

福利计划的效果评价及影响因素分析

——课题报告——



项目资助方： 洪范法律与经济研究所

项目申请方： 清华大学公共管理学院 成福蕊

项目报告人： 清华大学公共管理学院 成福蕊

项目报告时间： 2009 年 4 月

一、基本逻辑

本报告中所指福利计划，是以解决贫困为目的的机制。这里的贫困不仅包括收入贫困，而且包括发展贫困、社会关系贫困、精神贫困等。著名诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森对人类广泛意义上的贫困问题做出了深刻的解释，贫困问题与不平等问题紧密相连。这种视角不仅将贫困由物质层面的绝对贫困扩展到具有相对贫困含义的广泛层面，而且为今天全球各国解决贫困问题提供了新的方法论指导。

对一个国家来说，经济持续增长和充分就业是应对大规模贫困的最好方法。但是现代社会的生产率提高和技术进步在带来繁荣的同时，并未消除社会风险，稳定的终生工作成为人们的奢望。社会保险是最常见的预防社会风险的方法。各国实践中的社会保险多与工作或缴费相联系，如我国目前所实施的职工养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险。

我国近年来不断深化社会保险，2007年末，全国总人口为132129万人，其构成情况见表1。全年农村居民人均纯收入4140元，城镇居民人均可支配收入13786元。农村居民家庭恩格尔系数（即居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重）为43.1%，城镇居民家庭恩格尔系数为36.3%。¹

表1 2007年人口数及其构成

指 标	年末数（万人）	比重（%）
全国总人口	132129	100.0
其中：城镇	59379	44.9
乡村	72750	55.1
其中：男性	68048	51.5
女性	64081	48.5
其中：0-14岁	25660	19.4
15-59岁	91129	69.0
60岁及以上	15340	11.6
其中：65岁及以上	10636	8.1

来源：2007国民经济与社会发展统计公报，国家统计局，2008.2.28

截止到2007年12月，全国参加城镇基本养老保险人数为20107万人，其中参保职工15156万人，参保离退休人员4951万人。参加城镇基本医疗保险的人数22051万人，其中，参加城镇职工基本医疗保险人数17983万人，参加城镇居民基本医疗保险人数4068万人。参加城镇医疗保险的农民工3131万人。参加失业保险的人数11645万人。参加工伤保险的人数12155万人，其中参保农民工3966万人。参加生育保险的人数7755万人。2448个县（市、区）开展了新型农村合作医疗工作，7.3亿农民参加了新型农村合作医疗，参合率85.7%，其中民政部门资助农村合作医疗的人数达2306万人次。依据以上数据计算的主要社会保险参保比例见表2。²

表2 五大基本社会保险参保情况

保险类别	参保人数（万人）	比重（%）*
城镇基本养老保险	20107	33.9
其中：职工	15156	25.5

¹ 2007国民经济与社会发展统计公报，国家统计局，2008.2.28

² 2007国民经济与社会发展统计公报，国家统计局，2008.2.28

离退休人员	4951	8.3
城镇基本医疗保险	22051	37.1
其中：职工	17983	30.2
居民	4608	6.9
失业保险	11645	19.6
工伤保险	12155	20.5
生育保险	7755	13.1

* 此列中的比重计算以城镇总人口为基数。

以上数据表明，我国城镇人口规模近 6 亿，但基本社会保险的参保率都较低，最主要的基本养老保险和基本医疗保险也不过三分之一强的参保率。¹而且，社会保险的参保人集中于企事业单位的职工或退休人员，大部分非正规就业者或无业人员仍面临较大的社会风险。乡村人口超过 7 亿，除新型农村合作医疗外，其它风险被纳入社会统筹尚需时日。尽管我国正在致力于从关注民生问题入手缓解和消除这些风险，但在一个相对较长的转型期内，仍存在大量的公民贫困问题亟待解决。而且，社会保险不具备应对贫困个案的功能，必须有其他福利计划予以补充。

根据笔者在洪范资助下的调查，报告第二部分简述调查地北京市朝阳区截止到 2007 年底的福利计划情况。第三部分结合目前世界主要国家福利计划分类情况，分析朝阳现行福利计划的特点。

第四部分关注社会力量参与减贫的计划，尤其是受到较大关注的小额贷款计划、慈善项目计划和合作社计划，并应用森开创并由其他学者发展的能力方法对不同的福利计划进行比较。

最后，报告在总结各部分的基础上，提出了作者的思考。

二、北京市朝阳区的福利计划

1、背景

目前我国的社会救助体系可分三个层次：一是困难群众的基本生活救助，如最低生活保障制度（简称低保）和灾民的生活救助等。二是专项救助，除基本生活保障外，在医疗、教育、住房、司法等方面有困难，也可以获得相应的救助。三是临时救助，即应对各种临时性困难。这三个层次中，最低生活保障是基础，可称为“通关”（gateway）条件。因此，低保所覆盖贫困家庭范围最大。

中国城镇居民最低生活保障制度大体经历了四个时期的演变：

第一个时期为低保政策的探索期，从 1993 年到 1997 年上半年。1993 年 6 月，上海市推出“城市居民最低生活保障”制度，标准为月人均 120 元。1996 年 11 月，上海市政府在全国率先颁布了《上海市社会救助办法》，其中明确规定：“社会救助是指由政府有关部门和有关单位共同承担责任、对于生活水平低于最低生活保障标准的本市城镇居民提供必要的物质帮助的社会保障制度。”在其它许多地方，这一时期的低保人员主要是传统的民政救济对象。

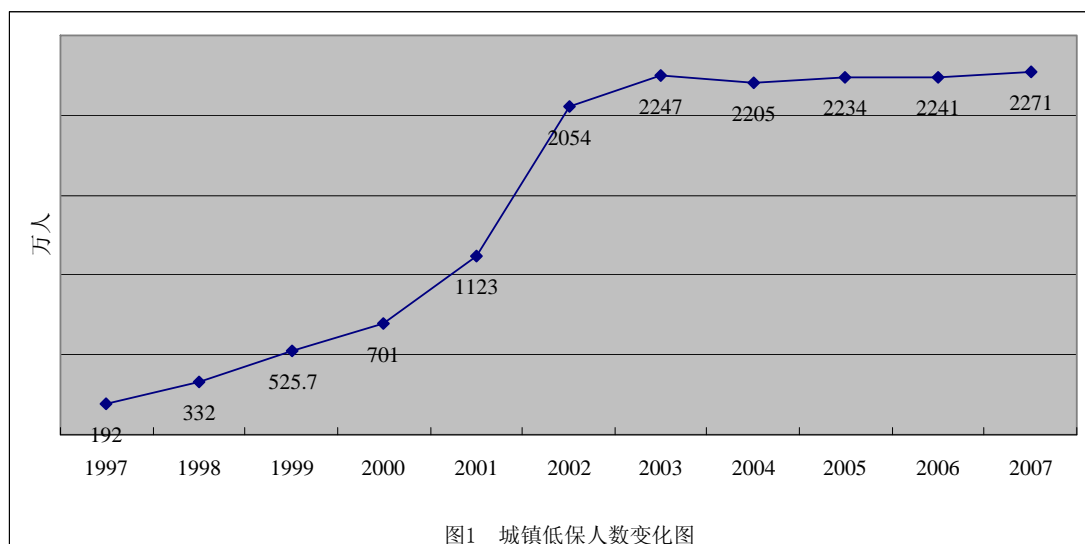
第二个时期是低保政策的形成期，从 1997 年到 2001 年上半年。1997 年 9 月，国务院正式发出了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》。该文件对低保对象的范围进行了界定，即家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的持有非农业户口的城市居民

¹ 因调研时间主要在 2007 年，而 2008 年国内社会救助政策有较大变化，因此报告中数据与当前有一定差异，但这并不影响本报告的分析。

(2007年各地低保标准见表3)。主要包括三类人员：一是“三无”人员，即无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民；二是领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业，家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民；三是在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后，其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。1999年9月，中华人民共和国国务院正式出台《城市居民最低生活保障条例》，以此为核心的城镇社会救助制度开始在全国实施。

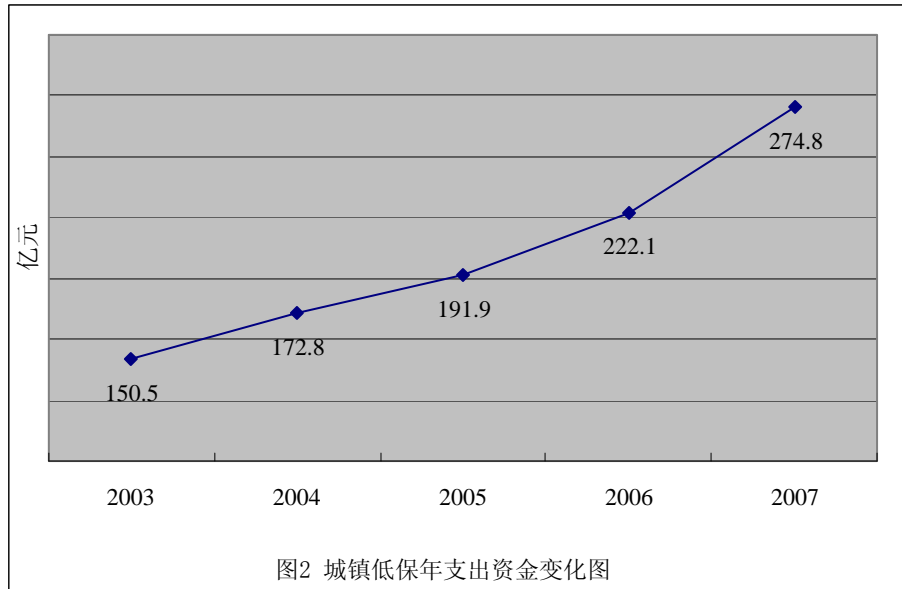
第三个阶段是低保政策的落实期，从2001年下半年到2002年，这一时期享受低保的人口迅速攀升(见图1)。2001年，由于国有企业改制加速，下岗职工及其家庭的困难进一步突出起来，出现了一些社会不稳定现象。2001年8月，中央政府决定，在原有预算8亿元的基础上增加中央财政支出15亿元以促进城镇低保制度。2002年初，中央财政的低保预算增加到40亿元，实际上已经承担了低保资金的主要部分。¹

第四个时期是低保政策巩固期，低保人数基本稳定在2003年的水平(见图1)。在人数稳定的情况下，中央财政的低保预算资金不断增加(见图2)。同时，城镇低保管理也不断规范化，2002年出现分类施保，主要是将有劳动能力的年轻人与缺乏劳动能力的人员进行划分并在保障标准上有所区别，促进青壮年人的就业等。低保的救助也开始延伸到其他救助项目。



数据来源：1997-2002年低保人数来源于国家统计局各年“经济与社会发展统计公报”，2003-2007年数据来源于民政部低保司。

¹ 中国发展研究基金会，中国发展报告2007——在发展中消除贫困，中国发展出版社，2007.9



数据来源：民政部低保司

2007 年末，全年 2271 万城镇居民得到政府最低生活保障，3452 万农村居民得到政府最低生活保障。按农村绝对贫困人口标准低于 785 元测算，年末农村贫困人口为 1479 万人；按低收入人口标准 786-1067 元测算，年末农村低收入人口为 2841 万人。2008 年 2 月全国城市低保情况见表 3。

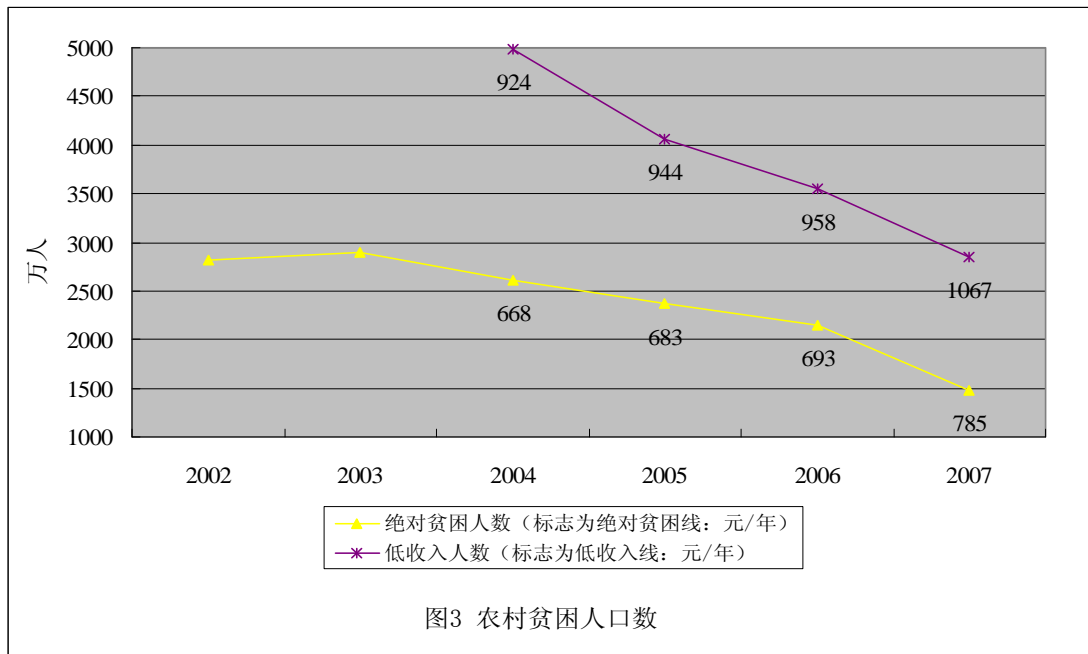
表 3 2008 年 2 月全国城市低保情况

地区	人数	户数	1-2 月支出资金	1-2 月人均补助水平
	人	户	万元	元
全国合计	22845009	10753195	561439.8	123
北京市	146078	72091	8379.4	287
天津市	149421	70974	7318.5	247
河北省	888826	412417	20987.4	118
山西省	912645	415937	17165.5	95
内蒙古自治区	802295	393990	20136.7	125
辽宁省	1410724	661057	33254.8	118
吉林省	1289677	609145	26836.8	104
黑龙江省	1465434	689309	37634.0	128
上海市	345267	194556	15336.7	223
江苏省	448717	203292	13486.7	151
浙江省	89735	51475	3886.5	217
安徽省	1004387	509662	28343.1	141
福建省	206760	82933	3698.7	91
江西省	1001102	398245	27110.0	135

山东省	612248	255980	14932.2	122
河南省	1433023	650038	27808.2	97
湖北省	1441429	635243	33292.3	116
湖南省	1391637	704907	29947.2	108
广东省	375410	149015	10220.0	136
广西壮族自治区	559819	290342	12938.4	116
海南省	172891	77208	2713.3	80
重庆市	840893	410736	22238.4	132
四川省	1774910	931272	42734.2	121
贵州省	537771	265993	17917.6	167
云南省	762647	426343	16706.6	109
西藏自治区	41048	16618	1079.6	134
陕西省	819557	353329	23024.4	141
甘肃省	732767	306678	14401.4	99
青海省	221403	95642	5866.1	132
宁夏回族自治区	210272	91678	4900.4	118
新疆维吾尔自治区	756216	327090	17144.7	113

来源：最低生活保障司，2008-03-20

2007年7月，国务院出台《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，标志着我国农村的社会救助制度也将日臻成熟。农村的贫困人口和低收入人口数量都大幅度降低（见图3）。



数据来源：历年国民经济与社会发展统计公报

2、朝阳区福利计划

北京市从 1996 年建立城市居民最低生活保障制度以来，经过十多年的发展和完善，已经形成了以城乡低保制度为基础，教育、医疗、住房、法律援助等专项救助相配套，灾害救助、临时救助等应急救助和社会互助为补充的城乡统筹的社会救助体系。附表 1 列示了与北京市社会救助体系发展密切相关的主要政策及其实施时间。

2007 年末，北京市常住人口 1633 万人，其中，户籍人口 1213.3 万人，外来人口 419.7 万人，占常住人口的比重为 25.7%。全年城镇居民人均可支配收入达到 21989 元，农村居民人均纯收入 9559 元。

表 4 20%高、低收入户收入情况

单位：元

指 标	城镇居民		农村居民	
	人均可支配收入	增长 (%)	人均纯收入	增长 (%)
20%高收入户	40656	14.5	19562	11.7
20%低收入户	10435	15.9	3783	15.5

