



省级重点建设教材  
21世纪高等院校公共管理系列教材

# 社会福利与社会救助

SOCIAL WELFARE AND SOCIAL ASSISTANCE

赵映诚 王春霞 主编



FE 东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

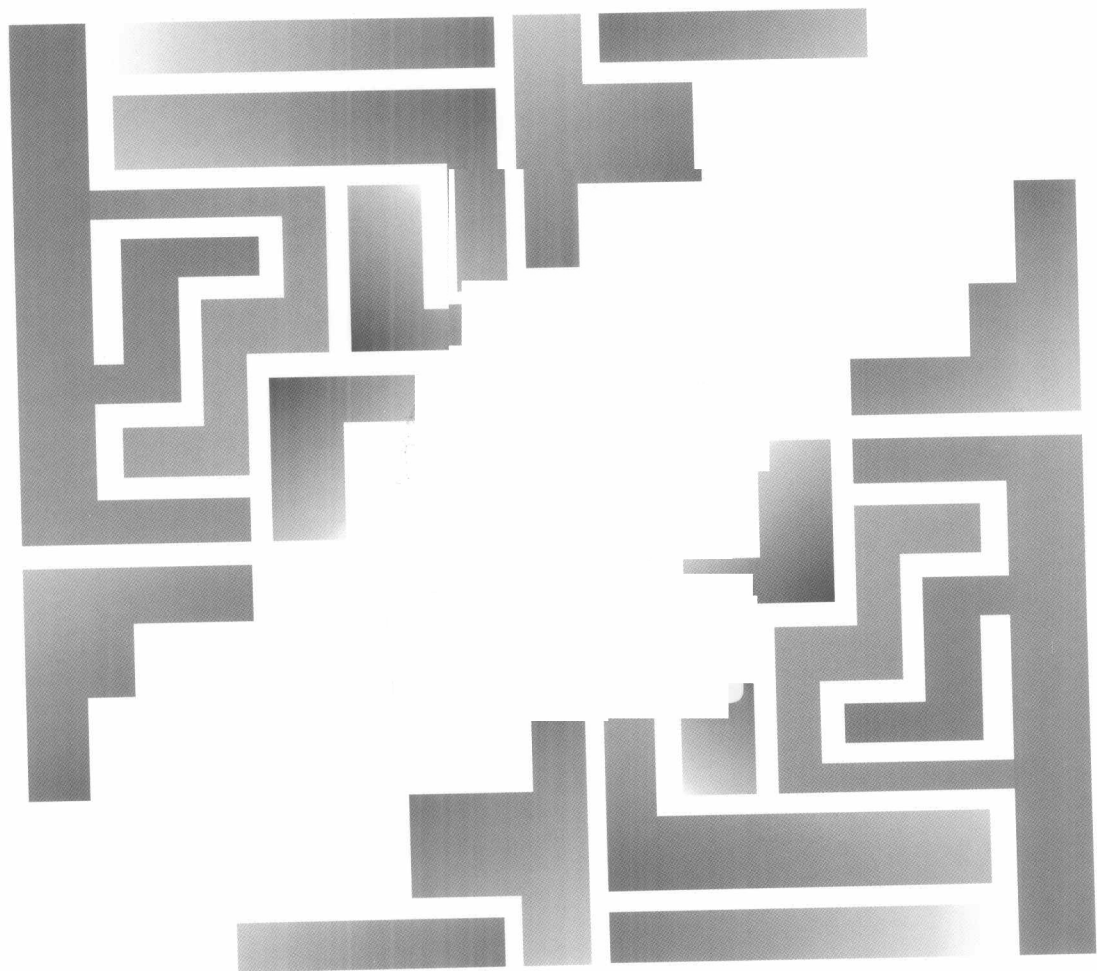


省级重点建设教材  
21世纪高等院校公共管理系列教材

# 社会福利与社会救助

SOCIAL WELFARE AND SOCIAL ASSISTANCE

赵映诚 王春霞 主编



FE 东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

· 大连 ·

© 赵映诚 王春霞 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利与社会救助 / 赵映诚, 王春霞主编. — 大连: 东北财经大学出版社, 2010. 6

(21 世纪高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0003 - 2

I. 社… II. ①赵…②王… III. ①社会福利 - 高等学校 - 教材  
②社会救济 - 高等学校 - 教材 IV. C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 097458 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: [dufep@dufe.edu.cn](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

