·社会救助·

# 社会救助领域的公众参与：原理、规范与实践

栗燕杰

［摘　要］ 在现代社会中，社会救助需在尊重自身制度规律前提下更好凸显人性尊严与权利保护。对此，公众参与不仅发挥着改进社会救助机制、提升制度运行效能与规范性的工具功能，还起着更重要、更根本的维护公民权利、克服耻辱效应的价值功能，兼有理论指向的必要性和现实意义的紧迫性。本文在从制度文本、参与主体形态、参与主要领域三方面梳理我国社会救助公众参与现状的基础上，深挖其政策治理模式的属性及导致的问题，进而本着“依法治理”模式，就改造理念、关键举措等方面提出制度完善的思考建议。

［关键词］ 社会救助；公众参与；权利保障；效能提升

## 一、引言

人类形成社会以来，贫困始终萦绕不去。墨子说，“民有三患，饥者不得食，寒者不得衣，劳者不得息。三者，民之巨患也”。[①] 贫困作为社会问题，历经人类多次科技革命。现代化的推进，乃至进入后工业社会和信息时代的到来，仍长期挥之不去。即便发达如美国，贫穷仍长期是最严重的社会问题之一。[②] 在东西方，都有着将贫困归结于个人的原因。但这显然无法解释大量存在的“勤劳而贫困”的现象。在日本、土耳其和冰岛，40% 贫困的劳动年龄人口来自有两个或多个劳动人口的家庭，存在着双薪家庭脱离贫困困难的现象。[③] 甚至可以认为，正是工业化时代的到来，才使得贫困成为真正的社会问题，社会救助也因此成为社会政策的重要内容。阿马蒂亚·森的贫困理论认为，贫困不仅仅是收入低下，而且是基本可行能力的被剥夺。1980 年法国社会学家布迪厄在《社会资本随笔》中提出“社会资本”的范畴。之后，帕特南在《使民主运转起来》对社会资本作广义理解，将其定义为“普通公民的民间参与网络，以及体

［作者简介］ 栗燕杰，法学博士，中国社会科学院法学研究所副研究员。主要研究方向：行政法、社会法。
［基金项目］ 北京市哲学社会科学规划项目“中外公众参与城市治理法律保障机制比较研究”（09AbFX067）。

① 《墨子》第 32 章《非乐（上）》。

② （美）Charles Zastrow 著，范燕宁等译：《社会问题：事件与解决方案》，中国人民大学出版社，2010 年，第 317 页。

③ （日）大沢真理：《日本生活保障制度的反作用研究 —— 基于 2000 年后“治理”的国际比较》，《社会保障评论》2017 年第 3 期。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

现在这种约定中的互惠和信任的规范”[①]。进入社会经济高度发达、高度信息化的时代，贫困仍构成值得关注的社会问题，人类依然需要社会救助制度。这一方面是因为自然灾害等客观上引发需要社会救助的事由情形一直存续；另一方面在于，即便消灭了绝对贫困，在私有财产制度下，人类即便可战胜绝对贫困，也难以消除相对贫困，即使生存型贫困逐渐萎缩直至消亡，但生活型贫困将长期存在。[②]

经典马克思主义理论认为，在资本主义制度下，贫困的根本原因在于生产资料的不平等占有。社会学的冲突理论则认为贫困是社会各群体之间在利益分配过程中争夺有限资源的结果。我国在 20 世纪 90 年代后期，随着改革开放的深化和经济社会转型，城市失业人口（曾一度被称为下岗、待业）急剧增长，教育、住房、医疗等领域“国家–单位”体制的瓦解和政府的退出，个人责任不断加重，导致群体性、规模性的贫困成为严重的社会问题。特别是国企改革、市场竞争机制的引入和不断深化，加上医疗、教育、养老等方面改革尚未到位，经济新常态与共享经济的发展，暴露出诸多深层次缺陷，使得因病返贫、教育返贫等现象相当严重，甚至出现“因贫致病、因病返贫”的恶性循环。党的十八大以来，随着精准扶贫、精准脱贫战略的实施，中国扶贫的面貌焕然一新，6000 多万贫困人口稳定脱贫。但是，“脱贫攻坚任务艰巨”[③]。这种背景下，必然出现大量对社会救助有着迫切需求的弱势群体。直接需要社会救助的群体，固然有些存在一定的可归责于个人的原因。但应当承认的是，大量需要社会救助的群体，其背后多有社会原因，这是具有普遍意义的社会问题。既然具有社会问题的属性，由政府、社会出面予以化解，自有其合理性。由此，还可以推导出的具有相关性的结论是：政府负有支持、帮助这些陷入困境的群体的职责。

## 二、社会救助公众参与的必要性与紧迫性

社会救助为何需要公众参与？其范围、深度、方式为何？对这些问题的回答，端赖于对社会救助属性之认识，这需要从社会保障体系整体视野下观察社会救助。

从世界潮流来看，社会救助曾经是社会保障制度的主体内容，发挥着主要作用，但随着社会保障制度体系的不断发展，其已成为相对辅助性的制度，成为社会保障制度体系的最后防线。与此同时，社会救助制度也是社会保障制度体系的基础性制度安排，应当占据优先地位。[④] 典型如在我国台湾地区，社会安全体系建设以“社会保险为主、社会津贴为辅、社会救助为最后一道防线”。

社会救助不以“缴费”为前提，为“受益者不需缴纳费用之福利项目”（Non–contributory

① 参见罗伯特·D·普特南著，王列、赖海榕译：《使民主运转起来》，江西人民出版社，2001 年。

② 关信平：《论现阶段中国社会救助制度目标提升的基础与意义》，《社会保障评论》2017 年第 4 期。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中国共产党新闻网：http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html，2017 年 10 月 18 日。

④ 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》，人民出版社，2008 年，第 235 页。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

Welfare）。[①] 相应的，社会救助主要是政府职责所在，其运作属于“社会政策的剩余福利模式”（Residual Welfare Model of Social Policy）。在许多已推行社会保险的国家，社会救助主要用来填补社会保险的不足，其主要对象是“不能得到社会保险的穷人”。[②] 社会救助的实施以财产调查（或称为“家计调查”、低收入家庭认定）为基础，以满足基本生活需求。与扶贫领域的“参与式减贫”[③] 相类似，社会救助公众参与具有必要性和紧迫性，这可以从功能、技术、价值等层面展开。

