



全国高职高专规划教材·公共事业系列

社会福利服务

SHEHUI FULI FUWU

周良才 赵淑兰

主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



全国高职高专规划教材·公共事业系列

社会福利服务

主 编 周良才 赵淑兰
副主编 胡尹慧
参 编 蒋新红 黄 静 刘慧玲
胡耀友 贾丽彬 吕华菊



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书从我国的实际出发,将社会福利界定为社会保障的一个子系统。在此基础上,对中国社会福利与社会福利服务的基本概念、基本理论、发展现状、操作规程及改革发展方向进行了全面、系统的梳理。

全书共分为六大学习情境 21 个子情境,并按照总分总的逻辑结构来组织教学内容。学习情境一介绍社会福利的基础知识,使学习者对社会福利的基本问题有一个基本的认识。学习情境二学习社会福利服务机构体系,使学习者将理论知识与社会实际结合起来。学习情境三至学习情境五分别介绍老年人福利服务、儿童福利服务和残疾人福利服务,这三部分是当今中国社会福利服务的核心内容。学习情境六介绍社会福利资源的筹集与供给,探讨社会福利场域的资源配置问题。

本书主要供高校民政类和社会工作类专业教学使用,也可供各级政府部门从事民政、社会保障、社区建设的工作人员及各类社会福利机构的工作人员参阅。

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利服务/周良才,赵淑兰主编. —北京:北京大学出版社,2012.2

(全国高职高专规划教材·公共事业系列)

ISBN 978-7-301-20112-1

I. ①社… II. ①周…②赵… III. ①社会福利—高等职业教育—教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 010910 号

书 名: 社会福利服务

著作责任者: 周良才 赵淑兰 主编

策划编辑: 胡伟晔

责任编辑: 胡伟晔 傅 莉 杜世博

标准书号: ISBN 978-7-301-20112 1/C·0736

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62755126 出版部 62754962

电子信箱: zyjy@pup.cn

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 19.75 印张 469 千字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024; 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

从某种意义上说，一个社会的文明程度往往最能从这个社会对待弱势群体的态度以及弱势群体的福利状况中反映出来。在社会财富日渐丰裕，特别是全党、全国人民努力构建社会主义和谐社会的今天，社会弱势群体的生存状态和生活质量受到了前所未有的高度关注，丰富社会福利产品，提高社会福利服务质量和效率，为有福利需要的社会各类人士特别是社会弱势群体提供专业化、职业化、社会化的优质服务，使全体社会成员共享社会文明与进步的成果，是历史赋予当代人的责任。

本教材结合中国当前的社会经济发展现实情况，将社会福利界定为狭义的社会福利，即把社会福利作为中国社会保障体系的一个重要组成部分，其主要服务对象是社会弱势群体。全书内容划分为六大学习情境 21 个子情境，并按照总分总的逻辑结构来组织教学内容。具体而言，首先介绍社会福利的基础知识，使学习者对社会福利的基本问题有一个最基本的认识。这些属于理论认识层面的东西，目的在于使学习者明白开展社会福利服务的合理性依据及其意义所在，从而为社会福利服务的学习做好思想上的准备。接着，帮助学习者完成抽象理论知识的“着陆”工作，引导学习者认识现有的社会福利服务机构体系，从而将理论知识与社会实际结合起来。这两部分分别从整体上介绍理论与实践，属于宏观的总体性知识。在此基础上，分别介绍老年人福利服务、儿童福利服务和残疾人福利服务。这三部分服务是当今中国社会福利服务的核心内容。最后介绍社会福利资源的筹集与供给。这一部分与教材的前两个部分一样，是从宏观角度来分析问题的，所探讨的是社会福利场域的资源配置问题。在每一个子情境的学习上，都是从情境引导与任务分析开始，进而过渡到相关知识的学习，而且，在老年人福利服务、儿童福利服务和残疾人福利服务这三个与实际工作密切相关的学习情境中，还专门安排有实践教学环节，这样的内容安排旨在使教学更加符合学习者的认知规律，同时又体现高职教育的职业性、实践性与开放性等特点。

本书是集体智慧的结晶，由重庆城市管理职业学院周良才教授和赵淑兰副教授共同担任主编，胡尹慧老师担任副主编，各参编人员都是本校教学一线的骨干教师。主编除编写本书的部分章节外，还负责全书总体框架及编写提纲的设计，并对各参编人员的初稿在文字和内容上进行了适当的修改。编写工作的具体分工为：学习情境一由周良才、胡尹慧、黄静编写，学习情境二由刘慧玲、胡耀友编写，学习情境三由胡尹慧编写，学习情境四由蒋新红、贾丽彬编写，学习情境五由黄静编写，学习情境六由吕华菊、赵淑兰编写，最后由周良才教授和赵淑兰副教授负责统稿。在组稿过程中，胡尹慧老师做了许多细致的具体工作。

