



社会福利思想

主 编 梅 梅
副主编 于春洁 王小亮

东北林业大学出版社

社会福利思想

主编 陈 强
副主编 李树德 王仲德

中国人民大学出版社

社会福利思想

主 编 梅 梅

副主编 于春洁 王小亮

东北林业大学出版社

版权专有 侵权必究
举报电话：0451 - 82113295

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利思想 / 梅梅主编. — 哈尔滨 : 东北林业
大学出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5674 - 0104 - 4

I. ①社… II. ①梅… III. ①社会福利-研究-世界
IV. ①C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 237878 号

责任编辑：张 明 曲晓奇

封面设计：刘长友

出版发行：东北林业大学出版社

(哈尔滨市香坊区哈平六道街 6 号 邮编：150040)

经 销：全国新华书店

印 装：哈尔滨市石桥印务有限公司

开 本：787mm × 960mm 1/16

印 张：13. 25

字 数：233 千字

版 次：2012 年 10 月第 1 版

印 次：2012 年 10 月第 1 次印刷

定 价：27. 00 元

如发现印装质量问题，请与出版社联系调换。(电话：0451 - 82113296 82191620)

前 言

社会福利思想是社会工作的基础课程之一，是开展具体社会工作方法理论的重要内容。社会福利思想是研究关于如何让人们过上幸福生活的思想理论体系，因此，无论在理论建设上，还是在指导实践活动上，对其深入研究与学习均有重要意义。本书主要以社会福利思想的发展过程为主线，介绍各发展阶段的代表人物及思想理论。本书共有七章，包括社会福利的概述、社会福利思想的历史渊源、空想社会主义的社会福利思想、工业革命时期的社会福利思想、19世纪末20世纪初的社会福利思想、福利经济学、福利国家的社会福利理论等内容。本书是笔者根据教学过程中的经验总结汇编而成，参考了多种类型的相关书籍，在此对这些书籍的作者表示真诚的敬意。另外，由于篇幅以及一些其他原因，本书并未能完全论及社会福利思想从产生至今的全部理论，这是笔者的遗憾之一。

本书第一章由张慧撰写；第二章、第五章由梅梅撰写；第三章、第七章由王小亮撰写；第四章、第六章由于春洁撰写。

由于水平和时间的限制，书中难免存在着一些不足，在今后的再版中将改进。

编 者
2012年6月

目 录

第一章 社会福利概述	(1)
第一节 福利、社会福利与社会福利制度	(1)
第二节 社会福利思想的主要问题与理论特征	(14)
第二章 社会福利思想的历史渊源	(16)
第一节 中国古代的社会福利思想	(16)
第二节 西方古代的社会福利思想	(29)
第三章 空想社会主义的社会福利思想	(62)
第一节 早期的空想社会主义	(62)
第二节 18 世纪的空想社会主义	(73)
第三节 19 世纪的空想社会主义	(80)
第四章 工业革命时期的社会福利思想	(91)
第一节 工业革命时期的社会背景	(91)
第二节 古典经济学的社会福利思想	(96)
第三节 功利主义的社会福利思想	(109)
第四节 马克思主义的社会福利思想	(119)
第五章 19 世纪末 20 世纪初期的社会福利思想	(123)
第一节 欧洲的社会民主主义思潮	(123)
第二节 德国历史学派	(129)
第三节 费边社会主义的社会改良主义	(138)
第六章 福利经济学	(144)
第一节 边际效用学派	(144)
第二节 剑桥学派和福利经济学	(150)
第三节 新福利经济学	(158)
第七章 福利国家的社会福利理论	(172)
第一节 《贝弗里奇报告》与福利国家制度	(173)
第二节 蒂特马斯的社会福利理论	(183)
第三节 马歇尔的公民权利理论	(191)
第四节 福利国家社会福利理论分析	(197)

