·社会救助·

# 流动人口社会救助制度创新与“社会中国”的渐进式探索

方 珂

［摘 要］ 全国统一大市场建设中跨省流动人口的迅速增长，对建立健全面向流动人口的社会保障制度体系提出现实需求。“属地管理”的社会救助制度如何满足流动人口的救助需求，是实现“共同富裕”和“社会中国”愿景的重要议题。本研究基于实地调研，对流动人口社会救助的已有探索、现实挑战和未来前景展开分析。研究发现，流动人口社会救助的已有探索包括流动人口申请常住地社会救助和在常住地发起低保异地申办两个方面，前者包括面向常住人口的急难社会救助、专项救助和局部地区试点的基本生活救助，后者则包括低保跨省异地核对以及部分省份开放的辖域内的低保异地申办渠道。但是，依然存在地方财政压力以及跨地区政策待遇差异、家庭经济状况核对平台的跨区域联网程度以及低保异地核对的责任认定与分担的现实挑战。拓展流动人口救助政策可以沿着全面放开常住地急难社会救助、向流动人口逐步有条件开放专项救助和推进基本生活救助的跨省核对和异地申办的方向逐步推进。

［关键词］ 全国统一大市场；社会救助；流动人口；共同富裕；社会中国

## 一、研究背景与问题提出

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》将“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”列为 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标之一。其中，完善社会保障制度是推进共同富裕的着力点。[①] 从社会保障制度建设的角度来看，“社会中国”的理念与推进共同富裕的愿景相契合。作为一种社会政策理念，“社会中国”旨在建构一个以“社会公民身份”为基础、以满足公民基本需要为目的、体现统一的“社会中国”之目标的完整的社会政策体系。[②] 换言之，从“共同富裕”的角度出发，每一个社会成员都应

［作者简介］ 方珂，浙江大学社会学系副研究员，浙江大学共享与发展研究院研究员，中国社会保障学会社会救助分会理事。主要研究方向：社会救助。
［基金项目］ 国家社科基金青年项目“数字社会中社会救助兜底和赋能功能的完善研究”（22CSH072）。
［致 谢］ 张翔、蒋卓余参与了本研究的调研工作，张翔、岳经纶为本文写作提供了宝贵建议，在此表示感谢，文责自负。

① 李实：《从全面小康走向共同富裕的着力点》，《中国党政干部论坛》2020 年第 2 期；刘培林等：《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》，《管理世界》2021 年第 8 期。

② 岳经纶：《建构“社会中国”：中国社会政策的发展与挑战》，《探索与争鸣》2010 年第 10 期；岳经纶、方珂：《从“社会身份本位”到“人类需要本位”：中国社会政策的范式演进》，《学术月刊》2019 年第 2 期。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

该享有基本相同的基本生活风险保障权益。[①] 然而，受历史原因和财政分权[②]等因素的影响，社会保障制度长期以地方政府作为统筹和管理主体，体现属地管理的特征，并存在“福利距离”和“地域不正义”的阈限，[③] 体现出户籍人口与非户籍人口、城市人口与农村人口在社会保障享有方面的分异，[④] 因而更接近于“地域公民身份”，与“社会中国”的愿景相悖。

社会救助是社会保障制度中的“最后安全网”。[⑤] 近年来，随着社会政策聚焦于底层群体集中发力，[⑥] 社会保障制度调适也越来越多地围绕社会救助对象或社会救助领域展开，使得社会救助成为观察和探讨社会保障治理路径的重要议题领域。基于“社会公民身份”，社会救助项目应该为所有社会公民提供基本相同的基本生活保障，以防范返贫风险。然而，目前大多数省份的社会救助仍然以县级政府作为标准制定和审核认定的主体，救助对象主要是县域内的户籍人口；面向流动人口的社会救助政策相对滞后，仅在流浪人口的收容遣送、应急性的临时救助等方面有明显推进。[⑦] 换言之，社会救助领域的制度建设遵循属地管理的基本逻辑，以县域、市域或省域为边界，呈现项目各异、标准有别的基本格局，人户分离的流动人口难以基于其“社会公民身份”在流入地享受社会救助待遇。

