



财政政治学文丛

# 福利中国的初曙

——近代养老金制度的建立与发展

林 矗 / 著



财政政治学文丛

# 福利中国的初曙

——近代养老金制度的建立与发展

林 矗 / 著

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

福利中国的初曙:近代养老金制度的建立与发展/林矗著. —上海:复旦大学出版社, 2021.9  
(财政政治学文丛)

ISBN 978-7-309-15778-9

I. ①福… II. ①林… III. ①退休金-财务制度-研究-中国-近代 IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 119608 号

福利中国的初曙:近代养老金制度的建立与发展

FULI ZHONGGUO DE CHUSHU; JINDAI YANGLAOJIN ZHIDU DE JIANLI YU FAZHAN

林 矗 著

责任编辑/戚雅斯

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65102580 团体订购: 86-21-65104505

出版部电话: 86-21-65642845

江阴市机关印刷服务有限公司

开本 787 × 1092 1/16 印张 12.75 字数 222 千

2021 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-15778-9/F · 2809

定价: 60.00 元

---

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

## 丛书组成人员

丛书顾问 施 诚 王联合

丛书主编 刘守刚 刘志广

丛书编委会（拼音为序）

曹 希 李 钧 梁 捷 林 矗 刘守刚 刘志广

马金华 马 珺 宋健敏 汤艳文 陶 勇 童光辉

王瑞民 魏 陆 温娇秀 武靖国 解洪涛 徐一睿

闫 浩 杨海燕 杨红伟 曾军平



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。我们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的同时,我们也关注公共政策与治理领域基础理论的深化与学科的拓展研究。特别地,我们支持从政治视角研究作为国家治理基础和重要支柱的财政制度,鼓励对财政制度构建和现实运行背后体现出来的政治意义及历史智慧进行深度探索。在当前中国财政学界,从政治学角度探讨财政问题的研究还不多见,研究者也零星分散在各高校,这既限制了财政学科自身的发展,又不能满足社会对运用财税工具实现公平正义的要求。因此,我们认为有必要在中国财政学界拓展研究的范围,努力构建财政政治学学科。

呈现在大家面前的丛书,正是在上海财经大学公共政策与治理研究院率先资助下形成的“财政政治学文丛”。作为平台,它将国内目前分散的、区别于当前主流方法思考财政问题的学者聚合在一起,以集体的力量推进财政政治的研究并优化知识传播的途径。文丛中收录

的著作,内容上涵盖基础理论、现实制度与历史研究等几个方面,形式上以专著为主、以文选为辅,方法上大多不同于当前主流财政研究所用分析工具。

我们上海财经大学公共政策与治理研究院将继续以努力促进政策研究和深化理论基础为己任,提升和推进政策和理论研究水平,引领学科发展,服务国家治理。

胡怡建

2019年10月

改革开放 40 余年以来,养老金一直是我国深化改革的重要环节,尤其是近年来养老金并轨、养老金入市等问题越来越受到社会各界的关注和讨论。伴随着现代社会保障理论的发展和实践的需求,以社会保障史为主体的研究逐渐增多,但迄今尚未有针对中国历史上养老金制度演化的全面分析。因此,有必要立足于近代养老金制度,从其所积累的丰富经验和教训中,寻找对今天仍行之有效的改革方案,努力探求适应当代经济发展的模式。鉴于此,这本《福利中国的初曙:近代养老金制度的建立与发展》在爬梳大量近代报刊图书文献的基础上,采用经济史学、历史学、社会保障学的研究方法,从近代西方养老金制度在华传播与本土化、民国时期养老金制度的演进、近代养老金的管理模式与资本市场、近代养老金制度的二元结构特征四个主要方面进行考察,旨在厘清近代中国福利制度的产生、发展及其内在逻辑,为当前养老金改革和福利制度的完善提供重要的历史经验。

林矗是我指导的博士后,该书是在他的博士后报告的基础上修改而成的。该书运用翔实的史料,依据丰富的典籍,以及结合社会经济史的研究方法,对近代以来中国养老保障史进行了富有开创性的研究。该书从西制东行、制度变迁、二元结构以及对资本市场的影响等方面进行多视角、多层次的理论研究,从中揭示中国传统养老保障近代化过程内在演变的逻辑与规律,进而对当代中国养老保障制度的完善提供有益的借鉴。在方法上,该研究采用了社会保障理论、经济史、思想史与历史学相结合的跨学科研究方法,突破以往单一的研究范式。该研究具有重要的理论价值和创新性。

