

SOCIOLOGY & SOCIAL DEVELOPMENT

社会学与社会发展丛书

陈成文 主编



Social Assistance and the Construction of Harmonious Society

社会救助 与建设和谐社会



陈成文 胡书芝 等著

湖南师范大学出版社

中国社会工作网
www.csw.org.cn

中国社会工作网
www.csw.org.cn

社会工作 与建设和谐社会

中国社会工作网
www.csw.org.cn

SOCIOLOGY & SOCIAL DEVELOPMENT

社会学与社会发展丛书

陈成文 主编



Social Assistance and the Construction of Harmonious Society

社会救助 与建设和谐社会



陈成文 胡书芝 等著

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会救助与建设和谐社会 / 陈成文, 胡书芝等著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 81081 - 800 - 1

I. 社... II. ①陈... ②胡... III. 社会救济—研究—中国
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 148613 号

社会救助与建设和谐社会

陈成文 胡书芝 等 著

◇丛书策划: 周玉波 黄 林 莫 华

◇组稿编辑: 莫 华

◇责任编辑: 莫 华 郭振兰

◇责任校对: 蒋旭东 胡晓军 黄 晴

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 8853867 8872751 传真/0731. 8872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 长沙化堪印刷有限公司

◇开本: 730 × 960 1/16

◇印张: 30. 5

◇字数: 454 千字

◇版次: 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 81081 - 800 - 1

◇定价: 50.00 元

序

宋林飞

改革开放二十多年来，中国城乡面貌发生了巨大变化，中国经济社会的全面进步令世界瞩目。随着改革发展的不断深化，中国社会也开始出现了结构分化。经济持续快速增长，为改善人民生活奠定了基础，也使贫富的距离拉大。在社会转型期，产业结构的调整和市场化改革带来了一批失业下岗人员，其中少数失业下岗人员及其家庭陷入贫困，其基本生活、卫生医疗、子女教育等受到一定威胁；与此同时，残障、老幼等弱势群体的问题也更加凸显。从社会学视角来看，弱势群体是在社会性资源分配上具有经济利益的贫困性、生活质量的低层次性、政治上的低影响力和心理承受力的脆弱性的特殊社会群体。

亚里士多德曾经说过，贫困会激起祸乱。目前，我国具有一定人口规模的弱势群体，对社会稳定和社会和谐发展都会产生深远而复杂的影响。由于弱势群

体是社会的各个群体中经济承受力和心理承受力较弱的群体，成为社会结构的薄弱带，一旦社会各种矛盾激化，经济压力和心理负荷累积到相当程度，社会风险将首先从这一最脆弱的群体身上爆发。当然，这种社会风险有的是直接表现出来的，有的是潜在的，在合适的外在条件下将可能演化为一定程度的矛盾冲突。

党的十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的一个重要目标提了出来，强调要努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。党的十六届四中全会进一步提出了构建社会主义和谐社会的战略任务，强调要适应我国社会的深刻变化，把和谐社会建设摆在重要位置，明确把不断提高构建社会主义和谐社会的能力与不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、不断提高发展社会主义民主政治的能力、不断提高建设社会主义先进文化的能力、不断提高应对国际局势和处理国际事务的能力一起作为党的执政能力建设的重要内容。

当前，使社会更加和谐是中国政府和人民追求的重要目标。在这一进程中，对社会弱势群体进行有效的社会救助意义十分重大。社会救助体现了政府和社会对于困难人群的关怀，有助于促进社会认同，是社会的“稳定器”；社会救助有助于缩小社会成员在竞争起点上的差距，是社会公正的调节器；社会救助作为一项重要的社会安全制度，其用公平的手段来解决

失业、伤病、贫富差别、社会动荡等的做法，在客观上起到了维持市场经济有序运行的效果，是经济发展的推进器和减震器。可见，社会救助是构建和谐社会的“安全阀”。

20 世纪 90 年代以来，我国在城乡社会救助制度改革和建设方面取得了一定的成就。现行的社会救助制度，包括城市居民最低生活保障制度、农村居民最低生活保障制度、农村五保供养制度、自然灾害救助制度、城市流浪乞讨人员救助制度及其他社会救助等。从整体上说，我国的社会救助制度在保障困难人群的基本生活、促进社会和谐方面已经发挥了一定作用。但是，当前社会救助还存在着一些突出问题，亟待我们去解决。这些问题主要表现在：城乡最低生活保障制度改革进程不平衡，农村社会救助体系严重缺位；社会救助内容覆盖不全，教育救助、法律援助相当薄弱；社会救助资金筹措困难，基金管理不善，造成社会救助能力差；保障手段不健全，社会救助立法落后；社会救助实施主体不清等。应该看到，随着我国经济社会的发展，这种不完善的社会救助体系不断暴露出它的弊端。这就要求相对狭窄、功能单一的社会救助制度必须进行转型和发展，以适应我国建设和和谐社会的现实需要。

