

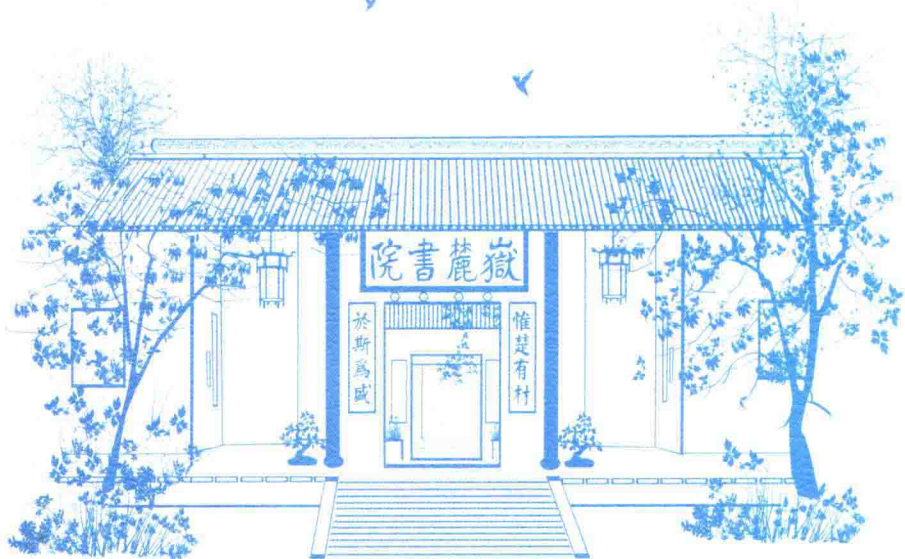
社会救助国家责任模式 比较研究

SHEHUI JIUSHU GUOJIA ZEREN MOSHI
BILIAO YANJIU



岳麓学库
岳麓学库
二

肖艳辉 / 著



中国检察出版社



麓学库
岳法文

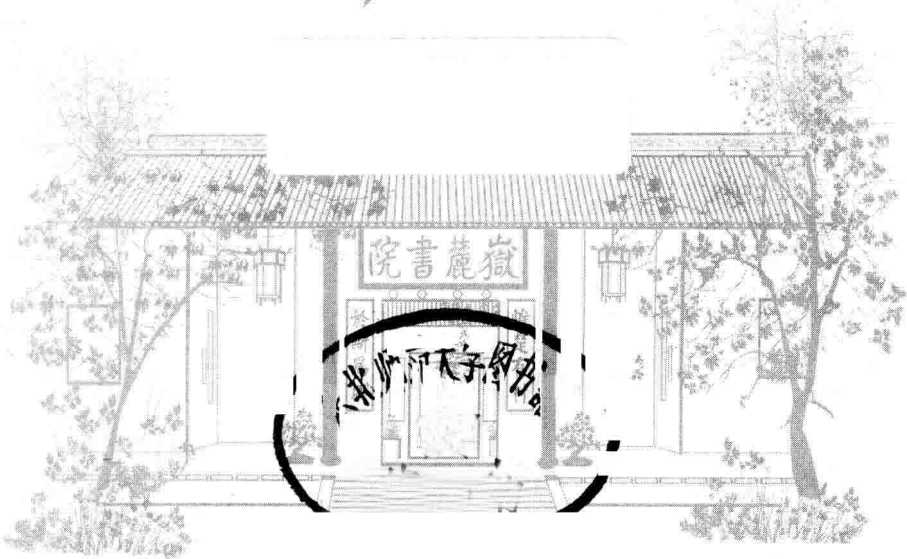
二

肖艳辉 / 著

社会救助国家责任模式 比较研究

SHEHUI JIUSHU GUOJIA ZEREN
MOSHI BILIAO YANJIU

本书受湖南大学法学
重点学科资助



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会救助国家责任模式比较研究/肖艳辉著. —北京: 中国
检察出版社, 2015. 8

(岳麓法学文库)

