

□ 施德容

## 完善社会保障体系中的帮困救助机制

在我国,为适应社会主义市场经济发展要求的社会保障体系还未完全健全和成熟期间,如何通过帮困救助机制的完善,来解决和缓解改革与发展中出现的一系列新情况、新矛盾,使改革与发展在稳定的环境中得以协调平衡的进行,已成为党政领导和社会各界的共识。

### 一、要充分认识帮困救助在经济转轨期间的特殊地位与功能

首先,经济转轨期间是新旧矛盾最易产生的阶段,也是新旧经济体制在衔接中最易产生“空隙”与“断层”时期,因此客观上需要帮困救助机制发挥作用。

随着市场经济的发展,经济改革的深入,尤其是企业改革的纵深进行,人们愈益认识到建立完善而强有力的社会保障体系,已是我国市场经济体制能否最终建立,产业结构调整能否最终到位,社会能否真正持续稳定的关键之一。但是,完整而强有力的社会保障体系,本身要通过渐进式的改革来实现,它不是一蹴而就的,然而经济发展与改革中出现的许多问题与矛盾,又是需要我们即时即刻地予以解决,否则会产生很棘手的社会问题,影响人民群众对改革的信念。帮困救助正是经济转轨期间的客观要求,是缓解各种经济利益关系,保障人民群众基本生活和维护社会稳定的好机制。这几年,上海在探索社会保障改革思路的进程中,率先开展了多种形式的帮困救助工作,形成了政府救助、社会帮困的多元保障格局,对缓解低收入阶层和下岗待工人员的生活困难,起了积极的保障作用,对维护社会稳定起了重要的保证作用,也为下一步完善市场经济条件下的帮困救助机制和建立完善而强有力的社会大保障体系,奠定了十分有益而扎实的基础。

其次,帮困救助作为社会保障体系中的一个构成部分,在现阶段处于十分重要地位,尤其在完整的社会保障体系建立滞后的格局下,更需要加大帮困救助机制力度,为民排忧解难。

帮困救助在我国社会保障体系中处于基础性地位,它的基本职能是保障社会人员的最低生活水平。我国推行了近20年的改革开放政策,使人民群众的生活水平有了很大的变化和提  
高,取得了很大的成绩,但是应该清醒地看到,市场经济在带来效率和活力的同时,也产生了收入分配的多元化和收入高低较为悬殊的倾向,加上历史和社会等多种因素,还有相当一部分社会人员的生活处于低收入状态,正常生活面临着一定的困难。如果不能及时有效地缓解这部分人员的生活困难,为他们排忧解难,就会使人们对发展丧失信心,对改革产生疑虑,还会激化一系列社会矛盾,影响党和政府在人民群众心目中的形象。做好帮困救助工作,形成良好的机制,既是维护党和政府与人民群众之间血肉关系的重大政治问题,也是为今后逐步建立起完整的社会保障体系奠定扎实基础的需要。不可设想连一部分人的最低生活水平都难以保障和解决

的情况下,可以建立起所谓的完整的社会保障体系

再次,在我国综合国力还处于发展中的阶段时,客观上需要政府与社会共同承担帮困救助职能,形成政府与社会共同参与、共同形成合力的好机制,这也是社会经济可持续发展的一种必要保证。

帮困救助是社会保障体系中一项最基础、最具体、最细致而又难度较大的工作,要解决好一部分人的基本生活,包括住房、医疗等难点问题,实践证明,单靠政府包揽解决是难以为继的。社会帮困、社会参与是必不可少的,从国民收入分配变化的结构看,也是完全有能力的。

## 二、目前帮困救助的现状、成效及存在问题的分析

### (一)现状

从目前上海帮困救助运行的实际状况看,大致分为五大块。(1)民政救助。主要由政府民政部门负责实施,救助对象分为三种类型:一是城镇居民家庭人均月收入在社会保障线以下,领取粮油帮困卡的,有近50万人,占全市城镇人口的5%左右;二是无业残疾、全家无从业人员、孤老等特困人员的救助;三是烈属及无业伤残等军人的定额补贴或救助。(2)安民帮困。主要由市经委和市劳动主管部门,对在职工平均工资低于最低收入标准线的企业,对下岗待业人员的收入低于最低生活保障线的企业,给予据实补差,由上海市安民帮困基金给企业无息贷款解决。(3)社会化帮困。一是通过区县、街道筹集各类帮困基金,用于社会帮困;二是开展“一对一结对帮困”活动,对一些特困生活对象进行结对援助;三是开展建立“温馨家庭”活动,对一些孤老、孤儿进行送温暖。(4)高校帮困。主要由市教委主管,市财政拨款资助月生活费低于200元的在读本专科学生,这部分资助对象占在校学生数27%左右。(5)慈善帮困。上海注册从事社会公益性的慈善救助工作的基金会共有40个,其基金主要用于资助下岗待业人员、伤残孤老人员、特困家庭子女教育及再就业培训等。

