

高等院校公共管理类核心课程精品教材

# 社会救助与社会福利

## (第四版)

钟仁耀 主编

## 图书在版编目(CIP)数据

社会救助与社会福利/钟仁耀主编. —4 版. —上海:上海财经大学出版社,2019.3

(高等院校公共管理类核心课程精品教材)

ISBN 978-7-5642-3181-1/F·3181

I. ①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. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 000623 号

☐ 责任编辑 廖沛昕

☐ 封面设计 杨雪婷 贺加贝

## 社会救助与社会福利

(第四版)

钟仁耀 主编

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海天地海设计印刷有限公司印刷装订  
2019 年 3 月第 4 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

---

787mm×1092mm 1/16 21 印张 538 千字  
印数: 35 201—39 200 定价: 48.00 元

# 序 言

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。为了适应劳动和社会保障学科的发展,我们编写了《社会救助与社会福利》教材,并分别于2005年(第一版)、2009年(第二版)、2013年(第三版)由上海财经大学出版社出版。

自从《社会救助与社会福利》教材问世以来,许多高校都使用了该教材,广大师生对该教材反映良好。但从《社会救助与社会福利》(第三版)出版至今,已经过去了五年时间,不仅国内外的社会救助与社会福利制度及政策有了很大的发展,而且国内高校劳动和社会保障专业的师生对教材建设的要求也在不断提高。在这种背景下,原来的教材显然已经不能适应学科的发展。因此,我们组织华东师范大学等上海高校的师资力量对原来的教材进行了修订。

这次修订对原教材中每个章节做了较大的修改,增加了许多新的内容,以保证教材中的内容不脱离实际情况,适应社会经济发展的需要。

该教材具有以下两个基本特征:一是通俗易懂,以保证学生易学易懂,因此我们不仅要求语言表达简练,而且教材各章节的体例力求统一;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,力求不带有笔者个人的观点,保证内容上的公正性和一般化,通过该教材的学习,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劳动与社会保障专业本科生的教学编写的,但由于以上两个基本特征,该教材也适用于相关部门工作人员和社会上一般读者的学习。

该教材由钟仁耀主编,并承担了最终统稿工作。该教材共十六章,具体分工如下:钟仁耀编写了第一章,钟仁耀和徐小言编写了第二章,朱善文和周富玲编写了第三章,郭庆和王建云编写了第四章,段培新和周富玲编写了第五章,孙守清和马昂编写了第六章,朱善文和马昂编写了第七章,刘苇江和侯冰编写了第八章,张萱和王建云编写了第九章,孙守清和侯冰编写了第十章,詹瑞媛和刘苇江编写了第十一章,詹瑞媛和徐小言编写了第十二章,段培新和徐埴编写了第十三章,徐埴和刘晓雪编写了第十四章,李文杰和刘晓雪编写了第十五章,郭庆和李文杰编写了第十六章。

该教材的出版得到了上海财经大学出版社的大力支持,在此表示衷心的感谢。

由于笔者水平有限,教材中难免存在一些问题,敬请各位专家和读者批评指正。

钟仁耀  
2019年3月

# 目 录

序言/1

## 社会救助篇

### 第一章 社会救助的理论基础/3

学习目的/3

第一节 贫困理论/3

第二节 社会救助的思想基础/7

第三节 社会救助的一般理论/14

本章小结/17

思考题/18

### 第二章 社会救助概述/19

学习目的/19

第一节 社会救助的内涵和外延/19

第二节 社会救助的产生与改革/24

第三节 我国社会救助的发展与改革/34

本章小结/43

思考题/44

### 第三章 生活社会救助/45

学习目的/45

第一节 生活社会救助概述/45

第二节 外国的生活社会救助/52

第三节 我国的生活社会救助/61

本章小结/71

思考题/72

### 第四章 医疗社会救助/73

学习目的/73

- 第一节 医疗社会救助概述/73
- 第二节 外国的医疗社会救助/77
- 第三节 我国的医疗社会救助/82
- 本章小结/92
- 思考题/92

## 第五章 生产社会救助/93

- 学习目的/93
- 第一节 生产社会救助概述/93
- 第二节 外国的生产社会救助/99
- 第三节 我国的生产社会救助/103
- 本章小结/113
- 思考题/113

## 第六章 住房社会救助/114

- 学习目的/114
- 第一节 住房社会救助概述/114
- 第二节 外国的住房社会救助/118
- 第三节 我国的住房社会救助/124
- 本章小结/133
- 思考题/134

## 第七章 教育社会救助/135

- 学习目的/135
- 第一节 教育社会救助概述/135
- 第二节 外国的教育社会救助/140
- 第三节 我国的教育社会救助/148
- 本章小结/154
- 思考题/154

## 第八章 灾害社会救助/155

- 学习目的/155
- 第一节 灾害社会救助概述/155
- 第二节 外国的灾害社会救助/158
- 第三节 我国的灾害社会救助/164
- 本章小结/171
- 思考题/171

## 第九章 护理社会救助/172

- 学习目的/172

- 第一节 护理社会救助概述/172
- 第二节 外国的护理社会救助/174
- 第三节 我国的护理社会救助/181
- 本章小结/186
- 思考题/187

## 第十章 法律社会救助/188

- 学习目的/188
- 第一节 法律社会救助概述/188
- 第二节 外国的法律社会救助/191
- 第三节 我国的法律社会救助/198
- 本章小结/203
- 思考题/203

## 社会福利篇

## 第十一章 社会福利的理论基础/207

- 学习目的/207
- 第一节 公平与效率的均衡理论/207
- 第二节 社会福利的思想基础/210
- 第三节 社会福利的一般理论/218
- 本章小结/221
- 思考题/221

## 第十二章 社会福利概述/222

- 学习目的/222
- 第一节 社会福利的内涵和外延/222
- 第二节 社会福利的产生和变革/226
- 第三节 我国社会福利的发展与改革/230
- 本章小结/239
- 思考题/239

## 第十三章 老年人社会福利/240

- 学习目的/240
- 第一节 老年人社会福利概述/240
- 第二节 外国的老年人社会福利/246
- 第三节 我国的老年人社会福利/252
- 本章小结/257
- 思考题/257

#### 第十四章 妇女儿童社会福利/258

学习目的/258

第一节 妇女儿童社会福利概述/258

第二节 外国的妇女儿童社会福利/264

第三节 我国的妇女儿童社会福利/267

本章小结/275

思考题/276

#### 第十五章 残疾人社会福利/277

学习目的/277

第一节 残疾人社会福利概述/277

第二节 外国的残疾人社会福利/283

第三节 我国的残疾人社会福利/291

本章小结/301

思考题/301

#### 第十六章 公共社会福利/302

学习目的/302

第一节 公共社会福利概述/302

第二节 外国的公共社会福利/307

第三节 我国的公共社会福利/314

本章小结/320

思考题/320

#### 参考文献/321



# 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一些理论基础和思想,尤其要掌握社会救助理论产生的背景,以及这些理论对社会救助所产生的影响。

### 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措施和政策,而其中社会政策尤其是社会救助政策被广泛地采用,并被视为反贫困的最为有效的政策之一。因此,贫困理论或者反贫困理论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,而且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。而社会救助制度主要解决物质生活方面的困难,社会福利政策的重要目标之一则是解决精神文化生活方面的困难。

#### 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与相对贫困、狭义贫困与广义贫困、长期贫困与暂时贫困。

##### (一)绝对贫困与相对贫困

###### 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贫困或者生活状态。

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。而且,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%。我国政府确定农村绝对贫困线的标准是,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,由于某一些人或者某些家庭的收入水平低于另一些人或者家庭而产生的不如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,即使社会经济非常发达但也必然存在相对贫困。绝对贫困可能在某一个时期和某一个国家里并不存在;但相对贫困则不同。

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,而发达国家所需要解决的主要是相对贫困问题。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,发达国家与发展中国家不同的是,它利用社会救助政策来解决相对贫困,发展中国家则把社会救助政策视为解决绝对贫困的重要工具之一。

## (二)狭义贫困与广义贫困

如果说绝对贫困与相对贫困主要是从最低生理需要还是相对生活需要来区分的,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分的。

### 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和相对贫困有交叉的地方,也存在不同的方面。狭义贫困中有可能包括绝对贫困,也有可能包括相对贫困,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。但两者之间也不尽相同,虽然狭义贫困与绝对贫困都是指物质生活方面的贫困,但并不等同,因为有时狭义贫困指的是一种相对的物质生活水平,即相对贫困。另外,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

广义贫困是指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和相对贫困既有相同的一面,也有不同的一面。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包括精神文化质量。同时,广义贫困与相对贫困都包含了物质生活和精神文化生活这两方面,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;而相对贫困则强调的是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的含义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,一个国家或者某一社会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的是广义贫困。

### (三)长期贫困与暂时贫困

#### 1. 长期贫困

长期贫困是指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,那么这种贫困即被视为长期贫困。

长期贫困与绝对贫困和相对贫困,以及狭义贫困和广义贫困之间存在着共同之处,也有不同之处。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;但绝对贫困和相对贫困,以及狭义贫困和广义贫困,也可能是一种暂时贫困,它们之间的侧重点不同。

#### 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而是暂时处于一种贫困状态。而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。

暂时贫困与绝对贫困和相对贫困,以及狭义贫困和广义贫困之间存在着共同之处,也有不同之处。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;但另一方面,绝对贫困和相对贫困,以及狭义贫困和广义贫困,也可能是一种长期贫困,它们之间的侧重点不同。

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,当人们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。这是因为长期贫困对人、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,以及区域贫困与个体贫困等。

## 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常用来测量收入分配不均等程度的曲线,它的横线为累计相对人口,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。实际收入分配介于二者之间的为洛伦兹曲线。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,则越均等(见图1-1)。

#### 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0;当收入分配完全不均等时, $A=B$ ,则基

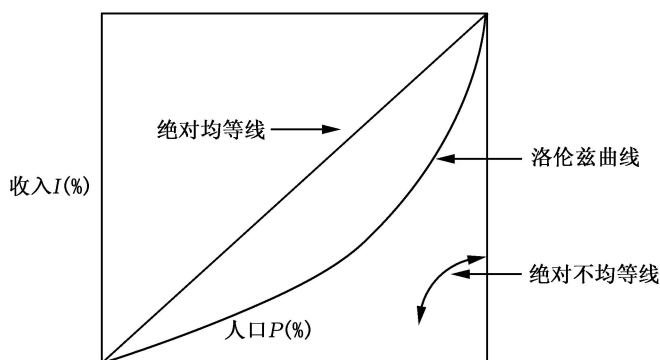


图 1-1 洛伦兹曲线

基尼系数为 1。基尼系数越小,表明收入分配越趋于均等化;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 的为相对均等,在 0.3~0.4 的为比较均等,0.4 以上的为不均等。

## (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  $N$  表示全部人口,用  $Q$  表示贫困人口,那么, $H=Q/N$ 。

它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,是指每个贫困人口的纯收入和贫困线差距总和的平均与贫困线收入之间的比率。贫困缺口率为  $I$ ,平均收入为  $U$ ,贫困线为  $L$ ,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是很敏感,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和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。

它的缺点是无法正确地反映一国贫困人数占总人数的比重。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的差距。恩格尔系数是人们全年的食品支出与消费性支出的比率,公式为:

$$\text{恩格尔系数}(E) = \frac{\text{全年食品支出}}{\text{全年消费性支出}}$$

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。

以恩格尔系数作为唯一的指标来比较与衡量一个国家生活水平或者一部分人贫穷状况时,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,另外还有一些其他指标,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,致使储蓄水平低下。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,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”这一恶性的子循环。

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,贫困成为贫穷的根源。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,对基本生活有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,这个资金一般来自财政。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,富裕的家庭享受不到社会救助待遇,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,收入再分配机制就越能发挥作用。

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,贫困人员的痛苦就能得到较大程度的减轻。

## 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,关于社会救助方面的思想就早已存在。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,一般认为社会救助制度和政策比其他社会保障制度要产生的早。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。在创立现代社会救助理论之前,就已经存在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)慈善或恩赐思想

与社会救助有关的思想最初表现为慈善或恩赐思想。最初人们从慈善或恩赐角度来研究和解决贫困问题或者生存问题。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。其中,宗教中的一些教义成为社会救助思想的来源之一,尤其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。但由于这种具有部分社会救助特征的思想自身的局限性,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

与社会救助有关的思想其次表现为人权思想。这种人权思想应该说比慈善或恩赐思想更加进步,或者说是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。因此,随着这种认识的产生,社会救助思想也随之发生变化,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,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以后做出事先适当的安排。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做出适当的安排,但人们往往无法掌握充分的信息,难以对自己的未来进行精确估计。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到了一定的积极作用;而人权保护思想长期以来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;温情主义思想则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,300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。同时他指出,一个国家的幸福并非绝对取决于贫富等,而是取决于每年食物的增长与该年人口增长相接近的程度。

根据上面的判断,他得出结论:人口的增长必然会受到生活资料的限制,当生活资料增长

时,人口也随之增长,但较强的人口生育能力被贫困和罪恶所抑制,因而实际上,人口同生活资料最终保持平衡。

根据上述理论,马尔萨斯认为,贫困的存在不仅是必然的,而且也是有必要的。他进一步指出,在人口增减的作用下,缺吃少穿者将永远存在,任何一个社会都不会使得每一个人都吃饱穿暖。富人对穷人的给予,不仅会导致富人的权利感,而且还会导致穷人的依赖感,这两种情况对人们的心理都会产生不利影响。他进一步指出,生活困难将有助于人们去获取技能,如男人必须为了养活全家而付出辛勤劳动。

而且,马尔萨斯进一步认为,虽然我们不能指望消除社会贫富差距,但如果存在这样一种政治制度,它能够缩小贫困差距,增加中产阶级人数,我们应该采用这种政治制度。可是,大大缩小贫富差距必然会削弱中产阶级的活力。

## (二)对社会救助制度的批评

根据上述思想,马尔萨斯反对当时英国的社会救助制度,因为这种制度是以家庭人口数量为基础的。他认为当时的社会救助制度存在以下缺点:

第一,社会救助制度一般会导致人口增长,而食物并没有相应增加。因此,社会救助制度将导致分配给每个人的食物减少,包括那些不需要社会救助的人,最终使得更多的劳动者申请社会救助。

第二,在济贫院生活的贫困人员往往是一些相对没有价值的社会成员,但他们消费掉的食物必然会减少其他那些有价值的社会成员所应该享受的食物,从而使得更多人依赖社会救助为生。如果提高济贫院内贫困人员的生活水平,必然会使得济贫院外贫困人员的生活质量下降。

第三,社会救助制度侵害了国民的自由。他认为,为了实行社会救助制度,英国全体普通国民不得不受社会救助制度的负面影响,尤其对劳动力市场产生不良影响,给那些不依赖社会救助的自谋生计者带来很多麻烦。这违背了自由思想。

第四,社会救助制度阻碍了人们自立精神的发挥。他认为,社会救助制度正在消除人们的自立意识,应该把没有自立能力而陷入贫困看作一种耻辱。这种风气对个人来说是显得残酷了一些,但对全人类的幸福是绝对必要的。

第五,社会救助制度导致一些人的浪费现象,不利于勤俭节约风尚的发扬。他认为,社会救助制度大大削弱了贫困人员的勤俭节约精神,削弱了普通国民的储蓄意识。

第六,马尔萨斯提出了解决这些问题的方法和途径。他认为,英国各地可以为极端贫困人员建立济贫院,收容本地的贫困人员,并由全国统一征收济贫税来解决资金问题。但济贫院中的生活应该是相当艰苦的,凡是有劳动能力的人都应该被强迫劳动,不应把济贫院看作困难时期过着舒适生活的避难所,而应当视为暂时缓和艰苦困难的地方。他进一步指出,当时首先是要废除现行的社会救助制度。

