

# 社会救助与社会福利新论

刘华平 著



陕西人民出版社

# 社会救助与社会福利新论

刘华平 著

陕西出版集团  
陕西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会救助与社会福利新论/刘华平著. —西安:  
陕西人民出版社, 2010

ISBN 978 - 7 - 224 - 09399 - 5

I. ①社… II. ①刘… III. ①社会救济—研究—中国  
②社会福利—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 114150 号

---

## 社会救助与社会福利新论

---

作 者 刘华平

责任编辑 董 露

书籍装帧 谢 晶

出版发行 陕西出版集团 陕西人民出版社

地 址 西安北大街 147 号 邮编:710003

印 刷 西安正华印刷科技有限公司

开 本 787mm × 1092mm 16 开 14.75 印张

字 数 316 千字

版 次 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 224 - 09399 - 5

定 价 30.00 元

---

## 内容提要

本书集中论述我国的社会救助与社会福利制度。研究和探讨的重点是社会主义市场经济体制下,社会救助与社会福利的转型与改革,在总结中外社会救助与社会福利发展历史经验的基础上,探讨建立与完善我国的社会救助与社会福利制度的途径与方法。

全书共 10 章,分为三个部分。第一部分,包括第一章。重点论述社会救助与社会福利的基本概念及原理,社会救助与社会福利在社会保障体系中的位置以及与社会经济发展的关系。第二部分,包括第二章到第五章,论述分析社会救助制度。主要内容有中外社会救助的思想理论,中外社会救助发展的历史,我国社会救助制度的基本框架,我国社会救助的主要形式。第三部分,包括第六章到第十章,论述分析社会福利制度。主要内容是中外社会福利的思想理论,中外社会福利制度发展史,我国新社会福利体系的基本框架,我国当前社会福利制度的主要形式,我国未来社会福利发展的趋势。

本书具有较强的教学适用性,可以作为高等学校本科与研究生教材,也可作为相关专业人员和实践工作者的参考资料。

## 前 言

在我国社会保障制度体系中,社会救助与社会福利是社会保障制度的重要组成部分,与社会保险、社会优抚等保障项目相比保障作用最强,福利性质尤其明显,是最能反映社会保障制度的本质的制度安排。但我国自实行改革开放以来,长时间把社会保障制度的改革只作为经济体制改革的配套项目来对待,把理论研究和改革实践的焦点都集中在社会保险方面,而对社会救助与社会福利的改革严重滞后,直到上世纪90年代中期以后才逐步得到重视,以实行新的城市居民“低保”制度为标志,展开了相应的改革实践。当前,不可回避的事实是对于社会救助与社会福利进行专题研究的成果相对较少,尤其是结合我国社会救助与社会福利管理体制的实践把两者结合在一个框架下进行的研究与探讨就更是凤毛麟角。我之所以把社会救助与社会福利两个内容放到一起来写,主要是基于两个考虑:一是从我国的实际看两项工作关系密切。我国长期以来这两项工作都集中由民政部门管理,而且救助与福利在某些项目的供给上很难区分。为了便于学习,正确掌握二者的联系与区别,以便有效开展救助与福利工作,所以把它们结合在一本书中来进行研究讨论;二是从这两项制度的性质看有共同之处。再分配和福利性突出,权利与义务关系具有单向性,享受保障权利不需要以缴费为前提,充分体现社会公平。相对的社会保险是借助风险转移的方式化解劳动者遇到的生存风险,需要受益者以缴纳保险金为前提,要求权利与义务之间有必然的对应关系,体现参保者之间的互助关系。

在多年来教学及研究的基础上,同时在相关专家和实践工作者的指导和关怀下,我把近来的一些想法和观点编辑成书。本书以独立的研究视角,结合我国社会救助与社会福利工作的实践,借鉴国外社会救助与社会福利事业发展的正反经验,对我国的社会救助与社会福利制度建设及工作进行了较为全面的分析论述,力求其理论完整性和实践应用性。该书具体特点如下:

1. 力求理论探讨与政策研究相结合。对社会救助与社会福利的研究,既具有理论性,又具有很强的实践性。过去我们更多地把它当做一个几乎纯实践性的工作来对待,不重视其理论研究,没有形成明确的社会救助和社会福利工作理念,因而造成工作成绩不大,甚至是事与愿违。本书想通过理论上的分析,明确社会救助和社会福利工作理念,形成较为科学的理论基础,以指导社会实践。并在实践中不断丰富社会救助和社会福利理论。

