

# “十四五” 时期我国社会救助制度改革的目标与任务

关信平

**[摘要]** “十四五” 时期我国完成现阶段脱贫攻坚任务后将开启以解决相对贫困问题为目标的新的贫困治理阶段，社会救助制度在此期间应该发挥更加积极的作用。本文在总结“十三五” 时期我国社会救助发展成绩和短板的基础上，提出了“十四五” 时期社会救助改革与发展的基本目标和主要任务。本文认为，“十四五” 时期社会救助应该转向以治理相对贫困为目标，继续提高社会救助的公平性，着眼于更高的社会效益和运行效率。为此，“十四五” 时期应该提升社会救助的贫困识别标准，扩大社会救助的行动体系，优化社会救助制度体系，加强服务救助体系建设，并加强和优化社会救助的管理体系。

**[关键词]** 社会救助；“十四五” 时期；贫困治理

**[中图分类号]** D63

**[文献标识码]** A

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2021.04.003

社会救助制度是政府和社会向有需要的困难群众提供物质帮助和社会服务，以保障其基本生活和促进其摆脱贫困的社会保障制度。改革开放以来我国社会救助制度有了长足的发展，目前已建立起综合性的社会保障制度体系，在贫困治理和保障困难群众基本民生方面发挥了重要作用。但是，目前的社会救助制度还存在一定的短板，需要进一步改革发展。尤其是在全面建成小康社会和基本完成现阶段脱贫攻坚任务后，我国整个社会保障制度面临着解决相对贫困问题长效机制的目标和任务，<sup>[1]</sup> 需要建立和完善多层次社会保障体系。<sup>[2]</sup> 而社会救助制度将承担其中重要的任务。这意味着我国的社会

救助制度还需要通过改革持续发展，以适应新时代的新要求。“十四五” 期间是我国社会救助制度继续改革与发展的重要时期。为此，本文在总结“十三五” 时期我国社会救助制度发展成就和存在问题，分析当前我国社会救助制度面临的新挑战和新要求的基础上，提出和分析“十四五” 时期我国社会救助制度改革与发展的新目标和主要任务。

## 一、“十三五” 时期我国社会救助制度发展的成就与存在的主要问题

### （一）“十三五” 时期我国社会救助制度发展的

**[基金项目]** 国家社科基金重大项目“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”（20ZDA068）。

**[作者简介]** 关信平，南开大学社会建设与管理研究院院长、教授、博士生导师。

### 基础及主要任务

在“十三五”时期，我国社会救助制度面临着特殊的基础条件和重大的要求。首先，改革开放以后我国的社会救助制度经过近 20 年的分散式发展后，到“十三五”之前已初步形成了综合性的社会救助制度体系。2014 年国务院颁布了《社会救助暂行办法》，将已有的最低生活保障、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、临时救助制度等各项社会救助项目集中起来，并强调了社会力量参与，由此建立了统一的社会救助制度体系，并且提出了托底线、救急难、可持续的原则。其次，“十三五”时期是我国农村脱贫攻坚的关键性阶段。中央提出了要在 2020 年全面完成现阶段脱贫攻坚任务，实现在中国消除现行标准下农村贫困的目标。为此，需要社会救助制度发挥重要的兜底作用。基于上述条件和脱贫攻坚重要要求，“十三五”时期我国社会救助制度发展主要围绕着优化制度体系和配合脱贫攻坚两个方面的目标展开。通过制度改革和推动发展，使社会救助制度在这两个目标上都取得了突出的成就。

### （二）“十三五”时期我国社会救助制度优化的成就

在基本上形成了较为完整的综合性社会救助制度体系后，“十三五”时期我国社会救助制度不断优化制度体系，使社会救助制度发挥更好的社会效益。具体说，“十三五”时期社会救助制度优化改革有几个方面的重要目标：一是通过更加精准的对象识别机制进一步提高社会救助制度的社会效益；二是进一步提高社会救助制度的公平性，包括城乡和地区之间的均衡性以及受益对象瞄准中的合理性；三是进一步提高社会救助运行的效率，包括更高效的对象识别机制和管理服务体系。在“十三五”时期，我国社会救助制度主要围绕着这几个方面的目标开展了制度优化改革。