在现实层面上，流动人口社会救助政策的相对缺位，也制约了社会保障在推进共同富裕中的作用。随着全国范围内经济联系和社会交往的推进，人口的跨区域流动增多，人户分离现象普遍，[⑧] 在现实层面上提出拓展面向流动人口的社会救助政策的需求。根据 2020 年第七次人口普查的统计数据，全国人户分离人口总量达到 49276 万人，占总人口的 34.9%，分别较 2010 年第六次人口普查增长 23137 万人和 15.39%。[⑨] 在此背景下，一方面正式的社会救助制度直接与户籍挂钩，但另一方面流动人口家庭的居住地与户籍地发生分离。因此，流动人口困难家庭在常住地和户籍地均难以满足申请社会救助的相关条件，或者失去便利，形成在户籍地和居住地的“双重制度脱嵌”，[⑩] 即户籍地与常住地救助“两头空”现象。既有研究显示，相较于城乡非流动人口家庭，城市流动人口更难也更少通过政府的社会救助项目进行求助，而更多地依赖亲戚、朋友、雇主和其他社会组织。[⑪]

基于“社会中国”的视角，社会救助应基于统一的“社会公民身份”，不因地域、户籍等因

① 何文炯：《建设适应共同富裕的社会保障制度》，《社会保障评论》2022 年第 1 期。

② 张闫龙：《财政分权与省以下政府间关系的演变——对 20 世纪 80 年代 A 省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究》，《社会学研究》2006 年第 3 期；傅勇：《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》，《经济研究》2010 年第 8 期。

③ 岳经纶、方珂：《福利距离、地域正义与中国社会福利的平衡发展》，《探索与争鸣》2020 年第 6 期。

④ Saijun Zhang, et al., "Public Assistance in Urban and Rural China: A Tale of Two Stories," *International Journal of Social Welfare*, 2017, 26.

⑤ 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》，《中国社会科学》1998 年第 1 期。

⑥ 岳经纶等：《福利分层：社会政策视野下的中国收入不平等》，《社会科学研究》2020 年第 1 期。

⑦ 王思斌：《转型中的中国社会救助制度之发展》，《文史哲》2007 年第 1 期；关信平：《当前我国反贫困进程及社会救助制度的发展议题》，《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》2019 年第 5 期。

⑧ 按照第七次人口普查的定义，流动人口是指人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。

⑨ 国家统计局、国务院第七次全国人口普查领导小组办公室：《第七次全国人口普查公报（第七号）——城乡人口和流动人口情况》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/7rp/zk/html/fu03g.pdf?eqid=ef51a2b2000760750000000664706 65d，2021 年 5 月 11 日。

⑩ 秦广强：《流动人口的托底性民生保障问题研究》，载王杰秀主编：《托底性民生保障研究》，中国社会出版社，2015 年。

⑪ 王伟进：《流动人口困难家庭的求助网络与社会救助政策》，《社会发展研究》2016 年第 2 期。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

素而产生分野。然而，如同社会保障诸项目的发展演变历程，[①] 社会救助制度的改革完善也经历了漫长的演变过程。2007 年，国务院正式发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，使得农村居民和城市居民一样，拥有申请社会救助的资格。而后，社会救助制度也处在不断调整之中，部分省份甚至实现了市域内城乡社会救助的一体化。目前，应对跨省人口流动现象的逐步增加，面向流动人口的社会救助政策缺位，成为完善社会救助制度、实现“共同富裕”和“社会中国”愿景的一块短板。在此背景下，本研究拟基于调研资料，梳理流动人口社会救助方面的既有实践，分析这些实践过程中遭遇的现实挑战，从而为完善流动人口社会救助制度、推动社会救助政策更好地服务于居住在同一地理空间的“社会公民”[②] 提供政策建议。

根据“典型性”的抽样原则，我们将浙江省和广东省的社会救助政策作为主要研究对象。在全国范围内，浙江省和广东省是两个主要的人口流入和经济发展大省。“七普”数据显示，浙江省的常住人口为 6456.8 万人，包括流动人口 2555.7 万人（其中外省流入人口 1618.6 万人），流动人口占常住人口的比重高达 39.58%，[③] 广东省的常住人口为 12601.25 万人，包括流动人口 5206.62 万人（其中外省流入人口 2962.21 万人），流动人口占常住人口的比重高达 41.32%。[④] 而在社会救助的政策实践中，浙江省和广东省也较早地探索面向流动人口的社会救助政策。浙江杭州、浙江丽水、广东佛山等地开展了向常住人口开放低保申请的试点，浙江省更是将“加快推进社会救助……从按户籍人口救助向按常住人口救助……转变”写入《民政事业发展“十四五”规划》。我们于 2020 年 9 月至 2023 年 7 月在民政部社会救助司、民政部低收入家庭认定指导中心、浙江省和广东省展开实地调研，共对 10 名从事社会救助管理工作的工作人员展开了“半结构化访谈”，其中 5 名是试点流动人口社会救助政策的市级或区县级民政部门社会救助处（科）负责人，3 名是省级民政部门的社会救助处干部，2 名是民政部社会救助相关司局的干部。