作为教材的编写者，我们非常注重用自己的框架集大家之成，因此，在编写过程中，参考了许多同类著作和论文，并尽可能在书中予以注明。在此，我们向原作者表示感谢。同时，我们还要向为本教材的出版付出过大量辛勤劳动的北京大学出版社编辑表示衷心的感谢。

由于编者水平有限，教材中难免有疏漏与不当之处，敬请读者批评指正。

编 者

2011年5月于重庆大学城

目 录

学习情境一 社会福利制度认知	1
子情境 1 社会福利基础知识	1
任务一 社会福利认知	2
任务二 社会福利事业发展状况调查问卷设计	9
子情境 2 社会福利整体制度与政策	15
任务一 西方国家及港台地区的社会福利制度认知	16
任务二 我国社会福利发展模式的选择	28
学习情境二 社会福利服务机构认知	42
子情境 1 现行社会福利服务机构体系	42
子情境 2 现行社会福利服务机构管理体系	47
学习情境三 老年人福利服务	60
子情境 1 老年人养老服务需求认知与养老服务社会化	60
任务一 老年人养老服务需求认知	61
任务二 了解养老服务社会化	70
子情境 2 机构养老服务	76
任务一 课堂辩论：子女该不该送老人去养老院？	77
任务二 了解申请人住养老机构流程	83
子情境 3 社区养老服务	92
任务一 设计一份结构化老人访谈提纲	93
任务二 社区居家养老服务申请	100
子情境 4 社区服务中心探访	108
学习情境四 儿童福利服务	120
子情境 1 儿童福利服务的具体制度与政策	120
任务一 儿童福利服务需求认知	121
任务二 儿童福利服务的法规政策	130
子情境 2 儿童福利机构养育	133
任务一 儿童机构养育认知	134
任务二 掌握儿童机构养育服务的具体内容	140

子情境 3 家庭寄养	156
子情境 4 流浪儿童救助	166
子情境 5 儿童福利机构探访与完善儿童福利服务探讨	174
学习情境五 残疾人福利服务	183
子情境 1 残疾人福利服务的具体制度与政策	183
任务一 残疾人社会福利服务需求认知	184
任务二 我国残疾人社会福利服务的相关政策与制度	199
子情境 2 残疾人生活服务	212
子情境 3 残疾人康复服务	220
子情境 4 残疾人教育服务	227
子情境 5 残疾人就业服务	235
子情境 6 残疾人福利机构探访	246
学习情境六 社会福利资源筹集与供给	255
子情境 1 社会福利资源筹集	255
任务一 社会福利财力资源筹集	256
任务二 社会福利人力资源筹集	268
任务三 社会福利设施建设	275
子情境 2 社会福利供给	280
任务一 社会福利的供给主体	281
任务二 社会福利供给的内容	295
任务三 社会福利的实现方式与传递机制	298
主要参考文献	306

学习情境一

社会福利制度认知

子情境 1 社会福利基础知识

→能力目标

1. 提高在特定情境下运用所学知识分析问题的能力。
2. 熟练运用社会调查方法的能力。

→知识目标

1. 掌握社会福利的概念与特征。
2. 了解社会福利与社会保障的关系。
3. 了解社会福利与社会工作的关系。
4. 掌握社会福利服务的概念、特点、分类和服务方式。
5. 了解社会福利社会化的相关知识。



任务一

社会福利认知

情境导入

2010年9月，重庆市民政局处理了一件市民投诉。该投诉称，市民张明芳今年61岁，无子女，无劳动能力，无收入来源（丈夫于2008年病逝，自此失去收入来源），并且智力残疾四级。户口所在地，跃进村街道、钢铁村28号。现实际居住地为民新村（某小区廉租房）。其亲属于2010年3月1日向钢铁村社区提出为张明芳办理三无老人并且请求送社会福利院的申请而未果。接到投诉后，重庆市民政局采取了以下措施，第一，与钢铁社区交涉，协助张明芳老人完善了申请最低生活保障的相关手续，并提交到街道社保所，使张明芳老人于当年10月份开始享受最低生活保障。第二，责成大渡口区跃进村街道社建科将张明芳申请“三无”对象的相关材料报至区民政局，由大渡口区民政局召开专门会议，专题研究审批张明芳“三无”对象认定事宜。

