

刘 波 著

当代英国社会保障制度的 系统分析与理论思考

*Dangdai Yingguo Shehui
Baozhang Zhidu De Xitong Fenxi
Yu Lilun Sikao*

学林出版社

当代英国社会保障制度的 系统分析与理论思考

刘 波 著

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代英国社会保障制度的系统分析与理论思考/刘波著.

—上海:学林出版社,2006.6

ISBN 7-80730-196-1

I. 当… II. 刘… III. 社会保障-福利制度-研究-英国-现代 IV. D756.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 066815 号



当代英国社会保障制度的系统分析与理论思考

作 者——刘 波

策 划——大地文化

特约编辑——任余白

责任编辑——张建一

封面设计——范峤青

出 版——上海世纪出版股份有限公司

学林出版社

上海钦州南路 81 号 3 楼

电话: 64515005 传真: 64515005

发 行——学林图书发行部

上海钦州南路 81 号 1 楼

电话: 64515012 传真: 64844088

印 刷——上海望新印刷厂

开 本——889 × 1194 1/32

印 张——7

字 数——210 千

版 次——2006 年 6 月第 1 版

2006 年 6 月第 1 次印刷

书 号——ISBN 7-80730-196-1/C·5

定 价——19.80 元

序 言

刘波同志的《当代英国社会保障制度的系统分析与理论思考》较系统地梳理了当代英国社会保障制度的历史演进、发展过程和改革趋势,深入剖析了当代英国社会保障制度形成及调整的国际、区域和国内背景,并对当代英国社会保障制度与社会发展的互动关系以及当代英国社会保障制度建设的经验教训进行了理论思考。这是对当代发达资本主义国家中较有代表性的英国“福利国家政策”研究中较有特色的成果之一。

现代社会保障制度是当代发达资本主义国家“福利国家政策”中的核心组成部分,它是资本主义社会化大生产和工业革命的产物,现已成为现代国家和文明社会的标志之一。迄今为止,已有一百七十余个国家和地区建立了不同形态的社会保障制度。

现代社会保障的内涵是随着社会经济的发展和社会形态的更替而不断丰富和发展的。人们最初对社会保障的理解局限于“慈善”和“救济”等较窄的范围,直到资本主义发展到国家垄断资本主义阶段,社会保障才逐步拓展为包括养老保险、失业保险、健康医疗保险、社会救济和社会福利等方面内涵的制度体系,即国家通过立法和行政措施设立的保证社会成员基本生活需求的一系列政策的总和。

在本论文的写作过程中,刘波始终关注着我国社会保障制度建设的课题,在借鉴英国现代社会保障制度建设的经验教训的基础上,她坚持了“洋为中用”的原则,对中国建立社会保障制度提出了一些有价值的政策建议。

新中国成立后虽然建立了自己的社会保障体制,但是由于社会学、政治学的取消,此方面的研究出现断层与空白。改革开放后,社会学、政治学逐步恢复,社会保障的研究才重新起步,但是基

础十分薄弱。与中国的经济发展取得举世瞩目的成就相比,我国的社会建设相对滞后。经济体制的转轨,迫切需要社会保障制度相配套,急切呼唤改革与完善社会保障体制。上世纪八十至九十年代,中国大陆学者逐步开展发达国家社会保障制度比较研究,加强了中国社会保障理论与社会保障制度改革的研究。十多年来,中国社会保障制度的理论成果日益丰盛,实践成果也在不断扩大,但仍然滞后于经济体制改革与社会发展的需要。进一步研究发达国家较完善的社会保障制度建设的理论与实践,总结和借鉴发达国家社会保障制度经验教训,对中国全面建设小康社会与实现全面、协调和可持续发展的和谐社会的目标而言,显得尤为重要。