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1432 - 5

I. ①社… II. ①肖… III. ①社会救济 - 国家责任 - 对比
研究 - 世界 IV. ①D992

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 124035 号



社会救助国家责任模式比较研究

肖艳辉 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

编辑电话: (010) 68650028

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 11.125 印张

字 数: 305 千字

版 次: 2015 年 8 月第一版 2015 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1432 - 5

定 价: 45.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究

如遇图书印装质量问题本社负责调换

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 研究背景和研究意义	(1)
第二节 国内外研究现状	(7)
一、国外及我国香港、台湾地区研究现状	(7)
二、国内研究现状	(11)
第三节 研究方法与内容结构	(34)
一、研究方法	(34)
二、基本内容和逻辑结构	(35)
第二章 我国转型期社会救助国家责任模式选择面临的 困惑	(45)
第一节 社会救助国家责任模式频繁变迁	(45)
一、政府、集体与个体共同负责阶段 (1949—1956 年)	(45)
二、集体和个体自行负责阶段 (1957 年至改革开放 前)	(46)
三、由集体和个体责任向强国家责任阶段过渡 (改 革开放后至 1999 年)	(46)
第二节 当下社会救助国家责任模式选择面临的困惑 ...	(48)
一、政府全部负责抑或与社会共担责任	(48)
二、“输血式”模式与“造血式”模式如何兼顾	(48)
三、中央政府与地方政府责任如何划分	(50)
四、是依托单位还是依托社会	(52)
五、是依托社会保险还是依托社会救助	(53)

六、是模式创新还是传统模式改良	(53)
七、是政策推动还是立法推动	(55)

第三章 典型发达国家社会救助国家责任模式变迁及原因

分析	(58)
第一节 国家无责任阶段	(59)
一、英国	(60)
二、美国	(62)
三、德国	(64)
四、瑞典	(64)
第二节 国家有限责任阶段	(66)
一、英国	(66)
二、美国	(74)
三、德国	(75)
四、瑞典	(77)
第三节 强政府责任阶段	(78)
一、英国	(78)
二、美国	(81)
三、德国	(83)
四、瑞典	(84)
第四节 多元主体责任阶段	(86)
一、英国	(88)
二、美国	(90)
三、德国	(92)
四、瑞典	(94)
第五节 主要原因分析	(95)
一、国家责任变迁的社会背景因素	(95)
二、各阶段的学说及其影响	(97)

第四章 典型发展中国家社会救助国家责任模式变迁及原因分析	(140)
第一节 南非	(141)
第二节 拉美国家	(142)
第三节 俄罗斯	(145)
第四节 主要原因分析	(148)
一、贫困者应得权利理论及其影响	(148)
二、阿马蒂亚·森的可行能力理论及其影响	(148)
第五章 我国社会救助国家责任模式变迁及原因分析	(151)
第一节 我国古代社会的社会救助国家责任模式	(151)
一、中央政府主要责任阶段	(151)
二、中央政府与地方政府以及社会共担责任阶段	(155)
第二节 我国近代社会的强政府责任模式	(156)
第三节 我国现代社会的频繁变迁责任模式	(162)
一、政府和集体以及个体共同责任阶段	(162)
二、主要依靠集体和生产自救阶段	(165)
三、集体和个体责任向强国家责任过渡	(166)
四、强国家责任发展阶段	(169)
第四节 我国社会救助国家责任模式频繁变迁的原因分析	(172)
一、儒家传统思想的影响	(172)
二、社会结构贫困观的影响	(175)
三、社会救助“秩序控制”理论的影响	(177)
四、社会救助“经济影响”理论的影响	(179)
五、马克思主义的国家观和“人民利益观”的影响	(180)
六、唯物史观应用于社会救助制度及反“福利依赖”思想的影响	(182)
七、社会排斥理论对社会救助制度的影响	(183)