就功能层面而言，社会救助的客观需求与政府能力之间的巨大差距，使得引入公众的参与、支持和配合成为客观需求。现代社会背景下，社会救助具有强烈的单方性，各国政府均将社会救助视为政府职责所在。但是，各国也都面临着财政能力的局限，政府人力的局限，以及政府自身往往出现的官僚低效率经办能力低下等缺陷，这使得仅靠政府，难以满足日渐增长的社会救助需求。

公众参与社会救助具有强烈的现实需求，理论界和实务界对此已有一定共识。一些社会保障领域的专家也主张在社会救助多样化趋势日益明显的背景下，政府及其经办机构更不可能包办所有的社会救助事务，需要广泛动员社会力量参与进来。[④] 从政府能力有限的立场出发，公众参与社会救助的必要性和意义凸显。相应的，政府应“在承担由自己提供基本的社会救助责任的同时，提倡、鼓励和引导民间组织与社会成员从事社会救助活动。”[⑤] 一些政府的工作人员则主张，社会救助之所以存在难以跨越的瓶颈，就是因为公众的知情程度较低及参与方式不合理。[⑥] 其观点不仅强调了公众参与社会救助的资金支持功能，也附带提及公众参与的其他功能，包括调动全社会的积极性、助力制度实施等。

与技术、功能方面相比，更为根本的是公众参与社会救助的价值维度。社会救助并非“政府救济”。一方面，社会救助所需要资金最终来自于社会公众的纳税或捐赠，政府恩赐的观念已被各国抛弃；另一方面，公民享有救助权利，社会救助制度的设置与实施，不过是满足这种附有条件的权利而已。早在1950年，邓小平同志《在西南局城市工作会议上的报告提纲》（1950年12月21日）即指出：要纠正福利工作中的恩赐（即不通过工会和工人的讨论）观点。当时已然认为，福利工作的实施，应当经过工会和工人讨论环节。由此可见，社会救助具有强烈的“社会”属性，公众参与不过是社会救助本质属性之体现而已。显然，公众参与特别是社会弱势群体的参与，有利于表达其需求主张，既增强制度绩效，也有利于克服耻辱效应，减少恩赐观点的蔓延。

① 万育维：《社会福利服务——理论与实践》，中国台湾三民书局，2007年，第53页。

② George E. Rejda 著，陈秉正译：《社会保险和经济保障》，经济科学出版社，2005年，第10-11页；蔡文辉：《社会福利》，中国台湾五南图书出版公司，2002年，第125-126页。

③ 左停：《贫困的多维性质与社会安全网视角下的反贫困创新》，《社会保障评论》2017年第2期。

④ 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》，人民出版社，2008年，第277-278页。

⑤ 杨思斌：《论社会救助法中的国家责任原则》，《社会保障制度》2010年第5期。

⑥ 邓集新、魏翔：《社会救助发展瓶颈：公众知晓与参与》，《社会福利》2010年第5期。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

## 三、社会救助公众参与的现状

我国社会救助的公众参与，可分为宏观和微观两个层面。在宏观层面，公众参与表现为政策形成、标准调整等方面；在微观层面，公众参与则表现为社会力量对社会救助的资金支持、服务支持、经办支持、规范监督等方面。

### （一）社会救助公众参与的制度文本

《城市居民最低生活保障条例》第 9 条规定：对经批准享受城市居民最低生活保障待遇的城市居民，由管理审批机关采取适当形式以户为单位予以公布，接受群众监督。任何人对不符合法定条件而享受城市居民最低生活保障待遇的，都有权向管理审批机关提出意见；管理审批机关经核查，对情况属实的，应当予以纠正。该条例通过公布、公示及相应提出意见的方式，引入对最低生活保障制度实施的公众参与机制。这表明：公众参与在城市社会救助中的监督功能，已经得到发掘。[①]2014 年，《社会救助暂行办法》由国务院出台。由此，掀开了中国社会救助公众参与的新篇章。该暂行办法在总则部分规定了社会力量的参与。[②] 之后，更以专章规定了“社会力量参与”。[③]2014 年，《国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见》（国发〔2014〕61 号）进一步提出要“畅通社会各方面参与慈善和社会救助的渠道”。2015 年，《国务院办公厅转发民政部等部门关于进一步完善医疗救助制度全面开展重特大疾病医疗救助工作意见的通知》（国办发〔2015〕30 号）强调要“实现政府救助与社会力量参与的高效联动和良性互动”，并专章要求“健全社会力量参与的衔接机制”。

从中央到地方的最低生活保障制度建设，将“政府主导，社会参与”作为推进城乡社会救助体系建设的基本原则，要求“积极动员社会力量参与社会救助工作，多层次、多途径缓解低收入群众的各种困难”。强调“社会参与”在社会救助领域已成为共识。民政部要求健全“政府主导、民政牵头、部门合作、社会参与”的社会救助工作管理体制。“社会参与”已构成社会救助工作管理体制的重要组成部分。2004 年民政部印发《民政部听证办法》《民政部专家咨询办法》《民政部公告发布办法》《民政部促进新闻舆论监督办法》《民政部关于通过因特网网站促进公众参与民政工作的办法》共 5 个办法，促进社会公众、专家对包括社会救助行政活动在内的各种民政事务的参与，“加大民政工作社会开放度、增强社会透明度、扩大民政工作社会参与度”。

---

① 事实上，不仅城市社会救助提倡公示的监督功能，农村社会救助也不例外。《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（国发〔2007〕19 号）要求“村民委员会、乡（镇）人民政府以及县级人民政府民政部门要及时向社会公布有关信息，接受群众监督。公示的内容重点为：最低生活保障对象的申请情况和对最低生活保障对象的民主评议意见，审核、审批意见，实际补助水平等情况。对公示没有异议的，要按程序及时落实申请人的最低生活保障待遇；对公示有异议的，要进行调查核实，认真处理。”作为农村低保管理的“民主公示”制度。1998 年出台的《广东省社会救济条例》则以地方性法规的形态予以确认，第 20 条规定：“乡、民族乡、镇或者街道办事处主管民政工作的机构应当将救济标准、救济名单、救济金额予以公布，接受群众监督。”可见，在我国实践中，以公开、公示面孔显现的公众参与已被视为社会救助实施的重要监督机制。

