

劳动与社会保障系列教材

社会保障国际比较

林闽钢 主编

周 薇 周 蕾 副主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

在全球化背景下,本书对社会保障的发展轨迹、发展动力及国际共识进行分析,探讨社会保障比较研究从模式比较向体制比较转变的趋势,主要介绍了在国际上最有影响的“福利体制”比较研究成果,遵循“非商品化”和“阶层化”两个比较量纲,对自由主义福利体制(美国、加拿大)、保守主义福利体制(德国、法国)、社会民主福利体制(瑞典、英国)及东亚福利体制(日本、韩国、新加坡、中国台湾和香港)进行了探究、剖析,反映社会保障领域的最新国际研究动态。同时,本书还分析了全球化背景下社会保障制度面临的困境和出现的转型趋势,为我国社会保障体系的改革与完善提供有益的借鉴。

本书适合作为高等学校劳动与社会保障专业本科生教材,同时也可供从事劳动与社会保障工作的人员阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障国际比较/林闽钢主编. —北京:科学出版社,2007

(劳动与社会保障系列教材)

ISBN 978-7-03-018466-5

I. 社… II. 林… III. 社会保障-对比研究-世界-高等学校-教材
IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 008994 号

责任编辑:林建卜新/责任校对:李奕莹

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2007年2月第一版 开本:B5(720×1000)

2007年2月第一次印刷 印张:17 1/2

印数:1—3 500 字数:326 000

定价:26.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈路通〉)

《劳动与社会保障系列教材》
编 委 会

主 任：童 星

副主任：王 健 李 放

委 员（按姓氏笔画排序）：

丁宪浩 史 潮 刘伟忠 杨文健

陈红霞 林治芬 林闽钢 郭爱妹

盖 锐 巢健茜 蔡启明

总序

社会保障制度是人类社会发展和进步的结果，从英国 1834 年颁布并实施的新《济贫法》算起，已有 170 多年的历史。即使从 1883 年德国推出最早的现代社会保险制度算起，至今也有 120 多年的历史。社会保障制度已经成为现代社会文明的重要标志，成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策。尽管各国在保障的对象上或普遍或特殊，在保障的范围上或宽泛或狭窄，在保障的水平上或很高或较低，但社会保障制度的实行极大地改善了各国的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果，并在经济社会运行方面发挥着重要的“稳定器”和“安全网”的作用。

新中国成立以后，我们曾经构建了同当时实行的高度中央集权的计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，正是由于这套制度的有效运行，许多被称为“社会主义优越性”的正向功能才得以彰显，诸如“广就业、低工资、多福利”和“生老病死有依靠”等。当然，当时所能保障的水平还很低。中共十一届三中全会以来，伴随着计划经济体制向市场经济体制的改革过渡，劳动与社会保障制度自 20 世纪 90 年代起也开始了改革之旅，原有的建立在计划经济体制基础之上、与计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度难以适应新的形势。皮之不存，毛将焉附？建立健全同社会主义市场经济体制相适应的新的社会保障制度，确保劳动者的基本权益，成了当务之急。

环顾四周，有关矿难的报道不断，我国煤炭产量占全世界总产量的 1/3 左右，矿难所导致的死亡人数却占全世界矿难死亡总人数的 80%。有些地方的“黑矿主”与弱勢的矿工签订所谓“生死合同”，花几万元就能买一条命，“私

了”。终年劳苦的农民工不仅难以与其他职工“同工同酬”，而且常常面临工资被“拖欠”的窘境，甚至需要国家总理亲自出面为农民工“讨工资”。面对许多城市特别是大中城市飙升的房价，无数的无房者感叹何时才能实现“居者有其屋”，很多依靠贷款购得住房的居民则成了名副其实的“房奴”，还贷几乎花去了他们的全部收入。医疗市场化的结果，导致“看病难，看病贵”，人们“无病时怕生病，有了病怕进医院，进了医院怕出不去”。教育产业化引发学杂费上涨甚至“乱收费”，高校“扩招”成了“扩大内需”（又被称为“撬开老百姓的钱袋子”）的“妙招”，读书受教育对于很多收入不高的城乡家庭来说就意味着“致贫”。女大学生就业常常难于同等条件的男大学生，性别歧视依然存在。农民、残疾人等在就学、就业、就医以及各项社会权利的行使方面，更是遭到或明或暗的歧视。所有这些都表明，我们的社会保障制度还不健全，现有的社会保障领域的改革思路与政策设计还有缺陷，劳动者的基本权利和合法权益还未得到有效的维护！

毋庸讳言，当今世界正处在工业经济社会向知识经济社会的过渡之中，现代服务业在整个国民经济中的比重已经超过工业经济时期的支柱产业——制造业，灵活就业即非正规就业逐渐替代大规模集体就业而成为新的用工趋势，这就打散了“产业工人大军”，大大降低了劳动者与雇主进行讨价还价的能力。劳资关系呈现出“强资本，弱劳动”的博弈格局，资本到处都在指挥劳动、欺负劳动、压榨劳动，并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务。经济全球化的浪潮日益高涨，资本在世界范围内的流动，无论是在规模、频率上还是在后果、影响上，都大大超越劳动在世界范围内的流动。这固化了“强资本，弱劳动”的格局。随着经济全球化的发展，一国政权和法律的权威性和强制力同过去相比也打了不小的折扣，这就使得权力和法律在对资本施加必要的限制以保护劳动的利益时往往也会事倍功半。这种大趋势对于各国和地区推进社会保障制度建设，保护劳动者和弱势群体成员的基本权利和合法权益，都是十分不利的。

然而，所有这些不利因素，不仅不能成为各国和地区政府放弃社会保障制度的借口，而且要求各国和地区政府顺应信息社会、知识经济和全球化的发展趋势，针对“产业工人大军”被打散和非正规就业日益普遍的新特点，通过社会保障的制度创新、政策创新、组织创新、服务创新，在“强资本，弱劳动”的格局下更加有效地保护劳动者的基本权利和合法权益。以此要求反观我国，不仅社会保障制度的改革与重建、覆盖农民工的劳动保护法规的落实、包含农村居民在内的最低生活保障制度的完善以及住房、医疗、教育改革的调整与完善等都不可或缺，迫在眉睫，而且行政体制改革、财税体制调整、政府职能转换、政绩考核创新等也都成了时不我待的大事。可喜的是，进入 21 世纪，党中央提出了实现全面小康、构建和谐社会的奋斗目标，认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，大力推进社会建设和新农村建设事业。我们相信，随着中央这一系列决策落到实

处，随着经济发展和社会进步的深入，劳动者的基本权利和合法权益将会得到更有效的保护，包括弱势群体成员在内的社会公众一定能够共享繁荣发展的成果。

在本质上，社会保障是一国宏观的制度安排和政策设计，即国家或社会通过立法和行政手段对国民收入进行再分配，以社会消费基金的形式，为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇而使生存出现困难的社会成员提供一定的物质上的帮助，以保证其基本生活权利。但宏观制度和社会政策要落实到基层并真正发挥作用，既离不开一系列由制度和政策所决定的措施和活动，也离不开各机关、企业、事业、社会单位的劳动人事或人力资源部门的运作与管理，因而具有很强的实务性和操作性。

在一定意义上，社会保障就是资金的保障。俗话说：“钱不是万能的，没有钱却是万万不能的。”资金保障的重要性当然不言而喻，特别是对于我国这样一个还处于社会主义初级阶段的发展中国家来说，更是如此。但是，社会弱势群体乃至一般社会公众的某些需求却是金钱无法买到的，如老年人所需要的亲情慰藉与邻里照顾、孤寡无助者所需要的特殊服务与心理疏导等。许多服务与帮助都具有个性化特征，这就要借助于志愿者服务和社会工作的介入。因此，从事社会保障专业工作，需要较高的职业道德水准以及较为强烈的奉献精神和社会同情心。