任务描述

根据上述情境，请结合张明芳老人的情况讨论分析下述问题：

1. 什么是社会福利？
2. 张明芳老人最后得到的是何种形式的福利服务？该情境反映出社会福利具有什么功能？
3. 我国社会福利服务的主要对象有哪些？
4. 讨论重庆市民政局采取的两项措施是否恰当。

任务实施

1. 按每七人为一组对全班同学进行分组。
2. 以小组为单位根据情境，展开主题讨论。
3. 各小组分析社会福利的对象、功能等。
4. 各小组选派代表汇报、分享讨论结果。

任务总结

1. 教师结合情境对任务要求进行分析。
2. 教师对各小组讨论结果进行点评。

任务反思

《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、疾病或者丧



失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。因此，社会福利不仅是公民的一项基本权利，也是政府和社会不可推卸的责任。与此同时，也要看到我国的社会福利与西方普惠型的福利有明显的不同。我国当前的社会福利仍然主要面向老年人、残疾人、孤残儿童等有特殊需要的群体。在满足他们需要的过程中逐步提高服务水平，增加社会福利产品的供给，扩大福利覆盖面，从而逐渐建成有中国特色的适度普惠型的社会福利体系。

知识链接

一、社会福利认知

(一) 社会福利的概念

社会福利 (social welfare) 一词，由“社会”与“福利”合成而来，其字面含义可以理解为社会幸福和利益。在社会学上“社会福利”一词通常有广义与狭义两种解释。广义的“社会福利”有两个层次的含义，既可以指社会福利状态，也可以指社会福利制度。根据美国著名的社会政策研究专家米基利对社会福利的定义，社会福利状态指的是“人类正常存在的一种情况或状态”，它实际涉及人类社会生活非常广泛的方面，包括社会问题的调控、需要的满足、发展潜能的机会等。而社会福利制度则是指由国家制定的旨在改善和提高全体成员的物质生活和精神生活的各种政策和保障制度，这个层面的社会福利含义与社会保障制度相当，通常也被称为“大福利”。现在大多数欧美国家是从广义的角度来理解社会福利的，包括政府举办和出资的一切旨在改善人民物质和文化、卫生、教育等生活的社会措施，以及政府举办的文化、教育和医疗卫生事业、城市住房事业和各种服务事业，各项福利性财政补贴都纳入社会福利的范畴。广义的社会福利指向的对象是全体国民。与此相对应的是狭义的或微观的“社会福利”，即把社会福利视为社会保障体系或社会保障制度中一个特定的方面和领域，是专门针对社会弱势群体所提供的带有福利性质的服务与保障措施，以提高他们的生活水准和自立能力，如老年福利、未成年人福利、残疾人福利等，与社会保险、社会救助相并列为社会保障的三大项目。

一般而言，社会福利与一个国家的经济发展水平与社会文明程度呈正相关性，一国经济基础发展水平越高，它的社会福利包括的内容就越广泛、质量就越高；反之亦然。^①

我国目前的社会福利还隶属于社会保障大体系，即属于狭义的社会福利概念。如原民政部部长多吉才让在阐述我国社会保障体系时指出，我国社会保障制度包括社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚、社会互助和个人储蓄积累等六个方面，这就将社会福利置于狭义的社会福利范畴。权威的社会福利黄皮书也认为：“社会福利是国家和社会为增进与完善社会成员尤其是困难者的社会生活而实施的一种社会制度，旨在通过提供资金和服务，保证社会成员一定的生活水平并尽可能提高他们的生活质量。”^② 在我国，社会福利事

① 杨超. 社会保障概论 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 2005.

② 时正新. 中国社会福利与社会进步报告 (2000) [Z]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 137.

业主要由民政部门负责，民政部门对社会福利主要业务的界定反映在由民政部财务和机关事务司编写的《中国民政统计年鉴》中，它也具体反映了政府所界定的社会福利主要业务的范围，概括起来，这些业务可分为两类：一类是各种社会福利服务机构，即院舍服务，包括敬老院、老人院、老人护理院、儿童福利院、综合性福利院等，其中还包括“五保户”福利，即为孤老、孤儿等无劳动能力、无赡养人、无生活来源的困难群体提供食、衣、住、医、葬等福利；另一类是通过社会福利企业安排残疾人就业。^①

