



当前我国城市低保存在的突出问题及政策建议

刘喜堂

2009-11-27 14:59:31

摘要：低保制度是我国城市贫困治理中的一项重要制度安排，对于保障城市贫困家庭的基本生活有着重要意义。本文对我国城市低保制度实施过程中存在的对象认定、标准制定、社会参与、分类施保、行政成本等突出问题进行了分析，并提出了建立城市贫困监测体系、加强收入财产申报、规范分类施保等十一项政策建议。

发轫于1993年并于1997年开始在全国实施的城市居民最低生活保障制度（以下简称低保制度），已经成为我国社会建设的重要内容。十多年的实践表明，低保制度保障了城市贫困家庭的基本生活，维护了社会稳定，较好地发挥了最后一道社会安全网的作用。同时，城市低保在实践过程中还存在着一些问题，作为一项新生事物，还需要根据制度执行中遇到的问题，不断创新、发展和完善。

一、当前城市低保制度实践中存在的突出问题

（一）城市低保对象的科学识别问题

所谓城市低保对象的科学识别，就是如何在大量的城市低收入家庭中找到符合享受低保救助条件的对象。科学识别城市低保对象，需要弄清三个方面的事实：一是申请人的社会身份，即是不是城市居民；二是家庭人均收入是不是低于当地城市低保标准；三是属不属于共同生活的家庭成员。

（1）关于城市居民身份认定方面的问题。《城市居民最低生活保障条例》（以下简称《条例》）第二条规定：“持有非农业户口的城市居民，凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的，均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。”也就是说，目前认定城市居民的主要方法是看申请人持有的户籍是不是非农业户口。这个办法在低保制度实施过程中面临着越来越强烈的挑战：一方面，随着我国户籍管理制度改革步伐的加快，越来越多的地区取消了农业和非农业户口的区分，比如湖南、湖北、福建、河北、云南、陕西等地。在这些地方，已经不可能从居民持有的户口本上区分出农村居民和城市居民。另一方面，由于人员流动加剧，户口情况相当复杂，人户分离现象严重。以重庆市渝中区为例，由于正在大力进行三峡库区移民拆迁安置以及城市建设，很多低保户没有固定的住处，2007年7月的统计显示：本区人户分离已达到1069户。很多人户口在渝中区，但借住在其他区县的亲戚家中。如果居住地所在区离户口所在区不远，低保工作人员还能跨区调查、探访。如果居住地距离户口区很远，低保工作人员就难以掌握低保户的具体生活情况。这种情况，不可避免会出现漏保或重复救助的现象。随着农村最低生活保障制度的建立，低保日益成为一项覆盖全民的社会政策。在这种情况下，如何制定新的规则，用于确认低保申请人是应当享受城市低保，还是应当享受农村低保，就显得相当重要。

（2）关于家庭收入核实方面的问题。社会救助是一项选择性社会福利政策。既然是选择就要制定选择的标准。根据《条例》的有关规定，只有家庭平均收入低于当地低保标准的家庭才能享受低保救助。因此，准确认定家庭收入就成为能否享受城市低保救助的关键。在制度运行过程

中，人均收入核实缺乏统一标准，低保工作人员也缺乏相应的核查手段。《条例》规定，管理审批机关可以通过入户调查、邻里访问以及信函索证等方式，对申请人的家庭经济状况和实际生活水平进行调查核实。在实际操作中，主要是采取低保申请人出示收入证明、社会救助工作人员入户调查和邻居取证的方式展开。从操作上讲，这种方法比较粗放，符合中国国情，也有一定的客观性和全面性，但却无法消除瞒报、少报或者不报个人及家庭收入的情况。相对于据此计算补助金额的低保制度要求来讲，显得不够科学。为了弥补家庭收入审核手段的不足，各地只好采取民主评议、社区公示等办法。同时，由于《条例》未规定审核低保申请人的财产状况，而制度实践中又不可能不考虑财产因素，各地都普遍制定了一些排除性条款，用于甄别财产较多的家庭。比如，存款数额较大的、有多套住房的、日常消费较高的等等，不一而足。