第一，“十三五”时期进一步完善了社会救助政策制度。一是主管部门积极推进社会救助的改革

与发展，在最低生活保障和各个专项救助方面都出台了新的政策文件，进一步健全了社会救助法规政策，使社会救助制度体系更加完善。二是地方政府积极开展社会救助制度建设的地方实践，全国所有省份均出台了《社会救助暂行办法》的配套文件，部分省市还在《社会救助暂行办法》的基础上增补了新的项目，进一步拓展了社会救助范围，加大了社会救助的力度，扩大了社会救助的对象范围，尤其是进一步完善了对支出型贫困家庭的救助政策。三是民政部于 2018 年在多个地区开展了社会救助综合改革的试点，其目标是通过改革进一步提高社会救助制度体系的科学性、规范性、系统性和有效性。四是在国家层面上加快了社会救助法制定进程，出台了《〈社会救助法〉征求意见稿》。五是在“十三五”时期的最后，中共中央办公厅和国务院办公厅在 2020 年 8 月印发了《关于改革完善社会救助制度的意见》。这份重要文件基于“十三五”时期我国社会救助制度改革研究和实践探索的成果，对社会救助制度下一步改革的主要方向和具体任务提出了纲领性的要求。

第二，进一步优化了社会救助的工作机制。在国家 and 地方各个层级上都形成了政府领导、民政牵头、部门协作的社会救助行政管理机制，较好地协调了政府各部门在社会救助制度运行中的管理。在基层经办中建立健全了“一门受理、协调办理”联合工作机制。此外，在“十三五”时期各地广泛推动了家庭经济状况核对机制建设，在社会救助对象识别过程中发挥了越来越重要的作用。再有，各地继续积极探索社会救助标准的科学增长机制，创新“救急难”工作机制、困难群众主动发现机制。

第三，进一步规范了社会救助管理服务。民政部等四部门 2017 年联合发布了《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》，规范社会救助领域政府购买服务相关行为，鼓励引导社会力量有序参与，积极推动了基层社会救助经办服务能力建设。在具体工作中更加注重规

范社会救助各项目管理服务的内容,科学规范救助对象的认定标准,规范相关审核审批程序,进一步规范了社会救助管理服务流程,并且进一步优化了社会救助监督检查机制,强化了对管理服务的监管。此外,还开展了社会救助专项治理工作,并积极开展社会救助政策的宣传,进一步提升了社会救助管理服务规范化运作水平。

(三)“十三五”时期我国社会救助在脱贫攻坚方面取得的成就

“十三五”时期社会救助在脱贫攻坚行动体系中发挥了重要的作用。首先,最低生活保障制度是确保完成农村脱贫攻坚的重要兜底性制度,为完成低保兜底的任务,农村低保标准普遍大幅度提升,到“十三五”后期已经普遍高于脱贫标准,因而有力地起到了兜底保障的作用,确保了“两不愁”目标的达到。此外,教育救助、医疗救助和住房救助(农村危房改造)等方面也积极配合脱贫攻坚,在完成“三保障”目标方面起到了重要的作用。

在城市和非贫困农村地区社会救助在保障困难群众基本生活方面也发挥了积极的作用。首先是低保和特困家庭的保障待遇不断提高,基本生活得到了有效的保障。其次是各地普遍建立了对低保之外的低收入家庭救助帮扶机制,起到了一定的作用。再次是在各专项救助领域也都有稳步发展。总体上看,社会救助为全国城乡困难群体起到了很好的兜底保障作用,有力保障了困难群众的基本生存条件。

(四)我国社会救助制度目前还存在的短板

尽管在过去五年里我国社会救助制度有了长足的发展,但目前仍然存在一些短板。

一是目前社会救助的水平仍然偏低。一方面是城乡低保标准仍严重偏低。2019年全国城市低保平均标准的总体收入替代率不到20%,农村稍高一些,但也远低于国际上以居民人均收入中位数50%的相对收入贫困标准。城乡社会救助都基本上处于生存型救助水平,难以提高困难群众的生活质量和幸福感,也不利于受助者摆脱救助依赖和阻断贫困

