



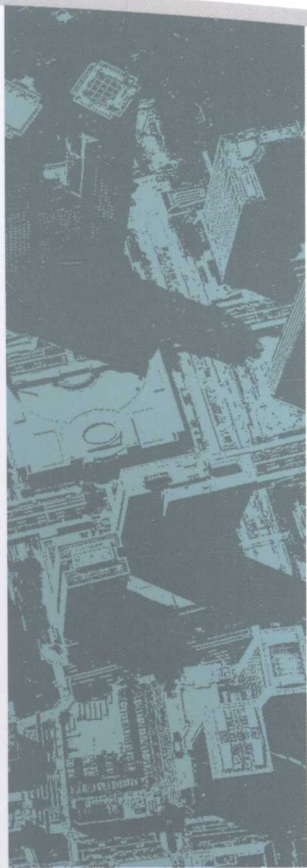
普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪社会工作系列教材

社会福利

(第二版)

主 编/陈银娥
副主编/潘胜文



Social
Welfare

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪社会工作系列教材

社 会 福 利

(第二版)

主 编 陈银娥

副主编 潘胜文

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利/主编 陈银娥. 2 版.
北京: 中国人民大学出版社, 2009
(21 世纪社会工作系列教材)
ISBN 978-7-300-10905-3

I. 社…
II. 陈…
III. 社会福利-教材
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 130151 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪社会工作系列教材
社会福利 (第二版)

主 编 陈银娥
副主编 潘胜文

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	185 mm×230 mm 16 开本	版 次	2004 年 9 月第 1 版 2009 年 8 月第 2 版
印 张	23.75	印 次	2009 年 8 月第 1 次印刷
字 数	440 000	定 价	32.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



目 录

导论 社会福利与社会保障	(1)
--------------------	-----

上篇 社会福利理论

第一章 社会福利理论	(11)
第一节 福利经济学	(12)
第二节 “福利国家”论	(21)
第三节 社会福利理论的多样化发展	(28)
第二章 社会福利制度及其经济基础	(39)
第一节 社会福利制度的演变及其作用	(40)
第二节 现代社会福利制度的基本内容及发展趋势	(45)
第三节 社会福利管理体系	(55)
第四节 社会福利制度的经济基础	(63)
第三章 社会福利水平	(68)
第一节 社会福利水平及其制约条件	(69)
第二节 社会福利水平的测定	(72)
第三节 社会福利水平的“度”	(79)
第四章 社会福利基金管理	(90)
第一节 社会福利基金管理概述	(91)
第二节 社会福利基金的筹集、支出管理	(98)

第三节 社会福利基金的投资管理·····	(106)
第四节 社会福利基金的监督·····	(114)

中篇 社会福利分论

第五章 老人社会福利·····	(121)
第一节 老人社会福利的含义与内容·····	(122)
第二节 发达国家的老人社会福利·····	(131)
第三节 我国的老人社会福利·····	(142)
第四节 老人社会福利展望·····	(150)
第六章 妇女儿童社会福利·····	(161)
第一节 妇女儿童社会福利概述·····	(161)
第二节 妇女儿童社会福利制度的产生与发展·····	(168)
第三节 我国妇女儿童社会福利的产生和发展·····	(172)
第七章 残疾人社会福利·····	(181)
第一节 残疾人社会福利概述·····	(182)
第二节 发达国家的残疾人社会福利·····	(189)
第三节 我国残疾人社会福利·····	(200)
第八章 职业福利·····	(211)
第一节 职业福利的含义与内容·····	(211)
第二节 职业福利的实施与管理·····	(221)
第三节 职业福利与社会福利·····	(228)

下篇 改革与发展

第九章 贫困与社会福利·····	(241)
第一节 贫困及贫困的测量·····	(242)
第二节 我国的贫困问题·····	(252)
第三节 社会福利制度对贫困的缓解·····	(268)

