

欧盟—中国社会保障改革项目

第三部分

改革提议草案

2017 年研究议题

社会救助：

社会救助优化：程序和资格标准

中国社会救助总体资源的协调

社会救助欺诈：识别，应对政策和预防



EU-CHINA
Social Protection Reform Project
中国-欧盟社会保障改革项目

北京，2018 年 1 月

本报告以中国—欧盟社会保障改革项目第三部分 2017 年研究主题的报告集为基础，北京，2018 年 3 月。

版权所有。如无出版商的书面许可，不得以任何形式或方式，如电子/机械形式，包括影印、录音或其他数据储存和检索系统形式复制或转移此出版物的任何部分。

Draft

本报告集的出版由中国—欧盟社会保障改革项目、欧盟与中华人民共和国民政部三方共同资助；报告集中报告的内容仅代表作者个人观点，并不代表欧盟及中华人民共和国民政部的观点。

前言

中国 - 欧盟社会保障改革项目第三部分在与中方的合作伙伴主要为 MoCA 与欧盟官方以及专家团队，在此合作的基础上，拟为中国社会救助政策提供改革草案。本报告所涉及的问题涵盖了社会救助行政管理的改革框架；社会救助政策在央地政府间的传递与执行；中国社会救助监测评估三个主题。

第三部分以及于 2017 年 11 月在北京举办的第三次研讨会研究的最终成果是一套政策建议。

基于中方专家和欧方专家在中国的多次技术层面的经验及实践交流，这份报告为民政部提供了一份综合性的政策建议。

第三部分研究的全部成果已经出版在第三部分关于2017年研究主题的报告集上：
<http://www.euchinasprp.eu/index.php/en/components-en/component-3-en>

第三部分的其他成果可以从项目网站上获取：

<http://www.euchinasprp.eu/index.php/en/components-en/component-3-en>

马哲娜 博士

第三部分欧方常驻专家

中国 - 欧盟社会保障改革项目

目录

中国—欧盟社会保障改革项目第三部分的成果 10

主题 3.2.2 社会救助优化：程序和资格标准.....6

主题 3.2.3 中国社会救助总体资源的协调..... 13

主题 3.2.4 社会救助欺诈：识别，应对政策和预防..... 17

Draft

成果 10: 关于

- a) 制定评估与计算社会救助福利的统一标准
- b) 划定社会救助目标人群
- c) 识别低收入家庭三方面的法律框架获得加强

Draft

主题 3.2.2 社会救助优化：程序和资格标准¹

- 改革分类救助，剥离福利捆绑
 - 完善家庭收入和资产计算标准体系
 - 建立农村社会救助申请家庭收入认定测算指标体系
 - 完善社会救助制度财产标准，减少资产审查过程中的主观因素
 - 改革社会救助对象瞄准方式
 - 加快低收入家庭经济状况核对系统建设
 - 加大社会救助政策的宣传力度，减少漏保和福利欺诈
 - 建立社会救助对象动态跟踪和主动发现机制
 - 完善社会救助行政程序
 - 规范社会救助行政流程
 - 改革家计调查过程中的民主评议
 - 加强基层社会救助工作队伍建设
 - 探索采用政府购买服务方式开展社会救助工作
- *
- 将低保额与独特的贫困线或最低工资或最低养老金相挂钩/比较，并进行相应补偿
 - 将更多的 GDP 用于社会救助，尤其是低保
 - 吸引私营部门和/或民间社会的投资，并引入企业社会责任²政策规则
 - 简化和制定更全面的低保政策，包括其它相关津贴
 - 改革低保制度，使其同时具备通用和分类津贴的性质
 - 由中央层面制定资格标准，但将条件设定权力下放给地方政府，这往往需要视具体情况来考量
 - 完善资产标准，减少资产核查当中的主观因素
 - a) 使用用电量
 - b) 使用农村地区的资产表
 - 采用透明、简单的决策过程和申诉程序
 - 建立追踪机制和主动发现机制（主动低保）
 - 完善家庭收入和资产计算机制
 - 实行家庭经济状况信息核查机制

¹摘录自姚建平教授于 2017 年 3 月完成的报告 & 欧方常驻专家拉克拉米奥尼亚·郭哲思于 2017 年 3 月完成的报告。

- 为农村社会救助申请人建立家庭收入计算指数
- 与积极的劳动力市场政策（ALMP）的联系
 - 为有工作的受助人设定奖金或可变门槛：这一条件将防止社会救助依赖
 - 为可以工作的受助人设定津贴领取时间限制
 - 做出工作相关的强有力的承诺
 - 采用“回报”福利方法（社区自愿工作）
- 交付过程管理

Draft

根据评估报告，对社会救助优化：程序和资格标准方面的政策建议如下：

■ 改革分类救助，剥离福利捆绑

分类救助的做法实际上是将福利附加于低保制度之上。针对低保对象还有很多的福利捆绑，主要表现为低保人员有资格享受各种专项救助和费用减免待遇，这大大提高了低保制度的“含金量”，使其演变成为一种综合福利制度。分类救助和福利捆绑如果不加以改革很容易造成福利依赖。针对这种情况，改革的出路是：建立和完善相应的社会福利制度，逐步将附加在低保制度的福利部分剥离出来。例如，针对儿童可以扩大困境儿童津贴的覆盖面并逐步建立家庭津贴制度；针对残疾人可以逐步完善和残疾人两项补贴制度；针对贫困老年人可以建立老年津贴等。

■ 完善家庭收入和资产计算标准体系

■ 建立农村社会救助申请家庭收入认定测算指标体系

目前农村居民的收入来源比较复杂，并且农业收入的折算也比较困难。为此，需要制定农村居民家庭收入认定测算指标体系。一是选择农村居民家庭普遍涉及且基本反映家庭收入水平的关键项目作为核算内容。根据这一原则，可以考虑将工资性收入、农业经营收入、畜牧水产养殖收入、房租收入、土地转租（流转）收入等应纳入重点评估。二是明确收入评估和测算的方法。可以考虑以县（区）农业生产平均收入水平为核算基数，通过劳动力系数折算量化申请家庭的实际纯收入水平。

■ 完善社会救助制度财产标准，减少资产审查过程中的主观因素

在实际工作中，基层工作人员很大情况的是依靠个人的主观判断来决定申请人员的资产是否符合申请社会救助的资格。为此，应该尽快制定社会救助的量化财产标准。在制定财产标准时首先需要确定财产范围，然后在此基础上确定允许持有的财产数量。在确定财产范围时有两个问题需要注意：第一，由于各地社会经济发展存在明显差异，因此各地可以根据本地实际情况形成财产标准清单。第二，由于社会救助的目标是为了让申请者维持一定的生活水平，因此应当允许申请者拥有一定数量的维持日常生活和生产经营的财产。

■ 改革社会救助对象瞄准方式

■ 加快低收入家庭经济状况核对系统建设

目前，经济欠发达地区（尤其是农村地区）的家计调查主要采用的是入户调查、邻里访问和社区评议等传统方式，而发达地区已经建立了一套数字化的信息核对系统，对申请者和受助者的家庭财产和收入状况进行比对。与传统方法相比，信息核对系统在查实家庭收入和财产方面（尤其是城市家庭）更加可靠、准确，因此建议尽快在全国城市推广和普及。信息核对本身也有一定的缺陷。例如，现金收入往往难以核实，无法进行资产的货币化折算。因此传统入户调查、邻里访问、信函索证等方法仍然是社会救助对象瞄准的重要手段。

