

# 新时代上海构建托底民生保障的 基本原则、内容标准和具体路径

路锦非<sup>1</sup>

(华东师范大学 上海 200062)

**【摘要】:** 上海构建新时代托底民生保障体系, 必须符合上海的战略定位和发展目标, 应遵循保障内容全面、覆盖范围合理、保障水平适当、风险储备前置等基本原则。为此, 需要回答托底民生保障思路框架的三个基本问题。一是托什么底, 即托底民生保障的内容构成; 二是托谁的底, 即托底民生保障的对象范围; 三是底在哪里, 即托底民生保障的标准。

**【关键词】:** 托底民生保障 经济托底 服务帮扶 社会最困难群体

**【中图分类号】:** C913.7.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)12-0094-008

坚持以人民为中心的城市建设, 必须高度重视民生保障的发展。其中, 托底民生保障的水平与质量, 彰显城市的底色温度, 衡量城市的底层关怀, 是新时代上海高质量全面发展的重要内容。

## 一、上海托底民生保障现状概述

上海现有托底民生保障主要是指社会救助制度体系, 按照“9+1”的制度框架提供基本的经济收入托底、医疗救助托底、就业救助托底、住房救助托底和教育救助托底。此外, 还有支出型贫困救助、特困人员供养、受灾人员救助和临时救助等内容, 涵盖范围较为广泛、全面, 以政府主导、社会力量协助参与的方式为上海居民提供基本托底保障。上海的社会救助各项工作顺利开展, 救助标准、规模、资金等与上海经济社会发展水平相适应, 较好地保障了各类困难群体的基本生活。

一是在救助标准方面, 2016—2020年, 上海城乡低保标准年均增幅为10%, 高于全市居民人均可支配收入的年均增幅。2020年虽遭遇新冠肺炎疫情, 上海仍在当年7月1日上调救助标准, 上调后城乡低保标准提高到每人每月1240元。低保标准随上海经济社会发展水平和城乡居民人均收入的提高而动态调整, 较好地保障了社会最困难群体的基本生活, 使改革发展成果更多更公平地惠及全体人民, 有利于促进社会和谐稳定。

二是在医疗救助标准方面, 上海稳步提升医疗救助标准, 医疗救助力度不断加大, 救助水平逐步提高。从医疗救助比例看, 城乡低保家庭成员符合救助条件的住院自付医疗费用补助比例, 由2015年的补助80%提高至目前的90%; 城乡低收入家庭成员符合救助条件的住院自付医疗费用补助比例, 由2015年的补助70%提高至目前的80%。住院医疗的全年最高补助额由2015年的8万元提高至目前的13万元。通过不断提高医疗救助标准, 有效缓解了困难家庭“因病致贫”的突出矛盾。

三是在就业援助方面, 上海不断完善和扩大就业援助工作。上海在“十三五”期间的就业援助工作成效显著, 2015年以来

**作者简介:** 路锦非, 经济学博士, 华东师范大学经济与管理学部公共管理学院副院长, 教授、博士生导师。

新安置就业困难人员、新消除“零就业”家庭户数、帮助长期失业青年就业创业人数以及实施促进就业的职业培训人数等逐年提高，在促进就业困难居民再就业和家庭针对性帮扶上有明显成效。

四是在住房救助方面，上海进一步加深拓展住房救助，根据实际情况不断优化调整廉租房等住房保障项目的相应申请条件、补贴金额等，并开始尝试对非本市户籍的常住人口，在符合一定条件时开放廉租房、公租房等的申请资格，住房保障受益广度和深度均不断增加。2019 年上海全市住房保障受益家庭数大幅增加，全年新增签约共有产权保障住房 1.7 万套，同比增长 16 倍，累计受益家庭 11 万户；廉租房全年新增配租签约 5002 户，累计受益家庭 12.93 万户；公租房(含单位租赁房)累计筹措 17.7 万套、入住 21.1 万户，累计保障(含退出)60 万户。

五是在教育救助方面，上海持续重视困难家庭学生的教育救助，对符合条件的困难家庭不同学段的学生，给予学杂费、餐费、学校活动费用等方面的减免，对就读民办幼儿园或民办学校的学生给予一定金额的补贴或者助学金，并通过设置奖学金等方式帮助困难家庭学生获得均等的教育权利，实现人力资本积累。

