重庆社会救助基金会救助

项目第三方评估报告

报告主题： 社会救急助难的生动实践

评估单位： 重庆理工大学

报告执笔： 张 恒 糜 薇

2021年9月19日

目录

[前 言 3](#_Toc21675)

[第一章 基金会十年救助基本情况 8](#_Toc20885)

[一、十年救助力保民生 8](#_Toc6259)

[二、七大关怀凸显真情 9](#_Toc27195)

[三、问题及改进建议 12](#_Toc29511)

[第二章 基金会十年救助经验与成效 13](#_Toc29027)

[一、 秉持初心使命 13](#_Toc32692)

[（一）着力弥补普惠性救助不足，大力提升社会救助兜底保障功能 13](#_Toc19199)

[（二）极大发挥社会组织灵活性，倾心对困难群众实施急难救助 16](#_Toc5592)

[二、锐意发展创新 17](#_Toc10303)

[（一）“医、住、学”三保障，助力脱贫攻坚 18](#_Toc22546)

[（二）“物质+服务”，创新社区救助新模式 21](#_Toc30918)

[（三）急难众筹，广泛集聚社会救助力量 23](#_Toc7887)

[三、健全管理制度 27](#_Toc2614)

[（一）加强制度建设 27](#_Toc3500)

[（二）端正工作作风 29](#_Toc19440)

[第三章 “十四五”期间救助服务展望 31](#_Toc18719)

[一、优化救助形式，持续增强救助精准性 31](#_Toc4430)

[二、优化项目结构，持续加强发展能力 32](#_Toc20990)

[三、深度融合，提升救助服务精准度 3](#_Toc31462)3

[四、集聚慈善枢纽，建立多元救助体系 34](#_Toc23355)

[五、深化救助改革，发展服务型救助项目 35](#_Toc5443)

前 言

重庆社会救助基金会（以下简称基金会）创立于2011年9月，是我国首家省级政府投入、财政出资注册成立，由重庆市民政局主管的，专门从事社会救助的5A级公募慈善组织，系我国4个直辖市中第一个成立社会救助基金的省份,也是重庆市政府首批纳入政务接待考察的定点单位。2019年9月，民政部部长办公会议专门研究了基金会做好政府转介服务的做法，被誉为救急助难的样板。设立基金会，是市委、市政府深入学习贯彻习近平总书记关于保障改善民生、加强社会救助重要指示精神的实际行动，是践行以人民为中心发展思想、坚持人民利益至上的重要举措，对于更好保障困难群众基本生活、切实兜住兜牢脱贫攻坚底线具有重要意义。

10年来，基金会始终坚持更高政治站位。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党中央、国务院决策部署和市委市政府工作要求，认真落实市民政局党组的安排部署，始终秉持“以人为本，救急助难”的宗旨，建立完善以政府主导，社会参与，财政出资，基金运作的应急救助模式，通过专门承接政府转介服务，对居住或生活在本市境内的因遭受突发性、紧迫性、临时性基本生活困难问题的群众积极开展急难救助，坚决扛起人民至上的责任担当。始终坚持以人民为中心、坚守责任使命，用心用情抓好各项政策措施落实，通过托底、应急、过渡、衔接、补充，设身处地、实心实招帮助困难群众渡过难关，协助政府兜住兜牢基本民生底线。

10年来，基金会始终履行更大救急责任。及时对困难群众进行救助，体现社会的爱心和温度，彰显政府及社会组织的厚爱和责任，基金会紧盯“救助一人，带动一家，保一方平安”的目标，情系困难群众、勇担社会责任。10年来，基金会员工和志愿者，带着感情、带着责任、带着使命，走最艰难的路，到最困难的家，救最需要帮助的人，从秦巴深处到武陵山腹地，从大娄山脉到三峡库区，从渝中半岛到中原大地，从西藏高原到黄浦江畔，从嘉陵江畔到西北大莫，前前后后走过170多万公里的路程，足迹不仅遍布全市40个区县1030个乡镇（街道），更不远万里为异地他乡的手足同胞送去关怀。10年来，基金会围绕“困有所助、难有所帮”，探索形成了市、区县、镇街三位一体，分级负责，分层救助的应急救助体系，积极向广大困难群众传递党和政府的关心、关注和关爱。2011-2021年6月，基金会共筹集资金2.2亿元(其中，财政资金1.7亿元，社会募集0.3亿元，福彩公益金0.19亿元)，支出救助金1.9亿元，对20952人（户）实施了救助，彰显了社会组织的责任与担当，让获救对象在绝望之中看到新的希望，在无助之时体会到人间真情。

10年来，基金会始终致力脱贫攻坚。脱贫攻坚战，是我们党向历史交出的一份答卷。这份答卷，用一片真心作答，交给人民审阅。在这场战役中，基金会始终坚持人民至上，心系贫困地区困难群众，扎实履职尽责，为如期全面建成小康社会的有力支撑。为更好发挥反贫困作用，基金会于2015年更新社会救助的理念目标，优化创新制度设计，增强“兜底线、救急难”的社会效益，推动基金会职能和发展面向脱贫攻坚“升级扩容”。紧紧围绕扶贫攻坚，着眼农村困难群众住房安全保障，在城口、巫溪、酉阳等14个深度贫困区县中对农村低保、建档立卡贫困户、分散供养特困人员以及重度贫困残疾人家庭四类对象开展住房救助。牢固树立“扶贫先扶智，扶智先助学”的理念，全面推进扶智助学项目，深化开展扶困就医、扶贫安居和扶智助学活动。全面围绕脱贫攻坚向乡村振兴衔接，探索出一条从“输血式扶贫”到“造血式扶贫”的乡村可持续发展之路，以实际工作成效不断增强困难群众的获得感、幸福感、安全感。

