

◆ 社会 工 作 从 书 ◆

主编 / 宋林飞 执行主编 / 张彦 副主编 / 朱力

社会福利思想

Social welfare thoughts

陈红霞 编著

■ 社会科学文献出版社 ■

SOCIAL SCIENCES DOCUMENTATION PUBLISHING HOUSE

· 社会工作丛书 ·

主 编 宋林飞
执行主编 张 彦
副 主 编 朱 力

社会福利思想

陈红霞 编著

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会福利思想/陈红霞编著. —北京: 社会科学文献出版社, 2002. 7

(社会工作丛书)

ISBN 7-80149-736-8

I. 社… II. 陈… III. 福利经济学 IV. F061.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第031235号

· 社会工作丛书 ·

社会福利思想



丛书主编: 宋林飞
丛书执行主编: 张彦
丛书副主编: 朱力
编著: 陈红霞
责任编辑: 邓泳红
责任校对: 杨蔚琴
责任印制: 同非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所
排 版: 东远先行彩色图文中心
印 刷: 北京四季青印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 10.5

字 数: 188 千字

版 次: 2002年7月第1版 2002年7月第1次印刷

ISBN 7-80149-736-8/D·121

定价: 19.00 元

版权所有 翻印必究

序

社会工作是社会学的一个重要组成部分，它作为一门学科在我国已经形成并正在快速发展。近 20 年来，随着社会学的恢复与重建，随着我国市场经济的发育与成长，社会工作越来越受到社会学界与各级政府的重视。80 年代，当时任民政部部长的崔乃夫同志，率先欢迎社会学人才从事民政工作，并要求民政工作研究与教学进入社会学学科领域。同时，政府有关部门陆续成立社会发展研究机构与行政职能处室，工青妇的许多领导同志与实际工作者，也纷纷加入社会学研究队伍，关心与支持社会学的学科发展与人才培养工作。1989 年北京大学社会学系开始招收社会工作与管理方向的本科生。90 年代上半期，吉林大学、郑州大学、云南大学、中国青年政治学院、厦门大学、中华女子学院、民族管理干部学院、南京理工大学、华东理工大学、南开大学、南京师范大学、安徽大学、苏州大学等院校，也相继经国家教委或省、市、自治区教委批准，设置了社会工作专业；南京大学社会学系等侧重培养社会保障方向的专业人才。

1996 年，国家教委在北京郊区召开专业目录审定会，要求大幅度地减少分支学科数目。这一改革举措是正确的，每一个一

级学科内部专业设置分得过细,分支学科林立,不利于培养复合型人才,也与世界上多数国家的高校专业设置不一致。当时,社会学作为一级学科下设社会学、社会工作两个专业。保留这两个专业是社会学界的共同呼声。初步方案研讨时,郑杭生教授、王思斌教授、谢遐龄教授与我都做过论证,国家教委第一届社会学教学指导委员会是尽责的。在专业目录审定会议期间,国家教委副主任周远清、高教司司长钟秉林同志征求我的意见:“有些同志认为社会学这个学科只需列一个专业,主张将社会工作从专业目录中删去。你是否同意?”在那次会议上我是社会学学科唯一的代表,深感责任重大,不敢懈怠。我认真向他们做了论证,大意是:社会学在世界上是一个大学科,社会学在美国通常与经济学、法律学一起被称为社会科学“三大学科”;一个国家的经济与社会发展以后,社会工作就成为一门就业容量很大的职业,许多社会问题需要社会学工作者与社会工作者去诊断和治理;相对而言,社会学理论性强一些,社会工作实务性强一些,许多国家将社会学与社会工作分别设系、院,二者不能相互替代;我国已经有一些高校设置了社会工作专业,停了不利于社会学这门学科的发展。令人高兴的是,两位主管专业目录审定的领导同志表示明白了我的意见,同意保留社会工作专业。这表明,国家教委对于社会学的学科发展是积极支持的。同时需要指出的是,教育部高教司副司长刘凤泰同志、文科处前后任处长杨志坚与阎志坚同志,一直关心与支持社会学的学科建设,坚持筹划社会学教学事业的发展。

