

# 中国社会救助高质量发展研究

林闽钢

(南京大学政府管理学院,江苏南京 210023)

---

**摘要:**“十四五”时期,社会救助发展将处在历史发展的新起点上,进入高质量发展新阶段。要实现“十四五”时期中国社会救助高质量发展,需要对社会救助高质量发展目标进行研判,提出社会救助高质量发展的体制机制路径:按照补短板思路,从五个方面促进体系和制度优化,即健全社会救助体系、完备社会救助法制、建立救助服务制度、提高救助经办能力、建立救助信息管理平台;按照保障和服务升级的思路,从三个方面实现救助管理优化,即建立救助主动发现和预警机制、建立跨部门救助经办整合机制、建立“党建+救助”和社会参与机制。

**关键词:**“十四五”时期;社会救助;高质量发展

**作者简介:**林闽钢(1967—),男,福建福州人,南京大学政府管理学院教授、博士生导师,主要从事社会保障理论与政策研究。

**基金项目:**国家社会科学基金重大研究专项“社会主义核心价值观融入社会救助立法研究”(项目编号:19VH013)、国家社会科学基金项目“全面建成小康社会与民生保障制度体系建设研究”(项目编号:20STA051)的阶段性成果。

中图分类号:C913.7 文献标识码:A 文章编号:1001-4403(2021)04-0025-07 收稿日期:2021-02-24

DOI: 10.19563/j.cnki.sdzs.2021.04.004

---

社会救助作为社会保障体系主要组成部分之一,具有保障基本民生、促进社会公平、维护社会稳定的重要作用,是国家治理体系的基础性制度安排。党的十九届五中全会提出,在“十四五”时期我国转向高质量发展阶段,经济社会发展要以推动高质量发展为主题。2020年8月,在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》中,强调推动社会救助事业高质量发展,并将其贯彻到2035年的发展主题。为此,本文围绕“十四五”时期我国社会救助如何实现高质量,对社会救助高质量发展的目标、路径及内容进行分析和研判。

## 一、“十四五”时期是社会救助发展的机遇期

(一)“十四五”时期社会救助发展将处在新的历史起点上

(1)我国社会救助处在快速发展的轨道上,为“十四五”时期社会救助发展奠定了良好基础。第一,社会救助兜底能力增强。一方面,建立了城乡低保标准与物价上涨挂钩的联动机制,按当地居民生活必需品价格变化和生活水平的提高情况进行定期调整,低保标准获得不断提高;另一方面,城乡社会救助统筹得到推进,东部地区低保标准

率先探索城乡统一。2015年上海市最早实现了省市级层面的最低生活保障标准城乡统一。之后,浙江、江苏等省最低生活保障标准实现了“城乡一体、标准一致”,增强了农村社会救助兜底能力。第二,构建新型社会救助管理体制机制。在建立社会救助部际联席会议机制之后,在各县(市、区)这一级又建立了由政府牵头、民政部门负责、有关部门和单位参加的困难群众基本生活保障工作协调机制。此外,积极推行政府购买服务机制,促进社会力量参与,提升基层社会救助经办服务能力。

(2) 我国社会主要矛盾转换,全面小康社会建成,“弱有所扶”成为社会救助事业发展的新目标。第一,党的十九大报告提出中国已经进入社会主义新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,把人民对美好生活的向往作为新时代执政党的奋斗目标,提出“弱有所扶”,涵盖了社会中各类处于生活窘迫和发展困境的群体,这是扎实推动共同富裕的重要举措。第二,全面小康社会建成之后将进入后扶贫时期,社会救助成为反贫困的主战场。十九届四中全会提出建立解决相对贫困的长效机制,社会救助从主要面对绝对贫困人口转向面对相对贫困群体,贫困治理对象的转变为社会救助制度的转型升级提供了良好契机。<sup>[1]</sup>

(二) “十四五”时期社会救助发展遇到的新挑战

(1) 社会救助兜底保障任务更为明确,作为相对贫困治理的长效机制将担负起重要作用。2020年底,在我国消除绝对贫困人口后,全国范围内还有4400多万低保对象和470多万特困人员,其中1936万是农村建档立卡贫困人口。<sup>[2]</sup>同时城乡贫困人口致贫返贫因素较多,因病、因学、因灾致贫返贫现象时有发生。对于部分或完全丧失劳动能力以及新增致贫返贫的贫困群体,社会救助是确保他们的基本生活、渡过暂时困难的关键。2020年以后,城乡相对贫困问题会逐渐凸显出来。相对贫困具有人口基数大、人口构成多样、贫困维度广和致贫原因复杂等特征,在相对贫困治理中社会救助将发挥基本作用。

