

善事视点
SHANSHISHIDIAN

社会救助是社会保障体系的基础性制度安排，把社会救助工作纳入法治化轨道的呼声越来越高。全国人大常委会2021年度立法工作计划中，社会救助法在列，全国政协也将其作为今年的年度重点协商议题之一。从2003年开始，全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成就多次领衔提出制定社会救助法的议案，日前他就相关问题接受了本报记者专访。

见证阳光
JIANZHENG YANGGUANG

为了守护生命尊严……

——“大爱清尘”10周年报告会小记

本报记者 赵莹莹

完善社会救助制度亟待加快立法步伐

——访全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长郑功成

本报记者 赵莹莹

记者：伴随我国经济社会发展，社会救助面临新的形势、任务和要求。在乡村振兴等重大决策部署中，社会救助同样承担了新的职责和制度定位。如何调整升级，以做好当前形势下的社会救助立法工作？

郑功成：法治化的、健全的社会救助体系是现代社会的标配。在全面推进依法治国的背景下，社会救助制度实践对法律完整性的要求显著提升。

基于社会救助制度的基础性、兜底性地位，加快改变这一制度法制建设滞后、法治化程度偏低的现实，并通过制定社会救助法来促使其走向成熟、定型，真正发挥法治对社会救助改革与制度建设及其实践的引领作用，已成为完善我国社会保障体系的一项紧迫任务。

为确保能够站得住、真管用，社会救助立法必须要明确主管部门和坚持问题导向。

一方面，需要突出民政部门在整个社会救助体系中的统筹和牵头职责。我国的社会救助制度体系包含了基本生活救助、专项救助和临时性的急难救助，长期处于多个部门分割管理状态。这种多部门分割管理体制体现了救助项目与相关业务的有机结合，但如果缺乏统筹协调，实践中极易陷入顾此失彼或者厚此薄彼并导致救助资源配置失衡、影响社会救助制度综合效能的困境。

因此，有必要通过立法进一步明确社会救助管理体制并厘清相关部门的职责，确保这一制度能够在统筹规划、全面推进、有效衔接、杜绝缺漏的条件下正常运转。基于民政部门承担着最为重要的基本生活救助与临时救助等主体职责，同时还承担着基层群众自治组织、社会组织等主管职责，强化民政部门的统筹规划、牵头管理职责是必要的，社会救助立法对此应当做出相应的规划，并明确其他部门的具体职责，以便促使社会救助体系真正形成系统集成、协同高效的新格局，进而实现切实兜住民生底线的目标。

另一方面，需要坚持问题导向与改革、发展取向，解决当下社会救助工作的突出问题。立法需要积极回应社会救助实施过程中民政部门牵头难、救助方式单一、各地救助标准差异过大、社会救助面收缩、“骗保”违法成本低等问题。对实践中探索的分档发放低保金、居住地申请、审核确认权限下放、增加救助服务，以及创设主动发现机制、畅通申诉途径等符合社会救助发展趋势的做法，予以总结提炼并在法律制度中加以体现。

与此同时，社会救助立法需要体现整体思维，处理好其与社会保险法、老年人权益保障法、残疾人保障法、未成年人保护法以及其他相关法律的关系。还需要体现出一定的开放性、发展性，因为伴随脱贫攻坚的完成，社会救助对象将从以低收入或相对贫困家庭为主体对象，新的生活风险也会导致新的贫困类型，社会救助的范围与水平亦必然要随经济社会发展而发展，立法应当能够适应这种变化，在



维护稳定性的同时能够跟上时代发展的步伐。

记者：从当前社会救助发展中遇到的问题出发，如何形成我国社会救助的长效机制，在根本上推动社会救助从“碎片化”走向体系化的规范法治？

郑功成：社会救助是不断发展的社会保障制度安排，它必须及时解除社会成员遭遇的现实生活困难，但提供的却应当是稳定的安全预期；它必须兜住民生保障的底线，但又不能止步于兜住底线；它是为老百姓做好事，但绝不是短期政绩工程。

