

21世纪高等院校公共管理系列教材



省级重点建设教材

社会福利与社会救助

(第二版)

赵映诚 王春霞 杨平  主编

SOCIAL WELFARE AND SOCIAL ASSISTANCE

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press




21世纪高等院校公共管理系列教材

 省级重点建设教材

社会福利与社会救助

(第二版)

赵映诚 王春霞 杨平  主编

SOCIAL WELFARE AND SOCIAL ASSISTANCE

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

· 大连 ·

© 赵映诚 王春霞 杨平 2015

图书在版编目(CIP)数据

社会福利与社会救助 / 赵映诚, 王春霞, 杨平主编. —2版. —大连: 东北财经大学出版社, 2015.8

(21世纪高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5654-2033-7

I. 社… II. ①赵… ②王… ③杨… III. ①社会福利-高等学校-教材 ②社会救济-高等学校-教材 IV. C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第166748号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 435千字 印张: 18 3/4 插页: 1

2015年8月第2版

2015年8月第2次印刷

责任编辑: 田玉海

责任校对: 王 娟

封面设计: 姜 宇

版式设计: 钟福建

定价: 35.00元

第二版前言

“社会”一词始于《旧唐书·玄宗本纪上》。“社会”的原意是众多的人聚集在一起共同祭祀社稷之神，即社神与稷神，祈愿来年的幸福生活。民俗学家顾颉刚先生在《古史辨·第一册首序》中记述：“社是土地之神，从天子到庶民立有不等的社。”“……乡村祭神的结会，迎神送崇的庙会，朝顶进香的香会，都是社会的变相。”

现今“社会”可以定义为人们以共同物质生产活动为基础，按照一定的行为规范相互联系而结成的有机整体。社会是人类相互之间有机的联系，是互利合作而形成的群体。构成社会的基本要素是自然环境、人口和文化。通过生产关系派生出各种社会关系，构成社会，并在一定的行为规范控制下从事活动，使社会得以正常运转和延续发展。每个人都是生活在一个相辅相成的不可分割的社会里，它是一个由不同群体组成的整体，群体是由不同个体组成的，没有人可以在没有群体交流的情况下独自一人生活，于是我们的活动就要有对社会负责、对其他人负责的责任感，在坚持社会原则的情况下懂得为社会无私奉献自己力所能及的力量。同样，社会也对每一个人负责，离开了个体的人，社会也就不复存在。因此，社会的责任也就是为每个社会成员谋求一种幸福的生活，这就是社会福利。社会又是分层次的，社会的代表无疑是较高层次上的国家、政府、群体或者群团领袖。他们有完成为每个个体创造幸福的责任，或者当个人遇到生活的障蔽时，能够使它们得到救助，使之克服或者消除困难，这就是社会救助。社会福利与社会救助，实在是一种人类社会关系中的天伦原则，是人类社会的最高也是最基本的行为规范准则。

社会福利与社会救助的天伦原则在中国古代早就有记载与示范。《尚书·洪范》记载有箕子向周武王推荐了一本“天书”，即治国的九种大法，其中第九种大法就是“飨用五福，威用六极”。这是说，人民能享用五种幸福，避免六种极端情况。五福就是寿、富、康宁、好德、善终；六极就是夭折、多病、忧愁、贫穷、丑恶、懦弱。这既是国家治理之法，更是社会君民之伦理准则。正如佛教大智慧者释氏以一个更远大的宇宙观、世界观的觉悟所悟到的——“济世度人”。

当今社会是一个“经济”的社会，但有些人却往往忽略了其本身之要义。在中国，“经济”的含义是经邦济世、兼济天下的事业。“济”字从水从齐，原意是渡河。为何从齐呢？齐有划一、共同、完整的意思。古人渡河要兼济所有的人员。“经”与“纬”相对，表示最重要的东西。例如，最重要的书谓之经书，钱财当然也是最重要的东西，因此获得钱财之利就称为财经。但中国人历来强调义利，即公利和天下之利，钱财的获取必须建立在“道义”的基础之上，符合社会“公义”原则，要兼济天下，因之与“济”相联，称为“经济”。古人云：“形而上者谓之道，形而下者谓之器。”钱财之事是有形之器，虽然不可或缺，但一定要“取之有道”，“先义而后利”，不可为富不仁。

