

· 社会救助 ·

临时救助：共同富裕背景下 社会救助体系的新支柱

张浩森

【摘要】 我国临时救助制度建设是为了帮助各类家庭与个人应对突发性、临时性困难，弥补社会救助安全网的漏洞。在迈向共同富裕的背景下，临时救助需要应对风险社会中的人口流动与工作贫困问题，并承担社会救助体系新支柱的重要任务。作为风险冲击的阻断剂、各救助项目间的勾缝剂和调动社会力量的催化剂，临时救助制度这一新支柱应充分发挥“救急难”“托底线”“促衔接”和“助参与”的功能。为此，需要转变临时救助的理念目标，推动其从补充转为支柱，应提前干预而非最后出台；需要完善制度设计，包括扩大并明确救助对象范围，使其实质性涵盖流动人口，拓展临时救助内容和形式，增加临时救助资金投入；需要优化实施方案，变单一主体为政府主导下的多元参与。

【关键词】 共同富裕；临时救助；社会救助体系；救急难；流动人口

一、引言

为了弥补社会救助安全网的漏洞，帮助各类家庭与个人应对突发性、临时性困难，2007 年起民政部要求各地探索建立临时救助制度。在总结各地经验的基础上，2014 年国务院印发《关于全面建立临时救助制度的通知》，要求进一步发挥临时救助“托底线”和“救急难”作用，解决遭遇突发性、紧迫性、临时性生活困难的群众救助问题。这之后，学术界也开始关注临时救助，相关研究主要围绕两方面开展：一是临时救助制度建设的意义和重要性，提出临时救助制度可以补齐我国社会救助制度的短板，进一步强化社会救助的民生托底功能并使其能够更加高效地运行，^①进而发挥重要的“托底线”和“救急难”的功能；^②二是临时救助制度建设面临的现实问题和完善建议，提出主要问题包括临时救助对象中非本地户籍对象比例很低、^③制

【作者简介】 张浩森，四川大学公共管理学院教授、博士生导师，劳动与社会保障系主任。主要研究方向：社会保障、社会政策。

【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）。

① 关信平：《建构更加坚实的民生托底保障》，《光明日报》，2014 年 10 月 31 日第 3 版。

② 刘广：《临时救助制度“救急难”功能提升研究》，《社会法研究》2021 年第 1 卷。

③ 韩君玲：《中国临时救助制度的法学检视》，《社会保障评论》2021 年第 2 期。

度“救急难”功能发挥不足、与其他救助项目衔接不畅、与传统救助的“单一主体”存在冲突等。^①针对此,完善建议包括废除获得临时救助的户籍要件,^②提升临时救助“救急难”功能、加强临时救助与其他社会救助项目衔接,推动多元主体在临时救助服务中的协同参与,^③提升基层部门在政策执行过程中的救急能力等。^④由上可见,已有研究丰富了对临时救助制度建设必要性、实践问题和完善思路的研究,使我国社会救助的研究范围得到拓展,改变了仅关注低保制度的思维定势。但也应注意到,既有研究缺乏对临时救助制度建设和改革动力机制的剖析以及对迈向共同富裕背景下临时救助面临新挑战和新任务的探讨,也缺乏从学理角度对低保制度和临时救助制度的比较研究,进而难以明确新时期临时救助制度的建制理念与功能定位,也无法厘清其在整个社会救助体系中的地位,这会影响临时救助的制度设计和实施路径。

基于此,本文回顾梳理我国临时救助的发展历程,分析临时救助制度建设和改革的主要动力机制。同时,立足全面建成小康社会并迈向共同富裕的时代背景,探讨临时救助面临的新挑战和新任务,并在比较低保与临时救助共同点和差异点的基础上,提出应把临时救助作为与低保制度并存不悖的主体性项目,将其确立为社会救助体系的新支柱,从价值理念、制度设计和实施方案等方面加以优化完善。

二、我国临时救助制度建设与改革的历程和动因

(一) 发展历程回顾

1999年我国建立了城市居民最低生活保障制度,拉开了社会救助改革的序幕。这之后,农村最低生活保障制度逐步建立,医疗、教育、住房、就业等专项救助制度也逐步建立完善,新型社会救助体系初见雏形。然而,一方面,我国社会救助水平偏低导致救助不足;另一方面,完善的社会救助体系除满足困难群体的日常生活需求与常规专项需求外,还应能够帮助各类家庭与个人应对各种突发性严重困难。^⑤因此,2007年始,民政部部署各地积极探索建立临时救助制度,以解决常规救助后基本生活仍有严重困难以及遭遇突发性、紧迫性、严重困难的家庭或个人的生活问题。

经过几年探索并在总结各地经验的基础上,2014年国务院颁布了《关于全面建立临时救助制度的通知》,提出在全国建立临时救助的基本制度和政策框架,对建立临时救助的意义、目标、举措和机制等内容做出了明确规定,要求发挥临时救助“托底线”和“救急难”作用,进一步强化兜底民生保障网。2018年,针对一些地区存在临时救助时效不强、救助水平偏低、制度效能发挥不充分、工作保障不到位等问题,民政部、财政部出台了《关于进一步加强和

