社会救助暖人心

本报记者　彭训文　韩维正

记者调查

冬季来临，中国北方大部分地区越来越冷。为确保流浪者、低保家庭等弱势人群安全过冬，如今，很多地方组建了由救助站工作人员和专业社工组成的帮扶队伍，在寒冬里为他们带来温暖。

让每一个生活无着的困窘者得到救助，体现着一个国家的良心和底线。近年来，覆盖城乡的街头救助、最低生活保障、低收入家庭救助、特困人员救助、医疗救助等专项救助和临时救助体系逐渐完善，为弱势人群编密织牢了社会救助安全网。

中共十九大报告提出，统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度。那么，社会救助如何做到“应保尽保、应救尽救”？社会救助体系未来如何统筹？社会救助工作如何充分发挥社会力量的作用？记者对此进行了调查走访。

▶ 11月22日晚，由北京市丰台区救助管理站和瑞丰社会救助中心组成的小分队在六里桥救助流浪者。
本报记者　**韩维正**摄

制图：**贾平凡**

1　寒冬救助：严防悲剧　送去温暖

11月22日，恰逢中国传统二十四节气中的“小雪”，中国北方夜晚的气温大多跌破零摄氏度，呼啸的北风打在人脸上像刀割一样。晚上9时多，北京市丰台区六里桥立交桥下，一名60多岁的老人蜷缩在通道出口处，身旁放着一大堆塑料瓶。

这时，5个抱着棉被棉鞋、提着饭菜的人来到老人身边。这个小分队由北京市丰台区救助管理站副站长李记臣领头，他蹲下身子，把棉被盖在老人身上，又拿出一盒热乎的饭菜和一双棉鞋，老人推辞再三才接受。

经过询问，老人自称来自广东清远，已在北京拾荒10年。李记臣劝老人到救助站住一晚，老人拒绝了，她说：“我身上有钱，过一阵子天冷了，就准备回家了。”来自丰台区瑞丰社会救助中心的社工郑梓赓只得为老人送上写着详细求助方式的卡片，并告诉她如何求助。

在这个寒冷的冬夜，北京有很多像这样在涵洞、桥下巡查的小分队，为露宿的流浪乞讨人员送去温暖。这项由民政部部署开展的“寒冬送温暖”专项救助行动，将持续到明年3月中旬。

如何保证这种救助行动的精准和及时，北京市朝阳区救助管理站站长付红波有一套办法。

他说，依托由区民政、城管、公安、卫计等部门组成的联席会议制度，救助站发动朝阳区43个街乡的民政专干、由政府购买服务的专业社工等人员在白天开展巡查，晚上则由救助站的小分队接班，以便摸清需救助者如身体健康、心智、活动区域等基本情况；同时，充分发挥区、街道（乡镇）、社区3级救助网络体系功能，以便就近、及时开展救助。他将这个救助工作模式总结为“1个平台、两支队伍、3级救助体系”。

对于愿意到救助站接受救助的人，付红波也做了精心安排。记者在救助站看到，食堂墙上贴着每天的菜谱，早中晚餐都很丰盛。付红波说，受助人的一日三餐都按菜谱做，晚上还有夜宵。他们平时可以看电视、读报纸，天气好时还能到院子里散步。救助站还开辟了农艺园，每周为他们安排两小时劳动时间。付红波说：“希望能让他们学会一些生存技能，早日回归家庭，回归社会。”

“无论是与发达国家相比，还是与发展中国家相比，中国寒冬救助的成效是明显的。近年来流浪乞讨人员冻伤的情况逐步减少，冻死现象已经基本杜绝。”中国人民大学劳动人事学院教授、中国社会保障学会社会救助分会副会长杨立雄对记者表示，这种经验可以归结为三点：一是建立和完善了流浪乞讨人员救助制度，并且得到贯彻实施，做到了依法救助；二是建立了从中央到地方的流浪乞讨管理机构和救助机构，做到了求助有门；三是各级政府将流浪救助纳入财政预算，做到了救助有力。

