



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材



面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

现代社会 福利思想

(第二版)

中国社会工作教育协会 组编
钱宁 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



013028203

“十二五”普通高等教育本科国家

C913.7-43

13-2



面向 21 世纪 课

Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

现代社会福利思想

Xiandai Shehui Fuli Sixiang

(第二版)

中国社会工作教育协会
钱宁主编

组编



编者（按所写章序排名）：

钱宁 银平均 杨伟民 熊跃根 张军
孙立亚 陈立周 章立明 关信平



北航

C1637451



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

C913.7-43

13-2

内容简介

本书是“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材,中国社会工作教育协会组编的普通高等学校社会工作专业主干课程系列教材之一。本书以工业革命以来社会科学各领域及各种社会思潮中有关社会福利问题的思想观念、理论流派为研究对象,探讨它们所表达的理论观点,揭示其包含的福利价值观和福利理想,分析各种社会福利思想对现代社会福利制度的产生、发展和演变的影响,以及对各国社会政策和社会福利实践的影响。为了使教材更全面地反映20世纪50年代福利国家出现以来社会福利理论变化的情况,此次修订中在原有结构基础上,对全书内容章节作了一定幅度的调整增减,加强了对当代社会福利思想的介绍,内容更丰富,结构更紧密。

本书主要供高校社会工作专业教学使用,也可作为社会学、社会保障、社会政策等学科领域研究生的参考教材,还可作为社会福利部门和机构的行政人员、社会工作者培养专业素质和能力的拓展读物。

图书在版编目(CIP)数据

现代社会福利思想 / 钱宁主编; 中国社会工作教育协会组编.
-2 版. - 北京: 高等教育出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 04 - 036980 - 9

I. ①现… II. ①钱… ②中… III. ①社会福利 - 高等学校
- 教材 IV. ①C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 031236 号

策划编辑 张 然
插图绘制 杜晓丹

责任编辑 张 然
责任校对 陈 杨

封面设计 于 涛
责任印制 朱学忠

版式设计 于 婕

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.landracom.com
印 刷	天津新华二印刷有限公司		http://www.landracom.com.cn
开 本	787mm × 960mm 1/16	版 次	2006 年 4 月第 1 版
印 张	22.25		2013 年 4 月第 2 版
字 数	410 千字	印 次	2013 年 4 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	32.50 元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物料号 36980-00

总 序

20世纪80年代中期,国家教委(现称教育部)决定在高等学校设立社会工作与管理专业(后改为社会工作专业),北京大学等几所高等学校在多方支持下开办了该专业。到90年代中期,社会工作专业获得了一定发展。近几年来,社会工作专业在规模上获得了快速增长,这与我国体制改革的深入和社会进步的要求,以及高等教育的发展密切相关。

教材建设是学科建设的重要组成部分。在社会工作专业建立之初,编写高水平的专业教材,对于我国社会工作教育学者来说是具有挑战性的,因为社会工作专业教育在我国高等学校中断了30多年,我国社会工作教育学者对国际社会工作专业理论和知识不甚熟悉,另外,学者们对我国本土的社会工作(社会服务)的理论和实践的深入研究也不够。十多年来,各校社会工作专业教育同仁在这方面做了积极的努力,也取得了一些成果,但总的来讲教材建设还相对滞后。

中国社会工作教育协会于1994年成立,并决定把教材建设和学科规范化作为其工作的重要内容。基于国内同行的知识积累和现实要求,中国社会工作教育协会决定着手组编社会工作专业教材。从1997年开始,经过5所高等学校14名有丰富教学经验的学者两年多的努力,由高等教育出版社出版了王思斌教授主编的《社会工作概论》,迈出了由协会统筹、各高等学校共同编写教材的第一步。该书出版之后得到了同行专家的好评,它不但被许多学校当作教材,而且在2002年获得教育部全国普通高等学校优秀教材二等奖。实践说明,集中各校有丰富教学经验的学者共同编写教材这条路是可行的。

