

# 用立法推动社会救助精准施策

## ——全国政协“社会救助法的制定”专题调研综述

本报记者 孙金诚

### 编者按：

社会救助是保障困难群众基本生活、促进社会公平、维护社会稳定的兜底性、基础性制度安排，也是体现社会主义制度优越性的重要标志。党中央、国务院历来高度重视社会救助工作，党的十八大以来，习近平总书记多次就社会救助工作作出重要指示，为加强和改进社会救助工作、完善社会救助制度提供了根本遵循。建设具有中国特色的社会救助制度，需要切实把党的主张、实践经验转化为法律规定，因此，我国立法织牢保障困难群众基本生活的安全网，把已有的成功做法和政策措施上升为法律制度，显得尤为迫切和重要。

今年，全国人大把制定社会救助法列入年度立法计划，全国政协也将其作为年度重点协商议题之一，积极开展立法协商。为提高协商质量，3月21-26日，全国政协调研组在全国政协副主席汪永清与全国政协社会和法制委员会副主任黄树贤率领下，先后赴江苏省和河南省，就社会救助立法开展专题调研。调研组深入江苏南京市、扬州市和河南郑州市的城乡社区、救助管理站、失能人员护理院、儿童福利中心等基层单位，与困难群众、社工、社会组织负责人等面对面交流，并同省市有关部门和专家座谈。

### 记者手记

## 一家三代 “小巷总理”

本报记者 孙金诚

在许多人眼中，社区工作都是鸡毛蒜皮的事情。她担任“小巷总理”22年，却屡屡创新、频频获赞，连续创下市区社区建设10多项“第一”。收获诸多荣誉，但始终是街坊心目中的“李大姐”。她，就是扬州市广陵区东关街道琼花观社区原主任李华。她和母亲谢学珠、儿媳王静三代人都是社区工作者，谱写了一家三代“小巷总理”的佳话。

1952年，扬州市区组建了第一个居委会——琼花观居委会，热心的谢学珠就被全体居民推选为居委会主任，她不辞辛劳地为居民服务，成为千家万户的贴心人。

1999年，谢学珠光荣退休，无论是上级组织，还是全体居民，都希望李华能接班。正是在这样的众望之下，李华接过了琼花观社区党委书记兼居委会主任的重担。

或许是因为家风的耳濡目染，上任伊始，李华就注重倾听群众呼声，总结基层探索实践，很快赢得了“长江后浪推前浪，一代更比一代强”的评价。

“群众工作要细心、要有爱心，还要换位思考，更重要的是要有向上向善的心态。”22年来，作为“小巷总理”，李华一心为民，“爱心、细心、包容”是她的工作法。她说，社区工作者是党和政府的嘴、老百姓的腿，要宣传好党和政府的各项方针政策，为群众办实事。群众有事情，要第一时间出现，有难必帮、有求必应、有急必到。李华坦言，是母亲告诉她，要包容所有的人。有时候居民言语上有些不客气，但是下一次对方来办事，李华还是会笑脸相迎。“群众工作要细心、要有爱心，还要换位思考，更重要的是要有向上向善的心态。”

琼花观社区位于老城区，困难家庭多、空巢老人多。多年来，在李华的带领下，社区工作一直走在前列，创下了10多个“扬州第一”的记录：第一个办起了“慈善超市”，依靠全社会的赞助，困难家庭每月可以免费领取生活必需品；第一个办了托老所，为空巢老人和孤寡老人提供配餐、理发、修脚以及文化娱乐等综合服务；第一个搞起了“智慧养老”，为孤寡老人和空巢老人家中安装了红外传感器、配备了智能手环，使他们的起居时刻处于呵护之中……

“做这些只是想为老百姓多做事、做好事。老百姓很朴实，你为他做事，他就说你好。所以，党的威信不是说出来的，是做出来的，关键就是我们在最基层，要做好最基层的工作。”李华说，作为社区工作人员一定要帮老百姓把急难愁盼问题解决好，当好“贴心人”，架好“连心桥”。“老百姓的一张张幸福笑脸就是对我们最大的回报，再苦再累也值得。”

谢学珠、李华的工作作风、做事方法也熏陶着下一代。2013年，儿媳王静通过招录考试成为社区工作者，她先后在多个社区历练、入党，后成长为新仓巷社区“当家人”，把社区打造成了“明星社区”。

