

中国社会发展报告系列丛书
ZHONGGUOSHEHUIFAZHANBAOGAOXILIECONGSHU

中国社会救助报告

NO.1

丛书主编◎郭强 本书主编◎贾楠

中国时代经济出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国社会救助报告 / 贾楠主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2008.1

(中国社会救助报告系列丛书)

ISBN 978-7-80521-850-8

I. 中... II. 贾... III. 社会救助—研究报告—中国

D. D837.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第 203888 号

中国社会救助报告

中国社会救助报告系列丛书

ZHONGGUOSHEHUIJIFAZHANBAOGAOXILIECONGSHU

丛书主编◎郭强 本书主编◎贾楠



中国社会救助报告

本书主编
丛书主编
郭强
贾楠

◆ 中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会救助报告/贾楠主编. —北京:中国时代经济出版社,2009.1
(中国社会发展报告系列丛书/郭强主编)

ISBN 978-7-80221-820-8

I. 中… II. 贾… III. 社会救济-研究报告-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 207888 号

中国社会救助报告

丛书主编 郭强
本书主编 贾楠

出版者	中国时代经济出版社
地址	北京市西城区车公庄大街 乙5号鸿儒大厦B座
邮政编码	100044
电话	(010) 68320825(发行部) (010) 88361317(邮购)
传真	(010) 68320634
发行	各地新华书店
印刷	北京鑫海达印刷有限公司
开本	787×1092 1/16
版次	2009年1月第1版
印次	2009年1月第1次印刷
印张	12.5
字数	280千字
印数	1~5000册
定价	29.00元
书号	ISBN 978-7-80221-820-8

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 社会救助概述 1

一、社会救助的由来及其基本含义 1

(一) 社会救助的由来 1

(二) 社会救助的基本含义 4

二、社会救助的特点 5

(一) 社会救助目标的基础性 5

(二) 社会救助功能的协调性 6

(三) 社会救助程序的选择性 6

(四) 社会救助发展的历史性 6

三、社会救助的基本原则 6

(一) 结构化原则 6

(二) 定向原则 6

(三) 国民待遇 7

(四) 面向全民 7

(五) 国家责任 7

(六) 非义务性 7

(七) 救助与发展一致性 7

(八) 依法救助 7

四、社会救助的功能 8

(一) 缩小贫富差距 8

(二) 促进社会的认同 8

(三) 促进社会公正 8

(四) 使社会成员共享发展成果 9

五、社会救助的意义 9

(一) 实现社会公正和维护社会稳定 9

(二) 促进生产和劳动力再生产 10

(三) 解决社会问题和国家宏观调控的重要途径 10

六、社会救助的标准和对象 11

(一) 社会救助的标准 11

(二) 社会救助的对象 12

第二章 社会救助的相关理论 15

一、风险社会理论 15

(一) 贝克与吉登斯的理论 15

(二) 拉什的相关理论 16

二、社会支持理论 17

(一) 社会支持的主体 17

(二) 社会支持的客体 17

三、社会分层理论 17

(一) 社会分层的定义 17

(二) 西方社会分层理论 18

(三) 当代社会学对社会分层的研究 20

第三章 中国社会救助的政策法规与规划 21

一、社会救助政策与法律法规含义和特征 21

(一) 社会救助政策与法律法规的含义 21

(二) 社会救助政策与法律法规的特征 21

(三) 社会救助政策与法律法规的形成与发展 22

二、社会救助的基本政策和法律法规 23

三、社会救助法 23

(一) 存在的问题 24

(二) 立法的方向 24

四、慈善事业促进法 25

(一) 存在的不足 25

(二) 立法的方向 26

第四章 社会救助规划与推进 28

一、江苏省苏州市社会救助体系建设的规划 28

(一) 适度扩大困难救助的范围 28

(二) 规范农村五保供养工作 28

(三) 建立新型的临时救助制度 29

(四) 切实加强组织领导 30

(五) 充实社会救助工作力量 30

(六) 加强属地分类动态管理 30

(七) 建立健全就业援助机制 31

(八) 大力发展慈善事业 31

二、黑龙江省黑河市城乡社会救助体系建设的规划 31

- (一) 城乡基本生活保障制度 32
- (二) 多层次城乡医疗救助 32
- (三) 教育救助制度 33
- (四) 实施安居民心工程 33
- (五) 就业援助制度 34
- (六) 自然灾害救济制度 34
- (七) 城市流浪乞讨人员救助 34
- (八) 特殊困难临时救助制度 34
- (九) 法律援助制度 35

