

中山大学 港澳研究文丛

香港、澳门、内地 社会援助比较研究

谭兵 著

THE COMPARATIVE RESEARCH
ON THE SOCIAL ASSISTANCE
BETWEEN HONG KONG, MACAO
AND THE MAINLAND OF CHINA



书馆



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

D632.1
122

中山大学 港澳研究文丛

中山大学“985工程”二期哲学社会科学创新基地项目

香港、澳门、内地 社会援助比较研究

谭兵 著

THE COMPARATIVE RESEARCH
ON THE SOCIAL ASSISTANCE
BETWEEN HONG KONG, MACAO
AND THE MAINLAND OF CHINA

中山大学港澳研究文丛编委会

主 任：梁庆寅

副主任：（以姓氏笔画为序）

刘 恒 刘祖云 陈广汉 郭正林



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

香港、澳门、内地社会援助比较研究/谭兵著. —北京: 北京大学出版社, 2009. 7

(中山大学港澳研究文丛)

ISBN 978-7-301-15355-0

I. 香… II. 谭… III. 社会援助—比较研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 095094 号

书 名: 香港、澳门、内地社会援助比较研究

著作责任者: 谭 兵 著

责任编辑: 孟 瑶

标准书号: ISBN 978-7-301-15355-0/D · 2328

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> **电子邮箱:** law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

印 刷 者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 20 印张 297 千字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

总 序

香港和澳门在中国的改革开放和经济发展中扮演了重要角色,港澳回归祖国使“一国两制”的伟大构想从理论变为现实,并在实践中日益丰富。香港和澳门回归祖国以来,地区经济发展,社会稳定,民生改善。香港国际金融、贸易和航运中心的地位进一步提升,作为内地对外开放的中介和桥梁,其作用得到充分发挥。总结“一国两制”在港澳的实践及其经验,探讨实现香港和澳门长期繁荣稳定的良策,研究港澳在中华民族伟大复兴和祖国和平统一中的作用,思考港澳与内地以及粤港澳区域合作的前景,是人文社会科学工作者义不容辞的责任。

由于地缘关系和岭南文化的共同背景,广东与港澳、中山大学与港澳的高等学校之间,在历史上一一直具有紧密的联系。中山大学历来十分重视对港澳问题的研究,发展到今天,港澳研究已经成为中山大学的优势研究领域和特色学科之一,在境内外都产生了广泛的影响。2000年,“中山大学港澳珠三角地区研究中心”成为教育部人文社会科学百所重点研究基地之一。2004年,经教育部审批立项,“中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地”成为中山大学“985工程”二期哲学社会科学创新基地之一。港澳研究哲学社会科学创新基地整合了中山大学港澳珠三角地区研究中心、法学院、政治与公共事务管理学院的研究力量,吸纳了香港城市大学、广东省社会科学院、广州市社会科学院、深圳大学的相关学者,设立了“港澳经济研究”、“港澳政治研究”、“港澳法律研究”、“港澳社会研究”四个研究方向,开展系统的港澳研究。

港澳研究哲学社会科学创新基地由梁庆寅教授负责组织研究工作。其中,“港澳经济研究”由陈广汉教授主持,主要研究香港经济的转型和发展、香港资本市场的微观结构、香港与内地的经贸关系发展,以及泛珠三角区域合作等问题;“港澳政治研究”由郭正林教授主持,主要研究港澳政党社团、政治生态、公共治理与公共政策等问题;“港

II 香港、澳门、内地社会援助比较研究

“澳法律研究”由刘恒教授主持,主要研究 CEPA 协议实施的法律问题、区际民商事法律冲突与协调、粤港刑事司法合作、基本法解释权属和运行机制等问题;“港澳社会研究”由刘祖云教授主持,主要研究香港社会的弱势群体及其社会支持、香港的社会分层、香港人口迁移、港澳与内地的社会福利模式比较等问题。

