



全球管理信息系统 实践应用情况综述： 对中国的启发

研究摘要

2019

全球管理信息系统 实践应用情况综述： 对中国的启发



本摘要着重强调中国社会救助领域建立综合管理信息系统的益处，提炼了《全球管理信息系统实践应用情况综述：对中国的启发》报告的主要研究发现，该报告由联合国儿童基金会驻华办事处于 2019 年委托 Richard Chirchir 和胡宏伟撰写。

01

引言

中国的社会救助体系拥有以下特点:1) 社会救助对象高达6000多万名(截至2017年底);2) 中央统一监测;3) 地方管理社会救助的具体实施工作;4) 各地社会救助工作不尽相同;5) 系统实施社会救助工作办法,并配以严格的审查流程。

建立社会救助综合管理信息系统可以大幅提高社会救助的工作效率和有效性。本报告旨在为中国构建社会救助综合管理信息系统提供思路。

报告概述了中国的最低生活保障(以下简称“低保”)信息系统及居民家庭经济状况核对信息系统,总结了巴西、土耳其、印度尼西亚、南非和乌拉圭等国设计和使用综合管理信息系统的相关情况,以期为中国提供国际经验。

本报告以中国社会救助领域和国际综合管理信息系统的文献资料为基础,并结合了同民政部、联合国儿童基金会和中国社会救助领域研究学者等相关人士的访谈。

02

中国管理信息系统概览

整合社会救助管理信息系统通常涵盖三部分：1) 为每个社会救助项目建立实用的管理信息系统；2) 实现不同社会救助项目管理信息系统之间的互联互通；3) 将社会救助综合信息系统同其他政府信息系统联通。

通过回顾低保信息系统及居民家庭经济状况核对信息系统，本报告提出了整合管理信息系统所面临的机遇和挑战：

- 1) **确保全国不同管理信息系统之间的互操作性**：全国已建成许多地方低保信息系统，整合管理信息系统需要有互操作性标准，最好参照中国电子政务标准制定，确保地方低保信息系统联通中央层级的低保系统。
- 2) **统一指标**：由于各地的低保线水平不一，且社会救助的实施是属地化管理，民政部需要统一全国数据报告的指标或变量。
- 3) **升级信息和通信技术基础设施，实现互联互通**：为了确保综合管理信息系统的良好运行，各地都应通过本地化开发应用低保信息系统、优化升级硬件和网络基础设施、联通各地居民家庭经济状况核对信息系统，实现信息共享和互联互通。
- 4) **数据隐私和安全**：需全面运用信息安全技术，包括身份认证、访问权限管理、数据加密、入侵预防、病毒防控、安全审计以及其他技术措施，确保综合管理信息系统安全运行。保护社会救助申请人和救助对象的隐私，防范未经授权的数据共享和隐秘监视带来的危害。
- 5) **加强各层级管理信息系统的人员能力**：引进综合管理信息系统的同时应强化针对各执行层级的培训，包括系统管理、操作、维护和安全以及政策、法律和法规等。
- 6) **与身份证、户口挂钩**：身份证对于确定社会救助申请人、核实其家庭收入至关重要。综合管理信息系统允许申请人在任何地方申请社会救助，即便各地的具体标准不同，通过综合管理信息系统的信息交换，也可调查申请人的经济情况。
- 7) **纳入多维贫困**：通过收集和追踪教育、健康、生活条件（如供电、卫生厕所、安全饮用水、烹饪燃料、资产和住房等），综合管理信息系统可用于加强多维贫困的测量和追踪。

