编者按：3月16日，民政部副部长宫蒲光在民政部政策研究中心呈报的《探索构建“政社协同，精准帮困”新模式——成都市武侯区的创新实践与启示》报告上批示：“成都市武侯区的创新实践和经验，对做好困难群众生活保障工作，是有益的尝试，具有重要的启示。请社会救助司注意总结和吸收借鉴。”为推介武侯区的经验做法，本刊摘要刊发。

构建“政社协同，精准帮困”新模式

成都市武侯区的创新实践与启示

◎ 王杰秀 何立军

帮扶困难群众是党和政府义不容辞的职责使命，也是社会各界履行社会责任的重要方面。近年来，成都市武侯区坚持“以人民为中心”的发展思想，践行新发展理念，以帮扶政策覆盖盲区的特殊困难群众为重点，通过建设“慈善惠民超市”，创设“雪中送炭”特殊困难群众专项意外及健康保险项目，实施“互联网+”特殊困难群众家庭慈善结对帮扶项目，探索建立“政府主导+社会支持”特殊困难群众帮扶惠民新模式，实现了困难群众帮扶的社会化、市场化、精准化和常态化，让困难群众过上了更有保障、更有尊严的生活，增强了人民群众的获得感和幸福感，较好地实现了让改革发展成果惠及更多人民群众的目标。

武侯区精准帮困三大创新项目

（一）引入市场机制，创新发展“慈善惠民超市”

“慈善惠民超市”（下称“超市”），是武侯区自2013年2月起，为解决低保家庭及其他特殊困难群众家庭买菜贵、买菜难等实际困难，着力改善困难群众生活，努力实现困难帮扶社会化、精准化、日常化、专业化而探索实施的一项民生工程。具体由政府负责寻找合适的场地并出资装修，引进3家有实力、有品牌、有社会责任的企业免费使用政府提供的场地，具体承担超市的日常运行管理，自主经营、自负盈亏。区慈善会通过超市运营管理系统后台对超市运行情况进行动态监管，督促超

市按要求规范运行、提供优质服务，同时会同合作企业制作“慈善惠民超市优惠卡”（被当地百姓称作“爱心卡”），向低保人员及其他困难群众发放，每月资助购物补贴60元。困难群众持卡每月可在“慈善惠民超市”以优惠价（相当于市场价的6折）购买100元以内的蔬菜，以优惠价（相当于市场价的8折）购买200元以内的米、面、油、肉蛋奶等生活物资，超出限额部分按市场价购买。超市以优惠价格为困难群众提供服务的同时，按照市场价向其他群众提供服务，从而保证适度赢利，让超市具备“自我造血”功能。这种运行模式让社会公众在不经意中成为了散播爱心的“慈善使者”，让日常消费行为自然化作慈善行为，巧妙打造了“人人慈

善”“消费即慈善”的开放式慈善参与平台。据统计测算，消费者在“慈善惠民超市”每消费100元就会捐出4.98元参与慈善。自超市开办以来，武侯区低保人员及边缘群众累计有9万余人次享受到360余万元的购物优惠，区慈善会提供给这类群众的购物补贴达470余万元。目前全区13个街道共建成14家“慈善惠民超市”，每个街道至少有1家，实现了全域覆盖、就近服务的预期目标。

（二）填补制度空白，创设“雪中送炭”特困群众专项意外及健康保险项目

该项目主要针对当前客观存在的政策覆盖不到、社会关注度低的特殊困难群众（主要指因病、因残、因灾等原因导致家庭陷入贫困，但又不符合低保救助及社会保险申请条件的特殊群体）的实际困难，在区政府主导下，整合社会力量，探索建立需求主动发现、精准帮扶机制，为这类群众提供“量身定制”的保险产品。

2016年，武侯区政府（财政）和区慈善会共同投入445万元，一方面为全区经第三方机构逐一入户评估确定的529户特殊困难群众，购买城乡居民基本医疗保险和大病医疗互助补充保险；另一方面，采用市场化方式，招标确定一家保险公司（天安人寿保险公司），对这些困难群众进行分类梳理、综合考虑、量身定制保险方案、设计保险产品，最后确定为这些群众购买意外伤害身故、意外伤害伤残、附加意外伤害团体住院医疗、社保补充住院医疗、附加住院津贴团体医疗5项保险。具体规则是：因遭受意外伤害身故，保险公司赔付20万元；因遭受意外伤

