



【社会保障研究】

新时代社会救助理念目标、制度体系与运行机制

张浩淼¹, 仲超²

(1. 四川大学公共管理学院, 四川成都 610064; 2. 南京大学政府管理学院, 江苏南京 210023)

摘要: 宏观经济社会环境和反贫困形势的变化使得我国社会救助需要进行全方位的改革和调整, 才能顺应新时代的需要, 并满足人民群众对美好生活的向往。新时代社会救助应坚持弱有所扶的基本发展方向, 采取积极的、发展型的救助理念, 确立兜底保障与融入发展相结合的制度目标。同时, 整个社会救助制度体系需要进一步完善和升级, 在破除“救助叠加”现象的基础上, 形成兜底保障合力与融入发展合力, 并加强与扶贫开发的衔接。此外, 还需要对社会救助的运行机制进行优化和创新, 强化部门协调和资源统筹机制, 完善对象认定和信息核对机制, 优化服务递送和质量监督机制, 以确保先进的理念目标与合理的制度设计得到高效的贯彻落实。

关键词: 社会救助; 弱有所扶; 理念目标; 制度体系; 运行机制

中图分类号: C913.7 文献标识码: A DOI: 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2020-04-010

一、引言

社会救助是社会保障体系中居于基础地位的子系统, 是免除国民生存危机、维护社会底线公正的治理机制^[1]。在不同的历史时期, 由于经济社会发展水平和国民面临的社会风险不同, 社会救助的目标和任务也不尽相同。当前, 我国社会面临的宏观环境和反贫困形势正在发生重大变化, 社会救助也需要做出相应的适应性改革。

党的十九大明确了中国特色社会主义已经进入新时代, 社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的转变反映的是经济社会背景的深刻转变, 揭示的是人民美好生活需要的持续升华。我国经济发展目前已进入新常态, 与经济新常态相对应, 劳动力市场和就业领域也发生着深刻的变革, 劳动力市场需求增长速度放缓, 大多数就业岗位对知识、技能以及创新能力的要求增加, 就业性质更加多元化, 就业方式更加灵活化和弹性化, 这一系列转变将带来社会风险的转变。一方面, 在职劳动者尤其是低端劳动者的就业稳定性将遭受较大的冲击, 从而面临更大的失业风险和贫困风险; 另一方面, 社会救助对象就业和再就业的难度将进一步加大, 导致其陷

收稿日期: 2019-07-11

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(17BSH062); 四川大学青年杰出人才培养项目(SKSYL201808); 国家社科基金重大研究专项“社会主义核心价值观融入社会救助立法研究”(19VH103)

作者简介: 张浩淼, 女, 辽宁沈阳人, 四川大学公共管理学院教授, 博士生导师, 从事社会保障、社会政策研究。

入长期贫困和贫困代际传递的风险增加。在反贫困领域,脱贫攻坚战已经进入决胜阶段。作为脱贫攻坚的兜底性制度安排,社会救助长期采用绝对贫困标准,这在经济发展水平和人民生活水平均不高的情况下具有合理性,能够协调经济发展与民生改善的关系。然而,随着国民经济的持续发展和人民生活水平的普遍提高,处于极端贫困状况、无法依靠个人和家庭维持最基本生存的人口已经大幅度减少^[2]。在2020年完成脱贫攻坚任务后,我国城乡社会将主要面临相对贫困问题。

宏观经济社会环境和反贫困形势的变化对社会救助构成了严峻的挑战,同时也带来了新的发展机遇。新时代社会救助在救助目标、救助方式、服务递送等诸多层面都将呈现出复杂化和多元化的特征。新经济、新业态的大量涌现以及农村扶贫开发的全面胜利很可能导致城市贫困规模有所扩大,且主要以相对贫困和多维贫困的形式出现。与之对应,贫困群体的核心需求也将由吃、穿、住等生存底线需求向就业、教育、社会参与等发展型需求转变。在此背景下,社会救助需要提升目标定位,除了提供兜底保障,还应帮助受助者融入发展,促使其最终彻底摆脱贫困。同时,救助方式也需要从现金救助、物质救助向服务救助扩展,在为受助者提供基本收入和物质保障的基础上,还应为其提供护理、托幼、就业、心理咨询等服务支持。此外,随着救助方式的扩展和转变,救助递送方式也需要进行相应的调整,尤其是服务救助需要市场和社会力量广泛参与。党的十九大报告明确提出要实现“弱有所扶”,这赋予了社会救助新的使命。新时代社会救助应在理念目标、制度体系和运行机制方面进行全方位的改革和调整,以顺应时代发展的需要,满足人民群众对美好生活的向往。

