

社会救助法：为社会救助高质量发展提供坚实法治保障

林闽钢

社会救助是民生保障的兜底网，是民政部门履行基本民生保障职责的重要内容。《中华人民共和国社会救助法》的实施，填补了我国社会保障法律体系的重要空白，为人民共享改革发展成果提供了坚实的法治保障。社会救助法颁布后，围绕如何推动社会救助高质量发展，结合调查研究，有以下三点看法：

社会救助如何实现“扩围增容”

社会救助法强化兜底功能，明确在特困人员、最低生活保障家庭等社会救助对象的基础上，增加最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭作为社会救助对象。社会救助法扩大了社会救助范围，推动救助的重点从低保群体向低收入群体扩展。

近年来，以低保为主的社会救助帮扶对象总量在持续减少。截至2026年第二季度末，城乡低保总人数仅为3935万人，总体呈现下降趋势，低保发生率为2.8%（全国城乡低保总人数历史峰值在2013年，达到7452.2万人）。尤其是低保标准的持续提高未能同步扩大覆盖范围，反而导致低保规模缩减，出现“标提量减”悖论。要重视低保总量仍处于下滑通道的变化趋势，城乡低保总人数应保持在4000万人左右的规模，稳住社会救助对象总量的基本盘。

未来五年，要重点关注低边对象人数与低保对象人数“倒挂”现

象。目前，社会救助政策主要聚焦特困和低保群体，针对低保边缘家庭、刚性支出困难家庭等群体的政策还不完善、扶持力度不够；加上低边家庭、刚性支出困难家庭认定流程涉及多个环节，容易导致部分家庭因流程烦琐而放弃申请，造成低边对象人数明显不足。据测算，低边人数大约为低保总人数的 18%。因此，在“十五五”期间，需要采取有力措施增加社会救助对象中低边群体的数量，通过“增容”提高低边人数的占比，让低边总人数逐步达到 3000 万—4000 万人的规模，实现救助对象规模的扩容，兜住兜牢基本民生底线。

此外，我们在调查中发现，社会救助对象已不再是传统意义上的“低保对象”单一群体，低收入群体在家庭类型、困难程度、困难类型上出现较大分化，呈现出点状、分散的特点。低收入群体中重病患者、残疾儿童、老年人比重高，其中部分家庭结构呈现病残组合、老残组合、老小组合的特征。工会系统困难职工、共青团系统困境青少年、残联服务的部分困难残疾人等，分散于各部门。

低收入群体帮扶需求也开始呈现多样化特征，已从单一的经济救助需求转向健康、发展、精神等多维度需求，个性化、动态化的多层次需求开始显现：在医疗健康与康复照料方面，表现为疾病救治、长期照护、康复服务、心理疏导。在就业帮扶与能力提升方面，表现为技能培训、岗位推荐、创业扶持、就业援助。在社会融入与精神慰藉方面，表现为情感陪伴、社会参与、权益维护等。应动员各方面力量关注困难群体和家庭的多维需求，开展“纾困解难”的多维帮扶。

社会救助如何提高治理效能

社会救助法构建了纵向到底、横向到边、共建共治的“大救助”格局，整体制度体系框架基本定型。在社会救助治理结构基础上，未来五年应聚焦提升社会救助的治理效能，建议围绕两条路径重点开展工作：

加强社会救助制度的“系统集成”。应强化社会救助制度与其他社会保障制度的衔接，围绕社会救助与养老保险、医疗保险、失业保险、社会福利等制度的衔接重点，破解协同障碍，实现社会救助与社会保险、社会福利等其他社会保障政策的统筹衔接，确保同向发力、相得益彰。

从社会救助整体性治理出发，积极推动信息化、数智化技术的有效运用。为解决社会救助各类数据资源在“跨部门”共享过程中部门责任不清、共享渠道不畅等突出问题，以加强低收入人口动态监测信息平台建设为契机，实现信息基础设施集约化建设、信息系统集中化部署，推动分散建设向共建共享模式转变。特别是要运用大数据、人工智能等新技术，开展社会救助数据汇聚融合和智能分析，实现对社会救助对象的日常监测、分析和预警，提升社会救助数据管理的保障能力，支撑社会救助跨部门高效协同。

社会救助如何更好发挥制度优势

法治是底线之治、规则之治、制度之治，更是引领之治。多年来，

社会救助立法坚持从基层社会救助创新实践中总结可复制、可推广的成功经验，并上升为法律，形成了具有中国特色的社会救助制度。与西方国家社会救助制度不同，中国的社会救助以人民为中心，实行党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制，构建“大救助”格局。为实现“保基本、防风险、促发展”的目标，制度叠加了“党建+救助”“物质+服务”“大数据+铁脚板”等中国特色实践模式，突出主动救助、温暖救助的导向，使社会救助成为社会治理的“熔炉工程”。

今后，可从三个方面加强工作，推动社会救助高质量发展：一是加强党的建设与社会救助工作深度融合，充分发挥党组织统筹作用和党员干部模范带动作用，打造“党建+救助”特色品牌，探索各类有效实施路径。二是继续完善社会救助主动发现机制，发挥“大数据+网格化+铁脚板”机制优势，及时解决困难群众的急难愁盼问题。三是注重发挥服务类救助对受助者及其家庭的赋能作用，帮助他们树立积极心态、激发自身潜能，推动服务类救助向常态化、专业化发展，使社会救助从单一物质救助向“物质+服务”综合救助转型。）

（本文来源：《中国社会报》2026年10月14日，作者系南京大学教授、中国社会保障学会副会长兼社会救助分会主任委员）