中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地自建立以来,在多个领域与港澳地区开展合作研究与学术交流,探索和回答港澳研究中的重大问题。创新基地目前已承担国家和省部级研究课题五十多项,多次举办区域性或国际性关于港澳研究的学术会议,如“香港回归十周年的回顾与展望国际学术研讨会”、“中国区域经济发展与泛珠三角区域合作学术研讨会”、“海峡两岸暨港澳地区法律发展学术研讨会”等。基地的研究成果,特别是政策建议方面的研究成果,为国家和地方政府提供了多方面的决策参考和支持。

奉献给读者的这套“中山大学港澳研究文丛”,是中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地的学者从经济、政治、法律、社会等几个方面研究港澳问题的系列成果。在丛书中,作者探讨了港澳社会经济发展、粤港澳存在的法域冲突、区域行政协作的机制、区域经济深度整合、社会的有效治理等问题,表达了对港澳,特别是对香港问题的见解;分析和总结了实行“一国两制”以来港澳建设与发展取得的宝贵经验;建设性地探讨了对保持香港和澳门的长期繁荣稳定,进一步推动港澳与内地以及粤港澳区域合作问题的见解。今天,港澳社会经济发展和港澳与内地的合作进入了一个新阶段,希望这套丛书能对国家实施区域经济发展战略、促进粤港澳的新型合作、深化港澳问题的研究有所启迪。

这套丛书是中山大学“985 工程”二期哲学社会科学创新基地项目,得到了“985 工程”的经费资助。

在丛书付梓之际,谨向参与了资料搜集与整理、编务等工作的基地科研助理、老师和博士生表示衷心感谢。

对丛书的不足之处,期待读者给予指正。

梁庆寅

2008 年 8 月 20 日

目 录

第一章 绪论	1
第二章 社会援助总论	7
第一节 社会援助与社会援助体系	7
第二节 社会援助的理论依据	13
第三节 社会援助的要素	35
第四节 社会援助体系建设	42
第三章 香港、澳门、内地的贫困群体	46
第一节 香港的贫困群体	46
第二节 澳门的贫困群体	55
第三节 内地的贫困群体	62
第四节 香港、澳门、内地贫困群体比较	73
第四章 香港、澳门、内地的经济援助	77
第一节 香港的经济援助	77
第二节 澳门的经济援助	96
第三节 内地的经济援助	103
第四节 香港、澳门、内地经济援助比较	113
第五章 香港、澳门、内地的住房援助	121
第一节 香港的公共房屋援助	122
第二节 澳门的社会房屋援助	129
第三节 内地的廉租住房援助	134
第四节 香港、澳门、内地住房援助比较	142
第六章 香港、澳门、内地的医疗援助	147
第一节 香港的医疗援助	147

II 香港、澳门、内地社会援助比较研究

第二节 澳门的医疗援助	157
第三节 内地的医疗援助	162
第四节 香港、澳门、内地医疗援助比较	173
第七章 香港、澳门、内地的教育援助	178
第一节 香港的教育援助	178
第二节 澳门的教育援助	184
第三节 内地的教育援助	190
第四节 香港、澳门、内地教育援助比较	202
第八章 香港、澳门、内地的法律援助	205
第一节 香港的法律援助	205
第二节 澳门的法律援助	215
第三节 内地的法律援助	218
第四节 香港、澳门、内地法律援助比较	231
第九章 香港、澳门、内地的灾害援助	235
第一节 香港的灾害援助	235
第二节 澳门的灾害援助	241
第三节 内地的灾害援助	242
第四节 香港、澳门、内地灾害援助比较	254
第十章 香港、澳门、内地的非政府机构与社会援助服务	260
第一节 香港的非政府机构与社会援助服务	261
第二节 澳门的非政府机构与社会援助服务	271
第三节 内地的非政府机构与社会援助服务	279
第四节 香港、澳门、内地非政府机构与社会援助服务 比较	289
第十一章 结语	294
参考文献	303
后记	311

第一章 绪论

一、研究背景

社会中的个人,在其漫长的人生历程中,可能由于个人先天或后天的原因,天灾或人祸的原因,人生过程中必须经历的生、老、病、死等风险,以及因为社会发展过程中社会制度的、社会结构的众多原因,将遇到很多问题,面临诸多困境。这时候,不仅需要个人、家庭自立自强,朋友社群出手相援,渡过难关;更需要国家、社会建立一套完整的体制,预防风险,及时援助以分担风险和化解困境,让个人、社群生活在有关爱、有温情、有保障的社会中。

