

21世纪全国高校民政类规划教材

丛书总主编 金双秋

社会救助概论

廖益光 主 编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

21世纪全国高校民政类规划教材 内容简介

总主编：金双秋

副总主编：王辅贤 王晓玫

玉梅英 刘志红

李少虹 孟令君

周良才 蒋奇

廖益光

社会救助概论

廖益光 主编

李新宇 李翠英 副主编

李永强 赵俊文

官翊 刘学军 参编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书依据我国城乡社会救助整体框架撰写,是2008年国家级精品课程“社会救助”专业指定专业教材,全书共分十六章。主要内容包括社会救助的对象、内容、原则、方法等基本论和城乡社会救助相关实物的操作程序及原则要求等。

本书具有体系上的合理性、理论上的可读性和应用上的操作性等特色。体系结构基本按照我国目前社会救助整体框架所包括的项目来编排,内容包括城乡居民最低生活保障、城乡医疗救助、流浪乞讨人员救助、自然灾害救助、扶贫开发、慈善救助等。内容撰写在注意吸收国内外专家学者研究的新成果和新经验的同时,主要侧重城乡社会救助各项目实施的基本方法、基本技能和基本操作规范,有较强实用性和应用性。既可作为高等院校人文社科专业教材,亦可作为行政部门、相关事业单位人员和社会工作者的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

社会救助概论 / 廖益光主编. — 北京: 北京大学出版社, 2009.2

(21世纪全国高校民政类规划教材)

ISBN 978-7-301-13029-2

I. 社… II. 廖… III. 社会救济—中国—教材 IV. D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第192156号

书 名: 社会救助概论

著作责任者: 廖益光 主 编

责任编辑: 吴坤娟

标准书号: ISBN 978-7-301-13029-2/G·2242

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62756923 出版部 62754962

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: xxjs@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 涿州市星河印刷有限公司

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787毫米×980毫米 16开本 20.5印张 445千字

2009年2月第1版 2009年2月第1次印刷

定 价: 37.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024; 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

丛书序

我国现处于解放五十多年来最好的时期，神州大地，一派生机，经济繁荣，社会和谐，民族团结，人民安康。全国人民沿着党的十七大指引的方向，意气风发、信心百倍地建设和谐社会。伟哉中华！盛哉中国！美哉和谐！

在过去的五十多年里，在建设社会主义伟大历史进程中，民政为党分忧，为民解愁，具有不可替代的重要基础作用。在今天建设和谐社会的重要时期，民政的职责更加重要，民政的任务更加繁重，民政的作用更加突出，是治国安邦、稳定社会的基石。

当前民政正认真贯彻第十二次全国民政会议精神，积极完成民政“十一五”规划提出的各项任务。到2010年，要基本建立覆盖城乡的社会救助和灾害应急救助体系，初步形成社会福利事业多元化发展的新格局，推进城乡社区建设深入发展，促进民间组织发展规范有序，优抚安置保障有力，社会事务管理和公共服务能力显著增强，人民群众基本生活权益得到有力保障，民主政治权利得到切实维护，社会福利服务需求得到有效满足。民政改革发展的最终目的就是使民政真正成为为民之政，爱民之政，利民之政。

民政事业的大力发展迫切需要造就三支队伍：一支是高素质的民政干部职工队伍，一支是“术业有专攻”的社会工作者队伍，一支“爱众亲仁”的宏大的志愿者队伍。而民政队伍的建设需要大力发展民政教育、在职干部培训和提高民政理论研究水平。众所周知，民政教育、培训和理论研究这三项的发展都需要一套工作门类齐全、内容新颖、适用、够用的民政教材。由北京大学出版社组织，全国民政理论和教育界知名学者金双秋教授总策划，资深专家王辅贤、孟令君、李少虹、周良才、王晓玫等教授领衔主编，全国九所民政院校合作编写的21世纪全国高校民政类规划教材正好适应了这一需要。该丛书规模之大、速效之高、编写之顺利是与湖南省政协副主席、长沙民政职业技术学院刘晓院长的精心指导和大力支持分不开的。

