



劳动与社会保障专业核心课程系列教材

AODONG YU SHEHUI BAOZHANG ZHUJIAN YE HEXIN KECHENG XILIE JIAOCAI

社会救助 与社会福利

SHEHUI JIUZHU YU SHEHUI FULI

张奇林 主 编

吴显华 副主编
黄晓瑞

 人 民 出 版 社



劳动与社会保障专业核心课程系列教材
AODONG YU SHEHUI BAOZHANG ZHUANYE HEXIN KECHENG XILIE JIAOCAI

社会救助与社会福利

SHEHUI JIUZHU YU SHEHUI FULI

张奇林 主编

吴显华
黄晓瑞 副主编

● 人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

社会救助与社会福利/张奇林 主编 吴显华 黄晓瑞 副主编.

—北京:人民出版社,2012.6

(劳动与社会保障专业核心课程系列教材)

ISBN 978-7-01-010826-1

I. ①社… II. ①张… 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(2012)第 066444 号

社会救助与社会福利

SHEHUI JIUZHU YU SHEHUI FULI

张奇林 主编 吴显华 黄晓瑞 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:29

字数:458 千字

ISBN 978-7-01-010826-1 定价:56.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

劳动与社会保障专业核心课程系列教材编审委员会

顾 问

李京文 周茂荣

主 任

邓大松

编委(按姓氏笔画排序)

丁建定 邓大松 向运华 刘昌平

李晓林 张奇林 杨燕绥 杨红燕

林毓铭 赵曼 殷俊 童星 穆怀中

总 序

社会保障制度是社会生产力发展到一定阶段的必然产物，是工业革命后社会文明的重要标志，也是近现代社会不可或缺的社会经济制度。自 19 世纪 80 年代德国建立社会保险制度以后，欧洲国家纷纷效仿，至第二次世界大战后，其他国家也相继建立了社会保险制度，到 20 世纪末，已经有 170 个国家和地区建立了社会保障制度。

1949 年新中国成立后，尤其是改革开放以来，中国的劳动和社会保障事业获得了较快发展。为了适应中国改革开放和经济社会的发展，一些高校在已有的经济学、劳动经济学、保险、社会学、人口学和法学等专业的基础上，开始开设社会保障专业方向，并招收此方向本科生和硕士研究生。1998 年，教育部在新修订和颁布的普通高等院校专业目录时，在压缩合并原有专业一半以上的同时特别新增设了“劳动与社会保障”专业，并批准 8 所高校开办劳动与社会保障专业。1997 年，国务院学位委员会批设第一个社会保障专业硕士和博士学位授权点。经过十几年的发展，到 2009 年，全国开设劳动与社会保障本科专业的高校已达 143 所。

为满足劳动与社会保障专业教学需要，教育部于 1999 年专设了教研项目《劳动与社会保障专业课程结构，主干课程及其主要教学内容研究》，并组织由武汉大学领衔，其他相关高校参与的课题组。课题组在教育部高等教育司指导下，完成了劳动与社会保障专业本科培养方案的制定，确定了劳动与社会保障本科专业的课程结构、6 门主干课程及其主要教学内容。随后，教育部高等教育司将 6 门主干课程（《社会保障理论》、《社会保险》、《社会保障国际比较》、《社会保险基金管理》、《劳动经济学》和《人力资源开发与管理》）确定为面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业的主干课程，并组织全国力量编写和出版了供相关高校选用的 6 本主干课程教材。

2007年,6本教材其中有5本被列为教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材,经过对原教材结构体系的调整和内容的修订与充实,再版后供各高校选用至今。

历经近二十年的发展,我国劳动与社会保障专业学科体系日趋健全,与其他学科交叉、融合,进一步加快了劳动与社会保障学科的发展和完善,在高等教育体系中占据了一席之地,涌现了一批卓有成效的专家学者,发表和出版了相当数量的研究成果,并开始进入公共管理学科的核心领域。各高校在发展劳动与社会保障本科专业的过程中,因地制宜,因材施教,在学科指导思想、教学内容规划、人才培养模式等方面大胆地进行了探索,取得了较大的成绩并逐步形成了本专业的专业特色。

在本科生的教学中,各高校普遍使用既体现国际学科前沿,又反映中国实际发展情况的优秀教材,课程教学注重培养学生正确理解和运用理论知识的能力,坚持用马克思主义的立场、观点和方法来指导观察、分析、解答社会生活中的各种现象、社会关系和现实问题,并力求提出解决这些问题的对策和方法,做到把马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和三个代表重要思想同中国经济社会发展的具体实际相结合,全面贯彻落实科学发展观,力求推进实践基础上的理论创新。