■ 加大社会救助政策的宣传力度，减少漏保和福利欺诈

漏保现象发生的重要原因之一就是低收入家庭对现行的社会救助政策了解程度不够。为此，各地应当结合当地实际情况，采取多种宣传方式做好社会救助制度的政策宣讲及知识普及工作，提高社会救助制度覆盖率。同时，还应加强社会救助申请者的法律知识教育，使其充分了解福利欺诈的法律责任，从源头上减少瞄准的偏差。

■ 建立社会救助对象动态跟踪和主动发现机制

在现实生活中，一些符合资格条件的贫困人员并未申请社会救助。为了减少这种现象发生，需要做的工作包括两个方面：一是建立救助对象动态跟踪机制。随着家庭经济状况核对信息系统的开发和使用，各地必将积累了庞大的关于低收入家庭的数据资源。利用这一资源，政府部门可以对城乡贫困家庭生活状况进行跟踪和监测。尤其是需要跟踪重度残疾人员、患重特大疾病人员以及发生重大事故人员的信息，争取在贫困发生之前提前干预。二是建立主动

发现机制。可以考虑利用现代通信方式和手段，建立一个包括社会爱心人士和志愿者，民政、残联、妇联、计生委、教委等有救助项目的部门经办人在内的网络（例如微信群等），让人民群众随时提供潜在社会救助对象的线索，从而减少应保未保现象发生。

■ 完善社会救助行政程序

■ 规范社会救助行政流程

目前社会救助行政程序存在流程复杂且时间长的问题，因此需要对程序中各个环节进行优化，每个环节都很容易出现纰漏。具体说来以下三个方面亟待加强：一是严格把关申请者提供的家庭经济状况材料。按照“谁出具证明、谁承担责任”的原则改革责任追究机制，对提供虚假信息、出具虚假证明的单位或申请者，根据情节轻重制定相应的处罚措施，提高申报家庭经济状况的真实性。二是合理规定入户经济状况核查的次数。例如，对一般保障对象（家中有劳动力人口）采取频次较高的核查周期，如每季度集中核查一次。对于那些基本没有劳动能力和收入的社会救助对象，可以每半年核查一次。三是设置社会救助申请复查制度。申请人收到管理审批机关作出不予上报的决定后，可以在一定期限内向县级社会救助管理审批机关申请复查。在复查程序中，县级管理审批机关可以直接调查，也可以责令街道/乡镇相关部门重新调查并报送结果，以确保申请人的合法权益。

■ 改革家计调查过程中的民主评议

民主评议有利于发挥公众监督作用，不仅对减少“暗箱操作”等现象有积极意义，也可以在一定程度上化解了申请人收入和财产状况难以认定的问题。但民主评议制度在实际执行过程中也存在一些问题。例如，民主评议的结果很大程度上要受到人情关系的影响很。基层过于倚重民主评议结果，以致民主评议替代了家庭经济状况调查的功能等。因此，随着社会救助制度的发展完善，有条件的城市地区应当由社会救助经办机构通过专业的救助调查工作获得与救助申请有关的家庭经济状况事实，不再实行民主评议。而在农村地区，由于农民的家庭经济状况更加复杂，社会救助工作中废止民主评议这一制度还需要一个较长的过程。因此，只能通过进一步规范和完善农村民主评议制度，继续发挥其积极作用。

■ 加强基层社会救助工作队伍建设

当前，街道办事处和乡（镇）政府的人员编制数都相当有限，难以很好地承担起社会救助的相关工作。因此，应对完善基层社会救助办事机构，配备与工作任务相匹配的专职社会救助工作人员或相应岗位，为政策执行提供必要保障。在城市街道和有条件的乡镇，应当设立专门的社会救助经办机构，具体负责社会救助的受理、调查、审核以及相关管理服务等工作；未设立社会救助经办机构的乡镇，政府可以通过聘用临时工作人员等方式解决人员不足的问题。同时，由于基层社会救助工作人员的业务水平上都不太高，为此需要加强开展相关业务培训，不断提升基层社会救助工作人员的素质和业务能力。

■ 探索采用政府购买服务方式开展社会救助工作

基层民政工作业务力量严重不足的问题长期存在。在当前行政事业编制人员只减不增的新形势下，要解决这一问题出路之一就是政府购买服务。通过政府购买服务，让社会组织来具体承担社会救助服务性工作，推动社会救助政策更加公平地落地。此外，随着我国经济社会的发展，社会组织比政府可以更好地满足人民个性化的社会救助服务需求。社会组织作为第三方机构独立于政府部门，其专业性水平更高且与社会救助对象的人情关系少，由他们对保障对象开展社会救助服务更容易获得群众的信任和认可。

基于欧盟经验，社会救助优化：程序和资格标准政策建议如下：

■ 充足性-低充足性→最低收入保障计划对减贫的影响有限

对此提出的政策建议，即可能适用的解决方案是：

- 将低保额与独特的贫困线或最低工资或最低养老金相挂钩/比较，并进行相应补偿
- 将更多的GDP用于社会救助，尤其是低保
- 吸引私营部门和/或民间社会的投资，并引入企业社会责任³政策规则

■ 覆盖范围-低覆盖范围→ 城乡覆盖不均

潜在的解决方案和政策建议如下：

- 简化和制定更全面的低保政策，包括其它相关津贴
- 改革低保制度，使其同时具备通用和分类津贴的性质（包括特定弱势群体享有的特殊权利）
- 将低保额与独特的贫困线或最低工资或最低养老金相挂钩/比较
- 由中央层面制定资格标准，但将条件设定权力下放给地方政府，这往往需要视具体情况来考量

■ 目标群体定位-目标群体定位↔资格标准

中国低保目标群体定位所面临的问题与欧盟国家相同：其资格标准的界定过于复杂，人们对低保和/或其它减贫项目的了解不多（=排除错误=不领取津贴），或家计调查程序比较含糊。

以下提出了一些改善目标群体定位的政策建议：

- 完善资产标准，减少资产核查当中的主观因素

解决方案：

a) 使用用电量

如下表所示，中国人均用电量的增长趋势与正确计量每个家庭用电量的可能性相关，可在此基础上设定低保门槛，为不同情况的受助人提供不同的津贴额，但必须设定统一的老保门槛，因为普遍的电力消费可作为当前贫困或不贫困的一个标志。同样的逻辑和原理也适用于用水量。

b) 使用农村地区资产表（参见附录B）

- 采用透明、简单的决策过程和申诉程序

³ CSR=企业社会责任

- 建立追踪机制和主动发现机制（主动低保）
- 完善家庭收入和资产计算机制
- 实行家庭经济状况信息核查机制
- 为农村社会救助申请人建立家庭收入计算指数

分析农业就业率，有人可能会注意到，从事农业活动的男女人数在男女就业人数的占比很低：因此，另一个改善农村地区目标群体定位的解决方案可能是，设定农业工作条件：一定数量的工时或工作日，与发放的低保津贴额成正比。作为总体的行动方向，有必要根据地方特色建立和发展农村企业，以吸纳当地的劳动力，并在企业社会责任中发挥一定作用。

■ 与积极的劳动力市场政策（ALMP）的联系

据分析，中国拥有很高且稳定的就业率，包括青年就业。可以提出的一个政策建议是，为可以工作的人设定一个时间限制，一个人一辈子领取低保的时间不超过三年。

其他政策建议包括：

- 为有工作的受助人设定奖金或可变门槛：对于有工作的受助人，门槛可设定为一个固定金额，或者月薪的百分比（50%或更少），以避免打击受助人的工作积极性。这将构成一种工作激励，真正鼓励受助人重新工作或有兴趣找工作。
- 为可以工作的受助人设定津贴领取时间限制：这一条件将防止社会救助依赖
- 做出工作相关的强有力的承诺
- 采用“回报”福利方法（社区自愿工作）
- 交付过程管理

