

引文格式: 付浩然. 共同富裕背景下就业救助的激励机制完善研究 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2023, 24 (6): 20-31.

共同富裕背景下就业救助的激励机制完善研究

付浩然

摘要: 共同富裕为社会救助制度提供了助人自立的目标指引, 社会救助制度中的就业救助亦对共同富裕具有重要推动作用, 二者具有较高的契合度。当前就业救助制度中的就业激励机制存在适用对象判定标准不明、缺乏有效的正向就业激励制度以及惩罚性的反向激励制度不够完善等问题, 客观上制约了其功能的发挥。救助制度目标的单一性、救助立法的政策化倾向以及对受救助者权责配置的失衡, 是问题的主要成因。对此, 首先应当明确就业救助制度中劳动能力的判定标准, 其次构建收入豁免、渐进退出等正向就业激励制度, 最后适当限制惩罚程度并推动惩罚性激励制度进一步细化。通过激励有劳动能力的受救助者走向自立, 从而促进我国社会救助制度的高质量发展和共同富裕目标的实现。

关键词: 共同富裕; 社会救助法; 就业救助; 就业激励机制

作者简介: 付浩然, 辽宁大学法学院博士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“社会救助法中积极就业的法律实现机制研究”(21BFX127)。

中图分类号: C913.7 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2023.06.003

党的二十大报告对中国式现代化这一重大命题进行了系统阐释, 并强调要健全分层分类的社会救助体系。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化, 完善的社会救助制度则是实现共同富裕的底线要求, 二者具有内在的契合性。《社会救助法(草案征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)第二十三条第一款规定“社会救助对象应当根据自身能力参加劳动, 自助自立”, 《社会救助暂行办法》(以下简称《暂行办法》)第八章亦对就业救助制度予以明确规定。在当前我国致力于由绝对贫困治理转向相对贫困治理、推进共同富裕的阶段, 通过对有劳动能力的受救助者进行就业救助, 以激励性制度设计鼓励其积极就业, 从而实现社会救助法授人以渔、促使其通过经济自立进而实现人格自立的制度目标。目前, 学界对于共同富裕与社会救助法中就业救助制度之间内在关联的讨论相对欠缺, 从法学角度对就业救助激励机制的研究尚不够深入, 从而影响就业救助制度的实施效果。本文通过对共同富裕以及就业救助制度中就业激励机制相关内容的分析, 尝试提出完善就业救助的激励机制相关条款的建议, 使社会救助法真正发挥帮助受救助者自立的功能, 并最终助推共同富裕目标的实现。

一、共同富裕与就业救助制度的逻辑关联

共同富裕与社会救助制度具有较高的契合度。作为我国社会保障体系重要组成部分的社

会救助制度具有显著的再分配作用，对于促进共同富裕目标之实现具有重要意义^[1]。一方面，共同富裕为社会救助制度提供了更高的目标指引，即由注重生存保障功能转向更加重视助人自立功能的发挥，而对有劳动能力受救助者进行帮扶的就业救助制度则是实现助人自立的重要制度设计。另一方面，就业救助制度亦是推动共同富裕的有效工具，即通过提高受救助者的“可行能力”从而解决能力贫困问题，而必须完善就业救助的激励机制方能使其有效实现上述功能。

（一）共同富裕对社会救助制度助人自立的指引

从语义上分析，共同富裕包含“共同”与“富裕”两个维度。“共同”一词表明共同富裕指全体人民的富裕而非少数群体的富足，在法学语境下该词之内涵指向宪法所规定的平等权^[2]。共同富裕的平等理念客观上要求对社会弱势群体进行帮扶，给予公民应有的权利，这意味着不能让部分社会群体游离于社会进步之外，使其产生被抛弃感^[3]。社会救助制度因其生存保障的功能相比社会保险、社会福利等制度更为明显，因此被视作维护社会安全的最后一道防线，社会救助通过为弱势群体提供物质和服务帮助，从而为实现共同富裕“不落一人”的内在理念奠定基础^[4]。但若社会救助制度仅发挥其保障弱势群体基本生存的托底安全网功能，在当前我国贫困形式发生变化的情况下将无法有效推动共同富裕目标的实现。作为从平等权演化而来的共享权，其主张共享国家给予其他公民的资源^[5]。共同富裕实质上是强调全体公民共享改革发展成果，基于政策理念影响，《征求意见稿》第一条将立法目的修改为“使公民共享改革发展成果”，立法目的之变化反映出我国社会救助法的战略定位也发生相应改变。“共享”一词对社会救助制度提出了更高要求，在共同富裕要求“共享”的背景下，社会救助制度应当实现从维持公民基本生活到更加重视受救助者自立发展的转变。这一转变在理念上要求社会救助制度应更加重视对受救助者人格尊严的维护，在具体制度设计上则要更加注重就业救助制度作用的有效发挥，且就业救助亦是实现维护受救助者人格尊严的有效手段。

