

社会保障前沿论丛·社会保障专业研究生参考文丛

MODERN SOCIAL WELFARE

现代社会福利

周沛 李静 梁德友 著

 中国劳动社会保障出版社

014032393

社会保障前沿论丛·社会保障专业研究生参考文丛

C913.7
86

MODERN SOCIAL WELFARE

现代社会福利

周沛 李静 梁德友 著



C913.7
86



北航

C1720702



中国劳动社会保障出版社

0000000000

丛文卷参主奈研业竞制器会并 · 丛新合前朝器会并

图书在版编目(CIP)数据

现代社会福利/周沛, 李静, 梁德友著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2014
(社会保障前沿论丛·社会保障专业研究生参考文丛)

ISBN 978-7-5167-0883-5

I. ①现… II. ①周…②李…③梁… III. ①社会福利-研究生-教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 014072 号

MODERN SOCIAL WELFARE

现代社会保障前沿论丛

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 15.5 印张 259 千字

2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

中国劳动社会保障出版社

社会保障前沿论丛·社会保障专业研究生参考文丛

主 编 童 星

执行主编 林闽钢

编 委(按姓氏拼音字母排序)

褚福灵	丛树海	邓大松	丁建定	高灵芝	顾 海
顾 昕	关信平	桂世勋	郭士征	何文炯	韩克庆
景天魁	李 放	李 玲	林 义	林闽钢	林毓铭
林治芬	刘继同	吕学静	毛 瑛	米 红	穆怀中
彭华民	钱 宁	申曙光	宋宝安	唐 钧	童 星
王保真	王思斌	王卫平	王延中	席 恒	熊跃根
徐月宾	杨文健	杨燕绥	岳经纶	张明锁	张奇林
张思锋	张秀兰	张再生	章晓懿	赵 曼	郑秉文
郑功成	周 弘	周 沛			

总序

回顾百年历史，社会保障是在工业化和城市化的推动下，面对市场经济中的社会风险与社会问题，经过反复抉择才得以确立的一项基本社会制度，它是直接涉及国民基本权益、惠及广大民众的福祉。社会保障作为能够让全体国民共享发展成果的基本制度安排，构成了绝大多数国家社会发展的重要内容，已成为现代社会的主要标志。

中国改革开放 30 多年来已经创造了举世瞩目的经济增长奇迹。然而，随着社会主义市场经济体制的建立，中国社会主要矛盾和主要问题发生了重大转变，目前中国社会正处于重大的“战略转型期”，其目的是解决社会的核心问题——如何实现社会的“公平正义”。可以预测，未来 30 年，中国将进入一个“以社会建设为中心”“建立和谐社会”的新的发展时期，这个全新的时期以科学发展，人本主义和公平、正义、共享核心价值观为主要特征。

从社会建设的任务来看，社会建设的核心是建立“良性的社会运行体制”，消除经济持续发展和社会稳定的体制机制障碍，也正是在这个意义上，社会保障成为社会建设的主体性工程。从和谐社会的内容来看，构建和谐社会的社会实践必将为社会保障制度的建立提供难得的历史依据，并对社会保障制度的发展完善及其理性定位产生深远的影响，而社会保障制度的变革与创新也将为社会和谐提供重要的制度支撑。因此，在新起点上的社会保障的改革和完善无疑具有全局性的影响和作用。

现今，中国进入到了中等收入国家行列的新起点上，呈现出快速工业化、城镇化、现代化的状态。新的时代要求中国在科学发展观的指导下，迈入政治民主进步、社会安定和谐、祖国繁荣富强、人民自由幸福的发展之路，在这条必由之路上，通过构建健全的社会保障体系来解除国民后顾之忧，提供稳定的安全预期，并促使社会财富得到合理分配，不仅是人民日益强烈的呼声和社会公正的体现，而且是国民经济由外贸、投资拉动型向居民消费驱动、民生质量改善模式转化并实现可持续发展的必要条件。经过多年努力和发展，我国已初步建立了以社会保险、社会救助、社会福利为基础；以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点；以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系框架，但在公平性、流动性和可持续性等方面的问题还没有根本解决。从现代社会保障制度在各国的发展实践来看，世界上并不存在公认的最佳社会保障制

度模式,合理的社会保障模式只是与各国所处时代相适应的制度安排。因此,从战略高度和国情角度研究中国社会保障改革与发展之路,尽快促使社会保障改革从试验性阶段步入定型、稳定、可持续发展阶段,客观上已经刻不容缓。