马克思认为，人的差异主要的不是个人的原因，而是社会分工造成的。因此，就社会公平理念而言，发展社会福利与社会救助事业，也是社会的必然。社会福利与社会救助既是政府与社会的责任，也是福利与救助对象的一种权利。

拙著《社会福利与社会救助》一书作为浙江省重点建设教材出版发行以来，受到了广大读者及教学使用者的好评，笔者甚感欣慰。社会在发展，社会福利与社会救助事业也在发展，其相关的法律法规也在不断完善，因此，对该书进行重新修订实属必要。本次修订，主要是增添了一些新的内容，反映了一些社会福利与社会救助法规与政策的新变化；更换和增添了新的案例，全部内容由赵映诚负责完成。本书由赵映诚教授、王春霞博士、杨平担任主编，同时感谢第一版中韩宗生、刘惠新的工作。倪星教授、麻宝斌教授、张军涛教授、杨兴凯教授、陶学荣教授、钟仁耀教授、安仲文教授、谢志平博士、付景涛博士、吕志奎博士提供了有益的意见和建议，在此一并表示感谢！全书由赵映诚负责拟定大纲和总纂定稿，不当之处，请广大读者批评指正！

赵映诚

2015年4月于浙江财经大学

目 录

第1章 社会福利概述	1
学习目标	1
引导案例	2
§1.1 社会福利的含义、作用	3
§1.2 社会福利制度的发展	6
§1.3 社会福利社会化	15
本章小结	22
关键概念	23
综合训练	23
第2章 社会福利的理论基础	25
学习目标	25
引导案例	26
§2.1 社会福利与政府责任	27
§2.2 增进社会福利的几种理论	31
本章小结	41
关键概念	42
综合训练	42
第3章 公共福利	44
学习目标	44
引导案例	45
§3.1 公共福利概述	45
§3.2 公共教育福利	47
§3.3 公共卫生福利	49
§3.4 公共福利设施	54
本章小结	57
关键概念	57
综合训练	57
第4章 儿童社会福利	59
学习目标	59
引导案例	60
§4.1 儿童福利及其需求特点	60
§4.2 西方各国的儿童福利	62
§4.3 中国的儿童福利	65
本章小结	73

关键概念	73
综合训练	73
第5章 老年人社会福利	75
学习目标	75
引导案例	76
§5.1 老年人福利的含义与内容	77
§5.2 国外的老年人社会福利	80
§5.3 我国的老年人社会福利	84
本章小结	92
关键概念	92
综合训练	93
第6章 妇女社会福利	94
学习目标	94
引导案例	95
§6.1 妇女社会福利概述	96
§6.2 国外的妇女社会福利	100
§6.3 我国妇女社会福利制度	102
本章小结	108
关键概念	108
综合训练	109
第7章 残疾人社会福利	110
学习目标	110
引导案例	111
§7.1 基本概念与相关理论	111
§7.2 残疾人的福利内容与制度配置	114
§7.3 中国的残疾人福利现状与改革	119
本章小结	124
关键概念	124
综合训练	124
第8章 社会救助概述	126
学习目标	126
引导案例	127
§8.1 社会救助的含义和特征	128
§8.2 社会救助的历史发展	134
本章小结	145
关键概念	146
综合训练	146

第9章 社会救助的理论基础	148
学习目标	148
引导案例	149
§9.1 贫困理论	150
§9.2 社会救助的思想基础	156
本章小结	162
关键概念	162
综合训练	162
第10章 城市社会救助	164
学习目标	164
引导案例	165
§10.1 城市社会救助的发展概况	165
§10.2 城市最低生活保障制度	169
§10.3 城市流浪乞讨人员的救助制度	173
本章小结	177
关键概念	178
综合训练	178
第11章 农村社会救助	180
学习目标	180
引导案例	181
§11.1 农村五保供养工作	182
§11.2 农村最低生活保障制度	187
§11.3 农村扶贫开发工作	193
本章小结	201
关键概念	202
综合训练	202
第12章 灾害救助	204
学习目标	204
引导案例	205
§12.1 灾害救助概述	206
§12.2 灾害救助的主体和内容	209
§12.3 我国的灾害救助体制	215
本章小结	221
关键概念	222
综合训练	222
第13章 城市住房救助	224
学习目标	224

