

外国 ① 的社会救助

冯 英 聂文倩 编著



Social Assistance

 中国社会出版社

外国 的社会救助

冯 英 聂文倩 编著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国的社会救助/冯英,聂文倩编著. —北京:中国社会科学出版社,2007.10

ISBN 978-7-5087-1923-8

I. 外… II. ①冯… ②聂… III. 社会救济—福利制度—外国
IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 157150 号

书 名: 外国的社会救助

编 著: 冯 英 聂文倩

责任编辑: 彭先芬

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码:100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话:(010)66080300 电传:(010)66051713

邮购部:(010)66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京华创印务有限公司

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 6.25

字 数: 137 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

序 言

在人的一生中，总有可能要面对来自于自然、经济和社会的各种风险，其中，年老、疾病、失业、工伤、灾害、贫困等，是人类要面对的普遍性风险。随着当今社会的发展，人类抗击风险的能力大大加强，但人类知识的增长、科学技术的进步与管理水平的提高并未从根本上避免风险，反而因工业化的来临及市场经济的确立，许多风险在范围上及程度和发生的频度上不是在缩小而是被放大，且一些风险还以不同于以往的面目呈现出来。每当人们必须面对这些问题时，没有人愿意自己是孤立无助的，而是希望有一种可以借助的坚实可靠的力量来支持自己渡过难关，这样才有可能让生命更有尊严，让生活更加安全与美好。

被誉为社会安全网、社会矛盾缓冲器的社会保障就是这种力量的最典型体现。作为人类文明进步的成果之一，社会保障制度是世界上普遍建立起来的、由一个国家的立法强制规定的、由国家和社会举办的一种防范与化解风险的现代社会制度。世界各国社会保障制度从一开始建立到现在，已经一百多年过去了。它的出现，一方面我们可以说，是源自于人类对生存安全性的内在需求及对生活质量提高的渴望，这种需求与渴望使人们倾向于在风险面前谋求合作；另一方面，从历史的角度来看，社会保障也是人类经济发展到一定阶段，伴随着生产社会化和市场经济的形成，在有了必要的物质基础之后才逐渐发展起来的。它从早期工业化国家的

济贫制度开始,逐步从一个统治者被迫建立起来的、保障少数人的低水平的保障制度发展成为一套受公平理念牵引的、给人以生存安全的、稳定社会秩序与促进社会发展的制度体系。当然,这其中离不开人们以血泪为代价不断寻求与抗争以及思想界对之的不懈探索。如今,在世界上的许多国家,获得社会保障已经作为一项重要的公民的权利被载入宪法。

在社会保障历史演变的过程中,因其融入了不同的社会文化背景,政治结构以及经济特性,逐渐形成了各国不同特色的社会保障制度的架构。究竟如何对待贫困者、残疾者、老龄者、失业者、工伤者、疾病患者等等处于风险中的人们,如何在给定的各种资源范围内将一部分资源配置给社会保障,由于各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统及政府政策偏好的不尽相同,加上所依据的理论体系存在差异,社会保障的具体面目在不同的国家表现有很大的差异,而且这种差异逐渐类型化。无论是制度建立较早的发达国家,如德国、英国、美国等,还是制度建立不久的发展中国家如新加坡等,还是在制度上发生重大转型的国家如智利等,各国在制度基本类型、实施方式及运行管理等方面,都有各自不同的特点。但一般来说,各国都试图根据自己的国情来制定符合本国实际情况的社会和经济政策,许多经验都是非常值得借鉴的。

在新的社会背景之下,社会保障在世界各国都普遍面临着多种挑战,比如,老龄化带来的养老金支付压力,医疗费用的过快增长导致的政府医疗补贴增加,失业率的普遍提高导致的失业保险金入不敷出等等。面对来自各方面的挑战,许多国家积极地进行着政策调整或制度改革,在具体措施上,主要采取的是拓展资金的来源,削减社会保障开支,实行社会保障制度的私人化、资本化,改进管理,提高服务质量等等。这些都需要政府在社会公平与效率

价值之间通过制度调整而不断寻找恰当的平衡点,都需要理论界如何对政府职能在社会保障中做恰当的定位也不断地进行着反思。当然,由于制度刚性的作用,除了个别的国家如智利,进行了养老保险的激进变革之外,更多的国家在改革的过程中也显得非常谨慎,选择了渐进的变革模式。

