

编者按>>>

去年底召开的全国民政工作会议暨全国社会救助工作会议,围绕贯彻十八大精神对加强和改进最低生活保障工作以及基层民政能力建设进行了重点部署,民政部部长李立国强调,贯彻落实好国务院《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》和会议精神,是当前和今后一个时期各级民政部门首当其冲的重点任务。我国城乡低保制度实行十余年来,有效地保障了城乡贫困人群的基本生活,对社会稳定发挥了积极作用,但也面临一些问题和挑战。解析这些问题,探索应对方法,有助于贯彻落实意见精神,加强并改进低保工作。本报特约致力于社会政策、社会救助相关领域研究的北京师范大学社会发展与公共政策学院教授徐月宾、院长张秀兰,就我国城乡低保面临的主要问题和应对策略撰文,从学界角度加以分析探讨。

# 我国城乡低保制度面临的挑战与应对策略

徐月宾 张秀兰

我国的社会救助制度采取的是权力下放的管理模式,地方政府在界定救助资格和救助水平等方面都有较大自主权。中央及民政部通常勾勒出政策的目标或基本原则,而鼓励地方政府根据当地实际或财力情况探索不同的模式和解决方案。在政策的制定和实施过程中,各地都普遍经历了一个密集的边实践、边学习和边完善的过程。可以这样说,我国城乡低保制度之所以取得了巨大的成就,各级政府的这种学习和创新精神功不可没。

然而,随着贫困人群的基本生活得到了保障,一些新的问题也开始逐渐暴露出来。

## 制度功能过度放大 缺少配套服务能力

低保制度的功能被过分放大,在一些地方甚至变成了政府应对社会问题的万能工具,其反贫困的功能和效果变得模糊。我国的社会保障制度尚未达到能够使大多数人赖以预防或抵御贫困风险的水平,很多处于中低收入水平的家庭抵御贫困风险的能力薄弱。低保制度更多地被用来应对家庭因突发性事件带来的经济困难,这种情况在农村低保制度中尤为明显。

目前,各地普遍建立了临时救助制度来应对居民的急难性需求,但要从根本上解决贫困人群的脆弱性问题,还需要完善整体社会保障制度和社会服务的功能,仅靠低保或社会救助来应对这些问题可以说是杯水车薪。常规性的风险或社会矛盾应该通过其他更有效的渠道解决,低保制度还需要围绕保障基本生活或反贫困目标展开。

我国的低保制度在政策设计上是一个非常理想化的制度:制定一个贫困线或救助线,凡是家庭收入低于这条线的给予差额救助,这样贫困便消除了。然而,这条线在纸上容易划,但在实践中很难将人群切分。低保制度实施以来,民政部门的主要工作基本上都放在了制定标准和完善贫困瞄准机制这两个方面。加之基层民政部门的实施能力普遍薄弱,低保工作在实践中被简化为仅仅对人群进行分类的工作。政府和公众似乎对“不应保而被保”的容忍度要远低于“应保而未保”,致使基层民政部门将精力放在了守住人口或保证分配公平这个环节上,而对于低保制度更重要的环节——提供服务以及对效果进行监控和评估等,则基本无暇顾及。

作为一项由财政支持的社会救助制度,政府及社会大众都希望将有限的资源最大限度地用于符合条件的家庭,从而提高资金的使用效率,这也是选择性社会救助受到推崇的主要优势之一。然而,选择性社会救助是所有社会政策工具中最复杂的,其高行政成本以及对工作或创业积极性的负面影响人所共知。因此,瞄准并不是衡量社会救助效果的唯一指标,行政成本或效率以及对救助对象行为的正向激励是重要的考虑因素。

我国的低保制度是向西方发达国家学



2012年12月23日,在上海中山公园龙之梦进行的“蓝天下的至爱”募捐活动中,一位市民携手卡通人物进行爱心捐款。

供图/CFP

习来的,但我国社会保险的覆盖面仍然不足,针对特殊人群的普惠型福利更是微不足道,低保制度对于大多数家庭来说仍是唯一获得政府帮助的渠道。“争低保”或弄虚作假等现象一时难以完全避免。在这种情况下,低保制度的管理工作将随着救助资金的增加或救助水平的提高面临更大的压力,瞄准的难度将进一步提高。

