

ZHONGGUO SHEHUI JIUSHU
FAZHAN BAOGAO 2013

中国社会救助 发展报告 2013

王治坤 主编
民政部低收入家庭认定指导中心

中国社会救助 发展报告 2013

王治坤 主编

民政部低收入家庭认定指导中心

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会救助发展报告. 2013/王治坤主编. —北京: 中国社会出版社, 2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4981 - 5

I. ①社… II. ①王… III. ①社会救济—研究报告—中国—2013 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 024880 号

书 名: 中国社会救助发展报告 2013

主 编: 王治坤

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 李 浩

责任编辑: 郑双梅

策划编辑: 郑双梅

责任校对: 郭 勇

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124831

邮购部: (010) 58124845

销售部: (010) 58124848

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

 中国社会出版社官方旗舰店
社会工作者考试教材唯一指定天猫店

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 25

字 数: 460 千字

版 次: 2015 年 2 月第 1 版

印 次: 2015 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 68.00 元



编委会

主 编：王治坤

副主编：杨立雄 陈坝吹 李卫东

编委会成员（按姓氏笔画排序）：

马 涛	王卫东	王守俭	王宏丽	王忠志	王金华	王建新
王桂敏	王 斌	王瑞春	王德文	方少雄	邓晓铭	田培忠
史威琳	刘忠祥	刘树生	刘喜堂	江 娟	孙海森	李卫东
李长训	吴小平	辛全伟	张光廷	张 硕	陈宁姗	陈坝吹
陈超英	范高净	周云平	周 萍	庞陈敏	郑燕翔	郝福庆
姚 凯	骆招群	聂春雷	桂 桢	夏建新	徐 华	凌学仁
高万金	郭玉强	郭华峰	唐白玉	涂义才	章大李	董明慧
鲁 锋	詹成付	廖永康				

编写组成员（按姓氏笔画排序）：

马 昕	王永强	王 冠	王继航	王靖开	王 磊	王德文
毛立坡	左贵州	田 固	朱庆升	刘玉峰	刘李峰	刘炫宇
祁 晨	孙 杨	孙 菊	孙雁伟	李 成	李延礪	李 季
李春晖	李 辉	杨立雄	杨 兰	杨光伟	肖 鑫	吴 帆
吴建安	张 明	张 炼	张 琳	张晶婧	陈 刚	陈寿昌
陈鲁南	武增锋	林依帆	周 振	周 堃	郑飞北	宝力高
赵大林	赵 飞	赵俊强	钟一涵	姚建平	顾雪非	徐子超
徐 娜	郭超男	席雅亭	黄 河	曹 放	蒋 玮	温思瑶
薛秋霖	薛 鑫					

加快完善社会救助体系， 更好保障困难群众基本生活

(代序)

民政部副部长 窦玉沛

社会救助是我国社会保障体系的重要组成部分，是国家和社会通过物质帮助、服务等方式，保障困难群众基本生活，解决困难群众在吃饭、穿衣、居住、医疗、教育、就业等方面困难的制度安排，在保障公民基本生活、协调社会关系、维护社会和谐稳定、促进公平正义等方面发挥着不可替代的作用。我国政府高度重视社会救助制度完善和体系建设，逐步建立和完善了城乡最低生活保障制度、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、临时救助等专项制度，并取得了显著成效。据统计，截至2013年年底，全国共有城市低保对象1097.2万户、2064.2万人，支出资金756.7亿元；农村低保对象2931.1万户、5388.0万人，支出资金866.9亿元；农村五保供养537.2万人，支出资金172.3亿元；医疗救助10832万人次，支出资金257.6亿元；获得临时救助家庭3937.1万户次，支出资金93.4亿元。中央财政每年还针对受灾群众、经济困难学生、失业人员、流浪乞讨人员安排了数额庞大的专项救助资金。社会救助作为我国社会保障体系中的最后一道安全网，发挥了应有的作用。

社会救助源远流长，从古代的赈灾救济，到新中国成立后的灾害救济、农村特困户救济和农村五保供养等，救助工作一直延续不断。自改革开放以来，特别是20世纪90年代以来，为了适应社会主义市场经济发展要求，我国先后建立并实施了城乡低保、医疗救助、流浪乞讨人员救助等救助制度，将农村五保由集体供养转为财政保障，逐步开展教育、住房、就业等方面的救助工作。党的十七大以来，以社会保险、社会救助、社会



