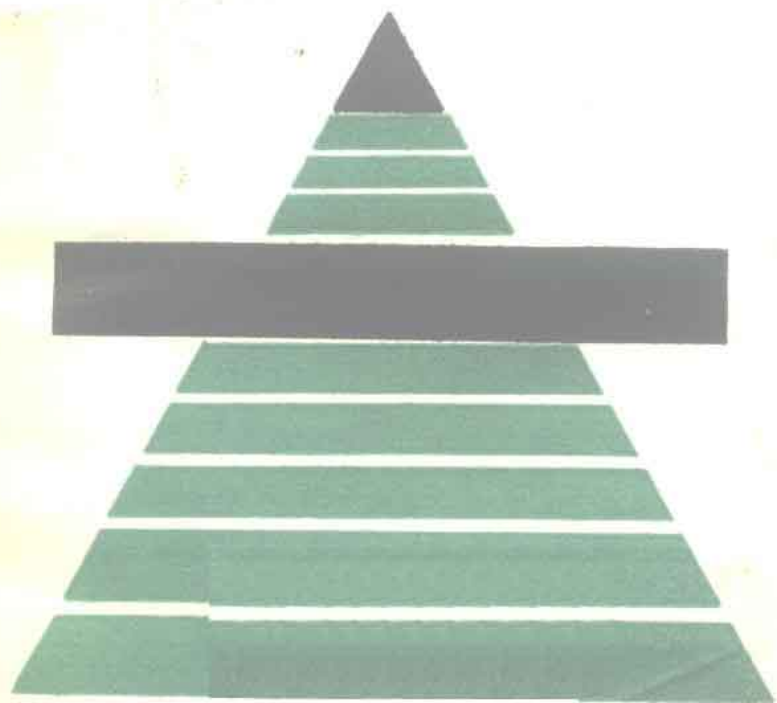


西欧的社会保障制度

杨祖功 选编



劳动人事出版社

D7567

1 065427

DH57/21

西欧的社会 保障制度

杨祖功选编

劳动人事出版社

西 欧 的 社 会 保 障 制 度

杨祖功选编

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

石家庄西焦印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092 32开本 6.75印张 149千字

1986年12月北京第1版 1986年12月石家庄第1次印刷

印数: 1——2600册

书号: 4238·0192 定价: 1.20元

序 言

官 乡

西欧是“福利国家”的发源地，西欧的社会保障制度经过近百年来、特别是战后以来的发展，在西方是比较成熟和全面的。战后西欧国家大力推行社会保障制度对西欧经济的发展和社会的稳定起了一定作用。但是，由于资本主义经济危机、人口结构变化以及社会保障制度本身的弊端，也带来一些严重的后果。

西欧的社会保障制度既是个现实政策问题，又是个重要的理论问题。对于这种制度的分析和评价，历来众说不一；近年来“福利国家”陷入危机以后，更成为西方不同政党、不同学派之间争论的焦点。国内学术界对这一问题的看法也有不少差异。

现代社会保障制度的建立和发展，必须有一定水平的社会生产力作为其物质基础。它是资本主义发展到一定历史阶段的必然产物，是维持社会再生产和劳动力再生产所必不可少的。西欧国家推行社会保障制度绝不是资产阶级“大发慈悲”，这是西欧工人阶级和劳动群众长期斗争的结果。西欧社会民主党执政时进行了大量社会改良，劳动人民的生活条件和劳动条件得到一定程度的改善，保守党上台后也不敢轻易推翻。看不到西欧“福利国家”的阶级本质，把它们吹嘘成“从摇篮到坟墓”一切都包起来的“天堂”，显然是站不住脚的。这种“神

话”在严酷的社会现实面前已经不攻自破了。但是，全盘否定这种社会保障制度，不承认它对劳动人民的基本生活需求，或对社会经济的发展起到某种保障作用，也是不符合实际情况的。