② 《社会救助暂行办法》第 7 条：“国家鼓励、支持社会力量参与社会救助”。

③ 《社会救助暂行办法》第 10 章为“社会力量参与”。但须指出的是，其“社会力量参与”，虽然与公众参与有较大部分的交叉，但也存在一定差异。比如，其将社会救助中具体服务事项，通过向社会力量购买服务的方式实施，也列入其内，则不属于本文的研究内容。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

一些地方立法和政策文件亦对公众参与到社会救助进行了探索和实践。一些专项社会救助领域的法规、文件也对社会参与进行了框架性的原则性规范。比如，《自然灾害救助条例》第5条第1款、第2款分别规定了村委会、居委会以及红十字会、慈善会和公募基金会等社会组织在自然灾害救助工作中协助政府工作的功能，以及国家对单位、个人参与自然灾害救助的捐赠、自愿服务等活动的鼓励和引导。《上海工会条例》规定，工会应通过多种形式和途径，促进职工再就业和社会保障制度的完善，参与监督社会保险金的管理、使用，以及职工最低工资、最低生活保障线的实施。该条例下工会对社会救助的参与是较为立体的，既包括对社会救助制度改进的立法和决策参与，也包括对社会救助管理、实施、监督的参与。南昌市新建县民政局下发《关于建立城乡居民最低生活保障听证评议制度的通知》（新民字〔2010〕29号），建立起“城乡居民最低生活保障听证评议制度”（简称为“城乡低保听证评议制度”），以村、居委会为单位成立听证评议团，通过听证评议程序确定对象，进入公示和审核程序。这种做法也较常见。

**（二）社会救助公众参与的主体形态**

从我国实践看，公众参与社会救助的主要形态包括：

1. 社区参与。社区在我国社会救助实施中已发挥重要作用。比如，在最低生活保障中，申请低保家庭的收入核查，主要由各社区居委会、街道来行使。有学者认为，依靠城市基层组织机构和基层群众自治组织参与社会救助管理，是具有中国特色的有效方法。[①] 社区参与的优势最为明显，可以有效化解社会救助实施中的“信息不对称”。

2. 慈善组织的参与。从历史视角观察可以发现，基于慈善而产生的救济是最早的社会救助形式。慈善组织与社会救助事业一直有着密切关联，正是在宗教慈善事业、民间慈善事业和官办慈善事业等慈善事业的基础上形成了现代社会救助的雏形。[②]1949年以后到改革开放之前，我国逐步确立起政府对各种社会资源的控制与支配，慈善事业发展的观念文化基础、经济基础和社会组织基础被彻底消除。在此阶段，民间慈善组织参与社会救助根本无从谈起。民间慈善组织的复苏则要等到改革开放之后。

1996年5月30日，民政部发出《关于在社会救助工作中充分发挥慈善组织作用的通知》（民办发〔1996〕12号）。该通知在“政府管理职能转变”和“社会救助社会化”的语境下强调慈善组织在社会救助中的作用，明确其“作为政府与群众之间的桥梁纽带，在调集社会资源、开展扶贫济困等方面具有一定优势，发挥着重要作用。”2000年《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（国发〔2000〕42号）也强调要“大力发展慈善机构、服务于贫困家庭的基金会等非营利机构”。

3. 一般的社会公众参与。这主要包括，公众对社会救助制度建设与调整的参与，此类似于行政决策的公众参与机制，如在城市低保标准调整制度方面听取社会公众意见；公众对社会救助制度具体实施各个环节的参与，如社会救助资格确定与发放程序中的公众参与。

① 黎建飞：《社会保障法》，中国人民大学出版社，2008年，第210页。

② 陈良瑾：《社会救助与社会福利》，中国劳动社会保障出版社，2009年，第2页。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

### （三）社会救助公众参与的主要领域

1. 制度完善

社会救助作为一项社会政策，其重要任务是为经济和社会变革中的利益受损者提供补偿。全球化、现代化背景下经济和社会的迅猛变革，使得各国社会救助制度均处于变革之中。具体到我国，一方面固然应注重社会救助制度从试点探索到逐步定型化的制度建设推进，另一方面，也应注意社会救助制度的变更、修正。制度建设与制度改革，需要有效兼顾、协调。由此，社会公众参与社会救助有着政策层面的指向，即从重大行政决策立场进行考查。大量地方性法规、地方政府规章将包括最低生活保障等社会救助项目在内的各类社会保障与民生事项的政策措施制定纳入到重大行政决策的范畴。如《江西省县级以上人民政府重大行政决策程序规定》第 3 条将“社会保障”列入，《昆明市人民政府重大事项决策程序规定》第 3 条则将“重大社会保障、福利措施的制定”纳入，《重庆市政府重大决策程序规定》第 3 条也将“社会保障”等方面的重大措施纳入政府重大决策的范畴，《青海省人民政府重大行政决策程序规定》第 5 条更是明确列举了“社会救助”等涉及民生的重大事项；《青岛市人民政府重大社会公共事项决策听证试行办法》第 2 条则将“社会保障和福利方面的重大事项”列入，《贵阳市重大行政决策听证规定（试行）》第 5 条列入了“调整最低工资、最低生活保障金或失业保险金标准”的内容。具有类似规定的地方还有广州、太原、天津、广西、汕头等。这些地方立法的共同特点是：将最低生活保障与社会救助等事项的政府政策措施制定，纳入到重大行政决策（或类似称呼，如重大决策、政府重大事项决策、重大社会公共事项决策等），并适用重大行政决策的制定程序。而这些重大行政决策事项相关的立法和政策文件，又无一例外强调“科学化”和“民主化”，大都规定了公众参与或公众意见征集的程序机制。事实上，《国务院关于加强法治政府建设的意见》已明确要求“坚持依法科学民主决策”，其首要要求即为“规范行政决策程序”，“加强行政决策程序建设，健全重大行政决策规则，推进行政决策的科学化、民主化、法治化”。2015 年中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020）》再次强调“增强公众参与实效”，对于“事关经济社会发展全局和涉及群众切身利益的重大行政决策事项，应当广泛听取意见”，并接下来明确要求“公开信息、解释说明，及时反馈意见采纳情况和理由”，实施“重大民生决策事项民意调查制度”。由此可见，政府关于社会救助的重大决策出台，应当注重科学性、民主性，需要制度化的公众参与。当社会救助公众参与的必要性不再有争议之后，接下来的问题是如何通过社会救助公众参与的规则、机制设置，来发挥其预期效果。