(2) 社会救助需求呈现出多样化特征。全面建成小康社会后,人民群众对美好生活的要求必将不断提高,美好生活的内涵不断丰富,弱势群体共享内容、水平不断扩大和提高,呈现出多样化、多层面的特点。通过社会救助方式的多样化、组合化、专业化和个性化,最大程度发挥社会救助的

综合效用,是今后我国社会救助事业发展的必然选择和主要方向。

(3) 社会救助体制机制问题突出,亟待优化。当前,我国社会救助制度还有短板,资源需要整合,救助服务缺乏,社会救助领域仍然存在政策法规位阶不高、救助政策衔接不畅、制度缺乏优化等问题,在不同程度上影响了社会救助效果。<sup>[3]</sup>

立足今后五年及未来更长的时间,围绕我国社会救助高质量发展目标,需要以问题和目标为导向,遵循社会救助发展规律,破解体制和机制难题,全面促进社会救助的定型和优化。

## 二、“十四五”时期社会救助高质量发展目标、路径研判

“十四五”时期,中国经济将获得持续性增长,保障和改善民生的国家财力会不断增加,各级政府对社会救助的财政投入仍会持续增长,社会救助具有实现高质量发展的经济条件。“十四五”时期,经济社会发展必须遵循坚持以人民为中心的原则,民生是最大的政治,保障和改善民生,使改革发展成果能更多更公平惠及全体人民,走共同富裕道路成为最大共识。因此,“十四五”时期社会救助高质量发展将具备坚实的经济和政治基础。

(一) “十四五”时期社会救助高质量发展研判的依据

2020年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》是新中国成立以来对社会救助制度顶层设计进行的第一次系统谋划。针对社会救助发展的热点问题和难点问题,在改革完善社会救助体制和机制中寻求新突破上,提出了今后我国社会救助改革发展的方向和目标,即用2年左右时间,健全分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系,在制度更加成熟更加定型上取得明显成效,使社会救助法制健全完备、体制机制高效顺畅、服务管理便民惠民、兜底保障功能有效发挥、城乡困难群众都能得到及时救助。到2035年,实现社会救助事业高质量发展,改革发展成果更多更公平惠及困难群众,民生兜底保障安全网密实牢靠,总体适应基本实现社会主义现代化的宏伟目标。<sup>[4]</sup>《关于改革完善社会救助制度的意见》明确了社会救助高质量发展的目标,对我国社会救助高质量发展具有重要的指导意义。

近年来,民政部社会救助司在社会救助领域积极开展社会救助综合改革试点,已形成了一批

有关社会救助高质量发展的可复制、可推广的经验。第一批试点有 35 个县(市、区),围绕完善社会救助制度、强化社会救助资源统筹、优化社会救助流程、加强社会救助能力建设、创新社会救助监督检查机制等主题先行先试。第二批试点有 45 个县(市、区),围绕“党建+社会救助”、服务类社会救助、困难家庭救助帮扶综合评估、低保制度城乡统筹发展等主题进行创新。这些综合试点分布在全国城乡地区。综合改革试点从制订实施方案开始,就聘请专家学者参与研究,有 30 多家综合试点单位先后入选全国社会救助创新十佳案例,为“十四五”时期社会救助高质量发展提供了经验和措施。<sup>①</sup>

(二)“十四五”时期社会救助高质量发展研判的内容

(1)“十四五”时期社会救助高质量发展目标。社会救助高质量发展是社会救助领域以高起点、高要求和高标准,助推社会救助改革的结果。“十四五”期间,社会救助高质量发展目标应坚持以人民为中心的发展思想,始终把增进民生福祉作为社会救助发展的根本目的,建立健全社会救助体制和机制,让人民有获得感、安全感、幸福感。在社会救助体制上,促进社会救助体系和制度的成熟定型,确保兜住民生底线,形成社会救助新格局。在社会救助机制上,促进服务和管理升级,实现精准救助、高效救助、智慧救助、温暖救助。

