

# 低收入群体实现共同富裕的社会救助支持路径研究

吴奕潇<sup>1</sup>,王强<sup>2</sup>

(1.中国人民大学哲学院,北京100872;2.海南大学公共管理学院,海南海口570228)

**摘要:**扩大中等收入群体是实现共同富裕的关键,而提升低收入群体增收能力和社会福利水平则是扩大中等收入群体的前提和难点。通过2021年全国宏观数据,结合“城乡困难家庭抽样调查”微观数据,分析我国低收入群体的家庭特征,找准他们实现共同富裕的难点,研判实现共同富裕的优化路径。研究发现,我国低收入群体存在家庭赡养人口比例高、基本生活支出负担重、就业能力较低、家庭收入与社会平均收入水平差距较大等问题。从社会救助体系供给现状看,救助覆盖规模、救助方式、共享发展、社会力量参与等方面仍有短板。因此,要在织牢社会救助底线、推动发展型社会救助方式、完善社会救助体系和加强社会救助专业力量上持续发力。

**关键词:**共同富裕;低收入群体;家庭特征;社会救助

**中图分类号:**F014.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-6049(2023)05-0059-10

## 一、引言

党的十九届五中全会提出“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的长远目标,要求扎实推进共同富裕。“十四五”规划提出,着力提高低收入群体收入,扩大中等收入群体,到2035年实现中等收入群体显著扩大。党的二十大报告进一步明确建设“以中等收入群体为主体的橄榄型社会结构”愿景。在此背景下,扩大中等收入群体是实现共同富裕的关键,“提升低收入群体增收能力和社会福利水平”则是扩大中等收入群体的前提和难点。

关于如何推动低收入群体增收和福利水平提高,已有研究多聚焦于公共政策的支撑作用。李实和杨一心<sup>[1]</sup>认为,在推动共同富裕进程中应进一步强化基本公共服务均等化,以缩小低收入群体和高收入群体间的收入差距。郁建兴和任杰<sup>[2]</sup>认为,推动低收入群体共同富裕的核心政策议程应聚焦于优化资源和机会分配。杨立雄<sup>[3]</sup>认为,现有公共政策应从帮助低收入群体“挣钱”、替低收入群体“省钱”和给低收入群体“发钱”三个方面进行配套布局。还有部分学者认为,应从推动低收入群体生计多样性<sup>[4]</sup>,提升低收入群体人力资本和强化能力培育等方面进行政策配套<sup>[5-6]</sup>。此外,也有部分学者提出了实现共同富裕的社会政策支持路径,认为应推动现有社会政策从“兜底保障型”向“发展型”转向<sup>[7-8]</sup>,并加强社会政策的普惠性<sup>[9]</sup>,持续性推动低收入群体实现共同富裕<sup>[10]</sup>。

在已有推动低收入群体共同富裕的相关研究中,关于社会救助政策支持的研究相对缺失。社会救助政策与低收入群体的社会福利水平最为相关,对于促进低收入群体共同富裕具有不可或缺的重要作用<sup>[11]</sup>。从学理上看,一方面,社会救助通过政府公共转移支付,可以集中有限的财政资源,向贫

收稿日期:2023-06-21;修回日期:2023-09-13

基金项目:国家社会科学基金青年项目“农村低保资格认定中的数字治理困境及政策创新研究”(22CSH071)

作者简介:吴奕潇(2002—),男,北京人,中国人民大学哲学院学生,研究方向为协调发展与共同富裕;王强(1988—),男,黑龙江穆棱人,通讯作者,管理学博士,海南大学公共管理学院副教授,研究方向为贫困与救助。

困群体倾斜,显著提升受助家庭的收入水平,发挥经济减贫效应和社会再分配功能<sup>[12]</sup>。另一方面,“发展型社会救助”理念强调社会救助的增能和社会投资价值,社会救助制度对消除极端贫困、预防低收入者返贫、弥合社会不公以及提升人力资本等的作用日益凸显<sup>[13-14]</sup>。鉴于国内关于社会救助政策促进低收入群体实现共同富裕的研究尚不多见,且尤其缺乏相关经验证据,本研究采用全国低收入群体的城乡困难家庭抽样数据展开实证分析,提炼总结现行社会救助体系在推动低收入群体增收中的难点,研判我国社会救助体系的优化路径,进而为完善共同富裕背景下的社会救助体系、促进低收入群体实现共同富裕提供决策参考。

## 二、低收入群体的界定与研究数据来源

### (一) 低收入群体的概念界定与规模估计

由于我国并未划定官方统计口径意义上的低收入线,国内对于低收入群体的界定尚不明确。目前,可以从以下三点对我国低收入群体概念及其范围做进一步认识。

第一,低收入群体与贫困群体的范围既有重叠也有差异。低收入群体可以包括贫困群体,贫困群体也可以包括低收入群体。就前者而言,低收入群体是大概念,包含贫困群体,也包括贫困边缘群体,以及特困群体;就后者而言,贫困是大概念,贫困包含低收入群体,也包含支出型贫困群体和健康贫困群体、能力贫困群体等。

