

## 社会救助高质量发展的路径探析

【摘要】推动社会救助高质量发展，是扎实推进共同富裕、增进民生福祉的必然要求。我国现行社会救助制度在过去几十年里很好地发挥了兜底性民生保障作用，对我国改革开放和全面建成小康社会起到了积极的托底作用。当前我国的经济社会发展目标和环境条件已经发生了较大变化，社会救助制度面临防止返贫和解决相对贫困任务叠加、人口老龄化、走共同富裕道路、不稳定性和不确定性因素明显增加等带来的挑战。推动社会救助高质量发展，需要形成合理的覆盖面，构建全面的救助体系，达到恰当的救助水平，形成精准的救助效果等。

【关键词】社会救助 高质量发展 兜底性民生保障 【中图分类号】C913.7 【文献标识码】A

2024 年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年。习近平总书记在 2024 年春节团拜会上强调：“持续增进民生福祉，保持社会大局和谐稳定。”2024 年政府工作报告强调：“坚持以人民为中心的发展思想，履行好保基本、兜底线职责，采取更多惠民生、暖民心举措，扎实推进共同富裕，促进社会和谐稳定，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。”“健全分层分类的社会救助体系，统筹防止返贫和低收入人口帮扶政策，把民生兜底保障安全网织密扎牢。”

①推动社会救助高质量发展，是扎实推进共同富裕、增进民生福祉的必然要求。我国现行社会救助制度在过去几十年里很好地发挥了兜底

性民生保障作用，对我国改革开放和全面建成小康社会起到了积极的托底作用。在中国式现代化新征程上，社会救助制度仍是我国民生保障制度体系中的重要组成部分。一方面，应继续充分发挥社会救助制度的兜底性民生保障作用。另一方面，在未来发展中应充分发挥社会救助制度对高质量发展的托底支撑作用。

### **社会救助制度在保障和改善民生中的重要作用**

当代社会救助制度的基本功能是向困难群众提供直接的物质或服务救助，以帮助他们缓解经济困难，维持基本生活，并恢复个人和家庭的经济社会功能。社会救助制度属于兜底性社会保障制度，其规模和功能要与国家的社会政策体系相配套。由于经济发展水平、社会保障和社会服务体制的差异，社会救助的具体功能和作用有所不同。各国社会救助制度的具体规模、水平和内容既受其经济发展水平的影响，也受其社会政策总体普惠性程度的影响。

在我国，社会救助制度有着悠久的历史。中华人民共和国成立之初就建立了社会救助制度。改革开放以后，随着社会主义市场经济的发展以及普惠性民生保障体系改革的推进，客观上需要社会救助制度发挥更大的作用。因此，我国在 20 世纪 90 年代建立并在此后逐步完善了以最低生活保障制度为基础的新型社会救助制度体系，为中国人民建构了一张兜底性社会安全网。

在我国完成全面建成小康社会的历史任务，迈上全面建设社会主义现代化国家新征程后，社会救助制度仍然具有重要的民生保障功

能。其一，虽然我国已经消除了绝对贫困，但仍然需要通过低保等社会救助制度维持较大规模脱贫人口的基本生活，以防止他们返贫。其二，我国仍然存在不同类型的低收入人口，相对贫困问题会长期存在，需要通过社会救助制度帮助低收入家庭和困难群众，使他们走上共同富裕的道路。其三，当前世界百年未有之大变局加速演进，经济社会运行不确定性突出，各种风险叠加会给部分群体的就业、收入和生活带来冲击，需要通过社会救助制度加以应对。其四，尽管当前我国民生保障制度体系有了较大的发展，但总体来看普惠性程度仍然不足，需要社会救助制度发挥重要作用。其五，随着人口老龄化的加剧，老年人的养老问题和基本生活保障问题更加紧密地交织在一起，部分缺乏养老金或养老金不足的老年人在基本收入、健康以及照料等方面陷入困境的可能性较大，需要通过社会救助制度加以兜底保障。

