

需求侧管理视角下社会救助体系 分层分类改革研究

匡亚林

(电子科技大学公共管理学院, 四川成都 611731)

摘要:在国内国际双循环相互促进的背景下,未来的发展趋势将高度重视需求侧管理。当前,绝对贫困治理重心已转向相对贫困治理领域,社会救助体系发展处于救助需求承接、资源优化整合和扩容增幅的过渡期,尚存在“瞄不准”“接不上”“不主动”等供需错位问题。对此,可以根据群体特征和需求差异对社会救助体系进行纵向分层和横向分类设计,将低保群体、特困人员、低收入群体、支出型贫困群体和遭遇急难群体划入“三圈层”救助体系,实施精准化分类管理,并尝试设计社会救助改革与乡村振兴战略相互衔接的体系联动机制,以期助推社会救助的高质量发展。

关键词:需求侧管理;相对贫困治理;社会救助体系;分层分类改革;供给侧改革;乡村振兴战略

中图分类号:C93;D632

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2021)02-0096-09

一、问题的提出

随着近代福利国家的建立与发展,社会救助制度逐渐由非制度化安排发展到正式制度安排。后工业化时期的社会救助,历经了福利国家危机、社会救助支出降低以及不同程度的福利依赖以后^[1],西方国家福利从国家化到去国家化,并探索出一条社会化的救助道路^[2-3]。积极福利理论被广泛传播,成为国家改革本地区福利制度的基本途径^[4],该理论以“参与、责任、权利”作为救助政策的指导方针。随着多维贫困理念的提出,社会救助体系也逐渐从解

决单一线性的经济指标贫困转向了相对贫困治理;同时,社会政策也发展出一套与之相匹配的社会救助制度体系,以应对复杂的多维贫困。在积极福利理论影响下,社会救助的分类管理理念和实践逐步探索与推广^[5],如美国贫困家庭临时救助的基本救助项目(TANF)、老年人与残疾人等特殊家庭的专项救助项目、补充营养援助专项救助项目(SNAP)以及面向更高层次的中低收入家庭的家庭资产建设;德国《社会法典》提出“社会救助作为最后一道社会保护网只为没有就业能力或就业能力减损以及处于特殊困境的人提供合乎人的尊严的最低生活保

收稿日期:2021-01-26

基金项目:国家社会科学基金项目(18CSH064)

作者简介:匡亚林(1986—),男,吉林梅河口人,讲师,博士,从事社会救助与社会福利研究。

障”^[6],区分了面向最底层的最低生活水准的生活费用补助(物质+精神),面向特殊群体专项的健康疾病救助、残障救助、高龄长者救助等,还有面向社会大众遭遇贫苦者的救助^[7];日本《生活保障法》提出了救助水平的最低性、救助服务的社会性和救助内容的多样性组合,对所有贫困的国民,根据其贫困程度实施必要的保护,保障其最低限度的生活且鼓励贫者自立^[8]。

作为社会保障兜底层次的子系统,我国社会救助制度在供给侧所提供的基于人道主义的兜底保障,包括满足最低生活所需的物资和现金,被称为最后一道安全网。社会救助制度对社会救助对象需求的回应程度,因每个国家对社会保障、社会福利思想所遵循的价值原则、福利理论而异,如自由主义福利思想价值下的英国、美国等福利准则是维持最基础的三餐温饱供给。中国的社会救助政策在近几十年间呈现出快速扩张的态势,从城镇的社会救助政策到农村的社会救助政策,再到城乡社会救助政策的一体化设计,社会救助体系定型的政策时间窗口期正当时。当下,全面小康社会建成后,我国将从“绝对贫困”治理走向“相对贫困”治理阶段^[9],基于多维贫困类型的社会救助需求承载量将大幅增长。基于此,党的十九届五中全会提出“健全分层分类的社会救助体系”,健全现有“8+1”社会救助体系,形成覆盖广泛、体系梯度适宜、救助制度相互衔接的新时代社会救助体系。对于当前社会救助分层分类体系的学术研究,程天福认为社会救助要在“十四五”阶段开创出新的局面,进一步夯实基本生活救助、加强专项社会救助并完善急难社会救助^[10];姚建平对中共中央办公厅和国务院2020年印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》解读中指出,在原有8个救助项目基础上进一步划分了基本生活救助、专项社会救助和急难社会救助3个层次;在多维贫困标准的基础上,进一步针对不同的困难情形、困难程度、困难持续时间、致贫原因、家庭规模和需求、抗风险能力等,将救助对象分成不同类型,并坚持以需求为导向、分类分层社会救助^[11];林闽钢认为2014年的《社会救助暂行办法》区分了社会救助项目层次,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》强化了分类救助管理,围绕绝对贫困、相对贫困、急难情形建立分类的梯度救助体系,实现了社会救助重点从

