

DRC

丛书主编 · 李伟

国务院发展研究中心
研究丛书
2012

福利体制和社会政策的 国际比较

AN INTERNATIONAL COMPARISON
OF WELFARE REGIMES AND SOCIAL POLICIES

● 贡 森 葛延风 等著

高福利是欧债危机的病根吗
西北欧模式可以复制吗
全球化和老龄化的挑战何在
哪种福利体制更适合新兴经济体
发展型福利是中国社会政策的方向



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2012

福利体制和社会政策的 国际比较

AN INTERNATIONAL COMPARISON
OF WELFARE REGIMES AND SOCIAL POLICIES

贡 森 葛延风 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

福利体制和社会政策的国际比较/贡森, 葛延风等著. —北京:
中国发展出版社, 2012. 9

ISBN 978-7-80234-847-9

I. 福… II. ①贡… ②葛… III. ①福利制度—对比研究—世界
②社会政策—对比研究—世界 IV. ①D57 ②D50

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212500 号

书 名: 福利体制和社会政策的国际比较

著作责任者: 贡森 葛延风等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-847-9

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 29.25

字 数: 400 千字

版 次: 2012 年 9 月第 1 版

印 次: 2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换



2012
国务院发展研究中心研究丛书
编委会

主 编：李 伟

副主编：刘 鹤 刘世锦 侯云春

卢中原 韩 俊 张军扩

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 卢 迈 卢中原 包月阳

冯 飞 吕 薇 任兴洲 米建国

刘 鹤 刘世锦 孙兰兰 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济

张军扩 张承惠 陈小洪 侯云春

侯永志 赵昌文 高世楫 夏 斌

郭励弘 程国强 徐小青 隆国强

韩 俊 程秀生 葛延风

“福利体制和社会政策的国际比较研究”

课题组



课题负责人 葛延风

执行负责人 贡 森

课题组成员

国务院发展研究中心社会发展研究部

丁宁宁 苏 杨 王列军 余 宇

张佳慧 喻 东 张冰子

国务院发展研究中心办公厅

王雄军

英国伦敦经济学院

李秉勤

德国比勒菲尔德大学

刘 涛

总 序

在保持经济平稳运行中谋求 转变发展方式的新进展

当前，中国经济正处于一个关键的历史时期。从国内来看，我们面临如何实现经济发展方式转变、成功跨越中等收入阶段、确保中国现代化进程持续向前推进的重大任务。从世界范围来看，全球经济进入大调整大变革阶段。金融危机持续发酵，发达经济体经济复苏一波三折；新一轮产业革命、技术革命迅猛推进，战略性新兴产业发展方兴未艾。这不仅对我国当前经济的平稳健康发展产生重大影响，也对我们创新比较优势、提高产业国际竞争力提出了严峻挑战。在这个紧要关口，确保我国经济社会平稳健康发展，加快实现经济发展方式的转变，显得尤为重要，也更加紧迫。

根据国内外复杂多变的严峻形势，中央提出把“稳中求进”作为2012年工作总基调，强调要在保持经济发展和社会大局稳定的前提下，取得转变经济发展方式新进展。从前三个季度经济运行的实际情况来看，中央这一决策是完全正确的。

我们不仅保持了宏观经济的基本稳定，在结构调整方面也取得了一些积极的进展，当然，这些成效还只是初步的。

展望今后一个时期，国际金融危机深层影响可能还会进一步显现，世界经济复苏的不确定不稳定性将更加显著，国际市场持续低迷，对我国出口的不利影响可能会长期存在。与此同时，国内刺激消费、扩大内需一时难以取得明显成效，经济发展中不平衡、不协调、不可持续的内在矛盾和问题也将更加凸显，经济增长依然会面临较大的下行压力。

在这种情况下，通过宏观政策的适时调整，保持经济平稳运行仍是今后一个时期我们面临的一项重大课题。当然，必须清醒地看到，要保持经济长期平稳健康发展，还必须在转变经济发展方式上取得新进展。特别值得注意的是，要着力处理好稳增长和调结构、转方式的关系。一方面，要在稳定经济增长的同时努力为调结构创造必要的、宽松的条件，尽可能多地采取那些既有利于扩大需求，又有利于优化结构、改善供给的政策，确保经济增速处在与增长阶段转换相适应的合理区间，防止过度的需求扩张对结构调整可能带来的不利影响，防范和化解经济下行中可能出现的各种风险。另一方面，要积极推动体制改革和制度创新，破除资源优化配置障碍，激发市场活力，为经济长期平稳健康发展奠定基础。

在保持经济平稳运行中实现转变经济发展方式新进展，有许多理论和政策问题需要作深入系统的研究。国务院发展研究中心作为国务院直属的政策研究和咨询机构，牢牢把握为中央决策服务的根本方向，立足国情，跟踪世情，发挥优势，积极推进建设“一流智库”，努力为中央决策提供高水平、高质量

