

Public Administration

Public Administration

Public Administration

Public Administration

高等院校公共管理类核心课程精品教材

社会救助与社会福利

钟仁耀 ◎ 主编

第四版

Social Assistance and Social Welfare

内容全面更新。对每个章节做了较大修改，增加了许多新内容，以保证教材内容适应社会经济发展的需要。

通俗易懂，表达简练，体例统一；内容的完整性和基础性，可以让学生系统掌握本课程的基本知识。

配备教学课件，方便教师教学。

高等院校公共管理类核心课程精品教材

社会救助与社会福利

第四版

钟仁耀 © 主编

图书在版编目(CIP)数据

社会救助与社会福利/钟仁耀主编. —4版. —上海:上海财经大学出版社,2019.3

(高等院校公共管理类核心课程精品教材)

ISBN 978-7-5642-3181-1/F·3181

I. ①社… II. ①钟… III. ①社会救济-高等学校-教材②社会福利-高等学校-教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第000623号

责任编辑 廖沛昕

封面设计 杨雪婷 贺加贝

社会救助与社会福利

(第四版)

钟仁耀 主编

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路369号 邮编200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海天地海设计印刷有限公司印刷装订

2019年3月第4版 2019年3月第1次印刷

787mm×1092mm 1/16 21印张 538千字

印数:35 201—39 200 定价:48.00元

序 言

我国的社会保障学科虽然起步较晚,历史很短,但发展非常迅速。现在许多高校已经开设这个专业。为了适应劳动和社会保障学科的发展,我们编写了《社会救助与社会福利》教材,并分别于2005年(第一版)、2009年(第二版)、2013年(第三版)由上海财经大学出版社出版。

自从《社会救助与社会福利》教材问世以来,许多高校都使用了该教材,广大师生对该教材反映良好。但从《社会救助与社会福利》(第三版)出版至今,已经过去了五年时间,不仅国内外的社会救助与社会福利制度及政策有了很大的发展,而且国内高校劳动和社会保障专业的师生对教材建设的要求也在不断提高。在这种背景下,原来的教材显然已经不能适应学科的发展。因此,我们组织华东师范大学等上海高校的师资力量对原来的教材进行了修订。

这次修订对原教材中每个章节做了较大的修改,增加了许多新的内容,以保证教材中的内容不脱离实际情况,适应社会经济发展的需要。

该教材具有以下两个基本特征:一是通俗易懂,以保证学生易学易懂,因此我们不仅要求语言表达简练,而且教材各章节的体例力求统一;二是内容的完整性和基础性,该教材中既有对社会救助与社会福利的一般概述,又包括对外国和中国的相关制度介绍,力求不带有笔者个人的观点,保证内容上的公正性和一般化,通过该教材的学习,让学生系统性地掌握该课程的基本知识。

虽然该教材主要是针对劳动与社会保障专业本科生的教学编写的,但由于以上两个基本特征,该教材也适用于相关部门工作人员和社会上一般读者的学习。

该教材由钟仁耀主编,并承担了最终统稿工作。该教材共十六章,具体分工如下:钟仁耀编写了第一章,钟仁耀和徐小言编写了第二章,朱善文和周富玲编写了第三章,郭庆和王建云编写了第四章,段培新和周富玲编写了第五章,孙守清和马昂编写了第六章,朱善文和马昂编写了第七章,刘苇江和侯冰编写了第八章,张萱和王建云编写了第九章,孙守清和侯冰编写了第十章,詹瑞媛和刘苇江编写了第十一章,詹瑞媛和徐小言编写了第十二章,段培新和徐埴编写了第十三章,徐埴和刘晓雪编写了第十四章,李文杰和刘晓雪编写了第十五章,郭庆和李文杰编写了第十六章。

