

平台型社会救助服务：实践形态与运作机制

李 静 段昆昆

摘 要：社会救助服务的有效供给是分层分类社会救助高质量发展的重要内容。经由救助信息数字化转型和救助主体平台化整合,平台型社会救助服务已初步形成以后台数据集成为救助服务信息基础、以主体整合和资源配置形塑中台运作机制、以前台界面变革推动救助服务流程再造的实践形态。基于组织与技术互构视角,以J区社会救助服务联盟为例,对平台型社会救助服务的实践形态进行探究,可发现其运作机制包括:以多维评估实现救助服务需求瞄准,以平台化组织整合实现救助服务主体协同,以服务清单生成和精准匹配实现救助服务内容供给,以平台赋能推动救助关系重构。平台型社会救助服务作为基层救助服务的创新形式,通过数智赋能和组织重构促进救助对象精准识别、救助资源高效整合及救助服务供给创新,促进低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制形成,推动社会救助高质量发展。

关键词：平台型救助;社会救助;分层分类;平台治理;智慧救助

中图分类号：D632.1; C913.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)09-0083-11

习近平总书记指出,“中国式现代化,民生为大”,要“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题”,要“着力提升社会救助、社会福利、社会事务、社会治理工作水平,积极主动为人民群众做好事、办实事、解难事”^[1]。社会救助作为社会保障体系最基本、最古老的制度安排,是维护社会底线公正、促进国家长治久安的治理机制^[2],也是民生建设的重要一环。脱贫攻坚战的伟大胜利消除了绝对贫困,推动社会救助体系由收入支持为主转向多维精准社会救助^[3],这意味着社会救助政策重心从“贫”转向兼顾“贫”与“困”,救助内容从单一收入维度转向多维贫困问题^[4],救助目标转变为在保障基本生存的基础上关注困难群众的生活型贫困和发展型贫困^[5]。相较于依靠最低收入保障等现金给付方式解决“贫”的

问题,解决“困”的问题则更需要发挥社会救助服务的作用^[6]。作为社会救助高质量发展的重要内容,专业化社会救助服务不足制约着社会救助体系的完善^[7]。同时,困难群众致贫因素日益多样与复杂,救助需求日益多维度与异质化对社会救助服务需求识别和服务供给提出更高要求。有鉴于此,在迈向共同富裕的新阶段,如何实现社会救助服务有效供给成为亟待研究的重要现实问题。

一、社会救助的服务转向及实践困境

社会救助作为民生保障的重要组成部分,正经历从以物质救助为主向“物质+服务”并重的转型。这不仅是对困难群众多层次、差异化救助需求的回应,也是推动社会救助体系高质量发展、构建分层分

收稿日期:2025-03-05

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);云南省哲学社会科学规划重点项目“云南银发经济供需精准对接以增进老年福祉的机制研究”(ZD202524)。

作者简介：李静,男,云南大学政府管理学院教授、博士生导师(云南昆明 650500)。段昆昆,男,通讯作者,河海大学公共管理学院博士研究生(江苏南京 211100)。

类社会救助新格局的必然要求。因此,需要对社会救助服务转向的理论脉络与实践探索进行系统梳理,以明晰现有研究的贡献与不足,为社会救助服务供给创新提供理论参照与现实切口。

(一) 社会救助的服务转向与供给变革

在现代化和风险性复杂交织的当下,以易变性(volatility)、不确定性(uncertainty)、复杂性(complexity)和模糊性(ambiguity)为特征的“乌卡(VUCA)”社会已然来临^[8],在这样的社会形态中,个体贫困呈现出资源匮乏、机会欠缺、权利丧失和可行能力贫困等多种形式^[9]。这要求国家在为民众提供基本经济福利(benefit-in-cash)的同时,也要提供各类服务或社会照顾服务(social care)^[10]。作为“社会安全网”(social security)的最后一道防线,社会救助不仅要通过系列制度安排为陷入贫困的个体提供物质支持,还需要与社会救助服务协同发力,才能帮助个体和家庭走出困境。社会救助服务是指国家和社会力量针对贫困家庭及其成员存在的差异化需求与问题,提供生活照料、教育与就业、医疗康复等方面的日常照料服务以及其他社会支持性服务^[11]。与现金给付和实物发放等物质救助相比,社会救助服务的目标在于满足救助对象的差异化需求,实现预防贫困与社会排斥风险、改善弱势群体生活质量^[12]。

服务转向的社会政策体系对社会服务组织管理提出新要求。放眼全球,社会服务已成为西方国家公共服务的重要内容,福利国家“社会服务化”趋势明显,“社会服务国家”正逐渐成为社会保障给付新结构^[13]。20世纪70年代西方国家普遍遭遇经济滞胀,由政府垄断社会服务供给的方式遭到质疑。迫于税收缩减、财政赤字和政府支出压力,新公共管理运动的兴起和福利治理转型促进了社会服务供给方式变革。奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)提出将公共服务的“提供”与“生产”职能区分开,即政府作为提供方,不一定要自己生产,从而将社会服务中的政府职能进行分离^[14],这为民营化、市场化和企业化社会服务介入提供了基础。奥斯本(David Osborne)和盖布勒(Ted Gaebler)认为起催化作用的政府应该“掌舵”,而不是“划桨”,强调政府的效率取向和责任定位^[15]。登哈特(Janet V. Denhardt)提出的新公共服务理论则强调社会服务供给的公共性,为重新定位社会服务中的政府职能提供了理论方向^[16]。不仅如此,全球性“公民社会组织”(civil society organizations)的发展为社会服务供给提供了

多种路径^[17]。尤其是随着强调多元主体参与规则制定和服务输送的福利多元主义理论范式兴起^[18],公私合作、政府购买、合作生产等社会服务供给形式日益多元,超越科层制的社会服务供给格局日渐明朗。

