



网络社会时代的城市兜底性民生建设

南开大学社会建设与管理研究院教授 关信平

【摘要】党的十八大以来，城市民生建设取得了新的成就。但在全面建成小康社会后，我国城市兜底性民生建设仍然面临诸多新的挑战和新任务。为此，应该积极探索应用网络信息技术提高其社会效益和运行效率。除了要进一步完善城市居民家庭经济状况核对体系之外，还应该加强网络信息技术在主动发现困难群众实际困难、主动提供保障与服务和在大规模突发事件发生时对困难群众保护中的作用；应该在兜底性民生建设领域大力加强应用网络信息技术的基础能力建设，并且要努力提高困难群众利用网络信息技术的能力，以及加强兜底性民生领域网络信息技术应用的伦理规范和立法建设。

【关键词】城市困难群众 网络信息技术 兜底性民生保障

【中图分类号】C913

【文献标识码】A

【DOI】10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2022.1112.008

保障和改善民生是社会治理的重要目标和基础条件，也是韧性城市建设行动体系中重要的基础性工作之一。改革开放以来，我国城市民生保障体系建设逐步发展，尤其是党的十八大以来，城市民生建设取得了新的成就。在实现全面建成小康社会的目标后，虽然城市居民收入和生活水平已有较大幅度提高，但城市相对贫困问题仍然突出，一些困难群众仍然难以跟上经济与社会发展的步伐，收入和生活都处于相对较低的水平。要走共同富裕的发展道路，就必须通过加强兜底性民生建设等措施来保障困难群众的基本生活，并促进其发展。因此，应该在已有成就的基础上，认真分析当前我国城市兜底性民生建设面临的新挑战和新任务，在此基础上积极探索进一步加强和完善城市兜底性民生建设的行动体系和路径。另外，我国已进入网络社会阶段，网络信息技术正在融入经济社会、公共管理和民众生活的各个方面。因此，加强和完善城市兜底性民生建设行动的一个重要任务是充分利用网络社会时代所提供的科技能力，将网络信息技术引入兜底性民生建设，以大幅度提高兜底性民生保障的实际效能。

我国城市兜底性民生建设面临的新挑战和新任务

全面建成小康社会后，随着我国经济发展和人民生活水平的不断提高，以及新的国家发展目标的确

关信平，南开大学社会建设与管理研究院教授、博导，中国社会保障学会副会长。研究方向为社会政策、社会救助、社会工作。主要著作有《中国城市贫困问题研究》、《社会政策概论》（主编）等。

立和新发展战略的实施，政府与民众对贫困问题的认识和对民生保障的要求也随之提高。从客观上看，经济发展和社会政策在不断提高民生保障水平，逐步缓解了既有的贫困问题。但是，经济发展和社会政策在解决既有问题的同时，也不断地引出新的发展议题。在每一个新的发展阶段中都会出现新的需要、新的问题，经济发展和社会政策面临新的目标和新的任务。在当前新发展阶段中，我国面临着在共同富裕道路上如何有效解决相对贫困的新目标和新议题。在这一新目标和新议题的视野下去审视城市贫困问题，会发现城市中存在多样化救助需求的困难群众，这要求城市兜底性民生建设行动作出调整，以适应新的需求。

一是新时期城市兜底性民生保障体系要覆盖更多的困难群众。当政府和社会的贫困治理目标从过去解决绝对贫困扩展到解决相对贫困时，对贫困现象的认识视野会有大幅度的扩展。过去，只有很少收入极端低下、生活极端困难的最低生活保障家庭和特困供养对象才能进入政府的社会救助覆盖范围。随着城市经济的发展和人民收入及财富水平的提高，这部分极端贫困者逐渐减少。到2021年底，全国城市低保对象和特困供养人员合计人数已降到770.4万人，仅为城镇常住人口的0.84%。^{[1][2]}但是，随着新时期贫困治理目标的提升，政府和公众开始将兜底性民生保障的视野扩大到低保和特困供养对象之外的其他困难群众，要求将许多过去被排斥在贫困治理对象之外的困难群众纳入新的相对贫困治理体系之中，从而使进入兜底性民生保障范围的“困难群众”大幅度增加。

