

社会福利观念的变迁

〔美〕 罗迈尼辛·M·约翰 著

辛炳尧 译

厦 门 大 学 出 版 社

CHANGING CONCEPTS OF
SOCIAL WELFARE

JOHN M. ROMANYSHYN

•
厦门大学出版社出版
福建省新华书店发行
泉州市印刷厂印刷

*
开本787×1092 1/322.25印张 50.5千字
1990年8月 第1版 1990年8月 第1次印刷
印数 1—1000册
ISBN 7-5615-0316-4/B·11
定价：1.00元

译者前言

近几年来，由于承担《社会保障问题》的教学和科研任务，比较关心国内外有关社会福利方面的学术资料。前一段时间，翻阅了美国有关社会福利方面的一些期刊和论著，发现了一些很有价值的资料，其中《社会福利观念的变迁》尤为重要。

《社会福利观念的变迁》原是美国缅因大学的社会学家罗迈尼辛·M·约翰所著的《社会福利》一书中的一个重要部分，内容丰富，见解新颖，同时又具有相对独立性。读完这部分，颇有收获，我把它译成中文单独出版，献给关心社会福利问题的专家、学者和朋友。

社会福利在世界上已有半个多世纪的历史，对社会福利的理论研究也有相当长的时间。第二次世界大战以后，所有西方国家不仅在理论上广泛研究“社会福利”，而且在实际社会生活中也实行一系列的“社会福利”措施。它不仅成为西方社会议论的热门话题，而且也同西方国家人们的生活方式息息相关。在现实生活中，社会福利影响到人们的衣、食、住、行、生、老、病、死，被人形象地喻为“从摇篮到坟墓”的制度；在理论上它涉及经济学、社会学、管理学等许多学科的重要问题。显然，在当今世界，社会福利是一个引人注目的关键问题。

美国的社会福利源于英国移民带来的“济贫法”，主要

是民间性的活动。在十七世纪五十年代，就有一些人在波士顿建立了救济院，此后，各地相应地成立了许多慈善机构，如“流浪儿童收容所”等。二次大战以后，美国努力扩大社会福利的范围，制定了一系列有关福利和保障的法规，把贫困、残疾、高龄、孤幼等都纳入社会福利对象的范围，使社会福利得到较快的发展。到八十年代，里根政府一方面削减福利开支，另一方面也统一了福利的管理制度，强调福利的实效。美国当前的社会福利主要包括“生活保障”、“儿童福利”、“老人福利”和“残疾人福利”四大部分。美国在社会福利方面有比较全面和具体的政策和措施，这是值得重视的。

《社会福利观念的变迁》一书对美国福利观念的发展变化以及有关社会福利的一些重要社会问题进行了研究，它对于我们了解美国的社会福利状况是非常有益的，书中有一些问题尤其值得重视。例如，作者将社会福利观念和价值观念联系起来考察，深入地探讨二者之间的关系。福利观念是以安全、平等和人道为理论核心的，而美国的基本价值观是自由、自立。福利措施的实行在某种程度上是对自立行为的否定，显然福利观念与自立的价值观存在着冲突。因此，社会福利理论应该研究如何在推行福利政策的时候不致于造成懒散行为，在强调福利观念时不致于影响自立的观念。再如，作者对社会福利与社会工作的区别和联系作了分析。社会工作一度是社会福利的同义词，后来又具有不同的含义，社会工作侧重于社会服务和社会活动方面，是社会福利的一个重要组成部分，它主要是协调社会服务的各方面。社会工作与社会福利的关系确实是一个值得研究的课题。此外，作者对美国社会福利的实质作了多方面的探索，并以大量的实际材

料，说明了谁是美国社会福利的真正受益者。这是对美国福利政策所作的深刻的剖析。

本书的翻译出版，至少有两个方面的意义，一方面，作者对美国社会福利实质的剖析有助于我们认识美国的社会实质到底是什么，从而坚定社会主义信念。另一方面，“他山之石可以攻玉”。借鉴经济上发达国家的社会福利理论，有助于建设有中国特色的社会主义福利政策。我国正处于改革开放的时代，经济的腾飞，竞争机制的出现，“三资企业”的发展等，引起了一些新的社会问题，如收入不均的现象等突出问题，因此社会福利理论的研究、社会福利政策的系统化，应是当前亟待解决的重要问题。我们有必要介绍一些发达国家的社会福利理论，也有责任深入地研究中国社会福利的现实，为制定更科学的福利政策作出自己的理论贡献。