10年来，基金会始终推进创新发展。持续优化困难、急难救助流程，规范实施扶弱济困、救急助难，不断推进探索创新。2017年获得中国社会组织评估最高等级5A级证书，全市扶贫先进单位，成为市政府首批纳入政务接待考察的定点单位，2019年9月，民政部办公会专题研究了重庆社会救助基金会的做法，成为民政部救急助难政府转介服务的样板。充分发挥第三次分配作用，在改善收入和财富分配格局、促进全体人民共同富裕中找准定位；聚焦脱贫攻坚、聚焦特殊群体、聚焦群众关切，在全面推进乡村振兴、提升基本公共服务均等化水平、提高民生福祉水平中找准定位；积极参与基层治理，在推动基层治理重心向基层下移、加强基层社会治理能力中找准定位。深刻理解习近平“七一”重要讲话精神，在“两个一百年”奋斗目标的历史进程中，胸怀“国之大者”，充分发挥基金会在扶弱、救困、恤病、助残、扶贫等方面的重要作用，深度帮扶困难群体、着力解决群众关切，充分体现社会组织的作用，全面彰显社会主义制度的优越性。

10年来，始终不断积蓄前进力量。10年前，基金会像一个呱呱坠地的孩子，张望这个世界。对社会的责任，对困难群众的厚爱，对政府救助的托底，是它成长的标签和坚守的信念。10年的成长，它由小到大，由少到多，面由窄到宽，方式由单一到多元，由物质到精神，已成为社会救助方面不可或缺的力量，是社会救助的重要补充，承担着艰巨而光荣的救急解难任务，发挥着政府对困难群众救助帮扶的特殊作用。10年历程，基金会员工和志愿者牢记责任使命，进“千家门、丈万里路”，广泛发动会爱心企业、爱心单位、爱心人士精准救助、接力救助、延伸救助，实现了“救助一人、挽救一家、稳定一群、和谐一方”。10年历程，充分证明基金会拾遗补缺、参与救急救难的紧迫性、及时性；充分证明基金会缓解社会矛盾，减轻政府压力的突出性、必要性；充分证明基金会存在和发展的重要性、可行性。

本报告旨在分析基金会2011-2020年期间救助工作发展情况，全面总结救助工作经验，系统分析问题与难点，提出基金会在“十四五”时期社会救助改革与发展的基本方向。

# 第一章：基金会十年救助基本情况

## 一、十年救助力保民生

基金会成立以来，牢记职责使命，积极开展全市困难群众急难救助工作，在救助覆盖人群规模与救助金额支出等方面，表现了强劲快速的发展形式。表1.1中统计了基金会救助人数与救助支出的情况，截止到2021年6月，救助人数一直快速增长，从2011年的45人，到了2021年6月底达到了7732人。救助支出也由2011年的171.29万元，发展到了2020年的3001.89万元。11年来，基金会共对20952人（户）实施了救助，支出救助金1.9亿元，其中包括为2600余人提供了服务救助等其他救助形式，成为全市救助系统中保民生、兜底线不可或缺的社会力量。

表1.1 2011-2021年救助对象及金额

| 年份 | 救助人（户）数 | 救助支出（万元） |
| --- | --- | --- |
| 2011 | 45 | 171.29 |
| 2012 | 188 | 628.19 |
| 2013 | 301 | 941.99 |
| 2014 | 400 | 1259.76 |
| 2015 | 525 | 1642.41 |
| 2016 | 1167 | 2197.28 |
| 2017 | 868 | 2200.20 |
| 2018 | 1971 | 2722.33 |
| 2019 | 3419 | 2580.02 |
| 2020 | 4336 | 3001.89 |
| 2021  （1-6月） | 7732 | 1984.10 |
| 合计 | 20952 | 19329.46 |
|  | | |

图1.1 救助领域不断扩大

## 二、七大关怀凸显真情

**（一）扶困就医**。截至2021年6月，基金会的救助工作重点一直关注遭遇重大疾病和重大灾（伤）害的特别困难群众，开展扶贫就医，补充伤病所带来的大额医疗费用。基金会针对不同情况实施急难救助、续航行动、护蕾行动、助力工程等行动，聚焦遭遇重大疾病和重大灾（伤害）的特别困难群众。急难救助对象为因重大疾病和重大灾（伤）害产生大额医疗费用，自付金额巨大，或需要后续治疗，在享受各类社会保障及社会救助政策后，家庭和个人无法承担，生活难以为继的困难对象。续航行动救助对象为低收入家庭患先天性免疫缺陷等疾病，确需要进行骨髓移植手术治疗的贫困患者。护蕾行动救助对象为低收入家庭中肢残、智残问题的10周岁及以下儿童。复康工程对本市低保对象和建档贫困户中60岁及以下的肢体残疾人员，采取基金会资助、医院减免与个人适当出资相配合的办法给予救助，2011年-2021年6月，扶困就医项目共支出救助金1.44亿元。

**（二）扶贫安居。**2015年，针对农村低收入困难家庭的实际救助需求，开展扶贫安居行动。基金会结合D级危房改造、高山移民和灾民倒房重建，采取个人出一点，国家补助一点，基金会援助一点的办法，以户为单位，开展扶贫安居温馨援建行动。每人按30平米援建，一般一户救助1-2万元，最高救助3.5万元，实现困难群众困有所助，难有所帮，居有其所，2011年-2021年6月，扶贫安居项目共支出救助金0.1亿元。

**（三）扶智助学。**治贫先治愚，扶贫先扶智，扶智重在解困。在儿童和青春期，教育救助应发挥促进教育机会均等化和提升人力资本的功能，从根本上切断贫困代际延续的链条。2019年，基金会增加扶智助学。对于家庭确实困难，在享受政府或社会各类救助帮扶后，家庭仍难以保证子女完成学业的，根据其家庭实际困难程度，经评审每生每学年给予5000-10000元资助，2011年-2021年6月，扶智助学项目共支出救助金0.12亿元。

