

社会救助制度。与其他社会救助方式相比,最低生活保障制度有以下特点:(1)救助对象是家庭成员人均收入低于最低生活保障标准的家庭。最低生活保障标准是维持基本生活需要的标准线,由居民生活所在地的基本生活条件决定。当居民收入低于这一标准时,其基本生活难以维持,这时应由国家直接补助,使其收入达到该标准线。(2)最低生活保障标准的确定依据是居民维持基本生活需要的物质基础。“基本生活”不同于“基本生存”,除了维持衣食住行等基本生存开支之外,应当还包括有尊严的基本生活需要和发展需要。(3)最低生活保障救助方式可以是现金和实物。我国的最低生活保障救助的方式一般是现金,《社会救助暂行办法》规定为未达到最低生活保障标准的家庭,提供最低生活保障金,最低生活保障金按照共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准的差额确定。(4)最低生活保障是我国社会救助制度的核心,其他救助方式以此为基础展开。我国社会救助以最低生活保障为基础,医疗、教育、住房、就业等专项救助的对象均为最低生活保障对象。

(二) 最低生活保障对象

《社会救助暂行办法》规定的最低生活保障救助对象是“共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准,且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭”。确定最低生活保障的对象,需要明确户籍状况、家庭收入和家庭财产等条件。共同生活的家庭成员包括:配偶;父母和未成年子女;已成年但不能独立生活的子女,包括在校接受本科及其以下学历教育的成年子女;其他具有法定赡养、扶养、抚养义务关系并长期共同居住的人员。以下人员不得计入共同生活的家庭成员:连续3年以上(含3年)脱离家庭独立生活的宗教教职人员;在监狱、劳动教养场所内服刑、劳动教养的人员;省级人民政府民政部门认定的其他人员。家庭收入是指共同生活的家庭成员在规定期限内的全部可支配收入。家庭财产是指家庭成员拥有的全部动产和不动产。

(三) 最低生活保障标准

最低生活保障标准,由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定、公布,并根据当地经济社会发展水平和物价变动情况适时调整。我国《城市居民最低保障条例》第6条规定,城市居民最低生活保障标准,按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,并适当考虑水电燃煤(燃气)费用以及未成年人的义务教育费用确定。直辖市、设区的市的城市居民最低生活保障标准,由市人民政府民政部门会同财政、统计、物价等部门制定,报本级人民政府批准并公布执行;县(县级市)的城市居民最低生活保障标准,由县(县级市)人民政府民政部门会同财政、统计、物价等部门制定,报本级人民政府批准并报上一级人民政府备案后公布执行。城市居民最低生活保

障标准需要提高时,依照前述规定重新核定。农村最低生活保障标准由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定,并报上一级地方人民政府备案后公布执行。农村最低生活保障标准要随着当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时进行调整。

(四) 最低生活保障申请程序

申请最低生活保障,按照下列程序办理:(1)申请。由共同生活的家庭成员向户籍所在地的乡镇人民政府、街道办事处提出书面申请。家庭成员申请有困难的,可以委托村民委员会、居民委员会代为提出申请。(2)调查核实。乡镇人民政府、街道办事处应当通过入户调查、邻里访问、信函索证、群众评议、信息核

查等方式,对申请人的家庭收入状况、财产状况进行调查核实,提出初审意见,并在申请人所在村、社区公示后报县级人民政府民政部门审批。(3)批准或者驳回。县级人民政府民政部门经审查,对符合条件的申请予以批准,并在申请人所在村、社区公布;对不符合条件的申请不予批准,并书面向申请人说明理由。

拓展阅读



李小平、李未诉
长沙市芙蓉区最
低生活保障工作
局社会保障行政
救助案

(五) 最低生活保障的调整

最低生活保障家庭的人口状况、收入状况、财产状况发生变化的,应当及时告知乡镇人民政府、街道办事处。县级人民政府民政部门以及乡镇人民政府、街道办事处应当对获得最低生活保障家庭的人口状况、收入状况、财产状况定期核查。最低生活保障家庭的人口状况、收入状况、财产状况发生变化的,县级人民政府民政部门应当及时决定增发、减发或者停发最低生活保障金;决定停发最低生活保障金的,应当书面说明理由。

二、特困人员供养

特困人员供养是指国家对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人,给予供养救助。《社会救助暂行办法》从统筹城乡社会救助制度出发,将之前在农村实行的“五保”供养制度和在城市实现的“三无”人员保障制度进行整合,实施统一的特困人员供养救助。特困人员供养应当与城乡居民基本养老保险、基本医疗保障、最低生活保障、孤儿基本生活保障等制度相衔接。

(一) 特困人员供养的内容和方式

特困人员供养的内容包括:提供基本生活条件;对生活不能自理的给予照料;提供疾病治疗;办理丧葬事宜。供养的方式可以是集中供养,如敬老院、福利院;

也可以分散在家供养,由政府承担供养费用和提供供养服务。供养方式由供养人员自行选择。具体供养标准由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府确定。

(二) 特困人员供养的程序

申请特困人员供养,由本人向户籍所在地的乡镇人民政府、街道办事处提出书面申请;本人申请有困难的,可以委托村民委员会、居民委员会代为提出申请。特困人员供养的审批程序适用最低生活保障的审批程序。乡镇人民政府、街道办事处应当及时了解掌握居民的生活情况,发现符合特困供养条件的人员,应当主动为其依法办理供养。

(三) 特困人员供养的终止

特困供养人员不再符合供养条件的,村民委员会、居民委员会或者供养服务机构应当告知乡镇人民政府、街道办事处,由乡镇人民政府、街道办事处审核并报县级人民政府民政部门核准后,终止供养并予以公示。

三、受灾人员救助

受灾人员救助是指国家对基本生活受自然灾害严重影响的人员给予的生活救助。对受灾人员救助分为自然灾害救助准备、灾情发生期间的应急救助、灾后救助等,不同阶段救助的内容和方式不同。

(一) 自然灾害救助准备

为避免自然灾害救助准备不足、灾害发生后应对不力的情况,《自然灾害救助条例》对自然灾害救助准备措施作了规范:一是县级以上地方人民政府及其有关部门应当根据自然灾害风险调查情况,制定自然灾害救助应急预案;二是县级以上人民政府应当建立健全自然灾害救助应急指挥技术支撑系统,并为自然灾害救助工作提供交通、通信等装备;三是国家建立自然灾害救助物资储备制度,设区的市级以上人民政府和自然灾害多发、易发地区的县级人民政府应当设立自然灾害救助物资储备库;四是县级以上地方人民政府应当统筹规划设立并公告自然灾害应急避难场所;五是县级以上地方人民政府应当加强自然灾害救助队伍建设和业务培训。

(二) 应急救助

为了更好地应对自然灾害,保障受灾人员的生活需求,《自然灾害救助条例》确立了自然灾害预警响应机制和应急响应机制:一是县级以上人民政府或者自然灾害救助应急综合协调机构应当根据自然灾害预警预报启动预警响应,及时向社会发布避险警告,开放应急避难场所,组织避险转移,做好基本生活的救助准备;

拓展阅读

王秀英诉合江县参宝乡人民政府不予发给《五保供养证书》案



二是灾害发生并达到应急预案启动条件的，县级以上人民政府或者自然灾害救助应急综合协调机构应当及时启动应急响应，紧急转移安置受灾人员，紧急调拨资金和物资，及时向受灾人员提供食品、饮用水、衣被、取暖、临时住所、医疗防疫等应急救助，抚慰受灾人员，处理遇难人员善后事宜，组织开展自救互救，组织救助捐赠。

（三）灾后救助

为了保障受灾人员的基本生活，《自然灾害救助条例》规范了灾后生活救助制度：一是受灾地区人民政府应当在确保安全的前提下，对受灾人员进行过渡性安置；二是受灾地区人民政府及其有关部门应当组织重建或者修缮损毁的居民住房；三是在受灾的当年冬季和次年春季，受灾地区人民政府应当为受灾人员提供基本生活救助。