三、新疆昌吉回族自治州推进城乡社会救助体系建设 36

- (一) 基本生活救助 37
- (二) 城乡医疗救助 38
- (三) 取暖救助 38
- (四) 教育救助 38
- (五) 廉租住房救助 38
- (六) 就业援助 39
- (七) 法律援助 39
- (八) 贫困残疾人救助 39
- (九) 其他社会帮扶救助 39

四、江苏省常州市社会救助体系建设的规划 40

- (一) 基本生活救助 40
- (二) 医疗救助 41
- (三) 教育救助 41
- (四) 住房救助 42
- (五) 就业援助 42
- (六) 法律援助 42
- (七) 慈善救助 42
- (八) 其他社会帮扶互助 43

第五章 城乡低保制度报告 45

一、城乡低保制度的建立与逐步完善 45

- (一) 试点阶段 45
- (二) 推广阶段 45
- (三) 普及阶段 45
- (四) 稳步推进阶段 45

二、城市低保制度的主要内容 46

- (一) 保障对象 46
- (二) 主要方针 47
- (三) 组织体系 47

- (四)关于资金筹集 47
- (五)保障待遇水准 47
- (六)救助工作程序 47
- (七)保障金发放 48
- (八)保障金的后续管理 48
- (九)罚则 48

三、2008 年城市低保制度的进展 49

- (一)城市低保制度的要求 49
- (二)最低生活保障档案管理 50
- (三)无固定收入重残人员生活救助 52
- (四)最低生活保障资金补助 53
- (五)低保居民食品价格补贴 54

四、农村低保制度主要内容 55

- (一)建立农村最低生活保障制度的目标 55
- (二)农村最低生活保障标准和对象范围 55
- (三)农村最低生活保障管理 55
- (四)农村最低生活保障资金来源 56
- (五)农村最低生活保障制度的组织实施 56

五、2008 年农村低保工作的进展 57

- (一)全国基层低保规范化建设 57
- (二)农村居民最低生活保障标准提高 57
- (三)农村居民最低生活保障扩面 58

第六章 农村五保供养制度报告 59

一、农村五保供养制度的主要内容 59

- (一)农村五保供养的对象及其确定程序 59
- (二)农村五保供养的内容和水平 60
- (三)农村五保供养的形式 60
- (四)农村五保供养的经费来源 61
- (五)农村五保供养的监督管理 61
- (六)农村五保供养的法律责任 61

二、2008 农村五保供养制度进展 62

- (一)五保户纳入新型农村合作医疗 62
- (二)《农村五保供养工作条例》实施办法 63

第七章 城市流浪乞讨人员的救助管理制度报告 70

一、现行救助管理制度的主要内容 70

- (一)救助管理的目的和对象 70

- (二) 救助内容 70
- (三) 期限和经费来源 71
- (四) 救助站设置及其管理监督 71
- 二、2008 年城市流浪乞讨人员的救助管理制度工作进展 72
 - (一) 流浪未成年人救助保护 72
 - (二) 流浪未成年人救助站建设 73
 - (三) 流浪乞讨人员救助的地方法规 74

第八章 灾害应急救助制度报告 83

- 一、中国灾害救助的基本情况 83
 - (一) 中国自然灾害概况 83
 - (二) 2008 年的雪灾与地震 84
- 二、灾害救助的主要内容 87
 - (一) 广义的灾害救助 87
 - (二) 狭义的灾害救助 88
- 三、灾害应急救助制度工作的完善与发展 89
 - (一) 灾后重建工作要求 89
 - (二) 《汶川地震灾后恢复重建条例》 90
 - (三) 汶川地震灾后恢复重建的总体规划 92
 - (四) 灾害救助管理与救灾物资管理的法律法规 94

