

分层分类改革下社会救助扩围增效对象及路径研究

程中培

(湖南师范大学 公共管理学院/中国乡村振兴研究院, 湖南 长沙 410081)

摘要: 社会救助的扩围增效旨在扩张制度覆盖面, 持续增强社会救助的减贫作用及其长效机制。在我国现阶段城乡低保覆盖面持续收缩趋势下, 推动社会救助范围向低收入家庭延伸和解决“应救未救”问题是健全分层分类社会救助体系的重点。根据社会救助扩围增效的“制度—执行—个体”框架和制度过程视角, 扩围增效的对象类型可以归纳为沉默型、临界型、急难型和支出型等四类困难家庭。从政策路径上, 制度层面要建立健全低收入标准及其测定方法、完善家庭经济状况认定的豁免规则和构建多维困难指标体系下的优先救助机制; 在执行层面, 要推进主动发现机制建设、试点开展社会救助强制报告、扩大动态监测预警范围和规范基层自由裁量程序; 在个体层面, 要实施诚信承诺申领机制、促进困难家庭社会融入并引导社会力量参与。

关键词: 共同富裕; 社会救助; 困难家庭; 政策路径

中图分类号: D632.1

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)04-0056-08

The target groups and policy path of expanding the coverage of China's social assistance under the hierarchical and classified reform

CHENG Zhongpei

(School of Public Administration/China Rural Revitalization Research Institute, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: Expanding the coverage of social assistance is key to promoting common prosperity for low-income families and building hierarchical and classified social assistance system. According to the theoretical framework and institutional process perspective, the types of target groups that need to expand the coverage of social assistance can be classified into four types of needy families: silent, critical, urgent and expenditure. Based on policy path perspective, the research outlook is to establish and improve the low-income standard and verify system at the institutional level, perfect the exemption rules for mean-test method, and construct a priority assistance mechanism under a multidimensional poverty indicator. At the implementation level, the public sector should to promote the construction of a proactive detection mechanism for social assistance and pilot implementation of mandatory reporting for social assistance, expand the scope of dynamic monitoring and early warning for low-income families, and standardize administrative discretionary procedures. At the individual level, it is necessary to implement a social assistance integrity commitment application mechanism, promote the integration of families into society and guide social forces to participate in assistance.

Keywords: common prosperity; social assistance; needy families; policy paths

一、问题的提出

社会救助是托底民生保障、实现弱有所扶的基础性制度安排, 对推进低收入群体共同富裕具有重要作用。2020年以来, 《关于改革完善社会救助制

度的意见》《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和党的二十大报告均明确指出要“健全分层分类的社会救助体系”。分层分类改革成为我国现阶段社会救助体系建设的关键任务。在推进低收入家庭共同富裕和社会救助高质量发展背景下, 我国社会救助覆盖面偏低且持续收缩的问题亟待解决, 实现社会救助的扩围增效既是兜住兜准兜牢基本民生底线的当务

收稿日期: 2025-03-20

基金项目: 国家社科基金青年项目(24CSH127)

作者简介: 程中培(1994—), 男, 湖南茶陵人, 博士, 讲师, 研究方向为民生保障与公共政策。

之急,也是满足困难群众美好生活期待的政策抓手。

对分层分类社会救助扩围增效议题的研究,源自学界和实务界对我国近年以城乡低保项目为主的社会救助覆盖面持续收缩问题的反思,各界逐步达成推动社会救助覆盖面扩张的政策共识。自2014年以来,我国《社会救助暂行办法》确立的“8+1”社会救助体系进入规范定型阶段。这一时期以城乡低保人口为主体的社会救助对象规模出现持续下降趋势。根据民政部和国家统计局数据,从2013年到2023年,全国城乡低保人数从7 452万人减少到4 063.3万人,占总人口比例从5.45%降至2.88%,低保资金占财政总支出比例从1.16%降至0.71%。由于原有社会救助体系的专项救助、临时救助等对象认定范围与低保资格存在“福利捆绑”现象,城乡低保人数减少引发了社会救助覆盖面的收缩趋势,这严重制约了制度的兜底保障作用^[1]。

已有文献主要从经济增长和政策执行层面对上述问题进行解释,一是经济增长下的“贫困人口减少论”。此观点认为由于我国经济快速增长和脱贫攻坚战的胜利,城乡绝对贫困人口逐年减少,加上低保标准偏低对社会救助资格的潜在限制,导致社会救助对象的规模随之下降^[2]。二是自上而下的“错保人口清退论”,强调中央部门高位推动对社会救助的影响。此观点认为近年民政部门在全国推广的家庭经济状况核对平台能够有效清退财产超标的社会救助对象^[3],反腐败行动向基层深入能够防止“人情保、关系保”等低保错保现象^[4]。三是自下而上的“漏保风险增加论”,关注基层政策执行和自由裁量议题。研究发现部分地区由于基层反腐败问责风险和社会救助资源不足,城乡低保漏保比例长期偏高,地方政策执行者面临福利政策弱激励和问责压力强约束之间的低保纳保困境^[5],出现少纳入、多退出的“自保式低保执行”行动策略^[6]。