具言之，首先，随着我国由绝对贫困转向相对贫困治理，社会救助制度之目的不局限于生存保障，而是应当以积极自立的理念通过完善制度设计实现对受救助者的帮扶^[6]。维护人的尊严构成社会国原则的价值基石，实现对社会弱势群体的救助、促进其人格自立发展最终都指向对人的尊严的维护。共同富裕是作为社会平衡理念的中国表达，与社会国原则所欲实现的目的有相同之处^[7]。而社会救助制度作为社会国原则的具体化，在共同富裕背景下亦应当以维护受救助者的人格尊严作为基本价值理念。其次，在具体制度设计上，“授人以鱼不如授人以渔”，依靠传统社会救助的生存照顾功能无法实现共享改革发展成果的目标，因而必须重视提高自立能力的救助措施。社会救助制度中的就业救助项目正是体现上述共同富裕内在要求与社会救助法助人自立理念的制度设计，帮扶有劳动能力的受救助者积极就业，有助于其通过劳动实现经济自立乃至人格自立，进而实现社会救助制度助人自立的目標。最后，就业救助制度是维护受救助者人格尊严的必要手段。平等是社会救助制度的法律理念之一，社会救助制度通过对各类符合平等取向的差异进行整合以替代不符合平等取向的差异，从而实现福利社会之目的^[8]。受救助者因其弱势地位而与其他社会主体处于不平等状态，而人格尊严所要保护的是人作为人之地位关系以及人融入社会共同生活结构之中的权利，其最终目的在于达到人人平等的境界^[9]。因此就业救助制度通过帮扶有劳动能力受救助者提高自立能力，使其通过回归劳动力市场从而推动与其他主体的地位平等，进而实现维护其人格尊严的目标。

(二) 就业救助制度对实现共同富裕的有效推动

就业救助制度可通过提高受救助者的“可行能力”这一路径,从而成为推动共同富裕的有效工具。共同富裕的“富裕”维度首先意味着经济与生活水平的提高,从主体角度观之,共同富裕目标之实现一定程度上也取决于个体的能力水平,通过帮助弱势群体提高自身的“可行能力”,从而使其摆脱贫困状态是促进共同富裕的基本要义和重要路径。所谓“可行能力”意指人们具有的选择自主生活、实现可能活动的实质自由,对于导致贫困的原因,阿马蒂亚·森认为经济上的匮乏仅是表面上的原因,而人们可行能力的缺乏是导致贫困的根源所在,贫困问题必须被视作对可行能力的剥夺而非仅仅收入低下的问题^[10]。因而要解决相对贫困、助推共同富裕目标之实现,必须以提高受救助者的可行能力为重要手段,此理念与就业救助制度的目标相一致。我国社会救助制度对有劳动能力者的就业要求大致经历了从无到有、从宽松到严格、从粗糙到优化的发展趋势,在社会救助制度建立初期并无明显的对受救助者积极就业的要求,1999年颁布的《城市居民最低生活保障条例》第三条规定国家坚持鼓励劳动自救的方针,积极就业要求初显。随后,《暂行办法》第四十五条以有劳动能力受救助者的劳动就业为条件限制领取救助金,就业要求进一步严格,与此同时第八章关于就业救助的措施也进一步优化。上述趋势实际上揭示了社会救助制度越发重视受救助者可行能力提高的问题,即通过就业救助制度使其人力资本得到有效增长,从而提高就业能力、减少外部依赖、实现实质自由的享有,最终推动共同富裕目标的实现。

共同富裕目标之实现有赖于就业救助制度作用的有效发挥,而如何激励有劳动能力的受救助者积极工作则是完善就业救助制度的核心问题之一。恰当的激励制度能够激发主体的动力,使其依照立法者的意愿做出相关行为。就业意愿对于推动就业的重要性不言而喻,《失业保险条例》第十四条规定可领取失业保险待遇的条件之一即为“已办理失业登记,有求职要求”,此做法是为防止申请人丧失就业意愿而过于依赖外部制度。对于社会救助制度而言,对受救助者主观意愿的规制亦相当重要。英国所谓“从摇篮到坟墓”的福利制度设计不但给国家财政带来沉重负担,亦加剧了人们的福利依赖现象如主动失业。国外为真正“激活”有劳动能力的受救助者,多通过规定正向的经济激励措施以及反向的惩罚性措施以调动受救助者的就业意愿,此种“胡萝卜加大棒”式的激励机制已成为常态^[11]。法律之治的最高境界在于通过“强制地”规定让主体不做什么的制度规则,从而达到让主体“非强制性地”做什么的激励;法律激励意指对法律主体所为之行为的激发与鼓励,广义上的法律激励包括正向与反向两种激励模式,其中的正向奖励模式可以起到保持与强化法律所希冀之行为的正强化作用,反向惩罚模式则能够起到动摇和减弱法律所不希望主体所为之行为的负强化作用^[12]。对于就业救助制度来说,亦要通过有效的正向激励以及反向激励措施以“激活”有劳动能力受救助者的就业意愿,使其依靠自身努力实现自立而非对社会救助制度产生不当依赖,进而通过合理有效的激励机制使就业救助制度有效发挥提高“可行能力”的作用,最终实现对共同富裕的促进。

二、就业救助制度中就业激励机制的问题检视

就业救助制度中的激励机制包括正向激励与反向激励两种模式,其适用的对象为社会救助制度中有劳动能力的受救助者,而现行规定对于何为有劳动能力的判定标准不明导致无法有效区分适用对象,如果适用对象错误,则强制不具有劳动能力的受救助者去工作这一现象与制度目标相

悖。对于正向就业激励制度如收入豁免和渐进退出制度，目前国家层面的社会救助法律法规并未对其予以明确规定；对于反向惩罚性激励制度，则存在惩罚程度过重、制度设计不够细化等问题，导致无法有效发挥助人自立的制度功能。