数据来源：北京市 2007 国民经济和社会发展统计公报

2007 年末，全市参加基本养老、基本医疗、失业、工伤保险人数分别为 671.7 万人、783 万人、535.3 万人和 609.2 万人。全市参加农村社会养老保险的人数为 49 万人，覆盖率为 36.6%；参加农村新型合作医疗的人数达到 268.5 万人，参合率为 88.9%，全市享受城市最低生活保障的居民为 14.8 万人，享受农村最低生活保障的农民为 7.8 万人。城镇无医疗保障老年人、学生儿童等人员纳入医疗保险（简称“一老一小”），参保总人数达到 146.36 万人。¹

表 5 社会保障相关待遇标准变化情况

单位：元/月

指 标	2007 年	2006 年
失业保险金最低标准	422	392
城市居民最低生活保障标准	330	310
职工最低工资标准	730	640
基本养老金平均增加水平	150	120

数据来源：北京市 2007 国民经济和社会发展统计公报

朝阳区是北京面积最大、人口最多的城区，而且也是北京重要的经济强区和对外交往的视窗。新千年北京发展的三大亮点——世纪奥运会的举办、CBD 的建设、中关村的崛起——前两大亮点都在朝阳区闪耀，并且中关村一区七园中的两园也在朝阳区，这大大加快了朝阳区农村城市化，城市现代化和区域国际化的进程。

朝阳区辖区总面积 470.8 平方公里，下辖 21 个地区办事处（乡），21 个街道办事处和一个筹备处（东湖），310 多万常住人口，其中户籍人口不足一半。朝阳区拥有完善的基础设施，聚集了除俄罗斯和卢森堡之外的所有外国驻华使馆，成为北京市对外交往的视窗区。人

¹ 数据来源：北京市 2007 国民经济和社会发展统计公报，北京市统计局，2008。

民日报、中国日报、北京青年报、中央电视台、北京电视台等知名国内新闻机构多驻朝阳区。VOA、BBC、CNN、美国时代华纳、香港凤凰卫视等国际知名媒体也已经或将要在朝阳区落户。驻京的国际金融机构也有许多家选址在朝阳。

由此，朝阳区兼备了贫富差距大、流动人口多、城市化任务重等多重特点。尽管如此，朝阳区委区政府在中央和全市的领导下，各项工作都争创一流，凭着“人无我有，人有我优”的精神，综合实力持续位居全市前列。比如，朝阳区不仅于1998年在全市率先推出农村社会救助制度，而且于2004年提前实现城乡社会救助制度并轨，取消城乡最低生活保障线的二元化。再比如，朝阳区领导深刻意识到强区战略发展中人才的关键作用，在2006年启动了“首都高校博士生进朝阳”挂职实践项目，为广大的首都高校博士生提供了广阔的理论联系实际的空间。同时，也让更多的人才热爱朝阳，宣传朝阳，为朝阳献策献力，与朝阳共同发展。此项活动受到北京市的高度好评，并于2007年在全市所有区、县推广。

朝阳区现行社会救助政策主要包括基本生活救助，临时救助，就业救助，医疗救助，教育救助，法律援助，住房救助，残疾人救助等（详见附表2）。以下五个方面曾被形象的称为社会救助中的“五个确保”。

第一，确保每一个困难家庭能享有最低生活保障，并实现动态管理下的“应保尽保”。

朝阳区目前的最低生活保障（简称低保）主要覆盖两大类对象，即民政传统救助对象和一般救助对象。在城市中，民政传统救助对象包括原国民党人员、返城知青、老归侨、精简老职工和三无人员。农村的传统救助对象包括原国民党人员、精简老职工、五保户和优抚对象。一般救助对象包括法定劳动年龄段内人员、法定劳动年龄段外人员、无劳动能力人员和城市生活困难补助人员四类。在城市低保对象中，除法定劳动年龄内有劳动能力人员外，均享受粮油帮困补贴。

2007年，区里进一步扩大了救助对象的范围，将低保边缘家庭（人均收入高于低保标准但低于北京市最低工资标准的家庭）中患特病（艾滋病）人员纳入最低生活保障；并将刑事解教人员中未办理单落户的困难人员纳入最低生活保障范围。

对家庭人均收入高于北京市最低工资标准、无固定性收入的重残无业人员每月给予相当于低保标准的生活困难补助（家庭收入不封顶）。

朝阳区目前的最低生活保障标准是月人均收入370元，每年随经济状况和物价水平进行调整。按照分类施保原则，共分为四种，也就是在低保标准基础上乘以不同的系数。

系数为1的人员主要针对法定就业年龄段内有劳动能力的人员，属于最低保障类别。系数为1.15的人员包括：城市三无，农村五保，享受城市低保待遇的老归侨，民政部门管理的因公（病）致残返城知青。此类人员属于最高保障类别。系数为1.1的人员包括：上述以外的传统民政对象，享受城市低保待遇和生活困难补助的70岁以上的老年人。享受城市低保待遇的16岁以下的未成年人（含16岁以上全日制在校学生）。具有本市正式非农业户口，享受城市低保待遇的重残人和家庭月人均收入低于最低工资标准、高于本市当年城市低保标准，且持有残疾证，生活不能自理的重残人。其他人享受1.05的系数。¹

调研期间，笔者主要考察了1997-2007年间朝阳区低保的变迁情况。以2007年9月为例，朝阳区共为13313位城市居民和1545位农村居民提供了最低生活保障，总支出达395.5万元（见表6）。

表6 2007年9月朝阳区低保情况

¹ 本计划所涉数据均来自朝阳区民政局社会救助科和低保中心。

报表计量单位:人/户/元

单位名称	城市低保			农村低保			合计		
	户数	人数	金额	户数	人数	金额	户数	人数	金额
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
亚运村街道	123	263	61387.60	0	0	0.00	123	263	61387.60
小关街道	136	273	72912.96	0	0	0.00	136	273	72912.96
安贞街道	157	333	90519.20	0	0	0.00	157	333	90519.20
和平街街道	206	425	120251.64	0	0	0.00	206	425	120251.64
香河园街道	93	181	43457.98	0	0	0.00	93	181	43457.98
酒仙桥街道	341	715	203421.41	0	0	0.00	341	715	203421.41
左家庄街道	257	527	134052.28	0	0	0.00	257	527	134052.28
麦子店街道	45	94	28053.49	0	0	0.00	45	94	28053.49
三里屯街道	258	532	163130.64	0	0	0.00	258	532	163130.64
团结湖街道	120	212	61743.42	0	0	0.00	120	212	61743.42
六里屯街道	339	738	207085.80	0	0	0.00	339	738	207085.80
朝阳门外街道	102	199	54913.02	0	0	0.00	102	199	54913.02
呼家楼街道	199	395	111201.35	0	0	0.00	199	395	111201.35
建国门外街道	139	276	77635.73	0	0	0.00	139	276	77635.73
八里庄街道	337	718	199247.21	0	0	0.00	337	718	199247.21
双井街道	433	965	233383.40	0	0	0.00	433	965	233383.40
劲松街道	402	876	247872.10	0	0	0.00	402	876	247872.10
首都机场街道	42	75	20933.57	0	0	0.00	42	75	20933.57
垡头街道	121	270	73504.01	0	0	0.00	121	270	73504.01
潘家园街道	337	745	187649.60	0	0	0.00	337	745	187649.60
望京街道	163	398	97939.18	0	0	0.00	163	398	97939.18
大屯地区	69	140	36734.91	0	0	0.00	69	140	36734.91
南磨房地区	217	459	121855.28	3	3	1105.50	220	462	122960.78
太阳宫地区	87	195	58301.70	2	3	784.00	89	198	59085.70
高碑店地区	226	504	124775.39	3	4	1105.50	229	508	125880.89
将台地区	79	171	44675.19	20	27	9000.99	99	198	53676.18
来广营乡	38	72	19114.99	14	22	6772.60	52	94	25887.59
奥运村地区	62	118	32722.87	0	0	0.00	62	118	32722.87
东坝乡	78	189	49629.17	82	174	36484.39	160	363	86113.56
金盏乡	43	116	21055.41	112	202	47263.13	155	318	68318.54
平房乡	79	185	43110.70	44	75	19595.15	123	260	62705.85
王四营乡	28	71	15339.52	37	56	13140.50	65	127	28480.02
十八里店乡	87	236	60147.03	49	84	21957.17	136	320	82104.20
小红门乡	155	389	108588.44	110	246	70467.14	265	635	179055.58

黄港乡	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00
崔各庄乡	45	113	30386.40	67	116	31810.44	112	229	62196.84
孙河乡	12	28	6875.44	40	58	13496.32	52	86	20371.76
南皋乡	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00
东风乡	88	197	55029.59	2	2	759.00	90	199	55788.59
常营乡	53	136	36454.32	92	216	56236.30	145	352	92690.62
三间房乡	179	360	94010.22	10	18	4781.31	189	378	98791.53
管庄乡	128	273	66248.46	23	45	11263.09	151	318	77511.55
豆各庄乡	16	33	8916.57	42	74	14695.77	58	107	23612.34
黑庄户乡	37	72	19793.47	73	120	29812.15	110	192	49605.62
朝阳区低保中心	46	46	20440.50	0	0	0.00	46	46	20440.50
合计	6202	13313	3564501.16	825	1545	390530.45	7027	14858	3955031.61

数据来源：朝阳区民政局社教科

第二，确保每一个困难家庭的子女都能享受基础教育。

对困难家庭学生分学前教育、义务教育、普通高中和职业高中四种进行教育资助和费用减免。凡具有北京市户籍，在我区公立学校和体制改革校、公立幼儿园就读的城乡低保家庭学生、工读学校学生、特殊教育学生（含随班就读学生）、享受社会优抚待遇家庭的革命烈士子女、孤儿以及家庭经济困难的学生均可享受资助。

对学前教育阶段，符合资助条件的3—6岁幼儿有入园需求的，优先考虑入户口所在区域内的国办园，并享受每月免缴保育费和托补费。符合资助条件的3—6岁没有入园需求的幼儿，可定期免费参加国办园办的早教基地的亲子活动。

对义务教育阶段，符合条件的学生可享受减免杂费、教科书费、住宿费，助学补助、伙食补助等资助。向符合减免条件的学生每人每年提供300元助学补助。住宿学生（不含随班就读的残疾学生）向学生每人每月发放100元伙食补助。凡学生家庭人均收入高于最低生活保障线100元之内的家庭经济困难学生每人每年享受150元助学补助，且杂费减免50%，住宿学生住宿费减免50%。进一步完善了“两免一补”政策的范围。自2007年秋季起，凡在区公办义务教育学校就读的有本市户籍的学生免收杂费，其中本市农村户籍学生免交教科书费。

对普通高中阶段，实施助学金制度。城乡低保家庭学生享受甲等助学金，即每人每月发放助学金100元，并减免学费、住宿学生减免住宿费。家庭人均月收入高于最低生活保障线100元之内及优抚待遇家庭学生、残疾学生享受乙等助学金，即每人每月发放助学金60元，学费、住宿学生住宿费减免50%。

对职业高中阶段，实施政府奖学金和助学金制度。凡具有本市正式学籍、具有本市户籍（或纳入北京市中等职业学校统一招生计划录取的铁路、艺术和体育外地生源）的全日制在校学生可申请奖学金，标准为每生每年2000元，以学校为基本单位评定。享受奖学金的人数可占全校实行本办法学生总数的5%。北京市中等职业学校国家助学金分为三等：一等国家助学金每人每年4000元，用于资助享受城乡居民最低生活保障待遇和生活困难补助的重残人家庭、享受社会优抚待遇的革命烈士子女和孤儿的学生；二等国家助学金每人每年1800元，用于资助农村户籍及就读农林类专业的学生；三等国家助学金每人每年500元，用于资助未享受一、二等国家助学金的其他学生。

继续实施扶残助学工程，对贫困残疾人子女在校高中生和贫困残疾人高中生（含中专、技校）每人每学年补助 500 元。

第三，确保每一个困难家庭的患病者能够享有最基本的医疗救助。

朝阳区率先在北京市实现城乡医疗救助制度并轨，将事前、事中与事后救助结合起来，建立相互衔接的医疗救助制度；将未享受低保、无医保待遇的无业持证重度残疾人纳入医疗救助范围；对参加城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的城乡特困人员，取消了享受医疗救助的 500 元起付线；率先在全市对城乡无任何社会保险的低保对象、持证重残人在政策规定范围内实行定点医疗机构垫付 50% 医药费。

资助享受本市城市居民最低生活保障和生活困难补助待遇的城镇无医疗保障老年人、学生儿童，以及相关退养人员和退离居委会老积极分子参加城镇居民基本养老保险，个人缴费由所在区县财政给予全额补贴，标准为无保障老年人 300 元/人/年，学生儿童 50 元/人/年。

第四，确保每一个诉讼困难的群众都能得到及时的法律援助。

将请求给予工伤待遇、因交通事故引起的人身损害赔偿、因家庭暴力行为引起的民事权益及其它符合法律援助条件的案件纳入援助范围。将农民在劳务方面因签订、履行、变更、解除和中止合同导致利益受到侵害，因所购种子、化肥、农药、饲料等农业生产资料质量低劣导致经济受到损失，因遭受家庭暴力、虐待、遗弃导致合法权益受到损害等情形纳入法律援助的范围，进一步扩大我市农村地区法律援助的覆盖面。

申请法律援助的公民能够证明符合下列条件之一的，视为符合经济困难标准，可以简化程序，不再进行法律援助经济状况审查。包括：农村“五保”供养对象；养老院、孤儿院等社会福利机构接受政府供养的人员；申请支付劳动报酬和工伤赔偿的农民工；重度残疾无固定生活来源的人员；人民法院给予司法救助的人员。

保障执行难案件中生活困难当事人的基本生活。将法律援助作为政府责任，县级政府设立法律援助机构，司法行政机关监督法律援助工作，保障经济困难的公民获得必要的法律服务。

第五，确保每一个困难家庭的老人和妇女能够得到志愿和互助服务。

推广居家养老工程，以社区服务为依托，社会福利机构为辅助，对 60 岁以上的困难老人、独居老人，困难劳模、困难归侨和 80 岁以上的生活半自理或不能自理的老人给予政府补贴。

充分发挥区志愿者联盟和慈善部门的作用，规范社会组织管理工作，整合社会资源。全面开展扶贫济困、互助帮扶、法律咨询、心理慰藉等社会救助活动，为残疾人、纯老人家庭及敬老院等公益性机构提供医疗保健咨询、心理咨询等服务。

其他救助。

在与社会保障部门的共同合作下，针对“零就业家庭”制定了相关的扶持政策，加大对就业困难人员的就业扶持力度。不仅为低保户及上述家庭劳动力提供免费职业培训，而且在实现就业后给予最长五年期的社会保险补贴。为鼓励低保人员的就业积极性，还实行了三年期的就业渐退政策，即在实现就业后的三年内，逐渐减少低保金待遇，而不是在赚取工资后立刻取消原来的社会救助金，这被称为就业补贴。前 12 个月补贴标准按照申请时当年北京市最低生活保障金标准计算，第 13 个月起，按照申请时当年北京市最低生活保障金的 50% 计算。

实施小额担保贷款财政贴息政策，对象包括：具有本市户口，在法定劳动年龄内，持有

劳动和社会保障部门核发的《再就业优惠证》的城镇登记失业人员、持有有效《毕业证书》且尚未就业的大学毕业生、持有复员（转业）军人自谋职业证明尚未就业的复员（转业）军人、在劳动和社会保障部门办理了转移就业登记并持有劳动和社会保障部门核发求职证明的农村转移劳动力。

对家庭人均收入高于北京市最低工资标准、无固定性收入的重残无业人员每月给予低保标准的生活补助（家庭收入不封顶）。凡具有北京市户籍，年满 60 周岁及以上城乡无社会养老保障的老人，08 年起每月可领 200 元福利养老金。将征地超转人员生活补助提高 8.87%（最低 675 元/月）、医疗待遇报销比例提高到 80%（封顶 12 万元）。

加大了住房救助和临时救助力度，将符合廉租房申请条件的贫困家庭纳入社会救助保障范围，补助标准提高到每人每月每平米 40 元。将辖区困难职工、辖区困难官兵、暂住一年以上的外来流动人口中的困难人员纳入临时救助体系。

