

慈善组织参与社会救助：功能价值与效用机制

李健 成鸿庚

摘要：社会救助制度改革融合了慈善组织增能参与的深深刻意蕴。为推动慈善组织参与社会救助更加贴近顶层制度创设以及充分发挥其功能价值的目标，基于浙江、河南、四川、江苏四省份的实地考察，发现慈善组织参与社会救助具有减轻政府财政负担、挖掘和定位社会救助对象、供给救助服务需求、激活存量救助资源、构筑包容发展型救助、完善救助闭环等功能价值。同时，针对慈善组织参与环节中面临的主体整合、功能整合和资源整合等问题，需从效用机制角度进一步优化慈善组织参与的引导机制、支持机制、鼓励机制和衔接机制，从基层经办方面积极推动现有救助工作流程创新，使社区慈善组织和社会企业等有效参与主体积极融入基层社会救助工作。

关键词：慈善组织；社会救助；功能价值；效用机制

中图分类号：D693 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)01-0070-09

我国社会保障发展历程深刻表明，行政体系完全主导社会保障资源的分配和调节存在负担递增化、福利形式化、效率缺损化等实践困境。随着福利多元主义以及福利治理的盛行，法定单一层次的社会保障制度向多层次化体系创新发展，成为弥补国家中心主义缺陷的结构性变革方向，其主旨在于调动社会力量科学民主地参与社会福利、社会优抚、社会救助等社会保障构成模块建设。

慈善组织作为积极能动的社会保障主体之一，以扶贫济困为核心内容开展社会救助由来已久^①。通过灵活有效的公益慈善项目链接需要关爱的“政策兜底”人群，慈善组织参与社会救助能够发挥弥补行政救助资金短缺、提高救助效率、满足多样性救助需求等综合性功能。2014年，国务院颁布的《社会救助暂行办法》终结了传统的分散性社会救助政策体系，以行政法规方式确立了“8+1”社会救助体系^②，确认了社会力量参与社会救助的合法性地位，

标志着以鼓励支持为主要特征的政策导向初步形成。2015年，民政部和财政部联合发布《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》（民发〔2015〕88号），明确了社会工作机构参与社会救助的基本目标、任务路径以及支持保障。2020年，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》以专章形式从发展慈善事业、引导社工参与、促进志愿服务、推进政府购买四个方面提出促进慈善组织参与社会救助的具体举措。同年，民政部、财政部联合发布的《中华人民共和国社会救助法（草案征求意见稿）》进一步要求，县级以上地方人民政府要建立政府救助与慈善救助衔接机制，为慈善组织开展慈善救助提供便利。2022年，全国人大常委会公布的本年度立法计划中将社会救助法纳入初次审议法律案，使得慈善组织参与社会救助再度引起社会广泛关注。

实际上，我国社会化救助的实践先于政策设计。

收稿日期：2022-04-21

基金项目：国家社会科学基金项目“慈善事业作为第三次分配机制的法治保障研究”（20&ZD184）；教育部青年基金项目“风险社会视阈下新时代中国特色慈善伦理研究”（22YJC710004）。

作者简介：李健，男，中央民族大学管理学院教授，博士生导师（北京 100081）。成鸿庚，男，中央民族大学管理学院博士生（北京 100081）。

从古代“以民养民”社会救助民间传统的自发到如今政策渐进推动,慈善组织作为社会力量参与社会救助的实践载体之一,不断与制度环境和社会环境调适并实现能动演化式发展。然而,慈善组织在持续创生出社会救助参与善治效应的美好图景下,其主观积极参与过程中依然存在救助力量碎片分散、救助功能发挥阻滞、救助内容衔接不畅等行动困境。更为关键的是,这些实践困境已然经由社会变迁生发出包含参与形式、支持力度、发挥空间、嵌入功能等方面的障碍,不仅影响慈善组织的自身发展,还制约其参与社会救助的效用发挥。因此,在实践发展中重新审视慈善组织参与社会救助的现实问题,进而解构慈善组织参与社会救助的效用机制,成为跨越相关治理障碍的关键。

完善慈善组织参与社会救助的运行机制是防止福利依赖、创新社会救助格局、助推多层次社会保障体系建构的重要内容。很显然,随着贫困治理逐步向相对贫困治理转型,在面向2035年国家发展远景目标以及回应人民群众共同富裕诉求的双重情势下,社会救助制度亟待回答的全新动态性问题是:慈善组织究竟能够在综合性社会救助体系中扮演何种角色以及发挥何种功能?在现行制度安排下,慈善组织在参与社会救助过程中面临哪些制度障碍?如何建立相关机制充分激发慈善组织参与社会救助的效用?本文从效用机制角度提出进一步优化慈善组织参与的引导机制、支持机制、鼓励机制和衔接机制,以期为基层社会救助经办以及社会救助工作良性运行提供学术增量和政策启示。

一、慈善组织参与社会救助的功能演变

一直以来,慈善组织作为各国社会救济的重要载体,承担了大量扶弱济困民间救助事务。从某种程度上来说,慈善组织作为一个社会活动主体诞生的根源,部分地受到“救助”议题的直接影响,救助意涵形塑了慈善组织的内在使命和行动轨迹。然而,相较于慈善组织参与社会救助的悠久历史而言,学术界对于这一问题的认识起步较晚。尽管福利供给争论持续演变,但社会救助作为社会保障体系发展的重要基础性内容,其实际供给模式并未伴随福利国家的确立、扩大和凋敝发生相应的变迁。从认知论意义上来说,处于福利国家解体的全球性制度环境下,慈善组织参与社会救助的学术史是在福利