第九章 城乡医疗救助制度报告 98

- 一、城乡医疗救助制度 98
 - (一) 农村医疗救助制度的内容 98
 - (二) 城市医疗救助制度的内容 100
- 二、2008 城乡医疗救助制度新动向 102
 - (一) 医疗救助有关政策的调整 102
 - (二) 外来务工人员的医疗救助 104
 - (三) 新型农村合作医疗与农村医疗救助的衔接 106
 - (四) 政府为困难群众负担医疗保险 108

第十章 临时救助制度报告 109

- 一、临时救济制度实施的主要内容 109
 - (一) 临时救助的对象 109
 - (二) 临时救助的申请和审批程序 110
 - (三) 临时救助的资金筹措与使用管理 110
 - (四) 临时救助的监督与处罚 110

二、2008 年临时救助制度的实践与发展 111

(一) 临时救助制度的经验 111

(二) 汶川地震灾区困难群众的临时生活救助 112

(三) 新出台的临时救助政策 113

第十一章 住房救助制度报告 120

一、我国现行的住房救助制度与实践 120

(一) 城市以廉租房为主的住房救助 120

(二) 农村住房救助 125

二、2008 住房救助制度的完善与发展 128

(一) 指导原则 128

(二) 中央出台的住房救助新政策 128

(三) 解决农村困难群众住房问题的新举措 133

第十二章 教育救助制度报告 136

一、现行教育救助制度实施的范围与效果 136

(一) 国家有关政策 136

(二) 地方省市有关政策 138

二、2008 年教育救助制度新方向 143

(一) 各地大力开展生源地信用助学贷款 143

(二) 艾滋病患者遗孤教育救助 146

(三) 特困家庭高校毕业生就业政策 146

(四) 农村五保对象可获教育救助 148

第十三章 司法救助和法律援助制度报告 150

一、现行司法救助和法律援助制度的实施内容 150

(一) 现行司法救助制度 150

(二) 现行法律援助制度 151

(三) 司法救助与法律援助 153

二、2008 年中国司法救助与法律援助制度新动向 156

(一) 工会法律援助办法 156

(二) 司法救助与法律援助的衔接 158

附录一 中华人民共和国社会救助法(征求意见稿) 159

附录二 “农村五保供养服务设施建设霞光计划”

实施方案 163

附录三 汶川地震灾后恢复重建条例 166

附录四 关于汶川大地震四川省“三孤”人员救助
安置的意见 176

附录五 《深圳市道路交通事故社会救助
暂行办法》 180

参考文献 185

后记 187

第一章

社会救助概述

关于我国的社会救助制度 (Social Assistance Program), 温家宝总理在 2008 年所作的政府工作报告中指出, 在我国城乡社会救助体系已基本建立。这个体系概括起来可以这样表述: 它是一个以城乡低保制度为基础, 以农村五保供养制度、灾害紧急救济制度、医疗救助、流浪乞讨人员救助为主要内容, 以住房救助、教育救助、司法援助制度相配套, 以临时救助制度为补充, 与慈善事业相衔接的一种制度。

一、社会救助的由来及其基本含义

(一) 社会救助的由来

几乎所有的社会保障文献都会提到, 世界上最古老的社会保障制度应该被看成是社会救助制度。社会救助起源于原始社会末期出现的出于人类怜悯之心或宗教信仰而对贫困者施以援助的慈善事业。

1. 人类历史早期的救助思想

早在公元前 1750 年, 巴比伦汉谟拉比国王发布的公平法典中包括了要求人们在困难时互相帮助的条款。公元前 1200 年, 在以色列, 犹太人被告之, 上帝要求他们帮助穷人和残疾人。公元前 500 年, 希腊语中意为“人类博爱行为”的慈善事业在希腊城邦国家里已经制度化, 国家鼓励公民为公益事业捐款, 并且在供贫民使用的公用设施中备有食物、衣服和其他物资。公元前 100 年, 罗马帝国确立了所有罗马公民在贫困时可得到由贵族家族分发的谷物的传统^①。

