

### 三 社会保障制度化

当我们探讨西欧现代化在法治化与民主化方面的进展时,另一个不容忽视的现象也开始进入了我们的视野,这就是西欧在社会福利方面取得的成就,它同时也是我认为构成西欧现代化大厦的第三块最重要的基石。实际上,在西欧诞生的福利制度已成为现代社会的标志之一,而学界对社会福利的探讨也逐渐开始形成一个专门的研究领域。当代西方政治经济学为其学术研究奠定了分析的学理基础,并已经分离出阶级、国家、市场、民主等关键变量,提出了关于公民与阶级,效率与平等,资本主义与社会主义等有关社会福利的基本思想。由此产生出来的对福利国家的解释一直被两种主要方法所支配:一种方法强调结构和完整体系研究;另一种则强调制度和行为者的研究。尽管这些研究取得了巨大的进展,但福利国家的迅猛发展和随之带来的种种问题,却使得人们不得不从更为广阔的角度审视社会福利制度的历史意义及其复杂的社会功能。

简而言之,福利制度已经在西欧近代社会的演变中成为了现代化的目标之一。用通常的话说,就是人类追求现代化的目的何在?现代化既然在各方面都深刻地改变了人类的社会、经济和政治状态,极大地解放了人类的生产力,那么,对被卷入现代化洪流中的个人,就涉及到应该如何重新确定自己的身份并分享这些成果的问题。而这些成果,如果用可以定量的方式分析,应该包括那些起码的内容?

用这样的眼光来审视西欧各国的现代化进程,我们惊奇地发现,西欧各国的福利制度几乎在不知不觉中成为了现代化进程中一个隐含的主题,甚至早在一些国家的政治现代化之前其社会福利就已经有了厚实的基础。它表明,在法治化、民主化的进程中,社会保障的制度化是西欧各国现代化不可回避的最主要的任务之一,因为它包

含了一国在现代化进程中,作为参与者个体应该分享的最基本的现代化成果。

下面,我们就对几个最有特点的西欧国家的福利制度进行概要的分析,从而对其在现代化进程中的作用有一个较为客观的评估。

### 1. 英国的福利制度

英国是现代自由主义的故乡,自由主义依靠的是一种形式上的平等原则。根据这一原则,所有的个体都应由于其共同的人性而受到平等对待。人们的地位不是与生俱来的,它必须通过一场公平竞争才能获得,在竞争中,所有人都有凭借努力攀上社会顶峰(或是摔落到谷底)的同等机会。根据这种理解,平等与差异共同存在并得出不同的结果。与之相对的是,民主的基础是一种实质上的平等原则。施密特认为,市民身份假定了“在由具有相同地位的人所组成的社会中一种实质上的平等”,因为平等权只有“当同一性存在时才真正有意义”。<sup>①</sup>

于是,当民主化的任务基本完成时,第三个问题就必须解决了。那就是社会保障的制度化问题,这也是现代社会的第三块“积木”。因为获得民主选举权的人们并非只有虚幻的投票要求,他们还需要一个现代社会给他们提供基本的生活和工作保障。只有每个公民都具有平等的社会保障权利,民主的本质才不会走样。而这一点,恰好又是英国在现代化的发展过程中本身应该解决的问题。

现代化的进程产生的不平等和贫富差距的加大以及周期性的经济危机,给就业带来了极度的不稳定性,福利国家就是一个社会在现代化过程中必然出现的某种社会协调机制,它的产生也是一个社会在逐步“试错”过程中的产物。它的主要内容是由国家出面给社会的大多数成员提供各种社会福利和社会保障服务,以使社会在一个更

---

<sup>①</sup> Richard Bellamy, *Rethinking Liberalism*. A Continuum Imprint, London, 2000, p. 69.

