西北大学学报(哲学社会科学版)
2023 年 7 月,第 53 卷第 4 期,Jul. ,2023,Vol. 53,No. 4
Journal of Northwest University(Philosophy and Social Sciences Edition)
JNWU

【学习宣传贯彻党的二十大精神】

以社会救助的高质量发展扎实推进共同富裕

李春根,王　悦

(江西财经大学 财税与公共管理学院,江西 南昌　330013)

摘　要:共同富裕是全体人民的共同期盼,高质量社会救助是实现共同富裕的关键举措和重要保障。社会救助高质量发展是我国社会救助事业发展的必然趋势,是中国特色社会主义发展的现实要求和实现中国式现代化的关键路径。在党的二十大精神的指引下,要充分把握社会救助高质量发展与共同富裕的内在联系。高质量社会救助兜牢了共同富裕底线,共同富裕则指明了社会救助事业高质量发展前进方向。新中国成立后我国社会救助不断发展与完善,取得了一定的实践成就,但仍存在发展不充分、质量不高的关键问题。因此要加强社会救助主体建设、保障社会救助客体权益、健全社会救助体系、完善社会救助机制,不断提升社会救助质量,从而扎实推进共同富裕。

关键词:社会救助;共同富裕;精准救助;高质量发展

中图分类号:F249.2　　**文献标识码**:A　DOI:10.16152/j.cnki.xdxbsk.2023-04-001

社会救助是社会保障体系主要组成部分之一,是我国基本公共服务的重要组成部分之一,是推进共同富裕的重要制度安排。高质量发展是立足我国社会救助事业发展全局的战略选择和必然要求。将社会救助高质量发展同人民美好生活需要紧密结合,增强社会救助的可及性和均衡性,促进人的全面发展,是最终实现全体人民共同富裕的必由之路。2020 年 8 月印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》,为社会救助高质量发展做出了重要部署,指出高质量发展是社会救助的发展主题和宏伟目标。党的二十大报告指出,健全分层分类的社会救助体系,着力解决好人民群众急难愁盼问题,扎实推进共同富裕。建设高质量、分层分类的发展型社会救助能够更好地适应共同富裕的发展需要,确保社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严[1]。

我国已转向高质量发展阶段,社会救助兜牢共富底线是民之所向、时代所需。当前学界对社会救助高质量发展的研究较少,现有研究初步设想了社会高质量发展的路径。林闽钢(2021)对“十四五”时期我国社会救助高质量发展的目标、路径及内容进行分析,并提出优化体制机制以补齐社会救助发展短

收稿日期:2022-12-11。

基金项目:国家社会科学基金一般项目“城乡最低生活保障救助水平均等化及实现机制研究”(21BSH142);江西省高校人文社科项目“老年健康促进行动对老年人多维贫困的影响研究”(SH20202);江西省社会科学规划项目“农村最低生活保障财政支出绩效:评价、影响因素及提升对策研究”(19YJ19);江西省研究生创新课题“平台经济从业者社会保险参保问题研究”(YC2022-B172)。

作者简介:李春根,江西财经大学副校长,教授,博士生导师,从事公共经济与社会保障研究。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

板[2]。黄晨熹(2021)提出社会救助高质量发展的内涵和路径。少数学者阐释了高质量社会救助对共同富裕的重要作用[3]。张浩淼(2022)提出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,明确了构建高质量社会救助制度应秉持的理念、原则和框架设计[4]。整体而言,有关社会救助高质量发展的研究还不够丰富和深入,有待学界进一步地探索。本文基于党的二十大对社会救助高质量发展提出的新部署和新要求,探讨社会救助高质量发展与共同富裕的内在联系,在总结我国社会救助不断提质增效的历史经验的基础上,提出高质量社会救助推动共同富裕的实践路径。

一、准确把握高质量社会救助与共同富裕的内在关系

(一)高质量社会救助兜牢共同富裕底线

党的二十大报告指出,要健全分层分类的社会救助体系。高质量的社会救助为共同富裕筑牢民生底线,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。

1. 高质量的社会救助以分层分类的救助体系保障基本民生　社会救助是保障困难群众基本生活的基础性制度安排,是社会保障体系的重要组成部分。当公民因为各种原因陷入困境、难以维持基本生活时,社会救助给予其物质帮助和服务保障。社会救助初步形成了以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体,社会力量参与为补充的分层分类的社会救助制度体系。分层的社会救助指社会救助按照困难程度和致困原因,划分为三个救助圈层,一是难以维持基本生存条件的低保对象和特困人员;二是低保边缘家庭和支出型困难家庭;三是因遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病等情况的突发性、临时性困难人口①。具体地,分类的社会救助指针对 9 类社会救助对象,即最低生活保障家庭、特困人员、低收入家庭、支出型贫困家庭、受灾人员、生活无着的流浪乞讨人员、临时遇困家庭或者人员,以及需要急救、但身份不明或者无力支付费用的人员,省、自治区、直辖市人民政府确定的其他特殊困难家庭或者人员,形成了 11 类救助制度,分别是最低生活保障、特困人员救助供养、医疗救助、疾病应急救助、教育救助、住房救助、就业救助、受灾人员救助、生活无着的流浪乞讨人员救助、临时救助和法律法规规定的其他社会救助制度②。

