

从整体性治理到智能化精准

——广州市数智化社会救助的运行机制与经验启示

黄思琳

华南农业大学公共管理学院，广东 广州

收稿日期：2026年5月26日；录用日期：2026年7月16日；发布日期：2026年7月28日

摘 要

针对传统社会救助存在的条块分割与被动响应治理困境，数智化转型提供了破局路径。文章立足于从整体性治理到智能化精准的理论演进逻辑，系统剖析了广州市数智化社会救助的运行机制。研究表明，广州依托“穗救易”救助平台，通过三大机制破解治理难题：一是组织协同机制，通过数据联动与线上线下一协同打破部门壁垒，重塑整体性数据资源库；二是智能触发机制，基于大数据画像变被动申请为主动发现，大幅前置救助窗口期；三是精准匹配机制，依据数字画像实施分层分类，实现救助资源精准投放。该探索显著提升了社会救助的效能，但在实践中也面临数据隐私风险、数字排斥、基层压力增大、算法局限性等挑战。广州经验启示我们，数智化精准救助需坚持体制创新引领与多元主体协同，未来应通过推进数字包容、完善法律规制及赋予基层柔性裁量权，进一步推动数智化社会救助体系高质量发展。

关键词

智能化精准，整体性治理，数智化社会救助

From Holistic Governance to Intelligent Precision

—The Operation Mechanism and Empirical Insights of Digital-Intelligent Social Assistance in Guangzhou

Silin Huang

School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: May 26, 2026; accepted: July 16, 2026; published: July 28, 2026

Abstract

Digital transformation offers a viable path to overcome the governance dilemmas of fragmented

文章引用：黄思琳. 从整体性治理到智能化精准[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(7): 331-340.

DOI: 10.12677/ass.2026.157579

authority and passive response inherent in traditional social assistance systems. Grounded in the theoretical evolution from holistic governance to intelligent precision, this paper systematically analyzes the operational mechanisms of Guangzhou's digitalized social assistance. The study reveals that Guangzhou, leveraging its "Suijiuyi" platform, addresses these governance challenges through three core mechanisms: first, an organizational synergy mechanism, which breaks down departmental barriers via cross-departmental data linkage and online-offline collaboration to reshape a holistic data repository; second, an intelligent triggering mechanism, which utilizes big data profiling to shift the paradigm from passive application to proactive detection, thereby significantly advancing the assistance window; and third, a precision matching mechanism, which implements stratified and classified assistance based on digital profiles to achieve the targeted allocation of relief resources. This exploration has significantly enhanced the efficacy of social assistance, yet its implementation is confronted with challenges, including data privacy risks, digital exclusion, increased workload for grassroots workers, and limitations of algorithms. The Guangzhou experience indicates that digitally intelligent and precise social assistance must be driven by institutional innovation and multi-agent collaboration. Moving forward, the high-quality development of the digitalized social assistance system should be further propelled by promoting digital inclusion, perfecting legal and regulatory frameworks for data sharing, and empowering grassroots authorities with flexible discretionary power.

Keywords

Intelligent Precision, Holistic Governance, Digital-Intelligent Social Assistance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1. 研究背景与问题提出

在当前全球化与技术变革的深刻背景下，社会的风险结构发生了根本性变化。贫困风险的内涵已超越单一的物质匮乏，深刻体现为资源、机会、权利及发展能力等多维度的缺失[1]：数字鸿沟使弱势群体难以公平获取信息与公共服务，职业技能缺失影响其就业稳定性，社会资本弱化与照护赤字则进一步消解了家庭的抗风险能力。因此，社会救助应从单一的物质救助，转向融合能力建设、服务递送、社会参与和权利保障的综合支持体系[2]，其治理复杂性前所未有。

然而，传统的社会救助模式长期受制于多部门的信息孤岛，数据彼此割裂、标准互不统一，导致家底难清、动态难查，饱受“多头救助”与“错漏救”的痛点掣肘[3]。重复救助耗费公共资源，遗漏救助则让最脆弱的群体陷入沉默，严重制约了社会救助的公平与效能[4]。面对这一治理困境，数字政府建设所驱动的整体性数智化转型，为解构治理困局与体系重塑提供了全新机遇。通过构建一体化的大数据平台和智慧救助中枢，在安全合规前提下打通跨部门数据壁垒，运用智能算法对多维贫困进行动态画像、风险预警与需求评估，能够变被动受理为主动发现，精准锁定救助群体，并自动匹配、推送与组合救助政策。由此，社会救助实现从“人找政策”到“政策找人”的智能跨越，在提升精准度与及时性的同时，让发展成果更公平地惠及全体社会弱势群体。