二、新时代社会救助理念目标的确定与选择

理念目标制约甚至决定着—项制度的发展方向和客观效果。当前,我国社会救助理念略显消极,目标定位较低,无法充分发挥贫困治理功能。新时代社会救助应采取积极的、发展型的救助理念,并在其指导下确立兜底保障与融入发展相结合的救助目标。

(一) 采取积极的、发展型的救助理念

对于什么是贫困、谁是贫困者以及如何测量贫困等问题的理解,会影响甚至决定应对贫困的政策措施。作为最直接的反贫困制度安排,社会救助无疑具有特定的价值理念。长期以来,我国社会救助侧重满足绝对贫困群体的物质需求,提供低水平的物质帮扶,强调保障生存和事后补救。这种较为消极的救助理念忽视了困难群体的发展型和参与型需求,难以防范贫困风险,受助群体面临着可行能力被剥夺和机会缺失的风险^[3],易“沉淀”于救助体系之中,这导致我国社会救助的贫困治理功能始终未能得到充分发挥。

综观西方发达国家社会救助的价值理念,可以发现主要包括团结和平均主义、个人独立与责任、互惠与机会平等三类。这三类价值理念均具有积极和发展的属性,强调对受助者的体面保障和个人自立脱贫。在不同价值理念的作用下,西方国家形成了权利范式、工作福利范式和“激活”范式三类不同的社会救助制度范式,在政策问题、政策目标和政策工具层面均有所差别(表1,101页)。近期,许多西方国家倾向采取“激活”范式,即通过社会救助改革来“激活”受助者,在保障基本生活水平的同时帮助其提高就业能力。

在新时代背景下,我国迫切需要重塑社会救助理念,摒弃过去较为消极的、补救式的救助理念,代之以积极的、发展型的救助理念,从而使受助者能够适度共享经济社会发展成果,满足其对美好生活的向往,同时帮助受助者积累人力资本与社会资本,发挥自身积极预防、应对贫困的主观能动性,使其能够获得充足的机会通过就业来实现自我脱贫。我国可对目前在西方国家占据主导地位的社会救助“激活”范式加以适当借鉴,追求社会救助领域个人权利与责任的平衡。受助者有通过社会救助获得基本生活保障以缓解生活困难的权利,但同时也应积极接受旨在帮助其提升能力和提供机会的救助帮扶措施,以

承担相应的公民责任,通过能力提升和工作自救来实现脱贫并融入社会,而不是被动消极地依靠政府救助生活。积极的、发展型的救助理念的引入和确立,重在强调为实现社会公平提供基础和平台,在为受助者提供基本生活保障的基础上增强其可行能力,以使其融入社会并保证经济社会的协调发展,这无疑是实现社会公平的最基础内容,也是实现弱有所扶的最根本举措。

表1 西方国家社会救助的制度范式

范式的维度	权利范式	工作福利范式	激活范式
政策价值理念、意识形态根源	团结与平均主义	个人独立与责任	互惠与机会平等
价值理念	社会民主思想	带有新自由主义的保守主义	“第三条道路”
意识形态根源	强调社会权利	强调个人责任	强调权利和责任的平衡
权利与责任的平衡			
政策问题	经济危机、贫困和不平等	福利依赖	工作动机不足和缺乏人力资本
政策目标	通过保障体面生活水平和去商品化来减少贫困	改善受助者的工作伦理、态度和自尊	增加经济活动率,改善受助者就业能力,通过就业使受助者摆脱贫困
政策工具	高	低	适度
救助水平	无条件现金转移支付	基于工作要求的有条件现金转移支付(包括工作福利)和控制措施	无条件现金转移支付,有条件收入补充和激活措施(如培训、求职援助)
首选政策工具			

资料来源: DAIGNEAULT P. M. Three Paradigms of Social Assistance [J]. Sage Open 2014, 4(4): 1-6.

