

民政政策理论研究

优秀论文集 (2004)

MIN ZHENG
ZHENGCE
LILUN YANJIU

下

民政部办公厅 [编]
民政部政策研究中心

民政政策理论研究 优秀论文集 (2004)

民政部办公厅 编
民政部政策研究中心

(下)

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民政政策理论研究优秀论文集 (2004) / 民政部办公厅、民政部政策研究中心编. —北京: 中国社会出版社, 2004.12

ISBN 7-5087-0381-2

I. 民... II. ①民...②民... III. 民政工作—中国—文集
IV. D632-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 136909 号

书 名: 民政政策理论研究优秀论文集 (2004)
编 者: 民政部办公厅、民政部政策研究中心
责任编辑: 二编室

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电话: 66020531 电传: 66026806
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 787mm × 1092mm 1/16
总 印 张: 65.75
总 字 数: 1100 千字
版 次: 2005 年 1 月第 1 版
印 次: 2005 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0381-2/D·213
总 定 价: 156.00 元 (上下册)

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

目 录

加强政策理论研究 促进民政事业发展

——2004 年“民政论坛”致辞

民政部部长 李学举..... (1)

整合力量 创崖机制推进民政政策理论研究

——在 2004 年民政论坛上的总结讲话

民政部副部长 李立国..... (5)

民政事业应整体纳入国民经济和社会发展规划 (计划)

..... 黄炳泰(1)

浅谈民政部门的危机公关..... 谭香华 张甲凤 (18)

有理推定:新时期民政信访工作理念..... 张有义 (28)

社会项目与民主、平等和经济增长..... 侯小伏 (41)

论现代民政理念的实践探索..... 沈玉成 (54)

突破藩篱 化解分割 迈向一体化..... 黄永红等 (63)

在市场经济环境中创造卓越影响力..... 李 刚 (99)

整合传统农村社会救济制度 建立新型农村社会救助体系

..... 金双秋 (117)

乡镇政府与村民自治关系研究 周良才 胡柏翠 (166)

江西省第五届村委会选举情况比较与分析

..... 蔡建武 虞烈东 唐咸富 (195)

推进当前村民自治民主进程的对策探讨 谷满园 王伊亮 (216)

关于城乡退役士兵优抚安置一体化工作的思考 廖威锐 (241)

促进城市社区非营利组织健康发展的对策研究

..... 河北省社会科学院课题组 (255)

中国流浪少年儿童预防、救助与回归

..... 张明锁 王万民 谢小卫 郭晓莉 (300)

民间组织发展与管理国际比较研究 张玉枝 (332)

论我国非营利组织与公益信托的发展 沈佩玲 (358)

民间组织发展法律环境研究 方国平 (375)

我国殡葬改革的历史和经验

..... 民政部社会福利和社会事务司课题组 (390)

适应我国现代化进程要求 推进行政区划改革 戴均良 (404)

关键时期对民政工作的再认识 赵红娟 (413)

树立和落实科学发展观 积极探索民办事业发展对策

..... 齐航建 王善义 (423)

民政工作绩效管理浅论 马 宏 (431)

建立面向未来的民政业务信息化评价标准 陈玉生 (444)

构建和谐社会与新时期民政工作 赵 义 (453)

关于开展养老护理员国家职业技能鉴定的若干建议

..... 张晓玉 (462)

让就业有利可图

..... 华东师范大学和上海浦东新区劳动保障学会课题组 (481)

城市低保困扰因素类型分析与制度文本求解 曾 凯 (511)

问题与出路: 转型社会中的社会福利工作研究 陈为雷 (527)

五保村建设探析 方 明 (540)

沈阳市社会救助科技投入问题研究

..... 张 颖 秦丽娜 刘柏青 (552)

关于被征地农民社会保障问题的调查与思考 章秀平 (571)

构筑新型社会救助体系探讨 黄元龙 (577)

构筑我国新型城市社会保障体系的理论探索 张广汇 (589)

论社会救助体系建设的保障机制 尚寿山 栾树森 (597)

北京市社会救助体系建设调研报告 北京市民政局课题组 (605)

北京市农村低保制度剖析 齐 瑜 (620)

低保制度的实践与思考 刘润华 (630)