害致残，保险公司最高赔付12万元；按80%的比例赔付因意外伤害产生的合理的医疗费用，免赔额为0元，保险金额最高为5万元；对目前已经身患重病需要住院治疗的困难群众，保险公司对其在社保及其他保险报销后的合理费用，按100%比例赔付，保险金额最高为30万元/年；因意外或疾病住院治疗的，按100元/人/天给予住院津贴，保险赔付金额最高为3.65万元/年。

为了让“雪中送炭”项目精准落地见效，在社区、街道通过各种方式收集掌握辖区困难群众的帮扶需求基础上，武侯区民政局和区慈善会通过政府购买社会服务方式，对全区困难群众再次摸排，准确掌握他们的真实需求和相关信息，并对困难程度进行评估。同时积极寻找有意向的保险公司与之合作，整合政府、慈善会和企业各自拥有的扶贫资源，发挥各自优势，为这些困难群众创设其最需要的保险项目，目的是借助社会力量，通过市场机制最大化地发挥有限财政资金的帮扶效应，实现对这些特困群众的精准帮扶。

据了解，武侯区“雪中送炭”特困群众专项意外及健康保险项目，目前在全国县（市、区）层面尚属首创。该项目探索建立的政府主导、民政部门负责、慈善会运作、保险公司支持的帮困模式，使受保群体中70%的因病致贫对象得到了保险公司的理赔，精准缓解了困难群众看不起病的问题，不仅让老百姓得到了实惠，还充满人文关怀，具有典型创新意义。

（三）整合社会资源，实施“互联网+”特困群众家庭慈善结对帮扶项目

该项目与“雪中送炭”项目针对的目标群体大体一致，是武侯区民政局为解决困难群众就医、入学、生活保障等问题精心策划的一个慈善帮扶项目。具体以区慈善会为依托，构建“慈善日记信息平台”（一端联结企业、社会组织、志愿服务团队、爱心人士等社会力量，建立社会帮扶资源库，另一端联结街道社区和第三方机构，建立困难群众需求信息库），采取“一帮一”“一帮多”“多帮一”等形式，通过资金扶持、就业帮扶、技能帮扶等方式，精准帮助困难群众逐步走出困境。

为确保帮扶举措落到实处，在社区、街道动态收集困难群众需求信息基础上，区慈善会聘请了有专业资质的第三方机构进入社区、家庭，对拟纳入帮扶范围的困难群众家庭逐户调查核实、分析评估，建立真实准确完整的数据库，确保“慈善日记信息平台”及时准确更新；同时对社会帮扶资金、善物等是否及时到位、帮扶措施效果如何等情况，定期或不定期开展监督、评估。此外，还引入心理专家和专业社工与帮扶对象定期见面，通过专业手法，一方面帮助困难群体扫除心理阴影，重塑生活信心，不断提升生活幸福感；另一方面，帮助社会帮扶主体及时了解帮扶对象的真实状况，增强帮扶活动的针对性。对社会帮扶主体提供的帮扶资金、开展的各类帮扶活动，区慈善会通过各种载体，定期公示、广泛宣传，以实现捐赠主体的捐赠意愿和求助者的慈善需求与慈善机构的帮扶活动全天候联动、无缝衔接，以及入口、出口、流程、动态等整个链条公开透明。

据统计，2015年，通过“慈善

日记信息平台”，区慈善会共募集到400余万元的现金和物资，有近百家爱心企业、社会组织、志愿服务团队和爱心人士积极参与，与130户特困家庭签订了结对帮扶协议，发放帮扶资金84.32万元，受到参与各方一致好评和当地社会广泛关注。