低保群体向低收入群体的扩展和升级^[12]。虽然,学者们根据社会救助发展实践提出的分层分类社会救助体系研究思路和改革理念与国家的发展规划客观实际高度吻合,但应该如何设计分层分类的具体落地方案,目前学术界还没有详细的改革路径设计。

二、相对贫困治理对社会救助体系的挑战和要求

绝对贫困治理与相对贫困治理具有较大差异,当治理环境发生变迁,相应的社会救助职能也需要随之调整。当前,社会救助职能从底线公平的“两不愁”“三保障”正逐步向人们对美好生活需要的满足层面过渡,相对贫困治理则对社会救助体系提出了更高的挑战和要求。

1. 相对贫困治理对我国社会救助体系的挑战

(1)相对贫困治理给社会救助体系的需求侧带来挑战

新时期,我国社会主要矛盾已经从人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,两个社会主要矛盾在社会救助领域中的变化,主要反映在贫困对象从“愁吃、愁穿”的绝对贫困演化为相对贫困对象或潜在贫困对象追求美好生活的发展困境。一方面,社会救助对象的多样化、异质化需求,难以与现行社会救助体系有效对接。众多救助需求项目的资格捆绑导致符合救助资格的贫困人员无法享受应有的国家救助服务,如流动人口、失独老人、失地农民等群体,体系对该相对贫困群体的救助需求是承接不足的,贫困救助的瞄准靶向应该随着减贫形式和贫困对象的主体结构变迁而聚焦于相对贫困和支出型贫困的低收入群体。现行救助体系不能适应国家新型城镇化快速发展的需要,显在或潜在导致“福利缺位”。另一方面,在需求无法有效承接的另一端,享受低保的贫困群体,也因高度捆绑的福利政策存在着主观不愿退出低保,间接造成了低水平的福利依赖,在治理重心发生变迁的前提下,增加了需求侧的治理压力与挑战。

(2)相对贫困治理给社会救助体系的供给侧带来挑战

2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》所实施方案的政策贯通度较低。具体表现为:一方面,

在供给侧的单向救助制度实施过程中,地方各个民政部门内部在资格认定、流程环节和实施条件等方面具有较大的差异性,碎片化明显。不同项目划分不同部门管理,不同部门管理之间还存在着交叉和重复,如医疗救助、教育救助、住房救助等项目未能正常发挥应有的救助功能,而是与最低生活保障制度交叉捆绑,显在或潜在导致“福利依赖”^[13]。另一方面,单一线性的社会救助制度流程难以满足美好生活视域下社会救助对象多元化、异质化的减贫需求,专项社会救助制度价值功能发挥并不充分,忽视了社会救助制度中其他救助项目减贫价值与功能的正常发挥,尤其是缺乏分层次、分类别的救助体系供给。

(3)相对贫困治理给社会救助体系的社会参与带来挑战

相较于绝对贫困治理,相对贫困治理对社会参与的要求将更高,这就需要在理顺绝对贫困治理的救助体系前提下,进一步整合社会救助资源、力量,为相对贫困治理奠定基础。而社会救助中社会参与的效果一直面临较大的压力,特别在体系整合度亟待优化的新贫困治理背景下,相对贫困治理主体、对象、方式、资源等发生了变化,纵向府际关系的市级、县级和乡级的救助政策执行差异较大,部门内部制度执行难以做到无缝衔接,对制度标准的执行偏差则间接导致了社会力量参与的“挤出效应”,影响政社主体之间的协同救助效率。未来,结合“放管服”配套救助政策改革,社会救助审核权限将重心下移,倘若社会救助的社会力量参与不能有效对接乡村一级,会直接影响社会力量在县乡这一行政层级的救助效率,存在社会参与低的潜在风险,这无形之中加剧了相对贫困的治理难度。

2. 相对贫困治理对我国社会救助体系的要求

(1)社会救助统筹层次不断提升和救助项目的分类整合

贫困家庭、低收入对象的救助需求面临演化升级趋势,且贫困致因多样性要求社会救助转变其治理范式,社会救助体系设计需要强调纵向分层和横向分类以回应多样化、差异化贫困救助需求。一方面,提升统筹层次可改善原有城乡分割的社会救助效率,城市和乡村的社会救助制度也是在多层次社会保障体系的构建背景下进行的,多层次社会保障体系也包含了社会救助、社会保险和社会福利等子

系统的多层次性。在顶层设计和机制运行方面,需要有各个层次社会保障子系统在“上下左右”各个环节的统筹配合,在横向和纵向提升子系统的统筹层次将有助于构建多层次的社会保障体系。提升城乡社会救助体系的统筹层次也是社会救助与其他社会保障子系统有机衔接的结构性要求。另一方面,扁平化的救助体系无法满足低收入群体和支出型贫困等救助对象的发展需求,社会救助项目分类别进行整合的必要性在于项目价值功能互补的分类管理,在功能互补前提下进行制度整合的优化设计,进一步打通各类项目和体系层级之间的衔接障碍。