（二）社会福利的特征

1. 保障内容的福利性

社会福利是由国家和社会团体为改善国民的物质和文化生活条件，提高国民生活质量而举办的公共福利设施、社会津贴、社区服务等，这些形式的福利是由国家或社会免费或优惠提供的，具有明显的福利性。正因如此，社会福利有“社会工资”的美称，特别是在英国及北欧等福利型国家里，社会福利已成为人们生活中不可或缺的“工资”的重要组成部分。

2. 水平的不可逆性

社会福利是工业化与都市化的产物，是现代社会对贫困等社会问题的制度性回应，基本功能是通过满足变迁中的社会需要与人类需要，达到缓解社会冲突与解决社会问题的目的。一般来说，社会福利的水平具有不可逆性。也就是说，社会福利的水平只能逐渐提高，不能降低。如果出现降低的情况，就要遭到人们的普遍反对，甚至影响整个社会的稳定与发展。

3. 权利与义务的不对等性

一般来说，社会福利表现出权利与义务的不对等性，也就是说人们在享受社会福利时无须贡献什么，限制性条件也非常少，最多是规定必须是该国或该团体的成员。在这一点上，社会福利与社会救助和社会保险都有较大的区别。大家知道，社会救助的享受条件是享受人自己提出申请且要经过家庭经济状况的调查，在确认其生活状况低于社会贫困线后，才有资格享受社会救助。社会保险的享受条件是先参保且满一定的期限，达到一定的年龄或其他规定条件后，方能得到保险给付，权利和义务在社会保险中基本上是对等的。

4. 实现方式的多样性

人们的生活需求是多方面的，不仅需要经济收入保障，而且需要各种社会服务，这就决定了社会福利的实现方式也应是多种多样的。特别是对社会上的老、弱、病、残等弱势群体来说，经济收入保障固然重要，而服务保障同样是不可缺少的。如果没有福利服务保障，他们即使有了钱，也有可能陷入生活困境之中。因此，社会福利不仅要注重资金保障，还要特别注重发展各种形式的福利性服务保障，并通过动员社会成员的广泛参与，使自助——互助式的社会福利服务成为提高社会生活质量的有效手段。社会福利服务既能改

^① 邓大松，刘昌平．新农村社会保障体系研究 [M]．北京：人民出版社，2007．



善人们的生活条件，又能改善人们的人际关系，它有利于健康和谐生活方式的建立，从而从根本上提高人们的社会生活质量。

（三）社会福利的功能和作用

1. 提高国民生活质量

社会福利通过提供低费或者免费的福利待遇和提供现金补贴，使社会成员在收入不减少的情况下，提高生活待遇。随着社会化生产的发展和生产力水平的提高，劳动者创造的财富越来越多，生产的社会化发展必然带来人们生活社会化程度的提高，许多原来属于个人的责任和家属的职能成为国家的责任和社会的职能，如儿童健康、老人保健、残疾人康复和就业、科学文化和教育事业的发展等，这些都需要国家为社会成员举办。国家通过财政税收的方式，将积累的财富通过举办各种社会福利事业，使社会成员共同受益，提高社会成员的物质生活水平。

2. 促进社会稳定

通过举办社会福利，可以对因竞争而产生的弱势群体进行补助和帮助，有利于针对不同保障对象的需求提供特殊的福利设施和服务，从而保护他们的基本权利，减少贫富差距和社会震荡，追求和维护社会公平，促进社会稳定。

3. 调控经济发展

从宏观层面讲，社会福利基金的积累，有利于增加市场上的货币供应量，促进消费，从而提高投资，保证国民经济平稳发展；从微观层面讲，社会福利的实施与完善，可以使企业摆脱年老、伤残等社会性负担，有利于企业优化劳动组合与人才合理流动，从而有利于企业作为市场经济主体，集中精力从事生产经营，提高效率，增强企业活力和转换企业经营机制。

二、社会福利与社会保障

（一）社会保障

“社会保障”一词，源自于英语的 Social Security，有“社会安全”之意。作为一个专用术语，最初出现于 1935 年美国国会通过的《社会保障法案》。由于世界各国在政治、经济、文化背景等方面都存在较大差异，各国在实施社会保障的具体内容、项目、标准等方面也存在着相当大的区别。所以，反映到理论上，也就产生了对社会保障概念的不同界定。如在首创社会保障概念的美国，其出版的权威的《美国社会福利辞典》对社会保障的解释是：对国民可能遭遇的各种危险（如疾病、老年、失业等）加以防护的社会安全网。而在英国，被誉为现代福利国家之父的英国经济学家贝弗里奇勋爵，在他主持完成的《贝弗里奇报告书》中认为：社会保障是人民在失业、疾病、伤害、老年以及家主死亡、薪资中断时，予以生活救济的保障，并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度。

