

## 社会救助法酝酿30年

# 新提法释放哪些信号

酝酿三十年之久的社会救助法有了突破性进展。

社会救助法草案于近期提请全国人大常委会会议初次审议,草案于会后公开,正面向社会公开征求意见。草案共7章76条,包含总则、救助对象和内容、救助程序、社会力量参与、救助管理和服务、法律责任和附则。

从1995年起,社会救助立法项目就多次被纳入立法规划,但始终未能进入全国人大常委会的审议程序。2014年2月,

国务院出台《社会救助暂行办法》,这部法规成为后续十余年间社会救助领域最主要的法规依据,但由于其位阶较低,社会各界仍期待出台一部社会救助法。

此次亮相的草案,新增最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭为救助对象,被认为将扩大社会救助范围。不过,未来能否有相应的救助措施跟上,仍待观察。此外,与社会救助相关的部门权责划分、财政支出责任等内容,草案还有进一步修改回应的空间。

### 草案救助对象扩围影响几何

草案的一个重要变化是,在特困人员、最低生活保障家庭等社会救助对象的基础上,新增最低生活保障边缘家庭(下称“低边家庭”)、刚性支出困难家庭,扩充了社会救助对象范围。

在我国社会救助体系中,最低生活保障制度(下称“低保制度”)被认为是兜底性的核心制度安排,这项制度在实践中常与许多专项救助和临时救助捆绑,导致低保对象和其他低收入群体间的收入差距出现扩大的趋势,形成社会救助的“悬崖效应”。

“在这项刚性制度下,有些家庭可能因为收入稍微高出保障线一点点,就无法进入社会救助的范围,还有家庭因为教育、医疗或者突发事件的刚性支出,造成实际生活非常困难,但也无法被纳入救助体系。”中国人民大学教授郭瑜表示,目前低保制度的发展进入了瓶颈期,社会救助的覆盖面受限。

民政部公开数据显示,截至2019年5月底,全国共有城乡低保对象4400万人,其中城市低保对象940.7万人,农

村低保对象3459.3万人。

“目前在东部一些地区,已经有扩大救助范围的试点经验,此次草案新增低边家庭和刚性支出困难家庭,在法律中进行规定,对全国层面未来的社会救助扩围,具有重要的指导意义。”浙江工业大学公共管理学院副院长祝建华说。

民政部已于去年10月印发《刚性支出困难家庭认定办法》,指导刚性支出困难家庭认定工作。2023年,国务院办公厅转发民政部等单位《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》,提出认定低边家庭的标准,即对不符合最低生活保障条件,但家庭人均收入低于当地最低生活保障标准1.5倍,且家庭财产状况符合当地相关规定的家庭,认定为低边家庭。

郭瑜表示,民政部之后应发布正式的低边家庭认定办法与配套的救助方法,“要明确低边家庭到底能得到哪些实在的救助,不管是现金还是服务,这样才能提升法律出台后的执行力,提高符合条件的家庭主动申请的积极性”。

### 如何处理部门权责与央地责任

社会救助涉及民政、教育、人社、住建、卫健等多个部门,不同部门之间如何协调配合、共享信息,是一个“老大难”问题。

此次草案在总则中提出,社会救助实行党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制。要求县级以上人民政府建立社会救助协调机制,明确民政、教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、医疗保障等社会救助管理部门的职责分工与协同合作机制。

“通过一部法律来保障民政部门对社会救助的统筹管理,是很困难的。”中国社会保障学会社会救助分会副会长、中国人民大学教授杨立雄曾多年参与民政工作,他比较认同让各个部门“各司其职”,比如医疗救助就由医保部门管理,同时注意在信息共享上打破部门之间的壁垒。

在具体救助程序方面,草案明确了主动发现机制,也引发了学界争论。草案明确规定,乡镇人民政府、街道办事处应当主动了解本行政区域内居民生活状况,发现需要救助的家庭和人员,应当及时告知相关社会救助政策,并依法协助申请或者组织救助。

祝建华表示,明确主动发现,反映出整个社会救助制度从被动型向主动型转向,这个方向是对的,但他并不赞同“应当主动了解”的表述,主张应该更为缓和一些,让主动发现作为一个有效的补充手段



和方式,避免因过于强制,造成挫伤基层经办人员工作积极性的可能。

此外,由于社会救助涉及资金筹集,是否需要在此次立法中明确中央与地方各级财政的社会救助支出责任,也成为了讨论的焦点。目前公开的草案仅规定“地方各级人民政府应当结合经济社会发展水平和财力状况合理安排社会救助资金”,没有明确中央和地方政府资助比例、分担比重等。

长期关注社会救助工作的中国农业大学副教授高静华表示,学界有一种意见倾向,希望未来能明确中央财政承担主要责任,更加彰显中央财政的作用,但她也表示将其纳入社会救助法中,使其成为刚性的法条,有一定难度。

### 法律应具一定前瞻性

一些专家指出,社会救助法应当反映过去制度建设的成就,适应当下的救助工作机制,但同时也要有一定前瞻性,包容未来社会救助的发展可能性。

多名接受采访的专家都提到,社会救助标准作为社会救助领域非常重要的内容,在此次草案中并没有非常明确的规定,可能还需要进一步完善。

“目前全国各地制定的低保标准及其他社会救助标准差异很大,有些采用补差额的方式,有些和最低工资挂钩,有些采取定额发放的方式。”祝建华指出,没有必要完全统一标准,但可以统一标准的制定程序和提升社会救助标准

制定的主体层级。

南京大学政府管理学院教授林闽钢曾撰文指出,我国幅员辽阔,城乡和区域经济和社会发展差异性大,在社会救助标准上无法采取“一刀切”的统一标准形式。他建议,社会救助法可以采取“法定量化标准”办法,即仅规定社会救助标准制定层级、制定程序、标准的测算方法和调整方法等内容,授权省(市)一级来制定各地区救助标准。

此外,在草案公开征求意见后,不少专家对于其中申请救助要基于个人户籍所在地进行的规定产生了异议。

草案第三十三条规定:申请特困人员供养、最低生活保障、医疗救助、住房救助、就业救助,由本人或者与其共同生活的家庭成员向户籍所在地乡镇人民政府、街道办事处提出。

郭瑜指出:“这有可能为未来政策发展埋下‘阻碍’,因为规定一旦入法,后续很难突破,这和我们鼓励人口流动、探索建立全国统一的人口管理制度的政策导向也有一定潜在冲突。”

根据第七次人口普查数据,全国流动人口为3.76亿人,几乎每四人中就有一个流动人口,“面对规模如此庞大的流动人口,我们未来很有可能打破申请救助基于个人户籍所在地进行的限制。”高静华指出。

安然然