## 二、新时代上海构建托底民生保障的基本原则

上海构建新时代托底民生保障体系，必须符合上海的战略定位和发展目标，应遵循以下 4 项基本原则。

一是保障内容全面。上海的托底保障早已超过温饱水平，在教育、医疗、住房、支出型贫困、临时救助等多个方面提供了较高水平的保障标准，为上海建成更高水平的小康社会做出了贡献。但在新时代新发展背景下，需要进一步基于居民的实际生活需要，不断拓展保障内容，使其不仅满足居民不断增长的生活需要，更符合中国和社会文化实际。

二是覆盖范围合理。对标国际一流大都市，上海应有勇气打破户籍限制，对包括外地来沪的常住居民提供合理的托底民生保障公共服务，可以根据具体项目内容差别化提供和渐进性放开。托底民生保障覆盖对象应当科学分布，避免出现保障对象的福利过度聚焦及保障边缘群体的福利悬崖现象。

三是保障水平适当。托底民生保障既要适合上海高质量发展要求，亦不能超越现有发展阶段，应以适当为原则。保障水平应与其他社会经济因素综合考虑，避免过高的托底保障干扰其他政策制定(如最低工资制度)，对社会经济发展产生不良影响。

四是风险储备前置。新冠肺炎疫情的巨大冲击让我们认识到民生保障风险储备的必要性。应当安排日常救助所需的一定比例风险储备金，一旦出现相应的社会风险，可将其直接投入到托底保障职能履行中，最大限度减小社会的风险震动。

## 三、新时代上海构建托底民生保障的基本内容和体系标准

为匹配上海的城市战略定位和面向未来的高质量发展要求，需要进一步深入研究新时代上海托底民生保障的内容构成与体系标准。为此，需要回答有关托底民生保障的 3 个基本问题。

### (一)托什么底——托底民生保障的内容构成

根据上海的城市战略定位和对标国际一流的基准要求，在中国的整体治理体系框架下，上海托底民生保障治理体系包含多维度、综合相对等核心要素。综合参考借鉴国际反贫困领域的相对贫困与绝对贫困、收入贫困与能力贫困、单维贫困与多维贫困、客观贫困与主观贫困等多维度的不同研究视角(Sen, 1999; Taylor, 1999; Townsend, 1979; Oppenheim, 1993)，以及国内学者有关多维贫困和相对贫困的研究(王小林、Alkire, 2009; 汪三贵、孙俊娜, 2021; 王小林, 2009、2020; 王小林、冯贺霞, 2020)，结合上海实际与未来战略，上海托底民生保障治理体系应超越单一经济维度，构建适合上海发展实际的托底保障思路框架，全面涵

盖物质和非物质保障、基本生活需要和可行能力的多维综合托底民生保障内容。基于上海当前的经济和社会发展现状，展望未来更广泛、更全面、更高质量的托底民生保障，本文认为经济状况、就业状况、健康状况、居住状况、教育状况等应当是上海托底民生保障的重点内容(图 1)。

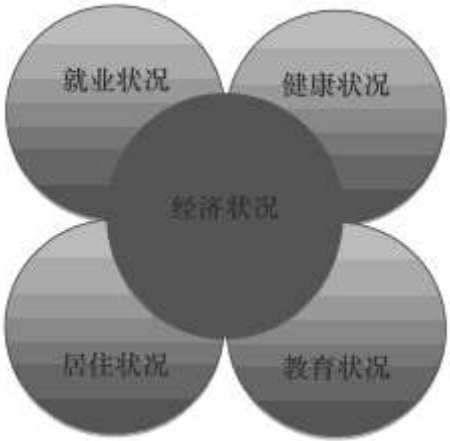


图 1 新时代上海托底民生保障的核心构成内容

一是经济状况：经济状况在任何时候都是托底民生保障的基础方面，是维持个人和家庭生活的基础。进入新时代，上海托底民生保障所关注的经济状况，应超越原来的经济帮扶底线，实施合理的经济托底帮扶，帮助上海人民实现高质量的基本生活。由于上海经济社会发展的开放性、前沿性，经济状况不能仅局限于收入，还应当考虑支出，以便于识别支出型托底民生需求，实施针对性的托底帮扶措施。除了收入和支出的流量概念外，上海作为经济发达城市，投资观念深入人心，在国家鼓励民众拥有财产性收入的背景下，上海市民拥有一定的资产或负债是普遍现象。为适应上海实际，更全面衡量其经济状况，资产/负债也应当纳入托底民生保障的考察视野。

