

# 中国儿童福利月度分析

2017年9月1日至9月30日 2017年第9期总第62期

北京师范大学中国公益研究院儿童福利研究中心编

---

## 要 点

截至2017年9月，北京、天津等19个省份建立事实无人抚养儿童生活保障制度，推动儿童福利制度向普惠型拓展。

我国学生资助体系日益完善，5年来累计资助近7000亿元，惠及4.25亿人次。山东、重庆积极探索学生资助“全链条”“全覆盖”。

推进异地就医结算服务成为我国医疗保障领域重大制度安排，目前基本实现全覆盖。

2011年至今，我国出台扶贫政策文件中22个明确提出鼓励社会力量参与扶贫。据公开信息不完全统计，我国现有165家基金会参与扶贫开发项目676个，扶贫方式呈现多样化。

# 目 录

<b>一、19 个省份将事实无人抚养儿童纳入制度保障范围</b> .....	<b>3</b>
(一) 北京、天津等 19 个省份建立事实无人抚养儿童生活保障制度.....	3
(二) 事实无人抚养儿童成因多为父母服刑、重残等客观上无法履行抚养职责.....	4
(三) 借鉴国际经验建立国家事实无人抚养儿童保障制度.....	5
<b>二、学生资助体系逐步完善，山东、重庆探索“全链条”“全覆盖”资助模式</b> .....	<b>6</b>
(一) 学生资助体系日益完善，5 年来累计资助近 7000 亿元，惠及 4.25 亿人次.....	6
(二) 山东、重庆积极探索学生资助“全链条”“全覆盖”.....	9
<b>三、异地就医结算实现全覆盖缓解跨省就医难</b> .....	<b>10</b>
(一) 异地就医结算有效减轻就医负担.....	10
(二) 异地就医结算“三步走”工作方案基本落实.....	11
(三) 异地就医结算实施仍面临多重挑战.....	12
<b>四、基金会发挥自身优势助力扶贫开发工作</b> .....	<b>13</b>
(一) 政策鼓励社会力量参与扶贫开发.....	14
(二) 基金会参与社会扶贫的基本情况.....	14
(三) 基金会参与社会扶贫的四种模式.....	16
<b>五、儿童领域公益项目与捐赠</b> .....	<b>17</b>
(一) 慈善捐赠主要流向儿童医疗健康事业.....	17
(二) 儿童医疗健康公益项目亮点突出.....	19

## 一、19 个省份将事实无人抚养儿童纳入制度保障范围

截至 2017 年 9 月，全国 19 个省份创新困境儿童生活保障制度，建立事实无人抚养儿童基本生活保障制度，推动儿童福利制度向普惠型拓展。

### （一）北京、天津等 19 个省份建立事实无人抚养儿童生活保障制度

据不完全统计，全国共 19 个省份建立事实无人抚养儿童生活保障制度。其中，内蒙古、重庆、广东 3 个省份建立了省级事实无人抚养儿童专项生活保障制度；北京、天津等 9 个省份将事实无人抚养儿童纳入孤儿、或特困人员供养、或最低生活保障等救助制度保障范围。

重庆、内蒙古、广东 3 个省份先后建立省级专项事实无人抚养儿童生活保障制度，保障力度突显。2012 年，重庆市发布全国首个以“事实无人抚养儿童”为保障对象的政策文件《关于建立事实无人抚养困境儿童生活补贴制度的通知》（渝民发〔2012〕116 号），在全国范围内、省级政府层面上首次建立起面向事实无人抚养困境儿童的补贴制度，成为事实无人抚养儿童保障的“重庆模式”<sup>1</sup>。

2015 年 4 月，内蒙古自治区印发《关于保障事实无人抚养和困境儿童发放基本生活费的通知》（内民政社福〔2015〕9 号），提出全区各地要积极创造条件，逐步为内蒙古自治区户籍及在户籍所在地居住生活的 0 至 18 周岁的事实无人抚养儿童、困境儿童和困境家庭儿童发放基本生活费，进一步推动适度普惠型儿童福利制度的建设。

2016 年，广东省发布《关于建立事实无人抚养儿童基本生活保障制度的通知》（粤民发〔2016〕45 号），将保障资金纳入省级财政预算安排，并于当年向各地下拨了 1 亿元 2016 年度补助资金，是全国在省级层面补助力度较大的省份之一<sup>2</sup>。

北京、天津等 9 个省份通过将事实无人抚养儿童纳入现有制度保障范围方式为其建立基本生活保障制度。北京、天津、河北、山西、辽宁 5 个省份在困境儿童分类保障政策中，明确将事实无人抚养儿童纳入孤儿保障范围；湖南明确将事

<sup>1</sup> 刘继同，中国部分省、市事实无人抚养儿童分类保障制度研究（上）[J]，2016（9）。

<sup>2</sup> 邹国颐，程丽红，纳入省级财政保障，无人抚养儿童全覆盖——广东建立事实无人抚养儿童基本生活保障制度[N]，中国社会报，2016-04-21。

实无人抚养儿童分别纳入特困供养或最低生活保障范围；西藏、青海、宁夏 3 个省份在孤儿保障政策中，提出为事实无人抚养儿童提供保障。

**17 个省份明确事实无人抚养儿童基本生活保障标准。**北京、重庆、广东 3 个省份明确事实无人抚养儿童补贴标准，北京市明确（京民福发〔2016〕228 号）“对事实无人抚养儿童，按照每人每月 1800 元发放生活费”；重庆市规定“对符合条件的困境儿童每人每月发放生活补贴 600 元，自 2012 年 10 月 1 日起执行”；广东省意见中明确“全省事实无人抚养儿童基本生活保障金发放标准为每人每月 500 元，自 2016 年 1 月 1 日开始发放。有条件的地方可以适当提高发放标准”。天津、河北等 14 个省份明确事实无人抚养儿童参照孤儿标准享受基本生活费。山东省于 2011 年明确事实无人抚养儿童参照孤儿待遇，随后逐步将保障范围从父母重残或服刑等扩展到了更多的情形。