2. 标准之调整

如实务界已经意识到的那样：社会救助的标准确定和调整，“是一项原则性和技术性都很强的工作”。[①] 近代以来，从恩惠到权利的理念变迁，使得社会救助必然走向以社会救助权利为基础的法治化，社会救助应待遇稳定、制度可靠实施，并提供法律上的救济。随着后现代社会的来临，社会救助从生存权利到人性尊严（或称为“个人的尊严”）的变迁，对于社会救助

① 王齐彦：《中国城乡社会救助体系建设研究》，人民出版社，2009 年，第 39 页。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

方式和标准的确定，构成需要加以考虑的思想因素。由此，社会救助标准调整中，由公众参与增强人性尊严、救助标准的实质合法性，成为重要方向。

“社会满足贫困人口需要的方式体现了这个社会的价值观”。[①] 社会救助以相关主体的生活水平低于特定标准为启动前提。从世界范围看，社会救助标准调整机制早有规则设置。1795年，英国伯克郡在斯皮纳姆兰商定救济贫民方法，制定《斯皮纳姆兰法令》。该法令表达“最低生活保障”的理念，明确规定按照面包价格涨落幅度来确定当地人的最低生活费用标准。最低限度，来自于中世纪的个体论（Minima Theory），希腊语表述为“Minima Naturalia”，是最小体之意。发展至今，对“最低生活保障”的理解已发生巨大变化。比如，日本学者桑原洋子认为，保障的最低限度，是“minimum”之意，而非“lowest”。因此，其并非指人为了生存所必需的最低条件的最低生活水准，而是指健康的、具有文化意义的最低生活水准。[②] 相应的，其“最低标准”势必不断调整。在我国经济社会迅猛发展的时代背景下，社会救助标准特别是最低生活保障标准的调整，受到各方广泛关注。从各地看，社会救助标准都随着社会经济的发展而不断调整，标准调整机制逐步建立。

对于社会救助特别是低保标准的调整，学术界已进行广泛研讨。[③] 我国各地普遍关注包括低保标准在内的社会救助标准的调整，并进行了大量实践探索。总体上看，对于救助标准确定和调整的关注，仍主要侧重于救助标准的实体确定因素和方法。具体到低保标准的调整上，科学测算仍处于焦点位置，而低保标准设置与调整的民主化、公平性以及基本权利保障，尚未受到足够重视。应当承认，社会救助标准在适当时间段进行调整不仅具有合理性，而且必要。这是随着社会经济文化发展的内在必然要求。

接下来的问题是，应当如何调整低保标准？从调整主体上看，在1999年《城市居民最低生活保障条例》出台后的相当长时期内，我国县（市、区）均有权调整低保标准，各自为政，应当承认这不利于低保标准的统一。对此，2014年国务院的《社会救助暂行办法》将其上调为由省级政府或设区的市政府确定。[④] 从外观上看，最低生活保障标准确定和调整程序，由多个相关行政机关参与，似可实现大致的合理、科学。但是这与将最低生活保障视为重大行政决策，适用民主决策的要求之间，存在着一定的紧张。在确保低保标准的测算规则与实体标准相对科学、合理的基础上，应当通过公众参与增强调整活动的正当性。其理由在于，低保标准调整具有强烈的政治色彩，涉及到包括低保对象、相关边缘群体和一般社会公众的切身利益，构成所谓“重大决策”，显然需要“民主决策”，需要社会公众的广泛知晓和参与。

① （美）Charles Zastrow 著，范燕宁等译：《社会问题：事件与解决方案》，中国人民大学出版社，2010年，第317页。

② （日）桑原洋子著，韩君玲、邹文星译：《日本社会福利法制概论》，商务印书馆，2010年，第75页。

③ 何平、张远凤：《论我国的社会救助标准》，《中南财经政法大学学报》2009年第6期；丁建定：《建立合理的城市居民低保标准调整机制的几个理论问题探讨》，《中南民族大学学报》2009年第6期；曹艳春：《1998—2009年我国36个城市“低保”标准变化及保障力度分析》，《现代经济探讨》2009年第12期。

④ 《社会救助暂行办法》第10条第1款“最低生活保障标准，由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定、公布，并根据当地经济社会发展水平和物价变动情况适时调整”。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

3. 经办与筹资

社会救助制度的完善和新型社会救助体系的建设中，公众的作用主要体现为承担救助经办服务工作和在自愿基础上的捐款捐物。[①]

社会救助的重要特征是，只有收入财产情况低于特定标准，才具备获得社会救助的实际资格，享受相应待遇。社会救助的实施仰赖于对申请人经济状况和生活水平的调查与准确确定，进而确定是否给予社会救助，以及相关救助的项目和水平。这种财产调查特征，意味着社会救助“通常是对受领人的财务财源和需要进行调查后再进行给付”。[②] 行政机关或组织通过入户调查、邻里访问、信函索证等方式对申请人的经济状况、实际生活水平、赡养人口数量等方面进行调查核实，往往成为社会救助实施中的必需环节。财产调查难免使得甚至有意让申请人蒙受耻辱。在英国，“当局在调查认定个人的财产和收入安排时有侵犯隐私之举”的现象。这一方面导致有些本符合条件的主体出于人格尊严、隐私权等考虑而不申领社会救助，[③] 使得“应保尽保”的目标落空；另一方面导致一些家庭、个人在申领社会救助过程中出现隐瞒、欺诈等现象，导致社会救助待遇给予未必符合条件的主体，浪费救助资源。同时，由于财产调查的管理成本高，容易成为申领人和官员之间摩擦的潜在根源。[④] 类似问题在我国也同样存在，成为令各方困惑、苦恼的议题。财产调查、欺骗规制成为不少国家社会救助法律制度建设和实施的必备内容与重要组成部分。据此，虽然从行政法上看，社会救助采取了“申请–审查–决定”的依申请行政行为的外观，但适格救助对象的瞄准、甄别、确定，需要社区、社会组织等方面的广泛参与。[⑤]

时至今日，基于制度文件的梳理可发现，捐赠仍为公众的重要参与方式。1999 年的《城市居民最低生活保障条例》明确提到鼓励社会组织和个人提供捐赠、资助。[⑥] 其内容在《社会救助暂行办法》中得到再次肯定。[⑦]2014 年《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》（国发〔2014〕47 号）则多处提及“社会参与”，并明确“建立健全社会力量参与机制”，包括在对象发现、专业服务、发动社会募捐等方面发挥积极作用。“鼓励和引导社会捐赠”，也是医疗救助筹资机制完善的组成部分。[⑧]

