

社会救助学

王卫平等 著

群言出版社

社会救助学

王卫平等著

苏州大学精品教材建设资助项目

群言出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会救助学/王卫平等著. —北京:群言出版社, 2007
ISBN 978 - 7 - 80080 - 646 - 9

I. 社... II. 王... III. 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 (2006) 第 150853 号

责任编辑	闻立鼎
助理责编	陈佳
装帧设计	美信书籍设计工作室
出版发行	群言出版社
地 址	北京东城区东厂胡同北巷 1 号
邮政编码	100006
联系电话	65263345 65265404
电子信箱	qunyancbs@dem-league.org.cn
印 刷	北京大容彩色印刷有限公司
经 销	全国新华书店
版 次	2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	12.5
字 数	336 千字
书 号	ISBN 978 - 7 - 80080 - 646 - 9
定 价	26.80 元

[版权所有, 侵权必究]

如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题, 请寄回本社发行部更换。服务热线: 010-65220236。

前 言

社会救助是社会保障中的重要问题，建立城乡社会救助体系也成为我国社会发展的重要内容和主要标志。到 2004 年我国上海、浙江、江西等 14 个省份，建立了以最低生活保障、灾民救助和五保供养制度为基础，以医疗、教育、住房、司法等专项救助为辅助，以优惠政策相配套，以社会互助为补充，与经济社会发展水平相适应的、覆盖城乡的社会救助体系。2005 年全国以建立城乡社会救助体系为重点，完成中央和地方两个层面各项救助制度的建立、完善、配套和衔接，90% 的省份、70% 的县（市）初步建立起城乡社会救助体系；同时健全覆盖全国县（市）街道和社区的社会捐助接受站点。

我国社会救助工作的实践要求我们对社会救助的相关问题进行研究，如何有效地建立社会救助体系，怎样科学地评价社会救助体系，如何提升公众的社会救助意识，确立怎样的社会救助理念等问题，不仅仅是我国社会救助实践中面对的现实问题，同时也是构建社会救助学科的理论问题，解决这些问题都需要加强对社会救助理论与实践问题的研究工作。

有效开展社会救助工作需要专门的人才。这些年来，随着我国社会的发展尤其是教育发展，我国社会保障学科建设水平有了很大的提高，培养了一批社会救助专业人才。但是整体上说，社会救助学科的教材和教学工作还不能完全满足社会保障专业建设的需要，很少有适合社会救助课程的专门教材。为了适应中国社会保障事业发展的需要，开展对社会救助学的研究工作，进行社会救助学教材

建设，我们在苏州大学精品教材建设委员会的资助下编写了这本《社会救助学》。

《社会救助学》从内容结构上分为两大部分，第一部分是社会救助相关的理论研究，主要包括社会救助的相关理论（贫困理论、社会分层理论、社会福利理论等）、社会救助的基本方式方法、社会救助的政策设计与制度分析等；第二部分为社会救助的运作机制，包括社会救助的基本内容等。

作为面向大学生和研究生的教材，《社会救助学》主要突出了两个特点：第一，体系化或系统性。就是要向学生系统讲述和介绍社会救助学的体系化知识，这是作为教材的基本要求；第二，研究性。《社会救助学》是具有研究性的教材，这不仅表现为较系统地介绍国内外学者对社会救助相关问题的研究成果，同时也包含了我校社会保障专业老师们的研究心得。希望本教材的出版，能为大家提供社会救助学的基本知识，能够促进社会保障学专业的理论创新和学科建设，能够推动我国社会救助工作的进一步发展。

编 者

二〇〇六年十月

目 录

前 言	1
第一章 绪 论	1
一、社会救助的由来和含义	1
二、社会救助与社会保障、社会福利的关系	15
三、社会救助的特点与原则	23
四、社会救助的功能和意义	30
第二章 社会救助理论	36
一、风险社会理论	36
二、社会支持理论	50
三、社会分层理论	63
四、西方社会保障理论	71
五、社会救助与资格审查	76
第三章 社会救助的历史演变	83
一、西方社会救助制度的形成与发展	83
二、中国古代传统社会救助	92
第四章 社会救助制度	122
一、消除贫困化的制度安排	122
二、社会救助制度的性质和特征	125

