

论社会救助多主体责任的定位、关系及实现

林闽钢

〔摘要〕 社会救助作为反贫困的长期制度安排，多元救助主体是其主要特征，多元共治是社会救助事务的核心要义。在社会救助多主体责任的定位上，国家是社会救助首要的义务主体，提供社会救助是国家应尽的义务，强化国家责任是现代国家社会救助制度的重要标志，同时家庭、个人也负有社会救助的义务。在社会救助多主体责任的关系上，个人自救、家庭互助在主体责任关系中处于第一和第二位阶，“穷尽其他帮助”是我国社会救助法律规范中的要件，国家在主体责任关系中是处于最后位阶。为此，在我国社会救助立法和政策改革中，通过明确政府的给付责任，强化家庭的义务和责任，实施分类管理和开展社会救助服务，激发有劳动能力者的个人积极性，推动建立政府主导、社会力量参与、家庭和个人尽责的社会救助新格局。

〔关键词〕 社会救助；社会救助权；社会救助立法

〔中图分类号〕 C913.7；D632.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2020)03-0097-05

一、研究背景

在人类社会，弱势群体的存在是一种必然的社会现象。社会救助作为一种针对弱势群体开展的反贫困制度安排，具有一定的长期性。在社会救助史上，最早可追溯到邻里间的互帮互助、宗教组织的扶弱济困等自发行为。自现代国家产生之后，国家全面承担社会救助的责任，实现从道义性救济向制度性救助的根本转变。

从世界各国来看，社会救助是国家及其他社会主体对于社会中的弱势群体和个人，为维持其基本生活需求所采取的各种形式的援助。社会救助具有保障国民有尊严的生活，维护社会稳定和促进社会发展的功能。各国社会救助主体的共同特征是具有多元性，即政府主体、社会主体与个人主体都担负着救助的义务和责任。从国家治理体系和治理能力现代化视角，社会救助其核心要义是多元主体对社会救助事务的合作共治。

当前，我国在积极推动社会救助立法，面对的主要问题是进一步明确社会救助法律关系的各种主体责任，落实政府的主体责任，充分调动社会力量、家庭和个人的积极性，实现社会救助多主体责任的并举。

二、社会救助多主体责任的定位

（一）国家是社会救助首要的义务主体

1. 提供社会救助是国家应尽的义务。生存权位居人权之首，已成为世界各国的主要共识。生存权表现为公民的生活保护请求权。社会中的大部分成员是通过劳动手段获取劳动报酬维系生存；而少部分成员则需通过“物质请求—国家帮助—维持生存”来完成生存权的实现。^①基于生存权请求的公民的生活保护权被认为是社会救助立法的基础和依据，如日本社会救助立法就是基于此展开。^②在我国，《宪法》第45条规定“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大研究专项“社会主义核心价值观融入社会救助立法研究”（19VH013）

〔作者简介〕 林闽钢，南京大学政府管理学院教授，江苏 南京 210023。

况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”，它彰显弱势群体获得国家帮助的基本需求是社会救助权生成的条件与基础。享受社会救助是符合法定条件的社会成员的基本权利之一。

保障公民社会救助权必须依靠国家义务的履行。社会救助权相对于社会保险权、社会福利权而言，更直接与弱势群体最基本的生存需求有关，具有不可替代性、不可或缺性。享受权利的主体绝大部分处在各种困境之中，其权利的实现必须依靠国家义务的充分履行。^③国家对遭遇困境的公民承担普遍意义的社会救助义务，符合条件者都应该无差别、平等地受到保护，公民不论民族、种族、性别、职业、家庭出身、教育程度、宗教信仰，若陷入生活困境并达到需要社会救助的条件，国家就有义务进行无差别平等救助，实现弱有所扶。无差别平等原则是大多数国家社会救助立法的主要原则，如日本、韩国社会救助法中都明确规定，并作为主要原则来实施。^④

此外，大多数国家都提倡和鼓励企业、非政府组织等社会力量开展救助，但由社会力量开展的救助是处于次要的、补充的地位。国家履行社会救助义务不会因为其他社会组织所开展的救助活动，从而减轻或免除国家的救助义务。公民在陷入生活困境需要对其实施救助时，国家是首要的、也是最终的义务主体。

2. 强化国家责任是现代社会救助制度的重要标志。进入现代社会以来，社会救助权是作为积极的人权出现，一方面要求国家积极作为，把社会救助作为国家的基本职能来履行；另一方面国家唯有采取有效的措施才能保证公民社会救助权利的落实。因而现代国家都以法律形式确立社会救助的政府责任，使社会救助制度成为一种国家强制性的权利与利益再分配手段。^⑤