2016 年颁布的《慈善法》，将“扶贫、济困”列为慈善活动之首，并在多处提到对自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成损害的救助。[⑨] 这为社会大众、慈善组织通过捐

① 王齐彦：《中国城乡社会救助体系建设研究》，人民出版社，2009 年，第 41 页。

② George E. Rejda 著，陈秉正译：《社会保险和经济保障》，经济科学出版社，2005 年，第 10 页。

③ 比如，有调查表明艾滋病患者及其家属，一度放弃社会救助申请。参见张时飞、杨团：《战略预防、融入体制、深耕社群——中国艾滋病防治可持续发展政策》，内部报告，2008 年。

④ （英）内维尔·哈里斯等著，李西霞、李凌译：《社会保障法》，北京大学出版社，2006 年，第 106-107 页。

⑤ 章晓懿：《社区能力视角下的社会救助瞄准机制研究：转型国家的经验》，《社会保障评论》2017 年第 2 期。

⑥ 参见《城市居民最低生活保障条例》第 5 条第 2 款：“国家鼓励社会组织和个人为城市居民最低生活保障提供捐赠、资助；所提供的捐赠资助，全部纳入当地城市居民最低生活保障资金”。

⑦ 参见《社会救助暂行办法》第 52 条：“国家鼓励单位和个人等社会力量通过捐赠、设立帮扶项目、创办服务机构、提供志愿服务等方式，参与社会救助”。

⑧ 参见《国务院办公厅转发民政部等部门关于进一步完善医疗救助制度全面开展重特大疾病医疗救助工作意见的通知》（国办发〔2015〕30 号）。

⑨ 参见《慈善法》第 3 条第 3 项、第 30 条等。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

赠财产、提供服务等方式，参与社会救助提供了制度依据。社会救助的内容将从相对传统、单一的金钱救助为主走向多元化的物质保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升、社会融入相结合的综合支持体系。由此，提供服务项目成为社会救助实施层面公众参与的重要发展方向。

4. 规范与监督

社会救助制度在经办实施中存有欺诈、腐败等违法现象。贪渎案件时有发生，见诸媒体的并不鲜见。同时，通过欺诈、伪造等手段冒领、骗取社会救助金和其他社会救助待遇的违法现象也成为令各方头疼的话题。在英国，财产调查被认为能引起不诚实。[①] 由于存在严重的“信息不对称”，仅靠立法和政府活动，难以有效根治这些问题。以低保为例，负责低保工作的政府公职人员相对有限，而工作项目众多、任务繁重，仅靠政府机关及其工作人员进行审核、发放、监督等工作，实在勉为其难。对此，一个重要对策是引入公众的社会监督，通过公开公示，公众投诉举报，以期达到化解“信息不对称”之效果，起到震慑、控制等作用。[②]

公众对社会救助监督活动的参与被视为解决社会救助中存在的各种欺诈、腐败的利器。《城市居民最低生活保障条例》第 9 条规定对享受最低生活保障待遇的城市居民的名单进行公布并接受群众监督，任何人都有权提出意见。《国务院关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》（国发〔2012〕45 号）明确，“鼓励社会组织参与、评估、监督最低生活保障工作，财政部门要通过完善相关政策给予支持”。公众参与在社会救助实施中具有监督功能，表现为通过公开公示机制、公众的投诉举报等来监督社会救助行政活动的妥当实施。社会救助实施机关将接受社会救助的对象名单、救助金额予以公开公示，接受群众监督。

## 四、社会救助公众参与问题之症结：政策治理

自改革开放以来，我国社会救助的制度建设和改革一直保持着以政策治理作为主要途径的色彩。到 2010 年，“从中央到地方，与困难群众息息相关的衣、食、住、医、教等方面的社会救助政策都已出台，形成了一个保障困难群众基本生活的救助政策体系”。[③] 与此同时，社会救助法律规范散落于各个部门法中。在中央层面，社会救助领域并不存在全国人大及其常委会层面的法律，社会救助法律渊源的主体内容表现为国务院制定的行政法规和各部委（主要是民政部，以及教育、卫生健康等其他相关部委）制定的部门规章，以及大量存在的行政法规、规章之外的其他规范性文件。早在 1994 年，《社会救济法》列入八届全国人大常委会立法规划，之后先后列入第八届、第九届、第十届全国人大立法规划。2008 年，《社会救助法》列入第

① （英）内维尔·哈里斯等著，李西霞、李凌译：《社会保障法》，北京大学出版社，2006 年，第 107 页。

② 参见《泰州市公布最低生活保障举报投诉电话 一批不符合条件的低保对象被清退》，《泰州晚报》2018 年 7 月 30 日第 6 版。

③ 罗平飞：《完善制度 规范管理 狠抓落实 努力推进社会救助事业新发展》，《中国民政》2010 年第 1 期。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

十一届全国人大常委会立法规划。但是，迄今《社会救助法》的立法进程遭遇多次挫折，迟迟未能出台。以城市最低生活保障为例，最高法律依据长期为国务院于 1999 年出台的《城市居民最低生活保障条例》。2014 年，《社会救助暂行办法》由国务院出台，虽然统一了各项社会救助的法律依据，但一方面仍为国务院层面的行政法规，另一方面作为“暂行办法”仍缺乏确定性和稳定性。再如，低收入家庭认定的依据，则长期是民政部、国家发展改革委、公安部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、人民银行、税务总局、工商总局、统计局、证监会印发的《城市低收入家庭认定办法》（民发〔2008〕156 号）。该文件属于民政部主导、多个部委共同制定的规范性文件，尚未达到规章的层次。而该办法的依据，则是国务院的规范性文件《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24 号）的有关规定以及国家有关法规政策。

党的十八大以来，随着国家对全面依法治国的空前推进，社会救助领域法治化的水平有所提升。比如，在地方性法规层面，已有浙江、甘肃和广东等省份出台了专门冠之以“社会救助条例”的地方立法。为落实国务院的《社会救助暂行办法》，结合地方实际，则有湖北、山东、江苏、四川、陕西、海南、河北、辽宁、天津、北京等省市先后出台了社会救助的实施办法或规定。具体到最低生活保障，南京、厦门、重庆等地方人大常委会出台或修订了专门的地方性法规，甘肃、长春、广州、安徽、宁波、浙江等地则出台或修订了最低生活保障的专门地方政府规章。

