

构建科学高效的 城市社会救助民生数据系统

□ 华 伟¹ 梁 鸿²

内容摘要 面对即将到来的新一轮城市化高潮，中国大陆各城市政府在对贫困人口的社会救助方面普遍存在着经验决策、针对绝对贫困人口的被动救助以及对贫困人群重治理、轻预防的现象。即使是经济和社会发展水平处于全国前列的上海也不例外。有鉴于此，大力构建一套科学高效的城市社会救助民生数据系统、并加强制度创新已是刻不容缓。

关键词 社会救助 民生数据系统 城市化

作者 1 华伟，华东师范大学商学院副教授、博士。（上海：200062）2 梁鸿，复旦大学社会发展与公共政策学院副院长、教授、博士生导师。（上海：200433）

一

城市化是未来中国经济和社会发展的主旋律，而及时建立一套针对弱势群体的科学高效的社会救助体系将成为这一进程的有力保障。例如，上海以户籍人口核算的人均GDP已超过10000美元，这标志着上海已经进入较发达经济体的行列。按照发达国家的发展规律，上海开始步入收入差距由扩大向缩小的转变阶段。为此，上海的劳动力市场还将发生更加重大的变化。总体上，一方面，上海是中国就业机会最丰富的地区；另一方面，相当数量的本地居民由于不能适应上海就业结构的提升、不能适应上海就业市场的全面开放，可能成为长期需要救助的群体。这就意味着包括上海在内的全国各城市政府之前在社会经济转型过渡期所积累的、主要面向城市“下岗”群体的“反贫困”经验已经不适用于新形势下的城市反贫困。

1993年，上海在中国大陆率先建立了最低生活保障制度。经过近十年的发展，到2002年，上海基本实现对绝对贫困人口的“应保尽保”。“应保尽保”的完成也意味着，从社会保障的角度看，上海已经消灭了“绝对贫困”。因此，上海下一步“反贫困”的重点应适时地转入以缩小贫富差距为政策目标，主要针对相对贫困群体的政策干预。目前，有关城市相对贫困人口的研究及政策设计都还非常薄弱。上海是中国经济和社会发展水平最为先进的城市之一，从其就业促进、社会分配、社会保障改革的

推进经验看，“关怀式”救助理念指引下的“救助、帮困”工作已经暴露出诸多的矛盾和不适应性。

为此，笔者认为，以上海为代表的未来城市反贫困公共政策体系至少应该谋求“三个积极转变”。一是政策体系功能从传统的“末端治理”向“源头治理”转变：（1）目前的政策体系，贫困预防的功能还非常薄弱；（2）贫困预防的对象一定是尚未贫困、但属于贫困“易发”和“高危”人群；（3）只“治贫”、不“防贫”的政策体系是不可持续的。二是贫困干预的重点由“消极救助”向“积极救助”转变：（1）任何认为经济能力已强大到可以将贫困群体养起来的想法都是错误和危险的；（2）所谓“积极”，要贯穿于贫困预防、贫困干预、彻底脱贫等环节。三是“救助与帮困”体系渐进地完成由“关怀式”救助向“发展式”救助转变：（1）树立“大救助”的概念，上海“救助与帮困”体系的完善必须结合人口调控、城市规划、产业发展、收入分配、社会保障体系改革、公共财政优化等工作；（2）从“生活救助”转向“能力救助”，否则，将给社会福利体系带来沉重、长期、巨大的经济负担。

二

如果不存在新的制度创新的“激励”，如上负担反过来会限制政府在“反贫困”领域谋求制度创新的活力与能量。一方面，由于目前上海绝大多数的反贫困保障项目以“低保”为中心展开，反贫困体系的完善与丰富在目前的

工作格局中也意味着，“低保”“含金量”的上升、就业激励的下降、边界矛盾（在低保政策边缘的群体）的激化和整个“低保”体系的日趋复杂。因此，创造激励是笔者构建“低保‘减负’”的第一层价值。另一方面，将“低保”继续维持在目前的覆盖水平和保障能力，但原先与“低保”“组合提供”的“福利项目”适当扩大覆盖范围，可以起到扩大保障覆盖面的作用。

从既要抑止“低保”扩展引发的“福利刚性”，又要高质量地解决贫困家庭的实际困难出发，笔者提出分阶段、以“贫困诊断与干预技术”为导向、由传统的“‘关怀式救助模式’向‘发展式救助’”转型。“分阶段”，是指从政府诚信、财政的可承受能力出发，对于“分类低保”的干预与管理。政府要先期启动地区的实践当中探索、总结更多可操作的“分类治保”的工作思路和方法。“贫困诊断与干预技术”，即以“技术”为先导，完成由“经验管理”向“科学管理”的转型，解决“经验型”管理引起的诸多不适，系统化推进上海的反贫困体系由消极救助转向积极救助，由被动式登记管理、服务转向主动式的干预，由静态的事后统计转向事前的有效监控，由贫困的末端治理转向贫困的源头治理。

