

中国社会救助制度：问题、趋势与立法完善

谢增毅

摘要：虽然我国已建立了社会救助的制度框架，但仍存在许多问题，主要包括：社会救助的理念尚未完全确立，社会救助制度碎片化，缺乏社会救助对象和待遇水平的明确标准，基本制度不健全。从国外经验看，社会救助具有以下特点和趋势：社会救助制度作为应对贫困、促进社会公平的制度普遍受到重视，社会救助制度具有维护底线公平的特征，越来越强调国家救助和个人发展的结合，中央和地方政府合理分工、相互配合，救助体系日益复杂，法律体系趋于完善。我国应当根据本国实际和国外经验，出台社会救助法，确立科学合理的社会救助体系，贯彻城乡一体化、救助与发展相结合的原则，完善社会救助的基本制度，以法治方式织牢保障困难居民基本生活的安全网。

关键词：社会救助；社会救助法；低保；医疗救助；临时救助

中图分类号：D912.2 文献标识码：A 文章编号：0257-5833(2014)12-0091-11

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2014.12.012

作者简介：谢增毅，中国社会科学院法学研究所副研究员（北京 100720）

一、问题的提出

十八届三中全会决定专门指出，“推进城乡最低生活保障制度统筹发展。建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制”。虽然 2014 年 2 月，国务院通过了《社会救助暂行办法》，但该条例的法律位阶低，内容简单，还无法满足现实需要。因此，加强社会救助立法研究，推进社会救助立法，仍是当前学界的一项重要课题。

当前，我国已建立了以最低生活保障、农村五保供养为核心，以医疗救助、住房救助、教育救助等专项救助为辅助，以临时救助为补充的覆盖城乡的新型社会救助体系。新型社会救助体系，在保障困难群众基本生活权益、维护社会稳定等方面发挥了重要作用^①。虽然社会救助的政策已经出台，救助项目和覆盖人群不断扩大，社会救助的实施效果显著，但社会救助制度体系还非常薄弱，社会救助的法制化水平亟待提高。本文将以低保、专项救助的主要类型即医疗救助以及临时救助为例，探讨目前我国社会救助制度存在的问题，国外社会救助立法的特点和发展趋势以及我国完善社会救助制度、推进《社会救助法》出台的具体对策建议。

收稿日期：2014-09-01

^① 刘喜堂《建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010 年第 4 期。

二、当前社会救助制度存在的主要问题

（一）社会救助的理念尚未完全确立

虽然社会救助作为公民的一项权利已被法律所确认^①，目前，中央有关文件也已经把社会救助作为与社会保险、社会福利相并列的社会保障的重要内容，社会救助已成为政府的一项重要职责^②，并体现在政府的政策和立法当中，但是，在相当长时间内，社会救助被看作是一种慈善或施舍，而不是公民的法定权利^③。特别是，中国的社会救助是通过政府政策的推动逐步推开的，国家和政府在社会救助中的法律义务和责任尚未定型。由于社会救助往往一开始不是建立在成型的制度或法律之上，而主要通过中央的有关文件，试点并逐步推开，因此，不同地区开展社会救助项目的开始时间往往并不相同，各地政策，特别是救助范围和标准也存在明显差异，不同地区政府的责任以及申请人和受助者的权利也不清晰。总体上，我国社会救助主要制度并未定型，社会救助的对象范围和待遇标准并不清晰，申请人和受助人的权利以及各级政府的责任尚未明确。

（二）社会救助制度不统一

社会救助制度不统一主要体现在以下几个方面：

1. 城乡分立。中国在社会救助的制度设计上，农村和城镇存在明显差异。例如，最低生活保障制度最初主要是为了解决城镇下岗职工的贫困问题，因此，最低生活保障制度首先在城市建立，1999 年国务院就出台了正式的政策文件。由于传统的观念认为农民有土地可以作为收入的来源，加上政府的财力所限，农村的社会救助制度建立较晚，国务院直到 2007 年才下发正式政策文件，比城市整整晚了八年。而且，由于城乡经济发展、生活水平以及组织结构的差异，城乡社会救助在救助标准和程序上也存在明显差异。城乡分割的体制加大了制度运行成本，不利于减少城乡待遇差距。

2. 地区差异明显。除了城乡二元化，目前，社会救助还存在一个突出问题即地区差异明显。由于中央出台的法规和政策比较原则，加上各地经济发展、财政实力、生活水平差异，因此，不同省份、不同城市、不同县级地区存在制度和待遇标准的差异，基本上是一个县一个标准、一套制度，制度碎片化特征明显。以低保为例，各省低保差异非常明显，即使经济发展水平相当的省份，低保差别也很明显。

3. 项目衔接不清。目前，社会救助与社会保险等其他社会保障项目以及不同社会救助项目之间的衔接机制尚未明确。养老保险和社会救助之间、医疗保险和社会救助之间还缺乏明确的衔接机制，不同社会救助项目包括低保和医疗救助、低保和临时救助、医疗救助和临时救助之间的衔接机制也尚未建立。例如，居民是否可以同时享受社会保险和社会救助两项待遇^④？诸如此类的问题，尚无明确答案。

