

普通高等院校“十三五”规划教材 **社会工作专业**

社会救助与 社会福利

编 著 周爱国



南京大学出版社

普通高等院校“十三五”规划教材 社会工作专业

社会救助与 社会福利

编 著 周爱国



微信扫一扫

- 教学资源下载
- 拓展学习
- 加入交流圈



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会救助与社会福利/周爱国编著.—南京:
南京大学出版社,2017.8

普通高等院校“十三五”规划教材.社会工作专业

ISBN 978-7-305-17626-5

I.①社… II.①周… III.①社会救济—中国—高等学校—教材②社会福利—中国—高等学校—教材 IV.

①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 230830 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

丛 书 名 普通高等院校“十三五”规划教材.社会工作专业

书 名 社会救助与社会福利

编 著 周爱国

责任编辑 尤 佳 编辑热线 025-83592123

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 南京鸿图印务有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 14.75 字数 257 千

版 次 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-17626-5

定 价 35.00 元

网 址:<http://www.njupco.com>

官方微博:<http://weibo.com/njupco>

官方微信:njupress

销售咨询:(025)83594756

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

前 言

当前我国正处于全面建设小康社会的关键时期,能否成功跨越“中等收入陷阱”,实现从发展中国家向中高等收入国家的飞跃,是一个非常关键的问题。以社会保障为核心的民生建设,对于全面建设小康社会具有重要的影响。

虽然我国自古以来就有救灾济困、扶老助幼的悠久传统,但是现代社会救助的制度创新起源于工业化革命的西方。现代社会救助是工业化、城市化发展的产物。工业化打破了土地保障,城市化割裂了亲缘互助。为了应对工业化、城市化引发的严重的贫困问题及社会动荡,英国率先制定并实施了社会救助制度。从英国的社会救助制度、德国的社会保险制度,到美国的社会保障制度,现代社会救助实践不断发展完善,并逐步演化为西方国家普遍实行的社会福利制度。2008年美国金融危机以来,世界经济发展面临严峻挑战,社会福利运行面临严重压力。2016年6月,英国脱欧公投结果震惊世界,给全球经济发展带来了新的不确定因素。尽管社会福利的发展面临多重压力,社会福利制度作为一种现代经济社会发展的制度创新,仍然具有强大的生命力和价值,仍然处于不断创新和重塑之中,仍然对于社会发展具有重要影响。

改革开放以来,我国社会救助的发展是伴随着社会主义市场经济的发展而不断改革创新。社会救助对于我国保持社会和谐稳定起到了重要作用。从最早为了解决社会主义市场经济改革过程中突出的下岗分流问题,我国当代社会救助经历了从城市最低生活保障制度和农村最低生活保障制度,发展到现在城乡统筹的最低生活保障制度。社会救助事业不断发展、不断完善,规范化、专业化程度不断进步,保障标准不断提高。与此同时,社会福利也取得了巨大发展。

根据国家统计局2015年全国1%人口抽样调查结果,我国目前60岁及以上人口为22182万人,占总人口数的16.15%,其中65岁及以上人口为14374万人,占10.47%。我国老龄化社会的趋势更加明显,程度加深。对于社会福利,特别是老年人社会福利的发展既是挑战,也是机遇。老年人社会福利人才,特别是老年人社会福利机构管理人才的培养,必须引起高度重视。对于社会保障、社会工作专业的学生来说,也是一个很好的发展机遇。

邓小平指出社会主义的本质是共同富裕,习近平提出“共享发展”的新理念。通过社会福利实现共建共享是促进共同富裕的制度化路径,是中国经济社会发展达到一定阶段的必然选择。

社会救助与社会福利课程是高校社会保障、社会工作等专业的核心课程,主要讲授社会救助、社会福利的理论及其实践。社会救助、社会福利是我国社会保障体系的重要组成部分,对于加强民生建设,促进社会和谐稳定具有重要意义。学好这门课程,具有重要的理论价值和实践意义,应当引起相关专业学生的足够重视。

本教材的逻辑结构按照“总—分—总”的思路展开。在导论篇中,以共享理念审视了社会救助与社会福利的价值追求,为后续学习提供思想框架。接着,分为社会救助和社会福利两篇,以专业视角详细阐述社会救助与社会福利的基本原理与实务。最后,讨论了社会救助与社会福利的前沿问题,开拓学生的视野。

