

第 1 章 导 论

当新的百年、新的千年即将来临之际，人们都在思考这样一个问题：在过去一个世纪中，对人类文明进步发挥过重大推动作用的、值得人类将它带入新的纪元的社会制度是什么？

答案会是多种多样的。但出现频率最高的答案之一是 为人类生活提供安全保障的社会保险制度。

确实 在冷战热战交替、猜忌仇恨充斥、不同经济制度政治制度和意识形态共存的 20 世纪中，还没有哪一种社会事物如社会保险制度那样被世界各国普遍采纳 为各阶层民众广泛接受 给全世界人民带来巨大福祉。

当然 社会保险作为一种制度安排 并非自古就有的 它是在传统农业社会解体以后，伴随工业革命和社会化大生产而形成和发展起来的，它是资本主义社会的产物。

1.1 传统社会家庭养老方式及其特征

在传统农业社会中 人们的生活安全保障体系是很脆弱的、不健全的。一方面 生产规模狭小 生产技术落后造成的生产力水平低下 使人们抵御自然和社会风险的能力十分薄弱 另一方面 以家庭为经济单位的小农生产方式无法在生产者之间建立起互惠互利、风险分担的制度性的社会关系 人类的生产和生活安全保障只能由家庭来提供 家庭集生产、生活、生育和保障等多种功能于一体，是名副其实的社会细胞。

在传统社会中 老年生活保障也是由家庭提供的。因为家庭是基本经济单位 生产、分配、消费都在家庭内进行 与别的家庭和整个社会的经济联系只是极有限的生活必需品的交换，自给自足是家庭经济的基本特征。在这种生产关系中 劳动者年老丧失劳动能力后 只能在原有家庭中获得生活资料以维持余生 因此 家庭养老便成为主要的养老方式。

家庭养老方式之所以能在千百年的传统农业社会中绵延不绝 成为维系个人、家庭和社会稳定秩序的社会制度 主要在于家庭养老方式具有以下诸方面的性质与特征。

首先 家庭养老是以血缘关系为纽带的代际交换方式 它既是一种经济关系，又具有超经济的亲情联系。家庭养老能够得以实现 前提是家庭的存在。老一代人在劳动期间不仅养活了自己 还为家庭经济的发展以及家庭经济后备劳动力的培养成长作出了贡献 当他们因年老而丧失劳动能力后 从子辈或孙辈处获得经济支助、生活照料和精神慰藉，其实是他们过去所作贡献的应有回报，是自己劳动成果的延期消费。从这个意义上讲 家庭养老是不同代际之间交换劳动成果的经济关系。但是 交换主体之间除了经济利益之外还有以血缘关系为纽带的亲情联系。为人类本性所驱使 家庭中父辈与子辈、祖辈与孙辈之间的代际交换 不表现为简单的钱钱交换或物物交换 而是表现为祖辈、父辈对子辈、孙辈的哺育、抚养和子辈、孙辈对祖辈、父辈的供养、照料。用形象的话来说 家庭养老就是家庭中的“反哺”行为。

其次 传统农业社会的家庭养老以土地保障为基础 自然就业和土地的稳定产出是它的经济支撑。在传统农业社会中 劳动者会因自然规律的影响而发生衰老与新生的自然更替，但土地对劳动力的容纳能力使两者的结合成为社会延续发展的基本动力。在封建制的土地关系中，劳动者会因土地兼并而丧失对土地的所有权，但雇佣关系仍能将劳动力与土地结合在一起，使土地排挤劳动力

的现象极为少见。新一代成长到一定年龄后即可参加农业生产的自然就业方式是社会的普遍现象。在传统农业社会中，农业生产力水平虽然不高，但农业生产的周期性特征使土地能维持虽然较少但较稳定的产出，农民家庭也因此获得虽不丰裕但较稳定的经济收入，这是家庭养老能够实现的经济原因。

