

强化制度衔接 推进精准救助

吕德明

近年来，江苏各级民政部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，主动融入全面建成小康社会大局，贯彻落实脱贫攻坚决策部署，积极作为、强化措施，在政策、对象、标准等方面全方位促进社会救助与扶贫开发相衔接，努力提高社会救助精准度，充分发挥在脱贫攻坚中的兜底保障作用。娄勤俭书记在省委十三届五次全会上强调，精准脱贫要重点解决好“病残孤老灾”特殊贫困人口和省定经济薄弱村脱贫问题。目前，我省还有 95.2 万城乡低保对象、20.4 万特困供养对象、19.9 万农村留守儿童、9500 名孤儿、66.5 万经济困难残疾人和重度残疾人，他们是兜底保障、脱贫攻坚的重点和难点。当前，脱贫攻坚已进入攻城拔寨的关键期，民政部门将进一步推进精准救助，为推动深度贫困地区、深度贫困人口如期脱贫作出积极贡献。

强化政策衔接，实施系统保障

打赢脱贫攻坚战，制度保障是根本。全省各级各地民政部门注重把社会救助与扶贫开发衔接起来，把针对不同人群的专项救助衔接起来，把政府救助力量与社会救助资源衔接起来，着力破解基本民生保障政策“碎片化”问题，整合各类救助资源，提高综合救助实效。着力促进救助与扶贫政策的衔接。2016 年，省政府办公厅转发省民政厅、省扶贫办、省财政厅等 5 部门《关于做好社会救助制度与扶贫开发政策有效衔接的实施意见》，随后省民政厅又会同省扶贫办出台了进一步加强两项制度衔接的具体通知，着力构建多层面的制度衔接和多层次的兜底保障体系。近期，省民政厅将会同有关部门出台《关于在脱贫攻坚三年行动中精准做好社会救助兜底保障工作的实施意见》，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，进一步完善新时代的开发式扶贫和保障性扶贫统筹发展政策。着力加强专项救助政策衔接。2014 年出台《江苏省社会救助办法》，确立了由低保、特困人员供养、医疗救助等 8 项救助政策，以及社会力量参与构成的“8+1”社会救助体系框架。之后，我省又出台或修订临时救助、医疗救助、“救急难”、特困人员供养、困境儿童分类保障、留守儿童关爱保护等方面的政策文件，为“病残孤老灾”等特殊贫困人口提供制度化保障。充分发挥临时救助灵活性的特点，对病、灾、祸等急难情形“先行救助”，首先解决建档立卡低收入人口的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难，再根据实际情形转介到低保、医疗、教育、住房、就业等专项救助，最终帮助其实现脱贫。着力加强政府救助制度与社会帮扶政策的衔接。为进一步整合救助资源，我省注重加强政府救助、慈善帮扶、群众互助等不同救助政策之间的衔接，多元主体同向发力，共同托住民生保障网底。近年来，先后推广老年人结对关爱、村（居）“救急难”互助、民生商业保险等创新政策，鼓励、引导慈善组织开展困难家庭儿童重大疾病慈善救助、低收入人群医疗补充保险、重点片区慈善精准扶贫等公益慈善项目，有效激发了社会力量参与扶贫开发、兜底保障的积极性。

强化对象衔接，确保全面覆盖

统筹开发式扶贫和保障性扶贫，关键在于保障对象的衔接。全省各级民政部门积极会同扶贫部门，通过政策互通、信息互享、工作互联，努力做到扶贫和救助对象应保尽保、不错不漏。全面推进“双向纳入”，将符合条件的农村低保、特困人员等社会救助对象纳入建档立卡范围，给予政策扶持，帮助其脱贫增收；将家庭人均收入低于当地农村低保标准且财产状况符合低保政策的未脱贫建档立卡低收入农户，按规定程序纳入农村低保范围，实行兜底保障。目前在全省 125 万低收入农户中，有农村低保对象和特困供养对象约 75 万人，占总人数的 60%。有序扩展保障范围，将省定重点医疗救助对象由国家规定的低保、特困供养

