

# 安徽省农村低保管理工作改进对策

郝永华 (安徽经济管理干部学院, 安徽合肥 230022)

**摘要** 分析了安徽省农村低保制度实施现状及农村低保管理工作面临的主要困难和问题,提出了安徽省农村低保管理工作的改进思路及具体措施。总体思路为从制度化救助向法制化救助跨越,从管理型救助向服务型救助转变,从生存型救助向发展型救助迈进,从政府单一救助向社会参与救助发展;具体措施为建立核对机制,加强能力建设,加大经费保障,强化绩效考核,加强政策宣传,健全工作机制,严格责任追究。

**关键词** 居民最低生活保障;收入再分配;农村;安徽省

**中图分类号** S-9;C93 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)31-12473-03

## Improvement Countermeasures for Management of Minimum Subsistence Guarantee System for Rural Residents in Anhui Province HAO Yong-hua (Anhui Economic and Management College, Hefei, Anhui 230022)

**Abstract** The implementation status of rural subsistence security system in Anhui Province and difficulties and problems in rural subsistence management work were analyzed. The improvement thought and specific measures for rural subsistence management work in Anhui Province were put forward. The general idea is: from system of assistance to legal assistance, from management assistance to service assistance, from survival assistance to development assistance, from government assistance to society participating assistance; the specific measures include: establishing check mechanism, strengthening capability construction, increasing funds guaranteeing, improving performance assessment, policy advocacy and work mechanism, strictly responsibility investigation.

**Key words** Minimum subsistence security system; Income redistribution; Rural; Anhui Province

城乡居民最低生活保障制度是我国一项基本民生保障制度。农村低保制度的实施,为数千万困难群众提供了制度化的救助,为维护社会稳定、增进社会和谐、调节收入分配起到了重要作用,成为改革开放以来最具开创性和标志性的惠民政策之一。安徽省作为一个农业大省,建立实施较为完善的农村居民最低生活保障制度,进一步改进农村低保管理工作水平,通过国家收入的再次分配逐步提高农村因病、因丧失劳动能力的贫困群众的生活水平,能够增强他们对生活的信心和融入社会的能力,从源头上化解不利于社会和谐与稳定的矛盾,促进社会和谐发展。

### 1 安徽省农村低保制度的实施现状

安徽省于2005年开始,先后在淮南、淮北、芜湖、宣城、马鞍山等市进行农村低保制度试点,2007年在全省范围内全面建立了农村低保制度。安徽省委、省政府连续7年将农村低保纳入省级民生工程首位进行管理,并将农村低保政策落实情况作为县域经济考核的一项重要指标,着力改善困难群众的基本生活。一是在全国率先推行城乡低保资金“以奖代补”分配办法,受到民政部、财政部肯定,并在全国推广;二是出台了《安徽省城乡低保资金管理考核办法》,在全国率先建立了城乡低保绩效考核制度、资金预算执行情况逐级通报制度;三是出台了《安徽省城乡最低生活保障操作规程》,全面规范了低保申请、审核、评议、审批、公示、发放等程序,实现了有规可依、有章可循;四是建立了低保经办人员和村(居)民委员会干部近亲属享受低保备案制度,确保了低保政策的公正实施;五是对全省城乡低保对象分类建档(分成A、B、C 3类)、分类管理、分类施保,对A类、B类对象增发低保

金,有效保障和改善了低保特困人员的基本生活。由图1可知,2008~2012年,安徽省平均农村最低生活保障标准从86.33元/人·月提高到176.58元/人·月,增长了104.5%;人均补助水平从45.86元提高到124.06元,增长了270.5%。图2显示,安徽省农村低保标准和补差排在中部6省分别排在第2和第3位。按照安徽省经济社会发展状况,低保工作在保障困难群众生活方面做出了突出贡献<sup>[1]</sup>。

