

社会救助学

夏洛特·托尔著
郝庆华、王慧荣译



生活·读书·新知三联书店



生活·读书·新知三联书店



(京)新登字007号

责任编辑: 靳建国

封面设计: 张 红

社会救助学

SHEHUI JIUSHUXUE

〔美〕夏洛特·托尔 著

邵庆华、王慧荣译

生活·读书·新知三联书店出版

北京御膳门内大街166号

新华书店发行

文字六〇三年刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6印张 120000字

1993年12月第1版 1992年12月北京第1次印刷

印数 4,001—7,000

ISBN 7-108-00482-8/D·16 定价 4.00 元

一九四五年出版前言

社会安全法为联邦政府与各州之间的合作建起了一个框架，以救助那为数众多的一时或长期陷入生活困境的人们。这表明民主国家重视人类资源的保存，重视人类自身的发展和保护家庭及社会的生活；这也表明，它承认经济手段的丧失会破坏人类的进步。要想用个人所接受因而也行之有效的方式来解决人的困难，就要求工作人员坚信，政府这样做是为了使更多的人认识到这是人的共同需要。

出于怜悯予以援助，并充分利用该机构和其它社会资源来帮助处于困境的个人，这就要求从事这项工作的人员懂得，经济贫困能影响个人正常生活的其它方面。以钱财为例，突然失去正常的钱源而又求助无门的人，会立即感到难以生存，从而也会严重影响他的身体、情感及精神的发展。一个人对他人依赖程度的变化，会影响他在家庭群体中的地位与作用。因此，做社会救助工作，就必须认识并通盘处理威胁人们基本独立和各种危及他们的家庭和社会正常关系的情境。

对于从事社会救助的工作人员来说，全面认识人的共同需要及正常行为，了解社会中影响人的各种经济和社会因素，是非常重要的。在州行政机构工作的督导员和咨询训练人员，一向重视教材的必要性。教材会使工作人员广泛而深入

地了解个人；而且在直接关系到人民生活的救助工作中，对增长工作人员的才干也是必不可少的。为了满足这种紧迫需要，夏洛特·托尔征询了局里工作人员的意见，写出《社会救助学》的初稿供讨论。该书稿在社会福利局技术训练部做了充实，供各州使用，以促进工作人员的训练。督导员和专职负责训练的人员发现，此书对指导训练班和为训练班制定计划以及对同个人和小组进行非正式的日常接触方面尤其有用。当然，就书的内容而言，只有在它能启发人们深思，引起人们广泛讨论并得到认真实践时，才能达到教育人的目的。

社会福利局主任

简·M·霍伊

一九四五年四月

一九五七年再版前言

全国社会工作者协会为再版夏洛特·托尔的《社会救助学》感到高兴。自一九四五年联邦安全署发行该书以来,它受到美国及其它许多国家社会工作者和从事社会工作教育的人们的热烈欢迎。至此,它已相继被译为荷兰语、法语、德语、日语和阿拉伯语。

当联邦安全署决定不再版此书时,美国社会工作者协会全国委员会承担了出版任务,因为他们深信,本书所揭示的有关社会工作的基本概念、方法和哲理是很有价值的。当然,如同对其它的专业出版物一样,社会工作者对书中的见解、想法也并非都完全同意。全国社会工作者协会董事会认为,这是一部经过深思熟虑而写成的绝好的专业书籍;书中所阐述的原则,为各机构中的社会工作者普遍接受。

在这次出版前,夏洛特·托尔小姐对本书作了小的修改,以便能更准确地反映最近修改过的社会安全法的意旨。

新版的《社会救助学》供从事社会工作的教师、职员和学生使用,他们正在为提高自己为人民和为社会服务的质量而不懈地努力。

全国社会工作者协会董事长
约瑟夫·P·安德森

序

本书写于二十年前。当时，你或许刚刚学步，两腿颤巍，摇摇晃晃地行走在桌椅间，蹒跚在通往新天地的门廊内或奇妙而安全的房屋中。也许你刚刚上学，竖着耳朵，瞪着大眼睛，惊异地探索给你带来新知识的词汇与数字世界，以了解这个既有熟悉面孔又有陌生面孔的社会。倘若你感到童年的探索既神奇而又令人振奋，那么现在，当你拿起这本书的时候，你依然会急于探索，求知欲渴，尤其是想学到更多的有关人及其日常生活的奥秘。

