2013年6月，湖北省共有城市低保对象130万人、农村低保对象230万人、农村五保供养对象28万人；其中宜昌市城

市低保对象 9.1 万人、农村低保对象 15.6 万人、农村五保供养对象 1.3 万人。在实现“应保尽保”的同时，保障标准也在稳步提高。全省城市低保平均标准为每人每月 350 元，农村低保平均标准为每人每月 149 元，分别比 2012 年底提高 15 元和 17 元；农村五保集中供养标准为每人每年 2922 元，分散供养标准为每人每年 2145 元，分别比 2012 年底提高 286 元和 273 元。另外，为解决贫困农户的基本住房安全问题，2009—2012 年，湖北省还支持 42.7 万贫困农户实施了危房改造。

(三)管理规范严格。湖北省和宜昌市积极采取措施，强化社会救助管理工作。一是严格资金监管。湖北省和宜昌市按照有关规定对低保资金实行专项管理、分账核算、专款专用，推行社会化发放，加强救助对象信息公开公示，确保资金管理和预算执行安全、及时、有效。二是强化动态管理。宜昌市通过年度大检查与日常动态管理相结合、续保登记制度与公益劳动制度相结合的方式，及时掌握低保对象情况，分类开展定期复核，并于 2013 年建立了居民家庭经济状况核对中心，加强家计核查工作。三是进行监督检查。2013 年，湖北省民政厅会同财政厅在全省范围集中开展农村五保供养政策落实情况专项检查，内容包括对象核定、供养待遇和资金管理使用情况等。宜昌市将救助资金使用管理情况列入行政效能监察范围，每年对政策落实和资金安排、管理、使用等情况进行监督检查。四是开展绩效评价。2013 年，湖北省民政厅、财政厅联合印发了社会救助工作绩效考核办法，在全省建立起整体联动的绩效考核机制，将考核结果作为财政部门年度工作目标考核内容和省级补助资金分配的重要依据。

(四)政策积极创新。在开展临时救助时，宜昌市还将临时救助与社会管理创新、全国文明城市创建等有机结合，

通过生活用品救助、文明知识宣传、搭建困难群众信息服务平台等方式，在主城区开展了“文明生活万户行”临时救助对象帮扶活动，提高了困难群众的生活质量和文明程度，实现了助人自助的目标。

二、存在问题

在实地考察走访、与基层干部群众座谈交流时，困难群众和基层干部对国家出台的低保、五保和农村危房改造等惠民政策交口称赞，由衷感谢党的关心，但同时也反映了一些社会救助政策落实中存在的问题和困难，有待研究解决。

(一)低保对象认定及动态管理难度大。地方干部群众反映，在低保对象认定方面存在三重困难。一是收入财产难核准，低保对象“进来容易出去难”。尽管宜昌市等地近年通过建立居民家庭经济状况核查中心实现了跨部门的信息比对，提高了对象认定的准确性，但在农村地区，由于村民收入来源分散且较为隐蔽，困难群众生活差异不大，因而较难准确依据收入变化及时核退不再符合条件的低保对象。另外，由于低保证“含金量”高，涉及村民切身利益，即使收入核准了，一些被取消低保资格的村民，还会继续要求享受待遇。二是认定条件“一刀切”，有些困难群众“该保的保不进来”。由于对农户难以进行准确的收入状况核查，有的地方将是否拥有标志性财产作为审批条件，如申请低保家庭不允许拥有楼房、摩托车、手机等。这种做法简便易行，但客观上造成一些农户生活确有困难，却因规定刚性而难以及时获得低保待遇。例如，有农户原属中等条件家庭，自家建有楼房，但后因事故致残导致非临时性生活困难等。基层民政工作人员面对类似情况时感到左右为难，将其排除在救助范围外则违背了政策初衷，而将其纳入保

围则又破坏了当地低保对象认定条件的统一性。三是低保待遇城乡有别，难以适应城镇化要求。在城市化进程中，一些农村户籍居民被纳入城镇规划范围，失去了生产资料，其中的困难群众因按规定只能享受农村低保待遇而难以维持基本生活。为此，部分地方打破户籍界限，将城镇规划集镇范围内符合条件的对象全部纳入城市低保范围，消除了城乡低保对象的身份差别，实现了同城同待遇的新格局，但这一规定与国家关于按户籍归属实施城乡低保的政策规定不尽一致。

(二)临时救助工作和资金管理有待规范。基层普遍反映，目前，中央层面对临时救助制度建设缺乏指导与支持，各地临时救助工作力度不够，认定临时救助对象、确定救助标准时随意性较大，临时救助与低保、医疗救助等政策缺乏衔接，定位不够明确。一些遭遇突发性、临时性生活困难的群众，本应通过临时救助给予帮助的对象只能纳入低保范围，进一步加重了低保制度的负担。同时，在资金筹集方面，地方同志反映，自身财力较弱的困难地区临时救助资金难以满足工作需要，临时救助存在面窄、标准低的问题。部分地方在低保资金预算中按一定比例安排临时救助和医疗救助资金的做法也与现行政策和资金使用规定不尽一致。

(三)农村危房改造政策落实存在偏差。按照政策规定，农村危房改造补助对象重点是居住在危房中的农村分散供养五保户、低保户、贫困残疾人家庭和其他贫困户。各地要按照优先帮助住房最危险、经济最贫困农户解决最基本安全住房的要求，规范补助对象的审核审批。同时，省级财政要切实加大资金投入力度，各省(区、市)要依据改造方式、建设标准、成本需求和补助对象自筹资金能力等不同情况，合理确定不同地区、不同类型、不同档次的省级分类