① 杨铃等:《中国临时救助制度的实践挑战与对策分析——基于北京市的研究》,《中国公共政策评论》2021年第1期。

② 韩君玲:《中国临时救助制度的法学检视》,《社会保障评论》2021年第2期。

③ 梁土坤:《时代变迁中的临时救助制度:实践效果与未来方向》,《西北人口》2016年第2期。

④ 杨铃等:《中国临时救助制度的实践挑战与对策分析——基于北京市的研究》,《中国公共政策评论》2021年第1期。

⑤ 关信平:《建构更加坚实的民生托底保障》,《光明日报》,2014年10月31日第3版。

改进临时救助工作的意见》，要求细化明确对象范围和类别（急难救助对象和支出型救助对象）、优化审核审批程序、科学制定救助标准、拓展救助方式、加强与慈善救助衔接等。2019年，为了助力脱贫攻坚和全面建成小康社会，民政部、财政部、国务院扶贫办出台了《关于在脱贫攻坚兜底保障中充分发挥临时救助作用的意见》，要求着力发挥临时救助在解决“两不愁三保障”突出问题中的作用，加强临时救助与其他社会救助制度以及其与扶贫政策的衔接，通过临时救助着力防范脱贫群众返贫并稳步提升兜底能力。为了应对新冠肺炎疫情的冲击，2021年民政部办公厅印发了《关于进一步做好受灾疫情疫情影响困难群众基本生活保障工作的通知》，要求各地民政部门发现因灾因疫造成基本生活出现困难的群众，及时给予临时救助，情况紧急的，可实行“先行救助”，事后补充说明情况，取消户籍地、居住地申请限制等。2022年，为了进一步巩固脱贫攻坚成果并推进乡村振兴，民政部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、国家乡村振兴局联合出台了《关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知》，要求进一步加强急难临时救助，包括加强对生活困难未参保失业人员的临时救助和其他基本生活陷入困境群众的临时救助，并全面推行由急难发生地直接实施救助，为临时遇困群众救急解难（见表1）。

表1 我国临时救助制度建立与发展历程中的重要政策文件

文件名	文号	重要内容和意义
关于全面建立临时救助制度的通知	国发〔2014〕47号	全面建立临时救助制度，进一步发挥社会救助托底线、救急难作用，解决城乡困难群众突发性、紧迫性、临时性生活困难。
关于进一步加强和改进临时救助工作的意见	民发〔2018〕23号	针对临时救助发展中的问题，明确提出具体完善措施，包括细化明确对象范围和类别（急难救助对象和支出型救助对象）、优化审核审批程序、科学制定救助标准、拓展救助方式等。
关于在脱贫攻坚兜底保障中充分发挥临时救助作用的意见	民发〔2019〕87号	在脱贫攻坚处于决战决胜、攻城拔寨的关键节点，提出着力发挥临时救助在解决“两不愁三保障”突出问题中的作用，确保如期打赢脱贫攻坚战。
关于进一步做好受灾疫情疫情影响困难群众基本生活保障工作的通知	民办发〔2021〕15号	在多地发生严重洪涝灾害和新冠肺炎疫情的情况下，强调进一步加强急难社会救助，取消户籍地、居住地申请限制，由急难发生地直接实施临时救助。
关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知	民发〔2022〕83号	在全面建成小康社会背景下，为巩固拓展脱贫攻坚成果，提出加强对生活困难未参保失业人员的临时救助和其他基本生活陷入困境群众的临时救助，并全面推行由急难发生地直接实施救助。

资料来源：民政部网站。

在国家的积极推动下，2015年起各省也相继出台了临时救助的法规政策，不断规范和完善临时救助制度。从文件名称上看，有些省份以健全临时救助的通知为名发布文件，如吉林、江苏、山西等；有些省份命名为临时救助工作规程，如四川、云南、陕西等；有些省份命名为临时救助办法，如江西、西藏；还有些则在地方性社会救助条例或办法中对临时救助加以规范，如山东、浙江等。对比各省临时救助的规定，可以发现，不同省份都强调了临时救助方式的多样性，包

括临时救助金、发放实物和提供转介服务等，救助对象包括困难个人和困难家庭，也注重给予地方一定自主权，特殊情况特殊处理，其差异主要体现在以下方面。

第一，现金救助金额方面，各省大都以低保为基准进行计算，但具体标准有差距，新疆规定原则不高于当地低保标准 5 倍，云南规定一般不高于 3 倍，最高不超过 6 倍。部分省份除低保基准外，还通过家庭成员数、困难延续时限为标准对救助金额进行计算，如吉林、内蒙古等。对于符合急难型对象条件、困难程度较轻的，给予小金额先行救助，但金额标准不同，例如，河北、河南等大多数省份规定 1000 元（含 1000 元）以下可先行救助，山西、贵州则规定每次不超过 500 元。第二，救助门槛方面，急难救助对象都是因火灾、交通事故、公共卫生等意外事件导致基本生活暂时出现严重困难的个人和家庭，支出型救助对象大多规定受助家庭应满足近 12 个月内人均收入原则上不超过当地上年度人均可支配收入，且家庭财产状况符合当地有关规定，但也有部分省份不同，例如，北京规定家庭年收入（申请之日前 12 个月收入总和）扣除申请前 12 个月内发生的家庭生活必需支出后，其月人均收入低于本市当年低收入家庭认定标准，家庭财产状况符合本市低收入家庭财产认定标准；云南规定家庭年人均收入低于当地上年度城乡居民人均可支配收入，提出申请前 12 个月内家庭刚性支出达到或超过其家庭年收入的 60%，且家庭财产状况符合低保边缘家庭财产的有关规定。第三，救助时间限制方面，部分省份有明确规定，部分省份未具体说明。例如，上海规定救助时间原则上不超过 3 个月；甘肃、福建规定支出型救助原则上最长不超过 6 个月。第四，救助次数方面，大部分省份未对救助次数限制进行说明，少部分省份对此有说明。例如，内蒙古规定原则上临时救助一年只能享受 1 次，特殊情况不超过 2 次；陕西规定原则上一个家庭或个人一年内临时救助不超过 2 次；西藏规定一年内同一事由救助次数原则上不超过 2 次，如遇特殊情况，经社会救助联席会议研究同意，可适当增加救助次数并提高救助标准。

总的来看，近十年来，我国临时救助的救助户 / 人次数有所浮动，2020 年最高时达 1380.6 万人次，救济非户籍人次数最多的是 2022 年，达到 26.2 万人次。从救助资金看，支出最多是 2020 年的 165.7 亿元，最少则为 2014 年的 57.6 亿元。从平均救助水平看，各年分布在 1000—1500 元之间，具体如表 2 所示。