社会福利问题是一个复杂的社会问题，值得我们多角度、多层次进行思考。从现实的角度看，社会福利政策的制定和实施影响到人们生活方式的各方面，仅仅从社会调查研究这方面来说，关于福利政策就有大量的工作可做；从理论上讲，社会福利问题是关于如何促进人类社会健康发展的问题。当代的社会福利理论已不满足于济贫和救死扶伤，而是以社会全体人作为社会福利的对象。为人类造福，这是社会福利的真正目的。

但愿该书的出版对中国社会福利理论的发展有所裨益！

辛炳尧

一九九〇年六月于

厦门大学 西村

目 录

译者前言	(1)
一 社会福利作用的发展	(2)
1. 从残留的观念到制度性的概念	(2)
2. 从善行观到公民权	(3)
3. 从特殊到一般	(4)
4. 从最低限度到渐趋完善	(5)
5. 从个人的改变到社会的变革	(5)
6. 从自发行为到公益事业	(5)
7. 从济贫的福利到福利社会	(6)
二 社会福利的发展阶段	(7)
三 社会福利与价值观冲突	(11)
四 作为道德概念的社会福利	(12)
五 作为社会政策的社会福利	(20)
六 社会福利的措施和服务	(28)
1. 社会供给	(28)
2. 社会服务	(28)
3. 社会活动	(29)
4. 社会福利措施的组织	(31)
七 社会福利与社会工作	(32)
八 社会福利经费	(36)
九 谁是福利的受益者	(51)

十 福利的社会分支	(56)
1. 福利财务：作为福利措施和税收制度.....	(56)
2. 职业福利：个人福利地位.....	(56)
十一 我们使用的福利词汇的意义	(64)

社会福利观念的变迁

关于社会福利的定义现在还没有一致的意见。对于社会福利概念的范围，如何给它下定义，定义的准确性如何，以及对它的受益者和执行者的界定都随着社会的不同和时代的变迁而不同。在不同的历史时期，由于受到不同的社会义务和政治义务等观念的影响，经过多次逐渐的变革，福利事业的各项措施得到了发展。

在美国，社会福利在残留观念的范围内已衰落了，只有由一些零碎的措施拼凑而成的体系，而它又是基于这样的假设之上的：社会只对那部分在紧急情况下无法通过传统的市场和家庭手段满足自身需要的人负有义务。这种残留的观念认为，贫民是社会中无能的次等成员，因此，只能得到二流的服务。

不过，渐渐地，我们形成了一种制度性（或发展的）观念：在保证经济和政治稳定，给公民提供必要的物质生活条件，使公民机会均等，以及矫正与阶级相联系而产生的收入和权力分配不均方面，社会福利为现代工业社会发挥了头等重要的作用，而且，这种作用是经常性和必不可少的。这种新观念是争取平等，让所有人公平地分享权力和承担义务而享有公民权的要求中的一部份。阶级不平等与公民权平等之间的冲突是主要因素，它说明了慈善事业的民主化并导致更为积极的福利观念的形成。

一、社会福利作用的发展

当我们从经济奇缺的前工业社会发展到高消费和期望不断上升的复杂而又相互依赖的后工业社会后，我们意识到，社会需要广泛的干预。慈善、教养、福利国家和福利社会这些词标志着社会福利各种概念的变化和冲突的出现。从社会福利的连续统一体中，我们可以看到，从慈善性福利到当代广泛且更加积极的福利观念的发展过程，是从残留观念到制度性的观念，从善行观到公民权观念，从济贫的特别性措施到关心全部人的一般需要，从最低限度的供给和服务措施到渐趋完善，从个人到社会改革，从自发行为到公益事业，从济贫的福利观念逐渐发展到福利社会观念的转变。

1、从残留的观念到制度性的概念

以前我们曾论述过，残留的观念将社会福利置于“正常的”社会制度之外，福利被看作是对那些不能从正常的市场机制和家庭劳作模式中满足日常需要的人所提供的最终办法。残留性福利措施的特点是以殖民地的态度对待穷人，进行危机干预以及将穷人视作“性格缺陷”。威廉·布雷克在一首诗中对残余的福利事业的含义作了说明：