作为刘波的博士生导师,我深知她三年来付出的辛劳。今天我能为她的三年辛勤汗水浇灌的成果写序,颇感欣慰。真诚期望她在今后的学术研究与教学实践中,取得更大的收获。

同济大学哲学社会科学创新基地首席教授

周敏凯博士

于上海锦秋书斋

2006年3月5日

目 录

绪 论 1

第一篇 演进篇

第一章 当代英国社会保障制度的历史演进	29
第一节 慈善事业与济贫制度	29
第二节 工业革命与福利国家的建立	32
第三节 经济、社会负效应与改革调整	34

第二章 当代英国社会保障制度的现状分析	44
第一节 当代英国社会保障制度的内容和特点	44
第二节 当代英国主要社会保险制度分析	52

第二篇 背景篇

第三章 当代英国社会保障制度调整改革的国际背景和	
区域背景	67
第一节 当代英国社会保障制度调整改革的国际背景	
.....	67
第二节 当代英国社会保障制度调整改革的欧盟区域背景	
.....	75
第四章 当代英国社会保障制度的历史传统文化传统分析	86
第一节 社会救济传统	86
第二节 文化价值理念	89

第五章 当代英国社会保障制度的社会思想基础分析	94
第一节 20 世纪早期、中期的福利经济思潮	94
第二节 20 世纪 50—60 年代的“新左派”福利思潮	98
第三节 20 世纪 70—80 年代的新右派福利思潮	102
第四节 20 世纪 90 年代的“第三条道路”福利思想	105
第六章 当代英国社会保障制度的社会政治发展分析	109
第一节 战后英国民主政治与政党政治的发展	109
第二节 英国两大政党的政治共识	111
第三节 英国两大政党的决策机制	118
第七章 当代英国社会保障制度的社会经济发展分析	129
第一节 英国的经济变化与消费积累失衡现象	129
第二节 英国的社会结构变化与贫富差距扩大	134
第三节 英国的社会保障与贫困问题	144

第三篇 思考篇

第八章 当代英国社会保障制度与社会发展互动的理论思考	155
第一节 社会保障制度与社会的协调发展	155
第二节 英国社会保障制度与社会文化的互动	156
第三节 英国社会保障制度与社会政治发展的互动	162
第四节 英国社会保障制度与社会经济发展的互动	168
第九章 当代英国社会保障制度建设的理论思考	179
第一节 现代社会保障制度的评价	179
第二节 英国社会保障制度建设的基本特征和基本经验	191

第三节 英国社会保障制度建设的主要教训	197
第四节 英国社会保障制度建设对中国的启示	199
主要参考文献	207
后 记	216

绪 论

随着我国经济体制改革的不断深入,特别是全面建设小康社会目标的确定,社会保障制度越来越成为全社会关注的焦点,相关研究也逐渐受到学术界的高度重视。西方国家社会保障制度研究,是社会保障制度研究的重要领域,更是总结和借鉴西方国家社会保障制度研究经验教训的重要途径。

一、选题意义

1. 理论研究的学术意义

社会保障制度的研究是我国人文社科研究中的新兴课题,具有较强的理论和学术意义。1949年以前,现代意义上的社会保障在中国还不存在,中国社会学家也仅在研究劳工问题时涉及到劳工福利等问题。1949年以后,新中国虽然建立了自己的社会保障体制,但不久社会学这门学科就被取消了。1979年以后,社会学开始恢复,老年社会学是较早开展研究的社会学分支学科。80年代初,社会学界对社会保障的研究刚刚起步,更多的是对西方国家社会保障制度的翻译介绍,90年代逐步开展了各国间的比较研究,加强了中国社会保障制度改革的研究,同时研究者出版了有关社会保障历史、现状、变革和理论等论著,90年代中期对社会保障理论的研究也逐步展开,但仍未能深入。基于上述学术研究现状,推进社会保障制度的理论研究显然是一项迫切的任务。

2. 实证研究的现实目的

(1) 中国特色社会主义保障制度建设的需要

经过十多年的探索实践,中国社会保障制度改革取得了很大进展,但是整个社会保障制度改革仍然滞后于经济体制改革与社会发展的需要。存在的问题主要有社会保障城乡巨大差异、社会

