



西方社会保障制度发展丛书

Social Security System in Western Countries

瑞典

社会保障制度的发展

丁建定 著

3.27

Social Security System in Western Countries

西方社会保障制度发展丛书

瑞典社会保障制度的发展

丁建定 著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

瑞典社会保障制度的发展/丁建定著. —北京:中国劳动社会保障出版社,2004

西方社会保障制度发展丛书

ISBN 7-5045-4427-2

I. 瑞… II. 丁… III. 社会保障-福利制度-研究-瑞典 IV. D753.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 011234 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

煤炭工业出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

890 毫米×1240 毫米 32 开本 7.25 印张 207 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

定价: 18.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

前 言

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经验教训的重要途径。

西方国家社会保障制度的发展具有以下特点：首先，西方国家社会保障制度的发展具有历史性，经历了一个建立、发展、变化、困境、改革的长期历史演变过程。其次，西方国家社会保障制度的发展具有阶段性，不同时期西方国家社会经济发展的不同特点，使得它们社会保障制度的发展变化呈现出阶段性特点。最后，西方国家社会保障制度的发展具有国别特色，这种国别特色既与各国社会经济和历史文化传统密切相关，也与各国社会保障制度自身的发展演变直接相关。

中国特色社会主义保障制度的建设必须立足于我国的基本国情，也要借鉴西方国家社会保障制度发展的经验和教训。这就要求我们在研究西方国家社会保障制度时，既要研究现状，也要研究发展演变，还要研究不同时期的特点，更要研究国别特色及其成因。这样才能全面系统地认识西方国家社会保障制度发展的一般规律和不同国家社会保障制度发展的国别特色，才能为中国特色社会主义保障制度建设提供更加系统、具体的借鉴。

西方国家社会保障制度发展演变的研究，是西方国家社会保障制度研究的基础。西方国家社会保障制度经过长期的发展演变才达到现在的

程度和水平，可以说，西方国家社会保障制度现状的所有方面，包括制度构成、基本原则、国别特色、制度模式、思想理论、保障观念、面临的问题以及改革道路等，都与这种制度本身的发展演变有着直接联系，都可以从对这种制度的发展演变所进行的系统研究中找到答案。

正是基于上述现实目的和学术意义，我们组织国内外长期从事西方国家社会保障制度研究的学者，在对主要西方国家社会保障制度发展演变进行系统研究的基础上，撰写了这套“西方社会保障制度发展丛书”。

目前，我国学术界对西方国家社会保障制度的研究已经取得一些重要的成果，但是，这方面的研究工作还存在一些不足，主要表现在两点：第一，比较偏重于对西方国家社会保障制度现状的研究，缺乏对西方国家社会保障制度发展演变进行系统研究；第二，比较偏重于从经济学角度对西方国家社会保障制度进行研究，缺乏对西方国家社会保障制度进行多角度、跨学科研究。

西方国家社会保障制度的现状与这种制度的长期发展变化密不可分，社会保障制度也不只是经济学问题，它涉及社会发展的许多领域，社会保障制度研究也必然涉及许多学科，是一项综合性跨学科研究。“西方社会保障制度发展丛书”以西方国家社会保障制度发展演变为主要研究内容，综合利用社会保障学、经济学、社会学、政治学、历史学、伦理学等多学科研究方法，深入研究西方国家社会保障制度的发展演变进程，分析西方国家社会保障制度不同历史阶段的发展特点及其原因，系统总结西方国家社会保障制度发展演变的经验与教训。

“西方社会保障制度发展丛书”选择西方主要国家社会保障制度的发展演变为研究对象。英国和瑞典都是福利国家型社会保障制度模式的代表性国家，德国和美国都是社会保险型社会保障制度模式的代表性国家。每种社会保障制度模式选择两个代表性国家，不仅有利于更好地反映不同社会保障制度模式的发展特点，也有利于对同一社会保障制度模式的不同国家的社会保障制度进行对比；既有利于发现不同社会保障制度模式的国家之间社会保障制度的区别，也有利于发现同一社会保障制度模式的国家之间社会保障制度的差别，从而更好地反映西方国家社会