第二,政府部门和学界对低收入标准的理解尚有差距。政府层面的主管部门侧重于强调低收入标准的绝对性。民政部于2021年印发的《低收入群体动态监测和常态化救助帮扶工作指南》和《全国低收入群体动态监测信息平台总体建设方案》都明确提出了低收入群体概念,其指导原则是把低收入标准界定为最低生活保障标准的1.5倍。而学界则多基于相对贫困的概念,强调借鉴发达国家经验,一般从人均可支配收入中位数的30%~60%范围内划定低收入标准。

第三,已有研究对我国低收入群体规模仍存争议。相关研究应用不同的测算标准估算的低收入群体人口规模差异较大。李实和杨一心<sup>[1]</sup>借鉴国家统计局使用家庭年收入8万元(2010年不变价)的绝对标准,运用2018年的住户调查抽样数据,测算出我国低收入群体数量为9亿人。高强和曾恒源<sup>[15]</sup>分别以可支配收入和低保线为标准进行测算,估算出农村低收入群体最多有1.08亿人,最少也有3000万人左右。此外,若按照人均收入五等份中的低收入组和中低收入组测算,2021年我国20%低收入人口、20%中间偏下收入人口合计约有5.6亿人。<sup>①</sup>再者,若以民政部门现行制度下基本生活救助群体为低收入群体范围,具体按照低保对象、特困户、五保户、残疾人补贴对象等各类困难群体测算,2021年我国有特困人员和低保对象4903.4万人、困难残疾人生活补贴对象1214.0万人、重度残疾人护理补贴对象1475.1万人,三部分人群存在重复统计的情况下合计约7592.5万人。<sup>②</sup>

### (二) 低收入群体的定义和数据来源

考虑到数据的可获得性及抽样方案特征,本文对低收入群体的分析主要借鉴民政部的低收入群体界定,以当地最低生活保障标准的1.5倍为低收入标准。数据分析采用宏观与微观数据相结合的方式,宏观数据来源于2021年国家统计局和民政部官网,用于分析全国人均可支配收入、消费等;微观数据来源于民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”(以下简称“困难家庭”)调查数据,用于分析低收入群体的家庭经济状况。该数据为2017年数据,是目前国内唯一针对低收入群体(低保户、低保边缘户)进行的全国性大型抽样调查,对于分析低收入群体的家庭收入、支出、致贫原因均具有权威性,也是可获得的相关最新数据。该调查以当地最低生活保障标准的1.5倍为低收入标准,选取符合该标准的低保户和低保边缘户展开抽样调查。调查方法采用概率与规模成比例的抽样法,从全国29个省区、126个县级行政区、648个村/居委会辖区中随机抽取3097户样本。调查内容包含家庭人口、社会经济状况、社会救助水平等相关信息。经过缺失值处理,最终保留7053个样

①《2021年中国统计年鉴》,网站链接:<http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2021/indexch.htm>。

②《2020年民政事业发展统计公报》,网站链接:<https://www.mca.gov.cn/images3/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>。

本。样本中,低保户 3 174 户,低保边缘户 3 879 户;农村 3 081 户,城市样本 3 972 户。

### (三) 社会救助与共同富裕的相关概念界定

社会救助政策、社会保险政策和社会福利政策共同构成了中国社会保障政策体系。社会救助政策是贫困群体生存的最后一道制度保障,具体是指民政部针对低收入群体构建的一系列民生兜底保障政策,依据文件为 2014 年国务院出台的《社会救助暂行办法》。城乡最低生活保障制度、农村特困制度、临时救助制度、教育救助、医疗救助、住房救助等构成了“1+8”社会救助体系。

中央财经委员会第十次会议上习近平总书记指出,“共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕两方面。不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义”。据此,本文对于共同富裕的概念界定为,全体国民在物质层面和精神层面实现共同富裕,其中物质层面包括收入、财产积累和公共服务享有。本文重点探讨低收入群体如何通过社会救助提升收入和财产积累,并公平享有公共服务以进入中等收入群体。

## 三、低收入群体的家庭特征分析

### (一) 家庭赡养人口比例高,基本生活支出负担重

首先,低收入群体的家庭赡养负担普遍过重。低收入群体中无劳动力家庭、残疾人家庭、有需要照料者家庭、慢性病家庭以及老年人家庭比重较高。农村低收入家庭和低保户家庭负担更重。调查数据显示(见表 1),低收入家庭平均每户有 3.12 口人。其中,无劳动力家庭占比 35.91%,残疾人家庭占比 43.54%,慢性病和大病家庭占比分别为 27.92% 和 10.72%,有不能自理者家庭占比为 36.65%。有 65 岁以上老人家庭占比为 45.56%,家中有 5 岁以下孩子家庭占比为 8.54%。对低收入群体进行城乡对比和贫困类型对比发现:在低收入群体中,农村无劳动力家庭占比高于城市无劳动力家庭占比;低保户中无劳动力家庭占比高于非低保户无劳动力家庭占比。

