

· 社会救助 ·

“一揽子”打包，还是单项分类推进？

——社会救助立法的路径选择

杨立雄

[摘要] 在推进社会救助立法的过程中，无论是实践部门还是理论界均认同基于现行《社会救助暂行办法》框架，采取“一揽子”打包的方式，将所有社会救助项目纳入到社会救助法。本文认为，社会救助项目多、稳定性差、各项目差异明显，“一揽子”打包立法方式易导致“三低”现象，即项目整合度低、立法专业性低和法律的可操作性低，且在短时间内对财政带来较大压力。为此，本文提出社会救助的分类立法思路，包括整合最低生活保障、特困人员供养救助、受灾人员救助和临时救助等制度，建立基本生活保护制度，推进基本生活保护立法；将医疗救助、住房救助、就业救助分别纳入医疗保障、住房保障、就业促进等立法之中；其余社会救助无需纳入立法范畴，可继续沿用行政法规的形式开展工作。

[关键词] 社会救助立法；“一揽子”打包立法；单项分类立法；立法路径

一、前言

自20世纪90年代以来，我国相继建立了最低生活保障、住房救助、教育救助、医疗救助、就业救助等制度，改革五保供养制度、灾害救助制度和临时救助制度，社会救助业务边界不断拓展，受助人数快速增长，保障水平稳步提高。2014年，国务院颁布《社会救助暂行办法》，初步构建起适应市场经济体制的现代社会救助体系，形成了具有中国特色的“8+1”社会救助框架。到2018年底，全国最低生活保障人数达到4526.1万人，全年支出达到1632.1亿元；临时救助1108万人次，全年支出130.6亿元；特困人员救助超过482.7万人，全年支出336.4亿元^①。然而，这项涉及上亿人口、每年支出超过千亿的制度安排，其立法却处于空白状态，出台社会救助法成为实践部门和理论界的共识。

学术界对于社会救助立法的关注始于20世纪90年代末^②。进入21世纪后，探讨社会救助立

[作者简介] 杨立雄，中国人民大学教授、博士生导师。主要研究方向：社会救助。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国残疾人家庭与社会支持机制建构及案例库建设”（17ZDA116）。

① 民政部：《2018年民政事业发展统计公报》，民政部官网：<http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/201908/1565920301578.pdf>。

② 1999年，樊启荣等作者在《中国社会保障立法的发展趋向与宏观构思》一文中提出制定社会保险法、社会救助法、社会福利法、医疗保障法、军人保障法的建议，但是此文并非专门研究社会救助立法。参见樊启荣等：《中国社会保障立法的发展趋向与宏观构思》，《法商研究》1999年第3期。专门研究社会救助立法的文献最早发表于2003年。参见王璟、杨緛：《论我国社会救助立法及完善》，《云南财贸学院学报（社会科学版）》2003年第2期。

法的研究文献快速增长,研究涉及流浪乞讨^①、最低生活保障^②、军人社会救助^③、就业救助^④等领域,观点也多倾向于社会救助单项立法。2014年国务院颁布《社会救助暂行办法》后,社会救助立法研究更倾向于将社会救助视为一个整体,探讨了社会救助权的内涵^⑤、责任主体和支出责任^⑥、立法模式^⑦以及未来立法走向^⑧。在上述研究中,有两位学者的研究值得重点关注。一位是杨思斌教授,他从法学视角探讨了社会救助立法问题,包括立法中的法律定位、国家责任、伦理基础、立法原则等问题^⑨;另一位是林闽钢教授,他从社会政策视角探讨了社会救助立法问题,包括社会救助立法中的政府间关系、社会救助框架和体系等问题^⑩。两位学者的研究视角互为补充,各有侧重,观点虽未一致但也没有较大冲突,其立法建议具有重要的借鉴意义。

社会救助对象在社会中只占极少比例,且属于“沉默”(Silent)和“隐形”(Invisible)阶层^⑪,其声音往往被忽视^⑫;而且,与社会保险项目相比,社会救助管理主体和支出责任主体单一且清晰,立法参与者、学者对具体条款分歧少,因而社会救助法成为社会保障立法中最简单明了、最少争议的一部法律^⑬。目前,不仅学术界没有观点的争议,实践部门也达成一致意见,社会救助立法似乎已具备了社会共识,立法时机已成熟。对此,本文在高度认可社会救助立法时机成熟和充分肯定《社会救助暂行办法》作用的前提下,对社会救助立法形式提出不同的看法,供社会救助立法参考。