2　精准救助：既要救助　又要发展

北京市西城区什刹海街道小翔凤胡同，一个20多平方米的院子里，74岁的申秀华老人拉着前来进行低保户评估的社工郑丝雨连声称谢，脸上带着笑容，眼里噙着泪花。

她的儿子王文生从小生病，如今虽然50岁了，但智力仍相当于一两岁孩子，成为低保户。如今，老人、王文生和二女儿王文姬一家共6人一起生活。由于王文姬为了照顾家庭，待业在家，一家人的生活开支全依靠做点小生意的二女婿。

由于生活拮据，申秀华老人又没有社保，即便经常因脾胃不好的老毛病疼得冷汗直冒，老人也不敢随便到医院看病。

见此情景，身为西城区睦邻社会工作事务所创始人的郑丝雨决心做点什么。通过交谈，她得知老人的二女儿曾学过电脑打字，便告诉老人可以帮助寻找电脑录入或家政小时工等方面的工作，同时为王文生联系当地社区的看护服务，这让申秀华欣喜不已。

郑丝雨说，这些天，她领导的社工团队正在对什刹海街道像申秀华这样的531户低保户进行需求评估，这是一项由政府购买的社会服务。

“我希望他们不仅能得到及时救助，还要发展起来。”郑丝雨说，评估的目标是根据低保户需求建立个性化的精准救助档案，整合并链接政府政策、社会力量等资源，最终提升低保家庭的自立能力。

近年来，随着基层社会救助工作内容增多，社区居委会普遍存在人手不够、能力不足等问题。专业社会工作力量的介入，成为北京、深圳等地精准救助的亮点。

今年9月，民政部等4部委联合印发了《关于积极推行政府购买服务加强基层社会救助经办服务能力的意见》。意见鼓励政府通过购买服务等方式，引导社会力量介入基层社会救助。

“让有素质、有质量的社会工作力量介入，有助于社会政策托底作用的实现。”北京大学社会学系教授、中国社会工作学会会长王思斌对记者表示，社会救助体系的托底作用，一方面体现在社会救助及时到位，另一方面则指向受助者重返社会的能力提升，是一个包含经济、社会、心理等各种要素的综合体系。

“帮扶是既要救助又要实现发展，不是发了钱就完事了，要激励受助人自强自立，最终走出救助，重返社会。”他认为，专业的社会工作组织工作者通过入户评估，可以对受助者进行精准识别并提出发展建议，实现基层社会救助的精准化与长效化。

3　救助困境：项目交叉　人员缺乏

近年来，从城乡最低生活保障到低收入家庭救助，从对老年人、残疾人及未满16周岁的未成年人等特困人员提供救助供养，到提供医疗救助、教育救助、住房救助、采暖救助等专项救助，再到为因火灾、交通事故等意外事件而导致基本生活出现严重困难的家庭提供临时救助，这8项社会救助制度正逐步覆盖更多需要救助的对象。

记者调查发现，由于社会救助项目众多，涉及的政府职能部门也多，容易造成名头重复、资金流向不明、资金流失等现象。在一些城市，由于社区工作者没有受过专业训练，只管登记发钱，在争取救助对象社会融入、再就业方面投入不够。在一些农村，由于缺少人员、经费、编制，无法对救助对象做到精准识别，从而出现了“骗保”、“关系保”、“人情保”现象。

“获得不等于获得感，获得并不一定导致获得感。”王思斌说，社会救助是人对人的救助，不是钱对钱的救助。“这个问题如果解决不好，后果往往是政府花钱不讨好。”

低保救助涉及的职能部门众多也让郑丝雨犯难：“我希望真正做到‘一户一档一策’，把每个低保户涉及的所有救助都囊括其中，但是这涉及到残联、民政、卫计、教育等政府部门，很难统筹协调，而社区街道也没有相应统筹科室和人员。”

