

社会救助研究

SheHui JiuZhuYanJiu

◆ 杨立雄 著

对待贫困，

有两种态度：

一种态度是责怪受害者，

认为贫困是懒惰或丧失意志力的结果；

另一种态度认为贫困不是穷人的过错，

而是受害者无法控制的环境的结果，

是社会不公平的结果，

因此，社会和穷人应共同分担“贫困责任”。

后一种观点改变社会救助的性质，

它不再是一种恩赐和施舍，

而是公民的一种权利。

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据
社会救助研究/杨立雄著.
-北京:经济日报出版社,2008.6
ISBN 978-7-80180-875-2

I. 社…
II. 杨…
III. 社会救济-研究-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)081058号

书 名: 社会救助研究
作 者: 杨立雄
责任编辑: 程 鹏
责任校对: 康风莲
出版发行: 经济日报出版社
地 址: 北京市宣武区右安门内大街65号(邮编:100054)
电 话: 010-63568136 (编辑部)
网 址: www.edpbook.com.cn
E-mail: jjrbbjb@163.com
经 销: 全国新华书店
印 刷: 北京九州迅驰传媒有限公司
开 本: 787×1092 1/16
印 张: 16.5
字 数: 300千字
版 次: 2008年7月第一版
印 次: 2008年7月第一次印刷
书 号: ISBN 978-7-80180-875-2
定 价: 38.00元
特别提示: 版权所有·盗印必究·印装有误·负责调换

前言

一、贫困：社会问题抑或经济问题

贫困是什么？要准确地回答这个问题是很困难的，它依赖于回答者的政治背景、道德背景和历史背景。^①也正因为如此，对贫困才产生如此多的争论，甚至得出完全相反的结论。

人们对贫困的理解，经历了一个从物质到文化、从经济学到社会学的发展过程。

从经济学的视角看，贫困通常意味着物质的贫乏，这种贫乏被划分为三个层次，即赤穷（*destitution*）、生存贫困（*subsistence poverty*）和相对贫困（*relative poverty*）。对于贫困的成因，早期（如 17~18 世纪）经济学家往往将之归于个人因素，属于个体主义的范畴。古典学派的经典作家马尔萨斯（*Thomas Robert Malthus*）将贫困归因于食物增长滞后于人口增长，在于穷人生育的无节制，而非资本主义制度本身，反贫困的根本对策是预防抑制减少过剩人口。但是即使如此，马尔萨斯仍然肯定了社会救助在济贫方面的作用，他提出由政府设立济贫院救济极端穷人的设想。^②

与马尔萨斯人口论不同，马克思把贫困归因于资本主义制度本身，这是因为在资本主义制度下，资本家为了攫取更多的剩余价值，就不断把剩余价值中的一部分投入扩大再生产，从而提高了资本的有机构成，减少了用于购买劳动力的可变资本。马克思提出的摆脱贫困的出路是“剥夺者被剥夺”。

到了 19 世纪，经济学家对贫困的研究更加深入，不仅在理论体系方面进一步得到完善，而且更加注重经验和实证研究。贫困理论研究的先行者布思（*Charls Booth*）在 19 世纪 80 年代对伦敦贫困的大规模调查，随后罗特利（*Seebohm Rowntree*）对纽约进行了类似调查，并在 20 世纪 30 年代和 50 年代进行了重复调查。这些实证研究不但丰富了贫困理论，更对贫困政策的制度产生了一定影响。当然，无论是布思还是罗特利，对贫困的理解只停留在物质的层面上，准确地说，贫困被理解为物质的匮乏。因此，虽然他们的努力引起了社会关注，但是从某种意义上说，政府的缓贫政策仍没有较好地解决贫困问题。

20 世纪 50 年代到 60 年代，西方工业国家进入了“丰裕社会”，个人贫困

^①Alcock,P.(1993)*Understanding Poverty*. London: MacMillan Press Ltd.

^②马尔萨斯.人口原理[M].北京:商务印书馆,1992 年.



