

社会救助资源统筹体系

2017 年议题 2.1.4 研究报告集



EU-CHINA

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

第二部分

目录

蒋震,推进社会救助统筹体系建设——统筹社会救助资源实施方案研究.....	3
梅恪行,社会救助统筹管理体系:荷兰、瑞典和英国案例的研究	28
帕威尔·雅奈齐格,捷克共和国社会救助制度	86
连佐·途拉拖;菲德瑞卡·途拉拖,统筹社会救助资源体系-意大利案例研究	133
梅恪行,政策 建议	171
帕威尔·雅奈齐格,政策建议	184

推进社会救助统筹体系建设
统筹社会救助资源实施方案研究

蒋震中国社会科学院财经战略研究院副研究员

目 录

摘 要	5
一、研究背景	6
二、中国社会救助统筹体系建设的现状和问题	6
（一）中国社会救助体系的制度框架和演进	7
（二）中国社会救助体系统筹的现状和问题	9
三、推进中国社会救助体系的制度统筹：重点与难点	13
（一）从各地实践来看救助制度统筹工作的重点	13
（二）救助制度统筹工作亟需突破的难点	15
四、推进中国社会救助体系的资金统筹：重点与难点	15
（一）从各地实践来看救助资金统筹工作的重点	15
（二）资金统筹工作亟待突破的难点	17
五、推进中国社会救助体系的部门统筹：重点与难点	18
（一）从各地实践来看救助部门统筹工作的重点	18
（二）救助部门统筹工作亟需突破的难点	20
六、推进中国社会救助体系的信息统筹：重点与难点	20
（一）从各地实践来看救助信息统筹工作的重点	20
（二）救助信息统筹工作亟需突破的难点	21
七、推进中国社会救助统筹体系建设的政策建议	22
（一）明确各项社会救助功能定位，推进社会救助制度统筹	23
（二）以预算管理机制为重点，加快推进社会救助资金统筹	24
（三）以联席会议或协调机制为抓手，推进社会救助部门统筹	24
（四）建立统一综合信息平台，推进社会救助信息统筹	25

摘 要

从现行社会救助制度运行现状来看，从现行社会救助制度运行现状来看，影响和制约了社会救助制度健康可持续发展和财政资金使用效益，主要包括：社会救助体系的部门职能分割以及带来的资金分割现象仍然较为突出，影响了社会救助资金的综合效益；社会救助领域与扶贫领域等社会目标之间的统筹问题也亟需解决；低保对象的福利捆绑问题比较突出，导致部分群体保障水平不足，而部分群体保障过高形成福利依赖；救助职能的分散带来了救助管理资源的分散，影响了资金合力的形成，而且有些地区救助标准过高，容易出现工作激励不足的问题；社会救助统筹体系的动态管理不足。

按照顶层设计的原则，推进社会救助制度、资金、部门、信息的统筹。制度统筹方面，探索在分项救助管理职能不变的情况，探索实行综合救助，提高制度的统筹性。在救助制度短期内难以有效统筹、整合的情况下，按照先规范衔接，逐步清理整合的方式，稳步推进低保与其他救助福利政策统筹衔接。优化各类救助制度的分工，形成梯次分类救助的格局。注重社会救助制度和其他制度（例如再就业）的衔接，鼓励低保对象的自强自立；资金统筹方面，要加强救助资金在财政预算管理层面的整合，强化社会救助资金统筹的法定性。要搭建救助资金统筹管理使用平台，按照资金使用方向建立救助资金“蓄水池”。注重当年和以前年度救助资金的统筹使用。明确各项社会救助制度的功能定位，努力按救助需求设计救助项目，避免同类项目的简单重复与待遇叠加；部门统筹方面。着重建立社会救助各部门的协调配合机制，在各部门分工协作的协调配合机制的基础上，将职能协调内化响应，建立“一门受理、协同办理”的机制，甚至要整合了社会救济职能，成立特定机构，统一划归该机构履行职能；信息统筹方面。搭建“一体化”综合救助信息平台，全面发挥信息平台的引导、管理、资源统筹功能，为实现社会救助体系的全面统筹整合提供信息基础。注重发挥信息平台在解决救助对象信息不对称的功能作用，通过全网比对、信息共享，实现救助信息的互联互通、无缝衔接，与建立完善社会救助家庭经济状况动态核对、管理机制有机结合。

一、研究背景

社会救助体系是国家社会保障体系中的重要组成部分，是与社会保险、社会福利并列的三大社会保障系统之一。随着中国经济社会发展进入新的历史时期，收入分配问题日益受到社会各界的高度关注，社会救助体系改革的呼声也随之高涨。2013年11月12日，党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”我们须从社会救助制度设计及管理两个方面分别入手，统筹兼顾，力求两者相互适应。

根据中欧社会保障改革项目合作目标，通过本项目实施，能够加强中国在社会救助领域的改革能力，完善相关法律监管制度框架，统筹资金，整合相关部门管理和信息要素，进一步加强中国对社会救助资源的统筹能力。

按照十八届三中、四中和五中全会的要求，社会救助统筹体系要更加有效发挥社会救助在保障公民基本生存权利的功能和作用，也是实现社会救助制度健康可持续发展、提高支出绩效的必然路径。为了实现这个目标，需要分析、评估、改进中国社会救助体系的设计与实施状况，优化顶层设计、明确各项社会救助制度的功能定位、推进制度政策归并整合的架构、具体思路、操作方案，推动社会救助制度健康可持续发展。

本项目按照“理论前瞻、国际比对、现实判断、历史考验、发现机会、达成共识、形成决策、推动改革”的基本原则，着眼于社会救助统筹体系的建设，为中国政府制定社会救助统筹体系建设相关制度和政策提供决策支持，通过研判、思考、设计社会救助统筹实施方案。

二、中国社会救助统筹体系建设的现状和问题

即使在非常完善的市场经济体制条件下，收入分配问题也会逐渐成为突出的社会问题。进入20世纪之后，随着科学技术的不断突破，传统的经济结构被打破，技术和组织结构创新使得生产效率得以显著提高，但同时也出现了较为严重的收入分配问题。资本收入者通过不断的组织和技术创新来获取超额利润，使得资本所有者和仅靠劳动取得收入者之间的差距持续扩大，直到现在，差距还在增加。罗尔斯在《正义论》中集中阐述了其对社会公平正义的观点，他承认社会成员在社会经济利益方面的完全平等是不可能实现的，但必须符合两个条件，才是正义的：一是经济上的不平等必须符合每个人的利益，尤其是符合那些最少受益者的利益，即最大最小原则；二是社会公职和机会平等地向所有人开放，即机会均等原则。因此，政府应该通过必要的收入分配来解决由于人的天赋和特定的社会境遇造成的经济不

平等的问题。这成为先发国家大规模介入收入分配领域的重要理论基础，社会救助制度是重要组成部分。

（一）中国社会救助体系的制度框架和演进

中国社会救助体系的演进是和社会主义市场经济体制的建立、完善过程相适应的。近二十年来，社会救助在我国的社会保障体系中扮演着日益重要的角色，为社会公平编织一张“安全网”，也充当市场体制改革的“减震器”。

第一阶段：分散化的社会救助体系。随着社会主义市场经济体制的不断完善，这个阶段建立了一个面向全民、具有开放特征的社会救助体系，主要成就是初步确立社会救助制度体系。

早在 1993 年 2 月，上海市通过《上海市城镇职工养老保险制度改革实施方案》，确立了最低生活保障制度，首创先河；1996 年，民政部在总结上海市等城市经验的基础上，在全国各城市予以推广。随后，1997 年 9 月，国务院颁布《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，标志着这项制度上升到国家层面；1997 年 9 月，国务院出台《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，要求 1999 年底，全国所有城市和县级政府所在地镇要建立城市居民最低生活保障制度，标志着城市最低生活保障制度成为解决城市低收入人口群体基本生存的制度安排；1999 年 9 月，国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》；同时，90 年代之后，中央政府相继建立了廉租房、医疗救助、教育救助、农村最低生活保障制度、就业救助制度。自本世纪初以来，我国低保制度的支出规模和覆盖范围迅速扩大。城镇低保的总支出规模从 2000 年的 27 亿元增至 2014 年的 722 亿元；农村低保的总支出规模也从 2009 年的 363 亿元增至 2014 年的 870 亿元。2014 年，我国农村和城镇低保支出占国内生产总值（GDP）的 0.25%，在政府财政支出总额中的占比超过 1%。与此同时，城镇低保人口总数从 2000 年的 403 万攀升至 2001 年的 1,171 万，在 2009 年达到 2,346 万的历史顶峰，随后，2014 年回落至 1,877 万；农村低保人口规模从 2001 年的 305 万增至 2014 年的 5,207 万。

这个时期初步建立了针对弱势群体的常规性、制度性的社会救济体系，如著名社会保障学家郑功成所言，社会救助体系“从封闭式的民政救助转化成开放性的社会救助，从政府恩赐到国民权利，从单项救助到综合救助，从城乡分割到城乡一体”¹。这个阶段社会救助

¹ 资料来源于：郑功成：中国社会救助制度的合理定位与改革取向，《国家行政学院学报》2015 年第 4 期。

制度体系经历了“从无到有”的巨大成绩，但从总体特征来说，仍然具有分散化的特征，各个救济领域之间并行运转。这种情况下的出现，有着深刻经济发展阶段背景。改革开放以后相当长的一段时间内，大量剩余劳动力由农村转移到了城市。工业化初期，产业部门对劳动力的吸纳能力须有一个逐步增长的过程。这种劳动力的供求特征使得改革开放初期的劳动力价格十分低廉。正是依靠这种要素禀赋优势，我国在沿海地区率先奠定了出口导向型的工业化格局，同时不同群体之间的收入差距虽然有着扩大的迹象，但并不明显，收入分配本身就不是一个重要问题。只有将蛋糕做大，才能为收入分配问题的解决创造一个良好的制度环境。

第二阶段：统筹的社会救助体系。在初步奠定了制度框架上，我们仍然需要提高制度运行效率、有效发挥社会救助体系的效果，而社会救助体系的统筹体系是其中一个重要的内容。2014年2月，国务院颁布了《社会救助暂行办法》（国务院令 第649号），构建了最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助为主体的社会救助体系，覆盖全方位、多领域，强化社会力量参与，坚持托底线、救急难、可持续，为保障公民基本生活、促进社会公平、维护社会和谐稳定奠定了制度基础，构建了完整的社会救助体系，对于破解社会救助的二元分割体制具有非常显著的意义。事实上，这个文件奠定了统筹社会救助体系的基础。但是，社会救助体系的统筹工作不是一蹴而就的，需要渐进式改革过程。社会救助的部门分割仍然成为影响社会救助统筹体系的重要因素，各个部门救助资源的分割，不利于社会救助体系的可持续发展，也成为影响收入分配和社会公平的重要方面。随着经济进入新常态，社会救助政策须顺应收入分配领域出现的新趋势和新特征，寻求在收入分配领域发挥作用的空间和着力点。2015年11月，习近平总书记提出“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力”。这是“供给侧管理”新理念的第一次提出。事实上，供给侧结构性改革不仅包含经济结构转型升级的要求，更是对政府在经济增长中发挥作用的重新定位，本质上要求转变政府职能，激发市场主体活力，让政府、市场之间的关系更加明晰。社会救助是让市场在资源配置中发挥决定性作用。从这个意义上来说，地方政府要从注重投资过程不断转向投资效益，致力于提供均等化的公共服务，减少对市场资源配置过程的干预，将激发市场活力，把地区居民的幸福感和人文关怀、安居乐业作为地方政府的目标。

（二）中国社会救助体系统筹的现状和问题

从现行社会救助制度运行现状来看，有些问题仍然较为突出，影响和制约了社会救助制度健康可持续发展和财政资金使用效益。要针对问题症结，突破社会救助资金统筹过程中面临的政策、体制等制约因素，以提高社会救助资金统筹效率。具体包括：

第一，社会救助体系的部门职能分割以及带来的资金分割现象仍然较为突出，影响了社会救助资金的综合效益²。经济进入新常态后，财政收入增速在不断回落，它所引发的影响是全局性的，我们更加需要从提高财政支出效率上“做文章”，强化政府预算为民服务的理念，强调预算支出的责任和效率，花尽量少的资金、办尽量多的实事。然而，现行社会救助体系的部门职能分割影响了资金效益：一是社会救助体系与社会保险、社会福利之间需要进一步统筹、协调，这本质上体现了政府与市场之间的关系问题；二是不同类型项目分别由不同部门来具体负责执行，制度设计、救助规划与部门实施之间均难以实现全面协调，成为是社会救助资源分散的根本原因。社会救助体系“8+1”项目中，低保、特困人员救助供养、受灾人员救助、医疗救助、临时救助等五项职能及资金主要由民政部门负责。医疗救助中的疾病应急救助职能及资金由卫计部门负责。教育救助职能及资金由教育部门负责。就业救助职能及资金由人社部门负责。住房救助职能及资金由住建部门负责。此外，一些地方还安排了针对老年人、残疾人、儿童以及用于过节、取暖等方面的救助资金，其管理职能又分散不同部门。

第二，社会救助领域与扶贫领域等社会目标之间的统筹问题也亟需解决。扶贫是针对特定贫困群体为对象，以改善贫困人群生产生活条件、实现收入稳定增长为脱贫目标的一种制度安排。而虽然社会救助和扶贫开发之间的政策体系的政策对象、运行机制以及政策属性有着差别（见表1），但两者实际运行中一定程度上存在不衔接、不协调的问题。

² 很多学者称这种问题为“碎片化”，事实上碎片化不足以描述社会救助部门职能以及资源分散的特征，碎片化的前提是有一个整体格局，只不过各个部门及资金之间缺乏有机联系。而我们想表达的特征是“孤岛化”，“救助不到位”和“重复救助现象”并存。

表 1 社会救助与扶贫开发的比较

项目		社会救助	扶贫开发
政策对象	目标人群	城乡贫困家庭	贫困县 + 农村贫困家庭
	贫困线	地方划定	国家统一划定
运行机制	政策手段	现金为主	多种资源
	实施形式	非项目制	项目制
	主导机构	民政部	扶贫办
	政策传递过程	属地	纵向
政策属性	政策目标	维持基本生活	区域经济发展 + 农民增加收入
	政策弹性	稳定性	灵活性
	政策领域	社会政策	经济政策 + 社会政策

资料来源于：刘宝臣、韩克庆：中国反贫困政策的分裂与整合：对社会救助与扶贫开发的思考，《广东社会科学》2016 年第 6 期。

以我国农村低保和扶贫开发制度为例，实际管理过程中：一是贫困人口和社会救助对象的分类不衔接，需要民政与扶贫部门各自识别、认定。扶贫开发侧重于帮助有劳动能力或有劳动意愿的人口，全国实行统一标准，自上而下认定扶贫对象。而低保则以保障基本生活为功能目标，不以是否有劳动能力为必要条件，各地自行确定低保标准，按照属地管理原则来确定审核低保对象。在确定贫困线和低保标准时，各有一套认定部门和认定标准。因此，如何实现低保政策与扶贫政策的有效衔接、低保和扶贫标准如何实现动态的协同调整等问题亟需研究，予以明确；二是两者之间的功能配合作用较弱。扶贫的功能目标是培养贫困人口的自我发展能力（“造血”），而救助的功能目标是保护社会弱势群体的基本生存权（“输血”），因此，其覆盖对象有着明显差异，扶贫对象主要是有劳动能力的贫困人口，低保对象主要是由于老龄、重病、残疾或其他原因部分或全部丧失生存能力的困难群众。而现实中，低保对象中部分劳动能力健全的贫困人口，扶贫开发对象也包含了部分无劳动能力贫困人群，影响两方面工作的衔接。截至 2015 年底，扶贫部门掌握的建档立卡贫困人口为 5623 万人，民政部门统计的农村低保对象约为 4900 万人。其中纳入扶贫建档立卡范围的农村低保对象，仅占建档立卡对象的 32%，占全部农村低保对象的 36%³。仍有很多具备劳动能力或劳动意愿的农村低保对象，无法通过扶贫开发政策实现脱贫。

³ 数据来源于财政部社会保障司有关资料。

简言之，现行社会救助制度和扶贫制度之间需要加强衔接、统筹。从政策定位上，应该以社会救助保障群众基本生存为基础，来推进贫困地区的经济发展，应把社会救助作为解决贫困问题的兜底手段，让贫困人口解除后顾之忧。

第三，低保对象的福利捆绑问题比较突出，导致部分群体保障水平不足，而部分群体保障过高形成福利依赖。很多专项救助制度如医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等，直接与“低保资格”进行捆绑，一些公共服务优惠政策也与“低保证”直接关联，严重破坏了社会救助制度的公平性，导致形成“悬崖效应”，部分群体保障不足，而部分群体保障有福利化倾向，滋生了“福利依赖”。

例如，山东省与“低保资格”捆绑的社会救助和福利政策达 15 项。龙口市一名 80 岁的农村低保老人一年最多可获得各项救助 2 万元以上，包括低保金 3015 元、医疗救助 6000 元、危房改造补助 11900 元等，如果再加上 80 岁以上低保高龄津贴 1200 元、老龄生活津贴 400 元、养老服务补贴 500 元、失能老人护理补贴 720 元、资助参保 80 元、电费补贴 66 元、药品补贴 80 元等，可达 23900 元以上，远超过当地农村低保标准（3015 元）。而在江苏省徐州市与“低保资格”捆绑的社会救助和福利政策高达 27 项，几乎涵盖了所有类型的公共服务和公用事业。内蒙古自治区对考取大学的低保家庭子女，给予本科生 4 万元、专科生 3 万元的一次性资助，导致“低保证”的含金量大幅提升。表 2 给出了甘肃省低保制度的附加福利情况。

表 2 甘肃省低保制度附加福利

项目	具体内容
教育	根据不同教育阶段，分别给予下列救助：学前教育予以资助；义务教育阶段免收杂费，免费提供教科书/农村义务教育阶段提供生活费补助，免收住宿费；普通高中教育发放国家助学金；中等职业教育免收学费；普通高等教育阶段分别给予减免学费、发放国家助学金、提供临时困难补助、提供国家助学贷款、安排勤工助学岗位等救助。

医疗	参加新型农村合作医疗的个人缴费部分给予补贴；患病住院的其医疗费用经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后，个人及家庭难以承担的符合政策规定的医疗费用给予补助；特殊情况未能参加基本医疗保险、个人及其家庭难以承担的符合政策规定的医疗费用，也应当予以补助；患有重大疾病、慢性病需要长期门诊治疗的，经基本医保报销后，个人及其家庭难以承担的符合政策规定的门诊医疗费用，给予补助。
住房救助	通过保障房的分配、易地扶贫搬迁、农村危房改造、移民和生态建设、提供建房技术服务等方式实施救助
子女就业	赴基层企业服务，省级财政补贴 1500 元/人. 月
用电	每月每户 10 千瓦时免费电费
数字有线电视	享受 10 元/月. 机（卡）的优惠政策
殡葬救助	免基本丧葬服务费

第四，救助职能的分散带来了救助管理资源的分散，影响了资金合力的形成，而且有些地区救助标准过高，容易出现工作激励不足的问题。各部门在出台救助政策时缺乏有效沟通与衔接，救助信息未实现共享，难以形成统一的救助决策与监测体系，导致出现多头救助、重复救助与遗漏救助等现象。特别是多方救助经常集中于同一类群体，部分补助项目用途类似，使得财政资金使用效益和救助政策效果大打折扣，造成公共资源的极大浪费。除了国家层面的社会救助外，地方各级政府也都有针对特定的目标群体，如低保人口、残疾人、学生、老年人等各类人群的额外救助政策。地方性救助政策的福利水平根据当地经济发展水平和政府财政支出能力高低而各有不同，但相似的是，也出现各部门之间救助资源的分散问题。此

外，有些地方，民众对低保制度的普遍不满，认为该制度是在“鼓励人们偷懒”或“制造福利依赖或福利陷阱”。例如，徐州市的城镇低保标准是 558 元，但没有任何收入来源的三口之家每月可获得的生活补助为 1,674 元。该数额几乎相当于一名普通工人的月工资收入，这还没有计入低保户可以额外领取到的医疗救助、住房补助、教育补助和其他当地给予的补助金和优惠。这一现象可能会导致部分低保人口失去工作赚钱的动力，而依赖低保金来生活。这凸现出，虽然由各地属地实施社会救助管理程序，但由全国根据各地区的生活成本制订全国适用、允许有一定地区差别的救助标准显得十分必要。

第五，社会救助统筹体系的动态管理不足。社会救助统筹体系的重要目标是确保纳入救助范围的群体的基本生存得到有效保障，所以，管理部门需要对这些群体的收入水平做出动态评估，从现实状况来看，这个问题较为突出。近年来，人们逐渐注意到低保人口中有相当一部分是身体健全的人（约占低保人口总数的 60%⁴），媒体也经常有报道称，因为找到工作而退出低保的人寥寥无几，这引发了社会公众对于社会救助公平性的担忧，政策出台多是只做“加法”，不做“减法”，层层“打补丁”的“单向叠加”。在完善救助体系时，既有政策不能废止，既得待遇不能取消，既有标准不能降低。动态管理的基本要求是：一是从横向上来看，统筹考虑各部门的救助资源，来综合衡量纳入救助范围群体的综合收入水平，按照收入水平来决定是否纳入救助范围；二是从纵向来看，观察受救助群体的收入水平增长情况，来实施动态管理。

综上所述，要在控制总体福利水平的前提下，满足各类特殊人群的社会救助需求，并破解福利叠加对劳动力市场的负激励作用，需要全面分析现状，研究优化政策框架设计，理顺政策管理机制，实现统筹、形成合力，实现充足的、有效的社会救助，同时减少福利倚赖。

三、推进中国社会救助体系的制度统筹：重点与难点

按照顶层设计的原则，推进社会救助制度的统筹是社会救助体系的重要内容，制度衔接问题往往成为部门统筹的“投影”。

（一）从各地实践来看救助制度统筹工作的重点

从各地来看，救助制度统筹工作有以下主要内容：

⁴根据 2011 年中国民政部数据进行的估计：将低保受益者总数减去老年人、残疾人和学生的数量，然后除以低保受益者总数。

第一，探索在分项救助管理职能不变的情况，探索实行综合救助，提高制度的统筹性。

在不改变现行各部门管理使用的专项救助资金用途的基础上，实行综合救助投入方法，进一步提升了社会救助的统筹性和决策透明度。河北省邢台市桥东区区出台有关开展综合救助试点的实施方案，实施方案要明确综合救助的救助项目、救助条件、救助方式等内容。首先要将最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等社会救助项目纳入综合救助范畴。在救助对象和救助内容方面，桥东区作了进一步规范：一是生活救助。对因病、残或其它特殊原因造成基本生活难以维持且家庭成员无就业能力的，每月按 800 元、500 元两个档次发放救助金。领取救助金的主要是低保家庭中的特困家庭。二是重点救助。对因病致贫的特困家庭，在享受医疗保险和医疗救助后，剩余自费部分按 70% 予以一次性救助，最高不超过 5 万元。三是临时救助。对特困家庭中被大学录取的新生，给予 3000 元或 5000 元临时救助；对因突发意外伤害家庭基本生活难以维持的，给予 5000 元至 30000 元临时救助；对因突发灾害造成财产严重损失的，给予 2000 至 10000 元的临时救助。四是政府购买服务。为特困家庭购买居家照顾服务或给予托养补贴。

第二，在救助制度短期内难以有效统筹、整合的情况下，按照先规范衔接，逐步清理整合的方式，稳步推进低保与其他救助福利政策统筹衔接。低保对象中同时具备多项分类施保条件的，原则上不重复享受，已享受其他福利保障政策的成员，不再列入分类施保范围，减少叠加救助，防止出现新的分配不公。山东省现行和今后出台社会救助福利政策，以保障基本生活为目的的各类补助政策，原则上不重复享受，减少因群体细分造成制度碎片化，提高整体保障能力。2014 年，山东省实施“阳光低保”专项行动，对上述规定进行了集中清理规范。同时，注重保障标准统筹发展，密切关注城市低保标准与企业最低工资标准、农村低保标准与扶贫标准的衔接，低保的标准再高，决不能高于其他社会保障线的待遇水平。

第三，优化各类救助制度的分工，形成梯次分类救助的格局。浙江省统筹各项救助政策，注重社会救助的梯度，扩大专项救助的救助面，将低保对象以外的边缘户等其他困难群众也纳入专项救助范围，综合运用各种救助制度，按不同群体和困难类型实施分类救助，让困难群众都可以不同程度地享受到住房、教育、医疗、就业等专项救助及其他帮扶政策。

第四，注重社会救助制度和其他制度（例如再就业）的衔接，鼓励低保对象的自强不息。浙江省建立奖勤罚懒制度，对积极参加就业部门的技能培训和职业介绍的给予以奖励，个别地方还尝试对有劳动能力的部分低保对象明确救助期限的做法。

（二）救助制度统筹工作亟需突破的难点

从救助制度统筹来看，有以下亟待突破的难点：

第一，部门分割带来的信息孤岛现象，不利于制度衔接。社会救助相关部门之间的信息交流不畅通，“信息孤岛”现象较为严重，各个社会救助部门之间互不了解对方的工作，整个社会救助信息不能做到共享，严重影响制度统筹。

第二，社会救助协调机构作用不明显，没有形成定期沟通和交流信息的沟通机制。社会救助制度统筹受制于各个部门受理主体、政策主体、资金主体、办事主体的不统一。

四、推进中国社会救助体系的资金统筹：重点与难点

社会救助资金统筹是实现社会救助统筹体系的重要内容，近年来，各省、自治区、直辖市因地制宜，初步形成了“多个渠道引水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的救助资金管理新格局，打破了资金条块分割、内部结构固化、使用方向衔接程度低的局面，从中也可以明确救助资金统筹工作的重点和亟待突破的难点。

（一）从各地实践来看救助资金统筹工作的重点

通过实践能够辨析资金统筹的工作重点，各地从预算支出、资金统筹、平台建设、盘活资金等方面实践与探索社会救助资金的统筹，取得了较好的效果，都是社会救助资金统筹工作需要突破的重点

第一，要加强救助资金在财政预算管理层面的整合，强化社会救助资金统筹的法定性，优化救助支出预算结构，有利于相关部门进行统筹预算管理。在救助资金统筹方面，预算统筹是“治本之策”，在预算下达之前，各个部门之间协调对救助职能的事前整合，有助于资金统筹工作的推进。预算支出的计划编制、下达、实施之间要有各部门之间的协调、衔接。所以说，预算资金的统筹背后是职能的统筹。如果没有实现职能统筹，即使把各个单项救助补助资金整合成一个大的社会救助资金，但由于到了直接安排和拨付使用社会救助资金的基层财政部门还是要分散使用资金的，对提高社会救助资金的使用效益效果也有限。湖北省2015年将省级安排的低保、五保、临时救助、医疗救助、孤儿基本生活保障等5个专项资金整合为“社会救助转移支付资金”，纳入省对市县一般性转移支付。市县结合本级预算安排，在资金整合范围内调剂使用；安徽省将低保、医疗救助、临时救助等近80亿元的社会救助资金整合后，通过一般转移支付下达至市县，市县根据工作进展情况据实列支；河北省

2015 年将省级民政部门管理的低保、五保、临时救助、孤儿基本生活保障等 4 项资金，整合为“困难群众基本生活保障及救助补助资金”。2016 年，又将医疗救助、贫困残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴、生活无着的流浪乞讨人员救助等 4 项省级补助资金纳入整合范围，实现了社会救助资金的“八合一”。

第二，要搭建救助资金统筹管理使用平台，按照资金使用方向建立救助资金“蓄水池”，切实提升基层政府的资金统筹整合的管理使用能力。救助资金的蓄水池是实现预算统筹的另一表现形式，按照救助目标，确定一个被救助对象的基本救助标准，各部门救助资源叠加的结果如果达到这个标准，预算就不再继续支持。山东省从 2014 年开始对使用方向趋同的城乡低保等社会救助资金进行统筹整合。2016 年，进一步扩大资金统筹范围，将民政部门管理的低保、特困人员救助供养、临时救助、医疗救助、流浪乞讨、低收入教职人员生活补助等 6 个方面救助资金，统一整合为社会救助专项资金，通过一般转移支付下达至市县。在县级层面，建立起社会救助资金“蓄水池”，实行“多个口子进，一个口子出”，由县级根据工作实际情况，统筹调剂使用社会救助资金，从“蓄水池”中据实列支。目前，山东省制定完善了社会救助资金统筹使用办法，将福利彩票公益金、社会捐赠资金等与一般公共预算资金统筹分配使用，真正形成资金合力。

第三，注重当年和以前年度救助资金的统筹使用，统筹增量、盘活存量，切实提升财政资金使用效益。如果说预算统筹以及资金统筹是横向角度的统筹，那么本年度和以前年度的救助资金则是纵向角度的统筹。事实上，年度救助资金预算执行情况是与经济发展情况之间有一个密切的关系，这也是“自动稳定器”的表现。所以，与中期相结合，来从 3-5 年的预算执行期限来统筹以前年度和本年度的救助资金，不仅可以提高资金使用效率，还能够避免“鞭打快牛”现象的出现。湖北省将省和市县财政当年安排资金和以前年度结转结余资金，统筹用于低保、五保、临时救助、医疗救助、孤儿基本生活保障等 5 个方面的社会救助；河北省明确了低保、五保、临时救助、孤儿基本生活保障等 4 个方面资金结余中的省级补助部分，可以突破具体项目界限，实现灵活使用；安徽省按照扶贫济困、控高提低原则，将低保资金重点向农村和困难地区倾斜，并进一步优化预算管理方式，统筹管控各地结余资金。对资金结余较大的地区，经试算平衡确定预计需求后给予保底补助，相应减少当期补助资金。

第四，救助资金的统筹使用，不仅仅是简单将各个单项救助资金汇总，而是要明确各项社会救助制度的功能定位，努力按救助需求设计救助项目，避免同类项目的简单重复与待遇叠加。救助资金规模、救助对象的确定，要和本地区的特色因素要结合，不能“一刀切”，

所以统一标准和地区特点之间要有机结合，根据专项救助制度情况，制定差异化的救助标准和救助对象范围，使其与低保资格松绑。合理确定专项救助制度的救助对象，使其逐步与低保资格脱钩，变“悬崖效应”为“梯度救助”。按不同群体和困难类型实施分类救助，让不同类型的困难群众不同程度地享受到医疗、住房、就业、教育等差别化的救助。此外，拓展救助手段，增加救助服务内容，从现金救助逐步转变为物质保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升和社会融入相结合的综合救助服务。

（二）资金统筹工作亟待突破的难点

在推进社会救助资金统筹工作时，难点在于如何解决管理职能分散、部门对削弱资金分配权存在顾虑、综合救助平台难以搭建等瓶颈和问题。

第一，部门管理职能的分散导致目前各类救助项目繁多，而且不同救助项目资金的来源各异，影响了资金统筹。民政救助资金来源主要是一般公共预算和福彩公益金，其中，福彩公益金属政府基金性质；人社部门的救助资金来自一般公共预算和社会保险基金，用于医疗救助的资金主要是职工和居民医疗保险基金，属于社会保险项目；慈善部门和红十字会的救助资金主要来自捐赠收入，捐赠收入按照非税收入管理。按照新《预算法》规定，上述各项资金使用的收入和支出科目不同，分属一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算，应当保持相对的完整、独立。因此，财政部门在整合上述资金过程中存在一定的政策障碍，导致各项资金在源头上不能统一安排、整合。但是，无论是救助资金来源来源于哪一块预算资金，如果救助基本标准确定下来，如果救助资金达到基本标准，那么不应该继续安排预算支出，所以有关部门协调以及资金统筹的重点在于被救助对象获得救助资源总量是多少，是否达标。

第二，管理体制上的分散，给社会救助资金整合带来很大难度。在研究推进社会救助资金整合的过程中，各部门均从自身职能角度出发，认为相关专项资金的设立是合理的，可以发挥部门在救助信息和业务管理上的优势。但从实际执行情况看，社会救助信息并没有实现共享，各部门开展工作时也缺乏沟通协调，使得社会救助体系的综合效应难以有效发挥。因此，在管理体制上的部门独立分割状况，成为推进社会救助资金整合的最大阻力。

第三，部门对削弱资金分配权存在顾虑，给统筹整合工作带来一定阻力。实际执行中，各项救助资金之间的供给需求却不够平衡。一方面，扶贫开发工作深入推进，有劳动能力的低保对象逐步脱贫，低保对象数量下降明显，低保资金出现了一定结余；另一方面，医疗救

助等项目资金存在较大缺口，难以从根本上缓解城乡困难群众患病特别是患重特大疾病的就医负担。然而，业务部门在推进社会救助资金整合过程中，往往存在较大顾虑，担心相关救助项目资金由专款专用调整为统筹使用，会影响分管领域的资金保障和相关工作的顺利开展。同时也担忧在实质上丧失了对救助资金的分配管理权，在指导救助工作开展时缺少抓手。

第四，在综合评价救助资金统筹体系目标实现状况时，部门职能的分散，给救助目标评价带来的非常大的障碍。由于社会救助资金分散于各部门，在当前十分强调财政支出的绩效目标时，各部门往往从本部门支出绩效目标的角度来评价资金使用状况，缺乏总体、系统观念。事实上，在评价社会救助资金绩效状况时，要建立一套各部门协调、衔接的评价体系，不能因为某个部门预算支出进度不理想就说该部门执行情况不好，要区别对待。有些部门恰恰是与其他部门统筹程度高，才导致本部门预算执行状况受到影响。

从本质上来说，社会救助资金统筹的背后是政府职能的优化、归并和统筹，建立起部门职能相互协调、相互融合的统筹体系，是解决社会救助资金统筹的重要前提。

五、推进中国社会救助体系的部门统筹：重点与难点

研究建立社会救助的部门间“一门受理、多门协同”的统筹协调机制，并构建不同层级政府以及各个部门在社会救助中分工明确的权责体系，成为推进中国社会救助统筹体系建设过程中的重要内容。

（一）从各地实践来看救助部门统筹工作的重点

从各地的实践来看，救助部门的统筹核心在于要建立稳定、可持续的部门协调机制，甚至通过职能优化整合，由专门的机构来承担社会救助职能，突破由于部门职能分割带来的社会救助部门统筹问题。

第一，救助部门统筹的基本内容是着重建立社会救助各部门的协调配合机制。建立部门协调机制是实现救助部门统筹的最起码标准。江苏省以立法形式明确了民政部门统筹牵头社会救助工作的职能。《江苏省社会救助暂行办法》规定，“县级以上地方人民政府民政部门统筹本行政区域的社会救助体系建设”。进而，全面建立了社会救助协调工作机制。省政府建立了由分管省长任负责人、分管秘书长任召集人、民政厅长任常务召集人、28个部门组成的社会救助省级部门联席会议制度，联席会议办公室设在省民政厅，明确了部门职责和任务分工。全省100%的市、县（市、区）以社会救助联席会议为载体，建立了政府领导、民政牵头、部门协作、社会参与的工作机制；安徽省建立了由民政、财政、人社、卫计委等

26 个部门和单位组成的社会救助部门联席会议制度，并定期召开部门联席会议，积极研究社会救助工作开展中突出问题，进一步完善了政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与的社会救助工作机制；上海市形成了“政府领导、民政牵头、部门尽责、社会参与、街镇实施”的社会救助管理体制。2014 年 5 月，市政府办公厅印发《关于建立上海市社会救助工作联席会议的通知》，建立分管副市长为总召集人、市民政局等 27 个成员单位参加的市社会救助工作联席会议，进一步健全了上海市政府领导、民政部门牵头、有关部门各负其责、社会力量参与的社会救助工作协调机制。