(二) 基层社会救助服务供给实践困境

在服务转向背景下,我国社会救助服务领域的多元参与探索逐渐展开,但实践中仍存在资源整合、主体关系和服务递送等多重问题。

一是社会救助服务主体与资源整合能力不足。基层“上面千条线,下面一根针”的现实情况导致基层社会救助经办人员往往“身兼数职”,其服务能力难以满足救助服务需求^[19]。政府内部救助规则制定、资格审核和救助实施“自成一体”并形成相对封闭的闭环流程,导致政府救助与社会救助相对割裂:基层救助部门针对现有政策救助范围对象提供政策资源救助,社会组织则针对政策边缘人群对接社会服务资源^[20]。这种分离导致,一方面,低保特困群体因身份资格产生福利叠加;另一方面,政策边缘群体无法享受相关政策待遇,从而形成“悬崖效应”^[21]。同时也造成政府外部主体对救助服务参与范围较为有限,如社会主体在社会救助制度改革、帮助救助对象自立、规范救助活动等环节的参与相对不足^[22]。

二是社会救助服务实践中政府与社会主体互动关系不尽合理。为提升基层救助服务能力,政府以“行政吸纳”方式开展政府购买服务,将社会主体纳入社会救助服务实践^[23]。尽管社会主体也能借助政府资源扩大其影响力与业务范围^[24],但因互动双方主体地位不平等,社会力量更多成为政府“借助式”互动的工具^[25],难以形成政府与社会良性互动关系。尤其在这种“吸纳”关系中,政府缺乏与社会力量互相协作与网络联系的机制,并在合作中倾向于实施短期、工具主义的措施,导致社会组织行政化和生存资源依附性,从而偏离其长期发展预期^[26]。

三是基层社会救助服务递送机制不健全。一方面,长期以来,我国社会救助体系注重以收入保障为主的社会救助制度建设,对社会救助服务关注不足,造成其在该体系中的“短板效应”^[27]。加之社会组织发育不充分,救助服务的供给内容匹配精准度受到制约,无法满足受助对象的多元化救助需要^[28]。另一方面,社会救助服务供给中长期存在的管办不分、质量监管缺乏等问题制约着社会救助

服务高质量发展^[29]。

基于以上分析可以发现,既有研究主要从规范层面和实践层面探讨社会救助服务的供给形态。规范研究指出了社会救助服务多元参与的治理图景,尽管强调社会救助服务供给中的多元主体责任,但并未就主体间合作关系及服务供给运作机制进行深入讨论。实证研究则将社会救助服务作为既定政策资源的配置偏差,关注社会救助服务的实践问题与生成原因。尽管这些研究对社会救助服务供给提供了诸多有益启示,但仍无法回答何以实现社会救助服务有效供给这一问题,难以为完善分层分类社会救助体系、推动社会救助服务高质量发展提供理论支持。为此,本文聚焦实践中出现的平台型社会救助服务这一供给形态,从技术与组织互构视角分析其如何在数字技术赋能与组织形态变革的双向过程中回应社会救助服务治理需求。

二、技术与组织互构视角下的平台型社会救助服务

公共治理平台作为应对复杂社会问题的组织载体,通过技术嵌入和组织重塑为社会治理与公共服务供给开辟了新路径,也为社会救助服务创新提供了新思路。在这一背景下,社会救助领域涌现的平台型救助服务形态,正通过技术与组织的协同变革推动供给创新。因此,有必要从技术与组织互构的视角出发,系统审视数字化转型如何重塑社会救助服务的组织方式,并深入分析其如何重塑社会救助服务运作机制。

(一) 分析视角:技术与组织互构论

尽管平台型社会救助服务是信息技术与公共组织相互形塑的新型治理形态,已有研究关于技术与组织关系的讨论仍能为分析这一现象提供有益视角。技术与组织关系研究视角经历了从“技术决定论”“技术建构论”“技术的结构化理论”到“技术与组织互构论”的演变过程,其关注点逐渐从宏大叙事和抽象分析转向更具实践导向的中观理论和经验研究^[26]。其中,“技术与组织互构论”将技术与组织的关系视为“技术提供方和技术使用方之间相互建构的过程”^[30]。这一互构机制体现为技术自身的逻辑与采用该技术的组织结构在技术使用过程中持续互动、相互塑造^[31]。该视角将技术与组织置于同一时空背景下进行考察,重点分析技术的内在特质与承载组织关系的行动主体之间的动态交互。

就此而论,“技术与组织互构论”摆脱了技术哲学式的抽象叙事,致力于在具体、多元、动态的组织场景中分析技术与组织的互动机制,从实践性和适应性的角度分析技术的结构性特征与组织技术采纳者对技术的适应性配置。不仅如此,技术与组织互构视角还从组织运作的实际出发,凸显组织技术采纳者作为技术使用者和技术代理人的关键角色^[32]。这种双向互动既承认技术使用者的理性与能动性,也强调技术能动性需要适配于组织既有结构与制度框架。

在技术与组织互构视角下,作为新组织形式的平台兼具技术属性与组织意义。尽管既有研究对平台的界定不一而足,但其实质是资源组织和匹配方式的隐喻:平台内双边或多边利益相关者通过“平台”的中介作用实现联结和匹配并形成网络效应^[33]。公共治理平台作为多主体交互作用、数据与技术驱动的复杂适应性网络生态系统,具备开放性、连接性和模块化等特征^[34]。开放性在于通过搭建平台或通过平台企业合作拓展政府治理领域,利用政府外部主体力量实现公共物品供给创新^[35]。连接性体现为平台作为公私部门、社区、公民等行动者的数字化基础设施,为技术、用户和决策者提供互动空间^[36]。模块化特征反映平台内各创新单元的分离与重组,以内容和流程的模块化分解实现对创新风险的划分和治理^[37],进而聚集资源、实现组织协同和信息共享。