(2)社会救助理念的及时更新及其覆盖人群的逐渐扩大

2020年全面建成小康社会之后,我国将消除绝对贫困,但相对贫困仍将长期存在。后扶贫时代的到来,贫困治理范式将面临新的风险和挑战,新风险需要与之相配套的新治理理念。一方面,救助理念需要从被动的申请审核制向主动发现转变。救助需求的及时回应要求从既往被动、消极的救助转向为更多贫困类型人群提供积极的救助,更新并吸纳福利国家积极的救助福利理念。另一方面,长期以来,我国社会救助的标准是偏低的,定位于生存型社会救助,而未来的发展需要向发展型社会救助演化。生存型社会救助的责任目标定位对应着马斯洛需求层次中最底层的需求满足,无法覆盖更高层次的需求人群,未来的发展趋势应该是以最底层的需求满足为兜底核心功能,并向更高需求层次覆盖更广泛的低收入群体,甚至覆盖所有潜在的困境群体,以切实践行“人民至上”的发展理念。

(3)社会救助形式的匹配调整及社会救助技术的转型升级

社会救助政策与其他政策组成贫困治理政策体系,诸多分系统形成了具有一定结构、功能的社会救助体系,当治理对象的现实需求发生变化后,社会救助需求侧的群体需求与社会救助体系供给侧的制度提供之间就产生了冲突,社会救助体系供给就需要相应地做出配套调整。在社会救助形式和技术上的配套调整要求,一方面,现金救助只能短暂性解决“两不愁、三保障”问题,为更好地满足贫困群体的异质化的救助需求,要求配套提供更高需求满足层次的救助服务,救助形式需要从“现金+物资”向“现金+物资+服务”迭代,提高相对贫困对象和潜在贫

困群体的民生“三感”。另一方面,技术辅助治理可以更高效地匹配供给端与需求端,未来在大数据技术、区块链技术等新兴信息技术的极大发展推动下,要求社会救助向智慧救助、精准救助等“技术+民生”的方向发展,提供更高质量的社会救助服务。

三、需求侧管理视角下社会救助体系的供需错位分析

学术界最早出现需求侧管理在 1986 年,美国科学研究院通过电力系统的用户需求进行了有效管理,最终实现了节约用电与环保的高效管理目标,引起了世界各国关注。2020 年 12 月 11 日中共中央政治局会议首次提出“注重需求侧管理”^[14],新发展格局中,重视“需求侧”的改革,打通民生领域治理痛点,以实现需求牵引供给、供给带动需求的高效平衡策略。根据现有形式,我国当前和未来的新发展格局中,以加快国内大循环为主体,同时国内国际双循环相互发展、相互促进的导向较为明确,而国内外的需求和供给格局也做了深刻的调整和转换,既往高度重视供给侧改革的中国,也转换为同时强调供给侧改革和需求侧管理,基于需求侧管理的角度进行供给侧改革将更有助于治理效能的提升。社会救助领域的需求管理,更多地体现在对贫困群体的救助需求进行分层设计、分类管理,通过需求管理有效对接社会救助体系的供给侧结构性改革,激活贫困者的内生性动力,提高救助效率,节约救助资源。我国社会救助体系的发展还未最终定型,尚处于救助需求承接、资源优化整合和扩容增幅的过渡期。当治理对象、治理情景发生了巨大变化后,尚未定型的社会救助体系的治理困境也相继出现,特别是在绝对贫困和相对贫困治理背景转换驱动下,社会救助体系对于治理工具、治理能力、治理规则的路径依赖,其制度体系对新风险、新福利、新贫困的转型升级是不充分的,也因此治理终端的应用场域萌发了新的治理困境,留下了新增治理领域的体系优化改革空间,尤其体现在社会救助需求识别、需求传递和需求回应等方面。

1. 社会救助体系的需求识别“瞄不准”

2014 年由国务院颁发的《社会救助暂行办法》所形成的“8+1”社会救助体系(图 1)在当前新一轮的动态识别调整中,常出现“错识”“漏识”等偏差。一方面,存在以绝对家庭收入为标准实施社会救助

的“错识”现象,把本不该享受社会救助的小部分群体纳入救助体系中;另一方面,体系外还存在低收入群体等其他弱势群体,其多元化救助需求也同样需要被关注和瞄准,甚至还有符合救助政策而未申请救助的极小数量群体,形成体系执行的“漏识”偏差。现行体系只瞄准绝对贫困范围的救助对象,而救助需求是广泛的,不仅仅有生存型社会救助需求,也有发展型社会救助需求,救助面供给侧过于狭窄造成了社会救助体系无法精准地瞄准需求侧的贫困救助群体,形成了救助体系供需失衡。随着脱贫攻坚取得了全面胜利,现有的社会救助“8+1”扁平化救助体系难以有效满足低收入者和支出型贫困家庭的救助需求。无论从救助对象总量、救助承载量还是从救助层次、救助范围来看,社会救助需求的演化升级直接导致现行的社会救助体系瞄不准需求端更高层级的救助需求。当下的社会救助体系缺乏以需求为导向的分层分类精准化管理,且救助对象更高层次的救助需求无法有效识别,形成了重低保救助、轻专项救助等供需错位问题。因此,无论是社会救助的申领方式或者是社会救助的救助水平,都需要随着社会救助群体的需求变迁而不断转型升级^[15]。

