

Shehui Fuli Gailun

胡务 主编

社会福利概论

国外社会福利改革

非政府组织概述

社会团体

基金会

彩票业

农民专业合作经济组织

老年人社会福利

妇女儿童社会福利

残疾人社会福利

住房福利

教育福利

西南财经大学出版社



Shehui Fuli Gailun

胡务 主编

西南财经大学出版社

社会福利概论



图书在版编目(CIP)数据

社会福利概论/胡务主编. —成都:西南财经大学出版社,2008.2
ISBN 978-7-81088-903-2

I. 社… II. 胡… III. 社会福利—教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 006633 号

社会福利概论

胡务 主编

责任编辑:杨爱东

封面设计:穆志坚

责任印制:封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸:	170mm×240mm
印 张:	22.25
字 数:	370 千字
版 次:	2008 年 2 月第 1 版
印 次:	2008 年 2 月第 1 次印刷
印 数:	1—2000 册
书 号:	ISBN 978-7-81088-903-2
定 价:	36.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。
3. 本书封底无本社数码防伪标志,不得销售。

内容简介

近年来，我国的社会保障和社会工作发展方兴未艾。对于作为两者交叉领域的社会福利，人们的研究却相当滞后或者说混乱。本书作者站在世界社会福利发展的前沿，结合我国的现实，追踪社会福利的热点，深入洞悉问题的根源，希望找出我国社会福利发展的方向。本书共分14章，近30多万字，全面、最新的介绍社会福利的历史与现状、问题与出路。本书的特点如下：

第一，概念明晰，条理清楚。目前学术界和实务界对社会福利的概念混淆不清，常常彼此抵牾。本书开宗明义地解释相关概念，全书然后以此为纲，组织材料，铺开陈述。

第二，资料鲜活，观点新颖。我国社会福利事业的发展日新月异，需要学者不断地紧跟总结，而现有社会福利类图书不仅凤毛麟角，而且资料陈旧，远不能适应现有社会福利迅速发展之需。本书采用了截至书稿杀青时最新的资料和观点。

第三，从统筹城乡社会福利发展的角度组织全书，关注农民社会福利。本书专门设立农民经济合作组织一章，对于农村刚刚出现的该组织进行了全面论述，以吸引社会各界的关注，呵护其成长。

第四，以人为本，关注民生。医疗、教育、住房关乎人民的生计，成为当今社会的热点话题。本书对这三个领域分别进行专章讨论，重点凸显。

第五，强调对弱势群体的关爱。老年人、残疾人、妇女儿童属于社会

的特殊群体，其福利水平的高低往往是一个国家或地区社会发展甚至社会文明的标志。“老有所终，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养”是儒家笔下的美谈，而今却逐步走进现实生活。本书对这三个特殊群体的社会福利亦分别进行专章介绍。

第六，把握全球社会福利发展的脉络，密切注视社区社会福利的动向。我国社会福利建设虽起步较晚，但却可以借鉴别国已经走过的道路，明辨世界社会福利的潮流。全书的思路是“洋为中用”。同时，社区养老和社区医疗代表了世界社区福利发展的潮流，在我国已初现端倪，理应进一步实践和完善。

第七，首次将社会福利基金的管理纳入书中进行探讨。社会福利说到底是需要钱，离开社会福利基金，或者说社会基金管理不善都会直接影响社会福利的水平。以往社会福利的教材一般都未触及社会福利基金，而本书作者希望通过对基金会和彩票业的论述来扭转该局面，呼吁社会各界重视并监督社会福利基金的管理。

第八，试图破解社会福利提供者的难题。社会文化、法律环境等的重大差异导致我国与西方世界的不同，如何真正实现“社会福利社会化”是我国社会福利发展面临的一道难题。在新形势下，我国社会团体、行业协会、志愿者等非营利组织的发育和成长将最终决定我国社会福利的高低。为此，本书作者倾注了大量的笔墨和心血。

该书不仅可作为高等院校社会保障和社会工作专业教材，同时也是社会福利学术界和实务界如民政、社会保障、卫生、教育、住房、工青妇等諸多部门不可多得的参考资料和工作指引，用心的读者定能会发现开卷有益！

