

国家教委人文社科研究八五规划项目

英国福利制度的 由来与发展

陈晓律 著

南京大学出版社

ISBN 7-305-02970-X



9 787305 029707 >

ISBN 7-305-02970-X
K·209 定价: 9.50 元

国家教委人文社科研究八五规划项目

英国福利制度的由来与发展

陈晓律 著

南京大学出版社

1996·南京

英国福利制度的由来与发展

陈晓律 著

*

南京大学出版社出版

(南京大学校内 邮政编码: 210093)

江苏省新华书店发行 丹阳兴华印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 印张: 7.25 字数: 182 千

1996年7月第1版 1996年7月第1次印刷

印数 1—1000

ISBN 7-305-02970-X/K · 209

定价: 9.50 元

(南大版图书若有印、装错误可向承印厂退换)

序

18世纪末，英国开始工业化过程，短短的几十年，它就彻底改变了英国的面貌。

工业化造成双重后果。一方面，资本在英国大量积累，滚滚而来的财富出现在英国这样一个狭小而资源有限的国度里，向世人展示了工业力量。随财富而来的，是国家的强大，英国可以与整个欧洲抗衡，可以把殖民的触角伸向世界的任何地方。英国的崛起惊醒了欧洲，也惊醒了世界，每一个国家都开始意识到：工业的力量是不可抗拒的，为在一个变化的世界上保留“球籍”，每个国家都必须实行工业化。于是，工业化浪潮从英国推向欧洲，再从欧洲推向更遥远的地方。时至今日，这股浪潮仍在世界许多地方推进，把每一个偏僻的角落都卷入到工业文明的大海中来。

另一方面，贫穷也在英国迅速积累。财富的积聚也更加扩大了贫富之间的差距，而且使许多诚实的劳动者面临真正的贫穷威胁。他们在工业的冲击下丧失了工作，丧失了手艺，丧失了在社会上立足的一锥之地，他们无以为生，成了社会的废物、多余的生灵。劳动不能使他们谋生，许多人甚至连劳动的权利也被剥夺。他们在一个堆积着财富的世界上竟不能生存，这究竟是他们的错，还是社会的错？

历史于是面临悖论。工业既产生财富，又产生贫穷，难道一个成百倍增长着财富的社会，非得以千百万人的贫穷为基础？问题化约成一个简单的问号：英国的经历值得追随吗？不追随似乎难以回应工业化造成的强大挑战，追随则必须承受贫穷引起的巨大压力——19世纪的欧洲大约就是在这样一个悖论中痛苦地摸索的；每个国家都企图追随英国发展工业的道路，但都不想重复英国工业化造成的苦果。于是许多济世良方被开列出来了，无非是想跳出这一悖论，找到一条既能发展工业，又不至造成普遍贫困的路。

英国工业化是在下面这种思想指导下进行的：人们认为发展经济的最大障碍是它所受到的巨大束缚，因此必须给经济“松绑”，使经济成为“自由的”经济。英国资本主义是典型的自由资本主义，英国工业化就是在自由资本主义的框架中进行的。

自由资本主义把贫穷归咎于懒惰，它声称“自由的”经济可以向一切人提供平等的机会，勤劳的人可以发财致富，懒惰的人则咎由自取。自由资本主义不认为贫穷是由工业化造成的，它认为贫穷只是个人行为的结果，因此是一种无可指摘的自然现象，正如自然界生长花草也生长荆棘一样。不过，这种解释是说服不了人的：社会是否应对贫穷负责呢？一个社会，如果有成千上万的成员饥寒交迫、衣食无着，他们并不是不愿劳动，而是靠劳动养活不了自己，或者根本没有劳动的机会，这是否意味着社会的机制出了问题？

人们指出：惊人的贫困是在这种背景下出现的，当时工业化已创造出无穷的财富，这些财富在正常情况下可以人人丰衣足食、个个安居乐业。但事实似乎是：财富越多，贫穷也越多。那么，如果社会不能使每个成员得到基本的生存保障，工业化又有何用？