《社会救助学》这个标题很确切，它的确道出了本书的内容，因为它讲的是我们大家的需要和要求，还讲到我们的行为。这些行为有的愚蠢，有的明智，有的是一阵心血来潮，有的是经过深思熟虑。人们通过种种行为去获得自己所需要和要求的東西。

本书的目的是帮助社会工作者处理同残疾、有生理缺陷、行动不便，尤其是那些因长期贫困或终年病疾缠身而接受救济的人的有关问题。因此，作者除帮助读者“理解”外，还进一步指出了如何把理解付诸应用的方法。

《社会救助学》原是为公共事务机构的社会工作者写的，尤其是为那些肩负减轻人民经济困苦、促进家庭和个人幸

福重任的广大工作人员写的。但为时不久，作为一种不寻常的普通常识，这部清晰地阐述了人类行为的作品，便超越了行业，跨越了地理的界限，它首先由从事社会工作的各方人士发现，他们竞相阅读，并应用于实践，进而在医护、教育及其它辅助行业的各界人士中传阅。现在，它已被译成八种文字(注)。总之，它已经成了一部名著。

确实，书中的见解与论述，如今仍像二十年前那样新颖和真实。当然，一些实例所涉及的事情可能会因时间的推移而为年轻的社会工作者所不解(例如，什么是公共事业振兴署C)，其实这都无足轻重，而基本生活事实，像金钱、一日三餐、上学、生病等这些凡间世事在心理学上的含义都是不受时间限制的。事实表明，夏洛特·托尔是位难得的贤明教师，她有先见之明，却又入时随俗。她的洞察力自然会使她远见卓识，她在二十年前写书时研究人类行为而提出的问题，今天仍然完全适合我们的社会工作。接受救济和发放救济的人的心理作用，社会工作的方针和方法与慈善事业的关系，情绪和动机的关系以及它们与正当行为的关系，承认社会工作者是一个既与众人相同又有其个人疾苦与情感的人的问题；对所有这些，书中都做了简单而明确的描写。

简单不等于不动脑筋。简单是指直率，不装腔作势；既要融会贯通，又要表达得淋漓尽致。要做到这一点，作者首先就要对事物了如指掌，达到取其精华并赋予通俗的语言。夏洛特·托尔在本书中正是这样做的。她思维清晰，表达明快。有时，我们大家常把表达费解与道理深奥相等同，其实不然。也

有时我们认为，易懂必浮浅，其实显而易见的东西，看来平常

和司空见惯的东西，对于经历广和勇于探索的人来说或许含有重大的意义。夏洛特·托尔正是这样一位勇于探索的人。正因为如此，本书不只适合于刚刚步入社会工作领域的读者，它也经得起一读再读，甚至对那些多年从事社会工作且资历广的人来说也颇有意义，或许这些人读起来“尤为合适”。他们可能会从中发现新意，理解更深，因为他们可以联系实际，举一反三。

《社会救助学》一书之所以像及时雨，还有另一个方面的原因。当前，我们正向贫困开战。过去，贫困的问题只为社会工作部门所关注，而今天它已经引起了整个社会的关心。除社会救助部门外，还有公共教育、职业、青年以及家庭康复部门，它们都在为提高人民生活而努力。它们能否成功，这些在经济上和文化上贫困者的才能能否充分发挥，愿望能否实现，这不仅仅取决于对这些部门的投资与人们的创造性，而且从根本上讲，还取决于下至基层工作人员上至决策者，他们是否理解一般人的需要和解决这些需要的方式方法。

正因如此，全国社会工作者协会重新出版这部虽小却很重要的书便具有特殊的意义，也正因为这样，它才使我在兴致满怀地为本书作序时感到自卑而又自豪。

海伦·哈里斯·珀尔曼

一九六五年二月十日

于伊利诺伊州，芝加哥市

注：目前《社会救助学》已译成阿拉伯语、荷兰语、德语、希腊语、希伯来语、意大利语和西班牙语。经允许再译的有孟加拉语、埃及语、法语、印度尼西亚语、印尼—马来语、朝鲜语、波斯语、土耳其语和乌尔都语。

