

胡 务 ©主编

社会救助概论

An Introduction to Social Assistance



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

胡 务 ©主编

社会救助概论

An Introduction to Social Assistance



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会救助概论/胡务主编. —北京:北京大学出版社,2010.3

ISBN 978 - 7 - 301 - 16457 - 0

I. 社… II. 胡… III. 社会救济 - 研究 - 中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 227351 号

书 名: 社会救助概论

著作责任者: 胡 务 主编

策 划 编 辑: 贾米娜

责 任 编 辑: 郝小楠

标 准 书 号: ISBN 978 - 7 - 301 - 16457 - 0/C · 0551

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 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
出版部 62754962

电 子 邮 箱: em@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 23.5 印张 435 千字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 0001—4000 册

定 价: 38.00 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

本书概要

本书共分13章,40余万字,全面而系统地论述了社会救助所涉及的主要内容,是迄今为止最新、最有深度的社会救助教材。本书特点鲜明,注重理论性与实践性相结合,具体体现在以下几个方面:

一、从社会救助体系建设出发,系统性强。本书既有对生活、医疗、住房、教育四种基本救助的介绍,又包括近年逐渐发展起来的灾害、就业、法律、农村反贫困等方面救助的内容;既有对物质救助的讲解,亦对新近出现的伦理救助、心理救助有所涉猎;既有对救助内容的阐述,又有对救助管理及救助理论的探讨。

二、视角开阔,纵横比较。作者站在世界的高度考察社会救助发展的经验,以资我国社会救助建设汲取与借鉴;同时又从历史发展的视野看待问题,从社会救助的过去、现实通向未来,故此研究结论具有坚实的根基。

三、跟踪社会救助的前沿问题,前瞻性强。对近年来刚刚萌发而鲜有学者论及的领域,如特殊群体的救助、意外救助与心理援助等内容,作者均单列章节,分开论述,创各重要领域研究的先河。

四、加强对社会救助基金的关注。除在社会互助一章中对捐赠、慈善和国际互助等社会救助筹资方式进行专门介绍外,在其他各项专业救助中,均对各级政府筹资水平与状况加以分析,凸显基金管理在社会救助中的核心重要地位。

五、问题论述深刻,语言深入浅出。本书不囿于对社会救助一般现象的描述,更对现象背后的机理与规律进行深刻剖析,阐释问题入木三分,以便读者更加全面而透彻地了解社会救助。

六、材料鲜活,时代性强。本书素材不仅来自于著作与论文,还更多的来源于报纸、网络、杂志等最新的媒介形式以及作者调研的第一手材料,故本书编撰的原则决不仅限于“纸上谈兵”,更注重新颖、现实与实用。

本书不仅是高校社会保障、社会工作和公共管理等专业本科生和研究生社会救助、社会政策等课程的绝佳教材,同时亦是政府机构、NGO(NPO)成员以及学术机构研究者和其他相关社会各界人士难得的学习参考材料。一册在手,费时很短,却收获甚丰。

恒久而弥新的社会救助事业

上个世纪九十年代,本人负笈港台,潜心观察当地社会,千禧之年“混得”香港中文大学哲学博士学位,2003 年被“引进”到西南财经大学保险学院,主要从事社会保障的教学和科研工作,给本科生和研究生讲授社会福利与社会救助的课程。其时社会福利与救助被视为“旁门左道”,极为冷僻,而今却渐成“显学”,于我感触颇多!

在社会救助的教学过程中,本人“痛感”教学材料的匮乏与过时。其原因甚多,学者的总结与研究未能跟上我国社会救助发展的步伐便是其中之一。从那时起,自己暗下决心,有生之年一定争取完成一部社会救助的教材,哪怕自此“金盆洗手”。这既是发自个人的良知,同时亦算是个人应承担的社会责任。

社会救助在中国历史上可谓源远流长,而在近年社会转型期却又变幻多样。作为国家和社会责无旁贷的责任与义务,社会救助的定位已成人们的共识。在财力日渐雄厚之后,我国对社会救助的投入开始增加,社会救助的范围和力度逐渐加大,管理亦逐渐加强。然而与文化制度相伴而生的一些问题,却又如影随行般地羁绊着社会救助事业前行的步伐。只有在理清了这些障碍后,社会救助才能轻装上路。我国的社会救助事业期待人人的参与,更期待认真的思考与总结!

