

保障的制度的制度保障：理性检视最低生活保障制度之困

PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E4_BF_9D_

[E9_9A_9C_E7_9A_84_E5_c122_485087.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E4_BF_9D_E9_9A_9C_E7_9A_84_E5_c122_485087.htm) 社会风险是每一个人都有可能遇到并且单凭个人能力所难以完全克服的风险，当社会风险来临之际，一些社会成员可能会因此而陷入生活困顿，稳定的社会秩序和正常的社会生活也可能因此而受到影响。为了避免公民因遭遇社会风险而不能维持最低限度的生活水平，我国法律赋予公民要求获得国家物质帮助的权利，同时国家建立了最低生活保障制度（以下简称“低保制度”）。由于社会风险有涨有消，这也决定了公民对低保制度能进能出，即当共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准时，公民有权请求政府给予物质帮助，从而进入低保制度的适用范围；当享受低保待遇期间家庭人均收入增加时，其享有的物质帮助额度应作相应减少；当享受低保待遇的家庭已经摆脱经济困难，人均收入高于地方最低生活标准时，应当停止享受低保待遇。但是，我国低保制度在实施过程中，普遍遭遇到低保待遇发放“易升难降”、低保享有者“易进难出”的困境，一些地方出现了“富人低保”、“养懒汉低保”、“关系低保”等不正常现象，这不仅对低保资金产生了极大的压力，也损害了低保制度的公正性和严肃性。低保制度的困境发出了这样一个危险的信号，即低保制度虽能化解社会弱者的经济风险，但是其制度本身也同样存在风险，作为提供社会保障的制度同样也需要某种保障。与骗保行为形成鲜明对照的是，一些地方原低保享有者主动退出低保的情形也常常见诸媒体，这些“义举”赢来一片叫

好声，并被树立为“正面典型”加以宣传推广，借以减少骗保行为，引导社会“善待”低保制度。笔者认为，享受低保待遇的居民在摆脱经济困境的情况下主动退出低保固然是件好事，不仅仅是因为行为人践行诚信，不贪图不义之财，而且还因为行为人主动退保大大节省了行政管理成本，有利于制度效率。但是，主动退保行为虽然在道德上值得大书特书，但是从法律角度而言仅仅是“值得肯定”而已，因为低保待遇受领人负有收入变动报告的法定义务，在不符合享受低保待遇时，退出低保是其法定义务，退保行为仅仅是履行了一般的法定义务而已，从这个角度看，没有必要对主动退保行为“高看一眼”。一边是对骗保行为口诛笔伐，另一方面对主动退保行为推崇备至，当一种正常的法律行为当作不正常的“稀罕物”来看待时，法治的脆弱便暴露无遗。破解低保制度的困境是否需要“树立典型”式的道德手段？当然可以，因为低保制度本身就是道德和人性的法律体现，是道德和法律相结合的产物。低保制度从道德上讲是救人于水火的制度，从法律上讲是国家为公民提供的最后一道典型的社会保障网。低保待遇的受领在形式上虽无须支付对价，但是如果出于道德或法律的考虑，享受低保也是需要对待给付的，即低保享受者以其诚信和良知作为对价获取低保待遇，或者说，低保待遇受领人有获得低保的权利，但同时负有收入变动报告的法定义务。那些冒领、骗领低保待遇的行为，实质上是行为人无视其中的道德条件和法律条件，而出于唯利是图的目的占有或侵夺公共财产，行为人在践踏道德准则的同时也违背了最基本的法律义务。在一定程度上，低保制度的道德属性和法律属性确有共通之处。通过呼唤道德良知、通

