

社会救助数字化转型中的技术进步与价值重塑

李 卓

〔摘 要〕 社会救助作为社会保障体系中的兜底性和基础性制度安排，发挥着保障基本民生、促进社会公平和维护社会稳定的重要作用。然而，社会救助实践却过度追求数字技术赋能社会救助的工具性目标，而忽视了社会救助制度的价值性目标。有鉴于此，亟需厘清数字技术赋能社会救助的优势与局限，并找到在数字化转型过程中提升社会救助“温度”的现实路径。本研究认为：数字技术赋能社会救助应实现“有为”和“有情”的共融与平衡，数字技术既能为提升社会救助的精准度提供技术支持，又能促进“以人民为中心的发展观”的有效落地；数字技术赋能社会救助虽可实现精准救助、高效救助和智慧救助，但也面临救助资源和救助需求匹配偏差、信息共享不充分、基层执行者数字负担重和诱发目标群体数字不平等的局限；为找回数字技术赋能社会救助的“温度”，应该在数字化转型中促进选择权、体验感和获得感的回归。

〔关键词〕 社会救助；数字化转型；技术进步；工具目标；价值目标

一、问题提出

党的十八届三中全会提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题，^①党的二十大报告又进一步指出，国家治理体系和治理能力现代化是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，是实现社会主义现代化的应有之义。同时，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。^②社会救助作为社会保障体系中兜底性、基础性的制度安排，在推进国家治理体系和治理能力现代化的历史进程中，发挥着保障基本民生、促进社会公平和维护社会稳定的重要作用。^③

〔作者简介〕 李卓，西北农林科技大学人文社会发展学院副教授、黄河流域乡村振兴研究与评估中心研究员。主要研究方向：贫困与社会救助、社会治理与社会政策。

〔基金项目〕 陕西省自然科学基金青年项目“地方公共教育支出促进人力资本代际流动的作用机制、实证检验与政策优化研究”（2024JC-YBQN-0744）；陕西省社会科学基金青年项目“陕西建立和完善农村低收入人口常态化帮扶机制研究”（2022F010）；中央高校基本科研业务费青年托举项目“中国式现代化进程中教育促进共同富裕的作用机制与制度创新研究”（2452023306）。

① 中共中央：《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm，2013 年 11 月 15 日。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，中国政府网：https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5722378.htm，2022 年 10 月 25 日；王义桅：《中国式现代化的文明逻辑》，《探索与争鸣》2023 年第 12 期。

③ 王贤斌等：《中国共产党社会救助制度建设的百年探索与时代进路》，《宁波大学学报（人文科学版）》2023 年第 5 期。

从社会救助制度建设与发展历程来看,我国社会救助制度最初是为了解决城市下岗工人的生活保障和日益严重的贫困问题而建立的,先后经历了从单项到专项,再到法制化的变迁,逐渐形成了“8+1”的社会救助制度框架,^①当前,分层分类的社会救助制度体系加速推进,困难群众走向共同富裕的底线和短板在不断扎牢,^②制度建设的目标已转变为保障基础民生、促进社会稳定和化解时代危机,^③而面对共同富裕的时代目标,则应充分发挥数字赋能社会救助的技术优势,确保困难群众的具体需求可视化和精准化,^④以更好助力于中国式现代化。

然而,在数字时代加速来临的背景下,社会救助制度建设、识别方式和救助手段均面临着数字化转型带来的挑战。^⑤数字技术的广泛应用形成了与工业社会具有本质区别的数字社会,^⑥尤其是云计算、大数据和人工智能等融入社会救助制度建设,对社会救助数字化转型提出了新要求,传统社会救助方式已不能满足时代发展之需。为此,国家已经启动了社会救助数字化改革,要求加快推进现代信息技术在社会救助领域的运用,提高救助的精准度和救助效率。^⑦同时,强调要积极应用“互联网+”等信息化手段优化救助程序,提高社会救助的可及性和时效性。2023年发布的《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》对统筹城乡、覆盖全国、分层分类、精准施策的社会救助制度进行了详细规划,标志着我国社会救助制度建设进入了新阶段。^⑧与此同时,国家已经推动数字技术在社会救助领域广泛应用,各地也在积极探索数字赋能社会救助的新理念与新模式,以期通过数字赋能打通社会救助的“最后一公里”,如“博山e救助”的山东模式、“一库、一网、一平台”的浙江低收入人口智慧帮扶体系等,数字技术已成为实现社会救助方式变革的重要驱动力。^⑨

社会救助数字化转型是指基于技术创新,将传统的社会救助与信息技术、大数据、互联网、5G技术、区块链、人工智能等结合起来,借由电子信息平台促使线上线下服务深度融合的社会救助模式改革。^⑩从现有研究来看,有关社会救助数字化转型的研究主要聚焦在理论内涵、技术创新、实践模式、驱动要素、风险挑战和对策措施等方面。社会救助体系的数字化转型是国家治理体系现代化的重要组成部分,管理者期望通过数字技术实现简约治理,通过数字治理实现精准救助,从而杜绝“人情保”“关系保”,应对从绝对贫困到相对贫困治理的复杂性,^⑪

① 林闽钢:《我国社会救助体系发展四十年:回顾与前瞻》,《北京行政学院学报》2018年第5期。

② 郑功成:《中国特色社会保障制度论纲》,《社会保障评论》2024年第1期。

③ 匡亚林等:《数字技术赋能社会救助:缘起、风险及治理》,《上海行政学院学报》2023年第2期。

④ 张浩森等:《新时代我国社会救助制度变迁路径研究》,《社会建设》2023年第6期。

⑤ 燕继荣:《国家建设与国家治理》,《北京行政学院学报》2015年第1期。

⑥ 赵一璋等:《数字社会学:国际视野下的源起、发展与展望》,《社会学研究》2023年第2期;邱泽奇:《数字社会与计算社会学的演进》,《江苏社会科学》2022年第1期。

⑦ 中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于改革完善社会救助制度的意见》,中国政府网:https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5541475.htm,2020年8月25日。

