

# 关于《中华人民共和国 社会救助法（草案）》的说明

——2025年6月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

民政部部长 陆治原

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国社会救助法（草案）》（以下简称草案）作说明。

## 一、立法背景和过程

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、促进社会公平和维护社会稳定。习近平总书记强调，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；要加强社会保障立法工作，加快制定社会救助等方面的相关法律。党的二十届三中全会提出，健全社会救助体系。李强总理指出，社会救助是社会保障体系中兜底性、基础性的制度安排，要更加精准、及时、有效做好社会救助工作。谌贻琴

等国务院领导同志提出明确要求。

目前，我国以社会保险为主体，包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度在内，功能完备的社会保障体系基本建成。国务院 2014 年公布施行的《社会救助暂行办法》，对加强社会救助、促进社会公平、维护社会和谐稳定发挥了重要作用。随着经济社会发展，社会救助面临一些新情况、新问题，如统筹协调难、救助范围窄、程序繁琐、社会力量参与不够等。2020 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，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》，对社会救助工作作出新部署、提出新要求。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，健全社会救助体系，织密扎牢民生兜底保障安全网，需要制定社会救助法，促进我国社会救助制度更加成熟、更加定型。制定社会救助法已分别列入全国人大常委会和国务院 2025 年度立法工作计划。

民政部、财政部在总结《社会救助暂行办法》实施经验的基础上，研究起草了社会救助法草案送审稿，并向社会公开征求了意见。司法部三次征求中央组织部、教育部、公安部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、国家卫生健康委等 50 家中央有关单位和地方的意见，赴地方调研并召开专家座谈会，在此基础上会同民政部、财政部对送审稿反复研究修改形成草案。草案已经国务院常务会议讨论通过。

## 二、总体思路

草案在总体思路上主要把握了以下几点：一是坚持党对社会救助工作的全面领导，使社会救助制度成为党全心全意为人民服务根本宗旨的集中体现。二是坚持以人民为中心，坚持城乡统

筹。三是坚持问题导向，加大统筹协调力度，构建统一规范、运转高效的体制机制。四是坚持从实际出发，尽力而为、量力而行，贯彻保基本、兜底线、救急难、可持续的总体要求。

## 三、主要内容

草案共 7 章 76 条，主要规定了以下内容：

（一）健全社会救助体系，完善社会救助体制机制。草案规定社会救助坚持中国共产党的领导，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。同时，针对部门之间信息不畅、协调困难、政策衔接不紧密等问题，草案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。

（二）扩大社会救助范围，强化社会救助兜底功能。围绕进一步保障困难群众基本生活，草案规定科学认定社会救助对象，根据救助对象类型、困难程度等及时有针对性地给予社会救助。在特困人员、最低生活保障家庭等社会救助对象的基础上，增加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。对不同社会救助对象，社会救助管理部门分别给予相应的基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助。

（三）体现社会救助便民惠民，提高社会救助服务能力。围绕提高救助效率、确保救助便民及时，草案要求县级人民政府建立社会救助“一门受理、协同办理”机制，乡镇人民政府、街道办事处设立统一受理窗口，及时受理、转办申请事项。完善主动发现等机制，乡镇人民政府、街道办事处主动了解居民生活状况，及时依法组织救助。优化审核确认程序，县级人民政府民政部

门可以依法核对社会救助家庭收入、财产等状况；已经被确认为社会救助对象的，确认结果信息在社会救助管理部门之间共享互认。推进社会救助信息化，加强低收入人口动态监测信息平台建设，完善社会救助统计制度，推动社会救助服务向移动端延伸。发展服务类社会救助，对生活不能自理的特殊困难群体，提供必要的访视、照料等服务类社会救助。

（四）统筹社会资源，促进社会力量参与社会救助。围绕充分发挥社会力量参与社会救助，

草案明确建立和完善社会力量参与社会救助机制，加强政府救助与社会力量参与有效衔接和协同，鼓励支持公民、法人及其他组织自愿开展救助帮扶活动，鼓励社会工作专业力量参与社会救助，促进社会救助领域志愿服务发展，规定社会救助有关服务事项可以通过政府购买服务实施。

此外，草案对社会救助工作中相关违法行为，规定了严格的法律责任。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国社会救助法（草案）》 修改情况的汇报

——2026年2月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 骆 源

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议对社会救助法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发部分中央有关单位、地方人大、基层立法联系点、高等院校等征求意见；在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见；通过代表工作信息化平台，向全国人大代表征求意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到陕西、广西、内蒙古进行调研，听取地方有关部门、全国人大代表、社会救助工作人员、社会救助对象等方面的意见；并就草案有关重要问题与民政部等部门多次交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于1月

29日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。社会建设委员会、司法部、民政部有关负责同志列席了会议。2月10日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将社会救助法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、草案第一条对立法目的作了规定。有的常委委员、部门和基层立法联系点提出，健全社会救助体系是社会救助立法的重要目的，建议对此予以明确，并对“共享改革发展成果，践行为人民服务的宗旨”等表述作进一步修改完善。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定“健全社