社会保障既是一种制度安排和政策体系，也是一个特殊的专业领域。它运用经济、法律和行政手段，解决社会问题，实现政治目标。从事该专业领域的工作，除了必须具备职业道德、奉献精神、同情心以及实务性、操作性很强的技能、技巧以外，还需要相应的知识积累和专业训练。根据我国现行的学科专业分类，社会保障在本科教育阶段属于经济学门类的劳动经济学领域，到了研究生教育阶段则属于管理学门类的公共管理领域。社会保障所依托的学科涉及经济学、管理学以及政治学、社会学、法学，并且同劳动人事（人力资源）管理、社会工作等专业有着密切的联系，在一定程度上甚至存在交叉关系。

劳动与社会保障实践的发展，迫切要求劳动与社会保障的学科理论繁荣和专业人才辈出。仅就江苏省而言，目前已有 13 所普通高校设有劳动与社会保障本科专业以及社会保障研究生专业，它们是南京大学、东南大学、南京农业大学、河海大学、南京航空航天大学、南京师范大学、苏州大学、扬州大学、南京财经大学、南京工程学院、苏州科技学院、金陵科技学院、三江学院，这些院校在读的本科生上千，研究生过百。为了促进学科建设发展、提高人才培养质量，在江苏省劳动保障学会的主持下，由南京大学公共管理学院牵头，于 2005 年 12 月召开了“江苏省劳动保障理论教学与科研研讨会”，决定采取联合协作的方式，集中大家的智慧和力量，共同编写《劳动与社会保障系列教材》，主要用于本科生教学。大家推举我主持本系列教材的编写工作。众意难违，于是我欣然应允，承担了牵头、组织与协调的工作。通过两次集体讨论，确定了首批 12 本教材的编

写大纲、撰稿人员、体例风格，由上述 13 所高校长期从事劳动与社会保障主干课程教学的教师分头编写，各负其责，最后由我和我的助手林闽钢、严新明、张海波通阅、修改并定稿。我的学生董华也做了大量的文字技术性工作。

本系列教材首批共包括以下 12 本：《公共管理学》；《公共经济学》；《社会保障学》；《社会保险学》；《劳动经济学》；《社会保障国际比较》；《劳动法与社会保障法》；《薪酬管理》；《劳动关系》；《人力资源管理》；《社会保障资金管理》；《社会救助与社会福利》。

由于编者在理论功底、学术水平、实践经验和观察视野等方面都有一定的局限性，本系列教材难免有疏漏甚至错误之处，敬请读者批评指正。

对于本系列教材的出版，科学出版社给予了大力支持，并将其列入重点教材出版计划，责任编辑林建先生更是倾注了大量的精力，全过程关心，全方位提供方便。我们表示由衷的感谢！

特作此序。

童 星

2006 年 8 月于南京大学

目 录

总 序

第一章

导论	1
第一节 全球化背景下社会保障的发展轨迹	1
第二节 全球化背景下社会保障的发展动力	7
第三节 全球化背景下社会保障的发展共识	13
本章小结	16
关键术语	17
案例 什么是福利国家?	17
复习思考题	19

第二章

全球化背景下社会保障的比较路径	20
第一节 从模式划分到体制比较	20
第二节 福利体制的比较	33
第三节 福利体制的争论	36
本章小结	40
关键术语	40
案例 福利国家的“再商品化”改革	40

复习思考题	41
第三章	
自由主义福利体制	42
第一节 自由主义福利体制总论	42
第二节 美国社会保障制度	47
第三节 加拿大社会保障制度	60
本章小结	76
关键术语	77
案例 社会保障中第三部门的作用	77
复习思考题	78
第四章	
保守主义福利体制	79
第一节 保守主义福利体制总论	79
第二节 德国社会保障制度	82
第三节 法国社会保障制度	94
本章小结	106
关键术语	107
案例 1 德国向懒人开战	107
案例 2 巴黎骚乱的警示	108
复习思考题	109
第五章	
社会民主福利体制	110
第一节 社会民主福利体制总论	110
第二节 瑞典社会保障制度	114
第三节 英国社会保障制度	134
本章小结	153
关键术语	155
案例 英国养老金危机正转化为政治危机	155
复习思考题	156

第六章

	东亚福利体制	157
第一节	东亚福利体制总论	157
第二节	日本社会保障制度	162
第三节	韩国社会保障制度	180
第四节	新加坡中央公积金制度	194
第五节	中国台湾地区社会保障制度	206
第六节	中国香港地区社会保障制度	221
	本章小结	233
	关键术语	234
	案例 老龄化给日本社会保障带来的影响	235
	复习思考题	236

第七章

	全球化背景下社会保障制度的转型	237
第一节	全球化背景下社会保障制度面临的挑战	237
第二节	全球化背景下社会保障制度的改革	247
第三节	全球化背景下社会保障制度的转型	251
	本章小结	258
	关键术语	259
	案例 欧盟社会排斥与社会融合	259
	复习思考题	261

参考文献	262
------------	-----

后记	266
----------	-----

第一章

导 论

迄今为止，社会保障制度在世界 150 多个国家已经不同程度地建立起来，它发挥着保障人们生活、促进经济发展等重要的社会职能，健全和完善的社会保障制度已成为现代社会的重要标志。进入 20 世纪 90 年代，全球化进程全面加快，经济全球化、政治全球化、文化全球化凸显，社会保障制度在全球化背景下有了新的发展。因此，迫切需要我们确立全球化这一新的认知坐标，来重新审视全球社会保障制度的转变。

第一节 全球化背景下社会保障的发展轨迹

社会保障制度是经济社会高度发展的产物，特别是工业化和城市化的发展不仅强化了劳动分工，带来了大规模的工业生产，同时也带来了更大的劳动风险，它削弱了以往由家庭、邻里所承担的保障功能，因而在客观上要求国家建立社会性的保障制度。

一、全球化背景下社会保障发展的黄金时期

第二次世界大战后至 20 世纪 70 年代中期，被称为社会保障发展的“黄金时期”。第二次世界大战结束后，西方发达国家经历了较长时期的经济繁荣，在这一时期，社会保障制度的覆盖面和受益范围进一步扩大，政府用于社会保障方面

的开支的绝对值和其占国民生产总值的比重显著上升。1948年,英国首相艾德礼自豪地宣布:英国已建成福利国家,即建成公民“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。接着西欧、北欧、北美、大洋洲和亚洲发达国家都陆续宣布实施“普遍福利”政策。

(1) 社会保障发展“黄金时期”的主要特点。它主要表现为:第一,社会保障以充分就业政策为基础,以社会保险为主要手段,视劳动市场为解决贫穷问题的主要渠道;第二,由政府主办的社会保障项目得到了迅速发展;第三,社会保障项目不断普及化、全民化;第四,社会保障由临时性措施转变成稳定性制度;第五,社会保障逐步走向国际化。

(2) 福利国家产生的理论根源和现实条件。①从理论根源来看,福利经济学、凯恩斯的国家干预理论以及贝弗里奇(William Beveridge)的《社会保险及相关服务的报告》构成福利国家的理论基石。其中,尤以贝弗里奇的《社会保险及相关服务的报告》为代表,该报告提出了社会保障的三大原则:一是普遍性原则,将实施的范围从贫困阶层扩大为所有公民;二是政府统一管理原则,通过国家收入再分配实施社会保障;三是根据需要的全面保障原则。②从现实条件来看,福利国家的产生与发展是西方主要国家政治、经济等诸多因素综合作用的产物。在政治上,国民民主权利尤其是选举权的获得与扩大以及统治阶级为迎合两种社会制度斗争的需要而采取的让步是福利国家产生的政治根源;在经济上,工业化的飞速发展拓宽了政府的税源,大大增加了政府的收入,使政府代表国家加强对社会的管理与控制成为可能。