（一）适用对象的判定标准不明

激励机制可通过惩罚性的反向激励制度对行为人的行为产生间接强制作用，就业救助制度中的就业激励机制之目的在于调动主体的就业意愿，适用的对象为有劳动能力的受救助者。而无论是《暂行办法》第八章“就业救助”抑或《征求意见稿》第二十三条及第三十四条，均对何为具有劳动能力未予细化规定，存在扩张行政机关自由裁量权、提高救助门槛以及不当侵害公民社会救助权利的危险。有些人生理上虽有从事工作的能力，但须承担照顾子女等家庭责任，就业则无人照顾年幼子女，在此种“心有余而力不足”情况下，是否依然认为其具有劳动能力而强制其就业值得讨论。在受救助者违反社会救助就业要求的情形下，依照现行制度规定可能无法领取救助金。此时若依照前述规定对此类人群适用带有惩罚性质的反向激励规定，则无疑与社会救助法的制度理念不符，因而对受救助者劳动能力标准的判定是适用该制度的前置性问题，只有真正具有劳动能力的受救助者方能对其适用就业激励的相关制度以促使其工作。具体而言，就业救助制度中具有劳动能力的判定标准与一般所谓劳动能力的标准有所区别，其并非单纯从年龄或是否具有身体疾病、残疾方面予以考虑，强调个人自我责任的同时亦要看到个人作为社会中的一员与各类社会因素相联结。因而考虑个人就业责任时亦要从其他方面予以考量，如受救助者受制于外部因素而不能使用自身劳动能力。实践中已出现忽视相关因素而一味强制工作的案例，存在侵害公民社会救助权的嫌疑，准确把握劳动能力的判定标准对于明确个人权利与责任之间的界限尤为重要。

（二）缺乏有效的正向就业激励制度

对于不具有劳动能力的受救助者不应当强制其履行就业义务，而对于有劳动能力的受救助者重点在于如何使其提高就业意愿、活用自身劳动能力。提高就业意愿或动机对于促进就业目标的实现具有重要作用，通过正向激励制度保证受救助者朝着工作的方向稳步前进是就业救助的重点。就业救助制度中的正向激励除了直接的经济补贴与奖励措施外，亦包括让参加工作的受救助者能够感受工作所带来的好处的相关措施，即参加工作所获得的利益要多于单纯接受社会救助所获得的利益。目前制度设计难以调动有劳动能力受救助者的就业意愿，福利捆绑以及收入认定和救助退出规则过于严苛等问题显然无法对其产生正向激励效果。首先，低保制度与其他制度的福利捆绑造成对就业意愿的负面影响，受救助者看重的不仅是低保制度本身，更是与该制度捆绑的其他福利如医疗、教育、廉租房等。一旦再就业导致收入超过低保认定线则其“损失惨重”，相关福利随着工作收入的增长而丧失，生活成本骤增，必然对受救助者的就业意愿产生负面影响^[13]。其次，《暂行办法》第十二条规定救助金的发放采取补差形式，《征求意见稿》第二十八条第二款坚持了这一做法。实践中家庭收入越多则可领取的救助金越少，两者形成简单的替代关系，但实际上大部分受救助者就业初期薪酬仅刚刚跨越贫困线，在努力工作、工资较低的情况下失去受救助资格让其产生不如坐享其成领取救助金的想法，无疑对其就业意愿产生了不利影响。

虽然国家层面的社会救助法律法规中的正向就业激励制度缺位，但从地方性政策来看，部分省份已然认识到就业救助制度激励机制的重要性，因此部分地区对收入豁免和渐进退出两大激励

制度予以规定,此类措施亦是一种“间接经济奖励”,但在实际运行中存在诸多问题。收入豁免往往扣除固定比例金额,如上海市扣除870元后,其余收入部分再计入家庭收入^①。但家庭规模越大低保替代率越高,对于1、2、3人户而言,替代率分别为28.0%、55.9%、83.9%,可看出区别明显^[14]。当前收入豁免制度未考虑再就业受救助者家庭规模的影响,部分家庭受到收入豁免后因家庭开支较多,实际上收入并不能明显增加。关于渐进退出制度,各地渐退时间一般为6~12个月。但实践中渐进退出以及收入豁免等经济激励措施以全日制工作、收入需达到一定比例为适用前提,并对适用救助渐进退出制度的收入上限予以限制^②。目前多数有劳动能力的受救助者从事的是非全日制工作,2015年有劳动能力的受救助者在职人员为31.6万人,占比1.85%;而灵活就业受救助者的数量为379.2万人,占比达22.20%^[15]。大量从事灵活就业受救助者的工资可能低于最低工资标准,导致部分群体无法享受收入豁免与渐进退出制度。对于适用渐进退出制度的收入上限予以限制的规定而言,上限规定较低导致收入超出上限的受救助人群无法享受渐退制度,但其实际收入仍较低,因此无法实现激励效果。

