



上海高校智库

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共政策与治理智库论丛

于 洪 著

SHEHUI BAOZHANG ZHICHU

YU ZHENGFU ZAIFENPEI

ZHINENG YANJIU

社会保障支出 与政府再分配职能研究



经济科学出版社
Economic Science Press

国家社科基金项目成果
上海市公共管理博士点学科培育计划



上海高校智库

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共政策与治理智库论丛

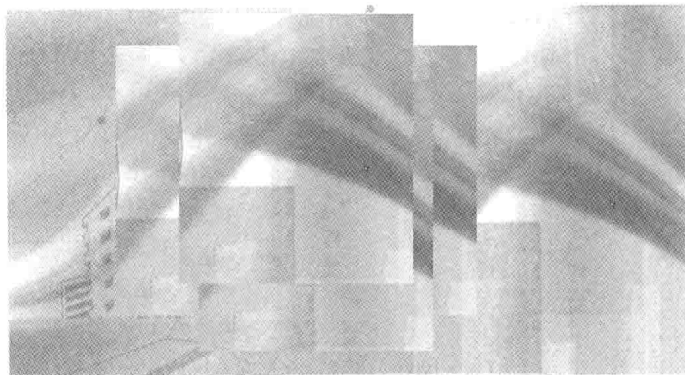
于 洪 著

SHEHUI BAOZHANG ZHICHU

YU ZHENG FU ZAIFEN PEI

ZHINENG YANJIU

社会保障支出 与政府再分配职能研究



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障支出与政府再分配职能研究/于洪著. —北京:
经济科学出版社, 2015. 3

(公共政策与治理智库论丛)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5590 - 7

I. ①社… II. ①于… III. ①社会保障 - 财政支出 -
研究 - 中国②社会保障 - 财政分配 - 研究 - 中国

IV. ①D632. 1②F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 058515 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 王肖楠

版式设计: 齐杰

责任印制: 李



社会保障支出与政府再分配职能研究

于洪著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 19 印张 380000 字

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5590 - 7 定价: 49.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

总 序

成立于2013年9月的上海财经大学公共政策与治理研究院，是由上海市教委重点建设的十大高校智库之一。通过建立多学科融合、协同研究、机制创新的科研平台，围绕财政、税收、医疗、教育、土地、社会保障、行政管理、公共治理等领域，组织专家开展政策咨询和决策研究，致力于以问题为导向，破解中国经济社会发展中的难题，服务政府决策和社会需求，为政府提供公共政策与治理咨询报告，向社会传播公共政策与治理知识，在中国经济改革与社会发展中发挥“咨政启民”的“思想库”作用。

作为公共政策与治理研究智库，在开展政策咨询和决策研究中，沉淀和积累了大量研究成果，这些成果以决策咨询研究报告为主，也包括论文、专著、评论等多种成果形式，为使研究成果得到及时传播，让社会分享研究成果，我们将把研究成果以系列丛书方式出版。

现在，呈现在我们面前的“公共政策与治理智库论丛”是整个公共政策与治理研究丛书的一个系列。本论丛是由研究院专职和兼职研究人员，围绕我国经济发展、社会进步、体制改革所涉及的重大理论和实践问题，进行长期跟踪研究积累，完成的政策与治理研究报告或专著。

推进公共政策与治理研究成果出版是公共政策与治理研究院的一项重点工程，我们将以努力打造政策研究精品和研究院品牌为己任，提升理论和政策研究水平，引领社会，服务人民。

胡怡建

2014年10月15日

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究意义及背景	1
第二节 研究内容及方法	4
第三节 研究框架	5
第二章 社会保障的思想起源和制度发展	7
第一节 中国古代社会保障的思想起源	7
第二节 现代社会保障制度的建立和发展	13
第三章 社会保障调节收入再分配的理论基础	18
第一节 社会保障的本质和政府推行的合理性	18
第二节 通过社会保障调节收入分配的理论依据	21
第四章 社会保障总支出与政府再分配职能	31
第一节 社会保障支出差异的度量指标	31
第二节 我国社会保障支出总体差异分析	33
第五章 养老保险支出与政府再分配职能	48
第一节 引言	48
第二节 文献综述	49
第三节 我国基本养老保险制度的发展及现状	52
第四节 基本养老保险支出的地区分配差异分析	56
第五节 基本养老保险在不同就业性质间的分配差异分析	66
第六节 基本养老保险支出在不同性别间的分配差异分析	70
第七节 政策建议	73