（三）救助对象的确定缺乏法定标准

目前中国社会救助的覆盖范围不断扩大，覆盖人群规模不断提高。

1. 最低生活保障。2012 年，城市最低生活保障人数达到 2143.5 万，农村最低生活保障人数达到 5344.5 万，农村五保供养人数为 545.6 万；最近几年城镇低保、农村低保及农村五保供养人数处于相对稳定的状态^⑤。虽然救助的对象范围不断扩大，但究竟社会救助的覆盖范围应该多

① 中国《宪法》第 45 条规定，“中华人民共和国公民在年老、疾病、丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享有这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。

② 十七大报告提出，“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”。“要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，……加快完善社会保障体系。”

③ 杨思斌 《中国社会救助法制建设 60 年的回顾与前瞻》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 156 页。

④ 唐钧 《“十一五”以来社会救助发展的回顾及展望》，《社会科学》2012 年第 6 期。

⑤ 民政部 《2012 年社会服务发展统计公报》，2013 年 6 月。

大，并没有一个法定、明确的标准。虽然《社会救助暂行办法》对保障的对象和保障标准有所涉及，但仍然过于宽泛，标准并不明确。例如，2012 年，按照农村扶贫标准年人均纯收入 2300 元（2010 年不变价），年末农村贫困人口为 9899 万人^①。如果将农村低保对象人数（5344.5 万）与农村贫困人口（9899 万人）相比，享受低保人数约为贫困人口的 54%。因此，低保的扩面仍有相当的空间，低保的覆盖面如何科学确立仍是一个有待研究的问题。

2. 医疗救助。2012 年全年累计救助城市居民 2077 万人次，累计救助贫困农村居民 5974.2 万人次^②。根据《社会救助暂行办法》，目前救助对象包括三类，最低生活保障家庭成员、特困供养人员、县级以上人民政府规定的其他特殊困难人员^③。“其他特殊困难人员”的范围并不清晰。实践中，医疗救助的目标群体的确定标准也不够科学。例如，根据 2008 年《关于进一步调整本市医疗救助政策有关事项的通知》，上海医疗救助的目标群体是“人均收入低于本市城镇低保标准 150% 的家庭中患三大病的对象”，采取定量化的贫困线作为鉴别标准，虽然简单明了，但造成医疗救助覆盖面狭窄^④。

3. 临时救助。2012 年，临时救助达 639.8 万户次^⑤。根据《社会救助暂行办法》的规定，国家对因火灾、交通事故等意外事件，家庭成员突发重大疾病等原因，导致基本生活暂时出现严重困难的家庭，或者因生活必需支出突然增加超出家庭承受能力，导致基本生活暂时出现严重困难的最低生活保障家庭，以及遭遇其他特殊困难的家庭，给予临时救助^⑥。但目前具体救助对象主要由地方政府确定，缺乏统一标准。

总体上看，目前社会救助的对象范围主要取决于政府的意愿和财政状况，缺乏法定而具体的标准。

（四）社会救助水平过低，社会救助标准的制定和调整机制缺失

当前，因财政以及其他因素，社会救助的标准仍然较低。第一，低保的标准过低。从 2012 年的数据看，2012 年全国城市低保平均标准 330.1 元/人、月，全国城市低保月人均补助水平 239.1 元。2012 年全国农村低保平均标准 2067.8 元/人、年，全国农村低保月人均补助水平 104.0 元^⑦。虽然低保平均标准和人均补助水平年增长较快，但总体上看，低保标准和补助水平仍然较低，救助金额仅能维持受救助者的基本生活，难以保证其体面生活。从低保标准和人均可支配收入的比例也可以证明这一观点。例如，2012 年，城镇居民人均可支配收入 24565 元；全年农村居民人均纯收入 7917 元^⑧。城乡低保平均标准与人均收入相比，城镇比例为 16.1%，农村比例为 26.1%，比例较低。从不同省份看，将低保标准与城镇居民的月人均可支配收入作比较，2011 年 9 月份，在全国 31 个省、自治区、直辖市中，只有 5 个地区超过 20%；在 16-19% 之间的有 14 个地区；其余 12 个地区位于 15% 以下。按照欧盟的规定，贫困线应该在社会平均收入的 50-60% 之间。即使是在福利保障方面一贯吝啬的美国，贫困线也在社会平均收入的 33% 上下^⑨。可见，我国低保的标准远远低于欧美地区的标准。

第二，医疗救助资金缺乏有效筹集机制，救助标准低。目前，大部分地区尚未建立稳定的救助资金筹集机制，政府的财政投入不稳定。而且，大部分开展医疗救助地区都设置了起付线和封顶线，且起付线较高、封顶线较低，许多居民只能获得非常有限的医疗救助，比如，大多数试点

① 中华人民共和国国家统计局 《2012 年国民经济和社会发展统计公报》，2013 年 2 月 22 日。

② 民政部 《2012 年社会服务发展统计公报》，2013 年 6 月。

③ 《社会救助暂行办法》第 28 条。

④ 章晓懿、吴颖秋 《基于满足因病致贫人群需求的医疗救助制度完善研究》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 387 页。