三、社会救助制度的类型·····	127
四、社会救助制度的基本框架·····	128
五、中国的社会救助制度及其存在的问题·····	137
六、中国社会救助制度的改革及发展趋势·····	140
七、处理社会救助制度改革中的各种关系·····	144
第五章 社会救助政策与法规·····	151
一、社会救助政策·····	151
二、社会救助立法·····	166
三、社会救助管理·····	176
第六章 社会救助基金·····	190
一、社会救助基金的性质和构成·····	190
二、社会救助基金的筹集·····	199
三、社会救助基金的给付·····	207
四、社会救助基金的财务及其监管·····	216
第七章 社会救助机制（上）·····	226
一、最低生活救助·····	226
二、医疗救助·····	250
三、失业救助·····	261
四、住房救助·····	268
第八章 社会救助机制（下）·····	277
一、灾害救助·····	277
二、司法救助·····	284
三、教育救助·····	291
第九章 国外社会救助·····	298

一、美国的社会救助	298
二、英国的社会救助	308
三、瑞典的社会救助	317
四、日本的生活保障制度	324
五、德国的社会救助	331
六、智利的社会救助	335
附 录	340
1 城市居民最低生活保障条例	340
2 国家八七扶贫攻坚计划 (1994 ~ 2000 年)	344
3 中华人民共和国公益事业捐赠法	355
4 农村五保供养工作条例	360
5 城镇最低收入家庭廉租住房管理办法	363
6 民政部办公厅关于进一步做好农村特困户 救济工作的通知	367
7 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法	369
8 民政部 卫生部 财政部关于实施农村医疗 救助的意见	372
9 《法律援助条例》	375
10 关于进一步做好城乡特殊困难未成年人教育 救助工作的通知	381
参考文献	385
后 记	392

第一章 绪 论

社会救助是社会保障制度的重要子系统，是现代国家最基本的社会保障制度之一，它对于解决贫困人口的基本生活问题至关重要，对社会经济的发展同样具有重要意义。在我国，大多数人对社会救助这个词还比较陌生，但对社会救济这个词比较熟悉，往往把社会救助看成是社会救济的另一种说法而已，没有把社会救助与传统的社会救济区别开来。所以，当我们讨论社会救助问题时，首先要从最基本的概念框架谈起。

一、社会救助的由来和含义

1. 社会救助的由来

世界上最古老的社会保障制度应该看作是社会救助制度。社会救助起源于原始社会末期出现的出于人类恻隐之心或宗教信仰而对贫困者施以援手的慈善事业。^①

(1) 人类社会早期的救助思想

从广义上说，社会救助思想的形成同人类社会的形成和发展是

^① 唐钧：社会救助：历史演进和国际经验，<http://www.dajun.com.cn/shehuijiuzhu.html>。《社会救助的由来与含义》部分自来源于唐钧的《社会救助：历史演进和国际经验》一文。

同一个过程。我们可以从以下文献中了解人类社会早期的社会救助思想。

公元前 1750 年，巴比伦汉姆拉比国王发布的公平法典中包括了要求人们在困难时互相帮助的条款。公元前 1200 年，在以色列，犹太人被告之，上帝要求他们帮助穷人和残疾人。公元前 500 年，希腊语中意义为“人类博爱行为”的慈善事业在希腊城邦国家里已经制度化，鼓励公民为公益事业捐款并且在供贫民使用的公用设施中备有食物、衣服和其他物资。公元前 300 年，中国的孔子在《论语》中宣称人是通过“仁”这种表示爱心的方式来相互约束的社会的人，“仁”通常表现为全心全意地帮助穷人。公元前 100 年，罗马帝国确立了所有罗马公民在贫困时可得到由贵族家族分发的谷物的传统。

