



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



新编公共行政与公共管理学系列教材

社会救助学

Guide to Social Assistance

乐章 / 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



新编公共行政与公共管理学系列教材

社会救助学

Guide to Social Assistance

乐章 / 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会救助学/乐章编著. —北京:北京大学出版社,2008.5

(新编公共行政与公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-12261-7

I. 社… II. 乐… 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(2007)第 080763 号

书 名: 社会救助学

著作责任者: 乐 章 编著

责任编辑: 张盈盈 张 昕

标准书号: ISBN 978-7-301-12261-7/D·1784

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市欣欣印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 21.25 印张 370 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 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 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

序 言

乐章博士近作《社会救助学》，嘱我作序。与乐章相识，很有历史感地说，是上个世纪的事了。当时，他还在攻读硕士学位。近年来，因与他的硕士导师风笑天数度合作，而他后来又在风先生门下继续攻读博士学位，故而接触多多。对其求学的上进之心、做事的认真态度、学术上颇深的造诣，印象深刻。

在中国，关于社会保障理论的研究始于上个世纪的80年代中。但在很长一段时间里，社会保障制度研究似乎被等同于社会保险制度研究，而对于其他“兄弟制度”的研究显得非常薄弱，尤其是社会救助制度（之前被称为“社会救济制度”）。按香港城市大学黄黎若莲教授就其80—90年代在中国所作的相关研究而得出的结论：因为社会救助制度的政策用户在中国社会中被边缘化，所以制度本身乃至实施这项制度的政府部门也都被边缘化了。

直到世纪之交，“城市居民最低生活保障制度”开始在社会上扬名立万，社会救助制度才在近年来可谓“层出不穷”的与社会保障相关的文献著作中有了立锥之地。但是，从学术理论到实践经验层面直接论述社会救助制度的论著仍然是凤毛麟角。至于教科书，也许在与社会学、社会工作、社会政策、社会保障乃至公共管理等相关院系专业的教学中非常需要，却始终未见。所以，以一句社会科学界常用的套话来褒扬一下乐章的这个研究成果，就是“填补了一项空白”，但我所要表达的意思是远远超出“说句套话”这种“外交礼仪”的，或者说我想要的是让这句套话真正回归其本意。

从我的认识看，乐章的这个成果仍有些瑕疵，如果思路不囿于“国情”，视野再开阔一些，与国际接轨再畅通一些，则更好。当然，“第一个吃螃蟹的”可能难以顾及螃蟹的肚子是黑是白的（据说白肚皮的才是正宗的“阳澄湖大闸蟹”）。

写序时说作者的坏话我不知道是否应该,故而赶紧补上一句,以上所说之“瑕”仅仅是我的意见,供乐章博士参考。这本总体上说是瑕不掩瑜的教材的适用性和实用性是非常广泛的,希望能够在教学中受到教师和学生的欢迎,也能够让自学者乃至有兴趣想学点这方面的知识的读者获受教益。