第二，在各部门分工协作的协调配合机制的基础上，将职能协调内化响应，建立“一门受理、协同办理”的机制，让困难群众得到及时、便捷的救助服务。基于单一窗口的职能整合是实现救助部门统筹的更高标准安徽省各地的乡镇（街道）逐步建立统一的“社会救助服务窗口”，明确社会救助申请分办、转办流程，规范办理时限，加强结果跟踪，为解决困难群众“求助有门，受助及时”打造了“绿色通道”；江苏省全面建立了社会救助一门受理机制，依托乡镇（街道）政务大厅、办事大厅等，设立统一的社会救助申请受理窗口，及时登记、受理、转办申请事项，2014 年 5 月 1 日前全面挂牌设置到位。在总结南京鼓楼区、苏州太仓市、盐城阜宁县等地“一门受理”窗口建设经验的基础上，省民政厅提出“求助有门、门里有人、人人全能、能解急难”的 16 字工作思路，推进完善“一门受理、一表登记、一体推行、一口上下”的基层社会救助管理服务模式。

第三，在单一窗口的基础上，有些地区甚至整合了社会救济职能，成立特定机构，统一划归该机构履行职能。这是实现救助部门统筹的最高标准，实现“单一机构、单一职能”。河北省邢台市桥东区“救助一个平台、资金一个池子、管理一套系统”的工作思路，开展了社会救助资源统筹和资金整合试点，“一个平台”即成立综合救助中心；湖南省张家界市永定区在政府推动下，就成立区弱势群体联合救助办公室，整合部门救助资金成立弱势群体救助基金；青岛市在全市建立由政府主要领导任组长的社会救助工作领导小组，成立专门机构，推行“一门受理，协同办理”机制，解决“重复救助”的问题。各区市按照大救助机制要求，在坚持部门职能责任不变、资金渠道不变、审批流程不变的前提下，由区市救助中心一个机构统一受理困难家庭和个人救助申请，实现救助中心统筹协调的枢纽作用，发挥了“一门受理、协同办理”以及转办督办的职能。

（二）救助部门统筹工作亟需突破的难点

据了解，目前大部分省市只是在县级层面建立了“一门受理、协同办理”的工作平台，而且仅是在统一的办事大厅不同窗口受理、分办、转办各类社会救助业务，并未在实质上形成各部门社会救助资源共享、供需对接的“一体化”工作机制。主要是因为：

第一，各部门社会救助职能整合的困难。受社会救助各部门之间的职能定位等因素影响，社会救助工作始终分散于政府各个职能部门，形成“多龙治水”的工作格局。由于各部门职能整合的困难，导致社会救助福利工作统一协调、管理机制难以有效建立。各部门都有各自明确的资金使用管理办法，救助的对象、标准、程序、目标等诸多方面也难以有效衔接，多头救助、遗漏救助、重复救助等现象不可避免，“托底线、救急难、可持续”的救助原则也受到了冲击和影响；同类性质的救助因现行的部门职能局限，不能有机整合，且导致政策之间有交叉，救助政策缺乏有效衔接，容易产生重复救助问题。

所以，由民政部门制定社会救助福利发展规划，统一编制专项救助政策制定调整计划，协调统筹各项社会救助福利制度建设，减少救助职能重复交叉和制订救助政策的盲目性、碎片化，防止政策制订调整时因信息不对称造成的相互冲击，具有非常明显的必要性和迫切性。

第二，虽然有些地区（例如青岛）成立了统一的救助中心，但机构定位仅限于牵头、协调、转办等事项，没有相应的政策制定、实施和监督权力。对各部门实施救助的协调、监督、统筹作用较小，即使发现重复救助和救助缺失现象，也没有足够依据限制各部门杜绝重复救助和过度救助。

六、推进中国社会救助体系的信息统筹：重点与难点

社会救助信息的信息统筹是实现社会救助体系统筹的重要环节，也是研究社会救助其他方面统筹的重要基础，需要建立面向决策层面、管理层面、操作层面的信息统筹、共享规则，推进建立跨部门、多层级的社会救助管理信息平台，加强救助对象动态管理。

（一）从各地实践来看救助信息统筹工作的重点

从各地的实践来看，救助信息的信息统筹核心在于要建立统一的社会救助综合信息平台，运用技术手段打破部门壁垒，促进信息共享、资源整合，防止重复救助或救助疏漏。

第一，搭建“一体化”综合救助信息平台，全面发挥信息平台的引导、管理、资源统筹功能，为实现社会救助体系的全面统筹整合提供信息基础。一体化的信息平台是部门职能统

筹的一个重要载体，利用统筹建设信息平台这个手段，能够实现救助管理的信息化、动态化，而且随着数据的不断积累，可以服务于整个宏观经济运行的决策。河北省邢台市桥东区的典型做法值得借鉴，该区按照“救助一个平台、资金一个池子、管理一套系统”的工作思路，开展了社会救助资源统筹和资金整合试点。“一个平台”即：成立综合救助中心，将各职能部门具有社会救助审批权限的科室全建制放到救助中心，各类救助审批直接在救助中心完成。对重大政策制定和大额救助的审批，通过召开联席会议的方式进行民主决策。“一个池子”即：各职能部门每年向救助中心报送救助计划和资金需求，救助中心汇总后向财政部门提出预算申请。救助中心审批后，财政部门将审核确定的救助款发放给救助对象。“一套系统”即：搭建综合救助管理信息系统，整合对象信息、机构信息、服务记录等三个数据库，实现救助信息在部门间的共享。通过开通公共端口，为困难群众、职能部门和慈善团体等信息查询功能，实现申报、审核、实施、查询的“一条龙”服务；青岛市统一开发的困难居民大救助平台，具有政策衔接、信息采集、信息查询、数据维护、统计分析、办理提醒和事项转办功能，实现了资源共通、共联、共享。各部门统一应用该系统，实施救前查询，救后录入，定时反馈，实现了由分散救助向统筹救助的转变。利用信息系统统计分析功能，为各项救助政策的制定和完善提供决策的参考依据。

第二，注重发挥信息平台在解决救助对象信息不对称的功能作用，通过全网比对、信息共享，实现救助信息的互联互通、无缝衔接，与建立完善社会救助家庭经济状况动态核对、管理机制有机结合。北京市在统筹社会救助资源方面，主要以建立完善社会救助家庭经济状况核对机制为抓手推动相关工作。一是通过建立北京市居民经济状况核对信息系统，联接本市车辆、房产、社保、金融等部门数据信息，实现社会救助对象认定的联动核查。二是基本建成市、区县、街乡三级核对工作管理运行机制。三是进一步细化本市居民经济状况核对办法，出台本市核对工作细则，进一步从职责分工、核对流程、核对时限、信息安全、档案管理等方面规范本市核对工作，为全市核对工作全面开展提供制度保障；山东肥城市按总人口8%的比例采集困难群众家庭数据信息，建立了统一的信息数据库，实行“一门受理、协同办理”，45个成员单位实现信息资源共享，救助对象全部从数据库中产生，避免了救助对象确定的随意性和重复救助。

（二）救助信息统筹工作亟需突破的难点

在推进建立起跨部门的综合救助管理机构或“一门受理、协同办理”的综合服务信息平台过程中，却存在不少难点，亟待突破。

第一，跨部门的综合救助平台难以在省市级层面设立。受部门职能站位和利益壁垒所限，短期内很难实现跨部门的数据信息共享；即使建立了统一的信息平台，也不易获得完整的政府部门、社会组织等提供的救助信息。所以，信息平台背后的核心问题仍然是部门职能的统筹、整合。

第二，各项救助系统信息标准的不统一影响了信息的共享。每项救助都有自己独立的信息系统，因系统模块不同无法实现直接共享，条块分割、资源浪费问题严重，不仅造成重复交叉救助，也给基层增添了巨大工作量。

第三，第三方信息的共享匮乏，使得现有救助信息无法与第三方信息进行比对，也影响了救助信息的准确性。由于核定救助对象所需的家庭及收入信息，与户籍、保险、住房、车辆等第三方信息不能共享，在一定程度上也影响了救助准确性，这凸现出了第三方信息协助制度的必要性、迫切性。

第四，救助信息统筹体系的不完善直接影响了社会主体参与社会救助的积极性。由于部门间管理体制未理顺、信息渠道不通畅，在一定程度上造成了社会救助工作主要依靠政府投入的局面，社会力量参与微乎其微，个人和企业对社会救助的认知度较低，民间慈善事业还没有形成气候。

第五，社会救助信息统筹受到社会救助职能属地管理和人员流动性之间内在矛盾的影响。随着全球统一市场的建立，人员流动空前频繁，生产生活行为日益突破了传统行政区划的限制，救助对象的流动性与当前基本依托行政区划实施救助管理的矛盾也日益突出，为信息的统筹也提出了挑战。所以说，在社会救助管理过程中，亟待深化专业化管理，从横向管理流程环节和纵向机构职能划分上要更具差别化、更精准。

总之，社会救助对象的精准定位及其动态管理依赖于社会救助信息的大集中及多方比对，这也是推进国家治理体系和治理能力现代化的最集中体现，未来改革中需要以救助信息的统筹为基础推进社会救助各领域的统筹。

七、推进中国社会救助统筹体系建设的政策建议

按照“十三五”规划纲要和中央脱贫攻坚的相关要求，下一步，拟在前期工作基础上，针对存在的突出问题，结合地方经验做法，全面推进社会救助资金、信息、部门、制度等方面的统筹整合，进一步优化顶层设计，完善制度措施，优化部门职能，理顺管理机制，对于提升社会救助工作绩效，有着非常重要的意义。

（一）明确各项社会救助的功能定位，推进社会救助制度统筹

加强社会救助制度统筹的框架设计，明确各项社会救助政策的功能定位等指导意见，既要保证贫困群众基本生活，又能发挥激励他们保持自立自强的积极性。

第一，加强社会救助与其他社会保障制度的有效衔接。处理好社会救助、社会保险、社会福利之间的功能分工关系。厘清三者各自发挥政策效用的职能边界，使其各司其职、各负其责。同时注重三者覆盖范围、保障水平、衔接转换等方面的平衡关系。在社会保障项目优先排序上，应始终坚持“先保险、后救助、再福利”的原则，做好社会救助与养老、医疗等社会保险制度的衔接，完善城乡一体的医疗、教育、住房、法律援助等专项救助制度。

第二，对功能相近、对象重合度高的救助政策进行归并，统一按困难类型进行分类救助，不断完善阶梯式救助体系。研究修订《社会救助暂行办法》等相关管理制度，使专项救助制度和基本生活救助制度真正实现脱钩；对专项救助项目制定差异化的救助标准和救助范围，不再简单叠加在低保资格之上；可结合地方实际，将专项救助的范围拓展到低保边缘户、家庭收入高于低保线的支出型贫困家庭等其他困难群众，并为不同类型的救助对象提供差别化和有针对性的救助，使现有制度由“悬崖式”变为“斜坡式”。

第三，建立就业激励制度和低保渐退的动态管理机制。加大对低保对象的就业扶持力度，如有针对性地开展职业介绍和职业培训、设置公益性岗位等，促进其通过提升能力摆脱贫困。对有劳动能力的低保对象，通过定期复核、规定救助期限、逐年减少救助金额、奖勤罚懒等措施，减少“福利依赖”，提高其就业积极性。同时，建立健全低保对象就业后的渐退机制，科学设定渐退期，确保其就业后的生活水平相对稳定。

第四，处理好社会救助和扶贫之间的功能定位，在保障对象选择、标准制定方面力求衔接。对有就业能力的、能够通过扶贫政策实现脱贫的低保对象，统一纳入扶贫政策支持范畴。对无就业能力或就业能力极弱的群体，通过低保制度做好兜底保障；合理确定当地低保标准，做好与扶贫标准的统筹衔接，确保符合条件的低保对象纳入建档立卡范围，享受扶贫优惠政策；树立适度救助理念，坚持“救穷不救懒”的原则，把“输血式”救助和“造血式”解困有机衔接。对有劳动能力和缺乏劳动能力的贫困人口，实施区别对待的救助政策，救助水平适度，鼓励自主就业创业、自力更生。

（二）以预算管理机制为重点，加快推进社会救助资金统筹

第一，资金统筹的前提是要制定合适的预算支出标准，作为编制救助预算的依据。中央来对基本标准给出指导意见，由各地区根据本地区的经济社会发展水平和社会救助事业的实际需要，充分考虑生活成本，来建立与本地区财力水平相适应的支出标准，按照支出标准和现行支出状况之间的差额进行“补齐”。此外，针对不同部门重复救助的问题，建立受救助对象的人员特征库，根据因素权重来确定各救助部门的救助次序，以此建立制度规范的社会救助资金保障机制。

第二，以整合困难群众基本生活救助资金为突破口，加快社会救助资金统筹整合，逐步拓宽社会救助资金统筹、整合范围。目前中央财政已经把低保、特困人员救助供养、临时救助等三项资金整合为困难群众基本生活救助一项资金，在分配、下达、使用环节不再区分支出方向。中央财政将督促地方全面落实三项基本生活类资金的统筹整合工作。调整完善社会救助工作绩效评价办法，将地方整合救助资金等统筹救助资源的工作情况，作为绩效评价的重要指标与财政资金分配的参考因素，并逐步加大该因素在资金分配时的应用力度。在此基础上，逐步将更多的社会救助资金进行统筹、整合，先将民政部门管理资金逐步整合后下达，再借鉴财政涉农资金统筹整合使用试点经验，对分散在多个部门管理的社会救助资金进行梳理分类、统筹整合

第三，在社会救助预算管理中，将重复救助作为一个预算审查重点，建立专门的预算管理程序，建立按照自然人为基础归集救助信息的资金预算机制，全面审核各部门救助对象的重合度。以预算管理为抓手，利用大数据、云计算等信息化手段，对各部门救助对象进行逻辑对比，重点审核社会救助预算的重合度，推进社会救助资金统筹整合。

第四，财政部门作为综合业务部门，在预算安排和资金整合方面有着信息和资源优势，应充分发挥财政资金引导作用，通过资金整合带动社会救助资金统筹工作向前推进。对于地方财政部门而言，服务人口少、信息资源优势明显，可以有效协调业务部门并牵头推进社会救助资金和项目整合的相关工作。中央财政可以采取以奖代补的方式，鼓励地方先行先试，对于整合力度大、工作成效好的地区，在资金分配时给予奖励或倾斜。

（三）以联席会议或协调机制为抓手，推进社会救助部门统筹

结合部分地区的试点经验，逐步推动建立社会救助工作联席会议或协调管理机制，鼓励有条件的地方探索整合业务职能，成立社会救助综合管理机构，打破部门间条块分割的状

况，使社会救助资源真正形成工作合力。逐步推动相关体制机制改革，实现社会救助部门管理体系的“一体化”，不断完善“一门受理、多门协同”机制。

一是建立部门间工作协调机制。《社会救助暂行办法》指出：“县级以上人民政府应当将社会救助纳入国民经济和社会发展规划，建立健全政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会力量参与的社会救助工作协调机制”。县级以上人民政府应着力健全这一机制，建立民政部门统筹，其他部门配合的工作协调机制。

二是建立分类整合机制，解决社会救助管理部门多头管理的问题，不断推进政府内部社会救助职能“一体化”。社会救助各管理部门应分类建立监管机制，适时对职能内救助情况进行监管，对分类项目实施的效果，归并具有相似功能的救助项目，并将救助条件、标准、程序以及受助对象等公布于众，自觉接受社会监督。

第三，加强社会救助综合服务机构建设，为推进资金整合打好组织基础。依托现有“一门受理、协同办理”工作平台或综合服务窗口，加快建立健全社会救助综合服务机构，推动跨部门社会救助事项的业务协同，促进后台救助信息共享与服务衔接。

（四）建立统一综合信息平台，推进社会救助信息统筹

第一，建立以省级行政单位为基础、统一、互通互联的社会救助大数据信息平台。建立以接受救助个人为基础获取和归集社会救助信息的规则，以身份证号码为基础来归集相关社会救助信息，将个人身份证相关的消费信息、资产变动信息、家庭成员信息等信息全部归集到身份证号下。各管理部门要对部门之间的信息进行整合、比对，不断将相关信息加入大数据平台，建立社会救助信息和相关信息之间的关联性评估和比对机制。

第二，加强第三方信息的获取和归集。对受救助个人的第三方信息进行收集，与身份证号相关联的金融机构、工商行政管理、投资、社会保障、户籍管理、房产管理、民政、卫生、教育等系统信息实时交换，及时传递到大数据平台之上，实现上下、横向之间的联网共享，减少部门救助标准不一、重复救助等现象的出现。

第三，在信息集中的基础上，推动部门统筹、制度统筹、信息统筹、资金统筹的一体化。短期内可从共同核对救助对象家庭经济状况，发展到制定救助计划的统一会商、定期沟通和精准管理，对申请者的困难类型和困难程度进行辨析，提出“一案一策式”的综合救助方案，实现信息化条件下的精准救助、协同互补和资源统筹；长期看，要通过技术手段打破部门壁垒，运用大数据工具统一整合各业务部门、社会组织、慈善力量掌握的社会救助资源

数据，推动救助资源供给、救助信息和救助需求的对接，实现纵向贯通、横向互联，避免重复救助或遗漏救助。

第四，在救济申请方式上，将传统申报方式和信息手段相结合，采取邮寄申请、网上申请、手机申请、现场申报等方式，按照信息集中的方式，实现“单一窗口”管理。以统一综合信息平台为单一窗口，对所有由政府财政负责的各种社会救助事项，均在单一入口实现“统一申请、统一报批、统一发放、统一管理”。

此外，不仅做好社会救助的大数据信息平台，还要注重社会救助与扶贫信息系统的管理衔接、互联互通。近期可在对象核定、管理信息等方面，实现低保与扶贫信息系统的互联互通，加强两类对象的动态管理，并将其纳入政府信息公开范围。远期可探索运用大数据工具统一整合民政部门、扶贫部门掌握的社会救助、扶贫开发信息数据，将“信息孤岛”转变为“一体化信息库”，实现信息的全方位共享。

蒋震，男，1982 年 11 月生，山东人，邮件：jiangzhen@cass.org.cn 电话：0086-13488688170 传真：0086-10-59868109

教育经历：2007 年 9 月-2010 年 7 月，中国人民大学财政金融学院攻读博士研究生，获得博士学位；

工作经历：2010 年至今，历任中国社会科学院财经战略研究院助理研究员、副研究员。

社会兼职：中国税务学会学术委员会学术委员

主要研究领域：聚焦于财政理论与政策、社保支出等方面

主要研究课题：中国-欧盟社会保障项目“推进中国社会救助资源统筹体系建设研究”项目，中方专家；中国国际经济交流研究中心“中国社会保障制度改革研究”项目组成员；国家社会科学基金青年项目“中国式财政分权角度下的地方政府投资行为研究”，本人任项目主持人（批准号：15CJY075）。

代表性成果：蒋震：工业化水平、地方政府努力与土地财政：对中国土地财政的一个分析视角，《中国工业经济》2014 年第 10 期；蒋震：土地财政问题再思考-“消费补贴投资”的工业化和城镇化发展模式，《经济理论与经济管理》2014 年第 8 期；蒋震、高培勇：渐进式推进个人房产税改革，《宏观经济研究》2014 年第 6 期；安体富、蒋震：影响我国收入分配不公平的若干产权制度问题研究，《新华文摘》2012 年第 14 期，原文发表在《外贸经济》2012 年第 4 期。

社会救助统筹管理体系：
荷兰、瑞典和英国案例的研究

爱尔兰 都柏林 三一学院 梅恪行 博士

目录

选定国家的概述	34
荷兰	35
1. 引言	35
2. 社会救助方案 and 政策的整合	35
3. 受益人分类以及资格评估的替代方法	38_Toc13742
4. 福利捆绑、福利陷阱和工作积极性	38
5. 中央和地方政府在社会救助融资、合格受益人评估以及社会救助资金分配方面发挥的作用	39
6. 资金的整合和协调	39
7. 信息平台	40
8. 现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景	41
瑞典	42
1. 引言	42
2. 社会救助方案 and 政策的整合	42
3. 受益人分类以及资格评估的替代方法	44
4. 福利捆绑、福利陷阱和工作积极性	45
5. 中央和地方政府在以下方面发挥的作用：社会救助融资、合格受益人评估以及并社会救助 资金分配	45
6. 资金的整合和协调	46
7. 信息平台	47
8. 现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景	47
英国	48

1. 引言	48
2. 社会救助方案 and 政策的整合	49
3. 受益人分类以及资格评估的替代方法	51
4. 福利捆绑、福利陷阱和工作积极性	51
5. 中央和地方政府在以下方面发挥的作用：社会救助融资、合格受益人评估以及并社会救助 资金分配	52
6. 资金的整合和协调	52
7. 信息平台	52
8. 现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景	53
关键研究发现总结	54
概览	54
社会救助方案 and 政策的整合	54
受益人分类以及资格评估的方法	55
福利捆绑、福利陷阱和工作积极性	55
中央和地方政府的作用	56
资金的整合和协调	56
信息平台	56
现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景	57
参考文献	58
综述	58
荷兰	58
瑞典	59
英国	60
美国	60

附件 1: 美国的社会救助	61
附件 2: 国家方案合格条件的更多详情 (2016)	63

引言

根据本报告的受委托职责范围（ToRs）⁵，近年来，中国的社会救助制度发展迅速。《社会救助暂行办法（2014）》的颁布意味着采取基本步骤（确定资金和制度的更好融合），同时促进了部门间的更好协调、家庭经济状况调查程序的快速发展以及受益人的识别和检查。但是仍然存在明显碎片化。中国共产党十八届三中全会强调了追求和完全实现治理体系和执政能力现代化的需要。

财政部（MoF）强调了影响中国社会救助体系的支出绩效的主要问题，它影响到扶贫工作效果受到重大挑战：

1. 首先，各个方案之间的连接和协调不足以及用于社会救助的资源过于分散，导致规划和政策之间出现次优衔接，同时社会救助资金的使用情况不如预期。
2. 系统管理有待改善
3. 部门间信息和资源共享不充分
4. 问题包括系统中出现救济金的多部门、重叠和缺失交付。

财政部列出下列挑战，作为优先考虑内容：

1. 优化制度设计以及协调社会救助资源
2. 加强社会救助资金的整合与协调
3. 实现社会救助的标准化和科学化，同时根据社会经济发展提高保障水平
4. 建立积极的激励机制
5. 建立可促进国家、社会和个人之间责任合理平衡的机制
6. 建立信息共享平台，并强化信息检查机制

为了找出适用于概述挑战的最佳解决方案，“职责范围”要求专家记录英国、瑞典和荷兰的有关经验。“职责范围”要求专家制定详细的报告，包括针对以下主题展开的社会救助项目的背景：

⁵http://www.euchinasprp.eu/images/documents/TOR_C2/C2_Expert_TOR_2.1.4_UK_NL_SW.pdf

- 社会救助方案 and 政策的整合
- 社会救助与其他社会保障计划和减贫项目之间的协调
- 受益人分类以及资格评估的替代方法
- 资金的整合和协调
- 福利捆绑、福利陷阱和工作积极性
- 中央和地方政府在以下方面发挥的作用：社会救助融资、合格受益人评估以及并社会救助资金分配
- 信息平台

最后，报告指出了当前政策的主要挑战、改革趋势和未来前景。报告重点关注上述问题，因此，我们不对方案的受益水平、资格条件等进行详细介绍。这方面的基本资料，详见附件 2。

报告的第 1 节描述了选中的三个国家（荷兰、瑞典和英国）的背景资料。第 2-4 节描述了各个国家方案在上述标题项下的某些细节。最后，第五节总结了报告中的要点。

选定国家的概述

选定的三个国家在社会救助方法方面存在明显的不同之处。英国采用高度集中制度，瑞典和荷兰却采用地方管理制度。然而，荷兰采用的制度更多依靠地方政府的财政激励驱动，以便与中央政策保持一致，而瑞典则赋予地方政府更多的自主权。

三个国家的经济和人口状况的基本资料如下所示：

国家	人口（百万） (2015)	每年人均国内生产总值（美元） (2015)
荷兰	16.9	45,210
瑞典	9.8	51,604
英国	65.1	40,412

这三个国家中，瑞典是最小的欧盟成员国，而英国是最大的欧盟成员国。这三个国家都是富裕的成员国，倾向于采用更好的社会保障发展模式。

由于这三个国家通常被视为代表欧洲模式下不同的福利类型，所以这三个国家间出现了有趣的对比（欧盟国家采用）。瑞典是斯堪的纳维亚或北欧模式的原型。英国是欧洲主要的自由福利国家。荷兰最初采用大陆福利模式（如法国和德国等），但现在采用独一无二的福利模式（单独一类）。针对不同类型的社会保障，荷兰推出了一系列创新改革，正如我们将看到的，也适用于社会救助。

荷兰

1. 引言

目前根据取代 2015 年工作和社会救助法案（WWB）并将多项法案纳入一个系统中的参与法案（Participatiewet），荷兰社会救助制度得以制定。荷兰的社会保障由社会事务与就业部负责，但社会救助由地方政府负责。国家当局负责确保社会救助制度中的总体福利水平以及监控地方政府对社会救助的实施情况。荷兰有 390 个城市。阿姆斯特丹阿姆斯特丹是人口最多的城市，拥有 810909 名居民，然而，其他许多城市非常小。

根据参与法案，任何年满 18 周岁且在荷兰合法居住（基本生活需求难以得到满足）的人可享受社会救助。参与法案的原则理念是人人都应有机会全面融入社会，最好是通过固定的工作融入社会。

参与法案取代了工作和社会救助法案（WWB）、庇护性就业法案（Wet Sociale Werkvoorziening, WSW）以及部分残疾年轻人的禁用援助法案（Wajong）。从 2015 年开始，适用于 Wajong 的人员仅限于无法工作的人。目前有工作能力的人成为了参与法案目标群体的组成部分。

因为参与法案相对较新，到目前为止难以确定其影响且针对其展开的研究有限。然而，2015 年改革是十多年改革的最终成果（包括更加关注工作的方法以及更多责任下放至地方政府），同时出现众多关于早期改革影响的研究。

2015 年，450,000 人接受了社会救助（达到退休年龄），而基于参与法案的总福利成本为 55 亿欧元。

2. 社会救助方案 and 政策的整合

a) 社会救助和其他社会保障计划之间的协调

社会救助由社会事务与就业部（荷兰社会事务和就业部 SZW）负责，同时，社会事务与就业部还需对荷兰主要社会保障计划负责（尽管这些计划由其他非地方政府的机构负责）。然而，正如下文所述，法律要求上述机构和地方政府在众多领域展开合作。

b) 与社会福利部门合作

地方政府还应对许多福利部门负责，且社会救助和社会福利部门之间的合作似乎进展顺利。Blommesteijn et al. 等（2015）提到许多地方政府选择了社会社区团队（SNTs Sociale wijkteams），其中，几个支持性规则（如社会、青年和社区工作、市政社会支持咨询、社区护士、老年人顾问、社会福利接受者（远离劳动力市场）重返社会、债务援助等）结合在一起。这些团队旨在为社区提供援助，较早发现问题并向市民提供合适的支持和关怀。

其他地方政府已创建了相关支持和关怀提供者网络（位于现有市政支持和关怀途径四周）。

c) 与就业服务部门合作

如上所述，参与法案的主要理念是人人都应有机会全面融入社会，最好是通过固定的工作融入社会。因此，与就业服务相连非常重要，参与法案包括积极的劳动力市场政策。根据法案，区域公共就业服务体系得以建立。同时，参与法案还允许地方政府支付工资成本补贴（来自收入预算）。地方政府也可以创建新的庇护性就业。

各个劳动力市场区域至少有一个求职者中心，在该中心，地方政府和荷兰福利机构就业辅导中心与雇主和临时工作机构（参见 Blommesteijn 等，2015）合作。该中心提供大多数必要福利（包括社会救助和失业救济金）并进行激励。对于社会救助的接受人，该中心也提供其他服务。除了这个单一窗口外，失业者还可以访问网站（werk.nl），该网站供雇主发布招聘信息。

第一次来到求职者中心后，根据可获得的福利，来人被分配给护工。社会救助接受人可能享受一名或两名市政护工向其提供的服务（福利和激励）。不同地方政府有所不同。当从公共就业服务部门转移到市社会服务部门，联系人发生变更，但采用一个公共信息系统（Suwinet）（见下文）。出现资料共享的隐私法规。

社会救助的接受人（包括合作伙伴）必须尽可能赡养自己。各个接受人必须设法找到工作，接受合适的工作并在荷兰福利机构就业辅导中心（负责管理失业保险的政府机构）注册为求职者。同时，他们也必须配合检查和提供的任何支持（例如，职位申请培训）。参与法

案的引入增加了制约申请人的条件（参见 Blommesteijn 等，2015，第 12 页）。如果申请人拒绝努力找到工作，市社会保障局将减少福利或者一段时期内完全停止提供福利。从社会角度考虑（例如瘾症、有小孩的单身母亲或年龄达 57.5 岁以上），地方政府可临时豁免接受一份工作的义务。豁免单身母亲（父亲）接受一份工作的义务的同时要求对单身母亲（父亲）进行教育/培训。

根据参与法案，社会救助的接受人有义务因其接受社会援助（例如：通过参与志愿工作）的事实进行补偿。地方政府对该义务的事实拥有实质性的自由裁量权。拒绝合作将招致罚款或社会福利的临时冻结。。

荷兰社会事务和就业（SZW）监察司（2016）最近发布了一份关于地方政府在促进年轻人就业方面的作用（根据参与法案）的评估。评估通常是积极的，同时发现地方政府正运用有关影响脆弱的青年目标群体的专业知识。例如，学校、地方政府和就业服务部门通过交流信息和匹配工作流程共同努力。然而，随后对法案实施情况展开更一般的审查时，监察司发现虽然劳动力市场中的行政合作近年来有所改善，但与雇主合作以及地方政府和荷兰福利机构就业辅导中心之间的合作仍然不够。监察司确认了实现参与和就业法律目标的风险，同时呼吁旨在改善实施质量的强大动力。

d) 与扶贫项目的合作

地方政府还负责关于消灭贫困和债务援助的政策，地方政府因其获得国家政府的资助。Blommesteijn 等（2015）报告说，近年来，政府强化了贫困和债务援助政策（包括债务预防）。地方政府获得了资助，随后，社会机构可就旨在实施消灭贫困和债务问题项目申请补贴。地方政府制定和实施各自的政策并确定各自的目标群体。总的来说，向低收入家庭（最低工资的 110 - 125%）提供福利。福利包括长期额外津贴；特殊的社会救助（特殊费用救助）；集体医疗保险和集体额外医疗保险的折扣；参与体育、文化和教育的援助；减免市政税，例如，污水处理费用和垃圾税。

最低收入支付在减少贫困方面也起着重要的作用。一般来说，Blommesteijn 等（2015）声称社会救助的净收入包达到了欧盟贫困风险阈值（60%）。

3. 受益人分类以及资格评估的替代方法

荷兰福利机构就业辅导中心接收了社会救助申请。并将讨论中的申请转移到有关市政府，市政府将评估是否存在社会救助权利。地方政府必须在 8 周内确定是否同意该申请。财政部提供了社会救助管理的详细指南，包括决策、就业服务的使用等。

4. 福利捆绑、福利陷阱和工作积极性

参与法案项下的社会救助权利不作为获得其他社会福利的依据。一般来说，评估福利权利时考虑获得的任何其他收入（包括社会福利）。

为鼓励人们就业，忽视工作收入（有限）。例如，确定某人收入时，地方政府可将该人 6 个月工资的 25% 排除在外（上限为 188 欧元/月）。

在引入参与法案前，研究表明荷兰对社会救助的长期依赖程度更甚（与北欧国家相比）（Königs, 2015）⁶。同样，Immervoll 等（2015）发现，在瑞典，福利的持续时间通常很短（福利平均持续时间为 2-3 个月），但是，大部分的福利接受人对社会救助具有很大的依赖性。相比之下，在荷兰福利平均持续时间往往很长（分别为 9 和 15 个月），但脱离社会救助的人不可能再次接受社会救助。在荷兰，福利总体持续时间（添加不同的申请）更长。这个问题很可能是引发改革（在 2015 年参与法案中达到高潮）的原因之一。

当前的政策（2015 年参与法案）是对近二十年一直采用的政策措施的进一步发展。对这些方法进行研究后发现了有关控制、激励、提供就业以及社会救助流入和流出协调战略的积极影响。这表明地方政府开展的活动确实重要，虽然效果相对较小且不同（根据所采用的劳动力市场策略）（Broersma 等，2011）。Kok 等（2017）的评估也发现，鼓励地方政府减少福利申请人的改革带来社会救助申请的大幅下降。

同时，在对荷兰鹿特丹港市的研究时，调查了所采用的具体政策措施，根据这些政策措施，具有社会救助资格的所有人（有工作能力）被要求参与工作计划（至少持续 15 周）。工作计划包括工作咨询和培训以及市政清洁服务部门的非技术工作，且被视为软硬兼施政策。不遵守该工作计划会招致处罚/研究发现社会救助流入的显著减少，以及社会救助流出的增加（De Hek 和 de Konig, 2015）。

⁶在进行跨国对比时，注意各国的案例组成的不同之处。

5. 中央和地方政府在社会救助融资、合格受益人评估以及社会救助资金分配方面发挥的作用

参与法案是国家立法，适用于整个国家，荷兰社会事务和就业部 SZW 部长负责制定政策。法律规定，例如，社会救助福利的标准国家比率。

此外，社会事务与就业部监察司（Inspectie SZW）对有关市政社会工作服务和收入的行政规章的执行情况进行监督。

基于管理共享，国家当局将参与法案的实施分派至地方政府。地方政府的责任包括提供特制福利、向有资格获得辅助福利的提供支持以及向试图重新实现经济独立的人提供支持。地方政府提供支持的方式在法规和相关政策规则中予以规定。

6. 资金的整合和协调

荷兰是极少数通过财政激励措施鼓励地方政府更有效地实施社会救助的欧盟国家之一。荷兰社会救助资金源自中央政府的一般收入。荷兰地方政府可获得两种不同的预算拨款：福利收入预算以及重返社会活动的工作预算。

因为受益资格集中监管，所有地方政府只能通过减少要求获得社会救助的人数（例如，通过提供更好的就业服务），或更严格执行资格要求，或两者兼而有之的方式对其财务状况产生影响。这种财务体系旨在赋予地方政府强烈动机，实施社会救助接受人的劳动力市场一体化。

地方政府的资源分配基于统计分析结果，该统计分析计算了可能的援助需求（基于地方相关变量资料）。申请援助的可能性因家庭类型、种族和残疾而有所不同。因此，单亲家庭、少数民族以及残疾人对社会救助的需求更大（与一般人相比）。计算对地方政府的拨款时考虑的因素包括以下数据（家庭和区域特征）：⁷

家庭特征（例如单亲；年龄在 15 -24 岁；年龄 55 岁的退休人员；居住在公益住房；拥有非西方国家的背景；教育水平；身有残疾）

⁷<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/inhoud/participatiewet-informatie-voor-gemeenten>

区域特征（例如房价；地方政府的失业率；地方政府的人口增长；劳动力市场的机会）

模型（主要）基于荷兰中央统计局的劳动力调查（LFS）。前三年采取了过渡安排，根据这项安排，可用的国家预算基于分配模型（如上所示）以及基于过去的支出进行了分配。对每个地方政府的拨款在财务部网站上予以公布。

若地方政府的支出少于拨款，则地方政府可获利；若地方政府的支出大于拨款，则必须使用了该地方政府的资金。如果地方政府的福利支出高于目标金额，地方政府必须支付额外的费用。如果地方政府的救助付款少于目标金额，则地方政府将这些资金用于其他目的。根据参与法案，出现预算赤字的地方政府原则上应利用拥有的资源应对预算赤字。然而，在某些情况下，出现预算赤字的地方政府有资格从财政部获得补充预算。

这种方法试图使用财政激励措施，鼓励地方政府采用国家政策（而不是使用传统监测工具）。除了上述研究，荷兰社会事务和就业部 SZW 于 2007 年对计划影响进行了评估（已发表）（但只在荷兰）。代表财政部实施的这项评估详细描述了社会救助制度的实施情况，并采用各种方法评估改革对支出和地方分权的影响。通常，评估可发现当时的改革（随后根据参与法案得到发展）已在以下方面产生了积极影响。例如，发现由于改革，社会救助的申请人的数量下降约 4%。Broersma 等（2013）早期针对地方分权采取的措施对成本效益产生了积极影响。

