

内 容 提 要

本文采用社会科学研究中比较分析的研究方法，从对西方“福利国家”的危机分析入手，对当代西方“福利国家”的危机及其社会保障制度改革进行评述，并力求从其改革的成就及存在的问题中寻求对我国建立适应社会主义市场经济体制的社会保障制度的启示。全文由四个部分组成：

第一部分阐述西方“福利国家”的形成、演变及其危机的产生。西方发达国家从 19 世纪末开始通过立法确定并扩大了政府的社会保障职能，从而建立了现代社会保障制度。并于 20 世纪中期建成了“福利国家”。这一制度安排充分发挥了作为资源配置方式之一的政府在再分配领域的作用，极大地促进了经济的发展和社会的稳定。但随着 20 世纪 70 年代“石油”危机的来临，西方“福利国家”遭遇严峻的政治、经济和社会危机，其社会保障制度也面临着前所未有的挑战。

第二部分阐述西方“福利国家”有关社会保障制度的改革。从 20 世纪 70 年代中期起，为了迎接挑战、缓解危机，西方“福利国家”在社会保障领域通过改革、调整进行了以社会化为取向的新的制度安排。这一新的制度安排过程到目前为止主要经历两个阶段，即 20 世纪 70、80 年代的改革和 90 年代的改革。这些改革取得了缓解财政压力、缓和社会矛盾和促进社会稳定、经济发展的巨大成就。但改革也存在着导致诸如贫富分化悬殊等严重的问题，甚至产生新的社会问题。

第三部分对西方“福利国家”的社会保障制度改革效果进行评价并分析其发展趋势。西方各“福利国家”虽然对其社会保障制度及其具体政策进行了以社会化为取向的改革和调整，但这些改革并没有触及社会保障的根本制度，更不可能改变其整个社会政治经济制度。这说明西方“福利国家”对其社会保障制度的调整和改革的实质是对资本主义制度本身的局部调整和自我完善。同时，也说明了这一制度安排暂时是适应资本主义社会政治经济发展的。

第四部分阐述西方“福利国家”社会保障制度改革对我国的启示。从对西方“福利国家”社会保障制度改革分析中得到的启示是，必须尊重我国的国情，在已有的社会保障制度的基础上，建立适合我国社会政治经济发展水平、适应社会主义市场经济体制的社会保障制度。

关键词：福利国家 社会保障制度 改革 社会化 法制化

目 录

- 一、西方“福利国家”的形成、演变及其危机
 - 二、西方“福利国家”的社会保障制度改革
 - 1. 20 世纪 70、80 年代的改革
 - 2. 20 世纪 90 年代的改革
 - 三、西方“福利国家”的社会保障制度改革的评价及其发展趋势分析
 - 1. 对西方“福利国家”社会保障制度改革效果的评价
 - 2. 超越“福利国家”——从“福利国家”向“福利社会”的过渡
 - 四、西方“福利国家”社会保障制度改革对我国的启示
 - 1. 合理确定政府在社会保障制度中的职能范围
 - 2. 充分发挥市场机制在社会保障领域中的作用
 - 3. 努力提高我国社会保障制度的法制化水平
- 参考文献

超越“福利国家”

——西方的“福利国家”危机与社会保障制度改革

西方发达国家从 19 世纪末开始建立现代社会保障制度，并于 20 世纪中叶建成“福利国家”。形成了一整套结构完整、内容丰富的“从摇篮到坟墓”的现代社会保障制度。这一制度一个多世纪以来极大地促进了西方发达国家的政治、经济和社会发展。但在这一制度安排之下，同样存在着甚至产生了种种新的无法克服的社会问题。尤其是 20 世纪 70 年代初“石油”危机进一步暴露了这一制度的缺陷和不足。由此引发了理论界、政界对这一制度的反思，提出了改革主张并付诸实施。

西方“福利国家”30 多年来有关社会保障制度的改革、调整强调以社会化为取向，努力把市场机制引进社会保障领域，并取得了缓和社会矛盾、缓解社会政治经济危机的成效。但同在其他领域一样，市场与政府这两种制度安排在社会保障领域也都各有其优势和缺陷。对于各“福利国家”而言，关键是要寻找政府行为和市场机制在社会保障领域中的“均衡点”，合理界定它们各自的作用和职能。当然，这一“均衡点”只能无限接近而永远不可能真正获得。可见，“福利社会”要想真正取代“福利国家”并不是件容易的事。

在建立社会主义市场经济体制的过程中，我国原有计划经济体制下的社会保障制度存在内容单一、覆盖面狭窄、结构不完整等缺陷，已不能适应经济、社会发展的需要，在某种程度上甚至阻碍了经济体制改革事业的进一步发展。这时候，分析、研究西方“福利国家”在社会保障制度方面的成就和存在的问题，借鉴其成功经验、吸取其失败教训，对我国建立适应社会主义市场经济体制的社会保障制度具有十分重要的意义。

一、西方“福利国家”的形成、演变及其危机

西方发达国家通过社会福利制度对广大居民实行国民收入再分配，实行这种制度的西方发达国家被称为“福利国家”。其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。社会福利制度的核心是社会保障制度，因此，“福利国家”已经成为社会福利制度和和社会保障制度的代名词。^①