随着信息技术快速发展应用,平台日益深嵌于公共治理过程之中。在政府内部治理中,以平台跨界整合和协作治理将科层组织的纵向关系和行政组织部门间的横向关系及斜向关系整合为基于政策问题的整体性网络结构关系^[38]。平台所构造的边界开放的组织生态为其他类型组织和社会成员提供参与渠道^[39],进而把多元利益相关主体联结、汇聚到平台之内,推动多元主体互动合作、互相促进与互利互惠,实现公共物品多元供给、公共服务协作创新与公共事务合作共治^[40]。

(二) 现实耦合:平台型社会救助服务的全景呈现

平台型社会救助服务的出现不仅是技术嵌入推动的社会治理组织形式变革,更是社会救助服务转向对社会救助信息能力、主体合作和组织方式提出新要求的回应。具体而言,在救助对象识别方面,社会救助服务的救助标准及对象识别更具模糊性与弹性,不仅要结合地方实际确定服务救助需求类别及

(一)数字化转型与平台化整合:平台型社会救助服务的实践过程

作为多元救助服务主体互动与合作载体,平台型社会救助服务的实践不仅源于救助服务现实需求对治理能力和治理形态要求的推动,更是基层社会救助实践创新对技术要素吸纳和组织方式创新积累的结果。就J区而言,作为东部发达城市的金融中心,辖区内经济社会发展水平较高,低保特困对象持续减少。但社会救助高质量发展仍存在不少问题,尤其是存在“对困难人员和家庭的家境情况、生活状况、发展水平、救助需求的综合评估不足,救助资源统筹乏力、救助政策衔接不够、救助时效有待提升等突出问题”^①。为此,J区积极开展社会救助改革,推进救助对象拓展至低收入群体和支出困难家庭,救助方式向“物质+服务”转变,救助主体转向多元参与。为提升社会救助服务能力,J区于2019年开展“入户调查‘5+3’联建机制”试点,引入具备相关资质和能力的专业社会组织参与社会救助经办和服务工作,推动社会救助参与主体社会化。2020年,J区以“临时救助智慧化规范化”为契机开发建设区级智慧救助信息系统,实现社会救助信息化运作、一站式办理和可回溯监管。2021年,J区入选全国社会救助领域改革创新试点单位并开展“困难家庭救助帮扶综合评估”试点创新。通过与高校专家团队合作开展综合调查与评估,形成了以日常生活、住房保障、劳动就业、健康医疗、教育负担、社会融入等内容构成的困难家庭综合评估认定指数(以下简称“六维”评估指数),以便更全面地评估与掌握救助对象需求。

社会救助服务供给不仅需要更加精细化的识别标准和瞄准程序,还需要一支专业的救助服务供给队伍。为提升困难对象发现能力、精准识别救助对象需求、链接相应救助资源,J区民政局与区社会组织联合会共同组建J区社会救助服务联盟,吸纳慈善公益组织、专业社工团队成为成员单位。截至2024年6月,联盟已吸纳50余家成员单位,涵盖入户评估、心灵关爱、精神慰藉、长者关爱、儿童关爱、物质帮扶、法律援助、家庭辅导等专业服务组织。联盟在整合社会组织的同时,还通过社会组织联合会积极培育专业组织,试点以来已培育孵化近30家不同功能类别的社会组织加入联盟。

经由多次实践改革创新改革,J区形成了平台型社会救助服务运作体系。为明确社会救助服务的需求识别标准,J区“六维”评估指数包含14项二级指标

和40项三级指标,以便综合分析困难家庭的贫困发生率,从而对其困难程度和救助需求进行全面评估。同时,J区在救助工作中将“六维”评估指数接入区级救助信息平台,与日常救助申请、主动发现机制和救助经办程序相关联,为救助服务对象识别提供标准体系,不断优化救助对象识别的数据基础,提升救助服务对象瞄准能力和困难群众综合识别效率。不仅如此,J区还将救助信息平台与社会救助服务经办流程进行结合,为社会救助服务资源整合和专业服务递送提供技术支撑和组织载体。

(二)技术赋能与组织重构:平台型社会救助服务的实践向度

平台型社会救助服务的实践创新由技术赋能与组织重构共同作用,并体现为前台、中台、后台的系统性协同。后台通过数据集成实现信息的精准定位与整合,为平台运作提供信息基础和技术支撑;中台扮演枢纽角色,聚焦多元主体的整合吸纳与资源配置,重构服务供给的组织网络与协同机制;前台则是面向用户的直接界面,通过交互方式的变革推动服务流程再造,提升救助服务的可及性与响应性。

1.以数据集成实现信息整合与后台精准定位

在国家治理体系和治理能力现代化进程中,治理手段的技术化已成为提升社会治理与公共服务效能的关键方向,贫困治理领域亦不例外。随着社会救助目标层次的提升与内容维度的扩展,传统的救助对象识别机制面临更新挑战。社会救助服务的有效供给高度依赖于对救助对象个体特征、家庭状况、生产生活信息等地化情境要素的精准把握,对社会救助服务的信息能力提出更高要求^[41]。因此,如何通过对多维信息的深度整合与应用,精确瞄准救助对象并识别其需求,构成平台型社会救助服务运作的核心前提。

救助信息的集成与整合是平台型社会救助服务运作的支撑基础。在实践中,J区将涵盖多维度的“六维”评估指数深度融入其社会救助信息化管理服务系统及服务经办流程中,将原本分散、静态的救助信息转译为可分析、可计算的结构化数据。基于多维贫困指标体系,平台能够对救助对象的需求内容及其紧迫程度进行量化分析与计算。J区民政局在整合救助信息的基础上,打造了区级困难家庭救助帮扶综合评估与社会救助信息化管理系统。该系统将救助信息管理、服务经办操作以及综合评估功能统一整合在单一平台内,力图实现对救助对象困难程度、具体需求信息以及服务供给效果等多维信