（四）救助款物管理

为了减少乃至杜绝自然灾害救助工作中违法侵占和骗取救助款物的现象，确保救助款物用于自然灾害救助，《自然灾害救助条例》强化了对救助款物的监管措施：一是县级以上人民政府财政部门、民政部门负责救助资金的分配、管理、监督使用情况，民政部门负责调拨、分配、管理救助物资；二是救助款物应当专款（物）专用、无偿使用，专项用于灾民紧急转移安置，灾民基本生活救助，医疗救助，教育、医疗等公共服务设施和住房的恢复重建，遇难人员家属抚慰以及救助物资的采购、储存和运输等项支出；三是受灾地区人民政府民政、财政等部门和有关社会组织以及村委会、居委会应当向社会公开所接受的救助款物的来源、数量及其使用情况；四是各级人民政府应当建立健全监督检查制度，及时受理投诉和举报，监察机关、审计机关应当依法加强对救助款物管理使用情况的监督检查。

四、专项救助

相对于一般生活救助，专项救助是针对被救助对象在医疗、教育、住房等方面的特殊需要而设置的救助措施。我国专项救助包括医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和司法救助等。

（一）医疗救助

医疗救助，是指国家为保障救助对象获得基本医疗卫生服务所给予的专项救助。我国的医疗救助分为一般医疗救助和应急医疗救助。一般医疗救助的对象是：最低生活保障家庭成员；特困供养人员；县级以上人民政府规定的其他特殊困难人员。应急医疗救助的对象是需要急救但身份不明或者无力支付急救费用的急重危伤病患者。

医疗救助的方式分为两种：一种是对救助对象参加城镇居民基本医疗保险或

者新型农村合作医疗的个人缴费部分,给予补贴;另一种是对救助对象经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后,个人及其家庭难以承担的符合规定的基本医疗自负费用,给予补助。医疗救助标准由县级以上人民政府按照经济社会发展水平和医疗救助资金情况确定、公布。医疗救助的申请人一般应当向乡镇人民政府、街道办事处提出,经审核、公示后,由县级人民政府民政部门审批。最低生活保障家庭成员和特困供养人员的医疗救助,由县级人民政府民政部门直接办理。

(二) 教育救助

教育救助是国家为家庭经济困难的学生实现教育权利、获得公平发展机会而提供的物质帮助和服务。根据《社会救助暂行办法》的规定,国家对在义务教育阶段就学的最低生活保障家庭人员、特困供养人员,给予教育救助。对在高中教育(含中等职业教育)、普通高等教育阶段就学的最低生活保障家庭成员、特困供养人员以及不能入学接受义务教育的残疾儿童,根据实际情况给予适当教育救助。不过,在政策层面,经过多年的建设,我国已经建立了覆盖从学前教育至研究生教育各个阶段的学生资助政策体系,这些教育资助政策在对象上以各教育阶段家庭经济困难学生为重点,充实了我国教育救助的内容体系,也从制度上保障了“不让一个学生因家庭经济困难而失学”。

教育救助方式主要体现在各个教育阶段多样化的学生资助政策中。在学前教育阶段,按照“地方先行、中央补助”的原则,重点面向家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童,建立起政府资助、幼儿园资助和社会资助相结合的资助政策体系。在义务教育阶段,实施全面免除城乡学生学杂费,对农村学生和城市家庭经济困难学生免费提供教科书,对农村学生免费配发汉语字典,对家庭经济困难寄宿生提供生活补助,实施特困地区农村学生营养改善计划等政策措施。在高中教育阶段,对中等职业学生建立起以国家免学费、国家助学金为主,学校和社会资助及顶岗实习等为补充的学生资助政策体系;对普通高中学生建立起以政府为主导,国家助学金为主体,学校减免学费等为补充,社会力量积极参与的普通高中家庭经济困难学生资助政策体系。在高等教育阶段,对本专科学生建立起国家奖助学金、国家助学贷款、学费补偿贷款代偿、校内奖助学金、勤工助学、困难补助、伙食补贴、学费减免、“绿色通道”等多种方式的混合资助体系;对研究生建立了国家奖助学金、“三助”岗位津贴、国家助学贷款、学费补偿贷款代偿等多种方式并举的资助体系。按照国家“十三五”规划,我国将进一步推进高中教育阶段的免费资助改革,进一步完善各个教育阶段的救助内容,保障所有家庭经济困难学生获得公平的教育。

教育救助标准由省、自治区、直辖市人民政府根据经济社会发展水平和教育

救助对象的基本学习和生活需求确定、公布。中央财政和学校自身的财政支持标准，由中央政府和学校根据相关规定确定。

申请教育救助，应当按照国家有关规定向就读学校提出，相关机构按规定程序审核、确认后，由学校按照国家有关规定实施。

（三）住房救助

住房救助是国家针对住房困难的社会救助对象给予的一种专项救助。住房救助对象是指符合县级以上地方人民政府规定标准的、住房困难的最低生活保障家庭和分散供养的特困人员。我国的住房救助区分城镇居民和农村居民住房特点，通过配租公共租赁住房、发放低收入住房困难家庭租赁补贴、农村危房改造等方式实施住房救助。对城镇住房救助对象，优先配租公共租赁住房或发放低收入住房困难家庭租赁补贴，其中对配租公共租赁住房的，给予租金减免，确保其租房支出可负担。对农村住房救助对象，优先纳入当地农村危房改造计划，优先实施改造。

县级以上地方人民政府统筹考虑本行政区域经济发展水平和住房价格水平等因素，合理确定、及时公布住房救助对象的住房困难条件，以及城镇家庭实施住房救助后住房应当达到的标准和对住房救助对象实施农村危房改造的补助标准。住房困难标准及住房救助标准按年度实行动态管理，以确保救助对象住房条件能随着经济和社会发展水平的进步而相应地提高。

城镇家庭通过乡镇人民政府、街道办事处或者直接向住房保障部门提出申请，经县级民政部门确认申请家庭的最低生活保障及特困供养人员资格，由住房保障部门负责审核家庭住房状况并公示。经审核符合规定条件的，纳入城镇住房保障轮候对象范围，优先给予保障。不再符合住房救助条件但符合公共租赁住房保障对象条件的，可继续承租公共租赁住房，同时相应调整租金。农村居民（家庭）向户籍所在地的乡镇人民政府提出申请。乡镇人民政府对申请人的最低生活保障或特困供养人员资格、住房状况进行确认、调查核实并公示后，报县级人民政府住房城乡建设部门会同民政部门审批。对经审批决定纳入住房救助范围的，作为农村危房改造对象优先纳入当地农村危房改造计划。

（四）就业救助

就业救助，是指国家对享受最低生活保障家庭中有劳动能力同时处于失业状态的成员，通过一定的方式帮助其就业的专项救助。作为对最低生活保障家庭的专项救助措施，我国就业救助的对象仅限于最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员，而不是所有需要就业帮助的社会成员。为确保“零就业”家庭至少一人就业，《社会救助暂行办法》第43条规定：“最低生活保障家庭有劳动能力的成员均处于失业状态的，县级以上地方人民政府应当采取有针对性的措施，

确保该家庭至少有一人就业。”

与就业救助的目标一致，救助方式包括促进被救助对象自主创业或者受雇的各种形式，如为自主创业者提供资金、税收优惠和费用减免；或者为被救助对象支付培训费用、增加其就业能力；或者直接为其提供公益性岗位；或者给予为其提供工作岗位的用人单位一定的税收优惠、社会保险费补贴或者岗位补贴。申请就业救助的，应当向住所地街道、社区公共就业服务机构提出，公共就业服务机构核实后予以登记，并免费提供就业岗位信息、职业介绍、职业指导等就业服务。

为了促进享受最低生活保障的有劳动能力的对象通过就业解决困难，避免救助依赖，《社会救助暂行办法》第45条规定：“最低生活保障家庭中有劳动能力但未就业的成员，应当接受人力资源社会保障等有关部门介绍的工作；无正当理由，连续3次拒绝接受介绍的与其健康状况、劳动能力等相适应的工作的，县级人民政府民政部门应当决定减发或者停发其本人的最低生活保障金。”

