



教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

社会福利与保障

刘晓雄 主 编

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

社会福利与保障

刘晓雄 主编

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利与保障/刘晓雄主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2008.6

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 978-7-304-04083-3

I. 社… II. 刘… III. ①社会福利—电视大学—教材②社会保障—电视大学—教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 085783 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

社会福利与保障

刘晓雄 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部 010-58840200

总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 李 朔

版式设计: 袁 鹏

责任编辑: 李永强

责任校对: 王 亚

责任印制: 赵联生

印刷: 北京云浩印刷有限责任公司

印数: 0001~3000

版本: 2008 年 6 月第 1 版

2008 年 6 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16

印张: 20.25 字数: 445 千字

书号: ISBN 978-7-304-04083-3

定价: 29.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前言

社会保障是民生的“安全网”，是国家长治久安的“稳定器”。我国政府十分重视社会保障体系的建设，不断发展社会福利，始终把它作为最基本的民生问题，作为最重要的制度安排。当前，我国社会保障体系建设进入了定型化、规范化和法制化的关键时期，我国将坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针，尽快建立起以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，覆盖城乡居民的社会保障体系，不断努力朝着使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养和住有所居的目标前进。

编写本书的目的是让广大读者了解社会福利与保障的基本知识，掌握我国社会福利与保障的发展历程，理解在构建社会主义和谐社会过程中出现的民生问题以及我国政府在完善社会保障制度、发展社会福利方面所作的种种努力。

本书由概论篇、基础篇、思想理论篇、制度篇四部分内容组成：一是社会福利思想和社会保障制度的概要，以及社会福利、社会保障和社会工作的关系；二是社会福利与保障制度的基本理论和知识；三是历史上特别是工业革命以来西方各种社会思潮中的社会福利思想和理论；四是社会保障制度，包括社会保险、社会救助、社会优抚安置以及社会福利制度等。把社会福利思想与社会保障制度相关内容整合成一个整体，是本书的一大创新。

本书是从事社会工作教学和研究人员及其他相关人员集体劳动的成果，由刘晓雄教授任主编。其他参编人员有：王斌（江西科技师范学院）、刘晓伟（华东交通大学）、赖小乐（深圳广播电视大学）、胡文英（江西交通职业技术学院）。各章初稿完成以后，

由刘晓雄、王斌进行了修改，最后由刘晓雄统改定稿。

本书在编写过程中，参考并吸收了国内外同行的相关著作和科研成果，中央广播电视大学出版社的李朔副编审和李永强编辑对本书的出版做了大量的工作，在此一并致谢。

限于编者的学术水平，本书肯定会有许多不尽如人意之处，恳请读者批评和指正，以期本书能得到进一步的修订和完善。

刘晓雄

于江西科技师范学院枫林校区

2008年3月29日

目 录

第一篇 概 论 篇

第一章 绪 论	(3)
第一节 社会福利与保障概述	(4)
第二节 中外社会福利与保障的历史发展	(14)
第二章 社会福利与保障和社会工作的关系	(29)
第一节 我国社会工作发展概况	(29)
第二节 发展社会工作与促进社会和谐	(37)

第二篇 基 础 篇

第三章 社会保障水平	(47)
第一节 社会保障水平概述	(47)
第二节 社会保障水平适度的测定	(51)
第三节 我国社会保障水平	(54)
第四章 社会保障基金	(60)
第一节 社会保障基金概述	(60)
第二节 社会保障基金筹集	(65)
第三节 社会保障基金投资与管理	(75)
第五章 社会保障管理	(82)
第一节 社会保障管理概述	(82)

第二节 我国社会保障管理体制及改革	(89)
-------------------------	--------

第三篇 思想理论篇

第六章 古代社会福利思想	(97)
--------------------	--------

第一节 古希腊的社会福利思想	(97)
第二节 原始基督教的社会福利思想	(100)
第三节 中国古代的社会福利思想	(101)

第七章 中世纪社会福利思想	(105)
---------------------	---------

第一节 托马斯·阿奎那的社会福利思想	(105)
第二节 重商主义的社会福利思想	(107)
第三节 资本主义早期的济贫思想及其制度	(108)
第四节 文艺复兴时期的社会福利思想	(111)
第五节 宗教改革运动及其社会福利思想	(112)

