

我国社会福利 改革与研究

汤秀丽 著

WOGUO SHEHUI FULI
GAIGE YU YANJIU



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

我国社会福利

改革与研究

汤秀丽 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书以社会福利基本理论为起点,着重分析了我国社会福利制度的建设与创新以及我国社会福利资源与供给等方面的内容,分别从老年人、儿童、残疾人和妇女等角度分析其社会福利的发展与改革。全书具有语言精炼、结构清晰、理论与实践相结合等特点,能够为我国社会福利事业的发展提供一定的指导作用。

图书在版编目(CIP)数据

我国社会福利改革与研究 / 汤秀丽著. -- 北京 :
中国水利水电出版社, 2015. 2
ISBN 978-7-5170-2985-4

I. ①我… II. ①汤… III. ①社会福利—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第038470号

策划编辑:杨庆川 责任编辑:陈 洁 封面设计:崔 蕾

书 名	我国社会福利改革与研究
作 者	汤秀丽 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座100038) 网址:www.waterpub.com.cn E-mail:mchannel@263.net(万水) sales@waterpub.com.cn 电话:(010)68367658(发行部)、82562819(万水)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话:(010)88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京鑫海胜蓝数码科技有限公司
印 刷	三河市天润建兴印务有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 12印张 167千字
版 次	2015年6月第1版 2015年6月第1次印刷
印 数	0001—3000册
定 价	40.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

前言

人类社会发展的历史表明,人人过上幸福的生活,离不开社会福利建设。作为制度化的社会福利,通常被理解为国家的一种政治立场和制度安排,它标志着人类社会文明的进步,彰显着人类对美好生活的向往,它是社会政治不可或缺的重要组成部分,是社会常态运转、人们生活幸福和安康快乐的重要保障。任何一个关心国民生活的社会,任何一个负责任的政府,无论是要实现国民福利的增长与经济社会的发展相协调,还是要争取选民的支持,最大限度地实现执政的合法化和社会管理的有效性,都应当把社会福利作为社会制度结构的构成要素,放在关乎社会民生和经济社会发展的高度来认识、推动和发展。

发展社会福利事业,切实保障老年人、孤儿、残疾人等特殊困难群体的基本生活,对于促进社会公平、推动社会进步、维护社会稳定,都具有十分重要的意义。随着经济和社会的不断发展,人民群众生活水平的不断提高,人口老龄化程度的日益加深,等等,都要求我们进一步发展社会福利事业。可以预言,以特殊困难群体为工作对象的我国社会福利事业必将迎来一个快速发展的新时期,尤其是在构建和谐社会的今天,社会福利必将发挥越来越大的作用。这一发展趋势对于从事社会福利理论与政策研究的理论工作者来说,提出了十分迫切的要求。

本书一共七章,第一章是社会福利的概述;第二章是我国社会福利制度的建设与创新;第三章是我国社会福利资源与供给研究;第四章是我国老年人社会福利的发展与改革;第五章是我国儿童社会福利的发展与改革;第六章是我国残疾人社会福利的发展与改革;第七章是我国妇女社会福利的发展与改革。

在本书的撰写过程中,参阅了大量的参考文献,吸收与引用

了大量有关专家、学者的研究成果,在此谨向各位专家、学者表示衷心的感谢和崇高的敬意。另外,由于时间、研究能力等方面的问题,不足之处在所难免,诚请有关专家、同行及广大读者予以批评指正。

作者

2014 年 12 月

目录

前言

第一章 社会福利的概述	1
第一节 社会福利的含义与作用	1
第二节 社会福利的理论研究	12
第二章 我国社会福利制度的建设与创新	24
第一节 社会福利制度概述	24
第二节 我国社会福利制度的建立与发展	37
第三节 我国社会福利制度的创新	47
第三章 我国社会福利资源与供给研究	56
第一节 我国社会福利资源研究	56
第二节 我国社会福利供给研究	71
第四章 我国老年人社会福利的发展与改革	82
第一节 老年人福利的含义与内容	82
第二节 中国的人口老龄化与老年保障	89
第三节 我国老年人社会福利的发展	94
第四节 推进我国老年人社会福利的对策思路	100
第五章 我国儿童社会福利的发展与改革	111
第一节 儿童福利及其需求	111
第二节 我国儿童社会福利的内容	113
第三节 我国儿童社会福利事业的成就与主要问题	125