再次，传统社会中的家庭养老要求家庭代数和人口保持足以担负养老功能的规模，大家庭、复合家庭和直系家庭是家庭结构中的主要形式。由于生产力水平的低下，由于农民生产剩余产品能力的微小，农民为使自已老年后从子孙身上获得生活保障的期望不致落空，农民家庭往往采取多生子女的策略，因此，多子女大家庭是传统社会中的普遍现象。由于家庭养老不表现为钱钱交换或物物交换，而是采用“反哺”方式进行，所以人们希望子女婚后继续留在家中，于是复合家庭、直系家庭比例很高，核心家庭和“空巢”家庭极为少见，自然村落和族群社区是传统农业社会的基本结构。

最后，传统社会家庭养老在千百年的社会运行中形成了独特的养老文化。社会观念顺应家庭养老的需要，强调老年人的社会地位和作用，弘扬以孝道为核心的家庭伦理，宣扬“父母在不远游”的道德准则，一代传给一代的养老文化对人们进行着道德驯化和行为约束，老年风险始终在家庭层面上就得以化解，没有跃出过家庭的范围而成为普遍的社会问题。

1.2 工业化冲击下的家庭功能变迁

从 18 世纪 60 年代起，发端于英国、遍及于欧洲的工业革命不仅是一次生产技术上的革命，同时也是一场深刻的社会大变革。它在极大地提高社会生产力、增加社会财富的同时，也对社会生产生活方式、社会结构、社会观念以及社会保障体系等各个方面带来了巨大的冲击。

冲击之一是在工厂化、社会化大生产的竞争压力下，以家庭为基本生产单位的自然经济趋于瓦解，伴随大机器工业而来的工厂企业迅速取代一家一户的手工业生产作坊，成为社会的基本生产单位。

冲击之二是，在工商业资本的迅速扩张和渗透下，与自然经济、半自然经济相联系的封建土地制度日趋瓦解，圈地运动合法化使劳动者与土地分离，社会上存在大量失去土地保障的雇佣劳动者。

冲击之三是，在追求超额利润的目标驱动下，工厂企业间竞争加剧、技术设备更新速度加快，对劳动力需求的减少使社会上出现了大批处于失业半失业状态的“相对剩余人口”。

冲击之四是，在资本间的激烈竞争以及资本对无产者的残酷剥削下，社会两极分化现象严重，失业、贫困、疾病、伤残、年老等情况给劳动者带来的生活风险加大。

冲击之五是，在地区间就业机会和经济收入差异的推拉力作用下，传统农业社会中人口相对静止的格局被打破，大量农村人口涌向城市、涌向工矿业基地，人口城市化程度大大提高。……

工业化带来的上述一系列冲击，使作为社会细胞的家庭首当其冲受到极大影响，家庭规模、家庭结构、家庭功能以及家庭观念行为都随之发生重大变化。

第一，家庭的经济功能受到了削弱。家庭作为社会基本生产单位的地位被工厂企业所取代，家庭成员的生产劳动与生活消费行为发生了分离，家庭生活水平的高低不再取决于家庭经济的好坏，而是取决于工厂企业甚至社会经济的好坏，劳动者变得无法把握自己的命运，家庭也无法再给其成员提供稳定可靠的生活安全保障。

第二，家庭的人口规模日益缩小。家庭成员的生育行为受工业化大机器生产对劳动力需求的调节，不再追求数量多而是讲究质

量高，人口出生率迅速持续下降，造成家庭人口越来越少、规模越来越小，多生子女养儿防老的策略遭遇挑战，老年人从子孙那里得到供养照料的期望变得越来越渺茫。

第三 家庭结构日趋核心化。人口流动的加速、社会竞争的加剧，加之人们生活方式的改变，传统社会中普遍存在的大家庭套小家庭、三代同堂四代同堂式的复合家庭、直系家庭越来越少，两代同住的核心家庭，甚至一代独居的“丁克”家庭、“空巢”家庭、单身家庭越来越多，家庭为老年成员提供赡养的功能大大弱化。