引导案例	225
§13.1 住房社会救助概述	226
§13.2 廉租住房制度	227
§13.3 经济适用住房制度	231
§13.4 住房货币补贴	235
本章小结	239
关键概念	239
综合训练	239
第 14 章 法律援助	241
学习目标	241
引导案例	242
§14.1 法律援助概述	242
§14.2 我国法律援助的实施	246
本章小结	255
关键概念	255
综合训练	256
第 15 章 慈善公益事业	258
学习目标	258
引导案例	259
§15.1 慈善救助	260
§15.2 基金会	266
§15.3 志愿者服务	273
本章小结	278
关键概念	278
综合训练	278
附录 1 社会福利与社会救助最新政策法规目录	280
附录 2 机关事业单位职业年金办法	283
附录 3 2014 年社会服务发展统计公报	288
参考文献	290

第 1 章

社会工作概论

社会福利概述

学习目标

引导案例

§1.1 社会福利的含义、作用

§1.2 社会福利制度的发展

§1.3 社会福利社会化

本章小结

关键概念

综合训练

学习目标

通过本章的学习，主要掌握以下要点：

1. 社会福利的含义。
2. 现代社会福利制度的分类。
3. 社会福利社会化。

【本章思考】

“社会福利”与“福利”有何区别？

“社会福利”与“福利”有何联系？

引导案例

健全社会福利制度

民政部社会福利和慈善事业促进司司长詹成付日前在《论社会福利制度》一文中指出：健全社会福利制度是党的十八大从全面建成小康社会的全局高度对发展社会福利事业作出的重大部署，令人鼓舞、催人奋进，为当前及今后一个时期我国社会福利工作指明了前进的方向。

改革开放以前，我国社会福利是一种典型的国家-单位保障制，国家扮演着社会福利制度确立者和保证者的角色，并与单位共同承担起供给与实施的责任。机关和事业单位的工作人员所享受的社会福利主要有养老、公费医疗、公房分配，这些福利由国家提供并通过单位实施。企业职工所享受的福利主要有劳保医疗、住房福利、困难补助及其他生活福利，这些福利由企业直接从收益中提取并自行组织实施，当企业收益不足以支撑时，由国家财政通过补贴方式给予最后保障。

改革开放后，在社会主义市场经济这一改革方向的指引下，各地进行了“社会福利社会化”的探索，逐步形成了补缺型社会福利。所谓补缺型社会福利，主要是指社会福利不直接介入个人和家庭，人们必须首先通过自己的努力，通过市场获得生活资料，以改善自己的生活，只有当个人及家庭不能保证人们生活时，社会福利才介入，起到弥补市场缺陷的作用。这种强调个人及家庭的基础作用、社会和国家只起补充作用的补缺型社会福利。进入21世纪以后，这种补缺型社会福利已经捉襟见肘，暴露出越来越多的不适应性。2002年党的十六大报告已敏锐指出，要“发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方，探索建立农村养老保险和最低社会保障制度。”2007年党的十七大报告发出了“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”的号召，要求“以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。”党的十八大报告继往开来，进一步指出“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”，并明确要求“健全社会福利制度”，从而进一步加深了人们对社会福利重要性的理解。

总的来看，健全社会福利制度，是全面建成小康社会的必然要求、是构建社会主义和谐社会的必然要求、是建成覆盖城乡居民社会保障体系的必然要求，是党的十八大报告的精神。2011年，我国国内生产总值已达47.3万亿元，经济总量已居世界第2位，占世界经济的份额已达10%左右，人均国内生产总值达到35 083元，按平均汇率折算，已达5 432美元。据世界银行统计，2011年我国人均国民收入达到4 930美元，进入中高收入国家。2011年国家财政收入已从2002年的1.89万亿元增加10.37万亿元。全面小康社会是全体国民的小康社会，没有占人口比例相当大的老年人、残障人、儿童等困难群体在内共享的全面小康社会，就不可能有真正意义上的全面小康社会。

资料来源 詹成付.论健全社会福利制度[J].社会福利(理论版),2013(1).此处有删节.