2. 高质量的社会救助有利于缩小收入差距,促进社会公平　从维护和促进社会公平正义的角度出发,社会救助通过对收入分配的调节效应来助力城乡差距、地区差距等共同富裕核心问题的解决,尽量缩小城乡、区域和个人间的贫富差距。社会救助是社会保障体系的重要内容,构建公平、高质量的社会救助体系是调节再分配的重要方式。社会救助由政府主导、财政支持,坚持底线公平的基本原则,在医疗、教育、就业等民生领域运用再分配手段筑牢共同富裕的民生底线。社会力量参与是社会救助的重要补充,社会救助与社会慈善、志愿者、社会工作等第三次分配相结合,为低收入群体提供物质和精神上的支持,体现了公益精神和道德力量,展现了公民自愿共享、互助友爱的良好素养,营造了先富带后富的共同富裕氛围。社会救助要坚持尽力而为、量力而行,不断提升救助能力,扩大救助范围,使更多人民能够共享更高质量的社会救助,尽量缩小城乡区域间收入分配差距,增强社会救助的均衡性和可及性。

3. 高质量的社会救助是抵御风险、维护社会稳定的稳定器　社会救助进入高质量发展的新时期,将面临各种危机与挑战。突发性的自然风险、不确定性的经济风险和多样化的社会风险交织,社会救助必须发挥“稳定器”作用。以社会救助在应对新冠肺炎疫情中的重要作用为例,疫情防控期间,密集出台

① 社会救助三个圈层的划分借鉴了 2020 年 11 月 23 日国务院新闻办发布会中民政部答记者问的有关内容(http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/23/content_5563582.htm)。

② 社会救助 9 类社会救助对象及 11 类救助制度的划分源自 2020 年民政部、财政部公布起草的《中华人民共和国社会救助法(草案征求意见稿)》。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

了多项社会救助政策措施,通过加大临时救助力度、加强困难群众基本生活保障、增发救助金、发放临时生活物资、暂缓退出低保等方式为受疫情影响的困难群众提供了及时有效的帮扶,有力保障困难群众基本生活。2021 年共实施临时救助 1 198.6 万人次,全年支出临时救助资金 138.4 亿元①。

(二)共同富裕指明社会救助事业高质量发展前进方向

共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征,社会救助是实现共同富裕的重要工具和有力保障。

1.*共同富裕要求社会救助继续发挥反贫困功能* 共同富裕的"富裕",即要实现人民对美好生活的物质需求和精神需要,通过高质量发展促进全体人民的自由全面发展,弥合人民对美好生活的期待与实现这一美好生活的可行能力之间的差距[5]。富裕就是要反贫困,在当前的历史阶段,我国已建成了全面小康社会,基本消灭了绝对贫困,转向治理相对贫困,而社会救助就是治理相对贫困的长效机制,这说明社会救助的功能与共同富裕的目标是不谋而合的,存在紧密的内在联系。要求发展高质量的社会救助,其基本目标要从过去解决生存型贫困提高到缓解生活型贫困和解决发展型贫困的层次[6]。

2.*共同富裕要求社会救助提升低收入群体的人力资本* 共同富裕将人的发展和能力提升视作高质量发展和现代化建设的价值基础。共同富裕不仅是物质生活的富裕,更是精神生活的富裕,社会救助将受助者视为重要的人力资源,特别是注重对低收入群体的社会资本建设和人力资本投资,帮助其实现个人的自由全面发展。新时代高质量的社会救助不再停留于物质救助的基础层面,而是以积极、发展的救助理念,"物质 + 服务"的救助方式,增强社会救助的服务能力。教育是提升人力资本的重要手段,因此,高质量社会救助要不断满足低收入人口教育救助需求,着力推进低收入人口教育救助工作,提升低收入群体的人力资本。除了教育救助,还可以通过就业救助和心理救助,促使低收入群体提升发展自我的主动性和积极性,不断提高劳动技能和文化素养,提升其增收能力和社会福利水平。

高质量社会救助通过现金 + 实物 + 服务的救助方式以及分层分类的精准救助格局,构筑社会救助安全网,以兜底性的制度设计筑牢了共同富裕的底板。可以说,社会救助制度本质上以人民需要为中心,保障基本民生、维护社会稳定与公平,在实践中推进共同富裕进程,提升了困难群众的获得感、幸福感和安全感。未来社会救助也必将沿着高质量发展的前进方向加速共同富裕的进程。