与新时代群众对美好生活的向往相比，社会救助发展不平衡不充分的问题仍然较为突出。比如，一些救助政策和保障措施只覆盖特困人员、低保对象、低保边缘户几乎被忽略，救助制度实施的直接后果就是可能造成生活境况相近的居民家庭因救助制度而出现“悬崖效应”；不同救助项目之间的协调联动不够，救助资源分散，相关信息不能互通共享，兜底保障“安全网”还不够严密，以至于应救未救、不该救却救了的个案时有发生；救助方式和供给主体单一，难以满足困难群众多样化救助需求，如特困户仅有现金或实物救助是不够的，还需要相关服务配合才能真正摆脱生活危机；一些地方投入不足，基层经办服务能力薄弱，主动发现机制尚未建立，申诉途径还不够顺畅等等。所有这些，均表明我国社会救助制度亟待通过深化改革和加快立法步伐来加以完善。

在社会救助立法框架上，需要凸显顶层设计，完善综合型的救助制度体系并保持这一制度的开放性，以确保需要救助对象的无遗漏，同时适应社会发展进步的要求，织密社会“安全网”。比较合理的社会救助法框架，宜分为总则、社会救助对象、受助者的权利与义务、社会救助项目与财政、社会救助程序与服务、监督管理、法律责任、附则等八章，它们自始至终形成紧密的内在逻辑关系。

在社会救助制度安排中，不仅应当明确财政投入及责任分担机制、建立救助标准正常调整机制与救助待遇正常增长机制，还应当通过立法确定能够扩大救助范围的开放性条款，这样才能为相对困难群体提供稳定安全的预期。

总之，要不断巩固社会救助的基础地位，追求这一制度体系的完整性，体现社会救助的发展性，充分发挥其多功能性，这应当是新时代社会救助法治建设与发展实践追求的基本目标。

记者：当下社会救助中遇到的哪些重点难点问题，需要通过立法加以解决？

郑功成：关于社会救助法规范的社会救助范围，是立法中必须加以明确的重要问题。现阶段的社会救助立法，宜采用偏中的社会救助范围，即以基本生活救助为主体，兼顾临时救助和专项救助，并可以根据社会发展的需要增加新的救助项目。其中法律援助、司法救助、刑事被害人救助等事关司法正义，与审判执行密切相关，不宜纳入社会救助法，但可以由其他法律另行规定。

无论救助范围的大小，保障困难人口的基本生活都是社会救助制度的核心内容。是以家庭为单位还是以个人为单位或者根据具体情况加以兼顾实施救助，关于救助对象的确认，同样需要通过立法加以明确，以为实践提供法律依据。

对于社会救助的监督管理，应通过立法明确权责，明确民政部门担负社会救助政策体系统筹之责的管理体制，实行统筹规划、协同推进、分别问责。如果条件确实不具备，立法也至少要解决民政部门在社会救助体系建设中“统筹”作用的落地问题。同时，还应当明确申请人的申诉与救济途径，增强社会监督机制的规范性。

鉴于社会救助是政府责任，承担的是民生兜底保障和维护社会公正底线的重大责任，必须有专门的经办机制依法实施，适宜的取向是由乡镇街道的社会保障综合办事处经办。法律应为此提供法律依据，确保救助政策能够不折不扣地得到落实，避免因实施机制中的漏洞且难以问责而导致极端案例发生。

对于社会救助资金和经费，应当建立“中央为主、央地分担”的财政分担机制。对于经济欠发达地区，应当明确中央与省级承担的转移支付责任。

此外，还有救助标准如何制定、个人权利与义务如何履行、居民家庭

收支调查如何才能有效、受助者如何才能积极自立、违法行为如何惩罚等等，均需要在认真研究的基础上在法律中加以具体体现。

记者：在您看来，公益慈善等社会力量如何在社会救助领域更好地发挥作用？

郑功成：公益慈善事业是我国社会保障体系的有机组成部分，对社会救助制度更是有利的补充。因此，社会救助虽然是政府的责任，但并不排斥社会力量参与。我们应当充分有效调动社会力量参与社会救助，积极探索政府救助资源与民间慈善资源相结合的新路，以公共资源支持社区慈善组织帮扶困难群体，以慈善资源社大政府救助工作的保障能力，这是我国社会救助发展的一个重要方向。

