

《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》
行政规范性文件后评估报告
(报送稿)

责 任 单 位：南通市人力资源和社会保障局

第三方评估单位：北京市炜衡（南通）律师事务所

二〇二三年八月

南通市人力资源和社会保障局

关于成立《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》后评估领导小组的通知

局有关处室、单位：

根据《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省人民政府令第158号）《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5号）以及《市政府办公室关于开展2023年度市政府行政规范性文件后评估工作的通知》的文件精神，由我局起草的《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》（通政规〔2010〕11号）列入后评估范围，根据上级要求，为加强组织领导，确保评估效果，经研究，现成立评估领导小组：

组 长：王一鸣 局党组书记、局长

副组长：严红梅 局党组成员、副局长

朱晓昱 局党组成员、副局长

成 员：段再光 局养老保险处处长

丁江前 局政策法规处处长

倪 虹 局规划财务处处长

陆冬辉 市社保基金管理中心主任

领导小组办公室设立在局养老保险处，具体负责评估工作的组织协调，加强与市司法局等部门的沟通联系，配合第三方评估机构做好调研、座谈会、政策文件整理和报告修改、形成等工作。

南通市人力资源和社会保障局

2023年6月21日



南通市人力资源和社会保障局

关于《南通市市区特困失业人员 爱心助保实施办法》后评估实施方案

根据《市政府办公室关于开展 2023 年度市政府行政规范性文件后评估工作的通知》精神，由我局负责起草的《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》（通政规〔2010〕11 号，以下简称《实施办法》）列入规范性文件后评估范围。为确保评估工作规范有序进行，经研究，制定如下实施方案。

一、评估依据

《实施办法》作为行政规范性文件，自 2011 年 1 月 1 日实施以来已 12 年多。根据《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5 号）《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省人民政府令第 158 号）相关规定，《实施办法》已超过行政规范性文件规定的最长有效期（一般超过 5 年，最长不超过 10 年），市政府已明确将《实施办法》列入后评估范围，需要按规定对其进行评估。

二、评估内容

主要评估《实施办法》实施以来所取得的主要成效、存在问题不足，以及下一步建议。与上位法进行比较分析，论证《实施办法》的合法性、合理性和协调性。

三、步骤时限

《实施办法》后评估工作主要分三个阶段

（一）评估准备阶段（6月底至7月初）

1. 成立领导小组

为保障《实施办法》后评估工作的顺利进行，确保评估效果，局成立《实施办法》规范性文件后评估领导小组，由局主要负责人任组长，局分管法制工作和分管养老保险工作的副局长任副组长，局养老保险处、政策法规处、规划财务处、市社保中心等相关处室（单位）负责人为成员。领导小组下设办公室，设在局养老保险处，负责评估工作的协调推进。

2. 确定委托第三方评估机构

为了保证评估结论的客观性、公正性和专业性，根据《南通市政府采购代理机构监督管理暂行办法》等相关规定，选取1家具有资质的单位作为此次采购的代理机构。由代理机构按照程序规则代办招标，确定第三方评估机构。第三评估机构确定后，与其签订委托合同，并由第三方评估机构负责开展《实施办法》评估调研活动及报告撰写等工作。局相关部门做好协调配合工作。

（二）评估实施阶段（7月初至8月中旬）

1. 文件检索及梳理

局养老保险处等相关处室（单位）配合第三方评估机构，做好对《实施办法》实施以来相关法律、法规、政策、文件、报告、资料等进行梳理，与上位法比较分析，论证《实施办法》的合法性、合理性和协调性。

2. 召开座谈会

根据规范性文件后评估程序要求，为了全面获取第一手信息，局拟于8月上中旬组织召开座谈会，邀请部分受助对象、公众、社区工作人员以及社保经办服务人员等，广泛听取社会各界对《实施办法》实施以来的意见建议、客观评价。

3. 汇总各项评估意见、建议并进行分析

取得分析素材和各类数据，客观反映出《实施办法》实施以来所取得的绩效和存在的问题，为最终评估报告的形成提供理论和实践上强有力支持。评估小组通过对这些材料进行汇总和分析，得出本评估报告的初步结论。

（三）评估报告形成阶段（8月底）

在收集完相关的统计数据和意见建议后，评估小组开展内部讨论，对评估报告的起草、评估结果的立论等问题进行探讨，拟定初步方案，开始《实施办法》后评估报告的起草和撰写工作。

