



【法学研究】

论社会救助权国家义务之逻辑 证成与体系建构

贾 锋

(东南大学法学院,江苏南京 211189)

摘 要: 社会救助权作为公民的一项基本权利,是生存权的核心内涵之一,在社会保障权体系中处于最基础的地位。保障公民社会救助权的顺利实现,是解除贫困群体的生存危机、维护社会底线公平、体现政府公共责任的有效路径。社会救助权的保障仰赖国家履行相应义务,国家义务是社会救助权实现的根本保障,具体涵摄国家尊重义务、保护义务和给付义务三个层次。对于社会救助权的保障,国家尊重义务是基础与前提,保护义务是后盾,给付义务是核心。

关键词: 基本权利;社会救助权;国家义务

中图分类号: D921 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-2731(2014)01-0109-09

改革开放三十多年来,中国的社会经济得到了迅速发展,人民的物质和精神生活水平均有大幅度提高。然而,贫困问题并没有因此自然消失。根据国务院新闻办2012年发表的《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书显示,截止到2012年底,在农村还有1.28亿的贫困人口,占全国总人口近十分之一。根据中国社科院2012年发布的《中国城市发展报告 No. 4》(以下简称报告),全国城市贫困人口数约为5000万人,约占6.6亿城镇人口的8%。习近平总书记在党的十八届三中全会上提出“实现发展成果更多更公平惠及全体人民,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,更好满足人民需求。要深化教育领域综合改革,健全促进就业创业体制机制,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,深化医药卫生体制改革。”目前,我国已经进入社会风险高发期,在一系列被披露的大量的社会群体性事件以及人为责任导致的灾难事故中,有相当一部分的参与者和肇事者是难以维持生计的社会弱势群体。根据中国法制网舆情监测中心正式发布的《2012年群体性事件研究报告》显示社会弱势群体参与的群体性事件数量最多,占24.4%。从某种意义上来说,弱势群体已经成为影响当前我国社会稳定的一个重要因素。究其缘由,国家对公民社会救助权的保障存在制度缺失、管理缺位和救助不力等问题,这是一个无法逃避的重要原因,国家对于公民社会救助权各项义务的

收稿日期:2013-06-19

基金项目:国家社会科学基金项目(12BFX090)

作者简介:贾锋,男,江苏沐阳人,东南大学博士生,从事宪法与人权法研究。

履行情况难以令人乐观。如何保障公民社会救助权的充分实现,不仅仅是一个社会问题,也是一个重大的民生问题。因此,从国家义务的视角来研究对公民社会救助权的保障,是一个极具时代意义的重要课题。

一、以国家义务作为社会救助权保障方式的优势

“公民权利—国家义务”是公民权利保障的一个新视角,公民社会救助权的保障涉及到诸多因素,但最主要因素还是取决于国家义务是否充分履行,国家义务作为社会救助权的保障方式具有自身的理论和实践优势。

(一) 国家义务是社会救助权保障的根本方式

“任何对基本权利的保障最终都落实或者表现在国家义务及其履行上,而且国家义务决定国家权力,国家义务是衔接公民权利和国家权力的桥梁,因此国家义务是基本权利的根本保障。”^[1] 社会救助权作为公民的一项基本权利,其实现须仰仗国家义务的充分履行,国家义务是社会救助权实现的根本保障方式。

首先,保障公民社会救助权是国家的法定义务。社会救助权是指当公民陷入无法自力克服的生活困境时,可以依法向国家和社会请求获得给予无对应义务条件的、并能够保障其基本生存需求的物质和服务的权利^{[2] [P30]}。社会救助权国家义务的法定性主要体现在三个法律层面:一是国际法层面,《世界人权宣言》第25条第一款规定“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务;在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障。”二是区域法层面,如《美洲人权公约在经济、社会和文化权利领域的补充议定书》在第9~12条详细规定了公民的工作权利、社会保障权利、食物权利、老年保障权利、残疾人受到特别保障权利,并规定了相应的保障措施。三是在国内法层面,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况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”上述两个公约和我国宪法虽未明确提出社会救助权国家义务保障的概念,但却从另一个角度体现了这一权利的保障要求。