2. 做到历史总结与现实分析相结合。通过大量的历史资料介绍中外社会救助与社会福利的思想理论和进行社会救助、实施社会福利工作的实践,企图从中发现其发展的

规律。同时对我国现实的救助与福利工作进行剖析,以完善制度并促进社会救助与社会福利事业发展。

3. 立足本国与借鉴国外经验相结合。立足我国社会救助与社会福利事业的实践,总结国外社会救助与社会福利事业发展的成功经验,吸取其失败的教训,对比寻找我国的社会救助与社会福利工作的差距,分析存在差距的原因,提出改革思路和建议。

4. 基础知识介绍与前沿问题研究相结合。本书各部分内容的结构大致为:从分析社会救助与社会福利的基本概念开始,进一步阐明基本原理,最后对该问题在理论与实践上的难点、热点进行一定的研究,试图与大家共同讨论。

在写作过程中为了获得充分的一手资料,我先后去了西安市雁塔区社会福利院、高陵县敬老院、渭南市华县民政局等地调研,得到了这些单位工作人员的热情接待,并获得了大量的一手资料,启发了我的研究思路。深感在社会救助与社会福利领域存在许多理论问题有待探讨,有许多实践工作急需去做。党的十七大明确提出加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的目标,要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,必须坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,统筹协调做好各项工作,实现社会保障事业可持续发展。可见,我们在这方面的工作还是任重而道远。

由于形势使然,我这里只是在许多前人研究的基础上,做了一点有限的尝试,其中错误在所难免,敬请各位同仁指正。在写作过程中,得到了相关专家学者以及实践一线工作人员的热情帮助和指导,他们是王楷模、李永宁、谢德成、周景安、吴丽萍、王莉、方立峰、李米侠等。在编辑出版过程中得到了陕西人民出版社李晓锋、雷波等编辑的大力支持与帮助。在最后成书过程中本人查阅和参考了国内外各种有关文献资料,力求在参考文献中列出所有引用资料,但不可避免还有许多有价值的资料尚未列出,敬请谅解。对于所有给予我帮助和支持的热心人士,在此一并致谢。

## 目 录

第一章 绪 论	( 1 )
第一节 社会救助的理论界定	( 1 )
第二节 社会福利的理论界定	( 8 )
第三节 社会救助与社会福利的地位和作用	( 14 )
第二章 社会救助思想理论	( 20 )
第一节 西方社会救助思想	( 20 )
第二节 中国社会救助思想	( 25 )
第三节 贫困理论	( 34 )
第四节 社会救助一般理论	( 39 )
第三章 社会救助制度的历史考察	( 43 )
第一节 社会救助制度产生与发展的国际考察	( 43 )
第二节 我国社会救助制度的形成与发展	( 48 )
第四章 我国社会救助制度的基本框架	( 61 )
第一节 建立现代新型社会救助制度的原则	( 61 )
第二节 现代社会救助制度的框架	( 62 )
第三节 现代新型社会救助体系建设的步骤	( 66 )
第五章 我国社会救助制度的主要形式	( 70 )
第一节 生活社会救助制度	( 70 )
第二节 医疗社会救助制度	( 82 )
第三节 专项社会救助制度	( 90 )
第四节 生产社会救助制度	( 110 )
第五节 灾害社会救助制度	( 115 )
第六章 社会福利思想理论	( 124 )
第一节 西方社会福利思想	( 124 )
第二节 马克思主义社会福利思想	( 132 )
第三节 社会福利一般理论	( 135 )
第七章 社会福利制度的产生与发展	( 138 )
第一节 社会福利制度产生与发展的国际考察	( 138 )
第二节 我国社会福利制度的建立与发展	( 145 )
第八章 我国新型社会福利体系的基本框架	( 156 )
第一节 构建新型社会福利体系的意义与原则	( 156 )
第二节 社会福利制度的基本结构	( 158 )
第三节 建设新型社会福利体系步骤	( 161 )

第九章 我国社会福利制度的主要形式	(164)
第一节 老年人社会福利制度	(164)
第二节 妇女儿童社会福利制度	(174)
第三节 残疾人社会福利制度	(186)
第四节 公共社会福利制度	(199)
第十章 我国社会福利未来发展趋势	(205)
第一节 社会福利社会化	(205)
第二节 社区化社会福利	(208)
第三节 市场化社会福利	(214)
第四节 国外社会福利制度的变化趋势	(217)
主要参考文献	(227)