随着民生开始领跑中国的经济和政治,保障和改善民生已成为我国经济社会发展的根本出发点和落脚点,国家明确提出要到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。按“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针,将城乡居民全部纳入社会保障体系,积极稳妥地实现让人人享有社会保障的发展目标。这种清晰的政治取向,构成了鲜明的时代发展背景,中国迎来了社会保障发展,同时也是社会保障研究的最佳时期。

近10年来,有关社会保障的研究成果大量涌现,时代的发展和社会的需求孕育产生了一批高质量、有影响的代表著作,直接推动了中国社会保障事业的发展。在中国发展新时期、新背景下,“社会保障前沿论丛”的推出立意有两点:一方面,社会保障前沿论丛将形成一个交流平台,反映国外社会保障领域最新的研究成果;另一方面,社会保障前沿论丛将形成一个研究平台,总结中国社会保障历史发展经验和当前改革实践,为逐步形成社会保障的“中国经验”和“中国模式”作出应有的贡献。

从1998年国家审批社会保障专业至今,据不完全统计,全国已有110多所高校招收社会保障本科专业,30多所高校招收社会保障硕士研究生,10多所高校招收社会保障博士研究生。学科和专业的超常规发展,时不我待。教材和教参是学科和专业建设的重要组成部分,从全国社会保障学科教材建设来看,近年已有大量的社会保障本科生教材出版,可以说进行了非常好的探索,在本科生教学课程体系基础上,已形成了多种教材体系。但研究生教材和教学参考资料建设还相对滞后,作为国内首套“社会保障研究生参考文丛”定位有三点:一是填补国内社会保障专业研究生教材和教学参考资料的空白;二是逐步摸索中国社会保障研究生教学课程体系;三是推出国内著名教授有关课程的教学讲稿。

为了展示近年来学界最新的学术研究成果,推动全国社会保障研究生教学,在中国劳动社会保障出版社大力支持下,我们共同推出“社会保障前沿论丛·社会保障研究生参考文丛”,衷心希望这套丛书积极回应时代的发展和现实的需要,进一步推动社会保障知识传播、理论研究的发展。

林闽钢

2011年10月1日于南京大学

目 录

第一章 绪论

第一节 社会福利 /1

一、福利 /1

二、社会福利 /3

第二节 社会福利制度、体制及体系之辨 /5

一、社会福利制度 /5

二、社会福利体制 /7

三、社会福利体系 /8

四、社会福利制度、社会福利体制与社会福利体系的区别与联系 /9

第二章 社会福利思潮、政策与模式比较

第一节 社会福利思潮交锋 /12

一、西方社会福利思潮 /12

二、中国传统社会福利思想 /32

第二节 社会福利政策选择 /37

一、保守主义福利思想的政策体现 /38

二、社会民主主义福利思想的政策体现 /39

三、自由主义福利思想的政策体现 /40

第三节 社会福利模式比较 /42

一、社会福利模式的分析框架 /42

二、威伦斯基与列彪斯的“两分法” /43

三、蒂特马斯的“三分法” /45

四、艾斯平—安德森的“三个世界” /46

五、东亚福利模式 /48

第四节 我国社会福利模式选择 /50

一、中国社会特点及现行社会福利模式之不足 /50

二、中国现代社会福利模式的构建原则及显著特征 /51

三、中国现代社会福利模式的支撑体系与构建路径 /52

第三章 社会福利主客体系统

第一节 社会福利主体系统 /54

一、基础性社会福利主体：家庭 /54

二、主导性社会福利主体：政府 /57

三、载体性社会福利主体：社区 /60

四、补充性社会福利主体：非营利组织 /62

第二节 社会福利客体系统 /66

一、普惠型福利客体 /66

二、特殊型福利客体 /69

第三节 社会支持网络系统 /74

一、社会支持与社会支持网络 /74

二、社会支持网络系统的构成要素 /76

三、社会支持网络系统构建的意义 /80

第四章 现代社会福利体系与社会保障制度

第一节 社会福利体系辨析 /82

一、社会福利体系的概念 /82

二、社会福利体系的特征 /84

三、社会福利体系的内容构成 /84

第二节 社会福利体系与社会保障制度 /90

一、大福利视域下的社会保障制度 /90

二、社会福利体系与社会保障制度之异同	/94
三、中国社会保障制度与社会福利体系	/97
第三节 社会福利体系与社会福利制度	/100
一、社会福利体系与社会福利制度	/101
二、中国社会福利体系展望	/104