正如姚建平教授⁴、张浩淼教授⁵和林义教授⁶在其《政策建议报告》中分别提到的那样，中国提供社会救助津贴的过程比较复杂，缺乏统一的程序和方法。因此，对于申请人和行政人员来说，这一过程十分耗时。

根据中国专家报告、欧洲经验和作者意见提出的主要政策建议是：

- 规范社会救助的行政程序，包括自动授予具体的资格标准（这项措施将简化中国各地社会工作者的工作，帮助受贫困和/或工作人员不足影响最大的地区）
- 建立一个监察机制（组织/机构），以处理错误、欺诈和腐败问题

⁴“3.2.2 优化社会救助——社会救助津贴的申请程序与资格标准”- 姚建平教授，华北电力大学人文与社会科学学院副教授

⁵“3.2.3 协调总体社会救助资源”- 张浩淼教授，四川大学公共管理学院副教授

⁶“3.2.4 社会救助欺诈：识别、应对策略和预防”- 林义教授，西南财经大学老龄化与社会保障研究中心教授

- 开展（定期和强制性的）员工培训，加强基层社会工作者的作用和权力
- 广泛使用IT数据库和互连IT系统
- 增加各级（基层、村级和部级）工作人员

主要政策建议的结论如下：

- 明确公共政策/战略的使命、目的、（总体和具体）目标，并制定相应的行动计划。这一公共政策/战略应完全按照国家的货币和经济政策来设计；
- IT 系统的建设应该允许顺畅、持续的变化；
- 作为一种过渡设计，可制定具有两个或两个以上目标群体层级的具体低保政策，并设计相应的制裁机制：鉴于中国各地区之间的差异，有必要制定具体透明和可控的地区规则；
- 应以家庭为单位进行目标群体定位；
- 城市地区的资本必须在企业社会责任框架内使用农村劳动力；
- 将低保额与独特的贫困线或最低工资或最低养老金相挂钩/比较，并进行相应补偿；
- 将更多的GDP用于社会救助，尤其是低保；
- 吸引私营部门和/或民间社会的投资，并引入企业社会责任⁷政策规则；
- 简化和制定更全面的低保政策，包括其它相关津贴；
- 改革低保制度，使其同时具备通用和分类津贴的性质（包括特定弱势群体享有的特殊权利）；
- 由中央层面制定资格标准，但将条件设定权力下放给地方政府，这往往需要视具体情况来考量；
- 完善资产标准，减少资产核查当中的主观因素；
- 使用用电量作为核查机制和/或资格标准；
- 使用农村地区的资产表作为一种家计调查工具（参见附录1）；
- 采用透明、简单的决策过程和申诉程序；
- 建立追踪机制和主动发现机制（主动低保）；

⁷ CSR=企业社会责任，通常缩写为“CSR”，是企业对企业对环境和社会福利的影响进行评估和承担责任的举措。该术语通常适用于超出监管机构或环保组织要求的行动。<https://www.investopedia.com/terms/c/corp-social-responsibility.asp#ixzz51jyEsLiT>

- 完善家庭收入和资产计算机制；
- 实行家庭经济状况信息核查机制；
- 为农村社会救助申请人建立家庭收入计算指数；
- 为有工作的受助人设定奖金或可变门槛；
- 为可以工作的受助人设定津贴领取时间限制；
- 做出工作相关的强有力的承诺；
- 采用“回报”福利方法（社区自愿工作）；
- 广泛使用IT数据库和互连IT系统；
- 规范社会救助的行政程序，包括自动授予具体的资格标准；
- 建立一个监察机制（组织/机构），以处理错误、欺诈和腐败问题；
- 增加各级（基层、村级和部级）工作人员；
- 开展（定期和强制性的）员工培训，加强基层社会工作者的作用和权力；
- 建立独特的（中央和省级）组织结构，协调地方的所有社会事务项目活动：社会救助、教育、司法、住房和社会保障；
- 在地方一级（镇和街道）落实“综合服务”概念：一揽子救助计划=社会救助+医疗社区救助+教育+就业救助；
- 建立统一的社会救助管理机制，覆盖所有社会津贴和服务，统一设计相关标准、支付方法和支付额，以及管理；
- 根据特定群体的特定需求（贫困和/或遗弃儿童、贫困和残疾老年人等），创建和资助新的社会服务项目；
- 创建独立的监管机构（社会监察），以监测和评估低保交付全过程，从资格标准到津贴支付，并制定充足的制裁政策；
- 促进非政府组织参与所有评估过程，尤其是家计调查和社会调查——所有津贴的实地考察和监测过程。

主题 3.2.3 中国社会救助总体资源的协调⁸

- 加强救助资源协调的基本原则
 - 公平与效率的协调
 - 政府、社会与市场的协调
 - 城乡与区域的协调
- 加强救助资源协调
 - 规范各类救助项目的对象，避免低保的福利捆绑
 - 强化现有专项救助，增加其他服务类救助
 - 加大资金投入力度，理顺社会救助事权与财政支出关系
 - 增强政府各部门间的跨部门合作与协同救助能力
 - 构建专业化的经办服务机构，改变现有的递送方式
 - 强化信息共享，加大社会救助信息化建设力度
- *
- 国家层面的协调
 - 由专注于对抗社会排斥的所有政府部门组成的委员会，该委员会必须审查所有有助于促进社会融合的项目（教育、住房等），民政部直接管理的行动除外
 - 另一委员会可由相同合作伙伴、其他利益相关方、地方主管部门和全国非政府组织组成
- 实施国家成果测量框架，同时尊重地方管理
- 地方规划
- 简化福利制度
- 中期建议
 - 预测对经过培训的工作人员的需求，随着社会救助领域服务的增加，未来将需要这些专业人员来协调相关工作
 - 制定社会救助质量相关的法规。除了法规和行政框架，建议描述也可能是一项强有力的协调工具

