

21世纪全国高校民政类规划教材

中国社会福利

周良才 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内容简介

21 世纪全国高校民政类规划教材

本书是“21世纪全国高校民政类规划教材”系列中的一本，旨在为民政类专业的学生提供系统的知识。本书共分十章，第一章至第五章主要介绍民政工作的基本理论、方针政策、法律法规以及民政工作的历史沿革；第六章至第十章则重点阐述社会救助、社会福利、社会优抚、婚姻登记、殡葬管理等具体业务。本书可作为民政类专业的教材，也可供民政工作人员参考。

中国社会福利

周良才 主编

赵淑兰 吕华菊 副主编

蒋新红 蒋传宓 李飞虎 齐芳 参编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

地址：北京市海淀区中关村大街27号 邮编：100871 电话：010-6275054 网址：http://www.pup.cn

内 容 简 介

本书从我国的实际出发,将社会福利界定为社会保障的一个子系统。在此基础上,对中国社会福利的基本概念、基本理论、发展现状及改革方向进行了全面、系统的梳理。

全书共分为十五章。第一章探讨社会福利与社会保障的关系,介绍西方国家社会福利制度概况及我国社会福利制度的发展历史与发展模式选择;第二章至第十章分别介绍我国老年人、儿童及残疾人社会福利;第十一章至第十三章分别阐述我国社会福利资源的构成、社会福利的供给主体与供给方式及我国社会福利制度建设的现状与改革等问题;第十四章至第十五章分别介绍社会福利研究及社会福利的国际交流与合作。

本书主要供高校民政类和社会工作类专业教学使用,也可供各级政府从事民政、社会保障、社区建设及其他社会管理等工作的人员参阅。

图书在版编目(CIP)数据

中国社会福利/周良才主编. —北京:北京大学出版社, 2008.2
(21世纪全国高校民政类规划教材)
ISBN 978-7-301-13025-4

I. 中… II. 周… III. 社会福利—教材 IV. D632.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第192152号

书 名: 中国社会福利

著作责任者: 周良才 主编

责任编辑: 袁玉明

标准书号: ISBN 978-7-301-13025-4/G·2239

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765126 出版部 62754962

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: xxjs@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787毫米×980毫米 16开本 20.75印张 408千字

2008年2月第1版 2008年2月第1次印刷

定 价: 34.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024; 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的重要论断，“和谐社会”的提出，是我们党对中国特色社会主义事业认识的新发展。和谐社会应当是一个民主法治、公平正义、诚信友爱、安定有序、充满活力、人与自然和谐相处的社会。新时期的社会福利工作与构建社会主义和谐社会的关系密切，是构建社会主义和谐社会的重要内容与主要手段。

在我国，大多数理论工作者将社会福利界定为社会保障的一部分，这是比较符合我国实际情况的。众所周知，我国是个发展中国家，社会福利的水平不如西方发达国家高，覆盖面不如西方发达国家宽，享受国家社会福利的对象大部分属于弱势群体，在很大程度上，我国的社会福利还是属于救助性质的社会福利。民政部门是我国社会福利的主管部门，从内容构成来看，各级民政部门主管的社会福利主要包括三大块：即老年人社会福利、儿童社会福利与残疾人社会福利。

发展社会福利事业，切实保障老年人、孤儿、残疾人等特殊困难群体的基本生活，对于促进社会公平、推动社会进步、维护社会稳定，都是有十分重要的意义。在我国，社会保险、社会救助、社会福利共同为社会成员特别是社会弱势群体筑起了一个社会安全保障体系。随着经济和社会的进步发展，人民群众生活水平的不断提高，人口老龄化程度的日益加深等等，都要求我们进一步发展社会福利事业。可以预言，以特殊困难群体为工作对象的我国社会福利事业必将迎来一个快速发展的新时期，尤其是在构建社会主义和谐社会的今天，社会福利必将发挥越来越大的作用。这一发展趋势对于从事社会福利理论与政策研究的理论工作者来说，同样提出了十分迫切的要求。