本书的编撰历时六载,本人也历经了从头发茂密到“聪明绝顶”的人生转型。与其说拙著见证了自己数年来的艰辛历程,不如说本书乃集近年来我国社会救助事业发展与研究的大成。言语或显轻狂,或显谦卑,无论如何,社会呼唤更多高水平的研究成果乃属事实与心声。

本书的编撰引用了大量前人的研究成果,这些均在页下一一注释清楚。本人负责全书的总体设计与统稿,并撰写了第一、五、六、十三章;郭洪亮撰写了第二、十章;高鹏撰写了第三、九章;刘芳撰写了第十一、十二章;陈欢撰写了第四章;叶博撰写了第七章;王彬撰写了第八章。

尽管倾注了大量心血与时间,但相信问题和错误一定存在,期待您的批评指正,可通过电子邮件(huwuu@tom.com)告知。社会救助事业同样离不开您的参与!

胡 务

2009 年国庆节匆匆于成都

目 录

第一章 社会救助:历史、现状与未来	(1)
第一节 社会救助的基本概念	(1)
第二节 国外社会救助的渊源、特点与走势	(8)
第三节 我国社会救助的历史、特点及展望	(16)
第二章 灾害救助	(34)
第一节 灾害救助概述	(34)
第二节 灾害救助的形式、标准与款物	(39)
第三节 灾害救助应急管理	(44)
第四节 灾害救助的内容与过程	(47)
第五节 我国灾害救助制度概述	(50)
第三章 最低生活保障制度	(56)
第一节 贫困标准的确定	(56)
第二节 城市居民最低生活保障制度	(61)
第三节 农村最低生活保障制度	(70)
第四章 医疗救助	(78)
第一节 医疗救助概述	(79)
第二节 医疗救助的历史沿革	(84)
第三节 医疗救助的制度设计	(87)
第四节 医疗救助的效果评价、管理及监督	(106)
第五节 医疗救助的发展趋势及前沿问题概览	(111)
第五章 住房救助	(119)
第一节 廉租房	(119)

第二节 经济适用房	(136)
第三节 限价房与限租房的探索	(151)
第六章 教育救助	(158)
第一节 国外的教育救助	(158)
第二节 我国义务教育阶段贫困学生的“两免一补”	(162)
第三节 我国高校和中职贫困学生的“奖贷助补减”	(170)
第四节 我国教育救助体系的问题及对策	(184)
第七章 就业援助	(192)
第一节 就业援助概述	(192)
第二节 发达国家的就业援助以及对我国的借鉴意义	(204)
第三节 我国对城镇弱势群体开展就业援助的理论和政策分析	(209)
第八章 法律援助	(220)
第一节 法律援助概述	(220)
第二节 世界各国现行的法律援助管理模式	(227)
第三节 我国法律援助制度的发展历程及现行管理模式	(228)
第四节 从比较法的角度看我国法律援助制度	(232)
第五节 完善我国法律援助制度的措施	(238)
第九章 农村反贫困	(242)
第一节 我国农村扶贫政策的演变	(242)
第二节 我国农村贫困现状及其特征	(249)
第三节 当前我国农村反贫困的主要措施	(252)
第四节 新时期我国农村反贫困	(257)
第十章 特殊人群救助	(262)
第一节 残疾人救助	(262)
第二节 流动人口救助	(274)
第三节 孤儿和老年人救助	(283)
第四节 见义勇为者救助	(292)
第十一章 意外救助	(299)
第一节 道路交通事故社会救助	(299)
第二节 溺水死亡救助	(308)

第三节 高空坠物加害人不明救助	(310)
第十二章 社会互助	(315)
第一节 社会捐助	(315)
第二节 慈善事业	(322)
第三节 国际援助	(335)
第十三章 心理救助	(347)
第一节 心理障碍及其治疗	(347)
第二节 心理救助在社会工作领域的运用	(353)
参考文献	(364)

