

祁亚辉 著

福利国家 的比较研究

A Comparative Study
of Welfare States

海南出版社



图书在版编目(CIP)数据

福利国家的比较研究/祁亚辉著. —海口:海南出版社, 2004. 12

ISBN 7 - 5443 - 1466 - 9

I. 福… II. 祁… III. 福利国家…福利制度
对比研究 - 世界 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 128777 号

福利国家的比较研究

著 者:祁亚辉

责任编辑:邹蕴璋

出版发行:海南出版社

社 址:海口市金盘开发区建设三横路 2 号

邮 编:570216

经 销:新华书店

印 刷:长沙市芙蓉区育华印刷厂

(印装质量问题请直接与本厂联系)

厂 址:长沙市复兴街 100 号

邮 编:410008

出版日期:2005年1月第1版第1次

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:11.5

字 数:305760

印 数:1 - 2000 册

书 号:ISBN 7 - 5443 - 1466 - 9/C·41

定 价:28.00 元

(版权所有·翻印必究)

序

(一)

自 20 世纪 80 年代以来，对福利国家的研究逐渐成为我国学术界备受关注的研究领域。欧洲是福利国家的发源地；欧美发达国家被认为是福利国家的典型代表。我曾经考察访问过欧美许多国家。在这些国家里，国家的福利立法、政府的福利政策、社会的福利机构、公民的福利待遇，给我留下深刻的印象。特别是访问北欧斯堪的那维亚国家，如瑞典、挪威、芬兰、丹麦等国，他们的福利制度及其对经济增长的影响、对就业制度和就业方式的影响、对社会生活和家庭消费方式的影响、对教育和卫生等公共事业发展的影响、对环境的保护和人们生活品质的提高等方面所产生的积极影响，给我以极大的启发。我们过去的研究，偏重于这些国家的高福利政策，而事实上，这是他们的一种基本的经济社会制度安排。当然，福利国家制度覆盖下的经济社会生活，也存在一些问题和矛盾，需要作进一步的研究和解决。

福利国家制度的核心支柱是社会保障或社会保险的制度安排。因此，研究欧美福利国家制度的发展历史进程、推行福利政策的经验教训、改革福利国家制度的时代条件以及考察福利保障制度安排的未来选择方向，对于中国社会保障制

度的建设和改革，无疑具有十分重要的理论意义和实际意义。这正是近年来，国内理论界研究欧美福利国家制度日渐形成热点的逻辑发展，也是一种现实的迫切需要。我们说，我国改革进入到了一个关键阶段，一个矛盾更为复杂、任务更为艰巨的阶段，其中就包括了社会保障制度改革的艰巨性和紧迫性。经过十几年的改革探索，我们初步建立了“统账结合”的社会保障模式，明确了这样的改革目标：建立一个与经济发展水平相适应，资金来源多渠道，保障方式多层次，权利义务相对应，管理服务社会化，统一规范和持续可靠的社会保障体系。当前，社会保障制度改革的重点和难点应该是：如何平稳地解决个人养老账户的“空账”问题，实现“把空账做实”的目标；如何积极应对人口结构老龄化的挑战，找到破解“未富先老”问题的途径和方法；如何有效地扩大就业规模，着力解决下岗工人的再就业和农民工的非农就业问题，实现“充分就业”的目标。

近年来，改革与大多数人的利益关系问题，引起社会的多方面关注。在中国经济转轨和社会转型的过程中，我们面临着社会秩序的失衡与制度安排的挑战。这些失衡与挑战向我们提出的要求是：必须树立以人为本的改革观，使大多数人分享到改革与发展的成果，满足大多数人的基本权利和基本要求，同时，必须加快以公共服务为中心的政府改革和政府转型，努力实现社会公平与建设和谐社会的目标。总之，如何在改革中不断地使大多数人获益，如何解决经济转轨与社会公平的问题，已成为我国经济社会发展跨入新阶段后所需要解决的重大问题，这也是我们面临建成“好市场经济”还是“坏市场经济”选择时，所必须要解决的问题。在这样一个特定的背景下，深入研究北欧等福利国家的制度安排及

