21世纪重点大学财政与社会保障系列教材
河北省“百名优秀创新人才支持计划”项目成果

国际社会保障制度概论

成新轩摇主编

经济管理出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

摇图书在版编目（悦阳）数据

摇国际社会保障制度概论 辅戴新轩主编 圆—北京：经济管理出版社，圆圆圆源
摇阳月晕怨恋原苑原缘怨远原圆圆远原缘

摇Ⅰ圆国…摇Ⅱ圆成…摇Ⅲ圆社会保障 原福利制度 原概论 原世界摇Ⅳ圆阳缘苑

摇中国版本图书馆 悦阳数据核字（圆圆圆源 第 圆缘源苑号

出版发行：经济管理出版社
北京市海淀区北蜂窝 愿号中雅大厦 员员层
电话：（园苑）缘怨缘远圆　　邮编：员圆圆源

印刷：北京银祥印刷厂　　经销：新华书店

组稿编辑：常亚波　　责任编辑：常亚波
技术编辑：蒋摇方　　责任校对：郭红生

苑苑皂伊怨远皂皂辅远　　员缘缘印张摇摇摇摇圆装千字
圆圆圆年 源月第 员版　　圆圆圆年 源月第 员次印刷
印数：员原远圆圆册　　定价：圆圆圆元
书号：阳月晕怨恋原苑原缘怨远原圆圆远原缘辅云·圆圆

·版权所有摇翻印必究·
凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部
负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 圆号
电话：（园苑）远圆圆怨苑摇摇摇摇摇邮编：员圆圆源

前摇言

自公元前 员愈世纪巴比伦国王建立救济火灾基金开始，社会发展的每一阶段都包含了不同程度的社会保障思想和实践。伴随着生产力水平的提高，人类的需求水平也在不断地发生变化，社会保障的层次也在不断地提升。从纵向的社会保障制度的变迁史可以看出，社会保障的发展都是从产生、发展到不断完善的过程，国家对社会保障的干预也是由浅入深，再逐渐淡出的过程。这是历史发展的规律，并非历史的偶然。从横向的角度来看，不同国家的社会保障制度选择与本国的经济发展状况、文化积淀、政府的执政理念等因素密切相关。其中，经济发展水平是最重要的决定因素。因为，社会保障是政府对国民财富进行再分配的工具，财富的拥有量必然是分配的基础。任何一种社会保障制度，都需要从经济效率的角度出发，权衡政府与市场、公平与效率、资金供给和需求之间的平衡，寻找最佳的结合点。关于政府与市场之间的关系，需要根据不同经济发展状况，理性确定政府与市场的责任边界，既要有效防止市场失灵，又要避免政府过度干预导致的效率低下。社会保障领域的政府与市场之间的关系，需要采用经济与政治相关理论进行综合分析，才能得出合理的推论。关于公平与效率的关系，既是一个政治问题，又是一个经济问题，还是一个社会问题。如果从经济学理论进行分析，某一横截面时段的公平与效率之间的关系主要体现为相互替代的关系，即注重公平的政策，必然影响对效率的追求；注重效率的追求，必然影响公平目标的实现。如何使社会保障制度的设计在提高社会公平的同时，又不损害经济运行的效率，是需要研究的问题。关于资金供给与需求的关系，在社会保障制度设计中也是一对矛盾，不同的国家在不同

的阶段采用了不同的缴费模式，其中也存在一些内在的规律，需要通过研究各个国家的社会保障模式，得出有益的结论。每个国家在处理政府与市场、公平与效率、资金供给与需求的关系时，都依据了不同的原则，采用了不同的政策，导致了不同的效果。通过研究多样化的社会保障制度，可以深刻认识社会保障制度本身的内在特点和发展规律，深入了解社会保障与经济发展、文化和政治之间的互动关系，为我国在体制转轨过程中设计合适的社会保障制度提供有益的借鉴。

当今世界经济的发展趋势是全球化和区域化，国家或地区之间的相互依赖达到了空前的程度。在这样的一个互融的社会，任何一项国家制度的实施都会产生溢出效应，需要考虑对其他国家的影响。社会保障制度也是如此，国外保险业的进入，国外人员移居中国人数的增多，对我国的社会保障事业提出了更高的要求。我国制定的社会保障制度不仅要解决国内的养老、疾病、失业等问题，还需要解决国际保险业和自由流动劳动力面临的问题。所以，认真研究国外的社会保障制度，可以使不同国家之间的保障制度合理地进行衔接，有利于全球的经济和社会发展。

