

# 社会救助平台数字治理的效果评估 与生态优化

## ——基于 31 个省域的实证研究

杨铃 王燊成\*

**摘要:** 社会救助平台是地方政府数字化改革和福利治理的一项重要内容,但目前关于平台的便民效果,鲜有来自需求侧的整体性评估。本文以用户感知平台效能作为研究的逻辑起点,基于数字治理生态理论和用户体验五要素模型,构建了一个“治理愿景-系统锚定-要素嵌合”分析框架与用户视角下社会救助平台数字化评价的两维度 14 项指标,通过对 31 个省域社会救助平台的调查发现:当前我国东、中部地区的社会救助数字化用户评价总体上强于西部地区,救助平台存在重技术投入轻内容建设的倾向,呈现出“橄榄型”集群与交错式分布的特点。未来提升社会救助数字化水平,应着力构建服务供给、技术赋能与社会需求深度耦合的社会救助平台数字治理生态。具体而言,一是聚焦救助资源供给多元联动,强化平台系统内容与用户实际需求的适配度;二是聚焦系统分层设计,提高平台系统功能与用户数字素养的契合度;三是聚焦多任务联办场景优化,完善平台服务生态与用户救助场景的融合度。

**关键词:** 社会救助; 用户视角; 评价指标; 效果评估; 数字治理生态

### 一、问题的提出

中国式现代化,民生为大。在民生保障的三个层次中,社会救助作为底线民生的制度安排,既是实现基本民生和质量民生的重要基础,也是让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民的重要保障。近年来,随着政府数字化改革的推进和分层分类社会救助体系的完善,数字技术成为新时代社会救助事业高质量发展的有力支撑。虽然当前我国社会救助呈现出救助对象分散化、救助需求多样化和救助过程全链化等新挑战,但在党和国家统筹擘画与数字技术迭代升级的双重支持下均得以有效应对(关信平,2024)。例如,2022 年民政部牵头,基本建成全国低收入人口动态监测信息平台,

\* 杨铃:中共天津市委党校公共管理教研部讲师;王燊成(通信作者):中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部副教授。

基金项目:本文为马克思主义理论研究和建设工程重大课题暨国家社科基金重大课题“健全保障和改善民生制度体系研究”(2024MZD025)的阶段性成果。

为各省市、各部门开展救助工作提供了一体化信息支持。但在推进数字化改革的具体实践中，存在主张政府业务需求而淡化用户使用体验、关注技术硬件投入而轻视人机交互质量提升、强调数字平台创新而忽略工作现实关切等问题（李卓，2024；郑磊，2021）。在此背景下，社会救助平台作为地方政府推进民生领域数字化改革与创新福利治理的核心载体，其效能直接关系到救助资源的精准递送与困难群众的获得感。近年来，各地通过政务服务平台、小程序等载体持续推进社会救助数字化转型，形成了“掌上办”“指尖办”“一网办”等多样化实践形态，但对于服务使用者的平台用户而言，在实践中仍面临诸多亟待回应的核心问题：一是基于用户感知视角，当前我国省域社会救助平台的数字化治理效果总体上呈现何种特征？二是如何构建相对科学的用户感知评价指标体系以衡量这种效果？三是针对既有的区域发展不均衡、技术与内容适配不足等问题，社会救助平台数字治理生态应如何优化才能更好地回应用户需求？

针对上述问题，既有研究多从社会救助数字化的整体逻辑（吴娟、关信平，2023）、路径选择（匡亚林等，2024）和制度变迁（张浩淼、高晨，2023）等方面展开理论性分析，强调了救助对象的需求、意见和利益等在社会救助数字化转型中的重要性，但对于救助对象作为社会救助平台用户的主观体验关注有限。实际上，“使用者的卷入（user involvement）”日益成为社会政策考虑的一项中心议题（阿尔科克，2017: 127-130），让福利服务使用者的感受、意见和建议能够被纳入政策过程也是福利治理的重要内容（Degerickx et al., 2022）。对此，本文以用户感知平台效能作为研究的逻辑起点，基于数字治理生态理论和用户体验五要素模型构建了一个“治理愿景 - 系统锚定 - 要素嵌合”分析框架，并采用用户测试法和熵值法，通过对全国 31 个省级行政区（不含港、澳、台地区）的社会救助平台（如网页、APP 或微信小程序）进行的社会救助在线申请测试与分析，建立了基于用户视角的社会救助平台数字化评价指标并进行效果比较。本文旨在为地方政府落实“以人民为中心”的平台建设理念及其优化提供理论框架支持，为国家层面推进社会救助数字化均衡发展、打通服务递送“最后一公里”提供实践路径参考，最终助力提升困难群众的获得感、幸福感、安全感。

## 二、分析框架与指标体系设计

社会救助数字化作为政府数字化改革的一项重要内容，内嵌于政府、社会与技术三者互动交融的过程之中，其发展演变反映了政府数字化改革的阶段变迁特点。对此，数字治理生态理论（孟天广，2022）和用户体验五要素模型（加勒特，2024）作为当前政府数字化改革的新兴理论范式和互联网产品设计领域最为经典的分析模型，与本文分析用户感知平台效能所需要的宏观治理生态和微观系统要素十分契合。按照数字治理生态理论和系统科学的层级原理，宏观治理目标需要通过中观制度设计转化为微观操作规则，而微观要素的协同效能又将助推系统整体演化的进程（黄键、范冬萍，2021），本文据此构建了一个“治理愿景 - 系统锚定 - 要素嵌合”分析框架（如图 1 所示），并在此基础上进行用户视角下的社会救助平台数字化评价指标设计。