随着高等教育的快速发展,教育部进一步提出了加强各专业主干课程建设的措施,其中包括确定各专业主干课程,编写和颁布“主干课程教学基本要求”。在这种情况下,受教育部委托,教育部高等学校社会学学科教学指导委员会几次召开会议,在各校系主任、专业负责人和资深教师的广泛参与下,确定了社会学专业和社会工作专业的主干课程,并协助教育部编制了“主干课程教学基本要求”。中国社会工作教育协会在组编《社会工作概论》经验的基础上,积极承担了组编社会工作专业主干课教材的任务。2002年7月中国社会工作教育协会召开教材编写研讨会,确定了专业主干课程的教学基本要求和各主干课程教材

的编写人选,同时决定教材编写实行主编负责制。协会计划在2至3年内出版全部专业主干课教材,并出版一批专业教育亟需的其他教材和教学参考书,以及研究性学术书刊——《中国社会工作研究》。行内学者积极地参与了这一重要的学科建设过程,参加教材编写的学者在繁忙的教学、科学研究过程中,付出巨大努力精心编写教材。可以说,这些教材是当前我国社会工作专业教学和研究水平的展示。

应该特别提出的是,香港凯瑟克基金会对我国社会工作教育给予了重要支持。香港凯瑟克基金会是一个以支持社会服务为主的非营利组织,多年来,以亚太区社会工作教育协会香港中国小组为中介,该基金会对中国内地的社会工作教育给予了多方面的支持。在得知中国社会工作教育协会的上述发展计划之后,香港凯瑟克基金会决定无条件地给予经费方面的资助,这对我国内地社会工作教育学者是一个极大的激励。所以,这套主干课程系列教材的出版,要由衷地感谢香港凯瑟克基金会,当然也感谢为我们搭起桥梁的香港社会工作教育界的同仁。

编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套主干课程系列教材的都是有丰富教学经验、也有一定研究成果的教育学者,但是毕竟中国内地的社会工作专业教育恢复重建时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人意之处。一个学者是不愿意将自己不甚成熟的著述拿出来示众的,但是学无止境,社会工作专业的快速发展使得我们不能再等下去,因为大量新开办的社会工作专业的师生迫切需要既能介绍国外先进理论和知识,又对我国社会工作实践有一定理论总结和分析的教材。在这种情况下,也为了规范社会工作专业教育,这套教材将陆续面世,供大家使用并提出批评、改进的建议。教育部在制定“主干课程教学基本要求”时的指导思想是“一纲多本”,即在遵循上述“基本要求”的前提下,鼓励编写有不同特点的教材,相互比较、竞争发展。希望这套教材能在这方面发挥积极的作用。

在中国内地社会工作教育的发展过程中,本人受多方同仁的启发,曾指出学科建设既要遵循国际通则,又要注重我国社会实际,并对社会工作本土化提出某些看法。在编写专业主干课教材问题上,我也希望重申上述观点。我们必须充分尊重国际社会工作、社会福利学术界的研究成果,相信在诸多方面人类知识具有共同性,要客观地、全面地介绍那些有价值的理论和知识。另一方面,社会工作的务实特点要求必须将理论和实际尽可能紧密地结合起来。在这方面,必须强调社会工作研究,其中包括理论研究、实务研究、教学研究等。在这里,社会工作的本土化研究和本土社会工作经验的研究都是重要的,而二者的整合将使中国社会工作的理论和实践达到一个新的水平。显而易见,要做到这一点,需要社会工作教育学者积极而深入地参加社会工作实践。如果社会工作专业教材

能达到这一水平,那么就可以说,我们对中国社会工作教育和社会工作实践的发展做出了更大贡献。

感谢教育部高等教育司、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会、高等教育出版社对出版这套教材的支持。在研讨和设计这套教材的时候,教育部高等教育司给予了具体的指导和部分经费支持。教育部高等学校社会学学科教学指导委员会,特别是主任委员郑杭生教授、副主任委员宋林飞教授、谢遐龄教授对社会工作专业的发展和本套教材的编写给予了大力支持。高等教育出版社王方宪同志对这套教材的编写提出了参考意见,在教材编写过程中,高等教育出版社的编辑于健航、干咏昕等同志做了大量推动和建设性工作。