完善城市居民自治推进基层民主政治建设

- 鄢一忠 林跃强 林 振 (648)
- 论村民自治中的村务知情权 李 旭 (660)
- 乡村治理视角的村民自治结构探析 周瑛 滕容 曾凯 (679)
- 质疑村民委员会选举工作 何长缨 (715)
- “以民为本”的绩效型“街道—社区”管理模式的探索
..... 刘 锋 阎 宾 (733)
- 城市社区建设的基础性工程 阎锡广 (746)
- 解析村规民约制定和执行的法律依据 张福顺 (762)
- 全面推进军休服务管理社会化 开创军休服务管理工作新局面
..... 韩禄旭 丁照霞 (770)
- 建立公平竞争安置机制 维护退役士兵合法权益
..... 蒋昆生 丁伟鸿 何松春 (783)
- 我国殡葬服务市场秩序的规范问题 朱金龙 (790)
- 从后“孙志刚事件”反思中国社会政策的立法 郭伟和 (815)
- 关于建立全国地名导向系统的构想
..... 民政部地名研究所课题组 (828)
- 地名的信息价值及其实现 刘连安 (849)
- 殡葬管理实践与思考 陈昌毅 (861)
- 关于加快民间组织的健康发育发挥民间组织职能作用的思考
..... 罗卫国 (896)
- 中国殡葬业走可持续发展道路的几点思考 杨根来 (912)
- 关于民办非企业单位非营利性的探讨和管理对策刍议
..... 于轶群 (931)
- 农村专业经济协会发展的困境与出路 齐航建 韩学斌 (951)
- 我国殡葬事务的行政管理 张洪昌 李 健 譙喜斌 (964)
- 关于殡葬服务产业化问题的探讨
..... 浙江省民政厅社会事务处课题组 (981)
- 关于我国行政区划和行政设置的研究 齐晓辉 (988)

完善我国开发区行政管理体制	黄 茹 (996)
中国民间组织的“官民二重性”及其监管问题研究	陆明远 (1011)

城市低保困扰因素类型分析与制度文本求解

曾 凯

“应保尽保”是城市低保政策的核心,在实践中相对应两个话语:一,应该保的是否已经保了,反之,入保之外是否含有因遭社会排斥而含有应保未保的成分,简称尽保里的“社会排斥”;二,全部保的里面是否有不应保的成分,简称应保里的“不应保”。笔者认为这二者构成了困扰应保尽保的两大因素。解读这两个话语自然需要弄清两个隐含的命题,即低保救助标准如何确定,居民家庭收入如何界定。从全国实践看,“社会排斥”已基本化解,当下及今后一段时间有必要集中精力攻克低保标准公平确定、家庭收入科学合理界定与“不应保”现象。这就需要规范“制标”工作,对现有和潜在的城市低保人群进行深入分析,科学、合理地界定居民收入,探明与政府博弈特定人的心态、方式、手段,理清思路,夯实城市低保的工作平台,从而有助于挤掉工作中的“水分”,有助于政府制定相应政策预防和阻却“不应保”现象的发生,有助于政府公平、公正、合法、合理地运用城市低保政策依法保障贫困群众最基本的生活。

一、城市低保应保人群分析

城市低保的应保人群从致贫角度(区别于户主身份识别的统计口径),大致分为两大类十二种类型,第一类是传统意义上的民政救济对象,以1984年城市体制改革前后判断,并无显著区别,包括城市三无型、因残致贫型、因病致贫型、多孩致贫型、家庭劳力缺失型、家族或特定“圈子”支持缺失型、传统特殊型和突发困难型八种;第二类是城市体制改革以后出现的新型贫困人群,是当前开展城市低保工作的重点,包括贫困文化型、体制外老人与无业型、劳动技能淘汰型和两劳人员求业型四种。

(一)城市三无型。指城市居民家庭全体成员均属于无劳动能力的或

者无生活来源的或者无法定扶养义务人的老年人、残疾人和未成年人,或者虽有法定扶养义务人,但是扶养义务人无扶养能力而导致贫困。其内涵相当于农村五保户,区别在于常住地不同。孤儿、孤老,居士还俗等属于此类情况。