这套丛书有三个特点。第一是“新”。丛书是以党的十六届六中全会精神为指导，以全国第十二次民政会议内容为依据，反映了民政最新的理论研究成果、改革成果，探索了民政未来的发展趋势。第二是“全”。丛书第一期计划出版15本书，第二期计划出版7本书。这22本书不仅覆盖了所有的传统民政工作门类，而且还覆盖了十六届六中全会提出的新民政工作项目，如农村社区建设、农村低保工作等。第三是“适用”。丛书打破了传统编书仅局限理论论述的套路，每一本书、每一章都有理论论述和案例分析，既注重理论的提高，

更注重能力的培养。因此，这套丛书不仅适用于“以能力为中心”高职学生学习，而且还适用于在职干部的培训、理论工作者的研究。

希望本套丛书的出版，能够繁荣民政教育理论的春天，为民政队伍的建设、为民政事业的发展作出贡献。

丛书编委会

2008.5

目 录

第一章 社会救助概述	1
第一节 社会救助的含义和特点	2
一、社会救助的含义	2
二、社会救助的特点	3
第二节 社会救助的对象和内容	4
一、社会救助的对象	4
二、社会救助的内容	6
第三节 社会救助的原则与方法	11
一、社会救助的原则	11
二、社会救助的方法	12
第四节 社会救助的地位和作用	13
一、社会救助的地位	13
二、社会救助的作用	14
第二章 中国社会救助的历史沿革	17
第一节 中国古代救助思想与实务	18
一、中国古代社会救助思想	18
二、中国古代社会救助实务	20
三、中国古代社会救助的历史作用与借鉴意义	21
第二节 中国近代社会救助与实务	22
一、中国近代社会救助制度的产生	22
二、中国近代社会救助实务及其评价	23
三、中国共产党成立之初的社会救助	25
第三节 新中国成立以来社会救助工作的建立和发展	25
一、建国初期的社会救助工作	25
二、社会主义改造时期的社会救助工作	26
三、社会主义全面建设时期的社会救助工作	27
四、“文化大革命”时期的社会救助工作	27
五、改革开放以来的社会救助工作	27

第三章 中国城乡社会救助体系建设	32
第一节 社会救助体系的概念和意义	33
一、城乡社会救助体系的概念	33
二、建立城乡社会救助体系的意义	33
第二节 我国传统城乡社会救助制度的构成及其缺陷	35
一、我国传统城市社会救助制度的构成	35
二、我国传统农村社会救助制度的构成	37
三、我国传统城乡社会救助制度存在的缺陷	39
第三节 建立城乡社会救助体系的指导思想和基本原则	42
一、建立城乡社会救助体系的指导思想	42
二、建立城乡社会救助体系的基本原则	42
第四节 城乡社会救助体系建设的要求和内容	44
一、城乡救助体系建设的基本要求	44
二、城乡救助体系建设的主要内容	45
第四章 城市居民最低生活保障制度	50
第一节 城市居民最低生活保障制度的产生	51
一、城市居民最低生活保障制度产生的背景	51
二、城市居民最低生活保障制度的创立与推广	52
三、城市低保制度的发展与完善	54
第二节 城市低保制度的实践操作	56
一、城市居民最低生活保障对象的界定	56
二、城市居民最低生活保障的操作程序	57
三、城市居民最低生活保障标准和测算的方法	60
四、城市居民最低生活保障分类施保与管理	62
第三节 城市低保制度的改革与发展	64
一、城市低保制度存在的主要问题	64
二、城市低保制度的改革与发展	67
第五章 城市边缘群体的救助	71
第一节 城市边缘群体概述	72
一、城市边缘群体的构成与救助意义	72
二、城市边缘群体边缘化的原因	74
三、城市边缘群体的特征	75
四、城市边缘群体存在的主要问题	77
第二节 城市边缘群体救助的主要内容	78
一、城市边缘群体的住房救助	78

