

“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识文库
国家出版基金（2013年度）资助项目

政府与社会保障

基于给付行政
角度的分析

许 兵 / 著

国家行政学院出版社

政府与社会保障

基于给付行政 角度的分析

许兵/著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府与社会保障 / 许兵著. —北京: 国家行政学院出版社, 2013.11
ISBN 978-7-5150-0998-8

I. ①政… II. ①许… III. ①社会保障—政府职能—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第263031号

书 名 政府与社会保障

作 者 许 兵

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2013年11月北京第1版

印 次 2013年12月北京第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 16.25

字 数 250千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0998-8

定 价 33.00元

出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也更需知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

代序

给付行政法原理下的社会保障

杨建顺^[1]

欣闻许兵博士的专著《政府与社会保障》即将出版，我由衷高兴，衷心祝贺！

该书是许兵在对其博士学位论文《论社会保障中的行政职能》进行修订完善的基础上完成的。许兵于2000年考入中国人民大学法学院攻读硕士课程，其间便表现出对社会保障领域的浓厚兴趣，并围绕该领域中的政府职能展开研究，完成了硕士学位论文。2003年升入中国人民大学法学院博士课程后，许兵一如既往地关注社会保障领域，对该领域中的行政职能进行深入研究，完成了博士学位论文。博士毕业后，在紧张工作之余，许兵仍不忘对学位论文进一步打磨完善。如今，许兵将要推出自己的学术专著，可谓10年磨一剑，值得期待！

该书的出版，不仅对作者许兵自身追求学问具有里程碑意义，而且，作为作者长期研究、反复打磨的学术精华之集结，它还具有助推社会保障法体系的建立健全，厘清给付行政责任的实践指导价值，以及拓展给付行政法理论研究的借鉴意义。这样一部将理论与实践相结合、认真研

[1] 杨建顺，中国人民大学法学院教授、博士生导师，比较行政法研究所所长，日本国一桥大学法学博士。

究真问题的好书，的确值得推荐！

是好书，就不应止于推荐，更要与朋友分享。我愿意藉此机会和诸位朋友一起分享这部好书，并以与之共通或者相近的问题意识，梳理和确认完善我国社会保障法规范及法律制度体系的课题，助推我国给付行政法原理的普及和民生行政的拓展。

二

据近日看到的一则陈闻旧报，联合国副秘书长丽贝卡曾称，虽然中国现为全球第二大经济体，但仍有1.5亿人生活极度贫困，2.3亿外来工人得不到应有医疗和社会保障。农村越趋萧条，通货膨胀不断恶化，税负痛苦指数世界第二，越来越多人成为城市贫民。中国很富，可中国人很穷。^[1]这实际上揭示了我国应当贯彻社会国家原理，在迈向社会保障法治化的过程中，由政府发挥基本保障和支撑作用。

许兵在《政府与社会保障》中指出，为了满足人民对美好生活的向往，健全的社会保障制度是必不可少的。“社会保障是国家为了保持经济发展和社会稳定，对公民在年老、疾病、伤残、失业、遭遇灾害、面临生活困难的情况下，由政府和社会依法给予物质帮助，以保障公民的基本生活需要的制度。”（第1-2页）

纵观世界各国，社会保障制度的推进都经历了各自不同的历史发展阶段。在不同的阶段，国家、社会和个人所承担的作用有所不同。该书以英国、德国为例，向读者展示了近代社会保障的产生和发展历程，总结了两国的共通性以及两国政府在其中所发挥作用的不同，并对其成因进行了剖析，为我们理解社会国家原理提供了重要的参考素材。

接下来，该书以20世纪社会国家理念的出现及其发展为主线，以行政国家的兴起为背景，在对英、美、德等国家进行概观的基础上，重

[1] 参见吴晓蕾：《联合国副秘书长丽贝卡：中国富不等于中国人富》，载《时代周报》2011年9月25日。

点阐述了政府推动这一要素在建立社会保障制度中的作用，且进而将其视野拓展至日本、新加坡和韩国。在此基础上，围绕社会保障体系的建立，对各国（包括将瑞典纳入比较的视野）现代社会保障中的政府职能及其相关调整进行系统考察，总结出基本相同的规律——重视立法的作用；政府起主导作用；内容和模式选择具有鲜明的国情特点；和本国经济发展水平相适应。这种历史的纵向梳理和世界范围内的横向比较视角，对于我们理解社会保障法体系的建构及政府在其中的定位和作用，具有重要的参考和借鉴意义。

