

城市居民最低生活保障管理中的问题与完善对策

——以武汉市武昌区为个案的研究

丁 建 定

(华中科技大学)

摘 要: 城市居民最低生活保障制度,是国家为解决城市居民的生活困难而建立的一种社会救济制度。城市居民最低生活保障制度是对传统社会救济制度的改革和发展,是建立和完善城市社会保障体系的重大步骤,它有利于化解社会矛盾、维护社会稳定、促进社会公平、保证经济体制改革的顺利进行。本文以武汉市武昌区为个案研究,试图分析城市居民最低生活保障管理的现状以及面临的问题,并提出相关对策。

关键词: 城市居民最低生活保障管理, 问题, 对策

一、城市居民最低生活保障管理的现状

(一) 低保行政管理状况

目前全国各个城市 and 地区基本上都设立了低保处、低保管理中心、低保科(股)等专门管理机构,街道、社区也建立了社会救助站,配备了低保专干和协管员,形成了上下贯通、规范有序、职责明确的老保工作管理体系。以武汉市为例,《武汉市城市居民最低生活保障实施办法》(武政 2004[63]号)规定,武汉市居民申请最低生活保障待遇的基本程序包括户主申请、社区核实初审、街道复审、区民政部门审批等,整个审批流程涉及社区、街道、区三层管理机构,但是武汉市目前只有区级民政部门设有低保管理中心作为专门的老保管理机构,在街道和社区都是由传统的民政部门——民政科、社会救助站兼管低保的初审、复审工作,并未设立专门的基层低保管理机构。

为了规范城市居民最低生活保障制度,1999 年国务院发布《城市居民最低生活保障条例》等政策、法规,各地政府也相继颁布了适用于本地区的实施办法和实施细则。如武汉市就于 2004 年颁布了《武汉市城市居民最低生活保障实施办法》,各区也根据各自的实际情况加紧出台实施细则,但各区的实施细则都处于讨论、征求意见或试用阶段,如《武昌区城市居民最低生活保障实施细则》目前就只有讨论稿。各地出台了一些关于低保工作者的管理规定,如武昌区就出台了《武昌区低保工作人员管理办法》,明确规定了各级民政部门低保工作者的职责和义务,并规定建立低保人员奖励机制和考评机制,奖惩挂钩动态管理;规定社区低保工作者的管理与考核由街道办事处组织实施,街道低保工作者的管理与考核由区民政局组织实施,实行自上而下的层层监督。

低保档案在规范低保管理的过程中具有重要作用。低保的申请审批程序及低保工作的管理方式决定了低保档案具有多层面性、动态性、纸质与电子材料双轨并存的特点。档案管理的规范首先要求相关证、表、册、卡使用的统一性。随着各地对低保档案管理的重视,都相继制定了统一的低保申请、审核、审批材料。如武汉市武昌区就统一制定了《低保户花名册》、

《城市居民最低生活保障待遇审批表》、《城市居民最低生活保障对象个人档案》、《家庭基本情况自报表》、《家庭入户调查表》、《入户调查资产评估表》等多种表册式样，使全区低保的档案管理统一、规范；其次要求配备相应的管理硬件设备，即档案室。对此，武汉市武昌区低保中心建立了专门的档案室，并依据《武汉市城市居民最低生活保障实施办法》的规定，区民政局建立了低保对象档案、综合档案（政策法规文件、相关工作记录等）、财务档案等。各街道及社区建立了基本的工作档案；再者要求有专业的档案管理人员专门管理低保档案。但由于资金和人员有限，区、街道及社区的低保档案都是由低保工作者自行归档、存档、使用和管理，并没有配备专门人员负责管理。低保档案的动态性要求随时新建档案、调用和更新已有档案，这就要求管理人员具有很强的责任心，并且足够重视低保档案的作用，但这些对于工作任务本来就很重要的基层低保工作者来说很难做到。

低保绩效管理同样具有重要作用。虽然《低保工作人员管理办法》中规定了低保工作者工作绩效的管理方式，也建立了低保工作者岗位责任制和岗位责任追究制，这主要以民政部门内部控制为主、自上而下的层层监督体制基本不接受外界的监督 and 约束，绩效管理方式也仅限于上级民政部门人员对于下级工作人员工作表现的考核；另一方面，对于低保对象和低保工作效率的管理没有什么客观的标准和尺度，所谓的“奖勤罚懒”、“优胜劣汰”也没有具体的执行标准。武汉市武昌区不久前出台了关于城市低保规范化管理 A、B、C 分级考核办法，但尚需贯彻和落实，所以，目前的低保绩效管理还处于起步的阶段，尚待从管理方式、标准、体制等各个方面加以完善。