引 言

本书基于这样一种信念：在基于法权的工作中，从事社会工作的人员必须理解那些对实现正常个人化极为重要的原则，只有这样，才能达到社会救助的广泛社会目的。现在，总有些人怕说个人有权接受救助。对于这些人来说，救助就意味着对那些游手好闲而又愿得到辛勤劳动者帮助的人不分青红皂白地给予施舍。也有人甚至把救助看成是对民主的威胁。要知道，处于困境的人是有权接受社会给予的经济帮助的，美国人的这种信念早在一六〇一年英国贫民法中就有明文规定。随着我们英裔美国法制的发展，我们的先辈也早在殖民时期便把向贫民实施救济的作法定为惯例，并视为他们所追求的民主生活方式。他们认为，民主就意味着对人的信任，相信他的价值，相信他有成功的可能，相信他是可靠的。故而，应当注意不使任何人陷入无法生存的困境。人们通常认为，一个人应该工作，但是，如果他一时或长期无能力或无机遇工作，以维持生活，那么他是有权获得救济的。为了获得救济，他就必须按法律所规定的那样，证明他眼下贫困，这就需要他拿出如果没有救济他就不能继续生存的证据。

人有继续维持生存的权利，对于这一点，社会的信念是极强烈而又坚定的。因此，随着时间的推移，有关的法律条款不

是减少而是越来越多了。但是近些年来，在扩大这种权利的同时，地方社区表现出了某种担心，即担心人们在取得生存机遇以后，不仅会感到他们依靠别人是理所当然，而且还会期望能超出只能维持生存的生活水平，也就是说，主要是害怕人们会感到自己有权利享受救济。这样就产生了自相矛盾的状况，好像人们不应该感到他们有权利得到根据法律规定自己能得到的东西。也正由于这个原因，被救济的人才显得“很不光彩”，故而在待遇上也好像身份不好似的。因此他们就被列入贫民名单并公布于众，他们的行动也理所当然地受到贫民区法律的限制，他们的消费也受到实物救济的限制与严密监督。这样一来，对他们救济的数量肯定不能使他们的生活达到富裕的程度。总之，他们必定与他人有别，首先是他们感到自己地位卑下。由于他们失去了身份地位，失去了上面所指的那些自由，所以感到无权享受救济，要努力自力更生；同时他们也会感到因未能解决贫困而造成的压力。

二十世纪三十年代发生了大萧条，各个阶级和阶层的人都申请救济。在社会上，无论是公共的还是私人的救济条款对申请人都不一视同仁。有些人从未想到过自己会在经济上屈膝求助于他人，而今却受到了这种“耻辱”。他们有时感到无所谓，但多数情况下是感到有失身价。由于当时许多阶层的人都遭受到这种痛苦，所以当一九三五年通过社会安全法时，长期来一直不断增长的人与人之间的相互依存感便发展到了顶点。在这以前，尤其是第一次世界大战结束以后，由于其他各方面的发展，注定了在社会安全法中，社会救济的规定不能重蹈美国工业初期开拓阶段的贫民救济条例的覆辙。在

飞速发展的各个领域，引人注目的是社会学、生物学和心理学在一体化方面所取的进展。其实，人的需要、人的动机和生活条件对于人的身体、智力、情绪和精神的发展是有重要作用的。通过多学科的综合，人们扩大并加深了自己对这些根本作用的认识。

受社会委派以教育、帮助和医治人民伤病的部门，越来越注重个人的发展。由于我们已向民主国家的相互依存前进了，一步，所以社会的目的也就越趋于向个人提供机会，以使他们发展自己的才能。这在许多方面都有所反映，例如，有的教育条规的内容和目的是：使年轻人不要只是互相哄骗，而是要在社会上活得有意义；也有的则是旨在医疗和预防疾病，增进人们健康；还有的则以通过发展国家和私人赞助的社会福利来达到这一目的。由此看来，社会福利事业已超越了个人生存的范围，它是要提供条件与机会去恢复和促进个人的发展，以减少从长远观点来看会加重租税并威胁公共利益的那些社会弊端。

社会安全法为联邦政府与各州间的合作建起了一个框架，以便给许多暂时或长期难以维持生活的人以援助。这项法案加强和发展了过去关于贫民有权享受救济的概念与原则。人应该工作，这种观念是符合一般人想法的。因此，一个人若得到救济，他就必须拿出证据，说明自己无能力或找不到工作，以此来证明他符合救济条件。社会安全法有它自己的特点，它不仅规定了享有救济的条件，而且还表明了它为接受救济者保密，即取消贫民名单。它还规定，必须以非限制性的货币形式支付受救济者，这并不是不限制救济的数量，而是说