东北财经大学印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 364 千字 印张: 18 插页: 1

2010 年 6 月第 1 版

2010 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 田玉海 张晓鹏

责任校对: 毛 杰

封面设计: 沈 冰

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0003 - 2

定价: 30.00 元

# 前 言

社会福利体现了一个社会文明的程度，社会救助体现了一个社会的责任，同时，社会福利与社会救助也是一种社会伦理原则。记得从小父母就教育我们“不独享其享”，吃东西的时候不能旁若无人，一定要礼让和分给别人一些。那时并不真正理解为什么要这样做，及至上学后学到孔夫子的话“不独亲其亲，不独子其子”“大道之行也”才明白一些，但还是不能彻底领悟。后来慢慢认识到这是一种“天伦”原则，是一种自然而然的社会规则，即社会伦理，于是常教育自己的学生做人首先要从学会吃东西开始。正如古希腊著名思想家柏拉图在《理想国》一书中所说：“我们的立法不是为了城邦任何一个阶级的特殊幸福，而是为了谋求全国的整体幸福。它运用说服或强制使全体公民彼此协调和谐，使它们把各自能向集体提供的利益让大家分享。”

本书主要结合当前社会实际，讲述社会福利与社会救助的基本理论、我国社会福利与社会救助的基本政策与状况，适合高等院校社会学专业、社会工作专业、社会保障专业用做必修课教材和公共管理类专业用做选修课教材。与同类教材相比，其力求有所创新，增加了比较新的内容，诸如城市住房救助、法律援助、慈善公益事业等。

本书在体例结构上力求简洁明了，以适应教学需要。本书由赵映诚教授和王春霞博士担任主编，各章撰写分工为：赵映诚负责第2章；王春霞负责第1、3、10、11、13、14、15章；韩宗生负责第4、5、6、7章；刘惠新负责第8、9、12章。全书由赵映诚负责拟定大纲和总纂定稿。

本书作为浙江省重点建设教材，得到了省教育厅和浙江财经学院行政管理学省级重点学科的资助，同时得到了沈玉平院长、韩灵莉院长的支持和帮助。田玉海、张晓鹏编辑为本书的出版、修改付出了辛勤的努力。另外，本书在写作过程中引用了近年来许多专家学者的研究成果，在此一并表示衷心的感谢。

赵映诚

2010年4月于浙江财经学院

# 目 录

<b>第1章 社会福利概述</b>	1
学习目标	1
§ 1.1 社会福利的含义、作用	2
§ 1.2 社会福利制度的发展	6
§ 1.3 社会福利社会化	13
本章小结	21
关键概念	21
本土案例 中国社会福利转向适度普惠型	21
综合训练	22
<b>第2章 社会福利的理论基础</b>	24
学习目标	24
§ 2.1 社会福利与政府责任	25
§ 2.2 增进社会福利的几种理论	29
本章小结	41
关键概念	41
本土案例 第三届全国社会福利理论与政策研讨会	41
综合训练	42
<b>第3章 公共福利</b>	44
学习目标	44
§ 3.1 公共福利概述	45
§ 3.2 公共教育福利	46
§ 3.3 公共卫生福利	49
§ 3.4 公共设施福利	54
本章小结	57
关键概念	57
本土案例 珠三角建普惠型福利制度	57
综合训练	58
<b>第4章 儿童社会福利</b>	60
学习目标	60
§ 4.1 儿童福利及其需求特点	61
§ 4.2 西方各国的儿童福利	62

§ 4.3 中国的儿童福利	66
本章小结	73
关键概念	73
本土案例 中国“儿童福利机构建设蓝天计划”	73
综合训练	74
<b>第5章 老年人社会福利</b>	76
学习目标	76
§ 5.1 老年福利的含义与内容	77
§ 5.2 国外的老年人社会福利	80
§ 5.3 我国的老年人社会福利	86
本章小结	93
关键概念	94
本土案例 应对人口老龄化的挑战	94
综合训练	95
<b>第6章 妇女社会福利</b>	97
学习目标	97
§ 6.1 妇女社会福利概述	98
§ 6.2 国外的妇女社会福利	101
§ 6.3 我国妇女社会福利制度	104
本章小结	110
关键概念	110
本土案例 中国女性维权同盟	111
综合训练	111
<b>第7章 残疾人社会福利</b>	113
学习目标	113
§ 7.1 基本概念与相关理论	114
§ 7.2 残疾人的福利内容与制度配置	117
§ 7.3 中国的残疾人福利现状与改革	123
本章小结	127
关键概念	128
本土案例 逐步扩大残疾人社会福利范围	128
综合训练	129
<b>第8章 社会救助概述</b>	131
学习目标	131
§ 8.1 社会救助的含义和特征	132
§ 8.2 社会救助的历史发展	138

