

充分发挥社会力量在社会救助中的作用

乔尚奎 丁朋*

- ◆ 当前社会力量参与社会救助存在“四大短板”：社会力量自身能力仍然有限；社会力量参与持续性不足；社会力量参与衔接不畅；社会力量参与的政策支持不够、监管不完善。
- ◆ 引导和支持社会力量参与社会救助，一要转观念，促进社会救助多元主体共治；二要激活力，提升社会力量参与能力；三要促衔接，健全社会力量参与的对接机制；四要严监管，完善社会力量参与的监管体系；五要强保障，织牢社会力量参与的支持网络。

社会救助是国家保障困难群众基本生活的一项基础性制度安排，进一步提升社会救助效能需要政府、市场、社会共同发力。随着政府职能加快转变，社会力量日益成为社会救助领域的一支重要力量，参与势头良好，但实践中还存在一些问题和短板，亟须改革完善。

一、社会力量参与社会救助大有可为

2014年，国务院颁布《社会救助暂行办法》，第一次以行政法规的形式确认了社会力量参与社会救助的法律地位。目前，我国社会力量分组织和个体两大类，组织主要包括企事业单位、社会组织、基层群众性自治组织、慈善机构等，个体主要包括社会工作者、志愿者等。截至2016年底，全国共有社会组织70.2万个，基层群众自治性组织66.2万个，持证社会工作人才达到28.8万人，全国注册志愿者人数已超7344万。

——社会力量可以提供大量救助资金和物质保障。2016年，全国共接收社会捐赠827亿元，其中各类社会组织接收捐款786.7亿元，比上年增长20%。全年各地民政部门直接接受捐赠物资价值折合人民币7.4亿元，捐赠衣被6638.3万件。全国共建立经常性社会捐助工作站、点和慈善超市2.9万个，其中慈善超市8966个。同时，各地积极探索社会资金参与救助的新方式新途径。如，山东省探索设立社区基金、农村互助基金、家庭冠名基金等，接受社会捐赠占比近50%。江苏省以“小保险撬动大救助”，打造惠民保险等保险品牌，以政府购买服务、保险公司投保等救助方式，不断拓展社会救助资源渠道。

——社会力量能够承接政府救助事务性工作。随着社会救助任务越来越重，基层经办服务能力严重不足的矛盾凸显，特别是低保工作中入户调查、邻里访问等环节需要大量人力物力，现有力量远远不足，这在地域广大、交通不便的中西部偏远山村更为突出。同时，基层

* 乔尚奎，国务院研究室社会发展研究司；丁朋，民政部政策研究中心综合研究室副研究员。

人手少兼职多，要求增加编制的呼声很高，但在本届中央政府承诺财政供养人员只减不增的背景下，解决这一矛盾的重要出路，是通过政府购买服务等方式吸纳社会力量从事救助相关工作。比如，救助对象发现、协助申请、入户核查、走访邻里、数据统计、绩效评估等工作，都可以委托第三方社会力量来组织，这在一定程度上还有利于避免和减少“人情保”“关系保”。目前，这方面许多地方都有成功的探索。

——**社会力量直接参与大量救助服务性工作。**近年来，社会力量在参与救助对象养老服务、家政服务、就业服务、资源链接、精神慰藉、心理疏导等方面都发挥了积极作用。如北京市积极推动社区驿站建设，为救助对象提供送餐、理发、医疗、文体娱乐等便民服务。此外，社会力量也逐步参与到供养机构管理服务工作中。民政部在全国开展了农村特困人员供养服务机构社会化改革试点工作，探索供养机构“公建民营”“合建合营”等模式，支持社会力量参与经营管理和护理照料、餐饮、安保和卫生保洁等服务性工作。

二、当前社会力量参与社会救助存在“四大短板”

第一，社会力量自身能力仍然有限。长期以来，社会救助领域“政强社弱”问题突出，其中一个重要原因就是社会力量自身能力有所欠缺。一是有些救助事项社会力量“接不住”“干不了”。如，北京市某街道反映，个别社会组织因为人员少、组织能力弱，无法融入社区，难以入户采集、核对低保对象信息，只得把受托事项“转托”给居委会或其他组织。二是社会力量参与救助存在“简单化”“功利化”倾向。多地反映，社会力量参与救助工作时，往往选择一些筹款、筹物等程序简易、见效较快的活动，而对于一些专业的项目运作、服务

帮扶等不能主动承接。三是部分社会力量专业性不足。如重大自然灾害发生后，各种组织和人员大量涌入灾区，由于部分企业、社会组织、志愿者缺乏专业知识、设备和技术，往往是“积极有余、专业不足”，有的甚至成为“被救助者”，反而影响了救助效率和秩序。

第二，社会力量参与持续性不足。救助对象一般具有自身生存能力弱、兜底保障周期长等特点，而一些社会力量的救助活动或项目往往“一阵风”。有的缺乏“一救到底”的长期救助机制。如2013年10月，河北某锯腿男子经媒体曝光后通过社会力量筹集捐款36万元，而2015年3月，该男子因血栓再陷绝境。该事例凸显了社会力量参与持续性不足问题，也反映出其动员式临时性筹款多，机制式长期性救助少这一普遍性问题。有的参与过程“前紧后松”。如汶川地震中，不少社会力量将主要精力聚焦于紧急救援阶段，在恢复阶段参与力度不够，甚至有的组织留下一个人“撑门头”，服务时限和力量急剧减少，服务质量和效益大为降低。