第八章 近代工业革命时期社会福利思想	(116)
--------------------------	---------

第一节 空想社会主义的社会福利思想	(116)
第二节 古典政治经济学和资产阶级功利主义学说	(132)
第三节 马克思主义的社会福利思想	(140)

第九章 工业革命以来的社会福利思想	(144)
-------------------------	---------

第一节 工业革命及其社会问题	(144)
第二节 德国历史学派	(146)
第三节 美国的制度学派	(150)
第四节 福利经济学的社会福利思想	(154)
第五节 凯恩斯主义的社会福利思想	(162)
第六节 福利国家的社会福利理论	(165)

第十章 当代西方社会福利思想流派	(174)
------------------------	---------

第一节 开明派的社会福利思想	(174)
第二节 保守派的社会福利思想	(176)
第三节 公共选择学派的社会福利思想	(188)

第四节 社群主义的福利观	(191)
--------------------	-------

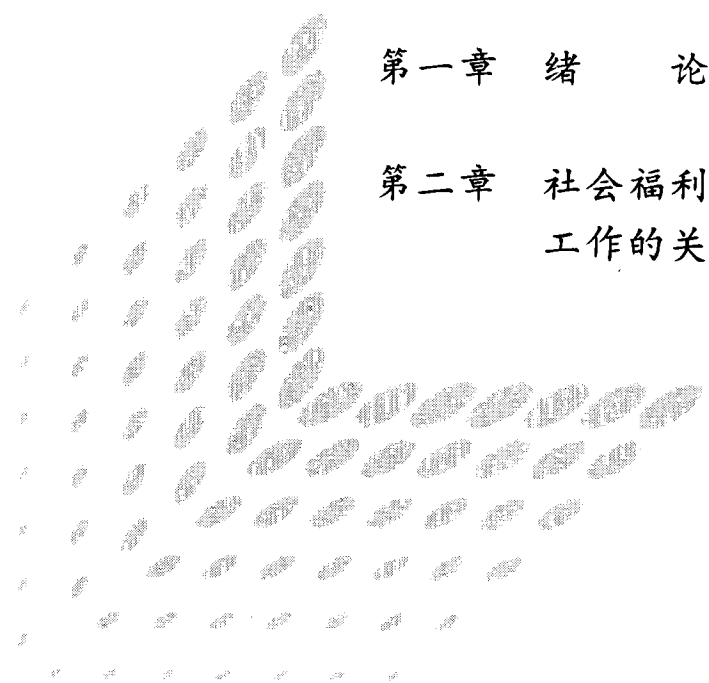
第四篇 制 度 篇

第十一章 社会保险制度	(197)
第一节 社会保险概述	(197)
第二节 社会保险的主要内容	(202)
第三节 我国农村社会养老与医疗保险制度	(219)
第四节 我国社会保险基本情况	(224)
第十二章 社会救助与慈善制度	(231)
第一节 社会救助概述	(231)
第二节 社会救助体系	(236)
第三节 社会救助标准与对象	(240)
第四节 城市居民最低生活保障制度	(243)
第五节 农村社会救助制度	(245)
第十三章 社会优抚与安置制度	(249)
第一节 社会优抚概述	(249)
第二节 社会优抚制度的改革与发展	(255)
第三节 安置制度	(260)
第十四章 社会福利与社区保障制度	(265)
第一节 社会福利制度的发展历程和趋势	(265)
第二节 社会福利制度的基本内容和体系	(268)
第三节 我国社会福利制度的建立与发展	(272)
第四节 社区服务与保障	(279)
第十五章 住房保障制度	(283)
第一节 住房保障概述	(283)
第二节 发达国家住房保障制度	(285)
第三节 我国的住房保障及其改革与发展	(290)

第十六章 社会保障法律制度	(301)
第一节 社会保障法概述	(301)
第二节 社会保障法的立法实践	(305)
参考文献	(312)