各方为社会工作专业在中国的发展做出了积极的努力,但愿它顺利成长、尽快成熟,并为中国人民的福祉做出自己的贡献。

中国社会工作教育协会会长

王思斌

2003年10月

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任；构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人进行严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话 (010) 58581897 58582371 58581879

反盗版举报传真 (010) 82086060

反盗版举报邮箱 dd@hep.com.cn

通信地址 北京市西城区德外大街4号高等教育出版社法务部

邮政编码 100120

目 录

绪论	1
第一节 社会福利与社会福利制度	1
第二节 社会福利思想及其历史渊源	8
第三节 现代社会福利的思想特征	20
第四节 研究社会福利思想的意义与方法	25
第一章 工业革命时期的社会福利思想	29
第一节 现代社会福利思想产生的社会背景	30
第二节 空想社会主义的社会福利思想	36
第三节 古典经济学的社会福利思想	46
第四节 功利主义的社会福利思想	53
第五节 马克思主义的社会福利思想	57
第二章 19世纪末20世纪初期的社会福利思想	62
第一节 欧洲的社会民主主义思潮	62
第二节 德国历史学派及其社会福利主张	68
第三节 费边社会主义的社会改良主义	78
第四节 新古典经济学的社会福利思想	86
第三章 福利经济学及其对现代社会福利思想的影响	95
第一节 福利经济学的内涵和基本概念	95
第二节 早期的(或旧的)福利经济学	102
第三节 新福利经济学	106
第四节 福利经济学对现代社会福利思想的影响	120
第四章 凯恩斯主义与福利国家	127
第一节 凯恩斯主义的产生与发展	128

第二节	凯恩斯主义的社会福利思想	136
第三节	凯恩斯主义社会福利思想的影响	143
第五章	福利国家的社会福利理论	150
第一节	《贝弗里奇报告》与福利国家制度	151
第二节	蒂特马斯的社会福利理论	162
第三节	马歇尔的公民权利理论	173
第四节	福利国家社会福利理论分析	179
第六章	新自由主义的社会福利思想	187
第一节	自由主义与新自由主义	187
第二节	哈耶克的社会福利观	195
第三节	弗里德曼的社会福利观	202
第四节	布坎南的公共选择理论	207
第七章	当代政治哲学的社会正义理论与社会福利思想	213
第一节	罗尔斯的正义论与平等主义的福利观	214
第二节	诺齐克的政治哲学与社会福利观	224
第三节	沃尔泽的复合平等的福利观	230
第八章	新社会民主主义社会福利思想	242
第一节	全球化与当代社会福利思想的发展	242
第二节	新社会民主主义的政治观	253
第三节	新社会民主主义的社会福利观	262
第九章	新马克思主义的社会福利思想	270
第一节	高夫的“整合的马克思主义”的社会福利思想	270
第二节	奥菲对“福利国家矛盾”的批判	280
第三节	奥康纳的“国家财政危机”理论	287
第十章	女性主义福利思想	295
第一节	社会福利及其性别属性	295
第二节	女性主义的社会福利思想	301

第十一章 迈向现代社会的中国社会福利思想·····	317
第一节 中国传统社会福利思想·····	318
第二节 中国计划经济时代的社会福利体制与社会福利思想·····	323
第三节 改革开放以来中国社会福利体制和社会福利思想·····	329
第四节 进入新世纪以来我国社会福利思想的发展·····	333
修订版后记·····	341