保障制度的国别特色。日本不仅是一个社会保障制度具有独特性的发达国家，也是一个与我国具有许多相同历史文化传统的亚洲国家，研究日本社会保障制度的发展，对中国特色社会保障制度的建立和发展具有更为直接的借鉴和启示意义。

作为多位学者合作研究的成果，“西方社会保障制度发展丛书”中的每本著作都将体现各自的不同风格，这是不可避免的，也是我们所提倡的。但是，该丛书的主要研究内容则是西方国家社会保障制度的发展演变及其背景与影响，它系统研究西方国家社会保障制度建立、发展和改革的整体进程；深刻揭示西方国家社会保障制度的发展与经济、社会和政治发展变化的相互关系；深入研究西方国家不同时期社会保障制度发展变化的阶段性特点及其背景；系统阐述西方国家社会保障制度的基本原则、内容构成、制度模式、理论观念的发展变化；深入分析西方国家社会保障制度面临的困境、改革的不同道路及其原因；客观评价西方国家社会保障制度的效果与作用、经验与教训；系统总结西方国家社会保障制度的发展对中国特色社会保障制度建设所具有的借鉴与启示。

经过多方近三年的共同努力，“西方社会保障制度发展丛书”今天终于可以和读者见面了。这首先要感谢中国劳动社会保障出版社对本课题给予的支持、关心和帮助！老实说，有关西方国家社会保障制度发展演变的研究，并不是目前我国社会保障研究领域中的时髦课题。中国劳动社会保障出版社能将本丛书列入出版计划，不仅是对丛书各位作者的极大鼓励，也是对我国社会保障制度基础研究工作的热情支持。

“西方社会保障制度发展丛书”的出版还得益于我国社会保障学术界许多学者的关心和支持，他们的鼓励和帮助也给了我们进行西方社会保障制度发展研究的信心和决心。特别是近年来我国学术界在西方社会保障制度研究方面所取得的一些重要研究成果，为本丛书进行有关西方国家社会保障制度发展的系统研究提供了有益的启示。在此，我也代表丛书各位作者向支持和关心本丛书的各位学者表示真诚的感谢！

当然，“西方社会保障制度发展丛书”的写作和出版，直接得益于各位作者的艰苦努力和通力合作。大家素不相识，为了一种共同的信念

前 言

和追求，不仅走在了一起，而且互相鼓励，密切合作，期间发生的许多趣事将与我们付出的辛勤和汗水，一同写进各自的人生篇章。在此，我也向各位作者表示深深的谢意！感谢大家的共同努力和紧密合作！

衷心地期望“西方社会保障制度发展丛书”能够对我国的社会保障制度研究，特别是西方社会保障制度研究有所裨益。由于我们的学术水平有限，加之研究资料等方面的不足，丛书一定存在不少缺陷甚至错误，真诚地希望各位读者批评指正。

丁建定

2003 年仲夏

于武汉喻园

目 录

绪 论 瑞典社会发展的独特性·····	(1)
第一章 瑞典现代社会保障制度的出现 (1870—1914 年) ·····	(6)
第一节 瑞典工业化的社会影响·····	(6)
第二节 瑞典早期社会保障思想·····	(13)
第三节 瑞典现代社会保障制度的出现·····	(25)
第二章 瑞典社会保障制度的初步发展 (1914—1939 年) ·····	(35)
第一节 两次世界大战之间的瑞典·····	(35)
第二节 瑞典社会保障理论的发展·····	(42)
第三节 瑞典社会保障制度的初步发展·····	(54)
第三章 瑞典社会保障制度的快速发展 (1945—1980 年) ·····	(68)
第一节 战后瑞典社会保障制度发展目标·····	(68)
第二节 瑞典社会保险制度的发展·····	(80)
第三节 社会救济与社会保障管理体制的建立·····	(96)
第四章 战后瑞典社会保障制度发展分析·····	(109)
第一节 战后瑞典社会保障制度发展原因·····	(109)
第二节 战后瑞典社会保障制度财政分析·····	(121)