在中国传统社会, 由于整个社会生产力发展水平非常低下, 社会动荡不安, 天灾人祸频频发生, 存在着大批弱势人群。对这些弱势人群的救助以国家救济为主, 民间慈善义举为辅。早在《周礼》中, 就以儒家的“仁、孝”等信条对老者及鳏寡孤独的救助作出了指导性的规定。孔子在《论语》中宣称, 人是通过“仁”这种表示爱心的方式来相互约束的社会的人, “仁”通常表现为全心全意地帮助穷人。

汉代以后, 从存问制度的设立到对年老、鳏寡、废疾及贫困之人的定期或不定期的物

^①唐钧. 社会救助: 历史演进和国际经验. 中国劳动和社会保障法律网, 2006 年. <http://www.cnlslaw.com/list.asp?unid=2103>.

质救助,使得国家对这些人的救助更加系统化。南北朝时,国家设立了六疾馆和孤独园等专门的收养机构,对鳏寡孤独、贫病无依者给以集中救助。从此以后,历代王朝开始由国家出面设立专门的救济机构,如唐代的悲田养病坊,目的是“矜孤恤穷,敬老养病”;宋代的福田院、居养院和安济坊则分别以收养安置鳏寡孤独贫民和废疾贫困之人为主,此外,宋代各种名目不同的救济机构如广惠院、实济院、安养院、利济院、安乐坊、安济坊、安乐庐、安乐寮、举子仓、婴儿局、慈幼局、合剂局、太平惠民局、施药局等遍布全国,将国家救济事业推向了高潮。

元、明、清各代虽然也设立了官办的养济院、惠民药局、普济堂、栖流所、育婴堂等救济机构,但官办救济事业始终未能超过宋代的规模。

除了国家救济以外,以宗族、宗教机构等为主要组织的民间社会救助也很发达。尤其是在社会群体面临大规模危机如灾荒、战乱时期,这些救济机构发挥的作用十分明显^①。

2. 社会救助的制度化

国家济贫制度(Poor Relief by State)作为一项社会救助制度16世纪才在欧洲出现的,这一制度是由国家通过立法,以直接出面接管或兴办慈善事业的方式,对贫民进行救济。进入16世纪,欧洲社会处在社会结构急剧转型的时期。这个时期由于工业革命引发的激烈的社会变迁滋生了许多社会问题,传统的由教会或私人兴办的慈善事业无法解决这些社会问题,国家不得不出面救济贫民,济贫改革首先由法国开始。但1601年英国的“伊丽莎白济贫法”在历史上更为著名,它由英国国王伊丽莎白一世制定,后世称济贫法。它可以称得上是社会救助制度化的里程碑。

1601年“伊丽莎白济贫法”规定的救济对象有三种:一是有劳动能力的贫民;二是无劳动能力的贫民;三是无依无靠的孤儿。济贫法采取的救济措施有:设立教区的贫民监督官和教区济贫委员会;建立贫民教养院、贫民习艺所等,组织贫民和孤儿习艺;资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人,由贫民救济院收养他们,或施以院外救济;从较为富裕的地区征税补贴贫困地区。但是,济贫法也以其“惩戒性”、“恩赐性”著称于世,带有浓厚的封建色彩。1601年济贫法的历史意义在于它是社会救助制度化的产物,对于解决当时社会转型时期的社会问题和促进社会发展都是有益的。开创了国家立法推动社会保障事业的先河,奠定了现代社会救助立法的基础。

然而济贫法本身的缺陷和当时社会问题的严重性,使得济贫法普遍实施之后,不仅没有使有劳动能力的贫民自力更生、自食其力,反而使他们沦为永久的贫民。贫民的不满和不断的反抗终于使英国维多利亚女王命令组织“济贫行政与实施调查委员会”,决心改革济贫行政,此次调查的结果被编制成一项法案,最后为国会通过,即1832年的新济贫法。然而,新济贫法只是将济贫权力由分散改为集中,对救济对象来说,并没有什么本质的变化。而强迫贫民回到条件空前恶劣的贫民习艺所,更引起贫民的反抗和要求改革者的抗议。