二、我国社会救助的发展与成就

新中国成立后,我国社会救助的目标定位从保基本到促发展,历经一个从无到有、从低水平到高质量的提质增效之路。回顾七十多年的社会救助发展历程,不难看出我国政府对"弱有所扶"的高度重视和政策支持。自新中国成立以来,党和政府始终秉持以人民为中心的救助理念,在不同的历史时期,依据人民的需要和经济发展状况,不断提升社会救助效能。在社会主义革命和建设时期,党和政府确立了以满足人民群众基本生活需求的生存型社会救助政策;在改革开放和社会主义现代化建设时期,形成了满足人民日益增长的物质文化需要的发展型社会救助政策;在党的十八大召开之后,转向推进社会救助的高质量发展[7]。社会救助理念的转变与社会主要矛盾的转化相契合,始终适应社会发展需要,在我国不断向共同富裕迈进的进程中,着力满足人民需求、注重与经济协调发展,为社会救助高质量发展积累了宝贵经验。

(一)社会救助项目不断扩展

新中国成立初期,受经济社会发展状况的制约,我国主要采取应急性、临时性的社会救助项目,以满足人民的生存型需求。1950 年初先后发出《关于生产救灾的指示》《关于救济失业工人的指示》等政策

① 数据来源于《2021 年民政事业发展统计公报》。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

性文件,1953 年内务部制定的《农村灾荒救济粮款发放使用办法》,为灾民、失业及其他贫困和弱势群体提供较低水平的救助。直至改革开放前,城市建立的“国家单位”保障制提供了较高质量的保障,在就业、住房、医疗等方面较为全面地保障了城市居民生活,社会救助主要提供定量定期救济和临时救济;农村建立的“国家集体”保障制满足了大部分农村居民的基本生活,农村困难群体主要享有灾害救济和五保供养。改革开放后,逐步建立或完善城乡居民的最低生活保障、住房救助、教育救助、医疗救助、就业救助等一系列救助项目。党的十八来以来,我国社会救助制度由“8 + 1”的单项社会救助逐步完善为分层分类、城乡统筹的综合救助体系,形成以基本生活救助、专项救助和急难社会救助为主的救助制度。2014 年颁布的《社会救助暂行办法》,第一次以行政法规的形式规定了“8 + 1”社会救助框架,即以最低生活保障、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、临时救助等 8 项社会救助制度为主体,社会力量参与为补充的社会救助体系。2015 年发布《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》,并于 2016 年全面实施困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。2018 年印发《国务院关于建立残疾儿童康复救助制度的意见》,建立残疾儿童康复救助制度。2020 年 9 月 7 日,颁布《中华人民共和国社会救助法(草案征求意见稿)》。最低生活保障和特困人员救助保障为生存型贫困对象提供保障,医疗救助、住房救助、教育救助等项目的保障范围扩大到更多的低收入群体,临时救助等项目为有需要的全体公民提供保障。社会救助法制进一步完善,社会救助制度体系进一步优化,更加成熟定型的社会救助制度构建了更加密实牢靠的民生兜底保障安全网。

(二)社会救助力度持续提升

近年来我国社会救助不断发展,力求惠及更多人民。特别是党的十八大以来,救助人数、救助标准和财政投入显著增长,社会救助支出的财政主责特征明显。一是救助人数众多。截至 2021 年底,全国共有低保对象 4 212.3 万人,其中城市低保对象 737.8 万人,农村低保对象 3 474.5 万人。全国共有特困人员 470.1 万人,其中城市特困人员 32.8 万人,农村特困人员 437.3 万人。全年共实施临时救助 1 198.6万人次,其中救助非本地户籍对象 6.2 万人次①。

二是社会救助水平不断提高。建立了社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制,不断提升救助水平。以最低生活保障制度为例,城市低保救助标准每人每月从 2002 年的 52 元上升到 2022 年初的平均 757.3 元,农村每人每月低保救助标准从 2012 年的平均 172.3 元迅速提高到 2022 年初的 595.4 元②,自 2021 年不再区分城市低保、农村低保的概念,加快全国低保城乡一体化进程,各城市逐步统一城乡低保救助标准,低保救助水平不断提高。

三是财政投入不断加大。党的十八大以来,各级财政累计支出基本生活救助资金超过 2 万亿元。2021 年全年民政部支出社会救助资金共 2 450.6 亿元,其中支出低保资金 1 833.1 亿元;支出特困人员救助供养资金 479.1 亿元;支出临时救助资金 138.4 亿元。相较于 2015 年支出的 1 823 亿元,增幅为 34.4%③。可以预见,随着社会救助项目的不断完善、受助人数的快速增长和救助标准的稳步提高,未来几年社会救助支出还将大幅上升。