组织召开《实施办法》行政规范性文件后评估专家论证会，听取专家对评估报告初稿的意见建议，修改完善后形成评估报告。

四、工作要求

一是要统一思想认识。《实施办法》后评估关系到群众、特别是一些特殊群众的切身利益，评估的客观、准确、公正与否，也将影响政府的决策。群众利益无小事，要深刻认识评估的重要性和必要性，统一思想认识，严格按照规定程序，抓好工作落实，确保评估效果，为文件的存废提供决策依据。

二是要加强组织领导。《实施办法》后评估工作在局领导小组的统一领导下展开，局养老保险处具体负责评估工作的组织协调，加强与司法局等部门的沟通联系，按照程序要求，选择确定第三方评估机构，配合第三方评估机构做好调研、座谈会、政策文件整理和报告修改、形成等工作，其他相关处室单位密切配合、协调联动。

三是要务求评估实效。要严格按政策法规，按程序要求和时间节点高标准做好评估工作，要配合好第三方评估机构，严密组织调研活动和座谈会，广泛听取意见各界意见，确保评估过程规范有序、评估结论符合政策法规规定和群众意愿。

南通市人力资源和社会保障局

2023年6月25日





炜衡律师事务所/南通
W&H LAW FIRM / NANTONG

《<南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法>
行政规范性文件后评估报告》

内部资料
注意保密

《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》 行政规范性文件后评估报告



南通市人力资源和社会保障局
北京市炜衡（南通）律师事务所

二〇二三年八月

目 录

一、前言	- 1 -
二、评估工作概况	- 2 -
(一) 评估准备阶段	- 2 -
(二) 评估实施阶段	- 4 -
(三) 评估报告形成阶段	- 5 -
三、评估内容	- 5 -
(一) 合法性评估	- 6 -
(二) 合理性评估	- 10 -
(三) 协调性评估	- 12 -
(四) 可操作性评估	- 13 -
(五) 立法技术性评估	- 14 -
(六) 实效性评估	- 14 -
四、评估结论及建议	- 19 -
(一) 评估结论	- 19 -
(二) 建议	- 21 -
附件	- 22 -
附件一	- 22 -
附件二	- 23 -



《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》 行政规范性文件后评估报告

一、前言

《江苏省企业职工基本养老保险规定》（省政府令第 36 号）自 2007 年 9 月 1 日起施行，该规定中明确参保人员缴费满 15 年达到法定退休年龄可享受基本养老金。因此，参保人员缴费是否满 15 年对其能否享受养老金至关重要。

为帮助断保特困失业人员接续养老保险关系、缴纳基本养老保险费，使其达到法定退休年龄时能够按月领取养老金，实现老有所养，2010 年 11 月 8 日，南通市人民政府制定了《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》（通政规〔2010〕11 号）。

2011 年 1 月 1 日，《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》（以下简称《实施办法》）开始施行。该《实施办法》实施以来，我市特困失业人员的续保工作取得长足进展，其权益得到进一步保障，为特困失业人员续保托起了保护伞，在缓解特困失业人员家庭暂时困难、促进社会和谐稳定、实现公平正义方面发挥了重要作用。

《实施办法》实施至今已逾十年，在此期间，《中华人民共和国社会保险法》《江苏省企业职工基本养老保险规定》

先后发生了修改，对于参保且缴费不足 15 年人员，在补缴保险上亦有新的政策规定。此外，《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省人民政府令第 158 号）也明确规定行政规范性文件有效期最长不超过 10 年。因此，有必要对《实施办法》进行适时评估，以期达到：（1）评估《实施办法》作为行政规范性文件的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性；（2）评估《实施办法》在实施过程中取得的效果，并对《实施办法》是否继续实施做出客观评价。通过规范性文件后评估工作，将最大程度反映民意、集中民智，以期达到更好的社会效果。

二、评估工作概况

根据《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5 号）《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省政府令第 158 号）的相关规定以及《市政府办公室关于开展 2023 年度市政府行政规范性文件后评估工作的通知》，需对《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》（通政规〔2010〕11 号）进行后评估。南通市人力资源和社会保障局认真部署后评估相关工作，具体流程和工作方法如下：

（一）评估准备阶段

1.成立领导小组

为保障《实施办法》规范性文件后评估工作的顺利进行，确保评估效果，南通市人力资源和社会保障局成立了《实施办法》规范性文件后评估领导小组，由局主要负责人任组长，局分管法制工作的领导及局分管养老保险工作的领导任副组长，相关处室负责人为成员。

2.确定委托第三方机构进行评估

为了保证评估结论的客观性、公正性和专业性，南通市人力资源和社会保障局根据规定，于2023年6月26日发布《<南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法>后评估项目比选公告》，共三家单位作出有效响应，并最终确定北京市炜衡（南通）律师事务所为《实施办法》规范性文件后评估项目的第三方评估机构，负责具体开展《实施办法》评估调研活动及报告撰写等工作。