表 1 低收入家庭基本状况

基本情况	全样本	低收入户城乡类型		低收入户贫困类型	
		农村户	城市户	低保户	非低保户
家庭平均规模(人)	3.12	3.19	3.07	3.03	3.24
劳动力没接受过教育的家庭占比(%)	19.14	25.22	14.43	21.38	16.41
劳动力接受过高中以上教育的家庭占比(%)	16.15	7.58	24.35	13.85	19.37
无劳动力家庭占比(%)	35.91	48.41	32.31	49.86	29.12
有残疾人家庭占比(%)	43.54	42.09	44.66	55.18	29.30
有大病患者家庭占比(%)	10.72	10.48	10.90	12.70	8.30
有慢性病患者家庭占比(%)	27.92	29.08	27.01	31.49	23.50
有不能自理者家庭占比(%)	36.65	36.96	36.40	43.90	27.78
有 65 岁以上老人家庭占比(%)	45.56	53.64	40.05	46.59	44.32
有 5 岁以下孩子家庭占比(%)	8.54	9.57	7.75	6.89	10.58

注:数据来源于 2017 年民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查数据。

其次,低收入家庭的致贫类型正从收入型贫困转向支出型贫困。低收入家庭中基本生活支出占家庭总支出七成以上,且近三分之一的家庭表示上年度存在收不抵支现象。调查数据显示(见表 2),低收入家庭年平均总支出为 44 298.70 元,而低收入家庭年平均总收入为 27 121.86 元(见表 5),收不抵支问题严重。具体来看,低收入群体家庭支出主要为生活支出,生活支出占家庭总支出的 78.70%。转移性支出、资产经营性支出和其他支出占比分别为 11.46%、9.44% 和 0.45%。其中,低保户的家庭生活支出占家庭总支出的 80.49%,非低保户的家庭生活支出占家庭总支出的 77.05%。农村低收入家庭的生活支出占家庭总支出的 76.02%,城市低收入家庭的生活支出占家庭总支出的 80.50%。

表2 低收入群体家庭支出结构

支出指标		全样本	低收入户城乡类型		低收入户贫困类型	
			农村户	城市户	低保户	非低保户
生活支出	金额(元)	34 863.73	31 015.79	37 848.28	31 244.44	39 306.13
	占比(%)	78.70	76.02	80.50	80.49	77.05
转移性支出总计	金额(元)	5 077.08	4 092.62	5 841.60	3 861.57	6 557.16
	占比(%)	11.46	10.03	12.43	9.94	12.85
资产经营性支出	金额(元)	4 165.08	5 570.36	3 074.61	3 598.43	4 855.38
	占比(%)	9.44	13.65	6.54	9.26	9.52
其他支出	金额(元)	200.86	157.52	234.48	138.64	277.10
	占比(%)	0.45	0.38	0.50	0.36	0.54
总计	金额	44 298.70	40 797.17	47 014.76	38 818.39	51 015.64

注:数据来源于2017年民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查数据。

再次,低收入群体“因病致贫、因病返贫”风险普遍较高。调查数据显示(见表3),低收入家庭恩格尔系数较低,但医疗支出负担较重。医疗支出占家庭生活支出比例最大,达到了36.24%,超过了日常衣食支出(32.76%)、教育支出(9.56%)和其他生活必要支出(21.43%)。尤其是农村低收入家庭的医疗支出占比达到了47.52%,高出城市低收入家庭医疗支出占比约14个百分点,说明农村低收入家庭医疗负担更重。如图1所示,受访者中家庭医疗负担非常重的比例为25%,医疗负担较重的比例为24%,合计有49%的受访者都有较重或非常重的医疗负担。

表3 低收入群体家庭生活支出结构

生活支出指标		全样本	低收入户城乡类型		低收入户贫困类型	
			农村户	城市户	低保户	非低保户
衣食支出	金额(元)	11 422.28	8 333.04	13 812.21	10 390.87	12 684.27
	占比(%)	32.76	26.87	36.50	33.26	32.27
医疗支出	金额(元)	12 635.15	14 737.86	12 555.31	12 010.19	13 403.45
	占比(%)	36.24	47.52	33.17	38.44	34.10
教育支出	金额(元)	3 333.01	2 792.72	3 752.24	3 071.64	3 654.83
	占比(%)	9.56	9.00	9.91	9.83	9.30
其他生活必要支出	金额(元)	7 473.29	12 652.17	7 728.52	5 772.74	9 563.58
	占比(%)	21.43	40.79	20.42	18.47	24.33
总计	金额(元)	34 863.73	31 015.79	37 848.28	31 244.44	39 306.13

注:数据来源于2017年民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查数据。

## (二) 低收入群体家庭增收内生动力较强,但人力资本和就业能力较低

一方面,低收入群体总体上具有较高的增收内生动力和生活信心。困难家庭调查数据显示(见表4),有劳动力家庭样本中有85.83%的受访者认为应该承担更多的责任来养活自己和家庭;有93.30%的受访者认为只有努力工作,才能带来好的生活;有75.1%的受访者认为可以通过努力掌握自己的命运。此外,从低收入户城乡类型和贫困类型看,城市低收入户、农村低收入户、低保户、非低保户均具有较高的增收内生动力。

