



聚焦中国之
科学发展

中华人民共和国国务院新闻办公室
中华人民共和国民政部

监制



民政卷

大道为民

 中国社会出版社

民政卷

大道为民

监制

中华人民共和国国务院新闻办公室
中华人民共和国民政部

图书在版编目(CIP)数据

大道为民 / 李立国主编. -- 北京: 中国社会出版社, 2012.9
ISBN 978-7-5087-4171-0

I. ①大… II. ①李… III. ①民政工作-中国 IV. ①D632

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第215427号

监 制: 中华人民共和国国务院新闻办公室
中华人民共和国民政部

编委会主任: 李立国

编委会副主任: 姜 力 窦玉沛 顾朝曦 曲淑辉 陈传书

编委会成员: (以姓氏笔画为序)

王来柱 王国英 王治坤 王建军 王爱平 包丰宇 米有录
孙伟林 陆 颖 宋珊萍 张卫星 邹 铭 俞建良 浦善新
徐 立 康 鹏 董华中 詹成付 鲍学全 戴均良

主 编: 李立国

副主编: 窦玉沛

编委会办公室

主 任: 王来柱

副主任: 程 伟

责任编辑: 尤永弘 李冬雁

装帧设计: 闫志杰 刘 鹏

封面设计: 徐 驰 魏向东

版式设计: 申真真 范莹莹 刘 娜

排版制作: 北京正视文化艺术有限责任公司

聚焦中国之科学发展: 大道为民

出版发行: 中国社会出版社

地 址: 北京市西城区二龙路甲33号

邮 编: 100032

电 话: 010-66078402

电 邮: minzhengfenshe@126.com

印 刷: 北京华联印刷有限公司

开 本: 1/16

印 张: 10

版 次: 2012年9月第1版

印 次: 2012年9月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5087-4171-0

定 价: 68.00元

版权所有 盗版必究

总 策 划：王晨

编 委 会：(按姓氏笔画排序)

王国良 丹珠昂奔 齐骥

张苏军 陈萌山 徐科

解振华 窦玉沛 潘岳

项目统筹：张雁彬 凌厉

项目协调：李智慧 孙海东

总 序

中华人民共和国国务院新闻办公室主任

王 晨

发展是人类社会的永恒主题。世界各国人民在长期实践中，努力探索适合本国国情的发展道路，积累了宝贵经验，取得了巨大成就。一个国家走什么样的发展道路，决定这个国家未来的发展方向和发展结果。本套《聚焦中国之科学发展》系列丛书全方位、多角度展示了2002年以来的十年间，中国坚持科学发展观，综合国力不断增强，人民生活不断改善，在经济、司法、教育、环保、交通、住房、民族、扶贫等各领域取得的辉煌成就。丛书用具体的事实和鲜活的数据证明，中国的科学发展道路，是顺应发展潮流、体现时代特征、符合中国国情的发展之路，是实现中华民族伟大复兴的必由之路。

中国的科学发展，以经济建设为中心，强调发展的全面协调性。坚持发展是第一要务，不断解放和发展生产力，促进经济又好又快发展，满足人民群众和经济发展的需要。注重统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放五个关系，在大力推进经济发展的同时，兼顾各方面的发展要求，实现经济社会各构成要素的良性互动，推动经济发展和社会全面进步。

中国的科学发展，以转变发展方式为重点，强调发展的可持续性。在新世纪新阶段，中国把发展突出建立在优化经济结构、提高质量效益的基础上，加快建设资源节约型、环境友好型社会，增强发展的可持续性。

中国的科学发展，以人民群众的利益为出发点，强调人民群众的力量、作用和共享。通过充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性，广泛动员和组织亿万群众投身科学发展的实践，使发展的成果惠及广大人民群众，不断提高人民群众的思想道德素质和科学文化素质，不断提高人民群众的生活质量和健康水平，充分保障人民群众享有的经济、政治、文化、社会等各方面的权益。

