



西安交通大学正卓法学系列

# 中国社会保障 演进的历史维度和 世界视野

林雪贞 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA



西安交通大学正卓法学系列

# 中国社会保障 演进的历史维度 和世界视野

林雪贞 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障演进的历史维度和世界视野 / 林雪贞  
著. -- 北京: 法律出版社, 2018  
ISBN 978-7-5197-2005-6

I. ①中… II. ①林… III. ①社会保障制度—研究—  
中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 291817 号

中国社会保障演进的历史维度和世界视野  
ZHONGGUO SHEHUI BAOZHANG YANJIN DE LISHI  
WEIDU HE SHIJI SHIYE

林雪贞 著

责任编辑 黄倩倩  
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 北京虎彩文化传播有限公司  
责任校对 李景美  
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社  
开本 720毫米×960毫米 1/16  
印张 14.5  
字数 198千  
版本 2019年1月第1版  
印次 2019年1月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司

上海分公司/021-62071639/1636



书号: ISBN 978-7-5197-2005-6

定价: 63.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

## 总 序

一国的法学教育与该国的法律制度、教育制度之间存在极为紧密的内在关联。清朝末年开始的法律和教育的双重变革,导致近现代中国“法政”学堂的兴起。“法政”教育的主要目的在于提供一种现代性机制以替代传统的科举制,从而为身处大变革时代的中国社会培养兼具现代学识与法律专业技能的治国理政和经世济用人才。西安交通大学前身南洋公学于1901年开办的“政治特班”,即属近现代中国最早开展的法政教育之一,它是南洋法脉的滥觞。特班设置宪法、国际公法、国际条约、行政纲要等课程,“专教中西政治、文学、法律、道德诸学,以储经济特科人才之用”。特班学生李叔同后来成长为中国文化大师,他是《国际私法》和《法学门径书》最早的中译者。多年以后,从南洋公学走出去的著名学者王宠惠成为中国首任国际常设法院大法官,毕业于南洋公学的徐谟则是联合国国际法院首任中国籍大法官。惜因时势造化,社会变迁,南洋公学从最初着力培养“讲求古今中外治天下之道”的政商法律外交人才转向工科教育强国、实学育人,法学教育就此转轨。

赓续南洋法脉,西安交通大学的法律学科终于1985年恢复——当年即招收经济法专业硕士研究生,这是我国

最早的经济法学硕士点之一。2008年,法学院正式成立,以建设“高起点、国际化、研究型”的国际一流法学院为目标。2011年,法学学科成为西安交通大学“985工程”三期重点建设学科之一,其中国际经济法与比较法学科被确定为拟建世界一流学科。2012年,法学学科首批获得由教育部和中央政法委员会联合评审批准的两个国家级卓越法律人才教育培养基地——“应用型、复合型法律职业人才教育培养基地”和“涉外法律人才教育培养基地”。学院现已形成“法律治理学”(Law and Governance)交叉学科博士点、法学一级学科硕士点和法学本科的完整法学人才培养体系,并取得了法律硕士(J. M.)专业学位授予权,目前在校本科生、硕士生和博士生500余人,是我国最重要的法学人才教育培养基地之一。2014年,法学院又牵头成立“丝绸之路经济带研究协同创新中心”,倡建“丝绸之路学术带”和“丝绸之路能源带”,为中国特色新型高校智库和“一带一路”建设不懈努力。

法学院建院后发展迅速,迄今已有毕业于英国剑桥大学、牛津大学、美国宾夕法尼亚大学、密歇根大学、北京大学等国内外知名大学的教职工50余人,包括“千人计划”国家特聘专家1人、教育部“长江学者”讲座教授2人、教育部“新世纪优秀人才计划”入选者2人、陕西省“百人计划”入选者1人、西安交通大学“领军人才”2人、“腾飞人才”特聘教授3人、“青年骨干”3人,博士生导师10人、教授13人、副教授13人。

