

## 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 )
<b>第一章 “福利国家”的含义和 由来</b>	( 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 )
<b>第二章 社会福利制度的形成和 发展</b>	( 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 )
<b>第三章 当前西欧社会福利制度 概况</b>	( 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 )
<b>第七章</b>	<b>“福利国家”危机(二)</b>	
	— “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 )
<b>第八章</b>	<b>“福利国家”的未来.....</b>	<b>( 264 )</b>
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 )
	<b>注 释.....</b>	<b>( 282 )</b>

# 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

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”。<sup>①</sup>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”。<sup>②</sup> 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。”<sup>③</sup> 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”。<sup>④</sup> 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”。<sup>⑤</sup> 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”。④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。⑤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。⑥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。”<sup>⑨</sup>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”。<sup>⑩</sup>

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“大家该管而又不该管的事”，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。<sup>①</sup>

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<sup>②</sup>，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

划的“设计师”威廉·贝弗里奇爵士，在他1944年提出的一份有关社会福利计划的建议报告中指出，现在“已经到了需要同失业和其他社会灾害进行总体战争而不是有限战争的时候了。”②

据他们说，“充分就业”并不意味着完全没有失业。为了掩盖资本主义社会不可能消除失业这一事实，他们搬出了所谓“磨擦失业”和“自愿失业”两个辩护性的概念。按照他们的解释，所谓“充分就业”，就是除了“磨擦失业”和“自愿失业”以外，没有其它的失业。在40年代后期，威廉·贝弗里奇和工党领导人盖茨克尔等人认为，如果失业率不超过3—4%，就应该说已经实现了“充分就业”。什么叫做“磨擦失业”和“自愿失业”呢？根据他们的说法，所谓“磨擦失业”，就是指由于劳动力市场供求关系的暂时失调、生产资料配备计划的不周或工人变换工种等临时因素所造成的失业；所谓“自愿失业”就是指由于工人不愿意按照现行工资或低于现行工资的条件接受工作而造成的失业。换句话说，就是由于资本家压低工资标准而不愿意接受工作的工人，被称做“自愿失业”。

根据凯恩斯以前的资产阶级庸俗经济学家的理论，在自由竞争的条件下，即在一切价格和工资都可随着供求变化自由浮动的条件下，是可以自动地消除“磨擦失业”、“自愿失业”，达到“充分就业”的。因为工人的工资会随着劳动力市场的供求变化而自由涨落，这样，劳动力的供求关系、失业同就业人数的比例关系，自然也会因此而自动地得到调整。也就是说，劳动力供过于求时，工人工资自动降低，资本家就会增雇工人，或者是要求就业的工人在减少，从而达到“供求相等”；当劳动力求过于供时，工资自动升高，这

样，要求就业的工人就会增多，或资本家会裁减工人，使失业增加，也会达到“供求相等”。总之，他们认为，通过这种自由竞争决定劳动力供求情况的机制，可以保证不会出现“磨擦失业”和“自愿失业”以外的失业。但是，凯恩斯宣称，除“磨擦失业”、“自愿失业”外，已经出现了第三种失业：“非自愿失业”，即愿意接受现行货币工资但仍然找不到工作的失业者。在他看来，只要由政府采取必要的政策措施，可以消除这种所谓的“非自愿失业”，实现“充分就业”的目标。

西方国家实现所谓“充分就业”目标的政策措施究竟是什么呢？根据凯恩斯学说和战后凯恩斯主义经济学家的修补，这主要是一套有关财政和货币的政策措施。这就是：在失业增加时，就实行膨胀政策，即降低利率、增加货币供应量，增加政府开支，降低税收，扩大财政赤字，以刺激私人投资和消费；在失业减少以后出现通货膨胀时，就朝着相反的方向，实行紧缩政策，即提高利率，控制货币供应量，减少政府开支，增加税收，缩小财政赤字，以压缩投资和消费需求。所以，实现“充分就业”的政策措施，实际上就是反危机的政策措施。

在60年代中期以前，凯恩斯主义经济学家曾经扬扬自得地宣称，他们已经找到了货币和财政政策这一“智慧之树的果实”，吃了它，从此就可以避免经济危机，实现经济持续高涨和“充分就业”。而且，凯恩斯还有一条利用通货膨胀降低工人实际工资的理论。他在30年代曾经极力鼓吹这一理论。因为当时爆发了大危机，失业非常严重，物价不是上涨，而是急剧下跌。所以，他主张搞点通货膨胀。他说，你不要去向工人的货币工资，即名义工资进攻，你可以让物价



上涨，这样可以间接地降低工人的实际工资。这种办法比直接减少名义工资更为巧妙，小量物价上涨一般地不会引起工人的反对。60年代中期以前，西方国家就是按照凯恩斯这条理论行事的。然而，在60年代中期以后，情况发生了变化。通货膨胀，物价上涨不是小量的，而是在逐渐加剧，而剧烈的通货膨胀对资本家也是不利的，因为它会带来货币金融的不稳，利息率的提高，成本的增加，经济预测更加困难，特别是会激起工人要求增加工资的斗争；同时，政府政策也开始逐渐失灵，即使采取紧缩政策，其结果不仅不能控制住通货膨胀，而且引起失业增加和生产下降。西方国家陷入了左右为难的窘境。凯恩斯主义经济学家为了帮助统治阶级摆脱这种窘境，提出了一种“新理论”。他们说，过去的通货膨胀是由于需求增长过快的结果，而现在的通货膨胀，除了需求增长过快这一因素外，还有工资、即成本增长过快这一新的因素。货币政策、财政政策手段对于控制由于需求增加而引起的通货膨胀，是颇有成效的，但对于控制由于工资上涨而引起的通货膨胀，则无能为力，因而需要寻找新的政策手段。什么新的政策手段呢？这就是他们在60年代中期以后提出的所谓“收入政策”，即由政府限制或冻结工资和物价上涨的政策。这样一来，凯恩斯主义关于实现“充分就业”的政策手段就变成了货币政策、财政政策加“收入政策”。英国《经济学家》为这项政策加了个注释，据该杂志说在“充分就业”、“物价稳定”和工资增长这三个国内经济政策目标之间，存在着一种“令人焦虑不安的三角关系”，即顾全了其中的两者，就一定要牺牲第三者，不可能“三全其美”。<sup>③</sup>就是说，要实现“充分就业”和“物价稳定”，工资就不能增长太快，或者说，要实现“充分就业”，就必

须控制物价和工资。从60年代中期起，英国、西德、法国、意大利、比利时、荷兰、瑞典、丹麦等西欧国家都曾先后推行这种“收入政策”。但是，实际情况说明，这项政策只限制或冻结了工资，对于物价根本无法管制。凯恩斯主义经济学家开出的新的处方并没有能够治好70年代初以来大量失业与严重通货膨胀同时并存的“滞胀”病。这个时期，大多数西欧国家的通货膨胀率一直大大高于70年代初以前的平均水平，同时失业人数不断增加。所以，战后初期英国、瑞典等西欧国家在社会福利计划中所开列的“充分就业”这一政策目标早已成为空谈。

