

维护困难群众基本权益 发挥社会主义公平正义优势

——全国政协“社会救助法的制定”双周协商座谈会发言摘登(一)

■编者按：

党的十八大以来，各地区各部门认真贯彻落实党中央决策部署，在健全社会救助体系、增强社会救助能力、提高社会救助水平等方面做了大量富有成效的工作，为打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会发挥了重要的兜底保障作用。实践中也面临救助条件标准不清、手续繁琐、方式单一和统筹协调难、社会参与不够等问题，需要通过立法促进中国特色社会救助制度更加成熟更加定型。近日，全国政协召开双周协商座谈会，专门就此进行协商议政。现将有关发言摘登如下——

全国政协副主席汪永清作主题发言

一、关于社会救助立法的总体思路。习近平总书记高度重视社会救助工作，多次作出重要指示批示，为起草制定社会救助法提供了根本遵循，需要切实落实到总体思路、制度设计和程序规范中，促进中国特色社会救助制度更加成熟更加定型，更好地激发社会主义公平正义优势。社会救助法应该是社会救助体系的基础性、综合性法律，通过明确救助对象、界定救助标准、完善救助内容、落实责任主体、规范救助程序，为多层次、多类别社会救助提供基本的法律规范，以更好地兜牢民生底线、增进民生福祉、促进社会公平正义。为此，在立法总体思路上建议把握：一是坚持以人民为中

心，在制度构建、程序设计等方面都要有利于更好地保障困难群众的生存权、发展权。二是体现政府责任、社会良心，按照保基本、兜底线、救急难、可持续的总体要求确定立法原则，规定能够有效统筹救助资源、增强兜底功能、提升服务能力、强化保障机制的法律措施或政策取向，为需要救助的群众提供稳定的安全预期。三是坚持基础性、综合性法律定位，坚持基本制度统一、基本政策协调、主要程序规范，坚持末位原则、兜底原则，加大统筹协调力度，通过构建统一规范、运转高效的制度体制，确保社会公平正义底线兜得牢、水平会提高。

二、关于需要关注的重点立法问题。一是

推动基本制度统一、主要政策衔接、运行机制协调。各类社会救助均应纳入调整范围，以确保各类社会救助基本制度统一、主要政策衔接，特别是对社会救助的基本原则、主要程序、责任规制，以及实施各种社会救助的条件、次序等作出明确规定。二是明确救助对象的条件和标准。法律需要明确回答什么人、在什么状态下可以获得社会救助。有两个基础性认定条件可以考虑：一是收入、资产和收支比，二是可综合认定的客观困难状态。在此基础上，可以结合实际建立动态调整机制。三是促进社会力量参与。建议在立法中细化激励机制，可考虑通过对有关组织给予税收优惠、费用减免、表彰奖励等方式，以及政府购买服务、开发岗位、提供工作场所

等，引导更多社会力量更广泛地参与社会救助。还要有支持引导志愿者开展志愿服务的措施。四是鼓励更多提供服务型社会救助。建议在总结实践经验基础上，鼓励地方以多种方式提供针对性精细化服务型救助。五是最大程度降低申请难度。社会救助制度设计要让老百姓感到条件明了、手续方便、办事快捷，对于特殊紧急的情况，似应规定采取“先救助后审核”的办法，确保救助对象得到及时救助。还可鼓励地方推广“政策找人”。

三、关于保障机制。一是明确救助资金分担机制，确保社会救助资金支出具有法定约束和稳定预期。二是完善信息共享机制。建议法律明确规定建立社会救助综合信息平台，加强居民家庭经济状况核对信息等的互联互通。三是加强基层经办力量。建议落实中办、国办《关于改革完善社会救助制度的意见》，在法律中明确基层经办机构 and 人员的主要职责。

政协委员发言

■全国政协社会和法制委员会副主任，民政部原部长黄树贤：

以立法推动社会救助制度更加成熟更加定型

制定社会救助法是践行习近平法治思想、保障公民权益特别是弱势群体权益的重要举措，是强化社会救助兜底保障、维护社会和谐稳定、推进共同富裕的重要制度安排。为做好“社会救助法的制定”双周协商座谈会筹备工作，汪永清副主席率调研组，赴江苏、河南，到两省4地5个乡镇街道7个救助机构实地了解情况，与管理部门、服务机构、救助对象、基层经办机构、社会组织等相关人员座谈交流，深入了解各方立法诉求。

从调研情况看，2014年《社会救助暂行办法》出台以来，我国综合性救助体系基本建成，工作机制逐步健全，救助水平逐年提升，服务能力不断提高。广大群众希望通过立法巩固以往工作成效，进一步提升社会救助综合效能。