扶持立足社区的小型慈善组织，在登记上以备案制取代审批制，在运行中强化其与社会救助机构和村（居）委会的联动，加快形成立足城乡基层社区的社会救助及相关服务网络，将使社会救助的功能得到放大。为此，社会救助立法中应当明确社会力量参与及其途径。当然，在社会救助法中是将社会力量参与与单独列项还是在总则或相关章节中加以体现，还需要进一步研究。

记者：您对社会救助立法进程有何预期？

郑功成：作为社会救助研究者，我同时还是国家立法机关组成人员，当然希望这部法律能够尽早出台。早在2003年3月，我就首次领衔提出制定社会救助法的议案，后来又多次领衔提出加快社会救助立法的议案，这一立法项目曾在第十届、十一届全国人大常委会立法规划中列为优先立法项目，遗憾的是迄今尚未完成立法任务。

本届全国人大常委会第三次将社会救助法列入优先立法项目，民政部加紧迫草法律草案并会同财政部于去年9月发布了征求意见稿。2021年，在党中央、国务院、全国人大常委会领导同志的高度重视下，全国人大常委会已将其纳入今年拟审议的立法项目中，如果顺利，预计年底前将由国务院将法律草案提交全国人大常委会进行初次审议，2022年应当能够制定社会救助法。

社会救助法的制定，将标志着我国社会救助制度从依靠行政法规和各级政府及主管部门的政策性文件规制的成熟制度安排步入成熟、定型发展新阶段，它将是我国社会保障制度体系走向成熟、定型发展阶段的重要标志性事件。

公益新声
GONGYIXINSHENG

“天才妈妈”北京非遗展示中心落成

本报讯（记者 郭帅）为更好地推进“天才妈妈”公益项目品牌可持续发展，提升品牌影响力，中国妇女发展基金会“天才妈妈”项目非遗展示中心日前落地北京邮政新媒体中心。该中心致力于让女性手艺人走出大山、让非遗手工艺走进城市，缩短消费者与非遗文化的距离，持续探索多元化的模式为该公益项目助力。

在“天才妈妈”北京非遗展示中心揭幕仪式上，主办方发布了“天才妈妈”与邮政集团的联名产品。产品创意来源于东乡刺绣中最具代表性的梅花纹样，将地方非遗文化与绵延千年的“邮文化”相融合，几寸见方的手工艺主题邮票为“天才妈妈”们打开了通往山外世界的窗口，也让更多人可以通过邮票认识公益项目、了解传统文化。

“该中心的设立，不仅可以为非遗手工艺公益产品提供一个优质的展示空间，也将成为公众、企业

和社会组织参与乡村振兴的创新性尝试。”中国妇女发展基金会副秘书长董莹表示，相信在各方努力推动下，北京非遗展示中心将成为集非遗产品展示、非遗文化体验、手工艺交流、资源对接为一体的平台，让更多非遗女性手艺人从中受益。

主办方还希望通过短视频的方式，唤起大众对非遗技艺和少数民族女性匠人的关注，更好地传承和保护濒临消失的民族手工艺，号召更多社会年轻群体支持我国非遗手工艺的活化与当代应用，并给予这些坚韧美丽的女性传承人更多帮助与支持。

据悉，“天才妈妈”公益项目在国联公益基金会、碧桂园·星巴克、唯品会公益等各方的大力支持下，已在全国建立10家梦想工坊、两家非遗展示体验中心，覆盖蜡染、黎锦、皮雕、刺绣等30多种非遗手工艺，累计帮扶超过3000名低收入女性居家就业，辐射带动5万人次受益。



北京时间6月19日凌晨，中国红十字会向埃塞俄比亚红十字会援助的10万剂新冠肺炎疫苗从北京启运。按照中国红十字会援外工作的部署，该批疫苗的采购和运输费用由恒大集团通过中国红十字基金会捐赠。目前，所捐助的疫苗已顺利运抵埃塞俄比亚。 晓红 摄