

# 重大突发事件中 困难群体兜底保障体系建设思路

关信平

(南开大学 社会建设与管理研究院, 天津 津南 300350)

**[摘要]** 困难群体在重大突发事件中具有高风险性和脆弱性,需要政府和社会对困难群体提供兜底保障。重大突发事件困难群体兜底保障具有专门的内容和行动特点,应进一步加强社会救助制度的兜底保障功能,加强重大突发事件困难群体兜底保障政策体系建设和预案建设。

**[关键词]** 重大突发事件;困难群体;兜底保障;社会救助

**[中图分类号]** C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2020)03-0022-07

**DOI:**10.14119/j.cnki.zgxb.2020.03.003

此次新冠肺炎疫情的突然暴发及大范围的冲击影响,再次提醒人们要高度重视各种重大风险的高危影响,完善应对重大突发事件的制度和政策体系。应对重大突发事件应采取多样化的行动,但在重大突发事件中困难群体往往面临更大的风险和困难,对困难群体保护行动更加重要并更加复杂。因此,在此领域应该开展深入的研究,弥补短板。本文拟结合本次新冠肺炎疫情的情况,对重大突发事件中困难群体的兜底保障问题展开分析。

## 一、困难群体在重大突发事件中的 高风险分析

重大突发事件是指在较短时间里大面积暴发,具有突发性和严重危害性的事件,包括突发严重自然灾害、突发大规模公共卫生事件、突发大规

模经济与社会危机事件等类型事件。在当代社会中每个人都会暴露在不确定的社会风险中,大规模突发事件往往会影响到众多的甚至是全体的民众,但不同的人遭受社会风险和突发事件的影响往往会有很大差别。社会学研究早已揭示,当代社会中的社会风险具有明显的社会分层特点。正如一些研究者指出,“一方面,风险的弥散性和普遍性使得跨越阶级、阶层、职业、性别、信仰和种族而进行全社会动员成为可能……另一方面,具体风险的分布又在一定程度上同阶级、阶层的分化同构,强化后者的分化。”<sup>[1]</sup>一些研究者直接将此称为“风险不平等”<sup>[2]</sup>。面对风险不平等的现实,我们在应对重大突发事件时需要有针对性对高风险群体和个人的特殊保护。加强对困难群体的保护是其中的重要行动。

困难群体是指由于收入低下、残疾、健康不

**[收稿日期]** 2020-04-06

**[基金项目]** 国家社科基金重大课题“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”(20ZDA068)。

**[作者简介]** 关信平(1956-),四川成都人,经济学博士,南开大学社会建设与管理研究院教授、博士研究生导师。

佳、家庭残缺、缺乏保护等原因而陷入生活困难的家庭和个人。在我国,困难群体包括城乡低保对象、特困供养人员、低收入家庭、困难老年人、困难残疾人、各类困境儿童、困难精神病患者、困难流动人口和留守人员以及其他因各种原因而陷入长期或短期困难的家庭与个人。困难群体平时在基本生活、教育、健康(含心理健康)、住房、就业、社会交往等方面就存在困难或障碍,在突发事件中会变得更加脆弱,更容易受到伤害。尽管从自然因素上看,自然灾害和疾病流行等大规模突发事件所带来的伤害是不分人群的,但由于困难群体自身的经济条件低下和能力不足而使其在面临灾害或疾病等侵害时更加脆弱。具体看,困难群体在重大突发事件中的脆弱性主要表现:一是其经济条件和能力低下而导致自身抵御突发事件危害的能力差;二是其自我防护意识和信息获得能力低下,进一步加剧其脆弱性;三是在重大突发事件中,他们的严重困难常常被主流社会所忽略或低估;四是在重大突发事件导致资源供给短缺时,他们获得各种帮助的途径往往更少、难度更大;五是他们在重大突发事件中更容易受到失业、物资供应和服务供给不足、公共交通中断等各种次生灾害的影响。这些情况说明,尽管重大突发事件会对所有人都产生严重影响,但困难群体面临的风险和困难更大,自我保护的能力更弱,往往会遭到更大的损害。因此,在应对重大突发事件的行动中,除了应该有针对全体民众的普遍性救援措施之外,还应该专门针对困难群体的兜底保障措施。