第四 家庭投资消费的重点发生了变化。传统社会生产力水平低，对劳动力知识技能的要求也低，家庭费用在新增劳动力教育培养上的资金也少，而对老年人的供养花费相对较多；工业化机器生产对劳动力知识技能的要求越来越高，家庭在新增劳动力教育培养上的投资越来越多，家庭投资消费的重点由向老年人倾斜变成了向年轻一代倾斜。

第五 家庭供养老年人的负担加重。在传统农业社会中，劳动力与土地结合在一起，人们基本上是活到老干到老，当老病相加实在干不动需要家人完全供养和照料时，所剩的岁月也极其有限了。工业化以后，劳动者与土地分离，工厂企业有严格的用工年龄限制，老年人尚有劳动能力却失去了工作机会和经济收入，加之人口寿命越来越长，使家庭供养老年人的负担越来越重。

所有以上这一系列变化都表明：与家庭经济功能相联系的家庭保障功能、养老功能，在社会化大工业生产的冲击下逐渐弱化，家庭的一部分保障功能、养老功能要从家庭中剥离出来，由别的社会组织去承担。

现在的问题是：由谁来承担？用什么方式来承担？

1.3 政府职能 组织社会养老

由政府承担从家庭中分离出来的一部分职能，出面组织社会

保障、社会养老 经历了一个从被动到主动、从不自觉到自觉、从零星救助到有组织成体系法制化的发展变化过程。

工业化所造成的失业和贫困以及大批人口涌向城市，给社会稳定带来了威胁，尤其是工人和市民捣毁机器、罢工示威等行动，更给刚刚确立统治地位的资本家阶级造成了损害，出于安抚民众钝化矛盾冲突的需要，作为社会责任代表的政府逐渐对劳动者的生存和生活保障问题重视起来。

早在产业革命爆发之前，英国就开展了由教区和国家收税对穷人进行救济的活动。1601年颁布的《伊丽莎白济贫法》（也称《旧济贫法》）为这一时期的开端。国际劳工局撰写的题为《展望二十一世纪 社会保障的发展》的报告把这一时期称作“家长制时期”即家庭还保留着预防社会风险的互助功能，社会通过对家长的救助达到济贫的目的。但是《旧济贫法》把对穷人的救济看作是富人和政府的施舍，不承认救济事业是一种社会责任和义务，不承认要求社会保障是公民应有的权利，因此它所规定的接受救济的条件极其苛刻，穷人得到的救济十分微薄，还常常蒙受指责和羞辱。

产业革命爆发以后，社会矛盾加剧，社会问题大量涌现，原有的零星的、微薄的、条件苛刻的救济行为已不足以解决矛盾、解决问题。出于巩固刚刚掌握的资产阶级政权的需要，英国议会根据《济贫法》调查委员会的报告，于1834年通过了《济贫法》修正案，这就是英国以及世界社会保障史上重要的《新济贫法》。《新济贫法》出于减轻财政税收负担的目的，对接受救济条件的规定仍然十分严格苛刻，甚至还取消了院外救济，但与《旧济贫法》相比，性质和特征毕竟大不一样。《新济贫法》最大的进步是承认要求社会保护是公民的合法权利，社会负有保障公民生存的义务。此外，《新济贫法》还将济贫权力集中到政府、集中到中央，在地方一级废止了原来由各教区掌握的济贫行政管理权，就近合并成立“济贫协会”，使济贫的基层管理扩大为较大的地方单位；在联邦一级实行中央

督导制 成立济贫法实施委员会。《新济贫法》不是一部专门的社会保险法规 而且在其后的实施过程中也不断修改补充 但它所确立的社会保障是公民权利和政府责任的原则，为现代社会保险制度的产生奠定了很好的基础。

19 世纪 80 年代 以德国颁布实施一系列社会保险法规 成为世界上第一个建立现代社会保险制度的国家为标志，人类社会保障发展史进入了一个新的时期——社会保险时期。