表 2 2014—2023 年临时救助人次、支出资金和平均救助水平

年份	户 / 人次数	全年支出资金 (亿元)	平均救助水平 (元 / 人次)
2014	650.7 万户次（非当地常驻户口 19.2 万户次）	57.6	—
2015	655.4 万户次（非户籍 21.9 万户次）	106.2	—
2016	850.7 万人次（非户籍 24.4 万人次）	87.7	1031.3
2017	970.3 万人次（非户籍 9.4 万人次）	107.7	1109.9
2018	1108 万人次（非户籍 9.4 万人次）	130.6	1178.8
2019	993.2 万人次（非户籍 4.6 万人次）	141.1	1421.2
2020	1380.6 万人次（非户籍 8.4 万人次）	165.7	1200.3
2021	1198.6 万人次（非户籍 6.2 万人次）	138.4	1154.9

年份	户 / 人次数	全年支出资金 (亿元)	平均救助水平 (元 / 人次)
2022	1100.1 万人次 (非户籍 26.2 万人次)	120.0	1090.5
2023	742 万人次 (非户籍 4.8 万人次)	105.7	1426.6

资料来源：2014—2017 年社会服务发展统计公报、2018—2022 年民政事业发展统计公报、中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报。

注：2014—2015 年的统计口径为“户次”，2016—2020 年的统计口径为“人次”。

（二）建设与改革的动因分析

通过对我国临时救助制度发展历程的回顾，可以发现，其建设与改革的动因可分为外部动因和内部动因两方面。

从外部动因看，时代背景和经济社会发展形势是临时救助建设与改革的重要推动因素。一是在脱贫攻坚的背景下，国务院 2014 年颁布了《关于全面建立临时救助制度的通知》，推动临时救助制度在全国建立，之后 2018 年和 2019 年，民政部先后印发《关于进一步加强和改进临时救助工作的意见》和《关于在脱贫攻坚兜底保障中充分发挥临时救助作用的意见》（见表 1），以完善优化临时救助制度。由此可见，临时救助作为社会救助体系中的重要组成部分，是社会救助的最后防线，也是脱贫攻坚中社会保障兜底“五个一批”的重要内容，对强化贫困人口兜底保障，助力解决“两不愁三保障”突出问题，确保打赢脱贫攻坚战与全面建成小康社会至关重要。二是 2020 年初新冠肺炎疫情出现并迅速蔓延，期间不少抗风险能力弱的低收入群体受到严重冲击，部分群体因停工停产等原因而失业，再加之突发公共卫生事件导致的生活品物价上涨和防疫物品等额外支出增加，低收入群体生活开销增长，其基本生活受到严重影响。^①在上述经济社会形势下，民政部 2021 年印发了《关于进一步做好受灾疫情影响困难群众基本生活保障工作的通知》（见表 1），规定了对因疫情造成基本生活困难的群众及时给予临时救助，情况紧急的先行救助并由急难发生地直接实施临时救助，以确保脆弱性较强的低收入群体的基本生活能够得到保障，免除其在重大突发公共卫生事件中遭遇生存危机。三是在脱贫攻坚取得胜利和全面建成小康社会的背景下，临时救助制度进一步改革优化，民政部 2022 年印发了《关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知》（见表 1），要求加强对生活困难未参保失业人员的临时救助和其他基本生活陷入困境群众的临时救助，并全面推行由急难发生地直接实施救助，以避免大规模返贫现象的出现和巩固拓展脱贫攻坚成果。

从内部动因看，临时救助在实践中的短板和问题也推动着制度不断发展与改革。2014 年临时救助制度全面建立后，在实践运行中显现出诸多问题，包括救助时效性不强、救助水平偏低、制度效能发挥不充分、工作保障不到位等，^②为此，2018 年和 2019 年民政部专门出台政策文件，针对上述问题明确了临时救助的改革要求和改革措施，以加强与改进临时救助制度，促进临时救助更好地发挥其在脱贫攻坚中的作用。之后，临时救助因所覆盖的非户籍人口十分有限，限制了其“救急难”功能的发挥。为此，在新冠疫情导致大量户籍不在当地人员的临时遇困现象后，

① 王俊：《临时救助：重大突发公共卫生事件中城市边缘贫困家庭的生存权保障》，《未来与发展》2022 年第 7 期。

② 参见《关于进一步加强和改进临时救助工作的意见》（民发〔2018〕23 号）。

2021年和2022年民政部接连出台相关政策文件,要求针对情况紧急的困难人员先行救助并由急难发生地直接实施临时救助,以推动临时救助制度救急解难功效的发挥。

三、共同富裕背景下临时救助制度面临的新挑战与新任务

共同富裕是中国式现代化的本质要求与核心内涵。2024年党的二十届三中全会指出,要聚焦提高人民生活品质、推动人的全面发展、使全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。全体人民共同富裕既要不断增加人民的经济收入,又要确保精神是富有的、生态环境是友好的,实现人的全面发展和社会全面进步,增强人民的幸福感和安全感。全体人民共同富裕不是整齐划一的平均主义,既不是同等富裕,也不是同步富裕,而是一个在动态中向前发展的过程。^①要实现全体人民共同富裕,其关键在于缩小群体间的收入差距和实际消费水平差距,不断提升低收入群体的增收能力、生活品质和社会福祉水平。正如习近平总书记指出,低收入群体是促进共同富裕的重点帮扶保障人群。帮扶保障低收入和困难群体必然离不开包括临时救助在内的社会救助安全网。在迈向共同富裕的现实情境下考察我国临时救助制度,可以发现,其面临以下新挑战和新任务。

(一) 新挑战: 风险社会中的人口流动与工作贫困问题

乌尔里希·贝克在《风险社会》一书中指出,当前的现代性即为风险社会,其主要特征在于人类面临着多重的生存风险。我国正走在现代性的拓展之路上,社会主义市场经济的发展、科学技术的进步等在促进经济社会发展的同时,也是社会风险的潜源流,可以说,我国已迈入风险社会。根据风险社会理论提出的“财富在上层聚集、风险在下层聚集”的论断,^②风险社会给抗风险能力弱的脆弱群体带来严重冲击。随着现代化的推进,我国出现了大规模的人户分离人口和流动人口,^③据统计,人户分离人口从2010年的2.61亿增至2021年的5.04亿,流动人口数量从2010年的2.21亿增至2021年的3.85亿,不到4人就有1人流动,2019年后人口高流动性迁徙特征更为明显(见图1)。