由于民政部门普遍缺少对低保对象提供配套服务的能力,低保制度的实施效果也会受到影响。我国城乡低保对象中不仅包括老弱病残这类失去劳动能力的人群,还包括相当数量的未成年人以及有劳动能力的人群。目前的社会救助主要为他们提供经济帮助,他们的基本生活虽然得到了保障,但对于这类贫困人群及其家庭来说,他们在收入或基本生活以外还面临很多问题需要得到帮助,比如家庭照顾、儿童教育和健康、家庭生计策略以及家庭成员心理健康等。这些问题不仅会影响贫困人群的发展机会和生活质量,影响社会救助的长远效果,更重要的是,有劳动能力的家庭成员无法从家庭照顾的责任中解放出来,从而进入劳动力市场或者获得报酬更高的工作。而对于有劳动能力的低保对象来说,他们需要的是有针对性的、个性化的就业支持服务,包括劳动力市场服务和家庭服务。显然,单靠民政部门难以提供满足这些服务的资源和能力。

## 整合救助资源的平台 建立绩效监控和评估制度

针对上述低保制度中存在的问题和挑

战,民政部门需要在以下几个方面作出战略性调整。

民政部门要致力于成为中国社会救助的平台,而不仅仅是一个救助部门。我们习惯于将接受政府救助的人群称为民政对象,这种观念需要改变。虽然很多政府部门都参与社会救助,但条块分割的局面不仅降低了社会资源的使用效率,也影响了政策的效果。有效的社会救助必须是一个系统工程,包括对个人、家庭和劳动力市场的干预,不仅需要政府各部门的配合,也需要各种社会组织和企业积极参与。在这样一个框架下,民政部门在社会救助领域的工作要更多地承担起提供信息、制定标准和监控评估服务的角色,从而成为整合政府及各种社会资源的平台,而其他政府部门或社会组织要通过民政部门这个统一的平台提供或参与社会救助。

在社会救助中引入社会工作服务。具体来说,引入社会工作服务可以实现两个目标:一是可以为贫困人群提供现金救助以外的服务,从而弥补单纯依靠现金救助所不能解决的其他问题;特别是对于老年人、残疾人和儿童等,社会工作者可以帮助他们及其家庭分析和评估问题,指导他们进行家庭生计规划,提供政策信息并帮助他们获得相关政策或服务的支持,同时也为有劳动能力的救助对象提供就业咨询和帮助。二是可以克服由于救助政策条块分割和基层实施能力薄弱所带来的弊端。社会工作者在对贫困人群的困难和需求进行综合评估的

基础上,既可以帮助他们寻找可利用的政策和服务资源,也可以通过政策倡导来推动新政策的制定或对原来政策的改善。这样,通过社会工作者在基层发挥的需求评估和链接资源的作用,可以在基层实现资源的有效整合,从而提高社会救助的针对性和效率。

国际上,社会工作服务也被广泛地用于社会救助政策的实施过程。在我国,在社会救助中引入社会工作服务不仅有客观条件,也符合我国的社会发展趋势。近年来,我国在社会工作人力资源和专业发展方面的发展非常迅速。2010年中共中央、国务院发布《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》,提出到2015年我国社会工作人才总量达到200万人,到2020年达到300万人。这在客观上为将社会工作服务引入社会救助工作创造了条件。

在各级民政部门建立起一套有效的社会救助制度绩效监控和评估制度。首先,作为一项公共资金支持的社会政策,低保制度的实施结果必须向社会大众证明是一项物有所值的政策,不仅要对其经费的使用情况向公众作出交代,还必须对制度的实施效果和效率进行评估,从而获得公众的支持。其次,绩效评估也是救助机构内部管理的重要手段之一。通过对实施过程的活动进行完整的记录,不仅有助于救助工作的规范化,也是预防违规行为的有效措施。

(作者单位:北京师范大学社会发展与公共政策学院)

## 媒体聚焦

为保障民生,增进人民福祉,党和政府坚持以人为本,基本构建起覆盖城乡、制度健全、相互衔接的新型社会救助体系,从单一性的生存救助向综合性生活救助发展,逐步形成了以最低生活保障为核心,向大病救助、五保供养、贫困儿童大病救助、孤儿救助、临时救助、救灾救济、流浪乞讨人员救助、精神病患者救治、慈善救助等为补充的格局,有效地缓解了困难群众不同层面的生活困难,彰显了党和政府对弱势群体的关怀,体现了中国特色社会主义制度的优越性。

对困难群众及时、适度地进行救助,本在情理之中,无可非议。但笔者也发现,有少数受助者往往单纯依赖国家和群众的救助,两眼向上,两手向外,坐吃山空,不能通过艰苦奋斗摆脱自己贫困帽子,尽快勤劳致富;有的地方则往往重“输血”,而忽视“造血”,重救助,而忽视扶志、送技术。结果扶贫效果差,致使部分贫困家庭长时间徘徊在贫困线上。