第十章 社会福利社会化·····	(277)
第一节 社会福利社会化是社会福利发展的必然趋势·····	(277)
第二节 社区是实现社会福利社会化的最佳载体·····	(281)
第三节 社区社会福利服务·····	(294)
第十一章 国外社会福利制度改革·····	(308)
第一节 国外社会福利制度改革概况·····	(308)
第二节 国外社会福利制度的变化趋势·····	(319)
第十二章 我国社会福利制度改革·····	(337)
第一节 我国社会福利制度的建立与完善·····	(337)
第二节 全球化条件下我国社会福利制度的改革·····	(356)
参考书目·····	(366)
第一版后记·····	(370)
第二版后记·····	(372)



导论

社会福利与社会保障

一、社会福利的含义

(一) 人类社会的发展目标

不同的社会有不同的发展目标。如社会主义社会的理想发展目标是共产主义。具体包括以下几个方面：一是科学技术高度发展，社会产品极其丰富；二是一切阶级差别彻底消失，工农之间、城乡之间、脑力劳动和体力劳动之间的差别逐渐消失，人们摆脱了固定分工的束缚，在生产中和一切社会生活领域中实现完全的平等；三是经济生活的准则是各尽所能，按需分配；四是全体人民的共产主义理想、集体主义精神和大公无私的道德品质极大地提高，每个人都得到全面自由的发展。资本主义社会的理想发展目标是实现民主社会或市民社会，或者说“福利国家”。具体来说，就是要实现以下目标：第一，世界种族平等，反对种族歧视和压迫，实现全世界各民族的和平共处；第二，一国之内人人“生而平等”、“自由”，提倡“生存互助”，反对“生存竞争”；第三，国家是人民创造的为人民谋福利的一种工具；第四，反对独裁，反对过多的集权，主张分权，实行平民政治；第五，经济得到充分自由的发展，政府很少干预；第六，尊重个人尊严，个人福利由个人主观判断。

虽然不同的制度有不同的发展目标，但无论是实行何种制度，人类社会发展有其共同目标：第一，都将个人全面自由发展、个人尊严和个人需求满足放在首位，这是社会发展的终极目标；第二，个人需求的满足取决于物质文化产品的发展，经济发展是手段而不是目的；第三，承认个人福利的主观性，个人主观判断的差异性，社会福利是以个人的主观评价为基础的。福利经济学的使命就是要判断任何社会形态下经济社会发展的合意性。

（二）什么是社会福利

福利（welfare）是一个被广泛使用的概念。在历史上，福利作为一种价值判断，曾包含有伦理道德说教的含义，并等同于慈善、救济、施舍等观念。这种观念认为，那些老人、孤儿、精神病患者、残疾人、非自愿失业者等都应得到食品、衣服、住房、工作等各方面的救济和扶助。这一观念在现代“福利国家”中也占有重要地位，它被用来平衡在资本和财富分配领域中占统治地位的资本和私人财产神圣不可侵犯的观念。在现代，福利常常被理解为具体的公共援助或者社会补贴项目。

社会福利是一个范围广、涵盖面大、理论与实践紧密相连的综合性问题，它涉及经济学、政治学、社会学、哲学、伦理学、心理学和历史学等诸多学科。

社会福利是一个多义词。根据美国社会工作协会（NASW）1999年出版的《社会工作词典》的定义，“社会福利是一个宽泛的和不准确的词，它最经常地被定义为旨在改善弱势群体的状况的‘有组织的活动’、‘政府干预’、政策或项目。……社会福利可能最好被理解为一种关于一个公正社会的理念，这个社会为工作和人类的价值提供机会，为其成员提供合理程度的安全，使他们免受匮乏和暴力，促进公正和基于个人价值的评价系统，这一社会在经济上是富于生产性的和稳定的。这种社会福利的理念基于这样的假设：通过组织和治理，人类社会可以生产和提供这些东西，而因为这一理念是可行的，社会有道德责任实现这样的理念。”^① 根据这一定义，社会福利包括了理念、道德责任和制度实体等不同层次的含义。简单地说，社会福利可以指社会福利状态，也可以指社会福利制度。

社会福利状态是指人类社会，包括个人、家庭和社区的一种正常和幸福的状态。贫困、疾病和犯罪等社会病态是“社会福利”的反义词。它涉及人类社会生活的非常广泛的方面，主要包括社会问题的调控、社会需要的满足、实现人的发展潜能等。

社会福利制度则是指国家和社会为实现社会福利状态所做的各种制度安排，包括

^① Barber, Robert L. ed., *The Social Work Dictionary*, 4th Edition, Washington D. C., NASW Press, 1999, p. 2206.