(3) 福利国家的特点和作用。第二次世界大战后是福利国家的全面建立与发展时期。在此期间,西欧各国政府几乎都完成了社会保障制度的立法,设立了有关项目和管理机构。这时的社会保障不再是以慈善为出发点,而是以国民有权享有社会保障、政府有责任为国民提供社会保障为前提。政府提供的社会保障项目越来越多,政府对社会保障的介入也愈来愈深。

福利国家的特点表现为:第一,体现公平原则,社会保障内容庞大,覆盖面宽,保障水平高;第二,有统一的管理机构进行监督和管理;第三,在实行的全民性的高福利中,国家提供了一种制度化的社会保障供给机制。

第二次世界大战结束至20世纪70年代中期是福利国家不断发展并达到鼎盛的时期。在这一时期,各福利国家经济发展迅速,社会保障水平也不断攀升。由于福利国家奉行内容多、范围广、覆盖面宽的社会保障政策,因此有利于降低贫困人口比重,满足国民基本生活需求,缓和社会矛盾,形成了经济发展和社会保障之间的良性循环。一方面,社会保障制度的有效运行促进了经济的发展;另一方面,经济的发展给社会保障制度提供了有力的支持。

二、全球化背景下社会保障发展的改革时期

进入到 20 世纪 70 年代中后期,福利病出现,福利国家进入被动的改革时期。20 世纪 70 年代中后期,接连几次经济危机,使全球经济形势发生了逆转,经济增长速度明显下降,特别是西方国家普遍进入经济滞胀时期,经济停滞不前,通货膨胀加剧,福利国家陷入困境。

1. 福利国家危机

伴随着 20 世纪 70 年代石油危机引发的经济发展速度放缓以及人口老龄化、家庭核心化等问题的凸现,政府对社会保障干预过度的问题也日渐显露。福利国家开始面临危机,主要表现在以下三方面:

(1) 社会保障开支过大,政府财政困难。福利国家以高福利为重要特征。在国民经济快速发展的条件下,政府财政收入有可靠的增长,也就有充裕的财力为社会保障提供补贴。随着经济发展速度放缓,政府财政收入的增长日渐萎缩,而社会保障支出因其刚性特点而不断增加,二者产生正向矛盾。社会保障补贴的增长速度超过了经济的增长,使得各国政府的社会保障开支数额巨大,一般已占到本国政府总支出的 1/2 到 2/3,引起财政状况恶化,赤字和国债急剧增长。以瑞典为例,1961~1971 年,瑞典国民经济每年递增 6.7%,而政府的社会保障津贴和社会救济款开支每年递增 9.2%,国民经济与社会福利开支增长速度的对比为 1:1.37。在同一时期,联邦德国、法国、英国、意大利和丹麦的这一对比分别为 1:1.28、1:1.41、1:1.96、1:2.02 和 1:2.17^①。在英国,从 20 世纪 50 年代到福利黄金期 70 年代,社会福利开支增长了 2.7 倍,占国内生产总值的比例从 14.4% 上升到 29.4%;80 年代,这一比重继续升高,1983 年,已增至 527 亿英镑,占政府财政总支出的 38.2%^②。在美国,1985 年的保健费用占 GNP 的 5.9%,1991 年占 13.2%,1992 年占到了 14%^③。

(2) 社会保障管理机构膨胀,效率低下。随着社会保障水平的提高和项目的增加,福利国家建立起了相应的社会保障管理机构,并配备大量的专业技术人员和行政管理人員,这就为官僚主义、人浮于事、效率低下等弊端埋下了隐患。在英国,全国各地的福利事务所达 500 多个,工作人员将近 8 万人,仅管理机构费用每年就达 16 亿英镑。在意大利这个只有 5 710 万人口的国家里,70 年代末,

① 曹长盛. 民主社会主义模式比较研究. 长春: 东北师范大学出版社, 1996. 196

② 王振华等. 重塑英国: 布莱尔与“第三条道路”. 北京: 中国社会科学出版社, 2000. 107

③ 黄安年. 当代美国的社会保障政策. 北京: 中国社会科学出版社, 1998. 263

社会保险和社会救济官办机构已达到 41 500 多个, 此外还有 2 万多非官方机构^①。在美国, 从联邦政府到各州、地方政府成立了一个庞大、专门的组织机构体系, 负责社会保障的管理, 但其管理非常繁琐, 开支庞大, 官僚主义严重, 效率低下, 漏洞百出。美国 1995 年社会保障税的无谓损失就达 680 亿美元^②。日益膨胀的福利机构, 不仅成了阻碍社会保障制度发挥应有作用的因素, 还成了政策调整的障碍。

(3) 过高的社会保障水平助长了国民的惰性, 削弱了企业及国家的竞争力。长期以来, 福利国家的政府把提高国民社会保障水平视为政府的责任, 而广大国民也把享有社会保障视为个人的权利, 这就不可避免会造成福利依赖现象的发生。在福利国家中, 有相当数量的人钻社会保障制度的空子。一方面, 主动失业, 领取政府的失业津贴; 另一方面, 从事“地下经济”活动, 逃避税收, 不承担社会责任。政府为此将大批资金用在养活闲人、懒人上, 严重削弱了企业及国家的竞争力。福利国家的初衷之一在于使国民收入分配和再分配趋于最优化, 体现社会公正, 而政策实施的结果却是养了大批的闲人、懒人, 严重阻碍了经济和社会的发展。

2. “福利病”的出现引发了对社会保障制度的反思和改革

20 世纪 70 年代末 80 年代初, 一大批新自由主义学派代表人物及其代表作, 表达了与传统国家干预理论不同的新思想。例如, 萨缪尔森 (Paul Anthony Samuelson) 发表《经济学》, 加尔布雷斯 (John Kenneth Galbraith) 发表《经济学和公共目标》, 弗里德曼夫妇 (Milton Friedman and Rose Friedman) 发表《自由选择》, 哈耶克 (Friedrich A. Hayek) 发表《通向奴役的道路》。他们的主要思想是: 批评凯恩斯的政府干预理论, 反对政府过多干预经济, 认为正是政府干预经济理论以及一系列包括社会保障政策上的失误, 导致英国、瑞典等一些国家高福利政策上的失误。这一时期对社会保障的诸多批评促使了人们更加关注和思考社会保障的负面作用, 也促使许多国家采取行动, 从各方面对社会保障制度进行改革。

1981 年, 经济合作与发展组织举办了一场名为“80 年代的社会政策”的研讨会, 并将与会论文编成《福利国家的危机》, 正式开启了对福利国家的声讨。对福利国家质疑的焦点开始集中在经济问题、政府的合法性问题、政府扩张问题、财政问题以及道德问题^③。为消除福利国家的消极影响, 对福利国家的改革

① 黄素庵. 西欧福利国家面面观. 北京: 世界知识出版社, 1985. 214

② 张玉轲. 美国社会福利制度及其改革趋势. 世界经济, 1998, (2)

③ Norman J. The welfare state in transition: the theory and practice of welfare pluralism. Brighton: Wheatsheaf, 1987. 33~47

势在必行，西方国家纷纷走上改革的道路。

在改革思潮上，以 20 世纪 70 年代末的撒切尔夫人和 80 年代的里根政府为新右派自由主义思想的行动代言人，主张缩减政府的福利支出，以解决福利国家所面临的经济衰退的危机。在社会保障制度方面，主张政府权力分散化，社会保障责任由政府部门与非政府部门即市场、非营利部门、家庭和个人共同承担，推行“混合福利经济”（mixed economy of welfare）模式。