第一章 社会福利概述

学习目的

- ◇了解福利、社会福利与社会福利制度的基本含义。
- ◇了解我国社会福利与社会福利制度的基本内容和发展程度。

与许多社会科学学科术语一样，社会福利是一个被广泛运用但又没有统一定义的概念。在我国，很多人把它等同于收养鳏寡孤独的社会福利院，或者以为它就是单位福利和社会福利设施。那么，到底何谓社会福利呢？社会福利不是一个可以简单界定的概念，我们首先从福利谈起。

第一节 福利、社会福利与社会福利制度

一、福利的概念

从语义学角度讲，人们通常将福利理解为“幸福”或者是“幸运”。在英语中，福利（welfare）一词，是由“well”（健康的）和“fare”（过活）综合而成的，含有“良好的生活”“健康的生活”“追求适宜的人生之路”等意思。《韦伯斯特新世界词典》^①给“福利”所下的定义是“一种健康、幸福和舒服的良好状态”。在汉语里，《昌言·理乱》记载：“是使奸人擅无穷之福利，而善士挂不赦之罪辜”^②，这里的“福利”同样有着“幸福和利益”的意思。由此可见，从语义学的角度来说，福利可以定义为能够让人们生活幸福的条件，或者是可以概括为人们处于幸福生活的状态。

关于福利的内涵与外延，各个国家的理解有所不同。

日本在1972年发表的《日本经济白皮书》中把福利定义为“为生活提供的方便”。这里主要强调为使人们生活幸福所提供的各种各样的方便条

^① 《韦伯斯特新世界词典》，简称《韦氏新世界词典》，英文名称为“WEBSTER'S NEW WORLD DICTIONARY AND THESAURUS”。

^② 《后汉书》，卷四九。

件。

德国著名经济学家、统计学家 E·恩格尔认为,福利就是“达到了满足日常生活欲望的状况”。这里强调的是一种状态,在这种状态中人们的各项欲望都能得到满足。

美国经济学家汉斯·范登·德尔和本·范·韦尔瑟分认为,福利是一个主观的概念,是指收入、财富给人们带来的效用,或者说是指人们的需要得到满足的程度。^①这是从福利经济学的角度去理解福利,效用是人们需要得到满足的主观性感受,每个人对于效用的感受会因某些因素而有所不同。

英国著名社会福利学家罗伯特·平克认为,福利不仅指对个人福利需要的满足,而且工作、职业也是福利的应有之义,从更高的层面上讲,“福利的定义中必须包含真实的民主权利和义务,社会融入的机会,以及积极参与政治过程的机会”。^②

联合国社会开发研究所则把人们日常生活的需求分成三大类:第一类是人类最基本的生存需求,包括营养、居住、保健等;第二类是基本的文化需求,包括教育、娱乐、休闲及人类生活的保障;第三类是在前两类需求获得满足之后而向往的更高层次的生活需求,追求满足更高层次需求的过程即是福利。这种观点在中国的影响力有越来越大的趋势,认同的范围也越来越广。因此,现代社会的“福利”是每个人对自己生存与发展权利的追求,这就把“福利”看成为一个动态的过程。但是,什么是“好的生活”是一个见仁见智的事情,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。

在历史上,福利往往包裹着道德伦理的说教,被看做是统治者的施舍与恩赐。在人类社会漫长的历史进程中,福利等同于慈善、救济、施舍的观念曾经长时间地占据着统治地位,直到社会的平等理论出现并有了福利实践,才开始含有平等的权利。功利主义哲学提出要给社会最大多数人提供最大幸福,而福利经济学家们则从个人自由选择出发,论证了由于“边际效用递减”规律的存在,通过“收入转移”可以使社会福利的总量增大。马克思认为通过工厂法改善工人的工作条件是可能的,但是这只能产生边缘的效果。在他看来,资本主义国家是为其统治阶级服务的,所以实现人类福利的唯一办法就是推翻资本主义政权,全面地改造社会制度,将国家福利或者社

^① [美] 汉斯·范登·德尔和本·范·韦尔瑟分. 民主与福利经济学 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 17.

^② [英] 罗伯特·平克. 全球化时代的社会福利 [J]. 社会保障制度, 2001 (8): 3-4.