## 三、福利经济学的社会救助思想<sup>①</sup>

### (一)旧福利经济学的社会救助思想

1920年英国经济学家庇古的《福利经济学》的出版标志着福利经济学的正式诞生。庇古以边际效用价值论为基础,确立了社会福利最大化的标准。庇古认为,实际收入的边际效用

<sup>①</sup> 福利经济学中的社会福利是广义上的,与本教材后面所描述的社会福利有根本区别。



是递减的,收入大则边际效用小,收入小则边际效用大;同样 1 英镑,富人与穷人的评价各不相同,穷人 1 英镑的效用比富人 1 英镑的效用要大,所以当 1 英镑从富人转给穷人时,社会福利就增加了,这是因为穷人的利得大于富人的损失。庇古从收入的边际效用递减原理得出了国民收入平均分配的结论。

他进一步认为,每个人获得的效用总计构成了全社会效用的总和,而效用总和也就是全社会的经济福利。而且,根据边际效用递减法则,要增进社会福利,就必须实现收入均等化。也就是说,如果政府把富人的一部分货币转移给穷人,将会增加一个国家的经济福利,因为市场机制对收入均等化无能为力。因此,国家应通过征收累进税的方法把富人的一部分收入用来举办社会救助事业,让低收入者享用,缩小贫富差距,以增大社会福利。当所有人的收入均等从而使货币的边际效用相等时,社会福利就会达到最大化。

庇古把国民收入量的增加和均等化分配看作福利经济研究的主题,并且国民收入的大小和国民收入在社会成员中的分配情况是衡量社会福利的两个标准。他认为,凡是能增加国民收入总量而不减少穷人的绝对份额,或者增加穷人的绝对份额而不影响国民收入的总量,都意味着社会福利的增进。他把国民收入极大化和收入均等化这两个福利经济学的重要命题,在西方经济学说中做了一项开创性的工作,即首次将社会福利问题与国家干预收入分配问题结合起来作为一个重要的专门领域加以研究。

庇古以边际效用价值论为基础,主张通过国家干预来达到收入分配的均等化这一思想,应该成为每个国家实行社会救助的思想基础之一。这是因为,任何一个社会都会存在贫富不均,都会有一定数量的贫困人员,因而通过社会救助手段来缩小贫富差距,解决贫困人员的基本生活问题,可以增进整个社会的福利。

## (二)新福利经济学的社会救助思想

20 世纪 30 年代末,卡尔多等人提出并论证了“假想的补偿原理”。补偿原理的实质是,如果一些社会成员经济状况的改善不会同时造成其他社会成员经济状况的恶化,或者一些社会成员的改善补偿了其他社会成员经济状况的恶化,社会福利就增加。根据这一原理,政府的某些措施或立法会使一些人得益而使另一些人受损,如果得利总额超过损失总额,那么政府使用适当政策向得利人征收特定税收,以补偿受损者,这样对任何人都不利而对一些人有利,因而增进了社会福利。

新福利经济学中的社会救助思想,应该比旧福利经济学更加进一步,更具有现实意义。在现代社会中,导致贫困问题的因素很多,有个人主观方面的,也有个人客观方面的,但主要是整个社会方面的原因。这种社会原因主要体现在国家所实行的社会经济政策上,因为任何一项政策对一些人是有利的,但对另一些人则是不利的。导致一些人不利的结果,很可能使得这些人处于困境,甚至陷入贫困。这就需要国家来实行社会救助,帮助这些人摆脱贫困;而社会救助的重要资金来源之一就是得利人那里征收的各种税收,从而来补偿受到损害的人。

## 四、凯恩斯的社会救助思想

### (一)边际消费倾向递减规律

凯恩斯认为,在影响消费的各种因素中,收入是消费的唯一决定因素,收入的变化决定消费的变化。他认为,存在一条基本心理规律,随着收入的增加,消费也会增加,但消费的增加不及收入的增加多。他把收入和消费两个经济变量之间的关系称为消费倾向。他把消费倾

向区分为平均消费倾向和边际消费倾向。平均消费倾向是指在任一收入水平上消费在收入中所占的比例;边际消费倾向是指在增加的一个单位收入中用于消费部分所占的比例。他认为,随着就业和收入的增加,个人用于增加消费的部分越来越少,即边际消费倾向越来越低,这样,在有效需求和总供给价格之间就有一个逐渐增大的缺口不能弥补。要弥补这一缺口,必须增加个人或家庭收入以刺激社会总消费。

在现实社会中,社会各阶层具有不同的边际消费倾向,富裕阶层的边际消费倾向较低,贫困阶层的边际消费倾向较高。因此,国民收入分配的均等程度将直接关系到社会总消费的数量。国民收入分配越不均等,社会消费需求就会越小;反之则越大。也就是说,在边际消费倾向递减的前提下,如果政府能够通过政策修正国民收入的分配状况,使富裕阶层的财富向贫困阶层转移,那么就可能促进社会消费上升,从而刺激总需求。

## (二)政策主张

凯恩斯刺激消费的政策主张有:

第一,力主消费支出。他认为,高消费可以和高投资并存,节俭虽然符合道德规范但对社会不利。他指出,政府举债支出虽然使财政出现赤字,但可以使社会走向富裕,并有利于解决就业问题。因此,他主张鼓励政府消费,进而认为政府的一切支出都是生产性的。一方面,政府可以增加其购买水平,扩大对商品和劳务的需求,举办公共工程;另一方面,政府可以提高其转移支付水平、社会救助金等社会保障费用。

第二,他主张实行高额累进税政策,以进行收入再分配,提高消费倾向。他认为,财富和分配不合理是现实社会的根本缺陷之一,分配不均会降低消费倾向,这样必然会减少有效需求,不利于经济发展和就业增加。

凯恩斯的边际消费倾向递减思想,可以成为各国实行社会救助的思想基础之一。任何一个社会的国民经济发展的主要动力之一就是社会消费。但贫富差距过大会严重影响该国社会消费的提高,只有缩小贫富差距和消除贫困问题,才能拉动整个社会需求。要达到这个目的,就必须实行社会救助政策。凯恩斯的边际消费倾向递减思想与庇古的边际效用递减主张之间有着一定的联系和类似性。

## 五、《贝弗里奇报告》的社会救助思想

1941年,英国人威廉姆·贝弗里奇(William Beveridge)被任命为“社会保险和相关服务部际协调委员会”(Inter-departmental Committee on Social Insurance and Allied Services)的委员长。1942年,作为委员会调查研究的成果,发表了《社会保险和相关服务》,简称《贝弗里奇报告》。由于当时英国保守党政府明确不支持这份报告,导致了1945年选举中保守党的失败和工党的胜利。结果,这份报告中的政策主张通过工党的立法和实施得到了落实与贯彻,英国成为世界上第一个建立“福利国家”的国家。这份报告对整个世界的社会保障发展和改革产生了重大影响,其中一些是正面的影响,但也有些负面的作用。但这份报告中一些有关社会救助方面的思想和基本理念至今仍具有重大的理论价值和实际意义。

### (一)社会救助的地位和作用

贝弗里奇主张在实施社会保障计划时应该遵循一些原则,其中有:第一,所谓福利国家,就是国家应该消除国民的五大毒瘤,即贫困、疾病、失业、无知(教育)和陋隘(住房与环境)。国家至少应承担起保障最低生活水平的义务,而享受最低生活保障则是国民的权利。贝弗里奇进一步主张实行社会保障是国家的一种责任。第二,作为解决贫困对策的社会保障是一种

缴费型的社会保险方式,覆盖从摇篮到坟墓的所有风险,最终由社会救济来补充。

“下面以三个假定作为根据,概要描绘社会保障计划。计划由三个不同部分组成:社会保险满足基本需要;国民救助解决特殊情况的需要;自愿保险用于满足超出基本需要的额外需要。……尽管社会保险能够,而且应当是收入保障的主要手段,但并不能单靠这一手段。它还需要国民救助和自愿保险作为补充。”<sup>①</sup>。同时这份报告指出:“尽管与社会保险明显不同,但国民救助在管理上和操作上要与社会保险相结合。国民救助是社会保障部在重要程度上仅次于社会保险的一项工作。”<sup>②</sup>

《贝弗里奇报告》中的社会保障计划包括社会保险、社会救助和自愿保险,而后两者是对社会保险起补充作用。实际上,《贝弗里奇报告》在当时就提出了多层次的社会保障体系,其中社会救助的保障水平为最低,即社会救助为最低层次的社会保障。同时这份报告明确了社会救助仅仅是解决一部分特殊需要,如当某一些人或者家庭由于没有资格而无法享受到社会保险待遇并陷入贫困时,这时社会救助就发挥作用。

## (二)社会救助的享受资格和资金来源

“国民救助在享受时只要经证明确实需要,就可得到现金给付,不需要事先缴费,并且待遇随个人情况而调整、变动,所需资金由国家财政提供。……社会保险和国民救助由国家组织并提供服务,用于确保基本生活。”<sup>③</sup>该份报告同时指出:“国民救助用于满足未被社会保险覆盖的所有保障需要。国民救助必须满足人们基本生活的需要,但标准必须比社会保险待遇要低,否则参保人就不会向社会保险缴费了。发放救助时须进行经济状况调查,且要有需要救助的证据,并且只能在救助对象希望尽快恢复劳动能力的情况下进行。”<sup>④</sup>

第一,关于社会救助的享受资格。该份报告认为,必须通过经济状况调查证明该人或者家庭确实需要社会救助,而不需要缴费。目前,许多国家在实施社会救助时基本上都采用了这一条件。同时指出,社会救助标准必须恰当,首先要能够满足贫困人员的基本生活;其次社会救助支付标准要低于社会保险待遇。只有这样,才能理顺社会保险和社会救助之间的关系,让社会保险和社会救助分别发挥它们各自的作用。

第二,关于社会救助资金来源问题。《贝弗里奇报告》认为,社会救助资金来源只能来自国家财政,而别无其他途径。从当前世界各国的实施情况来看,大多数国家的社会救助资金主要甚至全部来自国家财政。这是因为人们把解决贫困人员的最低生活问题普遍看作国家的一项义不容辞的责任。而且,既然资金来源是国家财政,那么社会救助的实施主体理所当然国家或者政府。

## 六、新剑桥学派的社会救助思想

新剑桥学派(Neo-Cambridge School)是与新古典综合派激烈斗争中逐步形成的。它力

① 劳动和社会保障部社会保险研究所:《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,中国劳动社会保障出版社2004年版,第135~136页。

② 劳动和社会保障部社会保险研究所:《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,中国劳动社会保障出版社2004年版,第160页。

③ 劳动和社会保障部社会保险研究所:《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,中国劳动社会保障出版社2004年版,第136页。

④ 劳动和社会保障部社会保险研究所:《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,中国劳动社会保障出版社2004年版,第160页。

图在理论上与新古典学派彻底决裂,在李嘉图—马克思—凯恩斯理论之间架起一座桥梁,加以沟通,把凯恩斯革命进行到底。这个学派的主要代表人物有琼·罗宾逊(Joan Robinson)、尼古拉·卡尔多(Nicholas Kaldor)、皮罗·斯拉伐(Piero Sraffa)、卢杰·帕西内蒂(Luigi Pasinetti)等。由于他们都在英国剑桥大学任教,因此以新剑桥学派而得名。

### (一)主要思想

新剑桥学派认为,改善资本主义社会收入分配结构和实行收入均等化,是经济政策的首要 and 绝对的目标,其他目标均处于从属地位。要实现收入均等化,主要依靠社会政策,而且有必要依靠社会的政治力量。它坚决主张政府干预来改善收入分配失调的弊端。它既反对新型自由经济论者那种听任市场机制充分发挥作用的观点,认为那样只会使不合理、不公平的传统收入分配格局长期延续下去,也反对新古典综合派关于调节总需求和实行工资—物价管制的收入政策。他们确信,现实社会中收入分配不合理、不公平的格局,不能用传统办法或新古典综合派的那些主张来加以打破,而必须采取以收入再分配为中心目标的社会政策,才能改变现有的分配格局,促进经济稳定增长。

### (二)政策主张

第一,实行高额的遗产税和赠与税,以便消除私人财产的大量集中,抑制社会食利阶层收入的增加,同时政府用这一方式得到的资金用于社会公共目标和改善低收入贫困阶层的状况。

第二,通过政府的财政拨款对失业者进行培训,提高他们的文化程度和技术水平,以便使他们能有更多的就业机会,并能从事收入较高的技术性工作,从而改善一些收入上不均等状况,同时国家可以通过预算给低收入水平的家庭以一定的生活补贴,增加他们的收入。

## 七、马克思主义的社会救助思想

### (一)贫困化思想

马克思主义者认为,在资本主义社会中无产者的贫困问题相当严重,并有越来越严重的趋势。

马克思认为:“劳动者越是生产更多的财富,他的生产在威力和范围上越是增长,则他反而越来越贫困。”<sup>①</sup>马克思又指出:“在一极是财富的积累,同时,在另一极,即在把自己的产品作为资本来生产的阶级方面,是贫困,劳动折磨,受奴役,无知,粗野和道德堕落的积累。”<sup>②</sup>

恩格斯指出:“大城市里工人阶级的状况就表现为一个逐渐下降的阶梯:最好的情况是生活暂时还过得去……最坏的情况是极端的贫困,直到无家可归和饿死的地步。但是一般说来,是更多地接近于最坏的情况,而不是接近于最好的情况。”<sup>③</sup>他同时又认为:“到处都可以看到经常的或暂时的贫困,看到因生活条件或劳动本身的性质所引起的疾病以及道德的败坏,到处都可以看到人的精神和肉体在逐渐地无休止地受到摧残。”<sup>④</sup>

列宁认为:“‘贫困等的程度不断增加’这句话……可以用来说明‘社会贫困’的增长,说明无产阶级生活状况同资产阶级生活水平,同随着劳动生产率的大大增长而不断提高的社会消

① 马克思:《经济学—哲学手稿》,人民出版社1963年版,第52页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社1965年版,第708页。

③ 《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1958年版,第357页。

④ 《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1958年版,第499页。



费水平之间越来越不相适应。”<sup>①</sup>

同时,马克思主义者指出了造成这种贫困状况的根源。马克思指出:“在社会的前进状态中劳动者的没落和贫困化是他的劳动和他生产的财富的产物。所以贫困是从现在的劳动本身的本质里发生的。”<sup>②</sup>他同时又认为:“一切生产剩余价值的方法同时就是资本积累的方法,而资本积累的每一次扩大又反过来成为发展这些方法的手段。由此可见,不管工人的报酬高低如何,工人的状况必然随着资本的积累而日趋恶化。”<sup>③</sup>

## (二)济贫思想

马克思主义者对英国当时的社会救助政策尤其是对新旧《济贫法》进行了批判,认为这种济贫制度无助于提高和保障贫困人员的生活水平。

恩格斯批判了旧《济贫法》制度,并引用了英国济贫法委员会报告的一些内容,“它阻碍工业发展,鼓励人轻率结婚,促使人口增长,抵消人口增长对工资的影响,这个制度是一种全国性的制度,它使勤劳而诚实的人不愿意工作,使懒惰、放荡和轻佻的人得到鼓励;它破坏家庭的联系,经常阻碍资本的积累,耗费现存的资本,并使纳税人破产;此外,它还给私生子发抚育费,这简直是在发私生子奖金”。<sup>④</sup>

并且,恩格斯又批判和揭露新《济贫法》制度。他指出:“实质上把穷人当犯人,把习艺所当作犯人的监狱,把住习艺所的人当作法律以外的人,当作人类以外的人,当作一切丑恶的化身。”<sup>⑤</sup>

同时,恩格斯指出了造成这种状况的根源。他认为:“从这里得出这样的结论:当前的社会关系是糟透了;而绝不能得出像马尔萨斯派的委员会那样的结论:贫穷就是犯罪,应当用威胁的手段来对付它。”<sup>⑥</sup>