## 第一章 绪论

自从19世纪80年代社会保障制度诞生至今,各国的社会保障体系日臻完善,其体系基本都包括了社会救助、社会保险和社会福利三大部分。我国自改革开放以来,适应社会经济发展变化,致力于建立我国新型的社会保障体系。党的十六届五中全会明确指出,要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,完善社会救助体系。党的十六届六中全会进一步提出:要逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十七大确立了以改善民生为重点的社会建设的重大工作部署,明确了到2020年人人享有基本生活保障、绝对贫困现象基本消除等重要目标,提出了努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的新要求。我国社会保障工作面临新的形势、新的任务,任重而道远。但与社会保险相比,社会救助、社会福利有着截然不同的保障功能和目标。社会救助是现代社会保障体系中处于基础地位的子系统,它肩负着免除城乡居民中低收入家庭生存危机的使命,是在保障低收入阶层起码生存条件的基础上缓和收入分配差距和社会矛盾的一种重要制度安排。社会福利的目标在于提高全体国民的生活水平,其保障具有明显的普惠性特征,是社会文明进步的集中表现。

因此,我们必须根据我国经济社会发展的新要求,针对社会救助和社会福利建设中存在的问题,推进现行社会救助和社会福利制度改革,加快建立健全我国城乡一体化的新型社会救助体系和新型社会福利体系。

### 第一节 社会救助的理论界定

社会救助是社会保障体系中的一个重要组成部分,与社会保险等其他社会保障项目相比,它为所有生活困难的社会成员提供最低生活水平的保障,保障所有生活在贫困线以下的生活困难人员都能够体面地生活,因而成为社会安全网中的最后一道防线。在人类历史的发展中,社会救助是一个永恒的主题,在人类社会发展的任何时期都需要社会救助。这是因为社会救助既救急、又救贫,一方面自然灾害的发生是不以人类的意志为转移的,总要导致一部分人生活处于暂时困境;另一方面则是经济发展可以消灭绝对贫

困,但永远也消灭不了相对贫困。

### 一、社会救助的概念

“社会救助”一词最早见于1909年英国的一个皇家专门委员会的报告中,这个报告要求废除惩戒性的“济贫法”,而代之以合乎人道主义精神的社会救助,在此之前人们习惯称为“社会救济”。因而,我们现在使用的社会救助一词,就是从英文“Social Assistance”翻译而来,但并没有十分标准的定义。

在西方一些国家,为强调政府责任,社会救助也被称为公共扶助(Public Aid)或公共救助(Public Assistance)。经合组织(OECD)在委托的一项关于24个发达国家的社会救助制度的研究中,对社会救助制度的概念作出如下表述:发达社会通常为他们缺少足够收入的公民或居民提供有保障的最低资源,这种形式的保护经常被称为安全网,即没有人会从中漏下:这些缺少其他收入来源的人如果没有安全网的保护,就会陷入贫困或以其他形式表现出来的需要不能满足。在有安全网的国家,大部分通常只对无法自己谋生的申请人提供现金或服务,但需要对申请人自己已经拥有的资源进行某种形式的评估。这种形式的保护,通常被称为“社会救助”。

亚洲发展银行根据社会救助主体的不同,对社会救助进行了狭义和广义两种界定(Howell,2001)。狭义界定是:社会救助是针对由于各种原因导致难以维持最低生活水平的公民,由中央或地方政府依据预定的资格定义的标准和家计调查的结果,给予的最低水平的现金或实物帮助,以使其最低生活得到保障。广义界定是:社会救助是针对由于各种原因导致难以维持最低生活水平的公民,由国家和社会依据法定的资格定义的标准,给予现金或实物的帮助,以使其最低生活得到保障。其区别在于社会救助的责任主体不同,前者把责任主体只限定于各级政府,后者的责任主体既包括各级政府,也包括社会力量。

我国对社会救助的定义也不尽相同。《中国社会工作百科全书》将社会救助界定为:“国家和社会对无法定义务抚养人、无劳动能力、无生活来源的老年人、残疾人、未成年人,或者因天灾人祸造成生活困难,不能完全保障基本生活的城镇无业居民和农村村民给予的接济和帮助。”<sup>①</sup>这基本上是根据我国民政部门的工作范围来界定的。《中国社会救助体系研究》认为“社会救助是在公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序给予款物接济和服务,以使其生活得到基本保障的制度。”<sup>②</sup>这基本上是以社会救助行为来界定的。《中国社会救助体系改革研究报告》(北京师范大学课题组2004)的表述是“在公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序给予款物接济和服务,以使其生活得到基本保障的制度。”

