

◎总主编 童 星

劳动与社会保障系列教材

社会保障

国际比较（第二版）

主 编 林闽钢
副主编 周 薇 周 蕾



科学出版社

劳动与社会保障系列教材

社会保障国际比较

(第二版)

主 编 林闽钢

副主编 周 薇 周 蕾

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书基于社会保障比较研究从模式比较向体制比较转变的趋势,从国际上最有影响的“福利体制”比较研究成果出发,遵循“非商品化”和“阶层化”两个比较量纲,对多种福利体制,特别是自由主义福利体制(美国、加拿大为代表)、保守主义福利体制(德国、法国为代表)、社会民主主义福利体制(瑞典、英国为代表)及东亚福利体制(日本、韩国、新加坡、中国台湾和香港为代表)进行了全面介绍和分析,反映了社会保障领域发展的最新动态,为我国社会保障制度的改革与完善提供有益的借鉴。本书在第一版的基础上,对部分内容进行了调整,增加了各国社会保障制度发展的最新内容,并选取了新的案例,力求全书资料丰富、翔实。

本书可作为高等学校劳动与社会保障专业本科生教材,同时也可供从事人力资源与社会保障工作的人员阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障国际比较 / 林闽钢主编. — 2 版. — 北京: 科学出版社, 2015

劳动与社会保障系列教材

ISBN 978-7-03-044884-2

I. ①社… II. ①林… III. ①社会保障—对比研究—世界—高等学校—教材 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 126855 号

责任编辑:王京苏 / 责任校对:贾如想
责任印制:霍 兵 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2007 年 2 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2015 年 6 月第 二 版 印张: 15 1/2

2015 年 6 月第七次印刷 字数: 356 000

定价: 32.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

“劳动与社会保障系列教材”
编委会

主任：童星

副主任：王健 李放

委员（按姓氏笔画排序）：

丁宪浩 史潮 刘伟忠 杨文健

陈红霞 林治芬 林闽钢 郭爱妹

盖锐 巢健茜 蔡启明

总序

社会保障制度是人类社会发展和进步的结果，从英国 1834 年颁布并实施的新《济贫法》算起，已有 170 多年的历史。即使从 1883 年德国推出最早的现代社会保险制度算起，至今也有 120 多年的历史。社会保障制度已经成为现代社会文明的重要标志，成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策。尽管各国在保障的对象上或普遍或特殊，在保障的范围上或宽泛或狭窄，在保障的水平上或很高或较低，但社会保障制度的实行极大地改善了各国的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果，并在经济社会运行方面发挥着重要的“稳定器”和“安全网”的作用。

新中国成立以后，我们曾经构建了同当时实行的高度中央集权的计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，正是由于这套制度的有效运行，许多被称为“社会主义优越性”的正向功能才得以彰显，诸如“广就业、低工资、多福利”和“生老病死有依靠”等。当然，当时所能保障的水平还很低下。中共十一届三中全会以来，伴随着计划经济体制向市场经济体制的改革过渡，劳动与社会保障制度自 20 世纪 90 年代起也开始了改革之旅，原有的建立在计划经济体制基础之上、与计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度难以适应新的形势。皮之不存，毛将焉附？建立健全同社会主义市场经济体制相适应的新的社会保障制度，确保劳动者的基本权益，成了当务之急。

环顾四周，有关矿难的报道不断，我国煤炭产量占全世界总产量的 1/3 左右，矿难所导致的死亡人数却占全世界矿难死亡总人数的 80%。有些地方的“黑矿主”与弱勢的矿工签订所谓“生死合同”，花几万元就能买一条命，“私了”。终年劳苦的农民工不仅难以与其他职工“同工同酬”，而且常常面临工资被“拖欠”的窘境，甚至需要国家总理亲自出面为农民工“讨工资”。面对许多城市特别是大中城市飙升的房价，无数的无房者感叹何时才能实现“居者有其屋”，很多依靠贷款购得住房的居民则成了名副其实的“房奴”，还贷几乎花去了他们的全部收入。医疗市场化的结果，导致“看病难，看病贵”，人们“无病时怕生病，有了病怕进医院，进了医院怕出不去”。教育产业化引发学杂费上涨甚至“乱收费”，高校“扩招”成了“扩大内需”（又被称为“撬开老百姓的钱袋子”）的“妙招”，读书受教育对于很多收入不高的城乡家庭来说就意味着“致贫”。女大学生就业常常难于同等条件的男大学生，性别歧视依然存在。农民、残疾人等在就学、就业、就医以及各项社会权利的行使方面，更是遭到或明或暗的歧视。所有这些都表明，我们的社会保障制度还不健全，现有的社会保障领域的改革思路与政策设计还有缺陷，劳动者的基本权利和合法权益还未得到有效的维护！