二、《社会救助暂行办法》立法路径

(一)《社会救助暂行办法》的立法特征

社会救助立法始于20世纪90年代。第八届、第十届全国人大常委会均将《中华人民共和

- ① 张千帆:《流浪乞讨与管制——从贫困救助看中央与地方权限的界定》,《法学研究》2004年第3期;郭伟和:《社会政策的立法理念、程序和执行——以城市流浪乞讨人员救助政策的演变为例》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2004年第6期。
- ② 韩君玲:《我国最低生活保障标准的法制现状与完善》,《法学杂志》2008年第1期;李巧玲:《我国城市低保制度实施及其立法问题研究》,《甘肃社会科学》2004年第4期;刘士平:《“低保”立法中的权利意识缺失分析》,《广东社会科学》2005年第5期。
- ③ 童玲等:《建立军人社会救助制度的设想》,《军事经济研究》2004年第9期。
- ④ 杨德敏:《就业援助:社会救助立法的基本取向》,《江西社会科学》2012年第12期。
- ⑤ 贾锋:《农村失独老人社会救助权的国家保障》,《理论探索》2014年第2期;郑丽清:《论对未成年人危难救助义务立法》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期;黄树标:《和谐社会视野下城市流浪乞讨人员社会救助权的宪法保护》,《社会科学家》2015年第3期。
- ⑥ 蒋悟真、游川:《论国家作为社会救助主体的法律责任》,《江海学刊》2016年第5期;詹国旗:《我国社会救助资金供给法制的完善——基于财政政策的视角》,《法学》2018年第10期。
- ⑦ 蒋悟真:《社会救助立法的机遇、模式与难点》,《社会科学战线》2015年第7期。
- ⑧ 宫蒲光:《关于社会救助立法中的若干问题》,《社会保障评论》2019年第3期。
- ⑨ 杨思斌:《社会救助立法:国际比较视野与本土构建思路》,《社会保障评论》2019年第3期;杨思斌:《社会救助的程序法治——价值、原则与制度构建》,《山东社会科学》2012年第2期;杨思斌、田文利:《论社会救助立法的伦理基础》,《河北法学》2010年第7期;杨思斌:《论社会救助法中的国家责任原则》,《山东社会科学》2010年第1期;杨思斌:《社会救助权的法律定位及其实现》,《社会科学辑刊》2008年第1期。
- ⑩ 林闽钢:《新时期我国社会救助立法的主要问题研究》,《中国行政管理》2018年第6期;林闽钢:《论我国社会救助立法的定位、框架和重点》,《社会科学辑刊》2019年第4期。
- ⑪ Dorothy Kidd, Bernadette Barker-Plummer, "Neither Silent Nor Invisible: Anti-Poverty Communication in the San Francisco Bay Area," *Development in Practice*, 2009, 19(4-5).
- ⑫ 参见 Deepa Narayan, et al., *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*, World Bank Publication, 2000.
- ⑬ 唐钧:《曲线救国的〈社会救助暂行办法〉》,《中国人力资源社会保障》2014年第4期。

《社会救助法》列入五年立法规划，但受各种因素的影响，一直未出台相关法律。2008年8月15日，国务院法制办公室公布了《中华人民共和国社会救助法（征求意见稿）》，向全社会征求意见。征求意见稿共分7章34条，第1章为总则，第2—5章分别对最低生活保障、专项救助、自然灾害救助和临时救助进行了规定，第6章为法律责任，第7章为附则。其法律文本结构可以概括为“总—分—合”。“总”即总则，主要涉及立法目的、原则、管理等内容；“分”为社会救助各项目，如最低生活保障、特困人员供养等，每个社会救助项目各列一章；“合”则为管理、法律责任等内容。这种模式直接影响了以后的各种版本的社会救助法律文本。2013年2月，民政部向国务院报送的《中华人民共和国社会救助法（草案）》（送审稿）则是将新增的社会救助项目添加进文本，结构形式未做改动。在送审稿的基础上，2014年2月21日，国务院颁布了《社会救助暂行办法》^①。

《社会救助暂行办法》具有两个典型特征。第一，采取“一揽子”打包方式，将已实施或即将实施的社会救助项目全部纳入到社会救助暂行办法中，一次性解决了所有社会救助项目的立法问题，具有效率高、成本低的优势。同时，这种方式也有利于建立一个完整的社会救助体系框架，统筹社会救助资源。第二，采取“拼接”方式，将最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助、临时救助分章列出，层次分明，社会救助框架体系清晰可见。而且这种方式也较为灵活，一旦有新增加的社会救助项目，修订时只要再增加一章即可。所以，当社会救助立法再次被提上国家立法议程时，实践部门首先想到的是沿袭《社会救助暂行办法》，在对部分条款或术语做出小调整的基础上推出《社会救助暂行办法》的升级版（或者说2.0版），其不仅形式和结构未进行较大幅度的变动，社会救助项目也维持不变。

（二）《社会救助暂行办法》立法方式的局限性

实践部门和理论界之所以没有突破《社会救助暂行办法》，均基于它的合理性和科学性前提（或许存在路径依赖，或部门利益）。不可否认，《社会救助暂行办法》在形式和内容均有创新，它第一次以行政法规形式规定了社会救助制度体系的具体内容，为规范社会救助事务提供了法规依据^②。但是，将其上升为立法，有两个短板难以克服。

一是文本的整合度低。社会救助项目多，各项目属性不同，且分属于不同的部门管理。要将这些项目整合到一个法律文本中，不仅需要做大量的理论研究工作，抽出社会救助的共性，同时也需要管理部门进行对接，对管理流程进行规范化和标准化处理，抹去社会救助的拼接痕迹。但是《社会救助暂行办法》拼接痕迹较为明确，主要表现在两个方面：（1）共性提炼不足。“总则”过于简单，也没有提炼出社会救助的共性，难以统领全文，尤其未对社会救助做出明确界定。而日本生活保护法，在其86条法令中，共同性的条款占到2/3以上^③。（2）第2—9章的内容没有贯穿其中的纽带，各章之间的连接较为生硬；而第10章“社会力量参与”与第2—9章难以并列。对照日本生活保护法，虽然其生活保护包括了生活扶助、教育扶助、住宅扶助、介护扶贫、生育

① 参见《民政部对“关于加快制定中华人民共和国社会救助法的建议”的答复（摘要）》。

② 《民政系统部署〈社会救助暂行办法〉贯彻实施工作》，《中国应急管理》2014年第3期。

③ 参见《日本生活保护法》（日本昭和25年法律第144号），施行日：令和元年11日。

扶助、就业扶助和丧葬扶助,但是并非以项目为章进行编排,而是将其统于救助方式、救助设施、救助资金、管理等章节之下,从而抹平了“焊接”痕迹^①(见表1)。《社会救助暂行办法》则采用更为简单的“搭积木”方式,以社会救助项目而不以社会救助结构为主线索进行编排,虽然省事,但是“捆绑”痕迹明显。