和国内贫困问题已不再是经济学家研究的主要问题，而对于国际间不平等现象给予了较多关注。这一期间经济学对贫困的研究成果比较丰富，有纳克斯（Ragner Nurkse）的“贫困恶性循环”（poverty vicious circle）理论^①、纳尔逊（Recharad R.Nelson）的“低水平均衡陷阱”（low-level equilibrium trap）理论^②、缪尔达尔（Gunnar Myrdal）的“循环积累因果模式”（cumulative causation model）理论^③。这些理论认为发展中国家的贫困是一种循环，要解决发展中国家的贫困，首先要打破这种循环圈。发展中国家打破恶性循环之后，它们如何进一步展？整个发展过程将是怎样的？对这些问题的回答主要有结构主义理论、生长点理论、回浪效应理论和历史模型理论。到了 60 年代，新古典发展学派兴起，其中以“传统农业转型”理论和依附理论为代表。70 年代，印度裔著名经济学家阿玛蒂亚·森（Amartyak Sen）提出“能力贫困理论”，即贫困的实质是能力的缺乏。^④

经济学家最初对贫困的认识及其研究，主要是基于物质层面或经济意义上的认识。如“贫穷是指生活必需品的缺乏”、“贫穷是指收入较少而无力供养自身及家庭的一种低落的生活程度”、“贫困是指经济收入低于当时、当地生活必需品购买力的一种失调状况”，^⑤以及“贫困……意味着在食物、保暖和衣着方面的开支要少于平均水平”。^⑥早期对贫困的研究也基本局限于绝对贫困，因而定义贫困标准较低，对穷人享受救助持反对态度。后来，经济学家扩展了贫困的概念，相对贫困为大多数人所接受。经济学在研究贫困时一般侧重于外部环境。在宏观层面上主要考察人类行为的环境条件、要素禀赋和人们经济活动的条件；在微观层面上侧重于解释市场中个人的收入分配行为失误。而对于缓贫，经济学家的建议则是推动经济增长，改进收入分配方式，加强政府扶贫力度，以及提供公共服务等。

毋庸置疑，贫困首先是物质的匮乏，但是如果只停留在此层面上理解贫困则远远不够。20 世纪 50~60 年代，工业发达国家相继宣布建成福利国家，但是贫困问题却仍然严重。这一现象引起了学者的反思，贫困理论需要突破。蒂特马斯（Richard M. Titmuss）、史密斯（Abel Smith）和汤森（Peter Townsend）对贫困的理解进行新的扩展。汤森认为，比较富裕的福利国家英国在 20 世纪后

^①纳克斯.不发达国家的资本形成问题[M].上海:商务印书馆,1966 年.

^②Nelson,R.R.(1956) A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies. *The American Economic Review*,Vol. 46,No. 5,pp. 894~908.

^③Myrdal,G.(1957) *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Gerald Duckworth & Co Ltd.

^④阿玛蒂亚·森.贫困与饥荒[M].北京:商务印书馆,2001 年.

^⑤转引自屈锡华,左齐.贫困与反贫困——定义、度量与目标[J].社会学研究,1997,(03): 104~115.

^⑥Oppenheim,C.(1993)*Poverty: The Facts*,London: CPAG.

期仍然存在贫困问题，因为贫困不仅只是罗特利所理解的那样，而是随着社会规范和习惯的改变，贫困是一种相对剥夺。

至此，对贫困的研究范围从经济学扩展向了社会学。其实，早在 19 世纪末，社会学家的研究就已涉及贫困领域，而且英国和法国的社会学研究是伴随对贫困的研究而兴起的。从 20 世纪 40 年代开始，社会学家开始离开贫困研究领域，一方面，因为下层阶级（underclass）逐渐取代了贫困话语，因而研究领域开始从贫困问题转向了犯罪与越轨的研究；另一方面，对下层阶级的研究也开始逐渐转向了中产阶级，在这一领域研究经费充足，因而可以做更多的调查。但是到了 20 世纪 60 年代，随着贫困在欧美的“重新发现”，社会学家又开始将兴趣转移到了贫困问题的研究上来。

社会学是对于人类社会和社会互动进行系统、客观研究的一门学科，社会学家关于人类行为的基本假设是：人类行为由社会和社会环境所塑造。^①同样，社会学家在研究贫困时一般侧重于分析人类在特定环境中内在的态度和行为方式，宏观层面上的研究集中于人类行为的社会背景、文化、阶级和社会结构等方面，微观方面则关注个人、家庭的地位和行为的传递等方面。

在解释贫困的致因时，社会学家更注重贫困的个人原因和社会背景，并形成了两种具有代表的理论，即“责备受害者”理论（贫困者应对自己的贫困负责）和“责备制度”理论（贫困是结构力量制造和再制造的结果）。

第一种观点形成的历史较长，17 世纪英国对贫民的救济以及 19 世纪实行的济贫院制度就是这种理念的体现。虽然旧济贫法和新济贫法都规定了政府对贫民的救助职责，但是在实施过程中却相当苛刻，不但限制受助人的人身自由，还对受助者附带了道德的要求。这些做法反映了主流社会对贫民阶层的一种看法，即穷人之所以穷，是因为他们缺乏技能，懒惰，不节制，他们需要中产阶级给他们树立道德规范，并加以引导，按照中产阶级的价值观塑造他们。20 世纪 70 年代，“责备受害者”理论以“下层阶级”理论的形式出现。如刘易斯将贫困归因于贫困者的孩子们在一个更大的社会与文化气氛的影响下社会化的结果，而非是个体不适应的结果。^②默里将贫困的根源归于福利国家本身，福利国家带来的只是削弱个体抱负和自助能力的亚文化，腐蚀了人们工作的动力，造成了一大批依赖福利的穷人。^③