第一篇

概论篇



第一章 绪 论

第二章 社会福利与保障和社会工作的关系

2000

2000

2000

2000

2000

第一章

绪论

要点提示

本章主要介绍社会福利与保障的含义、内容、特征、模式，中外社会福利与保障的历史发展；探讨全面建设小康社会和构建和谐社会条件下我国社会福利与保障的改革和发展。

社会福利与保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会福利与保障体系，是经济社会协调发展的必然要求，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。世界各国都十分重视社会福利与保障作为社会稳定的“安全网”、经济运行“调节器”的重要作用，不断完善社会保障制度与体系，发展社会福利。

我国政府从国情出发，坚持以人为本，把发展经济作为改善民生和实现社会保障的基本前提，高度重视并积极致力于社会保障体系的建立和完善，将其作为社会主义市场经济体制的重要支柱。经过多年的探索和实践，我国明确了完善社会保障制度的基本原则、总体目标和主要任务，确立了社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险和基本医疗保险制度，涵盖养老、医疗、失业、工伤和生育保险，以及城市居民最低生活保障制度的社会保障体系框架基本形成。社会保险覆盖范围不断扩大，多渠道筹集社会保障资金的机制初步形成，保障水平不断提高，管理服务体系逐步健全。

但要看到，我国是世界上最大的发展中国家，人口众多，经济发展起点低，地区之间、城乡之间发展不平衡，人民生活还不富裕，经济增长和社会发展面临着许多突出问题，完善社会保障体系的任务十分艰巨和繁重。当前，社会保障体系不完善与人民群众日益增长的社会保障需求是构建和谐社会的突出矛盾之一。全社会要认真贯彻落实科学发展观，把握社会福利和保障事业发展的规律，结合我国基本国情和经济社会发展的实际，实现社会福利与保障等各项事业的协调发展。

第一节 社会福利与保障概述

一、社会福利与社会保障

(一) 社会福利的含义

1. 社会福利的概念

社会福利是指国家依法为所有公民普遍提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度。社会福利较社会保险而言是较高层次的社会保障制度，它在国家财力允许的范围内，在既定的生活水平的基础上，尽力提高被服务对象的生活质量。

社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利主要是指在保障全体社会成员享受基本生存权利的基础上，由国家及各种社会团体提供的各种公共福利设施、社会性津贴、社会服务和保护性的福利措施；狭义的社会福利指国家和社会专为困难群体、弱势群体所提供的物质帮助和服务，如儿童福利、老人福利以及残疾人福利等，一般称“社会福利服务”或“社会福利事业”。美国1999年出版的《社会工作词典》对“社会福利”的定义为：第一，一种国家的项目、待遇和服务制度，它帮助人们满足社会的、经济的、教育的和医疗的需要，这些需要对维持一个社会来说是最基本的。第二，一个社会共同体的集体幸福和正常的存在状态。社会福利所包括的内容十分广泛，不仅包括生活、教育、医疗方面的福利待遇，而且包括交通、文娱、体育、欣赏等方面的待遇。社会福利是一种服务政策和服务措施，其目的在于提高广大社会成员的物质和精神生活水平，使之得到更多的享受。同时，社会福利也是一种职责，是在社会保障的基础上保护和延续有机体生命力的一种社会功能。

在我国，传统的社会福利概念与西方国家使用的大社会福利概念有着很大的区别。一般来说，社会保险和社会救济的概念都被涵盖在社会保障的范围之内。目前我国有关立法文件和理论研究中使用的社会福利概念，也都置于社会保障的概念之下。实际上，我们传统使用的社会福利是一种狭义的概念，主要是指由国家出资兴办的、旨在为社会大众谋取利益的各种福利性事业，以及国家为社会全体成员提供的各种福利性补贴，包括一般社会福利、职工福利和特殊社会福利。一般社会福利是指国家与社会有关部门及团体举办的社会文化教育事业以及市政建设、社会服务等，享受的对象是全体社会成员。职工福利是指职工所在单位通过举办集体福利设施、建立各种补贴或发放实物，以改善职工的物质文化生活，享受的对象是本单位的职工及其家属。特殊社会福利是国家和社会为残疾人和无劳动能力的人举办的福利事业，包括残疾人福利、儿童福利、老人福利等。社会福利不仅保障个人和整个社会的生存需要，还要保证个人和社会有发展的可能。所以，社会福利是社会保障体系的最高层次。总而言之，社会福利是以国家为主体，通过现金补贴和提供服务等方式以满足全体社会成员的各种需要，并且使社会成员的生活质量随着社会经济水平的发展而不断提高的制度。