会救助体系”，将“共享改革发展成果”修改为“让人民共享改革发展成果”，并对表述顺序作了调整；同时，将“践行为人民服务的宗旨”修改为“践行全心全意为人民服务的宗旨”，并移入第三条第一款中。

二、有的常委委员、地方和基层立法联系点提出，草案第二章“救助对象和内容”主要规定了社会救助的对象范围和具体措施，第五章“救助管理和服务”主要规定了对社会救助工作的监督和保障措施，建议对这两章的章名作出修改，更准确体现相关章的主要内容。宪法和法律委员会经研究，建议将第二章和第五章的章名分别修改为“救助对象和措施”、“救助监督和保障”。

三、有的常委委员、地方、基层立法联系点和社会公众提出，社会救助工作在审核、公示等环节需要收集、使用大量个人信息，如果处理不当，可能侵害隐私权和个人信息权益，建议进一步加强关于保护个人隐私和个人信息方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作如下完善：一是将草案第六十七条关于保护个人信息的规定移至总则并修改为：“社会救助工作应当依法保护个人隐私和个人信息。有关单位和人员处理个人信息应当遵循合法、正当、必要原则，采取有效措施保障个人信息安全，对在社会救助工作中知悉的个人信息等，应当依法予以保密。”二是根据“必要”原则，将申请社会救助时需要报告的信息限定为“与申请社会救助相关的情况”。三是增加规定泄露个人隐私或者个人信息的法律责任。

四、草案第二十条第二款规定，对最低生活保障边缘家庭中的重度残疾人、重病患者等特殊困难人员，可以纳入最低生活保障范围。有的常委委员、地方和基层立法联系点提出，应当将确有特殊困难人员纳入低保救助范围。宪法和法律

委员会经研究，建议将“重度残疾人、重病患者等特殊困难人员”修改为“重度残疾人、重病患者以及确有特殊困难人员”。

五、有的常委会组成人员、部门和地方提出，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》规定“积极发展服务类社会救助，形成‘物质+服务’的救助方式”，实践中有关部门和地方已经开展探索，建议对服务类救助作出专门规定，为其发展完善提供法律支撑。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家积极发展服务类社会救助，为社会救助对象提供必要的照护服务、生活服务、关爱服务等。”

六、草案第三十三条第一款规定，申请特困人员供养、最低生活保障等救助，向户籍所在地乡镇人民政府、街道办事处提出。有的常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，根据党的二十届四中全会关于“畅通社会流动渠道”的精神，《关于改革完善社会救助制度的意见》规定“有条件的地区有序推进持有居住证人员在居住地申办社会救助”，目前有的地方允许当地符合条件的非户籍人口申请有关社会救助，建议适应新形势新要求，对在居住地申请社会救助作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定“有条件的地方可以有序推进持有居住证人员在居住地申请”。

七、草案第七十五条对司法救助的适用条件及其与社会救助的衔接作了规定。有的常委委员提出，司法救助不属于社会救助，但实践中有的人获得司法救助仍然面临生活困难，需要社会救助给予兜底保障，建议对社会救助与司法救助的衔接问题作出原则规定。宪法和法律委员会经研究，建议将本条移至第二章并修改为：“对遭受犯罪侵害或者民事侵权，获得司法救助仍然面

临生活困难的当事人，符合社会救助条件的，纳入社会救助对象范围。”

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪

法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审

议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国社会救助法（草案）》 审议结果的报告

——2026年4月27日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 骆 源

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十一次会议对社会救助法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在人大网公布草案二次审议稿全文，征求社会公众意见；通过代表工作信息化平台，向全国人大代表征求意见。宪法和法律委员会、社会建设委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、全国人大代表、专家学者等方面的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到云南、山西进行调研，听取地方有关部门、全国人大代表、社会救助工作人员、社会救助对象等方面的意见；并就草案有关重要问题与司法部、民政部等部门多次交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于4月3日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。社会建设委员会、司法部、民政部有关负责同志列席了会议。4月22日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法

律委员会认为，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案二次审议稿第九条规定：“社会救助坚持扶志扶智相结合，激励有劳动能力的社会救助对象自助自立、解困脱困。”有的常委委员提出，本条旨在强调社会救助应当调动有劳动能力的社会救助对象自身的积极性，建议对“社会救助坚持扶志扶智相结合”的表述再作研究。宪法和法律委员会经研究，建议将本条修改为：“各级人民政府应当采取措施，鼓励、支持和引导有劳动能力的社会救助对象自助自立、解困脱困。”

二、草案二次审议稿对生活无着的流浪乞讨人员救助制度作了规定。有的常委委员提出，“流浪乞讨人员”属于带有阶段性特征的表述，随着全面建成小康社会和中国式现代化深入推进，我国流浪乞讨人员数量逐年下降、明显减少，目前相关救助管理机构救助的对象主要为走