该教材的出版得到了上海财经大学出版社的大力支持,在此表示衷心的感谢。

由于笔者水平有限,教材中难免存在一些问题,敬请各位专家和读者批评指正。

钟仁耀
2019年3月

目 录

序言/1

社会救助篇

第一章 社会救助的理论基础/3

学习目的/3

第一节 贫困理论/3

第二节 社会救助的思想基础/7

第三节 社会救助的一般理论/14

本章小结/17

思考题/18

第二章 社会救助概述/19

学习目的/19

第一节 社会救助的内涵和外延/19

第二节 社会救助的产生与改革/24

第三节 我国社会救助的发展与改革/34

本章小结/43

思考题/44

第三章 生活社会救助/45

学习目的/45

第一节 生活社会救助概述/45

第二节 外国的生活社会救助/52

第三节 我国的生活社会救助/61

本章小结/71

思考题/72

第四章 医疗社会救助/73

学习目的/73

- 第一节 医疗社会救助概述/73
- 第二节 外国的医疗社会救助/77
- 第三节 我国的医疗社会救助/82
- 本章小结/92
- 思考题/92

第五章 生产社会救助/93

- 学习目的/93
- 第一节 生产社会救助概述/93
- 第二节 外国的生产社会救助/99
- 第三节 我国的生产社会救助/103
- 本章小结/113
- 思考题/113

第六章 住房社会救助/114

- 学习目的/114
- 第一节 住房社会救助概述/114
- 第二节 外国的住房社会救助/118
- 第三节 我国的住房社会救助/124
- 本章小结/133
- 思考题/134

第七章 教育社会救助/135

- 学习目的/135
- 第一节 教育社会救助概述/135
- 第二节 外国的教育社会救助/140
- 第三节 我国的教育社会救助/148
- 本章小结/154
- 思考题/154

第八章 灾害社会救助/155

- 学习目的/155
- 第一节 灾害社会救助概述/155
- 第二节 外国的灾害社会救助/158
- 第三节 我国的灾害社会救助/164
- 本章小结/171
- 思考题/171

第九章 护理社会救助/172

- 学习目的/172

- 第一节 护理社会救助概述/172
- 第二节 外国的护理社会救助/174
- 第三节 我国的护理社会救助/181
 - 本章小结/186
 - 思考题/187

第十章 法律社会救助/188

- 学习目的/188
- 第一节 法律社会救助概述/188
- 第二节 外国的法律社会救助/191
- 第三节 我国的法律社会救助/198
 - 本章小结/203
 - 思考题/203

社会福利篇

第十一章 社会福利的理论基础/207

- 学习目的/207
- 第一节 公平与效率的均衡理论/207
- 第二节 社会福利的思想基础/210
- 第三节 社会福利的一般理论/218
 - 本章小结/221
 - 思考题/221

第十二章 社会福利概述/222

- 学习目的/222
- 第一节 社会福利的内涵和外延/222
- 第二节 社会福利的产生和变革/226
- 第三节 我国社会福利的发展与改革/230
 - 本章小结/239
 - 思考题/239

第十三章 老年人社会福利/240

- 学习目的/240
- 第一节 老年人社会福利概述/240
- 第二节 外国的老年人社会福利/246
- 第三节 我国的老年人社会福利/252
 - 本章小结/257
 - 思考题/257

第十四章 妇女儿童社会福利/258

学习目的/258

第一节 妇女儿童社会福利概述/258

第二节 外国的妇女儿童社会福利/264

第三节 我国的妇女儿童社会福利/267

本章小结/275

思考题/276

第十五章 残疾人社会福利/277

学习目的/277

第一节 残疾人社会福利概述/277

第二节 外国的残疾人社会福利/283

第三节 我国的残疾人社会福利/291

本章小结/301

思考题/301

第十六章 公共社会福利/302

学习目的/302

第一节 公共社会福利概述/302

第二节 外国的公共社会福利/307

第三节 我国的公共社会福利/314

本章小结/320

思考题/320

参考文献/321



社会救助篇

第一章

社会救助的理论基础



学习目的

通过本章的学习,了解社会救助产生的一些理论基础和思想,尤其要掌握社会救助理论产生的背景,以及这些理论对社会救助所产生的影响。

第一节 贫困理论

长期以来,不管是发达国家还是发展中国家都存在贫困问题,为了消除贫困,世界各国采取了各种各样的反贫困措施和政策,而其中社会政策尤其是社会救助政策被广泛地采用,并被视为反贫困的最为有效的政策之一。因此,贫困理论或者反贫困理论是实施社会救助政策的重要理论基础之一。