02

- 8) **结合精准扶贫方略:**精准扶贫通过统筹扶贫战略,准确衡量家庭贫困状况,确保有效的解决方案,负责任地使用资金,并在地方充分部署人力资源。综合管理信息系统的开发和设计可结合精准扶贫方略,改善社会救助工作的效率和协调。
- 9) **强化全国统一的居民家庭经济状况核对信息系统:**一些地方政府已采用民政部所推荐的居民家庭经济状况核对信息框架,并根据地方情况对框架进行本地化调整,综合管理信息系统应基于地方实践所取得的经验教训,确保核查系统的全面实施。
- 10) **统筹城乡发展、地区发展和社会救助工作:**鉴于社会救助工作由中央及地方不同级别的多个政府部门负责实施,因而,需要强化横向及纵向协调,提升救助总体实施的水平。

03

全球综合管理信息系统的经验及教训

本报告对典型国家的管理信息系统进行了案例分析,包括巴西社会项目统一登记系统、土耳其综合社会救助服务信息系统、印度尼西亚统一受益人登记系统、乌拉圭社会救助综合信息系统以及南非社会退休金综合管理信息系统,总结出成功整合管理信息系统的要素:

- 1) **治理**在设计、实施和交付综合管理信息系统过程中至关重要,明确不同行动方的角色和职责。
- 2) **强烈的政治意愿**促进综合管理信息系统的成功实施。
- 3) **统筹**工作由具备协调设计和实施职能的中央组织开展。
- 4) **功能优良的电子政务系统**加速综合管理信息系统的实施,并联通政府登记和信息系统。
- 5) **立法**确保综合管理信息系统的长期可持续性。
- 6) **将综合管理信息系统纳入社会救助政策**或政策评估中。
- 7) 使用综合管理信息系统加强个案管理,并提供全方位的社会服务,有助于**解决多维贫困**。
- 8) **开展预算和可行性评估**,涵盖启动、运行及维护成本。
- 9) **与民事登记以及身份证互联互通**,促进综合管理信息系统与其他登记和信息系统的有效联接。
- 10) 制定并实施**提升工作人员业务能力的战略**,界定内部和外包的不同职能。
- 11) 评估**硬件**需求,解决升级、遇灾后的恢复计划和安全问题。
- 12) **敏捷的软件开发**,满足不同用户的需求和互操作性。

04

结论和建议

中国具备建立社会救助综合管理信息系统的基本条件：有开展社会救助工作的机构设置；以精准扶贫方略为支撑的脱贫决心；由中央部委负责统筹社会救助体系的建设；制定了《社会救助暂行办法》管理社会救助工作。此外，中国的经济、业务能力、硬件和软件都具备辅助条件。

综合管理信息系统可作为中国所有社会救助项目的信息数据库，同时帮助社会救助申请人获取其他社会服务。基于全球经验总结，结合对中国国情的快速评估，本报告认为，在中国建立综合管理信息系统可以主要由以下三部分构成：

- 1) **基于户口的社会救助窗口**将继续作为社会救助申请的地方管理部门，但若使用综合管理信息系统，申请人可通过在线平台等渠道申请社会救助。
- 2) **地方管理信息系统**提供地方社会救助，同时确保地方系统与全国系统互联互通，且关键数据兼容。
- 3) **社会救助综合管理信息系统**联通中国其他社会救助项目的管理信息系统，并作为联通其他外部数据库及社会救助服务的通道。

社会救助综合信息管理系统有利于民政部监测所有社会救助项目的进展和绩效，包括单项和总体社会救助情况；加强居民家庭经济状况核对信息系统中救助对象经济情况调查的透明度，提高社区支持的救助对象认定过程的有效性；向政策制定者和利益相关方报告社会救助工作取得的进展；改进对优先救助家庭和个人的认定；监测多维贫困指标，如教育、健康和居住条件；为其他社会服务提供支持，改善社会保护服务，以解决多维贫困和儿童贫困问题；交叉检查提高工作效率和有效性；支持项目监测，并生成具体报告，监测社会救助项目特定指标的情况。



携手为儿童

联合国儿童基金会驻华办事处

三里屯路12号

北京 100600 中国

电话:+86 10 8531 2600

传真:+86 10 6532 3107

邮箱:beijing@unicef.org

网站:<http://www.unicef.cn>