



我国社会救助立法理念研究

Study on China's Legislative Idea of
Social Assistance

蒋悟真 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



我国社会救助立法理念研究

Study on China's Legislative Idea of
Social Assistance

蒋悟真 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

我国社会救助立法理念研究/蒋悟真著. —北京:北京大学出版社,2015. 11
(国家社科基金后期资助项目)

ISBN 978 - 7 - 301 - 26371 - 6

I. ①我… II. ①蒋… III. ①社会救济—立法—研究—中国 IV. ①D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 242148 号

- 书 名 我国社会救助立法理念研究
Woguo Shehui Jiuzhu Lifa Linian Yanjiu
- 著作责任者 蒋悟真 著
- 责任编辑 毕苗苗
- 标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 26371 - 6
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 电子信箱 law@pup.pku.edu.cn
- 新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027
- 印刷者 北京大学印刷厂
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米×1020 毫米 16 开本 16.25 印张 287 千字
- 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷
- 定 价 49.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目,旨在鼓励广大社科研究者潜心治学,支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审,从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响,更好地推动学术发展,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

目 录 | Contents

引言 / 1

- 1 一、问题与背景
- 5 二、关于法理念的探索
- 10 三、国内外研究现状述评
- 15 四、本书的结构安排及内容概述
- 19 五、研究方法
- 20 六、创新之处

第一章 社会救助立法的国家与社会责任并重理念 / 22

- 22 一、国家与社会责任并重理念的阐释
- 31 二、彰显国家救助立法理念与明确政府社会救助责任

第二章 社会救助立法的城乡一体化理念 / 54

- 55 一、城乡一体化理念的内涵
- 66 二、城乡社会救助的现状
- 72 三、注重农村救助立法理念与农村(民)社会救助平等的关注

第三章 社会救助立法的输血与造血同步理念 / 83

- 83 一、社会救助实现方式的价值目标

- 90 | 二、“输血救助”向“造血救助”的转化
- 99 | 三、倡导“造血”救助理念与社会救助方式的变革

第四章 社会救助立法的常规与应急措施相结合理念 / 115

- 115 | 一、常规与应急措施相结合理念阐释
- 128 | 二、突出常规救助立法理念与社会救助内容的更新

第五章 社会救助立法的救助与保险功能协调理念 / 149

- 149 | 一、救助与保险功能协调理念的阐释
- 168 | 二、推崇人权保障立法理念与社会救助功能的发挥

第六章 社会救助立法的实体法与程序法配套理念 / 186

- 186 | 一、实体法与程序法配套理念的阐释
- 195 | 二、强调救助程序立法理念与社会救助价值的追求

结语 / 219

参考文献 / 224

附录一 中华人民共和国社会救助法(征求意见稿) / 240

附录二 社会救助暂行办法 / 245

后记 / 254

引言

一、问题与背景

法理念是一种高度系统化、抽象化的终极法律意识,是对法的本质的一种深刻反映,是法的生命之所在。法的制定是一种合目的性行为,是在一定法理念的指导下进行的,正所谓“法律制定及运用之最高原理,谓之法律之理念”。^①

社会救助立法是当前我国重要的社会立法内容。法理念决定着社会救助法的具体规范,立法者有什么样的法理念,就会制定什么样的社会救助法。特别是在我国经济社会发展的转型期,社会救助立法几经讨论^②,其中面临的诸多难题备受瞩目。只有在理念上突破相关思维的束缚,从法的本质上深化立法理念的变革,才能在正确的法理念指引下合理创设、完善社会救助立法和相关具体制度。

法理念研究目的在于为法的制定与实施提供思想引导。然而,任何法理念都是建立在一定阶段既定的社会经济条件之上,都是人们主观上对客观法现象的一种反映。^③正如孟德斯鸠所言:“法律应该和一国的自然状态、人民的生活方式、政治所能容忍的自由程度、立法者的目的以及作为法律建立基础的事物的秩序有关系,应从这些角度去考虑法律。”^④