## 二、重大突发事件中对困难群体兜底保障的主要行动和基本特点

建立和完善重大突发事件中对困难群体的兜底保障行动体系,首先需要明确其制度定位和重点内容,以及不同于其他民生保障的特点。

(一)重大突发事件中对困难群体兜底保障行动体系的制度定位

应该从制度建设的角度厘清这套兜底保障行

动体系在总体民生保障制度体系中所处的位置。对此可以从三个层面上加以分析。

首先,重大突发事件中对困难群体的兜底保障行动体系属于“兜底性民生保障”。兜底性保障的重要特点是政府具有强制性责任,当其他保障措施无法奏效的情况下,政府必须要承担起对困难个人和家庭无偿救助的责任。兜底保障是社会保障体系中最后一张社会安全网,是政府面对困难群体应该承担的基本社会责任。

其次,建立和完善重大突发事件困难群体兜底保障行动体系要依赖于平时的兜底性民生建设,但也要超越平时的一般性需要,为可能发生的重大突发事件做好准备。在重大突发事件发生时,对困难群体的兜底保障行动中既包括常规性的救助待遇,即困难群众在平常获得的救助待遇,也包括专门应对重大突发事件而向困难群体提供的特殊救助待遇。

再次,重大突发事件中对困难群体兜底保障是重大突发事件总体行动的一部分。针对困难群体兜底保障是嵌套在重大突发事件应对的总体行动体系中的,但也具有不同于针对普通社会成员一般性行动的特点和具体内容。在具体的行动中,困难群体可以从面相全体居民的普遍性保障行动中获得帮助,但同时也应该得到不同于其他人员的特殊兜底保障。

(二)重大突发事件中对困难群体兜底保障的主要行动

重大突发事件中对困难群体的兜底保障主要以社会救助的方式提供,应该根据困难个人或家庭所面临的实际困难,由政府和社会力量向其提供无偿的物质救助和服务救助。具体服务内容包括事先的预防性救助、事中的直接保护性救助和基本生活救助,以及事后的恢复性救助。

### 1. 预防性救助与服务

预防性救助与服务是在实际困难和问题发生之前就向“高危”的个人和家庭提供一定的帮助,以防止他们陷入实际困境中。在平时条件下,社会救助本着以家计调查为基础的困难救助原则,

只针对已经发生了的困难而提供帮助,而还没有陷入困境的个人和家庭是无法获得社会救助待遇的。但是,在重大突发事件的兜底保障中可以在一定程度上突破这一原则,适当采用预防性救助。之所以要采取一定的预防性救助与服务,其主要目的是要预防他们陷入严重困境和发生严重后果。预防性救助与服务的基本原理是要提高困难群体自身抵御各种严重困难的能力。重大突发事件大规模冲击真正来临时,常常会因救助工作人员工作压力巨大而出现兜底救助的漏洞。而预防性救助可以在这种情况出现时降低其实质性危害,预防性救助与服务应该在平时就有所准备。例如,适当提高救助水平,让贫困者和其他困难家庭自身有一定的现金和物质储备等。在出现重大突发事件的前兆或最初阶段时应该重点开展预防性救助与服务,不要被动地等到问题已经发生再去补救。

## 2. 直接的保护性救助

重大突发事件往往导致对各种人员的直接伤害,因此需要政府和社会采取相应的直接保护措施。困难群体在各种伤害面前更加脆弱,因此需要更多的保护。应该针对各种各类重大突发事件的不同情况提供相应的保护性救助。例如,在突发疫情时,应该有针对性地对困难群体防护与治疗的救助与服务,包括及时发现困难群体面临的风险和困难,提供必要的防护设备、安排患者及时接受医疗服务,必要时还应快速办理医疗救助(包括补充性医疗救助)。在严重自然灾害发生时,应及时查看困难家庭和人员的受灾情况,对困难群体受伤人员及时抢救,妥善提供安全的临时安置等。同时,在各种重大突发事件中还应高度重视次生灾害对困难群体可能造成的伤害,应该针对有可能发生的次生灾害提前做出防护性安排,并且在次生灾害已经发生的情况下加强对困难群体的保护性救助。