二是就业状况：就业是最大的民生。就业一头连着当前直接经济收入，另一头连着未来的经济保障和家庭前景。就业出了问题，对个人及家庭来说，不仅严重影响当前的经济收入和消费支出，也严重影响未来收入；对于社会来说，就业状况是经济发展的晴雨表，直接体现经济发展质量，是国家和政府都高度关注的重大经济社会发展指针。在微观层面，托底民生保障要关注居民家庭户的就业状况，对无就业家庭或者就业困难家庭等，分类提供针对性的托底帮扶，帮助他们提高技能、拓展就业渠道、尽早就业获得自主收入，从而改变个人和家庭的长期经济状况。

三是健康状况：健康状况是同时影响家庭经济状况和就业状况的重要方面。当居民个人或者家庭成员健康出现问题，如长期生病卧床、丧失劳动能力、长期住院吃药、身体或者精神存在障碍等，医疗费用的长期大额支出会严重影响家庭经济状况，健康状况不佳会直接影响就业及获得自主收入的可能性和质量，进而影响家庭发展的前景。上海高质量托底民生保障内容中，应当包含居民及家庭成员的健康状况，对由于健康状况不佳而导致的托底保障需要，给予针对性帮扶措施，如提供社会医疗保险来分散医疗费用压力，提供康复训练与服务来帮助病患尽快恢复健康，提供患病家庭成员所需的基本照料服务，使其尽快就业，从而获取家庭自主恢复能力等。

四是居住状况：居住状况是静态表达居民家庭户基本生活状态的重要方面。我国国家层面“两不愁三保障”中对住房的关注，说明已将居住状况作为考量生活品质状态的重要方面。上海经济发展和生活水平均走在全国前列，上海托底民生保障内容中的居住状况标准应高于全国的平均标准，并在上海原底线标准的基础上提高托底保障质量，不仅考虑人均居住面积，还应关注居住的区域、类型、基本生活设施等具体方面。

五是教育状况：在现代知识经济背景下，教育状况不仅事关当前居民家庭户的财富获取能力，更关系到家庭未来向上流动的可能性，以及是否可能出现家庭困难的代际传递问题。因此，上海托底民生保障要把教育状况纳入重点考虑内容，不仅要关注家庭成员当前的教育状况，更应把注意力和托底帮扶重点放在子代青少年群体的高质量教育托底帮扶上，帮助他们获得良好的教育，进行完整的人力资本投资，从而使其在未来获得帮助家庭永久摆脱困境的能力。

(二)托谁的底——托底民生保障的对象范围

托底民生保障政策的指向对象是居民及其家庭，即在本地居住和生活的人口。上海 2020 年常住人口 2487 万，其中外省市来沪常住人口 1048 万，占上海全部人口的 42%。1 外地来沪人口 90%以上为 15~64 岁劳动年龄人口，且 90%以上的来沪目的是务工经商。2 这些来上海工作和发展的外地劳动年龄人口，为上海的经济发展作出了不可磨灭的贡献。在上海进入下一个一百年伟大战略期的历史时点，要承认外来人口对上海的贡献，认识到上海未来的发展仍然必须依靠来自全国各地乃至全球优秀人才的加入和贡献。本文认为应当根据托底民生保障的具体项目内容，结合实际情况，对上海全体常住人口，包括户籍和非户籍人口，分类别、分层次、分梯度提供科学合理的托底民生保障基本公共服务。对于绝大多数托底民生保障内容，应当对全部常住人口开放，主要包括：经济托底保障；基本就业信息服务、就业培训与指导；基本医疗救助；廉租房、公租房申请；义务教育。对于部分内容，根据情况有所区别，主要包括：就业机会、岗位的分配可以体现一定差别，按照职业分层的规律特征匹配本外地户籍居民；医疗健康服务，也可以在一定程度上结合户籍和本地居住时长等因素综合考虑有限资源的匹配。