法学院的教师们主编了牛津大学出版社出版的国际学术期刊《中国比较法学期刊》(*Chinese Journal of Comparative Law*)、牛津哈特出版社出版的英文专著系列“中国与国际经济法专著系列”、在美国布里尔出版社出版的“丝绸之路国际经济法专著系列”等书刊系列,在牛津大学出版社、北京大学出版社等中外著名出版机构出版了著作、教材50多部,并在《美国比较法杂志》(*American Journal of Comparative Law*)、《欧洲国际法杂志》(*European Journal of International Law*)、《现代法律评论》(*Modern Law Review*)、《中国社会科学》、《法学研究》、《中国法学》等中外权威专业期刊上发表学术论文百余篇,承担多项重要国际科研课题、两项国家重大项目攻关课题和数十项国家级和省部级社科基金项目课题。

法学院拥有一流的教学设施,包括一个亚太一流的国际法专业图书馆和一个达到国际先进水平的“法律坊”(由模拟法庭实验室、模拟仲裁庭实验室和计算机教学实验中心组成)。学院拥有十分丰富的电子图书资料,包括Westlaw、LexisNexis、TDM/OGEL、IAReporter、InvestmentClaims等法学专业数据库,正在努力建成一个国际一流的法学专业综合图书馆。法学院还与英国剑桥大学、英国国际法与比较法研究院、伦敦大学国王学院、德国马普国际私法研究所、欧洲大学研究院、美国印第安纳大学、澳大利亚莫纳什大学等国际一流院校和科研机构有着密切的学术交流与合作关系,并已选派学生前往这些校院所学习深造。

新一代交大法律人筚路蓝缕,殚精竭虑,在迈向“高起点、国际化、研究型”国际一流法学院的征途中孜孜以求。为开拓法治研究新气象,累积学术研究成果,在纪念西安交通大学法学学科复办30周年之际,我们得到法律出版社的热忱支持,得以创办“正卓”法学系列丛书。“正卓”源自法学院院训“正气、正道、正义、卓越”,意即做人讲正气,行事走正道,执业求正义,为学尚卓越。归根结底,冀望本院学生学者能以正气立身,正道任事,追求正义,进而达致各自职业与人生诸面向之“卓越”。系列丛书既包括本院学人富于原创性的专著及其高水平论文集,也容纳本院学者研究推介外文法学经典的高质量中文译作,计若数十本数百万言,在在皆为为一己之精思妙构,俾便为沟通中西学术,推动内外法治贡献绵薄之力。

藉此“正卓”法学系列丛书的编辑出版,我们和学界同人一起瞻望中国法学和法治中国的辉煌未来!

西安交通大学“正卓”法学系列丛书编辑委员会 谨识

## 前 言

当前我们处于中国特色社会主义新时代,是全面建成小康社会的决胜阶段,是社会转型和民生重点建设期,国家和全国人民高度关注社会保障体系的构建和发展。近年来,尤其是十八大以来,国家在社会保障领域出台了一系列的制度措施,公民社会保障权益明显提升。学者们对社会保障领域问题的研究越来越多。然而当前的研究过多关注眼前而轻视历史,重视当前制度层面的建设而轻视社会保障制度和体系发展的历史轨迹;对他国借鉴重果不重因,借鉴他国的制度而忽视这些制度的生存环境和发展动因;对社会保障制度体系发展的趋势缺乏足够的重视,对社会结构变迁、国际政治经济格局的变革对社会保障发展的影响关系缺乏系统性研究。

对此,我们可从以下几方面着眼:第一,研究社会保障发展的历史,获取历史发展中的精华,汲取传统社会保障积淀的智慧;分析社会结构与社会保障之间的关联,探求其中的规律;将上述规律运用到当前社会保障制度体系发展的实践中,为全面建成小康社会服务,满足人们对不断增长的美好生活需求。第二,研究外国社会保障发展中形成的制度,选择与适合我国当前发展阶段和发展环境的经验做法,为完善社会保障制度体系提供借鉴。第三,社会

保障发展实践是嵌入社会发展整体格局之中的,对此要保持对国内国际社会格局变化的敏感,在对国内国际新的社会格局进行系统梳理后,对社会保障体系发展趋势要有前瞻性的判断。第四,汲取社会保障发展历史中的智慧,运用社会保障与社会结构发展的规律,顺应当下国内国际社会格局,审视中国社会保障体系发展方向,提供符合我国国情的发展方案。