在教材编写过程中,我们坚持了几条原则:一是理论精炼。理论讲授要精炼,深入浅出,重点突出,详略得当,注重启发思维,开拓学生视野。二是实务贴近实际。社会救助、社会福利工作实践性很强,教学强调贴近实际,突出操作性,引导学生关注现实、理解国情的特殊性,以便于学生将来能够尽快适应基层的工作环境。三是注重启发性。学校的生活总是有限的,社会总是处于复杂多变的环境之中,如何学会思考,学会理性判断比掌握具体的知识对于学生的一生来说更具有现实意义。因此,教材编写注重引导学生思考,增强教材的可读性与吸引力。

本教材得到了南京大学出版社编辑的大力支持!在编写过程中,得到了郭智勇教授的指导,夏梦颖、印紫薇等同学协助做了大量资料工作。在此,一并致谢!在教材编写过程中,参考了许多专家学者的文献,时间仓促未能一一注明,在此对作者表示感谢!由于水平有限,教材中的错误和不足之处在所难免,欢迎广大读者批评指正!

周爱国

2017年7月

目 录

导 论 篇

第一章 导论	3
第一节 社会救助与社会福利的发展历程	3
第二节 社会救助与社会福利相关概念的演化	8
第三节 社会救助与社会福利的目标和社会价值	10
第四节 本课程学习方法的探索	11
第二章 共享理念视域中的社会救助与社会福利	13
第一节 共同富裕与共享理念	13
第二节 反贫困与社会救助	15
第三节 幸福感与社会福利	22

社会救助篇

第三章 社会救助理论与制度	33
第一节 社会救助的思想基础	33
第二节 当代中国的社会救助思想	34
第三节 构建中国特色的社会救助制度	36
第四章 社会救助管理	39
第一节 社会救助的运行机制	39
第二节 社会救助的行为主体	40
第三节 社会救助的政策、法律和程序	46

第五章 最低生活保障	51
第一节 最低生活保障的概念	51
第二节 我国的城乡最低生活保障制度	54
第三节 我国的城乡低保实务	60
第六章 专项社会救助	67
第一节 专项社会救助的概念	67
第二节 专项社会救助的制度设计	68
第三节 专项社会救助实务	70
第七章 临时社会救助与特困人员供养	73
第一节 临时社会救助	73
第二节 特困人员供养	76
第八章 灾害社会救助	79
第一节 灾害及其应对	79
第二节 灾害社会救助理论	83
第三节 我国的灾害社会救助	87
第四节 灾害社会救助实务	94

社会福利篇

第九章 社会福利理论与制度	103
第一节 社会福利的思想基础	103
第二节 当代中国的社会福利思想	104
第三节 构建中国特色的社会福利制度	105
第十章 社会福利治理	117
第一节 社会福利治理理论	117
第二节 社会福利的运行机制	120
第三节 社会福利水平	126
第十一章 老年人社会福利	130
第一节 人口老龄化与老年问题	130

第二节	老年福利理论	132
第三节	老年福利实务	136
第四节	老年服务业发展	139
第十二章	妇女儿童社会福利	144
第一节	妇女儿童问题	144
第二节	妇女儿童社会福利理论	145
第三节	妇女福利实务	154
第四节	儿童福利实务	156
第十三章	残疾人社会福利	159
第一节	残疾人问题	159
第二节	残疾人社会福利理论	161
第三节	残疾人社会福利实务	165
第十四章	公共社会福利	171
第一节	公共产品的概念	171
第二节	公共社会福利概述	173
第三节	公共教育福利	175
第四节	公共卫生福利	176
第五节	公共福利设施	178
第六节	我国的公共社会福利	179

研 讨 篇

第十五章	社会救助社会福利的相关领域	187
第一节	慈善组织	187
第二节	志愿者	193
第三节	公益基金会	199
第四节	福利彩票	203
第十六章	社会福利的前沿探索	215
第一节	社会工作与社会救助社会福利	215

第二节 社会福利的社区化	218
第三节 政府购买服务与社会救助社会福利	221
参考文献	225

导论篇

学习目标

通过本章学习,学生应该能够理解并掌握以下核心内容:

1. 社会救助、社会福利的产生与发展
2. 社会救助、社会福利的相关概念
3. 社会救助、社会福利的目标和社会价值

第一节 社会救助与社会福利的发展历程

虽然社会救助与社会福利是现代社会治理的重要领域,但是其发展经历了漫长的历史过程。通过对社会史的简要梳理有助于加深我们对相关概念的理解。

一、古代的社会救助与社会福利

在古代社会,由于灾害等原因导致的极端贫困会诱发社会剧烈动荡,危害基本的社会秩序。维护社会统治的压力和开明人士的倡导,共同促进了古代社会救助事务的产生和发展,其典型代表是中国的救灾实践和西方的宗教慈善。

