

建立健全民政救助机制 推进建设和谐四川

李绍华¹ 马晓燕²

(1. 中共四川省委省级机关党校, 四川 成都 610017; 2. 西南交通大学, 四川 成都 610031)

摘 要:属于人口大省的四川城乡贫困状况不容乐观,大量的城乡贫困人口需要各级民政部门制定出切实可行的方案实施救助。各级政府应该主动担当起社会救助的主体角色,推动各级各部门整体联动,以建立健全城乡贫困救助的各项制度,为构建和谐四川作出贡献。

关键词:民政救助机制;和谐四川;对策

中图分类号:D677.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008—9187—(2005)04—0078—03

一、四川省城乡贫困现状

1、经济概况

我省的国内生产总值和地方财政收入,2003年分别为5456亿元和336亿元,从总量看,均占西部地区首位,全国第九位。但是,省内人口众多,2003年末,常住人口8529万人,仅次于河南和山东,列全国第三位,列西部第1位。如果看人均国内生产总值,四川省将退居全国第27位,相当于排在第一位的上海市的13.73%,而人均地方财政收入则为全国第25位,相当于排在第一位的上海市的6.4%。

四川省的城乡居民收入水平在全国也属中下游水平。2004年四川城市居民人均可支配收入在全国排名第19位,比全国平均少1430.3元,仅为全国最高的上海的47.36%。城镇居民收入差距呈现继续拉大的态势,农村居民收入差距保持在高水平上,这也意味着与全国其他地方比较,四川城乡居民人均收入偏低。(参见表1)

四川省的土地面积占全国的5.05%,承载的人口却占全国的6.75%,创造的经济总量占全国的4.76%。总而言之,人均水平和整体经济效益还处于全国下游水平,第一产业比重过大、工业化水平不足,产业结构比较落后,收入分配状况和需求结构和发达地区相比也有相当的差距。

2、城镇就业状况不容乐观

据国家劳动保障部和省劳动保障厅提供的数据,2003年,劳动年龄人口已达6811万人,每年新增就业岗位50~70万个,需转移的富余劳动力1300万人;城镇中的国有、集体经济单位因经济结构调整、改组改制甚至关停破产而大量减员,2003年的城镇调查失业率为9.55%,2004年末全省下岗职工约130万人;近年来由于城市规模扩大和城

市化进程加快,出现了大量的失地农民。社会提供的就业岗位明显不足,就业竞争非常激烈。以上种种迹象表明四川省的就业压力很大,就业形势十分严峻。

表1 四川省2003年主要经济指标人均水平及在全国的排序

	人均水平(元)	在全国的排序
国内生产总值	6418	27
地方财政收入	387	25
城市居民可支配收入	7042	19
农村人均纯收入	2230	20
城市消费性支出	5759	14
农村生活消费支出	1747	15

资料来源:《中国统计年鉴》(2003年版)

3、农村贫困状况堪忧

四川省有国家级贫困县31个,省级贫困县32个,占全省县(市、区)的三分之一强。以乡镇计,2002年末,共有贫困乡镇1532个,占乡镇总数5034个的30.4%。其中,贫困乡1237个,占乡总数3104个的39.9%;贫困镇295个,占镇总数1930个的15.3%。在21个市(州)中,有19个市(州)有贫困乡镇。(参见表2)

四川省的城乡贫困状况使我们不得不考虑到对弱势群体实施救助的必要。各级民政部门应该统筹规划,在充分调查研究的基础上,制定出切实可行的民政救助方案,为构建和谐四川作出贡献。

二、民政救助工作存在的问题和困难

1、社会认知度不高,重视程度不够

表2 四川省贫困乡镇的分布(以贫困乡镇多少排列)

市、州	贫困乡镇个数	市、州	贫困乡镇个数
凉山	322	泸州	45
广元	257	绵阳	41
达州	177	雅安	33
巴中	171	攀枝花	28
南充	134	广安	18
阿坝	97	眉山	15
甘孜	74	成都	3
宜宾	63	遂宁	1
乐山	53		