调研反映，社会救助实践中还存在一些突出问题，应在立法中推动解决。一是更好地整合政策、资源、信息，加强城乡统筹、部门协同，发挥综合性救助体系整体合力。二是更加科学合理地设置认定标准，

精准确定救助对象，实现应助尽助。三是更加注重服务型救助供给，把地方探索中之有效的生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升、社会融入等吸收到法律中，更好地满足新时代困难群众多样化、差异性实际需求。四是创造更多社会力量参与的平台和机会，发挥慈善组织、社会工作者、志愿者专业优势，撬动更多社会资源，吸引社会组织、企业、个人广泛参与，引导全社会形成互助互爱的良好氛围。五是进一步简化救助程序。

委员们认为，制定社会救助法已有较好的工作基础和群众基础。应抓住立法时机，抓紧研究立法面对的重点难点问题，推动社会救助法尽快出台。

一是将中央文件要求、地方探索经验和行之有效做法等，转化为法律规定。

二是对于一些不同看法，多方听取意见，努力形成共识，并尽量通过立法技术方式予以解决。

三是对于一些需在实践中进一步探索和检验的问题，边探索边总结，适时以实施细则或政策配套方式予以明确。

■全国政协委员，民进江苏省扬州市委会主委，江苏省扬州市政协副主席董玉海：

合理界定救助对象认定条件

社会救助最重要的原则是公平。社会救助立法要着眼于建立综合性大救助体系，将不同社会救助项目的认定条件和标准打通，明确统一的受助门槛，构成一个有机组合的整体。目前，草案征求意见稿的认定条件有一些进步，但在救助对象认定条件和专项救助等方面还有一些有待优化和值得研究商榷的地方，有两方面问题值得重视：一是救助对象认定条件的科学性有待深化，二是各类专项救助项目的认定条件不尽合理。为此，对草案征求意见稿提出以下建议：

一、科学界定社会救助条件。对低保、特困、临时救助、专项救助的准入条件进行科学界定，建立以家庭收入核算、财产认定为主，家庭刚性支出核算和家庭成员能力评估为辅的社会救助条件综合认定体系，在这个基础上制定科

学的、可操作的收入、支出核算和财产认定办法。

二、统筹考虑各项救助政策的制度衔接。建立统一的认定贫困的标准和条件，并将专项救助对象扩大到支出型贫困家庭、残疾人家庭和临时遇困家庭或者人员。根据不同类型的贫困情况，实现阶梯式救助，保证相对公平。

三、精准制定社会救助认定的操作规程。草案征求意见稿规定，社会救助程序是个人申请，基层政府确认，建议增加运用大数据等技术手段，主动发现救助对象，主动实施救助，做到应救尽救。基层政府在有社会救助核信息需求时，相关部门应加强数据及时共享。充分考虑基层工作人员的知识结构和所能运用的技术手段，进一步明确操作规程，细化操作规范，简化操作流程，保证社会救助精准、高效。

■全国政协委员，中国红十字会原副会长王海京：

为社会力量参与提供坚实法治保障

政府是社会救助的第一责任主体，社会力量是社会救助不可或缺的重要组成部分。实践证明，社会力量参与社会救助可以充分发挥慈善事业在第三次分配中的重要作用，有效缓解政府财政支出压力；还能够完善“物质+服务”的救助链条，满足困难群众差异化救助需求；更有利于通过社会力量的工作整合，实现社会救助事业可持续发展。

目前，社会救助法草案征求意见稿对社会力量参与的规定较为原则，只有具体化才能真正落地、管用，建议：

一、进一步细化激励措施。一是针对社会力量不同主体，明确多层次、有针对性的激励措施，如补贴奖励、活动场地、费用减免、荣誉表彰等，鼓励更多社会力量参与社会救助。二是明确设立资金引导制度，鼓励地方政府根据实际情况设立社

会救助专项基金，充分发挥财政资金杠杆和引导作用，吸引社会资本对社会救助重点领域投入。三是明确政府购买救助服务的资金来源，向社会组织倾斜，发挥它们在救助服务困难人群方面的优势。

二、增加社会力量救助与政府救助衔接的相关规定。一是加强信息共享，明确加强政府与社会力量之间救助信息的共享互通，运用救助对象个人信息加密技术建立社会救助信息库，科学有序整合社会救助力量和资源。二是加强协同服务，明确政府管理部门职责，为社会力量参与社会救助提供便利条件，健全社会救助需求评估、信息发布和资源对接机制。三是建立个案转介机制，明确政府管理部门及时向社会公开参与社会救助的社会力量名录及其救助工作情况，建立个案管理模式和面向社会力量的服务转介机制，为存在多重困境与需要的救助对象提供全方位服务。

