



中國人權評論 丛书
总主编 付子堂 张永和

本书在宪法学人权保障理论指引下，具体以行政法学的行政救助行为理论作支撑，对我国城市生活无着的流浪乞讨人员行政救助制度实施十年所取得的成就、存在的问题以及完善进行了深入剖析。

梁洪霞 著

法律出版社

On the Administrative Assistance System
to the City Beggars

城市流浪乞讨人员
行政救助制度研究

On the Administrative Assistance System
to the City Beggars

梁洪霞 著

城市流浪乞讨人员 行政救助制度研究

法律出版社

D922.182.34

35



中國人權評論丛书

总主编 付子堂 张永和

图书在版编目(CIP)数据

城市流浪乞讨人员行政救助制度研究 / 梁洪霞著.
—北京:法律出版社,2014.1
ISBN 978-7-5118-6037-8

I. ①城… II. ①梁… III. ①城市—乞丐—社会救济
—行政法—研究—中国 IV. ①D922.182.34

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第028507号



梁洪霞 著

责任编辑 高山
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720毫米×960毫米 1/16
版本 2014年1月第1版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 固安华明印刷厂

印张 20.5 字数 297千
印次 2014年1月第1次印刷
编辑统筹 学术·对外出版分社
经销 新华书店
责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6037-8

定价:39.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

此书系 2010 年度教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目
《城乡统筹背景下城市流浪乞讨人员行政救助理论与实证研究》的成果，
项目批准号：10XJC820003。