⑧ 国务院办公厅:《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》,中国政府网:https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6911065.htm,2023年10月23日;王小林:《以分层分类社会救助制度推进人口高质量发展》,《中国人口科学》2024年第1期。

⑨ 周洁:《智慧算法在社会救助中的应用价值与困境疏解》,《湖南广播电视大学学报》2022年第2期。

⑩ 王贤斌:《数字救助治理的限度与破解》,《理论导刊》2024年第2期。

⑪ 杨立雄等:《从“情景”到“脱域”:数字时代的福利身份与社会权利探讨——基于C市“救助通”的案例研究》,《学术研究》2024年第9期。

以社会主动救助补齐被动救助的漏洞,^①有力推动国家治理能力的整体提升。伴随着数字技术的广泛应用,社会救助受到网络化生态、平台化运作和智能化服务的影响,^②以无纸化重构办公流程,实现数据多跑腿与全流程的规范化管理,使社会救助迎来了业务流程的创新、识别机制的创新、救助手段的创新和体制机制的创新。^③多数学者认为,社会救助数字化转型为公众提供个性化、便捷化、定制化的服务,^④拉近了政府与公众的距离,重构了国家与社会关系,^⑤为有效破解“碎片化”难题提供可行之道。然而,更新迭代的数字技术却无法面面兼顾,技术万能、技术替代、技术赋权和技术共赢都只是技术治理应用热潮下的一种幻象,^⑥数字技术广泛应用于社会救助领域也可能带来社会救助对象隐私泄露、个人信息安全等风险,^⑦以及社会救助对象间的数字鸿沟、社会救助信息孤岛和数字技术工具泛滥等挑战,^⑧这些风险挑战亦是不可忽视的。

综上所述,现有研究多从应然角度在社会救助数字化转型的技术和政策层面开展研究,缺乏对社会救助数字化转型价值目标的探讨,即实现什么样的社会救助数字化转型?数字技术赋能社会救助的机遇与挑战并存,在当前社会救助数字化转型过程中偏重于追求数字技术背后的工具目标,而相对忽视社会救助制度设计的价值目标,即过分追求数字技术赋能社会救助的精度,而忽视社会救助制度建设应该秉持的温度,进而在社会救助制度建设和基层实践中出现了“只见数字不见人”的怪象,背离了社会救助制度建设的初衷。“以人为中心,还是以数字为中心?”便成为社会救助数字化转型必须回答的一个重要议题。有鉴于此,本文试图在“工具理性-价值理性”的框架下构建“有为-有情”的理想类型,提出社会救助数字化转型的实践面向应该是实现“有为政府和有情政府”的融合与平衡,以数字技术赋能社会救助工具目标和价值目标的双赢为落脚点,讨论数字技术赋能社会救助的短板,并找回数字技术赋能社会救助的温度。

二、有为与有情：数字技术赋能社会救助的二重性

传统社会救助呈现出自上而下的垂直政策执行链,国家负责制定有关社会救助制度的认定标准和救助措施,政策经由国家向省市县(区)等中间层级传递,再由中间层级向基层街镇传递,^⑨符合救助标准的困难群众需自行申请,按照“村-乡(镇)-县”的层级提交申请,申

① 匡亚林等:《数字技术赋能社会救助:缘起、风险及治理》,《上海行政学院学报》2023年第2期。

② 杨立雄:《数字化转型与“创造性破坏”:社会保障数字治理研究》,《社会保障评论》2023年第5期。

③ 白维军:《区块链+社会救助服务:创新前景、核心问题与推进方略》,《社会科学辑刊》2021年第2期;李鹏等:《行政负担视角下数智化驱动社会救助对象精准识别研究》,《兰州学刊》2024年第1期。

④ 祝建华:《智慧救助的要素驱动、运行逻辑与实践进路》,《社会保障评论》2022年第2期。

⑤ 杨立雄:《数字化转型与“创造性破坏”:社会保障数字治理研究》,《社会保障评论》2023年第5期。

⑥ 韩志明:《技术治理的四重幻象——城市治理中的信息技术及其反思》,《探索与争鸣》2019年第6期。

⑦ 王小林:《以分层分类社会救助制度推进人口高质量发展》,《中国人口科学》2024年第1期。

⑧ 王帅等:《数字救助:稳步提升社会救助服务效能》,《中国民政》2021年第12期。

⑨ 李煜煜等:《从“堕距”到“融合”:社会“智”理何以“适老化”?》,《学术探索》2021年第8期。

请材料复杂且流程缓慢,降低了社会救助的时效性。同时,政策传递过程中的其他干扰性因素也阻碍着社会救助价值目标的有效实现。伴随着数字技术在社会救助中的应用,救助对象认定方式、救助手段和救助标准等呈现出新特征,如“人找政策”转变为“政策找人”、跨部门实现救助信息聚合共享、^①“现金+物质+服务”的多元化救助方式等。^②这些新特征对传统社会救助制度提出了新要求,也可在一定程度上弥合工具理性与价值理性间的割裂,为构建有为和有情的社会救助制度提供可能。因此,本研究在“工具理性-价值理性”框架下探寻社会救助数字化转型的四种理想类型(如图1所示),着眼于如何在社会救助数字化转型中促进工具目标与价值目标的双重融合,提出了“有为-有情”的理想类型,并在实践中把握“有为政府-有情政府”的基本面向。总体来讲,在“有为政府-有情政府”路径的指引下,社会救助数字化转型需实现效度加法和限度减法,通过促进选择权、体验感和获得感的回归,来找回数字技术赋能社会救助的温度。

