

高等学校劳动与社会保障专业核心课程系列教材

社会救助与社会福利

陈良瑾 主编

Social
Assistance and
Social Welfare




中国劳动社会保障出版社

高等学校劳动与社会保障专业核心课程系列教材

社会救助与社会福利

陈良瑾 主编

Social
Assistance and
Social Welfare

 中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会救助与社会福利/陈良瑾主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社,
2009

高等学校劳动与社会保障专业核心课程系列教材

ISBN 978-7-5045-8039-9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 172226 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 28.5印张 2插页 480千字

2009年9月第1版 2009年9月第1次印刷

定价: 39.00元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

总序

劳动与社会保障专业，是在劳动人事专业的基础上，因中国社会保障制度变革的促进而逐步成长起来的一个新专业。随着我国社会保障制度的确立和社会保障事业的发展，各级劳动保障行政机关、事业单位、研究机构以及经营单位，对劳动和社会保障专业人才的需求不断增加，据不完全统计，目前全国已经有80余所高校开设了劳动与社会保障专业。为满足迅速发展起来的劳动与社会保障专业教学需要，有关部门及高校组织编写了一系列教材，为这一专业的教学、人才培养、学科发展作出了贡献。但应该看到，由于劳动与社会保障专业设立时间不长，我国劳动和社会保障事业发展变化较大，教材编写人员水平参差不齐等原因，劳动与社会保障专业教材建设从总体上讲还相当薄弱，存在体系不健全、内容陈旧、大量交叉重复等问题。这些问题不解决，不仅影响教学活动的顺利进行，而且影响这一专业的健康发展。

鉴于以上背景，基于对劳动和社会保障专业及这一专业人才培养高度负责的精神，中国劳动学会劳动科学教育分会、中国人民大学劳动人事学院联合中国劳动社会保障出版社，在全国劳动和社会保障领域著名专家学者的支持和共同努力下，发起“高等学校劳动与社会保障专业核心课程系列教材”建设工程，并于2002年年底正式启动。

该系列教材在编写伊始，即确定了六条编写原则：

1. 根据劳动与社会保障专业人才的培养目标及其对知识体系的要求，确立完整的课程体系与教材体系，充分满足该专业的学历教学和专业人员知识培训的需要。

2. 以服务于全国所有开设劳动与社会保障专业的院校为目标，动员国内一流的专家学者编写本专业的核心课程教材。

3. 理论与实践相结合。每种教材系统地阐述该专业课程的基本原理、基本知识，又与各国尤其是中国的劳动和社会保障实践紧密结合。

4. 立足现实，反映前沿，力求创新。在教材建设中，既反映已经成熟或公认的理论学术思想，又能够反映具有代表性的劳动和社会保障领域的最新理论、最新技术和方法，在理论体系、结构框架、体例格式和写作风格上有自己的特色。

5. 避免教材与教材之间的过多重复。作为一套完整的专业教材体系，虽然教材之间内容有所重复难以完全避免，但各门课程的设计又必然具有自己的核心内容和知识要点。因此，教材与教材之间强调相互配合，重点突出，避免以往教材之间内容大量重复的现象。

6. 立足高起点、权威性。在中国人民大学劳动人事学院以往出版的劳动人事、劳动经济、社会保障系列教材和中国劳动社会保障出版社出版的有关教材，以及其他高校零散出版的相关教材基础上，立足高起点、权威性来建设“高等学校劳动与社会保障专业核心课程系列教材”。为确保这一目标的实现，专门成立了由内地和香港在劳动与社会保障专业领域治学严谨的知名专家组成的编审委员会，召集人为曾湘泉教授（劳动领域）、郑功成教授（社会保障领域），老一代著名专家赵履宽教授、陈良瑾教授分别担任劳动领域与社会保障领域的首席编审专家，一批著名专家学者担任教材编审委员会委员（见名单）。为使对各部门课程所涉领域素有研究的专家承担教材建设的任务，在确立核心课程教材目录的基础上，编审委员会采取招标或邀标的方式，确定合适的主编与主审人选，并实行主编负责制。

经过各位教材编写者的辛勤努力，包括《劳动经济学》、《劳动关系学》、

《职业生涯规划》、《社会保障学》、《社会保险》、《劳动法与社会保障法学》在内的首批六种教材已经在2005年出版，它作为代表我国劳动与社会保障学科领域最新、最权威研究水准的教科书，不仅适用于高等学校劳动与社会保障专业的教学需要，同时也适用于经济、管理、人口及社会学专业的师生选用，一出版就受到了众多高校的欢迎。2007年推出的《社会保险精算》（列入教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材项目）、《社会救助与社会福利》《工伤保险》等第二批教材，使这一套凝聚着国内众多一流劳动与社会保障专家学者心血的教科书基本形成了体系，它将能够更好地满足开设劳动与社会保障专业的高校师生的需要。

