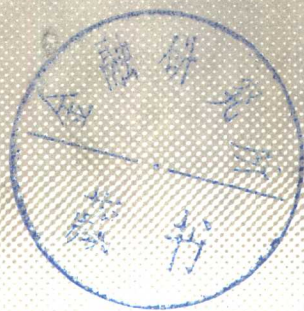


黄素庵 著

西欧 “福利国家” 面面观



西欧“福利国家”面面观

黄素庵 著

世界知识出版社

责任编辑：方 平

封面设计：平 原

西欧“福利国家”面面观

黄素庵 著

• • •
世界知识出版社出版

（北京外交部街甲31号）

北京世界知识印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米32开本 印张：9.5 字数：204,000

1985年12月第1版 1985年12月第1次印刷

印数：1—2,800

书号：4003·008 定价：1.25元

前 言

“福利国家”对我国一部分读者来说也许比较陌生。实际上，它已经有近半个世纪的历史了。“福利国家”这个词最早出现在第二次世界大战初年的英国。1941年，正当英国被卷入反法西斯战争的时候，有一位名叫坦普尔的英国大主教首先创造了这个词。在英文里，战争warfare同福利welfare在字形和读音上都有点近似。他想用“福利国家”（welfare state）这个词来描述与纳粹德国的强权政治、“战争国家”（warfare state）正相对立的情况。当时，“福利国家”这个词还没有赋予确切的含义，只是到1942年英国著名的社会学家贝弗里奇发表了他的影响深远的有关社会福利的报告以后，才成了社会福利制度的代名词。

第二次世界大战后，几乎所有西方国家都大搞社会福利，而西欧国家尤甚。社会福利同西欧国家居民生活的一切方面、同他们的衣食住行和生老病死，同他们的生活、工作和学习都有着紧密联系。有相当大的一部分居民，离开了社会福利简直无法生存下去。社会福利制度已经成为西欧国家经济制度和社会制度的一个不可分割的组成部分。社会福利不仅同西欧国家居民切身利益息息相关，而且对它们的经济、政治、文化和意识形态都有着深刻的影响。当前西欧国家的许多经济现象、政治局势、社会思潮往往同社会福利有关，可以从社会福利制度的影响中找到它们的根源。所以，

搞清楚西欧的社会福利制度，就为了解现代资本主义欧洲提供了一条重要的线索。

对于西欧“福利国家”的估价，存在着各种不同的看法。很显然，从工人阶级利益出发，如果对“福利国家”采取完全否定的态度，把它说得一无是处，是不对的，但对它采取完全肯定的态度，把它捧得很高，也是不对的。本书力图充分利用事实 and 材料，利用那些官方公布的或者西方资产阶级经济学家、社会学家提供的资料，进行具体的分析，从各个侧面，把西欧国家的社会福利制度尽量详细地和客观地介绍给读者。

本书的第一章介绍了西方资产阶级经济学家对“福利国家”所下的各种定义和所作的各种解释，阐述了“福利国家”产生的历史背景和理论、政治渊源。第二章着重叙述了西欧现代社会福利制度的来龙去脉，它的一百年的演变发展史。第三章除对西欧社会福利概况进行综合性的和国别的介绍外，还对西欧各主要国家社会福利制度作了一些比较，指出了各自的特点。在第四章中，把西欧国家的社会福利同美国的社会福利作了一个简要的对比，同时指出了西欧国家社会福利收入在居民整个家庭收入中所占的地位，分析了社会福利对于纠正社会不平等现象所起的作用和它的局限性。第五章专门回答了关于社会福利能否解决无产阶级贫困化的问题，剖析了决定工人阶级社会地位的基本因素及其同社会福利制度的关系，剖析了国民收入原始分配与再分配之间的关系。第六、七两章介绍了“福利国家”危机，提出了“福利国家”的积极作用与消极作用这一内在矛盾的尖锐化和社会政策与经济政策之间矛盾的尖锐化，作为“福利国家”危机的主要表现形式，重点说明了为什么统治阶级对“福利国