社会救助法理念的提炼、厘定及形成不仅受制于法的宗旨,也依赖于特

① 史尚宽:《法律之理念与经验主义法学之综合》,载刁荣华主编:《中西法律思想论集》,台湾汉林出版社1984年版,第259页。

② 自1994年始,“社会救助(济)法”先后被列入第八届至第十二届全国人大常委会立法规划。2005年更名为“社会救助法”。2006年全国人大内务司介入社会救助立法并进行了相关调研。2008年民政部公布《中华人民共和国社会救助法(征求意见稿)》(以下简称为《社会救助法(征求意见稿)》)向社会征求意见。2009年11月和2010年11月,国务院常务会议先后两次对“社会救助法草案”进行审议,提出需要进一步论证的有关问题。国务院法制办和民政部针对有关问题对草案作出进一步修改,先后被列入2011年全国人大立法工作计划、2012年立法工作计划预备项目和2013年全国人大立法工作计划,2014年1月2日国务院法制办公布《社会救助暂行办法(征求意见稿)》向社会征求意见,2014年2月21日国务院公布《社会救助暂行办法》(以下简称为《暂行办法》)。

③ 参见史际春、李青山:《论经济法的理念》,载《华东政法大学学报》2003年第3期。

④ 参见[法]孟德斯鸠:《论法的精神》,张雁深译,商务印书馆1995年版,第7页。

定的社会背景。不同社会救助制度的建构都有其相应理念和背景作为支撑,从而在阐释社会救助制度出发点和归宿的同时,亦可窥探其在此背景中发展的方向。

转型期间,我国面临着经济体制、社会结构以及文化等多元化的发展与变迁。这些特定的时代背景决定着我国社会救助立法理念的具体内容及其方向。

首先,经济体制转型与贫富分化相伴相随。

随着我国计划经济体制向市场经济体制转化,在市场资源配置作用逐步增强、生产资料解放、经济快速发展的同时,社会阶层与社会结构的分化加深,利益差距、利益摩擦以及利益冲突日益激烈。

例如,我国基尼系数逐年提高,现已高于依据基尼系数属于收入最不平等的美国。特别是随着经济由生活必需品向耐用消费品时代的转化,城市对农村的依赖越来越小,城乡二元经济体制——户籍、就业、教育、公共服务供应等限制制度的存在导致我国形成了“三元结构”^①,并使得城乡差距进一步拉大,城乡居民收入差距从1983年的1.82:1上升到2010年的3.23:1^②。同时,我国医疗、教育、住房费用的飞涨,城乡居民间、城市内部居民间的贫富差距进一步扩大,社会出现断裂。

其次,人口结构、家庭结构变化巨大。

据预测,“2030年我国60岁以上人口数量将由目前的1.3亿增加到3.1亿,占总人口的比例提高到20.42%;到2050年60岁以上老年人口数量及其在总人口中所占比例将分别达4.68亿和27.71%”^③。依据2010年第六次人口普查,全国家庭中有60岁以上老年人生活的家庭达到30.59%，“独居空巢老人”占比达到16.40%，而“夫妻空巢老人”占比也达到15.37%，二者合计达到31.77%，老龄化问题日益严重。

与此同时,我国的家庭结构却日益小型化。根据第四、五、六这三次人口普查,1990年我国家庭户平均人口为3.96人,2000年下降到3.46人,2010年则下降到3.09人,独生子女家庭户已经达到29.30%。另外,我国至少还有100万个“失独家庭”。^④目前在城镇已逐步形成“四二一”型代际结构,农