(2)“十四五”时期社会救助高质量发展路径。建立健全社会救助体制和机制:一方面在社会救助体制上,按照补短板思路,促进体系和制度优化,其发展重点是健全社会救助体系、完备社会救助法制、建立救助服务制度、提高救助经办能力、建立救助信息管理平台;另一方面在社会救助机制上,按照保障和服务升级的思路,实现社会救助管理优化,其发展关键是建立救助主动发现和预警机制、建立跨部门救助经办整合机制、建立“党建+救助”和社会参与机制。

### 三、“十四五”时期社会救助高质量发展的重点

#### (一)健全社会救助体系

(1)健全分层、分类的社会救助制度体系。世界各国的社会救助体系化发展道路迥异,各个时期社会救助重点和保障人群也会有差别。在总结我国社会救助经验基础上,《社会救助暂行办法》探索建立最低生活保障、特困人员供养,主要解决基

本生活问题;医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助等解决专门问题;临时救助解决突发问题;社会力量帮助解决个性化突出问题。这是以问题为导向,积极应对困难群众问题的多样性,从基本生活问题开始,推动社会救助项目层层递进的结果。

强化分类救助管理,针对不同类型的困难家庭或人员提供有针对性的、差异化的救助帮扶。围绕绝对贫困、相对贫困、急难情形建立分类的梯度救助体系,既减少“低保捆绑”所带来的“悬崖效应”,又扩大了救助范围,实现社会救助瞄准重点,从低保群体为主转向低收入群体为主,完成社会救助体系的调整和升级。健全分层分类社会救助体系是应对困难群众帮扶需要的多样性、针对不同困难群众进行救助重点转换的重要举措,使中国社会救助呈现为多重目标体系和梯度体系相结合的鲜明特色。<sup>[5]</sup>

(2)健全城乡统筹的社会救助体系。长期以来,农村社会救助是我国社会救助体系建设的短板。由城乡分割、城乡二元社会救助,向统筹城乡社会救助发展是补足民生短板、保障城乡居民平等社会救助权利的必然要求。近年来,社会救助城乡统筹发展速度全面加快,不仅结束了社会救助体系的城乡分治状态,而且合理制定了城乡社会救助标准,并逐步提高了农村社会救助标准,尤其在部分经济发达的地区率先实现社会救助城乡一体化,城乡社会救助政策和社会救助标准得到统一。从总体上看,目前统筹城乡社会救助发展还处在初步阶段,今后需要加强与乡村振兴战略的衔接,使统筹城乡社会救助在乡村振兴的大格局中逐步实现。

#### (二)完备社会救助法制

(1)《社会救助法》出台各方面准备和条件都已成熟,它的出台将成为社会救助高质量发展的标志之一。社会救助作为保障和改善民生的重要制度安排,必须依法行政、依法救助,以法治方式提供综合性、制度性基本生活保障。至今我国社会救助主要依靠单项行政法规和地方性法规进行调整,社会救助仍以行政立法、部门立法和地方立法为主,尤其是尚未制定一部专门的社会救助基本法律,导致社会救助工作运行机制不畅和规范内容难以有效落实。目前,《社会救助法》已列入

<sup>①</sup>中国社会保障学会社会救助分会受民政部社会救助司委托,积极参加全国社会救助综合改革试验区的工作,两批综合改革试验区的主题与社会救助高质量发展议题密切相关。

第十三届全国人大常委会立法规划之中,作为拟提请审议的法律草案的第一类项目。“十四五”期间,《社会救助法》的出台也是我国社会救助体系走向定型的立法保证。

(2)《社会救助法》将确立社会救助高质量发展的基础。通过《社会救助法》,可以明确政府救助贫困群体的法定责任及贫困群体享有申请救助的法定权益,厘定社会救助的基本原则、体系架构、权利义务关系、法律责任和奖惩措施等。进一步规范社会救助标准制定程序,确立社会救助的申请、审核、审批、发放、退出程序,完善社会救助的监督程序,并强化社会救助的城乡统筹、分类救助、动态管理、社会力量参与和政府购买服务等工作,有利于打破当前社会救助制度多部门分割的格局,进一步彰显国家责任,规范政府社会救助行为。

