

公共管理博士文库

美国、瑞典社会保障制度 比较研究

Comparative Research on Social Security System

Between the US and Sweden

■ 杨玲 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

公共管理博士文库

本书为武汉大学「985」工程中国经济发展与国际竞争力创新基地项目成果之一

美国、瑞典社会保障制度 比较研究

Comparative Research on Social Security System

Between the US and Sweden

■ 杨玲 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国、瑞典社会保障制度比较研究/杨玲著. —武汉:武汉大学出版社, 2006. 9

(公共管理博士文库)

ISBN 7-307-05167-2

I. 美… II. 杨… III. 社会保障—福利制度—对比研究—美国、瑞典 IV. ①D771.27 ②D753.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 084345 号

责任编辑:沈建英

责任校对:黄添生

版式设计:支 笛

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北省荆州市今印印务有限公司

开本:880×1230 1/32 印张:8.6875 字数:186千字 插页:1

版次:2006年9月第1版 2006年9月第1次印刷

ISBN 7-307-05167-2/D·688 定价:14.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

“公共管理博士文库” 编委会名单

(按姓氏笔画为序)

丁 煌 丁俊萍 邓大松
冯显威 李 珍 李和中
彭宇文 虞崇胜 黎 民

总 序

经过多方面的共同努力，我们很高兴地看到“公共管理博士文库”的顺利出版。

公共管理学 (Public Administration or Public Management)，是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法专门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系，是促进公共管理主体更有效地提供公共物品和公共服务从而增进社会公共利益的知识体系。公共管理学能使公共管理主体从理论上了解自己应该做什么、不应该做什么、应该如何去做、为什么要做等问题。公共管理学对经济、社会发展具有重要作用：在经济发展方面，公共管理学“亲市场”的学科立场，有助于促进市场经济的健康发展，有利于有效指导公共管理主体履行职能、弥补市场缺陷；在社会发展方面，公共管理学的民主平等、科学务实精神，有利于促进社会协调发展。

现代公共管理学的兴起，是 20 世纪 70 年代末以来公共领域发生的重要事情。从形式上看，公共管理学的产生，是西方国家政府在财政上摆脱赤字、在组织上摆脱僵化的官僚制弊病、在政治上摆脱信任危机的直接产物，但其实

质，是在科技革命和全球化的时代背景下，人类寻求与知识经济时代相适应的公共治理形态的一种积极努力。具体地说，西方国家摆脱政府管理困境的需要，是公共管理学产生的直接动因；科技革命和全球化，是公共管理学产生和发展的宏观背景；化解以韦伯官僚制思想为基础的行政体制的困境与改善西方国家民主的要求，加速了公共管理学的产生和发展。

在西方国家，公共管理学产生于 20 世纪初形成的传统公共行政学和 20 世纪 60~70 年代流行的新公共行政学，并于 70 年代末期最终突破公共行政学的视野和学科范式脱颖而出。与此同时，公共管理人才教育工作，也逐渐发展起来。1924 年，美国希拉丘斯大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院首开公共管理研究生教育之先河。第二次世界大战以来，各种社会问题日益增多，对公共机构管理人员的专业素质提出了挑战，这进一步推动了公共管理人才教育培养工作的蓬勃发展。目前，欧洲、北美的许多发达国家都举办了公共管理教育，公共管理教育已成为很多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径。

在我国，公共管理学的前身是行政管理学。行政管理学最初隶属于法学类一级学科政治学门下，1997 年研究生培养学科调整后才正式成为管理学大门类下的一级学科。目前，它包含行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等五个二级学科。这种将公共管理列为管理学门类中与工商管理平行的一级学科的举措，是一个颇具战略眼光的决策。在我们看来，

做出这种决策是出于这样一种共识：在中华民族的伟大复兴中，不仅需要从传统的农业经济向工业经济与知识经济转型，需要从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型，还需要从人治的政府向法治的民主政府转型，需要改造几千年积淀下来的官本位文化，并不断锻造新的政治文明和社会管理文明。只有这样，政府和其他公共组织才有可能真正担负起历史赋予的特殊重任。

公共管理学作为一门新兴学科，除了从相关学科的理论 and 实践中获得养分外，一个非常重要的特点，就是通过解决公共管理中的新问题、新难题来夯实自己的基础和拓展自己的空间。我国正处在社会变革转型时期，公共管理实践不断呼唤公共管理理论研究的深入。我们公共管理学科团队本着学习、吸收、借鉴现代公共管理研究成果的态度，本着求真务实、勇于探索的精神，在武汉大学出版社的大力支持下，编写这套丛书，以期对我国公共管理的理论研究与改革实践的发展创新有所裨益。