(2) 贫困救助制度的产生

作为一项社会制度的社会救助事业是从 16 世纪开始的。16 世纪在欧洲出现了国家济贫制度 (Poor Relief by State)，即由国家通过立法，直接出面接管或兴办慈善事业，救济贫民。

从 16 世纪以来，欧洲社会处在社会结构转型时期。这个时期所滋生的社会问题，逐步改变了解决社会问题的传统模式。比如由于工业革命引发的激烈的社会变迁，使原来由教会或私人兴办的慈善事业无法解决层出不穷的社会问题，因而国家不得不将救济贫民视为己任，法国率先进行济贫改革。1601 年英国伊丽莎白一世制定了济贫法案即“伊丽莎白济贫法”。该法案是社会救助制度化的里程碑。济贫法规定的救济对象有三种：一是有劳动能力的贫民，二是无劳动能力的贫民，三是无依无靠的孤儿。济贫法采取的救济措施有：设立教区的贫民监督官和教区济贫委员会；建立贫民教养院、贫民习艺所等，组织贫民和孤儿习艺；资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人，由贫民救济院收养他们，或施以院外救济；从较为富裕的地区征税补贴贫困地区。但是，济贫法也以其“惩戒性”、“恩赐性”著称于世。济贫法作为一种社会救助的制度化产

物，它的实施是非常有意义的，对于解决当时社会转型时期的社会问题和促进社会的发展都是有益的。同时它奠定了英国乃至欧美各国现代社会救助立法的基础，开创了用国家立法推动社会保障事业的先例。但是，济贫法本身的缺陷以及当时社会问题的性质，使得济贫法普遍实施之后，不但没有使有劳动能力的贫民自力更生、自食其力，反而使他们沦为永久的贫民。济贫法的弊端引起贫民的不满与反抗。1832年，英国维多利亚女王命令组织“济贫行政与实施调查委员会”，决心改革济贫行政，此次调查的结果被编制成一项法案最后为国会通过，即新济贫法。新济贫法只是将济贫权力由分散改为集中，对救济对象来说，它并没有什么本质的变化。而它强迫贫民回到条件空前恶劣的贫民习艺所去，则更引起贫民的反抗和要求改革者的抗议。

以济贫法为基础的济贫制度的确立，标志着社会救助思想近代发展和社会救助的制度化特征，同时也为解决社会转型时期的社会矛盾提供了思路。

（3）社会保险制度的形成

19世纪末，德国俾斯麦政府创建了社会保险制度，这种以预防为主对付社会经济风险的新的社会保障手段很快在欧洲各工业国流行开来。到20世纪20年代，欧洲各工业国在不同程度上都已建立了社会保险制度。

第二次世界大战结束后，西方发达国家在建立福利国家的过程中，都把社会保险制度作为社会保障体系的主体加以突出。社会保险作为社会救助制度现代化的表现形式，随着经济的发展和就业率的普遍提高，日显其重要性，成为社会保障制度中最重要和最特出的形式。

社会保险尽管可以起到一定的社会救助功能，但是毕竟社会保险并不等于社会救助，因此社会保险也不能替代社会救助。因为，一个人如果终身无劳动能力，那么他就不可能参加社会保险；又如，在养老保险计划开始实施时，总有那么一部分人已经或者即将

进入老龄阶段,已经无法达到最低的投保年限;由于通货膨胀的影响,可能有部分人光靠保险津贴仍不敷家用。诸如此类的问题,只有靠社会救助制度才能解决。

第二次世界大战以后,尽管社会保险成为社会保障的主要形式,但是也离不开社会救助的补充,因而社会救助就成为社会保险这种主要社会保障制度的补充形式。西方发达国家,社会救助仍然在整个社会保障体制中起着“保底”的作用。如英国在1966年干脆将社会救助制度改称“补充津贴”,美国也制定了一种补充收入保障项目以代替部分社会救助制度。社会救助是社会保险制度的补充,当个人或家庭生计断绝急需救助时,乃给予生活上的扶助,是在整个社会保障制度体系中,最富有弹性而不受拘束的一种体制。