(一)“工具理性-价值理性”视野下有为与有情的四种类型

马克斯·韦伯曾提出可以将“理性”划分为“形式合理性”(工具理性)与“实质合理性”(价值理性)。工具理性是指通过量化与预测等理性计算的手段,检测生产力高度发展的西方资本主义社会人们自身的行为及后果是否合理,^③而价值理性则是有意识地对一个特定行为的、伦理的、美学的、宗教的或作任何其他阐释的固有价值纯粹信仰,强调价值观对人行活动指导或引导。^④工具理性是价值理性的基础和前提,价值理性是实现工具理性的价值引导,^⑤二者在实践中不断融合。工具目标强调要实现治理的精度,即通过技术治理使对象识别、业务办理和风险预警更加精准、快捷和便利,技术进步使社会救助的精度大幅提升;价值目标强调要实现制度的温度,即人文关怀,社会救助数字化转型不能脱离社会救助制度“保障基本民生、促进社会公平和维护社会稳定”的目标定位,要坚持“以人民为中心”的发展观。有鉴于此,在社会救助数字化转型中,应该实现工具目标和价值目标的双重融合。

在社会救助数字化转型的工具目标和价值目标中,政府是统一的行动者,社会救助数字化转型的工具目标能否实现取决于政府的“有为”或“无为”,社会救助数字化转型价值目标能否实现取决于政府的“有情”或“无情”。工具目标与价值目标的融合与统一,就要求政府必须实现“有为”与“有情”的融合统一。“有为”强调“工具理性”,是指行动由追求功利的动机所驱使,行动借助理性达到预期目的,行动者纯粹从结果和效益最大化的角度考虑,而漠视人的情感与精神价值;“有情”聚焦“价值理性”,相信一些行为的无条件价值,强调用纯正的动机和正确的手段去实现自身目的,重视道德精神和对人的终极关怀。从有为和有情两个维度来看,在当前的社会救助数字化转型中政府更加注重“有为”,即追求技术治理的便捷化、

① 王贤斌:《数字救助治理的限度与破解》,《理论导刊》2024年第2期。

② 国务院办公厅:《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》,中国政府网:https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6911065.htm,2023年10月23日。

③ 赵方杜等:《模糊性社会政策的双轨执行与运作逻辑——以上海“政策找人”为分析中心》,《江海学刊》2023年第2期。

④ [德]马克斯·韦伯著,林荣远译:《经济与社会:上卷》,北京商务印书馆,1997年,第56页。

⑤ [德]马克斯·韦伯著,顾忠华译:《社会学的基本概念》,广西师范大学出版社,2005年,第32页。

高效化和精准化，而对技术治理背后的人文关怀考量相对不足，尤其是对人的主体性关注不够。因此，下文将从“工具目标”和“价值目标”中组合出“有为－有情”“有为－无情”“无为－有情”“无为－无情”四种理想类型，重点从有为和有情两个角度来讨论社会救助数字化转型中的技术进步与价值重塑的关系，力求通过促进以人民为中心发展理念的回归，来推动有为政府和有情政府的融合。

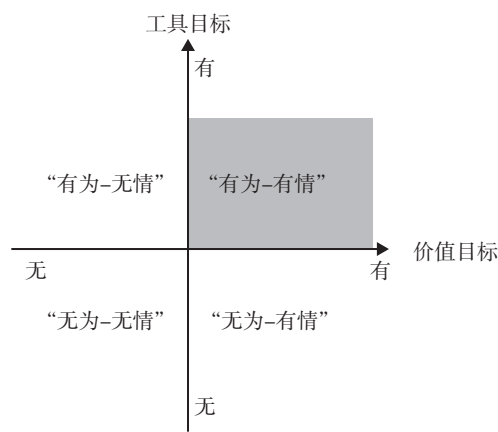


图 1 “工具目标－价值目标”框架下数字赋能社会救助的四种类型

1. “有为－有情”
- 在“有为－有情”理想类型下，社会救助数字化转型的工具目标和价值目标均达到饱和状态，与其他三种类型相比，该类型是政府技术治理和人文关怀实现融通与平衡的一种理想状态。政府在社会救助数字化转型中不仅积极推动数字技术的广泛应用，追求社会救助的便捷化、高效化和精准化，还注重情感需求与人文关怀的融入，关注受助者的心理感受、尊严和个性化需求。在这一理想类型中，政府通过数字化平台不仅实现了救助资源的快速配置与追踪，还建立了与受助者间的情感联系，确保社会救助过程既有先进技术支持，又不失人文关怀，让技术服务于人，达到技术与人文的深度融合。
2. “有为－无情”
- 在“有为－无情”类型下，政府在社会救助数字化转型中过分追求技术的便捷、高效和精准，却相对忽视了技术背后的人文关怀，特别是对人的主体性和情感需求的忽视，这也是当前社会救助数字化转型普遍存在的问题。数字赋能社会救助，技术进步成为主导，虽带来了治理上的便捷与高效，但也因缺乏人性化的设计或实务操作，而相对忽视了受助者的情感体验、隐私保护和个性需求，使受助者感受到冷漠与疏离，最终导致救助过程缺乏温情。在这种类型下，政府需要反思在追求治理精度的同时，也要融入更多的人文关怀，确保技术服务于人的本质不被遗忘。
3. “无为－有情”
- 在“无为－有情”类型下，政府虽在数字化转型方面行动迟缓或未采取积极措施，对推动数字技术在社会救助中的应用持谨慎态度，但是，在处理社会救助事务时却保持着对受助者的人文关怀和情感投入，通过政策引导、资金支持等手段，激发社会自治能力、鼓励多元主体参与，

并为社会组织、企业和公民个人提供参与社会救助的机会与平台，让他们能够在遵循国家规则的前提下，充分发挥自主性与创造力，为受助者提供个性化的、充满温情的帮助，从而间接提升了社会救助的温度。在这种模式下，政府在应用数字技术方面看似“无为”，实则通过情感链接与信任建立，实现了对受助者基本的人文关怀。

4. “无为 – 无情”

在“无为 – 无情”类型下，政府既不积极推进数字技术在社会救助制度建设和实务操作中的应用，也缺乏最基本的人文关怀，是一种最极端的情况。在这一类型下，政府在社会救助数字化转型中缺乏主动性和责任感，既未有效利用新技术来提升社会救助的效度，也未能展现出对受助者的情感关怀。在实践中表现为政府在社会救助领域的投入不足，技术更新滞后，社会救助制度建设停滞不前。同时，政府缺乏对受助者基本需求的关注与响应，社会整体呈现出冷漠与无助的氛围。在这种情况下，政府需要立即采取行动，加强技术投入与人文关怀，以恢复社会救助体系的效率与温度。

