

## Z 前沿·动态

## 民政部部署“寒冬送温暖”专项救助行动

本报讯(记者 赵莹莹)民政部近日发出通知,从即日起至2025年3月15日(东北、西北地区延长至3月31日),在全国范围内开展“寒冬送温暖”专项救助行动。

民政部要求,各地民政部门要切实履职尽责,以保障各类临时遇困人员生命安全为第一要义,将专项行动作为现阶段重点工作迅速动员部署安排。要制定切实可行的工作方案,建立工作机制,细化主体责任、完善监管体系、强化协同机制、动员社会力量。

针对冬季可能发生的地质灾害、流行病传播等情况,要加强风险预警提示和动态监测,创新救助服务供给形式,提升专项救助精准度。要织密织牢救助服务网络体系,利用福利彩票站点、社区服务中心(站)、银行网点、户外劳动人员服务点等场所,设立求助引导点或临时救助场所,前置救助关口、延伸服务触角,方便临时遇困人员就近就便求助、避寒。

民政部提出,各地民政部门要充分发挥救助管理机构的职能作用,强化与公安、城管、卫生健康等部门的协同配合,联合开展街面劝导。对突发急病的受助人员,按照规范的诊疗程序及时送医;对家暴受害、务工不着、被盗被抢等临时遇困人员,提供基本生活保障;对无法提供个人身份信息的受助人员,要加强救助寻亲工作。同时要强化科技赋能,广泛利用各类城市管理信息平台,强化智能识别预警分析等大数据技术以及无人机、红外热成像探测仪等专业技术设备在救助工作中的深度应用。

民政部还要求,各地要设立救助电话、微信公众号,向社会发布并严格执行领导带班和24小时值班制度,保证救助热线全天畅通,及时响应求助线索。此外,要扩充救助服务力量,充分动员社会工作服务机构、公益慈善组织、志愿服务组织等社会组织,以及环卫工人、公交出租司机、快递员、夜间安保人员等发挥自身优势,积极参与发现报告、街面劝导和应急救助服务。

## 爱心云备灾计划在京启动



本报讯(记者 舒迪)“爱心云备灾计划——博爱云备灾博爱赈济券项目”启动会日前在北京召开。该项目由中国红十字会总会指导,中国红十字会基金会与腾讯公益慈善基金会联合开展,将在北京的相关社区开展试点。项目通过发放“博爱赈济券”的形式,为群众提供响应灾害的资金援助,支持群众根据自身需要购置备灾和灾后生活物资,以期在灾后更快回应当众特别是老人、儿童、母婴等特殊群体的需求。

中国红十字会党组成员、副会长孙硕鹏在会上表示,该项目改变了单一的物资援助模式,能够满足受助群体个性化需求,并通过数字化手段和创新支付让救助链路更加精准、便捷、可追溯。希望通过项目试点,能够为完善城乡应急机制建设、促进社区融合、提升人道救助精准度等方面积累更多宝贵经验,并在未来将这一模式推广到全国更多地区。

据了解,通过该项目的执行,发起方未来将进一步从风险管理、公共服务、共融和资源链接等维度助力韧性社区建设,提升社区防灾减灾救灾能力,共享美好生活。

## 2024年“善行100·温暖行动”启动

本报讯(记者 郭帅)由中国乡村发展基金会发起的2024年“善行100·温暖行动”日前启动,来自全国48所高校的大学生志愿者将在18个省(自治区、直辖市)的29个城市开展劝募活动,这也是各高校大学生志愿者连续14年为欠发达地区儿童筹集爱心包裹,送去社会各界的温暖。

为缓解乡村小学生素质教育学习条件不足的情况,中国乡村发展基金会联合中国邮政集团有限公司、电影频道于2009年发起爱心包裹项目。

作为2024年“善行100·温暖行动”的结对县——河北省滦平县、贵州省习水县、内蒙古自治区科右前旗等地,预计将收到6万个学生型美术包,可配备的18种常用美术用品,改善当地的美术教学条件,提升美术教学质量和水平。