【案例思考】

- 1.什么是“补缺型”社会福利？它的缺点是什么？
- 2.健全社会福利制度的意义是什么？

§1.1 社会福利的含义、作用

1.1.1 社会福利的含义

社会福利是社会保障的重要组成部分之一，它可以帮助社会成员在特定环境下消除自身的失调现象，使其在物质生活上得到一定的保障。社会福利的含义有广义和狭义两种理解。

广义的社会福利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，或者说是由政府和社会举办与出资、旨在改善人民物质和文化生活的一切措施，包括政府举办的文化、教育、医疗卫生、城市住房事业和各种服务业以及各项福利性财政补贴。

狭义的社会福利专指由国家与社会向一部分需要特殊照顾的社会成员提供物质帮助或服务的制度。或者说是由国家与社会出资或给予税收优惠等形式而专门针对社会弱势群体所提供的货币津贴、实物供给和社会服务以及各种福利设施等，以提高他们的生活水平和自立能力，如老年人福利、残障人福利、儿童福利等。

广义的社会福利外延大于社会保障的概念，或者说是社会保障的同义语。欧美国家一般从广义上理解社会福利，即相当于我们常说的社会保障。狭义的社会福利概念外延小于社会保障的概念，它作为社会保障体系的一个子系统与社会保险、社会救助、社会优抚相并列成为社会保障的四项内容。社会福利作为社会保障的从属概念，虽然在我国已得到学术界、官方及公众的普遍认同，但我国的社会福利大体介于广义和狭义之间的中间层次，即既有对弱势群体的服务与保障，又有为全民提供的普遍福利设施和资金保障。具体来说，我国的社会福利既包括由国家和社会举办的以全体社会成员为对象的公益性事业，如教育、科学、文化、体育、卫生、环境保护等事业，也包括由国家和社会举办的以某一特定群体为对象的专门性福利事业，如为残疾人开办的各种福利企业、为无依无靠的老年人开办的养老院、为孤儿开办的孤儿院等。此外，还包括国家对社会成员发放的各种福利性补贴。

1.1.2 社会福利的特点

作为整个社会保障体系的一个子系统，社会福利与社会救助、社会保险相比，具有如下特点：

第一，政府主导，社会参与。国家（有关职能部门）和社会（从事社会福利事业的社会力量）是社会福利的责任主体，国家颁布相关法律对各项福利事业进行规范，通过有关职能部门对社会福利事业进行监督与管理。社会福利是政府主导的一项社会性的公益事业，它不仅需要立法规范和政策引导，而且需要公共财政支撑并由政府承担监督管理责任。而社会救助是政府直接承担全部责任的，社会保险主要由单位组织与劳动者个人分担责任。因此，只有社会福利由政府主导，但又必须有民间或社会的力量参与，从而实现其社会化，即社会福利真正变成全社会的共同事业而不单纯是政府的事业，形成政府、企业、社区、团体、私人和家庭并举的多元格局，并建立起政府、企业与民间慈善机构等主体共同分担社会福利责任的机制。社会福利项目的资金来源包括各级政府的财政预算拨款，各个组织单位的专项基金，社会团体的资助与捐款，以及福利服务的收费等。根据资