绪 论

社会福利思想是现代社会的福利理论与实践的理念基础,在现代社会福利的发展中,社会福利思想起着重要的推动作用。学习和掌握现代社会福利思想,对我们了解工业革命以来社会福利发展的思想脉络和历史线索,掌握当代世界各国社会福利发展和改革的动向及其内在思想动机,增强从事社会福利的研究与实务工作的自觉性,有着其他课程无法取代的作用。在绪论里,主要通过介绍社会福利概念、社会福利制度、社会福利思想等相关知识,帮助学习者掌握社会福利思想的基本理念,把握中外社会福利思想演变的基本脉络,特别是现代社会福利思想的主要流派及相互关系,并对社会福利思想与社会工作的关系进行说明,使学习者初步掌握社会福利思想的研究方法。

第一节 社会福利与社会福利制度

社会福利是人类社会的一种设置、一种制度,也是人类社会生活的保障措施。了解社会福利思想,首先需要了解的就是有关社会福利的概念,了解人类何以形成福利制度,来实现自己的生活目的。对人类来说,社会福利既是帮助自己实现生活幸福的手段,也是生活本身追求的目的。围绕着实现自己的生活目的,人类建立起了各种社会福利制度。

一、社会福利的概念

社会福利是现代社会广泛使用的一个概念。人们根据他们各自的立场和目的基于这个概念以不同的解释和使用。根据日本学者一番久濑康子的解释,社会福利“是泛指解决有关‘福利’问题的各种社会方法和政策”。但是,仅仅作这样的解释是不足以帮助我们掌握社会福利的意义和价值的。因为福利既涉及人们的主观感受和实际的生活状态,又和各种社会事项相联系。考察这个概念的基本含义,对我们厘清社会福利同我们生活的关系是非常重要的。

福利首先是同人的生活幸福相联系的概念。在英语里,“福利”是 welfare, 它是由 well 和 fare 两个词合成的,意思是“好的生活”。但是,什么是“好的生活”却是一个仁者见仁,智者见智的事情。它既可以指物质生活的安全、富裕和快乐,也可以是精神上、道德上的一种状态;它还与社会政治相关联,既被看作是一种国家治理的状态,又被看作是调整社会关系的手段。所以,“福利不单单表现为心情等主观因素,而是作为个体主动追求人间幸福生活权利的基础、机会和条件,以及在日常生活中所做的各种必要的努力。”^①

对此,英国学者哈特利·迪安(Hartley Dean)从英语中的“welfare”和“well-being”的区别中作了进一步区分。他认为,“wellbeing”的意思是“福祉”,它“关心的是人们活得好不好(how well people are),而不是做得好不好(how well they do)(严格来说,这正是“福利”的含义)。^②按照这种区分,我们可以把“福祉”理解成“好的生活状态”,而把“福利”理解成“好的生活条件”。也就是说,福利是作为实现好的生活状态或者是使人们能够生活得好的各种条件、设施、制度体系来理解的,而福祉则是指人们的实际生活状况是好的和幸福的。从两者的关系看,福利是实现好的生活即福祉的条件和保障性措施,福祉则是人们实际上达到的生活状况。福利的目标就是提升人们的生活福祉,使他们过一种好的生活。

因此,从一般意义来说,福利就是能使人们生活幸福的各种条件。它既包括人的身体应得到的保护和照顾,也包括影响人的智力和精神自由发展的各种因素。而作为“社会福利”就更超出了个人的范畴,要求人们在“社会”的层面上来考虑和解决如何使人能够过一种“好的生活”。它涉及社会根据什么来帮助人们生活得幸福,需要通过什么样的制度和政策安排来保证他们生活得幸福;社会的财富、机会和各种物品如何在社会成员中进行分配等问题。当我们就这一系列问题背后的价值观和原则进行讨论时,就会发现我们实际已经进入了政治和道德的领域,涉及一系列思想理论问题的争论。

基于这样的情况,我们认为,社会福利,就其一般的意义而言,是假设不虞匮乏、充分就业、安全、健康、快乐、受教育、社会平等及有序的生活等有关人类幸福的事项的实现是社会的正常状态,而贫困、疾病、失业、无知、懒惰和犯罪则是反福利(diswelfare)的社会病态。消除这种病态,恢复及发展社会的正常状态是现代国家治理和社会发展的主要目标。在这个意义上,福利是社会政治不可或缺的组成部分。一个国家要达到一种好的治理状态(国家的善),一个社会要保持和发展其正常的状态,必须制定合理的社会福利政策,必须建立起符合本国实际、能够保障人民的权益和基本需要满足的福利制度。因此,社会福利作为现代