在本套教材陆续分批出版之际，我们期望着，这套教材能够以科学且丰富的内容、相互配合却又较少交叉重复的体系以及创新的结构体例，满足各高等院校不断发展的劳动与社会保障专业的需要。同时，我们也期望着，各位劳动与社会保障专业同仁能够提供有益的批评意见，以使我们进一步修订、完善该系列教材。

我们衷心祝愿我国的劳动与社会保障专业能够真正获得健康、长足的发展，在劳动与社会保障专业领域深造的众多学子能够在本系列教材的引导下茁壮成长起来。

高等学校劳动与社会保障专业
核心课程系列教材编审委员会

2007.5

主编简介

陈良瑾，男，1935年1月出生于内蒙古。早年攻读中文及哲学，中年转向研究社会保障和社会工作。曾任内蒙古社会科学院副院长，民政部民政管理干部学院副院长，民政部社会福利与社会进步研究所所长，中国社会工作协会副会长，中华慈善总会常务理事，中国人权研究会常务理事，现任中国社会工作协会专家委员会主任。主要著述有：主编《社会保障教程》《中国社会工作百科全书》《中国社会工作发展报告》蓝皮书，专著有《现代领导新观念》《决策与智囊》《哲学与现代自然科家》等，发表论文多篇。1987年被评为教授，从1992年起享受国务院政府特殊津贴。

内容提要

全书对社会救助与社会福利从历史沿革到现状描述；从理论解析到实践经验；从概念界定到内容详说；从制度安排到政策举措；从管理体制到运行机制；从成就认定、特点概括、问题揭示到未来走向等都进行了比较完整的表述，特别是对改革开放以来，中国的社会救助与社会福利在体制改革、制度创新和体系建构方面作了重点说明。以使读者对社会救助及社会福利有一个全面、系统和深入的了解，并力求体现其相对独立而又有一定内在联系的知识体系。

前 言

社会救助与社会福利是一门多学科交叉的应用社会科学，属社会保障学子学科。它以社会救助与社会福利的制度一般为研究对象，也即研究人的生存和发展机制的制度安排及其一般规律。规律要在相互关系中寻找，从与经济、政治及文化等的内在联系的必然性中去揭示其一般规律。这是一个相当复杂而又深层的有待探索的新问题。作为一门新兴学科必然要面对而又难以准确把握的问题。它关系到一门学科能否成立，是否适合社会需要和理论自身发展的内在逻辑。

社会救助与社会福利本是社会保障中两个独立的子系统，之所以将两者合在一起作为一门学科，主要基于两者不但内在联系紧密，而且有着某些共同性。中国的社会福利，特别是传统的补缺型福利，有着明显的救助性，现在仍然以一种基本形态存在。在社会救助中又有某些福利服务的内容，所以在劳动与社会保障专业课程设置众多的情况下，为精简课程将其合二为一。不排除在未来的适当时候，将两者分开单独设立的可能。

将两个相对独立的知识和制度体系，综合在一个框架内，是编写中的一个难点。我们本着从总到分、从历史到现状、从理论阐述到制度安排再到实践的思路，将其构成一个系统结构。是否科学和合乎逻辑，也是一个有待验证的

问题。

本门学科坚持以人为本的科学发展观，将社会公平、成果共享放在首要的核心价值地位和目标取向；把解决民生、弘扬人道、保障人权作为贯穿全书的基本理念和实践原则。为把握正确的理论导向，本书主张既要利用市场机制，又不能走市场化的路子；既要发挥政府的主导作用，又要坚持社会福利社会化的方向；既要重视效率，又要公平优先；既要社会救助，又要社会互助与自助相整合；在管理上坚持政府与社会既要职责明确，又要良性互动。

本门学科的政策性、实践性和应用性很强，为教好这门课程，要求教师在深入钻研课本、掌握多学科相

关知识的基础上，用一定时间深入实际，作一些必要的社会调查、访谈、身临其境、感同身受，以便入情入理地讲清那些看似熟知而又未真知的事理，从理论与实践的结合上解答社会救助和社会福利实践中提出的重大问题。

