

社会救助暂行办法 实用问答

SHE HUI JIU ZHU ZAN XING BAN FA SHI YONG WEN DA

主 编

胡可明 曲淑辉

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

社会救助暂行办法 实用问答

主 编：胡可明（国务院法制办公室党组成员、副主任）
曲淑辉（民政部党组成员、纪检组组长）

撰稿人：

民政部

许立群 王治坤 陈百灵 刘喜堂 徐 华
胡振全 韩晓燕 田 固 孙 杨 曹 榕
武增锋 张 琳 蒋 玮 吴越富 尹东华
黄胜伟 贾维周

教育部

张光明 黄兴胜 王 澜 翟刚学

住房和城乡建设部

赵大林

人力资源和社会保障部

芮立新 袁 山

国务院法制办公室

李岳德 彭高建 王鹏越 彭 耀 杨超杰
周玉超

图书在版编目 (CIP) 数据

社会救助暂行办法实用问答 / 胡可明, 曲淑辉主编.
—北京: 中国法制出版社, 2015. 5
ISBN 978 - 7 - 5093 - 6317 - 1

I. ①社… II. ①胡… ②曲… III. ①社会救济 - 行政管理 - 行政法 - 中国 - 问题解答 IV. ①D922. 182. 35
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 080109 号

责任编辑: 谢 雯 (xiewen 629@163.com)

封面设计: 李 宁

社会救助暂行办法实用问答

SHEHUI JIUZHU ZANXING BANFA SHIYONG WENDA

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2015 年 5 月第 1 版

印张/6 字数/115 千

2015 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6317 - 1

定价: 28.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

值班电话: 010 - 66026508

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66010493

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

目 录

第一部分 社会救助暂行办法实用问答

1. 为什么要制定《社会救助暂行办法》? 1
2. 我国社会救助的现状是怎样的? 2
3. 什么是社会救助? 社会救助制度与其他社会保障制度之间是什么关系? 3
4. 社会救助制度的方针是什么? 4
5. 为什么说社会救助水平要与经济社会发展水平相适应? 5
6. 社会救助工作的原则是什么? 5
7. 为什么由国务院民政部门统筹全国社会救助体系建设? 6
8. 哪些部门属于社会救助管理部门? 它们的具体分工如何? 6
9. 乡镇人民政府、街道办事处在社会救助工作中承担什么职责? 8
10. 村民委员会、居民委员会在社会救助工作中发挥什么作用? 9

11. 为什么说社会救助是政府的法定职责？	9
12. 为什么要提倡社会力量参与社会救助？	10
13. 最低生活保障的对象范围和资格条件是什么？	10
14. 最低生活保障资格条件中共同生活的家庭成员包括 哪些？	11
15. 最低生活保障对象的收入条件是如何确定的？	11
16. 最低生活保障对象的财产条件是如何确定的？	12
17. 最低生活保障标准的制定依据是什么？	12
18. 最低生活保障标准如何调整？	13
19. 为什么由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民 政府制定或调整最低生活保障标准？	14
20. 最低生活保障的申请、审批流程是怎样的？	15
21. 最低生活保障金如何发放？	16
22. 对最低生活保障中的特殊困难人员，应当如何保障 其基本生活？	16
23. 最低生活保障家庭在人口状况、收入状况、财产状 况发生变化时，应当承担什么义务？	17
24. 社会救助工作中所称的特困人员的范围包括哪些？	18
25. 如何判断特困人员供养条件中的“无劳动能力”？	18
26. 如何判断特困人员供养条件中的“无生活来源”？	19
27. 特困人员供养包括哪些内容？	20
28. 特困人员供养的标准是如何制定的？	21
29. 特困人员供养与城乡居民基本养老保险、基本医疗 保障、最低生活保障、孤儿基本生活保障等制度是 什么关系？	21
30. 特困人员供养的申请审批流程是怎样的？	22

31. 为什么规定乡镇人民政府、街道办事处发现符合特困供养条件的人员后, 应当主动为其依法办理供养? ...	22
32. 特困供养人员不再符合供养条件时, 如何办理终止供养手续?	23
33. 特困人员供养的供养形式是怎样的?	24
34. 受灾人员救助的对象范围是什么?	25
35. 自然灾害救助的工作原则是什么?	25
36. 为什么要设立自然灾害救助物资储备库? 应当如何设立?	26
37. 受灾人员救助由哪些部门、机构负责具体实施?	27
38. 为受灾人员提供的应急救助包括哪些内容?	28
39. 为什么要对自然灾害损失情况进行评估、核定? 应当如何进行评估、核定?	29
40. 对受灾人员进行过渡性安置, 应当如何实施?	30
41. 对受灾人员的居民住房恢复重建, 应当如何实施?	31
42. 对因当年冬寒和次年春荒遇到生活困难的受灾人员, 受灾地区人民政府应当如何提供救助?	32
43. 为什么要建立健全医疗救助制度?	33
44. 医疗救助制度的功能和目标是什么?	34
45. 哪些人属于医疗救助的对象?	35
46. 医疗救助的方式有哪些? 救助标准如何确定?	36
47. 医疗救助的申请审批程序是怎样的?	37
48. 为什么要建立医疗救助制度中的“一站式”即时结算机制?	38
49. 何为疾病应急救助制度?	39
50. 疾病应急救助基金应当如何筹集?	40