在中国古代,由于自然灾害、战争等客观原因造成的生存危机,时常诱发社会剧烈动荡。在长期的实践中,一些开明的君主和思想家逐步萌发了安民抚民的思想与行动。这些构成了最初的社会救助与社会福利的思想与实践,其中最主要的代表有仓储后备论与赈济说。仓储后备论是一种主张建立谷物积蓄以备灾荒并救济贫民的社会思想。早在夏朝,国家就非常重视粮食的积蓄,以备水旱之灾。如《礼记·王制》中就说“国无九年之蓄,曰不足;无六年之蓄,曰不急;无三年之蓄,曰国非其国也。”仓储后备的目的在于救灾,避免灾荒之年百姓无法生存以致铤而走险,以维持社会稳定。正是基于此,中国历代创

立了不少仓储,如常平仓、义仓、惠民仓等。所谓赈济说,就是主张用实物(主要是粮食与衣服布等)和货币救济遭受灾害或者生活极端困难无法生存的社会成员,以保障其最低限度的生活需要的一种保障思想。如宋代《救荒全法》中提出“救荒有赈济、赈粟、赈贷三者”。赈济说不仅为统治者所采用,而且发展成为赈物、赈款和以工代赈三大具体方略。

在西方社会,宗教被称为慈善之母,它对早期社会保障的影响不仅表现在思想方面,而且也突出地表现在实践活动中。早期的基督教明确反对富人对于穷人的剥削;早期的基督教社团实行财产公有和平均主义分配原则;基督教还特别强调爱人如己,主张在施爱于他人中体验幸福的境界。基督教教义的上述主张客观上表达了博爱、互助、平等的思想,这些思想无疑为社会保障理论和实践提供了道德基础。与此同时,许多宗教团体直接主办各种慈善事业,并一度成为西方国家维护社会稳定和保障社会成员生存权利的基本机制,时至今日仍然在西方国家社会保障体系中起到必要的补充作用。例如,美国施惠基金会(Giving USA Foundation)表示,美国慈善捐赠的最大份额属于宗教组织。

二、现代的社会救助与社会福利

现代意义上的社会救助是工业社会的产物。工业社会和资本主义的发展,削弱了土地保障和家庭传统意义上的社会救助功能。工业化的先驱英国在消极应对极端贫困问题许多年之后,最终理性地选择了建立社会救助制度,随后德国为了应对工人运动的威胁建立了社会保险制度。资本主义大萧条以后,美国建立了社会保障制度。至此,社会救助、社会福利逐步形成。二战后,受到《贝弗里奇报告》的推动,建设福利国家在英国和北欧成为潮流,并取得了巨大成就,产生了广泛影响。社会福利成为促成资本主义黄金增长三十年的重要因素之一。但是,石油危机使得福利国家的一些弊端突然暴露出来。改革的呼声由此一再响起,新的福利思想和实践不断进展,但是由于社会福利的巨大刚性,使得社会福利的改革在欧洲显得异常艰难。新世纪以来,美国的金融危机、欧洲的债务危机更使得社会福利的改革缩小了回旋空间。经济新常态的中国,社会保障的作用更加突显。总之,无论欧美还是金砖国家,社会福利改革都是当前面临的重要挑战,也是社会公众关心的热点问题。

(一) 现代社会救助、社会福利的产生

在农业社会,贫困问题主要依靠互助和慈善等民间方式解决。伴随英国资本主义和工业化生产方式的产生,贫困现象突显为严重的社会问题。由于

工业化、城市化的发展,大量人口流动,流浪、失业和贫困现象加剧社会动荡。应对贫困问题是英国政府被迫面临的重要问题。历史上,济贫法在英国有长期的演化,例如 1351 年济贫法案、1531 年济贫法案等。

学者一般认为,1601 年济贫法的颁布标志着现代意义上英国社会救助的开始。1601 年济贫法的重要意义表现在:一是政府开始干预贫困问题,社会救助开始从民间事务转变为政府责任;二是解决贫困问题逐步形成社会制度。制度化为后续社会政策的制定,产生了思想启发。1834 年新济贫法的贡献在于确定最低救助标准要低于劳工工资,使救助费用大为降低。

