



# 当前社会救助机制面临的挑战及对策研究

文>相英丽 青海民族大学 青海西宁 810007

**摘要：**近年来，国家对于卫生救治的重视程度越来越高，因此社会救助机构的积极作用得到了发挥，但目前救助对象增加、救助体制不健全、救助服务不到位、救助资金不可持续性等问题依然突出，亟待认真分析并解决。因此，开展社会救助机制存在的问题及相关的应对措施研究具有现实意义，将为社会持续稳定发展提供动力和支持。

**关键词：**社会救助机制；对策

DOI:10.16645/j.cnki.cn11-5281/c.2022.11.059

## 一、目前社会救助机制面临的挑战

### （一）社会救助相关立法不完善，阻碍机制发挥作用

有法可依是社会救助机制发挥作用的重要保障，我国目前在社会救助方面的法律法规并不完善，现行的救助机构进行社会救助的主要依据是《社会救助暂行办法》，然而这一《暂行办法》出台已经有8年之久，很多社会问题、救助对象的情况已经发生了深刻变化，加之当前社会背景下，社会救助工作出现了新的特点，原有的制度逐渐脱离时代和现实需要。为此，亟待出台一部具有指导意义的《社会救助法》，对社会救助行为加以规范，促进社会救助有章可循，保证社会救助有序开展。<sup>[1]</sup>

### 1.社会救助项目多、整合度低且边界不清

社会救助工作点多、面广、线长，救助范围包括低保人群、特殊困难人群、社会救助、临时救助等，针对每一类人群都有相应的救助项目，但是各类救助对象上存在重合、交叉，救助政策实施过程中易于出现重叠甚至缺失。一方面，救助的重叠会造成社会资源的浪费，或者引发社会不公，导致遭到未得到救助或救助少的人群强烈反对，引发社会舆论，造成不良影响；另一方面，在流行病发生期间，社会面处于封闭状态，特殊困难人员一旦得不到及时救助，可能面临巨大的生存危机，受到封控措施影响，有特殊困难的社会救助对象可能根本无法使用网上下单等方式购买基

作者简介：相英丽，女，汉族，青海西宁人，本科，讲师，研究方向：公关管理（MBA）。

本生活物资,他们也无法通过乞讨、拾荒等方式获得最起码的温饱。极端的环境可能会导致他们生存本能的爆发,引发巨大的社会问题,对社会发展和社会秩序造成极为不利的影响。

## 2. 社会救助现行法律可操作性不强

就我国现行的《社会救助暂行办法》来说,其法律的操作性并不强。《社会救助暂行办法》全文共70条,对社会各类救助做了相关规定,但针对流行性疾病类的社会救助规定来看,平均每一条不足6款,对社会救助的实施规定得不够细致,甚至缺乏可操作性。以最低社会保障标准的执行为例,目前流行病导致的失业、破产、欠贷等情况造成了大量的社会需要救助人群,但仍按照原有规定来进行工作,审核工作繁琐、审核时间长、流程慢,不符合当前形势下的救助需求,在很大程度上影响了社会救助的实施效果。<sup>[2]</sup>

### (二) 社会救助应急机制不健全,导致工作行动迟缓

随着经济社会的发展,我国的社会救助体系逐步确立并不断完善,社会救助体系担负起了保障社会稳定、缓解社会矛盾的重要职责。目前的社会工作实施效果在日常生活中已经发挥了作用,但面对突发情况时却没有发挥出应有的作用,这说明相关应急机制仍处于薄弱状态。面对突发事件,尤其是近年来涉及范围广、影响力大、持续时间长的社会公共卫生事件,各级政府在社会救助方面存在明显的推进缓慢现象,未能做到第一时间对社会困难群体进行摸底调查。此外,社会救助应急管理机制的不健全在其间表现得也非常突出。社会救助仍以民政部门为主,政府未能及时开展合理的社会救助,各级救助机构彼此间缺乏协调统一,未能从本质上形成社会救助的强大合力,在突发事件和社会问题方面表现得无所适从,使社会救助工作开展缺少计划和目标。现阶段,尽管我国部分省市地区出台了一些救助政策,但这些政策仅停留于社会救助表面:一是零散的救助物资和长时期的居家失业相比来说只是杯水车薪;二是政府救助机构在救助过程中缺乏主动性、服务性。因为目前的救助工作都要走流程,所以需要困难群众进行申请,等待部门审批,但普通百姓对于这些流程尚且一窍不通,更别提那些生活困难的低学历人群,这就导致真正需要救助的群体被“拒之门外”;三是各级社会救助机构间缺乏协调联动,救助效果缺少持续性,救助能力较弱。

