

CONTEMPORARY  
CHINA'S SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM  
COMPARISON AND REFERENCE

当代中国社会救助制度  
比较与借鉴

邓大松 刘喜堂 杨红燕 主编



人民出版社

# 当代中国社会救助制度 比较与借鉴

人民出版社

责任编辑:夏 青

图书在版编目(CIP)数据

当代中国社会救助制度:比较与借鉴/邓大松,刘喜堂,杨红燕 主编.

-北京:人民出版社,2014.11

ISBN 978-7-01-014102-2

I. ①当… II. ①邓…②刘…③杨… III. ①社会救济-福利制度-研究

-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 246658 号

当代中国社会救助制度:比较与借鉴

DANGDAI ZHONGGUO SHEHUI JIUZHU ZHIDU BIJIAO YU JIEJIAN

邓大松 刘喜堂 杨红燕 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:26.5

字数:430 千字 印数:0,001-2,000 册

ISBN 978-7-01-014102-2 定价:62.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

# 以法治方式推进社会救助创新发展

## (代序)

民政部副部长 窦玉沛

社会救助是一项保民生、促公平的托底性、基础性制度安排，不仅事关困难群众衣食冷暖和基本生活保障，事关人民群众基本生存权利和人格尊严，而且对于推进市场化改革，消除人民群众后顾之忧、使之安心创业就业，促进社会公正，确保全体人民共享改革发展成果，具有重要意义。党中央、国务院高度重视社会救助。习近平总书记多次提出，“宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底”，强调“只要有一家一户乃至一个人没有解决基本生活问题，我们就不能安之若素”。李克强总理一再要求健全完善托底性民生保障制度体系，发挥好社会救助的托底功能，切实保障好困难群众的基本生活。近年来，我国社会救助事业蓬勃发展，以城乡低保、特困人员供养、受灾人员救助以及医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助和临时救助等政府救助为主体，以社会力量参与为补充的社会救助制度体系基本建立；社会救助范围不断扩大，社会救助资金逐年增加，社会救助水平稳步提高。2013年，我国城乡低保共救助7443万人，累计支出资金1566.4亿元；农村五保供养538万人，累计支出资金174.3亿元；实施医疗救助1亿多次，累计支出资金257.6亿元；实施临时救助3937万户次，累计支出资金93.4亿元。住房救助、教育救助、就业救助等专项救助工作有序推进，困难群众得到的实惠越来越多。但同时我们也清醒地认识到，由于我国的社会救助制度起步晚、起点低，仍然存在着一些问题和不足：比如，制度空白和救助盲区并存，救助覆盖的范围不全；制

度衔接和制度统筹不到位，制度整体合力和“托底线、救急难”功能发挥不够；救助程序和核查机制还有待进一步完善，一些救助制度刚性规范不足，救助标准缺乏法定量化，救助水平有待提高，等等。解决这些问题，亟需通过制定出台综合性法律法规，以法治方式推进社会救助创新发展，统筹社会救助资源，形成完整严密的社会救助安全网，切实托住民生保障的底线。

改革、完善、创新是社会救助发展的永恒主题。伴随着改革开放的步伐，我国的社会救助从制度“碎片”到制度整合，从部门分割到部门协调，从城乡二元到城乡统筹，从政府包办到政府主导、社会参与，初步实现了从传统向现代的转型。社会救助制度不仅成为我国社会政策的重要组成部分，而且为构建中国特色的社会安全网奠定了基础。以法治方式推进社会救助制度创新发展，使之更好发挥托底性民生保障作用，是当前及今后一个时期我们的重点任务。为此，国务院于2014年2月21日颁布《社会救助暂行办法》（国务院令 第649号），从完善社会救助制度安排、强化社会救助查询核对机制、鼓励社会力量参与、健全社会救助统筹政策、规范社会救助申请审批程序等方面作出明确规定。《社会救助暂行办法》坚持统筹城市和农村、兼顾当前和长远、政府救助与动员社会力量救助并举，突出重点、消除“盲点”，综合构建和完善社会救助体系基本框架，为今后一个时期社会救助的创新发展奠定了坚实法治基础。《社会救助暂行办法》自2014年5月1日正式施行，民政部会同有关部门积极指导各地细化实化相关政策措施，进一步完善制度、创新机制、规范程序，拓展社会救助服务内涵，确保有关制度安排落到实处，不断推动社会救助事业健康、稳定、持续发展。