2007年5月

第一章 绪论

第一节 社会救助学的概念

一、社会救助学的定义

二、社会救助学的研究对象

三、社会救助学的学科性质

第二节 社会救助学的发展

一、社会救助学的产生

二、社会救助学的发展

三、社会救助学的现状

第三节 社会救助学的意义

一、社会救助学的理论意义

二、社会救助学的现实意义

三、社会救助学的实践意义

第二章 社会救助学的理论基础

第一节 社会救助学的哲学基础

一、马克思主义哲学

二、西方哲学

第二节 社会救助学的经济学基础

一、马克思主义政治经济学

二、西方经济学

第三节 社会救助学的法学基础

一、马克思主义法学

二、西方法学

第三章 社会救助学的研究方法

第一节 社会救助学的定性研究方法

一、文献研究法

二、访谈法

三、案例分析法

第二节 社会救助学的定量研究方法

一、问卷调查法

二、实验法

三、统计法

第四章 社会救助学的研究现状

第一节 国内研究现状

一、社会救助学的概念

二、社会救助学的研究对象

三、社会救助学的学科性质

第二节 国外研究现状

一、社会救助学的概念

二、社会救助学的研究对象

三、社会救助学的学科性质

第五章 社会救助学的研究展望

第一节 社会救助学的研究现状

一、社会救助学的概念

二、社会救助学的研究对象

三、社会救助学的学科性质

第二节 社会救助学的研究展望

一、社会救助学的概念

二、社会救助学的研究对象

三、社会救助学的学科性质

前 言

本书入选教育部“十一五”国家级规划教材。社会救助是比社会保险历史更悠久的一个社会保障内容,如生活保障、灾害救助、反贫困与扶贫、社会互助与慈善事业、特殊救助、专项救助、国际援助等内容,比社会保险更能体现现代社会保障的制度特色。这些知识迫切需要专门教材来进行系统梳理与全面讲解。另一方面,社会救助也是近年来我国改革与发展过程中凸现的一个重大问题,涉及民政、劳动与社会保障、卫生等多个领域,急需大批专业管理人才。从1998年首次批准社会保障本科专业以来,我国各院校的社会保障学科发展迅速。据统计,全国拥有该专业的学校共一百多所,有硕士授予权的也达四十余所。除社会保障外,其他如社会工作、社会学等专业,也迫切需要开设社会救助课程。

但与学科迅速壮大的发展趋势不相适应的是,社会保障本科专业教材建设严重滞后,一些社会保障本科专业将它等同于社会保险,而社会保障框架中的其他三大部分(社会救助、社会福利、优抚安置),除社会保障学教材有部分章节简单介绍外,鲜有专门的教材。特别是作为社会保障专业主干课程的《社会救助学》,迄今为止尚处于无教材可用的状态。即使是近年来代替教材使用的国内出版的相关专(译)著也仅两三本:名称颇像教材的《社会救助学》([美]夏洛特·托尔著,希庆华、王慧荣等译,三联书店1992年版)仅仅从社会救助的个人需求及国家的责任方面展开了篇幅不长的讨论,而对社会救助的基本框架与制度结构并无介绍,不宜作为教材使用;在我国港台地区和欧美等国,社会救助有一些较为成熟的教材用书,如《社会救助的理论与实务》(江亮演著,台北桂冠图书股份有限公司1990年版)等,但一直没有得到介绍或翻译,且适合我国国情

的程度也非常有限。

本人自 2002 年起在本科生和研究生教学计划中相继设立了社会救助课程,担任课程组组长,多年来积累了大量的素材与教学经验,在借鉴了国外经验、吸收一些相关研究成果的基础上,结合教学实践不断完善和充实知识点、丰富教学内容、更新教学手段,讲义不仅形成了社会救助的课程总体框架,一些内容也不断丰富与成熟。本教材就是在授课讲义的基础上充实与完善起来的,其特点可以概括为如下几个方面:

1. 教材建设的开创性。我们借鉴国外社会救助教材的经验,吸引国内外有关社会救助的研究成果,结合主编及编写组成员多年进行这门课程教学工作的经验,努力编写出国内第一本《社会救助学》教材,适应社会保障专业人才培养的需要,填补国内该课程教材建设的空白。

2. 教材体系的合理性。本教材将以社会救助制度结构为主线,从绪论、社会救助与反贫困、生活救助、灾害救助、扶贫开发、专项救助、特殊救助、社会互助、国际援助、西方国家社会救助制度经验、社会救助管理等 11 章,对社会救助的主体内容进行全面系统的介绍,该框架体系既符合社会救助教材的国际经验,又能切合我国实际。

3. 基础知识的全面性。以引导社会保障专业本科生全面学习社会保障基础知识、培养学生社会救助管理的基本技能为目标,将反贫困理论与中国社会救助实践相结合、社会救助制度结构和现状与问题相结合、救助对象的基础需求与社会救助的制度供给相结合、借鉴国际经验和我国社会救助的未来走向相结合,力求全面覆盖社会救助的基本理论和知识点。

4. 教材内容的新颖性。本教材吸引了最新的社会保障与贫困的相关理论,反映了国内外有关社会救助研究的最新进展,引用大量的国内最新数据和实证材料为论据,密切关注我国社会救助制度建设的最新成就,结合国内社会救助制度发展所面临的问题与解决途径,力求内容切合实际,充实新颖,以适应社会保障专业本科教学的现实需求。

5. 教学开发的立体性。教材借鉴美国哈佛大学商学院案例教学的方法,以最新的研究成果为知识背景,以情景导入、案例分析、相关链接、问题诊断和技能训练为基本板块。在课程实施中,引入设计理念,借助多媒体与网络技术,力求构建一个听觉与视觉联动,老师与学生共创的生态性学习环境,同时将组织题库开发与课件库建设。

