

教育部人文社会科学“九五”规划项目

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



现代社会的 福利制度

陈银娥 / 著

XIANDAI SHEHUI DE
FULI ZHIDU



经济科学出版社

中青年经济学文库

现代社会的福利制度

陈银娥 著

经济科学出版社

责任编辑：高续增
责任校对：孙 昉
版式设计：代小卫 周 昊
技术编辑：邱 天

现代社会的福利制度

陈银娥 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086
总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

北京博诚印刷厂印刷

河北三河永明装订厂装订

850×1168 32 开 6.75 印张 170000 字
2000 年 12 月第一版 2000 年 12 月第一次印刷
印数：0001—1500 册

ISBN 7-5058-2281-0/F·1673 定价：10.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

图书在版编目 (CIP) 数据

现代社会的福利制度/陈银娥著. —北京: 经济科学出版社, 2000. 12

(中青年经济学家文库)

ISBN 7-5058-2281-0

I. 现... II. 陈... III. 福利制度-研究-世界
N. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 41393 号

导 论

福利 (Welfare) 是被广泛使用的概念。在历史上,福利作为一种价值判断,曾包含有伦理道德说教的涵义,并等同于慈善、救济、施舍等观念长期占据统治地位。这种观念认为,那些老人、孤儿、精神病患者、盲人、残疾人、非自愿失业者等都应得到食品、衣服、住房、工作等各方面的救济和扶助。这一观念在现代“福利国家”中也占有重要的位置,它被用来平衡在资本和财富分配领域里占统治地位的资本和私人财产神圣不可侵犯的观念。在现代,福利常常被理解为具体的公共援助或者社会补贴项目,它“既包括物质的因素,也包含精神的和心理的因素”^①。不同学科的学者从不同的角度,对福利问题进行了分析,形成了不同的理论,这些理论涉及法律、政治、经济和伦理道德观念等方面。而在福利的实施方面,福利又渗透在经济、社会和行政各领域。从福利的实践来看,福利的实施大多是和政府行为联系在一起的,因而福利可分为“社会福利”和“机构福利”或“职业福利”^②。社会福利以社会稳定、社会公平、社会再生产为基本目的,其基本准则是保护与生产力发展水平相适应的最低限度的社会公平。它适用于宏观社会管理,对于整个国民经济的正常发展及社会、经济的正常运行起着非常重要的作用。“机构福利”或“职业福利”以经济效率为目标,旨在鼓励和刺激生产、工作的积极性,它适用于微观领域里的企业或机构的人力资源管理。本书探讨的福利主

① 李琮主编:《西欧社会保障制度》,中国社会科学出版社1989年版,第145页。

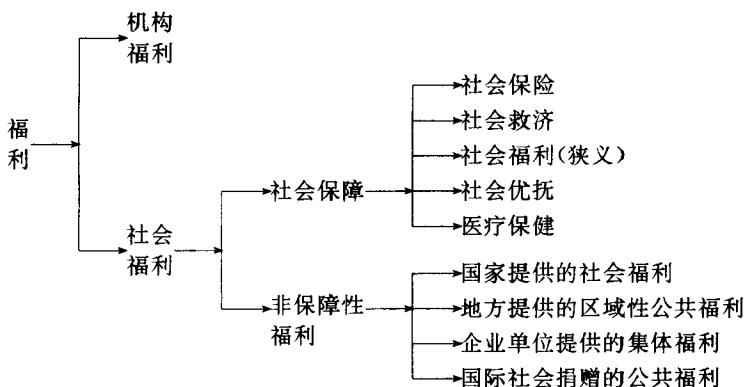
② 参见周弘著:《福利的解析——来自欧美的启示》,上海远东出版社1998年版,第4、11页。