国家和政府作为社会救助权的义务主体，建立社会救助机构，承担具体的社会救助事务，“肩负着为人民赢得足以生存的权利的任务，使他们不仅仅能够生存，还要享受到‘生存’这个字眼的全部含义”。^⑥从社会救助组织和管理过程来考察，其本质是政府的行政给付行为。社会救助的政府行为主要体现在救助政策的决策和执行上，政府兼有监督者和引导者角色，具有主导地位和作用。现代国家通常采取各种积极措施推动社会救助工作，如提高国民对社会救助政策的知晓程度；激励救助对象进入劳动力市场积极寻找工作；再如对贫困家庭开展救助服务等等，用国家力量来推动社会救助事业的可持续发展。

（二）家庭、个人负有社会救助的义务

1. 家庭负有救助的义务。在传统社会，家庭作为社会生活的基本单位，既是家庭生产与经济活动的组织者，也是对家庭成员生、老、病、死、残等社会风险进行保障和服务的提供者。进入现代社会，家庭的功能虽有所减弱，但家庭仍是现代社会的细胞，“如果家庭成员不能彼此承担重要的角色义务，家庭也就不复存在了”。^⑦家庭成员的保障作用是在家庭内依靠家庭成员之间相互努力所实现，其所提供的经济保障、服务保障和精神慰藉等是整个社会保障的基础。

社会救助作为一种现代制度，公民在陷入生活困境时需要对其开展社会救助，国家是首要的、也是最终的义务主体，但仍要强调和重视家庭在社会救助中的积极作用，究其原因主要有以下方面：一是激活家庭的救助潜力，使家庭互助互济这一中华民族的传统美德能发扬光大。二是家庭互助互济还具有政府救助无法替代的道德功能，家庭更具有情感性、个性化等特点，能满足被救助者的情感需求和关怀，对政府的现金救助和物质救助起到补充和替代作用。三是家庭成员有经济能力时，由其承担无生活来源的家庭成员的基本生活；当家庭成员失去互帮互助的能力时，再由社会和国家承担救助责任。这种以充分发挥家庭救助功能为前提的制度设计，应是社会救助立法与婚姻法、民法等民事法律相衔接的关键之处，也只有充分发挥家庭救助功能，才能从整体上形成家庭保障与社会救助的互补互促的良性关系。

2. 个人负有救助的义务。个人如果陷入贫困之中，个人应首先承担自己的救助义务，这是公民权利与义务的一致性在社会救助领域的具体体现。从个人陷入贫困的原因分析，造成个人贫困的原因具有多样性，既有自身原因，也有社会原因。其中对于拥有劳动能力的人而言，若是无视激励与引导措施而放弃就业，导致自身无法摆脱生活困境，即使其符合社会救助条件，国家也应当鼓励有劳动能力者开展个人自救。

此外，社会团体和企业等组织，具有救助资源多、救助方法灵活、救助响应及时等方面的优势，在世界各国都是一支不可忽视的社会救助力量，可以对社会救助起到有力的补充作用。

三、社会救助多主体责任的关系

（一）生存照顾的“辅助性理论”及其原则

1938年，德国公法学者厄斯特·福斯多夫（Ernst Forsthoff）站在国家立场提出了对国民的

“生存照顾”理论。第二次世界大战结束后，福斯多夫根据经济和社会的新变化，以辅助性原则修正其提出的生存照顾理论，并对辅助性理论及其原则做了详细阐述。他认为当个人和社会不能凭己之力达到目的时，国家权力才能介入，国家扮演的是“补充功能”的角色。^⑧反思辅助性理论及其原则，不仅预设了社会自治的前提，也设置了个人、社会与国家在发挥其功能时的位阶秩序。

公共领域与私人领域、国家与社会的二元划分是现代宪法理念与制度设计所依据的核心假设，这种假设决定着如何来理解国家行为的合法性、个人自由以及按照自己方式追求自身目的的问题。其中国家与社会权限的划分首先涉及到辅助原则（principle of subsidiarity）^⑨，辅助性原则界定了国家在社会救助领域的协助的责任。个人首先为维持生活竭尽所有的努力，同时鼓励社会团体协助个人的生存照顾问题，国家作为一种补充功能的扮演者而出现。在这个意义上，辅助性原则与“有限政府”理论相一致，个人自主、社会自治优先，在这个前提下，国家才承担提供帮助的责任。^⑩