第二种观点出现于 19 世纪。这种观点认为，社会内部的结构因素，如阶层、性别、族群、职业地位、教育成就等因素决定了资源的分配。造成穷人依

^①戴维·波普诺.社会学[M].北京：中国人民大学出版社,1999 年,第 3~7 页.

^②Lewis,O.(1959)*Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York: Basic Books.

^③Murray,C.(1984)*Losing Ground: American Social Policy 1950~1980*.New York: Basic Books.



赖于福利的因素不是贫困者缺乏进取心，而是受社会环境束缚而造成的一种后果。马克思在分析阶级的本质时提出了无产阶级的贫困化理论，认为在资本主义制度中，财富和贫困的双重积聚是不可避免的。新自由主义与费边社会主义（Fabian Socialism）的集体主义观点也体现了这种思想。“责备制度”论者认为减少贫困不仅需要改变个体状况，更需要改进社会资源的分配方式，使收入分配更平等；对于福利制度，不是削弱，而是加强。

到了20世纪60年代，贫困文化论（culture of poverty）在美国成为主流。在这种观点看来，穷人由于接受了包括无能的意识和对未来的无望等一套价值，从而适应了贫困。还有一种观点认为，贫困是社会中持续的不平等造成，这种不平等实际上迫使一些人处于贫困状态。细分起来，社会学关于贫困的理论可以划分社会达尔文主义（Social Darwinism）、贫困文化理论、贫困情景理论（situation model of poverty）和贫困结构理论（structure model of poverty）。

社会达尔文理论试图根据穷人自身的行为和态度解释贫困，穷人之所以穷是因为他们工作不努力，“他们赌博、酗酒和不必要的骄奢，并且他们的家庭生活也没有规矩。他们胸无大志，没有动力寻求工作，对命运逆来顺受，并且受教育的程度低。”^①无论在哪里，穷人都是“危险的阶层”，他们生活环境极为肮脏和恶劣。只有饥饿才能驯服穷人，使他们变得文明。随着社会进步和贫困集体主义观的兴起，社会达尔文主义思潮逐渐失去了话语权。但是到了20世纪60年代以后，社会达尔文主义思潮又开始出现在西方社会学理论之中，在美国的新右派理论中，以吉尔德（George Gilder）、默里和海恩斯特恩（Richard Herrnstein）为代表。

贫困文化理论是人类学家刘易斯根据他在墨西哥的经历于1959年始创的。在失业率居高不下、低工资和低技能的情况下，贫困文化理论迅速蔓延开来。由于没有国家或志愿部门和稳定家庭的支持，低收入人群倾向于发展贫困文化，以反对中产阶级的意识形态。穷人意识到他们在一个分层明显并且具有个人主义传统的资本主义社会里处于边缘地位，这个社会没有给他们提供任何可供向上流动的资源。为了生存，他们不得不发展属于自己的制度和机构，因为巨大的社会往往容易忽视他们的存在。于是穷人形成了与普通文化不同的一套价值、规范和行为模式，即穷人的亚文化。一旦亚文化形成，就会成循环，通过社会化一代代传递下去。^②

贫困文化理论对下层阶级的研究产生了重要影响。1962年，米尔达尔（Gunnar Myrdal）创造了“下层阶级”一词，用以区别美国处于底层的劳动力

^①Matza,D.(1966)The Disreputable Poor. In Bendix,R. and S.M.Lipset. *Class,Status and Power: Social Stratification in Comparative Perspective*,New York: Free Press.

^②Lewis,O.(1959)*Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York: Basic Books.