(4) 现代社会救助制度

现代社会救助的产生是同现代社会的性质以及现代社会问题的性质相一致的和相互关联的。当在社会发展引发的社会问题呈现缓发状态时,社会保险就成为社会保障的主要形式和主要的社会安全要求。但是当社会发生巨大变迁从而引发突发性社会问题的时候,解决这些突发性社会问题比如贫困以及贫困群体的快速形成、失业以及失业大军的快速形成等,社会救助这种社会保障形式就担当重要的角色。现代的社会救助制度就产生于20世纪30年代剧烈的社会动荡所产生的突发性社会问题比如大量贫困现象的产生。

20世纪30年代欧美各国爆发了严重的经济危机。在遍及欧美各国的经济大萧条中,解决由此而滋生的社会问题比如贫困问题和失业问题,最有效的形式就是社会救助而非社会保险。这显然是因为面对大量现实存在的贫困现象,能够将有限的资金有针对性地用到需求更为迫切的人身上的社会救助具有更大的优势。譬如,英国政府面对300万失业大军,在1930年和1934年连续颁布了两个失业救助法,扩大对失业者的救助范围。在法国,主要也还是依靠第一次世界大战前建立的范围广泛的社会救助网来渡过难关。美国著名的罗斯福新政,主要的社会保障措施也是以工代赈,即组织大批

失业工人修建公共工程，这是典型的社会救助手段。

应对经济危机所带来的社会问题所采取的社会救助手段同传统的社会救助方式大有不同。当然这些不同也是建立在对传统社会救助方式和手段的继承基础之上的。但是由于社会发展水平和社会问题的形式，使得社会救助无论是在理念上还是在实施救助的主体上，无论是在内容上还是在实施的程序上都同传统社会救助不同，从而形成了现代社会救助制度。此制度的形成以贝弗里奇 1943 年提出的著名的《社会保险及其服务有关的事务报告书》为标志。该报告详细拟定了一套社会安全制度，尤其拟定了一个社会救助（公共救助）方案，对社会保险未能完全保护的人给予各项救助。英国国会参照该报告通过了各种有关法案，其中国民救济法 1946 年通过，并于同年 8 月开始实施，从而废除了实施三百年的救贫法，建立了正式的社会救助制度。此后，各国的社会救助政策大多由慈善恩惠的观念，变为国民权利与政府责任的观念，由教会或私人或地方政府办理的事务，转变为各级政府的重要职能。

2. 社会救助的定义

社会救助概念的形成和发展是同社会工作的发展分不开的。社会工作作为一门专业和学科是以助人为其任务的。20 世纪初，以“自助助人”为旗帜的社会工作在欧美各工业化国家已成气候。社会工作的实践推进和社会工作方法的形成与发展为社会救助事业和社会救助工作以及社会救助职业化提供了学科基础和实践基础。比如社会工作者在实践中创造的个案工作、团体工作和社区工作三大方法，使济贫事业发生了质的变化。因此社会工作者针对“济贫”这一类代表旧的伦理思想的旧概念，提出了“公共援助（Public Aid）”这一新概念，后来逐渐为官方所认可。“公共援助”一词最早见于官方文件是 1909 年英国的“济贫法和济贫事业皇家委员会”的报告，这个报告的主要政策建议是：废除以惩戒穷人为主要目的济贫法，代之以合乎人道主义精神的公共援助。“公共援助”一词以后又衍生出“社会救助（Social Assistance）”一词，两