息的汇聚。这不仅奠定了社会救助服务运作的信息基础,也为构建多样化服务应用场景提供了坚实的数据支持。

救助信息数字化的核心价值在于为数据的开放共享与多维深度分析提供信息支撑,J区实践充分体现了这一点。该区通过对接省级家庭经济状况核对系统和市级居民家庭经济状况实时比对系统,实现了跨层级、跨部门信息的整合链接与实时比对。通过对汇集的多维数据进行综合分析,提升救助对象困难状况识别的精准度与效率,并通过不同部门间的信息共享,建立全区统一的社会救助资源库和中高风险家庭动态数据库。该数据库将潜在风险较高的重点人员与家庭纳入集中管理的“数据池”,并利用大数据分析技术定期监测其生活风险或可能发生的危机事项。在此基础上,J区将救助数据延伸至入户评估和服务经办,借此形成了一套贯通救助对象主动发现、救助信息多维整合、救助需求精准识别等环节的“链式救助”机制,以提升社会救助的响应速度与靶向性。

2.以整合吸纳推动多元主体协同互动与中台资源整合配置

中台运作的关键在于发挥平台的枢纽功能,通过整合吸纳多元主体实现跨部门、跨层级的救助服务资源整合。在实践中,联盟为各类社会组织的服务开展与资源配置提供了系统化支持,并通过其下设的社会组织培育孵化中心,积极孵化和培育专业力量参与社会救助服务,确保服务的专业性与可持续性。不仅如此,联盟还发挥其整合功能,促进教育、房产、司法等政府职能部门,以及慈善机构、群团组织等多元主体协同联动。值得一提的是,联盟通过与区委组织部“两新”工委、区委统战部工商联等关键枢纽型组织建立广泛联系^②,构建了强大的资源吸附网络。这种网络以平台为基础,汇聚多元化社会救助资源,吸引企业及社会各界力量广泛参与,形成强大救助合力。这种整合吸纳机制不仅充分释放了社会主体参与救助服务的活力,也通过拓展救助主体的边界,为服务主体合作沟通提供交流、互动平台,从而实现上下级政府间“纵向协同”、同级政府内不同职能部门间“横向协同”及公共部门与社会力量间“内外协同”。

联盟的“中台”作用在资源整合与优化配置层面尤为突出。通过整合多元救助服务主体,联盟不仅着力拓宽社会力量参与的渠道,汇集更加丰富和多样化的救助服务资源,更积极推进社会救助服务

项目优化升级。例如,通过有效衔接政策资源与社会资源,减少不同救助服务项目之间的交叉重叠,提升救助资源的整体配置效率和服务协同效应。此外,联盟积极发动社会组织和社区志愿者力量,以项目化方式(如社区照料、学业辅导、技能培训与就业支持)为救助家庭提供综合支持网络。在资源配置的具体操作上,依托区级救助信息平台强大的信息整合能力及其“六维”指数的综合评估结果,针对救助对象的差异化、个性化服务需求,精准链接所需资源并开展多维度的帮扶行动。同时,借助平台的整合作用,将分散的救助项目与政策有机整合,为不同特征的救助对象量身定制“救助套餐”,从而实现救助供给与需求高度匹配。

3.以界面变革推动流程再造、程序优化与前台多向互动

平台型社会救助服务更直接的变革在于面向救助对象的“前台”互动界面。不同于通过线下申报、纸质表格填写和家计调查等方法核实与确认救助对象身份的传统做法,平台型社会救助服务通过前台交互界面变革推动救助服务对象需求评估流程重塑。相较于后台和中台的信息基础和主体关系,“前台”直接与公众或社会问题接触,成为救助对象个体生活世界与社会救助服务系统的互动界面^[42],为救助申请者与服务供给方提供全新互动方式。这种界面变革不仅促进救助申请与需求识别效率提升,也在重塑着社会救助服务的整体流程。J区的实践表明,打造出面向救助对象的救助服务申请与评估界面,其核心在于构建“线上+线下”的多渠道、组合式发现与评估机制。

一是线下主动发现与在场评估。依托社区网格员线下巡查主动发现可能处于生活困境和存在致贫风险的家庭和个人,并联络街道、社区工作人员主动上门评估。工作人员依托移动端的“六维”评估指数应用程序进行入户评估,对救助对象的实际困难状况和具体救助需求进行综合判定与数据采集。这些现场评估录入的数据随即流转至区级救助信息平台的后端系统,由后台进行困难状况与需求的最终确认,并启动相应的服务资源对接流程。二是后台数据监测与精准预警。区级救助信息平台持续对困难群体数据库进行实时动态监测,通过大数据分析识别出可能滑向救助边缘、面临风险的困难家庭,随即自动触发后台预警机制。平台即时将预警对象信息精准推送至其所属社区,由社区工作者联合专业社工进行实地入户探访和精准评估,进一步明确其

具体救助需求。三是线上便捷申请与闭环管理。J区将救助申请流程全面线上化,符合条件的居民可通过“我的N市”App和“多维救助帮扶社区服务通”小程序进行便捷的线上申报。这两个前端应用的后台数据与区级困难家庭救助帮扶综合评估及社会救助信息化管理系统深度联通。救助对象在小程序端提交申请数据后,信息会自动传送到区平台进行后台审核。审核通过后,平台将相关信息推送回社区,由社区工作人员或志愿者上门进行信息的二次核实与完善。

J区在积极拥抱数字技术的同时,也认识到数智时代弱势群体可能面临的数字鸿沟问题。为此,该区在大力推行数字化渠道的同时,保留了社会救助线下申请点。不仅在各社区设立救助服务站点,打通社会救助“最后一米”,而且依托街道服务中心对困难群众求助实行“一门受理”。这些线下站点为那些不熟悉或难以使用数字工具的困难群众提供了不可或缺的“在场互动界面”,提升了社会救助服务供给的包容性。

四、平台型社会救助服务的运作机制

平台型社会救助服务有效运作的核心在于回应“救助谁”“谁来救”“救什么”以及“如何救”等关键问题。为此,需要聚焦于平台型社会救助服务运作的动态过程,深入分析其如何建构起包含救助对象需求识别、服务主体整合、服务内容供给以及服务关系重构等核心环节的运行机制(详见图2)。