551	二、城市边缘群体的医疗救助	84
851	三、城市边缘群体的教育救助	88
6	第六章 城市流浪乞讨人员救助	94
081	第一节 城市流浪乞讨人员救助制度的产生	95
131	一、城市收容遣送制度的产生及其影响	95
132	二、城市流浪乞讨人员救助制度的建立及其特点	96
132	第二节 城市流浪乞讨人员救助的对象和内容	98
133	一、城市流浪乞讨救助对象的界定	98
134	二、城市流浪乞讨人员救助的基本原则	99
144	三、城市流浪乞讨人员救助的主要内容	100
142	四、城市流浪乞讨人员的救助程序	101
242	第三节 流浪儿童的救助	102
146	一、儿童流浪问题的成因及救助的意义	102
148	二、流浪儿童救助工作存在的问题	103
148	三、流浪儿童救助体系的建设	104
149	四、关于流浪儿童救助模式的探索	106
149	第四节 救助管理机构的管理	107
120	一、流浪乞讨人员救助管理站的管理体制	107
121	二、民政部门在流浪乞讨人员救助管理站建设与管理中的任务	108
122	三、流浪乞讨人员救助站的自身建设和管理	108
7	第七章 城市医疗救助	111
121	第一节 城市医疗救助的对象、范围和标准	112
123	一、我国城市贫困人群医疗现状	112
122	二、城市医疗救助的对象和范围	114
128	第二节 城市医疗救助资金的筹集与管理	117
129	一、城市医疗救助资金的筹集	117
129	二、城市医疗救助资金的申请与审批	118
129	三、城市医疗救助资金的管理	119
100	第三节 城市医疗救助的组织实施	120
101	一、城市医疗救助组织实施的基本原则	120
101	二、城市医疗救助组织实施的管理体制	120
102	第四节 城市医疗救助的探索与实践	121
101	一、城市医疗救助的主要模式	121
101	二、目前城市医疗救助存在的问题	122
102	三、我国城市医疗救助健康发展的思路	123

第八章 城市其他救助	127
88 第一节 城市特殊困难群体的救助	128
89 一、精简退职老职工生活救助	128
92 二、特定人员救助	130
99 三、城市“三无”人员的救助	131
90 第二节 失业下岗职工再就业援助	132
80 一、失业人员与下岗人员的概念	132
80 二、失业下岗人员的再就业局限	133
90 三、失业下岗人员的再就业援助	134
第九章 农村最低生活保障制度	144
101 第一节 农村最低生活保制度的产生和发展	145
901 一、农村低保制度的产生	145
901 二、农村低保制度的试点及推广	146
101 第二节 农村低保制度的探索与实践	148
101 一、农村居民最低生活保障制度的基本原则	148
101 二、农村居民最低生活保障的对象与范围	149
701 三、农村居民最低生活保障标准的确定	149
701 四、农村居民最低生活保障的申请与审批程序	150
801 五、农村居民最低生活保障资金的筹集与管理	151
801 六、农村最低生活保障工作的领导机制	152
111 第三节 农村最低生活保障制度的建立与完善	153
911 一、建立农村最低生活保障制度取得的成就	153
911 二、农村最低生活保障制度存在的问题	153
111 三、农村居民最低生活保障制度的完善	155
第十章 农村五保供养工作	158
711 第一节 农村五保供养工作概述	159
111 一、农村五保供养工作的含义	159
911 二、五保的由来和发展	159
951 三、农村五保供养工作的意义	160
951 第二节 五保供养的对象和内容	161
951 一、五保供养的对象	161
151 二、五保供养的内容	165
151 第三节 农村五保的供养形式、供养标准及资金渠道	167
151 一、农村五保的供养形式	167
151 二、农村五保供养的标准	169

