

社会保障与劳动案例系列丛书

总主编 郑功成

社会福利与 社会救助 案例

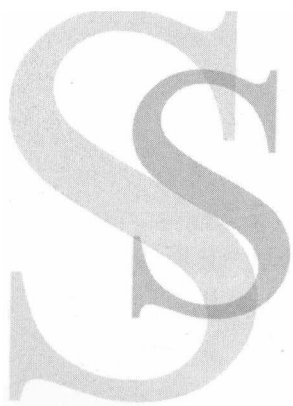
SHEHUI FULI YU
SHEHUI JIUZHU
ANLI

主编 韩克庆

社会保障与劳动案例系列丛书

总主编 郑功成

社会福利与 社会救助 案例



SHEHUI FULI YU
SHEHUI JIUZHU
ANLI

主编 韩克庆

图书在版编目(CIP)数据

社会福利与社会救助案例/韩克庆主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社,
2009

社会保障与劳动案例系列丛书

ISBN 978-7-5045-7897-6

I. 社… II. 韩… III. ①社会福利-案例-中国-教材②社会救济-案例-中国-教材 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 153202 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京谊兴印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787毫米×960毫米 16开本 12.75印张 1插页 211千字

2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

定价: 25.00元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

总 序

社会保障事关亿万国民的切身利益，也是维护公平正义、促进社会和谐发展和实现共享发展成果的基本制度安排。中国的社会保障制度在改革中探索前进，社会化的社会保障事业需要专业的社会保障机构与职业化的专门人才，各级社会保障行政机关、经办机构、科研院所以及营利性单位对社会保障专业人才的需求不断增加。为适应这一形势发展的需要，近10年间中国的社会保障学科与理论建设得到了蓬勃发展。据不完全统计，到2008年，开设劳动和社会保障专业的高校已近100所。为满足迅速发展起来的劳动与社会保障专业教学的需要，同时也为弥补以往劳动和社会保障专业教材建设的缺陷与不足，并为这一领域的专业工作者提供实践参考，我于2004年发起并组织编写“社会保障与劳动案例系列丛书”。

“社会保障与劳动案例系列丛书”是在中国人民大学“985”工程的资助下，在多位劳动和社会保障专业师生的参与下，经过4年多的努力而编写的案例丛书。首批出版的案例分析包括《养老保险案例》《医疗保险案例》《工伤保险案例》《社会福利与社会救助案例》和《劳动争议案例》。各册主编均具有专业的学科背景，其中：《工伤保险案例》的主编孙树菡教授多年来一直从事职业安全卫生、工伤保险、工效学的教学与研究，出版过《工伤保险》《职业安全卫生》《劳动安全

与卫生》等多种著作与教材，在报纸、杂志以及国际会议上发表相关论文近百篇。《医疗保险案例》的主编仇雨临教授的研究领域主要为医疗保险，长期从事医疗保险方面的教学与研究工作，出版过《医疗保险》《员工福利》等著作，发表医疗保险方面的学术论文30余篇。《劳动争议案例》的主编程延国教授长期从事劳动关系与劳动法的教学与研究工作，出版过《劳动关系学》《中华人民共和国合同法释义与案例分析》等20余部著作，在国内外学术刊物发表论文80余篇。《养老保险案例》的主编杨立雄副教授和《社会救助和社会福利案例》的主编韩克庆副教授也均是在相关领域成果丰硕的青年学者。

本套丛书所收集的案例涉及劳动争议和社会保障的方方面面，既注重案例的时效性，又注重案例的理论意义，并在体例上做了大胆创新，先以案例作为引入点，然后再做详细分析，兼具可读性与学术性，适合于不同层次的读者阅读。其中：《养老保险案例》分为六部分，包括养老保险制度安排、养老保险征缴管理、养老保险基金管理、养老保险待遇发放管理、退休年龄和养老保险关系转移，所选案例既有近年来的重大事件，也有与老百姓切身利益相关的养老保障问题；内容涉及到了机关事业单位养老保险制度、城镇职工基本养老保险制度、农民工养老保险制度和农村社会养老保险制度。《医疗保险案例》充分反映了“看病难、看病贵”的种种表现，并深入剖析了造成这种问题的原因，全书具体分为医疗保障体系、医疗服务体系、药品供应和保障体系以及社会医疗保险运行四个部分，涉及医（医生、医院、医药）、保（医疗保障管理和经办机构，主要是政府）、患（参保患者）三方关系和利益，在案例的选取中，尤其注重对医疗卫生领域重大事件的分析 and 解释，同时对医疗保险制度运行和管理中存在的现象和问题进行了深入剖析，以期帮助读者通过鲜活生动的案例更加深入理解我国的医疗保险制度改革和发展。《工伤保险案例》分为工伤认定、劳

