

# 中国社会救助统筹整合研究

杨立雄\*

**摘要：**随着社会救助的保障水平稳步提高，项目种类不断丰富，社会救助统筹整合问题日渐突出。在微观层面，社会救助项目之间缺乏协同造成低保家庭和其他困难群体之间的福利待遇出现较大差距；在中观层面，社会救助向其他社会保障领域快速扩展，出现社会救助“综合保障化”；在宏观层面，“兜底”定位导致社会救助分配功能减弱，地区差距拉大，服务共同富裕发展战略的力度不够。上述问题的产生原因主要有三个方面：社会救助政策的“自下而上”和问题触发式发展路径；社会救助管理的科层制发展与专业化分工之间的矛盾；社会救助的政治属性与政府职能的变动。在走向共同富裕的进程中，亟待加强社会救助统筹整合，提升社会救助的公平性；建立国家低收入线制度，形成分层救助体系；明确福利发展模式，限定社会救助边界；提升社会救助分配功能，夯实基本生活救助。

**关键词：**社会救助 统筹整合 共同富裕 制度优化

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2024.01.005

## 一、引言

自 20 世纪 90 年代以来，我国改革传统社会救济制度，逐步建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的新型社会救助体系。2014 年，国务院颁布《社会救助暂行办法》，形成以基本生活保障为核心、专项救助为基础、临时救助为补充的社会救助体系，初步实现了新型社会救助制度的定型化、规范化和体系化（刘喜堂，2010）。此后，我国又相继建立残疾儿童康复救助和困难残疾人生活补贴等制度，探索了支出型困难家庭救助、困难失能人员照料救助等制度，创新“物质+服务”救助方式，社会救助兜底功能得到强化，服务能力得到提升。但是，随着社会救助项目增多和救助水平提升，“福利叠加”问题开始出现，不同项目之间不协调的问题开始显性化，社会救助统筹整合成为政府关注的焦点问题。2020 年，中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于改革完善社会救助制度的意见》中要求“坚持统筹兼顾，加强政策衔接，形成兜底保障困难群众基本生活的合力”。2023 年，国务院办公厅在转发民政部等部门《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》中也提出“实现救助资源统筹衔接、救助信息聚合共享、救助效率有效提升”的目标。综上，研究社会救助统筹整合问题具有重要的现实意义。

学术界对社会救助统筹整合问题的研究基于四个视角展开：一是从城乡统筹视角研究城乡二元

\* 杨立雄：康复大学（筹）教授；中国人民大学教授。

---

社会救助体制存在的问题及其解决思路（杨莉，2023）；二是从社会保障制度关系视角研究救助与福利（高灵芝，2011）、精准脱贫（韩广富、辛远，2021）、慈善（江治强，2015）的关系并提出衔接思路；三是从福利捆绑（林闽钢，2011）和福利依赖（慈勤英、王卓祺，2006）视角研究社会救助项目和管理体制的部门协同（林闽钢，2010）；四是从数字治理视角研究信息化转型过程中的数据壁垒问题（杨立雄，2023）。应该说，上述问题均是现行救助统筹整合的关键所在，提出的解决思路也具有借鉴意义，但这些研究往往关注社会救助统筹整合中的某一方面，缺乏整体性视角，难以从根本上解决社会救助统筹整合问题。为此，本文从微观、中观和宏观三个层面分析社会救助统筹整合问题的表现形式和形成根源，并提出社会救助统筹整合对策。

## 二、社会救助统筹整合问题的表现形式

自20世纪90年代以来，我国相继建立起低保、医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助、临时救助等制度，改革五保供养和灾害救助制度。近十多年来，我国社会救助体系逐步完善，尤其是在农村脱贫攻坚和新冠疫情防控中进一步拓展了社会救助功能并丰富了社会救助内容。但是，随着救助项目增多和水平提升，社会救助统筹整合问题日渐凸显。

### （一）社会救助体系的“扁平化”与“福利待遇差距”

贫困是一个连续谱系，即使同为困难家庭，其困难程度也有所不同，救助需求也有区别。但长期以来我国一直未建立家庭困难分级制度，而只简单地将家庭划分为困难家庭（低收入家庭）和非困难家庭。在社会救助领域，将低保资格等同于困难家庭。近年来，政府在低保制度之外建立了低保边缘（简称“低边”）制度，但是这一安排并没有打破社会救助的“扁平化”。由于一些专项救助和社会福利与低保资格挂钩，低保家庭实际获得的福利待遇明显高于低保边缘家庭，使得低保边缘家庭的资格没有足够吸引力。截至2023年10月底，全国低收入人口动态监测信息平台已经归集6600多万低收入人口，其中低边家庭成员仅有600多万人，相当于低保人口的15%左右，<sup>①</sup>而且用社会救助项目作为划分家庭困难程度的标签，进一步强化了低保或低保边缘与其他社会项目的关联程度。