（二）低保资金管理状况

目前低保资金主要来自政府财政，由政府财政承担筹资责任可以保证低保资金的稳定性和安全性，但是单单依靠财政的力量，财政困难地区的低保资金筹集就会出现困难，即使是财政比较宽松的城市和地区，由于财政拨款机制的滞后，低保资金的按时足额到位也会出现困难。在政府财政中承担主要责任的是市、区两级财政，省、中央财政只是对少数经济困难的城市予以拨款支持。

在低保资金管理方面，武汉市规定，低保所需保障金由市、区两级财政按 1:1 比例负担，保障金实行财政预算内管理，各级财政部门按照年度计划，于每月初拨给民政部门，由民政部门按月发放到户。为管好、用好低保资金，省市民政部门和财政部门联合制定了《城市居民最低生活保障金财务管理暂行办法》，对保障金的来源、使用对象和审批程序、保障金的管理、财务监督、报账制度等做了详尽的规定。自 2002 年开始，武汉市要求各区每年对低保资金的发放和管理工作进行一次全面的检查并形成书面的调查报告，及时发现问题并予以纠正，较好地保证了低保金的按时足额发放，防范和制止了冒领、截留、挤占、挪用低保金等违法行为。

低保金的社会化发放是低保资金管理的重要方面。但是，很多城市的低保金并不能实现全部社会化发放。2005 年武汉市武昌区低保资金社会化发放率 67%（加上两条街道自行在银行发放），社会化发放率并不高；而且有些街道不能很好地坚持低保金月报表制度，月报表质量也不高；在 2005 年的低保资金专项检查中发现有代领及领取程序不规范的现象。低保金的社会化发放是完善低保资金管理的必然趋势，也是保证低保资金更好地服务于整个制度运转的要求，必须提高低保金的社会化发放率，争取早日实现全部由银行或邮局代为发放低保金。

（三）低保对象管理状况

准确确定低保对象的前提是准确核实家庭收入，但是目前的居民收入调查存在着几大难题，一是收入调查取证难、隐性收入难以掌握；二是在职职工所在单位提供的工资收入证明的真实性难以保证；三是城市居民邻里交往和了解程度低，提供相关情况比较困难；四是银行存款、股票及其他有价证券情况调查难度很大。针对这“四难”，很多地方出台了一些“土政策”作为判定家庭实际收入的标准，如以消费倒推收入，制定贫困家庭水、电、气、电话费等日常支出标准，以确定该家庭可否申请低保待遇等，在武汉市和武昌区具体表现为“十不准”和“十八不准”。¹

在低保对象的动态管理方面，各地逐步在“应保尽保”的同时实现了“人员有进有出、补助水平有升有降”的动态管理。武汉市民政局部门通过实施红、黄、绿分类管理²、限期保障（6个月到12个月不等）、续保登记制度³（每月）和低保渐退制（3到6个月不等），结合居民家庭收入的不定期申报制度、定期不定期的入户调查制度、三榜公示和集体审批制度，实现了能进能出、能升能降的动态管理。据统计，2004年7月，武汉市低保对象总量比6月减少了2001户6165人，首次出现低保人数负增长，此后连续5个月实现低保人数负增长。⁴2005年1—6月武汉市累计清退不符合条件的保障对象6122人，低保金减少支出30.02万元。⁵目前低保人员的退出主要是由社区、街道及区低保工作者通过严格的入户调查、续保登记、群众举报调查及促进低保对象再就业等措施实现的，主动退保率相当低。如武昌区2005年1—6月累计清退保障对象中主动报告家庭成员就业、收入超标要求退保的仅有2户。

低保对象管理社区化初现雏形。武汉市自2004年7月开始的低保人数负增长就在很大程度上得益于自2003年开始实施的武汉市社区建设“883行动计划”，该计划的内容之一就是“社会保障进社区”，即在每个社区建立就业信息网，为低保户就业提供信息，由社区组织和推荐岗位，帮助低保户就业。2003年，青山区10个街道都成立了家政服务队，让近100名低保户上岗就业，顺利走出低保。可见，社区在低保对象管理和低保对象再就业中正发挥着越来越重要的作用，而我国目前各城市社区的建设仍然滞后，低保管理社区化的潜能尚待开发。