正是在此大背景下，对社会救助的相关问题进行系统的研究就显得尤为迫切。比如，我国应当确立怎样的社会救助理念，如何提升公众的社会救助意识，

如何有效地建立社会救助体系等，不仅仅是我国社会救助实践中面临的现实问题，也是构建社会救助学科的理论问题。湖南师范大学社会学系的陈成文、胡书芝等人合著的《社会救助与建设和谐社会》一书，立足于建设和谐社会的历史背景，从社会学的视角系统地研究了当前中国的社会救助问题。它不仅科学地阐述了社会救助的内涵、特征、理论基础、价值理念以及社会救助与构建社会主义和谐社会的关系等基本理论问题，而且深刻地探讨了当前我国的自然灾害救助、基本生活救助、法律救助、教育救助、医疗救助、住房救助、社会互助与农村扶贫开发等重大现实问题。因此，其研究成果具有较强的理论价值和实际应用价值。我相信，该书的出版必将为中国社会主义和谐社会的建设与发展做出一定的贡献。

2007年8月20日

(宋林飞 全国政协委员，国务院学位委员会学科评议组成员，江苏省
社会科学院院长，南京大学社会学系教授、博士生导师)

目 录

导论

一、社会救助的历史渊源	002
二、社会救助的概念界定	006
三、社会学视野中的和谐社会	016
四、社会救助：构建和谐社会的“安全阀”	040

第一章 社会救助的基本理论

一、社会救助的理论基础	048
二、社会救助的价值理念	065
三、社会救助的特征与原则	071
四、社会救助的对象确定	075
五、社会救助的类型划分	082

第二章 社会救助与中国贫困问题

一、贫困的概念界定	090
二、当前中国的城市贫困问题	095
三、当前中国的农村贫困问题	104
四、治理贫困问题与社会和谐发展	111
五、社会救助：治理贫困问题的政策选择	114

第三章 基本生活救助与建设和谐社会

一、当前中国城市的最低生活保障制度	122
-------------------	-----

139	二、当前中国农村的基本生活救助制度
152	三、流浪乞讨人员的生活救助制度
162	四、基本生活救助与社会和谐发展
165	五、中国基本生活救助制度的改革设想

第四章 自然灾害救助与建设和谐社会

170	一、自然灾害救助的概念界定
176	二、自然灾害救助的历史考察
181	三、当前中国的自然灾害救助问题
184	四、自然灾害救助与社会和谐发展
186	五、中国自然灾害救助制度的改革设想

第五章 法律援助与建设和谐社会

192	一、法律援助的概念界定
195	二、法律援助的历史考察
213	三、当前中国的法律援助问题
216	四、法律援助与社会和谐发展
220	五、中国法律援助制度的改革设想

第六章 教育救助与建设和谐社会

226	一、教育救助的概念界定
230	二、教育救助的历史考察
237	三、当前中国的教育救助问题
239	四、教育救助与社会和谐发展
245	五、中国教育救助制度的改革设想

第七章 医疗救助与建设和谐社会

- 一、医疗救助的概念界定 252
- 二、医疗救助的历史考察 254
- 三、当前中国的医疗救助问题 263
- 四、医疗救助与社会和谐发展 267
- 五、中国医疗救助制度的改革设想 274

第八章 住房救助与建设和谐社会

- 一、住房救助的概念界定 280
- 二、住房救助的历史考察 284
- 三、当前中国的住房救助问题 289
- 四、住房救助与社会和谐发展 295
- 五、中国住房救助制度的改革设想 299

第九章 社会互助与建设和谐社会

- 一、社会互助的概念界定 307
- 二、当前中国的社会捐助 314
- 三、当前中国的慈善事业 322
- 四、社会互助与社会和谐发展 330
- 五、中国社会互助制度的改革设想 334