(三) 反向惩罚性激励制度不够完善

1. 惩罚程度有待商榷

《暂行办法》第四十五条规定了对受救助者连续3次拒绝积极就业的减发或停发最低生活保障金的惩罚措施,共同富裕虽更加重视社会救助制度的“助自立”功能,但同时亦要求社会救助制度为其织牢兜底“安全网”,确保为陷于困境的弱势群体提供物质和服务帮助,发挥作为保障公民生存最后一道防线的作用。而剥夺救助资格这一做法无疑与共同富裕的上述要求相违背,无法发挥社会救助兜底“安全网”的作用。《征求意见稿》第三条规定只有公民在依靠自身努力难以维持基本生活的情况下,国家方可提供救助。本条款中的“依靠自身努力”这一表述体现了社会救助法的兜底性或补足性,即在陷于贫困的个人在穷尽一切可能的手段仍无法维持自身基本生活时,社会救助法方能加以适用。劳动就业作为维持个人生存的重要手段,自然包含在“依靠自身努力”的解释范围之内,因此《暂行办法》第四十五条以及《征求意见稿》第二十三条规定的就业要求是该理念的具体体现之一,惩罚性激励措施则是为实现此立法理念的配套制度设计。强调补足性的社会救助制度在具体适用时会与生存权保障理念产生一定冲突,因此可能出现所谓的“值得救助者”现象,即只有依照就业救助制度规定去努力就业的贫困者方值得救助,这与社会救助给付的无因性相违背。由此依照上述《暂行办法》第四十五条之规定,有劳动能力而不活用自身能力去积极就业的群体,可能被排除在社会救助范围之外。惩罚性激励模式应当以剥夺较低层次的利益为主要内容,救助金对于受救助者而言则是维持自身生活的重要利益内容,现有制度设计惩罚过重导致出现受救助者被剥夺社会救助资格,从而无法保障自身生存的情况,存在不当限缩宪法对生存权保障意旨的疑义^[16]。

2. 具体措施不够细化

首先,从理论上对《征求意见稿》第二十三条第二款进行分析,本条是从消极义务层面对受

①参见:上海市民政局网站, <https://mzj.sh.gov.cn/jzgzdt/20220628/d8791a53975e41bd9fb234f480798fb1.html>。

②如《重庆市改革完善社会救助制度重点举措》规定:“实施低保渐退制度,家庭收入发生变化,家庭月人均收入超过但低于低保标准1.5倍的给予6个月渐退期。”《上海市社会救助条例》第二十七条第一款规定:“申请社会救助家庭中有实际就业行为、月劳动收入达到本市企业职工月最低工资标准的成员,其符合有关标准规定部分的收入,不计入家庭收入。”

救助者做出的规定，具有训示的性质，本条规定由于其训示性的性质故不设置罚则。但出于社会救助制度促进受救助者发展权之实现、达到助人自立这一规范性目的，当受救助者违反本款规定时，即便法律条文不设置罚则，具体机关出于上述目的有权做出关于救助的不利变更决定^[17]。但该条款由于仅规定了不得拒绝就业但未规定拒绝的后果，对于不接受工作的受救助者该如何处理无法明确，故《征求意见稿》对于惩罚性激励措施的制度设计存在疏漏之处，未来应当进一步明确有劳动能力的受救助者不愿积极就业的法律后果。其次，惩罚性激励措施一般可从惩罚手段、惩罚范围以及具体的惩罚运行机制等方面展开，《暂行办法》虽对惩罚性激励措施予以规定，但对于上述三方面的条文设计过于粗糙导致无法有效实现激励目的。从惩罚手段来看，《暂行办法》第四十五条仅规定了无理由拒绝工作的应当减发或停发其最低生活保障金，惩罚手段过于单一，且对于减发救助金的大致比例规定不明确，容易导致救助机关自由裁量权过大。从惩罚范围来看，目前惩罚手段适用的范围过于狭窄，当前惩罚的范围限定于无正当理由不接受介绍的适合工作，而社会救助法积极就业措施是涉及培训、就业机会以及确保就业稳定等诸多环节的一整套救助体系。即便受救助者接受工作，后续亦可能因为故意被开除从而返回救助当中，因此未来应适当扩宽惩罚的范围而不仅仅局限于接受工作这一环节。从惩罚机制来看，对于违反就业义务的行为而言，是仅减发一次救助金抑或采取逐步加重的方式也不甚明晰，就法条规定来看并未采取逐步加重处罚这一做法。

三、就业救助制度中就业激励机制问题的成因

就业救助制度中就业激励机制存在的问题既受到传统社会救助历史目标定位的影响，亦与现有制度的内在缺陷高度关联。以往社会救助制度以“兜底”为其主要目标，在该目标的影响下社会救助制度未能充分重视就业救助制度功能的有效发挥；当前救助立法存在政策化倾向，致使存在诸多制度上的疏漏、具体激励制度的可操作性不强；此外对受救助者权责配置的失衡亦是导致就业激励机制运行不畅的重要原因所在。

（一）救助制度目标的单一性

从社会救助制度的历史发展脉络来看，新中国成立初期我国并未建立起系统的社会救助法律体系，这一时期以应急性救助为主，受救助者范围较窄、待遇水平较低。随着社会结构调整以及新的社会需求出现，国家从立法层面对最低生活保障制度予以明确，其保障范围也逐步向农村拓展，这一时期最低生活保障制度成为社会救助兜底功能的集中体现^[18]。而后，社会救助制度的救助对象范围进一步拓展并不断推进分类救助，2014年颁布实施的《暂行办法》明确将医疗、教育、就业等方面的救助内容纳入社会救助范围之内，社会救助体系不断完善。从上述社会救助制度的历史发展进程观之，在立法层面就业救助制度的建设起步实际较晚，“兜底性”始终是贯穿社会救助制度的主要目标，即社会救助制度被定位为社会的安全网，旨在保障群众的基本生存^[19]。中央各类文件亦强调社会救助在脱贫攻坚中的兜底保障作用，而对社会救助的另一大目标——协助自立的重视程度相对不足。如2018年，民政部、财政部和国务院扶贫办联合发布《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的实施意见》，该文件明确指出要“完善农村低保、特困人员救助供养、临时救助等保障性扶贫措施，充分发挥社会救助在打赢脱贫攻坚战中的兜底作用”。因此，在应对绝对贫困的背景下我国社会救助制度的主要目标为兜底线、保生存，此种目标定位的单一性反映在具体制度上就是对就业救助制度的建设不够重视。近