三、政府福利计划的国际比较及分析

1、政府福利计划的国际比较

1) 总体比较

在全球视野中，政府直接将收入或服务分配给个人或家庭的基本机制有三种：

第一，普惠性福利，独立于收入水平或就业状态，直接将福利发放给属于某一共同体的所有公民。也称“社会分红”或“基本收入”。

第二，社会保险，通常以就业或缴费为前提。

第三，审查性福利，需要对受益者的现有状况进行审查，合格者才能享有。

这三种机制的边界可以自然跨越，从而实现互相过渡。如前所述，完善全民社会保险是我国的当务之急，因为现有的保险覆盖率较低。如果政府不仅强制全民保险，而且免费为全民保险，则过渡为第一种普惠性福利。如果审查性福利的条件越苛刻，则与前两者的差异越大。从朝阳区的福利计划可以看出，我国目前实施的社会保险外的福利计划多属于第三种，带有严格的审查程序。

审查性福利本身还可以进一步作以下区分：

第一，贫困审查福利与收入审查福利，后者的审查标准是单一的。

第二，现金福利与实物性福利，后者包括廉租房福利。

第三，面向全民的审查性福利与面向特殊群体的审查性福利，后者包括老人、残疾人、孕妇等的审查性福利。

对OECD国家的社会救助研究发现，审查性福利在所有国家的重要性都在不断增强，无论支出份额还是申请人数。但提供的形式和结构也存在巨大的差异。但主要的差异在福利水平、政府负责机构的层级和机制的统一性与否三方面。¹

在福利水平上，OECD 各国及国内各地区都存在较大差异，后者主要因为家庭类型不同及房屋成本的巨大差异。即使如此，最高福利水平的国家要数瑞士、卢森堡、荷兰等北欧国家和澳大利亚。美国相对福利水平比较低。

在中央和地方的责任上，有些具有国家统一的机制、审查规则和支付水平，如英国。而有些国家完全是地方政府负责，如挪威和瑞士。还有些国家是中央有总的管理部门，但具体责任完全由地方承担，甚至由不同的部门管理。从程序上，申请和支付方法基本相似，但监

¹ 见 OECD 报告，1996。

督和控制腐败的机制则与各国自身的宪法和法律体制有很大联系。

在机制的统一性问题上，OECD 国家也有很大的不同。如美国虽然总体福利水平较低，但其机制的复杂性却较高。各种审查性福利计划与税收结合在一起，形成各种减免和抵扣，这也是美国报税令人头疼的原因之一。欧洲一些国家的福利机制不统一，分别面向不同群体的机制较多，在给定人口规模下，各国都需要考虑适合自身机制的管理成本。

2) 中外比较

与 OECD 国家相比，我国的福利计划呈现出很大的不同。

第一，中国目前没有按照家庭人口规模缩减福利总额，而是简单的以福利标准乘以总的家庭人口数作为限额。这是我们在机制上趋于单一的表现之一。原因我想至少有几个：首先，1979 年以后中国严格执行计划生育政策，各家庭的未成年孩子数量一致。其次，中国素有几代同堂的居住习惯，即使如今城市家庭越来越小型化，但人均居住空间的客观限制使得我们的政策并未按照家庭人口的增加而缩减总福利的规模效应鼓励单立户。再次，我国人口基数大，如果引入非常复杂的分类规则，且施以不同的标准（如与所得税抵扣挂钩），执行成本非常高，且需要完善的电子化配套措施，这在目前还达不到。最后，我国在实践中逐渐允许老年人、刑释解教人员等单独立户，从而减轻低收入家庭的负担。

第二，我国福利计划的审查属于资源审查，即包括收入、财产、亲属可靠性及借贷状况等综合审查。这也有两点含义。首先，因为我国的就业和收入统计体制尚需完善，对家庭成员的收入核算难以准确进行。所以辅以其他综合条件共同审查，更容易确定目标群体。其次，这种审查方式无疑属于资源耗尽型，即取得福利的条件是极其苛刻的，家庭几乎不能保留有任何多余的资源供可持续发展，从而使贫困的长期性问题同时具有了主动和被动双重色彩。

第三，我们虽然近几年也实施了分类施保，福利标准是在基本数额上乘以 1.0、1.05、1.10 和 1.15 三种系数。没有针对单亲家庭的单独项目，都纳入统一的机制中。成年男女，无论是否有未成年子女，都在审核后享有相同水平的保障，老人也是一样。

第四，中国明显的出现各部门交叉管理的问题，突出信息共享的必要性。例如廉租房由房管局负责，法律援助由司法局负责，失业者津贴由人力资源与社会保障部负责，教育救助由教育局负责，残疾人还有单独的负责单位——残联……。民政部门负责采集基本的家计调查信息，但有时各部门也单独进行调查。这也是近年来成立社会救助联席会制度的原因。试图通过区域统筹协调，节约资源，减少重复救助和漏损人群，优化福利资源的配置。

即使如此，调研分析显示，我们的福利受益者的发展变化与 OECD 国家还是相似的。例如，随着老年人福利的普及，其申请福利救助的比例不断下降。而由于市场化和全球化的推进导致的年轻失业人员的比例不断上升。同时，由于残疾、离异等特殊原因申请福利的人群比例上升。单身男女也逐渐增多，尤其是刑满释放人员被纳入政策范围之后。

2、政府福利计划的特点

从朝阳区的福利计划实践可以看出，现有机制存在以下突出特点。

1) 受助者层面

第一，劣势集聚。通过实践中对社会救助对象群体的分析发现，弱势群体普遍存在着劣势集聚现象。即很多人不仅在收入上贫困，而且身体健康或情感上也存在着巨大的劣势，各种劣势之间互相影响，形成恶性循环。

第二，贫困陷阱。现有社会救助机制对贫困家庭的边际收入实施极高的税率——随着收

入的增加,社会救助金额相应减少,不利于受助者积累收入和财产,从而长期徘徊在贫困的边缘。这不仅与“创造条件让更多群众拥有财产性收入”的十七大精神相矛盾,而且使部分贫困者成为社会救助的被动依赖者,这通常被称为“贫困陷阱”。¹

第三,领取者不足问题。这并不是说资源充分的意思,而是指在严格审查标准下,很多家庭会选择持续贫困而不去申请政府福利。最主要是因为羞耻感,还有忽略信息或程序失误等原因。

2) 制度层面

第一,救助范围亟待突破。基本生活救助,尤其是最低生活保障制度是其他各种社会救助的基础,可称为第一层次的救助,目前受益人数有一万六千左右。其他救助大都以第一层次作为审批门槛,使各种受助项目相对集中于有限的人群——即低于最低生活保障线的人群可以同时享有多项救助。虽然政府正在积极地将低保边缘群体、驻区困难职工、驻区困难官兵、暂住一年以上的外来流动人口中的困难人员逐渐纳入临时救助、法律援助等服务范围,但真正受益的群体仍然有限。

第二,目标与成本的两难困境。社会救助最基础的是最低生活保障制度,目前实行补差方式,即任何申请者都必须经过严格的经济状况调查,最终按照核定的收入总额与最低生活保障标准的差额进行补贴。经济状况调查在我国其它制度尚未健全的状况下,非常难以执行。需要大量的社会工作者多次入户调查,长期监督,执行成本较高。社会救助享有者必须经过公示程序,并附有定期参加公益性劳动等强制性规定,由此带来的心理成本是许多贫困者难以接受的,更不利于其下一代的健康发展。如果将救助限定在有限的人群,审核成本必然上升,不可避免的结果是部分不符合条件的人(即不是真正的贫困者)得到救助,影响社会救助政策的实施效果。如果降低审核难度,就将减少目标人群的条件限制,从而扩大受助人数量,增加财政成本。

第三,应对贫困的措施多,消除贫困的措施少。目前的社会救助政策多是“头痛医头,脚痛医脚”,从源头上有效地消除贫困的措施较少,这样就无法解决贫困的代际传递问题。而且随着社会的发展,社会救助的财政负担将不断增大。

这些特点不仅存在于我国,而且是所有审查性福利计划面临的共同问题。这些特点在很大程度上促进了近年来全球福利运动朝着普惠性发展的趋势。

3、一项社会救助比较研究

日本的一项研究——比较社会救助领取家庭和低收入非领取家庭的情况,²对我国社会救助政策有一定的借鉴意义。

在关于单亲妈妈家庭的比较中发现,未领取救助的低收入家庭中,很少有体面的生活——大多数暴露于噪音,日晒,风吹,潮湿,漏雨的屋顶中;房子缺乏浴室,没有卫生间,厨房和卧室没有分开……尤其,在购买报纸,多样性食物,购买衣服等方面,他们远低于领取救助的单亲家庭。而且,在工作关系方面,多数人承受着更少的假期,更多的夜班,和不规则的轮换,加上更压抑的工作条件。很多人对自己的生活都表示不满意。

但对于非领取救助者单亲家庭来说,也有积极的方面。尤其在社会关系方面。他们喜欢交朋友,和亲戚或邻居在一起,从事对未来有益的活动。大多数人参加孩子生日晚会,享有阅读、看电影、卡拉OK、写信、开车、上网或移动电话等活动。大约一半的家庭偶尔存

¹ 杨文举, 贫困陷阱理论研究新进展, 经济学动态, 2006 (5)

² Committee of Research and Analysis on Social Life (2003): *Report on Research and Analysis on Social Life in Japanese*.

钱，尽管数量非常小。对于未来的孩子计划，打算送子女入大学或大专的比率与父母双全的低收入家庭一样高。

对于领取社会救助的单亲家庭来说，情况则完全不同。生活条件和住房方面，他们也面临严酷的现实。仅有一小部分家庭拥有充足的被褥床单，假日衣服，正式礼服，礼物交换，网络，和孩子外出，生日晚会和宗教仪式。而且接受救助者对生活的满意度高于未领取救助者。

同时，领取社会救助的单亲家庭在食物、住房、水电费、家具、衣服、鞋子上的平均花费超过未领取救助的家庭。对教育和交通的消费水平远远低于未领取救助家庭。计划送孩子上大学或大专的家庭比率远远低于未领取救助的低收入单亲家庭。而且，他们经历更多的拒绝工作或解雇，拥有广泛社会关系的比率尤其低。

这说明在比较福利计划的优劣时，不能采用单一的物质或精神指标，而要综合考察促进人类自身可持续发展真正有意义的衡量标准。

四、其它福利计划及比较

以减贫为目的的福利计划并非由政府独自承担，很多社会力量都参与其中。本报告以案例方式介绍了较受关注的小额贷款计划、慈善项目计划和合作社计划，并将其与政府的社会救助性福利计划进行比较。比较的标准采用阿马蒂亚·森的能力平等理论的指标化方法。

1、小额贷款计划

穆罕默德·尤努斯因在全世界推行小额贷款计划而获得 2006 年诺贝尔和平奖，被称为穷人的银行家。这个计划与前两个不同，是一种市场化行为，因此我们选择一个个案来描述此种机制，这是关于穆菲亚·哈吐恩（以下简称穆）的例子。¹

穆是吉大港以北的默沙来地区的一个格莱珉的贷款者，她是 1979 年末加入格莱珉的，那年她 29 岁。此前，他的生活一直十分辛酸。年由出嫁，多子，多病，离婚……经常遭受饥荒折磨，以乞讨为生。1979 年，她加入了格莱珉银行，借了 500 塔卡，开始了她曾经做过的竹制品加工营生。当她偿还了首批贷款时，他感到自己得到了重生。1980 年 12 月 25 日，她得到的第二批贷款是 1500 塔卡。虽然有时在竹制品销售淡季她会错过分期付款，但在收割季节经济状况好转时，她总是能赶上来。

在加入格莱珉银行的头十八个月里，穆为自己和孩子们没了价值 330 塔卡的衣服，还有价值 105 塔卡的厨具。这些都是她离婚十五年来从没有过的奢侈品。她和孩子们能够更规律地吃上饭，食物也更有营养了。她们从来不吃肉，但常常能吃上蔬菜，偶尔的，它会从市场卖点干鱼来开开斋。穆是成千上万原先只能以乞讨为生的人们之一，由于他们能从格莱珉银行中获得贷款，现在都过上一种有尊严的生活了。

格莱珉银行对穆采用的贷款偿付机制为：贷款期一年；每周分期付款；从贷款一周后开始偿付；利息是 10%；每周偿还贷款额的 2%，还 50 周；每 1000 塔卡贷款，每周付 2 塔卡的利息。

在象孟加拉这样极端贫困的地区，脱贫被定义为：有一个有锡顶的房子；家里所有的成员都有床或吊床；能得到安全的饮用水；有卫生的公共厕所；所有的学龄儿童都在上学；过冬有足够的御寒衣物；有蚊帐；有一个家庭菜园；不短缺食物，甚至在一个很困难的年头的最困难时期也不短缺；家里所有的成年成员有足够的赚取收入的机会。

¹ 本案例有关资料均来自以下书籍，不再一一注释。

穆罕默德·尤努斯，穷人的银行家，三联书店，2006.6

尤努斯也在发达国家推行了他的计划，全程基金就是一例。用他自己的话说：“……见证了美国的福利法是如何一直甚至是阻碍领取福利救济者去就业工作的。那些领取福利救济者变成了囚徒，不仅是被贫困所囚禁，还不能接受人们的帮助；如果他们挣到一美元的话，就必须马上向福利机构申报，并被从下一笔救济中扣掉；领取救济者不被允许从任何机构借钱。事实上，根据当时的伊利诺伊州法律，像全程基金这样的小额贷款项目是根本不许接近领取救济者的。妇女自雇规划必须去与福利机构进行协商，以争取得到一个特许的施予权。为了争取得到州政府的批准，使全程基金得到三年实验期的法律豁免，我去那个州立福利机构作证，说明贷款确实可以帮助穷人摆脱救济。经过漫长的谈判，以利诺伊州批准了一年的豁免权。此后，这一豁免权需要每年更新一次。多亏全程基金的成功，伊利诺伊州修订了法律，现在已经允许领取救济者们借钱了。”

“……美国城市穷人与穷国乡村的穷人的区别在于他们不做养鸡、脱粒之类的活计，但是他们清楚地知道如何挣钱。他们对自己的技能都很自信，他们的创造力给我们留下了深刻的印象。有人贷款买了配料和轻便烘炉，制售咖啡饼；有人以讲故事闻名，制成录音带在邻里的店铺销售；还有人设计了一些衣服，在他们合伙租的店铺里销售。”

2、慈善项目计划

慈善项目计划是由慈善组织出资，选取合适的人群进行脱离贫困的实践。虽然，很多国家都有慈善组织直接捐赠现金给个人或家庭甚至组织以应对贫困的现实，但这里我们选取乐施会在巴基斯坦农村进行的种植玫瑰的减贫项目。¹

1994年，乐施会在巴基斯坦某村庄投入了23465卢比的资金，从事一项有投资价值的活动。这项资金不是直接交给当地的组织管理，而是由乐施会派出项目主管，对计划承担直接责任，全程监督项目开展。

这是一个有280户居民的农业村，人们信仰穆斯林或印度教，村庄靠近主要公路。1983年，成立了一个男性村民组织（VO），到1996年拥有160名成员。1994年成立了一个妇女组织（WO），共有105名成员，其中30-40名活跃分子。这两个组织都要求每月交会费，并收到来自国家NGO的援助。

乐施会选择了妇女组织，因为此组织在当地的一次会议上表示她们希望妇女从事一些营利性项目，同时她们希望能扩大机构能力来管理这些项目。活动的具体规划和参与者由WO和乐施会主管等在一系列会议中确定。

经过土地测试，玫瑰种植被选定为最终项目。参与者的选择主要依据经济需求，包括低收入，多子，其他家庭成员没有工作等。最终的成员包括六名妇女，四名男子，年龄介于20-38之间。其中有两对夫妇，两个寡妇，所有人均无工作。只有三人不是VO或WO的成员，因为他们交不起会费。除男、女管理者具有本科学历，不属于穷人外，其余妇女都不识字，男子也仅有两人会写字，这些都是贫困者。

在此过程中，从土地测量，技术支持，到寻找花环买主，利润分配等，都由参与者共同决定。即使有成员由于生病或怀孕等不能工作，有效管理仍能保证工作持续性。他们安排了每个人的替代者。例如，丈夫帮妻子做相应的工作。有一男子另外找到工作，其妹妹代替了他。

土地采用租赁方式，期限为四年，即1995-98。乐施会提供一笔16000卢比的循环贷款，由WO管理，用于土地平整，玫瑰苗购买，租赁土地，购买文具和肥料等。水是免费的，

¹ 关于此项目的资料均来自于以下书籍，不再一一注释。

Alkire, Sabina, *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, World Bank, 2002.

