

成都地区农村实用系列图书

农村 社会救助 常识

成都市民政局◎编写

NONGCUN

SHEHUI JIUSHU

CHANGSHI

成都时代出版社





成都地区农村实用系列图书

农村社会救助常识

成都市民政局 编写

成都时代出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会救助常识/成都市民政局编写—成都:成都时代出版社, 2007.12

ISBN 978-7-80705-648-5

I.农… II.成… III.农村—社会救济—概况—成都市 IV.F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第187367号

农村社会救助常识

NONGCUN SHEHUI JIUSHU CHANGSHI

成都市民政局 编写

出品人 秦 明
责任编辑 张 旭
责任校对 冯石龙
装帧设计 经典记忆文化传播有限公司
责任印制 陈晓蓉

出版发行 成都时代出版社
电 话 (028)86619530(编辑部)
(028)86615250(发行部)
网 址 www.chengdusd.com
印 刷 四川五洲彩印有限责任公司
规 格 115mm × 185mm 1/32
印 张 3
字 数 50千
版 次 2007年12月第1版
印 次 2007年12月第1次印刷
印 数 1-25000
书 号 ISBN 978-7-80705-648-5
定 价 3.50元

著作权所有·违者必究。举报电话:(028) 86697083

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系。电话:(028) 85011398

编辑委员会

顾 问

郝康理

主 任

赵小维

副主任

王宗全 蔡少远 陈新湖

编 委

刘从政 杜一宪 鞠 石 沈传勇

王 冰 吴德斌 严代碧

统 筹

朱晓静 温建平 舒明华 饶 劲 潘映朴

闵 莉 杜 平 李智彪 段 英 梁 峰

前 言

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。从2003年开始，成都市委市政府就实施了以推进城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障的城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略，在贯彻落实科学发展观、构建和谐社会，推动经济社会又好又快发展上迈出了重要一步，开创了城乡同发展共繁荣的可喜局面。2007年，成都市被确定为全国城乡统筹综合配套改革试验区。

为建设和谐农村、服务城乡统筹，在中共成都市委宣传部指导下，成都市新闻出版局会同市农委、市卫生局、市民政局、市林业和园林局、市安监局和市社科院等单位共同编写了第一批《成都地区农村实用系列图书》，共12个品种。今后还将根据农村需求陆续推出，逐步形成系列，从而更好地服务三农，惠及农民。

第一批系列图书结合成都市新农村建设的实际情况，针对农民朋友的生产和生活需求，详细介绍了农业技术、林木栽培、社会救助、安全生产、法律常识、卫生健康等方面的知识，突出了“易懂、实用、价廉”的特点，力求使该系列图书真正成为成都地区广大农民朋友看得懂、用得上、留得住的农用图书。

《成都地区农村实用系列图书》编辑指导委员会

二〇〇七年十二月十日

目 录

CONTENTS

前 言

- | | |
|----------|------------|
| 6 / 第一篇 | 总论 |
| 12 / 第二篇 | 社会救助体系 |
| 18 / 第三篇 | 农村居民最低生活保障 |
| 24 / 第四篇 | 农村五保供养 |
| 35 / 第五篇 | 农村医疗救助 |
| 39 / 第六篇 | 安身工程 |
| 42 / 第七篇 | 教育资助 |
| 46 / 第八篇 | 阳光圆梦工程 |
| 53 / 第九篇 | 法律援助 |
| 58 / 第十篇 | 关于农民工问题 |
| 74 / 附录一 | |
| 80 / 附录二 | |
| 86 / 附录三 | |
| 92 / 附录四 | |



第一篇 总论

积极推进农村社会救助工作 切实保障人民群众的基本生活权益

成都市委、市政府在深入推进城乡一体化进程中，把为民解困、构建完善的社会救助体系，作为落实科学发展观、全面建设小康社会的基础性工作，作为维护群众基本权益、促进社会公平、保持社会稳定、构建和谐成都的一项重要措施，积极探索，精心组织，扎实推进。2005年5月成都市出台了《关于构建城乡一体化社会救助体系的意见》，进一步深化了城乡一体化社会救助体系建设工作。在这一过程中，并得到了国家民政部的直接指导和大力支持。