联合国大会 1948 年通过的《世界人权宣言》提出,“人人有权享受为维持他本人和家庭的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务;在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障。”

社会援助就是国家与社会解决社会发展过程中产生的一系列问题的一种社会机制。它依照法律,以政府财政为支撑,采取一套系统的行政管理措施,对社会贫困人士予以援助,使其在诸多人生风险与困境面前,能维持最低的生活水平与状态,比如有维持基本生活的经济收入,有基本的住房条件,能获得基本的教育,不因为经济贫困而失去医治疾病的机会,也不因此丧失基本的法律权利。这一机制体现了国家责任和公民权利,这些组织化、体系化、制度化的政策措施,就构成了社会援助制度或体系。

社会援助的历史比较悠久,早期的社会援助主要体现为宗教博爱、民间慈善,追溯现代的社会援助,可从 1601 年《伊丽莎白济贫法》(以下简称《济贫法》)的时代开始。《济贫法》规定,贫民可以获得政府的救助,地方政府负责办理救济贫民的工作、社会援助立法以及政府介入救济贫民的工作,现代社会援助制度开始形成。《济贫法》也开启了国家介入济贫事业的先河。

2 香港、澳门、内地社会援助比较研究

1601—1834年,《济贫法》经历了几次大的调整,由初期的分类救济,到限制于教区的地方主义救济,中期进入习艺所救济(即院内救济),后期出现了居家救济(即院外救济),并开始有了工资津贴等措施,这些调整措施中出现了政府干预、人道主义、资格审核、最低援助水平等现代社会援助的理论元素,形成了现代社会援助体系的主要框架和基本特征。

但是,《济贫法》并没有给贫民生活带来改善,条件恶劣的教养院、习艺所反而成了惩戒贫民的工具与场所,政府没有完全承担起社会援助的责任,贫民也没有摆脱贫困,自食其力者反而沦为永久的贫民。

这一时期,与英国类似的现代社会援助也出现在德国。1765年,德国汉堡市采用布什教授(Prof Busch)的方案设立总救济处,综合办理救济事业,形成汉堡制度,类似于英国的济贫制度。^①

19世纪末20世纪初,随着德国社会保险制度的逐步建立并流行欧美,各种各样的贫困问题得到一定程度的预防和缓解,但仍然有些问题,社会保险的药方依然鞭长莫及。社会保险欲依靠被保险人与雇主缴纳的保险费,达到预防贫困的效果,其前提条件是公民有职业身份,社会保险被看作是集体的互助或工资的延递。^②但是社会风险不能被社会保险完全预防和化解,如终身没有劳动能力的人因为无法参加社会保险,所以难以避免生活困顿;养老保险还难以保障老年时期的各种生活风险问题,疾病造成的贫困在困扰着某些家庭,等等。只靠保险津贴无法保障本人以及家庭成员的各种需求。

1935年,美国《社会安全法案》确立了对老人、盲人、儿童、残疾人等实施救助的公共援助制度,以弥补社会保险制度的不足。1946年,英国通过《国民救助法》,废除了三百多年的《济贫法》,建立了英国的现代社会援助制度。此后,各国的社会援助由慈善转向国民权利与政府责任,由教会或私人、社团办理,发展为各级政府的重要行政工作。

因此,不论是社会保险对象还是没有获得社会保险的社会成员,如果生活困难又无力摆脱困境,则需要政府、社会予以制度化保护。

① 参见江亮演:《社会救助的理论与实务》,桂冠图书股份有限公司1990年版,第20页。

② 江亮演:《社会救助的理论与实务》,桂冠图书股份有限公司1990年版,第7页。

社会援助是一种国家责任,是一项不能结束的使命,不仅不能退出历史舞台,它还要不断完善与更新,与社会保险等其他社会保障措施一起,构成保障民众基本生活、远离贫困的相互补充的社会安全体制。