① 城市社会、农村社会以及介于两者间的农民工社会。参见孙立平:《重建设会:转型社会秩序的再造》,社会科学文献出版社2012年版,第268页。

② 参见张秀中:《转型之路——转型时期构建农民工基本公共服务体系研究》,广东人民出版社2012年版,第3页。

③ 人口研究编辑部:《发展老龄产业:应对人口老龄化的一项重要战略》,载《人口研究》2001年第2期。

④ 参见卢美慧:《失独父母:不怕死,怕老怕病》,载《新京报》2012年7月30日第A12版。

村则形成“四二二”型代际结构,家庭的风险承载力逐步变小,仅仅依靠家庭解决养老问题已不再具有可行性。

再次,社会救助组织弱小。

转型期间,我国市民社会尚未建立,社会救助组织的成立囿于双重管理体制,资金来源过于依赖政府,社会救助组织尚不具有应有的独立地位。同时,社会救助组织数量较少。例如,2013年,我国仅有社会服务类组织41777个,全国共有基金会3549个,民政部登记的基金会仅有216个。^①

另外,我国社会救助组织内部结构不合理,权力运行规范性不足,存在内部控制风险。社会组织力量弱小、公信力缺失,不具有充分整合社会资源、有效提供公益服务以及进行社会协调与自治的功能。社会救助组织在社会救助中无法发挥应有的作用。

最后,社会救助规范呈碎片化状态。

我国社会救助规范依然是在城乡二元意识导向下建构的,城市社会救助体系虽已基本建立,但农村社会救助规范尚存不足。而且,我国传统法律文化以“无讼”为价值目标,以“合情合理”为结果正当的判断标准,而“程序的实质是管理和决定的非人情化”^②,因而注定了我国社会救助规范程序意识和程序法治的匮乏。

此外,转型期间,我国社会救助法律规范多是在面对发展中的问题而临时性建构的,不仅缺乏系统性,而且过于注重对被救助主体的输血救助,制度与制度间亦缺乏互动与配合。现行社会救助规范的不完善,使其难以合理实现对法理念的承载,无法有效地保障被救助主体的权益。

转型期间,我国政治、经济、文化以及具体制度上的缺陷,使得经济快速增长与社会发展相脱节,弱势群体被甩到社会结构之外,“(弱势)群体中的个人不再是他自己,他变成了一个不受自己意志支配的玩偶”^③,整个社会呈现出“断裂”的特征。^④要实现社会与经济的同步发展、社会分配的公平正义,就必须对转型期的制度安排予以修正。正基于此,强调社会公平正义、加

① 中华人民共和国民政部:《2013年社会服务发展统计公报》,民政部网站:<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>,2014年8月11日访问。

② 江伟:《市场经济与民事诉讼法学的使命》,载《现代法学》1996年第3期。

③ [法]古斯塔夫·勒庞:《乌合之众:大众心理研究》,冯克利译,广西师范大学出版社2011年版,第56页。

④ 社会学者研究指出,我国转型期“断裂”社会的特征主要表现为:经济发展引发贫富悬殊,造成社会不公的心理日益普遍;经济发展引发环境污染,影响可持续发展;经济发展导致利益分化加剧,社会矛盾日益明显等等。参见孙立平:《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2004年版,第1—29页。

强民生保障以及维护社会和谐是当前我国经济社会发展政策和法律制定、实施的价值导向与核心目标。^①

社会保障制度是经济社会协调发展的法治基础,对减少贫困、缩小贫富差距、促进经济发展、维护社会稳定具有重要作用。^②因而,作为社会保障制度重要内容的社会救助制度的建构与完善是实现社会公平、正义的题中之义。

转型期特殊的社会背景决定着社会救助立法理念及其侧重点必须高度关注中国问题,必须植根于转型期特有的政治经济文化土壤,才可承载转型期特有的社会救助法价值,实现各方权益的维护与平衡。具体而言:

第一,面对家庭与社会组织救助功能弱小的现实,在救助责任上应彰显国家责任,保障社会救助机制的合理运行。

第二,面对城乡二元化的现实,在救助对象上应注重农民(村)问题,实现社会救助城乡一体化。

第三,面对救助机制缺乏激励性的现实,在救助方式上应倡导造血手段,实现社会救助公平与效率的统一。

第四,面对救助措施过分强调应急性的问题,在救助内容上应突出常规措施,实现社会救助的规范化、普适化。

第五,面对社会救助规范间互动与配合的不足,在救助功能上应实现保险与救助的互动、推崇社会救助对人权保障的兜底作用,实现对被救助主体人权的保障。

第六,面对我国过于强调实体法制的传统,在救助价值目标上应突出程序正义,实现社会救助的公平、公正。这些也是社会救助制度构建和《暂行办法》完善在立法技术上应当认真考量的重要元素。

^① 中共十七大报告提出要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,政府将“大力发展社会事业、着力保障和改善民生”作为主要任务;2012年政府工作报告指出要“深化收入分配制度改革”,“抓紧制定收入分配体制改革总体方案,扩大中等收入者比重,提高低收入者的收入,促进机会公平”,“加快完善社会保障体系,实现农村、城镇社会养老保险全覆盖,加强发展城乡低保、社会救助工作、社会福利事业和慈善事业”等;中共十八大报告提出在全面建设小康社会进程中应“着力保障和改善民生,促进社会公平正义”,要夺取中国特色社会主义新胜利,就必须牢牢把握“坚持维护社会公平正义”“坚持走共同富裕道路”“坚持促进社会和谐”等基本要求,并使之成为全党全国各族人民的共同信念;中共十八届三中全会公报则进一步指出,全面深化改革必须“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”,“改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化”,“让发展成果更多更公平惠及全体人民”。

^② 参见刘翠霄:《社会保障制度是经济社会协调发展的法治基础》,载《法学研究》2011年第3期。

二、关于法理念的探索

社会救助立法在形式理性和价值理性统一下,保持着社会救助立法和法理念内在一致性。法理念是社会救助立法的内在灵魂,社会救助立法则是法理念的外在表现,社会救助立法最终由其所承载的法理念决定和制约——不同的法理念决定不同的社会救助立法,社会救助立法亦随着法理念的进化而进化。

因此,对法理念的探索是我国进行科学社会救助立法的基础和前提。

(一) 法理念的界定

从词源上进行考证,“理念”(古希腊文: *eidos*; 英文: *idea*; 德文: *Idee*)一词源自古希腊,意指见到的东西,即形象。其最早由古希腊哲学家柏拉图与亚里士多德提出,属于一种客观唯心主义的论述。柏拉图的“理念”学说主要是指剥离了感性色彩的理智对象,他认为,理念是“指存在于彼岸世界的每类事物及其特征的原型、渊源。它是事物最真实的存在和极致状态,此岸我们所看到的各种事物不过是它的影子”^①;而亚里士多德继承并发展了柏拉图的理念学说,认为客观的理念并不与事物分离,而是存在于事物之中。

后来经过长期的演化,“理念”一词的含义发生了变化,而且呈现出多种理解。其中德国古典哲学家康德认为,理念是理性下的概念,是理性之追求,但却是不能实现的自在之物。黑格尔提出:“假如说,在经验中找不到任何完全与理念符合的对象,那么,理念就将作为一个主观的尺度和现实的对象对立起来了。”^②

我国学者江山则认为:“理念即是内在精神、直至最高本位”,“理念是被理解的东西或定在”,“理念即哲学问题的解释和解决”。^③ 尽管对“理念”的解析众说纷纭,迄今为止也未形成一致的定义,但是下述共识,无可非议:“理念归属于理性领域的范畴,其根源于客观,是对客观事物的抽象,是一种理想的、永恒的、精神性的导向。”