从一定意义上讲，低保实践中采取的家庭收入核查办法属于生活形态的直接观察，这种观察与科学认定申请人的家庭收入还有一定的距离。在无法查询金融机构存款、证券信息以及房产、车辆等财产信息，也无法通过税收、公积金、社会保险缴纳情况等来核对家庭收入和财产的情况下，目前的家庭经济状况调查只能通过估测的办法来确定申请人的家庭收入，可以说是“估算”而不是“核算”。

(3) 关于家庭成员界定方面的问题。城市低保在制度设计上是一项按家庭人口平均计算收入的政策，也就是以家庭为救助单位，而不是以个人为救助单位。这样设计的目的是为了强调家庭在社会保障方面的功能。这就涉及到家庭成员的界定问题。家庭成员的界定是一个看似简单、实则复杂的问题。《条例》规定申请低保应当以“共同生活的家庭成员”为单位。根据《婚姻法》关于抚养、扶养以及赡养关系的有关规定，家庭成员一般具有法定的赡抚（扶）养权利或义务。认定“共同生活的家庭成员”一般以户籍登记人口为依据。从制度设计上讲，一家人才能登记为一个户口，或者说一家人只能登记为一个户口。但实际执行中情况千差万别，有的是同一户口的家庭成员，但并不共同生活，比如外出打工、就学人员等；有的是非同一个户口，但共同生活家庭成员，如未迁户口的夫妻、将孩子户口挂靠在别人家、农业户口与非农业户口混居等；还有的是非同一个户口、不共同生活，但却属于家庭成员，如外地读书、服兵役、服刑人员等。目前城市低保制度对家庭成员的确认没有统一的标准，各地在制度实施过程中存在着一定的差异性。

(二) 城市低保标准的科学制定及动态调整问题

在城市低保制度的政策框架中，低保标准处于核心位置，是基础。从一定意义上说，低保制度的具体规定和工作程序，都是围绕低保标准展开的。没有标准，低保救助就缺乏数量化的依据；没有标准，救助对象就无法准确甄别；没有标准，低保救助所需资金和救助人数就不能准确测算。低保标准具有统一性、稳定性、权威性等特点。统一性是指低保标准在一定行政区域内是唯一的；稳定性是指低保标准一旦确定，就不能因人、因事随意调整；权威性是指低保标准由当地人民政府有关部门组织制定，并通过法令或文件形式向社会公布，具有行政法规的效力和权威。同时还要看到，低保标准的制定和调整又是一项技术性很强的工作，它需要根据有关调查数据精心测算，在测算时还需要采用科学的、符合当地实际情况的方法。《条例》对低保标准制定时应考虑的因素、标准制定的权限以及标准的调整等都作出了原则性规定。但各地在按照《条例》规定制定低保标准时，还存在着一些问题，需要认真研究。

(1) 低保标准制定时考虑的因素不够科学。《条例》第六条规定：“城市居民最低生活保障标准，按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用，并适当考虑水电燃煤（燃气）费用以及未成年人的义务教育费用确定。”各地在制定低保标准时，虽运用基本需求支出法进行过测算，但财政因素影响较大，“看米下锅”的现象普遍存在或不同程度的存在。利益表达机制的不健全，对弱势群体争取财政权利必然带来较大影响。因此，“低保标准偏低”几乎成为所有低保对象、社会救助工作人员以及部分学者的共识。较低的低保标准对于高龄及残疾、重病人员、老年人、未成年人等，在满足其基本生活需求方面，尤其显得力不从心。各地在制定低保标准时，普遍认为“保基本生活”就是“保基本生存”。这导致各地在确定基本需求支出清单

时，过多强调食品类的支出，而不考虑或少考虑其他方面的支出需求，如交通、通讯、教育等。而后者不关乎生存却关乎发展。从维持基本生存出发，低保标准自然会偏低，特别是在确保困难群众分享改革发展成果方面，发挥的功能有限。