众所周知，伴随着经济全球化和信息网络化的推进，一方面是社会经济迅猛发展，另一方面却是许多人陷入深深的不安之中——对无法驾驭的变化速度的恐惧；对高失业率的长期化及社会不平等的进一步加剧的担忧；对落后于他人业绩、优越地位将不保的担心；对政府无法有效统御持续恶化事态的不安；等等。近年来德、法等欧洲国家的排外事件^[1]，美国的底特律政府破产事件^[2]等，都在从不同角度提醒人们：要认真对待社会保障法体系的建构问题，要认真对待政府在社会保障中的定位和作用问题。社会越是充满矛盾，越是要强调依法建设安定、强大的福祉国家，以有效克服过度市场主义所带来的危害。

该书立足于福祉国家论，着眼于责任主体的探讨，致力于对政府责任的全面、客观和深入的探究，体现了作者明晰的问题意识。正如该书“后记”所介绍，作者是从自己家庭的经历出发，思考政府必须建立制度化的机制，来逐步解决人民的基本生活需要，保障每个人的生存，不能再让人们在遭遇生存危机时束手无策。这是多么感人至深的问题意识啊！在这样的問題意识支配下，作者确定了选题，锲而不舍地研究十余

[1] 参见《欧洲近年排外事件一览》，刊发于 http://news.china.com.cn/rollnews/2012-03/21/content_13381970.htm。

[2] 参见《底特律正式破产 政府表态将不会予以救助》，刊发于 http://intl.ce.cn/qjss/201312/04/t20131204_1851586.shtml。

载；在这样的问题意识支配下，作者系统考察了我国传统社会保障和新型社会保障，并对不同的社会保障领域中政府职能分别进行较为深入的讨论，进而提出了建立新型社会保障体系的课题，强调了新型社会保障的独立价值。

该书以“新型社会保障的独立价值”收尾，点出了“全民生活安全网络的构筑”这一课题，并未对给付行政法原理展开专门、系统的论述。但是，在对各国经验的总结中，将“重视立法的作用”作为基本相同的规律之首要因素来阐述，实际上为我国借鉴相关经验提供了重要的方向指引。

三

社会保障制度并非是资本主义国家所独有的制度，但是，它的确是在一定的历史发展阶段首先由资本主义国家所创设的制度。《政府与社会保障》对社会保障制度的生成与发展进行全面、系统的考察，为我们理解社会保障制度的宪法基础、行政法基础以及不同国家、不同历史阶段的相关背景，提供了全方位的支撑。从应然的角度来说，与资本主义国家的社会保障相比，社会主义国家的社会保障应当在理念层面更加先进、在制度层面更加完备。然而，从实然的角度来看，我国实行社会主义制度，却由于历史发展过程中的复杂原因，而在社会保障层面远远落后于发达资本主义国家。

总体来看，我国社会保障制度应当分为计划经济时期和改革开放时期，对这两个时期分别进行分析，有助于得出客观真实的社会保障制度图景。基于这种历史发展阶段论，该书分设了两章，分别对“我国的传统社会保障”和“我国的新型社会保障”进行考察。对前者的考察相对粗放、概观；而对后者的考察则系统、深入，其内容涉及社会保障的主要领域，为建构我国社会保障法体系提供了重要的素材和视角。

在我国的传统社会保障阶段（计划经济时期），由于城市和农村的二元构造，重工业优先发展的战略决定了前者得以优先保障，而后者长

期未得到足够重视。该书分析指出：“社会保障的费用全部由政府（或国营企业）承担，个人虽无缴费的义务，却有享受保障的权利。这看起来似乎对双方都有利：个人可以尽情享受‘免费的午餐’而不必承担衣食住行的任何风险，政府则能够一切按计划调动和配置社会资源。可是，这种一切听凭政府安排的做法，既可能在免除个人义务的同时剥夺个人选择的自由，又可能造成个人对政府的过分依赖甚至依附。同时为了维持社会保障的运行，政府在城市长期实行了‘低工资——高福利’的政策，政府尽可能地把个人可以自由支配的收入压低到仅能维持生存的水平，以便增大可供统一支配的收入部分。”（第135页）总体而言，计划经济时期的社会保障制度是作为第一次分配来实施的制度，而不是为了所得再分配的制度，个人没有交费的义务，全部由政府（或者国营企业）来负担，并且，与全面就业配套进行，故而没有失业保险制度，也为以后解决失业问题埋下了隐患。