要是指社会福利，但在一些地方也会涉及到机构福利。

在研究社会福利问题时，首先必须分清社会福利的内涵与外延。社会福利有广义和狭义之分。狭义的社会福利是指由国家以及各种社会团体通过各种公共福利设施、津贴、补助、社会服务以及举办各种集体福利事业来增进群体福利，以提高社会成员生活水平和生活质量的社会保障形式，它与社会保障制度中的社会保险、社会救济等形式是并列的。广义的社会福利则包括了政府为其国民提供的各种社会服务和各种社会保障。本书探讨的是广义上的社会福利，但在一些问题的探讨上也会涉及到狭义的社会福利。

在研究社会福利问题时，还应该注意区分社会福利与社会保障。两者的分别表现为：第一，社会保障是从属于社会福利的一个范畴，社会保障不能覆盖社会福利。社会保障与社会福利相比，属“低层次”的，是为了满足基本生活需要；而社会福利既可以是低层次的基本生活需要，也可以是较高层次的生活享受，它包括社会保障和由国家、地方、企业、国际社会提供的福利。第二，社会保障作为一种特殊的分配形式，只能针对一部分特殊的社会成员，而社会福利则是针对全体公民。社会保障主要是“扶贫”与“济困”，起着社会稳定的作用。社会福利主要是“脱贫”与“致富”，起着促进社会发展的作用。第三，政府只是社会保障的组织者和提供者之一，社会保障是国家社会福利制度的组成部分，是社会福利体系的一个子体系，如下图所示。本书探讨的是社会福利，但在一定意义上着重从社会保障的角度来分析社会福利。

社会福利是一个范围广、涵盖面大、理论与实践紧密相联的综合性问题，它涉及到经济学、政治学、社会学、哲学、伦理学、心理学和历史学等诸多学科。本书主要探讨经济学意义上的福利问题即经济福利问题，但有时也会涉及到社会学、政治学等学科意义上的福利问题。



福利经济问题是当今世界的一大经济热点问题,西方不同流派的经济学家从不同的角度对福利经济理论、福利国家、福利经济制度等问题进行了研究,形成了福利经济学(Welfare Economics)、“福利国家”论等理论。西方各主要资本主义国家政府在第二次世界大战以后,为了建立“福利国家”也做了许多工作,普遍建立了福利经济制度,建成了所谓“福利国家”(Welfare State)。福利经济学是西方经济学的一个分支,它通过研究社会福利的大小及其分配,提出了社会福利最大化原则,由于它以一定的伦理价值判断为前提,因而被认为是一种规范经济学。“福利国家”是指私人企业生产物质产品,而政府则提供越来越多的旨在提高文明和文化水准所必不可少的社会服务和基础设施,包括社会保险、卫生保健、住房建筑、教育、文化活动等内容的国家。福利经济制度是由国家通过立法和行政措施设立的、旨在保障社会成员的基本生活需要、促进社会经济发展的一系列法律、经济制度和政策措施的总和。它既是以立法形式确定的、由国家对其社会成员的最低生活水平、基本生活权利予以保障,并在其成员生、老、病、伤、残、死、婚、育时提供补偿的一种经济保障制度,同时又是国家通过国民收入的分配和再分配而直接或间接实施的一种社会

安全制度。在福利经济制度中，最主要的是社会保障制度。政府为其国民提供的各种社会服务和社会保障的总和，构成了“福利国家”。可见，建立“福利国家”的目的是有意识地运用政治权力和组织管理的力量，在某些领域，主要是分配领域中，减缓市场机制作用的范围，矫正市场机制对无劳动能力者分配方面无能为力的缺陷，为一部分特殊的社会成员提供物质生活帮助。“福利国家”的福利政策是国家干预市场的一种特殊形式，它包含“充分就业”和社会保障制度两大支柱；另外，“福利国家”的范围已逐步拓展到住房补助、公共教育及其他社会服务等方面。

