

反贫困战略下的 西部农村社会保障法律创新研究

全面整合了中西方社会保障理论与实践的历史发展轨迹和内在逻辑关系，明确西部地区社会保障法律制度的主体地位与主体权利的制度保障。梳理了农村社会保障立法的基本理论与具体路径实施，提出农村社会保障立法制度的法律原则与基本制度架构。

乔煜 著

科学扶贫 | 精准扶贫 | 内源扶贫



光明日报出版社

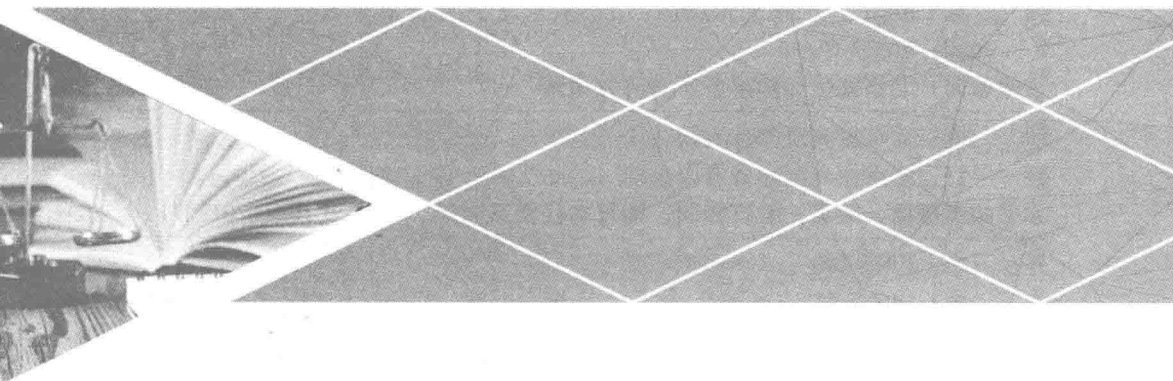
“甘肃社会扶贫政策与农村最低生活保障制度融合研究”甘肃省科技厅软科学项目
(2016—2018) 项目编号: 1604ZCRA016

“国家反贫困战略下的西部农村社会救助法律制度创新研究”甘肃省社科规划项目
(2016—2018) 项目编号: GS061602

反贫困战略下的 西部农村社会保障法律创新研究

乔煜 著

科学扶贫 | 精准扶贫 | 内源扶贫



光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

反贫困战略下的西部农村社会保障法律创新研究/
乔煜著. —北京: 光明日报出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5194-3655-1

I. ①反… II. ①乔… III. ①农村-社会保障法-研究-中国 IV. ①D922.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 290943 号

反贫困战略下的西部农村社会保障法律创新研究

Fanpinkun Zhanlue Xia De Xibu Nongcun Shehui Baozhang Falü
Chuangxin Yanjiu

著 者: 乔 煜

责任编辑: 李壬杰

封面设计: 温秀蕊

责任校对: 李美清

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市西城区永安路 106 号, 100050

电 话: 010-67078232 (咨询), 67078870 (发行), 67019571 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: lirenjie@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 北京振兴源印务有限公司

装 订: 北京振兴源印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换, 电话: 010-67019571

开 本: 170 × 240

字 数: 195 千字

印 张: 13.5

版 次: 2018 年 1 月第 1 版

印 次: 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-3655-1

定 价: 42.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 绪论.....	1
第二章 社会权基本理论.....	8
第一节 社会权概述.....	8
第二节 社会权保障	15
第三节 非国家行为体的社会权保障趋势	23
第三章 社会保障与反贫困的理论基础	33
第一节 社会保障概述	33
第二节 社会保障权概述	37
第三节 农民社会保障权	45
第四节 反贫困战略理论	52
第五节 社会保障的反贫困功能	68
第四章 社会保障立法的理论基础	73
第一节 社会保障的经典学说	73
第二节 农村社会保障立法的基本理论	80