劳动能力鉴定、第三者责任等几部分。在工伤认定部分，首先选取了不同类型的“人”（包括正式职工及各种非正式职工）由于工伤而引起的在认定方面的争议，然后就“工作时间”“工作场所”及其他情况下发生工伤的认定问题分别选取有代表性的案例加以介绍并进行理论分析，尤其考虑到了“与疾病相关”的工伤认定案例；在劳动能力伤残鉴定方面，该书从劳动能力伤残鉴定、再次鉴定与复查鉴定以及鉴定结果的争议处理三个方面分别选取较为典型的案例加以介绍并进行理论分析，分别从特殊用工形式、未参加工伤保险、事实劳动关系以及违章受伤几方面探讨工伤待遇赔偿中的问题；该书还涵盖了第三人引发的工伤、农民工工伤、“私了”以及工伤保险制度中的其他问题。每一部分均提供几个较为典型的案例以及处理经过，有些还包括各当事人的意见，然后依据相关法律法规进行综合分析并给出适用法条。《社会福利与社会救助案例》主要包括特殊群体的社会福利篇、公共福利：教育和住房篇、城市社会救助篇、慈善事业和非政府组织篇，内容涵盖了老年人福利、儿童福利、残疾人福利、教育福利、住房保障、最低生活保障制度、城市流浪乞讨人员救助、法律援助、慈善事业、非政府组织等。全书以改革开放以来特别是近年来发生的事件为主线，通过中国重要报纸全文数据库、全国报刊索引检索、政府相关网站检索等，撷取本研究领域的典型个案进行理论分析。《劳动争议案例》通过对重大、典型案例剖析，从理论和实践两方面全面系统介绍了劳动合同、劳动标准、集体合同和集体劳动争议等劳动关系中的疑难、关键问题，具体而生动地展现了新法实施带来的挑战和机遇，并特别对我国劳动关系领域中的重大典型案例进行了综合分析，反映了劳动关系实践的最新进展。

在本套丛书的编写过程中，我组织编写者召开过多次会议集体讨论，除上述主编外，还有许多人参与了丛书各卷的讨论和案例收集、

整理与撰写工作，因此，应该说丛书是集体合作的结晶，作为丛书的总主编，我对所有的参与者表示衷心的感谢！

我期待着本套丛书能够为缩短社会保障与劳动领域的理论与实践之间的距离，帮助劳动与社会保障专业师生以及这些领域的专业工作者与其他读者了解并解决现实中的各种社会保障与劳动争议问题，提供有益的指导与帮助！

郑功成

2009年5月18日

目 录

第一章 特殊群体的社会福利

第一节 老年人福利

一、家庭养老不可缺

案例 1 七旬老人瘫痪在床，12 子女拒绝赡养

案例 2 3 女儿被判“常回家”看看老父

案例 3 独居老人去世无人知晓 “空巢老人”亟须关爱

二、社会化养老服务要发展

案例 4 太原最豪华的三星级老年公寓仅住 6 人

案例 5 养老机构缘何国营紧俏、民营闲置

案例 6 举步维艰的民办养老机构

三、老年人护理的困境

案例 7 百岁老人悉心照顾六旬病瘫儿媳

案例 8 杨庆林 11 年的义务照顾 撑起了高位截瘫老人的人生

案例 9 齐老太征儿女有喜有忧 应征者中半数人开口先问财产

第二节 儿童福利

一、寄养儿童的权益谁来保护

案例 10 孤残儿童寄养村民家竟像“坐牢”



