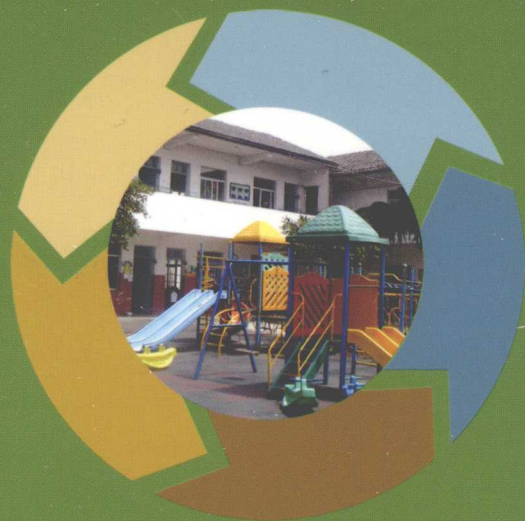


60 新中国民政事业丛书

丛书主编 李学举 副主编 李立国

社会救助

米勇生 ◎主编

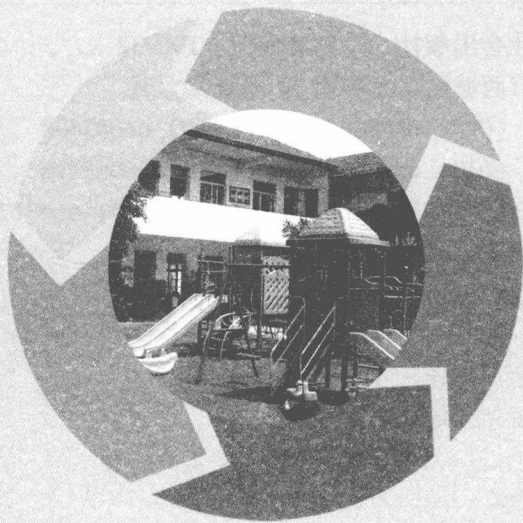


60 新中国民政事业丛书

丛书主编 李学举 副主编 李立国

社会救助

米勇生 ◎主编



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会救助/米勇生主编. —北京: 中国社会出版社, 2009. 12

(新中国民政事业丛书/李学举主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2967 - 1

I. ①社… II. ①米… III. ①社会救济—研究—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 213715 号

丛 书 名: 新中国民政事业丛书

书 名: 社会救助

主 编: 米勇生

责任编辑: 尤永弘

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 20.25

字 数: 290 千字

版 次: 2009 年 12 月第 1 版

印 次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

《新中国民政事业》丛书

编委会

主任：李学举

副主任：李立国 罗平飞 姜力 窦玉沛 孙绍骋
曲淑辉 陈传书

委员：（按姓氏笔画为序）

王振耀 米勇生 孙伟林 孙建春 张明亮
邹铭 董华中 詹成付 鲍学全 戴均良

主编：李学举

副主编：李立国

丛书编委会办公室

主任：王来柱

副主任：戚学森 米有录 王爱平 浦善新 宋珊萍

成员：李威海 尤永弘

《社会救助》编委会

主 编：米勇生

副主编：王治坤 周 萍

编 委：郭洪泉 刘喜堂 高华俊 陈坝吹

参编人：（按姓氏笔画排序）

王继行 毛立坡 田 固 毕 缙 朱勋克

杨光伟 邹文开 张云杰 张 琳 张德勇

武增锋 易春黎 胡旭昌 姚 岚 都首明

高灵芝 崔恒展 靖 铭

总 序

李学举

民政乃国政，连着国计、系着民生，是我国政府社会管理与公共服务的重要组成部分，也是一项古老而常新的工作。60年来，伴随着新中国的诞生、成长与壮大，我国民政事业走过了不平凡的发展历程，取得了令人瞩目的巨大成就，发挥了不同时期的历史作用，受到了党和政府的高度肯定和人民群众的普遍赞誉。

知往鉴今。在新中国成立60周年之际，编辑出版《新中国民政事业》丛书，全面总结60年来民政工作取得的成就与经验，深入分析当前和今后一个时期民政工作面临的形势、主要任务与推进思路，对于不断深化对民政工作的规律性认识，切实加强对民政工作的前瞻性部署，团结和鼓舞各级民政部门 and 民政干部在新起点上奋发进取、扎实工作、开拓创新，继续开创民政事业发展新局面具有十分重要的意义。