本套丛书的作者均为最近几年获得公共管理博士学位的年轻学者，其选题来源于他们的博士论文。在丛书的写作过程中，作者对其博士论文作了大量的修改与补充，力求反映其研究领域的最新发展趋势与自己的最新研究成果。尽管每位作者在其著作的写作中付出了诸多努力，但是，由于各种主客观条件的限制，其研究成果中的不足也是在所难免的。对于本丛书存在的缺失和疏漏之处，我们诚请各位专家、读者予以指正。

我们希望该丛书的各位作者能够在其各自的研究领域继续大胆探索、开拓创新，积极推动我国公共管理研究的

深入发展。我们也希望这套丛书能够起到抛砖引玉的作用，能够吸引更多的学者加入到我们的学术团队中来，一起推动公共管理学科的发展。

“公共管理博士文库”编委会

中文摘要

20 世纪 70 年代，全球石油危机爆发，作为现代社会经济制度的子系统，社会保障制度改革浪潮风起云涌，社会保障问题成为各国政要、经济学家和普通民众关注的焦点。

美国与瑞典同样属于发达资本主义国家，实行市场经济体制，都是在 20 世纪 30 年代大危机背景下开始建设各自的社会保障制度。令人费解的是，美国、瑞典两国形成了完全不同的社会保障制度：美国选择了自保公助型模式，瑞典则建成了福利国家。

本书试图从文化、政治和经济视野对美国、瑞典社会保障制度进行立体式比较研究，并以此来反思我国的社会保障制度改革。

全书由导言和正文六章组成。

●导言，概述了选题的意义、国内外研究现状以及本书的研究目标和试图做出的尝试。

●第一章，美国、瑞典社会保障模式的比较分析。本章考察了美国和瑞典社会保障制度的演进历史，梳理了两国社会保障制度的内容，归纳出两国制度的不同特征。

美国社会保障制度受各种自由主义思想的冲击，经历了从无到有，从非系统化向制度化发展的坎坷历程，远远

落后于其他西方国家。在罗斯福“新政”中，社会保障制度是作为反危机手段出现的。之后，社会保障的项目、覆盖面虽然不断增加和扩大，却经常受到自由主义经济学家和民众的置疑，社会保障制度的建设和发展自始至终承受着较大的压力，并最终形成了低保障水平的自保公助型社会保障模式。

与美国不同，早在 19 世纪末，瑞典政府就开始在医疗、失业和养老等保障领域扮演一定的角色，并促成了一些保障项目的出台。20 世纪 30 年代大危机期间，具有妥协与合作精神的瑞典社会民主党上台执政，提出了“社会改良”的口号，并在“人民之家”的旗帜下，借助国家干预，开始推行福利国家的各项政策，并最终成为福利国家的典范。

在此基础上，本章还对两国社会保障制度的特征进行了剖析和比较，认为，美国、瑞典社会保障制度特征的差异主要表现在以下六个方面。

第一，制度设计中公平与效率的定位不同。美国强调效率优先的价值取向。相反，瑞典政府始终把公平作为社会保障制度，乃至整个社会制度的最终目标，并通过高额税收支持强大的转移支付和再分配，实现了收入分配的相对均等化。

第二，社会保障项目的享受条件不同。美国在养老、医疗、失业等方面对社会保障受益者做出了种种严格的限制性规定。瑞典社会保障制度的覆盖面很广，保障条件比较宽松。瑞典的基本养老覆盖全体居民，医疗保险覆盖率高达 100%，体现了社会保障制度的普遍性原则。

第三，资金来源不同。美国社会保障资金的来源是多

渠道的，由联邦政府、地方政府、企业和个人共同提供，且倚重个人和企业。瑞典社会保障基金来源的主要渠道则是政府和雇主，雇员基本上不缴纳。

第四，政府对社会保障制度的干预程度不同。美国政府主要是作为社会保障制度设计者的角色参与制度运行，提供的保障水平比较低，政府责任相对较轻、风险较小。在瑞典，政府不仅是制度的设计者，同时也是制度有效运行的支柱，大量地承担了保障责任。

第五，社会救助与社会保险的地位不同。美国社会保障制度以消除贫困为目标，注重对贫困人口的救助；瑞典福利制度则以提高全民福利为取向，这表明了两国社会保障制度价值取向的差异。

