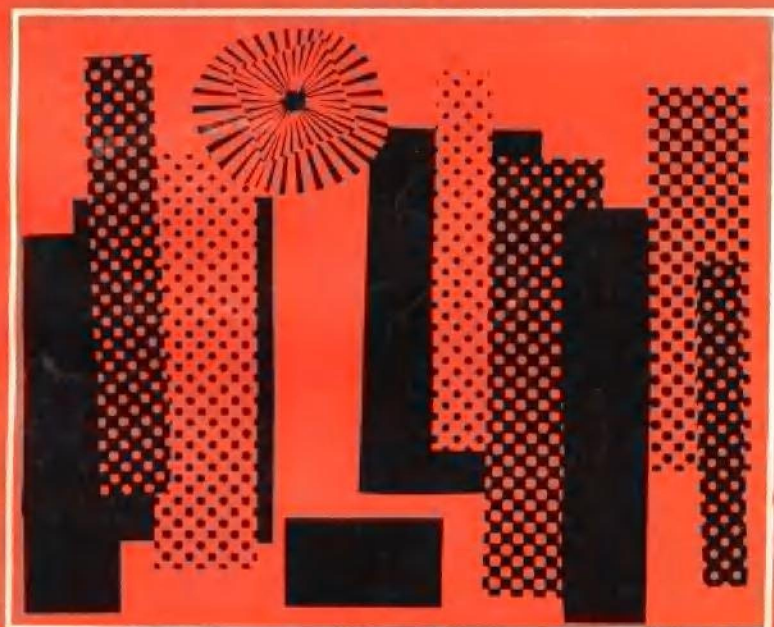


二十世纪文库

危机中的 福利国家

经济合作与发展组织秘书处 编
梁向阳等 译 黎 鸣 审校



华夏出版社

责任编辑：韩至诚 郭黎
封面总体设计：郭力 钮初 呼波
李明 王大有
本书封面设计：张鲁平 刘国

THE WELFARE STATE IN CRISIS
An Account of the Conference on Social Policies in the 1980's
ed. by
OECD, paris, 1981.

危机中的福利国家

经济合作与发展组织秘书处 编

梁向阳 等译

黎鸣 校

*

华夏出版社出版发行

(北京东直门外香河园北里4号)

新华书店经销

兰州新华印刷厂印刷

*

850×1168毫米32开本 12.5印张 223千字 插页2

1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数 1—3000册

ISBN7—80053—798—6/C·002

定价：8.35元

译者前言

在80年代初，经济合作与发展组织在巴黎召开了一次社会政策大会，参加大会的代表是来自经济合作与发展组织诸国的社会学家、经济学家、企业家、工会负责人和政府官员。会谈广泛地讨论了福利国家危机问题。经济合作与发展组织秘书处根据大会的讨论整理成《危机中的福利国家》一书。

本书是经济合作与发展组织关于福利国家问题研究的权威性报告。该报告回顾了50年代和60年代福利国家迅速发展的历程，分析了70年代以来经济合作与发展组织诸国经济低增长对福利计划的冲击，并在这种意义上指出福利国家面临的危机。这种危机突出地表现为：失业率高、社会保障财政危机、某些社会政策加剧通货膨胀不利于经济的发展、等等，面对福利国家所发生的危机，西方许多经济学家和社会学家广泛地论述了经济政策与社会政策的关系、公平与效率的关系、价值的变化与社会政策的关系、国家干预福利的作用和就业等方面的问题，并且探索从福利国家到福利社会转变的发展趋势、条件、过程与问题。

该报告能够准确地把握发达国家社会保障发展的时代脉搏，在国际上颇有影响，对我国社会保障的发展及研究也将有重要的启示。因此，我们组织翻译了这份报告。具体分工如下：梁向阳负责译序言、开幕词、第一部分全部以及第二部分九篇专题论文，并与甄炳禧合译另外四篇专题论文，余下四篇专题论文由折晓叶负责。此外，在统稿过程中，徐婷负责整理工作。

为了方便国内读者阅读，我们对本书的目录作了适当的删编。

译者

1987年11月20日

序 言

本书讨论了当代福利国家危机的基本问题。如果要避免错误的结论与推测，那么了解这种危机的基本性质是至关重要的。80年代社会政策会议的宗旨就是为了增进这种了解，即对问题作出诊断而不是提供解决的方案。