初始种植费用包括全部肥料。

表 7 玫瑰项目支出

成本	1995	1996	1997
种植费用	14064	5360	
文具费用	286		
土地租金	5400		
税收			200
偿还贷款		10000	
总额	19750	15360	200

在此项目中，有四个相互交叉的小组。种植者负责播种，浇水和除草。另有采摘者，编花者和销售者。根据劳动时间及频率计算人员工资。销售者分享 40% 的利润，编花者拿固定工资。剩余的由成员和 WO 共享。

表 8 工资情况

	1995	1996	1997
销售者	12003	18149	17920
编花者	2317	3650	4480
采摘者	2496	2773	3210
成员	4160	4622	5200

虽然看似收益较小，但很成员都成为家里的主要经济支柱。

在项目开始的最初的三个月里，会议，评估，技术可行性评估及土地平整都要进行，项目主管每月实地访问一次，为期三天，总成本颇高。1995 年 3-11 月期间，项目主管每六周访问一次。1995 年 12 月以后，每季度召开一次会议，大约 3 小时。乐施会对为期三天的访问者的交通、工资和补贴为每天 16000 卢比，对其他访问者补贴为每天 6000 卢比。

由于玫瑰种植和销售具有较强的季节性，加之成员在第一年的技术不熟练，乐施会的投入非常巨大，超过了预算总额。

表 9 收入和利润分享

	1995	1996	1997	1998
收入	2000	31140	36797	62880
利润分享	2000	886		53000

表 10 玫瑰种植的内部收益率（1995-1998）

工资水平	内部收益率		
实际支付	54%		
影子价格	排除乐施会成本	包括乐施会成本	包括乐施会和分配权重 2.5
每小时 7 卢比	64%	-41%	14%
每小时 10 卢比	36%	-52%	7%
每小时 12 卢比	20%	-60%	2%

3、合作社计划

本节选择蒙德拉贡合作社作为案例，分析合作社对于减贫的意义。¹

1941年，一个名叫唐·何塞·马丽亚·阿里兹曼蒂——阿里埃塔传教士，来到西班牙的一个小镇蒙德拉贡，在他的带领下，创造了合作历史上的一个奇迹。

1943年，在当地社区的支持下，创办了一所技术培训学校，第一批学员有20人。

1947年，第一批学员毕业，其中11名边工作，边上夜校深造。

1948年，“教育和文化同盟”成立，培训学校获得合法地位。

1952年，前述11名学生，在工程学院毕业。后其中5人决定自立，实践“诸生产要素中劳动为首”的思想，组建了乌尔格公司，这是蒙德拉贡的奠基性企业。

1954年，买下一个小车间，开始生产。期间，根据有关合作组织的法规，以及在两位独立的法律专家的帮助下，用了两年的时间制定出一部企业章程。

1956年，在蒙德拉贡建造一家新工厂。企业开始发展扩大，同时也出现了其他合作企业。并且都面临一些基本的问题。

1959年，乌尔格等合作组织正式组建了联盟，并且成立了二级合作组织——“人民储蓄银行”，地位是一种支持性组织，对其他合作社提供技术、资金和管理。联系的纽带是联盟合约。

到70年代末，蒙德拉贡集团已经拥有了一套现代技术教育体系和以15000多名合作成员为劳动大军的70多家合作工厂，以及有93家分行和30万的存款账户。

1991年12月，在合作社成员大会上，Mondragon Group后更名为Mondragon Corporacion Cooperativa。

蒙德拉贡创始人唐·何塞的理念和思想给蒙德拉贡合作社带来了深远地影响：他坚持从不使自己“受教条的奴役”，“现实高于教义”，并且希望通过合作社来实践“教育与劳动大众相结合的思想”：自我改善之路必须对所有的阶层都是开放的，但这要通过一种正常的、社会化的途径，即严肃而持之以恒的劳动。但合作社的成功实践并非单单有这种价值理念就可以实现的，它需要很多细致的研究和付诸行动上的努力。

合作社的建立者必须弄清楚什么样的条件可能有利于成功，什么样的条件会导致失败。要想满足以资本和劳动共同为基础的新型合伙制的需要，必须具备什么样的法律、经济和财务的构架呢？这与资本主义企业截然不同。在两位独立的法律专家的帮助下，他们用了两年多的时间制订出一部企业章程，建立起了一套准则。而这套准则的深度要远远大于法律的要求。

为此我们必须克服比法律问题更严峻的困难……从一开始，我们就铭记着现代企业的要求，接受了一种从经济、技术和财务各方面看都可使企业保持发展活力的准则；并且并非使企业像一个二流经济实体那样仅适合于有限的活动领域，而是使它成为一个适应所有经济部门的实体。这一点会给我们带来很深的思考。一般认为，合作社在严峻的市场竞争环境下，生存能力不足。合作社是弱者的联合，在与资本主义企业的竞争中处于守势。但从蒙德拉贡成立之初，就已经宣告自己在未来的发展中，要处于进取姿态，要创造在所有经济环境下的竞争能力。

蒙德拉贡合作社所确立的目标是就业保障与争取企业自治。

事实上，早期5位创建者已经接受了8年的专业技术教育，从个人角度考虑，他们完全可以实现非常优裕的生活，他们自立并创建合作社，是为了实践“诸生产要素中劳动为首”的思想。利润是手段而不是目标，这是合作社与资本主义企业最显著的不同。2000年的就业创造率，占巴斯克地区的3.5%，单以工业部门论，占7.7%。在临近省份分别是1.2%和

¹ 汉克·托马斯，克里斯·劳甘，蒙德拉贡——对现代工人合作社的经济分析，上海三联书店，1991。本节所用资料来自本书及清华大学公共管理学院博士研究生王东宾对合作社资料的整理稿。

2.2%。就业保障一直被认为是蒙德拉贡的最大优势。

蒙德拉贡在教育、工业和银行业方面取得了长足的发展，教育体系是整个合作组织中最重要特点。蒙德拉贡是以教育为起点的，1943年，创始人唐创立了技术培训学校。随后教育体系的完善与发展，一直伴随着蒙德拉贡集团的发展。1966年，建立阿来合作社（生产实践学习合作社），并于1970年独立。1977年，建立埃柯兰研发中心，为基层合作社提供技术支持。类似于人民储蓄银行在各级合作社的地位，在这些教育和研发合作社之上，还有一个支持性组织，即教育和文化联合会。在70年代末，联合会控制了38%的幼儿教育，20%的中小学教育，35%的高中和大学预科教育，以及近50%的初等、中等和高等技术教育。目前，蒙德拉贡集团拥有3家研发中心，并支持蒙德拉贡大学。

“良好的教育应该既是理论性的又是实践性的……当他全神贯注于这样的实践活动时，他就会产生一种美好的想象力，通过这种想象力，他可能会调整他的设计和计划。”

教育，特别是终身教育体系，对于合作组织的发展至关重要。其目的在于首先是让社员学习合作价值观，第二是让社员掌握技能。而终身教育的目的在于一是更新合作成员所掌握的技能，二是弥合两代社员间可能产生的价值分歧。因而，在60年代，蒙德拉贡就已经建立了终身教育体系。中国早期的合作主义研究者，也注意到这个问题。如陈振汉在1935年详细研究了浙江省合作事业的发展，其中指出：

“合作社成立以后，亦应有10年之辅导，方足以语长成。故此类指导员负责綦重，应遴选大学毕业学生充之；其专门训练期间亦应酌量延长，或为1年，或为2年。……于合作教育外，平民教育尤不可忽视之。”

在20世纪30年代，当时的民国政府教育部规定“农村经济及合作”为各级师范类院校的必修课程。

4、能力发展与福利计划比较

应对贫困的宗旨应是建立消除贫困的长效机制，而不仅仅是贫困的应对机制。为此，要从人的发展视角入手，提高人们对发展的意识。人的发展是与人的能力息息相关的。

阿马蒂亚·森开创的平等研究的能力方法不同于以往的社会学研究传统，后者集中于生活机会在不同阶层、等级或群体中的分配。¹也不同于以德沃金和罗尔斯为代表的平等范式，主张人们应该得到平等的资源或基本善。更不同于功利主义研究范式，主张用效用等主观指标定义价值。而是以能力为核心评价域，认为社会正义在于人们拥有平等的能力。

人的发展是指人们拥有对更美好的生活的选择权，为此他们必须提高教育、健康以及风险管理的能力。人们因为偏好不同，对自己所珍视的生活内容本身选择是有差异的。如甲喜欢游泳，乙却喜欢打网球，但他们能选择自己偏好的运动，其最基本的前提是他们有健康的身体，有进行体育运动的能力。人的能力的概念，是人们能够获得的各种生活内容的不同组合。因此，能力反映了人们能够选择过某种类型的生活的自由。²

虽然森的分析明示了并非所有类型的能力都具有相同的价值，间接承认构建主要能力框架的重要性，但其本人并未将此问题具体化。纳斯鲍姆在其基础上构建了核心人类能力指标，包括以下十种：³

¹ Crompton, R. (1998) *Class and stratification : an introduction to current debates*, Cambridge, UK Polity Press; Malden, MA Blackwell.

² (印度)阿马蒂亚·森. 不平等之再考察[M]. 北京: 社会科学文献出版社. 2006. 258.

³ Martha C. Nussbaum, Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice, *Feminist Economics* 9(2-3), 2003, pp.33-59.

1) 生命。拥有人类的正常寿命；不过早夭折；不在生命失去价值前去世。

2) 身体健康。拥有良好的健康状况，包括生殖健康；有充足的营养；有足以庇护的场所。

3) 身体安全。能够自由移动；免受暴力袭击，包括性骚扰和家庭暴力；有机会享有满意的性生活，在生育上有选择机会。

4) 感觉、想象力和思想。能够使用各种感觉，能够以“真正人类”的方式想象、思考和推理，通过充足的教育培养识字、基本数学和科学训练，但绝不限于此。

拥有在经验、生产工作、人们自己选择的事件、宗教、识字能力、音乐能力等基础上使用想象力和思想的能力。拥有在政治、文化艺术言论自由和宗教自由受保护的前提下运用自己智慧的能力。拥有快乐的体验并避免无益的痛苦的能力。

5) 情感。拥有对自身之外的人和事物产生感情的能力，爱那些关心和爱我们的人的能力，为他们的离去感到悲伤；总之，能够爱、悲伤或经历渴望、感激及应有的愤怒。没有因焦虑和恐惧带来的失常情绪。

6) 实践理性。具有构建概念的能力，对生活做出关键规划的能力。（用来保护人们的宗教自由。）

7) 社会关系

第一，具有与他人共同生活的能力，能够对其他人表达关心，具有各种社会交往的能力；能够理解其他人的处境。（保护建立和发扬此类联系的机构，保护机会和政治演说自由。）

第二，拥有自尊和高尚的社会基础；具有和其他人一样有价值的人格。（保护种族、性别、民族、种姓、宗教和国籍等的非歧视。）

8) 其它物种。具有关心动植物和自然世界并与其相处的能力。

9) 玩。具有笑、玩和享受娱乐活动的的能力。

10) 控制环境。

第一，政治的。具有有效参与对生活有影响的有政治选择的能力；有政治参与的权利，言论和结社自由。

第二，物质的。具有拥有财产（土地和动产）的能力，和其他人有平等的财产权；有权与他人进行平等就业；免于非法搜查和没收。在工作中，具有体面工作的能力，实施实践理性，和其他工人建立相互认可的有意义的关系的能力。

当然，纳斯鲍姆本人认为基本能力指标可以依据文化差异而有所不同，且随着时间予以修正。为此，她设定的指标是比较抽象的，留下修正的空间。

相关学者进一步研究了更加具体化的指标，认为贫困的能力指标至少应包含以下几个方面。¹

1) 收入贫困

这个指标是各国现有衡量不平等中最常用的。其考察单位通常为家庭。即家庭收入低于中位家庭收入 50-60% 的即为贫困。高收入被定义为高于中位家庭收入的两倍以上。

2) 健康贫困

这个指标通过一些日常行为来判断，如上下楼的能力，从事消耗体力的活动，肉体或精神健康状况影响工作和日常生活或减少了社会交往等。如果上述活动中多项出现能力缺乏，则被认为是具有严重的健康贫困。

高于 50 度的残疾人也属于健康贫困（以最高 100 度计）。

3) 教育贫困

未完成基础教育，或在其后缺乏进一步的职业培训。

4) 缺乏社会机会

¹ 主要是欧洲一些学者的研究，以英国和德国为主。

没有机会受教育、参加卫生保健或使用得体的住房。

5) 缺乏经济条件

生活于零就业家庭，或长期失业家庭，或低收入工作家庭。

零就业家庭是指除学生和退休者之外的所有劳动年龄内人口均未就业的家庭。

长期失业家庭是指失业超过一年的家庭。

低收入工作家庭是指那些虽就业，但工资低于中位家庭收入的家庭。

6) 缺乏安全保护

没有足够的社会保险，生活处于不安全境况，随时需要申请社会救助或失业救助。此种生活被认为是缺乏安全保护。

7) 缺乏生态安全

被迫生活于严重的噪音或空气污染中。

8) 缺乏政治参与

绝对缺乏政治兴趣的人被认为是政治参与能力不足或贫困。

此处，我们分析一下玫瑰种植项目的非经济影响。经过和项目组人员进行调查和实地访谈，研究人员发现此项目带给人们的不仅仅是收入层面的。下面是部分谈话记录：

当人们为神圣目的或宗教场所购买花环时，我得到满足。我们获得某种价值，并支付了孩子们的教育费。

在凌晨，我采摘花朵，当我做这件事的时候，我感到我在履行神圣的职责，内心的平和随之而来。我们将花环卖给店主，圣徒们购买花环献给他们的主。

我们想知道，而且很希望知道，如何存钱，再投资，扩展我们的活动。我们从咨询员得到培训。我不知道如何做花环，如何照顾玫瑰花园，现在这些看似都很简单。我们也是本地唯一知道这些知识的人。开始，至有四个花环，没有人购买，因为每个花环上只有四五朵花，它们彼此是钩起来的。我们学会了在好的情绪中做事，无论你内心多么挣扎。第一天卖花，我非常害羞，我回来了，妇女们告诉我要改变心态，现在我成功了。

以前没有公园可供娱乐，现在有了玫瑰园。人们受到玫瑰香味的感染，心情都好了起来。

在市场上，以前我们不知道店主或坐公交车的人们。在我的市场，我与穆斯林和印度人接触，以前我从来没有过。我爸爸去世后，我妈妈和我相依为命。有时我从销售市场中晚归到学校，老师们都非常理解，因为他们知道我的处境。我的妻子和我妈妈编花环时非常高兴。孩子们的友谊变得非常坚固，他们彼此联合，爱也与日俱增。人们开始尊重我，以前我从不进入他们的房子。其他村庄和组织的人们来参观我们的活动，当我外出时，玫瑰成为我对 NGO 的自我介绍。和乐施会的关系改善了。他们邀请我到工作室，我遇见不同的 NGO 组织，并外出参观另一个地方。我们还遇见许多园艺家、店主和玫瑰种植者。我只有一个儿子，此前我不让他去市场，怕出事故。现在我叫醒他，送他出去，并说“让上帝保佑你”。

以前我们只卖干花，现在我们出售我们制作的成品。当我悲伤时，当我遇到难题时，我走进玫瑰园。有客人来，我们会参观玫瑰园。人们说我的衣服上总有玫瑰的香味。

我们四个孩子从市场回来，去上学。之前我们各顾各，现在我们集体协作。我发现单独工作非常无聊。大家坐在一起，讨论事情，非常高兴。假如有人身体不好，我们会彼此帮助，很多次都是这样。在开会中，我们讨论生育子女，两个妇女说他们已经准备好了。