多元主义思潮以及市民社会兴起的态势中展开的。

1. 主体阐释中的慈善组织在场

福利多元主义在起源之初便承认慈善组织在福利供给中的合法性地位,即便家庭、社区、慈善组织、国家、企业处于竞争和合作的交互状态中,福利来源的多元化也能够在实际层面通过一种混合策略以协议方式达成博弈均衡^[1]。国内外学者在这一阶段的论述中心主要是关于福利供给主体的讨论,其主要表征为反思国家单一供给模式失灵根源,围绕慈善组织供给的合理性和合法性展开学理阐释。如将视野放至20世纪90年代的中国,“单位制”福利体系瓦解引发了社会保障研究者对于“后单位制”时代福利供给的讨论,先行研究者针对福利多元主义下福利供给的民主化、多元化和社会化的意涵进行理论延展^[2],深入探究慈善组织等社会主体在社会保障中的功能,提出非正式支持网络以及社会互助网络是贫困家庭脱贫的支柱等实践性观点^[3],同时还进一步认识到社区慈善组织对于社区福利保障的重要支持作用,并指出政府有必要通过加强慈善组织在福利配送中的作用以改变福利供给方式^[4]。逐渐形成的模糊共识是,慈善组织在参与社会救助过程中具备承担大量弥补性救助事务的能力,但缺乏合法性地位,因此,亟须建构一种慈善组织、企业组织、政府部门三者良性互动的合作机制。随着我国慈善组织发展势头愈发蓬勃,国内研究者对于慈善组织参与社会救助的认知愈加清晰,一些较具总结性的研究认为慈善组织在扶贫兜底和灾害救助中不仅能够给予有效的援助,而且具有贴近弱势群体和创新整合资源的优势^[5]。可见,在慈善组织在场的宏观认知期,学界对于慈善组织和社会救助两方面的认知呈现协同并进式特征,尽管慈善组织的称呼在这一时期繁杂各异,但对于慈善组织参与社会救助的合理性认知逐渐明晰。

2. 福利治理下的慈善组织衔接

在主体多元化作为社会救助制度层次体系建设的重要内容成为共识后,整合与完善多元化社会救助责任随之成为社会救助制度改革发展的主基调。在治理理论渐入人心的话语转换中,学者依循福利治理语境下主体整合的思路,探寻政府主导责任、社会补充责任和个体主动性责任相适配的社会救助分工机制^[6]。在社会救助制度急剧变革的大环境下,慈善组织在国家与社会关系的调控下频繁且深度参与社会救助,学界围绕慈善组织与政府部门之间在社会救助领域的合作与互动展开广泛研究,并围绕

慈善救助与政府救助的衔接机制进行了较为详尽的论述^[7]。随着社会救助制度的完善,有学者认为,应当通过政府购买服务消除社会救助领域的行政垄断,提倡通过构筑慈善组织与社会成员之间的社会互助机制来促进社会救助的社会化,使依赖政府供给资源的慈善组织回归主体独立性,形成合理的社会救助治理机制^[8]。在《社会救助暂行办法》出台前后,学界对慈善组织参与社会救助的相关研究基本持相同态度,即政府应当通过多种有效的政策创新手段鼓励和支持社会力量参与社会救助。时至今日,处于城市化进程中的社会救助制度仍面临种种现实挑战,同时慈善组织也在不断因应社会救助实践新要求的发展过程中遭遇的各种新问题,探索更为适切的社会救助合作运行机制成为深化改革的重点议题。

3. 改革创新中的慈善组织增能

处于百年未有之大变局中,应当注意到,在多层次社会保障体系渐趋完善以回应经济新常态与风险社会的发展情境中,在形构社会保障法律制度层次体系的基础上,还应当充分发挥其他非法定层次的社会保障建设。为全面推进社会救助制度体系改革创新,一些学者提出,要从《慈善法》《社会救助法》制定角度建议大力推进慈善组织参与社会救助的法制建设^[9];还有学者从新时代建构“协作型”社会救助供给模式角度提出培育慈善组织在完善社会供给机制中具有不可替代的重要作用,以及进一步加强慈善组织专业化队伍建设、提升社会公信力以应对更为复杂多变的社会救助参与问题等观点^[10]。制度弹性与灵活性影响着制度的回应性和发展性,设计适切具体实践的制度安排以满足社会救助所需成为学界探索的重要方向。从主体责任体系完善出发,重塑富有效率的运行机制是优化社会保障制度安排的基本方略,针对慈善组织在社会补充机制中作为承担社会救助责任的主体性功能定位,探索充分发挥其非法定社会救助主体功能的任务变得紧迫而艰巨^[11]。

综上所述,学界对于慈善组织参与社会救助的认知符合从模糊混沌到清晰明了的一般认识规律,并随着实践需求不断修正理论阐释框架,从宏观层面给予慈善组织参与社会救助在功能谱系、价值方位、补充机制等方面的理论确认,得出了诸多可供阶段性经济社会发展借鉴的真知灼见,并在一种有限理性角度思索改革的大致方向。然而,已有研究囿于宏观制度完善的说理困境,无法就新发展态势提

