

【社会现象与社会问题研究】

新型社会救助的制度逻辑与立法建议*

乐章 许立志

摘要:20世纪90年代,城乡居民最低生活保障制度的推行拉开了中国新型社会救助体系重构的序幕,灾害救助和扶贫开发领域的发展不断完善着新型社会救助体系的内容。而针对残疾人、流浪乞讨人员、孤儿和困难老人等特殊群体的特殊救助以及教育、医疗、住房、就业等领域的专项救助,已经成为中国特色社会保障制度的重要组成部分。中国新型社会救助网络格局的实践进程是与近年来中国经济与社会的快速发展相适应的,该制度结构有其内在逻辑性,不仅需要理论上的诠释和归纳,也需要从立法层面予以规范和巩固。

关键词:社会救助;制度逻辑;立法建议

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)03-0076-05

一、导言

相对于以履行缴费义务者为对象的社会保险、在特定范围内普遍惠及的社会福利和保障军人及其家属的社会优抚,社会救助是社会保障制度结构中指向困难群体的一项重要组成,是最古老、最基础性的社会保障内容。一般认为,古代的社会救助源于宗教和人类的恻隐之心。1601年,英国伊丽莎白一世制定“济贫法案”,后世称之为《伊丽莎白济贫法》(*The Elizabeth Poor Law*),开创了以立法形式推动社会救助的先例,也奠定了现代社会保障立法的基础。在社会保障发展的历史进程中,无论是美国罗斯福时代的《社会安全法案》(1935年)的制度整合,还是国际劳工组织的《社会保障最低标准公约》(1952年)的实施,“济贫法案”所开创的立法保障、家计调查、工作激励和补缺性质等传统一直保留下来,因而被视为社会救助和社会保障立法的里程碑。第二次世界大战以后,一些西方国家在社会保障框架内普

遍添加儿童福利、家庭津贴、职业年金、公共卫生、义务教育、住房保障等内容,北欧国家甚至号称建立了“从摇篮到坟墓”的全面福利体制。由此,以社会保障为核心内容的公民社会权利得以确认,被誉为继人身权利、政治权利之后的第三大权利。随着现代社会保障制度的发展,贫民救济概念也逐渐被“社会救助”或“社会援助”取代,“保障生存权”“被救助权”“保证最低所得”等观念得以确立并贯彻于不同国家的社会保障体系中,现代社会救助在理念和目标层面也越来越成为许多国家的共识。市场经济国家普遍建立了社会救助体系,为保护社会成员不因各种主观或客观原因而陷入贫困无助的境地,筑起最后一张社会安全网。社会救助由此成为社会保障体系中最基本、最必要的构成要件,成为一项维护社会稳定的基本措施与社会政策。

中国的社会救助无论是在理念上还是在具体做法上都受到苏联和西方发达国家的重大影响。新中国成立之初,我们借鉴苏联做法陆续实施了主要面

收稿日期:2019-11-26

*基金项目:教育部规划基金项目“城市化进程中被征地农户生计重建研究:基于可持续生计分析框架”(19YJA840006)。

作者简介:乐章,中南财经政法大学公共管理学院教授,博士生导师,中南财经政法大学社会政策研究所所长(武汉430073)。

许立志,中南财经政法大学公共管理学院博士生(武汉430073),湖北工业大学工程技术学院副教授(武汉430068)。

向城市的“三无”人员、农村“五保户”以及灾民等贫困群体的一系列救助措施；改革开放后，我国开始建立包括贫困救助、救灾、扶贫等为主要内容的社会救助体系；20世纪90年代以来，随着养老、医疗等“统账结合”社会保险改革的大力推进，城乡最低生活保障制度也同步确立并得到推广，以适应社会主义市场经济为目标的现代中国社会保障体系开启了全面转型的进程。市场化在推动经济与社会快速发展的同时也催生了教育、医疗、住房、就业等领域的新的救助需要，以下岗失业者、贫困学生为代表的新的弱势群体和以残疾人、流浪乞讨人员为代表的传统特殊群体一起构成了急需特殊帮助的目标人群。在新需要、新问题和新做法面前，一种“新型社会救助”体系正在生成，社会救助理念也得到快速更新。我们越来越认识到，困难公民获得社会救助是生存权的体现，政府有责任为急难群体纾困解难。《中华人民共和国宪法》规定，中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。随着财政投入的日益增多和贫困标准的不断提高，社会救助将在社会发展和社会和谐方面发挥日益重要的作用。