家”持有不同态度：时而褒多于贬，时而贬多于褒，或者这个派别褒，那个派别贬；着重分析了当前西欧相对国际经济地位降低的主要根源，对所谓“西欧衰落”及其原因这个现在存在争论的问题，也概略地提出了意见和看法。最后一章指出了“福利国家”今后的发展方向，说明了福利政策调整与整个经济政策调整和经济结构调整的内在联系，论证了今后西欧“福利国家”将会更多地朝着所谓“福利社会”论者所指出的方向发展的客观趋势。

我国也存在着一个如何正确解决广大职工工资福利的问题。当然，我们是社会主义国家，我国工人阶级是国家的主人，而不是资本主义的雇佣劳动者，所以，我们的工资福利制度同资本主义国家的工资福利制度有着本质上的区别。但是，研究和了解一切外国的包括资本主义国家的社会福利制度及其有关情况，仍然是有益的。

本书为了便于广大知识青年和其他一般读者的阅读，文字尽可能通俗易懂，对一些专门术语尽可能多作解释，必要时并附上英文原文。另一方面，为了照顾专业工作者的需要，书中引用的材料，也尽力做到翔实和系统，一些重要材料都注明了来源，以便进一步查找。本书所论及的问题比较复杂，加之作者水平所限，书中不免会有一些缺点和错误，敬希读者批评指正。

黄素庵

1985年4月21日

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一章 “福利国家”的含义和 由来	(1)
----------------------	-------

第一节 “福利国家”论产生的历史背景	(1)
第二节 “福利国家”的基本内容	(5)
第三节 “福利国家”的思想渊源	(17)
第四节 社会民主党与“福利国家”	(23)

第二章 社会福利制度的形成和 发展	(29)
----------------------	--------

第一节 社会保障制度的前身——“济贫 法”	(30)
第二节 社会保障制度的初步形成	(40)
第三节 社会保障制度的重建	(57)

第三章 当前西欧社会福利制度 概况	(71)
----------------------	--------

第一节 社会保障制度的基本结构	(71)
第二节 英国的社会保障制度	(75)

第三节	瑞典的社会保障制度·····	(84)
第四节	联邦德国的社会保障制度·····	(91)
第五节	法国的社会保障制度·····	(98)
第六节	私人保险和私人救济制度·····	(105)
第七节	西欧社会保障政策的国际协调···	(111)

第四章 西欧社会福利制度的外观 与内含····· (117)

第一节	社会福利水平·····	(118)
第二节	福利与工资·····	(123)
第三节	福利与捐税·····	(129)
第四节	社会福利制度的根本局限性·····	(138)

第五章 “福利国家”与工人阶级 生活状况····· (151)

第一节	西欧各国社会的两极分化·····	(152)
第二节	社会福利与劳动人民的贫困化···	(160)
第三节	“福利国家”为何改变不了工人 阶级贫困化的基本趋势·····	(171)

第六章 “福利国家”危机 (一) ——“福利国家”内在矛盾的激化 ····· (190)

第一节	“福利国家”对巩固垄断资本的 政治统治所起的积极作用·····	(191)
第二节	“福利国家”给资本主义经济造成的	

	消极影响.....	(202)
第三节	关于“福利与效率”的大辩论....	(215)
第七章	“福利国家”危机(二)	
	——“福利国家”与西欧经济.....	(222)
第一节	“欧洲经济病”的症状.....	(223)
第二节	“欧洲经济病”的根源.....	(234)
第三节	西欧国家政府的治疗处方.....	(247)
第八章	“福利国家”的未来.....	(264)
第一节	对“福利国家”的批判——三种 社会思潮.....	(264)
第二节	“福利国家”向何处去.....	(274)
	注 释.....	(282)

第一章

“福利国家”的含义和由来

在第二次世界大战后的最初年代里，英国、瑞典等西欧国家宣称，它们已经成为“福利国家”。以后，“福利国家”这个词在西欧广为流传；在一些西方学者或政论家的著作和许多新闻记者的报道中，“福利国家”几乎成了现代欧洲资本主义国家的代名词。资产阶级政治经济学家早已把“福利国家”论当作一个研究课题。他们为战后西欧国家普遍推行福利政策，宣扬福利主义，提供了理论根据，从而给这种政策涂上了一层薄薄的神秘色彩。因此，在具体分析西欧国家社会福利政策及有关问题以前，首先有必要对“福利国家”论的基本主张及其思想、政治根源，作一个概略的介绍。