第一章

社会救助

社会救助：历史、现状与未来

第一节 社会救助的基本概念

一、贫困的测定

确定贫困标准或贫困线是准确界定贫困人口的首要条件。目前国际上有两类测算方法。一类是相对标准测算法：(1) 比例法，即根据目标群体调查资料将户收入分组（五等份或十等份），其中的 5% 最低收入户为贫困户，贫困户家庭人均生活费收入的上限即为贫困线；(2) 收入平均数法，即以全部居民人均生活费除以 2 或 3 作为最低生活保障标准。另一类是绝对标准测算法：(1) 基本需求法，即首先确定目标群体居民生活必须消费的项目以及最低需求量，然后计算出价格之和就是最低生活保障标准。国际社会将日生活费不足 0.5 美元的人群定义为极端贫困，0.5—0.75 美元之间的人群为中度贫困，0.75—1 美元之间的为轻微贫困。按照这个标准确定我国农村极端贫困人口的年贫困线应该是 1500 元左右。印度和非洲国家贫困线标准为 1 美元，东欧和中亚国家的贫困线标准是 2 美元，发达国家是按照平均工资的一半来确定贫困线。^① (2) 恩格尔系数法，即将恩格斯的贫困值（国际上通常将恩格尔系数在 60% 以上视为绝对贫困）直接定为贫困线。^②

二、社会救助的定义

社会救助是现代社会福利制度的重要内容。1965 年美国出版的《社会工作

① 王振耀、田小红：“未来五年我国收入分配政策渐进调整路线图构想——从极端贫困救助增量入手的一种基本行动战略”，《经济社会体制比较》2008（2）。

② 段美之：“建立和完善社会救助体系，加速西部民族地区的发展”，《北方经济》2007（5）。

百科全书》写道：“社会救助是社会保险制度的补充，当个人或家庭生计断绝急需救助时，乃给予生活上的扶助，是在整个社会保障制度体系中，最富有弹性而不受拘束的一种计划。”

社会救助体系(social succour 或 social assistance)，是指通过一定的管理体制、运行机制和保障体制的实施，为保障弱势群体(social vulnerable group)的基本生活以及解决他们生活中遇到的特殊困难而建立的各项救助制度的总和。现代社会救助至少有三层含义：从制度安排看，是指社会救助制度门类齐全、项目完备，即建立起适合城乡经济发展水平，以基本生活保障为重点，涵盖医疗、教育、住房、就业、司法、灾害、意外等各个方面，完善的、不同层次的和可持续发展的社会救助制度体系。从覆盖人群看是指社会救助制度覆盖全体国民，即各项社会救助制度分别惠及城乡普罗大众而没有遗漏，能够有效地帮助不同境遇的最低收入国民、低收入公民以及遭遇突发急难事故的国民抵御各种风险。从统筹城乡协调发展看，是指城乡社会救助制度均衡发展，即结合城市和农村特点建立起城乡一体、标准有别的社会救助制度体系，让全体农民能够与城市居民平等地分享改革发展的成果。^① 社会救助亦称公共救助，它包括社会救济(或称政府救助)和社会互济。

社会救助的目标是社会照顾、社会规制(即通过提供社会救助强化社会主流的行为规范与价值观念，敦促救助对象乃至全体社会成员遵从社会的主流行为规范，认同主流的价值观念)、助人自助、维护社会公正、促进社会融合等。^②

三、社会救助的演变

可以说，社会救助是与国家相伴出现的。而西方具有社会保障萌芽意识的社会救助制度的前身是起源于19世纪的济贫制度。现代社会救助制度则产生于20世纪30年代，当时欧美各国爆发了严重的经济危机，从而导致了大量贫困现象的产生。在传统的济贫手段和社会保险都不足以解决问题的前提之下，各国政府不得不尝试建立社会救助制度，以弥补社会保险制度的不足。美国最早于1935年通过了包括十项不同但相关的社会保障法案，开始实施社会救助。但较具体的社会救助制度应以贝弗里奇1943年提出的著名的《社会保险和相关服务》(Social Insurance and Allied Services)报告为标志，该报告详细拟定了一套社会安全制度，尤其拟订了一个社会救助(公共救助)方案，对社会保险未能完全保护的人给予各项救助。英国国会参照该报告通过了各种有关法案，其中国民