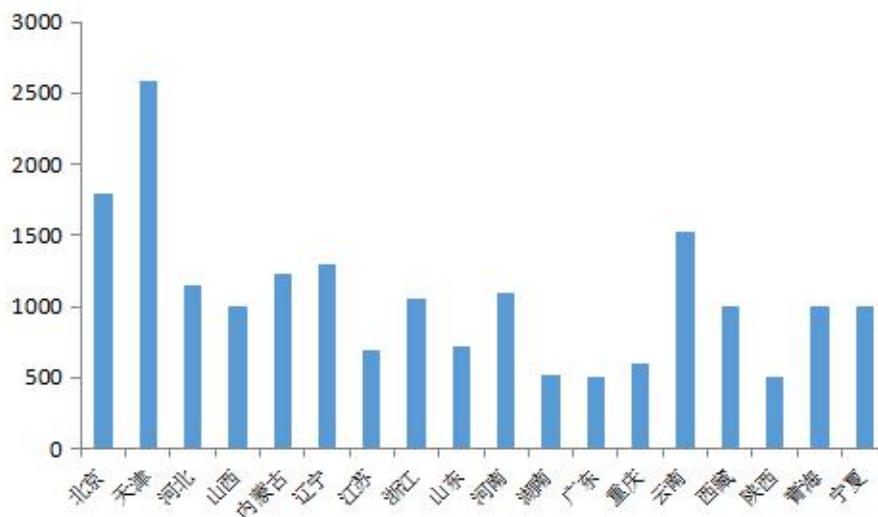


图 1. 部分省份事实无人抚养儿童生活保障标准（元/人/月）

资料来源：根据各地官方网站公开信息和相关媒体报道整理。

## （二）事实无人抚养儿童成因多为父母服刑、重残等客观上无法履行抚养职责

北京、天津等 15 个省份在政策中明确提出“事实无人抚养”概念。北京、天津、山西、内蒙古、辽宁、浙江、山东、湖南、广东、重庆、陕西、宁夏 12 个省份对事实无人抚养儿童保障范围进行了界定。北京市的“事实无人抚养儿童”

是社会散居孤儿的扩展，包括父母双方存在着死亡的情形；其余省份的“事实无人抚养”概念为“孤儿”概念的补充，主要包括父母双方存在失踪、服刑、强制隔离戒毒或一方死亡或失踪、另一方存在着失踪、服刑、强制隔离戒毒等情形。对于失踪的界定，天津市明确将失踪界定为“未达到法院宣告时限”<sup>1</sup>，即将父母处于下落不明状态但不足法院宣告失踪条件期限的儿童事实无人抚养情形纳入保障，山西省规定“离家出走3年以上”；北京、内蒙古、重庆3个省份对父母重残的残疾等级予以明确；对于服刑或隔离戒毒的剩余期限，北京市规定从申请之日起剩余1年及以上，山西省规定为5年以上在押服刑。

**江苏、河南引入监护缺失概念，将事实无人抚养儿童纳入保障范围。**河南省发布《关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（豫政办〔2017〕47号），将因父母服刑或强制隔离戒毒而无人抚养儿童，及受虐待、被恶意弃养而由民政部门临时监护的儿童，纳入孤儿保障范围。江苏省《关于完善困境儿童分类保障制度的意见》（苏政办发〔2014〕113号）明确将监护人监护缺失和监护人无力履行监护职责的儿童纳入保障范围，参照社会散居孤儿基本生活费标准发放生活费补助。

**事实无人抚养儿童成因以父母服刑、重残等客观原因无法履行抚养义务为主。**被纳入保障的儿童处于事实无人抚养的原因主要是服刑（13个省份）、重残（10个省份）、强制戒毒（9个省份）等客观情况，湖南、河南2个省份还列明了因虐待、弃养等主观原因造成事实无人抚养的情形。

### （三）借鉴国际经验建立国家事实无人抚养儿童保障制度

英美等发达国家多将因客观原因造成事实无人抚养的儿童纳入孤儿保障范围，并为监护人提供补贴<sup>2</sup>。在澳大利亚，如果儿童父母或养父母双亡、一方死亡另一方服刑在押、在进行精神病治疗或下落不明，则其抚养人可以申请双孤年金。新西兰有孤儿和无人抚养儿童两项津贴，孤儿津贴范围包括父母死亡、查找不到或长期生病、残疾无力抚养，无人抚养儿童津贴的对象需要由专业社工对儿童的家庭关系是否破裂进行评估，如因父母服刑、虐待儿童（家庭暴力）、父母离家

<sup>1</sup> 《民法通则》，第20条，【宣告失踪的条件】公民下落不明满二年的，利害关系人可以向人民法院申请宣告他为失踪人。

<sup>2</sup> 尚晓援，事实无人抚养儿童基本生活保障制度研究[R]，2011年12月。

或出国等原因导致家庭不能照料儿童。英国在国家提供普惠型儿童津贴的基础上，为无人抚养儿童提供监护津贴，包括父母双方死亡，一方死亡，另外一方找不到、在监狱服刑两年以上且仍在服刑、长期住院（如根据法庭命令入精神病院）等；父母离异且一方死亡另外一方不承担抚养责任；父母未婚，母亲死亡，不知道父亲是谁等情形。日本为因父母离婚、死亡、残疾、遗弃等原因丧失经济来源的家庭提供儿童抚养津贴，如父母解除婚姻、父母一方死亡、父母一方残疾、父母一方被拘禁一年以上、被父母一方遗弃超过一年、母亲非婚生、不知其父或其母生死不明等。

每年 36 亿元可将 50 万事实无人抚养儿童纳入散居孤儿保障范围。我国制度设计中最早对事实无人抚养儿童进行界定的是 2011 年民政部《关于开展事实无人抚养儿童数据统计的通知》（民福善字〔2011〕48 号），其中的数据统计标准对事实无人抚养儿童的范围进行了界定：一是父母失踪或弃养，即父母不提供抚养费，且不照料儿童两年以上，查找联系不到；二是父母服刑，即父母为服刑人员，刑期在两年以上，目前至少还有一年刑期；三是父母重度残疾，即父母持残疾人证，为 2 级以上重度残疾患者。2014 年 3 月的“两会”民政部相关人员在接受记者采访时指出，根据民政部一项抽样统计，全国除了 57 万孤儿，还有 60 多万事实上无人抚养的“亚孤儿”，下一步将积极争取逐步将这些孩子纳入保障体系。研究者曾对事实无人抚养儿童规模做出 40<sup>1</sup>-58 万<sup>2</sup>的估算，如果参照国家社会散居孤儿保障最低标准 600 元/人月，以 50 万事实无人抚养儿童测算，每年国家财政投入 36 亿元即可实现事实无人抚养儿童基本生活保障全覆盖。