第六章 医疗保险支出与政府再分配职能	78
第一节 引言	78
第二节 文献综述	79
第三节 我国基本医疗保险制度的发展及现状	81
第四节 医疗保险城乡分配差异分析	84
第五节 城镇医疗保险地区分配差异分析	87
第六节 政策建议	98
第七章 失业保险支出与政府再分配职能	101
第一节 引言	101
第二节 文献综述	102
第三节 我国失业保险的制度发展及现状	104
第四节 失业保险地区分配差异分析	109
第五节 政策建议	123
第八章 工伤保险支出与政府再分配职能	126
第一节 引言	126
第二节 文献综述	128
第三节 我国工伤保险制度的发展及现状	130
第四节 工伤保险地区分配差异分析	133
第五节 政策建议	145
第九章 生育保险支出与政府再分配职能	148
第一节 引言	148
第二节 文献综述	149
第三节 我国生育保险的发展及现状	151
第四节 生育保险地区分配差异分析	156
第五节 政策建议	161
第十章 城市居民最低生活保障支出与政府再分配职能	164
第一节 引言	164
第二节 文献综述	165
第三节 我国城市居民最低生活保障制度的发展及现状	166
第四节 城市居民最低生活保障支出差异分析	179

第五节	城市居民最低生活保障支出存在的问题	200
第六节	政策建议	203
第十一章	流浪乞讨人员救助支出与政府再分配职能	208
第一节	引言	208
第二节	文献综述	209
第三节	流浪乞讨救助制度现状	209
第四节	流浪乞讨救助目前存在的问题	221
第五节	财政分权下流浪乞讨救助的实证研究	225
第六节	政策建议	235
第十二章	社会福利支出与政府再分配职能	240
第一节	引言	240
第二节	文献综述	241
第三节	我国社会福利事业发展及现状	242
第四节	社会福利分配差异分析	262
第五节	儿童福利分配差异分析	270
第六节	老年人福利分配差异分析	275
第七节	政策建议	278
第十三章	结语	281
参考文献		283
后记		293

第一章

导 论

第一节 研究意义及背景

马斯格雷夫对政府公共财政职能做出了最经典的划分,主要包括:资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。本书主要探讨政府的收入分配职能。现代国家的经济模式大多都属于混合经济模式——市场机制和政府机制的结合,对收入的分配期望实现“效率与公平兼顾”的目标。在市场机制下,收入分配是按照个人拥有的生产要素贡献大小来进行的,由于每个人所拥有的要素禀赋和竞争能力的差异,市场机制所决定的初次收入分配结果会存在高低悬殊的情况,而市场机制中不存在以公平分配为目标的再分配机制,即使私人慈善机构能在某些方面从事再分配的活动,但这不能从根本上解决问题。因此,市场机制不能解决收入再分配的问题,而市场对初次分配的失灵又要求进行再分配,所以必须引入政府机制,依靠政府的公共财政职能实现收入再分配。

政府实现收入再分配职能主要通过税收、公共支出和公共管制来实现。本书将侧重点放在公共支出上,转移性支出是公共支出的重要部分之一,主要包括政府间的转移支出和对个人的转移支出。政府间的转移支出是平衡政府间财政收入水平解决地区间收入分配问题的重要手段。对个人的转移支付包括两个方面:(1)福利性转移支付,例如对弱势群体提供现金或实物的救济;(2)社会保险性的转移支付,这都是调节收入的财政机制。因此,社会保障支出是公共支出的重要组成部分,也是政府实现收入再分配职能的重要手段。