随着2020年全面建成小康社会的补短板问题和健全分层分类社会救助体系目标的提出,政府部门和学界逐渐聚焦分层分类改革议题,探讨社会救助扩围增效的具体措施^①。主要关注如下几个议题。一是社会救助的分层改革,意味着社会救助的目标对象由绝对贫困层面向相对贫困层面延伸。分层分类社会救助要推动社会救助覆盖范围从最低收入群体拓展到中低收入群体,既要夯实基本生活救

助,也要促进专项救助向低保边缘家庭和支出型贫困家庭等群体的阶梯式层级供给,把社会救助的“福利悬崖”效应化为梯度救助^[7,8]。二是社会救助的分类改革,要求进一步提高社会救助对象认定的精准度,实现社会救助项目与困难家庭需求的匹配,推动构建以“大数据+铁脚板”为特色的社会救助主动发现机制^[9]。但是实践经验也表明,主动发现机制面临对象模糊、信息滞后和基层力量薄弱等实践限制^[10],对社会救助扩围增效面临的困难家庭需求及其未纳入救助的原因有待探讨。三是从传统社会救助管理走向社会救助的整体性治理。与传统社会救助相比,分层分类改革强调社会救助制度的城乡统筹、救助标准从兜底型向发展型转变、救助管理的分工协调、救助主体的社会力量参与、救助方式的物质和服务相结合等政策意涵^[11,12]。

现有研究从制度设计和政策执行角度揭示我国城乡低保覆盖面持续下降的成因,剖析健全分层分类社会救助的政策意涵,并对新型社会救助主动发现机制展开探讨,为后续研究奠定了重要基础。已有文献聚焦宏观层面对制度体系及政策措施进行重构,但未能充分注意到社会救助对象由绝对贫困向相对贫困延伸后可能面临的扩围增效问题,尤其是缺乏围绕扩围增效的对象类型及实现路径的分析,难以提供现阶段社会救助制度从“缩面”到“扩面”的具体政策抓手。不仅如此,社会救助作为一种福利资格,具有很强的再分配和自由裁量属性,政策本身、政策对象与政策执行者之间的互动对社会救助实施结果具有决定性影响。在中国特色社会救助理论和实践研究不断推进背景下,有必要整合现有研究脉络,建构更为系统的社会救助扩围增效的分析框架及其对象研究视角,为健全分层分类社会救助体系提供理论参考和实践对策。

二、社会救助扩围增效的“制度—执行—个体”框架

社会救助的扩围增效旨在扩张社会救助制度的覆盖面,持续增强社会救助的减贫作用及其长效机制。结合现阶段我国城乡低保覆盖面收缩背景,社会救助扩围是增效的重要前提,增效是扩围的目标任务,推动社会救助制度扩面、解决社会救助“应救未救”问题的现实意义尤其突出。因而,本文的

理论分析框架以社会救助制度的覆盖面为研究对象。具体而言,社会救助制度的覆盖面是指特定时期某一国家或地区社会救助对象占全部人口的比例,它在一定程度上代表当地政府和社会对弱势群体的救助范围和保障力度,往往随经济、社会、政治和福利体制的改变而变化^[13]。从国内外研究进展来看,社会救助制度的覆盖面及其影响因素研究经历了由宏观到微观、由静态到动态的范式转向,构建研究框架有必要对该议题的相关要素进行归纳。

在宏观层面,社会救助制度的覆盖面研究重视政策设计和制度结构的作用。20世纪60年代,英国出现绝对贫困人口减少带来社会救助对象规模下降的现象后,相关研究主张提高收入贫困线来确定相对贫困标准下的救助对象,进而推动社会救助覆盖面扩张^[14]。基于欧美国家的案例和比较研究表明,不同类型的福利体制和不同时期的贫困治理目标,都可能导致福利资格设置和项目安排的差异,进而影响个体获得救助的可能性乃至社会救助项目的整体规模^[15]。

