

# 民生

## 周刊 WEEKLY

民生为重，枝叶关情

### 点评

### 湖南：未办工伤保险也可请求工伤赔偿

湖南省将从10月1日起实施《劳动人事争议仲裁办案若干标准(试行)》。《标准》提出,劳动者以用人单位未为其办理工伤保险为由,请求赔偿相应工伤待遇损失,未进行工伤认定的,不予支持;但用人单位对构成工伤不持异议的,可予支持。劳动者所在的用人单位没有依法参加工伤保险,因第三人侵权造成人身损害,构成工伤的,劳动者在获得第三人支付的损害赔偿后,仍请求用人单位赔偿工伤保险待遇的,应予支持;用人单位解除、终止工伤职工劳动合同,劳动者请求用人单位按照工伤保险的相关规定支付伤残就业补助金的,应予支持。

**点评:**近年来,协商、调解、仲裁、诉讼作为劳动关系矛盾纠纷化解的法定渠道,在维护劳动关系和谐与社会稳定方面发挥了重要作用。但也出现了仲裁制度优势发挥不够、调解衔接不畅等问题,影响了争议处理效能。《标准》对劳动关系的多种特殊情况给予了具体描述,列举、统一了办案标准尺度,规范了自由裁量权限,可提高劳动人事争议案件处理质量,从而更加有力地保护劳动者的合法权益。

### 北京：专项治理存在安全隐患电梯

北京市质监局日前通报,2016年市质监局组织各区质监局、制造单位、维保单位全面深入开展制动器隐患排查,以2004年1月1日之前投用的电梯为重点,共排查出不符合03版电梯制造标准制动器的电梯15480台,其中住宅电梯8903台。目前正在制定老旧电梯隐患治理的指导意见,力争用2年时间,完成全市1万多台老旧电梯的专项治理工作。

**点评:**住宅电梯安全事关千家万户,必须予以高度重视。近年来,北京市电梯数量持续保持高速增长态势,年均增长量保持在10%以上。由于城市建设起步早、发展快,电梯老龄化现象凸显,导致电梯故障率增高,为公众安全带来隐患。其实不仅在北京,在全国其他地方也存在同样问题。制定老旧电梯隐患治理相关法规,彻底解除电梯安全隐患刻不容缓。

### 江苏：加快发展民办社工服务机构

江苏省民政厅日前下发《关于加快培育发展民办社会工作服务机构的实施意见》,提出加强民办社工机构登记管理,支持民办社工机构发展,提高民办社工机构能力等具体措施,要求到2017年,每个县(市、区)的民办社会工作服务机构不少于2家;到2020年,每个县(市、区)的民办社会工作服务机构不少于5家,全省民办社会工作服务机构总数不少于500家。

**点评:**民办机构已成为参与社会管理、提供社会服务的重要力量。《意见》的出台为加强民办社工机构的组织领导、激发民办社会工作服务机构发展活力、促进社会工作发展提供了政策指引,将推进社会治理不断创新和精细化发展,从而最终让公众受益。在此过程中,需将几项工作落到实处,如:规范制度建设和等级评估体系建设;加大政府购买服务力度,建立多元化投入机制;增强民办社工机构内部治理能力和服务水平等。

### 江西：专项资金助力贫困儿童学前教育

目前,江西省下拨学前教育资助专项资金9900万元,用于普惠性幼儿园中贫困儿童的保教费用及伙食费补助。据介绍,资助资金将全部用于在已审批的普惠性幼儿园入学的家庭经济困难儿童、烈士子女、孤儿和残疾儿童。已建档立卡的家庭经济困难儿童将获得优先资助和资助标准上的倾斜。

**点评:**孩子是祖国的未来,每一个孩子都应接受公平的教育。为家庭经济困难儿童建档立卡,提供补助,是让他们接受公平教育的重要保证。具体操作过程中,还需注意精准识别,应补尽补;应注重资金切实发放到受助幼儿家长手中;应建立监督机制,不得直接抵减保教费收费,不得提高其他收费标准或擅自设立乱收费项目,更不得挪作他用。

执行主编 陈郁 责任编辑 向萌 邮箱 jrbms@163.com

# 我国部署做好农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接工作——形成政策合力 增厚扶贫“底盘”

本报记者 韩秉志

## 聚焦

《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》的出台,从政策顶层设计上将推动我国精准扶贫和精准脱贫战略进入一个全面整合的新阶段。这两项不同的制度安排,如果做好分工协调和有效衔接,将能形成合力,从整体上提升扶贫攻坚绩效。

近日,国务院办公厅转发了民政部、国务院扶贫办、中央农办、财政部、国家统计局、中国残联《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》(以下简称《意见》),部署做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接工作,通过形成政策合力,做实做厚精准扶贫“底盘”。

《意见》指出,要坚持精准扶贫精准脱贫基本方略,坚持应扶尽扶、应保尽保、动态管理、资源统筹等原则,通过农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接,形成脱贫攻坚合力,对符合低保标准的农村贫困人口实行政策性保障兜底,确保到2020年现行扶贫标准下农村贫困人口全部脱贫。