^①黄素庵、甄炳禧：《重评当代资本主义经济——科学技术进步与资本主义经济的变化》，世界知识出版社 1996 年版，第 230 页。

任何一种社会制度都有其深刻的理论渊源，“福利国家”也不例外。资产阶级社会改良主义思想是其理论渊源之一。在 19 世纪中叶，英国资产阶级经济学家穆勒提出了有关分配制度的折衷主义思想，主张在保持“私有财产原则”、保持现存的生产方式条件下，通过政府的立法，来减少分配不均的现象，直接和间接地帮助改进人民的物质福利。19 世纪后期，德国资产阶级经济学家施穆勒等人提出，在现有生产条件范围内通过法律实行自上而下的社会改良，来调和尖锐的阶级矛盾。在这一时期，对“福利国家”理论的形成和发展具有更加深远影响的是英国的费边社会主义。它接受社会主义的原则，但是反对以革命手段来改造英国的社会两极分化；提出通过国家对私有企业的国有化，实现租金和利息的社会化；对非劳动所得收入征收累进税；制定“全国的最低生活标准”等主张。

两次世界大战之间，垄断资本主义已经发展到国家垄断资本主义阶段，资产阶级经济学家更加强调国家对经济生活的干预。英国的资产阶级经济学家庇古对“福利国家”理论的形成起了重大作用。庇古创建“福利经济学”，主张福利的增加来源于国民收入总量的增大及国民收入分配的平均化。他认为，把收入从相对富裕的人转移到相对贫困的人，从整体来说，能够得到更大的满足。同时，他提出了由国家征收累进税，举办社会福利设施等，作为转移收入的办法。

“福利国家”主张不仅有上述资产阶级社会改良主义思想作为其理论基础，而且它也深受凯恩斯主义的影响。凯恩斯提出“充分就业”理论，主张实行最低工资法、限制工时立法、社会保障、累进税制、消除贫民窟、改革教育等措施。凯恩斯本人虽然不是社会改良主义者，但他的理论和政策主张对于“福利国家”理论的发展有着极其重要的影响，成为战后凯恩斯主义者和社会民主党人积极宣传的理论依据。不管是社会改良主义还是凯恩斯主义，其出发点都是主张在不触及资产阶级根本利益的前提下，通过政府立法，采用征收累进税、举办社会保障等国民收入再分配政策来进行社会改良、消除贫困、调和阶级矛盾，实现社会稳定。可见，“福利国家”的本质在于由政府发挥国家职能、介入市场经济，通过提供强制性、集体性和没有差别的福利来满足每一个公民最基本的生活需求。^①

作为一种制度，“福利国家”（尤其是现代社会保障制度）源于工业化始作俑者英国的“圈地运动”，但是由国家出面、通过立法实行的以社会保险为特征的现代社会保障制度是以德国俾斯麦实行的社会保险立法为发端的。1883 年德国制定了世界上第一部社会保险法——《疾病保险法》，其后又制定了《灾害保险法》（1884 年）、《老残保险法》（1889 年）等社会保险法律、法规，从而在德国初步确立起一个以社会保险为主的社会保障系统。之后，西方其它国家也相继通

^①林万亿：《福利国家——历史比较的分析》，巨流图书公司 1994 年版，第 13 页。

过立法，逐步建立和完善了以社会保险为核心的现代社会保障制度。英国 1905 年制定了《失业保险法》，1908~1909 年制定了《退休法》和《劳工介绍法》，1911 年又通过了《国民保险法》；法国 1894 年颁布了《强制退休法》，1905 年制定了《专业保险法》；挪威 1895 年制定了《工伤社会保险制度》，1906 年建立了有关失业的社会保险制度；丹麦 1898 年实行《工伤保险法》，1907 年颁布《失业保险法》；荷兰 1901 年、1913 年分别颁布了《工伤保险法》和《疾病保障法》；瑞典 1912 年实行《老年和残疾年金法案》。

第一次世界大战后，西方发达国家社会保障制度逐步完善起来。1930 年法国颁布实施了《社会保障法议案》；美国 1935 年颁布了《社会保障法》；瑞典 1935 年实行《失业保险法》。但是这一时期，各国的社会保障制度并未形成一个完整的体系，国家并未普遍地承担起社会保障的责任。社会保险多以自助或互助的形式出现。“二战”后，形势方才发生根本变化。1945 年英国在著名的“贝弗里奇报告”的基础上，建成一套“从摇篮到坟墓”的社会保障制度，率先进入“福利国家”的行列。1945 年法国通过了《社会保障法》，美国“二战”后也对 1935 年的《社会保障法》进行了多次修改和扩充，逐步扩大了保障范围。瑞典 40~50 年代实施了劳动市场政策和国民义务伤残保险。日本 1947 年制定了《失业保险法》，随后又通过了《国民年金法》和《厚生年金法》等。到 50 年代末，几乎所有的西方发达国家都基本完成了有关社会保障制度的立法，设立了相应的管理机构，实行了一套完整的以高福利为主要内涵的社会保障体系，初步建成“福利国家”。

从 50 年代末到 70 年代中是“福利国家”的充分发展阶段。“福利国家”之所以在这一阶段得到充分发展，主要有两个方面的原因。一方面，因为这时资本主义已完成了自由竞争向国家垄断的过渡，西方国家进入了经济发展的“黄金时期”，政府作用越来越得到扩大，政府有能力举办国家企业和兴办公共工程，实现其充分就业、稳定社会的政治、经济局势的社会政策目标；另一方面也是因为这时产业结构发生了重大变革，重工业的主导地位逐渐被电子技术、信息技术以及金融业和服务业所取代，重工业和其它一些劳动密集型产业的大批工人面临失业和转岗。解决社会问题、缓和社会矛盾成为政府无法躲避的责任。