毋庸讳言,当今世界正处在工业经济社会向知识经济社会的过渡之中,现代服务业在整个国民经济中的比重已经超过工业经济时期的支柱产业——制造业,灵活就业即非正规就业逐渐替代大规模集体就业而成为新的用工趋势,这就打散了“产业工人大军”,大大降低了劳动者与雇主进行讨价还价的能力。劳资关系呈现出“强资本,弱劳动”的博弈格局,资本到处都在指挥劳动、欺负劳动、压榨劳动,并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务。经济全球化的浪潮日益高涨,资本在世界范围内的流动,无论是在规模、频率上还是在后果、影响上,都大大超越劳动在世界范围内的流动。这固化了“强资本,弱劳动”的格局。随着经济全球化的发展,一国政权和法律的权威性和强制力同过去相比也打了不小的折扣,这就使得权力和法律在对资本施加必要的限制以保护劳动的利益时往往也会事倍功半。这种大趋势对于各国和地区推进社会保障制度建设,保护劳动者和弱势群体成员的基本权利和合法权益,都是十分不利的。

然而,所有这些不利因素,不仅不能成为各国和地区政府放弃社会保障制度的借口,而且要求各国和地区政府顺应信息社会、知识经济和全球化的发展趋势,针对“产业工人大军”被打散和非正规就业日益普遍的新特点,通过社会保障的制度创新、政策创新、组织创新、服务创新,在“强资本,弱劳动”的格局下更加有效地保护劳动者的基本权利和合法权益。以此要求反观我国,不仅社会保障制度的改革与重建、覆盖农民工的劳动保护法规的落实、包含农村居民在内的最低生活保障制度的完善以及住房、医疗、教育改革的调整与完善等都不可或缺,迫在眉睫,而且行政体制改革、财税体制调整、政府职能转换、政绩考核创新等也都成了时不我待的大事。可喜的是,进入21世纪,党中央提出了实现全面小康、构建和谐社会的奋斗目标,认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观,大力推进社会建设和新农村建设事业。我们相信,随着中央这一系列决策落到实处,随着经济发展和社会进步的深入,劳动者的基本权利和合法权益将会得到更有效的保护,包括弱势群体成员在内的社会公众一定能够共享繁荣发展的成果。

在本质上,社会保障是一国宏观的制度安排和政策设计,即国家或社会通过立法和行政手段对国民收入进行再分配,以社会消费基金的形式,为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇而使生存出现困难的社会成员提供一定的物质上的帮助,以保证其基本生活权利。但宏观制度和社会政策要落实到基层并真正发挥作用,既离不开一系列由制度和政策所决定的措施和活动,也离不开各机关、企业、事业、社会单位的劳动人事或人力资源部门的运作与管理,因而具有很强的实务性和操作性。

在一定意义上,社会保障就是资金的保障。俗话说:“钱不是万能的,没有钱却是万万不能的。”资金保障的重要性当然不言而喻,特别是对于我国这样一个还处于社会主义初级阶段的发展中国家来说,更是如此。但是,社会弱势群体乃至一般社会公众的某些需求却是金钱无法买到的,如老年人所需要的亲情慰藉与邻里照顾、孤寡无助者所需要的特殊服务与心理疏导等。许多服务与帮助都具有个性化特征,这就要借助于志愿者服务和社会工作的介入。因此,从事社会保障专业工作,需要较高的职业道德水准以

及较为强烈的奉献精神和社会同情心。

社会保障既是一种制度安排和政策体系，也是一个特殊的专业领域。它运用经济、法律和行政手段，解决社会问题，实现政治目标。从事该专业领域的工作，除了必须具备职业道德、奉献精神、同情心以及实务性、操作性很强的技能、技巧以外，还需要相应的知识积累和专业训练。根据我国现行的学科专业分类，社会保障在本科教育阶段属于经济学门类的劳动经济学领域，到了研究生教育阶段则属于管理学门类的公共管理领域。社会保障所依托的学科涉及经济学、管理学以及政治学、社会学、法学，并且同劳动人事（人力资源）管理、社会工作等专业有着密切的联系，在一定程度上甚至存在交叉关系。