在微观层面,社会救助制度的覆盖面研究强调政策执行者、个体对象及其行动对社会救助实施结果的影响。由于社会救助政策执行过程中街头官僚拥有广泛的自由裁量权,基层行政人员对福利资源分配及资格认定事务能够发挥有力的政策再制定作用^[16]。具体而言,基层行政人员倾向于根据对象特征和互动情境采取非正式行动,其做出的社会救助审核决策容易受到个人偏好及所处组织环境的影响,而非完全遵守正式制度的规则^[17]。随着社会救助“未领取”研究的兴起,相关文献进一步注意到政策对象与社会救助实际覆盖面的关系,个体参与社会救助的收益—成本分析将直接决定其是否申领救助资格,进而影响当地社会救助领取率^[18]。

结合上述理论观点和我国社会救助实践,本研究认为推动分层分类社会救助的扩围增效可从制度、执行、个体三个层面的制度要素出发,构建分析框架(图1),具体论述如下。

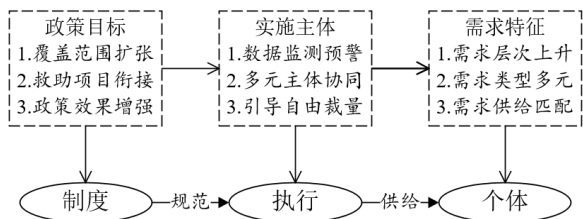


图1 社会救助扩围增效的“制度-执行-个体”框架

（一）制度层面

制度是个体行动所面临的系统性社会结构约束,社会结构通过让行动者了解相应的信念、价值和观念来塑造行动者,建构具有角色、规则和规律性的行动环境^[19]。根据理查德·斯科特对制度要素的分类,有效的制度结构及其设计可以通过规制性、规范性和文化认知性因素,提供个体在社会生活中的资源、稳定性和价值意义^[20]。从制度层面看,社会救助扩围增效旨在实现从绝对贫困到相对贫困的覆盖范围扩张、生活救助和专项救助项目衔接、社会救助对受助家庭的改善效果增强等政策目标,意味着对既有社会救助项目设置、资格标准、内容给付和动态管理等制度内容展开全方位优化。相关政府部门要通过社会救助政策制定和地方转译等形式完善分层分类社会救助的具体政策措施,营造有利于社会救助扩围增效的制度环境。

（二）执行层面

执行是理解政策目标与政策实施结果之间差距的关键环节,政策执行的内容要素一般包括政策行动者、政策特性、政策环境和资源。理论上,社会救助作为一项再分配型政策,具有政策稳定性和日常性较低,参与者之间关系和冲突程度较强,行政复杂性和理念分歧程度较高等特征,政策执行更为困难^[21]。具体到基层实践中,社会救助制度面临有限资源供给和无限福利需求之间的稀缺性,法律规则和社会规则的矛盾性,以及组织人格和个体人格的冲突性等政策执行困境。我国部分社会救助项目仍存在福利悬崖效应、再分配力度弱和地区差异明显等问题^[22],政策效果很大程度上受到制度内外多重因素的制约。结合社会救助高质量发展的系统集成和协同高效目标,社会救助扩围增效的政策执行路径应从数据监测预警、多元主体协同和引导自由裁量等层面推进,形成服务于综合救助、精准救助和温暖救助的制度格局。

（三）个体层面

国家制度与个体生活具有两种不同的实践逻辑。国家的正式制度一般呈现为简单化和清晰性的理性规则,个体的生活秩序则有着局部且模糊的合理性,制度目标的实现往往取决于个体与制度之间复杂互动的结果^[23]。困难对象是社会救助制度运作的重要参与者,个体的社会救助申领决策不仅直接

决定后续程序启动与否,困难家庭及其成员的需求保障也是社会救助制度目标实现的载体和对象。故而,具体到个体的需求满足层面,社会救助扩围增效应当实现社会救助需求保障水平的层次上升,回应多元化的社会救助需求类型(尤其是专项救助及服务项目),推动困难家庭需求和救助资源供给的精准匹配。

三、社会救助扩围增效的对象类型

结合前述,我国社会救助制度的分层改革意味着覆盖范围从最低收入人群向低收入群体的延伸,分类改革要求实现不同类型困难家庭的需求识别与社会救助制度供给的匹配,这一改革彰显了我国社会救助制度正处于从消除绝对贫困到解决相对贫困的转型升级阶段。借鉴福利治理理论对变动中的福利界定、福利递送及其实践的分类治理思路^[24],实现社会救助覆盖面扩张的施策重点是厘清扩围增效的对象类型,尤其是展开困难家庭需求及其未纳入社会救助原因的特征研判。