# **（四）一米阳光。**在实施急难救助、扶智助学或急难众筹等救助的基础上，针对居住或生活在城市社区的城市低保、特困供养人员、低收入群体以及其他困难人员，由于缺乏生产资料、自救能力弱，面对因病、因灾、因残等刚性支出大，在享受政府相关救助和社会帮扶后，个人及家庭基本生活仍然十分困难的，依托社区志愿服务，筑牢兜底保障网，建立主动发现及时介入机制，高效精准对城市社区困难群众开展“物质+服务”的多元救助，让和谐之光普照城市社区的每一个角落。2011年-2021年6月，社区救助共支出救助金0.03亿元

# **（五）春和计划。**对居住或生活在城市社区因基本生活困难，精神压力大，影响其正常生活学习和就业，且长期得不到排解，容易诱发偏激行为等影响社会稳定的困难群众，通过采取购买专业心理服务的方式，对其提供心理咨询、心理疏导、心理关爱、危机干预等救助服务，从精神情感层面进行温暖服务，洁净社会的每一片天空。

# **（六）急难众筹。**2018年，基金会获得慈善组织公开募捐资格证书。发挥信息时代移动互联网的高效快捷的优势，多渠道筹集社会资金，2019年基金会成功打造众急难众筹平台。专门为身患重大疾病或意外灾（伤）害急需住院治疗且花费巨大的困难群众开展网络募捐，并经重庆市救助家庭经济状况信息管理系统核查家庭经济情况后，按不同类别开展众筹配捐，配捐金额2000-10000元。在众筹和配捐的基础上，仍特别困难需要社会特别帮助的患者可按程序申请基金会急难救助。2011年-2021年6月急难众筹项目共筹集救助金0.18亿元。

# **（七）对口援藏。**西藏昌都市是我市对口支援地区，是全球致致盲、致聋高发区。许多患者受限于医疗和经济条件，得不到有效治疗。受重庆市政府委托，基金会对口承接政府转介服务。组织专家团队赴藏，对符合救助条件的藏族同胞提供白内障和耳疾手术治疗，以及助听器调试安装工作，受到藏区困难群众的充分肯定和极大赞誉。对口援藏项目共支出救助金0.05亿元。

## 三、问题及改进建议

调研中感到，基金会在探索发展中，也还有一些不尽完善的地方，需在今后的工作中进一步加强。一是体制机制需进一步完善。亟需加强与政府临时救助体系的无缝衔接，扩大基金规模，提高救助标准，提升救助力度。二是资金募集能力有待提升。到目前为止，政府财政资金仍是基金会主要的资金来源，社会募集资金的占比不高；三是社会救助志愿者的规模比较小，志愿救助服务能力水平还有待提升；四是积极参与第三次分配，实现共同富裕的方法和手段不足，动员优质公益或大型企业参与社会救助的能力缺乏。五是救助方式依然以物质救助为主，发展性救助、服务性救助不多，无法回应困难群众多元需求。

# 第二章 基金会十年救助经验与成效

## 一、秉持初心使命

重庆社会救助基金会是由重庆市政府投入、财政出资注册登记成立的社会组织，其宗旨为“扶弱济困，救急助难”，在政府主导下，积极承接政府转介服务，对居住或生活在本市境内的因遭受突发性、紧迫性、临时性基本生活困难问题的群众积极开展急难救助，为党分忧，为民解愁，体现了社会组织的责任与担当。

### **（一）着力弥补普惠性救助不足，大力提升社会救助兜底保障功能**

急难救助是社会保障最后的“安全网”，在社会治理和社会建设中起到了不可或缺的兜底作用。我国社会救助制度重建于上世纪90年代，跨入21世纪之后，很快建立起了覆盖城乡的完善的社会救助体系，从“补缺型”转向了“适度普惠型”，社会民生得到了极大的保障，人民生活幸福感得到了极大的提高。受“普惠型”社会救助的保障水平限制，对于患有重大疾病、遭受意外灾害及其他特殊困难群体来说，在医保、民政救助等政策之外，个人承担的部分依然十分高昂。

基金会始终坚持以习近平总书记关于扶贫工作重要论述为指导，全面贯彻落实党中央、国务院加强社会救助与扶贫开发有效衔接的重大决策部署，按照民政部和市委市政府工作安排，积极配合市民政局，对此部分群体进行补充救助，同时通过链接社会资源进行对口援助，切实增强社会救助兜底保障功能，发挥社会救助在脱贫攻坚中“兜底一批”重要作用。

基金会的急难救助工作与低保以及各专项救助性质不同、功能各异，但又补充配合，协调发展。主要通过承接政府转介服务最大限度弥补政府社会救助普惠制的不足，专门对困难群众实施急难救助，极大的提升了低保群众的保障力度，缓解了他们的负担。

表2.1 2011-2020年救助对象及救助金额

人/户， 万元，%

| 救助对象 | 救助人数 | 百分比 | 救助总金额 | 百分比 | 人均救助金额 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 农村低保对象 | 2151 | 37.0% | 5309.5 | 37.7% | 2.47 |
| 城市低保对象 | 1004 | 17.3% | 2063.97 | 14.7% | 2.06 |
| 特困供养人员 | 402 | 6.9% | 689.97 | 4.9% | 1.72 |
| 贫困户 | 1257 | 21.6% | 3332.29 | 23.7% | 2.65 |
| 困难人群 | 956 | 16.4% | 2630.2 | 18.7% | 2.75 |
| 其他 | 13 | 0.2% | 40.5 | 0.3% | 3.12 |
| 合计 | 5813 | 100.0 | 14066.43 | 100.0% | # |

注：以上统计人数不包含社区救助对象。其他中包含藏族同胞、三峡移民、统战对象等等。

2011-2020年，基金会共救助了5813人/户，其中农村低保对象2151人/户，占比37%，城市低保对象1004人，占比17.3%，合计低保对象共3155人，占比54.3%；特困供养/优抚人员402人，占比6.9%；即共有61.2%的救助对象为政府常规救助对象。他们往往在遭遇重大疾病和重大灾（伤）害，享受各类社会保障及社会救助政策后，个人及家庭仍无力承担治疗或康复费用，陷入无力自拔的境地，急需要得到政府和社会的帮助与关爱。