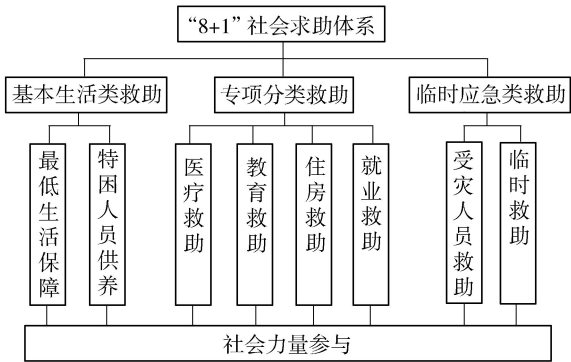


图 1 “8+1”社会救助体系

2. 社会救助体系的需求传递“接不上”

社会救助体系的需求引导不畅,导致现行体系无法有效地承接社会救助对象高层次的救助需求。低收入群体和急难类困境群体的救助需求是客观存在的,国家有义务为多维贫困群体搭建救助安全网。诺贝尔经济学家阿玛蒂亚·森认为,相对贫困是一种可行能力匮乏的表现,其社会参与能力和多维度的贫困衡量存在不足^[16],如果忽略需求多元化及贫困成因多样性这一客观事实,就无法认识到分层分类精准化改革的必要性^[17]。当前,需求传递渠道尚

不畅通,社会救助体系过度强调、依赖最低生活保障制度和特困供养制度等基本生活层次的救助,忽视对社会救助体系多元化救助需求的引导与有效回应,救助需求与供给未形成良性的正反馈循环,造成了需求侧和供给侧的供需失衡问题。社会救助体系的需求侧管理与供给侧改革应该形成畅通的循环渠道,要以改革的思维、改革的办法来加强社会救助需求的管理,社会救助体系需求传递的渠道阻滞是造成社会救助体系供需错位的重要原因之一,成为社会救助供给与需求反馈循环过程中的治理堵点、难点和痛点。

3. 社会救助体系的需求回应“不主动”

当前社会救助体系的需求回应主要通过申请审核的方式实现,这种救助方式被动性强、成本高。以低保项目为例(图2),申请审核的程序较为适合以经济指标(家庭经济收入)的绝对贫困衡量体系。社会救助需求回应的被动性主要表现在:一是“人找政策”,社会救助资格的获取依靠申请和审核程序的验证完成;二是存在“沉默的极少数困难群众”,社会资本匮乏的群体难以即时融入社会救助;三是“路径依赖”现象显著,社会救助体系存在“福利捆绑”等路径依赖现象,重审核、轻评估,其他社会救助项目的获取长期依附于低保资格的认定与审核,造成了制度叠加、层次性单一、需求回应不充分

等问题。当下,支出型贫困、工作贫困、精神贫困等新型贫困在更多维度展现出收入困境、居住困境、疾病困境、残疾困境、教育困境、就业困境、社会保障困境、社会参与困境等,在新的发展阶段这种“人找政策”的体系亟待改革,体系无法有效覆盖“沉默的极少数困难群众”,距离制度承诺的“应保尽保、应助尽助、应享尽享”^①还存在改革的优化空间。须以“政策找人”、多维贫困信息比对的库、救助监测“会诊”及小组探视活动等主动跟踪及帮扶措施为改革目标,构建需求为导向的分层分类社会救助体系。

四、我国社会救助体系的分层分类改革路径设计

新发展格局中从需求角度做战略调整意在扫除经济社会发展中存在的各种障碍,打通需求侧发展不平衡、不充分的问题。相应地,结合新时期城乡居民的社会救助需求和相对贫困治理对象变化特征,健全社会救助体系,以期更好地满足人民群众对美好生活的向往。根据马斯洛需求层次理论设计社会救助体系改革路径,当绝对贫困的救助需求得到满足时,就会出现更高层次的救助需求。相应地,社会救助体系优化须兼顾供给侧结构性改革和需求侧救助需求管理,其路径改革的逻辑起点应为基于需求侧管理的社会救助体系供给侧改革。社会救助体系