有时我们上学会迟到，我们有工作！妇女们认为项目对工作没有影响。

原书作者将全部谈话整理为影响指标，见如下表。

表 13 玫瑰项目的影响

指标	玫瑰种植 (5=影响很大 0=没有影响)
生命/健康/安全	1
知识	5
工作/参与	0-5
关系	5
审美/环境	5
自我完善/内心平和	5
宗教	3
权力	3

综合上述指标，本报告选取十个贫困的能力指标作为比较政府福利计划与社会福利计划的依据，结果见下表。

表 11 以贫困的能力指标比较福利计划

能力指标/福利计划	普惠性政府福利计划	政府社会保险计划	审查性政府福利计划	慈善项目	小额贷款	合作社
生命/健康贫困	√	√	√	×	×	×
收入贫困	√	×	√	√	×	√
教育贫困	√	×	√	×	×	√
就业贫困	√	√	×	×	×	√
住房贫困	√	×	√	×	×	×
缺乏社会关系	√	√	×	√	√	√
缺乏自主性	√	√	×	√	×	√
缺乏安全保护	√	√	×	×	×	√
缺乏政治参与	√	√	×	×	×	√
缺乏生态安全	×	×	×	×	×	×
计划本身						
执行效率	√	√	×	×	√	√
减贫规模	√	√	×	×	×	√
资金可获得性	×	√	√	×	√	×
可持续性	√	√	√	×	×	√
应对个案性	√	×	√	√	×	√

注 1: √表示能够改善能力指标或计划可实现程度高, ×表示无助于改善能力指标或计划可实现程度低。

注 2: 本表中对各计划的效果即可实现程度均基于本人目前的理解, 如有不同意见, 欢迎讨论。本人也确信此处有很大的讨论空间。

消除贫困本身是一种公共产品, 从表中可以看出, 政府在很多方面具有减贫优势, 但同样不能忽视的是合作社的潜力。如果将计划本身的执行效率、减贫规模、融资难度和可持续性考虑进来, 则合作社和社会保险具有最大的优势。普惠性政府福利计划是对人的能力贫

困促进最成功的，也是最容易执行和推广的，但其融资难度也是最大的。在中国的目前制度下，还有进一步讨论的余地。

五、政策前景

1、福利计划效果的进一步讨论

针对以上分析，有必要进一步讨论一些计划及其效果。

普惠性政府福利计划可以有多种形式，如基本收入、免费教育、免费医疗、免费住房、免费食品等。其优势在于没有任何审查，完全以公民身份为条件，操作简单，可预防腐败。但最大的劣势是融资难度较大。但以英国诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·米德为首的许多经济学家对此机制有独到的研究，他们认为这是对抗贫困和失业的根本措施。¹米德一生中很大一部分时间以宏观经济整体变量之间的关系为基础，寻求通过合理的财政、货币政策和劳资合作机制等实现低通货膨胀下的充分就业并尽可能消除贫困。为此，他提倡公民收入来源多元化；劳资双方共同拥有股份；征收污染税、广告税、遗产馈赠税和大额财产税；用消费税代替所得税鼓励普通人积累资本；他提出了公有资产的市场收益可以降低对税收和国债的过度依赖，提高整体经济效率。²这可以降低全民的税率，将税收对工作的负激励进一步减小。他主张国家应努力在税收、国债和公有资产市场收益三者之间找到平衡——既保证市场竞争的需要，又让国家从资产的市场收益中获利。³ 这些建议在我国都有很大的可操作性，值得考虑。

如果国家免费为每个全民提供社会保险，即不以工作或缴费为前提，则类似于一项普惠性福利。如我国现在推行的全民医疗保险。但保险机制应对的是小概率事件，并非提供服务本身。这与义务教育不同，后者是政府直接提供服务。因此，推行全民社会保险应相对较容易实现，这也是我国正在努力做的事情。但须注意，并非每种服务都有良好的保险市场。

审查性政府福利计划是在国家经济水平比较低的情况下，保障少数最贫困人群的生存问题和最基本的权利的方法。虽节省资金，但对贫困者的脱贫和能力发展有不利效果。

慈善项目对减贫的贡献度若要加强，需要政府在税收等方面做相应的支持，同时也是一种文化的培养，目前我国尚未形成规模，在未来可能会蓬勃发展。

小额贷款是近来蓬勃发展的一种机制。利用国家加大农村发展的契机，很多小额贷款走向了农户。但这是一种纯市场运作方式，对于多种能力贫困者而言减贫效果有限。

而合作社则大有前景，也被我国当前大力提倡。我国人口基数大，完全靠政府的福利计划虽有公有制本身的优势，但也是很大的难题。而合作社不仅在个人能力发展上作用明显，而且是解决充分就业和贫富差距问题的良策。以劳动雇佣资本打破目前资本雇佣劳动的普遍现实，且遵循市场运作机制。但在前期的发展过程中会遇到资金、技术、人才、监督及规模化等问题。欧洲有悠久的合作传统，我国在解放前何建国初期也有丰富的合作经验可以借鉴。根据国际合作联盟的规定，以罗虚代尔为基础的合作原则主要是：①自愿与开放的成员资格；②民主的成员控制；③成员经济参与；④自治与独立；⑤教育、培训和宣导；⑥合作社之间

¹ 普利普·范·派瑞斯著，成福蕊译，基本收入：21世纪一个朴素而伟大的思想，国外理论动态，2008(6)。

² 詹姆斯·米德，效率、公平与产权[M]。北京：北京经济学院出版社，1992：54-61。

³ Meade, J., *Liberty, Equality and Efficiency, Chapter 3: Can We Learn a 'Third Way' from the Agathotopians* New York University Press, Washington Square, New York, 1993. pp. 85-99.

的合作；⑦关注社会。

2、福利计划或可成为“免费的午餐”？

加利福尼亚大学经济学教授Peter Lindert以OECD国家的一些现实困惑为基础，探究了经济增长和收入再分配性社会政策之间的联系。在梳理公共支出增长的演进过程中，结合经济历史、政治民主、老龄化和收入增长等背景因素，得出与传统观念相反的结论——政府的社会支出项目的净成本实际上几乎为零。¹

福利计划或可成为免费的午餐？实证研究的结果表明，福利支出对经济增长没有显著的负面影响。其原因有：高预算的福利国家采取比其他国家更为有利于经济增长的混合税制；福利国家大量投资于教育、培训和公共卫生等有利于经济增长的项目；失业补偿和提前退休等公共激励实际导致生产率低的雇员较早退休，虽然就业率没有提高，但就业人群的生产率却提高了；低支出的预防、保健服务使穷人脱离病痛，提高了生产率，而富人为延长寿命而支出的高成本医疗却无益于经济的增长。

林德特教授还进一步提出“预算相关”和“普遍性”两个原则。前者认为高福利国家更有动力设计有效的税收和转移支付机制，因为其机会成本或付出的“赌金”较高。后者认为如果福利政策普遍针对所有人群，其管理成本会下降。²

在中国这样的多人口国家，地区发展不平衡，贫富差距较大，在应对贫困的过程中政府无疑要发挥主导性作用，但也要充分利用市场的优势。良好的制度设计是充分利用现有资源应对贫困的关键。我国以公有资产优势做政府福利项目，结合合作社机制共同应对贫困，其效果是值得期待的。

¹ 彼得·H·林德特著，成福蕊评论，《增长的公共支出：18世纪以来的社会性支出于经济增长》，公共管理评论，第7卷，清华大学出版社，2008.5，117页。

² 同上，119页。

附表 1 北京市社会救助政策发展大事记

年份	具体日期	主要政策或文件 ¹	相关内容
1996	6.20	《关于实施城镇居民最低生活保障制度意见的通知》(京政发[1996]15号)	自1996年7月1日起,在城镇实施低保制度,标准为家庭月人均收入170元。 ²
	12.6	《关于实施城镇低收入居民粮油供应帮困措施的通知》(京民救字[1996]402号)	月收入不超过低保标准的家庭均可以户为单位申请粮油帮困,每月凭票可定点领取价值20元的粮油。
1997	6.1	《关于调整城镇居民最低生活保障线标准及部分民政对象生活补助标准的通知》(京民计字[1997]134号)	1997年6月1日起,本市城镇低保标准调整为190元。各类优抚对象的定期抚恤、补助标准在原标准的基础上,增加30元。由民政部门管理、享受政府发放定期定量生活困难补助、非城镇户口的社会救济对象(即六十年代初精简退职老职工、原国民党起义投诚、宽赦及刑满释放转业安置人员等)的生活困难补助标准统一调至120元;因公致残返城知青的护理费由40元调整到100元。征地超转人员的生活补助标准,城近郊区调整至190元,远郊区170元。
	7.1	医疗收费优惠办法	城镇低保户及农村特困户、五保户可享受普通住院床位费50%、基本手术费20%、CT及核磁共振大型设备检查费20%的优惠。
	9.1	北京市义务教育阶段人民助学金制度	城镇低保户和农村特困户的学生可享受甲、乙等人民助学金,并免义务教育阶段杂费。对革命烈士子女、社会优抚对象子女及其他家庭经济困难者,减半或放宽减免条件。
	10.25	《关于对持有帮困卡的城镇低收入居民发放冬贮菜补助费的通知》(京民计发[1997]290号)	全市共为22074名持帮困卡的家庭发放了补助,金额为每人10元。
1998	3.1	第二个“三年规划”	为部分农村优抚、社会对象开展危房翻建工作。
	6.1	朝阳区在我市率先推出农村社会救助制度	金额为100元,保障经费由区和乡镇财政各负担50%。
	6.2	市政府第5次常务会议	自1998年7月1日起,城镇低保标准调整到200元。
	7.17	《关于印发〈北京市城市居民最低生活保障制度实施细则(试行)〉的通知》(京民救发[1998]238号)	详细规定了城镇低保标准、保障范围、申请审批程序、家庭收入核算等。
	10.1	《关于调整我市城镇低收入居民粮油供应帮困卡供应票价值的通知》	由原来的20元调整为30元,所增加的经费由市、区县财政各负担50%。
	10-11	《农村五保供养工作条例》	摸底调查工作
	11.1	冬贮大白菜补助	持有量有帮困卡的低收入居民每人10元。
	12.30	《关于调整我市城镇低收入居民粮油供应帮困卡供应票价值的通知》(京民计发[1998]403号)	1999年1月1日起,调整为40元,所增加的经费由原渠道解决。
1999	5.1	《关于调整我市城市居民最低生	1999年5月1日起,城市低保调为210元。所增加的经费由市、区县财

¹实际相关文件远远多于表中所列,主要文件的落实需要制定许多细则、规定及部门协调等,这里不一一赘述。

²表中所列金额除特殊写明,均表示每人每月的数额。

		活保障标准的通知》(京民救发[1999]115号)	政各负担50%。
		顺义区开始实施农村社会救助制度	年保障标准为每年1000元,经费由区、乡镇、村按5:2:3的比例负担。
6.1		丰台区开始实施农村社会救助制度	年保障标准为每年1200元,经费由区、乡镇、村按6:2:2的比例负担。
7.1		昌平县开始实施农村社会救助制度	平原区保障标准为每年1000元,所需资金由乡镇、村按3:7的比例负担;山区保障标准为每年800元,资金由区、乡镇、村按3:3:4的比例负担。
9.1		《北京市民政局关于调整城市居民最低生活保障标准的通知》(京民救发[1999]281号)	由原来的210元调整到273元,从1999年7月起补发,增加的经费由市、区县财政各负担50%。
9.8		《关于由民政部门统一步伐享受城市居民最低生活保障的在职职工提标补助金的请示》(京民救发[1999]287号)	将7-9月补发的保障金(每月63元)由民政部门一次补发到位,10月份再按新标准重新核定,并按市领导批复,追加1100.6万元,专项用于低保调标后1999年7-12月市财政负担部分,保证困难职工及时领到补发的保障金。
9.28		《城市居民最低生活保障条例》(国务院令第271号)下发	
10.1		通州区开始实施农村社会救助制度	年保障标准为1000元。所需资金由区、乡镇、村按5:3:2的比例负担。
2000	1.1	怀柔区实施农村社会救助制度	年保障标准为800元,所需资金由区县和乡镇各负担50%。
	6.27	《关于调整我市最低生活保障标准的通知》(京民救发[2000]266号)	2000年7月1日起,城市低保标准调为280元,增加资金由区县财政负担。从当年开始,按财政体制改革相关规定,我市城市居民最低生活保障经费的负担方式,由市、区县各负担50%改为由区县财政负担。
	7.19	《关于抓紧落实农村特困户危房修缮和敬老院改扩建计划及做好总结工作的通知》(京民救发[2000]291号)	督促乡镇资金及时到位,确保全年任务完成。
	9.6	《关于调整部分优抚对象定期抚恤补助标准和因公致残知青护理费标准的通知》	2000年1月1日起,城市优抚对象的定期抚恤补助增加40元,农村增加20元。因公致残返城知青的护理费由100元提高到300元。
	10.1	密云县实施农村社会救助制度	对年人均收入350元以下的家庭补足到800元,所需资金由区、乡镇、村按5:3:2的比例负担。
		海淀区实施农村社会救助制度	南四乡保障标准为年人均1800元,北七乡1440元,所需资金由区、乡镇、村按5:3:2的比例负担。
		延庆县实施农村社会救助制度	对年人均收入350元以下的家庭补足到800元,所需资金由区、乡镇、村按6:3:1的比例负担。
		平谷县实施农村社会救助制度	对年人均收入500元以下的家庭,每人每年补助360元,所需资金由区、乡镇、村按6:3:1的比例负担。
	10.21	《北京市民政局关于变更农村敬老院业务指导部门的通知》(京民办发[2000]382号)	规定我市农村敬老院建设的业务指导部门由市民政局救灾救济处变更为市民政局社会福利管理处。“五保”供养工作的业务指导仍由救灾救济处负责。
	12.26	《关于印发〈北京市城市居民最低生活保障制度实施细则〉的通	对城市低保的标准、范围、资金渠道、申请审批程序及收入核算、低保金发放、行政处罚等方面作了详细规定。

		知》(京民救发[2000]516号)	
2001	1.15	《关于调整颐和园、天坛八达岭长城景区、故宫博物院、动物园、十三陵景点门票价格的通知》	持有社会保障金领取证人员凭证可享受半价优惠。
	4.6	《关于印发北京市属(市管)普通高等学校特困生补助办法的通知》(京教学[2001]18号)	对国家计划招收的市属(食管)全日制普通高校本科生、专科生(不包括定向生),家庭人均收入低于本市低保标准的,按每人每月190元标准给予补助。
	4.12	《关于实施农村优抚社会对象危房翻建维修工作第三个三年规划的通知》(京民优发[2001]155号)	2001-2003年计划为农村困难户翻修住房1500户、4500间,所需经费1714万元,由市、区、乡镇各负担三分之一。
	7.1	调标	2001年7月1日起,城市低保标准调整为285元。
	8.3	《关于进一步发展社区就业的意见》(京劳社办发[2001]113号)	鼓励下岗职工、失业人员进行再就业。
	10.16	《北京市城镇廉租住房管理试行办法》(京政办发[2001]94号)	规定凡具有本市非农业常住户口,住房困难的低收入家庭和其他须保障的特殊家庭,以租金补贴、实物配租和租金减免的方式解决他们的住房困难。
	12.6	《北京市城市特困人员医疗救助暂行办法》(京政发[2001]94号)	2002年1月1日起,城市低保人员和家庭月人均收入高于城市低保但低于最低工资标准的基本医疗保险对象和其他有特殊生活困难的人员,除按照原有医疗优惠政策,减免基本手术费、普通住院床位费及CT、核磁共振等大型设备检查费用外,在患危重病期间所发生的医疗费用,全年个人负担累计超过1000元,可申请享受50%的医疗救助,全年医疗救助金额不超过1万元。同时,指定北京市福利医院,区县一至两所医院为医疗救助定点医院。
2002	3.5	落实中央《关于安排好困难群众生产和生活的通知》	了解城市低保工作时显应保尽保的有关情况。
	3.7	《关于进一步加强城市居民最低生活保障信息系统建设的通知》(民发[2002]36号)	要求在6月底完成与民政部的专网连接,同时大力推广和使用城市居民最低生活保障管理软件,做好培训工作。
	4.27	《北京市人民政府批转市民政局关于建立和实施农村居民最低生活保障制度对意见的通知》(京政发[2002]15号)	2002年起在本市建立实施农村居民最低生活保障制度。
	6.12	《关于设立基层社会保障事务所有关问题的通知》(京编办发[2002]25号)	要求各街道(地区)办事处、镇建立社会保障事务所。乡是否建立由区县根据社保工作实际需要研究决定。社会保障事务所由街道(地区)办事处、镇领导和管理,业务上接受区县劳动保障局、区县民政局的指导。
	6.18	《关于完善本市粮油供应帮困工作的通知》(京民救发[2002]226号)	2002年7月1日起,将现行粮油供应帮困的实物供应改为现金补贴,标准仍为每人每月40元。
	7.1	《关于调整我市城市居民最低生活保障标准的通知》(京民救发[2002]241号)	城市低保标准调为290元。
	7.26	《关于基层社会保障事务所编制配备标准等有关问题的通知》(京	明确了街道、乡镇社会保障事务所的人员编制配备标准,强调街道、乡镇社会保障事务所要将城市低保的事务性工作纳入管理服务范围等。