年来,我国已经逐渐着力完善就业救助等专项救助项目以实现助人自立的目标,但制度完善是相对缓慢的过程,无法一蹴而就。未来应当因应共同富裕之所需,确立保基本和助自立的双重目标并加快推进就业救助制度的建设。

(二) 救助立法的政策化倾向

对于社会救助立法,相较于要不要鼓励积极工作,更重要的问题是如何鼓励积极工作。目前,《暂行办法》与《征求意见稿》中有关就业救助制度的条文设计,似乎未对就业救助制度进行实际上的法律投入,更多是宣扬积极工作较为重要这一理念,而对于如何促使有劳动能力的受救助者走向工作,在具体激励制度的设置上存在较大不足。当前社会救助法中有关就业激励机制的规定集中于《暂行办法》第八章“就业救助”,特别是第四十二条以及第四十五条,上述法律条文存在明显的立法政策化倾向。法律与政策存在较为明显的区别,法律须发挥指引、评价、预测等作用,作为一种行为规范,严谨性是法律区别于其他社会规范的重要特征之一;政策往往不具有严谨的逻辑结构,易表现为口号化和标语化。就业救助立法的政策化倾向致使现有规定不够明确、可操作性不强。如对于反向惩罚性激励制度而言,任何社会规范都会因频繁遵守而得到强化,同样也会因遭到频繁违反而被弱化,如果缺乏对受救助者破坏规则的适度惩罚措施,则会导致其流于形式而无法有效实现立法目的。但当前就业救助制度虽对不予积极就业的受救助者规定了相应的惩罚制度,但具体措施语焉不详,地方政府因此需通过出台细则的方式进行补充,但又易造成违背法律保留原则与比例原则等不良后果。就业救助是推动社会救助制度从保障生存到促进发展、从消极救助到积极救助转变的体现,从域外国家的相关经验来看,其社会救助制度的一大特色即在于通过一系列完善的就业激励措施,促使有劳动能力的受救助者通过提高自身能力重返劳动力市场。我国就业救助制度在就业激励机制的设计上明显存在诸多疏漏,为此需要进一步细化就业救助制度的激励机制以推动立法的精细化。

(三) 对受救助者权责配置的失衡

公民依法享有社会救助权利,但同时为避免福利依赖等现象也需承担一定责任。当前在就业激励制度中出现的由于惩罚程度过重而出现救助资格被剥夺的问题,一定程度上是过于强调受救助者的就业责任、忽视其权利保障而导致的结果。自社会福利新契约理论兴起后,社会救助制度强调有劳动能力的受救助者不能坐享其成,而是应当积极参加工作以践行自身责任。不可否认此种理念具有一定的合理性,但盲目强调个人责任存在不当弱化社会救助权利的风险。附义务的权利使社会救助的关注点集中于受救助者个人责任的履行而忽视政府的积极干预,容易使就业救助的立法目的落空,原因在于社会救助权利具有与其他权利相区别的两大基本特征:权利主体的弱势性以及权利与义务的不对等性^[20]。对于就业救助制度,需要思考的是积极就业之规定究竟是有助于达到社会救助促使个人自立之目的,还是阻碍了社会救助法保障公民权利宪法任务的落实?问题的关键在于把握个人责任的适度性,如完全不要求有劳动能力的受救助者进行工作而一律给予其救助,则存在造成福利依赖之隐忧;反之过于强调就业责任则忽视了公民的权利诉求,如对个人科以过重的就业责任作为救助之前提,则在其陷入穷困、生存危机的情形下无法期待其保持自由与尊严进而自立。国外工作福利模式是建立在社会救助制度较为完善、福利给付水平较高的基础之上,而我国国情则与之存在一定区别,因此我国在共同富裕的背景下应当注重对受救助者权利的保障,从而实现受救助者权责的合理配置。

四、就业救助制度中就业激励机制的完善路径

一方面，针对当前立法的政策化倾向，未来应当通过明确受救助者劳动能力的判定标准、构建有效的正向就业激励制度以及细化反向惩罚性激励制度的有关规定，以推动就业救助制度立法的不断精细化。另一方面，社会救助法作为一部权利保障法，要以维护受救助者的权利为主要目的，因此要注意反向惩罚性激励制度对受救助者权利限制的问题，防止对其权责配置的失衡。最终，通过就业救助制度中就业激励机制的完善推动社会救助法助人自立目标的实现。

（一）明确劳动能力的判定标准

社会救助法作为《宪法》第四十五条委托的任务，是为解决贫困者的基本生存问题而设立。尽管依据社会救助法的补足性原理，不愿工作者在理论上“不值得”被救助，但在考虑个人是否应被救助的问题上，合理的做法是应先考量其贫困状态而非是否愿意工作。若申请人已陷于贫困，则其应当具有请求社会救助的权利，而后再对社会救助的劳动能力要件进行具体审查。如此判断顺序具有尊重公民生存权之意味，避免一味强调自立功能而忽视社会救助制度的兜底保障功能。在具体内容上，就业救助制度中规定的劳动能力实际包含两层意思：一是要从客观上判断是否适合从事劳动，二是从主观上认定是否具有积极运用劳动能力的意愿，如努力运用了自身能力但仍无法就业的，不可依据《暂行办法》第四十五条之规定对其进行处罚，即不应当以有劳动能力而不就业为由减发或停发其救助金。对此，劳动能力的判断应考虑三个要素：其一为是否具有工作期待可能性，其二为当事人是否有积极求职等行为，其三为当事人有无工作机会^[21]。若不具有工作期待可能性则可直接认定为无法工作，从而无须考虑其就业意愿的问题；若具有工作期待可能性，在存在就业意愿但无合适就业机会的情形下，此时亦不宜认定其具有所谓的“劳动能力”而不就业。