金来源的不同，它可以分为官办福利事业、民办福利事业、单位办福利事业，以及官助民办福利事业等。

第二，保障对象的全民性。社会福利在性质上表现为全民的普遍性福利，覆盖范围不像社会保险仅限于劳动者，也不像社会救助只限于特殊的弱势社会群体，而是全社会成员。它因此被称为“按人头”付费的社会保障制度。社会福利是为全体社会成员提供的，其保障对象具有全民性和无选择性。凡是符合社会福利享受条件的人，不分性别、年龄、职业、信仰等，都可以享受社会福利的保障待遇，享受对象无须预先缴纳费用和履行义务。社会福利的项目广泛，包括全社会成员享受的公共福利事业，如教育、科学、文化、体育、卫生、环境保护设施和福利服务；特殊人群享受的福利事业，如为孤寡老人、孤儿、残疾人开办的福利院、教养院、疗养院等；局部性的、选择性的福利措施，即专为一定地区、一定范围社会成员提供的福利待遇，如寒冷地区的冬季取暖津贴、住公房的房租补贴等，这些项目或者是免费的，或者是减费优惠的。社会福利项目的多样化使之成为全民共享的社会保障制度安排。

第三，提供服务的福利性。与其他社会服务相比，社会福利的本质主要体现在其福利性上。这使社会福利既属于第三产业范畴，又不同于一般的第三产业。它是难以完全采用市场调节的社会公共领域，政府的保护与政策扶持往往是其生存、发展的必要条件。

第四，保障目标的高层次性。社会福利的根本目的是改善和提高社会成员的生活质量，即社会成员的基本生活除因社会保险和社会救助制度而得到国家和社会的保障以外，国家通过社会福利还使社会成员的生活状况得到进一步的改善，并使其生活质量得到提高。社会救助是对全体社会成员最低生活水平的保障，社会保险是对劳动者及其家属基本生活水平的保障，而社会福利除了保障服务对象一定的生活水平之外，还着力于提高服务对象的生活质量。所以，社会福利是较高层次的保障制度，是评价一个国家或地区文明状况的重要指标。

第五，社会福利的公平性。社会救助的对象越穷困就可申请越多的救助，社会保险则对履行义务越多的对象给予越多的回报，而社会福利与每个人的经济地位、职业背景等无太多联系，也无须与其贡献挂钩，都遵循相同的待遇标准。社会福利作为一种国民收入再分配的方式，通过为全体社会成员或部分社会群体提供福利设施和服务，使其共同分享社会发展的成果，满足社会成员的需要。所以，社会福利有较大的机会均等的特征，社会福利的社会化程度越高，这种公平性表现得就越充分。社会福利在“人人有份”的原则下，更多地体现为追求社会公平的目的。

第六，社会福利的服务性。与其他社会保障制度相比，社会福利更强调以服务来满足社会成员的保障需求的目标。社会福利提供的主要是福利服务与福利设施，如学校、福利工厂、福利院、社区服务机构等，这是国家与社会实施相关社会福利政策的基本途径。社会福利更重视提供服务和设施，这就弥补了单纯提供资金保障的其他社会保障形式的不足，从而能更好地满足人们对基本生活需求的企望。

第七，福利标准的不确定性。社会福利的项目、范围和水平取决于各个国家的经济文化发展水平和受益者的需求程度。经济发达国家社会福利的内容和水平相对较多、较高，经济不发达国家的则相对较少、较低。在一个国家的不同发展阶段和不同时期，社会福利的内容和水平也有所不同，总的趋势是随着社会经济发展水平的提高而不断改善和提高。

1.1.3 现代社会福利制度的分类

社会福利的内容比较庞杂,按照不同的标准可以将其分为不同的种类:

1.按社会福利的对象分类

按社会福利的保障对象或享受对象分,可以将社会福利分为未成年人福利、老年人福利、残疾人福利、劳动者福利等。

2.按社会福利的项目或具体内容分类

按社会福利的项目分,可以将社会福利分为教育福利、住房福利、卫生福利、生活福利、各种社会津贴等。

3.按社会福利的给付方式分类

按社会福利的给付方式分,可以将社会福利分为货币形式的福利、实物形式的福利、服务形式的福利、实施形式的福利、带薪假形式的福利等。

4.按社会福利实现的层次分类

按社会福利实现的层次或提供的途径分,可以将社会福利分为社会津贴(社会补贴)、职业福利、社区性福利和社会福利设施等。

1.1.4 社会福利的目标与原则

1.社会福利的目标

社会福利的目标源于社会福利的社会政策性。社会福利的目的是提高人们的生活水平和生活质量。它是在国家财力允许的范围内,在既定的生活水平的基础上,尽力提高服务对象的生活质量。社会福利不仅要保障人们的基本生活水平,更重要的是不断满足人们日益增长的物质文化和精神文化需要,提高人们的生活质量。社会福利是一个动态的发展过程,随着经济的发展,在福利服务方面,逐渐涉及医疗照顾、交通出行、人居环境等提高人们生活质量的內容。

2.社会福利的原则

在社会福利的具体运行过程中,需要遵循的原则有:

(1)符合社会主义经济制度和生产目的的基本要求,尽可能地为劳动者提供更好的社会福利。我国社会主义建设的目的就是满足人民群众日益增长的物质文化需要,体现社会主义的优越本质。社会福利的目的是在保证公民一定生活水平的前提下,提高公民的生活质量和生活水平。因此,随着经济的发展,社会福利的提供要尽可能地与我国社会主义生产的目的保持一致。

(2)符合社会主义初级阶段的实际国情,量力而行。国家、社会和集体向公民提供的福利水平取决于我国经济发展的状况。社会福利支出过多,超出政府的承受能力,可能导致财政赤字,不利于经济的长远发展;社会福利支出过少,对社会成员的实际保障能力会降低,也不利于社会的发展和稳定。因此,国家、社会和集体要根据我国实际的经济状况来决定向公民提供的社会福利待遇。

(3)贯彻公平、平等、效率的原则。社会福利作为收入再分配的方式,其目的主要是追求公平与平等,但过分公平,又会牺牲效率,助长社会成员的“懒汉”思想及对国家的过分依赖。所以,国家、社会和集体应正确处理社会福利所带来的公平和效率问题。

(4)处理好社会福利与社会保障其他形式的关系。社会福利和社会保障的其他形式都

属于国民收入的再分配方式，它们之间具有此消彼长的关系。正确处理它们之间的关系，有利于形成消费和储蓄的合理比例，有利于协调处理各类保障对象的关系，促进经济的协调发展。

(5) 贯彻社会福利社会化的原则。社会福利实现社会化有利于减轻企业负担，拓宽福利资金来源；有利于实现服务对象的专业化和服务对象的公众化，实现全民福利。我国的社会福利社会化进程一直坚持以居家养老为基础，以社区为依托，以社会福利机构为补充的发展方向，积极探索国家倡导资助、社会各方面力量兴办社会福利事业的社会化实现形式，逐步形成了多方参与兴办、运行机制完善、政策法规配套、管理规范、服务优良的社会福利服务体系，促进了社会福利事业的健康、适度、有序发展。

1.1.5 社会福利的标准

社会福利的标准难以确定，一般没有法定的统一标准。社会福利以提高全体社会成员的生活质量和生活水平为目标，提高人们的生活水平，这本身就是一个抽象的不确定的概念，在技术上很难将其标准确定下来。在理论上，福利经济学家一般把社会福利政策是否具有帕累托改进作为评判这项政策优劣的标准。帕累托是意大利的经济学家，他提出的帕累托最优和帕累托改进已成为福利经济学的核心概念之一。

帕累托最优是指一个社会的资源配置达到这样一种状态：生产资源的任何重新配置都不可能再使得某一个人的处境变好时，却不会导致任何其他人的处境变坏，或者说已经没有一个人或一个集体的福利可以在不减少其他人或集体福利的条件下进一步增加的情况。

在上述状态下，一个社会的资源配置达到最大效率，由此所获得的国民收入会使社会福利达到最大值，所以帕累托最优又称为帕累托效率，也称为帕累托标准。一般用它来判断一个社会的资源是否已经达到最优状态，社会福利是否已经达到最大化。帕累托最优的概念建立在两个前提之上：一是社会的生产技术和消费者偏好既定，前者是针对生产者提出的，后者是针对消费者提出的；二是社会的收入分配状况既定。可见，在一定时期内，在生产者的生产技术和消费者的消费偏好既定的前提下，改进社会的收入分配状况同样会改进一个国家或社会的资源配置，加大社会福利。