		编办函[2002]23号)	
	8.6	《关于成立市民政局城乡居民最低生活保障事务中心的函》(京编办事[2002]143号)	同意北京市民政局成立城乡居民最低生活保障事务中心,核增编制8名,处级领导职数一正一副。
	10.31	《关于贯彻落实按实际收入计算家庭收入政策的紧急通知》(民电[2002]271号)	对长期不能按时足额得到工资、下岗职工基本生活的职工,其申请低保是要按“实际收入”计算家庭收入,各地应立即对困难企业职工家庭进行摸底、审核,对符合条件的人员在11月完成审批工作。
2003	2.17	教育专项资金	市政府提供1400万元教育专项资金,对3.6万名具有本市户口、处于最低生活保障线以下的农村贫困家庭、城市低保家庭和特殊教育学校就读的义务教育阶段学生实行免收教科书费、免收特教学校住宿生住宿费政策,同时提高他们的伙食补助标准。
	7.16	全市开通电子化	北京市城乡低保信息管理系统一期工程在外全市正式开通,标志着本市低保工作进入了信息化、网络化的轨道。
	10.16	《关于建立临时救助制度有关问题的通知》(京民救发[2003]367号)	明确了临时救助范围、资金来源,规范了申请审批程序,临时救助工作步入制度化、规范化轨道。
	11.1	危房第四个“三年规划”	2004-2006年农村社对象危房修缮计划每年600户,1800间。
	12.29	《北京市市政管理委员会关于我市供热体制改革工作任务相关事宜的函》	市民政局向市统计局提出供热体制改革数据调查初步方案。
	12.31	《关于调整因公致残返城知青护理费标准的通知》(京民计发[2003]456号)	将我市因公致残返城知青护理费标准提高到450元。
	2004	6.29	《关于对城市低保对象实行分类救助的通知》(京民救发[2004]198号)
11.1		《关于调整本市城市特困人员医疗政策有关问题的通知》(京民救发[2004]378号)	救助并患有危重病扩大到慢性病和常见病,救助起付线由1000元降低为500元。
11.12		《北京市农村特困人员医疗救助暂行办法》(京政办发[2004]57号)	农村医疗救助制度正式建立,所有农村低保对象由区县政府资助参加当地新型农村合作医疗。
2005	1.14	《关于联合开展农村特困群众医疗救助工作的通知》(京民救发[2005]17号)	按照优先照顾的原则,为农村低保对象中的60岁以上、无子女或子女残疾无赡养能力的老人及家庭特别困难,本人患病且长期需要药物治疗的老人,发放“慈善医疗卡”4000张(每张价值500元),慈善协会负责发放。慈善医疗卡的发放缓解了农村特困群众就业困难的问题。
	1.26	《关于印发北京市贫困孕产妇生育救助暂行办法的通知》(京民救发[2005]30号)	对贫困孕产妇孕期检查及住院分娩的有关费用给予救助。孕期检查费救助支付额度不超过1200元,正常产住院分娩救助支付额度不超过2600元,剖宫产住院分娩救助支付额度不超过4200元。经救助后,因怀孕合并其他疾病,全年个人负担累计超过500元(不含)以上部分,可按本市城乡特困人员医疗救助暂行办法的有关规定申请救助。
	4.14	《关于推进城乡社会救助体系建设的意见》(京政发[2005]8号)	明确了城乡社会救助体系建设的指导思想、基本原则和主要任务,要求各区县人民政府、各委、办、局和有关单位要进一步完善社会救助制度,建立基本生活保障长效机制,要加强领导,规范管理,确保社会救助体

			系建设顺利进行。
	6.3	《关于北京市居民最低生活保障标准调整机制的意见》和《北京市应对居民基本生活消费品市场价格变动的应急救助预案》	2005年7月1日起,城市居民最低生活保障标准调整为300元。
	8.29	《北京市普通高中人民助学金》的通知(京教财[2005]77号)	低保子女、革命烈士子女、孤儿等享受社会优抚待遇的普通高中学生可申请人民助学金。甲等人民助学金每人每月100元,乙等60元。按10个月下发,所需经费由市、区县财政预算安排。
	11.24	《关于通过临时救助方式解决城市低保家庭本年度冬季燃煤自采暖补贴问题的通知》(京民救发[2005]356号)	按每户200元标准给予救助。
2006	1.11	关于转发《北京市民政局、北京市财政局<关于提高本市因公致残返城知青护理费标准的通知>》的通知(朝民发[2006]3号)	450提高到600元。
	2.24	《关于部分民政对象申领住宅清洁能源分户自采暖补贴的实施意见》(京民救发[2006]56号)	城市低保家庭住宅建筑面积小于60平方米的,按照实际居住面积补贴。超过60平方米(含)的,按60平方米补贴,超出部分由个人负担。补贴标准为每户每采暖季每平方米30元。城市低保对象家庭同住人员中有一人已在其他部门领取此项补贴的,该家庭按照减半(15元)的标准享受补贴。有两人(含)以上在其他部门领取此项补助的,不再重复申请享受。
	3.1	《农村五保供养工作条例》	今起实行,农村五保对象由原来的集体供养改为政府财政保障,标志着我国农村五保供养制度实现了历史性变革。
	3.22	《关于北京市居民最低生活保障对象购买公交地铁月票IC卡补助办法的通知》(京民救发[2006]90号)	北京市低保对象购买公交地铁月票IC卡的,按每人每张月票IC卡每月10元标准给予补助。
	4.25	《北京市人民政府批转市民政局关于建立本市农村居民最低生活保障标准调整机制意见的通知》(京政发[2006]15号)	区县农村低保标准=(全市农村低保平均标准*区县平衡系数)±调整数。其中,全市农村低保平均标准,根据满足本市农村居民最基本的食物消费支出标准出以适当的恩格尔系数得出。区县平衡系数为各区县农民人均纯收入、农民人均生活消费支出与全市平均数据的比值。具体测算公式为:区县平衡系数+[区县农民人均纯收入/全市农民人均纯收入)+(区县农民人均生活消费支出/全市农民人均生活消费支出)]/2。调整数由各区县综合考虑本地区农村居民基本生活消费品物价指数、财政承受能力等因素得出。
	5.23	《关于公布2006年读全市农村低保平均标准的通知》(京民救发[2006]155号)	经测算,2006年全市农村低保平均标准为每人每年1580元,供各区县在调整本地区农村低保标准时参考。
	6.13	《关于解决执行难案件中困难人员生活救助问题的意见(试行)》(京民救发[2006]173号)	具有本市正式户口,因人民法院在履行执行程序时涉及执行赡养费、抚养费、抚育费案件,刑事附带民事赔偿、交通肇事赔偿、民事损害赔偿、其他民事损害赔偿案件和职工追索工资、社会保险金案件中,依法查明被执行人确无或暂无履行法律义务的能力,而申请人生活困难,需要给予救助的人员,都可以申请低保或临时救助。

	6.22	《关于加快首都慈善事业发展的意见》(经发[2006]10号)	提出了加快慈善事业发展的重要性和必要性,明确了慈善事业发展的目标和任务。
	6.27	《北京市民政局、北京市财政局关于完善本市城市居民最低生活保障分类救助制度的通知》(京民救发[2006]200号)	系数为1:法定就业年龄段内有劳动能力的人员,家人就业后,核定收入时,先扣除地保标准80%,再计算。1.15系数:城市三无,享受城市低保待遇的老归侨,民证部门管理的因公(病)致残返城知青。1.1系数:上述以外的民政对象,享受城市低保待遇和生活困难补助的70岁以上的老年人。享受城市低保待遇的16岁以下的未成年人,含16岁以上全日制在校学生。具有本市正式非农业户口,享受城市低保待遇的重残人和家庭月人均收入低于最低工资标准、高于本市当年城市低保标准,且持有残疾证,生活不能自理的重残人。其他人享受1.05的系数。
	6.28	调标	2006年7月1日起,本是城市居民最低生活保障标准调整到310元。
2007	1.5	《北京市民政局关于停发低保对象购买公交月票IC卡补助的通知》(京民救发[2007]12号)	07.1.1起,取消对本市享受低保待遇人员及其家庭的学生购买公交月票卡按规定给与的每卡每月10元补助,但购买地铁专用月票卡补助办法不变。
	5.11	《中共北京市委统战部、北京市人事局、北京市财政局关于转发〈中央统战部、人事部、财政部关于增加部分党外人士生活费的通知〉的通知》	经国务院批准,对部分党外人士的生活费适当予以增加。不享受工资待遇而领取生活费的各级政协委员、政协文史专员、政府参事、文史馆馆员、民族上层人士、宗教职业者以及国民党起义投诚人员、特赦人员等。标准:自06年7月1日起,现、曾担任全国人大常委、全国政协常委中领取生活费的党外人士,每月增加1135元。现、曾担任全国政协委员、中央文史馆馆员中领取生活费的党外人士,每月增加845元。其他党外人士,下本人每月生活费在492元及以下的,每月增加175元,493-581元的,每月增加210元。582-683元的,每月增加285元;684-799元的,每月增加390元。800元-935元的,每月增加460元。936元以上的,每月增加630元。
	5.21	《进一步完善农村特困人员医疗救助制度实施办法》(京民救发[2007]171号)	农村医疗救助对象持身份证、农村低保证或生活困难补助金领取证在定点医疗机构就医;就近原则,户籍所在地乡镇卫生院或同级医疗机构(包括区县精神病防治机构)承担医治工作;农村低保参加当地合作医疗的个人缴费部分,由区县政府资助。并按当地农村合作医疗规定享受减免优惠政策、报销相关医疗费用。
	6.25	《北京市民政局、北京市财政局、北京市教育委员会、北京市残疾人联合会关于实施高等教育新生入学救助办法的通知》(京民救发[2007]228号)	低保和困难补助家庭子女上全日制统招大学大专或高等职业教育的学生,新生救助4000元。学费低于此的按照学费救助。
	6.26	《关于调整失业保险金发放标准的通知》(京劳社就发[2007]106号)	不满5年,422元;5-10年,449元;10-15年,476元;15-20年,503元;20年以上的,531元。从第13个月起,失业保险金月发放标准一律按422元。农民合同制工人一次性生活补助费由228元调整到258元。
		《北京市民政局、北京市财政局关于调整我市城市居民最低生活保障标准的通知》(京民救发[2007]210号)	2007年7月1日起,本市城市最低生活保障标准调整为330元。
	6.27	《关于北京市2007年调整企业、事业单位工伤职工及工亡人员供养亲属工伤保险定期待遇的通	2006年12月31号前,享受伤残津贴待遇的工伤职工,(不包括领取基本养老金的退休工伤人员,)享受生活护理费的人员,领取供养亲属抚恤金待遇的工亡人员供养亲属。调整标准:1-4级工伤职工伤残津贴每月

		<p>知》(京劳社工发[2007]107号)</p>	<p>增加 230-220-210-200 元。供养亲属抚恤金的调整,每月增加 110 元,调整后低于 640 元,调整到 640 元。完全不能自理的护理费用调整到 1181.17 元,大部分不能自理的调整到 944.93 元。部分不能自理的调整到 708.7 元。企业难以安排工作的 5-6 级工伤职工,增加 150 元以上。调整后并缴纳社会保险费用后,实际伤残津贴不得低于最低工资标准。</p>
<p>6.28</p>		<p>《关于调整北京市 2007 年最低工资标准的通知》(京劳社资发[2007]111 号)</p> <p>《关于北京市 2007 年调整企业退休人员基本养老金的通知》(京劳社养发[2007]110 号)</p>	<p>730 元。每小时不低于 4.36 元。用人单位另行支付:保险,公积金,特殊工作环境津贴,加班加点工资。非全日制从业人员小时工资 8.7 元,非全日制从业人员节假日小时工资 20 元。包括养老医疗和失业保险费。</p> <p>2006 年 12 月 31 日前,经批准办理退休手续并按月享受基本养老待遇的人员,不含机关,财政全额供款和差额供款事业单位的劳动合同制工人,自 2007 年 7 月 1 日起调整基本养老金。退休人员基本养老金:缴费年限满 10 年及以上的,每满一年加 3.5 元每月,不满十年的每月 35 元。不满 15 年的建设征地农转工退休人员,每人每月 52.5 元。本次调整前,低于 2006 年底统筹范围内平均基本养老金水平 1227 元每月的调整后低于 1377 元每月的退休人员,继续调整:30 年及以上每月 35 元;20-30 年的每月 30 元;10-20 年的每月 25 元;低于 10 年的 20 元;不满 10 年的建设征地农转工退休人员每月 25 元。总额不超过 1377 元。经国家或本市高级专业技术职称评审委员会评审通过,并在退休前被单位聘用为高级专业技术职务的人员,按相应管理权限批准的高级政工师级劳动部门批准的高级技师,再每月加 40 元;退休前享受教授及同等待遇的高级工程师,经国家或本市高级专业技术职称评审委员会评审为政高级专业技术人员的,每月加 60 元。加后低于 1377 元的,不足道 1377 元。不含退职的。退休的军队转业干部补足 1377 元。原工商业者补足 1377 元。1937 年 7 月 6 日前参加革命工作的,每月加 260 元。1937.7.7-1945.9.2 参加工作的,加 240 元。1945.9.3-1949.9.30,每月加 220 元。按本通知增加的基本养老金,作为享受标准工资 100%退休费的老工人每年增发 1-2 个月生活补助费的基数。其增加部分自本通知执行之月起,一次性全额发给。65-69 岁的退休人员,再加每月 20 元。70-74,加 70 元。75-79 岁,加 100 元。80 及以上加 115 元。办理退养并按月领取退养费的人员,交费满 10 年及以上的,每月加 50 元。不满十年的,加 40 元。</p>
<p>8.30</p>		<p>《北京市人民政府贯彻落实国务院关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系文件的意见》(京政发[2007]24 号)</p>	<p>国家奖学金,本科和高等职业学校全日制,每年 5 万元。每年 8000 元。励志资助面占在校生 3%左右,资助标准 5000 每年。原北京市属普通高等学校助学金更名为北京市属普通高等学校国家助学金。320, 160, 10 个月,资助面按照各校在校学生总数 8-10%比例安排。中等职业学校设立国家助学金。4000, 1800, 500。不得重复享受助学金。继续实行国家助学贷款,毕业后开始计付利息。延长还贷年限,工作 1-2 年后开始缓,6 年还清。建立贷款风险补偿专项资金,由市财政和有关院校各负担 50%。</p> <p>对师范、农林专业学生继续实施免交学费、享受专业奖学金政策。建立中等职业学校政府奖学金制度。奖励面为学生的 5%,每年 2000 元。落实学校经费资助制度。高校每年从学费中提取 10%经费,用于学费减免,国家助学贷款风险补偿,勤工助学,校内无息贷款,校内奖助学金和特殊困难补助等开支。各中等专业学校也要提取 5%,重点用于中等职业学校</p>