(三)社会救助助力脱贫攻坚

为了解决绝对贫困问题,过去几十年、特别是党的十八大以来,新时代脱贫攻坚要求社会救助工作不断创新机制,整合资源,使社会救助做好兜底保障。通过完善农村低保制度、农村特困人员救助供养

① 数据来源于《2021 年民政事业发展统计公报》及民政部统计数据。

② 数据来源于民政部统计数据。

③ 数据来源于《2021 年民政事业发展统计公报》及民政部统计数据。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

政策、临时救助制度,形成制度合力,有效帮扶农村困难群体解决绝对贫困问题。中央财政和地方财政加大社会救助资金投入,助力解决“两不愁三保障”问题,将1 936万建档立卡贫困人口纳入低保或特困供养范围,将脱贫不稳定人口、边缘易致贫人口和突发严重困难户中符合条件的277万人纳入低保或特困供养以巩固脱贫攻坚成果①。从政策、资金、项目等方面加强对深度贫困地区社会救助兜底保障的倾斜支持。在新冠疫情的影响下,统筹做好脱贫攻坚和疫情防控工作,确保兜住底、兜准底、兜好底、兜稳底。社会救助兜底保障是脱贫攻坚的最后一道防线,通过社会救助的兜底性制度安排,确保一户不漏、一人不落地解决困难群体脱贫问题,最终助力脱贫攻坚决战决胜,从而推动全面小康社会如期建成。

三、社会救助高质量发展的关键问题

中国社会救助已经进入高质量发展阶段,但发展不平衡不充分问题依旧突出。依据《关于改革完善社会救助制度的意见》,结合我国社会救助发展的具体情况,查找出社会救助主体建设不足、客体保障不足、体系不够健全、机制不够完善等亟待解决的关键问题。

(一)社会救助主体建设不足

1.社会救助多元主体参与不足 一是缺乏动员和激励措施,部分主体对社会救助积极性不高、参与感不强。多元主体参与社会救助的渠道与方式不丰富,难以发挥救助实效。二是部分救助主体自我发展和建设能力较弱,加上政策、经济、管理等因素的制约,形成了多元主体参与瓶颈,导致社会救助资源整合不力,社会救助能力难以发挥。三是社会救助多元主体还未实现救助合力,多元主体权责不明晰,导致应助未助与重复救助现象的发生。不理顺社会救助各主体间的关系,就不能实现救助效益最大化。因此要强化政府对多元主体参与的认识,积极引导社会慈善、志愿者等社会力量有序参与社会救助,形成社会主体多元救助的良好局面。

2.社会救助监督评价需要加强 对社会救助主体进行监督和评价能够促进其强化责任担当。社会救助要提升治理效能必须加强统筹协调,做好监督评价工作,加强制度衔接和工作配合。目前在社会救助监督评价方面还存在短板:一是当前社会救助缺乏高位阶的法律支撑。法律的约束是对社会救助主体进行监督的重要保障,能督促其依法救助。《社会救助法》的缺失有待尽快补齐。二是个别地方仍存在社会救助主体责任落实不到位的问题,在社会救助资金的管理方面存在不规范、不合法行为,如贪污挪用、截留私分社会救助资金等,严重损害党和政府公信力,必须及时纠正并建立常态化监督机制。三是社会救助成效需要评估和反馈。社会救助的绩效评价还未形成体系。如何科学地选取评价指标、如何客观公正地进行评估、如何做好评价结果分析与反馈,是社会救助绩效评价的现实问题。我国部分省市已有实践,需要提取成功经验为构建现代化的社会救助成效评估打好基础。

(二)社会救助客体保障不足

社会救助的客体是因为各种原因陷入困境、难以维持基本生活的公民。针对社会救助在城乡、区域和个体间的差距,高质量社会救助要更加关注社会救助中的弱势群体。低收入群体和流动人口是社会救助对象中的重要群体,在社会救助政策实施中,要以精准的政策向其倾斜,提升社会救助的均衡性和可及性。

1.低收入群体救助问题 目前纳入民政部动态监测系统的低收入人群有6 300万人,占到全国总人口的4.46%②,占比偏低,社会救助覆盖面有待进一步拓宽,保障更多的困难人群。

① 数据来源于《人民日报》(2022年9月9日04版),《十年来,我国基本建成了中国特色社会救助体系——兜牢民生底线 增进民生福祉》(中国这十年·系列主题新闻发布)。

② 数据来源于民政部统计数据。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

低保边缘家庭和支出型困难家庭和突发严重困难户的覆盖面需要扩大。在贫困治理任务转向相对贫困的时期,一方面低收入人群监测要继续加强,将更多低保边缘家庭和支出型困难家庭纳入社会救助专项保障范围;另一方面是针对突发灾害和临时遇困的人群,要以急难型社会救助及时响应。特别是在抗击新冠疫情时期,继续发挥社会救助的兜底性、应急性保障作用。