本教材是合作的产物。我身为主编，除了参与框架安排、个别章节的撰写及全书统稿外，总体设计、编写者的选择和分工等主要是由郑功成教授做的。郑教授还对初稿进行了初审，提出了存在的问题和缺陷，要求进行大的修改。他因工作过忙，未及时对全书修改稿进行终审，如有质量问题，应由我来负责。本书能够问世，首先要感谢郑教授。韩克庆博士的编写任务很重，还担负了联络及汇集稿件等工作，倾注了不少心血。本书编写的分工：韩克庆撰写第一、三、四、六、十一章，姚建平撰写第五章，乔庆梅撰写第七章，关信平撰写第八、十、十三章，杨方撰写第十二、十四章，于秀丽撰写第十五章，我撰写第二、九章及前言。谢谢参加编写工作的合作伙伴。出版社的责任编辑及有关同志，为本书的出版付出了辛劳，修改加工精细，减少了疏漏和失误，在此深表谢忱。

本学科因系初创，存在的问题一定不少，期盼教师们将遇到的难题，发现的问题和错误，有什么意见和建议随时反馈给我们。也希望学界的同仁给予指导和斧正，以便再版时加以修订，使其逐步走向成熟，或为分编工作打下一个初步基础。

陈良瑾

2009年5月于北京

目 录

第一章 社会救助与社会福利的发展 (1)	
学习要点	1
关键概念	1
第一节 社会救助与社会福利的历史发展	2
第二节 社会救助与社会福利的思想基础	7
第三节 中国社会救助与社会福利的政策回顾	11
本章小结	19
复习思考题	20
案例讨论	21
第二章 社会救助与社会福利中的基本关系 (25)	
学习要点	25
关键概念	25
第一节 国家与社会	26
第二节 政府与市场	33
第三节 效率与公平	37
第四节 需求与供给	46
本章小结	54
复习思考题	55
案例讨论	55
第三章 社会救助的一般理论 (57)	
学习要点	57
关键概念	57
第一节 概述	58
第二节 社会救助的功能、特征和类型	64
第三节 社会救助的有关理论	70
本章小结	73

复习思考题	73
案例讨论 1 民政部通报汶川地震灾情和救灾工作情况	74
案例讨论 2 低保金变实物券谁接受?	75
第四章 社会福利的一般理论 (79)	
学习要点	79
关键概念	79
第一节 概述	80
第二节 社会福利的理论基础	87
第三节 社会福利理论的主要流派	95
本章小结	104
复习思考题	104
案例讨论 “优越的” 社会福利：英一懒汉靠政府救济养 8 个妻妾	104
第五章 贫困问题与社会发展 (107)	
学习要点	107
关键概念	107
第一节 概述	108
第二节 贫困线及其测量	112
第三节 贫困的致因	116
第四节 中国的贫困问题及反贫战略	124
第五节 贫困问题与社会发展	129
本章小结	134
复习思考题	135
案例讨论	135
第六章 贫困救助 (137)	
学习要点	137
关键概念	137
第一节 概述	138
第二节 城镇最低生活保障制度	140
第三节 廉租住房制度	148
第四节 城镇医疗救助制度	152
本章小结	156

复习思考题	157
案例讨论 追索最低生活保障金	157

第七章 灾害救助 (159)

学习要点	159
关键概念	159
第一节 概述	160
第二节 灾害和灾害救助的特征	162
第三节 灾害救助的原则方针与内容	166
第四节 我国灾害救助制度	173
本章小结	180
复习思考题	181
案例讨论 1 自救重于他救	181
案例讨论 2 新中国几次重大抗灾救灾活动	182
案例讨论 3 世界各国防灾抗灾并举	183
案例讨论 4 一方有难，八方支援	184

第八章 老年人福利 (187)

学习要点	187
关键概念	187
第一节 概述	188
第二节 中国的人口老龄化与老年保障	189
第三节 老年人福利的相关分析	197
第四节 老年人福利的现状与发展趋向	203
本章小结	209
复习思考题	210
案例讨论 夕阳无忧计划	210

第九章 残疾人福利 (213)

学习要点	213
关键概念	213
第一节 概述	214
第二节 残疾人福利	217
第三节 促进残疾人事业加快发展	223
本章小结	228

复习思考题	228
案例讨论	229

第十章 妇女福利与儿童福利 (231)

学习要点	231
关键概念	231
第一节 妇女福利	232
第二节 儿童福利	248
本章小结	257
复习思考题	258
案例讨论 广西“3·17”特大贩卖婴儿案	258

第十一章 住房与教育福利 (265)

学习要点	265
关键概念	265
第一节 概述	266
第二节 住房福利	267
第三节 教育福利	273
本章小结	283
复习思考题	284
案例讨论 国家助学贷款助寒门学子	284

第十二章 职业福利 (287)