丛树海

2021 年 1 月

## 前言 FOREWORD



2015年夏,我从上海财经大学经济学院博士毕业后,进入公共经济与管理学院从事师资博士后研究。本书是在我的博士后出站报告的基础上修改而成。感谢刘守刚、刘志广两位老师将本书纳入他们主编的“财政政治学文丛”系列。

在本书付梓之际,我由衷地感谢硕博阶段的恩师杜恂诚老师指引我走上学术研究之路,感谢博士后导师丛树海老师的关心支持并为本书赐序,感谢我的家人的理解与支持,感谢责任编辑戚雅斯老师为本书所付出的辛劳。同时,也以此书告慰黄天华老师的在天之灵。

最后,本书得到了上海财经大学“中央高校双一流引导专项资金”和“中央高校基本科研业务费”资助出版,在此一并感谢。

作者

2021年2月

## 目录 CONTENTS

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 第一章 导论                       | 001 |
| 一、社会福利与福利国家的内涵               | 002 |
| 二、中国古代传统社会福利的思想与实践           | 006 |
| 三、中国福利制度建设中的国家治理特征           | 012 |
| 四、养老金建设在福利制度中的核心作用与养老保障史研究   | 014 |
| 五、本书的研究主题与意义                 | 019 |
| 第二章 近代以前中国养老保障制度的发展脉络        | 022 |
| 一、中国古代养老保障制度的思想基础            | 022 |
| 二、中国古代家庭养老保障模式的演进            | 024 |
| 三、中国古代官员致仕制度的发展过程            | 034 |
| 四、传统养老保障制度的近代化               | 037 |
| 第三章 近代西方养老金制度在华传播与本土化        | 041 |
| 一、西方养老金制度的建立与演变              | 042 |
| 二、近代西方养老金制度在华传播              | 054 |
| 三、近代养老金制度本土化进程及运用            | 060 |
| 四、近代养老金制度本土化的历史借鉴            | 066 |
| 第四章 民国时期养老金制度的演进             | 068 |
| 一、民国初期劳工养老金立法的尝试             | 069 |
| 二、民国时期养老金制度规范化的推进——以铁路交通劳工为例 | 071 |
| 三、民国时期教职员养老金制度的演变            | 076 |
| 四、从补助金到养老储金：以邮政部门养老金为例       | 081 |
| 五、完全储蓄方式的养老金计划——工人储蓄制度的建立    | 087 |

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| 六、孰优孰劣的争论:养老金还是完全工人储蓄?     | 091        |
| 七、抗日战争结束后养老金制度的调适及成效       | 095        |
| <b>第五章 近代养老金的管理模式与资本市场</b> | <b>098</b> |
| 一、近代养老金管理模式的初步建立与养老金管理委员会  | 099        |
| 三、近代养老金与资本市场的关系            | 102        |
| 三、对当代养老金管理制度改革的启示          | 108        |
| <b>第六章 近代养老金制度的二元结构特征</b>  | <b>110</b> |
| 一、近代二元经济结构的理论内涵与实际表现       | 111        |
| 二、农村传统养老保障模式的缓慢发展          | 113        |
| 三、工业化的影响与部门间养老金制度的差异       | 116        |
| 四、近代养老金制度二元结构特征的现实借鉴       | 121        |
| <b>第七章 结论</b>              | <b>124</b> |
| 一、近代中国社会福利的制度萌芽与思想启蒙       | 124        |
| 二、近代中国社会福利的法治化             | 128        |
| 三、近代福利制度建设的借鉴与启示           | 132        |
| <b>附录</b>                  | <b>134</b> |
| <b>参考文献</b>                | <b>171</b> |
| 一、著作部分                     | 171        |
| 二、期刊文章、学位论文部分              | 179        |
| 三、近代报刊部分                   | 184        |
| 四、古籍部分                     | 189        |
| <b>文丛后记</b>                | <b>190</b> |