劳动与社会保障实践的发展，迫切要求劳动与社会保障的学科理论繁荣和专业人才辈出。仅就江苏省而言，目前已有 13 所普通高校设有劳动与社会保障本科专业以及社会保障研究生专业，它们是南京大学、东南大学、南京农业大学、河海大学、南京航空航天大学、南京师范大学、苏州大学、扬州大学、南京财经大学、南京工程学院、苏州科技学院、金陵科技学院、三江学院，这些院校在读的本科生上千，研究生过百。为了促进学科建设发展、提高人才培养质量，在江苏省劳动保障学会的主持下，由南京大学公共管理学院牵头，于 2005 年 12 月召开了“江苏省劳动保障理论教学与科研研讨会”，决定采取联合协作的方式，集中大家的智慧和力量，共同编写“劳动与社会保障系列教材”，主要用于本科生教学。大家推举我主持本系列教材的编写工作。众意难违，于是我欣然应允，承担了牵头、组织与协调的工作。通过两次集体讨论，确定了首批 12 本教材的编写大纲、撰稿人员、体例风格，由上述 13 所高校长期从事劳动与社会保障主干课程教学的教师分头编写，各负其责，最后由我和我的助手林闽钢、严新明、张海波通阅、修改并定稿。我的学生董华也做了大量的文字技术性工作。

本系列教材首批共包括以下 12 本：《公共管理学》《公共经济学》《社会保障学》《社会保险学》《劳动经济学》《社会保障国际比较》《劳动法与社会保障法》《薪酬管理》《劳动关系》《人力资源管理》《社会保障资金管理》《社会救助与社会福利》。

由于编者在理论功底、学术水平、实践经验和观察视野等方面都有一定的局限性，本系列教材难免有疏漏甚至错误之处，敬请读者批评指正。

对于本系列教材的出版，科学出版社给予了大力支持，并将其列入重点教材出版计划，责任编辑林建先生更是倾注了大量的精力，全过程关心，全方位提供方便。我们表示由衷的感谢！

特作此序。

童 星

2006 年 8 月于南京大学

目 录

第一章

导论	1
第一节 全球化背景下社会保障的发展轨迹	1
第二节 全球化背景下社会保障的发展动力	6
第三节 全球化背景下社会保障的发展共识	11
本章小结	13
关键术语	14
案例 威廉·坦普尔和“福利国家”的提出	14
复习思考题	16

第二章

全球化背景下社会保障的比较路径	17
第一节 从模式划分到体制比较	17
第二节 福利体制的比较	28
第三节 福利体制的争论	31
本章小结	34
关键术语	35
案例 福利国家发展的多样性	35
复习思考题	37

第三章

自由主义福利体制	38
第一节 自由主义福利体制总论	38
第二节 美国社会保障制度	42
第三节 加拿大社会保障制度	54
本章小结	68
关键术语	69
案例 为什么有人反对美式全民医保	69
复习思考题	71

第四章

保守主义福利体制	72
第一节 保守主义福利体制总论	72
第二节 德国社会保障制度	75
第三节 法国社会保障制度	86
本章小结	97
关键术语	97
案例 1 德国向懒人开战	98
案例 2 巴黎骚乱的警示	99
复习思考题	99

第五章

社会民主主义福利体制	100
第一节 社会民主主义福利体制总论	100
第二节 瑞典社会保障制度	103
第三节 英国社会保障制度	121
本章小结	137
关键术语	139
案例 重新理解瑞典的社会福利制度	139
复习思考题	140

第六章

东亚福利体制	141
第一节 东亚福利体制总论	141
第二节 日本社会保障制度	145
第三节 韩国社会保障制度	161
第四节 新加坡中央公积金制度	173
第五节 中国台湾地区社会保障制度	183
第六节 中国香港地区社会保障制度	196
本章小结	207
关键术语	208
案例 老龄化给日本社会保障带来的影响	208
复习思考题	209