## 第三节 社会救助的一般理论

### 一、市场失灵理论和政府失灵理论

社会救助与经济发展之间的关系表现为政府与市场之间的关系。因此,市场失灵理论和政府失灵理论也成为社会救助的理论基础之一。正是市场失灵带来了贫富悬殊,使得一部分人沦为贫困人员;但随着社会救助制度的不断完善,政府在保障国民最低生活方面的干预过多,给社会经济的发展带来了一些负面影响,即产生了政府失灵。在社会救助方面,应该说先有市场失灵理论后有政府失灵理论。

#### (一)市场失灵理论

亚当·斯密的自由主义经济理论认为,各种经济矛盾等都可以依靠市场机制的调节来自

① 《列宁全集》第4卷,人民出版社1958年版,第205页。

② 马克思:《经济学一哲学手稿》人民出版社1963年版,第12页。

③ 《马克思恩格斯全集》第6卷,人民出版社1961年版,第646页。

④ 《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1957年版,第574~575页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1957年版,第567~577页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1957年版,第575页。

动解决。但随着资本主义经济的发展,许多矛盾并不是像亚当·斯密所说的那样,通过市场来消除,即产生了市场失灵。正是发生了市场失灵,就需要政府出面来干预社会和经济等各个领域。而社会救助制度也正是在市场失灵情况下建立和发展的,通过政府来举办社会救助制度等措施来弥补市场失灵,或者来解决市场无法解决的社会公平问题。

通过社会救助政策等手段,政府在社会成员之间实行二次收入分配。这时,政府根据公正原则,从高收入者那里征收一部分收入,转让给没有劳动能力的人和低收入者。在这个过程中,政府追求的是社会公平。政府在主持这次分配时,往往更是从社会公平来考虑,把社会各阶层之间的收入差距控制在一个合理范围,并保障全体国民的一定基本生活水平,从而使所有人都能够维持生存。

### (二)政府失灵理论

这个理论并不是最近才产生的,但在20世纪70年代社会保障制度改革中,越来越受到重视。和公平与效率之间的关系一样,市场与政府之间的关系同样显得非常复杂,因此如何处理好这种关系成为正确对待社会保障与经济发展之间关系的关键。20世纪70年代之前,许多国家在建立和发展社会保障制度过程中,往往片面地强调政府的作用而忽视市场的作用,这样就产生了另外一个结果,即政府失灵。

在社会救助方面,政府失灵具体表现为政府对人们的生活领域干预过大,包揽太多。由于片面地强调政府在社会救助中的作用,结果导致了包括社会救助在内的整个社会保障的发展程度超越了经济发展水平并产生了社会保障对经济发展的消极影响。正是基于这种政府失灵理论,许多国家在改革社会保障制度时,注重缩小政府在社会救助中的功能,同时重新强调市场在保障国民生活中的作用。

具体政策措施表现为:第一,严格社会救助待遇的享受条件,取消一部分不应该享受社会救助待遇的享受资格;第二,降低社会救助的享受待遇,把社会救助的功能局限于一部分的最低生活保障上;第三,重新强调市场或者家庭的作用,在保障最低生活方面,让市场机制或者家庭承担起更多的责任。这种回归市场实际上是一种更好地协调和平衡政府与市场之间的关系,也就是说,在处理政府与市场在社会救助中的作用时更趋于理性。

## 二、社会救助与经济发展

### (一)社会救助与经济发展之间的关系

社会救助制度的基本功能就是社会救助再分配效应和在国民经济发展中作用的延伸。在社会公平的基本目标下,与其他社会保障制度一样,社会救助具有社会安全网和社会稳定器的基本功能。同时,社会救助基金收支作为一种经济变量,通过总供给与总需求之间平衡的保持,对经济运行具有自动调节功能。具体来说,在经济萧条时期,失业人数增加,贫困状况加剧,税收减少从而使得社会救助基金收入减少,而基金支出增加,这种支出大于收入的情况既可以使劳动者的收入维持在一个相对稳定的水平上,又可以从增加购买力方面刺激和推动经济复苏,最终缓解经济萧条程度;在经济繁荣时,就业增加和贫困人口相对减少使得税收和社会救助基金的收入大于支出,相对减少了人们的货币收入,从而在需求过旺中起到一定的抑制需求的作用。

### (二)社会救助与劳动力供给

社会救助制度作为现代社会成员的基本保障制度,为他们基本生活提供了有效的保障,保证了劳动者的生产和再生产。尽管社会救助对劳动力供给从整体上有积极影响,但其相对

影响或个别影响可能是不确定的,甚至是消极的,会阻碍劳动力供给。

从理论上来说,社会救助费用的征收,虽然可以为劳动者提供一个长期稳定的工作环境,但对个人当期收入来说,是减少个人收入总量,降低了当期消费水平,劳动者会选择休闲替代劳动(替代效应),减少工作,从而抑制劳动力供给。另一方面,由于征税使当期收入减少(收入效应),影响到纳税人的生活水平,会使劳动者为弥补收入的下降而努力工作,从而增加劳动力的供给。至于最终会增加还是减少劳动力供给,则要看替代效应和收入效应之差。如果替代效应大于收入效应,则会减少劳动力供给;反之,则会增加劳动力供给。事实上,从各国的实践来看,许多国家的研究表明,社会救助费用的增加会减少就业人口。

而且,社会救助费用对劳动力供给影响的长短效应不同。从短期效应看,生产者把社会救助费用同生产成本一样处置,并企图通过涨价来弥补。提价后,销售量会受到影响,产出和就业会有下降趋势。如果政府通过货币政策和财政政策,把产品需求保持在原有水平上,这种作用就能抵消。

从长期效应看,社会救助费用的影响取决于职工对工资降低的反应。在生产技术一定的条件下,资本要素和劳动力要素都存在边际递减的问题,企业总是在劳动和资本的最佳组合中获取最低的生产成本。开征社会救助费用,并没有使劳动者发挥更高的生产力,因此企业没有理由在征税后支付较高的全部附加费用,除非某些工资收入者对其收入减少的反应是退出劳动力市场,这样,企业就不得不用较高的工资来增加或留住雇员。征税的结果是工资增长,成本中劳动对资本的比率提高。不过,在劳动力过剩和工资水平较低的国家,劳动力的总供给与对工资的期望值没有密切关系,较低的工资并不会导致很多职工离开劳动力市场,或是明显减少他们的工作时间。在这种情况下,劳动力供给不会因征收社会救助费用的影响而严重减少,但雇员将承受这种税的很大负担。虽然工资未必会实际减少,但比没有社会救助费用时增加得慢。

### (三)社会救助与劳动力需求

社会救助支出会成为劳动力成本的一部分,因此社会救助必然会增加劳动力成本,从而影响雇主对劳动力资源的需求。

从理论上说,如果劳动力的成本低而资本的成本高,市场会选择劳动力而不是资本;相反,如果劳动力的成本高于资本,市场就会选择资本而不是劳动力。劳动力成本的高低取决于工资和社会保障费用的高低。随着社会救助支付水平的提高,雇主所承担的相应费用也增加。同时,社会救助水平具有刚性,雇主不能随意改变,他可以选择用资本替代劳动力。资本替代劳动力的结果是一部分劳动力被排挤出生产过程,失业率上升。近年来许多欧洲国家的失业率居高不下的重要原因之一,就是高福利引起的劳动力成本过高。

另外,对具有刚性的社会救助支出,雇主能采取的措施就是试图将其负担的社会救助费用转嫁给消费者,从而提高产品价格;但这对于面对竞争性市场经济,特别是国际竞争的雇主来说几乎是不可能的。因此,他们只能是减少产量或退出生产领域。结果是,如果社会救助费用不能通过提高价格转嫁给消费者或通过降低工资转嫁给雇员,那么整个社会所面临的问题是失业的增加。因此,对劳动力供给一样,社会救助对劳动力需求具有减少的影响作用。

## 三、负所得税理论

美国经济学家米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)于1962年最早提出了“负所得税”这一概念。负所得税的计算公式为:

$$\text{负所得税} = \text{法定最低收入} - (\text{个人实际收入} \times \text{负所得税税率})$$

因此,

$$\text{个人可支配收入} = \text{个人实际收入} + \text{负所得税}$$

同时,负所得税可以被看成为政府补助支出。这种政府补助支出的一种重要形式就是社会救助支出。这是因为社会救助资金的来源主要是财政支出,而财政收入则来自各种税收。

国家财政分配由以下两个方面组成:第一,国家通过强制手段从纳税人那里征收各种税收,且不支付任何报酬。这种收入再分配机制可以限制不劳而获,缓解社会分配中的不公平现象,实现社会公平和公正的目标。第二,国家如何合理分配和使用财政。这种分配和使用的渠道一般有两种:一是部门和地区之间的再分配,通过教育、卫生等方面的支出,将财政的一部分转移到一些部门和行业,而将另外一部分资金转移和补贴给较为贫困的地区;二是实行个人之间的收入再分配,即将富人的一部分收入以社会保障形式转移和补贴给贫困人员及其家庭,通过这种方式,可以达到保障他们的基本生活水平,缓解社会分配中的不公平现象,实现社会公平和公正的目标。

世界各国实行个人所得税时都遵循纳税能力原则,即根据纳税能力大小来设计税收政策。这种税收政策主要对富人产生较大的再分配效应,把他们的一部分收入转移给国家;而对低收入者或者贫困人员并没有产生较大的再分配效应,这些人仅仅是少缴或者不缴纳个人所得税,从中并没有在原来基础上增加收入。世界各国主要通过社会保障机制来增加低收入者或者贫困人员的收入,提高他们的生活水平,但这种转移支付存在一个不足,即资金来源不足。这样就导致一些人无法充分享受社会保障待遇尤其是社会救助金。

解决这个问题的重要途径就是引进负所得税制度,这是因为负所得税可以将所得税制度和社会保障制度有机地结合起来。实行了负所得税制度以后,可以把所得税延伸到低收入者或者贫困家庭,通过负所得税向低于法定起征点的人和家庭转移支付,帮助他们提高生活水平。

虽然负所得税制度与社会救助制度并不完全一样,甚至可以说是两个性质不同的机制。但负所得税机制可以同样达到社会救助所要实现的目标,即在实现的目标上是一致的。因此,负所得税理论的基点与社会保障理论的基点是一致的,尤其是与社会救助理论更加接近。从这个意义上来说,负所得税理论可以被视为一种社会救助理论,即领取社会救助金的人们不但没有缴纳税收,反而得到了税收补助。

征收负所得税以后,政府与纳税人之间关系更加趋于公平。这是因为:当纳税人的收入超过法定最低收入时,需要缴纳税收,这种征所得税使得政府能够分享纳税人的收入;但另一方面,当家庭收入低于某一个法定最低收入时,政府将通过支付社会救助金的方式,分担家庭的损失。在负所得税机制下,贫困家庭会根据家庭人员数、所在地区以及年龄层次来享受社会救助金。



## 本章小结

1. 介绍了贫困理论,包括贫困的基本内涵和外延、衡量贫困的指标等。
2. 介绍了社会救助的思想基础,包括早期的社会救助思想、马尔萨斯的社会救助思想、《贝弗里奇报告》的社会救助思想、马克思主义的社会救助思想等。
3. 最后阐述了社会救助的一般理论,包括政府与市场的失灵理论、社会救助与经济发展



之间的关系以及负所得税理论。



### 思考题

1. 简单区分绝对贫困与相对贫困。
2. 什么叫贫困缺口率？
3. 阐述《贝弗里奇报告》的社会救助思想。
4. 阐述马克思主义社会救助思想。
5. 描述市场失灵理论的主要含义。

## 第二章

# 社会救助概述



### 学习目的

通过本章的学习,掌握社会救助的一些基本概念,了解外国社会救助发展过程和现状,把握我国社会救助的改革背景及其改革的主要内容。

## 第一节 社会救助的内涵和外延

### 一、社会救助的基本概念

社会救助(social succour)是指通过立法由国家或者政府对由于失业、疾病、灾害等原因所造成收入中断或者收入降低并陷入贫困的人员或者家庭实行补偿的一种社会保障制度。

从上述定义出发,社会救助有以下几层具体含义:第一,社会救助的实施主体是国家,是由国家通过立法保护贫困人员,这也意味着实施社会救助是国家一项义不容辞的责任和义务。第二,社会救助的对象是贫困人员。虽然任何人或者任何一个家庭只要其家庭人均收入水平低于国家规定的某一贫困线,就可以享受社会救助待遇,但实际上只是有限的人群才可以享受到社会救助待遇,这也是与社会保险、社会福利等其他社会保障制度不同的地方,因为后者的实施对象具有广泛性,往往是所有社会成员。第三,享受社会救助的条件不是缴费而是低于贫困线,但对是否低于贫困线则需要进行经济状况调查,通过核实以后才可以享受。

社会救助制度是随着社会、经济、文化以及政治等要素的发展而不断发生变化的,它是社会进步和社会文明的一个重要标志。因此,社会救助是一个动态的、历史范畴的概念,随着社会救助制度的发展,其内涵和外延也在不断发生变化。而且,由于各国或某一国家在各个时期的社会经济、价值观念和文化传统上的差异,社会救助的内涵和外延也就有所不同。

由于社会救助制度是社会、经济、文化以及政治等要素发展到一定历史时期的产物,所以社会救助就必然涉及上述各个领域,是横跨多领域的一种综合性机制。这就决定了社会救助本身具有复杂性和多样性的特征,也决定了社会救助是横跨社会、经济、政治、管理、人口等多领域的一种制度。

尽管各国社会保障制度的具体内容各不相同,但凡是实行社会保障制度的国家或地区,其社会保障一般都包括社会救济、社会福利以及社会保险;而我国的社会保障包括了社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚这四种制度。而这四种社会保障制度的内容也是随着社会经济等因素的变化而在不断更新和充实。

## 二、社会救助的主要内容

随着社会救助内涵和外延的发展,它的内容也在不断丰富。社会救助制度的主要内容,一般包括生活社会救助、医疗社会救助、住房社会救助、生产社会救助、教育社会救助和灾害社会救助。除此之外,有些国家还实行丧葬社会救助、护理社会救助、法律社会救助等。其中,生活社会救助在整个社会救助制度中处于核心地位,具有重要性,而其他社会救助项目是对生活社会救助起一个补充作用。而且,虽然这些社会救助项目仅仅是针对某一个方面而言的,但有时会具有重叠性,即某一些或者某一个家庭可能同时会享受其中的几项社会救助待遇,当然也有些人或者家庭仅仅是享受其中的一项待遇。

### (一)生活社会救助

生活社会救助是指解决贫困人员吃穿等温饱问题的一种社会救助项目。这里所谓的生活是一个狭义的概念,并不包括居住、治疗、教育等方面的内容。因此,生活社会救助主要解决温饱上面临困难的一些贫困人员的生活问题。

生活社会救助是整个社会救助制度中最为重要的组成部分,其支付方式有现金支付和实物支付,但以现金支付为主。实物支付主要有食品支付等。政府首先确定一条贫困线,然后对申请者进行家庭经济状况调查,对家庭人均收入处于贫困线以下的人员和家庭给予生活社会救助待遇。

### (二)医疗社会救助

医疗社会救助是指对低收入者患病时给予一定医疗费补助的一种社会救助项目。一般地,在实行基本医疗保险制度的国家中,参保者患病和看病时虽然可以享受一定的医疗保险待遇,但同时又要承担一定比例的自负费用。如果低收入者自负费用达到国家规定的一定标准时,政府给予他们一定的医疗救助,即他们的自负费用可以全部或者按照一定比例向政府有关部门申请报销,以便减轻其在医疗费用上的负担。

医疗救助可分为多种类型:按照救助病种,可以分为门诊救助、住院救助和综合救助;按照救助形式,可分为直接救助和间接救助;按照救助对象,可以分为城市医疗救助对象和农村医疗救助对象;按照救助时间,可分为医前救助、医中救助和医后救助。

