

我国公民物质帮助权的基本权利功能分析

原新利 龚向和

(兰州理工大学 法学院,甘肃 兰州 730050;东南大学 法学院,江苏 南京 211100)

[摘要] 物质帮助权作为公民基本权利的重要组成部分,是对社会弱势群体给予国家照顾的直接依据。对该权利的研究分析缺乏从文本出发的教义学分析思路,导致对该权利功能失效的原因不能进行准确判断和分析。在全面落实依宪治国和依法治国的背景下,宪法上公民的基本权利应该对法律制度起到根本规范的功能和作用。有必要立足我国宪法文本,以德国基本法理论上的基本权利功能理论作为分析工具,对我国宪法上的公民物质帮助权规范逻辑和功能进行深入分析,从而对我国宪法上物质帮助权功能发挥提供法律解释。

[关键词] 物质帮助权;基本权利功能;请求权;主观权利;客观价值

[中图分类号]D911 [文献标识码]A [文章编号]1003-4145 [2020]02-0156-05

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.02.025

就目前我国学界对物质帮助权的研究成果来看,存在概念、内容等方面的争议。这种争论一方面表明我国宪法上的物质帮助权存在功能实现上的不足,另一方面要求学者们对该权利进行研究需要规范逻辑上的考量。借助德国基本法理论上的规范逻辑分析方法就会发现,宪法规范是权利研究的出发点。

一、我国宪法中物质帮助权的规范逻辑

德国基本权利的教义学遵循从“价值请求权体系”到“基本权利的功能体系”的发展路径,即基本权利的作用面向——功能分析是建立在基本权利规范构成的逻辑基础上:以法律概念的逻辑分析为出发点,形成功能的体系化概括,并将这种分析的结构用于司法裁判^①。这种教义学的理论逻辑研究路径为我国宪法文本中的基本权利提供了规范的研究范式。具体到物质帮助权,我们可以从物质帮助权的宪法规范入手,依照“价值请求权体系”到“基本权利的功能体系”研究路径,具体对我国宪法上公民的物质帮助权的权能实现问题进行分析,破解我国宪法上公民物质帮助权在具体个案中“失效”的表现和原因。

(一) 物质帮助权的价值与“请求”规范逻辑:对人性尊严保障的请求权

对弱势者的物质帮助反映了人的尊严实现需要尊严生活的保障这样一个基本共识,保有个人体面适足的生活是人的尊严实现的基础性条件。不论是自然原因导致的贫困抑或是社会制度造成的贫困,都兼具经济上的“贫乏”与精神上的“困苦”。很多贫困是“能力”上的贫困,这种贫困通常还会对贫困者造成未来生活无期望、无憧憬的精神压力。弱势群体的突出特征在于无法通过个体能力挣得尊严生活的物质条件,物质帮助权一开始产生的意义在于对社会贫困群体人性尊严的保护,避免其由于没有足够的物质条件而产生个人尊严的贬损。人性尊严——成为物质帮助权这个价值请求权的基础,构成了一个法律逻辑上的请求权体系^②。我国《宪法》第45条的规范表述“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”,就完整地描述了一个个别性规范——赋予公民一项相对于国家的权利,同时享有一项法律地位,构成了物质帮助权的“请求……为一定行为”的规范依据,即公民有请求国家在……情况下给予物质帮助的法律地位。这种法律地位可以解构为:(1)公民相对于国家、社会而言拥有物质帮助的权利;(2)公民所拥有的物质帮助权本质上服务于人性尊严的利益需求;(3)在公民的物质帮助权被侵害

收稿日期:2020-01-04

作者简介:原新利(1977—),女,兰州理工大学法学院副教授、硕士生导师,研究方向为宪法学和人权法学。

龚向和(1967—),男,东南大学法学院教授、博士生导师,研究方向为宪法学和人权法学。

基金项目:本文系国家哲学社会科学项目“国家义务与社会协同:公民社会权保障研究”(项目编号:15XFX021)的阶段性成果。

①张翔《基本权利的规范建构》,法律出版社2017年版,第76-77页。

②Alexy, Robert, *Theorie der Grundrechte*. 2. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.