中国的科学发展道路必将造福于中国人民，并对人类发展和进步作出重大贡献。

序言

民政工作是政府社会管理和公共服务的基本组成部分，与人民生活和政权存续密切相关。进入新世纪以来，中国政府就民政领域保障基本民生、推进基层民主和社会自治、提供和强化基本社会服务等出台许多重要政策、作出一系列重大决策部署，人民群众特别是困难群众的生活得到了前所未有的改善，社会发展活力显著增强。

减灾救灾工作取得重大突破。国务院出台《自然灾害救助条例》，修订《国家自然灾害救助应急预案》，完善各级应急预案和配套措施，减灾救灾应急体系和综合协调机制日臻完善。有效抗击南方低温雨雪冰冻、汶川地震、青海玉树地震、甘肃舟曲山洪泥石流等重特大自然灾害。救灾投入大幅增长，救助标准不断提高，救助项目不断增多。覆盖全国的救灾物资储备网络基本形成，受灾群众生活救助和转移安置更加及时高效，防灾减灾工作取得明显进展。

新型社会救助体系基本建立。最低生活保障制度实现城乡全覆盖和统筹发展；农村五保供养首次纳入财政保障；医疗救助制度全面建立，重特大疾病医疗救助制度广泛试点；临时救助在26个省份推广；以低保、五保为基础，专项救助为支撑，临时救助为辅助，覆盖城乡的多项目、多功能的社会救助体系基本形成。社会救助水平大幅提高。各级财政投入快速增长，2011年达到1647亿元；救助标准大幅提高，社会救助管理的信息化、规范化水平不断提升。常年救助对象8100多万人。

社会福利向适度普惠迈进。高龄老人生活补贴和生活困难老人养老服务补贴制度逐步推广，老年优待政策不断完善。养老机构和床位数快速增长，养老服务向全体老年人拓展。互助养老、病人托管等养老服务新模式不断涌现。以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，资金保障与服务提供相匹配的养老服务体系初步建立。残疾人福利保障制度更加完善。建立国家孤儿保障制度，加强其他困境儿童的社会保障，儿童福利保障水平全面提升。福利彩票和慈善事业跨越发展。

拥军优抚安置工作创新发展。全国人大常委会修订《兵役法》，国务院、中央军委出台《退役士兵安置条例》，推行免费教育培训和士兵退役金制度，城乡一体、以扶持就业为主、多种方式相结合的新型退役士兵安置制度初步确立。优抚保障水平全面提升，抚恤补助标准连年提高，优抚对象范围有序扩展。军队离退休干部、

伤病残退役军人接收安置工作顺利推进，安置保障制度、服务模式不断创新。烈士褒扬工作全面加强，国务院、中央军委出台《烈士褒扬条例》，建立烈士褒扬金制度，实施零散烈士纪念设施保护工程。双拥工作创新发展。

基层群众自治深入开展。基层群众自治制度上升为一项基本政治制度。“四个民主”自治实践全面推进，98%以上的村委、30%以上的居委会实行了直选；村民民主决策普遍推行，社区协商议事机制不断健全，院落、楼宇等方面的民主管理不断发展；村务公开、村务监督不断加强；“难点村”治理基本完成。自治组织和自治机制不断完善，村（居）委会成员年龄结构、文化层次和能力素质明显改善，经费保障更加有力。社区服务体系建设加快推进。

社会组织积极作用进一步发挥。社会组织登记管理体制不断创新完善，“统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管”的登记管理体制正在形成。社会组织培育发展和监管不断加强，优惠政策不断完善，政府向社会组织转移职能、购买服务、建孵化基地等做法逐步推开，社会组织党建工作、诚信建设和能力建设切实加强。社会组织在扩大社会参与、促进经济发展、提供公共服务、创新社会管理、发展公益慈善和科技文化事业、丰富群众生活方面发挥着重要作用。