全国平均低保标准、补助水平与月人均食品消费支出的关系

年份	月人均食品消费支出(元)	平均低保标准(元)	低保标准占月人均食品消费支出比例(%)	人均月补助水平(元)	补助水平占月人均食品消费支出比例(%)
2003	201	149	79.1%	58	27.9%
2004	226	152	74.3%	65	28.8%
2005	243	156	64.2%	72.3	29.8%
2006	259	169.6	65.5%	83.6	32.3%
2007	302	182	60.3%	102	34.1%
2008	335	208	62.1%	141	42.1%

全国平均低保标准、补助水平与城镇居民人均可支配收入的关系

年份	平均低保标准(元)	城镇居民人均可支配收入(元)		低保标准占人均可支配收入比例(%)	人均月补助水平(元)	低保补助水平占人均可支配收入的比例(%)
		按年计算	按月计算			
2002	—	7702.8	642		52	8.1%
2003	149	8472.2	706	21.1%	58	8.2%
2004	152	9421.6	785	19.4%	65	8.3%
2005	156	10493.03	874	17.8%	72.3	8.3%
2006	169.6	11759	980	17.3%	83.6	8.5%
2007	182.4	13784	1148	15.9%	102.7	8.9%
2008	208	15781	1315	15.8%	141	10.7%

上表说明，近年来，虽然城市低保对象的绝对收入在提高，但其相对收入在不断下降。同时，目前低保标准在实施时没有考虑家庭人口结构，三口之家与一口之家适用同样的标准，仅仅是人数的叠加。事实上，从消费情况看，水、电、燃气等属于共用消费品，在制定低保标准时需要考虑在内。

(2) 低保标准的动态调整机制不够健全。低保标准什么时候调整、怎样调整，目前多数地区都缺乏可操作的规定。仅有厦门等少数地区规定每年定期公布低保标准。缺乏动态调整机制，一方面有可能带来低保标准调整的随意性；另一方面有可能使低保标准在面对物价上涨等突发问题时，应对能力不足。物价上涨，意味着相同数量货币购买力的下降，低保金的实际救助力度就会减弱，保障基本生活的目标就很难实现。从2007年开始、持续近两年的食品类价格上涨让我们记忆犹新。在低保对象的日常支出中，绝大部分低保金用于食物消费，因此食物价格的上涨直接冲击着低保对象的生活，低保金的保障力也相应受到冲击。

(3) 低保标准制定的权限规定不尽合理。《条例》规定，直辖市、设区的市的城镇居民最

低生活保障标准，由市人民政府民政部门会同财政、统计、物价等部门制定，报本级人民政府批准并公布执行；县（县级市）的城市居民最低生活保障标准，由县（县级市）人民政府民政部门会同财政、统计、物价等部门制定，报本级人民政府批准并报上一级人民政府备案后公布执行。上述规定虽然能够调动地方政府的积极性，使之在制定低保标准时充分考虑当地的财力状况，但也形成“各自为政”的局面。全国2800多个县，就有2800多个标准，即便是经济条件相同的区域，低保标准也是不一样的。这会带来两方面的问题：一是随意调整。有些地方的领导为了出政绩，确定低保标准主要盯邻县，只要邻县低保标准调整了，即使当地经济状况不许可也要调整；另一种情况是该调不调。就是说物价上涨，低保标准已经不能维持居民基本生活时，仍然从财力角度出发，不予调整低保标准。

（三）城市低保制度实施中的社会参与问题

城市低保制度与传统社会救济制度的最大区别，在于摆脱了过去施舍式的临时性、应急性救济模式。权利化、制度化、规范化的低保救助方式实质上是把低保制度置于城市反贫困的大背景下。在这种情况下，低保救助就不应当是政府的专利，而应当多方面动员社会组织的参与。从国际经验看，多数国家的社会救助工作都是政府、非政府组织，甚至私人组织的合作。目前我国的城市低保制度仍然是政府在“单枪匹马”奋战，虽然有些工作委托社区居民委员会来承担，但社区居委会的准行政性质并没有改变低保制度实践中的“单干”实事。缺乏社会参与的低保救助在制度设计和制度实践中存在着一些问题。