第六章 发达国家与发展中国家的比较与启示	(185)
第一节 比较	(185)
一、发达国家与发展中国家的比较	(185)
二、我国与发达国家的比较	(188)
三、我国与其他发展中国家的比较	(190)
第二节 启示	(191)
一、向“工作导向型”救助模式转换	(191)
二、向社区放权和转移	(200)
三、模式的选择与社会政治背景相对应	(208)
四、模式的转变与社会需求相对应	(220)
五、观念影响模式选择	(233)
六、我国社会救助模式的选择要吸取我国传统社会经验	(245)
第七章 我国未来社会救助国家责任模式选择可行之策	(256)
第一节 我国社会救助国家责任模式的不足分析	(256)
一、社会救助中的国家基本法律责任缺位	(256)
二、国家立法责任履行不够	(264)
三、国家立法责任和行政责任配合不够	(265)
四、国家履责方式存在问题	(266)
五、社会救助国家司法责任虚置	(273)
第二节 我国社会救助统一立法的价值选择	(275)
第三节 应确立国家责任为主和社会责任为辅的社会救助责任模式	(282)
一、政府责任与社会责任的划分及合作	(282)
二、政府责任与社会责任的划分理由	(284)
第四节 我国社会救助模式应向发展可行能力转换	(287)
一、可行能力与自由的关系	(288)
二、可行能力与平等的关系	(290)
三、可行能力与发展的关系	(292)
四、可行能力理论对反贫困的启示	(294)

五、可行能力对完善社会救助制度的启示	(299)
六、能力贫困的界定	(302)
七、能力救助的主要内容	(304)
第五节 我国应建立综合式社会救助模式	(307)
第六节 我国应从“输血式”模式向“造血式”模式 转换	(309)
第七节 我国应从依托政府和单位向依托“社区合作” 模式转移	(312)
一、向“社区”合作模式转移的理由	(313)
二、我国大连依托“社区服务社”的成功案例	(315)
结 论	(317)
参考文献	(320)
后 记	(343)

第一章 绪 论

第一节 研究背景和研究意义

我国改革开放 30 多年取得了巨大的成就。1978 年被认为是中国转型的开始，此后，经济体制改革方面确立了“社会主义市场经济”、“以经济建设为中心”、“把企业还给市场，让企业拥有更多的经营自主权”、“坚决按经济规律办事，建立服务型政府，让市场取代政府在资源配置中的基础性作用”；在分配领域，变按劳分配为按劳分配和按生产要素分配相结合的分配制度；在政治体制改革方面提出了“依法治国”、“依法执政”、“民主”、“人权”、“政治文明”、“制度文明”、“科学发展观”等理念，并在相关的法律制度方面作了很多修改和完善，使中国的民主法治建设有了巨大的进步。经济持续快速增长，人民生活水平显著提高，综合国力明显增强。然而，与西方发达国家、俄罗斯以及东欧国家的转型不同，我国的转型是市场化、工业化、城市化三位一体的综合转型，渐进式的改革之路以及全球化的背景使得转型中出现的众多社会问题更具复杂性。在新旧体制转轨过程中，“二元化”经济和政治体制并行了很长一段时间，这就不可避免地出现了体制上的漏洞，改革的“滞后性”、“不彻底性”、“体制的惯性”等成为转型的重要特征。但是，这种“摸着石头过河”的改革路径，使我国避免了因改革而带来的巨大风险，诸如经济的全面崩盘、政治社会秩序的失控等。反观当今世界秩序，当年提出的“稳定压倒一切、发展才是硬道理”的提法，今天看来是非常智慧的政治主张。客观地评价改革成果、客观地分析社会转型中出现的各种问题是“实事

求是”原则在理论研究中的具体体现。

我们认为,改革的滞后性所带来的社会问题更多体现在收入分配领域,具体表现在贫富差距拉大、社会分层加剧、弱势群体增多、社会不稳定因素增强等。有学者一语中的指出,“这众多问题的出现在一定程度上就是收入分配和社会保障制度没有解决好,收入分配和社会保障制度体系的调整没有跟上整个经济体制改革的步伐”。诸如因国企改革不到位而出现的下岗工人构成了城市贫困主体;因东西部发展政策的不同而导致了东、中、西部明显的贫富差距;因产业政策的不均衡发展而导致农村、城市的差异,而那些流向城市的“农民工”因户口政策的不及时松动而带来的生活成本的提高,从而直接降低了其生活水平,弱化了其权利保障水平,等等。