上述都只是从哲学领域来论述“理念”一词,将其纳入法学领域而使法与理念联系起来,是源于黑格尔的贡献。他不仅首先对“法的理念”这一专

① 转引自严存生:《论法的理念——兼论法哲学的研究对象》,载郑永流主编:《法哲学与法社会学论丛》(二),中国政法大学出版社2000年版,第3页。

② [德]黑格尔:《逻辑学》(下),杨一之译,商务印书馆1982年版,第449页。

③ 江山:《中国法理念》(增订版),山东人民出版社2000年版,“自序”,第2页。

门术语进行了定义:“法的理念,即法的概念及其现实化”,“法的理念是自由”,而且指出法律理念的存在远远早于该词的提出:“法律理念过去曾对人类文明有过不可磨灭的贡献。”^①

正如同对“理念”一词有众多纷争,古今中外学者们对于“法理念”也有不同的见解。德国法学家鲁道夫·施塔姆勒认为:“法理念乃是正义的实现。正义要求所有的法律努力都应当指向这样一个目标,即实现在当时当地的条件下所可能实现的有关社会生活的最完美的和谐。”^②

我国学者李双元先生则提到:法律理念就是对法律的本质及其发展规律的一种宏观的、整体的理性认识、把握和建构,是一种理智的思想,是一种方法,是一种态度,是认识论、方法论和本体论有机结合的产物。^③史际春先生认为:“法的理念,是指对法的应然规定性的、理性的、基本的认识和追求:从学术角度看,它是法及其适用的最高原理;从实践看,它是社会成员及立法、执法或司法者对待法的基本立场、态度、倾向和最高行为准则。”^④吕世伦先生则认为:法理念是法的精神与法的实在之间的内在统一。在这里,法的精神亦称法意识、法观念、法概念,属于法的主观性方面;法的实在又称法的定在、法的现象、法的外部存在方式,属于法的客观性方面。^⑤

由此可知,不同学者对“法理念”的表达方式各存差异,范围有别,但是仔细分析,其内容趋同,都强调:“法律理念是对法律的各种内在规定性的抽象概括与归纳,是人们对法律现象的认识过程中形成的反映社会应然状态与理想境界的一种法律精神,是人们对法律现象的最高层面、最抽象层面的宏观把握和整体性认识,是人们对法律所应达到的终极目标的一种信仰和追求。”^⑥

既然法理念是对法律现象进行高度抽象和理性升华后法意识的反映,那么从整体上来看,法理念之含义应概括如下:

一方面,法律理念不同于法律概念、法律意识、法律原则等带有主观感情色彩的法律元素,而只能是客观的理性要素。

另一方面,法律理念既具有本体论的意义,又具有认识论的意义,还具有价值论、方法论的意义,它是对法律最根本的和最全面的认识与把握。

① [德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆1961年版,第1页。

② [美]E.博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社1999年版,第173页。

③ 李双元等:《中国法律理念的现代化》,载《法学研究》1996年第3期。

④ 史际春、李青山:《论经济法的理念》,载《华东政法学院学报》2003年第2期。

⑤ 参见吕世伦:《法理念探索》,法律出版社2002年版,第1页。

⑥ 姜方利:《经济法理念若干问题探讨》,载《湘潭师范学院学报》2005年第4期。

具体而言,法理念至少包含了下述几层意义:

其一,从本体论的角度而言,法理念源于对法律现象进行高度抽象和理性升华后法意识的反映,乃法的内在本质和客观规律之意识形态,归属于法律上层建筑之中的意识范畴。因此,法理念是法的最真实的存在或存在的最深层的原因与根据。

其二,从认识论的角度而言,法理念折射出法的应然性,是人们对于法的主观追求,包含着一定程度的理想或思潮成分。但法的这种应然性是由社会物质生活的存在所决定的,而非以人的主观意志为转移,并且法的应然性要由统治者、立法者以及社会成员的集体主张才能实现。所以,法的这种应然性必须具备较强的客观基础,才存在转化为实然的可能性。

正是由于法理念是对客观基础的主观反映,而主观理性又受制于客观基础,从而造成主观的法理念往往与法的客观应然性不一致,进而使某些法律制度与法理念并不当然一致。

其三,从价值论的角度而言,法理念是法理性的最高表现形态,作为法律制度制定及适用的最高原理,告知人们法的功能、意义及其所追求的最终目标。因此,法理念是法律制度之所以存在的原因,是法律制度承载的基本价值与基本使命(目标模式),即作为检验法正当与否、合理与否的评价规则和基准。

