

公共经济与管理专业系列教材

社会救助与社会福利

SHEHUI JIUZHU YU SHEHUI FULI

钟仁耀 主编



上海财经大学出版社
Shanghai University of Finance & Economics Press

公共经济与管理专业系列教材

社会救助与社会福利

钟仁耀 主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会救助与社会福利/钟仁耀主编—上海:上海财经大学出版社,
2005.12

公共经济与管理专业系列教材

ISBN 7-81098-493-4/F·446

I. 社… II. ①钟… III. ①社会救济-高等学校-教材 ②社会福利-
高等学校-教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 120328 号

责任编辑 宋澄宇

封面设计 周卫民

SHEHUI JIUZHU YU SHEHUI FULI 社会救助与社会福利

钟仁耀 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海同济大学印刷厂印刷

上海叶大装订厂装订

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 22.75 印张 482 千字

印数: 0 001—4 000 定价: 35.00 元

前 言

目前,我国的社会保障改革正处于关键时刻,其改革能否取得成功,重要影响因素之一就是能否保证拥有大量的优秀专业人才。我国的社会保障学科虽然起步较晚,历史很短,但发展非常迅速。现在,许多高校已经开设这个专业,并且还有很多高校即将陆续开设。但社会保障学科在发展过程中也暴露出很多问题,而且有些问题相当严重。其中之一就是该专业的教材建设非常滞后,并已经严重影响到该学科的发展。

正是在这种背景下,我校劳动和社会保障专业利用本专业较雄厚的师资队伍,组织校内外教师等优秀专业人才编写一套社会保障专业系列教材,并把它纳入本校的“211工程”。《社会救助与社会福利》就是这套系列教材中的一本教材。

众所周知,社会救助与社会福利是社会保障体系中两个重要组成部分,也是社会保障专业中的一门重要课程。与其他社会保障课程相比,《社会救助与社会福利》课程的教材建设滞后。由于这个原因,许多高校中这门课程的教学基本上根据任课教师自己的讲义,这在一定程度上影响到该课程教学效果的提高。为了改变这种状况,我们组织力量编写的这本教材,可以说是该学科教材建设中的一种尝试。

在编写该教材时,我们遇到了两大困难:第一是该领域的资料相对较少,不仅收集资料花了很多时间,而且资料的不足或多或少会影响到教材的质量;第二是社会救助与社会福利是社会保障体系中相对独立的两个子系统,如何把它们合写成一本教材或者说如何保证该教材体系中社会救助与社会福利既保持相互独立又形成一个完整的系统是一件困难的事。

虽然在编写过程中遇到了很多困难,但在各位同仁的努力下,该教材终于问世。该教材具有以下两个基本特征:一是我们力求通俗易懂,尤其是保证学生的易学易懂,因此,我们不仅力求语言简练,而且教材各章节的体裁力求保持统一;二是内容的完整性和基础性。该教材中既有对社会救助与社会福利的一般概述,又包括对外国和中国的相关制度介绍,力求不带有作者个人的观点,保证内容上的公正性和一般化。通过该教材的学习,

2 可以让学生系统性地掌握该课程的基本知识。

虽然该教材主要是针对社会保障专业大学本科生的教学编写的,但基于以上两个基本特征,它也适用于相关部门工作人员和社会上一般读者的学习。

该教材是各位作者辛勤劳动的结果。上海财经大学钟仁耀编写了第一章、第二章、第九章和第十章,上海财经大学赵晔编写了第三章和第五章,上海财经大学邵慧玉编写了第四章和第八章,上海财经大学倪奕编写了第六章和第七章,上海财经大学徐铁诚编写了第十一章,上海财经大学刘晓雪编写了第十二章和第十三章,上海工程技术大学杨莲秀编写了第十四章。钟仁耀承担了该教材的最终统稿工作。

