

社会保障与社会政策研究
Social Security and Social Policy Research

社会弱势群体的 教育支持

余秀兰 著

*Educational Supports
for Social Vulnerable Groups*



社会保障与社会政策研究
Social Security and Social Policy Research

社会弱势群体的 教育支持

余秀兰 著

图书在版编目(CIP)数据

社会弱势群体的教育支持/余秀兰著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2007

社会保障与社会政策研究丛书

ISBN 978 - 7 - 5045 - 6411 - 5

I. 社… II. 余… III. 边缘群体-教育-研究-中国 IV. G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 097567 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16.5 印张 265 千字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64954652

总 序

当前，全国上下都在认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，为实现“全面小康”、构建“和谐社会”而努力奋斗。民生问题引起了政府和民间的高度关注，公平、正义日益成为社会的核心价值观，相应地，社会保障、社会政策、公共政策等领域既成为政府工作的重点，也成了学术界研究的热点。

社会保障、社会政策、公共政策属于同一系列的范畴，它们之间既有联系，也有区别。

先看社会政策与社会保障。通常认为，社会保障是国家或社会通过立法和行政手段对国民收入进行再分配，以社会消费基金的形式，为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇而使生存出现困难的社会成员提供一定的物质上的帮助，以保证其基本生活权利。社会政策分为狭义和广义两类：狭义的社会政策仅仅涉及劳工及贫民的生活，而广义的社会政策则包括各类社会事业政策和社会管理政策，如人口政策、劳动就业政策、社会保障政策、医疗卫生政策、环境保护政策、文化与体育事业政策、社会服务政策、教育政策、居民收入分配与消费政策、社区服务与管理政策、社会治安政策、社会行政管理政策等，但是其核心是社会保障与社会福利，其涵盖面又比社会保障与社会福利的范围要宽泛。

再看社会政策与公共政策。公共政策是以政府为主的公共机

构为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展，以法令、条例、规划、计划、方案、措施、项目等形式，对社会成员的公私行为、价值、规范所做出的有选择性的约束与指引，它的范围更加广泛，几乎涵盖了政府的全部活动领域，不过其主要的部分还是社会政策，而且其发展的态势是社会政策的领域与公共政策的领域越来越趋于一致。正如有学者所说：“在政策科学的研究中，由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的，其研究方法接近，其政策落实的手段更是相同，在理论研究方面也已经出现相互借重的现象，所以，社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门学科。”^①

政策的本质究竟是什么？学界众说纷纭。制度学派非常看重人为制定的，正式的法令、规则、程序，而行为主义学派则把政策解释为各种权力力量相互作用的过程及其结果。按照制度学派的观点，社会保障、社会政策、公共政策都是一国宏观的制度安排和政策设计；按照行为主义学派的观点，社会保障、社会政策、公共政策都是政府、非政府公共部门、各种利益集团之间互动、博弈的过程和结果，它们没有什么本质性的差别。近年来，越来越多的学者认为社会政策与公共政策只是用词不同，它们的发展趋向是类同的。有鉴于此，美国学者威廉·N·邓恩（William N. Dunn）教授所著的经典教材《公共政策分析导论》（Public Policy Analysis: An Introduction），以及国内多本标以《公共政策分析》《公共政策案例》《社会政策》书名的教材，在其章节标题中都干脆直书“政策”“政策分析”，而略去了“公共”“社会”等字样。

^① 唐钧主编. 社会政策：国际经验与国内实践. 北京：华夏出版社，2001. 3

早在1873年，德国的一批学者为研究德国当时面临的社会问题，发起成立了“社会政策学会”。1891年，德国学者华格纳（Adelph Wagner）给“社会政策”下了第一个科学定义，认为社会政策是“运用立法和行政的手段，调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题”。后来，英国费边社将“社会政策”简要定义为“影响社会福利的一系列的政策活动”。米德格累（Midgley）将社会政策重要结果（社会福利）操作化为对社会问题的控制、社会需要的满足及社会机会的保障。沃尔克尔（Walker）则将社会政策界定为社会资源和社会关系（地位及权力）的再分配，认为社会政策“关系到政府生产和分配的、影响社会福利的社会资源序列的原则和价值。这些社会资源序列包括收入、财产、安全、地位和权力等”。