目前,世界上绝大部分国家和地区,都建立了社会援助制度,推行不同特色的社会援助项目,除了传统的款物接济项目外,现代社会援助体制还推崇各种形式的社会服务,全方位、多角度为贫困群体提供社会福利服务。政府除了承担起社会援助的主要责任外,还广泛发动社会各界力量,积极参与。在现代工业化国家,社会援助体制是社会保障制度中的最后一道防线,为其他社会保障项目所无法替代。

1965年的美国《社会工作百科全书》认为,社会援助是社会保险制度的补充,当个人或家庭生计断绝急需救助时,给予生活上的扶助,是整个社会保障制度体系中最富有弹性而不受拘束的计划。^①在20世纪70年代,西方福利国家由鼎盛时期转入瘦身阶段,贫困问题日渐严重,也越发突显社会援助制度的重要意义。

美国在20世纪90年代中期,社会援助人口占总人口比例约为10%,社会援助经费占国内生产总值的1.6%,占社会保障总开支的39.8%。全英国有15.9%的人口需要社会援助,社会援助经费占英国国内生产总值的3.9%、占社会保障总开支的33%。社会福利国典范的瑞典,接受社会援助的人口也占总人口的6.8%,社会援助经费占瑞典国内生产总值的0.5%,占社会保障总开支的8.4%。在澳大利亚和新西兰,社会援助已成为主要的社会保障项目,受援助人口分别占总人口比例的17.8%、25%,社会援助经费占国内生产总值的6.8%和13%,在社会保障开支中,澳大利亚的社会援助经费比例达到90%,新西兰的社会保障经费几乎全部用于社会援助。此外,加拿大、意大利、西班牙、丹麦、瑞典等国的社会援助经费也超过社会保障经费的6%~13%不等,社会援助人口超过总人口的6%~9%不等。^②

中国的社会援助体制是中国社会保障体系中最基本的层次,专门

① 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版第207页。

② 参见郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版,第208页。

指向社会贫困群体。当公民因各种原因导致生活发生困难,难以维持最低水平时,由政府和社会通过社会援助的整套体制给予款物接济和服务,以保障基本生活,因此被称为“社会安全网”、“最后防线”。

中国社会援助制度建设始于建国初期,经过半个多世纪的发展和积累,社会援助体系的框架已基本健全。社会援助的主要项目包括灾害援助、经济援助或称最低生活保障、住房援助、教育援助、医疗援助和法律援助等六大部分。社会援助在帮助贫困群体解决基本生活、抵御各种社会风险方面,起到了重要的作用。截止2007年年底,中国内地获得社会援助的人口总数约为7270.7万人,占年末全国总人口的5.5%,2007年全国民政事业费占国家财政支出的2.45%,其中,直接用于主要社会援助项目的支出(包括城乡最低生活保障费支出、城乡医疗援助费用支出、农村五保供养、特困援助费用支出等)约占全国财政支出的1.74%,占2007年国内生产总值的0.35%。^①

我国香港、澳门特别行政区的社会援助体系有着悠久的历史,社会援助体系的发展相对于内地而言,在援助水平、援助方式、援助项目及管理等各方面,都比较完善和高层次。香港有很多地方是内地无法相比的,也是值得我们借鉴的。

2003年1月,笔者到香港中文大学社会工作系作短期访问学者期间,在该系的周到安排以及热心人士的帮助下,访问了医院和各种社会服务机构,包括律敦治及邓肇坚医院社会工作部、东华三院黄祖堂社会服务大楼、香港扶幼会长康宿舍,以及几间面向有适应问题学生的学校,初步认识了香港的社会保障与福利制度,并感觉到了社会弱者所得到的政府与社会的各种援助。2006年,笔者又得到香港社会福利署、澳门社会工作局的帮助,访问了香港社会福利署和几间社会服务机构,澳门的社会工作局、特殊学校和各种类型的社会服务机构,对香港、澳门的社会援助有了更深入的认识和体会。2006年,借中山大学985二期工程“港澳社会福利研究”课题的机会,笔者将香港、澳门和内地的社会援助体系作一个比较分析,也将这些年来对社会援助的一些思考整理出来。

