

以高质量社会救助制度筑牢共同富裕底板

张浩森

[摘要]我国在全面建成小康社会的基础上,已经开启了迈向共同富裕的新征程。在这一过程中,要通过高质量社会救助制度的建设来拓展救助范围,保障低收入群体的最基本生活并促进其发展,使社会救助成为有效应对相对贫困和促进共同富裕的重要政策工具和基础制度安排。目前,我国社会救助制度不断发展完善并取得了重要成效,但还存在质量不高、可持续性不强的问题。为此,需要明确高质量社会救助制度建设应秉持的理念、原则和框架设计,分别面向2035年和2050年设定目标,在完善立法规范、健全综合型救助制度、优化监管与经办机制和推进社会力量参与等方面重点着力,最终全面建成高质量社会救助制度,发挥兜底保障和促进发展的双重功能,筑牢共同富裕的底板。

[关键词] 社会救助制度 共同富裕 低收入群体 综合型社会救助

[中图分类号] D57 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7326(2022)09-0115-08

社会救助担负着免除社会成员生存危机、维护社会底线公正的重大使命。我国社会救助制度不断发展完善,已经成为民生保障的基本制度。中央部署打赢脱贫攻坚战以来,社会救助兜底保障成为我国脱贫攻坚“五个一批”的重要组成部分,^①为打赢脱贫攻坚战、解决绝对贫困问题和全面建成小康社会作出了积极贡献。我国目前在全面建成小康社会的基础上,正向2035年基本实现社会主义现代化和21世纪中叶全面建成社会主义现代化强国的目标迈进。这一目标十分宏伟,是一个包括共同富裕在内的社会化系统工程。促进全体人民共同富裕是一项长期艰巨的任务,也是一个逐步推进的过程,这一过程离不开社会救助制度。在共同富裕视角下,社会救助不应再被视为保障生存的制度安排,而是提升低收入群体生活品质 and 福祉水平的有效手段。要通过高质量社会救助制度建设来拓展救助范围,保障低收入群体的最基本生活并促进其发展,使之成为有效应对相对贫困和促进共同富裕的重要政策工具。然而,现行社会救助还存在问题,难以完全适应全面建成小康社会后解决相对贫困与促进共同富裕的需要。因此,推动高质量社会救助制度建设,不仅是完善社会救助制度的必然选择,而且是应对相对贫困和迈向共同富裕的必要条件。本文基于迈向共同富裕的背景,探讨低收入群体的界定、类型以及高质量社会救助制度建设的必要性,在对我国社会救助制度现状进行评估的基础上,提出高质量社会救助制度建设的理念、目标与行动议案。

一、高质量社会救助制度是低收入群体实现共同富裕的坚实底板

随着我国开启共同富裕的新征程,社会救助制度需要逐步完善,其覆盖范围与内容需要扩张,救助水平也要随之提高。简言之,高质量社会救助制度是低收入群体实现共同富裕的兜底性安排。

作者简介 张浩森,四川大学公共管理学院教授(四川成都,610064)。

^① 中共民政部党组:《加快推进社会救助事业高质量发展》,《求是》2022年第8期。

(一) 低收入群体的界定与类型划分

2020年我国完成了消除绝对贫困的历史任务，贫困治理的重点转向相对贫困。因此，低收入可以理解成解决绝对贫困问题之后的一种相对贫困状况，低收入群体就是相对贫困群体。^①

在政府发布的政策文件中，对于低收入群体的界定有两种。一是统计调查的定义，将所有家庭收入按五等份划分，处于底层20%的家庭为低收入户；二是社会政策的定义，即实施社会政策时所界定的人群范围，通常将低收入人口界定为人均收入高于低保标准但低于低保标准一定倍数（1.5或2倍）的群体以及支出型贫困群体。^②根据民政部社会救助司2021年发布的《低收入人口动态监测和常态化帮扶工作指南（第一版）》，低收入人口的范围包括低保对象、特困人员、低保边缘易返贫致贫人员（不满足低保和特困、收入低于低保标准1.5或2倍）、支出型困难人口和其他低收入人口。截至2021年底，全国共认定低保边缘人口431万人、支出型困难人口433万人，连同低保对象、特困人员等低收入人口，形成了包含5800多万人口的低收入人口数据库。^③