它允许个人在社会上享有一个成年人的权利，允许他自由计划用钱(意指取消以实物进行救济)。它同时也规定，必须允许申请救济和接受救济的人到州属机构申诉。

这些条款都有别于传统的救济惯例。这实质上是告诉人们，执法者在态度上有了很大变化，这种明朗的态度说明，社会工作者对法案的条款坚信不移而不是担心，说明他们相信接受社会救济的人是可信赖的。一切具有社会学、生物学和心理学知识与洞察力的行政团体，向来都很注重通过维护自身的发展和促进家庭及社会安定来制定保护人类资源的政策与措施。出于这种考虑，联邦政府一向鼓励各州充分满足人们对救济的需求，要求使所有申请救助的人都能受益。社会工作者要坚持救济标准，同时也要向申请人宣传按照法律他所能享有的权利，并且还要给予申请者以具体指导以确定他是否符合救助标准。但是，这样做并不意味着要社会工作者帮助申请者钻法律的空子，以骗取救济。联邦政府在社会救济局建立了技术训练部，帮助各州训练人员。由于各州立机构的督导员和训练员迫切要求教材，为此，作者编写了这本书，以扩大和加深工作人员对于人的理解，提高他们的工作艺术。联邦政府鼓励各州的工作人员对本州的法令和政策作出估价，判定它们的社会意义并公布它们对人民的影响，以使各社区通过法律手段和机构，或者通过行政措施，将上述修改条款付诸实施，使它发挥作用。

联邦政府的这项法案，在国会两院几乎是全体一致通过的。后来，国会又不断作出决议来扩展和充实它的内容。对于诸如获得救济的条件，对实施救济严守秘密，救济要用非

限制性的货币形式，受救济者有申诉权，所有这些思想虽含蓄地写进了法案，但这些新条款还是引起了不同意见，其部分原因就在于旧有的传统习惯。具体说来，就是根据法律，一个人是否有资格获得这项自己应该享有的权利。对这个根本性思想的争论，当然不仅限于这一点，譬如说，一般说来，一个人不能（而且人们也不认为他能够）自学文化，不能有病自医，不能不请律师自己打官司，也不能不求牧师而过活。但是有些人却认为，那些需要社会救济的人，那些需要社会机构帮助康复的人，应该自力更生，应该感到自己无权接受救济。对于大多数人来说，向社会慈善机构请求援助，就表明这些人对自己希望的破灭，也说明社区对他们所寄予希望的破灭，在这种情况下接受“给予”，一般说来比从其它专业机构获得救助更使人感到丢脸，更令人担心其社会后果，也更令人感到恼火和产生抵触情绪。所以，一般说来，申请和接受救济的人都从内心感到沮丧、屈辱和一种精神负担。

社会福利工作人员很注意消除人们的这种压抑心理。因为长期帮人解难和社会工作者都知道，一个人要想达到自力更生，首先就要保持和恢复自己的自尊心。只有充满希望和满怀信心，而不是失望自卑，一个人才能努力克服生活的压力。社会慈善事业的管理人员认为，一个人不仅要懂得法律所赋予自己的权利，而且还要认识到自己有权利根据法律得到救济，这一点极为重要。有了这种权利感以后，大多数接受救济的人还会感到一种压力，就是说，他们认为要努力实现自力更生仍然不容易。他们会感到负担过重，愧对工作，也就是说，他们会感到无能为力，无所作为，感到悲伤。感到力不从

心就会使一个人丧失上进的信心。悲伤会使一个人依赖他人,以求克服恐惧感,或报复伤害他情感的帮凶。在这个职业中,人们通过社会工作认识到,如果说以前的社会救济是抚育了贫穷,其原因就是,寻求救济使人感到恐惧、丢脸和伤心,而且也得不到足够的救济。