二、城市居民最低生活保障管理中存在的主要问题

（一）低保管理机构设置及其职责分工不合理

街道及社区一级尚未真正建立专门的低保管理机构，多是两套机构一套班子。街道及社区的低保工作主要由社会救助科、站负责，即由传统的民政机构兼管低保工作。笔者实地考察

¹ 武汉市“十不准”见《武汉市居民最低生活保障实施细则》；武昌区“十八不准”的内容详见《武昌区城市居民最低生活保障实施细则》（讨论稿）第二章第五条。

² “绿”“黄”“红”指分类管理时的三类保障对象。“绿”是长期保障对象，即孤寡呆残的“三无对象”，其家庭收入情况变化不大，只需掌握减员情况，半年审核一次；“黄”是相对稳定的保障对象，即收入来源比较明确、变化不大的对象，一季度入户审核一次；“红”是明显不稳定的保障对象，即收入来源不固定或不易确定，家庭收入波动幅度大或家庭成员结构易变动的对象，应重点审查，每月一核查。详见附录Ⅱ《武昌区城市居民最低生活保障实施细则》（讨论稿）第六章第二十三条第一款。

³ 续保登记制度是指享受城市低保待遇的对象，每月在领取保障金后的十日（25日）内，必须到社区居委会反馈保障金领取情况并登记，通过社区居委会向审批管理机关申报家庭收入变化情况，并提出续保申请登记。连续两次或一年内累计三次不登记视为自动放弃低保待遇。见附录Ⅱ《武昌区城市居民最低生活保障实施细则》（讨论稿）第六章第二十三条第二款。

⁴ 张志峰：《武汉低保人口首次减少》，载《人民日报》2004年8月13日。

⁵ 武低保函[2005]6号。

察选取的武昌区新华村、三道街、西城壕三个社区的低保工作都是由社会救助站负责，具体的工作由救助站的低保协管员负责。不可否认，低保工作在制度设计初期是作为传统民政救济工作的补充而存在的，但是随着低保制度的完善及以低保制度为依托的综合救助制度的逐步建立，低保工作必然要求有专门的机构来管理。

各级低保工作机构的人员配备呈倒金字塔形，即越是工作任务繁重的基层，配备的专职人员越少，设备也越落后。如长沙市市低保中心配编 10 人，区低保中心配编 3—8 人，街道低保管理服务站却只配备专职工作人员 2 名，而社区低保服务中心只配备了 1 名专职工作人员。⁶2004 年有关重庆市 154 名低保工作者的问卷调查也显示，社区低保工作者人均负责的低保户为 187.7 户，而工作人员认为最多能管理 96.5 户⁷。显然人员配备远远不够。低保管理专门机构的缺失和低保工作者配备的不足势必在客观上影响低保管理的效率。

政府直接管理低保弊端明显，未能充分发挥其他部门的作用。政府直接管理的模式有其自身不可避免的弊端，如管理成本高，管理效率和服务质量难尽人意及腐败风险等。这些弊端与具有保障公民生存权意义的低保制度结合起来时就会更加明显，因为管理成本的增加意味着可利用救助资源的减少，在总体救助资源相对稳定的情况下就意味着救助对象的减少或救助水平的降低，制约着制度预期目标的实现。加之部门利益意识强，往往影响低保制度的“安全网”作用的发挥。

（二）低保行政管理中存在的问题

低保管理缺乏依法管理。我国的《社会救助法》尚未出台，各地主要的政策执行依据是市、区出台的文件、通知、规定等。如武昌区目前主要的政策执行依据就是《武汉市城市居民最低生活保障实施办法》和《武昌区城市居民最低生活保障实施细则》（讨论稿）。这些实施细则往往缺乏较强的法律依据，具有一定的随意性，多从有利于管理的角度出发，而不是由有利于向贫困者提供应有的基本生活保障出发，从而导致这些实施细则实际上变成了一道道门槛，其目的不是为贫困者提供可以申请或者享受低保的便利，而成为如何将一些人排除在该制度之外的戒规，不仅损害了部分贫民的物质生活利益，而且各给他们带来一定的心理创伤或人格创伤。