市场中失业或曾经失业以及被主流社会生活所排斥的人群。近些年来，生活于福利之外的下层阶级队伍日益庞大。新右派理论家默里认为福利依赖导致核心家庭的破裂，并形成鼓励依赖与犯罪的反文化的兴起。

贫困情景理论认为，穷人之所以有不同的行为，是因为他们没有资源和机会适应中产阶级的生活方式。年轻人没有多少机会上大学，所以他们往往成为失败者；妇女往往成为家庭主妇，只有这样她们才能抚养他们的孩子。贫困情境理论给出了产生贫困的结构条件，同时，它倾向于个人对贫困的客观环境的反应上。贫困情境理论与贫困文化理论的区别在于，它并没有预先假定存在一个亚文化使穷人的行为协调和团结起来。情境理论认为，个人理性地遵循一种行为模式，它与穷人生活的客观环境是相适应的。从这点出发，可以推出穷人并没有跟随中产阶级的价值观，因为他们知道这是不可能达到的目标。所以，在实际中他们与中产阶级的价值观是背道而驰的，即下层阶级的“价值扭曲”（value stretch）。^①

贫困结构理论认为，贫困的致因是社会经济秩序的结构，是社会的宏观结构产生了不平等，导致了贫困。例如，全球资本主义的结构导致了世界范围的不平等和大范围的贫困。

自20世纪60年代至70年代，欧洲则更注重社会排斥理论（social exclusion）的研究。虽然作为一个概念，它并没有取代贫困，但其应用却越来越广泛。社会排斥概念比贫困概念具有更多的内涵：它包括了公民权和政治权利，比贫困分析更宽广；它为分析社会弱势群体的情景及导致他们贫困的机制提供了一个视角；它强调社会排斥和社会融合的作用；它被看成是隐含于排斥之下的制度框架和程序的特征。^②随着社会学家和人类学家重新进入贫困研究领域，社会排斥的含义进一步多样化。社会排斥理论将贫困研究从“以物为中心”（goods-centred）的方法转向“以人为本”（human-centred）的方法。前者强调对商品的控制导致最大效用和福利；而后者强调人的能力和自由选择。社会排斥理论清楚地表明，建立在年龄、性别、种族和残疾之上的区分穷人的标准是社会建构的，由于歧视，某些群体变成社会中的弱势群体。

话语的转移拓宽了贫困研究的视角，导致国内、国际不平等研究的主题重新变得热门，全球化的负面影响、政治自由、民主和社会公民权受到高度关注，文化的多样性和价值观的多元化越来越受重视。

社会排斥分析方法具有许多优点。它将宏观与微观联结起来，在分析剥夺

^①Rodman,H.(1963)The Lower Class Value Stretch. *Social forces* 42: 205~215;Fava,D. and L.Richard.(1974) The Culture of Poverty Revisited: A Strategy for Research. *Social Problems* 21: 609~621.

^②Clert,C.(1999)Evaluating the Concept of Social Exclusion in Development Discourse. *European Journal of Development Research*,11,No.2: 176~199.



时为研究者和政策制定者提供了更广泛的视角，使他们集中于社会制度、机构和战略层面上。另外，在分析贫困时，它提供了一个多维和多学科的视角，它允许把贫困看成一个过程。但是，必须承认，这种方法还面临一系列的批评。这个术语太过于宽泛和模糊，因此还很难做科学的分析。

社会排斥方法也加强了社会学对贫困分析的理论，它可以使我们更好地分析贫困的成因、过程和结果，以及贫困话语的方式如何被建构和被剥夺的人群如何对他们生活的情景做出反应。集中于对不平等的体制和机制研究的贫困社会学提供了对贫困建构的方式和社会分类等更深层次的分析。

如果说经济学家主要是从经济学意义上理解贫困，则社会学家更多地从经济以外的意义来解析贫困，强调心理、文化、社会以及政治等因素对贫困的影响。^①经济学家对贫困的经济学描述、分析，给人们提供了直观的感性认知、明确的数量指标，有利于政府机构的政策行为，以及对反贫困过程及其效果进行监测评估。但是，由于过分强调经济或技术作用而忽略或低估了文化内在的、本质的作用，因而造成贫困的经济学分析可能很难接近贫困的本质及其根源。^②而社会学家则恰好弥补了这一缺陷。

二、作为缓解贫困的社会救助政策：历史的视角

经济自由主义认为私人市场是社会资源分配的最好方式，但是，事实证明完全的市场分配导致了不平等的加剧和贫困的加深，因此，政府参与资源的分配就显得尤为重要。社会保障政策往往通过国家的支持，从就业者收取费用或征税，由国家对自己不能提供足够资源因而处于贫困风险中的居民提供收入支持，是资源再分配的一种方式，因而在反贫困中发挥了十分重要的作用。社会保障水平的高低和覆盖范围的大小直接影响了贫困的程度和贫困面的大小；反过来，贫困程度和贫困面又影响了社会保障项目的选择和享受水平。