目 录

第一章 行政救助的基础理论研究 / 001

第一节 行政救助的概念解析 / 001

一、行政救助的概念 / 001

二、行政救助法律行为的基本内涵 / 013

第二节 行政救助的宪政基础 / 021

一、宪法的人权保障基础 / 022

二、宪法的平等保障基础 / 026

三、宪法的具体规范基础 / 029

第三节 行政救助的基本原则 / 034

一、行政救助遵循的行政法原则 / 034

二、行政救助遵循的社会救助原则 / 040

第四节 行政救助的程序机制 / 046

一、行政救助的一般程序 / 046

二、行政救助的特别程序 / 050

第五节 行政救助的救济制度 / 055

一、行政复议 / 055

二、行政诉讼 / 056

第二章 我国流浪乞讨行政救助制度的产生 与发展 / 058

第一节 我国流浪乞讨行政救助制度的 产生 / 058

一、收容遣送制度——流浪乞讨救助制度的前身 / 058

二、孙志刚案的爆发——流浪乞讨救助制度产生的导火线 / 065

三、从收容遣送到救助管理制度变迁的学理思考 / 068

第二节 流浪乞讨行政救助制度的基本内容 / 078

一、流浪乞讨行政救助制度设立的目的 / 078

二、流浪乞讨行政救助制度的基本原则 / 079

三、流浪乞讨行政救助制度的基本内容 / 082

第三节 流浪乞讨行政救助制度的发展 / 087

一、国务院相关部门新颁布的规范性文件对救助制度的发展 / 087

二、地方省、自治区、直辖市颁布的规范性文件对救助制度的发展 / 104

三、各地方颁布的其他规范性文件对救助制度的发展 / 113

四、各地方救助工作实践对救助制度的探索和创新 / 117

第三章 我国流浪乞讨行政救助制度的法学检视 / 123

第一节 我国流浪乞讨行政救助制度取得的成绩 / 124

一、制定了较为完备的流浪乞讨行政救助法律制度 / 124

二、建立了较为系统的流浪乞讨行政救助法律体制 / 125

三、基本形成了民政部门与其他相关部门互相协作的部门联动机制 / 129

四、广泛吸收社会力量参与和协助流浪乞讨人员救助工作 / 132

五、实现保障流浪乞讨人员基本生活权益的行政救助目标 / 136

六、人权保障理念下对现有救助制度进行了细化和创新 / 138

第二节 我国流浪乞讨人员行政救助制度存在的问题 / 143

一、行政救助制度设计方面存在的问题 / 143

二、与行政救助制度相关的国家制度存在的问题 / 156

三、流浪乞讨行政救助硬件方面的缺陷 / 161

四、流浪乞讨行政救助软件方面的缺陷 / 164

第四章 城乡统筹背景下流浪乞讨行政救助制度的改良与完善 / 167

第一节 我国流浪乞讨行政救助制度的合理定位 / 167

一、我国流浪乞讨行政救助制度的功能定位 / 167

二、我国流浪乞讨行政救助制度的救助对象定位 / 169

三、流浪乞讨行政救助制度的救助内容定位 / 173

四、流浪乞讨行政救助制度的救助方式定位 / 177

五、救助机构对流浪乞讨人员的管理内容和方式定位 / 180

六、受助人员的权利和义务定位 / 184

七、流浪乞讨行政救助制度的资金来源定位 / 187

八、流浪乞讨行政救助制度的行政程序定位 / 188

第二节 我国对流浪乞讨行为规制制度的完善 / 189

一、国外对流浪乞讨行为的规制立法和规制措施 / 190

二、国外对流浪乞讨行为的规制措施对我国的启示 / 196

三、我国对流浪乞讨行为规制制度的完善 / 198

第三节 城乡统筹背景下流浪乞讨行政救助制度的完善 / 201

一、我国城乡统筹战略对流浪乞讨救助工作的积极意义 / 201

二、城乡统筹背景下流浪乞讨行政救助制度的完善 / 204

第五章 我国流浪乞讨儿童救助管理制度的探索与创新 / 207

第一节 我国流浪乞讨儿童行政救助制度的发展历程 / 208

一、我国流浪乞讨儿童行政救助制度的产生 / 208

二、国务院各部门颁布的规范性文件对流浪乞讨儿童救助制度的发展 / 209

三、我国流浪乞讨儿童行政救助领域的典型事件评析 / 216

四、流浪乞讨儿童行政救助制度的新发展 / 225

第二节 我国流浪乞讨儿童救助管理制度若干法律问题解析 / 232

一、对父母携带、出租子女乞讨行为的规制 / 232

二、保护性救助与强制性救助的区别和联系 / 238

三、救助机构的临时监护责任内容、范围及其法律责任 / 242

第三节 我国流浪乞讨儿童行政救助制度的改良与创新 / 244

一、对流浪乞讨儿童行政救助制度进行专项立法 / 244

二、对流浪乞讨儿童行政救助制度进行重新定位 / 246

三、明确与救助生活无着未成年人相关的其他机构职责 / 248

四、对流浪乞讨儿童受教育权保障制度的完善 / 251

五、流浪乞讨儿童监护制度的完善 / 258

附录 1 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理
办法 / 267

附录 2 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理
办法实施细则 / 270

附录 3 国务院办公厅关于加强和改进流浪未成
年人救助保护工作的意见 / 274

附录 4 救助管理机构基本规范 / 280

附录 5 流浪未成年人救助保护机构基本规范 / 290

附录 6 城市流浪乞讨人员收容遣送办法 / 300

附录 7 城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施
细则(试行) / 302

参考文献 / 306

后 记 / 319

第一章 行政救助的基础理论研究

第一节 行政救助的概念解析

一、行政救助的概念

在中国行政法学界,行政救助的研究相对薄弱,行政救助经常与行政物质帮助、行政给予,甚至是行政救济相互混用,在很多行政法专著中也没有将行政救助纳入其中,或列为专章加以探讨,这似乎表明行政救助是个可有可无的概念和理论体系,起码在目前中国行政法学的研究中并不是一个重点和热点,行政救助的理论 with 实证研究还处于初级阶段,没有形成基本的理论框架和制度内容。与之截然相反的一个状况是,在国内的社会保障学领域,与行政救助概念极为相似的社会救助却发展迅猛,形成了独立的研究体系并成果显著。而国外在 20 世纪后随着福利国家的兴起,行政救助制度日益发展成为维持社会公平正义、缓解社会矛盾的重要手段,对相关理论的研究也呈现出蓬勃的发展态势且经久不衰。中国在改革开放后虽然经济发展速度持续加快,但是贫富差距逐渐扩大,社会弱势群体的类型和数量也逐