三、农村五保供养的资金渠道	170
第四节 农村五保供养服务机构的管理与建设	171
一、农村五保供养服务机构的性质	172
二、农村五保供养服务机构提供的服务	173
三、农村五保供养服务机构的建设	174
四、农村五保供养服务机构的管理	176
第五节 农村五保供养工作的管理体制	178
一、国务院民政部门的职责与履行方式	179
二、县级以上地方各级人民政府民政部门的职责与履行的义务	179
三、乡、民族乡、镇人民政府的职责与履行方式	180
四、村民委员会的职责与履行方式	180
第十一章 农村医疗救助	183
第一节 农村医疗救助的对象、范围和标准	184
一、农村医疗救助的对象和范围	184
二、农村医疗救助的标准和原则	185
第二节 农村医疗救助资金的申报、审核与拨付	187
一、农村医疗资金的申报	187
二、农村医疗救助资金的审核	188
三、农村医疗救助资金的拨付	188
第三节 农村医疗救助资金的筹集、管理和使用	189
一、农村医疗救助资金的筹集	189
二、农村医疗救助资金的管理	190
三、农村医疗救助资金的使用	191
第四节 农村医疗救助的程序与组织实施	192
一、农村医疗救助的程序	192
二、医疗救助服务	192
三、农村医疗救助的组织实施	193
第十二章 农村其他救助	196
第一节 农村特困户定期救助与临时救助	197
一、农村特困户概述	197
二、农村特困户定期救助	197
三、农村特困户临时救助	201
第二节 贫困家庭子女教育救助	204
一、农村贫困户子女教育救助的对象和范围	204
二、农村贫困户子女教育救助的目标与原则	205

170	三、农村贫困户子女教育救助的工作方式与程序	206
171	四、农村贫困户子女教育救助的组织与领导	207
172	第三节 农村贫困户住房救助	208
173	一、农村贫困户住房救助的目标和原则	208
174	二、农村贫困户住房救助的对象与标准	209
176	三、农村贫困户住房救助的工作程序	210
178	第四节 农村贫困户劳动力就业援助	211
179	一、进城务工农民的就业管理	211
179	二、进城务工农民的技能培训	213
180	三、进城务工农民的管理服务	213
180	四、进城务工农民的权益保障	214
	第十三章 自然灾害救助	217
181	第一节 自然灾害救助概述	218
181	一、灾荒概说	218
182	二、自然灾害与贫困的关系及对社会的影响	220
187	三、自然灾害的长期性和灾害救助工作的重要性	221
187	第二节 防灾 抗灾 救灾	222
188	一、防灾	223
188	二、抗灾	224
189	三、救灾	225
189	第三节 自然灾害救助实务	230
190	一、报灾、计灾、查灾	230
191	二、民政部门在救灾工作中的职责	237
191	三、自然灾害救助工作规程	239
	第十四章 农村扶贫开发	248
192	第一节 贫困的分类及测定	249
193	一、贫困的概念与分类	249
196	二、贫困的标准及测定	251
197	第二节 中国大规模扶贫开发的背景、历程与成效	255
197	一、农村扶贫开发的背景	255
197	二、农村扶贫开发的历程	256
201	三、农村扶贫开发的成就与存在的问题	258
202	四、农村扶贫开发的基本经验	261
202	第三节 中国农村贫困的成因	262
202	一、自然生态原因	263

二、人口原因	263
三、体制原因	264
四、其他原因	264
第四节 新时期农村扶贫开发的措施与途径	265
一、坚持开发式扶贫的方针	266
二、实施自愿移民搬迁	267
三、推进整村扶贫	267
四、组织劳务输出	268
五、推动扶贫开发领域的国际交流与合作	268
第十五章 慈善救助	271
第一节 慈善救助概述	272
一、慈善与慈善事业	272
二、慈善事业的产生和发展	273
第二节 慈善事业的功能与意义	275
一、慈善事业的功能	275
二、慈善事业的意义	277
第三节 中国慈善救助事业现状	279
一、慈善救助事业的组织类型和机构	279
二、慈善救助的运作过程	281
三、慈善救助事业的贡献与成就	281
四、当前慈善救助事业存在的问题	282
第四节 中国慈善救助事业的发展	285
一、慈善救助的原则	285
二、中国慈善救助事业的发展模式	285
三、中国慈善救助事业发展的基本思路	287
第十六章 法律援助	292
第一节 法律援助概述	293
一、法律援助概述	293
二、法律援助的特征	294
三、法律援助的起源	294
四、中国法律援助的产生与发展	295
第二节 法律援助的对象与范围	296
一、法律援助的对象	296
二、法律援助的范围	297
三、公民怎样申请法律援助	298