借鉴国外研究提出社会救助未领取的“个体—管理—制度—社会”的原因归类^[25]、国内研究对低保缩减的“情境—结构—执行”因素的探讨^[26]和低收入人口类型的划分^[27],基于我国社会救助以“申请—受理—审核—公示—确认待遇”为主要环节的制度过程,结合我国低保家庭漏保原因的类型特征^[28],本研究提出我国社会救助扩围增效的四种对象类型(图2)。该框架根据相关困难家庭的需求特征,针对相关家庭在个体、执行和制度层面纳入社会救助的主要制约因素,展开现阶段社会救助扩围增效对象的类型学分析。

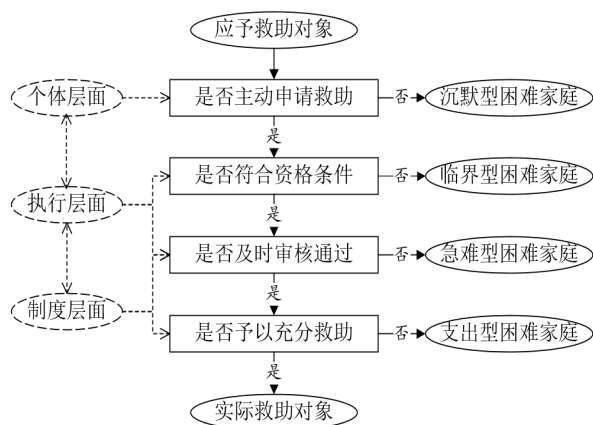


图2 社会救助扩围增效的对象类型

(一) 沉默型困难家庭

沉默型困难家庭是指应予救助但未主动提出救助申请的低收入家庭。无论是发达国家抑或是发展中国家的社会救助项目,都存在一定比例的救助对象未申请现象。国外研究发现,15个欧洲国家社会救助项目的未申请率从21%到88%不等^[29]。国内案例表明,城乡低保政策执行过程中存在受助对象主动放弃申请和被动未申请导致的低保漏保问题^[28]。沉默型困难家庭未能申请社会救助项目的主要原因如下。第一,社会救助信息不对称,尤其是相关家庭对教育、医疗和住房等专项救助相关政策缺乏了解。第二,福利污名感知较强,部分困难家庭由于个体尊严意识较高、隐私观念较强,难以接受相关政策规定的入户调查和信息公示等程序,而倾向于不主动申请社会救助。第三,生活自理自主能力缺乏,表现为老、幼、病、残等弱势个体难以独立自主申请社会救助。针对沉默型困难家庭纳入社会救助的问题,相关政策措施主要是从个体层面强化潜在受助对象的主体性和信息知晓度,降低社会救助过程中以程序成本、心理成本和学习成本为代表的行政负担,强化社会救助对困难群体的增权、赋能和家庭抗逆力培育等作用。

(二) 临界型困难家庭

临界型困难家庭是指家庭人均收入状况总体处于低收入标准以下的边缘区间、但家庭其他经济状况(如消费、财产等)超出社会救助资格限制性条件的基本生活困难家庭,这类对象可能因家庭收入来源不稳定、家庭个别成员的财产或消费状况略高于社会救助资格条件导致其未能获得社会救助待遇。学理上,社会救助制度对象范围的临界问题表现为范围标准、资格条件及其中的内部冲突。部分财产、消费等资格条件与收入贫困对象很难完全重合,导致贫困群体与受助资格群体存在偏离,即所谓的“目标指示器”难题,具体表现为:现实生活中存在不完全符合相关资格条件的贫困家庭,也存在符合相关资格条件的非贫困家庭^[30]。实践中,不少地区的民政部门倾向于采取可见的银行存款、车辆资产、消费行为甚至虚拟劳动收入等资格条件识别家庭经济状况^[31],相关资格条件限制严苛或执行过紧,都可能导致临界型困难家庭未能通过基层经办机构的社会救助审核。临界型困难家庭的社会

救助审核问题难以在制度设计层面彻底解决,而要通过制度执行层面合法合理合情的自由裁量将这类家庭纳入社会救助实际范围,尤其是要发挥基层组织及其行政人员在政策执行过程中的自主权,实现对临界型困难家庭的精准识别和综合救助。

(三) 急难型困难家庭

急难型困难家庭是指由于家庭成员遭遇意外事件、突发重大疾病及其他特殊困难等原因,导致基本生活出现严重困难、需要立即采取救助措施的低收入家庭。一旦出现社会救助未及时提供的情形,这类家庭容易陷入严重困境,甚至可能引发冲击社会道德底线的困难家庭悲剧性事件^[32]。而且,个体陷入生活困境后提出社会救助申请具有滞后性,有关部门启动社会救助的审核确认程序也需要一定的时间成本^[33]。因此,急难型困难家庭对社会救助资源输送的时效性需求更为迫切,分层分类社会救助改革要兼顾“先予救助”和“避免错救”的双重目标,运用数字化、多元化和服务导向的社会救助信息核对技术,缩短社会救助办理时限,实现对急难型困难家庭的及时保障。