(二) 确立兜底保障与融入发展相结合的救助目标

我国社会救助一直遵循生存保障的目标定位,旨在通过低水平的物质帮扶来满足绝对贫困者维持生存的需求。在这一目标定位下,社会救助标准长期维持在较低水平,且增长缓慢。以最核心的低保制度为例,2016年我国各省城市低保标准的平均工资替代率平均仅为9%,消费支出替代率平均为26%^①。低保标准的长期偏低和增长滞后,导致近些年符合低保资格的人口数量逐渐下降,2013到2018年,城市低保对象从2 064.2万人减少到1 008.0万人,减少幅度为51.2%,农村的低保对象从5 388.0万人减少到3 519.7万人,减少幅度为34.7%^②。长此以往,社会救助的兜底保障功能将被弱化。同时,我国社会救助主要采用现金救助方式,服务救助较为匮乏,进而导致老年人、残疾人、儿童等弱势群体日益强烈的兜底性服务需求无法得到满足。此外,我国社会救助长期对融入发展功能重视不足。生存保障的救助目标为缓解贫困发挥了极为重要的作用,但难以满足社会救助对象的教育需求和就业需求,并加剧了贫困固化和贫困代际传递趋势。在现行目标定位下,我国社会救助难以充分发挥融入发展功能,也难以帮助受助者摆脱贫困。

从国际视野看,自20世纪90年代始,关于在社会救助制度体系中注入发展元素的讨论就已成为国外学术界的焦点。例如,安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)基于“第三条道路”的立场提出了“积极福利”“社会投资国家”“无责任即无权利”等概念和原则,主张以“积极福利”政策代替传统福利政策,投

① 根据民政部《2016年四季度低保标准》《中国统计年鉴2017》数据计算得出。

② 根据社会服务发展统计公报(2013—2017)、民政统计季报(2018年四季度)数据计算得出。

资人力资本,促进人的发展和自我实现;迈克尔·谢若登(Michael Sherraden)在对以收入为基础的福利政策进行反思与批判的基础上提出了以资产为基础的福利政策,主张政府帮助贫困者建立个人发展账户、进行积累资产,从根本上解决贫困问题;阿马蒂亚·森(Amartya Sen)提出了贫困的权利与剥夺论,认为贫困并非仅仅源于收入不足,还源于权利的剥夺,是个人环境和社会限制所造成的权利丧失所导致的,从而主张赋予个人更普遍的权利和自由,提升可行能力,实现社会融入与个人发展;阿曼多·巴里登斯(Armando Barrientos)认为,社会正义是社会救助的道德基础,有助于消除社会排斥,实现社会融入,但发展中国家的社会救助长期侧重于缓解和消除绝对贫困,对融入发展重视不足,因此,未来发展中国家的社会救助应提高包容性,增进弱势群体的社会权利,帮助其融入发展^[4]。由此可见,新时代社会救助目标向兜底保障与融入发展相结合的方向提升,既是本土实践所趋,又是国际潮流所向。

新时代背景下,我国社会救助应基于积极的、发展型的救助理念,确立兜底保障与融入发展相结合的救助目标。兜底保障是全面建成小康社会的底线制度安排,是坚决打赢脱贫攻坚战的最后手段以及解决深度贫困问题的必须举措^[5]。融入发展是现代社会救助的核心功能,承担着预防贫困和促进受助者摆脱贫困的重任^[6]。一方面,新时代社会救助的目标应当由生存保障向兜底保障提升。兜底是要兜住民生的底线,而民生的底线是一个动态标准,应当随着经济发展水平以及人民群众收入和生活水平的提高而不断提高。面对新时代我国民生底线的大幅提升,社会救助要扩大保障范围,提高保障标准,通过现金救助与兜底性服务救助相结合的方式维持受助者的基本生活水平,切实发挥兜住民生底线的作用。另一方面,新时代社会救助应增加融入发展的制度目标。融入发展应主要面向处于学龄阶段的贫困家庭子女和完全或部分具备劳动能力的成年贫困人口,采用“造血”方式,以服务救助为主,现金救助为辅,赋予受助者自立自强的能力,帮助其逐步脱离贫困,提高生活水平。