总体上，虽然法规、规章在社会救助中的作用有所上升，但法律、法规之外的各类规范性文件仍然占据主导地位。在《社会救助法》迟迟未能出台的背景下，可以预期，在未来相当长一段时期内，政策仍将是主要治理手段。从《社会救助法》等法律制定历程和遭遇挫折看，甚至存在着刻意回避法律制定、回避法律治理的偏好和倾向。

这与域外法治发达国家和社会保障先进国家相比，存在着巨大差距。从域外看，法治较为发达的国家大多以法律治理作为社会救助制度建设和变革的主要方式。以英国为例，早在 1601 年英王伊丽莎白就颁布了世界上第一部《济贫法》（即“旧《济贫法》”），之后经过多次大幅修订以适应时代需求。1834 年英国议会根据“济贫行政与实施委员会”的调查报告，通过《济贫法》修正（即“新《济贫法》”）。1948 年英国出台《国民救助法》，这标志着在英国已实施超过 350 年的《济贫法》退出了历史舞台。1966 年英国又将国民救助改变为“补助待遇”，设立补助待遇委员会专门负责相关事务。1974 年英国再次对社会救助制度进行大幅修改。1976 年通过《补充救助法》。1986 年英国颁布《社会保障法》。发展至今，英国通过法律制定和修改，形成了较为完备的社会救助制度体系。瑞典则早在 1723 年即借鉴英国经验出台《济贫法》，1957 年出台《社会福利和社会救助法》，1982 年出台《社会服务法》取代了之前的《社会福利和社会救助法》。在德国，其《社会救助法》已纳入《社会法典》。在美国，社会救助的制度建设和变革也一直通过法律制定、修改方式来进行。在亚洲，日本早就出台了《生活保护法》，韩国则在 1999 年出台《国民基础生活保障法》，取代了之前的《生活保护法》。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

应该承认，政策治理具有“问题导向”的优势。在一定时期内最为突出、最显严重的社会问题，往往会优先进入政策制定者的视野范围之内，因此政策治理手段灵活、见效快，可谓是“立竿见影”。比如，为解决由于经济改革引起的“新贫困”问题，我国政府通过文件、通知等政策载体迅速建立起城市居民最低生活保障制度，并在此基础上国务院于 1999 年出台了《城市居民最低生活保障条例》。但也应认识到，政策治理在重视社会问题并迅速有效应对的同时，暴露出相对忽视权利确认和保障的缺陷，公众参与权利与相应的程序性机制的构建相对缺失。毕竟，各种通知、文件等主要表现为行政法上“其他规范性文件”的形态，本身难以确定起法律上的权利义务关系。与此同时，政策治理的问题导向也倾向于忽视公民权利，出现“重稳定、轻民生”的现象。一些机关及其工作人员过分重视社会救助的维护社会稳定的功能，甚至一度“将社会救助当作化解信访事件、安全事故等社会矛盾的措施”[①]，而对于通过社会救助保障公民生存权和发展权，满足贫困群体、低收入家庭各个方面的需求重视不够。[②] 同时，政策治理过分仰赖领导个人因素，一旦“领导高度重视”，社会救助则成效明显；领导关注重心转移，社会救助则陷入低谷。

我国现行的社会救助制度从公众参与的视角暴露出如下问题：

1. 救助对象及边缘群体的人格尊严在审核、公示环节的公众参与中受到忽视甚至侵犯。家庭调查、张榜公布、听证会等工作环节对于确定适格的救助对象貌似必要，但对低保申请者形成巨大心理压力，甚至产生“为了活下去，只能不要面子”的心理。获得社会救助家庭中的未成年人，遭人另眼相看，人格尊严受到侵犯。

2. 公众参与的领域严重失衡。公众参与以捐赠和参与到救助对象的审核与监督为主，对社会救助制度改革、帮助救助对象自立、规范救助活动的依法实施等环节的参与则较为缺乏，存在一定的缺位、错位。

3. 参与到社会救助的主体存在局限。救助对象及边缘群体并未被视为城市的主体，这些群体参与实践基本处于空白状态。

4. 公众参与缺乏有效的法律保障机制，其稳定性、规范性远未到位。

可以认为，缺乏充分法律治理的政策治理具有某种程度上的“人治色彩”，可谓“成也萧何，败也萧何”。这些问题的出现和萦绕不去，与政策治理模式存在着关联。更为严重的问题是，这种法制化水平较低、以政策为主体的治理模式，在较长时期的积累后，难免叠床架屋，弊病重重。不仅“在经费投入、项目运行、对象认定、标准确定、管理体制等方面的任意性比较大”，不利于社会救助制度的长期稳定发展；[③] 而且由于缺乏层次分明、统一有序的规范体系，处于杂乱无章、纷繁难辨的状态，各种制度机制交错重叠与局部空白同时存在。其结果是，社会救助在实施中要么“政出多门、各行其是”，要么基层无所适从，使得规范管理难以实现。政策治理发展到这种境地，已然捉襟见肘难以为继。

① 张军廷、刘增发：《加快推进以改善民生为重点的社会救助体系建设》，《中国民政》2010 年第 8 期。
② 关信平：《中国社会救助制度建构九大议题》，《中国社会保障》2009 年第 9 期。
③ 关信平：《中国社会救助制度建构九大议题》，《中国社会保障》2009 年第 9 期。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

事实上，已有社会保障领域学者主张我国社会保障改革实验任务基本完成时，应当“使之步入法制化轨道”。[①]“我国社会保障制度步入定型、稳定、持续发展阶段的关键时期，也是由改革试验状态进入相对成熟阶段的决定性时期”。[②] 发展至今，一些地方开始认识到法律在社会救助制度建设中的重要功能。依法救助、推进法制化，成为多个地方文件的关键词。但吊诡的是，这些倡导、推动社会救助法制化的规定本身无一例外地均是正式法律之外的通知、文件等规范性文件。但无论如何，这些文件的大量存在至少表明，即便从政府机关及其工作人员的立场看，提高社会救助的法制化程度，已经非常迫切。