有些国家即使对没有加入基本医疗保险制度的人员也给予一定的医疗社会救助。这可以分为以下两种情况:一种是某一些成员没有被纳入基本医疗保险制度或者根本没有基本医疗保险制度,有些国家对低收入者的高额医疗费用给予一定的补助;另一种是一些人虽然被纳入了基本医疗保险制度的实施范围,但由于某种原因没有缴纳医疗保险费,其结果无法享受基本医疗保险待遇,但由于患病时承担了高昂的医疗费用而陷入了贫困,这时国家有时也会给予一定的医疗社会救助。

### (三)生产社会救助

生产社会救助是指政府给予低收入者提供生产上帮助的一种社会救助项目。由于陷入贫困或者成为低收入者虽然都是一些文化层次低和劳动技能低以及没有资金积累的人员,但基本上都是具有劳动能力的人员;而且他们陷入贫困的主要原因是缺乏资金或者缺少劳动技能。如果政府对他们在生产上给予帮助的话,他们很容易摆脱贫困,从而提高收入水平,改善生活质量。

生产社会救助的形式主要有以下三种:第一,政府以低收费甚至免费给予劳动技能的培训,提高他们的劳动技能,如经营能力等,使得他们开展生产自救,提高劳动生产率,从而改善

他们的收入水平;第二,政府给予低息甚至无息的小额贷款,帮助他们开展生产活动,如资助他们开一家小商店之类的;第三,政府以有偿或者无偿的方式给予实物上的帮助,从而提高生产效率,改善经济效益,如给予贫困农民优良种子等。

#### (四)住房社会救助

住房社会救助是指国家对低收入者在住房上给予一定帮助的一种社会救助项目。住房社会救助主要有以下三种形式:

第一,提供住房给低收入者和家庭居住,收取远低于市场价的房租。在这种情况下,政府首先要取得大量的住房,一般有以下两种方式:一是政府出资建造住房,然后提供给低收入者居住;二是从社会上以市场价购买住房,然后提供给低收入者。

第二,对低收入者给予住房补贴。这里又可以分为以下两种情况:一是如果低收入者居住的住房是租借的,那么政府每月直接发放房租补贴;二是如果低收入者居住的住房是自己所有的,那么政府给予一次性住房维修费补贴。

第三,以较低的价格卖给低收入者。在这种情况下,政府出资直接建造或者委托给房地产商建造住房,政府以远低于市场价的价格卖给低收入者,以便他们有房居住。

#### (五)教育社会救助

教育社会救助是指政府帮助贫困学生完成学业的一种社会救助项目。教育社会救助的对象是贫困家庭的学生,既包括中小学生,也包括大学生甚至研究生。教育社会救助的主要方式有现金救助和实物救助两种。现金救助又有给予学费减免、发放特别奖学金等形式;实物救助包括免费发放学习用品甚至校服等。

目前,中小学生的教育救助方式主要包括免费发放学习用品,提供免费的午餐和校服,实行学杂费减免以及给予特别奖学金。大学生的教育社会救助方式主要包括学费减免,优先提供勤工助学的工作岗位,给予一次性生活补助,发放教育贷款和针对贫困大学生的奖学金等。

#### (六)灾害社会救助

灾害社会救助是指政府对受灾者和家庭提供物质上帮助的一种社会救助项目。某一些人遇到各种各样的灾害,丧失一定劳动能力或者完全丧失劳动能力,其结果失去了收入来源,或者受到重大财产损失,最终导致贫困并陷入生活困境。如果政府不给予一定帮助的话,他们难以依靠自身力量渡过难关,这时就需要政府给予物质上的帮助。这里指的灾害既包括自然灾害,也包括各种人为的灾难。

灾害社会救助往往是一种临时性救助,这是它与生活救助和住房救助等不同的地方。灾害社会救助的方式主要有现金救助和实物救助,其中实物救助在灾害社会救助中占有重要地位,这也是与其他社会救助项目不同之处,因为其他社会救助项目主要是现金救助。

#### (七)护理社会救助

护理社会救助是指政府对需要护理的人员提供现金和实物上帮助的一种社会救助项目。由于随着人口的老龄化等原因,需要护理的人数大量增加,他们的护理费用往往很高,依靠自身力量难以承担。因此,政府对这些人提供护理社会救助。护理社会救助的主要支付方式有现金支付和实物支付,其中实物支付包括免费提供适合被护理人员需要的床和拐杖等特殊生活用品。

#### (八)法律社会救助

法律社会救助通常被称为法律援助。它是指政府对贫困家庭或者贫困人员给予法律上帮助的一种社会救助项目。由于法律诉讼费用较高,贫困家庭或者贫困人员自身没有经济能

力来承担诉讼费用,从而很有可能导致他们无法维护自身的合法权益,因此,政府给予免除或者事前垫付相关的诉讼费用。另外一种法律社会救助的形式,是政府通过建立相关的制度,给予贫困家庭或者贫困人员免费或者收费低廉的法律咨询服务,切实帮助他们维护自身的合法权益。

有些国家还实行丧葬社会救助。丧葬社会救助是指政府对死者家属给予物质上帮助的一种社会救助项目。丧葬社会救助的支付标准往往根据死者是成人还是小孩不同而有所差异,小孩的丧葬救助标准要比成人低得多,这是因为小孩的丧葬费用要少于成人。

### 三、社会救助的基本特性

社会救助是社会保障制度中一个重要组成部分,除了与其他社会保障具有共性之外,也有一些自身的基本属性。

#### (一)权利与义务的不对等性

当某一些人或者一部分家庭依靠自身力量无法应付或者解决各种风险而陷入贫困时,国家通过社会救助手段对他们提供物质上的帮助。除了必须满足家庭人均收入低于国家规定的法定贫困线这一要求以外,国家为他们提供社会救助待遇可以说是无条件的。也就是说,享受社会救助待遇的人员和家庭无须尽自己的义务或者尽少量的义务就可以享受待遇,因此,社会救助中,就存在一个权利与义务不对等的属性。

#### (二)资金来源的单一性

由于实施社会救助是国家一项义不容辞的责任,它不具有权利与义务的对等性,因此社会救助资金来源具有单一性。社会救助资金的主要来源是国家财政,这里既包括中央财政也包括各级地方财政,只有通过财政支出才能保证社会救助资金来源的充分性和及时性,才能让贫困人员不需要支付任何相关费用就能够领取社会救助金。

从目前世界各国的实施情况来看,相当多的国家虽然实行中央财政与地方财政分担的方式,但往往中央财政负担比例相对于地方财政要高一些。这样可以保证各地贫困人员在享受标准上的统一和公平,但这里所说的统一和公平并不意味着各地之间的支付标准都相同。因为在任何一个国家都存在着地区发展不平衡的问题。生活水平较低的地区,它们的社会救助标准相对也低一些;反之,社会救助标准相对高一些。这种差异并不体现出不公平,相反,这是公平性的一种体现。

#### (三)享受对象的有限性

虽然社会救助的实施具有普遍性,即任何个人和家庭只要符合家庭人均收入低于国家法定贫困线以下的条件就可以享受社会救助待遇,任何一个社会成员都有可能成为社会救助的实施对象。但实际上,由于符合条件有资格享受社会救助待遇的人员和家庭在整个社会中仅仅是一小部分,因此从这个意义上来说,社会救助待遇享受对象具有有限性。

#### (四)保障水平的最低性

虽然与其他社会保障制度一样,社会救助是帮助国民应付或者解决各种经济风险以免其陷入贫困,但它们的保障水平是各不相同的。在各种社会保障制度的保障水平中,社会救助的保障水平是最低的,仅仅是维持贫困人员的最低生活水平;而社会保险制度是保障国民的基本生活水平;社会福利制度是保障国民较高的生活水平,因此后两者的保障水平都要比社会救助高得多。而且,社会救助、社会保险和社会福利三者的保障水平是呈现出逐步的递进,即社会福利的保障水平在这三者中是最高的。



决定社会救助保障水平最低的原因在于以下两个方面:第一,社会保障制度是从社会救助开始产生的。社会救助产生的根本原因在于当时由于产生了大量的贫困人员,社会面临动荡,为了解决社会危机问题,必须保证贫困人员的生活仅仅维持生存水平。在这种背景下,政府出资举办和管理社会救助。因此,当时社会救助制度产生时,它的保障水平仅仅是维持最低生活水平,以后对社会救助的这种最低保障水平一直延续下来。第二,凡是实行社会救助制度的国家在法律和法规上都明确规定,社会救助仅仅是保障贫困人员最低生活水平,在当代各国都是遵循这一基本原则来制定社会救助的支付标准。

但目前各国对最低生活水平的理解和解释是不同的,因而产生了对社会救助支付标准确定上的差异。有的国家,如一些发达国家认为最低生活水平除了维持生存以外,还应该包括一些精神文化娱乐活动,即不仅维持贫困人员的最低物质生活水平,还应该必须保证最低精神文化生活质量。而发展中国家中的最低生活水平概念一般不包括精神文化娱乐方面的内容,仅仅是指维持物质上的最低生活水平。由于对最低生活水平的理解不同,各国社会救助的保障水平的实际含义也是不同的。

#### (五)资格审查的严格性

贫困人员在享受社会救助待遇之前,首先向当地社会救助相关管理部门提出申请,当地管理部门对申请材料进行审查和核实,然后对经核实属实的申请材料提交给高级社会救助行政管理部门做进一步检查。对申请材料审查和核实的主要内容是,申请人员是否符合国家规定的法定贫困线这一条件,经核实和批准后,才给予发放社会救助金。

对申请人员的审查一般需要经过当地社会救助管理部门(如社区的社会救助中心等)和高级社会救助行政主管部门(如区县级社会救助政府管理部门)这两个程序,而且能否享受社会救助待遇的决定权则掌握在后者手里。因此,对是否具有社会救助待遇享受资格的审查是非常严格的。

### 四、社会救助的基本功能

社会救助对社会、经济和政治都会产生重大影响,具体表现在以下三个方面:

#### (一)对贫困人员的影响

在任何社会和任何一个时期,总是会存在一定数量的贫困人员。这些贫困人员首先面临的一个问题就是如何维持生存;但与此同时,这些贫困人员往往又难以通过自身的努力来克服这个困难。解决他们生活困难的最为有效的方法就是为他们实施社会救助政策。国家通过财政拨款,支付给他们社会救助待遇,使得他们有一定的收入,最终保证他们的最低生活水平。

除了解决贫困人员的生存问题之外,社会救助政策的另外一项重大功能就是提高贫困人员的生存能力。如通过免费的教育和培训,提高他们的劳动技能,帮助他们就业和找到收入较高的职业;另外还有通过发放小额无息或者低息贷款等方法,帮助他们提高生产效益,实行生产自救。

#### (二)对经济的影响

社会救助的根本目标是消除贫困,而贫困是收入差距扩大的结果,这导致了消费倾向的下降,不利于经济的长期稳定发展。

第一,贫困导致资金运行间断的恶性循环,贫困人员一方面自身积累资金的能力有限,扩大再生产的能力也非常有限;另一方面,如果国家财政资金匮乏,那么,国家就不能拿出大量

资金帮助这些贫困人员进行生产自救。由于这样内外两方面的共同作用,使得贫困人口的资金供给经常被迫中断,从而导致贫困人员资金运行的恶性循环。

第二,贫困导致经济活动在低水平上恶性循环,并受到各种社会经济条件的限制。这就使得贫困人员只能凭借自身落后的生产工具进行简单粗放式的经营和劳动,从而导致社会资源浪费严重,效率低下,其最终结果是陷入低收入、低积累、低投入、低产出的怪圈,经济活动局限在低水平上恶性循环。

### (三)对社会的影响

社会救助帮助贫困人员摆脱生活困难,不仅可以提高他们的消费水平,而且还可以消除他们对社会甚至对政府的不满,对社会产生重大影响。

第一,可以稳定社会。因为贫困的存在会威胁到社会的稳定,这也是社会救助乃至整个社会保障产生和存在的根本目的。正因为市场失灵、收入分配制度的不合理以及经济发展水平不高会导致一部分人贫困,因此社会救助就有存在的必要。

第二,社会救助可以提高人口质量。贫困与人口增长之间存在着一种恶性循环,在贫困地区,人口与经济呈现出一种逆向运动,即人口增长越快,经济增长就越慢,经济增长越慢,人口增长就越快地恶性循环。这意味着贫困可能会增加人口数量,从而使得这些人难以受到良好的教育和保证较好的生活质量,结果导致人口质量下降。如果有了社会救助,就可以克服贫困,提高人口质量。

## 第二节 社会救助的产生与改革

### 一、社会救助产生的社会经济条件

社会救助产生的条件,不仅有思想条件,而且还有经济条件和社会条件。经济条件就是指社会生产力发展到一定水平,社会有一定的剩余产品可供扣除和储存,并建立一个较为完善的调节收入的分配制度。而社会条件是指社会成员之间产生的对立和矛盾,这种对立和矛盾的发展已经影响到社会稳定。同时,随着经济条件与社会条件的不断具备,社会救助思想也就应运而生,即社会或国家应该承担应对社会成员所面临各种经济风险的责任。社会救助产生的条件具体表现为以下几个方面:

#### (一)实现了生产的社会化

生产的社会化表现为生产资料使用的社会化、生产过程的社会化以及产品生产的社会化。生产的社会化不仅带来了劳动方式、交际方式、分配方式、活动方式的变化,同时也导致社会结构、家庭结构等发生了一系列变化,还引起了许多新的社会问题和社会矛盾。在现代社会化生产过程中,由于机器的使用以及机械化程度的提高、化学工业等发展,职工的伤残、事故、职业病、中毒等事件经常发生。这些因素制约着劳动力本人及其家属再生产的继续。同时,劳动方式的变化、专业技术要求的提高等也促使劳动者退出生产领域,变成失业者和退休人员。这些都会导致劳动者失去生活来源,最终将会成为一个严重的社会问题。

#### (二)收入水平差距的不断扩大

随着市场经济的发展,社会成员之间在收入水平上的差距不断拉大。这是因为市场经济

是遵循着优胜劣汰的竞争规律。但是,这种效率原则往往与社会公平相矛盾。而社会不公平程度的加剧,最终必然会导致社会的不稳定。为了保证社会公平,就需要采取某种机制来缩小社会成员之间收入水平上的差距。在这种情况下,社会救助制度就应运而生。

### (三)家庭功能的弱化

生产的社会化促使家庭的生产职能开始退化,并导致家庭结构发生变化,核心家庭越来越多。在农业社会中,家庭既是消费单位,又是生产单位,同时也具有教育、养老等功能。伴随着生产的社会化,家庭由生产实体变为消费实体,家庭的功能大大缩小。工业化社会条件下的家庭,主要是依靠工资收入来维持生计,一旦收入中断,其生活就会陷入困境。因此,传统的家庭保障方式在不同程度上逐步失去了其存在的基础。同时,生活社会化的组织程度也在逐渐提高,教育、卫生等都逐步成为社会的公共事业,走上社会化发展道路。这些变化都要求救助的社会化。

### (四)社会生产力的发展

社会生产力的发展促使社会财富大量增加,这就为社会救助提供了物质基础。同时,人们的需求呈现出内容多样化和需求水平不断提高的趋势。人们对基本生活需求已经不再单单指维持生命的生存要求,基本生活标准也是在不断提高并更新其含义。社会成员的保障也在制度内容、实施对象、支付标准等各个方面都必须和社会平均水平接近。因此,社会财富的增加不仅为社会成员的社会救助奠定了物质基础,同时也规定了必须采取社会救助方式来利用这些资源。

### (五)社会稳定的需要

随着生产力的发展和生产的社会化,劳资矛盾和对立日趋激化。机器生产方式的采用,化学工业等对劳动者人体有害产业的发展,不仅带来了工作环境的恶化,工作安全性的下降,严重损害了劳动者的身体健康;而且也导致了失业人员的增加以及贫困问题的进一步加重。这些变化都使职工对工作单位乃至对整个社会产生不满,最终会引起社会动荡。为了稳定社会,从而使社会经济顺利得到发展,有必要实行社会救助。稳定社会也是社会救助产生的直接原因。