^① 经过对《民政事业统计季报》(2007年第4季度)、《关于2007年中央决算的报告》、《2007年民政事业发展统计报告》的数据整理得出。

二、关于一些核心概念的界定

社会援助是指当公民的生活出现困难,难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定程序和标准,向其提供的保障基本生活需求、维持最低生活水平的一项社会保障制度。社会援助的基本方式有实物援助、现金援助和社会服务,社会援助的对象是社会贫困群体,社会援助的主体是政府和社会,社会援助的水平旨在保障贫困群体的基本生活,目标是帮助贫困群体摆脱生存危机,维护社会稳定,内容包括向贫困群体提供维持最基本生活水平的现金收入、住房、教育、医疗及法律援助,以及相关的各种援助性服务等。

本书使用了社会援助一词,而不是内地通常使用的社会救助,主要原因是考虑到香港、澳门的社会援助领域研究中惯常使用援助这个概念,比如香港早期的公共援助计划,现在的综合社会保障援助计划,都直接用援助一词,有时也被称为公共援助;澳门将社会工作局发放的援助称为公共援助、经济援助等,在香港、澳门较少使用救助的概念。在内地的学术研究中,也有不少学者使用社会援助一词。因此,本书为了综合香港、澳门和内地的概念使用方式,也便于比较,采用社会援助这个概念,它在内涵上与内地使用的社会救助没有本质差异。

本书将社会援助的对象指向贫困群体,没有指向弱势群体。由于社会援助是一项主要由政府财政资助的社会保障项目,在资金使用方面非常严格,按照各项社会援助标准来看,很多弱势群体还没有被纳入社会援助体系之内,甚至一些贫困群体也不符合社会援助的资格条件,而被排除在社会援助的范围之外。弱势群体的外延要比贫困群体宽广,因此,使用贫困群体一词,更便于对社会援助对象进行界定和分析。

经济援助是社会援助最基本的项目,也是最核心的项目,有些研究将经济援助称为生活援助,本书采用经济援助的概念,既便于比较,又便于与其他援助项目区分。针对贫困群体的日常基本生活费用开支的援助项目,在香港称为综合社会保障援助计划,简称综援,在澳门称为公共援助或经济援助,在内地称为最低生活保障,简称低保,这些援助的形式都以发放现金为主,因此为方便归纳,用经济援助统一香港、澳门和内地的日常基本生活费用开支援助。除了日常的基本生活

费用开支外,贫困群体的日常生活还涉及居住、医疗、教育、法律等内容,因此相应的有住房援助、医疗援助、教育援助和法律援助。为了避免用词上的重叠或混淆,本书使用经济援助一词,而不采用生活援助的提法。

三、研究框架与思路、研究方法

本书对社会援助的研究将从七个领域展开。笔者认为,社会援助体系主要包括六大类,它们是经济援助、住房援助、医疗援助、教育援助、法律援助及灾害援助。由于香港、澳门的非政府机构在社会援助领域占据着突出的位置,这两个地区的非政府机构不仅参与社会援助领域的工作历史长久,而且其扮演的角色、发挥的作用都举足轻重。内地的非政府机构的发展虽然远不及香港、澳门,但在承担社会援助性服务方面业已起步,因此,本书将香港、澳门、内地的非政府机构及其开展的社会援助服务的状况作为第七个研究的领域和角度。

本书是在比较研究的框架下,展开对香港、澳门、内地的社会援助的分析和讨论的。香港、澳门的社会发展与内地有很大的差异,当然也反映在社会援助领域,不论是社会援助的政策理念、机构设置、行政管理、资金投入、项目设计和运作,以及人们对社会援助的观念,差异都很巨大。香港、澳门回归已有十余年,彼此的交流日益密切,社会交往也日益频繁,在社会援助领域开展的相互学习、相互借鉴,也有不少时日,取得了很多的成果,特别在社会福利服务领域,内地学习香港、澳门的做法,已在不少地方开展了试验,并取得了显著效果。其中,较为引人瞩目的是香港、澳门在社会福利服务领域中的社会工作理念和工作机制。