二是新时期城市兜底性民生保障从过去只是针对绝对贫困人员逐步扩大到覆盖大量的相对贫困人口，这不仅会增大城市困难群众规模，而且也在逐步增多困难群众的类别，逐步增大贫困现象和致贫原因等的复杂性。具体看，兜底性民生保障对象除了传统的低保对象和特困人员

之外，还有大量的低收入家庭，他们收入高于低保对象，但仍然严重偏低，导致生活相对困难。并且，由于他们的就业能力弱、收入及财产水平低，其生活的脆弱性强，对各种内外部风险的应对能力很弱。一旦遭遇失业、大病、事故等风险事件，很容易一下子就陷入极端困难之中，有些还会陷入长期性极端困难。此外，困难群众还包括各种处于经济与其他多重困难交织的困难老年人、困境儿童、困难残疾人、困难大病患者、困难流动人口，困难单亲家庭、困难失独家庭、困难刑满释放人员等。从导致困难的原因上看，新的困难群众中既有因收入不足而导致家庭生活困难，也有因家庭成员患大病、上学、残疾等情况而需要额外刚性支出，因而导致家庭经济拮据。在导致收入不足的原因方面，既有因缺乏劳动力或失业而导致的无收入状况，也包括在岗低收入而导致家庭经济困难。在支出型贫困方面，因病致贫^[3]、因残致贫^{[4][5]}等因素在新时期仍然是导致相对贫困的重要原因。从发展的角度看，困难群众面临的困难既包括传统的因健康和体能不足而导致的就业能力与就业机会不足，也包括因技术水平低下或不适应发展需要而导致的高质量就业机会不足，同时还包括因个人就业和发展的动机不足而导致的就业难与收入低。

三是随着困难群众规模的扩大和复杂性的增大，他们对兜底性民生保障的实际需要也在发生变化。一方面，困难群众除了要保障衣食住行等基本生活需要外，还越来越多地期望能够跟上经济社会的发展，逐步缩小与其他人在收入和实际生活水平方面的差距，并能够合理分享发展的成果；另一方面，困难群众除了继续需要传统的物质保障外，还越来越多地需要政府和社会向其提供各种各样的公共服务。尤其是，从促进其发展的角度看，他们当中有许多人具有一定的发展潜能，如果能获得一定的帮助，是能够靠自己的努力摆脱贫困且跟上社会总体发展步伐的。因此，他们更加需要政府和社会向其提供增



能服务，包括机会提供、能力提升与动机激励等方面的服务。

加强城市困难群众兜底性民生保障的基本要求 and 主要议题

面对城市困难群众的新特点和新需要，应该进一步加强和优化城市兜底性民生建设。概括起来看，新形势下城市兜底性民生建设要面向更高的目标、面临更加复杂的任务、面对更高的要求。

第一，新时期城市兜底性民生建设要面向多个方面的更高目标。一要满足困难群众不断提升的基本需要。这种不断提升的基本需要体现在保障服务对象扩大、保障服务内容扩展和保障服务水平提升等多个维度上。二要朝向解决相对贫困问题的新目标迈进。在这个目标维度上，要求兜底性民生建设要更加重视针对“繁荣中贫困”的城市贫困特点，致力于缩小贫富差距，为促进共同富裕作出贡献。三要坚定积极社会政策的目标，不仅要向困难群众提供救助与服务，而且要促使他们的能力提升；不仅要强化基本民生兜底保障的任务，而且还要有利于经济社会发展。

第二，在新的形势和新的目标下，城市兜底性民生建设将面临更加复杂的任务。一要扩大兜底保障的覆盖范围，将过去以低保对象和特困人员为主要对象的保障体系扩大到包括低收入群众和其他各类困难群众的更大范围的社会救助体系。为此，应该建立和完善分层分类兜底保障制度，并推动社会救助与社会福利体系的制度整合。二要根据实际需要扩大兜底保障的服务内容。要按照分层分类的原则，建构和完善包括基本收入保障、专项救助与临时救助等在内的多层次社会救助体系，并完善每一层次的救助内容。要特别加强对困难老年人、困境儿童、困难残疾人和困难大病患者等特殊困难群众的救助与服务。要进一步完善服务救助体系，包括扩展针对困难群众教育、健康、就业等领域的服务，并加