保障范围覆盖不全、社会保障管理体制不健全等。

中国社会保障制度相对于西方国家社会保障制度来说,明显滞后。研究西方国家社会保障制度,总结和借鉴西方国家社会保障制度经验教训,对中国来说,显得更加重要。

(2) 体现新政府和谐社会理念与科学发展观。社会保障制度是建立和谐社会的一项重要社会政策,是全面建设小康社会并促使整个社会公平、和谐的健康发展的必由之路。2005 年温总理《政府工作报告》突出体现和谐社会,从政府工作报告中体现出来的是社会保障制度不仅仅是为了稳定社会,更多的是在促进和谐社会的发展。社会保障作为和谐社会的一个很重要的制度安排来构建,所以,社会保障已经成为构建和谐社会的综合性制度安排。

3. 借鉴意义

欧洲是社会保障制度的发祥地。英国是福利国家社会保障制度的典型代表。选择英国社会保障制度作为研究对象,全面系统地认识英国社会保障制度建设的一般规律,深刻地阐述英国社会保障制度与社会发展相互影响、相互促进的良性互动机制、特点及经验,以给中国借鉴和启迪,为建立中国特色的社会保障制度提供理论导向,推动中国社会保障制度的理论建设和实践发展,也是本书研究英国社会保障制度的根本动因。

二、研究动态

1. 研究人员分散

中国研究欧洲社会保障、社会政策的学者队伍很不稳定。在中国,长期从事欧洲社会政策研究的人很少,很多作者来自社会科学各个领域或政府的各个部门,他们受到工作单位的限制,很少有机会就共同关心的问题对话与切磋。在现有的作者队伍中,很少有人经过社会政策专业的训练,在研究国外问题的群体中国别专业和欧洲联盟问题专家之间缺少沟通,社会政策研究专家和国外问题专家又很少对话与切磋,作者群体的分散是欧洲社会政策学术研究队伍难以形成、中国关于欧洲社会政策研究难以形

成规模和主流的一个关键因素。

2. 学术市场、观点和方法分散

中国社会科学院欧洲研究所研究员周弘在对二十多年来中国学者对欧盟及其成员国社会政策的研究进行初步统计,在数千种关于欧盟及其成员国社会政策的描写和报道中,多数都是见闻性的描述。在一百种相关研究中,有五分之一为著作,其余是长短不齐的论文。他们统计的八十篇论文发表在四十多种刊物上,其中累积发表相关论文五篇以上的只有《世界经济》、《欧洲》和《国际经贸研究》等三种刊物,其中《国际经贸研究》的相关论文是同期发表的。虽然《中国人民大学书报复印资料》在收集关于社会保障和福利国家的论文方面作出了巨大的努力,但是有关欧洲社会政策的研究淹没在大量关于中国社会保障和社会福利的文章中,因此难以形成专门的板块。

3. 学科研究界限模糊,学科地位有待于进一步提升

社会保障研究的领域非常广泛,但是研究的界限往往十分模糊。“社会保障从基金筹集到支付的过程实质上是国民收入的分配与再分配过程,它应当属于经济学范畴;社会保障的直接目的是为社会稳定发展服务,是国家通过法律强制实施的社会政策,它又应当属于政治学范畴;社会保障的行为是社会控制,其内容与任务是解决各种特定的社会问题,从而又应当属于社会学范畴。由此可见,社会保障牵涉面甚广,上述学科均不能包容它。目前的专业分割式研究正是造成社会保障理论研究表面繁荣、背后危机的深层原因所在,也在一定程度上影响了社会保障学的学科地位。因此,社会保障应当成为一门相对独立的学科,即是在经济学、政治学、社会学等多学科的基础上发展起来的一门独立的、交叉的、处于应用层次的社会科学。”^①