今年初，琼花观社区换届，61岁的李华卸任琼花观社区主任。王静被推选为第三任“小巷总理”。她说：自己定会传承家风，牢记党员职责，做好群众的“服务员”！

最近，全国妇联公布“2020年度全国三八红旗手”名单，李华获此殊荣。

### 强化顶层设计 完善社会救助法律制度

“自从有了这张‘关爱卡’，低保金按月到账、水电费直接减免，还能享受免费体检、住院不交押金等各类帮扶政策，为我解决了不少困难。”3月22日，在江苏省扬州市广陵区琼花观社区，低保户老陈拿着一张卡片，高兴地说。

2020年初，广陵区在全市范围内首创城乡贫困户“关爱卡”政策，城乡低保户、特困供养人员、孤儿、建档立卡低收入农户等困难群众手持“关爱卡”在辖区范围内可享受基本生活、基本医疗、基本住房、基本就业、基本教育等方面的社会救助。

悠悠万事，民生为大。无论在江苏还是在河南，调研组看到，近年来，地方各级党委政府认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，以有温度的制度措施纾解民生急难，兜牢民生底线，积极探索、勇于创新，社会救助水平稳步提升，人民群众获得感、幸福感、安全感不断增强。

社会救助是保障困难群众基本生活、促进社会公平、维护社会稳定的兜底性、基础性制度安排，也是体现社会主义制度优越性的重要标志。调研组表示，地方社会救助事业发展取得了积极成效，不断丰富救助实践和积累的宝贵经验，将为国家完善社会救助制度起到重要作用。

不过，调研组也发现，当前，社会救助事业仍存在发展不平衡不充分，社会救助统筹协调不够，兜底保障水平有待提升，服务类社会救助发展滞后，基层经办服务能力不足，社会力量参与社会救助不够等问题。

“随着全面推进依法治国和保障民生的经济社会条件的根本性变化，现行社会救助制度并未成熟、定型，社会救助立法的滞后与制度安排的局限性凸显。”调研组认为，适应全面建成小康社会和决胜脱贫攻坚任务的完成，加快制定社会救助法并以此促使社会救助制度走向成熟、定型，已成为社会救助制度建设与发展的紧迫需要。

事实上，我国在社会救助立法方面已有了探索——2014年2月颁布的《社会救助暂行办法》，是我国第一部社会救助方面的行政法规。这一法规确立了以最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等8项救助制度为主体，社会力量参与为补充的制度框架，基本覆盖各类困难群众。全国所有省份都出台了实施办法，有关部门也出台一系列配套政策。

“法律是治国之重器，良法是善治之前提。推进国家治理现代化，不仅需要‘法’可依，更需要有‘良法’可依。”在全国政协委员、江苏省高级人民法院副院长李玉生看来，目前实施的《社会救助暂行办法》在法律位阶、体系完整性和社会适应性上还存在诸多不完善的地方。“为了提高社会救助立法质量，必须直面社会救助工作实际，不回避矛盾，不掩盖问题，迎难而上，科学谋划，力求立出有用之法、有效之法、善治之法。”

完善社会救助法律制度的目的是建立长效机制，实现救助的规范化和长效化。调研组组长、全国政协社会和法制委员会副主任黄树贤表示，作为兜底性社会保障制度，社会救助要保障哪些人、保障什么、保障到什么程度？如何把“底”划清、把“底”兜牢？既能动态适应社会发展，又便于实际操作？如何科学设置各类专项救助，既不刻意割裂又不简单叠加，还能保持长期稳定？如何理顺低保与专项救助之间的关系，既避免福利捆绑带来“悬崖效应”，又能做到科学衔接、有机统一？这些都需要在立法过程中进行认真研究。

“我国现行社会救助制度瞄准的是绝对贫困人口。在我们完成消除绝对贫困的任务后，社会救助制度必须转型升级才能与新时代新的历史阶段相衔接。”全国政协委员、宁夏社会科学院社会学法学研究所所长李保平建议，创新升级社会救助顶层设计，将“高质量发展”理念引入我国社会救助制度改革发展进程，解决现行社会救助统筹协调机制形式大于实质、权威性不足的问题。

“在社会救助中，准确把握‘适度’的度至关重要。”全国政协委员、民盟四川省



调研组在扬州市广陵区琼花观社区调研基层社会救助工作

孙金诚 摄



调研组在南京市佑安医院调研

孙金诚 摄

委会副主任张力表示，我国社会救助投入长期处于低位运行状态，适度救助的这个“度”不是高了，而是低了，并且有越来越低的趋势，有必要通过立法落实“量力而行、适度救助”原则。