时可以通过诉讼加以保护;(4)该项权利作为一种积极行为请求权,既包含请求国家采取积极的事实行为满足公民物质帮助的需要,也包括防御国家及社会组织任意对公民获得物质帮助的资格和权利进行侵犯^①。物质帮助权这种基于人性尊严价值的请求结构为该权利提供了一个“社会保障权”所不具有的我国宪法的规范依据,即陷入贫困的公民能够依据规范“请求”国家和社会担负一定的给付义务,否则就与宪法对人权的尊重和保障价值不相符。显然,在我国宪法中找不到社会保障权请求权的规范依据。

(二) 物质帮助权可请求的内容与目标: 适足生活利益与“免于贫困”的能力

长期以来,不论是学界还是实践中,物质帮助权可请求的内容限于生活必需的“金钱”,因为主流经济学对生活水平的衡量标准是单一的人均收入指标,经济学上的这种衡量标准转译到社会保障制度层面上就是以是否给予了足够的商品持有的货币收入作为保障的衡量水平。近年来,随着国家精准扶贫战略的纵向推进,阿马蒂亚·森的“免于贫困”能力理论为权利保障的内容提供了崭新的研究思路和内容,并不断得到法学研究者的认可和借鉴。阿马蒂亚·森认为,在经济繁荣时期,贫困的根本原因在于个人“免于贫困”的能力不足,收入的短缺只是贫困的表象,这种表象掩盖了个人支配资源以实现“免于贫困”的能力不足。

作为帮助社会弱势群体获得适当生活水平的基本权利,物质帮助权的内容也应该体现这种对于贫困研究的最新发展,物质帮助权包含的内容是以能够保证适足生活水准为衡量标准的利益。这些利益不单纯是金钱上和物质上的,更是长久解决贫困的能力层面上的,这一点在国际人权文件中得到了印证。《世界人权宣言》和《经济、社会及文化权利国际公约》对为维护个人的尊严体面生活所需要的利益集合进行了列举式规定,这些利益包含“生存”和“生活”两个层面的利益给付。《世界人权宣言》第25条、《经济、社会及文化权利国际公约》第11条都是“适足生活水准权”的基本法律渊源。《世界人权宣言》第25条提出的生活水准,包括“食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”,《经济、社会及文化权利国际公约》在食物、衣着和住房以及服务基础上增加了“并能不断改进生活条件”,从规范上提出了适足生活水准利益所包含的两个层面:第一,基于生存之基本需要的物质条件,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务;第二,为个人“免于贫困”能力提升与促进所包含的教育、劳动技能以及生产发展支持^②。从基本权利保障的法治角度看,基于作为扶贫法律制度的根本规范依据的物质帮助权,国家和社会所承担的义务内容不仅包括基础性的生存利益保障,更重要的是给予其提升个人“免于贫困”能力的各种机会和保障。

二、物质帮助权的基本权利功能

德国宪法理论用基本权利的教义学方法构筑了“基本权利的功能体系”,通过统一的“尊严价值”统领整个基本权利体系,并将其融入各个具体权利,探索为保障个人尊严的实际享有、基本权利可以发力的作用面向。在保持个体主观权利防御与受益功能基础上将“尊严价值”辐射到下位立法的基本原则和规范中,成为制度设计必需遵循的客观价值。这种将宪法规范中的基本权利条款适用到现实中,并不断形成和凝练其保护范围和功能的方式无疑成为基本权利研究和发展的必行路径。