资料来源:《四川贫困乡镇与非贫困乡镇经济发展的比较分析》,四川省统计信息网。

在社会主义初级阶段实行市场经济体制的今天,发展是硬道理,是第一要务,坚持以经济建设为中心是我们党和政府的出发点和立足点,各项工作都要服从于、服务于经济建设和经济发展。然而,也正是我们所处的历史时期和发展阶段,发展不平衡、贫富差距是客观存在的。一手抓发展,一手抓稳定,是科学发展观和正确政绩观的全面体现。贫穷意味着落后,但我们不能忽视贫穷的客观存在。在实际工作中,关注贫困、关爱穷人不能仅仅停留在口头上,写在报告中,而应该落实在政策上、付诸于行动中,在人力、物力、财力上真正体现各级党委、政府和全社会对城乡贫困弱势群体的关心和重视。

2、制度建设滞后,救助覆盖率低

(1)领导机制不健全。强经济重发展,城乡贫困弱势群体缺乏强有力的组织领导。

(2)救助政策不健全。目前民政救助政策仅限于生活救助和部分对象的医疗救助,民政救助资金也仅限专项救助,不能覆盖城乡贫困群体存在困难的方方面面。

(3)工作制度不健全。在现实生活中,一说穷人,一遇需救助的事情,就说找民政、吃救济。然而,目前的民政救助大多属专项救助,没有一个统一、综合的社会救助体系,往往也只有“心有余而力不足”。

(4)监管制度不健全。目前,在社会救助政策、资金和管理工作中往往忽略了对社会团体、企事业单位的监督和管理,有些部门和单位募集接受的捐赠款物在使用上、在捐赠的对象上缺乏有效的监管,造成管理“真空”。

3、救助网络不健全,管理混乱

(1)城市低保作为“三条保障线”最后一道防线,起着兜底的作用。目前,负责前两条保障线的劳动保障部门,分别设有负责失业保障的就业局和负责养老保障的社保局。然而,民政部门负责的最低生活保障管理对象多,而市、区(县)民政部门大多数无专门的机构,从事低保的专职人员少,正常工作难以为继。

(2)政出多头。目前,具体从事社会救助工作的除民政部门以外,还有工会、妇联、共青团、残联、机关工委等部门和单位,而且相当数量的国家机关和企事业单位也在不定期地募集捐款、实施救助。误救、漏救和重复救助的现象时有发生,在一定程度上给社会救助工作造成了负面影响,而且还造成了新的社会矛盾和问题。

(3)在组建省、市、县社会救助中心上,规格不一、经费不畅,缺乏整体联动机制。

4、地方投入不足,资金矛盾突出

城乡贫困弱势群体申请享受救助,是宪法赋予的权利,也是各级政府应尽的义务和责任。然而,由于客观上全省经济发展不足,财力有限,因而在地方政府公共财政投入上严重不足,造成资金供需矛盾尤为突出。

三、建立健全救助机制的对策

针对全省社会救助的现状和所面临的问题,为了加大对困难群众的救助力度,建立以“政府主导、民政主管、部门联动、社会参与”的救助机制,现提出以下建议:

1、各级政府是社会救助的主体

(1)建立社会救助组织领导常设机构。各级政府成立以政府一把手任组长,分管财政、民政、教育、卫生、司法工作的政府副职任副组长,财政、民政、教育、卫生、司法、监察等部门负责人为成员的“社会救助工作领导小组”,对社会救助工作统一领导,组织召开领导小组会议,研究制定救助政策,组织、协调、动员省、市、县救助工作。

(2)落实地方政府公共财政投入。发挥财政投入的导向作用,省、市、县要将社会救助资金纳入同级财政预算,确保社会救助需要。政府的土地收益要按规定比例用于失地无业农民的最低生活保障和社会保障支出。

(3)统一社会救助号码。以市为单位设立统一的社会救助专用预警预报号码,便于群众记忆,提高社会救助的时效性。

(4)建立监管机制。实行定期向领导小组及其成员汇报社会救助情况和向社会发布救助信息制度;通过加强纪检监督、审计监督、群众监督和舆论

监督,依法对社会救助工作实施监督。

2、建立各司其职、整体联动机制

(1)社会救助既是各级党委政府的职责,也是各部门的职责,对部门管辖范围的困难群众的救助,由部门按政策规定负责实施分类救助。各部门要积极向上级争取本部门的专项救助资金,在切实做好本部门的专项救助的同时,向社会救助中心报送专项救助信息。