一、城乡一体化社会救助体系的特点

（一）救助对象全覆盖

我市城乡社会救助的对象不仅针对城市困难群众，而且还覆盖了农村所有困难群众。主要包括低保对象、五保户、优抚对象中的贫困户、残疾人中的贫困户以及各区（市）县政府规定的其他救助对象。

（二）救助内容全覆盖

救助的内容涉及到最低生活保障、帮困助学、帮困助医、帮困建房、五保供养、就业援助、生产帮困、流浪乞讨人员救助、法律援助、精神慰藉、自然灾害应急救助，共11项，充分体现了以人为本的救助理念。

（三）救助部门全纳入

救助体系将涉及救助业务的民政、教育、卫生、房管、劳动、司法、工会、残联、财政、药监、信息办11个部门，它们作为救助体系联席会议成员单位，部门联动互动，整合救助资源，形成社会合力，从而改变过去救助各自为政、标准不一、多头救助、重复或遗漏的情况。



二、创新城乡一体化社会救助管理机制

（一）建立救助高、低端两级管理平台

建立由市和区（市）县政府分管领导和有关部门负责人参加的联席会议制度，搭建以联席会议为依托的高端、以镇（乡）和社区为依托的低端两级管理平台，实行“一口上下”、不重不漏、全覆盖的救助管理机制。

（二）建立救助管理四项运行机制

一是联动互动机制，各部门畅通信息、协调配合、齐抓共管；二是分类救助机制，将救助信息收集分类，由市级各部门和区（市）县实施分类救助；三是预警预报机制，建立了农村区（市）县、镇（乡）、村、组四级救助预报网络；四是监督管理机

制，公开救助项目、程序及投诉电话，加强救助资金管理，自觉接受社会各界监督。

（三）建立救助体系信息平台

为充分发挥救助体系效能，我市建立了社会救助体系信息平台，按照“信息化、标准化、规范化”要求，将涉及政府9个职能部门的32项救助全部纳入，实现了网上申请、审批、公示、查询，数据交换，信息共享。此信息平台具有录入、查验、统计、咨询等功能，操作简便，实用性强，为领导和部门提供了社会救助决策依据。

三、城乡一体化社会救助体系初见成效

城乡一体化社会救助体系建立了“党委领导、政府负责、民政牵头、部门联动、社会参与”的社会救助管理运行机制，形成了以最低生活保障为核心，以帮困助学、帮困助医、帮困建房三大救助为配套，其他专项救助、临时性救助和社会帮扶为补充的一系列救助制度，有效保障了我市30余万困难群众在“吃、穿、住、医、学”等方面的基本需求，走出了一条城乡一体、和谐发展的社会救助新路子。据统计，自2005年构建城乡一体化救助体系以来，两年时间全市投入社会救助资金就达10.33亿元。

(一) 城乡低保应保尽保

我市城乡低保已于2005年底全部实现了应保尽保。从建制以来，全市共投入城乡低保资金4.9亿元。

(二) 城乡教育救助全覆盖

对低保家庭和特殊困难家庭的子女，九年义务教育阶段实行免杂费、免课本费和补助住校生生活费的“两免一补”政策；对部分学生除补助生活费以外，还补发冬、夏校服各一套；高中教育阶段实行政府助学金制度；对品学兼优的学生开设了“宏志班”，实行免杂费、免课本费和补助生活费的政策；对考上大学的城乡低保家庭学生给予学费资助，救助金额最高每人每年可达4000元，最低2600元。几年来，全市帮困助学124.5万人次，发放帮困助学金4.7亿元。

