

政府救助与慈善帮扶高效协同

林闽钢

近日，民政部印发《关于加强政府救助与慈善帮扶有效衔接的指导意见》（以下简称《意见》），明确了政府救助与慈善帮扶有效衔接的总体要求，对如何构建政府救助和慈善帮扶协调配合、资源统筹、优势互补、融合高效新格局作出具体安排。

社会救助，是社会保障体系中的兜底性、基础性制度安排，关乎困难群众幸福冷暖，关乎社会公平正义。推动社会救助高质量发展，是优化社会保障结构的重要举措，也是实现共同富裕、增进民生福祉的必然要求。

《意见》的印发，是坚持以人民为中心的发展思想，围绕兜牢基本民生底线，按照系统集成的改革思路，畅通公益慈善力量参与社会救助渠道，促进政府救助与慈善帮扶协同高效的重要举措，对健全分层分类社会救助体系，形成社会救助新格局具有重要意义。

系统集成健全社会救助体系

2014年，国务院颁布《社会救助暂行办法》确立了民政部门统筹全国社会救助体系建设的地位。该办法第一次以行政法规规定了最低生活保障、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、临时救助等八项社会救助项目，并对社会力量参与社会救助作出明确规定，搭建了一个多部门分工负责、政府救助和社会力量参与相结合的多层次社会救助体系框架。

近年来，民政部会同相关部门深入贯彻党中央决策部署，不断完善社会救助制度机制，持续增强管理服务效能，稳步提高兜底保障水平，分层分类、城乡统筹的中国特色的社会救助体系基本建成。

当前，我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段，特别需要准确把握社会保障各个方面之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的联系，提高统筹谋划和协调推进能力，确保各项改革形成整体合力。

推动社会救助制度优化升级，需要多点发力。一方面，着力加强部门协同和资源统筹。为避免因制度间缺少衔接和整合而导致救助对象重复或遗漏等问题，需打通社会救助各项制度之间，以及社会救助与其他民生保障政策之间的内在关联，进一步强化基本生活救助与教育、医疗、住房、就业等专项救助制度的衔接，解决社会救助制度体系内的碎片化、分割化问题，推进社会救助资源统筹，形成工作合力。

另一方面，围绕“扩围增效”目标，为暂不符合政府救助条件或政府救助后生活仍有困难的群众纾难解困。比如，建立健全政府救助与慈善帮扶衔接机制，加强慈善组织参与“救急难”信息对接服务，引导支持慈善组织等社会力量积极参与救助帮扶等。

慈善帮扶更好融入民生保障大局

作为社会保障的多元主体之一，公益慈善力量是社会救助提质的重要载体。

2020年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，进一步将“以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充，建立健全分层分类的救助制度体系”作为“构建综合救助格局”的题中应有之义予以明确，对发展慈善事业、引导社会工作专业力量参与社会救助、促进社会救助领域志愿服务发展等作出具体安排。

近年来，我国慈善组织通过筹集慈善物资、开展慈善项目、传播慈善理念等方式，在教育、医疗、扶贫等领域积极开展社会救助活动，取得显著成效。通过灵活有效的公益慈善项目链接帮扶对象，既能满足多样化的救助需求，又可以弥补财政救助资金不足，有助于提高救助效率，是政府救助的有益补充。

首先，进一步畅通公益慈善力量参与社会救助渠道，有助于增加救助服务供给。一方面，慈善组织可以盘活存量社会救助资源，促进救助效果的提升；另一方面，慈善组织还可以在政府救助基础上，提供生活照料、能力提升、心理疏导、精神慰藉等方面的增量服务，满足困难群众的多样化需求。

其次，积极培育和发展各类社会公益慈善组织，提高其对社会救助事务的承接能力，有助于激发各种社会力量的活力，有组织、成体系地为推进社会救助治理创新提供动力。

其三，加强政府救助与慈善帮扶有效衔接，有助于慈善事业更好发挥第三次分配作用，有助于探索构建再分配和第三次分配协调配套的制度体系。

打通制度衔接点

为推动形成政府救助和慈善帮扶协调配合、资源统筹、优势互补、融合高效新格局，合力解决困难群众急难愁盼问题，不断增强困难群众获得感、幸福感、安全感，《意见》从建立完善工作机制、加强对象衔接、加强信息互通共享、创新途径方法、加强激励支持等方面对加强政府救助与慈善帮扶有效衔接做出明确规定。