笔者认为,对困难群众既要在经济上、物质上进行救助,解决他们燃眉之急,保证过上基本生活,更要帮助困难群众扶志、送技术,增强可持续发展能力,努力使他们过上更好的生活。

天上不会掉下馅饼。要使我们的物质生活过得幸福,必须有艰辛的付出。俗话说,穷无根,富无苗。有无数原本生活贫困人家,正是通过自己努力和他人的帮助,走上了成功、富裕之路。要知道,困难是暂时的,而艰苦奋斗则是我们每个人一辈子必须保持的本色。小到大人,大到国家。我们团结带领全国各族人民,把贫穷落后的旧中国变成日益走向繁荣富强的新中国,其历史无不记载着顽强奋斗、艰苦奋斗、不懈奋斗的轨迹。因此,要在加强社会救助的同时,给受助者扶志,鼓励他们增强战胜困难的勇气,破除惰性,激发能量,引导受助者树立通过勤劳致富改善生活的理念,使改善民生既是党和政府的工作方向,又是受助者自身奋斗的目标。

长期的救助工作实践证明,仅靠发钱、发物的“输血”救助,短期内或许可以解决部分困难群众的生活问题,但从长远看,救助的效果并不理想,易造成返贫现象。针对困难群众知识缺乏、技术缺乏、信息缺失的情况,把“输血”和“造血”结合起来,给受助者送知识、送技术、送信息救助,通过就业培训,帮助就业等方式,让困难群众掌握一定的就业、创业技能,帮助他们提高改变生活状况的能力,培养“造血”功能,从根本上解决贫困及“返贫”问题,不断增强困难群体的自我救助、自我发展能力。

民政部制定的《社会工作者职业道德指引》于2012年12月28日正式向社会发布。旨在推动社会工作者职业道德建设,引导社会工作者积极践行专业价值理念、规范专业服务行为、履行专业服务职责。