北京大学出版社是全国优秀出版社之一,多年来已经形成了一套规范而有效的出版制度,有一支高素质的编辑队伍。本教材从申报国家普通高等教育

“十一五”国家级规划教材,到具体编写和出版,都得到了北京大学出版社张昕等编辑的大力支持与热忱帮助。同时,赵曼教授、刘恒庆教授等领导与同事都给予了热心的关怀和有益的指导。另外,本人的一些硕士研究生唐小平、卢雪、张晶晶、李精文、李路雁、黄文婕、沈明等同学都参与了本教材的资料搜集与文字校对工作,还有一些长期关注我国社会救助领域改革与发展的专家学者为本书提供大量参考,在此一并致谢。

由于编者水平有限,教材中难免存在一些问题,敬请各位专家和读者批评指正。

乐章 于武昌

2007年2月5日



目 录

第一章 绪论 /1

第一节 社会救助产生与发展 /1

第二节 社会救助的概念与特征 /7

第三节 社会救助制度结构 /13

第四节 社会救助行为主体 /19

本章思考题 /25

案例 2005 年我国社会救助体系框架已初步形成 /26

第二章 社会救助与反贫困 /28

第一节 贫困的界定与衡量标准 /28

第二节 贫困线的确定 /33

第三节 贫困的理论解释 /39

第四节 反贫困战略与社会救助目标 /48

本章思考题 /52

案例 我国反贫困战略需要调整 /52

第三章 生活救助 /55

第一节 生活救助概述 /55

第二节 生活救助制度内容 /61

第三节 我国生活救助实施情况和改革方向 /72

本章思考题 /78

案例 如何对待扶不起来的“贫困” /78

第四章 灾害救助 /80

第一节 灾害救助及其特征 /80

第二节 灾害救助的内容与过程 /85

第三节 灾害救助物资 /92

第四节 我国的灾害救助体制及其改革 /97

本章思考题 /103

案例 克林顿提出八点海啸救灾经验教训 /103

第五章 扶贫开发 /105

第一节 扶贫开发概述 /105

第二节 扶贫开发的途径 /112

第三节 扶贫开发资金 /119

第四节 我国的扶贫开发及其未来 /129

本章思考题 /134

案例 五国反贫困举措各具特色 /134

第六章 专项救助 /137

第一节 教育扶贫与教育救助 /137

第二节 医疗救助 /145

第三节 住房救助 /152

第四节 法律援助 /159

本章思考题 /166

案例 社会救助第一次走进精神领域 /167

第七章 特殊救助 /169

第一节 残疾人的社会救助 /169

第二节 贫困老人的社会救助 /178

第三节 失业群体的社会救助 /185

第四节 流浪乞讨人员的收容遣送制度 /194

本章思考题 /201

案例 成都市成华区对弱势群体的社会救助 /201

第八章 社会互助 /204

第一节 社会互助概述 /204

第二节 慈善与慈善事业 /211

本章思考题 /229

案例 中华慈善总会介绍 /229

第九章 国际援助 /231

第一节 国际援助及其发展 /231

第二节 对华国际援助 /242

第三节 中国的对外援助 /250

本章思考题 /260

案例 国际援助撤出中国? /260

第十章 西方国家社会救助制度经验 /263

第一节 各国社会救助概况 /263

第二节 社会救助的英国模式 /269

第三节 美国的社会救助及其改革 /276

第四节 北欧五国的社会救助 /281

第五节 西方社会救助的发展趋势及其启示 /286

本章思考题 /291

案例 救助者的天堂——英国救助者联合会 /292

第十一章 社会救助管理 /294

第一节 社会救助管理内容与体制 /294

第二节 社会救助资金管理 /301

第三节 社会救助的法制化建设 /308

第四节 社会救助管理信息系统 /314

本章思考题 /322

案例 社会救助管理所服务指南 /322

参考文献 /325



第一章 绪 论

第一节 社会救助产生与发展

一、社会救助的渊源

社会救助是社会保障制度中最古老的项目。一般认为,它起源于原始社会末期人类出于恻隐之心或宗教信仰而对贫困者施以援手的慈善事业。在美国的《社会工作百科全书》中提到了这样一些历史事实: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 年的以色列,犹太人就被告之,上帝要求他们帮助贫困者和残疾人;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被制度化,以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;几乎同时期,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人,“仁”通常表现为全心全意地帮助贫困者;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贵族家族分发的谷物的传统。

中国的济贫思想可谓源远流长。在两千多年前的春秋战国时期,诸子百家就对济贫思想及其问题有着不同的表述。其中最为著名的是儒家的“民本”、“仁政”(主张政府积极介入)和“大同”(提倡民间互助互济)思想。尽管其目标重在社会控制,但确实精辟地概括出政府救助和社会援助这两种社会救助思路。墨子则主张“兼相爱、交相利”,提倡“天下之人皆相爱,强不执弱,众不劫寡,富不侮贫,贵不敖贱,诈不欺愚”,“有力者疾以助人,有财者勉以分人,有道

