

历史比较中的 社会福利国家 模式

高鹏怀 著

7

中国社会科学出版社

历史比较中的 社会福利国家模式

高鹏怀 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

历史比较中的社会福利国家模式/高鹏怀著. - 北京:
中国社会科学出版社, 2004.5
ISBN 7-5087-0112-7

I. 历… II. 高… III. 社会福利—福利制度—研
究—西欧 IV. D756.07

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 044730 号

书 名: 历史比较中的社会福利国家模式

著 者: 高鹏怀

责任编辑: 尤永弘 范 琪

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市宇海印刷厂

开 本: 850 × 1 168 mm 1/31

印 张: 7.125

字 数: 142 千

版 次: 2004 年 5 月第 1 版

印 次: 2004 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0112-7/D·163

定 价: 16.00 元

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

历史比较中的社会福利国家模式

(摘要)

20 世纪 90 年代中后期以来，伴随社会民主党在欧洲政坛的重新崛起，其关于福利国家的改革主张也日益引起人们的关注，那么，“社会投资型国家”（Social investment state）能否有效改造福利国家，第三条道路理论与传统的社会民主主义和新保守主义所提出来的两种方案有何区别，它能否使战后形成的社会福利国家模式从根本上摆脱 70 年代以来的危机与困境，这些都是有待我们进行深入研究的问题。

研究这些问题的意义还在于，可以帮助我们及时全面地了解当代西欧福利国家理论和实践发展的新变化，了解西欧社会民主主义和左翼政治思潮的最新发展动向，准确把握西欧资本主义的发展脉搏。对福利国家模式进行历史比较研究还有助于我们对西欧福利国家的改革思路及政策措施进行理性分析，在此基础上吸收其有益成分，以便为我国的经济改革和现代化建设提供借鉴。



社会福利国家模式（民主社会主义模式）是一种资本主义的发展模式，它以国家干预、劳资合作、社会福利、国民收入

再分配等为主要特征，追求充分就业、公平分配和社会平等、社会公正的发展目标，从根本上维护资本主义发展的经济稳定和社会安定。人们往往用这一模式来区别以自由市场经济为主要特征的美国式的资本主义发展模式。

战后半个世纪以来，社会福利国家模式的发展经历了由盛到衰再到调整后的复兴的历史变迁。概括而言，其发展历程大致经历了三个阶段：

第一阶段（从第二次世界大战结束到 60 年代末 70 年代初），这一时期是社会福利国家模式产生、发展并迅速扩张的时期。福利国家模式的某些因素早在 30 年代就已经产生了，但在当时并未受到普遍重视。战后的国际环境及国内的政治经济形势为其提供了成长的土壤。民主社会主义的改良主张、凯恩斯主义的需求理论、早期的社会救济经验都使福利国家的内容进一步充实起来。这一时期主要以英国和瑞典为典型代表，英国的理论较为完善，但在实践中则以“瑞典模式”最为著名。其主要发展特征是，在思想上倡导民主社会主义的价值观，如自由、平等、团结、合作；在政策主张上，强调国家干预、劳资间阶级合作等；在社会目标上，强调充分就业、广泛的社会福利的重要性。

第二阶段（70 年代中后期到 80 年代末 90 年代初），经过二十多年的实践，福利国家模式在给西欧资本主义发展带来经济繁荣和社会稳定的同时，它所引发的一些消极后果开始暴露出来，经济发展速度减缓，财政赤字增加，企业竞争力不足，充分就业和公平分配的目标难以实现。再加上新科技革命和石油危机等外部因素的影响，使得福利国家陷入全面危机。新保守主义政治势力的崛起和新自由主义经济思想的迅速传播标志着福利国家模式进入了一个新的发展阶段。这一阶段是对传统模式进行重大改革的时期，其中以英国的“撒切尔夫人革命”

和德国科尔政府所进行的改革最为典型。社会福利国家模式在这一阶段的主要发展特征是，在思想主张上，强调个性自由和经济自由，强调发挥市场机制的作用而限制国家干预的程度和范围；在政策上，以消除“滞涨”、激发经济活力为出发点，大力推行私有化，削减社会福利，限制工会权力，减轻企业的税务负担。

第三阶段（90年代中后期以来）。新自由主义的改革虽然对抑制通货膨胀和刺激经济增长起到了一定的作用，但同时却付出了极大的社会代价，贫富分化加剧，失业人数剧增，各种社会问题层出不穷。“市场原教旨主义”神话的破灭为社会民主党和其他左翼力量的重新崛起创造了历史性机遇。苏东巨变后的理论反思和80年代以来的政策调整，使社会民主主义政党重新赢得了选民的青睐。尽管“新中间派”的政策主张尚不完整，但在社会福利国家模式如何改革的问题上却不乏新意。“第三条道路”理论提出的“积极的福利社会”和“社会投资型国家”的构想令人耳目一新，而德国基本价值委员会的政策主张则预示了社会福利国家模式的未来走向。这一阶段是对福利国家模式进行理论建设和实践修正的崭新时期，具体实践则以英国的“布莱尔新政”和德国的施罗德改革较为典型。

