

《中华人民共和国社会救助法》实施与新时代社会救助制度的完善发展

【编者按】2026年4月30日，十四届全国人大常委会第二十二次会议表决通过《中华人民共和国社会救助法》（下文简称《社会救助法》），该法自2026年7月1日起施行。社会救助事关困难群众基本生活和衣食冷暖，事关保障基本民生、促进社会公平、维护社会稳定。《社会救助法》是社会保障领域的基础性法律，将为推动社会救助事业高质量发展、让人民共享改革发展成果提供坚实法治保障。

为深入阐释新法的制度内涵、时代价值与实践路径，编辑部特组织本组笔谈文章，从多维视角系统解读《社会救助法》的核心要义与创新突破。五篇文章层层递进、互为补充，既梳理了我国社会救助制度的演进脉络与完善路径，剖析了该法出台的宪法根基与法理价值；又立足中国式现代化建设场景，阐释了该法与现代社会救助制度体系的适配逻辑，凝练了其时代意蕴与制度创新亮点，同时聚焦落地实施中的细则难点、实践问题展开针对性探讨。本组笔谈文章兼顾理论深度与实践导向，旨在深化学界对社会救助法治化的认知，为《社会救助法》落地、优化基层救助治理提供有益参考与学理支撑。

作者简介：赵光，全国人大常委会法制工作委员会社会法室一处处长，主要研究方向为社会法；宋焱，全国人大常委会法制工作委员会宪法室二处四级调研员，主要研究方向为宪法、行政法；王振耀，北京师范大学社会学院教授，主要研究方向为公共政策、社会政策；熊跃根，北京大学社会学系教授，主要研究方向为社会政策与社会理论；韩克庆，中国社会科学院中国式现代化研究院研究员，主要研究方向为社会政策、社会治理、社会发展与中国式现代化。

引用格式：赵光、宋焱、王振耀、熊跃根、韩克庆，2026，《〈中华人民共和国社会救助法〉实施与新时代社会救助制度的完善发展》，《社会建设》第4期。

《社会救助法》的时代意义与制度创新

熊跃根

在现代国家，社会救助是解决贫困问题、保障公民基本生活的一项重要制度。纵观世界历史，社会保障制度可追溯至1601年英国的《伊丽莎白济贫法》，它是最早颁布的有关贫困救济的法案。从18世纪工业革命到20世纪40年代福利国家建立，以济贫法为基础的社会救助制度一直延续至今。然而，专门针对社会救助出台的国家法案却并不多见。西方一些国家的社会救助虽然有法律规定，但缺乏完整的国家法性质和系统的国家制度设计。

2024年4月30日，十四届全国人大常委会第二十二次会议通过《社会救助法》，该法自2026年7月1日起施行。《社会救助法》的出台和实施，标志着中国公民权利与社会制度的重大进步，也是中国国家治理与经济社会发展的突出创举。作为一个专门的法案，《社会救助法》可以看作中国社会领域的一部基本法，它势必对中国式现代化发展与共同富裕事业的推进产生不可低估的影响。2026年是我国“十五五”开局之年，也是国家全面推进共同富裕和中国式现代化进程的重要阶段。因此，如何宣传和实施好《社会救助法》，并在此基础上进一步完善国家治理与促进经济社会均衡发展，对中国式现代化与共同富裕目标的实现具有划时代的意义。

一、《社会救助法》作为社会领域基本法的时代意义

《社会救助法》的出台，无论是从法律制度的角度还是从社会建设的角度来说，都是一个重要的制度创新。作为社会领域的一部基本法，《社会救助法》的制度创新主要体现在以下几方面：第一，将公民获得

物质帮助与救助服务界定为一种国家与社会责任，有着与宪法规定等同的公民权利，标志着中国人权事业发展的重大突破。第二，《社会救助法》进一步明确了领导机制、法的实施结构以及工作机制，明确了法律实施与未来相关政策落地的协调机制。第三，相比 2014 年的《社会救助暂行办法》，《社会救助法》进一步突出了社会力量参与中各主体的作用，明确了不同社会力量的作用。同时，《社会救助法》非常注重对救助对象个人隐私与信息的尊重和保护，也体现了国家在保障公民基本权利方面更加注重不同领域法律在公民权利保护上的制度衔接。第四，《社会救助法》进一步明确了救助对象的各类人群，充分体现了国家法律制度与政策实践中坚持以人民为中心、全心全意为人民服务的宗旨。任何围绕人权与民生的法律制度与制度设计，都应突出人的主体地位和 在发展中受益的权利属性，在这方面，《社会救助法》明确了救助对象的类别，不仅彰显该法充分保障受助人群的合法权益，也为该法在落实中的具体政策实践与工作安排提供了更为清晰的指引。