其次,保障公民社会救助权须仰仗国家义务的履行。社会救助权是基于生存权基础上的社会权,社会权又是公民社会人格和精神人格形成和维护所必需的物质和文化生活方面的权利,主要包括生存权、工作权和受教育权^{[3] [P18]},生存权又包括社会保障权、适当生活水准权和健康权^{[3] [P18]}。社会保障权从内容上又可分为社会救助权、社会保险权、社会福利权和社会优抚权^{[4] [P24-25]}。在谈论公民社会救助权保障时,须考虑该权利实现的“可行性”问题,“因为无论是充分实现这些权利,还是不断保障这些权利,总是需要一定的资源作为后盾”^[5]。社会救助权作为社会保障权衍生出来的一项子权利,它具备社会保障权的基本属性,在社会保障权利体系中处于基础性地位。它相对于社会保险权、社会福利权而言,更贴近弱势群体最基本的生存需求,具有不可替代和不可或缺性,享受权利的主体绝大部分处在社会阶层的最底层,其权利的实现必须仰仗国家义务的充分履行。

最后,国家义务是公民社会救助权实现的根本保障。与国家权力的间接保障相比,国家义务应当是对公民社会救助权的根本保障。从国家义务的保障规范来分析,要想达到国家对公民社会救助权的保障目的,主要是通过国家规定义务性保障规范来要求政府积极作为,而不是通过设定权力性强制规范来干涉公民的社会救助权。从国家义务的保障方式来看,国家义务直接来源于公民权利,并以保障公民权利为唯一目的,以国家义务来保障公民社会救助权,本身就是对国家权力保障的一种超越。国家义务作

为社会救助权的根本保障方式,在宏观上可以凸显国家义务与社会救助权的相对性,有利于促进公民对国家义务的再认识;在微观上有利于对社会救助权指向的国家义务进行定性和定量分析,使国家对社会救助权所负义务予以全面实际履行^[6]。

(二) 以国家义务作为社会救助权主要保障方式的理论优势

国家义务是在宪法学上与基本权利相对应的一个基本范畴,体现公民与国家在宪法上的对应关系。国家义务对社会救助权的保障具有自身的理论优势,具体表现在以下三个方面:

第一,有助于社会救助理念的提升。目前,我国虽然初步在一定范围内确立了以国家义务为基础的社会救助理念,但是由于政府对自身的义务本位和公民的权利本位强调不够,国家过多地强调政府的权利本位和公民的义务本位,并形成了一系列落后的价值理念和行政习惯。社会救助权价值理念的偏差必将对公民社会救助权的保障产生不利影响:一是不利于国家自觉履行自己的义务。从中央到地方各级政府不是把有限的财力用来促发展、解民忧、保民生,而是拿去上项目、搞工程、铺摊子;二是不利于救助对象正确认识自身的权利。有的被救助对象在申请社会救助时,不能如实提供个人和家庭的信息状况,想方设法以欺骗的手段谋取不当利益,必将对社会救助的信任环境构成一定损坏。我国正处在经济社会的转型时期,社会救助权的价值理念也处于从传统理念向现代理念的过渡中。传统的社会救助制度是建立在“公民义务—国家权力”的关系之上,认为社会救助是对穷人的一种施舍和恩赐,其思想基础是人道主义精神,因此遵循着“个体归因—施舍恩赐—特殊主义—公民义务”的价值理念。从我国古代的“赈济”到英国的“济贫法”,都无一例外证明这种理念的价值存在。现代社会救助权制度是建立在“公民权利—国家义务”的关系之上,认为接受社会救助是公民的一项基本也是最低层次的权利和入权,其思想基础是国家义务论,应当遵循“社会归因—权利本位—普遍主义—国家义务”的价值理念^[7] (P66-67)。

