

 社会保障书系

社会救助 与社会福利

SHEHUIJIUZHU YU SHEHUIFULI

主编 曹立前

中国海洋大学出版社



社会保障书系

SHEHUI JIUZHU YU SHEHUI FULI

社会救助与社会福利

主 编 曹立前

编 委 (按姓氏笔画为序)

王 华 张玉伟 张海霞

施节敏 贾玉洁 曹立前

中国海洋大学出版社

· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会救助与社会福利/曹立前主编. —青岛:中国海洋大学出版社,2006.8
ISBN 7-81067-923-6

I. 社… II. 曹… III. ①社会救济—研究—中国 ②社会福利—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 078492 号

社会救助与社会福利

主编 曹立前

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市鱼山路 5 号 邮政编码 266003

网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>

电子信箱 hdcbs@ouc.edu.cn

订购电话 0532—82032573 82032644(传真)

责任编辑 纪丽真 电 话 0532—82032846

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2006 年 8 月第 1 版

印 次 2006 年 8 月第 1 次印刷

开 本 850 mm×1 168 mm 1/32

印 张 12.125

字 数 300 千字

定 价 21.00 元

版权所有

侵权必究

丛书策划/纪丽真

责任编辑/文心

封面设计/杨荣

终审/纪丽真

张 展

目 录

上编 社会救助

第一章 社会救助概述	2
第一节 社会救助的基本含义	2
一、社会救助的概念与特点	2
二、社会救助制度的思想基础与理论依据	5
第二节 社会救助的制度构成	11
一、社会救助的目标与原则	11
二、社会救助的对象与条件	12
三、社会救助的内容与标准	15
四、社会救助的理念与功能	19
五、社会救助的运行机制	27
第三节 社会救助制度的地位与意义	31
一、社会救助在社会保障体系中的地位	31
二、社会救助制度的意义	32
第二章 社会救助的历史演变	35
第一节 西方的社会救助制度	35
一、西方社会救助制度的建立与发展	35
二、西方社会救助制度的问题与困境	38
三、西方社会救助制度的改革与完善	40
第二节 中国的社会救助制度	47
一、中国社会救助制度的建立与发展	47
二、中国社会救助制度的问题与困境	54
三、中国社会救助制度的改革与完善	58

第三章 城市贫困救助	62
第一节 城市贫困救助概述	62
一、城市贫困救助的概念和对象	62
二、城市贫困救助的方式与标准	65
三、城市贫困救助的管理与实施程序	67
第二节 特殊对象救助	68
一、精简退职职工救助	68
二、特定人员救助	77
第三节 城市居民最低生活保障制度	83
一、城市居民最低生活保障制度的建立	84
二、城市居民最低生活保障制度的基本内容	88
三、城市居民最低生活保障制度的实施现状	92
第四章 农村贫困救助	95
第一节 农村贫困救助概述	95
一、农村贫困救助的概念与对象	95
二、农村贫困救助的形式与标准	96
三、农村贫困救助的管理与实施程序	98
第二节 农村五保救助	99
一、五保供养政策的形成	99
二、五保供养制度	100
第三节 农村最低生活保障制度	105
一、建立农村最低生活保障制度的探索	106
二、农村最低生活保障制度的内容	108
三、农村最低生活保障工作存在的问题与思考	111
第四节 农村扶贫开发	114
一、农村贫困的现状与原因	114
二、农村扶贫开发的历程与扶贫战略	118
三、农村扶贫开发的成就与存在的问题	123

四、非政府组织扶贫的作用与评价	127
第五章 自然灾害救助	132
第一节 自然灾害救助概述	132
一、自然灾害的类型与特征	132
二、几种典型的自然灾害	135
第二节 中国传统的自然灾害救助	140
一、自然灾害救助工作的方针与管理	140
二、自然灾害救助的分类与形式	142
三、自然灾害救助的内容与程序	146
四、自然灾害救助的组织保证与物质保证	148
五、传统自然灾害救助存在的问题	150
第三节 中国自然灾害救助的改革与探索	151
一、自然灾害救助改革的目标与内容	151
二、自然灾害救助体制的改革与探索	152
三、自然灾害救助资金的改革与探索	153
四、自然灾害救助方式的改革与探索	159
第六章 慈善救助与法律援助	164
第一节 慈善救助	164
一、慈善救助概述	164
二、慈善救助的组织与运作	169
三、中国的慈善救助事业	172
第二节 法律援助	177
一、法律援助概述	177
二、法律援助的机构与经费	183
三、中国的法律援助制度	186

