

从“人找政策”到“政策找人”： 社会救助制度的新发展

关信平

【摘要】我国社会救助制度过去长期实行“人找政策”对象识别机制，在新时期社会救助目标提升和功能扩展的情况下这一传统机制已显示出明显的局限性。当前各地纷纷开展“政策找人”的实践，反映了我国社会救助制度功能提升背景下新的精准化发展行动要求，即从瞄准符合低保标准的家庭与个人扩展到瞄准实际具有严重困难的家庭与个人。为推动这一路径的有效运行，需要进一步扩展网络信息技术的应用及其与传统调查方法的结合，加强社会救助经办服务体系建设，优化社会救助制度运行规程，并加强社会救助制度的社会支持与配合。

【关键词】社会救助制度 政策找人 对象识别 大数据 【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A



社会救助制度是政府直接向困难群众提供各种帮助的民生保障制度，其主要目标是向符合标准的困难群众提供现金、实物和服务等方面的救助，以帮助他们维持基本生活，满足基本需要，提升发展能力，并最终摆脱贫困。社会救助运行的一个基本要求是要精准地瞄准应该救助的对象，以便使政府有限的公共资金能够充分发挥有效救助困难群众的社会效益。为达此目标，一是要根据困难群众实际生活中的困难情况和政府财力情况而制定社会救助标准，二是要按照社会救助标准去识别符合标准的困难群众。在对困难群众的识别中，可以采用“人找政策”或“政策找人”两套行动路径。这两套行动路径代表了在不同条件下社会救助制度目标理念的差异，以及随之而带来的社会救助社会效益的不同。从已有的实践效果看，“政策找人”的实践探索是适应当前我国民生保障发展的需要，是我国新时期民生保障发展的一种大趋势。^①对当前社会救助制度在此方面实践探索加以认真总结和理论分析，对于积极推动新时期我国社会救助制度发展具有重要的意义。

“人找政策”：我国社会救助传统路径及其局限性

所谓“人找政策”是指在社会救助制度中，由潜在的受益者自己去查询政府相关的政策，自己提出申请，经由政府按照相关制度规范进行资格审查，符合标准的

才能获得相关社会救助待遇。我国社会救助制度从20世纪90年代建立城市居民最低生活保障制度起就一直实行“人找政策”的对象识别路径，即要求困难家庭主动申请，经过规范化的审核后，符合标准的家庭才能被纳入低保。在城市低保制度建立之初，按规定是由地方财政负责提供所需的经费。不少地方限于财政能力不足而无法做到“应保尽保”，因而在对象识别方面采取了“限制性人找政策”的措施，不仅要求受益者主动申请，而且还对一些申请者附加“应得收入”等条件，这在一定程度上限制了低保制度对贫困家庭的覆盖面。据国家统计局数据，在2000年全国城镇居民最低生活保障人数仅402.6万人，社会效益不足。针对这种情况，党中央、国务院及时调整了政策，大幅度增大了中央财政对地方城市低保资金的转移支付，由此降低了许多地方政府的财政负担。各地随之而调整了低保制度的对象识别方式，取消了计算“应得收入”的做法，并加大了低保政策的宣传，由此拉动了城市低保对象规模大幅度上升，在2002年就跃升到全国2064.7万人，此后最高时曾达到2300多万人。随后，各个专项救助制度逐步建立起来，在2007年全国普及了农村最低生活保障制度，在此后的几年里，全国城乡低保对象总数大幅度增加，在2010年全国城乡低保对象总数为7524.5万人。再加上农村五保对象，人数超过了8000万人，约占总人口的6%。

2014年国务院发布了《社会救助暂行办法》，形成

了较为完整的社会救助制度体系。在对象识别方面,由共同生活的家庭成员向户籍所在地的乡镇人民政府、街道办事处提出书面申请;家庭成员申请有困难的,可以委托村民委员会、居民委员会代为提出申请。这说明当时国家对最低生活保障制度的对象识别要求仍然是按照较为保守的“人找政策”方式。由于专项救助制度的申请资格基本上与低保制度绑定,因此事实上整个社会救助制度都是“人找政策”的对象识别路径。