本章小结	147
关键概念	147
本土案例 中华社会救助基金会	147
综合训练	148
<b>第9章 社会救助的理论基础</b>	150
学习目标	150
§ 9.1 贫困理论	151
§ 9.2 社会救助的思想基础	157
本章小结	163
关键概念	164
本土案例 社会救助法征求意见稿	164
综合训练	165
<b>第10章 城市社会救助</b>	167
学习目标	167
§ 10.1 城市社会救助的发展概况	168
§ 10.2 城市最低生活保障制度	173
§ 10.3 城市流浪乞讨人员的救助制度	176
本章小结	180
关键概念	181
本土案例 城市流浪乞讨人员救助管理办法	181
综合训练	182
<b>第11章 农村社会救助</b>	184
学习目标	184
§ 11.1 农村五保供养工作	185
§ 11.2 农村最低生活保障制度	190
§ 11.3 农村扶贫开发工作	197
本章小结	203
关键概念	204
本土案例 农村最低生活保障制度	204
综合训练	205
<b>第12章 灾害救助</b>	207
学习目标	207
§ 12.1 灾害救助概述	208
§ 12.2 灾害救助的主体和内容	211
§ 12.3 我国的灾害救助体制	218
本章小结	224

关键概念	224
本土案例 广西启动自然灾害救助二级应急响应	224
综合训练	225
<b>第 13 章 城市住房救助</b>	227
学习目标	227
§ 13.1 住房社会救助概述	228
§ 13.2 廉租住房制度	230
§ 13.3 经济适用住房制度	234
§ 13.4 住房货币补贴	239
本章小结	242
关键概念	243
本土案例 重庆公租房建设	243
综合训练	244
<b>第 14 章 法律援助</b>	246
学习目标	246
§ 14.1 法律援助概述	247
§ 14.2 我国法律援助的实施	251
本章小结	256
关键概念	256
本土案例 司法部要求加强法律援助工作	256
综合训练	258
<b>第 15 章 慈善公益事业</b>	260
学习目标	260
§ 15.1 慈善救助	261
§ 15.2 基金会	266
§ 15.3 志愿者服务	273
本章小结	277
关键概念	278
本土案例 陈光标	278
综合训练	279
<b>参考文献</b>	281



# 第 1 章

## 社会福利概述

学习目标

§ 1.1 社会福利的含义、作用

§ 1.2 社会福利制度的发展

§ 1.3 社会福利社会化

本章小结

关键概念

本土案例 中国社会福利转向适度普惠型

综合训练

### 学习目标

通过本章的学习，主要掌握以下要点：

1. 社会福利的含义。
2. 现代社会福利制度的分类。
3. 社会福利社会化。

## §1.1 社会福利的含义、作用

### 1.1.1 社会福利的含义

社会福利的含义有广义和狭义两种理解。

广义的社会福利是指由政府和社会举办和出资、旨在改善人民物质和文化生活的一切措施，包括政府举办的文化、教育、医疗卫生、城市住房事业和各种服务业以及各项福利性财政补贴。

狭义的社会福利仅指由国家出资或给予税收优惠而兴办的、以低收费或免费形式向一部分需要特殊照顾的社会成员提供物质帮助或服务的制度，通常包括老人、妇女、儿童等特殊群体的福利津贴或福利设施。