表1 中国《社会救助暂行办法》与日本《生活保护法》的文本结构比较

《社会救助暂行办法》章节安排	日本《生活保护法》章节安排
第1章 总则(第1—8条)	第1章 总则(第1—6条)
第2章 最低生活保障(第9—13条)	第2章 保护原则(第7—10条)
第3章 特困人员供养(第14—19条)	第3章 保护种类及范围(第11—18条)
第4章 受灾人员救助(第20—26条)	第4章 保护机关及实施(第19—29条第2款)
第5章 医疗救助(第27—32条)	第5章 保护办法(第30—37条第2款)
第6章 教育救助(第33—36条)	第6章 保护设施(第38—48条)
第7章 住房救助(第37—41条)	第7章 医疗机关、介护机关及助产机关(第49—55条第3款)
第8章 就业救助(第42—46条)	第8章 就劳自立给付金及入学准备给付金(第55条第4款—55条第6款)
第9章 临时救助(第47—51条)	第9章 被保护者就劳支援事业(第55条第7款)
第10章 社会力量参与(第52—56条)	第10章 被保护者权利及义务(第56—63条)
第11章 监督管理(第57—65条)	第11章 不服申诉(第64—69条)
第12章 法律责任(第66—69条)	第12章 经费(第70—80条)
第13章 附则(第70条)	第13章 杂则(第81—86条)
	附则

二是法律的可操作性差。《社会救助暂行办法》共70条,看似对社会救助做了详细而又具体的规定,但是每章平均条款不到6条,导致法律的可操作性差。以最低生活保障为例,其是一项涉及几千万贫困人群的兜底保障制度,制度设计复杂,管理业务繁杂,需要详细且具可操作性的法律条款加以规定。但是,《社会救助暂行办法》第2章“最低生活保障”仅列5条,只对保障对象、保障标准、业务办理和管理主体做了粗线条规定。在实际操作过程中,各地政府仍然要依靠《城市居民最低生活保障条例》《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》等文件进行细化。事实上,《社会救助暂行办法》发布后,国务院又印发《关于全面建立临时救助制度的通知》《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》,国务院办公厅转发民政部等5部门《关于进一步完善医疗救助制度全面开展重特大疾病医疗救助工作的意见》,指导相关社会救助项目的开展。

(三)《社会救助暂行办法》的实践效果有待提升

我国在较短时间内建立起覆盖全民的社会安全网,较为充分地实现了公民的社会救助权。

^① 参见《日本生活保护法》(日本昭和25年法律第144号),施行日:令和元年11日。

但是，随着社会救助项目的增多，社会救助管理问题开始显现，部门分割、制度分割等问题日益受到关注^①，如何做好制度衔接和资源统筹成为社会救助改革的关键问题。2013年，国务院建立了由民政部为牵头单位的全国社会救助部际联席会议制度，目的在于强化部门协作配合，及时解决工作中面临的重大问题，统筹推进全国社会救助体系建设^②。《社会救助暂行办法》的出台，不仅整合了社会救助项目，也进一步强化了民政部门统筹全国社会救助体系建设的职能，为民政部门统筹协调社会救助资源提供了依据，进一步编密织牢了社会安全网。

但是，《社会救助暂行办法》实施后，社会救助效果并没有达致预定目标。首先，贫困人口的社会救助权利难以有效实现。《社会救助暂行办法》将所有社会救助项目整合到一部行政法规中，编密织牢了困难群众基本生活的安全网。然而，由于各项社会救助项目的规定条款过少且较粗，难以保障所有困难群众社会救助权利的实现，部分群体面临掉入社会安全网以下的风险。例如，最低生活保障对象持续下滑，城镇低保对象从最高点2348万人下降到2019年11月的872.8万人，农村低保对象从最高点5382万以上下降到3460.7万人^③。《社会救助暂行办法》的发布并没有改变下滑势头，甚至农村最低保障人数在2014年以后出现快速减少的势头^④。医疗保障制度是一个非常复杂的系统，其中最重要的制度安排是医疗保险制度，医疗救助只是一种补充性保障制度，起到兜底保障作用。而对于医疗救助问题，《社会救助暂行办法》却只有6个条款加以规定。要解决贫困人群的医疗保障问题，必须依靠医疗保险制度的完善；同时还需要理顺医疗救助和临时救助的关系，做好医疗救助与慈善救助的衔接。但是，《社会救助暂行办法》对此却没有任何条款加以规定。目前，因病致贫问题更加突出，医疗救助支出也在快速攀升。

其次，“福利悬崖”^⑤正在升高。社会救助通常定位于贫困群体，而不同的社会救助项目所定位的贫困群体有所区别。在管理成本居高不下、管理人员缺乏、甄别手段不足的情形下，一些社会救助项目的受助条件以其他社会救助为资格条件，从而形成福利捆绑现象，并形成福利悬崖效应^⑥。《社会救助暂行办法》将8项社会救助纳入一个立法框架下，并且加强了社会救助项目之间的关联程度，尤其是专项救助项目均与最低生活保障资格挂钩（见表2），极大地提升了最低生活保障的含金量，扭曲了最低生活保障的需求信息，“诱致”贫困边缘群体通过申请最低生活保障达到符合专项社会救助条件的目的。虽然福利捆绑并非完全由《社会救助暂行办法》的立法模式所引起（而是由制度设计造成），但是采取“一揽子”的立法模式间接

① 代恒猛：《社会救助政策的转型与整合——北京经验》，《当代世界社会主义问题》2009年第2期；王磊：《社会救助制度中的城乡统筹问题——以辽宁省为例》，《理论探索》2010年第4期。

② 参见《国务院关于同意建立全国社会救助部际联席会议制度的批复》，中国政府网：http://www.gov.cn/zwqk/2013-09/10/content_2485151.htm，2013年9月10日。