新的专业目录公布以后,国家教育部与一些省、市、自治区教育厅又批准了一批院校设置社会工作专业。对于社会工作专业的教学、研究与应用性人才的培养,提供了新的发展机遇。

面向新世纪,我国的社会工作具有大发展的社会环境与社会

需求。随着政府职能转换、企业社会职能的剥离，“单位人”越来越多地变为“社会人”；大量与居民相关的公益性事务，政府“不管”、企业“剥离”，都要靠社区来解决。也就是说，“社区化”的潮流已经来到我们面前。社区成为城市工作的基础，社区服务成为提高城市居民生活质量的重要产业。创建“文明社区”，是当前城市工作与精神文明建设的重要内容。“社区”是社会学者从西方引进的一个概念，通常指亲密的社会关系结构、环境、资源、就业、居住等方面利益紧密相关的共同体。“文明社区”是中国人自己创造出来的一个概念，是指生活方式健康、人际关系融洽、住宅小区品位高尚、生态环境保护良好、公共设施先进、治安秩序井然的社区。“文明社区”创建工作第一线需要大批社会学、社会工作专业人才。同时，经济转轨、社会转型与经济社会发展中出现了一些新问题，如城镇职工下岗失业、城乡低收入与贫困、职工养老社会化与老龄化等问题。政府需要社会工作者通过大量的专门工作去具体解决这些问题，以促进社会稳定与社会发展。

21世纪我国社会工作事业的发展，最重要的基础是社会工作理论与方法的完善、提高和与创新。一个学科的兴衰，关键在于理论与方法的先进程度。形成既适合我国国情又有国际对话能力的社会工作理论体系与社会工作方法系统，必须认真研究以下三个问题：

第一，全球化问题。在这里，全球化有两个意义：一是经济全球化，二是社会工作全球化。当前，经济全球化趋势日益增强，商品、服务与知识、资本、技术、人才等在国际间流动加速，统一的大市场正在形成，国别经济与区域经济正在加快融入世界经济体系之中，全球与地区性金融风险、社会风险在加大。社会工作不是直接的经济活动，但与经济活动的关系十分紧密。

经济发达的国家,社会问题也显得更为复杂,社会工作也最为发展。我国正在规划与实施第三步发展战略,加快推进现代化。经济全球化与加入 WTO 所带给我国的不仅仅是机遇,还有严峻的挑战。如何趋利避害,如何减少与化解负面影响?不仅需要经济学、法律研究的成果与实践,也需要社会学、社会工作的研究成果与实践。西方社会工作理论与方法,是在工业化、后工业化进程中形成的。我国是一个发展中国家,应借鉴西方某些成功的社会工作理论与方法。

第二,本土化问题。作为一门学科,社会工作在我国才刚刚起步,处于幼稚阶段。从可比的方面来看,显然我们比西方落后。同时,我们应该认真总结本土社会工作的经验。在我国,社会工作作为一门学科曾经被取消过,但作为一种实践则从未停止过。雷洁琼教授指出,民政工作就是具有中国特色的社会工作。其实,不仅是民政工作,工会工作、妇女工作、青年工作、社区工作等,也是具有中国特色的社会工作。我党在长期的革命斗争与和平建设时期创造的“群众工作”理论与方法,是我们建构社会工作理论与方法的重要基础。

第三,专业化问题。首先,是加强学科建设,是推进社会工作理论、方法的系统化与现代化。其次,是加快职业化进程。社会工作者是与会计师、律师等一样具有社会需求的职业门类。在人才市场上,招聘社会学与社会工作专业人才的单位近年来有所增加,但还不太多。究竟是缺乏社会需求,还是社会上了解不够?我认为,是社会上了解不够。社会学、社会工作的专业教育在我国被停止了 50 年左右,人们对他们的了解与重视有一个过程。近年来,这个过程在明显加快,不容易一下子热起来。1998 年,民政部要求对区街干部进行社会工作的专业训练,并逐步实现持证上岗。这对于社会工作的职业化,具有重要的推动作用。

劳动人事部门与组织部门也应对社会学、社会工作的职业化，采取一些必要的行政性引导与推动措施。再次，是加强组织建设与制度创新。政府的福利行政、社区管理、扶贫、救灾等部门，以及工青妇群团组织与民间慈善组织，应建立专业的社会工作机构，并通过专门的法规、制度与规章规范这些机构的运作。

1990年，我主编了《社会工作概论》一书，迄今已经十年了。近几年来，社会工作专业教材与著作的出版开始活跃起来。同时，这些书与论文的质量也有了显著的提高，无论在反映国外社会工作教学与研究成果方面，还是在总结我国社会工作理论与实践方面，都有较大的进展。这将有利于社会工作专业教育的发展，也有利于社会工作专业知识的传播与应用。因而，很令人欢欣鼓舞！为了进一步推动我国社会工作的专业化、职业化、规范化，建构有中国特色的社会工作理论与方法体系，我们在社会科学文献出版社的支持下组织出版了这套《社会工作丛书》。作者是一批中青年学者，他们视野开阔、思想敏锐、学科前沿意识强，介绍了国内外社会工作的最新研究成果，同时也发表了许多自己的独到见解，常常有耳目一新的感觉。