在脱贫攻坚和疫情防控期间，地方政府给低保对象附加了更多福利，虽然兜牢了困难群体的基本生活保障底线，但也进一步拉大了低保家庭和低保边缘家庭之间的福利待遇差距。以西部某欠发达省份为例，在脱贫攻坚期间，农村低保对象除享受规定的低保金外，还在以下几方面享受待遇：教育方面，享受学前教育资助、义务教育“三免一补”、普通高中国家助学金、中等职业教育免学费、普通高等教育学费减免、国家助学金、临时困难补助、国家助学贷款、勤工助学岗位等；医疗方面，享受城乡居民医疗保险参保补贴、自负医疗费用补助、门诊医疗费用补助等；住房方面，享

---

<sup>①</sup> 全国低收入人口动态监测信息平台建设已取得积极成效，[https://www.gov.cn/xinwen/jdzc/202310/content\\_6912006.htm](https://www.gov.cn/xinwen/jdzc/202310/content_6912006.htm)。

---

受分配保障房、农村危房改造、建房技术服务等；就业方面，赴基层就业者省级财政给予每人每月1500元补贴；日常方面，每月每户享受10千瓦时免费用电与有线电视10元/月机（卡）优惠；殡葬方面，免基本丧葬服务费<sup>①</sup>。这些待遇不仅大幅度提升了低保户的福利含金量，也加大了低保户与低保边缘家庭的福利差距。

## （二）社会救助边界的扩展

计划经济体制时期，社会救济与“民政福利”呈交织状态，二者的保障对象高度重合，保障水平和保障功能基本一致（高灵芝，2011）。20世纪90年代后，随着现代社会救助体系的建立和完善，社会救助与社会福利的边界有所区分，但服务对象仍有重合（如老年人、孤残儿童和残疾人）。近些年来，社会救助不断向其他社会保障领域扩展，社会救助正在超越托底线、救急难、保基本的目标，成为兼顾兜底救助、基本公共服务、社会保险甚至商业保险于一体的综合性社会保障。主要表现为三个方面。

一是社会救助承担了社会保险职能。目前，我国社会保险待遇偏低，贫困风险防范能力不足，由此造成社会救助被迫承担起社会保险遗漏下来的兜底责任。以城乡居民养老保障为例，除上海以外，全国其他地区城乡居民基础养老金待遇远低于低保金，老年人面临较高的返贫风险。绝大多数地区不是将基础养老金提高到低保金之上，而是将部分老年人纳入低保，由此造成农村低保人群里老年人占比上升。数据显示，2009年农村低保人口中老年人比例低于35%，到2015年上升到41%左右。再看医疗救助，因城乡居民医疗保险报销水平偏低，中低收入家庭医疗负担过重，医疗救助承担起第三次报销的责任，全国城乡医疗救助支出由2005年的8.9亿元增加到2022年的接近626亿元。<sup>②</sup>

二是社会救助向基本公共服务领域扩展。我国福利保障对象以特殊群体为主，缺乏普惠性福利服务，在“构建综合救助格局”和“创新社会救助方式”的要求下，各地社会救助向基本公共服务领域扩展，包括建立照料护理救助制度，实施困难家庭个案扶助和“一户一策”定向帮扶制度，提供巡视探访、就业帮扶、医疗帮扶、住房帮扶、残疾人个性化帮扶、心理咨询、文化帮扶等个性化服务，部分项目甚至已超越基本公共服务范畴。在实践中，一些地方政府之所以更愿意将普惠性的社会福利降为选择性的社会救助，原因在于减轻财政支出压力，由此造成普惠性公共福利长期缺位和社会救助的日益“福利化”。

三是社会救助承担起商业保险职能。一些地方由政府出资为低收入家庭缴纳商业保险，在低收入家庭发生意外事故时进行赔付，从而缓解家庭临时困难。如北方某市一个区级政府为困难人员建立由主险丧葬救助理赔和附加困难家庭生活救助基金的商业保险，主险投入50万元，受益人群

---

<sup>①</sup> 材料来自于西部某省财政厅的调研报告。

<sup>②</sup> 资料来源：《中国民政统计年鉴》（历年）、《全国一般公共预算支出决算表》（历年）、《2022年全国医疗保障事业发展统计公报》。

涵盖全区低保、低收入、特困供养等救助对象，旨在缓解救助对象死亡后家庭实际困难；附加救助基金投入 150 万元，为政策不能覆盖的困难户和边缘户提供生活救助。该市下辖的另一区级政府为该区困难群众购买意外和住院医疗险，困难群众因意外或住院期间产生的医疗费用可先通过商业保险理赔后再实施救助。

