

建立健全城乡低保制度

促进构建和谐社会

江苏省财政厅

近几年来,江苏省各级财政部门按照统筹城乡发展的总体要求,逐步建立健全城乡居民最低生活保障制度,初步形成了“城乡联动、管理规范、保障有力、应保尽保”的制度体系。截止到2005年底,江苏省已纳入城乡低保对象129.5万人,占全省人口的1.8%,其中城市低保42.1万人,人均月补差91元;农村低保87.4万人,人均月补差36元。基本实现了动态管理下的应保尽保,为保障困难群众的基本生活,促进改革发展和构建社会主义和谐社会做出了积极的贡献。

建章立制,把城市低保纳入规范化管理轨道

江苏省城市居民最低生活保障制度的建立起步较早,经过几年时间的努力,全省各级普遍建立了低保资金管理制度,低保补助资金列入财政预算,保障对象逐年增加,保障标准不断提高,保障功能得到了社会各方面的认同。在成绩面前,财政部门并没有满足现状,而是瞄准了一个新的、更高的目标:把城市低保纳入规范化管理的轨道。针对工作中普遍存在的低保对象界定难、收入核定难、动态管理难等问题和部分基层单位在实施低保补助过程中存在的操作不规范行为,省财政厅会同省民政厅在广泛调研和听取

各方意见的基础上,出台了《江苏省城市居民最低生活保障工作规程》。按照科学合理的定标方法,建立低收入家庭各项收入核定计算体系,注重各项保障政策的相互衔接,鼓励就业,实施多层次、分类别的动态管理保障办法,按照公共财政的要求,建立稳定的低保资金筹措机制,提升规范化管理水平、实现动态管理下的应保尽保。

一是注重政策的衔接,科学合理定标。《规程》要求各地最低生活保障标准的制定与调整,应遵循保障最基本生活、与当地经济发展水平、物价变动情况和财政承受能力相适应、与最低工资标准和失业保险标准相衔接的原则,按照既保障低收入居民的最基本生活又有利于鼓励就业的原则来确定。例如,江苏省最低工资标准于2005年7月1日起正式调整,南京市作为一类地区,最低工资标准在原有620元/月的基础上小幅上调至690元/月。城市居民最低生活保障标准也相应由家庭人均每月240元提高到260元。

二是建立收入核定体系,量化实际收入。《规程》详细列明了11类应计入家庭收入和10类不计入家庭收入的项目,以及10种各类特殊家庭收入的计算方式。例如:凡被征用土地后不再享有集体土地承包(租赁)权,并经当地政府批准农转非后,领取各种补偿

金和安置费的家庭,在核定其家庭收入时,应从所领取的货币补偿金中,扣除用于按标准购置一处经济适用房或二手房后,将剩余补偿金和安置费、家庭成员收入数合并计算。另外还明确了各类非固定性、隐蔽性收入的核定要求,把现金性收入与资产性收入通盘考虑,解决了近年来新出现的领取拆迁补偿、下岗失业人员安置补偿、经济补偿金、从事非单位正规就业劳动的收入和非常住户口人员收入核定问题。

三是细化保障对象,严格界定范围。《规程》明确规定,自费安排子女择校就读等14类家庭不能享受低保待遇,确保真正需要帮助的特困家庭及时获得资助,提高了低保资金使用的针对性和效率。

四是分档施保,动态管理。《规程》要求对70岁以上老人等7类人员每月增发保障标准全额的10-20%保障金。对保障对象实行分类定期核查,“三无”及孤、老人员为一类对象,每年审核一次;持证残疾人、重症病人二类对象,每半年审核一次;其他类别人员均作为三类对象,每季度审核一次。经审核不符合低保条件者,按规定程序退出低保补助范围。

五是建立渐退机制,鼓励低保人员就业。《规程》规定有劳动能力的低

保对象就业后，家庭人均收入高于保障标准的，可按照以人为本的要求，实行人性化操作，采取缓退方式退出低保。即就业后家庭月人均收入高于低保标准但低于当地保障标准1.5倍的，保留其低保待遇3个月，第4月起退出低保。同时规定，在法定劳动年龄段有劳动能力、保障期内不服从劳动就业介绍所和社区居委会就业安排的，其本人按补差金额减半补助或视情取消其保障待遇等制约措施。