本书采取比较研究和文献分析的方法,在七个领域里对香港、澳门、内地的社会援助进行对比、分析,找出它们之间的共性和个性。

第二章 社会援助总论

第一节 社会援助与社会援助体系

一、社会援助

社会援助,又称为社会救助、社会救济,在一些国家和地区还被称为公共援助,英文有 social assistance (scheme)或 public aid。社会援助是目前世界绝大多数国家实行的一种社会制度。本书使用“社会援助”一词,对应于学术界使用的多个范畴,包括社会救助、公共援助、社会救济等。

关于社会援助的含义,在国内的学术讨论中有着较强的共识。这些共识包括:社会援助是基本的公民权利,有立法保障;是国家的社会责任,其基本内容是维持公民的基本生活,有法定的程序和标准的限制等。

在众多的分析中,较有代表性且概括相对全面的观点包括:郑功成提出的社会援助是现代国家得到立法保障的基本公民权利之一,当公民难以维持最低生活水平时,国家与社会按照法定程序 and 标准向其提供保证最低生活需求的物质援助的社会保障制度。社会援助在实践中的通常做法是根据维持最起码的生活需求的标准设立一条最低生活保障线,每一个公民,当其收入水平低于最低生活保障线而生活发生困难时,都有权利得到国家和社会按照法定程序 and 标准提供的现金和实物救助。^① 郑功成在另一本书中又将社会援助的内涵界定为:“是国家与社会面向由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一种生活保障政策,它通常被视为政府的当然责任或义务,采取的是非供款制与无偿救助的方式,目标是帮助社会脆弱群

^① 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 204 页。

体摆脱生存危机,以维护社会秩序的稳定。”^①这一界定分析了社会援助方式的特征问题,包括区别于社会保险的非供款形式、无偿援助的形式。

唐钧与郑功成的观点基本一致,他也认为,社会援助是“现代国家中得到立法保障的公民基本权利之一,当公民难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序 and 标准向其提供保证其最低生活需求的物质援助的社会保障制度”。^②但唐钧的概念将社会援助限制于物质援助的范畴。

洪大用认为,社会援助是“当社会成员由于各种原因陷入社会生活困境或无法伸张其权益时,由国家和社会按照法定的程序 and 标准向其提供现金、物资或其他方面的援助与支持的一种制度安排,这种制度安排旨在保障社会成员的基本权利,促进社会的和谐稳定”。^③洪大用将社会援助的内容又扩大至现金与物资之外更宽泛的领域。

在郑功成、彭华民等人的定义中,还对社会援助对象的特点作了界定,认为社会援助对象是社会的弱势群体或社会脆弱群体。彭华民定义社会援助是“国家和社会向老弱病残和生活不幸人士等弱势群体提供款物救济的一种基本生活保障制度”。^④这些弱势或脆弱群体的成员结构是老、弱、病、残、生活不幸人士等。

此外,姚建平、王卫平等人,也都提出了类似的见解。如姚建平在其书中认为,社会援助是公民在由于各种原因导致生活贫困或不幸而难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定程序给予款物接济和服务,以使其生活得到最基本的保障。社会援助的首要目标是帮助社会脆弱群体摆脱生存危机,以维持社会稳定。^⑤王卫平在《社会救助学》一书中将社会援助定义为现代国家中得到立法保障的基本公民权利之一,是当公民难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程

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。

② 唐钧:《市场经济与社会保障》,黑龙江人民出版社1995年版,第11页。

③ 洪大用:《转型时期中国社会救助》,辽宁教育出版社2004年版,第3页。

④ 彭华民:《社会保障政策》,载关信平主编:《社会政策概论》,高等教育出版社2004年版,第260页。

⑤ 姚建平:《中美社会救助制度比较》,中国社会出版社2007年版,第10页。

序和标准向其提供保证其最低生活需求的物质援助的社会保障制度。^①

我国台湾学者江亮演特别列举了社会援助对象所面临的各种困境,社会援助对象是遭遇到不幸事故的个人或团体(家庭),这些不幸事故包括天灾、人祸(战争、劫匪、诈骗、失业)、个人因素(奢侈浪费、懒惰、残障、疾病)、经济因素(经济恐慌与萧条)、不良社会风气、政治制度(苛捐杂税太重)、社会制度(不合理的婚姻、家庭……)以及人生过程中所必经之生、老、病、死与无谋生能力之鰥、寡、孤、独等。他提出,社会援助就是对那些需要他人救助者以政府及社会大众的力量给予救济或扶助的一种制度。^②