就在这种背景下，我们编写了《中国社会福利》一书。该书着眼我国民政工作的实际情况，将社会福利视为社会保障的一部分，在广泛吸纳国内外专家、学者社会福利研究成果的基础上，对我国社会福利工作的实践经验进行了认真的梳理，重点阐述了我国老年人、儿童、残疾人等三大社会福利事业的基本概念、基本理论、发展现状及改革方向；同时，针对我国社会福利工作中的不同问题，提出一些具体的、可操作的对策和建议。

本书由重庆城市管理职业学院周良才教授担任主编，各参编人员都是该校教学一线的骨干教师。主编周良才除编写本书的大部分章节外，还负责全书总体框架及编写提纲的设计，并对各参编人员的初稿在文字和内容上进行了适当的修改。编写工作的具体分工如下：

周良才：第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第十章、第七章第二节与第八章第一、三节。

赵淑兰：第九章、第十二章、第十四章。

吕华菊：第十一章、第十三章。

蒋新红：第六章。

蒋传宓：第七章第一节。

李飞虎：第八章第二节。

齐芳：第十五章。

在本书的编写过程中，我们参阅了大量的参考文献，吸收与引用了大量有关专家、学者的研究成果，在此谨向各位专家、学者表示衷心的感谢和崇高的敬意。同时，衷心感谢北京大学出版社袁玉明先生和胡伟晔女士为本书出版所付出的辛勤劳动。

由于受时间和水平的限制，加上编者所掌握的我国社会福利资料有限，本书尚有诸多不足之处，恳请各位专家和读者批评指正。

编者

2008年1月

目 录

第一章 社会福利概论.....	1
第一节 社会福利与社会保障.....	2
一、社会福利.....	2
二、社会保障.....	4
三、社会福利与社会保障的关系.....	5
第二节 西方国家及我国港台地区的社会福利制度.....	6
一、西方国家的社会福利制度.....	6
二、我国港台地区的社会福利制度.....	11
第三节 我国社会福利制度.....	15
一、我国传统社会福利制度及其基本特征.....	15
二、我国社会福利制度发展模式的选择.....	17
第四节 社会福利与和谐社会的构建.....	23
一、对和谐社会的解读.....	23
二、社会福利在构建和谐社会中的重要作用.....	26
第二章 老年人社会福利——概述.....	30
第一节 老年人社会福利需求与老年人社会福利.....	31
一、老年人社会福利需求.....	31
二、老年人社会福利的含义.....	36
第二节 我国老年人社会福利的内容.....	37
一、老年人生活收入性福利.....	37
二、传统的家庭养老与家庭福利.....	37
三、老年人社会福利服务.....	40
四、老年人优待.....	40
第三节 我国老年人社会福利的发展.....	43
一、我国古代的养老制度.....	43
二、建国后我国老年人社会福利的主要成就与问题.....	44
三、“十一五”期间我国老年人社会福利事业的发展.....	48
第四节 老年人社会福利社会化.....	52
一、我国人口老龄化对老年人社会福利的挑战.....	52

二、社会福利社会化.....	56
三、进一步推进我国老年人社会福利社会化的基本思路.....	59
第三章 老年人社会福利——机构养老服务.....	64
第一节 机构养老的含义.....	65
一、机构养老的概念.....	65
二、机构养老的产生.....	65
三、机构养老的对象.....	66
四、机构养老的特点.....	67
第二节 养老服务机构的建设与管理.....	68
一、养老服务机构的类型与性质.....	68
二、养老服务机构的建设.....	72
三、养老服务机构的管理.....	76
第三节 机构养老服务的运作.....	78
一、机构养老服务的内容.....	78
二、机构养老服务的标准.....	80
三、机构养老服务的进一步发展.....	81
第四章 老年人社会福利——社区养老服务.....	87
第一节 社区养老的含义.....	88
一、社区.....	88
二、社区养老.....	93
第二节 社区养老服务的运作.....	97
一、社区养老服务的性质.....	97
二、社区养老服务的形式.....	98
三、社区养老服务的内容.....	99
四、社区养老服务的进一步发展.....	99
第三节 社区老年福利服务星光计划.....	101
一、“社区老年福利服务星光计划”的含义.....	101
二、“社区老年福利服务星光计划”的实施.....	102
第五章 儿童社会福利——概述.....	106
第一节 儿童与儿童社会福利.....	107
一、儿童的界定.....	107
二、儿童社会福利的含义.....	108
第二节 我国儿童社会福利的内容.....	108
一、儿童福利院服务.....	108
二、流浪儿童救助保护.....	110

