·专题：中国特色社会保障体系建设·

“十五五”时期健全社会救助体系：内在逻辑、核心议题和政策重点

林闽钢

［摘　要］　“十五五”时期是在发展中保障和改善民生，推动社会救助事业高质量发展的时间窗口期，健全社会救助体系是未来 5 年社会救助改革发展的主攻方向和总体目标。从系统思维和整体性治理视角出发，应把健全社会救助体系作为系统改革，以技术治理为辅助手段，实现协同高效。“十五五”时期健全社会救助体系，应坚持问题导向和目标导向，从单一“保生存”向“保基本”“防风险”和“促发展”转变。一是围绕“扩围增容”，构建风险预警和动态监测体系、推行社会救助居住地申请制度，实施更多有“含金量”的低边政策，建立统一规范的国家社会救助标准体系；二是聚焦“提质增效”，加强专业性救助服务的供给，构建“一库一网一条链”救助数字化架构，再造社会救助一体化运行体系等。

［关键词］　“十五五”时期；社会救助体系；整体性治理；困难群众

一、研究缘起

社会救助是社会保障体系中兜底性、基础性的制度安排。作为现代制度形态的社会救助，是国家和其他社会主体对于社会的弱势群体和个人，为维持其基本生活需求所采取的各种形式的援助。① 在中国式现代化进程中，社会救助在保障基本生存权益、促进社会公平与社会稳定等方面发挥着重要作用，特别是当前社会救助作为社会治理的主要手段之一，对实现国家治理体系和治理能力现代化具有全局性的影响，是国家“凝聚力工程”的基石。

“十四五”期间，我国社会救助发展进入快车道。一是城乡统筹方面取得明显进展。全国最低生活保障人均标准从 2020 年底的城镇 677.6 元 / 人・月、农村 496.9 元 / 人・月，分别提高到 2024 年底的 798.1 元 / 人・月、593.9 元 / 人・月，农村低保标准占城市低保标准比例达到

［作者简介］　林闽钢，南京大学社会保障研究中心主任、政府管理学院教授，中国社会保障学会副会长。主要研究方向：社会保障理论和制度、社会政策。

［基金项目］　国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”（22&ZD060）；民政部社会救助司项目“‘十五五’时期低收入人口常态化帮扶体系专项规划研究”。

① 林闽钢：《社会救助通论》，科学出版社，2017 年，第 2 页。

中国知网 https://www.cnki.net

74.4%。[①] 以“两项政策”衔接并轨为突破口，统筹城乡的社会救助体系建设得到进一步推进。二是社会救助能力明显提升。自 2021 年启动全国低收入人口动态监测信息平台建设以来，截至 2024 年底已实现对全国 8 千万人进行动态监测，通过“大数据 + 铁脚板”，探索主动发现机制，深化“一门受理、协同办理”改革，推行社会救助事项线上通办，简化审核审批流程。三是社会救助“救急难”功能得到强化。完善临时救助制度体系，扩大急难型、支出型救助覆盖范围，强化临时救助与低保、医疗等专项救助的衔接，对救助后仍有困难的对象及时转介相关部门，发挥出临时救助的应急性、过渡性和补充性功能。从总体上看，我国社会救助项目体系基本成熟定型，有一整套法规制度作为支撑，有比较完善的管理体制和可持续的运行机制，有稳定的资金保障渠道和基层工作队伍，形成了由民政部门统一认定救助对象，多部门各司其职、共同实施救助的工作格局，已经具备了低收入人口常态化帮扶体系的基本要素和基础功能。[②]

“十五五”时期，是我国在全面建成小康社会基础上，迈向基本实现社会主义现代化新征程的重要阶段，是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，是在发展中保障和改善民生，推动社会救助事业高质量发展的时间窗口期。在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》中，强调“健全社会救助体系”。因此，“健全社会救助体系”成为未来五年我国社会保障发展规划的主要目标，也是社会救助制度改革发展的主攻方向和总体目标。