① [日]一番夕濂康子:《社会福利基础理论》,华中师范大学出版社1998年版,第2页。

② [英]哈特利·迪安:《社会政策学十讲》,上海人民出版社2009年版,第1~2页。

社会国家治理的主要政治构件之一,成为了社会政治的组成部分。

社会福利是一个概括性的名词。包括理念或意识形态的层面和实际服务的层面。前者是要回答社会福利的理论假设的问题,如为什么要有社会福利?社会福利的目标、价值观和理想是什么等方面的理论问题;后者主要是关于社会福利服务的内容与方法的问题,如提供什么样的福利服务、通过什么渠道或方式将福利资源输送到需要者的手中等。

但是,理论与实务之间不是直接的对应关系,需要经过一系列的转换才能从理论的思考变成实务的行动。其间需要形成具有规范意义和行动指导原则的行动纲领与实务理论领域来实现二者之间的转化。因而,如果我们据此来看待社会福利的理念与实务之间关系的话,就会发现其间还存在一个衔接两者的领域,这就是社会政策的领域。社会政策是社会福利理念经过决策过程转化而来的。^①它将社会福利的理念与现实社会的福利需求相结合,把社会福利思想所表达的理想和价值观变成实际可操作的原则和行动指南。由此看来,社会福利是包含了三个层面内容的一个系统,社会政策和社会行政与社会工作构成了社会福利服务的主要领域,而理论的研究则通过形成一定的福利思想和价值观为社会福利的实践提供依据。本课程所涉及的主要是社会福利的理念、价值观的问题,及从理论的层面介绍近代以来中外各国社会福利思想的发展,以帮助我们了解现代社会各种福利思潮和各国福利制度与社会福利服务发展的背后所涉及的价值观念和哲学理念。

从社会福利的供给来看,社会福利也有广义和狭义之分。广义的社会福利是指由政府举办或资助的社会福利事业,其宗旨是改善全体人民的物质和精神生活,保证人民在文化和教育、医疗和健康、就业和住宅,以及养老等方面的需要得到满足。概括地说,广义的社会福利涉及全体人民的物质生活和精神生活的各个方面,指国家和社会为改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活而采取的政策措施和提供的福利设施及相关的服务。在这里,社会福利包括社会保险、社会救助和全民福利三个领域的政策、制度和各种社会服务的措施与项目。狭义的社会福利是国家和社会针对少数的穷人和在身体与精神方面需要给予特殊照顾的人提供的物质帮助和服务。比如,老人、妇女、儿童、残疾人、慢性病人和失去生活来源的穷人等。对这些人群的福利照顾属于社会救助的范畴。

狭义的社会福利存在于包括古代社会在内的一切文明社会。更确切地说,在所有形成国家公共权力的社会,以国家或社会的名义实施对弱势人群的救助,既是公共权力存在的合法性的要求,也是国家实现其统治必须的措施。所以,追寻世界上各个文明古国,救助式的社会福利出现的历史几乎同国家出现的历史

^① 杨孝深:《福利社会学》,(台北)黎明文化事业公司1993年版,第2页。

一样长。而广义的社会福利则是近代以来伴随工业社会的发展而出现的。它是针对工业化所造成的社会结构、社会关系和社会组织形式的变迁,以及人们生活方式改变而出现的福利供给模式的变革。这种变革的特征就是由普遍的、制度化的、大规模的和集中的福利供给取代传统社会家庭式的、分散的、小规模的和自发的福利供给。同时,它也是把家庭和社区式的自我照顾福利变为由国家和社会组织的福利服务的过程。因而,我们需要通过社会福利制度来进一步了解这一过程的发生及其本质。