第一，推动社会救助从政策型救助走向法治型救助。以贯彻落实《社会救助暂行办法》为契机，加快推动完善各项救助制度建设，指导各地推进社会救助地方立法，抓紧把已有的成功做法上升为法规制度，使法律法规成为社会救助制度建设的根本依据，使救助内容、救助方式、救助标准、救助条件、救助程序、资金筹集、社会参与、动态管理、违规惩处等，都能有法可依、有章可循。

第二，推动社会救助从管理型救助走向服务型救助。社会救助是政府

提供给公民的一项公共产品，也是最关乎民生的一项公共服务。根据《社会救助暂行办法》要求，我们将继续深化“服务”理念，以“服务”为导引，进一步优化社会救助申请审批程序，开展“一站式”服务，方便群众申请救助；引进专业社会工作者和社工机构，丰富和拓展社会救助服务的内涵，使真正困难的群众及时获得社会救助。

第三，推动社会救助从生存型救助走向兼顾发展型救助。生存型救助是社会救助初始阶段的必然选择。随着经济社会发展和国家财力的增长，社会救助应当考虑困难群众的发展问题。当然，发展型救助必须与我国的经济社会发展水平相适应，有序推进。我们将会同国务院有关部门，加快建立临时救助制度，以试点为基础探索完善重特大疾病医疗救助制度；促进救助对象积极就业，建立有利于就业的救助导向机制。同时，我们将继续推动实施高龄津贴、残疾人护理补贴、养老服务补贴等制度，不断发展适度普惠型社会福利制度。

第四，推动社会救助从政府救助走向多元化社会救助。社会救助是各级政府应尽的职责，要在进一步强化政府责任的基础上，加大动员社会力量参与的力度，支持慈善事业发挥扶贫济困的积极作用，建立医疗救助与慈善救助的需求对接、激励导向机制，促进政府救助与多元化主体的社会慈善救助、互助衔接互动。

理论是实践的先导，研究是谋事之机。我国的社会救助正处于一个制度创新和体制转型的关键时期，迫切需要在实践的基础上认真总结、比较分析、深入研究，提出有中国特色的社会救助发展目标、发展路径和发展策略。多年来，社会救助理论界同仁坚持调查研究，运用前沿理论，积极献策献力，为中国社会救助事业发展提供了重要的智力支持。特别是欧盟及港澳台的专家们，也以比较的眼光不断追寻、审视我们社会救助事业的发展，提供了很多非常有价值的意见和建议。从事社会救助实务的各级民政部门，也非常重视社会救助理论研究，不仅为专家们研究社会救助提供了很多支持，而且自身也在积极思考，不断提高理论水平。可以说，理论与实践的结合，特别是理论的指导作用，是我国社会救助事业不断发展的重要基石和动力源泉。在贯彻落实《社会救助暂行办法》过程中，还有许多战略性、前瞻性、实践性问题需要从理论上进一步深入研究和科学阐

释，还有诸多《社会救助暂行办法》规定的基本原则需要细化、实化。比如，如何发挥社会救助“托底线”作用切实保障困难群众基本生活？如何增强社会救助“救急难”功能防止冲击社会道德和心理底线的事件发生？如何实现社会救助“可持续”目标保障社会救助事业健康发展？如何坚持社会救助“促统筹”方向实现社会救助事业全面发展？这些都需要我们从理论到实践，认真研究，加以解决。

在民政部、武汉大学和联合国儿童基金会的共同努力下，“第三届中国社会救助研讨会”获得圆满成功。《当代中国社会救助制度：比较与借鉴》一书是会议优秀论文的汇集。本论文集的出版，反映了会议的主要成果，代表了近年来我国社会救助理论研究的新方向，必将对我国社会救助事业的创新发展起到重要的推动作用。