根据帕累托最优，以下两种调整资源的方式可以增加社会福利：一是使每个社会成员的境况变好，如加大公共产品的投入、增加医疗设备的投入等；二是在没有使任何一个社会成员的境况变坏的前提下使至少一个社会成员的境况变好，如向富人征税，对穷人进行转移支付等。

只要发生上面两种情况，资源配置的调整就可以增加社会福利，与之相应的福利措施就可以实施。

§1.2 社会福利制度的发展

1.2.1 西方社会福利制度的发展

按照时间顺序，世界社会福利制度的发展大致经历了以下几个阶段：

1. “剩余型社会福利”阶段

剩余型社会福利是指国家在社会福利方面扮演有限的角色，政府除了在社会救助和基

本的社会服务方面承担主要责任外，在其他社会服务和福利领域基本上依靠市场、非政府组织和个人。

剩余型社会福利首先在英国建立，其标志是1601年英国女王伊丽莎白一世颁布的旧《济贫法》和1834年的新《济贫法》。其时，中世纪的欧洲受到饥荒、战争、农作物歉收和黑死病等社会负面因素的影响，很多人流离失所，孤儿寡妇、伤残老弱、精神病患者剧增，需要帮助的人越来越多，传统的教会和私人救助的方法已无能为力和难以应对，为了解决社会问题，英国政府首次以国家行政命令、社会社会福利政策的形式开展社会救助活动。

《济贫法》是西方社会福利制度的发端，其遵循的基本原则就是，让那些没有工作能力的人，如孤儿、无人赡养的老人和身体有残疾的人，得到救济或赡养；给那些有劳动能力的人一份工作，让他们能够以此谋生。它的基本特点是政府角色有限，主要是开展慈善、济贫，保障贫困成员的最低生活水平。

虽然这种救助的主要目的社会控制多于改善穷人的生活状况，且提供的援助极为有限以及受惠者还将以付出个人的尊严和自主作代价，但无论如何，《济贫法》开创了用国家立法推动济贫事业的先例，奠定了英国社会福利制度的基础，并为其他国家所仿效。

2. “制度型社会福利”阶段

制度型福利是把社会福利看成社会都必须具备的一项重要职责和功能，政府应该扮演积极的角色，并通过制度化的行为使社会成员得到更为全面的保障和社会服务。制度型福利把社会福利的对象从特殊的弱势群体（如穷人、病人、残疾人等）扩展到了社会中的所有公民，从“被保护者”或“非正常人”扩展到了所有“普通人”，从而实现了从选择性社会福利到普遍性社会福利的转变。

制度型社会福利出现于19世纪后，真正成为制度体系并影响到全世界的当首推德国。德国的工业革命比英国晚约半个世纪，但发展速度相对较快，至19世纪后后期，其煤矿、铁矿、采矿、冶金和化学工业等已跃居欧洲之首。但工业的发展也带来了严重的劳工问题和一系列的社会问题，如工人的劳动条件恶劣、工伤事故和职业病激增，因事故、疾病等原因丧失劳动能力的人越来越多，且无法得到生活保证，加之马克思主义思想的影响，工人罢工运动风起云涌。为了应对这种局面，缓解当时严重的阶级冲突，当时的德国首相俾斯麦采取了胡萝卜加大棒的政策。一方面镇压社会民主党的革命运动，另一方面则由国家出面，连续颁布了三个社会保险法案，通过立法，实施一些社会福利，以保护劳动者。

这三个社会保险法案是：1883年颁布了《工人医疗保险法》，规定对工人实行强制性医疗保险；1884年颁布了《工伤事故保险法》，规定对工作中发生事故的人和死难者家属给予抚恤金；1889年颁布了《伤残和养老金保险法》，对伤残者给予伤残救济金，对70岁以上的老年人给予养老金。