下编 社会福利

第七章 社会福利概述	195
-------------------------	-----

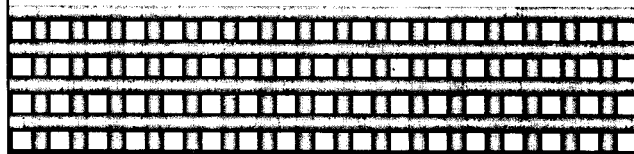
第一节 社会福利的基本含义	195
一、社会福利的概念与特点	195
二、社会福利制度的思想基础与理论依据	199
第二节 社会福利的制度构成	210
一、社会福利的目标与原则	210
二、社会福利的对象与标准	212
三、社会福利的内容与范围	214
四、社会福利的效用与效应	215
五、社会福利的运行机制	217
第三节 社会福利制度的地位与意义	220
一、社会福利在社会保障制度中的地位	220
二、社会福利制度的意义	221
第八章 社会福利的历史演变	223
第一节 西方的社会福利制度	223
一、西方社会福利制度的建立与发展	223
二、西方社会福利制度的改革与完善	228
三、西方社会福利制度的启示	236
第二节 中国的社会福利制度	237
一、中国社会福利制度的建立与发展	237
二、中国社会福利制度的问题与困境	245
三、中国社会福利制度的改革与完善	248
第九章 公共福利	252
第一节 公共福利概述	252
一、公共福利的含义	252
二、公共福利的内容与提供形式	253
第二节 教育福利	253
一、中国的教育福利	253
二、国外的教育福利	256

第三节 住房福利 ·····	256
一、住房福利的含义·····	256
二、中国的住房福利·····	257
三、中国住房保障制度的改革与发展·····	267
四、国外的住房保障·····	273
第四节 基本卫生保健 ·····	276
一、政府制定和实施公共医疗卫生政策的必要性·····	276
二、基本卫生保健的内容·····	277
三、当前中国城乡公共卫生体系及相关政策·····	278
四、国外的医疗保障·····	280
第五节 文化娱乐设施与服务 ·····	281
第十章 职工福利 ·····	283
第一节 职工福利概述 ·····	283
一、职工福利的性质与意义·····	283
二、职工福利的特征与原则·····	286
第二节 西方国家的职工福利 ·····	288
一、西方国家职工福利的形成与发展·····	288
二、西方国家职工福利的内容与资金来源·····	289
三、西方国家职工福利的启示·····	293
第三节 中国的职工福利 ·····	294
一、中国职工福利的建立及其体制特征·····	294
二、中国职工福利的内容·····	298
三、中国职工福利的资金来源与管理·····	301
四、中国职工福利的改革与发展·····	303
第十一章 特殊福利 ·····	310
第一节 特殊福利概述 ·····	310
一、特殊福利的概念·····	310
二、特殊福利的形式·····	311

第二节 老年人福利	314
一、“老年人”与“老年人福利”的界定	314
二、中国的老年人福利	315
三、国外的老年人福利	318
第三节 儿童福利	320
一、“儿童”与“儿童福利”的界定	320
二、中国的儿童福利	321
三、国外的儿童福利	330
第四节 妇女福利	332
一、“妇女福利”的界定	332
二、中国的妇女福利	332
三、国外的妇女福利	338
第五节 残疾人福利	339
一、“残疾人”与“残疾人福利”的界定	339
二、中国的残疾人福利	340
三、国外的残疾人福利	344
第十二章 公务员福利与社区福利服务	346
第一节 公务员福利	346
一、公务员福利概述	346
二、中国的公务员福利	347
三、西方国家的公务员福利	355
第二节 社区福利服务	359
一、社区福利服务概述	359
二、社区福利服务的组织与运作	367
三、中国社区福利服务的发展与完善	370
参考文献	376
后 记	380

上 编

社 会 救 助



第一章 社会救助概述

社会救助是国家和社会对无劳动能力的人或因自然灾害以及其他经济、社会原因导致无法维持最低生活水平的社会成员给予救助,以保障其最低生活水平的一项社会保障制度。本章将从社会救助的基本定义出发,分析社会救助的思想基础和理论依据,并对社会救助的相关理论问题及社会救助的地位与意义进行阐述。

第一节 社会救助的基本含义

一、社会救助的概念与特点

(一)社会救助的概念

社会救助一词,也称为社会救济。通常来说,救济是一种消极的救贫济穷措施,它基于一种同情和慈善的心理对贫困者行善施舍,多表现为暂时性的救济措施;而救助则更多反映了一种积极的救困助贫措施,作为政府的责任多表现为长期性的救助。因此,社会救助是指国家和社会对无劳动能力的人或因自然灾害以及其他经济、社会原因导致无法维持最低生活水平的社会成员给予救助,以保障其最低生活水平的一项社会保障制度。社会救助作为社会保障体系的组成部分,是社会成员应享有的基本权利,是国家和社

