

新形势下完善特困人员救助供养政策研究

刘芸菲¹ 史珂²

1.连云港市救助家庭经济状况核对中心 连云港 222000

2.连云港市康复医院 连云港 222000

【摘要】：特困人员是困难群众中最困难、最脆弱的群体，特困人员救助供养政策是国家社会救助体系中的兜底性安排。在新形势下，完善特困救助供养政策，必然要求贯穿高质量发展这一核心要义。本文以连云港市特困人员救助供养工作为研究对象，梳理了新形势下连云港特困救助工作的特点，结合特困救助供养工作面临的困境，提出了丰富服务类特困救助、加强专业队伍建设、构建多元监督机制等政策建议，推动特困救助从“兜住底”向“兜好底”转变。

【关键词】：特困人员；救助供养；社会救助

DOI:10.12417/3041-0630.26.12.041

贫困是长期困扰发展中国家的世界性难题，消除贫困、改善民生、走向共同富裕是社会主义的本质要求。当前我国已历史性消除绝对贫困，但相对贫困群体依然存在，且与特困人员高度重叠。特困人员生活困难、无依无靠、无人照料，是困难群众中最困难、最脆弱的群体^[1]。保障特困人员基本生活是各级政府的重要职责，特困救助供养制度是社会救助体系的兜底保障。习近平总书记强调，对困难群众要格外关注、关爱、关心，并针对特困人员特点精准施策，确保兜住底、兜准底、兜好底。当前特困人员需求日趋多元，涵盖生活照料、医疗护理、精神慰藉与社会融入等方面，但基层服务能力尚存不足，供需匹配有待进一步优化。为此，需系统梳理政策执行中的短板，推动保障水平从基础性向更高质量转变，这已成为亟需关注的重要议题。

1 新形势下连云港市特困人员规模与结构变化

连云港市将特困人员认定审核确认权限下放到乡镇（街道），简化流程，增强政策可及性。同时建立主动发现机制，通过基层走访、数据比对、群众反映等多种渠道，及时发现符合条件的困难群众，变“人找政策”为“政策找人”。

（1）总量持续增长。2021年连云港市特困人员为8405人，2025年增至9985人。其中，2024年起增速明显加快，净增431人，增长率为5.0%；2025年净增939人，增长率高达10.38%。两年累计净增1370人，占五年总增量的86.7%，呈现出明显的增长态势。

（2）高龄化特征突出。18-59岁的特困供养人员为773人，60-79岁的特困供养人员为7875人，80岁以上的供养对象为1337人。60周岁以上的特困人员占比92.26%，是特困供养的

主体。这部分人随着年龄的增长，多重慢性病叠加认知功能退化，身体素质不断下降，失能、半失能风险呈指数级上升，需要更专业、更密集的特困救助支持。

（3）城乡结构分化明显。从2021年到2025年，农村特困人数从8300人增至9577人，占特困人员总数的95.9%，农村特困人数始终占据绝对主体地位。城市特困人数从105人增至408人，增速虽远高于农村，但基数较小。这凸显加强农村特困救助工作对保障农村困难群众基本生活的重要性。

（4）分散供养比例上升。截止到2025年，连云港市集中供养1344人，分散供养8641人，分散供养特困人员占比升至86.5%，较2021年提高4.45个百分点；农村地区分散供养比例更高，从82.0%增至88.2%，上升6.2个百分点，凸显农村以分散供养为主的趋势。

2 新形势下连云港市特困救助供养的特点

制度因时而变，以回应时代之问。在社会主要矛盾转化与绝对贫困消除背景下，连云港市特困人员救助供养工作在新形势下出现新特点。

（1）政策执行更规范。政策执行规范化是社会救助高质量发展的关键，体现为制度衔接与基层操作的双重规范。连云港市落实省级部署，制定《关于健全完善特困人员救助供养制度实施方案》，既确保上级政策刚性约束，又预留因地制宜弹性空间，有效避免执行偏差。结合本地实践，对无劳动能力认定条件进行补充：完全丧失生活自理能力1年以上，持有中华人民共和国残疾人证或确无康复可能的重特大病患者可视为无劳动能力人员^[2]。标准优化后成效显著，将长期被排除在认定门槛之外的失能重病人员纳入保障范围。同时，每年组织覆

【作者简介】刘芸菲，女，江苏省新沂市人，1990年2月，汉族，硕士研究生。

史珂，女，山东省济南市人，1999年2月，汉族，硕士研究生。

盖县、乡两级的救助业务培训会，统一操作流程，促进政策落地精准有序。

(2) 数智赋能更高效。连云港市依托家庭经济状况核对系统，加强公安、人社、金融等部门数据共享，实现异地协查。乡镇设立“一门受理、协同办理”窗口，“码上帮”集成救助政策、申请途径、救助热线，提升服务的可及性与效率。跨部门信息比对防止虚报冒领等现象，异地协查机制则消除了地域信息壁垒，确保流动人口或人户分离群体同样能够被精准识别，让有限的救助资源真正流向最需要的困难群众。