### （三）社会救助的“兜底”定位与推进共同富裕的要求仍有差距

我国社会救助基于绝对贫困形态而建立，滞后于实现共同富裕的重大发展战略。主要表现为三个方面。

一是社会救助的分配功能偏弱。社会救助作为一种转移支付制度，在改善收入分配、降低基尼系数中发挥了正向作用，尤其在发达国家，因收益水平高、受助面广，其分配作用更明显。如冰岛不计算社会转移支付时，2022 年基尼系数为 0.31，最低五分位人口占比为 6.2%；但是加入转移支付后，基尼系数下降到 0.24，最低五分位人口占比下降到 3.5%。<sup>①</sup>对丹麦的研究表明，社会救助支出每增长 1%，基尼系数下降 0.37%（其他条件相同）（Giangregorio, 2022）。学者基于 2011—2017 年 46 个国家数据的研究表明，高收入国家社会救助再分配效应均值超过 7%，中等收入国家为高收入国家的一半（金双华等，2023）。世界银行发布的《2015 年社会安全网状况》报告显示，实施社会救助制度后欧洲和拉美国家基尼系数平均下降了 3%（The World Bank, 2015）。我国社会救助定位为兜底保障制度，在保障低收入人群基本生活方面发挥了重要作用，但在缩小收入差距方面的作用并不明显（陶纪坤、黎梦琴，2021；蔡萌、岳希明，2018）。研究表明，低保制度使基尼系数值下降了 0.35%—0.82%（陈宗胜等，2016；李实、杨穗，2009）；我国农村低保对收入分配差距的调节效果维持在 4% 左右（蒲晓红、徐咪，2021）且并不显著。

二是社会救助人数和财政支出占比下降。随着中国脱贫攻坚战取得全面胜利，完成了消除绝对贫困的艰巨任务，社会救助人数和支出规模出现下降。自城市低保制度建立以来，城市低保人数快速增长，到 2009 年达到 2345.6 万人，此后便快速减少，农村低保人数于 2013 年达到顶峰（5388 万人），此后便缓慢下降。到 2023 年第三季度，城市低保仅有 658.2 万人，农村低保为 3336.9 万人，城乡低保受助率低于 3%。再看社会救助支出<sup>②</sup>发展趋势，2011—2021 年，中国社会救助决算支出从 1989.32 亿元增长到 3065.71 亿元，占一般公共支出的比重从 1.82% 下降到 1.25%，占 GDP 比重从 0.41% 下降到 0.27%。再看基本生活支出，2011—2021 年，基本生活救助决算支出从 1589.1 亿元增长到 2278.85 亿元，占一般公共支出的比重从 1.45% 下降到 0.93%，占 GDP 比重从 0.33% 下降到 0.2%。

三是社会救助地区待遇差距持续扩大。随着社会救助项目增多以及中央政府将管理责任和支出

<sup>①</sup> 数据来源：“Minor shifts in the distribution of disposable income between years, October 3rd, 2023”, <https://static.is/publications/news-archive/quality-of-life/gini-coefficient-preliminary-figures-for-2022/>。

<sup>②</sup> 此数据只包括最低生活保障支出、临时救助支出、特困人员供养支出、其他生活救助支出、医疗救助支出和自然灾害生活救助支出，未包括住房救助、教育救助和失业救助的财政支出数据。数据来源：财政部全国财政决算“全国一般公共预算支出决算表”（历年）。

---

责任下沉，地方政府越来越感受到社会救助事权和支出责任的巨大压力，中央政府逐步提高补助额，最终形成“中央出大头，地方出小头”的财政分担局面。中央与地方的事权与支出责任分权导致社会救助待遇水平“地方化”，即按各地社会经济发展水平和居民生活成本，并兼顾财政承受能力制定保障标准，由此造成社会救助待遇标准的巨大差距。从发展趋势看，地区间低保标准差持续增长，低保标准值分布更为分散，差距拉得更大。2010年，全国各地区城市低保平均标准为267元/月，中位值为251元/月，最高标准（上海和天津）是最低标准（新疆）的2.46倍，绝对额相差266.8元/月；农村低保平均标准为134元/月，中位值为112.2元/月，最高标准（河南）是最低标准（西藏）的4.72倍，绝对额相差238.6元/月；到2020年，全国各地区城市低保平均标准为711元/月，中位值为656元/月，最高标准（上海）是最低标准（新疆）的2.41倍，但绝对额差值拉大到726.5元/月；农村低保平均标准为546元/月，中位值为451元/月，最高标准（上海）是最低标准（吉林）的3.4倍，绝对额差值拉大到875.69元/月。