西方保守派经济学家把世界经济危机带来的各种困难统统归咎于实行社会保障制度，甚至断言“世界经济危机=福利国家危机=社会民主党危机”，这是没有科学根据的。西欧国家推行社会福利制度确实造成许多困难和弊病。主要是加重了财政负担，影响支付平衡和货币稳定，导致物价上涨，形成恶性循环。在经济危机时期，问题愈益尖锐，已经成为调整经济的羁绊。因此，西欧各国政府正在纷纷采取各种措施，对社会保障制度加以削减或调整。维持下去很困难，根本取消或大力削减也不可能，这样就处于进退维谷境地。

应该指出，社会保障制度是任何社会化大生产都不可或缺的。为了保证社会经济的协调发展，社会主义国家应该建立和实行相应的社会保障制度。赵紫阳总理指出，社会保障问题是改革中必然提出和必须予以配套改革的重要方面。应该组织人进行专题讨论，首先要在认识上弄清楚。但不能止于此，还应指定人设计出方案来。我国在进行社会保障制度改革时，除了认真总结自己三十几年来的实践经验外，也要研究、借鉴外国包括西欧国家在这方面的经验教训。我们要从社会主义的根本原则出发，逐步改革和建立与新的经济体制相适应的社会保障制度。这是保证经济体制改革顺利进行和社会安定的重要条件之一。

随着经济体制改革的深入发展，国内学术界对社会保障问题日益关心和重视起来。1984年11月在北京举行的中国西欧学

会首次学术讨论会上对西欧的社会保障制度等问题进行了广泛的探讨。大家各抒己见，提出了一些很好的见解和看法。中国社会科学院西欧研究所杨祖功同志从中精选出部分论文，并吸收了近年来发表的若干研究成果，编辑成册。李琮同志就西方“福利国家”涉及的几个理论问题，做了精辟的分析和阐述。

从西欧的实际情况出发，运用马克思主义的基本原理，对西欧“福利国家”的性质、作用和利弊做出科学的分析和说明，借鉴其成功和失败的两方面经验，有着重要的现实意义。希望这本书的出版能够引起读者的关心，并对我国社会保障制度的建立和完善起到积极的推动作用。

目 录

序 言	宣 乡 (I)
对“福利国家”的一些认识	李 琮 (1)
论西欧的“福利国家危机”	杨祖功 曾宪树 (18)
西欧社会保障制度的发展及改革	刘京胜 (31)
处在十字路口的 西欧福利国家	张润森 (50)
略论西欧福利国家的两重性及其发展趋势	
	陈亚温 张维平 (64)
英国“福利国家”的由来、发展与面临的问题	
	冉隆勃 (83)
英国政府对福利制度的调整和改革	于维霁 (102)
法国的社会福利政策及其问题	周新民 邵义 (112)
浅议法国的社会保障制度	张朋浩 (119)
联邦德国的社会福利政策	顾俊礼 (129)
典型的福利国家——瑞典	陈凤沼 (147)
瑞典福利国家评述	霍世涛 (169)
意大利的社会福利制度	华阳甫 (186)
编后记	(206)

对“福利国家”的一些认识

李 琼

第二次世界大战后，发达资本主义国家普遍实行相当广泛的社会福利政策，西方资产阶级学者称之为“福利国家”政策。这种情况，尤以西欧国家最为突出。“福利国家”政策的实行，给这些国家的经济和社会的发展带来了深远的影响。但是，近些年来，这种政策遇到了严重的困难，以致西方报刊大叫“福利国家”陷入危机。人们不禁要问，这究竟是怎么回事？“福利国家”将向何处去？本文拟就“福利国家”的实质及其去向等问题，提出一些看法。

一、“福利国家”是国家垄断资本主义的一种表现形式

“福利国家”政策是西方资产阶级国家干预经济生活，主要是干预分配领域的政策。这种政策，是资本主义发展到一定历史阶段，即国家垄断资本主义阶段的产物。从经济基础上说，“福利国家”是国家垄断资本主义的一种表现形式。