成功实践，无疑是十分重要的。

祁亚辉同志完成的《福利国家的比较研究》一书，是海南省哲学社会科学研究基金立项的资助课题，也是国内研究福利国家制度的新成果。这一成果在研究福利国家的分析框架、研究视角和研究结论等方面，进行了许多探索与创新，提出不少新的观点和新的结论。比如，作者运用跨学科的研究视角和制度分析的研究方法，从政治学、法学、经济学、社会学和历史学的角度，对福利国家制度进行分析透视，提出了探索福利国家的理论来源和制度来源的新视角；又比如，作者论证和分析了划分福利国家制度模式的三个新维度，并以此为依据将福利国家的制度模式重新划分为五个大类，分析归纳每一种模式的不同特征；再比如，作者运用上述分析工具，选择英国、德国、瑞典、美国、新加坡和日本作案例分析，并从比较分析这些国家建设和改革福利国家制度的历史进程中，引导出对我国改革社会保障制度的有益启示。这些理论成果的取得，反映出作者所具有的扎实理论功底和严肃的探索精神。当然，作者提出的这些分析方法和某些理论观点，还需作进一步深入研究，还有待学术界的批评和实践的检验，但我相信，《福利国家的比较研究》的出版，对于国内福利国家的理论研究，对于我国社会保障制度改革的研究，都会产生有益的作用。

迟福林

2004年11月8日 于海口

序

(二)

《福利国家的比较研究》是祁亚辉同志最近推出的一本研究福利国家的新著。书中作者搜集了丰富的资料，从各种视角进行了分析、比较和论证，是一部具有较高学术价值的专著。

福利国家的出现，渊于福利经济学、国家干预理论以及西欧社会民主党人的公平分配理论，最早出现于20世纪40年代后期的英国、德国和北欧诸国，如瑞典、丹麦、挪威等，后向其他地区发展。福利国家出现的另一个社会背景是，由于资本主义的阶级矛盾和剥削以及分配不公所致。所以，从某种角度观察，福利国家也是国内阶级矛盾的一个缓冲器。

在资本主义发展中，有所谓“效率”与“公平”之争的说法，即孰先孰后的问题。多数欧洲福利国家，把公平放在第一位，而将效率放在第二位。这即是大家所说的“福利国家橱窗——瑞典模式”的显著特征。而像另一些福利国家，如美国，则与瑞典相反，它将效率放在第一位，而把公平放在第二位。这即是作者书中所称的“低福利 + 高市场 + 补救型福利国家”。

福利国家又是发达市场经济国家的产物，正如作者书中

前 言

福利国家作为一种国家制度和政府政策体系，在第二次世界大战后首先出现在英国和欧洲大陆。这是人类发展史上的一个重要阶段，是人类文明进步的一个重要里程碑。福利国家制度之所以首先出现在欧洲，实有其深厚的历史文化背景、深刻的社会变迁原因和紧迫的政治需要。从二战结束到20世纪60年代末70年代初，欧美福利国家制度的发展、扩张和完善，曾经走过了一段“黄金时代”。那时，西方学界（主要是社会学界）关注的重点主要是，如何扩大福利保障和福利供给网络的覆盖面，如何为国民提供更高水平的福利保障。但是，进入20世纪70年代以后，各国福利国家制度先后出现了困难和问题，其中最直接、最突出的是福利保障体系出现了财政收支危机。这时，西方学界的各个学科、各个学科的不同流派，都把关注的重点转向了对福利国家制度的研究，并产生了大量的研究成果。这一时期对福利国家制度的研究所取得的重大进展和重要成果，无论是在研究领域、研究深度方面，还是在研究视角、研究方法方面，都是前一时所不能比拟的。这是一个福利国家制度出现危机，从而探索改革，试图摆脱危机、拯救福利国家制度的时代，也是一个促使学界在研究福利国家制度方面取得丰硕成果的时代。

这个时代尚未完结。

我国把西方学界研究福利国家制度的成果介绍到国内来,主要是近几年的事。在21世纪最初的几年,当我国社会保障制度的改革创新走过10个年头的时候,当我们全面建设小康社会的事业扬帆启航的时候,中国学界开始介绍欧美福利国家制度的基本情况,开始研究福利国家制度的原则与特征,研究他们建设福利国家制度的经验与教训,并结合中国实际,开始探索中国社会保障制度改革与完善的价值取向、方向选择、目标模式、改革步骤、过渡方式等等。学界的研究,无疑会对政府的政治决策,对社会大众的心理预期,产生积极的影响,为包括社会保障制度改革在内的整个改革大业做出必要的贡献。本书是作者近年来比较研究西方福利国家制度的最新成果与初步心得。愿奉献出来,作为涓涓细流汇入滔滔大河,就教于先学先生,也愿与有志者做进一步的研究和探讨。