### (二)成效

上海帮困救助五大板块的形成,对上海的改革、发展、稳定作出了积极的贡献,对加快经济转轨变型,特别是国有企业深层次改革,产业结构性调整,起了一定的社会保障功能的作用。

一是帮困救助的覆盖面在逐步扩大,基础性保障功能获得了强化。上海从1992年开始起步的帮困救助的三个发展阶段证明,帮困救助体系在逐步完善,覆盖面在逐步扩大,受益人员在逐步增加;同时根据物价上涨的实际情况,相应调整帮困救助标准,并将一部分物价补贴实行由普遍补改为向低收入阶层特殊补的转换,增加了帮困救助的力度,从而基础性保障功能与财力机制不断强化。

二是帮困救助的法制建设在逐步推进,为规范化、一体化的管理奠定了基础。随着帮困救助工作的日益社会化和经常化,如何使帮困救助工作有法可依、依法办事,减少随意性,防止宝贵的财力资源的浪费,建立和健全法制建设,就成为帮困救助保障改革的重要任务。上海在总结前几年的帮困救助的经验和有益做法的基础上,制定出台了《上海市社会救助办法》,形成了一个基本的法规框架,随着今后改革的深入,将进一步严密和健全帮困救助的法律法规体系,从而为规范化、一体化的帮困救助管理,提供法制保障。

三是帮困救助的作用力在逐步显现,扶贫帮弱的社会好风气得到了倡导并逐步形成。帮困救助具有针对性强和作用力直接的特征,这几年我们在强化这方面的工作时,始终是围绕“帮到点处、救到实处”来开展的,因而帮困救助的作用力愈益突出,在人民群众心目中产生很强的

温暖性和感受力,使人们对发展市场经济和发挥社会主义制度优越性的认识在提高,信心在增强。

### (三)问题

第一,帮困救助专职管理机构和管理力量,与帮困救助作用的强化及业务量迅速递增的格局不相适应。帮困救助作为社会保障体系中的基础环节,正面临着前所未有的拓展与挑战,而从事帮困救助的保障机构与管理队伍,也面临着前所未有的工作重任和高度压力;帮困救助的对象在增加,内容在扩展,方式在变化,管理在细化,要求在提高,因此,从长远发展来看,应该超前研究专职管理机构的合理设置和调整,管理力量的合理配备与充实,否则长期维持目前这种超负荷的管理状况,是不利于帮困救助体系的建设,也难以适应新形势要求的

第二,由于受到管理手段与体制等因素的局限,在帮困救助中还存在一些“有重复、有遗漏、有虚假”的现象。在未实现信息资源充分共享及管理网络化的条件下,很容易造成同一帮困救助对象,同时得到多条线的重复帮救;而有些帮救对象又受到帮救界线的模糊等影响遗留在外;还有一些低收入人员,就其本身而言是属于帮救对象,但从其家庭收入、社会背景、海外关系、拥有不动产及暗中从事第二职业等多方面分析,就不属于帮救对象。因此,不解决帮困救助中的“重复、遗漏、虚假”的现象,宝贵而有限的社会财力资源就难以实现最佳配置。

第三,帮困救助在广度上得到很大的拓展,但在深度与力度上还显得乏力。上海帮困救助五大板块的形成和运转,就其覆盖面而言是比较大的,解决得也比较好,所以帮困救助在广度上是令人满意的。目前,“重中之重”、“难中之难”的是一部分患有重病、大病或家中有特殊困难的对象,生活陷于极度困难,尽管这部分人员数量不多,但社会影响很大,解决的难度也很大。因此,在下一步改革中,如何在深度上与力度上下功夫,真正做到“深度上到位,力度上见效”,可以说是衡量今后一段时期帮困救助工作能否见效的一个重要标志。