51. 哪些急救费用可以由疾病应急救助基金支付?	41
52. 哪些人属于教育救助的对象?	41
53. 义务教育阶段教育救助与非义务教育阶段教育救助 有何区别?	42
54. 教育救助采取哪些方式?	43
55. 对不能入学接受义务教育的残疾儿童, 如何给予教 育救助?	44
56. 教育救助标准如何确定?	45
57. 教育救助标准应当采取怎样的方式予以公布?	46
58. 教育救助申请应该如何提出?	46
59. 对教育救助申请进行审查与确认的具体程序是怎样 的?	47
60. 教育救助的结果是否需要一律公开?	47
61. 实施住房救助的目的是什么?	48
62. 国家为解决困难家庭的住房困难, 近年来主要做了 哪些工作?	48
63. 哪些人属于住房救助的对象?	49
64. 住房救助的方式有哪些?	50
65. 住房困难标准和救助标准如何确定?	51
66. 住房救助的申请审批程序是怎样的?	51
67. 国家为实施住房救助提供哪些政策支持?	52
68. 就业救助与就业援助是什么关系?	53
69. 哪些人属于就业救助的对象?	54
70. 就业救助的方式有哪些?	55
71. 什么是“零就业”家庭?	56
72. 县级以上人民政府应当采取哪些措施确保“零就	

业”家庭成员中至少有一人就业？	57
73. 就业救助的申请审批程序是怎样的？	58
74. 公共就业服务机构应当向就业救助对象提供哪些就 业服务？	59
75. 就业救助对象为什么应当接受人力资源社会保障等 部门介绍的工作？如果不接受，应当承担什么后果？ ...	60
76. 国家对吸纳就业救助对象的用人单位规定了哪些就 业扶持政策？	61
77. 与最低生活保障等其他社会救助制度相比，临时救 助制度有何特点？临时救助的救助对象有哪些？	62
78. 流动人口遭遇急难时，是否可以以家庭为单位申请 临时救助？	64
79. 申请临时救助，是在户籍所在地还是居住地提出？	64
80. 临时救助的审批程序是怎样的？对情况紧急的临时 救助申请，应当如何简化审批程序？	66
81. 临时救助的救助方式有哪些？	67
82. 临时救助标准是由谁制定的？制定的依据是什么？	68
83. 作为临时救助制度的一项重要内容，流浪、乞讨人 员救助的救助对象具体范围是什么？	69
84. 对符合临时救助条件的流浪、乞讨人员，应当如何 提供临时救助？对其中的流浪未成年人，社会救助 经办机构还负有哪些救助职责？	70
85. 在流浪、乞讨人员救助工作中，公安机关和其他有 关行政机关承担什么职责？	71
86. 社会力量参与社会救助，主要有哪些途径和方式？	72
87. 按照国家有关规定，社会力量参与社会救助，享受	

哪些优惠政策？	73
88. 政府向社会力量购买社会救助中具体服务事项的方 式有哪些？应当符合什么条件和程序？	74
89. 在社会救助工作中，社会工作机构和社会工作者发 挥什么作用？	75
90. 社会救助管理部门及相关机构应当如何为社会力量 参与社会救助创造条件、提供便利？	76
91. 社会救助工作的监督检查包括哪些内容？	77
92. 为什么要求申请或者已获得社会救助的家庭如实申 报家庭收入状况、财产状况？	78
93. 对申请或者已获得社会救助的家庭的收入状况、财 产状况，县级以上人民政府民政部门应当如何进行 核查？	78
94. 与社会救助事项有关的单位和个人，应当如何配合 县级以上人民政府社会救助管理部门和乡镇人民政 府、街道办事处履行社会救助职责？	80
95. 社会救助的申请人难以确定社会救助管理部门时， 应当如何求助？	81
96. 为什么要求履行社会救助职责的工作人员应当履行 保密义务？	84
97. 县级以上人民政府及其社会救助管理部门应当如何 宣传社会救助法律、法规和政策？	84
98. 县级人民政府及其社会救助管理部门为什么应当公 开社会救助资金、物资的管理和使用等情况？	85
99. 履行社会救助职责的工作人员行使职权，应当接受 怎样的社会监督？	86