（五）司法救助

司法救助，是指国家向受到侵害但无法通过司法程序获得有效赔偿，致使生活面临严重困难的当事人采取支付一定标准的救助金等方式，以帮助其摆脱生活困境的一种社会保障制度。

我国司法救助的对象主要涵盖以下八类主体：（1）刑事案件被害人受到犯罪侵害，致使重伤或严重残疾，因案件无法侦破造成生活困难的；或者因加害人死亡或没有赔偿能力，无法经过诉讼获得赔偿，造成生活困难的。（2）刑事案件被害人受到犯罪侵害危及生命，急需救治，无力承担医疗救治费用的。（3）刑事案件被害人受到犯罪侵害而死亡，因案件无法侦破造成依靠其收入为主要生活来源的近亲属生活困难的；或者因加害人死亡或没有赔偿能力，依靠被害人收入为主要生活来源的近亲属无法经过诉讼获得赔偿，造成生活困难的。（4）刑事案件被害人受到犯罪侵害，致使财产遭受重大损失，因案件无法侦破造成生活困难的；或者因加害人死亡或没有赔偿能力，无法经过诉讼获得赔偿，造成生活困难的。（5）举报人、证人、鉴定人因举报、作证、鉴定受到打击报复，致使人身受到伤害或财产受到重大损失，无法经过诉讼获得赔偿，造成生活困难的。（6）追索赡养费、扶养费、抚育费等，因被执行人没有履行能力，造成申请执行人生活困难的。（7）对于道路交通事故等民事侵权行为造成人身伤害，无法经过诉讼获得赔偿，造成生活困难的。（8）党委政法委和政法各单位根据实际情况，认为需要救助的其他人员。

同时，对于涉法涉诉的信访人，如果其诉求具有一定合理性，但通过法律途径难以解决，且生活困难，愿意接受国家司法救助后息诉息访的，也可参照上述主体获得司法救助。

不过,如果申请国家司法救助人员具有以下情形之一的,一般不予司法救助:对案件发生有重大过错的;无正当理由,拒绝配合查明犯罪事实的;故意作虚伪陈述或者伪造证据,妨害刑事诉讼的;在诉讼中主动放弃民事赔偿请求或拒绝加害责任人及其近亲属赔偿的;生活困难非案件原因所导致的;通过社会救助措施,已经得到合理补偿、救助的。同时,对社会组织、法人,不予救助。

关于司法救助的方式,我国采取以支付救助金为主,同时注重与思想疏导、宣传教育相结合,与法律援助、诉讼救济相配套,与其他社会救助相衔接。

关于司法救助标准,根据属地管理原则,各地应根据当地经济社会发展水平制定具体救助标准,以案件管辖地上一年度职工月平均工资为基准,一般在36个月的工资总额之内。损失特别重大、生活特别困难,需适当突破救助限额的,应严格审核控制,救助金额不得超过人民法院依法应当判决的赔偿数额。在具体确定救助金数额时,应当综合考虑救助对象实际遭受的损害后果、有无过错以及过错大小、个人及其家庭经济状况、维持当地基本生活水平所必需的最低支出以及赔偿义务人实际赔偿情况等因素。

关于司法救助的程序,主要包括四个步骤:(1)告知。人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关在办理案件、处理涉法涉诉信访问题过程中,对符合救助条件的当事人,应当告知其有权提出救助申请。(2)申请。救助申请由当事人向办案机关提出;刑事被害人死亡的,由符合条件的近亲属提出。申请一般采取书面形式。确有困难,不能提供书面申请的,可以采用口头方式。申请人应当如实提供本人真实身份、实际损害后果、生活困难、是否获得其他赔偿等相关证明材料。(3)审批。办案机关应当认真核实申请人提供的申请材料,综合相关情况,在10个工作日内作出是否给予救助和具体救助金额的审批意见。决定不予救助的,及时将审批意见告知当事人,并做好解释说明工作。(4)发放。对批准同意的,财政部门应及时将救助资金拨付办案机关,办案机关在收到拨付款后2个工作日内,通知申请人领取救助资金。对急需医疗救治等特殊情况,办案机关可以依据救助标准,先行垫付救助资金,救助后及时补办审批手续。

五、临时救助

临时救助,是指国家对居民因为突发性、紧急性、临时性事件导致支出突然增加,生活陷入困境时给予的应急救助。与最低生活保障和各项专项救助的救助事项涉及基本生活保障不同,临时救助是国家对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境,其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的家庭或个人给予的应急性、过渡性的救助。它是一种补充的救助机制。

临时救助的对象包括因为意外事故、家庭成员突发疾病,或者其他导致家庭支出突然增加,导致基本生活暂时出现严重困难的最低生活保障家庭和遭遇其他特殊困难的家庭;以及因为遭受意外事故、突发疾病或者其他特殊困难,暂时无法得到家庭支持,导致基本生活陷入困境的个人。根据救助对象不同,救助方式包括发放临时救助金、发放实物、提供转介服务。此外,临时救助还包括对生活无着的流浪、乞讨人员提供临时食宿、急病救治、协助返回等救助。

临时救助的受理包括依申请受理和主动受理。申请临时救助的,应当向乡镇人民政府、街道办事处提出,经审核、公示后,由县级人民政府民政部门审批;救助金额较小的,县级人民政府民政部门可以委托乡镇人民政府、街道办事处审批。情况紧急的,可以按照规定简化审批手续。公安机关和其他有关行政机关的工作人员在执行公务时发现流浪、乞讨人员的,应当告知其向救助管理机构求助。对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员,应当引导、护送到救助管理机构;对突发急病人员,应当立即通知急救机构进行救治。

思考题:

1. 社会救助和社会保险的功能有哪些差异性和互补性?
2. 社会救助法律救济的困境和出路何在?
3. 如何建立城乡统一的社会救助法律制度?
4. 我国社会救助体系的内容如何进一步扩充完善?

► 自测习题及参考答案



第十四章 社会福利和社会优抚

社会福利是社会保障体系中保障水平最高的组成部分，现代国家的社会福利以公共福利为基础，职业福利为补充。公共福利面向全体国民，具有普惠性；职业福利则因职工所在单位不同而有差异。烈士、军人、警察及其家属等特定群体，为国家和社会作出了特别的贡献和牺牲，理应获得优待、抚恤和安置等方面的优厚、优先对待。在社会福利和社会优抚中，国家不仅保障相应主体的权利不受侵害，而且为其权利的实现积极创造条件。

第一节 社会福利

社会福利的目的，是在国民既有生活水平之上进一步提升其物质和精神生活水平，进而促进人的全面发展和社会的文明进步。计划经济时期，我国形成以城镇职工福利为核心、多元分割、封闭运行的福利制度，存在国家代替企业决定生产经营和企业代替国家提供福利的双重错位。改革开放后，社会福利的服务对象、资金筹集、服务供给的社会化框架初步形成，社会力量开始进入，社区服务等福利不断发展。

一、社会福利基本理论

《礼记·礼运》记载了孔子对“大同世界”的描述：“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子。使老有所终，壮有所用，幼有所长；矜、寡、孤、独、废、疾者皆有所养。”孔子对理想社会的上述憧憬中，社会福利即为其重要组成部分。

（一）社会福利的概念

在不同国家、不同语境中，社会福利的含义并不相同。广义上的社会福利，其内涵和外延等同甚至超过了社会保障，泛指国家和社会向国民提供旨在满足人类物质和精神需求、改善生活质量、预防社会问题的各种措施、服务和待遇。我国社会保障法中所称的社会福利只是社会保障体系的一部分，即狭义的社会福利，是指国家和社会为提高国民的生活质量、不断丰富其物质和精神生活而采取的社会政策以及通过社会化机制提供的相应服务和待遇。

（二）社会福利的特征

社会福利具有社会保障的一般特征，与社会保险、社会救助相比，还具有以

下特征:

1. 保障对象的普遍性。社会福利面向全体国民,具有普惠性。面向国民的专项公共福利自不待言,特殊群体福利虽针对特定群体,但只要属于这一群体即可普遍享有,而无任何前置性、甄选性条件,因而也具有普遍性。这不同于社会保险待遇的享有一般以参保、缴费并遭受劳动风险为前提,社会救助待遇的享有以贫困者符合经济甄选标准为条件。