时代在前进，社会在发展。社会工作将是21世纪一门前途广阔、迅速发展的新兴学科，将对我国社会主义市场经济体制的建构、社会稳定与繁荣做出巨大的贡献。希望这套丛书能够为我国社会工作的专业教学与研究、社会工作者发挥参考作用，能够更多地成为政府及其有关部门领导同志喜爱的读物。

宋林飞

2000年11月2日

目 录

序	宋林飞 1
第一章 社会福利概述	1
第一节 社会福利的涵义和特征	1
第二节 世界社会福利发展的简要历程	14
第三节 社会福利思想研究的主要方法	29
第二章 古代社会福利思想	35
第一节 古代中国的社会福利思想	36
第二节 古希腊的社会福利思想	56
第三节 古罗马的社会福利思想	69
第三章 中世纪社会福利思想	74
第一节 托马斯·阿奎那的经院哲学	74
第二节 重商主义的社会福利思想	78
第三节 资本主义早期的济贫思想及其制度	81
第四节 文艺复兴时期的社会福利思想	86

第五节 宗教改革运动	89
第四章 空想社会主义	96
第一节 早期空想社会主义者	96
第二节 18 世纪法国空想社会主义者	103
第三节 19 世纪三大空想社会主义者	113
第五章 古典政治经济学和资产阶级功利主义学说	144
第一节 英国古典政治经济学的代表人物	145
第二节 英国资产阶级功利主义学说	158
第三节 法国古典政治经济学的完成者	167
第六章 德国国家主义学派和历史学派	173
第一节 国家主义学派	174
第二节 历史学派	180
第七章 马克思主义的社会福利思想	191
第一节 马克思、恩格斯的科学理论	192
第二节 列宁的社会福利思想	207
第八章 美国的制度学派	216
第一节 制度派的理论背景及其主要特点	216
第二节 新制度学派的主要思想	222

第九章 福利经济学	227
第一节 边际效用学派	229
第二节 剑桥学派和福利经济学	234
第三节 新福利经济学	260
第十章 当代西方福利思想流派	285
第一节 开明派	286
第二节 保守派	290
第三节 公共选择理论	313

第一章

社会福利概述

我们对社会福利并不陌生，不少人把它等同于收养孤寡病残的社会福利院，或者以为它就是工作单位的福利津贴和福利设施。这种理解显然不够准确，那么，到底什么是社会福利呢？

第一节 社会福利的涵义和特征

一 福利、社会福利、公共福利

1. 福利

福利 (Welfare) 一词，是 well 和 fare 意义的综合，本义是

幸福、美满。well 的意思是好，fare 的意思是生活，两者合起来就是“美满的生活”、“安乐的人生之路”。福利，按其字面理解，通常为改善全体社会成员物质、文化生活，提高其生活质量的代名词。

2. 社会福利 (Social Welfare)

《大美百科全书》(卷 25 第 121 页)认为: 社会福利“最常指分门别类的制度与服务, 其主要目的在维护和提高人们身体的、社会的、智力的或感情的福祉; 同时亦指大学的、政府的或私人的方案, 这些方案涉及社会服务、社会工作和人群服务等领域以达到助人的专业目标”。也就是说, 社会福利是一种制度设置, 根本目的有两个: 帮助有困难的社会成员, 维持其起码的物质和精神文化生活; 提高全体社会成员的生活水平和质量, 增进全民的社会福祉。为达到这一目标, 不仅需要物品、资金方面的保障, 还需要由专业人员提供相关的服务。实现社会福利的途径也可有多个: 政府、慈善机构或社团、社区及私人提供。

从全球来看, 社会福利是随着人类历史的发展而不断增加其内涵的。在数千年漫长的社会发展中, 社会福利一度与慈善事业和济贫服务同义, 专指为社会弱者提供的生活救济和相关服务, 是典型的剩余型福利 (residual welfare); 进入 20 世纪, 社会福利才逐渐走向制度化 (institutional welfare) 和社会化, 成为面向全体国民的、旨在提高其物质文化生活水平和实现人的全面发展的一

项社会政策。所以，如今的社会福利范围已从传统的针对少数人的反贫穷计划扩展到全民的文化教育、住房、收入保障、医疗保健、福利津贴及福利服务等一揽子的政策措施。

由此，就形成了我们今天对社会福利这一概念界定时的狭义和广义之分：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。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事业，以及各项福利性财政补贴。^①