改革开放以来,我国居民的收入水平不断提升,生活水平也得到进一步改善,但是我国依然存在收入差距过大的问题。首先,从我国2003~2013年的基尼系数来看(见图1-1),均高于国际警戒线0.4。其次,从城乡居民收入来看,2013年我国城镇居民人均可支配收入为26 955.10元,农村居民的人均纯收入为

8 895.90 元,城乡收入差距近 3 倍。最后,从东部、中部、西部地区来看,东部地区城镇人均可支配收入最高的为 43 851.40 元,最低的为 22 580.30 元,中部地区城镇人均可支配收入最高的为 23 414 元,最低的为 19 597 元,西部地区城镇可支配收入最高的为 25 496.7 元,最低的为 18 964.8 元,可见地区之间收入差距大,即使是在同一地区收入也存在较大差距。这些数据显示出缩小收入差距,改革收入分配体制迫在眉睫。

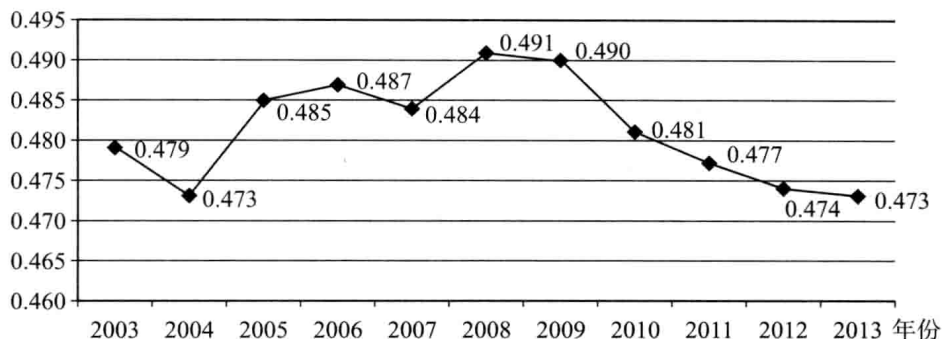


图 1-1 我国 2003~2013 年的基尼系数

资料来源:国家统计局网站。

收入差距过大不利于社会的和谐稳定,在 2013 年所公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,我国政府明确提出要缩小收入差距,按照“调低、扩中、控高”的基本思路,减弱初次分配领域中的不公平,对中低收入者实行减税,控制高收入并消除社会保障上的待遇差异。构建“橄榄型”的分配格局。在市场机制无法完成对收入公平的调节情况下,这就要求我国政府加强自身收入再分配职能的履行。而作为收入再分配重要手段的社会保障支出,它占财政支出的比例基本上维持在 10%~11% (见图 1-2),它的支出额逐年上升的趋势,2007 年我国社会保障支出额为 5 447.16 亿元,2012 年的支出额为 12 585.52 亿元^①,增长了 2.5 倍 (见图 1-3),这都表明政府对社会保障支出的重视,社会保障支出对收入再分配的调节作用将会显现得越来越重要。

就我国目前收入分配差距的情况看,社会保障在收入再分配领域中发挥的作用并不明显,因此完善社会保障是缩小收入差距分配的内在要求,要实现这一目标,就必须关注公平的两个重要内涵。首先是权利公平,即每个人都享有社会保障的权利,有相应的制度保障。其次是公平的标准,在制度内,缴费标准,待遇标准全部实现合理的统一,要做到“用一把尺子去度量”。只有这样才能够促进

^① 由于 2007 年政府收支分类科目发生变化,2007 年以后的年度社会保障支出科目口径与以前年度不一致,因此 2007 年以后的年度社会保障支出数据与以前年度无可比性。