三、新时代社会救助制度体系的完善与升级

理念与目标的落实必然依赖于完善、合理的制度体系。新时代我国积极、发展型救助理念的树立以及兜底保障与融入发展相结合救助目标的确立,要求整个社会救助制度体系进一步完善和升级。我国现行社会救助体系项目众多,包括特困人员供养和最低生活保障两项生活救助以及住房救助、医疗救助、临时救助、受灾人员救助、教育救助和就业救助六项专项救助。不同救助项目的性质和功能均不尽相同。从救助目标看,最低生活保障、特困人员供养、住房救助、医疗救助、临时救助、受灾人员救助等项目旨在为受助者提供兜底保障;教育救助、就业救助等项目则旨在促进受助者融入发展。从救助内容看,最低生活保障和特困人员供养是提供基本生活救助的常规性项目,负责解决基本生活需求;住房救助、医疗救助等专项救助则是根据致贫原因和实际需求而设置的差异化的、非常规性的项目,负责解决各种特殊需求。从救助方式看,最低生活保障、特困人员供养(分散)、住房救助、医疗救助、临时救助、受灾人员救助等项目主要采用现金救助,特困人员供养(集中)、就业救助等项目则主要采用服务救助。性质和功能的差异使得我国社会救助体系还需进一步整合与完善,在破除“救助叠加”现象的基础上,形成兜底保障合力与融入发展合力,并加强与扶贫开发的衔接。

(一) 破除低保与专项救助的叠加现象

我国社会救助体系项目众多,救助叠加现象非常普遍。有学者根据民政部2013年全国城乡困难家庭社会政策支持系统的调查数据测算发现,将近90%的城镇低保对象在享受低保待遇的同时还享受多项专项救助^[7]。这表明,大多数低保对象在领取低保金的基础上还可以享受较多的其他救助,由此直接导致了社会救助的“悬崖效应”,使得低保对象的收入水平远远高于低保边缘群体。低保制度“含金量”不断提高,不仅造成低保对象不愿意退出,也使得低保边缘群体希望获得“低保身份”以享受各种专项救助,长此以往,势必影响我国社会救助体系的公平性和实施效率^{[8] (P285)}。社会救助项目叠加以及

“悬崖效应”的产生既有制度设计的缺陷,又有制度执行的不规范。医疗、教育等专项救助均将低保家庭列为首要救助对象,在此基础上兼顾其他低收入家庭,而在实施过程中,为降低成本和便于操作,许多地区通常将医疗、住房、教育等专项救助与低保直接挂钩。

避免社会救助产生“悬崖效应”重在破除专项救助与低保的叠加。在这方面,韩国社会救助的最新改革能够为我国提供一定的启示。韩国于1999年建立了国民基础生活保障制度,并将医疗、住房、教育、妇产、丧葬等专项救助叠加在基础生活保障制度之上,从而导致国民基础生活保障对象与未进入国民基础生活保障的低收入群体在享受社会救助方面存在巨大的落差。对此,韩国于2015年对国民基础生活保障制度进行改革,将基础生活保障、医疗救助、教育救助和住房救助等项目分开运行,基础生活保障主要面向绝对贫困群体,医疗、教育、住房等专项救助则面向有实际需求的绝对和相对贫困群体,以消除由救助叠加引发的“悬崖效应”。在我国社会救助体系中,低保和各专项救助性质不同、功能各异,理应分开运行,形成梯度救助格局。同时,应推进社会救助的顶层设计和统一管理,注重整体规划,明确低保和各专项救助的性质、目标对象、救助标准、救助方式、管理主体和经办方式,以实现社会救助各项制度各司其职、相互衔接和协调发展。

(二) 完善保障与发展相结合的制度体系

当前,我国已经基本确立了政府救助和社会力量参与相结合的“8+1”社会救助体系,在保障贫困与弱势群体生活方面发挥了重要作用。为了践行积极的、发展型的救助理念,实现兜底保障与融入发展相结合的救助目标,新时代社会救助需要进一步改革和完善现有救助制度体系,加强各救助项目之间的衔接协调,同时补充缺失的救助项目(图1)。