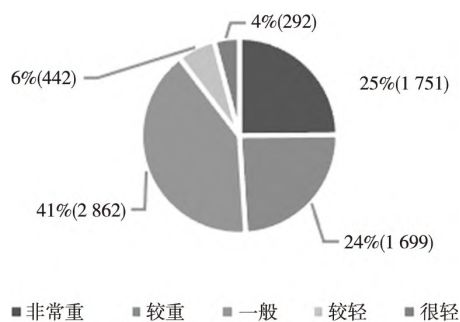


图1 低收入群体家庭医疗负担情况

注:数据来源于2017年民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查数据



表4 有劳动能力的低收入家庭增收内生动力情况

增收内生动力	有劳动能力的 低收入家庭	低收入户城乡类型		低收入户贫困类型	
		农村户	城市户	低保户	非低保户
认为应该承担更多的责任来养活自己和家庭(%)	85.83	83.05	84.92	84.33	87.27
认为只有努力工作,才能够带来好的生活(%)	93.30	91.39	91.29	92.10	94.58
认为自己和家庭通过努力可以掌握命运(%)	75.1	76.5	74	73.1	77.6

注:数据来源于2017年民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查数据。

另一方面,低收入家庭人力资本和就业能力、抗风险能力较低。困难家庭调查数据显示(见表5),低收入家庭的收入来源以劳动性收入和政府转移支付收入为主,其中,劳动性收入占家庭总收入的53.92%;政府转移性收入占家庭总收入的34.78%;经营性和财产性收入占家庭总收入比重较低,分别为6.77%和2.93%。而且低收入群体劳动力受教育程度普遍较低,劳动力大多为灵活就业,无稳定工作。困难家庭调查数据显示(见表1),劳动力没接受过教育的家庭占比为19.14%,农村低收入群体中劳动力没有接受过教育的家庭占比为25.22%,低保户中劳动力没有接受过教育的家庭占比为21.38%。劳动力接受高中以上教育的占比为16.15%,城市低收入家庭中劳动力受过高中以上教育的占比相对较高。从低收入家庭主要劳动力就业情况看(见图2),劳动力因年老不能参加劳动的家庭占比为26%,劳动力在劳动年龄但丧失劳动能力的家庭占比为13%,二者合计占比为39%;劳动力在乡打零工的家庭占比为7%,劳动力在乡务农的家庭占比为16%,劳动力从事个体经营的家庭占比为8%。以上表明低收入家庭劳动力多为灵活就业。总之,低收入群体增收内生动力和生活信心较强,但自身人力资本和就业能力较差,导致他们对依靠自食其力的方式实现美好生活往往“心有余而力不足”,严重制约了低收入群体实现共同富裕目标的推进。

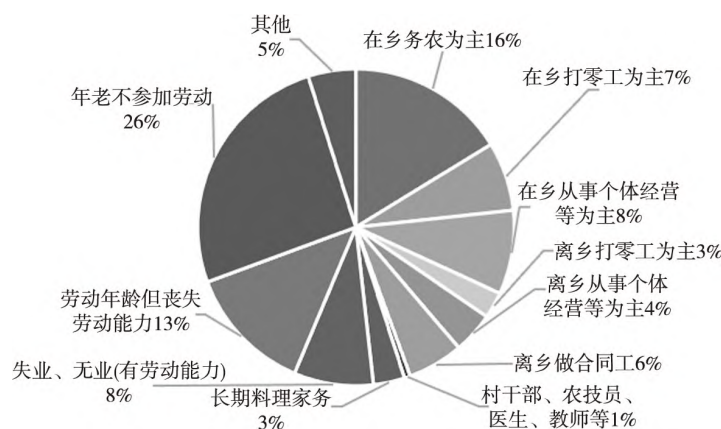


图2 低收入家庭劳动力就业情况

注:数据来源于2017年民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查数据

表5 低收入群体的家庭收入结构

收入指标		全样本	低收入户城乡类型		低收入户贫困类型	
			农村户	城市户	低保户	非低保户
劳动性收入	金额(元)	14 624.85	11 855.12	16 763.43	9 511.94	20 895.52
	占比(%)	53.92	57.87	51.95	42.88	62.99
经营性收入	金额(元)	1 889.98	2 658.45	1 294.39	1 297.92	2 598.51
	占比(%)	6.77	12.98	4.01	5.85	7.83
财产性收入	金额(元)	795.29	638.17	917.30	550.79	1 094.79
	占比(%)	2.93	3.11	2.84	2.48	3.30
政府转移支付收入	金额(元)	9 432.25	4 768.76	13 037.95	10 585.44	8 033.30
	占比(%)	34.78	23.27	40.40	47.72	24.22
其他收入	金额(元)	379.49	565.27	256.30	234.51	548.47
	占比(%)	1.40	2.76	0.79	1.06	1.65
总计	金额(元)	27 121.86	20 485.77	32 269.34	22 180.60	33 170.59