### (三) 建立救助服务制度

(1) 积极发展分群、分级的救助服务体系。根据家庭规模和收入水平确定困难家庭后,以家庭为单位进行分群评估,为老人家庭、残疾人家庭、有未成年人的家庭、有重大疾病患者的家庭、有劳动能力但失业的家庭以及单亲家庭等困难家庭提供社会救助服务,并分析不同群体类型困难群众的多维需求,以需求为导向,建立主动发现的社会救助服务体系。在分级内容上,针对不同类型的群体提供基本生活照料与支持、精神慰藉与疏导、生活与就业能力提升、社会适应与融入等服务,形成逐层递进的救助服务体系,推进社会救助服务向纵深方向发展,全面提升困难人群生活质量。

在救助服务内容上,通过政府购买服务,对生活不能自理的困难家庭老年人、未成年人、残疾人、重病患者,提供必要的访视和照料;对学龄阶段的困难家庭未成年人,提供学业辅导、亲情陪伴等;对有就业和参与产业项目需求的困难人员,提供资源链接、技能培训、就业岗位或产业项目帮扶;对有特殊需求的困难家庭,提供生活指导、心理抚慰、社会融入等精神层面的救助。积极引导慈善组织、专业社工、志愿服务队伍等多元化主体参与扶弱济贫,探索开展心理抚慰、社会融入等精神层面的救助帮扶,发挥非制度性救助的补充作用。

(2) 建立贫困家庭陪伴式救助服务制度。在城乡社区中,由熟知社会救助政策的人员组成家庭服务团队,向贫困家庭提供政策介绍、解释和指导。根据贫困家庭的实际,分析他们所面临的困

境及其问题,为他们提供就业、就医、教育等各方面所需信息。鼓励专业社工和社会组织进入城乡社区与贫困家庭“结对子”,长期关注他们的生活和发展需求,并形成“一户一策”的救助方案和赋能方案,帮助他们自立自强,走出生活的困境。

(3) 推动社会工作与社会救助的深度融合,促进救助服务能力提升。通过社会工作促进社会救助发挥贫困预防、兜底保障、赋权增能的功能,对贫困风险程度较低、处在贫困边缘的群体,发挥完善功能、改善关系的功能;对贫困风险程度中等、临时陷入困境的群体,发挥能力提升的功能;对贫困风险程度较高、已经处于贫困境地的群体,发挥整合资源、赋权增能的功能。推动社会工作服务流程与社会救助流程的对接。将社会工作的需求评估、建档访视、资源链接、能力提升等服务内容嵌入社会救助的过程中,形成标准化的服务流程。推动社会工作方法与社会救助方式的融合。在需求评估的基础上,积极推动通过个案工作、小组工作和社区工作等工作方法为受助群体开展服务。推动社会工作者与社区社会救助人员的融合。可对社会救助人员进行社会工作专业知识和技能培训,也可设置社区社会救助顾问等岗位,通过政府购买服务的方式,招录社会工作者从事救助服务,以提升社会救助服务的专业化水平。<sup>[6]</sup>

近年来,针对贫困家庭开展救助服务得到各级政府的重视。在社会救助综合改革试验区中,上海长宁区的贫困家庭救助顾问,从顾问的人选、培训,到顾问可以使用的“资源手册”,再到帮扶全程的“轨迹化”管理,形成了一整套服务管理体系。苏州相城区的“相帮扶·城温暖”,通过开展服务项目化帮扶,精准识别服务需求,建立“一户一档一策”工作机制,掌握每一户困难群体的实际困难和需求,通过汇总、梳理和评估,形成家庭帮扶计划,定制困难群体帮扶流程图;建立帮扶需求项目库,针对困难群体差异化的特点和个性化的需求,精准制定普惠或个性化的社会救助服务项目;通过困难群体帮扶综合信息平台进行发布、认领、完成,实现帮扶服务全流程监管,每一个帮扶项目都能有效解决困难群体的实际困难。上海长宁区、苏州相城区在社会救助服务领域已形成了可复制和可推广的经验。