第五章 我国农村社会保障法律的历史考察	97
第一节 我国传统的社会保障制度思想	97
第二节 我国现行农村社会保障制度的历史与现状	108
第六章 国内外农村社会保障立法的现实思考	118
第一节 我国农村社会保障立法的现状分析	118
第二节 国外农村社会保障立法现状	127
第三节 完善我国农村社会保障立法建议	133
第七章 西部扶贫政策与农村低保制度的衔接研究	140
第一节 基本理论阐述	140
第二节 西部地区两项制度衔接的经验探索	148
第三节 西部地区两项制度融合施行分析——以甘肃省为例	157
第四节 两项制度有效衔接与融合的建议	172
第八章 西部地区扶贫机制的创新实施	183
第一节 “一带一路”倡议下的西部民族地区内源式扶贫 机制的推进	183
第二节 西部地区生态扶贫耦合研究——以甘肃省为例	192
参考文献	204
后 记	211

第一章 绪论

一、研究意义

贫困问题是我国长期面临的历史任务与现实责任，已成为我国城乡均衡发展的重要瓶颈。贫困问题尤其是农村贫困问题的解决是关系到我国战略发展、全面小康社会历史重任的关键环节。改革开放以来，党和政府高度重视农村脱贫工作，不断加大扶贫开发和社会保障的工作力度。20 世纪 80 年代中期，在开展有组织、有计划、大规模的扶贫开发后，我国的贫困问题，尤其是我国农村的贫困问题明显缓解，贫困人口大幅度下降，取得了反贫困的巨大成就。但从现实上讲，目前我国农村仍然存在大量贫困人口，解决农村贫困问题仍是我国的当务之急。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对新时期扶贫开发工作做出了一系列重要讲话和战略部署，形成了具有时代特征的扶贫开发战略思想与顶层设计。这些重要论述集中体现在三个方面：第一，扶贫具有新时期下政府工作“重中之重”的战略地位。第二，改革创新现行的扶贫开发管理体制。第三，实施科学扶贫、精准扶贫和内源扶贫的新战略思想。

反贫困政策和农村社会保障法律制度都是针对农村贫困群体的扶助制度化设计，具有减少农村贫困人口，提高农民素质，改善农村生产生活条件的制度功能。农村社会保障制度的特点是“输血式”救济，主要是针对

丧失或暂时丧失劳动力的人口，侧重于绝对贫困人口生存问题。而反贫困政策是“造血式”扶贫，旨在通过发展生产力来帮助贫困农民解决生活困难问题，从根本上使农村摆脱贫困，走向富裕生活。伴随着农村社会保障制度的普及和农村扶贫开发投入力度的加大，我国的反贫困工作步入了“精准扶贫”的新阶段。为了发挥两种反贫困行动的协同作用，尽早使得农民脱贫致富，做好农村社会保障和扶贫开发“两项制度”的衔接工作在目前政府工作中显得尤为迫切。

本书研究的理论意义在于它是基于国家反贫困政策的实施与推进，以社会权和社会保障权的法律规范分析作为研究的逻辑起点，全面研究农村社会保障制度的反贫困功能。本书全面整合了中西方社会保障理论与实践的历史发展轨迹和内在逻辑关系，明确西部地区社会保障法律制度的主体地位与主体权利的制度保障。梳理了农村社会保障立法的基本理论与具体路径实施，提出农村社会保障立法制度的法律原则与基本制度架构。丰富了我国的社会保障理论和农村发展理论。

本书的现实意义在于它是以西部贫困地区为样本，结合国家《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》背景要求，分析目前扶贫开发政策与农村社会保障制度衔接中存在的法律问题和实施困境，从“两项制度”的定位以及应该如何建设和发展进行探讨，分析反贫困政策下的农村社会保障立法现状、管理体制、运行机制等各个方面，对西部地区农村社会保障制度法制化进程进行创新研究。为西部地区扶贫工作的推进和农村社会保障法律制度的发展与完善提供政策参考。

二、国内外研究现状

（一）国内外研究现状述评

国外：关于反贫困理论研究主要有：第一，后凯恩斯主义经济学。以

戈德金提出的“漏斗理论”和萨缪尔森“收入可能性曲线”为代表 (Arthur okun, 2005), 强调经济增长对于解决贫困问题的重要性。第二, 福利经济学。这一学说以增加社会财富总量为基本主张的传统福利经济学、以“帕累托最优状态”为前提的新福利经济学和以阿马蒂亚·森的“收入均等程度为指标”的福利经济学等为代表 (Hobson, pigou, 2005)。第三, 发展经济学。以冈纳·缪尔达尔的“循环积累因果关系”理论为代表 (Gunnar. Muir, 2007)。后两种学说在“强调资本形成、经济增长的重要性的同时, 更注重分析收入分配不公和能力缺乏对贫困的根本性影响”^①。从上述理论的演进脉络上可以得知, 反贫困理论从物质性层面逐步向教育、文化、脆弱性等非物质性层面的转变, 彰显了反贫困理论范式的科学化和合理化统一。