⑤ 民政部 《2012 年社会服务发展统计公报》，2013 年 6 月。

⑥ 《社会救助暂行办法》第 47 条。

⑦ 民政部 《2012 年社会服务发展统计公报》，2013 年 6 月。

⑧ 中华人民共和国国家统计局 《2012 年国民经济和社会发展统计公报》。

⑨ 唐钧 《“十一五”以来社会救助发展的回顾及展望》，《社会科学》2012 年第 6 期。

地区住院救助报销比例在 20%—30%^①。医疗救助金额偏低。例如，2008 年上海市政府将救助最高限额提高到 5 万元，但总体医疗救助占医疗费自付额比例的平均值为 20.52%，目前的医疗救助政策对于大病重病家庭经济困难的缓解作用还是相当有限的。救助项目少，许多常见病、多发病、慢性病都没有被列入医疗救助的范围，这对于缓解因病致贫家庭困难的作用是十分有限的^②。再以我国某沿海城市某区为例，该区 2012 年制定的实施细则规定，医疗救助范围和标准主要包括资助参加居民基本医疗保险、住院救助和特殊门诊救助，但住院救助全年累计的最高限额为 2 万，特殊门诊指对患有精神病、恶性肿瘤、先天性心脏病、尿毒症需透析者的门诊，且全年累计救助的最高限额为 2 万^③。因此，即便在较为发达的沿海城市，医疗救助的标准也远远无法满足实际需求。

第三，临时救助的标准也很低，难以起到“救急救难”的作用。《社会救助暂行办法》第 49 条规定，临时救助的具体事项、标准，由县级以上地方人民政府确定、公布。目前，总体上救助水平很低。以我国沿海某城市某区为例，该区 2012 年民政局发布的困难家庭临时救助实施办法规定的救助标准如下：（一）大病救助标准：个人自付医疗费用不超过 10 万元的，给予自付部分约 5% 的救助，超过 10 万的，给予 5%—20% 的救助，但救助金额不超过 2 万；（二）遭受自然灾害、意外事件救助标准：视灾害、伤害程度及家庭困难程度给予 1000 元至 5000 元的救助；（三）其他原因导致家庭生活特别困难：视困难情况给予 300 元—500 元的救助^④。可见，救助水平非常低，难以有效解决临时困难。

造成以上社会救助待遇水平不高的原因，除了财政因素之外，缺乏社会救助标准的科学制定和动态调整也是其中的重要原因。

（五）社会救助基本制度不健全

由于我国缺乏社会救助的基本法律，社会救助的一些基本制度尚未建立，社会救助制度的实施机制薄弱，具体表现在：第一，法规条文过于简单，导致了制度的碎片化，也增加了执法的难度与偏差。第二，社会救助的实施机构、监管机构没有实现职权方面的严格划分，既容易造成社会救助管理职能的重叠，也容易导致各部门在实际工作中互相推诿。第三，各级政府对社会救助的财政投入缺乏硬性约束机制。第四，公民社会救助权利的司法救济措施不完善^⑤，相关主体的法律责任尚未确立。第五，在运行方面，城镇大多依靠居委会，农村完全依靠村民委员会，缺乏专业化的运行方式^⑥。

特别是一些重要制度的缺失影响社会救助制度的运行和实施效果：（1）缺乏财产和收入的核实手段。目前，我国立法缺乏对求助者资产与财产性收入的核计，在程序方面，缺乏权威有效的家计调查与严格有效的事后监督^⑦。《商业银行法》第 29 条规定，“对个人储蓄存款，商业银行有权拒绝任何单位或者个人查询、冻结、扣划，但法律另有规定的除外。”因此，除非法律明确授权，民政部门无法及时查询救助申请者家庭财产等经济状况信息。目前，低保实践中采取的家庭收入核查办法属于生活形态的直接观察，与准确认定申请人的家庭收入还有一定的差距^⑧。

① 毛瑛等《农村医疗救助与新型农村合作医疗制度衔接问题研究》，载林闽钢、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度完善与创新》，人民出版社 2012 年版，第 243 页。

② 章晓懿、吴颖秋《基于满足因病致贫人群需求的医疗救助制度完善研究》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 386—387 页。

③ 《××市××区医疗救助实施细则》（2012 年 5 月）。

④ 《××市××区城乡困难家庭临时救助实施办法》（2012 年 12 月）。

⑤ 杨思斌《中国社会救助法制建设 60 年的回顾与前瞻》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 158 页。

⑥⑦ 郑功成《中国社会救助制度发展的背景与方向》，载林闽钢、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度完善与创新》，人民出版社 2012 年版，第 6 页。

⑧ 刘喜堂《当前我国城市低保存在的突出问题及政策建议》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 350—352 页。

(2) 救助标准的制定和动态调整问题。以低保为例，一是各地在制定低保标准考虑的因素不够科学。各地在制定低保标准时，普遍认为“保基本生活”就是“保基本生存”，这导致各地在确定基本需求支出清单时，过多强调食品类的支出，而不考虑或少考虑其他方面的支出需求，如交通、通信、教育等。二是低保标准的动态调整机制不够健全。低保标准什么时候调整、怎样调整，目前多数地区都缺乏可操作的规定，仅有少数地区规定每年定期公布低保标准。三是低保标准制定的权限规定不尽合理。《城市居民最低生活保障条例》（第 6 条）的规定虽然照顾了不同地区的差异，但也造成了标准的严重不统一，全国 2800 多个县，就有 2800 多个标准，即便是经济条件相同的区域，低保标准也是不一样的^①。虽然《社会救助暂行办法》将低保标准的确定、公布机构提升为省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府^②，但其如何实施仍有待观察。(3) 相关的法律责任不清晰。虽然《社会救助暂行办法》规定了行政机关和有关机构以及骗取社会救助行为人的责任，但相关责任仍不够系统和具体。