- 23 案例 11 河南濮阳孤残弃儿 2/3 死亡：政府与家庭的难题
- 32 二、残疾儿童的教育权谁来保障
- 32 案例 12 职业学校拒收肢体残疾学生
- 33 案例 13 特殊教育学校拒收多重障碍学生
- 38 第三节 残疾人福利
- 38 一、由残疾人犯罪案例引发的思考
- 38 案例 14 西安市聋哑青少年犯罪调查
- 39 案例 15 安徽 13 名聋哑人犯罪团伙作恶 专抢单身驾车女性
- 42 二、残疾人无障碍环境建设存在的问题
- 42 案例 16 盲道不长井盖不少
- 43 案例 17 临时电线杆盲道站一排
- 47 三、残疾人就业难
- 47 案例 18 请关注残疾人就业难
- 48 案例 19 “门槛”太高残疾人应聘难
- 49 案例 20 10 只兔子改变生活
- 55 四、福利企业的就业保障功能减弱
- 55 案例 21 东莞福利企业大减
- 56 案例 22 绍兴：创建和谐社会 残疾人进福利企业就业

第二章 公共福利：教育和住房

第一节 教育福利

一、基础教育走向免费福利

- 63 案例 1 教育投入须解决不均衡问题
- 64 案例 2 这个缺口谁来补
- 65 案例 3 父母让俩孩子抓阄上学 女儿没抓上跳崖受伤

68	二、高等教育不能产业化
68	案例 4 陕西学生考上复旦交不起学费，父亲跳楼自杀
69	案例 5 女儿考上大学，母亲上吊自杀
70	案例 6 父亲淘粪为女儿挣学费，为让孩子上学两借高利贷
73	第二节 住房保障
73	一、廉租房制度的建立和发展
73	案例 7 廉租户——沐浴“阳光”的幸福与隐忧
75	案例 8 北京经济适用房以租代售启动 后期管理引人关注
76	案例 9 住房公积金应为穷人“雪中送炭”
76	案例 10 银川住房公积金归集发放问题多
83	二、经济适用房制度的建立和发展
88	三、住房公积金制度的发展
90	四、城市流动人口住房保障
90	案例 11 我们也想有个家——农民工居住现状调查
94	案例 12 农民工公寓为啥揽不到房客
96	案例 13 住房公积金，叩开农民进城之门
103	五、“夹心层”住房福利路在何方
103	案例 14 限价、低租——寻找出路的两条腿
104	案例 15 两个“夹心层”的困惑
105	案例 16 一套房部分买部分租 新模式解决夹心层住房难

第三章 城市社会救助

111	第一节 最低生活保障制度
111	一、解读最低生活保障制度的意义
111	案例 1 “若没低保，家早散了”

- 112 案例2 低保金，圆了大学梦
- 113 案例3 吃饭不成问题了，低保成了及时雨
- 113 案例4 “城市低保让我一家人渡过了难关”
- 114 案例5 李立国：我国城市低保制度已达到了应保尽保
- 118 **二、骗保，最低生活保障之痛**
- 118 案例6 河南全面复核城市低保，20多万人被取消资格
- 119 案例7 双份低保者不乏其人
- 119 案例8 出具虚假证明 两头享受低保
- 120 案例9 利用职权骗取低保
- 120 案例10 利用职务之便为亲人假办低保
- 121 案例11 外面有工作 家里拿低保
- 126 **第二节 城市流浪乞讨人员救助**
- 126 **一、从收容遣送到救助管理**
- 126 案例12 “孙志刚事件”回放
- 127 案例13 提请全国人大常委会就孙志刚案及收容遣送制度
实施状况启动特别调查程序的建议书
- 136 **二、当前救助管理的问题与对策**
- 136 案例14 救助站困境
- 136 案例15 “乡主”：靠乞儿血泪钱发家
- 137 案例16 南京“马路乞丐”拦车乞讨造成2死3伤
- 138 案例17 沈阳街头清乞遭遇尴尬 乞丐拒绝救助打车离开
- 139 案例18 卖火柴小女孩的中国版：行乞治病，小杨丹抱憾而终
- 143 **第三节 法律援助**
- 143 **一、法律援助——为弱势群体撑起保护伞**
- 143 案例19 农民工律师：法援背后的故事
- 147 案例20 民工被砸致瘫 法律援助帮他讨回60万