关于社会保障的研究集中在: 第一, 致贫原因和社会保障理念的研究。英国学者强调权利与义务关系的对等理念, 由消极福利向积极福利 (Yasusada Murata, 2009) 转变。美国学者侧重“工作”的意义和鼓励“自立”精神 (F. Howell, 2010)。拉美国家则引入“发展”理念, 以提高综合性“可持续性生计能力”为核心 (Brandt Elizabeth Barker, 2010)。第二, 社会保障管理模式的研究。国际上主要有中央集权和地方分权两种模式: 英国强调国家、社会组织和公民都应参与到社会福利的供给和传送 (Deigadoehard, 2007)。瑞典多数的救助资金来源于地方, 只是救助的资质认证需要由中央政府决定。但其解释权由地方保留 (Robert Celliekson, 2010)。而在南非, 社会权保障的一切, 完全由中央政府承担 (Suan. Kuivalainer, 2011)。第三, 社会保障内容的研究。各国多是把贫困人口分成不同类型, 实行分类救助。英国以救助老弱病残贫等, 维持其基本生存为主要内容。美国主要

① 吴易风, 马克思主义经济学和西方经济学 [M], 北京: 经济科学出版社, 2006 (1): 145.

是在衣食住行和收入等方面给予补助 (Eardley T, 2006)。德国主要对特困和低收入群体进行救助 (Park, Robert Ezr, 2002)。

国内：关于反贫困理论研究主要有：第一，对贫困内涵的认识。贫困首先是指在生理方面的需求缺乏，其次是指在精神需求上的空位，还包涵不能满足社会方面需要的状况 (董辅初, 2009)。第二，贫困形成的原因研究。从制度角度，农民的贫困是不合理的制度造成并制约农民致富的制度性贫困 (黄少安、郭灿鹏, 2009)；从人力资本角度，农村的贫困根源不在于收入的匮乏或消费的滞后，而表现在健康状况欠佳，教育与社会保障落后而引起的人力资本含量低 (邹薇、钱津, 2011)；从城乡待遇角度，我国以往重工轻农以及侧重城市发展的政策，直接导致城市和乡村不平等的贸易条件 (钟超、成德宁, 2011)。还有学者提出，农村薄弱的基础设施建设和有限的抵御灾害的能力，使得自然灾害也是导致部分农村人口沦为贫困的重要原因 (张晓、王国敏, 2010)。第三，反贫困的措施和战略研究。贫困地区的产品，需要提高交易效率与分工协作水平，这才是作为反贫困的一种战略上的选择 (刘文璞、张新伟, 2011)；而讲究实效来促进贫困地区剩余劳动力的转移才是缓解贫困的关键 (林毅夫、刘平量, 2008)。另有学者提出市场化运作农产品，而农产品的市场化要植根于活跃的农业市场环境，培植农业市场亦是我国发展农业的一个举措 (余明江, 2010)。

关于农村社会保障制度研究：一是对农村社会保障的概念、理念探讨。很多学者从与社会救济、最低社会保障等直接关联的贫困这个比较根本的环节来论述它与公平的关系 (杨宏山, 2004；黄晨熹, 2005)。二是关于社会保障的政府管理和责任问题，探讨农村低保纳入国家统筹范畴制度的迫切性与可行性 (杨宜勇, 2006)。三是探索适用于农村的低保对象识别方法 (关信平, 2007)。四是从农村贫困评估视角探讨贫困阶层改善政策 (徐月

