

进一步强化“防风险”功能促进社会救助高质量发展

祝建华

《社会救助法》将“防风险”贯穿立法全过程，体现了高度的法律刚性与韧性的有效统一，构建了事前预防、分层分类、主动响应、多元共治的风险防范体系，推动我国社会救助制度完成了从被动兜底救急到主动防范化解民生风险的根本性转变，重塑了社会救助的制度逻辑和功能定位，搭建起一套全链条、系统性的民生风险防控体系，为应对经济社会转型期的各类不确定性风险、保障困难群众基本生活权益、扎实推进共同富裕筑牢了法治根基，也标志着我国社会救助制度发展迈入了更加成熟定型的新阶段。

事前预防的顶层设计奠定了预防性救助体系的基础

“事前预防”是风险防范体系的第一道防线。《社会救助法》在政策干预之前的事前预防性顶层设计，主要体现在低收入人口动态监测预警、能力提升以及制度衔接层面，从源头上减少贫困风险的发生。

第十条明确了低收入人口动态监测预警机制的法定化。规定“加强低收入人口动态监测信息平台建设”，这是“防风险”功能得以实现的核心技术基础支撑。通过整合数据、建立预警，实现风险早发现、早预警、早干预、早化解。监测预警的最终目的是“干预”，法律明确了监测预警后的处置责任，避免只监测不干预。

第九条明确了内生发展能力培育机制的制度化。规定“自助自立、解困脱困”，这是从根本上防范长期贫困和福利依赖的关键举措。同时，法律将教育救助、医疗救助与能力建设深度结合，通过阻断贫困代际传递实现长期风险防控。

在总则第三条明确提出要与其他社会保障制度相衔接，第二十七条也明确要求就业救助要与失业保险等制度衔接。这充分贯彻了“保险前置、救助兜底”的基本预防性原则，增强了救助对象的抗风险能力。

“事前预防”的制度设计体现出鼓励自立自强、制度衔接与综合帮扶的救助工作理念，将会持续影响到后续政策落地措施的具体发展取向。

分层分类救助体系构建梯度风险防线

《社会救助法》构建的“低保对象—低保边缘家庭—刚性支出困难家庭—急难救助对象”分层分类救助体系，形成了从低到高的梯度风险防线，实现了对不同贫困风险人群的覆盖，针对不同困难程度和风险类型提供差异化帮扶。

第二十一条瞄准低保边缘家庭这一高贫困风险群体，给予专项救助支持，既保障了基本需求，又避免了福利悬崖。特别是针对其中的重残、重病以及确有特殊困难的老年人、未成年人等高脆弱性、高风险群体筑牢了贫困预防的第一道防线。

第二十二确立的刚性支出困难家庭救助制度，重点解决“因病致贫、因学致贫、因意外致贫”问题。这一制度覆盖了大量过去处于政策夹心层的高贫困风险家庭，极大增强了这些城乡居民家庭的抗风险能力。

第二十四至二十七条的专项社会救助制度，形成了多维度的风险防控网络。特别是医疗救助重点防范因病致贫返贫，教育救助等是阻断贫困代际传递的有效举措，进一步回应了高度复杂性、高度不确定性和高风险社会中贫困的多维特征。

第二十八至三十一条的急难社会救助制度，是应对突发性风险的最后一道防线，能够快速响应各类突发事件，解决燃眉之急，防止小困难演变成大问题。

这些政策能有效阻断因病致贫、因学致贫、因房致贫等贫困风险的传导链条，防止小的困难最终演变成大的家庭生活危机，防止从相对贫困滑向绝对贫困，为广大中低收入家庭筑牢坚实的安全网，稳定了他们的生活预期，增强了社会整体的抗风险能力。

主动发现与快速响应机制确保风险及时处置

《社会救助法》“防风险”功能的一个重要体现，在于突破了“依申请救助”的局限，建立了主动发现与快速响应机制，确保各类风险能够第一时间得到快速及时处置，极大地增强了风险防控的严密性。

第三十九条明确了基层组织和政府的主动发现责任。依托基层力

量，结合部门间信息共享，主动识别，覆盖那些因不知道政策、行动不便、语言障碍等原因未主动申请救助的群众。将社会救助融入社会治理的大范畴中，通过基层政府和基层干部的主动发现等举措，及时发现困难群众的困难，及时感知困难群众的困苦，给困难群众以充分的安全感，拉近干群关系，发挥了社会治理的润滑剂作用。

此外，第五十条规定的先行救助进一步强化了快速响应能力，能够在第一时间为困难群众提供救助。先救助再审核，最大程度上起到风险预防和早期干预的作用，避免困难群众陷入绝境。

社会力量参与、补充政府救助的风险防范能力

《社会救助法》在第四章设立专章对社会力量参与进行了详细规定，明确了社会力量在风险防范体系中的重要地位，形成了政府主导、社会参与的多元风险防范格局。

社会力量能够提供个性化、专业化的服务，弥补政府救助在精神慰藉、心理疏导、社会融入、能力提升等方面的不足。特别是对于因重大疾病、意外事故导致心理创伤的困难群众，以及困境儿童、残疾人等特殊群体，专业社工和慈善组织的服务能够有效缓解其心理压力，改善家庭关系，提升社会适应能力，这是“防风险”功能的重要体现。同时，社会力量在应对重大突发事件方面具有独特优势，能够快速响应，筹集物资、提供服务，补充政府救助资源的不足。法律明确了对社会力量参与的支持措施，包括政府购买服务、税收优惠、费用减免、信息共享等，为社会力量参与风险防范提供了制度保

障。

在《社会救助法》后期的落地实施阶段，需要进一步细化之前为保障基层制度执行灵活性而设置的授权性条款的边界，强化全国统一的标准刚性，深化防风险功能，推动服务类社会救助提质增效，推动从有无服务类社会救助到服务类社会救助如何更优发展转变，推动基层经办能力提升，建设起一支高质量的基层社会救助工作队伍，夯实《社会救助法》“防风险”功能落实实施的高质量基础性保障，在立法和执行层面进一步促进社会救助高质量发展，强化社会救助基本安全网、风险防护网和发展赋能网的作用，进一步实现“保基本、防风险、促发展”的目标。

（本文来源：《中国社会报》2026年5月21日第A04版，作者系浙江工业大学公共管理学院教授、中国社会保障学会社会救助分会副会长）