注:数据来源于2017年民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查数据。

### (三) 低收入群体家庭收入与社会平均收入水平差距较大,群体内部发展不均衡

首先,低收入群体家庭收入水平与社会平均收入水平仍有较大差距。国家统计局的数据显示,2020年全国居民人均可支配收入为32188.8元,城镇居民人均可支配收入为43833.8元,农村居民人均可支配收入为17131.5元,城乡居民人均可支配收入相差1.6倍。<sup>①</sup>2020年城镇低收入户(20%低收入组)人均可支配收入与城镇居民人均可支配收入的差距为28236.1元,相差1.8倍;农村低收入户(20%低收入组)人均可支配收入与农村人均可支配收入的差距为12450元,相差2.7倍(见表6)。总之,以上全国宏观数据和其他权威数据均表明,低收入群体家庭收入与社会平均收入水平仍有较大差距<sup>[16]</sup>。

其次,低收入群体内部发展不均衡问题凸现,城乡间、低收入群体间和区域间存在一定收入差距。对低收入群体家庭人均收入进行城乡对比、贫困类型对比以及区域间比对发现,低收入群体家庭人均收入在城乡间、低保户与非低保户间以及地区间差距较大(见表7)。从城乡类型上看,城市低收入户比农村低收入户人均收入高出4510.44元,相差0.7倍。从贫困类型上看,非低保户比低保户家庭人均收入高出3268.89元,相差0.4倍。从东、中、西部区域间看,东部地区低收入家庭人均收入高出西部地区低收入家庭人均收入1361.87元,相差0.2倍。依据以上全国宏观数据和其他权威数据均能得出相似结论<sup>[17]</sup>。

表6 2020年人均收入五等份情况

收入五等份	年人均可支配收入 (元)	城镇年人均可 支配收入 (元)	农村年人均可 支配收入 (元)
20%高收入组家庭	80293.8	96061.6	38520.3
20%中间偏上组家庭	41171.7	54910.1	20884.5
20%中间收入组家庭	26248.9	39278.2	14711.7
20%中间偏下组家庭	16442.7	27501.1	10391.6
20%低收入组家庭	7868.8	15597.7	4681.5

注:数据来源于《中国统计年鉴2021》

表7 低收入家庭人均可支配收入及其占全国人均可支配收入比重

	全样本	低收入家庭城乡类型		低收入家庭贫困类型		地区类型		
		农村	城市	低保	非低保	东部	中部	西部
家庭人均收入(元)	8905.71	6365.59	10876.03	7435.91	10704.80	9297.10	8904.50	7935.23
占全国人均可支配收入比重(%)	34.3	24.5	41.9	28.6	41.2	35.8	34.3	30.6

注:数据来源于2017年民政部主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查数据。

## 四、社会救助体系支持低收入群体实现共同富裕的难点分析

### (一) 救助理念与救助目标相对滞后,兜底保障面偏窄

当前社会救助理念和目标相对滞后。尽管目前城乡贫困治理从绝对贫困转向相对贫困,农村贫困得到历史性解决,收入贫困现象得到大幅度遏制与缓解,但贫困问题已由生存型贫困转变为生活型贫困,支出型贫困等新型贫困问题凸显<sup>[18]</sup>。社会救助制度体系与现阶段建立解决相对贫困的长效机制目标不完全适应,突出表现在社会救助水平长期偏低、社会救助覆盖规模呈现下降趋势和发展型社会救助政策滞后等问题上<sup>[19]</sup>。首先,从社会救助财政投入上看,2021年我国社会救助财政支出为2400.9亿元,占财政支出的比重为0.9%,与发达国家存在较大差距<sup>[20]</sup>。其次,从低保标准上看,2021年第4季度,城市居民最低生活保障平均标准为711.4元/月,仅占2021年城镇居民人均可支配收入中位数的19.13%;农村最低生活保障标准为6362.2元/年,占2021年农村居民人均可支配收入中位数的36.39%。<sup>②</sup>上述两个指标与国际通用的相对贫困标准(通常为年度收入中位数的50%)仍有较

①《2021年中国统计年鉴》,网站链接:<http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2021/indexch.htm>。

②《2021年4季度民政统计数据》,网站链接:<https://www.mca.gov.cn/mzsj/tjjb/2021/202104qgsj.html>。

大差距。再次,从救助规模上看,近年来全国低保受助总人数急剧下降,增加了漏保风险,制约了共同富裕目标的实现。我国城乡低保对象的绝对人数和受助率总体上呈现持续下降的趋势,2014年到2020年全国低保人数减少了约3 027万人,覆盖率下降至约3% (见图3)。

(二) 社会救助方式单一,增能型与预防型功能缺失

进入相对贫困时期,贫困治理重

心已从精准扶贫转向了贫困预防和对贫困群体赋能。这就需要更加积极的社会救助,增强家庭持续脱贫、防止返贫的能力和动机。这要求社会救助制度更多地关注缓解发展型贫困,注重通过更加积极的社会救助为贫困者创造更多更好的发展机会,提升贫困者的生理健康、心理健康和知识技能,并激励贫困者的发展动机<sup>[21-22]</sup>。但当前社会救助方式较为单一,增能和预防功能较弱。具体表现为:一是救助方式上仍存在“重资金、轻服务”倾向,对社会组织多元化参与不够重视,导致社会救助服务的数量少且质量不高;二是当前社会救助服务工作在激活内生动力和发挥综合效应等方面仍存在较大改进空间,未能把社会救助服务的制度定位提高到激活贫困者内生动力的高度;三是当前社会救助政策重视事后救助,对贫困预防和常态化监测重视不够,或是缺少直接有效的预防措施。