具体而言，就第一点，所谓劳动能力并非单纯意指生理劳动能力，不如以工作期待可能性替代劳动能力的表述更为恰当。如前述所言，有需要养育幼儿或照顾特定人员如老人与病患等情况的人员虽生理上适于工作，但受客观因素制约而不具备工作期待可能性。如强迫上述人员去积极寻找工作则有违社会一般伦理，因而其可根据自身不具备工作期待可能性这一要件对抗社会救助法的强制工作要求，即认为其客观上不适合从事劳动从而不具有“劳动能力”。对于第二点，可从当事人是否具有积极求职行为、是否寻求公共机构的就业帮扶等客观表现方面，对其主观意思加以判断。在当事人拒绝接受推荐的工作时，能否将此行为径行判定为拒绝积极就业而施加惩罚措施值得讨论，可与第三点进行联动判断。第三点为当事人有无工作机会或事实上能否得到具体的工作岗位，不应将“工作机会”狭义理解为任何类型的工作，而应当考虑申请人所处的具体环境以及尊重申请人的意思两个子要素，要求申请者活用劳动能力去积极就业并非强迫其劳动。因此在立场上应当从申请者本人出发，考虑其主观意愿、过往就业经历、教育背景、技能经验等因素，并结合其所处的地域范围内劳动力市场供需状况，判断其是否能获得与其相匹配的工作岗位。在忽略上述因素的情形下，申请人有权拒绝为其推荐的工作，并且不能以此为由判定其不具备劳动意愿而施加惩罚。建议未来可通过新增法律条款的形式明确列举不具有所谓“劳动能力”的具体情形，如此，就能在正面规定有劳动能力者应积极工作的同时，通过反面列举的形式确保就业救助制度适用的精准性。

（二）构建有效的正向就业激励制度

首先，实现最低生活保障制度与其他救助制度的适当解绑。有劳动能力的受救助群体相比其

他救助对象而言脱离贫困的可能性更大,相对于持续性的救助,对上述人群的制度设计应朝向短期救助,福利捆绑恰恰削弱了其脱离贫困的意愿,造成了福利依赖。基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助构成我国分层分类式社会救助体系的主体,应当使低保制度回归“保基本”的制度定位,强化各类专项救助制度建设,根据个人实际情况进行精准救助而非使其同时享受多类附带福利。为此必须优化社会救助的瞄准机制,建立以个体瞄准为主、群体瞄准为辅的机制^[22]。《征求意见稿》第十七条及第十八条所规定的低收入与支出型贫困家庭,因需要更多刚性支出如医疗、教育而致贫率较高的群体,都应当享受专项救助,而非将救助对象局限于低保群体,逐步扩大社会救助的覆盖面,推进救助项目与低保群体解绑。

其次,在《征求意见稿》中增加关于渐进退出的条款。受救助者获得的工作可能是非全日制或临时性质的,如果受救助者选择就业将面临较高的收入损失风险,则更应强化激励措施以增强其就业意愿。对此,《征求意见稿》应当在总结各地方立法经验的基础上,将有益措施上升为国家层面的法律规范,明确规定社会救助渐进退出制度。对于收入超过低保线的不应当使其立即退出救助,目前部分省市如上海市已对渐退期制度有所规定,即设置一个缓冲期,使其在因工作收入增加而退出低保后仍然可领取一定比例的救助金^[23]。具体期限综合各地经验可设置为6~12个月,如此,既可以有效保障受救助者的自身利益,又能充分调动有劳动能力受救助者的就业意愿,从而使其脱离社会救助、走向自立。适用渐退制度的收入下限应当是最低生活保障标准所确定的数额,上限则不宜规定得过低,否则无法实现持续稳定的脱贫效果。

最后,对于收入豁免制度的构建,其意义在于保持就业能力与自立基础,收入豁免应当考量家庭人口组成差异。对于有需要照顾的低龄、高龄以及身心障碍者的受救助家庭而言,其日常生活护理支出较多而赚取工资的能力较弱,如按固定金额扣除则难免有违实质公平原则,使其陷入辛勤工作而仍无法维持收入的境地。因此应区分不同家庭状况,设置差异化的豁免规则。适用收入豁免规则不应当对工作性质与收入标准做区别规定,相反应当强化对非全日制工作从业者的适用,如此方能切合受救助者就业的实际情况,提高通过就业改善其自身生活的可能性,并由非全日制工作逐步过渡到长期稳定工作^[24]。对于家庭规模较大或是抚养儿童的单身父母而言,对上述两类人群的收入豁免额度应适当增加,并延长渐进退出期限,如此方能使其感到工作所付出的努力有所回报。尤其对于抚育儿童的单身父母而言,可在税收减免、岗位补贴等优惠措施的基础上为其提供系列配套措施,如托育服务,从而提高其就业期待可能性。在未实现上述帮扶措施之前,不应当强制要求那些需要照顾幼儿的单身父母工作。