回顾60年民政事业发展历程，最大的成就是构建了解决基本民生的网络体系，从制度上破解了困扰中国数千年之久的百姓温饱难题。

——社会救助逐步实现了全覆盖。以最低生活保障制度为基础、专项救助制度相配套、临时救助为补充、覆盖城乡全体居民的新型社会救助体系基本建成，社会保障体系的最后一道安全网编织成形，困难群众温饱问题基本解决。

——自然灾害应急救援体系日趋完善。各级救灾应急预案和应急物资储备系统普遍建立，自然灾害应急响应制度规范实施，救灾标准大幅提高，减灾救灾科技支撑和应急保障能力切实增强，受灾群众基本生活得到有效保障。

回顾60年民政事业发展历程，最大的变化是落实了城乡居民民主权益，实现了人民群众民主、有序参与基层公共事务和公益事业管理。

——城乡基层群众自治制度日臻完备。城市社区居委会进一步健全、自治能力不断提升；农村村民委员会选举工作更加规范，村务公开和民主管理工作扎实开展，人民群众参与基层公共事务和公益事业管理的民主权利切实得到保障。

——城乡社区建设蓬勃开展。城市社区建设在全面推进的基础上不断向纵深发展，农村社区建设实验已在全国铺开，越来越多的城乡社区正在建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的发展是拓展了民政服务社会的领域和范围，有效地满足了人民群众不断增长、日益多样化的社会服务需求。

——多元参与的社会福利服务新格局加快建立。以居家为基础、社区为依托、机构为补充、养老服务为重点，多元化投资、多层次发展、专业化服务、适度普惠的新型社会福利服务新格局正在加快构建，受益人群不断增多。

——社会组织服务社会的功能显著增强。社会团体、基金会、民办非企业单位的登记管理步入了依法规范轨道，布局合理、结构优化、门类齐全、覆盖广泛、层次有别、发展有序、服务到位的社会组织体系正在形成。

——专项社会行政事务的服务水平全面提高。行政区划设置和管理模式不断完善，行政区域界线全面勘定，地名公共服务不断加强，现代城镇体系基本建立；婚姻登记服务更加规范化和人性化，殡葬改革成效明显，国内儿童收养和儿童涉外收养有序发展。

——中国特色慈善事业快速发展。经常性社会捐助体系正在形成，慈善组织数量不断增长，管理更加规范、项目更加多样，越来越多的困难群众得到社会关爱。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的功绩是推动了拥军优抚安置工作改革创新，支持了国防和军队现代化建设，巩固和发展了军政军民团结。

——优抚安置对象保障水平不断提高。重点优抚对象抚恤补助标准自然增长机制普遍建立，优抚对象的生活、住房、医疗保障问题较好解决，带病回乡退伍军人、两参（参战、参试）人员认定及待遇问题初步解决。

——安置改革稳步推进。经济补偿、扶持就业、重点安置、城乡一体的退役士兵安置政策新体系加快建立。军休干部“两个待遇”较好落实，交接安置多样化、保障制度法制化、服务管理社会化和工作组织网络化格局基本形成。

——双拥活动创新开展。国防教育和双拥宣传活动广泛开展，以创建

“双拥模范城（县）”、争当双拥模范单位和个人活动为主要载体的军地交流与相互支持更加有力，双拥工作的群众基础不断扩大。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的提升是民政部门自身能力基础显著增强，为各项民政工作任务的圆满完成提供了有力保证。

——民政队伍能力素质持续提高。民政系统先进模范人物不断涌现，“孺子牛”精神深入人心，社会工作人才和志愿者队伍建设扎实推进，民政干部职业能力建设切实加强，民政队伍的为民形象不断塑造。

——民政基础建设切实加强。民政法规制度不断健全，理论研究更加扎实，新闻宣传影响不断扩大，公共服务设施持续改进，科技和信息化成果广泛应用，标准化体系框架基本建立，福利彩票发行和彩票公益金筹集连年创出新高。