(2)充分发挥工会、共青团、妇联、残联等群团组织以及慈善机构、公益协会等社团组织在社会救助中的积极作用。

3、建立健全城乡社会救助的各项制度

(1)健全灾害应急救助体系。完善灾害防范机制,搞好预警预报、物资储备、社会动员工作,提高预测预报水平,增强防灾抗灾能力。完善应急处理机制,提高灾害紧急救援能力,确保在重大自然灾害发生后24小时内,灾民的吃、穿、住、饮用水、医疗等救助措施到位。完善灾后重建机制,实行生活救灾、生产救灾和工程救灾相结合,切实搞好灾后重建。

(2)完善城市最低生活保障制度。坚持动态管理,做到应保尽保,把符合条件的城镇居民全部纳入低保,不符合条件的及时调整。实行分类施保,对低保家庭中因大病、重残、年老等丧失劳动能力的人员,给予重点救助。科学制定低保标准,既要确保低保对象的基本生活,又要有利于促进其自主创业。

(3)建立农村最低生活保障制度。在全省农村启动最低生活保障制度建设,先将因病、因残、因灾丧失主要劳动力和难以维持日常基本生活的农村家庭纳入保障范围,实行低标准起步。随着经济的发展,逐步扩大低保范围和提高低保标准。低保的具体标准和对象由市、区县根据根据自身实际情况确定。对享受低保后仍有特殊困难的家庭,实施临时救济。把开发式扶贫与救济式扶贫结合起来,促进农村贫困群众尽快脱贫。

(4)落实好农村五保供养政策。各级政府要把符合条件的五保对象全部纳入供养,确保五保供养资金按月足额发放。村组织要为五保对象提供必要的照顾和帮助。五保供养实际标准,不应低于当地村民一般生活水平。整合利用农村集中房屋资源,加大五保对象危房改造力度,加强敬老院建设,着力解决农村五保对象的住房困难。鼓励社会资本和慈善机构投资兴办农村敬老院或资助农村五

保供养事业。

(5)推行城乡医疗救助制度。在已建立启动的农村医疗救助制度基础上,在规定时间内在全省建立起规范的城乡医疗救助制度。各地在中央和省医疗补助经费的基础上,要落实配套资金,扩大基金规模,加大医疗救助尤其是大病医疗救助力度。卫生、药监和物价部门要负责制定各级公办医疗机构对城乡医疗救助对象的医疗费用减免和药物的优惠政策。

(6)加大教育救助力度。对农村特困家庭子女在义务教育阶段实行“两免一补”,即免杂费、免书本费,补助寄宿生活费。对享受城乡最低生活保障家庭的贫困学生按照有关政策予以资助。继续做好贫困大学生资助工作。

(7)着力推广廉租住房制度。对符合城镇居民最低生活保障标准且住房困难的家庭实行廉租住房制度。各级政府可根据实际,采取发租金补贴、实物配租和租金核减的方式,落实该项制度。有规划、有步骤地解决城镇其他特困户的无房及危房改造问题。

(8)扎实做好就业援助。积极扶持困难群众就业,认真落实各项帮扶政策,免费提供就业培训和职业介绍。着力抓好贫困劳动力的就业培训,从源头上实施救助。

(9)积极实施法律援助。及时为特困群众提供法律援助,鼓励律师协会开展法律援助活动。

(10)完善流浪乞讨人员救助制度。坚持自愿受助、无偿救助的原则,切实做好流浪乞讨人员的救助工作,保障流浪乞讨人员的合法权益。加强救助管理站建设,建立完善救助管理网络和部门协调机制,形成齐抓共管,相互联动的工作格局。

参考文献:

[1]《四川经济发展与全国的比较》,四川统计信息网(www.scstats.gov.cn),2003年7月
[2]唐钧《完善社会救助制度的思路与对策》,中国社会科学院社会学研究网(www.socialology.cass.cn),2004年5月
[3]《四川统计年鉴》(2002—2004版)
[4]《全省城市低保和农村特困户救助座谈会交流材料》,四川省民政厅低保处、救灾救济处2003年编印
[5]《城市居民最低生活保障制度文件资料汇编·第七册》,民政部救灾救济司2002年编印
[6]《四川民政统计年鉴·2002》,四川省民政厅计划财务处2003年编印

(作者分别系中共四川省委省级机关党校讲师;西南交通大学经济管理学院博士生)

责任编辑:朱凤霞