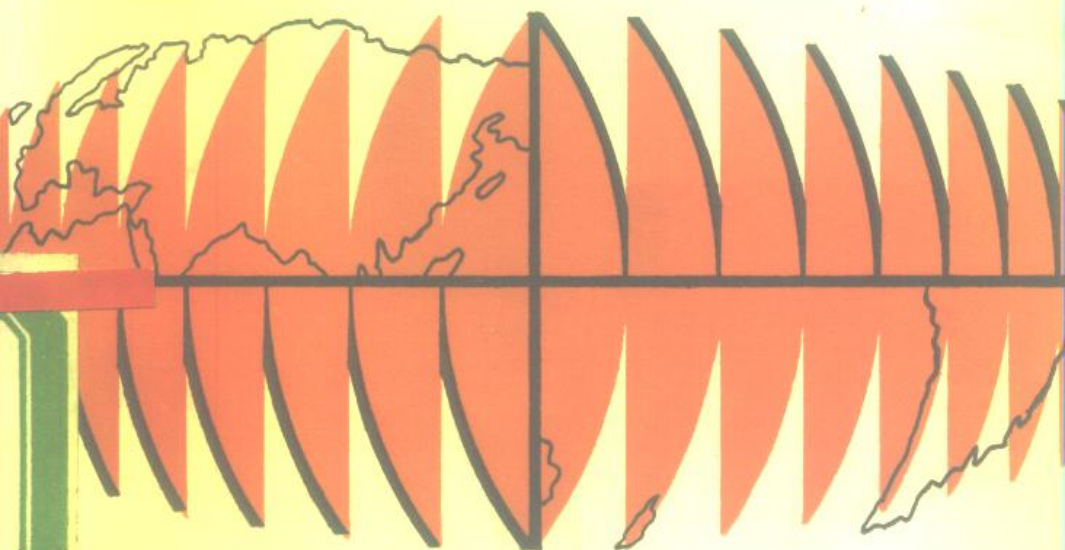




各国的 社会福利

[日] 国际社会福利协会 日本国委员会 编
张 萍 译



華 夏 出 版 社

各国的社会福利

国际社会福利协会日本国委员会编

张 萍 译

华夏出版社

1988年·北京

各国的社会福利
国际社会福利协会日本国委员会编
张 萍 译

*

华夏出版社出版发行
(北京东四五条内月牙胡同10号)
新华书店经销
中国科学院印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 8.375印张 181千字
1988年1月北京第1版 1988年1月第1次印刷
印数:1—5000册

ISBN7-80053-111-2/Z·012
书号:17484·012 定价:1.40元

中译本序

张 琢

《各国的社会福利》是由国际社会福利协会日本国委员会编写的。它介绍了欧美和亚太国家的社会福利与社会保障制度的沿革、内容、结构、主要课题和主要领域的概况，并以80年代的最新信息，对这些国家的社会福利面临的问题和发展趋势进行了展望。

我国是一个历史悠久的文明古国。两千多年前，人们就憧憬着“老有所终，少有所长，壮有所用，鳏寡孤独废疾者皆有所养”和“天下为公”的“大同”理想。

然而，在生产力低下的残暴的封建专制时代，在“仁义道德”的华表下掩盖的却是“易子而食”、“食肉寝皮”、“剥皮植草”、“火培凌迟”等惨绝人寰的现实和无尽的奇刑。这“酷的教育”是不会造就出极仁爱的臣民的。“暴君的臣民，只愿暴政暴在他人的头上，他却看着高兴，拿‘残酷’做娱乐，拿‘他人的苦’做赏玩，做慰安”（鲁迅：《热风·暴君的臣民》）。“刑必亏体”，把健全的肌体变成残废，这是旧刑法的专职，男子竟以女子缠足成为终身残疾为美，而坑瞎逗傻，则成了无聊的闲人们的消遣和孩子们的游戏。

在这样的社会里怎么能谈得上给幼者、老者、弱者特别是残疾者以公正的合乎人的尊严的福利保障呢？！纵有一点所谓的慈善救济事业，且不说那杯水车薪能济多大的事，就

是少数人能得到这样的救济，在别人的怜悯施舍下过日子也不是真正人的生活。更何况在那种虎狼当道的年月，象在国民党反动派统治时代，国难时节和水旱灾害到来时，少年和儿童拼命地使尽他们孱弱的心力和体力，携着竹筒或扑满，为了募捐而奔走于风沙泥泞中，想于中国和灾民有些微的裨益，然而这用血汗求来的金钱，大抵反以供虎狼的一舔。