实际上，广义的社会福利是社会保障的同义语。欧美国家一般从广义上理解社会福利，即相当于我们常说的社会保障。狭义的社会福利作为社会保障的从属概念，是与社会保险、社会救助并列的概念，是社会保障体系中日益重要的子系统。虽然在中国，社会福利作为社会保障体系的一个子系统，已得到学界、官方及公众的普遍认同，<sup>①</sup>但我国的社会福利大体介于广义和狭义之间的中间层次，即既有对弱势群体的服务与保障，又有为全民提供的普遍福利设施和资金保障。<sup>②</sup>具体来说，我国的社会福利既包括由国家和社会举办的以全体社会成员为对象的公益性事业，如教育、科学、文化、体育、卫生、环境保护等事业，也包括由国家和社会举办的以某一特定群体为对象的专门性福利事业，如为残疾人开办的各种福利企业、为无依无靠的老年人开办的养老院、为孤儿开办的孤儿院等。此外，还包括国家发放的各种福利性补贴。

### 1.1.2 社会福利的特点

作为整个社会保障体系的一个子系统，社会福利与社会救助、社会保险相比，具有如下特点：

第一，政府主导，社会参与。国家（有关职能部门）和社会（从事社会福利事业的社会力量）是社会福利的责任主体，国家颁布相关法律对各项福利事业进行规范，通过有关职能部门对社会福利事业进行监督与管理。社会福利是政府主导的一项社会性的公共事业，它不仅需要立法规范和政策引导，而且需要公共财政支撑并由政府承担监督管理责任。而社会救助是政府直接承担全部责任的，社会保险主要由单位组织与劳动者个人分担责任。因此，只有社会福利由政府主导，但又必须有民间或社会的力量参与，从而实现其社会化，即社会福利真正变成全社会的共同事业而不单纯是政府的事业，形成政府、企业、社区、团体、私人和家庭并举的

<sup>①</sup> 郑功成：《社会保障概论》，83页，上海，复旦大学出版社，2005。

<sup>②</sup> 胡务：《社会福利概论》，1页，成都，西南财经大学出版社，2008。

多元格局，并建立起政府、企业与民间慈善机构等主体共同分担社会福利责任的机制。社会福利项目的资金来源包括各级政府的财政预算拨款，各个组织单位的专项基金，社会团体的资助与捐款，以及福利服务的收费等。根据资金来源的不同，它可以分为官办福利事业、民办福利事业、单位办福利事业，以及官助民办福利事业等。

第二，保障对象的全民性。社会福利在性质上表现为全民的普遍性福利，覆盖范围不像社会保险仅限于劳动者，也不像社会救助只限于特殊的弱势社会群体，而是全社会成员。它因此被称为“按人头”付费的社会保障制度。社会福利是为全体社会成员提供的，其保障对象具有全民性和无选择性。凡是符合社会福利享受条件的人，不分性别、年龄、职业、信仰等，都可以享受社会福利的保障待遇，享受对象无须预先缴纳费用和履行义务。社会福利的项目广泛，包括全社会成员享受的公共福利事业，如教育、科学、文化、体育、卫生、环境保护设施和福利服务；特殊人群享受的福利事业，如为孤寡老人、孤儿、残疾人开办的福利院、教养院、疗养院等；局部性的、选择性的福利措施，即专为一定地区、一定范围社会成员提供的福利待遇，如寒冷地区的冬季取暖津贴、住公房的房租补贴等，这些项目或者是免费的，或者是减费优惠的。社会福利项目的多样化使之成为全民共享的社会保障制度安排。

第三，提供服务的福利性。与其他社会服务相比，社会福利的本质主要体现在其福利性上。这使社会福利既属于第三产业范畴，又不同于一般的第三产业。它是难以完全采用市场调节的社会公共领域，政府的保护与政策扶持往往是其生存、发展的必要条件。

第四，保障目标的高层次性。社会福利的根本目的是改善和提高社会成员的生活质量，即社会成员的基本生活除因社会保险和社会救助制度而得到国家和社会的保障以外，国家通过社会福利还使社会成员的生活状况得到进一步的改善，并使其生活质量得到提高。社会救助是对全体社会成员最低生活水平的保障，社会保险是对劳动者及其家属基本生活水平的保障，而社会福利除了保障服务对象一定的生活水平之外，还着力于提高服务对象的生活质量。所以，社会福利是较高层次的保障制度，是评价一个国家或地区文明状况的重要指标。