在过去较长时期里,我国社会救助制度采用“人找政策”的对象识别路径有其一定的合理性。一是要求被救助者主动申请能较好地体现被救助者自己的意愿。二是过去我国低保标准一直相对较低,只有特别困难的才具备获得救助的资格。能够达到低保救助标准的家庭一般都能够意识到自身的困难情况,且有较强的申请意愿。只要政府公开了社会救助申请标准,符合条件且有被救助意愿的困难家庭一般会去申请。从政策实践看,过去十来年时间里社会救助工作实践中并不是很担心制度内的“漏保”,即符合条件的贫困者因各种原因而无法申请。相反,其主要的努力是通过加强家计调查而防止“错保”,即防止不符合条件的家庭不恰当地获得低保待遇。三是在过去基层的社区工作人员、工会、妇联、残联以及一些社会组织都通过各种方式帮助各类有需要的特殊困难家庭和个人申请低保,从而在一定程度上弥补了“人找政策”可能带来的漏保问题。

但是,随着经济社会发展和社会救助制度的发展,“人找政策”对象识别路径的局限性逐渐显现出来。过去十年来社会救助对象识别管理机制逐步强化,改变了社会救助过去的“低标准+松管理”模式,社会救助制度挤出了大量不符合低保标准的家庭。其直接结果就是导致社会救助对象规模连续下滑。据民政部统计数据,到2023年四季度,全国城乡低保对象加特困供养人员总数已经降到4535.7万人,仅占全国总人口的3.2%左右。覆盖面较低制约了我国社会政策的社会效益,尤其是在中国式现代化新征程上难以有效助力我国走共同富裕道路的总体发展方向。为此,党和国家提出了分层分类社会救助改革,要求将社会救助范围扩大到低保对象之外,并取消申请和获得专项救助与低保资格的严格挂钩。研

究者们则直接建议要扩大社会救助对象规模。^②由此一来,社会救助制度对象将从过去较为狭窄的低保对象加特困人员扩展到基本生活救助对象、专项救助对象和临时救助对象构成的更大规模的救助对象。社会救助对象瞄准机制也将从过去严格按照申请者的家庭经济状况扩展到按照家庭经济状况加实际困难状况。这就意味着社会救助对象会更加多样化和复杂化,原有“人找政策”的对象识别机制难以应对新的需要,应该加以改革更新。从实践上看,各地在几年前就陆续开始将低保家庭和特困人员之外低收入家庭纳入社会救助范围,但实际救助的人数并不多。后来,民政部又建立了低收入人口数据库,但迄今为止纳入低收入家庭数据库的人数远低于按收入分布推测应该纳入的人数。这说明在新的制度标准下仅靠过去“人找政策”的路径难以有效发现和识别潜在的救助对象,亟需对过去“人找政策”的对象识别机制加以改革。

“政策找人”:我国社会救助制度精准化救助的新路径

针对新时期共同富裕的新要求和新的环境条件,过去几年里许多地方陆续开始了对社会救助制度加以新的改革,建立了低保标准之外的“低保边缘”标准,将社会救助向更多的困难群众扩展,并且逐步放松了专项救助与低保的绑定。社会救助制度目标的提升、覆盖范围的扩大和救助方式的改变,必然会带来社会救助对象识别方式的改变。各地在扩大社会救助范围的过程中,逐步探索实施了“政策找人”的办法。2014年《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》明确提出了在临时救助制度中要采用“主动发现受理”的机制。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于改革完善社会救助制度的意见》,明确提出了建立分层分类社会救助体系的要求。同时,该文件中也明确提出了“建立完善主动发现机制”的要求,指出了“政策找人”的目标与方向。