以救助资金来看，农村低保对象的救助金额共5309.50万元，占比37.7%；城市低保对象的救助金额共2063.97万元，占比14.7%；低保对象救助金额共7373.47万元，达到了救助总额的52.4%。特困供养/优抚人员救助金额共689.97万元，占比4.9%；即共有62.3%的资金用于政府常规救助对象遭遇重大困难时的额外救助。农村低保对象与城市低保对象的救助金额高于其它困难群体。

2011-2020年，低保人群的救助人数增长明显，突显了对低保人群有力的兜底作用。

表2.2 2014-2018年救助对象年度颁布

人/户

|  | 农村低保对象 | 城市低保对象 | 特困供养人员 | 贫困户 | 困难人群 | 其它 | 合计 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2011 | 8 | 9 | 2 | 1 | 18 | 7 | 45 |
| 2012 | 27 | 31 | 2 | 0 | 128 | 0 | 188 |
| 2013 | 66 | 41 | 18 | 18 | 158 | 0 | 301 |
| 2014 | 108 | 71 | 29 | 185 | 4 | 2 | 399 |
| 2015 | 152 | 71 | 17 | 280 | 3 | 2 | 525 |
| 2016 | 173 | 74 | 22 | 176 | 188 | 0 | 633 |
| 2017 | 280 | 97 | 21 | 157 | 211 | 2 | 768 |
| 2018 | 291 | 77 | 109 | 179 | 133 | 0 | 789 |
| 2019 | 321 | 110 | 132 | 162 | 75 | 0 | 800 |
| 2020 | 725 | 423 | 50 | 99 | 68 | 0 | 1365 |
| 合计 | 2151 | 1004 | 402 | 1257 | 986 | 13 | 5813 |

注：以上统计人数不包含社区救助对象。

### **（二）极大发挥社会组织灵活性，倾心对困难群众实施急难救助。**

由于社会救助体系存在一定的标准，不满足相应标准的困难群众往往被排斥在救助体系之外，特别是一些边缘群体，常常因为突发性灾害、疾病等原因，陷入临时性或长期性困境，但又不符合相关救助政策，成为不满足民政救助条件的特殊困难群众。基金会借助自身社会组织的灵活性，对这部分群体积极开展急难评估，主动上门施救，有效化解了社会矛盾，进一步织密织牢了救助安全网。

基金会的临时救助突破以最低生活保障获得者身份作为享受临时救助资格的局限，而是面向有实际困难人员，增强了社会救助政策的兜底弹性。基金会的救助对象纳入了低保之外的低保边缘家庭、临时遭遇事故与灾难的特别困难群众以及贫困人群。他们往往在遭遇突发事件，意外伤害，重大疾病时，或其他特殊原因而陷入生活困境，但社会救助制度暂时无法覆盖，或者在政府专项救助帮扶后，基本生活仍有严重困难。

表2.1中，2011-2020年，基金会救助贫困户1257人/户，占比21.6%，救助金额共3332.29万元，占比23.7%；困难人群956人/户，占比16.4%，救助金额共2630.2万元，占比18.7%；还有藏族同胞等其他人群，以上，政府基本保障之外人群共占比38%，救助金额占比42.4%。急难救助面向有实际需求的绝对和相对贫困群体，有效避免了低保与基金会救助的简单叠加，消除由救助叠加引发的“悬崖效应”，增强了兜底保障弹性。

# 在疾病和失业等风险加剧的背景下，基金会突破低保身份限制的救助举措，有助于解决以最低生活保障制度为救助入口所造成的悬崖效应。“悬崖效应”指救助在制度设计上医疗、教育、住房等专项救助瞄准低保对象，导致较为突出的福利排斥现象，大多数低保对象在领取低保金的基础上还可以享受较多的其他救助，使得低保对象的收入水平远远高于低保边缘群体。而非低保对象很难获得专项救助。由此直接导致了社会救助的“悬崖效应”。低保制度“含金量”不断提高，不仅造成低保对象不愿意退出，也使得低保边缘群体希望获得“低保身份”享受各种专项救助，长此以往，势必影响我国社会救助体系的公平性和实施效率[[1]](#footnote-0)。

## 二、锐意发展创新

基金会的成立是市委、市政府坚持以人民为中心，完善救助方式，保障基本民生，强化特殊困难群众急难兜底保障的创新之举。作为全国第一家省级社会救助专项基金会，没有先例可循，基金会坚持党的领导，以法律为准绳，以民政工作为指引，积极应对社会救助需求多元化、外部环境复杂化的情况，走出了一条探索、创新及发展的道路。

2015年以来，面对社会经济发展环境与救助需求的变化，基金会在破除普惠制束缚，创新救助方式，推进兜底保障，实施差异救助，增强救助效果等方面积极开展创新发展转型升级的实践。

基金会坚决按照习总书记“两不愁三保障”的重要讲话精神，在市民政局的坚强领导下，紧紧围绕“三保障”，适时调整救助内容，积极开展扶困就医、扶贫安居和扶智助学活动，为重庆市如期全面打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会作出新的贡献。

按照市民政局唐步新局长的指示和谭书凯副局长的要求，基金会在二届九次理事会上提出了创新发展转型升级的工作思路，重点在救助模式与社会参与方面进行积极探索。在救助模式的创新中，开展了南岸区社区直接救助试点工作。在社会募集方面，打造了基金会的众筹平台，拓宽公募渠道，更加广泛汇集社会资源。

### **（一）“医、住、学”三保障，助力脱贫攻坚。**

2015年，在全市扶贫攻坚攻集体总动员关键节点，基金会在市民政局的坚强领导下，紧紧围绕“三保障”，适时调整救助内容，在原有医疗救助、住房救助内容上，拓展急难救助范围，增加了教育救助。积极开展扶困就医、扶贫安居和扶智助学活动，衔接扶贫开发，助力脱贫攻坚。同时，基金会一直紧盯贫困农村，探索出一条从“输血式扶贫”到“造血式扶贫”的乡村可持续发展之路，为脱贫攻坚事业做出一定的贡献。