本书由8章构成。其中第一、二章,是全书的理论基础,并为随后几章的比较研究提供分析框架。第三至第八章,分别选取英国、德国、瑞典、美国、新加坡和日本等作为典型案例,比较分析这些国家建设福利国家制度(或福利保障制度)所走过的历程,比较研究福利国家的制度框架与基本特征,研究福利国家制度在进入20世纪70年代以后所显露出的危机和问题,研究各国政府为克服危机,拯救福利国家制度,而进行改革调整所做出的努力。笔者试图从这些比较研究中,引申出必要的启示,从而为我国社会保障制度的改革服务。本书的主要观点有:

(一) 在比较研究中外学者关于“福利国家(Welfare State)”概念定义的基础上,提出了运用政治学、法学、社会学、经济学、历史学五个学科的研究方法和研究视角,对福

利国家展开新的研究，并从福利的性质、福利的形式、福利的保障方式和公共福利支出的数量特征等4个方面，对福利国家概念进行了进一步的分析和刻画。通过比较研究引证的结论是：经济福利是福利国家的理论内核；作为显性制度安排的福利国家，其核心概念是关于国家职能和职责倾斜于公共福利的质的规定性，这就是：为全社会提供福利保障和福利供给，成为了国家（主要表现为中央政府）的最基本和最重要的职能之一。可以这样来把握福利国家概念的内涵和标准，即：福利国家就意味着该国中央政府在全社会的福利保障、福利供给、福利事业管理、福利运行调控等方面发挥主导作用，承担主要责任，扮演责任主体角色。具备了这些特征的国家就是福利国家，正在为实现上述目标而努力的国家就是正在建设福利国家制度的国家。

（二）分析介绍了当前西方学界研究福利国家的5种主要分析方法，在此基础上指出了这些分析方法的局限性。这5种分析方法分别是：工业制度分析法、社会民主分析法、新马克思主义分析法、新多元论分析法、国家中心论分析法等。这些分析法的共同特点在于，它们都是采用因素分解式的方法，都是各路学者在研究福利国家制度过程中形成的带有一定心理与情感倾向的研究视角和研究出发点；各种分析法都具有相同的学术功能，即探讨在福利国家制度的建设、福利政策的形成、福利计划的推行过程中，有哪些因素起了作用，起到了多大作用，这些因素起作用的条件和方式是什么等。这些分析法所不同的是，不同分析法采取的视角有所不同，强调的因素有所不同。采用不同的分析法，得出的研究结论也往往是不同的。因此，从本质上讲，各路学者所使用的分析法都是为其研究目的服务的。

(三) 福利国家制度建立的时间不长,但其理论渊源和制度渊源则比较久远。首先,我们认为,作为福利国家制度的理论来源主要有两个,一是以庇古为代表的福利经济学理论,二是以凯恩斯为代表的国家干预理论。前者研究了经济福利的性质、决定福利大小的因素及其决定方式,提出了福利政策主张与政策原则;后者则为国家干预经济、干预社会生活提供了理论支持,它阐述了国家干预的必要性、干预的方式、干预的目标、干预的宗旨等等。福利经济学和国家干预理论,为福利国家制度的建立与发展提供了思想基础和理论根据。

其次,我们认为,作为福利国家的制度来源也有主要两个,一是以社会救济为特征的英国《济贫法》,二是以社会保险为特征的德国《社会保险法》。前者所引致的福利国家制度具有低福利、补救型、无偿性的特征,后者所引致的福利国家制度具有高福利、普救型、缴费性的特征。上述两种制度来源,没有也不可能限定后来各国福利国家制度发展完善的路径和方式,但是它们确实为福利国家的发展所依托的基本精神和基础原则提供了两个范本;各国福利国家的制度模式可以表现出许多差异,但它们都可以分别归纳成上述两种制度来源的变化或延伸。比如,我们可以找到这样的案例,北美福利国家制度可以看作是以社会救助为特征的英国《济贫法》传统的“越洋”版本,所秉承的是“盎格鲁—撒克逊”传统;而北欧斯堪的那维亚福利国家制度可以看作是以社会保险为特征的德国《社会保险法》传统的“北欧”版本,所秉承的是合作主义的传统。

(四) 在比较研究蒂特姆斯(Richard Titmuss, 1907 ~ 1973)和埃斯平—安德森(Gøsta Esping - Andersen)关于福利国家制度模式分类方法的基础上,我们提出了考察福利国家