当你不再健康而疾病缠身时，
犹如适时雨，它是你此时的朋友。
你要他助一臂之力，它怎会无动于衷，
此时，你的需要得以满足。①

①威廉·科伯：《绅士》第一节。

另一方面，制度性的社会福利观点认为现代工业社会，需要多种多样的服务设施作为首要支柱以促使每个人顺应变化中的经济环境和社会环境，并保证社会公益事业的发展和稳定。

2、从善行观到公民权

将福利视作善行源于十九世纪中产阶级施舍和对贫民提供帮助的传统，而公民享有福利权的观念则是大批大批的臣民转为公民的长期的历史进程的一部分。根据T·H·马歇尔的观点，公民的权利和义务包括三个方面：民事方面、政治方面和社会方面。①十八世纪中产阶级的发展促使公民权的确立：人身自由、言论自由、法律面前一律平等，以及财产权。政治权利是以男性公民普选权为形式，它在十九世纪基本形成，其部分原因是为了满足新兴的参加工会组织的工人阶级的需要。社会权利是本世纪后半叶的主题，它包括经济保障、教育以及全面参与社会相联系的权利和义务。这种权利观念，包含在福利国家的概念之中，许多人发展它，在道德上并不一致，这是它在道德上独特性所致。②那种认为人们有权得到所需要的东西的观念与那些不加批判地接受新教伦理道德的人文道德观相冲突。然而，这些权利已得到许多全国性委员会的肯定，如国家顾问委员会中的国内治安

①T·H·马歇尔：《阶级、公民和社会发展》（花园市、纽约：安克尔图书公司，1965年）第78—91页。

②参看查尔斯·弗兰克尔：“福利国家：跋和序”，《民主的展望》（纽约：哈珀和罗，1962年），第125—144页。

部 (Civil Disorders)，总统国家顾问委员会的农村贫困部 (president's National Advisory Commission on Rural poverty)，国家顾问委员会的公共卫生部，总统委员会的司法部，总统委员会的维护个人收入委员会。而且，这些权利也得到社会各阶层名人的支持，它们构成了社会福利的主要内容。

3、从特殊到一般

我们倾向于认为社会福利是对穷人而实施的一些特别性措施。不过，渐渐地，社会福利已开始满足全社会人的一般需要。社会福利措施集中反映了某些社会共同现象，而这些社会性是当今工业社会的必然结果，如失业、老龄、伤残、失去经济来源，高昂的医疗费等等。1935年美国社会保障法案标志着对社会福利的一般性问题的首次尝试。1937年5月，在宣布社会福利法案符合宪法时，美国高等法院引用了宪法中的“总福利”条款作为论据，并指出：“一世纪前狭隘的需求与现在的国家福利紧密联系在一起。”^①社会福利应该是个特殊性问题还是一般性问题，观点仍未统一，特殊性的社会福利措施势必使穷人孤立于社会，使他们才能低下；普遍性的社会福利就能使穷人立足于社会而无其它弊端。无论在形式上如何修改，或者是通过社会保险这种普遍性措施，当前所争论的仍是应不应该继续用对穷人的特别措施来满足他们的收入需要。采取对收入低于法定标准的家庭的联邦补助

^① “赫尔维林及V·戴维斯：本杰明·N·卡多萨在最高法院的观点，1937”，见斯图尔特·格里·布朗编的《我们拥有这些真理》第二版（纽约：哈伯与兄弟公司，1948年）第354页。

的方法以及尼克松政府的做法——家庭援助法——属于前者；采取儿童津贴的办法属于后者。

4、从最低限度到渐趋完善

根据社会福利的新观点，我们摆脱了那种认为个人仅能得到最少的帮助的狭隘观念，而集中审查最佳的社会环境和资源可被利用以及提高人类潜力以取得令人满意的大众福利的程度。由于我们逐渐认识到了相对富裕与相对缺乏社会环境对每个人生长过程的关系，我们将注意力集中在幼儿和少儿时期，以便让孩子们拥有完备的生长条件，使他们的能力得到最充分的发展。

5、从个人的改变到社会的变革

比较限度的社会福利观点认为，问题的发生都是由那些有道德缺陷而要求增加福利的人所引起的。性格缺陷是十九世纪的诊断，心理缺陷是二十世纪心灵健康运动的诊断。今天，我们往往认为社会问题是由社会结构引起的，也就是说，是由社会制度的某些不足而引起的。现在，社会科学理论代替了过去的道德观念，由此，我们强调了社会的改革，而不是个人的改变。