出可操作化的行动路径。面对长期存在的诸多来不及跟进与解决的现实性研究问题,比如其中最为关键的命题:如何站在变动不居的社会环境中,重思并完善慈善组织参与社会救助的实践功能和运行机制,现有研究尚缺乏深入的理论回应。基于全国政协组织的“社会救助法”专题调研,通过对浙江、河南、四川、江苏四省份实地走访调查,本研究尝试从社会救助出现的新趋势和新问题入手,梳理当前慈善组织在社会救助中的功能价值和现实问题,进而依循“挖掘定位—流程再塑—效应反馈”的阶段性框架重构慈善组织参与社会救助的效应机制。

二、慈善组织参与社会救助的实践价值

慈善组织在经济社会转型情境下的结社革命中得到爆发,是一定经济社会发展的阶段性组织产物,经济变革触发社会福利转向是其成长发育的根本原因^[12]。社会救助作为一项兜底性、基础性制度安排,同样符合经济社会变迁规律并与经济社会发展共振。从理论层面考察可以发现,福利多元主义下慈善组织参与社会救助具有多重价值属性,补缺型社会保障模式和国家再分配型社会保障模式二元格局不断变迁,社会再分配模式愈发彰显,同时也出现了部分生产型福利模式。随着我国经济社会向纵深发展,社会救助体系创新发展势必导致慈善组织实践价值发生转向并激活全新的实践维度。

沿着慈善组织深度参与视角探寻其实践创新的驱动因素可以发现:一方面,经济下行很可能诱发社会救助体量增大隐患,由兜底压力引致的财政压力陡增将导致社会稳定风险增加,需要慈善组织以柔性方式弱化风险冲击;另一方面,慈善组织能够在政府和民众之间承担起有效联结的作用,慈善组织通过盘活存量社会救助资源能够促进社会救助兜底成效提升,在此基础上,慈善组织还能作为增量开源者为社会救助供给多样化救助资源。更为重要的是,慈善组织能够在动态响应层面为社会救助事业创新提供组织化动力。作为使命驱动型组织,慈善组织天然地与社会救助领域相契合,重新梳理慈善组织参与社会救助的现实价值能够为完善我国社会救助制度体系及其微观行动机制提供行动启示。

1. 减轻政府救助财政压力

快速老龄化带来社会保障财政压力已成为各国共识。面对社会老龄化带来的冲击,慈善组织作为

社会力量能够有效减轻政府救助财政压力。慈善组织参与社会救助有利于发挥慈善事业第三次分配的作用,汇聚社会资源缓解政府社会救助压力。资金筹集是社会救助立法能否贯彻的一个核心问题,是各项社会救助制度正常运行的关键保障。当前,尽管政府各项救助支出总额大,但各项补助标准都偏低,仍无法充分满足受助对象的各种基本需要。慈善组织可以发挥第三次分配作用,将社会财富汇聚到社会救助领域,缩小贫富差距。以河南省为例,当地政府冬春救助标准是人均90元左右,因灾遇难人员家属抚恤金补助为1万元;同时,该省2016至2019年慈善组织捐赠收入达56亿元,支出52.1亿元,可以对相关政府救助形成叠加或补充效应,更好地满足救助对象的需要^③。在新冠疫情中,全国各级慈善组织、红十字会接收社会各界的捐赠款物折合人民币达420多亿元,占到各级政府财政投入的1/4,同时各类志愿服务为配合政府抗击疫情亦做出了重要贡献^④。

2. 满足救助对象实际需求

社会救助群体的定位和摸排是解决社会救助“最后一公里”问题的关键一环。一方面,社会救助要“保基本、兜底线、救急难、可持续”,但因“基本”

和“底线”的划线问题,难免会出现一部分需要救助的对象被排除在外的情况;另一方面,基层政府在执法过程中不断遇到新问题、新情况,这在很大程度上增加了基层执法风险。与此同时,社会形势在不断变化,救助对象也在不断变化中。例如:当前消费贷盛行导致大量年轻人无法偿还贷款,事实上这些人已经成为需要被救助的对象。刑满释放人员在回归社会后也需要一定的司法矫正和救助,但这类人群不符合现行社会救助的条件。慈善组织基于救助对象的实际需要出发,利用自身灵活性的优势为上述人群提供司法援助和社区矫正服务,深刻体现了以人民为中心的理念,有利于弥补政府行政治理的不足或盲区。基于浙江省湖州市的调研发现,当地德清县晨曦社会工作服务中心针对尚未丧失劳动能力的需要救助的青年群体,从社区矫正出发帮助他们积极融入社会;湖州市爱飞扬慈善组织通过长期跟踪,对服刑人员子女实施社会干预,引入专业的律师、心理咨询师、教育工作者等各方面社会资源共同参与救助^⑤。慈善组织具有“亲救助”特性,能够在急难型社会救助对象的挖掘定位、现状摸排、提前干预等环节发挥效用,并协助基层民政部门进行社会救助家庭经济状况实地核查等救助工作。