2. 流动人口救助问题　目前部分社会救助项目还未实现与户籍脱钩,导致流动人口中的困难群体难以享受社会救助。由于社会救助按照属地原则进行管理,使各地社会救助政策存在差异,导致流动人口难以享受与属地居民相同的救助服务。因此高质量的社会救助要打破城乡、区域间的差距,建立公平、包容、均衡的流动人口社会救助制度。要进一步探索在困难发生地实现社会救助登记、申请、保障的具体工作机制,由试点走向全面推广,将更多非户籍人口纳入救助范围。

(三)社会救助体系有待健全

1. 社会救助体系内各项目标准有待调整　目前我国社会救助总体水平偏低,与国际标准存在较大差距。一是低保标准需要提升。低保是我国社会救助体系的核心内容,低保标准与其他社会救助存在挂钩和捆绑的情况,因此低保低标准使社会救助总体水平不高。截至 2022 年第三季度数据显示,我国城市平均低保标准相当于城镇居民人均可支配收入的 17. 91%,占到城镇居民人均可支配收入中位数 19. 86%,农村低保标准按月算为 761 元,农村平均低保标准相当于农村人均可支配收入的 35. 18%[①]。因此低保的标准有待进一步提升。二是需要不同社会救助项目标准动态调整机制。目前我国社会救助各项目的保障标准都有一定的提升空间,在标准设定的科学性和精准性方面有待加强。现有社会救助项目之间不够独立,在实践中存在福利捆绑现象。特别是要解决低保与其他社会救助项目挂钩造成的福利依赖问题。三是还未实现城乡救助标准一体化。截至 2022 年第三季度数据显示,农村低保标准占城市低保标准的比例为 76. 53%[①],两者之间的差距有待进一步缩小。如何做好制度安排和权责分工,是推进社会救助各项目标准逐渐实现城乡统一的首要任务。

2. 社会救助与其他政策的衔接有待强化　社会救助作为重要的民生政策,与社会保险、社会福利、乡村振兴等政策和战略的有效衔接还未完全建立。社会救助体系是社会保障体系中的重要子系统,它与社会保险、社会福利等协同为人民生活提供基本保障。依据多维贫困理论,贫困群体的困境往往具有复杂性,难以通过单一政策来解决,需要各政策有效衔接,相互配合,切实解决其不同困难。社会救助项目种类的多样化使其在衔接其他政策时容易产生政策重叠或是政策空白,因此在推进共同富裕进程中,如何充分发挥社会救助在整个政策体系内的作用,发挥社会救助的兜底保障功能是新发展阶段统筹兼顾、形成政策合力的内在要求。

(四)社会救助机制有待完善

社会救助机制的完善是社会救助改革创新的要求,其中主动发现机制的完善和信息化建设的加强是两大关键问题。

1. 主动发现机制有待完善　主动发现机制是确保将更多申请能力不足的困难群众纳入救助的、提升社会救助覆盖率和可及性的重要手段,是实现“政策找人”向“人找政策”转变的关键举措。针对由于各种原因未能主动求助的困难群众,要健全主动发现机制。主动发现队伍存在规模不大、专业性不足的问题,社会救助需要建设有担当有能力的人才队伍。主动发现救助流程在实践中存在盲点,必须优化各救助环节,确保“政策找人”有效落实,应保尽保。部分困难群众对社会救助相关政策了解不深、理解不足,说明社会救助政策宣传方面存在盲点,必须加强宣传。

2. 社会救助的信息化建设水平不够高　社会救助信息化建设不足导致信息共享堵点多。民政、卫

① 数据来源于民政部统计数据。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等十多个部门各自负责相应的社会救助管理工作,各部门的协同救助机制存在衔接不力、运行不畅的问题,受“技术壁垒”和“体制壁垒”等因素影响,部门间的数据信息难以实现及时有效共享和互通。社会救助的审核、管理和监督工作需要实现信息化以提升工作效率。加强社会救助信息化建设必须建立社会救助信息共享机制,强力推进信息技术手段的运用。探索将大数据、区块链等信息技术手段应用于社会救助领域,以信息化、数字化赋能社会救助高质量发展是实现“智慧救助”的时代要求,能极大程度提升社会救助的精准性和救助效率[8]。

四、以高质量社会救助推动共同富裕

社会救助作为我国治理体系的重要子系统,在新时期一方面应当继续发挥兜底保障的基本功能,巩固脱贫攻坚成果,防止规模性返贫的发生;另一方面应当走高质量发展之路,不断适应经济社会发展要求和人民日益增长的美好生活需要。新时代社会救助高质量发展要求加强社会救助主体建设、保障社会救助客体权益、健全社会救助体系、完善社会救助机制。着力解决社会救助高质量发展的关键问题,不断提升社会救助发展水平,从而扎实推进共同富裕。