(三)底在哪里——托底民生保障的标准

标准是托底民生保障的核心问题。本文引入静态和动态两个角度，按照经济状况、生活状态、可行能力 3 个逐渐递进的托底保障维度，系统衡量测算居民家庭户的托底民生保障水平，分类分项提出适合上海的托底民生保障标准(表 1)。

向度内容和指标赋值原则如下：

一是经济状况中的向度及指标。收入和支出是两个相反方向上的经济流量，资产是经济存量，三者有一，即为经济上存在困境。根据上海市统计数据，按照人均可支配收入的 40%作为认定标准；资产方面，以上海市低保认定标准中的人均货币财产(包括银行存款、有价证券、商业保险、现金货币等折合的所有货币类财产)标准上浮 40%来衡量相对贫困的财富存量状态。低于该标准的，认定为存量财富较低。

表 1 上海多维发展型托底民生保障的构成体系与内容

| 属性      | 维度   | 向度       |
|---------|------|----------|
| 静态角度：状态 | 经济状况 | 收入       |
|         |      | 支出       |
|         |      | 资产/负债    |
|         | 生活状态 | 就业状况     |
|         |      | 供养负担     |
|         |      | 居住状况     |
|         |      | 家庭成员健康状况 |

|         |      |      |
|---------|------|------|
| 动态角度：能力 | 可行能力 | 教育   |
|         |      | 医疗   |
|         |      | 社会保障 |
|         |      | 社会资本 |

资料来源：作者自制。

二是生活状态中的向度及指标。家庭供养负担方面，根据上海市 2019 统计年鉴数据，上海家庭的工作人口负担人数 3 即家庭负担率为 2.13。家庭负担超过 40%，即 $>2.98$  的，作为家庭负担较重的相对认定标准。采用人均 15 平方米作为托底民生保障中的住房面积标准。居住基础设施参考联合国和 A-F 双阈值方法，结合上海实际情况进行调整。没有卫生间，水电有 1 项不通，烧饭燃料为仅烧煤炭或柴火而无煤气、天然气的，上述 3 项有 1 项，即作为托底民生保障认定标准，代表居住状态低于可接受的水平。耐用消费品件数用来衡量日常生活用品拥有情况，上海家庭拥有 3 件(含)以下的，作为认定标准。

三是可行能力中的向度及指标。家庭成员最高教育水平代表家庭的劳动力市场回报水平。考虑到上海作为全国经济高地和高层次劳动力市场的实际情况，定义学历低于高中(含中职、中专)为托底民生保障的教育水平认定阈值。16 岁以下适龄儿童未入学是关键指标，代表可能存在代际家庭困难传递问题。医疗保险保障及疾病风险方面，因为疾病的突发性、不确定性及对家庭的重大打击，有 1 位家庭成员生病就可能拖垮整个家庭，因此设定家庭中有人未参加任何医疗保险(主要包括职工基本医疗保险、居民基本医疗保险)的，即作为能力相对困难的托底民生保障认定标准。社会保险参保是指除医疗保险以外的其他保险，一般以养老保险为主要指征。家庭中若没有人参加社会保险，则认定其风险较高，作为能力托底的保障标准。社会资本向度分解为社区活动参与、社会交往等 6 个指标，计算平均得分小于等于 2 分的，作为社会资本相对匮乏的认定指标。

根据上海实际情况，结合本研究设定的标准，本文形成了上海多维发展型托底民生保障的指标体系。依据该指标体系，设定相对贫困的认定原则如下：11 个核心指标有 5 个(含)以上等于 1 的，即 Index 大于等于 5，认定为需要托底民生保障；Index 小于 5 的，需进一步关注辅助指标。结合核心指标和辅助指标，能够很好地识别上海多维发展型托底民生保障的需要。