581	三、SOS 儿童村	115
481	四、儿童收养与家庭寄养	117
381	第三节 我国儿童社会福利事业的改革与发展	118
881	一、我国儿童社会福利事业的成就与主要问题	118
981	二、我国儿童社会福利的改革与发展对策	120
第六章	儿童社会福利——机构养育	125
501	第一节 儿童机构养育与儿童养育机构	125
801	一、儿童机构养育的概念	126
601	二、儿童机构养育的对象	126
901	三、儿童养育机构的类型	126
005	四、儿童养育机构的内部机构设置、设施配备与人员素质	128
101	第二节 儿童机构养育服务	129
101	一、儿童机构养育服务的方针	129
105	二、儿童机构养育服务的内容	130
504	三、儿童机构养育服务的专业化	143
第七章	儿童社会福利——收养与寄养	148
104	第一节 儿童收养	149
305	一、收养的含义	149
505	二、收养的原则	149
515	三、收养的条件	151
515	四、收养的程序	153
515	五、收养的法律效力	160
515	六、收养关系的解除	161
515	第二节 儿童家庭寄养	162
415	一、儿童家庭寄养的含义	163
415	二、儿童家庭寄养的理论依据	165
155	三、儿童家庭寄养的运作	168
第八章	残疾人社会福利——概述	174
255	第一节 残疾人与残疾人社会福利	175
255	一、残疾人的界定与分类	175
255	二、残疾人社会福利	177
255	第二节 我国残疾人社会福利的内容	178
255	一、残疾人生活收入性福利	178
255	二、残疾人劳动就业	179
255	三、残疾人福利服务	180

211	四、残疾人教育.....	182
211	五、残疾人康复.....	184
211	六、无障碍建设.....	186
211	七、假肢科研与生产.....	188
250	第三节 我国残疾人社会福利事业的改革与发展.....	189
251	一、我国残疾人社会福利事业的成就与主要问题.....	189
252	二、我国残疾人社会福利的改革与发展对策.....	192
	第九章 残疾人社会福利——福利服务	198
256	第一节 残疾人生活服务.....	199
256	一、残疾人生活服务的意义.....	199
258	二、残疾人生活服务的内容.....	200
259	第二节 残疾人教育服务.....	201
259	一、残疾人教育与特殊教育的含义.....	201
260	二、残疾人教育机构与教育服务.....	201
263	第三节 残疾人就业服务.....	204
263	一、残疾人就业的含义.....	204
263	二、残疾人就业服务的现状.....	204
264	三、当前残疾人就业服务存在的主要问题及原因分析.....	206
264	四、促进残疾人就业服务的方法探讨.....	209
264	第四节 残疾人康复服务.....	212
264	一、残疾人康复的含义与意义.....	212
264	二、残疾人康复的基本方法.....	212
264	三、我国残疾人社会化康复训练服务体系.....	213
264	四、残疾人社区康复服务.....	213
264	第五节 残疾人维权服务.....	214
264	一、残疾人所享有的权益.....	214
264	二、残疾人法律援助和法律服务.....	221
	第十章 残疾人社会福利——就业与社会福利生产	224
270	第一节 残疾人就业.....	225
270	一、残疾人就业的重要意义.....	225
270	二、残疾人就业的方针.....	226
270	三、残疾人就业的方式.....	227
270	四、残疾人就业面临的挑战与对策.....	228
270	第二节 社会福利生产.....	232
281	一、社会福利生产概述.....	232