因此，有证据表明近期改革改善了政策实施的效果，且由于法律的引入，社会救助申请人的数量有所减少。然而，也存在一些批判，依赖激励导致缺失国家对结果（例如：社会救助对贫困或福利涉及范围（非接受率）的影响（Blommesteijn 等，2015））的监控。

7. 信息平台

荷兰已形成了名为 Suwinet 的特殊信息平台，用于支持工作和社会救助法案（参与法案的前身）的实施。自 2002 年以来，该法案一直发挥作用。地方政府（以及相关机构，如职业介绍所）采用 Suwinet 管理有关社会救助和就业服务实施的数据。公共机构（例如：税务所、学生资料管理局、地政局、国家公路管理局）和 UWV 社会共享个人信息以及法律实施相关的地方政府。UWV 运行的系统用于检查人员是否有资格获得社会福利或检测福利欺诈。数据控制规则在参与法案得以规定，适用于地方政府确保数据安全和解决隐私问题的标准已确

立。荷兰社会事务和就业部 SZW 监察司对上述规则的实施进行监控。对从平台收集的数据进行保护存在争议。

8. 现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景

目前荷兰当局主要关注参与法案的持续实施，以及根据对地方政府的财政拨款以及数据安全性等改善参与法案的运行。主要的挑战是确保所有的利益相关者共同努力更有效地解决荷兰社会事务和就业部（SZW）监察司确定的挑战（2016b）。同时，确保申请人（劳动力）也可以从改革中受益很可能是关键的挑战。

荷兰国家改革计划 2017（欧盟学年的组成部分）⁸确定了该领域的两大具体目标：促成参与法案范围内的实验以及形成更多有关财政激励有效性以及劳动和再整合要求的知识，从而更有效实施参与法案。

⁸此为欧盟经济、财务和预算政策协调的年周期。

瑞典

1. 引言

瑞典主要的社会救助款项被称为 Ekonomiskt bistånd（经济援助）。与大多数其他瑞典社会保障款项相比，上述款项由地方政府负责。瑞典拥有 290 个地方政府，根据法案的实施，这些城市拥有充分的回旋余地。然而，国家立法（社会服务法）规定了计划规则，包括社会救助的国家统一基础费率。允许地方政府可多付，但不得少付。社会服务法案规定了地方政府对确保居住在地方政府的人获得所需的支持，从而达到合理的生活水平负有最终责任。经济援助由国家卫生和福利委员会（Socialstyrelsen）负责，而国家卫生和福利委员会为隶属于卫生和社会事务部的政府机构。国家卫生和福利委员会向地方政府发布经济援助管理的指导方针。

经济援助指的是一般性安全支出（涉及所有年满 18 岁的人员）。包括失业且接受家庭经济状况调查的人员以及有工作的人。所有居住在瑞典的人都可以申请社会救助。获得瑞典居留证的人员以及欧盟和欧洲经济区（EEA）公民（有工作或积极找工作）也有权申请社会救助（作为瑞典公民）。没有获得瑞典居留证的人员无法享受社会救助（除了满足紧急需求的钱款（始终通过支付前往居住地招致的差旅费提供支持））。

2. 社会救助方案 and 政策的整合

a) 社会救助和其他社会保障计划之间的协调

瑞典的大多数福利和转移基于个人权利，且通过社会保险机构（Försäkringskassan）由国家进行管理。此类社会福利的资格标准和福利水平在全国范围内是统一的。与国营社会保险机构开展的合作相当有效。Nelson 和 Fritzell（2015）报告说，2012 年，仅所有地方政府中约 12% 已就与国营社会保险机构开展的合作制定了指导方针。

b) 与社会福利部门合作

原则上，因为还基于市级层面提供这些社会福利（例如：社会工作和社会关怀），所以与社会福利部门开展的合作应为良好的。Nelson 和 Fritzell（2015）报告说，‘强调关怀持续以瑞典的社会救助交付为特征’。然而，瑞典并没有介绍一站式服务点，该一站式服务点用于向所有社会福利和服务提供公共网关。而是强调不同级别的政府公共机构之间的合作，从而加强协调。Nelson 和 Fritzell（2015）规定这一战略在向社会救助接受人提供优质服务以及促使相关人员从福利救济人员名册中除名方面有多成功还不明确。

不同地方政府的协助水平似乎差别很大。仅几个地方政府引入正式的结构化合作（社会救助和社会服务的政府机构之间）。所有地方政府中约 13%已制定适用于与国家资助的初级护理服务部门开展合作的指导方针。

c) 与就业服务部门合作

所有申请人中的 40%-50%（2015 年：48%）因失业但是无资格获得失业保险而申请经济援助。⁹ 原则上，若处于就业年龄且身体健康良好，则要求获得社会救助的人员积极找工作，并接受任何有效工作，或参与劳动力市场激励项目。所有申请人中约 50%在就业服务部门登记。然而，与失业保险申请人相比，经济援助申请人更不可能参与国家组织的积极劳动力市场政策（ALMP）项目。

国家卫生和社会福利部发布的国家社会救助指南概述了组织社会救助从而提高接受人摆脱社会福利，参与就业的可能性的需要。首先，就业服务是国家的责任，然而，2012 年，所有瑞典地方政府中仅约 20%制定了有关地方社会福利机构与国家组织的国家就业机构展开合作的指南。

地方政府可组织劳动力市场激励项目（只要此类项目不会替代国家的劳动力市场服务）。地方政府服务所产生的影响的相关信息有限。然而，有证据表明上述服务在使人重新就业方面的效果不及国家措施。原因似乎是接受社会救助的人员远离劳动力市场。

Thorén（2008）发现基层实践涉及众多非正式实践，这意味着激励政策并没有全面实现政策意图和项目目标。例如，激励政策实践需要大众推荐，而不是个人需要评估和定制化解决方案。根据对行为缺陷（而非就业需要）的看法，社会服务人员对社会工作者进行分类。

⁹疾病和残疾是最常见的原因(c. 20%)。

因此，研究发现关于目标人群的假设构成了基层交付过程，社会工作原则和正式激励政策言论（强调个人需要评估和定制化解决方案）对实施的激励政策的影响较少。

Nybom（2011）发现地方政府间出现的明显的激励差异为 20%-60%。Bergmark 等（2016）发现减少社会救助时长的大多数相关因素是激励政策-重点关注人力资源开发、针对年轻人的项目、运行良好的合作、实施处罚或基于系统化努力的整体方法。

Nelson 和 Fritzell（2015）确定‘在大多数情况下，需严格遵守社会救助接受人的激励要求’。不遵从上述要求可能导致收回发放的全部或部分社会福利。然而，禁止地方政府要求接受社会救助的人员参与不计酬工作。

d) 与扶贫项目的合作

社会救助在瑞典扶贫方面发挥了重要作用。然而，经济援助水平与研究中采用的贫困线或欧洲贫困线无明显相关性（瑞典并未发布官方的贫困定义）。事实上，福利水平已逐渐下降（与过去 10-15 年的贫困线相比）。

Kuivalainen 和 Nelson（2012）发现社会救助引发的贫困减少百分率出现下降，同时 1995-2005 年期间申请人的贫困率相应增加。然而，2005 年，社会救助在扶贫方面仍发挥重要作用，减少了社会救助申请人中约 40% 人员的贫困。这一比例比欧洲大多数其他国家高得多。（除了其他北欧国家）。通过总体就业、社会政策以及关注特定群体（而非像中国一样采用特定扶贫项目），瑞典扶贫问题普遍得以解决。

3. 受益人分类以及资格评估的替代方法

地方政府的社会福利工作者进行申请评估以及开展社会调查。申请评估基于针对个人财产和收入的财务调查进行。同时，社会福利工作者也对个人如何自食其力进行调查。应在“合理时间内”做出决定。

决策研究（Stranz 等，201）发现约 74% 的申请人得到了社会救助，但是仅针对 6% 的申请人采用了额外的劳动力市场强化措施。根据援助授予相关因素，上述结果表明福利发放似乎是基于来客和社会工作者的众多因素。例如，越有经验的社会工作者越不愿意提供社会救助，然而若申请人已在当地公共就业服务部门和/或社会保险办公室登记，其获得社会救

助的可能性增加。此外，社会工作者通常更愿意向妇女和非瑞典籍人士提供社会救助（相比 vis-à-vis 单亲家庭）。

4. 福利捆绑、福利陷阱和工作积极性

与中国的情况不同，在瑞典，社会救助并不能成为获得其他福利的依据。相反，在提供社会救助前，所有收入（不管来源）都应接受经济情况调查。包括其他社会福利。唯一的例外是住房补贴（作为租金费用）不包括在国家费率中。

为了减少摆脱社会救助，重新就业时的金融约束，采取若干“忽视”政策，包括享受社会福利 6 个月后，25% 的收入免于接受经济情况调查。

然而，长期依赖社会救助似乎被认定为瑞典存在的一个问题，一年中花费在社会救助上的平均时间由 1980 年的 4 个月增加至 2014 年的 6.5 个月（Bergmark, 2016）。在这一趋势背后享受更长福利的家庭急剧上升，而减少福利申请的家庭明显减少。一年中 10-12 个月接受社会救助的福利家庭由过去的 14% 增加至 35%。

Bäckman 和 Bergmark（2011）开展的研究进一步表明长时间依赖社会救助导致出现自食其力障碍。¹⁰ 他们发现关于就业和提供社会救助的以往经验成为了摆脱社会救助的重要决定因素。

然而，相比许多欧洲其他国家（包括荷兰），在瑞典（和其他北欧国家），对社会救助的长期依赖程度似乎低得多（Königs, 2015）。

5. 中央和地方政府在以下方面发挥的作用：社会救助融资、合格受益人评估以及并社会救助资金分配

如上所示，经济援助计划的规则在国家立法（2001 年社会服务法案（Socialtjänstlagen（2001: 453））中予以规定，然而，290 个地方政府负责根据国家健康和福利委员会指导对上述计划提供资金和管理。

¹⁰ 参考 Mood（2013）-发现了持续时间越长，社会救助的风险越高，但是大约一半的风险差异是由选择引发的，即首先，具备有利特征的人士脱离社会救助，而不具备有利特征的人士继续接受社会救助。

瑞典地方政府的规模各不相同，斯德哥尔摩拥有 910,000 名居民，而其他许多地方政府的居民人数少于 10,000 人。地方政府有权提高税收，且地方政府的大多数财政收入来自统一费率所得税，通常大于收入的 30%。

2015 年，超过 226,500 个家庭接受社会救助，这相当于瑞典每 20 个家庭有一个家庭接受社会救助。2015 年，地方政府支出 106 亿克朗（10 亿欧元），与往年相比基本没变。这笔支出少于地方政府总预算的 10%。

6. 资金的整合和协调

如上所述，地方政府通过地方税收提供社会救助。约 70% 的地方政府收入来自地方所得税。其余部分主要由一般和专项拨款（16%）以及地方收费和费用（10%）。由于上述社会救助资金为地方政府预算的组成部分，每年必须对接下来三年的社会救助资金进行商定。

《地方政府法案》包括平衡预算要求，这意味着一般情况下，必须制定地方政府预算，从而确保收入超过支出。¹¹ 《地方政府法案》规定地方政府应对开展的活动做好财务管理。国家通过政府机构，如国家卫生与福利委员会，对地方政府进行监督。监督必须包括审查和支持。政府机构不能宣布地方政府的决定无效，但是在某些情况下，政府机构可针对地方政府启动司法审查或经济处罚。

所有的地方当局必须至少设有三名审计人员（立法机构任命的当选代表）。上述审计人员由专家（合格的专业审计师）协助。审计师应考虑活动是否达到立法机构设定的目标，是否遵循相关的决策、立法和法规以及金融账户是否是准确与公平的。

标普指数（2011）审查发现

中央政府并未就单个 LRGs（地方和区域政府）的财政状况审查设定正式的机制。不要求 LRGs 向任何政府部门提交报告或预算文件进行审批。相反，财政部依赖于 LRGs 对会计准则的遵守以及及时标注和报告潜在的财务问题。然而，没有正式的政府监管并不表明政府过于放松，因为中央政府已正确获知单个 LRGs 的财政问题我们还注意到中央政府历年来不断加大对上报的 LRG 部门财政困境的支持。

¹¹存在异常原因（例如强劲的财务状况或重大的重组措施）例外，但是接下来几年必须消除财政赤字。

虽然没有社会救助没有直接的政府资金，但对当地的政府的资金是根据全面均衡系统和“地方政府融资原则”提供。从本质上讲，这一原则确保当中央政府做出直接影响地方政府运行（例如批准新的责任）的决定时，这些决策必须附有相应的国家资金拨款改变。均衡系统包括两个主要部分：一个关于收入，旨在消除人均税基差异。另一个关于支出，旨在向出现不良成本结构和不利人口构成的地方政府分配资金和补助金。

7. 信息平台

瑞典地方政府采取了一系列措施发展社会救助领域的信息平台。地方政府正在制定一系列改进措施，包括：

- 被称为经济援助数字化服务（SSBTEK）（支持和简化财政资助案例的电子服务）系统。现在 220 多个地方政府都在使用这项服务。社会保险经办机构代表瑞典地方政府和地区协会（SKL）负责对服务进行技术管理和操作。地方政府可从一系列机构（包括社会保险经办机构、税务机关和学生资助机构等）获得数据。
- 综合查询功能（Multifråga）可简化与处理社会救助相关的社会服务工作。综合查询功能与 SSBTEK 相关，且允许地方政府管理人员发送电子请求并获得所有机构给出的统一且明确的回复。
- 全国性的、基于 web 的电子邮件服务（eAnsokan-EkBist），用于个人寻求持续的经济援助（包括多种基于 Web 的表格，在这些表格中，申请人填写必要的申请资料）

8. 现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景

尽管瑞典倾向于更加重视就业（像文中其他两国），但公平地说，瑞典经历的重大改革少于荷兰和英国。可以说这是因为社会救助制度运行良好。例如，尽管国家担忧福利依赖性，我们发现似乎瑞典的社会救助持续时间更短（与其他国家相比）。瑞典面临的挑战是找到方法来应对长时间依赖社会救助的趋势（不断上升）以及帮助接受人找到工作。瑞典也致力于在所有地方政府推广信息平台。

英国

1. 引言

在英国，IS（收入补助）是社会救助“安全网”款项的主要组成部分。然而，与文中其他国家不同，英国还针对失业（求职者津贴）以及残疾（就业和支持津贴）申请人制定有单独的经济调查计划。所有这些计划都由英国就业和退休保障部负责。¹²

最初，IS 是一个针对资源不足人士的广泛安全网计划，旨在满足此类人员的需求。然而，随着时间的推移，IS 已变为仅针对受限制的群体，且申请人被转移为接受与工作相关的福利。在 1996 年，大约 150 万申请人被转移为接受新求职者津贴（JSA）。从 2000 年开始，60 岁以上的人不再有申请 IS 的资格，但是可以申请单独“养老金补贴”。随后，从 2008 年开始，养育 5 岁以上儿童的单亲母亲（父亲）也被转移至 JSA。从 2008 年开始，就业和支付津贴（ESA）也取代了由于新申请人的无行为能力支付的收入补助。2016 年 11 月，收入补助申请人的总数达 630000 人。单亲母亲（父亲）占 IS 案例的 64%。丧失工作能力福利申请人占 IS 案例的 3%，而护理人员和其他占 IS 案例的 33%。

我们在此主要关注收入补助（IS）计划。然而，对于就业，我们也关注求职者津贴以及就业和支持津贴相关政策。

目前，英国进行了劳动力福利的重大改革，通过引入新的“通用福利金”（UC）计划取代目前有关在职和失业申请人的计划。通用福利金（UC）改革旨在调整福利制度，从而创建适合工作年龄成年人的单一收入替代福利。这项改革将统一当前的资产调查失业福利、税收抵免以及住房补贴制度。这项改革通过允许个人在开始工作时保有更多的收入以及通过个人收入增加时顺利、明显减少福利来改善工作激励。这项改革将减少福利和机构（与申请人相关）的数量，从而实现申请人顺利过渡到参加工作，这样，申请人更容易理解他们的权利、更容易管理系统，同时减少欺诈和错误范围。然而，在改革推行过程中，现有方案的经验与中国的情况具有更多的相关性。

¹²英国包括大不列颠（英格兰、苏格兰和威尔士）以及北爱尔兰。根据文中所述社会救助福利，整个英国和北爱尔兰采用相同且有效，但存在某些细微差异的国家计划（和分类管理）。因为北爱尔兰很少（180 万人口）且差异并不明显，所以我们重点关注大不列颠。

2. 社会救助方案 and 政策的整合

a) 社会救助和其他社会保障计划之间的协调

IS 由英国就业和退休保障部（DWP）管理，同时，该部门还负责管理英国的大多数其他福利津贴。¹³因此，原则上，所有社会保障计划的管理应高度一体化。然而，引进新的通用福利金计划的原因之一是当前系统包含大量的复杂福利，这些福利发生复杂的交互作用，引发反向激励、惩罚、混乱和管理成本。通用福利金的引入是为了提供一个更集成的福利系统使人们更容易找到工作或增加工作机会，或者减少错误和欺诈范围。

b) 与社会福利部门合作

IS 由英国就业和退休保障部（DWP）统一管理，而社会服务主要由地方当局管理。若 IS 管理和护理服务提供之间的英国就业和退休保障部 DWP 制度关联性较少，则存在协助，这取决于地方当局社会工作团队的努力-许多社会工作团队都会提供社会救助相关建议和宣传服务（尽管很难将其称为协助）。

c) 与就业服务部门合作

英国已制定将社会救助与过去 20-30 年的就业服务联系在一起的激励政策。1996 年，英国引进了新的求职者津贴（具有更大的制约性）。然而，尽管新的求职者津贴引发失业率下降，但同时丧失工作能力福利的申请却有所增加。因此，针对单亲（母亲或父亲）、残疾人等，1998 年，新政府推出了一系列以工代赈计划（称为新政）。随后，从 2002 年开始，负责就业服务和福利支付的机构被并入就业中心。2010 年，新政府退出了改革过的以工代赈计划（称为工作计划）。

除了制度改革（就业中心），这些措施一般重点关注工作第一方法，同时包括寻找工作补贴、个性化的行动计划、监督措施等。这些措施为强制性并通过对不遵从作出处罚获得

¹³住房补贴由地方政府负责。

支持（尽管国家审计署最近给出的一份报告指出 DWP 没有尽力弄清处罚如何影响享受社会福利的人员）。

总之，评估发现这些就业措施对减少社会救助流入人数以及增加脱离社会救助开始工作的人数产生了积极影响（Riley 等，2011；Meager 等，2014）。然而，引入就业和支持津贴（针对无能力的人士）等改革一直存有争议，经济合作与发展组织（OECD）的一项研究（2014，第 168 页）表明享受就业和支付津贴的人士重返工作岗位比例很低，迄今为止，这笔款项的额外限制条款并未产生任何益处。

d) 与扶贫项目的合作

在英国，地方机构采取直接和间接减少贫困的措施，但在社会服务方面，很少对社会救助款项进行制度管理。

社会救助在减贫方面发挥着重要作用，在其他国家，Bradshaw 和 Bennett（2015）发现最低收入计划极具针对性，且帮助减少预转贫困率达 60%（尽管福利费率下降，低于欧盟的贫困风险阈值）。

3. 受益人分类以及资格评估的替代方法

福利权利相关决策由英国就业和退休保障部 DWP 官员（称为决策者）做出。英国就业和退休保障部 DWP 就如何贯彻法律向决策者提供详细指导，且有一个内部审核和改善决策的过程。根据真实资料，例如工资记录和银行帐户详情，对资产进行评估。

英国就业和退休保障部 DWP 还设定和监控服务交付的目标。其包括：¹⁴

- 客户和申请人对英国就业和退休保障部 DWP 服务（由第三方研究组织提供并由英国就业和退休保障部 DWP 分析）的满意度（目前为 84%）。
- 申请处理的目标-若存在收入补助，目标是申请应在 10-14 个工作日内得到处理。

英国就业和退休保障部 DWP 使用其 IT 系统尽可能收集和分析数据，例如申请处理时间。然而，也需进行公众满意度调查，以便评估客户满意度。每年（在英国就业和退休保障部 DWP 年度报告中）公布监测结果以及英国就业和退休保障部 DWP 对目标的实现程度，且监测结果以及英国就业和退休保障部 DWP 对目标的实现程度需接受独立审计委员会（国家审计署）和/或议会委员会的审核。报告讨论目标的实现程度，并概述任何挑战或从过程中得到的教训。

4. 福利捆绑、福利陷阱和工作积极性

Bradshaw 和 Bennett（2015）报告说，接受失业经济调查福利收据成为享受食品券和维生素（针对孕妇和哺乳期母亲），免费学校午餐和免收处方费用、牙齿和眼睛治疗费用通行证。接受失业经济调查福利也可以成为减少当地政府个人社会服务提供的援助和设备费用的通行证。在某些地方当局地区，接受失业经济调查福利也可能成为享受空闲服务等通行证，和当地政府可资助校服和其他学校服装（关于这一点，地方政府可决定各自的资格规定）。

福利津贴（包括社会救助）抑制就业是英国一个争议很大的问题。历届政府都认为，福利津贴（包括社会救助）抑制就业是一个重大问题，且采用通用福利金的原因之一是为了减少“福利依赖”。政府确定，对依赖福利的人而言，刺激其参加工作或一旦参加工作便增加收入的动机很少。

¹⁴英国就业和退休保障部 DWP、年度报告和账目 2015-16

另一方面，英国的社会救助福利不高（与一些欧洲国家相比）。经合组织的数据表明，英国的替代率（即根据社会福利获得的赚得收益的比例）不是特别高（除了长期接受社会福利的人士（即使本文中，英国与荷兰相似））。¹⁵同一数据表明，享受安全网福利的人员的‘参与税率’（即因个人从事新工作时更高税收和福利津贴减少产生的综合效应而减去的任何额外收入的比例）在英国、荷兰和瑞典分别是 78%、80%和 68%。

5. 中央和地方政府在以下方面发挥的作用：社会救助融资、合格受益人评估以及并社会救助资金分配

与其他两国不同，英国的收入补助 IS 和其他社会救助（JSA 和 ESA）福利完全来自中央税收，地方政府不参与社会救助资金供给、合格受益人评估以及社会救助资金分配。在过去，社会救助福利是由英国地方政府负责，为确保更好的标准化和控制，英国一直采用社会救助政策的集中化。

6. 资金的整合和协调

收入补助 IS 资金完全由中央政府提供，为国家预算的一部分，且接受一般预算规则制约。输入补助 IS 支出接受国家审计署的审查。

7. 信息平台

英国就业和退休保障部 DWP 采用集成且统一的信息管理系统，进行收入补助的管理。因此，英国某个地区的申请数据可用于监控和管理整个收入补助系统。此外，英国就业和退休保障部 DWP 采用数据匹配（即访问和比较其他机构（如税务机构和地方当局等）的数据）等手段，确保社会救助资金的正确分配。

¹⁵<http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm>

8. 现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景

英国政府目前面临的主要挑战是实施新的通用福利金系统。 该系统的实施明显被延迟，当前的计划是，到 2022 年，完全实施新的通用福利金系统。正如我们所见，在过去的几十年里，英国政策的焦点一直是优先考虑工作福利以及制定针对工龄福利申请人的更有效方法。¹⁶总的来说，英国在采用更有效的方法方面一直很成功（正如我们所见，通过福利和就业服务的融合，为申请人提供越来越追求就业的服务以及加强对申请社会救助的限制条款的控制）。作为改革的一部分，失业、无能力和年老的申请人以及养育大龄儿童的单身母亲（父亲）已被排除在收入补助计划之外。目前，该计划是剩下的主要涉及养育幼童的单亲母亲（父亲）以及照顾残疾人或老年人的人士的一个计划。改革在促进单亲母亲（父亲）就业以及减少遭受轻微能力有限的人员申请社会救助方面比较成功。然而，事实证明促成严重能力有限的人士稳定就业具有更大的挑战性。

¹⁶直到近期，英国才采用“工龄申请人”这一概念。

关键发现总结

概览

在这个报告中，我们研究了荷兰、瑞典和英国的主要社会救助计划。正如我们所见，这三个国家在以下方面存在差异。荷兰和瑞典的国家计划由地方政府管理，而英国的国家计划由国家机构（英国就业和退休保障部 DWP）通过地方办事处进行管理。两个地方管理计划也存在差异-荷兰的计划更偏向中央驱动，同时向地方政府提供财务激励，促使其实现既定的目标；然而，瑞典地方政府更具自主性（固然是在国家法律允许的范围内）。

瑞典的计划内容宽泛，包含了大部分申请人；而荷兰计划重点关注具有工作能力的人。英国的计划最初也很宽泛（与瑞典的类似），但现今已缩小（通过将失业、无能力和年长的申请人移至其他社会救助计划），目前主要包括单亲母亲（父亲）和护理人员。

我们列出了不同计划中申请人的数量，但由于计划范围不断改变，无法根据哪个国家拥有社会救助申请人，对这些数据进行简单对比。¹⁷我们也报道了一些关于社会救助时长的数据，但事实上，不同国家的案例构成是不同的，这意味着必须谨慎对此进行解释。

社会救助方案 and 政策的整合

总的来说，我们已经看到，在这三个国家，社会救助计划可作为剩余或“安全网”计划（针对不具备主要基于保险的社会保障计划资格的人士）。国家主要以这种方式解决与其他社会保障计划整合的问题。另外，国家越来越多地与其他关键社会保险经办机构共享数据，从而通过 Suwinet（荷兰）和 SSBTEK（瑞典）等系统确保对福利进行综合管理。

荷兰和英国首先与就业服务部门合作。在英国，政府将福利和就业服务并入 Jobcentre Plus，以确保更好的联系，且已对劳动力市场产生了积极的效果（Riley 等，2011）。在荷兰，地方政府（管理社会救助）和就业服务部门（包括求职者中心）展开合作。这些都是有关通过社会救助和就业服务部门之间的更好合作可实现的实例。然而，重要的是要注意，这些都是历经数十年且投入大量资源的长期项目，针对这些项目，由国家直接管理服务或国家

¹⁷纵使可以计算出因失业和丧失工作能力而接受社会救助计划的人数，但三个国家的社会救助范围还是取决于国家社会保险计划的范围（随着时间的推移发生改变，且国与国之间有所不同）。例如，英国首次改革之一是减少失业保险范围，导致领取社会救助福利的人增加。

政府向地方政府提供财务激励，从而实现就业目标。相反，Thorén（2008）展示了总体目标是如何轻易地被基层实践（没有明确的管理或实现国家目标的动机）损害。

在这三个国家，与社会服务部门的合作都不尽完善（尽管据报道，在荷兰地方政府制定了合作工作机制）。

受益人分类以及资格评估的方法

正如我们所见，这三个国家的管理机构人员根据国家部委制定的详细指南做出社会救助津贴决定。

欧盟国家采用多种不同的方法来进行经济调查（即，财产评估）（MISSOC，2011；2013）。然而，一般情况下，考虑以下收入：

- 财产相关权利/措施，包括个人财产（可移动的资产、资本等）
- 收入和（其他）收益（工作收益、配偶提供的合法救济、其他社会保障福利等）。¹⁸

一般来说，经济调查方法根据法律、法规制定，且就实施机构应采用何种方法提供详细指南。例如，英国就业和退休保障部定了非常详细的“决策者指南”，用于向负责实现最低收入支付的人员进行法律解释。¹⁹经验表明，给出有关将何种收入和资产纳入考虑之中的明确规则和标准化程序很重要。还需要给出供实施机构采用的明确规则，这些规则涉及实施机构应如何评估收入以确保是基于标准化和彻底形式完成的。正如我们已经讨论的，越来越多的机构使用数据共享（借助信息管理系统）对经济调查进行控制和检查。

福利捆绑、福利陷阱和工作积极性

在这三个国家，工作相关问题很重要。在荷兰和瑞典，社会救助津贴并不是获得其他福利的依据（虽然这并不意味着申请人无法享受其他福利）。

¹⁸有关三个国家的更多详情，参见附件 2。

¹⁹<https://www.gov.uk/government/collections/decision-makers-guide-staff-guide>

国家根据福利的合适水平采用不同的政策，但看起来克服福利陷阱和抑制的主要方法之一是重点关注活跃的劳动力市场政策。然而，英国针对所有工龄人员社会救助福利（通用福利金）进行了大刀阔斧的改革，旨在以更全面的方式解决福利陷阱和抑制问题。

中央和地方政府的作用

在荷兰和瑞典，社会救助计划由国家制定，但由地方政府管理。在英国，社会救助计划属于国家计划，由国家机构的当地办事处管理。在英国，国家负责提供资金。在瑞典，地方政府负责提供资金（主要来自地方税收）-该项资金为地方政府财政计划的组成部分，涉及中央政府提供的补贴。相比之下，在荷兰，资金主要由国家政府提供，但方式却是国家政府向地方政府提供财务激励，促使社会救助申请人重返工作岗位，同时减少社会救助申请。

有趣的是，美国也对社会救助计划进行了改革（TANF），旨在向管理福利以促进申请人就业和减少社会救助申请的各州提供更大的财务激励。

资金的整合和协调

一般来说，这三个国家的社会救助资金供给似乎更直接（与中国相比）。在英国，社会救助资金是国家预算的一部分，需接受一般规则的制约并受控于国家预算。在瑞典，社会救助资金是地方政府预算的一部分，且接受一般规则的制约并出于控制之中（似乎工作得很好）。在荷兰，地方政府必须提供详细的数据给相关部门，从而确保来年的资金供给。对国家而言，政府部门资金也是国家预算的一部分。因此，资金应合理透明和受控于相关审计机构。

信息平台

欧盟国家的社会救助机构日益认识到与其他数据持有人共享收入和资产数据的需要（如房地产数据、车辆登记、养老金和社会保险数据库、税收、生活事件死亡等）。这允许进行社会救助付款的当局通过其他官方数据库中的收入和资产信息提供协助并确保所提供的信息是准确的。还允许当局通过生活事件（如出生、死亡和婚姻）数据库提供协助并保证一旦人被注册为死亡，终止向该人付款。

在这份报告中，我们对荷兰和瑞典如何发展信息平台，以确保所有相关机构之间的数据交换，以及改善对社会救助的管理和减少欺诈和错误进行了说明。

现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景

各国面临的挑战各不相同。在英国，目前主要的挑战是实施新的通用福利金体系（将取代目前针对工作年龄申请人的社会救助福利）。

荷兰主要关注进一步实施参与法案（包括确保所有利益相关者共同努力，以期更有效地解决 SZW 监察司发现的挑战（2016b）。同时，确保申请人（劳动力）也可以从改革中受益很可能是关键的挑战。

最终，瑞典面临的挑战是如何找到方法来应对长时间依赖社会救助的趋势（不断上升）以及帮助接受人找到工作。瑞典也致力于在所有地方政府推广信息平台。

参考文献

综述

Königs, S. (2015), 接受社会救助的微观 动态变化: 4 个欧洲国家的证据, 挪威统计局, 讨论, 第 797 页。

Immervoll, H., S.p.Jenkins 和 S. Königs (2015), 社会救助的接受人是否存在“福利依赖性”? 选定国家的观念、计量和结果, IZA 工作底稿, 第 8786 页

MISSOC (2011)。保证的最低资源, 有关 MISSOC, 请登录 http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2011/MissocAnalysis2011_FINAL_EN.pdf

MISSOC (2013)。MISSOC 国家的经济情况调查概述, 有关 MISSOC, 请登录 http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2013/MISSOC%20Analysis%202013_1%20EN.pdf

荷兰

Blommesteijn, M. L. Mallee和B. van Waveren (2015) 关于最低收入计划的ESPN专题报告: 荷兰, 欧盟委员会

Broersma, L., A. Edzes, J. van Dijk (2011) ‘1999–2007年, 荷兰地方政府的政策战略对社会救助流入和流出的影响’, 环境和规划C: 政府与政策, 2011, 29, 709–727

Broersma, L. A. Edzes, J. van Dijk (2013), ‘荷兰地方政府是否更有效地管理社会救助依赖成本’, Journal of Regional Science, 53 (2), 274–91

De Hekand, P和 J. de Koning, (2015) 软硬兼施是否减少了社会福利依赖: 现场试验, SEOR工作底稿2015/1。

Kok, L. C. Templeman, P. Koning, L. Kroon和 C. Berden (2017), ‘地方政府的激励是否减少了福利申请? 福利改革的评价荷兰德经济学家165年, 23–42

SZW监察司 (2016a), De weg naar binnen, 【创造更多就业机会的方法】, SZW

SZW 监察司（2016a），Werken aan de...*uitvoering* 【针对实施开展的工作】，SZW

瑞典

Bergmark, Å. （2016），*Ekonomiskt bistånd : försörjningsvillkor och marginalisering - ett hinder för jämlik hälsa?* 【经济援助：生活条件和边缘化-平等健康的障碍？】平等健康委员会的报告编号：1，S 2015：02

Bäckman O. & Å. Bergmark，（2011）‘逃离福利？瑞典社会救助动态变化’，*Journal of European Social Policy*，21，s. 486 - 500.

Bergmark, Å. O. Bäckman 和 R. Minas （2016），‘组织地方社会服务措施，以抵消长期社会救助’ 什么有用？来自瑞典的 *European Journal of Social Work* 的经验，<http://dx.doi.org/10.1080/13691457.2016.1206851>

Kuivalainen, S. 和 Nelson, K. 2012. ‘削弱北欧国家的最低收入保障？重新评估北欧社会救助模型’，Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. 和 Kangas, O. (eds)，*发生改变的社会平等：21 世纪的北欧福利模式*。布里斯托尔：Policy Press

Mood, C. （2013），‘瑞典社会救助动态变化：久期依赖和异质性’，*社会科学研究*，42（1），120-39

Nelson, K. and J. Fritzell （2015），关于最低收入计划的ESPN专题报告：瑞典，欧盟委员会

Nybom, J. （2011），‘4 个瑞典城市中的社会救助申请人的社会福利工作激励’ *European Journal of Social Work*，14（3），339-61

Standard and Poors （2011），公共财政体制概述：*瑞典地方和地区政府*，S&P.

Stranz, H. P. Karlsson 和 S. Wiklund （2016），‘宽网孔的安全网。瑞典的 *European Journal of Social Work* 中的社会救助资格决策，<http://dx.doi.org/10.1080/13691457.2016.1255596>

Thorén, K. H. （2008），采取的激励政策：*瑞典福利国的社会救助的基层研究*，*Växjö University Press, Växjö universitet* .

