学习贯彻党的二十大精神

分层分类社会救助体系的发展现状和健全思路

林闽钢

[摘　要] 健全的社会救助体系是社会救助制度成熟定型的标志，是探索构建中国特色社会救助体系的重要内容。三十年来我国逐渐形成了多层次社会救助体系，具有鲜明的分层分类特征，形成了社会救助的新格局。从精准管理视角，提出三条健全体系的路径：强化以需求为导向的社会救助管理改革；聚焦提升低收入群体需求和供给相匹配的政策设计；重点推动社会救助体系的供给侧创新。为此，需要建立健全多维贫困瞄准机制、分群分级干预机制、救助服务清单制、智慧化救助机制、低收入家庭能力建设机制和救助帮扶共同体等长效机制。

[关键词] 社会救助体系；分层分类；精准管理

[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）01-0004-08

社会救助是保障基本民生、促进社会公平、维护社会稳定的基础性制度安排。各国政府依据不同的经济和社会条件，设置多样化救助项目及组合来回应社会救助对象的不同需求。从总体来看，大部分发达国家社会救助都经历了体系化，并具有不同的特点和实现路径，但健全的社会救助体系被认为是社会救助制度成熟定型的标志。

2020年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》中，首次提出健全分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系。之后，2020年10月，党的十九届五中全会继续提出健全分层分类的社会救助体系。2021年3月，《国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要》进一步表述为，健全分层分类的社会救助体系，构建综合救助格局。在党的二十大报告中明确提出“健全分层分类的社会救助体系”。在推进中国式现代化，实现社会救助高质量发展的背景下，“健全分层分类社会救助体系”的提出为探索构建中国特色的社会救助体系指明了方向。

一、多层次社会救助体系的形成

20世纪80年代中期，为适应我国社会主义市场经济体制改革，实施对内搞活经济、对外改革开

[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、浙江省民政厅委托项目“新发展阶段社会救助高质量发展理论与政策研究：以浙江共同富裕示范区为例”（21ZD151203）。

[作者简介] 林闽钢，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，中国社会保障学会副会长，南京大学社会保障研究中心主任。

放的需要，建立相配套的社会保障制度被提到日程上来，基本生活保障问题最为突出。

20世纪90年代中后期，国有企业进入脱困闯关困难阶段，企业职工成为城镇贫困群体的主体。[1]为了配合国有企业改革，1993年上海市民政局、财政局等部门联合下发《关于本市城镇居民最低生活保障线的通知》，1997年9月国务院印发《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，有力推动城市居民最低生活保障制度在全国范围的实施，1999年9月国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》，城市最低生活保障制度首先获得设立。农村居民最低生活保障制度试点工作于1992年在山西省阳泉市率先探索，1996年12月民政部办公厅印发《关于加快农村社会保障体系建设的意见》和《农村社会保障体系建设指导方案》两个文件，要求全国各地把建立农村最低生活保障制度作为农村社会保障体系建设的重点来推进。从2004年开始，农村最低生活保障制度进入加快建设的阶段。2007年7月11日，国务院印发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，它标志着农村居民最低生活保障制度的确立。至此，城乡基本生活保障项目的确立为社会救助体系建设打下了基础。

医疗救助、教育救助和住房救助等救助项目继而得到实施，专项救助成为社会救助体系建设的新增长点。2003年11月，为解决农村地区贫困农民看病就医问题，民政部、原卫生部、财政部联合下发《关于实施农村医疗救助的意见》。2005年3月，国务院办公厅转发民政部、原卫生部、财政部等部门《关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见》。到2008年年底，全国所有县（市、区）建立了城乡医疗救助制度，实现了医疗救助制度在城乡区域的全覆盖。与此同时，为解决贫困群体面临的教育、住房等问题，民政部门配合相关部门逐步建立实施了住房救助、教育救助等专项救助制度。

临时救助的设置补上了救助体系的短板，标志着三层结构体系建设框架完成。从2007年开始，民政部在全国范围内探索建立临时救助制度，以解决因突发性事件、意外伤害或因家庭刚性支出较大导致的临时性基本生活困难问题。2014年10月，国务院印发《关于全面建立临时救助制度的通知》，临时救助制度在全国获得全面推进。至此，社会救助体系的临时救助短板被补上，我国多层次社会救助体系建成。[2]

2014年2月，国务院颁布了《社会救助暂行办法》，确立民政部门统筹全国社会救助体系建设的地位，第一次以行政法规规定最低生活保障、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