### 三、社会救助统筹整合问题形成的根源

我国社会救助统筹整合问题的形成原因是多方面的，归纳起来主要包括社会救助政策的独特发展路径、社会救助管理的专业化发展趋势和社会救助的政治属性。在政府职能未明确划定的情况下，社会救助的边界逐步被突破，再加上总体发展路径不够清晰，导致社会救助在宏观关系、中观关系和微观关系上出现冲突。

#### （一）社会救助政策的发展路径不够清晰

当前中国社会救助制度的发展路径呈现出两个较为明显的特征。一是问题触发式的发展路径，即当低收入家庭的某种需要成为一个社会问题时，社会政策才会将其列入议程。随着经济社会的变化，以及反贫目标从消除绝对贫困向缓解相对贫困的转变，社会需要也会发生相应变化，由此形成问题触发式的社会救助发展路径。在实施低保制度之前，城市已建立贫困户救济制度，农村对贫困户和五保户实施了定期定量救济，同时对城乡特殊对象<sup>①</sup>进行救济。为适应市场经济体制需要，政府于20世纪90年代建立起低保制度。《社会救助暂行办法》颁布之后，我国基本建立起较为完善的社会救助体系，但仍存在部分困难人群游离于这一保障体系之外。为此，国务院又专门发文建立临时救助制度。特困供养和低保制度建立之后，发现仍然未覆盖家境较为困难、支出较大的家庭（尤其是个人医疗自负较重和教育支出较重的家庭），各地开始探索支出型贫困家庭救助制度，并获得中央政府肯定。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》，首次提及“刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的家庭”和“支出型临时救助”；2023

---

<sup>①</sup> 包括原国民党起义、投诚人员；宽大释放的原国民党县、团以上和以下的党政军特人员；生活困难的摘掉右派帽子人员；受迫害和错划成分人员；台胞台属；生活困难的散居归国华侨、老侨、侨生；下乡知识青年因工致残人员；生活无着、丧失劳动能力的大学毕业生等二十多类人群。

年，国务院办公厅转发民政部等单位的《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》，对“刚性支出困难家庭”的概念进行界定，制定了认定标准，并提出保障措施。这种问题触发式的政策发展模式以问题为导向，具有灵活性和时代性特征，但也因社会救助体系发展路径不够清晰而导致社会救助项目衔接不够紧密、分层体系不够健全等问题。

二是“自下而上”的发展路径。社会救助由地方进行实践探索，取得成功后成为全国性制度。以特困供养制度为例，1951年河南省唐河县通过自愿联合、安置孤老残幼的做法得到内务部肯定后，各地纷纷创新孤老残幼安置方式。1956年1月中共中央政治局提出的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案）》确立了农业生产合作社对于鳏寡孤独社员的保障责任，要求“在生活上给予适当的照顾，做到保吃、保穿、保烧（燃料）、保教（儿童和少年）、保葬，使他们的生养死葬都有指望”；同年，《高级农业生产合作社示范章程》将这一规定写入其中，从此五保制度逐步成为一项全国性制度。再看最低生活保障制度，其起源于上海1993年实施的城镇居民最低生活保障线制度，1994年民政部要求在全国城市推广最低生活保障制度。1997年9月国务院发布通知，正式在全国建立城市低保制度。社会救助制度的“自下而上”发展路径减轻了对社会的冲击，降低了试错成本，但也给央地社会救助中的事权和支出责任的划分增加了难度，并导致社会救助地区差距拉大和制度整合不足。

## （二）社会救助的科层化与专业化分工管理

减贫是一个十分复杂且艰巨的任务，作为减贫手段之一的社会救助也是一个相对复杂的政策制度体系，其主要内容包含基础性生活救助和专项性社会救助，管理部门涉及民政、应急管理、教育、住建和医疗保障等多个部门，各部门基于严格的职能分工，在科层治理逻辑下提升了社会救助的专业化和精细化发展水平，实现行政组织的标准化运行。但这种分散式的管理体制也导致社会救助的整体性治理问题。政府内部纵向和横向之间存在部门利益分割、协同壁垒等困境，导致政府始终面临专业化分工与整体性治理的矛盾与张力。政府在面对跨部门、跨领域、跨地域的跨界问题时，往往陷入以组织扩张实现行动协调的“反功能”怪圈之中（布劳、梅耶，2001）。受各自职能分工和现有管理体制的影响，社会救助制度衔接与协同治理机制尚未建立，多元治理主体间关系纵横交叉，呈“网状”关系，形成了一种复杂且碎片化的治理结构。在条块分割、政出多门、多头监管下，社会救助出现覆盖面不够、福利叠加、及时性有待提升等现象。