前言 方兴未艾的我国社会福利事业

目前我国学术界关于社会福利的定义较为混乱，大致有广义、狭义及其两者之间的层次之分。本书所谓的社会福利即指其狭义而言，将其作为社会保障内容体系之一加以处理，既有对弱势群体的服务与保障，又有为全民提供的普遍福利设施和资金保障。这是首先需要交代清楚的。

十年前负笈海外，一生可谓“颠沛流离”，不过也曾亲身体验外界的福利。2003年，笔者被“引入”西南财经大学保险学院，受命讲授社会福利与社会救助。其时便深感我国学界与实务界的脱节，常为没有一本合适的教材而苦恼。近年来，民生问题日显炙手，社会福利事业的发展被提至新的高度，更觉高校社会福利教材建设滞后，由此萌发编写该书的念头。断断续续，历经数载，终了夙愿！

与传统城乡分割的二元经济体制相适应，我国社会福利制度呈现出制度性供给与补缺型福利并存的二元格局。这种福利模式的特点体现在：

第一，城乡社会福利完全分离和悬殊。新中国成立初期，我国社会福利的很大一部分内容包含在企事业单位和政府机关的职工福利中。与充分就业的就业制度紧密相连，城市社会福利属于制度化再分配型福利，是保障程度和福利水平很高的国家福利模式。绝大多数城市居民通过自己就业的单位得到全面而优厚的社会福利待遇。从衣食住行到生老病死，人们生活中几乎一切方面都得到了单位的关怀与保障。而在广大的农村地区，由于当时农村的经济发展十分落后，国家不对农村的社会福利承担责任，而是由人民公社、生产队等农村集体组织承担有限的责任，即对农村的孤老

残幼等“三无”人员实行“五保”（保证其衣、食、住、医、葬）供养，福利待遇处于社会救济层次，并无真正意义上的福利可言。

第二，企业提供的职业福利在社会福利中所占比重过大，福利水平形成两极分化。源于计划经济体制下的单位办社会的局面持续了几十年，事实上单位是社会福利的主要提供者。职业福利的待遇水平与企业效益紧密联系，即使在市场经济改革之后的今天，有着垄断利润的国有企业的福利待遇水平仍然很高，而没有工作的人却难以享受到职业福利的待遇，职业福利水平两极化局势形成。

第三，由政府和社会提供的社会福利项目少，水平低。新中国成立以来，我国的非政府组织一直未能发育起来，社会福利主要依靠政府提供，以往经济的长期落后致使由政府提供的社会福利项目较少，其对象仅仅包括“五保户”、残疾人和孤儿等。方式有院内服务、经济补贴等。但是其进入的条件比较苛刻，受益人少，且福利水平并不高，只是保障其基本生存状况。

第四，在社会上，社会福利是和社会救济结合在一起的，统称救济福利事业。城市中人数不多的非就业人口如孤老残幼等“三无”对象，接受着国家民政部门的收养和救济。从理论上讲，社会福利与社会救济的区分是显而易见的：社会救济是保证最基本的生存状况，而社会福利则是在此基础之上的一种“享受”，处于更高的层次。不过，直到现在，要完全划分清楚两者的界限仍然很困难，尤其是关于特殊群体的社会福利与社会救助。例如，廉租房和经济适用房究竟是住房领域的社会福利还是社会救助恐怕难以归类。

改革开放以来，政府加大了对社会福利的投入，完善、扩充社会福利的项目，提高待遇水平，并扩大社会福利的覆盖范围。社会福利水平的适当提高，有助于全民共享社会发展成果，缩小社会的贫富差距，拉近与西方发达国家的距离，促进经济的发展。近年来，随着我国经济的发展，一些社会福利项目从无到有，如公园逐渐免费对群众开放、部分博物馆逐渐对外免费、老年人游览景区不用门票、部分城市老年人乘公交车不用买票、一些省市对某些疾病患者免费治疗、带薪休假制度的推行等。不难预计，将会有越来越多的福利项目走进国人的生活。随着我国工业反哺农业，社会福利的范围亦正在并将进一步扩大到农村。