第二,有助于社会救助权体系的建构。由于社会保障功能在总体上没能跟上经济体制改革和经济发展速度,致使社会安全网出现了较大的漏洞,导致部分社会成员在就业、生存、医疗、住房和教育等方面出现不同程度的困难。国家对公民社会救助的立足点还局限在最低生活保障上,而对医疗、住房、教育等专项社会救助还缺少必要的制度性安排。为了构建与国民经济发展相适应的社会救助权保障机制,首先应当立足于国家义务的视角,重新构建社会救助权的权利体系,才能适应社会救助权的国家保障需要。社会救助权不是一项简单空洞的社会保障权,它是由一系列子权利组成的一个权利体系,具体包括以最低生活保障权为基础,以医疗救助权、灾害救助权、流浪乞讨人员救助权为重要内容,以住房救助权、教育救助权和司法救助权衔接配套的社会救助权利体系。

第三,有助于社会救助权利的实现。国家为贫困者提供社会救助是建立在保障公民的社会权利之上,还是建立在国家的“恩赐”基础之上,这是衡量现代社会救助制度和传统社会救济制度的“分水岭”。在社会救助权的保障过程中,国家永远处于事实上的优势地位,国家义务的不作为必将会直接导致公民社会救助权保障的缺失,而国家义务的不当行使又会对公民社会救助权造成直接侵害。我国目前公民的社会救助权在社会实践中并没有充分保障贫困者的生存需求,许多应该获得社会救助的权利主体由于各方面的原因而未能实现,存在社会救助权保障缺失的现象。因此,在没有宪法强制保障的情况下,享有社会救助权保护的公民个人不可能与国家权力机关相抗衡,国家义务的保障也将会流于形式。

(三) 以国家义务作为社会救助权主要保障方式的现实优势

以国家义务作为公民社会救助权保障的根本方式,充分体现了新的社会救助制度在社会实践中的具体运用,发挥了国家义务对社会救助权保障的基本功能,显示了自身的现实优势。

第一,有利于加快社会救助的立法进程。目前,由于我国《社会救助法》尚处在起草阶段^①,公民的这项权利只能停留在“纲领性权利”阶段,而无法转化为“具体性权利”,权利的保障也难以获得社会各方主体的认同。要充分保障公民社会救助权的顺利实现,就必须仰仗国家义务的全面履行。要保证国家义务的充分履行,首先要厘清公民权利、国家义务和国家权力三者的关系,“公民权利产生了对国家义务的需要,为满足这一需要进一步产生了国家权力;公民权利的需要决定国家义务的范围,并通过国家义务进一步决定国家权力的范围;只有将国家权力转化为国家义务并服务于公民权利,国家及其权力的存在和发展才具有正当性。”^[8]

第二,有利于扩大社会救助主体的覆盖面。由于受到现有的经济发展水平和国家救助制度等多方因素的制约,我国城乡社会救助的主体覆盖面与绝大多数发达国家相比相对较低,甚至与许多发展中国家相比,还存在较大的差距^②。导致该问题产生的原因是多方面的,其中一个主要原因是国家缺少对社会救助权保障的制度性安排,各级政府在确定社会救助对象时,不是从维持救助者的基本生存需要出发,而是基于政府的现实经济状况。因此,只有从国家义务的维度重新界定社会救助权的主体范围,才能更好地保障公民社会救助权的实现。

第三,有利于提高社会救助权的保障水平。尽管目前的社会救助制度在维持贫困人口的基本温饱方面发挥了重要的作用,但从总体上来看,我国社会救助权的保障水平仍然偏低。就城乡最低生活保障而言,虽然救助金的绝对标准近年来一直在提高,但是该标准相对于人均可支配收入的比例却一直在下降^③。究其原因,固然与目前国家经济发展水平和国家对弱势群体的给付能力偏低有关,但最重要的原因还是各级政府未能从国家义务的基本立场出发,把改善和保障民生作为政府的头等大事来对待。随着社会救助权国家义务理念的确立,国家不断加大对社会救助的财政投入,公民社会救助权的保障水平也必将得到改善和提高。

二、社会救助权国家义务之逻辑证成

国家义务作为社会救助权保障的根本方式,是由宪法学“公民权利—国家义务”的基本范畴所决定。厘清国家义务与社会救助权两者之间的内在逻辑关系是确认国家义务在价值、目的、技术上可行的基本前提。

