

社会保障制度史

History of
Social Security System

主 编 刘 芳 毕可影



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

社会保障制度史

History of
Social Security System

主 编 刘 芳 毕可影



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

社会保障制度的发展可划分为早期慈善救济、现代社会保障制度的出现、社会保障制度的初步发展、社会保障制度的快速发展、社会保障制度的改革等五个阶段,通过对这五个阶段发展脉络的梳理,本书将系统阐述社会保障制度产生、发展与改革的历史进程,以及社会保障制度从低水平保障到高水平保障的过程。同时,本书还讨论了西方国家社会保障制度发展的经验与教训及其对中国的启示,具有很强的现实针对性;并注意剖析中国社会保障制度产生和发展的政治、经济和文化环境,注意剖析社会保障制度的内在发展机制和历史发展脉络,是本书的突出特色。

本书适合劳动与社会保障专业的研究者 and 本科生阅读,也可供关心社会保障问题的社会学、管理学学者和社会公众参考。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障制度史 / 刘芳,毕可影主编. —上海:上海交通大学出版社,2018

ISBN 978-7-313-18542-6

I. ①社… II. ①刘…②毕… III. ①社会保障制度-历史-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017) 第 302114 号

社会保障制度史

主 编: 刘 芳 毕可影

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 谈 毅

印 刷: 常熟市大宏印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

字 数: 242 千字

版 次: 2018 年 2 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-18542-6/D

定 价: 49.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 10.25

印 次: 2018 年 2 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0512-52621873

前言

“社会保障制度史”作为高等学校劳动与社会保障专业的主干课程之一,在专业课程体系中的基础地位和重要性毋庸置疑。上海工程技术大学社会科学学院在劳动与社会保障专业本科和研究生教学与科研实践中,深感“社会保障制度史”经典教材的缺失。2013年底,我们将本书的写作列为学院重点教材建设项目之一,并着力推进本书的编写工作。本书的写作正是建立在我们日常教学与科研实践经验的基础之上。本书可作为高校社会保障专业的教材资源,也可为各类民间服务组织、社区、企事业单位等实务领域的人员提供参考读物。

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,是经济社会协调发展的必然要求,也是社会稳定和国家长治久安的重要保证。而社会保障成为一种完善的社会制度,是最先从一些西方国家开始的。在此方面,他们积累了丰富的社会保障经验与教训。同时,关于社会保障的理论探讨,在西方也有着深厚而源远流长的传统。进入新的世纪,我国的劳动保障制度改革也面临着新的情况和新的问题,需要认真学习和借鉴国外的一切有益经验。所谓“他山之石,可以攻玉”,为了进一步完善中国的社会保障制度,为了加强有中国特色的社会保障制度理论创新,我们有必要对东西方的社会保障制度发展史做一个细致而全面的梳理与研究。

基于此,本书试图对西方的社会保障制度发展史做一个全景式的梳理,并力争做到与本土经验相印证。在写作思路,本书以西方社会保障理论及其实践的发展演变为基本线索,考察了不同时期西方主要社会保障制度出台的背景、思想内涵、实践经验及其深远影响,并尝试将制度的发展置于社会变迁的脉络中予以考量,着力勾勒出西方社会保障制度的完整发展历程,并对中国的社会保障制度历史发展及其未来创新型建构提出思考。

目录

第一章 古代社会保障制度的思想启蒙	1
第一节 西方古文明中的社会保障思想	1
一、互助互利思想	1
二、慈善思想和宗教教义	2
三、“天赋人权”观	3
四、空想社会主义	4
第二节 中国古代社会保障制度的理论渊源	5
一、“大同”社会思想	5
二、“以民为本”思想	7
三、仓储后备思想	9
四、社会救济思想	11
五、养老慈幼思想	13
第二章 现代西方社会保障制度的萌芽	17
第一节 西方早期的社会保障形式	17
一、民办慈善事业	17
二、宗教慈善事业	18
三、社会互助组织	20
四、官方慈善事业	21
第二节 西方国家社会保障的初期实践	22
一、英国《济贫法》的颁布	22
二、1834 年英国新《济贫法》	25
三、法国社会保障制度的萌芽	26
四、瑞典社会保障制度的萌芽	29
五、美国社会保障制度的萌芽	30
第三节 萌芽时期西方国家社会保障的特点	33