长期以来,流动人口主要表现出“悬浮式”的状态,定居和扎根城市的意愿偏低,这并非全部由流动人口主观意愿导致,很大一部分原因是客观条件如工资偏低、社会救助等社会保障制度对其的排斥所致。工资偏低和社会保障缺位还会导致工作贫困的出现,顾名思义,工作贫困是指处于就业状态却仍陷入相对贫困。从宏观层面看,流动人口社会保障制度的不健全与技术发展进步导致其不得不从事临时性或非正规工作,这会增大工作贫困的风险;从微观层面看,流动人口的工资偏低、收入不稳定、家庭负担重等也会导致工作贫困。在迈向共同富裕的背景下,流动人口和工作贫困问题给临时救助带来了新的要求和挑战。

① 林建华:《全体人民共同富裕是一个总体概念》,《北京日报》,2021年11月1日第9版。

② 乌尔里希·贝克著,张文杰、何博闻译:《风险社会:新的现代性之路》,译林出版社,2018年,第33页。

③ 人户分离人口是指居住地和户口登记地不在同一乡镇街道且离开户口登记地半年以上的人口。流动人口一般指人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。参见国家统计局网站: https://www.stats.gov.cn/hd/lyzx/zxgk/202405/t20240524_1953766.html, 2022年2月18日。

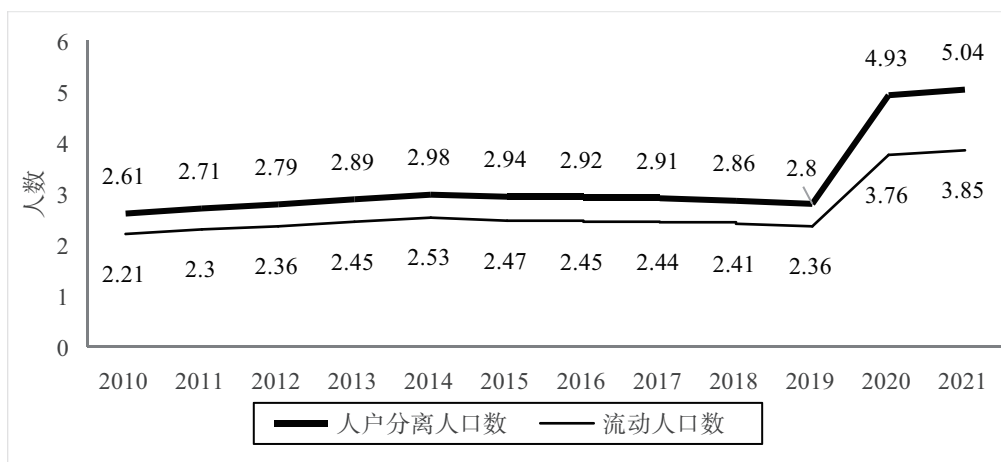


图1 2010—2021年我国人户分离人口和流动人口数量（亿人）

资料来源：第七次人口普查数据，《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》。

第一，临时救助需要覆盖更多困难群众。在共同富裕背景下，我国贫困治理的目标应从过去的解决绝对贫困扩展到解决相对贫困，对贫困的认识要有所转变，应该认识到除低保、特困对象等绝对困难群体之外，还存在许多相对困难群体和临时遇困群众，其抗风险能力低，在遭遇风险冲击时，需要临时救助的帮扶。有学者根据家庭追踪调查的数据测算出我国城市的工作贫困率大致为27%。^①由于流动人口多分布在城市，按此比例计算可大致推测出流动人口中处于工作贫困的人数超9000万，其中遭遇突发困难的人数也应较为庞大。而我国2023年临时救助人次数为742万，其中非户籍获助者仅为4.8万，这说明临时救助制度在覆盖流动工作贫困群体方面仍有很大不足。大量研究发现，城市基本公共服务的开放程度低且约束条件多，离均等化目标尚有差距，特别是社会救助作为兜底性社会保障制度，其开放程度更低。^②根据《社会救助暂行办法》，社会救助由户籍所在地政府负责，流动人口无法在流入地申请低保、特困和住房、就业、教育救助，在医疗救助、临时救助方面，政策话语模糊（见表3），没有明确规定受助者的具体类型，地方上出现了差异化的救助安排，比如，浙江等地方规定持有《浙江省居住证》的人口，可申请临时救助。但应注意到，流动人口中还存在为数众多的未在流入地办理居住证的人员，这些流动人口实质上被排斥在临时救助制度之外。应该说，顶层设计的“模糊”很大程度上造成基层执行无力，形成了对困难流动人口的排斥。根据韦伯关于身份区隔的分析，他认为限制外部人获取福利救济、教育等优质资源的渠道是政策主导者维系自身利益群体利益的常见方式，身份资格可以形成身份区隔。^③还有学者直接把身份区隔与社会排斥联系在一起，指出政策的“社会封闭机制”会限制一些群体获得社会资源，进而使其无法充分参与社会生活并形成社会排斥。^④从这个角度看，户籍经常被社会政策当作身份区隔的手段，是由地理空间决定机制而制造的社会排斥，因为这种排斥，临时救助覆盖的流动困难群众尚非常有限，需要大幅度拓展范围。