## 3. 针对困难群体的基本生活兜底保障

针对困难群体的基本生活兜底保障是重大突发事件困难群体兜底保障中最主要的内容,也是

社会救助制度在其中应承担的基本任务。一是向困难家庭和个人提供临时性和补充性的最低生活保障救助。我国的低保标准偏低,审核程序很严,因此平时的低保对象人数并不多。在重大突发事件发生时,往往会有很多人因各种原因中断或大幅度降低收入,有可能很快陷入贫困当中,对这些人应该通过快速程序而提供临时性的低保救助,以帮助他们维持基本生活并渡过难关。同时,如果重大突发事件导致物价上涨等情况时,应该给予低保对象、特困人员和其他享受现金救助待遇的人员提供补充性救助,以弥补其基本消费的缺口。

二是向困难家庭提供基本生活资料供给。当遇到生活物资供给困难时,应该重点向困难家庭直接提供他们所需的基本生活资料。即使在没有发生大面积供应困难的情况下,也可能有一些困难群体因各种原因而出现购物困难。在这种情况下也应该有针对性地采用实物救助的办法,向有需要的人直接提供或代为购买生活物资。

三是向有需要的人提供防护物资。在重大突发事件发生时,尤其是在其初期阶段,往往会发生防护物资的严重短缺,如本次新冠肺炎疫情初期出现口罩和消毒用品等供应短缺。

四是特殊情况下的住房保障。我们对地震、水灾、火灾等灾害导致严重住房毁损情况已有较为成熟的临时性居住安置方案。但是,在一些突发大规模疫情或其他并没有发生大面积房屋毁损的灾害中,也可能有一些困难流动人口因失业或收入下降而付不起房租,或因交通阻断而无法返乡等原因而发生临时性的住房困难。对此也应该有应急性的居住救助措施。或者向有困难的人提供临时性房租补贴,或者设立一些临时安置点,以防止出现无家可归现象。

五是特殊情况下的临时性教育救助。重大突发事件有时会打乱正常的学校教育,迫使以特殊的方式维持教学活动,如本次新冠肺炎疫情下广泛开展的网络教学。在有些情况下,特殊的教学活动有可能产生较高的费用,对贫困家庭的孩子

接受教育带来新困难。因此需要针对实际情况向有需要的家庭提供临时性教育救助,以帮助他们克服特殊时期受教育的困难。

#### 4. 恢复期的发展性救助

重大突发事件过去后,整个社会将开展恢复建设,人们将恢复正常工作与生活。但不同的群体恢复能力是不同的,困难群体的恢复能力会相对较差,因此也需要一定的救助。首先,恢复期向困难群体提供就业救助是兜底保障中最大的任务。在大灾导致大量失业的情况下,全社会恢复就业的难度都可能会很大,困难群体就业难问题会更加严重。此时尤其需要开展针对就业困难人员的就业救助,帮助他们尽快恢复就业。其次,有时候在恢复期中会出现人口流动增多和交通困难。因此应该帮助有困难的流动人口返回其家乡或就业地和居住地,以使他们能够恢复正常的就业和生活。

#### (三)重大突发事件中对困难群体兜底保障的基本特点

重大突发事件中对困难群体的兜底保障行动既具有重大突发事件中普惠性保障措施,以及平时对困难群体兜底保障的普遍性要求,同时也具有一些特殊性。概括起来主要有以下特点:

第一,直接针对重大突发事件中有困难的个人和家庭。重大突发事件中对困难群体的兜底保障行动是面向困难群体的特惠性兜底保障,是在针对普通人的普惠性保障措施的基础上,再向特殊困难群体提供的保障措施。困难群体在平时就因各种原因而处于某些较为严重的困难之中,或在某些方面较为脆弱且缺乏自身保护能力。他们主要具有三个方面的特征:一是个人和家庭的经济能力低下,二是存在生理上的能力不足(年老、大病、重残等),三是家庭不够健全,保护能力较低。他们当中有许多在平时就是社会救助对象,但也有一些人在平时没有被纳入到社会救助体系中,但也具有较大的脆弱性,在遭遇重大突发事件冲击时很容易出现严重困难。因此,确定重大突发事件困难群体兜底保障对象既要基于平时社会

救助的标准,也要适度扩大范围。凡是存在着由其自身和家庭难以克服、并且难以通过普惠性的服务而解决的困难,个人和家庭都应该纳入兜底保障对象,以帮助更多的人避免因其自身脆弱性和能力缺陷而陷入极端困境。