因此,不论如何界定社会援助,众多的范畴都已经讨论出了关于社会援助的共同特征,这些特征表现在以下四个方面:

(1)社会援助是公民的社会权利,是政府和社会的责任与义务。

(2)社会援助主要由政府及社会力量开展实施,面向贫困群体或脆弱群体,或者生活出现困难的群体,社会援助是社会保障制度的重要内容。

(3)社会援助以保障援助对象的基本生活为目标,所提供的标准是维持基本生活水平,援助的方式大致有现金、物资等,这些方式有别于社会保险,是无偿提供的。

(4)社会援助的当前目标是维持援助对象的最低生活水平,最终目标是全社会的稳定与和谐发展。

二、现代社会援助与传统社会救济的区别

社会援助的历史非常悠久,在中国可以追溯到孔子之大同思想、仁政哲学,以及各个朝代的救灾、恤贫措施、义仓制度等。在国外,社会援助的立法史以英国最为悠久,关于贫穷救济的立法可以追溯到《济贫法》之前约二百五十年的施舍救贫时期。传统的贫穷救济、施舍、慈善等观念及具体的操作,与现代的社会援助制度,有明显的不同。

关于现代社会援助与传统社会救济的差别问题,很多学者都有较

① 王卫平等:《社会救助学》,群言出版社2007年版,第6—7页。

② 江亮演:《社会救助的理论和实务》,桂冠图书股份有限公司1990年版,“自序”。

细致的讨论。我国台湾学者江亮演从时间性、财源、办理单位、动机、解决方式、性质、目的、对方反应、工作员、人权、给付、对象、时机、手续及被救愿望等 16 个方面,对现代社会援助与传统社会救济作了对比分析,指出现代社会援助的特点是具有长期持续性,以公费为主要财源(包括政府与社团的经费),政府与社会要承担贫困的连带责任,救困助危、消弭贫困,并且保障人权及人格尊严,以现金、实物、人力、技术训练等方式,依靠专业的社会工作人员,普遍及根本性地解决贫困,使得贫困人士及其家属在出现困难之前与发生困难后,得到符合本人愿望的救助,同时被救助人士要履行相关义务,对政府、社会不产生依赖。而传统社会救济是临时、短暂的,费用由政府与民间共同支付,分团体或个人;任务也由政府与民间共同推展;从动机与观念看,救济是行善施舍,是出于同情;解决方式是应付一时生活之需;从性质和目的看是消极的积德行善、救苦救难;从对方反映看,救助是反对依赖,救济是依赖;救济由非专业人员所为,非权利、无人格尊严;给付方式主要是现金和实物;救济是在被救济对象遭遇困难以后给予,并且产生依赖,救济对象不需申请也不尽义务。^①

姚建平也从三个方面对社会救济与社会援助进行了对比分析。他认为,在理念上,社会救济与生存需要相联系,社会援助不仅需要满足人的生存需要,还要适当考虑人的发展需要,是对社会成员的全面、综合性的帮助;在内容上,社会援助比社会救济的项目更广泛,不仅包括衣食住等基本生存条件,还包括教育、就业、法律、健康等方面的内容;从水平和层次的角度看,社会救济是一种低层次的社会援助,也就是说,社会援助包含社会救济。^②

王卫平等也从接受和给予的思想基础和基本理念、援助范围、援助依据、管理水平和方式、基本原则等五个方面区分了传统社会救济与现代社会援助。^③

无论如何,传统的社会救济所体现出的帮助贫困群体、实现社会互助的精神,在现代社会援助中,一直延续下来,其基本精神与原则并

① 江亮演:《社会救助的理论和实务》,桂冠图书股份有限公司 1990 年版,第 4 页。

② 姚建平:《中美社会救助制度比较》,中国社会科学出版社 2007 年版,第 11 页。

③ 王卫平等:《社会救助学》,群言出版社 2007 年版,第 9—12、16—17 页。