专项社会事务管理服务不断强化。行政区划调整审慎推进，地名公共服务效能显著提升。流浪乞讨人员救助制度实现重大变革。流浪未成年人救助保护制度建立健全，累计救助保护流浪未成年人1287万人次。推进婚姻登记规范化建设，基本实现全国婚姻登记信息联网，登记服务更加规范高效便民。殡葬改革不断深化，基本殡葬服务惠民政策覆盖5亿多人。专业社会工作实现制度化，社会工作专业人才达20多万人，志愿者队伍不断壮大，专业社会工作及志愿服务蓬勃开展。

经济社会在不断发展，人民群众对过上更加幸福美好的生活不断有新期待。面向未来，民政工作将从满足群众和社会不断增长的服务需求出发，继续完善基本民生保障制度，不断提高管理服务水平，切实多谋民生之利、多解民生之忧，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化作出新的贡献。



目录

第一篇 保障和改善民生

第一章 社会救助.....	2
第一节 城乡居民最低生活保障	2
第二节 农村五保供养制度	8
第三节 城乡医疗救助	10
第二章 社会福利.....	16
第一节 老年人社会福利	16
第二节 残疾人社会福利	20
第三节 儿童社会福利	23
第三章 特殊群体救助.....	28
第一节 流浪乞讨人员救助	28
第二节 儿童收养	31
第四章 减灾救灾.....	35
第一节 减灾备灾	35
第二节 救灾工作	40

第二篇 加强和创新社会管理

第五章 基层民主自治.....	50
第一节 村民自治.....	50
第二节 居民自治.....	54
第三节 城市社区建设	56
第四节 农村社区建设	59
第六章 社会组织建设.....	62
第一节 社会团体	64
第二节 基金会	67
第三节 民办非企业单位	70
第四节 涉外社会组织	72

第七章 行政区划和地名管理 75

 第一节 行政区划管理 75

 第二节 地名管理 78

 第三节 行政区域界线管理 83

第八章 专项社会事务 87

 第一节 婚姻管理 87

 第二节 殡葬管理 92

第三篇 促进国防和军队建设

第九章 优待抚恤 98

 第一节 优 待 98

 第二节 抚 恤 102

 第三节 优抚事业单位 105

第十章 烈士褒扬 109

第十一章 安置管理 113

 第一节 退役士兵安置 113

 第二节 军队离休退休干部、退休士官安置管理 116

 第三节 复员干部安置 118

第四篇 提供和强化社会服务

第十二章 社会工作和志愿服务 122

 第一节 社会工作 122

 第二节 志愿服务 127

第十三章 社会公益和慈善事业 130

 第一节 慈善事业 130

 第二节 福利彩票 133

第十四章 民政公共服务设施 140

第一篇

保障和改善民生



第一章 社会救助

第一节 城乡居民最低生活保障

城乡居民最低生活保障（以下简称城乡低保）是指对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的贫困人口，由政府实行差额补助的一种新型社会救助制度。这项制度基于家庭经济状况调查的直接现金转移支付救助方式，符合国际通行的社会救助理念，体现了政府在解决贫困问题上所承担的责任，是改革开放以来中国政府在反贫困问题上的重大制度创新之一。城乡低保制度的建立，开创了中国反贫困工作的新思路，形成了有中国特色的贫困救助模式，有力地保障了城乡困难群众的基本生活。

一、城乡低保制度的内容

改革开放以来，中国政府逐步建立并完善了社会主义市场经济体制。与之相适应，各项经济和社会管理制度也进行了改革。单位用工、收入分配、企业改制等方面的制度改革以及企事业单位社会保障职能的剥离，使得政府承担的救助责任更大，需要政府直接救助的贫困人口大量增加。这就要求政府必须对传统的社会救助制度进行改革，增强其包容性和公平性。

低保制度的核心是保障困难人群的基本生活，救助方式是直接发放现金。在全面建立城乡低保制度之后，中国政府围绕“确保困难群众基本生活”、“确保低保制度公开、公平、公正实施”的原则，不断创新机制、规范操作，使低保制度日益完善。