福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系加快完善,社会救助制度发展迅速,基本建立了“政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与”的社会救助工作管理体制。党的十八大以来,党中央、国务院作出了一系列重要部署,对保障和改善民生、完善社会救助体系、加强社会救助工作提出了新的更高的要求。在党中央、国务院的高度重视和地方各级党委、政府的大力推动下,我国各项社会救助制度逐步建立健全,城乡困难群众的基本生活得到了较好保障。

在我国社会救助体系中,最低生活保障是社会救助制度体系中的基础性制度安排,是国家对人均收入低于当地最低生活保障标准的贫困家庭给予的差额现金救助,主要解决城乡贫困人口在吃饭、穿衣、用水、用电等基本生活方面的困难。农村五保供养主要是指在吃、穿、住、医、葬(教)五个方面给予“三无”人员生活照顾和物质帮助。2006年新修订颁布的《农村五保供养工作条例》(国务院令 第456号),将农村五保供养纳入公共财政保障范畴,确立了与社会主义市场经济体制相适应的新型农村五保供养制度。城乡医疗救助是政府对城乡贫困群众给予医疗方面的资金支持和帮助,使其能够享有国家基本医疗卫生服务的保障制度,是我国基本医疗保障体系的重要组成部分,覆盖人群逐步由低保对象、农村五保对象向低收入家庭中的重病患者、老年人和重度残疾人等特殊困难群体延伸。临时救助是解决困难群众急难问题的重要制度安排,是社会救助安全网中的最后一道防线,旨在解决因突发性事件、意外伤害或家庭刚性支出过大导致的临时性基本生活困难。

此外,为解决困难群众在某一方面遇到的特殊困难,党和政府逐步建立健全了教育、住房、就业等救助制度。2007年,国务院下发《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发〔2007〕24号)。之后,民政部等部门联合发布《城市低收入家庭认定办法》(民发〔2008〕156号)、《廉租住房保障办法》(建设部令第162号)等文件,建立并完善了住房救助制度。针对低收入家庭子女就学问题的教育救助制度也逐步建立,并日益完善。民政部、教育部、人力资源和社会保障部、财政部等部门在帮助困难群众就业、推进高校毕业生就业等方面,制定出台了一系列政策措施。同时,针对各地灾情,民政部紧紧围绕健全防灾减灾救灾体系,坚持灾前预防与应急处置并重,推进常态减灾与应急救援相结合,扎

实做好灾情统计和上报工作，快速开展救援、转移和安置，切实做好受灾群众基本生活救助工作，妥善应对包括汶川地震、玉树地震、鲁甸地震等重特大自然灾害。

与此同时，社会救助制度体系的相互衔接配合也不断加强。一是加强低保和就业救助、扶贫开发的衔接。根据《国务院关于进一步加强对改进最低生活保障工作的意见》（国发〔2012〕45号），对实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时，可以扣减必要的工作成本，并实行“救助渐退”机制，逐步减少其低保待遇，扶持其就业；对农村低保对象落实资金补助、免费培训和扶贫培训补助等优惠政策，帮助他们脱贫致富。二是建立健全医疗救助与职工基本医保、城镇居民基本医保、新农合以及大病保险的衔接机制，在资助其参加医疗保险的基础上，对保险报销后个人难以承担的医疗费用给予补助；推行“随来随治、随走随结”的“一站式”即时结算服务。三是积极动员社会力量参与社会救助，发挥社会力量在发现及时、方式灵活、多样化救助、个性化救助等方面的优势，实现社会救助与慈善事业的有效衔接。