新中国成立后，曾经有过一段欣欣向荣的好景，然而，不久又陷入了残酷的“阶级斗争”的纷争中，使我们的人民又蒙受了新的劫难。

中国共产党十一届三中全会在中华民族复兴的历史上，在中华人民共和国的发展道路上，的确是又一个划时代的转折点，我国的社会福利保障事业从此走上了健康的发展道路。1980年开始执行的第六个五年计划，第一次把社会发展计划作为与经济发展计划密不可分的基本内容同经济发展计划并列提了出来。在《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第七个五年计划》中，不仅其他各部分都与社会发展紧密联系，而且以“人民生活和社会保障”、“教育发展及其政策”和“社会主义精神文明”等专章，阐明了社会福利和社会保障的具体计划，标志着我国的社会福利和社会保障事业已成为整个社会发展的根本国策的组成部分。

近几年，我国的社会保障和社会福利事业，在一向比较薄弱的以下两个方面，取得了突破性进展：

一是动员全社会各方面的力量，对一直比较贫穷落后的老革命根据地、少数民族地区、边远地区和山区给予了巨大的人力和物力支援，改变了过去那种单纯分散救济的办法，实行经济开发的新方针，使这些地区的经济开发全面起步。据1986年统计，全国有950万贫困户经扶贫援助，50%以上

已经脱贫。在总结前几年工作成绩的基础上，国家计划委员会又在制定2000年贫困地区科技、经济、社会的发展计划，以期在1989年建国40周年的时候，解决贫困地区大多数群众的温饱问题。

二是在残疾人的福利和社会保障方面，不仅建立了日趋完善的机构，而且建立了专为残疾人就业、提供福利保障的基金和产业，从而打下了解决残疾人福利保障的初步的物质基础。据统计，现在有工作和劳动能力的残疾人中，已有70%就业。残疾人的学习、培训工作也有了很大改善。另外，在提高残疾人的自尊心和自信心方面，在宣传社会主义人道主义，改变社会上的一部分人对残疾人的歧视，提高残疾人自身和全社会对残疾人的人格尊重和爱护方面，也有了难得的突破。一些身残志坚的残疾人以自己顽强的毅力和卓著的成绩，赢得了全社会的钦佩。

近几十年来，世界，特别是本书所介绍的亚洲发展中国家和地区的社会福利与社会保障，正在越过传统的慈善救济阶段，逐步成为与社会发展相适应的国策的组成部分。有关学者把它称之为“发展型社会福利”。

本书所介绍的亚洲各发展中国家和地区，如印度、菲律宾、泰国、新加坡、印度尼西亚、南朝鲜和香港的有关社会福利和社会保障的立法及其实践，对发展型社会福利提出的主要课题是：1、必须把社会福利的服务对象——人自身的社会功能与整个国家的发展联系起来；2、必须使各个领域的福利服务和专家的工作有机地结合在一起；3、指导人们有目的地开发社区；4、改革社会结构，促进国家发展，消除妨碍改革的不利因素。这也正是处于改革中的我国社会福利事业发展的主要内容。我国作为社会主义国家，自有不同

于这些国家和地区的特点，但作为一个发展中国家，又具有上述发展型社会福利的共同点。特别是本书所介绍的“汉字文化圈”国家和地区，与我们有共同的或相近的历史文化传统，使我们与这些国家和地区具有更多的共同点。

我们所做的艰苦努力和已取得的实际成果与本书所介绍的各发展中国家相比是并不逊色的，在有些方面，我们的成绩还更大一些。但是，在有关社会福利和社会保障的立法方面，我们不仅与发达国家相距甚远，就是同本书所介绍的亚洲各发展中国家和地区比较，也是很不完备的。

本书对于完善我国的社会福利体系很有参考价值，特别是有关社会福利的立法是值得我国借鉴的。这也是译者翻译这本书的首旨。当然，即使象号称“福利国家”的社会福利的立法和实践，也都不是尽善尽美的，各有各的弊病，各有各的困扰，这是不待说的。对此本书已有所分析，更有待于大家深入探讨。