现代社会救助对国家而言是一种行政给付行为，辅助性原则解决了行政给付中的义务次序难题。个人义务地位优于国家承担的义务。国家在社会救助中的给付属于补充性质，国家不能剥夺公民个人负担自己的义务。个人凭借自身努力能摆脱困境，国家就不会也不应该介入。我国《城市居民最低生活保障条例》第3条规定，最低生活保障制度“坚持国家保障与社会帮扶相结合、鼓励劳动自救的方针”；《社会救助暂行办法》第7条规定“支持社会力量参与社会救助”；第8条规定“对在社会救助工作中作出显著成绩的单位、个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励”。这些规定基本表达了辅助性原则的内涵，辅助性原则基本上已内含在我国相关社会救助法规之中。

（二）厘清社会救助主体位阶的递进关系

个人自救、家庭互助在主体责任关系中是处于第一和第二位阶。社会救助的目的是帮助自助者，使其能早日自力更生。当个人陷入生活困境，有权请求国家救助，保障其基本生存的需要。个人对于自身生存权的继续，负有第一位责任。个人自救是个体自负其责的体现，是首要的，处于第一位阶。

家庭是其成员共同生活的单位，互帮互助是家庭功能的体现。我国《婚姻法》第4条有关规定为家庭成员负有相互帮助的义务。家庭被视为

一个整体看待，承担着对老弱病残幼的帮助和照料。家庭成员是通过履行相互扶助的义务来实现家庭的救助功能。是否需要救助和救助的程度大小都要以家庭为单位进行认定。家庭单位原则也是日本社会救助立法的四个原则之一。^⑪

国家救助在主体责任关系中是处于最后位阶。一方面，个人无法以自己的积极行动或力量帮助自身时，国家或社会才有义务进行干预，这是辅助性原则的体现，同时也确立国家是社会救助最终的义务主体。德国《社会法典》第12部第2条规定了社会救助的次级性，这充分体现辅助性原则；另一方面，国家在承担救助责任的同时，也必须在国家财政可承受的范围内。在这个意义上，辅助性原则在日本又称为补足性原则，日本《生活保护法》第4条中也有明确规定。

（三）“穷尽其他帮助”是我国社会救助法律规范中的要件

日本《生活保护法》第4条规定，“为维护最低限度的生活，保护应以生活贫困者可以利用的资产、能力及其他所有物的活用为要件进行”；“民法规定的扶养义务者的扶养及其他法律规定的扶助应优先于本法的保护进行”。这里日语翻译中的“扶养”，包含中文三大情况：抚养、赡养和扶养（夫妻间的）。被保护者应首先利用自己的资产、能力等自救手段及其他法律中规定的扶助，为维持生活竭尽努力，只有当如此仍不能维护其最低限度生活时才适用该法。^⑫

2014年我国颁布的《社会救助暂行办法》和1999年出台的《城市居民最低生活保障条例》中，国家义务条款外又设置了社会救助权的其他构成要件：一是低于基本生活水平，二是穷尽其他帮助。对“其他帮助”主要规定了两个层次：第一，共同生活的家庭成员的帮助。《社会救助暂行办法》第九条规定，“国家对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准，且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭，给予最低生活保障”。《城市居民最低生活保障条例》第2条规定，条例所称“收入”是指“共同生活的家庭成员的全部货币收入和实物收入”，在核算家庭收入和财产时，依据以共同生活的家庭成员的人均收入为标准，对家庭总体生活状况进行判断，实现以穷尽共同生活的家庭成员的帮助为前提。第二，企业、社会组织等社会力量的参与。《社会救助暂行办法》第7条规定“国家鼓励、支持社会力量参与社会救助”，并在第十章专章规定社会力量进入社会救助领域的方式，

享受财政补贴、税收优惠、费用减免优惠政策等。社会力量的帮扶也是构成公民行使社会救助权的前提。因此,我国目前有关社会救助法律法规对社会救助权的构造为:①低于基本生活水平+②穷尽其他帮助+③值得救助→社会救助权。^③

基于对我国社会救助权构造的理解,首先以个人尽责为前提,受助者需穷尽个人所有可能的方式。其次是家庭帮扶优先、他法优先。而国家是社会救助最终的义务主体。在这个意义上所理解的社会救助多主体责任并举,首先是个人、家庭和社会、国家需要充分发挥出各自的作用,其次是不同主体责任的递进关系。