二、	国家对社会福利生产的扶持保护政策.....	235
三、	社会福利企业的审批与管理.....	236
四、	社会福利企业的改革与发展.....	238
第十一章	社会福利资源.....	243
第一节	社会福利财力资源.....	243
一、	财政转移支付.....	244
二、	慈善资金.....	247
三、	福利彩票资金.....	251
第二节	社会福利人力资源.....	253
一、	社会福利工作人员.....	253
二、	志愿者.....	256
第三节	社会福利设施.....	258
一、	我国社会福利设施的现状.....	258
二、	我国社会福利设施的建设规划.....	258
第十二章	社会福利供给.....	265
第一节	社会福利的供给主体.....	266
一、	官方供给主体.....	266
二、	民间供给主体.....	269
三、	其他供给主体.....	273
四、	福利传递者与福利服务提供者.....	276
第二节	社会福利的实现方式与传递机制.....	278
一、	再分配的必要性.....	279
二、	再分配的主体及其实现方式.....	280
三、	社会福利的传递机制.....	282
第十三章	社会福利制度建设.....	285
第一节	社会福利制度概述.....	285
一、	社会福利制度的概念.....	285
二、	社会福利制度的类型.....	286
第二节	我国社会福利制度的建立与发展.....	288
一、	传统福利制度时期.....	289
二、	社会福利制度的改革和调整时期.....	290
第三节	社会福利制度的整合.....	292
一、	制度功能的整合.....	293
二、	供给网络的整合.....	294
三、	组织体系的整合.....	296

第十四章 社会福利研究.....	299
第一节 社会福利研究的含义.....	300
一、社会福利研究的概念.....	300
二、社会福利研究的意义.....	300
第二节 社会福利研究的内容与特点.....	302
一、社会福利研究的内容.....	302
二、社会福利研究的特点.....	303
第三节 社会福利研究的方法.....	304
一、两种相互对立的方法论倾向.....	305
二、四种理论范式的基本观点.....	305
三、四种研究方式及其具体方法与技术.....	306
四、社会福利研究理论研究与应用研究.....	307
第十五章 社会福利的国际交流与合作.....	310
第一节 社会福利国际交流与合作的含义.....	310
一、社会福利国际交流与合作的概念.....	310
二、开展社会福利国际交流与合作的意义.....	311
第二节 我国社会福利国际交流与合作的内容与发展趋势.....	311
一、我国社会福利国际交流与合作的内容与成就.....	311
二、我国社会福利国际交流与合作的发展趋势.....	316
参考文献.....	318

第一章 社会福利概论

【学习目标】

通过本章的学习，你应该能够：

1. 掌握社会福利的概念与特征；
2. 掌握社会保障的概念及其与社会福利的关系；
3. 掌握西方国家社会福利制度的历史演变、基本结构、存在的主要问题及改革对策；
4. 了解我国港台地区社会福利制度的基本特征；
5. 掌握我国社会福利发展模式的选择及我国全新社会福利制度的基本框架；
6. 掌握社会福利在构建社会主义和谐社会过程中的作用。

☉ 导入案例

解读六中全会《决定》：怎样完善社会福利制度

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）根据构建社会主义和谐社会的要求，从当前我国社会福利的基本状况出发，强调要发展以扶老、助残、救孤、济困为重点的社会福利。

一是发展老龄事业，开展多种形式的老龄服务。加快建立和完善基本养老保障制度，确保离退休人员基本养老金的按时足额发放，继续扩大城镇养老保险的覆盖面，有条件的地方探索建立多种形式的农村养老保险制度，努力保障老年人的基本生活。

二是发扬人道主义精神，发展残疾人事业，保障残疾人合法权益。在一个文明和谐的社会，残疾人同健康人一样，他们的基本生活和合法权益应该得到切实保障，应该得到更多的社会关爱和帮助。