随着社会救助数字化转型加速，信息壁垒和“数据孤岛”导致社会救助治理碎片化问题进一步凸显。随着科层制的加深和固化，社会救助制度和部门之间条块分割，不同部门实际掌握着本部门的信息控制权和管理权，受部门主义和信息安全等因素影响，各个部门将数据资源置于严格控制之中，阻碍信息流动和共享。在社会救助治理领域，数据生产方不仅包括民政部门，还包括教育、医疗、住建、人社等多个部门，数据生产带有条块属性，且由于一些部门的数据库为垂直管理，形成了较高的数据共享壁垒。

### （三）社会救助的政治属性与政府职能的变动性

社会救助具有政治属性。不同时期，党的执政理念和国家发展战略有所变化，使得政府承担的社会救助职责也发生变化。

新中国成立后，党和政府高度重视民政工作，民政部门的职责是“上为中央分忧，下为群众解愁”，国家确立了劳动者获得物质帮助的权利和国家举办社会救济事业的职责。在发展社会救济事业初期，基于经济社会发展水平低下、贫困问题十分突出的形势，国家确立了“依靠集体，群众互助，生产自救，辅之以政府必要的救济”的原则，对特殊群体采取“改造+救济”的济贫方式支持其自食其力，对于孤老残弱等无依无靠的群体通过建立五保供养等制度保障其基本生存（多吉才让，2001）。在计划经济时期，国家建立劳动福利制度改善劳动者的基本生活，社会救济成为一种补缺型制度，救济对象以孤老病残、无单位人员以及一些有特殊社会身份的困难人员为主。这一时期，“救急”成为社会救济的主要内容，以互助和自救为主，政府承担最后“出场者”角色；“救穷”则以老弱病残、鳏寡孤独等弱势群体为主，有生活来源者和劳动者通常被排除在救济范围之外（崔乃夫，2021）。

党的十一届三中全会决定把党和国家的工作重心转移到经济建设上来，通过发展经济提升人民群众生活水平。在农村，通过推行家庭联产承包责任制、鼓励外出务工并开展大规模扶贫解决农村发展问题；在城市，通过开启城市经济体制改革、完善定期定量救济和临时救济制度促进社会主义商品经济发展。20世纪90年代，在完善市场经济体制过程中，国家针对国有企业以及住房、医疗卫生、教育、就业等进行市场化改革，建立低保、住房救助、医疗救助、教育救助等制度，扩展了政府的兜底边界，为城市经济体制改革消除了后顾之忧。这一时期，政府围绕建立和完善市场经济过程中出现的社会问题，逐步建立和完善城市社会救助体系，政府的社会救助职责归位；在农村地区，采取扶贫开发和社会救助两条腿走路的办法，缓解农村贫困问题，政府的社会救助职责处于快速扩张状态。

党的十八大以来，党和国家贯彻以人民为中心的发展思想，注重在发展中保障和改善民生。在实施精准脱贫过程中，农村社会救助承担起“兜底脱贫”重任，政府采取多项措施促进农村低保制度与扶贫开发政策衔接，将符合低保条件的建档立卡户纳入低保范围，将符合扶贫条件的低保家庭纳入建档立卡范围；按照国家扶贫标准综合确定农村低保的最低指导标准，逐步提高农村低保标准，并达到国家扶贫标准。这些措施提升了社会救助在农村脱贫攻坚中的地位，实现了困难群体“一个也不能少”地迈入全面小康社会。这一时期，政府从“最后出场者”转变为“兜底者”，社会救助覆盖面快速扩大。与此同时，因社会保险未能覆盖全人群且针对城乡居民的社会保险待遇处于较低水平，以及基本公共服务项目缺乏且均等化不足，社会救助不得不承担起社会保险和基本公共服务的“兜底”角色，社会救助开始进入其他社会保障领域。尤其是历经脱贫攻坚和疫情防控后，各地方政府在社会救助管理手段、服务方式和内容上进行积极创新，政府职能一再扩展，社会救助承担起社会保障甚至社会治理功能。

## 四、社会救助统筹整合问题的改进建议

经过多年发展,我国社会救助制度已趋于稳定,社会保障体系趋于成熟,与此同时,国家确立了共同富裕和乡村振兴的发展目标。在此形势下,需要加强顶层设计,坚持统筹兼顾,加强政策衔接,形成兜底保障困难群众基本生活的合力。

### (一) 建立国家低收入线制度,形成分层救助体系

消除福利待遇差距的有效措施是建立家庭困难分级制度,根据家庭困难程度匹配不同的社会救助项目,形成分层救助体系。发达国家通常采取两种方式建立分层救助:第一种方式是以收入中位数的一定比例作为救助标准,如按照中位收入的40%、50%和60%将贫困划分为赤贫、贫困和贫困风险三类家庭,然后对不同贫困家庭匹配不同救助项目;第二种方式是基于贫困线的一定比例设置救助项目的收入准入门槛,形成梯度救助。如美国妇女、婴儿和儿童特别补充食品项目的收入标准为贫困线的185%,医疗救助则为贫困线的133%,燃料补助为贫困线的150%,营养补充援助计划为贫困线的130%。