2010年我国《社会保险法》颁布，2016年我国《慈善法》开始实施，2020年经多年酝酿的社会救助法将提请人大常委会审议。在此背景下，为促进社

会公平、维护社会稳定，构建一个适应当前我国经济社会发展的社会救助体系极为重要且非常迫切。本文拟结合社会救助主要内容的梳理，分析该制度的生成逻辑，并针对当前社会救助立法问题提出建议。

二、社会救助的主要内容及其体系结构

随着近几十年经济社会的高速发展，中国社会救助的内容和形式都发生了深刻变化，个人和家庭的基本需要也在不断发生改变。除收入外，教育、医疗、住房、就业等领域发生的大额支出往往可能导致个人和家庭陷入困境。社会救助应该是一个系统性的济困行动。社会成员在遭遇基本生活困难、灾害或其他急难时，都可以向政府和社会寻求社会救助。一个完善的社会救助体系应该能够建立稳定的救助资金投入机制和合理的救助对象补偿机制，体现一定管理结构的层次性和开放性。从目标维度看，新型社会救助体系应包括贫困者的基本生活救助、针对灾民的自然灾害救助和贫困地区的扶贫与开发等内容；从时间维度看，它是定期救助、紧急救助和临时救助等多种形式的复合体；从主体维度看，它应以政府行动和公共支出为基础，整合社会成员、各种社会组织乃至国际人道援助等多种资源。概括来说，新型社会救助体系是一个复杂的网络结构，是基于三个基本维度构筑的“最后一道安全网”（见图1）。

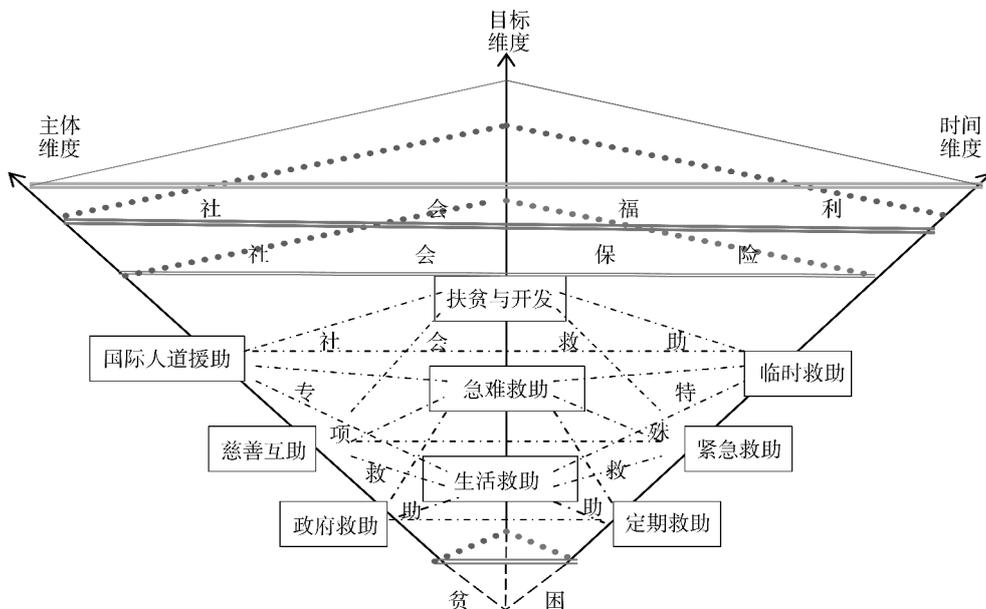


图1 社会救助体系、内容及其关系的三维图示

1. 生活救助

生活救助是针对人均收入低于最低生活保障标

准的城乡贫困家庭进行补助的救助措施，亦称为“贫困线”制度。它一定程度上源自济贫法传统，具

有明显的补缺性,是社会救助最核心的内容。生活救助的目标是保障维持人的基本生活的最低需要,保障水平与当地经济发展水平和居民生活水平相适应。生活救助实施主体主要是政府,对象是人均收入低于当地最低生活保障线的城乡居民,以“补差”为主要原则。目前,我国城乡最低生活保障制度基本承担了生活救助的主要任务,对保障社会稳定、安定人民生活、促进生产发展起着非常重要的作用。