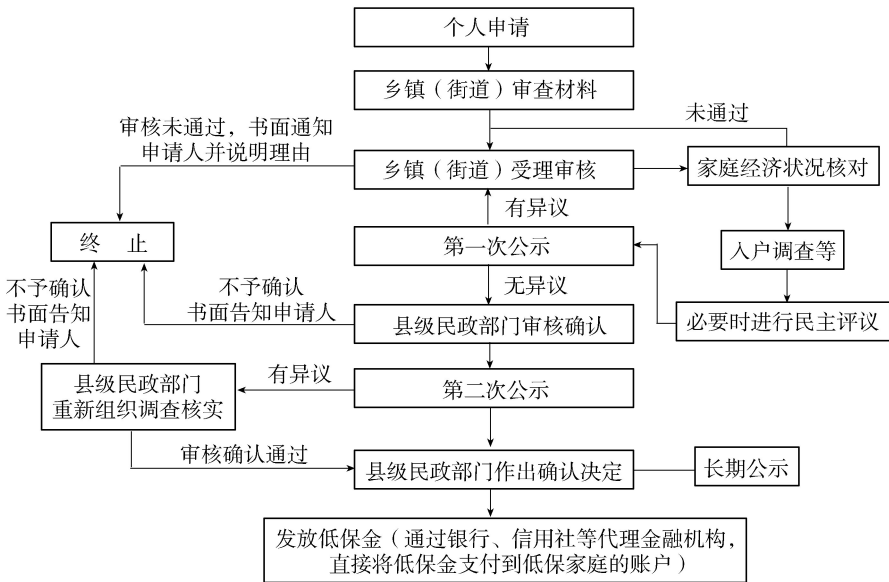


图2 社会救助最低生活保障“申请—审核”流程

^①中共中央政治局2021年2月26日下午就完善覆盖全民的社会保障体系进行第二十八次集体学习中,中共中央总书记习近平强调要实现“应保尽保、应助尽助、应享尽享”。

改革设计过程中要平衡好供给与需求、层级与类别等主要矛盾,并在项目与项目、类别与类别、层次与层次之间构建相互贯通的衔接机制。探索分层分类社会救助体系的改革路径,需要与新发展格局的原则和理念相互契合,并充分回应体系“瞄不准”“接不上”“不主动”等供需错位问题。本部分主要从原则、理念、框架设计和实现路径等方面详细分析所欲健全完善的分层分类社会救助体系^[18]。

1. 我国社会救助体系的分层分类改革原则、理念

(1) 我国社会救助体系的分层分类改革原则

国家和政府有责任和义务帮助贫困对象在供给侧提供相应的社会救助,即人民在遭遇社会风险或者有救助需求时,有权利享受社会救助。首先,体系的构建需要在坚持党对救助工作的全面领导下开展,将需求侧作为突破口,更加突出社会救助坚持“以人民为中心”的救助原则。其次,体系的构建需要以各项社会救助制度工作中所产生的实际问题为导向,对贫困救助对象的需求做充分的回应,不断提升低收入群体和支出型贫困等救助对象的救助水平。最后,体系的构建需要坚持统筹兼顾,通过“需求—效能—人群”框架维度,即“救助需求层次性—获取救助时间紧迫性—覆盖人群的多样性”,设计分层分类的社会救助体系框架,确保社会救助制度城乡统筹、社会救助项目分层分类、社会救助承载容量不断扩大、社会救助需求主动监测,彰显社会救助制度的及时性、有效性和精准性。

(2) 我国社会救助体系的分层分类改革理念

首先,根据社会救助需求发展趋势明确社会救助体系改革的主要理念,需从被动消极的“申请—审核型”救助理念转向更加积极主动的需求前置型积极福利理念^[19],新时期社会救助体系应该建立主动发现机制,在理念上应向主动发现、主动识别、主动帮扶的积极福利方向转型与升级^[20]。其次,随着经济社会的不断发展完善,社会救助体系的发展理念应以增强民生福祉为导向,不断强化困难群众的幸福感、获得感、安全感。最后,回归社会救助体系的设计初衷,通过衔接社会救助理论与需求实践,彰显其在社会治理领域所承载的托底线、救急难、保民生诸价值功能。在需求管理基础上省思和检视社会救助体系的反贫价值、治理传统及其面临的诸多挑战,构筑民生领域“最后一道安全网”,传递缩小贫富差距的价值理念,并与社会保险和社会福利形成一个

多层次、多通道的社会保障体系。

2. 我国社会救助体系改革的分层分类框架设计

(1) 分层分类体系改革的内容重组

现行社会救助体系的主要问题集中在救助理念较为消极、救助层次不够分明、救助项目之间缺乏衔接等方面。在需求侧管理背景下,社会救助体系该如何结合新的发展理念实现高质量发展,探索具有层次性、类型性的改革路径,并推进社会救助体系的完善和定型。根据群体特征和需求差异对社会救助体系进行纵向分层和横向分类设计,将最低生活保障家庭、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划分为3个圈层,圈层构建从底层向高层逐级递升,分别为基本生活救助圈层(底层)、专项社会救助圈层(中层)和急难社会救助圈层(高层),再根据各个圈层所承接的救助需求和功能为社会救助项目进行类型划分,明确各圈层之间的衔接及运行机制。从体系比较视角来看,增加了圈层之间的衔接设计,覆盖人群在增需扩面的前提下,不再福利捆绑于低保制度,且增加了更多细化的横向救助项目分类;从满足贫困救助群体需求层面来看,既有基于安全、生存层次等低层次需求的满足,也有较高层次的需求传递与衔接,为受到不同贫困深度的群体提供了更精准化的项目和服务。