贫困不仅是一个极为复杂的社会经济现象,同时还被认为是一个政治现象,这是因为它涉及政治、经济、社会、文化、心理、生理等各个方面;而且,各个国家在不同时期对贫困的认识和解释是不同的,具有不同文化背景和传统习惯的人们往往从不同的视角来认识和解释贫困,即使在同一个国家或者同一个民族,随着时间的推移,对贫困问题的认识和解释也是在变化的。例如,我国基本上把贫困理解为衣、食、住等物质生活方面的困难,这实际上是一种绝对贫困的认识;而发达国家认为,贫困不仅应该包括物质生活方面的困难,而且更重要的还包括精神生活方面的困难,这实际上是一种相对贫困的理解和认识。而社会救助制度主要解决物质生活方面的困难,社会福利政策的重要目标之一则是解决精神文化生活方面的困难。

一、贫困的类型

从不同的视角,我们可以把贫困分为绝对贫困与相对贫困、狭义贫困与广义贫困、长期贫困与暂时贫困。

(一)绝对贫困与相对贫困

1. 绝对贫困

绝对贫困是指在某一个时期个人或家庭依靠劳动收入或其他合法收入,不能维持其基本生存需要的贫困或者生活状态。

绝对贫困是从人维持生命的角度出发,以维持人的最低生理需要为指标加以区分的。许多国家确定绝对贫困的方法,一般是采用绝对(生存)贫困线作为衡量标准。绝对贫困线就是

购买基本的生活必需品或维持最低限度生理需要的最低收入水平,处在这个绝对贫困线以下的生活状态就被视为绝对贫困。而且,对绝对贫困的认识或者对绝对贫困线的确定,随着社会经济的发展而不断变化。目前世界银行确定的绝对贫困线标准是,每人每天的食品提供为2 150千卡热量,食品支出占总支出的比例农村为63%,城市为61%。我国政府确定农村绝对贫困线的标准是,每人每天的食品提供为2 100千卡热量,食品支出占总支出的60%。

2. 相对贫困

相对贫困是指在同一时期或者同一个国家,由于某一些人或者某些家庭的收入水平低于另一些人或者家庭而产生的不如一般人或者一般家庭的生活状况或者贫困状态。

由于相对贫困不是从最低生理需要出发而是从相对角度来认识和解释的,因此在任何一个社会或者任何一个国家,即使社会经济非常发达但也必然存在相对贫困。绝对贫困可能在某一个时期和某一个国家里并不存在;但相对贫困则不同。

确定相对贫困的方法,许多国家也是采用贫困线,但这是一种相对贫困线,即低于一般社会认定的某种生活水平的状况。许多发达国家把相对贫困线确定为社会平均工资的一定比例,如50%或者60%,处于这个相对贫困线以下的生活状况被视为相对贫困。

目前,发展中国家所面临的主要是绝对贫困问题,而发达国家所需要解决的主要是相对贫困问题。而且,解决绝对贫困是社会救助制度产生的重要原因之一,也是许多国家尤其是发展中国家长期以来把社会救助政策作为解决它的重要手段之一。因此,发达国家与发展中国家不同的是,它利用社会救助政策来解决相对贫困,发展中国家则把社会救助政策视为解决绝对贫困的重要工具之一。

(二)狭义贫困与广义贫困

如果说绝对贫困与相对贫困主要是从最低生理需要还是相对生活需要来区分的,那么狭义贫困和广义贫困则主要是从是否包括精神文化生活这个视角来区分的。

1. 狭义贫困

狭义贫困是指某一些人或者家庭的生活在物质(或者经济)方面的一种困难状况,它并不包括人们的精神文化生活质量如何。

狭义贫困与绝对贫困和相对贫困有交叉的地方,也存在不同的方面。狭义贫困中有可能包括绝对贫困,也有可能包括相对贫困,这是因为绝对贫困和相对贫困主要指的是物质生活方面的贫困。但两者之间也不尽相同,虽然狭义贫困与绝对贫困都是指物质生活方面的贫困,但并不等同,因为有时狭义贫困指的是一种相对的物质生活水平,即相对贫困。另外,狭义贫困也不能等同于相对贫困,这是因为在许多发达国家中的相对贫困往往包括精神文化方面的贫困。