低收入群体的类型划分具有重要的政策意义，有助于社会救助提供针对性的、差异化的精准帮扶，实现我国提出的建设分层分类、综合高效社会救助格局的目标。在共同富裕背景下，低收入群体主要表现为相对贫困群体，但不可否认，在一段时间内我国还需继续巩固脱贫攻坚成果，即对相对贫困的理解仍要持有“绝对内核”的主张，需要解决由“贫”造成的不能维持基本需要的这一内核问题。^④有鉴于此，我国社会政策意义上的低收入群体可划分为三类。第一类为绝对困难群体，其面临收入不足、难以维持基本需要的内核问题；第二类为相对困难群体，其收入较低，虽可以维持基本需要，但难以解决基本能力问题，即在医疗、教育、住房等方面存在困难；第三类为其他困难群体，是指遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病、自然灾害或其他特殊原因而陷入困境的群体。上述低收入群体类型的划分对于我国分层分类社会救助体系的对象识别有重要政策意义，正如民政部副部长唐承沛所分析的，“分层分类是根据群众的困难程度和致困原因，划分出三个救助圈层。其中，最核心的内圈是低保对象和特困人员，这些对象要纳入基本生活救助，给予低保，还有医疗、住房、教育、就业专项救助；向外一圈是低收入家庭和支出型贫困家庭，这些对象应该根据他们的实际困难程度，相应给予基本生活救助，主要是专项救助；最外圈层是社会公民，他们因遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病等，基本生活陷入困境的时候，要给予急难社会救助，帮助其渡过难关”。^⑤

由此可见，绝对困难、相对困难和其他困难三类低收入群体正对应了分层分类社会救助三个圈层的救助对象（见表1），即分层分类救助的对象基本可以涵盖当前低收入群体的不同类型。各地对不同圈层的操作化界定要科学合理、动态调整，并逐步缩小地区和城乡差距，以真正实现对低收入群体的全面与公平覆盖，这应是高质量社会救助制度建设的关注重点。

表1 低收入群体类型与分层分类社会救助体系对象圈层的关系

低收入群体的三种类型	分层分类社会救助体系对象的三个圈层
绝对困难群体	内圈层：低保、特困人员
相对困难群体	中圈层：低保边缘家庭、支出型贫困家庭
其他困难群体	外圈层：遭遇特殊、突发困难的社会公民

(二) 共同富裕背景下高质量社会救助制度建设的必要性

① 池振合、杨宜勇：《城镇低收入群体规模及其变动趋势研究——基于北京市城镇住户调查数据》，《人口与经济》2013年第2期。

② 杨立雄：《低收入群体共同富裕问题研究》，《社会保障评论》2021年第4期。

③ 杨昊：《兜住兜牢基本民生保障底线》，《人民日报》2022年4月28日。

④ 林闽钢：《相对贫困的理论与政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系》，《社会保障评论》2020年第1期。

⑤ 周程程、陈星：《如何健全分层分类社会救助体系？民政部答每经问：划出三个救助圈层，建立主动发现机制》，每日经济新闻：<http://www.nbd.com.cn/articles/2020-11-23/1554725.html>，2020年11月23日。

习近平总书记在2021年中央财经委第十次会议上指出，“低收入群体是促进共同富裕的重点帮扶保障人群”，这体现了党和政府对低收入群体帮扶保障问题的高度重视。低收入群体的帮扶保障离不开作为兜底安全网的社会救助，因此共同富裕背景下建设高质量社会救助制度十分必要。