（二）“有为政府 – 有情政府”：社会救助数字化转型的实践面向

社会救助数字化转型是适应数字时代发展的必然要求，通过数字技术赋能社会救助转型升级，变革了社会救助识别机制、业务流程和救助手段，但在实践中数字赋能的工具目标却对社会救助的价值目标造成了一定侵蚀。因此，需要重新思考并应对技术进步对人文价值带来的冲击，找到数字赋能社会救助的现实路径，让数字技术赋能实现有为政府和有情政府的融合提供可能。

1. 有为政府：数字赋能推动社会救助工具目标的实现

“有为政府”是指政府在社会救助数字化转型中有所作为，将数字技术引入社会救助制度建设和实务操作，以弥补政府救助人力不足、效率低下和部门壁垒等问题。从整体上看，政府依托大数据平台，将救助事项向移动端延伸，实现“掌上办”“指尖办”，社会救助制度实现从单线联动到多向嵌合。^①同时，数字赋能助力组织协调和部门联动，激发救助主体在横向和纵向上的互联互通，有效整合党政群团、救助部门、乡镇（村社）、社会 and 智力支持等力量，实现技术、业务、救助主体、基层队伍和资源等各类救助支撑要素的结构化整合，使分散的资源走向集成。具体来说，数字赋能社会救助呈现出三点变化。第一，智能化申请与审核。通过开发和应用各类救助服务平台，为困难群众提供线上救助申请，实现救助者“零跑动”。同时，线上信息平台利用智能算法对申请材料进行预审，减轻工作人员负担，从而提高审核效率。第二，常态化监测预警。社会救助业务办理信息系统能够分类、分权和分域设置预警管理和督办功能，对困难群众进行常态化查询，及时发现并解决救助过程中出现的问题，构建起实时监控和预警机制，有助于确保救助资源合理分配和高效利用。第三，精准化救助服务。数字技术为政府深入了解困难群众的需求提供了技术支撑，为向困难群众提供更具针对性的救助服务奠定了基础，如通过大数据分析，政府可以识别出不同群体的特殊需

^① 辽宁省民政厅：《“智慧救助”让兜底保障更精准高效》，辽宁省人民政府网：<https://www.ln.gov.cn/web/ywdt/jrln/wzxx2018/2023090608440162886/>，2023年9月6日。

求,并据此调整针对困难群众的救助政策和具体措施。但是,在“有为政府”状态下,数字不平等、数字不民主和数据安全风险等局限性也是客观存在的。

2. 有情政府:数字赋能促进社会救助价值目标的实现

“有情政府”强调在社会救助数字化转型中除了应用数字技术提升救助效率以外,还应该注重人文关怀和社会价值的实现。以“大数据+铁脚板”实现线上线下无缝对接,构建综合助人模式,建立救助对象的主动发现机制,变“人找政策”为“政策找人”,尤其是对“沉默的少数”主动发现和及时救助,确保基本民生保障实现“应保尽保”,充分发挥社会救助的兜底保障作用。同时,强调数字赋能社会救助应以人为本的价值理念始终贯穿在技术治理的全过程,始终把人的主体性凸显出来,关注受助者的心理感受、隐私保护和个性化需求。具体来说,数字赋能社会救助价值目标的实现主要包含三个方面。第一,提升群众幸福感与获得感。政府通过不断加强数字手段的应用,来快速响应困难群众的多元化需求,为他们提供及时、有效的社会救助服务,这种快速响应和高效服务,有助于提升困难群众的幸福感和获得感。第二,增强社会救助的透明度与公正性。数字技术使救助工作的全过程更加透明化、规范化。通过数字技术记录和存储救助数据,政府可以公开救助决策、执行、管理、服务和结果等详细信息,接受社会监督和公民个人监督,确保社会救助工作的公正性和公信力。第三,促进政府与民众之间的互动与沟通。数字技术的应用在政府与民众之间建立了一条便捷的信息通道,民众可以通过线上平台表达需求和提出建议,政府则可以通过数据分析了解民众的真实意愿,进而调整和优化社会救助政策与服务。

3. 数字赋能助推“有为政府-有情政府”的协调统一

“有为政府”强调政府在社会救助数字化转型中积极作为,对数字技术积极采纳和广泛运用,有助于促进社会救助制度建设的现代化转型;“有情政府”强调政府在社会救助数字化转型中要加强对困难群众的人文关怀,落实以人民为中心的发展理念。社会救助数字化转型需要实现政府“有为”和“有情”的协调统一,过度强调工具目标或价值目标都会使政府陷入“有为-无情”或“无为-有情”的困境,造成制度僵硬或价值缺失。实际上,“有为”政府和“有情”政府并不对立,而是相辅相成的统一关系,主要体现为以下三点:第一,数字技术有助于打破部门之间、地区之间的壁垒,实现跨层级、跨地域和跨部门的协同管理与服务,这种协同机制使政府能够更全面掌握困难群众的情况,提供更精准的救助服务;第二,数字技术的应用提升了救助工作的透明度和规范性,通过公开透明的信息流动和监管机制,政府可以确保救助资源的合理分配和高效利用,防止腐败和浪费的发生,这种透明化和规范化的管理机制有助于增强民众对政府的信任与支持;第三,数字技术使政府能够实时收集和分析救助工作中的数据信息,从而及时调整和优化救助政策与服务,这种动态调整和优化机制有助于确保救助工作始终与困难群众实际需求保持同步,实现有为政府与有情政府的双向融合(如图2所示)。