加富裕的基础上“和谐发展”。实际上,早在近代初期,英国的无业游民和贫困问题就迫使英国政府以各种济贫的方式加以解决,但效果并不理想。霍布豪斯认为,人的意识要求自由,而自由要求权利,权利又要求建立国家。因此,现代国家是文明的产物,而且是一个仍在不断改进的产物,而这种过程的组成部分之一就是新旧社会秩序原则的斗争,自由主义是维持英国社会的重要秩序原则。而这种英国式的自由可以大致分为三种类型:公民自由——这是英国人在反对寡头政治中获得的第一项重要权利,公民自由的基本原则是依法办事,“在法律面前平等”,表明平等为自由基本要素;其次为财政自由,即纳税人对政府执行机构一种不仅仅依靠法律的更重要、更直接、更有效的监督手段,政府必须对纳税人负责,否则纳税人可通过停止纳税的方式来切断政府的财源。这就是人们常提出的“无代表不纳税”,却无人提出“无代表不要法”的重要原因,因此,这种财政自由是政治自由的重要保障。然而更为重要的却是社会自由的权力,即取消由于阶级,性别和社会地位等强加于人们的种种限制,使每个人都能获得受教育,选择职业等方面的同等机会。“为妇女开路”和“为才能开路”概括了社会自由的基本内容,它本质上意味着人们在社会生活领域中的平等。换言之,人们必须充分享有现代社会应该给每一个社会成员提供的社会福利保障,人们才有可能真正享有社会平等的权力。社会保障就是第三种自由权利最主要的体现形式。

不过,现代市场经济的发展未能自动为人们提供这样的权利,但英国整体经济的发展态势却稳步地把解决这一问题提上了日程,使原有的零散的、就事论事的社会救济方案转化为了一种国家的基本政策。

1936年,在资本主义世界面临的经济危机冲击下,凯恩斯提出了国家干预经济理论或称凯恩斯反危机理论。凯恩斯认为资本主义国家的主要社会问题是失业,因此社会的主要目标是创造和保证充分就业。而

要达到这一目标,一个总体的社会规划——即我们通常所说的福利国家制度的建立就是必不可少的了。

其实,早在二战后艾德礼工党政府上台之前,英国社会福利事业的发展已经具有一定的规模,政府各部门已直接或间接地干预着教育、医疗卫生、社会保险、儿童补助等社会福利事业,社会政策已不再是一种临时的权宜之计而是一种长期的、稳定的政府政策。政府在劳资冲突所确立的“尺度”中,已不能仅把劳动者的勉强生存作为基本的标准,而必须综合考虑影响社会政策的各种因素,在各社会集团的愿望之间维持一种微妙的平衡。

英国福利国家的建立是一个长期的过程,也是某些短期因素促进的结果。其中一个重要的短期因素就是第二次世界大战,因为政府很难将战时提供的那些社会服务再收回去。而战后英国的经济又经历了一个发展的黄金时期,人均国民生产总值一直保持着 2.2% 的增长率<sup>①</sup>,也为英国长期实施福利政策提供了一个有利的条件。

1946 年,英国政府通过了《国民保险法》和《国民医疗保健服务法》,1948 年,英国政府制定了国民扶助法,废除了历史悠久的济贫法。与此同时把统一处理的济贫政策按其功能进行了分割,即把经济扶助的责任移交给中央政府,并让地方当局按照个别需求为贫困的居民提供福利。另外,根据过去的立法,地方当局只有权管理盲人的福利服务,这时其权限已扩大到其他残疾人的福利。<sup>②</sup> 换言之,英国政府已经用全国统一的、集中的福利提供方式取代了旧有的、分散的地方性的福利提供方式。

于是,在 1948 年,工党政府宣布英国已经构建起福利国家,使社会

---

① G. C. Peden, *British Economic and Social Policy*. Oxford University Press, 1991, p. 156.