在我国的新型社会保障阶段（改革开放时期），社会保障制度建设逐步完善。该书主张，为了科学地构建社会保障的框架体系，应当坚持“以社会救助为基础，以社会保险为核心，以社会福利和社会优抚为补充”的理念，并进一步对此进行了深入浅出的阐述。（第159页）在这种理念指导下，我国相继建立、完善了医疗救助、养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、社会福利、社会优抚等制度，尤其是最低生活保障制度，使社会保障具备了权利性、普遍性和体系性。与从前的社会救济不同，最低生活保障制度确立了以城乡全部贫困居民为适用对象的受给权利，对于我国社会保障制度体系的全面完善来说，具有重要的意义。

基于对该制度之重要意义和作用的把握，该书追溯了从城市居民最低生活保障制度到城乡居民最低生活保障制度的发展历程，强调了政府在最低生活保障制度中应当履行的职能：救助所有的城乡贫困居民；保障最低限度的生活；坚持政府救助与公民自立相结合；鼓励社会

力量的积极参与；合理确定各级政府的财政负担水平。（第163-169页）

从原理上说，对这种体现社会国家或者福祉国家理念的政府职能把握，应当予以全面肯定。换言之，中国特色的社会保障制度，应当更加自信地贯彻社会国家原理或者福祉国家理念。然而，该书对该问题的理解把握并未停留在单一视角层面，而是从多维角度进行剖析，准确而全面地阐述了相关给付行政法原理。

任何事物都有其两面性，最低生活保障制度也不例外。在使大多数贫困居民度过“寒冬”方面，最低生活保障制度发挥了积极而又显著的作用，这是其主要的方面；但是，我们也应当看到它的不足，诸如运用不当不利于激发个人的主观能动性，易使极少数人产生懒惰思想等，对这些负面效应也应当予以警惕。换言之，一味地“输血”，而不去“造血”，可能会构成对“血液”的浪费，是对“造血”功能的破坏。“输血”固然重要，从长远来看，如何学会“造血”以及学会如何“造血”，其意义更大。正所谓“授人以鱼，不如授人以渔”。

所以，最低生活保障制度需要坚持给付行政中的自立原则，“坚持政府救助与公民自立相结合”，需要“鼓励社会力量的积极参与”，“鼓励劳动自救”，还需要和其他制度相结合，比方说，技能培训、小额贷款、小额民间融资、财税支持等，多管齐下，相互帮扶，从而有效利用资源，让困难群众不再困难，让低保户变成创业户，让困难家庭变成殷实家庭。在这层意义上说，最低生活保障制度的完善，需要强调给付行政法的补充性原则和禁止过剩给付的原则，实行多样化、多渠道给付，将给付行政发展为以支援行政为中心的多样化、多功能、多层次、多阶段的给付行政法体系。^[1]

该书指出：“解决生存问题最初原本是个个人及其家庭的事情，但是

[1] 参见杨建顺著：《论给付行政的法原理及实现手段》，载杨建顺主编：《比较行政法——给付行政的法原理及实证性研究》，中国人民大学出版社2008年版，第18页—第19页。

伴随着工业化和城市化的进程，仅仅依靠个人的力量，越来越多的公民面临着难以解决其生存的问题。因此保障个人的生存成为现代政府的一项重要职责，生存权也就上升为个人的一项基本权利，并且成为宪法关注的对象。政府正是根据宪法的规定来保障公民的生存从而具备了社会保障行政的职能，所以宪法是政府履行社会保障行政职能的最根本的法律基础。”在给付行政领域，既要强调社会国家原理，又要贯彻补充性的原则。为了顺利构建小康社会乃至和谐社会，应当根据各个领域的不同情况，有限度地确立或者更加强调国家和社会的责任，强调社会国家的原则，同时注重发挥个人和家庭的积极性，相应地要求个人责任或者自我责任。可以说，我国在构筑社会保障制度的过程中，一直面临着个人责任和政府责任的分担问题。尤其是在城市地区和农村地区这种二元构造之下，需要相关政策向农村地区倾斜，需要相关法规范为其提供必要的支撑。

我国于20世纪90年代基本完成了城市地区社会保障制度建设。在这个时期，改革的重心是国有企业改革及市场经济的扩大，对社会保障领域的建设主要集中在社会保险方面，而自我责任和个人负担得以强调，通过个人账户的导入，使相关改革更加具有了市场亲和性（market friendly）的性格。这一时期，农村地区社会保障制度的改革，尚没有受到足够的重视。