我国的社会救助成功实现了由传统向现代的转型，救助项目、救助水平、救助能力和救助管理都有了很大的提升。但是，也要看到，我国社会救助的发展水平还不能完全适应困难群众日益增长的救助需求，现行救助管理体制和运行机制方面还存在一些突出问题。一是社会救助资金投入仍显不足，突出表现在临时救助、医疗救助等资金投入与“托底线、救急难”的制度功能定位不匹配，引起一些冲击社会道德和心理底线的事件发生。二是基层经办能力较为薄弱，全国除少数地方乡镇设有民政办外，多数没有独立的社会救助经办机构，工作人员也严重不足，社会救助信息化建设滞后。三是县级统筹协调机制作用发挥仍然不够，尽管从中央到地方都初步建立了社会救助工作协调机制，但在资源统筹、信息共享、政策衔接等方面作用发挥有限，部门配合仍不够密切。编密织牢基本民生安全网，构建覆盖城乡、救急解难、托底有力、持续发展的具有中国特色的社会救助体系，任重而道远。

总体来讲，虽然目前社会救助工作面临一些挑战和困难，但这是发展中不可避免的问题，社会救助作为我国社会保障体系的重要组成部分，作为一项托底性基本民生制度安排，在保障公民基本生活方面发挥着极为重要的作用。



为系统展示 2013 年社会救助体系建设实践经验和理论成果，面向公众发布社会救助工作开展情况，民政部低收入家庭认定指导中心邀请民政部、国家发展和改革委员会、教育部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部、国家卫生和计划生育委员会等相关部委的同志，地方民政系统从事社会救助管理的人员，以及多个科研机构的专家学者，共同编撰完成了《中国社会救助发展报告 2013》（以下简称《报告》）。

《报告》旨在向社会各界全面介绍社会救助体系建设和各项工作进展情况，展现社会救助发展图景，努力为社会公众提供权威的实践和研究成果。在编撰体例上，《报告》力求严谨规范，各章各节系统连贯，充分体现整体性、统筹性和科学性。在编写内容上，《报告》坚持实事求是、客观公正。《报告》包括总论、专题篇、创新篇、地方篇和理论篇五部分内容。第一部分总论，整体展示社会救助工作的全貌，呈现近年来社会救助制度体系不断发展、完善的全过程；第二部分专题篇，分模块呈现截至 2013 年年底全国最低生活保障、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、临时救助和社会力量参与等各项政策的发展历程和制度的推进情况；第三部分创新篇，展现社会救助工作开展中的典型经验和创新之处；第四部分地方篇，总结各地 2013 年社会救助工作开展情况；第五部分理论篇，呈现专家学者在社会救助领域的研究成果。

《报告》既是众多社会救助管理人员、科研机构专家学者集体智慧的结晶，也是跨部门、多领域、通力合作的产出，既是面向社会救助政策制定者、政策执行者、政策研究者的参考读物，也是面向社会公众的宣传读本。《报告》的编撰出版，对加强社会救助政策研究和宣传，推动社会救助体系完善，提升全社会对社会救助工作的关注度和知晓度都具有重要的意义。

2014 年 9 月

目 录

第一部分 总 论

编织“社会安全网”，实现底线公平

——中国社会救助制度的发展与完善 杨立雄 3

第二部分 专题篇

城市最低生活保障制度发展报告 民政部社会救助司 23

农村最低生活保障制度发展报告 民政部社会救助司 38

城市“三无”人员供养制度发展报告

民政部社会福利和慈善事业促进司 47

农村五保人员供养制度发展报告 民政部社会救助司 55

受灾人员救助制度发展报告 民政部救灾司 62

医疗救助制度发展报告

民政部社会救助司、国家卫生和计划生育委员会基层卫生司 75

教育救助制度发展报告 教育部全国学生资助管理中心 83

住房救助制度发展报告 住房和城乡建设部住房保障司 93

就业援助制度发展报告 人力资源和社会保障部就业促进司 100

临时救助制度发展报告 民政部社会救助司 110

流浪乞讨人员救助制度发展报告 民政部社会事务司 123

社会力量参与社会救助发展报告

民政部社会工作司、社会福利和慈善事业促进司、民间组织管理局 129

第三部分 创新篇

贯彻国务院精神，多措并举规范低保审核审批工作 江苏省民政厅 139



创新思路,强化保障,核对工作机制建设取得新突破

广西壮族自治区民政厅	143
立足省情,把握重点,不断加强和改进临时救助工作 甘肃省民政厅	147
建立绩效考核制度,推动社会救助工作健康发展 吉林省民政厅	151
创新低保管理机制,筑牢保障困难群众基本生活的最后一道安全网	
贵州省民政厅	156
积极探索,精心操作,全面推进重特大疾病医疗救助工作	
江西省民政厅	162
健全城乡低保监督检查机制,推动城乡低保制度公平公正实施	
青海省民政厅	166
认清形势,把握机遇,全面推动居民家庭经济状况核对工作发展	
民政部低收入家庭认定指导中心	172

