

社会救助立法：用制度兜牢民生底线

杨思斌

习近平总书记指出，要深化社会救助制度改革，形成以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充，覆盖全面、分层分类、综合高效的社会救助格局。今年的全国人民代表大会常务委员会工作报告明确将制定社会救助法作为 2026 年的立法工作任务之一。社会救助是社会保障体系中兜底性、基础性的制度安排，事关困难群众基本生活，在保障基本民生，促进社会公平、维护社会稳定等方面发挥着重要作用。我国社会救助制度经过 30 余年的发展变迁，其制度框架稳步构建，覆盖范围持续扩大，保障水平逐步提升，在保障困难群众基本生活、服务国家改革发展稳定大局方面发挥了重要作用。社会救助涉及公民基本生存权利的保障，其制度设计、运行机制、资金保障、权利救济等，都需要以法律形式加以明确。

2014 年颁布的《社会救助暂行办法》（以下简称《暂行办法》），以行政法规形式构建了以最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助为主体的综合型社会救助体系，有力推动了社会救助的制度化和规范化发展。但作为行政法规，《暂行办法》在法律位阶、体系完整性、制度稳定性等方面存在局限，不足以完整规范、刚性约束整个社会救助制度的运行。因此，制定一部统一、系统地规范社会救助关系的法律，实现社会救助制度的成熟、定型非常必要。2026 年 2 月 25 日，十四届全国人大常委会第二十一次会议对社会救助法草案（以下简称草案）进

行了二次审议，社会救助立法取得突破性进展。在此背景下，应从制度体系、工作机制、救助模式、权利保障等层面，把握立法的重点方向。

构建完整的社会救助体系，提升救助的精准性。只有实施精准救助，才能真正实现救助的有效性。《暂行办法》将社会救助的各个项目分别用专章作出规定，主要依据最低生活保障标准来确定救助对象，除临时救助、受灾人员救助之外，大部分的专项救助项目都以申请人是否被认定为低保对象为前提。这带来的一个问题是，家庭收入略高于低保线的边缘群体，尽管同样面临生活困难，却可能因“差一元钱”而被排斥在专项救助范围之外，形成所谓“悬崖效应”。低保边缘家庭、刚性支出困难家庭因此难以获得有效帮扶，社会救助的覆盖面受到限制。

草案打破了按照社会救助项目分章规定的立法体例，采用专章规定社会救助对象和措施，在特困人员、最低生活保障家庭等社会救助对象的基础上，明确最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭作为社会救助对象，构建了由基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助共同组成的社会救助体系。社会救助对象从过去单一的最低生活保障、特困对象扩展到低保边缘家庭、刚性支出困难家庭等多层次和类别的低收入困难群众，社会救助的目标从保障最困难群众的基本需要提升到逐步缩小收入和实际生活差距。这是我国分层分类社会救助体系政策实践上升为法律的成果。在此基础上，应当坚持精准救助的原则，根据不同困难群体的实际情况确定差异化的救助方式和内容，以

增强制度的有效性。此外，草案用“急难社会救助”概念涵盖临时救助、疾病应急救助与流浪乞讨人员救助，但临时救助作为一项较为成熟的制度，其功能定位和制度边界还有待进一步厘清。

完善社会救助体制机制，支撑社会救助跨部门高效协同。社会救助是多个政府部门协同配合共同实施的综合性救助。过去，我国主要由民政部门统筹全国社会救助体系建设，社会救助相关管理部门，按照各自职责负责相应的社会救助管理工作。实践中，由于缺乏有效的跨部门协同机制，部门之间协调配合不畅的问题较为突出，救助体系衔接不够紧密、资格条件不尽统一、信息难以共享等情况时有发生，导致困难群众往往需要在多个部门之间反复跑腿、重复提交材料，既增加了群众负担，也影响了社会救助的整体效能。

为构建统一规范、运作高效、协调有力的社会救助体制机制，草案规定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。这有利于减轻社会救助体系衔接不畅的体制机制障碍。在此基础上，立法还应进一步明确各部门职责边界，建立健全社会救助信息共享平台，推动各部门之间救助信息互联互通，实现救助对象认定结果互认、救助资源统筹调配。在财政责任方面，应将实践中中央政府承担社会救助主要责任的成熟做法依法上升为法律规范，进一步明确中央与地方的责任分担，为社会救助事业可持续发展提供稳定的财政保障。

为服务类救助提供法律支撑，引领社会救助体系提质升级。传统的社会救助是“给钱给物”的单一的物质性救助，但难以满足救助对象在生活照料、精神慰藉、心理疏导、社会融入等方面的多元需求。2020 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》明确提出“积极发展服务类社会救助，形成‘物质+服务’的救助方式”，但服务类救助一直缺乏明确的法律依据。

此次草案明确规定社会救助内容包括“物质帮助和救助服务”，并专门要求为社会救助对象提供必要的照料服务、生活服务、关爱服务等。这一规定推动社会救助从单一物质救助向“物质帮助+救助服务”的综合救助转变，顺应了现代社会救助的发展趋势。在此基础上，应当进一步引导服务类救助的规范化发展，鼓励社会力量参与服务供给，推动专业社会工作服务与救助工作的深度融合，使服务类救助与物质救助相互支撑、协同发力。同时，立足人口老龄化背景，可研究将护理救助适时纳入社会救助体系，回应日益增长的照护需求。

彰显权利保障理念，体现社会救助便民惠民。我国宪法明确规定公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利，社会救助正是这一宪法权利的重要制度载体。草案多处彰显权利保障的立法理念，如规定立法宗旨是“保障公民基本生活，让人民共享改革发展成果”；规定社会救助工作应当依法保护个人隐私和个人信息，强调对公民人格权利和尊严的保护；把社会救助相关纠纷纳入行政争议，推动社会救助权成为一种可以获得法律救济的权利。这些措施，能够提高社会救助的可及性和效能，切实增加困

难群众的获得感、幸福感、安全感。在此基础上，应进一步完善说明理由等制度，对社会救助待遇的调减、终止等不利变更，不仅应当告知，更应说明变更的依据与理由，使禁止不利变更原则在程序中得以落实，以更充分地保障救助对象的权利，让社会救助在法治轨道上实现公平正义。

（本文来源：《学习时报》2026年04月08日第03版。作者系中国劳动关系学院教授）