
Social Assistance

(Newly-compled)

社会救助新编

吴鹏森 戴卫东 主编

Social Assistance

(Need-based)

社会救助新编

陈文海 主编

Social Assistance (Newly-compled)

社会救助新编

主 编：吴鹏森 戴卫东

编写者：何 晔 林光祺 曹海涛 丁建文 张 瑜

王先进 汪娅娅 杨 哲 雍自元

图书在版编目(CIP)数据

社会救助新编/吴鹏森,戴卫东主编. —上海:

复旦大学出版社, 2015. 1

(应用型社会保障专业系列教材)

ISBN 978-7-309-10476-9

I. 社… II. ①吴…②戴… III. 社会救济-中国-高等学校-教材 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 059443 号

社会救助新编

吴鹏森 戴卫东 主编

责任编辑/马晓俊

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 890 × 1240 1/32 印张 13.375 字数 353 千

2015 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-10476-9/D · 668

定价: 30.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 社会救助概述	1
第一节 社会救助的性质和特点	1
第二节 社会救助的制度构成	11
第三节 社会救助的意义与功能	26
第二章 社会救助的历史	33
第一节 西方传统时代的社会救助	33
第二节 西方现代化过程中的社会救助	44
第三节 中国传统时代的社会救助	51
第四节 中国现代化过程中的社会救助	67
第三章 社会救助的理论	84
第一节 社会救助的一般理念	84
第二节 贫困与社会救助	92
第三节 发展与社会救助	105
第四章 城市生活救助	126
第一节 城市贫困救助概述	126
第二节 城市生活救助的对象与方式	133
第三节 城市最低生活保障制度	138
第五章 农村生活救助	164
第一节 农村生活救助概述	164
第二节 农村五保救助与困难救助	172
第三节 农村最低生活保障制度	186
第六章 医疗救助	199
第一节 医疗救助概述	199

第二节	城市医疗救助	214
第三节	农村医疗救助	227
第七章	教育救助	242
第一节	教育救助概述	242
第二节	发达国家的教育救助	247
第三节	中国的教育救助	257
第八章	住房救助	285
第一节	住房救助概述	285
第二节	国外的住房救助	291
第三节	中国的住房救助	304
第九章	失业救助与就业援助	316
第一节	就业与社会救助的关系	316
第二节	失业救助	323
第三节	就业援助	337
第十章	灾害救助	356
第一节	灾害救助的性质与特征	356
第二节	灾害救助的原则与内容	368
第三节	灾害救助的改革与探索	374
第十一章	诉讼救助	387
第一节	诉讼救助概述	387
第二节	诉讼救助的由来与演变	390
第三节	中国的诉讼救助制度	399
后记		421

第一章 社会救助概述

【学习目标】

学完本章,你应该掌握如下内容:一是社会救助的含义、性质与特点;二是社会救助制度的基本构成;三是社会救助对于社会发展、社会稳定的意义,以及社会救助的基本功能。

第一节 社会救助的性质和特点

一、社会救助的含义

虽然大家对社会救助都有相对一致的认识和理解,但在具体用语言陈述什么是社会救助的时候,就出现了“见仁见智”的差别。因此,为了更好地理解和认识社会救助的含义,这里采用“老套”但的确有效的方法——列举法加以说明。

郑功成认为,社会救助“是指国家与社会面向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生活保障政策,它通常被视为政府的应然责任或义务,采取的也是非供款制与无偿救助的方式,目的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、贫困救济和针对其他脆弱群体的扶助措施。”^①

史柏年等学者认为,“社会救助是指当社会成员陷入生存危机或不能维持最低限度的生活水平时,由国家和社会依照法定程序和标

^① 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。

准,向其提供满足最低生活需要的物质和其他援助的一项社会保障制度。”^①

许琳等学者认为,社会救助“其基本含义是指国家和社会通过立法,对因各种原因导致生活陷入困境,失去最低生活保障的社会成员给予物质援助,以维持其最低生存需要,维护其基本生存权利的一项社会保障制度。”^②