在经济合作与发展组织成员国，50年代和60年代的社会计划得以迅速发展是与经济高速度发展密切相关的，而且经济合作与发展组织成员国也因此取得管理上的成功。自70年代初以来，经济合作与发展组织成员国较低增长的演绩必定妨碍福利计划的继续扩充和公益金的增加，而福利国家的危机就是在这个意义上被提出来的。不过在这次大会上，同样变得明朗的问题是：与失业率高密切相关的社会保障财政危机不仅仅因为失业补贴的负担增加，还因为失业冲击了范围广泛的社会费用开销。而且，开始辩论某些社会政策（失业补贴、最低工资和高工资税）对经济有不良影响，甚至在局部范围内妨碍经济转向无通货膨胀的增长。

经济政策与社会政策之间产生冲突是潜在的危险，其原因在于西方市场经济以及自由社会的成就的主要基础是经济发展与社会进步的整合：有效的经济和社会发展水平的提高就象同一硬币的两面。因此，重要的是要把握住某些基本的问题：

可以在多大范围内通过收入转让的庞大系统来达到公平，以及将来追求公平是否应采取其他方式？

工业社会正在出现新的价值和新的经济偏好吗？而且是

否已经达到需要调整社会政策重点的程度？

能否发展工作、闲暇和就业的新关系，以致即使在经济低增长的条件下也能实行充分就业的目标？

除了对国家作用的不同政治态度外，在自由的工业社会是否存在重新强调诸如家庭、地方社区等基本机构的社会作用的长期趋势？在这种意义上，我们是否要将福利国家的概念转换为福利社会？

政府如何提高对此类挑战的应变能力？

大会讨论了这些问题，并由哈伯斯塔特教授和哈尔西教授对讨论作总结。经济合作与发展组织秘书处衷心感谢他们在会议期间所作的贡献和专业指导。根据他们个人的总看法（哈伯斯塔特从经济学家的观点出发，哈尔西从社会学家的观点出发），福利国家出现双重的挑战。低增长意味着在确保现代工业民主国家必须为其公民提供的最低需求保护线的时候，我们不可能回避社会政策模型更改的需要。若非进行某些巧灵的社会手术，这种手段是不需要的。哈尔西的分析表明，此类手术不得不在具有一种强有力的普遍趋势的范围内进行。他把这种趋势看作是国家、家庭和经济之间的社会作用的再协调。由工业革命产生的第三次劳动分工还在进行着，我们因此面临一个比削减福利国家规模更基本的挑战。

这种分析强调必须综合看待经济政策与社会政策。经济合作与发展组织日益重视有关这两个问题的研究工作。

社会事务、人力和教育理事

J.R.加斯

开 幕 词

经济合作与发展组织秘书长 E.范莱内普

当将20世纪后半期的历史载入史册时，毫无疑问，50年代以及60年代充分就业和福利国家的成就，为通过市场调节经济的工业国家在经济政策和社会政策的成功配合打上印记。在70年代，经济增长受挫导致经济合作与发展组织成员国的这两大目标产生冲突。但是，在80年代，我相信我们的政治系统和经济系统的成功从根本上使我们重新坚信经济发展和社会进步是自由社会的同一过程的不同方面。这就是我欢迎有机会召开这次经济合作与发展组织关于80年代社会政策大会的原因，也是我对这次大会将成为更系统评论经济合作与发展组织沟通社会政策与经济发展的起点充满信心的原因。

我分析所依据的原则的确是现实的，那就是大多数的公共活动既有社会方面也有经济方面。例如，增加税收不仅会影响工作、储蓄和投资，而且还会影响收入的分配。同样，为儿童提供日常照顾设施以便父母能外出工作，不仅会影响劳动力的供给，而且还会对家庭生活产生重要的影响。因此，社会和经济必然是互相交织的。艰巨的任务是要协调公共政策，争取社会所需要的最有效方式，而不要目光短浅地或无能地逃避基本的社会目标。