2. 急难救助

相对于生活救助,急难因其突发特性和难以渡过成为现代社会救助不可忽视的重要内容。这种急难主要体现为传统的自然灾害,也包括大型流行病、火灾、交通事故等人为灾难。狭义上的急难救助仅指自然灾害救助,主要包括地震、火山、海啸、大风、洪涝、干旱等自然界发生的不以人的主观意志为转移的自然灾害,往往给特定的地区造成人身和财产损害,政府和社会通过实施灾害救助为灾民提供物资和资金的支持,帮助受灾地区灾民渡过难关,促进生产恢复和灾后重建。广义的急难救助还包括针对人为灾害的一些预防和补救措施,这类社会救助内容亦可归入临时救助。

3. 扶贫与开发

扶贫与开发亦指“开发式扶贫”“造血式扶贫”“大扶贫”。它是以解决救助对象的能力和机会不足问题为目标,利用贫困地区的自然资源,进行开发性生产建设,逐步提升贫困地区和贫困户的发展能力,实现解决温饱、脱贫致富的一种社会救助制度。扶贫与开发是社会救助体系的第三个核心内容。开发式扶贫主要是发展援助,即以特定的贫困群体或贫困区域为对象,为其提供资本、技术等生产要素,鼓励受助者通过自身努力发展经济,摆脱贫困,提高生活水平。党的十八大以来大力推行且卓有成效的精准扶贫行动就是扶贫与开发的经典代表。

如果从时间维度来看,新型社会救助还可以概括为定期救助、紧急救助和临时救助这三种社会救助类型。定期救助主要包括城乡最低生活保障、农村五保供养以及特困人员救助等专项救助。紧急救助主要指自然灾害、疾病等人为灾害突然发生情况下帮助身陷急难之中的群体渡过难关的应急行动,如救灾、交通事故等紧急救助。临时救助主要指对日常生活中因各种特殊原因造成基本生活暂时困难的家庭给予非定期、非定量生活救助的制度。

三、社会救助的生成逻辑以及讨论

1. 社会救助生成逻辑

之所以将生活救助、急难救助、扶贫与开发概括为现代社会救助的三个主要内容,是因为它们分别指向贫困、急难和能力,是基于社会救助目标的基本划分。“救急不救贫”强调急难比贫困更具救助价值,救助效果更明显;“输血不如造血”强调社会救助只有在将目标指向受助者能力和机会时,才能由救助之标走向救助之本。现代意义上的社会救助则是由国家和社会按照规定标准,向生活在贫困线或最低生活标准以下的个人或家庭、遭受严重自然灾害和不幸事故的遇难者及其家属实施的一种低标准的救济和帮助。20世纪90年代社会主义市场经济体制改革前基于计划经济和“农业支援工业”的一些社会救助措施(如针对城市“三无”人员和农村“五保户”的救助措施),虽然已成功运行了40年,但显然不具备现代社会救助的特征。

从生成逻辑来看,中国20世纪90年代以来的社会救助实践有以下几个特点:第一,现代社会救助的成长源自经济快速发展和社会急剧变迁进程中一些特殊群体在特定领域的基本需要得不到满足的状况;第二,济贫法开创的生活救助及其补缺性制度传统,以及欧美等成熟社会保障体系中的社会救助经验,为中国社会救助的转型和后发性再造提供了学习模板;第三,中国现代社会救助制度延续并完善了计划经济时期的救灾、五保等内容,也体现了从基本生活保障到医疗、教育、住房、医疗等多个领域的救助实践探索,基本完成了与市场经济改革相适应的内容完备的现代社会救助体系;第四,与诸多领域的政策逻辑相类似,社会救助中的城乡低保、医疗救助、住房救助都经历了由试点到推广的政策快速推进过程,同时注意风险控制。值得一提的是,2003年的孙志刚事件促成不合理且实施多年的流浪乞讨人员收容遣送制度被废止和新的流浪乞讨人员社会救助办法快速出台,该事件被视为中国政策逻辑和过程分析的一个经典。