在理论层面上，面向流动人口的社会救助可以有两条政策路径，一是向这类群体开放申请常住地社会救助的制度空间，二是畅通流动人口在常住地异地申办户籍地社会救助的制度渠道。由此，本研究的后续章节安排如下：第二节介绍流动人口申请常住地社会救助的现有探索，第三节介绍流动人口在常住地发起低保异地申办的探索与现状，第四节分析进一步拓展常住地救助政策的现实挑战，第五节拓展和完善流动人口救助政策的路径，第六节讨论社会救助制度改革与“社会中国”的前景。

## 二、流动人口申请常住地社会救助的现有探索

面向流动人口的第一类社会救助实践是允许流动人口享受常住地的社会救助政策，即直接在常住地申请救助资格。目前，急难社会救助已经广泛地向流动人口开放申请渠道，部分经济

① 岳经纶、方珂：《从“社会身份本位”到“人类需要本位”：中国社会政策的范式演进》，《学术月刊》2019 年第 2 期。

② 岳经纶、方珂：《从“社会身份本位”到“人类需要本位”：中国社会政策的范式演进》，《学术月刊》2019 年第 2 期。

③ 浙江省统计局：《浙江省第七次人口普查系列分析之七：流动人口》，浙江省统计局官网：http://tjj.zj.gov.cn/art/2022/7/22/art_1229129214_4956222.html，2022 年 7 月 22 日。

④ 广东省统计局：《广东省第七次全国人口普查公报（第六号）》，广东省统计局官网：http://stats.gd.gov.cn/tjgb/content/post_3283434.html，2021 年 5 月 15 日。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

发达地区则逐步探索向流动人口开放专项救助或基本生活救助的申请渠道。

### （一）急难社会救助向流动人口放开

急难社会救助是最早向流动人口开放的社会救助项目。例如，2015 年的《浙江省临时救助办法》规定“临时救助适用于本省户籍人口，持有《浙江省居住证》人口和困难发生在本省的流动人口”。目前，浙江省的主要实践是向在属地内突然发生意外事故的流动人口开放急难型临时救助的申请渠道。申请急难型临时救助的流动人口一次性可以申请相当于 6 个月低保金的临时救助，特别困难的可以申请相当于 12 个月低保金的临时救助，从而缓解基本生活方面的困难。

然而，在既有的政策实践中，向流动人口发放的临时救助资金体量并不是特别大。以 2021 年为例，浙江省共发放临时救助资金 22377.3 万元，救助 6.27 万人次，其中向流动人口发放临时救助资金 150.7 万元，救助 361 人次（跨省流动人口 86.9 万元，236 人次；省内流动人口 63.8 万元，125 人次）。向流动人口发放的临时救助资金占全省临时救助发放总额的 6.7%，向跨省流动人口发放的占 3.9%。换言之，占浙江省常住人口比重高达 39.58% 的流动人口，仅花费了 6.7% 的临时救助支出。这反映出目前的急难社会救助，在实际获得政策帮扶的意义上仍更多倾向于本地户籍人口。

### （二）流动人口申请常住地专项救助的探索

除了向流动人口开放急难社会救助的申请资格，部分地市也开始探索向流动人口开放专项救助的申请渠道。以浙江省为例，借着党的二十大报告倡导“健全分层分类的社会救助体系”、浙江省高水平建设共同富裕示范区、以及浙江省民政事业发展“十四五”规划提出“加快推进社会救助……从按户籍人口救助向按常住人口救助……转变”的政策窗口，湖州市在 2023 年发布《湖州市关于开展未纳入现有社会救助保障范围的低收入困难家庭认定工作的通知》。该通知将“当前未纳入最低生活保障、最低生活保障边缘、特困供养、支出型贫困等社会救助制度保障范围; 但在提出申请当月前 12 个月内，共同生活家庭成员的人均年收入低于 3.3334 万元，同时满足户籍和财产条件；因遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病、重度残疾或其他特殊原因导致基本生活、教育、医疗、住房、就业等方面出现困难的对象”认定为低收入困难扩面家庭，并向其开放专项救助的申请渠道。

其中，不同于以往专项救助和基本生活救助将申请对象的户籍条件限定为辖区内户籍人口，湖州市将“共同生活家庭成员全部为非本地户籍的常住人口（持有《浙江省居住证》）”[①] 纳入为满足“低收入困难扩面家庭”户籍条件的对象。也就是说，湖州市以居住证为载体，打破了以往专项救助认定中“救助对象为本地户籍人口”的限制，从而为流动人口申请常住地专项救助提供制度渠道。从 2023 年 5 月 1 日实施至 2023 年 7 月 13 日课题组调研之日，湖州市共摸排出 991 户符合条件的家庭，并已经将其中 19 户认定为“低收入困难扩面家庭”。