代际传递。另一方面是低保标准偏低直接导致低保制度救助对象规模很小。到2020年第三季度,全国城乡低保对象加特困救助人员总人数仅占总人口的3.5%左右,其中城市低保对象和特困人员已不到城市常住人口的1%,<sup>[3]</sup>并且仍处于下降趋势中。由于其他多项专项救助在对象认定上与低保制度“绑定”,使得低保对象规模小又直接导致了整个社会救助体系的救助对象规模狭小,严重局限了社会救助兜底保障的社会效益。再一方面,从全国范围看,“十三五”时期各级财政在社会救助方面的支出水平仍处于低位,全国公共财政在社会救助项目上的预算支出总额占全国GDP的比例不足1%,不仅远低于发达国家的平均水平,而且远低于发展中国家的平均水平。其中2019年全年城乡低保金的支出总额仅1646.7亿元,<sup>[4]</sup>不足当年全国公共财政预算支出总额的0.7%和全国GDP的0.2%。<sup>[5]</sup>

二是社会救助资源统筹和待遇水平仍然不均衡。首先是社会救助城乡之间差距仍然较大。其次是地区间救助资源不均衡,各省级区域间的保障标准、待遇水平和财政支出差距较大,少数县级政府财政支出压力和资金缺口较大。再次是部门之间的统筹协调也还存在救助资源衔接不畅、合力效应不够明显的缺陷。在社会救助各项目之间以及社会救助与社会福利及其他帮扶措施之间既有政策上的交叉重叠,又有一些政策空白,导致兜底性民生保障网还存在漏洞。

三是福利排斥现象仍然较为突出。现行社会救助在制度设计上医疗、教育、住房等专项救助瞄准低保对象,导致较为突出的福利排斥现象,非低保对象很难获得专项救助。由此而形成“悬崖效应”,既影响社会救助资源合理配置和使用效率,又影响社会救助制度的公平性。

四是救助服务形式单一。尽管在“十三五”时期民政部等政府部门强调了服务救助的重要性,并提出了要加快发展社会救助领域社会工作,但迄今为止社会救助项目绝大多数仍是现金救助,服务救

助不仅专项项目少,而且配套的服务救助行动也不够。尤其是缺乏心理干预、社会支持、生活照料、就业帮扶等专业化的救助服务。

五是救助对象精准认定仍存在困难。在“十三五”时期社会救助的运行中继续延续了重视精准认定的倾向,并在家庭经济状况核对方面取得了较突出的进展,错保情况大幅度下降,但漏保情况仍然比较突出。由于当前社会信用体系不够健全等原因,导致不少地方家庭经济状况核实工作的难度仍然较大。同时,在基层工作中仍缺乏精准认定手段。尤其较为突出的问题是对社会救助对象认定的复杂性缺乏科学理解,对现行认定手段的局限性缺乏认识,因而在救助对象的认定上缺乏容错机制和纠错机制。在管理中刚性强调责任要求和追责制度,出现一些不合理的追责行动,给基层工作人员带来的压力较大,使其工作趋于保守,导致事实漏保增多,损害了困难群众的利益。另一方面,对社会救助中的骗保行为惩戒力度不够,未能有效阻止骗保现象。

六是基层管理服务基础仍显薄弱。不少街镇专门经办机构不健全,工作人员数量不够,且严重缺乏专业人才,导致社会救助职能难以有效发挥。尤其是难以做到对困难群众实际需要的主动发现、精准施救,社会救助的实际效果和社会效益还不够高。此外,社会救助基础服务设施普遍发展不足。信息化建设缓慢,管理服务手段仍较落后,特困供养机构等社会服务机构基础设施整体投入还不足。