(2) 分层分类体系改革的视角划分

一是划分的类别视角。从具体的社会救助项目看,可划分为医疗、就业、教育、综合、灾难、大病等项目,发挥不同救助功能的项目是社会救助体系构建的内容主体,并分别从属于不同的救助圈层;从救助的时间紧迫性程度看,有的救助项目具有短期的紧急性(急难救助),有的具有长期的慢性贫困特质(低保救助)。二是划分的层级视角。从贫困的深度来看,贫困对象深度需具有一定的梯度性,可划分为重度贫困、中度贫困和轻度贫困。围绕贫困救助对象的减贫需要,可对划分视角做进一步的维度切分,如:贫困强度(高一—中—低)、脱贫紧迫性(慢性—中性—急性)、去商品化的脱贫能力(强—中—弱)等。通过不同的维度和视角进行组合,就可以得出不同的分层分类改革方案(图3、图4),根据减贫需要和贫困治理客观实际选择适当的分层分类方案,实现社会救助体系供给侧和需求侧之间的匹配

与平衡。



图3 救助时效分层—救助需求分类维度划分



图4 贫困深度分层—救助项目分类维度划分

(3) 分层分类体系改革的框架设计

社会救助体系的层次可以划分为“基本生活救助层”“专项救助层”和“急难救助层”，每个层次的主要诉求不同，并基于不同的需求层次，分类匹配对应的社会救助项目，创新我国新时代分层分类社会救助体系的实施策略。①分层分类实施框架。根据救助时效的高低(y轴)和覆盖人群范围的大小(x轴)设计梯度化的倒三角型社会救助体系框架(图5)，划分为三圈层：第一层(底层)为基本生存需求满足的基本生活救助层，匹配最低生活保障制度和特困人员供养制度两类社会救助项目，包含传统的低保家庭和特困供养家庭；第二层(中层)为专项社会救助层，匹配司法救助、住房救助、教育救助、

灾害救助、就业救助、医疗救助等专项社会救助项目，包含低收入家庭和支出型贫困等相对贫困家庭；第三层(顶层)为急难救助层，匹配公共事件救助、乞讨救助、临时或急难救助项目，覆盖包含全体家庭和特殊急难群体。②分层分类社会救助框架的功能优势。最大的优势就是可以根据不同贫困程度和不同贫困对象的现实情况实施精准社会救助，是一种基于需求和需要视角的划分标准。圈层一、二、三之间是随着贫困深度和贫困救助的时间紧迫程度划分的，区别于既往的社会救助体系，体系框架的圈层间紧密衔接，并且圈层内、圈层外项目之间既不互相排斥，也不相互捆绑，意味着当贫困群体具有多个维度的减贫需求时，体系的响应机理是应救尽救、应助尽助的；每个救助项目之内也预设了不同的(高中低)救助层次，可以更好地针对有不同救助需求的人群提供帮扶。框架选择在原有“8+1”社会救助体系基础上分了3个圈层，意味着不同的项目可有效发挥各自救助价值和功能，这种分层分类的划分，有效地矫正了以往将社会救助混淆为“低保”的认识误区。由于分层分类的方式本身也蕴涵了划分标准的动态性，全国各级民政部门可依据不同层级的救助项目，提供动态的精准救助服务，科学论证、因地制宜地制定标准线，中央政府提供高中低标准范围线，经济发达地区可以选择高线，欠发达地区选择较低标准线。与此同时，在救助人群覆盖面上，框架选择超越了既有的绝对贫困和部分相对贫困人群的覆盖范围，进一步拓展到全部人群，为潜在遭遇危机和生产生活存在致贫风险的人群也提供了兜底性质的社会救