2014年6月

# 目 录

|                                            |                    |
|--------------------------------------------|--------------------|
| 以法治方式推进社会救助创新发展(代序)                        | 民政部副部长 窦玉沛 / 1     |
| 新型社会救助体系的目标定位和发展路径                         | 林闽钢 / 1            |
| 城市最低生活保障制度绩效评估指标体系研究                       | 章晓懿 / 11           |
| 我国支出型社会救助的理论分析                             | 钟仁耀 段培新 / 29       |
| 低保的扶贫效果:基于中国城市的经验研究                        | 吴木銓 M. Ramesh / 40 |
| 中日社会救助制度比较研究                               | 杨 刚 成易蔓 / 54       |
| 论香港地区老年人最低生活保障制度之方向                        | 陈章明 黎俊翘 邓伯铿 / 70   |
| 澳大利亚救助型社会保障体系建设及对我国的启示                     | 杨翠迎 / 80           |
| “救助渐退”思路下的国际救助制度经验与启示                      | 周 蕾 / 94           |
| 英美及台湾地区儿童救助的经验与启示                          | 王作宝 / 104          |
| 中国低保制度的变迁发展和模式塑造——21 世纪以来<br>中国城乡低保制度的社会变迁 | 江树革 / 116          |

财政转移支付对城市低保制度公平性影响的实证分析

杨红燕 文小铭 李四琴 / 131

公共财政在农村社会救助当中的效应分析

——基于格罗夫斯-克拉克机制视角

吴 菲 / 142

为什么中国城市低保存在目标瞄准问题

——基于广州市的田野调查报告

李 琴 黄黎若莲 / 150

浅谈专业社会工作介入社会救助领域

陈仁凯 / 163

从《社会救助暂行办法》的出台透视社会力量对中国

积极社会救助制度的影响

吴振华 / 171

城市最低生活保障标准量化及激励机制设计

边 恕 / 179

基于 ELES 模型的湖北省城镇居民最低生活保障水平研究

仙蜜花 / 191

低收入家庭经济状况核查制度研究

杨立雄 / 201

关于建立居民家庭经济状况核对机制的思考

韩华平 / 221

城乡低保指标层级量化与绩效考核办法浅探

马金荣 / 230

扶助弱势群体共圆“中国梦”

——基于完善城市低保制度的视角

傅 征 / 243

对农村困难群体分类施保问题的研究报告

——以房县实施分类施保的实践探索为例

汪承武 / 254

关于优抚对象医疗保障制度实施情况的调研报告

吴艳君 / 265

湖北省重特大疾病医疗救助试点调查报告

刘四海 袁 悦 / 278

重特大疾病医疗救助模式选择及筹资测算研究

向国春 李婷婷 顾雪非 / 297

|                                                |               |
|------------------------------------------------|---------------|
| 大病救助与大病保险衔接机制研究                                | 张 伟 / 321     |
| 浅析创业教育与弱势群体的贫困治理<br>——从创业教育对大学生就业弱势群体的教育救济角度   | 胡 玥 / 331     |
| 关于特殊人群就业援助机制创新的思考                              | 殷 俊 黄 蓉 / 341 |
| 残疾人就业的社会支持研究                                   | 严新明 / 349     |
| 我国临时救助制度建设及其思考                                 | 张浩淼 / 359     |
| 临时救助制度建设研究——以六盘水市为例                            | 邹兴跃 尹兴广 / 372 |
| 山东省基层社会救助能力建设研究报告                              | 姬升峰 张子龙 / 382 |
| 从社会排斥到多元主体合作<br>——论自闭症儿童救助的社会支持网络建构            | 韦 兵 / 390     |
| 我国企业慈善捐赠的影响因素分析——基于 2011 年度<br>深市主板上市公司数据的实证研究 | 黄晓瑞 张奇林 / 397 |
| 后 记                                            | / 410         |