当时 德国刚刚摆脱分裂和割据局面实现了全国的统一 自产业革命以来所获得的工业迅速发展和国力迅速增强的势头，一方面使雄心勃勃的‘铁血首相’俾斯麦萌发了谋求欧洲霸主地位的野心，另一方面工人生存状况的日益恶化使马克思主义指导下的工人斗争浪潮日益高涨。出于进行‘消除革命的投资’的目的考虑 俾斯麦政府受德国新历史学派有关改善工人境况、缓和阶级矛盾、政府出面干预经济和社会生活管理的主张的影响，仿效一些社会赞助团体的济贫行为以及官方和一些私营行业雇员享受养老金和病假工资的先例，决定由政府出面举办社会保险事业。

1881 年，在俾斯麦的倡议下，德国皇帝颁布了给国会的文告。文告宣布了国家打算采取的保护措施和社会救助措施，文告并且明确了这样的理念：为民众提供保护和帮助是国家的任务而不是施舍，“那些有好好劳动的愿望而无法劳动的人们有权要求照料”（《德意志史》）。

1883 年，德意志帝国议会批准颁布了世界上第一部社会保险法规《疾病保险法》；1884 年国会正式通过了《工伤事故保险法》；1889 年又通过了《老年与伤残强制保险法》。这三部保险法成为当时世界上最早、最完备的社会保障立法。

德国国会于 1889 年以微弱多数通过的、于 1891 年 1 月 1 日开始生效实施的《老年与伤残强制保险法》是世界上第一部有关老年社会保险的专门法案。这一法案对老年社会保险的有关问题

作了明确的规定，例如：关于保险的范围，法案规定对工人和低级官员一律实行强制性保险；关于保险基金的来源，法案规定由工人和企业主各交纳保险费的一半，国家对每个领取保险金的老人给予一定补贴；关于退休工人的退休收入，法案规定依工人原有工资收入等级和地区等级而定；关于享受退休养老保险待遇的资格，法案规定必须年满 71 岁 交纳保险费 30 年以上者才有权享受，等等。当时，德国人口的年龄构成十分年轻，有权享受养老保险待遇者十分有限，而且保险待遇很低甚至不足以弥补最低生活，所以说这一法案还谈不上为老年人提供基本的生活保障。但是，从法案确立的理念以及一系列制度性规定来看，它毕竟作出了人类历史上关于社会养老保险的最早的、较完备的制度性安排，为德国自身以及世界其他各国社会养老保险制度的建立与发展奠定了基础。

1.4 社会养老成为一种全球性的制度构架

由于产业革命率先从欧洲特别是西欧爆发，它在给欧洲经济注入巨大推动力的同时，也给欧洲造成了失业、贫困、养老等同样的社会问题。继德国之后从 19 世纪 90 年代起至 20 世纪初欧洲一些资本主义国家也先后建立起了带有强制性的社会保险体系，其中老年社会保险是最重要的组成部分。例如 丹麦于 1891 年、奥地利于 1906 年、英国于 1908 年、法国于 1910 年、芬兰和瑞典于 1913 年、意大利于 1919 年、比利时于 1924 年相继制定、颁布和实施老年社会保险法规，社会养老作为一种制度首先在欧洲确立起来了。

1929~1933 年发生的经济大萧条给资本主义世界造成极大的震撼 美国也不例外。在这次大危机中 美国大量工厂倒闭 大批工人失业 到 1933 年失业者达到 1500 万人，占全国工人总数的 1/3 老年人的私人储蓄因银行的倒闭而化为乌有 只得靠慈善机

构的救济勉强糊口，到 1933 年全国有 1/6 的家庭靠领救济金度日。社会的动荡引起人民的不满，发生了老年人和失业者相继进军华盛顿的事件。

为了摆脱危机、振兴经济、缓和国内矛盾，1933 年当选美国总统的民主党人富兰克林·罗斯福在国内推行了一系列改革措施，历史上称为“罗斯福新政”。新政在凯恩斯理论的影响下，强调国家干预社会经济生活，包括由国家出面实施社会救济、社会保险和社会福利。1935 年 1 月，罗斯福向国会提出年度咨文，要求进行社会保险立法。同年 8 月 14 日，国会通过了由联邦政府承担义务的、以老年和失业问题为主体的全国性法案——《社会保障法》。

