

法律法规释义系列

社会救助 暂行办法 释 义

主 编

胡可明 曲淑辉

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律法规释义系列

社会救助 暂行办法 释义

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 刘喜莹 徐 华
胡振全 韩晓燕 田 固 孙 杨 曹 榕
武增锋 张 琳 蔺 玮 钟一涵 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

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会救助暂行办法释义 / 胡可明, 曲淑辉主编.
—北京: 中国法制出版社, 2014. 11
ISBN 978 - 7 - 5093 - 5688 - 3

I. ①社… II. ①胡… ②曲 III. ①社会救助 - 行政管理 - 行政法 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 182. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 221760 号

责任编辑: 谢雯

封面设计: 李宁

社会救助暂行办法释义

SHEHUI JIUZHU ZANXING BANFA SHIYI

主编/胡可明, 曲淑辉

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/2014 年 11 月第 1 版

印张/10.75 字数/205 千

2014 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5688 - 3

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 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)

前 言

2014年2月21日，国务院总理李克强签署第649号国务院令，公布《社会救助暂行办法》（以下简称《暂行办法》），并决定自2014年5月1日起施行。《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，具有重要意义。

为配合《暂行办法》的学习、宣传和贯彻落实，由参与《暂行办法》起草、审查的负责同志和工作人员共同编写了《社会救助暂行办法释义》一书，以释义的形式对《暂行办法》的立法原意作了具体阐述，以便各级人民政府和有关部门的工作人员以及社会各界准确理解和把握《暂行办法》的精神实质和具体规定。由于编写时间仓促，难免有疏漏和不妥之处，敬请读者批评指正。

本书编委会
2014年10月

目 录

前 言	(1)
第一章 总 则	(1)
第 一 条 【立法宗旨和立法依据】	(1)
第 二 条 【制度方针和工作原则】	(5)
第 三 条 【管理部门】	(8)
第 四 条 【经办机构及职责任务】	(10)
第 五 条 【制度保障机制和资金管理】	(12)
第 六 条 【管理信息系统的建立】	(16)
第 七 条 【社会力量参与】	(17)
第 八 条 【工作褒奖】	(18)
第二章 最低生活保障	(19)
第 九 条 【最低生活保障对象范围和资格】	(19)
第 十 条 【保障标准确定和家庭经济状况 认定】	(22)
第十一条 【最低生活保障审核审批程序】	(27)
第十二条 【保障金发放和分类施保】	(30)
第十三条 【特定状况的告知、核查和低保金 调整】	(32)

第三章 特困人员供养	(35)
第十四条 【特困人员供养条件】	(35)
第十五条 【特困人员供养内容和供养标准】	(43)
第十六条 【特困人员供养审核审批程序】	(46)
第十七条 【特困人员发现机制】	(48)
第十八条 【终止特困人员供养】	(50)
第十九条 【特困人员供养形式】	(51)
第四章 受灾人员救助	(54)
第二十条 【自然灾害及其工作原则】	(54)
第二十一条 【地方自然灾害救助物资储备】	(57)
第二十二条 【自然灾害应急救助的规定】	(58)
第二十三条 【灾情报告评估、核定和发布】	(61)
第二十四条 【受灾人员过渡性安置】	(63)
第二十五条 【居民住房恢复重建】	(65)
第二十六条 【冬春救助工作】	(67)
第五章 医疗救助	(69)
第二十七条 【国家责任和制度目标】	(69)
第二十八条 【医疗救助对象范围】	(73)
第二十九条 【医疗救助方式和标准制定权】	(77)
第三十条 【申请审批程序】	(80)
第三十一条 【结算方式和便捷服务】	(82)
第三十二条 【疾病应急救助】	(85)
第六章 教育救助	(89)
第三十三条 【教育救助对象和范围】	(89)
第三十四条 【教育救助方式】	(95)