100. 发现履行社会救助职责的工作人员在社会救助工作中出现违法行为时, 应当怎样监督? 86
101. 县级以上人民政府财政部门、审计机关对社会救助资金、物资如何实施监督? 87
102. 申请或者已获得社会救助的家庭或者人员对社会救助管理部门作出的具体行政行为不服时, 如何进行救济? 88
103. 社会救助有关部门及其工作人员在社会救助工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的, 应当承担什么法律责任? 92
104. 违反《暂行办法》规定, 截留、挤占、挪用、私分社会救助资金、物资的, 应当承担什么法律责任? 93
105. 为了预防和减少截留、挤占、挪用、私分社会救助资金、物资现象的发生, 《暂行办法》作了哪些规定? 94
106. 采取虚报、隐瞒、伪造等手段, 骗取社会救助资金、物资或者服务的, 应当承担什么法律责任? 95
107. 采取虚报、隐瞒、伪造等手段, 骗取社会救助资金、物资或者服务, 构成违反治安管理行为的情况主要包括哪些? 95
108. 对违反《暂行办法》规定的哪些行为应当依法追究刑事责任? 96

第二部分 社会救助暂行办法相关法律法规

社会救助暂行办法	(99)
(2014 年 2 月 21 日)	
城市居民最低生活保障条例	(111)
(1999 年 9 月 28 日)	
城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法	(115)
(2003 年 6 月 20 日)	
农村五保供养工作条例	(118)
(2006 年 1 月 21 日)	
自然灾害救助条例	(124)
(2010 年 7 月 8 日)	
国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人 救助保护工作的意见	(132)
(2011 年 8 月 15 日)	
关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见	(138)
(2011 年 11 月 8 日)	
民政部、财政部关于政府购买社会工作服务 的指导意见	(148)
(2012 年 11 月 14 日)	
民政部 全国工商联关于鼓励支持民营企业 积极投身公益慈善事业的意见	(155)
(2014 年 1 月 9 日)	

民政部关于建立儿童福利领域慈善行为导向 机制的意见	(160)
(2014 年 2 月 7 日)	
民政部 教育部 财政部 人力资源社会保障部 住房城乡建设部 国家卫生计生委关于贯彻 落实《社会救助暂行办法》的通知	(165)
(2014 年 6 月 20 日)	
国务院关于全面建立临时救助制度的通知	(172)
(2014 年 10 月 3 日)	

第一部分 社会救助暂行办法实用问答

1 为什么要制定《社会救助暂行办法》？

答：建立健全社会救助制度，事关困难群众基本生活和衣食冷暖，是一项保民生、促公平的托底性、基础性制度安排。建立与经济社会发展水平相适应，与其他社会保障制度相衔接，保基本、可持续的社会救助制度，编织一张兜住困难群众基本生活的安全网，确保网底不破，保障困难群众的基本生存权利和人格尊严，避免其陷入生存窘境，防止冲击社会道德和心理底线，让人民群众消除后顾之忧、安心创业就业，这对于推进市场化改革，促进社会公正，使全体人民共享改革发展成果，具有重要意义。我国在社会救助方面已做了许多有益探索，取得了积极成效，但也存在保障不完善、落实不力、制度“碎片化”等问题。必须加大改革力度，完善相关体制机制，有针对性地破解难题，为社会救助工作提供强有力的制度保障。

作为我国社会救助领域第一部综合性法规，《社会救助暂行办法》（以下简称《暂行办法》）从我国国情出发，适应我国经济社会发展水平，认真总结社会救助工作实践经验，将分散在不同法规、文件中的低保、特困人员供养、受灾人员

救助以及医疗、教育、住房、就业、临时救助等方面的救助措施统筹起来，以综合性法规的形式对社会救助制度体系进行了全面的顶层设计，进一步完善了中国特色社会主义社会保障制度体系。《暂行办法》的公布施行，是国务院保障和改善民生的重要举措，对促进社会公平正义，维护社会和谐稳定，使全体人民共享改革发展成果，都具有重要意义。

2 我国社会救助的现状是怎样的？

答：近年来，在党和政府的高度重视和全力推动下，我国社会救助事业发展迅速，社会救助体系初步建立，救助覆盖面不断扩大，救助水平逐年提高，社会救助在保障和改善民生中发挥的作用越来越显著。《暂行办法》于2014年5月1日正式施行后，各地区、各部门陆续出台了配套法规政策，进一步完善了社会救助制度，健全了信息披露等相关工作机制，逐步提升了社会救助水平。截至2014年7月，全国最低生活保障覆盖7216万困难群众，城乡最低生活保障标准分别达到每人每月392元和每人每年2590元，分别较去年同期提高了11.4%和14.4%；农村五保供养对象达到533.6万人，供养标准较去年同期提高了14.5%；医疗救助为超过4000万人次的困难群众参合参保、看病就医提供支持，支出医疗救助资金超过100亿元，政策范围内住院自负费用救助比例达到60%，较去年提高了9%。