第二,直接针对重大突发事件引发的特殊困难。从内容上看,重大突发事件中困难群体兜底保障行动直接针对突发事件引发的各种特殊困难,其中既包括经济保障方面的特殊困难,也包括在特殊条件下产生的特殊服务需求及相关困难。因此,向他们提供的兜底保障内容既包括应急性的经济(现金)保障,也包括基本生活资料或保护性物资等实物性保障,还包括在医疗、护理、照料、信息提供、心理安抚等方面的服务。与平时的社会救助项目相比,重大突发事件中提供实物性和服务性的救助更加适用和重要。每次重大突发事件对各类困难群体的影响情形都会有所不同,因此兜底保障的实际内容要根据具体情况做出安排。

第三,应急保障,快速反应。重大突发事件中困难群体兜底保障行动是一种应急保障,类似于一种大规模的急难性临时救助。其重要特点之一是针对重大突发事件在短期内导致严重困难的应急保障,要求要有快速的反应。在困难(需求)评估、救助审批、待遇给付、服务提供等方面都要求快速进行。为此,重大突发事件中困难群体兜底保障行动需要有预案,预先就考虑到多种可能发生的困难情况,并且需要有更加快速的反应和处置机制。

第四,机制灵活,注重实效。由于重大突发事件中困难群体兜底保障对象、问题、服务需求和保障方式具有多样性、复杂性和应急性特点,因此要求此类兜底保障具有更加灵活的机制。一是采用更加灵活的标准。应该根据实际情况而灵活采用特殊时期的对象确定标准和救助待遇标准。二是赋予一线工作人员更大的自由裁量权,以加强工作人员的责任心和处置权,有效应对各种复杂应急情况,灵活有效地解决困难群体的实际困难。

三是加强主动救助,要求工作人员在重大突发事件发生时不能只是等着困难者前来申请或求助,而应更加主动地发现困难群体所面临的各种困难,主动提供必要的救助待遇和相关服务。

### 三、建立困难群体兜底保障体系的基本要求

从总体上看,我国目前重大突发事件困难群体兜底保障的制度和政策体系还很薄弱,应该大力加强建设。在此方面既需要进一步加强和优化整个兜底性民生建设,也需要建立起一套针对重大突发事件困难群体兜底保障的制度和政策体系,包括制定相关的政策和设计必要的预案。

#### (一)进一步加强我国兜底性民生保障

兜底性民生建设是当前我国民生建设体系中重要方面之一。其中,专门针对贫困者和特殊困难群体和个人的社会救助制度及其他一些相关的特惠型福利制度都属于此类制度和行动体系。其中,社会救助制度既是我国多层次社会保障体系中重要组成部分<sup>[3]</sup>,其主要功能是向困难群众提供兜底性民生保障。新中国成立以来,我国不断探索社会救助发展道路,在改革开放以来逐步建立起现行的社会救助制度体系,并且在党的十八大以来进一步完善了社会救助制度体系,从基本生活、基本医疗、基本住房、基本教育、就业保障和急难救助等方面为陷入困境的公民提供帮助<sup>[4]</sup>。但研究者们同时指出,这套制度也还存在着一些不足,需要从救助水平、政策对象和实施措施等方面进一步加以优化和完善<sup>[5]</sup>。

我国社会救助制度在应对重大突发事件方面的能力建设也有较大的不足。按照《社会救助暂行办法》,救急难是我国社会救助制度的重要任务之一。但是在具体的制度安排中只有自然灾害救助和临时救助具有较突出的救急难功能,其他项目的救急难功能都不明显。并且,自然灾害救助只针对各种自然灾害,而没有扩及严重传染病疫情和其他重大突发社会事件。临时救助的救急难功能也主要是针对个人突发急难事件,没有建立

针对社会性的重大突发事件中的大面积兜底保障。

党的十九届四中全会提出了加强兜底性民生保障的要求,近年来中央和地方各级政府都加强了社会救助制度建设,社会救助立法也在加速过程中<sup>[6]</sup>。在未来社会救助制度的改革与发展中,一方面要从总体上加强社会救助制度的功能,另一方面也应该进一步强化社会救助制度在重大突发事件困难群众兜底保障方面的功能。