福利经济学、“福利国家”、福利经济制度之间存在着密切的联系。福利经济学中关于福利标准和福利政策的论述，为“福利国家”提供了某些论据。因而“福利国家”论的广泛流行主要是在福利经济学开始盛行起来以后。福利经济学和“福利国家”论为福利经济制度提供了理论依据，而福利经济制度的建立则是“福利国家”的具体体现。“福利国家”论正式提出时，就曾遭到一些经济学家尤其是保守派经济学家的竭力反对，特别是20世纪70年代以来，西方发达国家掀起了一股反福利的潮流。在反福利潮流中，西方各国政府开始了对福利经济制度的改革，并使西方福利经济制度发生了许多变化。从西方各国福利经济制度的演变来看，福利经济制度作为国民收入再分配的一种主要手段，其运作的正常与否取决于政府基于财政状况提供的必要经费，同时又会对国民经济产生重要影响。由于西方福利经济制度的演变不仅会对西方发达国家的社会、经济、政治产生重要影响，而且对于我国社会保障制度的改革具有重大的借鉴作用，因此，对西方福利经济制度演变进行深入系统的研究，不仅有助于深化对西方经济学尤其是福利经济学的研究，对于建立和发展我国的福利经济理论具有重要的理论意义，而且对于我国尽快建立健全与市场经济发展相适应的社会保障制度，促进经济发展，具有重大的实际意义。

基于以上考虑，本书力求把对西方福利经济制度演变的理论研究与中国福利经济制度改革的实践结合起来。全书共分6章。

第一章探讨了福利经济制度建立的理论基础——福利经济学的演变。本章分为两个部分。第一部分探讨了福利经济理论的起源，主要介绍了否定社会救济制度的福利经济思想及提倡国家福利的福利经济思想。从福利经济理论的起源分析中，作者得出的基本结论是：现代社会福利是工业化、社会化大生产的产物，其实施与政府行为联系在一起。第二部分介绍了福利经济学的主要思想，具体包括福利经济学的思想渊源、旧福利经济学、新福利经济学及福利经济学的新发展等内容。在福利经济学的发展演变中，阿马蒂亚·森因对正统的福利经济学理论提出了挑战，而使福利经济学获得了新的发展。通过分析，作者认为，福利经济学从理论上论证了国家举办社会福利的必要性及政府应该采取的政策措施，从而为福利经济制度的建立提供了理论依据。

第二章分析了“福利国家”论的演变。主要包括“福利国家”论的产生、“福利国家”论的基本内容、“福利国家”论的变化等。通过分析，作者指出，“福利国家”论是资本主义由自由竞争阶段过渡到垄断阶段的必然产物，其理论和政策主张在第二次世界大战以后，进一步由资产阶级经济学家的思想主张变为政府的行动计划，由少数资产阶级自由派和社会改良派的主张变为几乎所有资产阶级政党都赞同的主张，并逐步成为各个资本主义国家的国策。“福利国家”论的发展演变是与资本主义经济形势的变化紧密联系在一起的。

第三章对西方福利经济制度的结构进行了分析。共分为三个部分。首先探讨了西方福利经济制度的建立与发展，指出西方福利经济制度的建立与广泛发展有其客观必然性；然后分析了西方福利经济制度的一般结构，主要包括福利经济制度的主要内容、社会福利资金的来源、西方福利经济制度的积极作用等内容；最后对西方主要资本主义国家福利经济制度进行了实证分析，重点介

绍了英国、瑞典、德国、美国等四个国家的福利经济制度，并进行了对比分析，这四个国家的福利经济制度有其相似之处，但各有特色。英国作为现代“福利国家”的旗帜，其福利经济制度完整、全面、系统、普及；瑞典是“全面福利国家”，其基本特点是“普遍福利”，最大特点是崇尚社会平等；德国的福利经济制度特别注重市场经济，将权利与义务相结合；美国的福利经济制度则带有较多的“自由经营”色彩。