第六，市场力量在两国社会保障体系中的作用不同。美国社会福利项目的提供强调通过市场关系获得，而瑞典福利项目的提供体现出强烈的“非商品化”倾向。

●第二章，文化、政治视角下的美国、瑞典社会保障制度。各种社会制度都是“嵌入”到种种人文环境和社会网络中的。现代社会保障制度作为一项社会经济制度安排，必然受到相应地区的文化历史背景的影响；同时，现代社会保障制度作为政府职能的一种直接体现，需要由政府来推动并执行，因此，国体、政体及政党制度对社会保障制度的影响巨大。

本章旨在对瑞典及美国的文化和政治制度特征进行比较，并分析由此带来的社会保障理念的差异。

美国是一个移民国家，国民具有强烈的个体本位意识，强调自我奋斗，这种价值观也反映在美国的政治和经济生活领域。美国人常常怀疑政府、否定政府，反对政府干预

个人生活；在经济领域，反对国家对经济的干预，崇尚自由竞争的市场机制。

在文化传统方面，瑞典人崇尚合作与妥协，认同民主精神和人人平等的观念，这些价值观无论是在瑞典的政治构架还是经济理念中都得到了充分的体现，对福利国家的形成起到了决定性作用。瑞典长期没有经历战争，国民比美国人更注重生活质量和环境保护，认为国家和政府应当承担起照顾人民的责任。因此，民众认同政府对经济的干预，并愿意承担高税收政策。在此基础上，瑞典最终建立起以政府强力介入为特征的现代社会保障制度。

在政治构架方面，美国和瑞典虽然都属于资本主义国家，但是在许多方面也是大相径庭。

本章首先阐释了两国政党制度、执政理念、主要政党性质、执政目标等方面的差异，并分析了这些差异给社会保障制度带来的影响。瑞典社会民主党坚持以劳工福利和建立福利国家为其政党纲领，并不断完善福利国家的改革之路；相对而言，美国政党则缺乏固定的党纲和长期的政治理念。瑞典社会民主党是劳工阶层的政党，代表劳工阶层利益，与瑞典工人阶级联系紧密。在美国，不仅没有代表工人阶层的政党，而且工会与政党组织之间的关系比较松散，这使得劳工阶层与执政的民主党与共和党之间难以形成长期的同盟关系，劳工阶层的利益得不到有力保障。美国的共和党与民主党都以赢得选举为惟一目标；长期执政的瑞典社会民主党虽然也会不遗余力地赢得选举，但是始终将执政作为实现政党理念的途径，这一点与美国的共和党和民主党有很大差异。

本章最后分析了美国和瑞典的压力集团对社会保障制

度的作用，着重探讨了两国工会组织对社会保障模式的影响。

●第三章，经济理论视角下的美国、瑞典社会保障制度。美国和瑞典都是资本主义国家，实行市场经济，但是两国在选择哪种经济理念，采取何种经济管理政策，政府对市场的干预方式和程度上都存在明显差异。

本章力求通过探源不同时期作用于美国、瑞典社会保障制度的经济理论，剖析经济理念对社会保障模式形成的影响。

美国、瑞典社会保障制度建立初期，两国政府就接受了不同的经济理念：美国接受了凯恩斯主义的宏观调控理论，其特征是以维持再生产为目标，在该理论指导下，社会保障制度以促进社会经济发展为取向，保障水平相对较低。瑞典则倾向于福利经济学和瑞典学派的经济理念，关注个体的生存和发展状况，主张为公民提供全面有效的福利保障。

社会保障制度发展时期，美国较多地接受了自由主义经济学说，特别是受供给学派的影响，弱化了社会保障制度的再分配功能；瑞典则受福利国家论和贝弗里奇报告的影响，继续推行以高税收保障高福利的政策，进一步完善了福利国家社会保障体系。

●第四章，美国、瑞典社会保障制度改革的比较分析。

本章首先分析美国、瑞典社会保障制度改革的不同成因。20世纪70年代的滞胀困境使瑞典福利国家的弊病凸显出来：高税率在实现公平的同时，导致了微观经济主体活力不足，挫伤了劳动者的工作积极性，降低了资源配置效率，同时造成了瑞典财政的连年赤字；高福利使瑞典的劳