### “公平分配”

资产阶级经济学家认为，财富和收入分配的不平等，是资本主义国家另一“严重弊病”；它的“严重”之处，不仅在于它本身，而最重要的还在于它“在辛勤劳动的穷人中间所造成的冤屈和不公平的愤恨情绪。”<sup>⑭</sup>因此，他们主张，国家需要实行一些“社会改革”，使财富和收入的分配更为平等，实现所谓“公平分配”。他们把“公平分配”宣扬为每个人应当享有的“天然权利”，并鼓吹说，这种主张已经成为第二次世界大战后西欧国家政府“政治行动和立法的依据”<sup>⑮</sup>

他们所说的“社会改革”主要包括两个方面：第一，对遗产和收入实行累进税，即征收累进遗产税和累进所得税。第二，举办各种社会福利事业。他们认为，政府通过这两个方面的改革，就可以把一部分财产和收入从富人转移到穷人手里，实行“有利于穷人”的国民收入再分配，使“富人不那么富、穷人不那么穷”，从而促进平等。关于社会福利事

业，另列专项论述，这里集中分析关于征收累进税的问题。

第二次世界大战以前，西欧国家已经对遗产和收入（包括工资、薪金、利润、利息、地租等）征收累进税。战后它们实行的累进税率比战前已有所提高。所谓遗产和收入的累进税率，就是把遗产和收入分成若干个级段，最低的一个级段，按照基本税率征税，然后每升高一个级段，就需要按照更高的税率另外征税，即需要征收附加税，级段越高，附加税率也越高。以英国1983—84年度的累进所得税为例：一个单身汉年收入在14,600英镑以下者为第一个级段，征收30%的基本所得税，年收入在14,601—17,200英镑者为第二个级段，除14,600英镑征收基本所得税外，其余收入要征收40%的附加所得税，年收入在17,201—21,800英镑者为第三个级段，其中17,200英镑以上的收入另外征收45%的附加所得税，如此类推，年收入在36,000英镑以上者，其超过36,000英镑部分征收60%的最高附加税；如果纳税人的收入属于工资或薪金，其中的1,785英镑可以免税。

然而，政府通过这种累进税，是否就可以实现他们所说的财富和收入分配的“均等化”呢？实际情况远非如此。首先，垄断资产阶级不仅可以利用隐瞒帐目、转移收入等非法的逃税漏税手段，还可以利用各种合法的逃税途径，不上交税款。例如，西方国家政府规定，在买卖股票、证券等金融资产时获得的盈利，只需上交很低的资本增益税。英国在1983—84年度规定，资本增益不超过5,300英镑者可以免税，超过这一数额者只需上交15%的资本增益税。垄断资产阶级每年上交赋税的收入往往低于他们的实际收入的一半。列宁曾经指出，“对巨额收入和最大收入规定很高的累进税率……这个办法多半是空洞的和死的条文，因为第一、货币贬

值愈来愈快，第二、投机获利的机会愈多，商业秘密保守得愈严，隐瞒收入的现象也就愈厉害”。<sup>⑩</sup>其次，政府给垄断资产阶级提供投资补贴、加速折旧、出口津贴等各种各样的财政和税收优惠。垄断资产阶级通过这种途径又把他们上交的税收的很大一部分捞了回来。第三，在直接税中，除所得税、公司税，资本增益税、财产税外，还有社会保险税，或人头税、工资薪金税，这种直接税是累退的。因为（一）用来上税的工资、薪金收入有一个限额，在这个限额以上的工资、薪金收入就不用交税。（二）这种税收的税率是划一的，所以，低收入者需要上税的收入在全部收入中所占的比例大于高收入者，收入越低，这个比例也越大。换句话说，收入越低的人所负担的税收，相对说来就越重。第四，间接税，包括关税、增值税、<sup>⑪</sup>货物税、烟酒税等。虽然关税、增值税等是向商人或企业征收的，表面上是由商人或企业负担，但是，他们把这种税收都计算在商品的成本里，以提高商品价格的方式，把这种税收负担全部转嫁到消费者头上。这种税收除少数奢侈品外，绝大部分也是累退的。因为收入越低的人需要把他越大的一部分收入甚至全部收入拿出来购买商品和劳务，作为生活消费之用，因而他的税收负担相对说来就越重。而富人用作生活消费的收入只占他全部收入很小的一个比重，他越富裕，这个比重就越小，因而上交的消费税也越小。所以，他所负担的间接税同他的收入相比，是微不足道的。总之，西方国家的税收负担，特别是间接税的税收负担，大部分是落在广大劳动人民身上。加之，政府又给垄断资产阶级提供种种方便和优惠。因此，西方国家政府通过财政手段包括税收手段所实行的国民收入的再分配，不仅不可能实现所谓的财富和收入分配的“均等化”，而且相反，

它还在某些方面起着扩大贫富差距的作用。

## 福利设施

“贫穷”是资产阶级经济学家所承认的资本主义社会的又一“弊病”。他们主张，为了消除这种贫穷现象，国家应该举办一些社会福利事业，建立社会福利制度，以便在居民因失业、疾病、伤残、年老等原因，失去工作，丧失或部分丧失劳动能力，因而没有收入来源或收入太低，无法维持生活时，政府给予津贴和救济，来保证他们的生活不致降到最低生活标准以下。

社会福利制度在相当大的程度上是一种收入保险制度。投保人按期向政府有关机构交纳社会保险捐（税），在发生意外事故时，便有权从这类机构领取津贴。由于资本主义社会的不安全和不稳定，保险制度非常盛行。例如，人寿保险、房屋保险、商品贸易保险等，连家里养的狗、鸟也去保险。西方国家的工人因为就业和收入没有保障，也需要保险。所以，西方政府财政预算中有关社会福利的开支，一般地称为“社会保障”（Social Security）开支。

为什么其它种类的保险都由私人保险公司承办，而唯独收入保险主要由政府来负责呢？主要原因首先在于这种保险事业包含有“济贫”的性质，无利可图或盈利太少，资本家不愿承担。私人保险公司最愿意承保的是那些收入较高，丧失收入来源的风险较小，因而投保的迫切性较低的人；最不愿意承保的恰恰是那些收入较低，风险较大，因而最迫切需要保险的人。如果让私人保险公司经营这种保险，就会出现这样一种现象：不大需要保险的人很容易得到私人保险公司的保险，而最需要保险的人反而投保无门。其次，由政府举

办，可以把这种保险事业从商业形式改变为“社会福利”形式，即国家“关心”人民群众福利的一种形式，更有利于缓和阶级矛盾。第三，社会福利制度，同一般的保险制度比较，还有所不同。因为一般的保险制度，其保险费全由投保人负担，而收入保险制度，除投保的工人必须负担社会保险费以外，他的雇主也必须相应地负担一部分社会保险费；社会福利制度除收入保险外，还有一部分是政府利用赋税收入兴办的其他社会福利事业，如各种补助、公益设施等，不具有保险的性质。