3. 社会保险制度的形成

19世纪末,德国俾斯麦政府创建了社会保险制度,这种以预防为主对付社会经济风险的新的社会保障手段很快在欧洲各工业国流行。到20世纪20年代,欧洲各工业国在不

^①王卫平,黄鸿山.中国古代传统社会保障与慈善事业——以明清时期为重点的考察[M].北京:群言出版社,2005:11.

同程度上都已建立了社会保险制度。

第二次世界大战结束后,西方发达国家在建立“福利国家”的过程中,都把社会保险制度作为社会保障体系的主体加以突出。甚至有人预言,社会救助将会被社会保险完全替代。但这种观点很快就被证明是错误的,因为就人们的保障需求而言,社会保险毕竟有许多鞭长莫及的边缘区域,在这些地方,社会保险的长处恰恰成了短处。

虽然社会保险也具有一定的社会救助功能,但社会保险毕竟承担不了社会救助的社会功能。例如,一个人如果终身无劳动能力,那么他就不可能参加社会保险,也就得不到任何的社会保障的福利;又如,在养老保险计划开始实施时,总有那么一部分人已经进入老龄阶段或者即将进入老龄阶段,他们已经无法达到最低的投保年限,这也就意味着他们不可能积累起一笔可观的养老金,享受社会养老保险金;还有,考虑到通货膨胀的影响,可能会有一部分人仅靠保险津贴仍不能养家糊口。诸如此类的问题,只有靠在筹资和支付方面更加有灵活性的社会救助制度来解决。

因此,在第二次世界大战之后,尽管社会保险成为社会保障的主要形式,但是始终离不开社会救助制度的补充,即使在西方发达国家,社会救助迄今依然在整个社会保障体制中起着“保底”的作用。如英国在1966年干脆将社会救助制度改称“补充津贴”,美国也制定了一种补充收入保障项目以代替部分社会救助制度。社会救助是社会保险制度的补充,当个人或家庭急需救助时,给予生活上的资助,是在整个社会保障制度体系中最富有弹性而不受拘束的一种制度安排。

4. 现代社会救助制度的形成

现代社会救助的产生是同现代社会的产生以及现代社会问题的产生相一致和相关联的。当社会的发展引发的社会问题不那么突出,社会变革不那么激烈的时候,社会保险就成为社会保障的主要形式和主要的社会安全保证制度。但是一旦社会发生巨大的变迁并引发突发的社会问题的时候,社会救助这种社会保障形式就可以担当重要的角色。社会救助在解决众多的社会问题诸如贫困以及贫困群体的形成、失业以及失业大军的快速形成等方面具有天然的优势。

18世纪的工业革命引起的激烈的社会变迁,促进了社会救助的诞生。而20世纪30年代遍及欧美各国的经济大萧条,使社会救助扮演着更为重要的角色,在这次史无前例的经济危机中,解决由此滋生的社会问题如贫困和失业,最有效的形式是社会救助而不是社会保险。显然,在资金的应用方面,社会救助在面对大量现实存在的贫困现象时,能够将有限的资金有针对性地用到需求更为迫切的人身上。譬如,英国政府面对300万失业大军,在1930年和1934年连续颁布了两个失业救助法,扩大对失业者的救助范围。美国历史上著名的罗斯福新政,主要的社会保障措施也是以工代赈,即组织大批失业工人修建公共工程,这是典型的社会救助手段。

当然,应对经济危机所带来的社会问题所采取的社会救助手段同传统的社会救助方式有很大不同。这些不同是建立在对传统社会救助方式和手段的继承基础上的。但是由于社会发展水平和社会问题的形式,使得社会救助无论是在理念还是在实施救助的主体上,无论在内容上还是在实施的程序上都同传统社会救助不同,从而形成了现代社会救助制度。