“福利国家”的充分发展主要表现在以下四个方面：一是社会保障制度所覆盖的国家进一步扩大。如日本，在 70 年代以前，其福利计划主要由私人企业举办，到 1972 年，日本也开始实行由国家主办的社会福利计划，其中用于老年人公共救济的国家预算提高了 53.7%，老年人年金预算提高了 43.5%。^①并从 1973

^①黄素庵、甄炳禧：《重评当代资本主义经济——科学技术进步与资本主义经济的变化》，世界知识出版社

年1月起开始实行对70岁以上老年人提供免费的医疗照顾。二是社会保障制度受益范围的进一步扩大。年金保险最初仅限于老年人和残疾人。到50和60年代西方许多国家的年金保险都包括死者遗属。工伤事故大部分也从1950年开始扩大到自雇人员。医疗津贴最初只提供给投保人本人,其后逐渐扩大到他们的家属,并在50年代中期扩大到年金领取者。三是社会福利项目构成进一步扩大。如健康保险,欧洲国家早已实行,美国在60年代中才开始在较低水平上建立这种保险,在1965年和1969年美国国会先后批准了给贫困人口提供医疗救济的计划和给65岁以上老年人和残疾人提供医疗照顾的计划。四是社会福利规模显著扩大。社会福利规模的扩大与以上几个方面的扩大是有联系的,但它也反映社会福利水平的提高。这里以西方各国社会支出占该国国内生产总值的比率的增长来说明社会福利规模的扩大(社会支出包括卫生、教育、福利服务、社会保险、社会救助等项目)。1965年美国社会支出占国民生产总值的9.9%,1975年已占18.7%。英国的这一比重从1960年的12.4%提高到1975年的19.6%。在同一时期,德国从17.1%提高到27.8%,日本从7.6%提高到13.7%,荷兰从12.8%提高到29.3%,挪威从11.0%提高到23.2%,瑞典从15.6%提高到27.4%。其他西方国家的这一比重也有不同程度的提高。^②

在经济繁荣、国家税收不断增加的形势下,西方国家政府盲目扩大社会保险范围,提高社会保险津贴标准,增加福利项目,放宽公民享受社会保障的条件,导致社会保障费用的大幅度持续增长,从而使这一制度在70年代中期以后因经济危机而遭遇严重困难,陷入深重的危机之中。“福利国家”的危机主要表现在以下几个方面:

第一,社会保障支出日益膨胀,导致许多西方国家出现了巨大的财政危机。统计数据表明:美国用于社会保障的支出由1965年的190亿美元,猛增到1985年的3000亿美元,超过联邦政府非国防支出的50%;急剧增加的社会保障支出连同其它因素的影响,使得美国的财政赤字逐年大量上升,只好通过发行各种公债来弥补不足,却又造成国债债台高筑。西欧国家的社会保障费用从60年代以后也持续增加。英国1991年政府社会保障开支为720亿英镑,1992年增至760亿英镑,1996年达800亿英镑,为整个财政的40%左右。1994年财政赤字为500亿英镑,很显然,其社会保障政策是以严重的财政赤字为代价的。^③法国1992年社会保障赤字为150亿法郎,到1995年已猛增至640多亿法郎,连同其它的

1996年版,第234页。

^②林万亿:《福利国家——历史比较的分析》,巨流图书公司1994年版,第50页。

^③李文政:《英国社会保障难题多》,《人民日报》1995年2月8日。

财政漏洞，法国财政赤字累计总额高达 4000 亿法郎。^②瑞典 1994 年财政赤字为 1900 亿瑞典克郎，内债 9950 亿克郎，外债 3850 亿克郎，总计达 12945 亿克郎（约合 1750 亿美元），相当于当年国民生产总值的 92%，全国人均负债约 14.7 万克郎，而这些巨额债务大部分是用于社会福利开支的。^③除了上述国家之外，其它建立了全面社会保障制度的西方福利国家几乎都面临着财政拮据、赤字庞大、福利措施难以为继的困难局面。

第二，西方福利国家生产成本上升，竞争能力下降，失业率居高不下。沉重的社会保障支出使西方各国生产成本上升，竞争力下降，失业率居高不下，这一现象反过来又加重社会福利的负担。西方各国尤其是欧洲，40 多年来不断增加福利待遇，这些增加的福利待遇大部分由雇主来支付，企业因此不堪重负。如在德国，企业每付给其员工 100 马克的工资，还必须同时支付大约 80 马克的各种补贴及保险费。这种做法在欧盟各国相当普遍，导致企业的生产成本提高并削弱了企业界竞争力。企业主为了获取更多的盈利，竞相把工厂迁往劳动力成本较低的地方，有的即使不迁出，也不敢随便多招雇工，所以造成欧洲一些国家失业率一直居高不下。巨大的失业人群又给社会造成沉重的福利负担，这些负担通过征税转嫁到在职人员和企业身上，又产生生产成本上升和竞争力下降的后果，从而造成更多企业的关闭或外移、更多人员的失业。欧洲的福利制度也因此陷入了恶性循环的怪圈而无力自拔。

第三，沉重福利负担造成的压力，触发西方国家社会危机和社会冲突不断加剧。1995 年底，美国和法国几乎在同时爆发了深刻的社会危机。在造成冲突的原因中，有一个重要的因素是相同的，那就是沉重的社会福利负担造成的压力，使社会调节矛盾的正常机能失效，社会矛盾发展为危害巨大的冲突。自 80 年代以来，美国连年出现巨额财政赤字，造成累计高达 4.9 万亿美元的国债。共和党控制的国会于 1995 年通过一个在 7 年内平衡预算的法案，要求在 7 年内削减开支 8940 亿美元，其中削减医疗保险费用 4500 亿。民主党总统否决了这个预算法案，提出一项包括 7 年内削减医疗保险费用 1780 亿美元的 9 年平衡预算计划，于是两党围绕财政预算展开了一场争斗。法国社会危机的出现，同样是因为朱佩总理于 1995 年 11 月 15 日宣布将对法国的社会保险制度进行重大改革，目标是使社会保险的赤字在一年内由 640 亿法郎减少到 170 亿法郎，在两年内达到收支平衡。刚性很强的社会福利政策要在短期内压缩这么大的幅度，必然遭到几十年来享受惯社会福利服务的广大民众的强烈不满和反对。