2. 社会福利制度的发展

所谓制度是人们为了实现特定的目的,按照一定的形式来安排自己活动的方式。社会福利也是一种制度,是人类社会为达到一定的福利目标而建立的某种制度设置,或者社会(包括政府和民间的组织)对个人承担的“制度化的集体责任”。

人类群体的生活主要发生在六种基本的社会制度中,它们是亲属、宗教、工作单位、市场、社区互助机构和政府。这些制度在人类的生活中发挥着重要的社会福利功能。社会福利制度正是以这些基本的社会制度为基础建立起来的。

社会福利制度有一个逐步发展的过程。人类早期的福利主要指家庭和社区提供的生活保障和老幼病残照顾,这种福利模式属于自我照顾和自我保障的范畴。国家、社会提供的仅仅是辅助的福利服务,如赈灾救济、减免粮税等非常规的福利,而不是将人民日常生活纳入照顾与服务的范畴。随着人类活动范围的扩大,社会联系与交往关系的复杂化,特别是工业制度的建立,由于人们的居住方式和谋生方式发生了根本性的改变,原来分散在大乡村、一家一户式的居住方式被集中在狭小地区、集体式的居住方式代替;原来自给自足的谋生方式和与此相适应的自我保障的福利模式被商品化、工业化和契约式的谋生方式取代。人们在社会生活中面临的风险增加了,而传统的家庭福利制度的功能却在减弱,无法为此提供有效的福利保障。在这样的情况下,由国家和社会为个人提供福利保障的新型福利制度就出现了。

在欧洲工业化和现代化发展过程中,社会福利制度是逐渐走向成熟的。所谓普遍的制度化福利和全民福利也是伴随着社会现代化和社会经济的不断进步才逐渐形成的。在这个过程中,由于各国的经济发展水平和文化传统的不同,社会福利制度的设置也因此表现出极大的差异。但是,就基本的情况来看,现代社会福利制度大致可分为两种基本的形式:残补型或剩余型的福利(Residual Welfare)制度和制度型的福利(Institutional Welfare)制度。早期的福利制度主要是前者,而后者则是现代社会福利制度的主要形式。所谓残补型或剩余型的福利制度通常是与慈善救济事业联系在一起,从本质上讲,它属于济贫服务的范畴,指那些专门为社会弱者提供服务和救济的设置和措施,是不完全的社会福利制度。而制度型的福利制度则是在19世纪末才出现的,它是面向全体国民并且把提高国民的物质文化生活水平、实现人的全面发展作为政策目标来推行的。制度化的福利是真正意义上的社会福利,它使福利保障的范围从针对少数人的反贫困方案扩展到全民的教育、医疗保健、住房、就业、养老和收入保障等关系人们生活安全和生活质量诸方面的政策措施和服务上,从而起到维护人民生活安定和幸福的作用。

社会福利作为一种制度安排,是工业社会发展的产物。20世纪以来,社会福利通过社会化行为而走向制度化。社会福利不再是传统社会的局部的、有限的社会活动,而是一项面向全体国民的社会政策;它的组织与实施不再单纯是民间的互助互济,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因生存而产生的单纯的物质生活保险需要,而是丰富其精神生活和实现个人全面发展;它的理论不再是积德行善的教义或儒学思想,而是日益丰富的福利国家、福利经济、福利社会等学科。社会福利的渊源早于社会保险,但它的形成又

晚于社会保险，它的成熟标志着当代社会保障制度进入了新的发展阶段。

3. 社会福利思想的价值观问题

社会福利是一项需要政治和道德支持的普遍的社会事业。它相信实现社会的普遍福利状态是一种“社会的善”，是和每一个人的幸福紧密联系的事业。它需要人们的参与，需要发挥人与人之间互相关怀及互助的精神才能实现。因此，围绕着社会福利价值论和社会理想的争论，就形成了各种社会福利思想。

