【社会救助与福利】

数字赋能社会救助高质量发展的路径选择

匡亚林　赵蜀蓉　孟雅琪

【作者简介】匡亚林，电子科技大学公共管理学院副教授；赵蜀蓉（通讯作者），电子科技大学公共管理学院教授；孟雅琪，电子科技大学公共管理学院硕士研究生（成都　611731）。

【原文出处】《中国行政管理》（京），2024.7.155～158

【基金项目】国家社会科学基金项目“基于用户画像的西部农村老年人数字社会融入困境与对策研究”（编号：22BSH090）。

2023年10月19日，国务院办公厅转发民政部等单位《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》，标志着我国社会救助工作迈向高质量发展的新阶段。在该文件的指导下，各级政府开始加强低收入人口的动态监测，通过建立健全分层分类社会救助体系，为困难群众提供及时有效的救助。数字赋能是实现高质量社会救助发展的重要抓手，社会救助通过大数据、人工智能等技术手段，实现对低收入人口的精准识别和动态管理，加强对社会救助资源的整合和优化，为政府决策提供了更加科学、准确的数据支持，显著提高社会救助的效率和覆盖面。

一、充分认识数字赋能社会救助发展的时代意义

数字技术已经逐渐渗透到包括社会救助在内的各个领域，其广泛运用不仅可以提高社会救助效率，还可以更好地满足受助者的异质性需求，实现高质量的社会救助发展。

（一）丰富数字赋能社会救助的理念

从社会救助发展的现实情况来看，低收入人口监测和扩围增效将成为未来一个阶段社会救助的重要工作，进一步与共同富裕战略目标衔接，与社会救助的目标不再是针对绝对贫困群体，而是囊括相对贫困群体，其范围更广、精准识别难度更大。通过数字技术的运用，社会救助的效率和精度得到极大提高，同时也能够更好地预测和防范各种风险。例如，利用大数据技术对低收入人口的数据进行分析，识别出存在风险的人群并采取相应的措施进行救助。此外，数字技术还为社会救助提供更加便捷的渠道和方式，通过网络平台进行捐款、认购等，使得社会救助更加及时、全面和高效。数字技术可促进社会救助的可持续发展。通过数字化实现对社会救助资源的透明化和规范化管理，减少供需失衡和资源错配的情况发生。

（二）加速社会救助的数字化转型

社会救助的数字化转型势在必行。[1]社会救助从信息化到数字化转型还有一段距离，信息化属于初级阶段，意味着将业务流程在计算机内固化，数字化则涉及用智能产品智能设备传感器、视觉识别自动采集全息全程现实数据，形成计算机里的数字孪生。目前我国大多数城市社会救助信息化尚未实现数字化转型，包括信息核实、信息公开、信息共享等

工作流程仍存在较大的转型空间。传统的信息化治理已经无法满足社会救助发展的需求,数字化治理将成为推动社会救助高质量发展的关键。首先,数字化治理能够提高社会救助的精准度和效率。在信息化治理阶段,社会救助的信息收集和处理主要依靠人工操作,容易出现信息不对称、不准确等问题,导致救助资源的浪费和错配。而数字化治理可以利用大数据[2]、人工智能等技术手段,实现社会救助信息的自动化采集、智能化处理和精准化匹配,提高救助资源的利用效率和救助服务的针对性。其次,数字化治理能够推动社会救助的多元化和个性化。利用人工智能、大数据等技术,通过分析申请人的家庭经济状况、医疗支出、教育支出等信息,智能化识别救助对象,提高救助的针对性和有效性。了解不同困境人群的需求特点和生活状况,提供更加个性化和多元化的救助服务,依据多元群体的救助需求倒逼政府优化救助流程,实现线上申请、审批、发放等环节的自动化处理,缩短救助时间,提高救助效率。最后,数字化治理能够增强社会救助的透明度和公正性。与传统的社会救助相比,数字化治理通过数据共享和公开进一步增强了社会救助信息的透明性,避免信息不对称可能带来的不公正问题。[3]

(三)借助数字技术辅助社会救助精准决策

数字技术通过对社会救助对象进行精准识别与评估,实现更加公平和有效的社会救助。首先,通过数据挖掘、数据分析等技术,对社会救助关涉的城乡低保、特困供养、残疾人补贴、高龄老人津贴等各类民政业务数据进行精准摸排和深入分析,政府将更加清楚地了解社会救助对象的实际需求和情况,从而制定更加精准的救助政策和措施。其次,打通治理痛点,社会救助对象的识别问题时常困扰基层工作人员,通过人工智能等数字技术分析社会救助对象的历史数据和当前情况,辅助民政部门因需施策开展救助决策,实现对社会救助对象更精准的识别和评估,从而为其提供更加精准的救助服务和措施。最后,数字技术通过数据可视化等技术,将复杂的数据转化为易于理解的图表和图像,从而让政府和社会各界更加清晰地了解社会救助工作的实际情况和效果。例如,上海市普陀区依靠数字政府的“一网统管”平台开展了政策主动找人的救助工作,并通过机器学习等大模型训练算法,尝试建立数据、画像与救助决策推荐的三级流程,民生数据接入数据中台,根据推荐算法绘制待救助人群的精准画像,再进一步链接数字系统推荐对接的社会救助子项目。通过数据可视化等技术将低收入群体的数量和分布情况呈现得更加直观,从而让政府更加清楚地了解救助政策的实施情况和效果。[4]

