

盐田区民政局  
广东惟通至道律师事务所  
2018年9月4日

# 目录

一 评审事项基本情况	第 1 页
二 评审事项主要内容	第 1 页
2.1 评审事项的制定背景	第 1 页
2.2 评审事项的主要内容	第 2 页
三 专家组组成人员	第 3 页
3.1 专家评审组成员的组成	第 3 页
3.2 专家评审组成员的基本情况	第 3 页
四 评审事项的风险评估	第 4 页
4.1 风险评估范围	第 4 页
4.2 风险评估等级划分	第 4 页
4.3 评估论证过程	第 4 页
4.4 论证分析意见	第 5 页
五 评审事项社会风险评估结果	第 7 页
5.1 法律风险评估结果	第 7 页
5.2 社会稳定风险评估结果	第 8 页
5.3 环境风险评估结果	第 9 页
5.4 经济风险评估结果	第 9 页
六 评审事项实施与否的意见和建议	第 10 页
6.1 评审事项的可行性分析	第 10 页
6.2 实施意见和建议	第 10 页

## 一、评审事项基本情况

1.1 评审事项名称：《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）

1.2 评审事项类别：重大政策

1.3 主管部门：盐田区人民政府

1.4 主办单位：盐田区民政局

## 二、评审事项的主要内容

### 2.1 评审事项的制定背景

困难群众基本生活保障是兜住民生底线重要的工作内容。国务院办公厅《关于加强困难群众基本生活保障有关工作的通知》（国办发〔2017〕15号文），从统一思想、强化领导、加大投入等方面，就如何加强重点群体基本生活保障，提出了明确要求。

首先，根据国家、省、市关于社会救助和社会保障的有关文件规定，落实“兜底线、织密网、建机制”的部署要求，进一步补齐民生短板，扎牢民生保障安全网；其次，盐田区已建立“盐田区困难群众基本生活保障工作联席会议制度”从工作机制上进一步得到了完善；再次，按照“保障水平不能降低，力度不能减弱，工作不能放松”的工作要求，区民政局认真梳理了盐田区近几年来开展困难群众帮扶救助工作实际，充分考虑辖区经济社会发展与保障水平相匹配等因素。区民政局在完成《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》

（以下简称“办法”）初稿后，向区困难群众基本生活保障工作联席会议成员单位书面征求意见，修改后又经有关会议收集意见，再经专家评审会形成“办法”第三稿，并经盐田政府的线向社会公开征求意见，研究起草了“盐田区困难群众帮扶救助实施办法（第二次征求意见稿）”。

## 2.2 评审事项的主要内容

《实施办法》共八章，三十九条，各章节内容如下：

第一章 总则。主要规定办法的制定依据、救助内容、适用范围、救助工作遵循的原则、负责部门等。

第二章 适用人员。主要规定办法适用的人员范围。

第三章 医疗救助。主要规定不同救助对象、不同情况下医疗救助的比例、全年累计救助的总额以及市外就医产生的费用救助原则。

第四章 教育救助。主要规定低保、低保边缘家庭成员、重点优抚对象家庭成员、残疾人家庭子女的教育救助标准。

第五章 临时生活困难救助。主要规定临时生活困难的情形、补偿标准及重点优抚对象父母、配偶、子女死亡的一次性生活救助标准。

第六章 救助程序。主要规定申请救助需提交的材料、不予受理的情形、申请处理程序及信息共享机制。

第七章 监督检查及法律责任。主要规定社会和群众监督、申请人、经办人违反规定的法律责任。

第八章 附则。主要规定在乡复员军人、“五老”人员、

慢性病、特大疾病的概念、享有解释权和修改权的单位及生效时间和生效期限。

### 三、专家评审组成员组成

#### 3.1 专家评审组成员的组成

因评审事项是政府机关制定的规范性文件，主要是对评审事项的合法性、合规性、合理性、规范性文件的格式和逻辑关系等形式要件是否符合法律、法规的要求，及因规范性文件实施对相关利益主体的影响和是否引起社会稳定性风险等作出论证和评估，故本次专家评审组成员主要由经济和法律等方面的专业人士组成：人大代表二名、专家一名、政协委员一名、律师三名。

#### 3.2 专家评审组成员的基本情况

序号	姓名	单位	类型
1	钟达平	沙头角社区基金会会长	人大代表
2	吴建仁	深圳市鑫群实业股份有限公司	人大代表
3	林锐鑫	深圳市法制研究所	专家
4	宋景	盐田区残疾人康复中心	政协委员
5	熊建芳	广东深博律师事务所	律师
6	雷霆	广东惟通至道律师事务所	主任律师
7	杨帆	广东惟通至道律师事务所	律师

### 四、评审事项的风险评估

#### 4.1 风险评估的范围

4.1.1 对《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）的合法性合规性风险进行评估；

4.1.2 对《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）的实施可能引发的社会稳定性风险进行评估；