第四节 我国儿童社会福利的改革与发展对策·····	132
第六章 我国残疾人社会福利的发展与改革·····	138
第一节 残疾人与残疾人社会福利·····	138
第二节 我国残疾人社会福利的内容·····	143
第三节 我国残疾人社会福利的相关政策与制度·····	148
第四节 构建我国残疾人社会福利服务体系的基本路径···	157
第七章 我国妇女社会福利的发展与改革·····	161
第一节 女性主义社会福利理论·····	161
第二节 我国妇女社会福利的内容·····	169
第三节 我国妇女社会福利的制度·····	177
参考文献·····	184

第一章 社会福利的概述

随着社会文明程度的不断发展,在现代社会中“社会福利”的概念已经得到了广泛的应用,并且可以说衡量一个社会发展程度的重要标志之一就在于社会福利水平的高低。随着社会经济的不断发展,越来越多的方面被纳入社会福利的内容中,不断提高着社会福利的程度和水平。那么,究竟如何理解社会福利,人们对其的认识并不一致,本章试图就社会福利的概念和基本理论做一探讨。

第一节 社会福利的含义与作用

社会福利作为社会制度的一个重要组成部分,其主要目标和功能在于推动社会发展和社会进步,促进社会的公平和正义。

一、社会福利的含义

(一)人类社会的发展目标

不同的社会有不同的发展目标,如社会主义社会的理想发展目标是共产主义。具体包括以下几个方面:一是迅速提高科学技术,极大地丰富社会产品;二是促进人类的完全平等,消灭现存的一切阶级差别,并且消除脑力劳动和体力劳动之间存在的差别;三是促进经济的高度发达,实现各尽所能,按需分配;四是促使全体人民树立集体主义的原则精神,提高其大公无私的道德品质,为实现共产主义的理想而奋斗。资本主义社会的理

想发展目标是实现民主社会或市民社会,或者说“福利国家”。具体来说,就是要实现以下目标:第一,世界种族平等,反对种族歧视和压迫,实现全世界各民族的和平共处;第二,一国之内人人“生而平等”“自由”,提倡“生存互助”,反对“生存竞争”;第三,国家是人民创造的为人民谋福利的一种工具;第四,反对独裁,反对过多的集权,主张分权,实行平民政治;第五,经济得到充分自由的发展,政府很少干预;第六,尊重个人尊严,个人福利由个人主观判断。

虽然不同的制度有不同的发展目标,但无论实行何种制度,人类社会发展有其共同目标:第一,都将个人全面自由发展、个人尊严和个人需求满足放在首位,这是社会发展的终极目标;第二,个人需求的满足取决于物质文化产品的发展,经济发展是手段而不是目的;第三,承认个人福利的主观性,个人主观判断的差异性,社会福利是以个人的主观评价为基础的。福利经济学的使命就是要判断任何社会形态下经济社会发展的合意性。

(二)福利与社会福利

福利(welfare)是由英文的“好”(well)与“生活”及“处境”(fare)组合而成的,客观上,是指好的或者幸福的、快乐的、健康的生活状态,一种好的生活状况或满意的生活质量,是个体或群体以及社会所追求的一个理想目标。当然,什么是“好”和“幸福”,什么是“健康”与“快乐”,则是一个相对的概念。一方面,福利是一个客观的现状,在某一时期或某一地域,某些或某种物质生活待遇提升,对于接受福利的客体确实能够起到“好”和“幸福”或“健康”与“快乐”的作用,这是客观的,也是相对的。说其客观,是因为起到“幸福”“健康”“快乐”作用的物质性与精神性的供给是外在于福利接受者而客观存在的;说其相对,是因为任何物质性和精神性的供给总是特定历史时期和社会条件下的公共物品,伴随着时代的进步和社会的发展,无论在质的方面还是量的方面,都是有条件、有限制地向福利接受者提供的。

另一方面,福利也是主观的感受,对于不同的人和不同的群体,相同的物质性和精神性的提供,其主观感受是完全不一样的。就如福利经济学家庇古所言,对于一个穷人和一个富人而言,一个英镑的价值和效用是完全不一样的。因为个人之间、群体之间的物质生活包括精神生活质量不尽一致,对能够激起他们的满足感、幸福感的需求也就不一样。在这里,满足感的获得,不仅有自身物质条件的影响,还有心态、认知、修养、品位等方面的影响。犹如孔子夸奖其得意门生颜回所言:“在陋巷,一簞食,一瓢饮,人不堪其忧,回也不改其乐。”颜回有良好的心态,在他看来,住在很差很狭小的地方,有饭吃、有水喝就满足了,这也是一种快乐和幸福。