《意见》的出台有何背景,将给当前低保落实和扶贫工作带来哪些改变,以及如何落实好这些部署?《经济日报》记者就相关问题采访了有关专家。

“《意见》的出台,是从政策顶层设计上对我国精准扶贫和精准脱贫战略的一次重要推动,标志着我国精准扶贫和精准脱贫战略进入到一个全面整合的新发展阶段。”南京大学社会保障研究中心主任林闽钢说。

长期以来,农村扶贫开发强调经济政策作用,而低保则强调社会政策的实施,两者各自运行,整体性的反贫困效果没有得到全面体现。因此,围绕两项工作衔接存在的问题,《意见》具体提出了政策衔接、对象衔接、标准衔接和管理衔接四项重点任务。

“应该看到,低保和扶贫开发是两项不同的制度安排,在基层实施和实践中也面临各地农村社会环境差异性大、政策执行标准模糊、政策对象精准识别困难、乡村政策执行能力不足、基础数据条件缺乏等问题。”中国农业大学人文与发展学院教授左停认为,切实做好低保和扶贫开发两项制度的分工协调和有效衔接,可以减少因制度不一造成的问题,更可以形成合力提升两项制度的实施绩效,从整体上提升农村的反贫困效果。

## 民声

社区居家养老是依托社区为居家老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等多方面服务的一种养老形式。社区居家养老服务是一项重大的系统工程,应以养老需求为导向,着力发挥社会力量主体作用和市场的决定性作用,整合力量搭建服务平台,做好四个结合。

坚持政府主导和社会参与相结合,推进社区居家养老服务社会化。一方面,加强养老服务政策创新和有效落实。社区居家养老服务涵盖医疗、家政、保险、旅游等多个领域,统筹利用好各部门、各行业的扶持政策,形成互动衔接的政策体系和政策合力,在土地供应、税费减免、财政补贴、投融资、人才支持等方面加大政策创新力度,鼓励和引导民间资本以多种方式参与养老服务,建立与市场经济相适应的居家养老服务发展模式、管理方式和运行机制,加快推进居家养老服务社会化。另一方面,培育社会力量成为居家社区养老的主体。加大向民间资本开放力度。鼓励通过招投标、竞争性谈判及合资合作等方式,将政府投资建设的社区服务场所、设施交由社会力量运营使用,开展居家养老服务。通过PPP等多种方式,将社区居家养老服务项



9月26日,江西安福县洋溪镇视田村李生全正忙着安装光伏电池板。近日,该县洋溪镇整合部门资金40万元在三个贫困村实施50个千瓦的光伏扶贫项目,优先扶持无劳动能力的贫困户脱贫,预计每年每户可增收1000元左右,惠及40户贫困户。 肖春根摄

在政策衔接方面,《意见》提出了“应扶尽扶”“应保尽保”的要求,即对于符合农村低保条件的建档立卡贫困户,按规定程序纳入低保范围;对于符合扶贫条件的农村低保家庭,按规定程序纳入建档立卡范围,并根据不同致贫原因予以精准帮扶。

“当前打赢脱贫攻坚战的许多重大举措,比如产业发展、培训教育、社会保障、生态保护等,本质上都涉及制度衔接问题。政策衔接应该成为地方政府的常态化、制度化工作。”左停表示,对于不在建档立卡范围内的农村低保对象、特困人员,《意见》要求各地统筹使用相关扶贫开发政策,这充分体现了党中央、国务院确保“小康社会一个贫困人口也不掉队”的核心原则。

在对象衔接方面,《意见》提出了“两完善”:完善农村低保家庭贫困状况评估指标体系,以家庭收入、财产作为主要指标,根据地方实际情况适当考虑家庭成员因残疾、患重病等增加的刚性支出因素,综合评估家庭贫困程度;完善农村低保和建档立卡贫困家庭经济状况核查机制,明确核算范围和计算方法。

此外,在提高经办能力方面,《意见》提出探索建立村(居)民委员会社会救助协理员制度、按照社会救助对象等因素配备工作人员,以提高基层经办能力。

“通过政府购买服务等方式,引导社会力量参与提供农村低保服务,是一个较大的突破,将有助于地方经办能力的建设和提升。”林闽钢说。

按照精准扶贫、精准脱贫基本方

略,《意见》紧紧围绕现行扶贫标准下农村贫困人口实现脱贫的目标任务,加强部门协作,完善政策措施,健全工作机制,形成制度合力,提出了原则上的指导意见,并在工作要求、职责分工、资金统筹、能力建设和舆论引导方面提出了具体的时限性或操作性要求,但最核心的还是地方政府和有关部门的重视和协调。

“促进农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接在实施过程中影响面大、操作环节多,具体实施中还会遇到一些问题,这就特别需要在农村最低生