社会保障在社会中发挥的作用是毋庸置疑的。但事实上,人类面对普遍化的风险与许多复杂化的社会问题,仅仅依靠这支政府主导的力量显然是不够的。在社会结构已经发生重大变化的今天,无论是面对永恒的难题还是应对新的挑战,调动各种资源,让多种力量发生聚合的作用是一种必然的选择。在许多国家,传统的民间力量伴随着公民社会的崛起而日显其强大。例如,在社会组织层面上,存在着被称为“第三次社会分配”的,建立在自愿基础上的,以发展公益慈善事业为目标的慈善组织,且随着公益慈善事业的壮大,在社会政策逐步完备,在管理方面也更具规范性,这已使慈善组织完成了从传统的民间自发力量向现代自治组织的变迁;在公民个人层面上,存在着在职业之外,不受法律的强制的、为改进社会、提供福利而付出努力的志愿者,且在志愿精神的感召下,志愿者在数量上越来越多。各种民间资源,无论是对长期弱势群体(贫困群体)还是对暂时弱势群体(海啸、飓风、地震等自然或社会突发事件中的灾民等)以及对其他需要支援的方面所提供的帮助,都是具有独特价值的,而它起到的促进社会公平、平衡贫富差距、缓解社会冲突方面,与社会保障具有异曲同工的效果。而这些,在调整舆论导向、引领社会风气方面所产生的价值更是难以估量的。

由于人类存在着与生俱来的局限性以及现实中的各种条件约束,即使是对于一项具体的制度,如何设计好并随社会的变化再将

之完善,也往往成为一个没有句号的持续工程,同样,探讨人类面对的普遍性的问题更是一项没有止境的事业。由中国社会出版社出版的本系列图书,将目光聚焦在了世界上主要国家或国际组织在解决上述提到的为人类普遍性风险问题与困难而建立起来的社会保障制度以及关于慈善组织与志愿者的发展情况与相应制度安排。本次出版的系列图书是在中国社会出版社的大力支持下,在广泛了解近年来的研究成果的基础上进行的编著,具体内容包括《外国的社会救助》、《外国的失业保障》、《外国的医疗保障》、《外国的慈善组织》和《外国的志愿者》。除笔者作为编著人之外,每本书其他编著者的参与情况如下:《外国的社会救助》:聂文倩,《外国的失业保障》:杨慧源,《外国的医疗保障》:聂文倩,《外国的慈善组织》:穆风龙、聂文倩,《外国的志愿者》:张慧秋、白亮。

感谢中国社会出版社的大力支持与辛勤付出,感谢该书系的每一位参与者,感谢所有关心我们的相识与不相识的朋友。在阅读该书系的过程中,如果您有什么建议、批评与意见,请告诉我们!

冯 英

2007年12月于北京科技大学

目 录

第一章 社会救助总论	1
第一节 社会救助的基本含义	1
第二节 社会救助制度的产生和发展	4
第三节 建立社会救助制度的意义	6
第四节 社会救助制度的主要内容	11
第二章 英国的社会救助	19
第一节 英国社会救助的历史沿革	19
第二节 英国社会救助的特点	27
第三节 英国社会救助的相关法规	30
第四节 英国社会救助制度的主要内容	35
第三章 美国的社会救助	43
第一节 美国社会救助的历史沿革	43
第二节 美国社会救助制度的特点	49
第三节 美国社会救助的相关法规	50
第四节 美国社会救助的主要项目	53
第四章 德国的社会救助	61
第一节 德国社会救助的历史沿革	61
第二节 德国社会救助的特点	65
第三节 德国社会救助的相关法规	66
第四节 德国社会救助的主要内容	68
第五章 瑞典的社会救助	81
第一节 瑞典社会救助的历史沿革	81