近年来，学术界围绕数字技术如何驱动社会救助体系转型，尤其是从整体性治理迈向智能精准救助的运行机制与实践路径，展开了系统而深入的探讨。一方面，研究者们从理论层面构建了数字赋能社会

救助的分析框架,揭示了技术驱动下救助逻辑从工具理性向价值理性、从行政主导向数据驱动的深层转换。匡亚林等基于社会技术系统理论(STS)构建的“人员-结构-技术-任务”框架,系统阐释了数字技术赋能低收入人口动态监测的内在机制,指出技术子系统与社会子系统的双向赋能是实现精准识别的关键[5]。王增文等则从分层分类社会救助体系的数智化转型出发,明确提出识别逻辑从人工核定到数据驱动、协调逻辑从行政分割到平台集成、管理逻辑从周期管理到实时监测的三大转换,强调数智技术通过重塑核心运行逻辑有效破解了传统救助的瞄准困境、协调障碍和响应滞后[6]。此外,敏捷治理视角的引入[7]和人机协同分析框架的构建[8]进一步丰富了“智能精准”的理论内涵,突出了动态响应、持续协调与技术-人文平衡的治理理念。在实践路径层面,学者们普遍认同建设统一信息平台、开发智能预警算法、构建“监测-预警-救助”闭环体系以及推动“物质+服务”个性化救助是实现精准救助的关键策略[5][9]。

另一方面,现有文献也深刻揭示了数字技术嵌入社会救助体系所面临的现实困境与衍生风险,构成了从整体性治理走向智能精准过程中必须跨越的障碍。匡亚林等系统指出了技术对人类行为的反向驯化、数据流动梗阻导致的组织协同藩篱、技术工具悬浮造成的动态性不足以及常态化帮扶中的监测空隙等嵌入性困境[5]。王增文等则聚焦数智化转型衍生的新型风险,包括算法偏见引发的识别失准、数字鸿沟造成的隐性排斥以及技术依赖带来的规则刚性,强调这些风险可能使弱势群体面临比传统模式更彻底的系统性排除[4]。许小玲等从TOE(技术-组织-环境)框架出发,进一步将异化风险归纳为技术定位脱靶导致的数字排斥、技术主导僭越引发的工具理性与价值理性失衡、权责模糊造成的策略行为以及部门治理碎片化带来的协同失灵[10]。这些研究共同指向一个核心议题:技术赋能并非线性进步,若缺乏对算法伦理、数字鸿沟、组织惯性和人本价值的审慎考量,数字化转型可能背离救助制度的公平性初衷。

综上所述,既有研究已从运行机理、逻辑转换、风险识别等多个维度为理解数字赋能社会救助提供了坚实的理论基础和丰富的经验洞察,并普遍承认地方实践的先行探索价值。然而,现有文献多聚焦于普遍性机制或单一风险分析,将“整体性治理”的理念整合与“智能精准”的技术实现置于统一框架下,并结合典型城市的完整运行机制进行深度解构的研究仍显不足。广州市作为国家中心城市和数字政府建设的先行地,其社会救助数字化实践如何实现跨部门协同从碎片化走向整体性,又如何借助智能技术从整体响应迈向精准预判,其内在运行机制、存在困境及可推广的经验,仍有待系统性的学术提炼。

1.2. 理论分析与概念界定

1.2.1. 整体性治理

整体性治理理论是20世纪90年代为了修正政府职能碎片化、条块分割等弊端而提出的理论[11]。该理论的核心宗旨在于修正因过度强调市场化、分权化而导致的政府职能碎片化和条块分割等治理弊端。它主张以公众的核心需求为导向,通过重塑信任机制、强化跨界沟通、促进政策协调与系统整合,打破传统科层制中部门壁垒森严、层级垂直分离的刚性模式,进而构建起政府多部门协同、多层级联动以及外部社会力量广泛参与的网状治理共同体[12]。在社会救助实践过程中,社会救助对象的致贫原因复杂(如因病、因残、失业等),涉及民政、医保、人社、住建、教育等多部门。整体性治理要求打破管辖权壁垒,将分散的救助职能进行有机整合。同时,强调通过服务网络重组和流程再造,实现救助资源的一体化配置,从而消除传统社会救助中多头救助与救助盲区并存的现象。然而,在传统技术条件下,整体性治理往往受限于较高的沟通成本与信息壁垒,导致部门间流于形式协同,缺乏深度融合,难以完全做到对弱势群体的及时快速响应。