目 录

第三节 战后瑞典社会保障制度效果·····	(131)
第五章 瑞典社会保障制度的改革 (1980—2003 年) ·····	(148)
第一节 瑞典社会保障制度的困境·····	(148)
第二节 瑞典社会保障制度温和改革时期·····	(161)
第三节 瑞典社会保障制度激进改革时期·····	(174)
第六章 瑞典社会保障制度国际比较与特点·····	(182)
第一节 北欧国家社会保障制度比较·····	(182)
第二节 瑞典和英国社会保障制度比较·····	(191)
第三节 瑞典社会保障制度构成与发展特点·····	(201)
附录 瑞典社会保障制度发展大事年表·····	(213)
主要参考文献·····	(217)
后 记·····	(222)

绪论 瑞典社会发展的独特性

瑞典位于欧洲北部斯堪的纳维亚半岛的东部，东北毗连芬兰，西部与挪威接壤，南部与丹麦隔海相望，东临波罗的海，面积约 45 万平方千米，人口约 870 万人，是北部欧洲的重要国家。

瑞典社会发展具有明显的独特性，这种独特性主要表现在以下几个方面：

瑞典的历史发展具有独特性。从 11 世纪初瑞典国家形成以后，其历史发展进程与北欧主要国家丹麦、挪威和芬兰的历史发展紧紧连在一起。11 世纪初，丹麦开始征服瑞典。12 世纪中期，瑞典征服芬兰，并在 13 世纪末将芬兰变为瑞典的一个公国。14 世纪末，丹麦彻底征服瑞典，丹麦国王成为瑞典国王。1397 年，丹麦、挪威和瑞典结成联盟，历史上称为“卡尔马联盟”，丹麦国王为三个国家的君主。

15~16 世纪，瑞典一直进行反对丹麦统治的斗争，并于 16 世纪 20 年代终于摆脱了丹麦的统治。17 世纪初，瑞典开始对外扩张，争夺对波罗的海的控制权，其对外扩张活动一直持续到 18 世纪初，以与俄国进行的北方战争的失败而告终。此后，瑞典开始向资本主义社会缓慢转变。19 世纪初，瑞典多次参加反对法国的欧洲联军，并在对丹麦的战争中取得胜利，迫使丹麦割让挪威。1814 年，瑞典和挪威建立联盟。

从 19 世纪开始，瑞典的历史发展开始具有新的特点，这就是基本奉行中立主义政策，和平时期不参加结盟，尽量不卷入国际纷争，集中力量发展瑞典经济。1905 年，瑞典宣布解除与挪威的联盟，在第一次世界大战和第二次世界大战中，瑞典努力保持中立立场，并利用战争所

提供的机会，加快社会经济的发展。第二次世界大战以后，瑞典于1946年加入联合国，1959年参加欧洲自由贸易联盟，1975年参加欧洲安全与合作会议。瑞典的历史发展开始与整个欧洲联系起来。

瑞典的人口发展具有独特性。19世纪以来，瑞典人口经历一个由快速增长转变为缓慢增长的过程。19世纪初期，瑞典人口的迅速增长曾经带来严重的人口压力，甚至导致大量瑞典人移居他国。20世纪30年代以来，瑞典人口出生率开始明显下降，人口增长速度明显减慢，低生育率与人口增长缓慢开始成为瑞典社会各界关注的重要问题，瑞典不得不采取积极的移民政策，吸引外来人口。外来移民在瑞典人口中所占的比例明显增长。

生活水平的提高和医疗卫生条件的改善，使得瑞典人均寿命明显增加。瑞典人口出生率的下降与人均寿命的增加，使瑞典人口的年龄结构发生很大变化。儿童占瑞典人口总数的比例不断下降，老人占瑞典人口总数的比例不断提高。瑞典从一个“儿童的社会”经过“中年人的社会”转变为“领取养老金者的社会”。

在瑞典人口中，农业人口一直占有较大的比重。1850—1950年的100年中，尽管瑞典城市人口的比例从10%增长到46%，但农村人口一直占瑞典人口的绝大部分。第二次世界大战以后，瑞典城市人口有了很大增长，但仍有相当比例的人口居住在农村。20世纪前半期，瑞典农业部门劳动人口占整个劳动人口的比例逐渐下降，但是，仍有1/4的瑞典人口从事农业及与农业相关的劳动。20世纪后半期，瑞典农业劳动人口比例明显下降，然而，瑞典至今仍然是农业劳动人口比例较大的欧洲国家之一。