者劝以教人”。“若此,则饥者得食,寒者得衣,乱者得治。若饥则得食,寒则得衣,乱则得治,此安生生。”墨家“兼爱”思想的重点是建立在“爱心”基础上的互助互济,是最具“社会性”的济贫思想。道家则主张“无为而治”。老子认为:“故圣人言:我无为而民自化,我好静而民自正,我无事而民自富,我无欲而民自朴。”庄子主张:“上必无为而用天下,下必有为为天下用,此不易之道也。”在济贫方面,道家实际上主张政府不要干预,宁愿以天地为宗,听其自然,崇尚以“道德”治天下。

中国的儒家思想自汉朝开始就长期处于正统地位,故它对中国济贫制度的影响至深。中国古代济贫思想的一个显著特点就是国家的积极介入。济贫在实践上主要是以丰补歉式的储粮度荒。如汉朝就有由朝廷兴办的名为“常平仓”的仓储制度;到了隋朝,又有了以地方劝募为主的“义仓”;南宋年间出现了主要由社区管理、居民普遍加入的带有一定保险性质的“社仓”。除了这些仓廩制度之外,中国古代还有济贫、养老和育幼等慈善事业,最早可追溯到南北朝的六疾馆和孤独园。更为著名的则是唐宋年间的悲田养病坊,这种慈善机构最初为佛教寺院所兴办,后在官方扶持下得到了较大的发展,最后完全转到官府手中,改称“福田院”或“居养院”。宋朝年间出现了完全由民间乃至个人兴办,而且没有宗教背景的慈善事业,如范仲淹的“义田”和刘宰的“粥局”。前者是一个以庇护和造福宗族为宗旨的“家庭扩大化”模式的慈善事业;而后者则以社区居民为对象,以社区组织的方式进行慈善活动。这些组织主要为乡绅所掌握,并得到官府的认可和支持。明朝年间出现了最早的以民间互助为主的慈善社团——同善会。上述种种济贫实践在中国一直延续到现代,儒家的国家积极干预思想也一直得到贯彻。

从时间上看,中国历史上国家介入济贫发端于汉朝,比英国的伊丽莎白济贫立法要早一千多年。但是,在儒家的济贫思想中,注重的是社会整体和国家控制,而较少强调个人权利和国家义务。同时,中国古代的济贫实践在传统上较为注重运用政府行政手段,而没有采用立法手段。真正开启现代社会救助制度先河的,是16世纪在欧洲出现的国家济贫制度(Poor Relief by State),即1601年英国伊丽莎白一世制定的济贫法案,后世称《伊丽莎白济贫法》(The Elizabeth Poor Law)。^①

^① 参见唐钧:《中国古代济贫思想和实践》,载《慈善周刊》2005年5月9日。

二、《济贫法》与社会救助

从历史渊源看,西方国家虽然早已废除了《济贫法》,但是《济贫法》的遗风犹存。在社会救助制度历史上,它被认为是社会救助立法方面的一个重要里程碑。

《济贫法》(Poor Law)^①

16—17 世纪的英国地主贵族通过大规模的圈地运动剥夺农民土地,使大批农民离乡背井沦为乞丐和流浪者后,国王为制止行乞盗窃、防止社会骚乱而颁布救济贫民的法令。

15 世纪末 16 世纪初,英国地主贵族以暴力和欺诈手段开始进行大规模的圈地运动,造成大批失去土地、到处流浪的无业游民经常发生骚乱,危及封建王朝的统治。国王为了将这些流浪者驱入资本主义工场、农场,使之接受资本主义的劳动纪律和剥削,维护社会安宁,一方面颁布一系列法令,对有劳动力的游民一经捕获,则处以鞭打、烙印、割耳等酷刑,以至处死;另一方面又采取一些救济措施,以缓和被剥夺农民的反抗,防止动乱。1536 年颁布法令,让教区承担救助贫民的义务。1572 年开征济贫税,命令保安审判官任命负责救济事宜的管理人和监督员。1576 年和 1597 年又颁布两项法令,推广伦敦首先实施的感化院制度。1601 年汇集以上一些规定加以补充,成为正式的《济贫法》。