近年来，全球化和新科技革命使福利国家模式赖以存在的种种基础性要素条件发生了改变，环境的新变化将会直接影响到福利国家的未来发展趋向。具体而言，新科技革命的影响是：（1）随着产业格局的结构性调整，传统的产业工人大量地向其他产业部门转移，一些适应力较差的劳动者则被迫加入到失业大军中去。（2）失业人数的增多使得劳资力量对比呈现出明显的不均衡状态，工会地位的改变使其在劳资谈判中不可能有大的作为。（3）工人结构的变化和工会力量的削弱使社会民主党的社会支持结构发生了重大变化，并其在国内政坛中的权

威地位受到很大挑战。(4) 新兴科技型企业规模小、分布较分散、经营灵活多变的特点使国家的调控能力大受限制。(5) 在科技力量影响日益扩大和深化的社会环境中, 仅靠消极的社会福利已不能解决所有问题, 科技发展所导致的“没有劳动的资本主义”使人们不得不重新思考如何才能更有效地提供社会保障和维护社会安全。只有对传统模式作出合理有效的修正才能更好地与变化了的经济社会现实相契合。

全球化对福利国家也产生了重要的影响。首先, 全球化条件下, 资本的自由流动将使国家对经济的干预和调控能力有一定的削弱。第二, 贸易的国际化将使商品进口量增加, 使本国企业的销售额下降, 从而对企业的生存构成威胁, 并使就业机会相应减少。第三, 全球性的投资竞争将使国家损失更多的财政收入, 从而使社会福利开支成为无源之水、无本之木。第四, 全球化使福利国家传统的资本—劳动—国家间相对稳定的三角关系受到损害, 破坏了社会和谐和社会团结。

二

从对社会福利国家模式的历史比较中, 可以得出几点认识:

1. 社会福利国家模式的历史变迁是多种因素综合作用的结果, 但从更深层次上看, 它反映了生产力发展的现实需要, 是国家垄断资本主义在现有制度框架内对生产关系不断调整的过程。从实质上都反映出资本主义制度下生产力发展的扩张性要求同固有的生产关系之间的矛盾斗争, 是资本主义生产方式内在矛盾的外部化, 生产力的迅速发展客观上要求对资本主义生产关系作出相应的变革和调整, 福利国家所主张的国有化、混合经济、经济计划化和对社会财富的再分配客观上适应了生

产力发展的这一要求。

2. 社会福利国家模式的历史变迁与各国的现实经济社会问题以及由此决定的社会政治力量的崛起有着紧密的联系，这些因素已经并将继续影响到福利国家模式的现实走向。有理由相信，福利国家未来所面临的新的危机和困境仍将是决定各种政治力量政坛兴衰的一个关键因素。

3. 传统的社会民主主义（老左派）和新保守主义（新右派）在政坛上的失败实质上是改革福利国家模式的两种方案的失败。环境的发展变化要求各党派只有不断地进行理论创新和政策调整才能获得新生。

4. 第三条道路希望在吸收新自由主义经济政策的某些有效做法的同时保留社会民主主义的某些传统价值观，希望以社会投资型国家来改造福利国家，构建起积极的福利社会，建立起新的合作包容型的社会关系，实行新的混合经济。从这个意义上说，第三条道路可以看作是改革福利国家模式的第三种方案。

5. 新左翼改革的成功与否一定程度上取决于新的改革主张能否有效地改造社会福利国家模式，而这一点又与其思想理论主张能否与现实相契合以及能否保持政策和行动的连续性等因素有着直接的联系。因此，他们所提出的改革福利国家的方案能在多大程度上实现还需要实践来作出回答。

6. 全球化和新科技革命以及其他新变化已经并将继续对社会福利国家模式的未来发展走向产生重大影响。全球化和新科技革命对福利国家模式所强调的国家干预、充分就业和国民收入的再分配、以劳资妥协为重要内容的社会团结等基本原则提出了挑战，在全球化条件下，资本的自由流动使福利国家的经济增长和就业机会都发生了变化，并影响到国家的干预能力和存在的合法性基础。新科技革命在引起产业结构变化的同