“流动人口在这里遇到的是突发事件，我们用专项救助去救。当然，如果符合基本生活救助的条件，他可以去户籍地再申请低保。”（访谈资料：20230713ZH）

另一个向流动人口开放专项救助申请渠道的地市是广东省珠海市。不同于湖州市的做法，珠海市先将专项救助与基本生活救助脱钩，由各职能部门分别对该部门负责的专项救助对象进行认定，而不必以民政部门认定的“低保或低保边缘户”为前提条件。在具体实践中，部分职能部门探索将专项救助的覆盖范围扩展到流动人口。例如，《珠海市困难群众医疗救助实施办法》

① 该办法同时规定“夫妻作为一个家庭单位不可拆分”。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

将医疗救助对象划分为收入型医疗救助对象和支出型医疗救助对象，其中对后者的界定是“本市户籍人员和参加了本市基本医疗保险的非本市户籍人员中同时满足以下条件的人员”。由此，参加了珠海市基本医疗保险而未获得珠海市户籍的流动人口也能够在满足支出、收入和财产条件的情况下，享受医疗救助。

**（三）将流动人口纳入基本生活救助的试点**

除了急难社会救助和专项救助，社会救助制度体系的另一个圈层是基本生活救助。在既有的政策实践中，部分地区试点向流动人口开放属地基本生活救助的申请渠道。例如，浙江省从2020年开始在省内的三个区县（杭州建德、杭州桐庐和丽水云和）开展将流动人口纳入低保的试点工作。试点地区规定“拥有本县（市）《居住证》且居住2年以上、生活困难的非本县户籍人员，可以申请低保，申请程序、审核程序、审批条件和救助标准与本县户籍居民相同”。

不过，三个试点地区的整体特征是经济欠发达，外来流入人口较少。因而，试点区县中以流动人口身份纳入低保的对象增量有限。截至2022年3月30日，桐庐县纳入3户11人，建德市纳入5户9人，云和县纳入6户25人。这些对象主要是在属地发生生活困难的外来务工人员及其家庭成员，特别是来本地务工后发生实际困难，但又因小孩在本地上学等原因难以回到流出地生活的。

“一般来说，外来务工人员在本地混不下去就回去了，会留在本地又生活困难的特别少。比较典型的就是打工期间生病了，回不去了；或者两夫妻带小孩过来打工，但是父亲离婚走了，留下母亲和小孩”。（访谈资料：20200811JD）

尽管在试点过程中，三个地区实际申请低保的流动人口数量很少，但这些仅有的案例也在一定程度上反映出流动人口可能在流入地遭遇长期性的生活困难，需要获得低保等基本生活救助项目的支持。

## 三、流动人口在常住地发起低保异地申办的探索与现状

除了直接享受常住地民政部门提供的社会救助，面向流动人口的另一类社会救助实践是通过在常住地发起低保异地申办，从而享受户籍地的救助资格。目前，浙江等部分省份在特定层级的辖域范围内建立了低保异地申办的渠道；而随着全国社会救助管理信息系统的建设，特别是民政部低收入家庭认定指导中心工作的推进，跨省发起低保异地核对的条件也逐渐形成。

**（一）部分省份开放辖域内的低保异地申办渠道**

低保异地申办指的是流动人口在常住地发起户籍地低保资格的申请，提交户籍地民政部门办理。这一事项随着近年来社会救助领域数字化管理措施的应用，特别是民政部低收入家庭认定指导中心的成立和推动而逐渐获得时机。在政策实践中，浙江、山西、江西、山东、上海等部分省份已开放辖域内的低保异地申办渠道。例如，浙江正在探索向市域内的人户分离群体开放低保申请渠道。

然而，即便是辖域内的低保异地申办，也需要一定的前提条件作为支撑。以浙江省为例，浙江省域范围内的低保异地申办探索具有三个前提条件。第一，浙江省已经在全省范围内实现了“低保标准的城乡一体化”、各地市已经实现（或正在推进）“低保标准的市域一体化”，使得市域内人户分离对象的户籍地和常住地的低保标准相统一。第二，浙江省已经实现社会救


(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

助家庭经济状况核对系统的省级联网，使得市域内人户分离对象的经济状况核对可以在同一个省级核对系统中完成。第三，市域内人户分离对象的户籍地和常住地社会救助支出均列入同一个地市财政的范围内，规避了户籍地和常住地在社会救助财政支出责任方面的博弈。