从19世纪中期起，越来越多的人认识到，社会应当对贫穷承担责任。但承担什么责任？在这个问题上，意见相差甚大。一部分人认为，社会应当承担起组织生产的责任，即通过社会化的生产满足全社会的需要，以保证全体社会成员的基本生活需要。但这就要求由社会来控制生产和交换的手段，由此便产生出形形色色的社会主义理论——在英国，有欧文主义、合作社思想、基尔特社会主义等等。但另外一些人则认为，社会只需要承担起调节分配的责任就行了，生产的领域无须多加干预，社会只需要干预分配领域，调节社会产品的分配比例，把富人的一部分所得转移到穷人方面来，以此保证社会整体的基本生存。这种想法，后来成了“福利制度”的思想出发点。

可以看出，这种思想是在原有制度的框架内追求某种程度的社会公正。由此就可以懂得，为什么在20世纪，世界主要资本主义国家都先后不同程度地走上“福利国家”之路，而同时又没有触动资本主义的基本框架。福利制度的实质在于，它改建了资本主义，使它在很大程度上解决了生存问题，让每一个社会成员都有可能得到最基本的生存保障。

福利制度把生存看作一种权利，而不是蒙受恩赐。在

这一点上，它和慈善济贫是根本不同的。既然如此，社会每一个成员就有权利要求社会保障他的生存。社会对个人生存承担责任，贫穷（若将其理解为缺衣少食、衣食无靠）也就没有了。

但福利制度并不保证每一个社会成员同等程度地富裕，它只保证每一社会成员同等程度地不贫穷。福利制度用社会调节的方法对社会财富进行再分配，它缩小贫富的差距，但并不消灭这种差距。

由于福利制度的出现，19世纪自由资本主义的悖论消失了。人们可以说：工业化与贫穷并没有必然的联系；英国工业化过程中出现严重的贫穷问题，是因为英国走偏了路。如果当初不采用自由资本主义的发展方式，普遍的社会贫困本来是可以避免的。这就为后发展国家提出了重大的理论与实践课题：如何不重犯英国的错误，既实现工业化，又不造成普遍的贫困？

这样，英国从自由资本主义转向福利国家的过程就很值得研究了，这是个很有意义的课题。从晓律同志的研究中我们可以看出，英国人曾如何把自由资本主义奉为至宝，但最后又抛弃了它，集中全力去解决由它而造成的贫穷问题。我们还可以看出英国人如何逐步认识到贫穷的严重性，以及为解决这个问题又做过哪些尝试。英国的经历对所有在它之后实行工业化的国家都是有借鉴意义的，中国当然也不例外。对福利制度这个20世纪西方世界最重要的社会现象之一，我们在很长时期中只是故意将其漠视。因此，晓律同志的这项研究就显得特别有意义

了。

我请读者们注意到作者的这个观点，他认为：生产的社会化需要个人保障体系的社会化，大工业导致社会化的生产，而原来由家庭、子女乃至封建领主等等承担的对个人生老病死一类的保障义务，就必须转而由社会来承担。他认为福利国家是传统农业社会向现代工业社会转型过程中的必然产物，这就把福利制度的研究与现代化研究结合起来，并且把发达国家中已经出现的福利制度普遍化，认为它是一切国家的共同方向。这种观点当然值得重视。

另外，作者还对福利国家产生的条件进行探索，认为有四个条件必不可少。第一，生产力必须达到很高的水平，从而为福利国家提供物质基础；第二，社会思潮的主流赞成福利制度，从而为福利国家提供思想基础；第三，社会上主要的集团和政党都支持福利制度，从而在全社会形成共识；第四，一个有决心及有能力实施福利制度的政府，它是创建福利国家的行政工具。提出这几个条件是很有意思的，它可以说明，在同一个国家，为什么只有在一定的社会发展阶段上才有可能出现福利制度；而在不同国家间，为什么有些国家可以实行福利制度，有些国家则不能。