不可否认的是，制度和环境的因素制约了我国社会福利的进一步发展，如非政府组织发育不够充分、社会福利社会化仅停留于口号、市场和

政府介入社会福利的分水岭难以划定，等等。在考察国外社会福利发展轨迹的同时，发展我国的社会福利还须走出自己的道路。

本书第一章通过介绍国外社会福利的改革，找到当今世界社会福利的方向，以便我国的社会福利建设避免重蹈覆辙。第二章、第三章、第四章、第五章和第七章介绍国内外社会福利的重要供给者——非政府组织的状况，社会团体、农民专业合作社、基金会等都是目前和今后若干时期内重点完善的领域。老年人福利、妇女儿童福利和残疾人福利是针对特殊群体的福利，是我国社会福利发展迅速的领域。住房、教育、医疗都是如今百姓关心的头号事情，社区福利必将是社会福利发展的大势所趋，社会福利基金的管理有待加强。在余下的几章对这些内容均有专门介绍。

感谢众多的同行。本书在编写过程中参考了大量的相关文献，如果没有众多同行的学术成果，本书不可能杀青。正是在此意义上，可以说该书集当今学术之大成，是众多同仁长期研究成果的结晶。本书在页下将这些成果都一一注明，恕不赘述。

笔者组织了该书的编写工作，从构思到统稿以及第一章、第六章、第十一章、第十三、第十四章由笔者完成。第二、三、四、五、七章由吕双翠撰写，第八、九、十章由叶搏撰写，第十二章由武丽撰写。

本书编纂的宗旨是了解现实，把握方向。在知晓正在演进中的我国社会福利现状后，通过分析其问题，方能找到改进的方式，从而促进我国社会福利制度的改善。国外社会福利的介绍也是基于该原则。从事社会工作和社会保障教学、科研和实务的人，均须将意识上升到此高度，何况搞好社会福利，人人有责，人人都须参与。但愿本书能贡献于此。您的意见和建议对我（Email: huwuu@tom.com）和我们的社会福利事业都弥足珍贵。社会福利期盼您的行动！

胡 务

2007 年初冬于蓉城

目 录

第一章 国外社会福利改革

- 第一节 基本概念 (1)
- 第二节 国外社会福利改革的方向 (5)
- 第三节 日本社会福利基础结构改革 (13)

第二章 非政府组织概述

- 第一节 非政府组织 (19)
- 第二节 非政府组织在国外的发展 (23)
- 第三节 我国非政府组织的发展 (26)
- 第四节 我国非政府组织存在的问题及改进建议 (29)

第三章 社会团体

- 第一节 社会团体概况 (33)
- 第二节 社会团体的发展与未来 (36)
- 第三节 行业协会 (43)

第四章 志愿者

- 第一节 志愿者概述 (56)
- 第二节 国外志愿者组织活动 (61)
- 第三节 我国志愿者组织活动 (64)
- 第四节 几大志愿组织简介 (66)

第五章 基金会

第一节	基金会概述	(71)
第二节	国外基金会的发展	(76)
第三节	我国基金会的发展	(79)
第四节	典型世界基金会简介	(81)

第六章 彩票业

第一节	彩票业在我国的出现及其作用	(85)
第二节	彩票业中的问题及其前景	(90)

第七章 农民专业合作社经济组织

第一节	概述	(99)
第二节	国外农民专业合作社的发展	(106)
第三节	我国农民合作组织的发展现状与改革方向	(111)

第八章 老年人社会福利

第一节	老年人社会福利概述	(120)
第二节	外国的老年人社会福利	(126)
第三节	我国的老年人社会福利	(131)

第九章 妇女儿童社会福利

第一节	妇女儿童社会福利概述	(144)
第二节	妇女儿童社会福利的产生与发展	(152)
第三节	我国妇女儿童社会福利	(155)

第十章 残疾人社会福利

第一节	残疾人社会福利概述	(165)
第二节	国外的残疾人社会福利	(173)
第三节	我国残疾人社会福利	(181)

第十一章 住房福利

第一节	住房公积金	(190)
第二节	经济适用房	(208)
第三节	廉租房	(220)