失、务工暂无着落等流散在外的暂时遇困人员，建议根据社会救助工作发展变化的实际情况，将“流浪乞讨人员”的表述修改为“流散人员”，使对有关人员的表述更为准确、中性、简洁。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、草案二次审议稿第三十五条规定：“家庭成员之间和其他负有赡养、抚养、扶养义务的个人或者组织应当对社会救助对象履行法定赡养、抚养、扶养义务；情况紧急的，社会救助管理部门可以先行救助。”有的意见建议增加规定，社会救助管理部门先行救助后应当向有赡养、抚养、扶养义务的人进行追偿；有的意见提出，政府履行社会救助职责的行为与有关民事主体履行赡养、抚养、扶养义务的行为的性质是不同的，先行救助是紧急情况下实施的救助，没有必要同赡养、抚养、扶养相联系；还有的意见提出，赡养、抚养、扶养问题涉及较为复杂的人身、财产等法律关系，实施追偿的难度大、成本高，且易引发新的矛盾，社会效果不好，建议删除本条中与赡养、抚养、扶养相联系的内容。宪法和法律委员会经研究，建议突出社会救助兜底线、救急难的功能，不牵连追偿问题，将本条修改为：“社会救助对象遇有紧急情况的，社会救助管理部门依法及时给予救助。”

四、草案二次审议稿第三章对救助程序作了规定。有的常委会组成人员、部门和基层立法联系点提出，社会救助事关群众的急难愁盼问题，社会救助管理部门按照法定程序开展社会救助工作，在确保公开、公平、公正的同时，还应当结合实际情况优化工作流程，让群众更便捷地申请、获得社会救助，建议增加这方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议进一步明确健全社会救助家庭经济状况核对机制，提高社会救助审核确认效率；并增加一条规定：“社会救助管理

部门应当结合社会救助工作实际情况，依法优化工作流程，提高便民化水平。”

五、草案二次审议稿第七十条规定了截留、挪用、私分社会救助资金、物资的法律责任。有的常委委员提出，本条中“对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分”主要适用于公职人员，其他有关组织、个人参与社会救助工作也可能实施上述违法行为，建议进一步明确其法律责任。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定“对有关组织、个人可以处违法所得二倍以下的罚款”。

六、草案二次审议稿第七十三条规定，拒不履行调减、终止社会救助决定，非法占有社会救助财物等的，社会救助管理部门应当责令其限期退回，逾期不退回的，可以依法向人民法院申请强制执行。有的常委委员提出，行政强制法等法律对行政机关向人民法院申请强制执行有关行政决定作了规定，社会救助工作涉及多个部门、社会救助决定的类型多样，社会救助管理部门是否可以向人民法院申请强制执行有关社会救助决定，应当按照行政强制法等法律规定并结合相关决定的内容等确定，建议不在社会救助法中规定该问题。宪法和法律委员会经研究，建议删除本条中关于社会救助管理部门向人民法院申请强制执行的规定。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

4月16日，法制工作委员会召开会议，邀请基层社会救助工作人员、社会救助对象、专家学者等，就草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题进行评估。与会人员普遍认为，社会救助是兜底线、救急难的制度，对于保障困难群众基本生活、维护社会和谐稳定意义重大，草案贯彻党中央决

策部署，总结实践经验，根据社会救助工作新形势新要求，健全社会救助制度体系，体现了法治在保障和改善民生方面的温度。草案充分吸收了各方面的意见，已经比较成熟，建议审议通过。同时，还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会对有的意见予以采

纳。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国社会救助法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2026年4月29日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于4月28日上午对社会救助法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于4月28日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行统一审议。社会建设委员会、司法部、民政部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第十六条对特困人员供养作了规定。有的意见提出，第一款中“由社会救助管理部门通过提供基本生活条件、必要的照料服务、疾病治疗，办理丧葬事宜等，给予特困人员供养”一句的表述内容，有不确之处，易生歧义。宪法和法律委员会经研究，建议将这一句修改为“由社会救助管理部门给予特困人员供

养，提供基本生活条件、必要的照料服务、疾病治疗，办理丧葬事宜等”。

二、有的常委委员提出，跨部门信息共享有利于形成社会救助工作合力，使社会救助工作更加精准有效，建议增加这方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议在草案三次审议稿第四十二条第一款中的“健全社会救助家庭经济状况核对机制”后增加“促进跨部门信息共享”。

三、草案三次审议稿第四十四条第二款规定：“省、自治区、直辖市人民政府可以规定由乡镇人民政府、街道办事处直接作出社会救助确认决定。”有的常委委员提出，“直接作出社会救助确认决定”的表述存在歧义，易被理解为可以不履行审核、公示等程序，建议删除“直接”二字。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

四、草案三次审议稿第五十七条中规定，动员引导慈善组织加大社会救助方面的帮扶力度。有的常委委员提出，实践中开展相关帮扶活动的

社会力量不限于慈善组织这一主体，建议对相关表述作修改完善。宪法和法律委员会经研究，建议将“动员引导慈善组织”修改为“动员和引导慈善组织等社会力量”。

**五、草案三次审议稿第六十一条第一款规定：**“社会救助工作人员应当秉持公心、履职尽责。”有的常委委员建议，将“秉持公心”修改为“客观公正”。宪法和法律委员会经研究，建

议采纳这一意见。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2026年7月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。