# 目 录

## 前 言 001

## 第一章 社会保障的基本概念 001

### 第一节 社会保障 001

#### 一、社会保障的概念 001

#### 二、影响社会保障的因素 002

#### 三、社会保障的功能 006

##### (一) 稳定功能 006

##### (二) 维护社会公平功能 007

##### (三) 促进发展功能 008

### 第二节 社会保障的层次 009

#### 一、生存保障 010

#### 二、发展促进 011

### 第三节 社会保障权 012

#### 一、社会保障权的概念 012

#### 二、社会保障与社会保障权的关系 013

##### (一) 社会保障权是应然的权利 013

##### (二) 社会保障是实然权力的供给 014

#### 三、社会保障权的实现 015

## 第二章 社会保障研究的立体视角 019

### 第一节 当下对社会保障研究的缺陷 019

#### 一、重视当下而轻视社会保障发展的历史 019

##### (一) 解决问题的视角集中于眼前问题上 019

- (二)对历史的研究不足 020
- 二、对西方借鉴不足或者偏执 021
  - (一)对西方借鉴不足 021
  - (二)对西方的偏执 022
- 三、对全球格局变化敏感度不够 023
  - (一)缺乏用演进思维进行趋势判断 023
  - (二)对世界格局的变化及影响重视不足 024
- 第二节 社会保障研究的新视角 024
  - 一、社会保障研究的历史维度 024
  - 二、社会保障研究的国际视角 025
    - (一)有机地借鉴外国经验 025
    - (二)站在新的社会格局下研究社会保障的发展 026

### 第三章 中国社会保障演进的历史逻辑 027

- 第一节 中国传统社会及其社会保障的演进 029
  - 一、原始氏族社会的社会结构与社会保障 029
  - 二、古代传统社会及其社会保障 030
    - (一)古代传统社会结构 030
    - (二)古代传统社会保障思想 032
    - (三)社会保障主体、制度与措施 034
  - 三、传统社会保障的演进轨迹 038
- 第二节 近代社会及其社会保障的演进 040
  - 一、联产承包责任制之前的社会及其保障 040
    - (一)社会结构 040
    - (二)社会保障 041
    - (三)社会结构与社会保障的关系 042
  - 二、家庭联产承包责任制后的社会及社会保障 042
    - (一)社会结构 042
    - (二)社会保障的演进 045
    - (三)社会结构与社会保障的关系 047

第三节 当前中国的社会结构及社会保障	048
一、当前农村的社会结构及社会保障	048
(一)熟人社会下传统的农村	049
(二)半熟人社会的半工半农的农村	049
(三)工业化下的原子化农村	050
二、城市社会保障的演进	051
(一)城市的社会结构	051
(二)城市的社会保障	052
第四节 城乡一体化的社会保障演进	053
一、社会保障城乡一体化的必要性	054
(一)公共服务供给应该城乡一体化	054
(二)实现社会公平是人类追求的价值目标	055
(三)社会保障城乡一体化是对历史欠账的偿还	056
(四)社会保障城乡一体化是促进社会进一步发展的需要	057
二、社会保障城乡一体化的必然性	058
(一)社会保障城乡一体化是城市化进程的必然	058
(二)社会保障城乡一体化是发展新农村的必然	058
(三)社会保障城乡一体化是人口流动的必然	059
三、我国社会保障城乡统筹的实践	059
第五节 信息化社会的社会保障	062
一、信息化社会带来了社会结构的变革	063
二、信息化社会带来了依存关系的变化	064
三、信息化社会保障关系的转变	065
(一)工业化社会中后期的制度保障	065
(二)信息化社会的制度保障与商业信用保障	065
(三)信息社会下的社会保障变革	066
第六节 从历史维度看中国社会保障的演进	067
一、不同朝代社会保障的演进,以养老保障为例	067
(一)先秦以前时期	068
(二)先秦时期	069