一方面，高质量社会救助可以为共同富裕筑牢兜底防线。在共同富裕背景下，社会救助的重要性并不会因脱贫攻坚的全面胜利而减弱，反而会因救助对象向低收入人口拓展、救助标准提升等高质量发展措施凸显其作为共同富裕的兜底性制度的重要性，兜底保障的“底线”会随经济社会发展而提升。伴随着贫困治理任务从反绝对贫困转化为反相对贫困，社会救助目标需要提升，救助对象、内容、方式等也需及时调整。对于一些因身体、能力等原因难以依靠自身力量摆脱困境的低收入群体而言，高质量社会救助制度通过资金、物质、服务等多种救助方式为其提供基本生活保障，是编织了一张密实牢靠的民生兜底安全网，进而确保其能够共享经济社会发展成果。

另一方面，高质量社会救助可以为共同富裕提供现实保障。要实现共同富裕，就要缩小低收入群体和其他群体之间的收入差距，这不能仅依靠物质和现金救助，而是要通过各种服务救助来提升低收入群体的就业能力和发展潜力，使其通过劳动就业来实现对美好生活的追求。高质量社会救助应该要发挥兜底保障和促进发展的双重功能。兜底保障是社会救助的基础功能，可以保障低收入群体的基本生活；促进发展是社会救助的拓展功能，能够防止低收入群体被边缘化，使其获得发展能力和机会。为此，要推动社会救助的人力资本投资转向，使社会救助从“消极”走向“积极”，既要通过就业介绍和推荐、培训教育等积极救助措施提升低收入群体的就业能力，也要通过扶志扶智、宣传教育等手段树立低收入群体摆脱困境的信心和上进心，为实现共同富裕提供现实保障。

二、我国社会救助制度的现状评估：成效与问题

我国党和政府一直高度重视社会救助工作。改革开放前，我国建立了与当时经济社会体制相适应的社会救助制度。改革开放后，我国社会救助不断改革发展。1999年城市低保成为全国性制度安排，2007年农村低保制度在全国建立。此外，我国还逐步建立了教育、住房、医疗等专项救助。2014年，国务院颁布的《社会救助暂行办法》是我国第一部统筹和规范各项社会救助制度的行政法规，构建了较完整的社会救助体系。^①2020年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，明确提出建立健全分层分类社会救助体系，形成“物质+服务”的救助方式，促进城乡统筹发展。

（一）主要成效

我国社会救助制度的发展完善建立了有中国特色的民生保障兜底网，具体成效如下：

一是建立了较完整的社会救助项目体系。2014年，国务院颁布的《社会救助暂行办法》标志着我国初步实现了社会救助的规范化和体系化，形成了“8+1”的社会救助项目体系，主要以低保、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助为主体，以社会力量为补充，各救助项目作为一个整体发挥合力。

二是形成了相对稳定的社会救助资金来源。经多年发展，我国社会救助资金投入基本呈增长态势，尤其是中央财政投入占比较高，同时也一定程度地利用了社会资金，形成了较稳定的资金来源。以民政部门支出的社会救助资金（包含城乡低保和特困人员供养）为例，2015年支出为1823亿元，2020年增加到2597.9亿元，增幅达42.5%。

三是构建了社会救助工作的相关协调机制。近年来，社会救助各项工作协调机制逐步建立和完善，治理能力不断提升，形成了有助于救助对象精准认定的救助申请家庭经济状况核对机制、有助于各部门沟通信息与配合的社会救助部门联席会议制度、有助于简化救助申请和办理手续的“一门受理、协同办理”机制、有助于快速回应救助诉求的主动发现和“救急难”工作机制等。

^① 王三秀、高翔：《从生存维持到生活质量：社会救助功能创新的实践审思》，《中州学刊》2016年第9期。

四是持续提升救助力度，助力脱贫攻坚任务完成。在财政投入稳定增长的情况下，救助标准持续提升。截至2020年底，全国城乡低保年人均标准分别达到8131.2元和5962.3元，分别占城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入的18.55%和34.80%（见表2）。中央部署打赢脱贫攻坚战以来，我国积极推动农村低保与扶贫开发有效衔接，符合条件的建档立卡贫困人口已全部纳入兜底保障范围，全国共1936万建档立卡贫困人口纳入低保或特困供养，所有县（市、区）的农村低保标准全部动态达到或超过国家扶贫标准，纳入兜底保障范围的贫困人口稳定实现了吃穿“两不愁”。^①以低保为核心的社会救助为打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会作出了积极贡献。