马克思在《经济学手稿》中分析资本统治的建立和发展的过程时说过一段话，有助于我们认识“福利国家”的实质及其产生的根源。他指出：“只要资本的力量还薄弱，它本身就还要在以往的或随着资本的出现而正在消逝的生产方式中寻求拐杖。而一旦资本感到自己强大起来，它就抛开这种拐杖，按它

自己的规律运动。当资本开始感到并且意识到自身成为发展的限制时，它就在这样一些形式中寻找避难所，这些形式虽然看来使资本的统治完成，同时由于束缚自由竞争却预告了资本的解体 and 以资本为基础的生产方式的解体。”^①

在资本主义生产方式刚刚产生和发展的初期，资本的力量还薄弱，资本为了站稳脚跟和迅速壮大自己的力量，对雇佣劳动者采取了赤裸裸的剥削、压榨和奴役的手段，其中有不少是“以往的或随着资本的出现而正在消逝的生产方式”，即封建的生产方式的统治形式。那时资产阶级不讲什么社会福利。有的国家虽然也搞一点救济措施，如英国1601年的“济贫法”之类，但那只是对残酷剥削和压榨的少许点缀，与今日的“福利国家”，在实质上和作用上都不能同日而语。到了自由竞争的资本主义时期，“资本感到自己强大起来”，不需要在整个社会范围内采取什么福利政策，至于资本家个人出于本身的需要从事一些所谓“慈善事业”，这在任何时候都是有的，也不能与“福利国家”相提并论。当资本主义到了晚期，即垄断阶段，垄断资本开始与资产阶级国家相结合，出现了国家垄断资本主义的各种形式，诸如国有化，国家对经济的调节、干预和计划等。由国家在全社会范围内实行福利政策，或“福利国家”，也就成了国家垄断资本主义的一种形式。所有这些形式，都是资本主义到了晚期为延长其生存而找到的“避难所”。这些形式，“虽然看来使资本的统治完成”，但“却预告了资本的解体和以资本为基础的生产方式的解体。”

早在资本主义垄断开始形成的时候，即十九世纪七、八十

① 马克思：《经济学手册》，《马克思恩格斯全集》第46卷，下册，第160页。

年代，国家垄断也开始萌芽，资产阶级国家也就开始实行某种社会福利政策了。人们所熟知的英国的格莱斯顿和迪斯累以及德国的俾斯麦所实行的福利政策可算是代表。从第一次世界大战，经过三十年代的资本主义世界大危机，到第二次世界大战，资本主义处在战争、危机和无产阶级革命斗争高涨的严峻时刻，风雨飘摇，岌岌可危。为了应付这种局面，早在二十年代，资产阶级经济学家就创立了“福利经济学”。大危机时期，凯恩斯主义问世，资产阶级开始在这些理论的基础上，较大规模地实行社会福利计划，这是朝着福利国家的方向加速前进的时期。第二次世界大战和战后时期，资本主义矛盾尖锐，新科技革命兴起，世界形势发生巨大变化。在这种情况下，福利国家学说有了进一步发展，西方许多资本主义国家全面实行社会福利政策，“福利国家”最后形成。

从上述马克思主义的理论和“福利国家”产生和发展的实际过程看，“福利国家”乃是资本主义固有矛盾的激化促成的。而根本的矛盾在于生产力的巨大发展与它的资本属性之间的矛盾。生产力本身以日益增长的威力要求消除这种矛盾，要求摆脱它作为资本的那种属性，要求在事实上承认它作为生产力的那种性质。国家垄断资本主义的各种形式，包括“福利国家”在内，无不是这种矛盾以及要求消除这种矛盾的表现。而就“福利国家”这种国家垄断资本主义的特定形式来说，其产生的根源，可以从以下几方面加以说明：

（一）生产力的巨大增长和生产的社会化，要求国家对再生产过程进行干预，也必然要求国家对劳动力的再生产过程进行干预。因为劳动力的再生产是整个社会再生产的重要方面和组成部分。新的科技革命和生产的现代化，迫切要求有高水平

专门技能、能适应现代化生产的劳动力。提供大量这样的劳动力，个别资本主义企业和公司是难以办到的，不能不由国家来承担。这样，教育、培训，医疗保健等也就成了福利国家计划的重要内容。