(一) 物质帮助权的主观权利功能

传统上认为社会权与自由权不同,社会权需要国家积极作为来保障实现,因此其防御功能微乎其微。但是基本权利的防御功能并非只要求国家消极不作为,而是对国家任何侵害基本权利的行为均可通过法律途径排除。具体到公民的物质帮助权而言,对所有导致物质帮助权实现困难的法规及命令,都应该进行违宪审查;对侵害物质帮助权的行政处分命令和事实行为都应该给予取消或者废止。在防御被侵犯的同时,国家需要为物质帮助权担负给付义务,即所谓物质帮助权的受益功能。而且在社会权家族中,物质帮助权的受益功能表现最为突出,相比于受教育权、劳动权等其他社会权,物质帮助权在要求国家积极给付和帮扶层面上具有自己的特质。首先,虽然社会服务的提供应该是跨时段的^③,但物质帮助权受益功能的实现具有一定的紧迫性。物质帮助权受益主体为丧失劳动能力、无法依靠自身生存的群体,与受教育权的阶段性不同,物质帮助权受益功能的实现条件是现实的当下的需求。其次,物质帮助权受益功能的涵盖内容具有一定的层级性,表现为基于基本“生存需要”的受益和“生活能力”的受益。“生存需要”的受益主要体现在物质层面的获得

^①雷磊《法律权利的逻辑分析:结构与类型》,《法制与社会发展》2014年第3期。

^②[印度]阿马蒂亚·森《正义的理念》,王磊、李航译,中国人民大学出版社2012年版,第238页。

^③王君健《社会救助体系精准兜底的国家整合过程》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

上,如作为基本生活保障的粮食、衣物、清洁饮水等以及基本医疗服务的受益。“生活能力”的受益则是在基本生存保障基础上的受教育、劳动就业以及其他方面的受益。再次,物质帮助权的受益功能包含多方面内容,既包含创设性资源,也包括分享资源——使用公共设施,如公共医疗设施、教育设施或者为满足最低生活要求的公共道路和电力设施。最后,受益的类型可以是具体性的,也可以是抽象性的。具体性的包括物质和资源,抽象性的包括程序和制度——满足公民对于物质帮助的诉愿。国家为使基本权利实现而提供各种可能的组织或者程序,以受理公民关于物质帮助的陈请,并予以处理和答复。

(二) 物质帮助权的客观规范功能

之所以称之为“客观规范”是要求,下位立法以及行政权和司法权行使必须尊重基本权利所秉持的价值和原则,形成法律制度的屏障,使基本权利免受公权力的伤害。物质帮助权的客观价值首先体现为权利的第三人效力,即除国家之外的公共组织包括基层群众性组织、人民团体、各企事业单位等都负有一定的协助实现公民物质帮助权的义务。其次,物质帮助权受国家保护,司法机关在解释和适用法律时必须参酌物质帮助权所要达到的目的和对社会贫困群体的救助价值,提供基本生存需要的救助和提升“免于贫困能力”的服务,否则就构成了对公民物质帮助权的侵害,因为基本权利的实现不能也是对其的侵害^①。再次,物质帮助权的客观功能还在于国家必须构建该权利的保障制度,在公民由于自然原因或其他原因陷入困境时确保其物质帮助请求权顺利实现。这种制度性保障是基本权利客观价值功能的最有效体现。通常状态下,基本权利的实现必须依靠下位立法的细节性规定,国家对贫弱者的帮扶和救助并非是因为国家政策管理目标,而是因为基本权利的客观价值要求这些下位立法和制度必须“存在”和“正常运作”。

三、我国宪法上的物质帮助权功能缺失分析

物质帮助权的基本权利功能缺陷长久以来并未受到学界的重视,因为物质帮助权实现的条件和程度无法进行定量测度。立足于宪法文本的法教义学研究方式和路径法教义学将现行宪法秩序作为毋庸置疑的前提,并以此为出发点进行宪法秩序落实在制度层面的研究和构建,以达到对现实疑难问题的解决。宪法作为根本法的规范效力在于规定国家、社会、公民之间的关系,宪法规范是基本权利的立论基础,基本权利的宪法规范是用以确立基本权利的性格、规范目的以及内涵的依据。忽视基本权利规范的研究,可能会造成基本权利被随机、任意认定,并造成对宪法秩序的破坏。学界对该问题的忽视在一定程度上也映射出其对物质帮助权宪法文本研究的不足。综合考量我国《宪法》第45条有关物质帮助权的表达规范可以发现,物质帮助权的基本权利功能缺陷既包含规范的不周延,也有主观上对于宪法规范理解的局限,从而导致物质帮助权的受益功能受损,进而影响其客观价值功能。