2. 广义贫困

广义贫困是指某一些人或者家庭不仅在物质生活方面而且在精神文化生活方面也贫困的一种生活状态。

广义贫困与绝对贫困和相对贫困既有相同的一面,也有不同的一面。广义贫困与绝对贫困之间的共同之处在于两者都包括物质生活方面的贫困,不同之处在于广义贫困不仅包括物质生活而且包括精神文化质量。同时,广义贫困与相对贫困都包含了物质生活和精神文化生活这两方面,但广义贫困强调的是衡量一种生活状况时包括了哪些方面;而相对贫困则强调的是相对于另外一些人或者家庭的生活水平。

与绝对贫困和相对贫困一样,狭义贫困和广义贫困的含义也随着社会经济的发展而发生

变化。而且,与先要解决绝对贫困后要解决相对贫困相同,一个国家或者某一社会先要克服的是狭义贫困,然后才是广义贫困。目前,发展中国家主要解决的是狭义贫困,而发达国家则主要解决的是广义贫困。

(三)长期贫困与暂时贫困

1. 长期贫困

长期贫困是指某一些人或者家庭长时间地处于贫困的一种状态。因此,如果某种贫困状态已经持续了很长时间或者经过长期努力仍不能摆脱,那么这种贫困即被视为长期贫困。

长期贫困与绝对贫困和相对贫困,以及狭义贫困和广义贫困之间存在着共同之处,也有不同之处。长期贫困既可能是绝对贫困也可能是相对贫困,既可能是狭义贫困也可能是广义贫困;但绝对贫困和相对贫困,以及狭义贫困和广义贫困,也可能是一种暂时贫困,它们之间的侧重点不同。

2. 暂时贫困

暂时贫困是指某些人或者家庭的生活不是长期而是暂时处于一种贫困状态。而暂时贫困往往是由于自然灾害、疾病或其他突发事件造成的。

暂时贫困与绝对贫困和相对贫困,以及狭义贫困和广义贫困之间存在着共同之处,也有不同之处。暂时贫困既可能是绝对贫困也可能是相对贫困,既可能是狭义贫困也可能是广义贫困;但另一方面,绝对贫困和相对贫困,以及狭义贫困和广义贫困,也可能是一种长期贫困,它们之间的侧重点不同。

暂时贫困有可能会转变为长期贫困。当消除暂时贫困的措施不当或者由于另外一些原因发生时,暂时贫困就会变为长期贫困。因此,当人们或者家庭发生暂时贫困时,我们要及时地采取有效措施,帮助他们克服暂时贫困,防止转变为长期贫困。这是因为长期贫困对人、家庭乃至整个社会的负面影响要比暂时贫困严重得多。

另外,还有农村贫困和城镇贫困,以及区域贫困与个体贫困等。

二、衡量贫困的指标

(一)贫困测度

1. 洛伦兹曲线

洛伦兹曲线是世界各国通常用来测量收入分配不均等程度的曲线,它的横线为累计相对人口,纵线为累计相对收入线。如果收入分配是绝对均等的,1%的人口得到1%的收入,累计收入分配曲线为图中的对角线。如果收入分配是绝对不均等的,99%的人完全没有收入,1%的人拥有全部收入,累计收入分配曲线为由横线和右边垂线组成的折线。实际收入分配介于二者之间的为洛伦兹曲线。洛伦兹曲线与对角线之间的区域面积越大,收入分配越不均等;反之,则越均等(见图1-1)。

2. 基尼系数

洛伦兹曲线不可能用一个确切的数值来表示收入差距的总体水平,而衡量这种水平最常用的是基尼系数。基尼系数是从洛伦兹曲线推导出来的,用以测定洛伦兹曲线背离完全平均状况的程度,表明不均等的比率(G)。其基本思路是,设 A 为洛伦兹曲线与绝对均等线(即对角线)围成的面积, B 为完全不均等线(折线)与绝对均等线围成的面积,基尼系数就是 A 与 B 的比率,即 $G=A/B$ 。