### (四) 提高救助经办能力

社会救助经办管理主要取决于基层经办能力。以家庭收入调查为重点,包括救助资格审核、救助金发放、救助信息管理等在的一系列救助

业务都要由县(区)及以下的经办机构承担。由于涉及领域众多,关键环节技术性强,加之具有权利与义务的单向性,基层社会救助业务经办是一项极为复杂的工作。长期以来我国基层社会救助经办能力普遍薄弱,大多数乡镇(街道)只有1~2名工作人员负责社会救助业务,从而导致一些困难群众的救助需求没有被及时发现,急难个案没有得到及时救助。同时基层“代办制”使得社会救助成了兼职机构和兼职人员的工作,业务优先序列的劣势、工作人员的非专业性结合社会救助自身的复杂性,导致社会救助执行偏差、运行失序的错乱现象时有发生,不仅有损制度的公平性和公信力,也造成公共资源的浪费。

(1) 建立统一、垂直的救助经办机构。按照政事分开和管办分开原则,建立全国社会救助事业管理中心,全国社会救助经办机构实行垂直领导体制,在事业单位分类中将社会救助经办系统定性为“公益一类事业单位”。采取政府直管的垂直化管理模式,社会救助经办机构服务系统的经费预算与各级财政预算“脱钩”,纳入社会救助资金支出中列支,以确保经办服务经费始终能够达标。

(2) 强化基层救助经办专业化。社会救助经办机构可分为中央、省(自治区、直辖市)、市、县(区)四级机构,乡镇(街道)设立相关服务网点,应当以专业经办制取代长期以来的“代办制”。乡镇(街道)应配置专门负责社会救助经办的工作人员,目前基层代办机构的社会救助经办应当回归专业的专业化经办。

(3) 通过实行负荷比管理机制和业绩考核机制,建立一支专业化的社会救助职业队伍。长期以来公益类事业单位成立之后,往往会出现明显的人满为患、服务效率低下等问题。按国际经验实行负荷比管理机制,社会救助经办机构可以灵活调整经办机构人员数量和结构,并制定业绩考核机制,实行工效挂钩,建立薪酬激励等制度,来保持经办机构的活力和效率,全面提高社会救助服务质量。

(4) 部分社会救助经办服务岗位和项目,采取政府购买服务的机制,提高专业化水平。部分社会救助经办服务岗位工作人员可以采取市场机制,实行合同聘用制,根据服务需求和业务量设定动态调整的人员岗位;对于特殊岗位的技术人员可以采取市场招聘方式,解决专业技术人才短缺的问题。部分具体的社会救助服务项目可采取政府购买社会力量服务的方式予以解决。这样既可

满足社会救助对象多样性的社会服务需求,还能在经办系统内部引入一定的竞争和示范效应,提高某些领域的公共服务质量。<sup>[7]</sup>

#### (五) 建立救助信息管理平台

“十四五”时期,特别要注重新一代信息技术与社会救助的深度融合。以云计算、大数据、“智慧城市”等新兴技术和业态为支撑,推动信息化建设在社会救助各个领域的广泛应用,由此可以极大地促进救助信息聚合、救助资源统筹、救助效率提升。当前最有利的突破口是推动全国范围内社会救助信息管理平台的建设。

(1) 救助信息管理平台是救助管理精准、高效的基础和保证。全国社会救助信息管理平台具有多个层级,其中地方社会救助信息管理平台应具有以下功能:一是信息集成功能,由民政部门协同各主管部门采集社会救助对象基础信息。二是信息共享功能,主要实现民政部门主管的各项社会救助制度之间的信息共享。三是信息比对功能,主要用于救助申请家庭经济状况核查,由民政部门向其他社会救助主管部门推送比对信息,并获取比对结果。四是信息预警功能,对社会救助对象信息变动以致不符合救助资格的情况进行预警。五是痕迹保留功能,保留业务经办记录,以便追责。六是数据挖掘功能,对社会救助信息和数据进行提炼和分析。可以看到,救助信息管理平台的这六项功能对于社会救助业务的精准开展起到支撑作用,能全面提高社会救助的效率。

(2) 救助信息管理平台是社会救助跨部门整合的载体。民政部门可以借助救助信息管理平台协调各救助相关部门,实现跨部门之间救助资源及信息的互通共享,为准确判断困难类型、困难程度和有针对性地开展救助工作提供依据。依托各乡镇(街道)、村(社区)设立两级社会救助综合服务窗口,落实系统管理员和登记员,在救助信息管理平台实施登记、分办、统一核查及反馈。在救助信息管理平台,实现社会救助一门受理、协同办理、资源整合、信息共享,加速不同救助职能部门由“碎片化”状态到“整体化”协作转变,全面提升救助管理效率。