### (三) 社会救助服务机制不完善,影响社会救助成效

目前来说,各级政府要想从本质上发挥社会救助机制的作用,就必须制定针对性强的社会救助机制。近两年来,社会层面就业岗位普遍减少,社会经济处于停滞、半停滞状态,困难群体就业面临着更多的困难与挑战。与此同时,当前各级政府部门救助方式普遍存在单一性问题,未能做到“因地制宜”“因时制宜”,大多是简单地通过经济救助即发放最低生活保障金来帮助困难群众维持基本的日常生活。虽然最低生活保障金可以保证困难群众的基本生活,但却无法彻底帮助低保人群摆脱困境,仅是一种“输血式”救助,治标不治本,这就说明救助机制在执行时缺少创新性,在救助时无法为困难群体提供就业机会,实现被救助到自救的转变。当前我国社会救助机制存在明显的不完善,救助力度相对薄弱,只能保障救助对象最基础的温饱,难以满足除此之外的

其他生活必须品的供给;资金救助无法持久,就业困难问题无法得到有效缓解;缺乏对救助群体心理方面的疏导,容易引发社会矛盾升级;缺乏有针对性的服务内容,对救助群体的需求掌握不够细致、准确。

### (四) 救助资金缺乏可持续性,增加社会救助压力

现阶段,我国社会救助工作基本以政府救助为主,政府在经济下行压力的影响下财政资金经受着严峻考验。由于各地政府的财政状况不同,加之政府为应对经济下行要做好城市发展工作,需要在减税、降费等方面加大资金投入力度,造成了各地政府不同程度的财政困难。同时,社会救助资金来源单一,社会各种福利机构因为资金短缺而被迫关闭的现象普遍存在。企业在开展社会救助方面没有明确要求,完全属于企业自主行为。近年来经济下行、企业利润下降,导致社会资助资金整体减少。在如此种种负面因素叠加下,使得政府的救助压力加大,地方财政在长期的消耗下不堪重负,除了对上争取扶持资金外,各地政府并无其他长期的救助资金来源。<sup>[3]</sup>

## 二、化解社会救助机制面临的挑战的措施

### (一) 完善相关立法,促进社会救助机制运行

国家层面应进一步健全在社会救助方面的法律法规,促使社会救助发展向正规化、制度化、专业化转变,有效提升社会救助机制运行的效率和质量。在党的十九届四中全会上,曾有代表明确提出《社会救助法》立法工作应该围绕“加强普惠性、基础性、保障性民生建设,保障群众基本生活”等内容来进行,强调社会救助对象应不断由最低生活保障人群向低收入人群、临时救助人群扩展,这是国家主体责任和国民生活保障的根本性任务。故而,国家有关部门需发挥主导作用,统筹出台《社会救助法》,并根据救助对象的实际需求,明确制订出针对性强、可操作性强的法律法规,进而完善社会救助相关法律法规的建设工作。

#### 1. 明确边界,整合社会救助服务项目

按照目前执行《社会救助暂行办法》理论体系要求,有效整合社会救助项目,避免社会救助机制在救助实施过程中出现救助人群及救助内容的交叉重叠,或是社会救助人群覆盖面不全的问题。要根据救助项目重新梳理社会救助不同子项目之间的交叉重叠关系,促进社会救助子项目在明确边界的基础上发挥出项目的实际作用,避免因项目服务人群或内容的重合造成资源浪费或功能空白。各社会救助项目在独立运营的同时,要与其他项目保持紧密的衔接配合,以切实提升社会救助工作的工作效率及工作质量。

#### 2. 完善立法,健全社会救助法律法规

现阶段,我国健全社会救助法律法规的主要目的,就是在有效整合社会救助服务项目的基础上,深化拓展社会救助方面立法工作内容,搭建多方主体共同参与的社会救助工作模式,贯通多层次、多角度、多元化社会救助工作内容,针对不同的救助群体开展专项救助工作,如低保户最低生活保障、特困人群、医疗、教育、就业、临时救助等。将社会救助纳入法律体系,有利于推广该项工作走深走实,而实践性、指导性较强的《社会救助法》能够促使社会救助工作拥有新的遵循点和切入点。

### 3.注重实践,增强社会救助法律的操作性

社会救助法律法规应切实突出实用性、指导性、可操作性的本质特征,细化、完善现有社会救助法律法规内容,明确各项法律法规的使用范围,实现相关法律法规在社会救助工作中的指导性和功能性作用。各级政府应围绕“安全”“高效”“全面”三个方面构筑社会救助法律保障网络,强化社会救助工作开展过程中的各项保障举措,突出社会救助在重大公共卫生突发事件中的主导作用,切实维护人民的生命和财产安全。