第五，社会福利的公平性。社会救助的对象越穷困就可申请越多的救助，社会保险则对履行义务越多的对象给予越多的回报，而社会福利与每个人的经济地位、职业背景等无太多联系，也无须与其贡献挂钩，都遵循相同的待遇标准。社会福利作为一种国民收入再分配的方式，通过为全体社会成员或部分社会群体提供福利设施和服务，使其共同分享社会发展的成果，满足社会成员的需要。所以，社会福利有较大的机会均等的特征，社会福利的社会化程度越高，这种公平性表现得就越充分。社会福利在“人人有份”的原则下，更多地体现为追求社会公平的目的。

第六，社会福利的服务性。与其他社会保障制度相比，社会福利更强调以服务来满足社会成员的保障需求的目标。社会福利提供的主要是福利服务与福利设施，

如学校、福利工厂、福利院、社区服务机构等，这是国家与社会实施相关社会福利政策的基本途径。虽然有住房公积金等现金津贴形态的福利，但其并非直接发给受益者个人，且仅占整个社会福利中的很小一部分。因此，社会福利在现代社会保障体系中，是唯一以福利服务或福利设施而不是以现金或实物援助为实施方式的社会保障子系统。社会福利更重视提供服务和设施，这一点恰到好处地弥补了单纯或着重提供资金保障的其他社会保障形式的不足，从而能更好地满足人们对基本生活需求的企望。

第七，福利标准的不确定性。社会福利的项目、范围和水平取决于各个国家的经济文化发展水平和受益者的需求程度。经济发达国家社会福利的内容和水平相对较多、较高，经济不发达国家的则相对较少、较低。在一个国家的不同发展阶段和不同时期，社会福利的内容和水平也有所不同，总的趋势是随着社会经济发展水平的提高而不断改善和提高。

### 1.1.3 现代社会福利制度的分类

社会福利的内容比较庞杂，按照不同的标准可以将其分为不同的种类：

#### 1. 按社会福利的对象分类

按社会福利的保障对象或享受对象分，可以将社会福利分为未成年人福利、老年人福利、残疾人福利、劳动者福利等。

#### 2. 按社会福利的项目或具体内容分类

按社会福利的项目分，可以将社会福利分为教育福利、住房福利、卫生福利、生活福利、各种社会津贴等。

#### 3. 按社会福利的给付方式分类

按社会福利的给付方式分，可以将社会福利分为货币形式的福利、实物形式的福利、服务形式的福利、实施形式的福利、带薪假形式的福利等。

#### 4. 按社会福利实现的层次分类

按社会福利实现的层次或提供的途径分，可以将社会福利分为社会津贴（社会补贴）、职业福利、社区性福利和社会福利设施等。

### 1.1.4 社会福利的目标与原则

#### 1. 社会福利的目标

社会福利的目标源于社会福利的社会政策性。社会福利的目的是提高人们的生活水平和生活质量。它是在国家财力允许的范围内，在既定的生活水平的基础上，尽力提高服务对象的生活质量。社会福利不仅要保障人们的基本生活水平，更重要的是不断满足人们日益增长的物质文化和精神文化需要，提高人们的生活质量。社会福利是一个动态的发展过程，随着经济的发展，在福利服务方面，逐渐涉及医疗照顾、交通出行、人居环境等提高人们生活质量的內容。

## 2. 社会福利的原则

在社会福利的具体运行过程中，需要遵循的原则有：

(1) 符合社会主义经济制度和生产目的的基本要求，尽可能地为劳动者提供更好的社会福利。我国社会主义建设的目的就是满足人民群众日益增长的物质文化需要，体现社会主义的优越本质。社会福利的目的是在保证公民一定生活水平的前提下，提高公民的生活质量和生活水平。因此，随着经济的发展，社会福利的提供要尽可能地与我国社会主义生产的目的保持一致。

(2) 符合社会主义初级阶段的实际国情，量力而行。国家、社会和集体向公民提供的福利水平取决于我国经济发展的状况。社会福利支出过多，超出政府的承受能力，可能导致财政赤字，不利于经济的长远发展；社会福利支出过少，对社会成员的实际保障能力会降低，也不利于社会的发展和稳定。因此，国家、社会和集体要根据我国实际的经济状况来决定向公民提供的社会福利待遇。

(3) 贯彻公平、平等、效率的原则。社会福利作为收入再分配的方式，其目的主要是追求公平与平等，但过分公平，又会牺牲效率，助长社会成员的“懒汉”思想及对国家的过分依赖。所以，国家、社会和集体应正确处理社会福利所带来的公平和效率问题。