法理念离不开自由、正义等人类的最高理性,其作为一个理想范畴,是人类把握法的最高形式,它凝聚着人类对法的全部知识和终极寄托,承载着人类关于借助于法可以实现的理想目标模式的坚强信念,是真、善、美的统一。

其四,从方法论的角度而言,法理念是对法现象进行宏观把握和整体性认识所得到的最高精神或最终理想。因此,为保证法理念的准确无误、确实可行,法理念的研究强调将宏观和整体而非以局部作为研究对象,以确保法理念发挥出对整个法现象的统帅功能,进而保证法的研究、立法和实施沿着正确的方向展开。

(二) 法理念与社会救助立法的关系

法理念作为人的理性认识形态来源于主体对社会救助实践经验的总结,作用于社会救助立法的制定和实施,是社会救助立法的价值导向或制约,而社会救助立法则是法理念的实现机制和制度承载。在法理念与社会救助立法的动态平衡与统一中,实现着不同主体的价值追求和权利义务配置的平衡。

1. 法理念之于社会救助立法的作用

在社会救助立法的进化与发展过程中,“法律理念不仅有认识论功能,而且具有方法论功能,一是对法律的一般规律及其特点的揭示和高度概括,一是以普遍原理、原则、方法、方案和模型指导法律实践”^①。具体而言,主要包括以下几点:

首先,法理念是社会救助立法的前提和基础。法理念是特定主体基于特定社会关系对不同主体社会需求的理性整合。只有在共同法理念形成的基础上,才可逐步形成具体的权利和义务,即制定法律,正如康德所言:“一株植物、一个动物和世界大厦合规则的秩序,都清晰地表明,它们只有按照理念才是可能的……一部按照使得每一个人的自由能够与其他人的自由共存的法律而具有最大的人类自由的宪法,毕竟至少是一个必要的理念,人们不仅在一部国家宪法的最初制订中,而且就所有的法律而言都必须以这一理念为基础。”^②

其次,法理念赋予了社会救助立法的正当性。法理念是在共同体道德基础上形成的,它抛弃了个性需求的片面性,正是在这种抛弃中获得了同一性,正如黑格尔所言:“当目的是那样的概念,即他被建立为在自身里要与客观性相关并把自身成为主观的这一缺点由自身来扬弃时,按最初的外在目的性就通过目的的实在化变为内在的目的性,并且变为理念。”^③

这种同一性赋予了法理念正当性,而法律的正当性则源自于其所承载的法理念,也正是在此意义上,哈特强调:“一个法律制度必须展示出与道德或正义的某些具体的一致性,或必须依靠我们有服从法律制度的道德义务这种广泛流传的信念。”^④

社会救助立法在实施上同样如此,“法律强制执行措施,其目的乃在于实现和加强有序的、一致的和有效的执法。如果法律制度缺乏正义,那么依赖政府强制力的做法——作为政府的首要政策目标——就不可能得到人们的普遍拥护”^⑤。

最后,法理念对社会救助立法的实施具有巨大的导引作用。因为“法律

① 李双元等:《法律理念的内涵与功能初探》,载《湖南师范大学学报》1997年第4期。

② [德]伊曼努尔·康德:《纯粹理性批判》,李秋零译,人民出版社2004年版,第285、284页。

③ [德]黑格尔:《逻辑学》(下册),杨一之译,商务印书馆1976年版,第394页。

④ [英]哈特:《法律的概念》,张文显译,中国大百科全书出版社1996年版,第181页。

⑤ [美]E.博登海默:《法理学——法哲学及其方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第368页。