四、社会救助多主体责任的实现

社会救助多主体责任的实现不仅是个理论问题,更是个实践问题。当前我国正推进社会救助立法,《社会救助法》已列入第十三届全国人大常委会立法规划,并作为条件较成熟、任期内拟提请审议的法律草案第一类项目。为此,在社会救助立法中进一步落实政府的社会救助责任,强化家庭成员相互帮扶责任,明确个人责任优先。

1. 落实政府社会救助的责任,关键是要明确政府的给付责任。随着科学技术的高速发展和全球化的放大作用,人类社会已经进入一个高风险社会,社会救助作为消除人们基本生活风险的制度安排将面临更多挑战。如何提高政府的社会救助能力,增加对社会救助的财政投入,有效地实现政府的给付责任是关键。

首先,政府财政是社会救助资金的主要来源。从发展中国家社会救助政府投入看,2014年发展中国家社会救助支出占GDP比重为1.6%,比重只有发达国家的一半略多。^④我国政府财政对社会救助的投入占GDP比重约不到1.0%。^⑤长期以来,使用“社会救助水平与经济发展水平相适应”这个原则性表述,缺乏明确的财政投入规定。

其次,各级政府的财政分担是社会救助筹资持续性的核心。如日本中央政府负担社会救助资金的四分之三,地方政府负担四分之一;各级政府分责承担内容都有明确规定。^⑥我国现行的社会救助法规和政策只是原则性规定各级政府担负社会保障救助资金的给付责任,如“将政府安排的社会救助资金和社会救助工作经费纳入财政预算”。目前我国中央与地方财政分担比例缺乏法律刚性依据,在资金分配方式上,主要参考城乡困难群众数量、地方财政困难程度、地方财政努力程度、绩效评价结果等因素,地方各级政府间的分担比例也有很大差异。在社会救助主要项目

上,最低生活保障、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、受灾人员救助、临时救助等,由中央财政和地方财政共同分担资金部分也没有相应规定。为此,通过社会救助立法明确中央和地方政府财政分责,建立起统一的法定量化的标准或依据是关键。

2. 强化家庭社会救助的义务和责任,采取有针对性的立法和政策措施。一是目前我国社会救助立法中虽涉及了家庭的法律地位,但主要是从社会救助对象、社会救助实施角度加以规定。家庭救助功能和救助主体地位尚未得到体现。《社会救助暂行办法》第9条规定,对家庭成员范围的界定以共同生活为标准,未将法定赡养、扶养、抚养义务人纳入其中。建议我国社会救助立法借鉴日本社会救助法有关条款,增加政府向有抚养或赡养义务者索求救助费的规定。即赋予政府行使类似民法上代位求偿权的索求权,促使法定赡养、扶养和抚养义务人履行义务,而不是将家庭有能力承担的救助义务转嫁给国家与社会。^⑦

二是对家庭中有赡养能力的子女而不赡养其父母导致生活贫困的事件,一方面通过法律渠道约束其子女履行赡养义务,拒不履行的,追究其法律责任。另一方面对于这种老年人的养老问题,根据老年人意愿与村集体签订入住养老院协议,符合低保条件的纳入低保。这意味着一旦政府和村集体为老年人养老,其子女将丧失老年人承包土地经营权、宅基地使用权、住房所有权的继承使用的权利。同时老年人法定赡养人纳入社会信用体系,实施失信联合惩戒。

3. 以帮助救助对象自立为目标,通过救助分类管理和社会救助服务两种方式,激发有劳动能力者的个人积极性。日本在社会救助立法中,贯彻了“帮助救助对象自立为目的”,在《生活保护法》第一条立法目的中有明确规定,同时采取补足性原则加以贯彻。^⑧韩国在社会救助立法中,也贯彻劳动自救及自立原理,即基本生活保障帮助其救助对象不再受助于他人,能独立生活,最后还要自力更生。^⑨

在我国社会救助立法中,需要确立帮助救助对象自立为立法目标。一是当前我国部分地方存在的低保“养懒汉”现象备受社会关注,其中有劳动能力者长期领取低保金问题最具争议。需要社会救助立法来积极面对和解决这一问题。二是从发达国家社会救助领域改革取向看,促进从“输血式”救助转变为“造血式”救助,把有劳动能力者作为政策改革聚焦的重点,激励他们走

向劳动力市场。就业和再就业被认为是脱困自立的“标准路径”。如2005年德国社会救助改革中,重点是只为没有就业能力的或就业能力减损以及处于特殊困境的人提供最低生活保障。^⑨