当前困难群众帮扶工作面临的问题和武侯区的创新经验

十八大以来，随着中央坚决打赢脱贫攻坚战等重大决策部署有序推进，我国困难群众生活保障制度不断健全、保障水平稳步提升，需财政兜底保障的困难群体基本都得到了保障，但还有大批困难群众，因财政保障能力有限、现有政策存在盲区、社会帮扶面临诸多问题等因素制约，处于十分困难却难以得到帮扶的境地。突出表现在：一是政府财力有限，低保覆盖面有限，救助标准偏低，难以及时有效解决所有困难群众的实际问题，特别是医疗救助资金缺口大，困难群众罹患重特大疾病时获得的救助与实际需求相距甚远；二是对于支出型贫困家庭，国家的救助帮扶制度尚不健全，加上各类救助帮扶资源相对分散、信息分割和不对称问题突出，导致这类困难群体难以得到及时有效的帮扶；三是对于仅靠资金、物质帮扶难以解决问题的困难群体而言，社会化、专业化的关爱服务和帮扶体系尚不健全。这些情况各地普遍存在，在城市棚户区和农村留守群体集中的经济落后地区表现的更加突出。武侯区坚持问题导向和创新思维，积极探索“政府主导+社会支持”的特殊困难群众精准帮扶模式，为国家层面研究制

定相关政策提供了很好的基层实践经验支持。

一是发动社会参与，积极探索政府、部门、企业、社会、居民群众共建共享慈善超市新模式。长期以来，国内很多地方的慈善超市普遍面临体制不顺、机制不活，产品不丰富、功能较单一，政府大包大揽、造血能力不足，形式主义、群众不满等问题，武侯区发展“慈善惠民超市”的做法，有效破解了上述难题。通过引入市场主体，盘活社会力量，对全民开放，厘清了政府、部门、企业、社会和居民群众在慈善超市建设发展中的“责-权-利”边界和角色定位，规避了“政府-社会-市场”三者都可能“失灵”的风险，发挥了各类主体的比较优势。尤其是对政府、慈善会（社会组织）和企业的角色、功能做出了正确定位。政府主要负责出政策、建机制、搭平台、提供场地及税收等优惠条件，授权慈善会加强监管。企业作为运营主体，坚持市场化运营，在政府的扶持和慈善会的指导监督下，充分释放经营优势，发动社会力量广泛参与，激活公众的慈善参与热情，增强“慈善惠民超市”的“造血”机能和“输血”功能，最终让各方参与主体都受益，成功地探索出了一种政府、部门、企业、社会及居民群众共同开发慈善资源、共建共享慈善超市的新模式，这是对我国慈善超市既有发展模式的革新。

二是补齐制度“短板”，积极探索特困群众精准救助和慈善帮扶新机制。一方面，针对实际生活困难但现有政策覆盖不到、社会关注低的特殊困难群众，通过购买社会组织或社工机构的专业服务，主动摸清其真

实需求和相关信息，积极寻找与保险公司合作的最佳接口，在党委领导、政府主导下，大胆推动制度创新，通过整合政府和社会资源，创新帮扶机制，为这些特困群众创设最需要的保险产品，最大化地发挥财政资金的“杠杆”作用，实现对这些困难群众的精准帮扶。另一方面，善用互联网平台，广泛发动社会力量，弥补政府人手有限、精准发现困难群众需求条件不足等缺陷，通过“慈善日记”信息的及时更新，连接起困难群众的救助需求与社会涌动的慈善资源；通过引入专业社工和志愿者提供服务，建立定期对接、公示、评估监督、宣传表扬等制度，实现“慈善结对帮扶”的常态化、规范化、专业化和透明化，走出了慈善活动一贯资源分散、不成体系、难以持续的困境，开创了“全民慈善”“活力慈善”新局面。

做好困难群众生活保障和精准帮困工作的建议

（一）提高思想认识，大力加强困难群众基本生活保障工作

保障困难群众基本生活，是体现社会公平的重要标志，是防止冲破道德底线的基本要求，是全面建成小康社会进程中的突出短板，各级党委政府特别是民政部门必须予以高度重视。要深刻领悟习近平总书记系列重要讲话精神，坚决贯彻落实好党中央、国务院关于加强困难群众生活保障工作和兜底扶贫攻坚的有关决策部署。进一步加强对重点群体的基本生活保障、进一步加大困难群众基本生活保障资金投入、进一步加强对困难群众基本生活保障工作