二、《社会救助法》的制度创新

过去十多年来，中国经济社会发展与各项制度改革都取得了重大的进展。在百年未有之大变局的时代洪流中，中国在保证正确发展大方向的顶层制度设计前提下，通过坚实、稳健和有序的改革举措，稳步推进各项制度改革与政策实施。值得注意的是，自党的十八大以来，尤其是党的十九大和党的二十大以来，中国在国家治理与民生保障领域锐意进取、踔厉奋发，在社会政策领域出台一系列更为注重普惠性和可持续性的举措，在托底保障、满足人民群众美好生活需要和促进区域城乡一体化发展等方面都取得了长足进步。

与十多年前相比，今天中国在经济社会发展与制度建设方面都积累了更为丰富的实践经验，也在世界大变革时代背景下充分检验了中国制度和中国道路在现实中的韧性与稳健性。因此，如今讨论《社会救助法》

的出台与实施，就应充分认识我们所处的时代背景，充分理解中国在世界发展格局中展现的“国之大者”的胸襟与魄力。可以说，与过往相比，当下《社会救助法》所依托的社会经济条件已经发生了深刻变化，我们比过去更自信也更为从容，这是十年前或二十年前难以想象的情形。在全球化进程和时代发展的浪潮中，中国的制度变革进展与国家能力的全面提升，令世人瞩目，令国人振奋。

一部法律的实践意义，将取决于法的未来实施，而实施的重要前提条件则是法律条文与细则的清晰性、针对性与指向性。无论是一部法律还是一项公共政策或社会政策，关键在于措施的明了与实施的科学性与可行性。《社会救助法》的实施对新时代中国的基层治理将带来积极的影响。

首先，在法律实施层面，它构建了一套精准确定救助需求的工作机制。《社会救助法》各章法律内容非常清晰，法律文本简洁，可读易懂，不再需要群众拿着政策文件去寻找政府救助，而是精准实现了“政策找人”。经过多年努力，中国在社会救助领域已经建立了救助基本信息平台，有效地整合了各部门相关信息，降低了信息不对称和信息缺损的政策实施工作难度，有效促进了法的落实和救助措施的落地。更为重要的是，过去多年来中国在数字化技术开发与公共政策及服务领域的应用已经取得丰富的经验和在地化的实践积累，数字赋能与数字治理通过技术与服务的融合，使民政、应急管理、人力资源社会保障、住房建设与医疗保障等领域的为民服务，能够更精准地定位并有效链接救助对象，使社会救助各项措施及时落实到人、落实到户。

其次，在救助理念和救助内容上，《社会救助法》进一步强调了服务的重要性，体现了从单一物质救助向“物质+服务”综合救助的转变。中国的《社会救助法》与国外的一般社会救助政策不同，具有更强的综合性。国外社会救助以现金救助为主，服务则主要由社会工作机构、慈善服务机构或社区志愿服务组织等提供。所以，总体来看，《社会救助法》的实施，对新时代的社会治理，包括社会工作领域专业服务的开展

与社会政策的实施，都将是一个重大利好，也势必对进一步提升国家治理能力有更积极的促进作用。与此同时，在发展战略上，《社会救助法》与社会投资理念密切相关。这部法律的实施，有助于将“投资于人”的实践提升到更高水平。投资于人首先需要确保人的基本生存，在此基础上再推动就业和能力建设。《社会救助法》强调教育（特别是作为最重要投资的基础教育）、就业制度等，体现了投资于人的理念，提升了人力资本的时间效率，强化了能力建设，也将促进社会工作进一步拓展在相关领域的专业化服务，这可谓《社会救助法》的重要创新举措。

三、实施《社会救助法》面临的新挑战

当前我们身处一个社会变迁加剧，人口流动性不断增强的时代。作为一个疆域广阔、人口众多、交通网稠密发达的大国，规模性和高频率的人口流动会对《社会救助法》的实施产生不可忽视的影响。人口流动性越大，法律落实的实践范围就越广，也对政府的人力、物力、财力与综合能力要求越高。笔者在过往的田野调查中发现，基层诸多社会治理问题都与流动人口的社会救助直接相关。尤其是伴随脱贫攻坚任务的完成和全面建成小康社会基本目标的实现，社会救助工作的稳中求进与预防规模性返贫致贫措施的力度保障之间可能存在一定张力，如何既落实好社会救助的基本政策，确保救助对象的法律权利，同时又能有效减少规模性返贫，确保脱贫攻坚的胜利成果，同时不断推动共同富裕迈出坚实步伐，是摆在地方政府与基层政府肩上的一个重担。尤其是在中西部地区，县域和基层乡镇工作人员在落实《社会救助法》和保障城乡居民获得物质帮助与救助服务方面也将面临一定的现实压力。