在我们看来，社会福利事业包含着物质文明建设和精神文明建设两方面的内容。十一届三中全会以来，我国的社会福利事业的发展也正是在这个指导思想下推进的。

我国过去的社会福利事业的落后，说到底，当然首先是由于生产力低下、物质基础差，一句话：太穷。而贫穷与愚昧落后，甚至与野蛮是相联系的。同时，由于历史原因，即在以农业自然经济为基础的家庭生活和家族伦理道德支配下，人们信守着“各人自扫门前雪，莫管他人瓦上霜”的处世格言，社会公共生活、社会交往、社会公德欠缺，在这种封建宗法社会中，除了家庭内的养育关系外，根本谈不上社会福利与保障，也谈不上社会的人道主义意识。流落在社会上的不幸的人们得不到社会的应有帮助，而且相反，正如鲁迅所

说，中国的旧文明不过是给阔人安排的筵宴，“古代传来而至今仍存在的许多差别，使人们各各分离，遂不能再感到别人的痛苦；并且因为自己各有奴使别人，吃掉别人的希望，便也就忘记了自己同有被奴使被吃掉的将来。于是大小无数的人肉的筵宴，即从有文明以来一直排到现在，人们就在这会场中吃人，被吃，以凶人的愚妄的欢呼，将悲惨的弱者的呼号遮掩，更不消说女人和小儿”（鲁迅，《坟·灯下漫笔》）。

我们不仅要有社会福利的物质设施、人员和立法，而且要树立起相应的法律意识和道德意识，使全国人民都懂得交纳有关社会保障的税金、参加福利工作，是每个公民应尽的义务，而不是对别人的恩赐、施舍和额外负担；歧视甚至侮辱老者、弱者、幼者、残疾者是可耻的行为，是人格低下的表现，是不道德的甚至是违法的行为。要使享受社会福利和社会保障的人的权利与尊严得到法律的保护和社会的尊重。

从本书的介绍中，我们清楚地看到，发达国家社会福利事业的发展除了社会生产力发展的经济因素以外，它还是与人道主义的发展同步进行的。人道主义在欧洲从文艺复兴发端算起已有600多年的历史了，从其世界规模的发展也有300多年了，成为在社会竞争中与恶性发展的弱肉强食、损人利己的思想和行为对抗的精神武器。其中，一些最伟大、最深刻、最现实的人道主义思想家，正是从人道主义走向科学共产主义的。广义地讲，人道主义正是近代意义的社会福利事业的思想基础。就中国而言，本来是很需要用人道主义思想，对野蛮、愚昧的非人道的封建意识和行为进行启蒙，为现代文明开路的。但是在人民民主革命胜利之前，残酷的阶级斗争使我们没有得到这样一个对人民群众系统地进行人道主义教育的客观条件。在人民夺取政权之后，理当把社会主义人道

主义作为新中国精神文明建设的重要内容，但我们仍然“以阶级斗争为纲”，加上理论上的失误，继续对人道主义笼统地、粗暴地进行批判，使这方面的正面宣传十分薄弱，这对我们的社会福利事业的发展是很不利的。我们应该把发展社会主义福利事业与社会主义人道主义的教育很好地结合起来。

在把这本书从东邻日本引来，介绍到我们的社会福利和社会保障工作者及有关决策部门的领导者和研究者面前时，我们还想指出一点：完备的社会福利立法固然很吸引人，但任何法律，特别是社会福利立法的生命力，首先就在于它的现实性即切实可行性。因此，我们在参考各国的社会福利立法时，必须从中国的实际出发，按照客观需要和可能来制定和实施。超越客观物质和文化条件的承受力的立法愈“完美”，便愈是空想，愈无法实现。它不仅无补于我们的社会福利的立法和制度，还会加重国家的负担，妨碍整个经济和社会的协调发展，反而使社会福利事业的发展受到根本损害。这就是老话说的“欲速则不达”，想“跃进”、“超前”，反而摔了跟头，倒走了弯路。我们的社会福利制度的改革必须与经济、社会的改革同步进行。如我们对国家干部和职工实行的公费医疗的办法中存在的缺陷，就造成了本来已很紧缺的医药的大量浪费，还被一些“泡病号”的人钻了空子。这样的医疗保健制度如果不尽快进行改革，不仅碍于医疗保健事业自身的发展，而且不能很好地服务于国家的整个经济和社会的改革。我们只能从我国的国情出发，取各国之长，走自己的路，充分发挥我们现实的人力和物力，建立切实可行的社会保障制度。只有这样，本文开头说的人们憧憬了几千年的那个大同理想才能逐步实现。