强针对困难群众日常生活服务、心理与社会融入服务、能力提升等方面的服务。三要随着经济发展而逐步提高兜底保障的救助服务水平。兜底保障水平的提升对促进共同富裕道路具有重要作用，应该本着既要尽力而为，又要量力而行的原则，既积极又稳妥地提升兜底性民生保障水平，并且要将兜底保障水平的提升体现在收入保障、实物保障与服务保障等各个领域。四要按照积极社会政策的原则，努力提高兜底保障的增能机制。要按照在发展中提高民生保障水平的原则，协调好提高兜底保障水平与促进经济发展的关系；既要增强保障，又要防止依赖；既要努力推进工作福利原则，又要尽力降低在岗低收入的影响；同时还要努力发展增能型服务保障，重点加强对困难群众的机会提供、能力提升和动机激励。为此，应该充分发挥社会工作在增能型保障中的作用。五要推行更加精准的兜底保障，切实提高兜底性民生保障的实际效益与运行效率。为此，应该在困难群众的识别机制中推动从身份识别向实际困难识别的扩展；在救助行动中积极推动主动发现与主动救助机制；在管理服务体系中，要优化兜底保障各个项目的经办管理与服务体系，并且要加强兜底保障领域的科学技术应用。

第三，在我国新时期高质量发展的背景下，城市兜底性民生建设不仅有更高的目标，更加复杂的任务，而且还要面对更高的质量要求。从总体上看，新时期的兜底性民生建设不仅要向困难群众提供更加全面的保障和服务，满足困难群众在各方面日益提高的基本需要，实质性地提升困难群众的获得感和满足感。同时还要实质性地缩小困难群众在收入和实际生活方面存在的差距，为实现共同富裕作出贡献。从具体要求上看，新时期城市兜底性民生建设既要解决能力型贫困问题，又要解决依赖性贫困问题；既要满足困难群众的实际需要，又要积极提升困难群众的能力；既要维持平时的保障和服务，又要应对特殊情境下的应急性救助，尤其是在重大突发事件中发

挥好民生保障作用；既要充分保障基本需要，又要精准运行，提高民生保障的社会效益与运行效率。

在面临更高的目标、更复杂的任务和更高要求的背景下，新时期我国城市兜底性民生建设必须通过系统化的改革与建设提高能力，其中既包括进一步优化和完善相关的制度体系，增加资源投入，增强管理和服务体系，同时也包括更好地引入最新科技手段去加强兜底性民生建设的能力。其中，如何在兜底性民生建设中更好地利用网络信息技术以提升能力，是下一步发展的重要议题。

充分发挥网络信息技术在城市困难群众民生保障中的重要作用

随着网络信息技术的发展，我们正在走进一个网络社会时代。网络信息技术正在从各个方面改变着经济社会发展路径，并影响着公共管理、社会服务和民众生活的各个方面，在养老服务^[6]、残疾人服务^[7]、社会保障^[8]等方面都越来越多地发挥着重要作用。在过去十余年中，我国社会救助领域已经积极推动了应用网络信息技术的实践，并取得了初步成效。在未来的发展中还应该积极探寻如何扩大网络信息技术在城市兜底性民生建设中的应用范围，并进一步提高其运用的实际成效。

应进一步优化网络信息技术在识别困难群众中的作用。在兜底性民生保障方面，网络信息技术首先被运用到识别救助对象的过程之中。准确识别救助对象一直是社会救助等兜底性民生保障项目中的重点和难点问题之一，过去长期以来靠传统的方法，准确性和效率都比较低。从十年前开始，各级民政部门利用网络信息技术，建立了居民家庭经济状况核对体系。^[9]这一行动用网络信息技术手段扩展了传统的家计调查方式，提高了社会救助管理的效能，使其对象瞄准更加