为实现帮助救助对象自立这一目标,第一,需要社会救助立法明确实行救助的分类管理。确保没有劳动能力的救助对象基本生活得到长期保障,使此部分最困难的人群生计有保证、生活有希望;同时确保法定年龄范围内且有劳动能力的对象基本生活获得过渡性制度安排。重点推动有劳动能力的对象积极主动接受培训和自愿接受就业,并对各主要环节定期评估,提供有针对性的就业激活方案,“授人以鱼,不如授之以渔”,让有劳动能力的救助对象就业有出路,发展有机会,扶助他们自立自强。第二,需要社会救助立法来推行救助服务的实施。促进由传统的、单一的物质和现金社会救助转向物质保障、精神慰藉、生活照料、心理疏导、能力提升和社会融入相结合的综合援助,实现社会救助方式的专业化、多样

化、组合化,最大程度发挥社会救助的综合效用。^⑩特别是通过现金救助与服务救助相结合,从而更有效地缓解贫困者及其家庭的生活和发展问题,激发贫困者及其家庭走出贫困的信心和决心。如日本政府先后提出“生活保护支援自立计划(2005)”“摆脱生活贫困实现经济成长的战略(2010)”,最终于2015年确立了“生活贫困者自立支援制度”,建立以综合咨询为基础,向贫困者提供“自立”陪伴式支援服务。^⑪社会救助服务方式提供从“他助”转向“自助”的手段和措施,不仅可以激活救助对象的就业积极性,也可以帮助和引导他们面对社会生活,融入社会发展之中,使弱势群体依靠自己的力量解决生存和发展问题,实现自立自强。

总之,在社会救助立法中,强调国家、社会、家庭和个人多主体责任并举,对推动社会救助各主体间良性互动,实现社会救助多主体的功能互补具有重要意义和作用,这将有助于我国社会救助形成新格局,实现社会救助事业的现代化。

① 韩荣和 《论社会救助权成立的基本依据》,《海峡法学》2011年第3期。

② ⑫ ⑬ 韩君玲 《日本最低生活保障法研究》,北京:商务印书馆,2007年,第122-123、128、118页。

③ 贾锋 《论社会救助权国家义务之逻辑证成与体系建构》,《西北大学学报》2014年第1期。

④ 韩君玲 《日本最低生活保障法研究》,北京:商务印书馆,2007年,第50-51、102页;杨立雄、于洋、金炳彻:《中日韩生活保护制度研究》,北京:中国经济出版社,2012年,第170页。

⑤ 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。

⑥ (美)夏洛特·托尔 《社会救助学》,郝庆华、王慧荣译,北京:生活·读书·新知三联书店,1992年,第49页。

⑦ (美)威廉·J·古德 《家庭》,巍章玲译,北京:社会科学文献出版社,1986年,第208页。

⑧ 陈新民 《公法学札记》,北京:中国政法大学出版社,2001年,第85页。

⑨ 毕洪海 《国家与社会的限度:基于辅助原则的视角》,《中国法律评论》2014年第1期。

⑩ 喻少如 《论行政给付中的国家辅助性原则》,《暨南学报》2010年第6期。

⑪ (日)桑原洋子 《日本社会福利法制概论》,韩君玲、邹文星译,北京:商务印书馆,2010年,第84-85页。

⑬ 黄锴 《论社会救助权的本土塑造——以法律与政策的互动为视角》,《南通大学学报》2018年第6期。

⑭ 李卫东 《发展中国家社会救助体系的现状、成效及挑战》,《行政管理改革》2018年第4期。

⑮ 关信平 《论现阶段中国社会救助制度目标提升的基础与意义》,《社会保障评论》2017年第4期。

⑯ 吕学静 《日本社会救助制度的最新改革及对中国的启示》,《苏州大学学报》2016年第3期。

⑰ 范旭斌、倪斐 《家庭功能重塑视域下我国社会救助立法的完善》,《中州学刊》2018年第3期。

⑱ 杨立雄、于洋、金炳彻 《中日韩生活保护制度研究》,北京:中国经济出版社,2012年,第171页。

⑳ 依据哈茨 IV 方案,德国《联邦社会救助法》于2005年1月1日起作为《社会法典》的第12部法律并入法典。将具有就业能力的失业者的失业救济金和社会救助金合并为失业金 II,作为寻求工作者的基本保障。

㉑ 林闽钢 《关于政府购买社会救助服务的思考》,《行政管理改革》2015年第9期。

㉒ (日)白瀬由美香 《日本社会福利的变迁:向以“自立”为主的生活支援转型》,《社会保障评论》2018年第2期。

(责任编辑:何 频)