对于救助管理机构来说，压力也在增加。李记臣说，救助站的工作人员每天都要与受助者近距离接触，其中既有精神疾病患者、智力障碍人员，也有传染病人，但救助站缺乏相关医疗检疫设备。同时，为了降低受助者的抵触情绪，工作人员在救助中一般不戴口罩和手套，存在较高受伤和被传染风险。

李记臣说，“有一次，工作人员在为一名精神病患者进行安检时，患者突然从行李中抽出剪刀，刺伤了安检人员。”他自己也曾在一次救助流浪老人时，差点遭到老人的闷棍。

付红波则烦恼许多人在受助期满10天后不愿离开，他担心救助站今后会成为托养机构。

杨立雄认为，社会救助存在的问题主要在于只有政府在唱“独角戏”，社会力量没有得到充分发挥。同时，社会救助的主要任务在县级政府，但是一些县级政府财政较为困难，基层救助机构经费紧张，导致各项保障力度弱化。

4　激活力量：整合制度　长期努力

对于社会救助，中共十七大提出“建立和完善城乡社会救助体系”，中共十八大提出“完善社会救助体系，健全社会福利制度”，中共十九大则提出“统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度”。

“虽然不同时期社会救助建设任务不同，但总方向是逐步完善。”杨立雄说，十七大确定的重点任务是建立制度，十八大确定的任务是提高水平、扩展项目，十九大则以制度整合为重点。

“十九大提出‘统筹’，是因为救助项目内部的整合以及与其他社会保障制度的统筹仍然存在一些问题。”杨立雄认为，未来需要理顺3个方面的关系。一是进一步理顺8项社会救助项目之间的关系。二是进一步理顺社会救助与其他社会保障制度的关系。如医疗救助与医疗保险的关系，特困人员救助与社会福利的关系。三是进一步理顺社会救助与其他制度的关系。如社会救助与扶贫的关系，最低生活保障与就业促进的关系。

他建议，一是要统筹整合制度，防止进一步碎片化，尤其是防止业务进一步分散到不同的管理部门。二是整合资金。财政部下拨资金时，可以以一般性转移支付名义下拨，这样可以将社会救助各项目资金的壁垒打通，增加地方社会救助资金调剂能力。

可喜的是，在具体救助中，一些理念已形成共识。已在救助领域工作12年的李记臣一周要在救助站睡五六天。他说，受助人群很多都受过苦，救助人员对他们要有感情，用爱心感化。“以后回忆往事，回想我救了多少人，这是一个了不起的成就。”

“要根本解决城乡的流浪乞讨问题，需要大力发展流出地的经济，同时充分发挥当地的基层治理组织的作用。”王思斌说。

对于社会工作如何介入社会救助，郑丝雨的做法是，通过专业社工带义工，让社区居民逐步从志愿者成长为社区领袖，让他们在社会救助中成为骨干。

王思斌说，社会工作在社会救助中可以发挥重要作用，但前提是要形成一个得到政府和社会认可的行业，这需要长期努力。

记者手记

致敬基层救助的年轻社工

韩维正

我的目光被那些愿意扎根基层做救助工作的年轻人吸引。

参加社区活动的老人常对郑丝雨说，他们仿佛又找回了旧日时光：一个院儿里的街坊四邻相亲相爱，暖意融融。其实郑丝雨小时候就生活在这样一条胡同里。“我知道胡同里每个人的名字，能从胡同头叫到胡同尾。”郑丝雨说，“我觉得邻里之间就应该这样。”

“把有意义的事儿变得有意思。”郑梓赓的这句话让我印象深刻。他严肃地对我说，流浪和乞讨人员是完全不同的两类人。职业乞讨者是有地方住的，到晚上就“下班回家”了。流浪露宿者则各有各的故事，有自己的朋友圈，有自己的世界观。