的政策建议和咨询服务。近年来，经过中心研究人员的不断努力，形成了一批水平较高、政策价值和社会影响力较大的研究报告。这些研究报告注重把握经济发展大局，关注前沿学术动态，既有涉及我国中长期经济发展的战略思考，也有涉及特定具体领域的专题研究，包括经济体制改革、产业结构调整、对外贸易、城镇化、社会管理、房地产调控、“三农”问题、财政金融风险等。

“国务院发展研究中心研究丛书”出版至今，已是第三个年头，受到了社会各界的广泛关注，尤其是体现全局性、战略性、长期性、前瞻性的研究成果，更是对有关部门、地方政府、相关企业、研究机构和社会各界产生了较大影响。例如，《“十二五”发展十二题》成为地方政府制订发展规划的重要依据。《中国城镇化：前景、战略与政策》《中国产业振兴与转型升级》《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》等著作，也成为有关部门和地方政府决策的重要参考，产生了良好的社会效益。这些研究成果的出版，对国务院发展研究中心打造一流智库，集束传播优秀学术成果，产生了积极的推动作用。

今年的“国务院发展研究中心研究丛书”共12本，包括《大变局——中国和平发展的国际经贸环境与总体战略》《民生为本——中国基本公共服务改善路径》等，这些著作主要是2011年国务院发展研究中心完成的重大课题研究报告，也有部分优秀招标课题研究报告，体现了国务院发展研究中心为党中央、国务院决策服务，开展政策咨询研究的最新成果。

我们真诚地希望各级领导同志和广大读者对这套“国务院发展研究中心研究丛书”提出宝贵意见和建议，使之真正成为

社会各界了解中国改革开放、经济发展的“权威窗口”！也希望社会各界积极支持我们的政策咨询研究工作，共同为推动我国经济发展方式的实质性转变，保持我国经济长期平稳健康发展献计献策，作出新的贡献！

国务院发展研究中心主任 李伟

2012 年 9 月

第一篇 总报告

福利体制和社会政策的国际比较及启示	2
一、福利体制与经济增长	4
二、人力资本政策与机会均等	12
三、劳动力市场政策与就业促进及收入调节	20
四、社会保障政策与基本生活水平及社会管理	26
五、对我国福利体制和社会政策的启示	30

第二篇 国别报告

北欧福利国家模式评述	40
一、北欧福利国家模式的发展脉络	40
二、北欧福利国家模式的主要特征	45
三、北欧福利国家模式的积极方面	50
四、北欧福利国家模式面临的挑战	63
五、围绕北欧福利国家模式的争议	68
德国福利体制与社会政策	86
一、德国教育制度综述	86
二、德国社会医疗保险体制综述	88
三、德国劳工市场改革综述	95

四、德国养老保险、社会救助等保障制度综述	97
五、德国社会支出的统计数据	101
六、德国社会政策面临的挑战	103
七、德国社会政策对中国的启示	105
英国福利制度的发展和面临的挑战	109
一、宏观层面的福利发展	109
二、中观层面的福利制度框架和面临的挑战	117
三、英国福利制度面临的挑战和前景	134
四、对中国社会建设的启示	140

第三篇 专题报告

金融危机与社会政策的国际经验	146
一、危机必然导致一系列的社会问题	146
二、危机是完善社会政策体系的契机	147
三、经济刺激计划必须考虑社会保护目标	147
四、劳动力市场政策调整要有利于增加就业	148
五、要统筹考虑短期政策和长期制度建设	148
六、社会政策导致“养懒汉”的担心总体上没有必要	149
七、社会政策体系的模式选择要符合国情	149
八、扩大教育、卫生投入，提升人力资本	150
九、重视微观制度设计，避免结果扭曲和制度风险	151
金融危机期间的社会政策改进建议	152
一、经济刺激计划中应当突出社会目标	152
二、企业削减成本要以最低工资标准为底线	153
三、继续完善以低保为核心的社会救助政策	153
四、切实降低公众教育负担，完善职业培训	154

五、实现基本卫生保健领域的改革突破	154
六、理顺中央和地方事权、财权上的责任关系	155
七、注重微观制度设计, 确保政府投入变为公众 特别是中低收入群体福利	155
八、扩大个人账户积累的做法值得进一步研究	156
九、重新考虑中国社会政策模式的长远选择	156
欧洲国家福利与主权债务危机的关系研究	158
一、欧洲主权债务危机的发生、深入与扩展	158
二、关于高福利与主权债务危机关系的两种观点	160
三、高福利并非主权债务危机的根本成因	161
四、福利在危机中的角色: 缓冲器还是放大器	164
五、债务危机也成为各国福利政策改革的契机	166
六、结论: 正确看待福利与主权债务危机的互动	167
西班牙、葡萄牙社会福利与经济政策的调整及其启示	169
一、社会福利体系是经济危机时期的社会稳定器	169
二、西班牙、葡萄牙两国政府采取措施积极应对主权 债务危机	171
三、及早采取措施应对人口老龄化	173
四、公共服务的“公共”性质很突出	174
五、若干启示	175
民粹主义与中等收入陷阱关系研究——以菲律宾为例	177
一、“民粹主义”概念	177
二、中等收入陷阱	178
三、菲律宾政治与经济发展进程	178
四、菲律宾的民粹主义与中等收入陷阱之间的关系	186
五、小结	193