① 涂丽、乐章：《城市工作贫困及其影响因素研究：来自CFPS数据的实证》，《人口与经济》2018年第5期。

② 钱雪亚、宋文娟：《城市基本公共服务面向农民工开放度测量研究》，《统计研究》2020年第3期。

③ 马克斯·韦伯著，林荣远译：《经济与社会》，商务印书馆，1997年，第72-75页。

④ 钟裕民：《公共政策异化：社会排斥形成的一个解释框架》，《兰州学刊》2024年第8期。

表 3 我国户籍人口与流动人口的社会救助政策

救助类型	救助项目	政策规定	户籍人口	流动人口	设计清晰与否
基本生活救助	最低生活保障	共同生活的家庭成员向户籍所在地政府申请	包括	不包括	清晰
	特困供养	本人向户籍地所在地政府提出书面申请	包括	不包括	清晰
专项救助	教育救助	面向低保家庭成员、特困人员	包括	不包括	清晰
	住房救助	面向低保家庭、分散供养的特困人员	包括	不包括	清晰
	就业救助	面向低保家庭中有劳动能力却处于失业状态的人员	包括	不包括	清晰
	医疗救助	面向低保家庭成员、特困人员	包括	可能包括	模糊
急难救助	临时救助	面向基本生活暂时出现严重困难的家庭	包括	可能包括	模糊

资料来源：国务院：《社会救助暂行办法》，2014 年 2 月 21 日。

第二,临时救助需要采取更多救助形式。在共同富裕背景下,困难群众遭遇的困境多种多样,其救助需要也存在差异。临时救助由于需要应对不确定的突发困难,应该更注重实物和服务救助,以满足困难群体危机干预、心理疏导、资源链接等多元化需要。目前,我国最低生活保障采取现金救助形式,就业救助、医疗救助、教育救助主要采取服务形式,临时救助虽然规定可采用现金、实物、转介服务等多种救助形式,但实践中因实物救助缺乏标准和服务救助发展相对滞后,不少地方的临时救助仍以现金救助为主,甚至有些地方临时救助实施细则中根本没有涉及实物救助和服务救助的内容,^①单一的现金救助形式显然难以适应共同富裕背景下临时救助的现实需要,不利于临时救助功效的发挥。

第三,临时救助需要推动更多主体参与。临时救助与常规救助的不同之处在于其需要应对包括流动人口在内的社会成员的各种突发性、临时性困难,需要具备快捷、灵活的特点,且需要提供多样化服务。社会组织等社会力量具有规模小、方式灵活、救助快捷、专业化较强等特点,特别适合参与临时救助,^②社会组织除提供资金、实物外,还因不同的专业性适合提供不同形式的服务救助,如心理辅导、危机干预、护理照料等。尽管《社会救助暂行办法》中明确要求建立健全社会力量参与机制,但是在现实中由于社会组织总体发展滞后且区域间发展不平衡等原因,其在临时救助中的参与尚未得到普遍重视,各地政策也缺少细化、可操作性的规定。这导致一方面在救助资金上临时救助筹资渠道单一、投入不到位,资金筹措主要由地方财政负责,从表 2 可见,2023 年临时救助资金支出为 105.7 亿元,约占当年国家财政支出总额的 0.04%,比重偏低。另一方面,因缺乏社会力量参与造成救助服务较为欠缺,主动救助能力不足,难以应对复杂、突发的急难事件和困难。

（二）新任务：临时救助应成为社会救助体系的新支柱

长期以来,最低生活保障作为我国新型社会救助体系中建立时间最早、覆盖人口最多和支

① 梁土坤：《时代变迁中的临时救助制度：实践效果与未来方向》，《西北人口》2016 年第 2 期。
② 关信平：《“救急难”需要政府救助与慈善救助有效衔接》，《中国社会组织》2014 年第 20 期。

出规模最大的基本生活保障制度，在绝对困难群体兜底保障方面发挥了重要作用，是我国社会救助体系中的重要支柱。最低生活保障制度是对家庭人均收入低于当地低保标准，且符合当地低保家庭财产状况规定的困难家庭提供现金救助，以保障其最基本生活。近十多年来，随着经济社会发展、绝对贫困人口减少和问责风险过高等多种原因，最低生活保障覆盖人数基本呈下降趋势（见图2），到2023年底，全国城乡低保对象合计为4063.3万人，仅为总人口的2.88%，再加之最低生活保障仅面向户籍人口（见表3和4），短期内难以向流动人口放开。在迈向共同富裕的背景下，仅依靠最低生活保障制度难以应对日益凸显的相对贫困问题和流动人口的突发生活困难问题，为此，社会救助体系需要新的支柱。

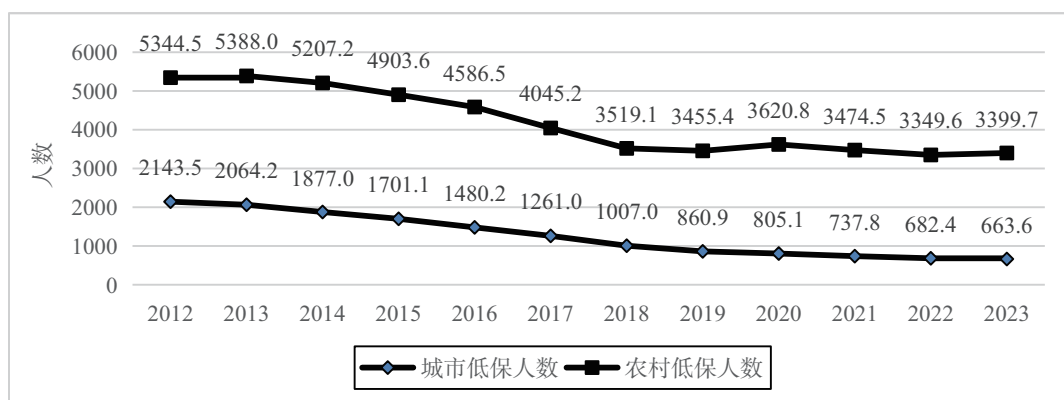


图2 2012—2023年我国城市低保和农村低保受助人数的（万人）

资料来源：相关年份《中国民政统计年鉴》。

临时救助，从立法层面看，2014年国务院发布的《关于全面建立临时救助制度的通知》明确其目标为“解决城乡群众突发性、紧迫性、临时性基本生活困难问题”，并对其进行了概念界定，即“国家对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境，其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的家庭或个人给予的应急性、过渡性的救助”。2018年民政部发布的《关于进一步加强和改进临时救助工作的意见》，进一步明确了临时救助的对象，指出根据困难情形其可分为急难型救助对象和支出型救助对象。急难型救助对象主要包括因意外事件等导致基本生活暂时出现严重困难、需要立即采取救助措施的家庭和个人；支出型救助对象主要包括因教育、医疗等生活必需支出突然增加超出家庭承受能力，导致基本生活一定时期内出现严重困难的家庭。基于上述立法层面的界定和规范，从学理上看，本文认为临时救助属于社会救助体系的重要组成部分，是对因急难意外事件或必需支出突增等原因导致基本生活暂时困难的城乡居民给予的非定期、非定量的救助，目标是解决社会成员的突发性、临时性基本生活困难，具有应急性、过渡性的特点。