### **当前我国社会救助高质量发展面临一些新挑战**

尽管我国社会救助制度建设已经取得了积极进展，但当前我国经济社会发展目标和环境条件已经发生了较大变化。因此，我们应深刻认识当前我国社会救助高质量发展面临的新挑战。

一是防止返贫和解决相对贫困任务叠加对社会救助高质量发展的挑战。一方面，已经脱贫的农村人口中还存在依靠低保等社会救助项目维持其基本生活条件的人群，而且在未来较长时期里还将持续地通过社会救助制度来保障这部分脱贫人口的基本生活和防止返贫。同时，还存在一定数量的个人和家庭可能因各种原因而陷入困境。这些

情况都要求社会救助制度长期持续地发挥兜底保障作用。另一方面，相当规模群众的收入水平和实际生活水平有待进一步提高，需要社会救助制度在解决相对贫困的行动体系中持续性地发挥作用。综上，我国社会救助制度面临着既要防止绝对贫困层面上的返贫，又要积极解决相对贫困问题的双重任务。尤其是，解决相对贫困问题的任务会比过去解决绝对贫困问题的任务更加复杂，要使社会救助制度能够在其中发挥重要作用，就要通过进一步的改革和发展来完善和优化社会救助制度。

二是人口老龄化带来的新挑战。在未来几十年里，人口老龄化将对我国经济社会各个方面带来巨大影响，也会给社会救助制度带来新挑战。当前我国基本养老保险的实际覆盖面仍不够全面，并且城乡居民基本养老保险的预期待遇水平偏低，由此导致了较大的养老保障缺口，促使政府通过扩大社会救助施加兜底保障。此外，在老年人数量大幅度增加，尤其是高龄老人数量大幅度增加的情况下，更需要通过社会救助制度解决老年人在医疗、护理等方面的困难。

三是走共同富裕道路面临的新挑战。全体人民共同富裕是中国式现代化的重要特征之一，表明了我们党在新时代对共同富裕问题的高度重视。我国社会保障制度的建设与发展必然要围绕着共同富裕的目标而展开<sup>②</sup>，而社会救助制度要在其中发挥重要作用。走共同富裕道路的一个关键点是在保持经济发展和全社会财富增长的背景下，通过“提低、扩中”的路径而逐步缩小收入和财富分配差距。需要指出的

是，仅靠现行的社会救助制度是难以完成这一任务的，因为迄今为止我国社会救助制度的主要目标和基本功能是维持小规模救助对象的基本生活。因此，走共同富裕道路对现行社会救助制度的改革与发展提出了新挑战，要求其不仅要继续满足困难群众的基本生活需要，而且要使他们达到常规生活水平，并且要促进困难群众的能力提升，实质性地起到“提低、扩中”的效果。

四是不稳定性和不确定性因素明显增加带来的新挑战。随着科学技术的快速发展和国内外经济环境的日趋复杂，不稳定性和不确定性因素明显增加。全球经济波动及我国经济社会转型等因素都有可能导致失业人数增加。同时，大规模疫情和严重自然灾害等突发事件会给人民群众的就业、收入和生活带来较大冲击，甚至会使一些经济脆弱家庭和个人陷入困境。这些情况一旦发生，就需要政府和社会及时启动社会救助预案加以应对。为此，应进一步加强社会救助制度体系建设，包括增强风险应对的制度建设、资源储备与调动机制建设、应急行动能力建设等。

### **推动社会救助高质量发展的重点要求**

面对新挑战，应着力构建高质量社会救助制度，完成更加重要和更加复杂的兜底性民生保障任务。从当前的基础、问题和未来的任务目标来看，推动社会救助高质量发展存在以下几个方面的要求。