三是做好孤残儿童养育工作。同时，积极研究孤儿救助、帮扶的政策措施，通过采取社会收养、集中供养、公民助养、家庭寄养等方式，使孤残儿童回归家庭、回归社会。

同时，《决定》强调要完善优抚安置政策，做好优抚安置工作。优抚安置关系广大烈军属、复员退伍军人、现役军人的切身利益。维护优抚对象的权益，巩固军政军民团结，是构建社会主义和谐社会的重要方面。“十五”以来，国家连续以平均每年 15% 的幅度提高抚恤补助标准，确保了重点优抚对象生活与社会生活水平同步增长。

（资料来源：新华网，2006 年 12 月 2 日）

第一节 社会福利与社会保障

一、社会福利

(一) 福利

关于福利的内涵,人们有不同的理解。在汉语中,福利有“幸福和利益”的意思。如《后汉书》(卷四九)中有“仲长统傅昌言理乱:是使奸人擅无穷之福利,而善士挂不赦之罪辜”的说法,其中的“福利”二字就是指“幸福和利益”之意。在英语中,福利的英文单词为“welfare”,它是 well 和 fare 意义的综合,其中,well 的中文意思是“好;令人满意的”,fare 的中文意思是“进展;过活,生活”。因而,“welfare”的字面意思是指“美好的生活”、“令人满意的生活”或“令人满意的进展”。由此可见,无论是在西方还是我国,福利都包“幸福、舒适”之意。在我们今天的话语中,“福利”更是成为致力于改善全体社会成员物质、文化生活,提高人们生活质量的代名词。

(二) 社会福利

社会福利是一个与福利有着紧密联系的社会学名词,可以将它看成是“社会”与“福利”的合成词。至于什么是社会福利?对此有多种回答,可以说在不同国家、不同时代、不同场合,有不同答案。从现有的资料看,各方面对“社会福利”一词的理解主要有5种不同的看法:一是“社会政策”研究中的社会福利概念,大致与社会资源同义,它包括一切有形无形的收入、财产、安全、地位、权利,等等。而所谓社会政策是“将我们在社会福利的生产、分配与消费中的社会的、政治思想的和制度的内容,放入到一个我们所期望达到的具有活力的、道德与政治结合的标准框架中进行的探索。”这种对社会福利的界定是各种看法中意义最为宽泛的一种。二是针对市场经济带来的不公正采取的一切维护社会公平的制度和措施,大致与我们目前使用的“社会保障”一词同义。按照这种理解,“社会保障”是社会福利的一部分而不是相反。“社会保障”是实现“社会福利”的一种手段,它的资金来源于专门的社会保障税的收入,而社会福利的资金则来自一般的国家财政。三是一切形式的由政府、社会、单位和他人提供的高于基本生活水平的经济、政策和服务保障,在词义上与社会救助、社会保险相对应,指享受型而非生存型的社会利益。我国理论界所谓的“现代社会保障体系”,在含义上正是指这个意义上的社会福利和社会救助、社会保险等三大部分或三大支柱。四是由政府和社会提供的一切低于或高于基本生活水平的经济收入、政策扶持和服务保障等。以我国目前的政策为例,除了指通过民政部门提供的针对老年人、残疾人、孤儿、优抚对象的收入保障、政策优惠、福利服务以外,也包括建设、教育、卫生、司法部门提供的住房、教育、医疗、司法方面的救助,以及工会、妇联、共青团等社会团体采取的保护弱势群体的各种措施和服务等。五是民政部门代表国家提供的针对弱势老人、残疾人、孤儿和优抚对象提供的收入和服务保障,保障标准主要是基本生活,近年来随着社会福利社会化的推进,也提供高出基本生活水平以上的个人付费的服务保障。