当前经济和社会的限制

有这样一种说法：我们可以争取的真正的社会进步受经济资

料限制；不应允许用亏损生产经济资料的经济系统的方法达到社会目标；而且我们生活的社会建立在主要由每个公民和消费者充当资料分配的最终仲裁人的基础上，这些都是显而易见的。我们不能忽视这些限制。

第一个限制是指短期与长期（即这一代与下一代）之间的交易。在经济方面，这意味着打破今日消费与未来投资的权利平衡。在现今的环境下，由于需要增加投资改造了我们的经济，从而提高了生产率和减少了对原油的依赖，因此这个问题很重要。

第二个限制是所谓社会政策的“副作用”问题。目前某些复杂的财政储备的实施效果，除了起到良好的调节作用外，对社会生活和经济生活都产生了影响。征收社会保障的工资税显然增加了劳动力的成本，改变了商业公司与工业之间以及劳动力与其他生产因素之间的成本模式，从而改变了资源的分配和生产与消费的模式。从经济效益的观点来看，其中有些“副作用”会违人所愿。

第三个限制是需要应付每个公民和消费者愿望与偏好的变化。“福利国家”已经成为受益的顾客群体竞争得到较大份额的舞台。如果我们资源所需的总额要以非通货膨胀的方式来满足的话，就必须控制顾客群体要求的逐步升级。

我从这些限制中推敲出如下两个主要结论：

维护福利国家的最佳方式是严格规定福利国家的主要目标与界限。

我们必须重新设计我们的社会政策系统，以致能有效地适应新的社会需要和社会偏好。

福利国家的作用与界限

福利国家的基本功能是确保全体公民生活的最低保护线，以

防社会风险。然而，如何界定恰当的最低保护线尚有待讨论。政治决策确定最低保护线，可理解为受增长与丰裕程度的影响。向政府预算提呈的集体要求已逐步包括生活的各个阶段：从出生及儿童培育，到教育、工作和收入保证，最后到退休和死亡。而且，社会所有群体（农民、年青人、工会、工作的以及无工作的妇女和大、小企业）都经常提出此类要求。无论何时何地，群体的利益会受侵害或扩大，这就要求政府介入资助。况且，在大多数国家，非最基本的保险金没有必要地增加了成本并降低再分配的效果。

自第二次世界大战以来，个人所得到的保障是具有历史意义的社会成就，这是毫无疑问的事实。然而，这一成就不应该被那种不可能得到支持的临危“逃避”所取代。因此，必须首先弄清以下的基本原则：

（一）我们一定要继续坚持足够的工作收入是福利的根本基础这一原则。

（二）国家显然有责任遵照民主社会的公共愿望，通过财政系统争取提供比市场系统更公平的收入分配。

（三）国家一定要继续对失业、疾病、残疾和老年等社会风险进行主要担保，即实行“社会保障”。

（四）救济社会上的贫弱群体可采取各种方式：国家、省、市直接救济；给低消费者价格补贴（如房租、交通费的补贴）；当然，还有各种形式的私人团体救济。

然而，以上方针必须以有效的经济方式来实行，并且要迎合现今主要经济潮流：

（一）无论货币实际收入增长率如何，税收系统要素作为减少收入差别的工具，都能发挥作用。

（二）转让支付系统无论如何都不能避免经济增长率的波动。有政治决策倾向的需求不顾及经济增长率，而分配的资源却有

赖于增长率、其他有关资源的需求以及与资源使用有关的效率，因此，转让的要求应该经常地公开修正。

（三）对政府来说，重要的是要经常检查福利的效果和实现社会目标不同方法的效果。应该控制转让系统的复杂交易，以致再分配的最终结果体现管理和干预市场系统的责任。应从福利效果的角度提出社会公益金的范围、水平和普及性方面的问题。更加公平的工资结构、工作动机与税收再分配的责任之间的平衡应该是政策的重点。