表1 四省份社会救助与慈善力量对比数据统计

调研省份	对比维度					
	城乡低保特困人数	政府救助支出	政府在编专岗	社会组织总数	慈善组织登记数	社区服务机构
浙江	61万人	66.2亿元	700人	7.1万家	975家	3.9万家
河南	332万人	127亿元	580人	4.7万家	484家	3.9万家
四川	487万人	125亿元	600人	4.6万家	318家	2.7万家
江苏	77.6万人	75.2亿元	762人	9.8万家	508家	5.9万家

注:数据来源于研究团队2021年在上述四省民政部门的调研资料,数据截止时间为2020年12月31日。

3. 补全救助服务供给短板

慈善组织参与社会救助有助于增加救助服务供给,完善物质+服务的完整救助链条。困难群众的救助诉求日益多样化,不仅需要物质方面的救助,还需要生活照料、能力提升、心理疏导、精神慰藉等方面的服务,但现阶段基层救助力量严重不足。以四川省为例,民政部门在编从事社会救助的工作人员不到600人,需要服务近500万名救助对象,比例将近1:8000,而这一比例在深度贫困地区更高,特别是当前政府救助往往涉及多个部门,救助资源、政策相对分散,救助工作协调难度大,难以满足困难群众个性化、差异化的救助需求^⑥。慈善组织中活跃着大量的社会服务机构,这些机构可以通过提供社会

服务满足救助对象的多样化需求,表1中的数据反映了浙江、河南、四川、江苏四省份慈善力量与救助对象的对比情况。针对基层社会救助力量无力“再下沉”现象以及乡镇政府“搞不赢”问题,四川省积极探索社区社会救助服务模式,计划通过政府购买社会救助服务、引入社会组织等方式探索建立“社区(村)困难群众之家”,为困难群众提供个性化救助服务。此外,四川省还计划设立社区(村)社会救助公益性服务岗位、信息员岗位,以便于主动发现、调查辖区内困难群众基本生活状况,帮助他们获得相应救助,并通过积极吸纳社会力量满足社区一级的救助服务需求。以生活无着流浪乞讨人员救助为例,该项救助工作涉及城管、卫健、民政等多个政府

职能部门,针对在合作过程中普遍存在部门协作困难的问题,慈善组织可以围绕生活无着流浪乞讨人员救助的实际需要,为其提供发现、审核、外展、陪护、心理咨询和就业等多样化服务并运用柔性方式化解政府救助的碎片化问题,与政府救助服务形成有益补充。

4. 提升救助资源使用效能

开源和优流是新时代社会救助工作顺应社会救助需求的两大基本策略。开源优流意即挖掘潜在的社会救助力量以及优化社会救助资金的使用流程,进而助力救助资源整合,提升救助效率和效益。在政府救助资金相对较为固定的情况下,激发更多社会力量进入社会救助领域变得尤为重要。公益慈善领域由于其关注弱势群体的相关特质,极易形成一种“项目化”潮流,即当一个社会救助项目得到社会公众以及政府部门认可后,便能够集聚社会的广泛“注意力”,同时吸引大量社会捐赠资金,形成一股积极强势的社会参与力量,塑造“人人慈善”的社会氛围,从而使社会资源的开源和整合变得可能。如基于浙江省的调研发现,2018年浙江省福彩中心和浙江省妇女儿童基金会、阿里巴巴公益,联手打造“福彩暖万家·焕新乐园”项目,为浙江省1000户低保家庭提供项目服务,全面激活省域内社会救助资源参与社会救助工作,改善低保家庭居住环境、满足儿童成长需求以及帮助提升家庭综合发展能力。此外,在政府投入巨额救助资金改善民生的背景下,如何提升救助资源的有效性是政府救助工作亟须解决的难点问题。面对这种情况,在实际社会救助流程中,慈善组织可承担第三方角色,对社会救助项目进行长期跟踪观察,并科学评估救助资金的使用效率,通过发挥社会监督作用来提升政府救助资金的有效性。

5. 促进救助对象包容发展

包容性增长理论认为发展主体的全民性是包容性发展的逻辑起点^[13]。在前包容时代的思维定式中,社会救助对象由于其部分“失能”被认为是无法参与经济过程的“无效”劳动力,包容性增长要求重新思考社会救助群体的“能动性”,并将这种能动性嵌入社会经济过程中。慈善组织能够通过帮助救助对象建构社会支持网络进而帮助社会救助对象恢复基本生活能力。此外,慈善组织还能够引导社会救助对象实现“互助”,在社区内实现相关救助服务的“内部化”,激发救助对象群体的内生动力。更为重要的是,慈善组织还能够通过“赋能”策略培养社会

救助对象以就业或半就业方式参与社会经济活动的的能力,促进救助对象积极参与就业,有效化解政府救助下“养懒汉”的顽疾。以江苏省为例,该省2020年1月到10月,帮助失业人员再就业28.27万人次,就业困难人员实现就业9.97万人次,开展创业培训23.77万人次,其中,全省各地慈善总会动员了大量慈善组织参与就业救助,并提供就业培训或志愿服务岗位^⑦。经济较为发达地区的一些社区还探索了巧娘工作室等社会效应较好的社区慈善组织就业帮扶模式,实现了良好的就业帮扶效果。