全国政协委员、中国红十字会原副会长王海京则建议，通过必要统筹，守住城乡、区域社会救助差别的底线，允许条件好的地方先行先试具有地方特色、更高水平的社会救助制度。

### 优化工作程序 提升社会救助“质”和“效”

家住江苏省南京市高淳区溱塘村的高梅英，家里主要靠老伴姜同伟打工维持生活。前不久姜同伟因患食道癌住院治疗，正当高梅英一筹莫展之际，社区网格员主动上门确认情况，帮她办理了低保，发放临时救助金。

救助如此及时，得益于南京建立的高风险家庭数据库。运用大数据排查预警和网格员入户核查等方式，变被动受理为主动发现。一旦在库人员发生大病支出、意外事件造成经济来源中断等情形，系统将触发预警，从而“主动发现”救助对象，堵住了救助漏洞。

据了解，2019年以来，江苏推出以“只需跑一次、无需开证明”、构建弱有所扶大救助体系等为重点的7项温情救助改革举措，通过“简”程序，“快”响应，“缓”退出，“暖”服务，纾解民生急难。

政出多门、资源分散、信息壁垒、服务

点比较突出，程序性规定较少，部分基本程序性制度缺失，不同救助项目的程序不协调。调研组认为，应对社会救助程序给予更多关注。同时，也应对相关的社会救助法规、规章规定的救助程序规范作进一步完善。

“构建科学的社会救助审查程序，就是要规范各级管理审批机关在社会救助程序中的审查职责，实现审查流程高效、规范、顺畅，保障申请人的实体权利和程序权利。”全国政协社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅认为，我国现阶段的社会救助法律制度实施程序人道性不够，人道主义功能无法充分发挥。“社会救助申请人有的已陷入生存危机，有的亟须相关救助解决吃、穿、医疗等困难，如果审查程序久拖不决，可能导致其陷入绝境，危及生存。”

全国政协委员、四川省律师协会副会长李正国建议，参照行政许可法的规定，确定社会救助的标准审核时限。同时，由于社会救助项目较多，具体情况差异较大，应当允许行政法规结合具体救助事项的实际情况作特别规定。对于流浪乞讨人员救助等紧急救助项目，管理审批机关或救助机构应当即时作出决定。

“针对来自农村的城市外来务工人员救助调查审批程序，是当前社会救助立法亟须解决的一个主要难题。”全国政协常委、致公党天津市委主委曹小红认为，社会救助程序立法应当维系好效率与公正的标尺，突显社会救助程序的回应性，消除制约农民工享受救助的户籍障碍，调动基层组织的救助能动性，以保证城市外来务工人员的“就近救助”。

“在社会救助审查程序中，应尽可能将村级审查权限提升到乡级管理审批机关，由乡镇、街道一级受理和初审。”全国政协委员、民进安徽省委会副主委马露表示，在城市街道和有条件的乡镇，设立专门的社会救助经办机构，具体负责社会救助的受理、调查、审核以及相关管理服务。未设立社

会救助经办机构的乡镇，由乡镇政府负责上述工作并通过聘用工作人员、购买服务等方式解决人员不足问题。

“社会救助程序具有中立性，还需进一步完善社会救助程序性原则和制度。”在全国政协常委、民盟贵州省委会主委何力看来，社会救助的重心在基层，特别是基层农村，涉及面广、人多，主要依靠乡级政府和村(居)民委员会具体实施，基层管理审批机关有较大的自由裁量空间，因此，应设置回避制度，有利于减少“人情保”“关系保”等现象。

### 发挥社会力量 丰富社会救助内涵

100多平方米的超市内，粮油、调味品、洗化用品、文具等应有尽有，商品种类达2000多种。和其他超市不同的是，这里绝大多数商品除了销售价，还有“慈善价”，来这里买东西，低保户、残疾人持证可享受原价九折的爱心价。此外，普通市民在这里每消费一笔，超市将拿出2%的款额作为爱心款捐赠用于帮助困难群体。这是调研组在河南省郑州市二七区“温暖二七”慈善驿站运营中心“乐益优选”超市看到的情景。

随着城市精准帮扶工作的不断深入，郑州市发现，在社会救助中，不仅慈善组织参与的广度和“造血功能”较弱，而且政府对于城市困难人群的界定相对模糊，各个部门对于受助人重复补贴、重复救助的现象还不同程度地存在。

