

不断推动社会救助工作创新发展

——以无锡市惠山区为例

毛德祥

一、无锡市惠山区完善社会救助体系建设的探索与实践

2011 年至今，惠山区不断构建和完善社会救助体系，形成以最低生活保障为核心，以教育救助、就业救助、医疗救助、特困供养、自然灾害（公共事件）救助、住房救助、法律援助和支出型救助的专业救助为主体，慈善帮扶救助和群众性互助互济行为为补充，吸收商业保障参与预防保障的新型社会救助大格局。在实际操作中，惠山区重点进行了以下探索创新：

一是配套政策的探索创新。聚焦社会救助领域难点问题，聚焦党委政府需破解的重点问题，聚焦困难群众关切的问题，持续对民生领域的政策进行再梳理、再调整，先后出台了《关于惠山区支出型困难家庭帮扶救助的实施意见（试行）》《关于进一步完善社会救助体系建设的通知》《惠山区自然灾害救助暂行办法》《惠山区临时救助实施意见》《惠山区低保边缘户家庭帮扶保障实施办法》等救助政策，健全和完善救助体系，切实将对各类困难家庭的保障和帮扶落到实处。2017 年出台《惠山区支出型困难家庭帮扶救助的实施意见》，对申请救助前 12 个月内，家庭实际生活水平低于最低生活保障标准的家庭开展救助。首先，在人员保障对象上，解决家庭中个人因特殊病（如癫痫等）失业，或者因特殊原因（如精神健康等原因）不能就业，以及其他主客观因素形成的不能申请其他类型政府帮扶的人进行救助；其次，对特殊群体的照护进行突破性探索，解决重病失能（半失能）人员、丧独老年人的生活照护等问题，解决低收入单亲家庭中未成年人生活困难等社会关注的问题；第三，对区内所有因病因灾形成的支出型困难人员进行全面帮扶，基本药物目录内的自费部分进行财政性资金救助，基本药物目录以外的自费药和医疗费用，经第三方论证为必要使用，由区慈善会进行全力帮扶；第四，对困难家庭未成年儿童开展普惠性营养补贴发放；第五，对低收入家庭中的住房困难家庭开展住房保障工程。2019 年出台的《惠山区低保边缘家庭帮扶保障的实施办法》，为低保边缘户因病因灾引起的生活困难提供帮扶，同时为他们提供物价补贴，尽量减少外界因素对他们日常生活的冲击。同时，区人社、卫健、教育、住建、工会等部门根据自身的职责出台了减免或帮扶政策，为困难群众的基本生活提供了有力支撑。

二是工作机制的探索创新。首先，建立救助申请家庭经济状况第三方调查制度。委托专业第三方开展对申请救助对象家庭收入支出情况、财产情况、困难发生原因和程度进行深入调查。其次，建立第三方比对核查机制，确保在贫困户的识别上达到精准。再次，建立救助资金第三方操作制度。由第三方核实用于发放救助资金的银行卡为救助家庭成员本人持有，在救助款项发放时，由银行直接打卡发放。第四，建立按比例抽查制度，每年对不低于 30% 的救助对象进行现场全面检查核实。第五，建立贫困户家庭经济变动和人口劳动力变化主动申报制度。第六，建立区、镇两级社会救助联席会议制度，对救助领域的特殊情况进行会商处理。

三是工作程序的探索创新。2018 年修订《惠山区临时救助实施意见》时进行了如下探索：（1）要求申请急难的群众首先应向其所在村（社区）寻求帮扶，并按照急难的程度，逐级启动街镇级、区级、市级临时救助，同时要求村（社区）的帮扶要实行内部协商和公示制度，确保公正、公平和准确。（2）在受理方式上，分申请受理和主动发现两种方式。申请受理由家庭成员向村、镇提出。（3）在调查程序上分类施策。核查审批分为简单程序、一般程序、特别程序三类。简单程序主要用于解决小额救助（救助金额应低于 1000 元），经过对困难原因和救助金额的两次公示即发放救助金；一般程序则由专业第三方上门核查家庭状况和困难原因，并按救助常规流程进行审批发放；对于情况紧急，需立即采取措施以防止造成无法挽回的损失或者无法改变的严重后果的情况，可以采取特别程序。