进入21世纪以后，我国开始致力于农村地区社会保障制度的建设。具体说来，在2000年以后，农村地区的问题受到瞩目，特别是2002年的中国共产党第十六次全国代表大会提出“三农问题”^[1]，而2003年的SARS则凸显了农村地区医疗保障的脆弱性，这些都加速了农村地区社会保障制度建设，推动了扩大社会保险制度和最低生活保障制度的适用

[1]“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》。

对象的改革，最终将长期被排除在外的人（尤其是农村地区）纳入保障范围。上述一系列改革，对于我国社会保障制度发展来说，具有划时代的里程碑意义。

在体制转轨期，为了减轻国有企业的二重负担，个人责任得以强调，政府责任显著后退，这是可以理解的，也是无法回避的。但是，伴随着社会经济的发展，二元社会构造所内在的矛盾逐步激化，人们更加关注如何将改革开放的利益返还社会，由全体人民来均享改革开放的成果。在这种背景下，强调政府责任、社会责任便成为社会保障制度改革必不可少的支撑性要件。换言之，为了化解这种“社会构造性紧张”局面，社会保障制度的完善成为重要的课题。与 20 世纪 90 年代强调个人责任的改革不同，新的改革目的在于让全体人民都能享受到经济发展和改革的成果。于是，在社会保障领域开始进行政策倾斜，将重点置于从前一直被忽视的农村地区和低所得层的生活改善。至 2011 年，我国基本完成了对农民的社会保障制度建设，建立起将所有的城乡居民纳入其中的养老保险、医疗保险制度，并且，进一步完善了所有城乡居民皆能够作为权利而主张的最低生活保障制度。

该书以图表形式展示了我国目前社会保障的法律体系。（第 149—150 页）从中可以看出，“既有关于社会保障的专门性立法——《社会保险法》，也有法律从不同的角度规定了社会保障的相关内容，就总体而言，这些法律就社会保障作了系统性的规定，构成了我国社会保障方面的法律体系。”（第 146—147 页）从中也可以看出，在责任分担和政府职能定位方面，我国社会保障法体系的建构尚待完善。在过去的历史发展阶段，诸多社会保障制度实际上是靠“发文”来支撑的，诸如国务院办公厅转发卫生部等部门《关于进一步做好新型农村合作医疗试点工作的指导意见》《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》等。为了改变这种状况，

亟待完善社会保障领域的相关法规范,亟待对相关法规范进行体系化架构。

四

在近代以后,许多西方国家进入了夜警国家(自由主义法治国家)阶段,标榜市民社会以自立、自由的个人以平等的立场进行交易为标志,将国家的干预限定在最小限度内,所谓“最好的政府,最少的管理”,成为人们追求的目标。^[1]然而,以这种近代社会观为前提的市民,与历史发展过程中真实的市民完全不对应,其只是虚构的或者说只是应当追求的理想形态。作为实在的人,工人事实上处于从属于资本家的立场,很难以平等的立场进行自由的交易,其实际生活状况堪忧,更何况,由于伤病及高龄等原因而不能工作的人,甚至难以维持正常生活。很显然,在这种背景下,为确保人民的权利、自由,一方面需要限制国家权力的行使,另一方面则需要在权利遭受侵害时给予救济,故而需要有某种支撑。社会法正是着眼于人们的这种生活实态,对市民法的原则进行必要的修正,为人们的生活提供基本保障。

在我国,如同“劳动法和社会保障法”所表述的那样,人们比较习惯于将社会保障法与劳动法并列。的确,社会保障法和劳动法同属于“社会法”的范畴,都是“社会法”的重要组成部分,但是,两者在具体属性上却存在较大差异,主要体现为调整对象的不同和所属法体系不同。劳动法着眼于劳资间存在经济性、社会性的不均衡,介入这种不均衡的关系,纠正两者间的契约关系,较多属于民事法体系。与此相对,社会保障法则是着眼于存在个人及家庭等难以自立、自由地参与平等交易的这种现实,以人民所负担的租税及保险费为支撑,以国家、政府和社会等为主体,构筑起对个人及家庭等提供金钱及服务的机制(社会保障制度),更大程度上属于行政法体系。社会保障法,可以归类为行政作用

[1]参见杨建顺著:《行政规制与权利保障》,中国人民大学出版社2007年版,第126—127页。

法的应用领域——特别是行政对市民提供某种金钱及服务的“给付行政”的领域。换言之，对社会保障领域的相关问题展开研究，宜导入行政法尤其是给付行政的法原理。

我国学者对社会保障的研究成果已有很多，而从给付行政法原理展开的研究成果却不多见。许兵博士的专著《政府与社会保障》，从“给付行政”角度进行分析，为完善以给付行政法原理为指导的社会保障法学体系提供了重要视角。这让我格外高兴。