该教材能够问世,是在上海财经大学“211工程”和上海财经大学出版社的大力支持下取得的,在此表示衷心的感谢。

由于作者水平有限,教材中难免存在一些问题,请各位专家和读者批评指正。

钟仁耀

2005年10月8日

目 录

前言/1

社会救助篇

第一章 社会救助的理论基础/3

第一节 贫困理论/3

第二节 社会救助的思想基础/8

第三节 社会救助的一般理论/16

第二章 社会救助概述/21

第一节 社会救助的内涵和外延/21

第二节 社会救助的产生和演进/27

第三节 我国社会救助的发展与改革/35

第三章 生活社会救助/46

第一节 生活社会救助概述/46

第二节 外国的生活社会救助/54

第三节 我国的生活社会救助/65

第四章 医疗社会救助/80

第一节 医疗社会救助概述/80

第二节 外国的医疗社会救助/86

第三节 我国的医疗社会救助/93

第五章 生产社会救助/104

第一节 生产社会救助概述/104

- 2 第二节 外国的生产社会救助/111
- 第三节 我国的生产社会救助/118

第六章 住房社会救助/132

- 第一节 住房社会救助概述/132
- 第二节 外国的住房社会救助/136
- 第三节 我国的住房社会救助/144

第七章 教育社会救助/154

- 第一节 教育社会救助概述/154
- 第二节 外国的教育社会救助/160
- 第三节 我国的教育社会救助/169

第八章 灾害社会救助/179

- 第一节 灾害社会救助概述/179
- 第二节 外国的灾害社会救助/182
- 第三节 我国的灾害社会救助/189

社会福利篇

第九章 社会福利的理论基础/203

- 第一节 公平与效率的均衡理论/203
- 第二节 社会福利的思想基础/207
- 第三节 社会福利的一般理论/214

第十章 社会福利概述/218

- 第一节 社会福利的内涵和外延/218
- 第二节 社会福利的产生和变革/222
- 第三节 我国社会福利的发展与改革/227

第十一章 老年人社会福利/239

- 第一节 老年人社会福利概述/239
- 第二节 外国的老年人社会福利/247
- 第三节 我国的老年人社会福利/258

第十二章 妇女儿童社会福利/269
第一节 妇女儿童社会福利概述/269
第二节 外国的妇女儿童社会福利/278
第三节 我国的妇女儿童社会福利/286

第十三章 残疾人社会福利/299
第一节 残疾人社会福利概述/299
第二节 外国的残疾人社会福利/308
第三节 我国的残疾人社会福利/317

第十四章 公共社会福利/332
第一节 公共社会福利概述/332
第二节 外国的公共社会福利/339
第三节 我国的公共社会福利/347

社会救助篇

第一章 社会救助的理论基础

【学习目的】

通过本章的学习,了解社会救助产生的理论基础;掌握社会救助理论产生的背景,以及这些理论对社会救助实践所产生的影响。

第一节 贫困理论

长期以来,不管是发达国家还是发展中国家都存在着贫困问题。为了消除贫困,世界各国采取了各种各样的反贫困政策和措施,而其中社会政策尤其是社会救助政策被广泛地采用,并被视为反贫困最为有效的政策之一。贫困理论或者反贫困理论则是实施社会救助政策的重要理论基础之一。

贫困不仅是一个极为复杂的社会经济现象,同时还被认为是一个政治现象。这是因为它涉及政治、经济、社会、文化、心理、生理等各个方面。而且,各个国家在不同时期对贫困的认识和解释是不同的,具有不同文化背景和传统习惯的人们往往从不同的视角来认识和解释贫困,即使在同一个国家或者同一个民族,随着时间的推移,对贫困问题的认识和解释也是在变化的。例如,我国基本上把贫困理解为衣、食、住等物质生活方面的困难,这实际上是一种绝对贫困的认识;而发达国家认为,贫困不仅应该包括物质生活方面的困难,更重要的还包括精神生活方面的困难,这实际上是一种相对贫困的理解和认识。社会救助制度主要解决物质生活方面的困难,而社会福利政策的重要目标之一就是提高精神文化生活质量。