① 朱勋克：“现代社会救助制度及其转型正义研究”，《中国民政》2008(4)。

② 洪大用：“社会救助的目标与我国现阶段社会救助的评估”，《甘肃社会科学》2007(4)。

救助法是在1946年通过,并于同年8月开始实施的,从而废除了实施三百年的救贫法,建立了正式的社会救助制度。此后,各国的社会救助政策大多由慈善恩惠的观念,变为国民权利与政府责任的观念,由教会、私人或地方政府办理的事务,转变为各级政府的重要职能。^①

四、社会救助的分类

按照不同的依据和标准,可对社会救助进行不同种类的划分。

按照救助的实际内容,社会救助可分为生活救助、住房救助、医疗救助、教育救助、生产救助、法律援助、就业援助、意外救助等。

按照救助手段,社会救助可分为资金救助、实物救助和服务救助等。以此标准划分,国外最新的理论是将社会救助分为物质救助和伦理救助。政策性的物质救助主要是通过某种制度安排,从物质、经济方面对弱势群体进行救助,是一种带有政府行为性质的、刚性的救助,具有临时、慈善、偶发、不确定的色彩,是一种外在的、消极的被动救助。伦理救助(或称道德救助)是指运用伦理的手段和方式对社会弱势群体给予心理与生理、物质与精神方面的道德关怀和帮助,并积极开发救助对象自身的道德资源,提高其自主、自立能力,培养其自尊、自强的伦理精神,最终使弱势群体摆脱弱势地位的一种社会救助。伦理救助包括两个层面:一是救助手段和方式的伦理化,二是救助内容的伦理化。^②

按照贫困持续时间的长短,社会救助可分为针对长期性贫困的定期救助(如孤寡病残救助)、针对暂时性贫困的临时救济(如多数情况下的失业救助、自然灾害救助等)和针对周期性贫困的扶贫(如贫困户救助)。

按照覆盖群体的多少,社会救助可分为补救型和普救型两种类型。从发达国家的经验来看,普救型救助模式具有“易放难收”的特点,必然造成财政压力过大、抑制就业增加等问题,而且救助水平提高也并不一定意味着救助领受者生活状况的改善。一般而言,补救型社会救助必须经过家计调查,而普救型则不然。

五、社会救助与社会保险和社会福利的关系

作为社会保障体系的子系统,社会救助与社会保险和社会福利两个子系统之间具有十分密切的关系。社会救助在社会保障体系中处于最低层次,旨在保障最低生活,资金来源以国家为主,同时社会和个人共同参与;社会保险是社会

^① 任振兴:“社会救助的概念及原则”,《社会福利》2003(3)。

^② 梁德友、李俊奎:“论弱势群体的伦理救助”,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2008(1)。

保障的主体,其目标是保障基本生活,它强制在职工作者或鼓励具有经济能力者加入,其资金来源主要是被保险者及其所在单位缴纳的保险费;而社会福利则旨在提高国民的生活质量,保障主体是国家和单位。

如若不发展社会保险,劳动者面临的疾病、工伤、老龄等各种风险就无法化解,很容易沦为社会脆弱群体,到时进入社会救助的社会成员越来越多,社会救助迟早会不堪重负,难以实现可持续发展。在发展社会救助的过程中,应该注意与社会保险的相互协调。比如在农村,低保对象可以由政府代为缴费将其纳入新型农村合作医疗的范畴,这样既可以解决低保对象的医疗保障问题,又能够促进新型农村合作医疗的发展。在城市,要注意低保制度与失业保险制度的协调。目前城市2200多万低保对象中超过一半是有劳动能力的,将如此庞大数量的有劳动能力的人置于社会救助的庇护下显然不是国家政策的最终目的。应该通过与失业保险的协调,对1000多万有劳动能力的低保对象开展培训、职业指导与介绍等工作,促使其重拾信心返回劳动力市场,这样不仅有利于失业保险就业促进功能的充分发挥,有利于失业保险制度的完善,同时也有利于受助者走向自立,社会救助制度走上可持续发展的道路。近年发展起来的城镇居民医疗保险直接资助城镇社会救助对象进入社会医疗保险,一些城市还将补充社会医疗保险部分节余基金用于城市医疗救助。