**（二）低保跨省核对的现状与挑战**

与浙江省的实践相类似，在全国层面推动低保异地申办也需要满足一些前提条件，其中最为关键的是完善低保跨省核对机制。民政部印发的《最低生活保障审核确认办法》规定“共同生活的家庭成员户籍所在地与经常居住地均不一致的，可由任一家庭成员向其户籍所在地提出申请。最低生活保障审核确认、资金发放等工作由申请受理地县级人民政府民政部门和乡镇人民政府（街道办事处）负责，其他有关县级人民政府民政部门和乡镇人民政府（街道办事处）应当配合做好相关工作”，实际上打开了低保异地申办和跨省核对的政策口径。

目前，低保跨省核对的基本工作流程是由申办地民政部门向家庭成员户籍所在地发送委托协查函，请求户籍地民政部门协查该家庭成员的基本情况，继而由户籍地民政部门开展核对并反馈结果。但是，目前的实践仍存在一些堵点。

第一，异地核对需要由地方民政部门先逐级上报至省级民政部门，再由省级民政部门上报至民政部低收入家庭认定指导中心，而后由民政部低收入家庭认定指导中心发送至户籍地省级民政部门，继而逐级发送至户籍地镇街进行核对，核对结束后再按流程发回至申办地，这样一套流程多则需要三个月之久，与社会救助所需的时效性相悖。第二，由于各地的救助政策存在差异，所使用的授权申请书和核对报告格式也不尽相同，低保跨省核对的准确性和便捷性较差。第三，由于低保异地协查并不列入核对地的经费预算，不计算核对地的工作绩效，也不算作对核对地的问责事项，跨省核对的配合程度无法得到保障。

“现在各地有一些说审核时间比较长，主要问题是各地的要求不一样、上传的授权申请书格式也不一样，就需要反复来回折腾，包括最后反馈环节的文书标准也不一样”（访谈资料：20230619MC）

可见，开展低保跨省核对、继而为开放辖域内的低保异地申办渠道创造条件，需要一定的流程标准、技术手段作为支撑，同时也需要平衡户籍地和常住地围绕财政支出责任和问责风险的博弈。

## 四、进一步拓展流动人口社会救助的现实挑战

前述两类流动人口社会救助的既有政策实践，前者是直接由常住地开放救助申请渠道，更接近于最终打破社会救助申请资格的地域和户籍身份限制的理想化状态；后者则通过救助政策优化和技术手段升级，实现流动人口异地申请其户籍地的救助待遇，因而在理论上面临更小的现实阻力。然而，尽管以浙江和广东为代表的人口流入大省已经在拓展流动人口社会救助方面形成了诸多政策探索，但在全国范围内扩大已有试点、推动建立面向流动人口的社会救助制度体系依然存在诸多现实挑战。

**（一）地方财政压力以及跨地区政策待遇差异**

财政因素是社会救助制度发展始终无法回避的问题。此前，社会救助制度实现对所有城乡地区全覆盖的成就背后，是中央财政对农村低保投入资金从 2007 年的 30 亿元增加到 2009 年



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的 216 亿元。[①] 在我国现有的财政分权体制下，现行社会救助管理模式是由县级以上人民政府将社会救助资金纳入各级政府的财政预算，而中央财政和省级财政则根据各地财政状况、资金支出状况和工作绩效等给予补助。由此，社会救助制度运行所需的资金主要由地方财政承担，拓展流动人口社会救助可能面临来自常住地地方财政的压力。

“我们的推进还是很稳的，把专项救助放开了，但是没有把基本生活救助放开。不能一下全放开，财政有压力的。”（访谈资料：20230713ZH）

其次，地区之间的救助政策和待遇差异较大，拓展流动人口社会救助可能引发无序流动现象。目前，地区之间的救助政策和待遇差异体现在两个方面。第一，救助标准的地域间差异。根据民政部 2021 年 4 季度数据，全国城市低保标准最高的为上海市（1330.0 元 / 人・月），最低的为海南省（576.8 元 / 人・月），极差达到 753.2 元 / 人・月。第二，救助项目设置本身的地域间差异。例如，浙江省针对教育、医疗等刚性支出较大群体的支出型贫困救助项目以及针对渐退期内救助对象的收入豁免政策等均未在全国范围内广泛实施。在此背景下，由于社会救助属于非缴费型的社会政策项目，救助申请没有任何工作和缴费年限方面的门槛性条件，如果彻底放开户籍限制，可能会出现“救助移民”等无序流动现象。

**（二）家庭经济状况核对平台的跨区域联网程度**

建立面向流动人口的社会救助制度，需要思考如何避免对象在常住地和户籍地“重复救助”的风险，或者无法对异地申办的救助对象经济状况进行有效核对带来的“错保”风险。其一，常住地难以摸清救助对象的资产状况，存在“错保”风险。其中，流动人口的收入和支出情况可以在常住地较为容易地获取，但是他们在户籍地的家庭情况和财产状况却需要依托当地的信息和核对资源。其二，在数据未联网的情况下开放流动人口社会救助，可能存在常住地和户籍地“重复救助”的风险。