福利的客观现状是个体和群体取得幸福和快乐的重要物质基础;而福利的主观感受则在很大程度上决定着对“福利”供给的评价与认可,二者缺一不可,是有机地联系在一起的一个问题的两个方面。就像马歇尔所言:“福利与对状况良好、幸福的体验和良好状况的形成条件有着复杂的联系。说一个人活得好,是指他实际生活得好并且感觉也好(doing well and feeling well)。”^①

巴克尔在其主编的《社会工作词典》中,对社会福利的概念作出了界定,认为社会福利包括两部分的内容:一是指国家为了维护社会的稳定,从而在经济发展、社会稳定、教育体制、医疗卫生等方面推行的项目、津贴和服务体系;另一部分内容是指一个社群或社会的集体福祉的状态。于1977年出版《社会工作百科全书》是由美国社会工作者协会发行的,在此书中帕弗瑞将社会福利定义为:“所有由志愿机构和政府推行的,目的在于预防、减轻和致力于解决社会问题的,或是改善个人、团体和社群福祉的

^① T. H. Marshall, *Social policy in the Twentieth Century*. London: Hutchinson, 1985, p. 12

有组织的活动。”^①

很明显,社会福利是以“福利”为基础,但是又超越了个体“福利”的范围,它不仅仅是个体所过的“好日子”,也不只是个体自我的精神感受。作为社会制度和社会政策,社会福利的推进就成为调整社会关系的手段,因为福利一旦具有社会性,就要求人们在社会层面上来考虑和解决如何使包括个体和群体在内的社会群体过上“好生活”的问题。这就涉及以什么政策依据、什么福利制度、什么运作机制、什么实施方法来提供福利的问题,这里不仅超越了个人的范畴,而且也涉及社会的、政治的、经济的、道德的等诸多范畴。

美国学者威廉姆·H·怀特科(William H. Whitaker)认为,“社会福利是指社区或社会的满意状况。在此意义上,社会福利是社会不断追求的结果,在这一追求过程中,人们对生活质量是什么及应该是什么进行了界定,并且努力把之变为现实”,“社会福利是指对一国的社区或社会的满意状况做出贡献的社会福利计划的总和”。怀特科同时又借用巴克的定义,指出社会福利“是一种由社会福利计划、社会福利津贴和社会服务构成的,帮助人们满足对维持社会运转必不可少的社会需要、教育需要和健康需要的国民制度”^②。怀特科据此对社会福利的定义是:“社会福利的目的就是帮助人们在其社会环境中更有效地发挥作用,包含两层意思:(1)满足人们的基本生存需要(充足的营养食品、衣服、房屋、医疗保险,清洁的水和空气);(2)满足人们必需的心理的、精神的社会交往需要……社会福利还应该包括以下内容:为使人们参与经济建设而提供充分的教育,提供咨询以认识并处理个人所遇到的困难,提供就业门路和其他社会活

① 王思斌. 社会工作导论[M]. 北京:高等教育出版社,2004,第54页

② [美]威廉姆·H·怀特科,罗纳德·C·费德里科. 当今世界的社会福利[M]. 北京:法律出版社,2003,第29页

动”。^①

从怀特科等学者对社会福利的解释和定义可以看出,社会福利首先表现为其福利的社会性,是整个社会的满意状况和满足程度。其次,社会福利是一个体系,包括社会福利计划、社会福利津贴和社会服务以及帮助人们克服困难的措施,还包括精神方面的支持等。再次,社会福利是社会发展中一项必不可少的社会制度和社会政策。最后,社会福利是社会运行中的必需,是社会个体和群体提高生活质量的永恒追求。

鉴于此,我们可以从以下几个方面来理解社会福利定义:第一,提供社会福利的责任主体。提供社会福利的主体主要有国家和社会两大类,国家是主要的责任主体,它依照相关法律制度通过相关职能部门来履行责任,如民政部门、人力资源与社会保障部门等;社会主要指从事社会福利事业的各种社会团体,根据相关的制度提供社会福利。第二,享受社会福利的对象是法律和政策范围内的全体国民,而不仅仅是在生活、就医、教育等方面有困难的群体。第三,社会福利形式主要是现金、实物和服务,如现金补贴、免费的衣物、免费教材、义诊服务、残疾人康复服务等。第四,提供社会福利的方式是社会化,社会化的主体通过多种途径提供社会福利。第五,提供社会福利的目标有直接目标和终极目标。直接目标就是保证满足社会成员基本的生活需求、保障其“生活权力”^②,不断提高、改善其生活质量,增强其自身发展的能力。终极目标是实现社会的公平正义,促进人的自由全面发展。