#### (四) 多维发展型托底民生保障框架体系的适用性调研

基于前述开发设计的多维发展型托底民生保障指标体系，采用实证调研来验证其适用性。根据随机抽样原则在浦东新区 36 个街镇中随机抽取 3 个街道、5 个乡镇，并进一步根据救助项目类型分别设计抽样样本数量。根据抽样原则，计划实施调查问卷数 853 份，深度访谈数 51 人，以当前浦东新区接受政府民生救助的人群为主，也有部分未接受托底帮扶的人群。依据该抽样框架，组织实施调研工作。具体调查实施工作已在 2020 年完成。扣除无效问卷，调研共回收有效问卷 903 份，完成深度访谈 63 人。基于该调研，从静态和动态、状态和能力的不同角度，深度考察分析浦东新区的托底民生保障情况。研究验证了新时代上海多维发展型托底民生保障框架体系具有很好的适应性、识别的精准性和应用的便利性。基于近千份问卷数据的统计分析和 60 余位访谈资料的深入挖掘，发现浦东新区被调查家庭的托底民生保障需求，主要体现在受访家庭收入较低和健康状况较差，而后者影响前者；可行能力不足，主要体现在受访家庭教育程度较低和保障不够全面。基于浦东新区的实地调查，上海新时代托底民生保障的实施重点可以有针对性进行调整倾斜，实现精准托底、到位帮扶。

#### 四、新时代上海推进托底民生保障高质量发展的具体路径

新时代上海的战略定位和发展格局对托底民生保障提出了新要求，需要在已有民生保障成绩的基础上，提出适应未来高质

量发展战略目标的新的保障标准。

### (一) 内容涵盖经济福利、可行能力和社会资本的全面现代生活

一是接轨国际主流做法，构建超越单纯经济帮扶的多维度民生保障体系。世界银行、欧盟等在托底民生保障方面形成全球性指引和影响力。根据国际组织和部分发达国家的实践，提炼出“经济福利—可行能力—社会资本”的3层递进式保障内容构成(IILS, 1996; Taylor, 1999; Amartya Sen, 2001), 为我国接轨国际主流做法提供参考。

二是对接国内国情，结合上海的实际情况对国际主流保障内容进行扬弃取舍。托底民生保障具有鲜明的本土社会文化特色，不能照搬照抄国际做法，而应在对中国发展实际和上海特色进行细致分析后，对国际相关保障内容进行取舍。例如，国际主流中强调的公民权、选举权等政治权利，并不适应我国目前现实，应予以舍弃，但有关人力资本、社会网络、保障权益等非常匹配我国当前发展实际的重要内容，应纳入我国测算标准。

三是体现我国脱贫实践和民生保障发展历程，容纳已有的保障内容并有所扩展与提升。我国从以温饱为主的扶贫理念，发展到“两不愁三保障”的托底保障内容。上海托底民生保障应当在涵盖上述保障内容的基础上进一步扩展范围、提高质量。

### (二) 保障对象范围覆盖全体上海居民

上海托底民生保障的对象范围是包含外地来沪常住居民的全体上海居民。外地来沪人口已经是上海人口不可忽略的重要组成部分，且外地来沪人口的年龄结构更轻，对缓解上海人口老龄化起到了重要作用，因此外地来沪人口是上海的资源财富，而非负担和包袱。上海应勇于突破户籍限制，率先对外地来沪常住居民提供托底民生保障公共服务，真正展现上海作为国际大都市的海纳百川的气度和担当。当然，鉴于长期以来附着在户籍上的众多公共资源，对于外地来沪常住居民提供托底民生保障基本公共服务，可以根据不同的保障项目内容，差异化的人口教育、职业、住居期限、贡献等因素，综合考虑分项目分层次地逐步放开的渐进策略。

上海作为长三角区域一体化发展国家战略的龙头城市，可以对人口流动相对紧密、市场相对协同统一、经济发展水平相对接近的长三角区域的社会保障公共服务一体化作出积极尝试，率先实现区域内人口民生保障权益的统一。建议以本地贡献原则为设定享受托底民生保障公共服务的依据，即以工作纳税地或者社保缴纳地作为资格依据。

### (三) 保障标准满足更全面、更高、更合理的要求

一是保障内容更全面。本文构建的上海多维发展型托底民生保障体系，按照静态和动态两种属性，从经济状态、生活状态、可行能力3个维度，涵盖前述经济、就业、居住、医疗、教育等五大模块，整合具有上海独特特点的资产负债因素、就业供养因素、发展型社会保障和社会资本的相关内容。