会福利扩大为全人类的福利。现代社会里，福利一般被理解为具体的公共援助或者社会补贴项目。而在施舍性、恩赐性的福利尚未消失的当代，又有人开始要求获得有利于人类内在发展的外在经济条件、社会条件、政治条件、自然条件和文化条件。^①

二、社会福利

从一般抽象的意义来说，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。

（一）社会福利的概念

《大美百科全书》（卷25第121页）认为：社会福利“最常指分门别类的制度与服务，其主要目的在于维护和提高人们身体的、社会的、智力的或感情的福祉；同时亦指大学的、政府的或私人的方案，这些方案涉及社会服务、社会工作和人群服务等领域以达到助人的专业目标”。这也就是说，社会福利有两个层次的目标，它不仅是要帮助有困难的弱势群体维持起码的物质和精神文化生活，同时也是要提高全体社会成员的生活水平和质量，增进全民的社会福祉。为了达到目标，不仅需要物质、资金方面的保障，还需要有专业人员提供相关的服务。

从全球来看，社会福利是随着人类历史的发展而不断增加其内涵的。在数千年漫长的社会发展中，社会福利一度与慈善事业和济贫服务同义，专指为社会弱者提供的生活救济和相关服务；进入20世纪，社会福利才逐渐地走向制度化和社会化，成为面向全体国民的以提高其物质文化水平和实现人的全面发展为目的的一项社会政策，因而，如今的社会福利范围已经从针对少数人的反贫困计划发展为全民的文化教育、住房、收入保障、医疗保障、福利津贴及福利服务等政策措施。

从社会福利的发展历史上看，对于社会福利的概念界定有两种基本的说法：广义的社会福利和狭义的社会福利。广义的社会福利是指由政府举办或

^① 周弘. 分解福利——福利国家研究的角度 [J]. 欧洲, 1998 (1).

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。^①

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所必需的措施，所以，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）社会福利的几种理解

在社会发展领域中，“社会福利”的内涵多种多样，因而又含糊不清。粗略地整理一下可以发现至少有五种互不相同的对其内涵的理解。^②

第一种，狭义的社会福利指为帮助特殊的社会群体，治疗和救助社会病态而提供的服务，它的对象是所谓的弱势群体，即社会的边缘群体，它在社会生活中的作用是补缺性的，这也就是威伦斯基提出的剩余福利模式。这是社会福利最狭窄的含义，在我国又被称为民政福利。因为不管是城镇“三无”对象的收养、农村“五保户”的供养，还是城乡的济贫救灾，都属于民政部门的工作范围。我国在改革开放之前，社会福利采用的就是这种含义。如在城镇设立的社会福利院，其实就是孤老残幼等“三无”对象的收养院。

^① 钱宁. 现代社会福利思想 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 3.

^② 李占乐. “福利”与“社会福利”的再认识 [J]. 理论月刊, 2004 (5): 63.

第二种，社会福利是社会保障的最高层次，其对象是全体公民，是为了提高全社会成员的生活水平和生活质量。社会福利是指国家和社会为改善并不断提高社会成员的物质文化生活水平，而采取的各种具有经济福利色彩的社会政策措施的总称。欧洲的“福利国家”指的就是这种含义。随着一国经济的发展和人民生活水平的提高，在人们基本的生存需要得到满足之后，此种含义的社会福利就会愈来愈为人们所要求，并且随着实践的发展逐渐成为社会保障体系的主体内容。

第三种，社会福利包含了剩余模式和制度模式。社会福利是一种制度设置，根本目的有两个：帮助有困难的社会成员维持起码的物质和精神文化生活；提高全体社会成员的生活水平和质量，增进全民的社会福祉。时正新在《中国社会福利与社会进步报告（2000）》中也持这种观点。在经济迅速发展的国家，此种观点由于兼顾了弱势群体和全体人民的需要而更易得到大众的接受和欢迎。

第四种，社会福利是一个包容甚广的概念，它与中国的社会保障概念，其外延是基本相同的，都是指国家和社会为保障社会成员的基本生活而采取的措施及服务，包括社会救济、社会保险、社会服务等子系统。这种解释在日本以及我国的香港和“台湾”也居主流地位。