^②潘革平：《法国危机和福利制度》，《参考消息》1995 年 12 月 9 日。

^③丁刚：《瑞典向“福利病”开刀》，《人民日报》1995 年 4 月 24 日。

西方福利国家遭遇的危机是由多种因素造成的，其中主要有经济、社会和政治三个方面的原因。首先，近 20 年西方经济的滞胀是西方“福利国家”产生危机的根本原因。战后 20 多年中，西方国家经济经历了一个高速发展的“黄金时期”，这为西方高福利社会保障制度提供了有力的经济保障。进入 70 年代中期以后，西方经济发展状况发生了很大的变化。一方面，西方“福利国家”长期采用的刺激投资和消费的国家干预政策，使国家财政漏洞越来越大，赤字越积越多，国家干预经济的能力也因此越来越弱；另一方面，由于战后西方国家的经济垄断地位受到新的世界经济格局的挑战，西方国家通过垄断地位把国内财政赤字的压力转嫁到不发达国家和地区的做法受到越来越强的抵制，其经济迅速发展的趋势受到一定程度的限制。随着能源危机的爆发，西方国家持续 20 多年的繁荣时期就此结束，开始了漫长而痛苦的经济滞胀时期。到 1993 年，西方主要七国的经济增长率还都在很低的水平上徘徊。其中德国、法国和意大利还出现经济负增长，而这 3 国的通货膨胀率却很高，失业率更高达 11% 以上。由于经济增长缓慢，通货膨胀严重，企业和政府的收入都受到一定影响，社会保障制度的经济基础受到很大削弱。同时，由于失业者和贫困者的不断增多，社会保障的支出却大量增加，日益成为经济和财政的沉重负担。随着西方经济繁荣而发展起来的西方社会保障制度，这时已随着西方经济的衰败而走入困境。

其次，不断加剧的人口老龄化趋势使西方社会保障制度更加难以维持。随着人口出生率的持续下降和人口寿命的不断延长，世界人口的年龄结构正经历着人口老龄化的过程。这一过程最早发生在西方经济发达国家和地区中。1950 年，西方发达国家和地区 65 岁以上人口的比重是 7.6%；1975 年这一比重增至 10.7%；1995 年更进一步增至 12.9%。^①老年人口比重的增加对社会经济的影响是十分直接和深刻的。一方面，由于老年人比重的不断上升，导致社会养老金、社会医疗费和社区看护费等社会福利性支出急剧增加。例如，英国养老金支出在国内总产值中所占比重，1960 年为 3.4%，1980 年为 8.2%；90 年代居民的保健费平均每周为 275 英镑，而养老院的费用则多达 375 英镑。^②美国 80 年代的联邦预算约有 1/3 用于 65 岁以上的老年人，预计到 2010 年将上升到 36%，2030 年将高达 45%；全国的医疗支出中，用于老年人的占 1/3。^③另一方面，由于劳动年龄人口老化造成劳动生产率下降；老年人福利费用挤占生产发展资金；老年人免税优惠减少国家财政收入，这些因素都使国家经济发展受到极大牵制，更难摆脱不景气的局面。

再次，西方社会保障制度受政治因素的影响，朝着日益膨胀的方向发展，其

^①联合国：《世界人口前景：1996 年订正》。

^②郭崇德：《社会保障学概论》，北京大学出版社 1992 年版，第 78 页。

^③郭崇德：《社会保障学概论》，北京大学出版社 1992 年版，第 95 页。

弊端长期得不到解决。西方国家多数实行议会制、多党制和直选制等政治制度，在这一政治体制下的各个政党，为了讨好选民取得竞选胜利，往往缺乏全面性、长期性的战略目标，将关乎国计民生的社会保障制度的制订和调整置于一党一派的私利之下，使社会福利始终朝着日益增加、扩大和提高的同一方向发展。即便是有的政党领导人看出了其中的弊端，但在调整政策上仍然采取十分谨慎的态度，有的绕开矛盾，有的避重就轻，有的甚至抓住政敌的调整压缩计划进行攻击，以此作为争取选民支持的极好机会，致使社会保障呈现出不断扩大乃至膨胀的趋势。

二、西方“福利国家”的社会保障制度改革

西方“福利国家”在遭遇 20 世纪 70 年代的经济、社会和政治危机之后，对其社会保障制度进行了深刻的反思。并对其社会保障制度采取了一系列以削减福利为直接目标的改革。这一改革过程经历了 70~80 年代和 90 年代两个历史阶段，且至今方兴未艾。

这两个历史阶段的改革分别以新右派和“第三条道路”的政策主张为其理论基础。每一阶段的改革都在一定程度上促进了经济发展和维护了社会稳定，但同时也都没有从根本上解决失业、贫富悬殊等社会痼疾。因此，西方“福利国家”有关社会保障制度的改革还将继续下去。