概括起来看,“十三五”时期我国社会救助制度发展既取得了突出的成就,也还存在很多的问题和不足。所有以上问题,都需要在“十四五”时期继续解决。

## 二、“十四五”时期我国社会救助制度发展的新要求和新目标

随着“十三五”时期顺利收官,我国迎来了“十四五”时期。在全面建成小康社会和完成了现

阶段脱贫攻坚任务之后,“十四五”时期将是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时期。在“十四五”时期,经济社会发展会出现许多新的特点,会给社会救助制度的改革与发展提出新的要求,这要求我们要明确社会救助制度改革和发展的目标,通过深入的改革使社会救助在新时期更好地发挥反贫困作用。

(一)“十四五”时期我国社会救助制度发展面临的新要求

“十四五”时期我国社会救助制度发展既有连续性,又有新要求。一方面要继续完成“十三五”时期遗留的任务,另一方面又要实现“十三五”时期已经提出,但还没有来得及实施的任务,如提高救助水平,提升贫困与弱势群体的生活质量等方面的任务。<sup>[6]</sup>再一方面是“十四五”时期我国经济社会发展将会从多个方面给社会救助提出新的要求,尤其是全面建成小康社会和完成现阶段脱贫攻坚任务以后我国贫困治理的新要求和任务。概括起来看,主要有以下几个方面的要求。

一是巩固脱贫攻坚后续任务给社会救助制度提出的要求。虽然我国在“十三五”末已经在总体上完成了现阶段的农村脱贫攻坚任务,实现了贫困县全部摘帽和贫困人口全部脱贫的要求。但是这一阶段脱贫任务的成果还是不够稳定的。一方面,目前的农村脱贫人口中还有相当规模的是靠低保兜底而脱贫的。根据最新的官方数据,到2020年第三季度全国农村低保对象加特困供养人员仍有4053.9万人,<sup>[7]</sup>其中有相当部分是在脱贫地区中。这部分人中有相当比例是需要长期依靠社会救助维持其基本生活条件的,因此从总体上看这一群体在未来相当一段时间里会持续保持较大规模。也就是说,尽管现阶段脱贫攻坚任务总体上完成了,但社会救助制度在其中所承担的任务不会结束,还将长期持续。另一方面,目前农村脱贫人口中仍然有相当一部分脱贫不够稳定,一旦外部援助撤离,他们当中还会出现较多的返贫情况。为此,在“十四五”时期巩

固脱贫成果的任务还相当艰巨。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出了在“十四五”时期要巩固拓展脱贫攻坚成果，健全防止返贫监测和帮扶机制与健全农村社会保障和救助制度。这一过程将会持续多年，要求在整个“十四五”期间都必须要继续强化社会救助制度的兜底保障功能，在巩固脱贫成果方面发挥积极的作用。

二是相对贫困治理给社会救助制度提出的新要求。在总体上完成现阶段脱贫攻坚任务后，未来更重要的长期性任务是转向建立相对贫困治理的制度和行动体系。为此，党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出了建立解决相对贫困问题的长效机制。与迄今为止的反贫困行动相比，相对贫困治理在目标和手段方面都有很大的不同。按照过去的经验，我国建立和完善相对贫困治理的行动体系可能需要有一个较长的时间过程，“十四五”时期应该是这一过程的开始阶段。这一过程的开局工作做得如何，对我国未来能否尽快建立和完善相对贫困治理的行动体系具有重要意义。

三是人口老龄化和城市化给社会救助制度带来的持续性压力。“十四五”时期我国人口老龄化和城市化还将呈现持续上升的趋势。在“十三五”时期的前四年（2016—2019年）我国65岁以上老年人占总人口的比例平均每年上升0.45个百分点，同期我国城镇常住人口比例平均每年增加0.81个百分点。<sup>[89]</sup>照此速度发展下去，在“十四五”末我国65岁以上老年人的比例将可能突破15%，城市常住人口比例可能会达到65%以上。人口老龄化和城市化的持续上升会给社会救助制度形成长期性的挑战。其中，老年人口比例的持续增大会导致困难群众数量的不断增加，从而给社会救助制度带来越来越大的压力。城市化的快速发展也要求加快