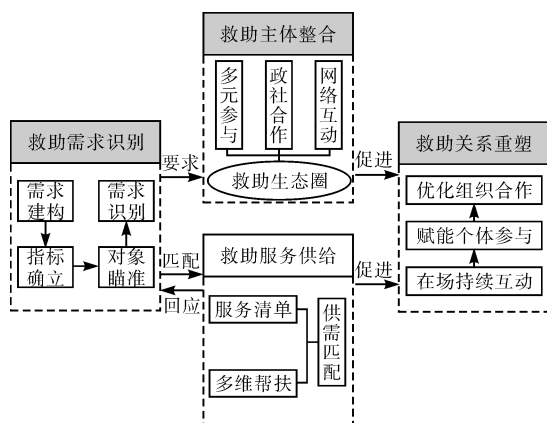


图2 平台型社会救助服务的运作机制

(一) 需求瞄准:技术与组织协同合作

贫困作为特定社会现象,兼具现实性与建构性^[43]。随着贫困治理目标从解决绝对贫困转向缓解相对贫困与多维贫困,以物质救助为主的对象识别机制面临深刻挑战。相较于主要依据收入指标判

定资格的物质救助,社会救助服务的对象确定与需求识别呈现出更高的复杂性与情境依赖性,亟须建立一套兼具原则性、灵活性、综合性与科学性的多维识别机制。为精准评估困难群众的救助服务需求,J区民政局委托高校专家团队,在对全区现有帮扶对象与政策进行深入梳理分析的基础上开展大规模问卷调查。该调查对困难家庭的基本特征、经济状况、生活处境等多方面数据进行系统采集与分析,并据此构建覆盖多个维度的“六维”评估指数。该指数旨在全面、动态地评估困难家庭的实际需求,并在实践中坚持“边实践、边运用、边完善”的原则,持续优化指标体系。这套评估指标体系运用的多维贫困指标,不仅能够从不同侧面刻画受助对象的需求图谱,而且基于全区困难人口数据的综合评估,更能反映本地经济社会生活情境,从而使需求瞄准更贴合地方实际。

技术指标体系与瞄准程序的贯通是有效识别和评估救助对象服务需求的关键,“六维”评估指数在区级救助信息平台的接入使救助对象瞄准机制更加高效。为综合评估救助对象的服务需求,J区将“六维”评估指数深度嵌入区级救助信息系统。系统依据多维指标的评估结果,自动为困难家庭的困难类型和程度“标注”相应的识别标签,并与困难群体数据库联动进行实时动态监测。在技术支撑的基础上,J区确立了“固定对象定期评、家庭变化立即评、新进对象实时评、主动发现跟进评”的动态评估原则,从而捕捉救助对象的隐性贫困或其他复杂贫困形态。并依据评估结果和紧迫需求,优先响应群众反映强烈、亟待解决的困难,从而精准识别服务需求,为后续精细配置救助资源和量身定制帮扶方案奠定坚实基础。

专业评估组织是多维评价指标运用和救助对象需求精准识别的组织保障。在实践中,J区发挥联盟的平台组织作用,引入和培育了一批业务素质高、人员队伍强、组织机构全的第三方评估组织,围绕救助对象锁定、内容锚定、方式确定、效果评定等方面开展专业、精准、全面的评估。专业评估组织全程参与困难家庭救助帮扶综合过程,包括综合评估、分析测算、等级界定和多维救助。这不仅推动了社会救助服务的专业组织引入,提升了救助对象瞄准识别精度,还有利于通过专业评估促进专业组织培育,推进救助服务参与和组织能力提升的良性互动。

(二) 主体整合:合作方式与主体关系

社会救助服务的有效供给不仅有赖于需求评估

环节的专业介入,更离不开专业救助服务主体在服务实际递送中的深度参与。然而,专职化救助服务组织的建设往往需要较高经济投入。为此,如何通过有效的组织方式实现对多元社会主体的整合,成为保障救助服务持续、高效供给的关键路径。得益于所在区域较高的经济发展水平,J区的社会组织与公益组织整体发展态势良好,区内社会救助与专业组织的合作关系也由来已久。为缓解基层救助工作力量不足、低保对象调查抽查时效低等困境,J区于2019年便通过政府购买服务的方式,引入专业社会组织承担低保在保对象及申请对象的家境调查、家庭抽查等入户核实工作。这种模式实质上是将社会力量通过市场契约的方式“吸纳”进入原有的救助服务经办体系。在这种合作关系中,社会组织的专业能力与服务目标被纳入政府责任框架,客观上形成了社会组织对行政体系的非对称性、依附式合作关系^[44],且合作关系的阶段性也容易导致社会组织发展目标与业务内容趋向短期化^[45]。

开放包容的主体合作机制是社会救助服务有效开展的核心要素。为提升救助服务供给能力,J区依托联盟这一组织平台对救助服务主体进行创新整合,将具备专业救助服务能力的社会组织整合为“联盟成员单位”,同时积极推进专业社会救助服务组织的培育工作,通过专业技能培训和组织孵化等方式,主动培育多家功能各异的社会组织。在主体关系层面,联盟在平台运作中主要发挥协调枢纽作用,根据具体的救助环节和需求对成员组织进行动态配置。这种协调方式在缩短服务供给链条的同时,降低了主体间组织壁垒与沟通成本,推动主体间关系从过去政府单向主导的“链式互动”逐步转向多元主体共同参与的“网络协同”。

在主体整合方面,平台的整合机制超越了传统基于购买合同的契约关系。不仅积极整合政府部门和社会组织这两类核心主体的服务能力,还积极带动社会企业、志愿者队伍等更广泛社会力量的参与。例如,社会企业通过慈善捐赠、运营爱心超市等方式,为困难群体提供多元化救助资源和服务;志愿者队伍则在困难群众摸排、日常走访关怀等工作中发挥着重要的补充性作用。这种广泛的主体整合充分体现了平台型社会救助服务的核心价值:为各类救助服务主体提供参与渠道,将分散在不同主体中的能力和资源进行链接与整合,促进主体间的顺畅沟通与协作,以构建共生互补、富有韧性的“社会救助服务生态圈”。