收入差距的缩小和社会公平的实现。

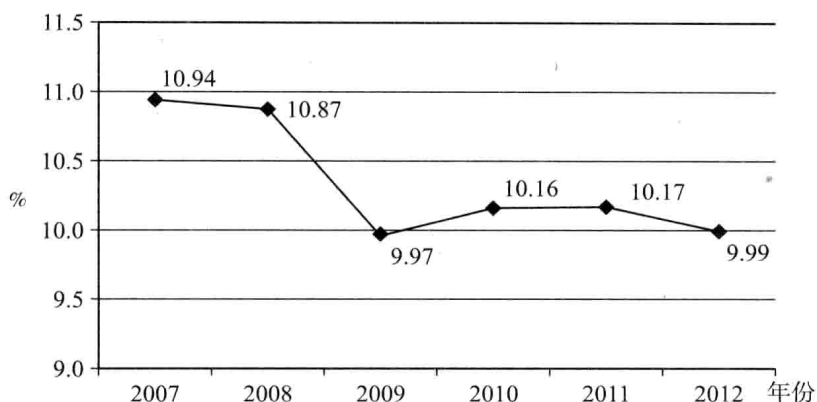


图 1-2 我国历年社会保障支出占财政支出的比例

资料来源：《中国财政统计年鉴 2013》。

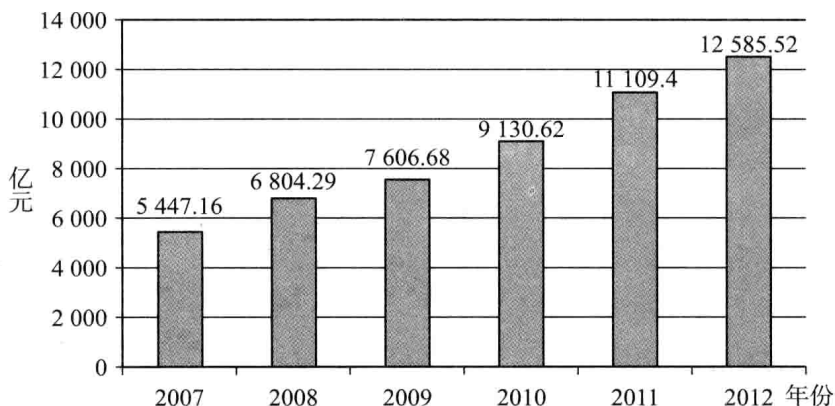


图 1-3 我国 2007 ~ 2012 年的社会保障支出

资料来源：《中国财政统计年鉴 2013》。

2013 年，习近平在中共十八届三中全会表示，在“十三五”时期要建立更加公平可持续的社会保障制度，人人享有社会保障，更要人人公平地享有社会保障。建立更加公平可持续社会保障制度的目标是：到 2020 年，形成与全面建成小康社会的总体目标相契合，实现人人享有基本保障、保障项目基本完备、待遇水平稳步提高、制度衔接顺畅有序、管理服务高效便捷、持续发展的多层次社会保障体系，为全面建设小康社会构建水平适度、持续稳定的社会保障网。始终秉持“公平”和“可持续”的原则，实现全覆盖，以基本养老保险、基本医疗保险为重点，实现全民参保。到 2020 年，实现城乡居民养老保险制度并轨，同时，

进一步巩固“全民医保”成果，失业、工伤、生育等社会保险制度实现应保尽保。推进机关事业单位养老保险制度改革，着力解决社会反映突出的双轨制、待遇差距等问题。大力推进城乡统筹，建立统一的城乡居民养老和医疗保险制度。

此外，十八届三中全会还提出在“十三五”期间要加大政府对社会保障的投入，强化保障效能，建立健全基本养老金和失业保险金待遇正常调整机制，根据经济社会发展水平，协调平衡社会保险待遇和增长水平，医保最高支付限额增至当地社会平均工资的10倍以上，政策内报销比例达到90%左右，建立更加灵活的转移接续机制，彻底消除制约劳动者转移就业和迁往异地在享受待遇上的制度性障碍。提高国有资本收益上缴公共财政比例，2020年达到30%，更多用于充实社会保障基金。

建立更加公平可持续的社会保障制度是一个涉及面广、利益调整较大的艰巨任务，与行政体制、金融税制、新型城镇化、户籍制度等一系列改革紧密关联，只有充分考虑当前利益和长远持续，减少盲目性、增加理性，减少特权、增加平等，才可能实现目标。本书将结合我国现阶段的政策制度，以社会保障支出为切入点，来探讨我国政府对收入再分配职能的履行，这对我国建立更加公平可持续的社会保障制度，改善收入分配制度公平性，缩小贫富收入差距，促进我国经济的发展等问题都具有重要的经济意义和社会意义。