三、国外社会救助法的特点和趋势

（一）社会救助制度作为应对贫困、促进社会安全和公平的重要制度普遍受到重视

从国外社会救助制度的历史发展看，贫困和失业是现代社会救助制度的重要催生力量，社会救助伴随减少贫困的努力而逐步完善，其主要目标在于为遇到各种自然和社会打击而陷入生活困难的国民提供救助，保证其基本生存条件^③。在现代社会中，社会救助更加普遍受到国际的重视。社会救助有助于保障个体的生存权利和人格尊严，实现救济贫困、促进社会安全和社会公平的政策目标和功能。特别是在经济转型和社会变革的历史时期，社会救助制度在防止社会不公、化解社会矛盾、维护社会稳定、推进改革发展上的政治重要性更为突出，各国也高度重视社会救助制度建设及其法律体系的完善。

（二）社会救助制度具有维护底线公平的补充性特征，与其他社会保障制度协同发展

从国外的制度和理念看，社会救助具有补充性特征，是用尽其他办法仍不能保证国民生存必需时的辅助手段，是最后一道社会保障网。只有当个人无法以自己的积极行动或力量帮助自己，而且依靠社会互助的其他机制，如社会保险制度等仍无法解决生存权时，国家才有义务提供救助^④。因此，除鼓励个人努力和发展，社会救助和社会保险等其他社会保障制度应协同发展。社会救助制度和社会保险制度等其他社会保障制度是相辅相成、相互促进的，社会救助具有维护底线公平的特征，是维护公民生存和人格尊严的社会保障体系的最后一道防线。因此，社会救助制度在整个社会保障体系中具有特殊的地位和作用，应与其他社会保障制度协调发展。

（三）贯彻国家和个人责任相结合原则，国家救助与积极促进个人发展相结合

从国外看，社会救助制度体现了国家对公民的义务和责任，同时也强调个人的努力和自立。社会救助的重要目的是通过国家救助，实现个人的自立，促进个人尊严和价值的实现。例如，德国《社会法典》规定，“救助要尽可能地使受助者有能力努力依靠自己的力量独立生活。为达到这一目的，受助者和救助机构必须在其权利和义务范围内相互合作。”^⑤日本《生活保护法》也强调社会救助的目的是，“对于一切生活贫困的国民，相应其贫困程度实施必要的保护，在保障其最低限度生活之同时，以帮助其本人的自立”^⑥。因此，社会救助的理念，一方面是为受助人

① 刘喜堂 《当前我国城市低保存在的突出问题及政策建议》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 352—354 页。

② 《社会救助暂行办法》第 10 条。

③ 江树革、比约恩·古斯塔夫森 《国外社会救助的经验和中国社会救助的未来发展》，《经济社会体系比较》2007 年第 4 期。

④ 喻文光 《德国社会救助法律制度及其启示》，《行政法学研究》2013 年第 1 期。

⑤ 喻文光 《德国社会救助法律制度及其启示》，《行政法学研究》2013 年第 1 期。

⑥ 林莉红、孔繁华 《社会救助法研究》，法律出版社 2008 年版，第 130 页。

提供帮助，另一方面是帮助其提高自食其力的能力，通过“授之以渔”，使受助人尽可能在国家救助中实现自立，避免受助人对福利的依赖。

自 20 世纪 90 年代末以来，欧美国家的社会救助和福利制度改革，强调个人责任和权利并重的原则，发展出“以工作换取福利”或“以福利促成工作”的项目。社会救助逐渐从消极的国家救助逐渐向积极的促进个人发展的方向转变。一方面有工作能力的受助人须积极工作，作为领取社会救助的先决条件；同时，政府通过教育、再培训等措施，提升他们的劳动参与能力，使其尽早重回劳动市场。1996 年，美国通过了《个人责任和工作机会协调法》，对受助对象订立受助时限和工作小时等限制，目的是提升个人的工作意愿和降低对福利的依赖，增加个人责任的承担^①。由于政府社会救助的支出不断扩大，自 1997 年起，英国的政策方针转变为减少福利支出和降低有劳动能力的受助人对福利的依赖。一方面降低救助的给付额，提高申请人的工作意愿；另一方面实施一系列“以工作换取福利”政策，强调社会权利和个人责任并重，通过加强培训，提高失业人士的就业技能，减少对失业给付的依赖^②。2003 年，德国也通过社会救助制度改革方案，目的是强化个人责任，通过激励和惩罚措施降低有就业能力的人对社会救助的依赖，促进其重新就业，自食其力^③。