第二节 瑞典社会救助的特点	87
第三节 瑞典社会救助的相关法规	89
第四节 瑞典社会救助制度的主要内容	91
第六章 法国的社会救助	100
第一节 法国社会救助的历史沿革	100
第二节 法国社会救助的特点	102
第三节 法国社会救助制度的主要内容	103
第七章 智利的社会救助	119
第一节 智利社会救助的历史沿革	119
第二节 智利社会救助制度的主要内容	121
第三节 非政府组织在社会救助中的作用	128
第八章 俄罗斯的社会救助	133
第一节 俄罗斯社会救助的历史沿革	133
第二节 俄罗斯的社会救助的主要内容	137
第三节 俄罗斯各地社会救助状况	145
第九章 日本的社会救助	155
第一节 日本社会救助制度的历史沿革	155
第二节 日本社会救助的相关法规	159
第三节 日本社会救助制度的基本内容	161
第十章 韩国的社会救助	173
第一节 韩国社会救助的历史沿革	174
第二节 韩国社会救济的主要项目	176
第十一章 澳大利亚的社会救助	180
第一节 澳大利亚社会救助的历史沿革	181
第二节 澳大利亚社会救助的特点	182
第三节 澳大利亚社会救助主要项目概述	185

第一章 社会救助总论

社会救助制度是社会保障的最低层次，是社会最弱势群体的“生命线”，是政府为社会设立的最后一道安全网。社会救助制度与人权问题密切相关，是保障生存权的重要手段，同时，它对社会的稳定及社会的进步与发展具有积极的意义。

社会救助是世界上最古老的社会保障制度，目前世界上 160 多个国家实施的社会保障中大多涵盖了社会救助。从总体上看，各国社会救助制度的差别不是很大，因为这种制度的基本特点是由政府直接主办并承担费用责任，以形成社会共济，受益者通常是无法享受社会保险的穷人或享受社会保险后仍然生活在贫困线以下的个人和家庭。但是各国在实行中，由于经济、政治、社会和文化等因素的影响，具体的救济方式、救济标准、救助内容、管理体制及对各国社会保障制度的总体影响等都有所不同。

第一节 社会救助的基本含义

一、社会救助的含义

社会救助 (Social Assistance) 是指以政府或各种社会团体为主体，通过国民收入的再分配或转移资源的方式，运用资金、实物、服务等手段，向个人、家庭或群体在由于自身、自然和社会

原因，暂时或永久失去劳动能力、生活发生困难或需要帮助时给予现金、物质或其他方式的帮助，暂时或长期保障其基本生活的一种社会保障制度。

社会救助的基本含义可以进一步解析如下：

(1) 社会救助的实施主体是国家和社会，这是其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有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生活水平时才发生作用，即社会救助是有条件和有指向的，只有符合条件的有限人群才可以享受到救助待遇。

(3) 享受社会救助的条件是低于贫困线，但对是否低于贫困线需要经济状况调查，通过核实后才可以享受。

(4) 社会救助是多渠道和多种形式的。过去我们只强调政府对于社会救助的责任，现在则强调整个社会——包括社会团体、社区组织等多种渠道的救助；救助的形式既包括提供资金、实物，也包括提供服务、信息等帮助。

二、社会救助的基本特征

(1) 政府财政支出是社会救助主要资金来源

社会救助资金主要来源于政府财政支出，这里既包括中央财政也包括各级地方财政。实施社会救助是政府一项义不容辞的责任，只有通过财政支出才能保证社会救助资金来源的充分性和及时性，才能让受助者无偿领取救助金。

(2) 对受助者的资格审查十分严格

受助者在享受社会救助待遇之前，首先必须由申请者提出申

请，并由相关主管部门对申请者财产和收入进行审查和核实，符合条件的确定救助标准，付给救助费。对申请者的调查称为：“家庭经济情况调查”，这是确定救助对象、进行救助的必要前提。在西方国家，家庭经济情况调查的内容包括：家庭收入、物价水平、家庭成员就业情况、住房条件等诸项内容。

对申请人员的审查一般需要经过当地社会救助管理部门和高一级的社会救助行政主管部门这两个程序，而且是否享受社会救助待遇的决定权掌握在后者手里。因此，对是否具有社会救助待遇的资格审查是十分严格的。

在其他社会保障制度尤其是社会保险制度中，一般没有像社会救助那样进行严格的资格审查。例如，在社会保险制度中，只要符合一定的领取条件就可以自动享受待遇，不需要事先向有关部门提出申请。在社会福利制度中，享受者只要支付一定费用或者出示相关证件后就可马上享受。这也是社会救助与社会保险、社会福利的最大区别之一。