精准，操作过程更加科学化和人性化，使社会救助制度的运行更加高效、更加公平。面向未来的发展，还应该进一步加强和优化家庭经济状况核对机制。一要进一步完善家庭经济状况核对系统的信息来源，以便强化其核对功能。二要进一步扩大家庭经济状况核对机制的信息覆盖范围，除了现有的收入和财产为主的信息之外，还应该涵盖困难群众家庭在教育、健康、居住、照料等方面的刚性需求及困难情况，使这套信息系统所覆盖的信息内容更加完整，能够更好地反映困难群众的实际需求与困难情况。三要进一步提升家庭经济状况核对机制智能化水平，使其不仅在收集信息方面发挥重要作用，而且能够对信息进行智能化分析，使家庭经济状况核对体系能够更加精准地分析和识别各类困难群众和困难群众各方面的实际困难。四要进一步优化家庭经济状况核对信息的应用，使其不仅在识别救助对象中发挥作用，而且在救助待遇及相关服务的提供和救助效果的评估等方面也发挥重要的作用。

应加强网络信息技术在主动发现困难群众实际困难中的作用。过去十年居民家庭经济核对体系可以被看成是网络信息技术运用于城市兜底性民生建设的第一个阶段。这一阶段中网络信息技术主要用于对家庭经济状况的核对工作，即通过网络信息技术收集家庭经济状况各个方面的客观数据，以辅助完成对社会救助申请者的家计调查。在完成了第一阶段的基本目标后，网络信息技术的应用应该进入第二阶段。在第二阶段中网络信息技术可以在主动发现困难群众的实际困难中发挥更加积极的作用，不仅识别用以确定困难群众“身份资格”的信息，而且分析和识别困难群众所面临的实际困难；不仅被动地应“申请者”的要求而核对其信息，而且还可以主动地发现困难群众的实际困难。目前在国内部分地区的城市兜底性民生建设中运用网络信息技术已经进入第二阶段，开始建立网络信息技术对困难群众的主动发现与识别机制，提高对困难群众实际困难的识



别与预警，并通过信息互联体系及相关信息分析法建立对困难群众智能化主动发现机制。我们应该在系统总结这些地区先导实践的基础上，积极推广运用网络信息技术对困难群众的主动发现与识别机制，以推动城市兜底性民生建设的优化与完善。

应加强网络信息技术在主动保障与服务行动中的作用。除了可用于主动发现困难群众的各种需要与困难之外，网络信息技术还可以用于向困难群众提供服务的行动环节。首先，可以通过网络信息系统建立困难群众救助帮扶的“双向互动”机制。一方面，有困难的群众可以通过网络信息系统向社会救助和社会福利部门主动提出求助请求；另一方面，社会救助和社会福利部门也可以通过网络信息系统主动向有需要的群众提供菜单式的救助与服务指南。其次，可以通过网络信息系统建立困难群众救助帮扶的智能化程序系统，将兜底性民生保障的求助/询问环节、分析审批环节和多样化待遇及服务提供环节连接成一个智能化的信息处理体系，使兜底性民生保障的实施过程更加灵活、更加精准，也更加高效。最后，网络信息技术可以在兜底性民生保障体系中多元主体间的资源调动和服务协调方面发挥重要作用。兜底性民生保障体系中的各类主体可以通过网络信息体系连接成一个高度整合协调的行动体系，处于其核心地位的政府主管部门可以利用网络信息技术组织协调政府相关部门、企事业单位、人民团体、社区组织、慈善组织、社会服务机构等各类主体的行动，向各个主体转介与分配救助和服务任务，并协调各种资源的投入和服务的运行。与此同时，还可以通过网络信息技术体系建立跨地区的信息共享，从而使兜底性民生保障体系更好地适应人口流动背景下的保障与服务。

