



社会救助 理论与实务

SHEHUI JIUZHU

LILUN YU SHIWU

乔东平 邹文开 编著



天津大学出版社

TIANJIN UNIVERSITY PRESS

社会救助理论与实务

乔东平 邹文开 编著



图书在版编目(CIP)数据

社会救助理论与实务/乔东平,邹文开编著. —天津:天津大学出版社,2011.4

ISBN 978-7-5618-3865-5

I. ①社… II. ①乔…②邹… III. ①社会救济—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第059282号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
印 刷 河北省昌黎县第一印刷厂
经 销 全国各地新华书店
开 本 169mm × 239mm
印 张 19.25
字 数 399千
版 次 2011年9月第1版
印 次 2011年9月第1次
定 价 48.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

序

郑功成*

生存是人的首要问题,各种原因可能导致的生存危机是人生的首要风险,而社会救助则是帮助解除城乡居民生存危机的基础性制度保障。

根据现行法规政策和各界约定俗成的理解,我国的社会保障体系由社会救助、社会保险、社会福利三大基本保障制度及有关补充保障项目共同组成。其中,社会福利着眼于为公民提供更多的福祉,解决的是如何提高社会成员生活质量的问题;社会保险着眼于为社会成员特别是劳动者规避未来因年老、疾病、工伤、失业等带来的生活风险,解决的是后顾之忧的问题;社会救助着眼于帮助社会成员走出眼前的生活困境,解决的是生存危机和起码生活保障的问题。作为中国源远流长的社会保障项目,以救灾济贫为核心的社会救助曾是历代统治者实施民政、演绎仁政的重要方式,是治国理政者用以避免灾荒导致社会动乱的重要工具,尽管在历史上多数时期做得并不好,但较之西方国家政府介入社会救助却要早得多,也留下了弥足珍贵的历史经验。作为当代中国社会保障体系的重要组成部分,社会救助一直扮演着十分重要的角色。在计划经济时代,农村的社会保障即是救灾济贫式的社会救助,城镇虽然有劳动保险、公费医疗等保障,但政府仍承担着定期或临时救助特别脆弱人群的责任,中国特色的单位保障制中亦包含了济贫解困等内容。改革开放以来,共同贫穷的时代被送进了历史,绝大多数城乡居民已过上了小康甚至日益富裕的生活,民生诉求在发展进步中持续升级,对社会保险与社会福利的需求更加高涨,但若没有包括最低生活保障、灾害救助、针对城乡孤寡残幼的生活救助等制度安排,大量的低收入人口、受灾人口及极端弱势人口,将陷入难以摆脱生存危机的困境。据统计,我国目前需要给予经常性救助的低保、五保对象有8 000多万人,需要给予应急性救助的灾民年均7 000多万人,如果考虑到实际上生活还比较困难的

* 郑功成,全国人大常委会委员,中国人民大学教授。

低收入群体,需要救助的人数将超过两亿。因此,进一步发挥社会救助制度的兜底作用,为更多的困难群众提供最基本的生活保障,不仅对于推动经济发展,维护社会稳定,促进社会公平,实现国家既定的“人人享有基本生活保障”目标,消除“短板效应”,意义重大,而且也能给其他社会保障制度的逐步完善提供比较宽松的环境和比较从容的时间。

让人感到欣慰的是,经过近10多年来尤其是“十一五”以来的努力,我国的社会保障制度已经从单一制度建设进入到了体系化构建的新阶段,社会保障改革也开始从长期试验性状态走向定型、稳定、可持续发展新阶段。在这一进程中,由于社会保险与社会福利发展的滞后,社会救助承担了特别重大的责任。例如,在20世纪90年代后,当城镇单位保障制与农村集体保障制无法再对城乡困难居民提供以往的基本生活保障时,当养老保险实行差额拨缴一度导致数以百万计退休人员不能按时足额领到养老金时,当国有企业改革带来数以千万计下岗、失业工人时,需要救助的困难人口便不只是计划经济时代的“三无”对象与少数绝对贫困人口,而是出现了许多新贫困人口并构成了新时期社会救助的主体。由于基本医疗保险还不能彻底切断贫病之间的链条,医疗救助成了不可或缺的新型制度安排;由于教育福利与住房保障的不足,教育救助与住房救助也成了当前社会救助的重要内容。正是在这样的背景下,社会救助扮演着兜底性保障的角色,发挥着最后一道安全网的功能。迄今为止,围绕困难群众在衣、食、住、医、教、灾等民生问题上的基本需求,我国建立起了以低保、五保、灾民救助为基础,以医疗、教育、住房等方面的专项救助相配套,以临时救助和慈善事业为补充的新型城乡社会救助体系,社会救助工作也从传统随机、随意和手工操作等方式逐步进入到制度化、信息化的新阶段。尽管社会救助制度建设任务尚未完成,但这一制度的基础性、重要性无疑会在未来发展中得到进一步巩固与发展。