宾, 2007)。

综上, 学界对反贫困和社会救助研究的显著特点是多学科、多角度介入。涵盖历史性研究, 经济管理学研究, 数学模型研究等不同研究角度, 呈现出不同的理论指向, 为我们提供了多方面的理论视角。但也存在下列不足: ①重具体政策实施轻基础理论研究。②重国外理论介绍和评价轻结合国情的新观点推出。③重经济性规制研究轻法律性规制研究。④重社会救助定量研究轻定性研究。鉴于此, 本书拟以既有成果为起点, 在以下三个方面寻求突破: ①法律价值重构。本书拟以生存权和发展权为权利属性的社会保障权基本理论为价值判断, 以农民社会权为立论核心对社会救济法律制度予以规范性思考。②研究视角。本书拟以国家与社会义务为视角, 对国家与社会组织或共同体对贫困群体的救助责任进行深入分析, 为社会保障制度体系完善设计和农村反贫困战略的创新提供导向性依据。③机制构建。拟在理论结合实践基础上提出完善农村反贫困进程中社会保障制度的对策和功能实现的具体措施。

三、研究的主要内容

本书主要从以下几个方面展开研究:

1. 梳理社会保障和国家反贫困基础理论, 探求反贫困战略和社会保障法律制度的内生性原理和契合基础, 论证两种制度发挥的关键性要素及其衔接的作用机理。

2. 界定农民社会权的法律理论构成, 分析我国农村反贫困进程中实施的社会保障制度所存在的法律障碍及其原因。

3. 论证国家反贫困战略下, 国家与非国家行为体对贫困群体的救助责任划分问题, 对健全完善社会保障法律制度的指导理念和基本原则予以规范性思考。

4. 借鉴其他国家和我国其他省份农村社会保障的实证典范和具体效应,以国家与社会义务为视角,提出完善农村反贫困进程中社会保障法律制度功能实现的具体路径。

5. 比照中外扶贫实践的典型案例,应用法律规范分析方法,对西部地区精准扶贫与低保制度的内涵及关系问题进行全面系统的分析,探寻两种制度融合的现实可行性。

6. 结合目前扶贫领域的热点问题予以分析,探讨相关机制的建立完善。包括一带一路为战略背景下的西部地区内源式扶贫机制的创新与推进以及甘肃省生态扶贫耦合机制的建立与完善。

四、研究方法

本课题遵循上述的研究内容及逻辑结构,在研究方法上注重理论研究和实证研究的结合、文献研究和实证研究的结合,体现较强的现实性和科学性。

本书主要采用的方法有:

1. 系统分析方法。拟用系统分析方法深入探讨国家反贫困战略与农村社会保障法律制度内生融合的法律起点,为农民社会权的保障完善提供理论和现实依据。

2. 文献研究方法。广泛搜寻与本课题有关的国内外文献资料,对其进行整合、分析。在充分借鉴已有研究成果的基础上,确定本课题的起点和研究主旨。

3. 实证研究方法。对农村扶贫与保障现状进行调查研究,结合具体个案的经验与实际效用,分析总结社会保障不同角色主体存在的法律问题,为促进农村扶贫效能发挥和社会保障法律制度完善创新进行定性和量的双重分析。

五、研究的创新之处

（一）具有一定的开拓性

对农民社会权保障进行全面系统的法律规范研究，将农村社会保障和农村反贫困战略切合，为社会保障制度体系的完善提供理论思考，具有一定开创性。

（二）具有一定的探索性

对国家反贫困战略和农村社会保障法律制度的关键性要素及其衔接起点予以探析，论证二者相互关联的作用机制，具有一定的探索性。

（三）具有鲜明的问题导向性

本书以农民社会权为基点，对国家与社会在农民社会权保障方面的救助责任和法律地位全面定位，将为农村扶贫的制度建设提供新的研究视角。

第二章 社会权基本理论

第一节 社会权概述

社会权具有丰富的内涵和形式，要对社会权有个大概的解读，必须首先了解其概念。从概念入手追溯其历史发展的价值来源，才能明确社会权保护的是什么，再谈对它的具体保护设计。

一、社会权的概念

对于社会权的概念，仁者见仁、智者见智，在学界没有统一的说法。据龚向和教授研究，现有的社会权概念大体上共有九种之多，有相对稳定一致的内涵和外延的为以下四种，也是当前对社会权最普遍的解读方式。

第一，有学者认为，“社会权，又称社会权利，是指那些区别于传统的自由权，侧重保护弱者、维护社会公平、要求国家积极作为的经济、社会及文化权利的总称。”^① 这种观点被视为 20 世纪出现的第二代人权。

第二，因受德国公法学家耶律涅克关于公民与国家关系的“地位理论”影响，我国台湾地区学界一般将社会权称为受益权，如谢瑞智博士认为，

^① 上官丕亮，论宪法上的社会权 [J]，江苏社会科学，2010（2）：135.