低保工作者专业化程度低，考核机制不健全。低保专干大多数文化程度不高，尤其是社区低保专干，大部分是在本社区内聘用的下岗失业人员，专业素质难以保证。虽然自 2004 年起区民政局每年组织全体低保专干进行一次低保业务培训，但业务培训质量并不高，这直接导致低保专干工作效率偏低。低保工作的对象是社会弱势群体，工作人员的工作态度常常会激化他们与低保对象之间的矛盾，也会成为社会弱势群体和政府之间矛盾的导火索。低保工作者待遇偏低，工作任务繁重，工作积极性不高。目前武昌区低保专干的工资待遇是区低保中心每人每月 600 元，街道及社区每人每月 450 元，后者尚未达到武汉市的最低工资标准（460 元/人·月），也不及社区工作人员的工资待遇高（550 元/人·月），他们的养老和医疗保险也是 2004 年才得以解决的，而每个社区低保专干每月要负责新申请者的调查和审核、近百户已保户的上门工作，还要做大量的台帐、资料、报表，填写每户档案表格，任务极其繁重，低保专干工作积极性始终不高，以至有些低保专干即使业务知识纯熟，在对申请对象进行初审和入户调查时敷衍了事，有的工作人员只要听说某低保户有房屋出租或隐性就业就

⁶ 贺国谦，伍仁华：《长沙市城市低保实现“六化”》，载《中国民政》2004 年第 6 期。

⁷ 周昌祥：《城市“低保”工作现状及社会工作教育的介入》，载《社会工作》2003 年第 8 期。

不查收入取消其低保，入户调查只要有两次低保户家中无人就不问原因地取消低保，笔者在武昌区低保管理中心了解到，低保户投诉的主要原因就是低保工作者入户调查主观性强，凭个人判断判定他们违反“十八不准”，进而取消他们的保障资格。

低保工作者业绩考核尚未实现工作效率与绩效管理的有效挂钩。虽然武昌区于2004年出台了《武昌区低保工作人员管理办法》，但是实施起来却困难重重。笔者在武昌区低保管理中心了解到，因为低保工作者人手不足，所以即使他们工作不太负责或在工作中有什么过失，最多也就是给予口头批评，基本不会影响他们的工作和收入，更别说实现优胜劣汰的动态管理了，低保工作人员基本处于只进不出、只升不降的状态。

档案管理混乱，专业化程度低。街道及社区低保工作者对于低保档案的重视程度不够。很多街道尤其是社区低保工作者并没有把低保工作中形成的各种有价值的材料看作是“档案”，而只是把它们当作一般的工作日志，未能及时分类保存管理，其结果就是当需要调用某低保户的资料加以审核或续保调查时出现资料漏、缺、错的情况，极大地影响了低保工作的效率；低保档案管理硬件设施不足。武汉市民政局和各区民政局都建立了专门的档案室，但是笔者实地考察选取的中华路街道及其新华村、三道街、西城壕社区都没有配备专门的档案室。虽然区民政局是最后的审批机关，对低保户的档案材料进行归档存档是职责所在，但档案利用率最高的还是街道和社区的低保户档案，因为初审、入户调查、复审等低保审批的关键程序都是在社区和街道完成的；低保档案管理缺乏专业及专门管理人员。据笔者在武汉市低保中心及武昌区低保管理中心了解的情况，这两级低保管理机构的档案室都没有配备专业的专业档案管理人员，也没有对低保工作者就低保档案的归档、存档及利用进行专业培训，导致低保档案管理和利用情况混乱。2005年7月武昌区低保集中年审期间发现，低保档案管理很不规范，存在乱放、错放、倒放、档案与户主低保号码不符甚至档案缺失的现象，“绿”、“黄”、“红”的分类归档也做的不到位。

（三）低保资金管理中的问题

低保资金筹集机制不合理。《城市居民最低生活保障条例》规定低保实行地方人民政府负责制，“城市居民最低生活保障所需资金，由地方人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出项目，专项管理，专款专用”，即低保资金完全由地方政府负责筹集，武汉市低保所需资金就由市、区两级财政按1:1的比例分担。但是，低保制度运作的实际情况表明，该项制度设计存在严重缺陷，造成部分地方政府因财政困难而“缩减保障面，压低保障线”，严重阻碍了应保尽保的实现。近几年中央财政逐步加大了对低保资金的补助力度，已经成为全国低保资金的重要组成部分。1999—2003年，全国低保资金总额从13.8亿元增加到151亿元，中央财政补助资金数额从4亿元增加到92亿元，中央财政对低保资金的补助占整个低保金的比例从28.9%增到60.9%，⁸但是，由地方政府全额负担低保资金的政策仍然没有变，实际工作中地方财政负担大部分资金的状况仍然存在，中央和省级财政补助低保资金的具体比例也没有明确规定，这会对低保资金筹集的稳定性与可靠性产生影响。