从以上论述可见，所谓“混合经济”制度，实际上就是现代的资本主义经济制度；所谓的“充分就业”、“公平分配”和社会福利政策，实际上是国家对生产、分配和消费的一种干预，是国家垄断资本主义的一种表现形式。“充分就业”的口号，西方国家已经无法再提了。对于所谓实现分配“均等化”或“公平分配”的累进税，连西欧一些资产阶级学者也承认，由于纸面上的累进和现实的累退，两相对照的悬殊情况，已使它“声名狼籍”。<sup>⑩</sup>而且，自70年代末以来，西欧国家的就业政策和税收政策已经发生朝着“福利国家”主张的相反方向变化。在第七章还将进行比较详细的论述。在“福利国家”的基本内容中，有较大的实际意义、并涉及许多复杂的社会经济问题的，是社会福利制度。目前，社会福利制度实际上是“福利国家”的核心。在西方国家的学术著作和报章杂志中，社会福利制度已经变成“福利国家”的同义语。在以后的几章里，将对西欧国家的社会福利制度进行比较全面的和具体的介绍和剖析。

### 第三节 “福利国家”的思想渊源

有关“福利国家”的主张，有着资产阶级社会改良主义思想作为它的理论基础。社会改良主义思想，概括起来，包括三个内容：（一）垄断资产阶级的国家已经变成“全民国家”；它代表着全社会的利益，为所有社会成员谋福利；（二）在不改变资本主义生产方式的条件下，只要改变分配方式，就可以消除资本主义社会的“弊病”；（三）通过一点一滴的社会改革，即依靠所谓“渐进主义”，可以改变资本主义制度的性质。

虽然，“福利国家”论最后形成于第二次世界大战前后，但是，这种资产阶级社会改良主义思想却由来已久。它有一个逐渐发展的过程：大致经历了三个阶段：第一阶段是从19世纪中叶到第一次世界大战以前，第二阶段是在两次世界大战之间，第三阶段是在第二次世界大战以后。由于在第二次世界大战后，这种社会改良主义思想的影响和作用发生了重大的变化，这一点将在下一节专门予以评价，这里只介绍它在“福利国家”论最后形成以前，即第一、第二阶段的表现形式和内容。

在第一阶段中，有关“福利国家”的改良主义思想，在一些资产阶级庸俗经济学家和形形色色的“社会主义者”的著作和讲话里，已经陆续地提出，但还没有系统化。在19世纪中叶，英国著名的资产阶级经济学家约·斯·穆勒（1806—1873年）提出了有关分配制度的折衷主义思想。他处于无产阶级同资产阶级的阶级斗争已经尖锐化，但资本主义还没有向垄断资本主义过渡的时代，他看到了资本主义社会分配方

式的不公平，但又掩盖产生分配不公平的真正原因。资本主义社会的分配方式取决于它的生产方式，取决于生产资料的资产阶级私人占有形式。但是，他却把生产同分配割裂开来，认为生产方式是永恒的，分配方式是可以改善的。他指出，“财富生产的规律和条件具有物质真理的性质。在它们之中没有任何选择或任性的余地……财富的分配则不然。那完全是人类制度的问题，”它“取决于社会的法律和习惯”。<sup>①</sup>从这一论断出发，他主张，在保持“私有财产原则”、保持现存的生产方式的条件下，通过政府的立法，来减少分配不均的现象，消除资本主义社会的“罪恶”。他还认为，政府在完成它的警察职能以外，可以直接和间接地在帮助改进人民的物质福利方面做不少事情。<sup>②</sup>

19世纪后期，资本主义开始从自由竞争向垄断过渡，阶级矛盾急剧尖锐化，特别是在俾斯麦统治下的德国。当时，社会改良主义思想更加盛行。德国资产阶级经济学家古斯塔夫·施穆勒（1818—1917年）等人提出，在现有生产关系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。由于他们把社会改良主义冒充为“社会主义”，他们中大多数又是大学教授，在讲坛上鼓吹“社会主义”，所以，当时人们把他们讥讽为“讲坛社会主义”。他们甚至把工厂法、社会保险、修改税率、乃至俾斯麦的国有化，统统称为“社会主义”，因而被恩格斯痛斥为“冒牌的社会主义”和“十足的奴才习气”。<sup>③</sup>

这个时期，对“福利国家”论的形成和发展，具有更加深远影响的，是英国费边社会主义。费边社会主义的鼎盛时期，是垄断资本主义已经初步形成的时期。费边社成立于1884年，其成员为一些资产阶级知识分子，他们仇视马克思



主义，害怕阶级斗争，反对暴力革命，主张社会改良。恩格斯称费边社是“一个由形形色色的资产阶级‘社会主义者’——从钻营之徒到感情上的社会主义者和慈善家——拼凑的集团”。<sup>②</sup>他们提出的同“福利国家”论密切相关的改良主义思想可归纳为以下五点：

1. 把垄断资产阶级的国家政权看作是“集体主义”的象征。他们特别强调市政府自治，即搞所谓的“市政社会主义”。他们主张扩大政府权力来改善社会福利。他们把英国议会通过的关于缩短工作时间、限制雇用童工女工、改善车间工作条件之类的法案，甚至把国家对纸牌制造商、小贩、狗、出租马车、礼拜堂和舞厅的登记，统统看作是“集体对个人食欲的限制”，是牺牲个人活动和扩大集体活动，是“向社会主义过渡”。

2. 通过国家对私人企业的国有化，实现租金（包括利润和地租）和利息的社会化。他们认为，把私有财产从私人手中转移到整个国家手中，从而把租金和利息从私人转移到整个社会，就是向“社会主义”过渡。市政府应当扩大对自来水、电车、城市供电等的所有权。但他们又认为，国家应对所有在为公众利益而实行的改革中受到损失的人给予补偿；同时他们认为，把所有工业都实行社会化的“彻底的社会主义”是实现不了的，也是不足取的。

3. 对非劳动所得的收入征收累进所得税。他们认为，根据英国议会1842年通过的“所得税法”征收所得税，就是对租金和利息实行从私人向国家的强制性的无偿转移。他们还主张，除对非劳动所得的收入征收累进所得税外，对遗产也征收累进税；对必需品的间接税应当尽可能低些，对奢侈品的间接税应当尽可能高些。

4. 制定“全国的最低生活标准”。他们主张实行最低工资制和8小时工作制，要求扩大对工人损失补偿的原则，支持老年人年金制度，改革“济贫法”，改善住房条件，增加教育设施等。他们认为，国家有义务采取所有这一切措施来保持居民的生活不致降低到“全国最低生活标准”以下。