2. 保障水平的高层次性。社会救助、社会保险和社会福利的保障水平,在整个社会保障体系中呈现由低到高、不断递进提升的层次分布。社会救助以保障最低生活水平为目标,是对生活难以维系的贫困者进行“雪中送炭”。社会保险以保障既有生活水平为目标(我国《社会保险法》规定为“保基本”),使参保人不会因遭受劳动风险而降低既有生活水平,从而“风雨无忧”。而社会福利的目标是普遍提高生活质量,使全体国民在既有生活水平之上“锦上添花”。

3. 待遇标准的一致性。社会福利待遇的给付标准,与国民个体的劳动贡献、经济状况、受教育程度等无太多联系,而是全体国民保持一致,强调公平和“人人有份”。而社会保险待遇与参保人缴费及自身状况有关,社会救助待遇与保障对象的穷困程度有关。

4. 保障方式以提供服务为主。社会福利的保障方式具有多样性,除少数情形中的专项补贴外,更多的是通过提供福利设施和相应服务来提升生活质量。而社会保险和社会救助则以提供保险金、救助金(或实物)为主。

(三) 社会福利的体系

20世纪之前,社会福利建立在自由主义、个人责任和私人善行的基础之上。进入20世纪后,社会福利才成为一种社会化的行为并走向制度化,其标志为:社会福利不再是局部的、有限的慈善活动,而是一项面向全体国民的公共或社会政策;它的组织与实施不再是民间的单纯互助互济,而是由政府直接干预并承担责任;它的内容不再是满足国民生存需要的单纯的物质生活保障,而是扩展到保障精神生活和促使个人全面发展等方面;它的理论不再是积德行善的教义,而是日益丰富的福利国家、福利经济、福利社会等学说。^① 伴随这一历程,社会福利也从恩惠或施舍走向了权利。

现代国家的社会福利以公共福利为基础,职业福利为补充。公共福利包括专项公共福利和特殊群体福利。专项公共福利是指在某一专项领域向全体国民提供的福利,如义务教育、公共图书馆等。特殊群体福利,又称专门福利,是指向老

^① 郑功成主编:《中国社会保障改革与发展战略·救助与福利卷》,人民出版社2011年版,第39页。

年人、妇女、儿童等特定群体提供的福利。职业福利，又称职工福利、集体福利，是指已就业的职工所能享有的所在单位提供的各种福利，包括职工集体福利和职工个人福利。职工集体福利是指面向本单位全体成员的普遍性或集体性的职业福利，如单位食堂、职工子弟学校。职工个人福利是指针对特定条件下的职工个人的职业福利，多为福利性补贴，如交通费补贴、通信补贴等。我国未制定专门的“社会福利法”，但《劳动法》《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国老年人权益保障法》等法律中含有社会福利方面的内容，如《劳动法》第76条规定：“国家发展社会福利事业，兴建公共福利设施，为劳动者休息、休养和疗养提供条件。用人单位应当创造条件，改善集体福利，提高劳动者的福利待遇。”

二、专项公共福利

专项公共福利面向全体国民，涉及教育、文体、卫生等生活的各个方面，对于国民分享社会发展成果、促进人的全面发展和社会的文明进步具有重要的作用。专项公共福利主要体现为提供公益设施及相关服务，提供主体为政府和有关社会团体，营利组织和个人在政府采购公共服务时也可成为公共福利提供主体。公共福利一般为免费提供，但有些项目也会收取一定的费用，该收费并非基于收回成本或获取利润的考虑。公共福利的资金以财政支出为主要来源，辅之以一定的社会筹集。在我国，主要的专项公共福利有教育福利、卫生福利和文化福利等。

（一）教育福利

教育福利是对国民受教育权的保障。百年大计，教育为本，教育是民族振兴、社会进步的基石。进入21世纪以来，我国教育福利事业得到了快速的发展：城乡免费义务教育全面实现，党的十七大确立了优先发展教育的方针，2012年实现了国家财政教育经费占GDP的4%的目标；职业教育发展快速，将职业教育纳入经济社会发展 and 产业发展规划，多渠道加大资金投入，新增劳动力平均受教育年限和职业教育参与率稳步增长，实施中等职业学校免费补助政策；明确要求积极发展学前教育，重视婴幼儿教育；在高等教育中设立奖学金、实行师范生免费制度等；农村教育得到加强，加快农村寄宿制学校建设，优先满足留守儿童住宿需求，采取措施提高贫困地区农村学生营养水平，着力解决进城务工人员随迁子女平等接受义务教育；大力发展公办学校，积极引导并扶持社会力量办学。但与此同时，我国仍然存在着教育结构和布局不尽合理，城乡、区域教育发展不平衡，贫困地区、民族地区教育发展滞后等问题。

（二）卫生福利

卫生福利是对国民健康权的保障，包括医疗、饮食、防病等涉及人的健康的各方面内容。健康是人全面发展的基础。2009年《中共中央、国务院关于深化医

药卫生体制改革的意见》首次明确将“基本医疗卫生制度”定性为向全民提供的公共产品，强调其公共福利性质。自20世纪50年代实施大规模公共卫生计划以来，我国不断丰富医疗保健服务的内容，扩大基本公共卫生服务项目的覆盖面，健全疾病预防控制、健康教育、妇幼保健、精神卫生、应急救治等专业公共卫生服务网络，完善以基层医疗卫生服务网络为基础的医疗服务体系的公共卫生服务功能，基本建立起分工明确、信息互通、资源共享、协调互动的公共卫生服务体系，促进城乡居民享有均等化的基本公共卫生服务。实施国民健康行动计划，完善重大疾病防控体系和突发公共卫生事件应急体系建设，建立健全食品安全风险监测评估预警、食品安全标准和事故应急处置与调查处理体系，切实保障边远地区、新区、郊区、卫星城区等区域的医疗需求。加强农村三级卫生服务网络建设，建立社区卫生服务机构与大医院、专业公共卫生服务机构上下联动、分工明确、协作密切的城市医疗卫生服务体系。但与此同时，我国仍然存在医疗卫生服务供给与需求之间的矛盾日趋突出，服务理念、服务模式亟须转变等问题。

（三）文化福利

文化福利是对国民文化权利的保障。文化的地位和作用在当今世界日益凸显，丰富精神文化生活越来越成为国民的热切愿望。改革开放以来特别是党的十六大以来，我国公共文化投入不断增加，文化体育设施和服务网络日趋完善。国家不断完善大中城市公共文化设施，加强了图书馆、博物馆、文化馆（中心）、美术馆、电台、电视台、广播电视发射转播台（站）、互联网公共信息服务点等公共文化基础设施的建设，而且在巩固县县有图书馆、文化馆的基础上，基本实现乡镇有综合文化站，行政村有文化活动室，在中西部及其他老少边穷等地人稀的地区还配备了流动文化服务车，建设流动服务网络；国有博物馆、美术馆等公共文化设施以及有条件的爱国主义教育基地的公共文化设施、群众体育运动设施等实行向社会免费或者优惠开放制度。加大文化资源向农村的倾斜，实施广播电视“村村通”工程、“送书下乡工程”，支持农民群众开办“农家书屋”，鼓励和组织专业文化工作者到农村辅导群众文化活动。但与此同时，我国仍然存在文化发展的质量和水平还不高，文化产品的数量和质量都还不能很好地满足人民群众多方面、多层次、多样化的精神文化需求，文化建设的布局 and 结构不尽合理，制约文化科学发展的体制机制障碍尚未完全破除等问题。

三、特殊群体福利

特殊群体福利面向的是妇女、未成年人、老年人、残疾人等社会特定群体，这些群体因自身禀赋而在社会生活中处于不利境地，需要通过特定的福利待遇以实现实质正义。我国特殊群体福利针对不同人群，主管部门也有所不同，因此，