二是保障标准更高。为详细测算具有政策指导意义的具体标准，根据上海实际，本文依据11个向度将标准分解为若干个具体指标，用于衡量上海居民的静态生活状态和动态能力发展，测算对应指标的合理托底标准。参考国际上按照社会中位数一定比例(一般是50%)作为相对弱势群体认定标准的基本原则，结合我国和上海实际情况，制定我国托底民生保障的底线基础。由于上海居民收入等统计指标的中位数数据不可得，只能采用平均数进行测算。根据上海经济社会的详细统计数据推断，平均数比中位数更加右偏，即标准会偏高，因此采用社会平均数的40%作为基准测算每一项指标的托底保障标准。本文对上海多维发展型托底民生保障的11项核心指标进行了详细测算，主要指标的标准如下：(1)收入指标。居民家庭户人均年收入少于25673元，或者人均月收入少于2139元，应当被认定为托底民生保障的关注对象。(2)支出指标。居民家庭户人均年生活支出少于17340元，或者人均月生活支出少于1445元，应当被认定为支出困难型托底民生保障的关注对象。建议将1445元/月/人和2139元/月/人分别

作为上海短期和中期的低保标准，至“十四五”结束，可将标准提高至 2139 元/月/人。(3)家庭人均货币财产少于 4.2 万元，是资产拥有方面的托底对象标准。(4)家庭供养负担大于 2.98 人，可作为家庭供养负担过重的托底对象标准。(5)家庭人均居住面积小于 15 平方米/人，可作为居住状况方面的托底对象标准。经过测算比较，上海现行该标准已较符合经济社会发展实际和未来一段时间的趋势，暂时不作调整。(6)居住基础设施参考联合国和世界银行的标准，结合上海实际进行调整，所列 3 个子指标只要存在 1 项，即认定为居住状况低于可接受的水平，应予考虑托底居住保障。(7)家庭耐用消费品件数少于等于 3 件的，认定为生活状态不能达到上海现代生活应有的水平而设定为托底线。(8)家庭成员的健康情况及生病就医情况既体现家庭人力资本，也体现医疗服务的利用情况。若有 1 人以上长期卧床，包括重疾、残疾、智障等，即认为家庭健康状况存在困难，应予考虑托底帮扶。(9)家庭成员最高教育水平衡量家庭人力资本情况，16 岁以下适龄儿童未入学衡量家庭教育困难的代际传递，对发展型托底保障具有重要意义。根据上海实际情况，最高教育水平如果低于高中，或者存在儿童未入学的情况，则认为教育存在困难，可考虑作为托底线。(10)家庭成员参加社会保险、其他保障等的情况衡量社会的制度化保障覆盖情况，若符合对应标准，则认定为需要被考虑托底保障。(11)社会资本情况，衡量居民家庭户是否能从社会资本中获得改善家庭状况的帮助、资源和信息。6 个子指标的平均得分超过 2，即认为居民家庭户的社会资本存在困难。

三是保障需求识别机制更合理。以往托底保障分单项分别发布政策，单线申报和审批，而现实表明一个困难家庭可能面临多重困难，如健康状况不佳、经济收入低、子女教育存在障碍等，且困难状态之间又有因果关系。对困难家庭应当依其现实需要，将所有信息录入一体化识别系统，有针对性地提供分项帮扶。

#### (四) 树立经济托底与服务帮扶并重的托底民生保障思维

上海托底民生保障的高质量发展，绝不仅仅是救助标准、保障金额水平的提高，而应当在提升全面质量方面有所作为。以人为本，从困难居民家庭的实际需求入手，既要提供经济物质托底帮扶，更应关注他们切实需要的服务帮扶。例如，有些家庭有具备劳动能力和人力资本的家庭成员，但由于家庭实际状况，必须留在家中照顾患病成员，从而使得家庭事实上缺乏主动劳动收入而导致经济困难。为其提供合理的服务帮扶，就可以解放家庭劳动力，从而改善家庭经济状况；有些家庭经济收入尚可，但是家庭关系存在问题，家庭成员和子女等存在心理健康问题，此时若针对性地提供心理疏导服务，将有效帮助家庭摆脱苦恼；有些家庭则感觉子女就读学校如校服、学校活动等费用的支出过高，对于这样的困难家庭，可以对包括学费、午餐、校服、基本学习用品、学校活动等费用实施打折或者减免；对于有学习辅导需求而无力支付市场化辅导费用的家庭，提供志愿辅导服务，等等，这些都是超越单纯经济托底、扩展服务托底的积极尝试。改变重经济轻服务的传统托底保障思维，树立经济与服务并重的保障理念，将进一步深化托底民生保障的内涵，提升民生保障质量，更好地服务新时代高质量发展的战略目标。