(一)加强社会救助主体建设

1.*构建社会救助共同体* 构建政府主导、多元主体参与的社会救助共同体,特别是要引导社会力量参与社会救助。社会力量参与是社会救助的重要补充,引导社会多元主体有序参与社会救助能够有效提升救助效率和救助能力。构建以政府为主导,社会组织、社会慈善、志愿者、社会工作者等主体共同参与的社会救助共同体是社会救助高质量发展的有力保障。首先,政府要继续担当社会救助的主体责任,不断完善社会救助的体制机制,加强思想引领和财政保障,整合社会救助资源,做好统筹协调工作。其次,充分利用好社会多元主体的独特优势,为困难群众提供更加专业精准、丰富多样的社会救助服务,如社会融入、陪伴照顾、心理疏导、能力提升等服务项目,弥补社会救助服务项目不足的短板。再次,要激发社会多元主体共同参与社会救助的热情和活力,通过税收优惠、费用减免、精神嘉奖等形式,激励其提升参与意识和社会责任感,在全社会营造人人参与的良好氛围[9]。最后,要拓宽社会多元主体参与社会救助的渠道,如通过政府购买社会救助服务、设置社会救助服务项目、打造温情社会救助品牌等方式,促进救助服务质量和效率提升。

2.*加强社会救助监督评价* 一是加强法律建设。当前,社会救助以《社会救助暂行办法》《关于改革完善社会救助制度的意见》等作为主要指导依据,还未出台高位阶的社会救助法律来规范和指导社会救助事业发展。应当加快《社会救助法》的立法进程,为高质量社会救助构筑良好的法律基础。二是对社会救助主体进行监督。这有助于打通社会救助服务“最后一公里”,确保社会救助资金规范有效使用。必须加大监督力度,对社会救助资金的筹集、使用等环节加强监管,整治社会救助领域的腐败问题和作风问题;主动公开社会救助信息,畅通公众监督渠道,发挥舆论监督功能;建立容错纠错机制,强化基层干部的责任担当。三是建设社会救助绩效评价体系。对社会救助的实施过程和执行成效进行绩效评价,能进一步落实社会救助主体责任,强化社会救助规范管理。社会救助绩效评价体系的建立需要明确绩效目标,科学选取评价指标,进行周期性的考核,认真分析与研判评价结果,及时纠正社会救助实施中的偏差。各地政府可以将社会救助纳入地方绩效考核体系,促进社会救助工作规范化运行。

(二)保障社会救助客体权益

1.*重视低收入群体的能力提升* 社会帮助救助对象转变思想观念,增强内生动力,学习劳动技能,提升发展能力最终自主创造美好生活。对于低收入群体中有劳动能力的人群,要重视其能力的培养和建设。社会救助以发展型的社会救助项目使低收入群体掌握劳动致富的能力,促进人的全面发展,为促进共同富裕储备人力资源。一是树立积极、发展的社会救助理念,社会救助要从受助者的被动接受转向

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

主动参与,避免泛福利化[10]。二是低收入群体是重要的人力资源,提升其人力资本,扩大中等收入群体是实现共同富裕的基础。要注重提升低收入群体的可行能力,通过向低收入群体提供针对性的、专业化的能力提升、社会融入等救助服务,增强其自我发展的能力,激发其创造能力和发展潜力。主要通过教育救助、就业救助、心理救助等方式,加大对低收入人群的人力资本投资,培育其长期发展的能力,最终实现自力更生,进而促进就业,阻断贫困的代际延续,增强社会救助反贫困功能的可持续性[11]。三是坚持就业优先,做好救助帮扶工作。通过提供就业培训、税费减免、贷款贴息等优惠政策降低低收入群体的就业创业成本;通过鼓励企业吸纳、公益性岗位安置等方式,在工作和劳动中培养低收入人群的劳动技能。四是建立奖惩机制,促使有劳动能力的低收入群体积极提升能力、参与建设。鼓励低收入群体自助自立,根据自身能力参与劳动,主动就业创业,表现突出的可以予以表彰;对于无故拒绝工作、消极"等靠要"的人,通报批评,并降低救助待遇甚至取消救助资格。