中国社会救助的改革和实践,为社会救助理论的创新与发展提供了异常丰厚的土壤;而社会救助制度的建立与完善又离不开理论研究的指导。与中国新型社会救助制度的建立与发展进程相适应,社会救助的理论研究和国际交流与合作也空前的发展起来。认真总结多年来,特别是近些年来社会救助在理论和实践方面所取得的丰硕成果,以现实和未来的眼光分析当前存在的困难和问题,理清社会救助事业未来发展的思路 and 对策,不仅对社会救助制度走向成熟十分重要,而且对整个社会保障体系的科学建构及协调发展也意义重大。我十分高兴地看到,近年来已

经有不少的专家学者和实际工作者从不同的角度在关注、调查与研究着社会救助的理论与实践问题,这方面的成果日益丰硕。由乔东平、邹文开两位教授合作编著的《社会救助理论与实务》一书,就属于此类成果中富有特色的成果。该书的特点可用三个字来概括。一是“全”。全书既有对社会救助理论的梳理、创新,又有对社会救助实践经验的总结、归纳,尤其可贵的是,编著者能站在“体系”的高度架构全书的内容,超越了同类著作仅注重就社会救助制度本身进行研究的局限,将社会救助制度得以实施的重要条件——社会救助管理体制和运行机制、社会救助能力建设等内容也纳入了研究视野,给予了前所未有的关注与研究,而这正是当前社会救助事业可持续发展中至关重要而又被忽视的东西。二是“新”。全书注重历史,立足当前,更关注对最新的理论和实践成果的总结,尤其是对实际工作者在社会救助实践中改革创新所形成的新观点、新做法的及时总结和归纳,使全书充满了新意和时代气息。三是“实”。无论是对理论的研究分析,还是对实践经验的总结归纳,该书都特别地注重其实际的运用,相当多的部分突出了很强的实务性、操作性,这不仅对理论工作者具有借鉴意义,更对实际工作者提供了难得的指导。本书所具有的这些特点,决定了编著者的努力是值得的,其出版也是有价值的。

谨以此序对乔东平、邹文开两位教授合作编著的《社会救助理论与实务》的出版表示祝贺!

2011年5月30日于北京

序 言

迄今为止的人类历史,贫困始终如影随形。人的需求与社会难以满足这一需求之间的矛盾,使贫困问题在很长的历史时期内困扰着人类。这一基本矛盾在当代中国表现为人们日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾。一方面,我国创造了反贫困举世瞩目的成就,另一方面我国仍然有庞大的贫困人群存在。社会救助制度的首要目标正是克服贫困,保障全体公民最基本的生活权利。因此,社会救助事业的改革与发展不仅是一个非常重要的政府工作议题,也是社会稳定、和谐发展的关键所在。

21 世纪的最初 10 年是我国民政事业取得辉煌成就的十年,这一辉煌成就的中心是社会救助体系建设的目标初步实现。我国救贫济困事业成功完成了由传统的社会救济向当代社会救助的过渡。从 2002 年政府宣布城市最低生活保障实现“应保尽保”开始,到 2007 年农村低保制度在全国农村普遍建立,以城乡最低生活保障制度为核心与基础,以新建立的教育救助制度、医疗救助制度、住房救助制度、司法救助制度等为辅助,以改造原有制度重建的五保供养制度、灾民救助制度、城市生活无着流浪乞讨人员救助制度、临时救助制度等为补充的制度体系已告完备,管理体制与运行机制臻于健全,规范、资金、程序等管理工作模式全面建构、全部刷新。目前,每年全国有 7 000 万以上城乡贫困人群获得最低生活保障,有 1 亿以上人次获得其他方面的社会救助,这为弱势群体构筑了一道广泛性的安全网,是一项伟大的民生工程。