表2 我国城乡低保标准占居民人均收入的比例（2015—2020）

年份	城市低保标准 (元/年)	城镇居民人均可 支配收入(元/年)	城镇低保标准 占收入比	农村低保标准 (元/年)	农村居民人均纯 收入(元/年)	农村低保标 准占收入比
2015	5413.2	31195	17.35%	3177.6	11422	27.82%
2016	5935.2	33616	17.66%	3744.0	12363	30.28%
2017	6487.2	36396	17.82%	4300.7	13432	32.02%
2018	6956.4	39251	17.72%	4833.4	14617	33.07%
2019	7488.0	42359	17.68%	5335.5	16021	33.30%
2020	8131.2	43834	18.55%	5962.3	17132	34.80%

注：城乡低保标准来自相关年份民政统计年鉴，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入来自相关年份中国统计年鉴。

（二）主要问题

在共同富裕背景下，我国社会救助还存在质量不高、可持续性不强的问题。

一是民生升级，相对贫困治理功能不足。全面建成小康社会后，人民群众对美好生活的要求不断提高，民生诉求亦全面升级，低收入群体希望获得的救助内容和水平在增加，救助需求呈多样化的特点。^②绝对贫困问题解决后，相对贫困治理问题更加复杂，不能仅从单一收入维度理解“贫”，还要从教育、卫生、住房、资产、能力等多个维度去理解低收入群体之“困”。目前我国社会救助制度仍以反绝对贫困为主要目标，覆盖范围有限，救助标准长期偏低，相对贫困治理的功能明显不足。

二是服务救助欠缺，立法发展滞后。我国社会救助制度主要以现金和物质救助为主，服务救助供给不足，既有的医疗、教育、就业等服务救助不完善，心理、护理、康复等服务救助基本处于缺失状态，难以充分为受助者赋能。同时，由于专项救助在实施中通常将救助资格与低保挂钩，既异化了低保制度，也造成低保群体与低保边缘群体的悬殊差距，影响救助的公平性。与服务救助欠缺及实施不规范相关的是立法的滞后，我国迄今未制定《社会救助法》，不足以对整个社会救助制度的运行进行刚性约束。^③

三是职能紊乱，持续发展面临风险。从世界范围看，家计调查一直是实施社会救助的必要前提，^④即申请者的家庭人均收入和财产要符合规定。目前，我国相关制度建设不同步，社会救助在实践中出现了职能紊乱。例如，各地因残疾人福利、儿童福利、老年福利发展滞后，有关部门将特殊群体福利混合在社会救助中，即低保待遇不仅要考虑家庭人均收入、财产，还要考虑家庭中是否有老年人、儿童或残疾人等。这种做法虽然短期内可以为困难群众提供更多帮扶，但从长远看，既不符合社会救助客观发展规律，也面临不可持续的风险。此外，市场与社会机制未能发挥应有作用，也加重了社会救助负担，影响了其可持续性。

四是机制障碍，运行状态不够理想。首先，社会救助部门协调机制不畅。目前不同救助项目的管理

① 姚亚奇：《织就更密更牢的民生保障网》，《光明日报》2022年3月3日。

② 林闽钢：《中国社会救助高质量发展研究》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2021年第4期。

③ 郑功成：《中国社会救助制度的合理定位与改革取向》，《国家行政学院学报》2015年第4期。

④ 唐钧：《社会救助莫忘家计调查》，《中国人力资源社会保障》2013年第9期。

部门不同，部门间协调机制不够通畅，一定程度上影响了部门与政策间的衔接协调，救助资源的统筹与合力发挥受到了制约。^①其次，责任分担机制不健全。在中央政府与地方政府之间，救助的财政责任缺乏合理的分担机制，政府实施的法定救助与民间的慈善事业也未能有效地衔接协调。最后，基层经办机构陈旧。社会救助在实践中采取代办制，即城镇街道、居民委员会和乡村基层政权直接代办低保、临时救助等，这种非专业化的经办方式导致运行失序，执行中的偏差甚至人为错乱现象不乏存在。