### 四、“十四五”时期社会救助高质量发展路径的关键

#### (一) 建立救助主动发现和预警机制

社会救助通常是依据个人申请和部门受理而发起的。在特殊情形下,困难群众可能受到健康

状况、文化水平、紧急状况、生活环境等因素的影响和约束而无法提出社会救助申请。将困难群众申请施救的传统救助模式转变为主动发现、主动调查、主动施救,将“人找政策”“单一施救”的救助现状变成“政策找人”“综合施救”,使整个社会救助体系能够快速定位到需要救助的贫困群体,是今后我国社会救助高质量发展的又一个重要标志。

(1) 建立主动发现网络,拓宽主动发现服务渠道,提升主动发现社会参与度。建立主动发现网络主要有三个途径:市(区)、镇(街)和居(村)委三级基层工作人员队伍;社区党组织和群众性组织;社会救助热线。在发现或接到有关报告救助线索后,快速有效做出救助响应。评估帮扶小组定期对辖区内的家庭进行困难情况排摸,并记录排摸对象基本信息,进行及时救助。评估帮扶小组还可定期对高风险家庭进行回访,并做好资料信息归档,建立困难家庭情况台账,并及时更新相关内容。利用各级社会救助服务窗口、公共服务大厅、公示栏、网站、微博、微信公众号等,畅通多平台、高效率的服务渠道。通过社会救助服务电话,宣传社会救助政策,拓宽困难群众申请救助和反映问题的渠道。发动、鼓励热心市民、志愿者、企事业单位、公益慈善组织等社会力量参与,采取委托、承包、采购等方式,向社会力量购买服务,充分发挥社会工作机构和社会工作者的专业优势,将社会工作专业理念、方法技巧引入主动发现机制,探索多元化、专业化的主动发现模式。

(2) 建立智能化研判和预警系统。一是对接各种数据库,打通数据链条,实现救助方式的智能筛选研判,系统通过智能研判选择最适合困难群众的救助项目,自动精准匹配,分析结果推送至相关救助部门进行研判。二是救助信息平台与医保系统对接,对医疗费用、大病等实时预警,主动发现因病致贫对象,并向相关部门推送信息。充分运用救助大数据,实时监控、汇聚、分析救助项目、救助对象、救助资金、居民反馈、业务推送、部门办理、警示预警等指标,为政策优化和制度设计提供决策参考。总之,变被动服务为主动服务,使困难群众成为“智慧救助”的受益者,打造社会救助精准化模式。

## (二) 建立跨部门救助经办整合机制

我国社会救助业务主要由公共部门负责经办,至今并未建立统一的、系统化的经办机制,造成不同救助项目的经办方式不尽相同。经办管理

主要涉及民政、教育、住房城乡建设、人力资源和社会保障、应急管理、医疗保障等部门。民政部门负责低保、特困供养、临时救助、生活无着流浪乞讨人员救助,具体救助经办管理由相应部门来负责实施,造成政策条块分割、救助资源分散、合力明显不够等问题,因此,推动建立跨部门救助经办整合机制是今后社会救助优化改革的重点。

(1) 统筹部门救助资源,建立部门间协办、分办反馈机制。落实民政部门负责牵头社会救助管理的权限,明确相关部门救助资源的使用。目前全国部分地区重视开展贫困家庭“多圈层”管理方式,积极探索建立低保家庭数据库、低收入家庭数据库,建议合并这些数据库,统称为困难家庭数据库。相关部门救助资源的使用和开展专项救助项目的实施必须依据困难家庭数据库来实施,实现在统一数据库、统一信息平台上综合决策和管理。此外,建立各部门使用困难家庭数据库和信息平台的监督机制,及时反馈困难家庭政策实施的效果。

(2) 以“最多跑一次”为标杆,优化救助管理流程。对社会救助家庭经济状况申请、核对程序进行流程再造:一方面将县级民政部门的低保、临时救助等审批权限下放到乡镇(街道)实施,缩减社会救助申报时间;另一方面建立基层经办管理的救助对象统一认定、经济状况统一核对、救助需求统一发布、救助资金统筹使用、救助事项协同办理的平台和制度,实现“一次申请、一次核查、一次办理”,变“群众跑腿”为“信息跑路”,变“群众来回跑”为“部门协同办”。