（1）缺乏社会参与的低保制度无法有效整合社会救助信息。随着以低保为核心的救助体系的逐步健全和完善，针对城市贫困群体的社会救助项目不断增加，各项优惠减免政策陆续出台。但是行政部门关注的仅仅是救助政策的落实，比如从事低保的民政部门和从事其他救助的政府部门，甚至实施水、电、燃气等减免的公用事业部门，都会关注与之有关的救助政策的实施，但却不会或很少站在贫困家庭的立场，为其思考综合性的脱贫思路。实际上，贫困人口在信息获取上具有天然的劣势，来自政府、民间、企业等方方面面的救助资源信息，并不能充分到达每一位有需求的救助对象。对一个贫困家庭来讲，非常需要有人帮助他们收集、分析、研判这些信息，并结合自己的情况作出申请或不申请的决定，以使自己所获取的救助资源在符合规定的情况下最大化。

（2）缺乏社会参与的低保制度无法提供心理救助。研究表明，贫困人群易形成封闭、自卑、不求进取的心理趋向，进而走向负面的价值观念、工作态度、社会行为及至家庭行为等。在这种心理状态下形成的贫困文化不仅无助于贫困者脱贫，反而可能造成贫困向下一代的延伸。为避免贫困文化的形成以及贫困的代际传递，需要对低保对象进行心理上的干预，从而使低保对象缓解心理上的焦虑、失落和不满，减少社会排斥，重塑生活信心。有非政府组织介入的救助模式可以弥补单纯低保物质救助的不足，对于提高低保对象的自我救助能力发挥了很大作用，为低保家庭的物质和精神生活提供了有效的支持。

（3）缺乏社会参与的低保制度不能满足低保对象多方面的社会服务需求。城市低保家庭不仅财产少、收入少，可支配的资源有限，社会资本严重不足，而且因经济状况引发的家庭问题也较多，比如婚姻关系、子女教育、家庭冲突等，都会影响低保人群的生活质量。因此，低保救助不能仅仅着眼于物质的救助，还应当从救助对象的具体情况出发，分析其产生问题的根源，特别是要帮助贫困家庭解决其存在的现实问题，提高家庭生活质量。

（四）对特殊困难低保对象进行分类施保问题

分类施保是民政部门在实施城市低保制度中的一个创造，在《条例》上没有明确的规定。对享受低保救助的情况，《条例》仅规定了两种情况：一是对无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、扶养人或者抚养人的城市居民，批准其按照当地城市低保标准全额享受；二是对尚有一定收入的城市居民，批准其按照家庭人均收入低于当地城市低保标准的差额享受。实际上，城市困难人群的情况千差万别，每个家庭都有每个家庭的特殊性。各地在根据《条例》规定开展低保工

作过程中，发现上述规定根本无法满足特殊困难低保家庭的生活，比如家庭中有残疾人、老年人、未成年人或者重病人时，按补差方式计算的低保金根本不足以维持其基本生活。目前分类施保政策已在全国绝大多数城市推行开来，但执行中存在着一些问题。

(1) 现行分类施保政策没有法律依据做支撑。分类施保是各地民政部门的一个创造，其出发点当然是为了保障好特殊困难低保对象的基本生活。分类施保的一个特点是以人为单位而不是以家庭为单位实施救助。尽管各地分类的方法不同，但能够享受分类施保的基本都是有特殊困难的个人。也就是说，以个人为单位开展分类施保，是各地的一个普遍做法。多数地方是对低保家庭中的特殊困难人员进行分类施保，但也有一些地方延伸到了低保边缘群体。比如长沙市有一智障人员，基本上无劳动能力，生活不能自理，成年后与父母亲共同居住，由于父亲有退休工资，家庭平均收入高于低保标准，因而被排除在制度之外，但是其家庭的生活确实比普通低保户还要困难。象这样的家庭严格按《条例》规定是不能纳入低保的，但通过延伸分类施保的办法可以为其提供一些救助。当然，无论是对低保家庭中特殊困难低保对象的分类施保，还是对低保边缘人群的分类施保，都存在着法律依据不足的问题。这使得各地在实施这项政策时深受掣肘。中央财政目前补助地方的城市低保资金已经占到全年城市低保资金支出总数的60%以上，但中央在安排补助低保金时，没有考虑分类施保的因素，不会因为某地实行分类施保而增加补助资金。