（二）在科学技术革命和生产力巨大增长的条件下，资本积累规律的作用大大加强，劳动者所创造的价值中越来越大的一部分被资产阶级所占有，失业大军愈益扩大，导致阶级矛盾激化，阶级斗争不断发展。资产阶级为了缓和这种矛盾，不得不由其“正式代表”——国家出面，对劳动者实行某种救济和补助，如贫困家庭补助，失业救济，对丧失劳动能力的人——老弱病残，给予特殊救助。

（三）在资本主义生产关系框框内，生产力的巨大增长，导致生产与消费之间的矛盾激化，经济危机加深。资产阶级为了缓和这种矛盾，缓和危机的冲击，求得经济的稳定增长，也不得不由国家增加一些财政支出，除了用于加强军备，建设公共工程之外，也以一部分作为社会福利开支，发给居民群众，以增加社会消费能力。

由此可见，资产阶级实行“福利国家”，是资本主义发展到当前阶段，在生产力巨大增长，资本主义固有矛盾深化的情况下，资产阶级为了缓和矛盾，使再生产得以进行，经济得以发展，资产阶级的统治得以维护，资本主义制度得以继续生存而不得不采取的措施。这就是说，“福利国家”的出现和发展，有其客观的历史必然性，是不以人的主观意志为转移的。它不是资产阶级的主观意愿所决定的。如果说在资本主义的早期，资本家对雇佣劳动者进行赤裸裸的剥削和奴役，不是因为他们的心肠特别狠毒的话，那么，今天，资本家实行“福

利国家”政策，也并不说明他们已经变得慈悲为怀，乐善好施了。所有这些，都是由资本主义发展的历史条件决定的。

“福利国家”作为国家垄断资本主义一种表现形式，一方面是为了缓和资本主义的固有矛盾，延缓资本主义的死亡；另一方面，它又意味着资本的解体和以资本为基础的生产方式的解体，意味着经济上的进步，“意味着在社会本身占有一切生产力方面达到了一个新的准备阶段”^①。

二、“福利国家”是趋向改良主义 的一种社会改良

上面从经济基础方面，说明“福利国家”是国家垄断资本主义的一种表现形式。此外，“福利国家”又是一种学说，一种政治思潮，是一些政党的政治主张和一些政府的改革措施，所以我们还可以也应当从另一方面，即上层建筑方面，对“福利国家”的实质进行分析。从这方面看，“福利国家”是坚持改良主义的资产阶级或小资产阶级所进行的一种社会改良。

改良和改良主义是既有联系又有区别的两个概念。不主张用革命的手段摧毁旧社会的基础，而只是用渐进的方式对它的个别弊端进行一些修修补补，是改良。列宁说：“不从旧的统治阶级手中夺取国家政权的变动叫作改良。”^②而把改良奉为唯一宗旨、唯一目标和唯一手段，就成了改良主义。

实行一定的社会福利政策，这本来是一种改良。对资本主

① 恩格斯：《反杜林论》，第274页，恩格斯这句话是在提到国有化问题时说的。我认为它们同样适用于资产阶级国家实行的社会福利政策。

② 《列宁全集》第20卷，人民出版社1955年版，第305页。

义制度所进行的经济、政治、社会、文化等方面的改良，马克思列宁主义并不一概加以反对。因为改良毕竟并不等于保守或反动。保守是维持现状，对现行制度不许作任何变动。反动更是逆社会历史发展的潮流而动，即向后侧退。而改良则是承认旧社会制度的种种弊端，并主张加以改变。不过改良所主张的改变，是渐变，是有限度的变，是有条件的变。条件就是不突破资本主义关系的框框，不破坏资本主义的基础。对于这种改良，应从两方面来看。正如列宁所说：“任何改良之所以为改良（而不是反动的或保守的措施），正因为它是趋向改善的一个一定的步骤或‘阶段’。但是任何改良在资本主义社会中都有两面性。”①一方面，应看到它的局限性；另一方面，也应肯定，在通常情况下，它对工人阶级和广大劳动人民群众是有利的。所以，列宁又指出，在革命还不知何时到来的情况下，