二、社会福利制度

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。“一切人类社会都采用某些持久不变的行为方式来组织自己必需的生活功能,如生儿育女、生产、消费以及商品和服务的分配、社会保护等。”^①根据这一点来看,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”,^②一种社会类型或政治制度决定着福利制度的性质和社会福利的实现方式。

关于社会制度,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(见表0-1)。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。

表0-1 社会制度、组织和功能^③

社会制度	主要组织形式	主要功能	社会福利功能
亲属	家庭	繁衍后代、社会化、保护、情感支持	抚养、家庭间的经济支持
宗教	教会	精神感悟、培养信仰	宗教性质的医疗、教育和社会服务、慈善救济
工作单位	行政的、商业的办公室、工厂、农场等	产品和服务的生产、管理等	职业福利
市场	生产者(企业)和消费者(家庭)	金钱与实物的交换	商业化的社会福利产品和服务
互助	邻里、支持群体志愿机构	互助、慈善	自主、自愿服务、非营利性社会服务
政府	中央和地方政府	资源的筹集和分配	消除贫困、经济保障、医疗、教育、社会服务

① Neil Gilbert, Paul Terrell:《社会福利政策导论》,华东理工大学出版社2003年版。

② 尚晓援:《“社会福利”与“社会保障”再认识》,《中国社会科学》2001年第3期。

③ 参见 Neil Gilbert, Paul Terrell:《社会政策导论》,华东理工大学出版社2003年版,第4页。

社会福利制度是一个逐步发展的过程。人类早期的福利主要由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,原来分散在乡村和一家一户式居住方式,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的发展过程中,社会福利制度的建立是一个逐渐成熟的过程。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:残补型或剩余型的制度以及制度性的福利制度。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福利制度(residual welfare)通常是与慈善救济事业联系在一起的,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;而制度性的福利制度(institutional welfare)则在19世纪末才出现,它面向全体国民,并且是把提高他们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。

近代以来,人们对社会福利的认识也经历了历史的变化。在资本主义发展的初期,社会福利只是作为补救性措施用来消除工人阶级的不满而造成的社会不安定。政府和教会针对贫困、失业和由此引发的社会问题开展一些社会福利项目,以此来缓和社会矛盾、治疗社会的病态。随着资本主义社会的发展,人们生活水平的提高,福利也不再局限于消极地救治社会病态,而是积极促进直接的社会福利的发展,把保障收入、保障公民权利、为社会处境不同的人提供教育、使他们有同等机会发展自己,以及实现社会公正也包括到社会福利的范畴中,不仅把社会福利作为基本的道德目标,而且作为更重要的政治目标来追求,使社会福利成为影响当代社会政治的重要因素。但是,从另外一个方面来看,社会福利的

普遍化也引起了人们对社会福利的认识的混乱。由于社会福利与一定国家或民族的经济、政治和道德状况有密切的联系,不同历史传统和思想政治传统下的人们,对福利有不同的理解和要求,当福利被当作一种政治的和道德的要求提出来以后,就产生了不同的反应,形成了各种互不相同甚至互相对立的社会福利思想、福利制度和社会福利实践。

然而,在影响福利发展的各种因素中,经济的因素对福利的制度化和,或者说对福利制度的建立则起着更为基础的作用。从根本的方面来看,任何一种福利制度的产生,都必须有相应的经济基础。现代福利的制度化,是适应现代社会经济发展要求的结果。

三、福利的特征与体系

在关于福利问题的讨论中,有一个问题一直困扰着中国福利的理论与实践,这就是“福利”和“保障”这两个概念谁主谁从的问题。在中国福利的实践中,由于我们长期处于福利保障的体制下,福利是被看作社会主义制度的优越性体现在人们的日常生活中。福利属于社会主义政治经济学的范畴,是在政治经济学原则指导下的实践。这样,福利就没有作为一个独立的研究领域在实践中提出来。改革开放以后,随着我国福利制度由单位制福利向社会化福利制度的转变,福利作为一个独立的研究领域越来越显示出它的重要性。