赵映诚等学者认为,社会救助“是指对于因各种原因导致难以维持最低生活水平的人员或者家庭,国家和社会按照法定的程序 and 标准给予现金、物资或其他方面的援助与支持,使其基本生活得到保障的制度。”^③

胡务等学者认为,社会救助“是指通过一定的管理体制、运行机制和保障体制,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。”^④

陈良瑾等认为,社会救助“是指国家与社会向贫困人口与不幸者提供款物救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,目的是帮助社会弱势群体摆脱生存危机,进而维护社会秩序的稳定。”^⑤

乐章认为,社会救助“是公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序给予物款接济和服务,使其生活得到基本保障的制度。”^⑥

美国 1965 年出版的《社会工作百科全书》指出:“社会救助是社

① 史柏年主编:《社会保障概论》,高等教育出版社 2004 年版,第 167 页。

② 许琳主编:《社会保障学》,清华大学出版社、北京交通大学出版社 2005 年版,第 181 页。

③ 赵映诚,王春霞主编:《社会福利与社会救助》,东北财经大学出版社 2010 年版,第 132 页。

④ 胡务主编:《社会救助概论》,北京大学出版社 2010 年版,第 2 页。

⑤ 陈良瑾主编:《社会救助与社会福利》,中国劳动社会保障出版社 2009 年版,第 58 页。

⑥ 乐章:《社会救助学》,北京大学出版社 2008 年版,第 7 页。

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。”^①

由上述几个定义不难看出,社会救助大致包括如下几个要素:主体、对象(受助者)、依据、救助方式、目的等要素(如表 1-1 所示)。其中,(1)社会救助的主体,即实施者是以政府为主体且主导的多元化的行动网络。提供社会救助是政府等公共组织应该承担的责任和义务。(2)社会救助的对象是因各种原因导致难以维持最低生活水平的社会成员及其家庭。在必要时接受社会救助也是任何一个社会成员应该享有的基本权利。(3)社会救助并不是随意地实施,其救助方式、标准和程序、救助对象的认定等都必须依据一定的法律、法规。(4)社会救助的方式主要有现金、物质或技能,采用的是“无偿”的原则——不需要被救助者承担特定的义务,不具有交易特性。(5)社会救助的目标主要包括两方面:一是使受助者的基本生活得到保障;二是通过对弱势群体的救助,保证社会秩序,促进社会公平和社会发展。因此,社会救助是指以政府为主体且主导的多元化行动网络依据法定程序和标准向因各种原因导致难以维持最低生活水平的社会成员及其家庭提供现金、物资或其他方面的援助与支持,以保障其维持最低生活水平的社会保障制度。

表 1-1 社会救助要素一览表

提出者	主体	对象(受助者)	依据	救助方式	目标
郑功成	国家、社会	贫困人口与不幸者组成的社会脆弱群体	政府的应然责任或义务	非供款制与无偿救助的方式	摆脱生存危机,以维护社会秩序的稳定
赵映诚等	国家、社会	因各种原因导致难以维持最低生活水平的人员或者家庭	法定的程序和标准	给予现金、物资或其他方面的援助与支持	使其基本生活得到保障

^① 转引自胡务主编:《社会救助概论》,北京大学出版社 2010 年版,第 1—2 页。

续表

提出者	主体	对象(受助者)	依据	救助方式	目标
史柏年等	国家、社会	陷入生存危机或不能维持最低限度的生活水平的社会成员	法定程序和标准	物质或其他援助	提供满足最低生活需要
许琳等	国家、社会	因各种原因导致生活陷入困境,失去最低生活保障的社会成员	立法	物质援助	以维持其最低生存需要,维护其基本生存权利
胡务等	——	弱势群体	管理体制、运行机制和保障体制	各项救助	基本生活以及解决他们生活中遇到的特殊困难
陈良瑾等	国家、社会	贫困人口与不幸者	保障政策	款物救济和扶助	帮助社会弱势群体摆脱生存危机,进而维护社会秩序
乐章	——	难以维持最低生活水平的公民	法定的程序	物款接济和服务	生活得到基本保障
美国《社会工作百科全书》	——	生计断绝急需救助的个人或家庭	——	——	生活上的扶助