三、共同富裕背景下高质量社会救助制度建设的理念、目标与行动议案

推动高质量社会救助制度建设，需要明确制度建设应秉持的理念、原则和框架设计，确定其目标和着力点。

(一) 高质量社会救助制度：理念、原则与框架设计

1. 理念。

第一，坚持基础性地位。在我国社会保障体系中，社会救助居于基础性地位，这是由公民的受助权利和贫困的相对性决定的，不会随社会保险与社会福利的发展而改变。同时，社会救助是维护社会稳定的重要制度安排，是党全心全意为人民服务的集中体现，在全面建设社会主义现代化强国和迈向共同富裕过程中居于基础性地位。社会救助的基础性地位决定其是应该重点保证、优先安排的社会保障制度。

第二，坚守公平理念。一方面，社会救助应追求社会公平。社会救助要维护困难社会成员公平参与社会的机会，同时要通过合理的制度安排与资金分配满足低收入群体的基本生活需要，使其达到社会常规生活水平并促进其发展，^②确保社会救助成为缩小收入分配差距和维护社会公平的重要手段。另一方面，社会救助应确保受助群体间的公平。受助群体不应因其居住地点等方面的限制而受到差异化社会救助待遇，无论是居住在农村还是城市，无论是东部地区还是西部地区，都应按照共同的条件享受同等的待遇，实现全体国民社会救助权利的公平。

第三，树立积极理念。一方面，社会救助要为受助者赋能，使其获得发展潜力。长期以来，我国社会救助强调保障生存和事后补救，忽视受助者的发展型和参与型需求。从国际经验看，社会救助均采取了积极理念以“激活”受助者，在保障受助者基本生活的同时帮助其提高能力。^③我国社会救助应通过精准赋能增强受助者摆脱困境的能力和动机，促进其积极参与社会并获得发展。另一方面，社会救助要完善主动发现机制。要拓展主动发现渠道和创新发现手段，推动社会救助从依申请的被动救助转向主动积极的救助，实现及时发现、及时介入，防止遗漏。

2. 原则。

一是坚持政府负责。从世界范围看，社会救助制度通常被视为纯粹的政府行为，是政府运作的最基本的再分配制度，^④我国亦不例外。政府负责体现在救助政策法规制定、资金保障、监管等多方面，是确保救助公平的重要保证。政府负责并不排斥社会、市场的参与，多元主体有机协同是实现我国社会救助高质量发展的重要条件。

二是遵循“水涨船高”的发展性。经济社会的发展进步会带来收入增长与人民生活水平提高。基于此，社会救助覆盖范围与内容要扩张，救助水平也要随之提高，^⑤这才能保证低收入群体分享国家发展成果。高质量社会救助制度建设要遵循和把握社会救助随经济社会进步而“水涨船高”的发展性，认识到从绝对贫困治理转向相对贫困治理的必然性，只有让兜底保障的“底线”随经济社会发展而提升，才能为低收入群体提供稳定安全的预期。

^① 张浩森：《从反绝对贫困到反相对贫困：社会救助目标提升》，《山西大学学报（哲学社会科学版）》2020年第5期。

^② 关信平：《相对贫困治理中社会救助的制度定位与改革思路》，《社会保障评论》2021年第1期。

^③ Pierre-Marc Daigneault, “Three Paradigms of Social Assistance”, *Sage Open*, vol.4, no.4, 2014, pp.1-8.

