

破解新型社会救助体系难题

北京师范大学社会发展与公共政策学院 刘凤芹

经过多年的发展，我国已经初步建成了一种新型的社会救助体系，这一体系在保基本、兜底线、促公平方面发挥着重要的作用。然而，在 2020 年全面建成小康社会以及当前我国经济进入新常态的时代大背景下，新型社会救助体系不仅面临着新的发展机遇，也面临着新的挑战。这就要求我们把握机遇，迎接挑战，具体而言，就是从以下三个方面着手，进一步完善和发展新型社会救助体系。

第一，创新社会救助及其服务提供的内涵、理念与方式，在社会救助领域开展社会工作服务。随着经济社会结构的深刻调整，我国面临的贫困问题日趋复杂化。贫困不再仅仅表现为基本生存受到威胁，也表现为多种形式的匮乏和短缺。如，失依儿童不能得到心理关爱、留守儿童面临的心理问题。这些贫困现象说明我国当前基本民生保障的形势与任务发生了新变化，单纯物质型救助已难以满足需求，迫切需要创新社会救助及其服务提供的内涵、理念与方式。在此背景下，社会工作成为社会救助领域的必然。

作为一种助人自助的工作，社会工作者能够提供专业化服务，帮助社会救助对象重建社会支持网络、提升自身发展能力、舒缓心理压力。同时，社会工作者能够结合各类资源，主动识别和评估弱势群体的需求。目前全国不少城市正在积极开展在社会救助领域中进行社会工作服务试点。如：上海市民政局与上海市社会工作者协会合作开展了“桥计划——社区边缘人群家庭支持服务”项目，该项目以家庭为救助单位，全面回应家庭所有成员补偿性及发展性需求，从而探索建立社区边缘贫困家庭的预警、评估、服务的综合干预模式。

各地试点成果显示社会工作服务在提升社会救助对象的就业能力、融入社会、消除社会排斥、主动识别救助需求等方面有良好作用。但是社会工作介入社会救助领域也面临一些显著的问题，如专业社工人才严重缺乏，高素质的社工机构更是凤毛麟角等。而这些关于社工服务介入社会救助领域的深层次问题就亟须更新救助理念，完善政府购买服务的有关法规，保障社工人才的待遇。

第二，将医疗救助、住房救助等专项救助的资格认定与低保资格脱钩，独立界定受惠人口。目前，医疗救助、住房救助等专项救助直接将低保救助对象视为救助对象。当医疗救助、教育救助等各类救助都主要给予低保人口，而不是独立的界定本项目的受惠人群的时候，横向公平性问题便凸显出来。那些收入略微高于低保标准的人口，可能在住房、教育等多方面都是贫困的，但却不能享有专项救助。而低保家庭所得到的实惠越来越多，使得部分低保人口的生活水平超过了边缘贫困群体。如此一来，既是对边缘贫困群体的不公平，也容易造成低保人口的福利依赖。

针对这个问题，一个好的解决方式就是将医疗救助、住房救助等专项救助的资格认定与低保资格脱钩，各专项救助制度独立界定受惠人群。这样可以使各类专项救助真正发挥自己的功能，缓解因病、因学等专项支出引发的贫困问题。当然这种做法面临的一个巨大挑战是：如何确认因病、因学而致贫的救助对象。在城市中，随着民政部低收入家庭核对信息系统的建立和完善，确认专项救助对象相对来说会更科学。在农村，由于信息系统非常薄弱，科学的收入调查难以实施，所以不可避免会用到社区瞄准机制。但随着需要“排序”人数的增大，社区瞄准的可靠性会显著降低。因此专项救助瞄准机制的难点在农村，而如何在增加救助对象数量的同时保证社区瞄准的可靠性是农村社会救助瞄准机制设计时需要注意的一个问题。

第三，社会救助与扶贫部门实现有效衔接。上世纪 80 年代中期开始的开发式扶贫对降低农村贫困发挥了重要的作用。然而，当前随着农村无劳动能力的贫困人口增加，开发式扶贫已经难以奏效。但开发式扶贫的局限凸显了社会救助在农村反贫困战略中的重要性。近几年，扶贫部门已意识到开发式

扶贫的局限，因此提出精准化扶贫。精准化扶贫试图通过创新机制，做到精准识别扶贫对象、精准确定扶贫措施和责任。例如，一些城市出台的《关于创新农村扶贫开发机制扎实推进精准扶贫的意见》中提出“生存救助、就业辅助、生产扶持、住房建助、医疗援助、就学资助、科技帮扶、社会捐助、结对扶助”等九项精准扶贫到户工作措施。综观扶贫部门制定的这些扶贫措施，显然其中的生存救助、医疗援助、就学资助等措施分别和农村社会救助制度中的低保制度、医疗救助、教育救助是重叠的。因此，扶贫措施和社会救助制度进行有效衔接也是势在必行的事情。

但由于独立运行多年，两项制度的有效衔接也面临诸多挑战。一是两项制度识别的贫困对象有较大差异。农村低保制度在界定受助对象时通常综合了申请家庭的劳动力状况、社会支持等多种因素，反映了一种综合性贫困。而扶贫开发所理解的贫困更多是一种收入贫困。所以两项制度有效衔接就要在对贫困的理解和测量方式方面达成一致。二是两项制度缓解贫困的方式存在差异。现阶段社会救助主要是为符合标准的困难群众提供生活救助，以保证其生活能够达到当地认可的最低标准。救助对象主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。而扶贫开发更侧重促进有劳动能力的贫困对象实现自立。但是随着新型社会救助制度的建立，社会救助也将以柔性的方式发挥部分造血功能，而且其造血功能更具精准化和个性化。所以两项制度之间也必然会有更为密切的相互渗透。