“受益权者，乃人民站在积极的地位，要求国家行使统治权，借以享受特定权益之权利。”^①

第三，不少学者将社会权视为积极权利，“就是个人要求国家加以积极行为的权利，这类权利主要是指各种社会福利权利或各种受益权利”，如公民的工作权、受教育权、社会救济权、保健权、休假权、娱乐权等等。^②

第四，日本学者将自由权与社会权相对应，从自由权的角度来界定社会权，不管在价值、基础、实在化层次它都不同于传统的自由权。他们认为，社会权包括生存权、受教育权、劳动权和劳动基本权。^③

所谓概念是对事物本质属性的高度概括，内涵则是概念反映的事物本质属性的总和^④。因此，要弄清社会权的概念还要从社会权的内涵，即主体、客体、义务主体以及义务性质这几个方面内容来进行分析。

从主体地位来说，社会权是被动的要求权，根据曼维尔对雅典公民权利的论述，对社会权的享有源自于法律对主体身份地位的确认^⑤，并且特纳认为这种被动需要由国家自上而下的行动，从而得到支持和肯定^⑥。

由客体角度看来，社会权是促成和提供的权利。马克思主义理论认为产生法律关系通过主体实施一定行为建立，因此社会权的权利客体应当是行为，除了被尊重和保护的基本要求，社会权更高层次的核心是指向国家行为的促成和提供。

按照义务主体以及其性质分析，社会权是国家积极义务保障的权利。社会权不仅需要国家的消极不作为，更需要实现由国家积极保护促进的自我发展（期待利益），否则就只是自由权。与自由权相比，国家义务的积极

① 谢瑞智，宪法大辞典[Z]，台北：千华出版社，1993（2）：45.

② 俞可平，社群主义[M]，北京：中国社会科学出版社，1998：83.

③ [日] 芦部信喜，宪法Ⅲ人权·2[M]，东京：有斐阁，1981：220.

④ [美] 麦克伦尼，逻辑学导论[M]，赵明燕译，杭州：浙江人民出版社，2013（6）：1.

⑤ 吴易风，马克思主义经济学和西方经济学[M]，北京：经济科学出版社，2006（1）：176.

⑥ 吴易风，马克思主义经济学和西方经济学[M]，北京：经济科学出版社，2006：178.

和消极成分,在权利实现中的不同地位而有所区别,相较而言,社会权主要以积极义务作为手段^①。

通过上述的分析,我们可以得出一个明确的社会权概念,即社会权是法律赋予公民享有的需要国家积极行为促进公民自我发展的权利。

二、社会权的历史发展

在古代原始社会,个人生存问题是压倒性的一切,主要是自然界的一种争斗和需要,并不要求享有和维系社会权利和自由。而中世纪,亚里士多德、斯多葛学派及基督教“天赋人权”思想的提出,推动了个人自由主义的思想浪潮,人们开始注重公民权、自由权以及政治权利,强调“天赋人权”,主张个人本位的法律理论,国家充当“守夜人”角色。在这一时期,人权观念萌芽还没有形成明确概念,社会权没有被重视从而没有发展空间,但是伴随着人权观念的出现社会权理念开始萌芽^②。

中世纪基督教的经典《圣经》作为教会统治的基本依据,主要讲述上帝教人以真正的幸福和得救的方法,包含了丰富的人权思想^③。“摩西十诫”作为《圣经·旧约》经典之中的经典,不仅提出了人的尊严是人权思想的基础和出发点,还提出政治上和法律上的平等即公民权利和政治权利,最后还提及了“社会的权利。”这种社会权表现为两个方面:第一,人有义务去满足他人的基本生存权,如救济穷人、怜悯孤儿寡妇、工作权和休息权等;第二,强调正义、公平、履行义务、寻求公正的社会经济权。^④除了圣经,提及并倡导社会权理念的思想家,不得不提的学者就是伟大的经院哲

① 龚向和,社会权的历史演变[J],时代法学,2005(3):28.

② 邓炜辉,作为人权的社会权是如何炼成的?——自由主义脉络下社会权理念的历史演进[J],山东科技大学学报(社会科学版),2015(6):57.