采访中，我跟着这些年轻的社工们去低保户家里做入户调研。出乎我意料的是，他们就住在护国寺这样的皇城根儿脚下，外面游人如织，低保家庭则挤在胡同最深处十几平方米的平房里。他们或是“两劳”释放人员，或是残疾人，或是疾病缠身者。但他们称赞国家政策，认为自己的低保补贴不低了。他们很多没有朋友，很少社交。

1993年出生的社工肖邦对我说，他打算留在社会工作这个领域，未来他想开一家专门针对残障人员的社工事务所。他说，他一定会坚持下去。

来自山东省梁山县的冯德林老人（左）在北京市丰台区救助站接受救助。
本报记者　**彭训文**摄

【他山之石】

英国：国家福利型社会保障模式

英国是现代社会救助制度的发源地，社会救助的项目包括救助低收入家庭、救助老龄人、救助儿童、救助残疾人、救助失业人员等内容。

1998年，英国开始实施的“从福利到工作”计划，对失业救济金的发放政策进行改革，力促失业者重返就业市场。2003年10月又将“最低收入保障”改造为“养老信贷保障”，同时又引入一个“养老信贷储蓄保障”。概言之，英国社会救助当代改革的要点是“从福利到工作”，目的是减轻政府财政压力，调动人们工作的积极性。

美国：自保公助型社会保障模式

美国主要采取项目救助方式，具体分为现金救助和非现金救助两大类项目。现金救助主要包括补充性保障收入和贫困家庭临时援助两个项目。非现金救助类似于专项救助，主要由食品券、医疗补助、住房补助、儿童营养、就业与培训、贫困家庭子女教育等项目组成。

自20世纪80年代开始，美国对社会救助制度进行了一系列重大改革，提倡以工作换取福利。影响比较深远的是克林顿时代通过的《人格责任与就业机会调整法案》。

（本报记者　**贾平凡**整理）

让流浪者温暖过寒冬

贾平凡

一夜北风紧，满眼凋零叶，时间已到二十四节气中的小雪时节。严冬将至，当我们在暖气充足的房间里工作学习时，是否会想起一群这样的人：他们流浪街头，居无定所，饥寒交迫；他们中有进城务工的农民、流落社会的未成年人、无法生活自理的残疾人和老人、智力残障人士等。鲁迅先生说：“无穷的远方，无数的人们，都与我有关。”流浪的人啊，寒冬将至，你们的暖饱我们记挂在心。

国家高度重视对城市流浪群体的社会救助工作。日前，民政部下发《关于开展“寒冬送温暖”专项救助行动的通知》，联合公安、城管、卫生等部门，加强对流浪乞讨未成年人、残疾人、老年人和其他行动不便人员开展救助工作。发放救济物资、提供医疗服务、引导护送返家、拉网式排查、开通全国救助寻亲网、救助管理机构提供24小时服务……全国各省市积极响应，综合施策，联合行动，救助活动正如火如荼地开展。

自2003年《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》实施以来，中国在社会救助城市流浪群体方面取得显著成就，但仍然存在管理体制不健全、法制建设滞后、制度设计不系统、准入和退出机制不完善、动态管理难、救助项目的衔接配合不佳、城乡发展不平衡等诸多问题。

十九大报告指出：“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”应对新时代社会矛盾的新变化，我们需要为社会贫困成员提供完善有力的社会救助扶持体系。立法部门要完善立法，建立长效社会救助机制；民政部门应加强对救助和托养机构的管理，督促各方面责任的落实，消除问题隐患，确保受助人员有饭吃、有衣穿，患病人员得到及时救助；鼓励企业、慈善机构和个人积极参与社会救助，小善汇大爱，倡导互帮互助的社会救助风尚。只有多方救助形成合力，才能使“鳏、寡、孤、独、废疾者皆有所养”。

民生民情总关切，补齐短板解民忧。社会救助是社会保障的最后一道安全网，只有织密兜底这张网，才能保证国家的长期稳定发展，才能让改革发展成果全民共享。