第十二章 社区养老

第一节	社区养老的基本范畴与社会嵌入理论	(232)
第二节	城市社区养老的组织结构与经济文化基础	(235)
第三节	我国城市社区养老发展的需求分析	(243)
第四节	我国城市社区养老的试点探索	(252)
第五节	我国城市社区养老发展对策	(257)

第十三章 社区卫生服务

第一节	社区卫生服务的基本概念	(270)
第二节	社区卫生服务的发展	(274)
第三节	社区首诊制、双向转诊制与首席医师制	(285)
第四节	药品采购制度的改革	(292)

第十四章 教育福利

第一节	国外的教育福利	(307)
第二节	我国中小学校的“两免一补”	(313)
第三节	我国高等院校的“奖贷助补减”	(322)

参考文献	(336)
------------	-------

第一章 国外社会福利改革

第一节 基本概念

一、社会福利的概念

社会福利有广义和狭义之分。

广义的社会福利是指由政府举办和出资的一切旨在改善人民物质和文化、卫生、教育等生活的社会措施，包括政府举办的文化、教育和医疗卫生事业、城市住房事业和各种服务业以及各项福利性财政补贴。

狭义的社会福利仅指由国家出资或给予税收优惠照顾而兴办的、以低收费或免费形式向一部分需要特殊照顾的社会成员提供物质帮助或服务的制度，通常包括老人、妇女、儿童等特殊群体的福利津贴或福利设施。

欧美国家一般从广义上理解社会福利，即相当于我们常说的社会保障。而我国的社会福利通常是指整个社会保障的一个组成部分，大体介于广义和狭义之间的中间层次，即既有对脆弱群体的服务与保障，又有为全民提供的普遍福利设施和资金保障。本书所述社会福利的范畴即属于中间层次的社会福利。

二、社会福利的基本特征

与社会保险和社会救助相比，社会福利有以下特征：

- (1) 保障对象的全民性。
- (2) 保障对象的福利性。
- (3) 权利与义务的不对等性。
- (4) 保障对象的公平性和高层次性。

三、社会福利与公共福利的区别

公共福利 (public welfare) 是社会福利的主干内容。从广义上讲,它是指一个政府为其公民提供的所有商品和服务,尤其是那些旨在提高其公民生活质量的商品和服务,如对教育、房产抵押和收入等的补贴、公共建筑以及其他改进大多数国民生活质量的活动等,都是公共福利的形式;从狭义上讲,它是指那些为无力支付的穷人提供商品和服务的政府计划。

公共福利和社会福利有明显的不同:公共福利的实施主体是国家和政府,而社会福利的实施主体是政府、社会团体、宗教机构、私人等,其发展日益多元化、多支柱化;公共福利的主要内容是反贫困、教育等,社会福利还有提高全民生活水平和质量的含义。

四、社会福利的划分

根据不同的标准,可对社会福利进行不同的划分。

按照福利的具体内容,可分为:教育福利、住房福利、卫生福利、个人生活福利、各种社会津贴等。

按照享受福利的对象,可分为:妇婴福利、老年福利、残疾人福利、儿童福利、青少年福利和单位职工福利。

按照福利的给付形式,可分为:货币形式,如直接补助贫困者一笔资金;实物形式,如提供贫困者大米、食用油等生活必需品,或对残疾人免费提供假肢、助听器等。

按照福利服务的形式,可分为:对贫困家庭子女的免费义务教育、失业人员的免费培训、带薪假期,等等。

按照供给方的不同,可分为:个人、家庭、邻里和社区。个人为增进社会福利,履行文化和道德责任所承担的各种活动,如个人帮助周围需要帮助的人的活动;志愿部门或称第三部门(即在市场和政府之外的第三种承担一定社会功能的社会组织机构)有组织的、宗教的和非宗教的慈善活动,如个人和家庭出于宗教信仰从事的慈善活动,宗教组织进行的有组织的慈善救助活动和各种提供照顾与服务的活动,非宗教的慈善活动,