(4) 处理好社会福利与社会保障其他形式的关系。社会福利和社会保障的其他形式都属于国民收入的再分配方式，它们之间具有此消彼长的关系。正确处理它们之间的关系，有利于形成消费和储蓄的合理比例，有利于协调处理各类保障对象的关系，促进经济的协调发展。

(5) 贯彻社会福利社会化的原则。社会福利实现社会化有利于减轻企业负担，拓宽福利资金来源；有利于实现服务对象的专业化和服务对象的公众化，实现全民福利。我国的社会福利社会化进程一直坚持以居家养老为基础，以社区为依托，以社会福利机构为补充的发展方向，积极探索国家倡导资助、社会各方面力量兴办社会福利事业的社会化实现形式，逐步形成了多方参与兴办、运行机制完善、政策法规配套、管理规范、服务优良的社会福利服务体系，促进了社会福利事业的健康、适度、有序发展。

### 1.1.5 社会福利的标准

社会福利的标准比较难以确定，因为社会福利一般没有法定的统一标准。社会福利以提高全体社会成员的生活质量和生活水平为目标，提高人们的生活水平本身就是一个不确定的概念，在技术上很难将其标准确定下来。在理论上，福利经济学家一般把社会福利政策是否具有帕累托改进作为评判这项政策优劣的标准。帕累托是意大利的经济学家，他提出的帕累托最优和帕累托改进已成为福利经济学的核心概念之一。

帕累托最优是指一个社会的资源配置达到这样一种状态：生产资源的任何重新配置都不可能再使得某一个人的处境变好时，却不会导致任何其他人的处境变坏，

或者说已经没有人或一个集体的福利可以在不减少其他人或集体福利的条件下进一步增加的情况。

在上述状态下，一个社会的资源配置达到最大效率，由此所获得的国民收入会使社会福利达到最大值，所以帕累托最优又称为帕累托效率，也称为帕累托标准。用它来判断一个社会的资源是否已经达到最优状态，社会福利是否已经达到最大化。帕累托最优的概念建立在两个前提之上：一是社会的生产技术和消费者偏好既定，前者是针对生产者提出的，后者是针对消费者提出的；二是社会的收入分配状况既定。可见，在一定时期内，在生产者的生产技术和消费者的消费偏好既定的前提下，改进社会的收入分配状况同样会改进一个国家或社会的资源配置，加大社会福利。

根据帕累托最优，以下两种调整资源的方式可以增加社会福利：一是使每个社会成员的境况变好，如加大公共产品的投入、增加医疗设备的投入等；二是在没有使任何一个社会成员的境况变坏的前提下使至少一个社会成员的境况变好，如向富人征税，对穷人进行转移支付等。

只要发生上面两种情况，资源配置的调整就可以增加社会福利，与之相应的福利措施就可以实施。

## §1.2 社会福利制度的发展

### 1.2.1 西方社会福利制度的发展

按照时间顺序，西方社会福利制度的发展大致经历了以下几个阶段：

#### 1. “剩余型社会福利”阶段

剩余型社会福利首先在英国建立。其标志是1601年英国女王伊丽莎白一世颁布的旧《济贫法》和1834年的新《济贫法》。其特征是慈善、济贫，保障贫困成员的最低生活水平。

#### 2. “制度型社会福利”阶段

1883年、1884年、1889年德国政府分别在疾病、工伤、养老和残疾等方面出台了一系列的社会保险立法。从此，社会福利开始制度化、立法化。

#### 3. “福利国家”阶段

1948年英国第一个宣布自己为福利国家，随后其他欧美等资本主义国家纷纷效仿。其特征是社会福利项目全、范围广、标准高。与此同时，社会主义国家实行了更为彻底的福利模式，即结构性福利。