当收入分配完全均等时, $A=0$,则基尼系数为0;当收入分配完全不均等时, $A=B$,则基

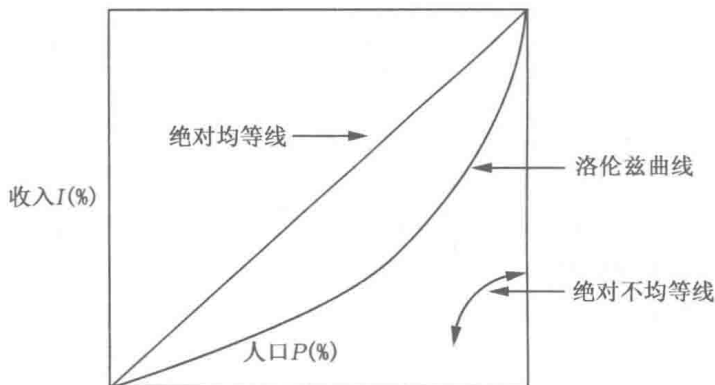


图 1-1 洛伦兹曲线

尼系数为 1。基尼系数越小,表明收入分配越趋于均等化;基尼系数越大,表明收入分配越不平等。在现实生活中,基尼系数总是大于 0 而小于 1。

根据国内外研究得出基尼系数的标准为:基尼系数在 0.2 以下为高度均等,在 0.2~0.3 的为相对均等,在 0.3~0.4 的为比较均等,0.4 以上的为不均等。

(二) 贫困指标

1. 贫困发生率

贫困发生率又称绝对贫困指标,是指贫困人口与全部人口之比。它的基本特点是不考虑贫困线以下人口的收入变化和收入的分布,重在测定贫困人口比重。如果用 H 表示贫困发生率,用 N 表示全部人口,用 Q 表示贫困人口,那么, $H=Q/N$ 。

它的缺点是不能反映贫困人口的收入水平及其变化情况。

2. 贫困缺口率

贫困缺口率又称相对贫困指标,是指每个贫困人口的纯收入和贫困线差距总和的平均与贫困线收入之间的比率。贫困缺口率为 I ,平均收入为 U ,贫困线为 L ,那么, $I=1-U/L$ 。

贫困缺口率与贫困发生率相比,对贫困人口的数量不是很敏感,而侧重于收入分布。它主要用来说明贫困人口的实际收入与贫困线之间的差距和贫困状况的变化情况。如果低于贫困线人口的收入上升,与贫困线的差距就会缩小, I 数值就会下降;反之, I 数值越高,说明贫困程度越高;当 I 为 0 时,表明贫困已经消除。

它的缺点是无法正确地反映一国贫困人数占总人数的比重。因此,它与贫困发生率各有千秋,在测定某一个国家或者地区的贫困状况时,应该同时使用它们。

3. 恩格尔系数

恩格尔系数是判定人们生活水平高低或贫富的差距。恩格尔系数是人们全年的食品支出与消费性支出的比率,公式为:

$$\text{恩格尔系数}(E) = \frac{\text{全年食品支出}}{\text{全年消费性支出}}$$

采用恩格尔系数划分贫富的标准是: $E > 0.60$ 为贫困; $0.50 < E \leq 0.60$ 为温饱; $0.40 < E \leq 0.50$ 为小康; $0.20 < E \leq 0.40$ 为富裕; $E \leq 0.20$ 为最富有。

以恩格尔系数作为唯一的指标来比较与衡量一个国家生活水平或者一部分人贫穷状况时,往往因各国特殊的具体情况而与人们的实际生活状况产生差异。因此,仅用恩格尔系数无法准确反映一国人民的实际生活水平。

除了上述国际上通用的指标之外,另外还有一些其他指标,如人均国民生产总值、实际生活质量指数等。

三、社会救助缓解贫困的作用

(一) 贫困恶性循环理论

一个人、一个家庭、一个地区乃至一个国家的贫困问题,往往存在一种循环现象,基于这样一种事实,经济学家纳克斯提出了“贫困恶性循环理论”。他认为,资本形成不足是贫困恶性循环的中心环节,他从资本的供给和需求两方面论述了贫困恶性循环的形成过程。

从资本的供给方面看,贫困人员的平均收入水平低下,由于生活需要,他们不得不把绝大部分的收入用于生活消费支出,几乎没有余钱用于储蓄,致使储蓄水平低下。事实上,低收入本身就意味着低储蓄能力。而低下的储蓄能力必然导致资本形成不足,从而导致生产规模和生产效率难以提高,经济增长也只能维持在一个很低的水平上,最终进一步导致居民的低收入。这样周而复始形成了“低收入→低储蓄→低资本形成→低生产率→低收入”这一恶性的子循环。