3.制定评估方案

根据《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5号）第二条的规定，评估小组制订了《实施办法》行政规范性文件后评估实施方案，明确了本次评估活动主要分为五个阶段：

第一阶段主要工作内容为制定项目提纲，明确项目组负责人及成员分工、明确阶段性目标，完成相关法律法规等文献资料的收集和整理。第二阶段主要工作内容为在前期研究

的基础上，完成评估报告中合法性、合理性和协调性等评估部分的内容。第三阶段主要工作内容为南通市人力资源和社会保障局通过召集相关单位和人员召开座谈会等形式，分析《实施办法》的实施效果。第四阶段为评估报告形成阶段，主要工作内容为撰写《实施办法》行政规范性文件后评估报告的初稿，并召开专家论证会、组织专家对初稿进行研讨；第五阶段为评估报告修改及定稿阶段，主要工作内容为结合专家论证会的专家意见，修改完善、并形成正式评估报告。

（二）评估实施阶段

根据具体评估工作方案，评估小组有序展开了调查研究活动。

1.文件检索及梳理

对《实施办法》实施以来相关的法律、法规、政策、文件、报告、资料等进行详细的梳理和分析，通过对《实施办法》与上位法进行比较分析，论证其合法性、合理性和协调性。

2.座谈会

为了全面获取第一手信息，听取各方对《实施办法》实施后的客观评价，评估小组在南通市人力资源和社会保障局召开了座谈会。座谈会上通过与社区工作人员、相关职能部门工作人员座谈、与受助人以及开发区小海劳动保障所所长对话等方式，听取了对受助人情况的介绍以及对《实施办法》

的看法，大家提出的宝贵意见也为评估小组的调查和研究提供了方向，为最终评估结论的形成打下了坚实的基础（附件一）。

3. 汇总各项评估意见、建议并进行分析

在综合采用上述各种评估方法进行调查研究之后，评估小组取得了分析素材和各类数据，客观反映出《实施办法》实施以来所取得的绩效和存在的问题，为最终评估报告的形成提供了理论和实践上强有力的支持。评估小组通过对这些材料进行汇总和分析，得出了本评估报告的初步结论。

（三）评估报告形成阶段

在收集完相关的统计数据 and 意见、建议之后，评估小组开展了内部讨论，对评估报告的起草、评估结果的立论等问题进行了探讨，拟定了初步方案，开始了《实施办法》后评估报告的起草和撰写工作。

2023年8月17日，评估小组主持召开了《实施办法》行政规范性文件后评估专家论证会，邀请了相关领域的理论和实务专家参会，听取了各位专家和相关领导对于评估报告初稿的意见以及建议（附件二）。会后，评估小组对评估报告及时作了修改和完善，完成了本评估报告。

三、评估内容

（一）合法性评估

合法性评估，是指通过文义解释法、目的解释法、比较分析法等比较分析方法，审查《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》是否违反其上位法律、法规和规章的立法宗旨、指导思想、基本原则以及具体规定。通过梳理，《实施办法》的上位法及所依据的主要政策文件包括：

（1）《中华人民共和国社会保险法》（法律，中华人民共和国主席令第35号2010年10月28日发布，2011年7月1日起施行；后于2018年12月29日进行修正，文号主席令第二十五号，2018年12月29日起施行）

（2）《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号）（国务院规范性文件，1995年3月1日发布，1995年3月1日起施行）

（3）《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕第26号）（国务院规范性文件，1997年7月16日发布，1997年7月16日起施行）

（4）《国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》（国发〔1998〕28号）（国务院规范性文件，1998年8月6日发布，1998年8月6日起施行）

（5）《江苏省企业职工基本养老保险规定》（地方政府规章，江苏省人民政府令第36号2007年8月10日发布，

2007年9月1日起施行；后于2021年11月25日进行修改，文号江苏省人民政府令第146号，2022年1月1日起施行）

（6）《江苏省规范性文件制定和备案规定》（江苏省人民政府令第54号）（地方政府规章，2009年4月12日发布，2009年6月1日起施行；后被2022年6月28日发布的江苏省政府令第158号《江苏省行政规范性文件管理规定》废止）