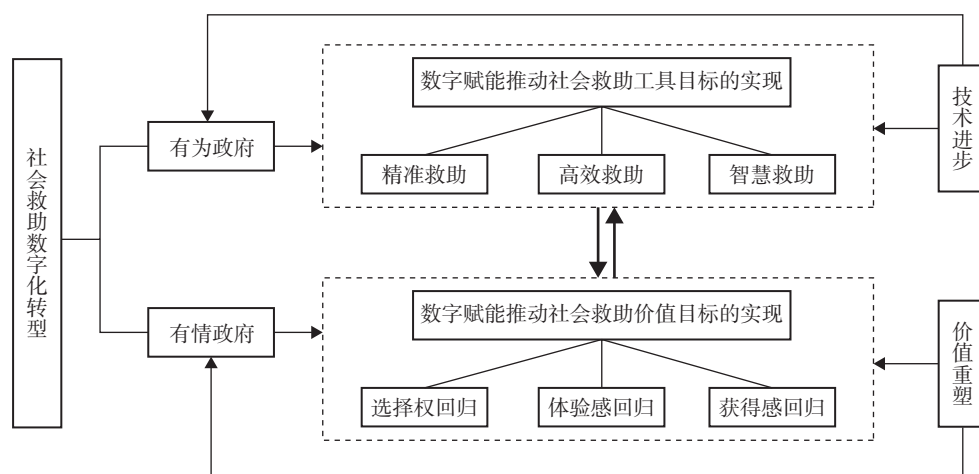


图2 数字技术赋能社会救助数字化转型的理论逻辑

三、有为政府：激发数字赋能社会救助的技术优势

（一）数字技术赋能社会救助的优势

技术进步可以为社会救助提供坚实的技术支持，现代信息技术所具备的优势，将助力救助效率和服务能力的全面提升。在数字赋能社会救助的背景下，精准救助、高效救助和智慧救助三者相互融合，通过数据共享、智能分析和自动匹配等手段，实现社会救助工作的全面优化和升级，从而构建起一个精准、高效和智能的社会救助体系，让数据多跑路、群众少跑腿，打通民生保障和服务群众的“最后一公里”。

1. 实现精准救助

第一，全面聚合多部门数据。数字技术通过搭建低收入人口动态监测信息平台，实现了多部门间数据的聚合与共享，使救助对象的信息更加准确。如辽宁省民政厅组建覆盖部、省、市、县四级，跨地区、跨层级、跨部门信息资源目录，与20余家省有关部门、金融机构和14个市有关部门共享数据；^①陕西省西安市和青海省民政厅均通过建设类似的平台，归集了包括民政、教育、人社、住建、卫健等多个部门的数据，形成了庞大的数据资源库，这些数据为精准识别困难群体提供了坚实基础。^②第二，精准识别困难群体。部分贫困者由于思想认识、申办程序等原因不愿主动提及困难和申请救助，^③但通过大数据分析和智能算法，大数据平台能够自动筛选出符合救助条件的困难群体，并对困难群体进行精细化分类和及时预警。如青海省民政厅通过分析省情实际、政策要点和救助对象特征，设置了灾、病、学、残、失业等预警监测指标，从而实现了困难群体的精准画像。^④第三，提供个性化救助方案。在精准识别的基础上，通

① 辽宁省民政厅：《“智慧救助”让兜底保障更精准高效》，辽宁省人民政府网：<https://www.ln.gov.cn/web/ywdt/jrln/wzxx2018/2023090608440162886/>，2023年9月6日。

② 徐鹏：《陕西西安数字赋能提升社会救助服务效能》，《中国民政》2023年第13期。

③ 孙宾等：《融合工具理性与价值理性：社会治理数字化的实践省思》，《湖湘论坛》2024年第2期。

④ 《数字赋能提升社会救助服务能力 打造“精准、高效、智慧”社会救助青海样板》，青海省民政厅网：<https://mzt.qinghai.gov.cn/xxgk/show-10288.html>，2023年7月18日。

过对困难群体的家庭人口、收入来源、财产概况等基本情况进行分析,大数据系统能够自动匹配相应的救助政策和救助资源,为困难群体提供量身定制的个性化救助方案,数字技术赋能大大提高了社会救助的针对性和有效性。

2. 推动高效救助

第一,简化救助流程。数字救助吸纳了敏捷治理的思路,极大优化了社会救助的申办流程,为救助对象提供更加便捷的服务,^①通过开发APP或小程序为困难群众自主申请救助提供移动端服务,申请、受理、审核、确认等业务均可实现全流程跨地区网上办理,实现就近办、网上办和自助办。同时,基层救助机制由“人工核算收入财产,再提出救助方案”转变为“系统判定共同生活家庭成员、自动评估计算家庭收入、智能出具救助方案”,^②大大减少人工核算时间,降低了人为主观因素造成的救助偏差,及时将符合条件的困难群众纳入救助范围。第二,提高资源匹配效率。数字技术通过智能匹配和快速响应机制,提高了救助资源的利用效率。大数据系统能够自动将救助需求与救助资源进行匹配,确保救助资源能及时准确地投放到困难群众需要的地方。同时,通过建立预警机制和快速响应团队,系统能够及时发现并解决困难群众的问题,确保救助工作的及时性和有效性。第三,加快资金流通速度。数字赋能社会救助实现全过程跨地区网上办理,打破了城乡、部门间的壁垒,减少资金流通环节,提高了资金流通效率。^③同时,取消协查核对、机构内部核对等申请审核流程,根据工作需要随时调整信息核对期限,实现了跨省和省内跨地区核查自动化。

3. 深化智慧救助

智慧救助是精准救助和高效救助的深化阶段,通过运用现代信息技术,如大数据、云计算、人工智能等,对社会救助工作进行全面赋能,不仅提升了社会救助的精准度和救助效率,还实现了救助工作的智能化与自动化。具体体现在两个方面。第一,智能化管理。数字技术为社会救助工作提供了智能化管理和智慧决策的支持,可以随时捕捉信息,进行风险预警,并识别出潜在风险人口。通过构建智能管理平台,数字信息系统能够实时监测和评估救助工作的进展与成效,为管理部门提供全面、准确的数据支持。同时,系统还能够根据历史数据和实时数据进行分析预测,为管理部门及时出台科学合理的救助政策提供决策支持。第二,开展人性化服务。智慧救助不仅关注物质层面的救助,还注重个性化服务和人文关怀。如广州市民政局通过“穗救易”综合服务平台为困难群众提供用电智能管家服务、智能语音电话访问和短信提醒等个性化服务,^④这些服务不仅解决了困难群众的实际问题,还增强了他们的获得感和幸福感。同时,智慧救助还通过数据分析和智能算法预测潜在风险点,提前介入并采取措施预防风险的发生,体现了对困难群体的深度关怀和长远考虑。