一、贫困的类型

从不同的视角,我们可以把贫困分为绝对贫困和相对贫困,狭义贫困和广义贫困,长期贫困和暂时贫困。

(一)绝对贫困和相对贫困

1. 绝对贫困

绝对贫困是指在某一个时期,个人或家庭依靠劳动收入或其他合法收入不能维持其基本生存需要的生活状态。

绝对贫困是从人维持生命的角度出发,以维持人的最低生理需要为指标加以区分的。许多国家确定绝对贫困的方法,一般是采用绝对(生存)贫困线作为其衡量标准。绝对贫困线就是购买基本的生活必需品或维持最低限度生理需要的最低收入水平,处在这个绝对贫困线以下的生活状态就被视为绝对贫困。

对绝对贫困的认识或者对绝对贫困线的确定,随着社会经济的发展而在不断变化。目前世界银行确定的绝对贫困线标准是,每人每天的食品提供为2 150千卡热量,食品支出占总支出的比例农村为63%,城市为61%。我国政府确定的农村绝对贫困线标准是,每人每天的食品提供为2 100千卡热量,食品支出占总支出的60%。

2. 相对贫困

相对贫困是指在同一时期或者同一个国家,由于某些人或者家庭的收入水平不如另外一些人或者家庭而产生的低于一般人或者一般家庭的生活状况或者贫困状态。

由于相对贫困不是从最低生理需要出发而是从相对角度来认识和解释的,因此在任何一个社会或者任何一个国家,即使其社会经济非常发达也必然存在相对贫困。

确定相对贫困的方法,许多国家也是采用贫困线,但这是一种相对贫困线,即低于一般社会认定的某种生活水平的状况。许多发达国家把相对贫困线确定为社会平均工资的一定比例,如50%或者60%,处于这个相对贫困线以下的生活状况被视为相对贫困。

目前,发展中国家所面临的主要是绝对贫困问题,而发达国家所需解决的主要是相对贫困。而且,解决绝对贫困是社会救助制度产生的重要原因之一,也是许多国家尤其是发展中国家长期以来把社会救助政策作为解决它的重要手段之一。因此,与发达国家利用社会救助政策来解决相对贫困不同,发展中国家主要把社会救助政策视为解决绝对贫困的重要工具。

(二)狭义贫困和广义贫困

如果说绝对贫困与相对贫困主要是从最低生理需要与相对生活需要来区分,那么狭义贫困和广义贫困则主要是从是否包括精神文化生活这个视角来区别的。

1. 狭义贫困

狭义贫困是指某一些人或者家庭的生活在物质(或者经济)方面的一种困难状况,它并不包括人们的精神文化生活质量如何。

狭义贫困与绝对贫困、相对贫困有交叉的地方,也有不同的地方。狭义贫困中有可能既包括绝对贫困也包括相对贫困,这是因为绝对贫困和相对贫困主要指的是物质生活方面的贫困。虽然狭义贫困与绝对贫困都是指物质生活方面的贫困,但是两者并不等同,因为狭义贫困有时指的是一种相对的物质生活水平,即相对贫困。另一方面,狭义贫困也不能等同于相对贫困,这是因为在许多发达国家中的相对贫困往往包括精神文化方面的贫困。

2. 广义贫困

广义贫困指的是某一些人或者家庭不仅在物质生活方面而且在精神文化生活方面也

贫困的一种生活状态。

广义贫困与绝对贫困、相对贫困既有相同的一面,也有区别的一面。广义贫困与绝对贫困之间的共同之处在于两者都包括物质生活方面的贫困,不同之处在于广义贫困不仅包括物质生活而且还包括精神文化质量。同时,广义贫困与相对贫困虽然都包含物质生活和精神文化生活这两个方面,但广义贫困强调的是衡量一种生活状况时包括了哪些方面,而相对贫困强调的则是一种相对于另外一些人或者家庭的生活水平。

与绝对贫困和相对贫困一样,狭义贫困和广义贫困也随着社会经济的发展而发生变化。而且,与先要解决绝对贫困后要解决相对贫困相同,某个国家或社会首先要克服的是狭义贫困,然后才是广义贫困。目前,发展中国家主要解决的是狭义贫困,而发达国家则主要解决广义贫困。