低保金发放社会化程度低。从2002年1—5月民政部通报的低保金发放情况看，许多地方的补助水平明显偏低，部分地区压低水平发放、平均发放、不按月发放低保金等问题相当严重，群众因不能及时足额领到低保金而上访的现象屡有发生。2002年9月到10月的“全

⁸ 国家统计局：《中国民政统计年鉴(2004)》，中国统计出版社2004年版，载《人民日报》2004年09月18日。

国百城万户低保抽查”结果也显示，仍然有 10%的低保户不能按时足额领到低保金⁹，以当时低保人数 2053 多万人的基数计算，也就是有 200 多万低保对象不能按时足额领取“养命钱”。

低保资金动态管理软硬件不配套。低保资金管理模式应是一种动态的管理模式，享受低保不是终身制，动态管理是一项难度大而且复杂的工作，而受财政困难的影响，目前各地必要的硬件设施的配置尚不完善，更谈不上软件的开发和利用，造成低保资金缺乏动态管理的硬件保证。目前的低保资金是由财政部门拨款，民政部门使用和管理，相对于民政部门来说，财政部门管理资金的专业性显然要强得多，财政部门专门用于资金动态管理的软件也不少，但是由于两部门沟通上存在的问题及部门利益的关系，民政部门并没有很好的利用财政部门开发的资金管理软件。

（四）低保对象管理中存在的问题

家庭收入难以确定，救助对象难以甄别。目前随着就业形式的多样化和家庭收入的多元化，隐性就业和隐性收入问题成为低保审批工作中面临的主要难题。笔者参与的一项调查显示，213 名调查对象中有 64.7%的被调查者同意或比较同意“一边领低保，一边从事一些有报酬的劳动现象还比较多”的说法，仅有 5.6%的人表示不同意该说法。¹⁰三榜公示和每月发放前的公示制度是目前各级民政部门加强群众监督、甄别救助对象的“法宝”，但目前相当一部分社区的统一公示栏设置尚未完成，一些社区只有公示栏而没有公示内容或是公示内容不符合规定，每月低保对象及标准发生变化后也不能及时地反映在公示栏上，少数社区在低保初审中并没有很好地坚持公示制度，2004 年上半年进行的低保全面检查工作中发现武昌区低保人员不合格率达 15.33%。

部分居民对于低保审批的公正性持怀疑态度。很多已享受和未享受低保的下岗失业人员都认为低保的审批过程并没有体现公平、公开、公正的原则，认为低保制度就是基层机关权力的附属物，“谁有本事、有关系就能拿到低保”。上述 213 名被调查者当中有 47.9%的被调查者同意或比较同意“家庭的收入难以统计，所以谁享受低保有许多人为因素在起作用”的说法，仅有 11.7%的被调查者表示不同意该说法。

低保退出机制难以实施。武昌区 2005 年 1—6 月清退的 6122 名保障对象中，主动报告家庭成员就业、收入超标要求退保的仅有 2 户，其他的都是在低保专项检查、街道和社区的低保专干入户调查和群众举报的过程中劝退或强制取消的。一位访谈对象指出，现在他们下岗失业人员在劳动力市场上是“廉价劳动力”，“工资太低，现在不少工作的报酬和一般的低保差不多，人们当然不愿意干活，干活又累，压力又大，还有车费等花销，真不如就在家吃低保，不做事可以拿到钱”。可见，“应出尽出”的退出机制具体执行起来非常困难，直接影响低保制度的社会效应。

三、完善城市居民最低生活保障管理的对策

（一）改进低保障行政管理的对策

完善低保实施细则，提高低保条例的指导性和可操作性。各地可根据保障对象、范围和制度环境的变化适时修改实施规范和细则，同时从基层不断创新的做法和经验中汲取有益成

⁹ “全国百城万户低保抽查”结果，民政部于 2002 年 11 月 27 日网上公布。

¹⁰ 本调查来源于华中科技大学吴中宇老师所承担的国家社科基金课题《扩大就业再就业与健全社会保障体系》，2005 年 12 月在武汉市武昌区的调查。

分予以充实和完善。各地现行低保实施规范应该说都从根本上保证了因地制宜，有待改进的地方在于其指导性和可操作性。许多地方的低保实施规范，只有一些大概的条条框框的规定，对于具体的实施主体和方式缺乏明确的指导意见，如《湖北省城市居民最低生活保障实施办法》和《武汉市最低生活保障实施办法》中都有关于“企业、事业等单位提供虚假收入证明的，民政部门可对其处以被证明人多领金额1倍以上3倍以下的罚款”的规定，但是并没有明确哪一级民政部门是罚款实施主体、具有罚款权力。因此应该制定和完善各地的低保实施细则，为低保政策的具体执行提供依据。

