

乡村振兴研究

DOI:10.19493/j.cnki.issn1673-8004.2020.03.006

民政兜底保障的实践探索和思考

——基于山东省的实地调研

张泽胜¹,刘宝臣²

(1.山东省民政厅,山东 济南 250012; 2.山东建筑大学 法学院,山东 济南 250101)

【摘要】在打赢脱贫攻坚战的制度设计中,民政部门承担着兜底保障的重要职责。文章系统分析民政兜底保障的现实背景和理论基础,实地调研山东省民政兜底保障工作开展情况,探讨了民政兜底保障存在的问题及困难,有针对性地提出进一步发挥好民政兜底保障作用的政策建议。

【关键词】脱贫攻坚;民政;兜底保障

中图分类号:F121 文献标志码:A 文章编号:1673-8004(2020)03-0048-08

一、引言

兜底保障是全面建成小康社会的底线制度安排。在打赢脱贫攻坚战的制度体系中,“兜底保障一批”主要面向那些缺乏生产能力的特殊困难人群。在政策实践中,这部分任务主要由民政部门承担。随着2020年完成脱贫攻坚任务、全面建成小康社会关键历史节点的来临,贫困发生的形态和特征都会发生重大变化,民政兜底保障的形势更加紧迫、任务将会更加繁重。打赢脱贫攻坚战的目标能否如期实现,在很大程度上依赖于兜底保障能不能兜住民生底线,让那些处于极端弱势的人群维持住基本生活。对于民政兜底保障,有两个关键问题有待澄清,即“兜什么”的问题和“怎么兜”的问题。无论在实践中还是在理论上,澄清这两个问题都很有必要。在

收稿日期:2019-07-03

作者简介:张泽胜(1983—),男,山东济南人,经济师,硕士研究生,主要从事社会救助与社会政策研究;刘宝臣(1986—),男,山东泰安人,讲师,博士研究生,主要从事社会保障与社会工作研究。

对山东省民政兜底工作经验梳理的基础上,本文尝试对这两个问题进行理论上的反思。

(一)民政兜底的社会意义及理论基础

脱贫攻坚是一项系统工程,这项系统工程的完成需要多个工作部门、多种工作机制的通力配合。“兜底保障”是这项工程的一个必要组成部分,在当前及未来较长一段时间内,都会是我们治理贫困的一项不可或缺的重要举措。在实践中,强调兜底保障是对我们国家经济发展和社会建设现实需求的回应。当前,全面建成小康社会进入决胜阶段,我们党已经做出庄严承诺,在2020年全面建成小康社会。这个小康应当是全国人民的小康,在全面建成小康社会的道路上,一个都不能掉队。改革开放以来,我国经济长期持续稳定发展,各项以改善民生为目标的社会政策陆续实施,已经为全面建成小康社会打下了良好的基础。但同时,由于经济社会发展相对不平衡,部分区域、部分人群很难分享到改革的红利,尤其是那些缺乏生产能力和发展潜力,无法有效参与到市场竞争之中的人群。习近平总书记多次强调,“小康不小康,关键看老乡”,如果社会上最底层、最弱势、最困难的那部分人不能如期实现小康,不但困难群众不满意,人们也会怀疑我们全面建成小康社会的成色。更进一步讲,即使全面小康社会得以实现,那些让人陷入困境的风险性因素并不会完全消失,因为自然、个体或者社会原因,人们仍然有可能陷入生活困境。所以,国家必须通过制度化的安排,帮助陷入困境的人群维持最基本的生活水平,兜住社会民生的底线。