## 观点

白丁

## “双轮驱动”打赢脱贫攻坚战

目前,打赢脱贫攻坚战正在各地全面部署展开。国务院办公厅及时转发民政部等六部门《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》,既是实施农村低保兜底脱贫的制度性保障,也是确保到2020年现行扶贫标准下农村贫困人口实现脱贫重要举措。

经过多年持续发力扶贫攻坚,我国极大地缓解了农村贫困状况,为实施农村最低生活保障奠定了坚实基础。当前,我国的农村扶贫工作进入了开发扶贫和救助扶贫“双轮驱动”的新阶段。扶贫开发和农村

最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接实践中,加以探索和解决,并在实践中不断完善。”林闽钢说。

“《意见》提出了指导性框架,但关键在于落实。一些核心问题比如各地的低保和扶贫的标准条件、具体的人群识别程序等,仍然需要各地来细化和具体落实。”左停看来,各地党委、政府以及相关部门应该按照《意见》要求,抓紧建立沟通平台、制定实施方案,力求做到两项制度衔接的常态化、机制化,形成帮助贫困群体协调互补的制度合力。

低保成为国家扶贫战略的两个重要支点,农村低保是生活救助,扶贫开发是能力提升;农村低保是维持生存,扶贫开发是促进发展,二者相辅相成、相互促进、相得益彰。

“十三五”时期,在全面建设小康社会进程中,农村精准扶贫精准脱贫进入攻坚阶段,迫切需要从整体性贫困治理战略的视角,推动经济政策和社会政策的相互作用,把各种政府和社会反贫困资源整合起来形成合力,全面提升农村精准扶贫和精准脱贫的效果,进而实现到2020年农村贫困人口全部脱贫目标。

## “四个结合”推进社区居家养老服务

崔炜

目整体打包给民间资本进行合作开发和经营。支持社会力量运用互联网、物联网、大数据等技术手段,发展老年电子商务,建设居家服务网络平台。

坚持规划先行和硬件建设相结合,推进社区居家养老服务设施适老化。《老年人权益保障法》提出,根据人口老龄化发展趋势,老年人口分布和老年人的特点,统筹考虑适合老年人的公共基础设施、生活服务设施、医疗卫生设施和文化体育设施建设。将社区日间照料中心、托老所等养老服务设施建设纳入各级政府“十三五”经济社会发展总体规划以及城市总体规划、控制性详细规划,均衡配置,有序建设,推动居家养老事业快速健康发展;分类推进社区设施建设适老化。新建城区和新建居住(小)区,应按要求配套建设社区日间照料中心等养老服务设施,与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用;老城区和已建成居住(小)区无社区日间照料中心或现有设施没有达到规划要求的,要通过购置、置换、租赁等方式建立社区日间照料中心;对新建或改扩建的建设费用给予适当补贴。推动社区居家养老服务项目化发展、集约化运作,建议给予一定补贴进行支持

引导。引入各类社会组织开展为老服务。推进照料中心实体化、微机构化运营,向社区开放就餐、日托、看护等服务,实现资源共享。

坚持人才建设与监管建设相结合,促进社区居家养老服务专业化。要加强社区居家养老服务人才建设,建立合理的薪酬自然增长机制及福利待遇体系。切实保障从业人员劳动报酬、休息休假和社会保障等权益落实,加强养老服务人员的学习培训,推进持证上岗,提高养老护理人员的专业化程度,动员社会各方面人员加入志愿服务者行列;要加强社区居家养老服务的监管建设,积极培育养老服务社会组织,促进行业自我管理、服务和发展,逐步建立政府依法行政、行业规范自律、服务实体自主运营的管理格局。加强服务监管,建立健全居家养老服务项目公开、价格公开、服务质量评估和相应奖惩制度,督促各类服务实体合法经营,诚信服务。加强资金监管,加强政府购买居家养老服务项目绩效评价,保证财政资金发挥最佳效能。自觉接受社会、审计、纪检监督,确保资金使用安全有效。

合,推动社区居家养老服务共享化。一方面,推进居家养老服务的标准化建设。抓紧制定有关社区居家养老服务的国家和行业标准,为规范服务行为提供基本遵循和技术支撑。从居家老人提出服务申请到确定服务项目,从签订服务协议到服务用工派单,从服务过程到服务回访等方面,逐项健全制度,确保居家养老服务质量。通过评估老年人的生活能力,确定补贴金额以及提供服务的级别,探索构建“评估+第三方测评+拨付”的养老服务补贴标准化建设。加快居家养老信息网络建设,建立居家养老服务信息平台、老年人居家呼叫服务系统和应急救援服务网络,提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等老年需求服务项目。加快推行没有围墙的“虚拟养老院”和居家养老服务智能化,努力构建以居家社区养老服务为重点的信息支持系统。推动养老机构信息平台、社区公共服务综合信息平台与居家养老服务的互联互通,实现机构、社区与居民之间养老信息和资源的互通共享。

(作者单位:民政部社会福利中心)