此外，《规程》对整个低保工作的操作程序、档案资料的规范管理、各级民政、财政部门的职责分工都作了十分详细的规定。《规程》的颁布实施，提高了城市低保工作的质量和水准，规范了工作运行机制，也方便了广大的低保对象，使江苏省城市低保工作步入了规范化管理的轨道。

创新思路，高起点全面推进农村低保

从2005年起在全省全面建立农村居民最低生活保障制度，省财政厅会同省民政厅出台了相关政策，针对苏南苏北经济差距较大的实际情况，对不同经济发展水平的地区明确了不同的目标任务。规定农村低保所需资金列入当地财政预算，省财政对苏北欠发达地区给予不同比例的转移支付补助，补助金分配与低保工作实际进度挂钩，与保障人数、保障金支出、地方预算资金安排及工作实绩挂钩，实行年初预拨、分季核算、考核奖惩的方式，充分发挥省补资金的激励、导向作用。此外，还对实施农村低保制度提出实行目标管理的考核奖惩机制，有力地促进了全省农村低保制度的建立。在实施农村低保工作中，适当借鉴了城市低保工作的经验，在操作管理方面坚持高起点、严要求、规范运作，务求取得实效。截止到2005年末共保障87.4万人，超额完成目标人数14%。

多措并举，构建低收入群体生活保障体系

建立健全城乡低保制度，仅仅靠政府发放的低保补助金是远远不够的，特别是低保对象在遇到生病、子女上学、物价涨幅过快等情况时，靠低保补助金要想维持基本生活更是相当困难。为此，江苏省在制定低保补助标准的同时，还研究制定了一系列配套政策，各地也都相继出台了对低保家庭实行优惠扶持的政策措施。优惠扶持的内容十分广泛，涉及工商、税务、劳动、教育、卫生以及水、电、气、房租等领域。如南京市对低保家庭每户每月补贴管道煤气费50元、公交IC卡100元，从2004年下半年开始，对全市低保对象子女发放“助学券”200万元，受助对象9392人；无锡、苏州等地对低保家庭每户每月补助5吨水费；镇江市对低保家庭的房租按40—70%收取，对低保对象门诊诊疗费、治疗费、大型设备检查费减免30%，住院费、床位

费按50%收取，等等。为缓解物价上涨给低保家庭带来的困难，江苏省对低收入居民实行基本生活消费价格上涨动态补贴制度，在年度全省居民消费价格指数涨幅超过3%时，对城乡低保对象和下岗失业人员给予一个月的全额最低生活保障金标准的一次性补贴。

加大投入，实现应保尽保

近几年来，江苏省各级财政部门调整支出结构，用于城乡低保的补助资金由1997年的1454万元增加到2005年的7.58亿元，省财政补助由2001年的3000万元增加到2005年的2.27亿元。随着财政资金安排的增加，江苏省城乡低保对象范围从民政三无对象扩大到所有家庭月人均收入低于低保标准的社会成员。城市低保标准逐步提高到160—300元，农村低保标准也逐年提高，目前全省最高的达到2640元/年，最低的为720元/年。

● 动态

江苏沛县：城乡低保不搞“终身制”

江苏省沛县为规范城乡居民最低生活保障管理，保障低收入居民基本生活，近期分别出台了城乡居民最低生活保障工作规程，使城乡低保工作迈上新台阶。新出台的规程对低保人员保障标准、保障范围及对象、审批工作程序、工作职责、保障资金筹集都作了详细的规定，并制定了严格的监督处罚措施，尤其加强了低保人员分类施保动态管理，使低保家庭“有进有出”，不搞“终身制”。“低保对象”分为三类：一类为“三无人员”（无劳动能力、无人赡养、无子女）及孤儿，每年审核一次家庭人口和收入状况；二类为残疾人、重症病人且丧失劳动能力的人员，每半年审核一次；三类为有劳动能力但家庭困难的人员，每季度审核一次。真正实现了“该进的能进来，该出的能出去”的阳光操作，动态管理。目前已纳入城乡低保户25320人，发放低保资金245万元。

（王书勤 付长虹）