所谓“政策找人”,是指在社会救助制度对象识别中超越过去在办公室里或服务柜台上坐等有需要者上门提

交申请的做法,采用由承担社会救助工作的机构和工作人员以各种必要合理的方式去主动发现潜在的救助对象。对这一新的做法可以从行动主体、行动对象和行动方式几个方面加以分析。首先,从行动主体看,承担社会救助相关工作的政府机构及其工作人员,以及承担政府委托从事困难群众服务工作的企事业单位、基层群众性自治组织、社会组织等机构及其工作人员都具有主动发现困难群众的责任。其次,从行动对象看,潜在的救助对象是指确实存在某些困难,按规定可以纳入社会救助对象范围的家庭与个人。潜在救助对象的特点一是其困难性,即确实具有特定的困难,且符合社会救助的标准或原则,应该被纳入社会救助的范围,获得相应的社会救助。二是其潜在性,意指主要针对困难群众未能意识到其困难,因而还没有自主提出救助申请,包括符合救助标准的潜在性和存在困难的潜在性。前者是指困难群众实际上已经符合救助标准,但其自己对此尚不清楚,因此还未能提出救助。后者是指虽然当下的家庭或个人经济状况确实未达到社会救助的标准,因此无法提出救助申请,但其实际生活中确实存在或潜在严重困难,因此需要施以一定的救助,包括预防性救助。再次,从“政策找人”的内容上看主要有两个层面的任务。一是寻找潜在的困难群众,即家庭经济状况达到社会救助标准,但由于尚未出现严重困难等各种原因而尚未提出申请的。对这些潜在的困难群众可以通过政策找人机制发现他们,帮助将他们纳入社会救助制度的低收入家庭登记系统,以便在有需要的时候可以及时获得救助。二是要通过“政策找人”机制及时发现困难群众中因医疗、教育、意外事故、家庭变动等原因而出现的严重困难,并及时启动社会救助待遇审核和提供程序。最后,从行动方式看,有辅助性主动发现和制度化主动发现。辅助性主动发现强调社会救助主体责任机构及其工作人员在其工作中或其他场合发现了符合救助标准的困难群众后,应该主动报告并开展后续救助工作,但辅助性主动并非从制度上要求专门开展对潜在困难群众的主动识别。而制度化主动发现则更进一步,强调要建立专门的制度和工作机制并配备专门的人员与设备,通过专门的行动去寻找和发现潜在的救助对象。显然,制度化的主动发现是更高层

次的,也是更复杂的“政策找人”机制。

当前各地纷纷开展“政策找人”的实践,反映了我国社会救助制度功能提升背景下新的精准化发展行动要求,即从瞄准符合低保标准的家庭与个人扩展到瞄准实际具有严重困难的家庭与个人。社会救助是针对困难群众,帮助他们解决实际困难,最基本的要求就是要精准地瞄准困难群众的实际困难。但是,困难群众的实际困难是多种多样的,在实际操作中往往很难具体识别。因此我国社会救助制度过去一直采用瞄准家庭经济状况(收入和财产为主)来替代瞄准家庭和个人实际困难。这种做法的理论依据是,个人和家庭生活困难主要是由其收入和财产不足等经济条件决定的,因此只要瞄准了家庭经济状况,就等于瞄准了家庭实际困难。但是,这种理论依据只具有统计意义上的合理性。具体到单个的家庭与个人层面上看,许多困难家庭的实际困难与其收入和财产等经济状况之间的关系并不一致,有一些家庭的收入和财产不符合社会救助标准,但其家庭和个人确实存在较为严重困难的情况。但在过去的社会救助实践中,许多地方在一定程度上采取了“一刀切”的做法,直接采用家庭经济标准,而将不符合低保标准的家庭直接排除在低保对象之外。

在过去我国社会救助目标层次较低的情况下,上述以家庭经济状况为瞄准标准的做法有其合理的一面,因为这种办法相对比较简单,运行成本较低,且误差相对较少。但是,随着社会救助目标从过去直接解决基本生存逐步提升到提高困难群众实际生活水平和促进共同富裕,要求社会救助制度不仅要提高救助标准,而且要更加精准地瞄准和更有效地解决困难群众各方面的实际困难。这种新的要求必然会带动社会救助的标准、内容和覆盖范围的扩大,进而导致家庭经济状况与家庭实际困难状况之间的不一致性增大。在这种情况下,社会救助对象识别的经济标准与多样化救助对象瞄准机制之间就会出现一种二难选择。如果选择较低的家庭经济标准,符合标准的家庭就会很少,许多家庭收入超过社会救助收入标准但生活确有困难的家庭和个人可能会被排除在社会救助制度之外;但如果选择较高的家庭收入标准,则又可能导致许多并不特别困难的人也得到社会救助待

遇。解决这种二难选择的办法是建立双层标准。第一层是一般性的“低收入标准”，其主要目标是将所有潜在的困难家庭都包括进社会救助的制度覆盖范围。第二层是在低收入标准之下再设置基本生活保障标准（如现有的低保标准和特困人员标准），其主要目标是保障最困难群众的基本生活。