因而，需要依托家庭经济状况核对平台，促进对社会救助对象的精准识别。对此，浙江省在市域范围内探索低保异地申办的基础是省级经济状况核对平台的建设，从而使得对市域内流动人口的低保核对可以在一个统一的核对系统中进行。目前，浙江省已经实现了省域范围内的核对联网，并且正在推进长三角地区救助信息共享和核对机制的一体化。

“社会救助是一个属地管理的制度，对外来人口提供社会救助很难做到精准，最主要问题是如何核查他在老家的房产、车辆、存款的情况 ..... 现在信息扩大以后、大系统有了，有浙江的大救助系统，也有全国性的核对平台，那么我们就可以对他在外地的信息进行核查。”（访谈资料：20190911XH）

但是，在全国范围内，省份之间、同一省份的不同地市之间，并没有全面建成信息共享的家庭经济状况核对平台。在核对平台跨区域联网程度低的情况下，拓展流动人口社会救助难以回避“重复救助”和“错保”风险的挑战。特别是上述两类风险都容易使救助发生地的民政部门被问责，因而后者也难有太多的意愿去推动面向流动人口的救助项目。

**（三）低保异地核对的责任认定与分担**

如前所述，目前的低保异地核对工作存在诸多挑战。在这些挑战中，发起地和协查地的核对报告格式不统一问题较容易得到解决，而核对工作的时效性也可以通过民政部低收入家庭认

① 刘喜堂：《建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010 年第 4 期。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

定指导中心工作的推进和全国社会救助核对系统的建设而得到完善。除此之外，负责协查的地方民政部门和负责低保认定以及资金发放的地方民政部门之间的责任认定与分担机制的设定是更为棘手的问题。

“很多地方不愿意配合（异地核对），也就是因为在责任划分上不清晰，可能要承担额外责任。”（访谈资料：20230518MS）

例如，如果协查方没能够有效核对救助申请家庭在户籍地的财产状况，造成发起地的民政部门出现“错保”，责任如何界定？特别是在救助领域问责力度强化的当下，“不做不错、多做多错”的“宁漏勿错”心理本就困扰很多地方民政部门及其工作人员，[①] 更何况是对于不体现本级民政部门工作绩效的低保异地核对工作。由此，如何有效激励协查双方开展异地核对工作，并设立恰当的责任认定与分担机制，仍需要在政策法规层面多加考量。

## 五、渐进式拓展流动人口社会救助的政策路径

在推进全国统一大市场建设的当下，全国范围内的人口流动将越来越频繁，流动人口仍将在社会总人口中占据较大比重。在发生生活困难时申请和享受社会救助政策支持，是流动人口社会权利的体现。

因而，需要继续拓展和完善流动人口社会救助政策。基于上述案例和政策分析，本研究拟从全面放开常住地急难社会救助，向流动人口逐步有条件地开放专项救助，以及推进救助信息的全国联网和低保的异地申办三方面，为渐进式拓展流动人口社会救助、实现流动人口的社会救助权提供政策建议。

### （一）全面放开常住地急难社会救助

民政部在临时救助政策制定之初就考虑了流动人口。2014 年，《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》提出，“对于不持有当地居住证的非本地户籍人员，县级人民政府民政部门、救助管理机构可以按照生活无着人员救助管理有关规定审核审批，提供救助”。同年，民政部在例行新闻发布会上指出，“持居住证的居民在遭遇大病、交通意外等急难时，将可与户籍居民享受同等待遇的临时救助，无居住证流动人口遇到急难，可向居住地社会救助机构申请相关救助”。

然而，各省在实际执行政策过程中的开放程度存在差异。例如，民政部在 2020 年的国务院联防联控机制新闻发布会上，仍强调“创新救助措施，要求放宽户籍地申请限制，对疫情导致基本生活出现严重困难的流动人口，由当地乡镇、街道或者县级民政部门实施临时救助”。同时，按照浙江省的实践经验，向流动人口放开临时救助申请后，实际发放的人次和金额并不多，临时救助支出用于流动人口的比重显著低于跨省流动人口在常住人口中的占比。

由于流动人口为常住地的经济发展、基础设施建设和消费提升都做出了贡献，为流动人口提供急难社会救助，符合社会政策权利与义务相匹配的原则。此外，作为新时代分层分类救助体系的主要组成部分，急难社会救助对缓解流动人口在常住地的突发性生活困难具有积极意义。因此，仍需要全面放开常住地急难社会救助。