(3) 服务升温便捷。近五年，城乡特困人员基本生活保障标准逐年提高。救助内容已从单一生活保障拓展为涵盖照料护理、医疗救助、住房救助、教育救助、丧葬服务和关爱服务等综合体系，形成“物质+服务”模式。积极推进服务类社会救助试点，吸纳专业社会组织和企业参与服务供给。不断强化特困人员供养机构建设，截至2025年12月底，全市特困人员供养服务机构53家，床位4061张，机构照护承载力持续提升。另外，连云港将全市入住机构集中照护的特困精神病人统一送入市康复医院，借助专科医院的医疗资源，弥补了普通供养机构在精神卫生服务方面的短板。

3 新形势下完善特困救助供养政策的路径选择

连云港市积极探索“物质+服务”综合救助模式，在提升特困人员基本生活保障方面取得明显进展，但是新形势下政策执行仍面临服务供给总量与结构有待优化、专业队伍建设有待加强、资金与服务监管机制不够健全等困境。这些制约因素相互交织，影响制度效能的充分释放，仍需系统谋划与协同推进。

(1) 推进服务类特困救助多样化发展。一是健全需求调查与评估机制。应依据服务类社会救助与养老服务体系的发展实际，持续完善特困人员照护需求评估标准及指标，构建科学合理的评估机制^[1]。按自理程度与服务需求分层分类，制定个性化方案并动态更新；将精神慰藉、心理支持等软性服务纳入考核，引入满意度访谈、心理量表等评估工具。二是积极引进社会力量参与。建立税收优惠、荣誉表彰、信用积分等激励机制，通过政府购买、定向委托引导社会组织提供专业服务。乡镇（街道）应出台购买服务操作办法，明确资质、内容、标准

及评估要求。三是以需求为导向规范服务协议。协议应载明服务类型、数量、质量标准及监督反馈机制，经特困人员确认后报乡镇备案，将软性服务转化为刚性承诺，保障服务可及性与可持续性。

(2) 加强专业队伍建设。一是强化基层经办服务队伍。基层村居、社区及部分救助机构是困难群体的主要聚集地，因此基层救助经办服务能力的高低直接关系到社会救助功能和效果的有效发挥^[4]，要按照特困人员数量结构科学核定编制，面向社会工作等专业定向招录。构建系统化培训机制，融入心理建设、沟通训练，建立常态化学习机制。二是加强护理人员队伍建设。定期组织职业技能培训，委托护理院校、医院开展规范化培训，增加护理技能、康复知识、应急处理、心理支持、沟通技巧等内容。建立护理人员职业技能等级认证与动态考核，评价结果与薪酬、晋升挂钩，促进照护服务精细化管理。

(3) 强化多元监督机制。一是压实监护责任。明确监护人职责，建立台账备案管理。基层政府主动承担“第二监护人”责任，通过座谈、家访监督履责情况。二是完善服务考核体系。对分散供养制定量化服务清单，配套打卡与满意度调查。村居定期回访，政府购买服务续约与服务质量挂钩。对长期不履责的，及时变更监护或转为集中供养。对供养机构开展服务质量评估和等级评定，护理员绩效考核与薪酬、续聘挂钩。三是强化资金全过程监管。规范特困供养机构财务管理是完善社会保障体系的重要环节，财务管理效能直接关系到社会救助制度的公平性与可持续性^[5]。完善资金管理制度，定期开展绩效评价和审计，推动资金信息公开，利用信息化手段监控资金流向，加大社会监督力度，强化预算刚性约束，提升资金使用效能。四是推进技术赋能监管。借助核对系统和养老服务信息平台，研发服务监管系统，运用大数据分析对服务内容与质量进行全过程监控，推动照护服务从“人防”向“技防”转型，提升监管精准度和主动性。

总体看来，特困人员照护服务居于民生保障的底线位置，是基础性社会政策的重要组成。当前，连云港市立足政策创新、数字赋能和资源整合，已初步构建起覆盖城乡的照护服务体系。面向未来，仍需聚焦供给质量优化、专业人才培养及监管闭环打造，持续深化改革，引导照护模式从“兜底生存”迈向“赋能发展”，力求以有限资源撬动更广泛的社会效益。

参考文献：

- [1] 钟玖宣. 进一步提高特困人员救助供养制度可及性切实增强困难群众的获得感和幸福感——解读新修订的《特困人员认定办法》[J]. 中国民政, 2021, (9): 50-51.
- [2] 市政府印发关于健全完善特困人员救助供养制度实施方案的通知[J]. 连云港市人民政府公报, 2024, (1): 3-8.
- [3] 张泽胜. 城市融合进程中特困人员照护服务的碎片化困境与整体性治理路径[J]. 中国国情国力, 2026, 3: 40.
- [4] 齐鹏. 新时代社会救助高质量发展的特征、突出问题与治理路径[J]. 临沂大学学报, 2024, 12(6): 63.
- [5] 吴雪霞. 规范特困供养机构财务管理的路径研究[J]. 中国农业会计, 2025, 9(上): 20.