

社会救助是我国社会保障体系中保民生、促公平、救急难的一项基础性和托底性制度安排，也是我国应对相对贫困、维护社会稳定、促进共同富裕的重要政策工具。我国自古就有互助共济的优良传统。社会力量参与社会救助，正是新时代对这一传统风尚的继承和发扬。为此，以制定社会救助法为契机，加强引导、保障和激励，积极鼓励社会力量参与到社会救助中去，是目前完善我国社会救助体系不可或缺的一项重要工作。

社会力量参与社会救助具有的主要优势

社会力量联系面广、动员能力强、对接救助对象灵活、服务专业的特点，积极推动社会力量参与社会救助有利于促进政府救助和社会救助良性互动，提升我国社会救助的整体水平和综合效益。

我国社会救助的基本原则是“保基本、兜底线、救急难、可持续”，但实践中对“基本”和“底线”标准的强调，导致部分需要救助的相对贫困对象被排除在外。经济社会转型不断催生的新生救助对象也无法纳入，这包括因家庭照料负担过重以及成员就业能力不足导致的贫困人员、回归社会后的刑满释放人员和社区矫正人员等。社会力量联系服务群体广泛，不受社会救助制度标准严格限制，可基于救助对象实际需要提供灵活救助，在社会救助体系中起到拾遗补缺作用。民间性是社会力量的特点之一，社会力量的民间性使其能够深入到弱势群体之中，准确把握他们的救助需求，有助于社会力量根据实际情况及时采取科学、有效的社会救助措施。

资金筹集是社会救助正常运行的关键。尽管当前政府救助支出总额较大，但平摊到每个救助领域和救助对象上，救助标准偏低。以低保为例，各地发到低保人员手中的补差水平普遍较低。社会力量可以将巨大的社会财富汇聚到主要社会救助领域，发挥救急难、缓贫困、促发展的重要作用，这些在我国脱贫攻坚、乡村振兴、减灾救灾、重大疫情防控中都得



王伟进 张亮 李健

核心阅读

社会力量参与社会救助是新时代对互助共济优良传统的继承和发扬，应以制定社会救助法为契机，加强引导、保障和激励，积极鼓励社会力量参与到社会救助中去，这也是目前完善我国社会救助体系不可或缺的一项重要工作。

政府救助与社会力量救助的责任边界不清。一些地方救助部门尚未转变观念，认为救助属于完全政府责任，担心社会力量参与存在风险，为社会力量参与创造条件不积极，在实际工作中给社会力量参与设置了各种隐性门槛，空间让渡不够状况未得到根本改变。一些地方甚至以救助对象接受了社会力量救助为由，拒绝再为其提供政府救助。这些现象必然导致政府与社会救助衔接不紧密、基层救助力量紧张，社会救助服务质量难以提升，困难群众多样化的服务需求难以满足。

社会力量参与社会救助的政策支持不充分。已出台的相关政策位阶偏低，在救助工作中的法律效力明显不足，相应的地方性立法也不健全。虽然各领域公共政策普遍提出鼓励社会力量参与，但倡导性多、原则性强、操作性不够、落实效果不佳。出于制

度落实不到位、管理操作不规范等原因，社会力量参与社会救助的财税支持政策常难以落地。比如，政府购买服务是社会力量参与社会救助的重要方式，也是社会组织的主要经费来源。一些地方不允许救助专项资金用于购买服务，有的地方虽然允许，但更多用于购买基层治理而非社会救助服务。

社会力量参与社会救助缺乏有效的组织引导。由于供需对接不畅和缺少适当组织化引导，社会力量参与社会救助一定程度上存在重复无序等现象。从实际情况看，还未形成统筹安排、协调配合、运转有序的社会救助体制和运行机制，存在多头管理、条块分割、救助力量分散、信息共享渠道不畅等现象，容易造成人力、物力、财力等救助资源浪费。比如，在减灾领域，社会力量自发无序参与救助占比往往多于有组织的有序参与，

影响了社会救助的效率。此外，目前基层街道和社区不再开具困难群众证明，社会力量在提供救助前无法及时准确判断申请人是否符合救助资格，导致机构重复审核，增加了机构和救助对象的负担。