的理念不仅具有构成的作用,而且也具有调整的作用,因为任何实定的法律秩序都不是尽善尽美的”^①。

在社会救助立法运行中,要克服执法或司法者的恣意,保证社会救助法的有效实施,就需要在法理念的导向下,对不同主体的行为或社会救助事件进行分析、评估,从而合理的决定具体救助的适用,保障被救助主体权利。正如庞德所言:“一个迫切的问题是关于法律的理想要素法律目的之公认理想,以及法律规则的应然状态及其努力目标之公认理想。这一理想要素塑造了部分可靠的司法工具。从根本上说,这是一个与法律制定、司法发现、司法解释和法律规范适用相关联的价值理论问题。在调整或者整合相互冲突或重叠的诉求时,应当承认哪些诉求,以及如何界定和保障这些诉求等问题,都依赖于一种价值纲目或一个价值理论。”^②

而德沃金同样认为:“当法律出现模糊不清和令人怀疑的情形时,法官就某一种解决方法的是与非所持有的伦理信念,对他解释某一法规或将一条业已确立的规则适用于某种新的情形来讲,往往起着一种决定性的作用。”^③当然,德沃金所强调的伦理信念是作为共同体道德或理念而存在的。

2. 社会救助立法是法理念的承载与实现机制

虽然社会救助立法深受法理念的制约,但社会救助立法亦成为法理念的守护者和新的法理念的培育机制,正如亚里士多德所言:“法律的实际意义却应该是促成全体人民都进于正义和善德的(永久)制度。”^④

同时,法理念只有借助于社会救助立法才能具有物质强制力和具体的操作性,从而真正规制主体的行为。博登海默指出:“那些被视为是社会交往的基本而必要的道德正义原则,在一切社会中都被赋予了具有强大力量的强制性质。这些道德原则的约束力的增强,当然是通过将它们转化为法律规则来实现的。”^⑤

具体而言,法理念依赖于法律原则、具体权利义务的配置而具体化、明确化,进而具有对主体行为的外部强制力,因为“法律原则是立法者将其确定的基本价值规范化或法律化,体现了法的主旨和精神品格,反映了一个社会

① [奥]阿·菲德罗斯等:《国际法》(上册),李浩培译,商务印书馆1981年版,第25页。

② [美]罗斯科·庞德:《法律与社会》,陈林林译,中国政法大学出版社2003年版,第2页。

③ [美]E. 博登海默:《法理学——法哲学及其方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第398页。

④ [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1983年版,第138页。

⑤ [美]E. 博登海默:《法理学——法哲学及其方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第391页。

发展趋势”^①，而平等的尊重和关怀权利则是共同体的政治道德原则的内容^②。

同时需要明确的是，并不是任何形式的社会救助立法都可作为法理念的承载机制和实现机制，只有合理的社会救助立法才能真正承载和实现法理念。对此，不管是韦伯的形式理性、富勒的内在道德，还是具体的社会救助立法演进史都为我们提供了佐证。韦伯的形式理性表征法律规范和程序作为一种实现目的的手段具有可计算性（合理性）^③，而富勒的内在道德则是一种程序版的自然法^④，两者都表明：只有符合公开性、确定性、普遍性、可诉性、可预测性、内在一致性等法治形式特征的法律规范和程序，才具有实现实体理性应有的品质和天然的正当性（合理性）。

社会救助立法的演进过程，其实就是不同立法理念的更替过程。15—16世纪，英国《济贫法》对于那些因“圈地运动”而成为乞丐的人不但不给予救济，反而强迫接受雇佣，甚至到19世纪末20世纪初，社会救济功能还带有贬低被救助主体人格的性质。^⑤同样，在1945年之前，日本济贫制度的救济功能“在于维护治安和保障公共卫生，而绝不是承认生活贫困者的生活保障请求权”^⑥。之所以具有以上特征，都是因为社会救助立法理念立基于维护政治统治或经济秩序，而非主体人权。

随着时代的发展，20世纪中期以来各国社会救助立法先后转型，成为真正的“权利型立法”^⑦，保障主体人权、实现实质公平以及维护和谐的社会秩序成为社会救助立法所承载与实现的理念。当然，只有权利型社会救助立法才能承载和实现以上理念。

三、国内外研究现状述评

消除贫困，最终实现共同富裕，这是人类的共同追求。社会救助法是一

① Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Trans. Julian Rivers, Oxford University Press, 2002, p. 92.