第五章 社会福利管理体制

第一节 社会福利管理概述	/108
一、社会福利管理界定	/108
二、社会福利管理要素	/109
三、社会福利管理内容	/111
四、政府在社会福利管理中的角色及定位	/112
第二节 我国社会福利管理存在的问题与发展趋势	/114
一、我国社会福利管理体制沿革	/115
二、我国现行社会福利管理体制存在的问题	/116
三、社会福利管理的发展趋势	/119
第三节 “大部制”改革背景下的我国社会福利管理	/122
一、“大部制”的内涵及理论背景	/122
二、“大部制”管理体制的国际实践	/124
三、“大部制”理念下我国社会福利管理的内部关系协调	/127

第六章 社会福利实施方式及途径

第一节 社会福利实施方式的多元化	/130
一、社会福利实施方式概述	/130
二、儒家思想视域下的中国传统社会福利实施方式	/133
三、我国社会福利实施方式的多元化发展	/136
第二节 政策性、制度化的实施方式	/138
一、社会福利的政策性、制度化发展：基于西方国家的考察	/138

二、我国社会福利的制度化之路 /142

三、效率与公平：社会福利制度的价值取向 /147

第三节 专业化与职业化的实施方式 /151

一、专业化与职业化的社会工作 /151

二、社会工作的“福利”分析 /155

三、我国社会工作的专业化与职业化发展 /159

第四节 第三部门的实施方式 /161

一、第三部门概述 /161

二、第三部门参与社会福利实施的理论依据 /162

三、福利多元主义背景下第三部门的福利功能分析 /164

四、第三部门参与福利实施的方式 /166

第七章 普惠型福利基础上的特惠型福利

第一节 老年人社会福利 /168

一、老年人社会福利的内涵及外延 /168

二、老年人社会福利的国际视野 /170

三、中国老年人社会福利体系的展望 /171

第二节 儿童社会福利 /175

一、儿童社会福利的内涵及外延 /175

二、儿童社会福利的国际视野 /176

三、中国儿童社会福利的发展 /177

第三节 残疾人社会福利 /184

一、残疾人社会福利的内涵及外延 /184

二、残疾人社会福利的国际视野 /186

三、中国残疾人社会福利事业 /187

第四节 社区福利 /192

一、社区福利的内涵及特征 /193

二、社区福利的体系架构 /194

三、中国社区福利发展 /195

第八章 农村社会福利

第一节 农村社会福利现状 /198

一、农村社会福利概述 /198

二、农村社会福利实施的意义 /202

三、农村社会福利事业的发展现状 /206

第二节 农村社会福利发展的历史叙事 /213

一、初步形成阶段：1949—1956年 /214

二、形成并固化阶段：1956—1978年 /215

三、变化与重构阶段：1978—2007年 /217

四、适度普惠型农村社会福利的探索阶段：2007年至今 /218

第三节 农村社会福利的特殊性 /219

一、二元福利结构导致农村社会福利供给严重不足 /219

二、特殊生产方式及身份决定农村社会化福利发展方向 /220

三、农村传统伦理观念影响深远 /222

第四节 农村社会福利的内容体系 /223

一、农村基本生活保障 /223

二、农村老年人福利 /224

三、农村残疾人福利 /225

四、农村教育福利 /225

五、农村健康福利 /227

六、农村住房福利 /228

参考文献 /230

后记 /236

第一章 绪论

社会福利是关乎民生、关乎社会发展的重要制度政策与项目措施，是社会管理与社会建设中不可或缺的重要内容。在工业化、城市化和现代化进程中，出于政治的、经济的、文化的以及社会的等多方面原因，由于资源占有的差异性和制度安排的冲突性，必然会出现各种各样的社会问题，如贫困问题、失业问题、医疗问题、老年人问题、残疾人问题、心理问题以及其他相关依靠自己的能力不能很好解决的问题，等等。为公民提供必要的社会保障和社会福利，是一个负责任的政府所必须努力做到并且要做好的公共事务；与此同时，随着经济社会的快速发展，人们越来越不满足于社会保障之“保障基本生活”的目标定位，而是越来越渴求社会福利之“改善生活水平，提高生活质量”的目标追求。构建一个完善的社会福利制度体系，是社会健康良性发展之必需。

第一节 社会福利

社会福利是现代文明社会发展过程中的必要内容和必然结果，是个体和群体所孜孜追求的理想并为之实践的目标，社会福利水平之高低是衡量一个社会发展程度之重要标志。随着社会经济的不断发展，社会福利的涉及面必将越来越广，其福利程度也将越来越高。