(一) 主观受益功能发挥不足

1. 受益主体范围不周延

从我国《宪法》第45条关于物质帮助权的表述来看,我国物质帮助权的权利主体是由于各种原因丧失或者部分丧失劳动能力的公民,但如此表述就排除了丧失劳动能力但未陷入贫困的公民,以及具有劳动能力却由于灾害或者自然条件恶劣陷于贫困的群体。这种无法自洽的情况在我国西部经济欠发达省份表现得尤为突出,大多数群体的贫困并非由于年老和疾病,而是由于自然环境恶劣和可利用资源严重匮乏。物质帮助权的受益群体规范表达无法覆盖因发展条件恶劣而导致贫困的群体,使其不仅缺失了对国家给予物质帮助的请求权利,也无法在下位立法中寻找应有的规范基础。《中华人民共和国社会保障法(征求意见稿)》第3条对社会救助的对象进行了扩充,弥补了物质帮助权主体的范围缺失,将社会救助的对象界定为“依靠自身努力难以满足其生存基本需求的公民”。由此可见,很多学者和立法专家早已注意到了这个问题。

2. 受益内容单一

在将经济学的思维范式带入人们社会生活其他领域的时候,就带有了某种对物质主义的推动作用。^②物质帮助权这种偏重“物质”的帮助形式确定了权利实现的基准,也影响了物质帮助权保障的形式。以我国最低生活保障制度的实践运行来看,无论是对贫困的识别还是对贫困群体的扶助都停留在物质层面。对于贫困群体的识别和认定取“年人均收入”为唯一标准,在农村,贫困人群的识别标准为“低于当地政府公告的

^①Jarass, Hans. D. Pieroth, Bodo. Grundgesetz Kommentar 3. Aufl., München: C.H. Beck Verlag.

^②赵昆《“经济学帝国主义”思潮的社会价值影响》,《理论学刊》2019年第2期。

最低生活标准”。凡是低于该标准的就列为救助对象,反之,超过该标准的就不能作为贫困户享受国家救济。这种以“单纯收入”作为衡量标准的方法在国际上被称为生活需求法(或市场菜篮法),即根据最低生活需要的物品和服务清单,计算市场价格所需现金,此金额即为最低生活保障金额。这种简单的市场菜篮法看似平等直接,实际上存在不足。阿马蒂亚·森认为,个人的实际收入与运用收入而达到的处境之间存在较大差异^①,如个人的异质性、环境的多样性、社会条件的差异、人际关系的差别以及家庭内部的分配。因此,为了避免生活需求方法造成的“贫困假象”,国际社会对于贫困的识别和测度多采用“生活形态法”,即从人们的生活方式和消费行为等生活形态入手,提出一系列有关贫困家庭生活形态的问题,选出若干缺失的指标,再根据这些缺失指标及被调查者的实际情况确定哪些人属于贫困者,并以此为依据分析他们被剥夺的需求及消费收入,得出其应该得到的经济补助以及服务。很多经济学家早已指出,不能把贫困与低收入完全等同,尽管对于收入的测度简单直接,但是收入方法却存在极大程度的误导。目前国家对贫困的帮扶和救助形式单一有多重原因,但是从宪法角度看,“物质帮助”这种概念的表述无法与国家精准扶贫的要求完美兼容,因为精准扶贫所要求的扶贫措施更多地是以经济 and 物质以外的方式进行。实践中的扶贫主要以金钱利益给付为主,客观上造成了贫困者仅仅依赖低保维持生活,而缺乏个人免于贫困能力的促进和提升。