③ 李世安,美国人权政策的历史考察[M],石家庄:河北人民出版社,2001(2):12.

④ 龚向和,社会权的历史演变[J],时代法学,2005(3):112.

学派代表人物托马斯·阿奎那。他认为君主有责任来促进社会的福利，使它能适当导致天堂的幸福。为了保证个人幸福以及社会安宁，“必须依靠统治者的智慧保有那种为幸福生活所不可缺少的物质福利的充裕。”^① 他还呼吁将不能找到受害人的盘剥之钱、供奉之钱、苛征之钱，用于国家公益事业，以济贫恤穷或为社会谋福利。

到了近代，许多学者开始主张社会权，其中最主要是政治思想家托马斯·潘恩、西方自由主义奠基人约翰·洛克以及托马斯·霍布斯等人。虽然霍布斯不总是被认为是自由主义思想的主要起源，但是他对社会权的发展具有重要的推动作用。具体来说，他首次将权利与自由相等同，认为每个人都有按照正确的理性去运用他的自然能力的自由。霍氏还认为自然权利的首要基础，即“每个人都尽其可能地保护他的生命”。^② 同时，国家的法律应当对那些并非是由自己的错误而导致的失业者进行救济。

在洛克的《政府论（下篇）》中，自始至终贯穿着自由之上的自然法理论。他指出，政治社会的首要任务就是保护财产权利，“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产”。^③ 国家的立法权以社会的公众福利为限，这些都暗含了国家应以积极的行为去保障公民的经济社会权利。在“论财产”篇章中，其有关财产有条件的无限积累的论述，事实上暗含着对经济、社会人权的辩护。他认为，“财产的幅度是自然根据人类的劳动和生活所需的范围而很好地规定的。”^④

提到社会权，研究的核心人物之一就是潘恩。他是第一个将人权从生存权范围扩大到社会权领域的先驱者，其著作《人权论》通过分析社会不

① 邓炜辉，作为人权的社会权是如何炼成的？——自由主义脉络下社会权理念的历史演进 [J]，山东科技大学学报（社会科学版），2015（6）：58。

② 龚向和，社会权的历史演变 [J]，时代法学，2005（3）：113。

③ [英] 洛克，政府论（下篇）[M]，叶启、瞿菊农译，北京：商务印书馆，1964：77。

④ [英] 洛克，政府论（下篇）[M]，叶启、瞿菊农译，北京：商务印书馆，1964：82。

满的现象来源，强调穷人不仅有生存权，而且应该享有各种经济、社会和文化权利，提出普及公费教育、设置养老金、征收财产税等一系列社会改革方案，可以说，这是他一生最了不起的成就。

到近现代，随着社会的进步与发展，市民社会与政治国家日益尖锐的对立以及“万能市场”的幻灭，以社会利益为本位的法律理论逐渐建立起来。该理论强调社会进步是个人利益的保障，国家责任在于维护社会的发展和促使公民社会权的实现。^①许多国家相继提出社会权的立法议案，并在根本大法宪法中得到普遍承认，具有标志性的是1918年俄罗斯宪法和1919年德国魏玛宪法。1918年宪法历史上第一次使广大被压迫劳动人民享有政治权利和财产权利，规定了公民受教育权、劳动权等一系列社会权利。

由于德国在第一次世界大战中战败，整个国家受到重创，社会动荡不安，民生问题急需得到解决。于是，颁布了日后资本主义国家纷纷立宪效仿的魏玛宪法，该宪法的众多条款规定人民应获得教育权、生存权、工作权等基本权利，例如第146条规定国家应资助中下收入者能就读中等以上之学校；第151条规定国家经济制度应保障每个人皆能获得合乎人类尊严的生活；第163条规定国民有获得工作及失业救济之权等等，以此来缓解由战争带来的社会民生问题。

从国际立法来看，1948年联合国发布的《世界人权宣言》中也涉及了不少的社会权，比如：第22条规定每个人作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现；第25条规定人人有获得最起码生活程度及其他社会保障的权利^②。同样作为国际人权宪章体系之一的《经济、社会和文化权利国际公约》，包含了每位公民应享有的如工作权、社会保障权、获得适

① 潘荣伟，论公民社会权[J]，法学论坛，2003（4）：27.

② 世界人权宣言。