与低保制度相比，临时救助制度与其既有共同之处，也存在相异之处。从共性看，低保和临时救助应对的困难类型均为基本生活困难，低保是因低收入造成较长期的基本生活困难，而临时救助是因意外事件或必需支出突增等造成暂时性基本生活困难，此外，低保和临时救助的管理部门均为民政部门。从差异性看，在制度性质方面，低保制度属于常规性救助，临时救助则体现出

应急性和过渡性，向临时遇困者提供及时、有效的救助。^①在制度构成要素方面，两者在救助对象、内容和方式上均存在差异。低保的救助对象为收入型困难群体且仅面向户籍人口，临时救助的对象主要为支出型和急难型困难群体两类，包含户籍人口和非户籍人口；低保的救助内容为提供现金，临时救助内容包括现金、实物和转介服务；低保的救助方式一般为申请审批，且符合条件后无时间限制，而临时救助可简化审批程序，且多有时间和次数限制（见表 4）。

表 4 最低生活保障与临时救助制度的共性与差异性比较

	比较内容	最低生活保障	临时救助
共性	应对困难类型	基本生活困难（较长期）	基本生活困难（暂时性）
	管理部门	民政部门	民政部门
差异性	制度性质	常规性	应急性、过渡性
	救助对象	收入型困难群体，户籍人口	支出型和急难型困难群体，涵盖非户籍人口
	救助内容	现金	现金、实物、转介服务
	救助方式	一般申请审批、无时间限制	可简化审批程序、有时间和次数限制

鉴于临时救助与最低生活保障均可应对基本生活困难，且与低保相比，临时救助具有应急性、救助内容多样、救助方式灵活等性质和特点，以及其能够面向非户籍人口、为包容流动人口留有余地（见表 4），最适合在迈向共同富裕的背景下承担起社会救助体系新支柱的重要任务，其作为新支柱的功能主要体现在以下三方面。

第一，作为风险冲击的阻断剂，可以发挥“救急难”和“托底线”的作用。风险社会中，此起彼伏的社会风险会给抗风险能力弱的脆弱群体带来各种冲击，临时救助因其特定的性质和特点，既可以帮助脆弱群体应对突发性、紧迫性的严重困难，也可以为支出型贫困群体提供更多的救助帮扶，阻断和减轻相关社会风险带来的冲击，可同时发挥“救急难”和“托底线”的作用，这也是我国临时救助制度建立之初就明确的功能目标，其中“救急难”一定程度上是“托底线”的前提，两者的作用相辅相成、互相支撑。

第二，作为各项救助项目间的勾缝剂，可以发挥“促衔接”的作用。在共同富裕背景下，社会救助体系应力求系统集成、协同高效，并作为一个整体发挥合力。由于临时救助的形式包括提供现金、实物和转介服务等，再加之其灵活性、及时性的特点，其可以弥合不同社会救助项目之间缝隙。对于遭遇突发困难的困难群体，可依据其困难情形和性质，为其提供临时救助，其中在短期实物和现金救助后仍有困难的，可申请进入最低生活保障等基本生活救助，需要专项服务的可转入医疗、就业、教育等专项救助和其他服务救助，如不满足基本生活与专项救助条件还可以与慈善救助相衔接，这样就可以使各种社会救助项目有效衔接，逐步拓展救助覆盖范围并包容流动人口，织密社会救助的安全网。

第三，作为调动社会力量的催化剂，可以发挥“助参与”的作用。福利多元主义理论表明，除国家外，市场、志愿组织等多元主体都应成为福利提供者，我国社会救助体系建设也明确要求要调动社会力量参与。与基本生活救助和专项救助相比，临时救助因其灵活性、应急性，以

① 杨铃等：《中国临时救助制度的实践挑战与对策分析——基于北京市的研究》，《中国公共政策评论》2021 年第 1 期。

及现金、实物、服务救助等多种救助形式，为社会力量的积极参与和介入提供了有利的渠道。例如，政府可引入公益慈善组织、社会工作机构等社会组织为有需要的临时救助对象提供专业性服务救助，还可与超市、旅舍签约，使其为遭遇突发困难者提供食品、生活用品、临时住宿等。

总之，上述三方面功能决定了临时救助除了通过“救急难”和“托底线”以实现兜底保障功效外，还能通过“促衔接”和“助参与”实现各救助项目的衔接和社会力量的积极参与，这使临时救助具备成为我国社会救助体系新支柱的基础条件。

四、共同富裕背景下推动临时救助成为社会救助体系新支柱的实现路径

在共同富裕背景下，要推动临时救助成为社会救助体系的新支柱，就要确保临时救助“救急难”“托底线”“促衔接”和“助参与”的功能与作用得到充分和有效发挥。其中，前三项功能的充分发挥可以帮助临时遇困群体获得及时帮助，防止其陷入经济困难境地，筑牢物质上共同富裕的基石，后一项功能则可以通过调动多元主体参与，营造政府与社会共同关爱困难群体的氛围，有利于精神上共同富裕的实现。郑功成指出，我国社会保障制度改革与发展有三大核心要素：理念目标、制度设计和技术方案，三大要素中任何一项要素的失误或不合时宜都会影响社会保障的正常运行和可持续发展，只有理念目标适应国情和时代要求，只有制度设计尽可能科学合理，只有实施方案尽可能优化，才能实现社会保障的良性发展。^①临时救助制度作为一项重要的社会保障制度，也应关注这三大核心要素，从理念目标、制度设计和制度实施入手加以推进，使其能够应对共同富裕背景下的新要求和新挑战。