(三)长期贫困和暂时贫困

1. 长期贫困

长期贫困指的是某一些人或者家庭长时间地处于贫困的一种状态。因此,如果某种贫困状态已经持续了很长时间或者经过长期努力仍不能摆脱,那么这种贫困就被视为长期贫困。

长期贫困与绝对贫困、狭义贫困之间存在着共同之处,也存在不同的地方。长期贫困既可能是绝对贫困也可能是相对贫困,既可能是狭义贫困也可能是广义贫困;另一方面,绝对贫困、狭义贫困可能是一种暂时的贫困。

2. 暂时贫困

暂时贫困是指某些人或者家庭的生活不是长期的而是暂时地处于一种贫困状态。暂时贫困往往是由于自然灾害、疾病或其他突发事件造成的。

暂时贫困与相对贫困、广义贫困之间存在着共同之处,也存在不同的地方。暂时贫困既可能是绝对贫困也可能是相对贫困,既可能是狭义贫困也可能是广义贫困;另一方面,相对贫困、广义贫困可能是一种长期的贫困。

暂时贫困有可能会转变为长期贫困。当消除暂时贫困的措施不当或者由于另外一些原因发生时,暂时贫困就会变为长期贫困。因此,当某些人或者家庭发生暂时贫困时,我们要及时地采取有效措施,帮助他们克服暂时贫困,防止转变为长期贫困。因为长期贫困对人、家庭乃至整个社会的负面影响要比暂时贫困严重得多。

另外,还有农村贫困和城镇贫困,区域贫困和个体贫困等不同的划分类型。

二、衡量贫困的指标

(一)贫困测度

1. 洛伦兹曲线

洛伦兹曲线是世界各国通用的测量收入分配不均等程度的曲线,它的横线为累计相

- 6 对人口线,纵线为累计相对收入线。如果收入分配是绝对均等的,1%的人口得到1%的收入,累计收入分配曲线为图1-1中的对角线。如果收入分配是绝对不均等的,99%的人完全没有收入,1%的人拥有全部收入,累计收入分配曲线为由横线和右边垂线组成的折线。实际收入分配介于两者之间的洛伦兹曲线。洛伦兹曲线与对角线之间的区域面积越大,收入分配越不均等;反之则越趋向均等。

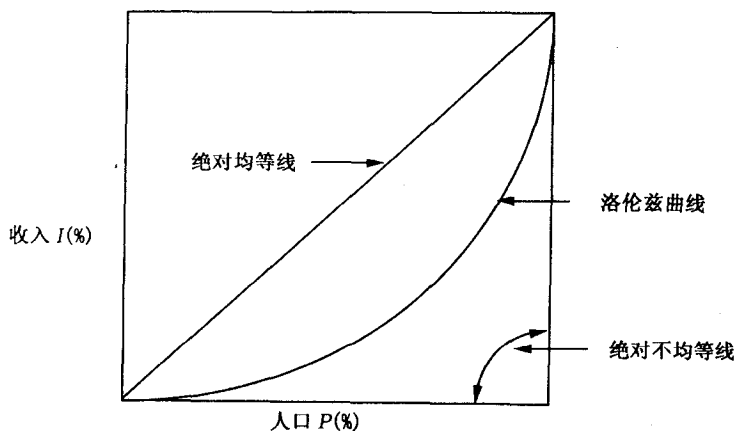


图1-1 洛伦兹曲线

2. 基尼系数

洛伦兹曲线不可能用一个确切的数值来表示收入差距的总体水平,而衡量这种水平的最常用的是基尼系数。基尼系数是从洛伦兹曲线推导出来的,用以测定洛伦兹曲线背离完全平均状况的程度,表明不均等的比率(G)。其基本思路是,设 A 为洛伦兹曲线与绝对均等线(即对角线)围成的面积, B 为完全不均等线(折线)与绝对均等线围成的面积,基尼系数就是 A 与 B 的比率,即 $G=A/B$ 。

当收入分配完全均等时, $A=0$,则基尼系数为零;当收入分配完全不均等时, $A=B$,则基尼系数为1。基尼系数越小,表明收入分配越趋于均等;基尼系数越大,表明收入分配越不平等。在现实生活中,基尼系数总是大于0而小于1。