(三) 完善反向惩罚性激励制度

1. 限制惩罚程度以确保权责平衡

对于社会救助制度来说,以剥夺有劳动能力者未能在找到工作之际所能抓住的某个安全网为代价来促使其自食其力,此种不惜一切代价去强调个人责任的做法并不可取^[25]。从现行有关就业救助的规定来看,目前相关制度设计仍偏向于防止福利依赖、强调个人责任等防弊思维,社会救助权利保障的意味并不够明显。过于强调个人就业责任而忽视国家应履行的兜底义务,则防止救助权利滥用与保护生存权的两种标准走向失衡;社会救助制度不能以补足性原理及积极就业措施所具有的好处为由而将个人就业责任上限无节制提高,否则即丧失了合理性。作为实现共同富裕的托底制度,社会救助须重视对弱势群体生存权利的保障以确保公民平等地共享改革成果、走向共同富裕。就惩罚性激励措施而言,现行规定存在剥夺受救助者救助资格的隐忧,需要追问的是,有必要使惩罚力度如此强烈,以致与社会救助法生存权保障的基本立法目的形成根本对立

吗？惩罚制度之目的不在于对其不就业行为进行报复，而是对有劳动能力受救助者就业行为进行激励，故需要通过限制惩罚程度给予其机会，底线要求为不能剥夺其救助资格。社会救助法的制度设计应当能够满足公民的最低生存保障需求，在各类就业救助措施尚不能有效协助有劳动能力的受救助者重新就业的情形下，以促进自立为借口剥夺受救助者的救助资格，则惩罚性激励措施沦为国家逃避责任的借口。为此，惩罚性激励措施不能彻底剥夺有劳动能力受救助者的生存权，只可对其生存权进行适当限制以实现激励目的。

惩罚性激励措施本身即会对受救助者的生存权形成一定限制，为确保其维持在合理限度之内而避免剥夺救助资格现象的产生，其设定需遵循一定要件，具体包括形式要件与实质要件。形式上的要件包括法律保留原则与明确性原则，实质上的要件是比例原则。具而言之，首先，法律保留原则侧重法律规范的制定主体及权力来源，惩罚性激励措施涉及对公民生存权、人格尊严等基本权利的限制，该类措施必须由法律加以规定，救助机关的自由裁量权限应在法律框架约束之内。但由于社会救助往往由地方主体承担，所以社会救助的有关事项多由地方性法规与政策加以安排实施^[26]。各地方主体规定的各类要求往往没有上位法依据或不当扩大上位法的适用范围，进而导致与法律保留原则相悖，未来应尽快出台统一的社会救助法，适当控制地方救助的自由裁量权。其次，既然要求限制受救助者基本权利的措施应交由法律来规定，而禁止行政机关径行干预，则应当要求法律规定的内容翔实、明确，减少概括性条款以增加法律适用的稳定性，为行政机关提供明确的行为指引，即符合明确性原则的要求。最后，法律保留原则与明确性原则均属于形式法治的范畴，对于法律规范所追求的价值目标、对公民基本权利施加的负担是否过重并不在其考虑范围之内^[27]。为确保对生存权限制的合理性，防止出现宪法承认公民生存权而社会救助法又不当剥夺公民生存权的情况，还需引入比例原则对惩罚性激励措施进行实质限制，即该措施的设置必须符合适当性原则、必要性原则以及狭义比例原则三项子要求。

2. 推动惩罚性激励制度的细化

在惩罚手段上，就业救助制度针对有劳动能力而不积极就业的受救助者的惩罚手段，主要为“财产罚”、声誉罚等手段。首先是“财产罚”，即减发或暂时停发受救助者的救助金，这也是域外工作福利模式最常用、最有效的一种惩罚手段，社会救助提供的救助方式分为金钱救助与服务救助，减发或暂时停发救助金这一方式无疑对受救助者有较大威慑力。需注意的是“暂时”而非永久，即不能以彻底剥夺其救助资格为目的进行惩罚，要为恢复其社会救助资格保留适当余地。其次是声誉罚，即将不积极就业的有劳动能力的受救助者通过各种方式公之于众，从而使其声誉和精神利益受到损害。但受救助者本就面临福利污名的困境，声誉罚这一方式无疑加重了对受救助者的社会排斥与打击，因此应当慎重考虑使用这一方式。此外，与上述手段相配合，应当细化关于每周强制工作的时长、必须参加的培训活动等规定。

在惩罚范围上，目前《暂行办法》与《征求意见稿》仅规定拒绝接受与受救助者劳动能力相适应的合适工作机会的情形应当予以惩罚，未来可考虑适当扩大惩罚措施的适用范围。首先，针对有劳动能力且尚未就业的受救助者的惩罚，除针对直接拒绝合适就业机会的行为采取惩罚措施外，对于不积极参加就业培训、不参加面谈、不实施其他积极就业准备措施的行为亦应进行相应程度的惩罚。其次，针对工作后又故意丧失工作的，失业保险中的“自愿失业原则”规定主动失业的不被失业保险所保障，就业救助制度中的失业惩罚规则应相对宽松，应给受救助者提供“试错”的机会。即由于推荐的工作质量实际上与自身预期相差较大等原因而就业后又离职的，考虑

到其失业的时长,前1~3次离职不应当施加不利后果,当次数用完后再结合具体情况考虑是否对该种行为予以相应程度的惩罚。

对于惩罚运行机制,应当采取逐步加重的方式。一方面,建立多维度惩罚机制,针对违反就业救助要求的不同情形,构建从警告、增加领取救助金的等待期到减发救助金、暂时停发救助金的层层递进、逐步加重的惩罚机制。如对于在就业培训等活动中表现不佳的受救助者,如果其没有合理理由,则根据具体情况如迟到时间、缺席等采取警告或减发救助金的方式。对于无正当理由缺席活动的受救助者可设置一定的救助金减发百分比,根据迟到时间的不同设置不同的减发比例。另一方面,受救助者存在重复违反某一就业救助规定的行为,说明其主观就业意愿相对较低。矫正与惩罚虽有共性,但前者更注重有劳动能力受救助者的未来就业行为,后者则偏重对受救助者过去行为的评价以及对他人起到警示作用。因此对于此种情形可采取相对严厉的处罚机制,以做到矫正与惩罚相结合,如对于多次拒绝就业机会的,根据拒绝次数分别设置差异化的暂时停发救助金期限。