			<p>饮用水、洗澡、电话补助政策，学生人数的 10-25%，不住饮用水每年 45 元，洗澡 80 元，电话 60 元。</p>
9.10		<p>关于印发《北京市属普通本科高校及高等职业学校国家奖学金、国家励志奖学金和北京市国家助学金管理实施办法》的通知（京教财[2007]32 号）</p>	<p>国家有关规定设立的实施高等学历教育的全日制普通本科高等学校，高等职业学校和高等专科学校。国家奖学金用于本专科（含高职、第二学士学位）学生中特优生。励志奖学金用于建立资助高校全日制本专科学生中品学兼优的家庭经济困难的学生。北京市国家助学金用于资助高校全日制本专科在校生中的家庭经济困难学生。适当倾斜农林水地矿油核等特殊专业。国家：8000 元。励志：5000 元。北京：一等每月 320 元；二等每月 160 元。每年发十个月。困难学生认定一低保家庭为基本标准。更为困难的学生可以享受一等北京市国家助学金。国家和励志奖学金应为二年级以上的学生。前两者不可同时获得，第三者可以与任何一种兼得。实行免缴学费享受专业奖学金的首都师范大学，首都体育学院和北京农学院三所高等学校的相关专业的学生不参加国家励志奖学金和北京市国家助学金的申请。需要考虑低保和重残家庭高校新生不高于 4000 元的教育救助，避免重复享受。京教财[2007]1 号废止。</p> <p>励志：5000 元。北京：一等每月 320 元；二等每月 160 元。每年发十个月。困难学生认定一低保家庭为基本标准。更为困难的学生可以享受一等北京市国家助学金。国家和励志奖学金应为二年级以上的学生。前两者不可同时获得，第三者可以与任何一种兼得。需要考虑低保和重残家庭高校新生不高于 4000 元的教育救助，避免重复享受。</p>
9.11		<p>《关于印发《北京市中等职业学校国家助学金管理实施办法》的通知》（京教财[2007]35 号）</p>	<p>本办法所称中等职业学校是指政府有关部门根据国家有关规定批准设立，财政隶属关系属于市、区两级财政，实施中等学历教育的各种职业学校（含公办普通中专、职业高中、技工学校、职业技术学院附属的中专部等）以及企业举办的技工学校。民办中等职业学校有关国家助学金办法另行规定。对象：具有中等职业学校全日制正式学籍、具有本市户籍（或纳入北京市中等学校统一招生计划录取的铁路、艺术和体育类外地生源）的在校学生。北京市中等职业学校国家助学金分三等：一等每人每年 4000 元，用于资助城乡低保和生活困难补助的重残人家庭、享受社会优抚待遇的革命烈士子女和孤儿的学生；二等 1800 元，资助农村户籍就读农林类专业的学生；三等 500 元，资助为享受一、二等的其他学生。各等不得重复享受。学生享受期限不得超过学制。中等职业教育实行以国家助学金为主，以校内奖学金、学生工学结合、顶岗学习、学校减免学费等为辅的资助政策体系。各中等职业学校也要从学费收入中足额提取 5% 的经费用于上述方面支出，重点用于享受三等助学金和二等助学金学生中的困难学生。京教财[2006]35 号废止。</p> <p>一等每人每年 4000 元，用于资助城乡低保和生活困难补助的重残人家庭、享受社会优抚待遇的革命烈士子女和孤儿的学生；</p>
9.17		<p>《关于做好奥运会期间服刑在教重点人员刑满释放解除劳教时无缝衔接工作的意见》（京司发[2007]171 号）</p>	<p>个区县民政局对包括重点人员在内的生活确有困难，符合低保或者其他专项救助条件的刑释、解教人员，应当按照本市社会救助政策的相关规定，即使巴黎低保或者给予救助。对被注销了户口，刑释解教后因为没有住处暂时无法落户，符合办理低保的生活困难情形或者其它专项救助条件的刑释、解教人员，也可根据本人书面提出的申请，按照社会救助政策的相关规定和原户籍所在地的司法所、村居委会出具的证明及户口注销地的公安派出所出具的原户籍证明等，办理低保或者给予其他专项</p>

		救助。
	《关于城镇无医疗保障老年人和学生儿童大病医疗保险制度与城市医疗救助制度衔接问题的通知》(京民救发[2007]342号)	先保险,后救助原则。 对象:医疗救助对象中参加本市大病医疗保险的城镇无医疗保障老年人、学生儿童、以及参照《医疗救助暂行办法》享受医疗待遇的退养人员和退离居委会老积极分子。在实际民政部门所设福利机构集中供养的残暴对象个人缴费由市财政给予全额补助,其他补助对象参保的个人缴费由所在区县财政给予全额补助。补助对象中的医疗救助对象报销大病医疗保险费用后,对医疗费用结算分割单中按比例个人负担部分的医疗费用(含起付标准)申请医疗救助。500元以上的部分,50%救助,最高额当年1万。退养和老积极参照以上办法,经原渠道予以报销。补助对象及民政部门管理的其他医疗救助对象取消慢性病、常见病医疗救助每年500元的起付线。
9.18	北京市民政局关于发放使用《儿童福利证》的通知(京民福发[2007]339号)	0-18岁的孤儿,查找不到生父母的儿童和事实上无人抚养的未成年人。享受国家和当地政府各方面救助和优惠的凭证。民政部门负责。
9.21	《关于发放城乡低收入群众临时生活补贴的通知》(京民救发[2007]350号)	民政部门管理的现在享受城乡低保及困难补助的全部对象。临时生活补贴标准每人每月20元,暂定5个月(2007.10-2008.2)。按月方法,未接到通知前,不得擅自停发。
9.25	《关于印发北京市城市廉租住房管理办法的通知》(京政发[2007]26号)	发放租赁住房补贴为主,实物配租为辅。对象:本市城镇户籍,在本市生活,完全民事行为能力。人均住房面积、家庭收入、家庭资产符合规定标准。市建委会和区政府确定标准。实物住房主要配租给家庭中有60岁以上老人、重残人、大病人员的家庭,和承租危房既面临拆迁的家庭。分类轮候,摇号排序。不得转让、转借或从事居住以外的其它活动。定期核查。
10.15	《北京市民政局关于停止发放救助对象购买地铁专用月票卡补助的通知》(京民救发[2007]376号)	从即日起取消远队本市享受居民最低生活保障待遇人员及其家庭的学生购买地铁专用月票给予的每卡10元的补助。已办理地铁专用月票卡2007年10月份充次的对象,在10月底前仍可按原政策规定享受该项补助。京民救发[2006]90号文件废止。
10.25	《关于发放2007年度冬季燃烧自采暖救助金的通知》(京民救发[2007]400号)	对象:享受本市城乡低保待遇和生活困难补助待遇对象中依靠燃煤自采暖过冬的家庭。标准:按照一个采暖季每户200元的标准发放临时救助金,采暖季2007.11.15-2008.3.15,2008.1.15日之前审批低保的,享受200元,之后的采暖救助时间不足两个月,每户100元。

来源:北京市民政局,2007

附表2 朝阳区现行社会救助政策概览（2007）

种类	政策名称	文号	政策要点
基本生活救助	朝阳区民政局、财政局、街办、农委关于进一步加大临时救助力度的试行办法	朝民发〔2007〕49号	1. 扩大救助对象范围，加大对特殊人群的救助力度，确保实现动态管理下的“应保尽保”。 2. 按照事权下移、费随事转的原则，建立了区、街（乡）两级临时救助资金帐户，用于困难家庭的应急救助，开辟了低保对象申请应急救助特别是医疗救助的绿色通道。 3. 突破原有救助范围，驻区困难职工、驻区困难官兵、暂住一年以上的外来流动人口中困难人员被纳入临时救助。
	市政府办公厅关于同意提高征地超转人员待遇有关意见的通知	京政办函〔2007〕15号	将征地超转人员生活补助提高8.87%（最低675元/月）、医疗待遇报销比例提高到80%（封顶12万元）。
	朝阳区人民政府关于同意提高我区征地超转人员待遇有关意见的通知	（朝政办函〔2007〕9号）	
	朝阳区人民政府关于提高退伍军人安置待遇的通知	朝政发〔2007〕18号	提高复退军人安置待遇。义务兵自谋职业补助由原来的2万提高到3.5万元，士官每期增加5000元，申请自谋但未就业政府出资缴纳最多不超过三年养老、医疗、失业三项基本保险；自找工作补助标准由2000元提高到5000元。
	朝阳区民政局、财政局、武装部关于朝阳区义务兵优待管理办法	朝民发〔2007〕30号	取消城乡义务兵优待差别，实现城乡义务兵优待金一体化，城乡义务兵优待金均为每人每年1万元，同时大幅提高现役军人立功受奖奖励标准。
	市民政局、财政局、发改委、统计局等单位关于发放城乡低收入群众临时生活补贴的通知	京民救发〔2007〕350号	按每人每月20元标准，向享受城乡居民最低生活保障待遇和生活困难补助的全部对象发放5个月（2007年10月到2008年2月）临时生活补贴。
	关于对无固定性收入重残无业人员给予生活补助的暂行办法	京残发〔2007〕23号	对家庭人均收入高于北京市最低工资标准、无固定性收入重残无业人员每月给予低保标准的生活补助（家庭收入不封顶）
	北京市城乡无社会保障老年居民养老保障办法	京政发〔2007〕35号	凡北京市户籍年满60周岁及以上城乡无社会保障的老人，08年每月可领200元福利养老金。将在今年5月份起正式发放，前4个月的福利养老金将一次性补齐。
	关于北京市2007年调整企业退休人员基本养老金	京劳社养发〔2007〕110号	自2007年7月1日起调整后，基本养老金由人均1226.9元调整到1378.3元，增幅为12.34%。

	的通知		
就业保障	关于印发北京市鼓励城镇就业困难人员自谋职业(自主创业)社会保险补贴办法的通知	京劳社服发〔2006〕45号	1. 从事个体经营的本市城镇登记失业人员符合下列条件的,可以申请自谋职业(自主创业)社会保险补贴:(一)女年满40周岁以上,男年满50周岁以上及在法定劳动年龄内的中、重度残疾人;(二)在失业期间依法申领《个体工商户营业执照》、《税务登记证》,正常经营3个月以上,并按规定办理了就业登记手续;(三)在市区或区县职业介绍服务中心办理了个人委托存档手续。2. 自谋职业(自主创业)社会保险补贴期限:(一)申请补贴时,女年满40周岁,男年满50周岁的及中度残疾人,可连续享受3年的社会保险补贴。享受期满后,对经营状况良好并吸纳5名以上本市城镇失业人员就业的,可再享受2年的社会保险补贴;(二)申请补贴时,女年满45周岁,男年满55周岁的及重度残疾人,可连续享受最长5年的社会保险补贴。
	关于持《再就业优惠证》人员享受职业培训补贴有关问题的通知	京劳社培发〔2006〕57号	持《再就业优惠证》的失业人员可以申请享受一次性职业培训补贴(已参加免费职业技能培训或创业培训的人员除外)。
	关于促进“零就业家庭”劳动力就业的通知	京劳社就发〔2007〕53号	“零就业家庭”劳动力凭加盖“零就业家庭”印章的《再就业优惠证》(或《北京市农村劳动力转移就业证》),可享受以下促进就业优惠政策。(一)“零就业家庭”劳动力在享受市级各项促进就业政策就业一年后又失业的,可再次享受相关的促进就业政策。(二)鼓励城镇“零就业家庭”劳动力自谋职业和灵活就业。凡男40周岁(含)以上、女35周岁(含)以上的城镇“零就业家庭”劳动力,通过自谋职业和灵活就业实现就业的,可按照本市相关规定享受不超过3年的社会保险补贴。
	关于印发北京市城镇失业人员灵活就业社会保险补贴办法的通知	京劳社就发〔2006〕160号	1. 具有本市城镇户口,从事灵活就业,并办理了就业登记的城镇登记失业人员,符合下列条件的,可以申请灵活就业社会保险补贴:(一)女满40周岁,男满45周岁以上(以下简称“4045”失业人员)及中、重度残疾人;(二)在社区从事家政服务与社区居民形成服务关系,或在区县、街道(乡镇)、社区统一安排下从事自行车修理、再生资源回收、便民理发、果蔬零售等社区服务性工作,以及没有固定工作单位,岗位不固定、工作时间不固定能够取得合法收入的其他灵活就业工作;(三)已实现灵活就业满30日,在户口所在区县劳动保障部门办理了个人就业登记。2. 灵活就业社会保险补贴期限:(一)“4045”失业人员及中度残疾人可以享受累计最长3年的社会保险补贴;(二)距法定退休年龄不足5年的城镇登记失业人员及重度残疾人,可以享受累计最长5年的社会保险补贴。
	关于印发北京市失业人员从事微利项目小额担保贷款财政贴息管理的通知	京财金融〔2006〕806号	1. 享受人员范围: 小额担保贷款财政贴息的对象为具有本市户口,在法定劳动年龄内,持有劳动和社会保障部门核发的《再就业优惠证》的城镇登记失业人员、持有有效《毕业证书》且尚未就业的大学毕业生、持有复员(转业)军人自谋职业证明尚未就业的复员(转业)军人、在劳动和社会保障部门办理了转移就业登记持有劳动和

		<p>社会保障部门核发求职证明的农村转移劳动力。</p> <p>2. 上述人员，从事个体经营小额担保贷款不超过 5 万元，自主、合伙创办小企业小额担保贷款一般为 20 万元最高不超过 50 万元，贷款利率按照中国人民银行公布的同期贷款基准利率执行，不得向上浮动，贷款期限一般不超过 2 年。</p> <p>3. 微利项目的小额担保贷款由市财政据实全额贴息，贴息资金由市财政预算安排。</p>
朝阳区人民政府关于印发鼓励农村劳动力转移就业奖励办法的通知	朝政发〔2007〕26号	<p>1. 招用本区农村劳动力，签订 1 年以上劳动合同，并为其缴纳城镇基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险及女工生育保险等五项城镇社会保险的本市行政区域内的企事业单位、社会团体及个体工商户各类用人单位，可申请享受社会保险补贴。</p> <p>2. 社会保险补贴采取“一年一补”的方式。用人单位从签订、续签劳动合同，并为农村劳动力缴纳城镇社会保险的次月 1 日起 60 日内，可向区劳动保障部门申请 1 年的社会保险补贴。此后，用人单位缴纳社会保险费每满 1 年，可于次月 1 日起 60 日内，申请 1 年的社会保险补贴。</p> <p>3. 社会保险补贴由区财政负担 50%，地区办事处（乡政府）、村共同负担 50%。</p> <p>4. 被用人单位招用、签订了 1 年以上劳动合同，并缴纳五项城镇社会保险的本区农村劳动力，在履行劳动合同期间，可申请享受转移就业补贴。转移就业补贴由区和乡、村共同负担。补贴标准为每人每月不低于 300 元，其中区财政负担 300 元。</p>
朝阳区人民政府关于印发城镇登记失业人员和农村劳动力二次培训经费补贴办法的通知	朝政发〔2007〕25号	<p>1. 本区城镇登记失业人员、农村劳动力已参加过一次免费培训，失业人员再次失业并办理失业登记手续或农村劳动力就业状态改变后，可以享受第二次职业资格培训或职业技能培训，以及职业技能鉴定。</p> <p>2. 失业人员二次培训补贴经费，从区就业再就业经费中列支；农村劳动力二次培训补贴经费，由区、乡、村共同负责，其中，区财政负担 50%，乡、村负担的 50% 由培训机构与乡、村协商解决。</p> <p>3. 二次培训补贴范围：本区城镇登记失业人员和农村劳动力已参加过一次免费培训，失业人员再次失业并办理失业登记手续或农村劳动力就业状态改变后，可享受第二次职业资格培训或职业技能培训以及职业技能鉴定。</p>
朝阳区人民政府关于印发低保家庭劳动力就业补贴办法的通知	朝政发〔2007〕24号	<p>1. 具有本区户籍，在国家法定劳动年龄内的低保家庭成员实现就业，且收入不低于当年北京市最低工资标准的，可累计享受 36 个月的就业补贴。</p> <p>2. 前 12 个月补贴标准按照申请时当年北京市最低生活保障金标准计算，第 13 个月起，按照申请时当年北京市最低生活保障金的 50% 计算。就业补贴不计入其家庭收入。</p>
关于印发城镇个体就业残疾人社会保险补贴暂行办法的通知	京残发〔2007〕62号	<p>对于个体就业、灵活就业、自谋职业残疾人给予社会保险补贴（自己承担养老 6%、失业 0.5%、医疗 1%）。</p>