我国的社会保障制度始建于 20 世纪 50 年代初。1950 年颁布《救济失业工人的办法》，对解决旧中国遗留的失业问题发挥了积极作用。1951 年颁布《中华人民共和国劳动保险

条例》，包括养老、伤残、遗属、疾病津贴、医疗、工伤和职业病、生育待遇等保障项目。此后，国家颁布了救灾救济、优抚安置等一系列社会保障政策，并根据社会发展对有关政策进行了充实和调整。到 20 世纪 80 年代中期，社会保障的覆盖面局限于城镇地区，重点是国有企业。20 世纪 80 年代中期以来，中国对社会保障制度进行了一系列改革：1984 年，开始企业职工养老保险制度改革；1986 年，建立了城镇失业保险制度；1994 年、1996 年和 1998 年分别开始实施生育保险、工伤保险和城镇职工医疗保险制度改革；1999 年建立了城市居民最低生活保障制度；2002 年开始建立新型农村合作医疗制度。社会保障制度的改革和发展，对促进经济发展和维护人民群众的社会保障权益发挥了重要作用。

从我国的实际情况看，我国现行社会保障制度主要包括缴费型的社会保险和非缴费型的社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助等内容。其中社会保险包括基本养老保险、失业保险、基本医疗保险、工伤保险和生育保险等五个项目。国家依法建立社会保险制度，设立社会保险基金，使劳动者在年老、失业、疾病、工伤、生育时获得帮助和经济补偿，保障他们的基本生活和基本医疗。社会救济是政府对因各种原因而无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的制度。救助的对象主要是：没有劳动能力且没有生活来源者；或虽有收入来源，但生活水平低于法定最低标准者；或虽有劳动能力和收入来源，但由于意外灾害使生活暂时无法维持者。社会福利是政府和社会向特别需要关怀的社会成员提供必要援助，目前主要包括老年人福利、儿童福利、残疾人福利等。优抚安置是政府和社会对军人等特殊工作者及其家属予以优待、抚恤和妥善安置。社会互助是政府鼓励和支持社会团体、社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。目前主要有工会、妇联、青联等社会团体组织的互助互济，民间公益事业团体组织的慈善救助，居民组织的各种形式的互助等。

在我国，中央政府管理社会保障事务的主要机构有劳动和社会保障部、民政部、卫生部 and 财政部。劳动和社会保障部负责管理养老保险、失业保险、城镇职工医疗保险、工伤保险、生育保险等项目；民政部负责管理社会救济、社会福利、优抚安置等项目；卫生部负责管理农村合作医疗制度；财政部负责制定社会保障的财政政策和财务、会计制度，实施对社会保障资金收支的财政监督，为社会保障计划提供补助资金等。各省、市、县政府设有同样的行政管理机构，承担相应的社会保障职能。

综上所述，虽然各国对社会保障含义的表述存在较大差异，但仔细分析不难发现，这些表述在对社会保障概念本质的界定上，实际上是没有根本性的分歧的，只是在社会保障所包含的范围与内容上，有的界定得比较宽泛，有的则界定得比较狭窄。

（二）社会福利与社会保障的关系

在社会福利和社会保障的相互关系上，一直存在着不同的见解。田北海认为，与学者们对社会福利及社会保障的概念界定类别相对应，关于社会福利与社会保障的关系，大致可分为以下四种观点（如表 1-1 所示）。

剩余性狭义社会福利观认为，社会福利是社会保障的一个子系统，而且在社会保障体系中处于较低层次。具体而言，社会福利是指由民政部门负责的为孤、寡、老、幼、病、残等社会弱势群体提供的用于满足其基本生活需要、维持最低生活水平的收入援助



和服务保障。

制度性狭义社会福利观认为，社会福利等同于狭义的社会保障，即都是指国家或社会为满足社会成员基本生活需要而提供的一系列物质帮助与服务保障。

发展性狭义社会福利观认为，社会福利是广义社会保障的一个子系统，但与剩余性的社会福利不同的是，社会福利不是处于社会保障体系中的较低层次，而是处于社会保障体系中的最高层次。

广义社会福利观认为，狭义的社会保障是社会福利的一个子系统，而不是相反。而且，在社会福利体系中，社会保障处于较低层次。换言之，社会福利不仅要满足社会成员的基本生活需要，而且要“尽可能改善人们的物质文化生活，提高其生活质量以获取个人生活及能力的提升”。