### (六)社会救助思想的存在

社会救助思想渊源在社会救助产生之前就早已存在。随着社会经济的发展,从直接维护社会稳定需要出发,许多学者和专家开始从理论角度来探讨社会救助这一问题。最初是从慈善角度来分析国家举办社会救助的必要性,并从人权角度来研究这一问题,认为国家有责任保证每个公民维持一定生活水平的权利,即实施社会救助是国家保障每个公民的一种责任。此后,随着社会经济的发展,其他社会救助思想也不断产生。正因为存在着社会救助思想,社会救助才应运而生。

### (七)救济机构的存在

首先是社会上的慈善救济,这主要是通过教会举办的慈善事业,其内容包括举办孤儿院、医院,给贫困者以经济与住房援助。其次是互助机构,劳动者之间也开始建立相互救济的互助会,如埃及维修金字塔的石匠中自发组织互助会,用会员缴纳的会费支付会员死亡后的丧葬费用。但无论是慈善事业还是互助互济,它们都具有自发性、被救济对象的局限性以及救济功能的有限性等特征,虽在一定程度上解决了贫困问题,但无法基于法律从根本上解决贫困问题。



## 二、社会救助的产生

### (一)古代及中世纪社会中的社会救助萌芽

这个时代的救助内容具体表现为慈善事业。在古代社会和中世纪社会,对贫困人员等社会弱者的救济,主要是通过家族、亲属、部落、近邻社会等共同体内部的相互帮助,以及宗教人士等的慈善活动和国王、领主的恩惠活动进行的。当初的慈善活动具有缺乏组织性、连续性和规模小的特征。

#### 1. 相互扶助

在古代社会和中世纪社会,在欧洲对无依无靠的幼弱者、伤病人员、残疾人员和高龄老人等人员的救济,通常在共同体内部实行相互扶助。这种相互扶助活动虽然是一种不存在金钱方面报酬的自发行为,但从长期角度来看,援助者与受援助者之间存在着一种互利互惠的关系。

尽管这种相互扶助并不是通过武力和强势地位强制执行而是一种自发性活动,但在以血缘、地缘为纽带的共同体内部,无法拒绝接受这种相互扶助。因此,从这个意义上来说,是一种具有强制性的活动。

这种相互扶助并不仅仅局限于消费性的生活领域,也经常发生在生产领域。这是因为这种相互扶助活动已经深深地打上了共同体行为原理的烙印。因此,古代社会和中世纪社会中的相互扶助即使成为今天社会保障的源流,但与当前的民间相互团体活动应该有很大的区别。

#### 2. 慈善活动

虽然贫困人员依靠共同体内部的相互扶助能够维持生存,但不属于这种共同体的贫困人员,如行走不便者、流浪人员和乞讨人员等,则无法享受来自相互扶助的救济恩惠。

对上述贫困人员实行救济的则是来自教会、慈善活动家等的慈善事业。慈善事业是以宗教性地爱他主义为基础的一种救济活动。慈善活动家们同情这些作为上帝子民们的处境,爱护他们,以奉献精神来报答上帝的恩宠。但另一方面,这种慈善活动也是为了获得信仰者的一种施教手段,或者意味着慈善活动家们为了能够去天堂的一种免罪行为。基于宗教动机的慈善活动中也经常夹杂着世俗动机。

#### 3. 恩惠活动

在古代社会和中世纪社会中,当由于灾害、饥饿等产生大量受灾者和难民时,国王和封建领主会采取临时性救济措施。这是基于国王和封建领主带有政治性并具有父爱主义的一种恩惠性救济活动。在许多国家,发生灾害和饥饿时,领主经常作为一种善举给予一次性金钱,对于孤儿给予养育费。这种领主经常被称赞为明君。但另一方面,许多领主课征过重的年贡、税赋和劳役。

在国王和封建领主中,确实也有为改善国民生活和增进社会安定做出贡献的行为;但也有不少国王和领主是为了维护不直接参与生产的支配阶级的统治,作为一种获得国民的信赖和使他们服从的手段而实行恩惠活动的。

### (二)社会救助的产生

#### 1. 有组织的慈善事业的形成

从中世纪社会进入近代社会过程中,产生了不少的流浪人员和乞讨人员。这些人逐步流入发展起来的都市,并对法律和社会秩序产生了威胁。过去那种任意的、短期的、非组织性的

慈善活动已经无法应对这种情况了。

因此,在处于形成期的近代社会中,传统的慈善活动在这个时期变得更加有组织性和连续性,这个时候就形成了慈善事业。同时,在这个时期产生了像英国这样的《济贫法》,由国王统治的政府制定法令,给予城镇、农村和教区等一定的权限来救济流浪人员和乞讨人员。通过法律对贫困人员实施救济,我们把它称为社会救济事业。虽然这种救济事业与民间的慈善事业有所区别,但实际上对救济对象的认定和运作组织方法上两者之间并没有存在太大的差异。

## 2. 英国的初期济贫事业

从中世纪社会向近代社会过渡过程中,城市、镇或者乡村中有势力者或者政府官员,在教会的协助下,通过各种方法来对付贫困人员。但是,随着贫困人员数量的增加,这种费用也相应地不断增大,采用统一的对付办法就成为必要。虽然贫困人员产生于各个城市、镇和乡村,但大多数是从附近的城市、镇和乡村流入的。面对这种贫困人员不断增加的局面,各个城市、镇和乡村开始减轻金钱和劳役的负担,同时为了维持社会秩序和安定,有必要采取全国统一的济贫对策。

在这种背景下,英国于1531年出台的《济贫法》规定,以称作“教区”的区域社会为单位,为了救济贫困人员开始选任贫民监督委员,所需费用通过征税由各个教区内的有势力者来负担。初期《济贫法》对贫困人员实施的措施是,对捕捉到的流浪人员和乞讨人员用鞭子抽打,强制遣返回出生地或者合法的居住地,对遣返途中逃跑者割掉半个耳朵,对重犯者用绳子套住脖子等。但此后,逐步了解到这种处罚和流放等措施的效果并不佳,为了防止流浪和乞讨,开始采取让具有劳动能力的贫困人员居住和从事工作的对策。

在1601年,英国又颁布了《伊丽莎白济贫法》。该法律的主要内容包括以下几个方面:第一,为有劳动能力的人提供劳动机会;第二,资助老人、盲人等失去劳动能力的人,为他们建立住所;第三,组织贫困者和儿童学习技术;第四,建立特别征税机关,从比较富裕地区征税补贴贫困地区;第五,提倡父母与子女的社会责任。

这种济贫政策一直延续到产业革命,从那时起英国对《济贫法》进行了根本性调整。该期间的某一个时期,英国制定了限制贫困人员移动的居住制度、强制收容贫困人员的制度,以及设立让他们劳动的工作场所。而且,在18世纪末,对没有收入者以及即使有收入但收入少于最低生活费的贫困人员,开始实行支付居家生活费的薪酬补助制度。这种优厚的薪酬补助制度导致了救济费的急速增加,以此为契机,济贫事业受到了有史以来最强烈的社会批评。

## 3. 慈善事业与博爱事业

近代社会初期发生的流浪人员、乞讨人员、孤儿和行走不便者等大量贫困人员,一方面促使城市、镇、乡村和教会等举办社会救济事业,另一方面导致了传统慈善活动的组织化和体系化。慈善事业虽然是基于宗教的理念、目的和动机而实行的一种救济事业,但与古代社会和中世纪社会中的慈善活动相比较,从近代社会开始的慈善事业中,在设置主体的名称、功能等方面存在着若干变化,有些设施一直存在至今。

在近代社会初期,除了慈善事业以外,产生了不仅仅局限于贫困人员而实施范围更加广泛的以一般市民为对象的救济事业、教育启蒙事业。这些事业主要由地主、神学家以及此后的资本家实施。由他们举办的事业或者活动通常被称为博爱事业。

## 4. 父爱主义济贫

近代社会初期对贫困人员实行的举措,基本上是由国王及其政府,以及地主、实业家和神

学家等基于父爱主义而采取的一种镇压和救济的措施。为了维持地方社会秩序,强制地使贫困人员在某一个地方长期居住,强迫他们劳动,在他们服从的前提条件下,给予贫困者最低限度的救济。

### 三、社会救助的发展

从18世纪中期到19世纪中叶,以产业革命为契机,以资本主义经济为基础的近代社会诞生,随之基于勤勉、努力、节约和节制等各种规范性价值观念的生活意识、生活习惯和生活方式也开始确立下来。其中在产业发展过程中产生的失业人员、贫困人员、流浪人员和乞讨人员被视为无能人员和性格怪异者,随之形成了道德主义和个人责任主义的贫困观念,否定和极力抑制对贫困人员的救济成为这个时期特有的济贫事业和慈善事业。

#### (一)新《济贫法》体制的确立

19世纪初,在英国的农村地区,农业劳动者对低工资和农业机械的引进越来越不满,不断发生破坏劳动场所和农业机械的事件,极力想逃避济贫税负担的新兴中产阶级更加强烈地批评薪酬补助制度。这种新兴中产阶级的利害关系,通过1832年选举法的改革直接反映在议会中,与1834年《否定济贫的济贫法》即新《济贫法》的制定息息相关。

新《济贫法》规定,第一,为了建立全国统一的济贫行政体制,在设置作为中央行政机构的济贫法委员会的同时,在每个教区设立贫民救济委员会,并把它作为济贫行政体制的基层地方机构;第二,重新设立劳役制度,严格限制对具有劳动能力的贫困人员的救济;第三,为了提高求援抑制效果,开始引进劣等待遇原则,把劳役场所的救济水准设定在最底层劳动者的生活水准以下。

随着资本主义经济的确立而带来的个人责任主义和自由放任主义,新《济贫法》作为彻底抑制求援的对策在发挥作用。此后,贫困被视为个人的罪行,“劳动贫民”被分解成低工资劳动者和被救济的穷人两种。

#### (二)世俗性慈善事业的发展及其危害

整个19世纪,社会救助事业成为被抑制的对象,其规模有所缩小。但19世纪中期以后,工会、生活协同组织、友爱会和慈善组织得到了显著发展,政府也鼓励它们发展。其中,政府保护和奖励友爱会的发展,并试图削减社会救助费用的支出。

这一时期慈善事业的一大特征就是具有世俗性。在始于产业革命的产业资本主义发展中,获得巨大财富和社会地位的新兴中产阶级,作为一种义务,作为象征财富和地位的一种活动,并为了减轻对由于残酷的自由竞争而牺牲人们福祉的罪恶感,从事慈善事业或者提供资金。这些人中的一部分被称为“具有慈善心的贵妇人”。

在这种慈善事业中,实施一方的动机和兴趣处于优先地位,而对被救济一方的影响与结果的考虑甚少,从而产生了滥救、漏救以及为了能够得到救济的职业乞讨人员等弊病。

在这种情况下,英国于1869年公布了《关于首都贫民救济的备忘录》。在这个备忘录中,把社会救助限定于已处于贫困状态人员的救济,同时把慈善事业的救济用于防贫,不应该给予那些属于社会救助对象的人,从而明确了慈善事业和《济贫法》各自所承担的作用。1869年在从事慈善事业的团体组织中开始交换“被救济者名册”,设立了以消除滥救、漏救以及乞讨生活的弊端为目的的“慈善组织协会”。

#### (三)个人责任主义与贫困人员的感化

英国新《济贫法》的制定意味着济贫政策上经济自由主义的胜利。根据新的济贫政策,失

业人员和贫困人员的生活必须依靠自立和自助,对社会救助进行了严格限制。

这种济贫政策强化了道德主义或者自由主义的贫困观并把它一般化,认为贫困的原因在于个人性格的不正常和能力的缺乏,把被救济者看作脱离健全市民生活的人员。同时,虽然在这个时期,为了尽量少负担社会救助费用,鼓励友爱会、慈善事业等自发组织的壮大,但基本的救济原则还是道德主义和个人责任主义的贫困观。慈善事业的救济目的无非是提高贫困人员的道德水准,也就是说,感化和纠正贫困人员的性格和生活习惯,把他们提高到善良市民的水准。

这时期英国救济事业的特征是,基于道德主义和个人责任主义的贫困观,一方面限制社会救助事业的发展,而另一方面鼓励民间救济活动。在该时期,许多国家的救济事业具有这种特征,成为当时世界的一般发展潮流。

## 四、社会救助与社会保险的并存

### (一)社会救助事业的进一步发展

19世纪末至20世纪初,对待贫困问题的英国社会政策有了飞跃发展,英国社会进入了一个自由社会改良的时代。在该时期,许多专家对贫困问题进行了调查,其结果是,贫困人员的人数超出了预期,导致贫困的更多的是社会方面的原因。以此为契机,在英国,原来的个人责任主义贫困观转化为社会责任主义贫困观,从而制定了新的防贫政策,传统的济贫事业和慈善事业也发生了巨大变化。

#### 1. 防贫政策的形成与社会事业

19世纪至20世纪初,英国面临着长期的经济萧条,失业人员大量增加,以老人和儿童为主要对象的贫困迅速扩大。根据相关的贫困调查,当时城市人口的大约1/3处于贫困状态。在这种情况下,统治阶级比劳动阶级更加意识到大英帝国已经陷入严重的动荡局面。以此为背景,在自由党与工党的合作下,英国开始实行自由社会改良政策,制定了各种防贫政策。

1908年建立了非缴费型的养老制度,1909年设立了职业介绍所,1911年制定了健康保险制度和失业保险制度。在儿童社会保障方面,颁布了诸如1906年的《学校给食法》、1907年的《学校保健法》和1908年的《儿童保护法》等多部法律,而且为了改革原来的《济贫法》而设立了济贫法委员会。这些都是以防贫为目的的政策。但与此同时,19世纪后期发展起来的慈善组织协会的相关人员,以及济贫法的有关人员仍保留着传统的抑制性想法,强烈反对济贫事业的改革。

1905年设立的济贫法委员会,于1909年提出了多数派报告和少数派报告这两份报告。在实践中以优先发展传统慈善事业和稍微改革《济贫法》为内容的多数派报告并没有产生影响,但要求废除《济贫法》的少数派报告却取得了实质性的进展。其结果是,该时期虽然没有实现《济贫法》的根本性改革目标,但在设立居家保护制度和改善劳役场所上进行了试点,其改革缓慢地向前推进。同时,由于作为防贫制度开始实施社会保险制度,慈善事业中通过现金支付而对贫困人员救济的功能大幅度缩小,此后以家庭关系的协商与调整为内容的家庭保障事业、儿童保护事业和残疾人员保护事业等被保留下来。

#### 2. 慈善事业的组织化、科学化、专业化

1870年以后大约40年间非常活跃的英国慈善组织协会,由于无法摆脱个人责任主义和道德主义的贫困观和援助观,第一次世界大战临战之前从社会保障历史舞台中消失了。但另一方面,慈善组织协会实施的慈善事业的组织化、科学化和专业化大大促进了社会救助的发



展。慈善事业的组织化直接是以消除慈善事业的弊端为目的而实施的,它的发展导致慈善事业运作的社会性、连续性和安定性,并为它的科学化、专业化打下了扎实的基础。

慈善事业的科学化是从慈善组织协会的友爱访问活动开始的。但慈善事业的科学化以及援助活动的专业技术化,在慈善组织协会的发源地英国并没有取得巨大的成果,而是通过转移到纽约、波士顿等美国东海岸各城市后的慈善组织协会的活动来实现的。

慈善事业的专业化属于慈善事业的组织化、科学化潮流中的一部分,也是这种潮流发展的结果。慈善事业的组织化和科学化发展,使得在友爱访问等方面需接受系统教育的专业活动家成为必需,从而代替当时作为友爱访问员而进行活动的中产阶级的家庭妇女们。同时,慈善事业的专业化大大促进了慈善事业中专业教育制度的发展。