(三) 城乡医疗救助全覆盖

建立了多层次的城乡医疗救助体系，对农村困难人员建立个人缴费、集体扶持和政府资助相结合、以大病统筹为主要形式的新型农村合作医疗制度和农村医疗救助制度，出台《中小学生、婴幼儿住院医疗互助金管理办法》，有效缓解了困难群众看病难问题。2002年实施医疗救助以来，共为城乡100余万人次提供了医疗救助，支出救助金5000余万元。

（四）城乡住房救助应救尽救

在农村实施了“安身工程”、“阳光新居”工程，投入资金4亿元。敬老院标准化建设，新建88所标准化敬老院，新增床位近2万张，市县两级共投入资金217亿元，其中供养率达到80%以上，实现了有意愿入住敬老院者全集中，解决了22000余户农村低保住房问题。

（五）其他救助项目全面开展

2006年为13161户特困残疾人家庭发放专项生活补助金850万元，相继建立了435个社区残疾人活动室。建立了城乡困难群众充分就业机制，通过对有劳动能力和就业愿望的低保对象、特殊困难群众承诺不挑不拣48小时内就业；帮助“4050”等就业困难人员1.8万人实现了再就业；进行有针对性的就业培训，促进低保对象和特殊困难群众就业。为做好救灾救济工作，我市坚持汛期24小时救灾值班制度和零报告制度，制定落实救灾抢险预案；积极做好受灾群众生产生活安排，及时将救灾资金和救灾物资下拨到灾区，确保受灾群众的基本生活。

城乡一体化社会救助体系的建立和运行，初步实现了部门联动、流程优化、内容丰富、高效便捷，社会救助能力进一步增强，社会救助效益进一步提高，城乡社会救助差别进一步缩小。但是，城乡社会救助工作是一项全新的系统工程，虽然取得了初步成效，但仍需要不断探索创新、深化完善，以切实保障人民群众的基本生活权益。

第二篇 社会救助体系

一、建立社会救助体系的指导思想和基本原则

构建城乡一体化社会救助体系，更好地保障困难群众的基本生活，对推进城乡一体化进程、建设和谐成都具有重要意义。

(1) 指导思想。以对人民群众深厚的感情和高度负责的精神，按照推进城乡一体化的总体要求，整合社会救助工作资源，建立健全社会救助工作机制，进一步完善社会保障制度，切实维护和保障低保对象及特殊困难群众的基本生活权益。

(2) 基本原则。保障低保对象、特殊困难群众在“吃、穿、住、医、学”各方面的基本需求，努力解决好困难群众的就业、技能培训、司法援助等困难。

①政府主导，社会参与。各级党委、政府要加强社会救助工作的领导，建立政府主导、民政牵头、部门协作、社会参与的城

乡社会救助体系。

②城乡统筹，协调发展。城乡社会救助工作必须坚持统筹城乡、分类救助、侧重农村、协调发展。

③分级实施，动态管理。坚持三级政府、四级管理。实行属地化管理和动态管理，根据经济发展水平的提高和财政收入的增加，相应增加救助资金的投入，适时调整救助标准，切实做到“对标施保、应保尽保”。

二、社会救助体系的救助对象

低保对象、五保户、优抚对象中的贫困户、残疾人中的贫困户及市和各区（市）县政府规定的其他救助对象。

三、社会救助体系的内容构成

（1）完善最低生活保障机制。规范管理，做到应保尽保。科学确定保障标准，对标施保。建立被征地农民社会保险与最低生活保障相结合的保障制度。建立动态管理机制，做到低保对象“有进有出”。

（2）建立健全帮困助学机制。切实保障低保家庭的学生接受九年义务教育和高中阶段教育。坚持通过“慈善一日捐”募集资金，对低保家庭考上大中专学校（高考录取）的学生实施帮困助学。实施好残疾人“百万自强助学金”等扶残助学项目。深入