(二)民政兜底保障的对象

在理论上,对社会最弱势群体提供基本生活保障已经成为一种共识。学者们从许多理论视角出发,阐释了实施兜底保障的重要意义。比如:从社会主义本质的角度,强调消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求,这也是我们党一贯坚持的立场;从公民权利的角度,把陷入贫困时获得国家帮助的权利,作为公民的一项基本社会权利;与之相应,从政府责任的角度来看,对处于困境的公民提供帮助是政府的一项基本职责。即使是极力鼓吹最小政府的自由主义经济学派,也不会对这种政府责任发起挑战。无论在实践中还是在理论上,兜底保障都必然是政府应承担的一项重要职责。同时,我们也应该看到,政府是由诸多部门组成的。在这许多部门之中,民政部门为何成为承担兜底保障任务的主要部门?这当然是由民政部门本身的职责所规定的。在政府的诸多部门之中,民政部门承担了更多的满足人民群众基本生活需求的职能。

(三)民政兜底的承担主体

民政工作在脱贫攻坚中承担着重要的兜底保障作用^[1],主要体现在三个方面:一是扎实做好保障困难群众的基本生活;二是加强留守儿童、留守老人等特殊人群关爱保护;三是鼓励引导社会组织参与脱贫攻坚。可以看出,由民政部门承担兜底保障的主要任务,也是顺理成章的。但民政部门需要兜哪些底、能够兜哪些底以及需要怎么兜底,都需要进一步在实践中探索。

二、民政兜底保障的实践探索

民政兜底保障应该如何实现,必然要在实践中寻找答案。党的十八大以来,山东省民政部

门按照“坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期”的基本工作思路,扎实推动民政兜底保障工作,积累了一些有益的经验 and 做法。

(一)健全民政兜底保障的政策体系

2014年,《社会救助暂行办法》出台,规定了我国社会救助制度的基本框架。随后,山东省以省政府令的形式颁布了《山东省社会救助办法》,建立起“8+1+3”的社会救助体系。近年来,山东省着力加强兜底保障的制度建设,力求建立起较为完善的兜底保障制度体系。

一是推动低保与扶贫开发政策有效衔接。以城乡居民最低生活保障制度为代表的社会救助政策和农村扶贫开发是针对贫困问题实施的两类不同的政策安排,二者的目标人群在一定程度上是重合的。但长期以来两类政策处于“分裂”的状态,影响了制度效果的实现。所以,实现两类政策的有效衔接,是完善兜底保障的一个重要方向。近年来,山东省着力推进两项制度在程序、政策和管理三个方面的衔接^[2]。在2016年,山东省出台《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的实施意见》,统一了农村建档立卡贫困人口和低保对象的财产认定条件、赡养费计算方法,确保137个县(市、区)的农村低保标准都高于省定扶贫线。就兜底保障的任务而言,这么做具有非常重要的意义,能将全部建档立卡的贫困户纳入农村低保范围,所有建档立卡的贫困人口,都能够通过低保制度获得一个基本保障。从全国范围来看,低保提标的工作也在快速推进,到2018年,全国绝大部分县市的低保标准超过了扶贫标准。

二是落实城乡特困人员救助供养制度。无生活来源、无劳动能力、无法定抚养义务人的“三无”人员,是社会上最为弱势的群体。这部分人群的基本生活能不能得到有效保障,是衡量救助工作效果的一个重要指标。2016年,山东省政府印发了《关于贯彻国发〔2016〕14号文件进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》,将符合条件的“三无”人员全部纳入制度覆盖范围。

三是实施面向“急难”的临时救助制度。如果说最低生活保障制度和各项专项救助制度对应的是社会成员的“长期”“常规”困难,临时救助制度所要应对的是“紧急”或“特殊”的困难。2015年,山东省政府印发了《关于贯彻落实国发〔2014〕47号文件建立健全临时救助制度的通知》,2018年省民政厅、省财政厅联合印发了《关于进一步加强和改进临时救助工作的意见》,全省全面实施了临时救助制度,各地普遍实行了窗口受理和热线受理相结合,在乡镇普遍建立了临时救助备用金制度,确保困难群众求助有门、受助及时,对急难对象实行24小时先行救助,5日内再补齐相关手续。

(二)调整民政兜底保障工作机制

兜底保障效果的实现,不仅依赖于各项政策的完善和有效运行、政策之间的有效衔接,还依赖于不同工作部门之间的配合,以及许多具体工作机制的支持。在近几年的工作中,山东省在完善工作机制上完成了三方面的工作。