③ 民政部：《2019年11月份民政统计数据》，民政部官网：<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjyb/qgsj/2019/201912241449.html>。

④ 当然造成低保人数下降的原因较为复杂，而其中一个非常重要的原因是，对社会救助的运动式管理方式尤其是对农村低保的专项治理，将部分不符合条件的人员清理出去。参见《民政部关于印发〈全国农村低保专项治理方案〉的通知》，民政部政策研究中心网站：<http://zyzx.mca.gov.cn/article/zyzx/shjz/202001/20200100023337.shtml>，2020年1月21日。

⑤ Jan L. Hagen, "Time Limits under Temporary Assistance to Needy Families: A Look at the Welfare Cliff," *Acoustics, Speech, and Signal Processing Newsletter, IEEE*, 1999, 14; Susan Roll, Jean East, "Financially Vulnerable Families and the Child Care Cliff Effect," *Journal of Poverty*, 2014, 18(2).

⑥ 安华、赵云月：《福利叠加与悬崖效应：如何让低保对象走出福利依赖？》，《中国民政》2018年第9期；王瑜：《论脱贫攻坚中的悬崖效应及其对策》，《中国延安干部学院学报》2018年第5期。

加剧了福利捆绑现象。

表2 《社会救助暂行办法》中社会救助项目受助对象的资格条件

社会救助项目	受助资格条件
医疗救助	1. 最低生活保障家庭成员；2. 特困供养人员；3. 县级以上人民政府规定的其他特殊困难人员。
教育救助	1. 最低生活保障家庭成员；2. 特困供养人员。
住房救助	1. 最低生活保障家庭；2. 分散供养的特困人员。
就业救助	最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员。

三、社会救助属性分析

（一）社会救助项目具易变性

1883年，德国最早建立工伤保险制度，历经一百多年，多数国家的社会保险项目仍然限于养老、医疗、工伤、失业等少数几个险种，最近30年内，少数国家创新建立了护理保险制度。与社会保险不同，社会救助项目与福利国家体制、贫困结构、贫困人群的需求、经济发展状态等因素密切相关，社会救助项目推陈出新的速度很快，而且不同国家间的社会救助差别非常大。在埃斯平-安德森的福利资本主义3种模式中，自由主义型国家的社会救助在福利体制中发挥了比社会民主主义型国家和保守主义型国家更重要的作用^①，这些国家的社会救助项目种类较多，受益面也较广。如英国的最低收入计划（Minimum Income Scheme，亦称国民救助计划）包括了收入支持、基于家计调查的寻找工作津贴、就业收入和支持津贴、住房津贴、儿童津贴等项目。美国基于家计调查的社会救助项目已接近80项，救助项目分为现金救助类（如补充收入保障、对困难家庭的临时救助）、医疗救助类（医疗救助、常规医疗救助）、食物救助类（如补充营养计划、学校午餐补贴项目、儿童食品项目）、住房类（如公租房、无家可归者救助基金、老年人住房救助）、能源和设施类（如低收入家庭能源救助）、教育救助类、就业培训类、服务类、儿童照料和儿童发展类、社区发展类等。澳大利亚的社会救助包括了收入支持计划、养老金、新起点津贴（寻求工作的津贴）、青年补贴、残疾支持养老金、疾病补贴、照料者补贴、父母补贴、住房租金补贴、照顾孩子补贴、学龄儿童补贴等。

社会救助具有救急难特征，一旦贫困形态或社会结构发生变化，要求社会救助做出相应调整，或增或减成为一种常态。从20世纪90年代开始，根据社会结构和经济体制的变化，我国建立了生活救助制度、专项救助制度和临时救助制度；对五保供养制度进行了多次修改，建立特困人员供养制度；废除收容遣送制度，建立流浪乞讨救助制度，成为临时救助制度的组成部分。2015年以后，国务院相继发布文件，建立困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴和残疾儿童康复救助制度。随着儿童保护和老年人福利管理体制改革的深化，针对一老一少两类群体的社会救助制度也在完善之中。而且，随着2020年农村全面脱贫后，农村贫困人口组成、贫困形态、贫困

① 参见哥斯塔·埃斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，商务印书馆，2010年。

程度等均将发生变化，农村贫困线与最低生活保障标准的关系、农村建档立卡对象与农村低保对象的关系、农村扶贫开发手段与社会救助措施的关系均会发生改变，社会救助也会因此做出相应调整。采取“一揽子”打包立法方式，不仅难以将所有社会救助项目全部纳入，也难以及时修订；而采取单项推进的方式则可以克服上述两个缺陷，根据需要及时修订救助制度。

（二）社会救助具有异质性

社会救助项目具有异质性，各个项目的保障对象、保障水平、保障内容、保障方式、筹资和管理均有较大差别。英国社会政策学者高夫比较了西方发达国家的社会救助，将其划分为贫困调查（Poverty-tested）和一般家计调查（General Means-tested）两大类，每大类又划分为现金（Cash）和相关（Tied）两小类，每小类又划分贫困群体和特定群体两种，得到了社会救助的8种形式^①。在此基础上，伊德列等将OECD国家的社会救助划分为一般类社会救助（General Assistance）、特定人群类社会救助（Categorical Assistance）和相关类社会救助（Tied Assistance），每类社会救助存在较大差别^②。每个国家的社会救助制度安排、项目组成、与福利体制的融合程度等均有所不同，由此形成了不同的社会救助体制（Social Assistance Regimes）^③。由此，将如此庞杂的社会救助体制整合到一个法律文本中，不仅不可行，也没有必要。