## 二、学生资助体系逐步完善，山东、重庆探索“全链条”“全覆盖”资助模式

### （一）学生资助体系日益完善，5 年来累计资助近 7000 亿元，惠及 4.25 亿人次

我国学生资助体系在政策支持、资金投入和受益学生三个方面呈现以下特点：

<sup>1</sup>刘继同，中国部分省、市事实无人抚养儿童分类保障制度研究（下）[J]，2016（11）。

<sup>2</sup>尚晓援，事实无人抚养儿童基本生活保障制度研究[R]，2011 年 12 月。

一是学生资助政策体系日益完善。我国家庭经济困难学生总体规模较大，全国平均比例超过 20%（各学段存在差异），西部地区达到 30%。目前已建立从学前教育到高等教育全方位覆盖的学生资助政策体系，有效推动教育公平。

表 1. 我国学生资助政策体系

教育阶段	学生资助政策情况
学前教育	根据“地方先行，中央奖补”的政府资助政策，北京、天津、内蒙古、江苏、浙江、广东、广西、重庆、陕西、甘肃 10 个省份在全省施行生均补贴；福建、山东、河南、湖北、湖南、四川、云南、宁夏、新疆 9 个省份在省内部分地区施行生均补贴；西藏、陕西、甘肃、青海、新疆 5 个省份已经实现免费学前教育全省覆盖。
义务教育	31 个省份全部免除义务教育阶段学生学杂费，提供教科书，补助寄宿生生活费，并实施营养改善计划。
普通高中教育	31 个省份均普及国家助学金；2016 年 8 月起免除普通高中建档立卡家庭经济困难学生学杂费；西藏、陕西、青海 3 个省份已实现免费高中教育全覆盖。
中等职业教育	以免学费、国家助学金为主，学校资助、社会资助和顶岗实习为补充；中职教育免学费范围不断扩大，31 个省份均已出台中职教育免费相关政策，山西、浙江、广西、海南、重庆、贵州、甘肃 7 个省份率先实现免费中职教育全覆盖。
高等教育	国家奖助学金、国家助学贷款、师范生免费教育、新生入学资助、勤工助学、校内奖助学金、困难补助、伙食补贴、学费减免及新生入学“绿色通道”等。

资料来源：根据教育部、各地官方网站公开信息整理。

二是学生资助经费投入力度逐年增大，高等教育阶段资助资金占比最高。2012-2016 年，各教育阶段全国累计资助资金总额 6981.52 亿元，资助金额从 2012 年的 1126.08 亿元，增加至 2016 年的 1688.76 亿元，年均增幅 10.66%<sup>1</sup>。

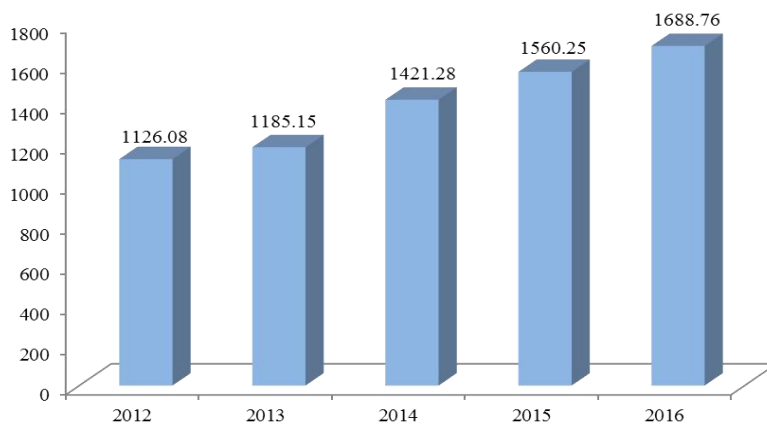


图 2. 2012-2016 年我国学生资助资金情况（单位：亿元）

<sup>1</sup> 数据来源：历年教育部公布《中国学生资助发展报告》

资料来源：根据教育部公布官方数据整理。

从资助资金在各教育阶段间的分配比例上看，5年来学前教育阶段共投入资助金额 238.99 亿元，占资金总额的 3.42%；义务教育阶段共投入资助金额 855.81 亿元，占比 12.26%；高中教育阶段共投入资助金额 2244.09 亿元，占比 32.14%；高等教育阶段共投入资助金额 3642.62 亿元，占比 52.17%。国家对学前教育的资助资金投入占比显著低于其他教育阶段。

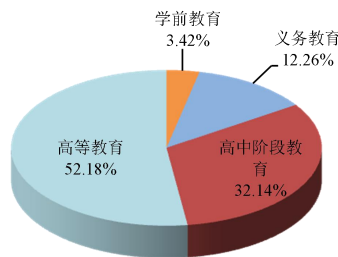


图 3. 2012-2016 年学生资助资金各教育阶段分配情况

资料来源：根据教育部公布官方数据整理。

从资助资金来源来看，逐步形成以政府财政投入为主，学校和社会资金为重要补充的资助格局。2012-2016 年，各教育阶段学生资助财政性投入逐年增长，累计达 4780.61 亿元，占资助总额的 68.48%。其中，中央财政 2506.78 亿元，占 52.44%；地方财政 2273.84 亿元，占 47.56%。此外，学校和社会投入资金累计 2200.90 亿元，占资助总额的 31.52%，也成为我国学生资助事业的重要组成部分。

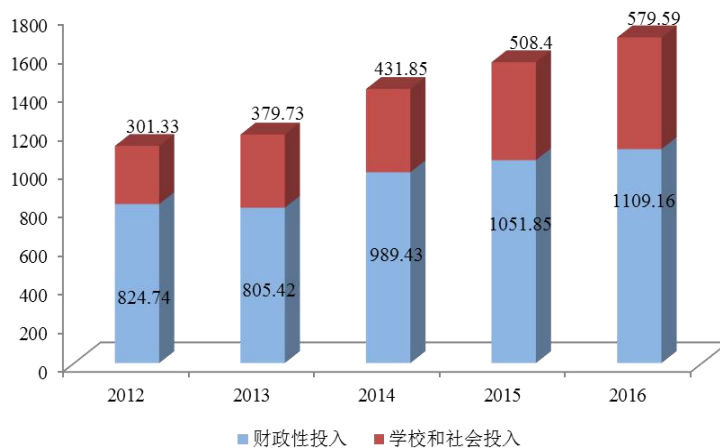


图 4. 2012-2016 年政府、学校和社会资金投入情况（单位：亿元）



资料来源：根据历年教育统计公报数据整理。

三是资助规模不断扩大，2016 年达 9126.14 万人次。2012-2016 年，学前教育、义务教育、普通高中、中职教育、高等教育等各教育阶段全国累计资助 4.25 亿人次（不含义务教育免费教科书和营养膳食补助）。资助学生从 2012 年的 8413.84 万人次，增加至 2016 年的 9126.14 万人次，年均增幅 2.05%，资助规模进一步扩大。