本书选取了六个具有代表性的国家作为研究对象：福利国家型模式——英国、瑞典，社会保险型模式——美国，社会保障型模式——德国，私有化改革型模式——智利以及正处于改革阶段的中国。我们努力吸收当前最新的资料，采纳当前学术界最新的观点，试图站在社会保障理论与实践的前沿，兼收并蓄，吐故纳新。我们坚持历史与现实并重的观点，详述了各国社会保障建立的背景及思想基础，勾勒了各国社会保障制度的发展历程及改革现状；坚持立足国情、洋为中用的理念，分析了各国社会保障制度改革的经验和教训，为中国社会保障制度的完善提供了有益的启示。

在内容方面，各章基本上由社会保障制度建立的背景及思想基础、社会保障制度的发展历程及改革现状、社会保障制度的基本框架及其对社会经济的影响等部分组成。作者根据社会保障制度在各国的不同情况在写作的时候略有侧重。比如英国，它的社会保障制度不得不从济贫制度谈起，可以说这是英国社会保障制度区别于其他国家的显著特点；而智利所进行的社会保障私有化改革

主要是养老保险领域的改革，是现收现付制到基金积累制的改革，那么就有必要重点介绍它，这也是我们最想借鉴的内容。

本书是集体协作的结晶，全书由成新轩教授拟定编写提纲，设计结构体系，最后审阅定稿。具体的编写分工为：武琼、王艳霞负责第一章，尚颖负责第二章，张华宁负责第三章，彭庆雅负责第四章，周捷负责第五章，胡宏伟负责第六章。博士生武琼在系统整理材料、规范写作格式方面做了大量工作。

写作过程中，我们借鉴、参考和引用了中外学者关于社会保障方面大量的研究成果、观点和数据资料，并尽可能将主要书籍、刊物名称及网址列于书后，如有遗漏或曲解，敬请指出并谅解。在此，我们全体参编人员向涉及的学术界前辈表示深深的谢意。

由于我们的学术水平有限，对社会保障理论和实践还有待进一步地探讨和研究，书中难免存在一些不足，我们期待专家和读者的批评指正。

成新轩

圆圆圆圆年 圆月 圆圆日

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目摇录

第一章摇英国社会保障制度…… (员

第一节摇英国社会保障制度的起源 …… (员
一、英国社会救助的发展历程 …… (员
二、英国社会救助制度的思想基础 …… (苑
第二节摇英国现代社会保障制度建立的背景及思想基础 …… (员园
一、英国现代社会保障制度建立的背景 …… (员园
二、英国现代社会保障制度建立的思想基础 …… (员苑
第三节摇英国现代社会保障制度的建立与发展 …… (圆员
一、自由党执政前的英国社会保障政策 …… (圆员
二、英国社会保障体系的形成 …… (圆缘
三、第一次世界大战后英国社会保障制度的初步发展 …… (猿员
四、《贝弗里奇报告》与福利国家的建立 …… (源园
五、英国社会保障制度的发展 …… (源怨
第四节摇圆园世纪 苑园年代以来英国社会保障制度的改革
——英国社会救助制度的改革 …… (缘园
一、英国社会救助制度的困境 …… (缘园
二、英国社会救助政策改革的具体措施 …… (缘源
第五节摇圆园世纪 苑园年代以来英国社会保障制度的改革
——英国养老保险的市场化改革 …… (远园

一、英国养老保险市场化改革的背景 …… (1)
二、英国养老保险市场化改革的思想基础 …… (1)
三、英国养老保险市场化改革的进程及特点 …… (1)

第二章摇瑞典社会保障制度 …… (9)

第一节摇瑞典社会保障制度建立的背景 …… (9)
一、瑞典社会保障制度建立的经济背景 …… (9)
二、瑞典社会保障制度建立的社会背景 …… (9)
三、瑞典社会保障制度建立的政治背景 …… (9)
四、瑞典社会保障制度建立的文化背景 …… (9)
第二节摇瑞典社会保障制度的理论基础——瑞典学派 …… (9)
一、瑞典学派的理论基础 …… (9)
二、瑞典学派的形成和发展 …… (1)
第三节摇瑞典社会保障制度的形成与发展 …… (1)
一、瑞典社会保障制度遵循的原则 …… (1)
二、瑞典社会保障制度的发展历程 …… (1)
三、瑞典社会保障制度的改革 (1)
第四节摇瑞典社会保障制度的主要内容 …… (1)
一、社会保险 …… (1)
二、社会福利 …… (1)
三、社会救济 …… (1)