这种社会福利定义在含义上最为狭隘，因此也有人直接称这个意义上的社会福利为民政社会福利。^①本书所说的“社会福利”，是指上述第五种理解上的社会福利。

特别需要说明的是：现在大多数欧美国家是从广义的角度理解社会福利的，即将社会福利理解为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事业，以及各项福利性财政补贴。广义的社会福利覆盖的对象是全体国民，提供的福利既包括物质生活方面，也包括精神生活方面。20世纪20年代，英国经济学家庇古创立“福利经济学”，在理论上把“福利”区分为“社会福利”和“经济福利”。“社会福利”是指由于对财物的占有而产生的满足，或由于其他原因（如知识情感、欲望等）而产生的满足，涉及“自由”、“友谊”、“正义”、“家庭幸福”、“精神愉快”等，是广义的“福利”。而“经济福利”则是“社会福利”中能够用货币衡量的部分，它对社会福利有决定性的影响，是狭义的福利。庇古主张通过转移性支付和收入均等来增加社会福利。“福利经济学”的创立使“福利”这个概念广为流传，并逐渐被一些西方国家政府接受为一项社会政策。在第二次世界大战前后，西方的福利理论进一步发展成“福利国家”论，战后自英国开始，发达的工业化国家纷纷宣布，建成了“福利国家”，国民可以享受从摇篮到坟墓的普遍福利。社会福利成了最高层次的社会保障。

在通常情况下，我国则是从狭义的角度理解社会福利的。即将社会福利理解为民政部门代表国家提供的针对弱势老人、残疾人、孤儿和优抚对象提供的收入和服务保障。在我国，各级民政部门是社会福利的主管部门，民政部门主管的社会福利主要有三大项：即老年人社会福利、儿童社会福利与残疾人社会福利。本书也是分这三大项来讲述我国社会福利的。

（三）社会福利的特征

1. 保障内容的福利性。社会福利是由国家和社会团体为改善国民的物质和文化生活条件，提高国民生活质量而举办的公共福利设施、社会津贴、社区服务等，这些形式的福利是由国家或社会免费或优惠提供的，具有明显的福利性。正因如此，社会福利有“社会工资”的美称，特别是在英国及北欧等福利型国家里，社会福利已成为人们生活中不可或缺的“工资”的重要组成部分。

2. 水平的不可逆性。社会福利是工业化与都市化的产物，是现代社会对贫困等社会问题的制度性回应，基本功能是通过满足变迁中的社会需要与人类需要，达到缓解社会冲突与解决社会问题的目的。一般说来，社会福利的水平具有不可逆性。也就是说，社会福利的水平只能逐渐提高，不能降低。如果出现降低的情况，就要遭到人们的普遍反对，甚至影响整个社会的稳定与发展。

3. 权利与义务的不对等性。一般来说，社会福利表现出权利与义务的不对等性，也就是说人们在享受社会福利时无需贡献什么，限制性条件也非常少，最多是规定必须是该国或该团体的成员。在这一点上，社会福利与社会救助和社会保险都有较大的区别。大家知道，社会救

^① 多吉才让. 中国社会福利丛书 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2002.

助的享受条件是享受人自己提出申请且要经过家庭经济状况的调查,在确认其生活状况低于社会贫困线后,才有资格享受社会救助。社会保险的享受条件是先参保且满一定的期限,达到一定的年龄或其他规定条件后,方能得到保险给付,权利和义务在社会保险中基本上是对等的。

4. 实现方式的多样性。人们的生活需求是多方面的,不仅需要经济收入保障,而且需要各种社会服务,这就决定了社会福利的实现方式也应是多种多样的。特别是对社会上的老、弱、病、残等弱势群体来说,经济收入保障固然重要,而服务保障同样是不可缺少的。如果没有福利服务保障,他们即使有了钱,也有可能陷入生活困境之中。因此,社会福利不仅要注重资金保障,还要特别注重发展各种形式的福利性服务保障,并通过动员社会成员的广泛参与,使自助——互助式的社会福利服务成为提高社会生活质量的有效手段。社会福利服务既能改善人们的生活条件,又能改善人们的人际关系,它有利于健康、和谐生活方式的建立,从而从根本上提高人们的社会生活质量。