统筹规划、协调推进至为重要。

（一）老年人福利

老年人福利的目的是安定老年人生活，维护其健康和安全，充实其精神文化生活，实现“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”。根据《老年人权益保障法》第2条的规定，老年人是指60周岁以上的公民。老年人福利主要包括：（1）福利津贴。地方各级政府应对经济困难的老年人逐步给予养老服务补贴，鼓励地方建立80周岁以上低收入老年人高龄津贴制度。（2）教育福利。国家发展老年教育，鼓励社会办好各类老年学校。（3）卫生福利。各级政府和有关部门应将老年人健康管理和常见病预防等纳入国家基本公共卫生服务项目。医疗卫生机构应开展老年人的健康服务和疾病防治工作，为老年人就医提供方便并予以优先。有条件的地方可为老年人设立家庭病床，开展巡回医疗、护理、康复、免费体检等服务。（4）文化福利。国家和社会采取措施开展适合老年人的群众文化、体育、娱乐活动。博物馆、美术馆、科技馆、体育场馆、公园等场所，应对老年人免费或者优惠开放。（5）交通福利。城市公共交通、公路、铁路、水路和航空客运，应为老年人提供优待和照顾。（6）老年福利设施。国家鼓励、扶持社会力量兴办、运营老年福利设施。地方各级政府应逐步增加对老年福利事业的投入、兴办老年福利设施，应引导企业开发、生产、经营老年生活用品。新建或改造城镇公共设施、居民区和住宅，应建设适合老年人生活和活动的配套设施。（7）社区服务。国家发展城乡社区养老服务，鼓励、扶持专业服务机构及其他组织和个人，为居家的老年人提供生活照料、紧急救援、医疗护理、精神慰藉、心理咨询等多种形式的服务等。

（二）未成年人福利

未成年人因身心尚未成熟，需要家庭、社会的特别关心、帮助和教化。根据《未成年人保护法》第2条的规定，未成年人是指未满18周岁的公民。未成年人福利主要包括：（1）教育福利。国家实行九年义务教育制度。未成年人已完成义务教育不再升学的，政府有关部门和社会团体、企事业单位应当根据实际情况，对他们进行职业教育，为他们创造劳动就业条件。（2）文化福利。各级政府应建立和改善适合未成年人文化生活需要的活动场所和设施，鼓励社会力量兴办此类场所和设施。爱国主义教育基地、图书馆、青少年宫、儿童活动中心应对其免费开放；博物馆、科技馆、美术馆、文化馆、体育场馆等场所应对其免费或者优惠开放。社区中的公益互联网上网服务设施，应对其免费或者优惠开放，为其提供安全、健康的上网服务。鼓励科研机构和科技团体对未成年人开展科学知识普及活动。（3）卫生福利。卫生部门和学校应当对未成年人进行卫生保健和营养指导，提供必要的卫生保健条件，做好疾病预防工作。卫生部门应当做好对儿童的预防

接种工作,国家免疫规划项目的预防接种实行免费,积极防治儿童常见病、多发病,加强对传染病防治工作的监督管理。兴办儿童福利院,为孤儿、弃儿和伤残儿童提供生活护理、康复训练和文化教育等。

(三) 妇女福利

妇女在身体、生理上有特殊性,而且担负着生育养育后代的重任,需要特殊保护和照顾。妇女福利主要包括:(1)生育福利。我国对职业妇女实行生育保险制度,建立健全与生育相关的其他保障制度,地方各级政府和有关部门应为贫困妇女提供必要的生育救助。(2)保健福利。我国《中华人民共和国母婴保健法》和《女职工保健工作规定》规定,各单位的医疗卫生部门应负责本单位女职工保健工作。女职工保健包括月经期保健、婚前保健、孕前保健、孕期保健、产前保健、产后保健、哺乳期保健、更年期保健,并对女职工定期进行妇科疾病及乳腺疾病的查治。对边远贫困地区的母婴保健事业给予扶持。(3)专门的福利设施和服务。为妇女提供的福利设施和服务涉及妇女的生活、保健等多个方面,如妇幼保健院、妇产医院、妇女活动中心、咨询服务中心、健美中心等。

(四) 残疾人福利

根据《残疾人保障法》第2条的规定,残疾人是指在心理、生理、人体结构上,某种组织、功能丧失或不正常,全部或部分丧失以正常方式从事某种活动能力的人。为残疾人提供更多的福利和照顾,能够使他们成为社会的平等一员,全面参与社会生活并共享物质文化成果。残疾人福利主要包括:(1)就业福利。各级政府应为残疾人就业统筹规划、创造条件,对残疾人就业采取优惠政策和扶持保护措施,通过多渠道、多层次、多形式使残疾人就业逐步普及、稳定、合理。我国的残疾人就业主要通过社会吸收和福利企业两种方式来实现。(2)教育福利。国家保障残疾人受教育的权利,对具有接受普通教育能力的残疾人实施普通教育,对不具备者实施特殊教育。设立残疾人教育机构,鼓励社会力量办学、捐资助学。组织和扶持盲文、手语的研究与应用,特殊教材的编写和出版,特殊教学用具及辅助用品的研制、生产和供应。(3)康复服务。国家和社会采取康复措施,帮助残疾人恢复或者补偿其功能,增强其参与社会生活的能力。以康复机构为骨干,社区康复为基础,残疾人家庭为依托,以实用、易行、收益广的康复内容为重点,为残疾人提供有效的康复服务。(4)文化福利。残疾人文化、体育、娱乐活动应面向基层,融于社会公共文化生活,适应各类残疾人的不同特点和需要,使残疾人广泛参与。通过广播、电影、电视、报刊等形式,反映残疾人生活,为残疾人服务;组织和扶持盲文读物、盲人有声读物、弱智人读物的编写和出版,开办电视手语节目,在部分影视作品中增加字幕、解说;组织和扶持残疾人开展文化、体育、娱乐活动,举办和参加特殊艺术演出和特殊体育运动会;有计划地兴办残

疾人活动场所，为残疾人提供方便和照顾。(5) 举办精神病人福利院。精神病人福利院由卫生、民政、公安三个部门分别举办，承担不同对象的收治任务。精神病人福利院对精神病人实行开放管理，即不关、不绑、不锁，采取劳动治疗、文娱治疗、药物治疗和心理治疗。(6) 扶残助残活动。公共服务机构应为残疾人提供照顾和优待，包括残疾人在搭乘国内公共交通工具时应给予一定的照顾和方便，甚至享受减费或免费服务；盲人读物邮件可免费寄递；残疾人申请在公共场所开设零售店或申请解困住宅、停车位，应保留其名额并优先核准；残疾人或其抚养义务人应缴纳的捐税，政府应依法适当减免。(7) 无障碍环境。国家和社会逐步创造良好的环境，改善残疾人参与社会生活的条件，实行方便残疾人的城市道路和建筑物设计规范，完善无障碍措施、无障碍信息交流等。

四、职业福利

职业福利是公共福利的补充，是已就业的职工所享有的特殊福利，福利资金主要源自所在单位。对于职工来说，职业福利有利于方便生活，减轻负担，提高生活水平；对于单位来说，职业福利有利于创造和谐的工作环境，提升凝聚力和竞争力，提高社会形象和美誉度，激励职工、吸引并留住优秀职工。

(一) 职业福利的立法

与社会主义市场经济体制相适应，职业福利更多属于市场主体自主决定的事宜。因此，《劳动法》《工会法》《公司法》等法律均仅提及职业福利，为原则性、倡导性规定。对于财政拨款单位，国家可直接决定其职业福利的内容及形式；对于国有企业，国家作为股东可积极影响其职业福利；对于一般市场主体，国家可通过税收等措施扶持、规范其发展。由于受计划经济时期“低工资、高福利”政策的影响，我国不少单位的职业福利仍然存在无序或过当的状态，职业福利的进一步深化改革应当着力于：科学确定工资与职业福利之间的关系及占比，取消国有企业、财政拨款单位中过当的职业福利以及实现部分职业福利的社会化。

(二) 职业福利的形式

单位根据自身发展需要，有较大权利自主决定职业福利的具体形式及其内容，因此不同单位的职业福利各有不同。一般而言，职业福利主要包括：

1. 福利补贴。向职工提供的工资以外的金钱收入，例如对探亲路费、防暑降温费、洗理费、供暖费的补贴等。
2. 福利设施。包括职工食堂、职工宿舍、托儿所、幼儿园、浴室等生活福利设施，以及文化室、俱乐部、职工图书馆、健身房等文化、康乐设施和场所。
3. 福利服务。包括提供与上述福利设施相关的服务、提供接送职工上下班的交通车服务、提供健康检查服务等。