所谓社会福利思想就是关于社会的福利制度和社会政策的思想理论表述。在一个社会中，虽然社会福利制度不是由人们的思想道德观念决定的，但是，人们所持的道德信念和政治观点，以及它们所代表的哲学价值观，对社会政策和社会福利的实践会产生重大的影响。因而，社会福利思想也可以被视为对各种社会福利现象和问题的哲学观点。它提供给人们思考和解释社会福利现象的理论和方法，有助于人们形成对待社会福利需求的立场和态度，确立解决社会福利问题的政治道德原则，促使人们按照一定的意识形态要求建构一个社会的福利体系与福利制度，从而使社会福利制度和人们所持的社会福利理想表现出特定的政治和道德意识形态的倾向性。在这个意义上，社会福利思想就是关于社会福利的哲学理论。我们要研究的社会福利思想就是反映一定社会的福利理论与实践的社会福利哲学。

在社会福利思想领域，各种关于福利的哲学观点是互相对立的。这种对立既表现为因为对个人与社会关系的不同理解而产生的福利观上的个人主义与集体主义的对立，也表现为对待福利需要的功利主义和人道主义的冲突，还表现为包括物质财富的分配在内的社会物品的分配方式，是资本主义的还是社会主义的，是自由放任的还是国家干预的等一系列的对立。正是这些对立的哲学观点的存在，使整个社会福利思想领域表现出各种思想对立和理论观点纷争的局面。

在各种不同的社会福利思想中，基本的对立是个人主义福利观与集体主义福利观的对立。个人主义福利观是这样一种观点，它把福利视为有关个人动机与需要的东西，因而反对为了平等和社会公正的目的而采取的福利措施；在它看来，追求平等和公正，必然会使一部分人的所得为另外一些人所占有，这种以损害一部分人的利益来满足另一部分人的需要的做法，“其结果就一定是他们在实际地位上的不平等”。与此不同的是，集体主义的观点把福利视为集体的责任，认为个人在各种自然和人为的不测面前常常是无能为力的，为了适应社会的变迁和各种新的情况，人也需要不断发展自己，而这一切都需要集体的协助。因而，国家需要发展社会的福利功能，以保证每一个社会成员在基本社会生活需要的满足、个人能力的发展，以及公民权利的实现等方面得到公平的对待。

社会福利思想中个人主义与集体主义的对立，在社会理论的范畴内，既表现为道德选择上公平与效率谁具有伦理学的优先性的问题，也表现为政治上个人的自由和权利与社会的平等和公正谁更为根本的问题。因此，当进一步追问社会福利思想对立的政治和道德根源的时候，我们会发现，在社会福利的领域里，思想观念上的对立与冲突，以利己主义和利他主义、功利主义和人道主义、市场经济的自由放任论和福利国家论、自由主义和社群主义，以

及资本主义和社会主义等多种思想冲突的形式展现在我们面前。社会福利思想因此也成为—个充满意识形态斗争的领域。

对社会福利思想的各种形式进行区分,有助于我们了解和掌握社会福利思想的意识形态特征,了解和掌握它的发展脉络,避免用某种僵化的意识形态观点看待各种福利思想的争论。

(二) 社会保障的含义

社会保障一词源于英文“Social Security”,原意是“社会安全”,最早出现于美国1935年的《社会保障法》。关于社会保障的概念,世界各国理论界有着不同的理解和解释,但多采用社会安全的含义。

我们认为,社会保障的定义应为:国家和社会通过立法实施的,以国民收入再分配为手段,对社会成员的基本生活权利提供安全保障的社会行为及其机制、制度和事业的总称。这一定义包括以下几层含义:

- (1) 社会保障的首要责任主体是国家或政府。
- (2) 社会保障的对象是全体社会成员。
- (3) 社会保障的目标是满足公民的基本生活需要,从而实现社会稳定和社会公平。
- (4) 社会保障的手段是对国民收入进行再分配,它是解决社会经济问题的杠杆之一。
- (5) 社会保障的实施依据是国家立法。
- (6) 社会保障既是一种社会行为、社会经济制度,也是一项社会事业,还是一种社会政策。在现代社会,社会保障同时还是政府调控经济运行的重要手段。