（四）社会救助体系日益丰富

从国外社会救助制度的发展看，在救助对象上，除了对一般的低收入家庭或个人提供救助外，社会救助关注的重点对象是弱势群体，包括年长者、儿童、残疾人、单亲家庭、孕妇等；在救助事项上，主要涉及医疗、教育、住房、就业等方面；在救助方式上，除现金救助外，还有实物救助以及服务或设施的提供等。例如，德国社会救助法的救助对象主要局限于没有就业能力的人，主要包括 15 岁以下的子女，65 岁以上的老年人和不具有就业能力或就业能力减损的 18—65 岁的人（患有疾病或残疾），以及处于特别的人生困境或其他生活境况的人（流浪者、刑满释放人员、行为异常的青少年等）^④。目前美国的社会救助制度主要包括困难家庭临时援助、补充性保障收入、补充性营养救助、医疗救助等项目，主要对妇女、儿童、老年人等弱势群体予以保护^⑤。英国社会救助为那些因国民保险给付保障不足或不被纳入保障范围的长者、失业、残疾和单亲家庭及其子女提供最基本的生活保障，其保障范围也不断扩展，除了收入扶助外，也包括为不同群体提供的生活津贴，如儿童补贴、单亲父母补贴、残疾人生活津贴、高龄老人福利、住房补贴和免费校餐等^⑥。日本的救助类型包括生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医疗扶助、照顾扶助、分娩扶助、就业扶助、丧葬扶助，等等^⑦。

总体上看，国外在救助对象和救助事项上越来越精细、越来越复杂。社会救助在体系上呈现开放的态势，社会救助体系日益繁杂，相应的法律体系也渐趋完善。

（五）中央和地方政府在社会救助的财政责任和组织管理上共同承担、相互配合

从国外看，在社会救助政策和制度的制定和实施上，基本的格局是中央政府负责制定政策，地方政府负责实施；在财政责任上，中央政府和地方政府共同负担社会救助经费，具体分担比例各国并不相同。例如，德国社会救助政策制定的职责在于联邦政府，地方当局负责执行，社会救

① 刘嘉惠、黄黎 《英美两国及大中华地区社会救助制度发展的反思》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 170—171 页。

② 刘嘉惠、黄黎 《英美两国及大中华地区社会救助制度发展的反思》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 169 页。

③ 喻文光 《德国社会救助法律制度及其启示》，《行政法学研究》2013 年第 1 期。

④ 喻文光 《德国社会救助法律制度及其启示》，《行政法学研究》2013 年第 1 期。

⑤ 于环 《美国社会救助制度改革对贫困的影响及启示》，载林闽钢、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度完善与创新》，人民出版社 2012 年版，第 69 页。

⑥ 刘嘉惠、黄黎 《英美两国及大中华地区社会救助制度发展的反思》，载杨立雄、刘喜堂主编《当代中国社会救助制度回顾与展望》，人民出版社 2012 年版，第 169 页。

⑦ 林莉红、孔繁华 《社会救助法研究》，法律出版社 2008 年版，第 132—133 页。

助的资金来源中 75% 来自地方当局, 25% 来自中央政府^①。美国由联邦政府、州政府和地方政府共同负担社会救助经费, 各自的比例由各州对该项目的实际支出和州人均收入决定, 人均收入较低的州, 联邦政府负担的比例较高。日本中央政府根据不同地区制定不同的救助标准, 地方政府负责实施, 中央财政负担 75% 左右的资金^②。

(六) 普遍重视法治建设, 建立健全社会救助法律体系

社会救助作为一项重要的社会保障政策, 因其涉及国家责任和公民权利, 国外都很重视其法治建设, 通过制定并不断完善法律法规, 明确政府职责以及救助对象、救助事项、救助标准、救助方式等救助的基本内容。例如, 美国 1935 年《社会保障法》确立了社会救助制度在美国整个社会福利体系中的地位 and 作用。日本于 1946 年制定颁布了《生活保护法》, 标志日本社会救助制度进入一个新阶段, 1950 年又对该法进行修订。联邦德国于 1961 年制定了《联邦社会救助法》, 确立了社会救助的制度框架。英国 1948 年通过了《国民救助法》, 建立了现代社会救助制度, 1976 年通过了《补充补贴法》, 1986 年通过了《社会保障法》。

从这些国家经验看, 这些国家都制定了社会救助的基本法, 规定救助的一般原则和基本制度, 而且通过制定针对特定救助事项的法律法规, 落实和丰富社会救助的内容。社会救助法律体系不仅包含社会救助的实体内容, 也包含社会救助的程序规定, 包括申请人的申请、行政机关的调查(家计调查)、行政机关决定的作出、社会救助的发放以及申请人的行政、司法救济途径等程序规定。

四、完善我国社会救助制度的对策建议

虽然我国出台了《社会救助暂行办法》, 但制度的系统性和权威性仍远远不足。借鉴国外社会救助法的特点和发展趋势, 考虑我国现有制度的现状以及存在的不足, 我国应从以下几个方面完善我国的社会救助制度, 提高社会救助的法治化水平。