这两层标准针对不同的困难群众，社会救助在对象识别方面也应该采用不同的路径和办法。第二层的困难群众较为严重依赖社会救助，尤其是低保制度，否则难以维持基本生存条件，因此他们一般会主动申请低保待遇。社会救助经办机构和工作人员主要应该向他们当中有需要的人提供申请过程中的辅助性服务，并加快审核流程。但第一层的困难群众（低保和特困之外的低收入家庭和其他困难群众）情况比较复杂。一方面，他们的实际困难情况更加复杂多样，仅靠他们自己往往难以了解如何获得社会救助制度的帮助。另一方面，他们当中有许多人可能因为不愿意被贴上“困难者”标签，不了解社会救助政策，不熟悉申请渠道等各种主观或客观的原因而没有主动申请社会救助资格或待遇，因此导致他们遇到实际困难的时候难以获得社会救助制度的帮助。对这部分困难群众而言，社会救助制度的“政策找人”对象识别机制就更加重要。社会救助制度的政策找人机制一是要主动发现他们并帮助将其纳入低收入家庭登记系统，二是要主动发现他们各方面的严重困难，以便在需要的时候及时启动救助程序。

“大数据加铁脚板”实践模式的意义与条件

在社会救助制度新的目标下实行“政策找人”具有重要的意义，但要有效实行这一新的社会救助对象识别机制也需要有一定条件。“政策找人”比“人找政策”要求承担社会救助管理服务的组织机构付出更多的工作量，这在客观上会增大社会救助制度的运行成本。同时，社会救助制度是一类制度化程序要求较高的行动体系，“政策找人”路径的实施需要对现有社会救助制度的工作程序和工作机制作出相应的调整。并且，“政策找人”要求更多采用各种信息化手段，通过大数据去发现潜在的救

助对象，而且需要将新的技术路径与传统的调查方法相结合，因此会对技术设备及组织和人员提出更高的要求。为此，各地开始探索将网络信息技术与传统家计调查方式相结合，逐步形成“大数据+铁脚板”的工作模式。这套工作模式在未来社会救助制度的对象识别中将发挥重要作用。但从目前情况看，要有效实行这套工作模式，还需要在以下几个方面加强建设。

首先，要提升现有社会救助网络信息系统的目标并扩展其功能。过去十多年我国已经建成了一套较为有效的社会救助网络信息系统，其主要目标是通过网络信息技术对社会救助的申请者及救助对象进行家庭经济状况核对，以更加有效和更加快捷地核定社会救助申请者及受益者的家庭经济状况是否符合社会救助标准。面对新的“政策找人”工作路径，应该提升现有社会救助网络信息系统的目标，使其从过去仅仅是对社会救助申请者和救助对象进行家庭经济核对提升到主动发现困难群众的实际困难。目标的提升意味着至少几个方面的功能扩展。一是从过去的被动反应（应要求而对特定对象的家庭经济状况进行核对）扩展到主动行动（主动发现和识别潜在的困难者）。二是从过去仅仅核对相对比较简单的“家庭经济状况”数据扩展到主动发现和识别家庭经济困难情况，而后者比前者的情况要复杂得多。三是从过去相对较少的对象覆盖规模扩大到更大范围的人群，工作量要倍增很多。为此，要求社会救助管理部门现有的家庭经济核对系统提升工作目标，并在现有基础上大幅度扩展社会救助制度的网络信息能力，使其能够胜任“政策找人”任务。

其次，要进一步提升社会救助管理服务机构及其人员的专业能力。社会救助工作本身是一类较为耗费人力的工作，需要大量的基层工作人员来提供对象识别等救助管理与服务工作。而我国社会救助体系过去几十年里发展的一个重要的短板就是其基层工作人员的数量不够，专业化水平不高。而实行“政策找人”的工作路径会进一步大幅度扩大信息处理的规模，不仅要求有更大的信息量，而且要求对各种信息进行精细化分析处理，而且还要求要快速反应。这不仅对现有的网络信息系统提出了更高的要求，而且还需要将新型的网络信息技术与传