增进收入安全的社会保障的制度安排。由于社会福利制度是一个历史过程，它会因时、因事、因地而发生变化，因而这种意义上的社会福利含义也是变化的。一般来说，社会福利制度指为促进人类幸福、疗救社会病态的慈善活动或政府行为。它主要涉及社会福利的目标体系、社会福利的对象、社会福利的项目体系、社会福利的资金和服务提供体系这四个方面。

社会福利的这四个方面相互联系、相互依存。从这四个方面出发，社会福利制度的概念有广义和狭义之分。狭义的社会福利制度指为帮助特殊的社会群体、疗救社会病态而提供的服务，又称福利服务（welfare services）。它在社会生活中是补缺性的，涉及的是传统社会工作的内容，宗教和慈善机构、邻里和社区等在其中起着重要作用，政府介入较少。广义的社会福利制度强调社会福利制度在促进和实现人类共同福利中的作用，主要包括以下几个方面：（1）非正式的社会福利制度，包括个人、家庭、邻里和社区为增进社会福利、履行文化和道德责任所承担的各种活动，如个人帮助和照料家庭成员的活动、帮助周围需要帮助的人的活动、社区为帮助需要帮助的人所做的集体努力等。（2）正式的社会福利制度，主要包括宗教的慈善活动、非宗教的慈善活动（即非营利组织的社会福利活动）。其中，有组织的宗教慈善活动是其最重要的内容，但非宗教的慈善活动有扩大的趋势。有组织的宗教和非宗教的慈善活动组成了社会福利活动的志愿部门，有时又被称为“第三部门”。（3）国家的社会福利制度，一般认为主要有六大服务项目：社会保障或收入保障服务，包括社会保险和社会救助；医疗服务；教育；住房；社会工作服务和对个人的社会服务；就业保障。除此以外，政府还通过税收制度影响社会福利状态，如对有儿童的家庭和残疾人提供税收减免等。

二、社会福利与社会保障

（一）社会保障的定义

社会保障（social security）与社会福利一样，也是社会政策研究中广泛应用的概念之一。《新大不列颠百科全书》对社会保障的解释是：“在国际上，社会保障这一术语意味着所有已经为立法建立的集体措施，以便当个人或家庭的部分或全部收入来源受到损害或中止时，或当他们有大笔的开支必须支付时（如抚养子女或支付医疗费用），维持他们的收入，或对他们提供收入。因此，社会保障可能是对病残、失业、作物歉收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇可能以现金也可能以实物（服务）的形式提供。社会保障可以按法庭的命令提供（如对事故受害者的赔偿），也可能由雇主、中央或地方

政府,或其他半公共或独立的机构提供。”^① 社会保障提供的方式主要有雇主责任制、公积金制、社会保险、全民待遇和负所得税五种形式。

国际劳工局在《社会保障导言》中关于社会保障的解释是:“社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护,以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘,对社会成员提供的医疗照顾,及对有儿童的家庭提供的补贴。”^②

从各国社会福利政策的实践来看,在当今许多国家和地区,社会保障是社会福利六大服务项目之一,是其政府为促进社会福利所做努力中最核心的部分,其目标是针对现代社会中八种主要的收入风险,保障现代社会中人们的收入安全。

(二) 社会福利与社会保障的关系

从《新大不列颠百科全书》及国际劳工局关于社会保障的解释可以看出,社会保障在制度目标、保障对象、主要项目、资金和服务的提供者等方面,都与社会福利有着重要的差别。

具体来说,两者的区别表现为:

第一,社会保障是从属于社会福利的一个范畴,社会保障的项目不能覆盖社会福利。社会保障与社会福利相比,是属于“低层次”的,是为了满足基本生活需要。而社会福利的项目却多得多,它既可以是低层次的基本生活需要,也可以是较高层次的生活享受;其提供者不仅包括由国家提供的社会保障,而且包括由国家、地方、企业、国际社会等提供的福利;它既提供了资金保证,又提供了一般社会保障所不包含的社会服务。