在改革措施上，福利国家先后在不同程度上推行了各种措施，如开征社会保障收入所得税；提高社会保障费率和纳费上限；修改社会保障支付金的调整办法；削减福利性补助；减少社会福利项目，变免费医疗为适当收费的医疗服务等。在保障范围、支出标准、社会保障基金管理等方面也做出不同程度的调整，以适应促进就业、振兴经济的要求。例如，英国职工的社会保险税率从 1979 年的 6.5% 提高到了 1983 年的 9%。1978~1983 年，德国职工社会保险税占劳动收入的比例从 19.3% 提高到 20.9%。在削减开支方面，提高医疗保健服务收费标准，减少疾病津贴，社会保障金的数目也减少了。比如，德国疗养所的职工原来每两年可享受一个月的带薪休假，1982 年以后改为每三年享受一个月的带薪休假。1981 年，英国减少了对病人、孕妇、残疾者、失业者的附加补助，1982 年则取消了这些补助^①。

总之，这些改革措施集中表现在两大方面：一是增加财政收入，调整税率；二是紧缩支出，改革已有社会保障制度。这些改革在一定程度上延缓了社会福利支出的增长，但由于社会保障支出的刚性特点，很难实现大幅度的下降。因而各国还普遍维持了高水平的社会保障支出。

三、全球化背景下社会保障发展的转型时期

长期以来，福利国家在实现社会权利方面达到了相当高水平。社会保障制度为规避社会风险提供了一把保护伞，但是，全球化的冲击使这个制度越来越难以继，并与日益增长的新风险之间出现了“脱节”。一方面，福利国家对社会风险所提供的保障已经不符合需要；另一方面，受到保障的群体本来不应予以保护。这就引发了一个悖论：国家提供的保障越多，福利依赖发生几率反而越大，结果在加重国家福利负担的同时又孕育着新的风险。“被大多数人看成是社会民主政治之核心的福利国家如今制造出来的问题比它所解决的问题还要多。”^②

① 陈银娥. 现代社会的福利制度. 北京: 经济科学出版社, 2000. 135, 136

② [英] 安东尼·吉登斯. 第三条道路: 社会民主主义的复兴. 郑戈译. 北京: 北京大学出版社, 生活·读书·新知三联书店, 2000. 17

1. 全面转型

进入 20 世纪 90 年代,随着全球化进程的加快,社会保障发展进入全面转型时期。特别以美国的克林顿、意大利的普罗迪、法国的若斯潘、英国的布莱尔和德国的施罗德等为代表的左翼政党相继上台执政,他们不约而同地宣称在政治、经济和社会等方面奉行一种既不同于传统左派,又不同于右翼主流的“新中派”(the new centre)策略。在克林顿率先把其新的政治经济策略称之为“第三条道路”(the third way)后,博得了欧美左翼力量的广泛响应,形成欧美国家中一种新兴的政治运动,而且也是一种新的政治思潮。“第三条道路”是各国社会民主党为了摆脱困境、迎接挑战而提出的一套提高竞争力和就业能力、限制和削减消极与不稳定因素的政策体系。“第三条道路”力图寻找解决资本主义社会经济问题的整体方案。

2. 转型思路

许多福利国家积极探讨改革路径,提出了许多转型策略与方案。在英国,有“福利多元主义”(welfare pluralism)、“福利的政治经济与混合经济”;在美国,有“共同生产”(co-production)、增权(empowerment);在欧洲大陆,有“福利组合”、“社会经济”;在新西兰、澳大利亚有“从福利国家到福利社会”等被提出和实施。对社会保障发展的转型提出了主要思路:

(1) 重新认识福利国家。福利国家是在应对外部风险的过程中发展起来的保险体系,这一制度体现了自由、平等、相助的原则。但是福利国家建立初时的社会条件已发生了非常明显的改变,在现今认为不确定性占主导地位的时代,建立在外外部风险基础上的福利制度开始瓦解。也就是说,在全球化的背景下,社会生产方式转变,产业结构发生重大调整,结构性失业现象加剧,福利国家传统的保障方法遇到了有关“技术变迁、社会排斥、环境污染、单亲家庭”等新型风险。福利国家失去了原来的基础,而解决外部风险的手段无法解决制造出来的风险。因此可以说,“福利国家危机在很大程度上是一种风险管理危机”^①。但是,改革并不意味着彻底抛弃福利国家,而是在保持福利国家制度对整个社会机积极作用的同时克服其消极影响,使福利国家现代化。为此,依据“机会和风险平衡,风险和机会转换”的理念,靠积极福利措施来迎击风险管理的危机。吉登斯认为,应摆脱事后关怀的旧手段,而用直接的、参与的方式来解决风险,强调发展二次政治,福利政策在提供物资供应的同时还需关注个人体验和自我认同。政府必须在保障公民物质生活的同时,关心其精神状态,如此才能在新的风险下保持社会秩序的稳定。

(2) 转变社会福利观念。过去民主社会主义的社会保障基础价值观,大都强

^① [英] 安东尼·吉登斯. 失控的世界. 周红云译. 南昌: 江西人民出版社, 2001. 14

调全民福利、确保福利开支、扩大保障覆盖面、提高保障水平，较多地强调国家与集体的责任，不注重个人的义务，而新自由主义者只论个人的责任，忽视国家的义务。因此，应主张权利与义务的统一，提倡自律式的自由，强调有责任的权利。“不承担责任就没有权利，权责统一。”“我们应该把强调的重点转到积极的福利上，除了国家以外，个人和其他组织都对它负责，而且它会推动财富的创造。”^①在坚持享有社会福利是公民合法权利的前提下，从社会索取的权利同为社会尽责的义务同时并举。建立以“没有责任就没有权利”为原则的新制度。

(3) 实现从消极福利向“积极福利”(positive welfare)的转变。建立以提高就业能力取代就业保障为核心的福利体制，从救济性的福利政策转向开发性的福利政策，把生活福利改变为工作福利。社会保障资金支持的重点不是简单地发放救济金，而是创造条件促进公民学习新技能，接受新工作，变“授人以鱼”为“授人以渔”，使社会保障政策与讲求竞争和风险意识相联系，以培养个人对自己负责的精神和独立意识，发挥社会各种组织和机构的作用，使它们对社会保障制度建设有更积极的贡献。

(4) 变福利国家为“社会投资国家”(social investment state)。改革后的福利国家制度应更重视生活政治措施，强调授权，发挥各种主体的自主性及责任感。在社会福利的提供上，政府需与非政府组织建立新的伙伴关系，倡导多元化的福利供给模式，主张建立以企业家和工会为主体、有广泛社会力量参与的“劳动、革新和公正联盟”，形成一种积极的社会伙伴关系。为此，要改变过去那种征收高额累进税，造成压抑经济发展的现象，要减少税收，改善投资环境，形成良性经济增长，增大福利总数。安东尼·吉登斯认为，政府应通过提供工作机会，投资人力资源，进行终身教育，创造良好环境，开展公私合作，以形成一个积极改革的福利国家——积极福利社会中的社会投资国家。

在全球化背景下，人们对社会保障的认识不断提高，但要消除社会保障中所存在的弊端，向更完善、更有效的方向发展，仍是全球社会共同发展中所面对的核心问题，社会保障制度在改革中不断发展。