(一) 人性尊严: 社会救助权国家义务的逻辑起点

国家义务是全面实现公民权利的逻辑前提,是有效制约国家权力的锐利武器。宪政的终极目标是尊重和保护人权,而保障人性尊严是国家权力的当然义务。人性尊严作为公民权利的基本价值判断,是

① 2008年8月15日,国务院法制办公开《社会救助法》的征求意见稿,但2009年该草案未能获得国务院常务会议通过。在2010年的十一届全国人大三次会议上,全国人大代表王利明等96名代表提出议案,建议制定社会救助法,该法重新引发各界关注,再次被列入全国人大立法计划,似乎表明,社会救助法将再次被启动。但据相关人士透露,草案不久前再次在国务院常务会议上被否,立法目前处于停滞状态。<http://www.chinalaw.gov.cn> 2013年10月10日。

② 据《2012年中国社会保障发展报告·No.5》显示:目前我国城乡社会救助的覆盖面(以城乡最低生活保障对象为例)只占总人口的5.5%左右,其中城市社会救助的覆盖面不足4%。而同期经济发达的加拿大社会救助的覆盖面为31.16%,澳大利亚为28.90%;同期发展中国家的覆盖面越南为12.51%,古巴为26.56%,南非为16.61%。

③ 据国家民政部《2012年民政事业发展统计报告》显示:2012年,我国城市居民最低生活保障平均标准为289.49元/月,只占全国城镇居民人均收入的15.9%;农村居民最低生活保障平均标准为98.68元/月,只占农村居民人均收入的23.5%;

一种绝对价值而规范化为“基本权妥当性之判断标准”。从社会救助权的历史发展维度来看,人类社会导致贫困的风险经历了从家庭机制、互助机制、市场机制的保障,不断发展到社会机制、政府机制的保障过程。社会救助权基于“人性尊严”保障的责任和义务亦同时从家庭宗族、宗教团体、企业组织等主体承担转移到国家和政府的承担。由于个人与传统生活互动网络——血缘、地缘群体松动乃至脱离,个人生活风险加大,因此国家有义务采取措施保护公民的生活安全。因此,社会救助权国家义务的逻辑起点,正是从不平等的施舍、怜悯的理念向公民基本生存权利理念的转变,从忽视受助者人性尊严向保护受助者人格尊严的理念转变。

(二) 平等理念: 社会救助权国家义务的价值逻辑

从1994年开始,我国在城市建立居民最低生活保障制度,正式拉开社会救助权保障建设的帷幕。经过了近三十年时间的发展,虽取得了有目共睹的成就,但无论是社会救助的主体范围,还是其具体内容都存在不平等问题。一是主体保护上的不平等。由于接受救助的主体范围较为复杂,许多需要社会救助权益来保护自身基本生活的人群并没有被纳入到权利主体的范围中。二是救助内容上的不平等。一方面表现在城乡时间的不平等。目前最低生活保障制度的范围仍然限定在城市,广大农村尚未完全普及,而且城乡之间的救助标准相差较大;另一方面表现在区域之间的不平等。主要表现在东中西部国家救助的标准实行的是“差别待遇”,东部经济条件好的省份社会救助权保障的程度就较高,而西部经济落后地区对社会救助权的保障相对较弱^①。由于社会救助权是以人权保障为基本出发点的,国家不把贫困当成罪恶,不歧视社会弱势群体,不把贫困的主要原因归咎于个人和特定的家庭,原则上对那些需要救助的对象都给予平等的保护,不得差别对待或不当拒绝。例如日本《生活保护法》第二条规定:“一切国民只要符合本法律所规定的条件,就毫无差别地平等地受到本法律的保护。”国家保护的对象是全体公民,但不是每一个公民都需享有的权利,真正能够享有这一权利的公民是那些处于社会底层的困难家庭和人员。社会救助作为社会保障的最后一道安全网,在保障的主体和内容上的选择应当实行无差别平等待遇的原则,即公民无论什么原因陷入生活贫困,国家都有义务保护其获得平等救助的权利。