⁸摘录自张浩淼教授于 2017 年 3 月完成的报告 & 欧方常驻专家让·伊夫·浩克于 2017 年 3 月完成的报告。

根据评估报告，对中国社会救助总体资源的协调政策建议如下：

■ 加强救助资源协调的基本原则

- **公平与效率的协调。**公平是社会救助追求的根本目标，是这一制度的本质体现，评价社会救助优劣的客观标准是看这一制度是否能够保障贫困和弱势群体的最基本生活并帮助其创造条件摆脱贫困。社会救助是应对贫困最直接的制度安排，它通过对公民收入的再分配，在一定程度上缩小社会成员发展结果的不公平。正是由于社会救助具有维护社会公平的功能，它才成为各国国民的基本权益，并为各国政府和社会各界高度重视。但同时，在社会救助管理与实施中，需要努力提高其效率，比如经办机构与工作人员的专业化、管理核查的信息化、工作协调机制的建设等，会促使社会救助发挥出更大、更好的功能与效果。我国社会救助随着项目与机制的建立，不只保障基本生活，而且考虑到了贫困与弱势群体的住房、医疗、教育、就业等方面的需求并提供相应救助，这有助于反社会排斥、增进社会融入，社会救助的公平性在提高，但是由于救助资源协调性不够导致的福利叠加、部门沟通不畅等问题，整个社会救助管理与运行的效率还有很大提升空间，跨部门合作理论揭示了部门协调合作对效率提升的重要性。因此，社会救助资源进一步统筹协调过程中应在坚持公平根本取向的基础上，着力注重提升效率，力争实现公平与效率的协调一致。
- **政府、社会与市场的协调。**福利多元主义理论表明社会中的福利不能只依靠政府，而是应由政府、社会（含家庭）和市场共同提供。社会救助尽管是政府承担最主要责任，但是并不排斥社会和市场的力量，而是应该充分调动和利用市场与社会中的各种资源作为国家资源的补充，并与政府部门的资源进行合理衔接与协调。政府主导社会救助既是其作为公共物品的内在要求，也是现代政府合法性的重要来源，更是政府履行公共职责的具体体现。政府在社会救助中的主导责任主要包括推动立法、财政支持、管理监督等，然而政府并非万能，国际社会救助发展与改革的实践表明，突出发挥政府主导作用是这一制度健康、可持续发展的根本保证，而理性利用市场机制和调动社会力量是让这一制度更好地发挥兜底保障功能的重要条件。因此，应当在不损害社会救助公平性的条件下，调动社会力量和机制以共同促使适合社会救助资源的统筹协调，使其更好地发展。需要指出的是，社会救助对社会力量和机制的利用，是为了弥补政府功能的不足，而不是让社会与市场替代政府，故而在社会救助资源协调中应坚持政府主导，合理处理三者的关系。
- **城乡与区域的协调。**我国经济社会快速转型，利益格局深刻调整，正处于改革攻坚期、发展关键期和矛盾突发期，人民生活总体达到小康水平，但城乡之间、区域之间差距较大的情况尚未根本扭转，城乡贫困人口和低收入人口还占有相当数量，迫切需要进一步协调社会救助总体资源，使其在保障贫困与低收入群体生活的同时，发挥缩小城乡差距和区域差距的作用。在一个社会中，对不同地域或不同人群组采取不同贫困线标准往往会在观念上割裂它们之间的联系，同时也容易产生一种误导，即认为贫困只是一个区域内的概念，而不是一个整体社会的概念。公民权利的地域性的讨论实际涉及的是有关公民权利的界定和理解，公民权利是在一个政治性地组织起来的社会或民族国家中，公民身份使个人有资格要求社会或国家对他承担责任，使他能够享用各种社会进步带来的好处。⁹个人被赋予正当理由向国家要求得到和其他社会成员一样的地位和待遇，不受性别、民族、年龄等限制，居住的地域差异显然不能构成公民权利不同的理由。社会救助不同于社会保险，它更多地体现为公民的权利，更多地体现为对社会公平的追求，从这个意义上看，社会救助资源协调过程中追求城乡和区域的协调是很有其必要性和紧迫性的。社会救助城乡和区域差异的存

⁹慈勤英、张建华：“中央、地方与公民权利”，江海学刊，2007（5）：107-112。

在是有着伦理缺陷的，与社会正义的核心内涵——公民“基本权利的保证”也是相悖的。¹⁰

■ 加强救助资源协调的政策建议

- 规范各类救助项目的对象，避免低保的福利捆绑。需要规范各类救助项目的对象，可以考虑将各类专项救助纳入统一的社会救助管理体系，对各个项目在救助对象、标准、给付方式和水平以及管理等方面都统一设计，以提升各项目之间的协调性，同时，要打破专项救助资格和低保对象的捆绑，即可将专项救助的基本资格扩大到低保以外的群体，或将其缩小到低保领取者中的某些特殊家庭，还可以与低保范围交叉，总之，是要本着家庭的实际困难情况通过需求测试的方式来确定专项救助的对象，而绝不是按照是否具有“低保证”来确定专项救助的对象，以避免叠加效应，¹¹这才有助于社会救助的可持续发展。在这方面，韩国最新的社会救助改革可以提供借鉴与启示，1999年韩国建立了国民基础生活保障制度，类似于中国的低保制度，为低于绝对贫困线的受助者提供生活救助，此外，这些受助者还可以获得教育、医疗、住房等救助，而如果不是国民基础生活保障的对象就不能获得任何救助待遇，这一方面使国民基础生活保障的受助家庭产生福利依赖，另一方面也造成了类似于中国的叠加效应，因此，2015年韩国实施了改革，基础生活保障主要针对绝对贫困群体提供生活救助，而医疗、教育、住房等专项救助针对有需要的绝对和相对贫困人群，¹²这种方式更能满足贫困家庭的需要，也有助于更加公平、有效地提供救助。
- 强化现有专项救助，增加其他服务类救助。贫困中的“贫”是指收入少、基本生活困难，“困”是指陷在无法摆脱的环境当中，也就是说，贫困既包括贫困和弱势群体的收入不足，也包括其所处的社会困境。我国社会救助中的低保可以应对“贫”的问题，而“困”的问题则需要医疗、教育、住房、就业等专项救助来解决，由此可见专项救助的重要性。为此，一方面，要优化现有各类专项救助的制度设计并提升救助水平。目前，我国医疗、住房、教育、就业等专项救助还存在一些不完善之处，且救助水平较低，难以满足获助家庭的实际需要，需要针对既有专项救助进行改进和优化，适度提升救助水平，加强与促进就业的关联，真正发挥专项救助的“解困”作用。另一方面，要增设新型服务类专项救助，满足弱势群体多方面的需要。目前，受助者除了现金救助的需求外，还有对服务型救助的需求，除了对满足基本需求的“工具性”救助方式的需求外，还有对“情感性”救助方式的需求，这种救助需求的多样化反映出受助者对自身权利的诉求，他们越来越从维护自身权益的角度提出需求。因此，救助项目的设立应该考虑受助者的多样化需求，着力提供各种服务型救助，在既有的服务类专项救助基础上，我国社会救助服务还应当优先发展以下项目：康复与护理救助服务，照料、看护与托管救助服务，心理救助服务等（见表1），这些救助服务可以先采取局部试点探索并积累经验的方式，对于需求面广、容易评估、质量可控的救助服务要逐步固定下来成为政策。此外，还要采取措施加强社会救助与社会保险、扶贫开发和社会福利的有机衔接与协调，使受助者通过获得保险待遇、开发扶持及福利服务等来降低脆弱性。
- 加大资金投入力度，理顺社会救助事权与财政支出关系。我国的社会救助支出、最低生活保障支出总水平与国外相比还有较大差距，我国财政社会救助支出占社会保

¹⁰ 同 1。

¹¹ 关信平：“我国城市居民最低生活保障制度研究”，米勇生主编：《社会救助与贫困治理》，中国社会科学出版社 2012 年版，第 3-19 页。

¹² [韩]李贤珠：“收入贫困的两面：贫困测量的实验性对策”，《第十一届国际社会保障论坛论文集》，首尔，2015 年。

障支出的比重，以及社会救助支出占 GDP 的比重都明显偏低。为此，在资金投入方面各级政府应进一步明确财政投入责任，调整社会救助支出规模，不断提高保障水平，同时还要积极调动社会与市场的力量来筹集救助资金，作为政府财政投入的补充。在加大资金投入的同时，还要明确界定中央与地方的社会救助事权与支出责任。2014 年颁布的《社会救助暂行办法》对不同层级的事责规定不详，更缺少对财政支出责任的明确划分，针对此，应当进一步明确社会救助事务属于地方事责、属地管理、多层级财政负担的体制，使承担的事责与支出的责任相统一。在明确基本的管理体制基础上，全面提高救助标准的制定层级，突出省级政府的财政支出主体责任；整合中央财政对低保、医疗救助的转移支付资金，建立统一的中央财政社会救助支出专项转移支付项目，在整体救助制度体系内允许资金调配使用，并使资金向农村和中、西部贫困地区倾斜；优化财政支出结构，重点增大对医疗救助、教育救助、住房救助以及临时性救助的投入，使财政资金优先用于解决影响面大、需求紧迫的重点民生问题。