根据国内外研究得出的基尼系数的标准为:基尼系数在0.2以下为高度均等,在0.2~0.3之间为相对均等,在0.3~0.4为比较均等,0.4以上为不均等。

(二) 贫困指标

1. 贫困发生率

贫困发生率又称绝对贫困指标,是指贫困人口与全部人口之比。它的基本特点是不考虑贫困线以下人口的收入变化和收入的分布,重在测定贫困人口比重。如果用 H 表示

贫困发生率,用 N 代表全部人口,用 Q 代表贫困人口,那么, $H=Q/N$ 。

其贫困发生率指标的缺点是不能反映贫困人口的收入水平及其变化情况。

2. 贫困缺口率

贫困缺口率又称相对贫困指标,是每个贫困人口的平均纯收入与贫困线收入的差距除以贫困线收入所得出的比率。如果贫困缺口率为 I ,平均收入为 U ,贫困线收入为 L ,那么, $I=1-U/L$ 。

贫困缺口率与贫困发生率相比,对贫困人口的数量不很敏感,而侧重于收入分布,它主要用来说明贫困人口的实际收入与贫困线之间的差距及贫困状况的变化情况。如果低于贫困线人口的收入上升,与贫困线的差距就会缩小, I 数值就会下降;反之, I 数值越高,说明贫困程度越高。当 I 为 0 时,表明贫困已经消除。

贫困缺口率指标的缺点是无法正确地反映一国贫困人口占总人数的比重。因此,它与贫困发生率各有千秋,在测定某一个国家或者地区的贫困状况时,应该同时使用它们。

3. 恩格尔系数

恩格尔系数是判定人们生活水平高低或贫富差距的指标。恩格尔系数是人们全年的食品支出与消费性支出的比率,即恩格尔系数(E) = 全年食品支出/全年消费性支出。

采用恩格尔系数划分贫富的标准是:

$E > 0.60$ 为贫困;

$0.50 < E \leq 0.60$ 为温饱;

$0.40 < E \leq 0.50$ 为小康;

$0.20 < E \leq 0.40$ 为富裕;

$E \leq 0.20$ 为最富有。

以恩格尔系数作为惟一的指标来比较与衡量一个国家的生活水平或者一部分人的贫穷状况时,往往因各国特殊的具体情况而与人们的实际生活状况产生差异。因此,仅用恩格尔系数无法准确反映一国人民的实际生活水平。

除了上述国际上通用的指标之外,另外还有一些反映贫困状况的指标,如人均国民生产总值、实际生活质量指数等。

三、社会救助对缓解贫困的作用

(一) 贫困恶性循环理论

一个人、一个家庭、一个地区乃至一个国家的贫困问题往往存在着一种循环现象,基于这样一种事实,经济学家纳克斯提出了贫困恶性循环理论。他认为,资本形成不足是贫困恶性循环的中心环节,他从资本的供给和需求两方面论述了贫困恶性循环的形成过程。

从资本的供给方面看,贫困人员的平均收入水平低下,由于生活需要,他们不得不把

8 绝大部分的收入用于生活消费支出,几乎没有余钱用于储蓄,从而使储蓄水平低下。事实上,低收入本身就意味着低储蓄能力。而低下的储蓄能力必然导致资本形成不足,从而导致生产规模和生产效率难以提高,经济增长也只能维持在一个很低的水平上,最终进一步导致居民的低收入。这样周而复始形成了“低收入—低储蓄—低资本形成—低生产率—低收入”这一恶性的子循环。

从资本的需求方面看,贫困人员的平均收入低下导致购买力水平低下,而低水平的购买力又造成投资引诱不足,进一步造成资本形成不足,使得生产规模、生产率和产出都只能维持在低水平。这样周而复始又形成了“低收入—低资本引诱—低资本形成—低生产率—低收入”这样一个恶性的子循环。

因此,贫困产生于贫困,贫困又带来了贫困。这样就形成了贫困的恶性循环。贫困人员往往生存质量差,受教育机会少,在接受公共卫生和医疗服务等方面处于劣势地位,因而就业机会较少,竞争力差,贫困成为贫困的根源。运用社会政策尤其是社会救助政策来打破贫困的恶性循环是任何一个国家的重要目标之一。