德国社会保险制度的确立，为其他国家起到了示范作用，一批国家开始社会保障以及社会服务立法，从此，社会福利开始制度化、立法化。

3. “福利国家”阶段

福利国家思想首先出现在德国，而后流传到英语国家。正式使用“福利国家”一词首见于英国坎特伯雷大主教威廉·邓普《公民与教徒》一书。他提出应该用“福利国

家”来代替纳粹德国式的战争国家。福利国家可以说是一种工业国家的国家形态，其意是国家拥有各种社会福利。“福利国家”的特征是社会福利项目全、范围广、标准高。

受20世纪30年代以后的凯恩斯主义经济学的影响，英国在第二次世界大战后期采取了一系列关于改进社会保障及社会福利体制的行动，其中最重要的就是由贝弗里奇委员会1942年11月提出的《关于社会保险和相关服务》的报告，即《贝弗里奇报告》，又称“贝弗里奇计划”。贝弗里奇把当时英国存在的财政匮乏、疾病、无知、贫穷和怠惰称之“五害”，他向英国政府提出了建立福利国家的方案，主张实行失业、残疾、养老、生育、死亡、寡妇等七个项目的社会保险和社会福利政策，以缓和社会矛盾。从1944年到1948年，英国政府以贝弗里奇报告为蓝本，通过制定了一系列社会立法，包括1944年的《就业政策白皮书》、《教育法案》，1945年的《家庭津贴法案》，1946年的《国民保险法案》，1948年的《国民救助法案》、《国民健康服务法案》、《城乡规划法案》、《儿童法案》等，初步建成了“福利国家”的基本体制。1948年，英国第一个宣布自己为“福利国家”。当时的首相艾得礼宣称：“1945年以来制定的法案，铲除了贫困的真正根源，在我们历史上提供了一种最低生活标准，没有一个人会在这种标准之下生活。”

英国福利国家社会保障制度的实施，影响到了整个欧洲。瑞典、芬兰、挪威、法国、意大利等国也纷纷效仿英国，致力于建设福利国家。继英国之后，西欧和北欧的许多国家从20世纪40年代后期起也纷纷按英国模式实施社会福利政策，建设自己的“福利国家”。美国在20世纪60年代肯尼迪和约翰逊总统时期也大力推动社会福利的发展，建立了美国式的福利国家模式。

4. “福利多元化”阶段

福利多元化亦称混合福利经济，主张福利产品应来自国家、家庭、商业部门和志愿机构，来源越多越好，而且，应通过走市场化路线来推进社会福利的发展。

从福利国家诞生到20世纪70年代中期，西方的社会政策体系总的趋势是不断扩大福利范围和提高福利水平。但是，普遍性社会福利制度的过度发展，使得在20世纪70年代世界经济发生滞胀时，福利国家普遍出现了财政危机，无所不包的社会福利制度开始暴露出其内在的弊端：①政府所办福利的服务质量欠佳，效率低；②国民形成了一定的依赖心理；③削弱了家庭和社区的责任；④人口老龄化和失业人数激增，政府负担过重；⑤公营部门规模太大，浪费了社会资源，降低了竞争力。影响最大的是经济方面的冲击。在这种情况下，各个党派都不得不重新审视“福利国家”的社会政策体制。尽管各党派在社会政策的基本理念上仍持各自的立场，但大家都意识到应该对原有的社会政策体制进行改革，以适应新的经济形势。于是，以英美国家为代表，纷纷进行福利制度改革，形成福利多元化趋势。

英国的改革与发展道路最具有典型意义。撒切尔夫人的保守党政府按照新自由主义的社会福利理论，采取了一系列改革措施：①以失业为政策工具，放弃充分就业的原则，同时抑制公共支出强调个人责任和反对依赖国家。②改革社会保障体系，在程序上改变计算基础，在结构上引入税收措施，鼓励私人保险，用收入支持取代补充保险，用家庭信贷取代家庭收入支持，用社会基金取代酌情支付等。③引入人头税代替地方税；允许私人机构管理地方公共住房；强化父母对子女教育应承担的责任，并将地方教育当局和学校转化为