1. 制定低保标准。根据规定，低保标准由县或市级人民政府制定并公布执行，

其中农村低保标准也可以由省级人民政府统一制定。制定低保标准的主要依据是维持当地居民基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电（燃煤、燃气）等费用。考虑到农业生产季节性特征，农村低保标准一般按年计算，而城市低保标准按月计算。同时，当地政府每年都会根据生活必需品价格变化情况和经济社会发展水平适当提高低保标准。

为应对食品类物价突发性上涨，而低保标准不能及时调整的问题，中国政府还建立了低保标准与物价上涨挂钩的联动机制。即当基本生活必需品价格突发性上涨超过临界点后，发放价格临时补贴；当物价高位运行超过一定时期后，调整低保标准，停止发放价格临时补贴。其中，物价上涨临界点和价格临时补贴发放期限，由地方政府根据实际情况确定。

2. 补差发放救助。最低生活保障金发放的具体金额与救助对象的家庭人均收入直接相关。原则上按照申请人家庭人均收入与低保标准之间的差额发放。如果没有任何收入来源，则可以全额享受低保金。计算家庭人均收入时，按照共同生活的家庭成员的全部收入平均计算。最低生活保障金实行社会化发放，即县级民政部门负责审核审批低保对象及其应当领取的低保金，县级财政部门负责资金筹集并按照财政国库管理制度将低保金拨付银行业金融机构，低保对象以户为单位持银行卡或存折直接到银行业金融机构领取低保金。

3. 低保资金筹集。城乡低保制度实行地方人民政府负责制，也就是说地方政府对于低保制度的实施承担主要责任，包括财政责任。为了确保经济欠发达地区低保制度的顺利实施，中央财政建立了低保资金补助制度，其中城市低保资金补助制度从1999年开始实施，农村低保资金补助制度从2007年开始实施。目前，在城乡低保资金全部支出中，中央财政支出大约占61%，地方财政支出大约占39%。但这一比例并不固定。

4. 经济状况调查。城乡低保以家庭为单位提出申请，凡申请最低生活保障的家庭，必须接受家庭经济状况调查，以确定其家庭人均收入低于当地公布的低保标准、家庭财产状况符合当地规定的有关条件。社会救助行政管理部门一般通过入户调查、邻里访问、信函索证、社区评议等方式对申请人的家庭经济状况和实际生活水平进行调查核实。近年来，越来越多的地区通过查询申请人及其家庭成员在住房、车辆、社会保险、金融等部门和机构的收入和财产信息来确定低保对象，这极大地提高了救助对象认定的准确率。

5. 实行分类施保。所谓分类施保，就是对低保对象中的特殊困难群体，通过增发低保金的方式保障其基本生活。一般来说，对于城乡低保对象中的“三无”人员、

重度残疾人、丧失劳动能力的危重病人等，会按照当地低保标准提供全额救助，或者按照低保标准上浮一定比例提供救助；对于老年人、长期患病人员、单亲家庭中的未成年人以及义务教育阶段的在校学生等，在正常领取低保金之外，会按照当地低保标准的一定比例增发低保金。具体增发的比例由县级人民政府确定。分类施保政策在保障特殊困难低保对象基本生活方面发挥了重要作用。

6. 强化动态管理。城乡最低生活保障对象是动态变化的。当低保对象家庭人均收入提高时，领取的低保金会相应减少；如果超出当地低保标准，则退出低保范围；如果家庭人均收入减少，则领取的低保会相应增加。为了促进低保对象就业，中国政府还建立了城市低保与就业联动、农村低保与扶贫开发衔接的机制，加大对有劳动能力低保对象的就业扶持力度。对于有劳动能力且有劳动条件的城市困难群众，在申请低保时，社会救助行政管理机关会要求其应先到街道办事处或者社区的劳动保障机构进行失业登记，并接受免费的职业培训和职业介绍；对于实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时，会扣减必要的就业成本。同时，社会救助管理机构会定期对低保对象的家庭经济状况进行评估，并据此决定对低保对象的待遇调整。