6、从自发行为到公益事业

虽然，福利的社会义务性起源于十六、十七世纪的《英国济贫法》，但在十九世纪的大部分时间和二十世纪早期，美国仍倾向于大量依靠公众自发的社会福利行为。这与主张最低限度地统治和行政干预以“自由发挥”市场作用的干涉主义和社会达尔文主义思潮是一致的。无论是采取保护税

收的措施，或是实施分区制管理，还是利用政府津贴促进商业增长等等，这种为了自身的利益而行使的政府行政管理并不会妨碍市场作用的发挥。正如阿萨·布里格斯和加尔文·伍德阿德所说的，不干涉主义信念并不是不要行政管理，而是用这种政府管理来使经济掌握主动性和灵活性，最终促使经济增长。①工业化对社会带来了某些不利因素，伴随着经济发展而来的社会民主化，中产阶级自发而实施的善行对于因条件改善而日益增长的人们在精神上和物质上的需求无能为力，所有这些现象成为很大的政治压力，使政府不得不扩展福利事业，发挥其作用。在向全国社会发展的过程中，并不是州政府或地方政府，而是联邦政府成为了社会福利事业的主要施行者，联邦政府在行使国家权利促进平等而又不妨碍人身自由的问题上处于进退两难的境地。

7、从济贫的福利到福利社会

在福利社会的观念中，社会机构被严格地以它们如何最大限度地帮助每一个人的发展来加以评价。当然，我们目前的社会福利观和社会福利的具体工作离这个标准还很远。然而，即使我们在行动上不能这么做，可我们的观念朝这个方向发展也蛮好。例如，在谈到慈善概念的变化时，艾琳·D·罗斯是这样说的：

①加尔文·伍德阿德：“现实和社会改革：从放任主义到福利国家的转变”，《耶鲁法学报》第72期（1962年十二月），第286—328页；阿萨·布里格斯：“从历史角度看福利国家”，见迈耶·N·扎尔德编《社会福利制度》（纽约：威利，1965年），第53页。

慈善事业的主要问题已从在物质上帮助那些生活在简单社会的少数贫民转化到在物质上、社会上和心理上帮助所有生活在极为复杂的社会里的全体成员上来了。现在所强调的是要让所有人拥有一个更好、更健康的世界，并将注意力从满足眼前利益转移到作长远打算以备未来之需。①

二、社会福利的发展阶段

在人们的观念向那种把福利事业当作标志社会进步的观念发展的过程中，美国的社会福利事业也经历了与其他发达工业国家共同的（尽管有这样那样的不同）几个阶段。阿尔瓦·迈德尔是这样论述其演变的：

社会改革政策经历了三个阶段：家长制的保守期，这时只需要医治严重的疾病；自由时期，这时仅要人们共担风险以防止不平等现象的出现；社会民主时期，这时需预防灾害的发生。第一个时期的有效的社会福利措施是私营慈善机构和社会济贫；第二时期是通过社会保险，虽然范围广但仅触及表面而已；第三期可称为采取既保护又合作的福利政策的时期。②

①爱琳·D·罗斯：“慈善事业”，《国际社会科学大百科全书》（纽约：麦克米兰和自由出版社，1968年），第十二卷，第10页。

②阿尔瓦·迈德尔：《国家与家庭》（纽约：哈珀和兄弟公司，1941年）第152页。

这种阶段论述仅具启发性的意义，这些阶段相互重迭，根本不象是在论述社会的进步法则。然而，在我们社会福利观念的发展过程中，心中有这些概念有助于我们认识这种发展阶段，认识过去的残留观念，知道将来可能出现的观念。慈善政策期间的主要办法是减轻经济贫困程度。福利国家企图为所有人提供作为一项公民权的某种最低限度的经济保障。在复杂的工业城市社会里人与人之间愈加相互依赖，有计划的社会发展过程需要某种明智的干预措施使社会秩序更加顺乎人类的基本需要和对更高生活水平的渴望。没有人认为这种演变只会朝着一个方向发展。福利国家引起许多相关的反应，这表现为：更加信赖个人选择，信赖自助以及信赖自由的市场经济。联邦政府可通过所谓的创造联邦制的新形式与地方大量分担责任。福利观念的连续统一体相当笼统，前景揣摸不定。然而，通过上述演变阶段，我们可以清楚地看到社会福利观念已发生了许多重大变化。