在理解社会福利与社会保障的关系方面，我国大部分理论工作者与实践工作者都将社会福利界定为社会保障的一个子系统。

表 1-1 国内关于社会福利及其与社会保障关系的观点比较表

社会福利定义	主要观点	社会保障定义	二者关系
剩余性狭义社会福利观	社会福利是疗救社会病态、预防或矫正社会问题的一种制度或手段	1. 广义的社会保障是指各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的总称 2. 狭义的社会保障是指国家和社会为满足社会成员的基本生活需要而提供的一系列物质帮助或制度保障	1. 社会福利 \in 社会保障 2. 社会福利=低层次社会保障
制度性狭义社会福利观	社会福利仅限于保障社会成员的基本生活		社会福利=狭义社会保障
发展性狭义社会福利观	社会福利是社会保障的最高层次		1. 社会福利 \in 广义社会保障 2. 社会福利=高层次社会保障
广义社会福利观	社会福利泛指一切为了满足人们日益增长的物质生活与精神生活需要而提供的社会服务与社会措施		1. 狭义社会保障 \in 社会福利 2. 狭义社会保障=低层次社会福利 3. 社会福利=广义社会保障

(资料来源：田北海. 社会福利概念辨析——兼论社会福利与社会保障的关系 [J]. 网络: www. sociology. cass. cn)

(三) 社会福利与社会工作

全美社会工作者协会对社会工作的定义是：“社会工作帮助个人、群众或社区的专业活动，这种活动能够提升或恢复原上述主体的社会功能的能力，并能为上述主体顺利实现自己的目标创造社会环境。”^①我国学者周沛、葛忠明等认为社会工作是专门化和专业性的助人工作，其工作的展开过程就是帮助人、救助人的过程，亦是社会保障和社会福利形成与提供的过程。^②而学者卢汉龙、彭希哲认为：社会工作是指由政府机构或民间团体所

① [美] 查尔斯·H. 托斯特罗著. 社会工作与社会福利导论 [M]. 第七版. 孙唐水, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

② 周沛, 葛忠明, 马良. 社会工作概论 [M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2008.

从事的，以协助个人、家庭、团体或社会发挥其潜能，调整其关系，解除或预防因人与人、人与社会环境所引起的各种社会问题，并改进其生活或促进其福利的一种专业工作。社会工作的目的是为了解决社会问题，其宗旨是通过社会工作机构或社会工作者所提供的专业帮助使处于社会问题中的广大社会成员摆脱困难，从而解决社会问题，维护社会稳定。社会工作的具体任务大体上可分为改善人们的物质生活和协调人们之间的关系两大类。^①

社会福利与社会工作关系非常密切。美国学者史梅丽就认为社会福利和社会工作是指同一件事情，只是其使用的层次不同而已。社会工作是具体、直接地提供社会援助。社会福利包括一个国家的福利政策和其所持的理念，主要是一种制度、政策层面的理念。我们认为，社会福利与社会工作是既相互联系，又有一定区别的两个概念，两者的关系表现在：

第一，社会福利是社会工作的起源和归宿。首先，社会工作源于社会福利，社会工作是一种派生的社会制度，当民间的互助制度和政府的福利体系不能有效地满足社会需求时，新的需求空间产生了，社会工作便获得了存在的必要性。其次，社会福利是社会工作的目的和归宿。根据学者卢汉龙、彭希哲的定义，社会工作的目的就是解决社会问题，以及帮助那些处于各种社会问题中的广大社会成员摆脱困难，发挥潜能，调整关系，改进其生活或促进其福利。最后，社会福利的范畴要大于社会工作，社会工作是现代社会福利体系中的一个重要组成部分，社会工作的开展过程，也是福利的形成、供给以及提升的过程，所以社会福利与社会工作是包含与被包含的关系。

第二，社会工作是实现社会福利状态和执行社会福利制度政策的工作方法和手段。社会福利是以理念或制度的形式存在，这种以制度和理念形式存在的社会福利必须通过具体的社会福利服务活动才能达成，而社会福利服务活动的开展又需要依据社会工作专业的知识、伦理、方法及技巧来确保其功效。社会工作是一种专业的知识体系，包括专业伦理、知识、方法及技术。这种专业知识和技术是根据现代民主社会哲理和社会组织的原则、原理，人类行为的科学知识、专业诊断、治疗的原则来协助他人，改善环境。作为一种服务活动，社会工作是实现社会福利的手段。如果没有社会工作的具体操作，社会福利就不可能具体化和付诸实施，不可能达到预期效果。^②