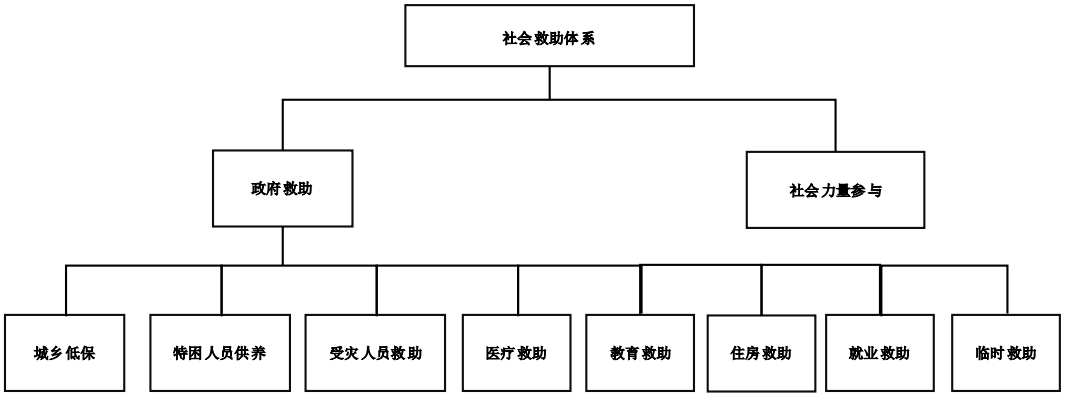


图1 社会救助体系“8+1”项目构成

救助等八项社会救助制度和社会力量参与，构建了一个多部门分工负责、政府救助和社会力量参与相结合的多层次社会救助体系（见图1）。

民政部门围绕提高社会救助治理效能，深化社会救助管理体制机制改革，从2017年开始重点在“强基层”“建机制”方面取得了新突破：[3]第一，在基层建立“一门受理、协同办理”平台。在全国范围内，依托街道办事处（乡镇人民政府）办事大厅、居（村）民委员会公共服务工作站等综合性便民服务场所，建立了统一的社会救助服务窗口，制定了社会救助申请分办、转办流程。第二，建立跨部门协调机制。2013年8月，经国务院同意建立社会救助部际联席会议协调机制，从2017年2月开始还在全国范围内建立起县级困难群众基本生活保障工作协调机制，为整合社会救助部门资源，强化部门协作配合搭建了重要机制。第三，建立政府购买救助服务机制。2017年9月，民政部、中央编办、财政部、人力资源和社会保障部联合印发《关于积极推行政府购买服务 加强基层社会救助经办服务能力的意见》，推动政府转变职能，提高了社会救助经办服务能力，促进发挥社会力量的专业优势，增加社会救助服务的供给。

从我国社会救助体系建设的历程来看，通过坚持以人民为中心的发展思想，强化政府责任，不断增加财政投入，我国系统构建起了多层次社会救助体系及其相关机制，发挥了民生保障的兜底性作用。

二、分层分类社会救助体系的特征和新格局

（一）分层分类社会救助体系的特征

我国多层次社会救助体系具有鲜明的特征——分层分类，即项目救助分层次、对象帮扶分类管理。

第一，社会救助体系的项目具有层次结构。在《社会救助暂行办法》中，区分了社会救助体系的项目层次：一是最低生活保障、特困人员供养的基本生活救助主要解决基本生活问题；二是医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助等专项社会救助主要解决相关专门问题；三是受灾人员救助、临时救助的急难社会救助主要解决突发问题；四是以社会力量参与为补充，主要解决个性化突出问题。

第二，社会救助体系的对象帮扶引入分类管理。在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》中，强化了分类救助管理，针对不同类型的困难家