(2) 各地在推行分类施保时的政策差异性较大。由于分类施保的政策主要由各地自行制定，因此造成分类施保政策的差异性。比如在特殊困难人员类别划分上，除传统“三无”人员外，有的地方将高龄老人、重残、重病人员等纳入分类范围；另外一些地方则将未成年人、单身母亲等纳入分类范围；还有一些地方将领养孤儿的家庭和有子女上学的家庭也纳入分类范围。在分类施保的具体操作上，有的地方规定在享受原有补差的基础上，可以再增发10%—50%的低保金，也有的地方规定可以再增发5元或者10元以上的低保金，等等。差异性的政策安排造成同一种情况在不同地区享受的救助待遇差别很大，影响了救助制度的均等化原则。

(3) 分类施保政策的执行在基层存在着抵触。分类施保是对低保制度的完善和精细化，其代价是需要做更细致的工作。对基层低保工作人员来讲，待遇不变、人手不增加，而工作量在加大，自然会存在消极情绪。一些地区的基层低保工作人员对分类施保感觉力不从心，他们认为分类越细意味着工作量的成倍增加，对分类施保保持消极态度。因此，分类施保政策越规范，低保制度越完善，意味着基层的工作量越大，政策执行中的变形现象就会越突出。

(五) 低保工作的能力建设严重不足

任何一项社会政策的实施都需要相应的行政成本，低保制度也不例外。所谓行政成本是指各级政府在实施低保制度时所消耗的各种资源，包括办公设施、人员待遇、交通费用等，虽不能带来经济效益，但却是政策执行所必需的。多年来，我国政府在推行城市低保制度过程中，很少关注行政成本问题，用一位基层干部的话说，“总是一味压任务，不提供工作条件”。长期以往，造成低保工作的能力建设严重滞后，特别是基层低保能力欠缺。进而导致低保政策的执行力得不到有效提升。能力不足是当前城市低保制度面临的重要挑战，改进、完善城市低保制度，就不能不正视基层低保能力建设问题。

(1) 基层低保工作人员待遇较低，影响工作情绪。除县级民政部门和街道办事处从事低保的工作人员部分属于公务员外，社区及其他低保工作人员多为非正式招聘，待遇低，收入不理想，多数人员都是凭着一腔热情和对困难人群关爱的心态来开展工作。比如，长沙市的低保专干是2003年长沙市统一考试招聘进来的，进来的时候是以事业编制（同其他地方相比，算是比较好）招进来的，可是待遇问题一直上不去，基本工资每月800元，扣掉保险费用后，实际到手的大概是700元不到。当时招进来的时候，只是做低保这一块工作，随着社会救助项目越来越多，他们承担的工作也增加了。他们普遍感到，自己的工作环境没有保障。物价在长，低保标准在提高，最低工资和社会平均工资也在逐年增加，但他们的待遇却没有相应提高。尤其对于男性而

言，要养家户口，这点工资对他们来说，真的是太少了，所以出现了低保专干流动性较大的问题。应当说，社区低保工作者是低保制度有效实施的基础，如果没有一支稳定的工作队伍，很难想象低保制度能够顺利实施。

(2) 基层专职低保工作人员少，人力不足。目前城市低保最主要的工作都是在社区层面完成的。象长沙市这样由市里统一招聘低保专干的做法并不普遍，很多地方的低保工作力量都需要由街道或社区自行解决。社区居委会属于基层群众性自治组织，其组成人员都由社区居民选举产生。一般情况下，社区居委会会指派一名居委会成员负责低保工作，有时也被称为“低保专干”，说是“专干”，实则兼职。许多地方的低保专干在社区里面管的不仅仅是低保，还有许多其他的社区事务。由于人手不足，一些社区就出现了简化工作程序的现象。