(一) 出台《社会救助法》, 健全社会救助法律体系

如上述, 健全的社会救助法律体系是国外的普遍做法。当前, 中国以低保为主要内容, 包含医疗、教育、住房、自然灾害等救助以及临时救助的社会救助体系已基本形成, 但社会救助的法律体系仍不健全。社会救助工作主要依靠“政策”, 制度稳定性和可预期性不强, 影响了社会救助的实施和效果。中国应总结实践经验, 借鉴国外成功经验, 尽快制定出台《社会救助法》, 整合现有制度, 优化社会救助管理体制, 明确各级政府及主管机关的职责, 合理划分中央和地方的财政负担, 明确救助对象、内容、方式、救助标准制定和调整程序、社会救助申请和审核程序、社会救助的监督程序^③, 受助人的权利义务, 建立健全社会救助法律体系。

制定一部统一的社会救助法的益处在于: 第一, 有利于进一步提高制度的权威性和社会影响力, 让政府、公民和社会各界知晓社会救助制度的内容。第二, 有利于进一步明确各级政府在社会救助中的职责, 包括财政责任、具体实施等方面的责任。第三, 有助于不同社会救助制度之间的统一和衔接, 比如, 低保制度、医疗救助、临时救助等不同救助项目之间的衔接。第四, 进一步明确社会救助的相关程序包括权利救济的途径以及法律责任。

(二) 确立科学合理的社会救助体系

科学合理的社会救助体系是社会救助立法的核心问题, 我国应在现有制度的基础上, 结合社会救助的内在逻辑, 健全目前的社会救助体系。

① 江树革、比约恩·古斯塔夫森 《国外社会救助的经验和中国社会救助的未来发展》, 《经济社会体系比较》2007 年第 4 期。

② 汪朝霞 《社会救助制度的国际比较与经验借鉴》, 《苏州大学学报》2011 年第 5 期。

③ 林嘉、陈文涛 《论社会救助法的价值及其制度建构》, 《江西社会科学》2013 年第 2 期。

1. 社会救助体系的内在逻辑

总体上看，贫困的直接原因可以归结为两方面即收入和支出。收入低下是贫困的主要原因；支出增加，入不敷出，也可能导致贫困。因此，社会救助的首要任务是解决收入不足的问题，对贫困人口给予适当救助，改善其收入，保障其基本生活，此为基本生活救助；在此基础上，根据贫困人口支出的情况，对居民的特定支出给予救助，帮助其解决基本生活所需之外的必要支出的困难，防止其陷入贫困或缓解其贫困程度。因此，从救助的目的和内容看，社会救助可以分为收入救助和支出救助两种基本类型。在支出救助中，根据救助的具体内容可以区分为不同类型的专项救助，比如，医疗、教育、住房救助。这些支出救助通常属于对受助者常规性的、一般性的、可预见的支出的救助。除了以上内容较为确定的救助项目外，因生活多有不测，天灾人祸难免，且生活救助及专项救助的救助标准往往事先已经确定，对因突发性、偶然性、不可预测的原因导致的急难性的支出可能无法完全满足，因此，需要设立临时救助，发挥兜底性的底线保障和补充功能。因此，社会救助从逻辑结构上可以分为生活救助、专项救助、临时救助三大主要类型。生活救助是基础，专项救助是主体，临时救助是补充，三者共同编织保障困难群众基本生活的安全网。当然，社会救助是一个开放包容的体系，随着救助方式和手段的发展，救助的内容也不断丰富。

2. 生活救助和专项救助

当前我国社会救助立法所面临的首要问题是如何确立社会救助的体系，换言之，应当将那些救助项目纳入社会救助法，并以此构建科学合理的社会救助法的体系结构。我国目前的城乡低保以及农村五保供养制度、城市“三无”人员救助制度属于救助贫困居民收入，保障其基本生活的收入救助，且低保是社会救助的基础，覆盖人群广泛，毫无疑问应当规定于社会救助法。我国实施的医疗救助、教育救助、住房救助则属于救助贫困居民特定支出的专项救助。理论上居民的特定支出很多，由于社会救助的基本目的是保障受助者的基本生活，医疗救助事关居民的健康，应在专项救助中占有最重要的地位，特别是医疗救助实施多年，覆盖人群不断扩大，实效明显，在社会救助法中应占据重要地位，因此，应在立法中对医疗救助作出具体规定。教育、住房也涉及居民的基本生活及其发展的权利，也应当在立法中作出规定。

3. 灾害救助和就业救助的重新定位

目前，立法和学界的惯用做法是将灾害救助、就业救助作为与医疗、教育、住房救助并列的专项救助，这一做法值得反思。灾害救助，就其实质而言，和医疗、教育、住房救助并非同一层面的概念。医疗、教育、住房救助表明的是救助的内容，而“灾害救助”表明的是需要救助的原因，即因灾害导致受助者贫困或生活陷入困难。而且，“灾害救助”的内容可能包括最低生活保障的救助、医疗救助、住房救助、教育救助等不同内容。因此，从逻辑上讲，将灾害救助和医疗、教育、住房救助并列，都作为专项救助的一种类型是存在缺陷的，灾害救助是一项涉及不同救助项目的综合救助。将灾害救助和专项救助区分，有助于明确主管机关，确立科学的救助内容和方式，完善社会救助的内部体系结构。