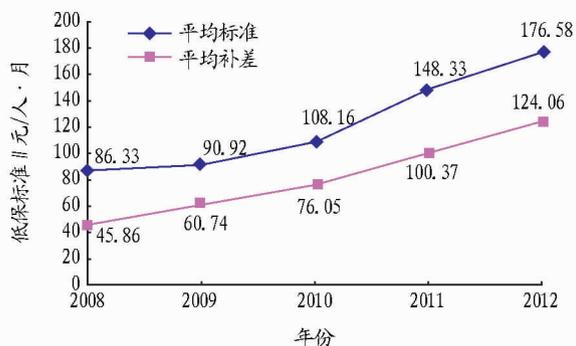


图1 2008~2012年安徽省农村居民最低生活保障水平

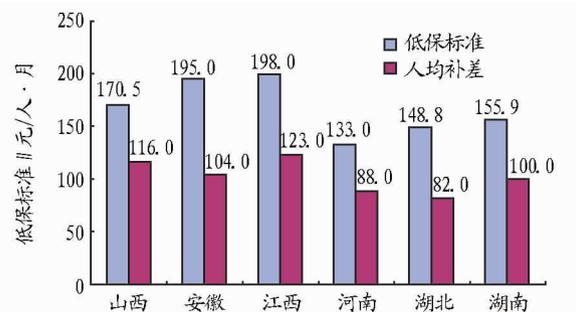


图2 2013年中部6省农村低保标准与补差情况

从总体上看,安徽省农村低保制度的实施有效地解决了困难群众基本生活困难的问题,为困难群众提供了最后一道安全保障网,受到全省农村广大困难群众的普遍欢迎。但

**基金项目** 安徽省教育厅人文社会科学研究项目“健全农村居民最低生活保障标准及其调整机制研究”(SK2013B126)。

**作者简介** 郝永华(1976-),女,安徽萧县人,讲师,从事社会管理、高等教育研究。

**收稿日期** 2013-09-30

是,安徽省农村低保制度总体上仍处于发展完善阶段,保障对象服务群体庞大,基层力量薄弱。体制不健全等因素致使农村低保制度的健康发展存在着许多亟待解决的问题。

## 2 安徽省农村低保管理工作面临的主要困难和问题

安徽省农村低保工作经过建制、完善和发展,总体规范有序,有力地保障了200多万农村困难群众的基本生活,促进了经济社会和谐发展。但由于受到能力不足、机制不全、基础不牢等因素的制约,导致农村低保工作的管理水平、服务质量、实施效果与党和政府的要求、人民群众的期待相比还有较大差距,突出表现在以下几个方面:

第一,由于核对系统没有建立,救助申请家庭经济状况无法准确认定,存在“错保”、“骗保”等问题,影响了党的惠民政策的落实效果。长期以来,低保经办管理人员主要通过入户调查、邻里访问、信函索证等传统手段调查核实申请人家收入,或者依靠目测、询问等简单方法作出直观判断,对故意隐瞒家庭收入或有“骗保”嫌疑的人员,缺乏有效的技术手段和健全的信息比对系统,无法获取准确的财产信息(房产、存款、股票或基金、机动车等情况,依靠传统审核手段无法查实取证),导致少数地方存在“错保”、“骗保”等问题。

第二,由于工作力量不足、工作条件缺乏,造成“人情保”、“关系保”、“漏保”等现象难以杜绝,损害了少数弱势群体的基本权益。据统计,目前安徽省县(市、区)民政部门共有专、兼职社会救助工作人员不足400人,平均每个县(市、区)(含开发区)仅3人,却承担着300万(160余万户)城乡低保对象的动态管理。乡镇(街道)共有专、兼职民政工作人员3000余人,平均每个乡镇(街道)2人,却要担负全省近400万固定服务对象的日常管理工作,每月新增4%的低保申请对象,加上社会组织管理、救灾、殡葬、福利慈善事业、基层政权和社区建设、区划地名等民政业务的非固定服务对象,每万名服务对象不足1名基层民政工作人员。由于工作人员严重不足、专业化水平低,一些地方不敢按标准扩大保障面,损害了部分群众的基本权益。有的农村地区采取指标控制等简单粗放的管理办法,有的将对象审核认定工作全部交由村(居)委会来完成,导致“人情保”、“关系保”等违规违纪行为,以及“漏保”现象时有发生<sup>[2]</sup>。

第三,由于工作经费不足,执行政策“删繁就简”,存在着“审批流程不规范、监管机制不到位”等问题,阻碍了低保工作的规范化。低保工作涉及面广、工作量大,其中,入户抽查走访、低保对象动态管理、低保档案印制管理、政策宣传、信息系统维护、工作人员培训等必要环节都需基本的工作经费。由于缺乏必要的工作经费,一些县(市、区)年审复核“走过场”,动态管理难落实,申请审批程序不规范,入户调查、群众评议、张榜公示等形式,管理不到位,政策执行走样等问题时有发生。按照服务对象数量、服务半径、服务程序和服务时效等因素测算,县、乡2级人均低保工作经费不低于45元。而目前全省县乡两级低保工作经费严重不足,2013年人均工作经费不足4元。工作经费的短缺,严重制约了基层低保审核审批等工作的正常开展。