（一）转变理念目标：从补充到支柱

我国临时救助制度建立是在基本生活救助和专项救助制度建成之后，即发现常规救助因水平偏低导致救助不足，再加之出现一些常规救助难以及时应对的突发困难，因此需要建立临时救助加以弥补和补充。可见，临时救助的理念目标主要在于补充，在社会救助体系中居于补充地位，这就导致实际执行与实施中，临时救助往往作为其他社会救助的弥补手段，^②扮演最后出台的角色，这虽然发挥了“托底线”的作用，但“救急难”的功能受到忽视并难以得到充分发挥。同时，由于补充的理念目标，临时救助“促衔接”和“助参与”的作用没有得到重视和关注，临时救助制度建立之初的相关政策文件中没有提及这两项功能。

在共同富裕背景下，推动临时救助成为社会救助体系的新支柱首先要转变理念目标，促使临时救助从补充转为支柱，使临时救助成为社会救助体系的“桥头堡”，^③即临时救助应提前介入和干预而不是最后出台，只有如此，才能使低收入的社会成员在遭遇突发、急难事件而导致临时生活困难后得到及时帮助，获得充分的缓冲，防止其陷入绝对困难处境，能够通过临时救助渡过短暂的困难时期，进而走出生活困境，也就是说，临时救助可以促进低收入群体这一

① 郑功成：《中国社会保障制度改革的新思考》，《山东社会科学》2007年第6期。

② 杨铃等：《中国临时救助制度的实践挑战与对策分析——基于北京市的研究》，《中国公共政策评论》2021年第1期。

③ 杨铃等：《中国临时救助制度的实践挑战与对策分析——基于北京市的研究》，《中国公共政策评论》2021年第1期。

社会中的弱势群体共享经济社会发展成果，为物质上的共同富裕筑牢底板。临时救助应居于和最低生活保障制度并列的支柱地位，体现应急性和预防性，当未被常规救助覆盖的社会成员遭遇突发性、紧迫性、临时性生活困难时，首先要通过临时救助予以救助，具体可依据其困难情形采用不同救助形式，包括现金、实物和转介服务。现金和实物救助后仍无法脱离困境的，要分情况提供转介服务，对需要申请低保、特困等基本生活救助和医疗、教育、住房、就业等专项救助的，基层民政部门应协助其办理；对需要社会组织通过慈善救助、发动社会募捐、提供专业服务、志愿服务等形式予以帮扶的，应及时转介；对符合低保边缘家庭、刚性支出困难家庭等认定条件的，可直接认定。通过上述理念转变，可以确保临时救助各项功能和作用得到有效发挥，这是临时救助成为社会救助体系新支柱的前提和基础。

（二）完善制度设计：从模糊到清晰

在临时救助建制理念转变的条件下，临时救助制度设计需要不断优化完善，要使原有模糊的设计走向清晰，具体涉及救助对象、救助内容和救助资金三大方面。

第一，扩大并明确救助对象范围。目前，从国家层面看，临时救助对象范围的规定不够明确，《社会救助暂行办法》对临时救助是否涵盖流动人口的表述模糊，由此造成各地在制定政策规范时无所适从，不少困难流动人口被排斥在临时救助之外，2023年获得临时救助的非户籍人口仅占获助者的0.65%，比例微乎其微。在迈向共同富裕的现实情境下，面对规模庞大的流动人口问题与工作贫困风险，需要增强临时救助的包容性，要明确临时救助对流动人口的全覆盖，不仅要包含办理居住证的流动人口，还要包含未办理居住证的流动人口，使流动人口在遭遇突发严重困难时求助有门，这是困难流动人员的基本社会权利，也是不断满足其对美好生活需要和解决相对贫困的重要举措，而解决相对贫困和共同富裕几乎可以视为一个硬币的正反两面。要从最有利于低收入群体的立场出发，以公平正义为目标，最大程度上保障低收入群体平等参与、平等发展的权利，^①破除“权利属地化”，明确获得临时救助是公民的基本权利，废除临时救助的户籍要件，^②提升流动人口的抗风险能力和实现共同富裕的能力。如前所述，临时救助对象无论从国家层面还是地方层面，均包括急难型和支出型两类，急难型对象主要是因火灾、交通事故、意外伤害、家庭重大变故等突发事件造成基本生活严重困难的，支出型对象主要是因生活必须支出突然增加而超出家庭承受能力的家庭。对于急难型对象，国家政策已明确要取消户籍地、居住地申请限制，由急难发生地直接实施临时救助，未来需要由各地对“何为严重困难”加以明确界定以方便基层执行，确保有效落实；对于支出型对象，其是临时救助对象的主体，但一直以来支出型对象对于非户籍人口的包容有限，2024年11月民政部印发了《刚性支出困难家庭认定办法》，对认定条件、刚性支出范围和有效期等进行了全国性规范，明确家庭人均收入低于上年度当地居民人均可支配收入、财产状况符合当地规定、申请前十二个月刚性支出占家庭总收入比例超出当地规定的非低保、非特困和非低保边缘家庭均可申请认定，刚性支出包括生活、医疗、教育和残疾康复等，有效期一年，这提升了认定的可操作性，有助于形成梯度救助格局。各地应以此文件为依据，将符合条件的户籍与非户籍支出型困难家庭均纳

① 林闽钢：《促进低收入群体迈向共同富裕论纲》，《治理研究》2022年第5期。

② 韩君玲：《中国临时救助制度的法学检视》，《社会保障评论》2021年第2期。

入临时救助，提升支出型临时救助对象对非户籍人口的包容度。总之，通过扩大与明确临时救助对象范围，临时救助将成为社会救助体系中能够实质性包容流动人口的制度安排，这对缓解流动人口困难与保障全体社会成员受助权利意义重大，是使临时救助成为社会救助体系新支柱的重要举措。