一、具有浓厚的封建王权思想	33
二、救助方式以社会救济为主	33
三、以维护国家统治为根本目的	33
四、在一定程度上体现了国家立法的进步性	34
第三章 现代西方社会保障制度的形成	35
第一节 现代社会保障制度产生的背景	35
一、社会保障制度产生的经济条件	35
二、社会保障制度产生的社会政治条件	38
三、社会保障制度产生的理论基础	38
第二节 各国社会保险制度的建立及影响	40
一、德国社会保险制度的形成	40
二、英国社会保障制度的形成	45
三、法国社会保险制度的建立	48
四、瑞典社会保险制度的建立	50
五、美国社会保险制度的建立	52
第三节 西方社会保障制度形成时期的特点	55
一、以社会保险为核心内容	55
二、推出背景为政府的应急措施	56
三、保障对象主要针对工人阶级	56
四、保障体系仍欠完整	56
第四章 现代西方社会保障制度的发展与完善	58
第一节 现代社会保障制度发展的背景	58
一、产业革命的推动	58
二、市场机制的发展	59
三、社会保障理论的成熟	59
第二节 发展时期的社会保障理论	60
一、国家干预主义的社会保障思想	60
二、经济自由主义的社会保障思想	62
三、“第三条道路”的社会保障思想	63
第三节 社会保障制度的发展与完善	64
一、美国《社会保障法》的诞生	64

二、英国“贝弗里奇报告”的出台	66
三、强政府干预下的德国社会保障	69
四、瑞典——福利国家的橱窗	72
五、新加坡的中央公积金制度	74
六、智利私有化的社会保障制度	76
第四节 发展时期社会保障制度的特征	79
一、社会保障覆盖面扩大,保障项目增加	79
二、社会保障待遇水平提高,社会保障支出增加	80
三、自愿保险向强制保险转变	80
第五章 现代西方社会保障制度的改革与调整	81
第一节 社会保障制度的改革背景	81
一、经济负担沉重	81
二、国家动乱频发	81
三、社会危机四伏	82
第二节 福利型国家社会保障模式的改革	82
一、英国社会保障制度	82
二、瑞典社会保障制度	90
第三节 社会保险型国家社会保障模式的改革	96
一、德国社会保障制度	96
二、美国社会保障制度	101
第四节 强制储蓄型国家社会保障模式的改革	105
一、智利社会保障制度	105
二、新加坡社会保障制度	110
第六章 社会保障制度在中国的发展	116
第一节 中国社会保障制度的初创(1949年—1956年)	116
一、企业职工劳动保险制度的建立	116
二、国家机关工作人员社会保险制度的建立	117
三、社会救济制度的建立	119
四、社会福利制度的初建	121
第二节 中国社会保障制度的曲折发展(1957年—1985年)	122
一、养老保险制度的曲折发展	123

二、医疗保险制度的曲折发展	124
三、社会救济制度的曲折发展	126
四、社会福利制度的曲折发展	127
第三节 中国社会保障制度的改革(1986 年—2006 年)	129
一、养老保险制度的改革	129
二、医疗保险制度的改革	130
三、城乡社会救济制度改革	132
四、社会福利制度的改革	133
第四节 中国社会保障制度的完善(2007 年至今)	135
一、养老保险制度的完善	136
二、医疗保险制度的完善	138
三、社会救助制度的完善	140
四、社会福利制度的完善	141
第五节 中国社会保障制度的未来展望	142
一、中国社会保障制度未来的机遇与挑战	142
二、中国社会保障制度未来发展的目标、思路及工作重点	145
参考文献	150
后记	154

第一章 古代社会保障制度的思想启蒙

社会保障理论不仅为各国社会保障制度的建立、发展和完善提供思想指导,而且为各国在实践操作过程中提供具体的分配原则和分配方法。社会保障的历史发展悠久,理论也源远流长。本章将着重梳理古代西方和古代中国社会保障的思想渊源,以厘清社会保障思想的发展脉络。

第一节 西方古文明中的社会保障思想

社会保障思想的形成不是一蹴而就的。在人类历史发展的长河中,伴随着社会生产的发展,社会保障思想也开始出现、形成和发展,由最初为了生存而被动做出的选择,到后来人类有意识地建立系统性的规章制度,这期间经历了几个世纪的发展。

一、互助互利思想

互助互利的思想及行为产生于古代社会,在当时生产力水平较低的情况下,人类为了维持生存自发形成。原始社会里,大家共同生产,共同享受,多则同饱,少则同饥:生产的功能与保障的功能合一,既无功能的分化,也无结构的分化,因此,它的社会成员是很平等的,不论男女老幼都是从集体得到物质分配。这种互助互利的思想,在生产力极端低下的情况下,可以保证其成员发挥各自的优势,取长补短,优势互补地发挥自己的作用,使集体能够最大程度地获得所需的物资。但当时群体或者集体能够提供的保障也是极其有限的,所实施的范围仅限于氏族部落内部,至于氏族之外,氏族部落之间,不仅不能一视同仁,拉平饥饱,而且常常争食争地。人类以氏族的形式进行生活和生产,通过互帮互助维持生存。