第三章摇德国社会保障制度 …… (1)

第一节摇德国社会保障制度建立的背景 …… (1)
一、社会保障制度建立的历史背景 …… (1)
二、社会保障制度建立的经济背景 …… (1)
三、社会保障制度建立的政治背景 …… (1)
第二节摇德国现代社会保障制度建立的基础及原则 …… (1)

一、德国现代社会保障制度建立的基础 …… (员愿圆)
二、德国现代社会保障制度建立的原则 …… (员愿愿)
第三节摇德国当代社会保障制度的具体框架 …… (员怨缘)
一、德国的社会保险制度 …… (员怨缘)
二、德国的社会福利制度 …… (员怨远)

第四章摇美国社会保障制度 …… (员怨怨)

第一节摇美国社会保障制度产生的理论基础 …… (员怨怨)
一、社会契约论 …… (员怨怨)
二、空想社会主义 …… (员怨圆)
三、新历史学派 …… (员怨员)
四、庇古的福利经济学 …… (员怨圆)
五、罗斯福的安全保障社会化理论 …… (员怨愿)
第二节摇美国社会保障制度的历史进程 …… (员怨缘)
一、美国社会保障制度的初步形成 …… (员怨远)
二、美国社会保障制度的最终确立 …… (员苑员)
第三节摇圆员世纪 愿园年代以来美国社会保障制度的改革 …… (员苑愿)
一、里根和布什政府社会保障制度改革的探索 …… (员苑怨)
二、克林顿政府社会保障制度改革的战略 …… (员愿园)
三、布什政府改革社会保障制度的尝试 …… (员愿员)

第五章摇智利社会保障制度 …… (员愿怨)

第一节摇智利社会保障制度改革的条件 …… (员愿怨)
一、改革前的智利社会保障制度 …… (员愿怨)
二、智利社会保障制度改革的条件 …… (员怨缘)
第二节摇智利社会保障改革的内容 …… (员怨愿)
一、智利社会保障制度的基本内容 …… (员怨愿)
二、智利社会保障制度改革的特点 …… (员愿缘)

第三节摇智利社会保障法 …… (灵远
一、智利社会保障法的立法历程 …… (灵远
二、政府对智利社会保障制度的修改和完善 …… (灵远

第六章摇中国社会保障制度 …… (灵园

第一节摇中国社会保障制度的发展历程 …… (灵园
一、中国传统社会保障制度 …… (灵园
二、中国转型期社会保障制度 …… (灵远
第二节摇中国城镇社会保险制度 …… (圆园
一、中国城镇养老保险制度变革与发展方向 …… (圆园
二、中国城镇医疗保险制度变革与发展方向 …… (圆源
三、中国城镇失业保险制度变革与发展方向 …… (圆园
四、中国城镇工伤保险制度变革与发展方向 …… (圆源
第三节摇中国农村社会保障制度 …… (圆源
一、中国农村社会救助制度 …… (圆源
二、中国农村社会保险制度 …… (圆源
三、中国农村社会福利制度 …… (圆源

参考文献 …… (圆源

第一章摇英国社会保障制度

第一节摇英国社会保障制度的起源

关于英国社会保障制度的起源，要从其社会救助制度谈起。英国是最早将济贫工作制度化的欧洲国家，也是最早建立社会救助制度的欧洲国家。而社会救助型社会保障阶段是社会保障发展进程中的初级阶段，又是英国现代社会保障的渊源。但是英国的社会救济制度并没有形成世界性的影响，仅限于解释英国社会保障制度的发展过程。英国传统的社会救济可以追溯到中世纪时期。在以社会保险制度为核心内容的现代社会保障制度出现以前，英国社会已经存在着各种各样的社会救济形态。这些社会救济形态基本分为两种：政府性救济和非政府性救济。政府性救济措施以济贫制度为主，此制度经历了一个从旧济贫法制度到新济贫法制度转变的过程。