英国

Bradshaw, J和 F. Bennet (2015)关于最低收入计划的ESPN专题报告：英国、欧盟委员会

Meager, N, B. Newton 和 R. Sainsbury (2014)，工作计划评估：参与者经验报告，英国就业和退休保障部 DWP

经济合作与发展组织（OECD）（2014），将人与工作联系起来：英国的激励政策，经济合作与发展组织（OECD），巴黎

Riley, R., H. Bewley, S. Kirby, A. Rincon-Aznar 和 A. George (2011) Jobcentre Plus 介绍：劳动力市场影响评估，英国就业和退休保障部 DWP，

美国

Danziger, S.K. (2010) ‘现金福利下降以及社会政策和贫困的含义’ Annual Review of Sociology, 32, 523-45

Falk, G. , TANF 整笔补助金：TANF 资助和联邦要求引言，Congressional Research Service, 2016

Falk, G. TANF：国家 TANF 现金援助项目中的资格和福利金额，Congressional Research Service, 2014

Moffitt, R. (2008) ‘美国福利改革的引言’ 26 (1), 14-25

附件 1：美国的社会救助

比较美国的情况（人口：3.2 亿）可能很有趣。美国是一个联邦制国家，社会保障政策由联邦政府和各个州共同负责。在某些情况下（如养老金和残疾保险），几乎完全由联邦政府负责。联邦政府采用对计划详情予以规定的法律，同时供养资金来自联邦税（尽管国家介入某些计划的管理）。其他领域（如工人的补偿，即工伤补贴）则完全由各个州负责。各个州采用工人补偿金相关法律，且计划资金由国家提供。²⁰然而，也存在联邦政府和各个州在社会保护（包括社会救助）（TANF）方面展开合作的有趣实例。

贫困家庭临时援助（TANF）是一个提供现金补助和支持服务帮助有孩子的家庭的项目（Falk, 2014）。这是最小化社会救助（例如低保）的一种形式。联邦法律规定了系统的目标且针对希望加入其中的州提出了特定要求。理论上 TANF 参与是自愿（尽管实际上各个州都参与其中）。

TANF 资金必须用于出现金钱上需要和拥有一个合格孩子的家庭。联邦法律也采用“工作需要”，这样国家必须确保 50%的家庭和 90%的双亲家庭从事工作。TANF 也有时间限制，向一个家庭提供资金帮助的时间不得超过 60 个月（存在一些例外）。否则，各个州便可以自由确定资格规定和设定合适的福利金额（各个州差异很大）（见下文）。

TANF 资金由联邦政府和州政府共同提供。1996 年，美国社会救助计划进行了重大改革。包括引入更严格的援助津贴条件：允许各个州在社会救助计划规则方面具有更大的自由裁量权，并向各个州提供财政激励（通过筹资机制），从而减少社会救助申请人数量。资金供给由等额津贴变为固定整笔补助金。总的来说，改革使得社会救助水平显著下降（Moffitt, 2008; Danziger, 2010）。然而，关于改革不同组成部分所发挥的作用的证据十分有限，例如，似乎并未对区别看待为减少福利申请而制定的州财务奖励的影响进行研究。

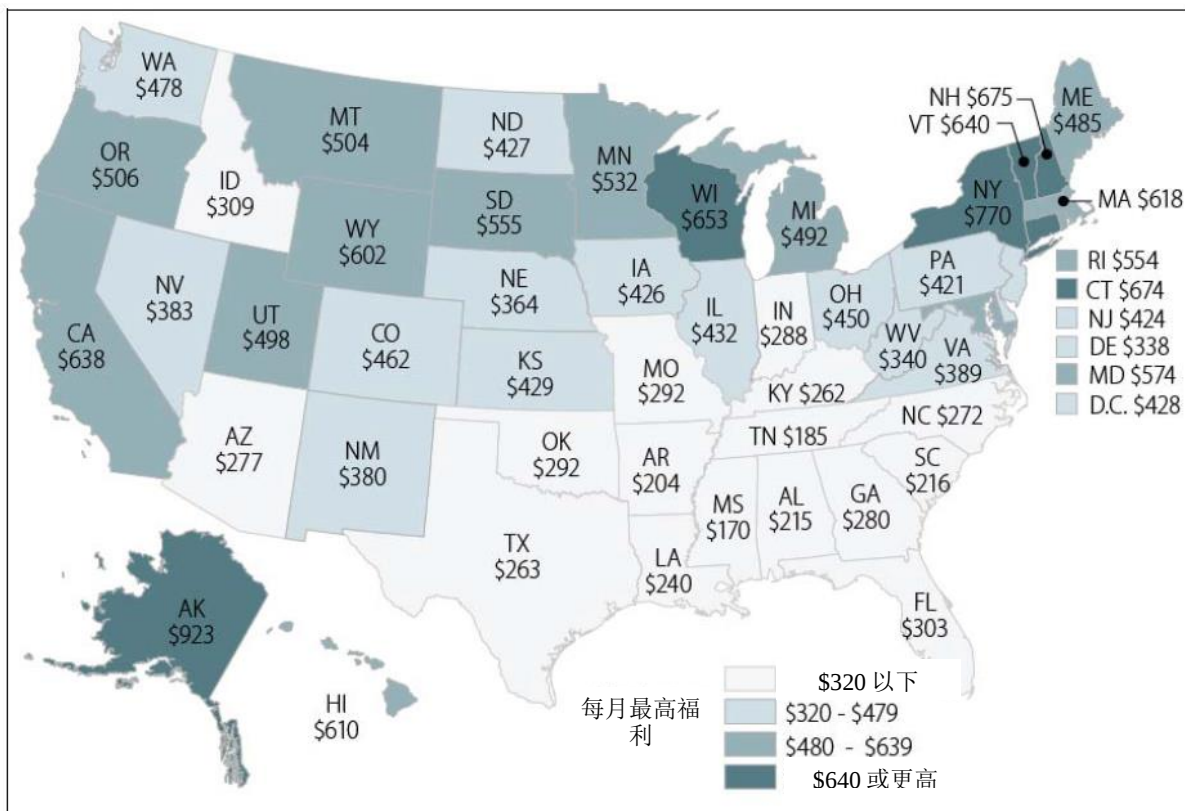
所提供的联邦资金为整笔补助金，同时还要求各个州提供一定补助金额。（参见 Falk, 2016）。若州不遵守联邦规则，一定金额的整笔补助金将被撤回。整笔补助金包括（i）‘基本’整笔补助金（基于改革前的最大支出）以及（ii）应急（经济萧条时期）费用。若想利用应急费用，州必须（i）满足经济“需要”的测试以及（ii）自有资金的花费超过改

²⁰这很大程度上是由于历史原因——1935 年确立国家社会保障体系之前，已制定了工人补偿金计划。

革前州在之前社会救助项目上的花费。为 TANF 应急费用之目的，若州存在高失业率或‘发给失业者或贫民的粮票’出现 10%的增长，则说明该州符合‘经济需求’测试要求。²¹

要求各个州支付至少 75%的支出（改革前）。若各个州并未支付这一金额，下年减少州的整笔补助金（标准为：1 美元/1 美元所要求的支出差额）。

养育两个孩子的单亲母亲（父亲从国家获得的最大TANF每月福利，2012年7月



附件 2：国家方案合格条件的更多详情（2016）²²

瑞典	荷兰	英国
适用的法定依据。		
瑞典 2001 年社会服务法案（Socialtjänstlagen (2001:453)	荷兰 荷兰参与法案（Participatiewet）。	英国 1992 年社会保障税和福利法案。 1992 年社会保障管理方案。 2013 年福利改革法案
基本原则		

²² 资料来源：MISSOC 数据库：
<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>

瑞典 社会救助是诉诸援助的最后形式。若一个人（或一个家庭）暂时（短期或长期）无法满足基本生活需求，则提供这一救助。任何被评定为需要帮助的人都能获得这一津贴。个人需求决定金额数量。社会救助由地方组织。	荷兰 为每个居住在荷兰的公民（不能满足自己或其家庭的基本生活需求，或没有足够生活费供养自己或其家庭，或供养自己或其家庭时存在困难）提供财政资助。该法案提供了财政资源以满足其基本生活需求。已确立国家标准。此外，地方政府可提供其他津贴（特殊援助（bijzondere bijstand））。津贴的提供不基于主体权利。	英国 收入补助：由地方政府负责以及支付。根据主体权利提供。 这是一个接受资产调查且基于税收供给资金的计划，该计划旨在向非从事全职工作（申请人一周工作 16 个小时或更多，申请人配偶一周工作 24 小时或更多），未被要求登记为失业且其所有收入低于最低收入标准的人士提供财政援助。
有权利的人/受益人		

瑞典 原则上，个人权利。整体考虑家庭情况（养育未成年子女的已婚或未婚夫妇）。	荷兰 所有合法居住在荷兰且拥有的财政资源不足以满足基本生活需求的人士。 原则上，个人权利。家庭（已婚或未婚夫妇无论不论性别（不分男女）：夫妇中一人申请或夫妇中一人享受的社会救助被称为家庭补助；根据要求，夫妇二人各自享有一半的补助金。	英国 个人津贴，可能向受赡养者提供额外补助。
要求。 1. 国籍。		
瑞典 没有国籍要求。	荷兰 没有国籍要求。	英国 没有国籍要求。

2. 住所。

瑞典

所有有权留在该国的人士。不要求永久居住。

荷兰

法定住所

英国

必须住在该国。在申请日前 2 年在英国境外生活的申请人必须满足惯常居所的测试要求。

3.

年龄。

瑞典

只要父母有义务养育孩子，则向整个家庭提供社会救助。没有其他与年龄相关的条件。

荷兰

18 岁及以上

英国

若津贴条件得以满足，一般的年龄要求是从 18 岁至退休年龄。

4.

财产相关条件。不动产。

瑞典

根据一般规则，考虑所有的不动产（无论性质和来源）。

提供社会救助前，可能要求出售资产。例如，在某些情况下，申请人可能不得不卖掉自己的房子，搬到低成本生活区。然而，主要原则是，如果暂时需要社会救助，则无需出售资产便可获得社会福利。

荷兰

若投资购买房子，则以贷款形式提供社会救助，其中，总计可达 49,900 欧元的资源不可变动。

英国

忽略申请人持有的和现居住的房产。通常考虑申请人持有但不现居住的房产。

关于收入补助津贴，申请人和/或其配偶（如有）持有的总资产金额（不动产和动产）必须低于 16,000 英镑（19,382 欧元）。若上述金额超过了 6,000 英镑（7,268 欧元），可视申请人每周可收入为 1 英镑（1.21 欧元）/250 英镑（303 欧元）或部分会超过 6,000 英镑（7,268 欧元）。

若为了获得享有福利的权利而处理掉房产或财产的，则剥夺其享受福利的权利。决策者必须表明剥夺的目的是为了获得或增

		加福利权利。 相关标准可能是处理时机的选择、进行剥夺时所表现出的心理素质以及申请人对资本对其福利产生的影响的理解。
个人财产（动产）。		
瑞典 根据一般规则，考虑所有的动产（无论性质和来源）。 提供社会救助前，可能要求出售资产（如汽车、股票）。 无论以何种方式，请参见下文的“资源豁免”。	荷兰 所有的资源（不论其性质和来源）。资金保持不变：11840 欧元：已婚人士/同居者以及单身；5,920 欧元：单身。	英国 按规定考虑上述不动产下的现金、存款、投资和股票
收入和（其他）福利。		

瑞典 根据一般规则，应考虑所有的收入和福利（不论其性质和来源）。 然而，为了刺激劳动力市场附属需求，评估学龄阶段少年人的社会救助需求时，应考虑还处于学龄阶段的年轻人的收入（低于基本消费金额（prisbasbelopp）/每年假期所赚得的））。 获得长达 6 个连续月社会救助的人士有权利在申请社会救助时申请免除其工作收入的 25%。这一计算法则在之后的两年仍有效。	荷兰 考虑所有的收入，以下内容除外：例如：对于年龄不低于 27 岁的申请人，在领取津贴的前 6 个月，可享受免除工作收入的 25%的福利（上限为 199 欧元）。此外，年龄不低于 27 岁的单亲母亲（父亲）可获得另外的免除福利（多达 124.20 欧元）。	英国 充分考虑了大多数收入资源、社会保障福利和养老金
其他权利穷竭		

瑞典 社会保障福利可与社会救助相结合。 社会救助与所有其他生活津贴相辅相成且是最后的提供救助的手段（安全网）。如果收入（包括社会保障福利）不足以满足基本生活需求，则应提供社会救助。从社会救助金额中扣除收入和福利。	荷兰 社会救助是对所有其他生活津贴的补充且是最后的提供救助的手段（安全网）。如果一个人获得了赡养费，社会福利或工作收入，那他/她就超过了相关援助标准。	英国 生活极其困难的人才能申请其他福利，但若是仍有需求，则会向其支付收入补助以使其收入达到设定水平。在等待其他福利申请结果期间，允许分期付款。 分居/离异有孩子的父母必须向其前夫/前妻索要抚养费，即使如此，若仍存在需求，则需支付以上福利。
资源的免除。		
瑞典	荷兰	英国

满足基本需求的某些物品（例如服饰、电视、手机和普通住房设备）可免于接受经济情况调查。在大多数情况下，必须出售汽车（除非车对于维持劳动力市场附属需求来说是必要的）。这些决定取决于个人情况。 可参见上文“收入和（其他）福利”的内容。	参见上文“财产相关条件（不动产）”、“私人财产（流动资产）”以及“收入和（其他）福利”。	在大多数情况下，忽略第一个 5 英镑（6.06 欧元）的兼职工作收入。对于夫妇来说，忽略第一个 10 英镑（12 欧元）的兼职工作收入；对于单亲母亲（父亲）来说，忽略第一个 20 英镑（24 欧元）的兼职工作收入。 忽略第一个 20 英镑（24 欧元）的孩子抚养费（自 2010 年 4 月 12 日开始，将忽略所有此类款项）。 参见上文不动产的内容。
5. 求职、职业培训和行为矫正的要求。		
瑞典 首先，每个人都有义务养活自己，必须一	荷兰 人人必须尽可能养活自己。各个接受人	英国 .

直努力找到一份始终都能有足够工资的工作（只要他/她具有工作能力）。为获得社会救助，接受人必须参与多项劳动力市场措施。接受人还有权使用公共就业服务。

自 2016 年 7 月 1 日开始，上述要求被纳入社会服务法案（在此之前，这些要求在案例法中予以规定）。

除了这些要求，社会福利办公室还可要求接受社会救助的人士参加地方政府组织的工作体验或其他加强技能的活动（若暂时没有出现适合个人的劳动力市场项目）。

必须设法找到工作、接受合适的工作以及通过 Institute for Employee Benefit Schemes (UWV) Work Company

【Uitvoeringsinstituut

Werknemersverzekeringen (UWV)

Werkbedrijf】注册。失业人士的伴侣也应找工作（若可能）。考虑医疗和社会环境。如果单亲母亲（父亲）照顾一个或多个年龄不超过 5 岁的儿童，则她/他没有义务申请工作。然而，父母有义务参加培训课程。如果做出的所有尝试都失败了，社会服务部门将就找工作和培训对其提供帮助。如果申请人拒绝配合行动计划，或拒绝履行其他义务，社会服务部门可实施处罚（免去至少 1 个月，至多 3 个月的福利）。

可向远离劳动力市场的人士提供培训或

额外费用，以鼓励其就业。

此外，申请人有义务从事地方政府
(tegenprestatie) 分配的社区工作
(在他/她的能力范围之内)。

对于年龄小于 27 岁、申请社会福利的人
士的等待时间为 4 周。在此期间，申请
人需要找工作。在这 4 周，他/她无法享
受社会福利。

若申请人拥有常规教育系统中的机会
(学生资助法案 (Wet
Studiefinanciering, Wsf))，则社
会福利申请将被拒。

要求领取社会福利的人士能理解并会说
荷兰语。如果上述人士不能证明他们拥
有足够的荷兰语知识，则需要参加语言
测试。如果他们未能通过语言测试且拒
绝尝试学习荷兰语，前 6 个月的社会福

	利将被减少 20%；若必要，随后 6 个月的社会福利将被减少 40%。若一年之后仍未取得任何进展，将暂停提供社会福利。 (Wet Taaleis in de Participatiewet)	
现金福利。 1. 决定因素。实际资源的水平和充实程度。		
瑞典 基本生活需求难以得到满足。	荷兰 为满足基本需求而提供的社会救助的水平必须符合法律中规定的国家规程要求。标准费率与最低法定工资有关。针对已婚夫妇/同居者、单亲母亲（父亲）以及与其他几个人居住在一套房子中的	英国 向所有收入低于政府规定的最低水平的人士提供最低保障福利。参见下文“2. 金额”。

	人士的规定。	
福利计算的国内单位。		
瑞典 个人或家庭（若适用）。 根据核心家庭概念，一个家庭是一个单元，即仅父母和孩子（不考虑祖父母和其他居住在同一屋檐下的人士）。	荷兰 申请人、伴侣和不满 18 岁的孩子。	英国 考虑家庭收入和资源（生活在同一套房子中的人）。
家庭成员的影响。		
瑞典	荷兰	英国

福利金额取决于家庭成员。参见下文“金额”。	以下人士的最低法定工资标准费率的% • 已婚夫妇/同居者： 100% • 单身人士： 70%; • 单亲母亲（父亲）： 50%. • 两人家庭： 50% • 三口家庭： 43, 33% • 四人家庭 40%等	应付金额取决于家庭环境。
2. 金额。		
瑞典 每月最大金额（不含其他福利，如家庭福利）包括食品、服装和鞋类、娱乐和休闲、一次性用品、健康和卫生、日报、电	荷兰 针对 21 岁至法定退休年龄的人士的每月净标准费率（不包括家庭福利）： • 有或没有孩子的已婚夫妇/同居	英国 作为收入对比依据的阈值“适用金额”为个人津贴、适合家庭的额外费用以及特定住房费用（无租金）的总和。 向护理院中

话和电视费支出（在某些情况下，可能与这些金额不相符）： • 单身人士： 2, 950 克朗（313 欧元）； • 夫妇： 5, 320 克朗（564 欧元）； • 子女： ◦ 0~1 岁 1, 840 克朗（195 欧元）； ◦ 1~2 岁 2, 080 克朗（221 欧元）； ◦ 3 岁 1, 830 克朗（194 欧元）； ◦ 4~6 岁 2, 080 克朗（221 欧元）； ◦ 7~10 岁 660 克朗（282 欧	者： 1, 395. 95 欧元 • 单亲母亲（父亲）和单身人士： 977. 15 欧元 • 两人家庭： 699. 97 欧元 • 三人家庭： 604. 86 欧元。 • 四人家庭： 558. 37 欧元。 此外，基于标准费率的 5% 支付假期津贴。 年龄为 18、19 或 20 岁的单身人士的费率更低。	的特定人士额外提供住房津贴。 个人津贴（每周金额）： • 单身人士 25 岁或以上： 73. 10 英镑（89 欧元）； • 年龄不小低 18 岁的单亲母亲（父亲）： 73. 10 英镑（89 欧元）； • 年龄不低于 18 岁的夫妇： 114. 85 英镑（139 欧元）； • 受赡养的小孩：年龄在 18 岁以下： 66. 90 英镑（81 欧元）。 额外费用（每周金额）： • 家庭： 17. 45 英镑（21 欧元）； • 养老金领取者（适用于所有养老金领取者的费率）： 夫妇： 116 英镑（141 欧元）；
---	---	--

元)； 11~14 岁 3, 090 克朗 (328 欧元)； 15~18 岁 3, 500 克朗 (371 欧元)； 19~20 岁 3, 530 克朗 (374 欧元)。 对于家庭的公共支出，根据家庭规模，可增加特殊金额（在某些情况下，可能与这些金额不符）： 1 人：940 克朗 (100 欧元)； 2 人：1, 050 克朗 (111 欧元)； 3 人：1, 320 克朗 (140 欧元)； 4 人：1, 500 克朗 (159 欧元)； 5 人：1, 720 克朗 (182 欧元)；		- 残疾： - 单身人士：32.25 英镑 (39 欧元)； - 夫妇：45.95 英镑 (56 欧元)； - 严重残疾 (单身)：61.85 英镑 (75 欧元)； - 严重的残疾，夫妇 (一个/两个有资格)： - 其中一个人有资格：61.85 英镑 (75 欧元)； - 两个人有资格：123.70 英镑 (150 欧元)——更高费率； - 增加的残疾额外费用： - 单身人士：15.55 英镑 (19 欧元)
--	--	---

• 6 人：1, 960 克朗（179 欧元）； • 7 人：2, 130 克朗（226 欧元）。 • 实例： • 单身人士：3, 890 克朗（412 欧元）； • 没有孩子的夫妇：6, 370 克朗（675 欧元）； • 养育 1 个孩子的夫妇（10 年）：9, 300 克朗（986 欧元）； • 养育 2 个孩子的夫妇（8 年，12 年）：12, 570 克朗（1, 333 欧元）； • 养育 3 个孩子的夫妇（8/10/12 年）：15, 450 克朗（1, 638 欧元）； • 养育 1 个孩子的单身母亲（父亲）（10 年）：6, 660 克朗（706 欧元）； • 养育 2 个孩子的单身母亲（父亲）		◦ 夫妇：22.35 英镑（27 欧元） • 有残疾的孩子：59.50 英镑（72 欧元）； • 增加的残疾额外费用（针对每个有资格的小孩）24.43 英镑（30 欧元）； • 护理人员：34.60 英镑（42 欧元）。
--	--	---

(8 年, 10 年): 9, 590 克朗 (1, 017 欧元); 除了上述金额, 还应为房屋, 家庭供电、通勤、家庭保险、工会成员资格以及失业保险基金的合理支出提供保障。		
3. 时长和时间限制。		
瑞典 没有时间限制。	荷兰 没有具体限制。	英国 不限时间, 只要福利条件得以满足。
4. 指数化。		

瑞典 对于上文提到的金额（参见 2. 金额），政府选定的瑞典消费者机构（Konsumentverket）的计算金额以及消费者物价指数确定金额。 其他支出；若合理，地方政府支付实际成本。	荷兰 标准费率与最低法定工资有关；每年两次被编入索引。	英国 一般根据价格波动，一年调整一次。
住房和取暖津贴。		
瑞典 囊括足够的住房成本。	荷兰 租金津贴（Huurtoeslag）： 家庭住户或个人是否有资格获得租金津贴取决于他们的租金、收入、资产、家	英国 住房补贴： 接受资产调查且基于税收供给资金的社会救助计划旨在帮助工作不稳定、低收入且需要获得帮助才能负担起租金的人士。 地

	庭类型和年龄。 特别是，租金不应超过： 710.68 欧元（每月）——23 岁或以上的人士； 409.92 欧元（每月）——23 岁以下的人士。 此外，应纳税所得额不应超过： 22.100 欧元——不超过法定退休年龄的单身人士； 30,050 欧元——挣钱最多的家庭成员的年龄低于法定退休年龄的家庭； 30,000 欧元——挣钱最多的家庭成员的年龄高于法定退休年龄的家庭； 租金津贴基于目前的租金水平和应纳税所得额。基本原则是每个家庭自行支付一部分房租。这部分被称为“标准租	方机构（地方政府）支付的福利。 冬天的燃料款项： 每年向超过妇女法定退休年龄的人士一次性付款，以帮助他们支付冬天燃料账单。 年龄超过 79 岁的人士：多达 200 英镑（242 欧元）；年龄不低于 80 岁的人士：多达 300 英镑（363 欧元）。 寒冷天气款项： 25 英镑（30 欧元）自动支付给申请指定资产调查福利的人士——11 月 1 日至 3 月 31 日期间，申请人居住地记录或预测的平均温度为 0°C 或低于 0°C（超过 7 个连续日）。
--	--	--

	金”。标准租金与收入相关，且随当家庭 应纳税的所得的增加而增加。获得最低收入的人士的月标准租金为： • 228.24 欧元——有 2 个或以上超过法定退休年龄的成员需赡养的家庭； • 230.05 欧元——超过法定退休年龄的单身人士； • 231.87 欧元——有成员的年龄低于法定退休年龄的家庭。 租金津贴金额等于实际租金和标准租金之间的差额。对于多达 409.92 欧元的租金，应全额支付差额。对于更高的租金，仅支付差额部分。	
申请评估。		

瑞典 地方政府的社会福利工作者进行申请评估以及开展社会调查。申请评估基于针对个人财产和收入的财务调查进行。同时，社会福利工作者也对个人如何自食其力进行调查。应在“合适时间内”做出决定。	荷兰 Institute for Employee Benefit Schemes (UWV) Work Company 【Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) Werkbedrijf】接收社会援助申请。并将讨论中的申请转移到有关市政府，市政府将评估是否存在社会救助权利。地方政府必须在 8 周内确定是否同意该申请。	英国 一旦一个人认定自己有资格获得福利，则需要正式申请表申请福利。上述人士必须提供国家保险号码、身份证明和证书、申请所需的相关文件和信息（后者必须在提出申请的一个月内提供）。受过培训的决策人根据适用的福利法确定福利享有权。
福利的收回		
瑞典 在获得某些预期收入前提供的社会救助以	荷兰 申请的不必要的或不正当的福利，例	英国 因申请人不如实叙述自己的情况或隐瞒信

及其他某些情况下以贷款形式提供的社会救助，则可能予以收回。若出现欺诈和管理错误，则强制收回。

仅要求收到款项的人士偿还。

若因收回导致持续需求的出现，则受益人可免于偿还。

如，若申请津贴时，申请人未上报某些资金，应强制收回。

申请人和他或她的伴侣共同负责最终偿还任何支付错误的款项。

在某些情况下，可从赡养债务人处收回金额。也可从已故受益人的房地产中收回津贴。

息，导致的福利的多付，应收回。因客户错误（可实现成本效益）而导致的多种情况下，应收回福利。也存在少数例外——若认定收回不利于债务人或其直系亲属的健康和幸福，则放弃收回权利。专家决策人根据社会保障立法确定是否收回多付款项（对是否是由申请人导致多付进行测试）。并未规定时段，但目标是在确定多付后的四周内做出收回决定。

一般来说，若多付情况是由管理当局的官方错误而导致的，则无需收回。

在绝大多数情况下，任何可收回多付款项应从福利申请人手中收回。然而，在某些情况下，多付款项应从代表申请人或其伴侣行事的被委托者处收回。

捷克共和国社会救助制度

帕威尔·雅奈齐格

捷克共和国劳动与社会事务部国际合作处主管

目录

1. 本文目的.....	89
2. 捷克共和国概况.....	89
2.1 捷克行政体系.....	89
2.2 社会保障.....	89
2.3 贫困线.....	90
3. 非缴费型社会福利制度总览.....	91
3.1 非缴费型社会福利制度.....	91
3.1 国家社会支助.....	92
3.1.1 福利给付.....	92
3.2 收入调查.....	93
3.3 国家社会支助福利概述.....	94
3.2 物质需求救助.....	100
3.2.1 物质需求人员.....	100
3.2.2 生活福利费.....	101
3.2.3 各项福利金.....	103
3.3 残障人员福利.....	106
3.3.1 残障人员证明.....	106
3.3.2 移动津贴.....	106
3.3.3 特殊救助金.....	107
8. 看护津贴.....	108
3.5. 非缴费型社会福利统计.....	110
3.6. 最低生活标准和最低生存标准.....	112
3.6.1 最低生活标准的设定和福利金额计算.....	112
3.6.2 最低生存标准.....	112
3.6.3 住房成本.....	113
3.6.4 最低生活标准和最低生存标准的设定.....	113
3.6.5 最低生活和生存标准指数化.....	114
4. 社会救助经办.....	114
4.1 社会救助经办史.....	114
4.2 捷克全国劳工署的建立.....	115
4.3 将社会救助统一由劳工署经办.....	116
4.4 社会救助经办现状.....	117

4.4.1. 劳工署定位和结构.....	117
4.4.2. 劳工署任务.....	118
4.4.3. 劳工和社会事务部的角色.....	118
5. 与其他机关的统筹合作	119
5.2. 国家社会支助.....	120
5.3 残障人员福利.....	120
5.4 看护津贴.....	121
5.5. 物质需求救助.....	121
6. 总体评估	125
6.2.6. 社会服务和社会工作.....	127

1. 本文目的

本文涵盖捷克共和国的社会救助福利制度、其行政经办体系和各参与组织之间的合作。在介绍每一单项社会福利制度时，描述了其主要福利及给付标准。为此，详细介绍了最低生活标准和最低生存标准，以使读者更好地理解福利获取资格和部分福利金额计算的标准。文中也介绍了捷克社会救助行政经办体系简史，并详述了捷克共和国所有非缴费型（社会救助）福利制度的管理机关：劳工署。之后，本文叙述了社会救助福利制度和其他制度的关联。还以单独章节描述了对福利制度负责的行政机关之间的合作。

2. 捷克共和国概况

就欧洲而言，捷克共和国属于小国，人口为 1050 万，民族成分相对单一；少数民族人口甚少（人口最多者为罗姆人，估计为 25 万到 30 万人之间）。其领土跨度较小（距离最长两端约为 50 公里），内无飞地。

2.1 捷克行政体系

捷克行政体系由中央政府和自治政府构成。自治政府有两级：市镇政府（6248 个市镇，其中 205 个辖权较大，管理周遭较小市镇）和区政府（14 区，包括布拉克区）。传统上，中央政府较强，自治政府权力有限。

捷克共和国并无城乡地区之分。地区之间则存在差异（如，就人均 GDP、生活标准或平均收入而言，布拉格比其他区为高）。这些差异就是社会救助中的住房相关福利出现的原因。

2.2 社会保障

社会保护制度在捷克有较长历史（二战以前已经开始）。但 1989 年以后，因捷克从计划经济向市场经济方向改革，社保事业相应地步入了全新的轨道。在 1990 年代初到中期，

捷克设立了各类社保制度。2006 年，非缴费型制度经历了一次大改革（颁发了《物质需求救助法》、《社会服务法》和《最低生活与生存标准法》）；2011-2013 年间又经历了一些重大变革（主要关于残障人士福利和子女养育照顾福利）。

在国家预算中，社会性总支出提高了 44.8%（相当于 5812 亿捷克克朗，总支出为 1 万 2973 亿捷克克朗）。此处请注意，国家预算涵盖了缴费型和非缴费型社会福利、失业福利、社会服务、以及相关行政成本的支出。但是，公共健康护理保险则不在国家预算之列。

2.3 贫困线

捷克贫困风险指数较低（其门槛设为中级等值化收入的 60%，相当于 2015 年个人月收入：9,901 捷克克朗），而相应公共支出也低于欧盟 27 国的平均水平。

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
贫困风险率 (%)	10.4	9.9	9.6	9.0	8.6	9.0	9.8	9.6	8.6	9.7	9.7
社保支出 (占 GDP 百分比)	18.0	17.6	17.7	17.9	20.1	20.1	20.1	20.4	20.2	19.7	NA
欧盟 27 国 贫困风险率	16.4	16.5	16.5	16.6	16.4	16.5	16.8	16.8	16.7	16.8	16.8
欧盟 27 国 社保支出	26.1	25.7	25.3	26.0	28.7	28.6	28.3	28.7	28.9	28.9	NA

数据来源：欧统局，EU-SILC 调查

社会转移支付在帮助民众脱贫方面，扮演着极重要的角色。若无社会转移支付，贫困风险率在 2015 年可能达到 37.0%（而欧盟 27 国则为 44.6%）。

从长远看，收入贫困的危险在失业人群（2015 年，47.8%的失业人口处于贫困线以下）、单亲家庭（35.9%）和有三个或以上子女的家庭中最为严重。

对相关法律的修订和将所有非缴费型福利集中由捷克劳工署管理（2012 年），对于改善贫困风险指标影响不大。这一指标的变化，与社保支出一样，主要是受经济发展的影响（2008 年金融危机导致 GDP 缩减、失业水平上升）。

3. 非缴费型社会福利制度总览

3.1 非缴费型社会福利制度

非缴费型社会福利制度包括下列四大部分：

国家社会支助；

物质需要救助；

残障人员福利；

护理津贴。

还有一项福利是为培养父母而设立的。

前三种制度，旨在为受益人提供收入支助，或提供特定社会境况收入（特别是国家社会支助制度），或为受益人支付特定费用（看护津贴和残障福利）。物质需要救助则属于最后一道安全网。

现金类福利（上述所有福利均属此类）完全由国家预算拨付，制度覆盖人员无须缴费。而非现金福利则有多重来源，国家预算属于其一。

福利支付形式：向银行账户中转入现金，给付汇票或者代金券。

在上述制度之外，还有非现金服务，包括：社会服务、社会工作和社会性住房。这些主要由市政府、区政府或者非政府部门提供。

3.1 国家社会支助

该制度的建立最早可回溯到 1990 年；1995 年 117 号《国家社会支助法》及其修正案为此制度的基础。这一制度的福利主要面向家庭（公众也称之为“家庭福利”）。

国家社会支助制度的基本规则是：一项福利须满足事前确定的社会条件（如子女出生）方可授予。一旦条件满足，且当事人申请福利，则福利必须授予。

3.1.1 福利给付

在捷克共和国登记为居住人口且有长期居住地的人员——包括捷克公民和外国人，本人在接受家计调查，或其家庭/户口成员共同接受家计调查之后，有权获得福利。对于非欧盟成员国公民的外国人，在登记为捷克共和国居住人口 365 日之后，可视为有权获取福利者。但这并不包括处于庇护寻求时期的人员。制度覆盖的人群，包括欧盟法律管辖对象——欧盟成员国国民。

每一项福利给付均有附加标准。

该制度的福利给付在福利申请通过之后三个月即到期。若属一次性福利，则其给付在申请通过之后一年到期。

国家社会支助目标家庭的成员包括父亲、母亲；如果受抚养子女与父母住在一起，且家庭一并支付其基本需求费用，则也被制度覆盖。

3.2. 收入调查

一些福利是要进行收入调查的。国家社会支助制度本身不包含家计调查。进行收入调查时，最低生活标准被用来确定收入门槛；该门槛为最低生活标准与某数之乘积。

在收入调查中，整个申请家庭/户的收入均须调查。这意味着最低生活标准福利金额给付到户，而非个人。

在调查中，先须减掉获取和维持福利的成本（如社保缴费和税收不包含于用以决定福利获取资格的收入总额中），之后必须调查下列收入项目。

- 应税就业所得
- 创业所得
- 资本性财产所得
- 财产出租所得
- 疾病保险福利
- 养老金福利
- 失业福利
- 年龄相关保险福利（实账养老金制度）
- 离异补偿金
- 部分国家社会支助福利（取决于所申请的福利类型）
- 生活津贴（物质需求救助福利）
- 部分其他所得

无须调查的收入：

- 不动产出售所得；
- 房屋受损补偿和类似所得（从房产保险所得等）
- 用人单位所予的社会救助
- 基金、非政府组织等所提供的支助
- 奖学金
- 税收优惠
- 住房扶助福利和例外直接救助福利（物质需求福利）
- 护理津贴
- 残障人员福利

3.3. 国家社会支助福利概述

收入调查型

- 子女津贴
- 住房津贴
- 出生惠金

普享型

- 父母津贴
- 丧葬惠金

3.3.1. 子女津贴

当一户收入低于家庭最低生活标准的 2.4 倍时，有抚养子女的家庭可获得子女津贴（国会最近通过了一项法案，将门槛提高到最低生活标准的 2.7 倍）。这一长期经常性福利，旨在帮助家庭支付子女抚养成本。在收入调查中，要调查上一历法年的收入（父母津贴亦须作为收入进行调查）。

此项津贴分为三档，依子女年龄而定：

受抚养子女年龄	每月福利金额（捷克克朗）
6 周岁以下	500
6-15 周岁	610
16-26 周岁	700

在上述局里家庭中，其收入已超过获取子女津贴的最低门槛：32136 捷克克朗（ 13390×2.4 ）。若该家庭的收入跌破此线，即有资格获得每月 1310 捷克克朗，作为子女津贴（600 捷克克朗给年幼子女，700 克朗给年子女）。

有子女的家庭也可获得所得税制度的支助。父母一方为家中共同居住的每一位子女（18 周岁以下子女，或 26 周岁以下的学生子女）申请降低所得税。第一位子女的可减金额为每年 13404 捷克克朗，第二位的为每年 19404 捷克克朗，第三位和其余子女的为每年 24204 捷克克朗。减免形式可为降税（按月进行，其结果为净工资增加）、或税收优惠（每年一次）、或两者的结合（在降税金额比应缴税额高时进行，视具体情况而定）。税收优惠限于每年 60300 捷克克朗。当父母中至少一方有应税所得时，可以申请降税。

3.3.2. 住房津贴

此项福利，旨在扶助家庭或个人支付居住成本；提供给房产所有人，或登记为“房屋长期居住人”的租户，条件是其住房成本高于其家庭收入的 30%（在布拉格为高于 35%）。家庭收入的 30%（在布拉格为 35%）亦须比法律规定的相关成本低。

收入调查须检查前一季度所得。申请住房津贴时，所有登记为公寓长期住户的人员都要接受调查，其收入要考虑入内。但不要求所有人确实长期居住在在房中，并共担居住成本。在进行居住津贴收入调查时，子女津贴和父母津贴都要考虑进去。

授予福利时所考虑居住成本包括：租房成本和任何为使用公寓（租用住房）而产生的附加性成本，或在联合住房中的比较性成本。无论其产权所有/租住形式为何，能源、税务、垃圾处理和供热成本也须考虑入内。在此，须调查前一季度的成本。

住房津贴金额设为：规定住房成本与当事人家庭收入乘以系数 0.30（在布拉格为 0.35）之差。

规定住房成本设为平均住房成本，该成本系基于所在城市规模及家庭成员数量算出。包括租金，及联合公寓住户与公寓所有人的类似成本。也包括服务和能源的成本。规定住房成本，根根据公寓容纳长期住户人数的合理规模确定。

规定成本每年根据劳动与社会事务部的规章设定。当前 2017 年 1 月 1 日到 12 月 31 日期间的规定住房成本（按每月捷克克朗计算）为：

租赁住房

住 户 数量	按城镇规模（居民人数）确定的规定住房成本				
	布 拉 格	100, 0 00 人以上	50, 00 0-99, 999 人	10, 00 0 - 49, 999 人	9, 999 人以下
1 人	7, 72 0	6, 114	5, 822	4, 950	4, 763
2 人	11, 0	8, 806	8, 407	7, 213	6, 957

	04				
3 人	14, 8 96	12, 02 2	11, 50 0	9, 839	9, 604
4 人 及以上	18, 5 57	15, 11 2	14, 48 2	12, 59 9	12, 19 5

联合性住房或居住于自有公寓：

住 户 数量	按城镇规模（居民人数）确定的规定住房成本				
	布 拉 格	100, 0 00 人以上	50, 00 0-99, 999 人	10, 00 0 - 49, 999 人	9, 999 人以下
1 人	4, 35 7	4, 357	4, 357	4, 357	4, 357
2 人	6, 42 9	6, 429	6, 429	6, 429	6, 429
3 人	8, 88 0	8, 880	8, 880	8, 880	8, 880
4 人 及 以 上	11, 244	11, 244	11, 244	11, 244	11, 244

3.3.3. 出生惠金

此项惠金为一次性津贴，提供给低收入家庭，以帮助其支付第一胎、第二胎子女出生相关费用。²³ 福利根据前一季度收入决定是否授予。在评定是否授予出生惠金时，所调查收入不包括父母津贴和子女津贴。

出生惠金设为第一胎每年 13000 捷克克朗，第二胎每年 10000 捷克克朗。

3.3.4. 父母津贴

父母任一方，以个人身份适当照顾家庭中最年幼子女者，可获得父母津贴。父母津贴总额为 220000 捷克克朗，最长给付时期截至子女年满 4 周岁。

授予父母津贴无需收入调查。但疾病保险制度（根据工作收入或其他收入性活动）所作的日常评估基础信息，在此用于评定福利上限。如果父母至少一方为疾病保险参保人员，父母一方可以选择父母津贴的金额（和领取时段）。父母津贴额度可以每三月进行一次变更。父母津贴最高月额度限于 11500 捷克克朗以内，或者视之前从疾病保险所得收入的情况，可能更少。

如果日常评估基础无法应用于父母任何一方，则父母津贴每月定额发放，为 7600 捷克克朗，直到子女长至 10 月；此后定为每月 3800 捷克克朗，直到子女长至 48 月。

领取津贴的父母一方，若参与就业活动（或领取失业福利，或参加就业再培训）不会丧失父母津贴领取权益。但是，此类父母须保证，在其工作期间有另一成人看护其子女。若子女小于 2 周岁，且每月参加幼儿日间看护中心，或其他学前儿童看护机构，达 46 小时以上，父母将不再获得父母津贴（若儿童属于残障人员，则津贴额度稍微更高）。

²³ For a first-born child in a family with both parents, the income threshold would be typically $2.7 \times (\text{CZK } 3,140 + 2,830 + 1,740) = \text{CZK } 20,817$ (the new-born is also taken into account). For a second child, the threshold will be increased by 2.7 times the amount of living minimum for the first child (CZK 1,740 if the child is under 6, CZK 2,140 for a child of 6 to 14, CZK 2,450 for a child of 15 or older).