第四,由于低保发展不平衡,城乡之间、区域之间保障水平差距较大,降低了低保政策的普惠性,制约了社会救助工作城乡和区域统筹协调发展。近年来,安徽省城乡低保水平有了较大提高,但在全省平均数之下,存在巨大差距。以农村低保为例,低保标准最高的市与最低的市相差244元/月·人,补差水平最高的市与最低的市相差106元/月·人,南高北低的问题非常突出。同时,农村低保覆盖面与全国平均水平甚至中部地区平均水平还有较大的差距。2012年,全国农村低保覆盖率为6%,中部6省农村低保对象覆盖率为4.8%,而安徽省农村低保覆盖率为4.15%。若达到全国平均水平,安徽省农村低保对象应为318.6万(增加103.54万);若达到中部6省平均水平,则农村低保对象应为254.9万(增加39.84万)<sup>[3]</sup>。由此可以看出,安徽省还有部分困难群众的基本生活尚没有得到有效保障。如何统筹做好农村低保工作,缩小地区之间的差异,是农村低保工作面临的一个重大课题。

## 3 安徽省农村低保工作改进策略

**3.1 总体思路** 作为我国社会保障体系的重要组成部分,城乡低保正发挥着社会救助制度基石作用。不仅要认真解决当前农村低保管理工作中存在的各种问题,更要以未来社会保障需要为目标,不断丰富完善低保制度,推动农村低保工作健康发展。

**3.1.1 从制度化救助向法制化救助跨越。**近年来,指导、规范农村低保工作的主要是一些行政法规和部门规范性文件,相关的法律法规体系亟待建立健全。从建设法治国家、依法行政的要求来看,推进社会救助法制化显得尤为迫切。为此,应积极推动社会救助法和相关行政法规、地方法规的立法工作,为农村低保工作开展提供法律保护和制度保障。

**3.1.2 从管理型救助向服务型救助转变。**农村低保工作的好坏,事关全省农村广大困难群众最直接、最现实、最迫切利益能否得到有效保护和实现。今后,对低保工作绩效的考察评价,除了要考核低保实施的有效性、公平性,还要吸纳服务对象对低保服务水平的直接评价。农村低保工作要主动适应加强基本公共服务的需要,更要按照加强和创新社会管理的要求,进一步强化“以人为本”的服务理念,增强服务意识,创新服务方式,不断推动低保工作由管理向服务转变。

**3.1.3 从生存型救助向发展型救助迈进。**经过十多年的摸索实践,低保制度的政策关注点正在由解决生存危机逐步向全面发展转变。一方面,要让农村低保工作与就业扶持、扶贫开发、社会保险、社会福利等制度实施发生综合联动效应,从而发挥并提升各项社会政策整体保障能力;另一方面,在向低保家庭“输血”的同时,应积极帮助低保家庭提高造血功能,提高他们改善生活条件的能力。

**3.1.4 从政府单一救助向社会参与救助发展。**农村低保工作要改变政府单一救助模式,政府应当充分重视和调动社会力量参与社会救助。在增强社会力量对社会救助参与作用和大力发展公益慈善组织的同时,要注重推动政府救助与社会慈善的衔接;通过发展实物救助、心理救助等,进一步拓展

社会救助服务内涵;要将专业社会工作引入社会救助,尽快形成以政府为主导,部门中间协调、社会规范参与的社会救助工作新格局,不断提高社会救助工作水平<sup>[4]</sup>。

**3.2 对策与建议** 最低生活保障是党中央、国务院维护困难群众基本生活权益的基础性制度安排。农村低保制度的完善,对社会社会主义新农村建设起到积极的作用,而构建具有安徽省特色的制度统一、标准有别、稳定有效的农村低保制度,对稳定、持久、有效地解决所有农村贫困人口的温饱问题,起着至关重要的作用。2012年9月,国务院专门下发了《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》(简称《国务院意见》),认真贯彻落实这个文件,是解决好当前低保管理工作问题的首要任务和重要保证<sup>[5]</sup>。

**3.2.1 建立核对机制。**《国务院意见》要求:要加快建立跨部门、多层次、信息共享的救助申请家庭经济状况核对机制,健全完善工作机构和信息核对平台,确保最低生活保障等社会救助对象准确、高效、公正认定。到“十二五”末,全国要基本建立救助申请家庭经济状况核对机制。对此民政部要求,省级民政部门要切实担负起本地区核对机制建设的组织领导责任,充分发挥统筹部署、整体规划、分类指导、协调督查等作用。一是优先建立核对机构,落实人员编制和工作经费。省、市、县(市、区)3级分别设立居民家庭经济状况核对中心,配备专职人员,确保最低生活保障等社会救助对象准确、高效、公正认定。二是搭建跨部门的居民家庭经济状况信息核对平台,建立核对信息数据库,通过现代信息技术实现实时或定时核对。三是出台核对办法,完善救助对象认定标准体系,健全核对制度,规范核对流程,为开展核对工作提供制度保障。