^④ 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，北京：中国人民大学出版社，2002年，第204页。

^⑤ 郑功成等：《社会救助立法研究》，北京：人民出版社，2020年，第3页。

三是满足有需要者需要。要贯彻公平理念，就需要精准满足需要。现实中，低收入群体的救助需要存在较大差异。为此，应该借助信息化与入户调查等多种手段精准地对低收入群体的需要进行综合研判，做到精准救助，既保证低收入群体得到针对性的救助帮扶，又提高社会救助资源的使用效率。

四是避免贫困陷阱。要落实积极理念，就需要避免贫困陷阱。从国际视野看，1990年代始，社会救助均被注入积极元素。我国社会救助的一些不合理安排，如专项救助依附于低保的“福利捆绑”、救助资格认定中没有包含是否具有劳动能力的因素、就业激励机制不完善等，导致了一些受助者不愿通过就业去积极改善生活。为此，要落实积极理念以“激活”受助者，通过制度设计和实施的改革来促进受助者发展。

3. 框架设计。

高质量社会救助制度应立足于现有“8+1”项目体系，适当扩充整合相关救助内容，使之成为综合型社会救助，发挥兜底保障和促进发展的双重功能。高质量的综合型社会救助制度，首先应该解决社会成员的基本生活困难。社会成员因医疗、教育、失业等导致家庭陷入困境时，国家应给予针对性救助，助其解决看病就医、子女入学、就业培训等实际困难。此外，当社会成员因遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病、自然灾害或其他特殊原因导致基本生活陷入困境时，国家要给予急难社会救助，帮助其渡过难关。

由上可见，综合型社会救助制度应包括三大类救助项目。一是基本生活救助，主要包括低保和特困人员供养。基本生活救助的标准要与经济社会发展同步提升，且随着养老服务等社会福利的完善，特困人员供养可逐步转化为社会福利的一部分。二是专项社会救助，主要包括教育、就业、住房、医疗和司法救助。为形成“物质+服务”的救助方式，应借助社会多元力量参与来积极发展服务类专项救助，如建立和发展康复与护理救助、心理救助、看护与托管救助、殡葬救助等，逐步丰富专项救助的内容。随着社会福利和社会保险的发展完善，部分专项救助要与社会福利和社会保险有效地衔接或整合，以避免功能重复和边界模糊。三是急难社会救助，主要包括临时救助、受灾人员救助、流浪乞讨人员救助等，其中临时救助的负担会随着基本生活救助和专项社会救助的完善而不断减轻。

总的来看，高质量社会救助制度框架应该由低收入群体的分层分类、低收入人口动态监测平台为主的需求研判、多元主体共同参与提供救助帮扶这三个板块构成（见图1），力求丰富社会救助的内容和形式，尤其强调服务型专项救助。首先，在受助对象方面，要做好“扩面”和“精准”工作，以绝对困难群体、相对困难群体和其他困难群体对低收入群体的类别进行初步划分，实现低收入群体的分层分类。其次，互联网与大数据的参与是高质量社会救助的鲜明特色，依托低收入动态人口监测平台开展信息采集和需求研判工作，以达到供需匹配的理想效果。在低收入人口动态监测平台的运作中，既需要政府部