渐增多,贫困阶层的仇富仇官心理严重,导致群体性事件和恶性报复事件的发生频率和严重程度逐渐提高,社会矛盾持续加剧。如何解决弱势群体的贫困及发展问题,如何弥合市场经济发展所带来的贫富差距拉大的裂缝,如何抚平社会不公正给群众带来的巨大伤痛,除了中国继续发展普遍性的社会保障制度之外,进行专项性的社会救助是相对便捷快速而又效果显著的重要方式。因此,除了社会保障学的学者从社会学的专业角度订立社会救助的条件和内容外,法学学者应该站在宪法与行政法的公法角度,以宪政精神作为指引,以行政法的权利义务等理论作为基础,构建行政救助的基本内涵、法律原则、行为规则,将行政救助纳入法治化轨道,有力保障弱者的合法权益。

(一) 国内学者对“行政救助概念”的界定评析

从现有国内学者的研究成果来看,对于行政救助的概念界定有以下几种类型:

1. 直接以行政救助为概念名称,且界定内容简练易懂的概念类型

王连昌主张,“行政救助,是指行政机关基于其法定的职权和职责对特定对象在特定情况下所实施的救援和帮助”。^{〔1〕}与此相类似,方世荣认为,“所谓行政救助,是指负有法定职责的行政机关在特定情况下,依职权对需要救助的公民、组织所实施的救援和帮助的行为”。^{〔2〕}该种界定方式,突出了行政救助的主体是行政机关,职权职责必须法定,救助可具体分解为救援和帮助,行政救助的对象是特定对象,行政救助应符合特殊情况的条件。但此种界定并没有进一步表明行政救助的内容以及救助的具体标准和条件。

2. 将行政救助与行政物质帮助、行政给付混同使用,突出物质救助的概念类型

罗豪才指出,“行政救助又称行政给予或行政物质帮助,是指行政主体在公民年老、疾病或丧失劳动能力等情况或其他特殊情况下,依照有关法律、法规的规定,赋予其一定物质权益或与物质有关的权益的具体行政

〔1〕 王连昌主编:《行政法学》,中国政法大学出版社1997年版,第177页。

〔2〕 方世荣主编:《行政法与行政诉讼法》,中国政法大学出版社1999年版,第178页。

行为”。^[1] 此概念中,突出了公民获得救助的两种情况:一是年老、疾病或丧失劳动能力;二是其他特殊情况,但这两种情况具体符合什么标准却并不详尽。概念还对救助的内容做了明确的规定,即物质权益或与物质有关的权益,也就是排除了精神上的救助。之所以定位为物质帮助,实际上与行政救助的前提是要对贫困者进行救助有着直接的联系,且我国《宪法》第45条也有类似的规定:“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。”但实践中,政府救助的内容正在逐步扩展,以传统物质的方式进行救助并不能起到有效的作用,而可能辅助性的或者主导性的采用与物质无直接关系的其他救助方式,如进行心理辅导、行为矫正、非出于经济原因的法律援助等。

3. 广义的行政救助概念类型

有的学者认为,行政救助,是指行政主体为实现特定的公共目的,为一定的个人或组织提供支持或帮助(社会救济金、助学金、扶贫款补贴)或建设公共设施或为公众提供其他服务或利益,从而保障和改善公民生活条件的活动,即行政救助除了一般意义上对特定主体的物质帮助以外,还包括了社会保障行政和资助行政(行政补贴)。此与日本行政法上的行政救助内涵基本一致。^[2] 该行政救助的目的并不仅仅局限于救助贫困者,而是提高到“保障和改善公民生活条件”的标准,且救助的方式扩大到社会保障和行政补贴的领域,将行政救助的外延扩大至社会保障,这种观点实际上并不利于行政救助理论和体系的专业化发展,尤其是在中国社会保障与社会救助都不发达,且贫困人口数量多,类型复杂的情况下。只有立足于中国实际,将行政救助仅仅局限于困境的人群才有意义,如果中国现实情况有所改善,行政救助的对象逐渐减少,可以考虑在远期目标中将行政救助的范围扩张至“逐步提高生活水平”的高度。

