

# 健全完善城乡救助体系探索研究 ——以焦作市为例

赵小娟

(焦作大学马克思主义学院,河南 焦作 454000)

**摘要:**焦作市在市场经济发展过程中,不断出现各种新的社会矛盾问题,现有社会救助制度也暴露出一些不足,本文分析了当前焦作市社会救助制度存在的问题,提出了构建新型社会救助制度的思路及具体对策建议。

**关键词:**城乡;救助体系;研究

**[DOI]**10.12231/j.issn.1000-8772.2021.13.272

随着随着经济社会不断发展,焦作市城乡社会救助制度逐步凸现出它的不足和弊端。现行社会救助制度的不完善将会影响城乡社会的和谐和稳定,建立新型城乡社会救助体系有利于减少社会不和谐因素,维护社会稳定,开展该课题研究对推进焦作建立和完善社会救助体系,推进社会可持续发展、实现社会公平、适应社会救助价值转变具有重要的促进作用。

## 1 焦作城乡救助体系现状

社会救助事关困难群众基本生活和衣食冷暖,关系民生、连着民心。近年来,焦作市委办公室、市政府非常重视社会保障制度,出台相关措施保障困难群众基本生活,切实做到弱有所扶、难有所帮、困有所助、应助尽助。

焦作市坚持兜底织网,健全社会救助制度,统筹衔接的综合救助体系初步形成。在制度建设上,着力打造以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体,社会力量参与为补充的分层分类、城乡统筹的社会救助制度体系;在救助方式上,建立“政府+社会力量”多元模式,打造“资金+物资+服务”救助方式,实现了从关注困难群众物质需求向注重物质与精神需求的转变;在救助发展上,着力推进制度、机制、政策、管理、服务等多方面城乡统筹,加强社会救助与乡村振兴战略有机衔接,实现城乡救助服务均等化。

## 2 焦作城乡救助体系存在的问题

焦作市社会救助制度在一定程度上取得了阶段性成果,但是在运行的过程中,暴露出了很多问题和不足。

### 2.1 部门协调配合不足

社会救助涉及内容很多,不可能由一个部门单独承担,只能由多个部门分工协作、共同完成。各部门分别有着截然不同的管理制度和管理范围,各项救助制度单一性的功能定位,条块分割的问题仍然存在,导致制度之间缺乏合理的衔接与协调。欠缺科学合理的调整机制,影响了工作效率,增加了管理运作成本。各个救助主体之间互不衔接,各自为政,形不成合力,综合救助能力减弱,造成漏救和重复救助现象。甚至使政府在社会救助的局部领域缺位、错位,造成当前社会救助难以满足贫困群体的不同救助需求,以至于造成社会救助不能适应经济社会发展的要求。

### 2.2 城乡统筹有待加强

从救助政策的覆盖面、人均占有的社会救助资源、救助工作机构设置和人员配备、救助资金投入等方面,城乡存在较大差异,使社会救助资源得不到合理、有效地配置和使用,制约了新型社会救助制度体系的建设和推进。比如,城市低保户冬季取暖政府给予补贴,而农村低保户不是集中供暖,一般靠燃煤取暖,就得不到政府的补贴,造成事实上的不公平。

### 2.3 救助标准设置欠合理

社会救助标准是救助对象受益程度的体现,也是救助水平的尺度。现行政策是地方政府自行确定救助标准,这使得社会救助标准合理性完全依赖于地方政府制定政策的能力,在确定标准时由于多

种因素影响,容易造成各地社会救助实施效果的差异性,救助标准高低不一的现象也比较多,不符合社会救助的公平原则。

### 2.4 基层力量薄弱

社会救助工作的重点在基层,难点也在基层。随着社会救助工作领域的不断拓宽,救助范围的不断扩大,工作量的不断增加,而社会救助工作队伍的力量却显得十分薄弱。同时,救助对象的信息化管理、救助资源的整合、社会救助队伍自身管理和信息化建设等工作,与建立新型社会救助体系的要求有很大差距,尤其是基层民政干部队伍兼职多,岗位变动频繁,业务素质参差不齐,这些问题的存在与当前政府对社会救助工作的要求不相适应。