2. *加强流动人口社会救助* 流动人口由于户籍限制等原因,不能与户籍人口平等享有所有社会救助项目。目前最低生活保障、特困人员救助供养、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴、无业重度残疾人最低生活保障等项目还没有实现对非户籍人口的完全提供[12]。因此要加强对流动人口的社会救助,缩小城乡和区域救助差距,提升社会救助的普惠性。一是鼓励各地区有序推进对常住人口在常住地申请社会救助各项目的试点,有条件的地区可以先行探索工作机制,逐步推广到全国。如很多城市已经打破申请最低生活保障的户籍限制。二是促进城乡社会救助的一体化建设,合理划分中央和地方政府的社会救助财政支出责任,使社会救助标准实现城乡统一[13]。三是通过技术手段,精准识别流动人口中的困难群体,提供针对性救助和帮扶。将社会救助的覆盖范围拓展到更多流动人口,特别关注流动人口家庭中的老人和儿童,促进流动人口的社会融入和心理健康。

(三)健全社会救助体系

1. *构建社会救助标准体系* 一是在共同富裕的要求下,社会救助标准应当与经济发展水平相适应,提升社会救助水平。特别是低保标准的"低水平"已经无法满足相对贫困的治理要求,应当充分考虑贫困者的现实需求,提高低保标准。如何构建梯度化的救助标准和救助服务体系是完善社会救助制度的当务之急。二是要依据多维指标构建科学合理的救助认定标准。基于物价水平、人均消费水平等指标,充分发挥社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制作用,推动各救助项目的救助保障标准与经济社会发展水平相适应。以往通常以收入标准或家庭资产来衡量是否实施救助,如今应当充分考虑贫困的多维性,关注边缘型贫困及支出型贫困家庭,应当结合居民人均收入和人均支出水平,充分考虑家庭人口数量增加形成的规模经济效应,对救助标准及时进行调整,保障困难群众的基本生活。三是要渐进式地推进城乡社会救助标准城乡一体化的实现。城乡差距既是社会救助要解决的关键问题,也是实现共同富裕要攻克的重点问题。统筹城乡救助体系,是社会救助的重要战略目标。目前已经有部分省市率先实现低保标准城乡的统一,如浙江、北京等地。这有利于打破城乡壁垒、缩小城乡差距,从而推动城乡深度融合发展。未来其他省市应当逐步缩小城乡社会救助标准的差距,直至实现城乡救助标准的一体化。

2. *加强政策有效衔接* 一方面是加强社会救助与社会保障体系内各政策的有效衔接,使社会救助与社会保险、社会福利系统高效地帮助贫困群体走出基本生存困境、教育困境、健康困境以及就业困境;另一方面是促进农村社会救助与乡村振兴战略有效衔接。在总结社会救助助力脱贫攻坚成功经验的基础上,健全农村社会救助制度,巩固脱贫攻坚成果,促进与乡村振兴的有效衔接。一是把社会救助纳入乡村振兴战略统筹谋划,充分、公平地提供社会救助资源和服务,对保障农村困难群体基本生活、助力乡村产业兴旺发展、深化扶贫济困、互助友爱的乡风建设起着重要作用。因此要在乡村振兴的战略规划内发挥社会救助的重要功能。二是扩大农村社会救助的覆盖范围,提高救助水平和质量,引入社会力量参

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

与救助。三是要关心关爱农村特殊和困难群体。加强农村社会救助服务体系建设,创新社会救助方式,有针对性地为农村老弱病残幼等特殊困难群体提供社会救助服务。如关爱农村困难老人,建设养老设施和照顾中心,根据其需要提供日间照料、精神慰藉、康复治疗等服务;保障农村残疾人的发展权利,通过特殊教育、就业培训等项目,提升其发展能力;对农村地区困境儿童和留守儿童,提供心理疏导、教育、医疗等综合救助服务。四是建立防止返贫的长效机制。继续监测农村低收入群体动态,建立农村社会救助数据库,对农村困难群体在住房、医疗、教育等方面存在的致贫风险及时进行排查、预警、核实并开展救助。

(四)完善社会救助机制

1. *完善主动发现机制* 建立健全社会救助对象主动发现机制是实现“政策找人”向“人找政策”转变的关键举措。主动发现救助对象,将更多申请能力不足的困难群众纳入救助范围,实现社会救助的扩围增效,确保困难群众“主动发现、及时救助、应救尽救”。这是社会救助改革创新的重要内容,进一步提升了社会救助工作的服务能力,完善了社会救助的工作机制。

一是壮大主动发现队伍。一方面要加强社会救助专业人才的培养。如建立社会救助协理员制度,通过人才引进和公益性岗位等方式充实人才队伍,并加强管理和培训,增强主动发现人员的专业素质和服务能力;另一方面要引导社会力量广泛、有序参与,动员线上线下的社会力量积极参与主动发现工作,一旦发现困难群体可以及时向有关部门报告。二是完善主动发现流程。要定期进行困难群众的全面摸排,将走访、发现困难对象纳入村(社区)的工作内容。在进行深入调查评估的基础上,做好全面分析建档工作,建立困难群众信息数据库,对符合条件的群众及时启动“一门受理、协同办理”机制进行分类施救。三是加大社会救助有关政策的宣传力度。要定期深入群众,以多样化的形式开展各项社会救助政策法规的宣传活动,提升社会救助政策的知晓率,并保持社会救助服务热线的畅通,及时为社区居民对各项救助政策的咨询进行答疑。