在加强政府救助和慈善帮扶对象衔接方面，《意见》鼓励各地民政部门积极寻找公益慈善资源，在征得困难群众同意的前提下，为暂不符合政府救助条件或政府救助后生活仍有困难的群众争取慈善帮扶，从而实现救助覆盖范围的扩大和救助力度的提升。进一步明确要求，对于民政部门转介的对象，慈善组织可以简化程序及时予以帮扶，通过政府救助叠加慈善帮扶，进一步提升社会救助的力度和效率。

在实践中，一些地方的探索值得借鉴。比如，今年以来，广州等地构建“政府救助+慈善救助”转办转介机制，及时将线上、线下的社会救助需求转办转介到慈善组织，较好满足了困难群众多层次、多样化、差异性救助需求。

“精准”是社会救助制度公平公正运行的应有之义，也是高质量发展的必然要求。为促进救助需求与公益慈善力量精准对接，实现救助对象精准、措施精准、成效精准，《意见》提出，建立健全民政部门与慈善组织信息互通、资源共享机制，特别是从三个角度加强政府救助与慈善帮扶信息互通共享。

一是依托全国低收入人口动态监测信息平台等业务信息系统，汇聚困难群众救助帮扶需求及其接受政府救助和慈善帮扶的相关信息，成为政府救助和慈善帮扶有效衔接的前提。

二是探索建立政府引导支持、行业组织运作、慈善组织积极参与的“救助+慈善”信息对接服务平台，促进公益慈善资源合理配置，提升慈善帮扶成效。

三是充分发挥乡镇（街道）民政服务站（原社工站）等在发现救助需求、链接慈善资源、促进供需对接中的积极作用，为公益慈善力量参与社会救助、精准高效帮扶困难群众提供有力支撑。

创新激励并重促协同高效

在政策、对象、信息、资源等方面的有效衔接之外，《意见》还对创新公益慈善力量参与社会救助途径方法，以及加强公益慈善力量参与社会救助的激励支持等，予以明确。

在创新公益慈善力量参与社会救助途径方法方面，《意见》鼓励各地民政部门引导慈善组织针对困难群众实际需求设立相关慈善项目，聚焦低收入家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人和重病患者等特殊困难人员，加大帮扶力度。此外，鼓励发达地区慈善组织“以强带弱”，对困难群众多、公益慈善力量薄弱的中西部地区，特别是国家乡村振兴重点帮扶县等开展点对点的慈善帮扶。

为不断提高慈善帮扶的实效性，明确要求积极创新慈善帮扶方式，在加大物质帮扶力度的同时，通过政府购买服务等方式，支持慈

善组织有针对性地提供访视照料、心理慰藉、康复训练、能力提升等服务。

为创新社会力量参与社会救助工作机制，《意见》提出注重发挥慈善联合会、慈善会等行业性、枢纽型社会组织在培育慈善项目、协调慈善资源、引导慈善行为等方面的重要作用，倡导慈善组织创新工作方式，有序开展帮扶活动。

在加强公益慈善力量参与社会救助的激励支持方面，《意见》通过多种针对性措施激发慈善组织的参与潜能，“扶上马”再“送一程”。比如，明确采取公益创投、补贴奖励、提供场所、减免费用等多种方式，支持慈善组织的启动成立和初期运行；慈善组织开展的救助帮扶类慈善项目，按照有关规定享受税收优惠和费用减免。

此外，明确通过政府购买慈善组织服务支持慈善组织发展，这有助于形成政府与慈善组织共同提供社会救助服务的合力，也为慈善组织汲取资源、发展壮大拓宽了路径。

《意见》将加强政府救助与慈善帮扶有效衔接作为我国分层分类社会救助体系创新发展的抓手之一，加强系统思维统筹顶层设计，提出的主要任务和保障措施既有针对性和可操作性，又具有前瞻性，对于推动我国社会救助制度更优化成熟、更协同高效具有重大的现实意义。

（本文来源：《瞭望》2023年第43期，作者系中国社会保障学会副会长兼任社会救助分会会长、南京大学教授）