

分层分类社会救助体系健全思路分析

张亦凌

(青海民族大学政治与公共管理学院 810007)

摘要: 社会救助是社会保障体系的重要组成部分,是政府对城乡居民的基本生活保障制度,也是社会公平的重要体现。2020年,我国社会救助对象发展到15391万人,占我国总人口的11.7%,较好地保障了人民群众的基本生活需求。从整体上看,我国社会救助制度还不够完善、层次偏低,因此,必须完善分层分类的社会救助体系,实现救助对象精准化、救助内容精细化、救助标准均衡化、救助方式多样化,进而充分发挥社会救助制度的兜底作用,有效解决我国民生问题。本文试就分层分类社会救助体系健全思路进行探讨。

关键词: 分层分类; 社会救助; 政府责任

Analysis of the sound ideas for the hierarchical and classified social assistance system

Zhang Yiling

(School of Politics and Public Management, Qinghai University for Nationalities 810007)

Abstract: Social assistance is an important component of the social security system, which is the government's basic living security system for urban and rural residents, and also an important manifestation of social fairness. In 2020, the number of social assistance recipients in China reached 153.91 million, accounting for 11.7% of the total population, which effectively ensured the basic living needs of the people. Overall, China's social assistance system is not yet perfect and has a relatively low level. Therefore, it is necessary to improve the hierarchical and classified social assistance system, achieve precise assistance targets, refined assistance content, balanced assistance standards, and diversified assistance methods, and fully leverage the supporting role of the social assistance system to effectively solve China's livelihood problems. This article attempts to explore the sound thinking of the hierarchical and classified social assistance system.

Keywords: hierarchical classification; Social assistance; Government responsibility

社会救助是国家为了保障基本生活需求,通过一系列制度安排,对经济困难的家庭或个人给予物质帮助和服务的社会政策。改革开放以来,我国社会救助事业取得了巨大进步,但总体上仍然存在保障能力不强、城乡差异较大、救助对象覆盖面窄等问题。健全分层分类社会救助体系,应进一步健全分层分类救助制度,重点是健全救助对象分层管理体系、科学制定救助标准体系、完善综合保障措施体系、提高救助服务精细化水平。

1. 完善社会救助制度, 提高困难群众生活质量

社会救助制度是政府为保障公民生存权利和基本生活需要而实施的一项社会政策。我国社会救助制度起步于20世纪80年代,经过多年的发展,制度体系不断完善。但总体上仍然存在保障能力不强、城乡差异较大、救助对象覆盖面窄等问题。从保障水平来看,城镇低保标准从2012年的715元/月提高到2021年的7900元/月,农村低保标准从2012年的1449元/年提高到2021年的1530元/年。因此,必须进一步健全分层分类救助制度,完善城乡低保标准动态调整机制,进一步扩大社会救助覆盖面,提高困难群众生活质量^[1]。

1.1 健全分层分类救助制度

科学建立救助对象的分层分类制度,是构建分层分类社会救助体系的基础。

一是构建“政府兜底、社会互助、家庭救助”相结合的分层救助体系,政府在托底保障救助对象基本生活的基础上,为困难群众提供适度帮助。二是对特困人员、低保对象、建档立卡贫困人口等困难群众,根据困难类型和程度,按照政府保障和家庭保障两种方式,给予相应的生活救助、医疗救助、住房救助等帮扶。三是对因病致贫家庭实施医疗救助,对因学致贫家庭实施教育资助,对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境的困难群众实施临时救助。四是将基本生活陷入困境的低收入人口纳入急难社会救助范围。

1.2 完善城乡低保标准动态调整机制

目前,全国共有城市低保对象5448.8万人、农村低保对象5530.9万人,其中城镇低保对象935.9万人、农村低保对象1818.8万人,

均高于全国平均水平。由于城乡居民收入差距大,导致农村低保标准低于城镇低保标准。为切实保障城乡困难群众的基本生活,中央财政自2016年起安排困难群众基本生活救助补助资金,连续6年增长10%以上。同时,国家也在不断完善城乡低保标准动态调整机制,保障城乡困难群众的基本生活。因此,今后应逐步实现城乡低保标准动态调整常态化、制度化、规范化,同时扩大财政投入范围、加大财政投入力度,增加城市低保资金来源渠道,提高城市低保标准。

2. 加强制度建设, 健全社会救助体系

社会救助制度是国家对因各种原因造成生活困难的公民或单位给予物质帮助和服务的一种社会政策。社会救助制度的健全完善,有利于维护社会稳定,促进经济发展,增进人民福祉。从目前来看,我国社会救助制度主要由最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、住房救助和教育救助等组成,呈现出多元化格局。随着经济社会发展 and 城乡居民生活水平提高,社会救助工作也要与时俱进,逐步建立起符合中国国情的社会救助体系。为此,《社会救助暂行办法》明确提出“完善最低生活保障制度”“建立健全医疗救助制度”“建立住房保障制度”“完善教育救助制度”“发展残疾人服务产业”“提高灾害应急处置能力”等内容^[2]。