据了解,“善行100”倡导青

## Z 聚焦·观察

民政部日前印发《刚性支出困难家庭认定办法》(以下简称《办法》),自2025年1月1日起施行。《办法》对救助刚性支出困难家庭进一步予以细化,并围绕“谁认定、认定谁”等关键问题,从责任主体、资格条件、监督管理等方面作出规定。

记者就此采访了关注该问题的政协委员及专家学者,进行政策解读和建言献策,以期助力做好刚性支出困难家庭认定工作,切实兜住兜牢基本民生保障底线。

——编者

中国社会保障学会社会救助分会副会长张浩淼:

## 精准识别,推动形成梯度救助格局

本报记者 赵莹莹

“刚性支出困难家庭有别于低保家庭、特困人员等传统的社会救助对象,其家庭成员一般拥有一定收入,但因在医疗、教育、残疾康复等方面的刚性支出较大,导致其家庭基本生活存在实际困难。”中国社会保障学会社会救助分会副会长张浩淼接受记者采访时表示,明确刚性支出困难家庭的认定条件、给予帮扶,是在社会保障领域精细化管理和精准救助理念指导下的一项重要政策措施。

“做好这一工作,精准识别救助对象是关键。”张浩淼说。

《办法》提出,刚性支出困难家庭首先是“共同生活家庭成员人均收入低于上年度当地居民人均可支配收入”的非低保、低保边缘家庭,同时明确刚性支出困难家庭需符合“提出申请前十二个月家庭刚性支出总额占家庭总收入比例超出当地规定”这一条件。

“对于刚性支出困难家庭的认定,《办法》兼顾了收入和支出情况。”张浩淼表示,低收入和高支出是致困的两大维度。长期以来,我国的社会救助

对于救助对象的识别和瞄准,主要通过家计调查手段实现,关注的是低收入问题。

“然而,随着对困难内涵认识的深化和社会政策理念转型,建立在收入核对基础上的社会救助逐渐显露出不足,主要体现在刚性支出困难家庭难以获得有效的救助和帮扶。”他进一步解释说,收入型困难家庭的社会救助以解决经济困难为特征,更多关注物质上的匮乏。与之不同的是,刚性支出困难家庭认定除了考虑满足人的基本物质需求,还关注了教育、医疗等人力资本形成要素,这有助于应对多种原因造成的生活困境。

张浩淼表示,开展刚性支出困难家庭认定是实现弱有所扶目标的现实路径。进入新时代,人民群众对美好生活的需要不断升级,应以实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”为重要的民生保障目标。

“弱有所扶作为新时代‘民生七有’的重要内容,是我国迈向共同富裕需补齐的民生短板。”在他看来,要实现弱有所扶,就需要拓展社会救助覆盖范围,使

社会救助不再是传统的囿于低保、特困人员的断崖式救助,而是将其转换成一种能够惠及更多需要救助人群的“缓坡”式救助,即通过分层分类社会救助建设,为刚性支出困难家庭提供切实的救助帮扶。为此,就需要明确刚性支出困难家庭的认定条件和标准等,做好对象分层和精准认定。

“从之前各地政策实践来看,多将医疗、教育、突发事件支出纳入家庭刚性支出范畴,尤其以医疗和教育支出最为普遍,但对医疗、教育等刚性支出的具体范围则规定各异。”张浩淼注意到,此次《办法》明确了刚性支出包括生活支出、医疗支出、教育支出、残疾康复支出和其他支出,并对各项支出的具体范围进行了具体规范,例如规定医疗支出是指“共同生活家庭成员在定点医药机构就医就诊发生的,经基本医疗保险、大病保险、医疗救助、补充医疗保险、商业健康保险等支付后,由个人负担的符合规定的门诊和住院费用,原则上依据有效票据认定”。

“上述规定关注了医疗保险与医疗救助等社会保障项目的发挥,使认

定工作能够更加精准且具有可操作性。同时,残疾康复支出被列入刚性支出范围,说明了党和政府对困难残疾人健康的重视,这是实现残疾人‘人人享有康复服务’目标的重要举措。”张浩淼说。