1. 20 世纪 70、80 年代的改革

20 世纪 70 年代，西方国家爆发了严重的经济滞胀，陷入深重的经济和社会危机之中。在此背景下，英、美等国的“右翼”政府相继上台，如 1975 年的澳大利亚和新西兰，1976 年的瑞典，1977 年的荷兰，1979 年的英国，1981 年的比利时和挪威，1982 年的丹麦和联邦德国，1983 年的奥地利，1986 年的法国，都出现这种情况。福利改革成为这些政府施政的重点之一。

福利国家及其社会保障制度改革有其理论基础。以哈耶克和弗里德曼为代表的新右派对新福利政策的制定产生了深刻的影响。新右派强调个人自由，推崇自发秩序。他们认为，社会制度与秩序是人类行为的结果，而不是来自于人类的计划，非计划的自然形成的秩序比人类的精心设计要好得多，市场就是自发秩序在经济生活中的表现及手段，因此它应当扮演一个更加有力的角色，而政府的作用应当有所限制，通常只有在市场失灵的情况下才发挥作用。新右派反对再分配的社会政策，认为政府强迫一些人把收入分给另一些人是对前者的不平等对待。总之，在新右派看来，已经建立起来的福利国家模式，不论是在理论上还是在实

践上都是不可接受的，应当返回到剩余福利国家模式^①，在这种模式下，市场规则起主要作用，家庭与自愿组织也扮演一个更主动的角色，只有这样才能保证个人自由与经济繁荣。在这些“右翼”政府中，英国撒切尔政府和美国里根政府对于福利国家的调整和改革发挥了尤为令人瞩目的作用。所以，英国和美国福利国家调整和改革迈出的步子是最大的，可以看作是 20 世纪 70、80 年代西方“福利国家”的有关社会保障制度改革的缩影。

(1) 英国的改革。“福利国家”的推行对英国经济和社会生活带来一定的积极影响。广泛的社会福利措施保障了大多数人的最低生活需要和社会需要，这对长时期地保持相对稳定的社会局势起了颇大的作用，并使整个社会物质文化生活也有了一定程度的提高。但“福利国家”对英国经济和社会生活带来的消极影响也是明显和突出的，这也正是撒切尔夫人改革社会福利制度的原因所在。

撒切尔夫人上台后，在西方世界率先把失灵的凯恩斯主义搁置一边，转而信奉弗里德曼的货币主义。撒切尔夫人认为，战后历届英国政府在凯恩斯主义指导下，过多地干预经济和社会生活，从而导致通货膨胀和经济停滞。撒切尔夫人强调，要更多发挥自由市场经济的作用，减少国家对经济生活的干预，在公共支出方面，必须量力而行。正是由于政府经济政策的指导思想发生改变，英国社会福利制度的变革才逐渐变为现实。1986 年政府向下院提出有关社会保障和工伤津贴的议案，经议会反复审议，并经女王签署，于 1988 年 4 月开始生效。保守党政府认为，政府必须压缩日益增长的社会保障费用，建立现代的社会保障制度，使政府在当前及未来能够承受得住这笔巨额的费用。为此目的，政府采取如下的措施：

首先，实施养老金制度的重要变革。养老金也称退休金，它保障退休老人的基本生活需要，是一项十分重要的社会福利项目。1946 年的国民保险法规定，凡缴纳国民保险费的英国公民，达到退休年龄（男 65 岁，女 60 岁），都可申领养老金，这叫国家基本养老金。养老金领取者需符合申请条件，即缴满国民保险费 3 年，每年平均缴满 50 次以上；或在规定时间有权免缴国民保险费者，才有资格领取养老金。随着战后国民保险制度广泛推广，养老金领取者占退休人口的比率从 1951 年的 60% 猛增到 1979 年的 91%。1985 年国家基本养老金的领取者就达 930 万，占全国人口的 17%。^②况且，随着年复一年消费物价指数增加和工资水平提高，养老金发放标准也相应提高。这就使养老金成为英国最大的单项社会

^①所谓剩余福利国家模式，是指由个人与市场作为满足福利需要的主要渠道、慈善团体作为补充来源、政府只作低度介入的一种“福利国家”模式。

^②王振华：《撒切尔主义——80 年代英国内外政策》，中国社会科学出版社 1992 年版，第 99 页。

福利津贴。1975年工党政府通过国家收入养老金法案，规定该法案从1978年起实施，即按不同收入水平缴纳不同数额的保险金，经过20年后，就可根据退休前20年的平均工资收入的1/4每年领取国家收入养老金，它与国家基本养老金结合为统一的养老金制度。以撒切尔夫人为首的保守党政府认为，假如实施国家收入养老金办法，国家将承受无法忍受的负担。英国《劳工研究》杂志估计，由于生活条件改善和人均寿命延长，养老金领取者将从1985年的930万人增至2025年的1030万人，到2035年进一步增至1320万人。又据1985年2月政府关于社会保障的统计资料表明，按1985年价格计算，国家基本养老金该年为105亿英镑，到2033年将增至490亿英镑，假如把工党政府制订的国家收入养老金包括在内，则合为730亿英镑。保守党政府认为，如此庞大的数额，不仅国家无法承担，而且还相应要求职工缴纳的国民保险费所占工资收入份额将高达27.5%，显然这也是很难为公众接受的。^②