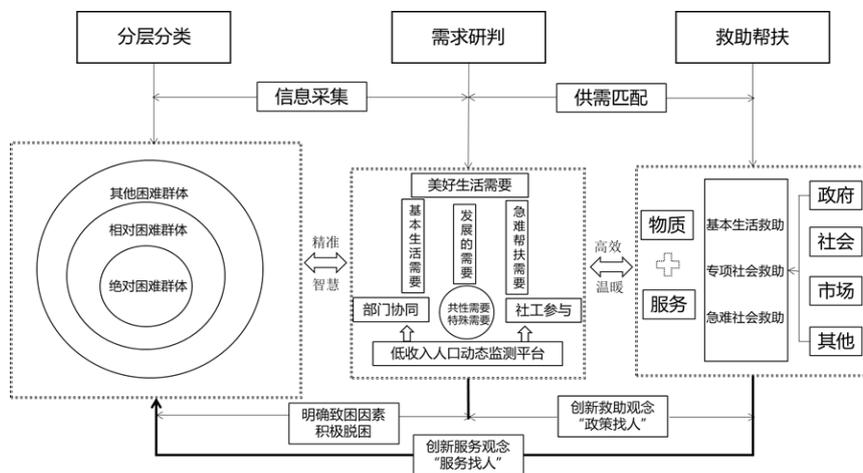


图1 高质量社会救助制度框架图

门内部打破信息壁垒通力协作，也需要社会工作者的广泛参与，提炼出低收入群体的共性需要和特性需要，精准满足其基本生活、发展和急难帮扶的需要。既要保障受助者的基本生活，也要促进其自立和发展，实现对美好生活的向往。最后，在救助帮扶方面，政府应引导社会、市场等力量积极参与提供“物质+服务”救助，具体涉及基本生活救助、专项社会救助和急难社会救助三大类别，并本着满足有需要者需要的原则为不同困难类型的低收入群体提供针对性救助。在此框架中，要在明确致困因素和促进积极脱困的同时，主动创新救助观念，做到“政策找人”和“服务找人”。

（二）高质量社会救助制度：发展目标与着力点

基于当前社会救助质量不够高、可持续性不够强的现实，要分别面向2035年和2050年设定目标，最终全面建成高质量社会救助制度，发挥兜底保障和促进发展的双重功能，筑牢共同富裕的底板。

1. 2022—2035年：兜底保障安全网密实牢靠，基本建成高质量社会救助制度。

从当前到2035年，要确保兜底保障安全网密实牢靠，基本建成高质量社会救助制度，总体适应基本实现社会主义现代化的目标。具体着力点如下：

一是制定《社会救助法》，为社会救助高质量发展提供法律依据。基于社会救助制度的基础性地位，应该加快改变社会救助法制建设滞后、法治化程度偏低的现实，并提升社会救助的法律位阶，加快制定《社会救助法》，发挥法治对社会救助制度高质量建设的引领作用。

二是建立完善分层分类的综合型社会救助制度。要强化分层分类救助管理，针对不同类型的低收入家庭提供差异化救助，尤其要逐步淡化地域色彩，使社会救助实质性地包含流动人口。完善低收入家庭救助需求综合评估，根据其具体困难类型、程度和特点，相应给予基本生活救助、专项社会救助或急难社会救助。做到对象、措施与成效均精准，既减少“低保捆绑”带来的“悬崖效应”，又扩大救助范围，实现救助瞄准重点从低保群体转向低收入群体，救助方式从物质帮扶为主转为“物质+服务”帮扶。

三是加大财政投入，缩小城乡社会救助差距。对比世界主要国家，我国目前社会救助投入强度水平偏低，广义各类社会救助（民政社会救助、灾害、就业、住房、医疗和教育救助）支出仅占全国财政支出约3.4%。^①因此，应加大财政投入力度，2035年国家财政对各类社会救助的投入占比争取达10%，城乡基本生活救助标准达到人均收入的30%—40%。同时，财政投入要向农村倾斜，逐步缩小城乡间的受助权利的不公平。

四是推动监管和经办机制逐步成熟。政府应推动建立整合型社会救助管理体制，即统一负责与分类合作相结合，将社会救助归属到一个部门统一负责制度建设和管理，在制度运行中涉及其他部门业务领域的，由主管部门与其沟通合作。^②要构建全方位、多层次的监督机制，切实保障和提升救助质量。要设立专门的经办机构，根据管办分离原则，实现社会救助经办专业化，取代长期以来的代办制。要注重在监管和经办中推动信息化建设。

五是实现社会力量的积极参与。在共同富裕背景下，低收入群体不仅需要经济支持，而且需要个性化帮扶，以解决其因经济困难而产生的社会、身体、心理和行为的问题。要积极引导社会力量参与，充分发挥慈善组织作用，建立健全政府救助与慈善救助衔接机制，推进政府购买社会救助服务，积极发展服务类社会救助。要建立完善政府购买社会救助服务的清单，规范政府购买流程，加强监督评估。