（7）《江苏省城镇企业职工养老保险规定》修正案（地方规范性文件，1998年4月11日发布，1998年7月1日起施行）

（8）《江苏省规范完善补缴企业职工基本养老保险费办法》（苏人社规〔2021〕1号）（行政规范性文件，2021年1月22日发布，2021年3月1日起施行）

（9）《江苏省企业职工基本养老保险实施办法》（苏人社规〔2022〕1号）（行政规范性文件，2022年1月29日发布，2022年3月1日起施行）

（10）《江苏省劳动厅关于失业人员到达退休年龄或符合领取养老保险待遇条件时有关问题的复函》（苏劳险函〔2000〕4号）（行政指导意见，2000年4月25日发布）

根据上述法律、法规、规章及政策的规定，对《实施办法》合法性评估的具体情况如下：

1.制定主体和制定权限合法

《实施办法》于2010年11月8日印发，并于2011年1月1日由南通市人民政府以“通政规〔2010〕11号”文件的形式开始实施。《实施办法》的立法目的是“帮助市区（含崇川区、港闸区、市经济技术开发区）特困失业人员及时接续基本养老保险关系、缴纳基本养老保险费，使其达到法定退休年龄时能够按月领取养老金，实现老有所养，促进社会和谐”，是关于当时《中华人民共和国社会保险法》（中华人民共和国主席令第35号）《江苏省企业职工基本养老保险规定》（江苏省人民政府令第36号）等法律法规在实践中具体落实的实施办法。南通市人民政府作为设区的市一级人民政府有相关规范性文件的制定权限。因此，从立法依据、制定权限等方面来看，《实施办法》的制定主体及制定权限合法。

2. 制定程序合法

根据南通市政协十届三次会议20多位委员集体提交的《关于为困难职工实行“爱心助保”提案建议》，为了使特困失业人员不因贫困而断保，南通市委市政府组织相关部门经过深入调查研究后，由南通市人力资源和社会保障局起草《实施办法》，起草过程中对该文件制定的必要性和可行性进行了研究论证，对所要解决的主要问题、相关制度和重点工作进行了调研论证，形成了《实施办法》（征求意见稿）。在此基础上，广泛征集了财政部门等相关职能部门的意见建

议，对《实施办法》进一步修改完善形成了《实施办法》（送审稿）。在严格按照规定经过法制审核后，《实施办法》经南通市人民政府常务会议审议通过，自 2011 年 1 月 1 日起施行，以“通政规〔2010〕11 号”文件的形式向社会公布。

《实施办法》制定的程序符合当时的《江苏省规范性文件制定和备案规定》（江苏省人民政府令第 54 号）等法律法规对行政规范性文件制定的程序要求。

3. 主要规定未违反上位法

《实施办法》分别就立法目的、部门职责、适用范围、运行规则、爱心助保基本方式、助保期限、申请和办理程序、爱心助保缴费标准、本金归还方式、受助人经济状况认证、爱心助保资金专项支出等方面进行了规定，《实施办法》中的主要制度、机制设置与制定时上位法的立法目的、基本原则和主要规定一致，未发现违反上位法的情况。

值得注意的是，《中华人民共和国社会保险法》2011 年 7 月 1 日起正式实施，新修订的《江苏省企业职工基本养老保险规定》（江苏省人民政府令第 146 号）2022 年 1 月 1 日起施行，在《实施办法》施行后，国家和江苏省对于参保且缴费不足 15 年的人员，在补缴保险等方面有了新的政策规定。如人力资源社会保障部出台了《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》（2011 年 7 月 1 日起施行），其中第二条规定：“参加职工基本养老保险的个人达到法定退休

年龄时，累计缴费不足十五年的，可以延长缴费至满十五年。社会保险法实施前参保、延长缴费五年后仍不足十五年的，可以一次性缴费至满十五年。”江苏省人力资源和社会保障厅《关于调整部分缴费不满 15 年参保人员相关政策的通知》（苏人社发[2011]289 号）对此也有明确规定。但是《实施办法》对于相关人群的保险补缴仍执行逐年补缴方式，直至累计满 15 年后才能办理退休手续，享受基本养老金待遇。从这个角度来看，确有必要对《实施办法》进行适当的修改、调整，以期让特困失业人员得以充分享受到国家和省市的政策红利。此外，随着低保、残疾人保障等政策的逐步完善，城乡居民基本养老保险与社会救助制度基本实现了无缝衔接。

（二）合理性评估

合理性评估，是指综合运用价值判断法、规范分析法、实证论证法等方法对《实施办法》中所规定的内容是否能体现公平、正义、效率等法治价值；制度设计是否具有可操作性；是否与相关制度相协调、配套等问题进行评估。从评估调研结果来看，《实施办法》中制度规定较为合理，各项制度的制定与实施具有必要性和可行性，能够结合南通地区的实践经验和实际情况，具有制度的合理性。具体来说：