此外,《办法》还对刚性支出困难家庭的条件做出明确规定,要求刚性支出困难家庭应是未纳入低保、特困和低保边缘的家庭,共同生活家庭成员人均收入低于上年度当地居民人均可支配收入,家庭财产状况符合当地相关规定,且申请前十二个月家庭刚性支出总额占家庭总收入比例超出当地规定,其中家庭财产状况条件可以参照低保边缘家庭的认定条件或者适当放宽。

“也就是说,收入条件由全国进行了统一规范,即参照人均可支配收入,与低保标准脱钩,家庭财产情况和支出总额占总收入比例则由各地规定,为地方政策制定留下一定空间。”张浩淼表示,依照《办法》精准识别“刚性支出困难家庭”并做好认定工作,是健全完善分层分类社会救助体系,减缓“悬崖效应”,推动形成梯度救助格局的重要举措和必然要求,要把各项举措落到实处、办出效果。

全国政协委员、吉林省公益慈善基金会会长刘启芳:

## “加强监管,真正帮到有需要的人”

本报记者 赵莹莹

党的十八大以来,我国搭建起包括最低生活保障、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、临时救助和社会力量参与的“8+1”框架,构建了一个广覆盖、多层次、全纵深的社会救助体系,在保障困难群众基本生活方面发挥了重要作用。

“在这个体系里,最低生活保障对象、五保供养人员、孤儿和事实无人抚养儿童、残疾人等,都是我国社会救助政策重点关注的对象。”10余年来,全国政协委员、吉林省公益慈善基金会会长刘启芳一直工作在基层和一线,她经常会接触到遇到临时困难、正在治疗重大疾病、长期支付残疾康复费用等情况的群众,“由于这些情况下的高额支出往往不能轻易消减,从而会导致遇到问题的个体生活进入困难状态。”

刘启芳发现,有别于低保家庭和特困人员等传统的社会救助对象,刚性支出困难成员或家庭实际可支配收入不高,但往往只需“拉上一把”,早明确、早救助,就能帮助他们度过阶段性困难。

民政部日前出台《办法》对刚性支出

困难家庭进行具体界定,明确了“谁认定、认定谁”等关键问题。在刘启芳看来,在这一政策指引下,政府部门和公益组织能够更准确地锁定需要帮助的家庭,依据不同类型的需求分类施救,及时伸出援手,提供更为个性化、差异化的救助方案,从而提升社会救助的成效。

在责任主体方面,《办法》明确由县级民政部门负责刚性支出困难家庭认定工作,并接受上级民政部门指导、监督。认定权限按规定下放至乡镇(街道)的,县级民政部门要加强指导、监督。同时,规定刚性支出困难家庭的有效期一般不超过十二个月,此期间可获得救助帮扶。

对于人们担心在救助过程中可能会出现漏救等问题,刘启芳建议,建立社会救助多元监管渠道和长效机制,通过有效期内的救助,帮扶刚性支出困难家庭解决其面临的阶段性困难。同时,用好云计算、大数据、区块链等技术,完善信息核对平台,建立跨部门的信息比对机制,避免出现虚报、瞒报家庭收入和财产状况的情况,合力“加强监管,真正帮到有需要的人”。

广东省中山市政协委员、市肢残人协会会长卢展强:

## “有助于为残疾人提供更高水平的民生保障”

本报记者 赵莹莹

“这有助于为残疾人提供更加稳定、更高水平的民生保障和公共服务。”广东省中山市政协委员、市肢残人协会会长卢展强欣喜地看到,《办法》对于刚性支出困难范围的规定包括了“残疾康复支出”。

《办法》中明确,残疾康复支出是指“共同生活家庭成员中的残疾人接受基本康复训练、辅助器具适配等残疾人基本康复服务,扣除政府补助、商业保险赔付费用等部分后,由个人负担的费用,原则上依据有效票据认定”。