- 152 二、法律援助之政府、社会和律师责任
- 152 案例 21 民间法律援助：艰难中成长
- 153 案例 22 传票的压力

第四章 慈善事业与非政府组织

第一节 慈善事业

- 160 一、从慈善理念的转变看中国慈善事业的发展
- 160 案例 1 26 年前的捐款
- 161 案例 2 唐山大地震中国政府拒绝外援
- 161 案例 3 华东水灾中国请求国际救灾援助
- 162 案例 4 四川汶川地震中国请求国际援助

二、我国慈善事业监督管理机制的缺失

- 167 案例 5 青基会事件
- 167 案例 6 付广荣事件
- 168 案例 7 胡曼莉事件

第二节 非政府组织

一、NGO 扶贫

- 173 案例 8 国际小母牛项目再度落户庐江
- 174 案例 9 政府联手 NGO：“扶贫二人转”开演

二、国际 NGO 英国救助儿童会的经验

- 178 案例 10 英国救助儿童会简介
- 178 案例 11 英国救助儿童会资助利辛康桥小学建校舍
- 179 案例 12 民政部与英国救助儿童会签署第二期救助合作备忘录

188 参考文献

194 后记

第一章

特殊群体的社会福利

第一节 老年人福利

一、家庭养老不可缺

案例 1 七旬老人瘫痪在床，12 子女拒绝赡养



案例介绍

在云南省弥勒县城住着一位姓钱的老人，老人 76 岁，瘫痪在床。

钱某结过两次婚，在和第一任丈夫杨某结婚后一共生育了 3 男 5 女共 8 个孩子。1975 年杨某因病去世，次年钱某带着自己最小的两个女儿又与妻子去世的郑某结婚。而郑某自己也有 3 子 1 女，长子那时已经 40 多岁，早已成家立业自立门户，而她自己亲生的大儿子那时也已经 25 岁。

2006 年 10 月，瘫痪在床两年多的郑某在病痛的煎熬中离开了人世，在郑某去世前曾经立下一份遗嘱，要求自己的 3 个儿子负责为钱某养老送终。但是就在郑某去世后这半年多的时间内，钱某的这 12 个子女却以种种理由将自己的赡养义务推得干干净净，她只能靠每月很少的低保收入生活。

2007年9月12日下午，在云南省弥勒县人民法院的第二审判庭里，12子女不养娘案，终于正式开庭审理。

大儿子杨某没有出庭，其儿子作为父亲的代表认为，对于奶奶的赡养问题，父亲从来都没有表示不愿意赡养，只是奶奶现在住的地方是郑家的房子，杨家去赡养有很多不方便。只要奶奶不嫌弃乡下条件差，父亲愿意为她养老送终。如果老人决定继续留在弥勒县城，他明确表示自己家不会赡养。

二儿子东拉西扯一阵后，才表示自己对于母亲有赡养的义务，但究竟要如何尽此义务他却没有任何的说明。三儿子在陈述一开始就强调了母亲并没有对自己尽到义务，因为母亲改嫁时，他才16岁，还要挣工分养妹妹，靠的都是自己，他表示在赡养问题上应该相应地分清责任。

儿子之间各有自己的算盘，而老人的4个女儿也有自己的“苦衷”。大女儿表示自己家是农村户口，1个月就300元的收入，还要供孩子上学，她只能是去照顾母亲的生活。二女儿在开庭1个多钟头后，才在辩护律师的反复催促下很不情愿地出现在了法庭内。她认为自己的经济条件不好，只能尽自己的能力。四女儿则表示，自己一直都在照顾着母亲，1个月要给多少赡养费，她会根据自己的能力给的。小女儿觉得十分委屈，她在母亲改嫁后一直随着母亲生活，虽然母亲将自己抚养长大，可她还是觉得有些不够，她跟母亲到了郑家过得其实也不好，后来姐姐开始卖米线了，她就离开了郑家和姐姐一起过了。