分教育阶段来看，5 年来共资助学前教育阶段幼儿 2231.4 万人次，占资助总人次的 5.25%；义务教育阶段共有 7730.09 万学生享受了寄宿生生活补助，占比 18.18%；资助高中教育阶段学生 12496.21 万人次，占比 29.39%；资助高等教育阶段学生 20054.42 万人次，占比 47.17%。基础薄弱的学前教育阶段受资助幼儿占总人次比最低。

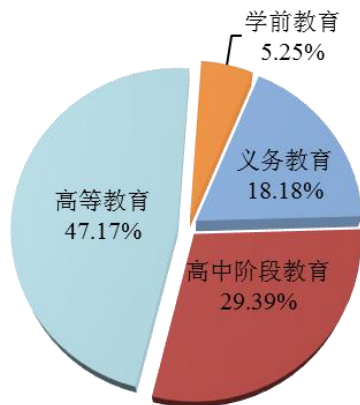


图 5. 2012-2016 年各教育阶段受资助人次占比情况

资料来源：根据教育部公布官方数据整理。

## （二）山东、重庆积极探索学生资助“全链条”“全覆盖”

山东财政经费保障率先建立建档立卡贫困生“全链条”资助体系。2017 年，山东将支持建立从学前教育到高等教育的全链条学生资助制度，其中对建档立卡家庭经济困难学生，实现从小学到大学全程免学费，并享受助学金政策。财政资助政策体系包括学前教育政府助学金、义务教育寄宿生生活费补助、高中阶段国家助学金、高中建档立卡家庭经济困难学生和中职学生全部免除学费、高校奖助学金等。2012 年以来，山东省在学生资助方面，各级财政累计投入 157 亿元，为建立从学前教育到高等教育的全链条学生资助制度、实现建档立卡家庭经济困难

学生从小学到大学全程免学费奠定了坚实的基础。

**重庆构建经济困难家庭“全覆盖”助学体系。**一是学前教育阶段家庭经济困难幼儿资助保教费、生活费，且幼儿园不再收取其他费用。二是义务教育阶段非寄宿建卡贫困户学生补助生活费小学生 6 元/天、初中生 7 元/天。三是非义务教育阶段（不含高等教育阶段）家庭经济困难学生（幼儿）免收学费。非义务教育阶段（不含学前教育）家庭经济困难学生和中职涉农专业及集中连片贫困地区农村学生发放国家助学金不低于 2000 元/年。四是免费为全市高中阶段建卡贫困户学生提供教科书。五是完善高校学生助学金、奖学金、学费减免、助学贷款政策，为家庭经济困难学生入学构建“绿色通道”。目前，重庆已下达资助资金预算 26.59 亿元，惠及学生 136.76 万人次，总体上实现了贫困家庭子女教育资助全覆盖<sup>1</sup>。

### 三、异地就医结算实现全覆盖缓解跨省就医难

#### （一）异地就医结算有效减轻就医负担

随着异地安置就业、异地养老和务工人员流动等人户分离情况的出现，异地就医成为越来越显著的刚性需求。推进异地就医结算服务是我国医疗保障领域的一项重大制度安排。

**一是减轻就医者经济负担。**在异地就医结算实施之前，异地安置就业、异地养老、务工人员 and 异地旅游暂居人员突发疾病或出现意外伤害，需要立即就医的情况，往往需要自己承担全部医疗费用或垫付高额医疗费用。异地就医结算实施之后，在流入地就可以按照社保缴纳地的政策享受医保报销政策，出院可即时结算，极大地减轻了患者的经济负担。

**二是节省就医者时间。**参保地与就医地不在同一地点，异地就医后需要拿着收费单据等回医保参保地报销，手续烦琐，还经常因为单据不全、缺少凭证等原因需要来回奔波。而在统筹地区实现结算系统联网后，结算只要在定点联网医院支付自费的部分，报销部分持社保卡直接结算，可以直接节省就医者的大量时间。

---

<sup>1</sup> 信息来源：重庆市人民政府 <http://www.cq.gov.cn/zwgk/zfxx/2017/9/7/1526090.shtml>

三是保证医保资金安全。进行异地结算就要完成医保信息全国联网，这样可以让信息更加透明化、明确化，可以有效防止不法分子利用制度漏洞，通过虚假异地发票骗取医保基金，真正地保证老百姓救命钱的安全使用。

## （二）异地就医结算“三步走”工作方案基本落实

2016年“两会”记者会上，李克强总理明确表示，要用两年左右的时间，实现全国联网解决异地就医直接结算的问题。人社部确定了三步走的工作方案：第一步，首先实现省内异地就医的直接结算；第二步，要实现异地退休安置人员的异地就医住院费用直接结算；第三步，实现符合转诊条件的其他人员异地就医住院费用直接结算。目前，三步走的工作方案基本落实。

从覆盖范围来看，截至2017年9月15日，全国所有省级平台和所有统筹地区均已实现与国家异地就医结算系统对接，覆盖城镇职工、城乡居民各类医保制度，服务异地安置退休、异地长期居住、常驻异地工作和异地转诊四类跨省就医人群。

从医疗机构来看，截至2017年10月15日，全国跨省定点医疗机构已经达到7421家，其中三级医疗机构达到2169家<sup>1</sup>，94.88%的三级医疗机构已经成为跨省异地就医结算定点医疗机构<sup>2</sup>。从中我们也可以看出，医保定点医疗机构从三级医疗机构逐步扩展到符合条件的基层医疗机构。