从我国对社会救助的定义来看,我们是从广义来理解社会救助的。因而可以把我国的社会救助概括为:社会救助是指国家和社会依据法律和政策规定,对因各种原因导致

<sup>①</sup>陈良道主编《中国社会工作百科全书》,中国社会科学出版社1994年版,第435页。

<sup>②</sup>时正新、廖鸿主编《中国社会救助体系研究》,中国社会科学出版社2002年版,第2页。

生活陷入困境,失去最低生活保障的社会成员给予物质援助,以维持其最低生存需要,维护其基本生存权利的一种社会保障制度。它作为社会保障体系的一个必不可少的子系统,目的在于通过救灾济贫和扶贫帮困等措施来缓解最困难社会成员的生存危机,保证社会秩序的稳定。但需要指出的是在我国的社会救助实践、政策制定和理论研究中都是以政府社会救助为主体,社会行为救助为补充的。

社会救助有以下几层具体含义:第一,社会救助的实施主体是国家和社会,由国家通过立法保护贫困人员,实施社会救助。第二,社会救助的对象是生活陷入贫困的人员,即收入低于当地的贫困线的人员。第三,对收入低于贫困线享受救助的人员需要进行经济状况调查,通过核实以后才可以享受。

根据我国城乡居民生存发展基本需求的现状,社会救助体系的基本制度包括最低生活保障、灾害救助、五保供养、医疗救助、流浪乞讨人员救助、教育救助、住房救助、法律援助、临时救助等。

社会救助是一个动态的、历史的概念,其内涵和外延会随着社会经济、政治、文化的发展而不断变化。社会救助的内涵是与人类生存的基本需求相联系的。在传统社会,社会救助的内容往往以一种临时性的制度形式出现(如救灾或济贫),并且仅限于提供衣、食、住等最基本的生存救助。随着社会的发展,基本生存的内容发生改变。例如,接受教育被视为现代社会维持生存必不可少的环节,教育也被纳入社会救助的基本内容。有些国家和地区甚至还把对贫困者的交通和通讯补助都看作社会救助的内容。同时,不同的社会发展水平的国家对基本生存标准的理解也不一样。在贫穷的发展中国家,能够吃饱饭、有房子住就被视为达到了维持基本生存的标准;而在发达国家,基本生存的饮食标准则可能要考虑营养搭配是否合理,住房标准则可能要考虑每个人最少应该享有的面积。因此,随着社会的发展,社会救助的内涵也随之扩大。

在人们物质文化生活水平不断提高的前提下,社会救助制度的政策取向,也需要从简单生计维持转向生计维持能力的发展,从物质救助向精神救助发展,社会救助制度的改革与发展也必然不再是单个救助项目(如食物保障)的建设问题,而是一整套完整的社会救助制度体系的构建问题。

## 二、社会救助的对象

社会救助对象,从总体上来讲,是因个人智能、技术的缺乏和缺失、年龄、残障以及自然灾害等原因,造成食品、衣物、医疗、住房、教育等方面的不足或丧失,或者通过合法劳动仍不能得到正常的物质生活条件和参与基本社会活动机会的困难群体和弱势人群。这些社会成员不分职业、性别、年龄、种族、国籍都应当是救助的对象。确定救助对象的方法是根据社会经济发展状况,确定一个收入保障线(如贫困线、最低生活保障线),其收入在线下的人员和家庭都有资格享受社会救助,也就是说都是社会救助的对象。更广泛意义上的贫困,不仅包括物质上的贫困(即缺少基本生产资料和生活资料),而且包括精神上的贫困(缺少必要的劳动技能和现代的社会价值观念)。物质和精神上的贫困都会使人们缺乏达到最低生活标准的能力,而且精神的贫困对导致贫困的诱因来说具有原发

性。

我国在社会救助实施中,为了做好救助工作,依据造成贫困的原因不同,一般把救助的对象分为以下三类:

### (一) 既无生活来源又无劳动能力、无依无靠的公民

这类公民包括孤儿、无社会保险津贴的劳动者、长期患病者、未参加社会保险且又无子女和配偶的老人。相对于其他社会救助对象来说,这类居民多数属于长期救助对象。

### (二) 因天灾人祸造成暂时生活陷入困境的公民

这类公民有劳动能力,也有经济收入,只是由于突发的灾害降临,使其遭受沉重的财产甚至人身损失,一时生活发生困难,需要社会给予救助。这类救助起因于突发性和损害程度严重的灾害,难以预测和预先加以防范。这类公民的生活困境源于客观原因,给予社会救助是完全应当的、合情合理的。严重自然灾害以及社会灾祸在现阶段人类还无法将其消除,充其量是在现代科学技术条件下可以做到尽量减少灾害发生的频率和危害程度。从这一点来看,社会救助在相当长的时期里仍是社会保障体系中不可或缺的有机组成部分。

### (三) 生活水平低于国家法定最低标准的公民

其特点是:虽有劳动能力、有收入来源,但收入过少。如工资收入过低的公民,需赡养或抚养的人口过多的家庭,家人长期患病而支出沉重的家庭,享受失业津贴期满后未找到工作的就业困难人群,等等。

## 三、社会救助体系与内容

### (一) 社会救助体系建设的指导思想与目标

社会救助体系是指国家和社会对贫困群体依法实施社会救助的项目、标准、对象、管理体制、运行机制、资金保障等制度安排的总和,它的建立和完善是一项长期的系统工程。随着城市化进程的加速和经济社会的发展进步,社会救助体系的各个方面都会随之发生变化。这些变化是由救助内容(救助项目增加、救助水平提高)的变化引起的。

根据我国的政治经济环境与社会发展要求,建立健全新型社会救助体系的指导思想是:坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,贯彻落实科学发展观,维护公民的基本生存权和发展权,以“以人为本、为民解困、为民服务”为宗旨,着眼于“人人享有基本生活保障”,健全救助制度、加强衔接配套、规范救助责任、完善体制机制、提高救助水平、运行效率和社会效益,不断满足社会成员多元化的救助需求,切实保障困难群众基本生活权益,促进经济社会协调发展、社会和谐稳定和人的全面发展。

现代新型社会救助体系建立的总体目标是:以最低生活保障为基础,以灾害救助、五保供养、医疗救助、流浪乞讨人员救助、住房救助、教育救助、法律援助为基本内容,以临时救助为补充,具有中国特色、相互衔接配套、覆盖全体居民、城乡一体化比较成熟稳定的现代社会救助体系。<sup>①</sup>

<sup>①</sup>王齐彦主编《中国城乡社会救助体系建设研究》,人民出版社2009年版,第27页。

## (二) 社会救助的内容

随着社会经济的不断发展,社会救助的内容不断得到丰富和发展。社会救助的内容是社会救助制度的本质反映,主要体现为救助项目的多少和救助水平的高低。我国目前社会救助的内容包括:生活社会救助(最低生活保障)、医疗社会救助、住房社会救助、生产社会救助、教育社会救助和灾害社会救助等。除此之外,还有丧葬社会救助、护理社会救助、法律社会救助等。其中,生活社会救助在整个社会救助制度中处于核心地位,最具重要性,而其他社会救助项目是对生活社会救助起补充作用的。实践中对于某些个人或家庭来说可能同时会享受其中的几项社会救助待遇。

### 1. 生活社会救助

生活社会救助指的是解决贫困人员吃、穿等温饱问题的一种社会救助项目。这里所谓的生活是一个狭义上的概念,并不包括居住、医疗、教育等方面的内容。因此,生活社会救助主要解决吃、穿等最基本生活问题。其具体形式包括:城乡最低生活保障制度、农村五保供养制度和流浪乞讨人员救助等。生活社会救助是整个社会救助制度中最为重要的组成部分,其支付方式有现金支付和实物支付,但以现金支付为主,实物支付主要有食品支付等。实施的基本方式是,政府首先确定一条贫困线,然后对申请者进行家庭经济状况调查,对家庭人均收入处于贫困线以下的人员和家庭给予生活社会救助待遇。

我国的城市居民最低生活保障制度是政府对家庭人均收入低于最低生活保障标准的城市贫困人口进行救助的一种新型社会救济制度。保障内容是维持基本生活的最低要求,保障水平与生产力发展和当地居民的总体生活水平以及各方面承受能力相适应,是由政府作为实施基本生活救助制度的主体,承担保障的主要责任,以全体居民为保障对象的一种基本生活救助形式。不少地区也在进行农村最低生活保障制度建设试点并不断扩大实施范围。城乡最低生活保障制度将是未来我国生活困难救助的主体内容,其核心是通过最低收入者的救助以保障公民的基本生活。