从资本的需求方面看,贫困人员的平均收入低下导致购买力水平低,而低水平的购买力又造成投资引诱不足,进一步造成资本形成不足,使得生产规模、生产率和产出都只能维持在低水平。这样周而复始又形成了“低收入→低资本引诱→低资本形成→低生产率→低收入”这一恶性的子循环。

贫困人员往往生存质量差,受教育机会少,在接受公共卫生和医疗服务等方面处于劣势地位,因而就业机会较少,竞争力差,贫困成为贫穷的根源。运用社会政策尤其是社会救助政策来打破贫困的恶性循环,是任何一个国家的重要目标之一。

(二) 社会救助对贫困的作用

国家通过立法,采取强制手段对国民收入进行再分配,对基本生活有困难的社会成员给予经济扶助,实施社会救助政策,能在一定程度上缓解贫困。

一方面,社会救助制度的实施需要资金,这个资金一般来自财政。这就要求高收入者多缴纳税收,低收入者少缴纳甚至不缴纳税收。另一方面,富裕的家庭享受不到社会救助待遇,只有贫困家庭或低收入人群才能享受社会救助待遇。一般来说,越是贫困的家庭享受的社会救助待遇越高,收入再分配机制就越能发挥作用。

因此,通过这种收支的调整,将一部分社会收入集中起来进行再分配,客观上起到了缩小贫富差距的作用,使社会成员之间的不公平问题在一定程度上得到缓解,贫困人员的痛苦就能得到较大程度的减轻。

第二节 社会救助的思想基础

一、早期的社会救助思想

在现代社会救助制度形成之前,关于社会救助方面的思想就早已存在。作为社会保障的一个重要组成部分以及国民生活的托底机制,一般认为社会救助制度和政策比其他社会保障制度要产生的早。这是因为人类首先需要解决的是生存问题,即最低生活需要,而社会救助

正好是解决人类生存问题的有效机制之一。在创立现代社会救助理论之前,就已经存在一些与社会救助有关的思想,甚至有些思想至今仍发挥着重大影响,成为当代社会救助政策和实践的理论基础。它们主要表现为以下三个方面:

(一)慈善或恩赐思想

与社会救助有关的思想最初表现为慈善或恩赐思想。最初人们从慈善或恩赐角度来研究和解决贫困问题或者生存问题。基于这种思想,政府和社会建立了各种各样的孤儿院、济贫院,并给贫困人员发放救济金等。其中,宗教中的一些教义成为社会救助思想的来源之一,尤其基督教中的一些思想对社会救助的影响最大。许多宗教机构根据宗教教义来举办各种慈善事业,而这些慈善行为又具有社会救助措施的一些特征。但由于这种具有部分社会救助特征的思想自身的局限性,基于这种思想的一些保障措施和对策也具有不彻底性和不完善性。

(二)人权思想

与社会救助有关的思想其次表现为人权思想。这种人权思想应该说比慈善或恩赐思想更加进步,或者说是更高层次的与社会救助有关的思想。随着社会经济的发展,人们有了进一步的自身权利保护意识,一些进步人士和开明人士开始认识到,每个人都有享受一定生活水平的权利,国家或社会有保护每个人的责任。因此,随着这种认识的产生,社会救助思想也随之发生变化,即从一种慈善或恩赐转变为一种人权。具有这种人权内涵的社会救助思想一直延续到现在,并成为当代社会救助理论的一个基石。

(三)温情主义论

温情主义论又被称为父爱主义论,它是指国家和社会对处于困境的社会成员以温情的态度来对待,而不是以严厉的眼光来看待,即国家和社会对这些人必须给予一定的救助。这是因为任何一个人并不总是充分理性的,他的行为往往是短视的,这使得他在将来很有可能陷入困境。一方面,人们由于短视,不对将来进行预见;或者即使预见到了,也不愿意以牺牲当前的消费为代价而为以后做出事先适当的安排。另一方面,由于复杂性和不可预测性,人们即使想预测自己的未来并做出适当的安排,但人们往往无法掌握充分的信息,难以对自己的未来进行精确估计。不管是由于个人的主观原因还是客观原因而陷入困境,国家和社会从温情的角度对这些人应该实行社会救助。