2. 关于社会救助的若干讨论

在社会救助的日常理解中,公共救助和慈善救助是其应有之义。这里有几点需要讨论。

第一,关于社会互助。1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济

体制若干问题的决定》提出“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障”，在传统社会保障体系的四大板块基础上增加了社会互助和个人储蓄积累保障两项内容。这种提法在后来的政府正式文件中少有出现，原因是社会互助与个人储蓄和积累一样并不能被简单列入社会救助或社会保障体系，将其说成是一种社会保障比较勉强。严格来说，广义的社会互助不属于社会救助甚至社会保障内容，它是一种非正式的社会支持网络。与国家在社会保障中充当第二次分配角色相比，社会互助可谓是对各种社会资源（时间、金钱和社会资本等）的第三次分配，有助于化解社会矛盾、安抚社会心理、维护社会稳定。以工会为载体的单位内部救助一直是中国社会救助的一个特色，中国的慈善事业和社会捐赠在20世纪末以来发展迅速。这种狭义的社会互助，包括团体援助、慈善事业和社会捐赠，应是社会救助立法必须予以考虑的内容。

第二，关于国际人道援助。从性质来看，国际援助分为战略型援助、发展型援助和人道型援助。人道型援助是在帮助他国改善经济与社会条件这一较纯粹的援助动机下，不以特定的对外利益为直接目的，不在援助上附加任何政治或经济条件的做法。如联合国国际儿童紧急援助组织、红十字会、非政府组织所提供的人道主义援助和紧急救援，帮助自然灾害国家和地区以及战争受害者。尽管国际援助经常是一些国家带有政治外交目的和长远战略意图的经济援助行为，但作为全球化的一种渠道，国际援助已引起越来越多国内学者的关注。中国是世界上最大的受援国之一，既是发展中的受援大国，又是向其他发展中国家提供紧急人道主义援助的国际社会中负责任的成员。在全球化进程中，中国将会不断增进区域共同体和国际协作，未来国际人道主义援助只会更加频繁，因而国际援助中的人道型援助应该是新型社会救助中不可或缺的内容之一。

第三，关于受助者的需要。这是社会救助制度产生的动因，也是救助行为的最终指向。救助过程中到底是提供资金还是提供实物？这一问题值得思考。早期城市在最低生活保障制度实施过程中都有过提供食品券或购物卡的行动，以增强针对性并避免单一提供资金的简单化。事实上，不同的救助方式有着不同的优缺点。对于重大自然灾害中的灾

民，他们最迫切的需要是医疗、食物、衣物和帐篷，资金肯定不是好的选择；对于失能老人，他们最需要的是日常照护；对于特殊群体，如刑满释放人员、失足青少年，他们需要社区矫正和专业性帮助。契合受助者需要的专业性服务是当前社会救助乃至整个社会保障制度亟待重视的问题，也是未来社会救助高质量发展的一个努力方向。

第四，关于社会救助人员的专业化和专业伦理。如何合理帮助别人是一门艺术，社会救助人员的专业化就是“让专业的人做专业的事”。正如社会工作者“助人自助”的伦理要求，社会保障工作人员也需要具备社会工作专业素质，如：尊重服务对象的自决权，尊重服务对象知情同意的权利，在自己能力范围内提供服务，妥善处理工作过程中可能发生的利益冲突，尊重服务对象的隐私权并加以保密，谨慎对待与服务对象的肢体接触，确保服务中断后的持续服务，遵循服务终止的原则，等等。

第五，关于社会救助制度的细节完善。这些细节体现在一系列问题的解决方案中。如：对于低保污名化问题，如何实现既合理保护受助者的尊严，又有效避免福利依赖？在城乡最低生活保障中，如何对个人贫困和家庭贫困情况进行妥善考虑？可否借鉴美国做法，在家庭规模上对低保待遇进行重新规定？对于低保中福利叠加问题，如何避免低保资格与住房、交通、教育和医疗等福利或救助等优惠的捆绑？这些问题都有待深入探讨。

四、结论与社会救助立法问题的几点建议

经过长期不懈的努力，中国已经对计划经济体制下的社会救助进行了转型与重构，并在此基础上初步形成了新型的社会救助体系，与社会保险、社会福利等制度共同构筑起有中国特色的社会保障制度结构。这种新型社会救助体系不仅包括以基本生活保障、自然灾害救助、扶贫与开发为主体的诸多内容，建立定期救助、紧急救助和临时救助相结合的救助实施体系，而且形成政府救助为主、社会力量参与和国际人道援助等的社会救助资源机制，并以专项救助、特殊救助为补充，帮助社会成员应对收入中断、灾害、疾病等风险，初步构筑起一套防止社会成员陷入贫困的社会安全网络。作为“最后一道安全网”的社会保障措施，社会救助制度将在我国和谐社会建设进程中发挥重要作用，对维护社会稳定有