第一节 “福利国家”论产生的历史背景

“福利国家”论大致在第二次世界大战前后最终形成。它是自由资本主义过渡到垄断资本主义时期的产物，是美化和维护现代资本主义制度的一种理论。

从19世纪70年代初资本主义开始向垄断资本主义过渡时起，到第二次世界大战前这个时期中，资本统治的权力已进

进一步加强。它对工人阶级和其他劳动人民的压迫、剥削、摧残和折磨更加厉害。生产的无政府状态更加严重，危机更加深刻：在这半个多世纪里，资本主义世界先后发生了两次空前深刻的经济危机，即1873年危机和1929—33年危机。在1873年危机过后，英国在70—80年代曾经出现过“大萧条”时期；在1929—33年危机过后，西方国家曾经普遍出现过“特种萧条”时期。在大危机、大萧条期间，大批工人被解雇，抛向街头，成为产业后备军。在19世纪70和80年代里，英国工人失业率曾经超过10%。在本世纪30年代里，英国工人失业人数曾接近300万，占劳动力总数22%以上；德国失业人数竟一度达到700至800万，约占全国劳动力的一半；法国失业者、半失业者也曾达半数。工人生活更无保障。工人实际工资不断降低。在1899到1913年间，英国工人实际工资降低约10%。在1885到1914年间，德国工人实际工资约下降15%。在两次大战之间，欧洲工人实际工资继续下降。在这半个多世纪中，欧洲资本主义国家已经逐渐变成帝国主义国家，它们之间的相互矛盾迅速激化，因而在欧洲这块土地上，爆发了三次大的战争，即1870年的普、法战争和本世纪的两次世界大战。战争给欧洲造成了巨大的破坏和损失。第一次世界大战各交战国所受的经济损失，总计约为2,700亿美元。第二次世界大战，仅从1940到1945年间，欧洲主要交战国的战争费用总计达4,900亿到5,300亿美元。战争损失和战争费用主要压在劳动人民身上。加之战争造成了大规模民用工业和民用建筑的破坏，导致了赋税增加，消费品奇缺，消费物价猛涨，使欧洲人民遭受深重的苦难。而垄断资产阶级却从战争中大发横财。在第一次世界大战期间，英国工人的实际工资下降约24%，德国工人的实际工资下降约50%，法国工人的

实际工资在1918年只等于1914年的三分之一；德国由于贫困、饥饿、瘟疫、战争而死亡的人数竟达630万。而德国军火大王克虏伯公司1916—17年获取的利润相当于1913—14年的2.3倍。法国一家军火商霍奇斯公司在战争期间赚取的利润等于它原有资本的近两倍。

垄断资本的统治、经济危机和战争，急速地加剧了欧洲无产阶级的贫困化，大大激发了他们反对资本压迫的斗争。在这一期间，欧洲各国工人纷纷建立起自己的工会组织和政党。阶级斗争形势蓬勃发展，在19世纪70—80年代，在第一次世界大战前夕及战争期间，和30年代大危机期间，欧洲工人阶级都掀起了声势浩大的斗争高潮。在第一次世界大战前夕，英、法、德等国的工人斗争曾经引起了国内的政治危机。当时，列宁曾经提到“德国伟大的革命风暴即将来临”。^①俄国十月革命的伟大胜利给欧洲工人阶级展示了一条最后摆脱资本压迫、剥削、痛苦和罪恶，取得自身解放的现实道路。1918年德国士兵和工人曾经在一些城市举行武装起义，建立苏维埃政权，尽管由于右翼社会民主党人的出卖而夭折，但这种严峻的阶级斗争形势，使德国以及整个欧洲资产阶级大为震惊。30年代大危机时期阶级矛盾的尖锐化，导致了德、意法西斯的上台，同时促使了欧洲人民的向左转，也使欧洲资产阶级惶恐不安。

面对这种形势，欧洲各国统治阶级一方面通过各种反劳工、反社会主义的立法，强化国家机器，对工人运动进行残酷镇压，另一方面，又千方百计地利用各种收买、笼络和欺骗的手段，来瓦解工人的斗争意志，磨灭工人的斗争锋芒。正是在这种政治背景下，形形色色的机会主义、社会改良主义思潮应运而生。而“福利国家”论就是其中在经济上的主要