第七章

全球化背景下社会保障制度的转型	211
第一节 全球化背景下社会保障制度面临的挑战	211

第二节 全球化背景下社会保障制度的改革.....	219
第三节 全球化背景下社会保障制度的转型.....	222
本章小结.....	228
关键术语.....	229
案例 欧盟社会排斥与社会融合.....	229
复习思考题.....	231
参考文献.....	232
第二版后记.....	236

第一章

导 论

迄今为止，社会保障制度在世界 150 多个国家已经不同程度地建立起来，它发挥着保障人们生活、促进经济发展等重要的社会职能，健全和完善社会保障制度已成为现代社会的重要标志。进入 20 世纪 90 年代，全球化进程全面加快，经济全球化、政治全球化、文化全球化凸显，社会保障制度在全球化背景下有了新的发展。因此，迫切需要我们确立全球化这一新的认知坐标，来重新审视全球社会保障制度的转变。

第一节 全球化背景下社会保障的发展轨迹

社会保障制度是经济社会高度发展的产物，特别是工业化和城市化的发展不仅强化了劳动分工，带来了大规模的工业生产，同时也带来了更大的劳动风险，它削弱了以往由家庭、邻里所承担的保障功能，因而在客观上要求国家建立社会性的保障制度。

一、全球化背景下社会保障发展的黄金时期

第二次世界大战后至 20 世纪 70 年代中期，被称为社会保障发展的“黄金时期”。第二次世界大战结束后，西方发达国家经历了较长时期的经济繁荣，在这一时期，社会保障制度的覆盖面和受益范围进一步扩大，政府用于社会保障方面开支的绝对值和其占国民生产总值（GNP）的比重显著上升。1948 年，英国首相艾德礼自豪地宣布：英国已建成福利国家，即建成公民“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。接着，西欧、北欧、北美、大洋洲和亚洲发达国家都陆续宣布实施“普遍福利”政策。

（1）社会保障发展“黄金时期”的主要特点。它主要表现为：第一，社会保障以充分就业政策为基础，以社会保险为主要手段，视劳动市场为解决贫穷问题的主要渠道；第

二，由政府主办的社会保障项目得到迅速发展；第三，社会保障项目不断普及化、全民化；第四，社会保障由临时性措施转变成稳定性制度；第五，社会保障逐步走向国际化。

(2) 福利国家产生的理论根源和现实条件。从理论根源来看，福利经济学、凯恩斯的国家干预理论以及贝弗里奇（William Beveridge）的《社会保险和相关服务》报告构成福利国家的理论基石。其中以贝弗里奇的《社会保险和相关服务》报告为代表，该报告提出了社会保障的三大原则：一是普遍性原则，将实施的范围从贫困阶层扩大为所有公民；二是政府统一管理原则，通过国家收入再分配实施社会保障；三是根据需要的全面保障原则。从现实条件来看，福利国家的产生与发展是西方主要国家政治、经济等诸多因素综合作用的产物。在政治上，国民民主权利，尤其是选举权的获得与扩大以及统治阶级为迎合两种社会制度斗争的需要而采取的让步是福利国家产生的政治根源；在经济上，工业化的飞速发展拓宽了政府的税源，大大增加了政府的收入，使政府代表国家加强对社会的管理与控制成为可能。

(3) 福利国家的特点和作用。第二次世界大战后是福利国家的全面建立与发展时期。在此期间，西欧各国政府几乎都完成了社会保障制度的立法，设立了有关项目和管理机构。这时的社会保障不再是以慈善为出发点，而是以国民有权享有社会保障、政府有责任为国民提供社会保障为前提。政府提供的社会保障项目越来越多，政府对社会保障的介入也越来越深。

福利国家的特点表现为：第一，体现公平原则，社会保障内容庞大，覆盖面宽，保障水平高；第二，有统一的管理机构进行监督和管理；第三，在实行的全民性的高福利中，国家提供了一种制度化的社会保障供给机制。

第二次世界大战结束至 20 世纪 70 年代中期是福利国家不断发展并达到鼎盛的时期。在这一时期，各福利国家经济发展迅速，社会保障水平也不断攀升。由于福利国家奉行内容多、范围广、覆盖面宽的社会保障政策，因此有利于降低贫困人口比重，满足国民基本生活需求，缓和社会矛盾，形成了经济发展和社会保障之间的良性循环。一方面，社会保障制度的有效运行促进了经济的发展；另一方面，经济的发展为社会保障制度提供了有力的支持。