	<p>关于对贫困家庭学生特殊教育学生实施教育资助的工作意见</p>	<p>朝教办〔2007〕7号</p>	<p>1. 资助范围：具有北京市户籍，在我区公立学校和体制改革校、公立幼儿园就读的城乡低保家庭学生、工读学校学生、特殊教育学生（含随班就读学生）、享受社会优抚待遇家庭的革命烈士子女、孤儿以及家庭经济困难的学生均可享受资助。</p> <p>2. 资助标准：</p> <p>(1) 义务教育阶段资助标准：符合条件的学生可享受减免杂费、教科书费、住宿费，助学补助、伙食补助等资助。向符合减免条件的学生每人每年提供 300 元助学补助。住宿学生（不含随班就读的残疾学生）向学生每人每月发放 100 元伙食补助。凡学生家庭人均收入高于最低生活保障线 100 元之内的家庭经济困难学生每人每年享受 150 元助学补助，且杂费减免 50%，住宿学生住宿费减免 50%。</p> <p>(2) 普通高中阶段资助标准：城乡低保家庭学生享受甲等助学金：每人每月发放助学金 100 元，并减免学费、住宿学生减免住宿费。家庭人均月收入高于最低生活保障线 100 元之内及优抚待遇家庭学生、残疾学生享受乙等助学金：每人每月发放助学金 60 元，学费、住宿学生住宿费减免 50%。</p> <p>(3) 学前教育阶段资助标准：符合资助条件的 3-6 岁幼儿有入园需求的，优先考虑入户口所在区域内的国办园，并享受每月免缴保育费和托补费。符合资助条件的 3-6 岁没有入园需求的幼儿，可定期免费参加国办园办的早教基地的亲子活动。</p>
<p>教育救助</p>	<p>关于进一步完善义务教育阶段“两免一补”政策的通知</p>	<p>京教财〔2007〕33号</p>	<p>1. 进一步完善“两免一补”政策的范围。 在城八区公办义务教育学校就读的有本市户籍的学生免收杂费，其中本市农村户籍学生免交教科书费。</p> <p>2. 从 2007 年秋季开学起，实施上述减免政策。</p> <p>3. 资金来源及分担机制。根据《中华人民共和国义务教育法》相关规定，综合考虑现行管理体制和市、区县财政情况，减免费用由市、区县财政共同承担，在“教育事业费”中列支。2007-2008 学年所需经费由市、区县两级财政各负担 50%。部门办学、企业办学执行上述政策，所需经费由原渠道解决。</p>
	<p>关于印发北京市中等职业教育政府奖学金制度暂行办法的通知</p>	<p>京教财〔2007〕34号</p>	<p>1. 范围：具有本市正式学籍、具有本市户籍（或纳入北京市中等职业学校统一招生计划录取的铁路、艺术和体育外地生源）的全日制在校学生。</p> <p>2. 奖学金标准为每生每年 2000 元，以学校为基本单位评定。享受奖学金的人数可占全校实行本办法学生总数的 5%。</p> <p>3. 奖学金的评定标准： 凡符合奖学金评定对象的基本条件（第四条规定），并具备下列条件之一的可颁发奖学金： （1）上一学年内所学课程考试成绩平均在 85 分或优良等级以上； （2）上一学年内在市级以上职业技能比赛中获一、二、三等奖； （3）上一学年内获市级以上表彰的优秀学生。</p>
	<p>关于印发北京市中等职业学校国家助学金管理实施办法的通知</p>	<p>京教财〔2007〕35号</p>	<p>1. 范围：具有中等职业学校本市全日制正式学籍、具有本市户籍（或纳入北京市中等专业学校统一招生计划录取铁路、艺术和体育类外地生源）的在校学生。</p> <p>2. 北京市中等职业学校国家助学金分为三等：一等国家助学金每人</p>

			每年 4000 元,用于资助享受城乡居民最低生活保障(以下简称“低保”)待遇和生活困难补助的重残人家庭、享受社会优抚待遇的革命烈士子女和孤儿的学生;二等国家助学金每人每年 1800 元,用于资助农村户籍及就读农林类专业的学生;三等奖国家助学金每人每年 500 元,用于资助未享受一、二等国家助学金的其他学生。
	关于在全区对贫困残疾人实施中等教育救助的意见	朝残工委文〔2007〕12号	1、贫困残疾人子女在校高中生(含中专、技校)每人每学年 500 元。 2、贫困残疾人高中生(含中专、技校)每人每学年 500 元。
医疗救助	关于进一步完善城乡特困人员医疗救助制度的实施办法(试行)	朝民发〔2007〕34号	1.率先在北京市实现城乡医疗救助制度并轨,将事前、事中与事后救助结合起来,建立相互衔接的医疗救助制度; 2.将未享受低保、无医保待遇的无业持证重度残疾人纳入医疗救助范围; 3.取消了城乡特困人员享受医疗救助的 500 元起付线,率先在全市对城乡无任何社会保险的低保对象、持证重残人在政策规定范围内实行定点医疗机构垫付 50%医药费; 4.扩大医疗救助定点医院范围。将社区卫生服务中心(站)全部纳入医疗救助定点医疗机构范围。在原有垂杨柳医院、朝阳中医医院、朝阳区第二医院、北京中医药大学附属第三医院(原冶金医院)四家医疗救助定点医院的基础上,增加中国航空工业中心医院、双桥医院、东坝医院三家医院,采取特困人员定点医疗救助措施,解决特困人员就近医疗的问题。
	市民政局、劳动保障局、财政局、卫生局关于城镇无医疗保障老年人和学生儿童大病医疗保险制度与城市医疗救助制度衔接问题的通知	京民救发〔2007〕342号	退养人员和退离居委会老积极分子取消门诊治疗每年 500 元的报销起付线。

<p>朝阳区解决“政策性”农转居人员养老和医疗保障有关遗留问题的工作意见</p>	<p>京政办发〔2007〕28号</p>	<p>1. 待遇标准：（一）生活补助标准不低于本市最低生活保障标准，并随北京市最低生活保障标准的调整而相应调整。原有生活补助标准高于本市最低生活保障标准的，按原有标准执行。（二）关于医疗保障问题，按照《北京市人民政府关于建立北京市城镇无医疗保障老人和学生儿童大病医疗保险制度实施意见》和《北京市朝阳区人民政府办公室转发区劳动保障局关于落实城镇无医疗保障老人和学生儿童大病医疗保障制度实施方案的通知》执行。</p> <p>2. 人员范围：（一）按照市人事局相关规定转居的干部、教师、先进工作者和市级以上劳模等人员的配偶，达到法定退休年龄（男60周岁、女50周岁）后，未能享受任何养老和医疗保障的农转居人员。（二）在《关于加强建设征地后农民户转为居民户发放生活补助费管理的请示》的通知实施后，由于征地转居前3年在集体经济组织每年劳动不足200天而未予安置，达到法定退休年龄后，未能享受任何养老和医疗保障的农转居人员。</p>
<p>市劳动保障局、财政局关于贯彻北京市城市特困人员医疗救助暂行办法有关问题的实施细则</p>	<p>京劳社医发〔2002〕43号</p>	<p>参加基本医疗保险人员中，家庭月人均收高于本市城市居民最低生活保障标准，低于本市最低工资标准的人员，年度内医疗费符合医疗保险支付范围内的个人负担部分，超过上一年家庭收入50%的，经参保单位向区县劳动保障局医保科申请医疗救助，按照个人负担医疗费50%比例支付，一个年度内救助金额原则上不超过1万元。</p>
<p>北京市人民政府印发关于建立北京市城镇无医疗保障老人和学生儿童大病医疗保险制度实施意见的通知</p>	<p>京政发〔2007〕11号</p>	<p>1. 享受范围是：（一）凡具有本市非农业户籍未纳入城镇职工医疗保险范围，且年满60周岁的居民（女性，年满50周岁居民参照执行）。（二）凡具有本市非农业户籍，且在本市行政区域内的各类普通高等院校（全日制学历教育）、普通中小学校、中等职业学校（包括中等专业学校、技工学校、职业高中）、特殊教育学校、工读学校就读的在册学生，以及非在校少年儿童（包括托幼机构少年儿童、散居婴幼儿和其他年龄在16周岁以下非在校少年儿童）。</p> <p>2. 享受待遇是：（一）无保障老年人，年度内符合报销标准的住院和特殊病门诊医疗费用超过1300元，按60%支付，最高支付额7万元。（二）学生儿童，年度内符合报销标准的住院和特殊病门诊医疗费用超过650元，按70%支付，最高支付额17万元。</p> <p>3. 特殊照顾政策是：享受本市城市居民最低生活保障和生活困难补助待遇的城镇无医疗保障老年人、学生儿童，以及参照《北京市城市特困人员医疗救助暂行办法》享受医疗待遇的退养人员和退离居委会老积极分子，个人缴费由所在区县财政给予全额补贴。标准为：无保障老年人300元/人/年，学生儿童50元/人/年。</p>
<p>朝阳区卫生局关于对劳动模范实行就医优惠的通知</p>	<p>朝卫通字〔2006〕10号</p>	<p>劳动模范在5家二级医院（北京市垂杨柳医院、朝阳区第二医院、北京市朝阳区中医医院、北京冶金医院、北京361医院）和社区卫生服务中心就医享受等同于低保人员减免待遇。</p>
<p>朝阳区民政局、卫生局、财政局关于调整优抚对象医疗减免定点</p>	<p>朝民发〔2007〕28号</p>	<p>定点医院等同于低保人员定点医院，在定点医院发生的费用可报销。</p>

	医院的通知		
	关于做好北京市“携手助老送健康——慈善医疗卡”门诊服务的通知	京卫基层字〔2004〕20号	由北京市慈善协会捐赠，每年为“低保贫困”老年人各提供500元人民币，资金先期拨付到医院，由医院用于支付指定医疗机构的用药、检验和诊疗费用。
	关于进一步扩大零差率药品销售覆盖面的通知	京卫社领字〔2007〕5号	在村卫生室实行零差率药品销售
	关于做好2008年新型农村合作医疗工作的意见	朝合医字〔2007〕6号	提高筹资额度。2008年，我区人均筹资额将由315元提高到420元，涨幅超过33%，增长资金由市区乡三级政府承担。调整大病起付线和封顶线。大病统筹起付线将由5000元降低至4000元；封顶线将由成人50000元、学生60000元，提高至成人70000元、学生90000元。调整报销档次，即提高到5万元以下报销60%、5万元以上70%。扩大参保人员范围。将政策性转居人员、未参加“一老一小”且具有农村户口的学生纳入新农合。提高管理水平。2008年，基本医疗管理将全部实行乡办乡管。各乡将设立专门经办机构，并配备专管员，实行专人管理；同时将建立基本医疗专用帐户，切实加强监管。
	市卫生局关于开展全民建立健康档案工作的通知	京卫妇社字〔2007〕44号	2008年为全市所有户籍人口和在京居住半年以上的流动个人和家庭建立健康档案。
	关于对贫困残疾人实施康复训练救助的意见	朝残文〔2007〕42号	对有康复训练需求的残疾人免费给予500元康复训练卡。
法律援助	法律援助条例	国务院令385号	规定法律援助是政府责任，县级政府设立法律援助机构，司法行政机关监督法律援助工作，保障经济困难的公民获得必要的法律服务。
	市司法局关于确定公民申请法律援助经济困难标准和法律援助案件范围的通知	京司发〔2005〕22号	区（县）级以上民政部门出具的最低生活保障证明为法律援助申请人证明其经济困难的书面凭证。符合经济困难标准的公民除《法律援助条例》规定的法律援助范围外，还可就下列事项向法律援助机构申请援助：（一）请求给予工伤待遇的；（二）请求因交通事故引起的人身损害赔偿的；（三）主张因家庭暴力行为产生的民事权益的。
	市司法局关于为建设社会主义新农村服务意见	京司发〔2006〕115号	将农民在劳务方面因签订、履行、变更、解除和中止合同导致利益受到侵害，因所购种子、化肥、农药、饲料等农业生产资料质量低劣导致经济受到损失，因遭受家庭暴力、虐待、遗弃导致合法权益受到损害等情形纳入法律援助的范围，进一步扩大我市农村地区法律援助的覆盖面。
	市司法局关于进一步加强农民工法律援助工作意见	京司发〔2006〕54号	对申请支付劳动报酬和工伤赔偿的法律援助案件，能够确定农民工身份的，不再审查其他条件。对因情况特殊无法提供身份证明的农民工，有事实证明为保障自己的合法权益需要法律援助的，情况特殊、不及时处理可能引发严重事件，或者即将超过仲裁时效或诉讼

		时效的,要及时受理,先行指派法律服务人员为其提供法律援助,由受援人事后补交材料。
市司法局公职律师试点工作实施办法	京司法〔2006〕24号	公职律师是指具有律师资格或司法考试资格取得法律援助专用律师执业证、占国家行政或事业单位编制、供职于各级法律援助机构,为法律援助受援人提供免费法律帮助的人员。
关于贯彻落实市政府办公厅转发市司法局关于公民申请法律援助经济困难标准和事项补充范围意见的通知的通知	京司法〔2007〕156号	1. 申请法律援助的公民能够证明符合下列条件之一的,视为符合经济困难标准,可以简化程序,不再进行法律援助经济状况审查。(一)农村“五保”供养对象;(二)养老院、孤儿院等社会福利机构接受政府供养的人员;(三)申请支付劳动报酬和工伤赔偿的农民工;(四)重度残疾无固定生活来源的人员;(五)人民法院给予司法救助的人员。 2. 公民符合经济困难标准的,除《法律援助条例》第十条规定的六项法律援助范围外,还可就下列事项向法律援助机构申请法律援助:(一)残疾人、老年人、未成年人请求人身损害赔偿的;(二)因家庭暴力、虐待、遗弃等违法行为造成损害请求赔偿的;(三)因交通事故、工伤引起的人身损害请求赔偿的;(四)因生产资料质量低劣,造成农民损失请求赔偿的。
关于进一步加强协调配合切实维护经济困难当事人的合法权益工作的意见	京司法〔2006〕25号	成立对口衔接联系制度,建立法律援助维护困难群众合法权益长效机制。
最高人民法院、中华人民共和国司法部关于民事诉讼法律援助工作的规定	司通发〔2005〕77号	法律援助与司法救助的衔接。
最高人民法院、中华人民共和国司法部关于刑事诉讼法律援助工作的规定	司通发〔2005〕78号	法律援助与司法救助的衔接。
关于贯彻落实《法律援助条例》切实解决困难群众打官司难问题的意见	司发通〔2004〕127号	相关部门对法律援助工作的配合和支持。

<p>社会互助</p>	<p>朝阳区居家养老服务试点工作实施意见</p>	<p>朝民发〔2007〕21号</p>	<p>1. 成立了由民政、老龄、财政、街办、农委、劳动、卫生等部门共同参与的领导小组，明确各部门职责。 2. 对户籍且居住在本区内的 60 岁以上老人给予生活照料、康复理疗、精神慰藉、文体活动、心理健康、法律服务等方面的居家养老服务。 3. 对户籍且居住在本区内的 60 岁以上分散居住的城镇“三无”和农村“五保”、城乡低保对象、市级以上劳模、归侨、独居老人（指孤老、子女不在本区县居住的老年人及仅与残疾子女居住的老年人）、80 至 89 岁老人中的生活半自理和生活不能自理的老人，90 岁以上老年人等符合条件的人员给予政府补贴。</p>
<p>残疾人补助</p>	<p>朝阳区关于做好城镇残疾人临时生活困难补助工作的通知</p>	<p>朝残通字〔2000〕32号</p>	<p>凡是享受城镇低保残疾人每月给予 20 元补助。</p>
	<p>朝阳区关于做好农村残疾人生活困难补助工作的通知</p>	<p>朝残通字〔2000〕18号</p>	<p>凡是享受农村低保残疾人每月给予 30 元补助。</p>
<p>住房保障</p>	<p>北京市廉租住房管理办法</p>	<p>京政发〔2007〕26号</p>	<p>明确廉租住房的申请条件、审核程序及监督管理,规范廉租住房房源的筹集与分配。</p>
	<p>北京市经济适用房管理办法</p>	<p>京政发〔2007〕27号</p>	<p>明确经济适用房的申请条件、审核配售程序和监督管理。</p>
	<p>关于调整北京市廉租住房租房补贴标准有关问题的通知</p>	<p>京建住〔2007〕1213号</p>	<p>调整廉租住房租金补贴标准(城八区统一调整为每平方米每人每月 40 元。</p>

来源：朝阳区民政局，2007