② 国际社会福利协会日本国委员会编,张萍译:《各国的社会福利》,华夏出版社 1988 年版,第 2—3 页。

保障制度化了。<sup>①</sup>

## ① 其具体内容包括：

1. 国民保险。即由国民保险计划提供各种保障待遇,包括养老保险、失业保险、疾病保险、工伤保险、生育保险以及家庭收入补助等。国民保险计划由政府有关部门及分布在各地的 500 多个办事机构管理和实施,其对象是 16 岁以上公民,前提条件是事先缴纳一定数量的保险费。

英国的养老保险制度由三个支柱组成。第一个支柱是实行现收现付的国家基本养老保险,由两部分组成:一部分是符合领取养老金条件的退休人员都可以得到相等数额的基础年金。这是一种强制性缴费制度,由国家财政、雇主和职工共同负担的;另一部分是于 1978 年正式实施的政府收入关联养老金计划,它根据个人的实际缴费年限和基数区别确定。第二个支柱由职业年金计划和强制性的个人年金账户构成,它是英国养老保险体系中最重要的重要组成部分。目前,第二个支柱养老金实行缴费确定型(DC)和待遇确定型(DB)两种制度,但越来越多的职业年金计划正在从待遇确定型(DB)转向了缴费确定型(DC)。第三个支柱为个人自愿性的商业养老保险。通过个人购买商业保险,为个人将来退休后仍能维持较高的生活水平提供保障。

2. 国民医疗保健服务。英国是世界是最早实行全民医疗保健的国家,在 1948 年就建立了国民医疗保健制度,其费用来自个人雇主和政府,其服务对象是英国公民以及在英国居住一年以上的外籍人。

3. 社会救济。1948 年英国颁布了国民救济法,建立了社会救济制度,1976 年建立了补充津贴法,完善了社会救济体系。

4. 社会福利。包括两个层次:一是政府有关部门和社会志愿者有关组织对有特殊困难者提供的各种福利设施和有关服务;二是指向全体公民提供的各种公共设施和津贴补助。

## 基金筹集与管理

1975 年通过了修正的社会保障法,基金来源分为七个部分:(1)雇主缴纳部分;(2)雇员缴纳部分;(3)自由职业者缴纳部分;(4)其他公民缴纳部分;(5)中央政府拨款部分;(6)利息收入;(7)其他。

从英国社会保障金收入的最终构成看,其比例如下:(1)约占 45%;(2)约占 37%;(3)不到 1%;(4)约占 2%;(5)约占 13%;(6)约占 2%;(7)不到 1%。其趋势是企业和个人更多地承担责任,以减少国家财政支出。

在工伤、失业方面采用的是社会保险方式,在老年、残疾、死亡方面兼采社会保险和国家救助方式,在医疗领域则是普遍待遇。这些差别反映了英国在社会保障各领域价值趋向的不同。在医疗和养老这两个主要项目上采用普遍福利和国家救助模式,体现了其注重发挥国家作用的倾向;在工伤、失业方面主要采用社会保险方式,在老年、残疾、死亡方面兼采社会保险,表明其在一定程度上除了依赖国家外,还愿意发挥社会的作用。1993 年,英国的国民保险、社会救助、国民卫生服务、社会服务的总支出为 774 亿英镑,四个项目分别占 33.9%、28.5%、32.5%、5.1%。其中,社会救助的资金几乎全部来自财政,国民卫生服务和社会服务的费用有 88% 来自政府资金。国民保险资金中有 86.2% 来自雇主和雇员的缴费,11.5% 为财政补贴。如果按上述标准计算,1993 年,英国的社会保障资金中有 65.5% 来自政府财政,30% 来自雇主和雇员交费,4.5% 来自投资收益。政府是社会保障的支配主体。福利型社会保障制度是建立在高税收、高消费、高福利基础之上的,政府必须提供大量资金。上世纪 80 年代中期,西方发达国家政府用于社会保障的财政支出占全部社会保障费用的比重平均为 14.5%,而英国为 56%,远远高于平均水平。丛树海:《英国的社会保障制度》,来源:中国社会保障网(2007-11-07)。