(三) 共享发展成果能力不足,收入分配调节力度不够

共同富裕背景下,社会救助政策不仅有兜底保障的基本功能,还兼具社会分配调节的功效<sup>[23]</sup>。社会救助制度不是仅仅让贫困家庭保持基本的温饱,而是要让贫困家庭也能分享全面建成小康社会的发展成果。要大幅度提高低收入群体的收入水平,并逐步缩小低收入群体与社会平均收入水平的差距<sup>[3]</sup>。但当前社会救助政策设计和执行上的偏差导致福利捆绑和漏保问题出现,进一步强化了低收入群体内部的收入不均衡。低保户可以享受低保金、教育救助、住房救助、医疗救助等,但低保边缘户仅能享受一小部分救助金,部分地区的低保边缘户则连少许的救助金也不能获得。虽然表面上低保边缘家庭的人均收入略高于低保家庭,但是事实上低保家庭在获得低保金和附加福利后的实际收入远高于低保边缘家庭。这对于因为极小的收入差距而被低保制度拒之门外的低保边缘群体而言,有失公平<sup>[24]</sup>。低保应保尽保是巩固低收入群体基本生活保障的题中之义,但低保漏保会导致低保制度再分配错位,加剧贫富差距,制约共同富裕的进程。

(四) 社会力量参与救助和社会服务项目发展缓慢

低收入群体社会资本低导致增收能力不足的问题,相当程度上来自于贫困为低收入群体带来的心理困境和认知问题,亟须通过专业社会力量对低收入群体进行心理救助<sup>[25]</sup>。2015年民政部、财政部联合印发《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》,明确社会工作介入社会救助领域的具体任务与路径,社会工作介入社会救助领域的步伐进一步加快。社会融入服务、能力提升服务、心理疏导服务、资源链接服务和宣传倡导服务是该领域社会工作的重点服务内容。不过,从社会工作介入社会救助的实际情况看,全国大部分地区社会组织参与社会救助的案例偏少,总体上社会力量参与社会救助的发展速度仍然较慢<sup>[26]</sup>。部分城市积极推动社工介入救助工作,却存在专业化程度低、参与社会救助的积极性弱、筹资渠道困难等制约,很难实现可持续发展。

## 五、共同富裕背景下社会救助体系的优化路径

(一) 织密织牢社会救助底线,适度提升社会救助水平和覆盖规模

政策目标与功能上,要根据党中央对社会救助制度提出的“坚持尽力而为、量力而行,与经济社会

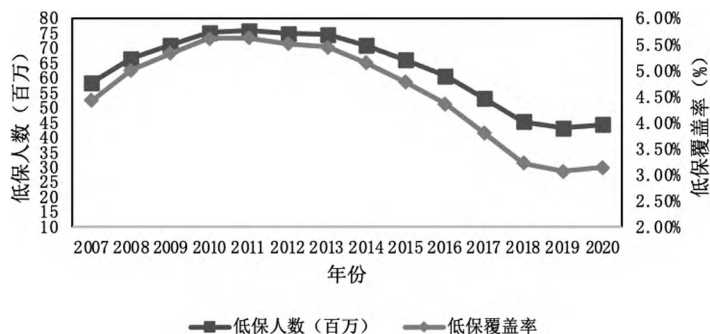


图3 全国低保人数及低保覆盖率(2007—2020年)

注:数据来源于民政部官方网站《2021年民政统计数据》



发展水平相适应”的发展原则,适度提升社会救助的基本生活保障水平,重点提高最低生活保障、特困救助供养和临时救助的待遇水准,建立救助标准的动态调整机制。在此基础上,进一步明确央地社会救助财政分担机制、夯实社会救助资金保障,改变社会救助财政投入总量强度弱化的现状,加强兜住兜牢基本民生保障底线的制度合力,确保全面建成小康社会的发展成果更多、更公平地惠及低收入群体<sup>[27]</sup>。

具体政策执行上,应当尽快建立科学、可测算的社会救助保障标准体系。建立救助水平动态调整机制,要权衡救助标准和受益范围之间的关系,并随着经济发展及物价水平的波动及时进行动态调整,确保救助待遇能够保障基本的生活。为此,在明确各级财政责任的基础上,民政部门应当发挥好牵头作用,不断加大社会救助资金的支持力度,及时科学地测算和动态调整最低生活保障、特困人员供养、临时救助的待遇标准。有序推进社会救助城乡统筹发展,逐步缩小城乡之间、区域之间的社会救助标准差距,逐步实现统一的全国标准。