在社会发展的过程中,基督教的主张对互助互利思想的发展起到了推动作用。基督教主张,“除了上帝以及与之相关的意外别无他善。一个人的首要义务是爱上帝而非爱父母。”^①基督教注重不分远近的普遍之爱,在《圣经·旧约·申命记》中载有:“耶和华的子民

① 【法】谢和耐.中国文化与基督教的冲撞[M].沈阳:辽宁人民出版社,1989:190.

们,在每年年底,农民应将田地收获粮食十份取一份,牧民应将牛羊群十份取一份,或将其换成银子送到城里,给无分无业的人,并孤儿寡妇。”正是这种以“博爱”为基础的观念,互相帮助的观念,推动政府为主导的现代社会保障制度的建立和发展,开创了西方现代社会保障制度的先河,并影响到全世界。

二、慈善思想和宗教教义

互助互利、救济贫困的思想体现在基督教之中,甚至是基督教兴起的最重要原因。慈善思想是西方社会保障意识产生的最原始的思想基础,人们最早从慈善或恩赐的角度出发来思考和解决贫困问题。基于这种思想,政府和社会逐渐建立了各种孤儿院、济贫院,并对贫困人员发放救济金等。提倡人人共享的平均主义原则,主张穷人互助,反对富人欺压穷人,提倡施爱于人(包括物质与精神的),爱人如己,倡导人人平等、努力向善,认为互助、博爱即是善的最重要标准。基于这些标准原则,基督教社团在早期开展了各种慈善事业活动。其中宗教教义中的博爱、救赎、平等等思想为社会保障理论的形成和社会保障实践的发展奠定了道德和理论基础。许多宗教机构根据慈善思想和宗教教义来举办各种慈善事业,有组织的向社会贫民施舍衣物、食物。由于宗教伦理与教义的广泛影响使慈善行为的范围扩展到了广大民众,宗教慈善行为逐渐演变成了社会慈善事业。

雅典和斯巴达是众多奴隶制城邦中最具代表性的两个城邦。雅典相对于其他私有制国家发展而言其速度较为缓慢。公元前 621 年,德拉古把当时的习惯法铸为成文法,加强了私有财产的保障,出现了债务奴隶,社会矛盾日益激化。为了缓和矛盾,公元前 594 年,执政的梭伦进行改革,改革的主要内容包括:取消债务,禁止借贷的人身担保,废除债务奴隶制,甚至把先前被贵族卖往国外的奴隶也赎回来;建立士兵的遗属保障制度,规定凡殉国者的子女由国家抚养和教育;在贵族会议之外另设一个由 400 人组成的议事会,从而限制了贵族的部分权利,也为平民把其需要转化为一种权利提供了基础。但是梭伦仍然把雅典的公民按照其财产的多寡分为四个等级。公元前 509 年,克里斯提尼在梭伦改革的基础上又进行了改革,推进了民主政治的进一步发展。因此,雅典的公民相对于同一时代其他城邦的民众而言享有较好的生存保障。

斯巴达则是带有很强氏族部落特色的农业奴隶制城邦,国家将全国的土地均等地分成若干小块交给斯巴达公民使用。这种份地只允许公民世代相传,不准转让或买卖。随着商品关系发展,大奴隶主兼并土地,使小所有者纷纷破产。公元前 4 世纪初国家正式承认土地可以转让,之后土地很快地被集中,原始的保障制度逐渐崩溃,丧失土地和公民权的自由民越来越多,使从前依赖公民权的城邦失去了支柱,出现了危机。为解决危机,国王阿基斯四世、克利奥米尼三世和那比斯先后决心改革,主张废除债务,重新分配土地,希望通过这些措施可以增加平等公民的人数和建立以土地保障为主要特征的保障制度。

古罗马人则强调关于责任感的思想。认为富人帮助穷人是一种应当无条件崇奉的即宗教信仰与公理意义上的责任。履行这种责任必须尊重穷人的尊严,否则富人亦无尊严可言。

这些慈善思想和宗教教义的观念贯穿在基督教中,在基督徒内部相互扶助,在基督教信仰人口扩大到整个帝国之后,实行政教合一的行政组织,特别是到了中世纪,基督教拥有的权利更是达到了鼎盛,照顾穷人的责任因而也由教会承担了下来。尽管之后教会衰落,但是其思想却一直发挥着作用,并构成了对现代社会保障制度有益且重要的补充。