第二节 全球化背景下社会保障的发展动力

一、经济全球化

现代社会保障制度是工业化和城市化的产物，是对应于工业化大生产的国家

^① [英] 安东尼·吉登斯. 失控的世界. 周红云译. 南昌: 江西人民出版社, 2001. 101

制度设置。这样的一种制度安排的普遍化是在现代社会化大生产的转变中获得的。工业化以前的社会，生产落后，由单一的经济单位——家庭组成，生产在家庭范围内进行，家庭具有生育、生产、消费、抚幼、养老等多种功能，个人的生、老、病、死等问题，由家庭解决，社会没有力量也没有必要对成员提供社会保障。在这一时期，虽然也曾出现社区、教会、行会和慈善团体对成员在日常生活上给予照顾，并在其遭受危困时提供特殊帮助，但与当时占主导地位的家庭保障相比，显得微不足道。

产业革命以后商品经济的发展，打破了由家庭为生产单位的传统，带来了劳动方式、分配方式、消费方式的转变，同时社会结构、产业结构和家庭结构也发生了变化。家庭的保障功能弱化，社会成员遭受风险的机会增多，工伤、失业、职业病、疾病、退休、遗属生活等问题超出了家庭范围，需要由社会提供保障。大机器生产方式也使劳动者伤残的危险性增加，劳动技能更新的速度不断加快，同时工业化带来的物质资料扩大再生产，要求劳动力在扩大规模的基础上实现再生产，费用大增，家庭显然无力全部承担下来，这种情况导致了劳动力再生产的社会化，要求国家和社会对劳动者提供必要的生活保障，因此，社会化大生产是现代社会保障制度形成和发展的第一要素。

工业化的浪潮打破了生产规模的地区特性，开始在全国范围内重新组织生产和配置资源，对劳动力的保护措施随之扩大，安全保障开始社会化，制度性的社会保障得以确认。特别是第二次世界大战后，不论是资本主义国家还是社会主义国家都在工业化和城市化的进程中，各自对其社会保障制度进行了拓展和完善，巩固了以政府为主导的公共社会服务体系，现代社会保障制度在全球确立^①。

自20世纪80年代中期以来，特别是冷战结束后，经济全球化加快发展，经济全球化成为支配世界发展的新趋势。经济全球化无论在发展的深度和广度上，还是在推进速度上都超越了以往。经济全球化与早期的经济发展相比最重要的区别之一，就是建起一套对全球市场开放的国际经贸规则体系：包括WTO的多边经贸规则体系，国际货币基金组织和世界银行主导的金融开放与援助发展的全球规则体系，以及区域经济一体化组织建立的跨境制度规则体系。这是人类历史上第一次通过国际经济组织、区域经济一体化组织初步建立全球（地区）通行的国际市场规则和行为规范。

经济全球化推动生产要素在全球范围内的自由流动和合理配置，逐渐消除各种壁垒和阻碍，使其国家间的经济关联性和依存性不断增强。出现了世界各国经济在生产、分配、交换和消费环节的全球趋同化趋势。在这一时期，经济全球化特点表现为：

^① 林闽钢：《现代社会保障制度》，北京：中国商业出版社，1997，9。

(1) 发展市场经济成为各国经贸联系的共同基础。从全球范围内看,随着东欧剧变和原苏联解体,中亚、中东欧等国家开始了由计划经济向市场经济的体制转型;发展中国家通过对战后经济发展经验的反思,开始了由国家动员和配置资源以启动发展的体制转向了以市场为基础的体制改革;即使是发达的市场经济国家,为获得全球竞争优势,也开始对各自长期实施的市场管制、干预和保护体制进行体制结构调整。

(2) 经济全球化的核心是全球开放,这就必然加剧全球竞争,改变现有的国际分工和交换格局,形成对世界各国现有体制的激烈冲击。这种冲击和影响是全面、深刻的,它不仅要求世界各国进一步降低关税、取消非关税措施和开放市场,而且市场开放的范围从传统的货物市场扩大到服务市场、金融市场以及各类要素市场,最终实现全方位的市场开放;不仅要求有开放的市场经济体制以便利生产要素的自由流动,而且要求各国经济的微观基础和财产结构对外开放,以适应企业跨国并购,建立全球生产和经营网络的需要;不仅要求开放贸易、投资和生产等经营性活动,而且要求开放各国的交通运输基础设施、通信和金融基础设施,以适应 IT 革命、物流革命、组织管理革命以及推行全球供应链管理的发展需要。

(3) 经济全球化还要求政府的宏观经济管理体制必须是开放透明的,实行非歧视原则,并接受国际监督。在经济全球化环境中,各国的宏观经济调控体制正面临着重大挑战。

在经济全球化的发展过程中,由于市场机制有助于实现经济资源和经营资源在全球范围内的最佳配置,有助于促进全球范围内的自由竞争和优胜劣汰,所以各国和世界范围内的市场经济化,就成为经济全球化的前提。在这个意义上,全球化的影响是巨大的。从世界经济增长的角度来说,它将可能会带来一个新的发展机会,使得全球经济呈现新的繁荣。从对各国经济的发展来说,它所要求的不仅仅是市场经济体制,还要求在一个全球市场体系里,经济运行的方式、法规和惯例趋于协调。因此,需要使自己的方式、法规与国际的规定或通行的惯例进行接轨。随着市场经济体制在全球广泛扩展,社会保障制度作为市场经济体制的重要组成部分之一,也进一步得到体系化。在这个意义上,社会保障制度的全球性对应于工业化大生产的全球性,而市场经济体制在全球的扩展进一步加速了社会保障制度全球化。

二、治理全球化

20 世纪 70 年代以来,西方各国的公共行政一直处在改革中。在 70 年代,主要问题是重新界定政府和市场的关系,提倡公共服务的民营化、市场化;80

年代，普遍关注科层组织运行机制的有效性，提出了“重塑政府”的口号；进入90年代以后，随着经济全球化的加快，加剧了社会风险的后果，全球化还放大了社会风险的影响，需要重新探索国家和社会公共事物的管理模式。

1989年，世界银行在概括当时非洲的情形时，首次使用了“治理危机”（crisis in governance）一词。此后，“治理”便被广泛地用于政治和社会发展研究中。西方学者之所以提出治理概念，主张用治理替代统治，是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失灵，又看到了政府的失灵。市场的失灵指的是仅运用市场的手段无法达到经济学中的帕累托最优。市场在限制垄断、提供公共品、约束个人的极端自私行为、克服生产的无政府状态、统计成本等方面存在着内在的局限，单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置。同样，仅仅依靠政府的计划和命令等手段，也无法达到资源配置的最优化，最终不能促进和保障公民的政治利益和经济利益。正是鉴于国家的失灵和市场的失灵，“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和（或）国家协调的失败”^①。治理全球化表现以下几个方面：

（1）全球化浪潮对公共行政管理的冲击。全球化浪潮正以前所未有的广度和深度向前推进。全球化使人们的活动跨越了国家疆域的界限，因此也产生了一些国际性的跨国经济、社会组织和世界性的活动群体，对他们的管理也必然会导致新的公共管理领域和管理主体，而这些新的管理领域和管理主体的出现是对传统的公共行政的挑战，这就需要一种普遍适用的全球性质的公共行政理论。

（2）“统治式公共行政”危机的出现。在传统的政治学和公共行政理论看来，公共行政是政府机构对国家和社会公共事物进行的垄断性和强制性的管理活动。然而，从20世纪70年代起，西方各主要资本主义国家都相继陷入一场空前的危机，具体表现为：在政治上，民众要求的不断增长与政府的软弱被动形成鲜明的对比，政治冷漠与政治冲突同时存在，政治丑闻不断，政府的合法性面临着巨大挑战；在经济上，政府对社会全面干预造成社会资源配置效率低下，高福利造成政府的巨额财政赤字，社会不堪重负；在社会上，吸毒、犯罪、信仰危机、单身家庭、失业等社会问题不断出现，政府在这些方面束手无策，社会整合程度降低。所有这些，都要求人们对政府的性质、职能及其行为方式进行反思。