社会福利是人类社会发展的内在要求和必然结果,随着时代的进步和社会的发展,社会福利必将范围越来越广,内容越来越多,水平越来越高。社会福利状况不仅直接反映着个体生活

^① [美]威廉姆·H·怀特科,罗纳德·C·费德里科.当今世界的社会福利[M].北京:法律出版社,2003,第30页

^② 康子.社会福利基础理论[M].武汉:华中师范大学出版社,1998,第3页

水准和幸福指数,而且还直接反射出一个国家或地区的社会发展水平。福利从早期的家庭性或家族性发展到社会化和制度化的福利社会或福利国家,从一个方面反映了人类社会从初级到高级的发展过程。在现代社会,社会福利的提供主体必然是国家以及相关的机构,每一个公民都有得到福利的权力,社会福利的实施在很大程度上体现了社会的公平与公正。为了发挥社会福利的最大化功能,必须把其建立在制度化与专业性的基础之上,以保证社会福利的最大化的实施。

二、社会福利与社会保障

(一) 社会保障的概念

社会保障(social security)与社会福利一样,也是社会政策研究中广泛应用的观念之一。《新大不列颠百科全书》对社会保障的解释是:“在国际上,社会保障这一术语意味着所有已经为立法建立的集体措施,以便当个人或家庭的部分或全部收入来源受到损害或中止时,或当他们有大笔的开支必须支付时(如抚养子女或支付医疗费用),维持他们的收入,或对他们提供收入。因此,社会保障可能是对病残、失业、作物歉收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇可能以现金也可能以实物(服务)的形式提供。社会保障可以按法庭的命令提供(如对事故受害者的赔偿),也可能由雇主、中央或地方政府,或其他半公共或独立的机构提供。”^①社会保障提供的方式主要有雇主责任制、公积金制、社会保险、全民待遇和负所得税五种形式。

国际劳工局在《社会保障导言》中关于社会保障的解释是:

^① Encyclopaedia Britannica Inc. ed., *The New Encyclopaedia Britannica*, Chicago, Encyclopaedia Britannica Inc., 1990, Vol. 27, P. 427

“社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护,以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘,对社会成员提供的医疗照顾,及对有儿童的家庭提供的补贴。”^①

(二) 社会福利与社会保障的关系

通过上述《新大不列颠百科全书》及国际劳工局关于社会保障的定义,我们可以明显看出社会保障与社会福利之间存在着很大的差别,具体表现在以下几个方面。

第一,社会福利的内容包含着社会保障项目,社会保障范围要小于社会福利的内容。社会福利涵盖的内容非常丰富,它一方面可以满足人们社会生活的基本需要,另一方面在此基础上也可以为人们提供较高层次的生活享受,而社会保障的实施仅仅是为了满足人们的基本生活需要,是属于“低层次”的。社会福利的提供者也比较多样化,包括由国家、地方、企业、国际社会等提供的福利;它既提供了资金保证,又提供了一般社会保障所不包含的社会服务。

第二,社会福利的实施对象是社会全体公民,其主要目的是“脱贫”与“致富”,通过社会福利制度的实施,不断推动社会的发展。而社会保障所覆盖的对象是部分特殊的社会成员,其实施的主要目的是“扶贫”与“济困”,通过保障特殊人群的基本生活,来保证社会的稳定发展。

第三,政府只是社会保障的组织者和提供者之一,社会保障是国家社会福利制度的组成部分,是社会福利体系的一个子体系。

从社会福利与社会保障包含的项目来看,两者之间的关系可用图 1-1 表示。

^① International Labor Office, *Introduction to Social Security*, Geneva, International Labor Office, 1984, P27