6. 实现救助效果及时反馈

慈善组织尤其是社区慈善组织具有“固域特征”,在基层政府社会救助经办能力与基层救助需求鸿沟扩大的情况下,慈善组织能够发挥组织效力,在参与救助流程特别是救助效果反馈机制构建中发挥第三方功用。一个完整的社会救助过程应包括救助前核查、救助措施落地、救助效果反馈,而能够反映社会救助措施是否实实在在改善救助对象实际生活的救助效果反馈和追踪往往由于基层社会救助经办注意力分配缺陷而被忽视。针对这样的情况,慈善组织能够在救助反馈环节提供效果追踪调查和回访调查,从而弥补政府救助无法及时获取救助对象第一手信息以及信息失真、造假等缺憾。此外,政府购买慈善组织服务的评估方式,不仅能够评估一定地域内社会救助专项行动或社会救助项目的实施成效,还能为下一轮社会救助工作的改进提供有效信息。如:浙江省杭州市江干区推行的“帮扶救助员”治理举措,即通过动员杭州思援帮扶中心、江干区馨阳青年公益服务中心等慈善组织,挖掘100余名帮扶救助员参与社会救助全程,为救助对象提供细致的救助服务,取得了良好的救助绩效^⑧。

三、慈善组织参与社会救助的现实问题反思

在福利多元主义的理论启示下,实现社会救助主体多元化已成为社会各界的基本共识,但从目前实践情况来看,多元主体之间的协调问题尚未得到根本性解决。慈善组织参与社会救助的本质是多元主体运用救助资源发挥救助功能的过程,其背后亟待解决救助主体整合、救助功能整合以及救助资源整合等一系列难题^[7]。

1. 慈善组织参与社会救助的主体整合困境

现行社会救助体系肯定了社会力量参与的重要

价值,然而针对社会力量参与尤其是慈善组织参与的相关细则和路径并不明晰。绝大多数慈善组织在单一使命驱动下无法形成持续造血机制,只能依赖政府购买服务以及社会捐赠为救助项目提供资金来源。在发展语境下谈慈善组织参与社会救助,需要认识到:一方面,传统慈善组织参与社会救助的制度安排已无法满足多元化主体参与需求,并主要表现为慈善组织无法从社会救助财政资金安排中获得保障持续行动的资源,这在很大程度上影响了慈善组织的参与积极性;另一方面,慈善组织本身的内涵与外延在复杂性变迁过程中不断演变和衍生,如社会救助领域出现的社会创业新趋势以及慈善创新升级,极大地拓展了参与的边界,而与之矛盾的是,慈善组织参与社会救助的政策支持即规制合法性还未得到相应的明确。此外,慈善组织本身的发育成长仍缺乏有效的支持,作为能力专有性的一类组织,专注于解决社会救助问题的慈善组织无法获得稳定的资金支持和专业技术支持,导致其运转困难。2021年,浙江省乐清市在探索社会救助大体系建设过程中,为建立社会救助共同体,打造市级公益慈善帮扶基地,在当地25个乡镇(街道)成立社会大救助服务分中心,吸收全市范围内优秀慈善组织入驻,调动社会各方力量广泛参与社会救助帮扶工作。通过这种基地建设,一定程度上解决了慈善组织参与社会救助的支持难题。然而,此类创新举措有待在更大范围内铺开。

2. 慈善组织参与社会救助的功能整合困境

救助信息整合程度以及参与机制建构的完整性是影响慈善组织参与社会救助功能发挥的重要因素。政府在自身规则与提供的服务之间构造了一个相对封闭的层级政策闭环,正是由于这种“救助闭环”的存在,慈善组织缺乏与政府开展良性互动的支持条件。慈善组织作为社会救助供给的社会机制,在救助对象信息获取上有着一定的地域局限性,慈善组织囿于规模限制,往往只能在一定地域范围内开展活动。尽管如此,依然存在社会救助对象信息获取不通畅的问题,导致慈善组织无法及时、准确、有效地甄别救助对象的情况而提供救助服务,同时也引发重复救助等一系列问题。在实地调研中发现,许多慈善组织尤其是社工机构均反馈自己具备提供更多服务的业务能力,但苦于找不到合法合规的方式充分介入社会救助服务供给环节。整体而言,相当一部分地方行政部门对慈善组织作为社会救助领域重要参与者的主体性地位认识不充分,这

是慈善组织参与社会救助服务供给力量碎片化、慈善救助与政府救助难以整合为一体的一个重要原因。

3. 慈善组织参与社会救助的资源整合困境

慈善组织作为社会资源的集成器,其参与体量尚未得到各界的有效重视。根据第三部门经济核算结果,2016年全国法人慈善组织增加值总量约2789亿元,总支出约占当年GDP总量的0.86%^[14]。排除新冠疫情因素导致的下降,近年来全国慈善组织总量连年拔升,2021年突破90万家的数量新高,其中大量社区慈善组织以“隐蔽”方式存在于城乡社区之中,通过汇聚社区救助资金,表现出一种“偶发不间断”式的救助功效^⑨。大量数据资料表明,慈善组织是具有活力的组织形态,能够为城乡治理提供巨大动能。然而,需要看到的是,虽然慈善组织在基层社区救助方面取得了一系列重要参与成效,但由于诸多认知以及体制机制层面的主客观问题,其内在潜能尚未得到充分释放。社会救助是慈善组织行动的一个重要活动领域,而现实层面慈善组织参与社会救助活动的独立地位亟待进一步的法定认可和明确,否则将影响政府救助与慈善救助之间的融合互补。例如,在医疗救助领域,一些地方政府以救助对象享受了慈善救助为由不再给予医保报销,导致慈善组织参与社会救助的补充优势无法得到有力彰显,甚至影响慈善组织参与社会救助的积极性,人为制造政府救助与慈善救助之间的对立。