经过20多年的改革和探索，中国已经建立起以城乡低保制度和特困人员供养制度为基础，医疗、教育、住房等专项救助相配套，临时救助和社会互助为补充的社会救助体系。这一体系由4种类型的制度组成，即长期贫困救助制度，包括城乡最低生活保障制度和特困人员供养制度；专项救助制度，包括医疗救助、住房救助、教育救助和就业救助；急难救助制度，包括受灾人员救助和临时救助；特定群体救助制度，包括残疾人两项补贴^④、残疾儿童康复等。上述社会救助项目在保障对象、资格条件、家计调查内容和手段、救助形式和标准、管理部门、管理流程等方面呈现较大差异（见表3）。将上述异质性强且日趋增多的社会救助项目整合到一部法律之中，必将因篇幅限制而趋于原则性立法，且只能“拼接”各救助项目，造成法律文本松散。

表3 中国现行社会救助项目比较

救助项目	保障目标	保障对象	家计调查	救助形式	管理部门
最低生活保障	保障基本生活	长期贫困家庭	家庭人口、收入、财产等	现金	民政部门
特困人员救助	保障正常生活	贫困且家庭支持缺失人员	家庭结构、收入	现金、服务	民政部门
受灾人员救助	保障基本生活	遭受自然灾害家庭或个人	灾害损失	现金、实物（食品、饮用水、衣被、取暖、临时住所）、服务（医疗防疫等）	应急管理部门

① Ian Gough, et al., "Social Assistance in OECD Countries," *Journal of European Social Policy*, 1997, 7(1).

② Tony Eardley, et al., *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, Department of Social Security Research Report, HMSO, London, 1996, 46.

③ Ian Gough, "Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis," *Journal of European Social Policy*, 2001, 11(2).

④ 残疾人两项补贴是重度残疾人护理补贴和困难残疾人生活补贴的简称。尽管有学者称重度残疾人护理补贴是一项福利制度，但是从保障水平看可以将其归为社会救助项目。

救助项目	保障目标	保障对象	家计调查	救助形式	管理部门
医疗救助	缓解医疗支出压力	医疗支出对生活造成影响的家庭或个人	医疗支出	现金	卫健委
教育救助	缓解教育支出压力	教育支出对生活造成影响的家庭或个人	教育支出	现金、勤工助学等	教育部门
住房救助	缓解住房困难	住房困难且无力通过市场获得住房的家庭	住房状况	实物(公共租赁住房)、现金(住房租赁补贴)、农村危房改造	住建部门
就业救助	促进家庭成员就业	零就业家庭且生活困难的家庭	失业状态	现金、服务、岗位安置等	人社部门
临时救助	缓解急难性贫困	暂时贫困或临时困境家庭或个人	事故、疾病、流浪状态	现金、服务(急病救治、协助返回)、实物(提供临时食宿)	民政部门
重度残疾人护理补贴	缓解护理支出压力	重度残疾人	残疾等级	现金	民政部门
困难残疾人生活补贴	缓解困难	生活困难的残疾人	贫困状况、残疾状态	现金	民政部门
残疾儿童康复救助	缓解康复支出压力	残疾儿童	残疾类型、年龄	服务、现金	民政部门

(三) 社会救助问题的产生具有纵向性

社会救助制度的目标有两个,即缓贫、解困和救急难。然而,产生贫困、困境或急难的原因是多方面的,其中一个重要原因是相关制度不完善造成的。解决这些问题,需要跳出社会救助,切断产生贫困、困境或急难的根源。

例如,贫困人群因病致贫问题的产生原因较为复杂,其中一个重要原因是医疗卫生体制的不完善造成的,尤其是在医疗保险严格控费和医疗费用快速增长的背景下,个人自负额快速增长,贫困家庭和中低收入家庭因病致贫或因病返贫的风险大增,并形成“贫病交加”恶性循环圈。采取综合法方式,将医疗救助纳入社会救助立法,将医疗救助问题简化为贫困问题,将复杂问题简单化,最终无法实现贫困人群的医疗保障“兜底”目标。《社会救助暂行办法》虽然要求“疾病应急救助制度应当与其他医疗保障制度相衔接”,但在实际操作中,这种衔接只是表面形式且为减轻医疗救助责任的衔接,即使建立了多达4到5层的医疗报销制度^①,因病致贫问题仍然难以缓解,医疗救助负担越来越重。2004年,城乡医疗救助制度初步建立,全年支出4.43亿元,但是到2017年,医疗救助支出迅速攀升至340.1亿元,如果再加上优抚医疗补助支出,则上升到376.2亿元^②,上涨85倍。即便如此,医疗救助水平难以缓解家庭医疗支出而造成的贫困程度。造成上述现象的根本原因在于医疗保险制度中的控费制度和医疗保健平均支出的快速增长。

① 第一层为基本医疗保险,第二层为大病补充医疗保险,第三层为商业医疗保险或互助医疗保险,第四层为医疗救助,第五层为慈善救助。

② 民政部:《2004年民政事业发展统计公报》,民政部官网:<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/200801/200801150093939.shtml>;民政部:《2017年社会服务发展统计公报》,民政部官网:<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/2017/201708021607.pdf>。

住房也是一个非常复杂的社会问题，多数国家把住房保障列入政府公共政策的重要内容，通常采取单独立法或嵌入住房保障法的方式加以解决，如英国《住房法》、美国的《公平住房法》、加拿大的《全国住房法》对于低收入家庭的住房问题给予明确规定。也有部分国家出台了针对低收入家庭的住宅救助法案，如美国的《无家可归者资助法》和《低收入家庭住房税收抵免》，德国的《住房补贴法》。目前，我国建立了中低收入以下人群的住房保障体系，不仅保障人群超出低保和特困两类家庭，保障方式也具有多样性，如城镇住房保障包括廉租房、公共租赁房、经济适用房、限价商品房（或称“两限房”）等类型，农村有危房改造、易地扶贫搬迁、建档立卡家庭住房改造等类型。现行住房救助只是整个住房保障体系的一个组成部分，采取横向立法方式，将住房救助问题简化为贫困问题，将住房救助局限于贫困家庭，而将庞大的“夹心层”排除在外，造成住房保障的不公平。