上述两种做法均以建立国家贫困线制度为前提。借鉴国际通用做法,结合我国国情,亟待建立国家层面的低收入线制度。基于贫困形态由绝对贫困转向相对贫困,国家低收入线应基于相对贫困理念,采取比例法制定,即以全国中位数或平均收入的一定比例(如30%、40%)制定。考虑到我国目前存在较大的城乡差距,初期可以分城乡制定和公布低收入线,条件成熟之后,统一城乡低收入线。同时,基于我国存在较大的地区差距,省级政府在参考国家低收入标准的基础上,可以根据本地经济社会发展、居民生活水平、物价等因素制定本地区低收入线。但本地区低收入线的变动幅度不得高于或低于国家贫困线的一定比例。省级以下各级政府不再公布本地低收入线。建立国家低收入线后,将困难家庭划分为特别困难、相对困难和潜在风险三类家庭。对于特别困难家庭,社会政策的主要目标在于保障家庭的基本生存,保障重点在于夯实兜底保障制度,助其摆脱生存困境;对于相对困难家庭,社会政策的主要目标在于增强家庭自我发展能力,缓解家庭刚性支出,逐步摆脱贫困境地,并获得可持续发展条件;对于潜在风险家庭,社会政策的主要目标在于增强家庭的抗风险能力,增强家庭的可持续发展能力。在划分三类家庭之后,应根据家庭困难程度设计不同的政策组合,建立社会救助圈层。

### (二) 明确福利发展模式,划定社会救助边界

社会救助、社会保险和社会福利是社会保障制度的三个部分,依据保障对象、保障水平等因素,三项制度呈现从低到高三个层次,其中社会救助处于底层,其根本目标在于缓解贫困群体的基本生存困境;社会保险处于第二个层次,其根本目标在于预防社会风险的发生;而社会福利处于最高层,其根本目标在于提高居民的生活质量。三者之间的关系决定了福利国家模式,形成自由主义型、社会民主主义型和合作主义型的福利国家体制(Esping-Andersen, 1990)。自由主义型福利国家的特点是经济状况调查计划、适度的普遍转移支付和适度的社会保险计划。这些计划的受益人往往是社

会上最贫穷的人。合作主义型福利国家保留了活跃劳动力中产生的差别地位，将权利与贡献挂钩，也与阶层和地位挂钩。国家是提供福利政策的关键角色，但对福利分配横向维度的关注限制了其再分配影响。由于构建了完善的贫困预防制度（相对于自由主义型福利国家），合作主义型国家社会救助的负担大为减轻，社会救助的地位有所下降，救助项目有所减少。在社会民主主义福利国家中，普遍主义和去商品化原则占主导地位，每个人都被纳入全民保险体系，并享有均等且较高水平的福利保障，其目的是克服国家与市场之间的二元论，并促进最高标准的平等。社会民主主义型福利国家不仅构建了完善的贫困预防制度，还建立了普惠式的社会服务体系，社会救助就成为福利体制的补充。

中国还是一个发展中国家，国家财力较为有限。虽然我国已成为仅次于美国的第二大财政收入国，但是人均财政收入水平远低于世界主要国家的平均水平。中国社会救助的发展不宜采取自由主义型的“私有化”的社会保险权+宽泛的社会救助权的发展模式，而应该通过强化返贫预防措施（建立和完善基本公共服务制度，促进社会保险的均等化等），降低返贫发生风险，减轻政府社会救助责任。政府则要坚守提供最低生活水平的保障和促进自立的原则（Eardley et al., 1996），基于尽力而为、量力而行的发展方针，明确所要承担的社会救助责任。要防止社会救助“综合保障化”和“福利化”，将社会救助职责限定在满足基本生活救助项目上，采取现金和实物方式进行救助。国家应严格界定社会救助权利，在充分保障居民社会救助权利的同时，要求有能力的居民履行相应义务，并在应履行未履行义务的情况下，削减直至取消这种权利。

当然，基于当前社会保险制度不完善和基本公共服务缺失的现状，在短期内，社会救助应该承担起因社会保险或社会福利制度而缺失的兜底责任；但从长期看，这些问题理应回归社会保险责任或社会福利责任。国家应统筹规划社会救助与社会保险、社会福利制度的发展，完善医疗保障制度、住房保障制度、就业公共服务制度、教育保障制度，将专项社会救助职责逐步回归至社会保险和社会福利服务，并将附着于社会救助之上的商业保险归还市场，逐步减轻社会救助责任。