鉴于本书研究范围的限定,我们将研究重点集中在城市贫困问题及城市最低生活水平的法律救助问题上,也就是城市贫困线以下人群的法律救助问题。

城市贫困问题作为转型期社会问题,不是突发的,而是一个逐步积累的过程。根据抽样数据显示,“在城市贫困人口中,有三分之二是经济转型过程中剥离出来的素质相对较低的劳动力”。^①而且相对贫困的比例在逐年增大,如1988年的数据是6.83%^②,1990年为7.38%,1994年为22.7%^③。1997年9月,国务院颁布了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,授权各

① 低素质的劳动者在市场经济中处于相对劣势,再由于缺少健全的社会保障制度和就业制度,极易陷入贫困。再加上下岗人员、其他失业人员、甚至部分收入较低的在职人员和退休人员,共同构成了城市贫困的主体。该引注的数据参见尹海洁、关士续:《经济转型与城市贫困人口生活状况的变化》,载《中国人口科学》2004年第2期,第61页。

② 参见张问民、李实:《我国城市贫困的经验研究》,载《经济研究》1992年第10期,第54页。

③ 参见李强:《我国的城市贫困层问题》,载中国扶贫网, www.help-poverty.org.cn/help-web2/ngo/n15.htm。

地政府部门要根据基本法的要求,结合各地具体的财政状况因地制宜制定本辖区的贫困线,对贫困人员实行有力的救助保障。2003年的抽样数据显示,相对贫困者占有效样本的25.9%,如果把平均收入的50%作为相对贫困线,这一比例为45.3%。^①

在处理城市贫困的问题上,政府作出了很多有意义的举措,^②也取得了很大成绩。但是,中国的经济转型战略是不利于那些低素质的劳动者的,因为资本密集型和知识密集型产业是不利于带动穷人就业和低素质者就业的。但是,这又是经济全球化和环境保护的必然发展趋势,这种矛盾很难从产业政策本身来协调。从另一个意义上来说,城市相对贫困比例上升是社会发展某阶段必然出现的社会现象,这一问题不但发展中国家明显,发达国家也未曾幸免,如英国等。

为了配合经济体制改革和维护社会稳定,我国社会保障制度开始被动转型,即由原来的计划经济时代的国家-单位全保的高福利型社会保障模式向国家-社会-个人分担型社会保障模式转变。^③这种被动转型必然具有滞后性特点。如城市国有企业的市场化改革开始于1984年的中共十二大,1986年的用工制度改革就对原有的保障体制提出了挑战。为了配合国有企业改革,以养老保障制度改革为首的社会保障制度改革随之提上日程,并于1995年和1998年

① 参见洪大用:《转型时期中国社会救助》,辽宁教育出版社2004年版,第41页。

② 如宏观调控经济增长战略;理顺收入分配关系,包括地区间、行业间以及经济主体间的收入分配关系;促进就业;完善社会保障制度,包括社会救助制度等。本书只选择社会救助中的政府责任这一个点进行关注和研究。

③ 郑功成将计划经济体制下的社会保障制度模式归纳为国家-单位保障模式,将社会保障模式的发展趋势定位为国家-社会保障模式。参见郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版,第2-9页。