充实低保工作者队伍，提高低保工作者业务素质。应充分利用大力发展社会工作人才队伍为契机，从高校社会工作专业学生中吸引大量专业人才充实低保队伍，实现低保管理人员的专业化。可以参照上海、广州、成都等地的一些做法，通过社会工作专业化、提高从业人员待遇、加大宣传提升职业的社会地位“三管齐下”实现社会工作专业人才和低保工作队伍的衔接，政府应在这个衔接过程中地方发挥枢纽和媒介的作用。在过渡期间，行之有效的办法就是加强对低保工作人员的专业化业务培训和工作理念的提升。应在现行低保业务培训中加重实践性、可操作性的工作技巧和工作理念的传授，培养低保工作人员为贫困者服务的爱心和耐心。还可以考虑从大中型企业工会、当地人大代表、政协委员、离退休老干部中聘请素质高、责任心强者为城市低保工作监督协管员，对城市低保工作进行全程监督。监督协管员参与区民政局的审批过程，协助低保入户调查，并监督低保金的发放，对低保申请审批的全过程进行全程监督并提出改进建议。

加强对低保工作者的工作业绩考核，实行动态管理。要实行低保工作者考核与年终个人奖惩挂钩，对街道、社区低保专干按工作优劣情况予以打分，年底依考核结果评出一、二、三等次，并根据不同的等级给予经济上和岗位晋升上的奖励或处罚；落实责任追究制度，紧扣街道、社区责任，落实“谁调查、谁签字、谁负责”的工作责任制。在低保审核中，出现问题不但要查申请人，更要查工作人员，对工作人员的失职行为也应给予相应的处分；要制定明确的、具有可操作性的奖惩实施细则，对优亲厚友、徇私舞弊或者因工作不慎造成错误的，要追究当事人的责任，情况严重的要给予辞退或调离低保工作岗位的处分，真正实现低保工作者的动态管理。

逐步完善低保档案管理。低保档案管理应遵循分级分类管理、一户一档动态管理及双轨制的原则，对每一个低保对象以家庭为单位分区、街道及社区三级按全额、差额、动态分类建档，新申报的对象按家庭成员收入状况、身体状况、家庭设施状况分类建档，并且纸质和电子档案同时归档存档，实行双轨制管理。低保档案管理的重点在于低保政策、审批资料、资金的管理、使用和发放档案管理，坚持做到证、表、册、卡填写规范，内容真实，资料齐全，随办随归，开口管理；要建立相应的低保档案管理使用制度。低保档案主要供管理机关、有关单位和上级机关办理低保业务时使用，不对外开放。未经低保管理机构同意，不得对外公开低保档案。而且，低保档案的使用情况也应该登记备查，每次使用的主体、原因及使用效果等都应该记录在案；要切实加强工作人员的档案管理业务培训，可邀请档案管理部门的专业人员对现有低保工作者进行档案归档、存档、管理和利用等方面的专业培训，加强低保工作者的档案管理水平和专业性，节省人力资源的同时保证档案管理的效果；要实现信息化、现代化、科学化管理。区、街道、社区配备电脑、打印机，区和街道设立档案室，社区居委会设立低保档案专柜，对低保对象家庭实行电子备案制度，将所有低保对象资料全部录入

微机,实现计算机管理,同时有条件的地方还可以实现局域网共享档案材料,以便社区初审、入户调查等资料能够更好地服务于街道复审和区民政局审批,提高低保档案的利用率,更好地发挥各级档案的作用;要每年组织区档案局、区民政局有关人员进行一次低保档案规范化管理专项检查,及时发现和处理档案管理中发现的问题并予以纠正,实现常规性档案管理监督。