美国《社会保障法》充分体现了罗斯福新政有关社会保险方面的一系列思想和原则。这些思想和原则主要是：①社会保险是机器大生产的客观要求，是取代已不适应形势的“家庭保障”的新的社会政策。②把以“普遍福利”为核心的社会保障制度作为建国策略，以消除人们对生活中旦夕祸福和兴衰变迁的恐惧。③实行强制性多层次的老年社会保险。④实行以地方管理为主的失业社会保险。

社会保险必须促进劳动者自我保障意识的建立，保险基金要取之于民用之于民。⑤社会保障项目必须逐渐展开，防止一哄而上，等等。

美国《社会保障法》形成了社会保障制度的雏型，其后社会保障制度的修订、补充和完善，都是以罗斯福新政立法措施为基础的。以《社会保障法》为起点，社会保险制度不仅跃出了欧洲的范围，开始在美国大陆生根，而且进入了在全球各国普遍建立的新的发展阶段。

第二次世界大战给世界各国造成了极大的创伤，战争同时也告诉人们：建立广泛的、多层次的、高水平的社会安全保障网络对于人类的生存有多么重要。战后，一个以“高福利”为内涵的社会保障制度出现在东西方发达国家和地区。其后，走上工业化道路的发

展国家和地区也纷纷效仿。社会保障制度日益变成全球各国的共同举措。

在这种国际背景下，联合国主管劳动和社会事务的专门机构——国际劳工组织于 1952 年 6 月 4 日召开第 35 届国际劳工大会，6 月 28 日通过了《社会保障最低标准公约》（以下简称《公约》），《公约》对退休待遇、疾病津贴、医疗护理、失业津贴、工伤补偿、残疾津贴、子女补助、死亡补助以及定期支付所应遵从的最低标准都一一作了明确规定。《公约》是有关社会保障的国际性文件，它虽然不具有实质性的约束力，但它所确定的标准因有利于社会的稳定和人的权利和价值的实现而为签约各国所遵从。正是由于《公约》所具有的权威影响力从 1958~1967 年的 10 年间实行社会保险的国家由 80 个猛增到 120 个，到 1981 年这一数字增加到 139 个，1992 年达到 163 个（《最新社会保险工作实务全书》）。这其中既包括经济发达国家，也包括发展中国家；既包括资本主义、帝国主义国家，也包括社会主义国家。社会保障社会保险制度冲破了不同经济发展阶段和不同社会政治制度的界限，成为全人类的共同要求，成为世界各国普遍实行的基本的经济社会制度。作为社会保险体系中最重要组成部分的社会养老保险，成为分担家庭养老职能的全球性的制度构架。

表 1—1 世界各国社会养老保险的立法情况一览表

国 别	首次立法时间	现行立法时间
阿富汗		1987
巴 林	1976	1976
緬 甸	不详	不详
中 国	1951	1986、1993、1995
塞浦路斯	1956	1980
日 本	1941	1944、1959、1985
约 旦	1978	1978

续表

国 别	首次立法时间	现行立法时间
朝 鲜	1973	1988
科威特	1976	1976
黎巴嫩	1963	1963
马来西亚	1951	1969
尼泊尔	1962	1962
巴基斯坦	1972	1976
菲律宾	1954	1990
印 度	1952、1971、1972	1952、1971、1972
印度尼西亚	1951	1977
伊拉克	1956	1971
伊 朗	1953	1975
以色列	1953、1970、1980、1982	1953、1970、1980、1982
沙特阿拉伯	1962	1969
新加坡	1953	1985
叙利亚	1959	1959
泰 国	1990	1990
土耳其	1949、1957	1964
也 门	1987	1987
斯里兰卡	1958	不详
孟加拉	不详	不详
阿尔及利亚	1949	1983
贝 宁	1970	1970
博茨瓦纳	不详	不详
布基纳法索	1960	1972
布隆迪	1956	1981
喀麦隆	1969	1984
佛得角	1957	1983
中 非	1963	1981
乍 得	1977	1977