# 第一章

## 导 论

随着社会保障问题的日益凸显,虽然个别学者开始注意到“古代社会保障”这一课题的研究价值,但依然无法建立沟通现代与古代社会保障模式联系的合理框架,尤其是对于近代这一过渡阶段的社会保障问题的研究依然空洞。在人类历史上,包括社会保障制度和社会福利模式在内的大多数社会经济制度都不是一蹴而就的,而是通过长期不断发展完善而成,即便是当下的社会保障制度和社会福利模式,也只是现代多数国家社会保障制度发展的一种过渡形态,而非最终模式,日后将会随着社会的进步而逐渐进化。可以说,古近代的社会保障制度或社会福利模式与现代的社会保障制度存在着密切的关联和延续性。因此,研究中国社会福利的发展历史,尤其是近代这一特殊时期社会保障制度的逐步构建过程,无论对于理解古代传统社会福利模式向现代社会保障制度过渡的逻辑,还是致力于现代社会保障的制度完善,都大有裨益<sup>[1]</sup>。

“养老保障”(Old-age Security)或“社会养老保障”(Social Security for the Aged),又称“老年保障”,是指国家、社会或者个人通过一系列经济帮助和社会服务等方面的措施,对退出劳动领域或者无劳动能力的老年人开展的各种社会保障项目的总称<sup>[2]</sup>。在现代福利国家,养老保障概念有广义和狭义之分:广义的养老保障即老年福利,通常包括生活保障、社会服务、文化娱乐、老年教育等内容;而狭义的养老保障是指为老年人提供基本的经济生活和必要的服务帮助<sup>[3]</sup>。作

[1] 关于近代社会保障史的研究现状,详见附录1。

[2] 夏征农、陈至立主编;谈敏、丛树海编:《大辞海·经济卷》,上海辞书出版社2015年版,第839页。

[3] 杨翠迎主编:《社会保障学》,复旦大学出版社2015年版,第207—208页。

为现代国家的一项基本的社会经济制度,养老保障制度往往与一个国家的经济发展和社会稳定密切相关,对于发展中国家而言更是如此。党的十九大报告明确提出:“按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。”其中,“完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹”是这一系列部署保障和改善民生举措中的重要内容。

从经济学的角度来看,养老保障制度本质上是一项实现公平分配、稳定社会的主导机制。随着国家对养老保障事业的不断重视,为了更好地适应社会发展的需要,探索适合我国国情的养老保障道路的研究成为当前学术界的热点。近年来,有学者以养老保障同国际接轨为由,以西方发达国家养老保障制度模式为标准蓝本,提出了若干当前盛行于西方世界的养老保障规则,以此来框定我国养老保障的未来走向。诚然,在我国养老保障改革的进程中借鉴国外的经验是必要的,但是,照搬、照套国外的模式,即便是被认为较为成功的模式,也是有失偏颇的。因此,完善我国养老保障的制度体系,不仅要吸收西方发达国家的经验教训,而且有必要借鉴我国历史上养老保障制度的发展经验。

基于此,本书以近代养老金制度为例,以近代特殊的政治、经济和社会为背景,多维度地分析影响中国社会福利发展的因素;通过西方社会福利模式的历史演变,分析中国和西方国家社会福利模式的差异;以中国近代独有的社会经济转型特点为基础,明确在以社会福利制度为主体的社会构建中,自上而下的国家力量与自下而上的社会市场如何联合作用而使得近代养老金制度逐步得以规范。这一系列研究内容可为完善中国现有经济、社会、制度背景下的社会福利模式提供绝佳的历史镜鉴。当然,中国社会福利史或社会保障史是一座内涵丰富的宝藏,除了本书论及的近代养老金制度这个例子外,还有很多有待发掘的内容值得赍续钻研和探索。

## 一、社会福利与福利国家的内涵

社会福利(Social Welfare)通常是指国家依法为所有公民普遍提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度,即凡是为改善和提高全体社会成员物质、精神生活而采取的措施、提供的设施和服务等都称为社会福利。社会福利的概念有广义和狭义之分,广义的社会福利制度是指国家和社会为实现社会福利状态所作的各种制度安排,与目前的社会保障的

含义基本相同;狭义的社会福利则指为帮助特殊的社会群体、疗救社会病态而提供的社会服务,属于目前社会保障体系中的一个子系统,与社会保障中的社会保险、社会救助、优抚安置等子系统并列<sup>[1]</sup>。本书所指的社会福利基本沿用了我国社会保障专家郑功成的定义:“社会福利是国家和社会通过社会化的福利津贴、实物供给和社会服务,满足社会成员的生活需要,并促进其生活质量不断得到改善的一种社会政策。”<sup>[2]</sup>