### 3. 社会事业的基本特性

社会事业与以前的感化救济事业的区别主要体现在以下几个方面:

第一,感化救济事业的最大特征在于个人责任主义、道德主义的贫困观和援助观;而社会事业则克服了这方面的缺陷,它是以社会责任主义的贫困观和援助观为前提条件的。

第二,社会事业是以作为防贫政策的社会保险的存在为前提,从而规定自身的内容,并试图进行自身改革。原来的济贫事业以作为防贫政策的社会保险的存在为前提,并成为对社会保险起补充作用的事业。慈善事业转换成把非金钱性援助作为自身工作的内容,开始参与从济贫事业中分离出来的儿童保护事业和残疾人员保护事业等,从而成为一种新的社会事业。

第三,社会事业继承了慈善组织协会活动所带来的慈善事业的组织化、科学化和专业化,创造了如案例库等支撑社会事业发展的社会技术。

### (二) 社会保险的产生

1883年,德国颁布了《疾病社会保险法》,率先在世界上建立了社会保险制度。社会保险制度首先在德国创立并不是偶然的,而是历史发展的必然产物,即是由当时德国的社会经济状况等因素所决定的。

第一,德国工人运动的迅速发展。到19世纪中叶,随着资本主义市场经济的发展,劳动条件和环境日益恶劣,工人对此非常不满,从而加深了劳资矛盾。同时,随着马克思主义思想在工人中的广泛传播,工人运动迅速发展,那时的德国已经成为欧洲的政治中心之一。当时德国的俾斯麦政权在镇压工人运动失败之后,转而采用胡萝卜的软化政策,以缓和劳资矛盾。

第二,德国新历史学派的产生。当时在德国由于劳资矛盾已经成为最严重的社会经济问题,为了解决这个问题,德国新历史学派应运而生。它的基本思想是主张劳资双方合作和实行社会改良政策。该学派主张国家必须通过立法,实行包括社会保险在内的一系列社会政策,自上而下地实行经济与社会改革。但是,该学派同时又认为,包括劳资矛盾在内的经济问题必须同伦理道德联系起来才能解决。俾斯麦政权认同并采用了该学派的基本政策主张。

德国于1884年颁布了《工伤事故保险法》,1889年又颁布了《老年和残疾社会保险法》。此后,奥地利、瑞典、匈牙利、丹麦、挪威、英国、法国等欧洲国家也先后实施了社会保险制度。瑞典于1891年开始实行疾病保险,英国于1911年制定了《国民保险法》等。英国于1911年颁布的《国民保险法》是世界上第一部社会保险方面的综合性法律,它把英国以前实行的单项社会保险法律统一起来。

随着社会保险制度的建立,社会保障制度基本上由社会救助与社会保险构成,从此社会保险与社会救助在保障国民基本生活上有了明确的分工。具体来说,国民的基本生活首先通过社会保险机制来解决,尽量通过社会保险实施范围的扩大及其支付水平的提高来保障国民

的基本生活水平,满足他们的基本生活要求。而社会救助仅仅是对社会保险无法解决基本生活问题而陷入贫困的国民支付社会救济金,保障他们的最低生活水平。

因此,社会保险制度产生以后,社会救助的保障功能相对来说有所弱化。这主要表现为,以前的贫困问题在社会保障中只能通过社会救助机制来解决,社会救助在保障国民的最低生活和解决贫困方面承担了主要责任;而现在国民的基本生活保障主要由社会保险来承担,大部分国民的基本生活问题通过社会保险能够解决,贫困问题有所缓和,社会救助的作用相对来说有所下降。

## 五、现代社会救助体系的形成

在每个社会成员都具有利用社会保障权利的认识前提下,现代社会保障的实施范围不再局限于贫困阶层和低收入阶层,而是给予包括一般阶层在内的所有社会成员都能利用它的机会。社会保障脱离社会保险与社会救济的并存阶段的一个必要前提,就是生存权作为一种社会权利的形成以及国家观念的转变。

### (一)作为社会权利的生存权的形成与国家观的转变

近代市民社会的发展,是以市民权为主要的根本权为前提的。这种根本权是由每个市民拥有私有财产权,法律面前人人平等,宗教信仰、思想、交通、居住和职业的自由等权利所构成。但事实上,能够享受这种市民权利的仅仅是贵族、地主、实业家等拥有家产和家业的一小部分人,对于一般市民来说仍然束缚了他们的手脚。其中在产业革命中担任主力军的工资劳动者在“劳动合同的自由签约”下,反而在更加严酷的劳动条件下生存。

针对这种状况,19世纪后半期以后,英国通过制定最低工资制度和劳动基准,部分地修改了市民的根本权,其中包括对劳动者的普通选举权的承认,以及结社权、集体交涉权、罢工权的保障。这些权益终于作为社会权益的根本权得到了承认。所有权益中处于最后的是作为社会权的生存权。

作为社会权的生存权在宪法中最初得到承认的是第一次世界大战后制定的德国宪法。此后,这种权益思想通过美国新政策改革的经验和英国的《贝弗里奇报告》,渗透到世界各国,第二次世界大战后成为各国制定社会保障法律的基本依据。

虽然西方发达国家都是通过国家立法来推行社会保障制度,但真正具有综合性特征的社会保障法律是美国1935年颁布的《社会保障法》。这部法律不仅对美国而且对整个世界的社会保障发展产生了重大而积极的影响。此后,社会保障制度进入了多层面发展时期,在这个时期,在社会救助和社会保险的基础上,诞生了社会福利制度。这样,社会保障制度就由社会救助、社会保险和社会福利组成,现代社会保障制度的基本框架由此形成。

### (二)福利国家体制与社会救助

第二次世界大战之前,虽然社会保障在资本主义各国发展很快,但仍然是不完善的。这主要表现为社会保障项目少,支付标准相对较低。第二次世界大战以后,在资本主义各国,社会保障事业发展迅速,进入了一个崭新阶段,即黄金阶段,在此期间,社会救助也得到了迅猛发展。第二次世界大战后,以战争时期1942年提出的《贝弗里奇报告》为基础,英国在世界上率先建立了福利国家。

成为福利国家理论基础的《贝弗里奇报告》,在时间上要晚于美国于1935年制定的《社会保障法》。但从其内容来看,是具有划时代意义的,它终止了传统社会保险与《济贫法》之间的抗争。由1946年的《国民保险法》和1948年的《国民扶助法》构成的新型社会保障体系,是为

了对付 5 大毒瘤[贫困、疾病、失业、无知(教育)和陋隘(住房与环境)]的一种收入保障制度,是以社会保险为中心、国民救助为辅助的一种制度。社会救助迅猛发展的背景主要有以下几点:

第一,第二次世界大战以后,资本主义各国的经济飞速发展,进入了一个所谓的“黄金时期”。在这个阶段,在资本主义各国,包括农业生产在内的整个社会生产的社会化程度明显提高,整个国民经济保持着持续高速增长,国家财政收支状况得到很大改善,国力大大增强。这种经济的高速增长为社会救助的发展打下了扎实的物质基础。

第二,《贝弗里奇报告》的影响。英国自由党人贝弗里奇于 1942 年提出了《社会保险和相关服务》,即《贝弗里奇报告》。该报告提出了在第二次世界大战以后英国如何改革社会保障制度的基本理念和具体措施,对整个世界在发展和完善社会保障制度方面产生了重大影响。

第三,社会主义阵营的形成。第二次世界大战以后,出现了一批社会主义国家,社会主义思想在整个资本主义世界得到了广泛传播,并且社会主义各国都以保障全体国民生活利益作为立国的基本目标。这对资本主义社会的生存构成了很大威胁;而且在资本主义各国,整个国民经济的危机周期越来越短,资本主义社会内部的矛盾越来越为政府和公众所认识。这些都促使资本主义各国政府重新思考本国的社会保障制度。

第二次世界大战以后,许多资本主义国家受到《贝弗里奇报告》的影响,开始完善本国的社会保障制度,其中西欧和北欧各国纷纷建立了以“福利国家”为特征的社会保障制度。《贝弗里奇报告》中提出,英国的社会政策应该以消灭贫困、疾病、失业、无知(教育)和陋隘(住房与环境)这五大祸害为目标,主张建立一个包括所有社会成员的社会保障制度,对每个公民提出了儿童补助、养老金制度、残疾津贴、失业救济、丧葬补助、妇女福利和贫困救济这七个方面的社会保障。并且,这份报告还提出了根据公民需要建立社会保障制度的基本理念。

在这一阶段,包括社会救助在内的社会保障的发展具有以下一些特征:

第一,社会保障的理论基础从“劳资斗争说”转向“社会功能说”。第二次世界大战之前,基本上是从“劳资斗争说”角度来研究资本主义社会保障,解决劳资矛盾是研究社会保障的一个基本出发点。但第二次世界大战后,坚实的物质基础和社会民主党的政治立场,改变了传统认识并转向从“社会功能”角度来看待社会保障,并明确提出社会保障是现代文明社会应具有的一种制度。

第二,实施对象从原来的城市劳动者扩大到全体社会成员。在这一阶段,社会保障已经成为国家的一种社会发展目标,许多国家提出了满足公众“从摇篮到坟墓”的社会保障计划,并强调社会保障增长与经济增长应有机地保持平衡。因此,社会保障不仅为有特殊困难的群体提供现金和进行实物救济,而且还发展成为为公众福利服务的各项制度。随着社会保障项目的不断扩大,社会保障的实施对象也从原来的一部分人转向所有社会成员。

第三,社会保障项目的全面性。第二次世界大战之前,资本主义各国的社会保障制度虽然发展迅速,但总的来说,在内容上是比较零星分散的,主要是以劳动者为实施对象。但第二次世界大战以后,随着其基本理念的变化和实施对象的普遍化,社会保障制度开始走向全面化、体系化,其内容包括了老年、遗属和残疾养老保险,以及失业保险、工伤保险、家属津贴、医疗和保健服务、教育等各类项目。

### (三)对福利国家的批评

在 20 世纪 60 年代至 70 年代前半期,福利国家已经达到了顶峰时期。进入 70 年代后半期,在以石油危机为导火线的世界性经济萧条中,新自由主义或者保守主义思潮开始抬头,人



们重新看待福利国家,开始批评福利国家。

对福利国家的批评主要从两个侧面展开。第一,福利国家导致了租税的扩大、储蓄的减少、政府职能的强化及对政府的依存、民间活力的低下以及资本主义经济发展的停滞。第二,福利国家强化了中央集权主义和官僚主义,并使得这种倾向不可避免,随之导致了整个社会经济发展的停滞与非效率,民间活动缩减,从而无法实现预期目标。

对福利国家的这种批评中,第一侧面的批评带来了市场原理的复活、民间活力的活用和个人责任的强化。第二侧面的批评,主张重新开展在福利国家发展过程中被国家主导体制所压制的自主性的、非营利性的民间活动。

## 六、社会救助改革和调整

从17世纪初社会救助制度产生起,资本主义社会救助制度的发展基本上处于一个上升时期,无论是在保障项目上还是在支付标准上都在不断得到提高和完善。但从20世纪70年代末以后,资本主义各国开始对本国的社会救助制度进行改革或调整,也就是说,进入了一个崭新的阶段。

### 1. 改革或调整的原因

一是经济萧条的发生。20世纪70年代的二次石油危机直接给主要发达资本主义国家带来了经济危机,而这一时期的经济萧条又是以经济发展停滞与通货膨胀并存为特征。这种经济萧条给整个资本主义世界在经济、社会以及政治方面带来了很大冲击。人们开始寻找产生这种经济萧条的根源,最终认为当时包括社会救助在内的社会保障制度是其中一个重要原因。这是因为当时过高的支付待遇以及过于充分的保障项目,给国家财政、单位以及公众个人都带来了沉重负担。当时的社会保障制度已经阻碍了国民经济的发展,或者说这种社会保障制度已经超越了经济的承受能力。

二是劳动积极性下降。由于过于完善的社会救助制度,助长了一些人所谓“人人为自己,国家为人人”的思想,直接造成了一部分人的懒惰行为。一部分人即使具有劳动能力并能够找到工作,但仍依赖于较高的社会救助待遇。这种状况给正在工作的人也带来了很大的负面影响。过于完善的社会救助制度使得国家财政不得不负担较重的费用来养活一批懒汉,这又使得现役劳动者对整个社会产生不满,导致他们的劳动积极性下降。这不仅加深了现役劳动者与依靠社会救助生活的人之间的对立情绪,而且对整个经济的发展也产生了非常消极的影响。

三是社会救助管理效率低下。一方面,随着社会救助项目的增加和社会救助实施范围的扩大,参与社会救助管理的人数也在不断增多,社会救助管理机构规模日趋扩大。这些都造成了用于社会救助管理费用的迅速增长。另一方面,社会救助管理效率则逐步下降,社会救助管理人员的服务质量也在日趋恶劣。这种状况导致了整个社会的不满,人们要求改革社会保障管理体制的呼声日趋高涨。同时,这种状况又导致了人们对投资和储蓄热情的下降,加重了国内已存在的严重失业,加深了贫困问题;从而反过来又要求增加社会救助支出,加重国家财政对社会救助费用的负担。这种恶性循环阻碍了国民经济的发展。

### 2. 改革和调整的基本理念

第一,支援国民的自立生活。具体来说,每个人应保持人的尊严,在家庭和地方社会中支援每个人的自立生活。

第二,推进受保人员的民主主义。具体来说,保护和尊重受保人员的权利,如受保人员对社会救助服务的选择和决定,对认定和决定不服的申诉,再审查的请求以及不满的申诉等各



种权利。

第三,提高服务质量。具体来说,社会救助服务质量要达到受保人员满意,同时不断提高服务效率。

第四,建立区域性福利社会。具体来说,首先充分利用各个地区的特性;其次,促使区域社会中的各个主体如居民、志愿者、民间非营利组织、生活协同组织、单位等积极参加;最后,推进居民自身的建议和活动。

今后的社会救助改革至少具有以下两个特征:第一,社会救助中应该充分发挥民间部门的重要作用。第二,随着经济与文化正在逐步走向全球化和一体化,社会等方面的全球化和一体化不可避免,其中社会保障的全球化和一体化也将在未来逐步实现。

综上所述,社会救助的发展可以概括为以下几个阶段(见表 2—1):

表 2—1 社会救助发展的几个阶段

时 代	时 期	援助原理	事 业	内 容
古代社会与中世纪社会	萌芽期	驯服主义	慈善事业	宗教与政治的驯服和支配
近代社会	形成期	父爱主义		抑制性的救济和社会秩序的维持
	发展期	个人责任主义	社会救助	求援的抑制和国民的感化
	成熟期	社会责任主义		社会和谐与人口资源的开发
		国家责任主义		社会发展和生存权的保护
现代社会	转换期	社会合作主义		社会统合和自立生活的支援

第一,从社会救助的历史就是人类发展史的角度出发,社会救助的发展跨越了古代社会与中世纪社会、近代社会和现代社会这三个阶段,而且它所遵循的是共同原理,即援助原理。当然,在这三个阶段中,社会救助所表现的具体形式是不同的,援助原理的具体表现形式也不尽相同。

第二,在近代社会中,现代社会保障的发展经历了形成期、发展期和成熟期。具体来说,这三个时期分别是资本主义社会发展初期的社会救济制度的产生和发展,以 1883 年产生的《疾病社会保险》为标志的社会保险制度的形成和发展,以及以 1935 年的美国《社会保障法》颁布为标志的社会福利制度的形成和发展。

第三,20 世纪 70 年代以后,随着以“滞胀”为特征的世界性经济危机的发生和社会主义与资本主义两大阵营对立的终结,社会救助的发展进入了一个转换时期。从它的产生起到 20 世纪 70 年代,社会救助的发展一直处于一个上升时期,而且呈现出越来越快的趋势。但进入 70 年代后,社会救助的发展则进入一个调整 and 改革的阶段,基本上处于一个平行发展或者表现出略有下降的倾向。这种倾向一直延续到今天。