(二) 因残致贫型。指家庭中因残疾人口较多或者扶养重残亲属导致家庭负担系数偏高而发生贫困。主要有无业重残、夫妻双残、代代残疾或隔代残疾等重点形态。

(三) 因病致贫型。因病致贫有两种情形,一是具有稳定收入家庭中,因部分成员诊疗支出巨大而使得整个家庭经济面临返贫的情形,二是家庭主要劳动力患病导致就业成为不可能使得家庭生活难以为继的情形。从文本层面理解,第一种情形因稳定收入高于低保线而不得纳入最低生活保障范围,但应纳入救助体系;第二种情形由于面临收入枯竭显然应予以最低生活保障。

(四) 多孩致贫型。指家庭中父母生育或收养较多的孩子,或者低于劳动力年龄,或者虽超出16岁但仍在校就读而导致贫困。需要明确的是家庭孩子多可能是计划生育法规内一胎多孩的结果,也可能是违反计划生育法所致,但这二者均公平享受城市低保待遇,从国务院条例到省规范性文件均没有歧视后者的规定。

(五) 家庭劳力缺失型。家庭主要劳力因自然死亡或离异而缺失,或因主要劳力经济上不往来使得实际缺失成为现实致使家庭生计发生困难。该类型里为数众多的是自身处于下岗、失业、无业状态的中年妇女因离异而贫困。

(六) 家族或特定“圈子”支持缺失型。一些家庭依赖家族支持渡过或正在过渡生活难关,如果离开了父母、兄弟姐妹的支持,生活立即非常窘迫。一旦这些家族成员因退休、下岗、失业、不测导致自身收入锐减或中断,使得支助难以为继或不可能,该家庭即陷入贫困。特定“圈子”支助缺失情况同理。

(七) 传统特殊型。指在社会主义改造和历次政治运动中因种种原因未能落实政策或属于政策盲区而导致贫困。大体有十种类型:(1) 宽释人员,(2) 残疾知青,(3) 起义投诚人员,(4) 原国民党特赦人员,(5) 平反纠错人员(“三民”),(6) 右派摘帽人员,(7) 翻案人员,(8) 刑释林

江案犯,(9)特释托派,(10)散居归侨、外国侨民、老归侨(侨团)。

(八)突发困难型。居民突发经济困难的情形比较复杂,比较典型的有四种:(1)遭遇自然灾害,(2)遭遇火灾,(3)罪案中遭人身伤害或财产损失,(4)遭车祸重伤或死亡。由于不幸的家庭情况各不相同,居民自身恢复的能量有大有小,决定了政府帮助力度的强弱和救济期限的长短。

(九)贫困文化型。指家庭中父母行为不当、缺乏劳动动机以及家庭和社区环境约束氛围中累及父辈与子辈两代人的安贫、无精神追求、但求温饱的维持生存性贫困。

(十)体制外老人与无业型。指游离于体制之外的三种贫困人,一是达到退休年龄却未享受退休金或养老保险金,二是在劳动力年龄处于无业状态,三是在劳动力年龄处于薄薪灵活就业状态。所谓体制外包含三种情况,(1)退休前所在的企业尚未建立养老保险制度并且已经实际不存在,(2)达到退休年龄之前的劳动力阶段从未正式进入国家机关、企事业单位,(3)国家机关、企事业单位正式员工及长期合同工以外的劳动力人口。

(十一)劳动技能淘汰型。指技能单一、文化素质有限的产业工人,在原企业精简、改制过程中被优化、淘汰而失去原有岗位又难以胜任新岗位导致贫困。企业精简、改制(注:关、停、并、转、股份制改造等)的国际背景是“探底竞争”,即在国际分工竞争的体系内处于最底层的传统劳动密集型产业,以劳动力低价格作为国际竞争手段,争相压低普通劳动者的工资福利水平,以增强其产品和投资环境国际竞争力的竞争格局;国内背景是“断臂求生”,即在双重夹击下,一方面来自先进技术及雄厚资金实力为代表的国际资本,另一方面是拥有廉价劳动力及土地资源的乡镇企业或“红头”集体企业或完成特定资本积累的私营企业,城市传统国有企业或集体部门企业不得不进行大规模的产业结构调整,不得不卸下“企业办社会”的包袱,由此减员增效或整体下岗成为趋势,产生大量的失业现象,失业人群主要是技能单一、缺乏学习素质的产业工人。