1.2.2. 智能化精准

随着大数据、人工智能、云计算等新一代信息技术的崛起,公共治理开始迈向智能化精准的新阶段[13]。智能化精准治理是政务数字化转型的高级形态,它以数据为核心要素,实现了治理技术与治理结构

的深度融合[14]。这种治理范式重塑了公共服务的供给逻辑，在社会救助领域的应用尤为显著，主要体现在以下三个核心维度：第一，从被动响应向主动发现的机制转变[15]。传统模式依赖“人找政策”的依申请救助，易因信息不对称导致救助滞后。智能化精准治理则构建了“数据找人”机制，通过汇聚民政、人社、医保等多部门数据并进行交叉比对、动态监测，一旦触发临界值即自动预警，将救助窗口期大幅前置。第二，从群体模糊向个体精细的画像重构。智能化治理依托高级算法与多维数据建模，提取家庭收入、健康状况、刚性支出等多元特征向量，对困难群众进行全方位、立体化的数字画像，从而精准量化贫困程度并前瞻性研判致贫风险[16]。第三，从粗放供给向精准投放的效能跃升。改变了传统救助一刀切、均等化的粗放模式，转向以需求为导向的精密匹配。系统根据个体差异化需求，将资金、医疗、就业等政策工具动态组合，实现救助服务的定制化供给，显著提升了制度运行效率。

2. 研究方法

本研究采用案例研究法，选取广州市“穗救易”救助平台作为研究对象，主要基于以下考量：其一，广州市作为国家中心城市和数字政府建设先行地，其社会救助数智化改革启动早、体系完整，具有典型性与先行性；其二，“穗救易”平台已初步形成覆盖主动发现、智能研判、精准派单的全链条机制，为研究从整体性治理到智能化精准的转型提供了理想的观察窗口。

2.1. 数据来源

1) 二手数据：一是政府公开文件，2020~2025 年广州市民政局政府信息公开年度工作报告；二是官方统计数据，广州市民政局发布的社会救助统计报表公开数据；三是学术文献与媒体报道，CNKI 数据库中关于广州市社会救助的相关研究、《中国民政》等权威媒体对“穗救易”平台的专题报道。

2) 一手数据：通过半结构化访谈获取。2026 年 1~4 月，本研究共访谈 15 名相关人员，其中包括广州市民政局社会救助处工作人员、区民政局工作人员、街道民政办工作人员、社区社工、救助对象。访谈围绕“穗救易”平台的建设历程、运行机制、实施成效、存在问题及改进建议等主题展开。

2.2. 数据分析过程

1) 二手数据分析：对收集到的政府文件、统计数据和媒体报道进行内容分析，梳理广州市数智化社会救助平台的发展脉络、核心运行机制。

2) 一手数据分析：采用案例研究法。将政策制定者、基层执行者、救助对象作为分析单元，结合官方文件、统计数据进行多源证据验证，深度剖析“穗救易”平台的运行机制与实践经验启示，最终提炼出“整体性治理 - 技术赋能 - 精准救助”的核心逻辑框架。

3. 理论阐释：整体性治理与智能化精准救助的逻辑关联

3.1. 整体性治理对社会救助数智化转型的诉求

传统社会救助体制带有典型的官僚制特征，各政府部门依职能垂直设立，形成了高度分散的条块分割格局[17]。这种碎片化状态导致各部门各管一摊、政策边界重叠，造成数据割裂与信息孤岛。从整体性治理的视角来看，这种制度设计的局限性直接制约了公共服务的供给效能。因此，整体性治理对社会救助的数智化转型提出了紧迫的诉求，其核心在于突破条块分割，实现救助资源与信息的集成。首先，信息的集成是精准识别的前提。整体性治理强调以公众需求而非部门职能为中心[18]。困难群众的致贫原因往往是多维的[19]，只有通过数智化手段打通跨部门的数据壁垒，将分散在医保的医疗支出、人社的就业状态、民政的家庭户籍等数据进行多源融合，政府才能获得关于低收入人口全面的数据信息。其次，资

源的集成是协同救助的保障。传统的碎片化救助容易导致多头救助与救助盲区现象并存[20]。整体性治理致力于通过数字技术构建一体化的救助网络，将资金、服务、项目等跨部门资源在线上进行无缝衔接与统一配置，从而实现政策供给与群众需求的精准对接，解决传统碎片化救助的弊端。