（3）行政改革成为各国政府的选择。面对着种种危机的发生，进行行政改革成为一种必然。工业主义和理性主义是当前管理发展的两个基本维度，它们不仅体现在管理组织结构、体制和机制中，也体现在管理的具体手段和方法中。另一方面，信息技术革命的巨大成就也深刻地改变着社会面貌，就公共行政而言，要

^① 杰索普. 治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述. 国际社会科学（中文版），1999，（2）

重新划分公共权力、要重新定位政府的地位、要重新界定政府的角色，还要改变政府的行为方式。进行行政改革客观上需要政府与社会、公民和组织建立新型的互动关系。

(4) 市民社会理论的再度流行。市民社会是国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和，其组成要素是各种国家或非政府所属的市民组织，包括非政府组织（NGO）、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益集团和公民自发组织起来的运动等。20世纪70年代以来，市民社会概念得以复活并再度流行，逐渐融入西方主流派知识话语体系中。探讨市民社会与国家的关系是市民社会理论研究的一项重要内容，市民社会理论认为，一个强大的、活跃的、参与式的市民社会将使国家更负责任地行动。政府与市民社会的合作具体表现为政府与各种形式的市民社会组织之间的积极合作，与市民组织建立良好的伙伴关系。市民社会理论再度成为当代世界一股重要的社会政治思潮。

作为一种新的公共行政理论，治理理论具有以下五个论点：

(1) 就主体而言，治理意味着一系列来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者。治理理论最突出的特征就是要求人们重新理解政府，并对传统的国家和政府权威提出挑战，它认为政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。公共管理的行为者由包括政府在内的众多机构和个人组成。

(2) 就公共行政的责任而言，治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。公共事务管理的责任曾理所当然地赋予了政府，但随着对政府失灵的认识加深，人们对政府全面履行责任的能力已不抱过高的期望。在现代社会，国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会，即各种私人部门和公民自愿性团体，后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。近年来，非政府组织和个人在满足多方面需要，解决社会问题而又无须运用政府的资源和权威的优势日益彰显，治理理论要求社会承认它们的贡献和作用。这就意味着承认它们对那些传统上是由政府来管理的部分事物的管理权。这样，国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。

(3) 就公共行政主体之间的关系而言，治理理论明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。所谓权力依赖，是指致力于集体行动的组织必须依靠其他组织；为达到目的，各个组织必须交换资源、谈判共同的目标；交换的结果不仅取决于各参与者的资源，而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。传统公共行政的唯一权力和责任中心是政府，如果说存在着其他一些

社会公共机构的话，那也只是作为政府的助手或下属而发挥作用。在这一认识的基础上，治理理论反对坚持国家职能的专属性和排他性，而强调国家与社会组织间的相互依赖关系。

(4) 就公共行政的运行机制而言，治理理论认为治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。公共管理参与者的多元化，多元化主体之间的权力依赖和合作伙伴关系，以及协商、谈判和交易，最终必然形成一种自主自治的网络。这一网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政管理责任。该网络的特征不再是监督，而是自主合作；不再是集权，而是权力在纵向和横向上的同时分散；不再追求一致性和普遍性，而是追求多元化和多样性基础上的共同利益。

(5) 就公共管理的政府行动策略而言，治理理论认为办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中，还存在着其他的管理方法和技术，政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。治道变革在某种程度上讲是对传统公共管理方式的改变，从而实现更高效的公共服务和公共产品。“政府掌舵而不划桨、政府授权而不必躬亲。”治理理论提倡合同包工、权力分散、根据市场原则运作、国家和私营部门合作等多元化的治理方式^①。

治理理论认为治理的主要特征“不再是监督，而是合同包工；不再是中央集权，而是权力分散；不再是由国家进行再分配，而是国家只负责管理；不再是行政部门的管理，而是根据市场原则的管理；不再是由国家指导，而是由国家和私营部门合作”^②。所以，全球性的治理运动主张，用治理替代统治，治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足。善治（good governance）的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新型关系，是两者的最佳状态。在现实中，政府与市民社会的合作具体地表现为政府与各种形式的市民社会组织之间的积极合作，与市民社会组织建立良好的伙伴关系。其组成要素是各种非国家或非政府所属的市民组织，包括非政府组织（NGO）、市民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和市民自发组织起来的运动等。

基于这样的理念，在全球社会保障改革的热潮中，开始突出强调政府应当结合市民社会的资源与力量来实施各项社会保障，国家不应该是社会保障的唯一提供者；社会保障的责任应该由公共部门、营利部门、非营利部门和家庭社区等四

^① 为叙述的方便，这里以英国学者格里·斯托克的观点为主要框架。格里·斯托克，作为理论的治理：五个论点，国际社会科学（中文版），1999，（2）

^② 梅理安：治理问题与现代福利国家，国际社会科学（中文版），1999，（2）

个部门共同负担。由此所形成的“福利多元化”和“福利社区化”的两大改革取向，获得各国政府的广泛认同。在这个意义上，治理运动的全球化使大家对社会保障制度的主旨、目标、手段和途径等有了新的认识，在更深层次上促进了社会保障制度全球性的发展。

第三节 全球化背景下社会保障的发展共识

一、“积极的福利国家”共识

20世纪90年代，安东尼·吉登斯在《第三条道路：社会民主主义的复兴》中明确提出，应当以“积极的”或“主动的”福利政策代替目前的传统福利模式，使传统福利国家现代化。

“无责任即无权利”是“积极的”或“主动的”福利政策的基本原则，它反对传统的倾向于把福利视为不附带任何条件的种种权利要求的观念，主张福利既是每个人的权利也是每个人的义务和责任；在福利不断增加的同时，个人的责任和义务也应当不断延伸。而且每一个公民仅仅具有对社会负责的意识是不够的，他还应该具备对社会及个人负责的手段和技能。因此，主动的、负责的个人是新福利政策的核心所在。为此，积极的福利政策十分注重教育和培训，认为教育和培训是培养负责的个人这一目标的最积极、最经济的手段，是促使一部分人，特别是年轻人从“依赖福利”走向“工作福利”的桥梁。

为此，政府应将投资的重点由公益事业转为人力资本投资，即增加教育与职业培训投入，将高质量的学校教育和终身教育作为西方国家应对全球化挑战和解决各种社会问题的主要手段，将原来的福利国家改革为“社会投资国家”。20世纪90年代末，英国工党和德国社会民主党上台执政后，相继把增加教育经费、培养开发人的潜能作为其新政策的最优先考虑的领域。

积极福利国家改革的实质是进一步调整国家、个人之间的责权关系，意在保持福利国家制度对整个社会机体积极作用的同时修改其消极的一面，所要达到的目标是减轻政府的负担、激发企业活力、培养增加个人的社会责任感，鼓励个人对自己的行为负责，从而培育一个国家、企业、个人彼此协调负责、积极互动、充满创新和活力的公民社会。在国家、企业、个人这三者的关系中，培养和提升个人的社会责任感和生存技能是新政策至关重要的部分。

与传统的福利国家制度相比较，积极的福利国家有以下新的特点：①传统福利国家所提供的广泛的社会保障是以人们普遍的终生的就业为前提的；而积极的福利制度则认为在迅速发展的信息社会和技术社会中，普遍的终生的就业在某些

时候可能成为例外，因此，接受高质量的终生教育或培训是必要的。②传统的福利国家倾向于把权利作为不附带任何条件的要求；而积极福利国家则认为无责任即无权利，责任和权利相统一。③传统福利国家只是被动的承受经济、社会发展的后果，视风险为消极因素；积极福利国家则认为应当主动面对风险，风险不只是一个消极因素，风险中还孕育着机会，因此，福利不仅仅是提供保障，还应对风险进行管理^①。