表2.3所示，在三项救助行动中，扶困就医行动共救助732人/户，支出金额855.5万元，占比85.3%。其中，重大疾病的救助人数572人人，重大伤（灾）害救助人数159人。还有一位救助对象是至亲多人病亡。救助者年龄最小1岁，最大84岁。其中小于等于10岁有112人，大于等于60岁有332人。救助对象主要集中于农村，重点是农村低保户与贫困户。

2020年，数助人数与金额略有下降。扶困就医救助总人数不是最多，但救助总金额与人均救助金额都最高。两年共支出1993.80万元，人均2.72万元。

2015-2019年，扶贫安居救助人数与救助金额迅速增长，在2019年达到高峰。2019年来，基金会紧紧围绕扶贫攻坚，着眼农村困难群众住房安全保障，积极在城口、巫溪、酉阳等14个深度贫困区县中对农村低保、建档立卡贫困户、分散供养特困人员以及重度贫困残疾人家庭四类对象开展住房救助。2019-2020年共救助384人/户，支出金额595.26万元。随看扶贫工作阶段性胜利，2020年救助人数与金额规模缩减。

2015年开始，基金会本着“扶贫先扶智，扶智先助学”的理念，全面推进扶智助学项目。扶智助学虽然实施的时间较短，但人数最多，两年内救助了1049人，并且2020年人数增长强势，支出金额914.29万元，人均救助金额0.87万元。

表2.3 2019-2020年三类救助领域救助人数及金额年度变化

人/户， 万元，%

|  | 2019 | | 2020 | | 合计 | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 人数 | 金额 | 人数 | 金额 | 人数 | 金额 | 人均救助金额 |
| 扶困就医 | 393 | 1138.3 | 339 | 855.5 | 732 | 1993.80 | 2.72 |
| 扶智助学 | 130 | 110.76 | 919 | 803.53 | 1049 | 914.29 | .87 |
| 扶贫安居 | 277 | 465.5 | 107 | 129.76 | 384 | 595.26 | 1.55 |
| 合计 | 800 | 1714.56 | 1365 | 1788.79 | 2165 | 3503.35 | # |

据不完全统计，全市成规模的助学活动就有26项，大部分都集中在重点院校大学新生和优秀大学生，而基金会的助学行动也会关注真正贫困的在读的一般院校或高职类的学生。根据城乡低保家庭和新增扶贫建卡低保兜底家庭实际困难情况，实施差异化救助，以按学年直接打卡资助的方式，帮助困难学生顺利完成学业。

表2.4 扶困助学对象分布

|  |  | 人/户数 | 百分比 |
| --- | --- | --- | --- |
| 年龄 | ≤12岁 | 2 | 0.2 |
| 13-17岁 | 9 | 0.9 |
| ≥18岁 | 1038 | 99.0 |
| 合计 | 1049 | 100.0 |
| 身份 | 农村低保对象 | 633 | 60.3 |
| 城市低保对象 | 407 | 38.8 |
| 特困供养/优抚人员 | 7 | 0.7 |
| 贫困户 | 1 | 0.1 |
| 困难人群 | 1 | 0.1 |
| 合计 | 1049 | 100.0 |

救助对象年龄主要集中于18岁及以上，救助对象主要是大中专学生，小学生与中学生非常少。基本集中于低保群体，对其它人群鲜有涉及。农村低保对象占60.3%，城市低保对象占38.8，低保人群共占99.1%。

### （二）“物质+服务”，创新社区救助新模式。

随着全面建成小康社会的实现，乡村扶贫攻坚工作逐步进入尾声，2020年，救助对象中，贫困户的人数明显下降。而城市贫困问题日益凸显，少数城市社区的困难群众仍然存在基本生活难、看病就医难、子女上学难等问题。

基金会积极面对新时期新问题，深入贯彻《重庆市人民政府办公厅关于加强城市特殊困难群众救助帮扶工作的意见》（渝府办发〔2018〕161号）文件精神，创新对城市社区困难人群的救助方式，推动社会救助向纵深发展，不断增强保民生、兜底线、救急解难的力量。2019年7月，基金会在南岸区城市社区开启了城市社区困难群众直接救助专项试点活动，解决城市特殊困难群众基本生活困难。2019-2020年，城市社区困难人群的救助数量迅速增长。“社区救助”采用“物质+服务”的社区直接救助模式。精准对接差异化的社会救助需求，从单纯的资金物资保障向资金物资保障、生活照料服务以及心理疏导相结合的方向转变。按照政府引导，社区自主，居民互助，社会参与的原则，以社区自主为基础，志愿服务为依托，社会力量为支撑，众筹平台为补充，建立形成主动发现，快速回应，政社互补，急难有救的城市社区特别困难群众救助格局。

1、实施“一米阳光计划”。2019年6月，基金会与中共重庆市委党校（重庆行政学院）“社区救助”课题组合作对南岸区101 个社区的困难群众进行了救助需求调查并形成调查报告和“社区救助”试行方案。在此基础上，基金会结合工作实际制定了“让一米暖阳能够照进每个人的心田”的“一米阳光计划”。该计划以重庆市南岸区困难群众较多的社区为重点，以社区和社区志愿者为主要力量，及时发现因重病、就学、重度残疾和综合困境导致基本生活困难的特殊困难家庭或人员。及时主动，简便快捷实施直接救助与精准帮扶，解决困难群众的基本生活困难、缓解其经济负担和精神压力。基金会在南岸97个社区均直接建立志愿服务阳光驿站，直接办理和审核城市困难群众的救助申请。2019年“一米阳光计划”共支出救助金111万元，救助104人；2020年，共支出救助金117.35万元，救助206人。不仅有效缓解了困难群众的生活压力和工作负担，而且将党和政府的关心、社会的关爱及时传递给了困难家庭。