一、英国社会救助的发展历程

（一） 萌芽阶段 （中世纪时期）

中世纪时期 （约 [illegible] 年） 基督教的慈善施舍和同业行会的互助互济是英国社会救助制度萌芽的基础。英国的贫困问题主要是通过行会内部互助

互济与基督教会慈善施舍两种方式解决的。行会章程中通常包含贫困救济和互助互济的措施，以确保每个会员的基本生活条件，会员的生老病死和赈济贫者是行会互助救济职能关注的重点。教会举办的慈善救济占有很重要的地位。基督教会利用自己的收入，通过修道院与城市慈善组织，以提供衣、食、住的方式承担救济穷人和丧失劳动能力者的责任，英国教会什一税的员都用于慈善事业；修道院是当时的救济之所和避难之所；教区承担救济病人、老年人、精神病人和丧失劳动能力的人，看护病者和埋葬死者，帮助安慰苦恼和悲伤的人，短期救济失业工人，为孤儿提供职业培训的服务。总之，基督教会的慈善施舍与行会内部的互助互济基本能够解决中世纪在英国出现的贫困问题。

个人慈善救济在中世纪的英国社会救济中也发挥了不可替代的作用。其中一些较富裕的人往往将自己的一部分财产捐献给英国的慈善事业。

这一时期由于教会的慈善事业和行会的救助行为，使得英国社会救济行为发展迅速，但此阶段的社会救济体系还远远没有形成系统的制度，各种社会救济措施的发展水平非常低，社会救济效果也不明显。

（二）初步建立时期（员猿世纪~员远世纪）

英国社会救济制度框架和政策模式在此时期逐步形成，国家也开始在社会救济中发挥不可或缺的作用。

员猿世纪年，亨利八世颁布救济物品法令，规定征收救济物品并由地方当局分发，这表明英国政府已经开始对救济贫民采取了相应措施。员猿世纪年，英国颁布《亨利济贫法》，产生了重要影响，它标志着英国政府开始为解决社会贫困问题承担一定的职责。员猿世纪年，英国国会颁布一项法令，规定不论城市、城镇或是乡村，每个公民都要缴纳为济贫而专门设立的基金，提出设立教区贫民委员会，专门负责为贫民提供救济，这就从法律上确认了英国政府为实施贫困救济而征税的权力，从而为英国政府建立起社会救济制度奠定了财政基础。

员远世纪年，伊丽莎白一世颁布济贫法，主要内容是规定地方政府负责办理救济贫民工作，为失业者提供就业机会，对贫穷家庭的孩子施行就业培训，对老年人、患病者和孤儿进行收容，用严酷手段惩罚“不值得帮助”的穷人。

需要全本请购买 www.ertongbook.com

《伊丽莎白济贫法》在英国社会保障发展史上具有重要地位。首先，它在以往各种社会救济立法的基础上，对英国济贫法制度进行了比较系统的规定，从而奠定了英国济贫法的基础；其次，济贫法所提出的对贫困人口进行区别对待的规定，不仅体现了政府对应该接受救济者要承担必要责任，而且也强调了要依靠个人劳动摆脱贫困的自助精神。此外，法令所倡导的院外救济原则（居家救济原则），在英国也影响深远。可见，民族国家的兴起与行会制度的衰落，特别是贫困人数迅猛增加和贫困程度加深，导致原来由基督教会和行会承担的慈善救济已无法满足社会需要，虽然当时的英国政府承担社会救助责任是勉强和有限的，但社会救济责任转向国家已成为不可逆转的趋势。

员苑世纪时期，英国除官方和宗教组织对贫民提供救助之外，民间组织也非常活跃，其中主要是商人。各种海外冒险公司都建立了各种形式的济贫基金，伦敦商人曾经建立了众多的社会济贫机构，都对社会上各种需要帮助的老弱病残提供帮助。同时，有的商人捐建教育机构。有记载显示，在 员缘缘园~员远园园年间，捐助人为在英国国内各个地方建立的学校提供了超过 圆园园万英镑的基金。此外，一些商人还成立了行会组织从事济贫活动。

（三）发展时期（员远园园~员苑缘园年）

员.院内救济时期（员远园园~员苑缘园年）

此时期主要是旧济贫法盛行时期，院内救济是旧济贫法精神的典型反映。员远园园年，英国通过的《伊丽莎白济贫法》提出为没有劳动能力的穷人建造房子，提出设立济贫院。员远缘园年，埃克赛特指出：“改造房子，以作为城市穷人的济贫院和城市流民、目无法纪者的矫习所。”① 当时的济贫院主要倾向于救济穷人，而非惩戒懒惰，统治者只是把它作为一种维持统治的权宜之计，它倡导自助互助的价值观念，其核心理念是惩罚和规管穷人，严格审查救济对象的资格与财产状况，严格限制救济对象人身自由，贫民习艺所（宰燥澡燥燥造 燥枣 藻曾藻则糟蚤泽藻）成为规管救济穷人的主要场所与组织机构。员苑园园年英国通过《济贫院检验法》