二、社会救助的性质

(一) 社会救助属于一种公共行动

社会救助属于一种公共行动,具有较强的公共性。每一个个体在生存、发展过程中都难以避免地会遇到一些不确定性的风险,这种风险极有可能将人们置于危险境地,生计难以维持,生命受到威胁。就拿自然灾害来说,自然灾害的发生虽然都有特定的原因,且其原因都具有可察觉性,但在现实生活中,自然灾害往往是在“不经意间”发生,对特定区域人们的生命、生活、生产造成巨大损害,如地震、海啸、泥石流、飓风、洪水、暴雪等。因此,可以说,每一个人都有可能在特定的情况下变成被救助的对象。虽然接受救助时被救助者表现为一个个个体或家庭,但是从整体上看社会救助问题属于公共问题。公

共问题是任何个人在任何时间任何地点都难以解决的问题,所以需要政府等公共组织凝结公共力量予以解决^①。在这一意义上可以讲,社会救助是以政府为主导的多元主体为了解决贫困、临时困难、生命生存威胁的公共行动,使用的是公共资产,动员的是公共力量,分配的是公共价值,实现的是公共利益——在特定情况下每个人都享有共同收益。

(二) 现代社会救助是基于基本人权的公共行动

现代社会救助属于维护人权的一种公共行动,而不是“行善施舍”,不同于一般的慈善行为。“慈”是长辈对晚辈的关爱,“善”则是指人与人之间的友爱与互助^②。《现代汉语词典》中将“慈善”解释为“对人关怀,富有同情心”^③。可见,慈善活动、慈善行为有两个基本要素:一是无偿赋予;二是赋予者与被赋予者(接受者)并无直接利益关系。正因为如此,贝克尔(Gary Becker)认为:“如果将时间与产品转移给没有利益关系的人或组织,那么,这种行为就被称为‘慈善’或‘博爱’”^④。当然,上述定义仍然忽视了另外两个要素——主体要素和态度要素。如果一个组织或主体本身就担负有公共服务、提供公益的职责,那么这一组织或主体的“博爱”行为就不算是慈善而是属于社会救助或其他公共服务了,比如政府。因此,慈善活动的目的是帮助他人、服务公益,但是其执行主体必须是政府之外的民间主体。同时,慈善行为不应该是“被逼迫”下发生的不自愿行为,而应是民间主体的一种主动、自愿行为。所以,慈善是民间主体“以捐赠款物、志愿服务等形式关爱他人、奉献社会的自愿行为。通过某种途径自愿地向社会及受益人提供无偿的社会救助和社会援助的行为是慈善的核心所在。这些援助包括资金、劳务和实物等方面。慈善事业就是