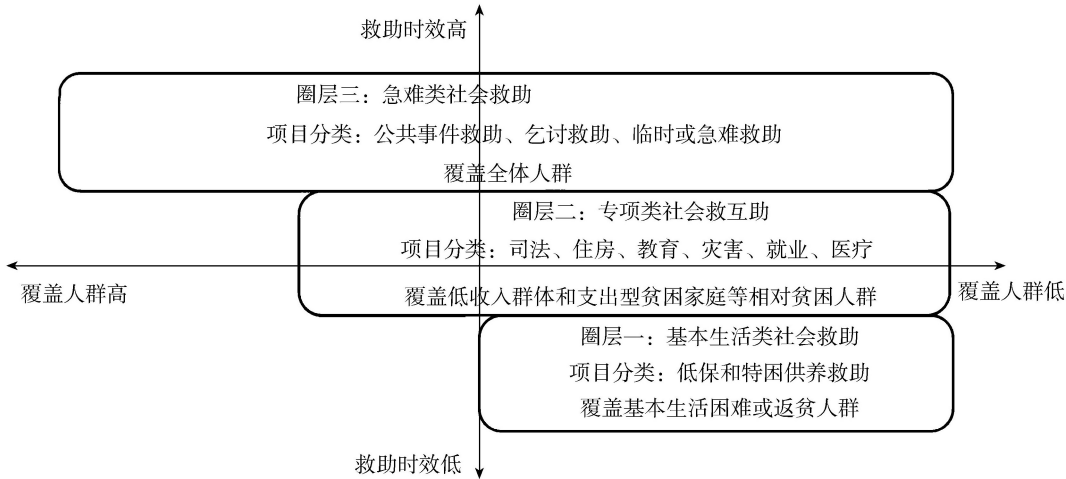


图5 分层分类社会救助体系的圈层设计

助。③体系内外联动机制。体系内建立制度衔接联动机制,救助体系需求层级和项目类别的有效衔接机制,从底层到中层、顶层构建自下而上的需求层次衔接体系,分别为基本生活救助层、专项社会救助中间层和急难社会救助层,再根据各层级所承接的救助需求对项目分类,明确各圈层间的衔接及运行机制;体系外建立与乡村振兴战略有机衔接联动机制,为相对贫困群体构筑减贫保障的兜底安全网,确保社会救助体系与乡村振兴战略在功能、政策、资源、信息、主体、行动上有效衔接,进一步巩固拓展脱贫攻坚成果。

3. 社会救助体系分层分类改革的实现路径

(1) 社会救助体系分层分类的需求侧管理路径

社会救助的供给结构不能有效适应贫困救助需求的变化,救助内容、救助类型和救助质量难以满足多层次、多样化的救助需求,为了实现社会救助事业的高质量发展,故需要在进一步提高供给侧结构性改革的同时,提升政府民政部门对救贫需求的满足能力,以实现社会多方参与的、政府主导的、制度健全的、层次结构合理优化的、兜底型综合救助格局。在社会救助综合新格局构建的过程中,需要进一步加强弱有所扶、应助尽助的民生底线救助,推动社会救助的管理侧和服务侧转型升级,通过专业社会工作服务与社会救助服务的融合发展形成家庭和社会支持网络,协助贫困群体增强内生性,度过艰难时期。另外,在具体的救助形式上,分层分类社会救助体系应该朝向“资金+服务+物资”的方式转变,根据马斯洛需求层次理论,服务型社会救助形式的推出可以满足贫困救助对象更高层次的需求,如社交需求、可行性能力提升与自我实现等追求,特别是为丧失劳动能力的弱势群体提供照料、探访等更人性化、多元化的社会救助服务。主动整合各个圈层、各个分类的社会救助资源信息,建立社会救助资源库、信息库,比对困难家庭需求清单从而探索区域性社会救助需求的主动匹配机制,并根据贫困强度与需求层级划分高、中、低3个等级提供精准帮扶。畅通贫困救助需求渠道,注重需求侧管理,打通社会救助的堵点,贯通扶贫、减贫、脱贫、小康各个环节,补齐短板兜牢底线,形成社会救助需求牵引供给、供给带动救助需求的高效平衡,提升社会救助体系的运行效能。

(2) 社会救助体系分层分类的数字化、信息化改革路径

在数字政府和数字社会构建的大背景下,社会救助体系的分层分类改革将更具可行性,现代的新兴信息技术在推进政府和社会数字化改革过程中发挥“举足轻重”的作用。数字化和信息化改革的核心路径为建立社会救助的主动监测和预警机制,做好困境群体的救助需求综合评估,利用新兴信息技术打造迭代升级、全场景应用、即刻预警感知的智慧救助服务体系。比如,大数据技术在如何智能识别相对贫困对象并提供减贫帮扶措施方面,可高效地利用科技手段辅助民政部门决策,大数据技术不仅可以帮助政府精准审核救助对象资产,还可以按照救助的客观形式动态调整贫困线、动态监测多维贫困对象行为,精准识别后自动匹配社会救助的不同层次,为具有不同救助需求的群体分配相应的社会救助项目类别。又如,区块链技术可以有效解决相对贫困识别与监管难题,每个贫困对象都有一个单独的区块链节点,根据节点录入相关数据信息进入系统,通过数据指标量化,在家庭结构(户籍、人口数)、支出结构(消费取向)、经济状况(收入来源、存款、车房)等关键信息形成社会救助大数据库并进行等级分类,区块链具有不可篡改的技术特征,可有效保证救助信息的真实性和可比对性。同时,区块链技术可以做到全周期的跟踪监管和问责,数据录入和采集都具有不可逆性,为溯源追踪救助资金和监管带来了极大的便利,利用现代信息技术可提升社会救助的效率和社会救助的资源统筹水平,为更好地提供救助管理服务奠定了技术基础。