二、健全社会救助体系的内在逻辑

（一）系统思维和系统改革

体系（system），又称系统，是指由若干相互联系、相互作用、相互依存的要素，按照一定的结构构成的统一整体。系统性是构成整体的要素之间具有相互联系、相互作用的互动关系，这些相互联系和相互作用是系统稳定存在的基础，各要素之间的协同配合、均衡协调是系统结构性的体现。系统性是事物普遍存在的特征，由此所形成的系统思维，其要点是将事物作为一个系统进行整体分析，把组成系统的各个要素视为相辅相成的，即全面地而不是片面地、普遍联系地而不是孤立地观察事物、分析问题、解决问题。在这个意义上，系统思维是立足整体把握事物本质、对事物内在结构及相互关系进行机理分析，进而从整体上揭示事物发展规律、实现系统整体最优解的一种思想方法论。[③]

我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。[④] 随着经济和社会发展，各领

① 民政部：《2024 年民政事业发展统计公报》，民政部官网：https://www.mca.gov.cn/gdnps/n2445/n2451/n2458/n2681/c1662004999980006189/attr/400985.pdf。

② 蒋玮：《以全面深化改革为动力 推动社会救助事业高质量发展》，《中国民政》2024 年第 16 期。

③ 王英、韩庆祥：《习近平系统思维的生成逻辑》，《思想教育研究》2021 年第 12 期。

④ 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022 年第 8 期。

中国知网 https://www.cnki.net

域的系统性日益增强，习近平多次强调改革发展要坚持正确的方法论，特别是要坚持系统思维，他指出：“全面深化改革是一项复杂的系统工程，需要加强顶层设计和整体谋划，加强各项改革关联性、系统性、可行性研究。我们要在基本确定主要改革举措的基础上，深入研究各领域改革关联性和各项改革举措耦合性，深入论证改革举措可行性，把握好全面深化改革的重大关系，使各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰”。[①]

社会救助体系作为一个系统，由社会救助项目体系、社会救助手段体系和社会救助运行体系等三个组成部分构成。健全社会救助体系需要运用系统思维，对有关改革发展的全局性、关键性问题做好顶层设计，以问题为导向和以目标为导向，聚焦重点领域和关键环节，针对社会救助体系发展障碍、机制性梗阻加以解决。因此，“十五五”时期健全社会救助体系的内在逻辑，以社会救助体系存在的主要问题为导向；并以社会救助项目体系、手段体系和运行体系的优化改革目标为导向，推动社会救助在覆盖范围、功能作用、政策目标、实际成效等方面取得新突破，实现社会救助功能由“保生存”向“保基本”“防风险”和“促发展”的拓展，促进社会救助体系的迭代升级。

（二）整体性治理和协同高效

整体性治理（Holistic Governance）作为一种整体主义的思维和解决方式，源于对碎片化行政的反思，针对的是20世纪80年代、90年代初政府改革所带来的碎片化问题。[②]整体性治理概念由英国安德鲁·邓西尔（Andrew Dunsire）于1990年首次提出，随后佩里·希克斯（Perri 6）系统论证整体性治理理论。至今，整体性治理已成为一个理论范式，它以功能整合为支撑作为组织基础，以问题解决为导向作为方法论基础，以公众需求为核心作为价值基础。[③]其目标是针对执行机构之间项目的矛盾、任务的重复、互相冲突的目标等问题，突出强调其所基于的信息时代背景，有可能出现的新解决途径。[④]这一新解决途径就是借助信息技术的应用，试图建立一个跨组织的、将整个社会治理联合起来的治理结构。[⑤]因此，整体性治理可以看作是在吸收新公共管理效率理念的基础上，借助数字化时代信息技术的强大支撑，立足于整体主义思维方式，提供一个跨部门行政的整体性解决方案。

社会救助广泛涉及经济、政治、文化、社会等各领域。从世界各国来看，社会救助不仅是与经济部门有关，还与教育、医疗、住房、就业等多个部门紧密联系。传统的部门分工协作模式容易导致政策“碎片化”、服务“割裂化”、信息“孤岛化”、资源“分散化”等问题。从整体性治理来看，健全社会救助体系必须超越部门协作的初级阶段，迈向以救助对象需求为中

① 《征求对中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定的意见 中共中央召开党外人士座谈会》，《人民日报》，2013年11月14日第1版。

② 竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》2008年第10期。

③ 谢微、张锐昕：《整体性治理的理论基础及其实现策略》，《上海行政学院学报》2017年第6期。

④ Perri 6, et al., *Towards Holistic Governance: the New Reform Agenda*, New York, Palgrave, 2002, 37-40.