一、福利

福利是包括物质和精神内容的“福”与“利”，是一种幸福和利益的结合体。《后

汉书·仲长统列传》之《理乱篇》有“使奸人擅无穷之福利，而善士挂不赦之罪辜”的论述，“福利”具有物质层面的“幸福和利益”。而韩愈在《与孟尚书书》中的“何有去圣人之道，舍先王之法，而从夷狄之教，以求福利也”之“福利”，则指向了强调人们精神层面的幸福感与满足感。^①

英文主要有四个单词来表述“福利”：welfare、wellbeing、benefit、interest。后三个单词主要指“安宁”“幸福”“利益”“好处”“恩惠”，这是微观层面的，仅限于对于个体或少数人的利益供给，缺乏公共性与社会性，因此，我们不认为是对“福利”的最好表述。如果从公共性、社会性角度看广大社会成员所享有的“幸福”，则 welfare 一词能够很好地反映出福利的内涵。从词源上看，英文的“福利”为 well 与 fare 之组合，意指“美好的生活”。福利是幸福、快乐、健康的生活状态，一种好的生活状态或满意的生活质量，是个体或群体所追求的理想目标。具体看，福利应当具有三个方面的含义：

第一，基本生活保障。在任何时期，广大社会成员的基本物质生活，包括衣食住行医等物质生活的方方面面，都必须能够得到基本保障与满足。通过制度化社会保障，为社会成员提供基本就业、基本医疗、基本养老等基本生活福利。对于特殊弱势群体，政府及社会通过社会救助等方式为其提供救助金或生活资料，以保障其基本生活。这是福利的基本层面。

第二，生活水平改善，生活质量提高。如果说社会保障的目标定位是保障基本生活，那么，社会福利的目标定位应该是在保障基本生活的基础上，不断改善生活水平，提高生活质量。生活水平的改善与生活质量的提高，乃是社会福利的本质所在与价值追求。随着社会的进步与经济的发展，人们对物质与精神生活的追求日益加强，对生活水平和生活质量的要求越来越高。不断提高全社会民众的生活水平，改善其生活质量，实施普惠型福利，这是福利发展的本质要求与具体层面。

第三，生活状况的满足程度。福利具有客观性与主观性两种属性：一方面是客观的福利供给与获得，即政府及社会为民众提供了多少福利项目及多高水平的福利，民众获得了多少具体实际物质性福利；另一方面是民众对获得的福利之主观认可与评价，即他们是否在心理上对其生活状况感到“幸福”与“满足”。如同安东尼·吉登斯所言，“福利在本质上不是一个经济学概念，而是一个心理学概念，它关乎个人的幸福”^②。满足程度是福利的最高层面。

福利的客观现状是个体和群体取得幸福和快乐的重要物质基础；而福利的主观感

① 参见景天魁. 福利社会学. 北京：北京师范大学出版社，2010. 4

② (英) 安东尼·吉登斯. 第三条道路. 北京：北京大学出版社，2000. 121

受则在很大程度上决定着对“福利”供给的评价与认可,二者缺一不可,是有机联系在一起的一个问题的两个方面。正如马歇尔所言:“福利与对状况良好、幸福的体验和良好状况的形成条件有着复杂的联系。说一个人活得好,是指他实际生活得好并且感觉也好(doing well and feeling well)”^①。

由此看来,福利是一个涉及物质与精神层面的复合体,是社会发展中个体与群体永恒的目标追求与价值选择。

二、社会福利

福利成为公共产品且具有公共性特征时就是社会福利。福利和社会福利具有内在的逻辑联系,“福利”是内核,“社会”是外延,“社会福利”就是福利在社会中的推行与实施,是社会层面的福利。福利的客体对象是社会上的个体和群体,供给主体是相对于福利客体的他人和团体,其明显的特点就是社会性。因此,福利的表现形式就是社会化或社会性的福利,即社会福利。

美国社会工作者协会1999年出版的《社会工作词典》认为,社会福利是一个“宽泛和不准确的词,它经常地被定义为旨在改善弱势群体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……社会有责任实现这样的理念”。这一定义包括了社会福利的理念、道德责任以及制度实体等层次的含义。^②

在巴克尔主编的《社会工作词典》中,关于社会福利的界定有两个部分:一是指一国用来帮助人们以满足经济、社会、教育和健康需要所推行的项目、津贴和服务体系,从而维护社会的正常运行;二是指一个社群或社会的集体福祉状态。在美国社会工作者协会1977年出版的《社会工作百科全书》中,帕弗瑞将社会福利定义为“所有由志愿机构和政府推行的,目的在于预防、减轻和致力于解决社会问题的,或是改善个人、团体和社群福祉的有组织的活动”。^③