在当前经济困难的条件下，此类规定最有效地维护福利国家。

福利社会的趋势

以上对福利国家的界定，并不是要延缓经济合作与发展组织成员国的社会进步。相反，旨在反映两个现实情况：

在先进工业国家，社会需要和个人偏好正以某种方式发生变化，旨在解决贫困和社会保障的福利国家再也不是唯一的福利机构了。

人们对公共政策方法的态度明显发生改变，倾向于更加“根本”的行动方式。

关于第一点，在60年代价值动荡变幻期间曾引起过公众的讨论。“生活质量”是这些变化的一个象征。这方面在经济合作与发展组织的部长会议讨论中引起反响，并率先采纳“社会方面”的限定。现在，经济合作与发展组织的许多国家通过“社会指标”测量这方面取得的进步。1974~1975年的经济衰退，以及一直延续至今的经济低增长和高失业，使人们逐步认识到，社会中的特

定群体受到“社会剥夺”，他们需要特别的社会计划帮助他们摆脱日益不利的恶性循环。

为了满足这些需要，必须采取更有选择性的和更有针对性的方法，包括不同政府机构之间和公共团体与私人团体之间的合作。这种约束可以不必花很多公共费用。如在地方社区，为生活在那里的特定群体组织他们所需要的有效递送服务。

这是对我们的公共政策的非常复杂的挑战。例如，这涉及到对科层组织在本质上不可能实现一定目标类型的认识。科层组织就好象是公平的工具，而不可能是怜悯的机构。当今的一种错误倾向是由拥有日益增多的科层组织的国家从事公平的行动。这是不需要的。国家力所能及的是规劝、调解、与私人团体签合同、定方针和鼓励自愿行动。如果是这样的话，国家的成功就要依靠与社会其他机构（包括雇主的、工会的、地方社区的、自愿团体的和个人的机构）建立关系。

我想强调的问题是：随着今后工业社会的社会需要和社会愿望在性质上的变化，我们必须寻求国家行动与私人行动的新关系；发展新的福利机构；加强个人对自己和其他人的责任。在这个意义上，福利社会是必然的和符合人们愿望的。

在我们这个会议厅里，有部长、学者、工会会员、雇主、国家官员和国际官员。我们在这里的都是专家。在这个会议上，我们的目的不是达成政府间的协议。更重要、更艰难的任务是重申我们现代工业社会的复杂社会政策问题，指导未来的政策行动。会议是要作出诊断而不是开处方。我们将具体依靠我们的两位起草人哈伯斯塔特教授（经济学家）和哈尔西教授（社会学家）努力澄清概念和指导完成我们的讨论。

在我们经济合作与发展组织诸国经济困难的岁月里，通货膨胀和能源短缺主宰着议事日程，自然有一种倾向把社会福利看作是奢侈。当然，我们的生活不能超出我们拥有的生活资料范围，

重要的事要先办。但是，我相信我们在经济合作与发展组织诸国能够维持非通货增长的合理水平。我也相信，我们能够通过调整目标维护福利国家，并迈步走向我所说的福利社会。

我相信我们能脱颖而出，而不会畏缩不前。

目 录

序言.....	J·R·加斯 (1)
开幕词.....	经济合作与发展组织秘书长 E·范莱内普 (3)

第一部分 综合报告和专题报告

综合报告之一	社会学家的观点.....	A·H·哈尔西 (3)
综合报告之二	经济学家的观点.....	V·哈伯斯塔特 (25)
专题报告之一	80年代社会政策面临的挑战.....	(31)
专题报告之二	经济政策与社会政策之间的关系.....	(43)
专题报告之三	公平与效率.....	(50)
专题报告之四	价值和偏好的变化以及与80年代政策的关系.....	(58)
专题报告之五	工作、闲暇与就业.....	(64)
专题报告之六	关于作用与责任的新观点.....	(72)
专题报告之七	80年代社会政策的制定和改变.....	(78)

第二部分 专题论文

80年代社会政策面临的挑战	经济合作与发展组织秘书处 (87)
企业家的观点.....	经济合作与发展组织工商业顾问委员会 (103)
——对社会政策未来趋势的思考	
社会政策重点的参考框架	经济合作组织工会顾问委员会 (108)