① 周洁:《智慧算法在社会救助中的应用价值与困境疏解》,《湖南广播电视大学学报》2022年第2期。

② 辽宁省民政厅:《“智慧救助”让兜底保障更精准高效》,辽宁省人民政府网:<https://www.ln.gov.cn/web/ywdt/jrln/wzxx2018/2023090608440162886/>,2023年9月6日。

③ 祝建华等:《共同富裕进程中“弱有众扶”的社会救助主体联动机制研究》,《浙江工业大学学报(社会科学版)》2024年第1期。

④ 《“穗救易”:科技赋能为广州社会救助提速》,民政部官网:<https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c44466/content.html>,2022年2月22日。

（二）数字技术赋能社会救助的局限

数字技术赋能社会救助的优势值得肯定，但数字技术深度应用于社会救助诱发的风险也不容忽视。被救助者属于社会弱势群体，由于其数字素养较低或数字技能缺失，因而会在数字救助中被边缘化为“技术难民”，这些风险的存在将进一步扩大社会不平等。具体来讲，数字技术赋能社会救助存在以下三点局限。

1. 救助资源与救助需求间的偏差

当前，部分社会救助数据的管理尚局限于浅层的数据收集与直观展示，而未能深入挖掘并响应深层次的救助需求。这主要体现在三个方面。第一，无论是实时更新的动态数据，还是历史累积的离线数据，均面临更新滞后的问题，削弱了数据的时效性和实际应用价值，影响了救助决策的精准度。这便要求政府除了汇集数据和展示数据之外，更要加强对数据的更新管理和挖掘分析，抓好自动接口的运行维护，在相关业务系统升级改造、变更部署等方案中提前规划数据自动交换接口，确保数据自动交换功能可靠运行。^①第二，社会帮扶资源分布不均，部分区域资源匮乏且基础薄弱。同时，社会救助各领域的数字化转型步伐不一，导致多元服务主体间缺乏有效协同机制，难以形成合力，从而限制了社会救助资源的高效整合，也间接导致了救助资源浪费和救助待遇叠加等问题。^②第三，救助资源与救助需求的匹配依靠大数据和智能算法，但算法规则主要依靠人工植入的编译规则，在残缺、失真的数据库中形成的算法也是不精准的，^③因而缩小救助资源和救助需求间的偏差，应坚持“个别化”原则，考量受助者的个体特殊性，充分保护受助者享有救助权利的尊严。^④

2. 数据信息获取与部门共享并不充分

构建政府、企业、社会等多元主体共同参与的社会救助网络平台，是形成数字化社会救助新格局的关键。^⑤但在实践中，还面临着数字资源获取和数据分享方面的障碍。第一，随着数字技术的创新应用，公共部门内部已就数据共享和数据规范初步达成合作共识，跨部门、跨层级和跨区域的“数据孤岛”有望被打破，为实现精准高效的社会救助奠定基础，但这一过程并非一帆风顺，数据的完整性、准确性和时效性存在实现障碍，以及数据共享所耗费的时间成本和行政成本也有待评估。第二，数据信息的有效共享受社会救助体制机制的限制，公私部门间数据交换的具体形式、数据置换的条件尚未明确，严重阻碍了数据资源的充分流动与高效利用。如慈善组织因缺乏合法性身份或技术嵌入渠道而难以连接社会救助系统平台，这既制约了它们自身能力的发挥，也影响了社会救助整体网络的构建与完善。^⑥第三，信息贫困问题依然存在，这已成为制约社会救助数字化转型的另一大障碍。以农村老年人为主的信息贫困者因缺乏网络接入条件或应用网络办理业务的能力而被排斥在外，形成了难以跨越的“数字鸿沟”，导致信

① 王军辉等：《数字治理与现金转移支付瞄准效率》，《经济研究》2024年第4期。

② 秦明：《智慧救助：让数据为群众“跑腿”》，《中国民政》2021年第1期。

③ 匡亚林等：《数字技术赋能社会救助：缘起、风险及治理》，《上海行政学院学报》2023年第2期。

④ 李蹊等：《我国低保制度存在的问题及对策研究》，《长春大学学报》2016年第9期。

⑤ 李兴策：《乡村振兴视域下农村社会救助制度的优化路径研究》，《农业经济》2024年第3期。

⑥ 梁德友等：《共建共治共享社会治理格局的几个理论问题》，《南京邮电大学学报（社会科学版）》2019年第4期。

息贫困群体生产的个人数据十分有限，这也影响了社会救助的锚定效率。

3. 过量数据记录给基层救助者制造负担

技术进步是一把双刃剑，现代信息技术在社会救助领域的广泛应用，给基层救助工作人员的工作方式带来了革命性变革，但同时也引发了新的问题与挑战。第一，数字技术跨时空和痕迹化的特性，为社会救助带来便利的同时，也制造了负担。数字技术进一步强化了社会救助工作的精准管理和智慧监管，网络留痕虽可确保每一笔救助资金的发放都能被有效追踪与评估，从而有效遏制了腐败和低效现象，但也增加了行政问责、党纪问责等压力，基层工作人员因担心出错而趋于保守，导致基层难以给予困难群众更多灵活和个性化的保障资源。第二，数字技术本身也存在便利性困境，过量的数据记录对基层而言，既是负担也是束缚，通常让实务工作者应接不暇，陷入“数据海洋”的困扰之中，还可能因信息过载而导致决策效率降低与决策质量下降。因此，在社会救助数字化转型中仍需优化数据处理流程，提升数据智能分析水平，加强对无效数据的删除和数字形式主义的监管，只有当新的救助管理方式更加高效便捷时，工作人员的使用体验才能相应提升，让技术真正服务于人，而不是成为人的负担，方能真正实现数字技术赋能，而不是数字技术“负能”，彰显数字技术在社会救助领域的价值。