19 世纪初,随着产业革命的深入,工业资产阶级的经济政治力量不断壮大,他们终于在 1832 年通过《改革法案》,使自己占据了英国下院的多数席位,掌握了国家政权。工业资产阶级议员们信奉 T. R. 马尔萨斯的人口论,反对《济贫法》,认为让贫困者每周领取救济金是鼓励懒惰,促进“多余的”人口增长。他们在 1834 年使议会通过了一项《新济贫法》,取消对无业贫民的一切金钱和实物的救济,只允许一种救济方式,即把他们收容到习艺所中去。而习艺所的伙食比最穷的工人吃的还坏,工作却更沉重。入所的人稍微触犯规章,就要被剥光衣服关到又黑又脏的禁闭室里。为了不使贫困者生育孩子,入所的夫妇不能同居,只能在规定的时间内见面。这种习艺所当时被人称为“贫困者的巴士底狱”。《新济贫法》的实施,激起了工人群众的无比愤怒,从而促进了工人运动的发展。

^① 参见《济贫法》, <http://www.baicle.com>, 2006 年 1 月 25 日访问。

《济贫法》把受助者分为三类:无助者、非自愿失业者及流浪者。无助者指对自己的困难无能为力的人,包括患病者、有严重的精神或生理缺陷者、残疾人、孤儿及年老体弱者,他们是最需要得到帮助的群体。非自愿失业者是指有工作能力但没有生活来源的人,包括被劫者、单亲母亲、多子家庭、火灾受害者及失业者,这些人应对自身的问题担负一定责任,和无助者相比,他们被认为是不值得帮助的。流浪者是指漂泊不定的人,因为他们对社区不负任何责任,因此被认为不但没有资格获得帮助,而且要遣返原籍。可见,《济贫法》将一对重要的概念进行了区分——值得同情的贫困(worthy poor)和不值得同情的贫困(unworthy poor)。《济贫法》阐明了工作的权利和责任的不同,达到一定的社会可接受工龄的人和那些因年老体弱不能工作的人值得社会帮助,身体状况良好的失业者——被认为是不负责任的、缺乏志向的和对社会造成潜在危险的人——是不值得同情的贫困者。人们对值得同情的贫困者比不值得同情的贫困者的态度明显宽容,不值得同情的贫困者往往因贫穷而受到指责。从某种意义上讲,《济贫法》也是一种严厉的社会控制形式。

《济贫法》强调提供的帮助应根据受助者需要的不同而有所区别。对值得同情的贫困者提供院外救济,对不值得同情的贫困者提供院内救济。院外救济(outdoor relief)是指在家——各种机构之外——就能获得社会福利。院内救济(indoor relief)是指在固定机构内提供社会福利支持。贫民所、教养所、管教所、青少年感化中心、监狱和精神病院等都是院内救济的“典型”机构。该济贫法的原则是让没有工作及状况更差的人所获得的救济要低于获得最低收入的人。所提供的福利服务主要有四种:在受帮助者家里提供的院外救济和三种惩罚性渐趋严重的院内救济——救济院、济贫院和惩戒所。作为一种社会政策和公共政策,英国的《济贫法》的基本观念就是从道德角度谴责流浪乞讨人员,然后在此基础上对城市贫困对象分类救济。流浪人员被认为懒惰、缺乏生活管理的能力、愚昧等,对于身强力壮的流浪乞讨人员,可以强制收容,进行劳动改造甚至在监狱中关押,对于真正的残疾、老人、孤儿等进行院内救济,不允许在城市自由行乞,必须经过审查批准等。

《济贫法》以其“惩戒性”、“恩赐性”著称于世。《济贫法》普遍实施后,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,它的弊端引起贫民的不满与反抗。当然,《济贫法》的问世,也有它的进步意义。它奠定了英国乃至欧美各国现代社会救助甚至是社会保障立法的基础,开创了用国家立法推动社会保障事业的先例。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》(The New Poor Law)。然而,《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,更引起贫民的反抗和要求改革者的抗议。

伊丽莎白《济贫法》所建立的社会救助制度,确立了现代国家干预社会问题的基本立场,即管制、改造和救济相结合,直到19世纪这一立场仍深刻地影响着西方国家的社会救济和社会管理。直到德国俾斯麦政府创建了社会保险制度后,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迅速流行开来。^①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,社会救助从观念到形式上也相应地经历了一些重大的转变。