表 2. 全国异地就医结算定点医疗机构数量及占比

序号	省份	入网医疗机构数量	入网三级医疗机构数量	入网三级医疗机构占入网医疗机构百分比
1	北京	674	102	15.13%
2	天津	128	46	35.94%
3	河北	205	59	28.78%
4	山西	195	39	20.00%
5	内蒙古	143	51	35.66%
6	辽宁	201	80	39.80%
7	吉林	111	44	39.64%
8	黑龙江	231	83	35.93%
9	上海	485	40	8.25%

<sup>1</sup> 三级医疗机构包括三级特等、三级甲等、三级乙等和三级丙等综合医院和专科医院等

<sup>2</sup> 数据来源：人社部异地就医结算专题网站，<http://si.12333.gov.cn/118733.jhtml>

10	江苏	320	125	39.06%
11	浙江	214	127	59.35%
12	安徽	238	64	26.89%
13	福建	107	64	59.81%
14	江西	255	68	26.67%
15	山东	332	138	41.57%
16	河南	123	80	65.04%
17	湖北	74	61	82.43%
18	湖南	250	71	28.40%
19	广东	266	176	66.17%
20	广西	319	78	24.45%
21	海南	54	20	37.04%
22	重庆	87	42	48.28%
23	四川	296	164	55.41%
24	贵州	172	54	31.40%
25	云南	320	62	19.38%
26	西藏	10	8	80.00%
27	陕西	289	68	23.53%
28	甘肃	224	44	19.64%
29	青海	120	23	19.17%
30	宁夏	74	18	24.32%
31	新疆	662	40	6.04%
32	新疆建设兵团	242	30	12.40%
合计		7421	2169	

从实际效果来看，截至9月底，需要跨省异地就医并在国家异地就医结算系统备案的参保人员达到162万人，各省归集跨省异地就医预付金8.8亿元。实现跨省住院医疗费用直接结算4.1万人次，基金支付5.6亿元，平均为每人患者减少垫付1.36万元。9月25日一天结算人次达到1115人次，单日结算首次突破千人，每日直接结算资金超过2000多万元。

### （三）异地就医结算实施仍面临多重挑战

**各相关方的利益保障挑战。**一是流入地医院，特别是大城市医疗水平较高的医疗机构必然面临较大的医疗服务供给压力。二是虽然采用备用金的方式，但患者流入地医院仍然会存在医疗回款的及时性即现金流的效率问题。三是异地就业

人员也面临对备案流程存在较长的适应和熟悉过程。

**能力提升方面的挑战。**一是经办机构的承接能力，包括国家平台和省级平台。首先国家平台从零起步，对平台的网络运维和监管能力提出挑战；其次是省级平台对于持卡结算人员的信息保障能力，对保证每一位有异地就医诉求人员能够持卡即时结算提出挑战。二是就医地医疗机构的承接能力问题，当前大城市大型医疗机构本身面临人满为患的问题，如何提高异地就医人员的就医体验对医疗机构的管理以及医生的系统操作能力提出挑战。

**多部门、多机构协同的挑战。**异地就医即时结算工作涉及全国联网系统，多部门多群体多环节的协同。首先从平台看需要就医地、参保地、就医省、参保省、医院等多平台的协调。其次从医保系统内部看，纵向涉及部、省、市三级协同，横向涉及行政机构和经办机构的系统。再次从系统外来看，需要参与的信息机构、金融机构、财务机构的协同。最后从制度执行来看需要职工、居民以及新农合之间的协同等等，这些都为异地就医直接结算系统的流程提出挑战。

**医疗合理性、公平性的挑战。**在医疗标准不统一的情况下，大范围的患者异地就医，对参保地的审批能力提出挑战，即什么样的病人可以留下，什么样的病人转到省市一级的中心，什么病人可以转出去，缺乏相应的界定标准。服务提供方在缺乏很好的医疗质量评价标准的情况下，对认定异地就医的合理性提出挑战。

**大数据应用的挑战。**当前国家统一的异地就医平台融合了定点医疗机构、备案参保人员、全国经办机构即“医、保、患”三方于一体，随时在发生异地就医直接结算，平台产生的大数据下一步如何应用，如何通过前期的数据分析解决下一步医疗资源的配置、医疗及医保管理的提升以及其他更深层次的问题，均有较大挑战。

#### 四、基金会发挥自身优势助力扶贫开发工作

长期以来，我国社会组织与政府有机互动，致力于服务领域的人群及地区发展，深入调查地区需求与优势，与当地政府、企业等多方合作广泛调动社会资源，以其专业性、灵活性、高效性，针对基层具体扶贫需求开展服务取得了很好的效

果，积累了经验。作为社会组织重要组成部分的基金会在扶贫开发工作中积极开展各种项目和活动，本文将对基金会参与扶贫开发工作的情况和特点予以分析。

### （一）政策鼓励社会力量参与扶贫开发

2011 年至今中央扶贫文件中有 22 个<sup>1</sup>明确提出鼓励社会力量参与。根据公开信息不完全统计，2011 年至今出台扶贫文件 33 个，其中明确鼓励社会力量参与扶贫攻坚工作的文件有 22 个。例如：2014 年 5 月 23 日出台《创新扶贫开发社会参与机制实施方案》（国开办发〔2014〕31 号）提出通过加强对社会组织开展扶贫活动的信息服务、业务指导和规范管理，开展政府购买服务试点，鼓励社会组织承接政府扶贫项目，创新扶贫方式，打造优秀扶贫公益品牌。同年 12 月 4 日出台《国务院办公厅关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》（国办发〔2014〕58 号）进一步动员社会力量参与扶贫开发，全面推进社会扶贫机制创新。

**政策鼓励专业力量参与扶贫攻坚。**2011 年中共中央国务院印发《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》中提出动员企业和社会各界参与扶贫；2016 年《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》（国发〔2016〕64 号）先后提出了“实施社会工作专业人才服务贫困地区计划”、“制定出台支持专业社会工作和志愿服务力量参与脱贫攻坚专项政策”的要求；2017 年出台《民政部、财政部、国务院扶贫办关于支持社会工作专业力量参与脱贫攻坚的指导意见》（民发〔2017〕119 号）。