#### 4. “福利多元化”阶段

普遍性社会福利制度的过度发展，使得在20世纪70年代世界经济发生滞胀时，福利国家普遍出现了财政危机。无所不包的社会福利制度也开始暴露出弊端：

①政府所办福利的服务素质欠佳，效率低；②国民形成了一定的依赖心理；③削弱

了家庭和社区的责任；④人口老龄化和失业人数激增，政府负担过重；⑤公营部门规模太大，浪费了社会资源，降低了竞争力。

福利多元化亦称混合福利经济，主张福利产品应来自国家、家庭、商业部门和志愿机构，来源越多越好，而且，应通过走市场化路线来推进社会福利的发展。

## 1.2.2 我国社会福利制度的发展

中华人民共和国成立以后，很长一段时间我国的社会福利事业的主管部门都是民政部门，传统社会福利事业的发展经历了以下几个阶段。

### 1. 初步形成时期（中华人民共和国成立初期）

该时期的社会福利事业主要是政府和社会为特定的社会福利对象提供的满足他们基本生活需求的供养性社会福利项目，即它的实施范围主要是孤寡老人、孤儿等特殊人群。民政部门开始成为社会福利事业的行政管理部门，这种管理体制一直延续到现在。

该时期社会福利事业的主要内容，就是对解放前遗留下来的社会福利设施进行整改，使它们成为新中国官办的社会福利设施。这样，解放前的官办、民办和教会办的社会福利事业完全演变成新中国的官办社会福利事业。同时，在城镇新设立了儿童福利院、养老院、残疾人疗养院等。

这个时期我国开始建立职工社会福利制度。1950年6月颁布的《中华人民共和国工会法》明确规定，工会具有提高职工物质生活和改善精神文化生活质量的责任。1952年我国开始建立职工福利补贴制度，如职工探亲补贴和职工冬季取暖补贴等。职工社会福利制度的建立意味着我国社会福利制度的实施范围扩大了，已经扩展到单位职工，工会成为实施和管理职工社会福利制度的机构。

### 2. 逐步完善时期（1957—1966）

1957年，国务院颁布了《关于职工生活方面若干问题的指示》，明确规定了职工的上下班、住房等问题，而且该文件还明确指出了职工社会福利基金来源的几种渠道：第一，国家拨付给各单位的基本建设投资中与职工社会福利相关的非生产性投资；第二，建立职工社会福利基金提取制度；第三，按职工工资总额的2%提取的工会经费中的1%可以作为职工教育经费等；第四，职工福利费可以在单位行政管理费中支出；第五，文化设施收入可以用于职工福利开支。

该时期，我国逐步完善了单位职工社会福利制度，使得我国的社会福利事业具有两个基本组成部分，即民政社会福利和单位社会福利；同时，我国大力发展民政社会福利，不断完善老人社会福利、残疾人社会福利和妇女儿童社会福利制度。

### 3. 调整时期（1966—1978）

这一时期，我国对社会福利事业进行了较大规模的调整。随着内务部的撤销，许多社会福利事业单位被强行合并和撤销。同时，这一时期，民政社会福利事业发展停滞不前，甚至有所倒退。这主要是因为受到了“极左”思想的影响，举办和

管理社会福利事业的各级民政部门受到了很大程度的破坏。

同时，单位职工的社会福利也受到了很大影响。由于各单位的生产发展处于停顿，因此，职工社会福利基金来源无法得到充分保证，职工的住房社会福利、各种补贴不能完全落实，各种娱乐文体活动等也无法开展下去。

#### 4. 改革时期（1978—至今）

1978年，不仅是中国发展进程中特别重要的一年，而且也是包括社会福利制度在内的中国社会保障制度变迁较为重要的一年。1978年，五届人大决定重新设置民政部，结束了全国社会救济、社会福利、优质优抚安置事务无主管部门的局面。1978年，新颁布的《中华人民共和国宪法》也明确规定：“扩大集体福利，以保证公民享受这种权利。”同年，中共中央发布通知，要求企业中要有一位副厂长抓生活，积极办好食堂、托儿所等社会集体福利事业，组织好业余文娱体育活动。70年代末期，国家修改和增设了取暖补贴、职工上下班交通费补贴、职工探亲假等职工福利补贴，并相应提高了职工福利补助费的起点标准，增加了福利基金的来源。1982年12月，在修订颁布的《中华人民共和国宪法》中，第四十三条规定了国家发展劳动者休息和休养的设施，规定了职工的工作时间和探亲休假制度；第四十六条规定了公民受教育的权利；第四十九条规定了加强对老人、妇女和儿童的保护。

20世纪80年代初，民政部门提出了国家力量和社会力量相结合，采用多种形式举办社会福利事业的新思路。社会福利事业开始从单一的、封闭的、由国家包办的体制向国家、集体、个人一起举办的体制转变。国家开始面向社会，多渠道、多层次、多种形式地举办各种社会福利事业。