德国社会保险制度的产生有其特殊的思想和社会背景。一方面,从 19 世纪 70 年代到一战前夕,德国思想界新历史学派思想盛行,鼓吹劳资合作、实行社会政策。另一方面,随着马克思主义的传播,在社会主义政党的推动下,德国工人运动高涨,它强烈要求政府实施保护劳工的政策。俾斯麦执政时期,他清醒地意识到德国内外政策的胜利,关键在于如何安抚好工人,以便取得工业发展的先机,进而实现对外扩张。1881—1889 年,德国先后制定《疾病保险法》、《工伤保险法》、《老年与残疾保险法》,使得德国成为最先制定社会保险制度的国家。1911 年《孤儿寡母保险法》、1923 年《帝国矿工保险法》、1927 年《职业介绍和失业保险法》的制定,使德国的社会保险制度更加完善,基本建成完整的社会保险制度。

作为后起的资本主义国家,1929—1933 年的大萧条对美国的冲击很大。为了主动应对危机,罗斯福总统放弃了古典自由主义的经济主张,开始对经济生活实行国家干预。1935 年,美国《社会保障法》的出台,就是罗斯福新政的产物之一,它不仅是联邦政府回应失业和贫困等社会问题的策略性思考,也是地方政府向联邦寻求财政支持以化解社会问题的结果。美国社会保障法虽然仍以职业群体的社会保险为主,但是表现出了社会救助、社会保险和社会福利综合性发展的趋势。

(二) 现代社会救助、社会福利的发展

二战以后,凯恩斯的国家干预思想逐步成为西方主流的经济思想。资本主义国家普遍采取国家干预的政策主张,经济发展迎来了将近 30 年的黄金增长时期。这一时期,也是西方社会福利发展的黄金时期。《贝弗里奇报告》的发表、社会福利国家的建设,是这一时期的重要代表。

为了激发劳工阶层抵抗法西斯侵略的热情,英国政府同意对其社会保障制度进行全面改革。作为英国社会保障制度全面调查的结果,贝弗里奇报告于 1942 年发表。该报告提出了英国完善社会保障制度的基本理念和具体措

施,提出了建设社会福利国家的思想。

在冷战和意识形态对立尖锐的时代,社会福利国家的提出不仅是资本主义国家完善社会保障制度,也是资本主义国家应对共产主义运动挑战的本能反应。

社会福利国家的主要思想和实践有以下几个方面:

(1) 提出国家的福利职能。过去的资本主义国家的政府只考虑政治职能和经济职能,贝弗里奇提出,政府要承担福利职能,这是对国家职能的重要革新。福利国家的基本目标是实现充分就业,让每个公民享有国家保证的从生到死的各种社会风险的安全保障,并根据经济发展不断提高福利水平。

(2) 英国社会福利改革的原则。一是全面改革原则。二是社会福利政策成为社会政策的有机组成部分。三是社会福利的发展有赖于政府与个人的合作来实现。

(3) 实现社会福利的路径。社会福利国家的体系主要包括三个方面,一是社会保险;二是国民补助;三是自愿保险。

1951年,英国宣布建成社会福利国家。受其影响,法国、联邦德国、意大利纷纷掀起建设福利国家的热潮。后期瑞典成了北欧社会福利国家的代表。

(三) 现代社会救助、社会福利的危机与挑战

经过长期的积累,社会福利国家的弊端也逐步深化,最终在社会危机中爆发出来,使得社会福利国家的发展受到严峻的质疑和挑战,各国普遍提出改革的探索。

1. 石油危机与滞胀时代

1973年第四次中东战争期间,石油输出国组织大幅提高原油价格,对资本主义国家造成强大冲击,石油危机由此开始,先后形成三次高潮。为应对石油危机而采取的国家干预措施却收效甚微,凯恩斯的思想似乎失败了,滞胀成为一种常态。高失业率和高通货膨胀率不仅成为理论悖论,也成了社会悖论,资本主义国家开始蔓延怀疑福利国家的情绪。

2. 新自由主义的理论与实践

在凯恩斯主义失败的背景下,退缩多时的自由主义思想卷土重来,受到了主流经济学家的认同,并逐步形成了新自由主义经济学流派,代表性的有弗里德曼的货币主义思想。在新自由主义思想的影响下,为摆脱困境,英国首相撒切尔夫人和美国总统里根开始了削减国有化、推动私有化的运动。