晓律同志的这部著作触及了当代世界的一个重要问题，我衷心祝贺它的出版。

钱乘旦

1994年5月于南京

绪 论

福利国家已成为现代社会的主要标志与特征之一。随着产业革命后社会经济的发展,无论其意识形态和政体结构有何等差异,所有发达国家都出现了类似的社会保障计划,虽则这些计划所提供的福利各有不同。随着第三世界国家的兴起,所谓“发展型社会福利”也开始出现。可以说,福利国家的出现是20世纪西方发达国家所发生的最大变化之一,它不仅给这些国家的经济和社会发展带来了深远的影响,而且形成了一种世界性的潮流。从广义的角度讲,福利国家是人道主义精神与资本主义弱肉强食、损人利己的思想和行为对抗的产物。因此,福利国家既是一个现行政策问题,又涉及到各种伦理、经济和政治的理论。从历史的角度考察福利国家,分析组成这个庞然大物的各种要素,由此预测它今后的发展趋向,是一个既有历史意义,又有现实意义的课题。为此,本书准备在这个领域作一些探索性工作,并将考察的范围和重点集中于英国这个老牌的资本主义国度里。除受制于资料和精力等诸种因素外,关键在于英国是产生西方福利思想和福利政策的主要策源地。考察英国福利国家的成因对把握整个西方福利制度发展的脉络显然不无裨益。

“福利”Welfare一词早在19世纪晚期就开始被英国的学者和政治家频频使用,但直到1937年,牛津大学国际关系史教谄齐默恩(A. Zimmern)才首次用“福利国家”(Welfare state)来形容西方各“民主”国家,并与强权国家(Power State)对照,在这

种强权国家中，政府本身成为一种目标而人民反而成为奴仆。此术语旋即被经济学家乔治·舒斯特(George Schuster)在讲座中使用，他强调用福利国家来取代强权国家，是表明国家能为其人民产生福利。1941年，“福利国家”一词又被英国大主教坦普尔(William Temple)在同样的意义上使用。针对法西斯德国的极权政治，他希望用“福利国家”来取代“强权国家”。但此后这一术语长期无人使用，甚至英国社会保障制度的设计者贝弗里奇也拒绝使用，因为他认为这暗指无责任的权利。直到1948年，美国的杜鲁门总统在国会推动被称为“公平政治”(Fair Deal)的社会改革时，共和党人攻击该计划是要把美国变为“福利国家”，意为使大多数人民吃救济的国家；民主党自然进行反击，1949年，这种相互攻击的浪潮达到高峰，双方越争越烈，且杜鲁门的支持者不断用英国社会改革的例子来捍卫自己的观点，于是，一个出人意料的结果是“福利国家”一词变得家喻户晓，并与英国的改革挂上了钩。由此，这一术语开始向英国反向输出，1949年7月保守党议员奥利弗·利特文顿(Oliver Lyttelton)在议会辩论中使用此词，攻击工党的政纲并认为人们只能在短期内拥有所谓的“福利国家”，但工党的首领贝文则反驳说，所谓的福利国家到处都在发展，美国与英国同样是福利国家，只是形式不同罢了。^①

自此，“福利国家”的说法在英国不胫而走，并在很短的时间内，完全变成了一个褒义的术语，仅仅半年之后，工党政府已将“福利国家”作为自己政治上的胜利而加以庆祝了。于是，“福利国家”一词与一种具体的制度相联系，并有了自己确定的内涵与外延。很快，西欧、北欧等发达国家，也使用这一术语形容自己的社会保障制度，“福利国家”由此成为一种发达的现代社会的标志。