而每一个英国公民,由此可以享受到一种基本的,但却是现代化的社会服务。它不仅提高了人们的生活质量,而且也提高了人们对自己国家的认同。因为,英国社会保障制度遵循的是“公民权利”和“普遍性”原则,由政府税收资金提供的社会保障应是居民生存法定的基本保障,其受益对象应该是包括全体公民。而福利国家这个词义的本身,就使这种现代的福利具有一定的国家性。它表明了国家对构成这个国家公众所承担的责任,同时也表明仅仅具有这个国家的公民资格就可以获得国家所提供的应有的福利服务。如果国家不能提供这种服务,国家合法性就会受到质疑。也因为这种福利已经成为这个国家公民与生俱来的天赋权利,所以这种福利权利还成为了外来偷渡者冒险行动的原因之一。尽管福利国家体系在建立后屡遭诟病,并多次在英国经济面临困境时显得摇摇欲坠,但它依然顽强地存活下来。甚至在著名的铁娘子撒切尔夫人的治理下,英国的福利开支也并没有缩减,反而逐日增加。这再次表明,社会保障制度化是一个现代社会不可逆转的过程。社会发展到这一步,任何一个人或集体都无法扭转这一过程,只能设法完善其不足的部分,使它与整个社会的经济发展更为合拍。

## 2. 德国的社会保障体系

英国的福利制度是西欧国家福利制度发展的一个全景式缩影,把握了英国福利制度的脉络,对西欧的福利体制也就有了一个基本的认识。但英国提供的福利数量和质量,在西欧国家中只能居于第二方阵。而德国则是西欧福利制度发展最为完善的国家之一,与其他两个方面进展不同的是,德国在社会保障制度化这一块启动的速度最快,提供的福利在西欧国家中处于第一方阵。从德国的历史进程看,社会保障制度化似乎与民主和法治没有十分必然的联系。作为统治者缓和社会矛盾的手段,它完全可以在主政者的个人意志下推行。人们通常认为,1880年代德国开始走上福利国家的道路,社会保障的最初设计也受到马克思和恩格斯的影响,但主要还是德国政府主动政策造成的结果。虽然俾斯麦的动机

是提高劳动生产率,让工人继续支持政府,但在他的倡导下,德国在全球最早搭建了社会保障的框架,并在不同的时期以不同的形式延续至今。或许,一个基本的不同条件是,德国在统一时已经具有了一个强大的国家机器,它可以通过自己的能力来协调社会各阶级的矛盾冲突,使其不致影响德国政府的基本国策。换言之,德国政府主导着其福利制度的发展方向。

1883年,德国的《健康保险法》获得通过。按法律规定,雇主需要交1/3的保险金,雇员2/3的保险金。雇员生病时,起码能得到13周的免费医疗。负责运作此健康保险计划的机构全部实行本地化、委员会制,当中有工人代表。《工伤事故保险法》在1884年通过。在《健康保险法》中,国家没有投入相应的资金,医疗费用全靠雇主和雇员交纳。俾斯麦在《工伤事故保险法》提议政府出一部分钱,但反对者担心联邦权力扩张,故而反对。最终的安排是,费用全部由雇主承担。在工伤事故后,前13周的医疗费用由履行《健康保险法》的机构承担,以后的费用由履行《工伤事故保险法》的机构承担。如果是完全残废的工人,每月还可以得到原来工资2/3的收入。两年后,农民也被纳入《工伤事故保险法》。与民众关系最大、也是最难通过的《养老法》在1889年获得批准。这部法律的受益者范围更广,工人、农民、工匠、服务员均可享受养老金。与上两部法律的区别是,政府也需要对养老基金投入资金。有意思的是,领取养老金的年龄居然被设定为70岁。俾斯麦本人活到83岁,但大多数德国人不可能活这么久。此后,西欧其他国家纷纷效仿。英国1905年制定了《失业工人法》,1909年制定了《退休法》和《劳工介绍法》,1911年通过了《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保制度。丹麦1898年实行《工伤保险法》,1907年颁布《失业保险法》。在社保法案之前的1836年,德国历史上最有成就的企业家艾尔弗雷德·克虏伯以自己的企业为基础,为员工及其家属提供了