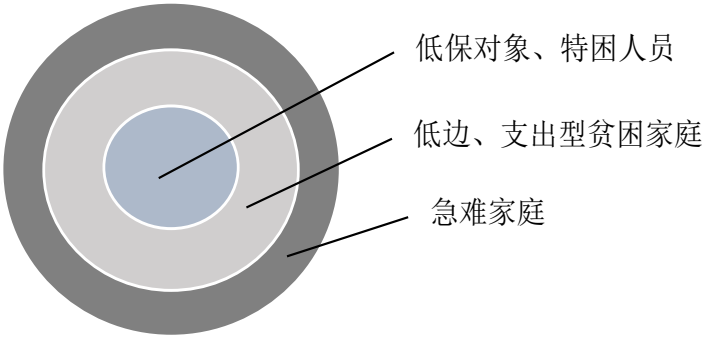


图2 社会救助体系的对象帮扶及分类管理

庭和人员提供有针对性的、差异化的救助帮扶。围绕绝对贫困、相对贫困、急难情形建立分类的三圈（见图 2）。第一个圈层是低保对象、特困人员，给予基本生活救助，同时根据实际需要给予相应的医疗、教育、住房、就业等专项社会救助。第二个圈层是低保边缘家庭和支出型困难家庭，根据实际需要给予相应的医疗、教育、住房、就业等专项社会救助或实施其他必要救助措施。第三个圈层是其他临时遇困家庭或人员，给予急难社会救助。对于政府救助后仍无法满足需求的，动员慈善力量给予帮扶。同时让医疗、住房、教育、就业等专项社会救助延伸到低保边缘家庭和支出型贫困家庭，解决“悬崖效应”问题，构建梯度救助体系，实现社会救助重点从低保群体向低收入群体的扩展。[4]

（二）分层分类社会救助体系的新格局

第一，形成了广覆盖、全纵深的救助新格局。从 2014 年开始，我国社会救助体系建设全面加快发展，社会救助管理部门积极回应困难群众帮扶需要的多样性，在贫困群体的瞄准上，从绝对贫困群体转向相对贫困群体，不断扩大救助范围，增加社会救助项目。在社会救助手段上，从单一使用现金转变为以现金为主、辅助救助服务的综合救助形式。在社会救助资源整合上，跨部门救助资源得到初步整合。

第二，探索主动发现、积极救助的新格局。在上海市首先发起，将“人找政策”变成“政策找人”，提出变被动救助为主动救助。之后在全国不少地方，以民政工作人员和社区网格员为骨干，把主动发现困难群众作为村（居）党组织和其他相关组织的重要工作职责及村（居）干部、包村（居）干部的一项工作任务，定期开展辖区内困难群众排查走访；委托从事困难群众排查工作的企事业单位、基层群众性自治组织、社会组织等，在工作中发现困难群众，动员社会力量广泛参与社会救助，构建出了“弱有众扶”的工作格局。

三、健全分层分类社会救助体系的视角和路径

（一）精准管理视角

精准管理最早应用于探讨企业管理模式变革问题，之后公共管理领域也提出了“精准治理”的概念。精准管理是一种不同于传统“粗放式、单一式和被动响应型”公共服务供给的新模式，精准管理基于公共服务提供机构能及时了解服务使用者对服务需求的变化，从而调整公共服务，增加服务供给资源调配的灵活性，从而提高公共服务的效率。公共服务精准管理既是公共服务供给模式的创新，也是公共服务管理思维的重大变革。[5]

从世界范围来看，当前公共服务管理正处在迭代变化时期。随着数据收集、存储、分析技术取得突破性进展，政府部门可以更加方便、快捷、动态地获得与服务对象有关的数据。特别是海量数据的出现和利用，一方面能利用大数据应对和解决不断变化、日益复杂的社会经济问题，另一方面也使提供个性化、精准化公共服务成为可能，促进管理思维方式从样本、条块化转向总体思维。

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，健全分层分类社会救助体系的提出就是要改变以往简单、粗放式的社会救助管理，其实质就是导入精准管理理念以及新措施。《关于改革完善社会救助制度的意见》提出建立健全分层分类社会救助体系，围绕增强社会救助及时性、有效性这一目标定位，强调社会救助走向精准救助、高效救助。

为实现运用现代信息技术推进救助信息聚合、救助资源统筹、救助效率提升，民政部从 2021 年开始推进全国低收入人口动态监测信息平台建设，构建低收入人口数据库，定期上传汇总低收入人口

相关信息数据。将城乡低保对象、城乡特困人员、低保边缘人口、支出型贫困人口等，全部纳入低收入人口范围，并采取扩大部门间信息共享与数据比对方式，实现对低收入人口的常态化监测。这为分层分类社会救助体系建设，实现精准救助、高效救助提供了前提。

（二）三条健全路径的选择

（1）强化以需求为导向的社会救助管理体系改革，从需求侧来牵引供给侧管理的改革。对低收入群体的需求及其变动的掌握是提供精准救助服务的关键，是社会救助服务体系供给的依据。通过对低收入人口的常态化监测，对救助服务需求做出快速的收集，并对所接收的数据深入挖掘，通过分析得出需求的科学判断，进而根据需求来分析结果，形成有效、及时的救助服务是健全分层分类社会救助体系的第一步。