第二节 研究内容及方法

一、研究内容

本书首先对社会保障调节收入再分配的理论基础进行了梳理，在此基础上展开实证研究，主要探讨我国社会保障支出在政府再分配职能方面的现状及存在的问题。其中社会保险作为社会保障制度的核心，承担了劳动者在生活中所面临的失业、年老、疾病等重要风险。在实现权利与义务对等的基础上，社会保险的主要目标是保障劳动者在遭受风险后仍能享有基本生活的权力，从而实现政府的再分配职能。但由于制度设计、地区发展等不同对政府再分配职能的履行也造成了差异。就养老保险而言，不论是城乡间，还是城镇机关事业单位与企业职工间，养老保险制度上的差异直接导致了基本养老保险的分配差异。同样的，医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险与养老保险一样，也存在分配方式的差异，造成结果的不公平。

除社会保险外，社会救助制度在分配过程中同样存在公平的缺失。社会救助

即是指公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序给予款物接济和服务,以使其生活得到基本保障的制度。本书分别从城市居民最低生活保障制度和流浪乞讨人员救助制度出发,研究了区域间财政支出的公平性等问题。

社会福利则是国家和社会为增进与完善社会成员尤其是困难者的社会生活的一种社会制度,旨在通过提供资金和服务保证社会成员一定的生活水平并尽可能提高他们的生活质量。在我国,社会福利是与社会救助、社会保险并列的一个系统,但其却长期被忽视。社会福利体系的碎片化问题严重,城乡间、地区间的各项社会福利制度各自为政,不论是经济类抑或是服务类福利保障,在各地的保障项目与水平均有所不同。本书在社会福利的探讨中,主要以儿童福利制度和老年人福利制度为例,在对社会福利的总体公平性进行探讨的同时,重点研究了儿童福利制度和老年人福利制度的公平性。

二、研究方法

从研究方法来看,本书主要采用了如下的研究方法:

(1) 文献研究法。本书中在对社会保障支出与政府再分配职能研究的各章节中,笔者首先从相关文献的研读开始,以期全面、准确地了解要研究的问题。同时以已有的文献为基石,进行观点的吸收借鉴和创新。

(2) 比较分析法。本书对社会保障公平的研究,采用从公平的对立面不公平所造成的差异来进行分析。结合相关数据,采用地区差异比较、城乡差异比较、行业差异比较等进行比较分析。

(3) 定量分析法。一方面,除由制度因素所造成的分配差异外,还有许多其他影响因素,笔者积极探索其他经济、人口等影响因素,建立回归模型。同时在此基础上提出更好的建议;另一方面,笔者通过变异系数、赛尔指标等对社会保障支出的公平性进行定量研究,使实证部分更具有说服力。本书中所用到的数据主要来源于《中国劳动统计年鉴》、《中国民政统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国统计年鉴》等年鉴。

第三节 研究框架

从研究框架来看,本书主要从以下四个方面展开分析(见图1-4):