“就业救助”的性质和定位也值得关注。就业救助和灾害救助一样表明了需要救助的原因，即因失业而导致贫困需要救助，而救助的内容根据失业者的具体情况可能涉及基本生活保障等不同内容的救助。就业救助的突出特点在于，除了保障失业者的基本生活及其他支出，救助的重点在于积极促进其就业，为失业者重新就业提供必要的就业支持和帮助。因此，与专项救助相比，就业救助的重点不在于提供物质帮助，而在于帮助失业者就业，增加收入，使其脱离贫困。换言之，失业救助重在“造血”，而非“输血”。因此，就业救助有助于从根本上解决受助者的贫困问题，减少国家负担，该救助项目应得到立法的重视，并在立法中加以明确。

4. 临时救助

如何定位临时救助？临时救助应主要定位为“急难”救助，并在立法中加以规定。尽管目

前我国各地关于临时救助的做法很不相同，资金投入有限，但作为社会救助“最后防线的最后防线”，仍有规定的必要。这主要是由于目前我国低保的保障水平还比较低，专项救助项目有限，救助标准较低，因此，临时救助可以为那些具有紧急需要的贫困人口提供临时性的帮助，发挥最后的兜底性保障功能。

5. 社会救助法的体系结构

如上所言，由于社会救助主要在于保障受助者的基本生活和基本的发展权利，因此，有关生活救助，医疗、教育、住房、灾害、就业的救助均应纳入社会救助法。现行制度中的法律援助，因不直接涉及公民的基本生活及其发展，可以不纳入社会救助法，但不影响法律援助作为一项单独的救助制度而存在。

因此，根据上文分析的社会救助的内部结构以及目前我国社会救助的制度和实践，在社会救助法的体系结构中，应当区分三个层次，并作出相应规定：第一个层次规定基本生活保障制度，包括城乡低保以及城乡特困人员供养制度；第二个层次规定专项救助和灾害救助、就业救助，专项救助包含医疗救助、教育救助和住房救助，以医疗救助为重点；第三个层次规定临时救助。

6. 社会救助体系的包容性

需要指出的是，社会救助作为国家为公民提供了一种无偿援助的制度，与国家的财政实力、经济社会发展水平以及居民的需求等因素密切相关。从国外经验看，社会救助是一个开放的体系，社会救助的项目和标准随着国家财力的增长以及居民需求的提高而不断调整。而且，社会救助的有关制度通常不仅规定于一部法律之中，随着社会救助内容的不断丰富，也分散在不同的法律中。因此，社会救助法应主要规定基本生活救助、专项救助、灾害救助、失业救助和临时救助等制度相对成型的救助项目，不必也无法覆盖和包含所有救助项目。政策和制度尚未定型的项目以及新设立的救助项目可以留给其他法律或者条例加以规定。社会救助法确立的社会救助体系应是一个开放包容、不断丰富和调整的体系。

（三）社会救助立法的两项基本原则

1. 整合城乡制度、推进制度统一

长期以来我国城乡分割，社会救助制度采取逐步推广，不断扩大覆盖面的路径，因此，我国实行城乡差别的救助制度，性质相同或类似的城乡贫困居民适用不同的救助制度。例如，城乡低保制度、城乡医疗救助制度、农村五保供养制度和城市“三无”人员救助制度，都按照城乡居民实行差别的制度。当前，我国城镇化速度加快，城乡人口流动更加频繁，城乡发展水平不断缩小；加上社会保障制度实践已多年，一些社会保障项目已逐步实现城乡统一；因此，在社会救助法的立法中，应当统一城乡救助制度，不再刻意区分城镇与农村居民救助，把性质相同的救助对象和救助内容一体规定。具体而言，一是要整合城乡低保制度，不再区分城市和农村低保制度，建立统一的城乡居民最低生活保障制度；二是整合农村“五保”供养制度和城市“三无”人员救助制度，建立城乡“特困人员供养制度”；三是整合城乡医疗救助制度，建立统一的医疗救助制度。在城乡制度整合中，要做到主管机关统一、申领程序统一、待遇标准统一、法律责任统一。当然，城乡的救助待遇标准可根据城乡消费水平和支出水平，有所不同，但要避免差距过大。上述三项城乡统一的政策已经体现在《社会救助暂行办法》中，目前的重点是贯彻实施。

2. 贯彻国家责任和个人责任相结合原则、救助与发展相结合的理念

社会救助法的发展趋势是强调国家责任和个人责任相结合。我国未来的政策和立法应明确国家实施救助的前提是受助人已尽了个人努力，而且受助人应履行相应义务，努力求职就业，提高自身能力。应通过设定合理的救助标准，避免受助人对国家救助或福利的依赖。在救助理念上，要贯彻救助与发展相结合的理念，从单纯的“输血”向“造血”转变。在社会救助中，要提高就业援助的重要性，加大对受助人的教育和就业培训，努力提高受助人的就业能力。