⑤ 翁士洪：《整体性治理模式的兴起——整体性治理在英国政府治理中的理论与实践》，《上海行政学院学报》2010年第2期。

中国知网 https://www.cnki.net

心、以信息技术为支撑、以制度整合为保障的整体性治理新阶段。

从整体性治理视角看，健全社会救助体系本质是一场“治理重构”。在数字化时代推动社会救助体系迭代，从分散走向集中、从碎片走向整合，用信息技术建立部门间协同治理机制，形成一体化的政策和行动体系，不仅是理论要求，更是中国在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，社会救助领域改革的必由之路。

三、“十五五”时期健全社会救助体系的核心议题

“十五五”时期我国社会救助事业发展面临复杂的宏观经济环境。当前，全球经济复苏乏力与国内结构调整阵痛相互交织，经济下行压力持续加大，劳动力市场竞争加剧，城乡居民部分群体收入波动较大，社会救助作为应对经济波动的“稳定器”能发挥更大的作用。

“十五五”时期健全社会救助体系将迎来许多发展机遇。从法治进程看，社会救助立法工作稳步推进，社会救助法有望在本规划期出台。以法治思维推动社会救助工作，以法律手段规范社会救助管理将成为新起点。从技术赋能社会救助看，数字化转型将有助于社会救助全面提高效能，成为促进社会救助管理现代化的有效途径。因此，在新的历史条件下，社会救助体系建设被赋予了新的内涵，在政策目标、覆盖范围、功能作用和体制机制等方面将实现新的突破。

近年来，围绕健全社会救助体系主要目标以及存在问题，理论界和实务部门展开了广泛的讨论，主要集中在以下二个方面。

（一）社会救助如何“扩围增容”，并持续优化救助对象的结构

1. 以低保为主的社会救助对象的总量在持续减少

近年来，以低保为主的社会救助帮扶对象的总量在持续减少（见图 1）。截止到 2025 年第 3 季度，城乡低保总人数仅为 3910.8 万人。一方面，低保标准的持续提高未能同步扩大覆盖范围，反而导致低保规模缩减，出现“标提量减”悖论；[①] 另一方面，随着国内经济下行压力加大，社会救助对象人数不仅没有增加，反而是呈现逐年减少的趋势。这一变化趋势的成因较为复杂，既有经济社会发展和脱贫攻坚取得明显成效，以及其他社会保障政策水平提高（如残疾人生活补贴、困境儿童等）产生替代作用的影响；也有低保规范化管理水平逐步提高，家庭财产和收入核对系统的使用解决了“开宝马领低保”问题，以及一些地方对低保对象认定使用标准过严的影响。

① 岳经纶、胡项连：《转型中的社会保障治理：政策扩张对治理能力的挑战与应对》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 3 期。