3.2. 数字技术赋能智能化精准救助的内在机理

整体性治理提供了救助体制重构的蓝图，而大数据、人工智能等数字技术则是将其变为现实的生产工具。数字技术赋能智能精准救助的内在机理，本质上是通过数据驱动引发的流程再造与治理升级，具体体现在提升识别精度、审批速度和服务温度三个维度：第一，以数据画像提升识别精度。传统救助依赖主观申报和线下摸查，容易出现错漏。数字技术通过对多部门流转的数据进行深度挖掘与交叉比对，为低收入人口绘制多维大数据画像[21]。系统通过设定动态监测指标(如医疗自付费用骤增、水电气费骤降等)，能够进行风险智能预警，变被动审批为主动触发，精准发现“沉默的少数”群体，极大提高了漏保、错保的识别精度。第二，以流程再造提升审批速度。智能化系统将繁琐的线下层层审批转化为线上的一网通办[22]。通过业务流程的数字化重塑，信息流、审批流在跨部门系统间高效运转，繁琐的家庭经济状况核对实现迅速响应，救助申请到资金发放的周期大幅缩短，实现了救助效率的显著提升。第三，以分层分类提升服务温度。数字技术不仅追求冰冷的技术效率，更赋予了救助的人文关怀。通过对数据的智能分析，系统能识别出困难群众的需求，从而将传统的一刀切式物质救助升级为“物质 + 服务”的差异化救助组合包。政策的智能匹配与按需递送，让弱势群体真正感受到了政策找人的体制温情。

3.3. “整体性治理 - 数智化救助” 双维驱动的协同救助分析框架

基于上述逻辑，本文构建了一个“整体性治理”与“数智化救助”双维驱动的协同救助分析框架。这两个维度并不是孤立存在的，而是呈现出体制重塑与技术赋能双向互动的共生关系，共同导向精准救助这一最终目标。在这一分析框架中，整体性治理是数智化转型的制度前提，数智化赋能则是整体性治理的创新引擎。当整体性的组织网络与数智化的技术深度融合时，便催生了全新的运行机制：组织协同规定了救助的边界与责任，技术赋能则在线上打通数据链、线下串联服务链。两者交织作用，最终在精准识别对象、精准匹配政策、精准递送服务上实现闭环，为我国城市低收入人口的现代化治理提供了一种可复制、可推广的复合治理范式。

4. 广州市数智化社会救助的运行机制

4.1. 组织协同机制：打破条块分割的一体化救助网络

传统的社会救助体制常常受制于条块分割的行政架构，导致救助资源分散、政策执行阻力大。广州市以穗救易平台为数字化中枢，通过重塑组织协同格局，构建起横向多部门联动、纵向多级协同的一体化救助网络。首先，通过跨部门数据联动重塑整体性数据库。广州市打破了过去各职能部门条块分割的局面，建立起常态化的数据共享机制。由民政部门牵头，联合人社、医保、住建、税务、不动产登记等多个部门，打通了政务数据壁垒。穗救易平台实时接入了医保部门的大额医疗费用支出数据、人社部门的失业登记与社保缴纳信息、住建部门的住房公积金及房产变更数据等 23 类核心数据[23]。同时，联合企业打造“电亮民生”、“水润民生”、“约惠民生”等智能监测预警服务，为困难群众提供用电、用水、居家安全等方面的监测服务。通过统一的数据接口与流转规范，改变了各部门各自为战的局面。海量政务数据在后台进行高速交叉比对与校验，为社会救助提供了全面、准确且具备时效性的整体性数据资源库。据广州市民政局统计，截至 2025 年底，穗救易平台累计上线 34 项服务清单，汇聚各类救助服务数据 2.2 亿条。其次，通过线上与线下协同打造双向联动的响应闭环。数智化治理并非纯粹的技术治理，而

是技术赋能与治理末端的深度融合。广州市将穗好办 APP、穗救易平台与基层的网格化管理、一线社工服务进行了无缝对接。线上平台通过算法识别出潜在风险后,将预警任务转化为结构化的救助服务派单信息,即时推送到网格员或“红棉社工”的移动终端,指引基层人员进行精准上门核查。而基层社工在入户走访中发现的突发致贫个案,也可通过手机端实时录入并上报至穗救易平台,启动审批流程。这种线上高效比对与线下实地核查的双向联动,实现了救助信息流与执行流的闭环管理。一位街道民政办工作人员在访谈中表示“以前我们需要花一周时间跑各个部门核实申请人的收入、房产、医保等信息,现在平台自动比对,1个工作日就能出结果,我们只需要上门确认实际情况,工作效率提高了很多。”