(四) 支出型困难家庭

支出型困难家庭是指家庭成员因疾病、就学、其他突发困难而产生较大的持续性家庭支出负担,上述刚性支出负担对该类符合社会救助标准的低收入家庭其他基本需要的支出项目容易形成挤压,导致该类家庭被纳入社会救助后仍处于基本需要未得到充分满足的困境。学理上,家庭是否遭遇风险事件,风险是否导致其基本生活发生严重困难被视为支出型困难家庭的识别标准,支出型贫困及其治理问题随着现代风险社会到来日益凸显。社会救助作为公共财政资源的有限性和作为福利行政的国家辅助性,意味着国家向支出型困难家庭的救助资源供给存在“封顶”标准,以此避免形成社会救助资金的“无底洞”而影响财政提供临时救助的保障力度。《2023年民政事业发展统计公报》数据显示,当年全国临时救助741.1万人次,支出临时救助资金105.7亿元,临时救助平均水平仅为1 426.6元/人次。不仅如此,现有临时救助项目、教育和医疗方面的专项救助项目均存在不同程度的救助范围狭窄、救助水平偏低和未能充分扩展到流动人口群体等问题,进一步提高对支出型困难家庭的保障力

度将成为分层分类社会救助的重要发力点。

四、推动社会救助扩围增效的政策路径

在分层分类改革背景下,健全面向低收入家庭的社会救助体系、解决社会救助“应救未救”问题是促进新时期社会救助高质量发展的制度任务,进一步推动社会救助覆盖面扩张并更好地增强制度兜底保障效果势在必行。基于前文的分析框架和对象类型研究,立足分层分类改革重点,推动我国社会救助扩围增效的政策路径可从以下方面展开。

(一) 坚持系统思维,构建满足困难家庭美好生活需要的社会救助制度

坚持社会救助改革的系统思维,以不断满足包括相对贫困群体在内的困难家庭美好生活需要为保障目标,形成社会救助对象分层分类的基本原则、核心标准和主要程序等制度规范。政府部门要更加积极地推动分层分类社会救助的制度覆盖面扩张,更为明确地划定分层分类社会救助对象范围。构建涵盖最低需要、基本需要和特殊需要的社会救助指标体系,制定最低收入家庭、低收入家庭、突发困难家庭等社会救助对象的分层标准及识别规范,完善最低生活保障、专项救助、临时救助项目的分类标准,强化制度间的衔接,着力破解社会救助制度安排中的福利悬崖效应、城乡差距和流动人口纳入救助等制度难题。具体做法包括以下几点。

一是建立健全低收入标准及其测定方法。从社会救助制度巩固脱贫攻坚成果、托底低收入家庭共同富裕的转型升级目标来看,各地实践以低保标准1.5倍构建的低收入认定标准,仍存在保障水平偏低和救助范围过窄的问题^[34]。与OECD国家以居民收入中位数50%标准来确定社会救助对象范围相比,2023年我国城乡低保平均保障标准分别仅相当于全国居民人均可支配收入的24%和19%左右。建议以省级行政区域为单位,依据较高水平的发展型社会救助理念,选取居民收入中位数的30%~50%作为当地社会救助标准的测定依据。在收入比例法基础上,构建起城乡统一、动态调整的低收入标准,作为各类社会救助对象的认定门槛。

二是完善困难家庭经济状况认定的财产豁免规则。由于现有社会救助项目的财产和消费限制性资格条件普遍存在过紧或过窄现象,难以囊括相关

家庭的财产和消费的例外情形,一些地区尝试对新增就业人员、因病因残人员、在校学生、失能人员等困难家庭基本生活所需的财产或收入,在确认救助资格时予以豁免。具体而言,在财产认定时,对残疾人代步车、维持家庭生计或医疗所需的机动车和存款予以豁免;在收入认定中,对新增就业或有照料需求的家庭实际收入予以扣减,对长期脱离家庭生活且子女未承担赡养责任的老年人家庭不再计算赡养费收入等。同时,由于相对贫困具有的脆弱性和动态性特征,民政部门对已纳入社会救助的低收入家庭实施退出机制时,要依据不同类别的社会救助项目标准,视其家庭实际情况给予一定期限(如3~12个月)的社会救助渐退期,从而实现巩固脱贫、防止返贫和避免社会救助覆盖面快速下降等政策目标。建议从中央部门层面加强制度设计,以困难家庭的基本生活需要为导向、结合各地实践经验,规范低收入家庭财产、收入、消费行为等经济状况认定的基本原则,进一步完善豁免区间、核查程序和渐退期等政策细则的可操作性。