《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》是社会保障发展史上具有划时代意义的著作,它对英国、欧洲乃至整个世界的社会保障制度建设和发展进程产生过重要的影响,也是现代社会救助制度形成的标志。

1941年,英国成立社会保险和相关服务部际协调委员会(以下简称“调委会”),着手制订战后社会保障计划。经济学家贝弗里奇爵士受英国战后重建委员会主席阿瑟·格林伍德先生委托,出任“调委会”主席,负责对当时的国家社会保险方案及相关服务进行调查,并就战后重建社会保障计划进行构思设计,提出具体方案和建议。第二年,贝弗里奇提交了题为“社会保险和相关服务”的报告,这就是著名的“贝弗里奇报告”。

英国政府基本接受了贝弗里奇报告的建议,于1944年发布了社会保险白皮书,并制定了《国民保险法》、《国家卫生服务法》、《家庭津贴法》、《国民救助法》等一系列法律。从而废除了实施三百余年的济贫法,建立了正式的社会救助制度。此后,世界各国的社会救助政策大多由慈善恩惠的观念变为国民权利与政府责任观念,传统上由教会或者私人以及地方政府办理的社会救助事务,逐渐转变为各级政府的重要职能。

(二) 社会救助的基本含义

为保证社会的延续和发展,古今中外的历代政权,都从缓和阶级矛盾和确保社会稳定出发,高度重视社会救助工作。早在中国古代社会就提出了“鳏寡孤独废疾者皆有所养”、“选贤良、收孤寡、补贫穷,如是则庶人安政矣”、“慈幼、养老、赈穷、恤贫、宽疾、安富”等“大同”社会的思想和治国安民之策。

1. 社会救助的定义

社会救助,是国家通过国民收入的再分配,对因自然灾害或其他经济、社会原因而无法维持最低生活水平的社会成员给予救助,以保障其最低生活水平的制度。按照较为普遍的看法,社会救助是解决群众生活困难最古老的措施,也是现代社会保障体系中最基本的项目,它与社会保险、社会福利一同构成了现代社会保障制度。其中,社会保险是社会保障体系的核心部分,社会福利是社会保障的最高层次,社会救助是社会保障的最后一道防线。虽然社会救助不像社会保险那样是社会保障体系中的核心部分,但它救助的对象是社会保险这道安全网保护不了的人群。因为社会保险是需要缴费的,而无收入和低收入的人是无力缴费的,所以还需要社会救助,否则,这些人得不到安全保障,也会危及整个社会的安定。因此,社会保障可以暂时没有社会福利,或者暂时没有社会保险,但不能没有保障社会安全的“最后一道防线”的社会救助,古今中外概莫能外。

2. 社会救助与社会救济

社会救助一词,有人也称之为社会救济。通常来说,救济是一种消极的救贫济穷措施,基于一种同情和慈善的心理,对贫困者行善施舍,多表现为暂时性的救济措施;而救助则更多反映了一种积极的救困助贫措施,作为政府的责任而采取的长期性的救助,是指国家对于遭受灾害、失去劳动能力的公民以及低收入的公民给予特质救助,以维持其最低生活水平的一项社会保障制度。社会救助主要是对社会成员提供最低生活保障,其目标是扶危济贫,救助社会脆弱群体,对象是社会的低收入人群和困难人群。社会救助体现了浓厚的人道主义思想,是社会保障的最后一道防护线和安全网。

3. 社会救助与社会工作

社会救助概念的使用和发展与社会工作的发展是密不可分的。社会工作的专业性质决定了它以助人为己任的特点。20世纪初,以“自助助人”为旗帜的社会工作在欧美各工业化国家已成气候,社会工作作为一门专业和学科,社会工作者作为一项职业,都已为社会所普遍认可。社会工作者在实践中的经验积累以及专业社会工作方法的形成和系统化为