4.2. 智能触发机制：从被动申请到主动发现的流程再造

广州市数智化社会救助最核心的范式变革,在于利用数智技术将过去“人找政策”的被动申请模式,转变为“政策找人”的智能触发模式。第一,利用多维大数据画像构筑动态监测数据库。广州市依托穗救易平台,建立了覆盖全市 10.6 万名低收入人口的动态监测数据库。该数据库不仅收集传统的身份、户籍信息,更聚焦于家庭经济变动的微观轨迹。这一系统能够提取低收入对象的家庭总收入、健康状况、刚性支出(如教育、医疗)、就业状态等多元特征向量。同时,运用多维数据建模技术,为每一个困难家庭生成动态的数字画像,并且随着相关部门数据的更新而实时发生变化,动态反映其贫困程度与脆弱性。第二,建立智能预警模型实现风险自适应触发。基于动态监测数据库,广州市设计了多梯度的智能预警模型。系统设定了多类高风险触发阈值,如“医保自付费用超高”、“连续失业超 6 个月”等。当医保系统监测到某户居民个人自付医疗费用突增,或人社系统显示其突发失业时,数据一旦触及预警红线,系统便会自动激活预警。预警触发后,平台中枢会利用内置的政策规则库进行智能研判,自动匹配其可能符合的低保、特困或临时救助政策,跳过传统的群众主动跑腿申请环节,直接进入救助核查程序,极大地前置了救助窗口期。据统计,2024 年穗救易平台累计处置生活安全类预警 900 余宗,第一时间响应处置,实现监督与帮扶同步落地,扭转事后补救的被动局面。

4.3. 精准匹配机制：低收入人口的分层分类差异化帮扶

在识别出救助对象后,广州市改变了以往“一刀切”的资金给付模式,通过数智系统进行精准匹配,实施分层分类的差异化帮扶。截至 2025 年底,全市已有 10.6 万城乡困难群众纳入低收入人口动态监测和救助帮扶范围,依托“穗救易”平台系统构建起覆盖绝对贫困、相对贫困、边缘易致贫三个梯度的精准救助体系。首先,通过梯次化分层精准锚定救助梯度。广州市根据“穗救易”系统产出的多维数字画像,将低收入人口精细化、梯次化地划分为三个主层级:绝对贫困层主要包括低保对象、特困人员等无劳动能力或无生活来源的群体,锚定兜底性物质保障。2025 年末全市享受低保待遇的困难群众 4.68 万人,享受特困救助供养的特困群众 1.2 万人,合计占低收入人口总量的 57.6%;相对贫困层主要为低保边缘家庭、支出型困难家庭,聚焦于阶段性的刚性支出减免与专项救助;边缘易致贫层则主要是处于低收入临界点、受外部风险冲击易返贫的潜在困难群体,侧重于预警提示与预防性帮扶。其次,通过精准化派单实现供需双向的定制化服务。针对不同层级的困难群体,广州市通过穗救易平台实现了救助资源的精准调度与定制化派单。针对绝对贫困层的核心需求画像为生存保障需求高、自我发展能力缺失,系统采取直达派单路径,自动生成低保或特困金发放清单,救助资金通过银行直达个人账户,确保实现基本生活保障。2025 年全市城乡低保标准提高至每人每月 1309 元,救助金全面实现线上发放,社保卡发放率近 100%。针对相对贫困层群体的核心需求画像为受教育、医疗等刚性支出冲击严重,系统采取专项派单路径,联动医保、教育、住建等条线部门,定向派发医疗费用减免、教育资助、住房减免等组合型救助服务包。2025 年广州市医保部门实施医疗救助 195.71 万人次,同时低保、特困等困难家庭可享受水、电、

气等 9 项消费性减免补贴，有效缓解刚性支出压力。针对边缘易致贫群体的核心需求画像为具备一定劳动能力，但受到失业、伤残等风险影响的，系统将工单派发至人社部门或社会组织，精准匹配公益性岗位、技能培训以及心理疏导等服务型救助，激发其内生动力。2025 年广州市组织各类技能提升培训 4.26 万人次，其中为低收入群体开展专场培训 4937 人次，培训后就业 1240 人。