三是构建多维困难指标体系下的优先救助机制。借鉴可行能力理论的多维贫困指标体系^[35],从收入、医疗、教育、住房和照料等基本生活需要的维度构建面向低收入家庭的多维困难指标体系,展开困难家庭的类型识别并提供多元化帮扶方案。分层分类改革提出了增强社会救助及时性、有效性的重要任务,要求有关救助项目更好地发挥“救急难”功能,促进社会救助体系从单一的“保生存”目标向更加综合的“保基本、防风险、促发展”目标转变。可采取“灾难性医疗支出”“脆弱性”“家庭抗逆力”等国内外相关政策指标的设计思路,在允许低保边缘家庭重病、重残人员纳入“单人保”等政策规定的基础上,构建以慢性病、教育、住房为主的刚性支出指标和以单亲、心理健康、家人照料为主的家庭负担指标,对具备上述困难情形的家庭允许按照“三级联审”“绿色通道”甚至“一事一议”等方式优先纳入相应社会救助项目,进而构筑温暖救助的制度保障。

(二)贯彻问题导向,克服低收入群体纳入社会救助的政策执行阻碍

贯彻社会救助改革的问题导向,以克服现有低收入群体纳入社会救助的各项管理阻碍为重点,持

续改善政策执行效果,不断促进分层分类社会救助的基层经办管理迈向更高水平。要大力推动分层分类社会救助的扩围增效目标落地,解决相对贫困标准下不同类型困难家庭与社会救助项目的精准匹配难题,相关对策包括以下几点。

一是推进主动发现机制建设。主动发现机制是社会救助实现由“人找政策”到“政策找人”的关键。在我国建立健全分层分类社会救助体系下,构建主动发现机制对解决困难群体中的“沉默少数”“漏保”和“应救未救”等问题具有重要作用。要推广国内社会救助综合改革试点地区的社区社会救助顾问、社会救助联合体等政策经验,强化乡镇一级社会工作服务站的社会救助能力建设,夯实社会救助主动发现的组织基础。建议县级及以下行政区域的党委政府要把困难家庭走访摸排纳入年度工作日程,定期开展由民政部门牵头、相关部门协助、基层群众自治组织和其他社会组织共同参与的社区困难家庭走访摸排行动,实施党政机关、事业单位和国企等体制内机构在职人员与相关社区(村)社会救助对象的常态化结对帮扶机制。要试点探索并开展基层社会救助的强制报告制度,强化社区网格化管理工作中的社会救助对象排查功能,贯通社会救助资源向社区下沉的“最后一公里”。

二是扩大动态监测预警范围。在巩固脱贫攻坚成果和低收入家庭认定工作不断推进的政策背景下,2024年中央一号文件提出“加快推动防止返贫监测和低收入人口动态监测信息平台互联互通,加强跨部门信息整合共享”。在低收入家庭相关信息平台“两库合一”的基础上^[36],开发相关数据库对困难家庭的类型识别、程度研判和原因分析的数据管理功能,强化数据整合和数字复合治理功能,适应基层社会救助场域的复杂性^[37]。而且,要发挥信息监测和综合预警作用,推动社会救助监测对象向中低收入群体范围延伸,提升社会救助风险防范效能。同时,要加强社会救助动态监测信息平台的可及性和有效性,通过信息平台的数据汇集、研判和传递,避免困难家庭面临的数字鸿沟和信息排斥问题。民政部门对突发困难、重大困难和信息长时间未更新的对象家庭要快速转介给相关责任部门予以核实,将困难情况复杂、社区争议较大的对象家庭纳入社会救助信息反馈闭环,及时提请上级管理

部门或召开社会救助联席会议予以审核,完善动态监测预警过程中的人工审核、信息申诉和沟通互动等渠道。

三是规范基层自由裁量程序。在分层分类社会救助改革过程中,要充分认识到现有的收入、财产、消费行为等识别指标存在的制度适用局限。要规范社会救助政策执行的自由裁量机制,设计并试点实施社会救助的自由裁量行政操作规程。要允许各地政府部门按照“因地制宜”“因时制宜”原则制定低收入家庭认定范围的地方性政策指导方案,采取“一县(市)一策”方式设置社会救助资格标准的弹性适用区间,把“最有利于困难家庭当事人”的自由裁量原则贯彻到社会救助审核确认程序中,促进基层行政人员在政策范围内合法合理合情地行使自主权。

