

## 多措并举精准发力 兜牢基本民生底线

李静

“小康梦、强国梦、中国梦，归根到底是老百姓的‘幸福梦’”，这是习近平总书记8月17日在辽宁沈阳考察时作出的重要指示，也是对我国民生工作提出的明确要求。面对当前经济下行压力加大，困难群众数量增多的客观现实，唯有坚守为民初心，围绕社会救助工作不断做加法，不断消减困难群众的烦心事、操心事，不断推动社会救助领域质量变革、效率变革、动力变革，方能以精准救助、高效救助、温情救助、智慧救助、阳光救助来尽力满足困难群众日益增长的对美好生活的多样化、多维度、多层面的向往，从而全面贯彻落实党中央关于“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的要求，最终推动我国各项事业稳步前进。

一是“普惠+特惠”。作为国家治理体系的一项基础性制度安排，社会救助必须增强其可及性与可得性，普遍惠及所有需要帮助的困难群众。无论是从全生命周期观之的婴幼儿、青少年、中老年，还是从全地域观之的城镇与乡村居民，抑或从致困原因观之的长期工作无着落、突遭下岗失业而收入骤减或突然因病因灾导致支出增多者，只要是基本生活陷入困境，就必须应保尽保、应救尽救、应助尽助、应兜尽兜，切实解决其基本生存与生活需要。同时，要格外关注一些特殊群体，尤其是

在疫情冲击下，要重点关注失业人员、灵活就业人员、低保边缘人口、防止返贫监测对象以及一级、二级重度残疾人和三级智力、精神残疾人，通过市（区）、镇（街）和村（居）委会三级联动，充分发挥基层工作人员主观能动性与群团组织积极性，利用现代信息技术与高科技手段，将传统的人找政策、单一施救模式转变为政策找人、综合施救。通过主动调查、主动发现、主动干预、主动帮扶，以更具针对性、有效性、科学性之政策措施，解除其生存之困与生活之忧，坚决防止冲击社会道德底线的事件发生。

二是“扩面+提质”。就制度愿景而言，社会救助所覆盖的对象群体数量越少，说明基本生活陷入困境而亟须救助帮扶的民众越少，距离共同富裕伟大目标实现就越近，社会主义制度优越性就越能充分体现。但在当前一段时期内，国际国内形势面临多重不确定因素，影响经济社会稳定发展、居民收入稳步提高的因素依然存在。尤其是今年第二季度经济遇到超预期冲击，困难群众增多，社会救助在兜底线、保民生中的重要作用仍需不断强化。一方面，要扩围扩面。既要全面落实低保护围，通过数据信息实时比对实现动态监测，及时将符合低保标准的群众纳入低保；也要巩固拓展社会救助兜底脱贫成果，及时将符合条件的脱贫不稳定人口、边缘易致贫人口和突发严重困难户纳入救助范围；还要不断扩大救助覆盖范围，让更多困难群众享受政策红利，如中共中央办公厅、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“将特困救助供养覆盖的未成年人年龄从 16 周岁延长至 18 周岁”就是很好的政策实践。另一方面，要提质增效。党领导下的社会救助事业应坚持以人民为中心，不断丰富救助服务内容、提升救助服务水平、提高救助服务质量，在完善传统物质救助的同时，增加并强化服务救助、心理疏导与抚慰、职业技能培训等，不断强化救助对象的精准性、政策供给的及时性、服务供给的适配性，不断追求社会救助政策措施社会效应、经济效益、政府效能最大化。

三是“精准+全面”。一方面，多维发力，力求精准。既要进入与退出精准审核，通过个人申请、主动发现、村社报告、数据比对等措施，及时准确地将受困或脱困人员纳入或退出救助范围，建立健全快速响应、个案会商“救急难”工作机制，完善“一事一议”临时救助审批程序；也要对象与政策精准匹配，根据致困原因、受困类型、困难程度、个人禀赋等因素，有针对性地设计救助措施，如学龄困境儿童的教育救助与心理关爱、适龄失业青中年的就业救助与培训服务等，通过多样化、组合化、专业化和个性化帮扶实现精准救助；还要成本与实效精准评估，设计涵盖救助效率、救助效果、救助效益等在内的一个综合评价体系，格外关注受助对象的获得感。另一方面，综合考量，追求全面。通过制度设计、机制创新、政策完善实现城乡统筹的区域全面，实现囊括各类救助对象的人群全面，