考察社会保障起源，可以发现社会保障政策的根本目的在于缓解贫困。社会保障的基本理念是：贫困是资源的缺乏，特别是财力的缺乏，因而通过给予受助者财力或实物或服务的帮助，以达到缓解贫困程度的目的。正因为如此，大多数国家把缓贫作为建立社会保障的基本目标之一，甚至有些国家建立福利国家的主要目标是解决贫困问题。当然在这些国家，贫困不仅仅是现金的缺乏，缓贫的措施不只限于现金救助。贝弗里奇计划就包括了医疗服务和充分就业，后来住房和教育在缓贫中的作用也逐渐被人所认识。也有些国家，缓贫政策与社会保障是泾渭分明的。在法国，社会保障的发展是对家庭政策和社会融合而不是对贫困的反应，直到 20 世纪 80 年代，贫困问题才成为政治的焦点。在美

^① 吴理财.“贫困”的经济学分析及其分析的贫困[J].经济评论,2001,(04).3~9.

^② 同上.

国,受益主要依赖于社会保险,在20世纪60年代以前,贫困问题只是一个城市和种族的问题,社会保障和缓贫的目标是不同的。

对于哪种制度更有效解决贫困问题,存在很大的争议。假如把贫困理解成需求与资源之间的一种关系,并且福利国家倾向于寻求广泛的、制度化的措施来缓解贫困,那么,收不抵支的情况就不会大量出现。福利国家的作用不仅要提供一个最低收入保障,而且要维持收入水平,保护人们不至于因突然事件而使生活水平急剧下降。但是普遍意义的收入维持计划也存在局限,引以为豪的英国缓贫措施并没有彻底消灭贫困,一个重要的原因在于福利国家的缓贫政策的非指向性。

社会保障不同项目缓解贫困的作用也不一样。从某种意义上,普遍性的社会福利通过为所有(或特定)居民提供服务、现金或实物,从而使所有(或特定)居民的收入普遍提高,因而缓解贫困的针对性较弱,成本高。社会保险的一个基本目标是“给个人和家庭以信心,他们的生活水准和生活质量尽可能地不因社会的或经济的事件而急剧下降。当这些事件出现时能满足他们的需求,并预防未来可能出现的风险……因此,社会保障不仅需要现金救助,而且需要医疗和社会服务……”。^①也就是说,社会保险的作用首先是收入维持,或者更准确地说是在预防贫困,而不是缓解贫困。而社会救助政策直接帮助已陷入贫困的穷人,它的目标更直接,更具体,也更有效。一个有效的缓贫政策应该是目标和理念完全不同的政策的组合。

社会救助计划旨在通过在社会服务领域进行公共投资,更好地保护贫困者和弱势群体,提供就业机会,鼓励自立的一种保障制度。社会救助有两大功能:一是防止没有可利用资源的人陷入极端贫困。许多国家已经或正在建立各种制度以达到这个目标,当然,在实施过程中可能还存在各种问题,各个国家的方法也不一样,对贫困和不平等的定义和测量也存在很大争议,这是政策制定者面临的一个难题。二是防止社会边缘化和社会排斥。经济上的贫困往往导致社会排斥,因此缓解贫困和防止社会排斥是相容的,但是从历史上看,大部分国家社会救助政策的重心偏向缓解贫困而不是社会排斥。^②

社会救助的功能决定了它在社会保障中的重要地位,受到世界银行和其他国际机构的大力支持,特别是对发展中国家来说,选择性的“安全网”更受青睐,即使在福利制度比较完善的发达国家甚至福利国家,社会救助仍然占有相

^①International Labour Office.(1984) *Into the Twenty-first Century: The Development of Social Security*. Geneva: International Labour Office.

^②Ditch, J. (1999) *The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union. In Linking Welfare and Work*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.



当重要的位置，它往往被看成是“最后的安全网”。艾斯平—安德森（Gosta Esping-Andersen）在对资本主义福利制度进行分类时，社会救助是判断商品化程度的一个重要维度。^①

社会政策是历史的产物，它不仅受政治和不同政策的影响，也受社会和经济变迁的制约。从西方工业化国家社会救助的发展历史来看，社会救助走过了一个“兴起—收缩—扩张—改革”的过程。

在前工业时期，无论是在东方文化中还是西方文化，救助的责任主要由个人或家庭及家族来承担，国家只有在重大灾害事故后才承担起有限救助的责任，因而社会救助呈现出不正规的、临时性的特征。当然在东方，特别是在中国，政府救助责任明显，政府救助一直处于主导地位；而在西方，政府长期处于缺位的状态。为了填补政府职责的缺位，民间慈善组织发展起来，实施主体以宗教团体为主。当时采取的形式并不是现金救助，而是实物救助，如给饥饿的人施舍食物，给干渴的人施舍水，给衣不蔽体的人施舍衣物。宗教改革的一个重要原因（政治原因是第一原因）是已成为慈善分配中心的修道院停止了继续扩展这项功能。