随着现代化经济建设不断发展和小康社会逐步建立,与中国特色社会主义经济、社会、文化建设相适应的劳动与社会保障事业,也面临着新的机遇和挑战。劳动与社会保障专业教育需要在不断增强学生宽厚且扎实的理论基础的同时,强调课程教学的实践性和应用性。使本专业培养的本科生能够成为劳动和社会保障领域的骨干,为中国劳动和社会保障事业的发展做出重大贡献。

根据经济社会发展和劳动与社会保障专业培养人才的规格和要求,经本套教材编审委员会认真研讨,推出《养老保险》、《医疗保险与生育保险》、《失业保险》、《工伤保险》、《社会救助与社会福利》、《社会保险精算》、《社会保险经办管理》和《社会保障法》等8本教材作为教育部“面向21世纪高等学校劳动与社会保障主干课程教材”的重要配套教材。

这套教材编写力求贯彻整体意识、责任意识、服务意识、实践意识和超前意识;其编写的指导思想和出发点仍是:选择的教材所对应的课程能够代表专业课程的重要观点和主要方面;教材内容的选取既坚持面向世

界、面向未来，面向现代化，又力求反映本学科专业自身发展的规律和特点。教材既蕴涵丰富的基础理论与基本知识，又嵌入必要的基本技能与人文素质内容，将理论、知识、能力与素质融为一体；在界定和规范各门课程的主要理论与知识点的基础上，编写出兼具理论性、应用性、系统性、先进性和启发性，适合我国高等学校劳动与社会保障专业本科教学需要的高水平、高质量的教材。

需要强调的是，劳动与社会保障体系庞大、领域宽广、情况复杂，加上社会不断发展进步，各学科专业的知识点也将随之发生相应的变化，可以预料，我们推出的这套教材，尽管凝聚了编者的心血和多年的知识积淀，但因能力所限，教材中不完善之处在所难免，恳切希望广大同行批评与赐教！

这套教材能够及时出版，除了编者们的辛勤劳动和高效力作外，还得益于人民出版社特别是陈登先生的鼎力支持和协助，在此，我代表本套教材编审委员会向他们表示衷心感谢！

邓大松

2012年6月

目 录

第一章 社会救助概述	1
【学习重点】	1
第一节 什么是社会救助	1
第二节 社会救助的性质	7
本章小结	14
重点名词	14
复习思考题	14
第二章 贫困与社会救助	16
【学习重点】	16
第一节 贫困理论	16
第二节 贫困与社会救助	32
本章小结	38
重点名词	39
复习思考题	39
第三章 社会救助实务	40
【学习重点】	40
第一节 社会救助立法	40
第二节 社会救助的机构与设施	42
第三节 社会救助的方式	46
第四节 社会救助的种类与体系	48
第五节 社会救助的行政与财政	52

第六节 社会救助政策的分析框架	56
本章小结	62
重点名词	63
复习思考题	63
第四章 贫困救助(上)	64
【学习重点】	64
第一节 济贫思想	64
第二节 贫困救助	68
本章小结	90
重点名词	90
复习思考题	91
第五章 贫困救助(下)	92
【学习重点】	92
第一节 最低生活保障制度	92
第二节 农村五保供养	123
本章小结	129
重点名词	130
复习思考题	130
第六章 灾害救助	131
【学习重点】	131
第一节 灾害救助概述	131
第二节 国外的灾害救助	136
第三节 我国的灾害救助	142
本章小结	151
重点名词	151
复习思考题	152

第七章 专项救助	153
【学习重点】	153
第一节 医疗救助	153
第二节 教育救助	166
第三节 住房救助	176
第四节 法律援助	188
本章小结	196
重点名词	197
复习思考题	197
第八章 慈善事业	199
【学习重点】	199
第一节 慈善事业的理论解析	199
第二节 我国慈善事业的历史与现状	214
第三节 我国慈善事业发展的前景与对策	226
本章小结	236
重点名词	237
复习思考题	237
第九章 社会福利总论	238
【学习重点】	238
第一节 社会福利概述	238
第二节 社会福利制度产生的理论基础和历史背景	250
第三节 社会福利制度的运行机制	255
第四节 社会福利制度的发展与改革	266
本章小结	277
重点名词	278
复习思考题	278
第十章 住房福利	279
【学习重点】	279

第一节 住房福利概述	279
第二节 住房福利制度的构成	282
第三节 国外的住房福利	287
第四节 我国住房福利制度的改革	290
本章小结	295
重点名词	295
复习思考题	295
第十一章 医疗卫生福利	297
【学习重点】	297
第一节 医疗卫生福利概述	297
第二节 我国的医疗卫生福利	299
本章小结	309
重点名词	309
复习思考题	309
第十二章 教育福利	310
【学习重点】	310
第一节 教育福利的概念和内容	310
第二节 国外的教育福利	312
本章小结	318
重点名词	318
复习思考题	318
第十三章 社区福利	319
【学习重点】	319
第一节 社区和社区福利概述	319
第二节 国外的社区福利	325
第三节 我国社区福利的改革	336
本章小结	342
重点名词	343