- 增强政府各部门间的跨部门合作与协同救助能力。社会救助内容复杂，由不同政府部门管理，因此部门之间的协调与合作至关重要。社会救助管理应采取民政部门主管、相关部门配合的适度集中管理方针，即民政部门作为主管部门，应全面负责对各项社会救助事务的管理，教育、住建、司法、人力资源和社会保障等部门应在相关救助项目的实施中积极配合民政部门，承担不同的责任，这要求将目前分散于各部门的专项救助项目逐步统一到社会救助主管部门管理，以发挥协同救助能力。目前，我国已建立了社会救助联席会议制度，一定程度增加了部门合作统筹，但是要保证工作中救助的实际效率，还需要对联席会议制度进行完善：一是提高会议协调的效率。对会议协调的内容、时限有具体的规定，提高办事效率，并利用现如今方便的网络条件，传输文件、汇报问题、发布部门合作要求等，以最快的速度将各项任务传达到需要合作的部门；二是增加协调制度中的法律约束力。一方面，除了利用会议协调，也可以规定部门内部的行政协调，规定各个部门自己可以协调的权限，毕竟联席会议不是经常召开的；另一方面，制定会议协调以及行政协调中的具体法规，以法律的形式进行约束，规定在政府内部协调或与非政府机构协调过程中具体的协调办法、时效等问题。未来时机成熟时，还要将各项社会救助事务统一到民政部门，在民政部门设置设立专门的社会救助局，将现有的最低生活保障、救灾救济、临时救助、医疗救助等专项救助的管理职责全部并入，全面承担起社会救助的管理职责，当然，任何机构都必须置于“有令必行”的法治框架下来进行，以实现管理机构和体系转变的法治化，这才是最终的理想管理状态。
- 构建专业化的经办服务机构，改变现有的递送方式。有必要根据管办分离的方针建立专业的社会救助经办机构，可以考虑在中央和省市二级建立社会救助经办机构，负责指导下一级社会救助经办机构，再按需要在街道和乡镇设立派出机构，具体承办社会救助业务，专业经办机构的岗位设置可按受助对象和工作人员的一定比例设置。设立社会救助经办机构，整合民政部门主管的社会救助和其他部门管理的教育、住房等专项救助项目，这样可以使基层分散的社会救助工作集中起来并把救助对象统一纳入社会救助管理体系，这有利于资源的优化配置、整体效能的发挥和救助项目间的协调，实现基层社会救助工作的综合性与一体化。¹³此外，要完善“一门受理、协同办理”的工作机制，避免重复和遗漏，方便救助对象，减少成本并提高效率。社会救助的资源传递系统分为政府组织和非政府组织（民间组织或社会组织），政府组织是各国社会救助工作的主要渠道，没有其他组织能够替代，但是非政府组织，

¹³郑功成、杨立雄：“中国社会救助改革与发展战略：从生存救助到综合救助”，载郑功成主编：《中国社会救助改革与发展战略（救助与福利卷）》，人民出版社 2011 年版，第 21-22 页。

包括社区中的组织网络以及相关的社会工作者，也是十分必要、有效的。借助非政府组织和社会工作者介入的机会，可以考虑改变现有社会救助的递送方式，建立需求导向的社会救助递送模式，即把社会救助建立在贫困者及其家庭的需求之上，借助非政府组织和社会工作者通过入户调查的方式了解每户贫困家庭的实际需要，设计并落实具体的救助和帮扶方案，方案的制定要充分利用并整合既有的各项救助制度和救助方案，使其与贫困家庭的需要对接起来，使原有的民政部门“有什么就给什么”改变为贫困者“需要什么就尽量提供什么”，形成针对性的、综合性的“救助套餐”。

- 强化信息共享，加大社会救助信息化建设力度。21世纪是大数据时代，完善社会救助制度的运行需要数据的支撑，要实现各部门各类资源的衔接，信息共享是关键。一方面，民政、人社、住建、工商等部门需要联合起来，通过签订信息共享协议的方式实现部门间的信息联动，既能完善信息化建设也能提高救助对象认定的效率和准确度，还可以通过对救助对象进行大数据分析，提升决策的科学性。另一方面，还要打通民政部门、扶贫部门和慈善组织之间的信息壁垒。建立供需对接机制，扶贫或救助职能部门需要依据授权及时将扶贫与救助对象的需求予以公开，通过信息共享使慈善组织可以获取相关需求信息，有的放矢地提供帮助，避免盲目和无序。此外，要大力推进各级社会救助机构的信息化建设，努力实现社会救助管理服务工作的信息化和便民化，为各级民政部门提高行政效率和公共服务水平发挥重要的基础性作用。在信息化建设中各有关部门要组织社会救助工作人员进行定期培训，建立并实施持证上岗制度，逐步提高社会救助工作者的业务能力，同时还要注意农村和经济落后地区的信息化建设，避免信息鸿沟的出现。

基于欧盟经验，对中国社会救助总体资源的协调的政策建议如下：

■ 国家层面的协调

中国民政部是社会救助政策的主要推动者，其享有政治基础。为此，可以考虑设立两个机构，其秘书由民政部进行管理：

- 由专注于对抗社会排斥的所有政府部门组成的委员会，该委员会必须审查所有有助于促进社会融合的项目（教育、住房等），民政部直接管理的行动除外
- 另一委员会可由相同合作伙伴、其他利益相关方、地方主管部门和全国非政府组织组成

这两个委员会可联合编制五年规划实施文件。中国民政部可对这两个机构的工作进行试点，以确立其合理性。

从地方层面来看，可根据当地情况实施国家规划。联席会议（即便可能未达到预期成果）可作为这一协作的基础。

■ 实施国家成果测量框架，同时尊重地方管理

中国民政部承担两个方面的职责：首先是直接管理其直接职权范围下的各种津贴；其次是协调其他部委职权范围下的项目，为此，有必要设计一个整体预算框架。该预算框架将包括中国民政部及其他部委负责的社会救助相关的所有支出。整体预算框架需要制定目标和指标，以便民政部进行整体试点，评估相关结果是否是实现良性循环的良好路径。根据法国《财政法组织法》（LOLF），预算不再按照支出类型（营运、资本、干预等）而是按照公共政策（安全、文化、卫生、司法等，现在称为“任务”）进行列出。这种列出方法可帮助议会和广大公众清楚了解不同部委用于实施政府政策的所有资源。

■ 地方规划

鉴于中国领土面积庞大，这一规划工作可在民政部的协调下，由有兴趣实施社会救助的不同行政合作伙伴联合实现。这一规划工作可与上述提议的国家委员会进行协调，基于地方委员会的产出。目前法国仍没有整体地方规划，这主要是因为涉及多样化的主体。但是，可以借鉴法国残疾人和老年人规划的相关经验。

根据 2009 年 7 月 21 日颁布的医院和患者改革相关的第 2009-879 号法律，卫生和行动范围涵盖医疗社会部门（残疾、老年），即便卫生服务提供商并不是服务的主要提供者，其将协调国家政策与地方主管部门的福利政策。国家和省议会将进行联合规划。

地方规划是提高社会救助实施软实力的一种方式。很明显，投资地方协调可带来附加值。如前所述，大多数地方主体不愿意与其他组织进行合作，尽管挑选地方服务机构的服务能够更好地满足个人需求。为此，对地方层面所有可用资源的充分了解是一项重要挑战。此外，分享地方经验有助于民政部向政策制定者传达总体问题。社会事务总司与社会政策财政总司编制的一份有趣的报告指出，地方主管部门管理的残疾领域的社会政策与国家直接管理的政策相比更加趋同。与自上而下的管理相比，比较和交流良好实践似乎是实施社会政策的一种有效方式。中国民政部可作为专业的协调人，通过加速地方信息和全国成果传播来确立其合理性。