[1] 罗豪才主编:《行政法学》,北京大学出版社2000年版,第209页;姜明安主编:《行政诉讼法》,北京大学出版社2005年版,第171~173页;杨建顺、李元起主编:《行政法与行政诉讼法》,中国人民大学出版社2003年版,第200页;胡建森:《行政法学》,法律出版社1998年版,第344页。

[2] 杨建顺:《日本行政法通论》,中国法制出版社1998年版,第329~331页。

4. 扩张性的大行政救助观

国内年轻学者温泽彬试图对传统的行政救助概念进行挑战,树立一种新的“行政救助范式”,具体而言,行政救助应包括两个层次:(1)狭义上的行政救助,是指传统上的行政救助,即行政机关基于法定的职权和职责对特定对象在特定的情况下所实施的救援和帮助,具体表现为行政机关对公民在年老、疾病或丧失劳动能力等情况或其他特殊情况下的物质帮助或与物质相关的帮助。(2)广义上的行政救助,是对传统救助上的修正与拓展,它具有广袤的外延。凡是由政府对社会不平等关系的弱势群体一方所实施的具有援助性质之行政行为,均可纳入广义行政救助观内,即政府依据现实作出的新型的救助行为,如危机救助、紧急救助、收容救助、弱势群体问题、农民工问题等。还泛指没有特定对象的援助行为,如政府对农村在税收政策上的优惠、政府对少数民族的倾斜政策、政府对西部开发的优惠政策等。^{〔1〕}温泽彬试图从保障弱势群体权益的角度入手,创立一种可以解决中国社会公平正义问题的制度,并将这一重任托付给行政救助,以政府之手通过物质帮助和非物质援助的形式解决若干现实问题。而问题在于,是否政府所实施的所有援助行为都可以纳入行政救助的理论之中?是否政府可以替代立法机关和司法机关成为公平正义维护的最有力机构?而该种概念中的“广义行政救助”漏洞百出,语焉不详,如举例中的收容救助、紧急救助等,实际上就属于传统的物质帮助方面的救助。而对于农民工的救助,一般表现为司法援助和职业介绍等,也属于与物质相关的帮助。再如,对农村、少数民族、西部开发的优惠,实际上并不能归类于“没有特定对象的援助行为”,这些措施实质上是针对某一特定地方的农民、少数民族人群、西部开发中的各个企业或个人。因此,该种概念力图突破的愿望和目的有值得借鉴之处,但实际的论述和论证尚需斟酌。

(二) 行政救助的概念

本文经过比较,倾向于选择“行政救助”这个名称,而摒弃了“行政物

〔1〕 温泽彬:“行政救助的几个基本问题——一种弱势群体权利保障机制的检讨与反思”,载《宁夏大学学报》(人文社会科学版)2006年第6期。

质帮助、行政给付和行政救济”这几个词汇。“行政物质帮助”,将救助的内容局限在物质领域,这和现实需要不相吻合;“行政给付”,与行政法上的“给付行政”极易混淆,且给付的中文含义非常广泛,并不局限于救助领域的给付行为,因此与救助内涵的对应性稍差;“行政救济”^{〔1〕}中的“救济”的中文含义虽然是“用钱或物质帮助生活困难的人”,^{〔2〕}但由于在法学中“救济”指的是“纠正、矫正或改正已发生或业已造成伤害、危害、损失或损害的不当行为”,^{〔3〕}通常包括司法诉讼、仲裁、复议等形式的救济路径。因此,基于法学中的“救济”含义已经非常明确,避免可能造成的混乱,还是以行政救助概念为佳。

本文所指的“行政救助”,是指行政机关依据法定的职责,为保障公民的基本生活,对已经陷入困境的公民,提供物质或精神层面上的救援与帮助的具体行政行为。该定义从行政救助的主体、职责、目的、对象、内容、类型、性质角度,对行政救助进行了全方位的界定。从该定义出发,行政救助可从以下几个方面来加以理解:

1. 行政救助的主体是包括行政机关在内的享有行政救助职权的机构或组织

虽然概念中明确提出由行政机关来做出行政救助行为,但这只是为了行文的方便,实质上,实践中还包括法律法规授权的组织,如2003年建立的流浪乞讨人员救助管理站,其行政救助职权就来源于国务院颁布的《城市流浪乞讨人员救助管理办法》,而救助站本身只是一个事业单位,不是行政机关。