（3）受助者无偿享受救助待遇

在许多国家，享受社会救助待遇的人员和家庭不需缴纳任何费用就能够享受救助待遇。当某部分人或者一部分家庭依靠自身力量无法应付或者解决各种困难而陷入贫困时，国家通过社会救助手段向他们提供物质上的帮助。除了必须满足国家规定的法定贫困线这一要求外，国家为他们提供的社会救助待遇完全是无偿的。而社会保险强调先缴费后享受，即只有缴纳了保险费，才可以领取各种保险金；在部分社会福利项目中，也需要缴纳一定的费用才可以享受社会福利待遇。

（4）社会救助保障水平较低

社会救助制度虽然与其他社会保障制度一样都是帮助国民应

付和解决各种风险以免他们陷入贫困，但它们的保障水平是各不相同的。相对来说，社会救助的保障水平较低，它仅仅用以维持贫困人员的最低生活水平。然而，目前各国对最低生活水平的理解和解释是不同的，因此产生了对社会救助支付标准确定上的差异。有的国家如一些发达国家认为，最低生活水平除了维持生存以外的还应当包括一些精神文化娱乐活动，即不仅维持受助者的最低物质生活水平，还应该保证最低精神文化生活质量。而发展中国家的最低生活水平概念一般不包括精神文化生活质量，仅仅指维持物质上的最低生活水平。由于对最低生活水平的理解不同，各国社会救助的保障水平的实际含义也有所不同。

从目前世界各国的实施情况来看，相当多的国家虽然实行中央财政和地方财政分担的方式，但往往中央财政负担比例比地方财政高一些。这样可以保证各地贫困人员在享受标准上的统一和公平，但这里所说的统一和公平并不意味着各地支付标准相同。因为在任何一个国家都存在着地区发展不平衡的问题，生活水平较低的地区，它们的社会救助标准也相对较低；反之，社会救助标准则较高。

第二节 社会救助制度的产生和发展

早在原始社会末期，就出现了人类的互助行为。在落后的经济条件下，生产关系是自给自足的，生产规模小，生产剩余少，个人抵御灾害能力极弱，早期的类似救助行为都是出于人类恻隐之心或者宗教信仰，是不自觉的行为。

随着生产力的发展以及随之而来的私有制的产生，人类开始步入阶级社会，形成了统治阶级和被统治阶级两大对立阶级，统

治者出于稳定和巩固自己统治地位的考虑，就必须对无以为生的贫苦大众进行物质方面的救助，以维持他们最基本的生存需要，以缓和社会矛盾。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 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已经制度化。公元前 300 年，中国的孔子在《论语》中提到，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”则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。

在工业化以前的社会里，社会救助都是临时性的行为，只有当社会成员遇到突发困难时才给予紧急赈济，没有形成经常性、整体性的救助制度。随着社会的进步，这种救助不断完善和发展，从而形成了较为系统的社会救助体系。

社会救助制度的前身是起源于 16 世纪的国家济贫制度。1601 年英国出台了“伊丽莎白济贫法”，规定贫民和无依无靠的孤儿为救济对象，在这个时期，接受救助者受到的是统治者居高临下的“恩赐”，是怀着感恩的心态被动的接收，给予者也同样认为这是施舍和怜悯。此法的惩戒性和恩赐性让贫民沦为永久的贫民，但它奠定了英国乃至欧美各国现代社会救助立法的基础，开创了国家立法推动社会救助事业的先例。

现代的社会救助制度产生于 20 世纪 30 年代，当时欧美各国爆发了严重的经济危机，从而导致大批工厂破产，工人失业，引起了大量贫困人群的产生，对生活安定造成了压力。在传统的济贫手段和社会保险都不足以解决问题的前提之下，各国政府不得不尝试建立社会救助制度，以弥补社会保险制度的不足。美国最