2、实施“春和计划”。“春和计划”特别困难人员心理服务项目（简称“春和计划”）由基金会主办，南坪街道办事处、南岸区民政局、南岸区卫健委等单位协办，专门对街道社区内那些需要心理关爱的特别困难人员提供心理测量、心理诊断、心理咨询、心理关爱、危机干预服务的项目。心理救助可以通过提供心理咨询和疏导，帮助受助者树立脱贫信心和维持心理健康，鼓励积极的社会参与，推进社会融入，不断增强困难群众内生动力和自我发展能力。该计划于2019年11月正式启动，由西南大学心理学部、重庆市静心家园心理咨询有限责任公司、萤火虫社会工作服务中心等社会心理咨询服务机构分别在南坪街道、弹子石街道、天文街道等社区建立了心理咨询室，免费向困难群众提供心理干预和抚慰等咨询服务。截至2020年6月底，通过“春和计划”累计困难群众进行了792余次心理咨询服务，极大缓解了困难家庭 人员的精神压力和心理负担，促使困难群众克服了融入社会的心 理障碍，增强了基本生活信心，在防止部分困难群众制造冲破社 会道德底线事件上设置了一道“屏障”。“春和计划”咨询服务接受重庆电视台采访，专访节目于2019年12月29日播出，获得较好的社会反响。

### （三）急难众筹，广泛集聚社会救助力量。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》要求，“进一步完善政府购买社会救助服务政策措施，鼓励社会力量和市场主体参与社会救助，扩大社会救助服务供给。”基金会在资金筹集、公益组织合作、志愿者培养等方面拓展社会力量，多方式引入社会资源。社会力量的积极参与不但有利于增加社会募集资金渠道，也有助于社会救助方式的多样化和转型升级，提升受助者的主观福利效应，更好地发挥社会救助的贫困治理功能。

1、多渠道扩大救助资金来源。基金会通过专项基金、公开募捐、众筹平台等方式，实现政府救助与社会捐赠的有机结合，拓宽了困难群众救助渠道。2014年以来，在重庆咏寿堂公司和重庆长庚实业公司的积极参与下，分别建立了重庆咏寿堂孝爱专项基金和长庚医疗救助基金。其中，咏寿堂孝爱基金支出90万元，与基金会按10:1的比例配套，专门开展对老人和儿童的困难救助。2019年设立专项基金37个，定向扶弱济困。

2018年，在持续努力下，基金会获得公开募捐资格。当年，即公开筹集资金270万元，2021年上半年公开募集810万元，四年间公开募集增长3倍，年度公募资金的占比从0.5%提升到了28%。说明基金会的品牌意识有提升，知名度在扩大，得到了社会大众的认可，吸引了更多的社会力量支持。基金会收入逐步从单纯依靠财政和福彩，朝向多元化方向发展。

**表2.5 筹资情况**

单位：万元，%

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年度 | 总筹资 | 财政拨款 | 福彩收入 | 社会募集 | 社会募集资金占比 | 合计 |
| 2011 | 603 | 400 | 200 | 3 | 0.50 | 1206 |
| 2012 | 1736 | 1400 | 300 | 36 | 2.07 | 3472 |
| 2013 | 1008.7 | 1000 |  | 8.7 | 0.86 | 2017.4 |
| 2014 | 1583.65 | 1200 | 300 | 83.65 | 5.28 | 3167.3 |
| 2015 | 1355.66 | 1204 |  | 151.66 | 11.19 | 2711.32 |
| 2016 | 2279.62 | 1884 | 300 | 95.62 | 4.19 | 4559.24 |
| 2017 | 2553.55 | 2000 | 500 | 53.55 | 2.10 | 5107.1 |
| 2018 | 2406.64 | 1999.06 | 137.04 | 270.54 | 11.24 | 4813.28 |
| 2019 | 2683.65 | 2000 | 136.72 | 546.93 | 20.38 | 5367.3 |
| 2020 | 2914.6 | 2100 |  | 814.6 | 27.95 | 5829.2 |
| 2021（1-6月） | 2810.39 | 2000 |  | 810.39 | 28.84 | 5620.78 |
| 合计 | 21935.46 | 17187.06 | 1873.76 | 2874.64 | 13.11 | 43870.93 |

图2.1 社会募集资金增长情况（单位：万元）

信息时代互联网的高速发展给慈善捐赠注入了新的活力，基金会将“精准救助+慈善+大数据”作为基金会扩大救助资金转型的重要抓手，联合公益宝开发建成了我市第一个困难群众急难众筹平台。2019年，重庆社会救助基金会困难群众急难众筹平台正式上线运营。凡是遭遇重大疾病、重大灾（伤）害的困难群众通过申请审核后免费为其提供众筹平台，多管齐下，多措并举，为遇难之人开展社会急难众筹，更好服务困难群众。2019年，实施困难群众急难众筹104例，筹得善款247万元，最高一人筹得50万元。

2、发展公益组织合作。利用基金会公信力强的优势，吸引多方力量参与救助工作，发展了海吉亚、咏寿堂、超有爱公益伙伴、张书兵等这样的爱心企业和人士，让各界爱心力量参与到社会救助工作中，扩大救助队伍。

2019年，与民泰基金会进行了深度合作。和民泰基金会利用重庆困难群众急难众筹平台，为每个社区建立专项基金，积极帮助社区募集互助金，以解决困难群众急难之需。民泰基金会依托自身志愿服务机构在南岸区各社区建立了公益救助服务站，公益救助服务站站长由辖区内民望高、心肠热的知名人士和乡贤担任。全力配合基金会做好城市特殊困难群众急难救助对象的发现、甄别、上报和救助工作。