三、当代社会救助发展

工业化之前,所有的社会救济行为均具有下列特性:(1)恩赐性。宗教慈善事业以及民间其他的互济行为均带有施恩的色彩,我国古代关于“赐田”、“施粥”、“施舍”的记载足以见其居高临下的恩赐性。(2)惩戒性。在工业化社会之前的人类历史中,占主流地位的意识形态和社会观念没有把对贫困者的救济看成是社会不可推卸的责任和贫困者应享有的权利,也没有将这种责任和权利立法并加以实施。甚至,中世纪的受救济者在接受救济的同时要受到鞭打、切耳、关进牛栏等惩罚。(3)非正式性。古代的社会救助无论是从救济对象和救助标准上都具有随意性、非正式性,面对大面积的贫困,政府和一些慈善者只能提供极为有限的物资。

19世纪,西方社会已经完成了农业社会向城市社会的转变,城市流浪贫困群体主要是城市中的居民。随着失业保险制度、社会养老制度和医疗保险制度等社会保障制度的施行,基本上可以从积极预防的角度解决城市劳工群体的就业、养老和医疗等主要的人生风险,避免了大规模的城市流浪贫困人口的出现。社会救助则成为社会保险之外,由国家提供的最后的安全保护,被视为社会保险制度的基础之一。

第二次世界大战之后,西方国家社会政策又提升到福利国家的层次,开始把公民的社会权利作为继人身权利、政治权利之后的第三大权利并且得到社会承认。西方国家普遍建立各种儿童福利制度、家庭津贴、年金制度以及医疗服

^① 陈溪:《我国流浪乞讨人员社会救助措施的法律思考——对我国地方性限制乞讨法规的反思》,吉林大学法律硕士毕业论文,2004年,第31页。

务、公办教育、社会救济等社会福利体制,被形容为“从摇篮到坟墓”的全面福利体系。社会承认国家政府有责任和义务对社会弱者予以照顾,公民有权利享受社会福利。整个社会不再认为流浪贫困是个人的道德缺失造成的,也不存在对流浪乞讨人员的谴责和改造,社会对他们更多的是尊重、关怀和救助。

随着现代社会保障制度的发展,惩戒性的“济贫”行为逐渐被抛弃,贫民救济(Poor People Relieve)在概念上也逐渐被“社会救助”或“社会援助”所取代,“保障机会均等”、“缩小贫富差距”、“保证最低所得”等现代社会救助观念亦日益深入人心,并贯彻于各国的社会政策之中。值得注意的是,从“贫民救济”到“社会救助”不是一个简单的概念替换,而是一种观念上的飞跃。其重要意义在于:第一,通过新的权利立法,公开承认贫困现象主要是由于社会原因造成的,一方面国家和社会对克服贫困负有责任;另一方面贫困者从国家和社会获得救助是自己的权利,不必带有任何附加条件。第二,社会救助强调建立被救助者的个案资料,以对症下药,根治贫困。第三,社会救助不但重视应急补救措施,而且尤其强调积极主动的援助扶持,如开发性扶贫等。也就是说,社会救助的目标越来越指向让每个社会成员都能获得生存和发展的最基本的条件。公民因维持不了最低生活水准而获得社会救助,是公民生存权利的体现,每个公民都有权获得。政府不仅有责任关心贫困者的生活,而且有责任消除贫困的根源。国外有的学者将这种权利的实现称为“特定的平均主义”,即社会不仅要求一般购买力的分配,而且要求特殊物品、服务以及权利的分配,如获得最低水平的食品医疗服务,以及住房的权利应该看做一项不可转让、不可交换的权利。在我国,公民的此项权利已明载于《中华人民共和国宪法》,对于维持不了最低生活水准的公民,如果经过申请、调查、确认,仍然享受不到社会救助,有权利提出申诉。

20世纪七八十年代,西方世界的经济进入“滞胀”时期,贫困问题日趋严重,社会救助制度的作用日益突出。负所得税制理论也是在这样的背景下提出来的。根据美国经济学家劳埃德·雷诺兹在《微观经济学》一书中的介绍,“超过一定收入水平的家庭交给政府所得税”,“收入低于一定水平的家庭,则从政府取得现金支付”,“负值和正值的税金,由国内税务局管理”,这种“不论其个人特征如何,给一切贫困者有保证的最低的收入”的现金转移支付方式,即是“负值所得税”制度的基本思路。“负值所得税”制度为社会救助提供了经济上的有力保障,对进一步推进各国社会救助事业的发展具有重要意义。

综上所述,我们可以得出这样的结论:当今世界,市场经济国家都普遍建立了社会救助制度,它是一张确保最低生活标准的安全网,以保护每一个社会成