如果在父母有一方已经领取父母津贴的家庭中，有另一子女诞生，则为年长子女而授予的津贴将停止发放。

3.3.5. 丧葬惠金

丧葬惠金为 5000 捷克克朗，是一次性发放给为受抚养子女安排丧葬的人员，或亡故子女的父母，条件是亡者在亡故当日为捷克共和国永久居民。在此无需调查收入。

3.2 物质需求救助

此项制度根据《物质需求救助法（2006 年第 3 号）》于 2007 年 1 月 1 日建立。该制度用于救助无充足收入人员。制度也鼓励受助人员发挥力量，积极保障其所需资源，满足其基本生活需求。制度指导原则是：有工作的受助人员要比没工作的人过的更好。

物质需求救助，特别是生活福利费（见下），与受益人（或申请人）积极行为测评紧密关联，其目的在于帮助当事人跨越不利收入处境。此制度是一套包含福利金（通过生活福利费补助受益人生活收入）和制裁金（运用最低生存金计算生活费标准，甚至拒绝因不积极而被认定为无需物质需求的申请人）的系统。

面向受助人员的社会工作属于物质需求救助制度的一部分。社会工作主要由市政府组织执行，包括于物质需求救助制度之内。

3.2.1. 物质需求人员

有物质需求的人员是指没有充分收入的、或者其总体社会财产关系无法让其享受社会所认可的最基本生活需求的个人或家庭成员。同时，此类人员客观上不具备增加其收入（通过适当申请资金、或者出售个人可支配财产）的能力，因而也无法通过其个人行为改善自身处境。至于自己主观上不愿意通过努力，改善生活境况的人，则被认为是不需要物质救助的人员，具体包括：

- 没有试图通过个人努力改善自身境况的
- 没有参加就业，或没有登记为寻工人员的
- 例外：退休人员、68 周岁以上人员、残障人员、临时疾病人员、儿童、他人的护理人员
- 拒绝参加就业或拒绝加入积极劳动力市场政策项目的寻工人员
- 因个人失误而无法获取疾病福利的
- 因子女逃学而受到制裁的父母

- 服刑人员，拘留人员

此项制度中，所有家庭成员的资财（财产、收入）和所作努力均须调查。作为一项工作激励型福利，该制度只计算当事人 70% 的工资（对于失业福利和保险受益人，则为 80%）。

在两项经常性物质需求救助福利项目的收入评估中，根据新近（2017 年春季）法律修正案，劳工署须评估当事人在申请提交月份及此前三个月的收入。但是，如果申请人或者共同受评人遭受巨大收入损失（例如丧失就业收入、或者停领失业福利、或者停领父母津贴），评估时期则从发生收入丧失的当月开始计算（事件须发生于申请提交之月的前两个月以内）。

3.2.2. 生活福利费

生活福利费要视个人收入、个人努力和个人机会的评估结果而定。一个家庭/一户的生活福利费取决于家庭成员的生活福利费总合。生活福利费根据最低生活标准或者最低生存标准计算（最低生存标准用于制裁不积极寻工的人员或者适用于《物质需求救助法》所规定的其他情况）。

如果个人负有离异补偿费，且债务比规定的每月支付额高出三倍，则其生活福利费与最低生活标准等同。同样的办法适用于已登记的“寻工人员”（寻工人员登记由劳工署负责），以及因为严重违反工作纪律而被终止工作关系、或者任何因此类原因而被终止工作关系的人。最低生存标准也用于评定生活福利费金额，当事人须在医疗机构接受护理达一个历法月。

对于一定类型的人员，最低生活标准不用于评定其生活福利费：

- 三级残障人员
- 68 岁以上的人员
- 受抚养子女
- 养老金受益人

3.2.2.1. 生活福利费的增加

《物质需求救助法》规定了增加生活费的几种情形，多数情形旨在激励当事人积极采取行动，提高收入。积极行动者可因此提高生活福利费。不积极者或者不甚积极者则不再具有生活福利费领取资格，或者无法增加生活福利费，或者除获得特殊饮食费用增额之外，无法获得其他任何增额——在当事人根据相关生理专家的建议，必需特殊饮食时，其生活福利费可以增加。

已登记的寻工人员，以及有证据表明其试图通过工作增加收入的人员，可以将最低生活标准和最低生存标准之差的 40% 增加到其生活福利费中。从事收入性活动的人员，也可获得同样的增额机会。

试图通过运用财产增加收入的，或者没有财产的，或者有财产而无法用于增加收入的，可获得资格将最低生活标准和最低生存标准差值的 30% 增加到其生活福利费中去。但其财产必须在申请之前 3 个月内被使用，且此 3 月之内，当时人（或者共同受评人）有权获得经常性物质需求救助福利。

同类增额（最低生活标准和最低生存标准差值的 30%）条件也适用于无福利、或未申请福利但已用尽一切个人资源的人员。

寻工人员中，已经证明因寻找工作或者参加公共劳动服务而增加了生活成本的，可以将 300 捷克克朗增入其生活费中，用以支付此类成本，特别是与交通、电话或者通信等相关费用。

3.2.2.2. 公共劳动服务

公共劳动服务是积极性劳动力市场政策的一项工具，旨在积极帮助长期失业人员保持或增强其工作习性。公共劳动服务的组织方包括：市政府、区政府，或者非政府组织、学校、

教会组织，以及与市政府、区政府合作进行公益事业的组织。公共劳动服务目的为改善环境、清理街道和公共空间、扶助文化和体育发展和进行社会性护理工作，其形式也包括行政工作。

《物质需求救助法》修正案于 2017 年 8 月 1 日生效。该修正案引入了一套新规则。依照其规定，获得 6 个月生活津贴，且其生活福利费系依据最低生活标准计算的人员，可获得与最低生存标准一致的生活福利费，除非当事人属于必须适用最低生活标准的群体，或者当事人：

- 每个月至少进行 20 个小时的公共劳动服务
- 参加劳工署组织的活动
- 进行超过 20 或者更多的自雇工作
- 获得失业福利
- 身患二级残障

若生活津贴受益人每月进行超过 30 个小时的公共劳动服务，则其生活福利费则可增加，增值为最低生存标准（2200 捷克克朗）和最低生活标准（3410 捷克克朗）差值的 50%，即为 605 捷克克朗。

3.2.3. 各项福利金

物质需求救助福利包括：

- 生活津贴
- 住房支助
- 例外直接救助

只有在捷克拥有居住地的自然人，方有权获得物质需求救助福利。居住地意指个人切身事务（就业、家庭、学习等）的重心区域。

3.2.3.1. 生活津贴

本项福利属于物质需求基本经常性福利，旨在补充个人或者家庭/户的不充分收入。在扣除合理住房成本（上限为收入的 30%，或在布拉格为 35%）后，若当事人或者其家庭收入仍低于生活福利费，则当事人或者其家庭可获得生活津贴。劳工署有权将某一个人排除于共同受评人之外（在遇到无先例状况时，可作此选择）。

生活津贴额度设为个人或者家庭生活福利费与其收入之差，并扣除合理住房成本。

3.2.3.2. 住房支助

此为第二项物质需求制度的经常性福利，目的是在个人或者家庭收入（包括从国家社会支助金所获得的住房津贴）不足以支付其住房成本时，帮助其支付住房成本。共同受评人员的范围和生活津贴的共同受评人员范围一致。

此项福利提供给已经获得生活津贴和住房津贴的公寓所有人的租户。需要特别注意的案例是，住房支助可以提供给非租住性房屋使用者（公寓之一部分、宿舍、娱乐房屋，或者在满足一定技术质量标准的情况下，包括原定不以居住为用途的空间）。对于寄居设施（典型为寄宿公寓）的情况，相关的市政府必须制定福利授予专门规定。但是，此项特例现在已经变成寄宿公寓福利受益人的通例。如果申请人的住房属于社会服务居住设施（庇护所、敬老舍、避难住宅等），其例外均获通过。

要获得住房支助资格，申请人必须首先获得住房津贴。但是，如果申请人收入或其共同受评人收入比生活福利费高，但低于生活福利费 1.3 倍，住房支助也可能授予非住房津贴领取人。

住房支助金额如此确定，是让当事人或家庭在支付住房成本（租赁、与住房相关的服务和能源成本）后，还可留有生活福利费。

此项福利支付的期限，限于过往 10 个历法年中的 84 月以内。例外情况适用于拥有 70 岁以上老人、或有残障人口、并居住于公寓的家庭。

3.2.3.3. 例外直接救助

此项一次性福利提供给紧急困难人员。有六种情况符合该项福利标准：

1. 当事人不满足物质需求救助经常性福利（住房津贴）规定条件，但因缺乏资金，面临严重的健康威胁。此项福利可补充当事人收入，可以与最低生存标准保持一致（如果受益人为被抚养儿童，其额度参照最低生活标准）。

2. 当事人为重大意外事故（自然灾害、暴雨、强风、生态灾害、大火等）幸存者，且因为其社会和财产状况，无法抵御事故损失。福利最高金额为个人最低生活标准 15 倍，即最高为 51150 捷克克朗。

3. 当事人无足够资源支付与福利申请相关的一次性必要款项，特别是无法支付复印个人文件，或遗失现金。此项福利最高额度为当次一次性支付的金额。

4. 当事人无足够资源，以获取或修复基本家居或者耐用品。此项福利最高金额为此次支出金额，但其总额不得超过一个历法年内单个人最低生活标准的 10 倍，即 34100 捷克克朗。

5. 当事人无足够资源，用以支付与教育或抚养子女相关费用、或者保障子女社会和法律权益相关费用。其金额可与具体支出项目费用一致，但其福利总合不得超过个人一年最低生活标准的 10 倍，即 34100 捷克克朗。

6. 当事人无充足的社会条件、缺乏资金，且遭受社会排斥，无法改善自身境况。如当事人从托管状态或监禁状态脱离，当事人从孤儿院或者保育院离开独立生活，或者当事人接受完全戒毒治疗。此项福利最高额保障为 1000 捷克克朗。该福利可以重复授予，但所授金额在一个历法年内不应当超过个人一年最低生活标准的 4 倍，即 13640 捷克克朗。

如果遇到严重的健康或者生命危险，例外直接救助也可提供给并非合法居住于捷克共和国境内的人员。

如须为此福利而进行收入调查，福利决定所参考的时间为申请提交的当月。

3.3 残障人员福利

现行残障人员福利制度系根据《2011 年第 329 号法》建立；新制度替代了之前碎片化严重的制度（之前有 10 项福利，有的重叠，且行政程序复杂）。

现有两项残障人员福利：移动津贴和特殊救助金。残障人士可在医生和医疗测评服务机构对其健康状况进行测评之后，获得残障证书。医疗测评服务机构是捷克社会保障行政体系的一部分，因此这一环节需要负责缴费型福利和负责非缴费型福利的两大机关进行合作。

3.3.1. 残障人员证明

残障人员证明是一张卡证，可为持卡人带来各项利好和优先权利。获得持卡资格的人员须在生理上、心理上和智力上有残障，在移动或行走导向方面受限，且年满一周岁的人士。

根据残障严重程度，残障证分为三类（TP 是中等程度残障，ZTP 是更为严重的残障，而 ZTP/P 则为需要扶助引导的严重残障）。TP 持卡者有资格使用公共交通工具的预留座位或者在排长队时有权要求靠前。ZTP 和 ZTP/P 证明的获得者可免费乘坐市政交通工具，购买火车或长途客运车票时可获得费用减免（75%折扣），还可降低缴税进而免除部分费用。一些民营企业也对残障证书持有者提供不同的优惠待遇和折扣。

3.3.2. 移动津贴

移动津贴属于经常性津贴，提供给 1 周岁以上，获得 ZTP 或者 ZTP/P 残障证书的人，使其可以反复使用交通工具，无需购票。每月津贴额度为 400 捷克克朗。如果申请人已经从残障人员住宅、敬老院、特殊制度住房或者医疗机构护理设施获得了社会服务（依照《社会服务法》（2006 年第 108 号）管理），则其福利申请会被拒绝。但是此项规定也可以有例外。

此项福利按月发放（从确定授予福利的次月开始），或者根据受益人的要求，每 3 个月发放一次。

3.3.3. 特殊救助金

特殊救助金属于一次性救助，发放给健康保险覆盖之外的人员。此类救助须使受助人实现生活自理、参与工作、接受教育和参与社交活动。救助金提供给有严重残障、需要支持和移动工具、或者严重失明或失聪的人员。符合救助金申请条件的救助项目列表由劳动和社会事务部通过部令进行规定（例如包括：需要一项交通工具，导盲犬，盲文打字机，门铃信号设备，或者公寓和交通工具的特殊改造等）。

福利获取条件主要是当事人身患长期性残障，且应为至少 1 年以上。

通过救助金的帮助而购买的具体救助，根据其类型，可能需要满足一切其他条件方可申请：

- 如果救助金用于购买电动交通工具或者特殊扶持工具体统，申请人必须在身体的支撑和移动系统上有严重残疾，或者有深度而长期的智力迟钝。申请人的健康状态也须不对其使用救助金构成障碍。

- 下列情况，要求当事人满足最低年龄要求：

- 申请电动交通工具，或者交通工具改造（申请人须为 3 周岁以上）
- 申请扶助犬（须年满 15 周岁）
- 申请所有其他福利（须年满 1 周岁）

救助金的额度根据具体申请情况确定。但是根据救助的价格和类型，分为三大类别，分别为：

- 如果救助项目低于 24000 捷克克朗，则救助金仅提供给收入低于最低生活标准 8 倍（可有例外）的人员。申请人须承担 10% 的成本，至少为 1000 捷克克朗。

- 如果申请项目高于 24000 捷克克朗，则无需收入调查。但是，申请人须承担 10% 的成本，至少为 1000 捷克克朗。可以允许低收入申请人有例外，但仍需承担最低 1000 捷克克朗的成本。最高金额为 350000 捷克克朗（“升降电梯”可获得 400000 捷克克朗福利）。

- 如果救助项目为交通工具，则其最高金额为 200000 捷克克朗。金额根据交通工具使用频度和用途、申请人（和相关人员）收入情况、及其社会和财产状况决定。

8. 看护津贴

看护津贴属于经常性福利，支付给须依赖另外一人看护的人员。津贴的目的是帮助（而非支付所有看护费用）当事人获得社会服务和其他形式的、解决其基本生活需求的社会救助，具体操作依照《社会服务法》的规定进行。

看护津贴受益人员，须长期处于不利的健康条件，使其在进行解决基本生活需求时，须依赖其他人的救助，包括：移动、向导、沟通、进食、穿衣、着鞋、洗漱、如厕、卫生、进行个人活动和家务。

看护津贴金额对应于当事人对另一人看护的依赖程度。此程度须根据上述 10 项基本生活需求测评确定。

依赖程度分为 4 等：

- 第 1 等（轻度依赖）
- 第 2 等（中度-重度依赖）
- 第 3 等（中度依赖）
- 第 4 等（完全依赖）

看护津贴申请人的依赖程度测评，须由捷克社会保障署的医疗测评服务机关的医生进行。

看护津贴申请须提交给劳工署，而后劳工署决定批准和发放福利。而福利批准决定涉及两家政府机关：一为捷克社保署，负责进行依赖程度医疗测评；二为劳工署，负责根据测评

结果批准或否决福利申请。程序第一步为劳工署对申请人进行社会分析，而后由捷克社保署对之进行医疗鉴定。

申请复议由劳工署受理，而由劳动和社会事务部最后决定，因为该署才是复核机关。

津贴每月额度根据依赖等级和受益人年龄决定：

依赖等级	18 周岁以下	年满 18 周岁
第 1 等	3,300	880
第 2 等	6,600	4,400
第 3 等	9,900	8,800
第 4 等	13,200	13,200

看护津贴不授予未满 1 周岁的儿童。

若当事人为 18 周岁以下的受抚养子女或者 18 岁以下受抚养子女的父母，且家庭收入低于最低家庭生活标准的 2.0 倍（两项条件都须满足），则看护津贴可增加 2000 捷克克朗。若当事人为 4-7 周岁儿童，且属于第 3 等和第 4 等依赖人员，看护津贴亦可增加 2000 捷克克朗（无需进行收入调查）。

看护津贴可用于支付专职或者非正式看护（比如由家庭成员进行的看护），取决于福利领取人的具体情况。

3.5. 非缴费型社会福利统计

2015 年社会转移支付的主要部分（78.6%）是养老保险福利（养老金，残障养老金，遗偶养老金或孤儿养老金）。国家社会支助（包括养育看护福利）占到 7.7%，疾病保险福利占到 5.0%，看护津贴占 4.4%，物质需求救助福利占 2.2%。失业保险为整个社会性转移支付的 1.7%，残障福利为 0.4%。

社会性转移支付在 2015 年为家庭总体收入的 17.8%。

2015 年非缴费型社会福利支出

国家社会支助

福利名称	平均每月领取 人数(1000 人)	支出（十亿捷 克克朗）	平均每月福利 金额（捷克克朗）
父母津贴	277.3	22.5	6,762
子女津贴	424.0	3.1	609
出生惠金	N/A	0.256	One-off benefit
丧葬惠金	N/A	0.014	One-off benefit
住房津贴	224.1	9.2	3,424

物质需求救助

福利名称	平均每月领取 人数(1000 人)	支出（十亿捷 克克朗）	平均每月福利 金额（捷克克朗）
生活津贴	148.7	7.2	3.938
住房支助	70.7	3.1	3.705
例外直接救助	4.2	0.142	2.817

福利名称	平均每月领取 人数(1000 人)	支出（十亿捷 克克朗）	平均每月福利 金额（捷克克朗）
看护津贴	337.0	21.2	5.242
残障人员福利			
特殊救助津贴	6.8	0.783	一次性福利， 多用于购买交通工具
移动津贴	239.6	1,1	400

3.6. 最低生活标准和最低生存标准

3.6.1. 最低生活标准的设定和福利金额计算

最低生活标准本身也是一套收入调查的标准；最早于 1991 年设定。

最低生活标准福利，旨在涵盖单个家庭最低需求的支出。其中，单个成人独自生活最低生活标准金额设为每月 3410 捷克克朗。若家中有其他成人（称为“共同受评人员”），则其余成人的最低生活标准金额为每月 2830 捷克克朗。如果共同受评人员属于受抚养子女，则 15-26 岁子女的标准金额为每月 2450 捷克克朗，6-14 岁子女的标准金额为每月 2140 捷克克朗，而 6 岁以下子女的标准金额为每月 1740 捷克克朗。

“受抚养子女”包括接受义务教育子女，或者接续接受高等教育或职业培训的子女，或 26 岁以下的残障子女。

换言之，单个家庭根据其成员、子女人数和子女年龄的不同，最低生活标准亦有不同。

举例：一家庭有父亲、母亲、两位子女（分别为 8 岁和 17 岁）和一位祖母。该家庭最低生活标准为 3140 捷克克朗（第一成人）+2830 捷克克朗（第二成人）+2830 捷克克朗（第三成人）+2140 捷克克朗（年幼子女）+2450 捷克克朗（年长子女）。其总值为 13390 捷克克朗。

3.6.2. 最低生存标准

物质需求救助福利，适用另一金额标准：最低生存标准，属于保障最基本生存需求的标准。最低生存标准设为每人每月 2200 捷克克朗。

请注意，最低生存标准相比于最低生活标准要低。该标准属于一项就业鼓励型标准。在一些情况中，两项标准均可用于计算生活福利金（物质需求救助）；而运用哪一项标准，则

取决于申请人是否为经济活跃或非活跃人口（详见后文）。在申请人有受抚养子女、或有严重残疾、或年龄超过 68 岁的情况下，不得适用最低生存标准。

3.6.3. 住房成本

住房成本被排除于最低生活和生存标准之外，因为区与区之间、甚至一区之内，住房成本的波动性高、差异性大，且房价也取决于其所有权属性：租住、自有、或共有。

3.6.4. 最低生活标准和最低生存标准的设定

经过劳动和社会事务研究院多年的研究和专家讨论，最低生活标准和最低生存标准作为两项办法，于 2006 年分别设立（2006 年第 110 号《最低生存和生活标准法》及其修正案）。劳社院的研究以家庭账户统计的经验性数据和分析为基础，而该统计则涵盖了 10% 的最低收入家庭。

被研究家庭被包含数类，其中多数包括一位拥有一定收入的成员。研究从消费篮子选定了数项，作为核心研究内容：

- 食品和非酒精类饮品；
- 酒精类饮品，烟草；
- 衣物，鞋履；
- 家具，家用设备，住宅维护；
- 医疗卫生；
- 交通运输；
- 信息通讯；
- 文化娱乐；
- 教育费用；
- 寄居、住宿；
- 杂类商品和服务；

研究最后建议设立两套单独的最低福利标准（后来成为“最低生活标准”和“最低生存标准”）和两项相应的福利款项（2006 年所设定的正接近于所建议金额）。另外的建议是从最低生活和最低生存标准中将住房性成本排除掉。2006 年的法案也体现了这一点。研究也认为最低工资标准应设定为平均工资的约 40%。现政府将此目标设定为 2014 年的优先工作任务；到 2017 年，税前最低工资（2017 年 1 月 1 日在最低工资增额生效后，为 11000 捷克克朗），是 2016 年年度税前平均工资（27589 捷克克朗）的 39.87%。

2014 年，劳动和社会事务研究院的一项新研究在此确证了之前的研究成果，以及 2006 年所设定的最低生活标准和最低生存标准对现实问题的相关性。

3.6.5. 最低生活和生存标准指数化

最低生活和生存标准额度可通过政府令实现提增。若生存成本和其他个人基本需求成本在政府决策时期提高了 5%，则政府有权在给定年份元月一日之前提高标准额度。在特殊情况下，政府也可以在正常的指数之外提高额度。最近一次提高最低生活标准和最低生存标准额度是在 2012 年。

4. 社会救助经办

4.1. 社会救助经办史

1989 年以后，由于捷克经济社会开始从行政命令式经济转向资本主义式经济，其社会救助体系完全进入新的背景。2003 年以前，1990 年代所建立的社会救助制度由各区署管理。区署为中央政府下属单位（捷克共和国共有 76 分区，布拉格则领有特殊地位）。由于区署已于 2003 年取消建制，其社会救助福利管理责任则转至市镇政府。

但是，社会救助的最终责任仍在中央政府，由之负责政策制定、立法工作、方法指导和提供资金。在任何情况下，社会救助支出均由国家预算百分之百负担。

很快，社会救助责任就分由中央政府和市镇政府承担。2004 年，国家社会支助制度转由劳工署负责，此系中央政府的区级单位（具体而言，全国有 77 家劳工署，即 76 个区每区一家，布拉格一家）。其他制度则仍由市镇政府负责。2006/2007 年间，物质需要救助制度建立，其执行机关为市镇政府。

中央政府与市镇自治政府分担职责的情况持续到 2012 年。但这种情况有一大劣势：

- 公民为申请社会救助福利，须前往不同机关；
- 市镇政府、区政府和劳工署之间取法统筹协调；
- 虽然劳动和社会事务部（劳社部 MoLSA）有指导办法，但 205 个市镇和 77 家权限更广的劳工署，在实践中都有不同的做法。
- 所有社会救助福利申请均有大区机关裁定。其中也包括对抗劳工署决议的申请；而劳工署又须遵守劳社部的命令，还要尊重复核机关的决定，即区政府的决定。

2007 年，出现了新的立法提案，其目的有二：1）创建单一机关，代替 77 家分列的劳工署；2）将所有社会救助经办工作集中到新设机关进行。但由于大区政府领导的反对（他们是劳社部主导党派的成员），此议未得通过。

4.2. 捷克全国劳工署的建立

2011 年，在特别的政治形势下（大区政府首脑是反对党成员），《捷克共和国劳工署法案》创设了捷克共和国劳工署（简称全国劳工署或劳工署），从 2011 年 4 月 1 日开始替代之前的各区劳工署。全国劳工署是劳社部下属机关，有三大管理层。其总部（总署）设于布拉格，其第二层由各区分署（每区 1 家）代表。最基层是联系办公室，数量超过 300 家。联系办公室人员从数人至数十人不等（其最大的是由过去的劳工署所创建的）。

建立捷克全国劳工署的原因与 2007 年立法提案的原因一样，即创建单一的中央机关，使之拥有更强大的垂直统筹体系和清晰的职权划分体系，理顺各大区公共就业服务局基本行政制度和操作成本（2011 年施行了由于财政和经济危机的影响，国家执行了紧缩性办法）。

4.3. 将社会救助统一由劳工署经办

2012 年 1 月 1 日劳工署成立之后，很快就成为唯一负责社会救助福利的机关，各市镇政府负责的相关制度转交新机关操办。

同时，残障人员福利制度进行了重塑。当时所有的 10 项福利由新的 2 项福利取代，从行政角度上讲，其透明度更大，而复杂性更小了。

将社会救助福利统一由全国劳工署经办的原因是让一家机关经办四项制度（即为公民实现一站式经办），建立起统一的、没有制度重叠的经办体系，在制度执行中工作更为统一，并减少操作成本。其重要目标之一就是更好地将受益人在劳动力市场的积极活动与其社会福利绑定起来（此一特征在物质需要救助制度中得到体现）。

社会救助制度执行工作现已完全由中央政府操办。这就消除了各家具体负责机关（无论是市镇政府还是劳工署）在面对大区机关（复核机关）和劳社部（社会救助总负责机关）时所遇到的责任不明之问题。现在所有社会救助福利的复核机关都是劳社部，该部也负责监管和协调劳工署的各项权力。

上述原因听起来很好，但是改革产生了很多严峻的问题，使之在后续几年必须得到解决：

- 劳工署人员不足。2007 年的议案估计新机关的工作人员约为 16000 人。而在 2012 年，劳工署的实际员工为 8000 人，其中约一半负责劳动力市场相关工作，另外一半负责社会救助工作。总体而言，虽然全国劳工署的职责扩大了一倍（全国失业率在 2008 年后也快速上升），但其员工人数则保持不变。劳工署的员工力量已经得到不断加强，现在约有 12000 人。同时，失业率（2011-2012 年间达到峰值）也降到了 2008 年以来的最低点，这样也减少了劳工署的工作负荷。
- 2012 年劳工署建立了覆盖所有社会救助福利的信息新系统。此系统并未能实现优良工作，而劳工署则处在崩溃边缘。当年，劳工署勉强能够实现福利支付。

从 2012 年开始，所有四项社会救助福利制度均由捷克全国劳工署负责经办：

- 国家社会支助；
- 残障人员福利；
- 看护津贴；
- 物质需要救助；

4.4 社会救助经办现状

After the changes implemented in 2011-2012, all the non-contributory social benefits are awarded and paid by the Labour Office of the Czech Republic which is an authority which applications for benefits are being submitted to. Until 2012, the Assistance in Material Need benefits were awarded and paid by the municipalities (and earlier, the same was true for State Social Support benefits), but even then it was a power transferred to municipalities from the Government. 2011-2012 年间实施改变后，所有的非缴费型救助福利均由劳工署认定授予、发放，福利申请均提交至此机关。2012 年以前，物质需要福利由市镇政府认定授予、发放（更早期亦包括国家社会支助），但此后，仍由中央政府授权给市镇政府进行此项工作。

各项福利申请由劳工署的 14 家区分署处理，各分署负责对接辖区内永久居住并符合条件的申请人。福利申请书根据劳社部规定的格式递呈。

4.4.1. 劳工署定位和结构

劳工署是劳动和社会事务部下属的中央级行政机关。劳工署总长由劳社部任命。

劳工署总部（即总署）设于布拉格，各区设有分署，在捷克全国设有超过 300 家联系办公点。各联系点规模不等。

劳工署联系点负责处理社会福利日常事务，包括：受理申请、核查信息、启动行政程序并依照程序作出决定。联系点也向申请人提供社会安抚咨询，并向物质需求服务受益人提供社会服务。

而各区分署则多是负责社会服务的战略性和概念性事务，统筹各联系点，并向其提供单位法指导。

劳社部也是撤回劳工署所做的非缴费型福利相关决定的复核机关。

劳工署职员，根据《公务法》（2014 年第 234 号），属于公务员。2016 年，劳工署有 10408 名永久编制职员还有 1300 名项目编制职员，后者由欧盟联合支付酬劳。2017 年，永久编制职员增加了 300 名，以便提高社会福利事业的工作能力。

4.4.2. 劳工署任务

在非缴费型社会福利之外，劳工署也负责提供公共就业服务（包括雇用单位和寻工人员之间的职业介绍、就业质询等）和积极性劳动力市场政策。此类政策运用多种资金款项、就业再培训项目和其他工具，推进寻工困难人员（包括残障人员、年轻人员、年老人员、长期失业人员、产假恢复人员）的就业。劳工署还负责拨付失业福利，在雇佣单位无清偿能力时向工人提供工资保护。此外，该署也负责社会服务工作的监督。

4.4.3. 劳工和社会事务部的角色

该部是社会救助福利的复核机关。在非缴费型社会福利领域，该部负责向立法机关递呈执行规则（根据相关法律通过的部令）。该部也提供法律规定的执行办法和解释。

该部也运行着一套劳动和社会事务相关的统一信息系统，其中包括社会福利、受益人、申请人、联合受评人相关数据，目前正在进行新信息系统的招标工作。

5. 与其他机关的统筹合作

如前所述，所有社会救助福利均由劳工署批准授予；该署收集所有申请文件、对所有申请人进行测评，并支付福利款项。而其他机关则参与福利审批程序，特别是申请评定环节（在物质需求救助制度中，也包括福利发放环节）。各机关根据不同的福利制度，有不同的职权范围。

5.1 收入调查

所有四项制度的某些福利都采取收入调查。看护津贴（津贴的增额部分除外）、残障人员福利和部分国家社会支助福利（非收入调查型）需根据明确界定的情况授予，且不与其他制度福利（养老保险、疾病保险、失业福利）挂钩。

有时候，须进行收入调查，以确定福利发放金额；而有时候则与部分福利参数绑定（福利额度或者受益人自出部分的水平）。

收入调查规则由《生活和最低生存法》规定，且所有社会救助项目都采取同样规则（但采纳程度不一，部分制度中某些福利项目不属于收入调查型，或可能与其他制度的收入调查型项目有关联。有时候，不一定完全计算收入性工作所得，例如物质需求救助所包含的一些工作。见 3.2.1）

收入调查涵盖所有从就业或创业所得的应税收入、社会保障（如缴费性）福利、失业救济金、租售房产所得。进行收入调查时税务机关和捷克国家社保局通常须一起合作。不同机关之间的沟通都通过电脑进行。各机关可以连接相关 IT 系统或劳工署向之发送电子征询（或

运用电子数据盒，此为所有法定机构所必须建立的数据盒）。其他机关在收到征询时，有义务协助劳工署工作。

目前，福利申请人负责提供相关文件（合同、税收声明、雇主付薪证明、捷克社保局福利给付证明），以证明其收入项目。而劳工署理论上则可以通过电子方式从相应机关收取数据（有时候包括劳工署决定是否授予福利时所需的所有数据）。但现在此方式用于核对申请人所提供的信息。未来则有可能减少申请人的行政程序负担。

5.2. 国家社会支助

此制度下的福利与家庭相关（有时候与家庭福利重合，即被称为“家庭福利”）。该制度五项福利中有三项需进行收入调查（子女津贴、住房津贴、出生惠金）。在收入性工作和其他福利制度所得无法达到既定福利门槛时，则可运用收入调查型的国家社会支助福利，以及物质需要救助福利（生活津贴、住房支助）进行补充。

父母津贴（非收入调查型）则有特殊情况，涉及作为医保负责机关的捷克社保署。父母津贴每月金额可以由受益人设定，但其最高月额度则根据医疗保险日常评估所定金额确定（医保金额来源于受雇劳动所得或（创业者参加医保时）创业所得）。

5.3 残障人员福利

此项制度福利根据申请人健康状况评估授予。其评估由医疗鉴定服务局的医务人员进行，该服务局是捷克国家社保署下属单位（该服务局也进行残障养老金和看护津贴相关的健康状况评估服务）。因此，捷克国家社保署在为申请审批提供数据支持中扮演重要角色。不过，最终审批决策是由劳工署制定的。

收入调查也用于确定特殊救助金受益人自负部分的额度。特殊救助金受益人通常要支付 10% 或以下作为自负部分（其最低自负金额为 1000 捷克克朗，即 38 欧元）。