# 新型社会救助体系的目标定位和发展路径<sup>①</sup>

林闽钢

## 一、新型社会救助体系发展的目标定位

20 世纪 90 年代以来,随着保障和改善民生政策的逐渐推进,特别是随着城乡居民最低社会保障制度的全面实施,我国社会救助体系建设进入了政府全面主导的新阶段,确立了规范化、制度化的方向发展,在理念、制度、体系方面发生了根本性的变化。在理念上,从传统恩赐救济理念向现代公民权救助理念转变;在制度上,社会救助形式从临时性、随意式救助转向经常性、制度化救助;在体系上,社会救助内容从单一生活救助迈向多样化的综合救助,初步形成了以最低生活保障、农村五保供养、自然灾害救助为基础,以医疗、教育、住房等专项救助制度为支撑,以临时救助、社会帮扶为补充的城乡社会救助体系框架。在这一转变过程中,根据城乡居民基本生活的不同方面和需求的层次,先建立单项制度,全面覆盖,再以点带面,衔接整合各个单项制度。目前,经历近二十多年的制度建设,我国社会救助体系正处于从覆盖到整合发展的关键期。基于我国经济和社会发展进入了新的阶段,新型社会救助体系的目标定位包含以下几个方面:

### (一) 总目标:建设更可靠的社会救助

从我国现阶段经济和社会发展的情况出发,围绕建设更可靠的社会救助的总目标,可以理解为有两个层次的含义:第一,在当前和今后一段时期,经济发展还是最重要的目标。在经济快速发展中,必然要带来一系列社会问题,直接影响到

---

<sup>①</sup> 本文研究受到国家社会科学基金项目:建立和健全我国新型社会救助体系研究(11BGL069)资助。

社会稳定和经济发展,因而要通过社会政策的“托底”,起到经济发展的稳定器的作用,起到保障城乡居民基本生活的作用。第二,在当前,社会发展的关键是要把经济发展和社会发展联系起来,整合经济政策和社会政策,通过有机统一实现社会政策和经济政策的相互融合,实现经济和社会的协调发展。

因此,社会救助作为社会政策的主要内容之一,要改变长期以来针对弱势群体消极被动的局面,通过开展积极社会救助,做到更有力支持和服务于经济发展,更全面保障基本民生,实现“织好网、补短板、兜住底”。

## **(二) 目标定位之一:以城乡居民最低生活保障制度为基础,整合主要救助项目,形成新型社会救助体系的“底网”**

当前我国的社会救助呈现出“多龙治水”的局面,财政部门负责社会救助资金的预算安排、使用监督;民政部门负责城乡低保、医疗救助、灾民救助、临时救助、应急救助和社会互助等;劳动保障部门负责就业援助;卫生部门落实医疗救助政策;农委扶持农村困难群众发展生产;住建委负责廉租房救助;教育部门落实教育救助;工会开展困难职工帮困;残联和妇联实施残疾人和妇女、儿童救助;慈善机构吸收捐助和开展慈善项目。在一些有交叉性的社会救助方面,如公安、城管、交通、卫生、民政等部门共同负责城市的流浪乞讨人员;在医疗救助方面,实行民政部门主管卫生部门落实,而劳动保障部门负责对家庭人均收入在城市职工最低工资与最低生活保障之间的困难企业患大病职工开展医疗救助,由此所形成的交叉管理格局不仅不利于各部门的协调配合,还增加了社会救助的环节和运行成本,造成救助效果难以控制,不可避免地还会产生新的不平等问题。

从社会救助体系建设来看,覆盖城乡最低生活保障制度的全面实施,形成了社会救助体系的“底”,保障了城乡居民的基本生活。但由于医疗救助、教育救助、就业救助和住房救助分属不同部门管理和实施,所以,救助资源分配、救助信息管理和救助评估等方面的管理在部门之间还存在问题,居民最低生活保障制度还没有与这些救助项目进行有力的整合,社会救助体系的“底网”还没有编织紧。

## **(三) 目标定位之二:从“基本生活的保障”和“主要困难的解决”出发,通过补短板,健全社会救助体系**

第一,在救助对象上,一是按照应保尽保原则,外来务工人员还没有纳入到城镇最低生活保障、医疗救助和教育救助等制度实施的范围,他们还面临着生活的风险;二是部分支出型贫困家庭还面临着生活困难问题,即有残疾、年老、重病

等丧失劳动能力人员的家庭,此外单亲家庭、有学龄儿童的家庭在生活方面也最为困难,导致家庭财力支出远远超出承受能力而造成了生活的贫困,抗风险能力受到挑战,迫切需要重点解决。