#### (二)健全应急管理机制,增强社会救助灵活性

各级政府应健全应急状态下社会救助管理机制。对此,可参照国家应急管理原则,建立、完善社会救助机制应急管理系统,根据社会事件的形势发展,采取有效的应急管理措施,加快对突发事件的应对能力,提升社会救助的时效性和有效性。

健全社会救助应急管理机制,完善社会物资和供给保障体系建设,加大防护用品、生活物资、必须品的产供储,做好应急准备预案,保障社会救助物资的充足有序供应。平时加强储备能力,其间做好物资的管理和分发工作,实现有效供给和资源集约利用,确保社会救助应急管理机制能够真正发挥作用。

建立和完善应急救助信息共享体系,全覆盖采集社会救助对象信息,各部门间实现救助信息共享,保障各救助部门间的信息对称。建立下到社区上到各省的信息联动平台,在保障信息对称的前提下进行精准对接,避免因信息不对称、信息重复、遗漏造成的救助缺口,形成全社会统一协调的信息化救助应急系统。

#### (三)完善服务机制,提供多样化救助服务

由于经济社会发展的差异性,加之各地区环境和文化的差异性,导致各地困难群众的需求多样且复杂。因此,相关部门必须建立和完善服务型社会救助机制,根据调研情况,分类施策、精准救助。一些经济发达地区,困难群体的物质和经济救助往往不欠缺,他们大多对精神照料和心理慰藉有很大需求。因此,在具备条件的地区应该进一步加强服务型救助模式,通过志愿者、爱心组织、机构等为特殊群体提供日常照料和心理疏导等服务。有时物质和经济救助并不能解决受困群众的全部问题,如对于残疾人、失能老人、孤儿等特殊群体来说,则需要为他们提供有针对性的生活照料服务;对于存在严重的焦虑、狂躁、抑郁等精神障碍的困难群体,则需进行相应的心理辅导,以减少其社会危害风险,实现救助目标。有关部门开展服务型救助是在保证基本生存权利的基础上实施的更高层次的救助内容,这也是对生命和人权的尊重,是构建和谐关系、促进社会良性发展的重中之重。各部门应创新新时代“救助+服务”救助体系,致力于体现社会救助工作的人文关怀,彰显社会救助的正能量。

### (四)扩大筹资渠道,完善社会救助资金储备

一是拓展资金筹集的方式和渠道,统筹城乡救助资金。政府作为社会救助重要的责任主体,应该在财政预算中保障救助资金的储备比例;同时要加强社会救助资金的募集,发挥企业、慈善机构、社会组织的作用,有效利用社会力量来减轻政府财政负担;加强救助资金的统筹协调,以城市反哺农村,补齐农村救助资金不足的短板,实现救助资金在城乡之间的均衡,保障广大农村地区救助群体的基本权利。

二是发挥金融市场的作用。进一步创新金融、保险产品,发挥市场主体作用,加大金融市场对社会救助的资金保障,如开发救助险、隔离险等险种,以有效降低失业、待业对经济发展造成的不良影响,在保障基本生活的同时,为患病、欠贷群众提供资金扶持,帮助困难群众渡过难关,保证社会经济秩序的良好循环。

三是强化救助体系建设。各级政府需结合本地区实际,完善国家兜底的特困、临时、受灾人群救助体系建设,建立由国家 and 各级地方政府作为主力支撑的救助体系。建立救助资金池,保障特殊时期困难群众的基本生活,扩大救助受益人群范围。分级分层设立救助等级,保障资金的流动性,保障社会的稳定性,维护生命权利。

四是加大社会救助监督。各级政府要加强对社会救助资金的动态监督,保障各项救助资金真正被用来救助和服务需要救助的群体。要加大对以虚报、谎报方式骗取救助资金的违法行为的查处力度,促进救助资金的保值升值,实现救助资金效益最大化。

## 三、总结

对社会救助机制存在的问题及相关的应对措施研究具有现实意义,将为社会持续稳定发展提供动力和支持。本文通过研究发现,目前社会救助机制存在社会救助相关立法不完善、社会救助应急机制不健全、社会救助服务机制不完善、救助资金缺乏可持续性等问题,因此需要完善相关立法,促进社会救助机制运行;健全应急管理机制,增强社会救助灵活性;完善服务机制,提供多样化救助服务;扩大筹资渠道,完善社会救助资金储备。

#### 参考文献:

- [1] 贾玉娇.从抗击新冠肺炎看社会保障在国家治理中的功能及走向[J].社会政策研究,2020,5(2):3-12.
- [2] 郑子青.从新冠肺炎应对看慈善参与短板和未来发展[J].社会保障评论,2020,4(2):7-16.
- [3] 张琳.全面建成小康社会与社会救助水平的提升[J].行政管理改革,2020,6(2):52-59.