内容。

资产阶级社会改良派，在肯定资本主义制度合理性的同时，承认资本主义社会存在一些“弊病”：即财富和收入分配的不平等、失业和由此造成的贫穷、痛苦等。但是，他们认为，这些“弊病”不是资本主义剥削和压迫制度造成的，而是由于某些资本家和政府领导人对工人实行错误政策的结果。因此，这些“弊病”只需要国家实行某些“社会改革”，就可以消除。

第一次世界大战结束后，由于欧洲已经出现很好的革命形势，统治阶级中越来越多的人感到国家实行“社会改革”的迫切性。英国学者杰·海伊在他1978年所编纂的《1880—1975年英国福利国家的发展》一书中，引用了第一次世界大战后初年英国政府官员提出的两份报告，以说明当时英国统治阶级中的一部分人要求实行“社会改革”的紧迫心情。一份报告是当时英国政府内政部情报司司长汤姆森1918年12月2日向英国内阁提出的。这份报告清楚地反映了革命思想的广泛传播在英国统治阶级中所引起的不安情绪。第二份报告是当时英国内阁副大臣琼斯向首相劳合·乔治提出的。他在报告中要政府“把推行社会改革计划作为医治社会和政治动乱的药方”。他认为，如果布尔什维克的宣传“在真正愤懑不平的土壤中扎下根”，那是“危险的”，因而他恳切地向劳合·乔治建议说：“由您自己明确地重申政府继续推行先进的社会计划的决心，是最好的药方”。然后，杰·海伊进一步解释说，“在第一次世界大战期间及其后不久，由于通货膨胀、牟取暴利和政府某些方面的劳工政策所招惹起来的工业中的骚乱，有时候似乎简直要发展成为革命动乱。为了对付这种动乱，在政府内部和文官中间，发出了要求实行积

极的社会改革的强大呼声”。③ 30年代大危机、大萧条时期，也出现了类似的情况。著名的美国经济学家萨缪尔森就曾经指出，罗斯福、丘吉尔等人认为，“一步步地实行改革是避免通过革命而一下子就转变成共产主义独裁政体的唯一办法。”④ 资产阶级社会改良派，适应了统治阶级的这一需要，提出了“福利国家”之类的“社会改革”，来缓和阶级矛盾，促进阶级合作，防止革命斗争，维持和改善他们的剥削制度。

第二节“福利国家”的基本内容

然而，“福利国家”到底包含什么内容呢？上面提到的“社会改革”、“社会计划”又何所指呢？西方的经济学家和政论家提出了各种不同的综合性的表述。而这些表述又各有其侧重点。有的认为，“福利国家的主要原则”是，“第一，承认各社会成员有取得最低生活标准的权利”，“第二，国家有义务把充分就业置于政府政策所支持的社会目标的首位”。④ 他的重点在于保证“最低生活标准”和“充分就业”。有的认为，“福利国家”是“扬弃国家对其公民（除保护财产外）不承担任何义务的……自由放任的理论，同时肯定与此种理论相对立的，关于国家必须担负防止贫困和不幸，向公民至少提供他们所需要的最低生活援助这样一种主张”。⑤ 他强调的是国家干预。还有人提出，“福利国家的主要设想”是，“（1）国家权力可以用来调节资本主义市场经济，使之提供日益增多的经济盈利，并通过税收把这种盈利提取出来，再利用社会政策进行重新分配，以促进平等；（2）国家政策方向可以是保证利用自由民主的程序

来满足居民的需要和愿望”。⑥ 他更侧重于政府利用预算政策实行国民收入的再分配。有的人则干脆把“现代福利国家”同“混合经济制度”等量齐观。⑦ 另外也有人把“福利国家”同资产阶级学者描述“现代资本主义”的一些其他名称，如“混合经济”、“经理制国家”、“国家干涉主义”、“进步资本主义”、“社会主义”等等，相提并论，并用它来同马克思主义的关于现代资本主义是垄断资本主义、帝国主义这一科学定义相对立。⑧ 此外，还有其他的一些表述。把所有关于“福利国家”含义的各种主张概括起来看，“福利国家”的基本内容是：在“混合经济”制度下，由政府推行“充分就业”、“公平分配”、“社会福利”等政策，以“消除”资本主义社会的失业、贫困、不平等之类的“弊病”。下面就根据资产阶级经济学家的论述，对“福利国家”的主要内容作一简要的介绍。