采取“一揽子”打包立法，将医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助等项目从其他社会保障制度中分离出来，将贫困人口与贫困边缘群体、中低收入家庭中分离出来，无助于从根源上缓解贫困程度，也给社会救助项目带来较大的财政压力。

四、社会救助立法路径建议

（一）社会救助立法路径借鉴

立法的目的在于解决问题，立法应以问题为导向。社会救助既有值得深入研究的理论问题，更有实施过程中遇到的各种实践问题，社会救助立法目的在于解决理论和实践问题。从理论上讲，社会救助值得探讨的理论问题是社会救助权利的问题。各国在保障社会救助权利方面的实践进程不尽相同。英国早在17世纪就颁布了济贫法，虽然对穷人的生活方式要求苛刻，但是政府介入社会救助后在一定程度上实现了穷人的社会救助权利。福利国家建立之后，英国颁布了国民救助法，取代济贫法，接受社会救助真正成为一项权利。目前，世界上多数国家立法保障穷人的社会救助权利，保障所有公民的基本生存成为现代政府的义不容辞的责任^①。我国是最早建立社会救助的国家，早期社会救助带有很强的恩赐性质，社会救助在很长一段时期内未成为一种权利。1943年，国民党政府颁布《社会救济法》，实现了有限社会救助权利。中华人民共和国成立后，1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议上通过了《中华人民共和国宪法》，第一次将公民的社会救助权利写入宪法，真正实现了社会救助从恩赐到权利的转变^②，以后历次修订的宪法版本均将社会救助权利写入其中。而20世纪实施的最低生活保障制度则将这种权利从理论转化为实践，公民的基本生活得到有力保障。但是，在实施社会救助过程中，公民的社会救助权利有意无意被忽视，管理部门制定不合理条件将穷人排除在外^③；

① 杨立雄：《社会保障：权利还是恩赐——从历史角度的分析》，《财政科学》2003年第4期。

② 1954年9月20日在第一届全国人民代表大会第一次会议上通过的《中华人民共和国宪法》第93条规定：“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并且逐步扩大这些设施，以保证劳动者享受这种权利。”

③ 杨立雄：《社会保障：权利还是恩赐——从历史角度的分析》，《财政科学》2003年第4期。

或者存在“人情保”“骗保”等现象，破坏了制度的公平性。所以，以问题为导向进行立法，社会救助立法的重点不在于规定公民的社会救助权利（宪法已做规定），而是如何公平公正无障碍地实现这种权利。

基于社会救助立法定位，在推进社会救助立法时需要制定内容具体且切实可行的条款。然而，《社会救助暂行办法》的内容相对简单，制度不够细化，由此造成《社会救助暂行办法》执行过程中的自由裁决空间大，各地执行标准宽严不一，政府和社会不规范行为普遍存在。因此，提出社会救助立法必须要解决操作性问题，要求补足“程序”短板，确立社会救助的申请、审核、审批、发放、退出程序，完善社会救助的监督程序^①。社会救助立法应该更详细且更具操作性，而不应以原则性或抽象性条款居多。采用“一揽子”打包方式推进社会救助立法（尤其是社会救助项目日益增多的情形下）难以提升其专业化水平和法律的可操作性。

正因为如此，目前世界上只有少数几个国家（丹麦、荷兰、保加利亚以及加拿大的部分省、肯尼亚、南非、特立尼达和多巴哥、津巴布韦等）采取“一揽子”打包立法方式推进社会救助立法。但即使如此，这些国家和社会救助法所规定的社会救助项目并不多。如肯尼亚的社会救助法规定的社会救助项目仅包括紧急救助（少于1个月）、短期救助（少于4个月）和长期救助（超过4个月）3项；加拿大蒙尼托巴省的社会救助内容仅规定了收入救助、一般救助和庇护所救助3种；丹麦社会救助法的保障内容只有儿童现金给付和儿童照料两项；南非社会救助法包括儿童照料津贴、老年人津贴、残疾人津贴、退役士兵津贴等项目，但是以生活保障为主，具有较强的共性。

从社会救助发展规律看，社会救助项目因贫困结构、经济发展水平、国家发展战略等因素而不断发展变化。在推进社会救助的过程中，多数国家采取的是根据需要设立社会救助项目并出台社会救助项目的法律，同时根据需要及时修订、废止某一个社会救助项目。正因为如此，多数国家并不会等到社会救助项目运行成熟后再制定一个综合性的社会救助立法，而是采取“成熟一项，出台一项”的方式推进社会救助的规范化管理水平。这种方式极大地方便了社会救助项目的设立、修订和中止。如美国于1939年开始实施食品救助项目，1954年通过立法改为食品券项目；1964年，约翰逊总统呼吁通过永久性的食品券立法，将其变成为“向贫困开战”（War on Poverty）计划的一部分，由此正式通过了“1964年食品券法”；2008年，通过了农场法案，将“食品券项目”改为“补充营养救助项目”。英国早在17世纪初颁布了济贫法案，后来又经过多次修订；1948年，济贫法被国民救助法所取代^②；1966年，国民救助法又被补充收益法所取代。目前，英国社会救助并没有统一的法律进行规范。

当然，更多的社会救助项目并非需要立法加以规定，而是嵌入到相关的社会福利法案或社会法中，通过纵向方式解决其法律地位问题。如1996年，美国建立困难家庭临时救助制度，取代了实施多年的未成年子女家庭救助制度。如此重要的一项制度并没有专门立法，而是将这一制度嵌入到“个人责任和工作机会调和法案”中解决其法律属性问题。澳大利亚的社会救助