二、数字赋能社会救助高质量发展面临的问题分析

(一)模糊性事务带来的数字赋能治理偏差

从理论层面来看,政策目标、政策标准和政策执行是应然能够形成路径闭合的,但由于治理主体、客体、环境和需求往往复杂、动态且多元,导致政策执行过程的非精准性,可能间接造成治理目标的偏差。以“政策找人”的社会救助政策为例,首先,救助政策对象往往伴随着贫残交互、疾病缠身等复杂现实,加上政策执行往往伴随着一定程度的自由裁量,存在一定模糊性,导致执行者在实施过程中难以准确判断申请人的实际情况。其次,数字赋能治理的局限性也影响了社会救助政策找人的准确性。虽然数字技术的应用提高了政策执行的速度和效率,但它并不能完全替代人类的判断和决策。在数字技术的帮助下,执行者可以快速地搜索并筛选申请人,但这也可能导致目标识别偏差。例如,由于数据信息的缺失,数字技术无法准确地判断申请人的家庭关系、生活状况等,这就有可能导致一些真正需要救助的人被忽略。最后,社会救助政策找人面临着信息不对称问题。如果救助平台系统尚未纳入区域范围内的全貌数据,标的群体的用户画像则难以被刻画清晰,较为细致颗粒度的精确化治理则难以实现,这可能导致不符合条件的人获得救助,也可能会让真正需要救助的人被忽略,形成数字治理下的“错保”“漏保”“重复保”等潜在风险。

（二）技术依赖带来的数字赋能失灵风险

数字赋能的过程也存在技术失灵的风险。一方面，数字技术的系统性风险。在某些情况下，社会救助的决策往往需要通过计算机系统自动或辅助做出，因此，软件和硬件风险需要引发各方关注，技术系统可能会出现故障或错误，导致社会救助的延误或失误。数字技术的稳定性与可靠性对于赋能过程至关重要，如果数据出现问题，例如系统崩溃、数据泄露等，特别是在社会救助领域，技术失灵可能会导致严重后果。另一方面，数字技术扩散的社会风险。随着数字技术的广泛运用，人们对于技术的依赖程度越来越高，技术的依赖使得人们显在或潜在被既定数字运行规则所控制，从而产生“科林格里奇困境”。例如，人工智能等数字技术通过数据基础在对个人和社会提供监管的同时，[3]越来越多的个人数据信息被收集、存储和分析，如果这些数据信息被盗取或滥用于商业或其他目的，就会导致个人自由和隐私的侵犯。这种现象将会在大数据赋能社会救助运用过程中体现得尤为明显，因为社会救助往往需要通过扩大检索范围实现“政策找人”的扩围增效目标，进而需要大规模收集个人敏感信息，如身份信息、家庭情况、财产信息、就业状态、收支状况、生物识别信息等，[5]而这些信息一旦被滥用或误用，后果将难以估量。

（三）“数据烟囱”带来的数字赋能治理难题

数据要素作为极其重要的生产要素，已经成为数字政府发展新阶段的战略性资源，其在数字赋能社会救助高质量发展阶段会进一步嵌入在救助对象精准识别、信息比对、数字系统中台建设、家计调查、动态审核决策等各环节，当前，数据赋能社会救助发展还存在着多重困境。首先，数据收集难度大，社会救助涉及众多领域和多个部门和机构，既有贫困救助、医疗救助、教育救助、住房救助等分层分类项目，也包括公安、民政、人力资源和社会保障、银行、车管、卫生健康、教育等诸多行政部门，而且，由于数据来源广泛、数据质量参差不齐、数据标准不统一等问题，导致数据收集难度较大。其次，数据利用的动态监测要求高，利用数字技术精准识别救助对象是数据赋能社会救助的重要内容，实时家庭经济状况评估、医疗支出评估等需要通过大量的即时动态数据作为决策支持，而往往民政数据的收集、交叉比对与核实均需要通过一定时限的线上线下人机交互工作来完成，且不同地区的经济发展水平、生活水平存在差异，对于数据利用的动态监测也带来了时间上、成本上和技术上的挑战，如若只采用单一的数据治理逻辑，可能会造成社会图像获取与勾勒的部分失真现象。最后，数据共享的壁垒多，不同部门、不同地区之间的社会救助数据往往存在壁垒，缺乏有效的共享机制。社会救助的信息化在有效解决社会保障局部效率的同时，却也带来了一些新的风险和问题，比如信息数据孤岛效应、系统平台之间的阻隔效应、部门之间信息共享与传递的条块分离。受到差异化储存系统、数据库、开发语言、系统模型等影响难以实现数据共享和复用，不同数据所在系统如需共享需要不断地以系统加层补丁的方式实现，长期以来造成系统之间的补丁越来越多，系统性能和稳定性也逐渐降低，社会救助数据信息管理的系统集成目标日益迫切。