基于以上考虑，保守党政府针对养老金制度采取了一些具体办法：一是国家基本养老金制度不变。政府强调国家基本养老金只能提供最低限度的生活费用，数额不会高。二是改革政府制订的国家收入养老金制度。考虑到1978年以来已经有人为国家收入养老金缴纳保险费，政府决定，现年满50岁的男人和年满45岁的妇女，凡已缴纳和愿意继续缴纳该项保险费者，退休后仍可依照原规定标准领取国家收入养老金。对于50岁以下的男人和45岁以下的妇女，凡已缴纳和继续缴纳该项保险费者，退休后虽可领取国家收入养老金，但降低发放标准。具体地说，这些人不是依据退休前20年的平均工资水平，而是依据在世工作的平均工资水平，养老金数额从相当于平均工资水平的1/4降为1/5。三是强制推行职业养老金制度。政府通过法律形式强行规定，从1988年4月起，所有企业一律推行职业养老金制度，其范围不仅适用于工业，还扩展到建筑业、银行业和信托保险业。雇员在改变工作单位时，有权转移自己的职业养老金。职业养老金的下限要求能弥补因通货膨胀而造成的货币购买力的贬值，上限则可不受国家基本养老金的限制。政府规定所有领取职业养老金的人都有义务缴纳额外自愿捐助费，并允许雇员缴纳更多的额外自愿捐助费，以提高自己的职业养老金数额。为鼓励企业实施养老金制度，政府规定对企业头5年向国家缴纳的国民保险费予以2%的额外回扣，并以当年所缴纳的国民保险费给予折扣优惠，以及相应的税收减免。四是向职工提供获取个人养老金的机会。规定任何职工可与银行、建筑协会、单位信托公司和保险公司等挂钩，按期缴付一定费用。到退休时，则由卫生和社会保障部负责支付个人养老金。职工缴付的费用越多，所领取的个人养老金也相应

^②王振华：《撒切尔主义——80年代英国内外政策》，中国社会科学出版社1992年版，第99~100页。

增加。政府为鼓励推行个人养老金计划，在 1988 年到 1993 年间对计算个人养老金所依据的工资基数增加 2%。

其次，社会保障的其他方面的改革。战后的英国，随着“福利国家”的扩展，社会福利不再是仅仅对贫困阶层的救济，而已成为包括社会各阶层在内的人民享有的权利，成为人民生活的不可缺少的组成部分。例如，在 1984 年的财政年度，就几项主要社会福利津贴而言，养老金领取者 926 万人，儿童津贴 1245.5 万人，失业救济 97 万人，附加津贴 29 万人，家庭收入补助 20.5 万户。社会保障方面的各项津贴名目繁多，涉及到生、老、病、死、伤、残、孤、寡等诸方面，真可谓“从摇篮到坟墓”，无所不包。撒切尔夫人对社会保障制度改革的重点之一，是把通行的“普遍性原则”改为“有选择性原则”，着重帮助低收入者和贫穷者。政府缩小产妇产津贴和死亡津贴发放范围，把以往不论贫富都可获取的这两项津贴，改为只有低收入家庭才能获得。政府还规定，有工作妇女的产妇产津贴改由雇主发给，这称为“法定的产妇产津贴”。

保守党政府为鼓励人们从事工作的积极性，改变“工作不见得比失业好”的不合理状况，在对家庭资助的问题上进行变革，从严掌握资助的范围，力求减少资助的数额。采取的主要措施有：一是设立家庭信贷项目，取代家庭收入津贴。以往，凡低于议会的规定标准的低收入家庭均可申领家庭收入津贴。如今，明确限定家庭信贷的对象主要为低工资收入的有子女的家庭，以及丧失工作能力的有子女的家庭。二是设立额外资助项目，取代附加津贴，以往，实施附加津贴的目的是“把个人的经济收入，提高到议会所同意的生活需求的适当水平”。附加津贴的规定标准实际为最低限度的生活需求标准，故官方把此规定标准作为衡量“贫困线”的标准。凡超过 16 岁，个人收入低于规定标准，均可申领附加津贴。如今，额外资助项目的发放对象为两类，一类为 18 岁到 25 岁的单身者，对他们的津贴是帮助其建立有子女的家庭；另一类为 18 岁以上的已婚者家庭，主要为有特殊困难的家庭，如只有母亲或只有父亲的家庭、长期患病或丧失工作能力的家庭。额外资助是弥补其收入与政府规定标准的差额，规定标准则依据家庭成员状况而定，额外资助的数额还联系原工资水平加以考虑。

此外，在工伤津贴方面，政府缩小原“特别困难津贴”的发放范围，把此项津贴限制到“不宜返回原工作岗位而降低工资收入者”，此项津贴也改称为“降低工资收入的津贴”，从而使工伤津贴能较多资助那些不能从事原工作或丧失工作能力的人，对非属上述情况的人员，政府则减少津贴支付。与此同时，政府还提高领取寡妇抚恤金的年龄界限，从原 40~50 岁提高到 50~55 岁。

(2) 美国的改革。在现代美国社会保障史上，里根政府改革美国社会福利保

障的思想和政策是一个重要的标志,他改变罗斯福新政以来扩大社会福利和联邦政府干预福利的政策,开始紧缩社会福利规模并使之逐步转入私人经营轨道。里根总统推行新联邦主义政策,改革社会保障制度,缩小联邦政府干预社会福利的规模,克服过度福利带来的种种弊端,强调州、地方政府和社会团体应当更多地担负起社会保障的责任。里根的社会福利改革思想主要有:改变联邦政府的过重社会福利负担;大幅度削减社会福利保障支出,尤其是随意性开支;减少联邦政府在干预社会福利保障方面的责任,由州和地方政府更多地承担起社会福利保障的责任,促进私人 and 社区福利事业的发展。