如若社会福利覆盖面窄、水平低,不继续发展,全体国民的生活质量就难以提高,而残疾人、老年人、儿童和妇女等抗风险能力差的群体的生活质量甚至会下降,不得不依赖社会救助,使社会救助负担加大。反之,若社会福利比较完善、健全,一方面,可以提高全体国民的生活质量,减少抗风险能力差的群体落入贫困的可能,进而减轻社会救助的压力;另一方面,对正在接受社会救助的家庭而言,家庭中的老人、儿童等通过享受相应的社会福利,可以减轻家庭的负担,有助于受救助家庭摆脱贫困。因此,必须摒弃只重视社会救助而忽视社会福利的观点,发展社会救助的过程中要注重与社会福利的协调。比如低保制度应该积极地与残疾人福利相协调,享受低保的残疾人也应能获得相应的康复治疗并参加一些文体娱乐活动,低保对象中有一定劳动能力的残疾人,应该帮助其安排适当的工作岗位或通过残疾人福利事业的发展扩展就业,并优先考虑安排低保对象中的残疾人,这既可以促进残疾人福利的发展,也利于社会救助的可持续发展。^①

六、社会救助的作用

市场经济的发展打破了以往的普遍保障模式,新的混合型保障模式正在确

^① 张浩森:“协调视角下的社会救助”,《社会科学研究》2007(2)。

立。社会救助摆脱了以往只面向无劳动能力者的传统痕迹,转而面向全体公民。最低生活保障和各种专项救助可以为贫困群体提供保障,应对贫困与灾害。社会救助还是典型国民收入再分配的手段之一,它具有调节贫富差距的作用。社会救助所发挥的作用会增强,其地位会更加上升。

第一,由于社会救助的基础地位,其面对的是社会脆弱群体并为其提供一定的支持,因此社会救助必须发挥社会保障体系中第一道防线的作用,以缩小社会成员在竞争起点上的差距并让脆弱社会成员分享到经济社会的发展成果,进而间接发挥其促进社会公正与和谐的作用。

第二,由于其基础地位,社会救助不会再像处于边缘地位时那样只发挥保障无劳动能力者最基本生活的作用,而是要发挥保障所有困难社会成员最基本生活的作用。

第三,在社会保障体系中居于基础地位的社会救助与社会保险和社会福利相互协调与配合,共同发挥促进社会保障体系综合效能不断提高以及促进经济社会健康发展的作用。^①

第四,积极的社会救助政策是缩小贫富差距的和解剂。2003年我国人均GDP首次达到1000美元,标志着中国的经济和社会发展进入了一个新阶段。在这个阶段,城市居民间收入差距明显拉大,全国城乡家庭人均收入的基尼系数已达0.458以上,突破了警戒线。一方面,高收入者的收入大幅度增长,在一些地区,高收入群体和低收入群体的收入差距相当突出。另一方面,相对贫困人口在不断增加。据国家民政部门调查,2004年11月全国城镇列入最低生活保障范围者达2204万人。解决社会分配不公、贫富差距太大的问题成为社会主义现代化建设中不可避免的一个方面。因此,缩小城市居民收入差距的关键不在于“劫富”,而在于济困。^②

第五,社会救助制度促进了我国社会主义市场经济体制的建立和完善。伴随20世纪80年代我国经济体制改革拉开序幕,企业破产和停产、半停产,工人下岗和失业,贫富差距拉大等经济问题和社会矛盾不可避免。社会救助制度为正在深化的企业改革和产业结构调整、为市场经济的建立和完善排除了后顾之忧。