第三十五条	【教育救助标准】	(99)
第三十六条	【教育救助的申请及其审核 确认】	(102)
第七章	住房救助	(107)
第三十七条	【住房救助对象条件】	(107)
第三十八条	【住房救助实施方式】	(109)
第三十九条	【住房困难标准和救助标准】 ...	(110)
第四十条	【住房救助的申请和批准程序】 ...	(111)
第四十一条	【住房救助支持政策】	(112)
第八章	就业救助	(114)
第四十二条	【就业救助对象和救助方式】 ...	(114)
第四十三条	【确保低保家庭至少有一人 就业】	(119)
第四十四条	【就业救助程序、内容】	(123)
第四十五条	【积极求职】	(126)
第四十六条	【就业扶持】	(130)
第九章	临时救助	(134)
第四十七条	【临时救助对象范围】	(134)
第四十八条	【临时救助审核审批程序】	(139)
第四十九条	【具体事项和标准的制定权限】 ...	(144)
第五十条	【流浪、乞讨人员救助】	(149)
第五十一条	【行政机关工作人员职责】	(152)
第十章	社会力量参与	(157)
第五十二条	【社会力量参与社会救助途径】 ...	(157)
第五十三条	【税费减免】	(158)

第五十四条	【购买服务的规定】	.....	(159)
第五十五条	【社会工作的作用发挥】	.....	(160)
第五十六条	【支持措施】	.....	(163)
第十一章 监督管理			(165)
第五十七条	【社会救助监督管理主体】	.....	(165)
第五十八条	【家庭经济状况的申报、查询和 核对】	.....	(169)
第五十九条	【救助管理部门的阅卷权和询问 权】	.....	(173)
第六十条	【社会救助受理机制】	.....	(174)
第六十一条	【申请人信息保密】	.....	(177)
第六十二条	【社会救助的宣传和公开】	.....	(180)
第六十三条	【社会监督和举报投诉】	.....	(182)
第六十四条	【财政审计监督】	.....	(185)
第六十五条	【不服社会救助行为的救济 途径】	.....	(189)
第十二章 法律责任			(195)
第六十六条	【社会救助部门的行政责任】	...	(195)
第六十七条	【侵害社会救助资金的法律 责任】	.....	(199)
第六十八条	【骗取社会救助的法律责任】	...	(202)
第六十九条	【刑事责任】	.....	(204)
第十三章 附 则			(209)
第七十条	【实施日期】	.....	(209)

附 录

- 社会救助暂行办法····· (211)
(2014年2月21日)
- 城市居民最低生活保障条例····· (222)
(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····· (227)
(2003年6月20日)
- 农村五保供养工作条例····· (229)
(2006年1月21日)
- 自然灾害救助条例····· (235)
(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····· (242)
(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····· (248)
(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····· (258)
(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····· (265)
(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····· (270)
(2014年2月7日)

民政部 教育部 财政部 人力资源社会保障部 住房和城乡建设部 国家卫生计生委关于贯彻 落实《社会救助暂行办法》的通知	(275)
(2014 年 6 月 20 日)	
国务院关于全面建立临时救助制度的通知	(282)
(2014 年 10 月 3 日)	
浙江省社会救助条例	(290)
(2014 年 7 月 31 日)	
湖北省社会救助实施办法	(303)
(2014 年 9 月 10 日)	
山东省社会救助办法	(318)
(2014 年 9 月 26 日)	

第一章 总 则

本章是《社会救助暂行办法》（以下简称《暂行办法》）的总则部分。总则是一部法律、法规的总纲，起着统领各部分内容的作用。本章共八条，分别规定了立法宗旨、立法依据；社会救助制度方针、社会救助工作原则；社会救助管理部门；社会救助经办机构及职责任务；社会救助工作协调机制、社会救助资金、物资保障机制与资金监督管理机制；社会救助管理信息系统；社会力量参与社会救助；表彰奖励等内容。

第一条 为了加强社会救助，保障公民的基本生活，促进社会公平，维护社会和谐稳定，根据宪法，制定本办法。

【释义】

本条是关于《暂行办法》的立法宗旨和立法依据的规定。

一、立法宗旨

立法宗旨，即立法目的，是立法者立法时主观期望该法在将来实施中所起的作用。立法宗旨集中反映了一部法规的价值取向。《暂行办法》的立法宗旨包括：

（一）加强社会救助工作

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。社会救助以基本生活难以维持的公民为帮助对象，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。