一是形成合理的覆盖面。社会救助制度是针对特定困难群众帮扶的特惠型社会保障制度，其覆盖的对象范围是有限的。但是，如果覆

覆盖面较小，则难以充分发挥应有的兜底保障作用。根据民政部公布的数据，2023年3季度我国城乡最低生活保障人数和城乡特困人员救助供养人数相加共占总人口数量的3.2%左右<sup>③</sup>。按照低收入家庭的统计口径计算，目前纳入登记的低收入家庭共有六千多万人，不到总人口数量的5%。我国社会救助制度应适度扩大对象覆盖面，让更多的困难群众能够得到一定的帮扶。从未来的任务目标来看，要使社会救助制度有效起到推进共同富裕的作用，其覆盖面应该达到总人口的10%左右。也就是说，政府综合性的社会救助制度体系至少要能够给予收入水平处于最低10%的人口以帮扶，从而有效起到“提低”的作用。

二是构建全面的救助体系。我国的社会救助制度最初主要是解决困难群众的基本温饱问题，后来逐步扩大到了教育、医疗、就业、住房等领域。当前，随着经济社会的发展变化和人民群众生活水平的不断提高，民众基本需要的内容还将进一步扩大，要求社会救助制度逐步完善内容。高质量社会救助制度的重要目标是面对困难群众的基本需要而提供全方位的兜底保障。一方面，社会救助制度要对不同人群的基本需要作出积极的反应，尤其是老年人、儿童等需要更多保护的群体。要认真研究他们还未获得满足的基本需要，并根据其实际需要建立相应的社会救助项目，如针对困难老年人的长期照护救助，针对困境儿童的特殊医疗救助等。另一方面，要针对未来经济社会运行中存在的稳定性和不确定性因素，仔细研究经济波动、重大疫情、严重自然灾害等可能给人民群众带来的冲击，建立相应的社会救助项目，如失业救助项目等。

三是达到恰当的救助水平。社会救助制度要达到一定的待遇水平和帮扶力度才能有效地发挥兜底保障的作用。社会救助的水平并非越高越好，而是要遵循充分且适度的原则。按照提高生活质量和推进共同富裕的目标来看，目前我国社会救助的水平还有待提高。例如，根据国家统计局公布的数据，2023年末，全国共有664万人享受城市最低生活保障，3399万人享受农村最低生活保障。<sup>④</sup>截至2023年11月底，城市最低生活保障平均标准每人每月779元，农村最低生活保障平均标准每人每月615元。<sup>⑤</sup>最低生活保障平均标准仍有待提高。此外，需要注意的是专项救助的质量问题。目前各种专项救助主要解决困难群众在教育、医疗、住房、就业等方面的最基本需要，主要方式是提供获得各方面基本服务所需的费用，而对提高服务质量的考虑还较为不足。一方面，应按照相对贫困治理的目标，随着经济社会发展和人均收入水平的提高而逐步提高现金救助的待遇水平。另一方面，应关注困难家庭孩子的学业质量、注重全面提高困难群众的健康水平、帮助困难群众提高就业能力、助力困难群众改善居住条件，实现困难群众生活质量的逐步提高。

四是形成精准的救助效果。高质量社会救助制度要重视救助效果的精准性，即瞄准应有的救助对象，并根据救助对象不同的需要而较为精准地提供所需要的物质救助和帮扶服务，从而使有限的公共资金达到更好的救助帮扶效果。首先，要对不同的困难群众进行分层分类，为不同程度和不同类别的困难群体提供不同层次和类别的救助帮扶待遇。我国目前正在建设的分层分类社会救助体系就是依据这一原