4. 目标群体数字素养缺失或不足诱发数字不平等

社会救助对象一般为社会的弱势群体，以“鳏、寡、孤、独、废、疾”者为主，社会救助数字化转型的本质也是为社会弱势群体提供更加高效和精准的服务、帮助与支持。但这部分人群在社会中处于弱势地位，在数字技术广泛应用的背景下，也因缺乏数字素养而被边缘化，他们往往难以掌握最新技术，如果过度强调线上申办和数字化治理手段，反而会诱发新的不平等，社会救助数字化转型也会因缺少对弱者最基本的人文关怀，而陷入社会救助制度功能实现的困境之中。通过大数据判断受助对象实质上是赋能数字优势群体而非全体公民，这对无法掌握数字应用技能的农村老年群体而言，则是一种机会剥夺，会加剧新的数字不平等。同时，数字赤贫者由于能力的缺失而难以涉足数字生活，他们或是不敢尝试使用数字技术，或是缺乏必要的技能而无法有效利用数字技术，亦或是对新技术持有怀疑态度而主动选择回避，种种原因导致现有数据库中缺少这部分人群的数据信息记录，^①这便是社会救助数字化转型中必须规避的一种数字风险。因此，在未来的制度建设中，应加强对数字弱势群体的人文关怀和技能培养，使其共享社会救助数字化转型的成果，而不是被排斥在外。

四、有情政府：找回数字赋能社会救助的温度

在数字时代背景下，社会救助数字化转型面临两种选择，即以人为中心，还是以数字为中心？社会救助制度设计的目标和功能要求打破数字帝国主义，改变技术至上的工具理性思维，走向以人为中心的发展，倡导价值理性的回归，更加重视人的体验感和获得感，加强对人的终

^① 匡亚林等：《数字技术赋能社会救助：缘起、风险及治理》，《上海行政学院学报》2023年第2期。

极关怀。因此,社会救助制度设计的最初目标便是对人基本生存权和发展权的关怀,在数字技术广泛应用于社会救助的过程中,要更加重视对人本价值的强调,^①找回数字技术赋能社会救助的温度,增强群众在社会救助中的获得感、幸福感和安全感。^②

(一) 选择权的回归:人的主动选择而非被动接受

数字技术赋能社会救助的目的是及时发现困难群体,但其背后隐藏的强大算法并不具备价值选择功能,容易在数字帝国主义下导致困难群体的被动接受和污名化。按照中国人均可支配收入五等份划分推算,当前我国仍有6亿月平均收入1000元的低收入人群,^③且在老龄化加速的背景下,这些低收入人群、老年人和残障人士等数字弱势群体,在数字化设备的获取和使用能力方面都处于弱势地位,难以及时掌握和应用数字技术为己服务,只能被动接受大数据的筛查和救助服务。此外,出于对数据安全的担心,数字贫困群体不得不在社会福利权和个人隐私权中做出选择,因担心“福利污名”和被“制度排斥”等原因主动或被动放弃福利权,影响了福利权的充分实现。^④在这种背景下,尊重人的自主选择,为困难群众提供线上和线下救助服务的双渠道,不让一个人在数字时代掉队,是社会救助数字化转型必须去回应的重大问题。因此,在社会救助数字化转型中需重点做好以下两点工作。

第一,数字治理应为数字弱势群体长期保留线下服务渠道和传统服务方式,不让任何一个人在数字时代掉队。政务服务智能化的程度并不是越高越好,对人工智能系统的建设要选择合适的应用场景,并配合“代办”“导办”等必要措施。机器不能完全取代人的情感和温度,冰冷的屏幕也不能完全替代人的笑脸相迎,公众通过互联网与政府公职人员进行线上沟通,大大减少了双方面对面的交流和沟通时间,但在现实社会中面对面交流却显得极其重要,因而需要给公众提供选择不同服务渠道和服务方式的权利,见面还是不见面,由用户自己决定。第二,构建覆盖城乡的全链条社会救助服务网络,形成服务全民的立体式社会救助格局。就机构设置而言,应在县(市、区)成立社会救助综合服务中心,在乡镇(街道)行政服务中心建立社会救助综合服务窗口,在村(社区)依托便民服务中心设立救助帮扶工作站点,统筹办理包括数字救助服务在内的各种事项,将帮扶工作真正延伸到基层。^⑤同时,构建多元化数字应用场景,开发具备适老化和适弱化功能的特殊社会救助服务场景,真正形成“一门受理、一站服务、一网通办”的全天候、全方位和服务全民的社会救助体系。

(二) 体验感的回归:注重人的感受而非技术的刚性

在社会救助实践中,标准化、程序化和数字化管理模式的广泛应用,虽极大提升了救助效率与透明度,却也无形中构筑了一道屏障,遮蔽了传统救助体系中不可或缺的人际温情与直接沟通,人与机器之间日益频繁的“冷接触”,正悄然替代人与人之间温暖的情感交流,民众再

① 高静华等:《政府救助与慈善救助的协同联动机制与困境:以J县医保防贫应用为例》,《兰州学刊》2024年第6期。

② 任剑涛:《数字人文:数字主体的或是人文归宿的?》,《广州大学学报(社会科学版)》2024年第2期。

③ 魏礼群等:《中国式现代化与社会保障高质量发展(笔谈)》,《社会保障评论》2023年第6期。

④ 路锦非:《社会救助中的民众获得感、幸福感、安全感研究——基于上海浦东新区的实证调查》,《社会科学辑刊》2022年第3期。

⑤ 杨芳:《福利权视域下最低生活保障对象的认定》,《广东社会科学》2015年第4期。

难感受到人文主义关怀。^①面对数字技术主义,数字赋能逐渐被默认为人需要适应机器,有学者指出应推进数智化教育与技能培训来缩小“数字鸿沟”,提升公众的数字素养,使其能够更好地融入并受益于这一技术变革。^②数智化教育固然重要,但社会救助保障民生的价值理念才是根本,应思考如何使机器适应人,让技术更好的服务于人,这才是以人为本的核心理念。因此,在社会救助制度建设和实务操作全面应用数字技术的背景下,应重新审视技术进步与人文价值之间的关系,更加突出人的感受,而不是技术治理的刚性约束。需要重点做好以下两个方面的工作。