应对生病和死亡的保险。据说,俾斯麦社保事业就是受此启发。<sup>①</sup> 艾尔弗雷德建造了工人住宅区,区内有游艺场所和草地。他买下了一个日用商品店,保护员工不受外面商人哄抬物价的损害。他还设立了一家工厂医院。这里需要注意的是,在所有的福利支出中,养老金的支付是德国社会保障最重要的项目,而领取养老金的人必须行为端正,没有不良记录。换言之,养老的社会福利对于人们的日常工作行为以及一些其他方面的“表现”具有极强的制约能力。只要你试图获得养老方面的福利,你就必须按照主流社会的要求控制自身的行为。可以说,养老金的领取在政府对社会的控制方面起到了重要的作用。以至俾斯麦一针见血地指出,“一个期待养老金的人是最守本分的,也是最容易被统治的”,并认为社会保险是“一种消除革命的投资”<sup>②</sup>。这或许是德国最为主动地实行社会保障政策的真实的原因。也因为这个福利大厦基本上是自上而下的设计,德国的社会保障体系给人印象深刻,在社会福利的提供,资金征收和执行管理方面都显得井井有条,十分完备。

现行的德国社会保障体系产生于西德,其法理基础产生于而相当于西德宪法的法律,是1949年5月23日实施的德意志联邦基本法,这个法律规定西德为社会法治国家。其内涵是,法治国家保障个人的自由权与社会的基本权,社会法治国家旨在公共生活与经济生活中实现社会正义原则。所谓社会正义即通过消灭生活和劳动条件的差别,保护符合人的尊严的生存的分配原则。实现这个原则是国家社会政策的最高目标。也就是说,国家拥有二重使命,即在保障自由竞争的同时,在市场整体功能的范围内以社会正义为原则进行调整(如收入的再分配等)。

现行德国的福利体系主要包括三个方面:第一,社会保险,其中含养老金与残废金保险、疾病保险与治疗、失业保险、子女补贴,无论收入多

① 吴木奎(香港):《俾斯麦社保事业的启示》,2007-10-23,发表于其博客。

② 鲁友章、李宗正主编:《经济学说史》(下),人民出版社1983年版,第303页。



少,都可以得到子女补贴,即可以少交收入税:一个孩子为 50 马克,第二个为 70 马克,以后则为 120 马克。付薪休假,不仅假期工资照发,还有加发 35%—36% 的工资。第二为社会救济。单身收入低于每月 600 马克,即低于最低生活标准,即可以申请政府帮助。第三,则是 9 年义务教育,由于各州还包括 3 年的职业义务教育,所以实际上已经实行了 12 年的免费义务教育。由于这种广泛的开支,1980 年,西德的社会福利费用已经增加到每年 4 000 亿马克,1980 年,西德的社会福利费用占到国民生产总值的 1/3 左右。加上各种社会保险,在美国和日本相当于工资总额的 30% 左右,而西德则达到 50% 左右。<sup>①</sup> 两德统一后,这种局面并未改变,目前在欧盟国家中,德国依然是一个高福利国家,其社会福利费用支出占国内生产总值的 33%,此外,过高的福利保障不仅对促进就业造成障碍,也增加了国家财政负担。但德国各个政党都不愿给福利制度动大手术而失去选民。<sup>②</sup>

这种“超稳定”福利制度形成的根源,与德国的社会保险模式强调权利的对等性有关,也就是雇员、雇主和国家都参与管理,共同决定利益的分成。这种工业模式黏合了各个社会部件,形成了所谓的“社会团结”模式。<sup>③</sup>

或许,这种“社会团结”的社会福利制度,是德国现代化进程中取得的最大成就之一,其社会保障制度化先于其他“两化”的历史特点,在一定程度上反映了德国现代化的复杂性。同时,这种不均衡的现代化进程,也给德国带来了若干麻烦。但无论如何,这种社会保障都是历经磨难的德国人,在艰苦无助的情况下还能维持生存的重要依托。因此,以后不管遇到什么困难,德国人都不会轻易对它进行修整。当然,这也使任何试图对现行福利制度进行改革的政治家会自动进入一个难以作为的怪圈。