会应尽的责任和义务,是政府解决社会问题的重要手段,也是稳定社会秩序的一种重要机制。

社会救助的概念主要包括以下几层含义:

1. 对困难人群的救助是政府和社会的一种共同责任

《中华人民共和国宪法》第四十五条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权力。”让公民获取最低生活保障或社会救助是政府的一项基本责任和义务。在现代社会中,尤其是在中国以市场经济为取向的经济体制的急剧转轨和企业改革逐步深化的变革时期,从总体来看,在造成贫困的原因中社会因素大于个人因素,所以,社会救助是其不容推卸的义务和责任。这种责任表现为政府通过立法建立一种为社会成员提供最低生活保障的制度体系,并将其规范化实施、确定。社会救助有时也表现为一种社会行为,具体落实在民间或社会团体对救助对象的自发性救助上,以自发性的募捐和其他慈善活动的形式来实现。

2. 社会救助在公民不能维持最低限度生活标准时才发挥作用

如社会成员遭遇自然灾害或丧失生存能力时,国家才按照一定程序和标准,经过调查和认定后,对符合条件的贫困人员提供相应的经济援助。这些程序包括个人申请、机构管理、立案调查、社区证明、政府批准等以及相关的“家庭经济情况调查”。有的国家和地区还要调查申请者的家庭财产和工薪之外的其他经济来源,以保证社会救助基金切实地用于最需要救助的公民。

3. 社会救助的标准是满足救助对象的最低生活需要,仅以维持公民的基本生存为限

一般救助金的发放标准低于一定时期一定地域社会的平均收入水平。相对于社会保障体系中的社会福利和社会保险的标准而言,社会救助的标准是较低层次的。在这里,最低生活水平是一个相对的概念。绝对意义上的最低生活水平是指维持生命所需的最

低限度的饮食和居住条件,即绝对贫困。而这里的最低生活水平是从相对意义上而言的,即在享有当地当时生产力水平情况下,相对于一定时期一定地域其他社会成员已经拥有的消费水平而言,属于数量最少的消费资料和服务,这个水平是由国家和政府根据社会、道德、经济等因素加以确定的。

(二)社会救助的特点

社会救助作为社会保障制度体系中的一个子系统,在贫困问题的解决、保障公民的基本权力和促进社会安定方面发挥着重要的作用,被称为社会保障制度中的最后一张安全网。社会救助的基本特点包括:

1. 提供救助是政府和社会的一项法定责任和义务,而享受社会救助亦是符合法定资格者的一项权益

公民只要达到享受社会救助的条件,便可主动申请救助。社会救助的提供者与受助者之间是一种以相关法律制度为依据的平等关系。

2. 社会救助是只看结果,不看原因的制度

只要贫困人口或家庭达到社会救助的标准,就可以得到社会救助的给付,而不管造成个人或者家庭贫困的原因如何。

3. 社会救助的对象具有“选择性”

救助对象通常是指那些家庭人均收入低于最低生活保障线的公民。“选择性”原则是社会救助最为突出的特点,它能保证有限的社会救助经费切实的用到最需要的人身上。因此救助对象在享受社会救助前,需要由有关部门对贫困状况或收入作必要的调查,调查的内容包括收入状况、财产状况、劳动力、赡养人口数等,调查的结果达到法定救助标准时才能获得救助。

4. 社会救助的标准是低层次的

社会救助提供的仅仅是满足最低生活需求的资金和实物,以帮助救助对象维持最基本的物质生活。它是社会保障安全网的最

后一道防线,使每一个公民不至于在生活困难时处于无助的困境。同时,它的责任仅仅是使受助者的生活相当于或略高于最低生活需求,以避免受助者产生依赖心理乃至不劳而获的思想。

5. 社会救助一般是短期的

除了一小部分长期救助对象外,大部分社会救助对象是突然遭遇生活困境者,对这部分贫困人员的帮助是临时性的,如救灾、扶贫等。一旦救助对象的生活困境解除,收入超过最低生活标准,其基本生活有了保障,救助行动即告一段落。

6. 社会救助的基金主要来源于国家财政和地方财政,列入国家总预算支出

对于社会成员来讲,接受救助无须缴纳任何费用,符合条件者即可获得社会救助。除此之外,社会救助基金还包括通过各种形式向国内外、社会各方以及个人和社会群体筹集的资金。社会筹集的形式主要有募捐、乡镇统筹、扶贫经济实体和社会福利企业利润分成、救灾扶贫互助基金会的储金等。