社会救助体系的概念、制度、机制、规范和标准在最近几年不断推陈出新。因此,总结我国社会救助体系的建立与实施过程,阐述社会救助的理论、制度和机制,分析目前存在的问题,探讨怎样进一步加强社会救助体系建设,学习国外社会救助的经验,这些都是很有必要的理论工作,也是实务工作的指导。所有学科的理论研究,其基本逻辑是要回答“是什么?为什么?要怎么?(What? Why? How?)的问题。本书旨在回答这些问题,为社会救助学科建设和实践发展奠定基础。

本书主要是从社会救助的制度层面上介绍社会救助,其内容可以归纳如下:第一部分包括前两章,以简洁的语言评介社会救助的基本概念和理论渊源,回顾中外传统社会救济历史,揭示社会救助的性质、功能与作用;第二部分包括第三、第四和第五章,分别介绍目前我国社会救助体系中9种重要制度的概念、建立与变迁过程、主要内容与实施机制、实施的基本情况,总结社会救助制度的主要经验以及存在的问题;第三部分包括第六、七、八、九和第十章,分别论述了社会救助的程序、机构、体制与运行机制、资金、方针政策和法律法规等五个方面的问题,从理论与实务两个角度进一步展开对社会救助制度和政策的评析;第四部分包括第十一、第十二两章,对社会救助能力建设与体系建设做了回顾与前瞻。

本书由乔东平、邹文开编著。本书体系新颖,内容全面,理论与实践相结合,重点对自2004年民政部提出加强社会救助体系建设以来的我国社会救助事业的发展和相关研究、实践做了较全面的总结评介,既可作为高等院校相关专业的教材,也可作为社会救助实际工作者的参考与培训用书,同时为致力于发展中国社会救助事业的学者提供一个新的研究参照。

《社会救助理论与实务》力求有较多的创新性和前瞻性,包含了最新的研究成果和实践动向,尤其是对现存问题的看法以及改进的政策建议,希望能够抛砖引玉,深入探讨,共同促进我国社会救助体系的进一步完善和社会救助事业的发展。

2011年5月于北京

目 录

Contents

第一章 绪论	(1)
第一节 社会救助的含义	(1)
第二节 社会救助与社会保障	(7)
第三节 社会救助的基本原则	(14)
第四节 社会救助的功能	(17)
第二章 社会救助与反贫困	(21)
第一节 贫困的含义与测量	(21)
第二节 社会救助与反贫困理论	(31)
第三节 中外传统社会救济	(42)
第三章 社会救助制度(上)	(55)
第一节 最低生活保障制度	(55)
第二节 农村五保供养制度	(68)
第四章 社会救助制度(中)	(75)
第一节 医疗救助制度	(75)
第二节 教育救助制度	(85)
第三节 住房救助制度	(94)
第四节 法律援助和司法救助制度.....	(102)
第五章 社会救助制度(下)	(110)
第一节 灾民救助制度.....	(110)



第二节	城市流浪乞讨人员救助制度·····	(118)
第三节	临时救助制度·····	(125)
第六章	社会救助程序 ·····	(131)
第一节	个人申请·····	(131)
第二节	家庭经济情况调查·····	(134)
第三节	政府审核批准·····	(139)
第四节	救助现金或实物发放·····	(144)
第五节	动态管理·····	(146)
第六节	行政复议与行政诉讼·····	(149)
第七章	社会救助机构 ·····	(152)
第一节	政府机构·····	(152)
第二节	服务机构·····	(157)
第三节	非政府组织·····	(167)
第四节	慈善组织·····	(174)
第八章	社会救助资金 ·····	(179)
第一节	社会救助资金的来源·····	(179)
第二节	社会救助资金的管理·····	(192)
第三节	社会救助资金的发放·····	(199)
第九章	社会救助管理体制与运行机制 ·····	(203)
第一节	社会救助管理体制·····	(203)
第二节	社会救助运行机制·····	(207)
第三节	中央社会救助行政管理机构的发展历程·····	(211)
第十章	社会救助方针政策与法律、法规 ·····	(216)
第一节	政策与法律的关系·····	(216)
第二节	社会救助方针和政策·····	(221)
第三节	社会救助法律·····	(234)