二、全球化背景下社会保障发展的改革时期

进入 20 世纪 70 年代中后期，福利病出现，福利国家进入被动的改革时期。20 世纪 70 年代中后期，接连几次经济危机，使全球经济形势发生了逆转，经济增长速度明显下降，特别是西方国家普遍进入经济滞胀时期，经济停滞不前，通货膨胀加剧，福利国家陷入困境。

1. 福利国家危机

伴随着 20 世纪 70 年代石油危机引发的经济发展速度放缓以及人口老龄化、家庭核心化等问题的凸现，政府对社会保障干预过度的问题也日渐显露。福利国家开始面临危机，主要表现在以下三方面。

(1) 社会保障开支过大，政府财政困难。福利国家以高福利为重要特征。在国民经

济快速发展的条件下,政府财政收入有可靠的增长,也就有充裕的财力为社会保障提供补贴。随着经济发展速度放缓,政府财政收入的增长日渐萎缩,而社会保障支出因其刚性特点而不断增加,二者产生正向矛盾。社会保障补贴的增长速度超过了经济的增长,使得各国政府的社会保障开支数额巨大,一般已占到本国政府总支出的 $1/2\sim 2/3$,引起财政状况恶化,赤字和国债急剧增长。以瑞典为例,1961~1971年,瑞典国民经济每年递增6.7%,而政府的社会保障津贴和社会救济款开支每年递增9.2%,国民经济与社会福利开支增长速度的对比为1:1.37。在同一时期,联邦德国、法国、英国、意大利和丹麦的这一对比分别为1:1.28、1:1.41、1:1.96、1:2.02和1:2.17^①。在英国,从20世纪50年代到福利黄金期的70年代,社会福利开支增长了2.7倍,占国内生产总值(GDP)的比例从14.4%上升到29.4%;80年代,这一比重继续升高,1983年,已增至527亿英镑,占政府财政总支出的38.2%^②。在美国,1985年的保健费用占GNP的5.9%,1991年占13.2%,1992年占到了14%^③。

(2) 社会保障管理机构膨胀,效率低下。随着社会保障水平的提高和项目的增加,福利国家建立起相应的社会保障管理机构,并配备大量的专业技术人员和行政管理人員,这就为官僚主义、人浮于事、效率低下等弊端埋下了隐患。在英国,全国各地的福利事务所达500多个,工作人员将近8万人,仅管理机构费用每年就达16亿英镑。在意大利这个只有5710万人口的国家,20世纪70年代末,社会保险和社会救济官办机构已达到41500多个,此外还有20000多非官方机构^④。在美国,从联邦政府到各州、地方政府成立了一个庞大、专门的组织机构体系,负责社会保障的管理,但其管理非常烦琐,开支庞大,官僚主义严重,效率低下,漏洞百出。1995年美国社会保障税的无谓损失就达680亿美元^⑤。日益膨胀的福利机构,不仅成了阻碍社会保障制度发挥应有作用的因素,还成了政策调整的障碍。

(3) 过高的社会保障水平助长了国民的惰性,削弱了企业及国家的竞争力。长期以来,福利国家的政府把提高国民社会保障水平视为政府的责任,而广大国民也把享有社会保障视为个人的权利,这就不可避免会造成福利依赖现象的发生。在福利国家中,有相当数量的人钻社会保障制度的空子。一方面,主动失业,领取政府的失业津贴;另一方面,从事“地下经济”活动,逃避税收,不承担社会责任。政府为此将大批资金用在养活闲人、懒人上,严重削弱了企业及国家的竞争力。福利国家的初衷之一在于使国民收入分配和再分配趋于最优化,体现社会公正,而政策实施的结果却是养了大批的闲人、懒人,严重阻碍了经济和社会的发展。

2. “福利病”的出现引发了对社会保障制度的反思和改革

20世纪70年代末80年代初,一大批新自由主义学派代表人物及其代表作,表达了与传统国家干预理论不同的新思想。例如,萨谬尔森(Paul Anthony Samuelson)发

① 曹长盛. 民主社会主义模式比较研究. 长春: 东北师范大学出版社, 1996: 196

② 王振华, 刘绯, 陈志瑞. 重塑英国: 布莱尔主义与“第三条道路”. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 107