该时期对职工福利进行改革的主要方向就是职工福利的社会化。所谓职工福利的社会化，就是把许多原有单位承担的职工福利转由社会或者政府来承担。

我国的社区服务也产生于这一时期，通过政府倡导和扶持，运用社区资源，向社区全体居民提供福利性服务和商业化服务。

### 1.2.3 我国社会福利制度的改革

#### 1. 我国社会福利的特征

我国自20世纪50年代开始建立的社会福利制度，是以城镇职工福利为核心的一套相互分割、封闭运行的福利制度，是政府出资为那些生活困难的老人、孤儿和残疾人等特殊困难群体提供生活保障而建立起来的一项制度，包括企事业单位提供的职工集体福利、民政部门主管的特殊福利和街道、居委会举办的社区社会福利。<sup>①</sup>经过几十年的发展，我国由民政社会福利、职工社会福利和公共社会福利构成的传统社会福利制度，已经建立了一个比较完整的体系。它具有以下两个基本特征：

<sup>①</sup> 时正新、朱勇：《中国社会福利与社会进步报告（1998）》，3页，北京，社会科学文献出版社，1998。



(1) 二元性。职工社会福利的实施对象是城镇单位职工，公共社会福利的实施对象主要是城镇居民。而农村居民较少享受到社会福利，他们能够享受的主要是民政社会福利，而且福利待遇低下。

造成这种社会福利二元性的主要原因有以下四个：第一，由于我国实行了严格的户籍制度，与整个社会经济二元化相匹配的是城镇二元化的社会福利制度。第二，由于我国的整体社会经济发展水平不高，国家没有实力为农村居民建立比较完善的社会福利制度，社会福利资金来源的一个重要渠道是财政支出。第三，我国农村社会经济发展水平远低于城镇，首先解决的是农村居民的温饱问题，在解决他们的基本生存问题之前，很难通过社会福利制度的完善来提高他们的生活质量，这也是由社会福利制度的保障水平所决定的。第四，长期以来，我国把社会福利政策实施的重点放在城镇，比较忽视农村居民的社会福利制度建设。

(2) 福利与就业、保险的三位一体性。这个特征主要表现在单位职工的社会福利上。享受职工社会福利待遇的一个前提条件就是在某一个单位已经就业的，而没有工作单位的城镇居民无法享受职工社会福利，而且单位职工只有在享受社会福利的同时，才能够参加社会保险。因此，在计划经济时代，我国的职工社会福利与社会保险和就业是高度结合的，形成了三位一体的局面。

一般来说，单位职工福利不属于社会福利的范畴，这在国外是一种普遍现象。虽然许多国家的单位都为职工提供了各种各样的福利，但这都属于单位行为，没有政府色彩，因而职工福利就不属于社会福利。但我国的情况就不同，在计划经济时代，我国的单位职工福利带有强烈的政府色彩，政府通过制定各种政策和措施来规定职工福利的实施，而且政府也出资帮助单位从事职工福利。虽然我国的职工福利表面上看起来是单位行为，由单位举办和实施，但实质上是一种政府行为，单位在代替政府行使这方面的责任。因此，计划经济时期的单位职工福利可以被认定为是一种社会福利。

## 2. 我国传统社会福利制度的弊端

改革开放以后，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，传统的社会福利制度暴露出越来越多的弊端，已经不适应社会经济形势的发展，甚至一定程度上阻碍了经济改革。其具体表现在以下几个方面：

第一，我国的福利制度不仅在城乡之间存在不公平，而且在城镇居民内部和单位职工之间也存在着不公平。我国社会福利的主体可以说是职工福利，无工作单位的居民被排除在职工福利的实施范围之外，这样单位职工与其他城镇居民之间在享受社会福利待遇上就存在着巨大差异，而且由于各个单位之间经济实力上的差异以及单位领导重视程度的不同，各单位之间无论在福利项目数量上还是在质量上都存在着较大的差距。

第二，我国的职工福利是由单位承担的，是“企业办社会”，因此单位背着沉重的包袱，严重影响了自身的发展。

第三，我国传统社会福利的资金来源渠道比较单一，造成社会福利资金不足，