四、慈善组织参与社会救助的效用机制建构

慈善组织参与水平在社会救助制度改革进程中得到极大提升。然而,慈善组织基数效用与潜在组织潜能相比还处于较低水平,且其参与社会救助的质态还有待进一步优化。在新发展阶段,脱贫攻坚的全面胜利标志着我国进入了向人民美好生活进发的历史起点,在绝对贫困治理体系向相对贫困治理体系转型过程中,社会救助对象的构成以及社会救助的内涵、功能、特征势必发生变迁,社会救助对象的识别和干预也将变得更加复杂。因此,在优化慈善组织参与社会救助的效用机制方面应积极回应上述深层次的变化。绝对贫困治理时期以面向特定类型人口、政府兜底为特征的社会救助体系逐渐变得不再适用社会发展要求,随着国家战略目标从特惠向普惠转变,企业、慈善组织和个人自愿通过民间捐

赠、慈善事业、志愿行动等诸多方式在助力解决不同救助对象的深层次矛盾和问题、缩小收入差距、促进共同富裕等方面有着不容小觑的力量。慈善组织在发挥第三次分配作用过程中借助道德、文化、习俗等机制,通过设计个性化与精准化的慈善项目,能够实现慈善救助与政府救助的有效衔接、功能互补、深度融合。进入新时代,为满足救助对象日益增长的多样化、个性化需求,需要逐步建构起一套新的与社会发展目标相适配的社会救助制度,以回应制度目标转换和治理体系转型的发展需求。就慈善组织参与社会救助而言,除了需要在顶层设计中明确其地位和作用,还应通过完善立法以确立一系列具有实效性的效用机制,不断完善中国特色的社会救助体系。

1. 建立慈善组织参与的引导机制

发挥慈善组织参与社会救助的效用需要最大限度地激活慈善组织的参与潜能。一是重视舆论引导。大力弘扬慈善文化能够在一定范围内形成公众参与慈善的良好社会氛围,进而激活人民群众参与公益慈善的积极性。各级政府及救助管理部门应从构建共建共治共享社会治理格局的角度出发,通过线上、线下等多种形式,尤其是新媒体途径,加强慈善组织参与社会救助的舆论宣传,鼓励慈善组织成为公众参与社会救助的组织媒介,以充分发挥慈善组织在实现救助资源动员和有效流动方面的优势。二是强调政策引导。要研究制定慈善组织参与社会救助的有关政策法规、支持措施、监督办法,结合社会救助新趋势以及地方情况差异,综合考虑救助对象的需求以及慈善组织参与社会救助的重点范围,制定慈善组织参与社会救助的工作预案和操作规程,健全社会救助需求评估、信息发布和资源对接机制。此外,还需从社会救助工作细化角度为慈善组织参与提供基本政策指引,支持引导慈善组织依法依规有序参与社会救助工作。三是加大资金引导。应通盘考虑、科学拟定政府社会救助资金使用计划,以杠杆资金撬动慈善组织参与,引导慈善组织拾遗补阙,充分发挥慈善组织的灵活性、个性化优势,提高救助资金使用的精准性、有效性,保障慈善组织可持续参与社会救助的综合效能。比如,可以鼓励地方政府与慈善组织联合设立社会救助专项基金,充分发挥财政资金的杠杆放大和引导作用,通过引导基金注资和市场化募集,吸引社会资本对社会救助重点领域的资源投入。

2. 建立慈善组织参与的支持机制

由于发展晚、底子薄、规模小等各方面原因,我

国慈善组织发展还存在不平衡不充分的问题,亟须建立针对救助类慈善组织的专项支持机制。具体而言,一是进一步完善政府购买社会救助服务。一方面,要将政府部门不宜行使且适合市场、社会提供的特定救助服务,通过适当的方式交由符合要求的慈善组织承担,为慈善组织参与社会救助搭建绿色通道,创造良好外部条件;另一方面,深入推进社会救助领域政府购买服务改革,不断完善政府购买服务的流程和机制。二是确保相关经费落实。中央和各地社会救助改革文件中都明确指出,“政府购买社会救助服务经费从已有的社会救助工作经费或困难群众救助补助资金等社会救助专项经费中列支”,但困难群众救助补助资金等使用范围并不包含政府购买社会救助服务,资金管理方法和救助改革文件存在政策衔接不到位的情况^[15]。为此,建议在《社会救助法》中对困难群众救助补助资金的使用范围进行适当拓展,或对购买服务的资金来源进行明确,从而更好地推动慈善组织参与社会救助,解决基层经办服务能力不足的问题。三是着力推进救助类慈善组织的孵化培育。在政府购买服务之外,还应着力构建支持慈善组织发挥作用的长效机制,采取公益创投、补贴奖励、提供活动场地、费用减免等措施为慈善组织参与社会救助提供综合扶持。相对贫困治理意味着社会救助从满足救助对象生存性需求向满足发展性需求转变,在此背景下,应大力培育一批区别于以往救助目标的专业救助类慈善组织,实现对救助对象的精准定位和针对性救助,让慈善组织真正成为满足后脱贫时代“主动型”社会救助的重要主体,从而更好满足救助对象个体发展和社会融入的多方位需要。