经过近4个小时的争论，最终老人的大儿子和二女儿表示，一个月愿意为老人支付50~100元赡养费，其余几个子女则表示愿意支付30~50元不等的赡养费。这一结果与老人要求一个月900元的赡养费差距过大，协商未能达成共识。直至2008年6月，经红河州中院终审判决，由于老人的长子一直无法联络，钱某的7名亲生子女须对老人尽赡养义务。首笔4700元赡养费已于2008年6月12日由弥勒县人民法院执行局交到了老人手里。

(来源：都市时报，2006-08-13)

案例2 3女儿被判“常回家”看看老父

案例介绍

有一首歌叫做《常回家看看》，作为子女应该常回家看看老人。如果他们不

这么做怎么办？江苏徐州一九旬老人孙老汉，就起诉要求子女“常回家看看”。县人民法院依法判令孙老汉的3个女儿每个月探望老父亲一次，每人每月支付护理费200元，并于判决书生效后3日内出资900元为老人购买1辆残疾人三轮车。

91岁高龄的孙老汉，膝下有1儿3女。孙老汉的老伴过早离开了他，他就一直跟儿子生活。近年来，3个女儿常年不回家看他，令他十分苦恼。生活不能自理的孙老汉整天待在偌大的屋子里，很少见到人。

受思念与孤独双重折磨的孙老汉以生活不能自理、无生活来源、精神难以得到慰藉为由，将3个女儿诉至法院，要求3个女儿“常回家看看”，履行精神上的赡养义务，期盼回家的温馨和亲情，同时要求3个女儿每人每月支付200元护理费及购买残疾人三轮车1辆。

法院经审理后认为，子女有赡养父母的义务，这种赡养义务并非简单指物质上给付赡养费，还应包括精神的抚慰，探望、关心和照顾好父母并使其保持良好的精神状态不仅仅是一种美德，也是法定义务。据此，法院支持了孙老汉的诉讼请求，作出如上判决。

（来源：新华每日电讯，2005-11-23）

案例3 独居老人去世无人知晓 “空巢老人”亟须关爱

案例介绍

长春市的某社区居住着一位81岁的姓王的老人和他患有脑血栓瘫痪的女儿小王。某天，邻居发现了从家中一点点儿爬出来求救的小王后，方知老人已经死亡4天。由于气温高，门窗密封，老人面部已经腐烂。4天来小王靠一盒饼干维持生命，险些被饿死。据了解，这位姓王的老人生前是一名离休干部，性格内向，虽然在本地居住了几十年，但很少与邻居往来。他的老伴已去世多年，他与离异的女儿一起生活。自从2个月前女儿患脑血栓后，老人的生活起居就没人照顾，而且自己还要照看重病的女儿。

另一则事例是一家金属厂的退休工人卢某，和妻子离婚后一直独居，膝下儿女双全。接到居民区保洁员的报警后，警察强行打开卢某居住的房门，发现房主遗体面部朝下卧倒在地面上，已高度腐烂。警方认定排除机械性暴力致死，非他

杀，怀疑患疾病猝死，属于自然死亡，死亡时间有半年左右。

在广州，也发生了一起老人辞世四五天才被儿子发现的惨剧。一位70多岁的钟姓婆婆已辞世四五天后，才被前来探望的儿子发现，老人尸体已经开始腐烂。警方接到钟婆婆儿子的报警电话后，对现场进行了勘察。现场发现，钟婆婆是背部朝上蜷缩着倒在地上的，地上有暗红色的血水痕迹，她身边有一张木凳子。据推断，可能是老人睡觉前锁门，不小心失足摔倒头磕到凳子角致死。

（来源：新华网吉林、黑龙江、广东频道，2005-09-27）



案例评析

以上案例反映了在我国人口老龄化和经济社会转型的背景下，老年人养老所面临的生活照料和精神慰藉需求得不到满足的问题，从而引发我们这样的思考：中国传统的家庭养老方式，在当今经济社会环境下还能否有效地发挥其养老作用？