中国知网 https://www.cnki.net

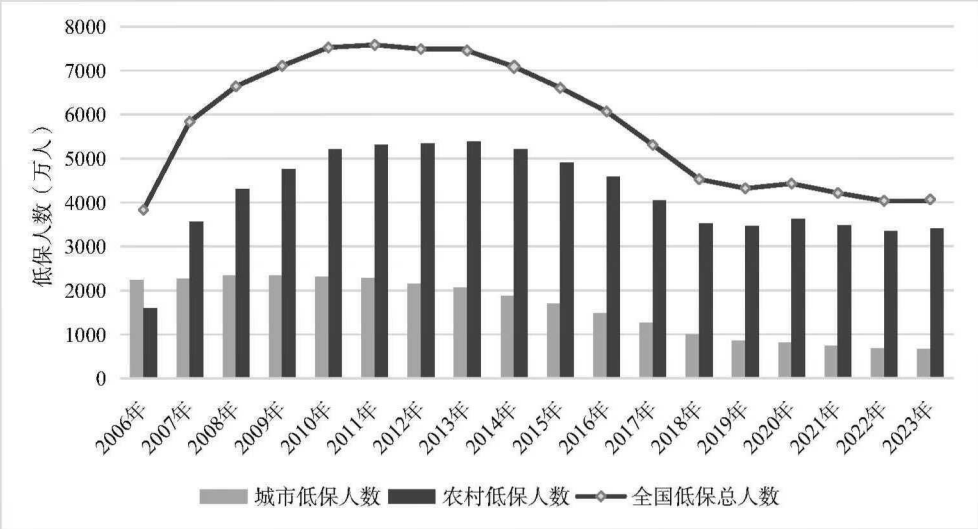

图 1　2006—2023 年城乡最低生活保障人数变化情况

资料来源：根据 2007—2024 年《民政统计年鉴》整理所得。

值得注意的是，经济下行压力加大的背景下，中央财政困难群众救助补助资金总体持平，地方财政面临的实际收支运行压力比较大，这会带来社会救助政策执行的扭曲。我们在地方调研中发现，不少地方采取“提标不提档”的方法，低保标准时有提高，但分档补助的定额低保金却保持不变或者增幅较小，导致出现“虚假提标”现象。部分地方还存在以“单人保”代替“整户保”。用“下指标”“分名额”等方式也会导致救助人数不断减少。因此，在“十五五”期间，应采取各种措施规范社会救助工作，并运用有效的“扩围”政策，让低保总人数增长到 4—5 千万规模，做到“应保尽保”。

2. 出现低边对象人数与低保对象人数“倒挂”现象①

目前社会救助政策主要聚焦特困和低保群体，针对低边家庭、刚性支出困难家庭等群体政策还不完善、扶持力度不够，加上低边家庭、刚性支出困难家庭认定流程涉及多个环节，容易导致部分家庭因流程繁琐而放弃申请，造成低边对象人数明显不足。民政部相关数据表明，截至 2024 年 3 月底，全国低收入人口动态监测信息平台监测对象达到 8015 万人，其中低保对象为 4047.8 万人、特困人员为 473 万人，监测获得救助帮扶的低边人口 728 万人、获得专项救助的刚性支出困难人口 584 万人，② 低边人数大约为低保总人数 18% 左右。因此，在“十五五”期间，需要采取有力措施增加社会救助对象中低边群体的数量，通过“增容”提高低边人数的占比，让低边总人数逐步达到 3—4 千万人规模，③ 帮助他们解决实际生活中遇到的各种困难和问题。

① 低保边缘对象和低保边缘家庭，简称“低边对象”“低边家庭”。

② 姜磊：《8015 万人纳入低收入人口动态监测：救助帮扶低收入人口政策升级》，《半月谈》2024 年第 10 期。

③ 有关低收入人口规模的测算，参见林闽钢、高天：《低收入人口的识别认定标准及分类帮扶机制研究》，《行政管理改革》2025 年第 7 期。

中国知网 https://www.cnki.net

（二）社会救助如何“提质增效”，促进救助供需精准对接，推进跨部门协同高效

1. 社会救助存在供需精准对接问题

与绝对贫困家庭相比，相对贫困家庭的表征和致贫原因更为多样，具有明显的多维缺失特征，并存在明显差异。例如，有儿童的困难家庭主要面临教育问题；有老年人的困难家庭主要面临健康问题；有残疾人的困难家庭主要面临健康和社会融入问题；有重大疾病患者的困难家庭也会面临健康、社会融入问题等。为此，需要形成针对不同类型困难家庭的多维干预政策。此外，还应重点关注同类型困难家庭所存在的需求强弱的差异，例如对于残疾人家庭来说，重度残疾人家庭与轻度残疾人家庭的所需会存在明显不同，如果不考虑供给和需求的匹配，就会出现“供需错配”“供需脱节”等问题。①

在社会救助领域中，社会救助体系从“无”到“有”，目前进入到从“有”到“优”的发展新阶段，健全社会救助体系要用分层分类的精准管理来改变以往简单、粗放式的管理方式。为此，对困难群体的需求及其变动的掌握是提供精准救助的关键，是社会救助体系供给侧改革的动力和基点。通过对困难家庭的常态化监测，快速收集其救助服务的需求，并对所接收的数据深入挖掘，依据分析得出科学合理的判断，进而根据需求来提供有效、及时的救助政策干预，是健全分层分类社会救助体系的关键所在。