非营利组织、志愿组织提供的社会福利活动；国家直接承担的社会福利责任、开展的社会福利服务以及国家通过税收如减免、累进、特种税等可以影响社会福利状态的活动。

按照是否对服务的接受者进行经济调查，可将社会福利划分为普遍性（universal）福利和选择性（selective）福利。普遍性福利供给是根据年龄、家庭中未成年的子女数、患有某种疾病标准来确定供给对象。只要符合这些标准，一个人就有受益的权利，而不管其收入或经济状况。选择性福利供给采用双重标准，一是同普遍性福利一样，根据一些标准确定目标群体。此外，还要根据收入标准，只有收入低于某一标准的人才能接受社会供给。由于加上了经济状况的标准，只有贫穷的人才接受社会供给，接受者也就不得不承受某种污名。^①

我国民政部门一般将社会福利分为：

- （1）职工集体福利。其走势是社会（社区）化。
- （2）特殊社会福利。其走势是多元化。
- （3）社区社会福利服务。其走势是从城市延伸到农村，成为社会福利的主干。

五、世界社会福利的发展里程

按照时间顺序，世界社会福利的发展大致经历了以下几个阶段：

1. 剩余型社会福利（residual social welfare）

剩余型社会福利首先在英国建立。其标志是1601年英国女王伊丽莎白一世颁布的旧《济贫法》，1834年的新《济贫法》。其特征是慈善、济贫，保障贫困成员的最低生活水平。

2. 制度型社会福利（institutional social welfare）

1883年、1884年、1889年德国政府分别在疾病、工伤、养老和残疾等方面出台了一系列的社会保险立法。从此，社会福利开始制度化、立法化。

3. 福利国家（welfare state）

1948年英国第一个宣布自己为福利国家，随后其他欧美等资本主义国家纷纷效仿。社会福利项目全、范围广、标准高。与此同时，社会主义国家实行更为彻底的福利模式，即结构性福利（structural social welfare）。

^① 杨伟民．社会政策导论[M]．北京：中国人民大学出版社，2005：108.

4. 福利国家危机

福利国家危机体现在以下五方面:

- (1) 政府办的服务素质欠佳, 效率低;
- (2) 国民依赖心理;
- (3) 削弱家庭和社区责任;
- (4) 人口老龄化和失业人数激增, 加之政客的承诺, 政府负担过重;
- (5) 公营部门规模太大, 浪费社会资源, 降低竞争力。

5. 福利多元化 (welfare pluralism) 和福利市场化 (marketization)

福利多元化亦称混合福利经济 (mixed economy of welfare), 主张福利产品应来自国家、家庭、商营部门和志愿机构, 来源越多越好。而福利市场化则通过走市场化路线来推进社会福利的发展。

六、发展社会福利的核心问题

发展社会福利, 无论过分肯定市场能量抑或过分依赖政府调控都不行。

社会福利比较完备的国家一般通过以下三种途径向全体社会成员提供社会福利: 专业化的社会福利、职业化的职业福利和社区化的社会福利待遇。其中专业化的社会福利是由一些非政府的社会福利团体负责向有关社会成员提供服务。这些社会福利团体又被称为志愿组织, 它们在遵守法律的前提下, 自行决定其服务内容和方式。团体的主要经济来源是政府的资助。政府除扮演“后台老板”的角色外, 经常处于监督和评判的位置。由非政府组织组成的专业化的社会福利服务团体, 在很多市场经济国家已是一个为社会所普遍认同的行业或职业, 即“社会工作”。在香港, 2000年就有慈善团体600多个, 工作人员近万人, 承担了全港80%的社会福利服务。其福利经费80%由香港政府提供。在20世纪90年代初, 香港政府每年用于社会保障制度的经费仅32亿港元, 占总支出的3%; 而在1994—1995年, 福利事业开支为143亿港元, 占政府总支出的8.4%。其中拨给福利团体32亿港元。

第二节 国外社会福利改革的方向

一、家庭福利的变化

在过去的三十多年间,随着结婚率下降、非婚生子女数量增加、离婚和独身人数上升、重组家庭大量涌现,家庭的组织形式种类繁多。同时单亲家庭数量急剧攀升,单亲家庭收入与双亲家庭相比进一步下降。许多西方国家单亲父母(母亲居多)难以进入劳动力市场,加之儿童护理设施昂贵,致使技能低、工作经验少的妇女无法兼顾家庭责任和职业。为此,这些国家采取了以下一系列措施。^①