从某种意义上来说,没有科学、完善的社会救助体系,就不能实现国家治理体系和治理能力现代化。随着经济发展水平不断提高,人民生活水平日益提高,人们的需求也越来越多样化、多层次。特别是随着改革开放的深入发展和经济社会结构转型,我国已经进入到一个新的发展阶段。面对新形势、新任务、新挑战,只有立足当前实际情况,将保障人民生活放在首要位置,通过健全分层分类社会救助体系,才能不断满足人民群众的多样化需求和美好生活需要。

3. 优化救助资源配置, 增强政府救助能力

从某种意义上说,政府是社会救助的主要供给方,而政府救助能力的高低直接影响着社会救助事业的发展。“在现有的政治体制框架下,由于我国基层政府在提供基本公共服务方面的能力不足,在涉及到城乡贫困群体时,基层政府往往无力提供足够的社会救助。”因此,提升基层政府对困难群体的救助能力是社会救助事业发展的

重要方面。

第一,进一步提高基层政府的治理能力。应完善基层政府在社会救助方面的责任机制,明确基层政府在困难群体发现、审核、监管、服务等方面的职责范围,充分发挥基层政府在困难群体发现、监管等方面的作用。第二,加强社会救助能力建设。将社会救助资源向基层倾斜,加大对困难群体中最弱势群体的支持力度。通过整合现有社会救助资源、强化社会救助部门之间合作等方式提高社会救助服务供给能力。同时,注重社会工作专业力量与社会组织力量相结合,促进救助资源高效利用和整合优化。第三,提高专业社工队伍服务能力。在专业化社工队伍建设中突出“三社联动”理念,发挥社工专业优势和志愿服务精神,提升其服务困难群体的能力和水平^[1]。

4. 强化社会救助制度的顶层设计

一是以国家《社会救助暂行办法》为依据,抓紧制定实施细则,进一步细化低保、特困人员救助供养、临时救助、生活无着人员救助等各项制度。同时,将社会救助体系建设纳入国民经济和社会发展规划,保障与经济社会发展水平相适应,与国家扶贫标准衔接,促进社会救助事业的可持续发展。二是将社会救助改革纳入全面深化改革大局,作为加快政府职能转变、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。同时,积极推进相关部门之间的沟通协调和工作配合,形成工作合力。三是建立健全统筹城乡、可持续的社会救助制度,推动政府职能转变和相关法律法规的修订完善。四是加快建立与经济社会发展水平相适应、与其他保障制度相衔接的综合社会救助体系。五是加大政策资金投入力度,整合相关资金渠道,优化支出结构,统筹使用财政转移支付和各种专项资金。六是整合现有社会救助管理体制,进一步明确基层政府在困难群体发现、审核、监管、服务等方面的职责范围。七是加强基层社会救助队伍建设,将现有乡镇(街道)干部和工作人员充实到基层社会救助工作中去。

5. 优化政府购买社会救助服务机制

随着我国社会救助体系的不断完善,政府购买社会救助服务作为一种新的发展模式被越来越多的地方政府所接受。在实际工作中,政府购买社会救助服务主要有以下几种形式:一是直接委托给社会组织,二是通过政府购买服务的方式,三是将部分社会救助服务项目交给具备资质的企业和机构承担。在实践中,政府购买社会救助服务主要存在以下问题:一是部分地方政府在购买社会救助服务时存在重“形式”轻“内容”的现象。二是一些地方政府只重视对困难群体给予物质救助,忽视了对其基本生活、医疗、教育等方面的扶持和帮助。三是在购买社会救助服务时存在“搭便车”现象。四是由于缺乏统一规范的购买流程和评估标准,导致一些地方在实施政府购买社会救助服务时出现“一刀切”现象。针对这些问题,应进一步优化政府购买社会救助服务机制。第一,明确政府购买社会救助服务的范围和内容。在购买内容上,应以基本生活救助为主,并兼顾基本医疗、教育、住房等方面的需求;在购买方式上,应坚持公开公正公平竞争原则,采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判等方式选择承接主体^[4]。