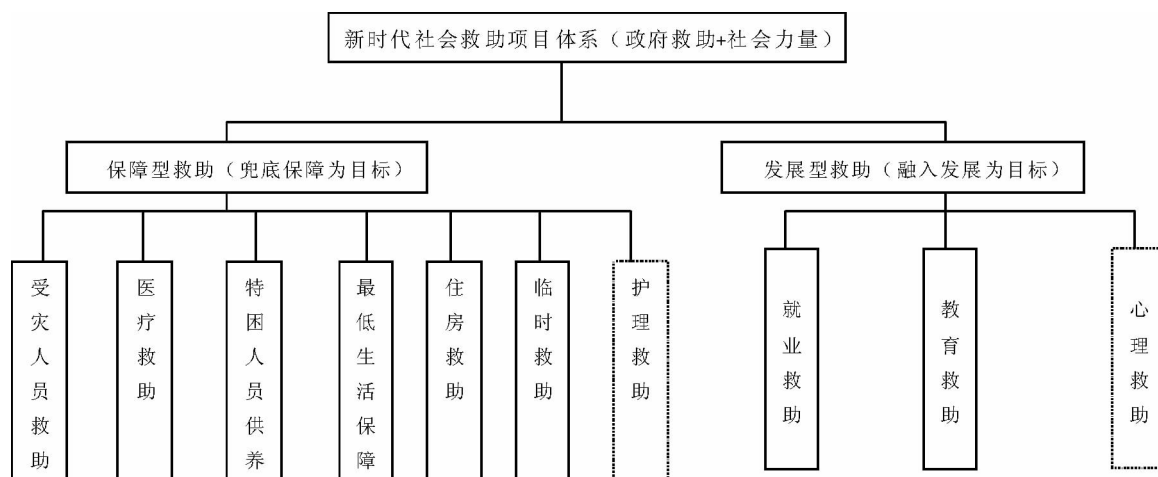


图1 新时代我国社会救助制度体系

第一,完善保障型救助项目体系。最低生活保障和特困人员供养是免除国民生存危机和保障基本生活的底线制度安排,新时代低保和特困供养制度应根据经济社会发展水平和民生底线的提高而提升保障标准,以消除覆盖对象逐年减少的不良现象。同时,医疗和住房是贫困与弱势群体最为突出的两大难题,医疗救助和住房救助应进一步加大救助力度,扩大对象覆盖面。此外,自然灾害、意外事件、急性疾病等突发重大风险均难以预期和规避,兜底保障还需要强化相应的应急机制,切实发挥临时救助和受灾人员救助的“救急难”作用。保障型救助项目旨在确保贫困与弱势群体最基本的生活需要得到满足,基本生活困境得到缓解。

第二,完善发展型救助项目体系。就业救助和教育救助是促进受助者就业和化解贫困代际延续的核心手段。新时代就业救助应强化就业服务支持,拓展服务递送主体,为受助者提供包括求职诊断、培训、工作体验、工作搜寻与匹配、儿童托管、病人或残疾人照料等在内的综合就业服务,并构建以政府为

主导、以受助者为中心、市场和社会高度参与的递送机制。在优化就业救助制度的基础上,发展型救助体系应实现与受助者个人生命周期不同阶段的匹配。在儿童和青春期,教育救助应发挥促进教育机会均等化和提升人力资本的功能,从根本上切断贫困代际延续的链条。在成年期,就业救助则应发挥提升就业能力和就业机会的功能,帮助受助者实现就业脱贫。只有对贫困家庭施以“就业—教育—就业”的循环救助,才能彻底改变其贫困处境^[9]。教育救助和就业救助的完善,有助于实现社会救助帮助贫困群体获得发展、融入社会的目标。

第三,通过设置新的救助项目尤其是服务类专项救助来完善救助项目体系。一方面,应考虑在保障型救助体系中增加护理救助。贫困与弱势家庭中不少残疾人、病患者和高龄老人,这些人存在强烈的护理需求,但却无力从市场购买护理服务。护理救助的设置能够满足贫困与弱势家庭在护理方面的基本需要,同时还能够帮助贫困与弱势家庭中有劳动能力者摆脱护理照料责任的束缚,投身劳动力市场,增加脱贫可能性。另一方面,应考虑在发展型救助体系中增加心理救助。心理救助可以通过提供心理咨询和疏导,帮助受助者树立脱贫信心和维持心理健康,鼓励积极的社会参与,推进社会融入。新增的服务类救助项目要积极引入市场和社会力量参与,可先在局部试点并逐步积累经验,对于需求面广、容易评估、质量可控的救助项目要逐步固定下来^[10],最终使我国社会救助制度体系更加完善。