时，也使社会阶级结构和就业形式发生了重要变化，中间阶层的崛起和工会力量的削弱，以及终身就业的减少使传统的再分配式的福利救济和新自由主义单纯依靠劳动力市场来调节就业的方式充分显示出其历史局限性。因此，福利国家模式的命运如何，将直接取决于新的时代环境下各国政策措施的有效性。

7. 社会福利国家模式的改革方案和改革重点不能仅仅停留在经济问题一个方面，而应该从政治、经济、社会、文化、生态等方面寻求全面的解决方案。处理好经济效率、社会公正和生态持久三元目标之间的关系将是各福利国家在未来发展中所要面对的主要问题。但是，这些思路和新的举措不可能从根本上消除福利国家模式和当代资本主义发展所面临的危机和困境，只要资本主义的基本矛盾还存在，社会福利国家模式就不可能从根本上找到解决问题的出路，从这个意义上说，社会福利国家摆脱经济、社会双重危机和效率、公正两难困境的努力将会是一个长期艰苦的过程。

8. 社会福利国家模式的历史发展及当前福利国家所进行的改革对我国社会主义市场经济体制的建立和社会保障体制改革具有一定的借鉴意义，主要是，社会保障体系的建立和完善应该有助于促进就业、有利于经济改革、有利于企业竞争力的提高、有利于人民生活的基本保障；要立足于构建积极的福利社会，防止“道德公害”和“福利依赖病”的产生；社会保障水平不能脱离现实的生产力发展水平；社会福利的观念不应仅仅停留在社会保障一个层面，应该从生态保护、人力资源投资等方面来争取人的全面发展和实现更广泛的社会福利。

三

全文按历史的逻辑顺序展开，除导言外，其余部分共分五

章。

导言部分，介绍文章的研究内容、研究范围、研究方法以及研究的意义和重点。

第一章，从分析社会福利国家模式产生的历史背景入手，阐述了这一模式的理论渊源和实践基础，并选取瑞典、英国、德国等三个典型国家来说明福利国家模式的具体形式。在此基础上，对该模式在第一个发展阶段的基本特征作出概括。

第二章，阐述福利国家模式暴露出的问题以及新自由主义和新保守主义对它的攻击。分析了保守党与社民党在福利国家问题上的不同立场和态度，在这里主要选取矛盾最突出、斗争最激烈的英国 70 年代的“撒切尔夫人改革”为分析重点，结合理论上的调整与实践中的改革概括出该模式在第二个阶段的发展特征。

第三章，福利国家危机的进一步深化和扩大化；在苏东巨变后的理论反思和政策主张、竞选策略不断调整的基础上，社会民主党实现了历史上的“神奇回归”。其中，第三条道路理论对传统福利国家模式下的价值观、经济和社会发展主张作了全面的修正。在实践上，德国基本价值委员会提出了颇具实践价值的福利国家模式改革构想。

第四章，探讨福利国家模式的未来走向。分析全球化、新科技革命以及欧洲一体化对福利国家的影响，对一些有代表性的观点进行评析。

第五章，阐述对福利国家模式发展的基本看法，分析福利国家改革对我国的若干启示。

与研究福利或社会保障问题不同，本文选取的角度是从福利国家的一般模式的角度，通过对福利国家政治、经济、社会、思想理论等多方面的分析，阐述当代西欧资本主义的新发展和新变化，尤其着重分析了社会民主党及其思想理论和政策

主张在福利国家模式发展中所起到的作用，并把关注的重点放在了左翼政党在新的时代背景下所发生的新变化和所提出的新的改革方案等方面，从这个意义上说，本文属于对国外社会主义运动研究的一个组成部分。另外，在方法上，本文主要采用了历史比较的研究方法（comparative historical approach）。

A COMPARATIVE HISTORICAL STUDY ON SOCIAL WELFARE STATE MODEL ABSTRACT

Welfare state research has received a burst of new interest in the last decade. Most studies have concentrated on explaining welfare state development through structural imperatives, institutions, state actors, or societal pressures. But as we know, the idea of a "Third Way", as expressed practically by Tony Blair and theoretically by Anthony Giddens, has offered a new perspective which believes the traditional welfare state should be replaced by the "social investment state". According to this new middlelist's viewpoint, the traditional welfare state model must be renewed because it cannot be compatible with the change of this society.

What is the "social investment state", will it reform welfare state effectively? What is the difference between Third Way and neoliberalism? To answer this question, we'll concentrate on tracing development of capitalism in west Europe after world war II. So it is necessary for us to adopt a comparative historical approach.

This paper began with a brief exposition of the principal arguments of the contemporary Euro welfare state reform. And then compare and

discuss historical effects of the welfare state model in different period, compare the different attitude between the old leftists and the neo-rightists to the traditional value of welfare state, critically analysed their assumption and prognostications. At last I analysed challenges of globalization, technology to welfare state before summing up my analysis and theoretical conclusions.