(二) 客观价值功能存在缺陷

1. 物质帮助请求权缺乏完善的救济制度保障

物质帮助请求权较之其他社会权更为重要,因为其他社会权的实现以“平等权利保障”实现为目标,如受教育权的保障只要排除不合理的差别待遇并进行合理差别的特别保障即可。但物质帮助的请求权在时间上往往带有紧迫性,在内容上具有多样性。我国在农村实行的低保制度在贫困的判断标准和帮助程序上存在瑕疵,一旦发生权利保障缺失,便无法依靠法律制度进行救济。就农村低保立法而言,尚未出台统一立法,目前通行的2007年国务院下发的《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(以下简称《通知》)是最直接的依据。在该《通知》中,低保发放的对象为“家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民”。基本程序为农户申请、民主评议,在核查家庭收入的基础上分档发放。该程序中隐含问题的是“民主评议”程序。贫困户的识别本身是靠收入测算的,但民主评议结果可能会与测算方法认定的贫困户存在不一致。根据《通知》农村低保发放的判断依据年收入,而不是依据国际上通行的“多维测度”,再加上民主评议程序本身还有不完善之处,这些可能会使多重矛盾汇聚在一起,从而损害贫困群体获得物质帮助的权利。

2. 缺乏救济的程序性制度

在我国程序法方面,关于最低生活保障的救济方式主要有三类:一是社会保障劳动争议,二是社会保障行政争议,三是社会保障刑事纠纷^②。其中,社会保障劳动争议是用人单位与劳动者之间因为社会保险、福利、工伤医疗费产生的纠纷;社会保障行政争议是社会保障经办机构与公民、法人或者其他组织之间发生的争议。《行政诉讼法》第12条是对人民法院行政诉讼受案范围的规定,“认为行政机关没有依法支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇”可以成为诉讼事由,但仔细分析,这种诉讼只能发生在行政机关“违法”不给付的情况下,符合《通知》的发放条件和程序则不构成“违法”发放,不属于受案范围。在某些情况下,当困难群众无法申领到保障金或者被不合理地取消低保资格后,不论是依据作为基本权利的物质帮助权还是诉诸各种诉讼救济途径都无法实现权利的救济,这可以说是物质帮助权没有落实法治保障、缺乏下位立法保障的负面效应。

四、基本权利功能视角下物质帮助权的宪法规范完善

良法善治是人类社会组织化以来孜孜以求的目标,人类为此设计了各种制度与组织来保障、推动目标的实现,^③物质帮助权的宪法规范完善也是为了实现良法善治来设计运作的。

(一) 他山之石

对弱势者的社会救助和帮扶理念在很多国家的宪法中有所体现,只是其规范方式和内容有所不同。这

^①[印度]阿马蒂亚·森《以自由看待发展》,任贻、于真译,中国人民大学出版社2013年版,第59页。

^②郑尚元《劳动和社会保障法学》,北京师范大学出版社2010年版,第109页。

^③张建《法官绩效考核制度的法理基础与变革方向》,《法学论坛》2018年第2期。

一方面体现了对贫弱者社会救助的共通理念,另一方面是出于不同国家的宪法品格。俄罗斯《宪法》第7条第1款规定“俄罗斯联邦是社会福利国家,其政策旨在创造保障人的正当生活和自由发展的条件”;第2款规定“在俄罗斯联邦,保障人的劳动和健康,规定最低工资标准,保证国家对家庭、母亲、父亲、子女、残疾人和老年人实施帮助,发展社会服务体系,建立国家养老金、救济金以及其他社会保障措施”。第1款明确了国家设立福利制度的目标和功能——创造保障人的正当生活和自由发展的条件。该目标已经大大超过了基本物质保障的分界,将国家对于公民的救助目标提到了保障个人自由发展的高度,作为宪法的价值性规定对下位立法无疑起到了前瞻性的指导功能。德国《基本法》第1条“人的尊严”、第2条“个性自由发展及身体不受侵犯”以及第20条“社会国家原则”等条款成为公民获得国家帮助的依据^①,并为德国下位立法奠定了客观价值基础。德国《社会法典》作为社会救助的具体规范规定,救助形式为金钱、实物和服务。在生活费补助支付方面,德国每5年就要确定一个标准支付值,而申请人实际获得的支付则会根据其家庭结构及子女年龄等因素综合确定。此外,救助机构可以向求助者提供咨询、建议、联络信息、陪伴等服务,帮助其寻找住房、养老院、培训机构等,以进一步提升被救助者的能力。日本《宪法》第25条为日本的社会保障制度提供了宪法依据:一切国民都享有维持最低限度的健康的和有文化的生活权利,国家必须在生活的一切方面努力提高和增进社会福利、社会保障以及公共卫生事业。日本的福利制度逐步扩大了福利享有主体范围,从有选择的贫困人走向一般的全体国民,从保障生存的低水准福利走向提升能力的高水准福利,从单一生活救济型福利走向多元的综合性福利。