“福利国家”一词有着较为丰富的内涵与外延。从狭义上讲，它主要是一种社会政策，即政府直接或间接地给社会或其中的某

类人提供福利的国家立法。每一个真正意义上的现代国家，都有自己相应的社会政策以解决自己面临的社会问题。从广义上讲，“福利国家”代表着一种社会伦理原则；首先，它表明了社会对个人的关心，并由政府通过种种法定的手段和正规的计划对社会成员的生老病死或失业所引起的种种苦难进行援助的方式来体现这种关心；其次，政府应把社会作为一个整体来考虑其利益，通过种种手段来调节生产，实现不同程度的收入再分配，保持高水平的就业率以达到最大限度地增进社会福利的目标，并给最贫穷的人提供生存的机会和手段，保持社会的基本稳定和繁荣兴旺。

尽管对福利国家有着种种非难，却无人能够否认它的出现是一种历史发展的必然趋势。二次大战结束后，西方各发达国家纷纷建立或完善了自己的福利制度。在英国，艾德礼工党政府顺应时代潮流，把大部分有关福利国家的设想变成了现实。当艾德礼政府被丘吉尔的保守党政府取代后，其福利国家政策却并未中断，保守党依然将其基本政策一直延续下来，并不断得到以后历届政府的补充，终于形成了一整套非常完备的福利制度。

福利政策不是一种普通的国家政策，它集中地反映了该国经济发展状况以及对付贫穷的能力，也反映出该国占统治地位的政治哲学和社会思潮。它不但直接影响着每个人的经济生活，而且也影响着人们的行为方式与观念形态，影响着各种社会利益集团关系的重新调整，甚至整个民族的历史进程。因此，它理所当然地引起了学者专家们的关注与兴趣。福利国家制度在英国确立迄今尚不过 50 余年，有关的文章与专著却已是蔚为大观。

国外学者们从不同的角度探讨了英国福利国家的起源，发展与成因。

英国的社会福利政策究竟起自何时？学者们对此颇有分歧。伯奇（R. C. Birch）等把福利国家的起源上溯至都铎王朝末期，把社会政策与英国现代化所引起的贫穷问题联系起来进行考察。^②

弗雷泽 (Derek Fraser) 则认为福利政策的产生与工业革命有着某种内在的联系, 因此他把探索的起点放在 18 世纪末至 19 世纪初, 而把 1948 年作为发展的下限。^③ 而海 (J. R. Hay) 关注的重点是劳工兴起后社会福利政策的变化, 因而把 1880—1975 这段时期作为自己考察的范围。^④ 伍德 (S. Wood) 则干脆把福利国家的起止定于 1900—1950 年间。^⑤

事实上, 各种分段的方法都有自己的道理。英国社会政策的起源的确应上溯至都铎王朝末期。不过英国早期社会政策的主要形式——各类济贫法, 很难与“福利”一词发生任何联系。真正意义上的福利国家的起源, 应该从 19 世纪初开始。因为从那时起, 英国的社会政策在各种因素的影响下才开始成为一种长期稳定的政策, 并由纯粹的济贫发展成为一种较为全面的社会福利政策。这一根本的转变过程大致到艾德礼工党政府期间完成。以后历届政府在具体的福利政策上虽有很多增补, 但原则上已不再有很大的变化。因此, 笔者认为, 福利国家的起止时间不必强求一律, 应根据每个研究者所强调的重点来决定取舍。为使我国读者对此问题有一个全面的了解, 本书将从英国最早的社会政策入手进行论述。

对福利国家成因的探讨是学者们关注的真正的焦点。S. 伍德认为, 广泛的, 与帝国实力不相称的贫穷是建立福利国家的最初动因, 这种观点在学术界得到了广泛的认可。不过他认为对贫穷问题的关注主要来自社会上层、政治家或富有同情心的学者的看法,^⑥ 则未免失之偏颇。戴维·罗伯茨 (David Roberts) 则更为极端, 他对福利国家的创立完全持怀疑和否定的态度, 认为“英国创造了一个它并不渴求的行政管理国家。”^⑦ R. G. 伯奇等很多学者同意贫穷和对贫穷问题的关注是推动福利国家发展的重要因素, 但强调的重点略有不同。他们认为主要原因在于 19 世纪工业革命后, 都铎时期的父权制与人道主义精神对工业环境的恶劣产生了强烈的抵触, 这种抵触迫使政府采取了一系列立法措施来干预工