瑞典的社会经济发展具有独特性。19世纪末20世纪初，瑞典开始走上工业化的道路。与其他西方国家工业化道路不同的是，瑞典的工业化不是首先从工业领域开始，而是首先从林业、农业、矿业等部门开始，然后逐步发展到其他工业部门。瑞典林业、农业和矿业等部门一直比较发达，其产品正是欧洲其他国家工业化发展过程中必需的基础资源，这使瑞典的工业化免于与欧洲其他国家过早地处于直接竞争之中。

两次世界大战之间，世界性经济危机对主要西方国家的经济和社会发展带来严重影响。经济发展速度降低，失业等社会问题不断恶化，国际市场竞争加剧，所有这些使得主要西方国家处于严重的经济萧条之中。瑞典的经济发展虽然也受到经济危机的影响，由于瑞典工业化道路的特色、体现瑞典学派主要思想主张的经济政策的实施以及长期以来奉行的中立主义外交政策等因素，瑞典经济并没有出现如同其他主要西方国家那样的严重萧条局面，而是继续保持着稳定发展的趋势。

第二次世界大战以后，主要西方国家的社会经济进入了一个长期持续发展的黄金时期，瑞典社会经济的发展更为明显。瑞典不仅完成了工业化，而且创造了令西方国家乃至世界瞩目的“瑞典模式”。战后瑞典社会经济的快速发展，成为西方资本主义经济发展的典型代表。

瑞典的政治生活也具有独特性。发达的工会组织是瑞典政治生活的突出特点。瑞典工会从 19 世纪末开始出现，随着工业化的发展，瑞典工会不断发展壮大起来，几乎所有的行业都建立了工会组织，绝大部分的工人都是工会会员，工会的影响深入瑞典民众生活的各个方面。瑞典成为西方国家中工会化水平最高的国家之一。瑞典工会组织的高度发达，不仅为劳资集体协议制度的建立奠定了基础，也对瑞典政党政治的发展产生了重要影响。

劳资集体协议制度的建立是瑞典政治生活的又一个突出特点。19 世纪末 20 世纪初，瑞典分别建立代表劳工的“瑞典工会联合会”和代表雇主的“瑞典雇主联合会”，开始探索劳资之间通过集体协议实现政治合作的道路。两次世界大战之间，瑞典不同利益集团之间经过多次“历史性妥协”，不仅实现了劳资之间的基本妥协，而且实现了工人阶级中不同阶层之间的妥协，从而建立起劳资集体协议制度。

社团主义政治是瑞典政治生活的另一个重要特点。瑞典工会组织的高度发达，劳资集体协议制度的建立，长期稳定的政党体制以及社会民主党的相对政治优势，使得瑞典政治生活呈现出不同社会阶级、不同利益集团、不同政治党派之间政治合作的倾向，从而形成了瑞典政治生活中的社团主义政治趋势。

瑞典的社会经济发展理论也具有独特性。从 19 世纪末 20 世纪初开始出现、两次世界大战之间逐步形成完整理论体系的瑞典学派，不仅对瑞典 20 世纪前期社会经济的发展产生了主要影响，而且与同一时期出现的凯恩斯学派一起，对整个西方资本主义社会经济的发展产生了重要影响。

社会民主主义理论是瑞典社会经济发展理论的重要内容。瑞典社会民主主义理论出现于 19 世纪末 20 世纪初，发展于两次世界大战之间，完善于第二次世界大战以后。瑞典社会民主党对社会民主主义社会经济发展理论的发展做出了重要贡献。瑞典社会民主主义社会经济发展理论不仅全面系统，更重要的是，它还能够随着瑞典社会的发展变化而不断发展和创新。

当然，瑞典的社会保障制度也具有独特性。在瑞典社会保障制度的发展方面，以社会保险制度为核心内容的现代社会保障制度，在瑞典出现的时间与主要西方国家基本一致，但是，瑞典现代社会保障制度最终确立的时间要晚于主要西方国家，瑞典现代社会保障制度确立以后，却又迅速地发展成为西方国家中著名的福利国家。