开展结对帮扶、社会捐助等活动，动员社会力量关心支持帮困助学工程。

(3) 全面建设医疗救助机制。资助农村困难群众参加新型农村合作医疗。对农村低保户、五保户、优抚对象中的贫困户、贫困残疾人等实行医疗救助。实施“残疾人特殊困难紧急救助金”救助。

(4) 完善住房救助机制。在农村对五保户、低保对象、优抚对象中的贫困户实施“安身工程”，切实解决困难群众住房难问题。

(5) 巩固农村五保供养机制。把五保供养工作作为农村社会救助工作的重点，对五保对象做到应保尽保，五保供养标准不低于当地城市低保标准。规范敬老院管理，改善居住条件，提高服

务水平。将敬老院建设纳入当地经济与社会发展规划，鼓励社会组织和个人兴办、资助敬老院，促进敬老院建设。

(6) 强化就业再就业援助机制。积极开展就业再就业援助，帮助困难群众尽早实施就业再就业。对贫困残疾人优先提供免费职业技能培训和职业介绍。切实落实按比例安置残疾人的就业政策。

(7) 健全生产帮困机制。有关部门要对农村低保对象和失地无业农民实行项目扶持。积极开展种、养殖业实用技术培训工作，帮助困难群众发展生产。免费提供劳务培训，优先推荐劳务输出。

(8) 创新流浪乞讨人员救助机制。建立便捷、安全的救助管理工作机制，提高救助管理规范化、社会化水平。坚持“自愿受助，无偿救助”的原则，对需要救助的对象提供救助；对流浪乞讨人员要引导救助；对救助对象中的危重病人要及时给予医疗救助。

(9) 建立健全法律援助机制。积极开展法律援助进村组，保障困难群众因涉及法律事务获得有效的、无偿的法律服务，维护困难群众的合法权益。

(10) 积极探索建立精神慰藉机制。通过卫生、工会、共青团、妇联等参与，村组以及社会各界配合，做好政策引导、心理辅导、缓解心理压力，帮助生活困难群众增强信心，战胜困难。

(11) 建立健全自然灾害应急救助机制。实行统一领导、分级负责、各司其职、协调配合的机制，提高救灾整体水平。做好自然灾害应急预案，确保及时有效地救灾。继续实施多主体的自然灾害救助，进一步提高重大自然灾害应急响应和救援能力。

四、保障救助工作顺利开展的措施

(1) 建立健全社会救助管理运行机制。市和区(市)县建立由政府分管领导和有关部门负责人参加的联席会议制度,联席会议办公室设在民政部门。搭建以联席会议为依托的高端、以镇(乡)和社会为依托的低端两级管理平台,实行“一口上下”、不重不漏、全覆盖的救助管理运行机制。

(2) 建立健全社会救助四项机制。建立联动互动机制,各级各部门要畅通信息、协调配合、齐抓共管;建立分类救助机制,将救助信息收集分类,由市级各部门和区(市)县实施分类救助;建立预警预报机制,建立农村区(市)县、镇(乡)、村、组四级救助预报网络,建立“帮困档案”,做到及时发展、及时通报、及时救助;健全监督管理机制,公开救助项目、程序及投诉电话,加强救助资金管理,坚持专项预算、专款专用制度,加大财务监督和审计,接受社会各界监督。

(3) 明确各部门职能职责。民政部门负责最低生活保障、农村五保户供养、灾民救济、优抚对象优待抚恤、“安身工程”、农村医疗救助、低保家庭中的大中专学生(高考录取)的助学以及临时救助等。教育部门负责义务教育阶段和两类高中(普通高中、职业高中)的帮困助学工作以及市属高校助学贷款等工作。劳动保障部门负责职业培训、就业再就业援助等工作。卫生部门负责落实新型农村合作医疗政策。房管部门负责落实城镇廉租住房政策。财政部门负责落实社会救助经费,并逐步加大投入。残联负责特困残疾人家庭专项补助金发放、“百万自强助学金”发放、