这本书1983年9月由日本全国社会福利协会出版，参加写作的有下述12位学者：

日本社会事业大学教授	仲村优一
关西大学副教授	一圆光弥
上智大学副教授	春见静子
金泽大学教授	保坂哲哉
京都国际社会福利协会理事长	所久雄
千叶大学副教授	藤井良治
瑞典社会研究所理事	小野寺百合子
原日本社会事业大学副教授	<u>杉森创吉</u>
日本社会事业大学社会事业研究所研究员	
	藤田贵惠子
鹿儿岛经济大学教授	安积锐二
日本女子大学教授	小岛蓉子
道都大学教授	宫野诚保

1987年3月于中国社会
科学院社会学研究所

考察外国社会福利的观点

——致本书读者

本书采用比较新的资料，主要简单介绍了世界上社会福利事业比较发达的国家和一部分亚洲国家的社会福利及社会保障概况。迄今为止，还没有出过一本有关世界社会福利现状的书，所以这本书是读者十分渴求的。不过，本书不是按照一定方案进行的国际比较调查的综述，而是以专题论文的形式介绍各国情况，因此，读者在这里看不到有关各国社会福利数据资料的比较，但却能从中知晓各国的社会福利和社会保障制度的结构、社会福利的主要课题、社会福利各主要领域的概况等等。

那么，我们为什么要了解外国的情况？一般来说，是为了通过与外国情况的对比来更好地了解日本的社会福利，并按照世界社会福利的发展潮流来确定日本社会福利的正确发展方向。总的来看，日本的社会福利和社会保障制度，基本囊括了发达国家社会福利制度的主要内容。而且，从本书列举的数据看，在经济的支付水平等方面，日本并不十分逊色于发达国家，不仅如此，有些方面甚至高于其他国家的支付水平。

那么，是否不需要向别国的社会福利学习了呢？本书的回答是否定的。因为在发达国家的社会福利中已分不出优劣，而是各具特色、各有长处和短处，日本也不例外。所以

我们要考虑一下怎样才能互相学习、取长补短。

下面向本书的读者做若干提示：

1. 首先，书名及各章的标题中出现的“社会福利”一词，是广义的概念，无论任何国家，社会保障（注意，多表现为社会保险方式，并包括公共扶助）、医疗和公共卫生等，均属狭义的社会福利。

2. 关于相当于社会福利的概念的使用，因笔者而异，并因国家的习惯而异，相当混乱。例如，在表述同一制度和事业的体系时，社会福利、社会福利服务、社会福利事业、社会服务、个别社会服务等用语随处可见。这是因为社会福利本身就是一个尚未确立的概念，所以在所难免，希望读者根据前后文的逻辑正确无误地理解那些虽用语不同但内容一致的概念。

3. 要正确地进行上述工作，首先必须尽可能详细地理解日本的社会福利和社会保障的制度体系与内容。

4. 需要注意的是，在日本，生活保护（即公共扶助）在广义的社会福利中相对占有比较大的比重；因国家不同，生活保护的名称也不同（有的叫补助津贴，有的叫社会扶助），在广义的社会福利中的地位更不同。

还需注意的是，在发展中国家虽然经常使用公共扶助这个词，但并不是那种保障所有的生活贫困者维持一定限度的最低生活水平的即作为一种制度的生活扶助，而多为一种暂时的、应急的公共救济制度。也就是说，后者即使存在公共扶助这种制度，但也没有“保护标准”这样的概念。

5. 关于狭义的社会福利，既有象英国那样把它作为“个别社会服务”制度的国家，也有象德国和法国那样把它看作“社会扶助”的一部分的国家。无论哪种情况（包括日本在

内),都毫无例外地由儿童福利、老人福利、残疾人福利三大部分构成。至于其他领域,则因国家的不同而呈现多种多样的形式。

6. 有的国家很重视国家与地方自治体的关系,政府机构与民间团体的关系,有的国家则不重视这些关系。需要注意的是,在一些国家中(如德国等),宗教性的社会福利事业占有很大的比重。