慈善或恩赐思想对社会保障制度的产生起到了一定的积极作用;而人权保护思想长期以来成为西方发达国家建立和完善社会保障制度尤其是社会救助政策的一个理论基础;温情主义思想则成为当代社会救助理论的一部分,并在现实生活中得到了实践。

二、马尔萨斯的社会救助思想

(一)贫困思想

马尔萨斯(1766~1834年)首先认为,人口增长模式与生活资料增长模式是不同的,人口是以1,2,4,8...这样的几何模式增长,而生活资料则是以1,2,3,4...这样的代数模式增长。由于存在这种差异,300年后,人口和生活资料之比将为4 096 : 16。

他进一步认为,当人口增长超过生活资料增长所能允许的范围时,就必然会导致贫困,这是一个自然法则。同时他指出,一个国家的幸福并非绝对取决于贫富等,而是取决于每年食物的增长与该年人口增长相接近的程度。

根据上面的判断,他得出结论:人口的增长必然会受到生活资料的限制,当生活资料增长

时,人口也随之增长,但较强的人口生育能力被贫困和罪恶所抑制,因而实际上,人口同生活资料最终保持平衡。

根据上述理论,马尔萨斯认为,贫困的存在不仅是必然的,而且也是有必要的。他进一步指出,在人口增减的作用下,缺吃少穿者将永远存在,任何一个社会都不会使得每一个人都吃饱穿暖。富人对穷人的给予,不仅会导致富人的权利感,而且还会导致穷人的依赖感,这两种情况对人们的心理都会产生不利影响。他进一步指出,生活困难将有助于人们去获取技能,如男人必须为了养活全家而付出辛勤劳动。

而且,马尔萨斯进一步认为,虽然我们不能指望消除社会贫富差距,但如果存在这样一种政治制度,它能够缩小贫困差距,增加中产阶级人数,我们应该采用这种政治制度。可是,大大缩小贫富差距必然会削弱中产阶级的活力。

(二)对社会救助制度的批评

根据上述思想,马尔萨斯反对当时英国的社会救助制度,因为这种制度是以家庭人口数量为基础的。他认为当时的社会救助制度存在以下缺点:

第一,社会救助制度一般会导致人口增长,而食物并没有相应增加。因此,社会救助制度将导致分配给每个人的食物减少,包括那些不需要社会救助的人,最终使得更多的劳动者申请社会救助。

第二,在济贫院生活的贫困人员往往是一些相对没有价值的社会成员,但他们消费掉的食物必然会减少其他那些有价值的社会成员所应该享受的食物,从而使得更多人依赖社会救助为生。如果提高济贫院内贫困人员的生活水平,必然会使得济贫院外贫困人员的生活质量下降。

第三,社会救助制度侵害了国民的自由。他认为,为了实行社会救助制度,英国全体普通国民不得受社会救助制度的负面影响,尤其对劳动力市场产生不良影响,给那些不依赖社会救助的自谋生计者带来很多麻烦。这违背了自由思想。

第四,社会救助制度阻碍了人们自立精神的发挥。他认为,社会救助制度正在消除人们的自立意识,应该把没有自立能力而陷入贫困看作一种耻辱。这种风气对个人来说是显得残酷了一些,但对全人类的幸福是绝对必要的。

第五,社会救助制度导致一些人的浪费现象,不利于勤俭节约风尚的发扬。他认为,社会救助制度大大削弱了贫困人员的勤俭节约精神,削弱了普通国民的储蓄意识。

第六,马尔萨斯提出了解决这些问题的方法和途径。他认为,英国各地可以为极端贫困人员建立济贫院,收容本地的贫困人员,并由全国统一征收济贫税来解决资金问题。但济贫院中的生活应该是相当艰苦的,凡是有劳动能力的人都应该被强迫劳动,不应把济贫院看作困难时期过着舒适生活的避难所,而应当视为暂时缓和艰苦困难的地方。他进一步指出,当时首先是要废除现行的社会救助制度。

三、福利经济学的社会救助思想^①

(一)旧福利经济学的社会救助思想

1920年英国经济学家庇古的《福利经济学》的出版标志着福利经济学的正式诞生。庇古以边际效用价值论为基础,确立了社会福利最大化的标准。庇古认为,实际收入的边际效用

^① 福利经济学中的社会福利是广义上的,与本教材后面所描述的社会福利有根本区别。