制度的新维度，并以此为依据提出了划分不同福利保障模式的新方法。

我们提出的三个新维度是：第一，从纵向上看福利国家制度所提供的福利保障和福利供给水平的高低；第二，从横向上看福利国家制度所提供的对国民覆盖面的大小；第三，从福利分配机制看福利国家制度中是国家还是市场占据了主导地位，起到了主要作用。依据于此，我们把主要国家的福利国家制度模式（包括福利保障模式）划分为5个大类：

A类：高福利 + 低市场 + 普救型福利国家制度，以瑞典、芬兰、挪威、丹麦为代表；

B类：高福利 + 高市场 + 普救型福利国家制度，以德国、法国、奥地利为代表；

C类：低福利 + 低市场 + 普救型福利国家制度，以英国、澳大利亚、新西兰为代表；

D类：低福利 + 高市场 + 补救型福利国家制度，以美国、加拿大为代表；

E类：低福利 + 高市场 + 补救型福利国家或福利制度，以日本以及东亚、中亚、东欧、拉美部分国家为代表。

（五）在对英国、德国、瑞典、美国、新加坡、日本等案例的比较分析中，我们可以看到，一国福利保障和福利供给制度的建设与发展、改革与完善，它所形成的模式特征，无不与其固有的历史传统、文化积淀、社会结构、政治体制、决策机制等因素，存在着明显的无法割裂的内在关联。比如，所具有的合作主义的传统，为德国在福利国家制度中设置劳资谈判机制，提供了社会基础；再比如，所具有的救济贫困的传统，为英国在福利国家制度中选择低福利政策，提供了社会心理准备；又比如，所具有的崇尚个人奋斗的传统，为

美国在福利国家制度中选择补救型福利制度安排，提供了精神支持；还比如，所具有的社会民主主义传统，为瑞典社会民主党长期执政，建设带有显著社会民主主义倾向的福利国家制度，提供了深厚的社会条件；而所具有的东方儒家文化的传统，则为新加坡等东亚国家在福利保障制度中，作出强调家庭作用、调动个人积极性的制度安排，提供了必要的文化背景和心理习惯。因此，我们要通过比较分析各国福利国家制度框架的不同特征，透视各国福利国家制度安排背后的更深层次的历史文化背景和社会心理习惯基础。

（六）对各国福利国家制度展开比较研究，具有重要的理论意义和学术价值，同时，也可为我国改革与完善社会保障制度提供有益的借鉴和宝贵的启示。综合归纳各个案例比较分析的结论，我们可以引证如下主要启示：

第一，建设福利保障制度，并随着经济发展和社会进步而使福利制度逐步得以完善，既是人类社会进步的重要标志，也是人类社会发展的必然选择。这种必然性意味着，福利制度的建立与完善，不是政治家的天才发明，也不是执政者的恩惠与施舍，而是推动经济发展和社会进步、创造社会财富的劳动者自己的创造和积累，是劳动者自己养活自己的当代社会形式。选择的必然性还意味着，劳动者完全拥有享受社会福利的选择权利以及这种权利所具有的正义性，而不管福利制度安排的具体项目是如何设计的。这是我们研究福利保障制度改革与创新的大前提和大方向。

第二，建设福利保障制度，应当与经济社会的发展水平、发展阶段、发展规模相适应；社会政策应当与经济政策相适应，社会政策目标应当与经济政策目标相协调。福利保障制度本质上是一种社会财富的再分配机制，而分配财富的前提

必然是财富的创造与积累。因此，一切福利保障制度，都必然要奠定在相应的经济发展水平和发展规模的基础之上。反过来，分配制度的性质和规模，也会对经济的发展速度、发展规模和发展效率起到促进或阻碍作用。也就是说，好的或正确的福利保障制度应当具有两种功能，一是“保障功能”，二是“激励功能”。保障——是为了提高人们的生活质量，激励——是为了使人们创造更多的可供分配和再分配的财富。只有创制出兼顾这两种功能的福利保障制度，才能使福利保障制度与经济发展机制形成良性互动的关系，才能实现社会政策与经济政策相协调的目标。