开始分别推行养老保险与医疗保险模式改革。^① 这种时间顺序也可从侧面看出社会保障制度改革的被动性和滞后性。有学者认为,这种被动性和滞后性决定了它不但没能有效防贫,而且还直接导致了城市贫困的产生。^② 社会保障制度改革暴露的诸多问题,诸如覆盖面不够宽、保险待遇低、发放不及时、保障对象得不到保障等,尤其是游离在安全网之外的下岗失业人员、被拖欠退休金的退休人员、困难企业职工、应当优抚的人员等,情况更甚。基于此,社会救助制度在社会保障制度体系中的地位和功能被重新认识和定位,社会救助制度的转型成为必然。如何发挥社会救助“安全网”和“平衡器”的再分配制度功能,对于保障公民基本权利、消减社会贫困、维持社会和谐稳定、实现社会正义,意义重大。

故,如何完善作为社会保障制度“兜底性”制度的“社会救助”制度;社会救助制度中的责任分配该遵循什么样的原则;面对当今发达国家日益严重的“福利依赖”现象,该采取什么避免措施;发展中国家经济发展水平有限,如何克服社会救助制度的经济受限性与社会救助保障水平之间的矛盾;什么样的社会救助模式才最具有可持续性、才能最大限度地保证被救助者的生存权利和发

① 1995年3月,国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险新模式;1998年12月,国务院下发了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,规定了“双方负担、统账结合”的模式。1997年城市居民最低生活保障制度开始全面推行。

② 如养老保险制度改革初期,拖欠养老金现象在各地就屡见不鲜。唐钧在分析城镇贫困的产生原因时就将养老保险的缺陷列为原因之一,并用之来解释城市贫困群体之一的退休人员的贫困现象。参见唐钧:《中国城市贫困与反贫困报告》,华夏出版社2003年版,第9页。另外,医疗保险制度改革的效果也是由于医疗卫生体制改革的“不成功”而大打折扣。2005年国务院发展研究中心社会发展研究部与世界卫生组织合作的“中国医疗卫生体制改革”课题就对医疗改革的评价定位为“基本不成功”。参见新华网www.xinhuanet.com,访问时间:2005年7月29日。

展权利，等等，这一系列的理论问题都尚未解决。

消除贫困必须依赖国家立法，要通过提供具有正当性、合法性的制度来保障。英国人类学家道格拉斯（Mary Douglas）在《制度如何思维》一书中指出，制度之所以成立并能产生“思维”作用，在于制度的“合法性”，这种合法性来自人们能够共同接受的制度的基本理念。^① 在本书的研究主题上，其实就关涉社会救助立法的价值选择问题。因此，在制度设计时要将社会救助权视为最基本的人权，要遵循“绝对”的和“最低限度”的人权标准，政府要有绝对的保障义务。所以，我们在进行社会救助立法的价值选择时，必须要考虑“权利、平等、社会公正”等基本要素以及如何均衡“公平与效率”的关系，对这些要素的考虑也是与实现社会救助的主要目标相一致的，即克服贫困，保障公民最基本的生存权利与发展权利，维护社会稳定与和谐，促进社会发展，实现社会公平与正义；而在立法模式的选择上，则要考虑如何从补济型模式向制度型模式过渡，如何克服现行制度模式存在的问题，如何实现社会救助模式的优化，如何使社会救助模式更具有可持续性，这些问题的解决对于保障社会救助权中的发展属性是非常重要的。

第二次世界大战以后，公民得到社会救助被视为基本人权，因而，社会救助权的保障问题就是一个具有重大理论价值和实践价值的研究课题。在社会救助权保障中，国家是否承担当然的法律责任、承担多大范围内的责任，履行责任的方式是什么，如果失职、渎职或者不作为，是否有司法上的责任，这些问题的解决

^① 道格拉斯被视为新结构主义的代表，她的人类学理论主要有三个来源：一是英国社会人类学的经验主义传统；二是法国列维-斯特劳斯的结构主义；三是法国迪尔凯姆传统的比较社会学。在这本书中，道格拉斯提出的问题是：制度是否有自己的心智，制度是否会思考，社会秩序如何获得自治的合法性等问题。道格拉斯认为，我们需要摒弃工具性或实践性的论述，回到宇宙观的层面寻找答案。最终的回答会涉及星球在天空中定居的方式，或者植物、动物、人类最自然的行为方式。参见 Douglas, Mary. *How Institutions Think*. Syracuse, New York: Syracuse University Press. 1986, 47。