# 社会工作者职业道德指引

## 第一章 总则

第一条 为加强社会工作者职业道德建设,保证社会工作者正确履行专业社会工作服务职责,根据国家有关规定,制定本指引。

第二条 本指引所指的社会工作者是指通过全国社会工作者职业水平评价,提供专业社会工作服务的人员。

第三条 社会工作者应热爱祖国、热爱人民、拥护中国共产党领导,遵守宪法和法律法规,贯彻落实党和国家有关方针政策。

第四条 社会工作者应践行社会主义核心价值观,遵循以人为本、助人自助专业理念,热爱本职工作,以高度的责任心,正确处理与服务对象、同事、机构、专业及社会的关系。

## 第二章 尊重服务对象 全心全意服务

第五条 社会工作者应以服务对象的正当需求为出发点,全心全意为服务对象提供专业服务,最大程度地维护服务对象的合法权益。

第六条 社会工作者应平等对待和接纳服务对象,不因民族、种族、性别、户籍、职业、宗教信仰、社会地位、教育程度、身体状况、财产状况、居住期限等因素而区别对待。

第七条 社会工作者应尊重服务对象知情权,确保服务对象在接受服务过程中,了解自身和机构的权利、责任和义务,以及获得服务的情况和可能由此产生的结果。

第八条 社会工作者应在不违反法律、不妨碍他人正当权益的前提下,保护服务对象的隐私,对在服务过程中获取的信息资料予以保密。

第九条 社会工作者应培养服务对象自我决定的能力,尊重和保障服务对象对与自身利益相关的决定进行表达和选择的权利。

第十条 社会工作者不得利用与服务对象的专业关系,谋取私人利益或其他不当利益,损害服务对象的合法权益。

## 第三章 信任支持同事 促进共同成长

第十一条 社会工作者应与同事建立平等互信的工作关系。

第十二条 社会工作者应主动与同事分享知识、经验、技能,互相促进,共同成长。有责任在必要时协助同事为服务对象提供服务,接受转介的工作。

第十三条 社会工作者应尊重其他

社会工作者、专业人士和志愿者不同的意见及工作方法。任何建议、批评及冲突都应负责任、建设性的态度沟通和解决。

第十四条 社会工作者应相互督促支持,对同事违反专业要求的言行予以提醒,对同事受到与事实不符的投诉予以澄清。

## 第四章 践行专业使命 促进机构发展

第十五条 社会工作者应认同机构使命和发展目标,遵守机构规章制度,按照机构赋予的职责开展专业服务。

第十六条 社会工作者应积极维护机构的形象和声誉,在发表公开言论或进行公开活动时,应表明自己代表的是个人还是机构。

第十七条 社会工作者应致力于推动机构遵循社会工作专业使命和价值观,促进机构成长、参与机构管理,增强服务能力、提高服务质量。

## 第五章 提升专业能力 维护专业形象

第十八条 社会工作者在提供专业服务时,应诚实、守信、尽责,积极维护专业形象。

社会工作者应在自身专业能力和服务范围内提供服务。

第十九条 社会工作者应不断内化和践行专业理念,持续充实专业知识和技能,提升专业能力,促进专业功能的发挥和专业地位的提升。

第二十条 社会工作者应继承中华民族优良传统,借鉴国际社会工作发展优秀成果,总结中国社会工作经验,推动中国特色社会主义工作发展。

## 第六章 勇担社会责任 增进社会福祉

第二十一条 社会工作者应运用专业视角,发挥专业特长,参与相关政策法规的制定和完善,维护社会公平正义,增进社会福祉。

第二十二条 社会工作者应正确鼓励、引导社会大众参与社会公共事务,推动社会建设。

第二十三条 社会工作者应推广专业服务,促进社会资源合理分配,使社会服务惠及社会大众。

## 第七章 附则

第二十四条 本指引自发布之日起施行。

## 基层采风

# 山东莱西:建立“第三方”评估机制 破解低保对象认定难题

吴学宝 刘敬明

“2012年我们镇在审核低保对象时,委托居民家庭经济状况评估中心,新增低保对象151人,退出低保23人,没有发生一例错保、漏保现象。”山东莱西市姜山镇民政办主任迟尚君介绍说,看似简单的“一进一出”,反映的却是该市探索“第三方”评估机制,破解低保对象认定难题取得的可喜成效。

最低生活保障事关困难群众衣食冷暖,事关社会和谐稳定。做好这项工作,关键要核实申请对象家庭经济状况。随着最低生活保障覆盖面的逐步扩大,居民家庭经济收入类型日趋多样化,核对难度越来越高,仅靠传统的入户察看、邻里访问等调查核实手段,难以准确核实申请对象家庭经济状况,远远满足不了加强和改进低保工作的新要求,成为制约低保工作的瓶颈。

为了解这个难题,莱西市在全省率先探索居民家庭经济状况评估机制,先后在姜山、马连庄和夏格庄3个乡镇成立了居民家庭经济状况评估中心,建立健全了工作人员聘任制度、业务工作考评制度、社会评议制度、责任追究制度、档案管理制度和印章管理制度等配套制度规定。评估中心根据政府或政府相关部门委托,依法对申请对象的收入和财产进行全面调查和评估。

为确保评估的规范性和公开性,莱西市制定了《城乡居民家庭经济状况评估工作操作规程(试行)》、《城乡居民家庭经济状况评估流程图》、《城乡居民家庭经济状况评估办法》,明确了居民家庭经济状况核对的评估范围、对象、程序、部门职责、保密义务、法律责任等内容。同时,建立了由镇有关站所退休人员、农村老党员、老干部、人大代表、政协委员等组成的专家数据库。

镇级对城乡居民家庭经济状况采取政府购买服务的办法,委托居民家庭经济状况评估中心进行。评估中心首先安排不少于3名工作人员的调查组通过入户调查、单位邻里走访、支出推算、信函求证、部门联动、行业评估等方式,进村入户,并分别到公安、劳动、城建、房管、工商、证监、银行等相关部门和机构进行相关信息查询和考量,全面准确地核对申请对象户籍状况、家庭收入和财产。调查核实结束后,再对调查的家庭进行集中评议。召开集中评议会议前一天,随机抽取不少于5名专家组成员,并邀请镇民政办工作人员或有关部门人员参加。评议结果确认后,在规定时间内报送委托部门,从而科学、准确核准申请对象家庭的收入和财产情况,公平公正地实施社会救助。

实行低保审核“第三方”评估以来,受到广大群众和社会各界的高度好

评。以前基层民政工作人员过去就是最头疼的收入难以界定和“人情保”、“关系保”,实行社会化评估后,基层民政干部轻轻松松就过了评估关、人情关,居民投诉、告状的现象基本没有了。群众普遍反映:“现在评低保比选干部还严格,这样的结果客观公正,老百姓服气!”

“委托居民家庭经济状况评估中心对申请对象进行经济状况核查,有助于严把社会救助入口、疏通出口,使社会救助在体制和机制上得到进一步完善,最大限度地防止了不符合享受条件的人‘混’入救助群体,确保了各项社会救助制度的公平、公正。”该市民政局相关负责人介绍说,下一步,该市将及时推广、交流试点单位好的经验做法,在完善多部门联动、信息共享对比等机制上下功夫,遏制隐瞒收入和财产骗取救助、人情救助和关系救助等不正常现象的发生。