社会福利观念的这些变化带来了社会性质本身的更大变化。显然，残留的社会福利意识形态几乎不能跟上从农业社会到社会结构十分复杂的工业社会巨大变化的步伐。在社会结构相对简单的农村边远地区，人们有可能，而且也必需依靠自己独立生活。然而，没有人是完全独立的。通过扩大家庭、教会和社区中的非正式互助方式，他们为自己提供了一个初级群体的援助网络，为他们在非常时期提供紧急援助。在经济结构复杂的工业城市里，个人失去了对维持其生存的物质生活环境的控制，离开了传统的类似家属般亲密无间的，集体的生活方式。经济无保障、失业问题，以及社会控制崩溃伴随着社会工业化和都市化而来。对于因失业而导致的无收入、疾病、伤残、老龄等问题，社会通过社会保险和公

共援助措施进行社会福利救济。这些措施与早期互助方式起着异曲同工的作用，它们是适应生活在工业社会人们的需要而实施的。这些福利救济代替了那些因不能通过工作而丧失日常生活能力的人的收入。然而，即使有工作做，并不就意味着能给自己和家人提供维持生存的必要的生活资料。要得到这些必要的生活资料（食物、住房、医疗护理等物质资料以及社会地位、自尊、权利等精神财富），必需靠养活口人的职业地位、事业成就和竞争能力。可是，成功的机遇和争取这种机遇的能力不仅仅取决于一个人的天资，而且也受到一些个人无法左右的因素的影响。如母亲在怀胎时饱受贫困折磨和胎儿缺乏护理而造成的并发症。再说，孩子出生的家庭，父母养育孩子的能力与这个家庭的社会阶级地位及其经济来源，住房，医疗护理和所受教育等是紧密相连的。种族问题、异教徒问题以及人们对少数民族的态度也是影响一个人生存机遇的因素。也许，最主要的就是机遇结构本身，即个人可得到哪些职业，社会的支持怎样，以及可以让人们参与社会的资源怎样。举例来说，即使在相对良好的就业机会时期，仍有3%—4%的人失业，或有大约8%的黑人失业。如果阶级地位较低的男性没有经济来源，不能得到受教育的机会和必要的职业训练，对阶级地位较低的妇女来说，稳固的婚姻机会就很有限。这些都意味着人们的命运与其社会结构紧密相连，与社会里可得到的工作，以及为保持和提高人们的生活能力社会可能提供的条件（如教育、医疗护理、收入来源、住房、日托等等）亦紧密联系在一起。十八、十九世纪自立的做法对都市化的，科层化的，高技术化的，人们极度互相依赖的社会不能再适应了。社会责任对提高个人的能力并为他们提供充分发展的机会是十分必要的，社会福利就

担负起这种社会责任。所以，我们需要一个二十世纪的自立观念，这个观念必须建立在晓得人类为提高自身能力以达到自我实现所必须的条件的基础上。尽管工业社会互相依赖性加剧，继续坚持个人自助的意识观常常会使我们不知必须进行多大程度的社会干预和需要多少新的互助形式。

关于一个人的命运与社会结构的紧密联系程度，总统全国顾问委员会的农村贫困问题委员会在一份报告中有个实例对此作了清楚的说明。通常而严酷的事实是，农村地区大多数人的条件十分有限，他们对先进技术一无所知，是先进技术的受害者。总之，正如该委员会所说的，构成半数贫困人口的大约一千四百万的农村美国人“……生活在我们的市场经济之外，就他们而言，美国剧烈的经济增长好象从未发生过，这种增长几乎没给他们带来什么好处，他们是在外头看里面的世界，他们需要帮助。”^①社会立法帮助了经营大农场的农民，而产业工人和中产阶级却歧视农村贫民，他们“没有失业保险，没有集体讨价还价的权利，……他们不受补偿性法律的保护。”该委员会指出，成百万的美国农村居民没有挣钱生存的机会。社会不仅有责任保障他们更多的就业机会，而且，该委员会继续指出：“美国有物力和技术措施来保证每个美国公民得到足够的食物、住房、衣物、医疗和教育，从而逐渐解决这个问题。”^②

① “被遗忘的人们”，《总统国家顾问委员会农村贫困问题委员会》（华盛顿特区：政府出版办公室，1967）第10页。

②同①第11页。