■全国政协常委，致公党中央副主席，天津市副市长曹小红：

优化部门协同形成工作合力

进入新时代，困难群众对美好生活的向往对社会救助提出了高质量发展的新要求。2019年天津市对全市357万户家庭进行了社会救助工作入户调查。从调查结果看，困难群众对社会救助的需求，已从简单的基本生活救助向物质保障与生活照料、精神慰藉、心理疏导和社会融入等相结合的综合型救助拓展。目前，虽然民政、医保、人社、教育等部门均出台相关救助帮扶政策，但救助资源得不到有效整合，难以形成救助合力。因此需从立法角度，进一步完善各部门联动机制，将生活保障与医疗、教育、住房等社会救助政策及其他救助资源有机结合，形成更为统一、协调、高效、有序的社会救助管理体系、运行机制和救助模式。为此建议：

一是提高统筹层级。建议将《关于改革完善社会救助制度的意见》（以下简称《意见》）精神充分

融入社会救助法中，进一步突出各级政府统筹职能，建立由各级政府负责，民政部门牵头，教育、人社、住建、卫健、应急、医保、财政等部门协同配合的社会救助工作协调机制，形成政策合力。

二是夯实部门职责。立法应明确各级政府将社会救助政策落实情况纳入各部门绩效考核评价，进一步夯实部门责任，切实把社会救助变为大家的事。明确“一门受理、协同办理”机制中各层级各单位的具体职责，强化工作协同，形成工作合力。

三是强化信息共享。建议贯彻落实《意见》，立法明确，加强社会救助信息化，推进互联网、大数据、人工智能等现代信息技术在社会救助领域运用。建立健全数据共享交换平台体系，完善社会救助资源库，明确各部门职责和法律责任，将各类信息统一汇集、互通共享，提高救助效率和精准度。

■全国政协委员，民盟中央常委，四川省委会副主委，四川省人力资源和社会保障厅一级巡视员张力：

明确央地财政分担机制 夯实社会救助资金保障

政府是社会救助的主体，财政资金是救助资金的主要来源。实践中各地做法不一，主要存在以下问题：一是越到基层，财政安排的社会救助资金越少；二是争取下来的各类社会救助资金在基层不能跨科目使用；三是省级层面在救助对象认定时大多限定为户籍人口，对流动常住人口的救助比较困难。

针对以上问题，在调研基础上，有些个人思考与部委同志交流。

一、是否可以立法明确中央和地方按比例分担救助资金支出责任，为国家尽快制定社会救助经费保障国家

基础标准打下基础。具体政策可以参照义务教育公用经费保障方式，分档明确中央与地方按比例分担支出责任，如第一档为8：2，体现各级政府履行其社会救助的职责，切实做到应救尽救，保证社会救助水平。

二、是否可以参照脱贫攻坚政策中县级政府可以统筹使用涉农资金的办法，出台具体政策，在一定条件下赋予县级政府适当统筹使用社会救助资金的权力，提高财政资金使用效率。

三、社会救助对象认定是否能以常住地为主，特别是医疗救助。

■全国政协常委，贵州省人大常委会副主任，民盟中央常委，贵州省委会主委何力：

着力强化基层经办力量

目前，各地都探索了乡镇（街道）承接根据社会救助的调查核实和信息核查结果，做出实施救助认定决定的工作。但反映较为普遍的问题是：基层力量配备、队伍能力提升等方面不足，影响了基层的赋能承接能力。

在贵州调研发现，在贫困地区因为有的驻村干部实际上承担了兜底贫困户的调查核实工作，开展社会救助对象的发现、识别和救助工作相对于其他非贫困农村或城市社区更加高效及时。同时，贵州省已经在大多数县市的村委会和社区居委会探索设置了“社会救助信息员”，负责根据政策发现群众急难情形以及初步调查，并给予他们适当补

贴，乡镇（街道）的经办机构人员只需对他们调查的情况进行复核。这一措施大大提高了困难群众救助的及时性和精准度，也大大缓解了乡镇（街道）社会救助经办机构人力配置不足之间的矛盾。

两办意见明确规定，村级设立社会救助协理员，困难群众较多的村（社区）建立社会救助服务站，建议在立法中明确：“在村民委员会、居民委员会设立社会救助专干员，在乡镇人民政府、街道办事处社会救助经办机构指导下做好需要救助群众的调查核实、信息核对的基础工作。县级以上人民政府社会救助主管部门应当定期对社会救助专干员组织开展培训”？请司法部重视这一问题。