① 李珍主编:《社会保障理论》,中国劳动社会保障出版社2001年版,第39页。

② 高志华:《论慈善》,载《中国社会工作》1997年第3期,第9页。

③ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(修订本),商务印书馆1996年版,第207页。

④ 转引自徐麟主编:《中国慈善事业发展研究》,中国社会科学出版社2005年版,第27页。

发扬人道精神,调节、补救、福利人群与社会。”^①

同时,社会救助不是出于对有需要帮助的人的一种怜悯和同情,而是基于基本人权的公共行为。人权即是指“人因其为人而享有的权利”^②。此间包含两层含义:一是“天赋”——不论家庭、民族、肤色、性别、年龄等差异而每个人都应该享有的权利;二是“人道”——因为每个人都享有某些特定权利,所以每个人都应该得到合乎人性的对待,真正像“人”一样地生活^③。生命权(或曰生存权)是人权保障清单中最为基本也最为首要的权利,“生命权是一个之所以被当做人类伙伴所必须享有的权利”^④。因为对于个体而言,生命是绝对单一的,不可再造和复制,也无法重来,所以生命权要求不得对任何人的生命予以无端剥夺,亦不得将任何人的生命置于毫无必要的危险境地(即生命不受无端威胁)^⑤。也正是因为人的生命权具有绝对的重要性,所以延伸出人的另一个基本人权——获助权。有学者曾指出:共同生活、存在于人类共同体中的人,都应该遵守共同体赖以维系的“伙伴关系原则”。一方面,伙伴关系原则要求每一个成员都不应该对其他成员的生命危险、生存困难等作壁上观,应该在其他成员遭遇危难时伸以援手。另一方面,遭遇危难的社会成员也可以依据伙伴关系原则向其他成员抑或社会“索要”帮助,这是他的基本权利^⑥。正因为如此,《世界人权宣言》明确指出:人人有权享有为维持他本人和家庭生存所需的基本生活需求,包括食品、衣物、住房、医疗以及其他必须的社会服务。在现代社会看来,“倘以‘他不是我们的人’、‘他是异族’、‘他是贱民’等等作为拒绝帮助的借口,那就不是伤害获助权的

① 徐麟主编:《中国慈善事业发展研究》,中国社会出版社 2005 年版,第 28 页。

② [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来主译,中国政法大学出版社 2002 年版,第 336 页。

③ 张凤阳:《政治哲学关键词》,江苏人民出版社 2006 年版,第 4 页。

④ [英]米尔恩:《人的权利与人的多样性:人权哲学》,夏勇、张志铭译,中国大百科全书出版社 1995 年版,第 158 页。

⑤ 同上书,第 155 页。

⑥ [英]米尔恩:《人的权利与人的多样性:人权哲学》,夏勇、张志铭译,中国大百科全书出版社 1995 年版,第 171 页。

问题,而是根本否认这一基本人权的严重问题了。”^①

简言之,社会救助在传统社会曾经包含着慈悲、怜悯、施舍、恩赐等方面的含义,而在现代社会,社会救助是建立在基本人权基础上的一种社会保障机制,提供完善、及时的社会救助是国家和全社会的责任和义务,是保障人权、促进民生的公共职责;合法接受社会救助也不再是“低贱”地受惠和无奈地被施舍,而是理直气壮地享有公民基本生存权利的体现。从这个角度看,社会救助也是现代文明的一种表现,是现代文明发展的一种社会机制。

(三) 社会救助属于社会再分配领域的公共行动

“再分配”也称社会转移分配,是相对于初次分配而言的。具体来说,再分配是指在初次分配结果的基础上政府对社会资源在各个社会主体之间配置进行的再次配置、调剂过程,其形式有社会保障(含社会福利、社会救助等)、收入税、财产税、社会缴款以及各种形式的转移收支。换言之,社会救助在本质上是未达到某种公共目的,政府通过公共财政、转移支付等手段对社会资源进行再分配的一种表现形式。其运用的是社会公共资源,主要通过政府的税收获取,而后由政府依据法定程序和标准以现金、实物或其他形式“转移”分配到被救助者身上。作为社会再分配的表现形式之一,社会救助所追求的理念与初次分配不同。从纯粹的理念上来说,初次分配是在与劳动力、资本、土地和技术等生产要素直接相关的生产、营运过程中发生的,表现为扣除其固定资产消耗和其他运营成本及税收后的净营业盈余,由市场决定,受市场机制和供求规律制约,追求“两害相权取其轻,两利相权取其重”,强调“效率优先”,不相信“眼泪”,也不同情弱者。而再分配则与政府的公共职能或社会成员的公共责任有关,更多强调“公平优先”,旨在通过再次分配,调节社会分配的不公平程度、维护社会的稳定、保障个体公民的基本人权等。对于社会救助而言,更是通过扶持社会弱势群体的再分配行动,直接指向实现基本人权、维护社会秩序、促进社会公平。