过提升公民的素养确实能够提醒公民加强自律，从而减少与制度博弈的现象，客观上也有助于实现法律所希望达到的目的。但是，若将制度的前途寄托于道德教化，那么如果屡教不改、教而不化、劝而不善，法律的最终目标岂不落空？在商品社会中，形式上“无本万利”的低保待遇对一些人颇具吸引力，这些人完全可能会在经济利益的刺激下见利忘义，在他们看来，道德与名誉远没有金钱实惠。此外，对于自我道德期望较低的鲜廉寡耻之徒，要指望其“立地成佛”恐怕也不现实。尽管低保制度闪烁着人性善的光辉并获得了极高的道德认同，但却并未因此而免于道德损害，这表明柔性的道德在经济利益面前，其对制度的保障能力多少有些不足。道德作为社会控制手段的弱点在于，它扬善有余而惩恶不足，从这个意义上讲，道德教化有利于为低保制度良性运转“锦上添花”，但无法为防范侵害、保障制度安全“雪中送炭”，骗保行为屡见不鲜无疑是最好的例证。从保障和防范角度而言，依靠法治更有利于破解低保制度之困。一项社会制度的良好运行既需要公民自觉自愿加以维护，又需要行为人因有所畏惧从而不得已而为之。法律较之道德的优势在于，法律绝少过问人的内心而多关注人的行为，凡依法行事者，皆为守法之良好公民，简单而务实的标准无疑赢得了效率。法治的力量是巨大的，一项好的法律制度可能使坏人“放下屠刀”，而一项坏的法律制度却更有可能让好人橘化为枳。尽管法律不能劝人向善，但却能够防范人性之恶。我国是社会主义法治国家，和谐的社会秩序需要法律的引导、规范和保障，低保制度令行禁止同样离不开法律的保障。不符合享受低保条件的居民能否享受低保以及已不符合条件的居民能

否退出低保，不仅仅取决于居民是否自觉或良心发现，更重要的是取决于低保制度本身是否有完善的防范制度。良好的制度防范和保障措施能够有效地保证公民根据实际条件享受到恰如其分的保障待遇，也能够保证冒领、骗领低保待遇的公民招致到确定、及时和有效的法律制裁。通过法律的保障能够警戒觊觎低保制度者，能够惩罚侵害低保制度者，并通过法律责任的科处肯定主动退保行为、否定骗保行为，从而展示法律的公正和权威。在法治社会的今天，祛除制度的弊病要靠药因病施治于制度本身，倘若顾左右而言他，势必可能会因讳病忌医而病入膏肓。依靠制度来保障制度是靠得住、看得见、管得用的，因此，多检讨制度上的缺陷并强调通过法律制度来保障低保制度尤其重要。依靠制度保障制度，即低保制度自身的完善。低保制度何以需要完善？如果将主动退保行为这类“稀罕物”和骗保行为这类“大路货”做简单的对比，不难发现一个重要的诱因，即违法收益大于违法成本，而守法成本（主要是放弃违法收益的机会成本）大于守法收益。“硬币”的两个方面反映的其实是一个问题，那就是现行低保制度法律责任缺失和乏力，不足以抑制各种骗保行为，也不足以肯定和安抚主动退保行为。公民低保权利的实现需要相应义务的履行做保障，法律责任则是相关主体切实履行法定义务或职权的保障，集中体现了法律的刚性、严肃性和权威性，健全的、确定的、及时的法律 responsibility 能够督促义务和职权的履行，警戒和威慑效尤者，动摇违法者的投机心理，是低保制度的不可触摸的底线和最后底牌。有效的法律制度，能够使一般人不愿违法，有违法之虞者不敢违法。而我国低保制度中的法律制度是不完善的，既表

现为法律责任体系不成熟、不健全，又表现为法律责任过于轻缓，这在很大程度上使违法者有利可图从而敢于以身试法。例如，《城市居民最低生活保障条例》对低保工作人员依法应当承担的行政责任的种类、幅度没有明确规定，对直接责任人员的责任和领导责任也没有作出规定，这些不利于相关行政机构积极甄别、审核、监督享受低保的人员。又如，该《条例》第十四条对采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗保的行为规定了行政责任和民事责任，但这一责任主体并不明确，因为该条第一款所指称的对象是享受低保的居民，但实际上，违法行为人和实际享受低保待遇的居民可能范围并不一致，这就有可能使法律责任分散化，从而针对性显得不足。再如，该《条例》对违法享受低保待遇的责任人没有规定刑事责任，过低的责任设定不利于打击情节严重的骗保者，而较低的违法成本和较高的获利可能性可能助长违法者与制度博弈的动机。因此，强化低保制度中的法律责任制度将有利于发挥法律在制度保障方面的优势，最大限度的遏制违法行为。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com