在西方,工业革命之前的社会福利是建立在自由主义、个人责任和私人善行基础上的行动,其宗教色彩和道德责任较强,宗族、家庭是福利提供的主要载体。工业革命后,西方国家政府逐渐成为社会福利的主要提供者,开始承担社会福利的主要责任。20世纪30年代,随着世界范围内的资本主义经济危机的发生,制度型社会福利思想逐渐盛行,也催生了英国政府的“人民预算”和美国的“罗斯福新政”。第二次世界大战结束后,英国率先按照《贝弗里奇报告》建成福利国家和新的社会福利制度。此后,欧美各国也根据福利国家模式逐步构建起各国的社会保障制度。第二次世界大战爆发前后直到20世纪70年代,是全世界福利国家建立和社会保障制度完善的黄金时期。社会福利和社会保障作为现实社会中的一项重要制度得以推行,并且成为历史性、社会性的进步事物得以公认。直至现代,福利国家的基本特点已演变为国家通过税收来筹集社会福利所需的资金,尽可能地推进社会各阶层之间的平等,保障每个公民都可享受较高标准的生活,为每个人提供大量的免费医疗及其他社会服务。可以说,福利国家是在19世纪以来整个世界所有工业化国家在摸索中逐渐推行的社会政策的基础上产生的,其兴起也推动了现代社会福利制度的发展。

福利国家这一术语虽然在第二次世界大战后半世纪以来曾被运用在多种语境下,但至今尚无普遍认可或权威的界定。福利国家的概念最早是由威廉·坦普尔提出的,他指出福利国家是一种为普通平民服务的国家,它与以纳粹德国为例的、为统治者服务的“权力国家”完全不同。还有学者认为,“福利国家所表述的真正概念是一种国家形态”<sup>[3]</sup>。英国政治学家约翰·基恩认为,福利国家就是“国家通过保证投资、减少失业和扩大社会保险项目的再分配等战略使自己渗透到社会生活中去,以便保证个人与群体之间的公正和平等”,福利国家

[1] 尚晓援:《社会福利与社会保障再认识》,《中国社会科学》2001年第3期。

[2] 郑功成主编:《社会保障学》,中国劳动与社会保障出版社2005年版,第361页。

[3] 周弘著:《福利国家向何处去》,社会科学文献出版社2006年版,第2页。

的建立,标志着“一个以民族和谐的社会人际关系,不受限制的生产和提供大量福利项目为主要特征的新时代的开始”。<sup>[1]</sup>在此,我们仅以英国社会历史学家阿萨·布里格斯在《历史视野中的福利国家》一文中对福利国家的理解为参考,来宏观地理解福利国家的含义,以展开下文对近代中国福利国家的分析。阿萨·布里格斯认为:“福利国家大量使用组织力量(政治和行政),至少在三个方向上努力纠正市场作用。第一个方向是可以保证个人和家庭的最低收入,不管他们的工作和财产的市场价值如何;第二个方向是使个人和家庭能够应对某些导致个人和家庭危机的‘社会突发事件’(如疾病、老龄和失业),缩小其不安全程度;第三个方向是公民地位或等级,确保他们在人们认可的一定社会服务内获得可得的最好水平的服务。”<sup>[2]</sup>

美国学者安东尼·哈尔和詹姆斯·梅志里从福利模式的演进出发,将近现代国家福利模式概括为三种类型。第一种是补缺型社会福利模式,主张满足社会需要的政府干预应当最小化,将社会福利看作个人生活的一种边缘性需要,政府应当把自己的行为局限于应对社会病理,充分发挥市场竞争机制。一般社会需求应当通过市场中的个人努力予以满足,辅以家庭和社区的支持,并借助慈善组织或志愿组织的力量。这种福利最小化的思路在19世纪西方的济贫法中得以体现。但是由于补缺型社会福利无法应对大规模的贫困问题,面对人们对基本服务社会需求的上升趋势,补缺型社会福利模式逐渐退出社会舞台。第二种是渐进型的福利模式。20世纪60年代左右,为满足人民对医疗、教育、住房等基本公共产品的需求,统治阶级扩大了社会服务的提供面,大量新建学校、住房、医院等公共设施,并确立了一种新的社会福利模式——渐进型的福利模式。在此种模式下,社会部门以零碎的、应急性的方式逐步扩张,以应对政治的压力,而不是满足特定的社会需求。但是这种情况忽视了大部分农村贫困公民的迫切需求,导致了“向城市一边倒的弊病”。第三种是综合性福利模式。在凯恩斯国家干预经济思想的影响下,全面福利思想兴起,社会保障制度成了国家垄断资本主义的一个重要组成部分。政府的责任是保障所有公民享有某种基本的生活水平,主张把扩大社会保障规模作为增加需求的重要途径,把社会保障制度作为政府宏观调控的经济工具,调节社会需求,调节消费结构,促进社会经济发展。然