(3) 基层低保工作经费少且得不到足额落实。基层低保工作人员在开展低保工作时，需要印制低保政策宣传材料、低保申请审批表及其他相关证明材料等，需要入户调查甚至要到申请人工作的单位去核对收入；需要组织低保对象开展社区公益劳动等，这些低保日常管理服务工作都需要经费做保障。由于不能实现“费随事转”，社区低保管理经费得不到落实，肯定会影响低保工作的绩效。

(4) 基层低保工作人员的技能有待提高。随着动态管理、分类施保等规范化要求的提出，低保工作的技术含量越来越高。从低保标准的制定、低保金的计算，到家庭收入的核查、社区评议，再到低保金的发放等，都提出了越来越高的技术规范和要求。以社区居委会干部为主体的低保工作人员素质与这一要求存在着明显的差距。迫切需要从专业化、职业化的角度思考如何提高基层低保工作人员素质。毕竟，人是决定性因素。工作人员素质上不去，再好的社会救助政策都不可能得到彻底的贯彻执行。

上面从五个方面归结了当前城市低保制度实践中存在的突出问题。还有一些其他的问题，比如低保制度与就业制度之间的衔接、低保制度违法成本较低、基层低保工作人员的合法权益得不到保障、低保标准与其他社会保障标准未建立适当的关联等，也都对低保制度的绩效带来负面的影响，需要通过采取适当的措施，加以克服，以进一步完善我国的城市低保制度。

二、进一步完善我国城市低保制度的政策建议

(一) 着手建立城市贫困监测体系。应当强化城市低保是我国城市反贫困重要策略这一理念，进一步拓展城市低保制度的发展空间。在当前我国城市贫困状况不甚清晰（主要表现在我国尚未制定城镇贫困标准）的情况下，开发城市贫困指标体系，逐步建立城市贫困监测网络，这对于正确认识我国的城镇贫困问题，摸清城市贫困的现状、类型以及贫困人群的构成都有着重要意义。贫困监测体系的建立将使城市低保制度更有针对性，有助于提高城市低保制度的救助效能。

(二) 在城市低保制度的瞄准上应指向全体城市居民。“持有非农业户口的城市居民”仅仅是城市居民的一部分。在农村低保制度全面建立的情况下，城市低保制度应将“低保”这一公共产品均等提供给所有的城市居民。这样，城市低保面向全体城市居民，农村低保面向全体农村居民，所有公民才能都有机会享受到低保救助。当然，在城乡低保标准差异较大的情况下，可以为“城市居民”设置界定条件，比如居住时间、从业形式、是否拥有农业生产资料等。

(三) 建立家庭收入、财产申报制度。申报与声明后由低保工作人员上门核查是两个概念、两种内涵。申报是低保申请人基于诚信原则向低保工作机构报告其家庭财产和收入情况的一种形式，具有法律意味；声明则是低保申请人正式或非正式的一种报告，仅仅是为低保工作人员核查其家庭收入提供依据。前者建立在对申请人的信任基础上，后者则以对低保申请人的不信任为基础。家庭收入、财产申报制度的建立，有助于树立低保申请人的诚信观念，强化其法律意识。当以一种不诚实的方式申报其家庭收入及财产时，需要承担相应的法律责任，有可能受到法律的制裁。

(四) 将家庭财产设定为能否享受城市低保的资格认定条件之一。收入与财产是两个不同的

概念。有的人家财万贯，但在一个统计周期内不见得有收入或者收入较少。仅仅依据收入情况确定能否纳入低保是偏面的。一个拥有两套住房的人申请享受低保显然也是不合适的。因此，有必要将财产设定为与收入并列的两个条件，只有同时满足这两个条件才能申请享受低保救助。同时，要明确界定财产的范围，比如存款、债券、股票、房产、车辆等。对于无法准确核实其价值的实物，则尽量不予考虑，以避免因不可操作而带来实践工作中的争议。