但是,在我们强调社会救济对恢复自力更生的重要性的同时,我们也必须记住,社会安全法就是为那些未能自力更生的人制定的。对于诸如小孩、盲人、老人、终身残疾或完全残废的这些无人雇用的人来说,应根据年龄和残疾性质把他们区分开来,作特殊考虑。除一些盲人外,对于大部分人是要保护,而不是如何使之康复。既然一切在身体、智力和情绪上发育正常的人都在努力自立,那么慈善机构就应该竭力帮助他们实现这一目标。在许多情况下,这样做是不可能或不可取的,如果情况是这样,慈善机构则应尽力使他们心情舒畅,积极生活,这一点也同样是很重要的。母亲有工作,能维持经济独立,但她未必能满足孩子的需要,这样,母亲工作的结果反而使孩子依靠他人生活。祖父或祖母本来可以帮助抚育孩子,给孩子以温暖,但是,如果他(她)真的去照料孩子,他(她)含辛茹苦,忍辱负重,到头来反而会起到破坏家庭生活的结果。一位卧床的父亲,实质上是靠他人生活的,所以在孩子的生活中他可能起好的作用,也可能起坏的影响。社会安全法为这个国家制定了一套超出经济独立的社会准则。没有个性,或者精神贫乏,也和经济穷困一样是应该避免的大忌。执行该法案的官员要循行这样的原则:人不能光靠面包生活,所以也不能只凭挣钱多少来评价一个人。

社会工作是由人来做,也是为了人的。所以,另外多了解一些一般人的需要和人的行为基本原则,是很重要的。

我们在本书中所讨论的总论题分三个方面:一是用有限的篇幅谈人的行为知识,重点在一般人对社会和经济压力的反应。二是在鼓励人们认真考虑我们法律条款和社会机构工作方针的重要性的同时,还要使负责实施社会救济的人认识到,这项为人民的工作和工作人员的表现也是很重要的,它可以帮助督导员和工作人员在社会救济的框架内更好地了解人民,以便使他们能根据人的权利、需要和职责来实施社会救济。只要工作人员对人的需要和动机有深刻的了解,他们就能开动脑筋想出办法,去帮助那些个人坚强起来。

不管是行政官员还是具体社会救济工作者,大家都在从事这种工作。工作中,有许多法律条款是过去条款的继承,而且执行机构在制定这项工作的方针时也受到那些过时的对个人与社会利害的评价的影响。但是,如果这些为人民而建立起来的慈善机关与社会机构工作的人想不脱离人民,如果他们不想为了保官而变得与人民的需要背道而驰;那么,他们就必须不断吸收人民的生活的气息。所谓人民的生活气息意指什么呢?它是指对人的基本认识,认识他们的需要,认识他们的行为动机,以及那些在斗争中使人变得不开化或使人变得文明的各种因素和力量。

但愿本书在指出人的需要之后,能使人们通过创造性的努力更好地利用我们的法规条款。

有时,法规的目的是为了保护个人和社会的福利,但是执行起来却事与愿违。超出法规意图的解释有时是带有特定意

义的，只要认识到个人的一般需要和个人幸福有利于社会这一道理，它就能够使人们批判性地评价法律条款对我们的工作以及我们所帮助的人的影响，以便制定出更充分体现法律意图的政策。

如果本书所述内容能使人们更加重视社会救济工作同个人成长的关系的话，那么它就能使督导员更积极有效地帮助社会工作者发挥救助机构的作用。只要本书有助于社会工作者对人的基本需要以及人们交往中所出现的问题的理解，有助于他们对不同人在对待同一事物所采取不同方法的认识，那么，它就应该能够使社会工作者在确定某人是否符合救济条件的过程中，看到这个人所具有的个性，看到他不同于他人而且他需要机构的帮助。社会工作者如果能认识到这一点，那么，他们就会有别于那些不理解这类个人的人，就会理解他要求救济或申请救济时所说的话，就不会武断专横地干涉受救济人的权利。

此外，如果本书能帮助督导员加深对人的动机和个性发展的原则的认识，那么它也有助于督导员理解社会工作者有时大动肝火的原因。这种理解能够揭示出社会工作者的学习反应，从而使督导员能更耐心而又客观地给以劝告和指导。在谈到公共事业工作人员所需要的素养时，书中讲道：“这里所涉及的不是一个孤立的或抽象的兴趣问题，而是一种态度和感情问题。”这种态度与感情可能会成为我们为人民利益而工作的政策基础，成为我们组织方法中训练技巧的依据。“喜欢人民，为人民而忧虑”，这属于“不利条件”。在这种“不利条件”中，个人的反应可能是一种难以令人认识的方式，一种不同于