此外，由于经济发展格局与发展方式的转变，近年来就业市场与就业形式发生了较多变化，这对不稳定就业人群的基本生活保障也带来潜在的影响。如何在未来的法律落实与地方政策的针对性上，做好宣传工作和帮扶教育工作？如何有效回应人民群众的呼声与需要？如何有效解

决非正常上访和减少基层干群矛盾，预防风险事件的出现？这些问题的解决有赖于民政部门、社会服务机构和广大的社会工作者认真学习、宣传《社会救助法》。

《社会救助法》的出台，一方面体现了中国法律制度建设的历史性进步，另一方面也为法律的具体实施带来了新的挑战。法律规定了公民救助权利，体现了法治精神。但是，作为社会法领域中的一部高阶法律，它在地方落实过程中往往面临一些具体措施和技术应用上的困难，尤其是考虑到地方财政的压力与经济增长的变化等因素，《社会救助法》规定的民生保障各项措施要确保精准落实到位实属不易。另外，法和政策的实施从来离不开政府部门之间的有效协调。虽然《社会救助法》明确了救助工作协调机制与主要负责部门，但是考虑到民政部门在整个行政体系中的协调力与繁重庞杂的社会救助责任之间还存在一定差距，这无疑在未来该法的实施中一个需要认真面对的问题和挑战。

总结而言，上述挑战主要体现在以下几方面：第一，公民的权利保障与政策制度的衔接力度；第二，人口的流动性、政策管理的信息化与民生保障的普惠性之间的匹配度；第三，政策实施过程中的部门协调机制的着力与效度。

伴随着我国社会主义市场经济发展和中国式现代化进程的推进，《社会救助法》从酝酿到正式通过，既体现了社会发展的进步，也反映出在新发展阶段中，民众诉求、国家责任、政策时效以及政策定位之间的复杂关系。按照《社会救助法》的规定，公民享有申请和获得物质帮助与服务救助的权利，但如何确保全面有效实现这一权利，既是一项庄严的承诺，也是一个重大的挑战。在中国，社会救助关系到国计民生，关系到国泰民安，关系到社会和谐有序。因此，《社会救助法》的出台与实施，必将是国家政治与社会经济生活中的一件大事，也可以说，社会救助作为一项国家事业，既是国家有责，也是社会有责，更是人人有责。

《社会救助法》明确了最核心的是要坚持党委领导，落实政府部门的主导责任。在具体规定落实过程中，还会涉及地方、县域和基层的协

调，也涉及诸如救助标准与贫困线的衔接、过渡性救助的协调机制设定等事项。此外，法律的实施必然涉及进一步拓展面向公众的法治宣传教育。因此，《社会救助法》的实施，是社会建设领域一项具有根本性和基础性意义的重要制度安排。

当前，中国处于快速发展阶段，人民群众对美好生活的向往不断增强，人口流动速度不断加快，如何缩小社会救助的城乡差距？如何缩小城市内部的阶层差距？这些仍然是摆在我们面前的重大课题。在工业基础较好、产业发达的地区，社会救助措施落实情况一般也都比较好；但在产业发展薄弱的地区，尤其是中西部地区，社会救助措施面临的问题与困难就会突出一些。所以，这就涉及《社会救助法》实施中如何解决区域差异性和民众对救助的预期管理问题。另外，现代救助已趋向全方位，甚至是全生命周期，每个人在不同生命阶段遇到困难都可能期望获得救助，从而涵盖社会生活的各个方面。如果法律能够确保这些权利和措施落地，社会建设与民生保障制度的全域性和普惠性无疑就进一步得到提升。因为老百姓的基本生活问题解决了，生活需求满足了，社会治理中的矛盾自然就会减少。这一点是毫无疑问的，因此《社会救助法》的实施及效果实现也是非常重要的。