一是建立社会救助部门联席会议制度。2014年,由山东省民政厅牵头,28个成员单位组成的山东省社会救助部门联席会议,统筹全省社会救助体系建设。到2017年,山东省政府办公厅发布通知,要求县级以上全部建立困难群众基本生活保障协调机制。目前,市、县两级普

遍建立了困难群众基本生活保障工作联席会议或领导小组。

二是建立四级贯通核对工作机制。山东省出台了《关于建立社会救助家庭经济状况核对机制的指导意见》,建立起贯通省、市、县、乡的经济状况核对机制。建立具体的核对机构,明确实施办法,构建操作平台,明确核对内容、核对方式、核对流程和部门职责,实现了涉及9个部门22类数据的实时在线比对,做到社会救助对象“凡进必核”“在保必核”。2018年全省累计受托社会救助对象家庭经济状况核对1200万人次,好的工作机制为该省实施“精准兜底”提供了有力支撑。

三是建立社会救助“一门受理、协同办理”机制。各地认真贯彻落实《关于加快建立社会救助“一门受理、协同办理”工作机制的意见》,根据目标任务、实施主体、职责分工、工作程序、配套措施等,制定了社会救助受理、分办、转办、跟踪、反馈工作流程。截至目前,全省1826个乡镇(街道)普遍建立起社会救助“一门受理、协同办理”窗口^[3]。

(三)瞄准弱势人群的基本保障需求

制度的全覆盖并不意味着社会成员的全覆盖。兜底保障的目标是要向弱势人群提供兜底保障,让所有社会成员都能维持基本的生活。所以,从保障对象来看,兜底保障制度应该将更多的社会弱势群体纳入保障范围,实现“应保尽保”,尤其是那些具有特定需求的特殊弱势群体。近几年来,山东省在寻找制度服务对象方面做了以下工作:一是将城乡“三无”人员全部纳入特困人员救助供养范围;二是将农村贫困人口大病专项救治政策由建档立卡贫困人口扩大到低保对象和特困人员;三是聚焦一老一小人群的特殊需求。在老年服务方面,出台了一系列支持养老服务业发展的政策措施,初步形成了以家庭赡养为基础、养老机构和互助幸福院为依托、农村老年协会参与、乡镇敬老院托底保障的农村养老服务供给格局。在儿童保护方面,注重加强农村留守儿童的关爱保护工作。

三、民政兜底保障的问题和不足

虽然在全国范围内,为完善兜底保障的重要职责,各级政府部门都开展了积极的探索,也取得了不错的效果,但是从山东省的民政兜底保障工作的实践来看,仍然有一些值得注意的问题。

(一)民政部门兜底保障定位不清晰

一是兜底对象不清。虽然兜底保障的重要意义得到各级政府部门的一致认可,但在政策设计和实施中,对于兜底保障的定位仍然缺乏准确的认识,这尤其表现为不能确定兜底保障的合理水平。有些地方过分提高兜底保障的标准,明显超出基本生活需求的水平;有些地方将保障标准定得过低,缩小了制度的覆盖范围,无法实现兜底保障的目标。在山东省,表现的问题在于兜底保障的标准偏低,与本省经济社会发展的水平不相适应。2018年底,山东省城乡低保标准分别为534元/月和4583元/年,分别列全国20位和12位,分别低于全国平均水平46元和250元,在东部地区处于“吊车尾”,低于东部平均水平187元和2044元。特困人员特别是失能、半失能特困人员照料护理能力不足,供养经费不高。机构养育孤儿基本生活费标准为每人每月1200元,社会散居孤儿为每月720元,比全国平均水平分别低141元和176元,分