三、“天赋人权”观

“天赋人权”观是构成现代社会保障制度最有力的思想来源,前面叙述的各种思想渊源都内涵了天赋人权思想,也可用天赋人权思想概括。早在17世纪开始,随着唯物主义思想的形成,社会保障思想的主要内容开始转向讨论政府在社保中的责任,认为政府应该担当社会保障责任的思想多了起来,首先是经济学家,被马克思称为“英国政治经济之父”的威廉·配第在1662年写的《赋税论》中将国家(公共)经费分成六个部分,其中一项是救济费,包括“对孤儿、无家可归的儿童以及弃婴的抚养费,和对各种失去工作能力的人及其他没有工作的人的赡养费”。另一项是基础设施和福利事业经费,包括“修筑公路、疏浚可资通航的河流、水道,建筑桥梁、港湾和举办其他公共福利事业所需的经费”。^①他分析了使公共经费增加的一般和特殊的原因,并主张削减经费,但他不是主张削减所有经费,他认为有两项经费不仅不应该削减,反而应该增加,这就是上述两项经费。他说:“对这两项,我们却主张增加。大体说来,我把这两项之中的头一项叫做贫民救济。这包括身体健康的老年人、盲者、跛者之类的收容所,以及麻烦的、慢性的、可能治愈以及不能治愈的内科及外科各种疾病的医院。此外,还有急性及传染性疾病的医院;孤儿、无家可归的儿童及弃婴的收容所。”并说,对于规规矩矩地从事劳动的人“应该得到丰衣足食”。另一项要增加的就是公共设施经费。从威廉·配第的上述表述中,我们可以得出两个结论:第一,他认为政府应该对遭受灾害者等进行救助;第二,政府救助的方式是举办收容所等机构,就是说采取政府救济的形式。另外,他认为应向无业贫民提供从事公共工程的就业机会,这反映了其以工代赈的政策主张。

斯宾诺沙最早提出了人的生存权的思想,认为每个人天生都有生存的权利。洛克从理论上论证了“天赋人权”的基本原则,经过18世纪法国启蒙思想家的论证和传播,人权便逐渐成了西方意识形态中根深蒂固的东西。在当代,人权论仍是支持社会保障的基本理论依据之一。

“天赋人权”观是构成现代社会保障制度最有力的思想来源,前面叙述的各种思想渊源都内涵了天赋人权思想,也可用天赋人权思想概括。“天赋人权”观的经典表述来自美国总统林肯的“葛底斯堡演说”:“人是生而平等的。”或可直译为“是被(上帝)平等地创造出来的。”卢梭在其《社会契约论》中,已隐含地表达了人是生而平等的这一思想。因为诸多公共职能的需要,他们订立契约,让部分人让渡出一部分权力,使其能够履行公共职能来维系一个社会的有序运行。当这部分人公然违约,将人民让渡的权力作为私有权力去维系一个不

^① 王亚南.资产阶级古典政治经济学选辑[M].北京:商务印书馆,1979:20,24.

公正的社会时,人民即有权收回委托的权力,另选他人建立新的条约。马克思盛赞卢梭此书是“资产阶级革命的福音书”。“天赋人权观”实质上是人类最古老的,具有实用性的人本主义道德观,在高级社会阶段的更高级表述形式。^①人人具有生存权,最有利于人类种群的生存与延续。人都拥有生存权这一公理直接催生、缔造了现代社会保障制度。这一制度的首要功能,就是维护人人都有的生存权这一天赋人权,这一思想对后来社会追求自由、民主,为现代社会保障制度的产生和发展提供了重要的思想和理论基础。

四、空想社会主义

空想社会主义理论及其实践,是现代社会保障制度的又一重要思想渊源。西方的空想社会主义对理想社会或国度的描述,是一种被理想化的与社会保障有关的思想。

空想社会主义思潮源于古希腊柏拉图所著经典《理想国》。在这本名著中,柏拉图抨击社会的不平等,强调平等、互助、公正,反对私有制,主张财产公有,消除贫富差距,建立一个没有压迫与对立,秩序和谐人人幸福的理想社会。这一思想后来被诸多进步的思想家继承并发展,有公正原则,消除暴力与贫富对立等观点。1516年英国人托马斯·莫尔《乌托邦》一书的出版成为空想社会主义产生的标志。莫尔向往并探索了一个没有剥削、没有压迫的理想社会:在乌托邦社会,私有制根本不存在,一切都公有,大家都热心于公事;老人受到尊重,儿童得到照顾;医疗全部免费;人们相互帮助,尽量减轻别人的贫穷与困苦。意大利人康帕内拉1602年出版的《太阳城》是近代空想社会主义的基石。在“太阳城”里,实行财产公有,人们共同劳动并享有共同成果,法律严明,人人平等。19世纪著名的三大空想社会主义者——法国的圣西门、傅立叶和英国的欧文将近代空想社会主义理论推向了顶峰。空想社会主义理论中的这些重要主张为西方社会保障理论奠定了一定的思想基础。