(三) 加强救助与扶贫的衔接

社会救助与扶贫开发是我国反贫困政策体系的两大核心组成部分,两者既相互联系,又相互区别。在扶贫开发的收官阶段,做好社会救助与扶贫开发的衔接尤为重要。在解除低保与专项救助的捆绑叠加后,社会救助与扶贫开发的衔接重点在于低保标准与扶贫标准的衔接。低保标准由地方民政部门采用市场菜篮子法等测算方法制定,凡家庭人均收入低于当地最低生活保障标准并符合家庭财产状况规定的居民均纳入低保制度;扶贫标准由国家统计局根据城乡居民住户调查数据算出,然后将全国人均年收入低于此标准的县划为贫困县,贫困县中所有的农村居民都被算作贫困人口^[11]。从性质上看,低保是为部分或完全丧失劳动能力的贫困者提供最低生活保障,属于兜底保障范畴;扶贫开发则是为具备脱贫潜力的贫困者提供摆脱贫困的帮扶,属于促进发展范畴。因此,低保标准低于扶贫标准是较为合理的选择,符合低保制度的兜底定位,有助于发挥“最后一道安全网”的作用,并促进有劳动能力的贫困者自强自立^[12]。反之,低保标准与扶贫标准一致甚至高于扶贫标准,不仅违背了低保制度的初衷,还可能加剧政府财政负担,弱化个人脱贫动机,产生救助依赖等负面效应。

在厘清低保标准与扶贫标准的关系后,需要进一步加强社会救助体系与扶贫开发政策的衔接。在贫困地区,低保制度应主要面向缺乏脱贫自立能力、符合低保收入和财产标准的家庭;专项救助应秉持按需救助原则,对存在实际需求的贫困人口实施救助,且重点与扶贫开发政策衔接,而非与低保制度叠加;扶贫开发应主要面向位于贫困线以下、具备脱贫自立能力的贫困人口。对于建档立卡贫困人口中人均收入低于低保标准的家庭,应纳入低保制度,给予兜底保障,而对于低保制度中因病因学产生大额支出、存在住房安全问题以及具备脱贫潜力的受助者,则均应纳入建档立卡人口范围,给予医疗、教育、住房、就业等专项救助,帮助其融入发展,实现脱贫自立。此外,在完成脱贫攻坚任务、进入后扶贫开发时代后,社会救助覆盖面应当进一步扩展。一方面,社会救助对象应从绝对贫困群体扩大到相对贫困群体,以承担新时代贫困治理重任;另一方面,救助范围应从单一的物质救助向全方位的服务救助延伸,在提供兜底保障的基础上,赋予受助者脱贫自立能力,帮助其融入发展。

四、新时代社会救助运行机制的优化和创新

新时代社会救助制度建设,除了要在转变理念目标和完善制度体系方面发力外,还需要对社会救助的运行机制进行优化和创新,以确保先进的理念目标与合理的制度设计得到高效的贯彻落实。我国社

会救助遵循“个人申请—社区(村)评议—街道(乡镇)初审—县级主管部门审核、审批—实施救助”的运行逻辑,整个流程较为完善,但在部门协调和资源统筹、对象认定和信息核对、服务递送和质量监督等方面还需优化和创新。

(一) 强化部门协调和资源统筹机制

目前,城乡低保、特困人员供养、临时救助均由民政部门负责管理实施,在民政部门内部分属不同的机构,其他各类专项救助分别由医疗保障、教育、住建、人力资源和社会保障等部门负责管理,现有的管理体系造成了政策和政策之间、部门和部门之间、政府和社会之间的分割和脱节,交叉重叠与残缺漏洞并存,重复救助或救助资源分配不均,不利于救助资源发挥合力,同时各部门之间的协调也存在一定的困难,不利于发挥社会救助的合力,影响了社会救助整体效能的发挥。2013年以来,随着社会救助联席会议制度、县级困难群众基本生活保障工作协调机制和“一门受理、协同办理”机制的建立,社会救助工作协调与资源统筹取得了显著的成就,但仍需大力推进,尤其是制约社会救助资源统筹的体制性障碍仍然存在,信息共享程序仍然较为复杂和低效,不同部门之间的信息“壁垒”尚未完全消除。

在优化社会救助制度体系的基础上,新时代社会救助管理应采取民政部门主管、相关部门配合的适度集中管理方针。现阶段,可在完善社会救助联席会议制度、县级困难群众基本生活保障工作协调机制和“一门受理、协同办理”机制的基础上,由各级民政部门牵头分类统计救助对象,并将不同部门的救助资金集中起来由民政部门统一分配,以避免救助对象的重复和遗漏,同时建立统一标准。在时机成熟时,则应将各项社会救助事务统一到民政部门,在民政部门设置专门的社会救助局,将现有的最低生活保障、教育救助、住房救助、医疗救助等专项救助的管理职责全部并入,全面承担起社会救助的管理职责,以协调各项社会救助项目,使救助资源发挥合力。当然,任何机构都必须置于“有令必行”的法治框架下,以实现管理机构和体系转变的法治化,这才是最终的理想管理状态^[13] (P21-22),也是实现救助资源统筹、形成救助合力的理想途径。