纵观出台的系列文件，由鼓励社会力量参与到支持社会工作力量参与扶贫开发，再到三部委专门出台支持社会工作专业力量参与脱贫攻坚的文件，明确了社会工作参与脱贫攻坚的主要内容，肯定了社会工作参与扶贫开发的专业性，确定了社会工作领域社会组织、社会工作服务机构和社会工作服务站点“三位一体”发展思路。

### （二）基金会参与社会扶贫的基本情况

165 家基金会参与扶贫开发项目 676 个<sup>2</sup>。根据“基金会中心网”数据不完全

<sup>1</sup> 数据来源：根据政府各官方网站整理

<sup>2</sup> 数据来源：基金会中心网

统计，参与扶贫开发项目的基金会有 241 家，除 76 家基金会未公布项目信息外，2015 年，165 家基金会参与扶贫开发项目 676 个。项目覆盖全国各地区，尤其是革命老区、民族地区、边疆地区和集中连片特困地区。基金会通过与当地政府、企业以及电商平台合作采取精准帮扶与区域整体开发有机结合，领域涉及教育、医疗、产业、生态、金融、电商等，投入资金规模达 24.14 亿。

31 个省份中基金会参与扶贫项目最多的是北京，其次是广东。其中北京市有 38 家基金会参与扶贫项目 235 个，项目面向全国贫困地区与贫困人群；广东省有 37 家基金会参与扶贫项目 112 个，主要面向广东省内贫困地区与贫困人群。

表 3. 2015 年各地基金会参与扶贫项目情况

注册地	涉及领域	扶贫项目数	参与该项目基金会数	参与扶贫项目的基金会数
北京	教育、生态、基础设施建设、物资扶困、医疗、妇女儿童福利、金融	235 (面向全国)	31	38(其中 32 个是全国性基金会)
广东	科技、基础设施建设、教育、侨民、生态、物资扶困、残障人士、	112	22	37
江苏	生态、教育、医疗、物资扶困	32	13	13
山西	产业、科技、教育、物资扶困	19	8	8
福建	医疗、教育、物资扶困	11	5	7
上海	教育、扶困、医疗、产业	19	5	6
内蒙古	教育、医疗、物资扶困、金融	15	9	5
湖南	教育、生态、基础设施建设、物资扶困、医疗	24	5	5
四川	残障人士、教育、产业	9	4	5
河南	教育、医疗	4	2	5
贵州	物资扶困、残障人士、教育、产业、社会扶贫信息服务平台	36	7	4
浙江	教育、基础设施建设、产业	11	4	4
湖北	教育、物资扶困、产业、基础设施建设	6	2	4
广西	教育、残障人士、基础设施建设	48	4	3
陕西	残障人士、物资扶困	13	3	3
云南	物资扶困、教育、产业	11	3	3
安徽	教育、产业、科技、基础设施建设	6	3	3
重庆	物资扶困、教育、医疗救助、金融	18	2	3
宁夏	妇女儿童福利、水利工程	8	3	2
河北	物资扶困、教育	4	2	2
甘肃	物资扶困、教育、生态	4	2	2

新疆	教育、物资扶困、生态、产业	4	4	1
天津	医疗、教育等	11	2	1
黑龙江	残障人士、物资扶困	10	2	1
山东	教育	2	2	0
青海	教育、物资扶困	2	1	0
西藏	物资扶困、教育	1	1	0
江西	物资扶困、教育	1	1	0
合计		676	152	165

### (三) 基金会参与社会扶贫的四种模式

**基金会扶贫方式多样化。**在长期开展项目的过程中，基金会以其特有的专业性、灵活性、高效性，广泛调动社会资源，深入基层开展服务，通过与当地政府、企业等多方合作，致力于其业务领域人群及地区生存发展。通过对基金会参与扶贫开发项目进行梳理，主要有以下四种模式：

**一是基本物资提供。**贫困首当其冲的表现就是生存危机，其基本的生活与生产需要得不到满足，基金会最基本的扶贫方式是提供物资，通过直接提供其需要的物质资金等强制投入的方式缓解区域性或群体类贫困。如中国扶贫基金会的“爱心包裹”项目<sup>1</sup>，截至2015年5月28日，累计捐款总额3.72亿元，惠及31个省565个县12515所学校的316万名学生。

**二是基础设施建设。**贫困地区一般地处深山或者偏远地区，环境恶劣，交通不便，各项基础设施建设薄弱。通过修建公路、农田水利、修建村镇卫生所、学校等基础设施，这种以工代赈的方式不仅可以完善贫困地区基础设施建设，也可以暂时性缓解区域性贫困。以中国光彩事业基金会的“中国光彩事业南疆行”<sup>2</sup>为例，2014年在新疆资助了天然气入户、农村节能灶、人畜安全饮水等基建项目。

**三是产业技术支持。**发展特色产业是改善贫困地区经济状况的根本措施，使贫困地区自身具备发展动力，从而由外部“输血”机制转变为内生“造血”机制。基金会通过与地方政府、地方企业及电商合作为贫困地区提供产业资本、改善设备、培训技术和提供销售平台等，参与产业价值链的各个环节，将贫困地区的资源优势有效转化为产业优势，带动区域经济发展。2015年，山西省晋中市扶贫基金会申请太岳革命老区山西平遥“中药材综合开发”扶贫示范项目被民政部批准，

<sup>1</sup> <http://www.chinanews.com/gn/2015/05-28/7307907.shtml>

<sup>2</sup> <http://mini.eastday.com/a/170707110902794.html>



列为中央财政资金支持社会组织参与服务扶贫项目，通过因地制宜制定种植计划实行“造血”服务。

**四是扶贫平台帮扶。**部分基金会通过对扶贫平台的建设，助力“互联网+”精准扶贫，扶贫平台致力于精准扶贫的理念，通过精准到省、地市、贫困县、乡镇、贫困村、贫困户以及贫困人口，收集基本情况、基础数据，根据地区实地情况对接外部资源，针对贫困对象对症下药，以产业精准扶贫带动精准脱贫。如贵州省扶贫基金会“建设贵州省社会扶贫信息服务平台”项目<sup>1</sup>，推动实施订单帮扶项目，帮助贫困户实现生产脱贫、劳动脱贫。

## 五、儿童领域公益项目与捐赠

### （一）慈善捐赠主要流向儿童医疗健康事业

据公开信息的不完全统计，本月，儿童领域 100 万以上公益捐赠共 35 笔，总价值达 7003.1 万元。最大一笔捐赠为“99 公益日”众筹及配捐给中华儿慈会“9958 爱心病房”的 812 万元，为患血液病、罕见病等贫困家庭大病儿童提供紧急救助资金。