社会政策以及作为其核心的社会保障与社会福利，是人类社会发展和进步的结果，从英国1834年颁布并实施的《新济贫法》算起，已有170多年的历史，即使从1883年德国推出最早的社会保险制度算起，也有120多年的历史。它已经成为现代社会文明的重要标志，成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策，尽管各国在保障的对象上或普遍或特殊，在保障的范围上或宽泛或狭窄，在保障的水平上或很高或较低。社会保障与社会福利制度的实行，极大地改善了各国民众的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果，也在经济社会运行方面发挥着重要的“减震器”和“安全网”的作用。

新中国建立以后，我们曾经构建了同当时实行的高度中央集权的计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，正是由于这套制度的有效运行，许多被称为“社会主义优越性”的正向功能才得以彰显，诸如“广就业、低工资、多福利”，“生老病死有依

靠”等，尽管当时所能保障的水平还很低。1978年中共十一届三中全会以来，伴随着由计划经济体制向市场经济体制的改革过渡，劳动与社会保障制度自20世纪90年代以后也开始了改革之旅，原有的建立在计划经济体制基础之上、与计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，已经不能适应时代的要求，所以，建立健全同社会主义市场经济体制相适应的新的社会保障制度，确保劳动者的基本权益，成了当务之急。

环顾四周，有关“矿难”的报道不断，我国煤炭产量占全世界总产量的1/3左右，矿难所导致的死亡人数却占到全世界矿难死亡总人数的80%，有些地方的“黑矿主”与弱势的矿工签订所谓“生死合同”，花几万元就能“买”一条命，“私了”；终年劳苦的农民工不仅难以与其他职工“同工同酬”，而且常常面临工资被“拖欠”的窘境，甚至需要国家总理亲自出面为农民工“讨工资”；面对许多城市特别是大中城市飙升的房价，无数的无房者担忧何时才能实现“居者有其屋”，为数不少依靠贷款购得住房的居民则成了名副其实的“房奴”，还贷几乎花去了他们的全部收入；医疗市场化的结果，导致“看病难、看病贵”，人们“无病时怕生病，有了病怕进医院，进了医院怕出不去”；教育产业化引发学杂费上涨甚至“乱收费”，高校“扩招”成了“扩大内需”（又被称为“撬开老百姓的钱袋子”）的“妙招”，读书受教育对于相当一部分收入不高的城乡家庭来说就意味着“致贫”；女大学生就业常常难于同等条件的男大学生，性别歧视依然存在；农民、残疾人等在就学、就业、就医以及各项社会权利的行使方面，更是遭到或明或暗的歧视。所有这些都表明，我们的社会保障制度还不健全，现有的社会政策领域的改革思路与政策设计还有缺陷，劳动者的基本权利和合法权益还未得到有效的

维护!

毋庸讳言，当今的世界正处在由工业经济社会向知识经济、信息社会的过渡之中，现代服务业在整个国民经济当中所占的比重已经超过工业经济时代的支柱——制造业，灵活就业即非正规就业逐渐替代大规模集体就业成为新的用工趋势，这就打碎了“产业工人大军”，大大降低了劳动者与雇主进行讨价还价的能力；劳资关系方面呈现出“强资本、弱劳动”的博弈格局，资本到处都在指挥劳动、欺负劳动、压榨劳动，并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务；经济全球化的浪潮日益高涨，资本在世界范围内的流动，无论是在其规模、频率还是在其后果、影响方面，都大大超越劳动在世界范围内的流动，这又固化了“强资本、弱劳动”的格局；加上随着经济全球化的发展，一国政权和法律的权威性和强制力同过去相比也打了不小的折扣，这就使得权力和法律即使保护劳动的利益而对资本施加必要的限制往往也会事倍功半。这种大趋势对于各国、各地区完善公平正义的社会政策，推进社会保障制度建设，保护劳动者和弱势群体成员的基本权利和合法权益，都是十分不利的。