二、“社会投资”共识

社会保障不仅是具有保障功能的社会制度，而且是具有发展功能的经济制度。社会保障虽然是经济发展到一定程度（即社会化大生产）的产物，但它不能由经济过程自发形成，只能由经济之外的社会因素促成。因而，通常人们把它当作一种社会制度看待。然而，作为经济系统外生变量的社会保障制度一旦建立，便开始内化，成为内生变量，它不仅是具有保障功能的社会制度，而且是具有发展功能的经济制度。它不仅对社会具有安全网、稳定器的功能，还对经济发展具有加速器、推动器的功能；它不仅受制于经济发展水平，而且又能推动经济的增长，促进经济的发展。

在全球化下，既然充分就业、再分配以及提供费用较高的普遍福利已经成为不可能的选择，那么社会福利支出只有用于人力资本的投资和增加个人参与经济的机会才会有可行性。因此，随着国际竞争的加剧，福利国家都将重点转向人力资本投资这一方向。近年来，很多国际组织、政府及社会政策研究者对社会保障的作用正在形成一个共识，即社会保障具有帮助人们实现潜能的作用。一方面，社会保障支出也有其经济成本，但它能够补偿由于失业、残疾和老龄化等带来的负面效应；另一方面，在全球化下，社会保障应被看作是对人力资本与社会资本的投资，其对经济发展和劳动力素质的提高有重要的作用。社会资本与人力资本的提有助于对瞬息万变的全球化经济环境做出积极的响应，并对提高竞争优势有着极为重要的作用。所以，人们容易看到社会保障的支出，而看不到它的投资功能的收益。事实上，社会保障的效用或收益通常是在长时间之后才会显现出来，如对人力资本和社会资本的促进作用就不会是一个能够在短期内见效的事情^②。

在这个意义上，社会保障必须投资到具有促进人力资本、就业、社会资本、

① 李宏：《从消极福利国家到积极福利国家——民主社会主义探索新福利制度》，《当代世界社会主义问题》，2001，（1）

② 梁祖彬：《演变中的社会福利政策思维：由分配到社会投资》，《中国社会科学》，2004，（6）

劳动技能以及低成本高效益的社会项目上，将社会资源分配于具有生产性和以投资为导向的社会计划，由此提高社会成员的经济参与能力，进而对社会发展做出积极的贡献，并致力于消除社会成员参与经济的障碍，实现经济政策和社会政策的融合。

三、“福利社会”共识

通过对福利国家进行改革，建立积极的社会保障制度，从“福利国家”转变成“福利社会”。20世纪70年代中期以后，在新右派理论兴起的背景下，对传统福利国家的批判或反思一直持续至今，反对国家干预，主张削减福利开支，引入竞争机制、实行私有化或公私合作等，是福利国家的批判者们共同倡导的改革措施，也是过去20多年来福利国家改革的主要内容。然而，强调市场的作用必然会带来一定的社会风险，加剧社会的不平等和不稳定性，而如果社会不稳定，经济发展必然会受到影响。

目前的社会保障的国际共识是：福利国家既不能建立以国家为主导的模式，也不能单纯依靠市场，而是需要建立一个积极的社会保障制度，使社会各主体都能够充分发挥各自的作用。同时还认识到，全球化使国家面临许多新的风险和挑战。资本与劳动力在全球范围内的自由流动使国家的竞争优势主要表现为人力资本、灵活的劳动力市场和较低的税收等方面的优势。此外，传统家庭功能减弱、工作愈益不稳定或就业保障下降、人口老龄化及社会排斥等问题，面对这些问题，过去一直围绕市场与国家的争论已逐渐平息，取而代之的是福利多元主义模式。福利多元主义的两个主要概念是分权/分散化（decentralization）及参与（participation）。分权/分散化不仅只是将福利服务的行政权由中央政府转移至地方政府，同时要从地方政府移至社区，由公部门转给私部门。分权/分散化指的是政府将福利服务提供的责任转移至私有市场，同时也含有中央政府将职权下放地方政府和资源继续分散至邻里或是小型社会服务团体的意义。至于参与是指希望福利提供者（社区、非营利组织等）和福利消费者共同参与福利服务的制度决策及服务输送过程，譬如服务提供者可以根据机构、社区属性设计提供服务内容的权利^①。

政府、市场、社区、自愿组织和非正规部门进行合作，共同满足社会的需要。作为社会福利的提供者，这些机构之间的区别已不明显；原来的“福利国家”现在事实上变成了“福利社会”。政府的角色既可以是筹资者、规则制定者或协调者，也可以是服务的直接提供者，而所有这些角色的实施涉及的都是一个

^① 林闽钢. 福利多元主义的兴起及其政策实践. 社会, 2002, (7)

治理的问题。几乎所有国家的政府都接受了这样一种混合型的社会福利思想。所以,政府面临的挑战是如何营造一种灵活的、以提高人力资本为目标的社会保障制度框架,从而增加国家的竞争力。

► 本章小结

社会保障制度已成为现代社会的重要标志。进入到 20 世纪 90 年代,全球化进程全面加快,需要我们确立全球化这一新的认知坐标,来重新审视全球社会保障制度的转变。

在全球化背景下,社会保障发展经历了三个重要时期:①全球化背景下社会保障发展的黄金时期。在这一时期,社会保障以充分就业政策为基础,以社会保险为主要手段,视劳动市场为解决贫穷问题的主要渠道;由政府主办的社会保障项目得到了迅速发展;社会保障项目不断普及化、全民化。社会保障制度的有效运行促进了经济的发展,同时,经济的发展为社会保障制度提供了有力的支持。②全球化背景下社会保障发展的改革时期。进入 20 世纪 70 年代中后期,福利病出现,引发了对社会保障制度的反思和改革。③全球化背景下社会保障发展的转型时期。许多福利国家积极探讨改革路径,提出了许多转型策略与方案。

全球化背景下社会保障的发展动力,主要表现为:①经济全球化。社会保障制度的全球性对应于工业化大生产的全球性,而市场经济体制在全球的扩展进一步加速了社会保障制度全球化。②治理全球化。在这个意义上,治理运动的全球性使大家对社会保障制度的主旨、目标、手段和途径等有了新的共识,在更深层次上促进了社会保障制度全球性的发展。

全球化下社会保障的发展共识,主要表现为:①“积极的福利国家”共识。积极的福利制度则认为在迅速发展的信息社会和技术社会中,普遍的终生的就业在某些时候可能成为例外,因此,接受高质量的终生教育或培训是必要的;认为无责任即无权利,责任和权利相统一;福利不仅仅是提供保障,还应对风险进行管理。②“社会投资”共识。社会保障具有帮助人们实现潜能的作用。一方面,社会保障支出也有其经济成本,但它能够补偿由于失业、残疾和老龄化等带来的负面效应。另一方面,在全球化下,社会保障应被看作是对人力资本与社会资本的投资,其对经济发展和劳动力素质的提高有重要的作用。③“福利社会”共识。福利国家既不能建立以国家为主导的模式,也不能单纯依靠市场,而是需要建立一个积极的社会保障制度,使社会各主体都能够充分发挥各自的作用。