在欧洲，流民是与战争和疾病相联系的。出于某些原因，流民传播疾病，身无分文，威胁到其他人的生命和财产安全，城邦中的慈善重组旨在将城内公民纳入保护范围，而将其他人排除在外。慈善的制度化组织采取了两种主要形式：一种是麻疯院或麻疯医疗，后来演变为济贫院或医疗；另一种是慈善组织通过社区慈善箱或最终通过征税进行募捐活动。

工业社会的到来虽然使个人面临自然灾害的风险降低，但是却增加了个人面临的社会风险，特别是失去土地的农民和失去工作的雇佣人员面临着生存问题；同时，流浪人员、乞讨人员的增多，给社会稳定带来威胁。这使前工业时期的社会救助体制面临两难选择：扩大救助面，势必造成政府的财政负担，同时也不符合“看不见的手”的理念；而维持前工业时代的施舍性救助，将大量的穷人排除在外，势必威胁到当权者的统治。面对这种情势，英国在伊丽莎白时期颁布了世界第一部关于社会救助的立法——济贫法（The Poor Act）。济贫法的目标有两个：一是缓解贫困；二是建立一套惩罚体制，以鼓励贫民的自立。颁布济贫法的意义在于，它第一次明确规定了政府对穷人实施救助的责任，克服了前工业时期社会救助小规模和施舍的性质，确立了工业时代社会救助的框架。1834年，英国又对济贫法进行了修正，确立了劣等处置原则。

到了19世纪后期，要求改变维多利亚时代社会保护模式的压力与日俱增。首先，随着工人阶级队伍特别是接近贫困和贫困队伍的壮大，为了提高生产率

^① Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: University Press.

和维持社会和谐,消除大多数人所面临的生活风险变得越来越重要。顺应这一要求,德国率先建立了工伤保险制度、医疗保险制度和老年保险制度,随后扩展到欧洲各国。社会保险时代的来临表明:预防贫困风险比缓贫更重要。各种社会保险面向所有有工作的雇用队伍,其规模远远超出贫困人口,缓贫也就成为为特定人群提供最低生活标准的问题。随着各种保险制度的建立及成熟,工业国家向福利国家演变,贫困不再是一个问题,社会救助成为“次于社会保险的一项工作”。^①其次,英国的布思和罗特利对贫困的实证调查表明济贫法在缓解贫困方面所起的作用是有限的。在各方要求改革的压力下,1905年,英国政府任命了一个改革委员会,这个委员会由不同主张的人士组成,其中包括费边社会主义者。1909年,改革委员会出台了两个报告,即多数派报告和少数派报告。尽管两派没有就济贫法的改革达成一致意见,但是两派都认为济贫法需要进行大的改革。于是,20世纪前20年,英国颁布一系列法令取代济贫法,济贫法的地位大大下降。而随着福利国家的兴起,以及社会保险特别是养老保险在社会保障支出中所占比重的日渐上升,导致了社会救助被相对忽视。

20世纪50~60年代,贫困“重返”欧洲和美国,这使人们再次认识到贫困问题的复杂性和解决这个问题的长期性,也重新使人们认识到社会救助的重要性,社会救助制度再次成为人们关注的焦点。对英国社会保障发展历史的研究表明,一战前英国公共救助支出在社会保障支出中的比例就已迅速下降,到1949年,公共救助几近消失,新的家计调查项目也降到最低点。但是20世纪70年代后,社会救助支出开始增加。^②在比利时,1976~1992年间,享受社会救助的人数增加了5倍。^③自1980年以来,所有国家社会保障支出中社会救助份额均有所增长,增长最快的是北欧国家,芬兰社会救助受益人口在1990年仅只占人口的6.3%,1998年上升到10.4%;紧随其后的是英国、法国和葡萄牙。在英国,社会救助的支出增加一倍,几乎占到GDP的4%,占社会保障支出的1/3。新西兰、澳大利亚和爱尔兰(如果把住房救助包括在内,则超过2%)的社会救助支出占GDP的比例超过1%。只有瑞士和日本在此期间出现下降。^④出现社会救助的增长,绝大多数国家缘于失业的增长。^⑤

在某些国家(如新西兰和澳大利亚),社会救助占有绝对重要的地位。福利

^①威廉姆·贝弗里奇.贝弗里奇报告——社会保险和相关服务[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2004年,第160页。

^②Atkinson,A.B.(1989)Social Insurance and Income Maintenance,in A.B. Atkinson. *Poverty and Social Security*,Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. 107~112.