然而，所有这些不利因素，不仅不能成为各国、各地区政府放弃社会政策（特别是作为其核心的社会保障与社会福利制度）的借口，恰恰相反，它们要求各国、各地区政府顺应信息社会、知识经济和全球化的发展趋势，针对“产业工人大军”被打碎和非正规就业日益普遍的新特点，通过社会政策领域的制度创新、政策创新、组织创新、服务创新，在“强资本、弱劳动”的格局下更加有效地保护劳动者的基本权利和合法权益。以此要求反观我国，不仅社会政策的完善、社会保障制度的改革与重建、覆盖农民工的劳动保护法规的落实、包含农村居民在内的最低生活保

障制度的完善，以及住房、医疗、教育改革的调整等，都不可或缺、迫在眉睫，而且行政体制改革、财税体制调整、政府职能转换、政绩考核创新等，也都成了时不我待的大事。值得欣喜的是，进入新世纪以后，党中央连续提出了实现全面小康、构建和谐社会的奋斗目标，认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，大力推进社会建设和新农村建设事业。我们相信，随着中央这一系列决策落到实处，随着经济发展和社会进步的深入，公平正义的理念与原则将会进一步确立，劳动者的基本权利和合法权益将会得到更有效的保护，包括弱势群体成员在内的社会公众一定能够共享繁荣发展的成果。

在中国劳动社会保障出版社的关心与支持下，本套“社会保障与社会政策研究”丛书得以出版。由于社会政策的研究在我国尚处于起步阶段，加上作者队伍的水平有限，本套丛书定有浅陋不足之处，敬请读者批评指正。

童 星

2007年4月于南京大学

目 录

Contents

1	引论
9	第一章 弱势群体和教育支持：概念与分析框架
9	一、社会弱势群体
19	二、教育支持
30	三、理论基础与分析框架
33	第二章 中国弱势群体教育支持政策的分析
34	一、“效率优先”总发展战略下对弱势群体的教育关注
48	二、教育支持的对象
57	三、教育支持的内容
68	四、教育支持的方式
71	五、资金来源
77	六、政策选择的价值观、结果与反思
86	第三章 中国弱势群体教育支持的实证研究 ——以 N 城市流动儿童为个案
86	一、问题的背景
90	二、国家及地方政策
96	三、城市流动儿童所受教育支持情况调查
119	四、讨论与思考

127	第四章 国外弱势群体教育支持政策（一）： 历史发展与价值演变
127	一、第二次世界大战后政府对弱势群体教育的关注和相 关支持政策的制定
146	二、国外弱势群体教育支持政策的价值基础及其演变
158	第五章 国外弱势群体教育支持政策（二）： 支持的内容与方式
158	一、教育支持的内容
186	二、教育支持的对象
192	三、教育支持的方式
206	四、资金来源
214	第六章 中国弱势群体教育支持政策的构建

引论

一、“弱势群体”：一个渐受关注的问题

“弱势群体”是近年来我国社会中出现较频繁的一个词汇，并日益受到政府、学术界和广大社会的关注。对弱势群体的关注有两方面原因，一是社会弱势群体及其问题日益凸显，并成为影响社会稳定与社会发展的重要风险因素之一；二是因为对弱势群体问题的处理同党和政府的某些政治理念相吻合。^①

社会弱势群体是任何社会都存在的普遍现象，特别是一些生理性弱势，如残疾人、老年人以及其他因丧失、缺乏劳动能力而在社会竞争中自然地处于不利地位者。而在我国现阶段，引发人们关注弱势群体问题的并不是指这类群体；在市场经济的发展和社会结构的急剧转型过程中出现的新生弱势群体（社会性弱势群体），才使弱势群体问题凸显，并受到广泛关注。这类新生弱势群体是指伴随着社会转型以及农村改革和城市国有企业改革的不断深入，那些在劳动力市场中竞争力较弱、综合能力较低而享受不到平等对待的群体，如农村贫困人口、失业下岗工人、进城民工。当前我国社会正经历着几大转型：一是从计划经济到市场经济的转型；二是从公有制向以公有制为主体、多种所有制并存的基本经济制度转型；三是从农业为主导的经济向以工业、服务业为主导的经济社会转型。巨大的社会转型浓缩在几十年间完成，不可避免地产生了包括弱势群体在内的众多问题。如市场经济体制的确立，必然导致“优胜劣汰”效应、追求效率的正负“双重效应”、产业结构的调整效应等，这些效应与过程对那些竞争力较弱和综合能力较低的人群都是不利的。特别是过去那些与计划经济联