[1] [英]约翰·基恩著,马音、刘利圭、丁耀琳译:《公共生活与晚期资本主义》,社会科学文献出版社1999年版,第1页。

[2] [英]阿萨·布里格斯:《历史视野中的福利国家》,丁开杰、林义选编:《后福利国家》,上海三联书店2004年版,第1—15页。

而,从资源配置角度讲,政府管制不可避免地会造成一定的效率损失,产生大量的交易成本。特别是到了20世纪70年代后期,西方各国相继陷入了“滞胀”的危机之中,占据统治地位的凯恩斯主义已经无法给出令人满意的解决对策,发达国家新一轮的福利经济理论浪潮随之风起云涌,从而也影响综合性福利模式在西方国家和发展中国家的地位<sup>[1]</sup>。显然,上述各种社会福利模式都不适用于中国,因为中国社会福利模式的建立和完善饱含历史传统的复杂因素。“我国的福利模式具有相当的复杂性,绝不是某种单一的模式,而是基于历史文化发展进程基础上的种种制度模式的混合。”<sup>[2]</sup>本书以为,近代中国是处于一种剩余型的福利模式,即国家在社会福利方面扮演有限的角色,政府除了在社会救助和基本的社会服务方面承担主要责任外,在其他社会服务和福利领域基本上依靠市场、非政府组织和就业者个人。

无论是“社会福利”制度还是“福利国家”,在以往的社会保障教材中,学者普遍认为:“中国社会保障实践,自古有之,但作为社会保障制度,则是从20世纪50年代陆续建立起来的。”<sup>[3]</sup>社会保障学界也几乎默认了这种观点,却忽略了古代社会保障制度的近现代转型发展以及现代社会保障思想自清末便已开始从西方传入中国的史实。在中国古代,社会保障事业尽管由于生产力水平偏低而导致保障能力有限,但其保障范围却已经较为全面,基本上囊括了近现代社会保障业务的主要内容。“社会保障”一词最早出现在20世纪初,但作为制度形态的源头可以追溯到我国三代时期。只不过,在文明社会的初始阶段,社会保障只是点点滴滴地表现在个别方面,零散而又琐碎,尚未形成一定的规制,严格地说,这只能是早期社会的“互助共济”<sup>[4]</sup>。

《礼记·礼运》开篇所说的“大同之世”即描述了中国古代原始社会较晚时期的社会福利状况:“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,矜寡孤独废疾者,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。”这种氏族内部财产公有、鳏寡孤独皆有所养的“大同之世”,为后世人们追求理想社会奠定了社会

[1] [美]安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里著,罗敏等译:《发展型社会政策》,社会科学文献出版社2006年版,第6—7页。

[2] 姚建平著:《中美社会救助制度比较》,中国社会出版社2007年版,第7页。

[3] 李晓林、王绪瑾主编:《社会保障学》,中国财政经济出版社1997年版,第13—14页。

[4] 黄天华著:《中国财政制度史》第1卷,上海人民出版社、格致出版社2017年版,第85页。

福利方面的基础。可以说,原始社会的“大同理想”是后世数千年社会福利思想的源头。此后,在古代以“大一统”专制主义作为理想政治形式的两千余年时间里,孔子的大同思想在保障民生、争取公平、凝聚人心上发挥了重要作用,尤其可以说其维护社会稳定、实现社会协调的功能与近现代所崇尚的社会保障理念是一脉相承的<sup>[1]</sup>。例如,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;又如孙中山发起的资产阶级民主革命也公开宣传“世界大同”“天下为公”,以此作为奋斗目标。由此可知,中国社会福利制度的建设远早于西方国家,甚至在西方关于“福利国家”的定义出现之前,便早已应用于古代国家治理之中。