社会救助城乡一体化，尤其是要加快研究解决将流动人口纳入居住地社会救助的具体措施。

四是未来经济发展中的不确定性和各类社会风险给社会救助制度带来的新挑战和新要求。随着我国经济发展方式的转变和国际经济运行中不确定性的增大，我国“十四五”时期的经济发展会面临较大的不确定性，进而会对我国社会救助制度下一步的发展带来不确定的影响，要求社会救助制度一方面要尽力而为，积极提升社会救助的功能，但另一方面也要量力而行，力求在不确定性较大的环境中维持稳定运行和发展。此外，2020年以来的新冠肺炎疫情对我国社会各方面的影响还将持续一段时间，对困难群众的健康、就业、收入和生活都将带来持续性的影响。其中许多方面的困难需要通过社会救助制度加以解决。同时，新冠肺炎疫情的暴发也提醒我们要高度重视社会救助制度应对重大突发事件方面的短板，需要通过改革进一步加强社会救助制度在重大突发事件中对困难群众的救助保护能力。

（二）“十四五”时期我国社会救助制度改革与发展的基本目标

“十四五”时期是我国全面建成小康社会后开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是我国贫困治理行动转型的开局五年。在这一特殊时期中，社会救助制度发展应该着眼于适应相对贫困治理转型，朝向更加公平、更高社会效益和更高运行效率的改革与发展目标。

第一，“十四五”时期我国社会救助制度应该开始转向相对贫困治理的目标。“十四五”时期我国的贫困治理行动处于巩固脱贫攻坚成果和开启新的相对贫困治理的承前启后阶段。作为我国贫困治理行动体系中的基础性制度体系，社会救助在完成巩固脱贫攻坚成果任务的同时，应该着眼于通过改革而逐步适应未来相对贫困治理的要求，能够在促进相对贫困治理转型方面发挥积极的作用。

第二，“十四五”时期应该通过改革继续提升

我国社会救助的公平性，建设更加公平的社会救助制度。社会救助制度是在基本民生层面上的政府兜底保障制度体系，属于政府的基本公共服务，其公平性主要体现在困难群众获得社会救助机会和待遇水平的均等化程度。但由于我国经济发展不平衡和社会保障制度建构的历史原因，长期以来社会救助制度在城乡之间和地区之间具有较大的不均衡。主要表现在农村地区和欠发达地区的困难群众获得社会救助待遇的相对水平更高，但待遇的绝对水平更低。在“十三五”时期之前部分地区就开始通过推进社会救助制度城乡一体化而缩小社会救助的城乡差距，在“十三五”时期国家政策继续鼓励这一方向的发展，但总体上看发展速度还不够快。同时，在促进地区间的均衡化方面还没有什么实质性的行动。在“十四五”时期，随着我国的社会救助制度逐步朝向解决相对贫困问题，城乡之间和地区之间均衡化发展的制度条件将发生实质性的改变，这一议题也将受到更多的重视。

第三，“十四五”时期社会救助改革与发展要朝向更高社会效益的目标。在“十三五”时期我国社会救助制度基本上是被动地沿袭着解决绝对贫困的视角运行，其结果是救助对象越来越少，尤其是在城市地区更是如此。在未来以相对贫困为主要治理目标的贫困治理体系中，应该调整社会救助制度的社会效益目标，推行更加积极的“大救助”社会救助政策，让社会救助制度在整个相对贫困治理行动体系中占据更加重要的地位，发挥更大的作用，能够在相对贫困的视域下帮助更多的困难群众克服生活各方面的困难，并使他们获得发展的机会、能力和动力。

第四，“十四五”时期我国社会救助制度应该有更高的运行效率。社会救助的运行效率是将其社会效益与财政投入联合起来考量的“投入产出比”。如何提高社会救助制度的运行效率是一个世界性的难题。我国在“十三五”时期努力通过制度优化而提高社会救助运行的效率，但迄今为止还存在不少

短板。在“十四五”时期，社会救助制度应该通过改革进一步提升社会救助的运行效率。主要的努力方向一是提高社会救助的精准性，二是完善多层次社会救助体系，三是优化社会救助项目结构，四是进一步加强和优化社会救助管理。