“残疾康复不同于看病问诊,它是一个整体和长期的过程。”结合工作实践,卢展强告诉记者,残疾人的康复治疗普

遍费用较高,《办法》在认定刚性支出困难家庭时,将帮助指向“残疾康复支出”群体,让因意外事故陷入困难的家庭被看到,让那些易被忽视的群体得到重视。

除了康复治疗,辅助器具也是帮助残疾人提高生存质量、增强社会参与能力的基本手段,是残疾人康复服务的重要内容。“据我所知,在福建、陕西、云南,照料护理残疾人所产生的费用也被纳入了刚性支出范围。”卢展强表示,除了康复治疗和辅助器具适配,希望今后能有更多与提升残疾人生活质量相关的支出被列入刚性支出困难家庭的认定范围,以“办到心坎上的好事实事”不断增强残疾群众获得感、幸福感、安全感。

## 『大数据』+『铁脚板』,及时发现『刚性支出困难』群众

本报记者 赵莹莹

“长期以来,我国最低生活保障、特困人员救助供养等传统社会救助制度重点瞄准收入型困难群众。”中民社会救助研究院执行院长宋宗合在工作中发现,近年来,由于重大疾病医疗、教育费用和残疾康复等刚性支出快速增长,不少居民家庭虽然人均收入高于低保标准,但是实际生活水平较低,往往会陷入事实上的困境当中,难以得到实质性的帮助。

据宋宗合了解,上海市于2014年发布《上海市因病支出型贫困家庭生活救助办法(试行)》。之后,“因病支出型贫困”的概念进一步完善为“刚性支出困难”。

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》,对刚性支出困难家庭救助工作提出原则性要求。

2023年,国务院办公厅转发民政部等单位相关通知,正式将刚性支出困难家庭成员作为六类低收入人口中的一类,纳入救助帮扶范围。

“从地方实践看,因医疗、教育、残疾康复等支出较大造成居民基本生活困难,是当前群众反映较为集中和突出的问题。”宋宗合表示,此次民政部在系统总结各地实践探索的基础上制定《办法》,对我国刚性支出困难家庭认定工作提出了指导意见和统一规范。

他认为,《办法》立足与经济社会发展和居民生活水平相适应这一根本,突破了“衣食住燃”等居民基本生活内容,关注医疗、教育、残疾康复等群众急难愁盼问题,明确刚性支出包括家庭成员的生活支出、医疗支出、教育支出、残疾康复支出及其他支出等项目,具备更多的包容性,并从提高操作性出发,明确了各项刚性支出的测算方式、认定依据等。另一方面,通过明确刚性支出范围,推动医疗、教育、住房等专项救助向刚性支出困难家庭延伸。

“从‘支出角度’来补充‘收入角度’识别低收入人口的不足,本身就是梯度救助格局完善的巨大进步,而从主要救济因病致贫扩容为医疗、教育、残疾康复等多项刚性支出困难,体现了社会救助政策的时代性。”宋宗合坦言,《办法》结合社会发展实情、尊重社会发展现实,不断弥合社会变动发展所产生的需求裂隙,帮助低收入人口实现基本生活需要、抵御发展风险。

在他看来,分层分类社会救助体系的形成、丰富和完善是一个渐进的过程,在持续推进低保、特困人员救助供养等基本生活救助提质增效的基础上,提出精准认定刚性支出困难家庭并提供相应衔接性救助服务,这是社会救助政策实现从“陡坡救助”到“缓坡救助”的重要环节,是不断细化分层分类的必经步骤。

刚性支出困难家庭不同于低保和低保边缘家庭,其自身具有一定的发展能力,面临的大多属于阶段性生活困难。为此,《办法》对刚性支出困难家庭认定规定了有效期,明确有效期一般不超过十二个月。有效期期满后,需要继续认定为刚性支出困难家庭的,应当按照《办法》重新申请。

“这一规定有利于实现救助资源统筹衔接,可以有效提升救助效率,让改革发展成果更多更公平地惠及更多困难群众。”宋宗合表示,除了畅通刚性支出困难家庭的自主申报渠道,还需要发挥相关部门间“大数据比对”和基层工作人员“铁脚板摸排”作用,线上线下相结合,及时发现需要救助的困难群众。