^③Vranken,J. and D.Geldof.(1993)*Armoede en Sociale Uitsluiting,Jaarboek 199□~199□*Leuven and Amersfoort: Acco.

^④Eardley,T.,Bradshaw,J.,Ditch,J.,Gough,I. and P. Whiteford.(1996)*Social Assistance in OECD Countries. Vol. I Synthesis Report*. London: HMSO.

^⑤Room,G.(1990)*"New Poverty" in the European Community*. London: Macmillan.



改革的一个趋势是向工作福利的转向，但许多国家很难实现充分就业，未能进入劳动力市场的贫困人群只能依赖于社会救助；同时在改革中越来越多的人由于福利项目范围缩小，期限变短，以及条件限制更严而被排除在社会保险范围之外，这样他们便掉入“最后的安全网”。因而，社会救助越来越显示了其重要性。

三、研究方法和基本内容

本书的研究方法以文献研究为主，辅以历史研究方法和比较研究方法。本书的文献多取自最新发表的论文和书籍，个别地方引用了网络文献。

本书的内容如下：

第一章研究中国早期社会救助制度。中国社会救助最早可追溯到奴隶社会向封建社会转型过程中出现的“养民思想”，后经过秦汉、唐代、宋代和清代几个重要时期的快速发展，到清朝末年，初步建立了基于封建宗法制基础之上的中国社会救助体系。影响中国社会救助制度发展的因素主要有中国封建专制主义政治制度、儒家文化中的养民与仁政、中国传统中的家族观以及宗教。由于中国历来就是一个“强政府，弱社会”的体制，造成中国社会救助制度发展轨迹完全不同于欧洲。由于政府特别是中央政府控制着国家的资源，政府的分配能力较强，易于发展救助制度，并使官方救助成为主体。但中国一直是一个世俗的政府，皇权远高于教权，甚至宗教只有与皇权结合起来才能生存，因而宗教慈善很难替代政府救济。

第二章研究西方国家社会救助的发展历程。英国是世界上最早对社会救助进行立法的国家，1601年伊丽莎白一世颁布济贫法，规范了英国济贫法制度，并明确规定了政府和教区在救助穷人方面的责任。19世纪末，布思和朗特利对贫困的实证研究，深化了人们对贫困的认识，英国开始反思济贫法的作用。随着西方社会保险制度的建立和国民保险的普及，西方在向福利国家的道路迈进，社会救助的地位渐被社会保险所取代。

第三章重点论述了社会救助理论的演变。早期社会救助往往作为一种慈善事业，给人的救助带有施舍性质，受助人往往感觉到尊严的降低。虽然济贫法的颁布标志着非正式的慈善事业开始步入正式的社会保障的轨道，但是在早期，政府往往采用道德标准限制穷人享受救助的权利。福利国家的建立确立了社会福利权作为公民的一种基本权利具有不可侵犯性。20世纪50年代马歇尔的公民权理论深化了对社会救助权利论的认识。个体主义与集体主义在社会保障制度上的争论表现为两个方面：一是如何看待贫困；二是国家对经济的干预。回顾社会救助的发展过程，可以看到从个体主义思想观到集体主义思想观的一个转变过程。在19世纪以前，西方经济学中主流思想是反对政府对经济的干预。

作为公共政策的社会福利，特别是早期的济贫法，自然遭到古典经济学家的反对。经济的“外部性”导致了政府对经济的干预，也导致政府成为福利的主要提供者。20世纪20年代到30年代，相继产生了福利经济学、凯恩斯主义，成为支持国家干预政策的理论基础，这也为英国式福利国家和美国不情愿福利国家的建立奠定了理论基础。

第四章论述了现代社会救助制度的基本内容和模式。现代社会救助的基本内容主要介绍了社会救助的形式、社会救助项目类型、社会救助对象、社会救助基本原则、社会救助管理方式及社会救助受益水平。基于艾斯平—安德森福利资本主义三种模式的分类法，把福利国家的社会救助模式划分为自由主义型、保守主义型、社会民主主义型和南欧型社会救助模式。本章对四种社会救助模式进行了比较分析。

第五章论述了贫困线计算方法的演变。社会救助在早期的实践中，由于没有科学的标准计算方法，社会救助水平往往因人而异，差别较大。19世纪末，通过布思等人的实证研究，贫困线计算方法逐步走向量化。20世纪早期贫困线的测量基本依据“标准预算法”测量贫困线；60年代美国经济学家奥珊斯基将购买美国农业部食品计划所包含食物的费用的3倍设定为贫困线；70年代以后，贫困线计算方法向数理方向发展，如阿玛蒂亚·森的指数贫困分析方法、马丁法和经济计量分析模型等；80年代中后期，贫困研究转向能力贫困理论、社会排斥理论。