2. *加强社会救助信息化建设* 依据《关于改革完善社会救助制度的意见》,信息化建设是实现“精准救助”“智慧救助”“高效救助”的重要手段,是社会救助制度改革完善的重点内容之一。推进社会救助信息化建设是促进社会救助运行方式数字化智慧化改革的创新机制。充分运用大数据、互联网、区块链等现代信息技术,能够汇聚救助信息、统筹救助资源,实现社会救助服务管理转型升级。

一是要加强部门合作,实现信息共享和互通。民政部门要主动加强与医保、残联、乡村振兴、人力资源社会保障等部门和单位的沟通和协作,强化部门间数据共享和信息整合,实现相关系统有效衔接。二是夯实社会救助数据库建设。继续建设和完善低收入群体动态监测数据库,依托大救助数据信息平台进行数据信息的交叉对比和研判分析,通过数字化改革完善问题主动发现机制,提升主动发现能力,及时进行风险预警,提升社会救助政策、资源、服务与社会救助对象需求匹配的精准度,实现“精准救助”。三是强化数字赋能,打通社会救助“最后一公里”。通过积极运用互联网、人工智能、区块链、大数据、云计算、5G 等现代信息技术的运用,加强社会救助信息化建设,实现“智慧救助”。提升社会救助的服务能力,推动社会救助服务向移动端延伸,实现救助事项申请、办理、查询等服务“掌上办”“指尖办”,为困难群众提供“高效救助”。

参考文献

[1] 何文炯. 建设适应共同富裕的社会保障制度[J]. 社会保障评论, 2022(1):23-34.

[2] 林闽钢. 中国社会救助高质量发展研究[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2021(4): 25-31.

[3] 黄晨熹. 新时代社会救助高质量发展的内涵和路径[J]. 人民论坛, 2021(18): 72-75.

[4] 张浩淼. 以高质量社会救助制度筑牢共同富裕底板[J]. 学术研究, 2022(9): 115-122.

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[5] 贾玉娇. 2020 年后相对贫困治理应关注的重点[J]. 人民论坛, 2021(14): 16-19.
[6] 关信平. 相对贫困治理中社会救助的制度定位与改革思路[J]. 社会保障评论, 2021(1): 105-114.
[7] 任铃. 中国共产党人民至上社会救助理念的历程、成效和启示[J]. 内蒙古社会科学, 2022(4):35-41.
[8] 刘喜堂. 以党的二十大精神为指引 加快健全分层分类社会救助体系[N]. 中国社会报, 2022-12-12(1).
[9] 陈业宏,郭云. 新发展阶段社会救助的目标转向与改进[J]. 贵州财经大学学报, 2022(6): 1-10.
[10] 张浩淼,仲超. 新时代社会救助理念目标、制度体系与运行机制[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2020(4): 99-107.
[11] 杨立雄. 低收入群体共同富裕问题研究[J]. 社会保障评论, 2021(4): 70-86.
[12] 王明姬,魏义方. 健全常住地提供基本公共服务制度[J]. 宏观经济管理, 2022(11): 52-58, 65.
[13] 陈文美,李春根. 我国社会救助支出责任划分:理论依据、现实问题与优化路径[J]. 社会保障研究, 2021(3): 78-86.

[责任编辑 陈 萍]

Promoting Common Prosperity with High-quality Development of Social Assistance

LI Chun-gen, WANG Yue

(School of Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, China)

Abstract: Common prosperity is the common aspiration of all people, and high-quality social assistance is a key measure and important guarantee to achieve common prosperity. The high-quality development of social assistance is the inevitable trend of the development of China's social assistance cause, the realistic requirement of the development of socialism with Chinese characteristics and the key path to realize Chinese-style modernization. Under the guidance of the spirit of the 20th National Congress of the Communist Party of China, we must fully grasp the intrinsic connection between high-quality development of social assistance and common prosperity. High-quality social assistance has strengthened the bottom line of common prosperity, and common prosperity has pointed out the way forward for the high-quality development of social assistance. After the founding of the People's Republic of China, China's social assistance has continued to develop and improve, and certain practical achievements have been made, but there are still key problems of insufficient development and low quality. Therefore, it is necessary to strengthen the construction of social assistance subjects, protect the rights and interests of social assistance recipients, improve the social assistance system, improve the social assistance mechanism, and continuously improve the quality of social assistance, so as to solidly promote common prosperity.

Key words: social assistance; common prosperity; precise rescue; high-quality development

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net