## （一）分析框架

### 1. 治理愿景

治理愿景是数字治理生态理论和用户体验五要素模型“战略层”的逻辑起点，明确了治理活动需要达致的核心目标，决定了治理系统的演化方向。数字治理生态理论是基于技术治理、数据治理、平台治理、多元治理、虚拟治理等理论迭代发展而来，该理论将数字治理视为一项涵盖理念、制度、资源和技术等各方面转型的系统性工程，主张从“行动者-资源”的视角来厘清数字政府、数字社会 and 数字经济三者之间的互动关系，并强调了作为治理活动关键“产消者”（proconsumer）的社会大众在推动技术系统和社会系统有效融合方面发挥的关键作用。新近研究表明，良好的数字治理生态是数字政府高质量发展的重要保障（曾凡军、陈永洲，2024；张慧颖等，2025）。数字治理生态理论从相对宏观的视野明确了政府、社会和技术三者之间的共生发展关系和社会大众的治理主体地位；在社会救助数字化的语境下，用户体验五要素模型则从相对微观的角度细化了社会救助平台所追求的理想状态，即战略层面上的技术目标与用户需求的和谐统一。因此，治理愿景可为社会救助平台数字治理生态的良好运转提供价值定位和方向指引。

### 2. 系统锚定

系统锚定是基于用户体验五要素模型的“范围层”，将社会救助平台数字治理生态的治理愿景锚定在功能和内容两个方面，是对治理愿景的落地和细化，明确了治理系统的核心构成部分及其运行边界。事实上，数字治理生态模式相较于传统治理模式，集中呈现出扁平化、整体性、并联式的组织形态，更加注重从服务对象面临的“生命任务”出发（马玉娜、陈树强，2024），以实现人与环境的协同发展，这就要求与之相关的功能模块和内容设计需要具有相对连贯的逻辑性和协同性（郁建兴、黄飏，2020）。在功能方面，社会救助平台数字治理生态功能锚定的关键，在于确定核心功能模块。以社会救助平台为例，系统功能锚定是指明确平台是否需要以及如何布局类似申请受理、审核审批、资金发放、监督管理、数据分析等具体功能，确保这些功能无缝衔接，形成高效的工作流程。在内容方面，社会救助治理生态系统内容锚定的关键在于确定救助范围、参与主体和救助形式等。以社会救助平台为例，系统内容锚定是指界定平台覆盖的救助项目、明确参与救助的各类主体以及具体的救助方式（如物质救助、服务救助等），确保这些内容能够相互支撑，共同构成完整、全面的救助体系。因此，系统锚定可为社会救助平台数字治理生态的良好运转提供功能定位和内容布局。

### 3. 要素嵌合

要素嵌合是社会救助平台数字治理生态在运转过程中各个要素联结的具体方式，主要涉及用户体验五要素模型“结构层”“框架层”和“表现层”等三个层面，为治理系统有效运转提供了结构化的规则约束。根据数字治理生态理论和用户体验五要素模型，要素嵌合在不同层级对应于不同的设计要求：首先，在结构层实现要素嵌合需要具备合理的信息架构和交互设计，保障社会救助平台搭载信息的高效流转和处理的及时性（李鹏等，2025）；其次，在框架层实现要素嵌合需要基于信

息设计、导航设计和界面设计，构建用户友好的界面和交互方式，最大程度上减少设计因素导致的数字鸿沟，提升用户的使用体验和满意度，实现人机交互；最后，在表现层实现要素嵌合需要注重视觉设计，能够合理运用色彩搭配、字体大小、形状变化、智能识别等要素，让用户能够相对舒适地接收社会救助平台所传递的信息内容，并感受其政策“温度”。因此，要素嵌合可为社会救助平台数字治理生态的良好运转提供信息轨道和人文关怀。

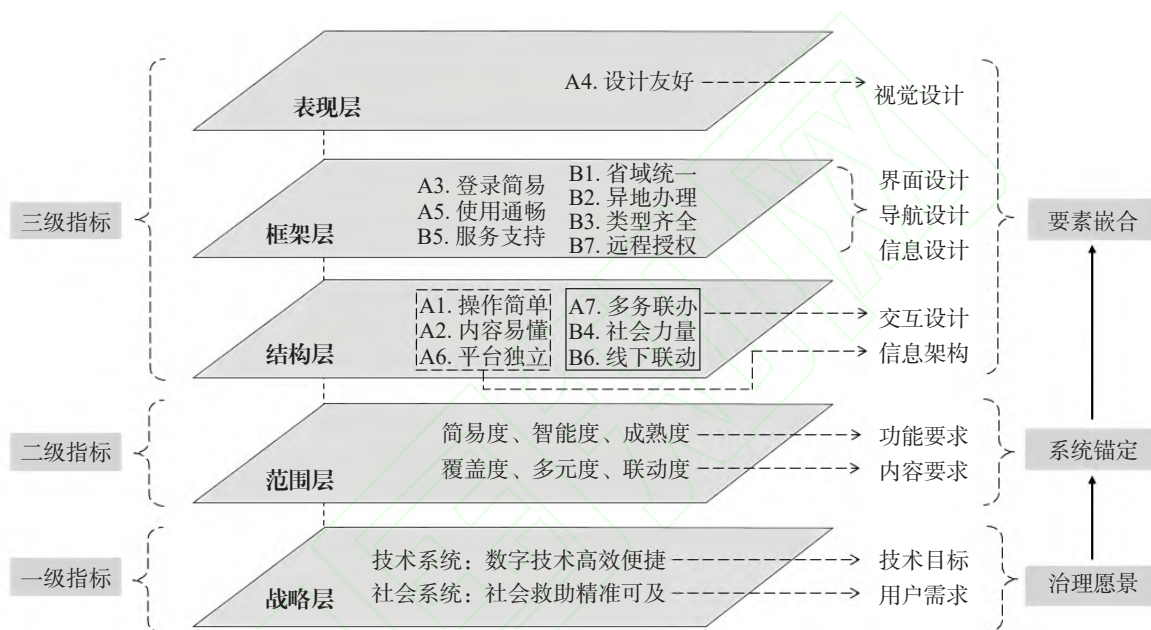


图1 用户视角下社会救助平台分析框架

资料来源：作者自制。

## （二）指标体系设计

在上述“治理愿景 - 系统锚定 - 要素嵌合”分析框架及其理论思路指导下，本文中的“治理愿景”聚焦“为何治理”，“系统锚定”解决“如何治理”，“要素嵌合”则关注“治理成效如何持续优化”，同时根据系统的非线性映射特点，本文进一步设计用户视角下社会救助平台数字化评价指标（如表1所示）。