^① 王思斌. 改革中弱势群体的政策支持. 北京大学学报(哲学社会科学版). 2003, 6

系紧密的群体，如工人群体，必然会受到较大的冲击。而另一方面，在经济市场化、全球化的过程中，在众多的利益选择中，政府又无力保护所有成员使其利益免受损失，这样就使某些成员进入弱势群体。^① 这类弱势群体由于是社会原因形成的，常常是因改革而被边缘化的群体，因而更容易对社会产生对抗与仇视，是影响社会稳定和发展的重要风险因素之一，因此也引起了广泛的社会关注。

经过经济的快速增长期，全社会基本摆脱贫穷之后，我国政府逐渐把社会公正作为社会发展和社会政策的重要价值观，“全面建设小康社会”“创建和谐社会”等发展战略便是这一价值观的重要体现。在这样的价值观和发展战略的指导下，对弱势群体的关注逐渐开始成为党和政府制定政策的重心之一。2002年3月，九届人大五次会议审议通过的《政府工作报告》指出，“对弱势群体给予特殊的就业援助”。“弱势群体”被首次写入《政府工作报告》，表明政府的态度与决心。在随后的记者招待会上，朱镕基总理在回答记者关于中国现在的社会阶层两极分化问题时指出，中国的两极分化或者说贫富差距加大的现象是存在的，“但是我们在执行让一部分人先富起来政策的同时，在不断地扶持低收入的群体或者说弱势的群体”。党的十六大新当选的党和国家领导集体，更是把关心弱势群体当做政策的重点，如关注农村，关心农民，支持农业，把农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重；关心失业、下岗及贫困人口的生活及其社会保障、社会救助工作。近年来，各级党政机关与各地领导人都都对弱势群体高度关注，并启动了各种以弱势群体为对象的救助行动。^② 党和政府的重视使得对弱势群体的关注更为广泛与深入，并落实到具体的政策实践之中。

二、克服贫困和社会救助：当前我国社会弱势群体政策

当前我国解决弱势群体问题的政策模式主要是补偿性社会政策，即主要是针对弱势群体的社会保障政策、社会救助政策、住房补贴政策及其他各种基本权利的保护政策，其主要目的是克服和消除贫困。

最低生活保障制度是一条由政府主导实行的、解决城乡低收入居民生

^① 郑杭生，李迎生. 社会分化、弱势群体与政策选择. 中国网，2003-01-20

^② 张敏杰. 中国弱势群体研究. 长春：长春出版社，2003. 5~7

活困难和保护孤老病残等特殊群体合法权益的社会救助制度。1999年,国家颁布《城市居民最低生活保障条例》,各地随后制定并完善了与之配套的实施办法和细则,初步形成了较完整的低保政策体系。低保对象系经过计算家庭实际收入而排查、确定,绝大部分是特困职工、失业人员及其家属,救助方式是发放最低生活补助金。虽然近几年中央用于低保的补助资金连年翻番,省级财政也在不断加大投入,但资金缺口仍然很大。2002年全国城市低保年人均补助仅54元,且中西部有14个省份低于50元,其中山东、河南、吉林、江西、湖南、海南、西藏都低于40元,最低的江西和海南仅28元。^①在农村也开始进行最低生活保障的试点工作,但由于国家尚未出台农村低保的法律、法规,低保资金难以落实等原因,导致保障面小、补助标准普遍偏低。2002年全国农村低保人数占农业人口的比例不足0.5%,如青海省已保人数只占应保人数的9.9%,吉林省已保人数只占应保人数的15.8%,经济发达的江苏省,已保人数也不到应保人数的1/2;人均补差额也普遍偏低,全国人均月补差额不足30元,约有1/3以上省份人均月补差额不足20元,个别省份人均月补差额只有10元。^②这样低的费用只能勉强维持最低生活,而无法顾及教育、培训等发展性目标。