5. 广州数智化社会救助的实践困境

5.1. 数据安全风险凸显

数智化社会救助依赖于大规模个人数据的收集与共享，由此带来的数据安全问题日益突出。一方面，数据收集范围存在过度扩张的倾向。穗救易平台目前收集的数据涵盖个人身份、家庭收入、医疗健康、房产、车辆、消费记录等多个维度，部分数据的收集未获得救助对象明确的知情同意，且未明确告知数据的使用范围和留存期限。另一方面，跨部门数据共享过程中缺乏统一的安全标准。不同部门的数据安全防护能力存在差异，数据在传输和存储过程中存在泄露风险。此外，部分基层工作人员拥有较高的数据查询权限，且缺乏有效的权限管控和审计机制，存在数据滥用的隐患。一位民政部门工作人员在访谈中坦言：“现在我们能查到一个人的几乎所有信息，虽然有保密规定，但如果有人故意泄露，很难及时发现和追责。”

5.2. 数字排斥问题存在

数智化转型在提升救助效率的同时，也对部分弱势群体造成了数字排斥。高龄老人、残障人士、文盲等群体由于缺乏数字技能和设备，难以独立使用线上平台申请救助或查询相关信息。虽然广州市保留了线下服务窗口，但部分基层社区为了提高线上办理率，存在引导甚至强制群众使用线上平台的现象。据本研究访谈了解，约 60% 的 70 岁以上独居老人表示不会使用智能手机，只能依赖社区工作人员或子女协助办理救助业务。此外，部分外来务工人员由于不了解本地救助政策和线上平台的使用方法，也容易被排除在救助体系之外。

5.3. 基层执行压力与自主性不足

数智化平台的推广应用在减轻基层部分工作负担的同时，也带来了新的工作压力。一方面，平台要求基层工作人员及时处理系统派单、录入数据、上传核查材料等，增加了大量的系统操作工作。多位社区社工反映，每天需要花费 2~3 小时处理平台相关事务，挤压了直接为困难群众提供服务的时间。另一方面，算法的刚性规则限制了基层的自主性。平台根据预设的指标和模型生成救助判定结果，基层工作人员只能按照系统指令执行，对于一些指标处于临界点但实际生活确实困难的特殊个案，难以灵活处理。虽然广州市建立了“一事一议”机制，但审批流程繁琐，耗时较长，难以满足紧急救助的需求。

5.4. 算法局限性与识别偏差

智能预警模型虽然能够有效发现大部分困难群众，但仍存在一定的局限性和识别偏差。一方面，模型主要基于可量化的经济指标进行预警，难以捕捉到非经济因素导致的贫困，如家庭照护负担过重、心理问题等。例如，一些家庭虽然收入水平高于低保标准，但由于需要长期照顾重病或残疾家庭成员，实际生活非常困难，却无法被系统识别。另一方面，算法模型的训练数据主要来源于历史救助数据，可能存在历史偏见，导致对某些群体的识别率较低。此外，模型无法及时应对突发公共事件带来的新型贫困风险，如自然灾害等，需要人工进行补充调整。

6. 广州数智化精准救助的经验启示与深化路径

6.1. 广州数智化精准救助的经验启示

6.1.1. 组织与流程重塑是技术赋能的前提

广州的实践表明，数智化社会救助的成功，本质上不是简单的技术引进，而是一场由技术引发的行政体制与业务流程的深刻变革。如果不改变传统条块分割、各自为战的行政格局，再先进的技术也只会沦为体制表象，甚至会加速形成新的数据藩篱。广州首先通过组织协调机制，明确了民政部门的牵头地位，理顺了医保、人社、住建等部门的责权关系，从体制上为数据共享扫清了障碍。同时，广州将传统的依申请救助、群众层层跑腿的被动流程，重塑为基于大数据监测、主动发现、后台比对的一网通办新流程。通过深度的流程再造，技术精准解决公共服务难点，实现了制度创新与数字赋能的协同发展。

6.1.2. 构建政府主导、多方参与的协同生态

社会救助数智化是一项系统工程，单靠民政部门无法形成治理闭环。广州经验打破了行政藩篱，构建了跨界协同的网络化治理格局。广州充分发挥数字经济集聚的优势，引入高水平的数字科技企业参与合作。通过政企协同，将前沿的流数据处理、多维特征建模、智能预警算法转化为政务治理的刚性生产力，确保了穗救易平台的技术先进性与运行稳定性。在治理的执行末端，政府积极吸纳社会组织、双百社工、社区网格员等社会力量参与救助服务。政府负责组织协同，技术平台负责精准审核、智能派单，社会力量负责入户服务。这种政府主导、技术企业支撑、社会力量广泛参与的多元协同生态，既保证了救助的精准与高效，也保障了救助的普惠包容性与基本权利底线。