### 1. 一级指标

用户视角下社会救助平台数字化评价的一级指标，是社会救助平台数字治理生态治理愿景的集中反映。人们对于技术的接受程度和使用情况主要取决于“感知的易用性”和“感知的有用性”（Davis, 1989）。从社会救助平台来看，用户感知的易用性侧重于社会救助平台所呈现的形式，对应于数字技术维度下的高效便捷要求；而用户感知的有用性侧重于社会救助平台所提供的内容，对应于社会救助维度下的精准可及要求。同时，根据数字治理生态的理论观点，在政府引领作用下最终要实现

---

技术系统与社会系统的有机统一。据此，本文将一级指标设置为“数字技术高效便捷”和“社会救助精准可及”，二者共同指向构建一个技术与社会友好互动的社会救助平台数字治理生态的治理愿景。

## 2. 二级指标

用户视角下社会救助平台数字化评价的二级指标，是社会救助平台数字治理生态中功能和内容的选择范围。这一范围的确定，主要基于国家治理体系和治理能力现代化对政府数字化改革和社会救助方面的具体要求。在政府数字化改革方面，2024年《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出，要“促进政务服务标准化、规范化、便利化”<sup>①</sup>。对应到社会救助平台则体现为平台功能的简易度、智能度、成熟度<sup>②</sup>，即以简易清晰的功能操作完成一整套标准化的平台设计，以智能快速的功能设定支撑环环相扣的平台流程，以成熟稳定的功能板块保障高性价比的平台服务。同样，在社会救助方面，2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》强调，要“以统筹救助资源、增强兜底功能、提升服务能力为重点”<sup>③</sup>。对应到社会救助平台则体现为平台内容的覆盖度、多元度、联动度<sup>④</sup>，即以覆盖统一的救助体系统筹救助资源，以多元丰富的救助手段增强兜底功能，以联动互通的救助响应提升服务能力。据此，本文将二级指标设置为数字技术维度下的简易度、智能度、成熟度，以及社会救助维度下的覆盖度、多元度、联动度。

## 3. 三级指标

用户视角下社会救助平台数字化评价的三级指标，是社会救助平台数字治理生态中要素嵌合的具体方式。基于一级指标和二级指标的内容，以及用户视角下社会救助数字化分析框架，三级指标分布于“结构层”“框架层”和“表现层”。本文按照不同层次的要求进行对应设计（如图1所示）：三级指标在结构层由表征信息架构和交互设计的“操作简单”“内容易懂”“平台独立”“多务联办”“社会力量”“线下联动”等六项指标构成；在框架层由表征信息设计、导航设计和界面设计的“登录简易”“使用通畅”“服务支持”“省域统一”“异地办理”“类型齐全”“远程授权”等七项指标构成；在表现层由表征视觉设计的“设计友好”这一项指标构成。三级指标共计14项。

---

① 新华社，2024，《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，中华人民共和国中央人民政府网站（[https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm)）。

② 在《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中，“标准化”要求政务服务在事项、清单和体系等方面实现精准、统一、协调，“规范化”对政务服务的流程、行为、要素保障、考核评价进行了统一规制，“便利化”力求以高效、便捷、低成本的方式提供政务服务。

③ 中共中央办公厅、国务院办公厅，2020，《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉》，中华人民共和国中央人民政府网站（[https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5541475.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5541475.htm)）。

④ 在《关于改革完善社会救助制度的意见》中，“统筹救助资源”要求有效整合和利用各类救助资源，“增强兜底功能”强调以更加全面和多元的方式提供救助，“提升服务能力”聚焦救助响应的速度和质量。

表 1 用户视角下社会救助平台数字化评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	具体内容	
数字技术 高效便捷	简易度	操作简单	该平台申请过程全程或绝大部分是“点选”，没有或极少需要“打字输入”的部分	
		内容易懂	该平台的申请内容没有过多的专业名词，不需要填写家庭收支、资产、人口等详细情况	
		登录简易	该平台不需要满足注册账户、人脸识别等复杂的登录条件	
	智能度	设计友好	该平台的界面色彩和字体设计合理，具有导航服务、智能助手、语音输入或播报、在线人工客服、敬老/长者/关怀模式、智能研判等人性化功能	
		使用通畅	该平台的使用过程没有明显的平台障碍（如选项有误或不齐全等）	
	成熟度	平台独立	该平台有单列独立的救助板块（如专门用于社会救助的网页、APP 或微信小程序等）	
		多务联办	该平台可同时办理多项社会救助申请，而无需重复填写（如“低保+廉租房资格认定+临时救助”“特困人员救助供养+廉租房资格认定+临时救助”“低保边缘家庭+临时救助”“社会救助一件事”等）	
		省域统一	该平台是全省（或直辖市或自治区）统一使用的救助申请平台	
	社会救助 精准可及	覆盖度	异地办理	该平台可异地申请，允许户籍地与居住地不属于相同省份
			类型齐全	该平台可申请的救助类型很多样，超过 3 种类型（如低保、医疗救助、临时救助等）
多元度		社会力量	该平台有慈善、主动发现等社会参与的模块或选项	
		服务支持	该平台有专门的服务救助或转介服务的模块或选项	
联动度	线下联动	该平台有当地社会救助服务热线或线下地址的模块或选项		
	远程授权	该平台有远程授权的模块或选项（如输入身份证号码，即可进行远程授权帮别人办理或别人帮本人办理）		