(三) 服务供给:内容生成与服务递送

社会救助服务的有效供给有赖于专业服务配置和精准服务供给。由于社会救助服务具有非标准性和差异化特征^[46],其服务供给需设置针对性强的服务内容并建立精准的供需匹配机制。为此,J区在困难家庭综合救助评估基础上,识别出的服务需求类型及其强度,系统性地形成了涵盖困难家庭、老年人、未成年人、残疾人以及就业救助等5大类别、共计48项救助服务的清单。这份清单的内容设计具有明确的指向性,如为救助家庭中的失能群体提供必要的访视与照料服务;发动志愿服务组织为处于学龄阶段的未成年人提供学业辅导和亲情陪伴;对于有特殊需求的困难家庭,则提供生活指导、心理抚慰和社会融入等精神层面的支持。服务清单基本覆盖家庭成员生命周期的关键阶段以及多样化的救助需求类型,为困难家庭应对发展困境提供了重要的资源支撑。

服务清单的建立为精准匹配提供了参照依据,而供需对接的实现则依赖于社会救助服务的信息集成能力与联盟高效的组织协调能力。在需求识别环节,平台型社会救助服务通过整合多维数据,对救助对象的服务需求进行系统评估,力求全面把握其实际困境。随后,街道、社区工作人员以及联盟组织等多元主体,依据评估确定的救助对象需求等级,为其精准匹配相应的政策资源和服务项目。在资源整合方面,平台不仅汇聚了既有的救助服务资源,还广泛链接如社区公益基金、福彩基金“微心愿”等多样化的社会救助项目,以此为基础生成个性化的救助服务方案,力求通过多维帮扶协同发挥多种资源的合力。S街道李奶奶的案例生动地诠释了这种精准匹配与多维帮扶的效果。

S街道在走访摸排困难家庭时发现,69岁的李奶奶每月领取征地生活费1300元,尽管收入超过了低保标准,但由于老两口均患有多项基础病,医疗支出较高,独子收入也不高,生活十分清贫。S街道负责人通过“六维”评估程序对李奶奶的困难状况进行综合评估,并将数据上传至区级救助信息平台。区民政局工作人员联合街道、社区和社会救助服务联盟,为李奶奶家庭量身定制“福彩救助+慈善帮扶+每周一次家政服务+定期精神慰藉”的多维救助包,极大地满足了困难群众的基本生活需求与个性服务需求。

李奶奶的案例清晰地展现了平台型社会救助服务在服务匹配方面的核心功能。在资源配置层面,

平台通过对救助对象进行“六维”评估,立体化地呈现其需求信息,为政策资源、社会组织以及社区公益力量的介入提供了精准“窗口”,有力地促进了救助资源的协调配置。从救助需求满足来看,平台以“救助顾问”角色根据特定救助对象需求匹配相应救助资源以生成救助方案,解决了隐性困难和游离于兜底保障范围边缘救助对象的多维贫困问题。就救助方式而言,依托联盟的主体整合作用,不同救助主体的救助能力和资源得以汇集整合,推动不同救助需求的梯度化帮扶,多种救助方式综合作用协调发挥,以“大社会救助”格局推动社会救助从满足基本生活需求向提供多维帮扶转变。

(四)关系重构:平台赋能与协同合力

平台型社会救助服务的运作方式也在重塑救助主体与救助对象的关系。在传统贫困治理中,社会救助的目标定位为保障困难群众基本生存权利,与之对应的救助方式主要是基于现金救助的最低收入保障制度。在此模式下,救助对象和救助主体的互动主要集中在救助资质确认和救助经办程序等事务性环节。而社会救助服务供给的平台化运作催生了更为深入和持续的关系形态。J区基于“六维”评估指数所提供的救助服务,往往需要救助主体(包括社会工作者、社会组织等)深入到救助对象的生活场域,开展如就业培训、生活照料、心理康复等需要长期配合与支持的支持型服务。这种救助方式超越了传统以资质审查和救助经办为核心的有限互动,更易在持续互动中建立起合作关系,并最终转化为对救助对象家庭发展的实质性支持。

在平台型社会救助服务中,志愿者等个体参与者的救助服务能力得到提升。如D社区借助“多维救助帮扶社区服务通”小程序,实现多维救助线上申请。社区群众可借助小程序进行捐赠申请和志愿者申请,通过广泛汇集救助资源提升资源整合效率。更为重要的是,平台赋能理念在个体层面得以体现。平台通过鼓励并引导具备一定劳动能力的受助对象转化为志愿者,充分调动了这些受助对象的积极性与能动性。这类志愿者往往因自己的受助经历而更具同理心,能够更敏锐地识别并主动发现社区中潜在或处于边缘困境的家庭及个人,并通过与社区工作人员的联动协作,提升多维贫困识别的精准度。如D社区发动一名肢体残疾的救助对象成为社区服务志愿者,并在社区内为其设置志愿服务岗位。该志愿者利用其自身经验和能力,为社区居民提供政策咨询、救助申请协助以及上门核查等支持服务。

这不仅提升了社会救助服务对象的识别效率,而且为受助者提供了实现自我价值、积极参与社区生活的机会,实现了助人与自助的良性循环。

平台型社会救助服务也为汇集困难群众的多元需求和整合社会力量的广泛参与提供了高效、直接的对接窗口。在平台技术支撑和政府资源的协同支持下,平台型社会救助服务通过精准锚定目标群体,缩减社会组织在服务对象发现、服务需求对接过程中的时间成本与信息成本,使得社会组织能够更专注于发挥其专业能力,将更多精力投入到服务设计、递送和质量保障上,从而有助于提升社会组织的公益价值和社会影响力。