2. 社会救助存在跨部门的协同问题

我国社会救助体系定位于“大体系”格局，涉及民政、医疗、人力资源社会保障、教育、住房、应急管理等多个政府部门。在 2014 年颁布的《社会救助暂行办法》中，明确了民政部门统筹全国社会救助体系建设的地位，也奠定了社会救助管理与职能分工的“统分”体制。长期以来，社会救助跨部门信息共享存在不少问题，主要表现在社会救助信息分散在多部门，缺乏统一的协调机制。各部门信息系统独立建设，数据标准、技术规范、统计口径不一致，导致数据难以直接交换和对比。信息共享的责任主体、权限范围、共享流程缺乏清晰的法律或制度界定，部门间存在数据“不愿共享、不敢共享、不便共享”的现象。此外，社会救助相关部门掌握专项救助资源，政策标准不统一、审批流程不衔接，在救助信息不共享的情况下，易出现“重复救助”或“救助真空”。因此，目前社会救助体系衔接不畅，不同救助政策之间的资格条件衔接、重复救助核查等问题，都需要依靠救助信息共享来形成有效突破，从而为跨部门的高效协同打下基础。

综上，“十五五”期间健全社会救助体系，需围绕“扩围增容”“提质增效”，从顶层设计上，实施一整套有针对性的政策改革创新，才能消除发展障碍、机制性梗阻，推动社会救助高质量发展。

① 林闽钢：《分层分类社会救助体系的发展现状和健全思路》，《行政管理改革》2023 年第 1 期。

中国知网 https://www.cnki.net

四、“十五五”时期健全社会救助体系的政策重点

（一）健全社会救助体系的“扩围增容”政策措施

适应“扩围增容”需要，在扩大困难群众动态监测范围的基础上，着力扩大救助帮扶政策覆盖面。社会救助对象逐步由特困人员、低保对象、低边家庭、刚性支出困难家庭等，向所有困难群众乃至全体遇困居民拓展，把困难群众遇到的突发性、临时性、紧迫性急难事项作为常态救助的主要内容。

1. 构建风险预警和动态监测体系，扩大社会救助监测及其帮扶范围

第一，设立预警线和监测指标。为健全社会救助体系，推动由“保生存”向“保基本、防风险、促发展”的拓展，其重要内容是要设立“防风险”的标准及其相关指标。可按照低保标准的1.5倍（或2倍）建立预警标准，即风险监测线。[①]在有条件的地方，再从生活条件、教育、健康、就业和社会参与等多个维度选取指标，建立基于收入的多维识别指标体系来开展监测。[②]北京市西城区、上海市长宁区、南京市建邺区和杭州市西湖区等地开展过试点探索，有成功经验和方法可以借鉴。

第二，建立“困难会诊”帮扶机制。对城乡风险监测范围内的困难群体，民政部门及相关部门组织工作人员进行数据筛查。对提出申请救助帮扶的对象和存在风险的困难家庭，采用“大数据比对＋铁脚板摸排”方法进行评估，诊断其是否符合帮扶的条件和所需要帮扶的内容，并对确认的救助对象制订个性化的帮扶方案，科学合理配置救助项目和动员社会力量参与帮扶。

2. 推行由居住地申报社会救助，扩大社会救助申请地范围

第一，健全居住地申办社会救助政策，将各种社会救助申请由“户籍地办”转向“居住地办”。长期以来，社会救助是按照户籍地原则来管理。随着流动人口的跨区域流动成为主流，近年来临时救助政策首先获得突破，特别是新冠疫情期间，临时救助申请逐步在全国取消户籍限制，常住人口申请临时救助不受户籍地限制，可直接向事发地申请救助；另外，低边家庭中的重度残疾人、重病患者等特殊人群，多地允许其中的“单人户”申请低保，无需受家庭户籍限制，只需证明在当地长期生活即可。“十五五”期间，健全居住地申办社会救助政策的重点，应将居住地申办低保的对象范围延伸至长期生活居住的非户籍人员，所有居住满一定期限且未在户籍地享受低保的困难家庭或个人，都可在经常居住地提出低保等救助申请。

第二，针对异地困难群众申办低保等社会救助时，采取“线上＋线下”“本地核对＋异地协查”的方式进行信息核对。首先，申请人在居住地提交低保申请，同步签署授权家庭经济状况核对委托书，民政部门依其授权通过居民家庭经济状况核对平台对其家庭经济状况开展核对，并提请收入财产核对中心开展跨省联网核对，同时各乡镇（街道）对非本辖区户籍低保申请对