目前，民政部所建设的全国低收入人口动态监测信息平台，已经汇集 6300 万低收入人口信息，约占全国总人口的 4.46%，其中低保特困人口 4500 万、低保边缘人口 610 万、支出型困难（含临时救助）人口 680 万、易返贫致贫人口 290 万、其他困难人口 220 万，实现了信息汇聚、常态监测、快速预警等功能和作用。[6]

低收入人口数据的收集可呈现社会救助服务需求真实情况，即谁的需求、需求什么，一方面通过“关联式”“挖掘性”分析，探寻救助服务供需精准匹配的各相关因素，分析低收入人口的需求偏好和他们的困难程度，依据困难类型、困难程度实施类别化、差异化救助；另一方面由于低收入人口多样化的救助需求涉及多个部门，通过数据平台实现各部门管理信息的共享，更有利于推动跨部门社会救助资源的整合。

（2）聚焦提升低收入群体需求和供给相匹配的政策设计。社会救助精准管理的实现，是以需求信息与服务供给相匹配，进而服务多主体系统协同的机理为整体思路。在需求收集和分析阶段，完成社会救助服务需求信息识别和研判；在多元服务供给决策阶段，完成对资源的整合与服务方式的选择；在服务流程管理阶段，各主体间完成信息共享，促进救助服务供给与低收入群体需求有效匹配，实现救助服务管理的精准化、个性化和多样化（见图 3）。

因此，精准救助实质上是对低收入群体需求精准回应的过程，其目的是纠正和减少救助服务中所出现的“供需错配”“供需脱节”等问题，实现“供需匹配”优化目标。目前来看可以采取的主要手段为：一是服务清单制。20 世纪后期英国和美国所

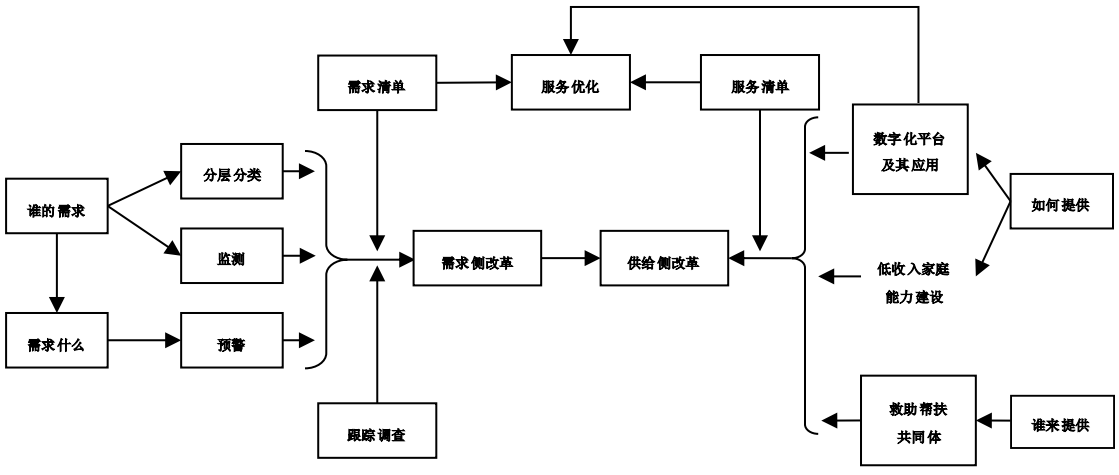


图3 健全社会救助体系的路径和重点

开展的公共服务改革广泛地通过“清单”的形式确定公共服务标准和目标，这是信息化背景下各国政府普遍采用的一种标准化治理方式，其核心任务不仅在于明确政府的权责和任务，更重要的是以公众需求为导向，以提高公共资源配置效率和公共服务质量为目标的再造公共服务流程、创新服务方式。[7] 在数字化时代，服务清单已成为沟通便捷化、信息集成化、服务整体化、流程标准化的有效管理手段。因此，为了提升我国社会救助领域治理效果，应积极借鉴国外经验并结合我国具体国情，探索建构适应多样化、差异化和动态化的基本救助服务清单制度，以加速我国社会救助管理的转型。二是数字化服务平台和应用场景的利用。数据分析与可视化工具的结合，能够将抽象的数据转换为直观的图形与图像，实现全天候、动态化的流程管理。因而，数据可在技术层面支撑救助服务供需过程各阶段达到精准管理的要求，实现低收入群体供需的精准匹配。