(三) 基本生存: 社会救助权国家义务的核心议题

基本生存作为社会救助权保障的首要原则,不仅取决于国家经济发展水平,也涉及到文化素质的差异。台湾著名学者许宗力将公民的基本生存需要区分为“绝对生存最低需要”和“通常理念中的最低需要”两个概念。其中,“绝对生存最低需要”是维持个人生理生存的最低需要,这是国家需要绝对保障的。“通常理念中的最低需要”是指符合人性尊严的生存所需,这需要与国家经济发展水平相适应。从国家义务的角度而言,“绝对生存最低需要”的保障等于是一种强制性的要求,必须获得国家义务的保护。至于“通常理念中的最低需要”则具有裁量空间,可以留给国家依据社会通念与经济条件来决定。

通常情况下,国家对社会救助权基本生存的保障状况是通过社会救助水平的高低来衡量的。一个国家的救助标准越高则说明其社会救助权保障水平就越高,反之亦然。就目前而言,国家对公民社会救助权中的基本生存保障仍然处在低水平阶段:一是救助标准缺乏科学考量。绝大多数地区(特别是西

^① 根据国家统计局《2012年国民经济和社会发展统计公报》,从城乡最低生活保障标准的差异上来看,2012年12月份我国城市低保平均标准为289.49元/月,农村低保平均标准为98.68元/月,农村最低生活保障标准仅相当于城市的34.09%;从区域差异上来看,在城市,北京市的最低生活标准最高为410元,新疆的低保标准最低为138.61元,北京是新疆的2.95倍。在农村上海市的低保标准最高为266.84元,西藏的标准最低为44元,上海是西藏的6.06倍。

部经济落后地区)在确定救助标准时,缺乏科学性统计分析,甚至有的地区没有经过科学的抽样调查,而是部门之间直接协调,采用量入为出的办法来确定救助标准;二是救助标准偏低。目前,社会救助标准偏低的问题非常突出,导致广大弱势群体认为社会救助流于形式,特别是在中西部的农村地区该问题更加突出;三是救助标准不能满足低收入家庭的最低生存需求。在经济落后的西部地区,由于财政资源的相对匮乏,政府对社会救助的支持有限,救助水平相对较低。恰恰是由于困难家庭对社会救助的需求依赖性较大,极有可能形成该救助的没有得到应有的社会救助,而不必要给予救助的却实施了较高水平的社会救助。

三、社会救助权国家义务之体系建构

对国家义务内容体系的划分,“三分法”^①获得较为普遍的认同,国内主流观点赞成将国家义务划分为尊重、保护和给付三个层次。社会救助权的国家义务不仅要求国家对公民的社会救助不得非法限制或剥夺,还要求国家积极采取措施确保公民能够真实享有社会基本生存的权利,具体包含国家对公民社会救助权负有尊重、保护和给付三重义务。

(一) 社会救助权的国家尊重义务

社会救助权的国家尊重义务,是指国家必须自我克制,尊重公民的社会救助权,不得非法干预、干涉、阻碍以及侵害公民的社会救助权。详言之,社会救助权的国家尊重义务主要体现在三个方面。

首先,尊重公民的人格尊严。有尊严地接受国家社会救助,既是社会弱势群体渴望获得国家救助时发自内心的呐喊,也是政府切实履行国家尊重义务的首要前提。国家作为社会救助的给付义务主体,在权利保障实践中应该本着“社会归因—权利本位—普遍主义—国家义务”的价值理念,尊重和维护公民的人格尊严,而不是去损害。在我国中西部偏远农村或牧区的贫困群体,很难享受到“有尊严”的社会救助,特别是在最低生活保障补助费给付过程中,存在国家公权力机关侵犯公民人格尊严的现象。

其次,尊重公民的自由选择权。国家对公民社会救助权的尊重义务,构成了公民在宪法上的自由选择权。该权利是消极性、防御性的权利,它的实现要求国家权力机关的不作为。在正确处理个人与国家共同体的关系中,为保持个人的独立性,必须保证个人具有某种不被国家剥夺的个体性特质。在国家对社会救助权的保障过程中,很容易产生国家机关干涉公民自由选择权的问题。例如在东部发达省份的欠发达地区,存在个别地方政府为了向上级争取扶持资金和项目补助,强行安排当地居民接受国家社会救助,出现一些公民“被低保”现象。