第五种，社会福利是指政府和社会为提高社会成员的物质和精神生活水平而采取的种种措施。这是对社会福利含义最宽泛的界定。按照这种思路，美国学者米基利把社会福利划分为：①非正式的社会福利制度，包括个人、家庭、邻里和社区为履行文化和道德责任而承担的各种活动；②正式的社会福利制度，指有组织的宗教和非宗教的慈善活动组成的志愿性的社会福利活动，它又被称为第三部门；③国家的社会福利制度，包括七大服务：收入保障服务（由社会保险和社会救助组成）、医疗服务、教育、住房、就业、社会工作服务和对个人的社会服务。为了与传统的具有浓厚制度性和政府责任色彩的社会保障或社会福利概念相区别，周弘把这种最广泛的社会福利称为社会保护。^①

我们更倾向于社会福利的广义理解，即社会福利是指在解决了人们的基本生存需要之后更好地生存或发展的一种状态。社会福利应当比当人们陷入生活困难而向人提供救助性保障的水平要高一些，这样就可以使社会福利与社会救助、社会保障明确地区别开来，从而有利于社会福利学确立自己独有的研究领域，有利于社会福利学科的发展。这种理解也符合经济发展之后广

^① 周弘. 福利的解析——来自欧美的启示 [M]. 上海: 上海远东出版社, 1998.

大人民对提高生活质量的要求，避免将注意力仅集中在某些特殊福利上。

(三) 社会福利与社会保障的关系

社会保障是以立法形式确定的、由国家举办承担责任、以国民收入再分配方式为全体社会成员在其基本生活圈里提供安全保障的社会行为及其机制、制度的总和。^① 具体而言，“社会保障是指社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或生活遇到障碍时，有从国家、社会获得基本生活需要的保障。它大体包括：劳动保险制度即社会保险制度、社会福利制度、社会救助、优待和抚恤制度。”^②

对于社会保障和社会福利之间的关系，我国一般认为社会福利从属于社会保障。多数学者认为社会福利是社会保障体系的组成部分。社会保障体系框架由四部分组成：面向贫困无助者的社会救助，这是最低层次的社会保障；保障基本生活需求的是面向工薪劳动者及其家属的社会保障；保障层次最高的是面向全体居民的社会福利；专门为军人及其所设的社会优抚与安置保障，是对特殊群体的具有特殊性质的社会保障。我国的社会保障体系框架如图 1-1 所示。

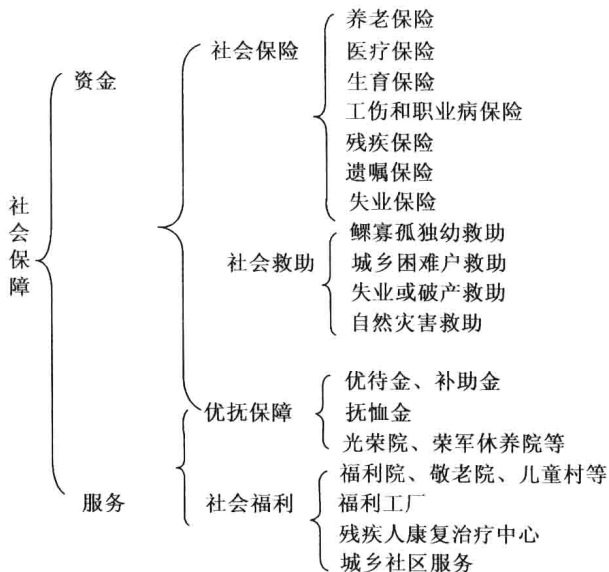


图 1-1 我国的社会保障体制^③

① 张彦. 社会保障概论 [M]. 南京: 南京大学出版社, 1999: 6.

② 郭崇德. 社会保障学概论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1992: 12.

③ 陈良瑾. 社会保障教程 [M]. 北京: 知识出版社, 1990: 155-156.

