

坚持与完善中国特色社会主义救助制度 建立应对相对贫困问题的长效机制

中国人民大学教授、中国社会保障学会会长 郑功成

党的十九届四中全会通过的《决定》首次提出了民生保障制度的新概念，并将其作为中国特色社会主义制度体系的重要构成部分。这是对包括社会救助在内的各种民生保障制度安排的准确性，意味着从现在开始将全面统筹推进中国特色民生保障制度的建设与发展，从而为社会救助制度的发展与完善提供了良好契机。在这样的背景下，推动社会救助制度化、法制化，无疑是贯彻落实十九届四中全会精神的应有之义。

在新时代的社会救助制度建设中，最重要的是明白坚持和巩固什么、完善与发展什么。

70年的实践表明，我国社会救助制度虽然经历了不同的发展时期，但始终坚持保障低收入困难群体与弱势群体利益的目标取向，维护了社会公平的底线，构成了中国特色社会主义制度的兜底性制度安排。因此，首先应当坚持社会救助在整个社会保障制度体系和整个民生保障制度体系中的基础性、兜底性制度安排定位，承担起免除所有人生存危机的重任，即任何人不因任何原因陷入生存危机而不能自拔，这是其应有的功能定位。同时，坚持应救尽救的目标定位和政府负责到底的责任定位。其次，应当坚持遵循社会救助的基本规律，适应我国国情，即中国特色社会主义。中国特色社会主义更要重视对低收入困难群体的扶助与照顾，这样才能实现同步小康，走向共同富裕的目标。

任何制度都会面临时代发展变化的挑战，社会保障更是需要顺应人民福利诉求的持续升级。中国特色社会主义制度之所以具有强大生命力和巨大优越性，是因为在70年的建设与发展中与时俱进，坚持中国特色的国体和政体，坚持党的宗旨和社会主义的本质要求，坚持公有制的主体地位和政府对经济的掌控能力。同时，又适应时代发展变化进行经济改革、社会转型和文化建设，并作出与时俱进的调整，社会救助也不例外。我国的社会救助制度在过去70年间发生了重大变化，实现了主要由单位或集体提供向政府提供的转变。时代发展到今天，绝对贫困现象即将被送进历史，相对贫困对象将成为社会救助的目标群体。党的十九届四中全会明确提出，构建应对相对贫困的长效机制，就是对社会救助制度进一步完善与发展的新要求。从主要面对绝对贫困人口转向面向相对贫困群体，社会救助制度应该有一个升华，不能是以往制度的简单延伸和延续。在此，需要搞清楚什么是相对贫困。它其实是一个相对大多数人而言的动态概念，即达不到大多数人的生活水准就可以被认定为相对贫困，这意味着未来的社会救助对象并不一定会伴随国家发展进步不断减少甚至消失，而会永远存在。只有搞清楚了相对贫困的概念及其水涨船高的边界，才能明确应救尽救的责任与范围，并与时俱进地调整社会救助的目标与政策体系。因此，作为应对相对贫困问题的长效机制，社会救助在未来必定是不断发展的，直至实现了共同富裕的目标。同时，要明确各级政府的责任，改变救助资源配置方式，完善社会救助管理体制与运行机制，在确保救助制度切实兜住底线的同时，赋予促进救助对象具备发展能力的功能。

加快推动社会救助立法也是当务之急。因为只有法制化的社会救助才能真正全面落实政府的救助责任，才能让困难群体的救助权益更加清晰明了，才能确保社会救助正常有序发展。建议在推动社会救助立法中，一是要树立正确理念并对其准确定位。新时代的社会救助应当是应对相对贫困的长效机制，是要让人民免于生存危机并能够获得发展能力、发展条件与发展机会。二是要厘清社会救助制度的责任边界。社会救助应当与社会福利、社会保险相协调，但又不能混淆，如

果混淆了界线，即使短期内取得成效，也会留下后遗症，到时再矫正就会付出高昂的成本或代价。三是要扩充社会救助保障范围。现在的贫困问题，在物质层面是完全可以解决的，而要解决精神贫困、强化内生动力还是一个长期任务。因此，新时代的社会救助制度不能只考虑物质保障，还要考虑物质保障的升级和精神文化方面的保障。四是要努力制定一部优质的社会救助法律。不是良法不可能带来善治，要站在国家利益和人民利益的角度发出理性声音，制定一部高质量的社会救助法。责任主体明确、救助对象明确、救助内容明确、救助标准明确，这才是立法的关键内容。

（本文系作者在 12 月 4 日“中国社会救助制度的改革与立法”——第六届中国社会救助研讨会上的发言摘编）