■ 简化福利制度

法国社会保障筹资高级委员会（HCFi-PS）探究了将社会保障缴费从“通用”分支体系（如，家庭分支体系）转移到“缴费”分支体系（如，老年分支体系）的多种情景，通过税收来为“通用”分支体系筹资。目的是将社会保障缴费主要转为缴费型计划。这些提出的情景均面临技术难题，尽管这些难题并非无法克服。中国民政部应预测社会状况，尤其是对社会救助和社会保障进行区分。

■ 中期建议

如张浩淼教授在报告中所指出，未来的社会救助领域将发生巨大变化。服务范围将从最低收入保障津贴扩展到现金津贴、实物津贴或致力于对抗社会排斥的相关服务。中国民政部可发挥协调作用，预测中国人口和所需服务的需求，尽管这些服务不会立即付诸实施，但这却是一种在社会政策领域发挥主导作用的方式：

- 预测对经过培训的工作人员的需求，随着社会救助领域服务的增加，未来将需要这些专业人员来协调相关工作。人力资源将发挥重要的作用。不同课程的定义是一个重要问题。不同机构和社会救助负责人遵循共同的基准可帮助建立更好的认识，并促进合作；
- 制定社会救助质量相关的法规。除了法规和行政框架，建议描述也可能是一项强有力的协调工具。根据从各省收集的良好实践，即便这些良好实践不具有强制性，但这是不同主体达成一致的一种好办法。

尽管寄希望于简化社会救助制度（津贴、组织等）、改善同一主管部门下的地方管理（信息、补充等），贫困的多面性暗示着需要动员不同的公共主管部门。作为负责协调社会救助工作的公认主管部门，中国民政部可通过软法（替代传统的行政管理）扩大其行政管理范围。这意味着在管理津贴之外，中国民政部需要关注十分敏感领域：

- 预测需求；
- 培训人力资源；
- 评估。

主题 3.2.4 社会救助欺诈：识别，应对政策和预防¹⁴

- 完善社会救助立法，将社会救助欺诈治理纳入法制化轨道
 - 建立健全社会救助对象精准识别机制
 - 完善救助对象识别机制
 - 建立救助需求识别机制
 - 建立健全社会救助信息化综合服务平台
 - 完善社会救助对象监管机制
 - 建立健全自动化的就业推动与分类退出机制
 - 建立救助对象监督机制
 - 完善社会救助欺诈预防惩罚体系
 - 优化和加强基层社会救助制度建设和能力建设
 - 理清社会救助职责在多部门间的配合与分担
 - 约束救助管理经办人员的供方道德风险
 - 加强基层社会救助机制的能力建设
 - 完善社会救助信息化管理服务平台
 - 积极发挥社会力量参与社会救助欺诈防治的作用
 - 鼓励和规范社会组织对社会救助服务的参与
 - 创新政府购买机制，发挥社会组织参与社会服务
- *
- 应进一步完善社会救助法
 - 法律应整合目前看似分散的不同社会救助措施
 - 低保制度的收入和资产评估应充分利用可用资料
 - 低保标准完全基于规定筛选标准的法律条款，利用民主讨论对通过案例评估方法编制的清单进行最终评估
 - 制定明确的欺诈检测程序，为工作人员提供欺诈检测奖励

¹⁴摘录自林义教授于 2017 年 3 月完成的报告 & 中国—欧盟社会保障改革项目欧方常驻专家卡塔丽娜·哈克施坦于 2017 年 3 月完成的报告。

根据评估报告，对社会救助欺诈：识别，应对政策和预防方面的政策建议如下：

■ 完善社会救助立法，将社会救助欺诈治理纳入法制化轨道

2014年的《社会救助暂行办法》搭建了一个较为合理的社会救助制度框架，是推进社会救助规范化与法制化的重要举措，也是治理社会救助欺诈最具权威性的法律文本。但是，《社会救助暂行办法》作为对社会救助制度构建和运行管理进行综合规范的法律文件，其约束力度和范围仍然有限，对社会救助欺诈的防治，难以形成具有充分实践效果的法律约束。其中主要表现为《暂行办法》立法层次不高，低于普通法律；同时过多的授权条款使得《暂行办法》没有直面救助实施过程中的许多关键问题。对于社会救助中的违法问题，《暂行办法》在第十二章明确了违反本法所要承担的法律 responsibility，一是对救助机构和工作人员的违法行为进行处分，如没收违法所得、对主管领导和其他直接责任人给予处分等；二是对受助者的违法行为进行惩罚，如对骗取救助资金的人员给予停止救助、追回其违法所得，并可以处以一定金额罚款。然而，其对违法行为的惩罚力度偏小，弱化了法律的威严性。法律层次不高，违法成本不高，执法纠错不严，难以提供对救助欺诈的有效防范。因此，有必要进一步完善社会救助法律体系，维护社会救助制度的良性运行，为社会救助欺诈治理提供切实可行的法律依据。第一，需要加大对违法的惩罚力度，捍卫法律的威严性。第二，应设立全国统一的社会救助违法欺诈条款。对于社会救助欺诈则不应设置因地制宜的机制，而应该统一根据《暂行办法》相关规定进行处理，应出台中央层面的司法解释，统一规范社会救助欺诈的内涵、外延、执法措施、惩治措施。第三，应提高《暂行办法》的立法层次，加强与公检法系统的协同。

■ 建立健全社会救助对象精准识别机制

■ 完善救助对象识别机制

社会救助所应对的贫困，不仅是收入型贫困，还包括经济权利、文化权利等在内的社会权利贫困。因此需要在单一的经济标准之外，采用多维度的指标来识别社会救助对象，除收入、资产外，需要加入多种直接或间接指标来识别救助对象，从源头上堵住救助欺诈的可乘之机。在具体识别机制上，需要综合采用家计调查、目标指示器、自拟目标法等识别方法来构建识别机制。其中，“家计调查”的信息成本和动态管理成本较高，但应作为识别机制的基础；“目标指示器”和家计调查法相比，管理成本和识别成本较低，但是很难找到理想指标作为有效的甄别机制，因此可以创造性的使用一些间接指标来实现精准识别，例如有农村地区始尝试将“月用电量”作为指标进行考量，是一种有益探索。通过多行业大数据积累与分析技术的不断成熟，更多的间接指标可以被纳入考察范围，例如网络平台消费记录（购物类别、用餐类型等），从而可以在直接的家计调查之外获得成本更低、更准确的救助对象识别信息。“自拟目标”的方法是通过建立一种合约结构来完善目标识别，申请者的选择就像一种信号传递工具，通过对很大程度上只可能由贫困者消费的产品进行补贴，来实现“间接”的精准救助，可作为识别机制的有益补充。

■ 建立救助需求识别机制

加强对专项救助对象的定位和救助，将支出型贫困者纳入精准救助的范围，可避免因专项救助不到位而造成的被动欺诈。因此需要建立救助需求识别机制，通过多渠道收集救助信息，从而理解救助对象的真实需求。在现存的救助欺诈现象当中，因无法实现某些特定救助需求而采用欺诈方式获得收入救助的现象屡见不鲜。因此，需要创新机制，精确定位支出型贫困者。建议针对支出型贫困人口的特殊需求及致贫原因实施针对性的救助套餐。支出型贫困产生的原因主要包括医疗、教育、突发风险等，因此应将这些重大刚性支纳入贫困核定指标体系。同时，取消最低生活保障资格与医疗、教育等其他专项救助的捆绑实施，将社会救助的覆盖范围扩大到支出型贫困人口。完善分类施保、个案施保，针对支出型贫困人口的需求和困难程度提供差异化救助，保证救助资源与救助需求在内容上相吻合，程度上相适应，确保救助结果科学有效。