应加强网络信息技术在大规模突发事件困难群众保护中的作用。反思当代风险社会中的危与机，城市兜底性民生建设还有一个重要任务

是建立大规模突发事件中困难群众的应急救助与保护机制，而这一行动也应该充分利用网络信息技术手段。大规模突发事件往往会在不同程度上打乱市场和社会的正常运行，导致广大民众在就业、收入和生活各个方面陷入临时性困难，有时还会是严重的困境。因此，在大规模突发事件发生时要求政府在维护基本生产生活秩序和保障民众基本生活方面发挥更大的作用。并且，一般来说，困难群众自身应对重大突发事件的能力弱，往往会受到更大的影响。因此，做好对困难群众基本生活的保障应该是政府应对重大突发事件行动体系中的重中之重。为此，应该利用网络信息技术，建构大规模突发事件中困难群众应急救助保护行动体系。一要针对困难群众脆弱性强，主动获取救助信息能力弱的特点，通过互动式网络信息系统生成基于供求分析的应急救助系统。也就是说，应该研究如何通过网络信息技术将各类困难群众连接起来，使困难群众的求助信息能够畅通地发送到政府救助服务中心，使政府能够全面把握每个困难家庭的现实状况，能够及时畅通地将救助服务信息发送到有需要的群众手上。二要研究如何通过网络信息技术对困难群众的状况加以研判和预警，使政府救助服务体系能够对困难群众提供风险预警、预防式保护和实时救助等服务，从而避免或减少可能出现的困境与危机。三要研究通过网络信息系统构建应急性救助与服务递送体系，使政府和社会的救助与服务及时准确地送达有需要的群众。

进一步加强兜底性民生保障领域网络信息技术服务体系建设

要在兜底性民生保障领域加强网络信息技术的应用，必须要加强相关基础能力建设，包括网络信息技术基础设施建设，相关数据库建设，实施行动的组织体系建设，相关服务体系建设，以及困难群众应用网络信息技术的能力建设等。

应该加强针对兜底性民生保障的网络信息技术基础设施建设。其中，既包括根据实际需要完善必要硬件配置，也包括推动相应的软件开发，使网络信息技术体系具备必要的功能，能够有效地承担起相关的任务。为此，应该在现有居民家庭经济状况核对体系的基础上，进一步提升和完善软硬件系统，扩大其功能，提升其效能，并使其更好地与更大范围的公共服务网络有效联网，实现信息共享。

应该加强城市兜底性民生建设数据库建设，其中包括已有和潜在保障对象、保障服务项目和保障服务供给等方面的数据库。通过数据库建设进一步实现网络信息技术对城市困难群众和保障项目的全覆盖。在此过程中，既要完善兜底性民生保障供、需、管各方的静态信息体系，也要优化对各方信息动态变动的获取能力和实时调整机制。在此基础上，可以探索建立和完善兜底性民生保障运行—反馈的信息体系，包括对象与需要信息、待遇与服务提供信息、待遇与服务获取反馈信息，以及实际收效评估信息。通过建立和完善相关数据库及其动态运行机制，可以实时掌握兜底性民生保障运行的全过程及其实际收效，并在最大程度上降低救助遗漏和重复救助。

要进一步加强基层服务能力建设，不断优化技术服务体系。其中，要针对兜底性民生保障体系各方面的实际需要，不断开发有针对性的网络信息技术。应该将目前主要由政府部门操作使用的“供方网络”延伸到政府和其他主体都能操作，并且困难群众也能使用“供需双方互动式网络”。与此同时，要注重在操作层面的简单化，以便于知识技术能力较低的困难群众的使用。同时，还应该积极开发专门针对各类人群的网络信息技术，包括针对老年人、残疾人和儿童等专门群体的网络应用技术。