第十一章 社会救助能力建设	(243)
第一节 社会救助能力建设的意义.....	(243)
第二节 社会救助能力建设的内容.....	(249)
第三节 社会救助能力建设的途径.....	(264)
第十二章 社会救助体系建设	(271)
第一节 社会救助体系概念及建设背景.....	(271)
第二节 社会救助体系建设的进程及成就.....	(274)
第三节 进一步加强社会救助体系建设.....	(278)
参考文献	(288)
后记	(295)

第一章 绪 论

本章阐述社会救助的起源、含义和理论渊源,分析社会救助的地位及其与社会保障的关系,论述社会救助的原则和功能,以期对社会救助有个概括的了解。

第一节 社会救助的含义

社会救助是现代社会不可或缺的重要社会保障制度,但它不是从来就有的,因此我们有必要首先了解社会救助的起源、含义及其理论渊源。

一、社会救助概念的起源

当代社会救助起源于传统社会救济,是社会救济的本质性发展,作为一种制度,一般追溯到1601年英国的伊丽莎白《济贫法》(Elizabethan Poor Law),该法是通过国家税收实施社会救助制度的雏形。

20世纪初,以“自助助人”为旗帜的社会工作在欧美各工业化国家蔚然成风。社会工作作为一门专业、一门学科和一项职业,逐渐获得了社会普遍性认可。欧美社会工作者使用专业的方法对贫困人口开展的工作,已经超出了传统社会救济“济贫”的范围,因而提出了“公共援助”(Public Aid)这一新概念。“公共援助”一词最早出现于1909年英国的“济贫法和济贫事业皇家委员会”的报告,这个报告的主要政策建议是:废除以惩戒穷人为主要目的1601年《济贫法》,代之以合乎人道主义精神的公共援助。“公共援助”后来又衍生出“社会救助”(Social Assistance)一词^①。目前世界上有140多个国家实施了社会救助制度。

^①郑功成等:《中国社会保障制度变迁与评估》,207页,北京,中国人民大学出版社,2002。



二、社会救助的理论渊源

现代社会救助的理论渊源非常丰富,这里主要介绍早期社会救济思想、福利经济学的社会救助思想、凯恩斯的社会救助思想、《贝弗里奇报告》的社会救助思想、新剑桥学派的社会救助思想、马克思主义的社会保障思想以及在目前比较流行的一些理论观点等。

(一) 早期社会救济思想

我国儒家传统思想中深厚的民本主义精神,道教和佛教思想中的人道主义观念,以及西方在前工业社会与工业社会前期产生的社会救济思想,主要包括慈善和恩赐思想、温情主义、人权思想等,为现代社会救助制度提供了思想资源。

慈善思想与恩赐思想是西方社会救济思想的最早形式。人们最初是从慈善与恩赐的角度试图帮助贫困人口。基督教教义鼓励对贫困人口的慈善、施舍,从《圣经》中可以看到相关内容,并且至今仍然对社会救助活动影响重大。在欧洲中世纪,教会占统治地位,其对贫民的施舍是当时最重要的救济活动。

温情主义又被称之为父爱主义,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,主张国家和社会应从温情出发对贫困人口施行社会救济。

人权思想萌芽于工业社会初期。人权理论认为人的权利是天赋的、平等的,因此,保障人们这种与生俱来的权利是国家和社会的责任。人权思想是当代社会救助思想的理论基石之一。

(二) 福利经济学的社会救助思想

福利经济学分为旧福利经济学和新福利经济学两个派别。1920年,英国学者庇古《福利经济学》的出版标志着福利经济学的正式诞生,他以英国古典经济学家马歇尔等人的一般经济理论为基础,系统论述了福利概念及其政策应用,属于旧福利经济学。庇古以边际效用价值论为基础,把福利分为广义的“社会福利”和狭义的“经济福利”,建立了社会福利最大化定理。他认为,实际收入的边际效用是递减的,收入大则边际效用小,收入小则边际效用大。同样的1英镑,富人与穷人的评价是不相同的。从富人那里取走1英镑给穷人,则穷人的收益大于富人的损失。庇古进一步展开论证,认为要增进社会福利,就必须实现收入均等化,如果政府通过征收个人累进税的方式把富人的一部分收入用来举办社会救助事业,就能缩小贫富差距,增加社会福利。