业生产、卫生、教育，并重新改造令人痛恨的济贫法。这一切变动在 20 世纪得以扩展，终于形成了现代福利国家。^⑧

卡尔文·伍达德 (Calvin Woodard) 提出，福利国家的建立主要是传统与现实的规范发生转变的结果。所谓传统，他认为人们过去的经验集中于人们用以观察世界并作出反应的习惯模式，这种模式通过每个人无数有意识或无意识的行为表现出来，其中最重要的是它影响着个人对未来的期望。而现实则是指一个人通过各种手段去控制他周围环境的能力。如果他的此种能力受到各种因素的限制以至使他不能对未来抱有任何期望而陷入绝望时，社会就必须谴责这些因素并改变判断人们行为的标准。不论那些陷于绝境的人们其要求是否合理，社会必须使那些要求改变的人同时与其余的人生活在一起。某种适度的规范则是社会尽力在现实与传统之间保持平衡的一种手段。19 世纪末，人们对自由主义改变环境的能力丧失了信心，开始寄希望于一种新的价值规范。正是这种现实与传统之间造成的价值规范的变化，最终导致英国从一个自由放任的国家转变为福利国家。^⑨但现实与传统之间的这种变化并非毫无规律可寻，那就是政府只能把真正反映了现实并被多数人认可的愿望转变为具体政策。^⑩伍达德从历史哲学的角度探讨福利国家的成因，其见解无疑具有相当的深度。

里蒙林杰 (Caston V. Rimplinger) 与另外一些学者则主要从另一极为重要的领域——经济领域去探索福利国家的成因。他认为，现代卫生保健与福利纲领的发展至少是对不断提高的生产率以及劳工在经济生活中不断增长的神圣作用所作出反响的一部分。社会实行某种水平的对个人的经济保护在任何文明社会都是必须的。但只要劳动力便宜并且一般来说是非技术型的，这种保护便只能保持在最低限度的水平上，并具有一种惩戒性质。如果社会已处于一个高度发展的经济系统中，福利政策便具有人力投资的性质。为了保证获得高质量的技术劳动力，就不仅要通过政府或

私人对教育和培训投资，而且需要对卫生与其他公共福利进行投资，劳工所受教育的程度越高，技术越熟练，就越珍贵，也就要求社会提供更多的福利。正是这种往复加速的趋势推动了福利国家的发展。^⑩

德里克·弗雷泽《英国福利国家的演进》一书从经济变化的角度较为详细地分析了福利国家发展演变的历史。他指出，福利国家是工业革命对英国社会造成了巨大冲击，并完全改变了社会结构所造成的结果。面对工业革命带来的前所未有的社会问题，19世纪的英国却缺乏一个既定的，有连贯性的，有内在联系的政策来作出有效的反应。这种局面当然不可能长期维持下去，于是，从20世纪初开始，工业革命所造成的一系列社会变化终于导致产生了社会保障，普遍的卫生与公共福利服务，义务教育，充分就业等被称之为福利国家的制度。^⑪工业革命的一个主要后果是造成了劳动的专职化，新的分工对工人提出了更高的业务要求，而工人素质的提高又促进了他们的政治觉醒。当工人阶级获得选举权已成为现实时，社会政策就不得不开始被用来作为避免社会革命的手段与工具。^⑫他正确地指出，应把社会政策与同期的政治史联系起来进行研究。不仅社会政策与政治密切相关，而且选举权的每一次扩大与社会政策覆盖面的扩大总是存在某种有机联系。^⑬

另一些学者，如哈里·埃克斯坦（Harry Eckstein）承认工人阶级的政治组织工党在建立福利国家的最后阶段起了作用，但否认工党在1940年前对福利国家有过任何贡献，最多也只是中途加入了这支队伍。^⑭甚至一些著名的工党史学家，如G. D. H. 柯尔，在他关于工党历史的研究中也很少涉及到工党对社会政策的态度。^⑮另一位工党史学大师亨利·佩林（Henry Pelling）也同样在很大程度上把自己的工作局限于工党权力组织结构的研究上，很少将劳工争取自己权力的斗争与社会政策的变化联系起来进行考察。^⑯甚至在莫里斯·布鲁斯（Maurice Bruce）令人瞩目的关于英