“我们应当支持任何的改善，支持群众状况在经济上和政治上的真正改善。我们同改良主义者……的区别，并不在于我们反对改良，他们赞成改良。完全不是这样。他们只是限于改良”②。马克思列宁主义把改良看作是阶级斗争和革命的“副产品”。在坚持阶级斗争和革命的前提下，进行一些改良，也并不是完全没有意义的。所以对于任何改良，都应放在一定的历史条件下，进行全面分析和估量，不应一概加以否定。

以西欧普遍实行的社会福利政策来说，在战后的历史条件下，即革命条件并不成熟的条件下，这些政策的实行，就给工人和广大劳动人民群众带来一定的现实利益。一是他们的物质生活条件得到了一定改善，生活水平得到了提高；二是他们的

① 《列宁全集》第12卷，人民出版社1959年版，第222页。

② 《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第159页。

文化教育水平、科学知识和劳动技能，都有相当的提高；三是他们的生活有了更多的保障，特别是在人的一生中的“被动时期”，即工作之前、失业、伤残、疾病和老年时期，能享有各种保障。从而产生了一定的“安全感”。这方面的作用，从一定意义上说，也应该认为是积极的，是符合工人阶级的利益的，也是工人阶级所要争取的。

但是，如果把实行社会福利当作唯一的宗旨、目标 and 手段，就成了改良主义。事实上，在战后的西欧，改良主义的政治思潮相当泛滥。

改良主义是与马克思主义的革命思想相对立的政治思潮。它产生于十九世纪末，其创始人是伯恩施坦。所以改良主义已有近百年的历史。在不同历史时期，改良主义的具体表现和内容，以及它的流传范围、影响程度都有所不同。当前西欧的改良主义，与其初期相比，至少有以下特点：

（一）过去的改良主义，其社会基础是少数为资本家所收买的工人阶级上层分子，或工人中享有特权的、资产阶级化了阶层，即“工人贵族”。今天，则由资产阶级及其政党本身直接加以宣扬，并为中间阶级、特别是新的中间阶级中数量相当多的人们所接受，同时在工人阶级中，特别是熟练工人中，也广为传播。把“福利国家”作为唯一的目标就为发达资本主义国家，特别是西欧国家相当多的居民群众所接受。这说明，在今天，改良主义的社会基础比过去是广泛得多了。

（二）过去的改良主义，其经济基础是资本家的高额利润，资产阶级用这利润的一个零头，对少数工人阶级的上层分子进行收买。而今天，垄断资本集团通过国家干预经济生活，对国民收入进行再分配。这种再分配，首先是有利于垄断资产阶

级的，同时，对广大雇佣劳动者和广大居民群众也给以一定的“照顾”。“福利国家”就是国家对国民收入再分配进行干预的一种方式或手段。同时，它也就成了今天改良主义的一种经济基础。这就是说，今天，改良主义的经济基础比过去也广泛得多了。

（三）过去的改良主义，主要还是一种政治思潮，由一些工人阶级政党的领袖人物所奉行和宣扬。当然，这对欺骗工人，麻痹工人阶级的革命意志，起了不小的作用。而今天，它已经不只是一种政治思潮，而且是一些政党的政治纲领，而当这些政党成为执政党时，改良主义也就成了政府实行的方针政策和措施，成了与千百万居民群众的生活密切相关的事。在西欧，“福利国家”就早已不只是一种学说或思潮，而是几乎所有政党实际执行的政策。从这一意义上说，今天的改良主义对人民群众的影响，比过去是广泛和深刻得多了。

可见，在战后西欧的具体历史条件下，改良主义得到了空前广泛和深入的传播。这与国家垄断资本主义的高度发展，社会阶级结构的变化，一些政党的政治倾向有直接关系。此外，饱受战乱之苦的广大人民群众强烈要求和平安定，要求生活改善和有保障，这种十分自然的要求在某种情况下，也为资产阶级所利用，成了他们推行改良主义的条件。