部委介绍情况

■司法部副部长刘焰：

社会救助事关困难群众基本生活和衣食冷暖，是中国共产党全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现。习近平总书记多次作出重要指示批示，强调要统筹城乡社会救助体系，更多关注困难群众，织密扎牢托底的民生保障网，坚决守住民生底线。2014年《社会救助暂行办法》的出台，确立了我国社会救助制度。随着经济社会发展，亟须在总结暂行办法实施经验基础上制定社会救助法。制定社会救助法已列入全国人大常委会和国务院2021年度立法工作计划。简要介绍社会救助立法工作有关情况。

一、社会救助立法的基本情况

（一）社会救助工作面临的新形势和新要求。在坚决打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会、乡村振兴战略等重大决策部署中，社会救助承担了兜底性、基础性职责任务和制度定位。现在困难群众对社会救助有了很多新需求新期待，社会救助也面临统筹协调难、衔接不紧密、救助方式单一、救助范围窄、救助资源分散等问题，亟须通过立法予以解决。

（二）社会救助立法需要处理好几个关系。一要处理好社会救助与其他社会保障制度之间的关系。二要处理好社会救助制度定位与经济社会发展水平之间的关系。三要处理好发挥社会救助管理部门与基层政府、村（居）委会各自优势的关系。四要处

■民政部副部长唐承沛：

党中央、国务院高度重视社会救助立法，民政部会同财政部组建起草专班，于2020年底将《社会救助法（草案）》上报国务院，现由司法部牵头修改。此次双周协商座谈会体现了全国政协对社会救助立法的关心和浓厚的民生情怀。委员和专家在深入调研基础上，所提的问题找得准、建议提得准。我作几点回应：

关于将中央文件、地方经验转化为法律，通过立法技术解决认识上的分歧，尚需探索和检验的问题适时以实施细则或政策配套的方式予以明确等建议，我十分赞同。这些建议对于立法工作有很强的指导性、针对性和建设性。

关于准确把握社会救助立法定位的建议，现有草案中有的已经体现，有的还不够，比如：生存权与发展权、应助尽助与公平公正、保障水平与经济发展水平相适应等理念需要进一步深化，以适当方式予以体现。

理好政府主导与社会力量参与之间的关系。

（三）立法的主要思路。制定社会救助法要充分把握社会救助特点和规律，政治站位要有高度，充分彰显社会主义制度优越性；价值取向要有温度，体现政府责任和社会良心；救助范围要有广度，立足基本生活救助，统筹专项救助，完善急难救助；社会效果要有深度，推动改革创新，提升服务效能。

二、重点问题和制度框架

制定社会救助法应重点关注解决几个问题。一是确定社会救助对象的范围。二是基本生活救助与专项救助的衔接。三是社会救助标准的制定。四是社会救助程序的优化。

为此，考虑在社会救助法制度框架上，按照社会救助领域基本法这一定位来设计立法体例结构，更加注重立法系统性、整体性、协同性，统筹考虑基本生活救助和各专项救助之间关系，内容上可分为救助对象和内容、救助条件和程序、社会力量参与、救助管理和服务、法律责任等部分。

三、下一步工作考虑

将对立法草案做进一步修改，兼顾行政成本与行政效率间的关系，确保救助程序简化，便民处罚措施合理正当；进一步处理好社会救助与脱贫攻坚、社会保险、慈善事业、应急救助、优抚安置等制度间的关系；立足地方具体实际，创新救助方式，深化“放管服”改革，加强各地区各部门信息共享，提升救助效能。

关于社会救助资金统筹使用的问题，目前低保、特困等基本生活救助资金已经统筹为困难群众救助资金。

关于将低收入人口纳入社会救助，是必要的，拟开展三方面工作：一是进行低收入人口摸排；二是加快建立全国统一的低收入人口动态监测信息平台；三是会同有关部门建立分层分类的社会救助体系，开展常态化救助帮扶工作。

对进一步优化程序的建议，主要采取四方面措施：推动社会救助审批工作下放到乡镇；简化有关程序；利用信息化手段提高效率；群众遇到临时性、紧急性困难时直接给予临时救助。

关于保护未成年人隐私的问题，现在低保公示的主要是户主姓名、家庭成员数量和准备给予的救助金额这三项信息，没有未成年人姓名。

关于信用惩戒，主要针对的是严重失信诸如骗取社会救助等情况。信用惩戒仍需实践探索，是否列入救助法，可以进一步论证。