第六,社会救助制度不仅有助于实现收入再分配中的公平,而且还有助于提高经济发展中的效率。

^① 张浩森:“关于我国社会救助在社会保障体系中地位与作用的再认识”,《社会科学论坛》(学术研究卷)2008(1)。

^② 民建四川省委:“积极的社会救助是缩小贫富差距的和解剂”,《四川统一战线》2006(1)。

新福利经济学认为,由于价值规律的作用及资源的稀缺性,在市场经济进程中及社会转型变革时期产生了收入分配不公、贫富两极分化等社会现象,并且市场在资源配置上强调物质资源的配置,而忽视了人力资源的配置,社会救助作为一种补救模式与手段是对帕累托最优状态的一种改进,可以弥补市场分配的缺陷,提供安全稳定的保障机制,对摆脱贫穷进行帮助,同时对提高经济效率起到独特的作用,是从人力资本数量和质量两个方面来保障对经济发展必要的要素投入,是从更宏观的意义上促进人力资源的有效配置。^①

凯恩斯的消费者理论认为,边际消费倾向是递减的,收入越高,用于消费的部分占收入的比例就越小。我国的现实情况是,占人口不到3%的富裕阶层拥有40%的银行储蓄存款,而广大的中低收入阶层无钱消费和无力消费,部分极端贫困阶层更是处于生存、生活的边缘,国内需求严重不足,影响了国民经济健康稳定发展。如果能够适当地增加低收入阶层的收入用于保障基本的生活需求,保证生活水平有所提高,就可以形成极大的购物意愿和购买力,从而对我国经济起到根本的拉动作用。^②可见社会救助可以拉动内需,促进经济健康发展。

第七,社会救助制度促进了社会的发展和进步。近年来,世界银行提出,世界发展指数不再单纯以国内生产总值或国民生产总值衡量国家的贫富,而是把人和减轻贫困放在第一位,并置于发展议程的中心位置。^③社会救助制度发展水平的高低和完善的程度成为一个国家或地区文明进步的标志。

当然,社会救助政策设计不合理,也会带来一些副作用,如“奖懒罚勤”、“漏出量”(组织实施社会救助而耗费的社会资源,包括行政管理成本、对工作积极性以及储蓄和投资等的负面影响)、贫困陷阱和失业陷阱等。

七、社会救助的原则

公民待遇原则。社会救助制度的基本理念是以人为本、人权平等以及尊重人格,不把贫穷当成是罪恶,不歧视贫困群体,也不把贫穷的主要原因归咎为个人和特定的家庭,原则上它对那些需要救助的对象提供经济援助,并且在其他方面提供可能的帮助。凡无力生活者,均可依法律规定享受救助,属于法律赋予的一种权利。

国家责任原则。国家承担确保贫困人口基本生活的义务,所以只要人民有生活上的困难,政府就有责任给予救助。因此,社会救助的责任主体是国家,并

① 梁德友、李俊奎:“论弱势群体的伦理救助”,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2008(1)。

② 闵宗银:“试论完善我国的社会救助制度”,《广西社会科学》2000(3)。

③ 时正新:《中国社会救助体系研究》,中国社会科学出版社2002年版,第11页。

依此社会政策来维护社会公平。同时倡导民间参与,弥补政府财力的不足,以便更好地解决贫困人口的生活和其他问题。所以,企业和社区以及各种社团的救助行动,只能作为辅助和必要补充。

对象特定性原则。社会救助的实施对象是已经处于生活困境中的社会成员,获得救助需要经过严格的资格认定程序,特别是要经过家庭经济状况调查,以便核实申请者是否具备受救助的条件。

实施非义务性原则。国家和社会对特定对象实施社会救助,帮助他们克服生活困难,摆脱生活困境,是无条件的。凡是属于救助范围内的社会成员,国家和社会都应该对其实施帮助,并且不能有附加条件,也就是说救助对象在接受救助时,无须作出履行某种特定义务的承诺。因为,在整个社会保障体系中,社会救助是一种最低水平的保障,是社会安全的最后屏障,如果将社会救助给予的物质帮助附加一定的条件,会造成相当一批社会成员得不到救助。例如,强制要求所有低保人员参加义务劳动就未必合理。