(十二)两劳人员失业型。两劳失业人员因各种原因在求职过程中遭遇“社会排斥”,也由于其自身心理、人格缺陷或缺乏必要的劳动技能使得谋生成为困难而导致贫困。为预防其步入犯罪谋生的道路,维护社会稳定,在积极推介就业岗位未奏效的情形下,将其纳入低保是十分必要的。

二、地方政府博弈过程的困扰及其制度文本求解

目前实施城市低保制度,就县级层面保证制度运转而言,困扰因素可以从两个方面分析,一是制度操作层面,存在体制性支撑缺憾,归纳为四个缺陷:即缺人,目前县级民政局、街道办和社区居委会三级工作部门均缺低保专干,难以胜任量大、复杂的工作任务;缺工作经费,由于县级工作经费安排往往不是根据工作量的大小和动态管理的力度,带有一定随意性,导致拨付街道及社区的经费大打折扣甚至是象征性的,这就难以保证入户调查费用,无从建立激励机制,而仅靠奉献精神开展工作是不能成为一种制度性安排的;缺执法培训,当前低保工作人员素质参差不齐,存在糊涂低保、马虎低保、潦草低保和推诿低保等现象,亟待加强培训力度,求得规范统一;缺执法手段,法律法规未授权民政部门享有居民存款调查权、就业收入调查权和媒体公示权,科学界定居民收入难度很大,另一方面法律法规虽然规定了行政处罚权,但处罚主体没有明确是民政部门。由于该层面涉及机构改革、人事改革、财政体制改革等诸方面,不在本文讨论之列。二是制度文本层面,主要体现在以下四个方面,是本文探讨的重点。

(一) 遭遇“社会排斥”现象已基本从制度层面得到求解

实施城市低保政策的目的是给予所有城市贫困居民最基本的生活保障,这是一个长期的过程。从城市反贫困高度认识,其焦点在于居民置身于失业、技能缺乏、收入低下、住房困难、罪案高发环境、丧失健康以及家庭破裂等等矛盾交织的环境里,利益被忽视,声音被埋没,被排斥在主流社会之外,学术界称为“社会排斥”,与之对应的是“赢者通吃”。自从1995年在哥本哈根召开“社会发展及进一步行动”的世界峰会以来,“社会排斥”成为一个使用频率很高的概念,本文基本沿用英国政府“社会排

斥办公室”所下的定义注^①。按照这个定义,城市低保实施过程中的主要障碍来自于制度设计层面、观念层面和资源层面。

1. 制度设计层面,“一扩大”、“一废除”杜绝了社会排斥

“一扩大”是指扩大保障范围。1997年9月2日国务院出台了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,文件对享受低保的居民作了限制,规定领取低保的三种对象:(1)无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民;(2)领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业,家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民;(3)在职职工和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后,其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。这排斥了贫困个体户、遗属费领取者、两劳释放人员、传统特殊救济对象。1999年9月28日国务院发布了《城市居民最低生活保障条例》,解除了这些排斥,规定凡是低于当地城市居民最低生活保障标准的居民均可享受城市低保。

“一废除”是指废除一些地方按劳动年龄计算“虚拟收入”的做法。关于虚拟收入,有的地方规定只要在劳动力年龄之内一律按不低于最低工资的标准或者下岗职工基本生活费计算劳动收入,无视业主拖欠工资、待岗内退期间无工资和停薪留职无收入的事实给予在职人员(包括在岗、待岗和内退)计算收入。实际上是排斥了这部分人的低保资格。由于城市低保制度属地方首创,当国务院《通知》出台之时,已经有165个城市(截至1997年3月)按照自己对城市贫困问题和社会援助制度的理解制定了地方性政策法规而且已经付诸实施,相当多的城市在其地方法规政策里规定了“虚拟收入”、“模拟收入”、“视同为”等条款。可贵的是民政部于2002年1月16日下发了《关于贯彻落实朱镕基总理重要指示的紧急通知》,严令“一律按照家庭成员实际收入数额计算”,纠正了“虚拟收入”的做法。

^① “社会排斥作为一个简单的术语,指的是某些人们或地区遇到诸如失业、技能缺乏、收入低下、住房困难、罪案高发环境、丧失健康以及家庭破裂等等交织在一起的综合性问题时所发生的现象”,转自孙炳耀《转型过程中的社会排斥与边缘化——以中国内地的下岗职工为例》。