7. 急难临时救助。最低生活保障制度为城乡困难群众提供了基本生活保障，但是当他们遇到突发性、急难性意外事故或意外伤害时，低保金难以满足救助需求。为此，中国政府还建立了急难性临时救助制度。遇到火灾、溺水、车祸等意外伤害，找不到赔偿主体时，困难群众可以向政府申请临时救助。临时救助采取一次性现金支付的方式实施，重点解决困难群众遇到突发性意外事故后的暂时生活困难。

8. 拓展专项救助。为解决城乡低保对象在住房、看病、教育等方面的困难，中国政府还逐步建立了针对上述困难群众的各专项救助制度。在解决医疗问题方面，中国政府建立了医疗救助制度，救助范围从农村低保对象、五保对象扩大到低收入家庭中的老年人、重病患者和重度残疾人；在解决住房问题方面，中国政府建立了廉租住房制度，通过实物配租和租金补贴两种形式为包括低保对象在内的低收入家庭提供住房救助；在解决教育问题方面，中国政府建立了教育救助制度，为城乡困难家庭的子女上学提供专项现金帮助。

二、城乡低保制度的实施现状

最低生活保障制度的建立，为城乡困难群众基本生活提供了制度化保障。十年来，随着低保制度实现城乡全覆盖，中国政府持续加大资金投入，最低生活保障救助的困难人群逐年扩大并趋于稳定，救助水平则不断提高。

1. 城乡低保救助规模趋于稳定。截至 2001 年年底，全国城市低保对象人数为

1170.7 万人，2003 年为 2246 万人；之后年保障人数稳定在 2200 多万人，2011 年为 2276.8 万人。农村低保在全面建制前保障人数较少，2001 年仅 305 万人，2006 年为 1209.1 万人；2007 年全面建制后人数迅速攀升，达到 3451.9 万人；之后逐年扩大，到 2011 年稳定下来，救助人数达到 5313.5 万人。城乡低保对象人数占全国总人口的比例从 2001 年 1.2% 发展到 2011 年的 5.6%，基本实现了应保尽保。