③ 黄安年. 当代美国的社会保障政策. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 263

④ 黄素庵. 西欧“福利国家”面面观. 北京: 世界知识出版社, 1985: 214

⑤ 张玉柯. 美国社会福利制度及其改革趋势. 世界经济, 1998, (2)

表《经济学》，加尔布雷斯 (John Kenneth Galbraith) 发表《经济学和公共目标》，弗里德曼夫妇 (Milton Friedman and Rose Friedman) 发表《自由选择》，哈耶克 (Friedrich A. Hayek) 发表《通向奴役的道路》。他们的主要思想是：批评凯恩斯的政府干预理论，反对政府过多干预经济，认为正是政府干预经济理论以及一系列包括社会保障政策上的失误，导致英国、瑞典等一些国家高福利政策上的失误。这一时期对社会保障的诸多批评促使了人们更加关注和思考社会保障的负面作用，也促使许多国家采取行动，从各方面对社会保障制度进行改革。

1981年，经济合作与发展组织 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 举办了一场名为“80年代的社会政策”的研讨会，并将与会论文编成《福利国家的危机》，正式开启了对福利国家的声讨。对福利国家质疑的焦点开始集中在经济问题、政府的合法性问题、政府扩张问题、财政问题以及道德问题上^①。为消除福利国家的消极影响，对福利国家的改革势在必行，西方国家纷纷走上改革的道路。

在改革思潮上，以20世纪70年代末的撒切尔夫人和80年代的里根政府为新右派自由主义思想的行动代言人，主张缩减政府的福利支出，以解决福利国家所面临的经济衰退的危机。在社会保障制度方面，主张政府权力分散化，社会保障责任由政府部门与非政府部门（即市场、非营利部门、家庭和个人）共同承担，推行“混合福利经济” (mixed economy of welfare) 模式。

在改革措施上，福利国家先后在不同程度上推行了各种措施，如开征社会保障收入所得税；提高社会保障费率和纳费上限；修改社会保障支付金的调整办法；削减福利性补助；减少社会福利项目，变免费医疗为适当收费的医疗服务等。在保障范围、支出标准、社会保障基金管理等方面也做出不同程度的调整，以适应促进就业、振兴经济的要求。例如，英国职工的社会保险税率从1979年的6.5%提高到了1983年的9%。1978~1983年，德国职工社会保险税占劳动收入的比例从19.3%提高到20.9%。在削减开支方面，提高医疗保健服务收费标准，减少疾病津贴，社会保障金的数目也减少了。例如，德国疗养所的职工原来每两年可享受一个月的带薪休假，1982年以后改为每三年享受一个月的带薪休假。1981年，英国减少了对病人、孕妇、残疾者、失业者的附加补助，1982年则取消了这些补助^②。

总之，这些改革措施集中表现在两大方面：一是增加财政收入，调整税率；二是紧缩支出，改革已有社会保障制度。这些改革在一定程度上延缓了社会福利支出的增长，但由于社会保障支出的刚性特点，很难实现大幅度的下降。因而各国还普遍维持了高水平的社会保障支出。

三、全球化背景下社会保障发展的转型时期

长期以来，福利国家在实现社会权利方面达到了相当高的水平。社会保障制度为规

^① Norman J. *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Brighton: Wheatsheaf, 1987: 33-47

^② 陈银娥. 现代社会的福利制度. 北京: 经济科学出版社, 2000: 135, 136

避社会风险提供了一把保护伞，但是，全球化的冲击使这个制度越来越难以为继，并与日益增长的新风险之间出现了“脱节”。一方面，福利国家对社会风险所提供的保障已经不符合需要；另一方面，受到保障的群体本来不应予以保护。这就引发了一个悖论：国家提供的保障越多，福利依赖发生概率反而越大，结果在加重国家福利负担的同时又孕育着新的风险。“被大多数人看成是社会民主政治之核心的福利国家如今制造出来的问题比它所解决的问题还要多。”^①