### 三、“十四五”时期我国社会救助制度改革与发展的主要任务建议

为了达到上述目标，“十四五”时期应该进一步推动我国社会救助制度的改革与发展。主要任务有以下几个方面。

#### （一）提升社会救助的贫困识别标准

面临新形势新要求，“十四五”社会救助的一个重要目标是要将目前在绝对贫困视角下主要解决生存型贫困问题转变到在相对贫困视角下主要解决生活型贫困和发展型贫困。为此，要对社会救助对象，即贫困人口的标准加以改革。贫困标准是社会救助制度运行的重要基础。贫困标准的制定方式和水平高低对社会救助制度功能的发挥和社会效益的产生起着重要的基础作用。目前我国还没有统一的城乡贫困标准，社会救助制度在贫困识别方面依靠的是地方性的最低生活保障标准。不仅最低生活保障制度按照低保标准去识别低保对象，而且其他多项专项救助也都瞄准低保对象。迄今为止我国城乡低保标准都是按照绝对贫困的视角去确定的，其目标是保障基本的生存条件。虽然各地的绝对低保标准也在逐年上升，但相对低保标准（低保标准与当地人均可支配收入中位数之间的比例）一直维持在低位。在“十三五”时期，为配合脱贫攻坚行动，农村相对低保标准有一定幅度的提升，到2019年达到了37.1%，但城市相对低保标准仍然维持在低位，2019年仅为19.1%。<sup>[10][11]</sup>

为了达到相对贫困治理的目标，在“十四五”时期应该提升社会救助贫困识别的标准。目前制约社会救助贫困识别标准提升的主要障碍之一是专项

救助与低保标准的绑定。解决这一问题的办法是按照分层社会救助的原则,另外设立贫困标准,将其与低保标准剥离。贫困标准的功能可适用于整个社会救助制度体系,主要用于识别可以进入包括专项救助在内的整个社会救助制度覆盖范围的个人和家庭。而低保标准则只用于最低生活保障项目,用于确定可以享受低保现金救助待遇的家庭及其待遇水平。在“十四五”时期应根据经济社会发展状况,按照尽力而为和量力而行的原则,以相对贫困的方法确定贫困标准和低保标准。从现阶段我国的实际情况看,现阶段贫困标准和低保标准仍以地方性标准为宜。到“十四五”末各地贫困标准达到当地人均可支配收入中位数的40%为宜,农村地区可适当再提高一些。城市低保标准也可在现有基础上适当提高,达到当地人均可支配收入的25%左右为宜。

#### (二) 扩大和优化社会救助的行动体系

目前我国社会救助制度覆盖面太窄。在“十四五”时期的重点任务之一是应该扩大覆盖面,此外还应该进一步完善社会救助的项目,并在此基础上逐步形成多层次的社会救助体系。首先,扩大社会救助制度覆盖面应该是“十四五”时期社会救助制度改革与发展的重要任务。目前全国城乡低保加特困的总救助率只占总人口的3.5%,即使再算上各地对低收入家庭(低保边缘户)有限的救助待遇,以及对临时救助人员和其他救助对象的帮扶,整个社会救助制度的对象范围也是很有限的。在“十四五”时期,基于上述新的贫困标准的建立,社会救助的覆盖面总体上应扩大到占总人口的10%以上。也就是说,将全社会处于最低端10%的人口纳入到政府兜底性民生保障的覆盖范围,当他们在基本生活,以及健康、教育、住房、就业等方面有特殊困难的时候,可以得到政府的救助。

在扩大社会救助对象规模的同时,还可以根据实际需要扩大社会救助的内容。目前我国的社会救助已经初步建立起了综合性的社会救助内容体系。在“十四五”时期还可以进一步扩大。一方

面,可以根据实际需要新增一些救助项目。例如,可以开始进行长期护理救助的试点,并探索建立困难失业人员求职救助。另一方面,可以将现有的一些临时性和局部性的救助项目纳入正式的社会救助制度体系中,例如针对困难职工的帮扶解困、北方地区的冬季供暖救助等,使之能够更加均衡、更加稳定地运行。