二、社会救助制度的思想基础与理论依据

(一) 社会救助制度的思想基础

在现代社会保障制度形成之前,社会救助的思想就早已存在。在创立比较系统的社会保障理论之前,就已经存在着一些与社会救助有关的思想,它主要表现在以下三个方面:

1. 慈善或恩赐思想

人们最初是从慈善或恩赐的角度来研究和解决贫困问题的。基于这种思想,政府和社会建立了各种各样的孤儿院、济贫院等机构,并对贫困人员发放救济金等。其中,宗教中的一些教义成为社会救助思想的来源之一,尤其是基督教中的一些思想对社会救助的影响最大。许多宗教机构根据宗教教义来举办各种慈善事业,而这些慈善行为又有社会救济的一些特征。但是,由于这种具有

部分社会保障特征的思想自身的局限性,基于这种思想的社会救助措施和对策也具有不彻底性和不完善性。

2. 平等或公平思想

这种思想应该说是比慈善或恩赐思想更加进步或者说更高层次的与社会保障有关的思想。随着社会经济的发展,人们有了进一步的自身权利保护意识,一些进步人士和开明人士开始认识到,每个人都有享受一定生活水平的权利,国家或社会有保护每个人的责任。因此,随着这种思想认识的产生,社会救助思想也随之发生了变化,即从一种慈善或恩赐转变为一种平等权或公平权。具有这种内涵的社会保障思想一直延续到现在,并成为当代社会救助理论的一个基石。

3. 空想社会主义

这种思想从严格意义上来说是一种被理想化的与社会保障有关的思想。柏拉图在 2400 年以前写的《理想国》一书中主张消除贫富差距,实现社会平等。到 15 世纪,托马斯·莫尔在《乌托邦》一书中提出了一个通过照顾老人和病人等互相帮助的方式,来克服贫困并实现人人幸福的理想蓝图。19 世纪,圣西门、傅立叶和欧文等人更是把空想社会主义思想发展到了顶峰。其中圣西门把“满足人们的需要”、“促进无产者福利的提高”、“保证社会安宁”作为整个社会的奋斗目标。他们不仅提出了这方面的思想,而且还勇于实践。这种思想虽然是一种空想,但客观上对社会救助理论的形成产生了重大影响。

慈善或恩赐的思想对社会救助的产生起到了一定的积极作用;平等或公平的思想长期以来成为西方发达国家建立和完善社会救助制度的一个理论基础;而空想社会主义中的一些思想则成为社会救助理论的一部分,并在现实生活中得到了实践。

(二) 社会救助的理论依据

西方社会保障经济理论最早的理论渊源,可以追溯到亚当·

斯密的著作《国民财富的性质及其原因的研究》一书。在这部著作中,他论述了通过“看不见的手”来推动个体利益和社会福利的共同增长,进而实现社会整体福利水平提高的一种思想愿望。但是,直接促成现代社会救助制度形成和发展的则是西方的“福利国家理论”。它是由一些资产阶级经济学家的理论观点、工人运动中某些社会主义派别的纲领以及社会民主党人的政治主张综合而成的理论。

1. 德国新历史学派的理论

19世纪70年代,西方经济学中出现了“福利国家理论”。这种理论是由德国经济学界的新历史学派提出来的,其代表人物有施穆勒、布伦坦诺等人。传统资产阶级经济学家认为,国家的职责就是(对内)维护社会秩序和(对外)保障国家安全,而不是干预经济活动。但德国新历史学派则强调国家的经济作用,认为国家除了维护社会秩序和国家安全外,还有一个“文化和福利的目的”,国家是集体经济的最高形式,国家在进步的社会文明中,公共职能在不断扩大和增加,凡是个人努力所不能达到的或不能顺利达到的目标,理应由国家去办。基于这样的观点,他们主张国家必须通过立法实行包括社会保险、孤寡救济、劳资合作在内的一系列社会政策措施,自上而下的进行经济和社会改革。

新历史学派的福利理论,就是通过国家的活动,来举办一些公共福利事业,间接地对国民收入实行再分配,以此来缓和当时的社会矛盾。这些理论成为德国俾斯麦政府实行社会保障的依据。

2. 费边社会主义和新自由主义

19世纪末,英国出现了费边社会主义和新自由主义两种对英国社会保障制度的发展产生重要影响的理论。

英国费边主义者维伯夫妇设计了“福利国家”的蓝图,主张通过资产阶级议会实行对贫民和失业者,包括对病人、残疾人、老年人的救济。费边主义者试图通过这种温和的、渐进的改良主义政