保障兜底性原则。社会救助不是为了提高社会成员的生活质量,而在于对已经陷入生活困境的社会成员给予帮助和支持,以满足其最低或基本生活需求。就当前中国的国情而言,社会救助制度的目标必须是也只能是着眼于“保底”。它要对付的是现实存在的贫困现象,使已经陷入贫困的那一部分社会成员能够休养生息,继而迅速摆脱贫困。同时,这种“保底”功能也针对依赖思想以及不劳而获思想的滋生和蔓延。

有效性原则。有效性原则要求政府对需要救助群体的救助必须达到一定的水平,以确保公民的生存权利;否则社会救助制度就会如同虚设,成为国民经济的负担而没有起到实质功效。

公平性原则。全社会除去个人之间的差异之外,有一条共同认可的基准线,这条线以下的部分是每一个公民的生活和发展中共同具有的部分,也是起码必备的部分。一个公民如果缺少了这一部分,那就保证不了为谋生所必需的基本条件,因而需要社会和政府来提供这种保障。公平性原则所包含的制度性内容主要指最低生活保障、公共卫生和大病医疗救助、公共基础教育这三项。在社会保障体系中与之相近的选择就是社会救助,社会救助作为国家与社会面向由贫困人口与不幸者组成的社会弱势群体提供款物接济和扶助的一种生活保障政策,通常被视为政府的道义责任或义务,目标是帮助社会弱势群体摆脱生存危机,以维护社会秩序的稳定。^① 公平性原则就要求政府在实施社会救助时对所有需要救助的人群实施统一的标准,不论是城镇居民还是农村居民都应当获得

^① 姜竹、张怡:“社会保障视角下我国弱势群体救助制度研究”,《经济研究导刊》2008(2)。

同等的救助。这就必须改革当前的城乡二元、城市优于农村的局面。

政策统一,标准有别。中国地域广阔,情况复杂,社会、经济发展极不平衡,社会救助制度实行全国统一是不切合实际的。因此,应该发挥地方政府的积极性。在救助政策统一的大前提下,各地根据自己的实际情况制定标准。

充分发挥人的潜能。每个人在生理、心理及智力方面都有很大的差异。通过社会救助体系的建立与发展,发动各种力量共同帮助贫困人口,使他们有机会发挥潜能,摆脱困境,是社会救助所应遵循的基本原则之一。

鼓励自立原则。救助对象是否愿意退出社会救助,取决于救助对象对退出社会救助前后所能得到福利的比较。如果救助对象就业后并不能增加其福利或只能增加很少的福利,就会大大挫伤他们参加工作的积极性。因而社会救助制度的设计应能防止受助者形成长期福利依赖的思想,鼓励受助者自立。

依法救助。上述各点最终应以制定《社会救助法》的方式加以确认。只有进行社会救助立法,才能从根本上保证社会救助制度的权威性和连续性。^①

第二节 国外社会救助的渊源、特点与走势

一、英国现代社会救助的萌芽

英国是世界上最早通过立法建立社会救助的国家。作为现代意义上的社会保障制度中的一套重要的、经常性的制度,社会救助是在16、17世纪的英国逐渐形成的。英国社会救助制度从1601年英国女王伊丽莎白颁布《济贫法》,即旧济贫法开始。1834年,英国就制定了新济贫法,主要是确认社会救济属于公民应该享受的权利,确立社会救济是国家应尽的义务,从此世界上社会救助开始由“恩惠”、“慈善”式的制度向“公民权利”型的制度过渡。现代社会救助在英国的萌芽具有以下深刻的历史背景:

1. 解决严重的流民和贫困问题

随着新航路的开辟,欧洲经济贸易最繁荣的地区从地中海沿岸转移到大西洋沿岸,英国利用其得天独厚的地理环境逐渐发展起来,它较早结束了四分五裂的中世纪封建制度,形成了统一的民族国家和中央集权的君主政体,这就在客观上为近代经济贸易的发展创造了有利条件。商业和贸易的迅速发展,特别是毛纺织业的高额利润促使新兴资产阶级和新贵族掀起了规模巨大、影响深远的圈

^① 任振兴:“社会救助的概念及原则”,《社会福利》2003(3)。