理。⑥将社会救助体系分为基本生活救助、专项救助和临时救助三个层级，分别给予不同的救助帮扶待遇。在下一步的发展中，要进一步完善分层分类社会救助体系。

其次，要建立和优化分层分类的社会救助标准体系。目前我国的社会救助体系已经形成了一套标准，但其主要针对绝对贫困人口，采用家庭经济标准（包括家庭人均收入和人均财产拥有量），缺乏对家庭实际困难情况的测量和认定标准。对此，要进一步完善和优化社会救助标准体系，包括总体社会救助资格标准和专项社会救助资格标准。前者是由地方政府确定一般性的“相对贫困标准”或“低收入标准”，家庭（或个人）经济状况低于这一标准的就可以被纳入到救助对象范围。此外，还要建立专项社会救助资格标准，以此测定困难群众在日常生活、健康、教育、就业、住房、养老等方面存在的实际困难，并确定是否需要政府给予救助以及给予何种程度的救助。比如，如果一个家庭（或个人）的经济条件低于当地政府确定的基本生活标准，则可以申请最低生活保障或特困供养待遇。而家庭（或个人）的经济条件高于当地政府确定的基本生活标准，但在其他方面确实存在实际困难的，则可以申请相应的专项救助。同时，专项救助标准也应进一步细化，不仅要看申请者在相关方面的基本需要，还要看其实际困难的程度。

最后，要形成科学有效的对象识别机制。不可否认，当前我国的社会救助制度仍缺乏对困难群众多样化实际生活困难的个性化识别，



因此容易导致事实漏保等现象的发生。对此，应通过必要的改革提高社会救助制度对象识别的合理性和精准性。重点是要建立基层经办服务机构在社会救助对象识别中的自由裁量制度，要求专业工作人员按照制度规范对社会救助申请者的实际情况进行调查和分析，根据实际情况决定是否应该将其纳入社会救助对象范围。同时，应建立和加强困难群众主动发现机制，在现有的申请受理的制度之外再加上主动发现机制，以进一步完善社会救助制度的对象识别机制。

五是开展积极的增能性社会救助。我国现行的社会救助制度最初是按照简单的兜底保障目标而制定的，因而对如何通过社会救助制度提高困难群众的自主能力重视不够，在降低困难群众脆弱性方面的作用也较为有限。⑦导致这一情况的主要原因是目前我国社会救助制度的对象规模较小，其中大部分是因年老、重残、大病等而基本丧失劳动能力的人。对于这些人来说，能力提升的空间不大，基本上只能提供兜底性生活保障。而随着社会救助制度目标的提升、功能的增强和救助对象范围的扩大，具有一定劳动能力和发展潜力的人也可能被纳入到社会救助对象范围之中。对于这些人来说，机会扩展、能力提升和动机激励更加重要。为此，应推动积极的增能性社会救助，不仅要为困难群众提供兜底性生活保障，还要重视提升他们摆脱贫困的机会、能力和动机。从内容上看，要为具有一定恢复和发展潜力的困难群众提供更多更好的发展机会，帮助他们提升可行能力，并且激励其不断发展。从工作机制上看，一方面可以采用激励性救助，即将就业与救助有机结合，激励救助对象努力通过就业摆脱困难。另一方面可

以采用投资性救助，即通过资产建设路径，向困难群众提供更多更好的培训和社会工作等服务，全面提升其人力资本、社会资本。此外，还可以采用预防性救助机制，即对一些总体能力偏低、脆弱性较强、抵御风险能力较差和陷入困境可能性较大的个人和家庭提前给予一定的干预，帮助他们增强抵御风险的能力，防止其陷入生活困境。

六是完善服务救助体系。社会救助制度以多种方式向困难群众提供兜底保障和帮扶服务，主要救助类型包括现金救助、实物救助和服务救助。这几种救助类型各有其特点，应该根据实际需要而灵活安排。在未来的发展中，服务救助的作用将愈加突出，因此应不断完善服务救助体系。我国服务救助的内容较为广泛，包括一般生活服务、对救助对象的心理疏导和社会关系调适服务、权益保护性服务、技能提升等。未来，应在困难群众机会扩展、能力提升和动机激励等方面广泛提供社会服务。可以充分发挥基层社区组织和专业化社会组织的作用，并积极推动专业社会工作者和志愿服务者参与，进而形成以专业社会工作者为核心、专兼职相结合、政府与社会力量相结合的社会救助服务队伍。

七是构建高效的运行机制。社会救助制度的运行要调动大量的公共资源，涉及到救助对象的识别、管理，以及公共资源的分发和服务转化等环节。大量的服务和管理人员参与其中，运行效率对公共资源的使用效能具有较大影响，并最终影响社会救助制度的实际社会效益。社会救助制度的宏观运行效率主要取决于其内容安排和对象瞄准