4.1.3 对《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）的实施可能引发的环境风险进行评估；

4.1.4 对《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）的实施可能引起的经济风险进行评估。

## 4.2 风险评估的等级划分

4.2.1 根据重大决策社会风险评估理论，预测社会稳定风险发生的可能性须根据评审事项的实际内容，以及因评审事项的执行实施涉及利益影响的相关者的文化程度、职业、居住环境、收入水平和社会保障、传统习俗和生活习惯等方面的因素，以此测定评审事项决策风险发生的可能性。

4.2.2 根据重大决策利益相关者数量的多少、社会风险的发生点、时间跨度、空间范围以及社会支持度等内容，可以将重大决策社会风险分为四个等级：无风险、低风险、中风险及高风险。

## 4.3 评估论证过程

4.3.1 收集国务院、广东省政府、深圳市政府及各区政府（新区管委会）关于社会救助方面的法律、法规、政策和规范性文件资料；

4.3.2 了解盐田区民政局之前关于社会救助、困难群众帮扶救助的相关规定、办法的执行情况及意见反馈；

4.3.3 收集了盐田区各单位对《实施办法》的征求意见及反馈意见；

4.3.4 收集了制定过程中听证会相关资料（笔录、报告等）及专家论证会相关资料（专家论证会评审表等）；

4.3.5 对收集资料文件进行分析，结合盐田区困难群众帮扶救助现状和征求意见稿的反馈意见，制定评估方案；

4.3.6 召开评估论证会议，对评估事项的合法合规性风险、社会稳定性风险、环境风险和经济风险进行论证评估；

4.3.7 根据评估意见，形成评估报告，对项目进行综合评价，提出相应的对策和建议。

#### 4.4 论证分析意见

经专家评审组会议讨论、分析，从评估事项的合法合规性风险、社会稳定性风险、环境风险和经济风险四个方面进行分析，综合各位专家的个人意见，归纳总结得出以下几点意见：

4.4.1 法律风险的意见：《实施办法》整体来看，规定的内容与国务院、广东省政府和深圳市政府出台的相关法律、法规、政策没有实质性的冲突和矛盾，没有违反法律法规或上级政府规范性文件强制性规定的内容，在制定程序上按照《深圳市行政听证办法》的相关规定举行了听证会及举办了专家评审会，根据参会人员的意见对《实施办法》进行

了修改，符合规范性文件的制定程序。综上所述，法律风险等级为无风险；

4.4.2 社会稳定风险的意见：《实施办法》是盐田区民政局制定的规范性文件，主要规范困难群众的帮扶救助行为，涉及的社会公众范围较小，规定的内容主要是对原有救助制度办法的规范化和细化，是一项保民生、促公平的托底性、基础性制度安排，符合盐田的发展实际，能够有效帮助困难群众，维护社会公平正义，体现社会主义制度的优越性，有利于维护社会的稳定。且根据征求意见反馈情况来看，盐田区各单位及个人持积极支持的态度。因此《实施办法》的实施不存在会引发社会不稳定事件的发生，社会风险的级别非常低。综上所述，社会稳定风险的等级为无风险；

4.4.3 环境风险的意见：从自然环境角度分析，《实施办法》是关于困难群众帮扶救助的规范性文件，不是某项具体的生产经营措施，不可能会有任何的环境污染、破坏自然环境的问题；从人文环境角度来看，《实施办法》的实施，对困难群众帮扶救助活动进行了规范性的管理监督，使行政单位的职责权限更加明确，体系运行更加顺畅，困难群众帮扶救助有法可依，有章可循，有效利用了有限的社会资源，加大了对困难群众的保障力度，形成了良好的法治环境或氛围，不存在人文环境风险。综上所述，环境风险的等级为无风险；

4.4.4 经济风险的意见：从投入产出的角度，《实施办



法》在制定实施中，肯定需要付出一定的经济成本，对困难群众帮扶救助规范管理中，需要付诸人力、财力的投入，但《实施办法》的实施可以充分发挥有限社会资源的作用，理顺帮扶救助的管理体系和申请审批程序，形成了良好的救助帮扶管理法治环境。综上所述，经济风险的等级为无风险。

## 五、评审事项的社会风险评估结果

### 5.1 法律风险评估结果

5.1.1 评估事项《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）符合《社会救助暂行办法》（国务院令 第 649 号）、《广东省临时救助暂行办法》（粤府办【2015】3 号）；《深圳市低收入居民社会救助暂行办法》（深府【2010】72 号）、《深圳市抚恤定补优抚对象医疗保障实施办法》（深民【2011】52 号）、《深圳市残疾人特殊困难救助办法》（深府令 第 282 号）及《深圳市临时救助暂行办法》（深府办规【2017】8 号）等有关规定，未发现评估事项有违反法律、法规及上级政府规范性文件强制性规定的情形。

5.1.2 《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）的制定过程中，通过举办专家论证会、听证会及发布征求意见稿，充分征求了盐田区各单位及社会各界人士的意见和建议，并在征求意见的基础上对《实施办法》进行了相应的修改。《实施办法》符合规范性文件的制定程序要求。