60 年民政事业的每一个进步，都离不开党中央国务院、各级党委政府的高度重视和有关方面、社会各界的大力支持与热情参与。党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央都十分关心民政工作，国务院先后召开了 12 次全国民政会议，对民政事业发展作出重大决策部署。地方各级党委政府切实加强对民政工作的领导，及时研究解决制约民政事业发展的困难和问题。各有关部门、社会各界和人民群众以多种形式支持和参与民政工作。这些工作，为民政事业发展创造了有利环境、注入了强大动力、提供了坚强后盾。

60 年民政工作的每一次推进，都离不开一代又一代民政人的团结拼搏。多年来，民政人恪守“以民为本、为民解困、为民服务”宗旨，切实履行“维护民利、解决民生、落实民权”职责，发扬艰苦奋斗、无私奉献、淡泊名利的“孺子牛”精神，走百家门、知百家情、解百家难、暖百家心，竭尽全力为群众办实事、做好事、解难事，把党的温暖撒向人民群众，把政府的关怀送进千家万户，在平凡的岗位上创造了不平凡的业绩，为民政事业发展作出了不可磨灭的历史性贡献。他们的功勋，将永远载人民政史册！

60 年不懈探索和奋斗，为我们积累了进一步推进民政工作的宝贵经验：

——必须把“为民”作为民政工作的根本追求。民政乃为民之政，民政之要在于为民。“以民为本、为民解困、为民服务”是民政工作的永恒主题，是民政部门的核心理念，是民政干部的职业追求。

——必须把围绕中心、服务大局作为民政工作的总体要求。紧紧围绕党和国家不同时期的中心任务履行职责，始终紧密结合党和国家各个阶段的重大发展战略推进工作，始终坚持在全局中谋划，在大局下行动。

——必须把立足实际、与时俱进作为民政工作的首要前提。深刻把握民政工作的时代特征和发展趋势，以与时俱进的精神科学谋划、积极推进工作，使民政工作始终体现时代性、把握规律性、富于创造性。

——必须把改革开放、开拓创新作为民政事业发展的不竭动力。主动适应不断发展变化的新形势、新情况，坚持用改革的办法、创新的思维解决民政事业发展中的困难和问题。

——必须把加强制度建设、推进依法行政作为民政工作的重要基点。加快建立健全民政法律法规、业务管理规范和工作规程，深入推进依法行政，完善民政标准体系，加强制度的配套衔接。

——必须把政府主导和社会参与相结合作为民政工作的长效机制。加快推进民政领域政府职能转变，正确引导、多方发动社会组织和社会公众以各种形式参与到民政事业发展中来，壮大民政的社会资源。

——必须把重点突破、统筹协调、整体推进作为民政工作的基本方法。坚持重点突破、领域先行，加强对城乡、区域民政事业发展的统筹协调，加强和改进分类指导，加强与相关部门的协调配合，科学布局、合力推动民政事业发展。

——必须把固本强基、提升能力作为民政工作的必要保证。加强民政队伍建设，加强民政科技应用，完善民政服务设施，改进民政工作的装备条件和手段，着力强化基层、夯实基础，不断提高民政事业发展的支撑能力。

经过 60 年团结奋斗和艰苦努力，民政事业实现了一系列重大历史性跨越，不断发展壮大；民政工作正在成为党中央国务院和各级党委政府更加重视、社会各界更加关切、人民群众更加期待的工作，具备了更加良好的发展环境和更加坚实的发展基础。在新的历史起点上继续推进民政事业改革发展，民政部门责任重大，使命光荣，前景广阔。

回首过去，令人自豪；展望未来，催人奋进。让我们更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，抓住机遇、把握规律，团结奋斗、开拓创新，努力创造民政事业的新辉煌，为落实全面建设小康社会的新要求、加快推进社会主义现代化和实现中华民族的伟大复兴作出新的更大贡献！

目 录

第一章 中国现代社会救助的发展历程	1
第一节 社会救助概述	1
一、社会救助的概念辨析	1
二、社会救助的功能作用	3
三、社会救助的基本原则	6
四、社会救助的制度体系	8
五、中国现代社会救助史分期	10
第二节 新中国成立初期的社会救助	11
一、新中国成立初期紧急社会救济工作	11
二、社会救济方针政策的提出	13
三、社会救济方针政策的实施	14
第三节 计划经济时期的社会救助	21
一、计划经济时期社会救济制度的特点	21
二、计划经济时期社会救济概况	24
三、“文革”时期社会救济工作的挫折	29
第四节 改革开放前期的社会救助	31
一、改革开放前期扶贫工作的伟大成就	31