(三) 形成内生动力, 激发困难群众主体性和社会力量参与

全面贯彻以人民为中心的发展思想,激发社会救助体系中困难群众的主体性,推动被动、消极的维持型救助观念向主动、积极的发展型救助理念转变,增强社会救助对象的自信自强,鼓励社会力量参与和慈善帮扶协同,进一步建设“社会大救助”格局。统筹以精准救助、高效救助、温暖救助、智慧救助为核心的社会救助制度改革目标,着力增强低收入家庭的社会价值感、信任感、参与感和获得感等主观感知,促进困难群众在风险预防、及时求助、诚信救助和自力更生等方面形成脱贫脱困内生动力。具体措施包括以下几点。

一是实施诚信承诺申领机制。社会救助诚信机制能够有效解决政策执行过程中的信息不对称问题,节约制度运行的管理成本,进而缩短社会救助经办流程和行政效率。在彰显社会救助制度的公信力和合法性的同时,实施诚信承诺申领机制有助于引导社会救助对象诚实守信的良好行为风尚,鼓励困难家庭遵守社会主流价值观,提高受助对象的社会信誉与公共形象。要健全社会救助的诚信承诺申领机制,推动该制度实施较好的地区实施“先承诺、快救助、后核实”的审核确认流程,完善社会救助的诚信守信激励、失信分级评价、社区诚信文化和社会诚信互助等相关配套措施。

二是促进困难家庭社会融入。民政部门要预防

弱势群体可能面临的社会排斥问题,采取社区建设、结对帮扶和社会工作介入等多元方式,增进困难家庭的社会资本。开展社会救助的社会奖励机制,对积极提供各类社会救助有效线索、捐赠社会救助经费物资、参与社会救助志愿服务的企业、社会组织和公民个人要予以物质奖励或精神褒奖。数字技术能够有效提高社会救助程序效率,但数字化的“创造性破坏”效应也会加剧弱势群体遭遇数字排斥问题^[38],增加个体申领社会救助的信息和程序障碍。借鉴国外数字化福利国家的制度经验,尝试提供多元的数字化社会救助申领渠道,开发线上社会救助自动化初审功能便于困难群众快速预测自身社会救助资格和政策待遇,提高社会救助信息化管理程序的简明性和灵活性,尊重受助对象主体性,强化社会救助服务导向,持续完善数字化审批经办流程。

三是引导社会力量参与。进一步整合社会救助的相关主体力量,巩固“社会救助+慈善帮扶”协同的综合救助格局。建立政府救助、慈善救助和志愿服务的衔接机制,大力支持志愿服务组织、社会爱心人士开展慈善帮扶活动,发挥相关社会主体贴近困难群体、沟通能力强和灵活度高的优势。优化社会力量参与社会救助的税收优惠、费用减免等政策,加强对慈善组织和网络募捐信息平台的监管,理顺政府部门与社会组织、专业社会工作机构、慈善基金会等的协同关系,充分发挥社会工作专业队伍优势,提升服务类社会救助项目效果。

注释:

- ① 除前述政策文件之外,中央部门层面聚焦分层分类社会救助改革及扩围增效的文件还有《民政部 财政部关于进一步做好困难群众基本生活保障工作的通知》(民发〔2020〕69号)、《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》(国办发〔2023〕39号)、《刚性支出困难家庭认定办法》(民发〔2024〕57号)、《民政部办公厅关于加强低收入人口认定和动态监测工作的通知》(民办函〔2024〕31号)等。

参考文献:

- [1] 关信平. “十四五”时期我国社会救助制度改革的目标与任务[J]. 行政管理改革, 2021(4): 23-31.
- [2] 姚建平. 我国社会救助标准体系建设研究——以最低生活保障制度为中心的分析[J]. 社会科学辑刊, 2021(2): 81-87.