然而,由于我们的改革是从制度变迁的方面着手的,是由实践的发展推动的。因此,对福利的理论研究明显滞后,于是就形成了在制度和实际操作层面改革时缺少理论支持的局面。结果,我们为了尽快实现福利制度的转换,把建立社会安全网当作首要的任务,从国外引进了操作性的社会安全(social security)的概念,并给予它一个中国化的解释即“保障”,形成了中国特色的福利实践和保障体系,将保险与救助结合起来。但是,这样一来,福利的外延和内涵就被缩小了。首先,保障的重点在于保护人们的生活安全,即从物质福利的方面给予人们生活保障。然而,福利的概念不仅仅是关于人们的物质生活幸福的问题,它也特别关注人们精神生活的幸福。其次,保障注重的是操作性制度层面的东西,把福利归结为一些具体的和现实的制度安排和政策措施,带有更多的行政取向安排,而福利则不仅是一种操作的过程和具体的政策措施,它更是理论与价值观的引导,是一种超越现实的政策和制度理想追求,为保障提供着理念的支持。其三,保障是从人们物质生活的安全保障方面着眼,强调预防和保护的功能,而福利不仅仅着眼于这种现实的预防与保护,还着眼于发展人民的福利,提升生活品质和人的精神境界,增加人民的总体幸福和福祉。从这三方面来看,保障应该是从属

于社会福利的次级概念。

阐述了社会福利与社会保障概念的区别与联系,我们可以进一步了解现代社会福利的特征和体系。

现代社会福利的特征可以概括为四个方面:

第一,追求社会平等和公正。社会福利的根本目标是社会正义,它强调要使每一个人在社会生活中都有平等的机会和待遇,使穷人或弱者同样可以享受到社会进步的成果,参与社会发展的过程。而社会保险和社会救助更多是作为一种预防风险的机制,旨在消极地防止社会问题和矛盾的发生。

第二,保障和服务对象的全民性。社会福利与社会救助和社会保险的区别就在于社会救助是一种有选择的福利服务,对象是贫困者和失能者,救助的方法是通过家庭经济调查,救助的水平取决于受助者的经济状况;社会保险则是针对劳动者及其家属的社会政策,主要是帮助劳动者规避老年、失业、工伤、疾病、生育、残疾和死亡等方面的风险而形成的福利制度。社会福利则不仅包括上述内容,而且扩大到了人民生活的各个方面,并且是为全体社会成员服务的。

第三,权利和义务的不对称性。社会福利不设先决条件,它只要求受照顾者是属于本国的公民,具有基本的社会成员资格。而社会救助和社会保险则有严格的条件要求,需要通过审查才能得到帮助或服务。就此而言,社会福利具有权利和义务的不对称性。

第四,非功利性和服务性。社会福利是作为“社会工资”提供给国民的,它不计功利,也不要求实物和金钱方面的回报,而是作为国家和社会的责任与义务给予公民的服务和帮助。

从上述特征可以看出,社会福利追求的是人们生活福祉的提高,它包括了一切与人的生活安全和幸福相关的社会条件。但是,这些关系人民生活福祉的条件,又可分作两个相互联系的部分。其中,一些福利是作为保障社会成员基本生活安全的条件被制度化了的,而另一些则是作为发展的生活条件而提供的。因而,现代社会福利的体系包括广义和狭义两种模式。

广义的社会福利体系是这样构成的(图0-1)^①:

从现代社会福利的发展来看,由社会保障体系和非福利保障体系构成的社会福利体系是一个大福利的概念。这种大福利体系既有针对社会的弱势群体提供的福利援助,也有全民福利和公共福利的要求,它们共同构成现代社会的福利体系。而狭义的社会福利体系,主要是由社会救助和社会保险构成的社会安全体系。从总的趋势来看,由狭义的社会福利向广义的社会福利发展,是社会福利发展的方向,也是一个社会文明水平的重要尺度。我国现阶段的社会福利制度

^① 参见陈红霞:《社会福利思想》,社会科学文献出版社2002年版。