### 第三节 我国社会救助的发展与改革

#### 一、社会救助的发展过程

长期以来,我国由于经济发展水平低等宏观因素,一部分社会成员由于自然灾害、残疾

等原因丧失劳动能力,而且自身无法维持基本生活,只有依靠政府和社会的救助才能得以生存。同时,由于我国社会保险制度的不完善及其保障功能的不够强大,这就使得需要社会救助来帮助的人数大量增加。因此,在我国的社会保障制度中,社会救助的地位和功能不容忽视,其在保障国民的基本生活中发挥着很大的作用。

### (一)萌芽阶段(1949 年以前)

我国的社会救助思想早已存在,一直可以追溯到 2 000 多年以前的春秋战国时期。其中影响最为深远的是儒家思想,其主要内容是“大同”“仁政”和“民本”。长期以来,这些思想对我国救助贫困人员和解决贫困问题产生了重大影响。

我国古代解决贫困的主要措施是储粮制度,在粮食丰收年时储备粮食,当粮食歉收时从储备的粮食中拿出来救济贫困人员。另外,还成立了各种救助贫困人员的设施,如养老机构、助残机构和济贫设施。

中国近代的社会救助思想既继承和发扬了儒家思想,又受到了外国尤其是西方国家在社会救助方面的基本理念和具体措施的影响,逐步形成了以中西结合型为主要特征的社会救助模式。效仿英国的《济贫法》,当时的政府于 1915 年制定和公布了《游民习艺所章程》;1929 年公布了《监督慈善团体办法》;1930 年在全国范围内推广救灾准备金制度。1943 年颁布和实施了《社会救济法》,1944 年颁布了《社会救济法施行细则》和《救济院规程》等。

这些法规和法律的颁布与实施,标志着我国当时试图依靠法律工具来规范和实行社会救助,尤其是 1943 年的《社会救济法》是我国历史上第一部社会救助法律。这部法律及其 1944 年的《社会救济法施行细则》对社会救助的实施范围、实施标准等内容做出了具体而明确的规定。

但是,我国当时处于长期战争状态,国民经济发展的低迷和社会的不稳定使得这些法律没有发挥应有的作用,社会救助事业也没有得到顺利发展,贫困问题依然严重而深刻。

### (二)形成阶段(1949~1952 年)

中华人民共和国成立时,由于长期的战争,我国的国民经济受到了很大的破坏,社会不稳定,解决以前遗留下来的贫困问题相当严重。因此,在实施社会救助方面,当时我国面临着一个两难的局面:一方面,存在着大量的贫困人员需要政府组织救助,解决严重的贫困问题;另一方面,国民经济实力很差,国家没有财力来解决大量贫困人员的生存问题。

在这一时期,我国把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。当时,社会救助的主要对象有灾民、难民、贫民、烟民、无业游民和无依无靠的孤老残幼等。

1950 年 2 月,我国成立了中央救灾委员会,同年 4 月又成立了中国人民救济总会,以应对当时发生的特大洪水灾害,对受灾人员进行社会救助,解决他们的生存问题。而且,当时发生了中华人民共和国成立以后的第一次失业高峰,这是过去长期的战争所带来的国民经济萧条和社会动荡遗留下来的问题。为了解决大量失业人员的生存问题,国家成立了失业救济基金来帮助他们渡过难关。但当时的失业救济基金是以实物形式(主要是粮食)构成的,而并非是货币形式,对失业人员支付实物而非现金。

在进行社会救助的同时,还帮助救济对象医治疾病,安家落户,创造条件就业,使他们的生产、生活有切实可靠的保障。如为了解决贫困人员的基本生活问题,国家采取以工代赈的办法,组织许多有劳动能力的贫困人员参加基本建设;把烈军属和贫困人员组成生产单位,帮助他们从事手工业和简单工业生产。

这一系列社会救助措施基本上解决了贫困人员的生存问题,迅速稳定了社会,恢复了社会秩序,保证了社会经济稳定而健康的发展。

### (三)发展阶段(1953~1956年)

在这个时期,整个社会经济环境大有改善。经过三年的恢复和发展,我国国民经济有了较大的发展,国家财力大大增强,社会也日益处于稳定。在农村组成了合作社,农民的基本生活问题主要依靠集体力量来解决;城市的经济发展很快,社会秩序稳定,城市大部分居民都能够安居乐业。这种状况为社会救助的发展创造了良好的物质基础和社会环境。

在这一阶段,通过前一阶段的社会救助,以前成为社会救助的对象如灾民、难民、贫民、烟民、无业游民,通过改造或者帮助,大多数已经能够自食其力,不再需要政府的社会救助,只有无依无靠的孤老残幼由于没有生活来源,成为社会救助的主要对象。这是因为,农村集体组织每个有劳动能力的农民一起劳动和生产,使得他们的基本生活问题得以解决,对一些完全丧失劳动能力的农民主要依靠家属来抚养,而对无依无靠无劳动能力的孤寡老人、残疾人和孤儿,实行“五保”供给制度。在城市,随着经济的快速发展,具有劳动能力的绝大部分城市居民都得到了就业,保证了一定的劳动收入,解决了他们的基本生活问题。

随着“社会主义改造”的逐步完成,农村出现了家庭人口多、劳动力少的困难户,城市出现了年老体弱、不能维持基本生活的个体劳动者等,这些人又成为新的社会救助对象。这样,社会救助的对象与过去相比发生了一定的变化,而且社会救助对象处于固定化,需要社会救助的人数也大为减少。

### (四)调整阶段(1957~1965年)

“社会主义改造”完成以后,原来的私有经济和公私合营经济已经被消灭,国民经济全部变成公有制经济。公有制经济主要有国有经济和集体经济——在城市主要是国有经济;在农村主要是集体经济,1958年成立了人民公社。因此,在这个阶段,政府对劳动者的就业加强了管理,劳动者就业的权利越来越集中到政府手中,即形成了普遍就业和低报酬的劳动就业制度。

这种劳动就业制度具有以下两个特征:一是统包统配,即政府依靠行政手段分配劳动者的工作,而且所有劳动者的工作分配都由政府承担下来;二是终身雇佣,即用人单位没有选择和解雇劳动者的权利,劳动者没有选择工作的权利。这种劳动就业制度保证了城乡劳动者每人都有一份工作,从而更加保证了城乡居民的基本生活质量。这样,大部分城乡居民依靠自身的劳动基本上能够解决生存问题,也不再需要社会救助,从而使得社会救助的对象大为减少。

在这个时期,我国的社会经济政策产生了变化,发生了“大跃进”以及各种政治社会运动,再加上20世纪60年代初发生的“三年困难时期”,使得我国的国民经济受到了很大的负面影响,出现了相当多的失业人员和贫困人员。这就需要加强社会救助政策来解决他们的基本生活问题。同时,国民经济不得不进入了调整阶段,调整的重要手段之一就是让来自农村的城市居民大量返乡,从根本上解决城市的劳动就业问题,保证城市经济的恢复和健康发展。

这个时期贫困问题更加严重,社会救助不仅有所加强,而且不再是一种简单的救助手段,而是成为改造社会成员思想意识的措施。与政治思想教育直接挂钩是该时期社会救助的一大特征。

这个时期社会救助的具体措施表现在以下几个方面:第一,组织群众进行生产自救,当时全国生产自救组织有28万个;第二,广开就业门路,组织社会待业人员自谋职业;第三,社会

救助对象趋于稳定。在农村,主要是由于天灾人祸造成的困难户,人口多、劳动力少的困难户和无依无靠的老弱病残人员。“大跃进”和人民公社化运动以及“三年困难时期”,使国民经济不得不进行调整,大批城市职工被精简回乡。被精简职工成为农村社会救助的新对象。

### (五)萧条阶段(1966~1976 年)

1966 年爆发的“文化大革命”(以下简称“文革”),不仅给整个社会经济造成了严重的后果,而且对社会救助也带来了很大的破坏。在这个阶段,社会救助事业不仅没有发展反而有所倒退。这主要是受到了当时“极左”思想的影响,社会救助事业被视为给社会主义抹黑,因而主张取消社会救助。这种“极左”思想给社会救助工作带来了严重的破坏,1969 年内务部被撤销,社会救助因而受到了很大的削弱。

由于受“文革”的影响,国民经济遭到了很大的破坏,国家财力大为削弱,社会救助的资金来源无法得到保证。同时,城市许多工厂的生产停业,人民公社无法进行正常生产。城乡存在许多贫困人员需要社会救助。

这个时期的社会救助事业虽然受到了“文革”的影响而遭到了破坏,但由于存在着贫困问题而需要社会救助,实际上社会救助事业并没有被完全取消或者停顿,对贫困人员的社会救助工作还在继续进行。该阶段的社会救助事业分为两大部分:第一是无灾地区的贫困农民,由生产队给予社会救助;第二是遭受重大自然灾害的地区,由国家拨给一定数量的救灾钱物给予社会救助。

## 二、社会救助的改革过程

改革开放以后,我国对整个社会保障事业进行了根本性的改革,使之顺应社会主义市场经济体制的建立和完善,同时更加注重社会保障在实现社会经济协调、城乡协调、地区之间协调等和谐社会目标中的作用。但是,由于社会保障改革是一项庞大的事业,尤其是社会保障如何符合社会主义市场经济体制,对我国来说是一项全新的事业,因此,在改革社会保障制度时,虽然对社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚是同时进行的,但在不同时期它的侧重点是不同的,其中社会救助是整个社会保障改革中的重点之一,尤其在 20 世纪 90 年代中期以后更为突出。

### (一)改革背景

改革开放以后的较长时期内,我国对传统社会救助制度尤其是对贫困人员的生活救助制度没有作根本性的改革,原来的基本制度到 1993 年开始实施城镇居民最低生活保障制度之前一直被延续下来。随着改革开放政策的实施,我国传统的社会救助事业已经不符合社会经济形势的发展,许多弊端开始暴露出来。这种缺陷已经不能顺应甚至阻碍了社会主义市场经济体制的建立和完善,具体表现在以下几个方面:

#### 1. 社会救助范围窄

1978 年改革开放初期,我国贫困人口有 2.5 亿,大约占了总人口的 1/4,但当时实际能够享有社会救助待遇的人数只有几千万。虽然我国各种法律中明确规定每个公民都享有社会救助的权利,但在实际管理中,社会救助主管部门仅仅把社会救助的对象局限于“三无”人员(无法定抚养人、无生活来源和无劳动能力)。城市的社会救助对象主要是孤老残幼、困难户等特殊人员,从事工作的劳动者及其家庭发生生活困难时,则由所在工作单位来解决。农村的社会救助范围主要是“五保户”,绝大部分农民的生活困难则由集体来解决。

这种社会救助实施范围窄的状况主要是由于当时财政实力有限、社会救助资金来源不充



分所决定的。在实行最低生活保障制度之前的1992年,全国得到国家定期定量救济的城镇困难户人数只有19万人,占城镇人口的比重为0.06%,不合理的限制条件使许多有实际困难的城镇居民成为“三不管”对象,他们的困难程度甚至远远超过民政救济对象。

随着经济体制改革的不断深化,城市贫困人员依靠单位帮助解决其生活困难的模式很难开展下去,这是因为许多单位都实行了自负盈亏和自我核算的财务制度,难以承担这个责任。农村实行联产承包责任制以后,集体的力量尤其是经济实力有所削弱,原来主要依靠集体力量来帮助解决贫困农民生活问题的制度难以进一步发挥作用。而且,无论是在城市还是在农村,所有制成分由原来单一的公有制变成了多种所有制并存的局面,改革开放以后出现的外资企业、私营企业等单位本来就没有一套救助机制。

随着国有企业改革的进一步深化,在城市产生了大量的新贫困人员。这些人员随着失业和下岗,基本生活发生了困难。而传统的社会救助制度并没有把这些人员纳入进来,他们无法享受社会救助待遇。在这种背景下,传统社会救助制度的实施范围窄这个问题更加显得突出,必须得到解决。

### 2. 社会救助水平低

传统社会救助制度的另外一大弊端就是社会救助水平偏低,难以满足广大贫困人员的实际生活需求。如1992年用于城镇居民困难户的定期定量救济经费是8740万元,救助对象人均月救济金额为38元,仅为当年城镇居民人均生活费收入的25%,还不到当年城镇居民人均食品支出的1/3。农村的社会救助水平更低,20世纪80年代初期的农村月平均社会救助水平为3~9元。

改革开放以后,我国居民的收入水平和生活标准提高很快,而城乡贫困人员的社会救助水平并没有呈同步增长,社会救助水平偏低问题日益突出。并且,20世纪80年代后半期和90年代中期,我国发生了两次比较严重的通货膨胀,物价水平上涨过快使得原来就偏低的社会救助水平更加难以保障贫困人员的基本生活问题。

导致社会救助水平偏低的根本原因,在于社会救助资金来源不足。长期以来,无论是中央财政还是各级地方财政,它们的经济实力过低,导致用于社会救助的财政支出太少。另一个原因在于社会救助管理不善,资金使用效率太低,甚至出现挪用、截留社会救助资金等现象。这就使得社会救助资金更加缺乏。

### 3. 社会救助管理的不规范

社会救助管理的不规范问题,首先表现在社会救助的实施范围和支付标准方面。哪些人可以享受社会救助待遇、享受标准多少,全国没有一个统一的标准,各地主要是根据本地的实际情况来具体操作。具体来说,除了考虑当地的物价水平和基本生活水准以外,往往取决于当地的经济实力和领导的重视程度。这种主观性很强和随意性很大的管理状况很容易产生各地贫困人员之间的不公平问题。

在城乡,由单位或者乡镇集体代替国家来实施社会救助的现象依然存在,这种状况不仅反映了社会救助定位的不明确,而且更加容易导致不公平问题。这是因为,各单位给予贫困职工补助多少,或者乡镇集体给贫困农民补助多少,没有一个明确统一的规定,随意性很大。在经济实力比较强而且领导比较重视的单位或者乡镇集体,补助标准往往比较高;反之,就比较差。

由于社会救助管理体制的不完善,在一些地方,社会救助资金被挪用、截留甚至被侵吞的现象屡有发生。这严重影响到社会救助工作的顺利开展,已经对需要社会救助制度帮助的贫

困人员的基本生活问题和整个社会的稳定产生了不良的影响。

#### 4. 社会救助经费严重不足

综上所述,社会救助资金不足是导致社会救助实施范围窄和社会救助水平低的根本原因。与国外一样,我国的社会救助资金的主要来源同样是国家财政。而使得社会救助资金来源不足的原因很多,主要有以下几个方面:第一,由于经济发展水平不高,国家财力有限,拿不出更多的资金来从事社会救助事业,这是一个根本原因;第二,由于领导重视不够,使得在做出财政预算安排时,社会救助资金无法得到充分的保证;第三,由于社会救助管理体制的不完善,使得有限的社会救助资金并没有充分地落实到贫困人员手中,而是被层层截留、挪用,被用于与解决贫困人员基本生活无关的事情上。

这必然使得社会救助的功能很难充分地发挥出来,社会救助资金不足一直是阻碍我国传统社会救助事业发展的一大“瓶颈”因素。

### (二)改革的主要内容

改革开放以后,我国进一步完善了社会救助体系,国务院于2014年2月21日公布了《社会救助暂行办法》(国务院令 第649号),该办法分总则、最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助、社会力量参与、监督管理、法律责任、附则共13章70条,自2014年5月1日起施行。目前,社会救助体系主要有最低生活保障(生活救助)、医疗救助、住房救助、教育救助、灾害救助、特困人员供养、就业救助(生产救助)和临时救助8项制度,并强调社会力量参与,已经构建起“8+1”社会救助制度体系。这“8+1”形成了以生活救助为核心、其他救助为辅的基本框架。

#### 1. 社会救助基本理念的调整

1978年召开的第八次全国民政工作会议,明确提出了农村社会救助的基本方针:“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持。”它明确规定了实行社会救助时,个人、集体和国家三者之间的关系,强调先个人,后集体,再国家。