5.4 看护津贴

审批申请和决定福利月额时，要由捷克社保署医疗鉴定服务局进行鉴定。根据当事人对他人看护的依赖程度的不同（分为 10 项依赖，根据依赖项目多少决定当事人依赖程度），福利分为 4 等（儿童所领福利和 18 周岁以上成人所领福利分别由不同设定额度）。

在发放残障福利时，也需要进行同样鉴定。医疗鉴定服务局提供的鉴定对劳工署进行审批决策而言，非常重要。

此项福利的收入调查主要针对低收入申请人（或受益人）。一旦收入调查结果满足其他标准，看护津贴则可增加 2000 捷克克朗每月（约 76 欧元）。收入调查根据《生活和最低生存法》所定规则进行（国家社会支助和物质需求救助也根据同样规则进行收入调查）。收入门槛为最低生活费的 2 倍。但要增加残障福利每月额度，不光要满足收入调查一条标准而已。

5.5. 物质需求救助

此项制度目标广泛而多重。只有在其他制度无法解决申请人处境时，才可申请此项救助。此项救助的目的是帮助当事人增加物质性收入以跨越当前处境，再次融入社会。

此项制度包括了针对受益人的激励性措施，使之主动寻找方案，解决其物质需要所面临的困难处境。为此需要进行家计调查，以确定该项福利的额度。与一般的收入调查不同（也包括国家社会支助），家计调查要确定申请人是否：拥有可以增加收入的财产；及/或是否可以获得满足同样目标的其他福利（包括社保现金福利）。

参加就业或寻工行为也要作为考虑内容，因此就有了劳工署和劳动力市场相关部门的合作。如果受益人或申请人在登记为寻工人员后，没有遵从劳动力市场部门的指导行事（即未参加再就业培训、不接受合适工作等，详见 3.2.2.2），则其福利金额会被削减。

5.5.1 针对物质需求人员的社会工作

物质需求救助制度的设计，不只是为了为相关人员提供财务资源，而是以解决其物质需求困境为最终目标。资金福利仅被认为是解决办法中的一部分。在现金福利（必要）之外，劳工署也提供相关的慰藉服务和社会工作。社会工作角色特殊。实际上，物质需求救助以社会工作作为开始。救助的第一部就是对申请人进行社会调查，以判定其需求及其可用的办法。

劳工署社工人员通常与市镇政府的社工人员、社会服务供应单位和非政府组织进行协作。因此社会需求救助就涉及市镇和/大区政府机关，以及大区境内的社会服务供应单位。市镇政府的社工人员可以登录劳社部所运营的统一信息系统，可以从物质需求救助受益人文件夹中看到特定文件并上传报告（依照社会调查指定格式）。

《物质需求救助法》规定，劳工署社工人员和市镇政府社工人员有义务相互免费交换物质需求救助审批决策所必需的信息。在劳工署和市镇政府机关之间并没有互相隶属关系，但其合作可以找到解决问题的更好办法。

5.5.1.1. 社会分析

对物质需求人员所做的工作，要以社会分析为基础。通常在受益人周遭进行。事前要组织一次与受益人的会面。分析的目的是更好的理解整个具体情况，以便提出详细的解决方案；其目的也包括确定共同受评人的信息。社会分析可能由劳工署或者市政府的社会工作人员进行。有已经制定好的表格（社会工作者标准化记录），须用于任何一项物质需求相关的社会分析工作。表格要上载到共享工作空间中，劳工署人员和市政府社会工作人员均可读取。

特定类型的社会分析用于确定当事人是否有物质需求救助获取资格条件。分析（会面）时间在事前并不与申请人沟通。为此，市政府社会工作人员所做的社会分析不可成为福利申请是否批准的唯一基础。劳工署也须提供自己获取的信息。最后，决定由劳工署作出。

5.5.1.2. 针对物质需求人员的社会工作

市政府社会工作人员通常是劳工署在物质需求申请人员相关的社会工作中最重要的合作方。即使劳工署人员第一次与物质需求申请人员见面，如果具体情况合适，也需与市政府社会工作人员进行联系。类似的，与社会服务提供单位的联系则可以通过劳工署的社会工作人员。如果当地有合适的社会服务或者其他组织，劳工署社会工作人员也有义务与之建立合作关系，以帮助申请人解决物质需求困难状况。

《物质需求救助法》赋予每个公民获取社会安慰的权利。如果劳工署的联系点没有相关的人员力量，劳工署可以引导该人员去联系市政府的社会工作者或者相关的社会服务提供单位。

劳社部规定，劳工署的义务之一，就是组织本署社会工作者和市政府社会工作人员进行常务会议，至少两月一次，以统筹解决物质需求福利方面的合作。劳工署社会工作人员也应根据建议参加市政府工作人员的个案分析会议，特别是当当事人属于物质需求救助福利的长期受益人时。

如果某一个体需要解决物质需求问题达三个月以上，劳工署必须制定一套联合统一的程序，帮助其解决不利的社会状态。为此，劳工署社会工作者应当与劳工署其他部门人员（如劳动介绍部等）、相关的社会服务提供单位、安慰组织和市政府社会工作人员进行合作。

5.5.2. 公共劳动服务

市政府（也包括区政府、非政府组织和其他公益领域组织）在物质需求救助制度中的角色不断增强。在新近的法律修正案（2017 年春季）生效之后，生活福利费与公共劳动服务

的表现挂钩。劳工署可给予公共劳动服务组织者一笔补贴，上限为 1000 捷克克朗，用以支付保护性救助成本或者购买当事人执行服务工作所需的工具。

5.5.3. 市政府在住房支助福利方面的角色

在住房支助福利方面，市政府也有特别角色。有物质需求的人员必须合适的住房，特别是可以要求其所在的市政府提供救助，找到住房。市政府须对其申请进行评审。如果市政府否决其申请，则须建议当事人，下一步该如何行事。若市政府提供了合适住宅，而当事人拒绝，则须将情况告知劳工署。

若福利所支付的住房并非居住空间（公寓、居住设施），如寄宿型旅店、公寓一部分或者是非住房性住宅（如果标准住房无法获得，此类住房可通过“特别注意情形”中得到允许），则适用特别注意情形住房（如此住房支助福利可被授予）。相关市政府在评定该案是否属于特别注意情形时，扮演重要角色（此外，市政府也对案例中的空间是否适合居住进行建议）。

5.5.4. 例外直接救助

在例外直接救助方面，合作主体视情况而变。通常合作主体为市政府（社会工作人员）或者社会服务提供单位。福利也可用于保障儿童社会和法律权益。在此情形中，合作主体为儿童社会和法律保护机构（在较大城市中建立）和医护人员等。在评定申请人具体情况时，劳工署可能进行社会分析，因而需从国家机关、区、市政府和其他组织或个人处获取必要信息（学校、实习服务机构、干预治疗中心等）。

6. 总体评估

6.1 强项——强大的防贫体系

从 2012 年 1 月 1 日开始，捷克社会救助行政体系选择了中央集权模式。此后，社会救助福利就全由捷克劳工署经办。为此还有专门的 IT 系统平台（现在正在对新系统建设进行招标）。社会救助福利一直均从国家预算拨付，但现在可以更为直接、更为简约地使用资金。

关于国家社会支助、残障人员福利和看护津贴，目前没有特殊问题。这可能是应为这些福利都是专门针对特殊人员的，并且在法律中有详细规定，所以劳工署没有很多空间进行自由处理。

但是，跨部门合作仍需改善，特别是在横幅内部。劳工署可以通过其电子或者自动化方式获得申请人相关信息（从捷克社保署或税务署获得），但目前数据主要仍由申请人提供。

物质需求救助制度则更为灵活（特别是例外直接救助），所以就可以在社会救助相关立法无法顾及的地方实现“查漏补缺”的功能。

总体而言，捷克社会保障在防止收入贫困上是非常有效的。2015 年，全国人口的 9.7% 处于贫困线以下，此线定位收入中位数的 60%，而欧盟的平均水平是 16.8% 的人口处于贫困线以下。此外，捷克社会保障方面开支（普通社保、健康保险、社会救助、失业救济）也是低于欧盟平均水平的（占捷克 GDP 的 19.7%，而欧盟平均则为 GDP 的 28.9%）。

6.2 弱项——

6.2.3 社会排斥地区

尽管有非常积极的许多方面，却还有其他数据表明，在一些领域，主要的问题还不是困难群众缺乏收入，为此捷克社会救助就需要更进一步改善。捷克社会救助体系在针对受助个体工

作方面还表现不足。在过去十年中，贫困风险率大为改变，社会排斥地区从 300 处增加到了 600 处。

其原因可能有许多。比如，社会负面现象的预防工作做得还不到位。社会工作领域也需要和社会服务有更为明晰的区别和不同的规则。到目前为止，社会工作还依赖于市镇政府，且社会工作或者社工职业还没有明确的定义。且看起来需要更多的社工人员（之前一项未被通过的立法议案估计需要增加 50% 的社工人员）。其中原因可能是劳工署在 2011 年建立之后出现的问题，经济危机时期所采取的改革不足，且经济危机后果导致了预算的降低。同时，问题还包括需要投入更多力量鼓励社保救助领取人员或者登记寻工人员主动寻找工作。

6.2.4 Lack of Social Housing 缺乏社会性住房

但是社会排斥现象的主要原因之一，竟是缺乏社会性保障住房政策。在 2015 年颁布社会性住房政策之前，在此领域无任何政策分拣。之前有过社会性住房相关的立法议案，但是国会上议院拒绝了该案。目前还没有针对社会性住房的法律（甚至还没有相关定义）。

在住房方面的福利（住房津贴、住房补助）都设立于 2006 年，应能保证家庭/户能够拥有体面的住房条件，并且防止其遭受社会排斥（或者将已收到社会保持的家庭重新纳入社会中来）。但是，在住房市场上，有许多障碍无法通过这些福利逾越。其中包括公开的歧视和房屋租赁时的数月押金要求，使得收入不足的家庭服务一次性支付相关费用。缺乏住房供应能力在很多市镇都是一个问题，因为这些市镇之前将合租公寓和住房都进行了私有化。在几乎一半的案例中，住房补助发放给了在旅店次等房间中居住、无法支付更优渥住房的人员。过去认为是例外的情况，现在都变成了常规。在过去几年，住房福利甚至导致了“做穷人生意”的现象，即长住旅店的老板高抬租价，而租金则完全由住房福利支付。讽刺的是，长住旅店房间经会与市场上较好的三房一厨公寓价格相当。

6.2.5 “不劳而获陷阱”

但是，还有很多情况是社会福利可能创造出“不劳而获陷阱”，特别是在收入调查时，被调查人收入与具体社会福利授予门槛非常接近时，例如子女津贴（即因工作多挣 100 捷克克朗而丧失 700 克朗福利）。

主要的“不劳而获陷阱”常与父母津贴相连。此外还有其他因素的影响，如父母没有办法送子女去看护机构，或因其雇主不愿意为其安排灵活性工作（如兼职）导致其无法拥有灵活动作时间、在家办公等，这些都导致了 25-39 岁之间妇女失业率的增长。平均而言，居家看护子女的父母（98%的情况为母亲）是居于劳动力市场之外的，且时间为每一子女平均三年。授予每一子女的税减福利是为了增加在职父母的净收入。

6.2.6. 社会服务和社会工作

社会工作和社会服务制度，基于大区、市镇和非政府部门，也需要更进一步发展。特别是社工领域，对于遭受社会排斥人员重新融入社会是非常重要的，需要更清晰的规则 and 标准，也需要更多的资金来补充目前上不充足的社工人员。社工领域的发展、更具个性化的救助措施可以更好的防止贫困，对于对抗社会负面现象（社会排斥地区）的集中出现，是不可或缺的。

但是，“社会工作法”的准备工作目前尚未结束，立法议案也没有提交。

因此，在与市镇政府的合作方面，还有很大方面尚未涉及；如果改进，可以初选更为全面、更具个性化的解决办法，满足当事人的实际需求。市镇政府对地方情况更为了解，在社工具体内容和组织方面有长期的经验。市镇政府也可以将社会救助与学校、医疗机构、其他领域的社会服务结合起来。一些市镇政府已经在社会融合方面取得了很大的成功，可以成为其他市镇的榜样。²⁴

²⁴ For example Obrnice in the Most Region. Obrnice received the Dosta! Prize awarded by the Congress of Local and Regional Authorities (a body of the Council of Europe), see http://www.mzv.cz/coe.strasbourg/en/ceska_obec_obrnice_vitezem_ceny_dosta.html

附录

社会服务

社会服务工作由《社会服务法》（2006 年第 108 号，有修正案）管理。社会服务包括针对个人的照顾扶助，包括：提供食物、提供住宿、家庭扶助、育儿护理和辅助、提供信息、社会联系介绍、信息和社会治疗、个人权益扶助。

社会扶助帮助受益人进行正常生活，可使其进行工作、购物、就学、参与宗教活动、参与休闲活动、进行自我照顾、养护住所等。社会服务的目的是帮助受益人尽可能地维持其生活质量和生命尊严。社会服务提供给个人、家庭以及群体。

社会服务提供给不同社会境况下的人员，但该人员须是捷克共和国永久或长期居民。其数量最多的受益人为老人、残障人员、有子女的家庭和因各种原因生活于社会边缘的人。

社会服务提供单位

市政府和区政府正致力于构建事宜环境，发展社会服务，特别是在建立社会服务组织之外，还需研究民众实际需求，以及满足此类需求的必要资源。

提供广泛服务的非政府公益组织和个人也是重要的社会服务提供单位。

劳动和社会事务部下辖五家专门的社会护理机构。

总体上，捷克注册的社会服务提供单位约为 2400 家。

申请社会服务

通常，个体必须申请社会服务。大多数社会服务都由市政府和区政府提供解决方案，通过行政程序提供服务。此类服务多为居家护理服务、残障人员和老年人员居家相关服务。服务均由提供单位和受益方签署协议进行。协议内容也包括受益人在服务中的资金参与（注意，有些服务是免费的，因此此类条款不再此列）。

社会服务包括：

- 社会性安慰咨询
- 社会性护理服务
- 社会性预防服务

服务可为常驻居家型（服务受益人可获得住宿）、移动受益型（受益人须到提供单位处，但不居住）和到场提供型（服务在受益人原有居址进行）。

具体的单项服务列于《社会服务法》中。《社会服务法》也规定了服务付费规则（部分服务免费）。

社会服务只有在提供机构注册登记之后方可提供，除非服务提供单位为亲近于受益人的自然人。登记由相关区级机关负责。登记条件之一为提供机构必须满足质量标准，该标准由劳动和社会事务部令规定。劳社部负责捷克全境的社会服务机构登记事务。

区级管理机关负责统筹区内社会服务，并保障居民获取服务的途径。区级机关从国家获得预算，此预算须仅用于特定目的（须向劳社部提交申请）。区级机关决定授予社会服务机

构的款项额度。劳社部也根据区政府和市政府的社会工作成绩，拨付特别经费，也会直接向社会服务提供机构拨付经费。

劳社部负责监督社会服务。

但是，劳社部的首要工作是筹备长期而系统的办法，和相关的法律法规，包括社会服务工作质量提升支持措施。例如包括：

- 根据民众需求研究，规划区市社会服务网络
- 提升社会服务资格审批
- 提升社会服务质量，重点保障受益人权益
- 支持公益部门的互助工作

参考文献

《国家社会支助法》，1995 年 117 号，含修正案

《社会服务法》，2006 年 108 号，含修正案

《最低生活和生存标准法》，2006 年 110 号，含修正案

《物质需求救助法》，2006 年 111 号，含修正案

《捷克共和国劳工署法》，2011 年 73 号，含修正案

《残障人员现金福利法》，2011 年 329 号，含修正案

《就业领域管理和非缴费社会福利副部长关于社会工作绩效之训令》第 20 号

Šerá, Dagmar: Organizace a řízení ve věcech státní sociální podpory, Diploma thesis, Faculty of Law, Masaryk University in Brno, 2012

捷克共和国劳动和社会事务部文件 www.portal.mpsv.cz

欧洲统计局官方网站 EU-SILC 调查

捷克共和国财政部国家决算报告

Baštýř, Ivo; Chomátová, Ludmila; Kotýnková Magdalena: Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního, svazek 1, Závěrečná zpráva, Research Institute of Labour and Social Affairs, Prague, 2003

Baštýř, Ivo; Chomátová, Ludmila; Kotýnková Magdalena, Michalička, Ludvík: Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního, svazek 2, Rozbor úrovně, konstrukce, struktury a uplatňování životního minima a odvození minima existenčního, Podrobná analýza, Research Institute of Labour and Social Affairs, Prague, 2002

Baštýř, Ivo; Vlach, Jan; Severová Simona: Prověření věcné náplně a konstrukce životního minima a existenčního minima; Research Institute of Labour and Social Affairs, Prague, 2014

(学习资料见: www.vupsv.cz)

捷克共和国劳工署总署社会事务司工作人员电话和口头咨询

统筹社会救助资源体系 意大利案例研究

连佐·途拉拖 (Renzo Turatto)

菲德瑞卡·途拉拖 (Federica Turatto)

目录

1.	社会救助的介绍和定义	135
2.	历史概述	135
3.	意大利现行的社会救助	136
4.	社会救助的成本和资金	140
5.	社会救助方案 and 政策的整合	144
6.	受益人分类以及资格评估的替代方法 ²	145
7.	福利捆绑、福利陷阱和工作积极性 ²	145
8.	信息平台	146
9.	现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景	147
参考书目		148
附件 1		149

1. 社会救助的介绍和定义

意大利《宪法》第 38 条规定国家须向无劳动能力和有出现经济需要的公民提供社会救助。

社会救助通常指的是各种各样的政策，包括已逐步提供给需要帮助的人，来自一般税收收入且不依赖于受益人提前缴纳的货币和实物福利。

这些政策主要由国家通过意大利国家社会保障署（Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, INPS）予以负责。除此之外，地方政府（地区、省和市）其他公共和私人机构的重要作用有待充分利用。

关于本文的目标，我们关注主要货币转移的主要特点，尤其是直接通过国家财政预算供以资金的货币转移。实际上，我们并没有忽视实施的重要性，我们关注了各项工具的详细分析。考虑到严重的经济放缓导致去年地方政策出现较少相关性，我们的分析重点放在了更重要的国家干预政策（地方政策将发挥次要作用）。

2. 历史概述

直到 80 年代，意大利的社会救助计划高度依赖家庭，借助失业保险和提前退休等措施通过对比失业和贫穷对每个家庭中负担家计的人进行保障。社会救助政策依赖内部再分配机制，有助于意大利民众获得良好的救助资金保障。在 80 年代，日益增长的失业率和社会人口的变化增加了一般适用范围缺口，同时扩大了具有高社会脆弱性的群体。

在接下来的几年里，受新成立的欧盟的影响，国家社会救助意识获得增强，号召建立更全面的社會救助体系的大刀阔斧的社会政策也逐渐实施。

1999 年，首个全国最低收入计划（RMI）试行，这一计划把提供福利和遵守积极劳动力市场政策（ALMPs）和/或重新安置计划的义务联系在一起。初次试验——在 39 个城市试行—

于 1999 年开始初次试验于 2000 年结束，随后 2 年扩大至更多的地区。根据国家监督资格门槛以及最低福利金额的一般规范；地方政府负责服务实施，确保福利提供符合地方的特殊性。经实验阶段评估，发现以下几个问题：参与方之间缺乏配合，地区和省份被排除在流程之外；由于缺乏总则和经培训的人员，各地实施情况差异过大；出现非法劳工。结果，全国最低收入计划 RMI 无法推广，各地区采用多个不同的最低收入计划。

2000 年，新的社会救助框架获批。这一社会救助框架被认为是实现货币和实物福利整合以及有效管理的措施，可激励全社会组合和多方努力。新框架在 2001 年宪法改革时被重新定义，且根据 2009 财政联邦制法律，新框架将社会救助的管辖权下放给地区，同时更有效的服务提供需求导致实施责任被转移给地方政府和非政府组织。

最近的金融动荡和相关的严重经济放缓导致需要帮助的人出现前所未有的增长，以及意想不到的公共预算限制。结果，国家政策在满足输出流增长控制要求方面变得非常重要。地区和地方政府仍负责确保社会服务整合和实物提供。

3. 意大利现行的社会救助²⁵

如图 1 所示，目前意大利主要国家社会救助政策主要针对以下两大人群：

- 受极端贫穷影响的人
- 因裁员、停职或失业导致收入损失的人

第一大人群包括：

- 老人：年龄超过 66 岁的老人有权利获得月津贴（社会津贴）²⁶以及电子券（社会救济卡）²⁷—用于购买生活必需品（即食物、住房费用等）。向贫困退休者（其退休金低于最低水平）提供组合退休金²⁸。

²⁵关于各个社会救助措施（管理、合格标准、福利金额.....）的更多详情，详见附件 1。

- **家庭：**被证明具有经济需要的员工有权获得雇主提供的家庭津贴²⁹。此外，育有一个年龄不超过 3 岁小孩的贫困家庭也有权获得社会救济卡（电子券）。针对性较强的新电子代金券（SIA）³⁰可实现提供更多的福利给育有年幼或残疾儿童或妻子怀孕的家庭。没有社会安全福利的母亲可申请产妇补贴³¹和新生儿津贴³²。育有 3 个以上孩子的家庭可获得地方政府³³提供的特殊家庭津贴。
- **残疾人：**工作年龄（18 - 65 岁）的残疾人（有经济需要或无法工作）有权获得无劳动能力福利¹⁰或救助福利³⁴（若为部分无劳动能力）。所有未成年残疾人可获得入学津贴³⁵，激励他们积极参与教育和培训活动。此外，盲人、聋哑人以及全残人士可获得（不同的）护理津贴¹⁰（不管年龄和收入）。
-

第二大人群：

- **无业人员：**2015 年劳动力市场改革³⁶引入了新的失业保险模式（NASPI），该模式规定若近四年内受益人有一半的时间在工作，则发放近四年来平均工资的 75%。此外，实验措施（ASDI 适用于新的失业保险模式 NASPI 到期后仍处于失业状态的人士）。
- **失业人员：**若超过 15 名员工参与业务活动，在工业、建筑业或商业服务业工作的员工可被纳入补充保险计划（可覆盖最高至 80%的工资减少额）。根据业务类型和减少的原因，意大利国家社会保障署 INPS 或劳动和社会政策部（劳动和社会政策部）³⁷可采取相应措施。对于不适合上述措施的业务，在员工和工会达成一致意见后，可专门设立团结基金。

²⁶ 335/1995 号法

²⁷ 112/2008 号立法令

²⁸ 335/1995 号法

²⁹ 153/1988 号法

³⁰ 208/2015 号法

³¹ 151/2001 号立法令

³² 190/2014 号法

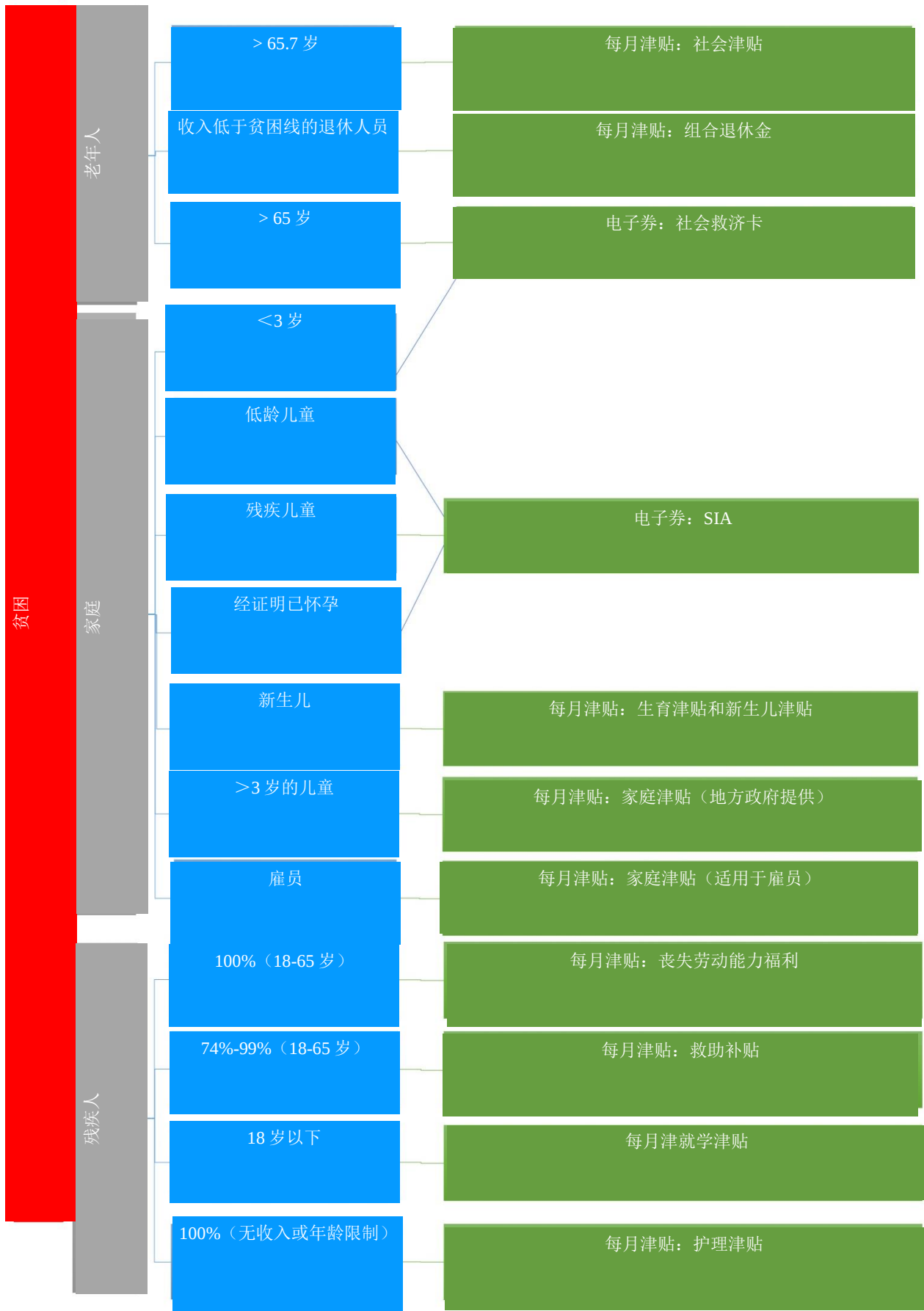
³³ 448/1998 号法

³⁴ 118/1971 号法

³⁵ 289/1990 号法

³⁶ 22/2015 号立法令

³⁷ 148/2015 号立法令



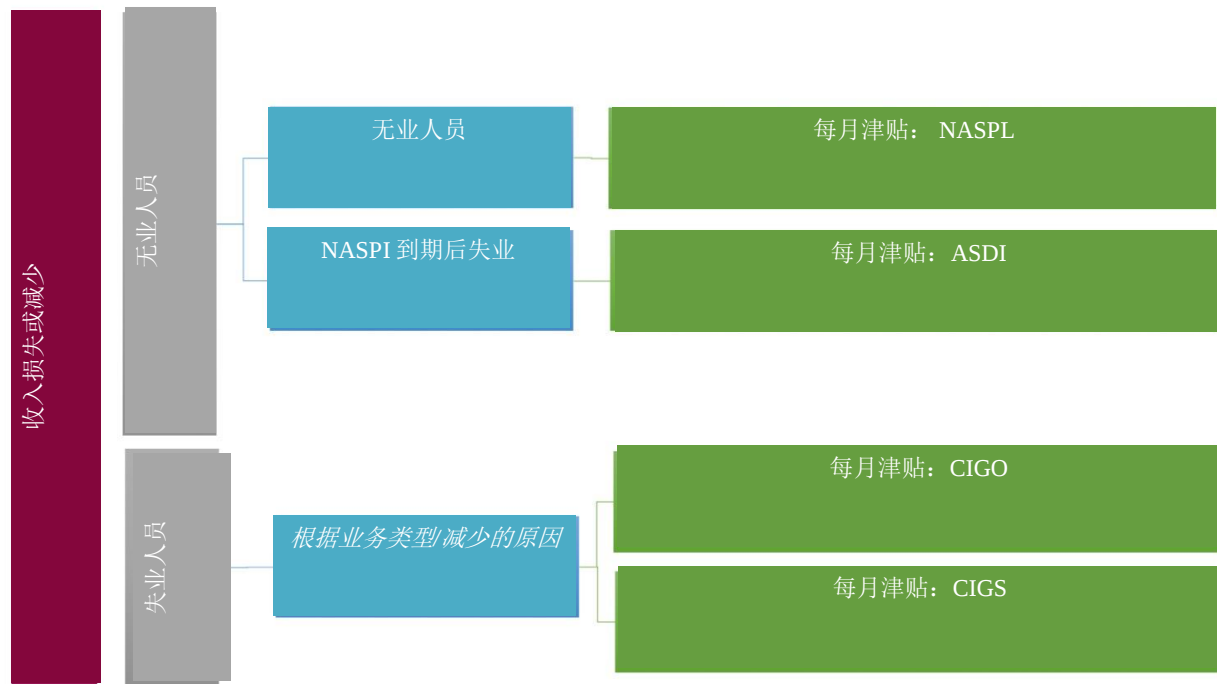


图 1：概述基于目标群体分组的国家社会救助计划

值得注意的是，针对贫困家庭的电子代金券（SIA）新近推出。2012 年，在 12 个城市推出时，电子券被称为实验措施。2016 年，电子券已在全国推广。电子券被认为是在目前正讨论的新的国家最低收入措施-“包含收入”（Rei）生效前采用的临时措施。

除了国家社会救助计划，地区和地方政府有帮助解决绝对贫困问题。旨在解决绝对贫困问题的一系列最低收入计划已试行³⁸，某些城市也确立了自治收入支持计划和电力和天然气消耗额外津贴。

³⁸关于地区最低收入计划，参见 Jessoula 等人（015）。

社会救助的成本和资金

根据我们的定义，目前国家社会救助措施支出达 510 亿欧元（表 1）。

表 1 国家社会救助措施支出³⁹ - 2016 年

社会救助措施	欧元（百万）	%
组合退休金（2015）	9344	18, 22
社会津贴	4906	9, 57
电子券	211	0, 41
社会救济卡	190	
SIA ⁴⁰	21	
孕产措施	1665	3, 25
家庭津贴（适用于雇员）	5420	10, 57
家庭津贴（地方政府提供）	不适用	
伤残津贴	17204	33, 55
失业人员	2090	4, 08

³⁹资料来源：INPS（2017）

经济和财政部-RGS（2017 年）调查研究与研究中心（2017 年）。

⁴⁰仅 2016 年 9 月一个月，SIA 便推广至全国。

<i>CIGO</i>	517	
<i>CIGO</i>	1374	
<i>上述措施的延伸</i>	199	
失业福利	10437	20, 35
<i>ASPI</i>	493	
<i>NASPL</i>	7492	
<i>小型-ASPI</i>	20	
<i>原有失业计划</i>	2432	
总计	51277	100
地方政府的社会救助支出（2014）	6912	
货币转移	1860	

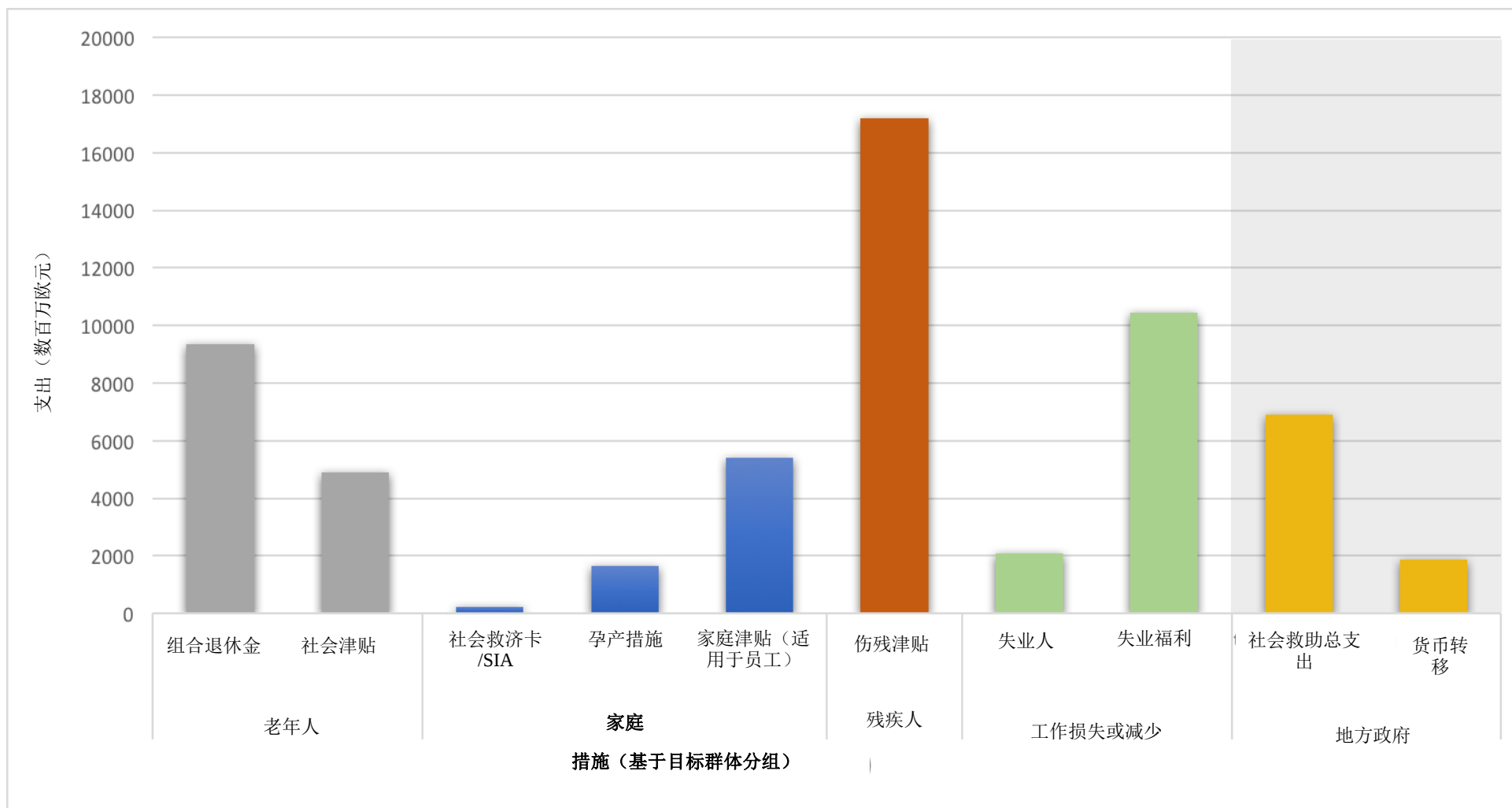


图 2: 社会救助措施支出

根据图 2 的图形化表示，社会救助支出很大程度上是通过伤残津贴、失业津贴。组合退休金以及社会津贴推动。上述所有措施由国家财政预算通过一般税收资助，并由意大利国家社会保障署 INPS（通过专门的独立会计系统（Gias）提供）负责和付款。然而，被解雇人员工资（CIGO）很大程度上依赖于受益人的之前的缴纳。

此外，也应考虑地方支出。根据法律规定，地区和地方政府在社会公益服务方面仍发挥着重要作用。事实上，地区和地方政府直接负责提供大部分社会救助计划的社会公益服务。地区和地方政府通过地方税收收入向上述社会公益服务供以资金。若资金不足，则由国家预算提供不足资金部分。