1981年1月里根就任总统后即着手社会保障制度的改革。首先,里根政府削减一些社会保障项目。里根政府削减的这些社会保障项目包括:一是削减对未成年儿童家庭补助项目,规定凡已有职业的家长取消受益资格。当时在45万~50万既有工资收入又有抚养未成年儿童家庭补助费的家庭中,有一半因此丧失领取资格,此外还有40%的家庭减少收入;二是减少在医疗补助方面联邦对州的补贴,1982年减少3%,1983年3%,1984年4.5%;三是取消在食物券方面1982年因通货膨胀而相应的补贴调整,并推迟以后的调整,凡收入为贫困线收入的130%以上者被取消资格,但家中有老人和残疾人员除外;四是在住房方面逐渐增加租赁者交付的部分房租的份额,由25%提高到30%,取消大部分联邦建房补贴。^①

其次,里根政府强调州和地方政府要承担社会保障的某些责任。里根认为实行“新联邦主义”计划将使福利保障事业由联邦政府转入州和地方政府。1982年,里根在国情咨文中提出了一项500亿美元的计划,它规定在10年内把几十项福利与公共服务项目在三级政府间管理财政收支上做出明确划分。要求1984年联邦政府接管并担负全国的医疗补助项目,原来由联邦政府负担的食品券和抚养未成年儿童家庭的补助等44项交由州和地方政府负担,并由联邦政府在各州建立一种特别信托基金来解决。到1987年后逐年减少25%,1991年全部由州和地方政府自筹或取消。在1980年联邦提供对州和地方的援助占州和地方预算的25%,而到1991年只占3%~4%。^②里根认为这将扩大州和地方政府的自主权,有利于消除福利项目管理上的官僚主义,实行管理权的分散化和提高社会保障的效率。里根在1983年国情咨文中,又提议再将34个专项补助加以合并,成为4个总额补助项目,拨归州和地方政府,用以充实社会福利开支和其他社会服务、卫生文教、社会发展等。在健康保险领域,里根政府于1981~1983年间授予各州以更大的权力来研究解决节省健康保险费用的办法,采取由各州发起的降低成本

^①黄安年:《当代美国的社会保障政策》,中国社会科学出版社1998年版,第224页。

^②黄安年:《当代美国的社会保障政策》,中国社会科学出版社1998年版,第225页。

的付费制度。

再次，里根政府推动私营福利事业的发展。里根强调调动私营保险业的积极性，给予私人养老金以更多的优惠政策，并使更多的人参加个人退休储蓄帐户，在 40 年代，美国私人养老金制度有了很大的发展，由于二战时工资的管制，当时许多公司把部分利润转为职工的养老金作为对职工的加薪，这样私人养老金实际上成了社会保障的补充措施。在 1942 年 9 月到 1944 年 12 月，美国有 4208 个养老金计划，1949~1950 年有 1.2 万人参加了私人养老金计划，占私营企业工人的 15.5%。1980 年美国私人养老金计划占了退休金的 20%，参加人数达 3600~4300 万人，仅为私营企业劳动力的 50%。1981 年私人养老金支出超过了 350 亿美元，到 80 年代末有 50 万个私人养老金计划，总资产达 5000~6000 亿美元。美国的私人养老金计划的结构、保险内容、经费来源和津贴条款是很不相同的。大体说来有几类情况：（1）“明确规定津贴额”的养老金计划，它由雇主缴款，规定在职工退休时给予一定的退休金或说明给予津贴的方法，这种形式的养老金计划在 1982 年有 132399 个；（2）“明确规定福利金”的养老金计划，它规定雇主向基金会缴纳一定数目的款额，这一类有 316362 个计划；（3）个人退休帐户式的养老金计划，参加者每年将所得工资的一部分储蓄起来，为退休时做准备，为了鼓励这一类政策，政府规定对每年存入 2000 美元金额者可免税直到退休，其生息部分也可免税。到 1983 年美国参加私人养老金保险计划的共 4979 万人，占工资领取者的 60.5%。^③

2. 20 世纪 90 年代的改革

在“右翼”政府当政时期，虽然福利的削减使西方“福利国家”的经济得到恢复和增长，但同时也出现了贫富差距拉大，穷人和无家可归者增多等现象。进入 20 世纪 90 年代，随着科技产业革命的快速发展以及经济全球化和欧洲一体化的日益加剧，英国社会的贫富差距变得过大，处于中下层的人普遍没有安全感。在此背景下，布莱尔适时地重新指出，社会中的人应当相互依靠，“共同承担责任，即向贫穷、偏见和失业开战，以创造条件真正建设一个国家：容忍、公平、富有创业精神和包容能力”。^④随着克林顿、布莱尔和施罗德等人相继在美、英、德等国上台，西方“福利国家”开始了“中左”政党掌权的时代。引起广泛关注的是，布莱尔及其幕僚吉登斯等人提出跨越左派与右派，要在传统的福利国家和新右派的竞争资本主义之间走“第三条道路”。与老左派的“国家全面干预”、“高税收、高政府开支”和“完全福利国家”，以及新右派的“个人主义和自由市场

^③黄安年：《当代美国的社会保障政策》，中国社会科学出版社 1998 年版，第 225 页。

^④[英]布莱尔：《新英国——我对一个年轻国家的展望》，世界知识出版社 1998 年版，第 276 页。

经济能够解决所有问题”的主张不同，“第三条道路”是要在二者之间寻求一种中间道路，即政府在一定程度上放松管制，采取富有竞争性的自由市场战略；同时利用政府保护竞争中的弱者（给予他们基本的生活保障）。它一方面主张扬弃老左派“从摇篮到坟墓”的社会福利政策，鼓励企业精神，提倡自由；另一方面又反对“野蛮资本主义”，强调社会公正，特别是主张通过增加教育与培训投资，提高国民智力水平。“第三条道路”在福利方面主张，国家不应使人们对福利产生依赖，而应该创建一种促使所有公民都工作而不依赖救济的现代福利体系。