## 3 焦作构建城乡救助体系新思路

### 3.1 创新救助理念

当前,以各项救助制度和政策为主要内容的社会救助体系建立之后,社会救助工作面临着由重制度建设到重规范管理的转变。这个转变是社会救助工作发展到一定时期的必然选择,是现实的需要。社会救助工作在新形势、新任务、新机遇、新挑战面前,需要进行理念更新,用先进的救助理念来指导和推动社会救助工作科学发展,推动社会救助体系分类化、综合化。

(1)救助理念权利化。社会救助是政府和社会的责任,对于全体社会成员来说,是不分行业、不分职业、不分地域、不分性别、不分民族的,只要发生了生存困难,都应普遍地享有国家和社会对其基本生活的物质帮助。

(2)救助机构设置综合化。社会救助制度需要克服政出多门现象,即由各级民政部门牵头,具有社会救助职能的各政府职能部门参与,组成协调机制提高救助制度效能及其有序运行。

(3)救助制度体系完整化。应该根据困难群体的实际需要,从项目齐全性和包容性两个方面进一步完善我国综合性社会救助的项目体系。

### 3.2 创新救助管理,加强社会救助服务专业化、人性化

(1)救助服务方式人性化。一是需要提高社会救助的时效性,特别是灾害救助、医疗救助、司法救助等,还需要提供即时救助;二是强化社会救助的可得性,比如对于重度肢体残疾人、高龄老人等对象的救助申请,最好能够上门救助。三是实现社会救助的可携性,尽可能方便被救助者的支取使用。

(2)救助服务能力专业化。政府重点做好队伍专业人员规划、资质与准入、业务培训等工作,建立社会救助专业人才体系,从市、县、乡、村各级都要有人从事,乡镇乃至大的社区需要有专职人员。

(3)救助对象管理信息化。为社会救助机构配备电脑等基本工具,充分利用网络技术,实现信息资源共享,从而实现社会救助工作的统筹和协调。

(4)救助效果绩效化。首先,救助程序需要公开、公正,开展社会救助对象公示;其次,要建立完善申诉、申辩等机制,畅通举报、建议等渠道;再次,将社会救助的绩效指标化,纳入各级政府民生指标体

系和党政领导干部绩效评价范畴。

### 3.3 创新救助法体制系

法制的滞后已成为影响救助工作的瓶颈。完善救助法规,依法救助、规范救助行为,使整个社会救助有强有力的法律保障和法律支持已成为社会救助工作的当务之急。因此,需要加快社会救助地方性法规立法进程,以地方立法推动国家立法。同时,进一步完善政府和部门规章,依法救助。

## 4 完善焦作城乡救助体系的具体路径选择

### 4.1 探索完善制度体系

社会救助体系是社会发展到一定阶段产生的新生事物,应在实践中进一步规范和完善各项社会救助制度,逐步出台相关政策和意见,使各项救助制度的实施更加科学、合理和完备,更具有可操作性和实用性,更加符合焦作市的实际,使其逐步走上规范化管理轨道。

### 4.2 创新管理体系

社会救助的管理体系需要完善创新,首先,实行普遍性和专门性相统一、城市和农村相统一的社会救助管理体系,将救助对象分为两个层次:即所有的城乡贫困者与没有家庭收入和其他收入、丧失劳动能力的人,这样既保证了对所有的贫困者进行救助又对特困群众进行了重点救济,解决了城市和农村分开救助的问题;其次,规范社会救助款物管理机制,加强社会救助管理运用现代技术手段,建立贫困评估网络和核实贫困者生活水平的科学方法,为准确实施社会救助提供保障;最后,建立灾害管理系统,制定灾害评估统计、紧急救援的办法,探索科学预报、评估灾情合理分配灾款灾物的途径提高灾害救助的科学管理水平。