实现涵盖生活救助、服务救助等方面的内容全面，实现政府主管部门、社工服务机构、慈善志愿人士等积极参与的主体全面。

四是“**稳定保障+动态调整**”。一方面，在保基本、兜底线的原则下，保持救助水平、救助质量总体呈现稳中有升态势。以最低生活保障为例，截至2022年6月底，全国城市低保平均标准为每人每月734元、农村为554元，分别比2012年的330.1元、172.3元增长了122%、222%，年均增长12.2%、22.2%；其他救助项目也均呈现稳定增长态势，实现了对困难群众的稳定保障。另一方面，无论是基本生活救助标准还是管理机制，均实现动态调整，增强制度设计的时效性与实效性。既要建立与居民人均消费支出挂钩的低保标准动态调整机制，以市域为单位，按照上年度全体居民人均消费支出的一定比例制定当年度低保标准；也要密切关注物价变动情况，按规定及时启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制。目前，将启动条件中的居民消费价格单月同比涨幅由3.5%降到3.0%，有助于及时应对物价波动对困难家庭的影响，保障其基本生活水平。今年9月到明年3月，阶段性调整价格补贴联动机制后，将在现行覆盖低保对象、孤儿等7类群体基础上，新增领取失业补助金人员、低保边缘人口，扩围将让6700万人获得帮扶。

五是“**内容丰富+程序简化**”。一方面，社会救助要按照高质量发展的要求，坚持尽力而为、量力而行，在救助内容方面不断进行适当扩充，增加服务救助内容。鼓励各地根据当地经

济社会发展实际、公共财政负担能力、困难群体类型特征，积极开拓创新社会救助项目与服务内容。如江苏省南京市栖霞区民政局在做好分层分类兜底保障的基础上，积极探索服务类救助创新发展，根据六类救助群体特征，为其提供基本生活照料与支持服务、精神关爱与疏导服务、预防保健和康复护理服务、生活与就业能力提升服务，通过“线上+线下”高效联动，满足困难群众多样化需求。另一方面，也要按照智慧、简捷、便民的原则，不断简化申请、审批、发放等程序，切实提高救助政策的可及性，增强困难群众的获得感、幸福感、安全感。江苏省泗阳县创新开展“急诊救助”，充分发挥临时救助“救急难”功效。同时，针对社会救助申请程序，通过“四个一”，即“一书申请、一门受理、一网办理、一表审核”，简化流程、优化服务、便民利民，既免除了办事群众多次往返的烦恼，也减轻了基层办事人员的工作压力，在简化程序中传递丝丝温情。

**六是“部门协同+基层联动”。**一方面，推进部门协同，整合多方资源，构建大救助工作格局。既要破除部门间、地区间的政策壁垒与数据孤岛，尽快实现全国低收入人口动态监测信息平台与相关部门数据的联通共享，推进数据协同、政策协同、业务协同、资源协同、人员协同，加强医疗、教育、住房、就业等专项救助与基本生活救助、急难救助等各项救助制度有效衔接；也要有效整合政府部门、群团组织、基层组织、社会公益力量等救助资源，深入探索“党建+社会救助”“互联网+社

会救助”“基层治理+社会救助”，促进社会救助整体协同高效，编密织牢民生兜底保障网。另一方面，向基层放权赋能，激发基层活力，大力推进“放管服”改革。无论是上海市长宁区以“政府+专业机构+顾问”为服务主体，以“整合政策+链接资源+陪伴帮扶”为核心的社区救助顾问，还是江苏省南京市建邺区民政局通过“一看、二问、三查、四访”程序与“事前购买服务协商机制、事中双方联动协作机制、事后服务成果运用机制”探索公私合作 PPP 模式精准识别兜底保障对象，抑或浙江省乐清市“党建统领·整体智治”“精准识别·e 触而救”“政社协同·多元帮扶”的智慧救助服务联合体等，都是基层联动助推社会救助创新变革的有益探索。今后，需继续推进“放管服”改革，探索将低保、特困等社会救助审核确认权限下放至乡镇（街道），全面推行“一门受理、协同办理”，鼓励有条件的地方异地受理基本生活救助申请，通过基层联动实现“数据多跑路，群众少跑腿”。

（本文来源：《中国社会报》2022 年 8 月 24 日，作者系河海大学教授，中国社会保障学会社会救助分会理事）