6.2. 广州数智化精准救助的深化路径

6.2.1. 推进数字包容：优化双轨制服务并提供基层人工协助

技术升级不应以牺牲弱势群体的便利为代价，数智化改革必须兼顾效率与普惠，构建具备温度的数字包容体系。首先，要保留并优化传统的线下申办窗口与绿色通道，不以线上系统全面替代线下流转。对于高龄、残疾等存在界面排斥的群体，应持续简化线上操作界面，开发适老化、无障碍的语音导办功能。其次，建立基层代办帮办常态化机制。依托网格员与双百社工，开展定期的入户技术指导服务，由基层人员协助困难群众完成身份认证与信息录入。将数字技术的硬核效能转化为基层服务的软性支撑，确保弱势群体不因技术壁垒而游离于社会救助体系之外。

6.2.2. 完善法律规制：健全数据共享的安全边界与隐私保护机制

保障社会救助的精准性，绝不能以牺牲弱势群体的数字隐私权为代价，必须通过完善法律规制筑牢数据安全防线。首先，推动出台针对社会救助数据共享的专项管理办法，明确民政、医保、人社等跨部门数据流转的最小必要原则。建立严格的数据分级分类保护制度，严禁超出救助核查范畴的过度授权与数据留存。其次，还要引入前沿安全技术，确保数据在可用不可见的前提下完成跨部门比对。同时，建立全流程的数据审计与追溯机制，对非法泄露、贩卖或滥用困难群体隐私数据的行为进行全链条追责，切实捍卫底层群众的数字尊严与财产安全。

6.2.3. 强化技术与人文结合：以基层的柔性裁量修正算法的机械刚性

数智化治理的终极目标是提升人的福祉，必须防止治理陷入技术工具主义的陷阱，用人工的审慎与温度减少算法的机械与刚性。算法和模型产出的研判结果不应作为救助准入或退出的绝对判定依据，而应定位为提示性的线索与风控参考。在线上系统作出“停发”或“拒绝”等刚性判定前，必须设置人工复核的前置程序，允许困难群众提出异议与申诉。同时，建立技术指标与基层人情关怀的互补机制，依法

依规赋予基层民政工作人员和一线社工一定的行政自由裁量权。对于算法指标处于临界点，但实际生活确实陷入严重困境的特殊个案，允许基层干部根据实地走访评估结果，启动“一事一议”的线下特殊救济程序。通过技术与人文的有机结合，让社会救助既有科技的精准，更有底线生存保障的人文弹性。

7. 结论与展望

7.1. 研究结论

本文以广州市穗救易平台实践为样本，剖析了社会救助从整体性治理迈向智能化精准的运行机制与现实挑战。研究表明，数智化转型为化解传统救助条块分割、信息不对称等困境提供了有效路径。依托数智化建设平台，广州通过组织协同机制打破了部门数据壁垒，整合形成了整体性数据资源库；通过智能触发机制实现了从被动申请到主动识别的流程再造，显著提升了救助响应速度；通过精准匹配机制实施分层分类差异化帮扶，优化了救助资源配置效率。

机制演进表明，从整体性治理走向智能化精准，实质是公共服务范式的深刻变革。前者重塑组织结构并奠定数据底座，后者通过算法赋能注入敏捷响应动能，二者融合推动了社会救助从“人找政策”向“政策找人”的转变。然而，数智化社会救助在实践中也面临数据隐私风险、数字排斥、基层压力增大、算法局限性等挑战，需要通过推进数字包容、完善法律规制、强化技术与人文结合等措施加以化解。

7.2. 研究局限

本研究还存在以下局限性：第一，采用单案例研究法，研究结论的外部效度有限，难以完全推广至其他不同发展水平的城市。第二，一手数据主要来源于民政部门工作人员和基层社工，救助对象的访谈样本量较小，可能无法全面反映困难群体的真实需求和体验。第三，本研究主要关注数智化社会救助的短期运行效果，缺乏对其长期影响的追踪研究，如对困难群体脱贫能力提升、社会融入等方面的影响。

7.3. 广州经验的推广条件与未来展望

广州经验的推广需要满足一定的前提条件：一是具备较为完善的数字基础设施，能够支撑跨部门数据的实时共享和智能算法的运行；二是具备较强的行政协调能力，能够打破部门壁垒，建立常态化的数据共享和协同工作机制；三是具备一定的财政支撑，能够为数智化平台的建设和运维提供充足的资金保障。对于经济欠发达地区而言，不宜盲目照搬广州模式，应结合本地实际情况，循序渐进地推进社会救助数智化转型。