资料来源：作者自制。

### 三、研究设计

#### （一）数据收集

本文参照过往研究（王丹丹，2017；周雪等，2014），采用用户测试法对全国 31 个省级行政区（不含港、澳、台地区）的社会救助平台（如：网页、APP 或微信小程序）进行社会救助在线申请测试（如表 2 所示）<sup>①</sup>。本文的数据收集过程主要分为两个阶段：预测试阶段和正式测试阶段，其中，预测试的目的在于对理论构建的用户视角下社会救助平台数字化评价指标的内容进行调整和确认，使得相关指标的表述更加贴合现实。在预测试阶段，本文招募了六位最近一年内申请过低保或医疗救助或临时救助，且能熟练使用智能手机的社会救助对象，邀请其在 2024 年 3 月至 4 月期间独立地对 31 个省级行政区的社会救助平台进行社会救助在线申请测试，用以真实还原并记录进行线上社会救助申请时的过程与感受，以及在人机交互过程中可能会遇到的各种限制条件。根据反馈情况，本文对相关指标的表述进行了调整优化。按照与预测试同样的条件和流程，本文招募了 16 位社会救助对象于 2024 年 10 月至 12 月开展正式测试。测试中使用的评估表基于用户视角下社会救助平台数字化评价指标的三级指标所编制，包含三级指标所对应的 14 个题项，采用 Likert 5

<sup>①</sup> 本文所进行的全部测试并未最终提交上报，不影响社会救助平台的正常业务量。

级量表来测量测试者关于各省域社会救助平台陈述的认同程度（1=非常不符合，5=非常符合）。另一方面，为保证评估质量，测试结束后笔者团队对测试者开展半结构化访谈，以作为评估表的辅助材料。

## （二）分析策略

熵值法是一种客观赋权方法，近年来被广泛应用于高等教育（李小红等，2025）、城市公共服务（肖鹏等，2024）、民生福祉发展（李瑾、李劼，2023）等研究之中。据此，本文采用熵值法进行计算每个指标的权重和每个维度的权重，并在此基础上计算出各省域社会救助平台在数字技术维度和社会救助维度的得分情况，以及各省域社会救助平台评价的总分值。最后，本文通过构建平面直角坐标系，以社会救助维度的分值作为横坐标，以数字技术维度的分值为纵坐标，确定各省（直辖市/自治区）在坐标系中的点位，进而直观地呈现不同地区社会救助平台的得分情况，并进行综合对比分析。

表 2 省域社会救助平台评估数据采集源

省级行政区划	社会救助平台	省级行政区划	社会救助平台
北京	京通	湖北	鄂汇办
天津	津心办	湖南	湖南救助通
上海	随申办	广东	粤省事
重庆	渝悦救助通	海南	海易办
河北	冀时办	四川	天府通办
山西	三晋通	贵州	贵州民政通办大厅
黑龙江	龙江民政通	云南	云南省政府救助平台
吉林	吉林救助	陕西	e救助
辽宁	辽事通	甘肃	甘快办
江苏	苏易助	青海	青民通办
浙江	浙里办	内蒙古	内蒙古救助通
安徽	皖事通	广西	广西社会救助求助
福建	闽政通	宁夏	我的宁夏
江西	赣服通	西藏	西藏政务服务网
山东	爱山东	新疆	新疆救助通
河南	河南政务服务网		

资料来源：作者自制。

## 四、研究结果

### （一）熵值法结果

本文按照熵值法的相关要求（袁久和、祁春节，2013；张卫民，2004），首先对收集到的有效样本数据进行无量纲化和标准化处理。由于用户视角下社会救助数字化评价指标均为正向属性，本文采取公式  $Y_{ij} = \frac{X_{ij} - \min\{X_{ij}\}}{\max\{X_{ij}\} - \min\{X_{ij}\}}$  进行计算，其中“ $X_{ij}$ ”表示具体指标的数值。其次，本文按照 0.01

的平移幅度，对无量纲的数据进行坐标平移，以消除标准化数值在后续计算中的影响。再次，本文根据公式  $E_j = k \sum_{i=1}^m (P_{ij} \times \ln P_{ij})$  计算各项指标的熵值  $E_j$  和差异系数  $G_j$ ，其中： $P_{ij} = y_{ij} / \sum_{i=1}^m y_{ij}$ ， $k = 1 / \ln n$ ， $G_j = 1 - E_j$ ，差异系数值越大表示该指标的重要程度越高。最后，本文根据熵的可加性和公式  $W_j = G_j / \sum_{i=1}^n G_j$  计算各级指标的权重  $W_j$ 。根据上述计算，最终得到结果如表 3 所示。

表 3 基于熵值法的相关指标结果

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	熵值 ( $E_j$ )	差异系数 ( $G_j$ )	权重 ( $W_j$ )
数字技术 高效便捷	0.3433	简易度	0.1068	操作简单	0.9880	0.0120	0.0375
				内容易懂	0.9888	0.0112	0.0350
				登录简易	0.9890	0.0110	0.0343
		智能度	0.0696	设计友好	0.9899	0.0101	0.0317
				使用通畅	0.9879	0.0121	0.0379
				平台独立	0.9891	0.0109	0.0339
社会救助 精准可及	0.6567	成熟度	0.1669	多务联办	0.9574	0.0426	0.1330
				省域统一	0.9873	0.0127	0.0397
				异地办理	0.9851	0.0149	0.0465
		覆盖度	0.1884	类型齐全	0.9673	0.0327	0.1022
				社会力量	0.9604	0.0396	0.1238
				服务支持	0.9563	0.0437	0.1364
联动度	0.2081	线下联动	0.9685	0.0315	0.0983		
		远程授权	0.9648	0.0352	0.1098		

资料来源：作者自制。

## （二）结果分析

### 1. 治理愿景：优先关注救助内容与需求的适配性

社会救助平台的治理愿景要求通过高效便捷的数字化手段实现社会救助的精准可及，以真正满足救助对象的实际需求。从表 3 中的权重结果可知，在用户视角下社会救助平台评价的一级指标中，社会救助精准可及维度的权重为 0.6567，远高于数字技术高效便捷维度的权重 0.3433，这表明 31 个省域社会救助平台在社会救助内容建设方面存在更大的差异，用户对于社会救助平台的核心诉求集中于救助内容的适配性而非单纯的技术先进性。更进一步地从二级指标的权重大小来看，“多元度”和“联动度”是权重占比最大的两项指标，而“智能度”是权重占比最小的二级指标。这表明对于用户而言，关注的是社会救助平台能否链接到足够的社会支持资源和满足多样化的救助需求，以及社会救助平台在跨越地域空间方面能否达到良好的联动效果。例如，云南省通过开发“云南省政府救助平台”微信小程序，将包含基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助等三大主体救助在内的十余项类型与救助对象多样化的救助需要进行精准对接，同时采用如“您有生活困难吗？”“您有就业困难吗？”“您有饮水困难吗？”等通俗易懂的语言设计，降低了救助对象的操作难度；青海省则结合地方少数民族特色，在“青民通办”微信小程序的社会救助申请模块，采用汉语和少数