#### (二) 推动转向发展型社会救助方式,由“物质帮扶”转向“家庭能力建设”

政策目标与功能上,从输血式的物质型帮扶转向造血式的能力型帮扶是社会救助体系发展的重要方向。一方面,要实施发展型社会救助政策,在社会救助制度中要重视教育、健康和就业等能力提升方面的救助,大力改善低收入家庭人力资本。另一方面,应该更加重视预防性社会救助,加强低收入家庭发展能力建设,围绕家庭经济能力、保障与支持能力、学习能力、社会交往能力与家庭风险应对能力等方面精准施策,加强社会救助政策与家庭发展政策的耦合性,汇聚家庭力量带动低收入群体中的社会救助对象走向共同富裕。

具体政策执行上,应建立健全低收入家庭的正向就业激励机制,对有劳动能力的低收入群体强化就业救助,将主动就业、主动创业或积极履行就业培训的义务作为接受救助的前提条件。在救助方式上必须更加注重就业救助政策、建立低收入群体的动态监测与返贫预警机制,依靠大数据核对平台,从被动救助到主动发现施救。积极推动民政大数据核对平台升级,尽快推动省部数据全国互联互通,实现平台的主动预警功能。

#### (三) 构建分层分类的社会救助体系,强化社会救助制度再分配功能

政策目标与功能上,建立健全分层分类的社会救助体系是社会救助制度高质量发展的核心目标,推动低收入群体共享发展成果<sup>[28]</sup>。要根据低收入线建立多层次的社会救助体系,确定每个层次的救助内容与救助方式。根据不同低收入家庭在生活照料、精神慰藉、医疗护理、就业帮扶等多方面的需求,设置相对应的救助服务:基本生活照料与支持服务、精神关爱与疏导服务、预防保健和康复护理服务、生活与就业能力提升服务等,为低收入家庭未来发展创造条件和机会。

具体政策执行上,应对不同群体进行分类救助,对贫困群体与贫困边缘群体、收入贫困群体与支出贫困群体、老年低收入群体以及残疾人低收入群体实施分类专项救助。逐步建立面向老年人和残疾人的普惠性福利服务制度,向中低收入家庭的老年人和残疾人倾斜。避免低收入群体分层分类社会救助体系的“福利叠加化”和“标准碎片化”倾向,要科学设置低收入家庭的社会救助标准,整合完善社会救助资格认定及执行机制,实现精准救助、应保尽保。此外,还应构建有梯次的救助制度体系,根据低保户、低保边缘户、其他类型的低收入户的家庭困难程度,依据家庭收入补差原则,给予有梯次的补助金。

#### (四) 加强社会救助专业组织力量,开展心理救助等社会救助服务

政策目标与功能上,社会救助服务对低收入家庭基本生活保障和发展能力建设的作用日益突出<sup>[29]</sup>。一是要积极推进政府购买社会救助服务,鼓励社工机构等专业组织积极参与社会救助,加强社会救助领域社会工作者和志愿者队伍建设,促进由传统、单一的物质和现金救助转向生活照料、精神慰藉、能力提升和社会融合相结合的综合援助,实现社会救助方式的多样化、组合化、专业化和个性化,最大程度发挥社会救助的综合作用。二是要构建面向低收入群体的新型社会救助服务,关注低收入家庭心理情感状况并及时干预,强化社会救助的人文关怀和服务温度。



具体政策执行上,创新社会救助服务项目,引入心理救助和情感救助方式,探索为社会救助家庭中生活不能自理的老年人、残疾人、未成年人等重点人群提供必要的走访探视、照料服务、心理疏导和个性化辅导等服务方式<sup>[30]</sup>。建立低收入家庭社会救助顾问机制,借鉴东部地区社区救助顾问队伍建设经验,设立社区救助顾问服务站,集救助帮扶、教育培训、案例分析、心理疏导等服务为一体,定期走访追踪辖区内困难家庭,提供一揽子、专业化的社会救助服务。<sup>[31-32]</sup>