最后,尊重公民的隐私权。在政府履行社会救助给付义务过程中,为了防止部分不符合救助条件的公民采用欺诈手段骗取社会救助资金,国家机关在确定社会救助具体对象时,一般会采用入户调查、邻里访问以及信函索证等方式,对社会救助申请人的家庭经济收入情况、实际生活水平以及个人遵章守纪进行“家计调查”,并在一定范围内向社会公布,接受公民的社会监督。但是,从维护公民的个人权益来看,这种“家计调查”的做法显然侵犯了公民的隐私权。但是,在我国经济落后地区,特别是在贫困的偏远农村或牧区,无论是国家社会救助的管理人员,还是一般社会群众,普遍认为这种“张榜公布”的做法是理所当然的。对申请救助者的资格审核,其目的在于落实公民社会救助权,如果采用的方式不科学、

^① 对国家义务内容体系的划分,亨利·舒认为与基本权利有关的国家义务分为三类:避免剥夺的义务、保护的义务、向被剥夺者提供帮助的义务;艾德发展了亨利·舒的观点,首先将避免剥夺的义务延伸为尊重义务,并将国家义务分别界定为尊重、保护和促进,为国家义务的分析确立了一个合理的参照。年轻学者张翔博士在艾德对国家义务分类的基础上,提出了“消极、保护、给付”国家义务分类学说。

不合理,甚至不合法,很容易造成符合救助条件的公民因不愿意接受“侮辱性”的救助而不得不放弃这一权利。

(二) 社会救助权的国家保护义务

“所谓基本权利之保护义务,依判例及学说之见解,系指国家负有保护其国民之法益及宪法上所承认之制度的义务。”^[9] 社会救助权作为公民的一项基本权利,理应受到国家公权力的保护,具体表现在国家对社会救助权的预防、排除与救济三个层次。

第一,预防层次。社会救助权的预防一般是针对第三人可能对社会救助权人发生的不法侵害,而排除和救济义务却是针对实际已经发生的不法侵害。三者的关系正如学者所言“形象地说,预防就是编制一张网,排除和救济是专门针对漏网之鱼采取的措施。如果预防不当,排除和救济便会力不从心,基本权利难免陷入危机之中”^[10]“保护义务的目的,不在于如给付行为提供给付,而在于实现生存的维持,因此国家保护义务并不归类于社会国原则,而是归入危险的防御以及(自由)法治国原则”^{[11] 3 P120}。针对社会救助权“危险防御”最好的手段就是积极预防,要求国家公权力机关应当制定有效措施,保护公民社会救助权免受第三人的非法侵害。为保障公民社会救助权不受第三方非法侵害,国家采取的基本方式有立法、行政和司法等预防手段,这些预防手段通常被认为是国家基本义务的其中一部分。一是立法预防。建议在《社会救助法》立法过程中能够充分考量社会救助权国家预防义务的保护目的,可以考虑在准则一章中增加预防立法的具体条款;二是行政预防。行政预防要求各级行政机关在保障公民社会救助权过程中,应充分考量预防手段和措施,防止第三人对社会救助权人的不法侵害;三是司法预防。为提高公民社会救助权的保障力度,国家司法机关在保障公民社会救助权得到司法救济的基础上,应对第三人可能造成侵害公民社会救助权的行为进行周密考量和适当超前防备。