统的家计调查方法相结合,采用“大数据+铁脚板”的综合路径,通过后者去弥补前者单纯技术手段的不足。在采用“大数据+铁脚板”的综合路径中也有两个方面的要求。一是要有效地将网络信息技术与传统面对面的家计调查方法有机结合。主要的路径应该是先通过网络信息技术发现问题并做初步核对,然后通过传统方法去进一步分析验证。但同时也可以采用先通过日常工作或其他社会化渠道发现问题,然后通过网络信息系统去核对。二是新的“政策找人”工作路径对社会救助工作人员的专业能力提出了更高的要求。“铁脚板”的说法形象地表述了社会救助对象识别中传统面对面的家计调查方法,但并不意味着这仅仅是一种简单的劳动。在新的“政策找人”路径下,传统的家计调查方法也应该有较大幅度的专业化转型。承担家计调查的机构和人员要能够采用科学调查方法和最新技术手段去收集各种信息,对其工作范围内的困难群众及高风险人员有较为全面的了解,能够与调查对象及其他各类人员和组织进行有效沟通,能够从各种渠道获取必要的信息,并且能够对复杂的信息进行综合分析并快速得出结论。这要求社会救助工作人员要接受扎实的专业训练,具备必要的专业基础,熟悉相关的法律法规和政策文件,有较强的社会沟通与协调能力,能熟练运用相关技术设备,并具备高度的社会责任心和工作伦理。所有这些加在一起,会对基层社会救助工作机构和人员的工作量和专业化能力提出更高的要求,对此需要加强基层社会救助机构和工作人员队伍建设。

再次,要更新相关法规政策,以适应新目标下的新要求。目前的社会救助法规与政策体系中有许多已不适应当前和未来新目标下的制度运行,需要更新。尽管许多地方已在实践中做出了一些调整,但全国性制度规范还不够完善。在制定《社会救助法》和其他相关法规政策文件时,高度重视新目标下对过去规范的调整与完善。需要调整的主要内容一是关于社会救助申请和审核等流程方面的规定,要将社会救助制度的主动发现机制明确写进相关法律法规中,并且要有相应的细则规范。二是主动发现机制要求赋予基层工作人员更大的自由裁量权。我国现行社会救助制度运行机制的重要不足之一是没有

赋予基层社会救助经办机构和工作人员足够的自由裁量权,这使得一些基层工作人员难以应对困难群众复杂多样的困难情况,从而降低了社会救助的社会效益。随着社会救助制度目标的提升,社会救助对象将会更加多样、更加复杂,再精细的规则体系都难以囊括所有的生活困难情况。因此,社会救助制度的运行不仅是按照法规和政策的具体条文去比对困难群众的实际情况,而且更加需要基层经办机构和工作人员在面对复杂情况时,能够依照客观事实,按照法律法规和政策原则在对困难群众的实际状况进行专业分析的基础上做出自由裁量。

最后,采用新的主动发现机制需要有更加广泛的社会支持。一方面,新目标下的社会救助网络信息系统需要更加广泛的社会支持,不仅需要进一步加强过去的各个相关部门和组织的合作与支持,而且还需要纳入更多的部门与组织,包括教育、医疗、交管、消防,以及工青妇残等部门和组织及其下属的社会服务机构,以及养老、助残、育幼、儿童保护等社会服务机构,形成更加全面,更加综合的居民生活及风险反应网络信息系统,从而对困难群众出现的各种问题及风险做出及时的反映和应对。另一方面,建立专业化与社会化相结合的基层社会救助经办工作体系,既要建立和完善专业化的经办服务机构,并规范化地配备专业人员,也要积极动员社区组织和社会组织的广泛参与,并且将现有的工青妇残等人民团体的困难群众帮扶机制融入政府的社会救助经办体系中,发挥更大的社会效益。最后要强调的一点是,社会救助制度采用新的主动机制将不可避免地带来运行成本的提升,这需要政府加大社会救助经办服务的资金投入。在此方面增大投入将带来更大的社会效益,从性价比的角度看是非常有价值的。人民论坛

(作者为南开大学社会建设与管理研究院教授)

【注释】

①朱勤皓、李勇、刘荣华:《从“人找政策”到“政策找人”——上海社会救助模式迭代创新的探索与思考》,《中国民政》,2022年第2期。

②张浩森:《中国社会救助体系:回顾、反思与展望》,《社会科学战线》,2024年第6期。

责编/李丹妮 美编/杨玲玲