民族语言的双语显示方式，极大方便了少数民族群众在线申请救助。这些创新性的社会救助数字化地方实践，表明救助对象感知到的社会救助平台数字化并不完全受地域经济发展水平的影响，而是在很大程度上与平台的功能设计、人机交互的友好程度、人民群众的用户体验等人性化因素密切相关。

## 2. 系统锚定：偏好技术功能与服务内容的集成联动

社会救助平台的系统锚定核心指向实现治理愿景的可操作化。在综合得分方面，31个省域社会救助平台的用户评价呈现“整体向好，局部分异”的特点。例如，目前31个省级行政区都依托各省政务服务平台或者自主开发的小程序和软件，建立了可供用户网上申请的社会救助平台，并具备“点选”“导航服务”“智能助手”等数字化平台常见的通用功能。这表明各省域社会救助平台在技术基础功能上已实现均衡发力，整体上是朝着更加高效、便捷、智能的方向发展，部分省市还通过聚焦“社会救助一件事”改革不断优化社会救助平台设计，推动了平台功能从单一性、分散性向集成性、联动性转变。例如，天津市通过优化平台功能，使得救助对象只需在政务服务平台“津心办”APP或微信小程序中核验一次身份信息即可，且平台内嵌的“救助求助一件事”专区还包括了“社会救助自我评估”“社会救助经济状况核对授权”“救助管理机构查询”“低保信息查询”“社会救助服务热线查询”等内容丰富的模块组合，最大程度实现了社会救助“掌上办”“指尖办”“轻松办”；重庆市依托数字民政“136+N”系统架构在“渝悦救助通”社会救助平台中整合8部门21项救助事项，将“最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助、低保边缘家庭”等救助项目申请与“廉租房资格认定、农村危房改造资格认定、防返贫监测对象认定”等事项交叉衔接，救助对象只需填写一张在线表单即可完成多项救助类别的申请。截至2025年5月，该平台中的“社会救助一件事”累计办理量已逾210万件次，服务343万人次<sup>①</sup>。

## 3. 要素嵌合：注重多元资源与区域特性的生态协同

社会救助平台的要素嵌合强调通过整合多元主体资源和结合区域需求差异，形成社会救助数字化协同治理生态。从三级指标的权重表现来看，“服务支持”和“多务联办”在14项三级指标中权重占比最大，均超过了0.13，这一方面突出了用户对于以服务类救助为代表的非现金救助需求的普遍性（郭忠兴、王彬，2025），另一方面也反映出社会救助平台在提供“一站式”服务方面的优化空间。更进一步地，根据用户视角下社会救助数字化评估一级指标的分值构建直角坐标系，以社会救助维度的分值作为横坐标，以数字技术维度的分值为纵坐标，同时按照0.3个距离单位对横、纵坐标进行等比例划分，本文绘制得到用户视角下31个省域社会救助平台评价指标分值集群图（如图2所示）<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 重庆市人民政府，2025，《重庆推广“渝悦救助通”平台，将21项救助事项整合形成“一件事”》，重庆市人民政府网站（[https://admin.cq.gov.cn/zt/szzqjs/fwgpzsh/lqbm/202505/t20250515\\_14624820.html](https://admin.cq.gov.cn/zt/szzqjs/fwgpzsh/lqbm/202505/t20250515_14624820.html)）。

<sup>②</sup> 地区的划分参照《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》中关于地区划分的界定。