五、结论与讨论

在现代风险社会中,社会救助扮演着至关重要的角色。它通过为个体提供一系列抵御现代风险的保护性“反向运动”,保护个体福祉不被经济活动和社会结构变迁所破坏^[47]。随着人类社会进入数智时代,个体面临的贫困形态愈发多样,致贫原因日益复杂化。这一转变对社会救助体系提出了更高要求,亟须建立更为完善的救助需求识别机制与帮扶措施,为面临现实或潜在风险的个体与家庭提供及时和有效的支持。

本文以J区社会救助服务联盟为例,探讨平台型社会救助服务的实践形态与运作机制。作为社会救助服务领域的创新实践,J区通过数字化转型与平台化整合,构建起涵盖数据集成、主体整合、资源配置与前台互动的综合性社会救助信息平台和组织结构,成为平台型社会救助服务的具体实践形态。该案例表明,平台型社会救助服务融合数字技术赋能与平台化组织整合这两大关键支撑要件,不仅以救助数据为基础强化信息能力建设,进而为精准识别需求奠定坚实基础,还通过资源整合、主体协同与界面重塑推动流程再造,为实现差异化需求响应和个性化服务提供组织与技术条件。平台型社会救助服务的运作逻辑主要包括:依托多维评估体系实现服务需求的精准识别;通过平台化组织整合凝聚多元救助主体;凭借服务清单机制实现内容的精准匹配与供给;借助平台赋能与协同机制重构救助主体与救助对象之间的关系。

平台型社会救助服务不仅通过引入专业救助服务提升社会救助的目标层次、扩展服务内容,还将那些处于政策边缘却存在实质困难的群体纳入救助范

围,推动社会救助从以生存保障为主导向以增强个体发展能力为核心的综合帮扶范式转变。这一过程也为社会力量与公共资源参与社会救助提供了重要渠道,尤其通过链接并整合多元主体,推动了社会救助资源的优化配置与整体效能提升。其深层价值体现在社会救助从科层化、行政化的传统给付模式向生态化、平台化供给转型。这一供给形态重塑着国家与社会之间的关系,借助相对扁平化的治理结构与更为平等的互动机制,推动政府与社会、服务主体与救助对象之间关系的积极转变。政府角色由“主导控制”逐渐转向“平台构建与规则制定”,社会力量则成为具备自主性的服务节点,为构建多元、韧性的“社会救助服务生态”奠定基础。

平台型社会救助服务也在重塑贫困治理的内在逻辑,推动社会救助从依赖静态身份识别的“资格认证”转向需求回应的动态帮扶,这一转变更契合相对贫困阶段所呈现的复杂性特征和发展性要求。在相对贫困治理阶段,低收入人口成为健全分层分类社会救助体系的重点帮扶对象。在此背景下,平台型社会救助服务不仅回应了复杂贫困形态下的治理需求,更以数据驱动、资源整合和机制协同为核心,为低收入人口常态化帮扶提供实践框架。其依托数字技术手段实现动态监测、快速响应与精准干预,有助于破解传统社会救助中存在的覆盖盲区、响应滞后与服务碎片化等问题,促进低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制有效形成,推动社会救助从生存型向发展型、从临时性向常态化、从碎片化向系统性转型。

本文基于理论分析与案例剖析,回答了“平台型社会救助服务何以实现有效运作”这一核心问题,其经验对其他地区社会救助服务实践具有一定参考价值。J区的实践为经济发达、社会组织资源丰富地区推进社会救助服务高质量发展提供了重要借鉴,其核心启示在于通过技术赋能整合资源,通过组织创新激活社会力量,以实现社会救助服务供给优化。但也需清醒认识其适用边界与潜在风险,尤其是数字接入程度较低、社会组织力量相对薄弱的地区,需审慎考虑数字鸿沟与主体缺失可能带来的制约。此外,须警惕“技术理性”越界带来的算法偏见和服务标准化对救助对象个性化需求的忽视,始终坚持“线上+线下”融合及以人为本的原则。本文为理解数智时代社会救助服务的供给形态提供了初步分析,未来可结合更多案例进行类型比较与机制检验,以深化对社会技术系统转型中社会救助服务

的理论认识。

注释

①资料来源于J区社会救助改革创新试点工作方案。②“两新”工委,全称为“中国共产党非公有制经济组织和社会组织工作委员会”,是中国共产党在县级以上地方党委设立的专门负责非公有制经济组织和社会组织党建工作的机构。

参考文献

- [1] 习近平对民政工作作出重要指示强调 加强普惠性基础性兜底性民生建设 积极主动为人民群众做好事办实事解难事[N].人民日报,2024-10-27(1).
- [2] 郑功成.中国社会救助制度的合理定位与改革取向[J].国家行政学院学报,2015(4):17-22.
- [3] 王小林.以分层分类社会救助制度推进人口高质量发展[J].中国人口科学,2024(1):13-17.
- [4] 林闽钢.相对贫困的理论 with 政策聚焦:兼论建立我国相对贫困的治理体系[J].社会保障评论,2020(1):85-92.
- [5] 关信平.相对贫困治理中社会救助的制度定位与改革思路[J].社会保障评论,2021(1):105-114.
- [6] 张浩森.从反绝对贫困到反相对贫困:社会救助目标提升[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2020(5):126-131.
- [7] 韩克庆,郑林如,秦嘉.健全分类分层的社会救助体系问题研究[J].学术研究,2022(10):90-100.
- [8] 文军.回到“不确定性”:社会风险研究的范式反变[J].浙江学刊,2023(3):103-113.
- [9] 杨琳琳.我国社会救助服务体系构建的可能性与路径[J].西安财经学院学报,2018(3):84-92.
- [10] 岳经纶.个人社会服务与福利国家:对我国社会保障制度的启示[J].学海,2010(4):60-65.
- [11] 林闽钢.关于政府购买社会救助服务的思考[J].行政管理改革,2015(8):24-27.
- [12] 田蓉,周晓虹.社会救助服务:欧盟经验与中国选择[J].学习与探索,2018(11):43-50.
- [13] 林闽钢.走向社会服务国家:全球视野与中国改革[M].北京:中国社会科学出版社,2020:39.
- [14] 麦金尼斯.多中心体制与地方公共经济[M].毛寿龙,李梅,译.上海:上海三联书店,2000:422-423.
- [15] 奥斯本,盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着政府部门[M].上海:上海译文出版社,2006:1.
- [16] 丁煌.西方行政学说史[M].武汉:武汉大学出版社,2004:401.
- [17] 萨拉蒙.全球公民社会:非营利部门国际指数[M].北京:北京大学出版社,2007:5-7.
- [18] 李静.福利多元主义视角下社会企业介入养老服务:理论与优势与路径[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2016(5):9-15.
- [19] 刘晓婷,何浩瀚.基于发展的贫穷观:东西部社会救助基层服务能力比较研究[J].社会保障研究,2014(6):43-54.
- [20] 柳静虹.基层社会救助的执行偏差及闭环逻辑[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(3):129-140.
- [21] 郭忠兴.从相邻到反转:低保“悬崖效应”及其形成机制探究[J].社会保障评论,2023(1):119-132.
- [22] 栗燕杰.社会救助领域的公众参与:原理、规范与实践[J].社会保障评论,2018(3):66-81.