第二,排除层次。在公民社会救助权遭受第三人不法侵害之时,国家有义务阻止这种侵犯,及时纠正这种侵权行为,并对社会救助的受害者及时采取补救措施。在社会救助权国家保护义务的三个层次中,排除义务具有直接性和现时性,其内容涵盖两个方面:一是指国家行政机关应负的排除义务,主要指各级社会救助主管部门应采取各种有效手段,及时制止第三人非法侵害公民的最低生活保障权、医疗救助权、灾害救助权、流浪乞讨人员救助权、住房救助权、教育救助权和司法救助权等;二是指司法机关应负的排除义务,主要体现在公民社会救助权受到第三人不法侵害时,享有权利保护的主体向国家司法机关请求排除不法侵害时,司法机关不得以任何理由拒绝为社会救助权的受害人提供排除保护。在司法实践中,由于司法程序繁琐、启动条件严格、花费成本较高等因素,造成司法排除义务实现周期较长,导致了国家司法机关不能及时制止第三人对社会救助权人的不法侵害。所以在通常情况下,国家行政机关成为公民社会救助权排除义务的主要履行者。

第三,救济层次。在我国,社会救助权作为社会保障权的组成部分,始终未被国家司法机关赋予可诉性,导致了公民的社会救助权即使受到国家乃至第三人的不法侵害,也因其社会权的属性无法得到相应的法律救济。权利和救济的分离造成社会救助权只能单独存在,无法获得相应的救济,使社会救助权成了一项遥不可及的应有权利而非实有权利。正如《马斯特里赫特准则》第18条规定“保护义务包括国家确保私营实体或个人不剥夺个人的经济、社会、文化权利的责任。对于因在管制此种非国家行为者的行为方面,未能给予应有的重视而造成的经济、社会、文化权利遭受侵犯的情况,国家须承担责任”。也就是说,公民的社会救助权在受到第三人不法侵犯时,国家负有义务为受害人提供法律救济途径,包括进行必要的监督、调查和起诉等。同时,国家应及时采取补救措施,确保公民社会救助权的充分实现。

(三) 社会救助权的国家给付义务

社会救助权的国家给付义务是指国家为保障公民在陷入无法自力克服的生活困境时,依法主动向符合社会救助条件的公民提供保障其基本生存需求的物质和服务的义务,具体包括社会救助权的私益给付、公益给付和服务给付三个层面。

首先,国家私益给付。国家对社会救助权的私益给付是指国家以产品提供形式保障特定社会弱势群体基本生存的义务,往往仅针对社会救助权人的个人具体情况,采取实物、现金或福利券等物质形式,对需要救助者进行国家给付的行为。社会救助权的国家私益给付的目的就是为了保证特定弱势群体最基本的生存需求,社会救助权的私益给付是国家给付义务中最能体现其社会法治国性质的部分。“国家履行私益给付义务很大程度上就是为了保证公民个人能够获得符合人的尊严的最低生存条件,使人们在任何情况下都能维持起码的生活水准”^[12]。

私益给付是国家义务最初的承担形式,国家给付义务的发展经历了从慈善到正义,从人道到公民权利的发展轨迹。社会救助权的私益给付是慈善事业和人道主义最主要的给付形式,也是国家给付从“恩赐”过渡到“义务”的基本形式。社会救助权的私益给付是国家给付义务的重要内容,在给付义务中具有不可替代性,具体表现在三个方面:一是社会救助权的私益给付主要是针对已经陷入生存困难,且不需要受益人给付相应的代价,是一种对社会弱势群体基本生活最直接、最有效的保障;二是社会救助权的私益保障是以保证贫困人口最低生活水平为目标,为社会弱势群体提供最后一道安全保障;三是社会救助权私益给付实现的是“社会底线公平”,即国家对陷入生存困境公民的生活和发展承担共同具有、必不可少的“基本需求”的最低满足。

其次,国家公益给付。社会救助权的公益给付与私益给付相对,除旨在确保公民基本生存的条件需要外,还具有平衡公民社会救助的社会功能,较私益给付是一种更高层次的国家给付形式。国外许多发达国家把公民社会救助权的公益给付界定为由政府举办和出资的一切旨在改善人民群众生存条件的社会措施。根据我国经济社会发展的实际情况来看,在未来十几年里,我国社会救助权的基本目标应该逐步从保障基本生存和最低需要,提升到以消除相对贫困为基本目标的国家给付制度。按照这一目标,社会救助不是仅仅保障贫困人口的最基本生存,而且要保障他们的“社会性生存”,即保障社会所有个人和家庭都能达到同时期当地居民的基本生活水准。