别居全国 17 位和 21 位。二是各级资金筹集标准没有明确规定。救助标准的高低、救助对象保障面的多寡与资金筹集情况密切相关。现阶段,全省各级筹集标准尚未明确规定,导致市级以下社会救助投入不足。据统计,2018 年市、县两级社会救助资金投入仅占全省资金总量的 13%,有的地方甚至“靠天吃饭”,导致社会救助资金总量不足,制约了社会兜底脱贫攻坚水平的提高,也影响到人民群众的获得感。三是基层干部执行工作中存在的认识偏差和客观困难。在基层执行政策时,存在对兜底保障工作的理解简单化、片面化。比如,有些基层干部简单地认为,在低保标准高于扶贫标准的情况下,贫困人口只要吃上了低保就是完成了任务;有些基层干部认为民政兜底保障的作用发挥得已经很好了,对当前民政工作面临的繁重任务与能力不相适应的矛盾视而不见。

(二)社会救助统筹衔接不畅

一是涉及部门多造成政出多门。从社会救助制度体系的运行来看,在顶层设计上存有制度性分割缺陷,“多龙治水”格局至今未得到根本性改变。在实践中,具体参与救助工作的部门数量高达 20 余家,不仅民政、扶贫、人社、教育、住建等行政机关有救助业务,组织部、工青妇、残联等也积极参与其中。这种情况下,不同部门、不同制度之间的衔接配合就显得极为重要。以山东为例,虽然已建立起省、市、县三级由民政部门牵头的社会救助联席会议或协调机制,但协调机制总体作用不明显,社会救助多头管理、资源分散、配合不力、政策衔接力度不够、信息共享不充分等问题仍然存在。民政部第九工作组在安徽开展调查,也发现了类似的情况,基层的协调机制发挥作用有限,难以统筹调度社会救助资源,“一门受理、协同办理”的机制往往是“转办无反馈”^[4]。二是整合社会救助资金难度大。在条块分割管理体制下,存在不同程度的救助职能交叉重叠、政策和资源分割等情况,导致有限的救助资源过于分散,影响了救助的整体效果。

(三)社会救助制度体系存在“盲区”

虽然从制度建设上来看,已经建立起一个相对完善的社会救助制度体系,并在各地形成许多具体的操作细则,但仍然还有一些制度覆盖不到的“盲区”。几个典型的问题包括:一是“夹心层”问题。有些家庭的人均收入水平略高于当地低保标准,无法享受最低生活保障,当这些家庭因为一些灾难性事件冲击而造成“灾难性支出”的时候,生活水平就会急剧下降,陷入困境之中。二是“急难”不易“救”的问题。“急难”事件具有突发性、个案性、严重性及复杂性的特点,政府实施的社会救助,往往会强调规范性、程序性,这在一定程度上阻碍了“救急难”功能的实现^[5]。在临时救助方面,不同程度地存在时效性不强、救助水平偏低的问题,对于“急难”的问题有时不能及时回应。

(四)家庭经济核查仍然是“短板”

准确识别与瞄准是各项社会救助政策顺利实施的必要前提,开展家庭经济状况核查,摸清每个家庭的“家底”,才能确定这个家庭需不需要“兜底”。虽然对于家庭经济状况审核,山东省乃至国家层面都出台了政策和举措,力求能够准确识别和判断一个家庭是不是符合获得各类社会救助的资格条件,但在实际操作中这项工作开展的效果并不理想。主要表现在:一是操作中受村(居)干部的影响较大,具有一定的随意性,存在错保或漏保风险;二是家庭收入

来源日益多样化,尤其对农村家庭,收入缺乏连续性且难以货币化,更加难以审核^[6];三是受上位法影响,尚未与银行等金融部门建立社会救助家庭经济状况核对机制,使得各救助部门难以全面、准确掌握家庭的财政状况,而这些信息却是判断一个家庭是否符合救助标准的关键指标。