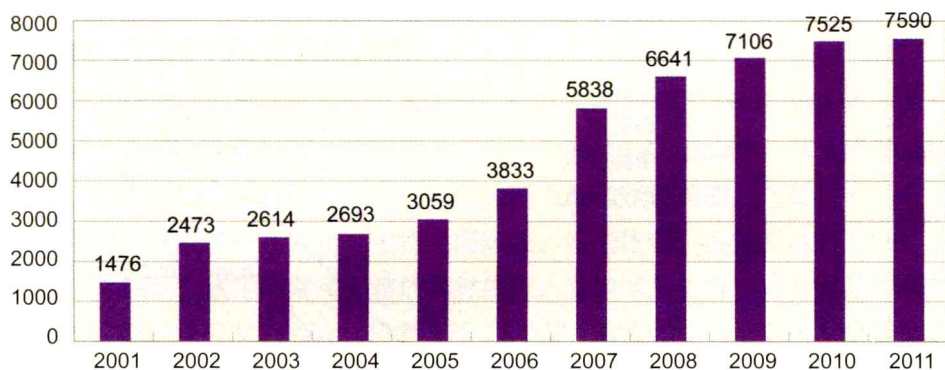


图1：全国城乡低保对象数量变化情况表（万人）

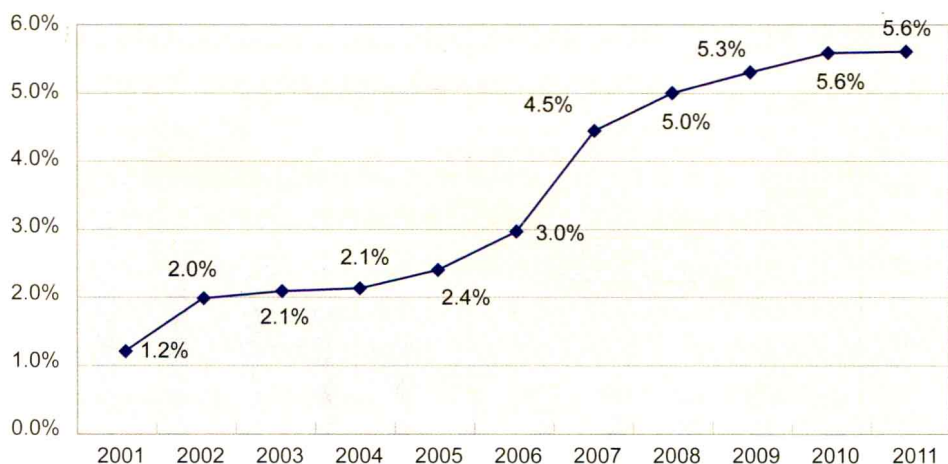


图2：低保对象占全国总人口比例变化情况表（%）

2. 财政投入的救助资金持续加大。2001 年，全国共支出城乡低保资金 46.3 亿元，其中城市低保资金 41.6 亿元，农村低保资金 4.7 亿元；2007 年，全国低保资金共支出 386.4 亿元，其中城市低保资金 277.4 亿元，农村低保资金 109 亿元；到 2011 年，全国

支出城乡低保资金达到 1327.6 亿元，较 2001 年增长 27.7 倍，其中城市低保资金支出 659.9 亿元，农村低保资金支出 667.7 亿元，农村低保资金支出首次超过城市低保资金支出。在城乡低保资金总支出中，中央财政投入从 2001 年的 23 亿元增加到 2011 年的 1004.7 亿元，所占比例从 49.6% 提高 75.7%。财政投入特别是中央财政投入的持续增加，确保了城乡低保资金的稳定来源，对于低保制度的顺利实施起到了根本作用。

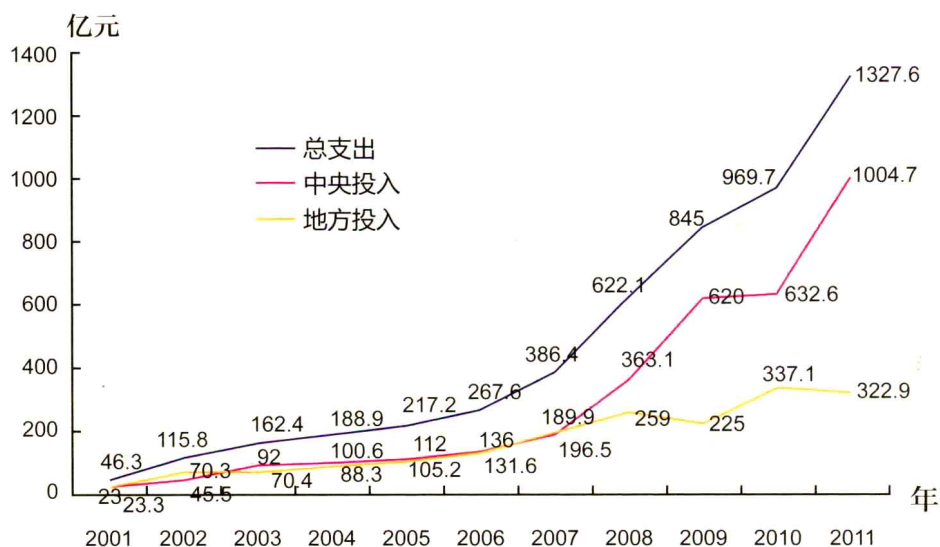


图3：全国城乡低保资金支出情况表（亿元）



图4：全国城乡低保标准变化情况表（元）