## 二、中国古代传统社会福利的思想与实践

根据当代学者的定义,中国传统社会福利体系是基于中国古代特定的社会形态之上的,即“生产上家庭小规模生产占主导地位;经济形态为自给自足的小农经济;社会结构表现为血缘性宗法家族结构;思想文化以专制思想为主体;以儒家伦理纲常为核心”的这样一种社会形态。其中,政府、民间、宗教、宗族、基于业缘和地缘的自保互助组织等主体构成了社会福利的主体<sup>[2]</sup>。直至近代,尤其到了民国时期,在社会救济开始正式由国家责任向社会模式转变的历程中,社会福利的内涵才从古代封建社会的“社会救济”逐步过渡为“社会福利”“社会事业”或“公共协助”<sup>[3]</sup>。

中国早在先秦时期就初步构建了国家社会福利制度的框架,出现了以儒家、道家等为基础的社会福利思想。基于儒家的基本理念、围绕农村家庭和宗族建立起来的福利制度,其主要方式通常为慈善救济与社会救济。在传统封建社会,维护政权稳定、粉饰太平景象是统治者的现实目的,因此,对于长期以“大一统”的高度集权的皇权政治作为理想政治形势的古代封建社会而言,儒家理念始终鞭策着当政者致力于民众的社会福利,致力于将传统社会福利作为维护封建统治者及地主阶级统治秩序的工具。只不过,因封建专制时代政治体制的弊病,中国历代社会福利制度的推行十分缓慢。

[1] 刘芳、毕可影主编:《社会保障制度史》,上海交通大学出版社2018年版,第6页。

[2] 秦莉著:《中国适度普惠型社会福利体系的建构研究》,上海交通大学出版社2016年版,第92页。

[3] 陈凌云著:《现代各国社会救济》,商务印书馆1937年版,自序。

夏商两代对鳏寡孤独群体有定期的救济举措。据《礼记·王制》的描述,夏商两代对鳏寡孤独皆实施“常饩”,即政府定期发给生活必需品。又据《周礼》记载,西周时期由穉人察看灾情并向上级官吏汇报,然后中央组织救灾,实行“保息六养万民”,即“慈幼,养老,振穷,恤贫,宽疾,安富”六项安民、救济政策。应该说,《周礼》中的社会救助面覆盖到了各类人群。例如,养老主要针对孤寡无依者、年老致仕的“国老”以及为国而死的老人等,主要措施为免除力役、举行宴会款待“国老”以及赐予“齿杖”等<sup>[1]</sup>。

春秋战国时期,社会保障制度基本承袭了三代初创的规制,并在此基础上有所发展,特别是在制度细节方面更为规范、更为有效。同时,伴随着孔子、孟子、墨子等古代思想家的福利思想,中国的传统社会福利逐渐发展出儒家的“民本”“仁政”“大同”,墨家的“兼爱”及道家的“德治”等济贫思想,为建构社会福利制度和福利国家的雏形提供了思想支撑。孔子的社会福利主张的理论依据是孔子的仁学思想体系(即“重礼”“贵仁”两个方面),其在儒家学说初创之时便已产生。如由孔子“仁者爱人”为核心的“仁”而衍生出来的是“惠爱其民,惠予其民,惠存其民”以及“济众助人”“均无贫”“薄赋敛”“使民以时”等社会福利思想。

孔子的最高社会理想是“大同”,《礼记·礼运》中曰:“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,矜寡孤独废疾者,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。”在这种“大道之行”的理想社会的社会形态下,生产资料共有,社会事务由大家处理;分工自然合理,男子有职业,女子有归属,老有所养,少有所托,孤寡残疾之人也能得到社会的照护;人们之间互相亲爱,诚信和睦,推己及人。不过,“大同”社会是孔子以原始社会末期社会形态为依据而构想出的一种理想社会模式。

后来,孔子的“使民以时”“教化”“仁爱”等仁政思想被孟子提升为一种政治道德和执政条件,并继续发展出一套以“仁学”为核心的社会福利思想主张。他以人性善为出发点,以重民思想为基础,提出了“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”的思想命题和“仁政”“王道”“制民恒产”“井田制”等社会主张。孟子社会福利思想的总框架,主要是建立在他的“性善说”和颇具民本主义色彩的“仁政”学说的基础上。最典型的例子是,孟子的“救穷济弱”思想界定了社会救济对

[1] 张剑、赵宝爱主编:《社会福利思想》,山东人民出版社2014年版,第162页。