第三，社会福利是社会工作的主要领域，但不是全部内容。社会福利主要提供物质帮助，而社会工作不仅提供物质上的帮助，还提供精神上的帮助，着重在于提高发掘受助者自我发展的能力。因为，以我国目前的经济社会发展水平，现有的社会福利还只能是狭义的，并不是每一个社会成员都能享受到这些服务，某些成员可能因为身体、心理或社会障碍无法得到这些福利，这时就需要社会工作者提供帮助，帮助受助者的发掘自我潜能，同时鼓励受助者自立自强，增强其自己解决困难的能力。

随着我国社会福利事业的飞速发展，越来越多的社会工作专业方法、工作技巧正被引入到社会福利领域中，因此社会福利与社会工作的结合也必将更为紧密，新一代的社会福

^① 卢汉龙，彭希哲，二十世纪中国社会科学（社会学卷）[M]．上海：上海人民出版社，2005．

^② 同上．



利工作者和服务者应当熟练掌握各种社会工作的专业方法，学会运用社会工作的知识来解决各种社会福利问题。

任务二

社会福利事业发展状况调查问卷设计

情境导入

我国社会福利事业发展概况

近年，我国城乡各类社会福利设施条件不断改善，功能不断增强。我国各类老年人社会福利机构发展到 39 553 个，独立的儿童福利院 249 家，社会福利院附设儿童部 600 多个，收养老年人、残疾人 133.8 万人，收养孤儿、弃婴 7.2 万名。民政部已启动实施“儿童福利机构建设蓝天计划”，在全国大中城市建设一批集养护、教育、康复于一体的儿童福利机构；启动实施“五保供养服务设施建设霞光计划”，建设一批农村五保供养服务机构，改善农村五保分散供养对象的居住条件；启动流浪未成年人救助保护设施建设规划，新建和改扩建流浪未成年人救助保护设施；启动社区服务设施建设规划，在全国范围内建设 500 个街道社区服务中心和 3 400 个左右社区服务站及 100 个左右城市社区服务信息网络。

任务描述

为了解当前我国城市社区社会福利事业的发展状况，请以“社会福利事业发展状况调查”为题，以小组为单位设计并制作一份调查问卷。问卷主要用于了解：

1. 社区已开展的社会福利服务项目及其内容。
2. 社区居民对社区福利事业的了解、参与意愿。
3. 居民对各类社区福利服务的需求状况。
4. 社区现有福利设施的使用情况、居民的满意度。

任务实施

1. 教师简要介绍调查问卷的设计方法和格式要求。
2. 按每七人为一组对全班同学进行分组。
3. 以小组为单位按任务要求进行调查问卷的设计。
4. 各小组提交设计制作好调查问卷。

任务总结

1. 教师对各小组提交的调查问卷进行点评。
2. 教师对学生在设计调查问卷中反映出的问题进行点评。

任务反思

在我国社会福利事业蓬勃发展的过程中，社区福利服务作为社会福利社会化的重要组成部分和建设目标，正日渐为世人所瞩目。全国有许多社区充分立足本地实际，大胆探索，勇于尝试，创造了许多独特的亮点和经验。比如在社区居家养老中推行政府购买服务、服务评估制度；在社区服务中探索推广劳务储蓄、建立信息平台等。这些好的经验和做法既具有充分的创造性和典型性，也是对进一步发展社会福利事业的有益指导和借鉴。通过设计并制作“关于社区福利事业发展状况”的调查问卷，开启了我们熟悉了解社会福利事业发展概况的思路，并引导我们思考社区福利服务供给与居民需求满足之间的关系。最后，完成此次任务还将有助于我们提高对社会调查方法的掌握和运用能力。

知识链接

一、社会福利服务认知

社会福利服务 (social welfare services)，在社会政策研究领域也被称为社会服务、福利服务或公共服务。^① 其中“社会服务” (social services) 一词在西方国家较为常用，指由政府或非营利组织为市民提供的非现金形式的个人或社区服务，如日间照料、住房服务、危机干预、针对受虐妇女的支持性小组等。在我国，大部分学者认为社会福利服务是与商业服务相对的一个概念，主要指对社会弱势群体提供的各种服务。但在社会福利服务的具体定义方面，目前学界还没有取得一致，比如有学者认为，社会福利服务是指直接面向社会成员，尤其是社会中的具有特殊需求的个人、家庭或群体而提供的福利性服务。^② 而学者黄晨熹则认为，社会福利服务是指国家和社会通过福利机构或社区组织为解决人民生活中的实际困难，提高人民的生活质量而有针对性地提供服务和设施的社会福利计划和项目。