表 4. 2017 年 9 月儿童慈善捐赠情况

捐赠方	金额 (万元)	受赠方	主要用途
“99 公益日”众筹及配捐	812	中华儿慈会“9958 爱心病房”	为患血液病、罕见病等贫困家庭大病儿童提供紧急救助资金
Apple 公司	700	中国扶贫基金会“善行者让 TA 有爱陪伴”	为山区孩子提供营养膳食、爱心包裹或陪伴
中国儿童少年基金会、广州婷美小屋	496.7	中国儿童少年基金会“春蕾健康行动”	为贫困女童提供生理、心理、礼仪等的辅导
“99 公益日”众筹及配捐	487.3	上海真爱梦想公益基金会“儿童素养教育计划”	提供“硬件+软件”一体化的素养教育解决方案
沃尔玛中国与百事公司大中华区	306	(将)中国扶贫基金会“爱加餐”项目	改善贫困地区学生营养状况
“99 公益日”众筹及配捐	241.7	中华儿慈会“为那一抹难忘的纯净”	扩建唐卡传习基地

<sup>1</sup> [http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/u7ai4396111\\_K4.html](http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/u7ai4396111_K4.html)

“99 公益日”众筹及配捐	228	深圳市慈善会“用爱托起地贫线”	为家庭贫困重型地贫患儿因缺少输血、排铁等治疗
“99 公益日”众筹及配捐	215.2	中国社会福利基金会“助力福建小白找抗病魔”	助力福建省内白血病儿童治疗
“99 公益日”众筹及配捐	202.3	中国社会福利基金会“移植娃们重生的希望”	为需要进行骨髓移植而手术费用缺口大的孩子提供机会
浙江卫健科技有限公司	200	中国医药卫生事业发展基金会“泰心健康专项基金”“爱无限”公益项目	100 位先心病患儿的系统化救治
“99 公益日”众筹及配捐	182.9	中华儿慈会“为贫困宝宝找奶娘”	提高婴幼儿看护人科学喂养知识的普及程度、改善婴幼儿营养状况
“99 公益日”众筹及配捐	164.7	中国青少年发展基金会“西部助学逐梦成长”	为学生提供系统的课程培训
“99 公益日”众筹及配捐	158.8	深圳壹基金公益基金会“儿童乐园·欢乐渝家”	帮助农村留守儿童和城乡流动儿童获得更多的关爱陪伴
“99 公益日”众筹及配捐	157.8	中华儿慈会“春晖妈妈守护孤儿”	让孤儿享受“春晖妈妈”的爱，在陪伴中成长
“99 公益日”众筹及配捐	146.2	中国社会福利基金会“授渔计划一帮一助学”	帮家庭贫困和学习薄弱的“双困学生”通过职业教育改变人生
“99 公益日”众筹及配捐	139.9	中华儿慈会“给脑瘫儿一个绿色梦”	救助困境脑瘫儿童
“99 公益日”众筹及配捐	138.7	北京天使妈妈慈善基金会“天使宝贝救助烧烫伤”	救治遭受烧烫伤孩子
“99 公益日”众筹及配捐	133.7	中华儿慈会“一棵树守护一颗童心”	认养爱心果树，帮助因父母服刑的困境儿童
“99 公益日”众筹及配捐	130.3	中国扶贫基金会“慈爱心生计划”	帮助贫困地区复杂先天性心脏病儿童及时治疗
益牛·中国新零售供应链控股集团有限公司联合爱心企业	123 (物资)	深圳市妇女儿童发展基金会	关爱贫困地区妇女儿童
“99 公益日”众筹及配捐	122.7	中国儿童少年基金会“罐爱行动传承好家风”	关爱留守流动困境儿童健康成长
“99 公益日”众筹及配捐	116	中华思源工程扶贫基金会、天使妈妈基金会“托起地贫儿的生命线”	资助地中海贫血患者输血、排铁治疗、切脾手术、造血干细胞移植手术等
“99 公益日”众筹及配捐	115.7	北京天使妈妈慈善基金会“天使妈妈温暖病房”	为贫困大病儿童提供一份生命保障
“99 公益日”众筹及配捐	115	中华儿慈会“贫困奶娃想喝奶”	推行科学喂养、奶粉资助

“99 公益日”众筹及配捐	112.4	上海仁德基金会“一砖一瓦一群藏娃娃”	为藏娃娃们建造餐厅、校舍
“99 公益日”众筹及配捐	111.4	中国思源工程扶贫基金会“繁星助学计划”	帮助贫困地区的学生解决生活的困难就餐困难等问题
“99 公益日”众筹及配捐	110.5	上海仁德基金会“藏娃娃风雨求学路”	让藏娃娃们衣暖食饱，好好上学
“99 公益日”众筹及配捐	110.3	中华儿慈会“99 爱助困境病痛”	为困境病童筹集医疗费，保障他们得到及时有效的治疗
“99 公益日”众筹及配捐	107.7	中华儿慈会“新悦读成长计划”	帮助乡村儿童改善基础教育条件，助力孩子全面发展
“99 公益日”众筹及配捐	107	无锡灵山慈善基金会“一个教室的约定”	为大龄孤独症障碍者，提供专业的康复教育，职业培训，社区融合以及托养
“99 公益日”众筹及配捐	105.4	中国儿童少年基金会“助留守儿童安康成长”	设 1 万个安全教育点，帮留守、困境儿童学会自我保护
“99 公益日”众筹及配捐	103.8	中国儿童少年基金会“重庆儿童快乐家园”	建 30 个留守儿童快乐家园
辽宁文冠实业开发有限公司	100	中关村精准医学基金会全国融媒体基金管理委员会	残障儿童、神经系统康复治疗的营养膳食调理
国融证券、长安投资公益基金会	100	融爱彩虹之家项目	从硬件与软件两方面改变乡村基础素质教育
兴华公益基金会	100	云南省慈善总会	云南省贫困烧(创)伤儿童医疗救助