主张社会救助领域制定《社会救助法》作为社会救助的基本法，以及各种专项社会救助的法律法规，并无多少争议。在此阶段，强调法律治理的主体性和支配性意义，可谓恰逢其时。在现代法治背景下，法律对权利义务的资源配置作用无法替代。对停留在国家政策、措施层面的社会救助，“公民所享受的保障不是权利，国家对公民的给付也不是义务”。[③] 政策治理不能确定下稳定的权利义务关系，将使得社会救助处于动摇、脆弱状态，公民面对的是大量混杂、难以明晰的政策文件群，不能从该制度中获得稳定、可靠的最后一道防线安全预期，也难以通过法院审判、行政复议等渠道获得救济和权益保障。

只有通过法律治理，才能够确定下社会救助对象的主体地位与社会救助权利。而在现代社会和宪法体制下，必须将救助对象视为国家公民。其理由在于救助对象陷入符合社会救助条件、需要社会救助的境地，本身并无所谓法律上的违法或过错。《世界人权宣言》宣布：每个人，作为社会一员，有权享受社会保障。将救助对象视为公民，一方面有利于尊重救助对象的人格尊严，以及作为公民的各项权利，体现了社会救助与古代官家慈善的根本不同；另一方面，通过救助对象主体性的承认和彰显，也有助于救助对象自尊、自立，发挥其主动性，积极参与到政治、社会和经济活动中来。“社会救助只是一种手段，其最终目的是让受助者摆脱暂时困难，在政府的帮助下重新工作，尽可能自食其力，回归正常人的主流生活，从而不需要被救助。”[④]

事实上，正是通过法律治理及相应的权利确认与赋予，才能将救助对象视为公民，接下来救助对象参与社会救助制度的改革与实践则水到渠成。反过来讲，如果将救助对象视为乞求者，则救助对象参与社会救助制度的改革和实施，根本无从谈起。即便从功利主义的立场看，这也不利于社会救助制度的改进和完善。社会保障权利不仅包括实体性的享受社会保障待遇的权利，而且也内在包涵了程序性权利，包括申请权、救济权，以及参与到制度设置、制度实施中的权利。法律治理的缺失，使得社会救助难以取得公众的理解、支持和配合。“法治意识的淡薄及对现代政府的公共职能认识不清晰是公众不能有效参与社会救助的根本原因”。[⑤]

① 郑功成：《社会保障体系应占据异常重要地位》，《中国劳动保障报》，2010 年 3 月 2 日第 3 版。
② 郑功成：《社会保障体系应占据异常重要地位》，《中国劳动保障报》，2010 年 3 月 2 日第 3 版。
③ 林嘉：《社会保障法的理念、实践与创新》，中国人民大学出版社，2002 年，第 53 页。
④ 邓集新、魏翔：《社会救助发展瓶颈：公众知晓与参与》，《社会福利》2010 年第 5 期。
⑤ 邓集新、魏翔：《社会救助发展瓶颈：公众知晓与参与》，《社会福利》2010 年第 5 期。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

## 五、公众参与的效能提升：理念与关键

统筹城乡社会救助体系，完善社会救助等制度，被明确写入党的十九大报告。社会救助制度的完善，离不开有效、有序、有力的公众参与，进而实现多元主体共建共治。[①] 对此，有必要从理念、机制等方面予以因应。

### （一）理念：参与形态的常规化和制度化

在社会学意义上，社会救助制度公众参与的引入与落实，意味着社会救助决策、实施、监督全过程的权力再分配。因此，缺乏法律制度保障、未予以常规化和制度化的公众参与，势必受到权力既得方与利益既得方或明或暗的抵制。因此，公众参与要发挥效能，势必应通过制度保障走上法治化。

一些地方的社会救助制度，仍尚未定型稳固下来形成规范的制度。一些救助项目的工作表现出较强的随机性和临时性特点，缺乏制度保障、常态性和可预期性。这种制度化程度不高，具有多种原因，如出于对财政能力的担忧而刻意放缓制度建设进程。但应予注意的是，制度化建设水平较低与这些救助项目在决策出台时缺乏足够的公众参与存在着一定关联。由政府单方设置的社会救助项目，政府可以随时予以变更乃至废置。这既与社会救助的权利理念相背离，也不利于相关制度的定型。为此，应当建立公众参与的主要相关机制，特别是公开公示机制、对参与的回应和反馈机制、说明理由规则等。

### （二）技术：改进听证会机制

在行政法上，公众参与最为正式、最具典型意义的形态是听证。公众参与的有效性，与听证的制度安排明确相关。在实践中，社会救助听证会表现出两种形态，一种是社会救助立法和决策过程中的具有普遍影响的听证，另一种是社会救助制度实施过程中的资格审核、待遇确定与发放中的听证。

1. 社会救助制度构建、调整层面的听证

从我国已有实践看，在各项社会救助制度实施中举行的听证和其他公众参与、社会监督，主要目的是准确确定救助对象和救助待遇，相应解决社会救助中存在的骗取社会救助待遇、腐败等问题。对此，有必要明确，制度构建调整层面的听证，具有优先色彩，必须给予足够的关注。

我国目前社会救助听证会代表并不占据重要位置，现有主要做法是以“发言”为主要载体的提供意见、建议。相关法规文件未规定公众的其他权利，个别文件规定在“必要时”公众可以参与到“质证、辩论”过程中去，这已成为比较先进的立法例。[②] 文本层面权利相当稀薄并缺乏必要的法律规则加以保障，使制度实施效果不尽如人意。对此，制度改造上应体现论辩精神并以具体规则加以保障，包括完善公众参与的代理人规则和专家辅助人规则等。当然，听证程序与听证笔录的法律效力均是值得关注的问题。听证程序与听证笔录具有一定法律效力为落

① 郑功成：《社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择》，《社会保障评论》2017 年第 1 期。

② 参见《汕头市人民政府行政决策听证制度》（汕头市人民政府令第 106 号）第 24 条，2008 年 8 月 28 日。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

实论辩精神所必须。

2. 社会救助经办实施中的听证

社会救助经办实施中的听证，已在一些地方有规可循。类似“听证”“听证评议”等作为必经环节已深深嵌入。但也应清醒意识到，在社会救助的审批和发放中实施听证，与理论设想存在较大距离且暴露出诸多实践问题。以低保为例，听证面临调查取证和认定的困难，低保申请人面临隐私曝光并成为社区公众议论话题的风险。听证代表自身的专业素质、能力未必能达到必要的水平。一些情况下，由于听证代表打不开情面，仍未能彻底化解“人情保、关系保”等问题。