1. 全面转型

进入 20 世纪 90 年代，随着全球化进程的加快，社会保障发展进入全面转型时期。特别以美国的克林顿、意大利的普罗迪、法国的若斯潘、英国的布莱尔和德国的施罗德等为代表的左翼政党相继上台执政，他们不约而同地宣称在政治、经济和社会等方面奉行一种既不同于传统左派，又不同于右翼主流的“新中派”（the new centre）策略。在克林顿率先把其新的政治经济策略称为“第三条道路”（the third way）后，博得了欧美左翼力量的广泛响应，形成欧美国家中一种新兴的政治运动，而且也是一种新的政治思潮。“第三条道路”是各国社会民主党为了摆脱困境、迎接挑战而提出的一套提高竞争力和就业能力、限制和削减消极与不稳定因素的政策体系。“第三条道路”力图寻找解决资本主义社会经济问题的整体方案。

2. 转型思路

许多福利国家积极探索改革路径，提出了许多转型策略与方案。在英国，有“福利多元主义”（welfare pluralism）、“福利的政治经济与混合经济”；在美国，有“共同生产”（co-production）、增权（empowerment）；在欧洲大陆，有“福利组合”“社会经济”；在新西兰、澳大利亚有“从福利国家到福利社会”等被提出和实施。对社会保障发展的转型提出了主要思路。

（1）重新认识福利国家。福利国家是在应对外部风险的过程中发展起来的保险体系，这一制度体现了自由、平等、相助的原则。但是福利国家建立初时的社会条件已发生了非常明显的改变，在现今认为不确定性占主导地位的时代，建立在外部风险基础上的福利制度开始瓦解。也就是说，在全球化的背景下，社会生产方式转变，产业结构发生重大调整，结构性失业现象加剧，福利国家传统的保障方法遇到了有关“技术变迁、社会排斥、环境污染、单亲家庭”等新型风险。福利国家失去了原来的基础，而解决外部风险的手段无法解决制造出来的风险。因此可以说，“福利国家危机在很大程度上是一种风险管理危机”^②。但是，改革并不意味着彻底抛弃福利国家，而是在保持福利国家制度对整个社会机积极作用的同时克服其消极影响，使福利国家现代化。为此，可依据“机会和风险平衡，风险和机会转换”的理念，靠积极福利措施来迎击风险管理的危机。吉登斯认为，应摆脱事后关怀的旧手段，而用直接的、参与的方式来解决风险，强调发展二次政治，福利政策在提供物资供应的同时还需关注个人体验和自我认同。政

^① 吉登斯 A. 第三条道路：社会民主主义的复兴. 郑戈译. 北京：北京大学出版社，生活·读书·新知三联书店，2000：17

^② 吉登斯 A. 失控的世界. 周红云译. 南昌：江西人民出版社，2001：14

府必须在保障公民物质生活的同时，关心其精神状态，如此才能在新的风险下保持社会秩序的稳定。

(2) 转变社会福利观念。过去民主社会主义的社会保障基础价值观，大都强调全民福利、确保福利开支、扩大保障覆盖面、提高保障水平，较多地强调国家与集体的责任，不注重个人的义务，而新自由主义者只论个人的责任，忽视国家的义务。因此，应主张权利与义务的统一，提倡自律式的自由，强调有责任的权利。“不承担责任就没有权利，权责统一。”“我们应该把强调的重点转到积极的福利上，除了国家以外，个人和其他组织都对它负责，而且它会推动财富的创造。”^① 在坚持享有社会福利是公民合法权利的前提下，从社会索取的权利与为社会尽责的义务同时并举。建立以“没有责任就没有权利”为原则的新制度。

(3) 实现从消极福利向“积极福利”（positive welfare）的转变。建立以提高就业能力取代就业保障为核心的福利体制，从救济性的福利政策转向开发性的福利政策，把生活福利改变为工作福利。社会保障资金支持的重点不是简单地发放救济金，而是创造条件促进公民学习新技能，接受新工作，变“授人以鱼”为“授人以渔”，使社会保障政策与讲求竞争和风险意识相联系，以培养个人对自己负责的精神和独立意识，发挥社会各种组织和机构的作用，使它们对社会保障制度建设做出更积极的贡献。