民粹主义是否会导致中等收入陷阱——以阿根廷为例	195
一、阿根廷进入中等收入陷阱的时间与表现	196
二、阿根廷的政治经济进程、由此带来的经济和福利政策变化 （社会支出的变化情况）及相应的后果	201
三、阿根廷民粹主义与中等收入陷阱的关系	205
四、小结	211
社会性支出：民生支出的替代性衡量方法	213
一、我国的民生支出口径及其缺陷	213
二、OECD“社会性支出”概念及衡量方法	215
三、按一致口径衡量我国和 OECD 国家的社会性支出	216
四、结论和建议	221

第四篇 分领域报告

义务教育均等化制度的国际经验及对中国相关改革的启示	224
一、日韩从制度层面推进义务教育均等化经验总结	224
二、从日韩经验看中国现有制度和措施的不足	232
三、基于日韩经验的均等化对策	235
从机会平等看英国的教育改革	245
一、机会平等	245
二、英国利用教育实现机会平等的政策实践	247
三、小结	261
卫生保健制度建设的国际经验及对我国的启示	264
一、卫生服务的对象和重点内容的确定	264
二、卫生服务的费用保障	272
三、卫生服务的组织与提供	280
四、对服务提供者的监管	288

五、国际经验对我国深化卫生体制改革的启示	291
拉丁美洲调节收入分配的经验概述	297
一、引言	297
二、殖民地时期及民族独立初期的收入分配	297
三、民族独立后到 20 世纪 30 年代：以初级产品为基础的传统 出口导向型经济发展阶段的收入分配	299
四、内向经济增长模式时期的收入分配状况	301
五、促进非传统产品出口经济发展阶段收入分配状况	305
公共部门薪酬激励的国际比较及启示	310
一、OECD 国家教师医生的相对薪酬水平及与我国的比较	310
二、OECD 国家公共部门绩效薪酬改革的背景与效果	316
三、对我国的启示	319
公务员和准公务员的住房提供——理论和国际实践	321
一、关于公务员和准公务员住房待遇特殊化的争论	322
二、住房和住房市场的一般特征：完全靠私人市场无法 实现公平和有效的住房提供	329
三、住房市场失灵可以部分地靠市场手段来克服，但不能 完全解决	335
四、各国针对公务员和准公务员的住房政策模式选择	337
五、公务员住房政策的关键环节	348
六、小结	353
境外公共服务机构治理的经验和推进我国治理创新的建议	354
一、境外公共服务治理的经验	354
二、国内公共服务提供的治理问题与初步探索	357
三、推进公共服务机构治理改革的政策建议	361
公立医院监管的国际经验和完善我国监管体制的政策建议	366
一、公立医院监管的基础理论	367

二、我国公立医院监管的现状及需要解决的关键问题	370
三、公立医院监管问题产生的根源	374
四、公立医院及相关领域监管的经验借鉴	381
五、对改革和完善公立医院监管体制及监管技术的建议	386
澳大利亚公立医院管理体制的启示	415
一、澳大利亚医疗服务体系的典型特征	415
二、澳大利亚医疗服务体系对中国的启示	420
养老服务体系发展的国际趋势及对我国的启示	422
一、养老服务体系发展的国际趋势	422
二、对我国养老服务体系建设和发展的启示	426
英国非营利组织发展状况及对我国非营利组织发展的启示	443
一、英国发展非营利组织的主要做法	444
二、促进我国公共服务类非营利组织发展的建议	449

第一篇

总报告



福利体制和社会政策的国际比较及启示

内容提要

福利体制是由人力资本政策、劳动力市场政策和社会保障政策等组成的社会政策体系。在发达经济体中有三种福利体制，分别是以西欧为代表的普惠型、以美国为代表的补缺型和以东亚为代表的发展型。除组成要素基本相同外，不同福利体制也都包括机会均等、基本需要满足和社会问题管理等政策目标，并且都将机会均等置于优先位置。不同的是，普惠型体制强调通过政府和社会动员资源为全体公民提供全面保护；补缺型体制中，政府直接动员的资源只为弱势人群提供基本保护，通过激励市场动员更多的资源为劳动者及其家属提供全面保护；发展型体制则强调经济发展和社会福利的整合，以及个人赋能和保护的双重。相比较而言，发展型福利体制较为符合新型工业化国家的政治经济和社会形势，对政府管理和组织能力的要求适中，在对老龄化较为敏感的养老和医疗问题上的承诺不高，较为适应全球化的激烈竞争和不稳定的周边安全局势。

按照发展型福利体制的逻辑思路，除“以人为本”的经济政策外，我们在社会政策领域应采取更加积极的人力资本政策、互利共赢的劳动力市场政策和稳妥可靠的社会保障政策。有关国家的成功经验，可以为我国完善相关社会政策提供参考。