^① 张凤阳:《政治哲学关键词》,江苏人民出版社2006年版,第19页。

(四) 社会救助是法定的、制度化的公共行动

现代社会救助不是“任意”、“随性”之行为,必须依法而行,在既定法律框架下开展的法定公共行动,救助对象的认定、救助标准的确定、救助程序的实施等都必须严格的法定框架下进行,受到严格的制度约束。表现在三方面:一是政府在开展社会救助时要依据具体的法律、法规进行,不合理地认定救助对象、降低救助标准、错乱救助程序、中断救助过程等都是违法行为,要受到相关法律、法规的处理;二是现代社会救助依赖固定、专业的机构实施,这些机构依法成立,它们进行必要的分工合作、设置合理的职能部门、招募专业的工作人员、实施科学的组织管理;三是现代社会救助项目、实施范围等都是法定的,不得随意更改,也正因为如此,现代社会救助具有较好的可持续性和系统性,并不像一般救济行为那样具有临时性、短暂性。对于我国而言,与社会救助有关的法律法规有:1999年9月国务院颁布的《城市居民最低生活保障条例》、2003年实施的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》、2005年颁发的《关于城市医疗救助制度试点工作的意见》、2004年发布的《关于切实解决高校贫困家庭学生困难问题的通知》和《关于进一步做好城市特殊困难未成年人教育救助工作的通知》、2003年颁布的《法律援助条例》,等等。

中国台湾学者江亮演曾对社会救助与传统的救济行为做了详细的比较,对理解社会救助的性质较有帮助,如表 1-2 所示。

表 1-2 社会救助与社会救济的区别

标志	社会救助	社会救济
时间性	长期持续,具有制度化特征	临时、短暂
财源	公费(各级财政)	政府与民间(团体或个人)
办理单位	政府为主	政府与民间(团体或个人)
动机	救困解危	行善施舍
观念	社会连带	同情、怜悯
解决方式	普遍及根本解决贫困生计,授之以“渔”	应付一时生活之需,授之以“鱼”
性质	积极	消极

续表

标志	社会救助	社会救济
目的	消除贫困	积善行德
对方反应	不倚赖	倚赖
工作人员	专业社会工作人员	非专业人员
人权	权利、人格尊严、非公开	非权利(如“恩赐”、施舍)、公开
给付	现金、实物、人力和技能训练	现金、实物
对象	除本人外兼顾第三者,包括家属等	生活困难的被救济者
时机	发生困难前,防止、遏制扩大	遭遇困难以后
手续	申请,有共同合作之义务	无须申请,无须尽义务
救助愿望	需符合被救助者的愿望和需求	无需符合被救助者的愿望和需求

资料来源:江亮演:《社会救助的理论与实务》,台北桂冠图书股份有限公司1990年版,第4页。略有改动。

三、社会救助的特点

一般而言,社会救助具有如下特征:基本保障性、非义务性、对象限定性、公共责任性、救助期限短暂性和政府主导性。

(一) 基本保障性

在层次上,社会救助与社会保险、社会福利不同。社会保险、社会福利的基本目标是提高生活质量,更加注重“高层次需求”的满足。社会救助则具有基本保障性,不在于提高社会成员的生活质量和高层次需求,而在于满足被救助对象的基本生活需求,即“保障兜底”。也可认为,社会救助旨在为社会成员提供一种最起码的安全性和“确定性”,无论是谁,只要其生活一旦陷入困境,或者降低到法定的保障线之下,就可经过法定程序获得社会救助。但是这种救助标准仅限于满足基本生活需求,属于“最低水平的保障”。