### （三）基于共同富裕发展战略，调整社会救助定位

随着我国脱贫攻坚取得决定性胜利和小康社会的全面建成，贫困形态从绝对贫困转向相对贫困，救助重点也从收入型困难转向收入与支出并重的局面。适应贫困形态的变化和人民群众对美好生活的期盼，党和政府制定了扎实推进共同富裕的重大发展战略，要求到2035年，全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。根据木桶理论可知，实现共同富裕的关键在于“提低”，即提高低收入群体的收入，逐步缩小低收入群体与中等收入群体的差距。但是正如前文所述，从共同富裕的视角看，现行社会救助在促进收入分配、缩小地区差距方面的作用偏弱。为此，需要基于共同富裕发展战略，调整社会救助定位，扩大社会救助面，缩小低收入群体的转移支付差距。主要措施有：

一是夯实基本生活救助制度。基本生活救助制度（包括特困供养、低保、临时救助）是分层救助体系的基石，无论发达国家还是发展中国家，基本生活救助均是社会救助的核心内容。如日本《生活保护法》已实施60多年，生活补贴的重要地位一直未变；韩国的《国民基本生活保障法》主要

关注生活救助；美国的贫困家庭临时援助计划（TANF）和补充营养援助计划（SNAP）也关注贫困家庭的生活保障；在国际劳工组织倡导的底线社会保护（social protection floor）中，生活保护是其重要内容。我国贫困形态虽发生了转变，但生活救助仍是困难家庭的第一救助需求，尤其在农村地区，部分家庭仍面临较为沉重的生存压力，弱化生活救助将导致他们重新陷入绝对贫困。目前我国基本生活救助人数逐步减少，基本生活支出占一般公共支出的比重有所下降，基本生活救助的地位有所动摇。当务之急是强化基本生活救助在社会救助中的地位，关键措施是建立适度统一的基本生活救助制度，包括：由中央政府承担基本生活救助主要责任和跨区域流动人口的应急救助责任，制定统一的受助资格条件和标准化的经办流程；将基本生活救助标准的制定和发布权收归国务院职能部门，各地政府参考国务院发布的指导线，在规定范围内制定本地区基本生活救助标准；在业务经办上，采取委托—代理的方式，由中央政府将基本生活保障的业务管理委托给地方政府，管理成本由中央政府和地方政府各承担一半；由中央政府承担主要的基本生活救助支出责任，根据各省市居民收入水平划分央地支出责任。建立适度统一的基本生活救助制度，不仅有利于大幅度提升欠发达地区基本生活救助覆盖面，还能快速缩小各地区之间基本生活救助水平的差距。

二是扩大基本生活救助覆盖面。长期以来，我国社会救助政策主要聚焦于解决由收入不足引起的绝对贫困（李迎生、乜琪，2009），由此也使得当前基于绝对贫困形态的社会救助政策瞄准于最困难群体。随着居民生活水平的提升，社会救助人数必然出现下降。以低保为例，高峰时期，全国城乡低保总人数占全国人口的比例达到5.62%，但到2023年第三季度，这一比例已跌破3%，部分省份降至1%以下。造成低保受助率下降的原因是多方面的，其中一个主要原因在于制度设计缺陷（杨立雄，2022）和制度执行偏差。为此需要重归基本生活救助“低水平、广覆盖”的发展原则，改革“补差”方式，将资格线与救助线分离，降低准入门槛，将尽可能多的困难群体纳入保障范围，并将低收入群体中的特定家庭纳入基本生活救助范围。

综上所述，经过三十多年改革，中国社会救助制度逐步完善，在保障困难群体基本生活方面发挥了重要作用。社会救助制度无论从宏观、中观、微观角度，还是从管理角度都需要进一步整合，以便更加高效地发挥作用。

## 参考文献

- 彼得·布劳，马歇尔·梅耶. 现代社会中的科层制[M]. 马戎、时宪明、邱泽奇译. 上海：学林出版社，2001.
- 蔡萌，岳希明. 中国社会保障支出的收入分配效应研究[J]. 经济社会体制比较，2018,(01):36-44.
- 陈水生. 整体性救助：社会救助制度的功能整合研究[J]. 浙江社会科学，2013,11:52-60+51+156.
- 陈云. 城市低保制度的“绿卡效应”及其反思[J]. 湖北经济学院学报，2013,11(04):106-110.
- 陈宗胜，文雯，任重. 城镇低保政策的再分配效应——基于中国家庭收入调查的实证分析[J]. 经济学动态，2016(03):11-20.
- 慈勤英，王卓祺. 失业者的再就业选择—低保制度的微观分析[J]. 社会学研究，2006,(03):135-150+244.
- 崔乃夫主编. 当代中国的民政（下）[M]. 北京：当代中国出版社，2021.
- 多吉才让. 中国最低生活保障制度研究与实践[M]. 北京：人民出版社，2001.