第一,通过救助热线电话、诉求小程序、来信来访等多元化渠道及时回应群众需求与呼声,避免“选择性回应”。在数字技术赋能社会救助的过程中,关键是要始终将社会救助对象的主体地位和价值诉求置于首位,无论是政策制定还是服务提供,都应紧密围绕他们的实际需求、感受与利益展开,^③社会救助不是冰冷的政策执行,而是充满温度的人文关怀和贴心服务,让困难群体切身体会到社会救助的“温度”是制度建设的价值所趋。第二,探索并应用最前沿的科技成果,将以人为中心的价值理念落实到对救助对象的精准识别、快速响应与个性化服务中。数字技术赋能社会救助,其核心在于通过技术创新提升救助效率与扩大覆盖面,优化救助服务流程,使救助对象能够更加便捷、高效地获得所需要的帮助。^④因此,需要认真研究技术应用的边界和目的,将以人为中心的发展理念贯穿在社会救助数字化转型的全过程中,要更加注重技术的易用性与可及性,不能困于“指尖上的形式主义”,让技术真正服务于人,让民众无障碍地享受数字化带来的便利。

(三) 获得感的回归:人的民主参与而非数据的筛选

互联网曾被视为扩大公众参与、增进社会福祉的强大引擎,但在数字技术赋能社会救助的过程中,公众参与却被意外地排斥在外。在大数据救助系统中,公民信息被简化为冰冷的数字和标签,用于筛选符合救助条件的群体,这一过程虽看似高效,实则剥夺了公民的主动性与参与感,形成了“数字标签”下的隐形数字排斥。同时,“表层”上的信息提供和公共服务掩盖了“内核”层面在政民互动、电子民主和政社合作等方面的空洞。^⑤数字赋能虽强调政务公开的制度化,但并没有为公众系统参与提供平台和机会,一些公共部门出于部门利益,往往选择将政策执行效果不佳的信息隐藏起来,不向民众公布。^⑥无论是作为被救助对象,还是救助对象认定与识别的主体,都需要在此过程中有积极的参与感,进而在参与过程中提升获得感。然而当前数字技术赋能下的社会救助流程弱化了民众参与度,民主评议环节被省略,导致民众获

① 白维军:《区块链+社会救助服务:创新前景、核心问题与推进方略》,《社会科学辑刊》2021年第2期。

② 周恒新:《健全新阶段分层分类社会救助体系》,《唯实》2021年第9期;王张华等:《“数字弱势群体”社会融入:内涵表征、现实困境与实现路径》,《电子政务》2023年第11期。

③ 王贤斌:《数字救助治理的限度与破解》,《理论导刊》2024年第2期。

④ 孙婷婷等:《数字技术赋能共同富裕的作用机理、现实梗阻与发展路径》,《新疆社会科学》2024年第2期。

⑤ 宁亚芳:《以社会救助推进共同富裕:逻辑、效能、问题与对策》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2024年第2期。

⑥ 黄建伟等:《中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

得感下降。因此，应该从两方面加强制度建设，促进获得感回归。

第一，建立多维救助识别体系，单一以家庭收入来确定救助对象的办法会导致很多收入超标、支出较大的家庭被排斥在外，大数据根据支出筛选救助对象同样也会把遭遇重大困难但无支付能力的家庭排除在外。因此，需引入多维救助识别指标，综合考虑人口特征、家庭特征和困难程度等多重因素，建立更加精准和全面的社会救助识别机制，避免“遗漏”与“误伤”，坚持“技术+人”的结合，形成“物质+服务”的综合救助格局，^①既发挥技术的客观性与高效性，又保留人的主观判断与人文关怀，实现“应保尽保”的目标。第二，搭建参与平台和具体载体，尤其是针对老年人和特殊困难人群的参与渠道要畅通，实现民主参与和数据筛选并重。在实践中，应该将民众满意度作为社会救助数字化转型的核心指标，扭转对数据本体的过度追求趋势，并加强对数据的分析和综合研判，构建“民众参与、民众体验、民众评价”的全链式社会救助体系，在数字化转型中坚守社会救助以人为本的价值内核，确保数字化转型真正服务于民。

Technological Advancements and Value Reshaping in the Digital Transformation of Social Assistance

Li Zhuo

(School of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Xianyang 712100, China)

Abstract: As a safety-net and fundamental component of the social security system, social assistance plays a critical role in safeguarding basic livelihoods, promoting social fairness, and maintaining social stability. However, in practice, the digital transformation of social assistance often overemphasizes the instrumental goals of digital technology empowerment while neglecting the intrinsic, value-oriented objectives of the system. It is therefore crucial to clarify the strengths and limitations of digital technology in empowering social assistance and to explore effective pathways for enhancing the human-centric warmth of social assistance during its digital transformation. This study argues that the integration and balance of "effectiveness" and "empathy" should be the guiding principles for digital technology's role in social assistance. While digital technology supports enhanced precision, efficiency, and intelligence in social assistance, it also facilitates the realization of a people-centered development philosophy. Nevertheless, its limitations—including misalignment with beneficiaries' needs, insufficient information sharing, increased digital burdens on grassroots implementers, and digital inequality faced by target groups—cannot be overlooked. To restore the "human touch" in digitally empowered social assistance, it is imperative to prioritize choice, user experience, and beneficiaries' sense of gain throughout the transformation process.

Key words: social assistance; digital transformation; technological advancement; instrumental goals; value-based goals

(责任编辑：郭 林)

① 孔文豪等：《数字鸿沟与相对剥夺感：微观证据与影响机制》，《电子政务》2021年第1期。