(二) 社会救助对贫困的作用

国家通过立法,采取强制手段对国民收入进行再分配,对基本生活发生困难的社会成员给予经济扶助,实施社会救助政策,能在一定程度上缓解贫困。

一方面,社会救助制度的实施需要资金,这个资金一般来自于财政。因此,这就要求高收入者多缴纳税收,低收入者少缴纳甚至不缴纳税收。另一方面,富裕家庭不享受社会救助待遇,只有贫困家庭或低收入人群才能享受社会救助待遇。一般来说,越是贫困的家庭享受的社会救助待遇越高,这是收入再分配机制发挥作用的基本方式。

因此,通过这种收支的调整,将一部分社会收入集中起来进行再分配,客观上起到了缩小贫富差距的作用,使社会成员之间的不公平问题在一定程度上得到缓解。

第二节 社会救助的思想基础

一、早期的社会救助思想

在现代社会救助制度形成之前,关于社会救助的思想早已存在。作为社会保障的一个重要组成部分以及国民生活的托底机制,社会救助制度和政策要比其他社会保障制度产生得早。这是因为人类首先需要解决的是生存问题,即最低生活需要,而社会救助正好是解决人类生存问题的有效机制之一。在创立现代社会救理论之前,就已经存在着一些与社会救助有关的思想,甚至有些思想至今仍发挥着重大影响,成为当代社会救助政策和实践的理论基础。它们主要表现为以下三个方面。

(一) 慈善和恩赐思想

与社会救助有关的思想最初的表现形式是慈善或恩赐思想。人们最初是从慈善或恩赐角度来研究和解决贫困问题或者生存问题的。基于这种思想,政府和社会建立了各种各样的孤儿院、济贫院,并给贫困人员发放救济金等。宗教中的一些教义成为社会救助思想的来源之一,尤其是基督教中的一些思想对社会救助的影响最大。许多宗教机构根据宗教教义来举办各种慈善事业,而这些慈善行为又具有社会救助措施的一些特征。然而,由于这种具有部分社会救助特征的思想的局限性,基于这种思想的一些保障措施和对策也具有不彻底性和不完善性。

(二) 人权思想

人权思想是比慈善或恩赐思想更加进步或者说处于更高层次的与社会救助有关的思想。随着社会经济的发展,人们有了进一步的自身权利保护意识,一些进步人士和开明人士开始认识到,每个人都有享受一定生活水平的权利,国家或社会有保护每个人的责任。随着这种认识的产生,社会救助思想也发生了变化,即从一种慈善或恩赐转变为一种人权。具有这种人权内涵的社会救助思想一直延续到现在,并成为当代社会救助理论的一个基石。

(三) 温情主义论

温情主义论又被称为父爱主义论,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,而不是以严厉的眼光来看待这个问题,即国家和社会对这些人必须给予一定的救助。这是因为任何一个人并不总是充分理性的,他的行为往往是短视的,这使得他在将来很有可能陷入困境。一方面,人们由于短视,不对将来进行预见或者即使预见到了,也不愿意以牺牲当前的消费为代价而为之做出适当的安排;另一方面,由于复杂性和不可预测性,人们即使想预测自己的未来并作出适当的安排,往往也无法掌握充分的信息,难以对自己的未来作出精确的估计。不管是由于个人的主观原因还是客观原因而陷入困境,国家和社会从温情的角度对这些人应该实行社会救助。

慈善或恩赐思想对社会保障制度的产生起了一定的积极作用;而人权保护思想,长期以来一直成为西方发达国家建立和完善社会保障制度尤其是社会救助政策的一个理论基础;温情主义思想成为当代社会救助理论的一部分,并在现实生活中得到了实践。

二、马尔萨斯的社会救助思想

(一) 贫困思想

马尔萨斯(1766~1834年)首先认为,人口增长模式与生活资料增长模式是不同的,人口是以1、2、4、8这样的几何模式增长,而生活资料则是以1、2、3、4这样的代数模式增长。由于存在这种差异,三百年后,人口和生活资料之比将为4 096:16。

他进一步认为,当人口增长超过生活资料增长所能允许的范围时,就必然会导致贫困,这是一个自然法则。他同时指出,一个国家的幸福并非绝对取决于贫富,而是取决于