第二,社会保障作为一种特殊的分配形式,只能针对一部分特殊的社会成员,而社会福利则是针对全体公民。社会保障主要是“扶贫”与“济困”,起着社会稳定的作用。社会福利主要是“脱贫”与“致富”,起着促进社会发展的作用。

第三,政府只是社会保障的组织者和提供者之一,社会保障是国家社会福利制度的组成部分,是社会福利体系的一个子体系。

从社会福利与社会保障包含的项目来看,两者之间的关系可用图 0—1^③ 表示。

^① Encyclopaedia Britannica Inc. ed., *The New Encyclopaedia Britannica*, Chicago, Encyclopaedia Britannica Inc., 1990, vol. 27, p. 427.

^② International Labor Office, *Introduction to Social Security*, Geneva, International Labor Office, 1984.

^③ 参见尚晓援:《“社会福利”与“社会保障”再认识》,载《中国社会科学》,2001(3);田凯:《关于社会福利的定义及其与社会保障关系的再探讨》,载《学术季刊》,2001(1)。

而从社会福利与社会保障项目的提供者来看，两者之间的关系可用图 0—2^① 表示。

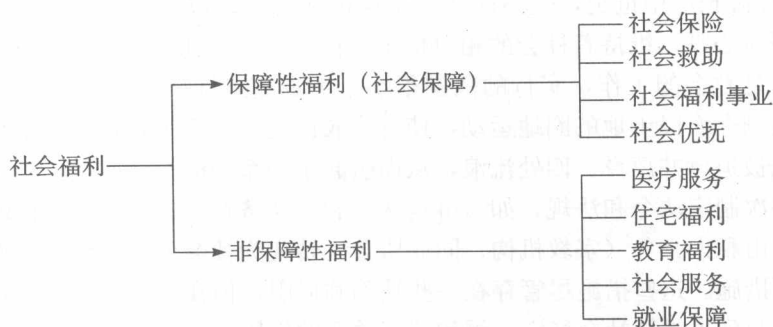


图 0—1 社会福利与社会保障关系图 (1)

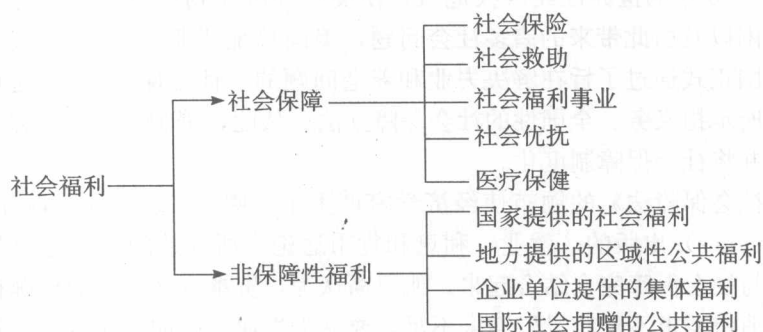


图 0—2 社会福利与社会保障关系图 (2)

三、社会福利与社会稳定、经济发展

社会福利以社会稳定、社会公平、社会再生产等为基本目的，其重要作用就在于为整个社会经济的正常运转创造良好的环境，使国民经济得以持续、稳定、均衡、协调发展。

(一) 社会福利是保持社会稳定和经济发展的必要手段

1. 社会福利的最初目的是为了维持社会稳定

在古代，福利总是与“善”和“恶”、“好”和“坏”联系在一起。依照上帝的旨

^① 参见陈银娥：《现代社会的福利制度》，2~3 页，北京，经济科学出版社，2000。

意来照顾他人，尤其是穷人、弱者的行为，称为“善”或“好”，否则，称为“恶”或“坏”。在漫长的中世纪，欧洲社会依靠这种道德说教以及一种善有善报、恶有恶报的因果报应心理，维持着社会的相对稳定。在当时，福利作为一种具有宗教色彩的慈善事业，是教会的工作，实行的范围很小，主观随意性较大。16—17世纪，英国几次大规模剥夺农民土地的圈地运动，使许多农民失去了田地，被剥夺了赖以生存的土地的农民被迫背井离乡、四处流浪，从而引起了一系列的社会问题。于是，英国政府曾先后多次制定法令和法规，如《济贫法》和《新济贫法》等，以法律法规的形式将救济贫困由私人义务（宗教机构、同业协会）转变为社会公共责任，并规定了救济贫民的福利措施。这些措施尽管存在一些缺陷和局限，但在当时确实一定程度上和一定范围内起到了维持社会稳定、缓和劳资关系的作用。