To consideration of explaining the creation of social welfare state model, we should generalize its basis characteristic at first.

The welfare state model consists of spending programs that provide income security, health care, housing, education, employment and training, social services, and veterans health care and pension. Besides its social welfare items, welfare state model aims at implement social justice, social solidarities, full employment, equal distribution, state intervention etc.

According to the explanation of some west intellectuals, the creation of welfare state required two big bangs. The first big bang was the Great Depression; the result was a wide network of cash transfer programs, including social security and unemployment compensation, targeted to broad beneficiary classes. The second big bang was the social upheaval of the 1960s. Great Social programs were generally targeted to the most needy and often provided assistance in the form of in-kind transfers.

As is well known, social welfare state model adopted interventionist during the postwar period, it has a system of social protection and

promotes redistribution across classes and aims at the prevention of poverty. Welfare state model is largely based on the principle of democratic socialism, which can be seen from some advanced capitalist states in west Europe such as Britain and Sweden.

By the 1970s the economies of the traditional welfare states were floundering. Runaway regulation, high taxes, monetary inflation and, in some countries, inefficient government-owned industry were sapping economic dynamism. As an alternative to Keynesianism, neoliberalism emphasises market-oriented economies. Free-market capitalism, thus, widespread in many Euro welfare state, it also means a new development era of welfare state has begun.

But neoliberalism creates new risks and uncertainties. On the one hand, market mechanism can be an engine of economy development, but on the other hand, it brings many negative effects, eg. Unemployment, social inequality, low social security, and so on.

Beginning in the late 1990s, within the British Labour party and in some other Euro social democratic parties, a new alternative paradigm to the neoliberalism was elaborated. One of the leading theorists of this new perspective was Anthony Giddens, whose book *The Third Way: The Renewal Of Social Democracy* laid out the argument for a third way between social democracy and neoliberalism. Giddens declared, capitalism should be governed and regulated, so, the state, according to Third Way theory, should play a role on the supply side, creating conditions and incentives to encourage innovation, equal opportunity. The state's role in the social sphere is to promote personal re-

sponsibility and to encourage employment rather than welfare dependency. According to Third Way theory, society will retain social inequalities but encourage equal opportunity; the goal according is not to redistribute income but to increase income for all. Giddens also distinguished welfare state between "positive welfare" and "negative welfare", and he thought the Social Investment Country will provide the former rather than the later one to its citizen.

It is necessary to compare and contrast Third Way' s new projects with earlier welfare state arguments. In doing so, we can clearly identify its radical features with the past. As shown by liberal and neoliberal criticism, the Third Way belongs to a political radicalism framework, the special feature of which is the idea of a strong generative model positive welfare and positive interventionist state, According to the new theory, it will be able to cope with the new world economy and reform welfare state successively. It could be the best way not only to modernize the economy, but also to fight against a populist extreme right or a fundamentalist extreme left, by representing new demands for solidarity, by balancing the anonymous functional and transnational reorganization of the economy and by combining economic competitiveness with political and social democracy.

It is not my purpose here to survey this extensive theory, but simply to illustrate the historical chang of welfare state model by pointing to its characteristic strands in different period. And then we can draw our conclusion after the historical comparison.

1) The historical change of welfare state model is a comprehensive consequence of politics, economy and society change, but the radical factor is the change of economic circumstance.

2) There are two different attitudes in building and reforming the welfare state, one is the traditional democratic socialism, the other is neoliberalism. The crisis of welfare state model means default of these two projects.

3) The "Third Way" can be seen as the third project of reforming welfare state model. Whether it would succeed or not will depend on its solution to welfare state's problem.

4) No doubt globalization, technology, individualization, and other trends, are powerful policy challenges. New technologies and market-driven incentives unite producers in a new, information-driven global economy. As we have seen during last decades, the contemporary challenge is a severe one for all welfare states.

5) The future of Welfare state is still an uncertain one. One important reason is, there are still so much difficulties remain unresolved. And it is not clear if the European left can implement their utopianism in practice. Western Europe shows, in the past few years, how little the reform really had to do with the decline of economy increasing. It was, however, a far less good policy-at the level either of an overall "project" or of specific measures-once reference to a future goal has been in a scrape. The only way to keep it going is to find a new connection between utopian references and practical projects.

6) More importantly for my discussion here, we can get some active experience from welfare state to the reform of China, that is, China would have to reform its social welfare system. As we know, the traditional enterprise or unit-based welfare institution has numerous of neg-

tive effects, so it must be replaced by a new one.

And at the same time, the responsibility of individual and family will have to be restored.