社会经济政策的新途径·····	莫里斯·佩斯顿(117)
经济展望与社会政策发展的若干推论·····	佩尔·斯赖纳(140)
80年代经济合作与发展组织诸国的经济环境与社会政策	
·····	贝林斯拉夫·塞弗(155)
公平、效率、社会公正和再分配·····	莱斯特·C·瑟罗(179)
福利国家：双重困扰·····	巴纳德·卡泽斯(198)
价值、权力和政策·····	鲁道夫·克莱因(219)
未来社会政策发展的经济决定因素和社会决定因素的变化	
·····	厄斯特·尤金·维塞尔斯基(236)
民主社团主义、协调和社会政策	
·····	哈罗德·L·威伦斯基(248)
80年代的工作与社会·····	尤维斯·夏格尼(264)
劳动力市场与扩大政策范围的需要·····	弗朗西丝科·福特(289)
80年代社会政策的制定：要素与问题	
·····	A·罗德尼·多贝尔(308)
社会政策的作用与责任·····	内森·格莱策(328)
打破传统社会政策的桎梏·····	克杰尔·艾德(354)
减缩时期的社会政策：政府的观点	
·····	耶赫兹克尔·德罗尔(362)

第 一 部 分

综合报告和专题报告

综合报告之一

社会学家的观点

联合王国牛津大学社会与管理科学教授

A.H.哈尔西

起草人最有权威，同时也最能争取与会者。他有下列结论以及最大限度地诱导宣读论文和注意讨论的有利条件。然而，他也有记录者的难处：他不能控制讨论过程，并容易受指责“出差错”的惩罚。显然，这样的任务是难以完成的，记录只能把握住精神实质。起草的艺术最好不过是将广泛而难免杂乱无章的材料理顺。起草人是一个人类学的观察者，他观察一伙复杂、易激动、饶舌和临时相聚的讨论者，他们在会议室里口若悬河地谈话和在走廊上各有所思或互相窥视。他还必须澄清所有观点，并在若干书面语言的框架里对每位提意见的人说些公道话。

在这次会议前，社会政策的争论既有知识方面的障碍，也缺乏热情的关注。80年代的社会政策难以发展以往的趋势，但发展以往趋势的期望有增无减。从以往充满信心期望经济增长方面提出一个与过去成功有关的问题并非我们大家都熟悉的。这个问题实质上是如何根据生产的规模和增长实行再分配。一系列问题不仅仅在学术上引起经济学家和社会学家的广泛讨论，而且在实践上也引起政治家和管理官员的关注。秘书长在开幕词里已对实况作了介绍，他申明：

当20世纪后半期的历史载入史册时，毫无疑问，50年代以及60年代充分就业和福利国家的成就为通过市场调节经济的工业国家在经济政策和社会政策的成功配合打上印记。在70年代，经济增长受挫导致经济合作与发展组织成员国的两大目标产生冲突。但是，在80年代，我相信我们的政治系统和经济系统的成功从根本上使我们坚信经济发展和社会进步是自由社会的同一过程的不同方面。

毫无疑问，“福利国家”——日益复杂的政府再分配设施——是在20世纪，尤其是第二次世界大战后至70年代中期经济保持增长的背景下发展起来的。显然，或者说不言而喻，社会民主党将其社会计划建立在经济剩余再分配、投入发展与改善社会服务的思想基础上。增长是消灭阶级的途径。在某些情况下，这是唯一的途径，而在许多没有增长的再分配的情况下就难说了。所以，社会民主党的主要理论家和政治家安东尼·克罗斯兰尽管没有武断地坚持民主国家在低增长或零增长情况下不可能实行有意义的资源再分配，但仍然写道：“任何实质性的转让所涉及的不仅仅是相对地，而且是绝对地减少那些境况超出总人口半数的阶层的实际收入，……这样将会失败。”^①

对现代政策的基本呼吁始终是自由。工业主义强制大众服从严格的劳动原则，并不亚于它所代替的经济系统。工作时间长、工资低以及人老变穷是人们的共同命运。患病和残疾或解雇的恐怖是平常所预料到的。一无所有便是工人阶级家庭生活的境况。福利国家许诺并推动人们从这些隶属地位中解放出来。

但同时在经济合作与发展组织诸国，偏向于平等生活机会的辩论始终是政治辩论的一个方面，而且可以追溯至法国革命。自由与平均主义学说的各种混合物都出现了。从坚持最低保护线，反对“失业、贫乏、疾病、愚昧和卑劣”^②的贝弗里奇邪恶，到