（3）加大社会救助的供给侧创新，提高社会救助体系服务水平。围绕社会救助服务供给能力和低收入家庭能力建设，跨前一步提供服务，建立数字化救助平台，实现信息共享和跨部门协同，最大程度地整合救助资源，解决救助服务的“碎片化”问题。围绕低收入家庭能力建设，为低收入家庭未来发展创造条件和机会。建立解决谁来提供的长效机制，建立救助帮扶共同体。

四、健全分层分类社会救助体系的长效机制

（一）健全需求为导向的长效管理机制

第一，建立低收入家庭多维瞄准机制。与绝对贫困家庭相比，低收入家庭的表征和致贫原因更为多样，呈现出明显的多维缺失特征，应积极构建多维低收入家庭识别指标体系，对照经济状况、健康状况、教育状况、居住状况、就业状况、社会参与等多个维度，对低收入家庭贫困境况和救助需求进行科学调查和综合评估，更加有效地识别各种贫困状态，同时开展多维指标的综合研判和预警，让低收入家庭在收入、健康、教育和生活质量等方面得到更加全面的帮扶。

第二，建立低收入家庭分群分级干预机制。在南京市建邺区所开展的社会救助改革创新试点中，笔者发现低收入家庭的贫困维度差异显著，有儿童的低收入家庭主要面临教育和健康维度的贫困；有老年人的低收入家庭主要面临健康、社会融入和住房等维度的贫困；有残疾人的低收入家庭主要面临健康和社会融入维度的贫困；有重大疾病患者的低收入家庭主要面临健康、社会融入和住房等维度的贫困；有劳动能力但失业的低收入家庭主要面临就业和社会融入等维度的贫困。[8] 为此，需要形成不同类型低收入家庭的多维干预政策。

在社会救助服务供给上，还应重点关注同类型低收入家庭所存在的困难程度与需求强弱的差异问题。例如对于残疾人家庭，重度残疾人家庭与轻度残疾人家庭的需要存在明显不同，前者需要更为全面、时长更长的照料服务，而后者的康复价值和医疗需求可能随之上升，具有部分劳动能力的残疾人又会对劳动就业、自我价值实现有更高诉求。因此需要按分级原则向不同类型家庭提供基本生活照料与支持、精神慰藉与疏导、生活与就业能力提升、社会适应与融入等服务，形成程度不同的救助干预服务体系。

（二）建立需求—供给相匹配的长效管理机制

第一，推行社会救助服务清单制。社会救助清单是将低收入家庭需求具体化、数量化，

同时也是将救助相关部门对此做出及时回应的管理过程及结果进行展示。在浙江共同富裕示范区社会救助高质量发展调查中（下面简称“浙江调查”），笔者发现乐清市所实施的“幸福清单”就是社会救助服务清单制的实践探索。① 目前“幸福清单”已在浙江得到推广，它是依托救助信息平台，由救助业务部门将救助审批发放情况录入平台，经管理员统一整理后，生成的一张政府帮扶困难群众清单。这张清单背后是信息化、数字化在社会救助领域的运用。“幸福清单”是一种数字化应用场景，城乡居民可以用手机扫“幸福码”，进行救助申请及查询相关服务，目前在浙江已形成集 11 家救助部门 18 项救助结果为一体的社会救助“幸福清单”，成为社会救助管理的新手段，能有效促进社会救助需求与供给的优化。

第二，打造数字化服务平台及应用场景，以智慧救助提高需求清单和服务清单的匹配性。在浙江调查中，笔者发现浙江社会救助领域数字化加速发展，改革探索领先全国。如浙江平湖市开启了以数据链接赋能需求识别的探索，从困难群众的高频需求和关键问题入手，通过高效匹配与需求相对应的“帮扶建议”，不仅实现了与原有服务相匹配的需求对接，实现“数字接口”对接“民生缺口”，并有针对性地开发相关帮扶项目服务。特别是“困难群体精准画像”应用场景是浙江省数字化改革的试点，该场景聚焦不同困难群众的实际需求，围绕“谁该帮”，依托全面的基础数据库，依据多维贫困理论，建立兜底型、急难型、支出型、关爱型、发展型 5 套指标体系，实现不同困难群众的“五型三色”精准画像，通过预警板块的常态化监测，可及时掌握相关数据的动态变化，实现救助帮扶的“智办”“秒办”。[9]