5. “渐进主义”。他们宣扬说，无论扩大国家和市政府的企业所有权也好，或者通过税收实现租金、利息的转移也好，都不是“一次总付”，而是“分期支付”，是一个缓慢的逐渐进行的过程。“费边”的名称就包含了“渐进”的意思。它来源于一个古罗马统帅费边·马克西姆。马克西姆在同迦太基的统帅汉尼拔的战争中，采取了避免决战、待机而动的策略，因而获得“缓进者”的绰号。他们采用这个名称，就是表示要通过点滴的改良，实现所谓的“社会主义”。

在“福利国家”改良主义的理论发展的第二阶段，即两次世界大战之间的时期中，垄断资本主义已经发展到国家垄断资本主义，资产阶级经济学家更加强调国家对经济生活的干预。在这个时期里，对“福利国家”的理论起过重大作用的，是英国的资产阶级经济学家阿·赛·庇古（1877—1959年）。

庇古以创建现代资产阶级庸俗政治经济学的的一个分支“福利经济学”而著称。他宣称，福利经济学的目的是研究现实社会中影响经济福利的某些重要因素。他的关于经济福利的概念包含两个基本论点：一是国民收入(National dividend)总量越大，福利越大；二是国民收入分配越平均，福利也越大。他写道：“经济福利在很大程度上受影响于：国民收入的数量和国民收入在社会各成员间分配的方式。”<sup>②</sup>

庇古认为，为增加国民收入，从而增加经济福利，就必须解决生产资料在各生产部门之间如何配置的问题。如果这种配置能够达到最适宜的程度，各生产部门生产出来的国民收入也就能够达到最大的数量。怎么样才算是最适宜的程度呢？这就是要使生产者个人从他所生产的产品中获得的利益恰恰等于整个社会从这种产品中获得的利益。他认为，在一般的情况下，两者往往是不相等的，因此，要求国家通过调节，使两者相等。例如，如果有的部门的生产，如科学研究，使社会所获得的利益大于生产者个人所获得的利益，那么，政府就应该利用财政资金给予补助，来鼓励它扩大生产；如果有的部门的生产，如酿酒、制烟等，对生产者有利，而对社会却不一定有利，甚至有害，那么，政府就应该通过提高税收，来限制这个部门的生产。在他看来，政府的这种调节作用，可以增加国民收入的数量，从而增加福利。

庇古关于国民收入分配越平均，福利越大的论点，是从这样一种原理出发的：即一个人拥有的收入越多，他的收入效用就越小。他说，任何人在任何时候享受的经济福利是来源于他所消费的那部分收入，而不是来源于他的全部收入；一个人越富裕，他用作消费的收入在全部收入中所占的比重就越小；相对富裕的人失去一定数量的收入，从满足本身需要的角度来说，对他只是比较微弱的牺牲，而相对贫困的人如果获得同样数量的收入，就能够满足他比较迫切的需要。因此，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，就一定能够得到更大的满足。他从中得出结论说，在不减少国民收入总量的前提下，“提高穷人所获得的实际收入的绝对份额，一般说来，将增加经济福利”。<sup>④</sup>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。

庇古有关“福利国家”的政策思想，最集中地反映在他1937年所写的《社会主义同资本主义的对比》一书中。他写道，“如果作者（指他自己）有权指导他的国家的命运，他将暂且接受资本主义的总的结构；但他要逐渐地加以修改。他将利用累进遗产税和累进所得税，不仅作为增加财政收入的手段，而且作为有意识地消除使我们目前的文明丢脸的财产和机会极不平等现象的武器……牢记住最重要的投资是在人民健康、智力和品格方面的投资……凡是与公共利益有关的工业，或者能够行使垄断权力的工业，至少要受到公众的监督和控制在。其中有些工业将收归国有……他将使英格兰银行正式成为一个公共机构（事实上已经是一个公共机构）；根据指示，运用它的权力来尽可能减轻工业和就业的剧烈波动……这些工作完成以后，作者将认为他的任期已满而引退让贤。在他的政治遗嘱中，他将向他的继任者建议，也采取渐进的道路进行塑造和改革，而不是连根拔除；但他将用黑体字加上最后一句话：渐进意味着行动，而不是静止不动的好听的托词。”<sup>②</sup> 庇古的“福利国家”的基本内容在这里基本上已经包举无遗了。

必须指出，庇古有关“福利国家”的理论和政策思想是十分虚伪的。他实际上是把垄断资产阶级的利益冒充为整个社会的利益。他的在资本主义生产关系的“总的结构”范围内，通过政府调节实行收入“均等化”的主张，只不过是為了麻痹工人阶级和阻止社会革命。用他的话来说，就是用逐渐改良来防止“连根拔除”。

在这个时期谈论“福利国家”的理论时，不能不提及另一位赫赫有名的人物，此人就是约·梅·凯恩斯（1883—1946

年)。凯恩斯本人并不属于社会改良派，但他的主张对于“福利国家”理论的发展有着极为重要的影响。他提出了有关所谓“充分就业”的理论，他赞同实行最低工资法、限制工时立法、社会保障、累进税制、清除贫民窟、改革教育等措施。他声称，“我们生活其中的经济社会，其显著特点，乃在于不能提供充分就业，以及财富与所得之分配有欠公平合理”，并宣扬说，“自从19世纪末叶以来，所得税、超额所得税、遗产税等直接税，在去除财富与所得之绝大差异方面已有长足的进步，尤以英国为然。”<sup>②</sup> 凯恩斯主义者认为，凯恩斯本人不是从社会改良主义角度来宣传“福利国家”，而是“把福利国家的发展当作资本主义有机增长的重要部分来接受的”。<sup>③</sup> 尽管如此，他的理论和政策主张已经成为战后凯恩斯主义者和社会民主党人积极宣扬“福利国家”的理论根据。

凯恩斯对待“福利国家”的态度给我们提供了一个重要启示：在“福利国家”论最后形成时期，“福利国家”的理论和政策，不仅得到资产阶级社会改良派的极力宣扬，而且也是资产阶级保守派所赞同和接受的。

#### 第四节 社会民主党与“福利国家”

在“福利国家”理论发展的第三阶段中，即第二次世界大战以后，这种改良主义的理论、思想在西欧获得了广泛的传播，占有了越来越重要的地位。西欧社会民主党在这方面起了主导的作用。

西欧社会民主党，从战前欧洲资产阶级的庸俗政治经济学家、从欧洲各种资产阶级的社会改良派手中，继承了“福

利国家”论的衣钵；并利用他们在战后初期及以后的年代里，大多数处于执政党的地位，将这种理论思想贯彻到执政纲领和政府计划中去，使“福利国家”论进一步从理论变成现实的政策。这是战后西欧“福利国家”闹腾得最厉害的重要原因。

在战后继承发展和传播“福利国家”的理论和政策方面，要数英国工党所起的作用和影响最大。

首先，在英国工党提出的“民主社会主义”的理论和纲领中，“福利国家”是其中的重要组成部分。工党承袭了德国“论坛”社会主义和费边社会主义的传统，把政府采取的社会改良措施，都贴上“社会主义”的标签。所以，“福利国家”实质上就是它所要追求的“社会主义”。它极力鼓吹“混合经济”，把“混合经济”说成是战后民主社会主义的最重要的标志。1945年的工党纲领把通过国家调节达到“充分就业”，作为它的基本点之一；它还宣称，要采取高额工资、社会保险、征税等政策措施来提高居民的购买力。