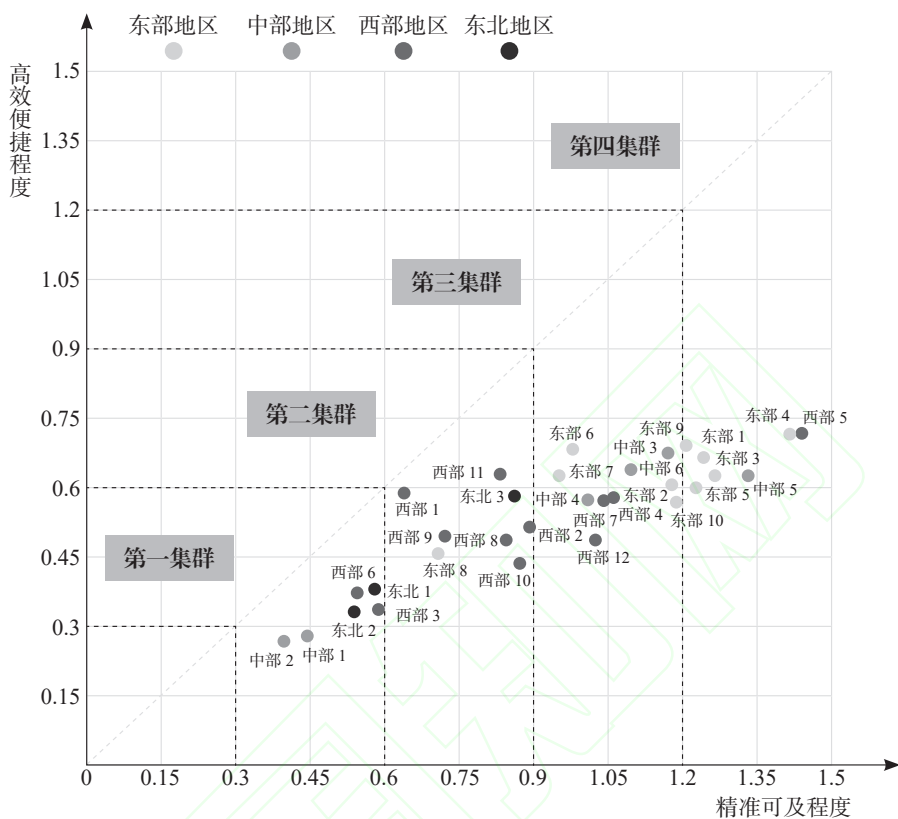


图2 用户视角下31个省域社会救助平台评价指标分值集群图

资料来源：作者自制。

首先，从集群的占比分布上看，当前我国各省份社会救助平台的数字化水平呈现出“橄榄型”集群分布特点，第三、第四集群合计占比54.83%，表明大多数省份已进入社会救助平台要素高度嵌合阶段，但仍有部分省份的社会救助平台因资源整合不足或区域需求适配弱而处于较低水平。其次，从集群的维度分布上看，所有集群在社会救助维度上的分布差异比较大，在数字技术维度上的分布差异比较小。这说明当前我国各省份的社会救助平台建设多重视技术应用的更新迭代，在结合社会救助的具体特性进行个性化建设方面有较大提升空间。例如，部分省份的社会救助平台，在技术方面设置了较为复杂的人脸识别程序和核验条件，在一定程度上对救助对象的数字素养提出了较高的要求，也在无形之中提升了救助对象的申请“门槛”。最后，从集群的区域分布上看，东部地区集中分布在第四集群，中部地区集中分布在第三集群，西部地区集中分布在第二集群。这一方面说明东、中部地区的社会救助数字化用户评价总体上高于西部地区，另一方面也表明社会救助数字平台的要素嵌合需要兼顾跨层级服务的纵向联动与区域特性的横向适配。例如，在社会救助数字化改革进程中，大部分省份都会选择以基层治理网格为依托，在积极发展线上常规服务的同时，也保留并不断优化线下“一事一议”工作机制。这种相互补充的要素嵌合方式，既符合社会救助数字化发展阶段的演变特点，也能在政策实践中有效打通社会救助服务递送的“最后一公里”。

## 五、结论与讨论

社会救助数字化不仅事关民生福祉，更是反映国家电子政务发展水平的一个重要方面。在坚持以人民为中心的发展理念下，我国近年来积极推进“全国一体化政务服务平台”建设和“高效办成一件事”改革，并取得显著成效。据《联合国电子政务调查报告 2024》显示，2024 年中国电子政务发展指数（EGDI）位列全球第 35 位，尤其是在“在线服务”指数（OSI）方面表现突出<sup>①</sup>。这反映出我国政府在数字化改革中不仅注重技术层面的革新，也更加关注服务对象的实际需求和用户体验（王益民，2023）。为进一步优化社会救助数字化在线服务，本文基于“治理愿景 - 系统锚定 - 要素嵌合”分析框架，构建了用户视角下社会救助平台数字化评价指标，并对 31 个省域社会救助平台进行效果评估。研究表明，通过用户视角来透视各省的社会救助平台，是一个技术理性与价值理性相融合的过程，这个过程并不完全取决于地方经济发展水平，而是既要符合数字技术的客观演变规律，又要契合以人为本的主观价值追求，集中体现为内嵌于社会救助平台中的技术系统和社会系统围绕作为治理活动关键“产消者”的社会大众进行联结、互塑与共生的一种治理生态，并最终实现公共服务供给、数字技术赋能与社会大众需求的深度耦合。基于此，本文总结得到构建社会救助平台良好数字治理生态的主要路径如下：

强化平台系统内容与用户实际需求的适配度。本质上，数字技术是服务社会生产和社会治理的一种工具，其所能改变的也仅仅是公共服务的“出入口”，而非公共服务生产机制（庞明礼等，2020）。根据文化堕距的理论观点，人工智能技术的发展不可避免地会带来“认知 - 能力”堕距问题，即技术发展与社会认知之间的速率不匹配，公众往往需要足够的时间才能适应并掌握与之相关的新技术和新知识（周旅军、吕鹏，2024）。这与本文中用户对社会救助平台的精准可及维度高度关注，尤其是对平台的“多元度”和“联动度”两项指标尤为看重的研究发现相呼应。对此，政府在建设和优化社会救助平台时，一方面需要同步构建多元化救助资源链接网络，在充分整合政府、企业和社会组织等多主体的资源供给基础上，在平台增设类似“社会支持资源地图”等功能模块，清晰标注各类社会救助项目的覆盖范围、申请条件与联动渠道，同时使用通俗化的语言降低用户的理解“门槛”，最大程度地解决用户感知到的救助资源分散化问题。另一方面，针对用户对于社会救助平台“联动度”的重视，需要进一步优化跨区域联动服务供给机制，不断推进“省级 - 地市级 - 区县级”社会救助平台系统的纵向贯通和数据联动，同时建立健全异地救助申请绿色通道，实现救助信息跨省查询、比对和核验，减少区域性服务断层。

提高平台系统功能与用户数字素养的契合度。中国式现代化进程中的社会政策总体上经历了以经济发展为中心、以全面发展为目标、以高质量发展为引领等阶段，当前社会政策的重点更加关注精准投入和社会服务（韩克庆，2023；房莉杰、潘桐，2024）。这与本文中用户对社会救助平台的

<sup>①</sup> United Nations, 2024, “UN E-Government Survey 2024”, UN (<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>).