“混合经济”

“混合经济”是西方资产阶级经济学家对现代西方国家中国家垄断资本主义同私人垄断资本主义相互结合的经济所加的名称。他们又把这种经济称为“双重经济”或“公私合伙”经济。他们还把“混合经济”分成生产上的“混合经济”和收入与消费上的“混合经济”。生产上的“公有经济”是指国家对私人企业的国有化或其他形式的参与；收入和消费上的“公有经济”是指国家对私人收入和消费的干预。所以，生产上的和收入与消费上的“混合经济”，实际上就是国家对生产、收入和消费的干预同私人生产、收入和消费的结合。

他们认为，“混合经济”制度是从自由放任的资本主义

制度演变而成的，保存了自由资本主义制度的“优点”，又避免了它的“缺点”。他们宣扬说，在这种经济制度下，政府和私人两个方面的主动性和控制权都可以同时保存；私人经济关心利润，国营经济则关心“社会福利”。因此，这种经济制度既可照顾“效率”，又能照顾社会需要。

他们认为，尽管自由放任的或完全竞争的资本主义已不复存在，但是，西方经济仍然保留了市场和竞争机制。他们并且宣称，市场和竞争机制要发挥促进效率的作用，就必须建立在私有制的基础上，建立在“自私自利”和“损人利己”的基础上。美国第一流的经济学家为里根准备的《总统经济报告》中这样写道：“无论在生产或者在消费方面，在重新安排资源时，要做到既可改善某个人的地位，又不损害其他人，那是不可能的”，“如果这样的可能性确实存在的话，那么，这种经济是没有效率的。”^④报告继续说，“有效的经济制度是关心个人的需要；每个人都在为实现自己的目标而奔波，这才算是有效率”。^⑤

他们主张，为了取得经济效率，就必须保护私人经济。虽然西欧国家的“国有化”完全是出于维护垄断资本利益（“国有化”时，国家给私人企业主提供高价的赔偿，“国有化”企业给私人企业提供廉价的商品和服务等），目前在西欧，不仅保守党人，而且相当一部分社会民主党人也不赞成过多地实行私人经济的“国有化”，而主张让私人企业继续发挥作用；国家应当在保持和促进市场和竞争机制方面更多地帮助私人企业。

但是，另一方面，他们又承认，这种市场经济制度受到了各种限制，存在着一些“缺陷”。什么“缺陷”呢？根据他们的论断，一是市场经济竞争的结果会产生垄断，而垄断反

过来又阻碍竞争和效率；二是市场经济要求的“各人都追求各人自己的目的”这一信条的结果，就会出现“每人都该管而没有人管的事”，包括国防、维持社会秩序和社会环境，举办公用事业，推行宏观经济政策，以保证经济稳定，等等；三是市场经济要求的这一信条还会导致收入分配的不平均，从而会增加社会问题。如何既保护垄断资本利益又保护竞争，如何管理“大家该管而又不管的事”，如何保证私人经济的稳定发展，如何实行国民收入的再分配，这些就是他们所说的政府职责。他们认为，政府履行这些职责是为了全民的利益，是在为整个社会谋取福利。他们把瑞典、西德等西欧国家不断增加政府开支，占用国民生产总值越来越大的份额，说成是“现代福利国家”的具体体现。^①

而且，他们还认为，政府要增加开支，要从国民生产总值这块“蛋糕”上切取更大的一份，就必须把这块“蛋糕”做得更大一些。也就是说，要增加政府开支，就必须扩大国民生产总值，而要扩大国民生产总值，私人经济就必须获得发展，政府就必须为私人经济的发展创造各种条件。这就是他们把“混合经济”看作是“福利国家”的重要组成部分，甚至等于“福利国家”的含义所在。

“充分就业”

在本世纪30年代大危机以后，失业已被资产阶级经济学家认为是资本主义社会“最严重的一种弊病”。所谓“充分就业”政策，^②就是以凯恩斯为代表的资产阶级经济学家针对这一“弊病”提出的政策。战后初年，西欧国家把争取“充分就业”看成为政府“首要的目的和责任”，是一项重要的社会福利措施。英国著名的经济学家、战后英国社会福利计