(4) 变福利国家为“社会投资国家”（social investment state）。改革后的福利国家制度应更重视生活政治措施，强调授权，发挥各种主体的自主性及责任感。在社会福利的提供上，政府需与非政府组织（non-governmental organization, NGO）建立新的伙伴关系，倡导多元化的福利供给模式，主张建立以企业家和工会为主体、有广泛社会力量参与的“劳动、革新和公正联盟”，形成一种积极的社会伙伴关系。为此，要改变过去那种征收高额累进税，造成压抑经济发展的现象，要减少税收，改善投资环境，形成良性经济增长，增大福利总数。安东尼·吉登斯认为，政府应通过提供工作机会，投资人力资源，进行终身教育，创造良好环境，开展公私合作，以形成一个积极改革的福利国家——积极福利社会中的社会投资国家。

在全球化背景下，人们对社会保障的认识不断提高，但要消除社会保障中所存在的弊端，向更完善、更有效的方向发展，仍是全球社会共同发展中所面对的核心问题，社会保障制度应在改革中不断发展。

第二节 全球化背景下社会保障的发展动力

一、经济全球化

现代社会保障制度是工业化和城市化的产物，是对应于工业化大生产的国家制度设

^① 吉登斯 A. 失控的世界. 周红云译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 101

置的。这样的一种制度安排的普遍化是在现代化大生产的转变中获得的。工业化以前的社会，生产落后，由单一的经济单位——家庭组成，生产在家庭范围内进行，家庭具有生育、生产、消费、抚幼、养老等多种功能，个人的生、老、病、死等问题，由家庭解决，社会没有力量也没有必要对成员提供社会保障。在这一时期，虽然也曾出现社区、教会、行会和慈善团体对成员在日常生活上给予照顾，并在其遭遇危困时提供特殊帮助，但与当时占主导地位的家庭保障相比，显得微不足道。

产业革命以后商品经济的发展，打破了由家庭为生产单位的传统，带来了劳动方式、分配方式、消费方式的转变，同时社会结构、产业结构和家庭结构也发生了变化。家庭的保障功能弱化，社会成员遭受风险的机会增多，工伤、失业、职业病、疾病、退休、遗属生活等问题超出了家庭范围，需要由社会提供保障。大机器生产方式也使劳动者伤残的危险性增加，劳动技能更新的速度不断加快，同时工业化带来的物质资料扩大再生产，要求劳动力在扩大规模的基础上实现再生产，费用大增，家庭显然无力全部承担下来，这种情况导致劳动力再生产的社会化，要求国家和社会对劳动者提供必要的生活保障，因此，社会化大生产是现代社会保障制度形成和发展的第一要素。

工业化的浪潮打破了生产规模的地区特性，开始在全国范围内重新组织生产和配置资源，对劳动力的保护措施随之扩大，安全保障开始社会化，制度性的社会保障得以确认，特别是第二次世界大战后，不论是资本主义国家还是社会主义国家，其都在工业化和城市化的进程中对各自的社会保障制度进行了拓展和完善，巩固了以政府为主导的公共社会服务体系，现代社会保障制度因而在全球确立^①。

自20世纪80年代中期以来，特别是冷战结束后，经济全球化加快发展，成为支配世界发展的新趋势。经济全球化无论在发展的深度和广度上，还是在推进速度上都超越了以往。经济全球化与早期的经济发展相比最重要的区别之一，就是建起一套对全球市场开放的国际经贸规则体系：包括世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）的多边经贸规则体系，国际货币基金组织和世界银行主导的金融开放与援助发展的全球规则体系，以及区域经济一体化组织建立的跨境制度规则体系。这是人类历史上第一次通过国际经济组织、区域经济一体化组织初步建立全球（地区）通行的国际市场规则和行为规范。

经济全球化推动生产要素在全球范围内的自由流动和合理配置，逐渐消除各种壁垒和阻碍，使其国家间的经济关联性和依存性不断增强。出现了世界各国经济在生产、分配、交换和消费环节的全球趋同化趋势。在这一时期，经济全球化表现出以下几个特点。

（1）发展市场经济成为各国经贸联系的共同基础。从全球范围内看，随着东欧剧变和苏联解体，中亚、中东欧等国家开始由计划经济向市场经济的体制转型；发展中国家通过对第二次世界大战后经济发展经验的反思，开始由国家动员和配置资源以启动发展的体制转向以市场为基础的体制改革；即使是发达的市场经济国家，为获得全球竞争优势，也开始对各自长期实施的市场管制、干预和保护体制进行体制结构调整。

^① 林闽钢. 现代社会保障. 北京: 中国商业出版社, 1997: 9