① 林闽钢、高天：《低收入人口的识别认定标准及分类帮扶机制研究》，《行政管理改革》2025年第7期。

② 霍萱、林闽钢：《中国农村家庭多维贫困识别指标体系研究》，《社会科学战线》2018年第3期。

中国知网 https://www.cnki.net

象开展入户核查，了解其人口、收支、财产、居住等情况，必要时由所在地民政部门向申请人户籍地民政部门请求协助调查核准。近年来，全国多地已开展实践探索，例如 2021 年广西南宁市率先试点居住地申办低保改革；又如 2023 年浙江省海宁市探索的“居住证 + 社保关联准入”等，已形成了居住地申请低保的可复制、可推广经验。

3. 实施更多有“含金量”的低边政策，覆盖更多的低边人群

第一，鼓励有条件地区根据低边家庭实际情况，对当地低边家庭日常生活项目（如水电煤气等）花费给予部分减免或补贴。对低边家庭通常由社会救助管理部门根据实际需要给予相应的医疗、教育、住房、就业等社会救助，在许多地方还开展了相应的服务类社会救助。例如四川省德阳市实施的“量化减免 + 跨域衔接”政策，明确低边缘家庭每月可享受 3 立方米燃气费、5 立方米水费及全额生活垃圾处理费减免，减免额度与家庭基本生活需求精准匹配。又如安徽省淮南市对低边家庭每月减免 15 度电费、4 立方米天然气费、3 吨水费等，让困难家庭有更多的获得感。

第二，实施“免申即享”彰显政策温度，让低边家庭“零申请、零材料、零跑腿”。贵州省贵阳市开展数据驱动的“无感即享”模式，打破部门壁垒，民政部门每月推送边缘家庭动态数据，水电气企业通过姓名、住址等信息交叉核验，匹配成功之后，用户系统自动标注优惠属性，每月可享受 10 度电、7 吨水及每年 72 方气的费用减免。又如江苏省南通市采取协同联动的“全流程自动化”方式，通过多部门协同构建无缝衔接的服务体系，由住建局牵头，联合民政、总工会及水电气企业建立数据共享机制，民政部门定期推送边缘家庭名单，企业系统自动匹配兑现优惠，构建社会力量参与救助的新格局。

4. 建立统一规范的国家社会救助标准体系，统一救助标准、收入和财产标准，杜绝“提标不提档”“标提量减”等问题

第一，在国家层面建立社会救助的法定量化标准。构建“国家立法定原则、地方按规则量化、动态调整强监督”体系，以居民可支配收入和人均消费支出为核心锚点，配套收入 / 财产 / 刚性支出的量化口径、分级分类标准与动态调整机制，确保救助精准、公平、可持续。一是明确社会救助标准测算依据、调整周期及公众参与机制；还应规定社会救助标准评估和动态调整的依据，并建立紧急情况下临时救助标准的快速响应机制等。二是对授权地方政府自主调整救助标准的条款需重新修订，省、自治区、直辖市人民政府制定并适时调整本行政区域内低保标准或者低保指导标准时，需要报民政部备案核准。①

第二，在国家层面制订统一的收入扣减和财产豁免等政策，合理规范、调整财产和资格审查标准。在收入扣减政策方面，对申请低保等救助的群体，允许扣除必要的就业成本、大额医疗支出、子女教育费用等，避免因刚性支出导致“实际困难但不符合标准”的问题；在优化财产限制标准方面，适当放宽车辆、存款、房产等硬性指标限制，同时建立动态调整机制，根据地区房价、物价水平差异化设定财产限额，使政策更贴合实际需求；针对有劳动能力的救助对象，

① 郑功成、林闽钢：《关于 < 社会救助法 > 草案的修订意见和建议》，中国社会保障学会《民生专报》2025 年第 2 期。

中国知网 https://www.cnki.net

设计“收入渐退”规则：当其通过就业增收时，允许一定时期内按比例保留部分救助金，避免100%边际税率抑制就业意愿。在江苏省盱眙县、海南省陵水黎族自治县的专题调查发现，通过规范社会救助各类标准，能有效降低救助门槛。其中海南省陵水黎族自治县采取的扩大收入豁免范围、扩大刚性支出核减范围，减少财产限制项（“两扩一减”），对社会救助“扩围增容”有较明显的效果。①