资本主义早期阶段,由于野蛮与残酷的资本原始积累的出现使社会贫富的分化严重,广大劳动者感到生活困顿无助,目睹这一切的空想社会主义者出现了。其直接继承了柏拉图等古代进步思想家们的思想,并结合当时社会的实际情况加以阐述,最终形成了空想社会主义学说,直接开启了马克思主义的科学社会主义理论大门。

空想社会主义学说在两个方面丰富了人类思想宝库:

其一,对当时社会的阴暗面、局限性作了深刻的、全面的揭露与批判,从政治、经济到文化。政治上,他们指责选举权的不平等以及种种限制,经济、文化等社会地位低下的广大劳动者实际上基本并未享有选举权与被选举权;经济上,空想社会主义思想家们抨击残酷的剥削所导致的社会分化与对立,并直指私有制乃万恶之源;文化上,他们痛心社会道德的普遍沦丧,人们缺乏关爱和奉献精神,自我为中心,把自己的幸福建立在别人痛苦的基础上。富有者不择手段攫取财富,且社会承认其所带来的负面影响。

其二,面对着各种弊端的社会,空想社会主义思想家们诉求以更先进、更进步、更文明的

^① 庞绍堂.社会保障的思想渊源[J].南京社会科学,2008(7):132-137.

社会取而代之。他们对这一社会作了种种天才的猜测与设想(恩格斯语)。他们认为未来社会应当建立在生产资料公有制的基础上,以此实现社会成员经济地位的平等。社会不平等是一切社会问题产生的根源,而社会不平等的基础是贫富的严重分化。以经济平等(不是平均)的实现为基础,人民才能真正地追求政治、文化平等。公平、正义、道德是空想社会主义学说的核心理念、核心价值,也是现代社会保障制度发端的思想基础之一。

空想社会主义的倡导者不仅提出了这种思想,而且用于实践,其理念蕴含了社会保障全面制度化的追求,客观上为现代社会保障理论与实践的发展提供了指导。而宗教教义和“天赋人权观”对社会保障则主要起着在道德方面的影响。

第二节 中国古代社会保障制度的理论渊源

中国古代的封建王朝时期虽然朝代更替、君主易变,但随着漫长的历史发展,社会保障覆盖面越来越广、保障措施也越来越具体,逐渐形成了对后世颇具影响的几种社会保障思想:大同思想、以人为本思想、仓储后备思想、赈灾救济思想、养老慈幼思想等,本节拟对上述几种思想展开阐述。

一、“大同”社会思想

“大同”思想产生于公元前 500 多年前,是中国古代儒家所宣传的最高理想社会形态。“大同”一词取自《礼记·礼运篇》,书云:“大道之行也,天下为公。选贤与能,讲信修睦,故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者,皆有所养。男有分,女有归。货,恶其弃于地也,不必藏于己;力,恶其不出于身也,不必为己。是故,谋闭而不兴,盗窃乱贼而不作。故外户而不闭。是谓大同。”这段话为我们刻画了一个完整和清晰的理想社会轮廓,其中的“天下为公”即实行公有制,是大同社会的最高理想。

这一尽善尽美的理想社会,主要具有这样一些特征。

大同社会是“天下为公”的社会,天下为天下人所共有的社会,在这个全民公有的社会制度中,既包括权力的公有,又包括财物的公有。因而,大同社会实行的是选贤与能的管理体制,社会的管理者是被人们公正选举出来的贤能之才,只有选用德贤之人,才能得到民众的信服。正如孔子所说:“举直错诸枉则民服,举枉错诸直则民不服。”^①选举贤能的权力属于全社会的民众,持守的原则是“不恤亲疏,不恤贵贱,唯诚能之求”^②,选举的标准是以人的道德修养和管理能力为依据的。儒家认为,只有贤能之人管理社会,社会才能得到和谐有序地运行,而大同社会正是持守选贤任能的人才管理机制。