(3) 社会救助体系分层分类的绩效管理路径

社会救助体系的改革路径应加强需求侧的管理,对社会救助对象的需求加以精准识别、引导和管理,以期实现推动社会救助的高质量发展。可采用层次分析法对社会救助体系的分层分类需求进行绩效评估,按目标层、准则层和指标层形成有序的递阶层次结构,包括实施基础、项目管理、资金管理、救助效果、满意度等改革指标,以便及时发现体系运行过程中存在的问题。加强社会救助体系分层分类的绩效评估有利于从需求侧管理角度强化正反馈机制、削弱负反馈机制,通过绩效评估的结果指导体系改革,不断调整分层分类的精确度,以社会救助体系救助效率和社会救助对象的获得感提升作为绩效评估

的改革目标。

(4) 社会救助体系分层分类的救助资源统筹路径

新的发展阶段,人民群众对社会救助的服务需求经历了从无到有、从有到优的发展历程,未来社会救助对象的需求传递将更加注重精准性。相应地,在需求侧统筹不同贫困对象的救助需求,并整合民政部门、财政部门等供给侧政府部门之间的政策资源,有效对接救助需求,实现救助需求的有效管理。而救助资源统筹过程中最重要的环节是推进社会救助制度城乡统筹,对城乡分割的救助制度加以统筹,加快实现城乡救助服务均等化。社会救助体系作为社会保障体系中较为重要的子系统,在分层分类的社会救助体系下,率先开展社会救助体系的城乡一体化统筹改革道路探索^[21],将促进多层次社会保障体系的型塑。同时,在增强制度发展的公平性和均等化方面,需要进一步加强对农村社会救助的持续性投入,在共享发展过程中彰显社会公平与效率率的统一、局部发展与整体发展的统一^[22],增强城乡社会救助发展的平衡性并进一步缩小城乡社会救助发展差距。

参考文献:

- [1] 赵聚军. 代议民主与福利超载:从福利国家危机、拉美化到欧债危机[J]. 经济社会体制比较, 2014(3):142-150.
- [2] 郑秉文. 经济理论中的福利国家[J]. 中国社会科学, 2003(1):41-63.
- [3] 武川正吾. 福利国家的社会学:全球化、个体化与社会政策[M]. 李莲花, 李永晶, 朱珉, 译. 北京:商务印书馆, 2011.
- [4] 汪连杰. 从“消极福利”到“积极福利”——论中国积极型社会福利的价值理念与实践路径[J]. 中共天津市委党校学报, 2017, 19(1):75-82.
- [5] 洪大用. 转型时期中国社会救助[M]. 沈阳:辽宁教育出版社, 2004.
- [6] EICHENHOFFER E. Auf Georg Wannagat (1916 bis 2006) [J]. JuristenZeitung, 2006, 61(21):1061.
- [7] 姚建平. 建立健全分层分类社会救助体系[N]. 中国老年报, 2020-09-09(004).
- [8] 邢文柱. 日本社会低保制度及其对中国的启示[J]. 日本研究, 2011(4):7-11.
- [9] 王婴, 唐钧. 现代贫困研究:从绝对到相对再到多维[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(6):

83-89.

- [10] 程天福. 健全分层分类社会救助体系 兜住兜牢民生保障底线[N]. 乌兰察布日报, 2021-01-12(005).
- [11] 单大圣. “十四五”时期社会救助的发展展望[J]. 社会福利(理论版), 2020(4):3-11.
- [12] 林闽钢. 社会救助体系向城乡一体化发展实现基本公共服务均等化[N]. 人民日报, 2020-11-30(009).
- [13] 刘昂, 杨涛, 向国春. 试论用模块化设计思维解构和重建大救助体系——兼谈社会救助立法与精准脱贫之困[J]. 中国公共政策评论, 2020, 17(2):138-152.
- [14] 刘鹤. 加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局[N]. 人民日报, 2020-11-25(006).
- [15] 焦培欣. 我国小康社会生活救助标准研究——日本水准均衡方式的借鉴[J]. 中国行政管理, 2019(5):143-150.
- [16] 阿马蒂亚·森. 以发展看待自由[M]. 任贇, 于真, 译. 北京:中国人民大学出版社, 2002.
- [17] 李棉管. 技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示[J]. 社会科学研究, 2017, 32(1):217-241.
- [18] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》[R]. 中华人民共和国国务院公报, 2020(25):18-23.
- [19] 仇叶, 贺雪峰. 泛福利化:农村低保制度的政策目标偏移及其解释[J]. 政治学研究, 2017(3):63-74.
- [20] 金红磊. 健全分层分类的社会救助体系[N]. 光明日报, 2020-12-10(6).
- [21] 董世洪. 城乡融合发展中的农村居民市民化协同联动机制[J]. 浙江工商大学学报, 2020(6):121-130.
- [22] 张颖. 论习近平共享发展理念的理论特质[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2020, 23(2):75-79.

(责任编辑:吴 玲)

