

在中国式现代化进程中不断完善社会救助体系

林闽钢

社会救助体系由保民生、救急难的一整套制度框架构成，是国家治理体系的重要组成部分。当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出总体部署，明确要求健全社会救助体系。日前召开的第十五次全国民政会议传达了习近平总书记的重要指示。习近平总书记强调，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。这对于新时代新征程不断完善社会救助体系，促进社会救助事业全面发展，更好地保护困难群众的权益，让全体人民共享发展成果，具有十分重要的意义。

我国社会救助进入体系优化的新阶段

健全的社会救助体系是社会救助制度成熟定型的标志。党的十八大以来，我国搭建起了包括最低生活保障、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、临时救助和社会力量参与的“8+1”框架，构建了一个广覆盖、多层次、全纵深的社会救助体系，在保障困难群众基本生活方面发挥了重要作用。进入新时代，我国社会救助制度建设已解决了“有”与“没有”的问题，正在追求“好”与“更好”。2022年3月6日，习近平总书记在看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员并参加联组会时强调，要

形成以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充，覆盖全面、分层分类、综合高效的社会救助格局。这表明我国社会救助进入体系优化发展的新阶段。

坚持党的领导、加强党的建设是完善社会救助体系的根本保证

中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。人民立场是中国共产党的根本政治立场。这就要求我们要时刻相信人民、依靠人民，下大力气解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力让人民充满获得感、幸福感、安全感。

在社会救助领域加强党的建设，就是要把党的领导贯穿到社会救助体系建设的各方面和全过程，通过抓党建促业务、树品牌促服务，将党建活动融入社会救助工作各个环节，贯穿工作的全过程。一是充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，在城乡社区建立以党员干部为主体、社会力量积极参与的社会救助协调机制。二是依托党建赋能，促进党建和社会救助业务深度融合发展，引导党员干部走进社区，深入群众扶弱济困。此外，探索推动党建与智慧救助同频共振，让党建与社会救助融合更深入，不断开创社会救助发展的新局面。

坚持改革创新是完善社会救助体系建设的主要动力

当前，我国社会救助体系建设面临的主要问题是推进“扩围增效”。党的二十大明确要求，健全分层分类的社会救助体系。党的二十届三中全会对完善覆盖农村人

口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度等作出进一步部署，对社会救助体系建设提出了新目标、新要求。

从长远来看，我国社会救助体系建设面临的主要问题是**如何由“保生存”向“保基本、防风险、促发展”转变**。一方面，要实现社会救助与社会福利、社会保险政策的衔接，强化基本生活救助、专项救助与慈善帮扶政策的整合；另一方面，**要按照政府兜底与社会参与相结合、“输血”与“造血”相结合、物质与服务相结合的要求，建立“共性+专项”扶持政策工具箱，推动低收入人口帮扶规范化、制度化。**

在新的历史条件下，社会救助体系的改革创新，必须以**满足人民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点**，坚持以**问题为导向、以目标为导向**，积极主动为人民群众**做好事、办实事、解难事**。从群众多元需求出发，增强政策的针对性和有效性，以改革创新进一步推动社会救助体系的转型和发展。

完善社会救助体系的四条路径

社会救助体系建设是一项复杂的系统工程，需要加强顶层设计和整体谋划，形成**重点突破、分步实施、整体推进**的新态势。

第一，完善社会救助的政策制度体系。一是以“防风险”为目标，面向城乡居民开展家庭情况动态变化的防风险监测预警，建立健全预警指标体系，构建低收入人口常态监测、及时预警、快速响应的一体化系统，让低收入人

口帮扶更具精准性、主动性。二是以“保基本”为目标，将各种帮扶政策向低收入人口延伸。按照分类管理要求，相关职能部门各司其职，根据不同的圈层、类型以及困难程度等，对低收入人口进行救助帮扶。三是以“促发展”为目标，加强基本生活救助、临时救助与就业救助、产业帮扶等政策的有效衔接。鼓励有劳动能力的低收入人口参与就业，促进低收入人口稳岗就业。重视帮扶对象的服务需求，为他们提供生活指导、心理抚慰、社会融入等服务，让低收入人口帮扶更具发展性、温暖性。

第二，完善社会救助的服务保障体系。社会救助是一项政策性、专业性强的工作。一是加快健全社会救助经办服务体系。社会救助经办服务是连接社会救助各个环节的节点，对整个社会救助系统的运行起着支撑作用，也直接影响社会救助政策的实施效果。从我国的国情出发，形成覆盖全国的分层设置、垂直管理的经办管理系统，在乡镇（街道）配置专门负责社会救助的经办人员，基层代办机构的社会救助经办应当回归专门的专业化经办。同时，鼓励部分社会救助经办服务岗位和项目通过政府购买服务的方式提高专业化水平。二是强化数字赋能社会救助。通过构建“一网一库一平台”，嵌入社会救助经办服务系统、居民家庭经济状况核对系统、动态监测预警系统，推进信息平台在社会救助领域的全覆盖，形成低收入人口认定和救助帮扶的全场景应用。

第三，完善社会救助的监督管理体系。社会救助涉及面广、资金量大，严密和高效的监督管理体系是社会救助

持续发展的重要前提。一是建立社会救助多元监管渠道和长效机制。在下放社会救助审批权限、优化服务流程、压缩审批时限的同时，重点围绕社会救助规范化运行、社会救助资金的筹集和管理使用，强化内部监督，扩大外部监督，加强事中事后监管，全面落实监管责任和监管手段。二是推动社会救助数字化转型和智慧救助建设。在社会救助全过程嵌入信息化监督管理手段，充分运用云计算、大数据等技术，完善信息核对平台，建立跨部门的信息比对机制，加强低收入人口数据库建设并进行有效的动态实时监测，提高监督管理的效率和水平。

第四，完善社会救助的社会参与体系。现代社会救助制度的根本标志，就是要构建一个充满活力、有序参与的社会救助生态系统。在强化党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制中，应积极发展服务类社会救助，培育社会救助领域的社会工作服务机构和专业社会工作人才，加快完善社会救助服务多元供给格局，全面提升社会救助效果。从社会救助供给侧改革来看，要利用低收入人口数据库建立救助帮扶信息发布管理平台，积极对接企业、社会组织 and 个人的帮扶资源，引导社会力量有序参与社会救助，倡导建立社会救助帮扶共同体，激发全社会共同参与社会救助的活力。

当前，我国社会救助体系发展正处于历史机遇期，要积极通过系统谋划实施社会救助体系的改革创新，进一步实现社会救助体系的系统集成、协同高效，努力把中国特

色社会救助的制度优势转化为治理效能，促进新时代社会救助事业高质量发展。

（来源：《中国社会报》2024年10月31日，作者林闽钢系南京大学教授，中国社会保障学会副会长、社会救助分会会长）