2. 2035—2050年：兜底保障与促进发展功能有效发挥，全面建成高质量社会救助制度。

从2035到2050年，要确保兜底保障与促进发展功能有效发挥，全面建成高质量社会救助制度，总体适应建成社会主义现代化强国的宏伟目标。具体着力点如下：

一是促使综合型社会救助制度全面定型。在这一阶段，我国已经基本实现社会主义现代化并迈向社会主义现代化强国，国家财富积累大幅增长，人民生活水平普遍提高，低收入群体救助需求进一步升级。

^①程杰：《中国社会救助投入强度研究》，《社会保障评论》2021年第4期。

^②关信平：《论我国社会救助制度的结构调整与制度优化》，《山西大学学报（哲学社会科学版）》2020年第5期。

这就要求综合型社会救助制度全面定型，实现法制健全、体系完整、水平适度和运转协调。首先，要修订完善社会救助法律法规，以彰显国家责任和规范救助工作。其次，要完善“物质+服务”的综合型社会救助制度，健全基本生活救助、专项社会救助和急难社会救助，保障低收入群体提供的基本生活并促进其发展。最后，要重视体现积极理念的预防式与赋能性救助。预防式救助是对处于困境边缘的个人或家庭提供一定帮助，以避免其陷入困境。赋能性救助是注重提升低收入群体的发展能力，包括为其提供发展机会、增强其能力和动机。

二是确保国民社会救助权利公平。在这一阶段，随着经济社会的发展，城乡差距和地区差距明显缩小，最终要确保国民社会救助权利公平，国民能按照共同的条件享受同等的救助待遇。^① 为确保国民受助权利的公平，财政投入力度要稳中有升，各级政府的财政责任要明确清晰，2050年国家财政对各类社会救助的投入占比争取达10%—12%，基本生活救助标准达到人均收入的40%—50%，实现全体国民有效和公平地获得社会救助，通过社会救助保证有尊严的生活并获得发展。

三是实现社会救助管理与运行的现代化。随着我国向社会主义现代化强国迈进，社会救助管理和运行也将全面实现现代化。这体现在：全部社会救助事务均被纳入法治化轨道并依法运行，充分发挥法制的引领作用；信息化建设在社会救助各领域得到广泛应用，低收入人口动态监测系统健全完善，变被动服务为主动服务，社会救助更加精准全面；救助管理实现转型升级，智慧救助得以全面实现；救助经办机构与工作人员实现专业化，运行过程实现严格规范化；慈善等多元力量的参与积极有序并发挥重要补充作用；等等。

四是实现社会救助与社会保险、普惠性福利的协调联动。随着我国国力持续增强，社会保险和普惠性福利制度将成为社会保障体系中的重要内容。社会救助目前涵盖的部分救助对象会因被社会保险和普惠型福利所覆盖而免于陷入困境。社会救助将在发展中与社会保险、普惠型福利协调联动并逐步调整方向。随着老年福利、残疾人福利和儿童福利等的发展，目前社会救助职能紊乱的问题会得以根本性解决，以老年人、儿童和残疾人为主要对象的分类施保和特困人员供养均可转化为普惠性福利；随着教育福利、医疗保障和住房保障的持续完善，教育救助、医疗救助和住房救助的重点也将发生转变；商业保险的发展会使灾害损失主要由保险公司赔偿，政府的灾害救助负担得以减轻；包括家庭津贴在内的各类普惠型福利将大幅降低儿童、残疾人、老年人等特殊群体陷入困境的风险，社会救助制度对象的结构将发生改变。以上种种变化会使社会救助职能更加清晰，更加集中于解决相对贫困问题，为兜底保障和促进发展功能的发挥提供有利条件。当然，无论国民生活水平如何提高，无论社会保障体系如何完善，相对贫困群体总会存在，社会救助制度的基础性地位不会改变。

责任编辑：张超

^① 郑功成、杨立雄：《中国社会救助改革与发展战略：从生存救助到综合救助》，郑功成主编：《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年，第1-37页。