■ 建立健全社会救助信息化综合服务平台

利用网络平台、构建信息平台，整合银行、证券、税务、工商、住建、公安、社保等部门个人信息资源，构建动态信息识别、储存、跟踪机制，以便更加及时、准确、客观地掌握救助对象信息。需要逐步实现省、市、县三级联网的信息平台，进一步完善社会救助信息管理系统，完善行政办公系统、电子档案数据库、宏观决策系统、物资管理系统、社会救助经办管理系统，以及统一对外的数据共享交换平台等子系统功能。社会救助经办管理系统集合资格审核、救助金发放、税收优惠、数据查询、退出等全过程为一体，向救助对象提供一站式经办服务。同时，在不同救助项目间实现信息互联、共享，避免过度救助和救助不足。通过物资管理系统，对救助物资实施动态管理，保障救助物资及时、足额发放。通过信息共享平台对接社会。救助信息系统与金保工程、金融信息系统及其他电子政务信息系统，提高社会救助信息系统的整体性、兼容性。充分利用大数据的信息资源，优化社会救助的综合服务功能，实现精准服务，精准救助和精准实策。构建信息化、网络化的救助对象精准识别机制和瞄准机制。

■ 完善社会救助对象监管机制

精准的监督管理是社会救助反欺诈的重要环节，使救助对象在实现救助目标后能自动退出，避免对有限社会救助资源的侵占性欺诈。建议通过改进社会救助对象监管机制，需要在健全就业激励机制的前提下，建立分类退出机制，并通过多种渠道进行救助对象监督。

■ 建立健全自动化的就业推动与分类退出机制

首先，健全就业推动机制，协助有劳动能力的救助对象自主走出救助。激励机制应妥善设置包含时间和收入的过渡机制，例如规定如救助对象连续六个月均能获得高于当地救助标准两倍的收入，则应自动退出低保；如果时间或收入有任一方面未达到标准，则应继续接受救助。可设置缓退期和资格保留期，缓退期间救助金照常发放，资格保留期停止发放救助金。资格保留期结束，救助对象即彻底退出最低生活保障制度。缓退期或者保留期间重新失业的，救助对象只需出具失业证明，就可继续领取最低生活保障金，无需再进行资格审核。其次，构建分类退出机制，应根据救助对象有无劳动能力，明确划分救助对象类型。

■ 建立救助对象监督机制

应多管齐下，对救助对象的生活状况、救助需求进行监督。有条件的地区可通过信息化平台，通过自动化的个人收入、资产等收入信息比对，以及就医、教育、住房信息比对，构建自动跟踪、核查救助情况的机制，并与自动退保机制进行对接。尚无充分信息化条件的地区则应在政府主导的基础上，通过引入社会力量，通过实地查访、暗访等方法及时跟踪救助对象的

实际脱贫状况。可引入按年为期的公示制度，以低保、五保、专项救助进行分类，采用多种公众媒介，在救助对象所在的社区、村集体一级进行公示，接受监督举报。

■ 完善社会救助欺诈预防惩治体系

由于我国实施的各项“类低保制度”时间不长，学者和实践中对这些制度的研究大多局限于如何堵塞骗领的漏洞即完善这一制度本身的操作层面，而很少从加强立法打击力度、用刑罚措施进行治理的角度进行研究和探讨，导致对于各种骗领行为没有一整套完善有力的法律制度用以遏制和惩戒。各类法规对救助欺诈的处罚太轻，惩罚措施和手段单一，对严重的欺诈冒领行为没有纳入刑法的打击视野，无法依刑法规定对各种“类骗领低保行为”追究刑事责任，所谓的追究责任根本起不到应有的震慑和打击效果。此外，负责处理打击的机制设置严重不合理。这些现状均造成我国救助欺诈违法成本过低，容易激励救助欺诈现象。因此，需要构建更具可行性的救助欺诈惩治体系。首先，应将主观恶性较大、设计时间较长、金额较大的救助欺诈行为直接以诈骗罪纳入《刑法》范围，如此可以大幅增加救助欺诈的违法成本，对救助欺诈现象起到震慑作用。其次，应将救助欺诈行为纳入个人征信记录，一旦查出救助欺诈行为，将被纳入个人征信黑名单。

社会救助欺诈是一种典型的失信行为。不少社会救助欺诈行为在表现形式上往往并不是很严重，难以通过法律手段简单惩戒，因此构建社会救助诚信文化体系，防患于未然，是社会救助反欺诈更应着力的基础性、长期性工程。建立社会救助诚信体系建设，是完善社会救助工作制度、规范社会救助工作程序、促进社会救助有序运行、健康发展的重要措施，也是倡导文明新风、建设诚信文化、构建和谐社会的客观要求。建立社会救助诚信体系，首先要培养诚信文化理念，培养公众和经办机构对社会救助的“信任结构”。要强化理念，培养诚信意识，让社会意识到社会救助是建立在诚信基础上的社会保障契约。其次是要加强学习和宣传。一方面要普及社会救助理念、政策、运行方式，另一方面要普及社会救助失信行为对个人、政府、社会的危害。在大力加强诚信建设的当下，要大力营造诚信建设舆论声势，充分运用传统媒介和网络新媒介的进行政策、案例、典型人物宣传，褒扬先进典型，鞭挞失信行为，从而为社会诚信体系建设营造良好的舆论环境。第三要注重实践。要努力营造诚实守信的环境，在环境中体现诚信教育。社会救助各相关单位、机关团体都要通过精心规划设置诚信教育专门栏目，开设诚信教育网页、微信公众号、APP 等不断充实诚信教育的内容。此外，需要对失信者加以限制，使他们尝到了违背诚实守信原则的教训，实施信用信息公示，建立社会救助信用“黑名单”制度等。

■ 优化和加强基层社会救助制度建设和能力建设

社会救助经办办理人员的滥权、渎职既是社会救助欺诈的根源之一，也是社会救助欺诈的助推器。因此应优化职能部门对社会救助工作的管理。

■ 理清社会救助职责在多部门间的配合与分担

社会救助政府责任的实现，受制于单一制和层级化的政府结构，行政管理精细化导致政府救助责任的碎片化，政府间救助责任的配置结构出现紊乱，因为信息不对称而出现决策与执行的脱节。社会救助的精准实施应以“权责利效相统一”为原则，促进国家权力垄断性管理走向行政服务与社会自治共存，以社会救助权力的多元化和社会化调整政府间横向和纵向救助给付责任关系，强化对行政权力的整体性制约，提升救助行政资源的优化配置效率，《社会救助暂行办法》规定国务院民政部门为中央政府社会救助横向议事协调机制的“统筹机构”，而对于涉及医疗救助、教育救助、住房救助以及失业救助等事权的卫生计生、教育、住房城乡建设以及人力资源社会保障等部门，却只依照“分工负责”的原则规定其事权责任，并未明确规范其相互间议事协调的具体法律责任以及相应实施程序。因此，应明确建立横向府际

协调机制，可以借鉴 OECD 国家的一些做法，将社会救助横向府际协调机制分为“结构性协调”和“程序性协调”两类：前者意在对涉及多主体的社会救助项目，按照参与主体数量进行分类，分别规定不同的协调组织结构；后者则是侧重通过协调性程序和技术应用的法律规定，督促各参与主体在决策、信息交流以及财政协同工具等方面议事行为的规范化。