① 论语·为政。

② 荀子·王霸。

在大同社会中,讲求信睦是构建良好人际关系的原则。持守诚信道德,是大同社会对人的社会行为的基本要求。特别是管理者更要做到讲求信睦,合于道义,这样才能引导人们去践德行义。故孔子说:“上好礼,则民莫敢不敬;上好义,则民莫敢不服;上好信,则民莫敢不用情。”^①孟子也指出:“君仁,莫不仁;君义,莫不义;君正,莫不正。”^②管理者的行为合于诚信道德,这是实现人际关系和谐的重要基础。

在大同社会中,良好的社会保障制度已经建立,人人皆有“所终”、“所用”、“所长”、“所养”,既为社会发展贡献能力,又拥有社会保障的权力。人们视他人父母如自己父母,视他人子女如自己子女,真正实现了孟子所说的“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”^③。任何人都能得到社会的关怀,任何人都主动关心社会。社会管理者在治国理政时,必须实行重民爱民的政策,保证民众的生存特别是弱势群体的生存。孟子曾说:“老而无妻曰嫠,老而无夫寡,老而无子曰独,幼而无父曰孤。此四者,天下之穷民而无告者,文王发政施仁,必先斯四者。”^④实行爱民养民的仁政德治,重视社会弱势群体的生存,保护每个人的生存发展,这是为政者所应担负的职能和义务,更是大同社会所具有的重要特征。

完善的社会保障制度,和谐有序的社会运行秩序,成为大同社会的重要特征。人们依据自身的年龄性别而具有相应的社会分工,担负相应的社会职能,各尽其力。因此,大同社会没有尔虞我诈的阴谋诡计,整个社会处于安定祥和之中。大同社会,就是儒家追求的修己安人、治国平天下的社会管理目标的完美实现。

在两千年前生产力水平还极其低下的时期,设想出一个建立在生产资料公有制基础上的人类普遍幸福的大同世界,这不仅是超出现在,甚至是超出未来。^⑤尽管“天下为公”的大同社会理想在当时的社会历史条件下只是一种不可能实现的道德理想,但是这一理想的蓝图吸收了先秦诸子百家的社会理想精华,并在一定程度上反映了古代人们向往美好社会的愿望,从而为后世许多的思想家所继承、阐发与发展,成为贯穿于中国传统社会的重要政治目标和社会理想。清朝光绪年间,康有为的《大同书》就是以孔子的有关思想作为理论武器,宣传变法维新。孙中山实行资产阶级民主革命,但也公开宣传“世界大同”、“天下为公”,以此作为奋斗目标。在长期以“大一统”专制主义作为理想政治形式的古代中国,孔子的大同思想在保障民生、争取公平、凝聚人心中发挥过重要作用,尤其是其维护社会稳定、实现社会协调的功能与今天我们所崇尚的社会保障理念是一脉相承的,在我国这样一个有着悠久儒家思想传统的国家,对孔子的社会保障思想加以吸收、转化和利用将会对中国社会保障制度的改革有着重要意义。

① 论语·子路。

② 孟子·离娄上。

③ 孟子·梁惠王上。

④ 孟子·梁惠王下。

⑤ 马克思恩格斯全集,第七卷:405。

二、“以民为本”思想

最早明确提出“以人为本”的是春秋时期齐国名相管仲(公元前725年前后—公元前645年)。在西汉刘向编成、汇辑管仲众多思想的《管子》一书“霸言”篇中,记述了管仲对齐桓公陈述霸王之业的言论,其中有一段论述道:“夫霸王之所始也,以人为本。本理则国固,本乱则国危。”^①意为霸王的事业之所以有良好的开端,也是以人民为根本的;这个本理顺了国家才能巩固,这个本搞乱了国家势必危亡。管仲所说的以人为本,就是以人民为本。在我国古文献中,“人”与“民”二字经常连用,合成为一个词组。

夏商时,统治者即已实行“以民为本”的政策。《月令》中书有云:“夏王朝在仲春之月,养幼少,存诸孤”,提倡在治理国家的过程中,应当也要抚育幼儿和孤儿;商汤也践行了“夷疏而积粟,饥者食之,寒者衣之,不资者振之”的政策,统治期间应当赈灾贫民,使民众皆有所养,解决温饱问题;西周时期,周文王以夏、商覆亡为鉴,力行仁政,“怀保小民,惠鲜齔寡……用咸和万民”,实行仁政,心怀民众,以民为本,关心齔寡老幼孤独;周武王时期,“欲至于万年惟王,子子孙孙永保民”,提倡爱民、保民以维护和巩固江山社稷。商朝开国之主成汤,主张采取不同于夏桀的社会保障政策,提倡统治者在国家治理过程中应当采取利民保民的措施,应当以民为本、爱护民众。商代中兴时期的君主盘庚也曾有过“罔不惟民之承”、“式敷民德”等做法,指出顺民之欲、施德于民的重要性。然而,商代后期,商王失德,失去民心,以致于重蹈夏桀亡国之辙。