第四章从“福利国家”危机产生的原因及其表现入手，从理论上探讨了西方的各种反福利思潮，主要包括现代货币主义的社会福利理论、弗莱堡学派的社会福利理论、伦敦学派的社会福利理论、供给学派的社会福利理论、公共选择学派的社会福利理论及其他一些学者的社会福利理论。作者认为，由于“福利国家”论及福利经济制度本身存在着一些缺陷，福利经济制度的建立不仅没有完全达到预期的目的，而且在一定程度上阻碍了垄断资本主义的发展，因而反福利思潮的兴起是必然的，福利经济制度必须进行改革。各种反福利思潮对于校正市场效率与社会公平之间的关系能起到一定的作用，但也存在着理论上的局限。

第五章研究了西方发达国家的福利经济制度改革。本章分为三个部分。第一部分探讨了西方福利经济制度的改革，主要介绍了西方福利经济制度改革的动机、西方福利经济制度改革的方式及西方福利经济制度改革的成效。第二部分分析了西方福利经济制度改革的问题，主要有公平与效率的问题、福利经济制度的建立是根据“供给”来确定还是“需求推动”、如何改进公共行政管理部門的低效率等问题。第三部分在对制约福利经济制度进一步改革的因素进行客观分析的基础上，探讨了西方福利经济制度改革的趋势。作者认为，对“福利国家”的福利经济政策必须进行适当调整，对福利经济制度必须进行必要的改革。在目前形势下，西方福利经济制度会朝着“社会化”、“私人化”的方向发展，将会走“第三条道路”，而且还会朝着国际化的方向发展。

第六章提出了中国福利经济制度改革的构想。本章主要分两个部分。第一部分对西方福利经济制度的实质进行了客观评析,并从西方福利经济制度的演变中得出对中国福利经济制度改革的一些启示。第二部分提出了中国福利经济制度改革的构想。作者通过对中国福利经济制度的历史变迁、中国福利经济制度的弊端及其改革等进行分析,提出了中国福利经济制度发展的基本思路及其对策。作者认为,我国福利经济制度发展的基本思路应该是:建立多元化的保障主体、多渠道筹资方式、多层次保障结构的社会保障体系,实行社会保障实施范围普及化、基本保障社会化、保障制度一体化的社会保障制度,健全集中统一决策管理与分类分级管理相结合的社会保障管理体制。为此,应该采取的对策是:社会福利基金由国家、企业和个人三方分担,各尽其责;循序渐进,逐步建立起完善的社会保障体系;实行以现收现付为主的部分积累制;建立统一的社会保障管理体制;建立健全对社会福利基金管理的监督机制;根据社会福利的不同类别,分别采取不同的管理办法;建立政府账户,政府账户与保障银行相结合,对实行社会统筹的社会福利基金进行管理;逐步建立农村社会保障体系;加快社会福利的法制化进程;根据经济全球化发展的需要,建立切实可行的中国式的福利经济制度;等等。

本书对西方福利经济制度建立的理论基础及西方福利经济制度的演变进行理论分析,并结合探讨中国福利经济制度改革。因而本书以制度分析和规范分析为主,所用的实证分析方法主要以理论实证分析为主;同时,本书也较多地运用了比较分析方法,以便对西方福利经济制度演变的原因及其规律进行更深刻的理解。

目 录

导论	1
第一章 福利经济制度的理论基础 (一)	
——福利经济学的演变	1
一、福利经济理论的起源	1
二、福利经济学的主要思想	16
第二章 福利经济制度的理论基础 (二)	
——“福利国家”论的演变	29
一、“福利国家”论的产生	30
二、“福利国家”论的基本内容	39
三、“福利国家”论的变化	45
第三章 西方福利经济制度的结构分析	61
一、西方福利经济制度的建立与发展	61
二、西方福利经济制度的一般结构	70
三、西方主要资本主义国家福利经济制度实证分析	78
第四章 西方反福利思潮	94
一、“福利国家”的危机	94
二、反福利思潮	107
三、简要评论	123
第五章 西方发达国家福利经济制度改革	127
一、西方福利经济制度的改革	127
二、西方福利经济制度改革的问题	139
三、西方福利经济制度进一步改革的趋势	146