的组织领导，扎实做好困难群众基本生活保障工作。全国各县（市、区）建立的由政府负责人牵头，民政部门负责，发展改革、财政、卫生计生、人力资源社会保障、教育、住房城乡建设、扶贫、残联等部门和单位参加的困难群众（基本）生活保障工作协调机制，决不能停留在“红头文件”上，要实实在在地解决问题、发挥作用。要把做好兜底保障工作作为头等大事，确保网底不破、不漏，防止冲击社会心理底线的事件发生。重点做好低保、特困人员供养、自然灾害生活救助、流浪乞讨人员救助、伤残军人优待抚恤、临时救助及“救急难”工作，确保应保尽保，将符合特困人员救助供养有关规定的残疾人纳入救助供养范围，统筹推进留守流动儿童和困境儿童保障工作，努力提高残疾人“两项补贴”标准。大力加强基层尤其是乡镇民政工作，推动乡镇党委政府加强对民政工作的领导，不断改革创新，探索形成适合本地特点、利于加强乡镇民政工作的路子。加强工作督导，层层传导压力、落实责任，推动地方党委政府切实抓好群众基本生活保障工作。

（二）健全完善社会救助法规政策，妥善解决支出型贫困问题

虽然目前我国的社会救助制度基本实现了对符合条件的困难群体的兜底保障，但依然存在大量现有政策未能有效覆盖的特殊困难群体，特别是大城市，当大多数人享受到城市改革发展成果而有些人却未能享受到时，这些群众的心理落差会很大，可能变成城市中的“绝望群体”，很容易引发冲击社会底线的极端事件；加上我们把农村作为打赢脱贫攻坚战的主战场，城市贫困问题可能

成为“被遗忘的角落”，因此要增强“一个都不能忽视”的意识，坚持新发展理念，积极做好相关工作。当务之急是进一步修订完善现行社会救助政策，加快社会救助法立法进程，编密织牢困难群体社会保障安全网。尽快消除政策盲区，加强制度衔接和工作衔接，加大困难群众生活保障统筹力度。要完善低保审核审批办法，确保应保尽保，精准救助。加强低保制度与扶贫开发政策有效衔接，根据致贫原因，可探索建立收入型贫困家庭按户保障，支出型贫困按人保障的救助体系。要合理调整财政用于社会救助的支出结构，适当加大医疗救助资金投入。支持地方根据当地经济发展水平和财力状况，适当提高救助标准，特别是对重特大疾病致贫等特殊困难家庭，可在摸排核实、开展第三方评估基础上，一事一议，最大限度予以救助，将因刚性支出致贫的人员和家庭纳入救助政策范围，在试点基础上逐步推开。要加大“救急难”工作力度，健全管理网络和应急预案，完善多部门联动机制，落实分工协同责任，对暂时陷入困境的群众，确保做到早发现、早介入、早救助。

（三）善用“投资人”思维，让有限财政资金发挥最大帮扶效应

财政资金永远是有限的，特别是在经济发展步入新常态、供给侧结构性改革不断深化、财政收入增长压力较大的现实环境下，要保证困难群众基本生活保障财政投入只增不减且做好精准扶贫，仅靠政府是难以实现的。政府帮困不仅资金投入有限，而且人手不足、专业化程度比不过市场或专业性社会服务机构，导致帮扶的精准性和精细化水

平不高，难以做到让受助群众有尊严。因此，要深刻领悟中央关于全面深化改革的精神要旨，不断深化政府职能转变，善用“投资人”思维，盘活用好有限财政资金，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用，加快推进慈善事业发展，善于开发利用各类社会资源。通过培育扶持社会组织、政府购买服务、PPP合作等方式，探索建立政府-社会-市场共同帮扶困难群众安全可控的社会化、市场化、常态化运行机制，让有限的财政资金最大化地产生“杠杆”效应，让无限的社会力量充分释放市场潜能，让政府、市场、社会共同开创“小康路上一个都不能少”的生动实践，着力推进困难群众帮扶的实践创新、制度创新和效果提升。

（四）借鉴武侯经验，探索构建“政社协同，精准帮困”新模式及可持续运行机制

做好困难群众帮扶工作需要党委、政府、社会、企业协同发力。尤其是在政府有关制度尚不健全、政策尚不完善、覆盖目标人群有限、政府资金投入面临困难的情况下，要做到精准帮扶困难群众、坚决打赢脱贫攻坚战，必须转换思维方式，积极创新工作思路，摸清瞄准困难群众最关心最直接最现实的利益问题，充分挖掘整合各方面资源、力量，探寻有效破解难题的新路子。要按照习近平总书记关于“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的思路，学习借鉴武侯区的经验做法，积极探索构建“政社协同，精准帮困”新模式及可持续运行新机制，努力开创精准扶贫新局面。

（作者单位：民政部政策研究中心）