第四部分 地方篇

北京市 2013 年社会救助工作进展情况	183
天津市 2013 年社会救助工作进展情况	186
河北省 2013 年社会救助工作进展情况	189
山西省 2013 年社会救助工作进展情况	192
内蒙古自治区 2013 年社会救助工作进展情况	195
辽宁省 2013 年社会救助工作进展情况	198
吉林省 2013 年社会救助工作进展情况	201
黑龙江省 2013 年社会救助工作进展情况	204
上海市 2013 年社会救助工作进展情况	206
江苏省 2013 年社会救助工作进展情况	209
浙江省 2013 年社会救助工作进展情况	212
安徽省 2013 年社会救助工作进展情况	215
福建省 2013 年社会救助工作进展情况	218
江西省 2013 年社会救助工作进展情况	221
山东省 2013 年社会救助工作进展情况	224
河南省 2013 年社会救助工作进展情况	227

湖北省 2013 年社会救助工作进展情况	229
湖南省 2013 年社会救助工作进展情况	232
广东省 2013 年社会救助工作进展情况	235
广西壮族自治区 2013 年社会救助工作进展情况	238
海南省 2013 年社会救助工作进展情况	241
重庆市 2013 年社会救助工作进展情况	244
四川省 2013 年社会救助工作进展情况	248
贵州省 2013 年社会救助工作进展情况	251
云南省 2013 年社会救助工作进展情况	254
西藏自治区 2013 年社会救助工作进展情况	257
陕西省 2013 年社会救助工作进展情况	259
甘肃省 2013 年社会救助工作进展情况	262
青海省 2013 年社会救助工作进展情况	265
宁夏回族自治区 2013 年社会救助工作进展情况	268
新疆维吾尔自治区 2013 年社会救助工作进展情况	271
新疆生产建设兵团 2013 年社会救助工作进展情况	274

第五部分 理论篇

最低生活保障标准法定量化调研报告 王治坤 刘喜堂 蒋 玮	279
最低生活保障制度的保障标准：国际经验及其对中国的启示 王德文	301
低收入家庭经济核对中收入和财产的计算 杨立雄	310
国际比较视野中的中国社会救助制度 郑飞北	323
家庭发展视角下的社会救助制度安排 吴 帆	335
就业与贫困关系问题再思考及政策启示 姚建平	346
社会慈善参与医疗救助问题研究 孙 菊 甘银艳	361
建立和完善重特大疾病医疗救助制度 顾雪非	372
大 事 记	386
后 记	388



总论

第一部分

编织“社会安全网”，实现底线公平

——中国社会救助制度的发展与完善

杨立雄^①

摘要：自20世纪90年代开始，中国政府重构社会保障体系。在社会救助方面，相继建立了城乡最低生活保障制度、医疗救助制度、住房保障制度等，完善了五保供养制度、流浪乞讨救助制度、临时救助制度等。经过20年的改革，到目前为止，已初步构建了一张覆盖全民、保障底线公平的“社会安全网”。这一制度在保障贫困群体基本生活、促进社会稳定等方面发挥着越来越重要的作用。今后，社会救助应根据贫困结构的变化和经济社会的发展，提升标准，转变管理方式，进一步提升社会救助“保基本，兜底线，促公平”的作用。

关键词：社会安全网；社会救助体系；社会救助改革

社会救助计划是通过在社会服务领域进行公共投资，更好地保护贫困者和贫困群体的基本生活，并鼓励其自立的一种保障制度。社会救助的功能决定了它在社会保障中的重要地位。社会救助受到各国的重视，特别是对发展中国家来说，选择性的“安全网”更受青睐，即使在福利国家，社会救助仍然占有相当重要的位置，它往往被看成是“最后的安全网”。

一、中国社会救助发展：从“拾遗补阙”到“社会安全网”

（一）社会保险型模式：社会救助的“拾遗补阙”