扩大救助对象规模和救助内容不意味着对所有的困难群众都提供相同的救助待遇,而是应该根据他们不同的需要而给予差异性救助。在“十四五”时期应该着手建立多层次的社会保障制度体系,针对不同对象的不同需要而提供不同的保障,以提高社会保障运行的实际效果。多层次原则不仅要运用于整个社会保障制度体系中,<sup>[12]</sup>而且也应该运用到社会救助制度体系建设中。具体原则是根据救助对象困难程度的不同而建立不同层次的救助体系。对于最困难的特困人员(“三无人员”)提供长期性的全额现金救助,并根据实际需要提供全方位的保障,以确保其基本生活各方面的需要;对于符合低保标准的困难群众,应根据其家庭收入情况给予补差式现金救助,救助时长依其家庭收入变化而定,并根据具体情况而提供专项救助;对于符合贫困标准但不符合低保标准的,应根据其实际需要给予专项救助;对于其他有困难的群众根据实际情况给予临时救助或纳入自然灾害救助等项目。

#### (三) 进一步优化社会救助制度体系

加强制度建设是当前我国的社会救助制度发展中面临的一项重要任务。<sup>[13]</sup>“十四五”时期是社会救助制度调整转型时期,制度建设任务繁重。应该通过实际的改革而进一步优化社会救助的制度体系,进而更好地实现社会救助的目标。

从制度内容上看,一是应该尽快补齐目前的制度短板,如推动社会救助城乡一体化的相关制度、将非户籍人口纳入居住地社会救助的相关制度、确定相对贫困标准(或低收入标准)的制度,以及一些新建项目的制度。二是应该进一步完善现有的一

些制度,如多层次的贫困者识别机制及相关制度(尤其是专项救助对象的救助需求评估的制度和办法)、社会救助对象管理及就业促进的相关制度,以及建立社会救助相关服务体系的制度等。

在制度形式上看,一是应该加快社会救助立法,尽快出台社会救助法,为社会救助制度体系构建基本的法制框架,并确定社会救助的基本制度骨架和关键性的制度节点。二是应该对社会救助的主要项目建立行政法规,对社会救助各个领域的制度体系作出更加详细的规定。三是应该对社会救助对象识别、待遇提供、管理与服务等各方面的具体运行制定可操作的规范与标准。

从加强和优化政府责任的角度看,“十四五”时期我国的社会救助制度建设应该继续着眼于充分发挥各级政府的积极性。各级政府应该在其事权范围内完成社会救助制度建设的任务。地方政府应继续扮演社会救助制度创新的活跃主体,承担推动社会救助制度创新发展的职责。但地方政府的制度创新难免会是不均衡的,因此需要中央政府的规范、指导和协调。中央政府应该抓好社会救助立法,加快出台相关法律和行政法规,并且根据需要出台全国性的政策指导文件,为地方的社会救助制度建设提供充分的制度供给。同时,中央政府应密切关注地方政府的政策创新,及时对有价值的地方性制度创新加以推广,使之成为全国性的制度。

#### (四) 大力加强服务救助体系建设

面对相对贫困治理的要求,服务救助的作用将越来越重要。服务救助属于政府兜底性民生建设中的重要事项,是兜底性民生服务的主要内容,而兜底性民生服务属于政府基本公共服务的范畴。鉴于服务救助目前仍是我国社会救助制度体系中严重的短板,“十四五”时期应该重点发展服务救助,在以下几个方面全面推动服务救助体系的建设。

一是建议由国务院提出“十四五”时期建立兜底性民生服务的基本要求,明确要求将兜底性民生服务纳入政府基本公共服务清单。在此基础上由

民政部会同相关部门研究制定兜底性民生服务的规划和行动指南,明确针对困难群众兜底性民生服务的项目、主要内容、基本标准、资源保障、建设时间等方面的基本要求。地方政府可以按照国家的基本要求,制定适合本地情况的服务规划及相关要求。

二是要重视兜底性民生服务的能力建设,重点包括服务组织体系建设、人员队伍建设和资源保障等相关制度建设。其中关键性的要求是建立一支稳定的、适合未来长期发展需要的专业化服务人员队伍。鉴于基层社会服务既要提高服务质量,又要兼顾多方面综合性服务的要求,应该着眼于建立管理与服务一体化、全科式与专科式相结合的服务人员队伍,使之既能够完成综合性的基层社会救助管理与社会服务的基本任务,又能提供专业性较强的社会服务。