2. 社会保障制度的合法化使社会福利制度真正成为促进经济发展的重要手段

1929—1933年的世界性经济大危机，使美国经济受到严重打击。为了解决严重的失业、贫困以及由此带来的诸多社会问题，美国总统罗斯福实施了“新政”。1935年3月，美国正式通过了旨在解决失业和养老问题的《社会保障法》，这是美国第一个由联邦政府承担义务、全国性的社会保障立法。从此，美国逐步建立起全面的社会保障制度，并将社会保障制度化。

美国《社会保障法》的颁布使经济学家产生了共鸣。1936年英国经济学家凯恩斯（J. M. Keynes）出版的《就业、利息和货币通论》所导致的“凯恩斯革命”使国家干预主义与社会保障完全结合起来。凯恩斯认为，资本主义失业的根源在于有效需求不足，即消费需求不足和投资需求不足，要减少失业、增加就业机会，就需要有政府的宏观干预，政府应积极采取多种措施，如财政政策、货币政策、社会福利政策等，刺激投资和消费。政府用于社会福利保障方面的财政支出是扩大消费需求的有效途径，增加全社会成员尤其是失业者在福利保障方面的消费，可以刺激经济发展。凯恩斯明确将社会福利制度的建立作为促进经济增长和经济发展的一个重要途径，他认为由国家承担起私人和市场无法承担的养老救济、失业保障等社会责任，是一种有效地克服市场失灵和反危机的措施，也是有效的经济“稳定器”之一。为此，他提出了消除贫民窟、实行累进税制、实行最低工资法等主张。

第二次世界大战以后，美国、英国等主要资本主义国家在凯恩斯主义的影响下，都先后将实现“充分就业”作为制定经济政策的目标和国家的责任，从而推动了社会保障体系的发展与完善，促进了“福利国家”的建立与发展。尽管“福利国家”后来出现了“危机”，但不容否认，社会福利的普遍发展确实刺激了需求，促进了经济增长；同时，为现代化大生产提供了大量合格的劳动力，并使失业减少；促进了社会安定和政治稳定。因此，可以说，社会福利制度是保持社会稳定和经济发展的必要

手段。

（二）社会福利制度是市场经济正常运行的必要条件

社会福利对于市场经济的运行十分重要，可以说，没有社会福利制度，市场经济就无法正常运行。

1. 市场经济是生产社会化的大规模经济

19 世纪 70 年代以后，随着工业化进程的加快，工业的发展需要在城市使用大批的工业劳动者，越来越多的劳动力被卷入市场。劳动者完全以工资收入为生，劳动者一旦失去工资收入，既没有固定资产可以依靠，又不能靠宗族观念所维系的家庭来保障其生活。他们无论是个人还是集体，都没有足够的力量抗拒年老、疾病、生育、残疾、事故、死亡、因失业所造成的收入中断及贫困。劳动者个人所遇到的这些风险集中到一起，就成了社会问题。如果没有一个专门的机构或制度解决这些问题，势必会引起社会的不稳定，如罢工、游行等。于是，由政府出面制定和实施社会福利措施，保障社会成员的基本生活，就成为社会化大生产顺利进行的必要条件。