当革命力量迅猛壮大，革命形势臻于成熟时，改良主义仍竭力宣扬改良，鼓吹阶级调和，阶级合作，反对革命，为维护资产阶级的统治效力，其作用当然是反动的。列宁曾对改良主义和机会主义进行了无情的揭露和批判，把它们代表人物看作是资产阶级在工人运动中的代理人，是革命的敌人，就是针对着在革命时期改良主义者所起的这种反动作用说的。即使在

通常情况下，宣扬改良主义，对工人阶级也起着腐蚀作用。在战后的西欧，资产阶级在实行社会福利政策的同时，大肆宣扬“福利国家”思想，力图模糊工人阶级对资本主义的实质的认识，把资本主义说成似乎已经变成了无比美妙的全民“福利国家”的天堂，从而使工人阶级产生对资产阶级和资本主义的幻想，失去对本阶级历史使命的觉悟和政治热情。在这方面，不能说资产阶级没有获得一定的成功。对此，工人阶级和广大劳动人民应当有清醒的认识。

三、“福利国家”的局限性和矛盾

对“福利国家”给予工人阶级和广大居民群众带来的生活安定，劳动条件改善和社会保障方面的好处，应有适当的估计。在战后五、六十年代，当着资本主义国家的生产迅速增长，经济高涨的时候，“福利国家”的实施比较顺利，其作用也比较明显。当时西方资产阶级代表人物和学者们，曾大肆吹嘘“福利国家”的成就。但福利国家的实施及其作用，毕竟是有局限性的。当西方经济从高速发展转入低速增长以至停滞时，福利国家的局限性也就十分明显地暴露出来了。

“福利国家”的局限性的根源，在于资本主义制度。在资本主义制度下，资本家占有生产资料，生产的目的是获取高额利润，而不是为了满足人民群众日益增长的需要。任何福利制度的实行，都消除不了资本对雇佣劳动的剥削，都绝不能影响资本增殖的要求和资产阶级获取高额利润的“原则”。这就是最根本的限度。为了对这个问题作进一步的说明，应着重指出以下几点：

（一）“福利国家”受资本积累规律的制约和限制。在资

本主义生产方式内，资本积累规律在经常发生作用，其结果，社会的一极是财富的积累，另一极是贫困的积累。虽然有一系列因素对这种趋势起着抵消的作用，特别是工人阶级的斗争，使资本积累的作用受到阻力，但绝不能把它消除。在资本主义社会中贫富悬殊，雇佣劳动者的贫困状况是无法消除的。“福利国家”无论怎样发达，也是在资本积累的规律作用下实行的，它可以在一定程度上缓和劳动人民的贫困状况，但根本不能消除这种现象。在战后的西欧，有相当数量的居民收入十分低微，甚至没有什么收入，生活十分贫困，境遇相当可悲。

（二）“福利国家”受到资本主义特有的人口规律的限制。在资本主义制度下，随着生产技术的提高和经营管理的“合理化”，资本的有机构成和技术构成不断提高，日益增多的劳动力不能为资本所吸收，成为相对过剩人口，即失业人口，西欧在战后的经济迅速发展时期，失业问题还不太严重，这个时期过后，特别是1973—1975年危机之后，失业大军不断扩大。1982年后，西欧的失业率竟达两位数，即10%以上。青年失业现象尤其严重。“福利国家”的目标之一是实现所谓“充分就业”，这个目标根本没有实现。它可以对失业者进行一些救济，却不可能保证劳动者免于失业之苦。

（三）“福利国家”受资本主义分配原则的限制。在资本主义制度下，对工人阶级和广大劳动人民创造的价值进行分配时，资本家拿去的利润占其中的大部分，而且是按资本的多少来分配。工人得到的工资只占其中的小部分。“福利国家”的实行，并没有改变这个“原则”。实行社会福利计划所需开支，大部分是工人直接缴纳的税额。资本家也出一部分，但他们转过身来，就把这部分算在商品成本中，以较高物价的办法