### 2. 医疗社会救助

医疗社会救助是指对低收入者患病时给予一定医疗费补助的一种社会救助项目。一般的,在实行基本医疗保险制度的国家中,参保者患病和看病时虽然可以享受一定的医疗保险待遇,但同时又要承担一定比例的自负费用。如果低收入者自负费用达到国家规定的标准时,政府就会给予他们一定的医疗救助,即他们的自负费用可以全部或者按照一定比例向政府有关部门申请报销,以便减轻他们在医疗费用上的负担。

### 3. 生产社会救助

生产社会救助是指政府给低收入者提供生产上帮助的一种社会救助项目。一些社会成员陷入贫困的主要原因是缺乏资金或者缺少劳动技能,如果政府能对他们在生产上给予帮助的话,他们很容易摆脱贫困,改善生活质量。所以就有必要开展生产社会救助。

生产社会救助的形式主要有以下三种:

(1) 政府以低收费甚至免费提供劳动技能的培训,提高他们的劳动技能或经营能力,使他们可以开展生产自救,提高劳动生产率,从而改善他们的收入水平。

(2) 政府给予低息甚至无息的小额贷款,帮助他们开展生产活动。

(3) 政府以有偿或者无偿的方式给予实物上的帮助,提高他们的生产效率,改善他们的经济效益,如给予贫困农民优良种子等。

### 4. 住房社会救助

住房社会救助是指国家对低收入者在住房上给予一定帮助的一种社会救助项目。住房社会救助主要有以下三种形式:

第一种是提供住房给低收入者及其家庭居住,收取远低于市场价的房租。在这种情况下,政府首先要取得大量的住房,一般有以下两种途径:一是政府出资建造住房,然后提供给低收入者居住;二是从社会上以市场价购买住房,然后提供给低收入者。

第二种是对低收入者给予住房补贴。这里又可以分为以下两种情况:第一,如果低收入者居住的住房是租借的,那么政府每月直接发放房租补贴;第二,如果低收入者居住的住房是自己所有的,那么政府给予一次性住房维修费补贴。

第三种是以较低的价格卖给低收入者。在这种情况下,政府出资直接建造或者委托给房地产商建造住房,政府以远低于市场价的价格卖给低收入者,以便他们有房居住。

### 5. 教育社会救助

教育社会救助是指政府帮助贫困学生完成学业的一种社会救助项目。教育社会救助的对象是贫困家庭的学生,既包括中小學生,也包括大学生甚至研究生。教育社会救助的主要方式有现金救助和实物救助两种。现金救助又有给予学费减免、发放特别奖学金等形式;实物救助包括免费发放学习用品等。

### 6. 灾害社会救助

灾害社会救助是指政府对受灾者及其家庭提供物质上帮助的一种社会救助项目。某一些人遇到各种各样的灾害,丧失一定的劳动能力或者完全丧失劳动能力,其结果是失去了收入来源,或者受到重大财产损失,最终导致生活陷入困境。如果政府不给予一定帮助的话,他们依靠自身力量难以渡过难关,这时就需要政府给予物质的帮助。这里指的灾害既包括自然灾害,也包括各种人为的灾难。

灾害社会救助往往是一种临时性救助,这是与生活救助和住房救助等不同的地方。灾害社会救助的方式主要有现金救助和实物救助,其中实物救助在灾害社会救助中占有重要地位,这也是与其他社会救助项目不同之处,因为其他社会救助项目主要是现金救助。

另外,有些国家还实行丧葬社会救助和护理社会救助。丧葬社会救助是指政府对死者家属给予物质帮助的一种社会救助项目。护理社会救助是指政府对需要护理的人员提供现金和实物上帮助的一种社会救助项目。由于人口老龄化等原因,需要护理的人数大量增加,他们的护理费用往往很高,依靠自身力量难以承担。因此,政府对这些人提供护理社会救助,护理社会救助的主要支付方式有现金支付和实物支付,其中实物支付包括免费提供适合被护理人员需要的床、拐杖等特殊生活用品。

## 四、社会救助的基本特征

社会救助的特征是反映社会救助特点的征象、标志等,以区别于其他保障形式。如

果说社会保险的目标是预防风险,社会福利的目标是提高生活质量的话,那么,社会救助的目标则是克服贫困,这是社会救助最基本的特征。除此之外,现代社会救助还具有如下基本特征:

#### (一) 权利、义务的单向性

社会救助是对社会成员最低生活需求的保障,是对公民基本生存权利的保障。基本生存权利是宪法赋予公民的权利,对这种权利的保障是国家和政府不可推卸的义务。因此,社会救助强调的是国家和社会对贫困者的责任和义务,与其他社会保障子系统相比,社会救助体现的是权利义务的单向性特征,即享受社会救助的社会成员只要符合救助的条件就有权利申请得到救助,对受益者而言,其享受的是单纯的权利,无需像社会保险那样得先尽义务后享受权利,受救助者不需要承担相应的义务,不需要缴纳任何费用。而提供社会救助则成为国家和政府的职责和法定义务,而不是自上而下的恩赐。这种权利、义务的单向性表现出社会救助与社会保险的明显区别。

#### (二) 资金来源的单一性

由于实施社会救助是国家的一项义不容辞的责任,并且不具有权利与义务的对等性,因此社会救助资金来源具有单一性。社会救助资金的主要来源是国家财政,这里既包括中央财政也包括各级地方财政,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,才能让贫困人员不需要支付任何相关费用就能够领取社会救助金。除了国家财政支出以外,社会救助资金来源的另一途径是社会的各种捐款,但这种捐款并不是社会救助资金的主要来源,在整个社会救助资金中仅占一部分。而且,有时候社会捐款无法保证资金的充分性和及时性。

这与社会保险多渠道筹措保险资金形成鲜明对照,也与社会福利服务利用市场筹措服务经费不同,即按照市场原则提供低价或微利服务项目。

#### (三) 享受对象的有限性

虽然社会救助的实施具有普遍性,即任何个人和家庭只要符合了家庭人均收入低于国家法定贫困线以下的条件,就可以享受社会救助待遇,因而任何一个社会成员都有可能成为社会救助的实施对象。但实际上,由于符合条件有资格享受社会救助待遇的人员和家庭在整个社会中往往仅是一小部分,从这个意义上来说,社会救助待遇享受对象具有有限性。

与其他社会保障制度相比较,社会救助的这个特性就表现得更为明显。社会保险制度的实施范围具有广泛性,一般包括所有劳动者。有些国家实行了全民的社会保险制度,即社会保险制度覆盖到所有的社会成员,比较典型的是基本医疗保险制度。社会福利制度的实施范围也具有普遍性,社会福利可以分为以特殊对象为实施范围的社会福利项目(如妇女儿童社会福利)和以一般社会成员为实施对象的社会福利(如公共社会福利)。前者虽然具有有限性但享受人数众多,而后者更具有广泛性。

#### (四) 救助目标的低层次性

社会救助的目标是应付灾害和克服贫困,而非改善或提高福利和生活质量,从而处于现代社会保障体系的最低或最基本的层次,社会救助提供的是满足最低生活需求的资

金或物资,救助金的发放标准也在一定时期社会的平均生活水平、平均收入水平之下,目的是在公平与效率之间寻求适度。它既体现了人道主义精神,在最低生活水平线上拉起了最后一道安全网,使每一个公民不至于生计断绝时处于无助的困境,同时,对申请救助者只提供满足最低生活需求的资金和实物,避免产生依赖心理乃至不劳而获的思想。因此,社会救助又被称作社会保障的“最低纲领”。

### (五) 资格审查的严格性

贫困人员在享受社会救助待遇之前,首先向当地社会救助相关管理部门提出申请,当地管理部门对申请材料进行审查和核实,然后对经核实属实的申请材料提交给高一级的社会救助行政管理部门作进一步检查。对申请材料审查和核实的主要内容是,申请人员是否符合国家规定的法定贫困线这一条件,经核实和批准后,才给予发放社会救助金。

在其他社会保障制度尤其在社会保险制度中,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,不需要事先向有关管理部门提出申请。在许多社会福利项目中也没有这么严格的资格审查,享受者只要支付了一定费用或者出示了相关证件后就可以马上享受。这也是社会救助与社会保险和社会福利的最大区别之一。

## 第二节 社会福利的理论界定

### 一、社会福利的概念

社会福利在西方是一个十分广义的概念,它包括社会保险、社会救助与公共福利等多种内容。因为通过这些方式为社会成员提供生活中的物质和服务保障是与市场等价交换原则截然不同的,它具有明显的福利特征,是免费或者近似免费供给的。与西方国家相比,中国对福利的使用则不同,尽管我国学术界有时也会与西方国家一样从广义角度使用福利一词,但绝大多数情况下是把福利作为社会保障的内容之一来理解的,主要是指针对老年、妇女、儿童与残疾人所提供的相关福利,以及面对全体社会成员提供的公共福利项目。