四是补充形式的探索创新。积极引导市场机制在社会救助领域发挥不可替代作用，各类商业保险在救助工作中的预防和分散风险的作用。加强社会救助与慈善帮扶的衔接，鼓励有爱心的社会人士参与社会救助。鼓励群众间开展互助互济活动，引导居民在本村（社区）或单位内部开展帮扶。到目前全区所有村（社区）都建立了“福村宝”互助基金。

二、当前惠山区在社会救助领域所遇的困惑和难点

一是关于认定条件的把握问题。比如(1)“打零工”怎么算收入水平；(2)家庭因怕影响今后生活不愿为年轻人特别是年轻的大学毕业生评定精神残疾，但实际不能参加工作，没有收入，出现实际有困难却无法进行救助的两难局面；(3)有关大病治愈后或者因病（例如腰椎间盘突出）不适应从事一般性的劳动群体的劳动能力的鉴定存在争议；(4)出嫁子女父母的赡养问题，社会的普遍做法是出嫁子女不分家中房产等家产，也不承担日常的赡养，但是法律规定所有子女权利义务平等且一致；(5)金融资产核对后，因家庭某个成员伤亡的赔偿金导致经济比有大额存款，计入家庭整个资产中是否合理；(6)被救助对象中，一种当月吃光用光，还有一种家庭省吃俭用留些存款以便急需，几年后却因存款超标要取消低保，对比起来是否公平合理？

二是关于启动程序的依据问题。社会救助是一种行政给付行动，是通过政府或社会对社会财富的另一种再分配。社会救助这种行政行为的程序启动究竟是依当事人的申请还是依据行政机关的职权而启动，当事人应当提供什么样的基本情况，行政机关能否查询当事人所有信息或者说行政机关是否需要基于当事人的授权而核实他的信息，救助审核审批的权限和流程如何设置都是实践碰到的问题。

三是关于“尽助”要求的评判问题。我们的救助是依申请而启动，老百姓提出申请的我们履职了，是否就代表“尽助”了呢？其次一个比较大的困难发生，可以启动镇级临时救助，区级救助，市级救助，应该启动到哪个层级才是“尽助”了呢？

三、对加强惠山区社会救助工作的思考

一是要在加强政策宣传上下功夫。这项工作需从两个方面入手：对社会层面，是要通过各大媒体、各类平台、各宣传阵地大力宣传救助工作，既要解读好现行救助政策，也要展示好救助成果；对民政工作人员层面，则要针对目前基层从事民政业务的工作人员流动性大，业务不熟悉的情况，加强业务培训，特别是中办、国办联合印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，随之《中华人民共和国救助法》、江苏省低保工作规程等法律法规文件也即将颁发，因此，开展对相关法律法规的培训，帮助基层工作人员快速准确地理解掌握业务知识，提高业务能力水平，关系到今后一段时间全区救助工作的质量和效果。

二是要在科学认定救助对象上下功夫。特别是要加强对低收入家庭的认定，一方面，要扎实做好贫困人口动态管理，加强对有致贫风险的边缘户和有返贫风险的脱贫户的动态监测，通过定期开展脱贫人口“回头看”和精准脱贫防贫调查，及时发现困难家庭在享受政策、生活改善以及“两不愁三保障”等方面存在的问题和困难，及时调整完善扶持服务措施；另一方面，需优化贫困程度的评估机制，除通过收入来判断外，还需更多地结合当地发展水平、人均收入水平和消费水平等实际情况来加以考量，使评估机制更加科学化、合理化，有效提高帮扶的精准度和区分度，降低帮扶救助实施效果上的偏差。

三是要在就业帮扶增收上下功夫。现有的贫困群众大多是残疾人、孤寡老人、长期患病者及部分文化水平低、缺乏技能的贫困群众，解决这些人的贫困问题，成本高、难度大。今后的工作更多应坚持扶贫和扶志、扶智相结合，加强各职能部门之间的联动，做好各项政策之间的组合文章，在给予贫困群众资金及物质上的帮扶的同时，也要不断培育其依靠自力更生实现脱贫致富的意识，激发相对贫困人口摆脱贫困的内生动力。对有劳动能力的低保、低保边缘对象，有针对性地开发一些对技能要求不太高的、工作时长机动灵活的爱心岗位，并持续开展和增强岗位技能培训，逐步培养贫困群众发展生产和务工经商技能，激励他们通过劳动增加收入、改善生活，着力提高脱贫质量，巩固脱贫成果。