参考文献:

- [1] 赵建建,陈娇娇.共同富裕视域下实现分配正义的理论探讨[J].常州大学学报(社会科学版),2023,24(1):22-29.
- [2] 范进学.“共同富裕”的宪法表达:自由平等共享与法治国[J].交大法学,2022(6):40-57.
- [3] 郭晔.共同富裕视域下的共享型法治及其构建[J].法商研究,2023,40(1):36-49.
- [4] 梁土坤.共同富裕目标下社会救助制度建设的定位、挑战与方向[J].学习与实践,2022(12):102-114.
- [5] 赵宏.社会国与公民的社会基本权:基本权利在社会国下的拓展与限定[J].比较法研究,2010(5):17-30.
- [6] 菊池馨实.社会保障法制的将来构想[M].韩君玲,译.北京:商务印书馆,2018:38.
- [7] 张翔.“共同富裕”作为宪法社会主义原则的规范内涵[J].法律科学(西北政法学报),2021,39(6):19-30.
- [8] 汉斯·察赫.福利社会的欧洲设计:察赫社会法文集[M].刘冬梅,杨一帆,译.北京:北京大学出版社,2014:23.
- [9] 谢荣堂.社会法治国基础问题与权利救济[M].台北:元照出版有限公司,2008:7.
- [10] 阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贇,于真,译.刘民权,刘柳,校.北京:中国人民大学出版社,2013:85.
- [11] 韩克庆.就业救助的国际经验与制度思考[J].中共中央党校学报,2016,20(5):75-81.
- [12] 丰霏.法律治理中的激励模式[J].法制与社会发展,2012,18(2):151-160.
- [13] 谢勇才.城市低保制度的“福利捆绑”问题及其治理路径[J].中国行政管理,2020(7):64-69.
- [14] 黄晨熹.城市低保对象动态管理研究:基于“救助生涯”的视角[J].人口与发展,2009,15(6):10-22.
- [15] 张浩森.就业救助:国际经验与中国道路[J].兰州学刊,2018(10):174-182.
- [16] 王健.我国社会救助制度中强制工作措施的法律问题及立法建议[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2020(2):86-92.
- [17] 桑原洋子.日本社会福利法制概论[M].徐显明,韩君玲,邹文星,编.北京:商务印书馆,2010:119.
- [18] 金昱茜.论我国社会救助法中的制度兜底功能[J].行政法学研究,2022(3):144-155.
- [19] 杨立雄.从兜底保障到分配正义:面向共同富裕的社会救助改革研究[J].社会保障评论,2022,6(4):102-114.
- [20] 李文祥,欧炜.救助的权利与权利的救助[J].中共中央党校学报,2016,20(5):65-74.
- [21] 吴震能.社会救助法修正刍议:论补充性原则[J].东海大学法学研究,2009(30):161-198.
- [22] 关信平.完善我国社会救助制度的多层瞄准机制[J].内蒙古社会科学,2022,43(2):139-146.
- [23] 王素芬,董国礼.反贫困视角下的最低生活保障制度研究[J].温州大学学报(社会科学版),2019,32(1):54-62.
- [24] 李启平,张宏如.新技术—经济范式下就业量质协调发展的挑战及对策研究[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2022,46(5):42-45.
- [25] 罗伯特·索洛,格特路德·希梅尔法尔,安东尼·刘易斯,等.工作与福利[M].刘文忻,陆云航,黄雪蒙,译.北京:中国社会科学出版社,2010:4.
- [26] 王健.我国社会救助制度中受救助者义务条款的正当性、体系化及其限度[J].河南财经政法大学学报,2021,36(5):

31-41.

[27] 胡超. 法律明确性原则的地位与功能：基于基本权利限制合宪性审查的视角 [J]. 研究生法学, 2017 (5): 54-62.

A Study of the Improvement of the Incentive Mechanism of Employment Assistance under the Background of Common Prosperity

Fu Haoran

Abstract: Common prosperity provides the goal guidance for social assistance system to help people stand on their own, and the employment assistance in the social assistance system also plays an important role in promoting common prosperity. The two have a high degree of consistence. The current employment incentive mechanism in the employment assistance system has problems such as unclear criteria for determining the applicable objects, lack of effective positive employment incentive system, and incomplete reverse punitive incentive system, which objectively restrict its function. The main causes of the problems are the singularity of the goals of the social assistance system, the policy orientation of social assistance legislation, and the imbalance in the allocation of rights and responsibilities for those who receive social assistance. So, firstly, the criteria for determining labor capacity in the employment assistance system should be clarified. Secondly, positive employment incentive systems such as income exemption and gradual withdrawal should be constructed. Finally, the degree of punishment should be appropriately limited and the refinement of punitive incentive system should be further promoted. By encouraging those who are able to work to become independent, it can promote the high-quality development of China's social assistance system and the realization of common prosperity.

Keywords: common prosperity; social assistance law; employment assistance; employment incentive mechanism

(收稿日期：2023-03-26；责任编辑：晏小敏)