① 方珂等：《从“自保式执行”到有效治理——地方自主性实践的制度路径转换》，《社会学研究》2023 年第 2 期。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

### （二）向流动人口逐步有条件开放专项救助

急难社会救助虽能够在一定程度上缓解流动人口的突发性生活困难，但是申请次数和累计金额具有一定限度，未必能够全面满足流动人口的实际需求。例如，对于调研过程中发现的小孩已经在常住地上学，家庭因生病等原因陷入长期性困难的家庭，急难社会救助仍难以满足全部救助需求。对此，在基本生活救助短期内难以向流动人口普遍开放的情况下，可以考虑逐步开放专项救助。例如，向符合一定条件的流动人口开放教育救助和医疗救助。

同时，为了规避“救助移民”等无序流动现象带来的潜在冲击，面向流动人口的专项救助政策的放开，可以结合一定的门槛性条件。例如，将流动人口可以申请的专项救助类别和额度与《居住证》年限或社保缴费年限相挂钩，从而体现权利与义务的统一，也规避大量“救助移民”的涌入。

再则，为符合条件的流动人口补助营养餐、配租公租房等实物类或服务类的救助，可能比直接发放救助金的现金给付，更有利于规避“救助移民”。

### （三）推进基本生活救助的跨省核对和异地申办

现阶段大范围开放常住地基本生活救助的条件并不成熟。首先，开放常住地基本生活救助可能产生“救助移民”。其原因包括：第一，目前各省之间救助政策及其标准差异较大；第二，在收入、财产和户籍等限制性条件之外，救助政策不像社会养老保险，对本地最低缴费年限等没有门槛性要求，难以使用相应的门槛性条款来阻拦“救助移民”。其次，救助的财政支出主要由地方政府承担，地方政府一方面缺乏向非本地户籍居民提供社会救助的激励，另一方面也难以承担潜在的“救助移民”对本地财政支付能力的冲击。

在此背景下，更为现实的路径是推进基本生活救助的跨省核对和异地申办。根据浙江桐庐、建德和云和三地的试点情况，现阶段确实有部分对基本生活救助存在需求的流动人口。在无法申请常住地基本生活救助的情况下，逐步推进跨省核对和异地申办，使满足条件的流动人口可以在常住地向户籍地发起低保申请，并获得户籍地的低保资格，从而一定程度上缓解基本生活困难。对此，基础性的工作是推进救助信息的全国联网，使流动人口在户籍地的财产状况和在常住地的收入状况可以由两地民政部门分工核对。

## 六、结语：社会救助制度改革与“社会中国”的前景

在扎实推进共同富裕的历史进程中，“社会中国”的政策理念倡导完善基于“社会公民身份”的社会保障制度，更加平等地满足每一个社会成员的基本生活需要。在社会保障诸项目中，社会救助制度具有底线公平的意义。[①] 改革完善社会救助制度，使每一个社会成员在遇到实际困难时，能够不受地域、户籍等因素的限制而享受由公共财政支持的救助项目，既是因应省域间经济互动和人口流动增加以及全国统一大市场建设的政策举措，也是建构“社会中国”的基础层次。

实际上，中国社会救助制度的发展演进史，同时也是一部不断建构基于“社会公民身份”的兜底保障制度的历史。在制度建立之初，社会救助仅覆盖城市地区，并且大部分被制度保护

① 景天魁：《底线公平与社会保障的柔性调节》，《社会学研究》2004 年第 6 期。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的人是下岗职工及其家属。[①]2007 年，农村最低生活保障制度的建立，以及中央财政对城乡低保支持力度的提升，使得城乡居民都拥有申请社会救助的权利。这是社会救助制度突破城乡户籍限制的开端。在低保制度逐步完善的同时，医疗救助、临时救助、住房救助等项目逐步设立，使社会救助制度的内容不断丰富，为基于“社会公民身份”的分层分类社会救助体系构筑越发坚实的制度基础。而在部分发达地区，城乡救助标准和市域救助标准的统一也已经实现。

同时，社会救助制度的改革完善并不是一蹴而就的。上述制度演化过程，经历了地方试点、制度初设、制度拓展以及项目丰富的不同阶段，并体现了中央财政的支持和地方民政部门的探索。在分层分类社会救助体系发展的既有基础上，现阶段面临的一个关键问题是，属地管理的社会救助制度如何适应全国统一大市场建设和跨省域人口流动增加的现实？换言之，现有社会救助制度以县级以上地方人民政府作为管理主体，体现“属地管理”的特征，但频繁的跨区域人口流动使得家庭和个体的经济困难并不始终发生在户籍所在地，产生在常住地申请社会救助的现实需求，那么如何在属地管理的框架下满足流动人口的救助需求？这是现阶段探索流动人口社会救助制度的现实基础。