美国学者威廉姆·H.怀特科(William H. Whitaker)认为,“社会福利是指社区或社会的满意状况。在此意义上,社会福利是社会不断追求的结果,在这一追求过程中,人们对生活质量是什么及应该是什么进行了界定,并且努力把之变为现实”,“社会福利是指对一国的社区或社会的满意状况做出贡献的社会福利计划的总和”。怀特科同时又借用巴克的定义,指出社会福利“是一种由社会福利计划、社会福利津贴和社

① T. H. Marshall, Social police in the Twentieth Century. 1985, London: Hutchinson, p. 12

② 陈银娥. 社会福利. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 2

③ 参见王思斌. 社会工作导论. 北京: 高等教育出版社, 2004. 54

会服务构成的,帮助人们满足对维持社会运转必不可少的社会需要、教育需要和健康需要的国民制度”^①。怀特科据此对社会福利的定义是:“社会福利的目的就是帮助人们在其社会环境中更有效地发挥作用,包含两层意思:(1)满足人们的基本生存需要(充足的营养食品、衣服、房屋、医疗保险、清洁的水和空气)。(2)满足人们必需的心理的精神的社会交往需要……社会福利还应该包括以下内容:为使人们参与经济建设而提供充分的教育,提供咨询以认识并处理个人所遇到的困难,提供就业门路和其他社会活动。”^②

很明显,社会福利是以“福利”为基础,但是又超越了个体“福利”的范围。作为社会制度和社会政策,社会福利的推进就成为调整社会关系的手段,因为福利一旦具有社会性,就要求人们在社会层面上来考虑和解决如何使包括个体和群体在内的社会群体过上“好生活”的问题。这就涉及以什么政策依据、什么福利制度、什么运作机制、什么实施方法来提供福利的问题,这里不仅超越了个人的范畴,而且也涉及社会的、政治的、经济的、道德的等范畴。

尽管学术界及实际工作部门对社会福利内涵的认识不尽一致,但是,我们可以从以下四个方面对之加以认识:

第一,社会福利首先表现为福利的公共性与社会性,是整个社会的福利供给状况与满意程度。社会福利以“福利”为基础,但又超越了个体“福利”的范围,它不仅仅是个体所过的“好日子”,也不仅仅是个体自我的精神感受,而是整个社会的公共产品供给,是所有社会成员所追求的过上“好生活”的问题。

第二,社会福利是一个体系,由众多内容与项目构成。不管是公共政策或社会政策视角中的社会福利,或是针对特殊群体的狭义福利,还是民政部门对应的福利,抑或以提高生活水平为追求的福利,都是不同层面的社会福利,构成了一个集多种福利项目在内的“大福利”体系。具体包括社会救助、社会保险、社会优抚等社会保障举措,普惠型福利及特惠型福利举措,社会服务、社会工作,社会福利计划、社会福利津贴以及帮助人们克服困难的措施,还包括精神方面的支持等。

第三,社会福利是社会发展中一项必不可少的社会制度和社会政策。社会福利的供给主体是政府和社会,社会福利是在特定制度框架与政策选项下推进与运行的。作为制度的社会福利,可以被理解为制度实体,亦可以被理解为一种“制度化的集体责任”,即一个社会为达到一定的社会福利目标所承担的集体责任。在现代国家大规模地

① (美)威廉姆·H. 怀特科. 当今世界的社会福利. 北京:法律出版社, 2003. 29

② (美)威廉姆·H. 怀特科. 当今世界的社会福利. 北京:法律出版社, 2003. 30

承担起社会福利的责任之后,社会福利成为“制度化的政府责任”。^① 由于社会福利概念的宽泛和模糊,也由于政府大规模地承担起促进社会福利的责任,很多政府部门都承担着提供某种社会福利的功能,在大多数国家和地区,已经很难把社会福利作为一种制度实体来考察。因此,有些研究者把社会福利作为“制度化的政府责任”来对待。^②

第四,社会福利是社会运行中的必需,是社会个体和群体提高生活质量的永恒追求。伴随着社会经济的发展,人民群众对福利的需求与追求越来越强烈,如果说社会保障是保障人们的基本生活,那么,社会福利就是在保证基本生活的前提下,不断改善生活水平,提高生活质量,是社会发展的必然结果与永恒目标追求。