二、社会保障

“社会保障”一词,源自于英语的 Social Security,有“社会安全”之意。作为一个专用术语,最初出现于 1935 年美国国会通过的《社会保障法案》。由于世界各国在政治、经济、文化背景等方面都存在较大差异,各国在实施社会保障的具体内容、项目、标准等方面也存在着相当大的区别。所以,反映到理论上,也就产生了对社会保障概念的不同界定。如在首创社会保障概念的美国,其出版的权威的《美国社会福利辞典》上,对社会保障的解释是:对国民可能遭遇的各种危险如疾病、老年、失业等加以防护的社会安全网。而在英国,被誉为现代福利国家之父的英国经济学家贝弗里奇勋爵,在他主持完成的《贝弗里奇报告书》中认为:社会保障是人民在失业、疾病、伤害、老年以及家主死亡、薪资中断时,予以生活救济的保障,并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度。

我国的社会保障制度始建于 20 世纪 50 年代初。1950 年颁布《救济失业工人的办法》,对解决旧中国遗留的失业问题发挥了积极作用。1951 年颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,包括养老、伤残、遗属、疾病津贴、医疗、工伤和职业病、生育待遇等保障项目。此后,国家颁布了救灾救济、优抚安置等一系列社会保障政策,并根据社会发展对有关政策进行了充实和调整。到 20 世纪 80 年代中期,社会保障的覆盖面局限于城镇地区,重点是国有企业。20 世纪 80 年代中期以来,中国对社会保障制度进行了一系列改革:1984 年,开始企业职工养老保险制度改革,1986 年,建立了城镇失业保险制度,1994 年、1996 年和 1998 年分别开始实施生育保险、工伤保险和城镇职工医疗保险制度改革,1999 年建立了城市居民最低生活保障制度,2002 年开始建立新型农村合作医疗制度。社会保障制度的改革和发展,对促进经济发展和维护人民群众的社会保障权益发挥了重要作用。

从我国的实际情况看,我国现行社会保障制度主要包括缴费型的社会保险和非缴费型的社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助等内容。其中社会保险包括基本养老保险、失业保险、基本医疗保险、工伤保险和生育保险等 5 个项目。国家依法建立社会保险制度,

设立社会保险基金,使劳动者在年老、失业、疾病、工伤、生育时获得帮助和经济补偿,保障他们的基本生活和基本医疗。社会救济是政府对因各种原因而无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的制度。救助的对象主要是:没有劳动能力且没有生活来源者;或虽有收入来源,但生活水平低于法定最低标准者;或虽有劳动能力和收入来源,但由于意外灾害使生活暂时无法维持者。社会福利是政府和社会向特别需要关怀的社会成员提供必要援助,目前主要包括老年人福利、儿童福利、残疾人福利等。优抚安置是政府和社会对军人等特殊工作者及其家属予以优待、抚恤和妥善安置。社会互助是政府鼓励和支持社会团体、社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。目前主要有工会、妇联、青联等社会团体的互助互济,民间公益事业团体组织的慈善救助,居民组织的各种形式的互助等。

在我国,中央政府管理社会保障事务的主要机构有劳动和社会保障部、民政部、卫生部和财政部。劳动和社会保障部负责管理养老保险、失业保险、城镇职工医疗保险、工伤保险、生育保险等项目;民政部负责管理社会救济、社会福利、优抚安置等项目;卫生部负责管理农村合作医疗制度;财政部负责制定社会保障的财政政策和财务、会计制度,实施对社会保障资金收支的财政监督,为社会保障计划提供补助资金等。各省、市、县政府设有同样的行政管理机构,承担相应的社会保障职能。

综上所述,虽然各国对社会保障含义的表述存在较大差异,但仔细分析不难发现,这些表述在对社会保障概念本质的界定上,实际上是没有根本性的分歧的,只是在社会保障所包含的范围与内容上,有的界定得比较宽泛,有的则界定得比较狭窄。