1. 针对特定人群，规定助保期限

《实施办法》中规定，爱心助保的帮助对象为市区已参

加企业职工基本养老保险，缴费不满 15 年，因失业等原因中断缴费无力续保缴费的五类人员，体现了帮助特困群体的目的。此外，爱心助保期限一般不超过 5 年，且规定原有缴费年限与助保年限之和不得超过 15 年，从而保证有限的助保资金用在最迫切的人身上。

2. 申请手续规范简便

爱心助保的申请和办理程序包括本人申请、受理审核、签订协议三个步骤，由需要助保的特困失业人员本人至所在社区劳动保障服务站填写《爱心助保申请表》，并提交本人身份证件及《就业失业登记证》《养老保险手册》等资料进行申请。助保申请经社区初审、公示后，提交街道劳动保障服务所复核，复核通过的由街道劳动保障服务所集中报送市社会保险基金管理中心审核。经市社会保险基金管理中心审核符合助保条件的人员，由市社会保险基金管理中心与其签订《爱心助保协议书》，载明助保期限、缴费标准、还款方式等内容。爱心助保的申请和审核办理手续规范简便，其程序设置具备可行性、合理性。

3. 坚持偿还原则，还款方式灵活

《实施办法》中爱心助保的运行规则是“自愿申请、审核批准、借资助保、归还本金、免收利息”，具体方式为政府筹集爱心助保资金，市社会保险基金管理中心向受助对象提供助保借款，受助人退休后，既可按月分期还款，也可提

前集中还款或一次性还款，且免收利息。通过此种方式，不但能帮助特困失业人员暂渡难关，也便于还款，减轻受助人负担。

4. 资金需求量小，减轻财政压力

通过《实施办法》的制度设计，由符合条件的少数特困失业人员自愿申请后纳入受助范围，该群体体量相对较小，且采用借款形式，资金可循环使用，因此，爱心助保项目的资金需求量小。加之，助保对象的缴费基数和比例与本市当时的断保人员续保、参保缴费政策一致，保证了政策的公平和连贯性。

虽然《实施办法》具有上述的合理性，但是《实施办法》已经施行十余年，相关的法律、法规、政策也有了较大的调整，因此《实施办法》有一些需要完善之处。例如，《实施办法》设置的帮助对象“准入门槛”相对较高，其帮助对象是“距法定退休年龄5年以内的就业困难人员”，即该失业职工累计参保缴费（含视同缴费）需满10年（含）以上，政府最多给其帮助5年，那么对于缴费年限未满10年（含）的特困人员则难以获得该助保帮助。

（三）协调性评估

协调性评估，是指《实施办法》与行政规范性文件、国家和省的相关政策是否存在冲突，建立的配套制度是否完备、互相衔接。

《实施办法》的制定是为了与《江苏省企业职工基本养老保险规定》（省政府令第36号）对参保人员缴费满15年到达法定退休年龄可享受基本养老金的规定相衔接，在制定时详细统计分析了解到市区有本地户籍的断保人员2万人，其中缴费不足15年并且距退休不足5年的人员有2500人，这部分人员失业后因为生活困难一直未能续保，如果再不续保，到达退休年龄时按规定将不能享受养老金待遇。另外，根据当时国家和省规定，2006年开始实施的社保补贴政策由于其补贴不超过3年的限制，陆续有人享受政策到期，这部分人员中也会有部分人员因困难重新断保。

因此，《实施办法》与当时行政规范性文件、国家和省的相关政策不冲突。通过制作《南通市市区爱心助保申请表》《南通市爱心助保协议书》等文书，也能更好地落实《实施办法》的相关规定。

（四）可操作性评估

可操作性是指法律规则、具体制度设计能够得到具体执行和遵守，包括职权划分是否清晰、制度是否简便易于操作、是否符合本地实际情况等。

《实施办法》中对于部门职责、适用范围、运行规则、爱心助保基本方式、助保期限、申请和办理程序、爱心助保缴费标准、本金归还方式、受助人经济状况认证、爱心助保资金专项支出等进行了较为明确的规定。

“爱心助保”实际上是通过政府借款给特困失业人员这种方式，帮助特困失业人员及时接续基本养老保险关系、缴纳基本养老保险费，使其达到法定退休年龄时能够按月领取养老金，实现“老有所养”。

“爱心助保”的帮助对象明确，采用政府筹集爱心助保资金的方式，缴费标准具体明确，程序简便易行，法律责任切实可行，《实施办法》在施行后，切实为特困失业人员的续保托起了保护伞，缓解了他们家庭的暂时困难，促进了社会和谐稳定和公平正义。