西周王朝不仅在思想观点上体现着君主的“爱民、利民”主张,在社会保障各项措施上也极为突显统治者的惠民政策。《周礼·地官司徒》中记载,西周王朝以六项保安藩息的政策护养万民:“一曰慈幼,二曰养老,三曰振穷,四曰恤贫,五曰宽疾,六曰安富”。这六项政策措施,涉及老幼、齔寡孤独者、穷人和致富等方面,可以看出为政者在制定社会保障措施时重点以民众的得失为首要,偏向于实施顺民之欲、施德于民的政策措施。周公在真正摄政过程时,更是提出要施行德政,“用康保民”,要明德慎罚,以德治民。

春秋战国时期是民本思想确立和发展的重要时期。儒家为挽救礼坏乐崩的局面和维护封建统治秩序,极力呼吁为政者要重视民众的诉求和利益,要注重民生,主张先让百姓富裕起来,以保证国家的用度开支,再用仁义道德去教化他们以改善社会风气和稳定社会秩序,“薄税敛”则是富民、惠民的重要举措。^②在国家治理上,应当归结于德治,以德治国是根本举措,统治者应当遵循“仁爱”的思想,主张实行仁政,为政者应当亲民爱民、实行善政,遵守最基本的道德原则和伦理规范。春秋首霸齐桓公,听从管子的建议,充分贯彻“致民”、“安邦”的思想观念,在保障措施上实行“赈孤寡,收贫病”、“慈爱百姓”的政策,使“饥者得食,寒者得衣,死者得葬,不资者得赈”,齔寡孤独废疾者的温饱、基本生活和生老病死等方面因此得到

① 管子. 商务印书“万有文库”版本,1936:8.

② 田杰英. 礼运社会理想研究[D].北京:中共中央党校,2014.

了充分的保障,这一系列的措施也充分笼络了民心。越王勾践在国家政策措施上也大大改革,采取了一系列收揽民心、富国强兵之策,其中既包括“越国之中,疾者吾问之,死者吾葬之,老其老,慈其幼,长其孤,问其病”,针对救助贫困孤寡的民众,并且“施民所欲,去民所恶”,除此之外,还对多数家庭予以福利补贴。

西汉著名政论家贾谊通过总结和汲取亡秦的教训,创立了自己的民本思想体系,不仅深化了对人民地位和作用的认识,还提出了安民策的一系列措施。在政治上,贾谊提出君主一定要知贤用贤,官吏切实的为百姓服务,官吏的选择应该让人民来推荐;在经济上,贾谊提出了“富安天下”的观点,即轻赋少事,不夺民时;力戒奢侈,用之有节;增加积贮。至此,民本思想由远古时代的原始酝酿到盘庚和周公初创,经过春秋战国时期的丰富和发展,到贾谊这里已臻于完善,形成了系统而严密的思想体系。^①

东汉时期,王符在继承对前人关于民本思想的观点上提出了“国为民基”、“君臣法令之功必效于民”的思想,而且更加强调“爱民”、“恤民”等思想在统治者治理、国家盛衰与安危、社会的变革与发展中的影响和作用,并从政治、经济、军事等方面充分论述了民之于国的重要性,从国家根基的高度上肯定了民在国家社会中的地位,完成了由“民为神本”、“民为君本”、“多元民本论”到“民为国基”观点的理论升华,从而把民本思想发展到了一个更加完善的新阶段。^② 这是国家将民本思想的着重点由国家政权的合法性过渡到民本思想是国家社会秩序稳定存在的关键性因素的重要跨越,为今后我们研究民本思想提供着宝贵的资源。

唐宋时期的民本思想的成就体现在“贞治之治”的辉煌,统治者时刻秉承“以人为本”、“天下为公”的尧舜之道的治国理念。唐太宗君臣制订和实施了一系列从民欲、顺民心,使民安乐的政策和措施。首先,普遍推行了均田制,调动了农民的积极性,开垦了大量的荒地,推动了农业生产的恢复和发展。其次,普遍推行了租庸调法,减轻了人民的赋役负担,还实行了灾情减免办法。再次,健全法制,政简刑轻,降死刑为流刑的有 92 条,降流刑为徒刑的有 71 条,还规定笞刑不得鞭背,处决死刑犯人要“二日五复奏”,“诸州死罪三复奏”。另外,皇帝带头,崇尚节约,杜绝奢靡。唐太宗即位之初,释放宫女 3000 人,并将禁苑中所养的鹰犬全部放掉,又下令停止各地进异珍,禁止厚葬。正是有了这样的认识和措施,贞观之治成了中国专制社会盛世的高峰。