动力成本增加，影响了瑞典产品的国际竞争力。有鉴于此，瑞典学派经济学家开始对福利国家政策进行反思，认为高福利是导致上述问题的诱因，主张对福利国家进行改革。此外，社会民主党等主要政治力量也逐渐达成共识：把经济发展和充分就业放到政府经济政策的核心位置。

在美国，社会保障制度，特别是养老保险制度改革更多地是从技术层面考虑的：人口老龄化造成未来社会保障制度的财务危机。在现行制度下，无法有效保障未来老龄人口的退休金给付。

通过分析美国、瑞典两国在养老、医疗、失业等领域改革的现状，本书得出结论：美国社会保障制度改革将沿着市场化的方向发展。瑞典福利改革中虽然也引入了市场机制的作用，但由于该国长期形成的团结、合作、妥协精神以及民众对政府的高度信任，社会保障制度改革不会走得太远，仍然会在福利国家的框架下进行有限地改革与修正。

●第五章，美国、瑞典社会保障制度对中国的启示。在对美国、瑞典社会保障制度比较研究的基础上，本书探讨了对中国社会保障制度的启示。

本章首先分析中国社会保障制度的特征，认为：在中国文化和经济结构的双重作用下，形成了中国特有的多元社会保障模式，并分析了这种模式的消极影响；其后剖析了转型时期中国社会保障制度改革中的三大误区，即：对社会保障制度本质认识不足，社会保障制度改革的理论准备不足以及对中国社会保障制度改革的特殊历史背景分析不够。

本章最后概述了中国传统文化特征，认为中国人有着

以儒家实用理性主义为中心的重经验、重伦理、强调整体思维、偏重直觉思维、重视人际关系的伦理型文化。因此，中国社会保障制度本土化应尊重中国文化传统和国民心理特质：（1）国民对平均主义的传统诉求要求社会保障制度改革应注重公平性；（2）民众对政府的依赖心理要求社会保障制度改革中重视政府的职能；（3）肯定中国传统中的“孝”文化，发挥家庭的互济功能。

●第六章，对热点问题的进一步分析。首先，本章以美国为例，分析了养老保险制度安排与经济增长之间的关系，认为合理的老年人口支持制度不仅能够解决养老问题，同时也会对经济增长具有积极促进作用。其次，在对美国医疗保险制度进行深入分析的基础上，对美国、瑞典健康保险的投入、产出进行比较分析，认为以国家为责任主体的瑞典模式优于以市场为导向的美国健康保险模式，并指出对中国医疗保险改革的启示：重视医疗保险领域政府职能的发挥。再次，针对目前风行世界的社会保障私有化浪潮，介绍了美国学者在这一领域争论的焦点问题。最后，分析了我国企业年金制度的现状、存在的问题，并提出了对策和建议。

关键词：社会保障制度 文化传统 政治制度 经济理念

Abstract

As one of the subsystem in the modern countries, social security system has called more and more attention. There has been a tide of social security innovation since the oil crisis in the 1970s. Social security is becoming one of the hot issues concerned by economics, statesman and the public.

The author discovers that the United States and Sweden have implemented different social security system though they are both capitalism country and began their building of social security system at the 1930s' crisis. There are immense differences in the system between the two countries. It is difficult to explain when we take the economy development as the single reason.

The book relates to probing into the deep reasons why the two countries take fully different social security system by applying cultural, ethos and economic theory in order to re-exam our Chinese social security system reformation.

The book is composed of preface and the paper totaling six chapters.

The preface generally describes the significance of

selecting the subject, the domestic and international study status, research aim and the contribution of this book.

Chapter I: Comparative research on the mode of the social security system between the US and Sweden.

Firstly, the book induces the characteristics of the social security systems in the two countries according to analyzing their different evolution or history including the social security system's information.

In the United States, social security system has been countered by liberalistic thoughts while it's struggling to systematization, although dropped behind other western countries at the very beginning, it shaped the low benefit-level social security mode finally. During the New Deal of Roosevelt, social security system was employed as an anti-crisis measure, with the expanded-items and full-coverage, this system began to be oppugned by some liberalistic economics and the demos. Social security system endured huge pressure, which resulted in the limited-benefit system.

Unlike the United States, in the 19 century, the Swedish government began to pay attention to the fields of pension insurance, unemployment insurance and Medicare. During the economic crisis in the 1930s, the Social Democratic Party in power, which is in possession of compromise and cooperation took the action of reformism with the spirit of social-improving. Under the reins of government and the slogan of "People's Home", it began to build the welfare state, finally became the apotheosis of the