从域外看，美国 1935 年《社会保障法》中就有听证的相关规定。1964 年的《社会保障法案》更是将申领者的听证权利确认为每个州福利计划中最为基本的要求。我国社会救助听证制度的改进，应当以“正当程序”为理念，借鉴美国社会保障听证等先进做法，予以改进完善。这主要包括：①引入代理机制。针对社会救助法律政策体系复杂、纷乱而申请人往往法律、政策能力较低之间的巨大落差，要让听证能够发挥实效，可以考虑引入代理，由专业人士提供咨询、代理。②改进信息告知机制。在举行听证之前，主办方应当对听证代表、申请人进行充分告知，包括相关法规、政策、文件，以及其他应当知晓的资讯。③引入证据质认规则。通过对抗式的交叉盘问，认定相关行政证据和依据。在时机成熟时，借鉴《行政许可法》的许可听证，考虑引入听证的案卷排他规则。

**（三）救助对象及其边缘群体对社会救助参与的特殊议题**

救助对象及其边缘群体的公众参与议题主要有二：一是如何在制度层面和实施层面确认并有效保障该群体的参与权利和参与能力；二是如何在公众参与过程中，确保该群体的隐私权利、尊严权利及其他各项人身、财产权利受到必要的尊重，尽可能避免权利遭受侵犯，克服“耻辱化”效应。

对此，总体性的思路在于，必须认可救助对象及其边缘群体的主体地位，对其予以赋权和增能。世界银行曾主张，贫困不仅指收入低微和人力发展不足，而且包括人对外部冲击的脆弱性，以及缺少发言权、权利和被社会排斥在外。[①] 从该范畴理解社会救助的适格对象及边缘群体，显然更为妥当。由于陷入贫困状态，救助对象群体由于缺乏必要的资源，在一定程度上丧失正常生活的资格，缺乏参与经济、社会和政治活动的能力。贫困意味着他们不能很好利用各种基础设施和公共服务（如大量建设的机场、高铁站等基础设施与大量贫困人口并无任何关系），进入劳动力市场受阻（如贫困人口难以利用互联网寻找工作机会），社会参与程度较低。其结果是，社会救助的对象及其边缘群体不仅在生活水准上持续地低于社会常规标准，而且在对行政活动、政治活动均缺乏必要的知晓以及有效的参与和影响能力。

一个典型例证是，发展至今，各种立法听取意见往往通过网络方式进行。2008 年，国务院法制办公室将《中华人民共和国社会救助法（征求意见稿）》全文公布，征求社会各界意见。有关单位和各界人士可以在 2008 年 9 月 8 日前，通过 3 种方式即登录中国政府法制信息网、

① 世界银行：《2000/2001 年世界发展报告——与贫困作斗争》，中国财政经济出版社，2001 年，第 11 页。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

信函方式和电子邮件方式，来提出意见。而对于生活困难、需要社会救助的群体，这三种方式特别是第一种登陆网站提出意见和第三种发送电子邮件提意见的方式，较难实现。北京市 2000 年城市低保相关政策文件曾规定“凡拥有自己出资购买的汽车、摩托车、手机等非生活必需高档消费品的城市居民”，不属于低保范围。到 2008 年，此要求才不再作为硬性条件，而是根据实际情况具体掌握。[①] 显然，如作为日常通讯工具的手机都无法获得使用，遑论主体性地位和参与到社会救助过程中来？社会救助方面的政策信息，在区和街道一级还比较清晰，但层层传达到低保相关群体，则被大量遗漏、误解，或者未传达到位。有些低保户对于各类救助项目并不完全知晓，或虽然知晓但并未享受到。

在以上背景下，社会救助对象及其边缘群体的主体地位，以及如何有效参与社会救助制度的构建和实施，无疑值得深入研讨。显然，救助对象群体参与到法律制定、行政决策出台具有知识、工具、技术、表达能力诸方面的困难、障碍。对此，一方面在理念上应重视救助对象及其边缘群体对社会救助制度建设与相关决策的参与。另一方面，在具体制度安排上，应当充分考虑照顾到此类群体的知识、信息等方面的客观状态，提供更为有效、易得的参与途径，提供易于理解的文本及相关辅助手段。

社会救助在立法层面、政府制度调整层面的公众参与，应充分考虑其核心受众的特殊性，设置妥当的公开方式、征求意见渠道和期限。比如，在内容上，不仅应公开草案方案的文本，还应将相关解读说明、可能影响一并公开，确保公众读得懂；在渠道上，既要通过门户网站公开，还应针对需要救助群体的特殊性，通过公告栏、信息屏、村居社区等渠道告知，增强公开的达到率，确保其看得到；在期限上，实践中常设置的 30 天、15 天，乃至 7 天或更短的公开征求意见机制显然时间过短，而应考虑适度加长公开时间；在提出意见方式上，既有适应精英群体的登录网站、电子邮箱，乃至新媒体的微博、微信、客户端等方式，也应采用开放热线电话、来信来访、代为记录等方式。

从未来看，应以法律为框架基石，以政策作为灵活调整的手段。其中关键在于，通过全国人大及其常委会的法律，辅以行政法规、规章和各种规范性文件，形成内部层级有序的规范体系；通过法律的授权，赋予政策调整、政策规范以合法性；通过法律的执行和实施制度，赋予社会救助制度及公众参与以执行力和强制性，使行政复议、法院审判的适用最终落实。

① 温薷：《北京民政局：低保户不再禁购手机及养宠物》，新华网：http://www.xinhuanet.com/chinanews/2008-03/27/content_12805813.htm，2008 年 3 月 27 日。



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

# Public Participation in Social Assistance: Theory, Rule and Practice

Li Yanjie

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

**Abstract**: In modern society, social assistance schemes and their implementation should highlight human dignity and protection of rights. In this regard, public participation not only plays a key role in improving the system by enhancing its efficiency and regulatory framework, but also safeguarding civil rights and removing the stigma attached to social assistance. On the basis of a review of China's public participation in social assistance, this paper explores the nature of "rule of policy" and some problems it leads to. It proposes to follow a "rule of law" approach and puts forward recommendations, including new values and key measures, for improving the system.

**Key words**: social assistance; public participation; protection of rights; efficiency improvement

（责任编辑：郭　林）



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net