（五）立法技术性评估

立法技术性，是指规范性法律表达，包括立法内容是否完整，立法的要素是否齐全、完备，立法的体例安排是否规范和统一，立法语言的运用是否准确、严谨和简明等。

《实施办法》共十四条，1523字，不设章节，立法技术具有用语表达比较规范、逻辑较为严密、结构合理的特点，条文明确具体且具有可操作性，自实施至今未发生因立法语言产生异议的情况。但在一些用语的严谨性、部分条文的逻辑关系上还可以进一步优化。此外，随着南通市行政区划的调整，《实施办法》第一条中市区的界定应配套修改。

（六）实效性评估

此部分主要评估《实施办法》施行十余年来是否实现预期的规范性文件的制定目的；相关主体具体遵守和执行《实

《实施办法》的情况、实施过程中亟待解决的问题等。

通过数据分析、召开座谈会等实证研究方法，评估小组认为《实施办法》制定和出台后，取得了不错的法律效果和社会效果，对于帮助特困失业人员及时接续基本养老保险关系、缴纳基本养老保险费，使其达到法定退休年龄时能够按月领取养老金，实现老有所养，促进社会和谐具有积极作用，但是在政策吸引力、资金回收等方面也反映出了一些问题。

1. 实施取得一定成效，受助人得到实惠

据统计，自《实施办法》施行以来，受助人共 37 人，其中 33 名人员已办理了退休；未办理退休的 4 人中，有 2 人未到期，另 2 人已经死亡，具体见下图 3-1 所示：