（三）低收入家庭能力建设机制

第一，建立低收入家庭“助跳板”机制。低收入家庭在解决基本生存问题后，从增强可行能力的视角，更需要“助跳板”，即通过各种措施激发救助对象的潜能，让低收入家庭自立自强，走出发展的困境。针对不同类型的低收入家庭，以能力发展为目标，搭建日常照顾、能力提升、支持融合相衔接的救助服务项目。对低收入家庭中学龄阶段的未成年人，提供学业辅导、亲情陪伴等服务，提升其教育水平；对低收入家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人、重病患者，提供必要的访视和照料服务，提高其养老及健康方面的保障水平；对有就业和参与产业项目需求的低收入家庭，提供资源链接、技能培训、就业岗位或产业项目帮扶，提升其自立能力；对有特殊需求的低收入家庭，提供生活指导、心理抚慰、社会融入等精神层面的救助服务。

第二，建立多层次的社会救助服务项目。根据不同低收入家庭在生活照料、精神慰藉、医疗护理、就业帮扶等多方面服务的需求，设置相对应的救助服务为：基本生活照料与支持服务、精神关爱与疏导服务、预防保健和康复护理服务、生活与就业能力提升服务等，为低收入家庭未来发展创造条件和机会。[10]

（四）构建救助帮扶共同体

从社会救助供给侧改革来看，救助资源分散、长效帮扶难是长期存在的突出问题。在浙江的调研中，笔者发现杭州市、三门县在探索“助共体”“助联体”等救助帮扶共同体的实践中形成了可复制、可推广的经验。杭州市在城市社区中构建救助帮扶共同体，形成党政群团共同体、救助部门共同体、乡镇（街道）村社共同体、社会组织共同体等，一方面促进社会

①乐清市创新打造智慧救助服务联合体“县域样板”、线上线下双轮驱动探索共同富裕“幸福密码”案例入选2021年度全国社会救助领域创新实践优秀案例。

力量参与，实现社会救助共同体资源整合，聚焦“家庭救助顾问”建设，完善基层探访机制；另一方面促进智慧民政综合体建设，推动社会救助共同体实体化。[11]

[参 考 文 献]

[1]唐钧.最后的安全网：中国城市居民最低生活保障制度的框架[J].中国社会科学,1998(1).
[2]林闽钢.我国社会救助体系发展四十年：回顾与前瞻[J].北京行政学院学报,2018(5).
[3]林闽钢.兜牢基本民生保障底线 推动社会救助高质量发展——党的十八大以来我国社会救助发展进程[J].中国民政,2022(15).
[4]林闽钢.深入把握我国社会救助体系的鲜明中国特色[N].人民日报,2020-11-02.
[5]宁靓,赵立波,张卓群.大数据驱动下的公共服务供需匹配研究——基于精准管理视角[J].上海行政学院学报,2019(5).
[6]刘喜堂.加快健全农村低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制[EB/OL].光明网-理论频道，https://m.gmw.cn/baijia/2022-12/02/36204646.html.
[7]高红.论基本公共服务清单制度：公共价值管理的视角[J].求是,2017(7).
[8]林闽钢,沈冰清.多维贫困视角下低收入家庭的分群分级服务体系构建[J].社会工作与管理,2022(6).
[9]方颖.浙江省平湖市上线试运行“精平扶——困难群体精准画像”应用场景[N].中国社会报,2022-6-8.
[10]林闽钢,沈冰清.多维贫困视角下低收入家庭的分群分级服务体系构建[J].社会工作与管理,2022(6).
[11]张志刚,徐雯,祝建华.杭州市“社会救助共同体”改革的探索实践[J].中国民政,2021(8).

责任编辑：刘翠霞

The Development Status and Improving Thinking of the Stratified and Classified Social Assistance System

Lin Mingang

[Abstract] A sound social assistance system is a symbol of the maturity and finalization of social assistance schemes, and it is an important part of exploring the construction of a social assistance system with Chinese characteristics. Over the past 30 years, China has gradually formed a multi-level social assistance system, which has distinct characteristics of stratification and classification and has formed a new pattern of social assistance. From the perspective of precise management, this paper puts forward three paths to improve the system. First, strengthening the demand-oriented social assistance management reform. Second, focusing on improving the policy design to match the demand and supply for low-income groups. Third, promoting the supply-side innovation of the social assistance system. To this end, we need to establish and improve long-term mechanisms such as multi-dimensional poverty targeting, grouping, and hierarchical intervention, the assistance service list system, intelligent assistance, capacity building for low-income families, and an assistance service community.

[Key Words] Social Assistance System; Stratification and Classification; Precise Management