- (三)秦汉至明清时期 072
- (四)中华人民共和国成立后至今 074
- 二、不同经济形态社会保障的演进:以养老保障为例 076
  - (一)原始狩猎时期 076
  - (二)农耕文明期 077
  - (三)小农经济破产后 079
- 三、社会保障权利属性的演进 080
  - (一)权利范畴的产生与发展 080
  - (二)社会保障由习惯权利向法定权利演进 082
- 第七节 社会结构与社会保障契合关系理论 083
  - 一、社会保障与社会结构密切相关 083
  - 二、社会保障主体与社会增值基本组织形式密切相关 083
  - 三、国家的保障水平与社会发展程度以及其他保障主体能力相关 084
  - 四、不同社会结构下社会保障对制定法与习惯法的需求不同 085

#### 第四章 社会保障演进的国际视野 086

- 第一节 国际社会保障现状 087
  - 一、高收入国家社会保障现状 087
    - (一)消赤字、稳财政、降福利 088
    - (二)实行私有化,建立多元保障支撑 090
    - (三)扩大福利提供领域的市场经济成分 090
    - (四)从社会保障向社会投资转变 091
  - 二、中等收入国家社会保障发展现状 091
  - 三、低收入国家社会保障发展现状 092
- 第二节 国际社会保障制度的演进 092
  - 一、社会保障发展的四个阶段 092
    - (一)社会救济 093
    - (二)社会保险 094
    - (三)国家福利与社会保障 095
  - 二、从社会福利到社会保护的改革 098

(一) 社会福利改革	098
(二) 社会保障改革与社会保护的提出	099
第三节 国际社会保障法的演进	101
一、社会保障法的萌芽	101
二、社会保障法律制度的形成	103
三、社会保障法律制度体系的成熟和发展	105
四、社会保障法律制度的改革	106
第四节 国际社会保障模式的演进	107
一、社会保障模式的种类	108
(一) 社会保险型	108
(二) 福利国家型	109
(三) 国家保障型	111
(四) 强制储蓄型	111
二、各国保障模式的区别	113
三、社会保障模式的改革	113
(一) 社会保险型社会保障模式的改革	114
(二) 福利国家型社会保障模式的改革	114
(三) 国家保障型社会保障模式的改革	116
(四) 强制储蓄型社会保障模式的改革	117
<b>第五章 社会保障发展的规律和趋势</b>	<b>120</b>
第一节 社会保障发展的规律	120
一、生产力水平决定社会的保障水平	121
二、社会增值结构决定的保障主体	123
三、国家战略等因素决定的国家责任	124
四、社会保障思想决定的保障制度	125
(一) 社会保障建立初期的保障思想	125
(二) 社会保障发展时期的保障思想	126
(三) 改革时期的社会保障思想	128
(四) 当代西方国家“第三条道路”的社会保障思想	130

五、社会结合状态决定的社会保障方式	131
第二节 世界格局的转变	132
一、国际经济一体化与区域社会的形成	132
二、国际组织影响加大	134
三、国家经济主权的削弱	138
四、人口老龄化的挑战	140
第三节 社会保障发展趋势	141
一、重视发展人力资本	142
二、国家与市民社会的合作	143
三、多元供给,注重社会保障市场化	144
四、社会保障国际化	145
五、国际组织发挥作用越来越大	147

## 第六章 中国社会保障现状与存在的问题 152

第一节 中国社会保障发展现状	152
一、国内改革、国际开放正在加速进行	152
二、实现了社会保障制度全覆盖	155
三、社会保障水平与经济发展同步	158
四、社会保障法治化水平明显提高	161
第二节 中国社会保障国际差距	161
一、中国社会保障层次的国际差距	161
二、保障制度转型的国际差距	163
三、社会保障法制上的差距	165
四、社会保障理念和责任基础上的差距	166
第三节 中国社会保障存在的问题	167
一、社会保障不均衡	168
二、社会保障的碎片化	169
三、社会保障范围和水平有待扩展和提升	171
四、社会保障法律制度需要衔接	172

## 第七章 新时代社会保障的发展 174

### 第一节 中国社会保障的发展理念 175

- 一、社会保障要契合社会结构及其发展规律 176
- 二、社会保障发展要有历史观和世界视野 177
- 三、公平、可持续发展 178
- 四、政府主导多元支撑 180
- 五、保障前置理念 181