- [3] 王军辉, 揭梦吟, 何青. 数字治理与现金转移支付瞄准效率[J]. 经济研究, 2024(4): 153-172.
- [4] 岳经纶, 胡项连. 低保政策执行中的“标提量减”: 基于反腐败力度视角的解释[J]. 中国行政管理, 2018(8): 70-75.
- [5] 王强. 福利供给视角下地方政府的低保纳保逻辑——基于A省低保“标提围扩量减”治理困境的分析[J]. 公共管理学报, 2025(2): 88-100.
- [6] 李棉管. 自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践[J]. 社会学研究, 2019(6): 188-212.
- [7] 林闽钢. 分层分类社会救助体系的发展现状和健全思路[J]. 行政管理改革, 2023(1): 4-11.
- [8] 关信平. 分层分类框架下我国社会救助制度增能转型: 理论思考与改革措施[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2025(2): 1-9.
- [9] 李春根, 王悦. 以社会救助的高质量发展扎实推进共同富裕[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2023(4): 5-14.
- [10] 赵方杜, 彭烨玲. 模糊性社会政策的双轨执行与运作逻辑——以上海“政策找人”为分析中心[J]. 江海学刊, 2023(2): 127-136.
- [11] 韩克庆, 郑林如, 秦嘉. 健全分类分层的社会救助体系问题研究[J]. 学术研究, 2022(10): 90-100.
- [12] 张浩森, 谭洪. 分层分类社会救助体系: 核心概念、国际经验与中国路径[J]. 社会科学, 2023(10): 162-172.
- [13] SHLAKMAN V. The safety-net function in public assistance: A cross-national exploration[J]. Social service review, 1972, 46(2): 193-212.
- [14] GAZELEY I, RVFRANCOS H G, NEWELL A, et al. The poor and the poorest, 50 years on: Evidence from British household expenditure surveys of the 1950s and 1960s[J]. Journal of the royal statistical society: Series A, 2017, 180(2): 455-474.
- [15] NATILI M. Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe[J]. Journal of international and comparative social policy, 2020, 36(1): 57-75.
- [16] TITMUSS R M. Welfare “rights”, law and discretion[J]. Political quarterly, 1971, 42(2): 113-132.
- [17] KEISER L R. State bureaucratic discretion and the administration of social welfare programs: The case of social security disability[J]. Journal of public administration research and theory, 1999, 9(1): 87-106.
- [18] BENNETT F. Take-up of social security benefits: Past, present and future?[J]. Journal of poverty and social justice, 2024, 32(1): 2-25.
- [19] 马克·里斯乔德. 当代社会科学哲学导论[M]. 殷杰, 郭亚茹, 申晓旭, 译. 北京: 科学出版社, 2018: 130.
- [20] 理查德·斯科特. 制度与组织: 思想观念、利益偏好与身份认同[M]. 姚伟, 王黎芳, 译. 北京: 中国人民大出版社, 2020: 58-67.
- [21] 吴锡泓, 金荣桦. 政策学的主要理论[M]. 金东日, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2005: 409-411.
- [22] 王强. 共同富裕进程中低保标准的区域差异、空间格局及区域均衡化评估[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2025(2): 19-27.
- [23] 肖瑛. 从“国家与社会”到“制度与生活”: 中国社会变迁研究的视角转换[J]. 中国社会科学, 2014(9): 88-104.
- [24] 韩央迪. 从福利多元主义到福利治理: 福利改革的路径演化[J]. 国外社会科学, 2012(2): 42-49.
- [25] 王美桃. 典型国家最低生活保障制度测算经验及其对我国的启示[J]. 社会保障研究, 2021(2): 92-102.
- [26] 李鹏, 张奇林. 我国低保规模持续缩减的生成逻辑与治理路径: 基于“情境—结构—执行”分析框架[J]. 兰州学刊, 2023(3): 64-76.
- [27] 左停, 赵永丽. 增强劳动技能与改善劳动条件: 农村低收入人口增收路径分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2024(2): 1-11.
- [28] 王强, 程中培. 最低生活保障制度的漏保问题及其治理——基于N省社会救助核查案例的分析[J]. 中国行政管理, 2022(11): 81-88.
- [29] FUCHS M, GASIOR K, PREMROV T. Falling through the social safety net? Analyzing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria[J]. Social policy & administration, 2020, 54(1): 1-17.
- [30] 尼古拉斯·巴尔. 福利国家经济学[M]. 郑秉文, 穆怀中, 译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003: 252.
- [31] 岳经纶, 周到洋. 共同富裕战略目标下社会救助高质量发展需处理好若干对关系[J]. 社会政策研究, 2025(2): 27-40.
- [32] 徐太军. 精准扶贫视域下农村低保应保未保问题探析——以“杨改兰事件”为视角[J]. 华北电力大学学报(社会科学版), 2018(5): 66-74.
- [33] 程中培. 国外社会救助“未领取”研究进展与启示[J]. 社会保障研究, 2021(6): 102-110.
- [34] 姚建平. 分层分类视角下社会救助标准体系结构及问题研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2025(2): 10-18.
- [35] 仲超, 林闽钢. 中国相对贫困家庭的多维剥夺及其影响因素研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020(4): 112-120.
- [36] 霍萱. 以“并库”为突破口: 两项政策衔接并轨的路径选择与政策集成[J]. 社会保障评论, 2024(5): 103-114.
- [37] 胡雯, 芮国强. 面向复杂性的复合治理: 数字乡村韧性建构的可能路径[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2023(5): 64-73.
- [38] 杨立雄. 数字化转型与“创造性破坏”: 社会保障数字治理研究[J]. 社会保障评论, 2023(5): 3-23.

责任编辑: 黄燕妮