① 澡藻灶则赠 灶藻造泽燥灶: 辕藻造藻增蚤泽蚤燥灶 燥枣 责燥燥则 蕴藻早蚤泽造葬贼蚤燥灶 枣则燥皂 贼澡藻 贼蚤皂藻 燥枣 藻造蚤扎葬遭藻贼澡 贼燥 贼澡藻 责则藻泽藻灶贼 凿葬赠

（宰燥操作系统和剥削），鼓励各教区在济贫院救济健壮的贫民，对于拒绝进入济贫院的贫民，可以不予救济；为了降低救济成本，此法还规定允许各教区合并济贫院。以此为基础，员区圆年通过的《吉尔伯特法》（则蛋蜜则解剥削）简化和规范了教区建立和运营济贫院的程序，规定各教区可以独立建立济贫院，或者几个教区联合起来建立济贫院，被称为吉尔伯特联盟（则蛋蜜则制造社）。该法还规定健壮的成年人不允许进入济贫院，但可以由其所在的教区供养，一直到找到工作。

英国当时实施济贫院救济制度主要基于以下两个目的：一是通过济贫院可以用来雇用穷人；二是出于财政原因，各教区都希望通过一些令救济者感到尊严受损的条件来阻止穷人接受救济。员愿世纪后期，贫困问题引起了社会的广泛关注，贫困不再被认为是无远见和堕落的后果，旧济贫法的价值基础受到了猛烈冲击。

圆即实施普遍救济时期（员怨缘~员怨源年）

这一时期主要是实施普遍救济和保障所有人最低生活水准的时期，在英国社会救助制度发展历史中具有举足轻重的地位。员怨缘年制定的著名的斯皮纳姆兰法令，其主要原则是，按照面包价格涨落幅度来确定当地人的最低生活费，并开启了院外救济的先河，明确表达了“最低生活保障”思想与“普及性权利”原则，因此它标志着英国的社会救助进入了崭新的历史时代。

“友谊社”（云蛋蜜世缘外精蜜蜜释）是在十八九世纪较为活跃的救济协会组织。它是在英国工人阶级特别是收入较高的工人上层中广为存在与发展的一种具有直接社会保障功能的民间互助组织。友谊社的成员可在自愿捐资的基础上按规定向协会缴纳一定数量的会费，当其遇到疾病、失业、年老、死亡、天灾人祸等不测后，就可以向协会提出救济申请，协会和其他会员则有义务为其提供必要的经济援助。

旧济贫法从员远员~员怨源年实施的将近圆原年里，正是英国从封建社会向资本主义社会转变的关键时期，在旧济贫法引导下的社会救济制度随着英国社会的发展而不断变化，为促进英国的社会大变革起到了重要作用。

（四） 最终确立时期 （员怨愿园~ 圆园世纪初期）

这一阶段是英国社会救助制度定型并日益成熟的时期。工业革命后，英国开始大规模地使用机器，家庭手工业呈没落趋势，产生了大量无业游民，社会处于骚动不安的局面，甚至发生穷人抢劫商店、夺取面包等扰乱社会稳定的事件；此外，工业革命期间，英国人口增长速度过快 （员苑园园年英格兰和威尔士总人口为 远园园愿怨人，员愿园员年增长至 怨园园愿缘缘人，员愿园员年增至 员源怨愿苑苑苑人），[①] 也加剧了英国的贫困化。贫困化又使得英国政府用于贫民救济的财政支出数额增加，员愿园园~员愿缘缘年，英格兰和威尔士的济贫税年均为 缘园园万英镑，员愿缘缘年增长到 愿园园万英镑，员愿苑园~员愿愿园年则高达 怨园园万英镑。[②] 旧济贫法已经不能适应形势的需要了。边沁认为，贫困不仅是对个人的威胁，也是对社会的威胁，政府应根据人们避苦求乐的天性通过立法干预贫困问题，主张无论产生社会贫困的原因是什么，都不应该使依靠社会救济的人的境遇高于那些依靠劳动为生的人。马尔萨斯认为，贫民靠救济生活而不是靠自立谋生，就使得“人口增加，而人口赖以生存的粮食没有增加”，[③] 认为应当取消户外救济。在此背景下，英国于 员愿世纪 猿园年代进行了济贫制度改革。