### 第二节 中国社会保障的发展方向 182

- 一、向统一化、均等化方向发展 182
- 二、引入市场化 183
- 三、发展国际合作 183

### 第三节 社会保障发展的重点内容 184

- 一、建设公平可持续的养老保障制度体系 187
  - (一) 重视并创新传统养老保障方式 187
  - (二) 建立公平可持续的养老保障制度体系 196
- 二、深化医疗保险改革 199
  - (一) 整合城乡居民医保 199
  - (二) 全面实施城乡居民大病保险制度 201
  - (三) 推进多元医疗保障体系的构建 202
  - (四) 探索生育保险和基本医疗保险的合并 202
  - (五) 提高基本医疗保险统筹层次 203
  - (六) 加快推进基本医保异地就医结算 203
- 三、对失业保险制度的完善 203
- 四、对工伤保险制度的完善 207
  - (一) 工伤保险先行支付制度的完善 207
  - (二) 灵活就业人员工伤保险的建立 208
  - (三) 工伤保险社会化的反思 211
- 五、社会救助前移 213

## 第一章

# 社会保障的基本概念

### 第一节 社会保障

#### 一、社会保障的概念

要给社会保障下一个普遍性的定义是非常困难的,因为社会保障是一个动态的、历史范畴的概念,在不同经济背景,不同社会政策,不同价值观,甚至不同文化传统下,社会保障的内涵和外延都是不同的,所以,不同国家的不同时期在社会保障的内容和名称并不固定,它涉及经济、社会、政治、文化、法律等方面,从不同角度研究就有不同的看法,对它就有不同的认识,其定义自然不同。社会保障(social security)是国际劳工组织自“二战”结束以来力推的与公民的社会权利相关的核心概念。美国1935年的《社会保障法》(Social Security Act)第一次在社会立法中引入了这个名词。<sup>[1]</sup>“二战”后,欧洲各国在建立福利国家中纷纷采用这个词,1952年国际劳工大会通过了《社会保障(最低标准)公约》,制定了社会保障制度的基本准则,此后社会保障概念普遍被国际社会通用。

---

[1] 唐钧:《从社会保障到社会保护:社会政策理念的演进》,载《社会科学》2014年第10期。



国际劳工组织对社会保障的定义是：“社会通过一系列对经济和社会风险的公共措施，为社会成员提供保护，否则，这种风险将导致薪金的停止支付，或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少；同时它也提供医疗照顾和家庭津贴。”〔1〕詹姆斯·米奇列（James Midgley）的《社会保障、不平等与第三世界》中把社会保障界定为社会救助、社会保险和社会津贴。《21世纪社会保障展望》的报告中，国际劳工组织的专家组提出，社会保障的目标不只防止或减轻贫困，应该更为广泛，它不仅是解决已经产生的困难而且还要防患于未然，也不仅是现金的支持还包括医疗和社会服务。这里的社会保障范围已经超出社会救助、社会保险和社会津贴的领域。〔2〕

现代社会保障是国家或社会依法建立的，具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称，包括法定的社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚系统和非法定的各种补充保障措施。〔3〕

## 二、影响社会保障的因素

社会保障自古就有，因为自古以来总有部分社会成员因为各种原因而陷入生活困境，需要外力帮助以避免生存危机。早期人类为了自身生存发展，建立了各种内部保障机制。有了国家以后，国家为了维护社会稳定、缓和阶级矛盾，也在很早就采取了各种如救灾、济贫等政策措施。在早期社会，无论中外，社会保障主要在保生存层面。随着社会发展，人们生存能力明显提升，人的发展成为重点关注领域，社会保障的内涵也开始扩展，从保生存领域扩展到了促进人的发展领域。社会保障的内涵是一个不断变化的开区间，整体是在不断扩展，其称谓也因为不同时期不同发展阶段而有所区别，如有的称为社会救济，有的称为社会保护，有的称为社会福利，有的称为社会保障。我们不必过度强调这些概念究竟区别在哪里，它们不过是不同历史时期对不同内涵社会保障的称谓而已。这些概念的内涵即其保障的实

〔1〕 *Introduction of Social Security*, ILO, Geneva, 1984.

〔2〕 唐钧：《从社会保障到社会保护：社会政策理念的演进》，载《社会科学》2014年第10期。

〔3〕 郑功成：《中国社会保障演进的历史逻辑》，载《中国人民大学学报》2014年第1期。