4. 研究视角单一

社会保障是一个研究角度十分宽广的领域,涉及经济学、政治

^① 郑功成:《社会保障概论》,复旦大学出版社2006年版,第7页。

学、社会学、哲学等多个学科。西方国家社会保障制度研究已达到较高的研究水平。多学科、多角度、跨学科研究社会保障已经成为西方学术界社会保障研究的突出特点。我国学术界目前对西方社会保障制度的研究则比较偏重于经济学角度,忽视多角度、跨学科研究,使得许多研究成果表现出一定的局限性,缺乏全面充分的说服力。这既不利于我国社会保障制度研究的发展,也不利于我国社会保障制度改革和有中国特色的社会保障制度的建立。

5. 研究方式刻板,内需导向为主

国内有关西欧社会保障和社会政策的著述有一个共同的特点:内需导向。人们集中地介绍西欧的社会政策,不仅因为那里是现代福利国家的发源地,在社会政策方面有着丰富的经验,更因为这些经验对于中国社会保障制度的建设来说是可供借鉴的。这种内需导向的研究在国内欧洲社会政策的研究中始终占据着主流的地位。根据初步统计,国内关于欧洲社会政策的论述有将近一半都以“对中国的启示”、“借鉴”、“启迪”等作为标题或者结尾。这种导向既激励了我们研究欧洲社会的兴趣,也有可能限制我们观察欧洲的眼光。^①

中国关于欧洲社会保障、社会政策的研究已经开始起步,而且近年来有了快速的发展,不少学者已经认识到这个研究领域的重要性,并且正在努力加深研究。

三、结构安排和研究内容

本书从梳理当代英国社会保障制度的历史演进、发展过程和改革趋势出发,系统分析当代英国社会保障制度形成及改革调整的国际背景、区域背景和国内历史文化、思想基础、社会政治、社会经济背景,在此基础上对当代英国社会保障制度与社会发展互动关系和当代英国社会保障制度建设进行深入的理论思考。客观评价当代英国社会保障制度建设的经验与教训,特别是提炼出英国

^① 周弘:《国内欧盟社会政策研究之我见》,载《欧洲》2003年第1期。

社会保障制度与社会发展良性互动的机制和特点,以便对中国特色社会保障制度的建设和发展有所借鉴与启示。

本书分绪论和三大篇:第一篇演进篇、第二篇背景篇、第三篇思考篇。

绪论是开篇。目的是针对“当代英国社会保障制度的系统分析与理论思考”这一命题从以下几个方面进行分析:一、选题意义;二、研究动态;三、结构安排和研究内容;四、主要观点和创新之处;五、研究思路和视角及方法。

第一篇“演进篇”:梳理英国社会保障制度的历史演进脉络和现状分析,为下文作铺垫。

第一章回顾了英国社会保障制度的历史演进过程。英国的社会保障制度起源于教会组织的慈善救济贫活动,后随着英国两部《济贫法》的颁布,逐渐成为制度化、规范化的社会救济。1945年英国工党上台执政后,逐步推行《贝弗里奇报告》中的社会保险计划,先后颁布了一系列以国民保险制度为核心的重要法案。1948年7月,英国建成第一个“福利国家”,成为资本主义国家竞相效仿的对象。但是,随着英国福利国家的发展,高福利和全面保障带来的社会问题日益显现,最终导致了福利危机。个人责任的回归、市场机制的适度引入等将成为英国社会保障制度进一步发展的主要趋势,但政府的主导责任从根本上不会发生改变。

第二章重点分析英国社会保障制度的基本内容和主要特点及当代英国主要社会保险制度。英国社会保障制度所包含的项目有四十多种,涉及社会保险、社会救助、福利津贴、社会服务、医疗保健等方面。英国社会保障制度的主要特点:(1)统一立法,统一管理;(2)全民保障,全面保障;(3)实行个人账户制;(4)分类实施,各司其职。当代英国主要社会保险制度:(1)国家基本养老金制度;(2)健康保险制度;(3)失业和工伤事故保险制度。