2020 年，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》，首次提出“有条件的地区有序推进持有居住证人员在居住地申办社会救助”。但是，除临时救助外，目前仍没有全国性的政策文件明确提出面向流动人口的社会救助项目。作为全国范围内外来流动人口集中的两个省份，浙江省和广东省在基本生活救助、专项救助和急难社会救助等不同的项目范畴，围绕应对流动人口的救助需求进行政策探索。本文探讨了浙江省和广东省在流动人口社会救助方面的已有探索和现实挑战，同时也分析了在全国层面有序拓展流动人口社会救助的政策路径。

需要指出的是，本文所提出的拓展流动人口社会救助的三种政策路径，仅仅是在现有属地管理的框架下的渐进式探索。完善面向包括流动人口在内的全体社会公民的社会救助制度，需要根据社会救助项目的性质，明晰中央政府和地方政府在社会救助中所分别应承担的财政责任，特别是强化中央政府对于基本生活救助和急难社会救助的财政支出责任，从而根本性地规避财政因素对于拓展流动人口社会救助的掣肘，维护流动人口的社会救助权。

聚焦于困难对象的政策探索常常成为社会保障制度创新的政策窗口。例如，以家庭为单位的医疗费用负担封顶制就首先以困难家庭为对象在地方试点。[②] 在此意义上，流动人口社会救助制度的探索与实践，可以被视作是完善面向流动人口的社会保障制度的重要节点。一方面，社会救助制度的“属地管理”与流动人口的救助需求之间的矛盾，可以得到逐步缓解。另一方面，就更为宏大的社会保障制度而言，中国社会保障制度的历次调整体现了向“社会中国”式的普惠型福利体制转型的过程，农村居民、灵活就业人员等逐步被吸纳进社会保障制度的覆盖范围，[③]而如何建立健全与全国统一大市场建设相匹配的社会保障制度体系将成为下一阶段的重要议题。在社会救助领域探索完善面向流动人口的制度设计，可以成为一个突破点。

① Xiaoyuan Shang, Xiaoming Wu, "Changing Approaches of Social Protection: Social Assistance Reform in Urban China," *Social Policy and Society*, 2004, 3.

② 杭州市人民政府：《重磅！明年 1 月 1 日起杭州市实施医保新政！》，杭州市人民政府官网：https://www.hangzhou.gov.cn/art/2023/12/20/art_1229680103_59091158.html，2023 年 12 月 20 日。

③ 岳经纶、方珂：《从“社会身份本位”到“人类需要本位”：中国社会政策的范式演进》，《学术月刊》2019 年第 2 期。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

作为一种社会政策理念，“社会中国”与走向共同富裕的战略导向不谋而合。共同富裕的实现是一个在动态中向前发展的过程，[①]“社会中国”的探索也将是一个渐进式的过程。流动人口社会救助制度创新是一个突破“属地管理”制度框架下流动人口救助政策缺位的探索，也是适应全国统一大市场建设的社会救助改革与走向共同富裕的有益实践。“社会中国”的社会政策愿景也在这样的实践过程中逐渐清晰。

# Innovations in Social Assistance for Migrants and Progressive Exploration of "Social China"

Fang Ke

(Department of Sociology, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** The rapid growth of cross-province migrants contributing to the development of a unified national market has generated a realistic demand for establishing and improving the social security system for migrants. Addressing migrants' needs through a "locally managed" social assistance system is a crucial step toward realizing the vision of "common prosperity" and building a "social China." This study, based on field research, analyzes existing explorations, practical challenges, and future prospects of social assistance for migrants. Two types of social assistance for migrants are identified: assistance provided by the place of habitual residence and assistance provided by the place of household registration. The former includes emergency assistance, special assistance, and basic living assistance based on habitual residence, while the latter involves cross-provincial and non-local verification and application of the minimum living standard guarantee (dibao). However, challenges such as fiscal pressure on local governments, variations in benefits across regions, cross-regional networking of household economic status verification platforms, and the identification and sharing of responsibility for long-distance dibao verification persist. The expansion and enhancement of social assistance for migrants can be progressively advanced by comprehensively extending emergency temporary assistance based on migrants' place of residence, gradually and conditionally extending special assistance to migrants, and promoting cross-provincial verification and non-local application for dibao.

**Key words:** unified national market; social assistance; migrants; common prosperity; social China

（责任编辑：郑碧亭）

① 《朝着共同富裕的目标扎实前进》，《人民日报》，2022 年 2 月 27 日第 4 版。



(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net