近年来，党中央、国务院高度重视社会救助工作。党的十七大明确提出，要以社会保险、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，加快完善社会保障体系；健全社会救助体系；强化防灾减灾工作；健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难。党的十七届五中全会提出，要实现城乡社会救助全覆盖。党的十八大再次强调要完善社会救助体系。国务院连续多年在政府工作报告中对健全社会救助制度、推进社会救助工作提出明确要求。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。但是，由于起步晚、起点低，我国的社会救助仍然存在着制度体系不完整、保障机

制不健全、日常管理不规范等问题。为落实好中央有关社会救助的政策要求，确保社会保障的最后一张“安全网”真正“安全”，维护好困难群众基本生活权益，就必须对现有各项救助制度进行统筹、完善。加强社会救助工作，建立健全社会救助制度既是对中央关注社会救助工作的回应，也是解决社会救助现实问题的需要。

（二）保障公民的基本生活

保障公民的基本生活是生存权的基本内容。《世界人权宣言》第二十五条明确规定，人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需要的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。联合国《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条第一款也规定，本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。2001年，我国批准了《经济、社会及文化权利国际公约》。作为缔约国，国家有保障公民生存权的基本义务。《暂行办法》规定的各项救助无一不以保障困难群众基本生活、实现公民生存权为内容。从根本上说，《暂行办法》就是一部生存权保障的法规，为国家保障公民的基本生活提供了法规依据。

（三）促进社会公平

当前，我国实行社会主义市场经济体制。党的十八届三中全会也明确要求，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场经济活动奉行自由竞争和优胜劣汰的原则。市场经济竞争之下的国民收入分配是初次分

配，以效率为核心。由于人们在知识技能、资本积累和身体条件等方面存在差别，市场竞争引起的优胜劣汰势必造成社会主体之间的收入不均，一部分公民可能因此无法保证基本生活。初次分配下的贫富不均需要再次分配予以调整。社会救助属于再次分配，强调公平、公正。通过提供物质或者其他方面的帮助，社会救助水平不仅满足了困难群众的基本生活需求，而且保障了其合法权益，促进了社会公平。

（四）维护社会和谐稳定

党的十六大将“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的重要目标之一，强调要努力形成全体人民“各尽其能、各得其所而又和谐相处”的局面。党的十七大进一步提出，要“在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生”，“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”。社会救助以保障困难群众基本生活为着眼点，体现了底线公平、共同发展、共享发展成果的价值取向，对于缩小贫富差距，缓和基于分配不公引发的社会矛盾，维护社会稳定，构建社会主义和谐社会，具有十分重要的意义。

二、立法依据

宪法是国家的根本大法，规定了国家的根本制度和根本任务。宪法是一切法律、法规的基础和依据。《暂行办法》依据宪法制定。具体而言，《暂行办法》的宪法依据包括三个方面：一是《中华人民共和国宪法》第十四条第

四款规定，国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。二是《中华人民共和国宪法》第三十三条第三款规定，国家尊重和保障人权。三是《中华人民共和国宪法》第四十五条第一款规定，中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。

第二条 社会救助制度坚持托底线、救急难、可持续，与其他社会保障制度相衔接，社会救助水平与经济社会发展水平相适应。

社会救助工作应当遵循公开、公平、公正、及时的原则。

【释义】

本条是关于社会救助制度方针、社会救助工作原则的规定。

一、社会救助制度的方针

（一）托底线

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。

（二）救急难

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。为此，《暂行办法》专章规定了临时救助制度，明确对因意外事件、突发重大疾病等原因，导致基本生活暂时出现严重困难的家庭，或者因生活必需支出突然增加超出家庭承受能力，导致基本生活暂时出现严重困难的最低生活保障家庭，以及遭遇其他特殊困难的家庭，给予临时救助。同时，《暂行办法》在受灾人员救助、医疗救助中分别规定了自然灾害救助和疾病应急救助的内容，也体现了救急难的要求。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。

（三）可持续

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、基础性经济社会制度，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。

（四）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。

（五）社会救助水平与经济社会发展水平相适应

社会救助水平与经济社会发展水平相适应具体表现在三个方面：一是社会救助水平不应低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。二是社会救助水平不应超越经济社会发展水平。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。三是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。

二、社会救助工作的原则

社会救助工作遵循公开、公平、公正、及时的原则。社会救助各项工作除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私外，应一律予以公开。面对所有困难群众，社会救助工作