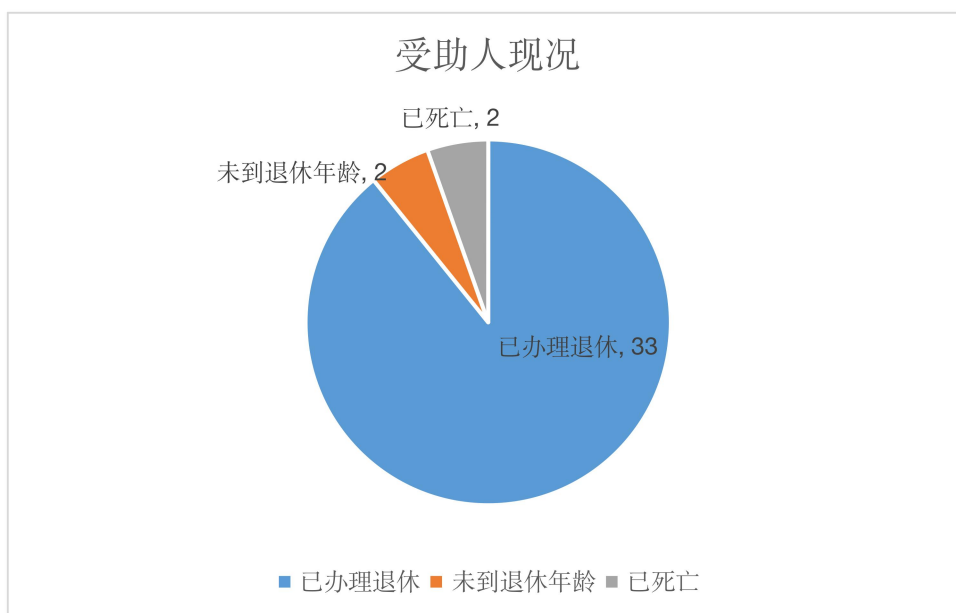


图 3-1：受助人现状

截止目前，已退休人员中有 12 人已还清助保款，20 名受助人正在还款，另有 1 名在尚未还清助保款前死亡，具体见下图 3-2 所示：

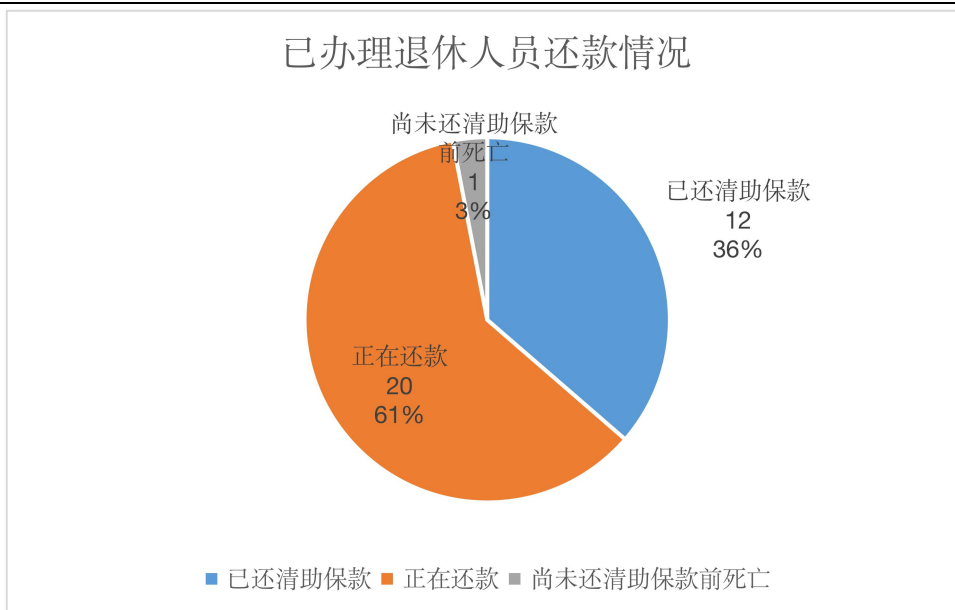


图 3-2: 已办理退休人员还款情况

至 2023 年 4 月，累计助保资金 84.6634 万元，已归还 38.0828 万元，占累计助保资金的 45%，尚未归还助保资金为 46.5806 万元，占累计助保资金的 55%，具体见下图 3-3 所示：

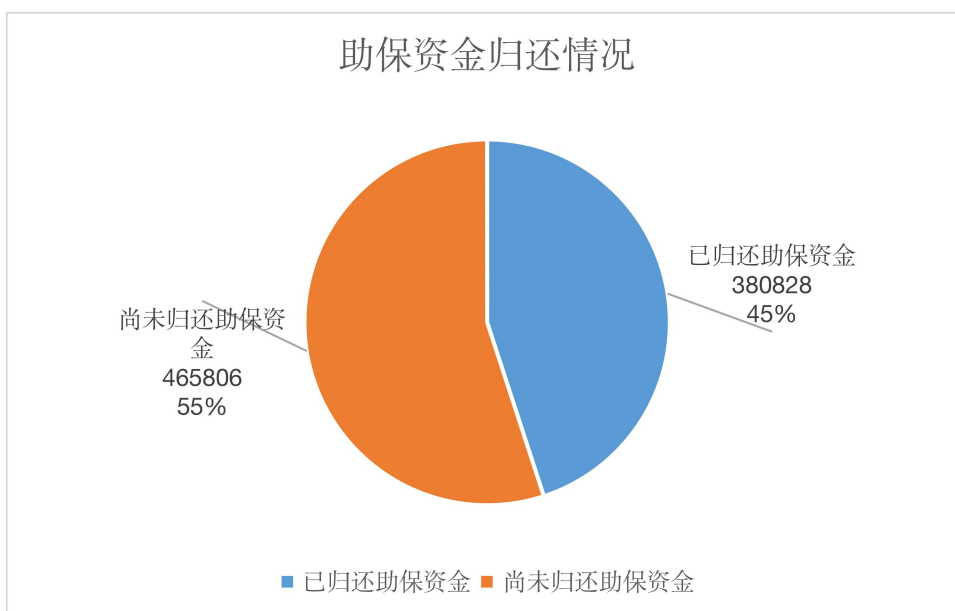


图 3-3: 助保资金归还情况

但值得注意的是，随着我市经济社会不断发展，以及社保、民政、残联等相关部门政策的健全完善，爱心助保开始逐渐弱化。自 2018 年 4 月至今，没有新增参保人员。

2. 配套措施健全完善，贯彻执行到位

“爱心助保”工程启动之初，南通市人力资源和社会保障局对此进行了广泛宣传发动，做足了功课。制作了《南通市区爱心助保申请表》《南通市爱心助保协议书》和《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》宣传册等相关配套资料。召开了街道劳动保障服务所以上机构专题会议，会同市电视台做了一档电视宣传节目，使“爱心助保”工程真正做到家喻户晓。组织相关工作人员进行了专门的业务培训。通过走访民政部门、街道、社区，及时掌握特困失业人员的“第一手资料”。一系列的相关举措，为工作的有序推进打下坚实基础。《实施办法》实施以来，相关部门做了大量艰苦细致的工作，在实践中不断发现新情况、解决新问题、总结新经验，使这项民生工程不断做细做实做好，受到民众好评。

3. 存在问题

在肯定《实施办法》切实缓解了特困失业人员家庭的暂时困难，帮助受助人实现了老有所养，促进了社会和谐方面的作用的同时，也关注到在实施过程中存在着以下问题：

一是政策吸引力不够，初期申请爱心助保的人数较少。爱心助保的制度设计是免息贷款助保（本金要还），对象包括就业困难人员，因病、因伤、因灾致贫，无力缴费社保人员。按照目前的社会保险相关政策规定，对于就业困难的 40