② 参见〔美〕罗纳德·德沃金：《认真对待权利》，信春鹰、吴玉章译，上海三联书店2008年版，第41页。

③ 参见〔德〕马克斯·韦伯：《经济与社会》（第1卷），阎克文译，上海人民出版社2010年版，第182页。

④ 参见〔美〕富勒：《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆2003年版，第114页。

⑤ 参见丁建定：《西方国家社会保障制度史》，高等教育出版社2010年版，第37、121、122页。

⑥ 〔日〕大须贺明：《生存权论》，林浩译，法律出版社2001年版，第16页。

⑦ 欧洲国家社会救助立法成为“权利型立法”一般都在其宣布成为福利国家之后，而美国则在“戈德伯格诉凯利案”〔Goldberg v. Kelly, 397 U. S. 254 (1970)〕后，日本则在1947年《日本宪法》制定后。

部重要的社会立法,具有特殊的价值功能。社会救助通过对社会成员提供最基本的生活保障,实现公民的基本生存权,是社会保障的最后一道安全网。

社会救助立法对弱势群体生存权的保障、各方权益的合理配置以及和谐社会秩序的维护至关重要。国务院法制办公室先后于2008年和2014年公布《社会救助法(征求意见稿)》和《社会救助暂行办法(征求意见稿)》,向全社会征求立法意见,初步提出了我国社会救助立法的思路和框架,亦为以后社会救助立法的完善提供了方向。2014年《暂行办法》的公布使得我国社会救助立法取得了重大的突破,但在具体的体例安排与内容上还存在不少尚待完善之处,其关键在于未立足于转型期特定的社会救助立法理念对社会救助立法进行合理、系统而理性的认知。

法理念是法律制定及其运用的最高原理,法律是法理念的现实化。只有在理念上突破相关思维的束缚,从法的本质上提炼法理念,才能在正确的法理念指引下创设合理的社会救助立法,进而实现理念与制度的互动与统一。

特别是在十八届三中全会提出“实现发展成果更多更公平惠及全体人民”,“形成合理有序的收入分配格局,建立更加公平可持续的社会保障制度”的背景下,有必要在总结我国多年的立法经验与借鉴西方先进的社会救助立法理念和制度的基础上,对社会救助立法理念进行合理提炼、厘定,对具体制度进行深度的体系整合,建立起更为协调和完善的社会救助体系。

1. 国外研究现状述评

现今社会救助作为公民的一种人权在西方国家不仅作为形而上的价值理念存在,更得到具体社会救助制度的合理贯彻。自1601年英国颁布世界首部《济贫法》开始,经过几百年的发展,西方社会救助制度已形成较为完整的体系。特别是在20世纪30年代世界经济危机的影响下,西方各国社会救助立法先后成为“权利型立法”,标志着现代社会救助作为人权保障制度的真正诞生。

此后,欧洲学者对社会救助的研究集中于公平、正义和效率等价值间的纠葛与社会救助权利的合理实现问题。贝弗里奇在凯恩斯经济学基础上提出了《贝弗里奇报告》,建构了“从摇篮到坟墓”的社会福利制度。欧洲国家先后在此报告基础上,建构了自身的社会福利制度。但“从摇篮到坟墓”的社会福利制度对国家责任的过分依赖以及对效率的忽视,导致欧洲国家陆续发生福利危机,进而各国相继改革。众多学者在福利危机的影响下再次对公平、正义和效率等价值与社会救助权利的合理实现予以反思。具体而言:

(1) 米什拉通过对20世纪以来西方国家福利的发展予以系统研究强调