第四,帮困救助还缺乏总体协调机制和统一运作机制,难以形成合力。经过几年的改革探索和实践,上海帮困救助已呈现一个鲜明的发展特征,即“五大板块,三个阶段,一个法规”,这是上海帮困救助工作上台阶和领先于全国城市社会保障工作的重要标记。但是,要充分看到目前在管理体制上还有许多关系要理顺,如政出多门、各自为政、自成体系的做法,严重妨碍了帮困救助管理向规范化、网络化和一体化方向的发展,既容易造成疏漏,降低管理效率,增加管理成本,又制约了总体协调力度,难以形成合力,使一些重复、遗漏、虚假等弊端屡纠不止。

## 三、完善帮困救助机制需要思考的几个问题

### 1. 帮困救助与社会保险之间的关系

帮困救助与社会保险是同属社会大保障体系中的有机组成部分,前者处于基础环节,后者是主体部分,两者之间不是互相取代、互相排斥的关系,而是互为补充、相互联动的关系,在不同时期和阶段,两者之间的功能、作用是不一样的,但目标是一致的。不搞好帮困救助体系,不解决一部分人的基本生活保障,来谈论全社会人员的社会保险体系,即失业、养老、医疗三大保险,是脱离我国目前现实社会基础的,也容易引起群众的反感;反之,只注重帮困救助机制的重塑,或者在搞好帮困救助的体系后,不致力于社会保险制度的改革和机制的重塑,也会妨碍完整的社会保障体系的建立,帮困救助体系也难以持久支撑。所以,在构建社会保障体系的过程中,我们要从理论上正确认识它们之间的内在关系,在实践操作上,要相互补充,相互联动,朝着社会大保障体系的方向共同迈进。

## 2. 帮困救助与两个文明建设之间的关系

开展帮困救助与两个文明建设是息息相关的。没有物质文明的高度建设,想帮困、想救助,也会显得力不从心,帮困救助是难以到位的;没有精神文明的高度建设,缺乏“我为人人,人人为我”的社会风尚与环境,或者缺乏高度的社会责任感和奉献爱心的精神,帮困救助也是难以搞好搞实的。这是因为,帮困救助标准的制定,投放财力的力度,是受物质文明建设程度制约的,超越一定生产力水平的要求,都不现实的;帮困救助工作的动力、信念,是受精神文明建设程度制约的,只有在一个充满爱心和富有同情心的社会环境内,帮困救助事业才能蒸蒸日上。可以肯定地说,帮困救助工作的搞好,必然是两个文明建设的高度统一。任何割裂或片面强调一个方面的作用,都是不完整的,都不利于帮困救助事业的健康发展。

## 3. 帮困救助多元化格局与规范化管理之间的关系

目前在帮困救助中出现的一些弊端,如重复、遗漏和虚假现象,使财力资源得不到最佳配置,重要的原因就是运作主体的多元化和管理上缺乏规范化所造成的。加强规范化的管理,是帮困救助事业健康发展的本质要求,是帮困救助事业兴利去弊的重要保证。

## 4. 帮困救助体系中政府职能与社会作用之间的关系

我们认为,在帮困救助体系中,政府职能是主体,这主要表现在三个方面:一是在面上要覆盖到所有帮困救助的对象,不能遗漏,不能推到社会上去;二是主要侧重于基本生活线的保障,并随着生活水平的提高,不断调整基本保障线的水准;三是制定法规,统一政策,规范帮困救助的管理方式,承担起管理职能。社会帮困是政府救助的必要补充,它不是取代政府救助功能,而是起到“雪中送炭”、“锦上添花”的作用。社会帮困今后的作用主要是在“点”上发挥效能,即对一些“重中之重”、“难中之难”的特困对象,发挥其针对性强、灵活性强的特点,进行帮困解难。充分认识社会帮困的作用与特性,合理引导其作用的发挥,是帮困救助机制今后在深度上和力度上到位见效的重要体现。

# 四、完善帮困救助机制的基本思路与对策构想

## (一)总体思路

建立帮困救助运行新机制,促进社会救助事业新发展,首先,要转换思维模式,要多从发展市场经济带来的新情况、新问题方面去思索,增强改革意识,主动寻求发展的新机制、新模式;其次,要以上海“两级政府、三级管理、四级服务”管理体制为依托,这是建立帮困救助保障体系的组织保证;再次,要充分借鉴和吸取国外市场经济发达国家的帮困救助事业发展中的有益经验和做法,加快我们这方面的改革与发展。