第二,在救助服务上,长期以来,我国贫困家庭救助偏重于经济上的救助,社会救助服务明显不足,同时经济援助和救助服务还没有有效连接起来,因此,大力推动开展救助服务,使经济援助和救助服务相互支持,共同发生作用,这是低保及其低保边缘家庭缓解和摆脱贫困的一个有效措施。

#### (四) 目标定位之三:通过信息化建设进一步优化社会救助管理

社会救助是一项复杂细致、量大面宽的工作,靠传统的人工操作已经不能适应现代社会管理的需要,使用信息化手段,特别是网络化管理,不仅能提高管理效率,减少管理成本,增加透明度,还能方便快捷公布有关信息,提供及时准确的查询服务。目前,信息化已成为社会救助工作必不可少的重要手段,也是我国当前社会救助管理发展需要突破的瓶颈。

第一,目前,救助信息的联网和平台建设滞后。多年来,全国很多市、县自行开发了相对独立的救助信息系统,有的初步实现了省内的统一管理。但总体上,信息化水平还比较低,在全国联网和建立综合信息平台方面还存在明显不足。

第二,目前,部门横向互联的救助信息共享机制还没有形成。由于各部门信息化系统之间各自为政,信息不能共享,系统牵涉到跨部门业务流程很难实现,救助信息管理呈现出“纵强横弱”的问题。

## 二、新型社会救助体系建设的路径选择

(一) 以最低生活保障制度为基础,整合和连接好医疗救助、教育救助、就业救助和住房救助等项目,做好新型社会救助体系的“底盘”

第一,依据目前城乡社会救助发展的情况,重点整合和连接好医疗救助、教育救助、就业救助和住房救助等项目。从体系建设入手,整合和连接好这些单项社会救助制项目,使各单项社会救助制度互通、互联、互补,构成一个有机的制度体系,同时整合资源、整合职能、整合制度,构建制度完整、相互协调、功能配套的社会救助体系“底盘”,见图1。

第二,充分发挥和利用好由民政部牵头的社会救助部际联席会议制度,统筹做好最低生活保障与医疗、教育、住房等其他社会救助政策以及促进就业政策

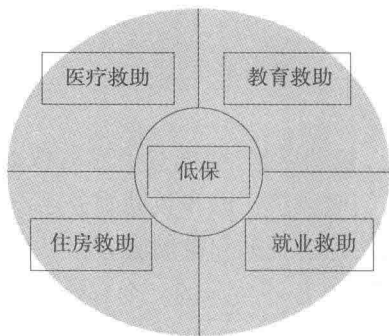


图1 新型社会救助体系“底盘”图

的协调发展和有效衔接,同时,重点推动地方政府建立相应的社会救助协调工作机制。

第三,构建全国统一的社会救助信息平台。围绕最低生活保障制度、医疗救助、教育救助、就业救助和住房救助等主要项目,加强数据和信息的交流,实现跨部门的信息资源的有效共享,提高救助的瞄准性,使覆盖城乡的社会救助制度发挥最大作用。

(二) 按照分类救助原则,实施“五类补助金”,在面对城乡绝对贫困家庭的同时,重点解决部分相对贫困家庭的生活问题,缓解低保家庭和低保边缘家庭之间的“悬崖效应”

第一,大力推进贫困家庭的分类救助,进行“基础+分类”救助目标的集成,使低保制度回归到保障居民基本生活的初始设定目标 and 功能。家庭分类救助的对象则是面向低保家庭和低保边缘家庭,将低保家庭和低保边缘家庭划分为不同的类别,按照困难和需求程度的不同提供差异化的救助,做到兼顾一般、突出重点、分类施保,形成“保基本、多组合”的“救助套餐”。