#### (二)重大突发事件困难群体兜底性保障政策体系建设

重大突发事件困难群体提供兜底性保障应该是一套制度化的行动体系,需要有一套较为完整的政策体系,以明确规定相关的责任主体、对象、资源和服务提供方式等方面的基本要求。

首先,应该明确重大突发事件困难群体兜底保障工作的责任主体及分工。主体责任既与平时的兜底性民生保障制度一致,也具有一定的特殊性,应该从几个层面来确定。一是确定各级政府之间的责任关系。在重大突发事件困难群体兜底保障的制度建设中,中央政府应该出台必要的法规和政策文件,提出全国性的制度建设要求和规范,并向地方政府提供必要的制度供给。而地方政府应该担负更多的具体责任,包括适合本地的制度建设和政策建构,规划与预案建设,组织建设和资源储备等。二是要明确政府各部门之间的责任分工与协作。目前我国的社会救助制度体系由多个部门分别负责,在各级政府建立了社会救助跨部门联席会议制度,但总体上看部门间的合作还不够强。在重大突发事件发生时,部门责任和跨部门合作都比平时更加重要,因此在这两个方面都应该加强。三是要加强社会力量参与和政府与社会力量合作的机制。目前我国社会力量参与兜底民生保障的力度还较弱,应该进一步加强。同时,社会力量参与还应该与政府的行动相衔接,才能更好地发挥作用。在重大突发事件发生时,社会力量参与往往比平时更加活跃,但经常因为处置不利、协调不好而无法高效率发挥作用,甚至

有时地方政府感觉一些社会力量的无序参与是“添乱”而排斥其参与。因此,应该认真研究在重大突发事件兜底保障中政府与社会力量相互合作和衔接的问题,以便既能够有效调动社会力量的参与,又能够使政府和社会投入的各种资源能够有效使用。

其次,要明确重大突发事件困难群体兜底保障的对象。重大突发事件困难群体兜底保障是一种“特惠型”的保障行动,只是针对具有特定困难的对象。但在实践中应该有专门的标准和方法去识别其对象。目前我国针对贫困者的社会救助制度已经有比较规范的标准和对象识别机制。但如前所述,重大突发事件中困难群体兜底保障的对象规模应该比平时更大一些。因此,在进一步完善现有社会救助制度标准和对象识别机制的基础上,还应该建立和完善重大突发事件困难群体兜底保障的标准和对象识别机制。这是一套较为复杂的制度和行动体系,既需要平时建立相关的制度规范,又需要在事件发生时根据具体情况应对处理。

再次,要建立兜底保障资源储备和紧急调动与分配的制度。应对重大突发事件的基本条件之一是要有足够的资金和资源储备,因此应该建立相关的资源储备和调动制度及资源分配的政策。这套制度和政策至少应该包括三个层面的要求。一是在平时就应该建立和加强相关的预算科目和物资储备计划,以确保在紧急关头有足够的资源可以调动。二是建立在紧急关头有序和有效调动各种资源的制度保障及相关政策。三是在确保在紧急关头能够将有限的资源分配给困难群体。

最后,要确定兜底保障的具体方式。重大突发事件困难群体兜底保障可以采取现金救助、实物救助和服务救助等各种具体的方式。每种方式都需要通过相关的制度规范而明确其具体的内容、要求和实际运作方式。为了在重大突发事件发生时能够快速启动实际保障行动,应该在平时就建立相关制度规范和政策体系,以确保在需要的时候能够快速有效启动运行,并高效率地达到预期目标。

### (三)重大突发事件困难群体兜底性保障行动预案建设

重大突发事件往由来势凶猛,要求政府和相关组织在很短时间内启动相应的行动体系并有序运行。这就要求必须在平时就具有较为完备的预案。《突发事件应对法》规定了“国家建立健全突发事件应急预案体系”。在应急预案建设中也应该将对困难群众兜底保障的行动纳入进去。

首先,应该建立对各类重大突发事件的预警和对困难群体危害的预判机制。对于重大突发事件及其危害应该尽可能提前做出反应,不能只是被动地等到重大突发事件已经发生,并且其危害已经显现的时候再做出反应。因此需要在平时就建立较为灵敏有效的事件预警和预判机制,对事件发生的概率、规模、特征以及可能造成的危害做出预判和预警,以帮助政府相关部门、社会组织 and 民众提前做好准备。同时,在事件发生后,还应该根据事件发生发展的具体情况,预判其走向和下一步可能出现的危害,提前做出安排。