3、扩大培养志愿团队。从2014年起基金会在区县和乡镇从事社会救助工作的人员中招募志愿者，通过建立志愿者队伍，充分利用区县志愿者工作平台，建立应急救助纵向到底的工作体系，逐步推行救助网格化。2015年全市招募了250名志愿者，2016年新增450名，其中，60%都来自基层通过志愿者，及时发现急难救助对象，将救助触角伸到村居社区，延伸到家家户户，尽力做到早发现、早救助，使救助服务更加及时精准。目前，70%的救助对象都是志愿者发现上报，基金会按照规章据实施救。2019年，基金会在原有的基础上扩大了社会救助志愿服务团队，志愿者人数达到2300余人，共分6个志愿服务队。其中，社会志愿服务队872人，阳光驿站志愿服务队400人，春和计划志愿服务队200人，医务社工志愿服务队40人，咏寿堂爱心志愿服务队700人，惠民济困志愿服务队109人。2019年共举办了5期志愿者培训班，培训志愿者800人。各个志愿者队伍在不同的服务领域承接不同的志愿服务工作，独挡一面，尽心竭力为广大困难群众服务。

## 三、健全管理制度

2011年成立以来，基金会始终坚持以《慈善法》、《基金管理条例》为准绳，秉承“扶弱济困、救急助难”的宗旨，结合工作实际，不断健全规章制度。制定救助标准，简化申请审批程序，完善督察制度，健全了救助效果评价体系，按章施救，依规操作。

### （一）加强制度建设

为切实做好困难群众的急难救助，基金会详细制定了22项规章制度。在此基础上，为保证救助质量两次对《重庆社会救助基金会基金使用管理办法》、《重庆社会救助基金管理使用实施细则》、《重庆社会救助基金会申请审批规程》 等具体规章制度，进行了修订完善，进一步明确目标任务，规范救助范围和对象。

同时，切实规范救助程序。在救助申请环节，全面建立了市、区县、镇街和村居四位一体，四级联动的工作机制。评审工作制定了“10个流程18步工作法”，在网上对救助情况按月进行公示，公开接受社会监督。实行入户调查核实、定期回访，事后督察等多项举措，进行跟踪问效，从程序上保证救助公平，确保救助质量。一路探索行来，基本形成了从市到村，分级负责，分层救助的应急救助体系，基本实现了困有所助、难有所帮，一人获救，全家受益，一方平安的目标。

2014年，中国社会救助政策体系正式确立，并进入定型发展的新阶段[[2]](#footnote-1)。国务院颁布了《社会救助暂行办法》（国务院令第649号），明确了8+1”社会救助政策体系[[3]](#footnote-2)。配合国家社会救助政策体系，基金会进一步明确了自身在社会救助体系当中的定位。作为参与救助的社会力量，基金会全力配合民政部门的社会救助工作，努力完善以政府主导，社会参与，财政出资，基金运作的应急救助模式，专门承接政府转介服务，对困难群众实施急难救助。

# 10年来，基金会在党的领导下，在救助实践中摸索出一套切实可行的管理制度与工作方法，对后来陆续成立的兄弟单位起到了示范引领的作用。共有32个单位，160人次前来交流学习。

### （二）端正工作作风

基金会提出了“建设一流队伍，创造一流业绩”的工作目标，重视队伍建设，加强业务培训，提高综合能力，竭尽所能为困难群众排忧解难。

在基金会内部，每一位工作人员原则都要具体负责一个方面的工作，调查、初审、打款、督察分别有人负责。凡是当月救助的，次月都要逐一打电话追踪回访，核实救助金到位及使用情况。10年来，多次接受包括审计署重庆专员办、财政部重庆专员办、市审计局和专业审计师事务所在内的工作审计，全部真实准确，无一异议。

10年来，我们走访了全市 38 个区县和 2 个经开区的 1032个乡镇11215个村居，每年行程达150余万公里，入户16340多人次，入户率 78%。对我们基金会每一位工作人员来讲，每走访核查一次，都受一次现场教育，一次心灵净化，困难群众的无助与期盼坚定了我们勇往直前的意志，他们获救后的感 动与喜悦又增强了我们的执着与坚守。面对大家我们可以问心无愧地说，全市最远的路我们走过，最困难的家庭我们到过，最需要帮助的人我们救过。我们不仅踏遍了重庆的山山水水，走过村村户户，而且结合对口支援，到过千里之外的雪域高原，对藏族同胞实施异地救助，到过中原腹地，对在校学生实施现场救助，一次次一件件将市委、市政府和全市的人民对困难群众的关心关照落到实处，送到手头，让困难群众在绝望之中看 到了希望，在无助之时体会到了人间真情。

# 第三章 “十四五”期间救助服务展望

“十四五”时期既是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程向第二个百年奋斗目标进军的起始之年，也是巩固拓展脱贫攻坚成果实现乡村振兴的关键时期。基金会将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻《“十四五”民政事业发展规划》和《重庆市民政事业发展“十四五”规划》（待发布），紧紧围绕保障和改善民生，积极发挥社会组织在第三次分配中的重要作用，协助政府坚决兜牢基本民生底线，实现巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果同乡村振兴有效衔接民生福祉得到大幅提升。

## 一、优化救助形式，持续增强救助精准性

我国经过数十年的艰苦奋战，于2020年宣布全面建成小康社会。脱贫攻坚期内我国采取产业扶贫、金融扶贫、生态扶贫、易地扶贫搬迁、教育扶贫、健康扶贫、对口帮扶、社保兜底等一系列举措，以“两不愁三保障”为底线目标，实现了现行标准下农村贫困人口的全部脱贫、贫困县的全部摘帽，解决了绝对贫困问题。但也应该看到，虽然绝对贫困问题已经解决，但反贫困的任务依然重大，防止脱贫人员返贫是其中的重中之重。我国依然处在社会主义初级阶段，在疫情和世界经济下行压力、我国经济社会转型的多重影响下，实现第二个百年奋斗目标和全体人民共同富裕任重而道远。困难群众越来越难以跟上时代发展的脚步，传统的救助体系也面临新的困境，亟需完善。