2. 行政救助是一种以履行职责为导向的行政行为

行政机关的职权和职责是合二为一的,享有权力本身就意味着必须在法定条件下履行职责。但在行政救助领域,行政机关的职责性更为突出,其职权性十分微弱。享有行政救助职权的行政机关,必须在行政相对人提出救助申请后积极履行救助职责,为相对人提供符合法定条件的救

〔1〕 行政给付概念的形成主要受到德国法的影响,德国将社会救助称为社会救济,而在行政法上则相应产生行政救济的概念。

〔2〕 《新华词典》,商务印书馆1980年版,第447页。

〔3〕 《牛津法律大辞典》(中译本),光明日报出版社1989年版,第764页。

助物质或其他救助服务。在救助过程中,救助主体一般不享有秩序行政中的处罚权、强制权等管理权限,单方面履行职责,相当于政府主办的慈善机构。

3. 行政救助的目的是保障公民的基本生活

行政救助的目的在于保障陷入困境的公民恢复或达到当时当地的最低生活水平。最低生活水平的标准,一般而言是维持作为一个人过“人”所应该过的生活的最低标准。每个国家都会根据实际情况制定获得贫困救助的标准,一般该项标准就是当地的贫困线。低于贫困线的就可以获得行政救助,而是否低于贫困线要进行相关的审核和确认。一般而言,贫困线低于这个地区的最低工资水平,但必须保证能够维持一定的衣、食、住的生活水准。行政救助是一种较低层次的救助,无法满足提高公民生活质量的目标,这往往是社会福利制度要考虑的问题。有些学者将发给军烈属等特定人员的抚恤金也纳入行政救助范畴中,^[1]抚恤金带有慰问性质,是对一定身份或功绩人员的特别照顾,这与其家庭生活是否达到贫困并无关系,因此基于保障公民的基本生活的标准,抚恤金不属于行政救助的形式。

4. 行政救助的内容既包括物质帮助,也包括非物质帮助

传统的行政救助,基于保障公民最低生活水平的要求,往往从解决贫困入手,直接给予物质帮助,或者与物质相关的帮助,如解决就业等。然而,这种简单直接的救助形式尽管在表面上来看,能够满足脱贫的需要,但往往效果不佳,贫困者无法永久性的摆脱贫困。而且从现实情况来看,陷入困境需要救助的人群并不都是经济上的贫困者,他们所需要的帮助与物质没有直接的联系。例如,流落街头的乞讨儿童,其中有一部分是父母离异或者是厌恶学习造成的。如果仅仅提供临时性食宿,并买车票送其回家,则很大一部分流浪儿童并没有获得家庭的温暖,回到学校继续接受教育,还会再次出走。那么救助的内容就应该从传统的物质相关帮助转变为心理辅导、行为矫正和适当的情感道德教育,甚至还要给予流浪儿

[1] 王连昌主编:《行政法学》,中国政法大学出版社1997年版,第181页;方世荣主编:《行政法与行政诉讼法》,中国政法大学出版社1999年版,第182页;胡建森:《行政法学》,法律出版社1998年版,第346页。

童司法援助,用于解除与之有监护关系且没有尽到监护职责的父母的监护关系,由此才能摆脱流落街头危及生存的状况。又如,公安机关对陷入困境的公民帮助其脱险,保障其人身权益免受侵害,包括对人身自由、人身安全和生命健康的保护等。

5. 行政救助是对已经陷入困境的特殊公民提供援助,不具有预防功能

行政救助的实施要基于国家和社会的具体情况而定,对于已经存在的相对弱势群体,适合于通过救助来解决困境的,那么国家就通过立法的方式将处于这种境遇的公民纳入行政救助的范畴。因此,行政救助是一种稍微滞后于社会发展步伐的救济方式,它不像社会保险那样,主要是防范因一些可预见的情况而可能失去生活保障的情况发生。另外,行政救助的对象是特定的公民,而不是全体公民,是指那些收入低于贫困线的公民或因灾因祸生活暂时陷入贫困的公民,具体符合法定条件的公民包括:由于先天或后天的原因而失去劳动能力的人;虽有劳动能力,但因客观环境限制以致失业、无法获得收入,或收入中断、收入减少,而且无法获得社会保险给付的人;因受到天灾、人祸等因素的突然打击,如果不接受紧急救助就无法维持生活的人。具体而言,是指灾民、贫困户、孤老病残以及无家可归的人员。^[1]