(二) 完善对象认定和信息核对机制

对象认定和家庭经济状况核对是社会救助的基础性工作。我国社会救助对象认定由民政部门负责,标准主要有收入和财产两项,近年来随着各地各级居民家庭经济状况核对机制的逐步建立,社会救助工作中的错保漏保现象有所减少,对象认定的科学性和公平性有所提高,但在对象认定和家庭经济状况核对环节,仍然存在一些亟待解决的问题。一方面,各地基层社会救助对象认定存在直观化和简单化倾向,以收入和财产为主要指标的对象认定方式受到质疑^[14];另一方面,人口流动性与就业多样性的增强以及家庭收入和财产的多元化和隐形化,使得居民家庭经济信息核对不及时、不完整的问题依旧突出,社会救助对象认定的精准性还有待提升。

新时代社会救助应在完善对象认定标准体系的基础上,进一步健全居民家庭经济状况核对机制。社会救助对象尤其是低保对象认定,除了以收入和财产作为主要指标外,还应适当考虑救助申请家庭的劳动能力、健康状况、照护需求和教育需求等因素,重视类别定位和需求定位,提高救助措施的针对性和有效性,使救助资源集中于需求最为强烈的受助者身上,真正发挥社会救助兜底的功能。随着信息技术的发展,救助对象的精准认定将更加有保障。未来应以云计算、大数据、“智慧城市”等新技术和新业态为支撑,推动信息化建设在社会救助各个领域的广泛应用,尤其要进一步健全居民家庭经济状况核对机制,实现救助信息的互联互通,使家计调查更加准确、救助管理更加高效^[15]。

(三) 优化服务递送和质量监督机制

救助服务递送是制约社会救助政策效果的关键环节,而基层递送能力又是决定救助服务递送绩效的核心因素。针对长期存在的管办不分、社会参与不足、质量缺乏保障等问题,新时代社会救助应进一步优化救助服务递送机制,并加强救助质量监督。

首先,实行社会救助行政与救助服务递送分离。社会救助对象分布在基层,社会救助法规政策落实也在基层,繁杂的社会救助服务递送工作都需要依靠基层完成。当前,社会救助服务主要由街道(乡镇)、居(村)委会工作人员负责递送,但这些工作人员的文化水平普遍不高,对社会救助理论和政策认识较为粗浅,缺乏相关的专业知识和技能,政策执行水平较低。此外,他们一般还有许多其他工作,这种身兼数职的工作形态不仅加重了基层工作人员的工作量,同时也因服务缺乏专业性而影响受助者的满意度和获得感。社会救助是政策性很强的社会保障事业,因此有必要根据管办分离的方针建立专业的社会救助经办机构。可以考虑在中央和省市二级建立社会救助经办中心,负责指导下一级社会救助经办机构,再按需要在街道和乡镇设立派出机构,具体递送社会救助服务,实现基层社会救助工作的综合性与一体化。

其次,充分调动社会力量参与社会救助服务递送。当前,虽然社会力量和社会参与的重要性已经逐步为政府所认识,但在实际工作中,民间力量普遍缺少主动性和积极性,创造性不足。为此,需要通过立法来确定社会组织在社会救助中的地位和职责,确保社会组织参与社会救助项目实施的规则与程序的合法性,同时还要设计科学、合理的政策,鼓励企事业单位和个人捐赠,促进救助类社会组织的发展建设并规范其日常运作。社会组织的积极参与有助于社会救助方式的多样化和转型升级,使社会救助由单一的物质救助向物质保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升和社会融入相结合的综合救助转变,提升受助者的主观福利效应^[16],更好地发挥社会救助的贫困治理功能。同时,还要在基层引入社会工作者,建立需求导向的社会救助递送模式。社会救助应建立在受助对象的实际需求之上,可以借助社会工作者通过入户调查的方式了解受助对象的实际需求,在充分利用并整合既有救助制度和救助方案的基础上设计个性化的救助和帮扶方案。