2. 观念层面, 惜保现象少而又少

全国各地在实施城市低保过程中, 领导重视, 认识统一, 又紧紧依托社区开展救助。社区工作者普遍认为最高兴做的事情就是为市民办理城市低保, 首先社区不负担低保经费, 又赢得了民心, 还增强了社区凝聚力。社区流行一个倾向, 盼望提高城市低保标准, 放宽入保条件, 让更多的居民得到更多的实惠。因此, 从观念上, 社区工作者对低保对象的理解不会只拘泥于三无对象、病残人员, 相反对一度谨慎的摆地摊个体户、刑满释放人员、经济效益不好的在职人员等申请低保也能够接受, 惜保现象少而又少, 由观念产生的社会排斥仅仅是个别现象。

3. 资源层面, 较大力度的财政转移支付基本消除了财力对城市贫困界定可能施加的影响

近年来, 中央加大了财政转移支付力度, 1999 年度中央财政支出占全国城市低保总支出的 17%, 2002 年度达 42%, 2003 年度进一步提高到 61%, 绝对值是 2002 年的两倍, 相当省份的省级财政转移支付力度也很大, 使得县级财政负担相对较小, 这就为制度层面化解经费悖论创造了良好的条件。经费悖论发生在越是贫困的地方, 由于财政收入状况不佳, 贫困家庭较多, 导致财政支出的绝对额反而较富裕地区大, 即所谓越穷支出越大, 形成负担悖论。一旦经费有了较充裕的保障, 应保贫困户被人为排斥在外的机会就大大减少了。通过转移支付的财政杠杆, 实践认定的贫困户与文本定义的贫困户基本一致起来。

(二) 遭遇低保标准确定欠科学失公平现象的制度求解

按照《城市居民最低生活保障条例》第六条和原民政部长多吉才让著书《中国最低生活保障制度研究与实践》的解释, 制定城市低保标准主要考虑两个因素: 维持基本生活所必须的最低支出和财政承受能力。各地在具体落实中, 对这两个因素的政策解读不尽一致。“基本生活”表述方面, 有的涵盖“医疗”, 有的涵盖“交通”; 有的地方政府按照生存线理解, 有的地方政府按照温饱线理解(如北京市)。财政承受能力方面, 富裕地方

制定的标准高,落后的地方保障标准则低。在36个中心城市所执行的低保标准中(以2003年民政部通报数字为准,下同),深圳市326元,广州市300元,北京市(上海市)290元,厦门市270元,沈阳市205元,武汉市193元。全国执行标准最高的是344元(如深圳市罗湖区、福田区、南山区),最低的是78元(如内蒙古兴安盟突泉县、科尔沁右翼中旗),前者是后者的4.4倍,在生活必需品供给基本市场化的前提下,生活消费价格水平不会有如此大的差距。所以,只能认为后者的保障水平偏低,显失公平,这极可能是地方财政困难造成。

关于城市低保标准的测定办法,《城市居民最低生活保障条例》,没有专门规定。从各地情况看,大约有四种方式:(1)比较科学方式。通过比较科学的调查研究,再结合本地财力确定标准。上海市、北京市以“市场菜篮法”确定,福州市用“恩格尔系数法”确定,广州市用“收入比例法”确定等等。(2)参照式。参照发展水平与本地相似的城市保障标准,再结合本地财力确定标准。相当一部分大中城市都采取这种方式,保障水平可能偏低。(3)相关衔接式。有的地方根据居民生活保障相关制度链接的原则,选择最低工资标准的一定比例确定标准。福建省某市曾经以最低工资标准的50%确定。(4)财力完全决定方式。完全依据本地财政能力确定标准,绝大多数中小城市都采用这种方式,保障水平偏低。除第一种方式外,那三种方式或多或少的带有地方政府随意确定保障标准的现象,测定方法并不科学。