第三，社会力量参与衔接不畅。一是一些地方吸纳社会力量参与救助的意识还不强，没有建立起政府资源和社会资源统筹协调机制。如，各地慈善总会在春节期间开展的“送暖到家”项目与各级政府开展的走访慰问活动如出一辙，甚至有的救助对象一天受到多次重复慰问。二是“信息孤岛”问题突出，尤其是需求与供给信息还没实现有效衔接，导致重复救助与救助盲区共存。三是社会力量相对分散独立，相互之间也缺乏有效衔接机制。如，志愿服务“九龙治水”，文明办、团委、民政部门都开展相关工作，但各部门相关管理职能定位和责任分工不清晰，志愿资源难以统筹整合。

第四，社会力量参与的政策支持不够、监管不完善。一是税收优惠力度不大。在公益性捐赠税前扣除政策方面，西方发达国家的标准较高，企业为不超过年度利润总额的30%，个人扣除比例达50%，而我国分别是12%和30%，且扣

除程序繁琐，不能有效调动社会力量参与的热情。二是法制保障不力。《社会救助暂行办法》法律位阶低，对“社会力量参与”仅有5条原则性规定，缺乏配套政策，导致各地对社会力量参与的程序、方式等难以把握。三是监管跟不上。有些社会力量挪用、截留、侵占捐款，个别机构存在虐待救助对象、侵占其个人私有财产等现象。如，广东练溪托养中心受助人员非正常死亡事件，反映出监管方面的漏洞。

三、引导和支持社会力量参与社会救助的政策建议


转观念，促进社会救助多元主体共治。社会力量潜力巨大，蕴藏着极为丰厚的资源和力量。从国外发达国家经验来看，建立政府与社会力量有效协作关系，是社会救助效果最大化的有力保证。必须转变观念，鼓励、支持社会力量参与社会救助，推动救助主体从政府主导向协同共治转变，推动救助供给从单一供给向多元供给转变，推动社会力量从形式参与向实质参与转变，推动社会力量角色由从属政府的“伙计”转变为与政府合作的“伙伴”。

激活力，提升社会力量参与能力。一要激发社会组织活力。积极培育和发展公益慈善类社会组织，完善内部治理结构，着力提升承接社会救助事务的能力。改革管理制度，放宽公益慈善类组织在登记注册等方面的条件限制，下放其捐赠税前扣除资格审批权限，方便基层公益组织申请税前扣除资格。探索引入第三方评估机制。二要大力发展社会企业。通过税收优惠、费用减免等举措鼓励社会企业深度参与社会救助，发挥社会企业公益慈善导向，使其成为参与社会救助的重要主体。三要用好社工和志愿者两支队伍。既要在全社会营造重视社工、志愿者的良好氛围，也要通过拓展应用、强化培训、创新荣誉激励机制等举措进一步激发活力，为救助对象提供资金、物资救助和相

关服务。

促衔接，健全社会力量参与的对接机制。一是建立统筹协调机制。推动建立“大救助”工作机制，通过数据库建设和信息共享，做到救前查询、救后录入、信息共享，避免多头救助、重复救助和遗漏救助。二是建立信息共享机制。推动建设覆盖省、市、县、乡四级的社会救助综合管理信息平台，探索建立困难群众数据库和慈善资源数据库，推动救助需求与供给信息共享，实现信息化条件下的资源统筹。三是建立救助需求转介机制。推进“一门受理、协同办理”全覆盖，及时依法依规将救助申请转介其他救助管理部门或其他公益慈善组织和爱心人士。

严监管，完善社会力量参与的监管体系。一要规范日常监管，各相关职能部门要建立健全专项检查制度和联合执法机制，提升社会力量参与的规范化水平。二要加强事中事后监管，推进“双随机、一公开”监管，增加对社会力量运营供养服务机构的抽查概率和频次。三要健全对政府购买服务的监督管理，对社会力量履行合同、提供服务进行全过程跟踪检查，对严重违约、服务效果不佳者，可终止合同，甚至取消参与政府购买社会救助服务的资格。

强保障，织牢社会力量参与的支持网络。一是减轻税负。提高捐赠税前扣除比例，参照一些发达国家做法，将企业捐赠扣除比例提高到不超过年度利润总额的20%左右、个人扣除比例提高到40%左右。二是加大资金扶持。在各级财政和福彩公益金中确定固定比例，用于购买救助服务、资助慈善组织设立救助项目和救助基金。推动各级政府设立引导基金，吸引社会资金投向救助领域。三是加强法治建设。尽快制定支持引导社会力量参与社会救助工作的意见，推动出台社会救助法，明确多元主体的权责关系，使社会力量参与有法可依，有章可循。

(责任编辑：王大鹏)