7. 在狭义的社会福利中,承担服务工作的“人”的问题是很重要的,然而除了两三个国家以外,对多数国家的介绍都没有提及这个问题,这一点是今后需要加以研究的。

8. 由宫野教授撰写的《亚洲地区的社会福利》,是本书唯一关于发展中地区社会福利问题的报告,资料珍贵、意义重大。尤其是它给了我们这样一个重要的启示:包括日本在内的发达国家的社会福利,应该为发展中地区的社会福利做些什么(当然,这不仅仅是社会福利的课题)。我们日本这些研究社会福利问题的人,应该比西方发达国家更为关心亚洲的社会福利,以及本书没有涉及的非洲和拉丁美洲的社会福利问题。

目 录

中译本序.....	(1)
考察外国社会福利的视点.....	(1)
一 英国的社会福利.....	(1)
(一) 社会福利事业的沿革.....	(1)
(二) 社会服务的体系.....	(3)
(三) 社会保障与国民保健服务.....	(6)
(四) 个别社会服务.....	(9)
二 丹麦的社会福利.....	(20)
(一) 社会福利事业的沿革.....	(20)
(二) 社会福利的制度.....	(22)
(三) 社会福利服务的现状.....	(25)
(四) 社会服务人员的培养.....	(36)
三 西德的社会福利.....	(39)
(一) 人口、国家组织和经济.....	(39)
(二) 社会福利与社会保障.....	(43)
四 瑞士的社会福利.....	(68)
(一) 社会福利事业的沿革.....	(68)
(二) 社会福利制度.....	(72)
(三) 社会福利服务的现状.....	(74)
(四) 问题与课题.....	(86)
五 法国的社会福利.....	(89)

(一) 社会福利的沿革.....	(89)
(二) 社会福利体系.....	(91)
(三) 社会扶助服务的现状.....	(98)
(四) 社会福利前景的展望	(107)
六 瑞典的社会福利	(110)
(一) 社会福利的沿革	(110)
(二) 社会福利与社会行政机构	(113)
(三) 社会保障及社会福利的现状	(115)
(四) 问题与课题	(126)
七 荷兰的社会福利	(128)
(一) 社会保障制度	(128)
(二) 社会福利与社会服务	(139)
八 美国的社会福利	(147)
(一) 社会福利事业的沿革	(147)
(二) 社会福利制度的体系	(151)
(三) 社会福利服务的状况	(156)
(四) 今后的课题	(172)
九 加拿大的社会福利	(174)
(一) 概况与沿革	(174)
(二) 社会保障与社会福利的体系	(177)
(三) 社会保障与社会福利的现状	(180)
十 澳大利亚的社会福利	(192)
(一) 社会福利的沿革	(193)
(二) 社会保障和社会福利制度的体系	(196)
(三) 社会保障与社会福利服务的现状	(199)
(四) 问题与课题	(210)
十一 亚洲地区的社会福利	(212)

(一) 概况	(212)
(二) 社会福利行政与立法	(219)
(三) 社会福利事业的标准及其实施	(232)
(四) 社会福利教育	(239)
结束语	(247)

一 英国的社会福利

(一) 社会福利事业的沿革

英国社会福利的历史十分悠久，早在1601年就制定了伊丽莎白济贫法，在这之前，教会还以各种形式从事济贫事业。但是，今天的社会福利事业却不是在此基础上发展起来的。

18世纪末开始迅速推进的产业革命，极大地改变了人们的生活，同时也带来了新的贫困与社会问题。由于济贫法不能有效地解决这些新的贫困问题，于是人们又制定了一些新的政策来保护穷苦工人。19世纪前半叶，政府制定了改善儿童和妇女的劳动条件的工厂法，19世纪后半叶发展了公共卫生事业，以改善劳动者居住地区的卫生环境。

整个19世纪，整顿劳动条件和生活条件的措施在某种程度上得到了加强，但每个贫困者获得救济的途径却受到了严格限制。当时，希望贫困者自力更生的思想占上风。因为有人认为贫困的原因在于贫困者个人的素质，禁止院外救济、采取劣等处置原则的1834年的新济贫法，就反映了这种贫困观。

19世纪后半叶，以这种限制性的济贫行政为背景，民间的福利活动有了发展，其中有以熟练工人为主的互助会的发展、1869年慈善组织协会(COS)的成立、以托因比会堂(1884