3. 建立慈善组织参与的鼓励机制

针对性的鼓励措施是激发和维持慈善组织参与社会救助的基本保障,具体包含以下三方面的主要内容。一是采取多层次、差异化的鼓励措施。当前政策文件主要是从鼓励社会力量参与社会救助的笼统角度提供引导和支持,但社会力量包含的主体种类多、类型杂,多元化社会主体具有多样化的行动特征。因此,建议根据不同的主体类型,对群团组织、慈善组织、企业和个人采取多层次、差异化的鼓励措施。对慈善组织而言,需要落实相应的公开募捐、税收优惠、费用减免等政策,进一步明确慈善组织参与社会救助的内容(如为困难群众提供物资捐赠、生活照料、心理疏导、送医护理),从而激励慈善组织积极参与社会救助。二是以组织化为重点,将社会

救助力量的“蛋糕做大”。需要适当扩大慈善组织参与社会救助的主体范围,在当前提及的优惠政策基础上,基于现代慈善的组织化特征,采取以法人组织为鼓励重点,抓住《社会救助法》立法、《中华人民共和国慈善法》以及《社会组织登记条例》修订的契机,适当放宽社会救助类的社会组织登记门槛,在公益慈善事业发展范畴中吸纳更多的慈善组织进入社会救助事务并发挥积极效用。对于活跃在社会救助领域的社会组织,可以允许其不再挂靠业务主管部门,直接登记;对于一些暂时不具备登记条件的救助力量,可以在红十字会、共青团、残联等群团组织下设立服务队,为其提供更为便利的救助参与通道和行动合法性,鼓励救助服务队依托自身优势进入特定救助场域,打造社会救助共同参与格局。此外,可以进一步扩大社会救助领域慈善组织的认定范围,简化登记认定程序;鼓励成立社会救助联合会等行业型、枢纽型组织,发挥平台组织在信息共享、资源链接、社会服务和行业管理等方面的统筹优势,以便为慈善组织参与社会救助提供活动支持、行动指导和过程监督,助力慈善组织参与社会救助的力量整合。三是完善慈善组织参与社会救助的慈善褒奖制度。可借鉴政府动员慈善组织参与扶贫攻坚的相关经验举措,将慈善组织参与社会救助工作纳入党的建设、年检报告、等级评估等工作的重要内容。对参与社会救助活动中政治过硬、作用明显、贡献突出的慈善组织,应按照国家有关规定授予专项荣誉表彰,营造慈善组织关注、支持、参与社会救助的良好氛围。

4. 建立慈善组织参与的衔接机制

构建慈善组织参与社会救助的衔接机制,需要在以下三个方面重点着力。一是实现信息共享。慈善组织参与社会救助面临的重要障碍是救助对象的甄别问题。当前由于相关救助数据无法共享,极易造成慈善组织需要二次甚至多次甄别的被动局面,对有限的救助资源造成巨大浪费。尤其是在社会救助对象需求类型向多元化趋势发展的语境下,信息共享意味着增强社会救助信息甄别的科学性。为此,需要在打造政府部门信息平台的基础上,积极开展对救助数据资源精准收集、分析和流转的相关工作,以实现困难群体的“精准画像”,并依托政务信息资源共享交换平台建设进一步延伸政府相关职能部门与慈善组织之间的信息共享,使政府部门、群团组织、慈善组织等开展社会救助的各类信息实现统一汇集、互通共享。二是进行服务转介。紧密的服

务对接是发挥慈善组织参与效用的关键。当前四川和浙江等省份都在推行“一门受理,协同办理”的工作模式,即在乡镇街道设立社会救助受理窗口,后台直接对接相关救助管理部门,从而实现救助服务的对接转介。为进一步做好服务转介,有必要进一步延伸服务范围,及时公开参与社会救助的慈善组织名录及其救助工作情况;对符合慈善救助的对象,社会救助经办单位在受理和办理社会救助过程中,应在救助对象本人(或法定监护人、委托代理人)同意的基础上,及时转介给相关慈善组织进行救助;建立政府引导支持、行业组织运作、慈善组织参与的“救急难”平台,进一步加强政府救助与慈善组织帮扶的有效衔接。三是做好协同服务。要在社会救助的资源链接、主体协调和服务供给等环节做好政社联动,地方政府救助管理部门应将参与社会救助的慈善组织视为帮手和伙伴,在职责范围内为其参与社会救助提供便利条件,做好信息发布、政策咨询、业务指导、项目指引、志愿服务记录等引导工作,为建立政府社会救助兜底在前、社会慈善救助及时跟进的“双保障”工作机制创造良好的外部条件。