第十章 农村扶贫开发与建设和谐社会

- 一、农村扶贫开发的概念界定 342
- 二、农村扶贫开发的历史考察 348
- 三、当前中国的农村扶贫开发问题 355

359 四、农村扶贫开发与社会和谐发展

362 五、科学发展观与农村扶贫开发

第十一章 西方国家社会救助制度及其启示

376 一、西方国家社会救助制度的历史考察

384 二、西方国家社会救助制度的基本特征

388 三、西方国家现行的社会救助管理体制

394 四、西方国家社会救助制度的改革趋势

397 五、西方国家社会救助制度对中国的启示

409 参考文献

423 附录一 《城市居民最低生活保障条例》

427 附录二 《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》

430 附录三 《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》

434 附录四 《农村五保供养工作条例》

439 附录五 《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》

448 附录六 《救灾捐赠管理暂行办法》

453 附录七 《法律援助条例》

459 附录八 《民政部、卫生部、财政部关于实施农村医疗救助的意见》

463 附录九 《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》

468 附录十 《中华人民共和国公益事业捐赠法》

473 后记

社会救助是指当社会成员因自然灾害、意外事故和个人生理、心理等原因而导致陷入生存困难不能维持最低限度生活水平时，由国家或社会有关部门或个人依法给予其一定的物质或资金的援助和扶助，从而使其基本生活得到保证的一种社会保障制度。从社会学的视角来看，和谐社会就是社会结构各个系统之间及其内部各子系统之间良性运行、协调发展的状态。社会救助是构建社会主义和谐社会的“安全阀”。

社会救助作为一种确保国民生活安全和社会稳定发展的制度安排,是人类文明进步过程中取得的重大政策成果之一。它对于解决贫困人口的基本生活问题至关重要,对社会经济的发展具有十分重要的意义。考察社会救助的历史渊源,科学界定社会救助的概念,梳理社会救助与社会救济、社会保险、社会福利和优抚安置的关系,具有十分重要的理论意义与实际意义。从社会学的视野来看,和谐社会就是社会各个系统之间以及社会系统内部各子系统之间良性运行、协调发展的状态。社会救助是构建和谐社会的“安全阀”。



一、社会救助的历史渊源

在社会发展进程中,无论国内国外,都必然会有一些缺乏或丧失劳动能力的鳏寡孤独、老残幼疾者或遭受各种不幸事故和因其他原因陷入生存困境的社会成员,这些社会弱势群体的存在,不仅会影响社会经济的发展,而且会在一定程度上影响到社会稳定。因此,自古以来,各国政府为了维护社会安定,确保国家的经济发展,都进行了一些救灾济贫工作。社会救助起到了解决贫困人口的基本生活问题,促进社会经济发展的重要作用。因此,可以说它是一项历史最为久远的由政府主导的社会保障措施。

一般认为,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助的慈善事业。在美国的《社会工作百科全书》中提到:公元前1750年,巴比伦汉谟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。

在社会救助的历史发展过程中，中西方国家的社会救助特征有一些不同。中国实施的救灾济贫等社会救助政策主要是国家实施救济。为了维护社会的稳定，克服重大自然灾害等生存风险对农业生产和社会生活的影响，历代王朝都很重视赈灾、济贫等社会性救助措施的实施。政府的社会救助措施成为社会成员生存保障的重要补充形式。

西方国家早期把国家救济、教会救济和私人救济的济贫活动统称为社会救济，但从一定程度上说，工业化以前的西方国家，其社会救济事业的发展和教会的慈善济贫活动有着更密切的关系。济贫被看作是教区应当承担的一项重要义务，教会组织在各个教区内救济穷人、照顾病者并承担某些教育义务，济贫支出往往也是教区最大的一项公共支出，教友之间的互助接济和奉献是教会开展慈善济贫活动的重要资源。此类慈善活动一般都带有较强的传统济贫的特征和宗教色彩。16世纪末、17世纪初，西方的封建社会开始解体，新兴的资本主义生产关系促进了城市化的迅速发展。资本原始积累过程中，大量的农民丧失土地，流入城市成为游民、乞丐。与此同时，由于宗教改革，许多教会的教产被剥夺，从原教会土地上被赶走的农民，也纷纷进入城市，城市的无业者与贫民骤增。对于当时社会出现的这种现象，原来由教会或私人兴办的慈善事业已经无法解决层出不穷的社会问题，新的社会问题要求有新的救助形式出现，因而国家不得不将救济贫民视为己任。为了缓解社会矛盾，保持国家的稳定，一些国家的政府开始承担社会救助责任，立法济贫。