三、社会福利与社会保障的关系

在社会福利和社会保障的相互关系上,一直存在着不同的见解。田北海认为,与学者们对社会福利及社会保障的概念界定类别相对应,关于社会福利与社会保障的关系,大致可分为以下4种观点(见表1-1)。

表1-1 国内关于社会福利及其与社会保障关系的观点比较表

社会福利定义	主要观点	社会保障定义	二者关系
剩余性 狭义福利观	社会福利是疗救社会病态、预防或矫正社会问题的一种制度或手段	1. 广义的社会保障是指各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的总称 2. 狭义的社会保障是指国家和社会为满足社会成员的基本生活需要而提供的一系列物质帮助或制度保障	1. 社会福利 \in 社会保障 2. 社会福利=低层次社会保障
制度性 狭义福利观	社会福利仅限于保障社会成员的基本生活		社会福利=狭义社会保障
发展性 狭义福利观	社会福利是社会保障的最高层次		1. 社会福利 \in 广义社会保障 2. 社会福利=高层次社会保障
广义福利观	社会福利泛指一切为了满足人们日益增长的物质生活与精神生活需要而提供的社会服务与社会措施		1. 狭义社会保障 \in 社会福利 2. 狭义社会保障=低层次社会福利 3. 社会福利=广义社会保障

(资料来源:田北海. 社会福利概念辨析——兼论社会福利与社会保障的关系[J]. 网络: www.sociology.cass.cn)

剩余性狭义社会福利观认为,社会福利是社会保障的一个子系统,而且在社会保障体系中处于较低层次。具体而言,社会福利是指由民政部门负责的为孤、寡、老、幼、病、残等社会弱势群体提供的用于满足其基本生活需要、维持最低生活水平的收入援助和服务保障。

制度性狭义社会福利观认为,社会福利等同于狭义的社会保障,即都是指国家或社会为满足社会成员基本生活需要而提供的一系列物质帮助与服务保障。

发展性狭义社会福利观认为,社会福利是广义社会保障的一个子系统,但与剩余性的社会福利不同的是,社会福利不是处于社会保障体系中的较低层次,而是处于社会保障体系中的最高层次。

广义社会福利观认为,狭义的社会保障是社会福利的一个子系统,而不是相反。而且,在社会福利体系中,社会保障处于较低层次。换言之,社会福利不仅要满足社会成员的基本生活需要,而且要“尽可能改善人们的物质文化生活,提高其生活质量以获取个人生活及能力的提升”。

在理解社会福利与社会保障的关系方面,我国大部分理论工作者与实践工作者都将社会福利界定为社会保障的一个子系统。

第二节 西方国家及我国港台地区的社会福利制度

一、西方国家的社会福利制度

(一) 西方国家社会福利制度的历史演变

在西方国家,社会福利是一个含义极为宽泛的概念,它是指国家或社会为提高国民或地区居民的生活质量而制定的一种经济和社会保障制度。就其形成历程来看,现代意义上的社会福利制度是在经过一个漫长的历史演变后才形成的。

早期的社会福利与慈善几乎是同义的。首先,社会福利提供者多为教会或教区,并主要是以“专为社会弱者服务”的面目出现。当时,对于无依靠的老人、残疾者以及孤儿等提供援助,实际上是为了解决日趋恶化的贫困问题。如1961年英格兰议会通过了济贫法(或称旧济贫法),规定,各教区应向居民征收济贫税,给无力谋生的人发放救济,并建立贫民习艺所,组织成年贫民从事劳动,安排孤儿学徒。由此可以看出,早期的社会福利在内容和标准方面与慈善事业相当,带有社会救助性质。在价值观方面,西方国家曾将贫困与“懒惰”、“放纵”联系在一起。直到一战以前,英国政府还把赤贫现象作为贫民个人原因造成的“病态”来进行处理,把救济和劳动结合起来。19世纪前半叶,大多数西方国家把对贫困者进行的救济看成是对贫困者进行的一种施舍。

19世纪末,以英国为代表的西方国家进入了资本主义发展时期的鼎盛时期,生产力得