积极引导、保障和鼓励社会力量参与社会救助

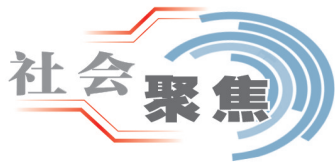
经过几十年的努力和发展，我国社会救助制度建设取得了很大成就，公民的基本社会保障权益得到更好保障，以最低生活保障制度为核心的社会救助体系基本形成，救助力度持续增大，社会救助发挥的作用越来越大，但面对共同富裕道路上需要重点关注的相对贫困问题，亟须完善政府救助和社会救助衔接机制，引导、保障和鼓励社会力量有序有效参与，释放第三次分配效能。

重视社会力量参与社会救助的引导。首先，加强政策引导。我国在扶贫开发、医疗服务、民办教育等领域已出台了引导社会力量参与的政策文件，可以社会救助立法为契机，积极借鉴现行相关政策的有益内容，形成社会力量参与社会救助在法规、流程、预案和监管等方面的顶层设计。其次，加强资金引导。倡导地方政府设立社会救助专项基金，鼓励财政注资和市场化募集，制定社会救助领域专项捐赠税前扣除、税收减免政策，

落实慈善组织的税收优惠，引导社会力量投资社会救助重点领域。再次，加强信息引导。借鉴疫情防控期间国家建立统一健康信息码的做法，依托区块链加密技术建立社会救助主体、对象和中介机构信息库，促进政府与社会力量之间救助信息的共享互通，促进供需对接。

强化社会力量参与社会救助的保障。在参与主体方面，鼓励成立社会救助联合会等行业性、枢纽型组织，探索允许社会救助类的社会组织直接登记，培育社会救助领域的社会企业，对于一些暂不具备登记条件的救助组织，可允许其在群团组织下设立服务队发挥作用。在参与空间方面，有选择地把部分涉及残疾人、长期需要护理人员、生活无着流浪乞讨人员、罕见病患者等的救助服务和资源向社会和市场转移，探索社会救助社会化、专业化的合理路径。在参与渠道方面，将政府救助现有的“一门受理，协同办理”机制进一步延伸至社会力量，建立面向社会力量的社会救助个案转介制度，为存在多重困境的救助对象提供全方位服务。

创新社会力量参与社会救助的激励机制。将政府鼓励社会力量参与的现有支持举措按照群团组织、企业、社会企业、社会组织和个人进行分类调整，采取多层次、差异化、精准化的鼓励举措，避免激励政策重叠或遗漏。一方面，通过政府购买服务、公益创投、补贴奖励、金融支持、活动场地免租、费用减免、开展慈善组织和社会企业认证、人才培养等措施，扶持一批专业类社会救助机构，建立支持社会力量发挥作用的长效机制。另一方面，完善社会力量参与社会救助的荣誉表彰制度，对在社会救助工作中作出显著成绩和贡献的社会力量，进行专项表彰，让积极参与社会救助的社会力量政治上有荣誉、事业上有发展、社会上受尊重。



在乡村振兴中发挥『纽带』作用 让新型农村合作社

郭慧子

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》指出，“建立以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系”，明确了农民合作组织在村级组织体系中的地位。新型农村合作社是新时期农民实现联合的重要组织形式，如果能够在乡村振兴进程中，依照国家法律和章程充分行使职权，必然能够有效发挥其“纽带”作用，助力乡村振兴。

新型农村合作社有利于产业发展为乡村振兴打下坚实的基础

新型农村合作社作为经济合作组织，首要作用就是能够促进产业振兴，产业兴旺是乡村振兴的重要基础，是解决农村一切问题的前提。当前，我国农业产业发展仍然存在以下几个方面的问题：一是产业大而不强，农产品多而不优，一二三产融合不深，农业生产基础依然薄弱，现代设施装备应用不足，科技支撑能力仍然不强。二是农业经营规模偏小、主体素质偏低，千家万户的小生产难以适应千变万化的大市场。三是乡村的弱势状况还未改变，乡村有限的人才物的资源流失依旧严重。因此，在乡村振兴战略中，只有激活产业并最终实现产业的振兴，才能实现乡村振兴。

由农民自愿以土地入股等方式参与的新型农民合作组织，具有两方面的优势：一方面，新型农村合作社是新时期农民在基层党组织的引领下实现的联合，很多地方的合作社采取了党组织领办，或者“党组织领办+村社合一”的方式，这可以保证新型农村合作社的发展方向，维护和保障农民基本权益，使合作社有序运行；另一方面，农民的自愿参与有助于农民主体性与创造性的发挥，促进他们实现有效合作与联合。因此，新型农村合作社对于农村产业振兴能够起到推动作用。第一，起到汇聚、整合资源的作用。将农民联合起来可以盘活他们手中的土地、农具等，通盘考虑资