复习思考题	343
第十四章 老年人福利	344
【学习重点】	344
第一节 老年人福利概述	344
第二节 我国老年人福利的内容	350
第三节 国外的老年人福利	355
第四节 我国老年人福利的改革	361
本章小结	366
重点名词	366
复习思考题	366
第十五章 妇女福利和儿童福利	367
【学习重点】	367
第一节 妇女福利	367
第二节 儿童福利	377
本章小结	391
重点名词	391
复习思考题	391
第十六章 残疾人福利	393
【学习重点】	393
第一节 残疾人福利概述	393
第二节 残疾人福利的内容	395
第三节 国外的残疾人福利	401
第四节 我国残疾人社会福利事业的改革	406
本章小结	413
重点名词	413
复习思考题	413

第十七章 职业福利	414
【学习重点】	414
第一节 职业福利概述	414
第二节 职业福利的内容	421
第三节 我国职业福利的改革——以企业年金为例	430
本章小结	437
重点名词	437
复习思考题	437
参考文献	438
后 记	453

第一章 社会救助概述

【学习重点】

1. 社会救助的定义、性质和特点；
2. 社会救助与社会救济的异同，社会救助与公共救助的异同；
3. 社会救助与社会保险的关系，社会救助与社会福利的关系。

第一节 什么是社会救助

一、社会救助的定义

社会救助的英文是 Social Assistance，德文是 Sozialhilfe，亦可将其译为社会援助或社会帮助等意。关于社会救助的定义，有多种说法，下面我们介绍几种有代表性的定义。

被誉为福利国家蓝图的《贝弗里奇报告》^①将传统上一直称为贫民救济的概念改称为社会救助，其基本含义和原则是，因无收入而不能参加社会保险的人，国家应制定公共救助法，来保障他们的基本生活，使其生活水平达到国民最低水平。

^① 该报告名为《社会保险及相关服务》(Social Insurance and Allied Services)，因由经济学家威廉·亨利·贝弗里奇(Beveridge)(1879—1963年)主持撰写，所以习惯上将其称为《贝弗里奇报告》。《贝弗里奇报告》提出了普遍性的国民社会保障制度的设想，勾画了战后英国福利国家发展的蓝图。

德国《社会法典》^①第9条规定，社会救助是指“不能以自己的能力为其提供生活费用或者在特殊生活状况下不能自助，也不能从其他方面获得足够救济的人，获得与他的特殊需要相适应的人身和经济帮助资格，以使他有能力自助，能够参与社会生活，使其合乎人道的生活得到保障”。^②

英国学者弗里德利希·冯·哈耶克（Friedrich A. Von Hayek）认为，社会救助是保证“每个人都能得到维持其生存的最少量的物质条件”，也就是“维护其健康和工作能力的最少量的食物、住所和衣服”。^③

美国学者科尼亚和西波斯（Giovanni A. Cornia 和 Sandor Sipos）根据联合国和联合国儿童基金会的惯例，对与社会福利收入维持计划有关的术语进行了界定，其中包括社会救助计划。他们认为社会救助是政府资助的“根据家计调查结果向合乎一定条件的穷人提供经常的或偶尔的收入资助的公共转移支付（Public Transfers）计划”。^④

台湾学者岑士麟在《社会工作辞典》中下的定义是^⑤：“社会救助亦称公共扶助（Public Aid or Public Assistance），旨在对社会上特定对象，予以经济生活上最低限度之保护，或予以经济收入之安全保障，故被列为社会安全制度中之重要支柱之一”；这里所说的“特定对象”也就是社会救助的对象，“系指基于自然与人为原因不能或失去劳动收益之人，及纵能劳动生活而其收益不足以维生之人，包括无法劳动生产生活无依之老人，失怙失教失养失依之儿童，贫困之心身残障者患病者以及失业者，贫困之受刑人未成年子女与无生产能力家属，贫困失常青少年等”。

另一位台湾学者江亮演在《社会救助的理论与实务》一书中给社会救助下的定义是：“社会救助，简单讲，就是对需要救助者，由国家或社会大众给予救助，也就是以社会力量共同救助无生产能力的人士或扶助、援