第六章 中国福利经济制度改革构想	159
一、西方福利经济制度演变的启示	159
二、中国福利经济制度改革构想	171
主要参考文献	194
后记	198

第一章 福利经济制度的理论基础（一）

——福利经济学的演变

一、福利经济理论的起源

福利经济理论是西方基本经济理论的一个重要组成部分，但在福利经济学、福利国家论正式出现以前，以福利或慈善或其他形式出现的社会再分配作为为社会人提供基本生活保障的形式或活动，则早已存在。在古代，福利是一个价值观念，它总是与“善”和“恶”、“好”和“坏”联系在一起的。依照上帝的旨意来照顾他人，特别是穷人、弱者的行为，称为“善”或“好”，否则，称为“恶”或“坏”。也就是说，在那个时代，用超越人的力量解决人类的生活与社会需求，是当时福利的形式，这种早期福利形式的道德表现就是宗教的说教。在漫长的中世纪，欧洲社会依靠着这种道德说教以及一种善有善报、恶有恶报的因果报应心理，维持着社会的相对稳定。在当时，福利作为一种具有宗教色彩的慈善事业，是教会的工作，实行的范围很小，主观随意性较大。因此，它不是现代意义上的社会福利形式。现代社会福利是工业化、社会化大生产的产物，其实施与政府的行为联系在一起，它是现代社会经济制度的一个必不可少的组成部分。与社会福利形式相联系，福利经济理论也经过了一个发展变化过程。

1. 否定社会救济制度的福利经济思想

英国是最早进行资产阶级革命、实现工业化的国家，也是最

早较大规模地由政府出面干预福利事业的国家之一。16~17 世纪，英国几次大规模剥夺农民土地的圈地运动，使许多农民失去了田地，被剥夺了赖以生存的土地保障的农民，被迫背井离乡、四处流浪，从而引起了一系列的社会问题。于是，英国政府制定法令和法规，禁止没有工作能力的人和失业者流浪，强迫失业者和流浪者进入资本主义工场、农场就业，接受资产阶级的剥削；同时，法律还禁止给“健壮的”、“粗鲁的”求助者提供救济。为了缓和矛盾，防止被剥夺农民的反抗和骚乱，1536 年英国颁布法令，让教会承担救助贫农的义务，但又要求对有工作能力的乞丐施以严厉的惩罚。1572 年开征济贫税，命令保安审判官任命负责救济事宜的管理人员和监督员。后又几次颁布法令，订立了新的原则，要求各地自筹资金，对贫民实行就地救济，由公共官员负责管理救济机构，救济机构实行学徒制度。1601 年，英国将以上一些规定汇集起来，加以补充，成为正式的《济贫法》(Poor Law)。它以法律的形式将救济贫困由私人义务（宗教机构、同业行会）转变为社会公共责任，并规定了救济贫民的福利措施。该法案要求各级教区负责向居民和房地产所有者征收济贫税，用这种收入给无力谋生的人发放救济，并负责组织事业的成年人从事劳动，安排孤儿当学徒等。此后，英国政府又通过一些相应的法规，对《济贫法》进行了修改和补充。

1601 年颁布实施的《济贫法》是一个典型的工农业社会过渡时期的法案。这一法案具有很多建设性的成分，如，规定了社会救济的责任领域，即每个教区都只负责本区的成员，这种以居民身份为合法条件的政府济贫原则为现代的福利国家所沿用；对福利资金的来源作了规定，即自筹资金，包括自愿的捐助、教区内部的公共土地税等；承认公共福利的全国性覆盖和全国性行政的必要；建立了学徒制度，开始了在就业保障方面的最初尝试，即以工代赈式的济贫；等等。但是，该法案没有确定能够有效地规范工业社会的社会责任，并且有效地实施工业社会的社会保护功能。