**（一）政府切实加大服务转介的力度。**在相对贫困的视域下，政府部门应发挥规则制定者的角色，建立完善政府主导，社会参与的多元救助服务体系。以提高社会救助的公平性和社会效益为改革方向，建立主动发现机制，充分完善对象认定和信息核对机制，优化服务递送和质量监督机制，将部分救助职能转移到社会组织，广泛动员全社会参与救助服务，全力保证兜底保障功能有效发挥，城乡困难群众都能得到及时救助。

**（二）多渠道筹集救助资金。**完善财政资助、福彩支持、社会募集等多渠道的救助资金筹集机制，充实社会救助基金；引导相关企业建立完善社会责任体系，参与到社会建设尤其是急难救助之中，通过扩大社会捐赠、开展急难众筹设立专项救助等形式，助力公益事业、清朗社会风尚。

**（三）大力发展社会救助服务类组织。**紧紧围绕社会救助改革创新，夯实社会救助服务体系中“社会力量参与”的补充功能，引导成立或者转型一批社会组织成为专业型社会救助服务机构，扩大社会救助服务的力量。

## 二、优化项目结构，持续加强发展能力

着眼党的第二个百年奋斗目标，围绕实现共同富裕。按照中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》要求，充分发挥社会组织的补充作用，承担应尽职责，构建综合救助格局，打造多层次救助体系。

一是提质升档抓好优势项目。在乡村振兴工作中，围绕“医、住、教”突出抓急难救助、扶智助学、温馨援建和急难众筹。在城市特殊困难群众直接救助工作中，积极推进一米阳光、春和计划心理服务工作。在此基础上，积极依托政府智慧社区建设平台，构建市、区（县）、镇（街）、村（居）四位一体的救助工作体系，变被动为主动，实现依申请救助到主动施救的转变，切实提高救助效益。

二是开拓创新着力打造服务类社会救助项目。引导社会工作、心理学等专业力量参与社会救助，为救助对象提供心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务。

## 三、深度融合，提升救助服务精准度

（一）深化政府转介服务。提炼政府转介服务经验，深化救急助难的方式方法，加强与政府服务体系的合作，为困难群众提供及时、高效、专业的救助服务。

（二）细化志愿服务。进一步完善市、区（县）、镇（街）、村（居）纵向到底的志愿服务体系，着力培育和壮大区（县）社会救助志愿队伍，夯实主动发现的基础。要以医院、社会等市场为主体，建立和完善医疗众筹志愿服务队伍，引导和帮助困难群众在急难之时积极参与急难众筹。要建立和完善城市社区困难群众直接救助社区志愿服务队，充实社区救助工作力量，增强“一米阳光”生命力。要围绕城市春和计划心理服务，培养和壮大本土心理工作人才，强化专业人做专业事，营造景明春和，世界大同的和谐环境。

## 四、集聚慈善枢纽，建立多元救助体系

社会救助不仅是政府的职能，也是社会的共同责任。基金会将进一步整合政府和市场、社会各主体的资源，打造慈善救助枢纽。

**（一）加大公开募捐力度。**依据《中华人民共和国慈善法》等法律法规，加大基金会救助服务品牌项目建设，树立基金会公益慈善形象，加大向优质公益、大型企业和热心公众的宣传推广，提升社会公开募捐项目的知晓度和募集力，尽心尽力参与社会第三次分配，努力实现共同富裕。

**（二）强化信息平台资源链接。**适应信息发展的客观需求，借助腾讯公益、支付宝公益、百度公益、微博公益等互联网募捐平台，从困难群众实际需求为出发，围绕救急助难，紧盯乡村振兴，策划和打造线上公益项目，广泛引导社会工作积极参与，持续推进慈善工作，增强社会救助的活力。

**（三）加强急难众筹平台应用。**急难救助，需要及时、精准、快捷。急难众筹平台，有效的利用了移动互联网信息传播速度快、信息受众面广等特点，为遭遇急难的困难群众，提供切实有效的帮助。因此，要进一步加强平台建设，增强数据安全，提高透明度，保证公平，让困难群众求助有门，让社会公众捐得放心。

**（四）营造人人慈善的氛围。**相较于同类基金会的救助服务，重庆社会救助基金会的强项在于直面困难群众、个案运作、实时帮扶。要强化宣传推广，让更多的群众知晓基金会、知晓“身边的救助服务”，发挥他们的作用，调动群众力量，参与困难群众社会救助。

## 五、深化救助改革，发展服务型救助项目

**（一）发挥社会组织优势，探索救助服务的创新。**当前的“8+1”社会救助服务体系，由于主管单位不同、责任分散、缺乏协同机制等问题，对于多重困难的群众，往往存在重复救助和救助不到位同时并存的现象；对于边缘性群体，又存在认定困难和政策排斥等难题。这些都不利于救助政策的正常发挥，体现出一定程度的功能阻滞。基金会可以在承接政府转介服务的基础上，适当探索在困难认定、救助方式、救助内容等方面的创新探索，为救助政策的完善提供思路和经验。

**（二）进一步探索服务型救助、发展型救助服务。**随着社会的发展进步，我国困难群众需求已经多元化，社会救助的使命也发生的变化，和谐安全，生命至上的救助理念，要从单一的物质救助向物质保障、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性救助转变，不断提升人们群众的身心获得感、生活幸福感。

1. 张浩淼． 发展型社会救助研究: 国际经验与中国道路［M］． 北京: 商务印书馆，2017: 285． [↑](#footnote-ref-0)
2. 林闽钢． 我国社会救助体系发展四十年: 回顾与前瞻［J］． 北京行政学院学报，2018，( 5) : 3． [↑](#footnote-ref-1)
3. 包括特困人员供养和最低生活保障两项生活救助以及住房救助、医疗救助、临时救助、受灾人员救助、教育救助和就业救助六项专项救助，以及社会力量参与社会救助。 [↑](#footnote-ref-2)