293	第三节 法律援助的程序与方式	299
294	一、申请法律援助的程序	299
294	二、法律援助的操作程序	300
295	三、法律援助的基本方式	302
295	第四节 法律援助机构建设与经费管理	302
297	一、法律援助机构的分类	302
297	二、法律援助机构的设置与管理	303
298	三、法律援助经费的来源	304
298	四、法律援助经费的管理与使用	305
299	第五节 法律援助制度的改革与探索	306
299	一、目前法律援助存在的问题	306
299	二、法律援助制度的改革探索	307
	参考文献	311
	后记	313
272		
272		
271		
270		
270		
281		
281		
280		
280		
282		
282		
282		
287		
292		
292		
292		
291		
291		
292		
296		
296		
297		
297		
298		

第一章 社会救助概述

【学习目标】

通过本章的学习,你应该了解或掌握:

1. 什么是社会救助?它有哪些特点?
2. 社会救助的对象有哪些?救助内容是什么?
3. 社会救助的原则和方法;
4. 社会救助的地位和作用。

☉ 导入案例

农民李华,男,51岁,一向身体健康,精明能干,会一手木匠活,承包5亩田地。一个女儿已经出嫁,儿子读高中,妻子聪明能干,操持家务。李华农忙时种地,农闲时外出做木匠活,一家三口本来日子过得很不错,但2005年初,他得了严重的肾炎,从此平静稳定的生活被彻底打乱。在县人民医院治疗花费10000多元,但还只是刚刚稳定病情,由于医疗费用昂贵,家庭积蓄基本花光,不得已只得出院继续治疗。因这场疾病,他已经基本丧失劳动能力,从此不但不能外出打工挣钱,连承包的田地也要请他人耕种,收入大幅度下降,并且还要继续服药治疗。该家庭生活随即陷入困境,债台高筑,妻子终日愁眉不展。值得庆幸的是儿子学习很用功,学习成绩在班上名列前茅。可是,让李华既期盼又痛苦的事发生了。2007年儿子参加高考,被一所大学录取。农民子女考上大学,本来是件喜事,但是,高昂的学费和生活费,对这个农民家庭来说,无疑是一个天文数字。以李华这样的农民家庭,如何能承担得起每年4000~5000元的学费和每年数千元的生活费用呢!但是,儿子是村里仅有的几个考上大学的孩子之一,送孩子上大学,一直是李华夫妇的梦想。孩子很懂事,和父母商量,准备放弃学业,外出打工,支撑起这个家庭。但是,李华夫妇经过一阵痛苦的煎熬以后,否决了孩子的想法。为了儿子读书,李华妻子一遍又一遍地到亲戚家里借钱,卖掉了家里仅有的两头猪,加上当地政府给予的困难补助2000元,终于凑足了大学学费。看着儿子离去的背影,李华夫妇陷入了如何才能让儿子完成这四年学业的深深的愁苦中。

近些年来,由于农村集体组织保障能力大大弱化,生产经营的规模化程度低,农民生产经营风险增加,遇到天灾人祸,容易沦为贫困。社会的急剧变迁,正在呼唤一个立体式、多层次、覆盖各种困难家庭的社会救助安全网的建立。