者基本上是在同一意义上使用的。

什么是社会救助？学术界有各自不同的定义。郑功成认为，社会救助是指国家与社会面向贫困人口与不幸者组成的社会脆弱群体，无偿提供物质援助的一种社会保障制度。它主要包括贫困救助、灾害救助与特殊救助等内容。在人类社会历史发展上，社会保障主要是以救灾济贫的形式出现的。其中西方国家既有政府组织的救灾济贫事业，也有教会组织的各种慈善事业；中国历史上则主要是由历代政府出面组织救灾济贫。但也有个别的民间慈善活动，没有社会保险，更谈不上社会福利。历史上的社会保障即是救灾济贫事业，随着工业社会的到来，社会保险开始普及，社会福利也变得日益重要。同时生产力的发展使社会成员的生活水平等得到提高、社会救助的主体地位便逐渐让位于社会保险等。不过，贫困现象仍然是当今未能消除的社会问题。先天与后天的灾祸更是不可避免的现象。^①

我们认为，从总体上说，社会救助（Social Assistance）是现代国家中得到立法保障的基本公民权利之一，是当公民难以维持最低生活水平时，由国家和社会按照法定的程序 and 标准向其提供保证其最低生活需求的物质援助的社会保障制度。从基本内容上说，社会救助是在公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时，由国家和社会按照法定的程序给予款物接济和服务，以使其生活得到基本保障的制度。首先，生活救助作为社会救助的主要内涵，也就是说当公民处在相对贫困的状态时以及由此所引起的其他需要帮助的情况时所获得的一种救助。其次，它是社会保障制度的重要组成部分，是对以市场机制为依托的社会保险制度的补充。社会救助在西方一些国家也被称为公共扶助。

在实践中，社会救助内涵的扩大是与人类生存需求内容的扩展相联系的。社会成员的基本需求除了吃穿等基本的生活需求外，还

① 郑功成．论中国特色社会保障道路．武汉：武汉大学出版社，1997：7．

有医病、教育、住房等等发展需求。因此社会救助的基本内涵已经由初期的基本生活救助发展为以基本生活救助为主要内容,同时包含了医疗、教育、住房等方面的救助,以及灾害救助、法律援助和其他救助。我们知道,现代社会,贫困社会群体的结构和构成条件等都发生了根本的变化,这些变化也就在客观上推动了单一生活救助向社会救助理念的转变。这个变化最显著的特征就是生活救助成为社会救助的主要内容。在实际操作中,通常的做法是:根据维持最起码的生活需求的标准设立一条最低生活保障线,每一个公民,当其收入水平低于最低生活保障线而生活发生困难时,都有权利得到国家和社会按照明文公布的法定程序和标准提供的现金和实物救助。但是以低保为重要内容的社会救助仅仅是社会救助的主要内容,并非全部内容,社会救助同时还包含医疗、教育、住房、灾害救助、法律援助和其他救助。所以,现代社会的发展所引起的不同社会群体的不同需要也推动了社会救助内容结构的不断变迁。

从社会救助的实质内容上看,我们可以从以下三个方面来理解上述有关社会救助的界定,(1)社会救助是由法律规定的一项公民基本权利。生存权是现代国家中一个公民最基本的权利。很显然,生存权首先要保障公民的最基本的生活,这样国家和社会必须为处在贫困状态的公民提供最基本的生活救助。一般说来,社会均衡发展是人们追求的一种理想状态,但是实际上社会的发展是不均衡的,这种不均衡性就会导致结构性贫困。因为在一个国家工业化、现代化的过程中,人们传统的自给自足的生产方式和生活方式被破坏,因而导致了一部分人陷入贫困。一般认为,造成贫困者困境的原因,社会因素大于个人因素,也就是说在社会发展的某一特定时期,某些社会成员陷入贫困状态并非取决于社会成员的个体因素,而是社会的结构性因素。所以,对于国家和社会来说,社会救助是它们义不容辞的社会责任,而这种责任或义务通常用国家立法的方式加以确认;对于每一个公民来说,社会救助是他们应享的受法律保护的基本权利。(2)社会救助是在公民因社会的或个人的、