由于我国幅员辽阔,各地经济发展水平显著差别,制度本身“最低生活”的弹性很大,并且各地生活习惯、民风民俗、民族特点、宗教信仰等社会文化因素的经济含量多种多样,因此确定全国、省级的统一低保标准是非常困难的。从制度设计上说,有两种途径规范“制标”(即制定城市低保标准)行为,通过全国性统一规则,力求做到科学测定、相对公平。(1)中央(或省级)为主,地方落实。由民政部在深入调查的基础上,用科学的方法制定出指导性标准,该标准以综合指数法求得,分档确定,细化到县(市、区、旗)。综合指数由人均GDP、城镇居民人均可支配收入、人均地方财政收入和人均地方财政支出构成。该指数既可用“绝对标准”表达,也可用“相对标准”表达。或者由民政部制定参照指标体系为核心的工作框架及工作程序,交各省按照上述综合指标法具体确定指导性标

准,由辖区内各县(市、区、旗)按照标准抓落实。(2)地方为主,中央(或省级)督察。各(县、市、区、旗)按照民政部确定的四种科学办法,即“市场菜篮法”、“恩格尔系数法”、“收入比例法”和“生活形态法”,择一认真测算,以当地政府名义上报其标准确定的方案与结果,再由上一级政府的民政部门审查确认并行文通知执行。

(三) 遭遇收入界定难现象的制度求解

居民收入界定难一直是困扰基层民政部门的普遍难题和主要问题之一。由于居民家庭收入的客观复杂性及生活习惯、民风民俗、民族特点、宗教信仰等社会文化因素本身及其经济含量各地不一,无法从常规调查方式中了解到真实的家庭收入情况。所谓的常规调查法,社区工作者形象概括为“上门看房子,进屋看电器(装修),吃饭看盘子,穿着看身子(家庭日常用品),交谈问收入”根据基层实践经验,目前民政部门总结出判定居民收入的方法大体有五种:

1. 内涵构成法。所谓内涵构成法,即根据居民收入这一概念的内涵与外延逐个加以判断与确值,通过合并计算或排除得出居民实际收入的计算方法。居民收入的内涵大体包括 12 项:(1) 工资、奖金、津贴、补贴及其他劳动收入;(2) 法定的赡养费、抚养费、扶养费;(3) 下岗职工基本生活费或失业保险金;(4) 离退休费或离退休职工养老金;(5) 失业人员失业金;(6) 遗属困难生活费;(7) 特许权使用收入,出租或者变卖家庭资产获得的收入;(8) 继承的遗产和接受的赠予;(9) 储蓄存款、股票、股金、债券、商业保险等其他有价证券及孳息;(10) 稿酬、彩票和有奖销售中获得的奖金;(11) 社会救济对象领取的定期救济金;(12) 自谋职业收入。居民收入的外延大体排除了 9 项:(1) 优抚对象的优待金、抚恤金、定期定量补助费、“解三难”补助金注^①;(2) “五老”定补金注^②;(3) 丧葬补助费及家属享受的一次性抚恤金;(4) 政府发给的各类奖励金、节日慰问金和临时救济金(均不超过 1000 元的);(5) 人身损害赔偿

^① 理论上说,国家有责任照顾好优抚对象和“五老”对象的生活,优抚及五老政策应该保证其免于贫困,也就是说,这两类人的生活困难不应该在低保制度中解决。

中生活费以外的赔偿金；(6)为解决在校学生就学困难，由政府和社会给予的补助金；(7)因公负伤护理费；(8)企业职工解除劳动关系获得的实际领取的经济补偿金；(9)交通补贴、住房公积金、住房补贴、劳动或人事部门统一收取的社会保险费、冬季取暖补贴、书报和洗理费。由于缺乏执法手段，诚信环境尚不发达，运用内涵构成法直接判断居民收入的局限性较大。

2. 时空经济判断法。所谓时空经济判断法是指通过组织居民参加公益性劳动形成同一时间不可能同步进行两种劳动（表现为时间上不经济），以判断其劳动报酬的有无；通过组织月度见面签字制度形成同一个人不可能同时出现在两个立体空间内（表现为空间上不经济），判断其常住地是否迁移，以取舍其低保资格。实践证明，该办法简捷、高效。