社会救助事业和社会救助工作职业化提供了坚实的基础。比如社会工作者在实践中创造的个案工作、团体工作和社区工作三大方法,使济贫事业发生了质的变化。因此,社会工作者针对“济贫”这一类代表旧的伦理思想的概念,提出了“公共援助(Public Aid)”这一新概念,并在实践中逐渐为官方所认可。“公共援助”一词最早见于官方文件是1909年英国的“济贫法和济贫事业皇家委员会”的报告,这个报告的主要政策建议是:废除以惩戒穷人为主要目的济贫法,代之以合乎人道主义精神的公共援助。“社会救助”一词就是由“公共援助(Public Aid)”一词衍生出来的。

4. 社会救助与社会保险

社会保险是社会保障制度中主要的内容之一,具有分担公民危险、财富重新分配、公民储蓄培养以及家庭生活的保障等功能,所以现代国家多以社会保险为其社会保障制度的主体,强制在职工作者或鼓励具有经济能力者加入保险,而对不能由工作或财产收入解决基本生活问题,及无法由其亲属协助以维持生活者,通过社会救助的方式予以协助,以弥补保险制度之不足。因此,社会救助与社会保险在保障全体人民生活方面是相互补充的关系。社会保险的主要资金来源是靠被保险者及其所在企业缴纳的保险费,社会救助的财源大部分是中央财政或地方财政。社会救助在社会保障制度中是基础性的。当社会保险制度日益扩充与日趋完善时,社会救助的范围与经费可能趋向于缩减。

5. 社会救助与社会福利

在保障对象方面,社会救助的对象是所有实际生活水平低于基本生活水平的特困公民,社会福利的对象则是具备国家规定的一定资格的任何公民。在保障水平方面,社会救助以保障贫困人口的基本生活为目的,具有“生存性”功能;社会福利则以提高人民的生活水平和生活质量为目的,有一定的“享受性”功能。在保障的方式方面,社会救助通过给予现金、实物和提供各种优惠服务等实施救助,社会福利和社会救助大体相同。在保障主体方面,社会救助以国家为主体,社会和个人共同参与;社会福利的保障主体是国家和单位。

6. 社会救助和社会互济

社会救助是政府行为,具有强制性,它通过立法保证,具有较强的刚性,对社会困难群体具有普遍意义;社会互济具有自愿性,它是救助的一种补充,弹性较大,是社团或群众组织或个人针对特殊人、特殊事、特殊困难所实施的慈善义举。由于任何社会救助政策在对象覆盖范围上都有一个边界点,而且这个模糊边界永远存在,因此在接近政府救助范围的边缘地带,通过社会互济来解决边界点的矛盾是一种理想的选择。政府对社会互济的标准、条件等具体行为无须提出强制性要求,也不必考虑其与政府救济政策的关联。

二、社会救助的特点

(一) 社会救助目标的基础性

社会救助不是为了提高社会成员的生活质量,而是对已经陷入生活困境的社会成员给予支持和帮助,以满足其最低的或者基本的生活需求。就中国当前的具体国情来看,社会救助的目标是而且只能是着眼于“保底”。它要面对的是已经存在的贫困现象,使得已经陷入贫困的一部分社会成员能够休养生息,从而迅速地摆脱贫困。

（二）社会救助功能的协调性

首先，社会救助是协调公平与效率关系的基本途径。当市场经济的机制在每个经济组织中产生和实现效率时，社会经济整体需要公平的制度环境。社会救助的目标是实现起码的公平，是为发展创造必备的条件。其次，社会保护政策之间的协调。无论社会保障制度发展的程度如何，社会救助是不可或缺的，社会救助本身必须具有处理与其他社会保障形式关系的内容。最后，社会救助内容本身的协调性。社会救助主要是物质救助为主，但又不仅仅是物质救助，还包括精神抚慰等内容；社会救助主要是生活救助，但又不仅仅是生活救助，还包括生活救助之外的内容，如：教育救助、住房救助、就业救助，等等。

（三）社会救助程序的选择性

社会救助程序的选择性是同社会发展的层次性和社会成员的结构性相关的，在不同的社会发展水平下，社会发展过程中社会成员生存、发展的需要不同，需要社会帮助的程度也不尽相同。因此，必须有一整套严格的法定工作程序来确定申请救助的公民是否符合申请救助的资格。包括个人申请、机构受理、立案调查、社区证明、政府批准等工作程序在内，称为“家庭经济情况调查”制度。