“社会福利”(social welfare)一词,最早见于1941年美国罗斯福总统与英国首相丘吉尔所签订的《大西洋宪章》和1945年所签订的《联合宪章》中。在各国社会福利制度建设和福利事业发展的过程中,各国对于福利的界定是有很大的差异的,即便是在同一个国家和地区,由于研究者的研究视角不同,对于福利的理解也存在很大的差异。

美国社会工作者协会1999年出版的《社会工作词典》对福利的定义是“福利是一个宽泛的和不准确的概念,它最经常地被定义为旨在改善弱势群体的状况的‘有组织的活动’、‘政府干预’、政策或项目。……福利可能最好被理解为一种关于一个公正社会的理念,这个社会为工作和人类的价值提供机会,为其成员提供合理程度的安全,使他们免受匮乏和暴力,促进公正和基于个人价值的评价系统,这一社会在经济上是富



于生产性的和稳定的。这种社会福利的理念是基于这样的假设:通过组织和治理,人类社会可以生产和提供这些东西,而因为这一理念是可行的,社会有道德责任实现这样的理念。”<sup>①</sup>根据这一定义,社会福利包括了理念、道德责任和制度实体等不同层次的含义。

日本在1950年社会保障审议会提出的《关于社会保障制度的劝告》中,提出“社会福利是指对于国家扶助的对象,如残疾者、儿童及其他需要援助的人,给予必要的生活指导、回归社会指导、生活保护等,以达到充分发挥他们的能力,走向自立为目的的事业。”此外,在《社会事业法》第三条对社会福利事业的宗旨则进行了以下的规定“社会福利事业是对于需要进行援助、培养和需要重新谋求生活手段的人,在不损害其独立生活意志的前提下,给予生活上的援助。必须以此为其宗旨并从事活动。”也就是说,社会福利等于社会福利事业,它是“对需要援助和保护的人所进行的诸项活动”。<sup>②</sup>

在国内,1991年出版的《中国大百科全书·社会学》对“社会福利”的定义为“国家和社会为增进社会成员尤其是困难者的社会生活的一种社会制度。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地提高他们的生活质量。社会福利狭义指当社会成员因年老、疾病、生理或心理缺陷而丧失劳动能力而出现生活困难时向其提供服务措施;广义指为了改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活的各种社会服务措施。”<sup>③</sup>

1994年出版的《中国社会工作百科全书》对“社会福利”的解释是“按其字义和一般人的观念,通常被理解为有关改善社会成员物质、文化生活的一切举措。在社会工作专业领域里,有广义和狭义两种理解。在世界许多国家,特别是西方发达国家里,大都把‘社会福利’当作‘社会保障’的同义词。如《简明不列颠百科全书》将社会保障解释为‘一种公共福利计划’,属于对‘社会福利’一词的广义解释。在另一些国家里,如美国、日本等国,社会福利仅指社会保障制度中的一个特定的范围和领域,通常是指专为弱者所提供的带有福利性的社会服务与保障,如儿童福利、老人福利、残疾人福利,等等。从这个意义上,‘社会福利’一词便具体化为‘社会福利服务’或‘社会福利事业’。属于对社会福利的狭义理解。在中国社会福利仅仅是社会保障体系的一个组成部分,属于狭义社会福利范畴。”<sup>④</sup>

在现实生活中,社会福利可以指社会福利状态,也可以指社会福利制度。

社会福利状态是指人类社会,包括个人、家庭和社区的一种正常和幸福的状态。贫困、疾病和犯罪等社会病态是“社会福利”的反义词。它涉及人类社会生活非常广泛的方面,主要包括社会问题的控制、社会需要的满足、实现人的发展潜能等。

社会福利制度则是指国家和社会为实现社会福利状态所做的各种制度安排。由于社会福利制度是一个历史的过程,它会因时、因事、因地而发生变化,因而这种意义上的社会福利的含义也是变化的。一般来说,社会福利制度指为促进人类幸福、疗救

①转引自陈银娥《社会福利》,中国人民大学出版社2009年版,第2页。

②④转引自郑功成《社会保障学》,中国劳动社会保障出版社2005年版,第361页。

③《中国大百科全书·社会学》,第286页。