（五）逐步建立居民收入财产信息共享机制。民政部门在核查低保申请人家庭财产和家庭收入时，面临着部门间信息无法共享的难题。特别是银行存款、债券等金融资产、房产、车辆等信息，以及税务、公积金、社会保险等信息，分散在不同的机构和部门。只有实现部门间信息共享，才有可能更为准确地核查低保申请人的家庭收入以及财产状况。建议各地象上海那样成立居民家庭经济状况核查中心这样的机构，开发相应的信息平台，与银行、证券、房地产、税务、保险、户籍、车辆管理等部门实现系统对接和信息交换，通过信息资源的整合，运用技术手段，实现城市贫困家庭的准确认定。同时，在低保申请人及其家庭成员授权的前提下，通过法律法规赋予民政部门到金融机构、房地产管理等机构和部门查询其家庭收入和财产的权力。

（六）加快规范分类施保工作。鉴于分类施保政策对特殊困难低保对象的基本生活保障作用，应将之作为今后完善城市低保制度的重要内容加以规范。特别是在起草《社会救助法》和修订《城市居民最低生活保障条例》时，应将分类施保的内容纳入其中，通过法律法规的形式确认分类施保的法律地位。在政策实践中，应通过制定分类标准、补助系数、保障分类资金等方法，逐步统一、规范分类施保。

（七）建立城市低保标准的动态调整机制。应深入研究城市低保标准制定时参考的因素，制定操作性强的制定程序；在低保标准的制定权限上，可考虑逐步将城市低保标准的制定权上收省级人民政府，为今后城乡低保标准的区域性统一奠定基础；建立低保标准定期公布制度，规定不论是否调整低保标准，当地人民政府都应定期公布；研究建立物价突然上涨情况下低保标准的应急调整方案，规范居民基本生活消费价格指数与低保标准之间的关联。

（八）建立评估基层低保工作的指标体系。考核、评估基层低保工作是从行政角度推动低保制度全面实施的重要手段。如果没有一套科学、统一的评估指标体系，就有可能造成对基层低保工作考核的失误。建议尽快开发建立一套多层次、可操作、适用性强的基层低保工作评估指标体系，从制度建设、工作规程、监督检查等多个方面对基层低保制度实施情况进行评估。同时，应建立低保工作评估与低保工作人员个人业绩挂钩机制，促进低保制度的全面落实。

（九）开发适合于基层低保工作人员的业务培训教材。由于基层低保工作人员流动较快，低保业务知识也在不断更新，因此有必要定期对基层低保工作人员进行业务培训，特别是低保政策、业务流程、社工知识、社会心理等。同时，考虑到基层低保工作人员时间少、文化水平不高实际情况下，应着力开发图文并茂、浅显易懂的培训教材，特别是互动式、案例式培训教材。在此基础上，应定期组织低保业务培训，尽可能使基层新任低保工作人员经过培训后再上岗。只有这样，才能确保城市低保工作的质量。

（十）强化低保等社会救助政策的宣传。有效的宣传不仅是社会救助政策得到真正落实的辅助性手段，而且也是发动群众监督社会救助政策执行的一个过程。宣传分两个层面，一是向有救助需求的困难居民宣传申请救助的程序、方法和要求，以及申请时需要提交的有关材料；二是向一般民众的宣传，使一般民众都知道社会救助的政策规定和执行情况。在宣传方式上，可采取设立专业网站、印制小册子等办法，也可以邀请媒体做社会救助方面的报道。

（十一）鼓励引进慈善类公益组织。社会组织的广泛参与是城市低保工作健康发展的重要基础。这里的社会组织不仅指基层群众性自治组织——社区居民委员会，还包括慈善类公益组织，比如红十字会、慈善基金会、慈善超市等。慈善类公益组织可以吸收大量具有社会工作职业水平资质的人加入，为城市贫困人群提供心理、技术、人际关系等多层次的社会救助服务。建议国家

应制定鼓励和引导慈善类公益组织发展的规划和政策，比如用备案度代替审批制等，为慈善类公益组织介入城市低保工作创造更为宽松的制度环境。同时，应抓紧研究制定政府购买服务的标准、程序和方法，不断探索积累政府购买服务的试点经验。

作者单位：民政部社会救助司。

文档附件：

编辑： 文章来源： 《社会保障研究》2009年第4期

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]