三、数字赋能社会救助高质量发展的路径选择

（一）绘制救助群体的精准画像，关联救助平台预警机制

在不断完善救助平台预警机制的同时，还应进一步勾勒出救助群体的精准画像，以更精准地把握救助对象的需求，提升救助效果。首先，勾勒救助群体的分类画像，实现较为细致颗粒度的用户细分。平台可依据救助者的年龄、性别、职业、收入水平、健康状况等因素进行分类，[6]形成救助等级分层和救助项目分类的社会救助新格局，对分级分类的标签进行系统赋分，并建立一户一画像制度，以精准的用户画像对抗政策执行过程中的模糊性和不确定性。其次，强化对救助者需求的精准评估和预判。平台可借助智能化系统，综合分析救助者的申请信息、生活状况、健康状况等，预估其生活困难程度和需求紧急程度，结合救助对象的精准画像状态，发

出预警信息,数据中台将信息推送给工作人员并综合评判是否需要主动介入,根据系统画像与预警信息,匹配“服务+补贴+资金+物质”组合救助包,以便为每一位救助者提供个性化的救助方案。例如,针对生活陷入困境的孤寡老人,可提供紧急的生活物资和医疗救助,同时为其联络社区志愿者提供陪伴和心理疏导。最后,应重视对救助效果的持续跟踪与反馈。平台应定期收集和分析救助者的反馈信息,以及时了解救助措施的实际效果,不断优化救助方案。

(二)建立社会救助数据共享和交换机制,保障救助数据安全流转

数据治理和数据安全保障是数字赋能社会救助高质量发展的基础。一方面,建立健全社会救助数据治理机制,明确数据所有权、使用权和管理权等,建立数据共享和交换机制,促进数据的流通和共享。同时要加强对数据的监管和审计,防范数据滥用和泄露等风险。另一方面,加强数据安全保障,采取多种措施保障数据的安全性和可靠性。例如,引入区块链技术强化对数据的加密和保护,防止数据泄露和被篡改;加强对数据的备份和恢复,防止数据丢失和损坏;保障网络安全,防范网络攻击、计算机病毒和恶意软件等安全风险。

(三)强化基层数字救助人才队伍建设,提升救助技能和服务能力

数字赋能社会救助高质量发展需要加强人才队伍建设和技术培训等方面的工作,人才队伍建设和技术培训是数字赋能社会救助高质量发展的保障。一方面,要加强人才队伍建设,引进和培养一批具有数字化技能和社会救助工作经验的人才队伍。例如,引进具有数字化技能的专业人才,不断完善数字人才储备,扩大数字人才在民政队伍中的比例。另一方面,要加强技术培训,提高社会救助工作人员的数字化技能和服务能力。例如,建设专业的数字技术知识能力培训课程,对社会救助工作人员进行系统的培训和教育,广泛开展技术交流会和研讨会。

(四)以政府负责任创新理念引领数字化社会救助发展实践

负责任创新是一种强调在创新过程中对利益相关者负责任、有担当的创新理念。在数字赋能社会救助的过程中,应积极融入该理念,以实现社会救助的高质量发展。政府负责任创新理念强调,数字化社会救助创新应以人民的需求和福祉为出发点和落脚点。首先,政府通过制定相关政策、法规和规划,积极推动社会救助领域的科技创新和数字化转型,以满足人民群众的基本生活需求。其次,公开透明、多元参与的创新过程,数字化社会救助创新的整个过程应该保持公开透明,广泛吸纳社会各界人士参与其中。这种创新模式不仅可以提高创新成果的社会接受度和可行性,还能促进社会各界对数字化社会救助创新的关注和支持。再次,应注重预防潜在风险和问题,并采取风险管理的策略。政府通过制定相关政策和标准,建立风险预警机制和应对预案,及时处理可能出现的问题和风险。最后,应重视包容性和普惠性,政府通过制定公平、公正的政策和措施,确保数字化社会救助创新的成果能够惠及各个群体,特别是数字弱势群体。

参考文献:

[1]匡亚林,蒋子恒,张帆.数字技术赋能社会救助:缘起、风险及治理[J].上海行政学院学报,2023(2).

[2]黄璜,黄竹修.大数据与公共政策研究:概念、关系与视角[J].中国行政管理,2015(10).

[3]王小芳,王磊.“技术利维坦”:人工智能嵌入社会治理的潜在风险与政府应对[J].电子政务,2019(5).

[3]向东.在数字政府建设中深化政务公开 助力推动国家治理体系和治理能力现代化[J].中国行政管理,2020(11).

[4]顾丽梅,宋晔琴.超大城市敏捷治理的路径及其优化研究——基于上海市“一网统管”回应社情民意实践的分析[J].中国行政管理,2023(6).

[5]张浩淼,谭洪.分层分类社会救助体系:核心概念、国际经验与中国路径[J].社会科学,2023(10).

[6]白维军,王欢.分层分类:我国农村养老服务的制度创新与路径构建[J].中国行政管理,2024(3).