根据联合国的统计标准，如果一个国家60岁以上老年人口达到总人口数的10%或者65岁以上老年人口占人口总数的7%以上，那么这个国家就属于老龄化国家。按照这个标准，中国早在1999年就已进入老龄化国家行列。中国的人口老龄化有着老龄人口数量巨大、老龄人口抚养比迅速提高和未富先老等显著特点，对经济社会发展造成很大压力。同时，向社会主义市场经济转型所造成的经济、社会、文化变革也使得人们的传统观念、价值取向、生活方式和家庭结构发生着巨大变化。传统的“孝道”思想被淡化，居住条件的改善和人口流动性的增加导致家庭结构日趋小型化，独居老人和“空巢老人”日益增多。近些年来，老年人权益被侵犯的情况屡见不鲜。如案例1中两代人之间因生活琐事和赡养老人的问题反目成仇、亲情淡漠，子女和老人对簿公堂的现象时有发生。有的子女不仅不赡养父母，还嫌弃父母，甚至虐待和遗弃父母。如案例2中老人基本的生活照料、精神慰藉等需求得不到满足，更出现了如案例3中独居、“空巢老人”无人照顾，在家中去世无人知晓的惨剧。随着各项社会保障制度的改革，过去以追索赡养费为主的涉老案件的诉讼内容也发生了明显变化。在赡养案件中，像案例2那样要求儿女给予精神慰藉的老人越来越多。由此可见，我国老年人福利特别是养老问题已经成为日益严峻的社会问题。

中华民族历来有孝敬父母、尊老敬老的传统美德，我国相关法律对老年人养

老也作出了相关的规定。《中华人民共和国老年人权益保障法》中规定：“老年人养老主要依靠家庭，家庭成员应当关心和照料老年人。”还规定，“赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，照顾老年人的特殊需要。”《中华人民共和国婚姻法》第21条规定：“子女对父母有赡养扶助的义务。”“子女不履行赡养义务时，无劳动能力的或生活困难的父母，有要求子女付给赡养费的权利。”在案例1和案例2中，子女因家庭矛盾不赡养父母、忽视老年人的精神慰藉需求的行为不仅应当受到道德的谴责，也违反了上述相关的法律规定，应当承担相应的法律责任。对于自身权益受到损害的老年人，可以像案例1和案例2中的老人那样，通过法律手段来维护自己的合法权益。但通过法律途径，往往容易造成两代人之间的关系更趋紧张，不一定能够取得理想的效果。通过弘扬中华民族的传统美德，唤醒大家尊老、爱老的意识，充分发挥家庭养老的积极作用，才是解决老年人生理和心理双重需要的根本途径。

家庭养老是中国传统的养老形式。我国在漫长的封建社会，始终坚持家庭养老这一形式，老年人在家庭养老被认为是天经地义的事情，并且以“孝道”思想的形式被固定和保留下来。这是由当时的社会经济形态所决定的。在经济社会迅速发展的现阶段，家庭养老依然会在相当长的时期内成为我国主要的养老方式。

目前，家庭依然是老年人经济收入的主要来源。我国的老年人多数生活在家庭中，经济来源和生活照料主要靠自己家庭中的赡养人和扶养人。全国有80%的老年人分布在农村，除少数发达地区建立了退休养老制度外，绝大部分农村地区的老年人没有退休养老金，在他们丧失劳动能力后，主要依靠子女赡养。城市的老年人原来多数是国家的正式职工，按国家规定离休、退休后，他们享受由国家和集体发给的养老金。由于我国长期实行的是低工资和低消费，又因我国养老保险制度的建立和老年福利事业起步较晚，老年人所领的养老金替代水平比较低，且未与物价挂钩，退休金的提高滞后于物价的上涨。养老金往往不能满足广大老年人养老的客观需要，而且，老年人医疗费用不断上涨，低收入和无退休金的老人医疗费用支付能力相当有限，大部分日常生活及医疗费用均要依靠子女。

家庭养老主要有3个方面的独特作用：一是物质生活得到保障。老年人退出生产领域后，自身的劳动能力已经减弱或者丧失，许多人基本不再创造物质财富，没有养老金的老年人，只能从子女那里获得吃、穿、住、用等生活资料。二是日常生活得到照料。由于老年人生理机能老化、体质减弱，常有疾病缠身，有