3. 外部行为观察法。由于一定的收入与一定的消费行为或者生活方式紧密联系，所以通过观察居民的行为界定其收入水平不失为一个重要而又有效的方法。运用外部行为观察法时，规定具有下列情形之一的一律不得享受城市低保：(1) 参与吸毒、赌博、嫖娼、卖淫且仍不悔改的家庭成员，或者具有酗酒恶习的，即使其家庭人均月收入在市区最低生活保障线以下；(2) 实行存款余额淘汰制，即3个月未支取低保金的自动取消其低保资格；(3) 拥有自己出资购买并用于消费的空调、钢琴、摩托车、机动车辆（不含残疾人专用机动车）、移动电话、电动自行车等非生活必需高档消费品的，大办婚丧事的，即使其家庭人均月收入在市区最低生活保障线以下；(4) 申请低保对象家庭成员中有沿街开店（含店面出租）、承包经营、从事运输业（含中巴、农用车、面的）行为的；(5) 日常生活用水、用电、用煤（燃气）及电话费用支出（各项之和）高于当地城镇居民“低收入组”平均支出标准（以当地统计部门抽样调查数据为依据）的；(6) 出资安排子女择校就读（借读）、择园入托或者出国读书、经商、打工的；(7) 购买股票、金银首饰或古玩字画等高价值收藏品或投资有价证券、商业保险行为的家庭；(8) 出租、转让房屋，或者在2年内购买房屋超过30平方米，或者一年内装修现有住房花费在2000元以上的，或者自建房的；(9) 小灵通每月费用超过35元的（含基本费）；(10) 家庭雇佣保姆、帮工的。

4. 直观成员界定法。不同性质的家庭成员其收入水平不一，有的难

以界定,有的相对直观些、便捷些,但针对直观成员组合的家庭,其收入界定往往有可靠办法。所谓直观成员,基于实践分析,大致包含七种类型:成人民间养子女、16岁以下未成年人、在校生、离异者、重度残疾人、高龄老人、非个体或非书面合同在职人员。从实践经验看,目前运用比较成熟的规则有:(1)在职职工的收入计算。应包括各类工资、津贴、补贴、奖金和其他合法收入,原则上以单位证明为准,但为了充分体现政府各项政策的连续性,每位在职职工的各项收入总和的核算不应低于当地最低工资标准;(2)挂户家庭的收入计算。对确属无住房而未能单独立户且经济上完全独立的挂户家庭,其家庭的收入计算不应该与所挂的家庭合并计算,应以其家庭的人员收入计算收入,符合条件的,应享受城市低保待遇;(3)与离、退休父母同住的家庭收入计算。成年已婚子女因离异、丧偶或者无住房等原因而与离、退休父母同住的,其家庭收入应当与其父母的收入分开计算;(4)离婚家庭的收入计算。夫妻离婚的家庭中,申请低保的一方其申请期限的界定办法为:低保申请资格期限(月) = (现金 + 存款 + 有价证券市值 - 债务 - 抚养费 - 赡养费) ÷ [160元/月 × (1 + 无经济能力户籍家庭成员数)],自离婚生效的下个月起计算期限,期满后方履行入保程序;抚养费和赡养费的认定以书面材料为主,经与被抚养人及被赡养人见面并取得认可后方生效。夫妻离婚家庭的子女抚养费和抚养费按照离婚判决(调解)书或者离婚协议书的约定计入家庭收入;(5)老人赡养费的计算。子女应尽赡养义务,凡子女处于在职、经商、出国状态的,应计算其赡养收入。子女给付父母的赡养费 = (子女家庭的月收入 - 子女家庭人口数 × 当年当地最低生活保障标准) ÷ 4。如不能确定子女家庭月收入的,每位子女应付赡养费的计算标准不低于当地风俗下限值(如50元/月),凡子女处于务工状态的每位计算标准不低于当地风俗下限值(如30元/月);(6)16岁以下未成年人收入计算为零,在校生不论学历其收入计算为零;(7)重度残疾人收入计算为零,所谓重度残疾人是指一、二级盲,一、二级聋,一级言语残疾、一级肢体残疾、一级精神残疾或智商(韦氏)小于34的智力重度残疾者;(8)年龄70周岁以上无论其实际劳动能力一律视同丧失劳动能力者,其劳动收入计算为零;(9)虽无医学诊断(主要是相当贫困患者怕因诊疗负担不起费用),但本人陈述与社区舆论不悖的残疾人、重大疾病患者其劳动收入计算为零。