5.1.3 风险等级为：无风险。

## 5.2 社会稳定风险评估结果

5.2.1 评审事项出现集体性或群体性事件的社会稳定风险很低，基本不会发生。从评审事项《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）内容来看，要规范困难群众的帮扶救助行为，涉及的社会公众范围较小，规定的内容主要是对原有救助制度办法的规范化和细化，是一项保民生、促公平的托底性、基础性制度安排，符合盐田的发展实际，能够有效帮助困难群众，维护社会公平正义，体现社会主义制度的优越性，有利于维护社会的稳定。盐田区民政局之前就困难群众帮扶救助形成过相应的制度，《实施办法》是在之前法律法规的基础上的整合、规范和细化、完善，符合法律法规和上级政府对困难群众救助帮扶的管理要求和宗旨。因此，评审事项的执行实施引起集体性上访和群体性事件的风险基本不会发生，发生社会稳定风险的可能性非常低。

5.2.2 依据《实施办法》在第一次征求意见时，共听取了区各行政单位、街道、社会各界的意见，均表示欢迎和支持，只对个别条款的表述方式、用词准确性和程序、职责分工进行建议；第二次征求意见时各单位、街道均没有修改意见，社会各界只针对申请程序简化提出意见，故不至于引发区内各单位或群众的集体性上访和群体性事件的风险。

5.2.3 有可能发生社会稳定风险的其他因素。因《盐田

区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）涉及利益分配，对申请和审批进行了限制，不排除个别申请人或者负有管理职责的人员具有不满情绪，但不至于引发集体性上访或群体性事件的社会稳定风险的发生。

5.2.4 风险等级为：无风险。

### 5.3 环境风险评估结果

5.3.1 从自然环境风险的角度分析，因《实施办法》是一项规范困难群众帮扶救助管理的政策文件，不是某项具体的生产经营措施，不可能会有任何的自然环境污染、破坏自然环境的问题；

5.3.2 从人文环境（法治环境）风险的角度分析，《实施办法》的实施，对困难群众帮扶救助活动进行了规范性的管理监督，使行政单位的职责权限更加明确，体系运行更加顺畅，困难群众帮扶救助有法可依，有章可循，有效利用了有限的社会资源，加大了对困难群众的保障力度，形成了良好的法治环境或氛围；故《实施办法》的实施不会产生任何的环境风险问题。

5.3.3 风险等级为：无风险

### 5.4 经济风险评估结果

5.4.1 从投入产出的角度，《实施办法》在制定实施中，肯定需要付出一定的经济成本，对困难群众帮扶救助规范管理中，需要付诸人力、财力的投入，但《实施办法》的实施可以充分发挥有限社会资源的作用，理顺帮扶救助的管理体

系和申请审批程序，形成了良好的救助帮扶管理法治环境。  
故《实施办法》的实施不存在经济风险的问题。

5.4.2 风险等级为：无风险。

## 六、评审事项实施与否的意见和建议

### 6.1 评审事项的可行性分析

6.1.1 评审事项事实的风险情况：依据本报告的论证评估结果，评审事项的发生不会发生合法性、合规性风险、社会稳定风险、环境风险及经济风险，评审事项的实施社会风险均为无风险级别。

6.1.2 评审事项的可行性：盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）规定的内容清晰、主题明确、结构严谨、职能部门、主管部门的管理职责和权限划分合理清晰，有利于加强困难群众的帮扶救助工作，有效利用有限的社会资源，使真正需要帮扶救助的群众得到帮助，有利于维护社会的稳定，故评审事项具有实施的可能性。

6.1.3 评审事项实施可能出现的负面因素：因盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）对帮扶救助的申请、审批、公示、发放作出规范化管理，均需履行一定的审批申报程序，在有效利用有限社会资源的同时，可能会降低相应的办事效率。

### 6.2 实施意见和建议

依据《深圳市重大事项社会稳定风险评估办法》、《深

圳市重大行政决策专家咨询论证暂行办法》、《深圳市人民政府重大行政决策程序规定》的规定，根据评估专家小组收集和掌握的资料，经专家组交流论证，综合得出以下结论：

《盐田区困难群众帮扶救助实施办法》（第二次征求意见稿）符合《社会救助暂行办法》（国务院令 第 649 号）、《广东省临时救助暂行办法》（粤府办【2015】3 号）；《深圳市低收入居民社会救助暂行办法》（深府【2010】72 号）、《深圳市抚恤定补优抚对象医疗保障实施办法》（深民【2011】52 号）、《深圳市残疾人特殊困难救助办法》（深府令 第 282 号）及《深圳市临时救助暂行办法》（深府办规【2017】8 号）等有关规定，实施过程中可能产生的合法合规风险、社会稳定风险、环境风险及经济风险的等级均为无风险等级，建议颁布实施。

盐田区民政局

广东惟通至道律师事务所

2018 年 9 月 4 日