《社会救助法》的出台与实施，显著体现了国家现代化文明的进步，是当前社会保障制度水平的一次重要提升。它进一步倡导以专门法的形式，将宪法精神具体化、聚焦化，依法保障公民从国家获得物质帮助与服务救助的权利。这部法律推动了国家社会救助从单纯的数量覆盖转向质量与效能并重，强调救助对象的参与和社会发展的机遇。过去，救助对象比较被动，对政府依赖较大；但现在情况不一样了，新时代的社会救助对象也是社会治理与社会建设重要的参与者。比如，一个大学生陷入困境急需救助，他无法回家，父母也与他失去联系，这时如果非要以其家庭有收入、有父母工资为由拒绝救助，是否合理？这就可能暴露出法律规定与现实需要之间的落差，很多类似情况需要结合潜在救助对象的实际处境进一步研究与落实。

法律涉及国家、个人、政府与家庭的关系，但针对市场和社会因素的讨论相对较少。当前，市场已经发生了显著变化，电子商务、平台经济等数字新业态层出不穷，民营企业出海也日趋活跃。笔者近年去地方调研时也感到非常震撼，比如浙江永康的“小五金”制造业，已经发展出完整的无人机制造链，市场的供应能力已远超传统认知。市场和社会结构日益多元，这要求我们不能再用单一维度的思路去应对。各级社会组织，包括国家级组织，如何协调、共同推进法律实施，是一个十分重要的问题。

与此同时，《社会救助法》的出台与共同富裕、共建共享理念高度契合。从公共治理角度看，中国社会的长期稳定与和谐有序，离不开这样基础性的制度安排。在共享、共富层面，法律的出台将共建共享进一步制度化、明确化、聚焦化，不再仅仅停留在“兜底”层面——确保群众不饿着、不冻着，还要让他们融入社会、成为社会秩序的有机组成部分。让救助对象共享发展成果，正是社会主义制度优越性的体现。

就国际影响而言，《社会救助法》的出台在一定程度上为我们参与全球社会治理、提升国际话语能力提供了重要契机。这部法律的出台，本身就是一种软实力的体现，是中国以创新方式推动社会建设的努力。这也意味着，我们要学会用国际社会听得懂、能认同的通用话语体系，主动融入并积极参与全球治理对话，争取在引领国际社会救助发展方面拥有更多话语权。我们一直在积极倡导构建人类命运共同体，《社会救助法》正是这一理念在社会政策领域的具体体现和重要成果。这部法律在社会治理与社会政策领域的国际意义，需要通过有效的传播才能被看见、被理解。我们需要开辟新的传播渠道，用国际语言积极讲好中国故事、中国治理与中国公益。很多国外人士对中国的社会政策进展知之甚少，对中国重大的制度变革不甚了解，这恰恰需要我们通过系统化的传播，展现中国社会立法与社会政策的持续进步以及对全球发展的独特贡献。

从社会学的意义上看,《社会救助法》本质上是一种社会团结的培育机制,而社会团结是国际通用的社会政策和社会保障的核心目标,旨在促进社会融合。我们讲民族团结、干群团结、区域团结,都是社会团结的体现,但我们很少从这个层面来讲述中国的故事、发展经验及其贡献。如果我们不主动讲述,影响力就很难彰显和拓展。这在很大程度上还是因为我们尚未充分运用国际通用话语来深入阐释中国实践和中国经验。我们确实是通过法律推动社会团结、社会融合,社会救助制度以法治形式将共享发展的理念具体化,使困难群众在获得物质帮助的同时,也能感受到社会归属感和尊严感,从而有效促进社会关系的和谐与稳定。这种以法律为载体的社会团结实践,不仅有助于提升中国式现代化和中华文明的国际影响力,也为全球减贫与社会治理提供了中国方案。因此,《社会救助法》的出台,无论对中国社会还是国际社会,都具有重要的宣介价值,值得我们积极传播和深入阐释。

《社会救助法》从20世纪90年代开始酝酿,经过三十多年的努力终于出台,可谓潜心用力、水滴石穿的一项成就。我们应当进一步加大对该法的宣传力度,不仅可以通过国内的主流媒体和网络信息平台进行宣传,也可以积极尝试通过国际平台发出中国的声音,推动法律的有效实施,积极推动中国式现代化与共同富裕事业的发展。

《社会救助法》颁布实施的几个细则问题

韩克庆

酝酿多年的《社会救助法》终于颁布实施。无疑,这是我国社会建设领域立法的重要文本,也是我国社会保障事业发展的里程碑。《社会救助法》颁布实施的重要意义毋庸置疑,新法颁布后,如何落地惠民,仍然有一些细则问题需要进一步明确。