（三）福利费的限制

企业计发福利费会受到税法两方面的限制：一是福利费税前扣除总额的比例限制。《企业所得税法实施条例》第40条规定：“企业发生的职工福利费支出，不超过工资薪金总额14%的部分，准予扣除。”二是福利费的具体项目有明确的规定，且福利费不得预先计提，以实际发生为准。根据2009年《国家税务总局关于企业工资薪金及职工福利费扣除问题的通知》的规定，企业职工福利费包括以下内容：

1. 尚未实行分离办社会职能的企业，其内设福利部门所发生的设备、设施和人员费用，包括职工食堂、职工浴室、理发室、医务所、托儿所、疗养院等集体福利部门的设备、设施及维修保养费用和福利部门工作人员的工资薪金、社会保险费、住房公积金、劳务费等。

2. 为职工卫生保健、生活、住房、交通等所发放的各项补贴和非货币福利，包括企业向职工发放的因公外地就医费用、未实行医疗统筹企业职工医疗费用、职工供养直系亲属医疗补贴、供暖费补贴、职工防暑降温费、职工困难补贴、救济费、职工食堂经费补贴、职工交通补贴等。

3. 按照其他规定发生的其他职工福利费，包括丧葬补助费、抚恤费、安家费、探亲假路费等。

第二节 社会优抚

由于军人和警察高压力、高风险的职业特点和在保卫国家、维护社会秩序中的重要作用，以及烈士、军人、警察及其家属等群体所作出的特别贡献和牺牲，国家和社会通过社会优待、社会抚恤和安置保障等保障其权益，鼓励并褒扬其行为。社会优抚既是一种政府行为，同时又需要社会各方面的全面参与，国家保障社会优抚水平与国民经济、社会发展相适应，社会优抚对象的生活不低于当地的平均生活水平。

一、社会优抚基本理论

建立社会优抚制度，对于保障优抚对象的合法权益，褒扬并激励特定群体的奉献和牺牲，大力弘扬爱国主义和社会主义核心价值体系，倡导集体主义精神和良好社会风尚，保卫国家安全，维护社会和谐稳定等具有重要意义。《宪法》第45条第2款规定：“国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。”

（一）社会优抚的概念

社会优抚是指国家和社会向优抚对象提供的各种优待、抚恤或就业安置等优惠待遇和优先服务。优抚对象根据优抚内容的不同而有所区别，一般而言包括以下人员：烈士遗属，军人、警察及其家属。根据《烈士褒扬条例》第8条的规定，烈士是指在依法查处违法犯罪行为、执行国家安全工作任务和抢险救灾等情形中牺牲的公民。根据《军人抚恤优待条例》第2条的规定，军人及其家属是指中国人民解放军现役军人、服现役或者退出现役的残疾军人以及复员军人、退伍军人、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、现役军人家属等（中国人民武装警察部队比照适用）。根据《人民警察抚恤优待办法》第2条的规定，警察是指公安机关（含铁路、交通、民航、森林公安机关和海关缉私部门）、国家安全机关、司法行政机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。

劳动模范、见义勇为人员及其家属，也属于社会优抚对象。但由于他们社会优抚待遇的具体内容，目前尚无国家层面的统一立法，各地政府的规定并不一致，因此，本书暂不详述。

（二）社会优抚的特征

1. 优抚对象的特定性。社会优抚仅针对具有特殊贡献和牺牲的主体，在身份上具有特定性。

2. 优抚待遇的优厚性。社会优抚保障水平相对较高，待遇较优厚。因为优抚对象的特别贡献和牺牲，社会优抚的目的不仅是提供基本生活保障，还在于褒扬和激励，使优抚对象能够优先优惠地享受国家和社会提供的各项服务、抚恤及政策支持。

3. 优抚内容的综合性。社会优抚是一项综合性的制度安排，包括社会优待、社会抚恤和安置保障，优抚待遇种类既包括各类优待服务和抚恤金，还包括就业安置这一特殊保障形式；优抚措施多数具有社会福利性质，也有部分措施具有社会救助、社会保险性质。

（三）社会优抚的体系

社会优抚包括社会优待、社会抚恤和安置保障。社会优待是指国家和社会向烈士遗属、军人、警察及其家属等优待对象，在教育、医疗、就业、生活等方面提供的优惠待遇。社会抚恤是指国家和社会向烈士遗属、残疾军人和警察、死亡军人和警察的遗属等抚恤对象提供褒扬金、抚恤金等待遇。安置保障是指国家和社会向退役军人、离退休军人提供的妥善安排其退役后生活的就业支持、资金资助等待遇。我国通过《烈士褒扬条例》《军人抚恤优待条例》《退役士兵安置条例》《人民警察抚恤优待办法》《伤残抚恤管理办法》等法律规范，将社会优抚纳入法治化轨道。2018年国务院机构改革，新组建退役军人事务部，负责军队转业

干部、复员干部、退休干部、退役士兵的移交安置工作和自主择业退役军人服务管理、待遇保障等工作。

二、社会优待

根据《烈士褒扬条例》《军人抚恤优待条例》《人民警察抚恤优待办法》等法律法规的规定，社会优待主要包括五种。

（一）教育优待

烈士子女接受学前教育和义务教育的，应按规定享受优待。在公办幼儿园接受学前教育的，免交保教费；烈士子女报考普高、中职、高校研究生的，同等条件下优先录取；报考高等学校本专科的，可按规定降低分数要求投档；在公办学校就读的，免交学费杂费，并享受规定的各项助学政策。义务兵和初级士官退出现役后，报考国家公务员、高等学校和中等职业学校，同等条件下优先录取；残疾军人（警察）、因公牺牲军人（警察）子女、一级至四级残疾军人（警察）的子女等按照有关规定享受教育优待。

（二）医疗优待

烈士遗属、残疾军人、复员军人、带病回乡退伍军人以及因公牺牲军人遗属、病故军人遗属享受医疗优惠待遇。国家对残疾军人的医疗费用，根据残疾等级及不同情形分别规定了保障措施。

（三）就业优待

烈士子女符合公务员考录条件的，同等条件下优先录用。烈士遗属享受就业服务优待；已经就业的，用人单位经济性裁员时应优先留用；从事个体经营的，享受工商、税务等优惠政策。军人随军家属有权享受就业安置的优待，随军家属是指经军队师（旅）级以上单位政治机关批准，并办理了随军手续的现役军人配偶，国家机关、人民团体和企事业单位等有接收安置随军家属的责任。

（四）生活优待

现役军人、残疾军人凭有效证件参观游览公园、博物馆、名胜古迹享受优待。符合住房保障条件的烈士遗属、残疾军人、复员军人、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属承租廉租住房、购买经济适用住房的，享受优先、优惠照顾。家住农村的优待对象住房有困难的，由当地政府帮助解决。男年满60周岁、女年满55周岁的孤老烈士遗属本人自愿的，可以在光荣院、敬老院集中供养。国家兴办优抚医院、光荣院，治疗或者集中供养孤老和生活不能自理的抚恤优待对象。各类社会福利机构应当优先接收烈士遗属、抚恤优待对象。烈士、因公牺牲军人、病故军人的

拓展阅读

李彦启诉邳州市陈楼镇人民政府不依法履行优待金给付义务案



子女、兄弟姐妹，本人自愿应征且符合征兵条件的，优先批准服现役。义务兵从部队发出的平信，免费邮递。现役军人、残疾军人、伤残警察凭有效证件优先购票乘坐境内运行的火车、轮船、长途公共汽车以及民航班机，残疾军人、伤残警察享受减收正常票价 50% 的优待。现役军人凭有效证件乘坐市内公共交通工具享受优待，残疾军人、伤残警察凭有关证件可免费乘坐。