早于 1935 年通过了包括十项不同但相关的社会保障法案，开始实施社会救助。但较具体的社会救助制度应以贝弗里奇 1943 年提出的著名的《社会保险及其服务有关的事物报告书》（简称《贝弗里奇报告》）为标志，该报告详细地拟定了一套社会安全制度，尤其拟定了一个公共救助方案，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，《国民救助法》在 1946 年通过，同年 8 月开始实施，从而废除了实施三百年的《济贫法》，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，由教会或个人以及地方政府办理的事务转变为各级政府的重要职能。

从 17 世纪初社会救助制度产生开始起，资本主义社会救助制度的发展基本处于一个上升时期，无论是在保障项目上还是在支付标准上都在不断得到提高和完善。但从 20 世纪 70 年代末以后，由于经济萧条的发生、全面的社会救助制度造成劳动积极性下降以及社会救助管理效率低下等原因，资本主义各国开始对本国的社会救助制度进行改革或调整，也就是说，社会救助制度的发展进入了一个崭新的阶段。在这种改革浪潮中，政府更强调社会救助的保障水平要适应国民经济的发展，也更强调国家和个人两者共同负担，注重个人责任。为了削减国家财政对社会救助过重的负担，必须要注重个人责任，这样才能实现改革目标。

第三节 建立社会救助制度的意义

在一个正常的社会下，政府实施社会救助是为了防止“弱肉强食，适者生存”的市场竞争白热化的出现，也是政府在公共政

策制定中维护社会公平与正义的角色的需要，即“给予强者以发展权，给予弱者以生存权”。公正是人类社会永恒的价值理念。罗尔斯在《正义论》中提出：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。在一个公正的社会里，平等的公民自由是确定不疑的，由正义所保障的权利决不受制于政治交易或者社会利益的权衡。只有对社会成员的基本权利予以切实的保证，才能够从最起码的意义上体现出对个体人缔结社会的基本贡献和对人的种族尊严的肯定，才能够从本质意义上实现发展宗旨亦即以人为本位发展的基本理念，才能从最实效的意义上为社会的正常运转确立起必要的条件。”而社会救助正是这样一种处于社会保障中最低层次的措施和基本手段，是一项针对贫困现象而设计的社会保障制度。社会救助体现了人道主义精神，在最低生活水平上拉起了最后一道社会安全网。社会救助制度是社会保障制度的基础，它好比社会保障安全网的网底，是社会稳定的最后一道防线，它的作用不可替代。

一、社会救助制度的作用

1. 社会救助制度是国家为公民提供基本保障的重要方式

生存权和发展权是现代社会的公民的基本权利，获取社会救助是公民的一项基本权利。在现代社会中，尤其是在经济、社会转型时期，从总体看，造成贫困的原因中社会因素大于个人因素。所以，对于国家和社会来说，社会救助是其不容推卸的责任，每个人在社会上都应得到最基本的生活保障。社会救助应从民生的角度考虑问题，对效率与公平的选择往往倾向于公平优先，甚至可以允许牺牲一定的效率。在当今世界上，社会救助制度通常被视为纯粹的政府行为，是一种完全由政府运作的最基本的再分配

或转移支付制度，其责任或义务通常以立法方式加以确认。对于每一位公民来说，社会救助是他们应当享有的受法律保护的基本权利，这同样可以在我国宪法中找到依据，我国宪法第四十五条明确规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”

2. 社会救助制度是发展市场经济的内在要求

市场经济追求效率和财富，强调优胜劣汰，它在本质上对弱势群体有利，不能自发地保护弱者。而社会弱势群体面临的困难，更主要的是一种社会经济问题，并非单个人所能左右。从某种意义上说，社会变革和社会转型的成本代价可能由这部分人所承担，因此政府和社会有责任关注和保护他们。社会救助制度的目标是克服现实的贫困，它在公民因社会的或个人的、生理的或心理的原因致使其收入低于最低生活保障标准因而陷入生活困境时发生作用。因此，一般会有一套称为“家庭经济情况调查”的法定工作程序来审核申请救助的公民的收入状况，主要包括：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在于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保障标准，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，它能保证有限的社会救助经费切实地用到最需要的人身上。从国际、国内的经验看，在经济、社会发生较大变动的时期尤为如此。

3. 社会救助制度是社会稳定的“安全网”和“平衡器”

社会救助制度提供的仅仅是满足最低生活需求的资金或实