社会救助是一项古老的社会制度,也是最古老最基本的社会保障方式。其根本的目的

在于扶贫济困，帮助困难群体摆脱生活困境，改善生活条件。无论任何社会，也无论任何时期，社会的弱势群体总会存在，总会有部分人因遭受自然灾害、失去劳动能力或者其他原因不能维持其最基本的生活需求，需要国家、社会以及邻里给予物质救助或精神帮助，保障其最低生活水平。社会救助在调整资源配置，实现社会公平，维护社会稳定，构建和谐等方面发挥着重要的和不可替代的作用。目前，我国正以科学发展观为指导，全面建设小康社会，必须建立和完善具有中国特色的社会救助制度，切实维护困难群体的基本权利。

第一节 社会救助的含义和特点

一、社会救助的含义

社会中的每个人，都有获得生存的权利，有劳动能力者可以因就业而获得收入以维持基本生活，没有劳动能力或虽有劳动能力但受客观因素影响不能获得收入、无法获得维持基本生活者，必须依靠国家和社会提供救助。这种救助是在人类社会形成、发展过程中出现的一种群体社会关系的产物。它作为社会保障制度的基本组成部分，在不同的国家，不同的历史阶段，有着不同的界定。中国古代很早就产生了朴素的济贫思想，在其发展过程中，形成了较为丰富的济贫理论。如儒家的“民本”、“仁政”、“大同”思想；墨家的“兼爱”思想；道家的“德治”思想等。在古代社会，尽管这些思想和理论注重的是社会整体和国家控制，较少强调个人权利和国家义务，但它对于帮助社会弱者，缓解社会矛盾，稳定社会秩序具有一定的积极意义。同时，也对后来数千年对弱势群体的济贫济困乃至中国近代社会救助制度的形成都起到了重要的作用。

到了近代，中国的救助思想一方面继承了儒家思想的传统，另一方面又受到资产阶级民主革命和西方福利思想的影响，逐渐形成了国家和社会对一部分特殊社会成员在发生特殊困难时采取应急措施的一种社会制度，这就是所谓的社会救济制度。但就通常来说，这种社会救济是一种消极的救贫济穷措施，主要表现在它是基于一种同情和慈善的心理，对贫困者行善施舍的行为，多表现为临时性的救济措施。

到20世纪90年代，随着我国经济体制改革的深入，经济体制的急剧转轨和企业改革的逐步深化，加上国际上经济全球化的影响，引发出中国很多经济、社会矛盾。如下岗失业、通货膨胀、贫富差距拉大等。使得部分社会成员由于各种原因陷入生存危机或不能维持最低限度的生活水平，这就促使了现代社会救助制度的产生。现代社会救助制度针对公民由于各种原因陷入生存危机或不能维持最低限度的生活水平，包括产生自身无力解决的临时性困难等，国家和社会按照法定的标准向其提供满足最低生活需要的物质援助，并且作为政府的责任而采取长期性的救助。这一制度与以往的救济制度相比，其根本区别在于

现代社会救助制度是通过国家立法,公开承认造成贫困现象主要是社会的原因,明确了国家在克服贫困方面的责任。革除了以往对救助对象的歧视性,使受救助者摆脱了过去那种虽然得到了一定的物质上的帮助,但往往受到人格侮辱的状况,使社会救助成为公民在面临生存危机而不能维持最低限度的生活水平时,应该享有的权利,这是现代社会发展的一大进步。政府对于遭受灾害、失去劳动能力的公民以及低收入的公民必须依法给予救助,以维持其最低生活水平,其目标是扶危济贫,救助社会弱势群体。因此,社会救助是国家和社会依照法律,向那些因各种原因导致基本物质生活陷入困境、依靠自身力量无法维持最低生活水平的社会成员提供各种形式援助的一种社会保障制度。

二、社会救助的特点

当今的社会救助尽管与历史上的“慈善救济”、“赈灾济贫”有着历史的继承关系,但它们之间有着本质的区别。现代社会救助制度与以往救济制度比较,既保留了历史上在赈灾济贫方面以国家、政府为主体,面向困难群体提供无偿救助的基本特点以外,还产生了以下变化。