① 林闽钢：《论我国社会救助立法的定位、框架和重点》，《社会科学辑刊》2019年第4期。

② 贝弗里奇：《社会保险和相关服务》，中国劳动社会保障出版社，2003年，第160页。

项目分别在不同的法律中加以规定，多数项目并没有进行专门立法^①，而只是政府发布指导意见对其进行规定。

（二）采取单项分类立法方式推进社会救助立法

基于国外的普遍做法以及社会救助的易变性、异质性等特征，在推进社会救助立法时，宜采取分类立法方式，即根据社会救助项目的不同属性，单项分类推进社会救助立法。单项分类推进社会救助立法的方式包括：整合相似社会救助项目，通过立法保障公民的社会救助权；将专项社会救助项目整合到相关的社会保障项目中，通过推进专项社会保障立法，解决专项社会救助立法问题；临时性、应急性救助项目则以行政法规方式规范其工作的开展（见表4）。

表4 我国社会救助单项分类立法思路

分类立法	项目
整合制度后单独立法	将最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助进行整合，建立基本生活保障制度。
整合到相关制度中进行立法	1. 将医疗救助整合到医疗保障法中。 2. 将住房救助整合到住房保障法中。 3. 将就业救助整合到就业促进法中。
行政法规	1. 整合民政部门和教育部门的资源，以国务院名义发布《关于完善教育救助的意见》。 2. 残疾人“两项补贴”的行政法规维持不变。 3. 残疾儿童康复救助的行政法规维持不变。 4. 新增项目视情况而定，以国务院或部门的名义下发文件。

“一揽子”打包立法方式是从人群出发，设计救助制度，实施救助项目，达到缓解家庭贫困的目的；相反，单项分类立法方式是从需要出发，寻找贫困家庭，实施救助项目，达到缓解家庭贫困的目的。两者的目标虽然一致，但是出发点和路径有所不同，与其他制度的关联方式也不尽一致（见表5）。“一揽子”打包立法中社会救助项目与其他制度的关联方式是一种横向关系，关联性不强，各项制度做到“各负其责，各管一摊”即可；而单项分类立法中社会救助项目与其他制度的关联方式是一种纵向关系，关联程度紧密，有利于从根源上解决贫困问题。

表5 “一揽子”打包立法和单项立法的比较

立法方式	出发点	发展路径	与相关制度的关联方式	最终目标
“一揽子”打包立法	贫困人群	设定救助需求	横向	缓解贫困
单项分类立法	救助需求	设定人群边界	纵向	缓解贫困

采取单项分类推进的方式，具有以下几个方面的优势。一是有利于形成“各负其责”的管理局面。2018年，国务院机构改革将医疗救助业务划归国家医疗保障局，住房救助业务划归住房和城乡建设部，教育救助业务划归教育部，就业救助业务划归人力资源和社会保障部，受灾

① 如澳大利亚的家庭社会救助项目立法分别规定于以下法律：A New Tax System (Family Assistance) Act 1999; A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999; Social Security Act 1991; Social Security (Administration) Act 1999; Social Security (International Agreements) Act 1999; Paid Parental Leave Act 2010。儿童支持的法律分布于以下立法：CSRC Act-Child Support (Registration and Collection) Act 1988; CSA Act-Child Support (Assessment) Act 1989; CSRC Regs-Child Support (Registration and Collection) Regulations 2018; CSA Regs-Child Support (Assessment) Regulations 2018; FL Act-Family Law Act 1975; FL Regs-Family Law Regulations 1984。

人员救助业务划归应急管理部,而民政部主管的社会救助业务为生活救助(包括最低生活保障、特困人员救助和临时救助)。其改革遵循了“条块结合,以条为主”的理念,有利于各部门将其主管的社会救助业务嵌入整个社会保障体系之中,从“条”向加强相关业务的统筹整合。社会救助立法也应遵循这一发展方向,做到“各负其责,各管一摊”。民政部门负责推进《基本生活救助法》;医疗保障部门尽快出台《医疗保障法》,并将医疗救助充分地融入其中;住建部门则应整合现有住房保障规章制度,优先解决贫困且住房困难家庭的住房需求。

二是有利于提升立法的专业性和操作性。社会救助是面向贫困群体的制度性保障项目,是实践性很强的项目。立法时要高度抽象并根据社会救助权利、原则等内容,具体地界定保障对象、保障内容、保障水平、申请经办、管理职责等内容,以便法律的实施。采取单项立法,可以极大地提升社会救助立法的专业性,更加具体而又详细地规定社会救助项目的实施,提升可操作性。以生活救助立法为例,日本的《生活保护法》共13章、85条,对生活保护原则、保护种类及范围、管理机关、保护方式、保护设施、申请经办、法律责任等做了非常详细的规定。日本1946年制定的《生活保护法》,历经多次修订,但是基本框架未做大的改动,可见这一法令具有相当高的专业水平。1999年,韩国废除《生活保护法》,制定《国民基础生活保障法》。该法共9章、51条,对受助对象、申请经办、收入和财产、家计调查、资金、管理机关等做了明确规定,至今仍然沿用这一法令。1999年我国颁布的《城市居民最低生活保障条例》只有17条,其专业性和操作性虽稍逊于日本和韩国的生活保护立法,但高于《社会救助暂行办法》,至今仍是指导开展最低生活保障工作的重要法规依据。