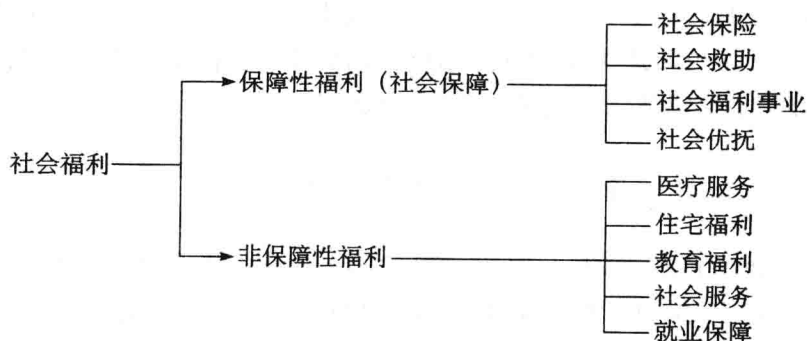


图 1-1 社会福利与社会保障关系图(1)

而从社会福利与社会保障项目的提供者来看,两者之间的关系可用图 1-2 表示。

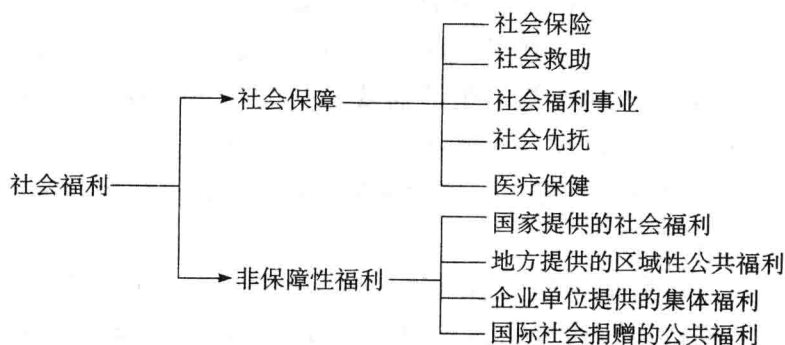


图 1-2 社会福利与社会保障关系图(2)

三、社会福利的功能

(一) 促进社会公平,有利于社会和谐发展

社会福利是国民财富的再分配,有利于缩小社会的贫富差距,促进社会的公平,缓和社会成员因收入差距过大而产生的心理落差和仇视社会的情绪。社会福利对老年人、妇女、儿童、残疾人等特殊群体予以物质方面和精神方面的照顾,使特殊群体

感到没有被社会所排斥和抛弃,从而有利于社会成员之间关系和谐。随着经济社会的不断发展,国民各方面的福利需求越来越多,只有大力发展社会福利来满足国民的福利需求,不断地提高和改善其生活质量,增强其幸福感和对国家的归属感,才能保证社会稳定,促进社会的和谐发展。

(二)提高和改善国民生活品质,增强国民发展能力

在保障基本生存的基础上才能谈发展,而社会福利恰恰能够帮助国民做到这一点,因为社会福利在保障国民基本生活需求的同时不断提高和改善生活质量。随着经济的发展,国民物质层面的福利需求基本上得以满足,而精神文化层面的福利需求就凸显出来了。精神文化层面的福利对提高生活品质和提高国民素质有比较大的影响。因此,要大力发展社会福利来满足国民多方面的福利需求,尤其是精神文化层面的福利需求,如继续教育、在职进修、文化娱乐等,使国民的身体素质、生活质量、业务素质等都有一定程度的提高,从而增强国民的发展能力。一旦国民发展能力得到提升,就能够抓住更多的发展机会,改善其经济状况,提高生活质量,进而促进其自身的发展,使其进入一种良性发展轨道。

(三)调节经济发展

凯恩斯在《就业、利息和货币通论》中就论述了社会保障如何调节国民经济发展。社会福利调节经济发展主要是通过福利基金的流动来实现的。当扩大和发展社会福利事业时,就有更多的福利基金流向市场,从而增加市场上的货币供应量,可以拉动投资需求和消费需求,进而促进经济发展;反之,有效需求不足,就会阻碍经济的发展。因此,根据调节经济发展的“逆风向”机制,当经济萧条时,国家可以通过大力举办社会福利事业,增加财政转移,扩大整个社会需求,促进国民经济发展;而当经济

过热时,可以减少社会福利事业,缩小财政转移规模,抑制过旺的消费和投资,从而使经济发展速度慢下来。

四、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:“社会工作是帮助个人、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,其目的是为了了解决社会问题,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。”^③

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

① [美]查尔斯·H.托斯特罗著;孙唐水译.社会工作与社会福利导论[M].北京:中国人民大学出版社,第126页

② 周沛,葛忠明.社会工作概论[M].武汉:华中科技大学出版社,2008,第36页

③ 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,第215页