第二，拓展临时救助内容和形式。目前各地的临时救助以现金救助为主，且对现金救助金额、时间限制等进行了规定，但对实物救助和服务救助具体应如何救助、救助标准如何等却鲜有规定，这造成实践中临时救助主要表现为现金救助形式，救助内容较为单一。临时救助对象面对的困难多种多样，有诸多困难并非单纯的现金救助所能解决，临时住所与庇护、心理干预、应急护理、危机处置等实物与服务救助形式非常必要。为此，需要探索明晰实物救助与服务救助的内容、标准和实施模式、操作程序等。实物救助方面，可根据遇困对象的基本生活需要，以跟进救助或分阶段救助等方式，发放衣物、食品、饮用水等生活物资并提供临时住所等，临时住所的提供可借助政府救助管理站的资源，也可积极调动社会资源，如青年旅馆、旅舍等，可以以一周为救助周期，并规定每天的实物救助标准，例如，成都市规定的实物救助标准为每天80元。转介服务方面，要区分具体情况，既可转介到政府的专项救助，如医疗、教育、就业救助等，对有特殊需要的可助其链接专业社会组织，为其提供心理辅导、危机干预与处理等专业服务。

第三，增加对临时救助的资金投入。2023年我国临时救助支出资金为105.7亿元（表2），而同期城乡低保支出为1948.6亿元，两者差距甚远。为了推动临时救助成为与最低生活保障并驾齐驱的社会救助体系新支柱，有必要持续增加对临时救助的投入。临时救助因可包容流动人口，在迈向共同富裕背景下其重要性不言自明。为此，一方面，中央财政应该对临时救助有所投入，尤其要向流动人口多的地区进行转移支付，各级地方财政也要逐步提高对临时救助的投入，确保临时救助资金足额到位，同时，要保障临时救助的工作经费，确保临时救助的顺利开展，还要建立稳定的投入机制以确保政府有充足经费购买服务救助。另一方面，要积极调动社会与市场力量来筹集临时救助资金，以作为政府财政投入的补充，可以通过慈善事业、公益组织、爱心企业等的捐赠来扩充临时救助资金来源渠道。

（三）优化实施方案：从单一主体到多元参与

我国临时救助制度实施采取地方政府负责制，即由乡镇（街道）或县级民政部门、救助管理机构负责临时救助的具体工作，这种单一主体的实施方式导致经办服务的专业性不高，缺乏主动救助能力，^①难以充分调动社会力量参与。由于临时救助对象大多面临突发急难事件，需要有关方面迅速做出反应并根据复杂的情况提供有针对性的救助帮扶，这对一线工作人员的专业性和自由裁量权提出了较高要求。在推进共同富裕的背景中，临时救助不能采取原有现金救助为主的形式，应该在满足临时遇困群体基本物质需求基础上，积极开展个性化、针对性的救助服务，为此，要建立政府主导、多元主体有机协同的实施机制，围绕提供针对性和有效的临时救助的目标，通过链接各类社会资源，有机整合社会力量，在调动各主体积极性的同时，

^① 徐丽敏、赵濛濛：《我国临时救助的制度困境与发展策略》，载《发挥社会科学作用 促进天津改革发展——天津市社会科学界第十二届学术年会优秀论文集（下）》，2017年。

为临时遇困群体构建多元支持体系,帮助其尽快渡过难关,恢复正常生活并提升发展能力。

在推动临时救助成为社会救助体系新支柱的过程中,要优化制度管理实施并充分借助数字化技术,逐步提高包括一线工作人员在内的相关工作人员的能力和水平,实现主动发现、精准研判和及时救助;要建立政府与社会组织的合作机制,充分调动社会力量的参与,政府负责资金提供与监督评估,社会力量提供相应服务,实现社会资源的互补与共享。例如,在实物救助方面,政府可与有资质的超市、旅舍等签订合作协议,根据临时救助标准和救助对象的基本生活需要,为遭遇突发事件、务工不着等各类临时遇困人员提供衣物、食品等生活物资与临时住所等。在服务救助方面,政府可购买专业社会工作机构、公益慈善组织的专业服务,为临时救助对象提供针对性帮扶,包括为务工不着者提供就业指导、技能提升与培训,为遭遇突发变故的家庭提供情绪疏导、康复训练等服务,培育受助者的责任感和自我效能感。总之,在临时救助制度实施中,强调政府主导下的多元主体共同参与有助于统筹协调社会资源,形成救助合力,更好地发挥临时救助的多重功能,也能营造共建共享的良好社会氛围,有助于物质和精神层面的共同富裕。

Temporary Assistance: A New Pillar in the Social Assistance System in the Context of Common Prosperity

Zhang Haomiao

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract: The establishment of China's temporary assistance system aims to help families and individuals cope with sudden and temporary hardships, thereby filling gaps in the social assistance safety net. In the context of striving for common prosperity, temporary assistance must address issues such as population mobility and working poverty in a risk society, while taking on the vital role of a new pillar within the social assistance system. Acting as a barrier against risk shocks, a connector between various assistance programs, and a catalyst for mobilizing social forces, this new pillar of temporary assistance should fully leverage its functions of "emergency relief," "safety net provision," "coordination," and "encouraging participation." To achieve this, it is necessary to shift the conceptual goals of temporary assistance, transitioning it from a supplementary role to a primary pillar that intervenes proactively rather than reactively. Systematic design improvements should include expanding and clarifying the scope of beneficiaries to substantively cover migrant populations, diversifying the content and forms of assistance, and increasing funding for temporary relief. Furthermore, the implementation framework needs to be optimized by replacing the single-agency approach with a multi-stakeholder model under government leadership.

Key words: common prosperity; temporary assistance; social assistance system; emergency relief; migrant population

(责任编辑:李莹)