人员等，扩展到临时救助对象中重大病患者、重点优抚对象、精减退职老职工、孤儿、特困职工等。实施“单人保”政策，将家庭生活困难、靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人，参照单人户纳入最低生活保障范围，下一步还将放宽准入条件，将政策覆盖范围向三级精神残疾、三级智力残疾对象延伸，向家庭人均月收入低于低保标准 2 倍的困难家庭重大病患者延伸，让更多困难群体享受到制度福利。创新实施正向激励，对参与扶贫开发项目、外出务工就业等需要一定工作成本的农村低保对象，在核算其家庭收入时酌情扣减必要的就业成本；对纳入农村低保的建档立卡低收入农户人均收入超过当地低保标准但在低保标准 2 倍以内的，给予不超过 2 年的渐退期，以确保其实现稳定脱贫；对通过扶贫开发支持政策实现脱贫的农村低保对象，两年内继续享受原扶贫开发支持政策，巩固脱贫成果。

强化标准衔接，促进同步脱贫

社会救助标准不仅直接影响保障水平的高低，而且决定着政策的覆盖面以及可持续发展。要综合考虑共享目标的实现、经济社会可承受度、各项社会保障标准的合理梯度等多方面因素，按照“尽力而为、量力而行”的原则，科学确定保障标准，合理引导困难群众预期。注重与扶贫开发对接。对标 6000 元的省定脱贫标准，倒排低保提标任务，确保到 2020 年，低保对象的年保障标准同步达到脱贫目标。2018 年低保提标任务全面完成，全省城乡低保平均保障标准分别为每人每月 685 元、670 元，农村低保最低保障标准为每人每月 450 元。根据脱贫攻坚时序进度要求，2019 年和 2020 年，农村低保最低标准分别达到每人每月 465 元、500 元。注重与经济社会发展相匹配。低保的基本原则是“保基本”，过低则保障不到位，过高则造成新的社会不公。我省城乡低保水平与经济社会发展阶段总体是相适应的，十八大以来各个年份的城乡低保标准均相当于城乡居民人均可支配收入的 20%、40%左右，相当于城乡居民人均生活消费支出的 30%、50%左右，比值较为合理，且较为稳定。注重与相关保障标准保持合理梯度。十八大以来的各个年份，全省 13 个设区市的低保标准都不到最低工资标准的一半，多数地区低保标准约相当于最低工资标准的三分之一。各地企业退休人员基本养老金平均水平显著高于低保标准，普遍为当地城市低保标准的 4 倍左右。总体来看，保障底线的低保标准与其他相关社会保障标准保持了明显的梯度关系，既能较好地发挥托底作用，又不易造成福利依赖。

强化精准救助，增进公平公正

全省各级民政部门在实施脱贫攻坚战的过程中，通过经济状况核对、专项治理等措施，切实提高社会救助精准度，努力促进社会公平正义。建成省级社会救助经济状况核对平台，与 10 家省级部门、42 家银行和证券机构联网对接，实现“房子、车子、票子”等资产信息在线查询核对的全覆盖。着力完善核对机制，出台《江苏省社会救助家庭经济状况核对办法》，构建省市县 3 级联动核对体系，完善人脸识别、证照合一、全程留痕等监管系统，确保核对工作依法安全运行，日核对能力从 2000 人次提升到 5 万人次。依托经济状况核对开展专项治理，从 2018 年 4 月到 7 月，对全省 124.9 万城乡低保等相关救助对象的经济状况进行全面核对，排出存疑对象，对查实不符合救助条件的予以清退，有效提高了社会救助精准率。下一步，将根据省委省政府的部署，配合有关部门，把经济状况核对扩展到扶贫开发、住房保障等方面，努力守住基本民生保障的底线公平。

迈入“十三五”后半程，进入打赢脱贫攻坚战的攻坚期，全省各级民政部门将紧紧围绕提升困难群体获得感、幸福感，系统推进“温情救助”机制改革，着力完善社会救助链条，增强救助实效；探索推进社会救助申请“只需跑一次，无需开证明”改革，提高办理效能；着力完善正向激励、低保缓退等机制，促进稳定脱贫，确保全省人民尤其是困难群体在高水平全面小康路上一个不少、一户不落，让江苏高质量发展更有温度、更有成色。