其次,应该建立重大突发事件困难群体兜底保障对象的预案。如前所述,重大突发事件的救助对象不应仅仅局限于平时的社会救助对象,而应该根据情况适当扩大救助范围。为此,需要在平时就在重大突发事件兜底保障的对象名单。但是,目前各地一般只有已经获得低保、特困和其他一些社会救助和福利待遇者的名单,而对大量的低收入家庭还缺乏掌握。因此,应该结合我国社会救助制度的改革,将平时的专项社会救助扩大到更大范围的低收入家庭,由此掌握各个辖区内各类已有的和潜在的困难家庭基本情况,以便在重大突发事件发生时能够更加精准地给予兜底保障。

再次,应该建立重大突发事件困难群体兜底保障工作队伍的预案。高质量的工作人员队伍不可或缺,这支队伍主要在社区中,主要是广大的社区社会工作人员和志愿者,以及各类社会服务机构及其专业人员,同时也包括在机关和企事业单位中的相关专业人员和志愿者。在人员队伍建设中,一是要重视社区工作人员队伍建设,二是要重

视专业社会工作机构和专业社会工作者的参与,积极发挥其专业作用,以提高服务质量,建立和完善“平战结合”的工作人员队伍。在平时做好其日常工作,同时加强参与重大突发事件应对行动的培训,并建立“平战转化”机制,使他们在重大突发事件发生时能够快速投入到应急兜底救助行动中。

此外,应该建立重大突发事件困难群体兜底保障工作的行动策略预案。重大突发事件困难群体兜底保障行动常常要求快速反应,需要在平时就做出全面的行动策略预案,以便在紧急关头能够迅速拿出解决问题的办法。具体的行动策略预案包括工作方式预案和工作内容预案。工作方式预案包括:快速形成重大突发事件兜底保障工作队伍的预案,包括专业人员和普通人员;快速进行志愿者征集和组织培训工作预案;各有关部门之间快速建立起特殊情况下的联合工作机制预案等。工作内容预案包

括:快速开展困难群体受损情况调查和需求评估预案;紧急情况下向有需要的个人和家庭提供现金、实物和服务救助的预案;区分不同对象的差别性兜底保障预案;以及主动发现机制和主动救助的预案等。

最后,应该加强对预案的编制、完善和演练。各级政府应急管理部门应统筹协调重大突发事件应对的各种预案编制。相关职能部门、综合部门也应该在本部门工作规划中加入重大突发事件应对预案。在此基础上,各级政府应该建立综合性的重大突发事件应急预案。此外,重大突发事件的应急预案并非一劳永逸,而是应该根据目标的提升、条件的变化、经验教训的总结和研究的进展而不断地修改完善。同时,各种预案应该经常性地开展演练,包括模拟演练和实际演习。一方面,通过演练而发现预案及其运用中的不足,另一方面,通过演练熟悉各种预案,在有需要的时候能够快速派上用场。

#### [参考文献]

- [1] 李友梅.从财富分配到风险分配:中国社会结构重组的一种新路径[J].社会,2008,(6)
- [2] 姚伟.论社会风险不平等[J].电子科技大学学报(社科版),2011,(4)
- [3] 郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019,(1)
- [4] 刘喜堂.坚持社会救助 兜底民生保障[J].旗帜,2019,(10)
- [5] 张浩森.中国社会救助70年(1949—2019):政策范式变迁与新趋势[J].社会保障评论,2019,(3)
- [6] 宫蒲光.关于社会救助立法中的若干问题[J].社会保障评论,2019,(3)

(责任编辑 安 之)

## Protecting the Disadvantaged Groups in Major Emergencies

GUAN Xinping

**Abstract:** Based on the facts of the Covid-19 epidemics, this article analyses the high risk and vulnerable features of the disadvantaged groups and proposes policy administrations to provide basic protective security for them. According to the author, the disadvantaged groups may have more difficulties and problems in major emergencies, and thus need more assistance from governments and societies. Then, the main tasks and features of the basic security for the disadvantaged groups in major emergencies are discussed, and the related policies are proposed by the author, including the measures to reinforce functions of the social assistance system and improve the policy system and the emergency plans of the basic security measures for the disadvantaged groups in the emergencies.

**Key Words:** Major Emergencies, Disadvantaged Groups, Basic Security, Social Assistance