（五）优待金

义务兵服现役期间，其家庭由当地政府发给优待金或者给予其他优待，优待标准不低于当地平均生活水平。复员军人生活困难的，按照规定的条件，由当地人民政府民政部门给予定期定量补助，逐步改善其生活条件。

三、社会抚恤

根据《烈士褒扬条例》《军人抚恤优待条例》《人民警察抚恤优待办法》《伤残抚恤管理办法》等的规定，社会抚恤主要包括两类。

（一）死亡抚恤

1. 死亡抚恤的对象。公民牺牲后被评定为烈士，现役军人、警察死亡被批准为烈士、被确认为因公牺牲或者病故的，其遗属有权享受抚恤。享受抚恤的第一顺序遗属是：烈士、因公牺牲军人（警察）、病故军人（警察）的父母、配偶、子女；没有第一顺序遗属的，则由第二顺序遗属享受：未满 18 周岁的兄弟姐妹和已满 18 周岁但无生活费来源且由该烈士或军人（警察）生前供养的兄弟姐妹。

2. 死亡抚恤待遇。包括以下几种形式：（1）烈士褒扬金。其标准为：烈士牺牲时上一年度全国城镇居民人均可支配收入的 30 倍。战时，参战牺牲的烈士褒扬金标准可以适当提高。此外，属于《军人抚恤优待条例》及相关规定适用范围的，还享受因公牺牲一次性抚恤金；属于《工伤保险条例》及相关规定适用范围的，还享受一次性工亡补助金以及相当于烈士本人 40 个月工资的烈士遗属特别补助金。（2）一次性抚恤金。其标准为：烈士和因公牺牲的，为上一年度全国城镇居民人均可支配收入的 20 倍加本人 40 个月的工资；病故的，为上一年度全国城镇居民人均可支配收入的 2 倍加本人 40 个月的工资。如死亡军人或警察生前获得荣誉称号或者立功的，遗属还可获得一次性增发抚恤金；如生前作出特殊贡献的，还可获得一次性特别抚恤金。（3）定期抚恤金。符合规定条件的抚恤对象，可享受定期抚恤金。对依靠定期抚恤金生活仍有困难的烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属，可以增发抚恤金或者采取其他方式予以补助，保障其生活不低于当地的平均生活水平。享受定期抚恤金的上述遗属死亡的，增发 6 个月其原享受的定期抚恤金，作为丧葬补助费。《人民警察抚恤优待办法》也作了类似规定。

3. 死亡抚恤的终止。现役军人或警察失踪，经法定程序宣告死亡的，在其被

批准为烈士、确认为因公牺牲或者病故后，又经法定程序撤销对其死亡宣告的，由原批准或确认机关取消其烈士、因公牺牲或者病故军人（警察）资格，并由发证机关收回有关证件，终止其家属原享受的抚恤待遇。

（二）残疾抚恤

根据《人民警察抚恤优待办法》第31条的规定，伤残人民警察按照伤残等级享受伤残抚恤金，其标准按照《军人抚恤优待条例》的规定执行。

1. 残疾抚恤的对象。现役军人或者警察残疾被认定为因战、因公致残，且残疾等级被评定为一级至十级的；或者现役军人被认定为因病致残的，且残疾等级被评定为一级至六级的，有权享受残疾抚恤。

2. 残疾抚恤待遇。残疾军人按照残疾等级发给残疾抚恤金，并解决需要配制假肢、代步三轮车等辅助器械。县级以上地方政府对依靠残疾抚恤金生活仍有困难的残疾军人，可以增发残疾抚恤金或者采取其他方式予以补助，保障其生活不低于当地的平均生活水平。

3. 遗属抚恤待遇。退出现役的因战、因公致残的残疾军人因旧伤复发死亡的，按照因公牺牲军人的抚恤金标准发给其遗属一次性抚恤金，其遗属享受因公牺牲军人遗属抚恤待遇。退出现役的因战、因公、因病致残的残疾军人因病死亡的，对其遗属增发12个月的残疾抚恤金，作为丧葬补助费；其中，因战、因公致残的一级至四级残疾军人因病死亡的，其遗属享受病故军人遗属抚恤待遇。

拓展阅读

赵贵金诉任丘市
民政局不依法发
放抚恤金案



四、安置保障

根据《兵役法》《退役士兵安置条例》《军人抚恤优待条例》等法律的规定，安置保障主要有四种。

（一）自主就业

义务兵和服现役不满12年的士官退出现役的，由政府扶持自主就业。为保障其基本生活水平和适应新的职业角色，国家和社会主要提供以下安置保障措施：

1. 一次性退役金。对自主就业的退役士兵，由部队根据服役年限发给一次性退役金。获得荣誉称号或者立功的退役士兵，由部队按照规定比例增发一次性退役金。地方政府可根据当地实际情况给予经济补助。一次性退役金和一次性经济补助免征个人所得税。

2. 就业服务与培训。各级政府应当加强对退役士兵自主就业的指导和服务，应采取组织职业介绍、就业推荐、专场招聘会等方式，扶持退役士兵自主就业。安置工作主管部门应组织他们参加职业教育和技能培训，经考试考核合格的，发

给相应的学历证书、职业资格证书并推荐就业。退役士兵退役1年内参加职业教育和技能培训的,费用由县级以上政府承担;退役士兵退役1年以上参加职业教育和技能培训的,按照国家相关政策执行。公共就业人才服务机构应当免费为退役士兵提供档案管理、职业介绍和职业指导服务。

3. 创业就业扶助。用人单位录用自主就业退役士兵符合规定条件的,依法享受税收等优惠。自主就业的退役士兵入伍前是国家机关、社会团体、企事业单位工作人员或者职工的,退出现役后可以选择复职复工,其工资、福利和其他待遇不得低于本单位同等条件人员的平均水平。自主就业的退役士兵回入伍时户口所在地落户,属于农村集体经济组织成员但没有承包农村土地的,可以申请承包农村土地,村民委员会或者村民小组应当优先解决。有劳动能力的残疾退役士兵,优先享受残疾人就业优惠政策。

4. 继续完成学业。自主就业的退役士兵进入中等职业学校学习、报考成人高校或普通高校的,按照规定享受优待。入伍前已被普通高校录取并保留入学资格或正在普通高校就学的退役士兵,退出现役后2年内允许入学或复学,并按照规定享受奖学金、助学金和减免学费等优待,家庭经济困难的,按照规定给予资助;入学后或复学期间可以免修公共体育、军事技能和军事理论等课程,直接获得学分;入学或复学后参加国防生选拔、参加国家组织的农村基层服务项目人选选拔以及毕业后参加军官人选选拔的,优先录取。

(二) 安排工作

1. 转业安置对象。转业安置对象包括军官,退役士兵符合下列条件之一的,除自愿选择自主就业外,由政府安排工作:士官服现役满12年的;服现役期间平时荣获二等功以上奖励或者战时荣获三等功以上奖励的;因战致残被评定为五级至八级残疾等级的;是烈士子女的。符合规定条件的退役士兵在艰苦地区和特殊岗位服现役的,优先安排工作;因精神障碍基本丧失工作能力的,予以妥善安置。

2. 转业安置计划和任务下达。国家制订年度安置计划,并层层下达安置任务。安置地一般为其入伍时的户口所在地,符合规定条件的也可以易地安置,安置地县级以上地方政府应当按照属地管理的原则进行安置,保障其第一次就业。

3. 转业安置任务的落实。国家机关、事业单位、国有以及国有控股和国有资本占主导地位的企业招聘人员的,应在同等条件下优先招聘退役军人。安置地政府应在接收的6个月内,完成本年度安置任务。退役军人待安排工作期间,安置地政府应按不低于当地最低生活水平的标准,按月发给生活补助费。承担安置任务的单位应按时完成安置任务,在安置工作主管部门开出介绍信1个月内安排其上岗,并依法签订期限不少于3年的劳动合同或者聘用合同。接收退役军人的单位裁减人员的,应当优先留用退役士兵。非基于退役军人本人原因,接收单位未按照