- [23]唐文玉.行政吸纳服务:中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J].公共管理学报,2010(1):13-19.
- [24]徐选国,王曼曼.行政借道与浮动生长:政府主导型社区基金会参与社区治理的双重逻辑[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023(1):12-23.
- [25]王颖,折晓叶,孙炳耀.社团发展与组织体系重构[J].管理世界,1992(2):192-202.
- [26]黄晓春,周黎安.政府治理机制转型与社会组织发展[J].中国社会科学,2017(11):118-138.
- [27]林闽钢.分层分类社会救助体系的发展现状和健全思路[J].行政管理改革,2023(1):4-11.
- [28]金红磊.“互联网+”背景下的社会救助:现代功能、实践困境及实现路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020(4):84-90.
- [29]张浩森,仲超.新时代社会救助理念目标、制度体系与运行机制[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2020(4):99-107.
- [30]邱泽奇.技术与组织的互构:以信息技术在制造企业的应用为例[J].社会学研究,2005(2):32-54.
- [31]邱泽奇.技术与组织:多学科研究格局与社会学关注[J].社会学研究,2017(4):167-192.
- [32]卢燕薇,张文杰,杨依云,等.技术、权力与控制:“技术—组织”互构视角下的数字化转型与工作关系变迁[J].电子政务,2024(9):51-64.
- [33]吕鹏,周旅军,范晓光.平台治理场域与社会学参与[J].社会学研究,2022(3):68-91.
- [34]范如国.平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J].中国社会科学,2021(12):131-152.
- [35]O'REILLY T. Government as a Platform[J]. Innovations: technology, governance, globalization, 2011(1):13-40.
- [36]KLIEVINK B, BHAROSA N, TAN YH. The collaborative realization of public values and business goals: Governance and infrastructure of public - private information platforms[J]. Government information quarterly, 2016(1):67-79.
- [37]孟庆国,鞠京芮.人工智能支撑的平台型政府:技术框架与实践路径[J].电子政务,2021(9):37-46.
- [38]韩万渠.跨界公共治理与平台型政府构建[J].科学社会主义,2020(1):104-110.
- [39]邱泽奇.数字平台企业的组织特征与治理创新方向[J].人民论坛·学术前沿,2021(21):44-55.
- [40]刘家明.平台型治理:一种新的公共治理范式[J].甘肃行政学院学报,2021(6):15-27.
- [41]王雨磊.数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J].社会学研究,2016(6):119-142.
- [42]李小红,徐进.消除贫困:中国扶贫新实践的社会学研究[J].社会学研究,2020(6):20-43.
- [43]童星.贫困的演化、特征与贫困治理创新[J].山东社会科学,2018(3):53-57.
- [44]赵聚军,杜梦真.对称式互嵌:政社互动关系的新形态及其形成机制[J].江苏社会科学,2024(3):75-83.
- [45]王锴,林闽钢.合同治理:提升政府购买社会服务效能的新路径[J].中国行政管理,2023(5):83-90.
- [46]韩兆柱,邢蕊.政府购买社会救助服务的网络治理模式研究[J].电子政务,2019(7):110-119.
- [47]波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].冯钢,刘阳,译.杭州:浙江人民出版社,2007:112-113.

Platform-Type Social Assistance Services: Practical Forms and Operational Mechanisms

Li Jing Duan Kunkun

Abstract: The effective supply of social assistance services is a crucial aspect of the high-quality development of stratified and categorized social assistance. From the perspective of the mutual construction of organizations and technology, this study takes the social assistance service alliance in District J as an example to explore the practical form and operation mechanism of platform-based social assistance services with dual attributes of technology and organization, and analyzes the effective supply forms of social assistance services. The findings indicate that through the digital transformation of assistance information and the platform-based integration of assistance subjects, platform-based social assistance services have initially formed a practical form that takes back-end data integration as the information foundation of assistance services, shapes the middle-platform operation mechanism through subject integration and resource allocation, and promotes the reengineering of assistance service processes by reforming the front-end interface. Its operation mechanism includes: aiming at the needs of assistance services through multi-dimensional evaluation; realizing the collaboration of assistance service subjects through platform-based organizational integration; realizing the supply of assistance service content through the formulation and precise matching of service lists; and reconstructing assistance relationships through platform empowerment. As an innovative form of grass-roots assistance services, platform-based social assistance services promote the precise identification of assistance objects, the efficient integration of assistance resources, and the innovation of assistance service supply through digital empowerment and organizational reconstruction, thus vigorously promoting the high-quality development of social assistance.

Key words: platform-based social assistance; social assistance services; hierarchical classification; platform governance; smart social assistance

责任编辑: 苇 如