中国早在先秦时期就出现了以救助灾民、贫困人口和社会贫困群体为对象的

^① 杨立雄，中国人民大学劳动人事学院教授。



社会救助思想,在西周时期就已开始社会救助实践,历经几千年的发展,形成了一套完整的社会救助体系。可以说,中国的社会保障是基于社会救助而建立起来的^①。或者更准确地说,是基于救灾而建立起来的。早期的社会救助是体现统治者“仁政”的一种手段,同时也是实现“矜寡孤独废疾者皆有所养”的大同社会的一种方法,其保障对象极其有限,通常具有“恩赐”和“社会规制”的特征。社会救助的重点在于灾荒救助,较少关注贫困救助事项。

1951年,政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,确立了我国劳动保险型保障模式,社会救助的作用发生变化。首先,政府确立了“依靠集体,群众互助,生产自救,辅之以政府的必要救济”的救助方针,形成了剩余福利模式(the residual welfare model)^②。在这种模式中,政府进行有限社会救助的根本目标在于弥补普遍性社会保险的不足,提供的救助只能维持最低生活水平。其次,由于在城镇实行充分就业制度,就业与社会保障一体化,在农村实行集体所有制,贫困问题由集体解决,需要给予救济的人群大大减少;而且随着国家-单位保障模式的形成,纳入救济的对象通常属于少数没有单位或集体管理、无依无靠的社会人员,社会救助成为“拾遗补阙”的一项制度^③。

改革开放后,社会救助工作逐步得到恢复,城镇救济对象有所扩大,救助人次大幅上升^④。但是,随着农村实行家庭联产承包责任制改革和城市进行经济体制改革,基于农村集体经济和社会主义计划经济体制之上的国家-单位保障模式的基石不复存在,社会救助工作也遭遇极大困难。《中国社会统计年鉴2013》的数据表明,1979—1994年,城市传统救济人数从33.6万人下降到23万人,农村传统救济人次从6847.6万下降到82.1万。这一时期,社会救助“拾遗补阙”角色进一步强化,定期定量的长期性贫困救助业务萎缩,急难性和临时性救助减少,贫困群体的基本生活难以得到保障。

① 王君南. 基于救助的社会保障体系——中国古代社会保障体系研究论纲 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2003 (5).

② Richard Titmuss. (1974) Social Policy: An Introduction, London: George Allen & Unwin.

③ 刘喜堂. 建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010 (4).

④ 社会救助范围由“无依无靠、无生活来源的孤老残幼和无固定职业、无固定收入、生活有困难的居民,享受社会救济的特殊人员扩大到‘文革’受迫害人员、平反释放人员、返城知青、台胞台属以及宽大释放的原国民党县团级以下人员等,之后又将释放托派头子、错定成分人员、被解散文艺剧团生活无着人员、高校毕业生有病人员、解除劳动教养人员、刑事罪犯家属等”。参见刘喜堂. 建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010 (4).

（二）构建“社会安全网”

1992年，党的十四大根据年初邓小平南方谈话精神，明确提出我国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制，提出“逐步明确建立现代企业制度”的目标。目标确立后，改革全面大步展开，传统的计划经济体制逐步被打破，市场机制催生蓬勃的生产力。但是在改革过程中也产生了有效需求不足、企业效益下滑、下岗失业人口增加等问题。尤其是随着国有企业的改制，城市贫困问题凸显，既影响到社会稳定，也影响到国有企业改革能否成功。在这种背景下，政府开始实施多种措施，帮助下岗职工解决就业、看病、住房、子女就学等实际困难，养老、医疗等保险制度相继改革，社会救助也进入改革快行道。

社会救助改革序幕首先在上海拉开。1993年，上海市率先建立城市居民最低生活保障制度，随后民政部将这项制度推向全国。1997年，《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》发布；1999年，《城市居民最低生活保障条例》颁布；2007年，农村最低生活保障制度全面推开，标志着社会救助时代的到来。