二、改革开放前期社会救助工作概况	35
三、改革开放前期社会救助存在的问题	37
第五节 市场经济体制建设时期的社会救助	39
一、市场经济体制建设的伟大成就	39
二、社会救助制度的伟大创新	41
三、社会救助体系建设的伟大成就	47
第二章 城市居民最低生活保障	53
第一节 新中国建立初期的城市社会救济	53
一、新中国建立初期城市社会救济面临的形势	53
二、新中国建立初期城市社会救济工作的开展情况	54
三、新中国建立初期城市社会救济实践的评估	56
第二节 计划经济时期的城市社会救济	58
一、计划经济时期城市社会救济的发展	58
二、计划经济时期城市社会救济制度的主要内容	62
第三节 改革开放后城市社会救济的发展及其困境	66
一、改革开放后城市社会救济的恢复与发展	66
二、改革开放后城市社会救济工作面临的新问题	68
第四节 城市居民最低生活保障制度的创立	70
一、城市居民最低生活保障制度的探索(1993—1996 年)	70
二、城市居民最低生活保障制度的全面实施(1997—1999 年)	73
三、城市居民最低生活保障制度创立阶段的主要成果和实践中的问题	79
第五节 城市居民最低生活保障制度的发展与完善	82
一、扩大救助面,应保尽保	82
二、加大低保资金的投入力度,适当提高城市最低生活保障水平	85
三、城市基层低保规范化建设	91

第六节	当前城市低保制度实践中存在的主要问题及发展思路	94
一、	当前城市低保制度实践中存在的主要问题	94
二、	进一步完善城市居民最低生活保障制度的思路	99
第三章	农村最低生活保障制度	103
第一节	农村传统的社会救济制度	103
一、	新中国成立初期到社会主义改造时期的农村社会救济制度(1949—1956年)	103
二、	全面建设社会主义时期的农村社会救济制度(1956—1976年)	105
第二节	农村最低生活保障制度的探索与实践	106
一、	改革开放初期的农村社会救济(1978—1994年)	106
二、	税费改革前的农村社会救济(1994—2002年)	111
三、	税费改革后的农村社会救助(2003—2006年)	112
第三节	农村最低生活保障制度的全面实施	115
一、	农村最低生活保障标准	116
二、	农村最低生活保障对象	120
三、	农村最低生活保障的申请审批程序	124
四、	家庭收入核实	129
五、	农村最低生活保障资金的筹集与管理	132
六、	农村最低生活保障的管理	137
七、	农村最低生活保障补助及其核定	139
八、	农村最低生活保障对象的其他救助待遇	144
九、	精简退职老职工救济	146
第四章	农村五保供养	152
第一节	以村集体负担为主的五保供养制度	152
一、	农村五保供养制度的起源	152
二、	人民公社化时期的农村五保供养制度	154
三、	“文化大革命”时期的农村五保供养	156



四、以村集体负担为主的五保供养制度特征	156
第二节 集体和国家共同负担的农村五保供养制度	157
一、农村五保供养制度的恢复(1978—1985 年)	157
二、集体和国家共同负担的五保供养制度	160
第三节 新型农村五保供养制度	162
一、农村五保供养的政策转型	162
二、建立以财政供养为基础的新型农村五保供养制度	164
第四节 农村五保供养服务机构建设	179
一、农村五保供养服务机构发展历程	179
二、农村税费改革以来五保供养服务机构面临的问题	180
三、农村税费改革后五保供养服务机构建设	183
四、五保供养服务机构管理	186
五、各地五保供养服务机构建设情况概要	187
第五章 医疗救助制度	192
第一节 医疗救助的概念与意义	192
一、医疗救助的概念	192
二、实施医疗救助制度的意义	193
第二节 我国医疗救助制度的发展历程	195
一、零星救助期——未有医疗救助制度的时期	196
二、制度空窗期——急需建立医疗救助制度的时期	197
三、制度探索期——医疗救助制度建立的前期	198
四、制度建设期——医疗救助制度试点与全面推广	200
第三节 我国医疗救助制度的发展现状	201
一、城乡医疗救助的制度框架	203
二、城乡医疗救助制度建设情况	208
第四节 我国医疗救助工作所取得的成绩及经验	216
一、我国医疗救助取得的成绩	216
二、我国医疗救助主要工作经验	219