（四）社会救助发展的历史性

社会救助从其发展历程来看，并不随着社会保险、社会福利的逐步发展而被取代，恰恰相反，在现代社会中，社会救助越来越多地发挥着自己的作用。社会救助的观念早已融入了历史文化与传统观念之中，与现代社会保障体系中的社会保险、社会福利相比，具有更深的历史痕迹^①。

三、社会救助的基本原则

（一）结构化原则

社会救助包括城市居民最低生活保障、救灾救济、紧急救援等，是政府和社会对于那些不足以维持最低生活水平的社会成员提供的必要帮助。社会救助的结构化原则指的是社会救助在整个社会保障体系中的地位和作用，同时也是指社会救助本身的结构化特征，比如不仅包括物质救助，还包括精神救助等。

（二）定向原则

从社会救助的对象上看，社会救助同社会保险和社会福利的对象是不完全相同的，社会救助的对象具有特定性。从社会救助的国际发展潮流看，世界范围内多元救助的主张深入人心，从普遍性原则（人人有权利享受社会救助）向定向性原则（选择性原则）过渡。国家只负责救助最困难的老年人、残疾人、儿童等弱势群体，要求人们为自己的养老和医

^①王卫平,郭强,等.社会救助学[M].北京:群言出版社,2007:23-25.

疗承担更多的责任；主张家庭、社区、企业、社会团体等都要为帮助最困难的人出力。社会救助的定向性原则，事实上把社会救助和社会福利区分开了。

（三）国民待遇

社会救助的国民待遇强调和重视贫困的事实和后果，不涉及贫困的原因，只要贫困真实的发生和存在，贫困者需要帮助和救助，那么就会成为社会救助的对象。以人为本、人权平等、尊重人格以及不把贫穷当成罪恶，不歧视贫困群体，也不把贫困主要归因于个人和家庭是社会救助制度秉持的基本理念。

（四）面向全民

社会救助因为多数社会成员能够正常生活而不需要救助，在事实上并非全民都能享受，但就其制度设计而言，它是社会保障制度之中，唯一面向全体国民的社会保障制度。各国在制定社会救助政策时，一般只是以社会成员的生活状况为出发点，而不会以其职业性质、社会阶层作为划分依据。只要符合社会救助条件，不论从事何种职业，处于社会何种阶层，都可以享受社会救助的待遇。

（五）国家责任

只要公民有生活上的困难，国家就有责任进行救助，国家是贫困人口基本生活的义务承担者。可以说，社会救助的责任主体是国家，但是也应当提倡民间参与，弥补政府财力的不足。企业和社区以及各种非盈利性组织只能作为辅助和必要的补充。

（六）非义务性

社会救助对接受者而言，是单方面的权利；对提供者而言，是单方面的义务，这种权利和义务由法律进行规范和约束。因此，国家和社会对特定对象实施社会救助，摆脱生活困境是无条件的。凡是属于救助范围以内的社会成员，国家和社会都应该给予救助，不能附加任何条件。救助对象在接受救助的同时，无须作出履行某种特定义务的承诺。

（七）救助与发展一致性

社会救助在实施过程中要充分发挥人的潜能，因为每一个人的智力、心理、生理等方面存在很大不同。通过社会救助，使得一部分贫困人口可以摆脱困境，发挥潜能，是社会救助应该遵循的基本原则之一。救助与发展一致性，也是社会救助制度合理性的表现之一。

（八）依法救助

社会救助和其他类型的社会行动一样，也要遵循一定的社会规范。不规范的社会救助在解决社会贫困问题的同时，可能会导致其他社会问题以及社会矛盾。从根本上来说，社会救助立法，才能从根源上保障社会救助制度的权威性、连续性和现代性^①。

①王卫平，郭强，等. 社会救助学[M]. 北京：群言出版社，2007：26-27.