（二）健全社会救助体系的“提质增效”政策措施

围绕“提质增效”目标，在社会救助手段和方式上，加强专业性救助服务的供给，发挥出社会救助的综合效用。加大社会救助供给侧改革力度，实现救助对象精准认定、救助供需精准对接。按照救助工作流程，形成闭环的工作机制。在社会救助管理上，通过强基层、建机制，把社会救助的能力建设重点放在乡镇和街道。

1. 加强专业性救助服务的供给，提升社会救助服务的作用

第一，制定专项发展规划和服务标准体系。把发展服务类救助上升到“投资于人”的高度，并推动在社会救助领域形成广泛共识。在“十五五”期间，社会救助政策的制定应将“服务救助”提升到“物质救助”同等重要的地位。应制定专项发展规划和服务标准体系，培育专业社工队伍，并通过政府购买服务、公益创投等方式，引导专业社会组织、慈善机构深度参与。建立“社区＋社工＋社会组织＋社区志愿者＋社会公益资源”的联动机制，为每个困难家庭或个人制定个性化的困难帮扶方案。建立服务质量标准、流程规范和伦理守则，并引入第三方长期跟踪和评估服务效果。

第二，通过专业救助服务赋能困难家庭和个人，增强困难群体的可行能力。在社会救助手段和方式上，促进由传统的、单一的物质和现金救助转向物质保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升和社会融入相结合的综合帮扶。②“十五五”期间大力拓展专业服务内容，主要包括五个方面。一是能力发展与就业促进服务，包括职业技能培训与生涯规划、就业信息对接、岗位适配与就业辅导、创业指导与小额创业支持等。二是身心健康支持服务和健康管理服务。心理救助为受助者及其家庭提供心理咨询、情绪疏导、危机干预、创伤疗愈等。健康管理服务针对大病、慢病、残疾人群，提供康复指导、照护技能培训、资源链接、就医陪伴等。三是社会融入与支持网络建设服务，包括组织社区活动，促进邻里互助、志愿者结对帮扶等。四是特殊人群专业照护服务，包括对困境儿童开展课后辅导、安全教育、兴趣培养、家庭监护支持，老年人的居家照护、适老化改造、精神慰藉等，残疾人的康复训练、无障碍环境适应、辅助器具使用指导。五是权益保障与资源链接服务，包括政策咨询与申请协助、法律咨询与法律援助、帮助链接教育、医疗、住房等专项社会资源等。

① 南京大学社会保障研究中心：《江苏盱眙在社会救助“扩围增效”的有效举措》，《民政部政策研究中心专报》2025年9月；南京大学社会保障研究中心：《海南省陵水黎族自治县社会救助“两扩一减”的调查报告》，2025年11月。

② 林闽钢：《关于政府购买社会救助服务的思考》，《行政管理改革》2015年第8期。

中国知网 https://www.cnki.net

2. 构建社会救助“一库一网一条链”数字化架构，用数智化提高社会救助的效能

第一，在全国范围内提升“一库一网”的作用。在社会救助数字化转型关键期，要紧紧抓住以信息技术引领社会救助体系改革创新的机遇。借鉴浙江省实施“大救助”中开展数字化救助的成功经验，让“数据多跑路，群众少跑腿”“主动发现，精准救助”，积极打破部门“信息孤岛”和业务壁垒，实现救助资源的统筹集成、救助需求的智能匹配、救助流程的优化再造。把在全国范围内提升“一库一网”的作用作为首要任务，其中“一库”是指困难群众监测对象数据库，它以监测线所覆盖的群体为目标群体，数据动态更新，反映实时情况，为主动发现困难群众，有效防范风险提供数据支撑。“一网”是指风险感知预警网络。建立“线上 + 线下”低收入人口动态监测机制，将数据信息转化为各类监测预警指标，从家庭人员情况、收入情况、支出情况、财产情况、救助情况、线下探访情况等多维度，设计一套能自动识别风险的智能算法。当监测对象家庭发生重大变故、突发疾病、家庭劳动力结构变化时，系统会自动识别风险，并发出预警，让救助管理能及时响应，为困难群众织就一张“安全保护网”。①