### 4.3 构筑多元化服务保障网络

由于我国人口多、底子薄,各地区经济发展不平衡,因此,实施规模宏大的社会救助体系单靠政府行为、失业保险部门和城市低保的力量来承担是远远不够的,必须发动全社会筑起内容丰富、形式多样的城市失业社会救助体系。近年来,随着社区建设的发展,以城市社区建设作为新型城市社会保障体系的运作平台是一条切实可行的新路子。它在保障城市特殊贫困群体的基本生活,满足城市居民的各种服务需求,大批量地解决下岗职工再就业和失业者求职等诸多方面发挥着不可替代的作用。进行社区救助需要大力推进社区建设,完善社区服务功能,积极发展开拓社区服务和社区建设是创造就业机会、吸纳下岗职工再就业、发挥社区服务与社区建设、巩固基层政权建设、完善基层党组织等社会与经济多元效益的综合平台,已经成为推动社区服务与社区建设规范化、产业化、社会化的重要途径。社会保障要依托城市社区平台,用微机化、网络化来实现,它不仅使城市居民最低生活保障从保障对象的核定、保障金的及时发放到保障对象的动态管理变得更加合理化、规范化、科学化和现代化,而且还可以有效地杜绝具体工作中出现的疏漏和可能发生的不正之风。

### 4.4 拓展救助方式

社会救助制度是开放型的,也应该是令受助者不失尊严的制度。应随着经济和社会的发展,低收入群体需求的变化,适时调整现有的救助项目、内容、标准、条件,对不同的人群实行梯次救助。一要合理制定救助标准,破解困难群体就业难题。因此要坚持走发展式的社会救助之路,使具备劳动能力的人尽可能多的实现就业,并最终得以摆脱贫困,融入主流社会,避免被社会疏离化、边缘化;二要完善低保动态调整机制和规范化建设,缩小城乡低保标准差距,充分考虑救助对象的实际,把收入标准与实际需求结合起来;三要拓展低收入人群、流浪乞讨人员社会化救助管理,发挥“慈善组织”的作用,积极探索低保边缘困难群体的分类、分层救助办法,拓宽救助渠道,以解决这部分人的实际困难。避免以低保线为界限,不加区分地将所有的救助都投入到一部分人身上的弊端;四要制定保证城乡社会救助体系健康运行的监督机制、奖惩机制。

### 4.5 建立监督体系

规范的行政监督和社会监督,是社会救助制度得以健康运行的重要保证。当前,行政监督还没有得到足够的重视,没有形成制度,造成社会救助监督不力,救助资金浪费。首先,加强对救助资金的监管。要制定完善的内部和外部监督措施,不断健全和完善群众监督、审计监督、纪检监督和其他监督形式有机结合的监督制约机制,强化对资金管理使用的监督,防止挪用、挤占现象,严格查处徇私舞弊和贪污侵占行为;要探索实行救助资金的社会化发放办法,完善社会化信息化的服务网络,实现资金的公平、准确发放。其次,在救助对象的确定方面,全面实现公开、透明的操作方式,对拟救助对象全部在其所在辖区进行公示,广泛接受群众监督,并向社会公开监督电话,设立监督举报信箱,畅通群众监督渠道,对弄虚作假一经查实的,严肃追究当事人责任,取消其救助资格,从而杜绝暗箱操作和“人情低保”,真正做到“公开、公平、公正”,全力打造社会救助“阳光工程”。

### 参考文献

- [1]李立国.当前我国社会救助事业发展的形势和任务[J].行政管理改革,2015(6):20-23.
- [2]刘寒.“精准化”社会救助路径探析[J].经营管理者,2017(14):306-307.
- [3]李运华,魏毅娜.贫困衡量视角下“精准”救助的体制机制构建[J].东北大学学报:社会科学版,2017(1):61-66.
- [4]余美芬.关于社会救助体系建设的若干思考——以县(市)级为视角[J].宁波经济:三江论坛,2014,(4):26-28.
- [5]刘欣.功能整合与发展转型:精准扶贫视阈下的农村社会救助研究——以贵州省社会救助兜底 扶贫实践为例[J].贵州社会科学,2016(10):18-23.