第五节 医疗救助课题研究及地方实践	224
一、医疗救助课题研究	224
二、地方实践	230
第六节 我国医疗救助工作面临的困难与未来之路	239
一、当前我国医疗救助工作面临的困难	239
二、我国医疗救助工作的未来之路	241
第六章 社会救助体系建设	244
第一节 社会救助体系建设概论	244
一、社会救助体系建设概况	244
二、社会救助体系框架建设	248
三、社会救助体系能力建设	250
四、社会救助体系体制建设	252
第二节 教育救助制度	255
一、义务教育阶段贫困生救助制度的发展	256
二、高中教育阶段贫困生教育救助制度建设	261
三、普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校贫困生救助制度	263
第三节 住房救助制度	272
一、城市住房救助制度的建立	273
二、廉租住房制度	274
三、经济适用房制度	279
四、农村住房救助制度的建立	282
五、农村住房救助制度的内容和实施	284
第四节 法律援助和司法救助	287
一、法律援助制度建设及其实施	287
二、司法救助制度建设及其实施情况	291
三、探索建立司法救助与法律援助相衔接制度	295



第五节 临时救助制度	300
一、临时救助制度的发展	301
二、临时救助制度的内容	303
三、临时救助的实施	307

第一章 中国现代社会救助的发展历程

第一节 社会救助概述

一、社会救助的概念辨析

(一) 社会救助概念的由来

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蔚然成风。社会工作作为一门专业、一门学科,已经获得了社会普遍认可。欧美社会工作者在实践中创造了个案工作、团体工作与社区工作三大工作方法。他们对贫困人口的工作,已经超出了传统社会救济“济贫”的范围,因而提出了“公共援助”(Public Aid)这一新概念。“公共援助”一词最早出现于 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的 1601 年《济贫法》,代之以合乎人道主义精神的公共援助。“公共援助”后来又衍生出“社会救助”(Social Assistance)一词。

(二) 社会救助的概念

社会救助与其他社会科学的重要概念一样,学者们从不同的角度出发,给予其多元性的定义。

时正新等认为:社会救助是在公民因各种原因导致难以维持最低生活



水平时,由国家和社会按照法定的程序给予款物接济和服务,以使其生活得到基本保障的制度。我国当前的社会救助内容主要包括最低生活保障、农村五保供养、自然灾害等生活性救助,以及医疗、教育、住房、司法、法律等方面的专项救助和临时救助等(时正新等,2002)。

我们可以从以下几个方面理解“社会救助”这一概念:

1. 社会救助是由法律规定的一项公民权利。我国《宪法》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”。因而国家和社会对贫困人群施行社会救助有义不容辞的责任。社会救助具有国家责任、依法实施、公民权利等特征。

2. 社会救助是公民无力维持其最低生活需求时由国家和社会施行的救助行为。社会救助具有救贫助穷的功能。必须有一套合理的程序规范,以便选择那些真正需要救助的对象。因此,社会救助具有程序性、选择性等特征。被选择的救助对象符合政府制定的贫困线标准,低于这一标准即在救助的范围之内,别无其他要求。这是社会救助的公民待遇、非义务性等特征。

3. 社会救助是国家和社会对依靠自身能力难以维持基本生活的公民提供的物质帮助和服务,包括提供最低生活保障、五保供养、教育救助、医疗救助、住房救助、灾民救助、流浪乞讨人员救助、司法救助、临时救助等项目。

(三) 社会救助与社会救济的区别

“社会救济”与“社会救助”除了相同方面外,还存在本质性区别。二者区别表现在理念、标准、程序、性质、作用等诸多方面。

1. 实施理念不同

这表现在“恩赐性”与“义务性”、“歧视性”与“尊重性”的区别。一般而言,社会救济是消极性济贫行为,带有施舍的、随意的色彩,即使是国家或教会的社会救济,也强调君主或教会的恩赐,是怜悯心、慈爱心的体现,并不认为贫困者享有接受救济的权利。而社会救助是积极性扶贫行为,通过国家立法与政府实施,明确了国家义务与公民权利,注意保护贫困者的人权、尊