社会捐助活动是面向城乡困难群众开展的各种形式的捐赠活动和送温暖、献爱心活动,为帮助灾区及贫困地区群众、城市国有企业下岗职工、困难企业职工、城市低保对象等困难群体解决生活困难,起到了一定的作用。2002年,按照党中央、国务院的统一部署,民政部分别在3月份、10月份和12月份,组织了三次全国范围内的大规模集中捐助活动。据统计,全年共接收捐款12亿元人民币,接收衣被2.2亿件,其他捐赠物资折款1.93亿元,使2798万人次的困难群众受益。^③这些捐助虽然偶尔也会涉及困难群众子女上学问题,但大多还是摆脱、减少贫困和满足基本生活保障的目的。而且活动常常有集中性、突击性特点,捐助钱物的数量也有限,并不能满足弱势群体日常性的发展目标。

我国对弱势群体的这种社会政策是由现阶段我国经济发展水平决定的,也反映了政府在处理弱势群体问题时,权衡轻重缓急所作的抉择。但是要从根本上解决弱势群体,特别是其子女的弱势地位,仅有补偿性社会政策是不够的,还必须依靠发展性社会政策,特别是对弱势群体的教育支持。

^{①②③} 民政部政策研究中心编,《中国社会福利与社会进步报告》,北京:社会科学文献出版社,2003.42,50,59

三、源头活水：弱势群体的教育支持

弱势群体经济贫困的一个重要原因是受教育水平低下，事实上，经济贫困和教育水平低下是一个恶性循环。一方面，低教育水平使弱势群体陷入和维持在贫困状态；另一方面，经济收入的低下使得他们在教育投入上的能力极其有限，特别是教育消费日渐上涨的近几年。根据国家统计局城调总队王有捐的研究，2000年城市贫困人员平均收入为1477元，比当年贫困线约少400元。而同年贫困家庭人均消费支出1722元，收支倒挂245元，入不敷出约17%。^①问题更为严重的是，弱势群体由于教育投资能力有限，影响了其子女受教育的机会，因而贫困和弱势状况会顽固地代际传递下去。据一项调查表明，在武汉、天津和重庆市，分别有高达27%、22%和20%的贫困家庭表示，他们会因为缺钱而让子女退学。^②另一项关于湖南省的调查表明，农村贫困家庭年教育支出占其收入的比重是92.1%，城市贫困家庭户均年教育支出占户均年收入的62.0%。因教育负担过重，已造成大量贫困家庭子女失学，农村和城市贫困家庭失学率达到了17.8%，差不多五个人当中就有一个人失学；而农村贫困学生失学率更高达30.4%。^③所以，对弱势群体及其子女进行教育支持，才能保证源头活水，才能从根本上解决贫困和弱势问题。

（一）对弱势群体的教育支持是与反贫困内涵的发展相一致的

孙立平教授在其《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》一书中写道，“弱势群体”这个概念虽然不能完全与“贫困人口”这个概念画等号，但至少是高度重叠的，所以救助弱势群体常常是与反贫困行动联系在一起的。而“反贫困”的概念和行动是在不断发展变化的。

贫困是一个内涵十分广泛的社会历史范畴。传统的贫困定义主要指收入贫困（income poverty），即收入低下，不能维持基本生活。国际上比较流行的贫困概念是世界银行采用人均收入确定贫困线的方法。世界银行在

^① 郑杭生. 中国人民大学中国社会发展研究报告（2002）：弱势群体与社会支持. 北京：中国人民大学出版社，2003. 85

^② 洪朝辉. 论中国城市社会权利的贫困. 社会学，2003，7

^③ 唐启贤. 贫困家庭急需教育援助——对城乡贫困家庭教育负担情况调查. 调研世界，2002，10

《1990年世界银行发展报告》中将贫困定义为：缺乏达到最低生活水准的能力，以贫困线来识别贫困，通过收入和支出的最低生活标准来表示，并由此把贫困分为绝对贫困和相对贫困。随后，联合国开发计划署编写的《人类发展报告》（1997年）提出新的贫困概念——人类贫困（human poverty），其含义包括寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等方面的基本条件得不到满足，因而限制了人的选择，贫困指标主要体现在健康长寿、获得知识、利用资源三个方面的能力被剥夺。诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）在1997年也提出，贫困的真正含义是指贫困人口创造收入的能力和机会的贫困，甚至是他们获取收入的能力受到剥夺以及机会的丧失，包括低收入、疾病、人力资本不足、社会保障系统的软弱无力、社会歧视等。^①