第二,瞄准五类贫困家庭进行分类救助。社会救助瞄准是要将有限的资源有效地分配给那些最需要的人。对有残疾、年老、重病等丧失劳动能力人员的老保家庭,要予以长期重点救助;对符合低保条件的单亲家庭、学龄儿童的家庭给予临时适当救助。同时,关注低保家庭中因重病、子女就学等事件造成家庭“硬支出”过大所形成的支出型贫困。通过推行贫困家庭“五类补助金”制度。即贫困家庭的“未成年子女抚养补助金”、“残疾人照顾补助金”、“老年人照顾补助金”、“大病患者家庭补助金”和“单亲家庭补助金”救助等项目。

一是贫困家庭的“未成年子女抚养补助金”。实施对象为低保家庭中有 18

岁及以下子女的家庭及其低保边缘家庭中有 18 岁及以下子女的家庭。由中央财政支付贫困家庭“未成年子女抚养补助金”。地方政府可以根据实际情况提高标准,提高和加发部分的资金由地方政府支出。

二是贫困家庭的“残疾人照顾补助金”。实施对象为低保家庭和低保边缘家庭中有重度残疾、中度残疾人员的贫困家庭。由中央财政支付贫困家庭“残疾人照顾补助金”。地方政府可以根据实际情况提高标准,提高和加发部分的资金由地方政府支出。

三是贫困家庭的“老年人照顾补助金”。实施对象为低保家庭和低保边缘家庭中有 65 岁及其以上老年人的贫困家庭。由中央财政支付贫困家庭的“老年人照顾补助金”。地方政府可以根据实际情况提高标准,提高和加发部分的资金由地方政府支出。

四是贫困家庭的“大病患者家庭补助金”。实施对象为低保家庭和低保边缘家庭中有恶性肿瘤、严重心脑血管疾病、重大器官移植手术、晚期慢性病、永久性瘫痪、尿毒症、血液病等大病及所发生的住院医疗费用在一定数额以上的患者的家庭。贫困家庭的“大病患者家庭补助金”为临时补助金,经低保家庭和低保边缘家庭提出申请,经过审核,由地方财政支付。贫困家庭的“大病患者家庭补助金”标准由地方政府按照当地实际情况确定。

五是贫困家庭的“单亲家庭补助金”。实施对象为低保家庭和低保边缘家庭中,由于丧偶、离异或者构成家庭主体的成员不齐全的家庭,由母亲或父亲单个人及其与抚养的孩子所组成的家庭。贫困家庭的“单亲家庭补助金”为临时补助金,经低保家庭和低保边缘家庭提出申请,经过审核,由地方财政支付。贫困家庭的“单亲家庭补助金”标准由地方政府按照当地实际情况确定。

**(三) 全面开展贫困家庭的救助服务,一方面满足贫困家庭的差异化需求;另一方通过救助服务与现金支持的结合提高贫困家庭救助的效果**

贫困家庭救助服务是由政府主导,结合社会力量面向贫困家庭,尤其是面向有老年人、残疾人、儿童、失业者和重大疾病患者等特殊的贫困家庭,并依据贫困家庭及其成员的差异化需求与问题,提供在生活照料、医疗、康复、教育、就业等方面的日常劳务帮助以及其他社会支持性的服务。而广义贫困家庭救助服务,包括政府从社会救助政策制定到具体实施中的审批发放等一系列行政管理性服务和以劳务提供的形式给予贫困家庭救助的专业服务这两个方面,即行政管理服务和劳务服务。

第一,在贫困家庭救助服务的对象划分上,借鉴分类救助的思路,可在现有最低生活保障制度基础上,配套开展分类救助服务。在根据家庭规模和收入水平来确定贫困家庭后,以家庭为单位进行分类评估,分为有老人家庭、残疾人家庭、有未成年人的家庭、有重大疾病患者的家庭、有劳动能力但失业的家庭以及单亲家庭等,这些类型的贫困家庭是社会救助服务的重点对象。

第二,全面开展城乡贫困家庭的救助服务。长期以来,我国的城乡贫困家庭救助偏重于经济上的救助,从国外经验来看,社会救助服务应该提到与经济援助同等重要的地位,因此,将经济援助和救助服务有效连接起来是今后我国城乡最低生活保障制度转型的方向。