**3.2.2 加强能力建设。**乡镇(街道)应按总人口万分之一的标准配备社会救助工作人员。要综合考虑低保对象数量、动态管理工作量、工作程序、服务时效和服务半径等因素核定配备工作人员,保障必要的办公场所和工作条件,做到事有人管、责有人负。杜绝因基层能力建设滞后、人手不足、而造成的“骗保”、“错保”、“漏保”、“关系保”、“人情保”等现象,保障低保制度公开、公平、公正实施,让人民群众满意。

**3.2.3 加大经费保障。**按照《国务院意见》要求,各级财政要优化和调整支出结构,切实加大最低生活保障资金投入。在分配省及以上低保补助资金时,应重点向保障任务重、财政困难的贫困地区倾斜。同时,要切实保障基层工作经费,并纳入地方各级财政预算。按照《全国基层低保规范化建设暂行评估标准》要求,县(市、区)不低于20元,乡镇(街道)不低于10元,村(居)委会不低于15元,合计45元。据此,县级财政要按照城乡低保资金支出总额一定的比例安排县、乡低保工作经费,确保基层低保工作的正常开展。基层最低生活保障工作经费不足的地区,省、市级财政给予适当补助。

**3.2.4 强化绩效考核。**最低生活保障工作实行各级政府负责制,政府主要负责人对本辖区最低生活保障工作负总责。将城乡低保工作能力建设、经费保障、保障水平情况纳入市、县(市、区)人民政府绩效考核范围,确保城乡低保工作的正

常开展。省民政厅、省财政厅要进一步完善最低生活保障绩效考核机制,采取“以奖代补”等措施对最低生活保障工作绩效突出的县(市、区)给予奖励,引导各地进一步完善制度,加强管理。

**3.2.5 加强政策宣传。**利用广播、电视、网络等媒体和宣传栏、宣传册、“明白纸”等群众喜闻乐见的方式,深入开展最低生活保障政策宣传,不断提高最低生活保障信息公开的针对性、时效性和完整性。充分发挥新闻媒体的舆论引导作用,大力宣传最低生活保障在保障民生、维护稳定、促进和谐等方面的重要作用,引导公众关注、参与、支持最低生活保障工作,在全社会营造良好的舆论氛围。

**3.2.6 健全工作机制。**《国务院意见》规定,低保工作实行各级政府负责制,政府主要负责人对本辖区低保工作负总责。各级政府要将低保工作纳入重要议事日程,纳入经济社会发展总体规划。为此,一要进一步完善政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与的低保工作机制,切实担负起低保政策制定、资金投入、工作保障和监督管理责任。二要建立由各级民政部门牵头的社会救助联席会议制度,进一步明确各级民政、财政、纪检监察、审计、公安、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、金融、保险、工商、税务、住房公积金等部门和机构职责,协同做好信息比对的数据对接和共享利用工作。三要建立健全联动机制。健全低保制度与医疗救助、教育救助、住房保障、城市就业联动、农村扶贫开发等社会救助制度及慈善事业有效衔接机制,完善低保救助标准与物价上涨挂钩的联动机制,切实保障好困难群众的基本生活。

**3.2.7 严格责任追究。**要防止和解决低保管理工作中存在的问题,必须加强责任监管,严格责任追究。一是严格低保审批责任追究。要对具体工作人员加强监管,防止在最低生活保障审核审批过程中,出现滥用职权、徇私舞弊、失职渎职等行为,杜绝“关系保”、“人情保”;要加强政府相关部门负责人领导和管理责任,对因工作重视不够、管理不力而发生重大问题、造成严重社会影响的,要依纪依法追究其领导责任。二是严格低保申领责任追究。要重点查处低保申领中的“骗保”、“搭车保”等问题,对违规申领对象除了追回虚报、冒领或骗取的最低生活保障金外,还要依法给予申领对象行政处罚;对于出具虚假证明材料的申领人,除按有关法律法规处理外,还应将其个人信息记入征信系统;对无理取闹、采取威胁手段强行索要最低生活保障待遇的,要给予批评教育,涉嫌犯罪的,应及时移送司法机关处理。

#### 参考文献

- [1] 安徽省民政厅、财政厅关于印发《安徽省农村居民最低生活保障暂行办法》的通知(民保字[2008]30号)[Z]. 2008.
- [2] 安徽省政协社会和法制委员会. 关于我省农村低保制度的调查与思考[Z]. 2010.
- [3] 顾文静. 中国农村最低生活保障制度研究述评[J]. 前沿, 2010(5): 157-159.
- [4] 《国务院关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》国发[2012]45号[Z]. 2012.
- [5] 民政部办公厅关于印发《全国基层低保规范化建设暂行评估标准》的通知(民办函[2008]146号)[Z]. 2008.