随着工业在英国的快速发展,尤其是圈地运动的合法化,贫民不断增加,虽然法律已经更加严明,济贫的范围进一步缩小,但需要救济的人还是不断增多。为了减轻教区救济金负担,英国政府于1723年又颁布法律要求各地设立救济院,同时也进行院外救济。工业革命后,大批小手工业者破产,为了防止社会动乱,政府规定贫民习艺所只能收容那些陷入贫困的老、弱、病者和孤儿,以及随同母亲的儿童;对于那些健壮的贫民则由教区负责安排就业,对短期内不能就业者暂时提供衣食,直到找到工作为止,工作后工资不足以维持生计者,从济贫税中提供补贴。由于失业者不断增多,济贫税额逐年增加,1760年为125万英镑,1812年达到650万英镑^①。与此同时,英国的社会情况继续恶化,中世纪遗留下来的各种民间的、自发组织的社会保护组织被无情地摧毁,结果是城市工人罢工,农村则一度出现了类似“斯宾汉姆兰德制”^②的反向的社会保护措施。这一系列的问题促使人们开始不断地对接受扶助合理合法的道德观念及《济贫法》所规定的扶贫原则进行认真思考,并形成了新的否定社会救济制度的福利经济思想。

这一时期,对社会救济制度持否定态度的代表性人物主要是:

(1) 亚当·斯密(Adam Smith)。自由放任主义经济学创始人、英国资产阶级经济学家亚当·斯密把人类利己主义本性当作经济研究的前提,把经济现象看成是具有利己主义本性的经济人活动的结果。他认为,“每个人改善自身境况的一致的、经常的、不断的努力是社会财富、国民财富以及私人财富所赖以产生的重大因素”^③,独立的经济个体,虽然追求个人的利益,但由于市场经济

① 参见岳颂东著:《呼唤新的社会保障》,中国社会科学出版社1997年版,第5页。

② “斯宾汉姆兰德制”是在英国南部实行的一种根据家庭的大小和食品的成本而制定的补贴政策,于1796年开始实行。雇主知道工人总是可以从慈善机构领取面包,因而故意压低工人的工资,结果导致财政严重亏空,最终使该福利形式破产。

③ 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》上卷,商务印书馆1974年版,第315页。

的“自然秩序”的作用，必然会导致普遍的福利。也就是说，经济人“受着一只看不见的手的指导”去寻求个人利益的最大化，其结果是更有效地促进了社会公共利益，提高了社会公众的福利^①。

斯密依据“看不见的手”理论，提出了理想的社会模式。斯密设想的理想社会是“一切都听其自由，各个人都能自由选择自己认为合适的职业，并能随时自由改业的社会”^②，在这样的社会中，“每一个人，在他不违反正义的法律时，都应听其完全自由，让他采用自己的方法，追求自己的利益，以其劳动及资本和任何其他人或其他阶级相竞争”^③。而与这种经济自由主义相对立的是国家对经济干预的政策。他把人口数量和人口增长速度同财富数量和财富增长速度直接等同起来，指出，“一国繁荣最明确的标志，就是居民人数的增加”，而社会贫困与人口繁荣之间存在着内在关系，“贫困似乎会促进繁荣”^④。虽然只有处于长期停滞状态的国家才会出现劳动者的增加自然会超过需要雇用的人数，因而就业机会常常感到不足^⑤，但是，经济发展的国家“劳动者不愁无人雇用，资本家反愁无人可雇”^⑥。人口的繁衍有一个由生存而决定的限度，劳动的货币价格即工资是由劳动力供求决定的，但斯密并没有主张使工资保持在只能维持工人及其家属最低生活的水平，而认为高工资是有益于工人从而也是有益于工业生产的。由此可见，国家和政府无需对穷人和福利给予特别的关注，福利救济和社会保障只是私人的事。

斯密在《国富论》中实际上提出了随便地给予会给接受济贫的贫困者造成依赖心理的观点，因而对当时施行的《济贫法》进

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，商务印书馆1974年版，第27页。

② 同上书，上卷，第91页。

③ 同上书，上卷，第252页。

④ 同上书，上卷，第64、72页。

⑤ 同上书，上卷，第65页。

⑥ 同上书，上卷，第325页。