的精准性和合理性，而其微观运行效率则主要取决于对象识别与管理的具体行动，以及资源分发和服务转化等各个环节的运行方式和管理机制。迄今为止，我国社会救助制度对优化微观运行效率的重视程度仍存在一些不足。在未来的发展中，随着社会救助规模的扩大、功能的增强以及调动资源总量的增加，微观运行效率会产生较大的影响，应该引起高度重视。首先，应着力加强社会救助基层运行体系的专业化建设，包括专业化的管理规程与方法、专业化的经办服务机构，以及专业化的管理服务人员队伍等。以此提高社会救助对象瞄准和资源使用的精准性和合理性，避免或减少公共资源的无效使用或流失，从总体上提高社会救助的实际效能。其次，应着力推动社会救助领域的科技运用，尤其是通过运用最新的网络信息技术提高对象识别与受益者管理、资源分发与服务转化等环节的智能化水平和运行效率。最后，应不断优化社会救助经办服务，提升基层社会救助经办服务能力。

八是提供充足且稳定的资源供给。社会救助要调动必要的公共资源，合理的救助规模和水平以及服务救助的开展等都需要足够且稳定的资金供给。目前，我国社会救助财政供给仍存在两个方面的不足。一方面是全国社会救助资金供给总量偏少，另一方面是一些地方财政未能将社会救助资金放在优先保障供给的地位。比如，个别地方的低保标准连续多年难以随经济社会发展和人均收入水平的提高而加以调整，从而影响了社会救助高质量发展。对此，应加强社会救助资金保障制度建设，确保充足且稳定的资金供给。首先，各级政府应承担起

社会救助资金供给的兜底责任，确保社会救助具有充足的公共财政资金供给，并且建立财政社会救助资金投入增长率不低于当地经济社会发展、财政增长和人均收入水平提高速度的规范要求。其次，应建立社会救助财政资金投入的全国和省级最低标准并完善上级政府的财政转移支付制度。地方政府在社会救助领域的财政投入不应低于全国和省级标准，对于因财政困难而难以达到全国和省级标准的地方，上级政府应给予财政转移支付。最后，在确保政府财政兜底的基础上，应广泛动员和合理组织社会慈善帮扶困难群众。一方面要采取更加积极的政策鼓励面对困难群众的慈善捐赠和公益服务，另一方面要将社会力量的捐赠和服务与政府的社会救助制度相衔接。

党的二十大报告明确指出：“社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。”“健全分层分类的社会救助体系。”<sup>⑧</sup>社会救助事关困难群众基本生活和衣食冷暖，是保障基本民生、促进社会公平、维护社会稳定的兜底性、基础性制度安排，也是我们党全心全意为人民服务根本宗旨的集中体现。应把保障困难群众基本权益作为社会救助的根本出发点和落脚点，持续深化社会救助制度改革，让民生兜底保障安全网更加密实牢靠，推动改革发展成果更多更公平惠及困难群众。

（本文来源：人民论坛网，作者为南开大学社会建设与管理研究院教授，中国社会保障学会副会长）

## 【注释】

①《李强在政府工作报告中提出，切实保障和改善民生，加强和创新社会治理》，新华网，2024年3月5日。

②郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》，2024年第1期。

③《2023年3季度民政统计数据》，中华人民共和国民政部官方网站，2023年11月10日。

④《会内会外话民生——在发展中稳步提升民生保障水平（直通两会）》，《人民日报》，2024年3月8日。

⑤《民生保障更加有力有效》，《经济日报》，2024年1月29日。

⑥张浩淼：《弱有所扶：分层分类社会救助体系建设研究》，《行政论坛》，2022年第6期。

⑦陶纪坤、孙培栋：《最低生活保障制度能降低家庭贫困脆弱性吗？》，《社会工作》，2022年第6期。

⑧习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2022年10月26日。