6. 建立健全多层次社会救助体系

第一,在医疗救助方面,进一步完善医疗救助制度,促进基本医疗保险、大病保险与医疗救助衔接,提升综合保障能力。第二,在教育救助方面,进一步完善教育救助政策,提高救助对象受教育程度。第三,在就业救助方面,进一步完善就业扶持政策、创业担保贷款及贴息政策、职业技能培训补贴政策、公益性岗位开发管理等政策。第四,在住房救助方面,进一步完善住房保障政策和措施。第五,在社会服务救助方面,加强社会组织培育发展、专业社工队伍建设、社区慈善组织培育发展等。我国的多层次社会保障体系建设要以完善低保制度为核心。同时,应积极鼓励和引导社会力量参与社会保障事业。“让一部分人先富起来”是我们的目标。社会救助制度要坚持“政府主导、社会参与”的原则,明确政府、市场和社会的职责范围,形成各司其职、各尽其责的发展格局。另一方面,

在社会救助工作中,政府、市场和社会的作用各不相同,政府通过立法和政策引导发挥着主导作用,市场和社会则是执行主体,也是重要的补充力量。其中,社会力量是指非政府组织、非营利组织等各类社会救助主体。目前我国社会救助体系中,政府仍然处于主导地位,而非政府组织、非营利组织等市场和社会力量还很薄弱。要实现社会救助的可持续发展,必须加强对市场和社会力量的引导和规范。在人才培养方面,鼓励各级各类学校开设社会救助专业课程、培育社会救助专业人才;在服务提供方面,引导非营利性组织积极参与社区矫正、矛盾调解等工作中来。

7. 加强救助制度衔接,提高社会救助效率

在社会救助体系中,要发挥各制度的功能,最大限度地提升社会救助效率。例如,医疗救助是一项基础性、兜底性的制度安排,它通过基本医疗保险和商业保险,对困难群众发生的疾病提供医疗费用补助。目前,在基本医疗保险和商业保险之外,还有许多补充医疗保险。因此,需要将医疗救助与补充医疗保险进行衔接。在补充医疗保险制度中,因患重大疾病住院治疗的困难群众可以申请将个人自付部分纳入医疗救助范围。在此基础上,以大病统筹为主的补充医疗救助制度要充分发挥作用。在此基础上,进一步探索建立基本医疗保险、大病保险、商业健康保险、补充医疗保险等多层次医疗保障制度体系^[5]。

社会救助需要与就业扶持政策衔接。目前,就业扶持政策与社会救助制度衔接存在困难。一方面,在劳动年龄内、有劳动能力的困难群众可以享受就业扶持政策的相关待遇,但是没有与社会救助制度进行衔接;另一方面,就业扶持政策规定了特殊困难家庭的经济状况或就业状况需符合相关规定,但没有对其参加失业保险的条件作出明确规定。社会救助制度还应与住房保障制度衔接。住房是困难群众最重要的生存资源之一。目前我国经济适用房制度在保障城市低收入家庭住房方面发挥了重要作用,但尚未完全覆盖所有困难群众。随着经济适用房制度的建立健全和保障力度的不断加大,城市低收入家庭将逐渐成为住房保障对象。因此,需要在经济适用房制度中进一步完善社会救助与住房保障制度衔接机制。

另外,社会救助与教育帮扶政策衔接也存在一定困难。当前,我国教育帮扶政策主要由政府出资购买服务、鼓励企业、社会组织和个人捐赠等方式支持教育帮扶工作。但由于社会力量参与不足、社会救助资金来源有限等原因,教育帮扶政策尚未完全覆盖所有困难家庭学生。

结语

随着我国经济社会的快速发展和社会结构的深刻变化,传统的以生活救助为核心的社会救助体系已经不能满足当前社会救助的需要,亟待进一步健全完善。而分层分类社会救助体系就是要根据我国当前的经济社会发展水平和基本国情,结合当前城乡差距和区域发展差异,通过科学构建分层分类救助制度,建立起针对不同困难群体的精准帮扶机制,提升社会救助效能,维护困难群众基本生活权益,实现更加充分、更加均衡、更高质量的社会公平。

参考文献:

- [1]林闽钢.分层分类社会救助体系的发展现状和健全思路[J].行政管理改革,2023(01):4-11.
- [2]文新军.将用两年左右时间健全分层分类、城乡统筹的社会救助体系[N].桂林日报,2022-12-21(002).
- [3]张浩森.健全分层分类社会救助体系 筑牢共同富裕基石[J].中国社会保障,2022(12):44-45.
- [4]周恒新.健全新阶段分层分类社会救助体系[J].唯实,2021(09):64-66.
- [5]戴锡金,崔培艳.构建分层分类社会救助体系 兜牢困难群众民生底线[J].中国民政,2021(01):57.

作者简介:张亦凌(1985.3—),性别:女,汉族,四川省德阳市人,学历:大学本科,在职研究生,职称:助理讲师,单位:四川省广汉市职业中专学校,研究方向:社会保障、中职学生心理健康教育。