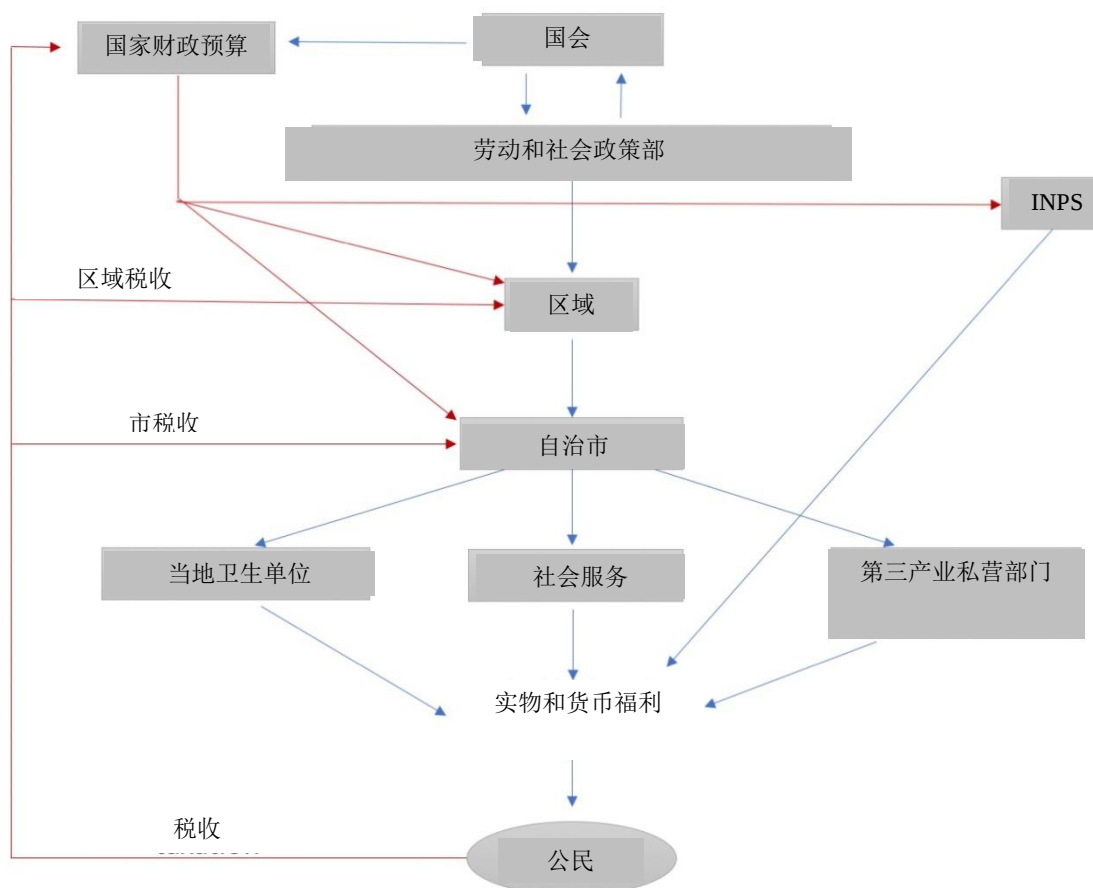


图 3：社会救助管理

根据意大利经济财政部和意大利国家统计局实施的地方社会服务和干预的国家报告，2014 年地方社会服务和干预的总支出达 69.12 亿欧元。货币转移仅达 18.6 亿欧元。

4. 社会救助方案 and 政策的整合

法律 328/2000 确立了社会政策和社会服务整合的必要治理框架。此外，2001 年的宪法改革将社会救助的管辖权下放给地区，地区负责社会政策的制定、协调和目标制定以及监控和评估。国家仍有责任确定提供哪些必要的社会服务（Leps）。另一方面，地方政府也发挥了关键作用：促进地区规划时，通过确保与非国家行为体联合以及广泛的社区参与，地方政府负责服务的实施。

目前，战略规划系统负责制定国家、区域和地方行动计划。

- 每三年发布一次的国家计划确定战略目标和计划，提供哪些必要的服务（Leps）以及一般评估参数。国家计划还确定了国家预算资源的区域分布参数。
- *区域计划重点关注服务的集成和协调。*
- *地方行动计划调整地方救助货币福利、社会服务和医疗服务供给。*地方行动计划涉及老年人、残疾人、家庭、儿童、移民、贫困和社会排斥、瘾症、心理健康，旨在以地方能力和资源为基础，以及在不同参与者之间分配职责成本。各个地方行动计划从分析区域需要、资源和挑战入手。

上文介绍的某些措施——即 SIA 和失业津贴——要求与地方政府社会服务、就业服务以及其他参与者（如卫生事业、学校以及非营利组织）协调配合，以便制备个性化社会和劳动激励计划。

5. 受益人分类以及资格评估的替代方法²

根据意大利社会救助政策的再分配有效性目标，除了失业人员、解雇人员和部分残疾人福利，所有上述社会救助计划都应基于资产调查（有关收入或 ISEE）。对于大多数计划而言，需每年重新评估合格标准。

特别是以下内容：

- *基于收入的资格*：社会津贴、组合退休金、家庭津贴（适用于员工）和所有残疾津贴（护理津贴除外）
- *基于 ISEE 的资格*：社会救济卡、SIA、孕产补贴（地方政府提供）、新生儿津贴、家庭津贴（由地方政府提供）以及 ASDI。

6. 福利捆绑、福利陷阱和工作积极性²

在大多数计划中，获得多项社会救助福利的可能性受限。一些措施是相互排斥的。比如：

- *SIA 与失业津贴相互排斥，领取其他社会救助福利的受益人的 SIA 会减少（按比例）。*
- 伤残津贴（除了丧失劳动能力福利）与社会保障部门提供的其他伤残抚恤金相互排斥。

在大多数情况下，福利的期限是有限的。根据孩子的年龄提供孕产津贴（5 个月：孕产补贴；3 岁：新生儿津贴）。失业和解雇福利也有期限限制（NASPI：近四年一半工作周受偿；ASDI：6 个月；CIGO-CIGS：12 个月）。此外，从第四个月开始，NASPI 逐步减少。

为防止最终出现福利陷阱，社会救济卡和 SIA 的实施包括通过电子代金券（仅可用于支付和住房账单以及其他特定家庭费用）实现货币转移。

SIA 要求受益人遵从个性化社会和劳动激励计划（由地方社会服务办公室和众多其他参与者共同组织）。这些计划基于家庭需要的多维度评估，且包括工作积极性、工作培训、教育以及健康促进服务等方面。

同样的规则也适用于 NASPI 受益人：NASPI 受益人必须参与劳动激励计划和工作培训活动。若受益人拒绝工作机会或不遵从激励措施时，福利将被撤回。

7. 信息平台

鉴于意大利社会救助体系的碎片化和异质性，改善政策效率的关键问题之一是所实施的所有社会措施的数据集（时常更新）的实用性。

2015 年，由 INPS 管理的独特的社会救助数据库启动，该数据库是更大的社会服务信息系统（SISS）的组成部分。目标是为所有社会服务（无论是否由 INPS，地方政府或地区提供）提供一个公用平台。

数据库仍然处于实验阶段。它包含不同的数据集（取决于社会服务的类型）：基于 ISEE 的社会服务、非基于 ISEE 的社会服务以及多维评估服务（分别适用于家庭和儿童、残疾人和贫困人群）。

数据可以带有个人识别码（税号）。劳动与社会政策部、地区和地方政府可获得匿名数据，用于启动社会政策的制定、监控和评估。服务提供者可以访问与所有人有关完整数据记录，以便开展数据收集和合格标准核实。

8. 现有政策的主要挑战以及政策的趋势和未来前景

关于社会救助政策的进一步评估，全国性最低收入总体方案已于 2017 年 6 月获得批准。该方案预计将在 2018 年 1 月生效，其特点与 SIA 相似。

至于现行政策的主要挑战，专家认定主要涉及以下三个方面：

- 政策碎片化（由通过采用针对性强的措施限制干预以及确保政策有效性驱动）决定了无效率 and 道德风险增加时会带来负面影响。
- 被动辅助性原则以及非制度参与者、家庭和地方政府之间不平等的责任和资源分配
- 给政策实施带来负面影响的缺乏信息问题仅能通过实施独特的社会政策数据库得以解决。

当然，并未提及意大利正在开展的社会需求的根本转变，由于移民大潮以及相关影响，这一现象将决定经济和社会的发展。

参考书目

Ascoli, U. (2011), 意大利福利政策, 博洛尼亚: Il Mulino.

Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali (2017), Il bilancio del sistema previdenziale italiano, Rapporto n. 【米兰】:

INPS (2017), XVI Rapporto annuale, 罗马: Istituto Nazionale Previdenza Sociale.

意大利国家统计局 (2013), Annuario Statistico Italiano, 罗马: Istituto Nazionale di Statistica.

Jessoula, M., Pavolini, E. 和 Strati, F. (2015), 关于最低收入计划的 ESPN 专题报告。 意大利和布鲁塞尔: 欧洲委员会

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014) Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l' inclusione attiva (SIA) nei grandi comuni.

Ministero dell'Economia e delle Finanze -RGS (2017), Le tendenze di medio-lungo periodo del *sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 18, Roma.

附件 1

社会救助措施	资格	福利	注释（条件、期限……）
社会津贴 （ <i>Assegno sociale</i> ）	非养老金领取者：超过 65.7 岁的老人 + 收入 < 5824.91 € （每人）	<u>每月津贴</u> 取决于受益人的年龄（最少：2017 年 461 欧元）	—每年重新评估对合格标准的满足
组合退休金 （ <i>Integrazione al minimo delle pensioni</i> ）	领取退休金 + 每年根据法律确定低于阈值的收入（略高于年平均收入的 60%）。	<u>每月津贴</u> 组合养老金由最低最低养老金决定（2017 年：501,89 欧元）	—若总收入低于年平均收入的 30%，则增加福利。上述增加与受益人的年龄成正比
社会救济卡 （ <i>carta acquisti</i> ）	超过 65 岁的老人或小于 3 岁的儿童 +	<u>电子券</u> 食物或住房费用： 每月 40 欧元（总金额不得超过 480 欧	

	ISEE < 6788.61 欧元	元/月)	
<i>Sostegno (SIA all' Inclusionione Attiva)</i>	至少有一个残疾或低龄儿童或孕妇的家庭 + 最近 2 年都居住在意大利 + ISEE < 3000 欧元 + 没有领取失业津贴	<u>电子券</u> 80 欧元至 400 欧元/月 (取决于家庭成员的人数)。 单亲或育有低龄儿童的家庭将获得额外的 80 欧元。	—若受益人领取其他社会救助福利, 则 SIA 福利将被减少 (相同金额) 或撤回 (若福利>600 欧元/月) —受益人必须遵守地方制定的个性化社会和劳动激励计划
生育津贴 (地方政府提供) (Assegno di maternità dei	没有领取社会保障福利的目的 + 前	<u>每月津贴</u> 339 欧元 (2016 年)	—时限: 孩子出生后 5 个月

comuni)	ISEE < 16995		
新生儿津贴 <i>(Assegno di natalità)</i>	2015 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间出生或被收养的孩子 + ISEE < 25000€	<u>每月津贴</u> 80 欧元 / 月 (若 ISEE <25000) 160 欧元 / 月 (若 ISEE <7.000)	—ISEE 必须每年更新，同时检查 合格性 —时限：在孩子 3 岁之前
家庭津贴（地方政府提供） <i>(Assegno nucleo familiare dei comuni)</i>	至少育有 3 个低龄儿童的家庭 + ISEE < 8555.99 欧元（2016 年）	<u>每月津贴</u> 141,30 欧元 / 月 -1 年 13 个月（2016 年）	

家庭津贴（适用于员工） <i>(Assegno nucleo familiare)</i>	员工或退休人员 + 依法每年确定的收入阈值	<u>每月津贴</u> 与家庭特征和特殊需求相称的福利 （INPS 进行的年度修订）	
丧失劳动能力福利 <i>(Pensione di inabilità per invalidi civili)</i>	年龄在 18 到 65 岁之间 + 经证实的残疾（100%） + 收入 < 16532.10 欧元	<u>每月津贴</u> 由 INPS 每年确定所有残疾类别	—符合护理津贴要求 —符合社会保障部门提供伤残抚恤金的要求 —对于 65.7 岁以上的老人，上述福利被更换为社会津贴
救助福利（Assegno mensile di assistenza）	年龄在 18 岁到 65 岁 + 经证实的残疾（74%-99%） +	<u>每月津贴</u> 由 INPS 每年确定所有残疾类别	—符合护理津贴要求 —不符合社会保障部门提供伤残抚恤金的要求 —对于 65.7 岁以上的老人，上述福利被更换为社会津贴

	无业人员 + 收入 < 4408.95 欧元		
就学津贴 (<i>Indennità mensile di frequenza</i>)	未成年人 + 残疾人：听力受损或无法开展日常工作的人士 + 收入 < 4408.95 欧元	<u>月津贴：279.47 欧元（2017 年）</u>	-条件：受益人必须参加教育和康复活动
护理津贴 (<i>Indennità di accompagnamento</i>)	经证实的残疾（100%）-需获得持续帮助（即：无法移动） + 未从无偿援助（任何长期护	<u>月津贴：512.34 欧元（2017 年）</u>	—未接受经济情况调查 —不符合社会保障部门提供伤残抚恤金的要求 —遭受 2 种障碍的人士（例如：盲+聋）可领取两项福利

	理) 受益		
	盲人: 全部和部分失明	<u>月津贴: 911 欧元</u> <u>(2017 年)</u>	
	聋哑人	月津贴: 256 欧元 (2017 年)	
NASPL (<i>Nuova</i> <i>assicurazione</i> <i>sociale</i> <i>per</i> <i>l'impiego</i>)	无业人员 + 过去 4 年里受益人的受雇时间至少为 13 周, 以及去年受益人的受雇时间至少为 30 天。	<u>每月津贴</u> 之前收入的 75%。4 个月后, 每个月的 福利金额减少 3%	一时间限制: 过去四年里, 一周内有半周开展有 偿工作。 -条件: 参与个性化激励计划

ASDI (<i>Assegno di disoccupazione</i>)	以前的 NASPI 受益人 (NASPI 到期后未能找到工作) + 至少育有一个低龄儿童的家庭或没有退休金且年龄超过 55 岁的老年人 + ISEE < 5000	<u>每月津贴</u> NASPI 的 75%	-时限: 最长 6 个月 -条件: 受益人必须参与个性化激励计划
CIGO (<i>Cassa integrazione guadagni ordinaria</i>)	因非雇员引发的临时事件 (即: 市场危机、自然灾害罢工.....) 导致雇员的工资减少或取消 工业部门和建设部门 (市政官)	<u>每月津贴</u> 月津贴组合为损失工作时间报偿的 80% (每周计算)	-时限: 最长 12 个月 —每月最大津贴组合: 971.71 欧元 (若原有工资 < 2102.24 欧元) 或 1167.91 欧元 (若原有工资 2102.24 欧元) —工作日未领取到津贴组合; 若在未通知 INPS 的情况下开展活动, 则会撤回津贴组合

CIGS (<i>Cassa integrazione guadagni straordinaria</i>)	因非员工引发的临时事件 (即：企业重组；业务危机；.....) 导致员工的工资减少或取消 工业部门和建设部门；以及参与业务服务的大型企业 (即：商业、交通.....)	<u>每月津贴</u> 月津贴组合为损失工作时间报偿的 80% (每周计算)	-时限：12 个月到 24 个月 (取决于原因) —每月最大津贴组合：971.71 欧元 (若原有工资 < 2102.24 欧元) 或 1167.91 欧元 (若原有工资 2102.24 欧元) —工作日未领取到津贴组合；若在未通知 INPS 的情况下开展活动，则会撤回津贴组合
---	---	--	---

关于推动完善社会救助统筹体系的政策建议

中国社会科学院财经战略研究院 蒋震 副研究员

十九大报告提出：“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”，习近平总书记也指出：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”治理的重要内涵体现于统筹、系统、协同，对于社会救助体系亦是如此。在社会救助相关主管单位之间建立一套集成、统筹的机制来实现社会救助的目标，成为未来深化社会救助体制改革的重要方向。推进这项改革的关键是有效减少不同管理部门之间的信息不对称，共同提升各部门在资金、信息、部门、制度等方面的统筹整合，进一步优化顶层设计，完善制度措施，提高社会救助制度的效能和绩效水平。实现社会救助福利制度的统筹衔接，应从最现实、最紧迫的问题入手。立足于解决实际问题，统筹设计，发挥政策合力。在出台政策时，要从不同部门、单位业务出发，对已出台政策进行全面分析、统筹考虑，避免制度不公，要有实现制度统一，促进社会融合。

一、明确各项社会救助的功能定位，推进社会救助制度统筹

社会救助制度只是一种手段，它要服务于一定的价值目标。一个理想的社会是活力和公平正义的有机融合，即要鼓励社会成员去积极通过自身劳动满足美好生活需要，“幸福都是奋斗出来的”，又要让社会弱势群体享有基本的生存权与发展权利。因此，在加强社会救助制度的统筹框架设计时，必须要明确各项制度的功能定位，既要让保证弱势群体群众基本生活，又能发挥激励他们保持自立自强的积极性。

第一，政策设计要区别不同群体，对有着充分劳动能力的群体着重用就业救助为主要核心的方式来培育自我生存和发展能力，对于无劳动能力或能力残缺的群体由政府运用低保确保其基本生存条件。对有着劳动力的弱势群体，要以就业救助为主，降低被保障对象对社会救助的依赖，而且，这也能够与国家就业政策结合，通过就业救助制度盘活劳动供给，建立“低保、就业救助、就业”一体化的管理模式。有针对性地开展职业介绍和职业培训、设置公益性岗位等，促进其通过提升能力摆脱贫困。

对有劳动能力的低保对象，通过定期复核、规定救助期限、逐年减少救助金额、奖勤罚懒等措施，减少“福利依赖”，提高其就业积极性；在低保管理时，要以“是否纳入就业救助”为前置条件，最大限度地避免有劳动能力的群体进入低保；对就业救助对象实施统一的教育培训，而且这种培训与就业的方向保持一致；对于某个年龄段有劳动能力的低保对象可

以规定救助期限，要求他们最多只能连续领取低保金一年或两年，然后必须就业，如再次失业，可以重新申请，但是，该年龄段的低保户累计领取时间不能超过一定期限；鼓励低保对象主动去接受就业救助，建立健全低保对象就业后的渐退机制，科学设定渐退期，确保其就业后的生活水平相对稳定，在低保中增加就业激励因素，比如，低保对象在接受就业救助后的一段时间内，还能继续享受低保；此外，有一些贫困的产生根源于发展能力的起点不公平，比如一个成员即使有着充分的劳动能力，但由于处于较为偏远的地区，比如生态功能区、禁止开发区中的一些生存环境恶劣的地方，由于长期处于信息不对称的状态，无法见到现代文明的“阳光”，也许难以谈上自我发展的能力，因此，可以采取就业救助方式来鼓励他们走出来，积极向现代社会融合，甚至采取异地就业、培训的方法，来解决生存发展问题。

第二，加强社会救助与其他社会保障制度的有效衔接。处理好社会救助、社会保险、社会福利之间的功能分工关系。厘清三者各自发挥政策效用的职能边界，使其各司其职、各负其责。同时注重三者覆盖范围、保障水平、衔接转换等方面的平衡关系。社会救助是济贫性的社会制度，社会保险是防贫性的制度，社会福利是更高层次、提升国民生活质量的制度。社会保险制度强调风险共担、激发劳动积极性，社会救助制度强调坚持托底线、救急难、可持续，社会福利主要发挥的功能和作用是在再分配，其目标政府通过社会福利制度来更大程度上确保社会各个群体不至于过度分化。在社会保障项目优先排序上，形成“先保险再福利，最后救助来兜底”的社会保障大格局，做好社会救助与养老、医疗等社会保险制度的衔接，完善城乡一体的医疗、教育、住房、法律援助等专项救助制度。

第三，对功能相近、对象重合度高的救助政策进行归并，统一按困难类型进行分类救助，不断完善阶梯式救助体系。考虑按照困难群体实施“分层分类”救助，使专项救助制度和基本生活救助制度真正实现脱钩，对专项救助项目制定差异化的救助标准和救助范围，不再简单叠加在低保资格之上。对于纳入低保群体，在综合考虑各项保险、救助、福利等待遇水平的基础上，对其可享受的各类政策措施进行整合，适当增加支持的力度；对人均收入高于低保、但属于低收入家庭（一般为低保标准 1.5-2 倍）的，可按其实际需求，本着“缺什么补什么”的原则，享受相应的专项救助政策措施；重视“支出型”贫困家庭的救助。“支出型”贫困家庭是指收入高于纳入低保家庭的收入水平，但由于其共同生活的家庭成员因大重病、子女上学、突发事件等原因，造成家庭刚性支出过大，远远超出家庭的承受能力，实际生活水平低于最低生活保障标准且短期内不能改变的家庭，特别是因病致贫的群体。在这期间这种家庭往往比低保户更困难，抗风险能力比较弱。对这部分群体，充分考虑其收入及刚性支

出，按照实际能力水平，结合需求和本地区财力，按需酌情予以照顾。简言之，这些制度安排将使现有制度由“悬崖式”变为“斜坡式”。

第四，建立城乡统一的社会救助制度，力促城乡社会融合。消除附着在户籍上城乡困难群众救助水平的差异，合并城乡最低生活保障资金，统一资金筹集、管理办法，实现城乡低保标准全面统一，使符合低保条件的城乡困难群众基本生活得到有效保障，推进城乡统筹，社会和谐。此外，针对当前城镇化、劳动力区域流动的现实情况，密切关注户籍制度改革、失地农民、进城务工人员对社会救助工作提出的要求，积极探索有效的救助措施和办法。还要注重劳动力流入地和流出地对于社会救助事权的协调、统筹，与义务教育类似，总的来说社会救助属地方的事权，但对于人口输入型城市，流动人员输入的压力比较大，在国家户籍政策的背景下，对流动人口的救助，例如对流浪乞讨人员的救助建议比照外来人口义务教育以“流入地为主”的做法，中央承担一部分支出的责任，加大对人口输入性城市流动人口救助中央财政补助的力度。

第五，处理好社会救助和扶贫之间的功能定位，在保障对象选择、标准制定方面力求衔接。对有就业能力的、能够通过扶贫政策实现脱贫的低保对象，统一纳入扶贫政策支持范畴。对无就业能力或就业能力极弱的群体，通过低保制度做好兜底保障；合理确定当地低保标准，做好与扶贫标准的统筹衔接，确保符合条件的低保对象纳入建档立卡范围，享受扶贫优惠政策；树立适度救助理念，坚持“救穷不救懒”的原则，把“输血式”救助和“造血式”解困有机衔接。对有劳动能力和缺乏劳动能力的贫困人口，实施区别对待的救助政策，救助水平适度，鼓励自主就业创业、自力更生。

第六，明晰政府、社会在社会救助领域的功能定位，以政府为主、社会辅助，合理分工、统筹配合，满足不同类型人群的救助需求。在处理政府和社会关系时，充分运用政府购买服务方式，支持社会组织提升服务能力，特别是基层公益性社会组织能力建设。鼓励社会组织、社会工作者在公平、公开、公正的前提下竞争，政府按其提供服务的数量、质量、绩效等拨付购买服务资金，提高社会救济效率。按照相关文件精神，进一步细化政府向社会力量购买服务的指导性目录，拓展购买服务范围、规范购买服务流程、加大购买服务力度，引导社会力量提供社会救助服务、参与社会救助管理。鼓励社会组织为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导、岗位发掘等专业服务，拓展社会救助服务内涵，积极推进社会救助向资金物资保障、生活照料服务和心理疏导相结合的服务方式转变；此外，还要针对灵活多样的救助需求，运用市场力量来补充发挥作用。事实上，某些群体由于各种各样的原因，导

致心理受到巨大冲击，同样需要救助和关爱，比如失独家庭、鳏寡老人，对这些被救助对象，单单以收入作为衡量标准，有失偏颇，对这类群体，也需要政府鼓励社会组织来提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉，等等。或者支持他们自己建立具有同样遭遇的小团体来排解痛苦，政府应予以支持。

第七，社会救助事权和支出责任划分要激发各级政府的积极性。 社会救助属于全国性基本公共服务范畴，并需要以家庭收入核查为支撑、以保障人民群众基本生活为目标，因此社会救助应属于中央与地方共同事权，同时地方政府相对于中央政府来说具有明显的信息对称优势。对于中央政府来说，它应该负责社会救助统筹体系的规划以及为各地区社会救助基本标准制定提供指导意见；省级政府负责为中央政府规划和救助标准制定提供依据，并根据本地区财力状况来在基本标准之上适当提高标准；市县负责家计收入调查和核实被救助对象。在支出责任方面，在中央政府、省级政府、市县之间，应当按照稳定比例来分担，比如按照 2: 3: 5。在此基础上，建立对各级地方财政的支付能力的指标评价体系，尤其是市（县）财政的支付能力评估。根据评估结果作为政府间社会救助支出责任 “分担” 的依据。如果市县确实难以承担基本标准的财力，由中央以及省级政府来通过转移支付来解决。此外，中央政府可采取 “以奖代补” 的补助方式，对社会救助工作开展较好的省级、市县给予奖励性质补助，使最低生活保障等专项转移支付有针对性使用，发挥更大效用。

二、通过完善预算管理制度，来推进社会救助资金统筹

社会救助资金的统筹根源于部门职能的分散化，不同相关主管部门在经办本部门的社会救助事项时，由于信息不对称的原因，难以与其他部门取得沟通，所以说资金统筹反映出部门统筹、信息统筹以及制度统筹的内在问题。

第一，资金统筹的前提是要制定合适的预算支出标准，作为编制救助预算的依据，要将预算作为社会救助职能集成、分工的基础和支柱。 资金统筹的背后是政府职能的统筹，在当前短期内救助部门难以统一的情况下，寻求救助职能的集成并据此推进资金统筹无疑是一个比较符合现实的选择。建立与经济发展和财政收入等因素相匹配、相衔接的资金支持机制，应该以立法机关作为依托，将各个部门的社会救助职能按照功能目标和救助目标来做总体设计，然后确定各个部门在总体设计中的功能定位及任务分工，同时将该总体设计下达给财政部门，由财政部门与相关部门沟通来确定不同部门的救助资金分配方案，最后财政部门按照事后评估的方式来将绩效目标完成程度的评估结果反馈给立法机关，作为下一期资金统筹的依据。在总体设计及资金分配时，按照政府间支出责任划分的要求，中央来对基本标准给出

指导意见，由各地区根据本地区的经济社会发展水平和社会救助事业的实际需要，充分考虑生活成本，来建立与本地区财力水平相适应的支出标准，按照支出标准和现行支出状况之间的差额进行“补齐”。建立城乡居民接受资金资助的核对信息系统，联接各个不同的社会救助管理部门的数据信息，实现社会救助资金资助认定的联动核查，一旦救助达到标准，即可以提示。此外，针对不同部门重复救助的问题，建立受救助对象的人员特征库，根据因素权重来确定各救助部门的救助次序，以此建立制度规范的社会救助资金保障机制。

第二，以整合困难群众基本生活救助资金为突破口，加快社会救助资金统筹整合，逐步拓宽社会救助资金统筹、整合范围。目前中央财政已经把低保、特困人员救助供养、临时救助等三项资金整合为困难群众基本生活救助一项资金，在分配、下达、使用环节不再区分支出方向。中央财政将督促地方全面落实三项基本生活类资金的统筹整合工作。调整完善社会救助工作绩效评价办法，将地方整合救助资金等统筹救助资源的工作情况，作为绩效评价的重要指标与财政资金分配的参考因素，并逐步加大该因素在资金分配时的应用力度。在此基础上，逐步将更多的社会救助资金进行统筹、整合，先将民政部门管理资金逐步整合后下达，再借鉴财政涉农资金统筹整合使用试点经验，对分散在多个部门管理的社会救助资金进行梳理分类、统筹整合。此外，涉及到低保等方面问题应由民政部门设立统一的指标，不能“政出多门”。今后涉及到调整低保标准时，应将已捆绑的上述内容统筹考虑后确定合理标准，在确定合理的低保标准的基础上由一个部门对外，财政部门除民政部门外，不再多头安排涉及对保对象的支出。

第三，在社会救助预算管理中，将重复救助作为一个预算审查重点，建立专门的预算管理程序，建立按照自然人为基础归集救助信息的资金预算机制，全面审核各部门救助对象的重合度。以预算管理为抓手，利用大数据、云计算等信息化手段，对各部门救助对象进行逻辑对比，重点审核社会救助预算的重合度，推进社会救助资金统筹整合。此外，将使用方向相同、相似的救助资金，打破纵向条块限制，实行横向统筹合并，统一资金筹集管理、捆绑使用，建立社会救助资金“蓄水池”，实行“多个口子进，一个口子出”，根据发放情况，从“蓄水池”中据实列支。

第四，财政部门作为综合业务部门，在预算安排和资金整合方面有着信息和资源优势，应充分发挥财政资金引导作用，通过资金整合带动社会救助资金统筹工作向前推进。对于地方财政部门而言，服务人口少、信息资源优势明显，可以有效协调业务部门并牵头推进社会

救助资金和项目整合的相关工作。中央财政可以采取以奖代补的方式，鼓励地方先行先试，对于整合力度大、工作成效好的地区，在资金分配时给予奖励或倾斜。

第五，加大中央财政社会救助转移支付资金的整合统筹力度。建议中央财政首先整合涉及民政方面的社会救助资金，以社会救助一般性转移支付资金下达，不明确具体救助项目资金数额。在条件成熟的情况下，再对其他社会救助资金予以整合。

第六，按照资金统筹模式建立相应的绩效评价机制。绩效评价也要与资金统筹相适应。首先是建立统筹的绩效目标，社会救助资金统筹的绩效目标与相关部门预算同步编报、审核、批复，评价指标设定遵循低保发展要求，每年围绕绩效目标进行修订完善；引入第三方专家体系，建立社会救助资金统筹的常态化绩效评价机制，定期评估政策实施效果，提出资金统筹方面的问题，及时调整完善统筹政策；强化评价结果运用，把评价结果作为推进社会救助统筹体系建设的重要依据，将评价结果与资金分配挂钩，对绩效较好的地方加大奖补力度，对绩效较差的调减补助资金，严格落实“花钱必问效、无效必问责”的资金管理绩效目标要求。

三、建立统一综合信息平台，推进社会救助信息统筹

技术变革让社会经济运行方式和格局发生了巨大变化，目前已经进入了智慧社会的阶段。信息技术上的不断突破，其本质都是在松绑数据的依附的同时，最大程度释放数据的流动和使用，并最终提升经济社会运行的效率。数据成为智慧社会的核心生产要素。顺应智慧社会的趋势，构建社会救助信息统筹平台，成为未来改革的重要方向和内容。

第一，推进社会救助大数据基础软硬件平台设施建设，构建中央级社会救助云平台。智慧社会下，以支撑智能分析的信息数据全面的采集、连接、管理的能力和应用方法的基础设施成为重要的新兴基础设施。要看到社会救助信息统筹体系不仅仅是社会救助领域的事，可能所有领域都面临着这个问题，而且，目前经济社会活动呈现流动性、跨区域、多渠道的特征，对困难人群的收入认定和财产认定都需要依托全国统一的、跨部门的信息共享机制。所以说，推进大数据基础软硬件平台设施建设、数据交换流通渠道整合，建设完善政务大数据库，全面提升政务数据集中度和数据质量，实现政务信息互联共享，夯实大数据发展与应用基础，将成为必然选择。中央级社会救助云平台的功能定位是通过调研、梳理、入库，配置、挖掘省级政府、各个部委的开放数据集，探索中央级城乡规划、就业创业、社会救助、医疗卫生、养老服务等领域数据的互通、互联、开放和分享，将“物、事、人”整合穿了

实现共通、共享、共用，分类分级纵向、横向指挥调度，以实时信息助力动态管理，以立体大数据增进科学决策，对舆情信息进行有效筛选，对历史数据进行科学分析，增强工作的针对性和精准度，转被动应对为主动防控。深度挖掘数据资源，提升政府效能，提高群众满意度。

第二，以省级行政单位为基础建立统一、互通互联的社会救助大数据信息平台。省级大数据信息平台的功能是利用属地信息优势，实现社会救助“一个界面”集中受理，“一个数据库”核实，建立以接受救助个人为基础获取和归集社会救助信息的规则，以身份证号码为基础来归集相关社会救助信息，将个人身份证相关的消费信息、资产变动信息、家庭成员信息等信息全部归集到身份证号下。建成横向互联社会救助各管理部门、纵向互通社会救助各业务部门的信息系统，搭建一个互联互通、公开透明、资源共享的居民家庭经济状况信息平台，为社会救助各管理部门科学实施提供基本依据。各管理部门要对部门之间的信息进行整合、比对，不断将相关信息加入大数据平台，建立社会救助信息和相关信息之间的关联性评估和比对机制。一是搭建社会救助协调平台，实现救助部门全参与，救助内容全覆盖，救助信息全共享；二是搭建社会救助服务平台，建设社会救助信息网络管理系统，实现所有社会救助事务通过一个服务体系审批，做到社会救助业务网上操作，数据信息共享，实现社会救助全方位网络化管理；三是搭建跨部门、多层次、信息共享的救助申请家庭经济状况核对信息平台。科学、高效、准确认定救助申请对象，实现不同部门间救助家庭相关信息共享。

第三，加强第三方信息的获取和归集。对受救助个人的第三方信息进行收集，与身份证号相关联的金融机构、工商行政管理、投资、社会保障、户籍管理、房产管理、民政、卫生、教育等系统信息实时交换，甚至可以将淘宝、京东等电子商务的相关消费信息进行对接及时传递到大数据平台之上，建立分层次、多类别、高效率、运转灵活的居民家庭收入核对运行机制，全面开展救助申请家庭经济状况核对工作，实现上下、横向之间的联网共享，减少部门救助标准不一、重复救助等现象的出现。

第四，在信息集中的基础上，推动部门统筹、制度统筹、信息统筹、资金统筹的一体化。短期内可从共同核对救助对象家庭经济状况，发展到制定救助计划的统一会商、定期沟通和精准管理，对申请者的困难类型和困难程度进行辨析，提出“一案一策式”的综合救助方案，实现信息化条件下的精准救助、协同互补和资源统筹；长期看，要通过技术手段打破部门壁垒，运用大数据工具统一整合各业务部门、社会组织、慈善力量掌握的社会救助资源数据，推动救助资源供给、救助信息和救助需求的对接，实现纵向贯通、横向互联，避免重

复救助或遗漏救助。此外，不仅做好社会救助的大数据信息平台，还要注重社会救助与扶贫信息系统的管理衔接、互联互通。近期可在对象核定、管理信息等方面，实现低保与扶贫信息系统的互联互通，加强两类对象的动态管理，并将其纳入政府信息公开范围。远期可探索运用大数据工具统一整合民政部门、扶贫部门掌握的社会救助、扶贫开发信息数据，将“信息孤岛”转变为“一体化信息库”。

第五，在救济申请方式上，将传统申报方式和信息手段相结合，采取邮寄申请、网上申请、手机申请、现场申报等方式，按照信息集中的方式，实现“单一窗口”管理。以统一综合信息平台为单一窗口，对所有由政府财政负责的各种社会救助事项，均在单一入口实现“统一申请、统一报批、统一发放、统一管理”。

第六，将社会救助信息纳入社会信用机制之中，提高法律不遵从者的信用成本。在诚信申报承诺制的基础上，完善相关法律法规，对于伪造资料、虚假申报救助等违法行为记入个人诚信档案，并于接受教育、医疗、金融、交通，甚至购房买车等进行联网，大幅提高违法成本，使得条件不符者不愿违规、不敢违规，确保社会救助资源不被侵占，维护社会公平正义。

第七，加强社会救助的信息立法研究。信息共享不仅是单个部门的行政行为，更是要从根本上保障公民权利义务的重要措施。因此，我们需要从法律角度来规范部门信息的采集、共享、流动、利用等行为。从法律层面来加快社会救助信息系统建设。

四、以联席会议或协调机制为抓手，推进社会救助部门统筹

结合部分地区的试点经验，逐步推动建立社会救助工作联席会议或协调管理机制，鼓励有条件的地方探索整合业务职能，成立社会救助综合管理机构，打破部门间条块分割的状况，使社会救助资源真正形成工作合力。逐步推动相关体制机制改革，实现社会救助部门管理体系的“一体化”，不断完善“一门受理、多门协同”机制。