6. 行政救助可分为行政救援和行政帮助两种情况

行政救助可具体拆分为行政救援和行政帮助,两者在救助对象、救助条件和救助措施的采取上都有显著的不同。行政救援,顾名思义,就是对陷入危机的公民进行援助,如灾害发生后的物质援助和心理辅导,这些一般属于应急救援或紧急救助的范畴。《突发事件应对法》就规定了发生突发事件后政府的救助内容。行政救援要求救助的时间短、动作快,往往是处于危难之中,且需要行政救援的公民并不一定都是实际的贫困者,只是暂时性地陷入困境,待困境摆脱,则恢复正常生活,而且对行政机关的救助具有偿还能力。而行政帮助尽管也要求行政机关提供及时的救助,但相对来讲无须紧急的救助。这种救助的对象往往是实际的贫困者,需要

[1] 林莉红、孔繁华:《社会救助法研究》,法律出版社2008年版,第9页。

行政机关长期的救助,或者提供可足以摆脱困境的手段。行政帮助与行政救援相比,属于日常性的救助方式。

7. 行政救助须以法律规定为依据

行政机关作出某一救助性质的行为,也必须要有了一定的法规范依据,但不限于狭义上的法律,法规、规章甚至其他规范性文件都可以作为行政机关行使行政救助职权的依据。这种观点来源于行政法的“法律保留原则”,并随着福利行政的出现,对传统的“法律保留”进行了一定的变通。^[1]行政救助行为与传统的秩序行政中的损益性行政行为不同,属于授益性质,其行使必然带来社会某部分群体利益的增加,因此从公民享有权利的角度而言,国家向社会和个人提供的救助必定是多多益善,只要此项救助不违背基本的公平正义原则便可。因此,无须遵循严格的“法律保留原则”,反映人民主权的代议机关也没有必要在给付行政中为行政权行使设定条件和范围。

(三) 行政救助与其他相关概念的区别

1. 行政救助与社会救助

“社会救助”是社会保障学的一个专属概念,是指国家和社会对因各种原因导致陷入生存困境的社会成员,给予财物接济和生活扶助,以使其基本生活得到保证的一种社会保障制度。其目的在于通过救灾扶贫或援贫措施来缓解最困难的社会成员的生存危机,保障社会秩序的稳定。^[2]在德国,社会救助称为社会救济,在英国1909年“济贫法和济贫事业皇家委员会”的报告中称为“公共援助”(Public aid)。尽管各国的叫法有区别,但制度和内涵本身并没有太大的差异。

[1] 关于给付行政是否也要遵循“法律保留”,学界有争议依据。按照德国联邦宪法法院的确认,依据“重要事项保留说”,认为基于法治原则和民主原则,不仅干涉人民自由权利的行政领域,应有法律保留的使用,而且给付行政“原则上”也应有法律保留的适用。也就是说,在给付行政中,凡涉及人民的基本权利之实现和行使,以及涉及公共利益尤其是影响公共生活的重要的基本决定,均应由法律规定,而不许委之于行政行为。许宗力:《法与国家权力》,月旦出版股份有限公司1993年版,转引自应松年主编:《中国当代行政法》(上卷),中国方正出版社2006年版,第90页。另外,给付行政中用于救助或服务的资金来源于国家财政,也就是公民的税负,从这个角度来讲,将国民收入进行第二次分配也涉及根源上公民财产权的使用问题,那么是否从这一视角来肯定“法律保留”于给付行政中的运用,也是值得探讨和进一步论证的。

[2] 郑功成:《论中国特色的社会保障道路》,武汉大学出版社1997年版,第222页。