第二，打造“一户（人）一条救助链”，促进社会救助信息共享和资源的整合。“一户（人）一条救助链”是指在社会救助管理中，针对每一户困难家庭或个人，从发现困难、评估需求、制定救助方案到实施帮扶，再到跟踪反馈和动态调整，每个环节紧密衔接，形成一条完整、闭环的救助信息管理以及服务管理系统。用“一户（人）一条救助链”统一规范救助信息，确保救助信息在各部门之间实时流通，实现信息共享，避免重复救助或遗漏救助，促进社会救助各部门间的协同。在“一户（人）一条救助链”上集成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，拓展多部门救助帮扶的应用场景，让多种救助资源的使用可监督、可评估，实现社会救助效能的提升。

3. 再造社会救助一体化运行体系，提高社会救助的跨部门协同

第一，推动社会救助领域的动态监测信息平台一体化建设。以“两项政策”衔接并轨之后，加强城乡低收入人口动态监测信息平台建设为契机，实现信息基础设施集约化建设、信息系统集中化部署，由分散建设向共建共享的模式转变，民政部门建立统一认定机制和监测机制，其他救助部门在共享动态监测信息的基础上，推进所负责项目的信息化建设。建设完善部门间数据共享交换机制，拓展安全高效的数据汇聚共享分发途径，实现数据互联互通。强化数据共享分发应用，支撑跨层级、跨系统、跨部门的业务协同。采用大数据、人工智能等技术，加强社会救助数据汇聚融合和智能分析，实现对社会救助对象的日常监测、分析和预警，提升社会救助数据管理的保障能力，支撑社会救助跨部门的高效协同。

第二，以深入推进社会救助领域“高效办成一件事”改革，倒逼社会救助管理流程再造。建立健全困难群众信息由民政部门统一识别、分层管理、动态监测、因需推送，各相关部门分类帮扶、结果反馈的闭环工作机制，进一步强化部门间政策集成、资源统筹。实现从申请、审核、

① 曹渊、杨葛凡：《浙江：“一库一网一平台”智慧救助体系助力共同富裕》，《中国民政》2022 年第 5 期。

中国知网 https://www.cnki.net

转介到结果反馈的“一网通办”；实现“一类事一次办”，让数据多跑路、群众少跑腿。建立“受理－审批－转介－办结－反馈”的闭环管理机制，确保救助服务全程可追溯、可监督。总之，“高效办成一件事”改革不仅是流程层面的优化，更是治理理念的革新。通过这种“以终为始”的改革思路，倒逼社会救助管理流程全方位再造，推动社会救助体系优化改革落地、优化政策落实，让困难群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

Strengthening the Social Assistance System During the 15th Five–Year Plan Period: Internal Logic, Core Issues, and Policy Priorities

Lin Mingang

(Center for Social Security Research, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: The 15th Five-Year Plan period represents a critical window for ensuring and improving people's livelihoods and advancing the high-quality development of social assistance. Strengthening the social assistance system will serve as the primary focus and overarching goal of social assistance reform and development over the next five years. Guided by systems thinking and a holistic governance perspective, efforts to strengthen the social assistance system should be approached as a systemic reform, with technology-enabled governance as a supporting tool, to achieve greater synergy and efficiency. During the 15th Five-Year Plan period, efforts to enhance the social assistance system should adhere to a problem-oriented and goal-driven approach, shifting from a sole focus on "ensuring basic needs" to an integrated approach that encompasses "ensuring basic needs," "preventing risks," and "promoting development." First, centered on "expanding eligibility and increasing capacity," measures should include building a risk early warning and dynamic monitoring system, implementing a residence-based application system for social assistance, introducing more substantive policies for households on the margins of Dibao (the Minimum Living Standard Guarantee) eligibility, and establishing a unified national system of social assistance standards. Second, focusing on "enhancing quality and increasing efficiency," efforts should involve strengthening the provision of specialized assistance services, creating a digital assistance architecture of "one database, one network, and one chain," and reengineering an integrated operational system for social assistance.

Keywords: 15th Five-Year Plan period; social assistance system; holistic governance; people facing hardship

（责任编辑：郭　林）

中国知网 https://www.cnki.net