#### (五) 构建生活托底为基础、能力建设为主线的发展型托底民生保障新机制

新时代托底民生保障对生活相对困难的家庭提供帮助支持，但应特别注意避免形成依赖心理。托底保障是困难时施以援手，但更重要的是提升受帮扶对象的自主能力，通过教育、培训等提高其人力资本、赢得更多劳动收入，如通过提供健康保障提升身体健康，使其能够通过劳动主动脱困，通过提供社会保险保障降低家庭风险冲击，提高家庭主动脱困能力等。我国仍是发展中国家，需要全体人民的持续奋斗，要着力避免“养懒汉”现象。应树立能力建设为主线的托底保障新机制，通过各种方式，让通过能力建设获得工作机会的受助居民家庭实现自主脱困。

#### (六) 转变托底民生保障服务理念，实现变被动为主动

原有社会救助体系大多为“政府出台政策—有需求的居民家庭户申报—政府部门审批”的被动管理模式。在这种模式下，拥有良好的社会资本网络、能够获取相关信息的居民家庭申报概率高，而那些本身社会资本薄弱，缺乏社会连接和信息支持的居民家庭，很可能因为不了解相关政策而不去申请，最终可能出现真正极端困难户反而因为过于困难(缺乏社会资本等)得不到托底帮扶。因此，要在社区层面进一步深化精细化治理理念，将原来的被动接受申请、实施审批，变为主动下沉到社区去摸排了解，

---

对于困难家庭主动掌握信息，主动提供契合其需要的分类托底保障帮扶。特别是在此次新冠肺炎疫情的巨大冲击下，不少家庭陷入困境，形成新的托底帮扶需要。变被动为主动应当成为上海托底民生保障高质量发展的重要特征。

#### (七)科学测算和衔接托底保障政策和其他政策，形成系统化协同政策体系

不能孤立地制定托底民生保障政策，而应当与其他相关政策协同性测算，形成一个动态协同的公共政策系统，避免一个政策的孤立出台对其他政策产生负向溢出效应，损害上海经济社会发展的整体利益。例如，托底民生保障中的最低生活保障制度，需要与劳动经济领域的最低工资制度形成一个合理的差距空间。如果低保标准过高，将会导致“宁吃低保不去工作”的依赖心理；而最低工资标准的上调直接影响到企业的劳动成本支出和可承受能力。因此，需要协同考虑低保标准与最低工资标准，科学测算合理的差异区间，既避免懒汉思维对劳动就业者形成逆向激励，又能让劳动成本负担在企业可承受的范围之内。

#### 参考文献:

- [1]王小林, 冯贺霞. 2020年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向[J]. 中国农村经济, 2020(3):2-21.
- [2]王小林, Sabina Alkire. 中国多维贫困测量: 估计和政策含义[J]. 中国农村经济, 2009(12):4-10, 23.
- [3]汪三贵, 孙俊娜. 全面建成小康社会后中国的相对贫困标准、测量与瞄准——基于2018年中国住户调查数据的分析[J]. 中国农村经济, 2021(3):2-23.
- [4]Amartya Sen. Development as Freedom[M]. Oxford University Press, 1999.
- [5]Amartya Sen. Gender equity and the population problem[J]. International Journal of Health Services, 2001, 31(3):469-474.
- [6]International Institute for Labour Studies. Social Exclusion and Anti-Poverty Strategies: A Synthesis of Findings of the Research Project on the Patterns and Causes of Social Exclusion and the Design of Policies to Promote Integration[R]. 1996.
- [7]Townsend, Peter. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living[M]. University of California Press, 1979.
- [8]Oppenheim, C. Poverty: The Facts[M]. Child Poverty Action Group, 1993.
- [9]Taylor, P. Democratizing cities: Habitat' s global campaign on urban governance[J]. Habitat Debate, 1999, 5(4): 1-5.

#### 注释:

- 1 上海市统计局:上海市第七次全国人口普查主要数据公报(第一号)。
- 2 上海市统计局:上海市第六次全国人口普查主要数据公报。

---

3 平均每一从业人口负担人数(包括从业者本人)