实行街道及社区低保工作考核,改进绩效管理。要求低保管理工作量化是不现实的,将“应保尽保”时新增低保对象的数量或规范化管理期间取消低保对象的数量作为绩效衡量标准都是不正常的,真正的衡量标准应该是如何使有限的资金优化配置到达最需要帮助的人群身上,从而最大限度地解决居民的贫困问题。河南省焦作市的经验具有一定的可行性,该市对低保的基层操作、动态管理、信息化管理、监督等四个环节实行百分考核。考核的内容应涵盖管理机构建设、低保对象的确定及低保金的审批发放、低保档案的建立和管理、低保对象再就业、低保工作者的专业水平等多个方面。每半年进行一次综合考评,年终总评,并与奖惩挂钩。¹¹考评结果及奖惩应该体现差异性,从而激发各单位低保管理的积极性,实现基层低保管理工作的制度化,提高管理水平。同时应该充分发挥广大群众和新闻媒体的作用,将民政部门内部的行政监督与外部的群众监督、舆论监督有力地结合起来,使低保工作的整个流程更加透明,提高低保工作的效率。

（二）完善低保资金管理的对策

建立以政府为主体、社会多方参与的多元化筹资机制。要广辟渠道,多方筹资,在减轻政府财政压力的同时保证低保资金的充足。一是中央与地方各级财政每年预算都要按照规定比例及时安排好专项资金;二是落实关于鼓励低保捐赠的优惠政策如公开表彰、税收优惠等,实行低保捐赠资金使用“阳光作业”,接受社会监督,吸引更多的团体和个人捐赠资金;三是提高福利彩票收入中用于低保资金的比例。

完善低保资金筹集责任分担机制,明确中央和地方各级政府的责任。应该建立中央、省、市、区四级对低保资金的投入体制,尤其是明确中央和省两级财政的筹资义务,按地区分类制定中央、省、市、区四级的筹资比例。我国是一个地区差异明显的国家,制定全国统一的各级财政筹资比例方案是不现实的,但是总体上可以依据我国的区域划分、地区经济发展和财政收入情况制定具体的指导性资金分担比例。中央财政要始终坚持扶持经济基础薄弱、财政紧张、低保人数较多的省市。政府在制定四级筹资体制的同时修改《城市最低生活保障条例》的有关规定,明确各级政府的筹资义务和责任。中央财政应尽快承担起应保障最需要保障的群体的责任。

落实“民政部门制定需求计划、财政审核筹措、财政和民政联合下拨、民政部门管理、街道和社区通过银行或邮局发放”的城市低保资金管理运行机制,保障资金安全足额发放到户;充分发挥续保登记制度的作用,严格执行保障金领取情况定期反馈的规定,实现资金社会化发放和跟踪管理,跟踪了解资金是否按时发放到低保对象手中,从源头上杜绝低保资金的截留、挪用,保证低保金按时足额发放到户。

（三）改进低保对象管理的对策

完善调查与公示制度,提高保障对象的准确性。要完善低保入户调查制度。实行调查前

¹¹ 代树刚:《对最低生活保障制度的思考》,载《北京农业职业学院学报》2004年第3期。

告知制度，即在入户调查前 5 天，由居委会向低保对象送达调查前告知书，通知他们在家等候调查。凡不配合调查或无故不按通知在家等候调查的，再按有关规定取消其享受资格；要完善低保公示制度。在隐性就业和隐性收入可能存在而政府尚未探索出有效的隐性收入核算办法的情况下，公示制度未必是最好的对策¹²，但却是行得通的措施。严格按照规范在社区显要位置设立低保政策和低保对象公示栏，加强对投诉电话和信访的反馈，同时保证公示内容的质量，及时更新，反映保障对象和标准的动态变化情况；要完善集体审批制度，吸收居民参与监督，最大限度地保证低保工作的公开、公平、公正。

加强“隐性就业”清理的主动性与力度，多渠道实现隐性就业显性化。建立严格的就业登记和劳动合同监管制度，将涵盖就业、民政、卫生、工商、税务、金融、基本保险等各方面信息的“就业和社会保障手册”在企业和社会成员之间强制推行，由街道办事处统一发放、登记，并以此综合信息作为申请低保时的审核依据。同时加强低保对象参加公益劳动的管理，社区与低保户签订“享受低保协议”，规定如果低保户没有正当理由不参加公益劳动就扣除一定的低保金，累计三次无故不参加就停发低保金。还可考虑在签订“享受低保协议”的同时建立诚信积分，让不符合条件却通过各种手段享受了低保的人员承担风险，以后再申请低保要与诚信积分挂钩。