基于对这两个问题的深入思索，郑州市二七区在全省首次尝试“互联网+社区慈善”的社区互助模式，线上搭建“温暖二七”公益慈善信息系统，线下建立社区慈善驿站运营中心，探索“互联网+精准救助+社区慈善”模式，让多元主体共同参与社会救助。

事实上，不仅在河南，近年来，作为社会组织参与救助的一种补充形式，慈善驿站(超市)在我国多个省市都得到快速发展，它的价值也逐渐受到政府和市民的肯定。

社会组织是活跃在社会救助领域中不可或缺的重要力量。调研组表示，社会组织在社会救助领域发挥着重要功能，不仅开展救助活动较为及时，而且在救助帮扶过程中，提供着重要的人力、物资、财力、科技、信息等重要服务。

不过，调研组也指出，从我国目前的实践来看，社会组织参与社会救助仍处于发展的初级阶段，还存在一些现实困境。

“我国社会组织参与社会救助法律体系还不完善。”长期从事社会组织工作的全国政协委员、中国残联国际部一级巡视员费薇表示，当前我国社会组织参与社会救助的有关规定，只是些临时性的管理条例，立法层次相对较低，且现有的各种法规存在分散性，之间缺乏逻辑衔接，增加了社会组织发展的不稳定性及不确定性，致使社会组织参与社会救助的法治化进程受到了制约。另外，各类社会组织在行动上也是孤军奋战，没有整合力量。“需要从法律明确政府和社会组织作为参与主体的责任、权利和地位，有效促进社会救助的多元主体依法共同参与。”

“社会组织缺乏高素质人才是制约其发展的重要因素。”在全国政协委员、黔南民族师范学院学生资助管理中心主任潘晓慧看来，我国社会组织参与社会救助专业服务能力低，一些社会组织无论在数量和能力层面，与国际水平相比差距较大，在社会救助中资金募集、物资运输、提供关怀等方面力量有限。“尤其是中西部地区的一些社会组织，内部活力不足，组织结构不合理，成员也没有接受过系统的专业培训，面对具体的社会救助情境往往显得经验生疏，志愿者数量不多，达不到实际需求。而且由于资金问题，社会组织人员的待遇和福利水平也较低。”

潘晓慧建议，推动政社分开，优化社会组织内部结构，加强社会组织自身能力建设和对社会组织成员的培训。

全国政协委员、北京市石景山区八角社区卫生服务中心主任助理诺敏表示，现行社会救助立法几乎没有专门规定社会组织可以参与社会救助各项目的具体程度或方法。目前实践中，在医疗救助与慈善事业的衔接以及社会力量参与流浪乞讨人员救助服务方面有一些成功经验。她认为，可以在立法中按照社会救助的项目分类进行有针对性的规定，如通过慈善救助条款、涉及政府购买社会救助服务项目的合同服务条款以及其他条款方式予以规范。

“社会救助事关困难群众基本生活和衣食冷暖，连着民心，关系民生。”吕忠梅表示，此次调研也是为今年6月份召开的双周协商座谈会做准备，“制定社会救助法，是为更好贯彻落实中央决策部署，进一步巩固拓展改革成果，兜住兜牢困难群众民生底线而行的必要之为。”

## 调研组成员名单

率队 汪永清 全国政协副主席

组长 黄树贤 全国政协社会和法制委员会副主任，民政部副部长、党组书记

成员 吕忠梅(女) 全国政协社会和法制委员会驻会副主任

何力 全国政协常委，贵州省人大常委会副主任，民盟贵州省委会主委

曹小红(女) 全国政协常委，致公党天津市委主委，天津市副市长

马露(女) 全国政协委员，民进安徽省委会副主委

王海京 全国政协委员，中国红十字会原副会长、党组成员

李玉生 全国政协委员，民革江苏省委副主委，江苏省高级人民法院副院长

李正国 全国政协委员，民盟四川省委副主委，四川省律师协会会长

李保平 全国政协委员，宁夏社会科学院社会学法学研究所所长

张力 全国政协委员，四川省人力资源和社会保障厅一级巡视员

费薇(女) 全国政协委员，中国残联国际部一级巡视员

诺敏(女) 全国政协委员，北京市石景山区八角社区卫生服务中心主任助理

潘晓慧(女，水族) 全国政协委员，黔南民族师范学院学生资助管理中心主任

刘喜堂 民政部社会救助司司长

王振江 司法部立法三局局长