从人类反贫困的实践来看，也有同样的过程。最初的反贫困政策是以“克服贫困”为己任，虽然取得了一定效果，但也遇到了种种障碍，结果贫困非但没有消灭，反而有加重的趋势。即使一个国家或地区在一定时期使贫困缓解，但若若干年后又重新出现。^②另外，以经济增长来消除贫困的策略也未达到理想效果，很多国家的经济都快速增长，但总有部分人没有获得知识、信息、资本的机会，经济增长与他们没有关系。^③这样就使得过去的各种社会政策开始受到质疑，人们开始关注社会环境、机会、排斥等问题。

贫困概念的发展变化和人类反贫困的实践表明，人们对贫困的认识越来越深刻和全面，当代社会已不仅仅把收入低下、缺乏基本物质生活条件称为贫困，缺乏发展的能力和机会都是贫困。所以，反贫困也不仅仅是提供物质上的救济，以保证最低的生活标准，还要提供发展的机会和能力。而要做到这一点，最重要的是提供教育支持和采取消除社会排斥的社会政策。

社会排斥是指社会弱势群体被全部或部分地挡在社会、经济、政治及文化系统之外的过程。1995年在丹麦哥本哈根召开的“社会发展及进一步行动”的世界峰会上，将“社会排斥”视为消除贫困的障碍，号召要致力

① 刘家强等. 中国新贫困人口及其社会保障体系构建的思考. 人口研究. 2005, 5

② 郑杭生. 中国人民大学中国社会发展研究报告（2002）：弱势群体与社会支持. 北京：中国人民大学出版社，2003. 17

③ UNESCO. Education Strategies for Disadvantaged Groups: Some Basic Issues, 1998. <http://www.unesco.org/iiep>.

于消除种种障碍以获得稳定、安全而公正的社会。保证公民的受教育权则是消除社会排斥的重要内容。从个体角度来看，接受教育首先是人的一种基本权利，每个人都有平等地接受教育从而改变自己生存状况的权利；从社会角度来看，建构平等、无差别、无歧视的教育环境，保障每个人的受教育权，则是实现教育公平和社会公正的一个重要方面。另外，通过教育，弱势群体还可以掌握相关知识，提高维权意识和能力，并有机会和能力参与社会游戏规则的制定，从而改善其在民主权利、人格尊严、劳资纠纷调解中的不利境地。

更关键的是，为弱势群体提供教育支持，是为他们获得发展、消除贫困提供能力。教育可以使弱势群体获得知识，提高劳动技能，从而增强其就业能力，提高工资收入水平；教育还可以对弱势群体家庭及其子女产生“外溢作用”，如提高子女素质、提高家庭内部劳务生产的生产率、改善家庭成员健康状况；教育更可以改变弱势群体的贫困文化，改善其子女的受教育状况，避免“第二代贫困”问题的产生。

所以，对于弱势群体，从克服贫困到消除社会排斥，以保证其真正地具有与其他社会成员平等的就业和自我实现的机会；从补偿性的社会救助政策到发展性的教育支持政策，以提供其自我发展的能力，是当今世界反贫困的新内涵和新要义。

（二）对弱势群体的教育支持是与国际社会福利政策的发展相一致的

欧美一些福利国家的福利政策在最近 20 多年来有一个共同的转向：紧缩援助，从“福利国家”走向“助人自助国家”。

对近年来福利国家特征之变化的解释有两种。一种观点认为它们反映了财政紧缩和人口变迁时期必要的整改措施。20 世纪 70 年代，石油危机、经济萧条，表明战后经济发展的黄金时代已经终结；而另一方面，援助需求增加，人口老龄化加速，失业率居高不下，收入和财富分配不均状况扩大，阶级之间怨恨情绪高涨，税收和开支系统呈现入不敷出的状况，所以国家经常会以平淡无奇但立竿见影的递减过程来削减各种计划中的社会援助。^①

^① Neil Gilbert, Paul Terrell. 社会福利政策导论. 上海：华东理工大学出版社，2003. 48
~49