资料来源：根据相关媒体报道整理。

## （二）儿童医疗健康公益项目亮点突出

据公开信息的不完全统计，本月，全国有 28 个儿童类公益项目启动，其中，医疗健康项目尤为突出。12 日，由中国青少年发展基金会、共青团河南省委主办的 NUSKIN 如新中华儿童心脏病基金慈善救助项目在河南启动。14 日，“URNA”公益计划启动，旨在通过培养“特教助理”，协助自闭症儿童更好适应校园生活。此外儿童大病救治、眼睛与口腔健康也受到关注。

表 5. 2017 年 9 月儿童公益项目活动情况

地区	项目简介
全国	1 日，腾讯旗下理财平台理财通正式宣布，将联合“免费午餐基金”推出“理财有你，聚爱成膳”慈善活动，此活动旨在向湖南怀化贫困地区儿童捐出免费午餐。
北京	1 日，北京市首次设立“十元慈善”品牌项目，市慈善基金会将在全市范围内组织开展“十元慈善”主题募捐活动，募集的资金将用于救助困境儿童。

北京	1日至6日,北京市通过多种形式举办了“慈善北京宣传周”系列活动,旨在进一步贯彻“慈善北京”建设,促进京津冀民政事业协同发展。
云南	1日,中国留学人才发展基金会公布数据,截至今年7月,其开展的云南贫困先天性心脏病患儿医疗救助项目已救助先天性心脏病患儿307名,筛查了29万余名儿童。
广东 广州	3日上午,拜耳·福彩杯第四届乐善骑广州市自行车慈善行活动暨公益嘉年华举行,300多名市民出任“爱心骑手”,在骑行中体验公益。
全国	4日,中国发展研究基金会宣布将在“9·9腾讯公益日”期间,继续“一元营养包计划”公开募捐活动,旨在以更快的方式惠及农村贫困地区更多的适龄儿童。
江苏 苏州	5日上午,苏州市“慈善项目进社区”启动仪式在姑苏区苏锦街道光华社区举行,苏州市慈善总会称近期计划安排慈善资金470万元以实施5类慈善项目。
全国	6日,由凤凰网发起、隶属于中华少年儿童慈善救助基金会的凤凰网公益专项基金正式上线,启动线上募捐平台。
新疆 乌市	7日,由中华全国律师协会发起的新疆“小额爱心项目”捐赠仪式在乌市举行,“小额爱心项目”慈善活动在新疆正式启动。
河南	7日,市慈善总会举行了扶危济困紧急救助及贫困儿童大病救助善款发放活动,救助款共计226500元,17名因患重病导致困难的求助者和家庭得到及时救助。
全国	7日前后,51Talk联合中国儿童少年基金会共同发起“新窗计划”,为留守儿童和贫困儿童打造智能英语教室,旨在提升留守儿童的英语应用能力。
安徽	8日止,2017年安徽省共计资助大学新生2692人,动用福彩公益金或公益资金总计9202500元。
上海	9日,99公益日正式开启,小铺来了携手壹基金共同发起筹款活动,旨在让更多人参与到公益中来,帮助困境儿童获得更好的生活品质。
河北 唐山	10日,中国社会福利基金会诚印慈善基金与三家爱心企业长期携手关注白血病幼儿患者活动在唐山银泰城启动。
河南	12日,由中国青少年发展基金会、共青团河南省委主办的NUSKIN如新中华儿童心脏病基金慈善救助项目河南启动仪式在河南省人民医院举行。
山西 大同	13日,全市有187名农村低保家庭子女接受“春霖助学行动”资助,该助学行动旨在缓解农村低保家庭子女就学压力,推动全市城乡教育救助均衡发展。
北京	14日,中国妇女发展基金会携手相关单位在北京共同开启2017联合国道路安全十年行动儿童安全教育起点计划项目与“沃”童享公益活动。
重庆	14日,江北区区慈善会联合重庆日报发起的“尹明”助学活动,已有70名符合条件的贫困学生领取了助学金,资助总额6.86万元。
北京	14日,中国房地产经理人联盟宣布将联手康纳洲,成立并启动“URNA”公益计划,旨在通过培养“特教助理”,协助自闭症儿童更好适应校园生活。
北京	17日,北京网易乐得公益基金会在北京市昌平区振华学校开展志愿服务,捐赠了下半年的“音画梦想”艺术教育课程费用。
全国	19日,中国社会福利基金会秘书长在“919主题公益日活动”中发布数据:919大病救助工程项目成立18个月以来,累计募集善款达1.3亿元,资助患者3000余人。

浙江	20日，由浙江省红十字会与中国移动浙江公司共同联手设立的“关爱留守儿童亲情热线”公益项目在衢州启动。旨在促进亲子关系的建立，使留守儿童的健康成长。
浙江 临海	20日，临海市儿童口腔健康教育公益项目正式启动，项目旨在加强学校口腔疾病防治工作，降低临海市儿童龋齿率，提高儿童口腔健康水平。
甘肃 天水	21日，甘谷县举行“快乐宝贝”公益项目爱心包发放仪式，项目旨在为全省16周岁以下的孤儿、事实无人抚养儿童、残疾儿童和贫困单亲家庭儿童提供帮助。
重庆	23日，重庆儿童救助基金会、重庆市福利彩票发行中心联合主办的第三届儿童救助项目公益创投成果展示会成功举行，3年60个项目使1.4万余名困境儿童受益。
陕西 西安	24日，“学龄前儿童视力保健暨眼病筛查”公益项目正式启动，项目由城市辐射至农村，重点关注留守及贫困儿童，旨在为广大少年儿童的眼健康保驾护航。
宁夏	24日，第六届中国公益慈善项目大赛评审会举行，最终宁夏困境儿童信息平台项目斩获铜奖。
湖南 常德	27日，“守护童年女童保护”公益项目启动仪式暨培训会举行，该项目致力于保护儿童，远离性侵害。

资料来源：根据相关媒体报道整理。



“扫一扫”  
中国公益研究院  
官方微信同步发布



“扫一扫”  
儿童福利研究中心  
官方微信同步发布

主笔：李洁 王淑清 葛均泊 指导：柳永法  
张睿 熊泰松

助理：柳阳芳

审核：李洁 张柳

统筹：熊泰松

签发：程芬 李洁

2017年10月20日

如需订阅，请发送邮箱至 [cw@bnu1.org](mailto:cw@bnu1.org)

更多信息详见 [www.bnu1.org](http://www.bnu1.org) 和 [www.childwelfarecn.org](http://www.childwelfarecn.org)