源的使用。比如，合作社可以集体出资购买农具，并将农具共享与出租，这既可以降低农民生产成本，也可以增加农民的收益。第二，增加投资吸引力。分散的小农户生产难以对投资产生足够的吸引力，联合起来才会形成集聚和规模效应，才能强化地区特色，形成优势资源，从而增强地区吸引力。第三，能够促进农业产业链的延长。产业链条较短，是农村发展中亟需解决的问题。新型农村合作社通过组织与整合，统筹分工与合作，能够避免低质化的生产重复，实现精细化生产与加工，使产业链向上游延长，并让农民掌握生产中的增值环节。由此可以实现农民收入的提高、农村集体经济的壮大，为乡村振兴打下坚实的物质基础。

可以凝聚、吸纳、激活人力资本在乡村振兴中的重要作用

新型农村合作社因其合作组织属性，能够凝聚人力、吸纳人才、激活农民参与乡村建设的积极性。坚持把乡村人力资本开发放在首要位置，意在鼓励多元主体参与到乡村振兴

中来。“乡村振兴，关键在人”，强调人是乡村振兴的核心要素，以及人的积极性的发挥在乡村振兴中的重要性。乡村振兴中多元主体的有效参与能够激发乡村社会的活力和内生动力。

新型农村合作社因实现了生产上的联合，可以进一步带动和促进人的要素在乡村振兴中的汇聚与协商互动。首先，聚合人才，激活乡村振兴中的人力资本。对合作社日常性生产活动的参与，能够提高农民参与集体活动的主动性，激发他们参与乡村振兴的主体意识和公共意识。合作社的不断发展壮大还能够吸引更多人才进入，并为城乡以及乡村之间的人才共享搭建起桥梁。其次，强化农村党员的带头作用。新型农村合作社是在基层党组织的领导下成立和发展的，党员作为乡村振兴中的活跃因素理应肩负起应有的职责，进一步发挥他们在农业生产、乡村治理各个环节中的带头、示范和引领作用。再次，新型农村合作社有助于促进乡村振兴中多元主体的协商共治。新型农村合作社生产经营运作本身需要村民进行协商合作，它又可以进一步充当农民协商议事的平台。借助这一平台，有助于实现乡村振兴中各主体横向和纵

向的双向联通。一是连接村内分散的农民，使他们实现横向互动。同时也可实现村与村的联结，达成村庄之间的合作与协商。二是进一步打通基层政府与农民个体之间的阻隔，密切党组织与农民的关系，实现纵向有效互动。由此可见，如果新型农村合作社在乡村振兴中的作用得到充分发挥，就必然能调动起各类主体的能动性，解决乡村振兴中人才匮乏，农民主体意识不强的难题。

有利于整合其他乡村社会组织推动乡村振兴战略落地生根

推进乡村组织振兴，意在使乡村社会各类组织能找准定位，有序参与到乡村振兴中，并在这一过程中不断整合和完善，解决乡村社会组织聚合能力不足等问题。新型农村合作社的出现，本身能够促进乡村社会组织化程度的提升，进而能够对乡村其他社会组织的发展起到推动作用。

农民是乡村振兴的主体，要鼓励农民自愿结合组成各种社会组织和合作经济组织，使之成为乡村振兴过程中农民利益的代言人、公共服务的提

供者、乡村治理的参与者、利益协调的当事人，以实现全面乡村振兴。首先，新型农村合作社能够提高乡村社会组织化水平。新型农村合作社对农村经济发展的促进作用，使其有能力回应农民核心利益诉求。因而，它具有较强的组织感召力和利益整合功能。农民通过参加合作社，以联合形式成为利益共同体，有助于他们在乡村振兴中集体行动，共表诉求、共建家园。其次，它能够带动其他经济社会组织的发展。乡村振兴过程中需要各类社会组织参与，以提供职能辅助和资源补充。一方面，新型农村合作社对其他经济社会组织的发展具有示范参照作用，能够有效破解他们在发展过程中存在的组织功能弱化、号召力不强、治理能力不足等问题。另一方面，能够带动其他各类乡村社会组织的建立与发展，把农民重新组织起来，使各类乡村组织更加有效运行、焕发活力，协同服务于乡村振兴，共谋乡村发展，为乡村振兴提供更多可依靠的组织力量。