补助标准，落实对特困地区、特困农户在补助标准上的倾斜照顾。但本次调研发现，部分地方在落实上述要求时存在一定偏差，投入的农村危房改造资金较少，对农户的平均补助标准偏低，同时，存在平均发放补助的现象。基层为完成改造任务，只能将补助资金发放给中等条件农户或一般贫困户，最贫困农户仍享受不到中央补助政策，无力改造危房。在近几年物价上涨、危房改造成本提高的形势下，这一问题更加凸显。

(四)基层工作能力建设亟待加强。从调研情况看，目前社会救助工作仍受到基层工作能力不足的制约，影响了救助和管理水平的提高。一是人手少。一个乡镇往往只配备1-2名民政干事或救助站工作人员，负责全乡镇包括社会救助在内的全部民政工作，工作力量捉襟见肘。救助站工作人员反映，每次下村进行救助对象入户核查时，办公室就得关门。村民长途跋涉到救助站办事，结果却遭遇“闭门羹”。二是待遇低。基层民政工作人员的工作量大、头绪多，面临情况复杂，流浪乞讨人员救助站的工作人员还时常面对人身伤害和传染病等危险，他们的工资待遇却普遍偏低，每月只有1000多元甚至几百元。其中部分通过公益性岗位等方式聘用的工作人员，还存在着身份上的困惑，看不到长期发展的希望。在这样的情况下，工作队伍的稳定性得不到保证，许多救助工作的开展只能从简从快，管理与服务也就难言科学与精细。

三、几点建议

针对调研发现的问题和基层反映的困难，下一步，建议从以下方面加以研究解决。

(一)切实改进城乡低保工作。会同民政部加强对地方低保工作的指导，加快研究制定城乡低保工作绩效评价办法，通过完善中央补助资金分配与各

地工作绩效挂钩机制，引导和督促各地切实加强和规范城乡低保管理工作，提高资金的使用效益，避免低保政策在执行中“走样”。同时，支持有条件的地方统筹考虑政策衔接与现实需要，创新工作思路，探索解决低保工作中的难点问题。配合民政部门进一步研究完善低保对象认定办法，支持建立健全跨部门的信息比对系统，努力提高低收入家庭经济状况核查的准确性，严把救助待遇“入口”。鼓励地方立足实际，探索行之有效的认定办法，在农村地区可采用代理家计调查等方法认定低保对象，统筹考虑当地经济发展水平、农户主要收入来源以及贫困户经济特征等因素，科学拟定代理指标体系，既要适当简明、提高认定效率，又要努力防止简单“一刀切”、造成认定不准。

(二)全面建立临时救助制度。按照“社会政策要托底”的要求，会同民政等部门全面了解城乡困难群众基本生活保障需求，认真梳理现行社会救助政策措施的落实情况，摸清底数，拾遗补漏，优化整合，科学做好政策顶层设计，强化相关制度衔接。对于因灾、因病等造成突发性、临时性基本生活困难的对象，应主要通过医疗救助等专项救助以及临时救助给予帮助和支持，避免将其全部纳入低保范围，冲击现行制度，对动态管理造成压力。

(三)扎实推进危改绩效评价工作。农村危房改造政策能否在各地得到有效落实，直接关系到贫困农户基本住房安全问题的解决和中央补助资金的使用效益。因此，必须进一步推进农村危房改造绩效评价工作，强化对地方工作的监督指导。今年，财政部将会同住房城乡建设部和发展改革委研究出台中央农村危房改造绩效评价办法，细化绩效评价指标体系，加大评价结果与中央补助任务和资金分配的挂钩力度，督促各地加大资金投入力度，切实做好对象审核、

建设管理、资金监管等工作，确保中央补助资金优先帮助住房最危险、经济最贫困的农户修建起基本安全住房。同时，鼓励地方因地制宜，探索符合当地实际情况、适应城镇化与人口老龄化背景的农村基本住房保障方式，提高资金使用效益。

(四)支持加强基层能力建设。财政部将会同民政部等有关部门督促各地提高认识，切实采取有效措施，加强基层救助工作能力建设。通过合理配备工作人员、足额安排工作经费，确保社会救助工作事有人管、责有人负。同时，做好人员培训和信息建设工作，采取政府购买服务等方式引导社会专业力量参与，提高救助管理效率。同时，中央层面完善绩效评价和“以奖代补”资金分配办法，发挥导向作用，鼓励和督促省市级财政落实支出责任，引导各地加强基层工作能力建设。

(五)研究强化救助政策衔接。为进一步提高政策效果和资金效益，中央要进一步研究明确基本生活救助、专项救助和临时救助政策的功能定位，加强各项救助政策的协调配合，形成合力。对于不同类型救助对象的个性化需求，应主要通过政策“拼盘”的方式多渠道予以解决，避免单独针对某类对象出台救助制度，造成政策过多过碎，相互重合叠加。同时，研究强化社会救助与社会保险、扶贫开发、就业促进等制度以及社会慈善的衔接，坚持社会救助“最后一道安全网”的基本定位，科学合理地确定救助对象和标准，通过政策扶持鼓励救助对象自力更生，通过参与生产劳动、实现就业根本性地解决基本生活困难，避免“被动救助”的负激励影响。另外，加强政策宣传和舆论引导，提倡社会互助和慈善捐助，引导发挥非政府组织和基层社区作用，提供社会关爱和非物质性帮助。☐

责任编辑 刘慧娴