最后,加强社会救助质量监督。社会救助存在权利与义务的单向性,因而受助者容易产生道德风险,刻意隐瞒或虚报家庭经济信息。同时,基层尤其是社区(村)一级社会救助工作人员与受助者难免存在亲近关系,从而可能产生不规范行为。此外,在社会力量广泛参与社会救助服务递送后,社会救助运行程序透明度必然有所下降,救助质量监督也显得更为必要。新时代社会救助应构建全方位、多层次的监督机制,强化主管部门的行政监督、监察和审计部门的专门监督以及社会监督等,以切实保障和提升救助质量。一方面,应加强对社会救助递送主体尤其是社会力量的监管,健全规章制度,明确递送流程和质量标准;另一方面,应定期或不定期对社会救助工作进行监督、审查,重点核查对象认定、待遇发放、待遇调整等关键环节,及时纠正程序不合规和“错保”“漏保”等失范现象,加大对滥用职权、失职渎职的工作人员和骗取社会救助待遇的受助者的惩处力度。

参考文献

- [1] 郑功成. 中国社会救助制度的合理定位与改革取向[J]. 国家行政学院学报, 2015(4): 17-22.
- [2] 关信平. 论现阶段中国社会救助制度目标提升的基础与意义[J]. 社会保障评论, 2017, 1(4): 73-83.
- [3] 兰剑, 慈勤英. 新时代社会救助政策运行的社会风险及其应对[J]. 青海社会科学, 2018(2): 125-133.
- [4] BARRIENTOS A. Justice-based social assistance[J]. Global Social Policy, 2016, 16(2): 151-165.
- [5] 黄树贤. 切实发挥民政在脱贫攻坚战中的兜底保障作用[J]. 中国民政, 2018(3): 6-7.
- [6] EARDLEY T, BRADSHAW J, DITCH J, GOUGH I, WHITEFORD P. Social Assistance in OECD Countries (Volume I): Synthesis Report[R]. London: HMSO, 1996.
- [7] 刘璐婵, 林闯钢. “养懒汉”是否存在? 城市低保制度中“福利依赖”问题研究[J]. 东岳论丛, 2015(10): 37-42.
- [8] 张浩森. 发展型社会救助研究: 国际经验与中国道路[M]. 北京: 商务印书馆, 2017: 285.
- [9] 张浩森, 仲超. 工作福利在我国社会救助改革中的适用性分析——基于典型福利国家实践的比较与启示[J]. 经济社

会体制比较 2019 (4) : 118-127.

- [10] 江治强. 经济新常态下社会救助政策的改革思路[J]. 西部论坛 2015 25(4) : 31-39.
- [11] 唐钧. 追求“精准”的反贫困新战略[J]. 西北师大学报: 社会科学版 2016 53(1) : 5-13.
- [12] 韩克庆. 兜底 统一 还是倒挂——农村低保标准与扶贫标准的关系[J]. 探索与争鸣 2018 (12) : 100-107.
- [13] 郑功成 杨立雄. 中国社会救助改革与发展战略(核心报告) : 从生存救助到综合救助[M]// 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略(救助与福利卷) . 北京: 人民出版社 2011: 21-22.
- [14] 杨立雄. 最低生活保障“漏保”问题研究[J]. 社会保障评论 2018 (2) : 71-88.
- [15] 林闽钢. 新时代我国社会救助发展方向[J]. 中国民政 2019 (3) : 45-50.
- [16] 韩华为 高琴. 中国城市低保救助的主观福利效应[J]. 社会保障评论 2018 (3) : 82-97.

[责任编辑 陈 萍]

The Goal , Policy System and Operation Mechanism of China ' s Social Assistance in the New Era

ZHANG Hao-miao¹ , ZHONG Chao²

(1. School of Public Administration , Sichuan University , Chengdu 610064 , China; 2. School of Government , Nanjing University , Nanjing 210023 , China)

Abstract: Changes in the macro-economic and social environment and the situation of anti-poverty have made it necessary for China ' s social assistance to carry out all-round reform and adjustment , so as to adapt to the needs of the new era and meet the people ' s yearning for a better life. Sticking to the basic direction of “supporting the weak” , China ' s social assistance in the new era should adopt positive and developmental value , and establish the institutional goal of combining subsistence security with development. Meanwhile , China ' s social assistance system is supposed to form a synergy between subsistence security and development on the basis of breaking phenomenon of repeated assistance , and strengthening the linkage between social assistance and poverty alleviation. In addition , it also needs to perfect the operation mechanism , such as strengthening the mechanism of departmental coordination and resource pooling , improving the mechanism of object recognition and information verification , and optimizing the mechanism of service delivery and quality control , in order to ensure the effective implementation of the advanced concept and reasonable system design.

Key words: social assistance; supporting the weak; concept and target; policy system; operation mechanism