三是在“十四五”时期应该着力探索建立兜底性民生服务的适宜体制。兜底性民生服务体系要求均衡分布并长期稳定运行,因此应该寻求能够保证其均衡稳定运行发展的体制机制。建议在基层建立社区服务体制、公办事业单位体制与民办社会组织体制相结合的综合性体制。

#### (五) 改革和加强社会救助管理体系

面向相对贫困治理的要求,社会救助的任务将加大、资源将增多和任务内容将更加复杂,因此对社会救助的管理提出了更高的要求。但是迄今为止我国社会救助管理体系还很薄弱,因此在“十四五”时期应该通过改革重点加强社会救助管理体系建设。

一是要进一步优化政府宏观的社会救助行政管理体制。现行社会救助制度的行政管理体制长期以来一直是多部门分头管理,部门之间合作不足的情况长期存在。2014年《社会救助暂行办法》出台以后,在国家和地方层面都建立了社会救助部际(部门)联席会议制度,在一定程度上促进了部门之间的协调和合作。在“十四五”时期,面临更加复杂的管理事务,应该进一步加强部门之间的合作。

建议在国家 and 地方政府建立社会救助领导小组（或更具包容性的基本民生保障领导小组）加常设机构的体制，进一步加强社会救助制度行政管理的统一性和协调性。

二是完善和优化基层社会救助经办管理体系。随着社会救助事务的增多，基层经办管理的业务量也会随之而增大。因此需要建立均衡、稳定和高质量的基层社会救助经办管理体系。在“十三五”时期已经按照政府向社会力量购买服务的方向开始了这方面的建设。鉴于此项工作属于基本公共服务范畴，并且具有较高的均衡性和稳定性要求，因此更加适合事业单位的体制。建议在“十四五”时期，结合兜底性民生服务体系建设，积极研究适宜的体制，推动完善基层社会救助经办管理体系建设。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1]王延中,龙玉其,宁亚芳.“十四五”时期中国社会保障建设的目标任务与政策建议[J].社会保障评论,2020(3).
- [2]林闽钢.“十四五”时期社会保障发展的基本思路与战略研判[J].行政管理改革,2020(12).
- [3][7]民政部.2020年第3季度民政统计数据[EB/OL].民政部网站,2020-11-6,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/qgsj/2020/20201106003.html.

部网站,2020-11-6,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/qgsj/2020/20201106003.html.

[4][10]民政部.2019年民政事业发展统计公报.[EB/OL].民政部网站,http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202009/1601261242921.pdf,2020-09-08.

[5][9][11]国家统计局.中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228\_1728913.html,2020-02-28.

[6]张浩森.中国社会救助70年(1949—2019):政策范式变迁与新趋势[J].社会保障评论,2019(3).

[8]国家统计局.中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228\_1467424.html,2017-02-28.

[12]郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019(1).

[13]刘喜堂.强化制度建设兜底民生保障[J].中国民政,2019(22).

责任编辑:文心

## The Goals and Tasks of Social Assistance Reform and Development in China's the 14th Five-Year Plan Period

Guan Xinping

**[Abstract]** The 14th Five-Year Planning period is the starting period of the new relative-poverty governance in China after the completion of the current anti-poverty programs. In the new period the social assistance should play a more active role in poverty governance. Based on the summaries of social assistance development and the shortcomings in previous 13th Five-Year Planning period, this paper proposes the basic goals and main tasks of social assistance reform and development in the 14th Five-Year Planning period. According to the author, in the 14th Five-Year Plan period, social assistance should turn its main goal to the relative poverty governance, continue to improve its equity level, and pay more attention to the social effectiveness and efficiency. For these goals, the social assistance should raise the poverty standards, enlarge the social assistance scopes, improve social assistance institutions, develop in-service assistance system, and reinforce the administrative system.

**[Key Words]** Social Assistance ; The 14th Five-Year Plan Period ; Poverty Governance