#### 参考文献:

- [1]李实,杨一心. 面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J]. 中国工业经济,2022(2):27-41.
- [2]郁建兴,任杰. 共同富裕的理论内涵与政策议程[J]. 政治学研究,2021(3):13-25+159-160.
- [3]杨立雄. 低收入群体共同富裕问题研究[J]. 社会保障评论,2021(4):70-86.
- [4]王晶,吕开宇. 共同富裕目标下缩小农村内部收入差距的实现路径——基于生计多样化视角的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2021(5):34-44+192-193.
- [5]唐文浩,张震. 共同富裕导向下低收入人口帮扶的长效治理:理论逻辑与实践路径[J]. 江苏社会科学,2022(1):150-158.
- [6]潘华. 中国低收入群体增收的影响因素与实现路径研究[J]. 宏观经济研究,2020(9):130-139.
- [7]王思斌. 发挥社会政策和社会工作在促进共同富裕中的作用[J]. 中国社会工作,2021(28):8.
- [8]蒙克. 中国应采取何种社会政策来实现共同富裕——全球视野下社会政策比较制度优势的分析与启示[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2022(1):53-69+158-159.
- [9]熊跃根. 大变革时代的社会政策范式与实践:共同富裕的中国道路[J]. 江海学刊,2022(1):134-143.
- [10]王强. 城市最低生活保障受助规模持续缩减的形成机制研究——基于政策执行视角的分析[J]. 社会保障评论,2023(2):127-144.
- [11]MAHLER V, JESUIT D. State redistribution in comparative perspective: a cross-national analysis of the developed countries[R]. LIS working paper series, No. 392, 2004.
- [12]唐钧. 社会保护的国际共识和中国经验[J]. 国家行政学院学报,2018(3):40-45+153.
- [13]李培林,王思斌,梁祖彬,等. 构建中国发展型的社会政策——“科学发展观与社会政策”笔谈[J]. 中国社会科学,2004(6):4-24+204.
- [14]郑功成. 全面理解党的十九大报告与中国特色社会保障体系建设[J]. 国家行政学院学报,2017(6):8-17+160.
- [15]高强,曾恒源. 中国农村低收入人口衡量标准、规模估算及思考建议[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021(4):92-102.
- [16]KNIGHT J, LI S, WAN H Y. The increasing inequality of wealth in China, 2002—2013[R]. CHCP working paper, 2017.
- [17]GAO Q, YANG S, ZHAI F. Social policy and income inequality during the Hu-Wen era: a progressive legacy? [J]. The China quarterly, No. 237, 2019:82-107.
- [18]王超群. 因病支出型贫困社会救助政策的减贫效果模拟——基于CFPS数据的分析[J]. 公共行政评论,2017(3):99-115+215-216.
- [19]王强. 城市最低生活保障受助规模持续缩减的形成机制研究——基于政策执行视角的分析[J]. 社会保障评论,2023(2):127-144.
- [20]杨兰. 更加积极的社会救助政策将大有作为——访南开大学社会建设与管理研究院院长关信平[J]. 中国民政,2021(16):53-56.
- [21]李小云,许汉泽. 2020年后扶贫工作的若干思考[J]. 国家行政学院学报,2018(1):62-66+149-150.
- [22]孙中伟,张旭创. 新时期农民工就业质量提升的主要挑战与政策应对[J]. 浙江工商大学学报,2023(1):147-159.
- [23]王延中,龙玉其,宁亚芳. “十四五”时期中国社会保障建设的目标任务与政策建议[J]. 社会保障评论,2020(3):3-14.
- [24]谢勇才. 城市低保制度的“福利捆绑”问题及其治理路径[J]. 中国行政管理,2020(7):64-69.

- [25] 杭承政,胡鞍钢. “精神贫困”现象的实质是个体失灵——来自行为科学的视角[J]. 国家行政学院学报,2017(4): 97 - 103 + 147.
- [26] 关信平. 筑牢“社会政策”托底的“底线”[J]. 人民论坛,2020(4):31 - 33.
- [27] 彭华民. 中国社会救助政策创新的制度分析:范式嵌入、理念转型与福利提供[J]. 学术月刊,2015(1):93 - 100.
- [28] 李棉管,岳经纶. 相对贫困与治理的长效机制:从理论到政策[J]. 社会学研究,2020(6):67 - 90 + 243.
- [29] 关信平. 朝向更加积极的社会救助制度——论新形势下我国社会救助制度的改革方向[J]. 中国行政管理,2014(7):16 - 20.
- [30] 邓汉慧,谷雯雯. 老龄化背景下失能老人经济收入对正式照护选择的影响——基于 CHARLS 数据的实证分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2022(1):90 - 96.
- [31] 梁土坤. 邻里效应、扶贫政策与脱贫动力[J]. 管理学报,2022(4):80 - 98.
- [32] 张浩森. 困境与出路:“激活”视角下我国就业救助制度透视[J]. 兰州学刊,2021(6):96 - 110.

(责任编辑:陈 春;英文校对:谈书墨)

## The Support Measures of a Social Assistance System for the Common Prosperity of Low-income Groups

WU Yixiao<sup>1</sup>, WANG Qiang<sup>2</sup>

(1. School of Philosophy, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. School of Public Administration, Hainan University, Haikou 570228, China)

**Abstract:** Expanding the middle-income group is key to the realization of common prosperity, and increasing the income and social welfare of those with low income is the premise and nodus of expanding the middle-income group. This article employs the 2021 National Macro Data combined with the micro-data of the Urban and Rural Poor Families Sampling Survey to analyze the family characteristics of low-income groups in China and identify the difficulties of low-income groups in achieving common prosperity. This study aims to optimize the path of China's social assistance system to support low-income groups and achieve common prosperity. The results reveal that for low-income groups in China, the family support population proportion is high, the burden of basic living expenses is heavy, the employment ability is relatively low, and there is a significant gap between their family income and the average income level. The social assistance system has some shortcomings such as the scale of relief coverage, relief methods, shared development, and social force participation. We should make joint efforts in weaving firmly the bottom line of social assistance, promoting development-oriented social assistance, improving the social assistance system, and strengthening professional social assistance.

**Key words:** common prosperity; low-income groups; family characteristics; social assistance