第二篇“背景篇”:分析当代英国社会保障制度调整改革的国际背景和国内背景,论证英国社会发展对社会保障制度的影响和作用。

第三章分析当代英国社会保障制度调整改革的国际背景和欧盟区域背景。进入 20 世纪 90 年代以来福利国家所面临的是一个全新的国际背景。冷战的结束和全球化进程不断加速,超越民族国家的地区整合趋势越加明显,其在为英国福利国家发展注入新的活力的同时,也对英国的现代社会福利制度造成了严重冲击,并由此引发了全球化背景下深化英国福利国家改革的新问题。当代英国社会保障制度的调整与改革是发达资本主义国家社会福利和社会保障政策调整的一部分,也是发达资本主义国家生产关系领域自我调整的一部分。英国现代社会保障制度的建立受到西欧国家尤其是德国的影响。尽管英国抵制欧洲一体化进程,但欧盟的每一项政策都会对英国产生潜移默化的影响。

第四章分析当代英国社会保障制度的历史文化传统。主要包括社会救济传统与文化价值理念。在 19 世纪的英国形成了一种基于自由主义原则、个人主义观念的从自助、互助慈善事业到济贫法制度的救济体系。各种传统社会救济措施在英国历史上发挥了重要的作用。一定的社会保障政策都是建立一定的文化基础之上的,英国传统文化影响下所形成的宗教互助文化价值观和社会平等价值观以及社会保障理念的转变对英国社会保障制度产生了一定的影响。英国社会保障制度的建立与发展是英国历史文化传统的客观要求。

第五章分析当代英国社会保障制度的社会思想基础。纵观战后英国社会保障制度的形成与发展,笔者认为英国社会保障制度的发展在一定程度上是由其思想理念所推动的。英国战后不同时期社会保障思想来源不同。战后英国的社会福利制度以凯恩斯主义和《贝弗里奇报告》为两大理论基石,在其以后的发展中贯穿着新左派—新右派的争论,第三条道路的福利思想则是其最新发展。社会福利思潮的发展变化是制约英国“福利国家”发展方向及福利经济制度改革的重要因素。

第六章分析当代英国社会保障制度的社会政治发展。英国政治突出的特点是政党政治,它渗透到英国社会的各个方面。英国

社会保障制度的产生和发展,与政党之间的激烈党争直接相关。英国政党政治对社会保障制度一直产生着直接的影响,不同的政党因为在社会保障制度方面的主张不同,推行的具体社会保障制度措施也就有所不同。英国两大政党的决策机制运作的行为者主要有思想库、压力集团和政党领袖。思想库和压力集团在英国社会政策中所起的作用不可低估。政党领袖对社会保障的作用,通常是通过政策的制定或影响来表现的。

第七章分析当代英国社会保障制度的社会经济发展。英国“福利国家”的经济状况和社会发展是推动社会保障制度发展及改革的决定性因素。社会保障规模和水平取决于一国的生产能力及经济发展水平。第二次世界大战后历届英国政府只注意到保障制度向上发展的绝对要求,没有顾及保障制度的扩展要受经济发展条件和时代特点的制约,以及宪法许诺与现实状况之间的差距,故而使得“福利国家”陷入了今天的困境。

综上所述,当代英国社会保障制度的发展实践表明,社会保障作为一种制度安排和一个有着复杂内容的系统工程,它不是孤立产生的,也不可能孤立存在和发展。因此,社会保障的建立与发展,离不开所处的政治、经济、社会、历史、文化环境,是多种因素交互影响的结果。