开近代社会救助制度之先河的，是欧洲出现的国家济贫制度，即由国家通过立法，直接出面接管或兴办慈善机构，救济贫民。法国率先进行济贫改革，而1601年由英国伊丽莎白一世制定的《济贫法》在历史上更为著名，这是世界上解决贫困问题的第一部立法，称“旧济贫法”。立法第一次正式承认政府在解决社会贫困问题中负有责任，规定地方政

府负责办理济贫工作。《济贫法》把英国带入了院内救济制度时期。《济贫法》的主导思想是以立法强制征收济贫税；凡抗拒不缴者以违法处置并可拘禁于监狱；以习艺所为收容机构，收容并组织贫民生产、劳动；对身强力壮的贫民组织劳动；对青少年进行技术学习。该法的基本目标是为失业者提供就业机会，对贫穷家庭的孩子施行就业培训，收容老人、患者和孤儿。当时英国各地都建立了大量的自新院、贫民习艺所，在教区建立“济贫院”。其中，自新院是用来收容一种特殊贫民——游民、娼妓和违犯《济贫法》者，组织他们劳动，与16世纪感化院相似；而贫民习艺所组织成年贫民从事繁重劳动，安排贫困家庭子女和孤儿当学徒。1722年，英国颁布《习艺所收容失业贫民法》，规定贫民不入习艺所者不予救济，实际上是强迫所有穷人进入习艺所。《济贫法》以其“惩戒性”、“恩赐性”著称于世。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。当然，《济贫法》的问世，也有其进步意义。伊丽莎白《济贫法》是在资本主义经济开始取代封建土地经济的历史条件下产生的，是英国开始以立法的形式确认济贫事业是政府的一项职责，它把传统的由教会和私人兴办的慈善救济事业，转变成了由政府主持，以专项税收为物质基础的社会救济事业。因此，《济贫法》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，它标志着一种新的社会化的救助保障制度正在萌芽。^①

在《济贫法》的影响下，其他一些欧洲国家也先后颁布了类似的济贫法规。19世纪，德国爱尔波夫和汉堡还把济贫和早期社会工作相结合，创立了颇有特色的城市社会救助制度。瑞典则在政府设立专门的社会救助机构的同时，继续发挥教区的赈济贫民、救死扶伤等慈善职能，并通过立法把济贫作为教区的法定责任。美国是由欧洲移民建立起来的国家。北美最初的移民大多数来自英国，他们仿效英国的《济贫法》实施社会救助，殖民地政府通过征收济贫基金进行济贫。北美最早的“济

^① 史柏年. 社会保障概论. 北京: 高等教育出版社, 2004: 169.

贫所”创建于纽约殖民地的伦斯勒，随后出现于波士顿。较早的私人慈善集团是1657年由居住在波士顿的27个苏格兰人成立的苏格兰慈善协会。私人慈善组织主要通过纳税、捐赠、遗赠及其他形式筹集慈善基金，向需要援助的穷人提供现金以及食品、衣服、居住条件等资助。^①

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，它作为一门专业和学科，以及社会工作者视之为一项职业，都已为社会所普遍认可。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”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”一词，现在，两者基本上是在同一意义上使用的。

到了20世纪30年代，欧美各国爆发了严重的经济危机，从而导致了大量贫困现象的产生。在传统的济贫手段和社会保险都不足以解决问题的前提下，各国政府不得不尝试建立适合社会现实的社会救助制度，以弥补社会保险制度的不足。美国于1935年通过了10项不同但彼此相关的社会保障法案。比较具体的社会救助制度应以贝弗里奇1943年提出的《社会保险及其服务有关的事务报告书》为标志。该报告详细拟订了一套社会安全制度，并且拟定了一个社会救助方案，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《国民救助法》是在1946年通过的，并于同年8月开始实施，从而废除了之前的济贫法规，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。这种普遍的社会救助制度，像一张张在最低生活标准

^① 史柏年. 社会保障概论. 北京: 高等教育出版社, 2004: 170.