最后,国家服务给付。社会救助权的服务给付与私益给付和公益给付截然不同,是国家向公民提供社会救助资源形成过程中采取的一种组织和管理行为,是一种典型的间接给付。社会救助权的服务给付义务要求各级政府部门按照“以人为本”的管理理念,更好地服务弱势群体的基本生存要求。在实际生活中主要指履行国家给付义务的相关机关和工作人员,为保障公民生存权利进行决策、计划、调节以及给付资金的筹集、分配、管理的活动。在社会救助权的国家给付过程中,服务给付又表现为三种基本形式:一是给付行政行为,即各级政府对给付活动的行政管理;二是给付资金的管理服务,即筹集、运行社会救助保障基金;三是为给付对象提供一系列的服务,主要是向社会弱势群体提供医疗、住房、教育和法律等社会救助服务。

四、结 语

尽管我国社会救助权的国家保障体系已基本建立,但从总体上看国家对社会救助权的保障水平还比较低。由于《社会救助法(草案)》仅仅处在充分酝酿阶段,距离正式出台还有很长的路要走。目前国家对公民社会救助权的保障主要强调以解决眼前问题为主要目标,而不是从一开始就有目的地设计权

利保障体系。这种“摸着石头过河”的保障模式在应对眼前问题方面很有效,但随着国家义务体系的逐步建立,其保障水平的不足就会逐渐显现。从微观上看,社会救助权保障制度运行中的对象界定、救助标准、给付水平、资金筹集、项目协调等需要进一步研究和探讨;从宏观上看,社会救助权的立法保护和国家义务体系构建也都是影响其权利实现而急需解决的重要问题。因此,从国家义务视角来构建起社会救助权保障的整体架构,进而使其在宏观上能做到统摄全局,从微观上能实现细致入微,此对于我国公民社会救助权的实现则善莫大焉。

参考文献:

- [1] 龚向和. 国家义务是公民权利的根本保障——国家与公民关系新视角[J]. 法律科学, 2010 (4).
- [2] 何平. 社会救助权研究[D]. 湖南大学 2010.
- [3] 龚向和. 作为人权的国家权——国家权法律问题研究[M]. 北京: 人民出版社 2007.
- [4] 郭曰君. 社会保障权研究[M]. 上海: 上海人民出版社 2010.
- [5] 凯斯·R·桑斯坦. 为什么美国宪法缺乏社会和经济权利保障? [J/OL]. [2013-02-06] 傅蔚, 译. www. Law - thinker. com.
- [6] 刘耀辉. 国家给付义务研究——社会权保障的反向视角[D]. 东南大学 2011.
- [7] 杨立雄. 当代中国社会救助制度回顾与展望[M]. 北京: 人民出版社 2012.
- [8] 陈醇. 论国家的义务[J]. 理论法学 2002 (8).
- [9] STARCK H. 基本权利之保护义务[J]. 李建良, 译. 台湾: 政大法学评论, 1997 (3).
- [10] 龚向和. 论国家对基本权利的保护义务[J]. 政治与法律 2009 (5).
- [11] 许育典. 宪法[M]. 台北: 元照出版公司 2006.
- [12] 陈爱娥. 自由—平等—博爱: 社会国原则与法治国原则的交互作用[J]. 台大法学论丛, 1996 26(2).

[责任编辑 霍 丽]

The State Obligations Logic of Theory of Right of Social Assistance and System Construction

JIA Feng

(Law School , Southeast University , Nanjing 211189 , China)

Abstract: Social relief rights as a fundamental right of the citizen, is one of the core connotations of the right to life. It is in the most fundamental position in the social security system. To guarantee the smooth realization of the citizens' right of social assistance is the effective path to relieve the survival crisis of the poor, to safeguard social fairness and to reflect the public responsibility of the government. The guarantee of the right of social assistance depends on countries to fulfill the corresponding obligations. The national obligation is the basic, and it consists of three levels, the country's responsibilities to respect, protect and pay. In the respect for the right of social assistance, nation is the foundation and premise. To protect is the back and to pay is the core.

Key words: basic rights; right of social assistance; national obligations