20世纪30年代末,英美一些著名的经济学家如卡尔多(Kaldor)、希克斯(Hicks)、柏格森(Borgson)均对旧福利经济学做了很多补充和修正,他们提出的“假想的补偿原理”成为基本命题之一。补偿原理认为,如果一些社会成员经济状况的改善不会同时造成其他社会成员状况恶化,全社会的社会福利就会增加。根据这一原理,政府使用适当政策向富人征收特定税收,以补偿穷人,这对任何人都

没有不利而对一些人有利,因此增进了社会福利。到20世纪50年代,新福利经济学形成。

福利经济学论证了社会救助的价值,论证了为实施社会救助而征税的必要性。

(三) 凯恩斯的社会救助思想

凯恩斯认为存在一条基本规律:随着收入增加,消费也会增加,但消费的增加不及收入的增加多。他称这种消费与收入间的关系为消费倾向。消费倾向又可分为平均消费倾向和边际消费倾向。平均消费倾向是指,在任一收入水平消费在收入中所占的比例。边际消费倾向是指,在增加一个单位收入中用于消费部分所占的比例,这一比例是随着收入的增多而递减的,称之为边际消费递减。他进一步认为,随着就业和收入增加,个人用于增加消费的部分越来越少,这样就在有效需求和总供给之间有一个逐渐增大的缺口不能弥补。要弥补这一缺口,必须增加个人或家庭收入以刺激社会总消费。在政策方面,他主张鼓励政府消费,甚至以举债、财政赤字的方式举办公共工程,增加社会救助费用;他主张高额累进税政策,以财富再分配方式增加贫困人口的收入,提高社会总消费,以利于增加就业和促进经济发展。凯恩斯的边际消费倾向递减理论,成为各国实行社会救助的思想基础之一。

(四) 《贝弗里奇报告》的社会救助思想

1942年,英国发表了社会保险和相关服务部际协调委员会的调查研究成果《社会保险和相关服务》,因为威廉·贝弗里奇是该委员会委员长,故这一报告被称之为《贝弗里奇报告》。1945年以后,工党政府立法采用《贝弗里奇报告》建立起健全的社会保障制度,因而英国成为世界上第一个福利国家。

这份报告指出:社会保障需要国民救助和自愿保险作为补充,国民救助是社会保障仅次于社会保险的一项工作;在多层次的社会保障体系中,社会救助为最低层次的社会保障;社会救助仅仅是解决一部分特殊需要,如当某些人或者家庭由于没有资格而无法享受社会保险待遇并陷入贫困时,社会救助就可以发挥作用;国民救助只要经过证明确实,就可以得到现金给付,不需要事先缴费;国民救助必须满足人们基本生活需要,但标准必须比社会保险低;发放救助时须经过家庭经济状况调查;社会救助资金来源于财政,因此社会救助实施主体是国家或者说是政府。《贝弗里奇报告》上述精神,成为英国与其他国家建立社会救助制度的政策依据。

(五) 新剑桥学派的社会救助思想

新剑桥学派认为,改善资本主义社会收入分配结构和实行收入均等化,是经济政策首要的目标。它主张通过政府干预来改善收入分配失调的弊端,主张实行累进的税收制度、高额遗产税和赠予税,以改变私人财产的大量集中,抑制社会食利者阶层收入的增加,将这一途径获得的资金用于社会公共目标和改善低收入贫困阶层状况;主张通过政府财政拨款对失业者进行培训以提高他们的文化水平与技术水平,以便使他们有更多的就业机会和获得更高工薪的技术性工作;主张通过预算给低收入家庭一定生活补贴,增加他们的收入。