(二) 非义务性

非义务性也称权利—义务不对等性、无偿性,是指国家和社会对被救助对象实施救助,满足其基本生活需求,使其摆脱生活困境,而并不需要被救助对象做出任何承诺,也无需被救助对象付出任何报

酬,不具有交易属性。简言之,对被救助对象施以救助是“无条件的”、“无偿的”。附加任何条件的社会救助在道义上、法理上都是说不通的。比如,强制要求所有享受低保的人员参与义务劳动的做法就曾饱受非议^①。

(三) 对象限定性

每一个社会成员都可以在特定情况下成为社会救助的对象,如人均收入处于法定贫困线以下的,或者因为社会原因、自然原因而一时陷入困境,生活难以为继的。但是社会救助的对象具有限定性,有资格享受社会救助待遇的社会成员只是社会全体中的一部分,甚至是一小部分。一般而言,享受社会救助的社会成员需要达到下述两个条件之一:或者经过个人申请、政府调查而被认定为社会救助对象,比如,在西方国家,享受社会救助的前提条件是接受家庭收入水平、市场物价、购买力方向、就业情况、消费结构等方面的全面调查,符合标准者方才有资格获得救助;或者处于自然灾害等突发情况下,生活难以为继,生命受到威胁等^②。社会救助在这一点上与社会保险、社会福利的“普惠性”特征不同。

(四) 公共责任性

传统意义上的社会救济产生于施助者的施舍、怜悯、同情或恩赐,施助者的动机主要发端于其内心对同类的情感,或在于积德行善。可以施助而作壁上观的充其量被视为是“失德”。而现代社会救助则是社会成员的一种基本人权,是国家和社会对于有需要帮助者的一种责任和义务,如果政府等公共机构没能及时、有效地实施社会救助,将被视为“失职”、“缺位”,严重的要受到法律的制裁,而不仅仅是道义上的谴责了。正因为如此,现代社会救助往往通过法定的组织机构来实施,其社会救助行为受到被救助对象、社会其他力量(如媒体)的监督。同时,社会救助权的享有也受到法律的确认和保护。

^① 胡务主编:《社会救助概论》,北京大学出版社2010年版,第7页。

^② 赵映诚,王春霞主编:《社会福利与社会救助》,东北财经大学出版社2010年版,第

（五）救助期限短暂性

由于社会救助是最低层次、最基础层面的社会保障项目，目的在于满足被救助对象最起码生活的需求，使因各种原因难以维持最低生活水平社会成员享有最低程度的生活保障，其标准和层次要远低于社会保险和社会福利。正因为如此，社会救助的期限一般较短，只要被救助者能够通过自身生成满足基本生活需求，救助行为即可停止。

（六）政府主导性

政府主导性是指实施社会救助的主体虽然可能是多元的，但主导者、承担主体责任者是政府。表现在如下几方面：一是社会救助项目、范围、标准通过政府立法确定；二是社会救助的实施主要依靠政府财政支持；三是实施社会救助的主要是政府部门，或者有政府部门动员的社会力量，政府在其中承担统一指挥、领导协调的职责。

第二节 社会救助的制度构成

社会救助制度构成可以从如下三方面来理解：一是社会救助主体，即实施社会救助的主动行动者；二是社会救助的客体，即享受社会救助服务的被救助对象；三是社会救助的介体，即社会救助的内容、实施社会救助的原则、方法等。

一、社会救助的主体

（一）基于治理理论的分析

20世纪80年代以来，在公共管理学界、政治学界出现了一种治理理论范式，对社会救助主体的构建和培育具有启示意义。“治理”（Governance）不同于以往的“管理”（Management）或“统治”（Government）。根据著名政治学者斯托克（Gerry Stoker）的解释，相对于管理和统治，治理具有如下五方面的特征：一是治理意味着一系列来自政府但又不仅仅是政府的多元公共行动者（政府和社会团体、社会个体乃至市场主体）；二是由于多元主体的存在，以及对多元