一是构建城乡贫困家庭的救助服务体系。首先,推进行政管理性服务主体社工化。借鉴发达国家和台湾、香港地区的经验,在省、市两级设立专职社工岗位,来专门从事城乡贫困家庭救助服务的管理,并负责指导基层社区中从事贫困家庭救助服务的社工人员。在基层社区,按照一定的户数和人口比例在社区设立低保专员岗位,吸纳专业的社会工作人员来应聘,从而承担起社会救助的审核批复、需求评估和服务招标、监察等行政管理性服务。针对目前社区人员专业化程度较低的问题,通过集中培训和进修等方式,同时建立社区工作者培训和实训基地等手段,提高其管理服务的专业化水平。

二是实施专业劳务服务主体社工化。在基层社区中,通过政府购买服务的方式,招聘和使用多种类型(长期和临时)的专业社工人员。也可以购买专业社工组织(机构)的服务,从而建立完整的城乡贫困家庭的救助服务体系。

三是积极推动专业社工人员介入城乡贫困家庭的救助服务领域。专业社工者直接进入贫困家庭救助领域,从事贫困家庭救助预防、贫困家庭救助对象评估、贫困家庭救助方式衔接以及贫困家庭救助对象的服务转介等工作,能更好地促进贫困家庭中有劳动能力的人通过自身的努力而使家庭摆脱贫困,提高救助的针对性和有效性。

第三,强化城乡贫困家庭的个案管理。个案管理通过发现个案和建立关系、预估和诊断、拟订服务计划、联结或整合资源以执行计划、监督和评估服务的输送、结案等过程,能让专业救助工作者寻找到贫困家庭救助的切入点,并排列出最迫切的需求,制订相应的援助计划,链接合适的服务资源。

总之,通过以上建设,在今后一段时间内,形成目标明确、体系完整、层次丰富、多机制、多手段的新型社会救助体系(见图2)。

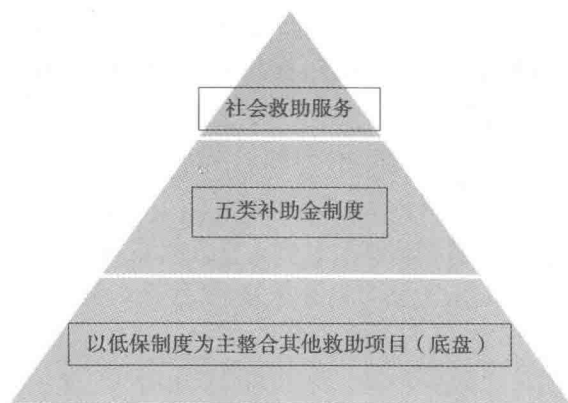


图2 新型社会救助体系图

### 三、新型社会救助体系建设的配套措施

#### （一）加大国家财政的投入力度，加快建立社会救助资金运行管理机制

第一，在加大国家财政投入方面，重点调整和完善财政支出结构，促进财政支出向社会救助支出倾斜。公共财政用于社会救助的资金总量和结构应根据社会经济发展状况、救助对象的变化、财政收支等因素适时进行调整，使社会救助的标准同步于物价总体波动、社会平均生活水平的变化，确保社会救助体系可持续发展，最大限度地满足贫困群体基本生活需要和解决其他困难的需要。

第二，中央财政要进一步完善专项调剂资金制度，用于补助中部、西部、革命老区、少数民族地区以及老工业基地、资源枯竭地区救助资金的不足。加快转移支付制度与方法、手段的改革，探索以奖代拨的转移支付办法。在转移支付的结构安排上，中央和省级财政要根据地区人口、经济、财力和支出标准等综合因素，建立科学救助绩效评估指标体系，以救助绩效评估为基础，确定拨款规模。

第三，建立社会救助资金统筹、统管、统支的经费保障机制。在当前国家财政支出为主的情况下，要筹划将原先各部门自行筹措、分散使用的救助资金纳入社会救助总资金中，统筹安排，即采取“救助对象统一管理，资金共同分担、统一使用”的管理办法。比如可以将低保资金预算作参照，按照一定的比例增加安排医疗救助资金、教育救助资金、住房救助资金等，使社会救助资金的总资金由民政部门统一管理统一支出，这样既可以避免出现重复救助现象，还可以有效地整