工党的“民主社会主义”同“福利国家”的关系，在工党理论家、原工党政府外交大臣克罗斯兰所著的《社会主义的未来》这本书里，得到了十分清楚和充分的说明。他对英国的“社会主义”理论作了一个总结。他把“福利国家”同“欧文主义”、“基督教社会主义”、约·斯·穆勒和亨利·乔治的经济学说、“费边主义”、“独立工党传统”等，都看作工党的理论基础和来源。他在论述英国“社会主义”传统时，提出了有着“重要影响”的五个主题：即征用财产收入、合作、工人参加管理、社会福利和充分就业。他还提出了“促进福利”、“公平分配”财产和收入、改革教育以便给青少年提供受教育的“平等机会”等，作为“社会主

义”的目标。他宣称，由于国家已经取消了一部分私人市场的“经济决定权”；企业决策才能从私人资本家转移到国家和经理阶层；财富分配已“更为平等”；“合作、社会行动和集体责任的理想”取代了“个人主义的信念”；紧张的阶级对抗已经消失，由于所有这些变化，英国已经不是资本主义。是什么呢？据他说，已经变成资本主义同“社会主义”之间的一种制度。他用一个公式来表示，这就是“凯恩斯+经过修改的资本主义+福利国家”。他说，“福利国家”是工党政府取得的重大成果，是许多早期的“社会主义”先驱者们所追求的“天堂”，他沾沾自喜地宣称，“英国现在可以为拥有世界上最广泛的社会服务，并从而取得‘福利国家’的称号而自豪。”<sup>②</sup>

其次，英国工党在战后西欧继承、发展和传播“福利国家”的理论和政策方面之所以能够起着主导作用和影响，还因为战后初期它在西欧社会民主党中实际上居于领导地位。当时，英国是欧洲最强大的资本主义国家，英国工党是欧洲最大的社会民主党。工党党员人数超过了当时参加法兰克福社会党“国际”的所有社会民主党党员的总数。在英国工党的倡导下，1946年建立了西欧社会民主党人参加的“社会党国际会议委员会”。该委员会的办事处就设在伦敦。工党总书记摩根·菲利浦斯实际上是该委员会的主要领导人。1951年7月在法兰克福正式成立了欧洲社会党“国际”，菲利浦斯当选为该“国际”委员会的主席。法兰克福社会党“国际”通过的宣言，接受了工党的“公平分配收入”、“混合经济”等作为“社会主义”理论基础的主张。克罗斯兰提出的关于“民主社会主义”的五项原则，即“政治自由、混合经济、福利国家、凯恩斯主义和平等信念”，也为大多数西

欧社会民主党人所接受。

在战后西欧“福利国家”理论和政策的发展中，瑞典等北欧国家的社会民主党也占有十分重要的地位。如果说，英国工党在“福利国家”理论方面对西欧国家产生了突出的影响，那么，瑞典等北欧国家的社会民主党则在“福利国家”的政策实践方面，起到了独特的示范作用。瑞典社会民主党在政策主张上有一定的特色，比如，关于“混合经济”，瑞典社会民主党一直不大赞成生产资料的国有化。它认为，在生产资料归私人所有的社会中，也可以达到“经济与社会平等”的目的。又比如，在社会民主党领导下，瑞典把经济上的福利设施同政治上通过工人参加企业管理的“劳资合作”结合起来等等。瑞典已被西方公认为“福利国家的典范”。

战后，“福利国家”之所以在西欧风靡一时，还因为西欧社会民主党势力很大，长时期以来，它们大部分取得单独或与其他政党联合执政的地位，在野时也是主要的反对党。瑞典社会民主党从1932年上台执政时起到1976年10月，除1936年3个月的短暂间歇外，一直居于统治地位。丹麦社会民主党从1924年就参加政府，居四大党的首位。战后除1950—53年、1968—71年和1973—75年外，它都处于执政党的地位。挪威工党从1935到1965年，除五年战争时期外，都取得了议会多数，掌握政权。其他西欧主要国家的社会民主党，在战后不同时期中，都曾经执政或参加过政府，特别值得指出的是，在战后初期，除北欧三党外，还有英国和荷兰工党，法国、意大利、比利时和奥地利的社会党都成为政府中唯一的或主要的执政党。它们对于当时西欧国家进行的社会改革，对于战后这些国家社会福利基本结构的确定，都起了倡导和推动的作用。



在50年代，由于东西方出现了“冷战”局面，由于美国对欧洲保守势力的扶持，西欧国家的保守政党得势，先后上台执政。除北欧各社会民主党和法国社会党外，其他西欧国家的社会民主党大都处在不利的地位。同时，保守党派也赞成和接受社会民主党建立或鼓吹的社会福利计划，因而削弱了社会民主党利用“福利国家”作为竞选旗帜，捞取选票的可能性。西欧有的国家战后的福利计划，是由保守党派带头搞起来的。联邦德国就是如此。联邦德国基督教民主党在50年代执政期间，以经济部长（后任总理）艾哈德为代表的新自由主义派，提出的“社会市场经济”就包含了有关“福利国家”的一些主张。在这个问题上，所谓新自由主义派经济思想与19世纪老自由主义派经济思想的区别，在于老自由主义派主张，不仅生产、资源配置要由市场决定，而且社会分配也要由市场决定；而新自由主义派则在一定意义上承认前者，但要求修正后者。西德新自由主义者认为，在“社会市场经济”制度下，既可以保持自由市场机制的作用，又可以发挥政府对市场经济的补充作用。他们认为，政府除有责任为私人垄断资本创造各种条件，以维护竞争原则以外，还有义务实行一定程度的收入再分配，举办一些福利事业，即建立所谓的“社会安全网”，来保护社会的弱者。所以他们吹嘘说，“社会市场经济”既保持市场竞争原则，又保护社会利益，是一种既非资本主义，又非社会主义的特殊形式的经济。1949年联邦德国执政党基督教民主党正式接受“社会市场经济”的基本原则作为联邦政府的正式政策。1953年10月和1957年10月，当时的联邦德国总理阿登纳先后两次重申，政府将继续忠实地执行“社会市场经济”的政策。英国保守党1951年上台后，全盘接受了工党政府制定的