规定安排其上岗的，应从安置工作主管部门开出介绍信的当月起，按照不低于本单位同等条件人员平均工资 80% 的标准逐月发放生活费至其上岗为止。

（三）离退休安置

年高体弱不能坚持正常工作的 1937 年 7 月 6 日以前入伍（含参加革命工作）的干部；1945 年 9 月 2 日以前入伍的团职或与其职级相当的干部；1949 年 9 月 30 日以前入伍的师职或与其职级相当的干部，达到规定离休年龄，可以离休。离休干部的安置要从实际出发、因地制宜，根据个人不同情况，一般可以在部队驻地、本人原籍或入伍地、配偶原籍或配偶、子女、父母居住地安置，其住房、生活、配车、医疗等按国家有关规定执行。

中级以上士官符合下列条件之一的，作退休安置：年满 55 周岁的；服现役满 30 年的；因战、因公致残被评定为一级至六级残疾等级的；经军队医院证明和军级以上单位卫生部门审核确认因病基本丧失工作能力的。中级以上士官因战致残被评定为五级至六级残疾等级，本人可自愿放弃退休安置选择由政府安排工作。服役满 30 年以上或者服役和参加工作满 30 年以上，或者年满 50 岁以上的军官，担任师级以上职务，经批准退出现役后可以作退休安置；担任团级职务，不宜作转业或者其他安置的，经批准退出现役后作退休安置。退休安置的退役军人，其生活、住房、医疗等保障，按照国家有关规定执行。

（四）终身供养

被评定为一级至四级残疾等级的义务兵和初级士官退出现役的，由国家供养终身。国家供养的残疾退役士兵，其生活、住房、医疗等保障，按照国家有关规定执行。国家供养分为集中供养和分散供养，其中对需要长年医疗或者独身一人不便分散安置的，经批准可以集中供养，对分散安置的，发给护理费。分散供养的残疾退役士兵购（建）房所需经费的标准，按照安置地县（市）经济适用住房平均价格和 60 平方米的建筑面积确定；没有经济适用住房的地区按照普通商品住房价格确定。购（建）房所需经费由中央财政专项安排，不足部分由地方财政解决。分散供养的残疾退役士兵自行解决住房的，按照上述标准将购（建）房费用发给本人。因战、因公致残被评定为一级至四级残疾等级的中级以上士官，本人自愿放弃退休安置的，可以选择由国家供养。

思考题：

1. 在社会保障体系中，社会福利所处的地位及其作用是什么？
2. 社会福利与社会保险、社会救助有哪些区别？
3. 我国在社会福利方面取得了哪些成就？还存在哪些问题？

4. 社会优抚由哪些部分组成? 各部分分别发挥什么作用?

► 自测习题及参考答案



阅读文献

■ 马克思：《资本论（节选本）》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译，人民出版社 2004 年版。

■ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017 年 10 月 18 日），人民出版社 2017 年版。

■ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013 年 11 月 12 日）

■ 《中共中央、国务院关于构建和谐劳动关系的意见》（2015 年 3 月 21 日）。

■ 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016 年版）》，学习出版社、人民出版社 2016 年版。

■ 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版。

■ 史尚宽：《劳动法原论》，正大印书馆 1934 年版。

■ 任扶善：《世界劳动立法》，中国劳动出版社 1991 年版。

■ 史探径：《社会法学》，中国劳动社会保障出版社 2007 年版。

■ 关怀主编：《劳动法教程》，法律出版社 2007 年版。

■ 贾俊玲主编：《劳动法与社会保障法学》（第二版），中国劳动社会保障出版社 2012 年版。

■ 董保华等：《社会法原论》，中国政法大学出版社 2001 年版。

■ 黄越钦：《劳动法新论》，中国政法大学出版社 2003 年版。

■ 常凯：《劳权论——当代中国劳动关系的法律调整研究》，中国劳动社会保障出版社 2004 年版。

■ 田思路、贾秀芬：《日本劳动法研究》，中国社会科学出版社 2013 年版。

■ [德] 雷蒙德·瓦尔特曼：《德国劳动法》，沈建峰译，法律出版社 2014 年版。

■ [美] 罗伯特·A. 高尔曼：《劳动法基本教程——劳工联合与集体谈判》，马静等译，中国政法大学出版社 2003 年版。

■ 冯同庆主编：《劳动关系理论研究》，中国工人出版社 2012 年版。

■ [英] 理查德·海曼：《劳资关系：一种马克思主义的分析框架》，黑启明主译，中国劳

动社会保障出版社 2008 年版。

■ [美] 罗纳德·G. 伊兰伯格、罗伯特·S. 史密斯：《现代劳动经济学·理论与公共政策》（第十版），刘昕译，中国人民大学出版社 2011 年版。

■ 刘艾玉：《劳动社会学教程》（第二版·重排），北京大学出版社 2006 年版。

■ 郑功成主编：《中国社会保障改革与发展战略·救助与福利卷》，人民出版社 2011 年版。

■ 国家法官学院、德国国际合作机构：《法律适用方法：劳动合同法案例分析方法》（第二版），中国法制出版社 2012 年版。

■ 江必新、何东宁、王莉：《最高人民法院指导性案例裁判规则理解与适用·劳动争议卷》，中国法制出版社 2013 年版。

■ 1930 年《强迫劳动公约》（第 29 号）。

■ 1948 年《结社自由和组织权利保护公约》（第 87 号）。

■ 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》（第 98 号）。

■ 1951 年《男女同工同酬公约》（第 100 号）。

■ 1957 年《废除强迫劳动公约》（第 105 号）。

■ 1958 年《消除就业和职业歧视公约》（第 111 号）。

■ 1973 年《准予就业最低年龄公约》（第 138 号）。

■ 1999 年《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》（第 182 号）。

人名译名对照表

[美]	高尔曼, 罗伯特·A.	Robert A. Gorman
[英]	哈里斯, 内维尔	Neville Harris
[英]	哈耶克, 弗里德里希·奥古斯特·冯	Friedrich August von Hayek
[英]	海曼, 理查德	Richard Hyman
[美]	科宾, 亚瑟	Arthur Corbin
[德]	李希霍芬, 沃尔夫根·冯	Wolfgang von Richthofen
[美]	罗尔斯, 约翰·博德利	John Bordley Rawls
[美]	史密斯, 罗伯特·S.	Robert S. Smith
[德]	瓦尔特曼, 雷蒙德	Rimund Waltermann
[美]	伊兰伯格, 罗纳德·G.	Ronald G. Ehrenberg

后 记

《劳动与社会保障法学》是马克思主义理论研究和建设工程重点教材，是在教育部实施马克思主义理论研究和建设工程领导小组领导下组织编写的。在编写过程中，得到了教育部马克思主义理论研究和建设工程重点教材审议委员会的指导，得到了社会法有关专家学者的支持。同时，广泛听取了高校教师和学生的意见和建议。

本教材由首席专家刘俊主持编写，叶静漪、林嘉任副主编。刘俊撰写绪论和第一章第一节，刘俊、黎建飞撰写第一章第二节，黎建飞撰写第一章第三节，叶静漪撰写第二章，王全兴撰写第三章，白庆兰、徐志强撰写第四章，郭捷撰写第五章，李坤刚撰写第六章，林嘉撰写第七章，张新民撰写第八章，孙洁撰写第九章、第十二章，张荣芳撰写第十章、第十三章，郑尚元撰写第十一章，熊晖撰写第十四章。李龙、徐显明、贾俊玲、常凯、冯彦君、谢德成等参加了学科专家审议并提出了修改意见。顾海良、韦建桦、李龙、韩大元作了出版前的审读。

2017年1月27日

第二版后记

定期修订马克思主义理论研究和建设工程重点教材是保证其编写质量的重要途径。党的十九大胜利召开后，为推动习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，教育部统一组织对已出版教材进行了全面修订。本书经国家教材委员会高校哲学社会科学（马工程）专家委员会审查通过。

刘俊主持了本次教材修订工作，叶静漪、林嘉、胡大武、黎建飞、王全兴、徐志强、郭捷、李坤刚、张新民、孙洁、张荣芳、郑尚元、熊晖参加了具体的修订工作。

2018年6月



ISBN 978-7-04-050099-8



定价：44.00 元

[General Information]

书名=a

SS号=14453278