2. 市场经济大发展呈现出周期性

工业化发展时期，经济发展主要以内涵型扩大再生产为主体，劳动力的扩大再生产也由工业化初期的数量上的扩大再生产，转变为要求劳动者的科学技术素质不断提高。这样，劳动者不仅要经历季节性失业和周期性失业，而且要经历结构性失业，并且使劳动者退出生产岗位的时间提前。这一变化使得培养一个合格的雇佣劳动者所需要的费用也必然大增加。在这一形势下，要么增加雇佣劳动者的工资，要么由政府出面建立一套社会保障体系。由于社会福利具有一定的弹性，可以降低标准或被削减，同时，社会福利的一些项目如住房补贴、奖学金等，作为劳动者的收入往往要附加一些条件，而社会福利费用的支出掌握在政府手中，因而政府可以把社会福利的支出作为一种对劳动者的控制手段来使用。而且，社会福利费用的增减不会对物价产生影响，也不必随物价的变动而变动，因此，政府一般愿意选择增加社会福利的办法，以此来维持劳动者与现代化大生产相适应的生活水平，保持社会稳定，并为经济发展提供必要的劳动力。而生产社会化和商品经济的发展，使社会财富大量增加，这不仅为雇佣劳动者享有一定的社会福利奠定了物质基础，而且也规定了应该采取社会性保障的形式来利用这些社会资源。

（三）经济发展是社会福利得以继续实施的保证

社会福利制度作为国家干预经济的一种重要手段，其运行的正常与否取决于政府基于财政状况提供的必要经费，因此，国家的经济发展状况必然会影响到社会福利制

度的推行。第二次世界大战以后,各主要资本主义国家生产力水平迅速提高,经济繁荣,使人们对贫困的含义有了不同的看法,也进一步提出了生活的“质量”问题。人们认为,每个人的基本生活不应受到意外事故的影响,每个人在任何情况下都应该体面地生活;应该普遍地提高物质和文明的水平;应该发展和改善公共设施如居民住宅、城市环境等。在这些观念的影响下,各国政府纷纷通过立法,将社会保障的实际水平推到了一个新的高度,促进了福利经济制度的广泛发展。而经济的发展、财政收入的增加使各国有能力做到这一点。

20世纪70年代以后,各主要资本主义国家的经济增长速度大幅度下降,通货膨胀严重,失业增加,对外贸易的增长速度显著减慢,各国的经济实力明显下降。由于经济增长缓慢,个人、企业和政府的收入都明显减少,由于失业和贫困者人数增加,社会福利开支也随之增加,其结果是社会福利开支的增长幅度快于同期整个经济增长幅度,从而使政府财政赤字不断增长,经济和财政不堪重负,并最终导致了“福利国家”的危机,迫使各国开始对其福利经济制度进行改革。

这说明,社会福利开支的增减与各国经济发展状况存在着密切的联系。当一国经济发展较快、经济出现繁荣时,经济的发展既为社会福利的发展提供了物质基础,同时也增强了对社会福利的需求规模和需求水平,因而政府可以多搞一些社会福利,社会福利开支增加。而当经济发展缓慢、经济出现萧条时,社会福利发展的物质基础削弱了,因而政府要削减社会福利支出,社会福利开支减少。

21 世纪社会工作系列教材

上 篇

社会福利理论

第一章 社会福利理论

第二章 社会福利制度及其经济基础

第三章 社会福利水平

第四章 社会福利基金管理



第一章

社会福利理论

学习目标

1. 了解社会福利思想的发展演变；
2. 掌握旧福利经济学的基本思想；
3. 掌握新福利经济学的基本思想；
4. 理解“福利国家”论的主要内容及其变化；
5. 理解各经济学流派及其他学者对社会福利及社会福利制度的态度。

现代社会福利是工业化、社会化大生产的产物，其实施与政府的行为联系在一起，它是现代社会经济制度必不可少的一个组成部分。社会福利理论也是在工业化、市场化、社会化的过程中产生的，其发展与福利经济理论的发展紧密地结合在一起。从经济学和社会学的角度来看，社会福利理论研究政府与市场的作用及其相互关系的问题以及公平与效率的问题。社会福利理论经历了三个发展阶段：一是社会福利理论的产生阶段，它经历了一个从否定社会救济到主张社会福利的思想发展过程，在理论上表现为福利经济学的形成；二是社会福利理论的形成阶段，它在理论上表现为“福利国家”论的形成与发展，在实践中表现为各国将社会福利政策作为国家干预经济的