由于国家财力有限,农村社会救助对象严格界定,救济款、物资主要用于灾后救济,春夏荒灾救助,扶助贫困户发展生产,对贫困户、五保户等实行定量定期救助或临时救助。农村定期定量救助又分为两种:一是国家的定期定量救济,其主要救济对象是贫困地区集体供给有困难的五保户,全家痴呆盲或无劳动能力,只能靠救济而临时救济又不能解决生活困难的贫困户;二是以集体供给为主的形式,除了贫困地区之外的其他五保户,以集体供给为主。

城市社会救助的方针是,“依靠基层,生产自救,群众互济,辅之以政府必要的救济”。具体来说,以生产自救为中心环节,依靠基层广开门路,自行就业;积极动员社会力量,捐款捐物,在通过生产自救和群众互济仍不能解决困难的情况下,国家给予社会救助。

城市社会救助对象包括无生活来源或只有部分生活来源的残疾人和鳏寡孤独者,无固定收入的城市居民,无生活来源的返城精简职工,无生活来源的冤假错案改正人员以及劳改释放人员,生活困难的老红军、老八路等,生活困难的国民党投诚起义人员,遭受重大天灾人祸生活困难的居民,破产造成生活困难的人员,生活困难的归国人员,生活困难的刑事犯罪人员家属。

城乡社会救助的主要方式有:一是定期定量救助,二是临时救助。定期定量救助一般以半年以上为限,救助数额、对象都比较固定,按月领取。城市的定期定量救助的对象是无依无靠的孤老残幼、生活无着的精简职工和无经济来源而生活困难的居民以及无生活保障的复员军人。



临时救助是目前使用范围最广、对象最多的一种救济方式。其主要办法是通过困难户的申請,經民政部门研究批准,根据情况给予一定数量的救助。临时救助的期限一般为半年以下。临时救助主要适用于下列几种情况:因自然灾害或不可抗拒的人为因素引起生活困难的救助;因病喪等造成生活暂时困难的救助;不享受定期定量救济而无依靠的老弱病殘和没有脱贫能力的困难户;季节性的救助;无固定收入的个体劳动者因经营困难而影响其基本生活的困难户。

随着基本理念的变化,社会救助事业发生了很大的变化。第一,改变了过去由国家统包统揽的做法,实行个人、集体和国家三者相结合的救助政策,采用了以个人为主、集体和国家为辅、互帮互助的方式。第二,由过去的济贫型向防贫型转变,在保障贫困户基本生活需要的前提下,帮助贫困户发展生产。第三,在加强社会救助的同时,大力发展社会保险制度和社会福利事业,从而支援和促进社会救助事业的发展。

## 2. 生活社会救助

随着国有企业改革的不断深化,城镇居民中出现了新贫困问题。并且,城市新贫困问题越来越严重,不仅影响到他们的基本生活问题,而且已经对社会稳定产生了负面作用。根据国际经验,应对经济与社会结构调整而导致的较大规模的贫困问题,最有效的社会保障制度是社会救助而不是社会保险。然而,我国传统的社会救助制度却难以承担这个责任。我国的社会救助制度是在 20 世纪 50 年代形成的,在当时的计划经济体制下,中国以“低收入”为前提实现了城镇人口的“高就业”,而高就业又是与国家统包的保险福利制度相联系,因此,社会救助只是对极少数保险福利制度“漏出”的人而言的。

但另一方面,传统社会救助制度的缺陷无法帮助城镇新贫困人员解决生活问题。这是因为,传统社会救助制度的实施范围非常窄,其实施对象仅仅局限于“三无”人员。换言之,“三无”人员以外的贫困人员不属于传统社会救助的实施对象。国有企业的失业人员和下岗人员都有劳动能力,并且许多人都有法定扶养人,他们缺少的仅仅是工作,由于没有就业而陷入贫困,传统社会救助制度对实施对象的严格界定,使这些人员无法属于它的实施对象,因而他们及其家属的基本生活问题无法得到基本解决。

在这种情况下,需要一种新的社会救助制度来帮助他们解决基本生活问题。以此为背景,城市居民最低生活保障制度应运而生。1993 年 6 月 1 日,上海市率先建立了城市居民最低生活保障制度。在 1994 年召开的第十次全国民政会议上,民政部肯定了上海市的经验,提出了“对城市社会救济对象逐步实行按当地最低生活保障线标准进行救济”的改革目标,并部署在东部沿海地区进行试点,1995 年 5 月,民政部决定将这项制度推向全国。1996 年初召开的民政厅局长会议重点研究了这项工作,决定进一步加大推行最低生活保障制度的力度。根据中央的指示,建立城市居民的最低生活保障制度,成为 20 世纪 90 年代中期以后各省市地方政府的一项主要工作。2001 年 11 月 12 日,国务院办公厅又发出了《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》,针对城市低保制度发展不平衡的情况,加大财政投入、建立法规制度、加强组织领导等方面规范了城市居民最低生活保障制度,以促使这一制度进一步发展。之后十六届三中全会决议提出了“要完善城市居民最低生活保障制度,科学规范其标准与方式”。根据这一精神,2004 年全国民政厅局长会议提出“进一步完善城市居民最低生活保障制度,切实做到应保尽保,分类施保”。目前,所有城市都建立起了居民最低生活保障制度。

除此之外,20 世纪 90 年代以来,一些地方在定量救助的基础上,开始探索农村地区的最

低生活保障。实施这项制度的主要理由与建立城市居民最低生活保障制度基本相同,传统社会救助制度已经无法解决农村的贫困问题。如上海不仅于 1994 年开始为农民建立最低生活保障制度,而且农村最低生活保障支付标准与城市最低生活保障支付标准实行联动,郊区农民和海岛农民的最低生活保障支付标准分别为城市居民最低生活保障支付标准的 70% 和 50%,并随着城市居民最低生活保障支付标准的不断调整而相应地做出调整。2007 年,中国政府决定在全国范围内建立农村低保制度。

### 3. 生产社会救助

我国还大力发展生产社会救助,帮助具有劳动能力的贫困人员摆脱生活困难。我国的生产社会救助主要有生产自救和扶贫这两种形式。生产自救和扶贫在我国是早已存在的两种社会救助项目,改革开放以后,各级政府加大力度发展和完善这两种社会救助。

生产自救是灾区群众和困难户通过自力更生,恢复和发展生产来达到克服困难、增加收入的目的。农村生产自救主要有两个方面:一方面是发生灾害之后,主要依靠自己的力量,解决灾害所带来的困难;另一方面是贫困地区尤其是劳动力过剩的地区,开发本地资源,开展多种经营活动,进行多种形式的生产自救。并且,政府部门对生产自救也采取一些倾斜政策,如对重灾户分别减免征购任务和集体提留,农业银行对灾区增加贷款指标,税务部门适当减免重灾区的农业税以及乡镇企业、村办企业的工商税,教育与卫生部门适当减免灾区的学费和医疗费。城市生产自救是由民政部门组织城市中的无依无靠、无固定收入、生活困难的人员进行各种生产活动,克服困难,改善自己的生活。

扶贫是扶持贫困户脱贫致富,即根据贫困户的家庭状况及脱贫能力,国家和集体有计划地在物资资金方面给予政策上照顾,使他们在国家、集体和社会的扶持下,通过自力更生,发展生产,增加收入,摆脱贫困。同时帮助贫困户掌握科学种田、科学管理、从事多种经营、副业生产的技术技能。

1978 年第七次全国民政会议决定在全国推广扶贫,1983 年第八次全国民政会议明确决定将扶贫作为民政工作的一项重要内容来发展,1986 年国务院成立了贫困地区经济开发领导小组,安排了专项扶贫贴息贷款,重点扶持集中连片贫困地区。1994 年出台的《国家八七扶贫攻坚计划》提出力争用 7 年左右时间基本解决全国农村 8 000 万贫困人口的温饱问题,这是我国第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。2001 年制定的《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010 年)》标志着我国扶贫工作进入巩固扶贫成果、提高发展能力、缩小发展差距的综合开发阶段,并把贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点。2011 年出台的《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)》又提出建立健全扶贫对象识别机制,做好建档立卡工作,实行动态管理,并明确把连片特困地区作为主战场。2013 年,习近平总书记在湖南考察时首次提出了“精准扶贫”这一概念,同年国务院制定出台了《建立精准扶贫工作机制实施方案》,由此在全国范围内拉开了精准扶贫工作的序幕。2014 年初,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》(中办发〔2013〕25 号),把精准扶贫工作机制确立为国家新阶段扶贫开发工作的六大机制之一。因此,我国开始在全国范围内推动精准扶贫工作,精准扶贫政策也成为我国现阶段应对贫困问题而采取扶贫、脱贫、开发的核心。2015 年,党的十八届五中全会召开并提升“十三五”规划,进一步提出全面实施精准扶贫、精准脱贫政策,并做出“打赢脱贫攻坚战”的决定,明确“到 2020 年现行标准下贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”的目标,全面实施精准扶贫精准脱贫方略。

所谓精准扶贫,就是粗放扶贫的对称,是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况,运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。在精准扶贫没有提出之前,扶贫对象是由于主要劳力死亡、病残、痴呆和遭受意外不幸事故,以及劳力少、人口多造成生活困难不能维持基本生活,导致年人均纯收入低于国家规定的农户。精准扶贫提出后,对扶贫对象进行了更加严密和精准地识别,针对扶贫对象的贫困情况定责任人和帮扶措施,确保帮扶效果。

扶贫的形式主要有六种:一是建立扶贫经济实体。二是建立救灾扶贫周转金。从1983年开始民政部门对部分救灾款实行有偿使用,同时面向社会集资。救灾扶贫周转金的管理,一般分为乡、县、地市、省几个层次,以县为主,实行分级管理。三是县、乡、村三级包户扶贫,以层层责任制的形式,落实到每个乡、村。四是扶贫与国家基本建设相结合,优先照顾吸收贫困户参加国家基本建设。五是科技扶贫,提高贫困户的技术和文化水平。六是建立救灾扶贫互助储金会,救灾扶贫互助储金会是以救灾扶贫为宗旨,农民自愿集资、自我管理、自我服务、互助互济的新型经济组织。

#### 4. 住房社会救助

计划经济时代的城镇居民福利分房制度,自改革开放以后逐步被打破,20世纪90年代末我国完全停止福利分房,全面开始实行货币分房制度。从此以后,城镇居民主要依靠购买商品住房来取得和改善住房。虽然这种住房制度改革是大势所趋,但对低收入者和贫困家庭来说,很难有经济能力从市场上购买住房,他们的住房难问题日益突出。这就需要国家出台新的政策来解决他们住房困难问题。

正是在这种背景下,我国开始对低收入者和贫困家庭实行住房救助政策,从而解决他们的住房困难问题,改善其住房条件。目前,住房救助制度主要包括廉租房和经济适用住房。

廉租房是指国家以远低于市场价的价格出租给住房困难的低收入者居住,以便解决和改善其住房条件的一种住房救助项目。实际上,国家实行这种政策意味着对这些家庭实行了财政补助。当然,能够享受廉租房的家庭或者个人必须同时满足以下两个条件:第一,家庭收入低于国家所规定的法定金额以下;第二,原来的住房面积必须小于国家所规定的面积。同时,国家对廉租房的面积也有具体的规定,原则上保证他们的最低住房条件,满足他们的最低住房要求。

经济适用住房是国家以远低于市场价的价格卖给低收入者或者贫困家庭,以便解决和改善他们住房条件的一种住房救助项目。经济适用住房的价格一般是住房建设的成本价,国家在相关税收及费用等方面都给予优惠,实际上国家给予了财政补助。当然,与廉租房一样,能够购买经济适用住房的家庭或者个人必须同时满足以下两个条件:第一,家庭收入低于国家所规定的法定金额以下;第二,原来的住房面积必须小于国家所规定的面积,同时,国家对经济适用住房的面积也有具体的规定,原则上保证他们的基本住房条件和基本住房要求。

#### 5. 医疗社会救助

中华人民共和国成立初期到改革开放期间实行的医疗保障制度主要适用于国家机关的公职人员,全民所有制企事业单位的国家工作人员的公费医疗;适用于国有和集体所有制企业职工的一种企业劳动保险性医疗制度;在我国农村地区实行但是未能完全推广和实施的农村合作医疗制度。后来随着城市经济体制改革的进行,为了适应市场经济和所有制形式多元化等方面的要求,必须要建立起独立于企事业单位之外的医疗保障体系,所以1994年国家决定采用个人账户与社会统筹为基础的社会医疗保险制度;1998年起在全国进行城镇职工医



疗保障制度改革,改革的实质是改变以往国家和企业大包大揽的医疗制度,减轻国家和企业的负担,增加职工个人自付比例。改革初步建立起社会统筹和个人账户相结合的基本医疗保障制度。

这种医疗保险制度由于自身的局限性,对生大病、重病的居民来说必然导致很重的负担,尤其低收入者或者贫困家庭很难负担得起昂贵的医疗费用,必然会陷入贫困或者加深贫困的程度。这就需要一种新的制度来弥补基本医疗保险制度的不足。在这种情况下,我国针对“看病贵”和“看病难”当前两大社会问题,进行了医疗体制改革。2008年9月10日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,提出了要健全城乡医疗救助制度。

医疗社会救助是指国家和社会针对那些因为贫困而没有经济能力进行治疗的公民实施专门的帮助和支持。这里需要指出两点:第一,享受医疗救助的个人和家庭的收入必须低于国家规定的法定金额以下;第二,自己负担的医疗费用必须达到某一个国家规定的金额,在这以上的医疗费用才可以享受医疗社会救助。

#### 6. 教育社会救助

在教育制度改革前,我国一直把教育作为一项公益性福利事业,基本上实行的是免费教育的政策,如初等教育免收学费,只是收取少量杂费。大学本科教育学费、杂费均免缴,研究生教育不仅学、杂费免缴,而且事实上是拿工资上学。这是由我国当时实行的高度计划经济体制所决定的。但由于我国人口众多、地区经济发展不平衡、整体经济发展水平较低的现实国情表明了教育福利化的做法在普及义务教育的过程中必定会受到制约。随着我国不断建立和完善社会主义市场经济体制,长期以来我国教育管理体制的僵化、缺乏竞争激励、应试教育制约创新等诸多弊端日益显现。教育产业化就是在这样特定的背景下提出的,旨在改变我国当前教育,尤其是高等教育事业公益化的局面,借鉴世界各国公立、私立以及其他社会力量办学的先进经验,按照市场机制配置教育资源,扩大教育供给能力,提高教育资源的使用效率。与此同时,教育费用的大幅度提高在所难免。以此为背景,教育社会救助就应运而生。目前,我国中小学教育社会救助政策主要有生活困难补助、杂费等学习费用的减免、助学金;而高等教育的社会救助政策主要有五大帮困措施,即助学贷款、奖学金、补助金、勤工助学和学费减免。

除了上述社会救助内容以外,我国最近又开始实行了法律社会救助。具体来说,当低收入者或者贫困家庭由于交不起一定的费用而上法庭申诉难时,国家将给予一定的法律援助,从经济上帮助他们,以便维护和保证其法律权益。



### 本章小结

1. 阐述了社会救助的基本内涵和外延,以及社会救助的主要内容、基本特性和基本作用。
2. 叙述了社会救助产生的原因及其发展过程,以及当前社会救助改革的主要内容。
3. 介绍了我国社会救助发展的几个阶段及其主要内容,重点阐述了我国改革开放以来社会救助改革的基本情况,尤其是分析了我国城市居民最低生活保障制度产生的背景及其主要内容。



### 思考题

1. 社会救助主要有哪些基本特性？
2. 阐述社会救助产生的背景。
3. 社会救助发展有哪几个阶段？
4. 阐述我国传统社会救助的主要特征。
5. 论述我国城市居民最低生活保障的主要内容。