(二) 我国公民物质帮助权的规范完善与功能发挥路径

宪法上对于社会贫弱者权利设置的理念与规范方式是引领社会保障立法的原则,其所表达的客观规范价值直接影响下位立法的原则及目标。从上述各国物质帮助权的立法例来看,物质帮助权是以国民尊严的平等保障为支撑理念,以生存和发展能力促进为双重任务,以是否达到社会质量安全为权利保障基准。这种集生存保障与能力发展于一体的权利构建方式值得借鉴。当前国家精准扶贫战略正在步步推进,依法治国要求以宪法为本,统一各项法律制度和政策;以人民利益为本,保障其基本权利。如果作为基本权利的物质帮助权一直停留在基本生存保障层面,贫困不会得到根本性改变。

综上,为保障作为公民基本权利的物质帮助权,必须构建从宪法到法律到具体实施的规范性文件的闭合型体系,使贫弱者能够有资格、有依据、有渠道从国家或者社会获得物质帮助,并逐步提升个人“免于贫困”的能力,最终依靠自身能力实现个人尊严。在尊重宪法规范的基础上,为配合国家精准扶贫战略,我国公民宪法上的物质帮助权可以从以下几方面进行完善:第一,进一步周延物质帮助权的主体范围,令由于各种原因导致贫困的群体获得物质帮助资格。综合其他国家先进的立法经验,结合《我国社会救助法(草案)》的表述方式,将物质帮助权适用的主体扩充到“依靠自己的努力无法维持适足生活水准的公民”。第二,扩充物质帮助权的内容,提升物质帮助权保障的层级。物质帮助权设置的终极目标乃是使社会共同体成员逐步摆脱被救济、被扶助的境地,而逐渐依靠自身能力实现自由的发展。懒惰并非是贫困的唯一成因,贫困更多地是由于对资源占有的不足和参与社会竞争能力的缺失。因此,应该在《宪法》第45条中补充,“国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救助和医疗文化卫生事业,创造保障公民的适足生活和自由发展的条件”。这样既可以明确物质帮助权作为客观秩序作用的制度层面,又可以“适足生活”和“自由发展”作为物质帮助权伸缩的作用范围,为物质帮助权留下发挥功能的空间。第三,引入目前广泛采用的社会质量作为衡量权利保障的基准。当前,对于贫困者救助、帮扶的制度被纳入到了社会质量体系建设中,这种质量评测从欧洲逐步扩展到亚洲。社会救助制度同社会质量、社会安全联系在一起,是社会安全的重要组成部分,并构成社会质量的衡量标准之一。物质帮助权在社会质量体系中的意义在于,“人们能在多大程度上参与社会和经济生活就能在多大程度上增进他们在社会共同体中的福利和个人的潜能”。引入社会质量和安全标准能够为物质帮助权保障提供一定的测度指标,避免保障标准抽象、模糊。

(责任编辑:迎朝)

^①德国《基本法》确立了公民享受社会救助的3个宪法依据:人的尊严、个性自由发展和社会国家原则。