生理的或心理的原因无力维持最低限度的生活水平时才发生作用的，也就是说社会救助又是有条件的和有指向的。这种条件就是必须当社会成员最基本的生存权利无法行使或履行并需要得到国家和社会帮助时，社会救助行为才能发生。同时社会救助还有一整套严格的法定工作程序来确定申请救助的公民的生活状况是否已经陷入难以为继的窘境。这一整套工作程序一般被称为“家庭经济情况调查”，包括：个人申请、机构受理、立案调查、社区证明、政府批准。能否得到社会救助的关键是申请者个人收入或家庭成员的人均收入是否低于政府事先确定的最低生活标准线（贫困线），有的国家或地区还要调查申请者的家庭财产和工薪之外的其他经济来源。家庭经济情况调查是公民的权利和国家与社会的义务这一对法律关系是否应该发生的必要前提。这种“选择性”原则是社会救助最为突出的特点，它试图保证社会救助的经费切实地用到最需要救助的人身上。因此，在社会保障理论界，社会救助也常常被称为“需经家庭经济调查的保障制度（means-tested programs）”。从具体操作的角度看，制定科学合理的最低生活水平线是社会救助制度得以正常运转的基本条件。（3）社会救助提供的帮助是结构性的，也就是说社会救助在提供满足最低生活需求的资金或实物，实现公平与效率之间适度均衡之外，还提供或者延伸性提供精神上的救助，从而为发挥被救助者脱贫提供精神条件。所以，社会救助既体现了人道主义精神，它不问致贫原因，只看受助者是否真是贫困；也没有别的什么资格限定。它在最低生活水平线上拉起了最后一道安全网，极力使每一个公民不至于在生计断绝时处于无助的困境。同时，它也体现了社会主义“各尽所能，按劳分配”的原则，对受助者只提供满足最低生活需求的资金，有时只提供实物，如衣被食物等生活必需品，使受助者的生活仅仅略高于最低生活标准，以避免产生依赖心理甚至不劳而获的思想。社会救助主要是帮助他们渡过难关，而脱贫致富则应靠自己辛勤的劳动。虽然社会救助没有规定时限，但只要受助者的收入超过最低生活标准，救助行动即告

一段落。

从社会救助的构成体系上看来,社会救助包括(1)观念或理念层面上的社会救助,主要指社会救助思想和观念;(2)制度或者规范层面上的社会救助,指社会救助制度,或者为社会救助行动所制定的一套基本规则;(3)操作或实施层面上的社会救助,主要指实施社会救助的基本方法、主要活动和实施策略。

3. 现代社会救助与传统社会救济的关系

现代社会救助,无论是作为一种救助思想还是作为一种社会救助制度,都同传统社会救助(济)有着紧密的关系。传统社会救助思想和社会制度都成为现代社会救助制度的来源,也为社会救助思想和制度的形成和发展提供了重要的思想来源和实践基础。但是二者的差异也是显见的。

(1) 接受和给予的思想基础和基本理念不同

传统的社会救济和现代社会救助最根本的差异应该看作是实施救助的思想基础和基本理念不同。这种不同表现在救助主体结构中的施救者和被救者对社会救助本身的看法和观念以及社会救助的基本目的的认知方面。比如在工业化以前的社会,贫民怀着感激的心情,处于被动状态接受救济;救济者则处于高高在上的主动地位,把救济看成是他们对贫民的恩赐、施舍。施善和积恩是救助者的救助理念,而感恩和接受被则是救助者的思想。所以,历史上的救灾济贫,是统治者居高临下的“恩赐”。接受救助的社会成员则处于被动的、感恩戴德的地位,从而是一种封建式的施舍与怜悯。

现代社会救助则是民主法制时代的产物,是法律赋予国家和社会的职责。同时,在现代社会享受社会救助亦是公民享有生存权利的一个方面,如果公民符合社会救助的条件而政府不受理其申请或拒绝救助或不合理地降低救助标准或中途中断救助,公民有权提出申诉。法律保护公民的这种权利,公民只要认为自己具备享受社会救助的条件,便可主动提出申请。在社会救助的基本功能的认知上,尽管社会救助的根本目的或功能是维护统治者的社会秩序。但是传