上海财经大学丛树海教授则提出社会保障应该从属于社会福利的观点,他认为:“社会保障应为政府依据法律和法规,组织国民收入再分配,向一部分社会成员提供基本物质生活保障的一项福利制度。因此,似乎不应把社会福利划为社会保障的一个子体系。恰恰相反,作为一项福利制度,社会保障是福利体系的一个子体系。”^①“社会保障属‘低层次’的,应指基本生活需要;而社会福利既可以是低层次的基本需要,也可以是较高层次的生活享受。”“社会保障作为一种特殊的分配形式,只能针对一部分特殊社会成员,是以特殊对特殊。”因而福利体系比社会保障体系含义更为广泛。广义的福利体系如图1-2所示。

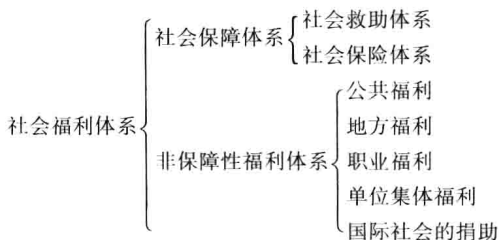


图1-2 广义福利体系^②

从世界范围看,西方学者大多将福利视为一个包容甚广的大概念。在这个意义上,福利是一种“大幅理论”,相当于我国的社会保障概念的界定范围。本书从广义角度界定福利的内涵,那么在社会福利与社会保障的关系上,也主张将福利看做是“大福利”,因为福利应该包含社会保障。这既符合我国福利发展的方向,也有利于和西方学者的研究视角接轨。

(四) 福利的特征

现代社会福利与社会保障体系中的社会救助、社会保险相比较,具有以下特征。

第一,追求社会平等和公正。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,使得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的是作为预防风险的机制,消极地防止社会问题和矛盾的发生。

第二,保障对象的全民性。社会救助是面向贫困者而设立的保障制度,

^① 丛树海. 社会保障经济理论 [M]. 上海: 上海三联书店, 1996: 23.

^② 陈红霞. 福利思想 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 8.

其救助和保障的面相对比较小，其救助的水准要取决于被助者的家庭经济状况，因而社会救助必须以家庭经济状况调查为前提。社会保险是针对社会的劳动者及其家属而提供的，用于防范和化解其劳动和生活中出现的可能的风险。社会福利则是为全体社会成员提供的、用以满足他们不断增长的物质和精神文化需要的保障制度，其保障对象具有全民性。

第三，权利和义务的不对称性。社会福利是不预设先决条件的，它只是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是要求严格的条件，需要通过审查才能得到帮助或者服务。因此，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。社会福利是作为工资收入之后的补贴形式提供给国民的，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，社会福利是人们生活的福祉，它包括了一切与人的生活安全和幸福相关的社会条件。

三、社会福利制度

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，或者社会对个人承担的“制度化的集体责任”，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。^②

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（表1-1）。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。

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就近的生活地域提供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

① Neil Gilbert, Paul Terrell. 社会福利政策导论 [M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2003: 4.

② 钱宁. 现代社会福利思想 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 3.

的建立,人们的居住方式和谋生方式发生了根本性的改变,原来分散在广大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。^①

表 1-1 社会制度、组织和功能

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
互助机构	邻里、支持群体志愿机构	互助、慈善	自助及自愿服务、非营利性社会服务
政府	中央和地方政府	统筹资源的筹集和分配	消除贫困、经济保障、医疗、教育、社会服务

(一) 社会福利制度的主要类型

现代社会福利制度大致可分为两种基本的形式:残补型的或剩余型的制度和制度型的福利制度。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。

1. 残补型或剩余型福利制度

残补型或剩余型福利制度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。可见,剩余型的福利制度是以社会上弱势群体为基本服务对象的,处于福利保障的较低水平。

2. 制度型的福利制度

制度型的福利制度在 19 世纪末才出现,它是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

^① 钱宁. 现代社会福利思想 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 5.