国福利国家的教科书中，对前期工党对社会福利的贡献也很少提及。^⑧

但不管出于什么偏见，人们却无法否认这样一个事实，即没有工党的奋斗，现代英国福利制度的基本结构完全可能是另一种形态。因此，现在英国学术界已普遍接受了这样的观点，即福利国家的发展与工人阶级角色的变化有关。^⑨但这股思潮又导致人们喜欢用一种简单的因果关系来看待工人阶级与福利国家之间的关系，认为福利制度就是工人斗争的成果。事实上，在推进福利制度的进程中，各国劳工发挥的作用差异是很大的。在美国这样的国度中，劳工的作用甚至可以忽略不计。毫无疑问，历史的运动是一个复杂的过程，任何简单化或图式化的解释并不有助于真正说明问题。

与很多探讨社会政策和福利国家的专著和论文不同，帕特·莱恩（Pat Thane）的《福利国家的基础》一书不是就社会政策讨论社会政策，而是将其与经济形势和政治权力结构的变化结合起来进行探讨，并与其余发达国家的状况作了对比，指出福利制度的发展不是一种独特的英国现象，而是一种历史发展的必然趋势。^⑩莱恩的分析无疑具有很强的说服力，但她过分强调经济与政治等外在环境因素的影响，忽略了福利思想以及其他非经济因素的影响，使人感到福利国家的发展只是各种要素的机械组合，从中难以体会到一种历史的活力。

笔者认为，福利国家是传统农业社会向现代工业社会转型过程中的必然产物。随着生产的社会化，原来主要由家庭、子女乃至领主承担的对个人的生老病死一类的社会保障义务，终将逐步地由社会承担。生产的社会化需要个人保障体系的社会化，这就是福利国家的本质。当然，这种保障职责由传统向现代的转化，是一个复杂和长期的过程，需要多种因素的配合。从广义上讲，最重要的因素显然是对人和人的尊严的重视；从狭义和具体的方面

讲，福利国家的产生则需要四个方面的基本条件：第一，社会的生产力必须发展到一定的水平，能为构建福利国家提供必要的物质基础；第二，占主导地位的社会思潮赞成社会福利事业，并由此产生较为完整的理论政策，提供建设福利国家的蓝图与框架；第三，这种蓝图必须得到社会各利益集团和主要政党大体上的赞同，取得政治与经济上的某种共识；第四，一个在此共识基础上产生的政府，它有能力并愿意将各种福利设想转变为具体的国家立法。福利国家毕竟是通过政府这个中介，而不仅仅是通过理论和大众的意愿去直接实现的。

英国是世界上第一个工业化国家，它实施社会福利政策的经济实力是随着经济起飞而逐渐增强的，人们对实施社会福利政策必要性的认识也是逐步加深的，而英国政府对这种社会转型所引发的各种社会问题的相应措施，也只能是一系列逐步改进的社会政策。正因如此，福利国家大厦的建立是一个漫长的过程。

绪论注释

- (1) Herry Pelling, "The Labour Government" Macmillan, 1985, P117—118
- (2) R. C. Birch, "The Shaping of the Welfare State" Longman, 1974, P7—8
- (3) Derek Fraser, "The Evolution of the British Welfare State" London, 1978, P1—9"
- (4) J. R. Hay, "The Development of the British Welfare State, 1880—1975" London, 1975
- (5) Sydney Wood, "The British Welfare State, 1900—1950." Cambridge, 1982
- (6) Ibid, P4—7
- (7) R. C. brich, op, cit, P4
- (8) Ibid, P5
- (9) Calvin Woodard, "Reality and Social Reform: The Transition from Laissez