是社会救助权保障中的关键问题。在这样的大背景下，本书选取社会救助责任模式，从比较的视角，结合发达国家和发展中国家的不同经验，反观我国《城市居民最低生活保障制度》立法之不足，提出社会救助统一立法之模式选择方向，具有重要的理论意义和现实意义。

反观人类社会的变迁历程，发达国家的社会救助制度是由工业革命和市场经济发展到一定阶段后所带来的必然性制度安排，也即当个人和家庭在市场化的经济活动中抵御风险和解决困难的能力日趋减弱，传统济贫方法已经无法解决各种普遍、深刻、严重的社会问题，诸如贫困、失业、健康、医疗、教育、养老、伤残保障等问题时而进行的自下而上的必然性制度安排；而发展中国家与发达国家的制度发展路径却截然不同：它是在传统的计划经济体制下形成的“大而全”的社会保障制度，自身运行不堪重负时，在“由上而下”所进行的政治体制模式改革下的以市场取向为特点的“私有化”改革之结果。二者制度变迁的最大不同是：发展中国家没有经历过高度发展的市场经济这一环节，直接跨越了“卡夫丁大峡谷”。发展中国的社会改革是“由上而下”的外力推进型，不像发达国家是“由下而上”的自我需求型。对于两种不同的制度演进模式，其具体的社会救助制度模式变化背后的主导因素是什么，各种因素是如何影响制度发展的，对我国社会救助制度统一立法有哪些启示，对这些问题的深入研究，颇有理论意义和实践借鉴意义。

如今，在全球化经济不景气的大背景下，发达国家也好，发展中国家也好，失业和贫困现象均加剧，社会救助需求加大，如何在新的社会背景下深入改革社会救助制度，如何通过制度化的社会救助方式来保障公民的基本生存权和发展权、消除社会不平等、促进人类整体福祉则成为世界各国共同关注的课题。

第二节 国内外研究现状

一、国外及我国香港、台湾地区研究现状

在社会救助这一问题上，发达国家与发展中国家表现出截然不同的发展态势：发达国家是立法实践远远超前学术研究，社会救助法律制度都比较健全，而且发达国家的社会保障也是从社会救助开始的，诸如英国、美国、瑞典等。作为后起的亚洲新兴国家和地区，诸如我国香港特别行政区、新加坡和我国台湾地区等，在社会救助问题上则有较完备的理论体系；而发展中国家社会救助立法方面严重滞后，相关研究资料也较少。事实上，发展中国家的社会生活状况更需要社会救助法律制度的建立与完善。按照国际经验，“对付因经济与社会结构大调整而导致的大规模贫困问题，最有效的社会保障制度是社会救助而不是社会保险”。发达国家对社会救助制度的研究，更多将之放在一个整体的和宏观的“福利制度”的研究框架中来讨论。研究方向主要分为三类：第一类是从法理的角度讨论福利制度与权利保障、与民主和正义、与道德、与种族平等、与性别平等、与独立、与公共安全、与公共健康、与经济发展的关系；第二类是从历史的角度介绍福利制度的起源、发展和改革方向，在这些问题的研究中，会涉及不同历史时期的政策、公众观点、利益集团等对福利制度的影响，从历史发展的角度讨论福利政策如何从政治修辞到真正意义上的改革以及福利政策存在的正当性问题，从历史发展的角度论述美国如何从英国的济贫法发展到现代福利国家，其中涉及不同历史时期美国的社会救助政策和福利政策的发展态势，以及在这一发展过程中，儿童福利运动、公共健康运动、居者有其屋运动、精神健康运动、公共福利的文艺复兴运动、职业化运动、经济危机时期的新政运动、第二次世界大战后如何向现代福利国家转变、福利国家的“无形”战争等，还有从立法历史的角度探讨福利制度的改革，尤其是福利改革对妇女权益的影响