## 社会福利计划。

由于出现了上述新的形势，从50年代末起，某些西欧国家的社会民主党开始改变它们的国内政治斗争策略。它们除继续紧紧抓住“福利国家”这面旗帜以外，采取了两个新的策略行动：一个是尽可能使自己的形象表现得更温和一些，放弃某些稍嫌“激进”的口号，如英国工党以盖茨克尔为首的一部分人，在60年代初曾试图修改党章第四条关于“生产资料公有制”的规定，虽然没有取得成功，但其后工党领导已不再强调私人企业国有化了；另一个策略行动是极力向中产阶级扩展自己的实力，扩大自己的社会基础，改变过去“代表”工人阶级那怕是徒有其名的形象，使自己能够以“人民党”的姿态出现在选民面前。经过一番调整以后，这些西欧社会民主党逐渐重新得势，陆续取得竞选的胜利，再次执政或参加联合政府。这样一来，社会民主党同保守党派的区别也就越来越小了。由于同样原因，社会民主党在推行西欧“福利国家”方面的独特作用也随之逐渐降低。

总起来看，“福利国家”的理论和政策，战后发生了两个明显的变化：一是进一步从某些学者或政治派别的思想主张转变为政府行动计划；二是从原属少数资产阶级自由派和社会改良派的主张转变为几乎所有资产阶级政党都赞同的主张。因此，战后鼓吹“福利国家”，宣扬“福利主义”，已经成为西欧国家的国策；无论那个资产阶级政党执政，这一情况都没有发生戏剧性的变化。

## 第二章

# 社会福利制度的形成和发展

社会福利制度，即通常所说的社会保障制度，从开始建立到现在，整整经历了一个世纪。它的这一漫长的形成和发展过程又可大致分为前50年和后50年两个大的阶段。在从19世纪80年代初到20世纪30年代末的这个阶段中，欧洲国家陆续制定了一些关于社会保障的立法。这是欧洲社会保障制度初步形成的阶段。在从第二次世界大战到70年代末这个阶段中，西欧国家在过去的社会保障立法的基础上，制定了一套比较完整的社会保障计划，这是社会保障制度最后形成并取得很大发展的阶段。自70年代末、特别是进入80年代以来，西欧国家社会保障制度在新的经济形势下，内在矛盾进一步暴露，出现了许多难以解决的问题。看来，它正处在一个新的发展阶段。

在现代社会保障制度开始形成以前，欧洲国家是通过教会和地方政府采取救济贫民的措施，来处理资本主义原始积累和工业化所带来的大量社会问题的；中央政府基本上不干预救济贫民的具体事务，但为济贫制定了有关的社会立法。这种社会立法的典型代表，当然要算英国的“济贫法（Poor Law）”。现代社会保障制度在很大程度上是从“济贫法”演化而来的；在第一阶段中，“济贫法”和新通过的社会保

障立法同时存在，相互补充，经历了一个由后者逐渐取代前者的过程。所以，在阐述社会保障制度以前，首先有必要对“济贫法”作一些介绍。

## 第一节 社会保障制度的前身 ——“济贫法”

资本主义诞生的历史是用血和火写成的。在资本原始积累时期，资产阶级一方面利用暴力掠夺人民群众的一切生产资料，使他们变成无产者，这类无产者只有一部分被新兴的工场手工业所吸收，转化为雇佣劳动者，其余的人就沦为贫民、乞丐、盗贼和游民；另一方面，他们又把一切封建的、宗法的社会关系和家庭关系荡涤无存。中世纪的那种对自己成员病老丧葬给予一定救济的行会组织已经解体。于是，资产阶级在为自己开辟前进道路的过程中，遇到了尖锐的社会问题。

英国是资本主义的诞生地，这类社会问题表露得最为明显。随着英国对外贸易的不断扩大，毛纺织业日趋繁荣，引起了对羊毛需求的大量增加，羊毛价格随之上涨。封建贵族便把农民从封建领地和公有土地上赶走，把耕地大片大片地圈围起来，作为牧羊场。在16世纪宗教改革中，教会的地产也被王室大规模地剥夺，教会土地上的农民也被赶走。离开土地的农民，很大部分成为无家可归的游民，流入城镇、沿街行乞或流浪。这类乞丐和流浪者大量拥入城镇以后，打破了贵族资产阶级的宁静，引起了他们的厌恶。他们要求政府采取行动，消除这种他们所谓的“恶劣现象”。起初，地方政府采取了一些措施。在16世纪中，英国政府不得不出来在全国范围内处理此类问题。从1530年到1597年间，英国议会至

少通过了13个有关解决流浪者问题的法案。

英国政府处理流浪者的措施主要包括两个内容：第一，身强力壮者（able-bodied）必须强制劳动。如果他们逃走，被捕后要受惩罚，遭受鞭打，甚至被捆在马车后面，在城市的各个地方由郡官打得遍体伤痕，并用烧红的铁器在胸前烙上一个“V”字（流浪者Vagrant的第一个字母），送回原籍；第二次被捕后就要割去右耳的上部；第三次被捕便处以极刑。有些逃亡者送去当奴隶，如再次逃亡达14天，抓到后便终身为奴，并在胸前或额上烙上一个“S”字母（奴隶Slave的第一个字母）；第三次逃亡便被处死。同时禁止市民给无特许证的乞丐以施舍。在后期，这种残酷刑罚已经取消，代之以较轻的惩处。

第二，对那些丧失劳动能力的贫民，最初只发给一个用马口铁做的徽章，表示允许他们在一定的区域内乞讨，而不给予官方的救济。从16世纪30年代以后，教会和医院等慈善机关才受政府委托向贫民发放救济。

尽管制定了各种严厉的法令，但随着英国资本主义工业化的进展，游民仍然继续增加。到16世纪中叶，伦敦以及其他城市，先后建立了收留游民（包括身强力壮的乞丐）并让他们依靠劳动养活自己的感化院。

1601年，英国女王伊丽莎白在议会原有法案的基础上通过了一个新的法案。法案体现了过去关于对待贫民的主要原则，规定了全面的处理贫民的措施。这就是英国历史上所谓的旧“济贫法”。

根据这个法案，各教区负责向居民和房地产所有者征收济贫税，用这种收入给无力谋生的人发放救济，并负责组织失业的成年人从事劳动，安排孤儿当学徒，男孩直到24岁，

女孩直到20岁。

到17世纪，由于资本主义剥削异常厉害，工人实际工资同上一个世纪相比，下降40%到50%，越来越多的工人也沦为贫民，要求救济的人不断增加。根据调查，在17世纪末期，伦敦每220人，其他市镇每145人，就有一人需要救济。资产阶级的济贫费用负担随之加重。为了减轻负担，1662年英国议会通过了一个立法，规定各教区有权限制区外人在本区内定居，也有权将非法居留者驱逐出境。根据这个立法，在伦敦、威士敏斯特及其他市镇建立了贫民习艺所，收容贫民，组织他们参加生产劳动，以换取维持生存的消费资料。这种贫民习艺所同16世纪的感化院有些类似。