第一，基于社会救助目标以及职能的“系统集成”，建立一套“目标集成、自上而下、分工明确、实施有力”的部门间工作协调机制。《社会救助暂行办法》指出：“县级以上人民政府应当将社会救助纳入国民经济和社会发展规划，建立健全政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会力量参与的社会救助工作协调机制”。县级以上人民政府应着力健全这一机制，建立民政部门统筹，其他部门配合的工作协调机制。部门间工作协调机制的目的不只是为了横向联系，便于协调某些社会救助工作，而是基于社会救助目标以及职能下进行

“系统集成”。通过建立由民政、财政、人社、卫计委等多个相关主管部门组成的社会救助部门联席会议制度，由中央政府主管领导牵头，定期召开部门联席会议，要确定集成目标，分派任务，并主持后续工作绩效评估，同时积极研究社会救助工作开展中突出问题。

第三，建立分类整合机制，解决社会救助管理部门多头管理的问题，不断推进政府内部社会救助职能“一体化”。社会救助各管理部门应分类建立监管机制，适时对职能内救助情况进行监管，对分类项目实施的效果，归并具有相似功能的救助项目，并将救助条件、标准、程序以及受助对象等公布于众，自觉接受社会监督。

第三，加强社会救助综合服务机构建设，为推进资金整合打好组织基础。依托现有“一门受理、协同办理”工作平台或综合服务窗口，加快建立健全社会救助综合服务机构，推动跨部门社会救助事项的业务协同，促进后台救助信息共享与服务衔接。以此为基础，建立一个救助信息系统，开通一条救助服务热线，设立一个受理窗口，实现了救助政策配套、救助资源共享、救助信息互通和救助活动统筹，有效降低重复交叉救助，最大限度减少过于集中的叠加救助。

政策建议

爱尔兰 都柏林 三一学院 梅恪行 博士

导言	169
背景和课题	169
研究路径	170
建议	171
1. 政策	171
3. 财政	176
结论	180
参考文献	182

Acronyms

CPC	Communist Party of China
EU	European Union
EUCSPRP	EU-China Social Protection Reform Project
IT	Information Technology
MHRSS	Ministry of Human Resources and Social Security
MoCA	Ministry of Civil Affairs
MoF	Ministry of Finance
PEM	Public expenditure management
PFM	Public financial management
SSBTEK	Swedish information platform for social assistance
Suwinet	Netherlands information platform for social assistance
ToRs	Terms of Reference
UvW	Employee Insurance Agency (Netherlands)

导言

背景和课题

据本报告《参考条款（ToR）》所言，近年来中国社会保障体系进步迅速。2014 年《社会救助临时办法》的颁布，是在推进各项资金制度整合、推进家计调查、对象核查认定工作相关部门统筹的路上所迈出的重要步伐。但是，仍存在很大程度的制度碎片化问题。在中国共产党第十三届三中全会上，已经强调要全面实现治理现代化，提升国家治理能力。

财政部着重划出了影响中国社会救助体系和扶贫事业效果的主要问题：

5. 首先是制度之间的接续统筹不足，社会救助资源过于分散，导致制度和政策之间衔接不佳，社会救助资金使用效果不理解的问题；
6. 体系管理有待完善；
7. 跨部门信息和资源共享尚不充分；
8. 由于上述原因，多部门重复施保、漏保现象在体系中并存。

为此，财政部列举了下述挑战，作为当前的优先考量项目：

7. 优化制度设计，统筹救助资源；
8. 加强社会救助资金整合与统筹；
9. 实现社会救助标准化、科学化，根据社会救济发展水平提高保障水平；
10. 建立积极激励机制；
11. 建立机制，促进国家、社会、个人责任的合理平衡；
12. 建立信息共享平台，加强信息核查机制。

在之前的研究中，所发现的问题包括下列内容：

- 社会救助制度和政策整合
- 社会救助制度、其他社会保障制度、扶贫项目之间的统筹

- 施保对象分类和受保资格评定办法
- 资金整合与统筹
- 福利捆绑、福利陷阱和工作激励
- 中央和地方政府在社会救助筹资、对象资格评定、救助资金分配工作中的角色划分
- 信息平台

上述课题在 2017 年 8 月 29 日举行的专家分组座谈会议上，已经进行了详细讨论。在中欧社保改革项目代表和财政部代表之外，与会人士还包括欧方专家、中方专家和地方代表。根据专家分组座谈讨论成果，本报告的《参考条款》要求报告专家“根据欧盟最佳实践经验，就主题 2.1.4 提出政策建议报告”。

根据此次会议讨论和会后讨论，政策建议聚焦于四大问题：政策、服务、财政和信息平台统筹。这些问题在后文将会详述。这并不是说除此以外，在社会救助体系改革过程中就没有其他重要问题了，而是说这些问题的欧盟经验，与中国国情最为相关。

研究路径

在《参考条款》中虽然谈到了“欧盟最佳实践”，但是项目合作方还强调，要运用政治经济的视角，思考如何更好地影响国家政策制定。在政策工作基础之上，世界银行（Fritz 等，2014）曾反对将各种不同环境下的类似办法，简单地复制，作所谓的“最佳实践”。不过，持此论者也承认，在很多国家和领域中，都存在着类似的政治经济挑战。他们认为，有必要在“国际最佳实践”建议和本土制度方案倾向之间，保持平衡；且方案设计须足够强劲，能在政治压力下得到延续。

因此，建议将更多注意力放到符合当地国情的“最宜经验”上，而不是放到理想的“最佳实践”上。当然，字面意义并非最紧要的，最紧要的是思考如何将所得到了国际经验，适用到中国国情中来。根据此思路，在本报告中，我们列举了欧盟国家的经验，但强调，中国政府部门需要将“最宜”的经验，运用到中国的社会、经济和行政语境中去。

建议

1. 政策

中方报告（蒋震，2017；张，2017）和项目讨论会上所讨论的问题包括：

- 社会救助政策与社会保障政策的统筹（安全网制度、数据共享等）
- 同一社会救助制度内部（不同社会救助类型之间），不同社会救助制度之间，社会救助和其他相关政策（如扶贫计划[功能划分]）之间的统筹

首先，我们看一看社会救助政策和社会保障政策的统筹。对于确保各项收入支助性政策的连贯（即确保不出现社会保障政策提供一种形式的激励措施，而社会救助则提供了一种相反措施的情况），同时确保政策执行的连贯，此类统筹至关重要。⁴¹ 在欧盟，一些国家为解决此问题，将社会保障和社会救助政策统筹于同一部委之下（如英国和荷兰）；但在其他国家（如中国），两项政策领域分由不同的部委管辖。

总体而言，在欧盟，社会救助制度是补余性的或“安全网”性质的制度，覆盖无法获得主要的保险型社会保障制度福利的人群。因此，在欧盟国家，通常要求个人须在已经申请所有其他相关的社会保障（保险型）福利之后，才可申请社会救助；⁴²且已经取得的社会保障福利，在社会救助家计调查中通常要考虑在内（欧盟社保共享信息系统（MISSOC），2011；2013）。所以说欧盟国家在处理社会救助制度与其他社会保障制度整合时，采取此办法。

本文建议类似办法可以在中国采取。这可能需要在法律中特别明确：申请社会救助的人员，应当首先申请其他社会保障制度的福利（或者其他合法的福利），并保证其他社会保障福利在社会救助家计调查中按实际情况计算进来。

根据中国国情，这一办法可能需提高财政部、民政部和人社部之间在制定社会保障和社会救助政策时的统筹程度，保障各家部委采取的措施互相一致、连贯。同样，这一统筹要体现

⁴¹ 中国发展差异大的例子之一，就是医疗救助和医疗保险之间，缺乏统筹。（张浩渺，2017，第 23 页）。

⁴² 比如说，爱尔兰的政府会要求基本社会救助福利申请者申请“任何可以申请的法定或其他福利、或救助”。

在政府各个层级制定和执行政策过程中，例如在财政部内，负责社会救助和社会保障的部门之间要实现统筹；在地方，财政部门、民政部门和人社部门都要实现统筹。

在政策执行过程中，建设信息平台（后文详述）可以实现部门间更好的合作、制定更具有整合性的措施。在欧盟国，社会救助部门正在扩大与其他的社会保障部门分享的数据，以保证不同制度之间实现统一经办，以速维网（Suwinet，荷兰）和 SSBTEK（瑞典）信息平台为典型。这些社会救助信息平台与养老金、社会保险机构数据库相链接，以保证数据之间实现交换和核查。

政策建议：财政部应与民政部和人社部合作，确保社会保险、社会救助政策之间的统筹，特别是确保社会救助承担“安全网”制度的角色。

各级政府社会保障和社会救助机关所采用的信息平台应当尽量整合起来，使得实时数据分享成为可能。

同一社会救助制度内部（不同类型社会救助之间）、不同社会救助制度之间、社会救助制度和其他相关政策之间的统筹，是复杂的问题，要求对全国和地方行政结构有非常详实的了解。欧洲国家为此所发展处的一套办法叫做服务的“联合委派”。联合委派是一项战略性办法，用于对需求、资源、现有服务进行评估，并制定计划，以最佳方式运用可用资源满足需求。为此，需要许多部门参与进来，委派任务由多加部门联合进行。例如，其中会有一家单位（在中国可能为民政机关）作为牵头单位，进行集资预算。这样可使对工作优先考虑项目形成统一认识，实现资源分享，但要求各部门之间有相互信赖（英国经验，见 Bamford, 2001; Dickinson 等，2013）

在当今中国，越来越多服务倾向于政府“外包”给社会组织。⁴³在此语境下，服务的联合委派可以成为一种办法，用来改进地方层面不同机构之间的政策统筹。

政策建议：财政部应与民政部和其他相关部委合作，在外包社会救助工作的语境下，发展社会救助服务联合委派办法。

⁴³ 见《财政部 民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见（2016）》。目前亚洲发展银行支助的民政部合作项目正在考虑进行社会组织参与社会救助战略：<https://www.adb.org/projects/50033-001/main>

2. 服务

关于社会救助和其他类服务的统筹，中方国情报告所认定的关键问题，及在上次座谈讨论上讲的问题，是需要推进社会救助和就业服务的统筹。欧盟国家在制定“工作促进性福利政策”方面有大量的经验，同时各国有不同的劳动力市场环境。中国在制定该领域应对措施时，可考察欧盟的经验。

研究表明，设计得好的就业项目可以减少社会救助的申请量，提高就业量。比如，一般的评价认为英国的就业措施对减少社会救助福利流入申请量、增加流出工作量有积极影响（Riley et al., 2011; Meager et al., 2014）。

当然，欧盟的经验告诉我们，将社会救助和就业结合起来，并不容易，也不是短时期就能完成的工作。它要求资源投入（人力资源、IT 资源和适当的返工措施）。也要求在全国（或地区）层面制定出切合的政策和适当的解决办法。举例来说，在欧盟语境中适用的办法，可能在中国就不适用（甚至在中国一个地区所适用的办法，在另外一个地区就不适用）。

首先一步就需要理解中国社会救助（低保）对象人口和劳动力市场的情况，然后要知道如何连接二者。貌似有 60%的低保对象是无能力劳动的（他们也不被归类为老人、残障或学生），这就不意味着他们真有可能参加就业。首先必须明确理解什么是地方低保对象的“就业能力”。就业能力可以被看成是个人参与就业（或独立劳动（自雇））的技能（种类、强弱）。应当看到，有的人就业能力强，离劳动力市场就近，有的人就业能力弱，离劳动力市场就远。

为了评定就业能力大小，我们还需要了解地方劳动力市场的需求（和未来短期需求）。要了解地方就业单位，需要什么类型的就业人员；他们需要什么类型的技能等。如此，通过具体特征、要素的联系，就能测评低保对象就业能力之大小。这些特征或要素就包括：（1）救助对象个人特征，包括可变特征和不可变特征；（2）环境要素，如家庭、居所、社会条件和制度条件；（3）地方市场需求；（4）宏观市场需求。

还要了解地方实现就业的具体做法。比如，当很多人通过地方或家庭关系（而不是通过正规的劳动力市场制度）找到就业岗位时，就要将此列入社会救助福利类型中。这一点很重要。很多欧盟国家建立的劳动力市场制度都提供“培训”课程或对社会福利对象就业课程进行补助，但之后发现对当事人在“真实”劳动力市场中找到工作并无帮助。中国就需要从欧盟报告中好的和“坏”的做法中学到经验。

欧盟国家一些好的做法包括：

- 统合社会救助和就业服务机关（一站式服务）；
- 安排训练合格的工作人员，处理申请人需求；
- 发展适当的 IT 体系框架，实现社会救助、就业服务之间的链接，并得到有效监控；
- 起用“社会组织”进行外包服务

很多欧盟国家都建立了统一官署（就业和社会救助服务合署办公），包括捷克和英国。但是要要让这样的统一官署能够超越简单的人员合署办公，还要确保补充性目标、统筹性工作办法和 IT 系统。研究表明，成功建立统一机制可以产生好的效益。比如，英国负责就业服务和福利支付的不同部门通过“就业中心+”的方式合在一起，对劳动力市场产生了积极的效果(Riley 等，2011)。在荷兰也有不同市镇之间负责社会救助和就业服务（包括务工中心）进行统筹的。在捷克，劳工署在负责就业服务之外，还负责社会救助福利。这些都是社会救助和就业服务统筹的好例子。但是，有一点很重要，就是这些措施的实现，都是通过数十年的长期规划，投入了大量资源，且这些国家都是由国家直接掌管服务，或国家拨款激励地方完成就业目标。而反过来，托练(2008)的研究显示，在没有明确的路线管理或者对完成全国目标没有激励措施时，总体目标在实地操作中就容易走样。

在一些国家，比如英国，社会组织经常接受公共部门外包任务，提供就业服务（例如务工支持、工作安置、在职支持等）。中国政府目前正在鼓励利用社会组织提供社会服务⁴⁴，这可以成为就业服务领域很好的选择，避免高昂的公共服务，利用社会组织的专业人力资源；他们对地方劳动力市场的需求都非常了解。

但是，正如上面所讨论的一样，对于中国政策制定者而言，考虑地方情况，以及具体措施是否“最宜”于中国国情，才是最重要的。鉴于中国劳动力市场的地区差异和地方政府不同的治理能力，最适当的办法应该是让能力强的地方政府针对这一政策领域进行试点，看看在不同地区（不同目标人群）那些办法行得通、那些办法行不通，然后在未来的长期工作中，将好的做法推广到各地。

44

政策建议：财政部应与民政部、人社部合作支持不同地区的试点项目，探索如何更好地链接社会救助和就业服务。试点应当得到时候评估，以评定不同劳动力市场环境下何种措施有效、何种无效。

3. 财政

中国社会救助制度的筹资确实非常复杂。这是因为在“社会救助”这一名下，其实有多重制度；而执行这些制度的机关，也很多重；制度的筹资来源，也很多重。

首先，社会救助通常被称为“8+1”制度（低保、五保、医疗、教育、住房、就业、灾害、临时救助和紧急疾病救助）。其次，大多数救助制度都由民政部门管理，但有一些则有其他部门管理（教育、住房、人社部门）。⁴⁵ 第三，救助筹资来自中央和地方政府。此外，有一小部分的筹资来自社会和市场资金，比如福利彩票。这使得在安排资金时，情况变得较为复杂。

在欧盟国家，趋势是将社会救助资金统一于一项预算之下，并确保公共财政管理（PFM）标准统一施行。这与中国政府“多渠道引水、一池子蓄水、一龙头放水”的做法是一致的。

在资金运用方面，不同来源的资金放在一个基金中，资金就不是一个大问题。当然基金囊括的范围对中国有关部门而言是一个问题。是否可能（或是否可以建议）将教育或住房救助的资金纳入社会救助基金中来，取决于具体国情。这在欧盟不同国家，情况也不一样。比如说在英国，“收入支助计划”一般并不囊括教育事务，而住房补助则有单独的住房金负责（由地方政府而非中央管理）。⁴⁶

那么欧盟国家就确保公共财政管理相关规则切实应用于中央和地方社会救助资金管理上，其中包括：

- 中期预算（包括结构性开支预测）⁴⁷
- 结果导向型预算（即基于政策成果（或至少是产出）而不只是政策投入进行预算）
- 财务透明
- 独立审计

⁴⁵ 紧急疾病救助是卫计部门负责的项目。

⁴⁶ 但是，正如在上次会议上的讨论和国别报告所讨论的一样，英国现正将收入支助和住房金（还有其他家计调查型制度）整合为统一的“通用福利（universal credit）”制度。

⁴⁷ 中期预算是一项利用现有资源达到最优社会经济效果的工具。中期预算框架连接国家目标、中期性三年滚动预算和年度预算周期。世界银行/DRC(2014)的研究建议，中国公共财政可以采用这样一种办法。

还是要说，中国政府有必要考虑这些政策工具中，那些“最宜”于中国地方政府当前发展阶段。在中方国情报告和专家座谈讨论中，已经看到一些关于如何更好统筹资金的好例子，可以现在实现，并可以通过系统的办法复制到更广泛的地区。

在欧盟国家，例子之一是瑞典，其社会救助筹资有很多来源（地方所得税、赠款和地方收费），但都汇集到一个基金中，作为地方政府三年预算一部分，每年要获得批准一次。《瑞典地方政府法》有一项预算平衡要求，意思是地方政府预算必须实现总体提升，使收入超过开支。⁴⁸《地方政府法》要求，地方政府对其措施，须采取优良财政管理。国家通过全国卫生和福利委员会等机关对地方政府实施监督。监督必须同时具有严苛性和支持性。政府机关无法宣布地方政府决议不得施行，但在一定案例中，可以启动司法检查，或对地市政府进行财政处罚。

每一地方政府，必须至少有三名审计官，通过地方议会从投票选出的代表中指定。审计官以专业认证审计专家为助理。审计官要考虑，地方措施是否朝向地方议会所设定的目标，是否符合相关决议、法律、规章，是否有真实和公允的财政记账。

瑞典社会救助没有来自中央政府的直接拨款，其地方政府社会救助筹资则以综合平等制度和“地方政府筹资原则”为基准。简要言之，这一原则确保中央政府有权采取决议，直接影响地市政府的操作。例如对地方政府规定新责任、规定中央决议必须随带相应的中央拨款等。综合平等制度包括两个部分：一个关于政府收入，旨在平衡人均税收基础；另一个关于政府支出，旨在将资金、赠款分发给开支成本、人口构成不佳的地方政府。

为中国社会救助体系建立更为统一、结构更为优化的预算制度，并与综合信息平台（后续讨论）结合起来，可以为解决其他财政问题打下基础，比如可以在将中央政府资源划拨给地方政府作为社会救助预算时，可以有更好的结构、更体现地区平等。未来，还可以仿照荷兰之例，对地方政府实现政策目标的，进行财政激励（详见欧盟国别报告）。

⁴⁸ 若有“例外原因”，也可以有例外情况，如财政状况较好或者进行大型改革措施时。但赤字必须在后续几年补上。

政策建议：财政部和地方财政机关应与民政部和地方民政机关合作支持地方社会救助资金实现预算统一。财政部也应支持社会救助体系公共开支管理进一步发展好的做法，同时考虑欧盟国家实践哪些更适于中国国情。

4. 信息平台⁴⁹

在专家分组座谈上，大家基本同意，需要创建一个“整合性”社会救助信息平台，可以指导、管理、整合救助资源，为社会救助体系提供信息保障。信息技术的发展下列事项带来可能。

- 改善为民服务（如提高社会救助申请办理速度）；
- 通过综合性申请核查和监控更好地掌控社会救助基金使用；
- 促进全国社会救助体系实现更好管理和分析；
- 改善政策之间的统筹（社会保障制度和社会救助制度之间统筹）
- 促进服务统筹
- 促进社会救助统一筹资办法的建立和管控。

信息平台应当包括资金管理数据和个体对象数据。这一点很重要。特别是从财政部的角度来说，IT 技术的发展和信息管理系统（MIS）可以实现对地方社会救助模式的透彻分析，包括支出类型和水平、趋势、对比预估和实际成果、评定制度效果和不同地区的救助支出效率。所有这些都能够提升财政部的力量，实现资源的最佳运用。

现在，虽然地方政府在发展他们各自的 IT 系统⁵⁰，但 IT 在社会救助体系中还没有完全发挥其潜能。中国商业领域日常 IT 应用处于国际领先水平，而反观社会救助体系 IT 运用，则处在最基础水平，问题非常显眼（McKinsey, 2014; 2017）。显然，在公共部门有着具体的知识和技术，让 IT 能够运用到更大的范围。

⁴⁹ 我们不是在解决 IT 的技术性问题（如系统要求等），而是讲 IT 的基本运用如何支持社会救助统筹管理。

⁵⁰ 越来越多地方政府建立了收入认定中心，负责对比社会救助申请人员提交的数据和其他数据库所获得的数据。民政部也在全国层面建立了一个收入认定中心，负责省级数据对比支持。

我们看到民政部正在进行金民工程，构建信息系统，其中包含三大特征：三级业务联网、统一应用软件、数据资源集中管理。如此可以推进民政部门行政效率和公共服务水平，建成全国社会救助信息体系和全国社会救助综合信息数据库。这是民政部在其可行范围内，发展信息平台总体办法的重要环节。⁵¹

在根据中国实际情况和具体要求构建 IT 平台的过程中，中国政府部门也可以采用欧盟国家的经验。在许多欧洲国家，虽然社会救助经办仍然由地方进行，但已经有了全国性 IT 系统。比如，荷兰已经开发了专门的信息平台，叫做速维网（Suwinet），用以支持社会救助政策执行。速维网是各地市（或相关部门，如就业部门）用于管理社会救助和就业服务政策执行数据的。政府部门，如税务司、学生数据署、土地登记署、全国道路管理局和失业保险局（UWV，也提供就业服务）等，都与地市政府分享与相关法律执行有关的个人信息。这一信息系统是由失业保险局运营的，旨在核查个人是否已经获得福利或者构成福利欺诈。社会救助法规定了数据管控相关规则；地市政府也有相应标准，用以保障数据安全，管理隐私权问题。

在瑞典则与此相反，采取的是由下而上的方式。地市政府开发了很多创新办法，包括：

- 一套财务救助数字服务系统（SSBTEK）：这是一套电子服务系统，用于支持和简化财务救助个案管理。超过 200 个地市政府正在运用这一服务系统。社会保险局依照瑞典地市政府联合会（SKL）之命，负责该系统的技术管理和运营。地市政府可以从很多机关（包括社会保险局、税务司、学生财务管理局等）获得相关数据。
- 一套统一征询多功能系统（*Multifråga*）：可以提高社会救助个案办理服务工作效率。此系统与 SSBTEK 相互链接，让地市行政人员能够发送电子征询并从所有政府部门获得可靠清晰的回复。
- 一套全国网页版电子邮件服务系统（*eAnsökan-EkBist*）：救助对象个人可以通过它寻求连续的财务救助，包括许多找到网页表格。救助申请人要在表格中输入申请所需信息。

中国的情况则很复杂，因为地方政府有很大的自主权来开发信息系统。虽然这有很多优势，但并不利于建立全面统筹的信息平台。中国政府应当首先考虑的一项问题应当是为中国社会救助制度构建 IT 系统的计划，以此保证省际、省部（财政部）协作。可以采取在社会救助

⁵¹ <http://www.mca.gov.cn/article/gk/wj/201710/20171000006266.shtml>

领域同样采取地区管理模式的欧盟国家的经验，比如荷兰（自上而下型）、瑞典（自下而上型），也可以参考意大利的实践经验。

政策建议：财政部应当支持民政部发展综合信息平台。财政部（和地方财政机关）应与民政部（和地方民政机关）紧密合作，确保 IT 系统发展考虑到了社会救助体系的财政管理需求，避免出现未实现统筹的 IT 系统或仅关注申请审批程序的 IT 系统。

结论

中国社会救助体系近年来发展很快。从覆盖人口上讲，它是世界上最大的社会救助体系。⁵²与任何发展很快的体系都一样，中国的社会救助也面临着许多挑战，这在中方国情报告中和 2017 年 8 月的专家分组座谈上，都有了详细论述。为应对这些挑战，中欧社保改革项目的角色就是就欧盟国家如何应对类似问题提供相关经验，并提出可能适用于中国政府的援助办法。

在本文的政策建议中，我们关注了四大问题，都是欧盟经验可能与中国最为相关的地方：政策统筹、服务统筹、财政统筹和信息平台。

一，财政部应与民政部和人社部合作，确保社会保险、社会救助政策之间的统筹，特别是确保社会救助承担“安全网”制度的角色。

各级政府社会保障和社会救助机关所采用的信息平台应当尽量整合起来，使得实时数据分享成为可能。

二，财政部应与民政部和其他相关部委合作，在外包社会救助工作的语境下，发展社会救助服务联合委派办法。

⁵² 截至 2017 年第三季度，5000 万人获得了城乡低保（1310 万城镇低保对象，4070 万农村低保对象，见 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjyb/sjsj/1123/201711231548.html>）。对比美国，截至 2016 年 12 月只有 370 万人（140 万家庭）获得联邦需求家庭临时救助（TANF）和独立的州立救助福利。

三，财政部应与民政部、人社部合作支持不同地区的试点项目，探索如何更好地衔接社会救助和就业服务。试点应当得到时候评估，以评定不同劳动力市场环境下何种措施有效、何种无效。

四，财政部和地方财政机关应与民政部和地方民政机关合作支持地方社会救助资金实现预算统一。财政部也应支持社会救助体系公共开支管理进一步发展好的做法，同时考虑欧盟国家实践哪些更适于中国国情。

五，财政部应当支持民政部发展综合信息平台。财政部（和地方财政机关）应与民政部（和地方民政机关）紧密合作，确保 IT 系统发展考虑到了社会救助体系的财政管理需求，避免出现未实现统筹的 IT 系统或仅关注申请审批程序的 IT 系统。

所有这些领域（政策、服务、资金统筹）和信息技术在推进政策服务统筹和财政管理方面都扮演着关键角色。中国现在已经私有部门信息技术运用方面引领着全球。现在的就会就是将其经验复制到公有部门。最新一项关于中国信息经济模式的咨询研究显示，中国可以继续推进其发展，特别是通过信息技术的运用将经济转变为生产力主导型经济（McKinsey, 2016）。很多信息工具对于改进公共服务和私人服务都是同等重要的。

中国既然有着 IT 知识和能力，就应当成为公有部门信息技术运用的领先者，特别是在社会救助领域，如此可以保障全国人民生活质量的提高。

参考文献

- Bamford, T. (2001) *Commissioning and purchasing*, Routledge
- Dickinson, H. J. Glasby, A. Nicholds, S. Jeffares, Se Robinson, and H. Sullivan (2013) *Joint commisisiong in health and social care: an exploration of definitions, processes, services and outcomes*, National Institute for Health Research
- Fritz, V. et al. (eds) (2014) *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*, World Bank.
- Huse of Commons Work and Pensions Committee, (2011) *Work Programme: providers and contracting arrangements*, HMSO.
- Jiang, Zhen (2017), *Promoting the Construction of Social Assistance Coordination System: A Study on the Implementation Plan for the Coordination of Social Assistance Resources*, EUCSPRP
- Meager, N, B. Newton and R. Sainsbury (2014) *Work Programme evaluation: the participant experience report*, DWP.
- McKinsey Global Institute, (2014) *China's digital transformation: The Internet's impact on productivity and growth*, McKinsey.
- McKinsey Global Institute, (2016) *China's choice: capturing the \$5 trillion productivity opportunity*, McKinsey.
- McKinsey Global Institute, (2017) *China's digital economy: a leading global force*, McKinsey.
- MISSOC (2011). *Guaranteed Minimum Resources*, MISSOC available at http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2011/MissocAnalysis2011_FINAL_EN.pdf

MISSOC (2013). *Overview of Means Testing in MISSOC Countries*, MISSOC available at

<http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2013/MISSOC%20Analysis%202013%20EN.pdf>

Riley, R., H. Bewley, S. Kirby, A. Rincon-Aznar and A. George (2011) *The introduction of Jobcentre Plus: an evaluation of labour market impacts*, DWP.

Thorén, K.H. (2008) *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*, Växjö University Press, Växjö universitet .

World Bank; Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China. 2014. *Urban China : Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Washington, DC: World Bank

张浩渺 (2017), 《中国社会救助资源统筹》 *Overall coordination of social assistance resources in China*, 中欧社会保障改革项目 [第三部分]

政策建议

帕威尔·雅奈齐格

捷克共和国劳动与社会事务部国际合作处主管

目录

1. 本文目的	186
2. 中国当前情况	186
3. 欧盟经验	186
4. 政策建议	187
4.1. 社会救助管理统筹目标	187
4.2. 措施建议	188
4.3. 首步措施建议	188
4.4. 后续措施建议	188

1. 本文目的

本报告是中欧社会保障改革项目第二部分研讨会上所作讲演的文字版。该研讨会于2018年2月26日在北京举行。

本文包含了作者对中国社会救助管理当前情况的思考及对中国社会救助统筹的改进建议。

2. 中国当前情况

中国政府已经将社会救助工作视为工作重点之一，并在此方面进行了诸多工作。一旦这些工作全部完成，就人口而言，中国社会保障体系将成为世界上最大的社会保障制度。当前的社会救助制度在中央和地方都有不同的工作计划。这项制度现在是碎片化的。现行救助项目很多，有很多机构参与。社会救助的筹资有不同来源——国家预算、省和地方预算、福利彩票等。

制度的碎片化导致了制度的重叠。一些福利标准仍然不清晰。公民须向不同机关申请救助，且制度本身尚未透明化。这可能导致的结果是，有人获得了很多救助，而且有人则什么也没有。

当前制度的另一特点就是缺乏机构间的沟通。

当前的任务就是解决社会救助管理碎片化问题，实现更精准、更有效、效率更高、更公平的制度。这在某些省份，已经取得了巨大的进步。在2017年8月所进行的专家分组座谈会上，有三个省份介绍了他们提高社会救助管理的经验。

- 河北省，通过建立信息平台实现了机构之间的统筹。管理与资金统筹也取得了重大进步。
- 山东省社会救助经办体系和具有共同目的的救助项目实现了统一。其中一个重点也是信息平台建设。
- 安徽省则统筹了“8+1”制度。

在八月座谈会上，蒋震教授还另外一个统一或统筹社会救助下管理的案例。

3. 欧盟经验

中欧社保改革项目分析了许多欧盟国家的经验。2017年8月举行的专家分组座谈会，也介绍并讨论了五个国家的社会救助管理：

- 瑞典
- 荷兰
- 英国
- 捷克
- 意大利

欧盟国家选择了不同的方式。有些国家的社会救助管理选择了管理下放地方模式，而有些国家则选择了中央集中模式。各种模式都有利弊。采取中央集中或下放地方的模式取决于行政传统（如在捷克，传统上，非中央行政和社会救助都是由中央机关——劳动和社会事务部管理的）。不过，在各自行政模式之外，上述国家也有共同的特点：

- 社会救助项目的目标和目标人群界定明确；
- 救助支出按照福利额度和受益人数拨付。如果额度和人数增加，则支出增加。因此，社会救助成为微观经济的稳定剂（在经济下行时期，具有反周期效应）。
- 社会救助与就业/劳动力市场政策挂钩。在英国和捷克，社会救助是由负责就业服务的公共机关提供的。
- 所有这些国家已经建立了社会救助 IT 平台，以整合相关组织（社会救助机关、社保机关、税务机关等），或者正计划在不久的将来建立 IT 平台；
- 通常，社会保险福利由单独的机关提供（在瑞典和荷兰是市政府，在英国是职业中心，在捷克是劳工署）。

4. 政策建议

4.1. 社会救助管理统筹目标

中国改进社会救助管理的目标可能是什么呢？首先，我想强调，梅克行（Mel Cousins）先生在研讨会论文中的一项建议，即：将欧盟优良经验简单地应用到中国，可能不会取得预期效果。每一实践性工作在其原生语境中，都根植于各国的历史和传统。中国的办法应当能够适应中国的特殊性。

其次，在中国的情况中，规模是不可忽视的问题。在分组座谈上，我们所讨论两个最大国家（英国和意大利），人口都只是中国人口的二十分之一。适用于 6000 万人口的经验可能不适用于 14 亿人口的国家。

考虑到这些事实后，中国应当追求什么样的目标呢？在我看来，目标应当包含下列几点：

- 为公民建立一站式服务（窗口），公民可以再次申请各项社会救助福利；
- 明确界定各项制度和各机构责任。各制度不要重叠，而要互补，即想安全网中的各个环节一样紧密相扣（例如：有一低收入有子女的残疾人士需要救助，基本扶贫制度可为其提供收入扶助，其他制度则解决残疾问题——可以通过特殊救助款项、服务、医疗、房屋改造的方式，或者孩子的问题——如通过教育救助）。
- 统筹使用资金；
- 为更精确评定救助需求和救助办法、更好定位救助对象而进行数据分享；
- 与就业政策建立关联。

4.2. 措施建议

如何达到这些目标呢？我认为，自上而下的办法可能更利于中国促进社会救助统筹。不过，各省也要共同努力。在 8 月研讨会上，我们看到有些省份在社会救助统筹上已经有了很好的经验。我想建议的是，要给各省留有灵活空间，让其应对自身情况。中央政府可以加强在现金福利上的角色，而各省可以负责非现金福利。在非现金福利方面，也可以留有空间让非政府部门参加。

关于中央政府的角色，我想建议的是，它应当为社会救助制度设定主要目标，并主导管理改革工作。此外，基本框架和基本标准应当由中央政府设定。中央政府也可设定相关方法。比如，中央政府可以为某些福利的收入门槛设定计算公式（典型的例子是扶贫制度）——这些公式要界定哪一种收入要计算、哪些成本要纳入计算等。具体的数额则由各省（或更低层政府）设定。

关于 IT 平台，中央政府可以设定基本参数。这样，各省分别建立的平台则可以互相兼容。如果中央政府决定建立统一的信息平台，我的建议是，允许各省添加特别的模块，以适应各省自己的特别制度。政府也要指派一家机关负责社会救助管理统筹工作。

4.3. 首步措施建议

那么，第一步是什么呢？首先，要对当前的情况进行分析，找到制度空隙、重叠、瓶颈所在。中央政府应当利用各省已经形成的社会救助统筹经验。然后可以在某些省份进行创新试点。为执行全国社会救助管理改革，中央政府应当设立目标，并开始进行 IT 相关工作（重新界定参数或者建立统一的信息平台）。其中一步，可以是委任单独的机关，负责统筹其他相关机关。中央政府也可考虑引入相关激励措施，促进社会救助管理工作的改进。

4.4. 后续措施建议

关于社会救助领域更深入的改革，我想提几点值得注意的地方：

- 非现金福利，即社会服务和社会工作，可能会在防范负面社会现象中扮演非常重要的角色（或者说，如果缺乏社会服务和社会工作，将会导致此类现象扩大范围，纵使现金福利制度设计得很好。在捷克，2005–2015 年间的贫困风险率较稳定，但在同时期，社会排斥发生地则翻了一倍）。
- 社会救助应与就业政策或其他政策（税收政策、最低工资政策）挂钩。在欧盟，很多国家在与受益人工作行为相关的社会救助方面，已经建立了奖惩机制（即，工作相关收入在收入计算中，不完全纳入计算；根据受益人接受合适工作的情况，增加或减少其福利，甚至可能完全取消其福利）。要避免“懒人陷阱”。如果一个人的工作收入与其可能受到的福利金额水平一样，这个人为什么要工作呢？言下之意，就是要通过工作激励其就业。在英国，所得税减免有时是以福利金替换，或者与福利金一起执行

的。在捷克，税务减免或儿童相关福利金要比儿童津贴（社会救助类福利）高得多。在匈牙利，很多与家庭相关的社会福利由税务减免替代。为扩大社会福利和工作收入之间的差距，也应当设定最低工资。

- 社会和经济条件可能会改变，而好的解决办法也会在几年后丧失其积极效果。行政机关应当时时监控走势，并准备好重评、更新社会救助措施，以适当时的需求。