结 语

习近平总书记强调,保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点,要采取针对性更强、覆盖面更大、作用更直接、效果更明显的举措,实实在在帮群众解难题、为群众增福祉、让群众享公平。为此,社会各界需要以更高的站位、更大的力度、更实的举措持续推进社会救助制度改革,加快推进社会救助事业高质量发展,切实保障好困难群众基本生活,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。探索慈善组织参与社会救助的微观运行机制是推进我国社会救助制度改革的关键,更是解决人民群众“急难愁盼”问题和促进慈善事业健康发展的强力助推。推动以慈善组织为代表的社会力量参与社会救助,需要在解放思想中统一思想,在《社会救助法》中明确慈善组织等社会力量参与的新型救助格局,充分考虑不同时期社会救助功能和慈善事业的发展规律和发展方向,尊重中华文化与中国制度的现实国情,进一步梳理和细化慈善组织参与社会救助的政策体系及政策举措,在基层经办层面创新现有救助工作流程,理顺慈善组织参与通道,将社区社会组织和社会企业等主体纳入基层社会救助体系^⑩。在未来的实践推进中,还需要在总结各地数字化创新经验的基

基础上,探索通过智慧化和数字化方式进一步优化慈善组织参与社会救助的全流程运行机制,细化每个社会救助环节中慈善组织功能发挥的程序和规则,吸纳更多的慈善组织参与专门性的社会救助事务,尽可能地发挥慈善组织参与社会救助的补充性功效,完善社会救助政策执行闭环建构,打造可持续、精准化的社会救助工作运转机制。

注释

①文中所指慈善组织是一个广义概念,包括但不限于《中华人民共和国慈善法》中界定的慈善组织。②“8+1”社会救助体系,即以最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等8项社会救助制度为主体,社会力量参与与补充的社会救助格局。③数据来源于笔者在河南省应急管理厅的工作调研。④数据来源于《疫情期间全国慈善组织、红十字会已接收捐赠近420亿元》,中国新闻网,http://www.chinanews.com/gn/2020/04-24/9166462.shtml,2021年10月5日。⑤资料来源于2021年3月26日全国政协社会和法制委员会“社会救助法的制定”专题调研中江苏省社会救助工作情况汇报。⑥资料来源于四川省民政厅社会救助处《关于加强和创新社区社会救助工作汇报》。⑦资料来源于全国政协社会和法制委员会“社会救助法的制定”专题调研中江苏省工作情况汇报。⑧资料来源于全国政协社会和法制委员会“社会救助法的制定”专题调研中浙江省工作情况汇报。⑨资料来源于全国政协社会和法制委员会“社会救助法的制定”专题调研汇报。⑩社会企业是指旨在解决社会问题、增进公众福利,而非追求自身利润最大化的企业类型。

参考文献

[1] WOLFENDEN. The future of voluntary organizations: report of the

- wolfenden committe[R].London:Croom Helm Press,1978:34.
- [2] 林闽刚.福利多元主义的兴起及其政策实践[J].社会,2002(7):36-37.
- [3] 唐钧,朱耀垠,任振兴.城市贫困家庭的社会保障和社会支持网络:上海市个案研究[J].社会学研究,1999(5):105-118.
- [4] 田凯.机会与约束:中国福利制度转型中非营利部门发展的条件分析[J].社会学研究,2003(2):92-100.
- [5] 匡亚林.需求侧管理视角下社会救助体系分层分类改革研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2021(2):96-104.
- [6] 李薇,丁建定.主体整合:构建中国多元化社会救助制度[J].社会保障研究,2013(2):97-103.
- [7] 孙远太.政府救助与慈善救助衔接机制构建研究:基于整体性治理视角[J].中国行政管理,2015(8):52-56.
- [8] 赵曼,胡思洋.社会救助制度的功能定位与改革逻辑[J].财政研究,2015(2):23-27.
- [9] 郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019(1):3-29.
- [10] 郑晓齐,宋忠伟.我国慈善组织参与社会救助论析[J].吉林大学社会科学学报,2019(4):104-111.
- [11] 郑功成.全面理解党的十九大报告与中国特色社会保障体系建设[J].国家行政学院学报,2017(6):8-17.
- [12] 熊跃根.转型经济国家中的“第三部门”发展:对中国现实的解释[J].社会学研究,2001(1):89-100.
- [13] 高传胜.论包容性发展的理论内核[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),2012(1):32-39.
- [14] 马庆钰,谢菊,石峻驿.中国第三部门法人社会组织经济规模测算研究[J].中国行政管理,2020(12):62-68.
- [15] 张力,王杰.从制度补充到功能独立:道路交通事故社会救助基金的再定位[J].北京行政学院学报,2021(3):91-98.

Participation of Charitable Organizations in Social Assistance: Functional Value and Utility Mechanism

Li Jian Cheng Honggeng

Abstract:The reform of the social assistance system incorporates the profound meaning of charitable organizations' empowered participation. In order to promote charitable organizations' participation in social assistance closer to the goal of creating the top-level system and give full play to their functional value, based on the field investigations in the four provinces of Zhejiang, Henan, Sichuan, and Jiangsu, it is found that charitable organizations' participation in social assistance can reduce the government's financial burden, tap and locate social assistance objects, supply relief service demand, activate the stock of relief resources, build inclusive development relief, and improve the function value of rescue closed-loop. At the same time, in view of the subject integration, function integration, resource integration and other issues faced by charitable organizations in the process of participation, it is necessary to further optimize the guidance mechanism, support mechanism, incentive mechanism and linkage mechanism of charitable organizations' participation from the perspective of utility mechanism, and actively promote the innovation of the existing relief work process from the aspect of grassroots handling, so that effective participants such as community charitable organizations and social enterprises can actively integrate into grassroots social relief work.

Key words:charitable organizations; social assistance; functional value; utility mechanism

责任编辑:翊明