在18世纪后期，在英国产业革命逐渐展开的时候，即1782年，英国议会又通过一个重要立法，即以倡议人名命名的“吉尔伯特法”。根据这个立法，贫民习艺所只收容那些贫困的年老、生病、体弱的人和孤儿，以及随同母亲的儿童；身强力壮的贫民不送入贫民习艺所，而是由教区联合各贫民救济院安排就业，一时未能安排就业者，则提供衣食，直到获得就业为止。从此，对未被教区济贫院收容的贫民提供的“院外救济”的开支便逐渐增加。整个贫民救济费用也相应地不断增加。1801年为410万英镑，1813年增长到665万英镑以上，1818年又增加到787万英镑。资产阶级开始抱怨济贫费用负担太重，并认为这是对“济贫法”的有关措施的管理不善造成的。于是，先后在1817年和1832—34年经议会批准，成立了“济贫法”调查委员会。议会根据两个委员会的报告，特别是1832—34年皇家委员会的报告，通过了“济贫法”修正法案，即所谓新“济贫法”。新“济贫法”规定了更加苛刻的条件，从而为它本身的彻底破产埋下了种

子。

在这里，有必要简单地对新“济贫法”产生的经济和思想背景作些说明。19世纪30年代，英国的产业革命达到了高潮，资产阶级基本上已经确立了自己的统治。自由贸易、自由竞争已经奉为资本主义社会的神圣法则。资产阶级认为，劳动力市场也必须遵循这一法则。在这一点上，英国资产阶级古典经济学家李嘉图给他们提供了理论根据。他在《政治经济学原理和税收》一书中写道：“象其它合同一样，工资也应当接受公平和自由的市场竞争，决不应当通过立法干预进行管制。济贫法的明确无误和直截了当的倾向，就是同这些显而易见的原则背道而驰的；同立法者的善良愿望相反，它不是改进穷人的状况，而是同时恶化穷人和富人的状况；不是使贫者富，而是使富者贫。”<sup>①</sup>资产阶级力图利用自由竞争这一法则在劳动力市场上的作用来促进和制造工人之间的矛盾，以便获得尽可能多的和尽可能廉价的劳动力。而教区济贫院的“院外救济”使一部分工人可以暂时依靠救济，用不着立即投入劳动力市场争生存的斗争中去，因而明显地违反了他们的神圣法则。

当时，资产阶级经济学家马尔萨斯的人口理论颇受资产阶级的赞赏，马尔萨斯理论的主要结论之一是，资本主义社会的贫困、匮乏和不道德是由于地球上存在“过剩人口”造成的。他宣称，过去阻止人口增加的办法是战争、疾病和饥荒，其中主要的阻止办法是“生存资料的不足”，因此他主张用生存资料来限制人口的增长。他根据上述理论断言，济贫院的救济会使“过剩人口”继续存在，使他们继续繁殖；济贫院给贫民提供工作，会增加在业工人的失业，因而这些措施是毫无意义的。他特别反对“院外救济”。他要求逐渐

取消“济贫法”，并要求在道义上限制工人生育，直到他们有能力养活自己和家小为止。

新“济贫法”就是根据资本主义自由竞争法则和马尔萨斯人口理论制定的。当时，英国奇切斯特主教说，新“济贫法”是建立在马尔萨斯的理论基础之上的，他的《人口论文集》将与新“济贫法”“共存亡”。

根据新“济贫法”，中央政府成立“济贫法”委员会中央管理局（1847年改为“济贫法”管理局，1871年又改为地方政府事务部），统筹济贫工作。具体济贫事务仍由地方当局和教区共同负责。济贫资金仍主要来源于各地区的地方税（原称济贫税）。当时，英国共有15,635个教区，每15到33个教区联合组成济贫院。济贫院由教区官员、地方治安法官和若干居民代表组成监护人委员会（Guardians Board）负责管理。每个济贫院或一个市镇建立一所贫民习艺所。

新“济贫法”的一条重要原则，就是停止发放“院外救济”，要求领取救济的贫民必须住在济贫院，进习艺所。而习艺所当时被人们称为“巴士底狱”。习艺所的伙食甚至比监狱还坏；有些人为了能从习艺所转入监狱，往往故意犯罪。分给的工作都是一些砸石头、拆散油船缆绳之类的下贱和粗笨的活。习艺所把贫民按性别、年龄、体质分成六类，各类贫民分开居住，相互隔离，以避免男女结合、夫妻同居、繁殖子女。同时，对于申请救济的贫民要进行考查，要弄清他们确属年老体弱，身体功能衰退者；接受“院外救济”的贫民确属“品行端正”、勤俭、一向自食其力者；而且根据他们健康状况和环境条件确属不适宜于进院接受救济者。“济贫法”一直坚持一项所谓“不够格”的原则（less eligibility）（这条原则意义深远，一直保留到现在，以后还要论及），



即一定要使依靠救济的贫民 (pauper) 的状况比最低一级的自食其力劳动者的状况更差。为此，依靠救济的人必须接受三个条件：第一，丧失个人声誉，因为接受救济的人被社会看作是一个污点；第二，丧失个人自由，必须禁闭在习艺所里；第三，丧失政治自由，失去公民权，特别是选举权（直到1918年这条规定才予废除）。接受救济的人简直要丧失人的尊严。无怪乎有些人宁肯饿死，也不接受“济贫法”救济。“济贫法”的管理当局制定这种野蛮措施的目的，一方面是要减轻资产阶级济贫费用的负担，另一方面也是要迫使走投无路的贫民接受更加残酷的剥削的雇用条件。

然而，资产阶级并不能左右客观情势的发展。新“济贫法”的苛刻条件和对贫民的人格侮辱，激起了工人阶级的义愤。他们喊出了“砸烂贫民习艺所”的口号。正如恩格斯说的，“习艺所的建立比执政党的任何措施都更激起了无产阶级对有产阶级的强烈的仇恨”，<sup>②</sup>它大大促进了英国宪章运动的扩大、促进了工人运动的发展。在19世纪最后的30年里，有产阶级内部要求改革“济贫法”的呼声越来越高昂。

同时，“济贫法”本身包含着难以克服的矛盾。这种矛盾的发展加速了它的崩溃。“济贫法”规定不给院外贫民提供救济。但是，资本主义的残酷剥削使陷于贫困、生活无着的人日益增多。特别是19世纪70年代大危机和80年代大萧条之后，英国失业人数激增。失业工人及其家属没有社会救济就无法生存。在此种情况下，地方政府为了维持社会治安，不能不违反“济贫法”的规定，给院外贫民提供一定的救济。1896年，在全部济贫开支中，“院外济贫”开支占四分之一以上。以后10年“院外济贫”费用所占比重有所降低：1910年占22.5%，1912年占16.4%。但是，院外接受救济的贫民人

数超过院内贫民的两倍。第一次世界大战结束后，由于士兵复员，又遇上20年代初发生的经济危机，失业人数大增，从1921年以后，领取救济的贫民人数都在100万以上，1926年8月，即英国工人总罢工以后，曾经达到250万。这些接受救济的贫民集中于大工业中心，尤其是伦敦和煤矿区。“院外济贫”费用亦随之增加。1928年“院外济贫”费用的比重全国平均已提高到18%。有些失业比较集中的地区，这个比重更高得多。例如，纺织业地区巴斯福德济贫院1898年占44%，1929年已占48.5%。