高效便捷维度关注较少，尤其是对于“智能度”的权重感知较低的研究发现相呼应。对此，社会救助平台一方面可根据用户的数字素养差异采用技术分层设计，提供分等级、多样化和自动分类的操作模式，例如：为少数民族用户、老年群体用户、残障群体用户等优化“双语界面”“大字显示”和“语音导航”等功能，为数字素养较高的用户提供协助代办、远程授权、家庭成员关联填报等高级功能，避免技术设计“一刀切”所引致的新增救助障碍。另一方面，建立用户反馈和功能优化清单机制，通过“人工反馈+自动抓取”的双重设计定期收集用户使用情况和反馈评价，吸纳用户的使用体验数据，并形成平台功能优化清单，优先解决高频反馈问题。

完善平台服务生态与用户救助场景的融合度。在构建分层分类社会救助体系的政策实践中，目前部分地区仍面临着困难群众的“精准识别复杂”“监测预警困难”“常态化帮扶繁琐”等方面的技术性挑战（万国威、栾卉，2024），以及全国防返贫监测信息系统和全国低收入人口动态监测信息平台在农村地区存在的“两库分离”状况（林闽钢，2024）。这与本文中用户对于社会救助平台“成熟度”感知权重较高的研究发现相呼应。对此，社会救助平台一方面可通过整合用户行为数据与救助需求信息，将用户感知到的平台“成熟度”指标，进一步细化为包含救助对象多维风险、本地帮扶政策等在内的多个可感知的具体子项，并通过搭建平台内设的“困难群众动态画像”模块，增强用户对自身状况的系统评估和直观了解，以及平台系统“政策找人”的精准度。另一方面，基于用户平台“成熟度”指标中对于“多务联办”的较高诉求，可探索按照用户家庭结构、身体状况、困难类型等多维信息，自动匹配和推送医疗、教育、就业等专项救助申请入口与相关救助政策，以场景为抓手构建更加具象化的平台服务设计，使得平台成熟度的提升直接转化为用户救助体验的升级。

最后，本文仍存在一些不足与有待完善之处。一是评价维度更加多元化。本文主要是基于用户视角对各省域的社会救助平台进行评估，属于数字化改革中用户感知与评价的一个部分，因而本文的结论并不等同于对全国各省域社会救助数字化改革整体成效的评价。未来研究可以基于本文的研究发现，从多主体匹配的视角进一步延伸评估维度。二是研究方法更加多样化。在本文定量研究的基础上，未来研究一方面可采用质性研究方法，更加聚焦和深挖社会救助对象关于社会救助平台的感知和体验，以检验和深化本文的研究结论；另一方面，可运用联合实验或者情境实验等方法，更加明确社会救助平台影响救助对象感知差异的因果机制，推动社会救助平台更好成为回应民生需求、促进社会公平的重要治理工具。

## 参考文献：

- 阿尔科克，皮特等，2017，《解析社会政策（下）：福利提供与福利治理》，彭华民等译，上海：华东理工大学出版社。
- 房莉杰、潘桐，2024，《以发展谋福祉：中国特色社会政策理念与实践路径》，《中国社会科学》第4期。
- 关信平，2024，《从“人找政策”到“政策找人”：社会救助制度的新发展》，《人民论坛》第17期。
- 郭忠兴、王彬，2025，《公平与资源双约束下地方政府何以改善弱者福利——基于服务类社会救助的多案例研究》，《求实》第1期。
- 韩克庆，2023，《中国式现代化进程中的社会政策发展》，《社会科学》第6期。

- 黄键、范冬萍, 2021, 《系统层级原理及其在组织管理中的方法论价值》, 《系统科学学报》第 2 期。
- 加勒特, 杰西, 詹姆斯, 2024, 《用户体验要素: 以用户为中心的产品设计(第二版)》, 范晓燕译, 北京: 机械工业出版社。
- 匡亚林、赵蜀蓉、孟雅琪, 2024, 《数字赋能社会救助高质量发展的路径选择》, 《中国行政管理》第 7 期。
- 李瑾、李颖, 2023, 《广东省民生福祉发展差异及形成机理》, 《地理科学》第 3 期。
- 李鹏、胡思洋、薛秋霁, 2025, 《社会救助数字信息平台金融大数据应用困境、生成逻辑与治理研究——一个迈向合作治理的系统分析框架》, 《兰州学刊》第 1 期。
- 李小红、蒋雄琼、周光礼等, 2025, 《高等教育国际化对中国科技创新的影响研究——基于 2008-2018 年的面板数据分析》, 《清华大学教育研究》第 2 期。
- 李卓, 2024, 《社会救助数字化转型中的技术进步与价值重塑》, 《社会保障评论》第 6 期。
- 林闽钢, 2024, 《低收入人口常态化帮扶的整体性治理——基于“两项政策”衔接并轨突破口选取的考察》, 《行政论坛》第 4 期。
- 马玉娜、陈树强, 2024, 《社会工作推进社会救助中“对象赋能”和“环境优化”的整合实践》, 《北京社会科学》第 9 期。
- 孟天广, 2022, 《数字治理生态: 数字政府的理论迭代与模型演化》, 《政治学研究》第 5 期。
- 庞明礼、王晓曼、于珂, 2020, 《大数据背景下科层运作失效了吗?》, 《电子政务》第 1 期。
- 万国威、栾卉, 2024, 《人工智能时代的社会救助: 技术框架、发展态势与建设方略》, 《华东理工大学学报(社会科学版)》第 5 期。
- 王丹丹, 2017, 《科学数据出版平台的用户测试研究》, 《情报资料工作》第 6 期。
- 王益民, 2023, 《从〈联合国电子政务调查报告〉看中国电子政务十年发展成效》, 《学习时报》1 月 6 日, 第 A3 版。
- 吴娟、关信平, 2023, 《社会救助数字化转型: 整体逻辑、现实问题与应对策略》, 《社会保障研究》第 6 期。
- 肖鹏、刘亚卫、代龙涛, 2024, 《城市公共服务供给如何促进地区创新? ——基于人才与产业集聚效应的检验》, 《经济经纬》第 4 期。
- 郁建兴、黄飏, 2020, 《“整体智治”: 公共治理创新与信息技术革命互动融合》, 《光明日报》6 月 12 日, 第 11 版。
- 袁久和、祁春节, 2013, 《基于熵值法的湖南省农业可持续发展能力动态评价》, 《长江流域资源与环境》第 2 期。
- 曾凡军、陈永洲, 2024, 《什么样的数字治理生态能提高数字政府发展水平? ——基于生态视角的动态 QCA 分析》, 《电子政务》第 4 期。
- 张浩森、高晨, 2023, 《新时代我国社会救助制度变迁路径研究》, 《社会建设》第 6 期。
- 张慧颖、吴童祯、康开荣等, 2025, 《数字治理生态何以赋能政商关系亲清化发展? ——基于 TOE 框架的组态研究》, 《电子政务》第 10 期。
- 张卫民, 2004, 《基于熵值法的城市可持续发展评价模型》, 《厦门大学学报(哲学社会科学版)》第 2 期。
- 郑磊, 2021, 《数字治理的效度、温度和尺度》, 《治理研究》第 2 期。
- 周旅军、吕鹏, 2024, 《人工智能中的性别不平等与算法规制——基于文化堕距视角的分析》, 《学海》第 4 期。
- 周雪、侯文军、孙炜等, 2014, 《以用户为中心的问卷设计——深度访谈和可用性测试方法在问卷质量控制中的应用》, 《北京邮电大学学报(社会科学版)》第 2 期。
- Davis, F. D. 1989, “Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology.” *MIS Quarterly* 13(3).
- Degerickx, H., et al. 2022, “Theorizing Notions of the Participation of People in Poverty in Social Policymaking: Policing, Politics and Subjectification.” *Social Policy & Administration* 56(1).