---

① 赵立人、李憬渝:《各国经济福利制度》,四川人民出版社 1986 年版,第 157 页。

② 刘海燕:《结构性改革才可救活德国经济》,《大公报》2002-11-18, c8。

③ 周虹:《福利国家向何处去》,社会科学文献出版社 2006 年版,第 55 页。

### 3. 法国的社会保障体系

法国是另一个最重要的西欧国家,它在社会福利方面的成就同样十分引人注目。

法国社会保障的类似组织起源很早,它的发展与完善经历了一个漫长的历史过程。早在16世纪,法国就建立了济贫事务所等社会共济组织,1604年亨利四世曾颁布法令救助伤残病的矿工。1794年有关社会风险保障基金的条款就被列入政府的文件之中,为现代社会保障制度的建立奠定了基础。1928年和1930年有关法律明确规定,工商界的工薪人员,达到一定的工资水准,就可以享受疾病医疗保险。虽然尚未覆盖所有劳动者,但是在受法律保护 and 劳资双方共同筹资方面有了重大突破。

而现代法国相对完善的社会保险制度的形成,是在第二次世界大战之后。因为直到19世纪以前,家庭和邻里都还是法国国民保护和救助的主要提供者。在19世纪,尽管受到英国自由主义不干预思潮的影响,但主政的拿破仑三世却并不喜欢这样的理论:他面临着与俾斯麦一样的难题,即需要建立一个社会保护机制,以期赢得工人阶级对国家的效忠。<sup>①</sup>在这种思路的引导下,法国各界提出的社会保障方案基本上采纳了德国的方式。

法国在制度建设的时候没有采取英国的“补救式的”模式,而采取了德国式的社会保险模式,但这并不意味着它未受英国各种福利思想的影响。它以行业为单位,以保险为原则,实行各行业保险计划相对独立。在二战后的经济形势下,法国通过了全面建设福利国家的四大原则:(1)普遍性原则,即所有国民均享有国民保险,按1945年建立的保险体制,有98%的法国人享受保险;(2)团结互助原则。法国的社会保险制度中包含了行业间的团结和代际间的团结,形成一套责任分摊和权利分享的体系;(3)一致性原则。1945年立法把法国分散的各个行业保障统

---

<sup>①</sup> 周虹:《福利国家向何处去》,社会科学文献出版社2006年版,第60页。

筹起来,实行一致性管理原则,最大限度的有效使用资金;(4) 民主管理原则。整个体系由雇主和雇员代表共同管理。<sup>①</sup>

按一些法国学者的看法,法国的社会保障体系是结构变革和资本主义生产方式具有计划特征的不可或缺的完整部分,因此,最终成型的法国社会保障计划是在贝弗里奇(Beveridge)和俾斯麦(Bismarck)制度基础之上建立起来的一个混合体。

独特的法国社会保险制度被深深地打上了历史的烙印:反对德国纳粹占领和维希政府抵抗组织撰写的报告,法国的解放和建设,等等。这个计划摆脱了1928—1930年社会保险条例的限制。该条例后来没有得以实施,所以也未为经济大萧条拿出一个满意的答案来。其替代品为“按贡献提供补助”的保险原则。这个原则的进步就在于对工作者以及他们家庭给予保险,承认了社会需求(besoins sociaux),确认了社会权利并对社会风险提供担保。每个人都根据不同方式为提供社会财政来源作出贡献,以共同对社会风险进行担保。

法国社会保障制度的目标不仅仅是为纠正社会不公平而实行的全国性互助,它还包括通过社会财政转移实现收入再分配,以及满足社会需要等,例如收入和贡献的平衡关系,还包括重建经济。这是超越经济与社会的传统矛盾的一个起点。从这一观点看,社会保障支出的发展则是着手进行发展劳动生产力的一种方式,并主要是重新激发附加值的生产能力,换言之,就是靠工薪者创造现实的、新的财富。

需要指出的是,最终成型的法国社会福利体系是比较完善的,甚至可以说是比较理想的。它吸收了英国和德国两个主要西欧大国在福利体系建设方面的经验,结合自身的传统,创造了一个极为复杂然而却十分有效的福利制度。正是这种经济的彻底转型和独特的福利制度,给法兰西民族注入了活力,决定了法国的社会保障能够后来居上,成为西欧

---

<sup>①</sup> 周虹:《福利国家向何处去》,社会科学文献出版社2006年版,第62页。