► 关键术语

全球化 福利国家 福利国家危机 福利病 治理 经济全球化 积极福利 福利多元主义 风险社会 福利社会 社会投资 积极的福利国家 第三条道路 新中派

► 案例 什么是福利国家?*

从国家开始承诺社会责任一直到福利国家的形成,经历了一个工业化的大变革。工业化带来了一系列的社会问题。大工业使市场越来越扩大,在冷酷的市场竞争中,人成为营利的工具。一切不符合竞争需要的个人都被无情地抛弃,工业竞争过程中的产业结构性调整带来了工人的结构性失业。另一方面,工业化也大大增加了政府的税源,使政府代表国家加强对社会的管理与控制成为可能。不同国家所采取的社会政策措施虽有不同,但所针对的社会问题却是工业化社会所共有的:由于年迈、疾病、伤残、失业等原因造成的收入损失或生活无着。总之,主权国家的发展、工业化的发展以及它们的交互作用,促成了福利国家后来的发展。

马舍曾经将英国民族国家形成初期的旧《济贫法》称为“微型福利国家”,他在提出这个定义的时候强调的不是“福利”,而是国家功能的发展变化。因为英国政府在17世纪初曾经通过实施旧《济贫法》重新划分了15 000个教区,从而加强了中央政府的行政管理。民族国家在英国的发展伴随着国家对于罗马教会的挑战、英国教会的国家化、教区的重新划分以及世俗政府社会行政功能的强化。英国的中央政府通过剥夺教会的社会功能,在解决社会贫困问题的同时发展了主权国家的社会管理机制,增强了国家的力量,提高了国家的权威。在这个意义上,可以说,西方福利国家的源头在民族主权国家形成之初。

面对英国工业化进程所带来的工业社会的风险,政府不能不更新对社会需求的认识,改换社会管理模式,从而最终导致了国家功能观念的变革和国家行为方式的转变。国家不仅被赋予新的责任,而且需要提供适合于缓解工业社会风险的服务。德国的社会保险法是一个经典的例证,这种方法后来被许多工业化国家仿效。

社会保险法的问世得益于德国独特的历史传统。就像英国新崛起的王权在17世纪初以旧《济贫法》替代教区的社会管理一样,到了19世纪末才实现了统

* 周弘. 福利国家向何处去?. 中国社会科学, 2001, (3)

一的德国也需要以《社会保险法》来统一社会。不过，和英国不同，这时德意志国家面对的主要问题是各个联邦的分离倾向和资产阶级与无产阶级之间尖锐的对立与冲突。为了维护脆弱的统一，德国政府通过加强社会职能增强德国人的国民意识和爱国情怀。不过，由于外部的社会条件发生了变化，特别是工业化的进展和工人运动的发展，《济贫法》和《德国社会保险法》在观念和方法上都有巨大的差别。在英国，在旧《济贫法》基础上发展起来的新《济贫法》沿袭了旧《济贫法》的补救模式，以救济贫民和预防贫困为主旨，将政府的援助扩大到全民，而《德国社会保险法》中体现的政府社会功能则包含着一种明确的阶级调和的内容。

在德国，国家的地位和作用一直是国家社会功能理论中的主线，有关国家社会角色的辩论也异常激烈。保守主义继承黑格尔的传统，强调国家是理性的，国家为整体的福利服务，工业化和阶级分裂造成的社会革命性冲突只能由国家来解决。自由主义则否定国家进行社会干预的效用，反对国家功能向社会性法制国家发展。新马克思主义者们干脆提出，阶级协调与合作是国家合法性的尺度，在国家的合法性由于工业社会的发展而出现危机的时候，在“危机和危机管理”方面国家就不再是某个特定阶级的机构，而是一种复合结构。这种国家机器经常在重大的稳定政策上进行阶级合作，以维持资本主义制度。

实践中，在工业化国家的社会功能领域里出现了两种不同的模式：一种传承英国的济贫法精神，以救助贫困者作为政府社会功能的基本出发点，进而发展到把国家的社会保护网扩大到覆盖所有在工业社会中可能遭遇社会风险的人群；另一种则因袭德国的社会保险法传统，以制度性的阶级调和作为政府社会干预的基本措施，在阶级之上另外建立起一套机制，使社会各有关成员都为工业社会的风险承担责任。这两种模式在相互借鉴与补充的基础上遵循着自己的轨道发展，并且影响了整个世界。这两种模式都产生于欧洲，造成它们不同的根源就是英国和德国在民族主权国家发展过程中那一百多年的时间差。统一的民族国家政权对工业化早期的社会现实做出进行社会干预的决定，就产生了济贫法；统一的民族国家政权对大规模的工业化社会矛盾做出进行社会干预的决策，就产生了社会保险法。

20世纪30年代的经济大危机是西方国家观念彻底更新的催生剂。在凯恩斯主义的影响下，贝弗里奇爵士在他最具有影响力的著作《自由社会中的充分就业》中明确地提出：“保护国民免于大规模的失业……这必须确定无疑是国家的职能，就像国家现在保护国民免于来自国外的威胁和来自内部的强盗和暴力的威胁一样。”无论是在欧洲大陆，还是在英伦三岛，甚至远及北美，由于市场的不完善和社会的无力量，国家利用手中的权力，保护国民免于社会风险已经成为国家观念中不可分割的组成部分，成为政权合法性和政府权威的依据之一。国家的

对内社会保护职能与国家的对外职能具有同等重要的地位已成为现代工业国家的共识。

这种共识具体地体现在三个主要方面的政策上：第一，由政府出面提供与个人及家庭收入相应的最低收入保障。第二，政府有责任帮助个人和家庭抵御社会风险（如疾病、老龄和失业）可能带来的危机。第三，政府保证所有的国民个人（无论其社会地位的高低）享受尽可能最好的、没有确定上限的社会服务。这三个方面的政策的发展导致了福利国家的出现，每个福利国家都根据本国的特定情况选择不同的政策组合。余下的问题不再是政府干预社会的必要性，而是干预的方式和方法。

福利国家是工业化时代主权国家社会功能的具体体现，它突出地强化了现代主权国家的社会功能。主权国家机器对于社会的干预受制于三个决定性的因素。第一个因素是国家合法性的构成，第二个因素是国家对于工业社会需求的认识和承诺，第三个因素是国家在工业化时代调动财源的能力。在工业化时代，这三个因素几乎是同时发展，共同成为福利国家发展的主要原因。

复习思考题

1. 福利国家产生的理论根源和现实条件有哪些？
2. 从第二次世界大战后到 20 世纪 70 年代中期，社会保障发展黄金时期有哪些主要特点？
3. 20 世纪 70 年代中后期，福利国家的危机主要表现在哪些方面？
4. “积极福利”和“社会投资国家”的主要内容是什么？
5. 在全球化背景下，社会保障发展动力是什么？
6. 在全球化背景下，社会保障发展有哪些共识？

第二章

全球化背景下社会保障的比较路径

在全球化背景下，社会保障制度发展环境出现了根本转变，特别是经济、政治等领域的变化加速了世界各国社会保障制度的新发展。因此，在全球化视野下，分析和比较全球社会保障制度架构时，社会保障的传统划分模式必然要给予重新认识，同时还应该为之设立一种新的比较路径。

第一节 从模式划分到体制比较

一、“模式”与“体制”之分

20世纪60年代初，威林斯基（Wilensky）和莱博克斯（Lebeaux）在研究工业化对美国社会福利制度的影响时，认为考察社会福利的观点主要有两种：“补缺式”和“制度式”^①。这是对福利类型最早的区分之一，之后也有很多学者从不同的角度对社会保障进行了划分。然而，在理论界聚焦于社会保障的分类、测量和结构等方面的分析时，社会保障中一些基本概念和范畴的研究却受到了一定的忽视，特别是在区分社会保障的不同类型时一直没有一个合适的概念工具。

直到1990年，艾斯平-安德森（Esping-Andersen）在《福利资本主义的三个世界》中首次使用了“福利体制”（welfare regime）的概念。在同年的《后工

^① Wilensky H, Lebeaux C. Industrial society and social welfare. New York: The Free Press, 1958. 138~140