- 高灵芝. 中国社会保障体系框架下社会救助与社会福利的关系——兼论社会救助制度的完善 [J]. 东岳论丛, 2011,32(11):120-125.
- 韩广富, 辛远. 后扶贫时代中国农村兜底保障扶贫: 形势、取向与路径 [J]. 兰州学刊, 2021,(02):147-159.
- 江治强. 慈善救助与社会救助的衔接机制建设 [J]. 行政管理改革, 2015,(05):64-67.
- 金双华, 孟令雨, 于征蕾. 国外社会救助制度的再分配效果评估与实践经验借鉴研究 [J]. 兰州学刊, 2023,(07):118-133.
- 李实, 杨穗. 中国城市低保政策对收入分配和贫困的影响作用 [J]. 中国人口科学, 2009(05):19-27+111.
- 李迎生, 乜琪. 社会政策与反贫困: 国际经验与中国实践 [J]. 教学与研究, 2009(06):16-21.
- 林闽钢. 城市贫困救助的目标定位问题——以中国城市居民低保制度为例 [J]. 东岳论丛, 2011,(05):13-19.
- 林闽钢. 中国社会救助体系的整合 [J]. 学海, 2010,(04):55-59.
- 刘喜堂. 建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2010,49(04):19-26.
- 蒲晓红, 徐咪. 农村最低生活保障制度对农村收入分配差距的调节效果 [J]. 新疆师范大学学报 (哲学社会科学版), 2021,42(03):130-144+2.
- 陶纪坤, 黎梦琴. 农村最低生活保障制度的再分配效应研究 [J]. 社会工作, 2021,(04):79-92+109-110.
- 杨立雄. 从兜底保障到分配正义: 面向共同富裕的社会救助改革研究 [J]. 社会保障评论, 2022,6(04):102-114.
- 杨立雄. 数字化转型与“创造性破坏”: 社会保障数字治理研究 [J]. 社会保障评论, 2023,7(05):3-23.
- 杨立雄. 中国城镇居民低保制度的回顾、问题及政策选择 [J]. 中国人口科学, 2004,(03):73-80+82.
- 杨莉. 共同富裕背景下的城乡低保统筹发展研究——以武汉市为例 [J]. 武汉社会科学, 2023,(02):137-144.
- 周沛. 社会福利视野下的发展型社会救助体系及社会福利行政 [J]. 南京大学学报 (哲学·人文科学·社会科学版), 2012,(06):59-66+155-156.
- Eardley T. et al. Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report [R]. 1996.
- Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism[M]. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Giangregorio L. Welfare Type and Income Inequality: An Income Source Decomposition Including In-kind Benefits and Cash-transfers Entitlement[J]. International Tax and Public Finance, 2022.
- The World Bank. The State of Social Safety Nets 2015[M]. The World Bank Group, 2015.

---

## Research on the Coordination and Integration of Social Assistance in China

.....Yang Lixiong 102

**Abstract:** With the gradual enrichment of social assistance projects and the steady improvement of social assistance security levels, the problem of social assistance coordination and integration is becoming increasingly prominent: at the micro level, the lack of coordination between social assistance projects leads to the rise of the “welfare cliff”; At the meso level, social assistance is rapidly expanding to other areas of social security, with the emergence of “comprehensive security”; At the macro level, the positioning of “bottom line” has led to a weakening of the distribution function of social assistance and widened regional disparities, which is deviated from the development strategy of common prosperity. The reasons for the integration of social assistance are multifaceted and can be summarized into three main aspects: the “bottom-up” and “patching” development paths of social assistance policies; The trend of hierarchical development and specialized division of labor in social assistance management; The political nature of social assistance and the uncertainty of government functions. In the context of achieving common prosperity, it is urgent to strengthen the overall integration of social assistance, enhance the fairness and distribution function of social assistance, including: establishing a national low-income line system and forming a hierarchical assistance system; Clarify the welfare development model and define the boundaries of social assistance; Enhance the distribution function of social assistance and strengthen basic living assistance.

**Keywords:** Social assistance, Coordination and integration, Common prosperity, Institutional optimization

## Digital Empowerment of Modern Philanthropy in China and Its Limitations

.....Zhou Jun, Liu Chenyue 113

**Abstract:** In the era when digital technology is rapidly applied to philanthropy but problems are constantly exposed, it is necessary to deeply consider how digital technology empowers modern philanthropy and its limitations. The enabling role played by science and technology is crucial to the transformation of modern philanthropy from a cultural concept to a global practice. Currently, digital technology has effectively promoted the development of modern philanthropy in China in four aspects: public welfare, popularization, efficiency, and rule of law, along the basic path of empowering modern philanthropy with science and technology. At the same time, potential risks such as “reverse public welfare” and “indifference to participation”, imbalance between fairness and efficiency, and weakened trust in the rule of law have