

加快社会救助立法 兜住兜牢民生底线

南京大学教授、中国社会保障学会社会救助分会会长 林闽钢

社会救助是最早、最基本的社会保障方式。社会救助作为社会保障体系的重要组成部分，发挥着保障国民基本生活、维护社会稳定的托底性功能。通过法治途径调节社会关系，推进社会建设，保护公民权益，特别是弱势群体的权益，是推进全面依法治国、完善现代治理体系的必然选择。然而目前，与世界一些国家相比，与我国其他社会领域相比，我国的社会救助法治化进程还相对滞后。主要表现在三个方面。

优先制定社会救助相关法律是世界各国的通行做法。由于社会救助法在社会法中最基础，也最重要，因而社会救助领域的法律在各国普遍受到重视，通常是先行制订的社会保障法律制度之一。如英国在1601颁布了《济贫法》，1834年出台了《济贫法修正案》，之后1908年通过《老年养老金法》，1946年颁布了《国民保险法》。随着经济发展和社会进步，世界各国持续相应调整社会救助相关法律，切实保障弱势群体的基本利益，维护社会和谐稳定。

《社会救助法》的缺失成为我国社会保障法律体系的短板。近年来，我国不断完善社会法体系框架，《劳动法》《劳动合同法》《未成年人保护法》《老年人权益保障法》《妇女权益保障法》《残疾人保障法》等相继出台，有力地保障了各类弱势困难群体的基本权益。仅就社会保障领域来看，我国《社会保险法》于2010年10月28日通过，2011年7月1日起实施；《慈善法》也在2016年3月16日通过，2016年9月1日起施行。《社会救助法》立法与其他社会保障立法相比明显滞后，它的缺失成为我国社会保障法律体系的短板。

《社会救助暂行办法》的法律位阶低，具有过渡性。2014年2月，国务院颁布了《社会救助暂行办法》，通过降低社会救助立法的层次，起到了“退一步、进两步”的效果，第一次以行政法规的形式明确了社会救助体系的基本框架和主要内容，多部门的社会救助政策和资源得到统筹。但是《社会救助暂行办法》也存在明显的问题和不足，直接影响到《社会救助暂行办法》的实施效果。

加快我国《社会救助法》立法进程条件已具备。近年来，保障和改善民生的经济和社会条件发生了根本性变化，目前在农村贫困地区开展脱贫攻坚，在推进全面建成小康社会中实现弱有所扶，为加快社会救助立法打开了重要的时间窗口。

第一，制定《社会救助法》的财政条件已经具备。相比较发达国家而言，我国社会救助的覆盖面并不大，目前受助各类人口约占总人口的6%-7%，在经济持续发展和财力不断增强的前提下，制定《社会救助法》并不会导致国家财力不堪承受。同时，《社会救助暂行办法》实施经验表明，随着社会救助法治化的推进，社会救助管理更加规范，社会救助资金使用效益更高。在《社会救助法》出台后，社会救助法治化水平将上升到新的高度，社会救助资金使用会更有保障、更有效益。

第二，加快《社会救助法》立法有了坚实的工作基础。为促进《社会救助暂行办法》的实施，各级政府相继建立了政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与的社会救助工作协调机制和县级政府困难群众基本生活保障机制，整合后的社会救助制度开始形成合力，在基层实施效果较佳。同时，近年来，各级政府相继设立低收入家庭认定（居民经济状况核对）指导中心等，在全国范围内初步建立了社会救助家庭经济状况核对机制，通过对申请对象的存款、房产、车辆、有价证券、住房公积金、个体工商登记等方面的数据核查，提高了社会救助对象认定的精准性，得到社

会的广泛认同。

第三，充分发挥社会救助在脱贫攻坚中的兜底保障作用，需要出台《社会救助法》。按照脱贫攻坚“五个一批”的要求，对农村贫困人口中 1000 多万完全或部分丧失劳动能力、无法通过产业扶持和就业帮助脱贫的人，需要社会保障兜底，核心是社会救助的兜底保障，因而社会救助的作用最重要，任务也最艰巨。脱贫攻坚已经进入关键阶段，亟须在法律层面进一步完善社会救助制度，更好地发挥其在脱贫攻坚中的兜底保障作用。

第四，本次党和政府机构改革对《社会救助法》提出新要求。本轮机构改革新设国家医疗保障局，整合了人社部门的基本医疗保险、原卫计部门的新农合、民政部门的医疗救助和发展改革部门的医疗价格等职能。本轮机构改革还新设应急管理部，整合了民政部的救灾职责，其中包括为受灾人员提供基本生活救助等职能。因此，对于社会救助管理来说，管理部门有所增加，管理运行体制应相应有所变化。为顺应机构改革需要，需尽快制定出台《社会救助法》，进一步完善社会救助管理体制和运行机制，提高社会救助体系运行效率。

目前《社会救助法》已列入第十三届全国人大常委会立法规划之中，并作为条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案的第一类项目。为加快立法进程，建议应尽早开展《社会救助法》立法的顶层设计。通过对《社会救助暂行办法》实施情况的评估，认真总结成功经验，坚持打破部门思路开展社会救助立法，同时发现和研究存在的问题，立足全局和长远，筑牢社会救助网，兜住民生保障底线。