根据上海这几年的改革探索、实践运作和咨询研究,我们认为,建立和完善帮困救助机制的总体思路的定位是:“政府推动、民政为主、社会参与、综合协调、形成合力”。这一总体思路,既是帮困救助从前三个阶段逐步演进,从低层次向高层次发展的必然要求,也是我们今后一段时期推进帮困救助改革与发展的指导思想。

## (二)基本目标

在确立总体思路的指导下,我们认为,帮困救助改革的近期目标是:要形成以“一口向上,一口向下”机制为核心,使帮困救助向管理规范化的方向迈进。

“一口向上、一口向下”的机制——在依托“两级政府、三级管理、四级服务”管理体制的基础上,将重心下移到街道,其运作机制的基本特征:一是帮困救助对象由街道一个口子向上(高

校帮救除外);二是帮困救助发放由街道一个口子向下,企业单位自行发放的部分,应及时向帮救对象所在街道传递信息证明,避免重复或遗漏。

**管理规范化**——一是加强法规建设,做到有法可依,依法办事;二是统一政策,并在区别不同帮救对象的基础上,规范发放尺度;三是统一管理方式,包括机构设置、运作要求、基金运作方式、监督审计、发放期限规定等方面。

**运作网络化**——以政府民政救助管理体系为纵向系列,政府其他主管部门为纵向协同配合;以社会帮困团体机构为横向系列,辅之其他和新闻系统、文化艺术团体等为横向配合呼应,从而形成有主体、有分工、有管理的纵横交叉网络。

**帮救一体化**——一是政府民政救助包括政府其他主管部门的救助与社会帮困要一体化运作、一体化管理,不能分散;二是所有的帮困对象、救助对象,要全部纳入帮救一体化之中,统一保障、统一管理、提高效率、防止差错;三是要形成政府面上救助与社会点上帮困的立体交叉型的帮救一体化。

### (三)具体对策

1. 要在帮困救助管理机构上作重大的调整与突破。管理机构设置是否合理可行,直接关系到帮困救助工作的成效大小与好坏,这是一个基本组织保证的问题,目前政出多门,财力资源还不能得到最佳配置,综合协调还比较软弱,实质就是管理机构设置不合理的反映。我们建议,应在帮困救助主管部门即民政部门,设置市社会救助办事协调机构,承担起帮救工作统一管理、协调、督促及提供咨询决策预案等职能,并且在区县也相应设置这一管理机构,从而使管理机构上下衔接一体化。

2. 充实帮困救助专职管理人员,加强队伍建设。充实专职管理人员,提高素质,是开展和搞好帮救工作的关键之一。市与区县两级民政部门要共同承担培训和考核的职能,加大专业工作培训的力度,强化职业道德教育,从而使帮困救助专职队伍在数量上得到充实,在质量上得到提高,既具有过硬的业务水平和政策水平,又富有高度的社会责任感和同情心。

3. 加快法制建设力度,完善帮困救助法规体系 在全面贯彻实施《上海市社会救助办法》的基础上,我们认为,还应制订《关于实施〈上海市社会救助办法〉的细则或若干规定》和《上海市社会救助行政复议的若干规定》,使社会救助法规更加具体、明确和严密,同时通过行政复议法规,来保护帮救对象的合法权益和对执法人员形成约束机制。此外,还应制订《上海市社会帮困基金管理使用办法》,使众多的社会帮困基金在使用和管理上,走上法制建设的轨道。

4. 进一步健全帮困救助的各项制度,形成强有力的约束机制。一是健全内外部监督制度。市与区县政府有关部门要按规定向社会公开帮救职责,自觉接受社会对政府的监督,要健全各项检查制度、健全投诉、行政复议和听政制度,做好行政诉讼的应诉和国家赔偿工作。二是施行经费审计制度。由政府指定和委托审计事务所,定期对政府的救助和社会的帮困经费进行审计,审计结果向社会公开。三是强化资金运作和管理的制度,确保资金的安全和保值增值,并监督资金的使用。四是试行效益评估制度 由政府委托评估事务所或组织专业评估组,定期对政府救助和社会帮困活动进行效益鉴定和评估,并向社会公布,对最佳效益的救助机关或帮困团体,由政府授予荣誉称号,对最差效益的救助机关或帮困团体,则实行整顿或进行制裁。

5. 要形成专门的社会救助募捐的机制,扩大社会帮困的能量。具体操作可由政府出面指定一个社会团体,专门承担为特定的帮困基金进行定向的募捐活动,该团体的活动可使上海分散、小型的募捐相对集中,形成一种更先进、更安全、更有效的募捐机制。该团体的(下转第 42 页)