（四）建立健全社会救助的基本制度

1. 确立社会救助覆盖范围的标准

判断社会救助覆盖范围的科学性取决于两方面，一是供给方面，即政府的财政支付能力；二是需求方面，即贫困人口的需求。从需求角度看，由于贫困问题没有得到完全解决，低保等项目的覆盖面仍需要扩大。例如，上文提及农村贫困人口数量大大超过目前农村的最低生活保障人数，因此，农村低保的覆盖面仍有很大空间。城市的覆盖面也是如此。我国应进一步确立农村和城市贫困的标准，摸清贫困人口的数量，不断扩大社会救助的覆盖范围。目前，我国贫困人口的“贫困”标准主要按收入确定，而低保标准主要按基本支出的标准确定，二者之间存在差距。我国应确立更加科学合理的贫困标准和低保标准，尽量将贫困人口纳入社会救助的救助范围。科学、合理的贫困标准的确定是明确低保范围的前提和关键。

2. 适当提高社会救助水平，明确社会救助标准的制定机制

社会救助标准的制定要考虑几重因素，一是政府财政的支付能力，随着政府财政收入的增加，救助的标准应相应增加；二是解决贫困问题，保证受救助者基本生活所需的支出；三是受救助者的特殊支出，比如医疗疾病的支出以及临时的特别支出；四是物价的上涨情况，社会救助标准应和物价的变化建立关联机制。尽管法律难以制定具体的救助标准或金额，但应当明确社会救助标准的制定方法以及动态的调整机制，确保救助水平和经济社会发展、受救助者的需求大致平衡。政府有义务根据法律确立的标准制定方法，定期公布和调整社会救助的待遇标准。

3. 合理划分中央和地方在社会救助中的职责

从国外经验看，社会救助的政策和制度主要由中央政府制定，具体办法由地方政府制定，救助标准也可因地制宜。中国应遵循这一原则，社会救助的一般制度由中央确定，地方可根据本地情况制定具体办法，但各地的政策和做法不宜差异过大，政策和制度应主要由中央和省级政府制定。在财政责任上，一是要应加强社会救助投入预算管理，适当增加社会救助的财政投入。二是要合理划分中央和地方各级财政的投入比例，建立稳定的中央财政转移支付机制，明确中央政府向地方政府转移支付的条件、规模、方式，保证中央政府的转移支付投向确实需要转移支付的地区。三是要建立地方各级政府之间合理的财政分担机制^①。

4. 明确社会救助的衔接机制

社会救助的衔接机制主要涉及两项内容，一是社会救助和社会保险之间的关系，一是社会救助不同项目之间的关系。关于社会救助和社会保险的关系，要树立两个原则：一是社会保险和社会救助并非完全相互排斥，二者在一定情况下可以同时适用；二是社会保险先于社会救助的原则，即申请人只有当享受社会保险待遇后还面临贫困问题才可以申请社会救助。换言之，在考虑社会救助申请人的收入和财产时，要考虑其社会保险的收入。比如，在考虑低保申请时要考虑其是否有养老保险的收入，在考虑医疗救助时要考虑其是否享受医疗保险待遇。当然，在中国的特殊制度背景下，可以先使用社会救助的资金帮助受助人参加医疗保险和其他社会保险项目。关于社会救助不同项目之间的关系和衔接，从相关制度看，农村低保和五保供养制度适用的对象和标准不同，救助对象不可能同时享受这两项待遇。但受助对象可以同时享受低保、医疗救助和临时救助。

5. 明确收入和财产的核查手段以及申请人不实行为的法律责任

由于社会救助是建立在贫困基础之上，收入和财产的核查是救助的基本前提，申请人有义务自己提供或接受审核，证明其符合社会救助的条件，因此，应当在立法上明确社会救助经办机构可以向政府机构或商业银行等机构查询其财产和收入情况，扫清商业银行法规定的障碍。由于收入和财产的核查涉及申请人隐私，因此，在程序上应该更加严格，可以规定必须经县级以上民政

^① 林嘉、陈文涛 《论社会救助法的价值及其制度建构》，《江西社会科学》2013 年第 2 期。

部门负责人同意后相关机构才可以进行查询。

关于申报不实或骗取社会救助的行为,可以设定相应的法律责任,根据情节轻重,可以给予停止一定时间申请社会救助的资格、罚款等行政处罚,情节和后果严重的,可以追究刑事责任。

(责任编辑: 杨晨阳)

Social Assistance System in China: Problems, Trend and Legal Improvement

Xie Zengyi

Abstract: Although China has established the legal framework of social assistance, there are still some problems. The problems include the lack of the widely accepted concepts of social assistance, fragmentation in the social assistance system, lack of clear standards for the targets and benefit level of social assistance and, the imperfection of basic rules. In terms of international practice, there are the following features and trends in social assistance system. Social assistance system as a countermeasure for anti-poverty has been paid increasingly more importance; one of the objectives of social assistance is to pursue the bottom-line fairness; more emphasis has been placed on the combination of state assistance and individual development; central and local governments have different roles and cooperate with each other in social assistance; the programs of social assistance are more and more complex and the related laws and regulations are more sound. In light of the above and China's practice, the Social Assistance Law should be enacted as soon as possible which should establish the reasonable structure of social assistance, implement the principles of the integration of urban and rural areas and the combination of state assistance and individual development, so as to improve the basic system of social assistance and establish the safety network for poor people through rule of law.

Keywords: Social Assistance; Social Assistance Law; Minimum Living Guarantee Program; Medical Assistance; Temporary Assistance