(一) 享受社会救助是社会困难群体的基本权利

传统的救济制度是一种慈善救济的方式,施助者往往把自己的施救行为视为自己对穷人的恩赐、施舍与怜悯,施救者往往居高临下,受助者始终处于被动状态。而现代社会救助则强调将国家和社会对遇到困难的社会成员进行救助视为一种责任和义务,国家、政府、社会向公民提供的社会救助是自己的职责,而受助者则把享受社会救助视为自己生存的权利,理所当然。受助者享受社会救助则成为符合法定资格者的一项合法权益。公民只要认为自己具备享受社会救助的条件,便可以主动提出申请,如果政府拒不接受,或者降低救助标准,甚至中断社会救助,公民均可依法提出申诉。从而表明了社会救助的提供者与受助者之间是一种以法律制度为依据的平等关系。

(二) 受助对象有明确的法律界定

救助对象必须由法律进行界定。只有符合法定条件且真正陷入生活困境的社会成员才有资格享受救助。如流浪乞讨人员救助,必须同时具备“自身无力解决食宿,无亲友投靠,又不享受城市最低生活保障或者农村五保供养,正在城市流浪乞讨度日的人员”四个条件才能享受国家和政府提供的救助。其他如城乡最低生活保障、城乡医疗救助等,对于受助对象都有明确的法律界定。

(三) 救助必须符合一定的法定程序

社会救助对象必须履行一系列法定的程序方能获得社会救助的待遇。社会救助尽管是国民收入的一种分配方式,能够较好地缩小贫富差别,有效地保障贫困人口的基本生活,但是,受助者获得救助还必须通过一定的法定程序。如城乡居民最低生活保障,必须由受助者向当地政府提出申请,经政府有关部门对其经济状况调查核实,认为符合条件,获得

批准以后才可获得救助。

(四) 救助范围面对全体民众

以往的慈善救济,只是针对赤贫中的极少数人,发放为数甚微的救济,且随意性比较大。现代社会救助的覆盖范围则大大扩展,不仅包括绝对贫困的家庭和个人,也包括生活水平未达到法定最低标准的家庭和个人。还包括一时遭受严重自然灾害和其他不幸事故的家庭和个人,以及因残疾、年老等原因缺乏和丧失劳动能力者,内容远远超出了传统救济的范围。

(五) 救助标准为最低保障层次

社会救助的目标是应付灾害和克服暂时性的困难,向救助对象提供最低生活需求和简单再生产的资金或物资,并非以改善生活和提高福利水平为目的,从而决定了社会救助处于当代社会保障体系的最低或最基本层次。

(六) 救助手段和形式灵活多样

就救助的形式而言,既可以采用实物救助,也可以采用现金救助;既有对社会弱势群体的长期固定救助,又有对遇到临时性困难的家庭和人员的临时应急救助。就救助主体而言,既以政府为主体,按照法定的程序和标准向受助者无偿提供救助,又鼓励民间组织、社会团体和个人对困难群体提供救助。

社会救助作为社会保障体系的一个组成部分,是一种建立在立法基础上的社会事业,并构成社会政策的一部分,由国家政权作为其实施的保障。社会救助经费列入国家预算,从根本上保证了社会救助具有较高的稳定性。

第二节 社会救助的对象和内容

一、社会救助的对象

人类社会造成社会成员贫困的原因是多方面的,可以是由于自身的因素,也可以是由于社会的因素,因此,社会救助对象有不同的分类方法。

(一) 按照收入及生活状况划分

1. 无依无靠又没有生活来源的公民。这类对象又属于长期救助对象。包括孤儿、无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人或抚养人、无社会保险津贴的孤寡老人、残疾人和未成年人;因病、因残、因灾导致家庭丧失主要劳动能力,长期难以维持日常基本生活的居民家庭。

2. 突发性灾害造成生活困难的公民。一般说来,这类公民有劳动能力,也有生活收入,正常情况下能保证一定的生活水平,只是由于遇到意外的灾害,使其遭受沉重的财产损失或人身伤害,导致生活发生临时困难。