20世纪90年代，我国开始进行住房制度改革，低收入群体的住房问题凸显。1998年，国务院《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》提出对不同收入家庭实行不同的住房供应政策，即最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房、中低收入家庭购买经济适用房，建立居民分支付能力、分层次的住房救助体系。在农村，针对五保供养对象、低保户、因灾倒房户等特殊困难家庭，通过多渠道筹集资金、多方式实施救助，建立和实施农村困难户住房救助制度。2007年，《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》印发，标志着我国住房救助制度基本成型。2013年，住房和城乡建设部、财政部、国家发展改革委印发《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》，要求从2014年起，各地公共租赁住房和廉租住房并轨运行，并轨后统称为公共租赁住房。在农村，住房救助主要资助农村特殊困难农民搬迁、修缮和新建住房，资助因灾倒房户恢复重建。

20世纪80年代中期，我国农村合作医疗制度基本不复存在，城市劳保医疗难以为继。随着医疗费用的快速上升，广大农民和城镇未参保人员的医疗问题已演变为一个社会问题。2002年，中共中央、国务院制定并出台了《中共中央、国务院关于加强农村卫生工作的决定》，首次提出了在中国农村建立医疗救助制度。2003年，民政部、卫生部和财政部出台《关于实施农村医疗救助工作的意见》（民发〔2003〕158号），明确了农村医疗救助制度是政府拨款和社会各界自愿捐助等多渠道筹资，对患大病农村五保户和贫困农民家庭实行医疗救助



的制度。2005年,国务院办公厅转发民政部等部门《关于建立城市医疗救助制度试点工作意见的通知》(国办发〔2005〕10号)。

针对低收入群体,政府开始设立相应制度缓解其生活贫困。2007年6月,民政部下发《关于进一步建立健全临时救助制度的通知》(民发〔2007〕92号,以下简称《通知》),标志着新的临时救助制度的建立。《通知》对临时救助的对象、标准、程序等进行了规范。临时救助的对象主要包括:在最低生活保障和其他专项社会救助制度覆盖范围之外,由于特殊原因造成基本生活出现暂时困难的低收入家庭;虽然已纳入最低生活保障和其他专项社会救助制度覆盖范围,但由于特殊原因仍导致基本生活暂时出现较大困难的家庭。2011年《民政事业发展第十二个五年规划》进一步指出要在“十二五”期间全面建立起临时救助制度。

农村五保供养制度起源于20世纪50年代,当时农村实行的是以生产队为基础的三级组织管理体系,五保供养资金由社队提供。农村实行家庭联产承包责任制后,集体供给能力下降,农村五保供养老人数也出现下降。1994年国务院颁布的《农村五保供养工作条例》,规定五保供养经费由农村集体经济组织负责,还可以从村提留或者乡统筹费中列支,在有集体经营项目的地方,可以从集体经营收入、集体企业上缴的利润中列支,此后农村五保供养老人数平稳上升。2006年,国务院颁布修订了《农村五保供养工作条例》(国务院令 第456号,以下简称《条例》)。新修订的《条例》重点修改了有关农村五保供养资金渠道的规定,将原条例规定的从乡统筹、村提留中筹集,修改为主要由财政保障,五保供养资金将在地方人民政府预算中安排,中央财政对财政困难地区的农村五保供养给予补助。

从20世纪90年代开始,我国社会救助制度开始了全方位的改革,出台了一系列的政策和法规,建立了新的社会救助项目。经过近20年的改革(相关制度见表1),我国基本建成了以最低生活保障为基础,医疗、住房、教育等专项救助相配套,灾害救助、临时救助和社会帮扶为补充的综合性、多层次的社会救助体系,社会救助也成为我国社会保障制度中具有一定独立性的重要组成部分,其作用从“拾遗补阙”上升到“社会稳定器”和“最后安全网”。这一体系主要由以下几个部分组成:①基本生活救助制度。基本生活救助制度的根本目的在于保障贫困人群的基本生活,防止其陷入生存危机。基本生活救助制度主要包括最低生活保障制度和农村五保供养制度。②专项社会救助制度。专项社会救助是指缓解因专项大额支出而造成的临时性贫困和长期性贫困的一种保障制度,主要包括医疗救助制度、住房救助制度和教育救助制度。③急难性救助制度。急难性救助是指对遇到临时性、突发性困难的家庭和个人给予的救助。急难性救助包括自然灾害救助、城市生活无着流浪乞讨救助和临时救助。