欧美国家是从广义上理解社会福利的，通常指国家和社会为改善和提高全体社会成员的物质和精神生活而采取的一系列政策措施，通过提供福利设施和相关服务，保证全体社会成员更高的生活水平和生活质量。广义社会福利涉及人们物质生活和精神生活的各个方面，包含人们的衣、食、住、行、乐、环境、教育、卫生、就业等。社会福利包括社会救助、社会保险及全民福利。

我国对社会福利持相对狭义的看法：“社会福利是国家和社

① 本书编委会：《国外社会保障与财政管理》，第4页，中国财政经济出版社，1999。

会为增进与完善社会成员尤其是困难者的社会生活而实施的一种社会制度，旨在通过提供资金和服务，保证社会成员一定的生活水平并尽可能提高他们的生活质量。理论界对社会保障和社会福利的关系一直存在着许多不同的看法。但主流的观点认为社会福利制度是社会保障体系的有机组成部分和基本手段之一。”^① 我国的社会福利主要包括对全体社会成员实施的公共福利，由单位和行业为其员工及家属所提供的职业福利，以及专为社会特殊群体如老年人、残疾人、未成年人、妇女、军人及其家属等的特殊社会福利。

我国的香港地区对社会福利同时采用广义和狭义的解释，在不同场合分别使用。1979年港英政府白皮书中的社会福利：“广义而言，可以包括旨在为社会人士改善卫生、教育、就业住房、康乐和文娱设施的一切有益工作；但就狭义而言，社会福利服务基本上分为两类，其一是一般称为社会保障的现金援助计划，另一则是专为亟须援助的某等类别人士而设的直接福利服务。”^②

本书所要考察的社会福利思想，主要从广义社会福利的角度，即一切旨在改善和提高人们物质和精神生活水平及质量的社会思想。这样的角度是基于两方面的考虑：首先，西方社会

① 时正新：《中国社会福利与社会进步报告（2000）》，社会科学文献出版社，2001。

② 蒋月：《社会保障法概论》，第243页，法律出版社，1999。

福利的涵义和我国的社会福利涵义在外延上有着迥然的差异，如果用狭义的社会福利，势必要把西方社会福利思想的许多内容剔除；人类社会福利思想是包含在社会思想之中的，从浩瀚的社会思想中整理出广义的社会福利思想，已是一件浩大的工程，再要从广义和狭义上做区分，不仅难以操作，而且也未必科学。

3. 公共福利 (public welfare)

主要资本主义国家的社会福利制度，在 20 世纪 30 年代后逐步建立起来。二战结束后，许多资本主义国家相继形成了由国家统一管理的完善的社会福利体系。为谋求全体社会成员更高的物质和精神生活基本需要，各国兴办的公益性设施及其相关服务应运而生，这就是公共福利制度的形成。公共福利日渐成为社会福利的主干内容，社会安全、家庭计划、反贫穷方案、邻里保健中心、教育等被逐渐包含在该领域中。戴维·波普诺给公共福利定义为：“广义上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的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美国人生活质量的活动等，都是公共福利的形式；从狭义来讲，是指那些为无力支付的穷人提供商品和服务的政府计划。”^①

^① (美)戴维·波普诺：《社会学》(下)，第 276 页，辽宁人民出版社，1987。

今天美国对穷人的绝大多数福利计划都是通过政府机构由国家提供资金并管理的。这些公共福利计划门类繁多，一般又是分散管理的。它的分散性反映在联邦政府对福利功能的管理是由三个部来执行：“劳工部”检查职业培训计划；“卫生和人类服务部”管理包括在“社会保障法案”中的计划（社会保障养老金、给抚养儿童家庭的补助、医疗照顾方案、失业保险）；“农业部”管理“食品券”。

许多计划的管理和财政都是由联邦、州和地方三级政府所联合分担的。其穷人的福利计划是为了适合“自由企业体制”而确立的，政府发给现金，由农场主、医生、或超级市场等私人企业向穷人提供用联邦政府的补助购买的商品和服务。给穷人的现金补助水平往往是定得很低，并且得到的条件又规定得很严格。这样做是为了维护许多企业赖以生存的低工资劳动力的数量。人们担心慷慨的、唾手可得的救济金将会阻止穷人去工作。

美国的福利实践表明：需求弹性较小的公共福利如水、电、煤气或公用事业，人们对其消费能较快地得到满足或基本满足，所以其过度消费相对较小；需求弹性较大的公共福利，如医疗特别是带有营养性保健性的医疗品和医疗服务，住房特别是超过基本生活所需的享受性住房面积，以及其他带有较大享受性质的公共福利提供，其消费的过度往往容易造成社会福利的损失。