(一) 协调职业生涯和家庭责任

1. 产假:权利的延伸和男女平等原则

在产假方面,产假权不仅在西方国家扩大了覆盖范围,而且在许多发展中国家如柬埔寨和巴基斯坦也得到扩展。例如,美国旧的产假权由各州的法律规定确定。新的《联邦家庭和产假条例》规定,规模在50人以上的企业的男女职工有权享受12周的无薪产假。该假期是选择性的,休假人员享有法律赋予的回到原有工作岗位的权利。

产假期延长、产假待遇提高是新兴工业化国家和地区一直不断的趋势。这些国家和地区包括佛得角、圭亚那、中国香港、印度、伊朗、韩国、土耳其、西班牙、英国等。一些国家采取更加灵活的产假模式,如英国将整个假期分为产前和产后两个部分。1992年欧盟妇女产期保护指导纲要规定,各国应为产妇提供14周的假期和多于疾病福利的产假福利金,并保障其就业安全和身体健康。

一些国家如丹麦、挪威、瑞典、西班牙、葡萄牙、以色列等都允许将产假的身体恢复期以外部分由父母双方分担。

2. 抚养幼儿、照顾家属假期:核心趋势

该做法萌芽于20世纪70年代,是在中东欧和北欧国家实行的基础上逐渐推广。在一些传统上政府对家庭事务关注较少的国家(如澳大利亚、

^① Dalmer D. Hoskins, 等. 21 世纪初的社会保障 [M]. 侯宝琴, 译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004: 228—247.

新西兰、英国、美国), 此类假期通常以产假的延续形式出现, 休假人的报酬很少或没有。南欧国家情况与此类似。而在政府对家庭事务积极干预的国家(如法国、德国、北欧), 假期的形式和休假人与劳动力市场的关系, 因儿童教育责任在父母和社区间不同的分工而不同。如法国和北欧国家公共部门投资的儿童护理机构和设施发展完善, 妇女同时集职业和家庭责任于一身; 而在德国和荷兰妇女通常必须在育儿早期减少工时, 或者完全放弃工作。

1996 年欧盟发布抚养幼儿、照顾家庭假期指导纲要, 规定成员国国民有权享受 3 个月抚养幼儿、照顾家庭的假期(产假不计算在内), 休假人应在小孩 8 岁前休完该假期。休假期间休假人的社会保障不应中断, 休假后的复职应得到保障。具体津贴待遇由各国制定。

(二) 家庭收入扶持政策

由于经济困难和部分人口缺乏保障, 不少国家对以前普遍实行的家庭福利项目进行改革, 通过财产验证程序集中帮助特困人群。例如, 法国在 1998 年、阿根廷在 1996 年、匈牙利在 1996 年开始对超过规定线的家庭停发家庭福利。葡萄牙于 1997 年规定, 随着家庭收入增加按比例降低福利水平。新西兰 1996 年仅对中低收入的有子女家庭收入补助一个项目进行了福利金上调。

一些国家在担心依赖社会福利的家庭尤其是单亲家庭不断上升的情况下, 采取措施鼓励、促使贫困人群重返劳动力市场。如法国在 1998 年、英国在 1997—1998 年、美国在 1997 年、南非在 1996 年拨出专款, 改善就业服务, 并为福利金依赖者提供“过渡”岗位。美国、新西兰、英国及挪威等将承担工作义务作为领取福利金的条件。同时改革福利发放方式, 包括根据就业状况调整福利金水平、打破单亲家庭和双亲家庭福利金的差别、允许有工作收入的人继续领取福利金直到收入达到一定的限制等, 以此保证从福利走向工作岗位的人不受经济上的损失。

针对原有“缺席父母”不履行支付抚养费、最终由国家代为偿付的情况, 一些国家采取措施强化家庭内部赡养机制, 提高现行规定的执行力度。加拿大从 1996 年起规定到期偿付程序更加严格。爱尔兰将偿付抚养费的责任扩大到未婚父母。

(三) 妇女福利权利的独立

近年来, 妇女个人权利不断得到承认。在瑞士和列支敦士登, 夫妻养老金制度被取消, 取而代之的是夫妻双方各自独立的权利。以色列老年保障项