学习要点	287
关键概念	287
第一节 职业福利概述	288
第二节 国际上的职业福利体制	301
第三节 中国职业福利概况	314
本章小结	327
复习思考题	328
案例讨论 1 美国 401K 计划	328
案例讨论 2 马狮集团关心员工的一切问题	329
案例讨论 3 关于国有控股公司使用福利费的案例	330
案例讨论 4 关于员工持股计划的案例	331
案例讨论 5 上海贝尔：福利比高薪更有效	332

第十三章 社区服务 (335)

学习要点	335
关键概念	335
第一节 社区及社区服务概述	336
第二节 中国社区体制与社区服务的历史发展	343
第三节 当前中国的社区建设与社区服务	351
本章小结	359
复习思考题	359
案例讨论 “社区老年福利服务星光计划” 实施方案	360

第十四章 福利彩票 (365)

学习要点	365
关键概念	365
第一节 彩票和福利彩票	366
第二节 国际上彩票的发展与中国福利彩票的变迁演变	381
第三节 中国福利彩票的经营与管理	399
本章小结	407
复习思考题	408
案例讨论 1 被叫停的中福在线彩票	408
案例讨论 2 “双色球” 事件考验彩票业	409
案例讨论 3 深圳福彩金被挪用 5 000 万 “黑洞” 如何堵住?	410
案例讨论 4 青岛“福彩号” 豪华游艇起波澜	411
案例讨论 5 西安宝马案始末	411
案例讨论 6 福利彩票一大难题: 私彩泛滥	412

第十五章 慈善公益事业 (415)

学习要点	415
关键概念	415
第一节 概述	416
第二节 慈善公益事业的定位	423
第三节 慈善公益事业的政策	428

第四节 慈善公益事业的发展	436
本章小结	441
复习思考题	442
案例讨论 中国扶贫基金会	442

第一章

社会救助与 社会福利的发展

■ 学习要点

通过本章的学习，了解社会救助和社会福利的发展脉络，以及济贫制度、福利国家出现的历史背景，理解并掌握社会救助与社会福利的思想渊源，以及新中国社会救助和社会福利政策的基本框架。

■ 关键概念

济贫制度 福利国家 济贫法 灾害救助 城市最低生活保障
农村贫困救助 城市流浪乞讨人员的救助管理 特定人群救助
临时救助 社会福利事业 社会福利企业 社区服务
职业福利

► 第一节 社会救助与社会福利的历史发展

一、从济贫制度到社会救助

在人类历史发展进程中，基于同情、慈善而产生的救济是最早的社会救助形式，包括宗教慈善事业、官办慈善事业及民间慈善事业，正是这些慈善事业形成了现代社会救助的雏形。

（一）英国济贫制度的产生

从历史纵向视角来看，国家直接介入济贫事务是社会发展的客观要求。1531—1601年是英国社会救济制度的初创和奠基时期，社会救济制度框架与政策模式逐步建立，国家开始在社会救济中扮演不可或缺的重要角色。1531年英国亨利八世颁布救济物品法令，规定征收救济物品并由地方当局发放，这开启了政府负责救济贫民政策的先河。1536年英国亨利八世颁布的济贫法规定，地方团体负责办理救济事业，救济对象以老弱、失业以及贫苦患病者为主。这部法律标志着英国政府开始为解决社会贫困问题承担一定的责任。1572年，英国都铎王朝发布的强制征收济贫税条例规定，每个教区需对其贫民负责，规定每周向地方征收救贫税费以救济贫民，由此开启了政府征税救贫的先河，确定贫民的“属地救济”原则，防止贫民四处流浪乞讨，影响正常社会秩序。

1601年，英国伊丽莎白一世颁布《济贫法》，其主要内容是规定地方政府负责办理救济贫民工作，为失业者提供就业机会，对贫穷家庭的孩子进行就业培训，对老年人、患病者和孤儿进行收容，用严酷手段惩罚那些“不值得帮助”的穷人。当时的社会背景是民族国家的兴起与行会制度的衰落，特别是贫困人数迅猛增加和贫困程度加深，导致原来由基督教会和行会承担的慈善救济已无法满足社会需要，社会救济责任转向国家成为不可逆转的趋势。当时的英国政府承担社会救助责任是勉强、有限和被迫无奈的。伊丽莎白颁布的《济贫法》在以往各种社会救济立法的基础上，对英国的济贫法制度进行了比较系统的规定，从而奠定了英国济贫制度的基础。法令所提出的对贫困人口进行区别性对待的原则，既体现出政府对应该接受救济者所承担的必要责任，也体现着强调依靠个人劳动摆脱贫困的自助精神。法令对值得救济者所提供的是一种院内救济（indoor relief），这种院内救济直到19世纪30年