在此特别需要强调的是，缺乏高质量、有公信力、动态更新的民生调查数据，已经成为中国城市民生政策改革面临的巨大“瓶颈”。因此，为政府、公众提供高质量、有公信力、动态更新的实证民生数据，弥补该领域的巨大空白，成为城市政府科学决策、信息公开之所急。为此，社会救助民生数据系统浮出水面。它是一个以周密设计、中长期规划为基础，充分考虑中国各城市的特点和优势，同时利用国际最先进的调查技术，系统、持续、标准化、高质量地收集贫困群体各方面数据的系统。社会救助民生数据系统的内容覆盖人口、收入、消费、就业、住房、教育、健康、心理、法律、贫困救助等主要民生领域，致力于打造反映上海贫困群体动态变化的跟踪性公共数据库。社会救助民生数据系统最直接和显著的贡献在于，将从根本上扭转城市贫困救助长期存在的缺陷：一方面，大量的贫困数据资料分散、重复，资料无法积累，数据无法共享；另一方面，贫困救助政策的开发、实践以及效果评估缺乏数据资料基础，难以科学、系统地揭示上海贫困群体发展及其政策干预的整体趋势。

三

适合我国城市的社会救助民生数据系统具有以下基本特点：

1. 标准化

贫困是一个社会建构的概念。不同的政府部门、不同的社工（基层工作人员）对贫困的认识不尽一致（例如，

卫生部门会对“因病致贫”更加重视；房地部门则会对“住房困难”更加关注，这一类的“不一致”可视为“系统”性的不一致）。随着时间、社会经济的发展，贫困的认识也在发生变化（例如，贫困群体的心理干预逐渐被高度重视，这一类的“不一致”可视为“动态”性的不一致）。受观察测量误差的影响，被揭示出来的贫困并非是的确定的（例如，不同的社工对同一户贫困家庭的认识水平是“不一致”的，同样一个社工对同一户贫困家庭今天和明天的认识水平也是“不一致”的，这一类的“不一致”可视为“随机”性的不一致）。

为克服这些“不一致”，传统的民政工作方式主要是通过政府部门间的会商协调，克服“系统”不一致；政府救助系统的一线工作人员则通过密切联系困难群体，克服“动态”性的不一致；此外，通过对政府的救助系统进行专业培训，克服“随机”性的不一致。而社会救助民生数据则通过“标准化”的优势可以统筹解决“系统”、“动态”和“随机”三大不一致。因为社会救助民生数据系统汇集、覆盖了我国城市目前所有开展民生项目的政府部门的信息采集的内容，所以能够“系统”化、“全局”化地收集贫困家庭的信息，并能够“系统”化、“全局”化地为贫困家庭提供解决方案。

同时，由于社会救助民生数据系统面向所有市民，没有预设进入门槛，其“开放性”保证了它能够与各城市帮困、扶贫政策预留和政策储备充分对接，满足贫困救助覆盖面和覆盖水平不断提升的内生性发展需求。社会救助民生数据系统一方面能够跟踪记录有救助诉求的家庭的长期变化与发展，从而使向贫困家庭提供个性化的援助方案在技术上成为可能。另一方面，社会救助民生数据系统通过内置贫困评分系统，能够根据变化了的贫困救助政策，动态地调整对贫困家庭的干预策略。由于社会救助民生数据系统能获得标准化的贫困家庭的信息，因而能够获得标准化的救助方案，而标准化的救助方案意味着贫困家庭公平享有被救助的权利能得到有效保障。

2. 实时性

从微观层面上看，社会救助系统面临一个重大挑战：一方面，社会救助系统需要对贫困家庭的诉求做出“实时”性反应；另一方面，传统的社会救助操作流程（以纸一笔为媒介的信息流的“低速”性）天然地不利于“实时”性。传统的解决“实时”性的做法，都是以牺牲“效率”或者牺牲“公平”为代价。例如，把社会救助的资源集中在几个特殊的时点（重大传统节日）发放（体现为“低效率”），为满足社会救助“强制性”的响应要求，对有些困难群体的诉求采取“不受理”的操作办法进行“合法”规避（体现为“低公平”）。从宏观层面上看，传统的社会救助操作流程使得数据加总在大城市操作起来更加困难，与之相比，社会救助民生数据系统在数据传输方

面利用了 3G 移动通讯网络，大大缩短了项目各个环节所花费的时间；同时，无线通讯网络的应用对数据质量也有着积极的影响，使得社会救助各级管理层都能对“实时”收集的数据资料进行“实时”分析，并能“实时”发现社会救助项目实施过程中存在的新问题、新挑战和新动向。