续表

国 别	首次立法时间	现行立法时间
刚 果	1962	1971
肯尼亚	1965	1965
利比里亚	1972	1988
埃 及	1950、1955	1975、1984
利比亚	1957	1980
马达加斯加	1969	1969
马拉维	不详	不详
马 里	1961	1962、1986
毛里塔尼亚	1965	1967
毛里求斯	1951	1976
摩洛哥	1959	1972、1981
尼日尔	1967	不详
尼日利亚	1961	1961
埃塞俄比亚	1963、1975	不详
加 蓬	1963	1975
冈比亚	1981	不详
加 纳	1965	1991
几内亚	1958	1985
象牙海岸	1960	1968、1971、1988
圣多美和普林西比	1979	不详
塞内加尔	1975	1975
塞舌尔	1971	1979、1990
塞拉利昂	不详	不详
索马里	不详	不详
南 非	1928、1936、1946	1967、1968
苏 丹	1974	1974
斯威士兰	1974	1974
坦桑尼亚	1964	1964
多 哥	1968	1973

续表

国 别	首次立法时间	现行立法时间
突尼斯	1960	1974
乌干达	1967	1985
扎伊尔	1956	1961
赞比亚	1965	1973
津巴布韦	未实行	未实行
卢旺达	1956	1974
赤道几内亚	1947	1984
奥地利	1906、1938	1955、1979
比利时	1924	1955、1957、1967、1969
保加利亚	1924	1957
捷克斯洛伐克	1906、1924	1988、1990
卢森堡	1911、1931	1925、1946、1951 1956、1964、1987
马耳他	1956	1956
荷 兰	1913	1956、1959、1966、1975
挪 威	1936	1966
波 兰	1927、1933	1982
葡萄牙	1935	1977、1988、1989
丹 麦	1891、1921	1964、1989
芬 兰	1937	1956、1961、1969、1986
法 国	1910	1945、1967、1971 1975、1980
前联邦德国	1889	1911、1957、1973
前民主德国	1889	1979、1984
匈 牙 利	1928	1975
冰 岛	1909	1971
爱尔兰	1908、1911、1935	1981
意大利	1919	1952、1965、1968、1969 1974、1975、1978 1980、1981、1984
希 腊	1934	1951、1981、1990

续表

国 别	首次立法时间	现行立法时间
罗马尼亚	1912	1977、1990
西班牙	1919	1974
瑞 典	1913	1962、1976、1988
瑞 士	1946、1959	不详
前苏联	1922	1990
英 国	1908、1911、1925	1986
前南斯拉夫	1922	1983
安提瓜—巴布达	1972	1972
阿根廷	1944、1946、1954	1967、1968
巴哈巴	1956、1967	1972
巴巴多斯	1937	1966
伯利兹	1979	1979
百慕大	1967	1970、1980
玻利维亚	1949	1956、1972、1977
巴 西	1923、1934、1936	1960、1971、1975、1991
加拿大	1927、1937、1954	1951、1965、1966
智 利	1924	1952
哥伦比亚	1946	1946
哥斯达黎加	1941	1971
古 巴	1913~1957	1979
牙买加	1958	1980
墨西哥	1943	1973、1991
尼加拉瓜	1955	1982
巴拿马	1941	1954
巴拉圭	1943	1950、1973
秘 鲁	1936、1962	1973
多米尼加联邦	1970	1975
多米尼加共和国	1947	1948
厄瓜多尔	1928	1988