等；第三类是从现代国家和后福利国家福利制度改革的角度讨论福利模式的改革趋势等。其内容涉及全球化对福利改革的影响、福利改革中的成功经验、福利改革中出现的权利侵害，尤其是对妇女权益的影响，如何建立工作导向型福利制度，等等。有学者专门探讨了“第三条道路”下后工业国家的福利制度改革，尤其是社会与国家在就业方面的分工与合作、福利国家在全球化市场中的发展与危机、贸易自由、后工业的压力、国内政党政治、新殖民政策、民主化进程对福利国家改革的影响；在这种改革的浪潮下，如何重新建立以儿童为中心的社会投资福利政策、如何建立新的性别政策、如果建立高质量的职业生活福利政策、如何建立新形势下的养老政策、如何保证欧洲模式的自我塑造和发展等。除这三种主要分类外，还有个别学者集合历史分析的方法和规范分析的方法讨论了美国社会如何从英国的济贫法发展到现代福利制度，以及现代福利制度和政策模式的优劣问题、政策的制定程序和政策的执行效果问题、当今的第三部门和自愿者组织及自愿者个人与国家在社会救助中的合作和分工问题、社会救助具体工作的私有化改革问题等；甚至还有个别学者专门从方法论的角度对 20 世纪 90 年代以来的福利制度改革进行分析和评价，其内容涉及社会救助标准基本线的建立和评价、政策实施环境的评价、福利支出的数据资源库的建立和分析、改革效果的实验和评估、福利制度改革后经济发展状况的观察，失业、工资收入和劳动力市场的观察，收入水平和贫困状况的观察，对婚姻、家庭、儿童影响的观察以及如何建立动态的制度应变机制等；这三类主要研究成果都能为本书的写作提供丰富的学术养分，尤其是第一类从法理的角度讨论社会公共福利制度的功能，诸如社会福利制度如何应对经济大萧条、如何应对大量的失业、如何重建稳定的社会秩序、如何应对日益严重的城市危机，联邦政府和地方政府如何分工，社会福利制度如何克服贫困、如何克服社会排斥；政府为何要在社会福利制度中承担主要责任，现代福利国家中为何也要强调个人责任，在社会福利制度的发展过程中，保守派和激进派对社会福利制度中政府角色定位的斗争以及自由主义与集

体主义的对话和斗争，等等。国外对社会保障制度或者社会福利制度（包括社会救助制度）的研究主要是从政治经济学角度和政治价值角度来进行的，研究方法侧重于历史与比较分析、研究角度更多是从社会学的社会政策以及哲学层面展开，对社会福利制度（包括社会救助制度）的功能实现及制度本身的发展演变甚为关注。至于本书涉及的社会救助责任模式比较研究，以及如何借鉴国际上比较先进的社会救助理念，在强调社会救助生存权保障的基础上，借助“可行能力”理论，实现社会救助权保障机制由“输血式”向“造血式”转换，则不在他们考虑之列，因为这更多是发展中国家面临的问题。众所周知，公民的社会救助权保障水平受限于经济发展水平，如何在有限的经济发展水平上实现最大化的救助效益，并使被救助者最终摆脱对救助的依赖，则是社会救助制度最终要达到的目的。可以说，国外对这一问题的研究几乎还是空白，北京国家图书馆和美国 Lexis 网上法律数据库的检索结果大体可以佐证这一判断。因为受限于语言，本书所能搜集到的国外资料全部都是英文写作的，而且绝大部分是美国学者所写或者美国学者研究欧洲国家的福利模式等，研究对象更多也是英国和美国的福利制度。目前能得到的以研究欧洲国家的福利制度或者社会救助制度的英文文献相对有限，而原版用德文和法文写作的文献又阅读不了，这是本书研究中的遗憾。国内目前翻译过来的文献更多是从历史发展的角度对单一国别的社会救助制度进行介绍或者对单一国别之间的社会救助制度进行比较，涉及的国家有英、美、日本、新加坡、澳大利