---

## **Influencing Factors and Governance Pathways for Expanding the Coverage and Enhancing the Effectiveness of the Minimum Living Standard Security (Dibao) System**

..... Fang Ke, Jiang Zhuoyu, Zhang Xiang 109

**Abstract:** The continuous decline in the number of Dibao recipients constrains the effectiveness of bottom-line security. Existing research proposes explanatory pathways such as the economic development theory, Dibao standard theory, and policy implementation theory but primarily looks for reasons from the perspective of exiting the Dibao system. Based on the analysis of Dibao cases in Zhejiang and Guangdong provinces, this study constructs an analytical framework of political incentives and institutional constraints. Political incentives address the motivational issue behind the change in the number of Dibao recipients, with their intensity influenced by the government performance appraisal system and the status of the principal. Institutional constraints address the foundational conditions for the change, with their core being regulatory institutions. Political incentives and institutional constraints affect not only the exit but also the entry of Dibao recipients. Thus, differing from the existing perspective that discusses expanding coverage and enhancing effectiveness based solely on the Dibao standard, this study argues that improving incentive mechanisms and optimizing institutional design to timely identify and include eligible hardship cases can help alleviate the situation of a continuous decline in the number of Dibao recipients and promote the expansion of coverage and enhancement of effectiveness.

## **Effect Evaluation and Ecological Optimization of Digital Governance in Social Assistance Platforms**

..... Yang Ling, Wang Shencheng 121

**Abstract:** Social assistance platforms are an important aspect of local government digital reform and welfare governance. However, there is currently a lack of comprehensive evaluations from the demand side regarding the convenience effects of these platforms. Taking users' perceived platform effectiveness as the logical starting point of the research, this paper, based on digital governance ecosystem theory and the five elements model of user experience, constructs an analytical framework of "governance vision – system anchoring – element embedding" and a two-dimensional, 14-indicator evaluation system for social assistance platforms from a user perspective. Through an investigation of social assistance platforms across 31 provinces in China, it is found that: currently, user evaluations of social assistance digitalization in China's eastern and central regions are generally stronger than in the western region; assistance platforms tend to prioritize technological investment over content construction, exhibiting characteristics of an "olive-shaped" cluster and staggered distribution. To enhance the level of social assistance digitalization in the future, efforts should focus on constructing a digital governance ecosystem for social assistance platforms that deeply couples service supply, technological empowerment, and social needs. Specifically, first, focus on the multi-party linkage of assistance resource supply to strengthen the fit between platform system

---

content and users' actual needs. Second, focus on hierarchical system design to improve the alignment between platform system functions and users' digital literacy. Third, focus on optimizing multi-task co-processing scenarios to perfect the integration between the platform service ecosystem and users' assistance contexts.

## **Constructing a Theoretical System of Volunteering with Chinese Characteristics: Challenges, Principles, Framework, and Approaches**

..... *Ding Yuanzhu* 134

**Abstract:** This paper addresses new situations and issues in the field of volunteering, along with three major challenges: the lag in theoretical research, inadequate research paradigms, the need to strengthen legal frameworks, and the impact of instrumental rationality on value rationality. It proposes pathways for constructing a theoretical system of volunteering with Chinese characteristics. Guided by the adaptation of Marxism to the Chinese context and the needs of the times, and rooted in China's fine traditional culture, the system draws on practical experiences from field cases such as the “Party Building + Volunteering” model. The aim is to elevate volunteering from practical innovation to a system that embodies civilizational consciousness, theoretical confidence, and technical practicality—an integration of Dao and techniques. Currently, technological revolutions, the proliferation of social media, and the digital wave have become fundamental factors influencing the development of volunteering. Theoretical research on volunteering must respond to these factors and contribute to addressing broader social issues. The innovation of this paper lies in its systematic explanation of the theoretical paradigm of “integration of Dao and techniques” in volunteering, the transformation of the “concept of righteousness and benefit” into contemporary values, and the exploration of the role model of volunteering in supporting Chinese modernization.

## **"Learning without Doing" and "Practitioners Awaiting Specialization": A Study on the Relationship Between Professional Background and Turnover Intention Among Social Workers**

..... *Wu Fan, Wen Tenglong, Yan Hao* 148

**Abstract:** Currently, the social worker population in China exhibits three major characteristics: "learning without doing", "practitioners awaiting specialization", and "high turnover rate". Focusing on this group's professional background and its relationship with career stability is of great significance for the construction and development of the industry's talent pool. Based on human capital theory and social identity theory, this paper utilizes a national sample of 4,558 cases from the China Social Work Dynamic Survey to deeply explore the relationship between social workers' professional background and their turnover intention, testing the mediating effect of professional identity. The study finds that the proportion of social workers with a professional background is relatively low, and the overall turnover intention is high; compared to