3. 高质量

贫困救助家庭信息的质量是贫困救助系统的“生命线”。社会救助民生数据系统通过利用智能移动终端、3G 无线通讯技术以及移动访问系统本身独有的远程监控的功能，可以有效对采集信息的质量实施系统检验，使社会救助信息采集过程中出错的概率降到最低（比如，当录入的信息不符合专家预设的“常识”值时，系统将停止工作，要求社会救助社工确认或者修改所录入的信息），使社会救助社工采集到更为准确的数据。此外，智能化、结构化的电子问卷也大大减轻了社工与贫困家庭的接受、执行和记录访问的负担。

4. 历时性

社会救助民生数据系统通过身份证号码检索，能够保存贫困家庭长期、历次的救助纪录，从这个意义上说，社会救助民生数据系统实则为上海的每一位成员建立了一份电子化的“贫困病历”，从而能全景式地记录每一次“因病求诊”的各种信息。电子化的“贫困病历”不仅有利于贫困家庭自身更加系统、科学地认识贫困、找到摆脱贫困的办法；电子化的“贫困病历”还因为作为“面板数据”，能够在宏观上回答“截面数据”（定期或者不定期地贫困家庭的调查数据，也包括人口普查数据）所不能回答的问题。例如，“截面数据”能告诉我们，在上海生活在贫困线以下的人口大约占全部户籍人口的 4% 左右，但“截面数据”不能告诉我们，这 4% 的贫困人口究竟是“稳定”的，还是“变化”的。从公共政策的角度看，对这个问题的两种回答，所导致的反贫困干预政策是大相径庭的，只有“面板数据”能全面回答这个问题。对一线贫困救助社工而言，帮助贫困家庭走出贫困，全面、历时性的贫困家庭信息，有助于他们更好发挥专业优势，包括检验和评估之前救助方案的有效性，使每一次的救助方案更加有的放矢。

5. 低成本实现数据共享

以上海为例，在对现有贫困救助队伍深入分析的基础上，可以充分考虑不同层次、水平社工的使用习惯和软件应用能力，大量采用“视窗”、“拖拽”和“所见即所得”等设计思路，从而保证不同层次的使用人员都能够通过“零成本”的培训，迅速、正确地掌握社会救助民生数据系统。由于该系统能够系统整合民政、卫生、房地、教育、劳动等主要部门在贫困救助领域主要的信息采集内容，从这个意义上说，是一个“全能”性的政府“反贫

困”公共信息平台 and 公共决策平台，因此利用平台的公共性，可以大大降低行政成本。该系统不需要目前“纸一笔”信息采集模式不可避免的录入成本。它形成的历史资料能够以数据库的形式被反复调用、研究，这也是一项重要的成本优势。同时，其运行、管理不需要中间架构，通过网络可以实现彻底的“扁平化”管理，节省管理成本。此外，它的硬件部分基本利用既有的计算机设备，不需要额外的采购成本。社会救助民生数据系统的执行软件端是一个 EXE 可执行软件，在微软的操作环境下都可以运行，对计算机的软件系统也没有特殊要求。

6. 信息隐私防护能力强

该系统能够最大程度地保护贫困家庭的隐私。其工作机制是，系统所采集的数据都能在访问过程中被实时录入电脑，贫困家庭出于隐私的考虑，可以在信息录入过程中自主填写。系统访问终端有密码保护，相比较传统的“纸质”的信息载体，贫困家庭保存在访问终端上的信息更加安全。系统是一个无纸化的过程，保存在访问终端上的信息，在一定时效后，被上传至中央服务器，访问终端不再保留贫困家庭的各种信息，贫困家庭的个人信息除非得到贫困家庭的授权，一般情况下不允许被使用。

7. 预警功能多元化

社会救助民生数据系统内置有贫困评分系统。每一位求助家庭在系统引导下，报告、录入完所有信息之后，系统将在后台为其计算贫困评分，并根据评分等级，为其提供个性化的解决方案。系统的贫困评分模块的预警性从而得以体现：第一，它能够相对科学地配置政府社会救助资源的投向，即社会救助资源应优先投入到贫困破坏性更大的家庭。第二，能够比较科学地安排政府社会救助的工作节奏，对最紧迫的突出矛盾优先解决。第三，能够相对可靠地测算一个社区的社工需求量，比较清晰地揭示出一个社区在社工队伍建设过程中现实的需求缺口。第四，它能够为现有社会救助政策的发展提供思路，因为造成贫困的社会经济因素是“竞争”性的，社会救助政策系统按照一定的优先顺序对这些负面因素进行干预，在逻辑上，当更加迫切的致贫因素被消灭之后，原先不那么迫切的致贫因素会被凸显，系统可以比较清晰地揭示这一过程并提出预警。第五，系统所采集的数据能够成为整合政府系统的社会救助资源和来自民间的社会救助资源，包括政府应急性社会救助资源的配置平台。例如，有些比较困难的家庭，尽管已经用足最大可能的政府救助，但仍处于贫困警戒水平之下，这时候补充来自民间的社会救助资源和政府非常态的社会救助资源就有其必要性，而系统则能够为整合这些资源的具体投向提出建议。

编辑 李 梅