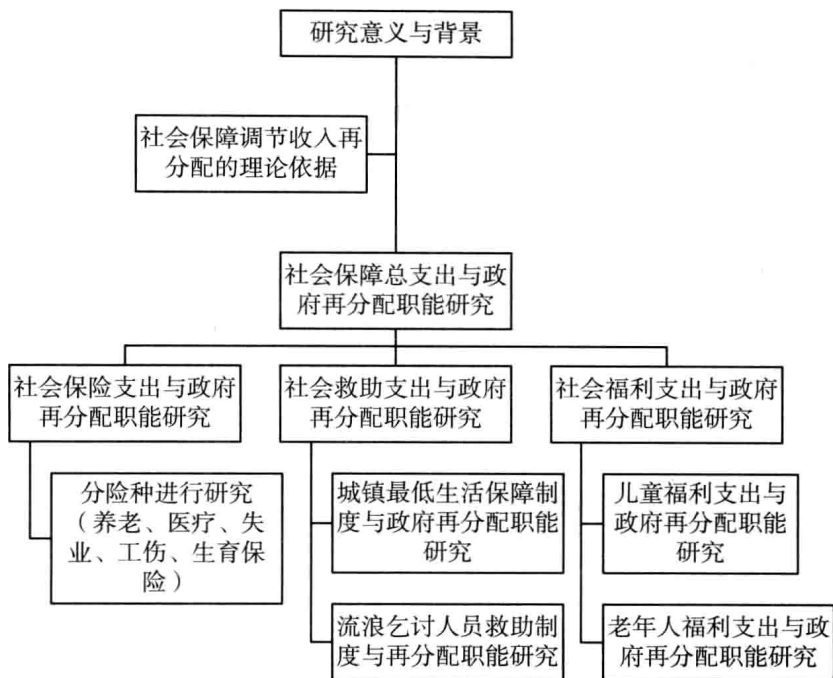


图 1-4 研究框架

第一部分提出了本书所研究的主要问题，并分别从研究背景、研究内容、研究方法三个方面进行了介绍。

第二部分为理论研究。本部分梳理了从古至今社会保障思想的演变，以及社会保障在调节收入分配方面的理论发展，揭示出社会保障的本质与作用，为探讨社会保障支出与政府再分配职能的现状与存在的问题奠定了详实的理论基础。

第三部分为社会保障支出与政府再分配职能研究，也是本书的核心内容。笔者以全方面、多层次的视角，对研究问题进行了分析。首先，从总体上对我国社会保障支出的差异性进行了分析。其次，从社会保障的主要组成部分，即社会保险、社会救助、社会福利三个部分分别进行差异性研究，同时在每个组成部分中又进行了细化，社会保险差异分析包含养老、医疗、失业、工伤、生育保险支出的差异分析；社会救助差异分析包含了城市最低生活保障制度、流浪乞讨人员救助制度的差异分析；社会福利差异分析则包含了儿童福利、老年人福利的差异分析。

第四部分为结语，系统地总结了本书研究的问题及主要结论。

第二章

社会保障的思想起源和制度发展

在研究与社会保障相关的问题时，首先要对社会保障的发展历程有清楚的了解，才能更好地去研究和理解我们所关注的问题。所以本章就对社会保障发展的脉络进行简要的梳理。本章主要探讨两方面的内容：（1）社会保障的思想起源。“社会保障”虽然是近代社会才出现的词汇，中国古人并没有清晰的社会保障概念，但是从中国古代传统思想和历朝历代的政治措施中依然可以寻觅到社会保障思想的萌芽。（2）现代社会保障制度的建立和发展。本章以社会保障制度发展的标志性事件为依托，系统介绍社会保障制度建立和发展的历程。

第一节 中国古代社会保障的思想起源

中国古代的社会保障思想的基础主要来源于古代君王的“畏民保位”的心理，因此在他们的政治措施中都体现着“保民”的社会保障思想，本节将主要对中国古代政治政策中体现社会保障思想的政策进行介绍。这些制度和思想的出现具有重要的意义，说明古人已经具有社会保障思想的雏形并付诸行动。

一、中国古代的养老保障

自古以来，中华民族就始终秉持尊老敬老、使得老有所养的传统美德。古代中国的养老保障主要体现为天子养老，天子养老又可以分为官员养老和民间养老两种制度。天子养老主要有四个方面：“皇氏云：人君养老有四种：一是养三老五更；二是子孙为国难而死，王养死者父祖；三是养致仕之老；四是引户校年养庶人之老。”^① 其中“三老五更”指的是国老，意为卿大夫官阶以上的重臣，“庶

^① 《礼记·王制》。

人之老”也就是庶老，一般百姓家中的老人。前三种为官员养老，由国家财政支出供养老人，第四种为民间养老，由国家减少财政收入和赏赐财物供养老人。

官员养老最为核心的是致仕养老，致仕也称为致政，就是从原来的官位上退出，不再管理国家的政务。“大夫七十而致仕”^① 一般认为古代官员可以致仕的年龄为70岁，明朝则对官员致仕的年龄做出了明确的规定与划分：京官文官年七十，地方官员年六十五，武官年六十，必须致仕，特殊情况除外，清朝基本上沿袭明朝的致仕年龄。