未来，数智化社会救助的发展应更加注重技术与人文的平衡，在提升救助效率和精准度的同时，坚守社会保障的公平性和包容性。进一步完善算法伦理规范，加强对算法的监督和评估，避免算法偏见和歧视；深化跨部门数据共享，拓展数据来源，提升智能预警模型的准确性和全面性；强化基层能力建设，优化平台操作流程，减轻基层工作负担，让数智化技术更好地服务于困难群众，构建兼具数智化洞察力与民生关怀的现代化社会救助体系。

参考文献

- [1] 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, 31(3): 84-92.
- [2] 岳经纶, 刘洋. 中国社会救助政策创新的内容与路径——基于 2021-2023 年全国创新案例的扎根分析[J]. 社会建设, 2026, 13(1): 78-102.
- [3] 李静, 段昆昆. 平台型社会救助服务: 实践形态与运作机制[J]. 中州学刊, 2025(9): 83-93.
- [4] 胡扬名, 武颖君. 精准扶贫视角下农村贫困人口社会救助体系建设研究[J]. 广西社会科学, 2020(1): 75-79.
- [5] 匡亚林, 蒙春雨. 从工具理性到价值理性: 数字技术驱动下低收入人口动态监测的现实困境与出路[J]. 河海大

- 学学报(哲学社会科学版), 2025, 27(4): 121-131.
- [6] 王增文, 罗佩玲. 分层分类社会救助体系的数智化转型: 逻辑转换、衍生风险与化解路径[J]. 行政论坛, 2025, 32(6): 16-25.
- [7] 匡亚林, 吴佳馨. 数智化时代社会救助的敏捷治理: 基于低收入人口的动态监测分析[J]. 学习与实践, 2025(2): 88-100.
- [8] 李雨荃. 人机协同视角下社会精准救助的实践逻辑及优化路径[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2026(1): 64-73, 169.
- [9] 吴玉锋. 数字技术赋能精准救助: 从何以可能到何以可为[J]. 社会保障评论, 2025, 9(1): 112-127.
- [10] 许小玲, 张高荣. 数智赋能社会救助的逻辑理路与异化风险治理——基于 TOE 框架的分析[J]. 人文杂志, 2025(8): 123-131.
- [11] Leat, D. and Setzler, K. (2002) Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. Palgrave.
- [12] 曾凡军, 潘懿. 基层治理碎片化与整体性治理共同体[J]. 浙江学刊, 2021(3): 64-71.
- [13] 赵西君, 郭剑锋, 季小妹. 人工智能赋能公共服务现代化的作用机制和路径[J]. 社会科学家, 2025(3): 97-103.
- [14] 陈振明, 杨宏山, 马亮, 等. “人工智能+”驱动治理能力现代化[J]. 理论探索, 2025(6): 5-15.
- [15] 谢金友. 中国式现代化进程中城乡融合发展路径思考[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2026, 28(3): 71-79.
- [16] 匡亚林, 洪思佳. 数字孪生驱动下的社会救助流程再造——以低收入人口常态化帮扶场景为例[J]. 重庆社会科学, 2026(1): 102-114.
- [17] 张浩淼. 乡村振兴背景下农村分层分类社会救助制度的问题与对策研究——基于社群主义的视角[J]. 贵州社会科学, 2022(11): 144-151.
- [18] 韩志明, 陈洲. 直通联办及其关系逻辑——12345热线是如何驱动整体性治理的? [J]. 中国行政管理, 2026, 42(4): 1-12.
- [19] 朱咏. 社会组织参与相对贫困治理的特征、困境及对策[J]. 河南工程学院学报(社会科学版), 2025, 40(4): 43-51.
- [20] 冯永生. 以“数字救助”改革构建地方社会救助新格局[J]. 重庆行政, 2023, 24(6): 53-55.
- [21] 杨静丽. 山东省数字政府建设成效与优化路径研究——基于“AIRS 价值增值环”的理念[J]. 国际公关, 2026(6): 5-8.
- [22] 龙吟. 事项排序与部门合作: 地方政务服务创新的多重实践样态与底层逻辑[J]. 湖北社会科学, 2026(5): 40-47.
- [23] 陈亮, 何莉丽, 魏耀. 推进居民家庭经济状况核对工作创新发展的广州实践[J]. 中国民政, 2025(13): 36-37.