三是有利于逐步消解财政压力。中国是一个发展中国家,贫困人口基数大,部分地区处于深度贫困状态,而国家的财力十分有限,人均财政收入水平远低于发达国家的平均水平。在推进社会救助立法时,要充分考虑贫困结构和财政约束条件,采取“尽力而为,量力而行”和稳步推进原则,有条不紊地推进社会救助立法工作。采取“一揽子”的方式,将多项社会救助纳入立法保障范围,在短时间内将给财政造成极大压力。近些年来,我国经济发展增速放缓,地方财政赤字扩大,再加上扶贫任务艰巨,社会救助的财政投入空间被压缩。在这种背景下,即使社会救助法得以通过,地方政府会采取降低救助标准、严格受助条件等做法,将社会救助立法所保障的各项权利化于无形。尤其在不发达地区,贫困人口多,财政收入少,采取“一揽子”打包立法的方式最终可能导致制度不可执行。而采取单项推进的方式,逐步推进社会救助各项目的立法,有利于分解社会救助支出压力,给地方政府减负。

(三)对生活保护进行立法是当务之急

采取单项分类推进的方式,并非要将每项社会救助项目分别进行立法,部分制度以“项目”或“计划”的形式存在,部分项目纳入其他制度中进行立法,而对于较为重要的社会救助项目则需要单独立法。从国外的经验看,多数国家的社会救助立法集中于基本生活立法,如日本的《生活保护法》、韩国的《国民基础生活保障法》。

中国一直把贫困人口的生活救助做为社会救助的重点内容,建立了以最低生活保障、特困人员供养和临时救助制度。但是,近年来最低生活保障人数和受助率持续下滑,部分贫困边缘

人群的生活处于困境之中。为遏制最低生活保障人数继续下滑势头，当务之急是对基本生活保护进行立法。这具体包括：（1）通过立法，建立基本生活保护制度。将最低生活保障和特困人员救助、临时救助中生活救助部分合并，建立基本生活保护制度。改革最低生活保障制度中的“补差”方式，按等级发放基本生活保障标准；改革最低生活保障制度中的最低生活保障标准与资格标准合二为一的做法，将收入资格门槛与待遇标准分离；降低资格门槛，将更多的家庭纳入保障范围；根据家庭类型设计不同的资格门槛，将更多的低收入家庭纳入保障范围。

（2）通过立法，保障公民的基本生活权利。近年来，在“骗保”“人情保”的话语背景下，社会对最低生活保障制度产生偏见，低保污名化，管理部门也不断收紧最低生活保障条件，社会保障权利被压缩。而且在问责日趋严格的背景下，基层工作者的自由裁量权被挤压，家计调查日趋严格，贫困边缘人群越来越难以纳入最低生活保障范围。更加严峻的是，社会救助政策正在受到其他反贫困政策的影响，且得服从于其他社会政策或经济政策的改变。另外，管理部门的治理方式也影响了最低生活保障权利的实现。在最低生活保障实施之初，在“应保尽保”原则的指导下，受助人数量快速增加；而在舆论发生转向的时候，又采取“应退尽退”的工作方针，将不符合条件或边界不清晰的人员清理出去，近期开展了农村最低生活保障清理整顿工作，大量农村低保人员又被清退。推进基本生活保护立法，有助于排除外部因素对公民社会救助权利的侵蚀，实现“一个也不能少”地进入全面小康社会。

五、结语

我国的社会救助制度在保障困难群众基本生活、缓解贫困、维护社会安全稳定等方面发挥了重要作用，具有覆盖对象多、资金支出规模大的特点。但是，我国社会救助领域的法律建设滞后，仅有一部法律位阶较低的《社会救助暂行办法》，难以适应现行贫困结构的变化，也未能有效解决社会救助多头管理、部门职能分工交叉重复和碎片化等问题，且间接加剧了福利捆绑现象。因此，亟需推进社会救助立法，以保障社会救助制度的有序运行和困难群众的社会救助权利。

关于完善社会救助立法的路径方向，目前有两种观点，一是采取“一揽子”打包立法的方式，即将不同的社会救助项目全部纳入到同一部法律中，这种方式具有效率高、成本低的优势，但存在文本整合度低、可操作性差等劣势；二是采取单独推进的方式，即将不同类型的救助单独立法，这种方式具有专业性水平高、可操作性强的特点，有利于形成“各负其责”的管理局面，并能逐步消化财政压力。考虑到社会救助项目的易变性、异质性和产生的纵向性等特点，以及管理和操作上的灵活性等要求，单项立法将是一种更加可行的立法推进方式。

采取单项分类立法方式，应优先推进对于基本生活保护的立法，通过立法建立基本生活保护制度，改革救助标准计发方法，并通过立法保障公民的基本生活权利，实现困难群众“一个也不能少”地进入全面小康社会。对于医疗救助、住房救助等救助项目，应充分考虑社会救助制度与其他社会保障制度的纵向联系，将对应的救助项目纳入相关社会保障制度的立法中。

A Package or Split System? The Study of the Path of Legislation on Social Assistance

Yang Lixiong

(Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: In the process of promoting social assistance legislation, the majority of officials and scholars agree to take a "package" approach—namely, to incorporate all the social assistance programs into one social assistance law based on the framework of the current Interim Measures for Social Assistance. However, this approach has the disadvantages of poor integration of different assistance programs, unprofessional legislation and poor practical applicability, and application of great pressure on government finances. Given the characteristics of the variability and diversity of social assistance programs, and with reference to international experience, this paper proposes a new approach to promoting social assistance legislation: (i) to integrate programs of Dibao, Wubao, temporary assistance and disaster relief into a basic livelihood protection program, and introduce legislation on basic livelihood protection accordingly; (ii) to include housing assistance, medical assistance and employment assistance into housing benefits law, healthcare law and employment promotion law respectively, and (iii) other social assistance programs can be regulated by administrative regulations.

Key words: legislation on social assistance; legislation by a package; split legislation; legislative path

(责任编辑: 郭林)