在瑞典社会保障制度的内容构成方面，养老金制度、健康保险制度与家庭补贴制度构成瑞典社会保障制度的主要内容，这也是福利国家型社会保障制度内容构成的普遍特点。然而，瑞典没有像其他主要资本主义国家那样建立起强制性失业保险制度，瑞典的失业保险制度始终采用自愿性互助保险的原则，这可以说是瑞典社会保障制度内容构成方面最突出的特点。

在瑞典社会保障制度的财政来源方面，中央政府和地方政府的财政资助所占比例最大，雇主缴纳的社会保险费所占比例居于第二位，被保险人个人缴费所占比例处于第三位。瑞典社会保障财政来源方面的上述特点，与主要福利国家的社会保障财政来源的特点基本一致。但是，20 世纪 80 年代以后，瑞典中央政府的财政资助在社会保障财政来源中所占比例逐步下降，地方政府财政资助所占比例基本稳定，被保险人个人几乎不再缴纳社会保险费，而雇主缴纳的社会保险费在瑞典社会保障财

政来源中所占比例则呈现出不断增长的趋势。这是瑞典社会保障财政来源构成的主要特点，这种特点直到 20 世纪 90 年代中期以后才有一定的改变。

在瑞典社会保障制度管理方面，中央政府和地方政府是瑞典社会保障制度管理的主要机构，瑞典大部分社会保障项目由政府管理和实施，但是，瑞典地方政府在社会保障制度特别是社会救济和社会服务方面发挥着更大的作用和影响。此外，瑞典的一些社会保障项目仍然实行自愿性保险原则，国家虽然对这些社会保障项目提供财政资助，但并不对这些社会保障项目实行直接管理。这些自愿性社会保险项目主要由各种社会保险基金组织管理，中央政府相关部门仅对其进行监督。

综上所述，瑞典社会发展过程中各方面的独特性是相互联系和相互影响的，尤其是瑞典社会保障制度发展变化的独特性，更与瑞典历史传统、人口变化、经济发展、政治生活以及社会发展理论等方面所表现出的独特性直接相关，是瑞典政治、经济、社会、思想和文化发展变化独特性的直接结果。本书的目的正是要阐释瑞典社会保障制度的发展变化与瑞典经济、社会、政治、思想乃至历史文化发展变化的关系。

第一章 瑞典现代社会保障制度的出现

(1870—1914 年)

19 世纪末 20 世纪初是瑞典社会的重要变革时期，工业化的开始不仅使得瑞典社会经济发生了重要变化，而且使得瑞典社会生活也发生了明显变化，工业社会的各种社会问题开始在瑞典出现并日趋严重，这必然引起瑞典社会各界的广泛关注，并提出各种社会改革的主张，其中建立有效的社会保障制度成为各种社会思想的基本共识。正是在上述因素影响下，瑞典颁布了一系列社会立法，建立起针对养老、健康、失业、工伤赔偿等问题的社会保险制度，这标志着瑞典现代社会保障制度的出现。

第一节 瑞典工业化的社会影响

一、工业化的社会影响

社会保障制度是保障社会平稳发展的一种社会安全制度，它在任何一个社会发展阶段都被视为对付社会问题的必不可少的措施。但是，在不同的社会发展阶段，人们对社会保障制度的态度是不同的。工业化以前，尽管普通民众迫切需要一种有效的社会保障机制，以保证他们的正常生活和发展，统治阶级出于稳定其统治的目的，在不同的时期也会采

取一些社会保障措施,但是,从总体上说,他们对社会保障制度的态度是被动的、消极的,这既与统治阶级对社会保障制度的性质和作用的认识相关,更与社会发展水平直接相关。

工业化的出现和发展,不仅使得社会问题更加集中地表现出来,也使得许多社会问题的性质、程度和影响发生了很大变化,贫困、失业、老年等社会问题不再仅仅被视为个人因素的结果,而被认为是社会发展过程中缺乏有效的社会调控的结果,这就需要政府采取更加积极主动的措施,制定更加合理有效的社会保障政策,从而减轻社会问题的影响,保证工业社会自身及其每一个成员的正常发展。可见,工业化是现代社会保障制度出现的基础。