鉴于此,我们可以把社会福利定义或归纳为:社会福利是以政府及社会为主体,以全体社会成员为对象,以制度化与专业性为基本保证,以保障性与服务性为主要特征,以社会支持网络为主要构架,以物质资助和公共服务为主要内容,以解决社会问题为目的,旨在不断完善和提升公民和居民的物质与精神需求,提高社会生活质量的社会政策和社会制度。

第二节 社会福利制度、体制及体系之辨

目前,我们不仅对社会福利的内涵诠释不一,而且,怎么定位与表述社会福利也不尽一致。在学术界,我们至少可以看到三种提法,即社会福利制度、社会福利体制及社会福利体系。简要分析比较此三者,对于我们更为深入理解社会福利内涵,推进社会福利发展,具有积极的理论意义与实际意义。

一、社会福利制度

社会福利制度(Social Welfare Institution)常常在很多文献资料或实际工作中加以运用。如“探讨中国社会福利制度改革的目标及实现路径”^③,“社会保障制度研究的内容主要局限于国家社会福利制度”^④,这里,社会福利是作为一种制度而存在的。^⑤ 钱宁认为,社会福利是一种制度,是人类社会为达到事实上的福利目标而建立的某种制度设置。^⑥ 王思斌认为,我国目前的社会福利制度应实现从补缺型福利向普惠型福利的

①②⑤ 尚晓援.“社会福利”与“社会保障”再认识. 中国社会科学. 2001, 3

③ 景天魁. 福利社会学. 北京: 北京师范大学出版社, 2010. 421

④ 陈银娥. 社会福利. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 39

⑥ 钱宁. 现代社会福利思想. 北京: 高等教育出版社, 2006. 5

过渡，构建适度普惠型社会福利制度。^①

制度（Institution）是指“一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系”，如社会主义制度、封建宗法制度等。^② 制度应该是指与社会、经济、政治、文化等紧密联系在一起的，带有全局性、宏观性、政策性、政治性、方向性以及管理特征的某种体系，如社会制度、宗法制度、经济制度等。例如，社会福利制度就是社会经济制度中的派生制度或附属制度，是在特定社会经济制度下，根据具体国情构建起来的，旨在保障公民基本生活、提升生活水平的一种国家制度。

我们可以从以下两个方面来理解社会福利制度：

第一，政府介入是社会福利制度的基本特征。梅志里（Midgley）指出，制度主义最基本的一点是，社会福利通过政府机制得到最大限度的加强，制度主义的社会政策和项目具有法定权威、公共拨款、科层化及广覆盖性等特征。^③ 之所以把社会福利制度看成是国家制度，概因为通过政府机制，社会福利可以得到最大限度的加强，即政府机制和政府干预是增强人民福利的有效途径，制度在其中起到十分重要的作用。国家作用的增强标志是政府通过法律、财政措施建立起为公民提供福利的制度，社会福利制度从无到有、从零散到健全，是社会福利发展的一条非常明晰的线索。^④

威伦斯基（H. Wilensky）和李宾斯（C. Lebeaux）认为，政府对福利的介入是工业化发展的结果，因为工业化破坏了传统的社会福利机制，如家庭、亲属支持网等；工业化使得工人生活风险加大，失业、工伤、疾病等都会导致收入中断而引起贫困。这些问题仅仅依靠个人和家庭是难以解决的。于是，政府担负福利就是责无旁贷的。无论是1601年的伊丽莎白济贫法，还是1883年、1884年以及1889年德国的三次社会保险法，抑或是1935年的美国社会保障法及1942年出笼的贝弗里奇报告，都体现出了政府介入在福利制度中的重要作用。从社会福利制度安排到社会政策的制定与实施，没有政府的介入与推动，就没有作为制度而存在的社会福利，充其量只能是某些社会福利的举措。

第二，福利政策的刚性特征是社会福利制度的重要特征。与制度相联系的，必然有相应的政策设计与实施以便制度得以落实。社会福利政策就是对社会福利制度的具体展开实施而制定的规则。作为福利制度之下一层级的福利政策，必然具有其刚性特征。而福利政策的刚性又维护了社会福利制度的“合法性、合理性和现实性”。

① 王思斌. 我国适度普惠型社会福利制度的建构. 北京大学学报. 2009, 3

② 现代汉语字典. 北京：商务印书馆，2012. 1678

③④ 景天魁，彭华民. 西方社会福利理论前沿：论国家、社会、体制与政策. 北京：中国社会科学出版社，2009.