岁以上失业人员，在领取失业救济金终结后（领取失业金期间政府代缴医保）可享受三至四年的企业基本养老保险费（含医保）一半资金补贴，而爱心助保仅“助保”养老保险（不含医保），且一般不超过5年，领取养老金后还要按月归还贷款本金，相较而言吸引力不够。至今申请爱心助保的人员仅有37人，人数较少。

二是国家及省市的社保政策逐步完善，后期已无人申请爱心助保。目前，城乡居民基本养老保险与社会救助制度基本实现无缝衔接。比如：残疾人员可享受政府的终身保障，不需要缴纳保险；低保可叠加享受城乡居民养老保险待遇，目前我市待遇标准普遍已超过1000元，与缴企保最低15年的待遇相差无几。这类人员基本不需要“爱心助保”，且一旦享受企业养老保险待遇后，不可重复享受上述待遇。因此，自2018年4月至今，没有新增参保人员。

三是爱心助保资金存在潜在风险。《实施办法》第十条规定“爱心助保受助人于助保期间或退休后尚未还清助保借款前死亡的，在足额支付其供养直系亲属救济费和一次性抚恤金后，其基本养老保险个人账户仍有余额的，应用于归还助保借款本金。不足部分，由市社会保险基金管理中心办理核销手续。”《实施办法》实施至今，受助人中有2例重病人员已去世，1位还没有退休，1位是退休后不到2年就已去世，致使部分爱心助保资金得不到偿还。另外，由于与公安、

民政等部门就此类人员的信息不能实现互联互通和资源共享，在实际操作中不能准确把握其准入和退出条件，使爱心助保资金安全运行存在潜在风险。

四、评估结论及建议

（一）评估结论

在合法性方面，《实施办法》制定主体和制定权限合法，符合法定制定程序，内容与制定时的上位法不抵触，具备合法性。但是随着上位法和政策的制定和调整，相关的制度也需要动态调整完善。

在合理性方面，《实施办法》针对特定人群，规定助保期限；申请手续规范简便；坚持偿还原则，还款方式灵活；资金需求量小，减轻财政压力。

在协调性方面，《实施办法》制定时与相关法律法规能够有效衔接，出台了相关文本规范，能保证《实施办法》的有效实施。

在可操作性方面，《实施办法》是制度设计切合实际、可操作性较强的规范性文件，在实施后得到了比较好的贯彻落实。

在立法技术性方面，《实施办法》总体上逻辑结构比较严密，表述比较准确，结构较为合理，符合立法技术性要求。但在一些用语的严谨性、部分条文的逻辑关系上还可以进一

步优化。

在实效性方面，《实施办法》出台为特困失业人员续保托起了保护伞；配套措施健全完善，贯彻执行到位；实施取得了一定成效，受助人员得到实惠。

但是《实施办法》施行至今，一方面，由于政策吸引力不够，申请爱心助保的人数较少，且自 2018 年 4 月至今五年多未有新增申请人员，可见继续实施的必要性已经不再具备。另一方面，随着相关法律法规和政策的调整以及配套制度的完善，城镇职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险与社会救助制度不断健全，制度衔接更加顺畅，继续实施《实施办法》已经不适应现行的法律法规和政策，不能满足当下经济社会的发展要求。

此外，《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》自 2011 年 1 月 1 日实施以来，已超过 11 年，按照《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省人民政府令第 158 号）规定，行政规范性文件有效期一般为 5 年，最长不超过 10 年。

综上，我们的评估结论是：根据《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省人民政府令第 158 号）的相关规定，废止《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》（通政规〔2010〕11 号）。

（二）建议

评估小组在以上评估内容和评估结论的基础上，提出如下完善建议：

虽然经过客观、全面的评估，建议废止《实施办法》，但仍需考虑到行政规范性文件的溯及力。评估小组注意到，仍有 2 名受助人尚未到法定退休年龄，未办理退休手续，两位受助人已经按照《实施办法》领取了 5 年的爱心助保金，其中 1 位受助人已经参加企业职工基本养老保险且缴费满 15 年，待达到法定退休年龄后，即可领取养老金并按照规定按月归还；另 1 位受助人参加了企业职工基本养老保险，但缴费尚未满 15 年。此外，与受助人签订的《爱心助保协议书》中载明了助保期限、缴费标准、还款方式等权利义务，协议双方应当继续履行。因此，后续在保障爱心助保资金安全的同时，有必要对法的一致性、安定性、公民的合法权益、公共利益、信赖利益等多种法益进行考量，实现制度的有效衔接和平稳过渡。

附件

附件一：《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》行政规范性文件后评估座谈会



附件二：《南通市市区特困失业人员爱心助保实施办法》行政规范性文件后评估专家论证会