(五)民政兜底保障工作队伍有待加强

一是基层社会救助经办服务力量薄弱。在县、乡两级的民政工作部门,普遍面临着硬件设施不足、经费有限的情况,尤其在乡镇一级缺少编制,导致专职工作人员过少。在兜底保障任务越来越重、工作要求越来越高的情况下,工作精细化程度不够。二是工作人员队伍专业化不足。社会救助的许多工作都需要工作人员具备一定的专业知识,比如经济状况审核、失能人员的照料护理等,但由于待遇、工作强度等问题,这些需要专业人员参与的工作,往往交由一些非专业人员来承担,影响到工作目标的实现。

四、民政兜底保障的反思和展望

正如王桂林等所指出,“精准扶贫、精准脱贫”是实现“共同富裕”的最后“一公里”,中国特色社会主义的“共同富裕”除了让有能力、有条件发展经济的人能够脱贫致富,也要让没有能力和条件或者暂时没有能力和条件的人过上好日子^[9]。通过对山东省兜底保障工作实践的考察可以看出,无论在理论上还是在实践中,都有一些值得进一步探讨的问题。在未来的工作中,需要澄清以下几个重要问题。

第一,把握好民政兜底与社会救助兜底的关系。兜底保障的主要责任由民政部门承担,但并不是说民政部门承担了所有的兜底保障任务。从对山东省兜底保障实践的梳理可以看出,社会救助体系是一个复杂的系统,有许多部门参与其中,这些救助项目大部分与人民群众的基本生活需求相关,都可以归为兜底保障的范围。但在承担兜底保障任务的部门中,民政部门居于特殊地位,承担着特殊任务。这体现在:其一,在社会救助的制度体系中,民政部门是牵头者和协调者,许多地方建立的社会救助工作联席会议,往往是由民政部门来牵头的;其二,兜底保障的主体制度,即城乡居民最低生活保障制度由民政部门负责,而在兜底保障体系中处于“兜底”位置的临时救助制度,同样由民政部门负责。当陷入困境的社会成员无法从其他政府部门获得有效帮助时,民政部门必须要负起最后的“兜底责任”。

这启示我们,在未来的工作中,仍然需要坚持建立健全“大救助格局”。设立“大救助”工作领导小组及其办公室,增强牵头作用,着力解决救助政策政出多门、救助业务多头管理、救助资源统筹不够、救助效能发挥不足和政策碎片化的难题,从源头上避免出现“重复”“遗漏”救助的情况,充分发挥好各项救助资源的整体效益。推动建设“大救助”综合信息平台,为精准认定救助对象、科学制定政策提供科学依据,做到“底数精准”“救助需求精准”。

第二,科学确定兜底保障中的“底”。要开展兜底保障,首先需要“对兜底”有正确的理解。对于“兜什么”和已经“兜到什么程度”的理解,很大程度上决定了“怎么兜”。我们应该看到,在全面建成小康社会的任务中,反贫困的主要任务还是消除绝对贫困现象,把最低收入人群的收入或生活水平提高到贫困线以上。这就要求,兜底保障工作必须要围绕人民群众的基本生

活需求开展。一是在兜底对象上要瞄准社会上最底层、最弱势、最困难的群体,重点关注贫困群体中的“病老残弱”人员及其家庭,以及双重、多重困难叠加家庭^[7],不能出现“漏兜”,也不能出现“多兜”,兜底对象要精准;二是在兜底内容上应该限定在与人们基本生活关系更为密切的收入维持、医疗、住房、教育等方面,不宜把兜底的面扩得太宽泛;三是在兜底标准上应该以满足基本生活为限,不宜过低也不宜过高,在现行条件下应坚持“两不愁三保障”的原则。一个值得注意的现象是,有些地区过分强调低保提标,已经超出了兜底的水平。到2017年第二季度,已经有超过半数省份的农村低保标准超过扶贫标准,有些地区的低保标准甚至比2015年翻了一番^[8]。

同时,需要指出的是,社会生活的“底线”不是静止不变的。随着经济社会的发展和社会成员生活水平的普遍提高,这个“底线”也会不断上升。即使在全面建成小康社会之后,我们国家整体上进入比较富裕的状态,仍然需要注意生活相对困难的人群,仍然需要实施兜底保障。这就要求我们要以动态的眼光来看待和思考兜底保障。具体来说,要健全完善城乡低保标准动态调整机制,继续落实好与消费支出挂钩的低保标准自然增长机制,坚持将城乡低保标准与上年度居民人均消费支出挂钩,坚持推动城乡低保标准统筹发展,适当缩小城乡低保标准的差距。