该书对社会保障法领域的研究，在很大程度上揭示了不同时代的社会性、经济性诸条件，探讨了立法政策的形成过程和实定法的发展轨迹，并清晰地描绘出完善社会保障法体系的目标和使命。此外，基于对现行社会保障法体系的正确理解，发现在该法体系中未被充分考虑的需求，如果能够在此基础上进一步建构相应的立法论、行政法政策论，则更能够体现出社会保障法学不同于其他法领域的重要特征。

为了充分展示社会保障法及社会保障法学的范围，该书选取了最低生活保障制度、农村的扶贫开发制度、养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度、农村五保制度、社区服务、社会力量参与福利事业、社会优抚制度、乃至农村社会保障等一系列制度，分别探讨了政府在其中的职能定位，讨论了政策、规则等在整个过程中所发挥的作用，揭示了相关领域中社会保障法的构造，以及在立法政策层面的新需求和体系化。我相信，这些讨论和介绍，对于掌握该领域中的政府定位和问题所在，培养专业研究的兴趣，具有重要的指引或者参考意义。以该书所提供的指引或者所涉猎的制度领域为参考，进一步展开相关领域的系统学习和深入研究，则必将有助于社会保障法学体系的健全和完善。

五

在现代国家，从生存权和追求幸福权的角度着眼，通过宪法及相关法律法规的明确规定，建构和完善相应的给付行政法体系，是理论界和实务

界所面临的共同课题。《政府与社会保障》从给付行政角度对政府与社会保障展开探讨,为我国社会保障法体系的完善和相关理论研究的发展,提供了重要的素材和视角支撑,具有宝贵的参考和借鉴价值。

该书指出:“我国政府应当在借鉴欧美和东亚国家社会保障经验的基础上,构建适合本国国情的社会保障体系,这个体系以社会救助为基础,以社会保险为重点,以社会福利和社会优抚为补充。在这个体系中,既包括资金方面的给付,又包括政府和社会提供的各种服务,不但能够满足人们的物质需求,而且能够实现人们的精神要求,从而构筑起保证全民生活安全的网络。”(第4页)很显然,在经验借鉴和具体保障体系的构建方面,还有很多工作要做,而其中最为关键的是相关“基础”、“重点”和“补充”如何落实。

从宪法和行政法的视角来看,人民具有对国家要求生存考虑的权利,这种请求权便是社会权;国家为了满足人民的这种要求所实施的相应活动,就是给付行政;通过宪法作为基本权来对这种社会权加以确认,便构成了社会权性质的基本权;通过宪法或者其他组织法对这种给付行政予以职能性规定,便构成了相关职能部门的职责或者义务。在给付行政法原理指导下,建构符合我国国情的社会保障法体系,需要有全面系统且深入的理论研究作为支撑。期待许兵博士在今后的研究中能够继续关注并致力于该领域相关问题的深入探讨;期待更多行政法学人关注并致力于社会保障法的理论研究和制度建构的探索,为满足人民对美好生活的向往,构建完善的社会保障体系,提供坚实的理论和制度支撑。

写下以上文字,与诸位朋友分享许兵博士的《政府与社会保障》。

祝愿许兵博士不断取得更多更好的研究业绩!

于中国人民大学明德法学楼研究室

2013年11月5日

自序

政府与社会保障

——基于给付行政角度的分析

习近平总书记指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。”为了满足人民对美好生活的向往，实现这一奋斗目标，健全的社会保障制度是必不可少的。社会保障是国家为了保持经济发展和社会稳定，对公民在年老、疾病、伤残、失业、遭遇灾害、面临生活困难的情况下，由政府和社会依法给予物质帮助，以保障公民的基本生活需要的制度。在人类历史上先后出现了以稳定社会秩序为目的的近代社会保障和以保护公民生存权为目的的现代社会保障（我国的传统社会保障和新型社会保障都属于现代社会保障）。从世界范围来考察，在社会保障的产生和发展过程中，政府始终发挥了并在持续发挥着至关重要的作用。政府为什么要介入个人的生活领域，建立社会保障呢？本书从宪法学和行政法学的角度，通过考察近代社会保障和现代社会保障的产生和发展过程，分析各国政府在社会保障中的职能。在借鉴其他国家经验的基础上，我国政府应当建立适合本国国情的社会保障体系，构筑全民生活安全的网络，从而切实担负起保护公民生存权的法