在查德维克提出的著名的“劣等处置”原则和“济贫院检验措施”的基础上，英国制定了 员愿猿源年《济贫法修正案》即新济贫法，劣等处置是指让接受救济的穷人生活状况低于任何独立自由劳动者；济贫院检验是指将接受救济的穷人放在济贫院中，并予以准监狱式的管理，以使穷人道德完善并使懒汉勤奋起来。[④] 新济贫法主要内容有两方面：一是停止对身体健康和游手好闲者的院外救济，将救济对象严格局限于丧失劳动能力的老弱病残幼身上，重新缩小救济对象的范围；二是废除以教区为单位的救济行政，扩大为较大的地方单位，实行中央督导制，组建济贫法实施委员会 （员愿愿园年改为济贫局） 管理救

① 圆陈晓律 圆英国福利制度的由来与发展 圆南京：南京大学出版社，员怨怨远

② 粤大量阅读有关英国济贫法的著作，如：阿什利著，蒲清平等译：《英国济贫法史》，重庆：重庆大学出版社，员怨怨缘；陈晓律：《英国福利制度的由来与发展》，南京：南京大学出版社，员怨怨远；

③ 马尔萨斯著 圆子其等译 圆人口原理 圆北京：商务印书馆，员怨园愿

④ 陈晓律 圆英国福利制度的由来与发展 圆南京：南京大学出版社，员怨怨远

济工作，提高国家对救济的行政监管力度。新济贫法的主要特点是实行院内救济，通过惩治“懒惰”贫民来根治贫穷问题。贫困者必须进入济贫院中才能得到救济，接受院内救济者不再拥有选举权，以示对接受济贫者在政治上的一种惩罚，以达到让任何一个贫民都努力通过个人而不是政府与社会的帮助来摆脱贫困。新济贫法的颁布实施，使得济贫院的发展进入新阶段，院内救济成为整个英国社会救助制度的原则，济贫法的标准体系，也成为英国新济贫法体系的核心。在新济贫法的引导下，当时的济贫院主要以惩治穷人为主，各方面条件限制得极其苛刻，济贫官员认为只有设置苛刻的条件才能有助于穷人的道德完善，才能使懒汉勤奋起来。经济学家麦卡洛克指出：“济贫院的贫民应当感到他的处境要比自食其力的工厂劳工要差一些。”① 济贫院内提供救济的食物极少，而劳动却极其繁重，居住条件恶劣，且院内实行夫妻子女分居的隔离制度。新济贫法与旧济贫法的主要区别是前者主要采取院内救济，后者主要是院外救济。新济贫法制度虽然已经取消了旧济贫法制度的肉体性惩罚，但却带有明显的人格侮辱与政治性惩罚，它的最终目的就是要全体成员都依靠自助摆脱社会问题的困扰。

20世纪晚期以来，马克思主义、费边社会主义和集体主义价值观念对社会救济制度的影响越来越大，人们对贫困的范围与程度有了新的概念，人们对贫困成因的看法也发生了重大变化，由个人责任转变为结构因素学说。萧伯纳指出：“社会贫困的根源并不是产生混乱和邪恶的永恒的根源，它仅是一种人为的制度，容许受到无限的修改和调整，它实际上是可以由个人的意志加以摧毁和更替的。”费边社会主义者认为，贫困不是个人的错误，而是由于资本主义政治、经济本身的不合理造成的，主张国家干预社会生活，以“保证我们社会的所有成员拥有起码的基本生活水平”。②

相对于19世纪的新济贫法而言，这一时期贫困救助主要有两个特点：一方面是较多的从经济增长和社会秩序的角度考虑贫困问题；另一方面从谴责穷

---

① 阅读提示：这段话的意思是说济贫院的贫民应当感到他的处境要比自食其力的工厂劳工要差一些。这句话的意思是说济贫院的贫民应当感到他的处境要比自食其力的工厂劳工要差一些。