（1）英国的改革。英国现政府自 1997 年 5 月上台以后，就立即起草了一份以减少贫困和对福利的依赖、增加对工作的激励为主要目标的大范围社会保障制度改革计划。1998 年 3 月，英政府正式出版了代表此次福利制度改革的方向和原则的绿皮书——《英国的新蓝图：一种新的福利契约》。这本绿皮书的前言明确指出，改革的原则以及英国未来福利国家发展的基本方向就是“使能工作者得到工作，使不能工作者得到保障”。因此，围绕工作和保障重建福利制度成为英国现政府的一个主要改革目标。此后，围绕这份绿皮书的基本内容，其他一些关于改革进展状况以及对伤残福利、鳏寡福利、儿童福利以及养老保险制度等单项福利制度进行改革的绿皮书和咨询文件相继出台。1999 年 2 月，英国议会通过了《福利改革与养老金法案》，以法律形式肯定了英国政府的福利改革计划。迄今，有些改革措施已经付诸实施。总的来说，当前的英国福利制度改革主要包括以下几个方面的内容：

首先，对整个养老保险制度进行彻底改革，努力为人们提供更有保障的退休生活，恢复人们对养老金制度的信任。养老金制度改革是这次英国福利制度改革的最重要方面之一。经过撒切尔夫人改革的英国养老体系大致有两个层次：第一个层次是金额固定的国家基本养老金。第二层次包括三部分，即国家收入养老金、职业养老金及个人养老金。国家允许有条件的劳动者自愿选择以加入后两种养老金计划为条件而退出国家收入的养老保险，同时提供相应的国家养老保险缴费减免。这种养老保险制度存在以下几个方面的问题：其一，原有的国家收入养老金支付水平较低，1978 年初建时，相当于劳动者终身工作收入（上下限之间部分）的年平均水平的 25%；到 1986 年，鉴于成本上升，政府将这一比例降低到 20%。如继续执行下去，估计到 2030 年将降至 15%，这就难以保证退休者过上体面的生活。不仅如此，原有的国家收入养老金不吸收个体劳动者参加，这不利于鼓励有条件的失业者通过自己创业来实现再就业。其二，职业养老金的参与面较窄，主要限于工作相对固定的人和大公司员工。由于目前变换工作者的比例上升和公司规模普遍缩小等原因，职业养老金并不可靠。其三，个人养老金不仅通常只有

收入相对较高者才能参加,而且各养老保险公司之间的竞争导致成本过高和销售等问题,结果造成一部分人中途就无力缴费而停止投保。即使是一直缴费,最终也得不到多少养老金。在上述情况下,原有的养老金制度就无法为无能力储蓄者提供足够的退休保障,结果使得三分之一的养老金领取者面临陷入贫困,不得不依靠救助性收入补贴来度日的危险,这就促使英国政府下决心,彻底改革养老金制度。新的养老金制度的核心是建立起一个新的养老金结构,除了继续强调国家基本养老金的基石作用和职业养老金的重要性之外,国家准备对原有的收入关联型国家养老保险进行改革,通过大幅度提高其受益水平而建立一个新的、主要针对低收入者(如许多妇女、残疾人、非全日制雇员、临时工等)的国家第二养老金,同时推行个人信托保全养老金计划。改革的主要目的是集中帮助那些最需要帮助的人,减少低收入者对救助性福利的依赖,同时希望中高收入者通过职业养老保险和个人信托保全养老保险为自己提供水平更高的养老保险。此外,新的养老保险制度还通过收入补助的形式建立起最低收入保障制度,为退休的个人和夫妇规定了相应的最低退休收入线,以确保每一位退休者能获得体面的收入。为了保护妇女的养老权益,1999年的《福利改革和养老金法案》还明确规定,在夫妻离婚分割财产时,养老金视同财产对待。

其次,对残疾人和有儿童的家庭给予充分的帮助,努力减少贫困现象和社会排斥现象的发生。英国政府在对残疾人和有儿童的家庭进行帮助方面所采取的基本政策是尽可能帮助有工作能力的个人和家庭通过工作来摆脱贫困,而对确实无能力工作的个人和家庭则提供更为慷慨的福利救济,让他们也能过上体面的生活。对于残疾人和长期患病者,政府决定通过提供咨询服务和求职帮助,允许他们在刚工作的一定时期内继续领取福利金,加大反歧视立法的力度等积极措施,来鼓励和方便有能力者积极参与劳动力市场活动;对于那些最需要帮助的严重残疾者,政府则提高福利金额。如提高出生时或工作前就残疾而无法缴纳国家保险费的年轻人的严重伤残补贴标准;为60岁以下的严重伤残者制订新的伤残收入保障制度。英国现有300万儿童生活在无人工作的家庭或单亲家庭中,导致儿童贫困现象严重。为此,英政府承诺对所有有儿童的家庭,尤其是贫困家庭提供支持和帮助,具体措施之一就是1999年4月起将儿童福利从原来的每周2.95英镑提高到14.40英镑(第一个孩子),并且进一步增加抚养11岁以下儿童的家庭能够得到的补贴。除了努力提高儿童看护质量以外,工作家庭税收减免还对工作家庭提供更为慷慨的帮助,增加应税收入减扣项目,低收入家庭因家有儿童而享受税收减免几乎可以弥补看护费用的70%。

最后,调整工作与福利的关系。帮助和鼓励工作年龄人口在力所能及的情况

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库