而明清时期是传统民本思想发展的最后时期,在这一时期,思想家对传统民本思想进行了理论升华,使民本思想达到了历史的最高水平。^③ 其中当以黄宗羲的民本思想最为具有代表性,在他的著作《明夷待访录》中,基于民本立场,抨击了“家天下”的封建君主专制制度,主张“公天下”,否定了神圣不可侵犯的君主帝王,确立了“君是为民而设”的原则,认为君主是以天下为己任,爱民、重民的,是为人民效忠效力的公仆;同时详细地阐释了君民关系、君臣关系,提出“天下为主,君为客”的著名论断,君主理应当兴公利、除公害,为人民服务。此外,

① 杨长安. 王符民本思想研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2009: 12.

② 杨长安. 王符民本思想研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2009: 34.

③ 陈碧芬. 明清民本思想研究[D]. 昆明: 云南大学, 2011: 71.

黄宗羲的民本思想还体现在他的法治思想方面,批判与否定封建社会的“一家之法”,主张用“天下之法”,即为人民谋利防乱的公平之法,这样可以维护人们的正当利益、保障他们的合法权益,避免社会动乱和农民起义,以建立和保持一个稳定的社会秩序。黄宗羲的民本思想阐述了民对于国家的重要性,将中国民本思想推向了一个新的高峰,并对近代民主革命及民族精神的构建产生了积极而深远的影响。^①

综上所述,民本思想是中国古代传统社会保障制度形成的思想基础。民本思想以亲民爱民重视民意为主,民众在社会发展和政权转移中发挥着决定性的地位和作用。民众既是国家政权的统治对象,又是社会赖以存在的基础,故民众为国之本。治天下者必先治其民,而要长治久安,就得重民、惠民、保民、安民,就要解决民众的衣、食、住、行、育、乐等问题。“民为邦本”,必须实施有益于民众的政策,才能巩固政权。

三、仓储后备思想

仓储后备思想,又称积极预防论或事先预防论,是国家建立各式各样的仓储,在丰年之时把百姓手中的余粮收集起来就地建立仓库储存,荒年再行开仓赈济,其目的在于维护社会稳定。因此,仓储后备思想是依靠国家力量来储粮备荒、保障社会成员基本生存权利的一种社会保障思想。

中国环境多变、自然灾害多发,为防止自然灾害造成的灾荒,历代统治者都特别注重囤积粮食以备不测。早在夏朝,统治者就非常重视粮食的积蓄,以防自然灾害带来的食物供给短缺。据《逸周书·文传篇》引《夏箴》所载“土广无守,可袭伐。土狭无食,可围竭。二祸之来,不称之灾。天有四殃,水旱饥荒,非务积聚,何以备之”。表明在当时的夏代,统治者就已经充分认识到储备粮食的重要性。

到了西周时期,仓储后备论已经被统治者上升至维持社会稳定和治国安邦的层次。据《周礼·地官大司徒》记载:周时“遗人掌邦之委积,以待施惠;乡里之委积,以恤民之艰厄;县都之委积,以待凶荒”。遇有灾荒,则“天子布德行惠,命有司发仓廩”。表明当时周朝已经由专门人掌管仓储制度,并视之为治国之道。

据史书记载,周朝以后,历代都曾付诸实施实行仓储制,且不断发展和完善。《史记》载秦有陈留之仓,《后汉书》又提到秦有成都秦仓。魏文侯有“御廩”;齐宣王曾发棠邑之仓,以赈贫民;韩有广武山敖仓;楚春申君为楚造二仓;后期封建国家时期,统治者沿袭前人之鉴,汉代始设常平仓,隋又创社仓。

唐宋时期的仓储后备思想较其他朝代而言趋于成熟,唐宋时期的仓储制度在先前传统制度的基础上加以改革。唐朝的仓储主要有常平仓、义仓和正仓,主要由专门人主管,并设有监督机制,以保证粮仓管理制度的有效实施;调节市场粮食均价,在丰收谷价低贱时,国家高价格收购粮食储存起来,在灾荒谷价上升时,国家低价格出售粮食,以保证市场经济的有

^① 殷超. 论黄宗羲的民本思想[D]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2014: 32.