② 柯尔著，夏遇南译，费边社会主义，北京：商务印书馆，1959年版，第1页。

人的依赖和无能转向关注经济结构本身存在的问题，即从强调穷人通过自助和艰苦工作来摆脱贫困转向强调政府干预以支持穷人摆脱经济困境。从员恕世纪六七十年代起，政府开始对院内济贫进行改革，取消了许多苛刻的限制。员恕苑年，英国议会通过了《城市贫困法》，要求成立“城市精神病人委员会”（配粤月）来照顾伦敦患有精神病或传染病的穷人。员恕世纪末期，济贫院内的条件逐渐得到改善，特别是对老人和体弱多病者及儿童。

总之，员恕源年以来的员园多年是英国社会经济结构转型时期，也是现代社会救济制度最终形成的关键时期，并为社会福利制度和“福利国家”的形成奠定了思想、组织和制度性基础，是英国社会救助制度发展不可逾越的阶段。

二、英国社会救助制度的思想基础

（一）慈善和恩赐思想

早在员远世纪，贫困问题就开始不断引起英国统治者的关注，他们从慈善或恩赐的角度来研究和解决贫困问题或者生存问题。基于这一思想，英国政府建立了各种各样的孤儿院、济贫院，并给贫困人员发放救济金等。基督教会中的一些教义和思想对社会救助影响很大，许多宗教机构根据宗教教义来举办各种慈善事业，且这些慈善行为又具有社会救助措施的特征。在慈善和恩赐思想指导下的英国教会慈善事业于中世纪时期发挥了很大的社会救济作用，如员缘远年，英国贫民大起义领袖阿斯克在起义失败后接受官方审讯时指出：“解散修道院是叛乱的最大原因……因为在北方，寺院给贫民以大量的施舍，而现在不仅贫民缺乏吃穿和工资，旅行者也得不到方便了。”[①] 但是，由于慈善和恩赐思想只具有部分社会救助的特征，存在局限性，因此，基于这种思想的一些保障措施和对策也具有不彻底性和不完善性。

---

① 蒋孟引 郾蒋孟引文集 郾南京：南京大学出版社，员恕恕员恕

（二） 经济学理论中的社会救助思想

1.贫困理论与社会救助

贫困是一个历史的、地域的综合概念，通常分为绝对贫困和相对贫困。联合国开发计划署《人类发展报告》和《贫困报告》中认为，人类贫困指的是缺乏人类发展最基本的机会和选择——健康、长寿、体面的生活、自由、社会地位、自尊和他人的尊重。这是相对贫困的定义。这一定义强调贫困所具有的多元化性质，包括收入水平、人类和社会发展基本状况（教育和卫生条件，妇女和男人的社会地位，全体公民参与发展的过程），认为减少贫困不仅要增加收入，增加和利用物资或资本，而且还应该强调贫困人口的资产基础（如资金、人力、社会资产、文化资产和环境资产），避免贫困人口无法参与经济发展过程。同时，克服贫困还要增强贫困人口应对疾病、经济冲击、自然灾害、冲突和歧视的能力。绝对贫困是指在特定的社会生产方式和生活条件下，个人或家庭依靠劳动所得或其他合法收入，不能维持其基本的生存需要。造成贫困的原因主要是社会因素，贫困是社会结构、社会制度的一部分，只要原来的结构、制度维持不变，贫困现象就不会消失。阿隔那莫伊尼汉提出贫困恶性循环的模式：①生活于贫困境况中的人们，由于从小就受到贫困文化的熏陶，他们缺少向上流动的动力，环境也难以使他们有较高的成就动机。②低成就动机导致低社会流动，受教育的机会少，层次较低，这使得他们在就业上的竞争力薄弱。③低教育水平，较弱的竞争力，自然导致他们只能进入低收入职业，处于较低的社会地位。④低收入的职业和较低的社会地位使他们更为贫困。从中我们可以发现，以上几点会形成一种周而复始的循环模式，贫困产生于贫困，贫困又带来贫困，贫困者很难靠自己的力量来摆脱贫困。因而，解决贫困问题就成为社会和政府不可推卸的责任，社会救助制度的重要目标之一就是解决民众基本的物质生活困难，解决绝对贫困是社会救助制度产生的重要原因之一。国家通过立法，采取强制手段对国民收入进行再分配，对基本生活困难的社会成员给予经济等其他方面的扶助，实施社会救助政策帮助贫困者摆脱困境，使其走出贫困陷阱，进而实现贫困者脱贫，达到社会公平、促进社会发展

需要全本请访问 www.ertongbook.com