(六) 马克思主义的社会保障思想

马克思、恩格斯在他们的不朽著作中,对社会主义社会保障做了精辟论述,是我国完善社会保障制度的理论基础之一。

1. 实施社会保障的国家责任

马克思主义理论一个重要内容是社会再生产理论。马克思认为,社会再生产过程是物质资料再生产和劳动力再生产的统一。劳动力再生产包括劳动力及其家属的再生产、消费资料的再生产两个部分。早在1848年,马克思、恩格斯就在《共产党在德国的要求》一文中指出:“建立国家工厂。国家保证所有的工人都有生活资料,并且负责照管丧失劳动力的人”^①。在这里,马克思、恩格斯提出了国家负有保证劳动力再生产的社会保障责任。国家应当向一切社会成员提供社会保障。

2. 社会主义社会仍然需要社会保障

马克思指出:“如果我们把工资和剩余价值,必要劳动和剩余劳动的独特的资本主义性质去掉,那么,剩下的就不再是这几种形式,而只是它们的一切社会生产方式所共有的基础”^②。“一切社会生产方式”,当然也包括社会主义生产方式。因此说,马克思认为从剩余劳动中“形成保险基金和准备金”也是社会主义社会所必需的。这部分基金“甚至在资本主义生产方式消灭以后,也必须继续存在的唯一部分”,“这种基金是收入中既不作为收入来消费也不一定用于积累基金的唯一部分”^③。

3. 社会保障资金的来源

马克思认为,社会保障基金的来源,只能是剩余价值的一种扣除。马克思说:“保险必须由剩余价值补偿,是剩余价值的一种扣除”^④。他在《哥达纲领批判》中谈到社会总产品分配时指出:“如果我们把‘劳动所得’这个用语首先理解为劳动的产品,那么集体的劳动所得就是社会总产品。现在从它里面应该扣除:第一,用来补偿消耗掉的生产资料的部分;第二,用来扩大生产的追加部分;第三,用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。从‘不折不扣的劳动所得’里扣除这些部分,在经济上是必要的,至于扣除多少,应当根据现有的物资和力量来决定,部分地应当根据概率计算来确定,但是这些扣除根据公平原则无论如何是无法计算的。剩下的总产品的另一部分是用来作为消费资料的。在把这部分进行个人分配之前,还得从里面扣除:第一,同生产没有直接关系的一般管理费用,同现代社会比起来,这一部分一开始就会极显著地缩减,并随着新社会的发展而日益减少。第二,用来满足共同需要的部分,如学校、保健设施等,同现代社会比起来,这一部分一开始就会显著地增加,并随着新社会的发展而日益增长。第三,为丧失劳动能力

①马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》,第5卷,4页,北京,人民出版社,1958。

②马克思:《资本论》,第3卷,990页,北京,人民出版社,1975。

③马克思:《资本论》,第3卷,958页,北京,人民出版社,1975。

④马克思:《资本论》,第2卷,198页,北京,人民出版社,1975。

的人等设立的基金,总之,就是现在属于所谓官办济贫事业的部分”^①。“济贫事业”就是早期的社会救助。

恩格斯也论述了筹集社会保障基金而对国民收入的扣除。他指出:“劳动产品超出维持劳动的费用而形成的剩余,以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累,过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础”^②。所不同的是,这种基金在资本主义社会是“官方济贫事业的部分”,而“即将到来的社会变革将把这种社会生产基金和后备基金,即全部原料、生产工具和生活资料,从特权阶级的支配中夺过来,并且把它们转交给全社会作为公共财产,这样才真正把它们变成社会的基金”^③,从而在生产者身上扣除的一切,又会直接或间接地用来为处于社会成员地位的生产者谋福利。有劳动能力的人为自己、也必须为社会上还不能劳动或已经不能劳动的成员而不断进行劳动。