关于社会保障的外延,国际劳工组织认为,社会保障主要承担九个方面的风险,即疾病、生育、老年、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭。对这九个方面的保障可以满足社会成员一生的基本生活需求,从而促进社会稳定和经济发展。

国际劳工组织在1952~1982年间,归并到社会保障制度中的内容包括:社会保险(Social Insurance);社会援助(Social Assistance)或社会救助;由国家财政收入资助的补助金(Benefits);家属补助金(Family Benefits);储备基金(Provident Funds);雇主规定的补助年金以及围绕社会保障而发展的辅助性或补充性计划。

其中,社会保险是以国家为主体,通过立法手段,设立保险基金,当劳动者因年老、患病、生育、伤残、死亡等暂时或永久丧失劳动能力,以及因失业中断劳动而失去收入来源时,由社会给予物质帮助和补偿的一种社会保障制度。社会保险是由劳动者、雇主以及国家三方共同筹资、以建立保险基金为基础、以国家立法为依据、以劳动者为保障对象的一种社会保障项目。社会保险是社会保障的核心内容。它主要包括养老保险、医疗保险、失业社会保险、生育社会保险、工伤社会保险等。

社会救助是在公民不能维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的标准满足其最低生活需求的物质援助的社会保障制度。

社会福利是以国家和社会为主体,向全体社会成员或社会弱者提供旨在保证一定的生活

水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度。

社会优抚是由国家和社会对法定的优抚对象,按照规定提供保证一定生活水平的资金和服务,带有褒扬和优待抚恤性质的特殊的社会保障制度。

归纳起来,社会保障一般包括社会保险、社会救助、社会福利等几个方面,社会保险是社会保障的核心内容。随着社会经济的发展,社会保障还将在增进基本人权特别是福利权方面不断为提高全体社会成员的生活水平和生活质量作出更大的贡献。

(三) 社会福利与社会保障的联系与区别

1. 社会福利与社会保障的共同点

社会福利这一概念有广义和狭义之分。如果是指福利国家的福利制度,社会福利就是社会保障,它包含整个社会保障体系,这是广义的社会福利。如果把社会福利与社会保险相提并论,社会福利就是社会保障体系的一个组成部分,主要是指国家和社会为改善并不断提高国民的物质文化生活水平而采取的各种具有经济福利性的社会政策措施,这是狭义的社会福利。概括而言,社会保障与社会福利存有以下一些相同之处:

- (1) 它们均具有多种多样的丰富内涵,二者都是社会政策与社会福利理论的核心概念;
- (2) 社会福利与社会保障既是一种政府行为、一种价值观念、一个核心概念和一个学术领域,又是一种制度安排、一种社会政策和社会服务;
- (3) 社会福利与社会保障作为概念和制度都是不断发展变化的,二者的互动关系也是不断发展变化的,而且在不同社会文化环境下有所不同;
- (4) 社会福利与社会保障都是满足人类需要的制度性安排;
- (5) 从广义角度看,社会福利与社会保障制度的目的都是改善人类生活质量、提高社会成员的福利水平。

2. 社会福利与社会保障的不同点

从广义的角度理解,社会福利是比社会保障范围更广、层次更高的范畴,应该说社会福利是一项浩大的社会工程和一种复杂的社会福利制度,其中涵盖着社会保障。概括而言,它们之间的区别主要有以下六个方面:

- (1) 保障对象不同。社会保障以特定范围内的人为保障对象;社会福利的保障对象是包括社会劳动者在内的社会全体成员。
- (2) 保障标准不同。社会保障的保障标准是为被保险人提供基本生活保障,主要满足人们的生存需要;社会福利的保障标准是提高公民物质文化生活水平,主要满足社会全体成员的发展和享受需要。
- (3) 资金来源不同。社会保障的资金来源于劳动者个人、单位和政府三方面;社会福利的资金来源于社会、单位和财政拨款,不要求受益人尽交费义务。
- (4) 分配原则不同。社会保障基金的分配原则强调权利义务基本对等原则,被保险人享受的保险待遇与所交的保费相关;社会福利的待遇则一般采用平均分配原则,不考虑受益人对社会福利的贡献,以满足社会共同需要为目标。