基于我国目前对社会福利内涵界定的特点，我们认为，社会福利服务是由政府出资购买或制定优惠政策扶持，由社区组织或专业福利机构提供的，以保障老人、儿童、残疾人以及其他困难群体的物质文化生活水平，并进一步提高其生活质量为目的的带有福利性质的社会服务或社会保障措施。

根据上述定义，社会福利服务有以下几个特点：

第一，服务本质的“福利性”。所谓“福利性”，是与“商业化”相对，指按照非商业性的原则和方式来提供的服务。政府（或其他公共组织）向社会成员提供的服务从本质上讲是一种福利性的服务，尽管其福利性的程度不尽相同。从服务提供方的目标来看，其提供社会服务的目标不是为了赢利，而是为了实现某种社会性的目标；从其运行方式上看，它们一般都有一定的公共资金或优惠政策的支持，因此可以免除或降低向服务对象的收费。

① 张海鹰. 社会保障词典 [Z]. 北京: 经济管理出版社, 1993: 320—321.

② 关信平. 社会政策概论 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2009.



第二，服务的针对性。社会福利服务的目标就是要为人民解决生活中的实际困难，满足人民的需求。因此，有需求的地方就要设置相应的服务设施或项目，切忌搞形式主义。社会福利服务面向的对象是全体社会成员，但它也有重点服务的对象，主要包括两大类：一类是有特殊困难的人，如老人、儿童、残疾人、精神病人等；另一类是有特殊贡献的人，如优抚对象。除了对重点对象提供无偿服务之外，一般的社会福利服务可采取有偿服务的方式。

第三，服务提供方式的多样性。社会福利服务的提供者既可以是政府部门，也可以是志愿机构、社区组织；既可以是公办的，也可以是民营的，或者民办公助的；既可以是免费的，也可以是收费的。提供地点既可以是政府或组织专门设立的办事处或机构，如照料各种特殊困难的群体的院舍，也可以是服务对象所在的社区或家庭。

第四，资金来源的广泛性。社会福利服务的资金来源一般以财政拨款为主，社会捐赠和个人付费为辅。如前所述，社会福利服务具有福利性和非商业化特征，其主要目标是解决社会问题和促进社会整合，因此政府公共财政支持应该是其最重要的资金来源。不过，当前相对于其他公共投入来说，社会福利服务支出占政府社会支出的比重仍相对较少，许多社会福利服务项目都存在资金紧缺的问题。因此，对于许多社会福利服务机构来说，社会捐款也成为其提供服务的重要资金来源之一。另一方面，面对社会不断增长的社会福利服务需求，有限的财政资源始终捉襟见肘，因此部分地方已经开始在一定范围内探索实施使用者付费的方式，希望以此拓宽社会福利服务资金的来源渠道，从而在一定程度上弥补资金的不足。

（一）我国社会福利服务的分类

社会福利服务的内容比较庞杂，按照其服务对象、性质和运行方式的不同可以对其进行不同的分类，比如按照服务对象的不同，社会福利服务可以分为未成年人、成年人、老年人、残疾人、妇女的服务等。

在我国，官方一般将社会福利服务分为三大类：老年人社会福利服务、儿童社会福利服务和残疾人社会福利服务。其中，老年人社会福利服务是指政府和社会向处在特殊困境下的老年人所提供的养护、康复等方面的服务。其重点是老年人的权益保护、养老机构养老福利服务和社区养老福利服务，具体内容包括老年人的生活照料、医疗康复和保健、教育和文化娱乐以及就业和参与社会等。儿童社会福利服务是指国家为儿童提供教育、计划免疫等社会服务，特别是为残疾儿童、孤儿和弃婴等处特殊困境下的儿童提供福利项目、设施和服务，保障其生活、康复和教育。我国目前的儿童福利服务主要包括三类：第一类是对孤儿进行收养，并使其享有受教育的权利，成为对社会有用的人才；第二类是对那些可以康复的残疾儿童实施治疗和康复，使其减轻残疾程度，回归社会；第三类是使各类残疾儿童受到足够的教育，增强他们的生活和劳动能力，使之做出对社会有益的贡献。残疾人社会福利服务主要指国家和社会为保障残疾人生活和身心健康、改善残疾人的生活条件、帮助残疾人就业等而为残疾人提供的康复、教育、劳动就业、文化生活、生活照料等服务，重点是帮助残疾人实现就业，采取临时救济和集中供养以及兴办残疾人福利安养机构等福利措施对残疾人提供特别照顾。^① 本书也是采用这种分类方式来介绍社会福利服务的相关内容。

^① 黄晨熹. 社会政策 [M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2008: 356—357.