但是，当前社会救助工作仍然存在不少薄弱环节，社会救助区域发展不平衡，部门之间的协作配合还不够紧密，政

策衔接还不到位，“一门受理，协同办理”机制还不完善，申请救助家庭经济状况核对机制还不健全。这些问题直接或者间接影响到社会救助整体效能的发挥，需要各地区、各部门进一步研究，通过不断加大工作力度，使社会救助“保障公民的基本生活，促进社会公平，维护社会和谐稳定”的制度目标得以真正实现。

3

什么是社会救助？社会救助制度与其他社会保障制度之间是什么关系？

答：社会救助是我国社会保障体系的重要组成部分，具体是指国家和社会给予年老、疾病、遭遇突发事件、丧失劳动能力或者因其他原因导致家庭收入难以满足基本生活需求的公民以物质或者其他帮助，以维持其基本生活，保障其最低生活水平的社会保障制度。根据《暂行办法》的规定，社会救助制度包括最低生活保障、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、临时救助八项具体救助制度和社会力量参与。社会救助以基本生活难以为继的公民为帮助对象，是社会保障体系的“基石”和基本民生的“安全网”。建立健全社会救助制度是完善社会保障体系的题中应有之意，是保障人民基本生活的必然要求，同时也是促进社会公平正义、维护社会和谐稳定的重要保证。

《暂行办法》第二条第一款规定，社会救助制度与其他社会保障制度相衔接。社会救助制度并非孤立地发生作用，它与其他社会保障制度之间存在相互承接、相互辅助、相互

补充的关系。在社会保障制度体系中，社会救助兜底线，保最低；社会保险广覆盖，保基本；社会福利重提高，保品质，三者层层衔接，环环相扣，共同构成我国社会保障制度体系的整体。

4 社会救助制度的方针是什么？

答：根据《暂行办法》的规定，社会救助坚持托底线、救急难、可持续的工作方针：

(1) 托底线就是要保障公民的基本生活，坚持底线公平，确保公民获得维持最低生活水平所必需的物质条件和服务。托底线表明社会救助在整个社会保障体系中处于基础性地位。社会救助制度以托底线为工作方针就是从保障公民最基本生活的方方面面入手，建立公民基本生活的“安全网”，解决生活困难公民的基本生存问题，编密织牢基本民生“安全网”，并且要确保网底牢固不破。

(2) 救急难就是要保障公民在遭遇突发性、临时性、紧迫性困难时，有权并且能够及时获得国家和社会提供的必要帮助。救急难是社会救助工作的一项新要求。救急难方针以及相关救助制度的确立，进一步编密织牢了社会救助的“安全网”，最大限度地保证了社会救助制度的“托底”作用。

(3) 可持续就是指社会救助制度能够持续实施下去，社会救助并非权宜之计，而是一项长期性、持久性的制度安排。社会救助关乎困难群众基本生活和衣食冷暖，是国家的基本义务。作为保民生、促公平的托底性、基础性制度，社会救

助必须长期、持续实施。这就要求社会救助必须量力而行，救助水平必须与经济社会发展水平相适应。同时，由于我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，仍有不少困难群众依靠自身力量难以维持最低生活水平，社会救助制度只有长期、持续发挥作用，才能不断为他们提供帮助。

5 为什么说社会救助水平要与经济社会发展水平相适应？

答：《暂行办法》第二条第一款规定，社会救助水平与经济社会发展水平相适应。首先，社会救助水平不应落后于经济社会发展水平。社会救助事业发展滞后，无法满足困难群众的基本生活需求，最终会影响经济社会持续较快发展。建立不低于经济社会发展水平的社会救助制度，一方面有助于解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，维护社会和谐稳定；另一方面有利于拉动内需，促进经济发展。其次，社会救助水平不应超前于经济社会发展水平。超越经济社会发展承受能力的社会救助会加重政府和社会的负担，制约经济发展，其自身也会因为失去赖以存在的物质基础而无法持续发展。同时，社会救助标准应当保持动态性，根据当地经济社会发展水平和物价变动情况适时调整。

6 社会救助工作的原则是什么？

答：《暂行办法》第二条第二款规定，社会救助工作应当遵循公开、公平、公正、及时的原则。社会救助各项工作