(四) 积极社会福利与转型中的福利国家

英国社会学家吉登斯提出了第三条道路的思想,试图在国家干预和自由



主义之间找到一条新路。社会投资国家概念的提出,是对社会福利国家的超越,它试图在保障福利的同时,提高人们劳动和就业的积极性。英国首相布莱尔按照社会投资国家的思想,对英国社会福利制度进行改革并取得了一定成效,但是破解社会困境仍然路途遥远。

三、我国的社会救助与社会福利

自古以来我国就有救危济困的悠久传统,并形成了许多著名思想和成功实践。例如,儒家的大同、仁政和民本等思想,赈济、仓储制度等。

(一) 近代中国的社会救助与社会福利

这个时期,中国长期处于战乱动荡之中,许多灾民贫民得不得救助。但是,当时政府也试图学习西方的社会救助制度,建立中国的现代社会救助制度。其中,代表性的是1943年颁布的《社会救济法》,1944年颁布的《社会救济法实施办法》和《救济院规程》等。

(二) 新中国成立以来的社会救助与社会福利

1. 形成阶段(1949—1952年)

新中国成立之初面临着长期战争导致的严重贫困问题,但是当时国民经济的实力无力承担全面社会救助的任务。因此,这一时期社会救助的目标主要定位于:医治战争创伤,安定人民生活,稳定社会秩序,促进国民经济的恢复。

2. 发展阶段(1953—1956年)

经过三年的恢复和发展,我国国民经济有了较大的发展,国家财力有了很大提高,社会秩序基本稳定。这些改变,为我国社会救助发展提供了较好的物质基础和社会环境。这一时期,社会救助对象大幅度减少,并逐步固定。

3. 调整阶段(1957—1965年)

1956年社会主义改造完成以后,我国经济社会发生了巨大变革,社会救助事业也发生了调整变化。

4. 停顿阶段(1966—1976年)

受到“文革”冲击,社会救助受到很大影响,基本处于停顿的状态。

(三) 当前我国社会救助与社会福利的发展

改革开放以后,我国经济社会面貌发生了根本性的变革。社会救助事业也随之取得了巨大进步,并进行了深刻改革。

1. 改革的背景

在改革开放的大背景下,传统社会救助方式日益暴露出严重弊端。主要

表现有：一是社会范围窄，二是社会救助水平低，三是社会救助管理不规范，四是社会救助经费。

2. 改革的过程

1993年，上海市率先建立城市居民最低生活保障制度。1994年，民政部肯定了上海的经验，提出在东部经济发达地区推广最低生活保障制度。1995年，民政部决定在全国推广建立城市最低生活保障制度。2007年，民政部决定在农村建立最低生活保障制度。至此，我国城乡居民最低生活保障制度基本建立起来。2014年，国务院颁布《社会救助暂行办法》，社会救助制度规范化、法制化程度进一步提高。

3. 主要成就与问题

目前，我国基本建立了规范的社会救助制度，社会救助对象涵盖了约5%的人口。社会救助内容包括了最低生活保障、专项社会救助、临时社会救助和特困人员供养、灾害社会救助等，形成了比较完善的社会救助体系。社会救助起到了托底线、救急难的社会功能。

目前社会救助面临的主要问题是如何实现城乡统筹发展。

第二节 社会救助与社会福利相关概念的演化

一般认为，社会保障体系包括四大部分：社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚。从保障的层次和水平来分析，社会救助保障最低生活水平，社会保险保障基本生活，社会福利保障较高的生活水平，社会优抚保障伤残或者牺牲军人、警察等特殊群体及其家属的生活水平。社会救助和社会福利是社会保障体系的两个重要组成部分。

一、社会救助与社会福利的概念

所谓社会救助(Social Assistance)是指国家和社会依法对于无法维持其基本生存需要的公民，实施旨在保障其最低生活水平的一项社会保障制度。社会救助是最基本的社会保障方式，在实现社会公平，维护社会稳定，构建社会主义和谐社会等方面发挥着不可替代的作用。社会救助主要解决公民的基本生存风险。我国的社会救助体系主要包括：城乡最低生活保障、专项社会救助、临时社会救助、特困人员供养和灾害社会救助等。

社会福利是指国家依法为所有公民普遍提供的旨在保证其较高生活水平和生活质量的一项社会保障制度。一般从广义和狭义两个角度理解社会福