续表

国 别	首次立法时间	现行立法时间
萨尔瓦多	1953	1953
格林纳达	1969	1983
危地马拉	1969	1969
圭亚那	1944	1964、1981
海地	1965	1967
洪都拉斯	1959	1959
圣基茨和尼维斯	1970	1977
圣卢西亚	1970	1978
圣文森特和格林纳丁斯	1970	1986
特立尼达和多巴哥	1939、1971	1939、1971
美国	1935	1935
乌拉圭	1928、1934、1941 1942、1943、1954	1979、1987
委内瑞拉	1940	1966
澳大利亚	1908、1924	1947
基里巴斯	1976	1976
新西兰	1898、1911、1924、1936	1990
巴布亚新几内亚	1980	1980
密克罗尼西亚	1967	1983
马绍尔群岛	1967	1990
贝宁	1967	1987
斐济	1966	1974
所罗门群岛	1973	1973
西萨摩亚	1972	1972
瓦努阿图	1986	1986

注：统计截止时间：1991年。

资料来源：《最新社会保险工作实务全书》。

第 2 章 中国社会保险制度溯源

中国现代社会保险制度始建于新中国成立后的 50 年代 其标志是《中华人民共和国劳动保险条例(草案)》的公布实施。但是这一制度的目标、原则、内容、特点以及构架等并不是凭空产生的 除了受自身工业化进程的促进和世界社会保险立法潮流的影响外, 中国社会保险制度的建立和发展还有其历史的、理论的和实践的渊源。

2.1 中国古代社会保障思想和措施

中国是一个有悠久历史的文明古国, 中华民族是一个有丰富文化传统的民族 依据自己的生产方式和生活方式 中国古代的政治家和思想家逐渐提出了一些有关社会保障的思想和主张, 推行过一些社会保障方面的社会政策措施。这些思想和措施随岁月的流逝已发生沧桑巨变 但其中的精华却传递至今 成为新中国社会保障制度的文化源泉。

1. 储粮备荒思想和仓储赈灾措施

古代社会生产力水平低下, 人们战胜灾害和克服意外事故的能力很差 为了维持正常的生活和社会秩序 人们需要在丰年和歉年之间进行调剂余缺 储粮备荒、以丰补歉的思想和主张便应运而生。

早在西周时期 政治家们就意识到 储藏谷物 以备将来不时之用 是立国安邦所必需。《礼记·王制》认为:“国无九年之蓄 曰

不足 无六年之蓄 曰急 无三年之蓄 曰国非其国也。’春秋战国之际的思想家墨子提出同样的看法 认为‘国无三年之食者 国非其国也。家无三年之食者 子非其子也。’

在储粮备荒思想影响下，自西周起，中国就出现了一种救荒、济贫的重要政策措施——仓储制度 即建立专门的粮仓 储存粮食 用来稳定粮价 借贷或放粮救荒、济贫。当时 仓储称为‘委积’，意指除税收以外储蓄之余财 其用途包括 济贫、救荒、供养征战阵亡者的老弱眷属、招待宾客等 属地官司的职掌之一。自西周以来 仓储制度延续历朝历代而不衰 只是名称各异、做法有别罢了。如战国时期叫平余仓 汉代称常平仓 隋代设义仓、社仓 唐代设常平仓和义仓 五代后周设惠民仓 宋代推广惠民仓、广惠仓、丰储仓 明代有预备仓、济农仓 清代州、县设常平仓 市、镇设义仓 乡村设社仓 等等。

中国古代的仓储制度虽兴废无常，且在各朝各代都发生过官员管理不善致使粮食霉烂浪费或被贪污中饱等现象，但它确实起到了保护农业生产和救荒、济贫的作用。更为重要的是 储粮救荒思想和仓储赈灾措施的传承沿袭 使历代统治者都明白 要求得国泰民安，政府必须承担起举办公共保障事业的责任。

2. 大同仁爱思想和养老慈幼措施

儒家思想是我国古代占统治地位的意识形态，其倡导的大同思想是中国人民美好的精神追求，其中也包含了丰富的社会保障思想。如《礼记·礼运》篇中所载孔子的一段名言：“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。……是谓大同。”就是说 在理想的大同社会中 人们不仅要关心自己的亲人，还要为社会上的弱者提供帮助，使老年人得到赡养安度晚年 使儿童得到照顾教养而健康成长 使鳏、寡、孤、独、残者都得到社会的救济安置。