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多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。制度型的社会福利制度是以全体社会成员为服务对象，提供全面的包括物质福利和精神福利在内的福利，是高水平的福利保障。

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。以后随着资本主义社会的发展，人们生活水平的提高，福利也不局限在消极地救治社会病态方面，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。

（二）我国社会福利制度的主要内容

在我国，社会福利制度主要包括社会津贴、职业福利、社会福利，企业服务和社区服务等内容。

1. 社会津贴

社会津贴是国家在实行某一项政策或制度时，向法定或政策范围内的社会成员普遍提供的保证一定生活水平的资金的社会福利项目。社会津贴又称城乡居民消费补贴，即对城乡居民的消费品（包括劳务）在价格上实行补贴，有“暗补”和“明补”两种形式。“暗补”包括住房、粮食、食油、蔬菜等方面由国家直接给予的补贴。“明补”包括副食补贴、物价补贴、交通补贴、洗理费、书报费、取暖费等。

社会津贴制度具有三个特征：①保障性。实施社会津贴制度，是为了使人们能够享受到经济和社会发展的成果，提高物质文化生活水平；或者是为了保证人们不会因某项政策措施的实施而导致生活水平下降。②临时性。社会津贴往往是国家在调整政策时出于策略性的考虑而设置的，是过渡性质的政策考量。在新政策逐步稳定并发挥社会效益之后，它最后以工资的形式而成为固定收入的一部分。③普遍性。社会津贴发放的对象是法定范围内的全体公民，具有广泛的“普遍性”。

2. 职业福利

职业福利是行业或单位通过提供集体生活服务设施、建立各种补贴制度，向职工提供物质帮助和社会服务的总称。它是以业缘关系为基础、为同系统、同行业、同单位职工及其亲属设立的福利设施及发放的福利津贴。长期以来，职业福利在我国的社会福利体系中占有重要的地位，被看做是社会主义制度优越性的具体表现。

职业福利的内容较为广泛，大致分为三种形式：一是以货币支付的各种福利补贴，包括职工生活困难补助、职工探亲期间工资和往返车船票补贴、书报费、洗理费、交通补贴费、取暖费、防暑降温费、卫生费、水电补贴等；二是职工集体生活福利，即兴建为职工提供生活便利、解决生活困难的各种集体福利设施，包括职工食堂、医院、宿舍、浴室、理发室、幼儿园、子弟学校等；三是职工集体文化生活设施，即为丰富职工业余生活、提高其生活质量和文化水平而兴办的文化生活服务设施，主要包括图书馆、文化宫、俱乐部、电影院、体育馆、业余学校等，以及举办多种形式的文化、体育娱乐活动。

我国职业福利制度具有以下特征：第一，普遍性或均等性。职业福利是向本行业、本单位的职工普遍提供的，不再需要其他资格条件。同一单位的职工，在享受本单位分配的福利补贴及举办的各种福利服务的机会方面是均等的。第二，差别性。虽然同一单位的职业福利具有均等性，但各单位之间的职业福利存有差别。在各所有制之间、在各所有制内部、甚至在各单位的不同时期，职工的职业福利都有可能不同。这种差别性有利于调动职工的生产积极性，有利于提高单位的经济效益。第三，补充性。在计划经济体制下，我国长期实行“高就业，低工资”的社会劳动政策，职工的工资水平一直较低。在此情况下，职业福利就具有补充职工收入的特征，使广大职工能够享受到经济发展和社会进步的成果。

3. 社会福利企事业

社会福利企事业包括社会福利事业和社会福利企业。

社会福利事业是指通过民政部门主办的社会福利设施，来满足特殊社会群体的基本生活保障和特殊需求的社会福利项目，包括城镇的社会福利院、疗养院、养老院、儿童福利院、精神病院、各类康复中心，以及农村的敬老院等。另外，广义的社会福利事业还包括幼儿园及各种文化体育场所（文化宫、体育场、俱乐部、棋牌室等）。与社会保险、社会救助的资金保障不同，社会福利事业单位所提供的福利设施是一种实物援助形式，侧重于服务功能。在当今国际社会，社会福利设施是衡量一个国家社会福利事业水平高低的重要指标，包括社会福利设施的多少、管理的好坏、服务水平的高低