## (三) 建立“党建+救助”、社会参与的多种机制

(1) 加强党对社会救助工作的全面领导,探索基层党建与社会救助业务深度融合的结合点、切入点和着力点。一是探索以“党建+”为核心,将“三建融合”党建工作融入社会救助,将社区单位党建、居民区党建和新经济组织、新社会组织(两新组织)党建进行“三结合”,动员基层党员力量与社区困难群体需求对接,建立街道、乡镇机关党组织与居民区困难群众“双结对”制度。加强困难群众探访,每个困难家庭至少有1名党员结对帮扶,每季度至少上门探访一次,将党和政府的温暖送入千家万户。二是探索以区域化党建工作平台为载体,营造“党建+社会救助”的氛围。建设基层党建救助联盟服务站,发挥基层党组织的示范引领作用。完善社区党建救助资源统筹共享机制,排摸社区各类困难家庭的实际需求,整理出帮扶需

求清单。创新党员参与社会救助服务模式,将“党建+社会救助”项目融入基层党组织的“支部+”项目,推动党员主动“走出去”联系困难群众,主动参与到困难家庭的帮扶服务之中,创建“党建+社会救助”的精品工程,树立“党建+社会救助”的服务品牌。

(2)健全社会参与社会救助的机制。社会救助涉及面广、需求多样,需要充分吸引社会力量参与,构建救助共同体。一是政府部门充分利用社会救助数据库和大数据研判的优势,通过建立信息平台发布救助信息,主动对接企业、社会组织和个人

个人的救助资源,引导社会力量有序参与社会救助。二是推进企业、社会组织和志愿服务力量参与社会救助,倡导建立救助服务联合体,设立社会救助服务项目。创新完善社会服务,探索发布企业参与社会救助、履行社会责任方面的报告,激发全社会共同参与社会救助的活力。三是“三社”联动拓展救助服务。借助城乡社区“网格化管理、组团式服务”的优势,建立困难群众救助帮扶小组,以“贫困家庭服务顾问”“贫困家庭小管家”等形式,开展人文关怀、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等救助服务。

### 参考文献

- [1]林闽钢.巩固拓展脱贫攻坚成果,前瞻研究相对贫困治理问题[N].人民日报,2020-12-28.
- [2]刘喜堂.以五中全会精神为指引,切实兜住兜牢民生保障底线[N].中国社会报,2020-12-07.
- [3]中国社会保障学会社会救助分会.《社会救助暂行办法》实施情况评估总报告[R].2019-10-16.
- [4]关于改革完善社会救助制度的意见[M].北京:人民出版社,2020.
- [5]林闽钢.深入把握我国社会救助体系的鲜明中国特色[N].人民日报,2020-11-02.
- [6]张粉霞.以社会工作助推社会救助高质量发展[J].中国社会工作,2020(31).
- [7]林闽钢.关于社会救助经办管理的立法建议,全国人大社会建设委员会简报[R].2020(169).

[责任编辑:赵强]

## A Study on the High-quality Development of Social Assistance in China

LIN Min-gang

(School of Government Management, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210023, China)

**Abstract:** During the 14<sup>th</sup> Five-Year Plan period, the development of social assistance will be at a new starting point of historical development and enter a new stage of high-quality development. In order to realize the high-quality development of China's social assistance in the 14<sup>th</sup> Five-Year Plan, we need to propose a path of institutional mechanism for the high-quality development of social assistance, assess the goal of high-quality development of social assistance: in line with the idea of making up for shortcomings, the system and system optimization will be promoted from five aspects, i.e. improving the social assistance system, completing the legal system of social assistance, establishing a system of assistance services, improving the capacity of assistance operation, and establishing an information management platform for assistance. In line with the idea of upgrading protection and services, the assistance management will be optimized from three aspects: establishing a mechanism for active detection and early warning of needed assistance, establishing a mechanism for integrating cross-sectoral assistance operations, and establishing a mechanism for Party building, social assistance and social participation.

**Key words:** 14<sup>th</sup> Five-Year Plan period; social assistance; high-quality development