第三篇“思考篇”:探讨当代英国社会保障制度与社会发展互动的理论思考和英国社会保障制度建设的理论思考。

第八章探讨当代英国社会保障制度与社会发展互动关系,重点论证社会保障制度对英国社会发展的反作用。英国历史文化、社会政治和社会经济的发展变化对社会保障制度产生了重要影响,同时,英国社会保障制度反过来又对社会历史文化、社会政治与社会经济的发展产生了一定的影响。两者存在着一种辩证互动关系。英国社会保障制度与社会文化之间存在着互动关系。社会文化的演变影响社会保障政策的调整与改革,社会保障制度的建立与发展是英国历史文化传统的客观要求,同时社会保障制度也对英国社会历史文化产生一定的影响。英国社会保障制度与社会

政治发展之间存在着互动关系。政治尤其是政党政治需要社会保障制度作为实现目标的手段和工具,离开了社会保障的维系,政治目的将难以达到,同时,社会保障制度也离不开政治的推动。英国社会保障制度与社会经济发展之间存在着互动关系。经济发展既决定着社会保障的发展,也在一定程度上受社会保障制度发展的制约,而社会保障制度亦反过来促进或制约着经济的发展。两者之间的关系是一种协调发展、辩证统一的关系。

第九章探讨当代英国社会保障制度建设的理论思考。本章主要分析现代社会保障制度的评价,英国社会保障制度建设的基本特征、基本经验、主要教训及对中国社会保障制度建设的启示。

四、主要观点和创新之处

1. 探索并找出英国社会保障制度与英国社会互动发展的机制、特点及经验。在国内还没有找到有关这方面的专门研究。

2. 研究社会保障制度与社会和谐的关系。分析英国社会保障的和谐功能如何到位,如何促进社会和谐发展。任何国家的经济与社会必须协调发展,社会保障制度是和谐社会的一项很重要的综合性制度安排,这可体现政府全面、协调、可持续发展的科学发展观。

3. 全面探讨英国社会保障制度建立的复杂背景,揭示英国社会保障制度建立与发展同英国历史文化传统、社会思想基础、社会政治发展、社会经济发展之间深层次的复杂而密切关系。

4. 社会保障制度的差异是由不同的政治体制、经济状况及社会传统造成的。社会保障制度的建立应遵循借鉴外国经验与本国实际情况相结合的原则。

5. 现代社会保障制度与社会发展的互动关系。社会历史文化、社会政治和社会经济的发展变化对社会保障制度产生了重要影响,同时,社会保障制度反过来又对社会历史文化、社会政治与社会经济的发展产生了一定影响。两者存在着一种辩证互动关系。

五、研究思路和视角及方法

1. 比较视角。通过比较研究,一方面揭示英国社会保障制度建立和发展的特殊规律,另一方面揭示现代社会保障制度建立和发展的普遍规律。

2. 制度视角。从制度层面研究英国社会保障制度建立的背景、历史演进、基本内容及社会保障制度与社会发展互动的理论思考。

3. 历史视角。围绕英国社会保障制度建立和发展的历史线索,阐述英国社会保障制度从产生、发展、机制、成就、困境、改革到完善的全面过程。

4. 发展视角。着眼于制度的变化和发展,研究英国社会保障制度建设中的科学发展观,英国社会保障制度如何促进和保障英国经济社会协调持续发展。

本书属于制度和社会政策的研究,突出采用历史方法、比较方法和实证方法。

六、社会保障的内涵、特征、体系与功能

(一) 社会保障的概念

1. 社会保障概念的不同理解

现代社会保障是现代国家和文明社会的标志,是社会化大生产和工业革命的产物,它的产生和发展是人类社会向工业化、现代化和文明化演变的结果。社会保障制度发源于率先实现工业化的欧洲,绝不是历史的巧合,而是欧洲社会发展的必然结果。18世纪中后期欧洲产业革命开始兴起,机器大生产取代手工生产方式,工业化城市迅速发展和扩张,社会结构和社会关系发生重大变化,家庭保障功能日渐削弱,对社会和国家保障的要求日盛,在全社会范围内建立安全保障体系才有了客观需要,并逐步变成现实。20世纪世界上绝大多数国家都相继经历了社会保障制度由产生、发展、兴盛再到危机和改革调整的历史变化的全过程。