完善低保对象退出机制。适当增加已保对象政策学习及公益劳动量，让他们在公益劳动和隐性就业岗位发生冲突时主动退出低保；社区居委会在接待申请办理“低保”手续时，要及时宣传党和政府关于“低保”方面的政策规定，耐心细致地讲解政府实施“低保”政策的目的意义及享受待遇的对象、范围和标准，激发有劳动能力者再就业的积极性，鼓励他们在家庭收入超标时主动退出低保；要加强社区再就业培训的务实性、针对性和多样性，提高培训质量，使更多的人通过再就业培训提高工作技能，重新走上工作岗位；努力创造一批低收入单位（高于最低工资标准），辅之以政府购买公益岗位和安排工作等措施，使那些学历低、能力差的人就业；还应该加强低保人员再就业后的最低工资保障，防止他们重新陷入贫困或做出“重新失业、回归低保”的逆向选择。

提高低保对象的社会化管理程度。笔者在个案访谈期间了解到，不少居民认为社区远远不能满足大批失业和下岗家庭的岗位需要，这与社区功能尚未充分发挥出来有很大关系，建议在社区建立居民小组长期联系制度，社区居委会工作人员定期到居民小组家中了解低保对象家庭收入、思想动态变化情况，以掌握各类信息，便于适时动态调整；充分发挥基层社区组织的作用，强化动态管理。利用我国社区组织化程度较高的优势，把失业下岗人员组织在社区参加政策、转业、转岗业务培训，并与社区服务联系起来，对于拒绝参加培训者可视为没有就业欲望者加以处理；进一步提高社区低保专干和协管员的政策水平和业务素质，不断完善工作运行机制，把工作重点放在社区居委会，建立和健全基层社区低保管理服务网络。

参考文献：

[1]多吉才让：《中国最低生活保障制度研究与实践》，人民出版社 2001 年版。.

¹² 杨立雄：《从人道到人权：穷人权利的演变——兼论最低生活保障制度中实施过程中存在的问题》，载《湖南师范大学社会科学学报》2003 年第 3 期。

- [2]洪大用：《转型时期中国社会救助》，辽宁教育出版社 2004 年版。
- [3]洪大用：《当道义变成制度之后——试论城市低保制度实践的延伸效果极其演进方向》，载《经济社会体制比较》2005 年 3 月。
- [4]洪大用，刘仲翔：《我国城市居民最低生活保障制度的实践与反思》载《社会科学研究》2002 年第 2 期。
- [5]唐钧：《最后的安全网——中国城市居民最低生活保障制度的框架》，载《中国社会科学》1998 年第 1 期。
- [6]唐钧：《完善最低生活保障制度的政策建议》，载《中国经贸导刊》2002 年第 11 期。
- [7]周昌祥：《城市“低保”工作现状及社会工作教育的介入》，载《社会工作》2003 年第 8 期。
- [8]杨宗传，张奇林：《武汉市城市居民最低生活保障制度实施状况的调查分析》，载《经济评论》1999 年第 4 期。
- [9]张牢生：《全面推进规范管理——湖北省建立城市居民最低生活保障制度的经验》，载《中国民政》1998 年第 9 期。
- [10]屈家斌，谈志林：《武汉市城市居民最低生活保障制度的四个特点》，载《中国民政》1996 年第 7 期。
- [11]李艺，刘文海：《城镇低保：问题与建议》，载《中国社会保障》2003 年第 5 期。
- [12]景天魁：《最低生活保障：特点和意义》，载《中国社会科学院研究生院学报》2004 年第 4 期。
- [13]乐章，风笑天等：《城市居民最低生活保障制度研究述评》，载《浙江学刊》2000 年第 3 期。
- [14]代树刚：《对最低生活保障制度的思考》，载《北京农业职业学院学报》2004 年第 3 期。
- [15]杨立雄：《从人道到人权：穷人权利的演变——兼论最低生活保障制度中实施过程中存在的问题》，载《湖南师范大学社会科学学报》2003 年第 3 期。

The problems and improvement measure in the citizen minimum life security management: On the basement of the case study of the Wuchang District

Ding Jianding
(Huazhong Science & Technology University)

Abstract: The minimum livelihood guarantee system for urban residents is a kind of social relief systems, whose policy goal is to solve living difficulties of urban residents. The minimum livelihood guarantee system for urban residents reforms and develops the traditional social relief system, and is also a major process of establishment and improvement of urban social security system. The minimum livelihood guarantee system for urban residents is to resolve social conflicts, maintain social stability, promote social equity, and ensure the economic reform smoothy. This paper, on the basement of the case study of the Wuchang District, tries to analyze the status and problems of management of the minimum livelihood guarantee system for urban residents, and also propose some useful countermeasures

Key words: The management of the minimum livelihood guarantee system for urban residents, problem, countermeasures