■ 约束救助管理经办人员的供方道德风险

对社会救助管理经办人员道德风险进行约束机制避免社会救助资源滥用、错用的保障。可借鉴一些地方的成功经验，对救助管理经办人员进行有效约束，避免渎职、滥权。在供方道德风险的治理中，可积极实行三级负责人签字背书制度、三榜公示制度和责任追究制度等“三项制度”，让审核权、审批权和资金发放权实现“三权分离”，按照程序回归到制度的笼子。在实施过程中，应将责任落实到救助管理经办机构各层次，落实对经办人员、尤其是救助资格审核人员的责任。

■ 加强基层社会救助机构的能力建设

基层社会救助机构是社会救助管理服务的直接担纲者，也是社会救助欺诈防治的第一道防线。需要从队伍建设、监督管理、服务水平、财政投入等方面进行加强。第一，建立长效培训机制，加强队伍实践锻炼，建立科学规范专业的基层社会救助经办人员培养机制；建立灵活的人才流动机制，激励机制，让人才引得进，留得住。第二，健全规章制度，建立长效监督机制，公示、举报、监督、核查、处理高效结合，将基层的问题在基层解决。第三，通过信息平台实现多部门资源共享，实现网上办公，提高信息管理能力。第四，加强财政投入，在人员薪酬、工作场所、设备设施等方面实现充分的经费保障。

■ 完善社会救助信息化管理服务平台

在“政府主导、民政主管、部门协作、社会参与”的社会救助管理体系基础上，以行政机构改革为契机，分阶段、有重点地对分散在各部门的救助职能进行梳理、剥离、整合。在民政部下设社会救助管理局，集中制定社会救助政策，指导、协调地方部门及民间力量实施救助工作。以民政部门为枢纽，协调人力资源和社会保障部门、卫生和计划生育管理委员会、教育部门、司法部门等其他相关部门，使得救助信息、救助政策在部门间共享、互通，减少重复审核，降低社会救助行政成本。整合监管职能，在强化内部监督的基础上引入第三方监督机制。建立新闻发布会、政府公告、微信公众号、官方微博等多元化监督方式和渠道，鼓励社会公众参与监管，提高社会救助管理的透明度。

■ 积极发挥社会力量参与社会救助欺诈防治的作用

■ 鼓励和规范社会组织对社会救助服务的参与

需要简化社会组织介入救助服务的法律程序，特别是挂靠程序的改革，让更多社会组织加入社会救助欺诈防范系统。首先，应当改变登记形式实现多元登记模式的结合，重点简化那些可以向政府提供个性化社会救助服务的社会组织（如从事救助信息核查机制和救助服务监督的组织）的登记限制。其次，应为社会性救助组织的发展，提供政策、资金等外部支持。完善税收扣除政策的完善，促使更多社会性救助力量参与到社会救助的精准治理和社会救助反欺诈系统之中。在权限、资金、技术和人才上对社会性救助组织予以支持。可以适当制定相应的金融支持和人力支持措施，以提升社会性救助组织在反欺诈调查监督中的专业化能力。在放宽对社会组织的行政约束同时，也应当强化对社会性救助组织的规范引导。首先，要变革现行的监管理念，使控制性监管理念转化为服务性监管理念，社会救助应当设立专门性监管机构引导和监管社会组织。其次，完善社会组织内部管理制度。政府应对社会性救助组织的意思表示机关、内部监督机关，以及财务、人事等方面的行为规范进行严格要求，保证其服务质量及效益控制等内部体制能够符合社会救助反欺诈的总体目标。最后，有必要赋予社

社会性救助组织以更加严格的信息披露责任。社会性救助组织提供社会救助公共服务，在组织目的上有着强烈的公益性特征，而当前社会性救助组织的发展始终难以摆脱行政影响的藩篱，如果不强化对“政府—社会”救助供给的公众监督，则社会性救助组织的发展最终会演变成行政力量的扩张。所以，社会救助有必要通过严格的信息披露责任机制的建立，保障公众对“政府—社会”救助供给机制的参与权，从而通过广泛的社会监督保障社会组织良性、高效地参与社会救助。

■ 创新政府购买机制，发挥社会组织参与社会服务

社会救助欺诈的甄别需要大量的人力，而社会救助经办机构则往往存在人员不足的问题，因此应设法多渠道的吸纳社会力量参与到社会救助欺诈防治实践中。例如，在设立社会救助信息平台的地区，可通过政府购买服务方式，按监控比例招聘、配置合同制的专管员，或外包给有资质的信息核查机构，负责地区救助信息的动态比对、救助工作的协调监管和全市各级各部门救助信息综合。在实际信息核查、查访等需要更多人力投入的方面，需要在镇、街配置社会救助核查专管员，负责对有疑问的救助申请进行审核走访，并对各类救助信息的录入维护；各村、社区设立兼职救助核查员，协助镇街专管员作好本村的救助工作，逐步形成多级、多元的救助管理服务网络，确保社会救助信息核查、社会救助欺诈稽核在实务工作第一线的有效实施。

基于欧盟经验，对社会救助欺诈：识别，应对政策和预防的政策建议如下：

德国 GMIS 旨在推动适宜工作的失业人员进入或重新进入劳动力市场。

德国 GMIS 是一个综合的社会保障计划，为需要帮助的人提供基于当前需求的基本支持。德国 GMIS 根据家庭的具体情况，给予额外的支持。德国明确界定了 GMIS 的资格标准。整个 GMIS 都是以社会法为基础，得到社会法院的支持。

与其他国家相比，负责管理德国 GMIS 的机构无法从财政部等其他部门获取申请人税务报表的资料。申请人有责任提供这些信息，然后由职业介绍所进行核查。只有当矛盾或疑虑出现，并形成明确的欺诈嫌疑时，职业介绍所才能从其他部门获取这些资料。法庭案件也是如此。明确界定了制裁措施。但需要注意的是，需要帮助的人可以重新提交申请——不存在所谓的“黑名单”。

■ 应进一步完善社会救助法

中国的低保制度首先要制定社会法。

- 法律应整合目前看似分散的不同社会救助措施。
- 低保制度的收入和资产评估应充分利用可用资料。

对中国低保申请人的房产和收入进行核实将是一个挑战。城市还可以获得可用资料。但是农村在这方面面临更大的挑战。中国农业部已经建立了一个清单，但是清单必须定期更新，资产所产生的收入也必须予以确定，以便纳入考虑。

■ **低保标准完全基于规定筛选标准的法律条款，利用民主讨论对通过案例评估方法编制的清单进行最终评估。**

目前，中国的低保制度采用预选程序进行民主讨论。对个别案件进行评估。其中假设参与者彼此了解并了解他们的生活状况。但是，城市的情况并非如此。这有可能造成某些个人或群体受到污辱，因而被排除在外，尽管他们有相关需求。此外，贫困是根据当地相关的相对基础进行评估的，也就是说，明确地说，在一个地方认定为贫困在另一个地方可能并算不上贫困。民主讨论是中国政治和行政体制的一项重要工具。建议根据拟订的社会救助法制定筛选标准，以便根据现有资料确定资格。这些资料需要定期列入清单，并提交进行民主讨论，以便排除或纳入受助人。

■ **制定明确的欺诈检测程序，为工作人员提供欺诈检测奖励。**

为了激励民政部工作人员或省级/地方民政部门工作人员积极预防欺诈行为，可以通过协定欺诈检测配额，为当地管理人员制定奖励措施。这将为工作人员提供额外的收入来源。不建议聘请民间社会组织代为检测欺诈行为。这将引出由谁来对检查员进行检查的问题。此外还应记住，在地方一级，特别是在农村地区，可能很难找到具备所需资质的人员。另外，相关人员可能通过家庭关系或其他手段上任，有相当强的地方背景，这难免让人质疑其工作的公正性。