致仕养老的基本待遇为俸禄养老，汉朝汉平帝时期下诏：“天下吏比二千石的以上年老致仕者，参分雇禄，以一与之，终其身。”^② 官秩高于两千石的官员在致仕之后可以领取到原来俸禄的1/3作为养老金。北魏孝明帝规定：“已满七十，方求更叙者，吏部可依令不奏，可给本官半禄，以终其身。”^③ 可以看出北魏时期的官员可以领取原来俸禄的一半作为养老金。唐朝初年则规定五品以上的官员致仕后享受原来俸禄的一半作为养老金，直到其去世；而五品以下的官员则只能享受四年的俸禄养老待遇，四年之后便停止。直到唐玄宗天宝年间才打破致仕待遇官阶的限制，官员致仕都享受俸禄待遇直到其去世。宋朝和明朝的致仕待遇比较严苛，只有经过君王特批才能享受俸禄待遇。清朝的致仕俸禄待遇最为规范，顺治帝时颁布法令：“致仕之官有世袭者照品给俸；无世袭制官，年至六十致仕者，给半俸；未及六十者，因疾辞仕者，不准给。”到康熙年间又规定了三种不得享受致仕俸禄养老待遇的情况：“凡优给半俸八旗武官，年制六十告病解任者，察其所历俸次，及原效力处，应否优给半俸，具题请旨。内府佐领及王府佐领官员，并子弟替官职，俱不准给。外省驻防官员告老回京者，准与题请，若仍在外省居住，及汉军任绿旗官告老回京者，俱不准给。年未至六十告病解任者，亦不准给。”^④ 这些规定使致仕养老制度更加严谨。此外，官员致仕还有恩俸，就是君王会赏赐大量钱物，清朝的恩俸始于乾隆二年，但是这通常仅限于重臣。

民间养老主要通过减免赋役和赏赐钱物来实现。春秋战国时期就有国家制定了减免赋役的政策保障老有所养。《管子·入国》记载：“年七十已上，一子无征，三月有馈肉；八十已上，二子无征，月有馈肉；九十已上，尽家无征，日有酒肉。”古代基本上采用家庭养老的模式，政府免除儿子的赋役，一方面可以使儿子在家耕种获得更多的收入保障老人的生活，另一方面儿子留在身边方便照顾老人的饮食起居。同时政府还赏赐老人许多财物使其颐养天年，汉武帝时期下诏

① 《礼记·曲礼》。

② 《汉书》卷12。

③ 《魏书》卷9。

④ 《古今图书集成·铨衡典·休致部汇考二》。

称：“赐年九十以上及鰥、寡、孤、独帛，人二匹，絮三斤，八十以上，人三石。”^① 东汉桓帝对“年八十以上赐米、酒、肉，九十以上加帛二匹，绵三斤。”^② 明朝对老年的赏赐是较多的，明朝洪武年间：“天下行养老之政。凡八十以上无过儿贫者，月给米五斗，肉五斤，酒三斗；九十以上赐帛一匹，絮一斤。”^③ 这是明太祖给予老人经常性的供养保障。

不难发现，古代中国养老保障的民间养老主要以发放实物为主，官员养老保障则是钱财与实物的结合体，它比民间养老更有持续性和保障性。

二、中国古代的医疗保障

中国古代的历朝历代主要通过设立医疗机构来为百姓提供医疗服务和保障。北魏孝文帝建立的“坊”是首个由政府官方设立的救济百姓的医疗机构。“哀贫恤老，王者所先，鰥寡六疾，尤宜矜愍。可敕司州洛阳之民，年七十已上无子孙，六十以上无期亲，贫不自存者，给以衣食；及不满六十而有废痼之疾，无大功之亲，穷困无以自疗者，皆于别坊遣医救护，给医师四人，豫请药物以疗之。”^④ 虽然“坊”只面向贫困、年老和无亲属的人，但是它所产生的一切费用均由政府财政收入承担。