第三，福利保障制度像其他任何制度安排一样，具有“双刃剑”的性质。如果没有福利保障或福利保障十分粗陋，则意味着人们或者还生活在生产力低下的阶段，或者尚没有获得应有的抗御自然风险和社会风险的能力，而建设福利保障制度正是为了增强社会成员的这种能力。如果福利保障水平落后于经济发展水平，就意味着人们没有充分享受到经济发展的成果，而建设福利保障制度的根本宗旨就是要使社会成员及时而充分地享受到经济发展与社会进步的成果。因此，建设福利保障制度是十分必要和十分重要的。但是，如果福利保障水平超越了经济发展水平，福利保障过度了，那么它所产生的负面社会影响，它对人们正常的社会行为和社会心理所产生的错误导向，也是触目惊心的或始料未及的。这就是，它会导致人们的私欲无节制、享受无节制，导致人们丧失勤俭、勤奋的优秀品格，最终导致一国经济发展失去原动力，社会进步失去正确的价值导向，而人作为“人”的意义和价值也逐步变得模糊和随意起来。

纵观福利国家 50 余年历史，我们看到，福利国家制度自

20世纪90年代以来，经过20年的改革与调整，初步度过了最严重的危机时期，包括巨额的收支赤字和人们对福利国家制度产生的严重动摇与怀疑。当然，福利国家制度的问题并没有完结，更不可能再回到70年代以前的“黄金时期”了，这是可以肯定的。同样可以肯定的是，福利国家制度也并非日薄西山，正走向死亡。我们的比较研究表明，这些国家正迎着经济全球化和人口结构老龄化这两大世界挑战，从本国实际出发，探询对福利国家制度的进一步改革与调整。他们提出的口号是：“不是抛弃它，而是修补它”，“在改革与调整中恢复国民的信心”。应当说，他们对于福利国家制度存在的问题和可能的变化趋势，都有了基本的把握，有些国家的执政党甚至已提出了中长期的改革方案；他们正在做或应当做的就是，运用现有政治机制和决策程序，就如何推进对福利国家制度的改革与调整进行磋商和博弈。谁能够较快地完成这项改革，实现这个过渡，谁就能在迎接挑战的现在和未来赢取主动，获得较多的决策空间和回旋余地。

就福利保障与福利供给作为一项制度安排而言，随着经济社会和历史条件的变化而不断改革调整，似乎不应当是一项短期的任务，不应当是一个可以一劳永逸就解决的问题，而应当是一个常态，是一个长期的动态的历史过程。无论是对于国外的福利国家制度而言，还是对于中国社会保障制度而言，都是如此。



2004年9月16日 于海口

此书献给我的母亲
A GIFT FOR MY MOTHER

目 录

序（一）	1
序（二）	4
前 言	1
第一章 导论：福利国家的理论基础（上）	1
第一节 福利国家的定义及其性质特征	2
一、国外学者关于福利国家定义的研究	4
二、国内学者关于福利国家定义的研究	7
三、深入研究福利国家的定义并由此规范其性质特征	9
第二节 福利国家理论的研究方法	16
一、工业制度分析法	17
二、社会民主分析法	18
三、新马克思主义分析法	19
四、新多元论分析法	21
五、国家中心论分析法	23
第三节 福利国家制度演化的历史过程	26
一、福利保障制度的初创时期：20 世纪 30 年代初以前	28
二、福利保障制度全面发展和福利国家制度确立时期：	



20 世纪 30 年代中期—70 年代初	30
三、福利国家制度的危机与改革时期：20 世纪 70 年代中期以后	36
第二章 导论：福利国家的理论基础（下）	45
第一节 福利国家的理论来源	45
一、关于福利的经济学	46
二、关于国家干预的凯恩斯理论	51
第二节 福利国家的制度来源	55
一、福利国家制度发源以来所造就的 5 个里程碑	55
二、以社会救济为特色的英国《济贫法》	57
三、以社会保险为特色的德国《社会保险法》	62
第三节 福利国家的模式分类	65
一、蒂特姆斯关于福利国家模式的三分法	65
二、安德森关于福利国家模式的三分法	67
三、20 世纪 90 年代以后对安德森三分法的修正与发展	70
四、划分福利国家不同模式的新方法与新维度	72
第三章 低福利 + 低市场 + 普救型福利国家 ——以英国为案例	89
第一节 英国建设福利国家的历史进程	89
一、考察英国福利国家制度的几个维度	89
二、英国建设福利国家的历史进程	93
第二节 英国福利国家的制度框架	104
一、国民保险：缴费性福利	104
二、非缴费性福利	108
三、国民健康服务：实物性福利	109
四、住房与教育：实物性福利	110
五、个人社会服务：实物性福利	113
第三节 英国福利国家制度的特点分析	115