第三,合理引导社会组织参与兜底保障。社会组织是参与社会治理的重要力量,在社会生活的许多方面发挥着积极的作用。在兜底保障方面,社会组织应该也必然会有参与及发挥作用的空间。在实践中,社会组织已经在多个方面参与到兜底保障之中,并有不错的效果,比如由专业社会组织承担家庭经济状况核查工作、承担社会弱势群体的服务提供、承担社会救助项目的效果评估等。但需要注意的是,社会组织参与不能替代政府的兜底责任,社会组织的参与大都以政府购买的形式开展,社会组织主要承担的是具体的服务提供,但服务的成本最终是由政府来承担的。尤其是社会组织的参与并没有改变国家与公民之间的关系,归根结底,兜底保障的本质是政府承担的保障公民基本生活的责任。要实现社会组织的有效参与,可以从两个方面着手:一是创造社会组织参与的良好社会环境,为社会组织发挥作用留出足够的空间;二是加强对相关社会组织的引导和培育,提高社会组织的专业化水平,增强社会组织提供救助服务的能力。

参考文献:

- [1] 黄树贤.切实发挥民政在脱贫攻坚战中的兜底保障作用[N].人民日报,2018-01-18(13).
- [2] 张泽胜.农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接[J].重庆社会科学,2017(8):28-35.
- [3] 山东省民政厅课题组.山东民政兜底保障工作实践与思考[J].中国民政,2018(19):18-20.
- [4] 民政部第九工作组.社会救助兜底保障的典型范例——来自安徽泾县李园村的调研与思考[J].中国民政,2018(17):30-40.
- [5] 蒋悟真,李其成.社会救助“救急难”机制构建问题探讨[J].广东社会科学,2016(6):236-242.
- [6] 李迎生,李泉然.农村低保申请家庭经济状况核查制度运行现状与完善之策——以H省Y县为例[J].社会科学研究,2015(3):106-114.
- [7] 冯仕文,王斌,尹秀钰,等.贵州省打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会背景下民政兜底保障作用研究[J].

- 社会政策研究,2018(4):139-153.
- [8] 韩克庆.兜底,统一,还是倒挂——农村低保标准与扶贫标准的关系[J].探索与争鸣,2018(12):100-107.
- [9] 王桂林,唐吕俊驰.论习近平对共同富裕思想的新发展[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2019(2):23-28.
- [10] 宫蒲光.充分发挥农村低保的兜底作用[J].行政管理改革,2016(4):33-35.
- [11] 左停,贺莉,赵梦媛.脱贫攻坚战略中低保兜底保障问题研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(4):28-36.
- [12] 孙敏.农村低保秩序的流变、困境及其解决之道——兼论乡村社会的精准治理[J].中国公共政策评论,2017(1):14-29.
- [13] 闫晓英.民政兜底保障工作的成效、问题与对策[N].中国社会报,2018-03-26(2).

责任编辑:吴强,穆刚

Practical Exploration and Thinking on the Guarantee of Civil Administration

—Based on the Field Research in Shandong Province

ZHANG Zesheng¹, LIU Baochen²

(1.Civil Affairs Department of Shandong Province, Jinan Shandong 250012, China;

2.School of Law, Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong 250101, China)

Abstract: In the fight against poverty, the civil affairs department shoulders the important responsibility of protecting the bottom. The realistic background and theoretical basis of the guarantee of civil affairs were systematically analyzed, and the development, problems, and difficulties of the civil security support work in Shandong Province were concluded in the thesis, then some policy recommendations were put forward for further exerting the guarantee role of the civil affairs.

Key words: poverty alleviation and fortification; civil affairs; civil on the last minimum safeguard