着非同寻常的意义。

1. 社会救助立法应充分强调体系的完整性

生活救助、急难救助、扶贫与开发是社会救助的三大主线,应在社会救助立法中予以充分重视。但 2014 年颁布的《社会救助暂行办法》并没有把扶贫与开发列入其中,部门分割导致一些救助内容被排除在体系之外。这些问题需要在今后的立法过程中加以注意。至于是否应将急难救助中的自然灾害救助单列出来,而将人为灾害、社会灾害列入临时救助,是一个非原则性问题。

2. 社会救助立法应充分重视开放性

专门领域(教育、医疗、住房和就业)的专项救助和特定群体(残疾人、流浪乞讨人员、孤儿、困难老人)的特殊救助之间存在一定的交叉,如失业者救助与就业救助、贫困生救助与教育救助等。随着社会的发展,一些新的领域(如法律援助)和困难群体(如困难退役军人)也可能出现。因此,社会救助立法不可过细过死,需要保持一定的开放性。

3. 社会救助立法应保持一定的衔接性

这里需要厘清社会救助与社会保险、社会福利的关系。如果说社会保险是“未雨绸缪”,社会福利是“锦上添花”,那么社会救助就是“雪中送炭”。在讨论社会保障的三条线问题上,即贫困线、失业生活费发放标准和最低工资标准线,应明确三者之间的关系,绝不能错位。而教育、医疗、住房等领域都存在既包括社会福利又包含社会救助的内容,如义务教育属于福利,贫困生资助属于救助;住房领域甚至还同时存在具有保险性质的公积金、福利性质的单位分房或住房补贴以及救助性质的廉租房等。这在

立法过程中需要衔接得当。

特别需要提出的是社会救助立法中的慈善问题。虽然我国《慈善法》对慈善事业已有比较成功的规范,但慈善既是社会救助中最典型的社会互助行为,也是社会救助资金来源中除财政外的重要渠道,被称为第三次分配。因此,在社会救助立法中,对慈善以何种形式、何种程度予以规范,是一个需要讨论的重要话题。另外,基于近年来社会救助的立法讨论与行动,特别是精准扶贫的强力推动,社会救助研究成果在数量上出现了井喷现象,产生了一批高质量的社会救助研究成果。但笔者的体会是,社会救助研究难度要大于养老、医疗等社会保障领域,该问题可能与数据支持不足和理论梳理不够有关。

参考文献

- [1] 林闽钢.一条具有中国特色的社会救助体系发展之路——社会救助体系发展四十年回顾与展望[J].中国民政,2018,(23).
- [2] 张奇林,宋心璐.中国政府社会救助支出对民间慈善捐赠的挤出效应[J].社会保障评论,2018,(04).
- [3] 刘喜堂.切实做好社会救助兜底保障——湖南怀化脱贫攻坚调查[J].中国民政,2018,(15).
- [4] 左停,金菁.“弱有所扶”的国际经验比较及其对我国社会帮扶政策的启示[J].山东社会科学,2018,(08).
- [5] 杨思斌.我国社会保障法治建设 40 年回顾[J].当代中国史研究,2018,(04).
- [6] 缪燕子.新中国成立以来社会救助政策变迁研究——基于间断—均衡理论的解释[J].中国行政管理,2017,(11).
- [7] 唐钧.社会救助亟待提高立法层次[J].中国人力资源社会保障,2014,(07).

责任编辑:海 玉

Institutional Logic and Legislative Suggestions for New Social Assistance

Yue Zhang Xu Lizhi

Abstract: With the implementation of the minimum living allowance system for urban and rural residents in the 1990s, Chinese government began to rebuild new social assistance system. The development of disaster relief and poverty alleviation has been continuously perfecting the contents of the new social assistance system. The special assistance for the disabled, vagrants and beggars, orphans, the elderly and other special groups, as well as special assistance in education, health care, housing, employment and other fields, has become an important part of the social security system with Chinese characteristics. The practice process of China's new social assistance network pattern is in line with the rapid development of China's economy and society in recent years. The system structure has its inherent logic, which not only needs theoretical interpretation and induction, but also needs to be standardized and consolidated from the legislative level.

Key words: social assistance; institutional logic; legislative suggestions