瑞典的工业化开始于 19 世纪中期,其发展经过两个阶段。第一个阶段是 19 世纪 40~80 年代,这是瑞典工业化开始和初步发展的阶段。19 世纪 40 年代,英国基本上完成了工业革命,工业革命在其他西欧国家开始兴起,瑞典也被卷入工业化的历史洪流之中。与此同时,西欧工业革命的发展,使得对瑞典的传统产品例如木材及其他农林产品的需要迅速增长,瑞典工业革命就从木材工业开始,并很快发展到其他行业,这是瑞典工业化开始阶段的主要特点。

瑞典工业化开始时期的特点,对瑞典社会保障制度的建立与发展产生了重要影响,林业和农业在瑞典工业化过程中的先驱地位,使得林业与农业在一个相当长的时期成为瑞典经济发展的重要内容,林业和农业从业人员的社会保障在瑞典社会保障制度建立与发展过程中始终处于不可忽视的地位。

瑞典工业化的第二个发展阶段是 19 世纪末 20 世纪初。当时瑞典的工业化有了快速发展。由于化工技术的发展,使得通过化学方法加工纸浆成为可能,瑞典发达的木材加工业成为发展纸浆业的有利条件,而欧洲市场对纸浆需求的增长,也使得发展纸浆业成为一项可以带来经济效益的产业。这样,瑞典在继续发展和扩大木材加工业的同时,大力发展纸浆生产,造纸业成为瑞典的新兴产业。此外,炼钢厂的规模与产量都有明显扩大,瑞典钢铁工业获得明显的发展。机械制造业尤其是代表着

新的科学技术革命水平的电器制造业在瑞典也有了一定的发展。

19 世纪中期开始并不断发展的工业化，对瑞典社会产生了深刻影响。首先，工业化促进了瑞典经济快速发展。1861—1890 年瑞典工业年均增长率为 2.7%，1891—1915 年为 6.1%，1921—1940 年为 5.4%，1946—1965 年为 5.6%。1870—1914 年，工业总产值从 3.2 亿克朗增长到 22 亿克朗，年均增长率为 4.4%；各种投资从 5 000 万克朗增长到 4.5 亿克朗，年均增长 5.0%；出口总量从 1.4 亿克朗增长到 7.9 亿克朗，年均增长 3.1%；进口总量从 1.5 亿克朗增长到 8 亿克朗，年均增长 3.2%；国民收入从 8 亿克朗增长到 33 亿克朗，年均增长 2.8%。^①

其次，工业化带来瑞典人口的发展变化。随着瑞典社会经济的发展，瑞典人口开始以较快的幅度增长。1810 年，瑞典人口大约为 240 万人，1850 年增加到 350 万人，1870 年增加到 420 万人，1890 年增加到 478 万人，1914 年为 570 万人。

人口快速增长给瑞典社会带来了巨大压力，尤其是土地制度改革后农村人口增长所带来的社会问题更为严重。“农村的人口爆炸在 19 世纪前半期成为严重的社会问题，贫穷阶级生活在极为艰难的环境之中，如果收成不好，地主或者农场主就会辞去一些雇佣者，这些人中的大部分将在教区流浪行乞，如果饥荒不断加重，他们就会涌向城市，各种疾病给本已严重营养不良的他们增添新的痛苦。”^②

在人口总量增长的同时，人口构成也开始发生变化。19 世纪末 20 世纪初，瑞典虽然还不能说已经开始了城市化，但是，城市人口已经有了较大增长。1870 年，瑞典城市人口仅为 50 万人，1914 年已经增长到 150 万人，年均增长速度为 2.7%。1865 年，瑞典城市人口占总人口的

^① Lars Jonuug, *The Economic Development of Sweden since 1870*, Edward Elgar, 1997, P46

^② Alexzander Davidson, *Two Model of Welfare: the Origins and Development of the Welfare State in Sweden and New-Zealand 1888—1988*, Stockholm, 1989, P49