要进一步完善兜底性民生保障的组织体系和专业人才队伍建设。技术手段的运用要求提高组织体系的专业化能力，并且要有合格的专业人员

实际操作才能充分发挥作用，因此新技术的采用必然要求进一步改革和优化相关领域管理与服务的组织体系并促进专业人才培养。在过去两年多的抗击新冠肺炎疫情行动中，一些地方已经探索了将技术手段与基层社会治理体系相结合的实践模式，取得了一定的经验。^[10]应该认真总结已有的实践，在未来兜底性民生保障领域全面引入网络信息技术，进一步推动这一领域管理与服务专业化发展。为此，应该围绕网络信息技术应用的要求来改革和优化基层经办服务组织体系，建立和完善具有较高专业化水平，能够熟练地开发和运用网络信息技术的管理与服务组织体系及人才队伍。

要进一步加强困难群众利用网络信息技术的能力。从根本上来讲，要达到推动网络信息技术对困难群众的可及性，扩大网络信息技术对困难群众的覆盖的目标，在具体行动上既要优化供方的产品，提高网络信息技术应用的便利性，也要提高需方的应用能力，即提高困难群众自身利用网络信息技术的能力。为此，应该积极开展困难群众数码增能工程，并将其作为增能型救助行动中的重要环节，以快速缩小困难群众面临的“数码鸿沟”。

要加强兜底性民生领域应用网络信息技术的伦理规范和立法建设。科技发展造福人类的同时，也会带来一些新的问题，网络信息技术的发展同样如此。困难群众在可能出现的伤害风险面前往往显得更加脆弱，因此，在利用网络信息技术促进城市兜底性民生建设的同时，应该注意其中的伦理与法律方面的问题，避免有可能带来的伤害，尤其是对困难群众的伤害。其中要特别注意隐私保护原则，在信息获取、保存和使用过程中要合理界定隐私和保护困难群众的隐私。为此，应该对网络信息技术应用中可能涉及到的个人权利与责任作出清晰的法律界定。与此同时，政府部门、社区与社会服务机构等组织和工作人员在操作过程中要严格遵从相关的法律规范。



(本文系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”阶段性成果,项目编号:20ZDA068)

注释

[1]《2021年4季度民政统计数据》,民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjtb/2021/202104qgsj.html>, 2022年3月18日更新。

[2]《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html, 2022年2月28日更新。

[3]常金奎:《风险视角下“后贫困”时期因病致贫续存问题评析》,《中国卫生经济》,第40卷,2021年第5期。

[4]程凯:《破解“因残致贫”的中国实践》,《残疾人研究》,2020年第4期。

[5]杨亚亚、赵小平、范娟娟、冯善伟、段

玉珊、厉才茂:《残疾人相对贫困的特征与测算》,《残疾人研究》,2020年第4期。

[6]青连斌:《“互联网+”养老服务:主要模式、核心优势与发展思路》,《社会保障评论》,2021年第1期。

[7]钟磊、何义林、张红涛、谢甘霖:《我国“互联网+辅助技术服务”的演进与展望》,《残疾人研究》,2021年第3期。

[8]向运华、王晓慧:《大数据在社会保障领域的应用:一个研究综述》,《社会保障研究》,2019年第4期。

[9]何思研:《居民家庭经济状况核对工作的现状与思考》,《中国民政》,2021年第20期。

[10]顾永红、王珺楠:《“技术—社会互构”视角下社会治理精细化模式——以武汉市Y社会工作机构疫情介入为例》,《社会工作》,2021年第5期。

责编/肖晗题

Building Urban Basic Living Standards for People in the Age of the Network Society

Guan Xinping

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, new achievements have been made in the construction of urban livelihoods. However, after building a well-off society, the construction of urban livelihoods in China still faces many new challenges and new tasks. To this end, the application of network information technology should be actively explored to improve its social effectiveness and operational efficiency. In addition to continuing to improve the verification system for the economic status of urban households, the role of network information technology in proactively identifying the actual difficulties of people in need, proactively providing protection and services, and protecting people in need in the event of large-scale emergencies should also be strengthened; basic capacity building in the application of network information technology should be vigorously enhanced in the area of basic living standards construction. In addition, efforts should be made to improve the ability of the people in need to use Internet information technology, and to strengthen the ethical regulations and legislation on the application of Internet information technology in the field of people's livelihood.

Keywords: urban people in need, network information technology, basic living standards for people