另一个引人注目的机构就是惠民局，它最早建立于宋朝，负责为百姓提供医疗服务，惠民局所售药物，其价钱比时价低 1/3。这就相当于政府为百姓提供的医疗优惠。金朝受宋朝的影响也设立了惠民局，值得一提的是金朝的惠民局对百姓提供无偿的医疗服务。元朝时期，政府将财政支出化为八类：“曰宗亲岁赐，曰百官俸秩，曰公用钱，曰常平义仓，曰惠民局，曰市籴粮草，曰赈粜赈贷，曰恤惠鰥寡。”^⑤ 惠民局的支出成为元朝财政支出的重要部分之一。元朝惠民局的财政支出还体现了公平原则，资金是根据各地民户数量多少进行划拨的，百姓无论身处何地，都能得到一视同仁的医疗保险。到明清两朝，惠民局的设立及规章制度更加完善。“其药于各处出产并税课抽分药材。”^⑥ 惠民局所需药费由国家采用正式课税抽分的形式解决，同时国家也对医生进行考核，将治愈率作为考核的标准，确定他们的俸禄和官阶。

虽然古代中国的医疗保障水平并不高，但是这些制度和思想为百姓的生活带

① 《汉书》卷6。

② 《后汉书》卷7。

③ 《明史》卷3。

④ 《魏书》卷7下。

⑤ 苏天爵：《国朝文类》卷40。

⑥ 陆曾禹：《康济路》，《中国荒政全书》第2辑第1卷。

来了极大的帮助，保障了百姓的生命健康。

三、中国古代的失业保障

通常，人们认为在古代社会，大多数都是自耕农，以耕种畜牧和打鱼狩猎为主，因此古代社会不存在失业，失业是近代社会才出现的现象。但是中国古代先哲从春秋战国时期就开始了失业问题的探讨。由于古代社会人们生活资料的获取主要依赖于土地和向自然界索取，因此土地兼并和自然灾害的发生会造成自耕农丧失土地，与土地的分离必然促使自耕农处于失业状态。

古代君王主要通过以工代赈的方法进行失业救助，国家财政出资，发起兴建水利、疏通河道等项目，雇佣失业者进行工作，为他们发放财物。古代的失业救济通常以发放实物为主。北宋英宗在位时“给京城饥民饭三月，造奉天、华盖、谨身三殿，乾清、坤宁二宫。家有父母者，人赐二石米。”^① 明朝万历年间，提供给雇佣者的救济待遇是“每人日给米三升。”^② 对于失业救助的资金拨付政府也建立了专门的管理机构，宋朝熙宁六年规定：“自今灾伤，用司农常法振救不足者，并预具当修农田水利工役募夫数及其直上闻，乃发常平钱斛募饥民兴修，不如法振救者，委司农劾之。”^③ 工赈由司农负责，以工代赈的资金有常平钱拨付，常平钱谷成为宋代官府以工代赈资金的法定来源。到清朝，工赈资金已纳入各级政府预算管理范围，中央政府要求地方政府对需要修建的工程进行预算，并作为工赈的主要项目。

古代中国的失业救济发放通常是大规模发放并且集中于一段时间，大多发生在由于遭遇自然灾害而自耕农无法获得充足的生活资料之时。“春役万人，人食三升，一月而罢，用米九千石耳。”“荒歉之岁，日以五升，召民为役，因而赈济一月而罢，用米万五千石耳。”^④ 这些都说明了当时赈济规模庞大。

四、中国古代的生育保障

古代君王通常以人口的昌盛作为衡量其政绩的重要标准之一，也是国家强盛的标志之一，君王的政治政策也出台了许多鼓励妇女生育的政策。春秋战国时期，越王勾践出台的“将免者以告，公令医守之。生丈夫，二壶酒，一犬；生女

① 陆曾禹：《康济路》，《中国荒政全书》第2辑第1卷。

② 李文海等主编：《中国荒政全书》第2辑第1卷，第351页。

③ 《文献通考》卷26。

④ 范仲淹：《范文正公集》卷9。