第六章研究了社会救助分配效果。本章介绍了贝克曼、奥多罗格等人对社会救助制度的效果分析。这些研究均表明，社会救助对缓解贫困、促进公正分配起到正面的作用，但“不申请”的问题在一定程度上影响了社会救助效果的发挥。对中国最低生活保障效果的研究表明，中国社会救助的缓贫效果并不明显。另外本章介绍了新自由主义、保守主义和女性主义对福利依赖的不同观点，并从社会学和经济学两个角度探讨了福利依赖问题。

第七章介绍了西方发达国家社会救助制度的改革。改革的背景起源于发达国家的新贫困。自20世纪90年代以来，发达国家开始对社会救助制度进行改革，不过这些改革措施基本上是稳健的，只有少数国家对现存体制采取激进步骤进行压制或放松干预。当然，不同社会救助模式应对社会保障危机的方式不同。从国别上看，欧洲与美国在社会救助改革上采取了完全不同的道路。欧洲强调社会融合，而美国的话语却是下层阶级，强调社会救助改革向工作福利的转变。

第八章研究中国最低生活保障制度改革和社会救助改革。最低生活保障制度在实施过程中存在的问题主要表现为：强调生存，忽视发展；强调效率，忽视公平；强调义务，忽视权利。解决这些问题的办法是实施消除社会排斥的社



会政策，实行指数化增长机制，以相对贫困作为测量最低生活保障线的依据等。目前我国社会救助体系还没有建立起来，因此完善社会救助制度显得尤为迫切。基于弱势群体人口的社会救助包含的基本内容有最低生活保障、医疗救助、教育救助、廉租房、法律援助、再就业援助、农村扶贫以及社会互助。

目 录

前 言	1
第一章 中国社会救助的发展和演变	1
第一节 中国社会救助制度的起源和发展	1
第二节 早期社会救助管理主体和救助对象	9
第三节 早期社会救助形式和救助措施	16
第四节 影响中国社会救助制度发展的因素	23
第二章 从济贫时代到福利国家	31
第一节 旧济贫法时代的社会救助	31
第二节 新济贫法时代的社会救助	38
第三节 福利国家时代的社会救助	52
第三章 社会救助理论演变	63
第一节 从恩赐到权利	63
第二节 从个体主义到集体主义	76
第三节 从放任主义到国家责任	84
第四章 现代社会救助体系和模式	93
第一节 现代社会救助体系	93
第二节 现代社会救助模式	105
第五章 贫困线	123
第一节 预算标准法	123
第二节 美国贫困门槛	130

第三节	贫困测量方法新发展	141
第四节	中国最低生活保障线	148
第六章	分配正义与福利依赖.....	153
第一节	分配正义	153
第二节	社会救助分配效果	160
第三节	福利依赖	169
第四节	家计调查	177
第七章	社会救助改革	185
第一节	工作福利	185
第二节	不同模式的社会救助改革	195
第三节	社会融合和下层阶级	200
第八章	中国社会救助制度改革	213
第一节	社会救助制度改革背景	213
第二节	城乡居民最低生活保障制度改革	218
第三节	专项社会救助制度改革	232
第四节	建立共享的社会救助制度	240

第一章 中国社会救助的发展和演变

中国是世界文明古国之一，具有悠久的历史，创造了许多辉煌的人类文明成果。中国也是一个灾害频发的国家，黄河的泛滥导致人民流离失所，给国家和人民造成巨大损失。征服自然，与自然和谐相处，是中国古代哲学的一个重要议题，也是政府治理的重点内容。中国的社会救助就是围绕救灾而展开的，历经几千年的发展，形成了比较完善的救灾救济体系，一直到现在，我们仍然能看到这种体制的影响。由于中国特有的专制主义体制，使中国社会救助体系的发展远早于欧洲。但是也正是这种体制的影响，导致中国近代社会救助体制没有向现代社会救助体制转型。

第一节 中国社会救助制度的起源和发展

中国是世界上社会救助制度起源较早的国家之一，经过几千年的发展和完善，到封建社会末期，中国初步形成了适应封建政体、以救灾备荒为主要内容的社会救助体系。

一、社会救助思想的萌芽和实践

中国早期社会救助的雏形可以追溯到奴隶社会向封建社会转型时期。《周礼》记载的“十二荒政”和六条“保息”制度高度概括了当时社会救助的实践。

十二荒政为“一曰散利，二曰薄征，三曰缓刑，四曰弛力，五曰舍禁，六曰去几，七曰眚礼，八曰杀哀，九曰蕃乐，十曰多昏，十有一曰索鬼神，十有