① 1975年12月11日颁布，1995年12月15日修改。

② 转引自史探径：《社会保障法研究》，法律出版社2000年版，第328页。

③ 哈耶克：《通往奴役之路》，芝加哥大学出版社1966年英文版，第120页；转引自史探径主编：《社会保障法研究》，法律出版社2000年版，第327页。

④ 转引自〔美〕威廉姆·H·怀特科、罗纳德·C·费德里科：《当今世界的社会福利》，解俊杰译，法律出版社2003年版，第33—34页。

⑤ 转引自江亮演：《社会救助的理论与实务》，台湾桂冠图书股份有限公司1990年版，第4—5页。

助那些虽有生产能力但却因某种遭遇而一时陷入困境的不幸者。换言之，社会救助乃是因个人或一群人，遭遇不幸事件，而需要国家或社会加以救济和扶助、援助的一种措施和制度，如遭遇天灾地变——水灾、旱灾、火灾、风灾、雹灾、虫灾、震灾等；人祸——战争、匪劫、诈骗、失业等，以及人生过程中所必经之生、老、病、死等事件，自己无法解救，需要他人来救助解决的，便谓之‘社会救助’。”^①

大陆学者郑功成认为，社会救助可以从其内涵和外延两个方面来理解。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也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”。社会救助的外延，“则包括灾害救济、贫困救济和其他针对社会脆弱群体的扶助措施”。^②

王思斌认为，社会救助，也叫社会救济，是公民在不能维持其最低限度的生活水平时，由国家和社会按照法定标准向其提供的满足最低生活需要的物质援助的社会保障制度。它包括老人救助、劳残救助、贫民救济等。^③

从上述几种定义不难看出，学者们对社会救助这一概念的认识分歧并不大。虽然表述不尽相同，但基本内涵却相差无几。总体上讲，关于社会救助的定义应包含这样几个要素：

1. 社会救助的财源是公费

这句话包含了两层含义：第一，这里所说的公费是指社会救助由国家和社会出资，从此角度讲，社会救助的主体是国家和社会；第二，公费是相对于自费而言的，也就是说，社会救助无须救助对象自掏腰包（事实上，救助对象也没有这个能力），从此意义上讲，社会救助完全是一种福利制度，体现的是社会的福利性。

2. 必须有贫困的事实，才能给予救助

也就是说，贫困的发生是社会救助的前提。同时，社会救助的目的是

① 江亮演：《社会救助的理论与实务》，台湾桂冠图书股份有限公司1990年版，第1—3页。

② 郑功成：《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆2000年版，第13—14页。

③ 王思斌主编：《社会工作导论》，北京大学出版社1998年版，第19页。

为了消除贫困，避免贫困所带来的不利影响。因此，贫困和社会救助之间有某种因果关系。贫困救助是社会救助的主要内容。关于贫困的定义、致贫的原因以及贫困线的测算，我们将在后面的章节中予以介绍。

3. 与传统的救贫不同，社会救助是保障公民生存权的表现

生存权是现代社会中公民最基本的人权，对生存权的保障是社会救助赖以存在的人道基础和政治基础。当然，保障公民的生存权并不是社会救助的全部内容。现代的社会救助理念和制度还包含了若干发展的内容，也就是如何恢复或培养救助对象的自立能力，以避免救助对象对社会救助的依赖。关于社会救助与社会救济的区别，也就是社会救助的进步性和现代性，我们将在下面的内容中作一简单介绍。

4. 社会救助是国家义不容辞的责任

出于人道和政治的考虑，国家都有责任把救助的行政机关制度化、组织化和规范化。

基于以上几点，我们可以给社会救助下一定义：社会救助是一种福利措施和制度，在这种制度下，当公民因各种原因而陷入生存困境时，由国家和社会予以援助，以保障公民的基本生活，并使其有能力自助，能够参与社会生活。这里讲的导致社会成员陷入生活困境的各种原因，既包括自然灾害（包括恶劣的自然环境）、突发事件（如战争、交通事故、公共卫生安全等）、生理缺陷（如残障）、生老病死等难以抗拒的客观原因，同时也包括个人能力、个体行为等主观因素，如个人的禀性、道德修养、心理素质、教育背景、社会调适能力等。

二、社会救助与社会救济

一般认为，社会保障制度的发展经历了三个阶段：工业化社会以前以社会救济为主；工业革命以后进入了社会保险时期；二战以后，随着福利国家的出现，现代社会保障制度进入了更高层次的社会福利阶段。在这三个阶段中，社会救济是最古老的社会保障形式，它的历史也最长。因此，社会救济对社会保障的理念和实践的影响是根深蒂固的。尽管社会救助被认为是社会救济在现代社会中的新发展，但其内容和形式相对于传统的社会救济而言并没有实质性的改变，因而在现实生活和实际工作中，社会救济的概念仍被广泛使用，而且在很多时候社会救助和社会救济的概念是可