三、社会救助的定义

学者们从社会救助的主体、救助对象、救助方式、救助目的、国家责任和公民权利等多种角度界定社会救助。郑功成认为社会救助的内涵,是指国家与社会面向由贫困人口与不幸者组成的社会脆弱群体提供款物接济和扶助的一种生活保障政策,它通常被视为政府的当然责任或义务,采取的是非供款制与无偿救助的方式,目标是帮助社会脆弱群体摆脱生存危机,以维护社会秩序的稳定^④。唐钧强调了社会救助的国家责任、公民权利与社会救助的法制化条件,他指出,社会救助是现代国家中得到立法保障的公民基本权利之一,当公民难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序 and 标准向其提供保证其最低生活需求的物资援助的社会保障制度^⑤。洪大用认为,社会救助是当社会成员由于各种原因陷入社会生活困境或无法伸张其权益时,由国家和社会按照法定的程序 and 标准向其提供现金、物资或其他方面的援助与支持的一种制度安排,这种制度安排旨在保障社会成员的基本权利,促进社会的和谐稳定。社会救助包含了政府救助和民间互助两个部分,是现代社会保障制度的重要组成部分^⑥。这些界定都强调社会救助的主体是“国家和社会”,救助对象是贫困人口,救助方式是无偿提供款物,救助目的是保障公民的最低生活需求和基本权利,维护社会稳定。

有关社会救助的定义大多是围绕最低生活保障制度展开的。民政部门一般采用时正新的界定: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

①马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集》,第3卷,302~303页,北京,人民出版社,1995。

②马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》,第20卷,211页,北京,人民出版社,1972。

③马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集》,第3卷,538页,北京,人民出版社,1995。

④郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,13~14页,北京,商务印书馆,2000。

⑤唐钧:《市场经济与社会保障》,11页,哈尔滨,黑龙江人民出版社,1995。

⑥洪大用:《转型时期中国社会救助》,3页,沈阳,辽宁教育出版社,2004。



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。我国当前的社会救助制度以最低生活保障制度为主,同时包含了医疗、教育、住房等方面的救助,以及灾害救助、法律援助和其他救助^①。这一定义既揭示了社会救助的内涵,又提示了社会救助的外延,分清救助项目的主次,侧重于实务的操作性。近年出版的《社会救助学》^②和《社会救助》^③也采用这一定义。

社会救助是一个动态的、历史的范畴,它建立在各国、各时期不同的社会经济基础之上,并受到文化传统和价值观念的影响。因此,对社会救助的定义必然随着社会的变迁而发生变化,我国现有社会救助体系已经超出了最低生活保障的范围。我们将社会救助制度表述为:社会救助是指国家与社会依法实施的,对因各种原因导致生活陷入困境的贫困人口给予现金、实物和服务,以保障其最基本的生活和权益的社会制度与行动。

四、社会救助与社会救济

社会救助与社会救济既有相同之处,也有本质区别。二者区别主要表现在理念、标准、内容、作用和目的等诸多方面。

(一) 实施的理念不同

这表现在“恩赐性”与“义务性”、“歧视性”与“尊重性”的区别。一般而言,社会救济是消极性的济贫行为,带有施舍的、随意的、临时的色彩,即使是国家或教会的社会救济,也强调君主或教会的恩赐,是怜悯心、慈爱心的体现,社会对接受救济者是歧视的。而社会救助是积极性的扶贫行为,通过国家立法与政府实施,明确了国家责任与公民权利,注意保护受助者的人格尊严。

(二) 实施的规范性不同

这表现在“随意性”与“规范性”和“制度性”的区别。社会救济既然是恩赐、施舍,救济多少一般取决于施救者的主观意愿,没有标准定量。而社会救助通过经济统计制订“贫困线”标准,通过家庭经济情况调查确认具体对象的补差数额。社会救助在实施标准、申请程序、资金和管理等方面较救济更具规范性,成为国家和社会对个人维持最基本生活的责任和义务的制度化保障。

(三) 实施的内容不同

这表现在“狭窄性”与“广泛性”、“特殊性”与“普遍性”的区别。社会救济一般仅针对最低生活需求,救济手段与救济项目较窄。而社会救助则由国家或社会全面实施,以最低生活保障制度为核心和基础,此外还有教育、医疗、住房、司法等专项救助和五保供养制度(以下简称“五保”或“五保制度”),以及灾民、流浪乞讨

①时正新、廖鸿:《中国社会救助体系研究》,2~3页,北京,中国社会科学出版社,2002。

②王卫平、郭强:《社会救助学》,6页,北京,群言出版社,2007。

③米男生:《社会救助》,2页,北京,中国社会科学出版社,2009。