“院外济贫”数目的增加，反映了中央政府对“济贫法”逐渐失去控制。“济贫法”筑起的限制救济的一堵堵高墙，逐渐被不断增加的失业贫民大军所冲塌。一些地方当局，由于招架不住，往往被迫突破“济贫法”的限制，放宽救济条件。

具有典型意义的是19世纪90年代在伦敦市区形成的两个被称为波普勒<sup>⑥</sup>的济贫院：一个是由鲍、布劳利·圣里纳德和万圣三个教区组成，一个是在大主教特区。两名工党成员克鲁克斯和兰斯伯里担任济贫院的负责人。克鲁克斯曾当选为议会议员、波普勒济贫院监护人委员会主席。兰斯伯里是工党关于社会政策问题的著名作家。他们同工会都有密切的联系。在他们的领导下，波普勒济贫院最初并没有向院外贫民大量提供救济，只是给失业者提供一些修路、砸石头等临时劳动，并准备购置土地，建立劳工垦殖区。1904年，他们的这一计划遭到中央政府的否决。其后，波普勒济贫院的“院外救济”才迅速增加：从1903年的3,509人增加到1905年的7,886人；1922年再增加到21,000人。

不仅工党成员负责的济贫院，就是其他政党成员负责的

济贫院，面对这样浩荡的失业大军，除了提供“院外救济”外，别无其他良策。在伦敦，波普勒济贫院总共大约有五、六个，在南威尔士、达勒姆、西区和南开夏等地还有更多的这类济贫院。

很显然，通过地方政府依靠地方税收发放微薄救济的“济贫法”，已经远远不足以对付大量涌现的贫困和失业等社会问题。出路何在呢？为了解决这个问题，保守党政府于1905年12月任命一个皇家委员会，负责调查贫民救济现状和“济贫法”范围以外的济贫方法，并提出政策和建议。1909年这个皇家委员会，由于意见分歧，提出了多数派和少数派的两个报告。但是，两个报告都不支持“济贫法”的原则，要求采用其它办法解决当时面临的社会问题。这说明了现有济贫制度的消亡趋势。多数派报告的建议是，采用政府救济与私人自愿救济相结合的办法；少数派的报告则主张，社会救济制度应该完全建立在政府管制的基础上，并提出了实行社会救济与社会保险相结合的建议。1905—1909年皇家委员会的调查和报告，在英国社会政策历史上的重要意义，可以同1832—34年皇家委员会及其报告和1942年“贝弗里奇报告”相比拟。它起到了为“济贫法”敲丧钟和为现代社会保障制度催生的作用。随着社会保障立法的制定，“济贫法”的济贫职能逐渐为新的社会立法所代替。1929年地方政府和教会负责“济贫法”救济的机构，济贫院监护人委员会相继取消。实行了300余年的英国“济贫法”的躯体，即它的济贫形式，已经寿终正寝。然而，它的灵魂，即它的一些原则精神依然存在，在第二次世界大战后的社会救济中仍然依稀可见。这是后话，这里暂且不提。

其他欧洲国家早期的社会政策走过了同英国相似的路

程，也都实行了贫民救济计划，坚持了对贫民的强迫劳动与救济相结合的原则。当然，它们在济贫方式和侧重点上都有所不同。例如，有些国家制定了象英国那样的“济贫法”，如瑞典18世纪60年代的“济贫法”和1847与1871年的“济贫法”，丹麦1803年和挪威1845年的“济贫法”，而法国只发布一些法令，从未制定象英国那样的“济贫法”；有些国家如瑞典更注重贫民救济，而有些国家如法国则侧重强制贫民劳动，等等。欧洲国家在20世纪初到20年代中，大都经历过一个用社会保障立法取代“济贫法”，使贫民救济现代化的过程。

在讨论社会保障制度以前，还需要简略地介绍一下对于社会保障制度的建立和它的构成有着重要影响的另一社会保障制度的前身，即私人保险和互助制度（以下简称私人自助制度）。

在17和18世纪中，英国就已经出现工人举办的“友谊社”（friendly society）和“工会俱乐部”（union club）等私人自助机构。到19世纪，又相继出现了“信托储蓄银行”（trustee savings bank）、“建筑社”（building society）、“合作社”（cooperative society）、“工人社交俱乐部”（working men's social club）等。其中具有直接社会保障意义的是“友谊社”和工会从事的互助活动。

“友谊社”是工人自愿建立起来的、为自己成员提供保险津贴的组织。“友谊社”成员上交一定的互助金，在生病时可以得到补助，年老时可以得到年金，死亡时可以得到一笔安葬费等等。这种自助机构在章程内容、管理形式和保险项目等方面，相互之间存在一些差别，如果按照不同特征进行分类，“友谊社”将近有20种，但大致可以归并为9种。

即“地区友谊社”、“中心友谊社”、“共济会分会”、“郡办协会”、“行业或职业互助会”、“分红社”、“储蓄社”、“集捐社”和“年金保险社”。其中，前三种占有重要地位。“地区友谊社”建立最早，但规模较小；“中心友谊社”由一个地区的管理机构集中管理，其成员分散在各个地区，成员数目较多，也比较稳定；“互济会分会”是19世纪最重要的一种“友谊社”，其成员集会时要举行一种仪式，但无政治倾向。它的宗旨是“遭遇不幸时互相支援，共同娱乐，互相教育”。

“友谊社”在19世纪发展很快。18世纪末，这种组织共有7,200个，规模很小，每社成员平均97人，成员总数约为66万人。1825年，每社成员平均为200人，成员总数增加到92万人。在19世纪后半期，“友谊社”发展更快。1874年，仅英格兰和威尔士34个“共济会”，会员就已经有125万人，1886年增加到190多万人。80年代末，英国“友谊社”成员总数已达400到450万人，接近成年男人人口的半数。

英国政府认为，这类机构有助于减轻政府的济贫负担，根据1874年的官方报告，“友谊社”每年可使“济贫法”的救济费节省200万英镑，因而予以积极鼓励。“友谊社”如果按照立法条件（如定期向有关机构提供情况报告，遵守保险津贴的数额限制等）进行登记，则可获得一定特权（如允许互助基金存入国债管理处，并获得利息优惠等）。但是，许多“友谊社”不愿意进行登记。

工会的职能主要是维护工人阶级的利益，同时也为会员举办一些福利事业，如给生病或遇到工伤事故的职工提供救济、发放职工养老金、补偿灾祸损失以及为职工及其妻子办理丧事等，但更重要的是救济失业工人和提供罢工等劳资纠

纷所需的费用。据1902年11月英国贸易部劳工记者调查，在过去几年中，100家最大的工会开支总计为1,513万英镑，用于失业、疾病、养老金和丧葬的开支占80.8%，资助纠纷事件的开支占19.4%。1908年英国参加工会保险基金的人数已达240万，其中大部分是技术工人。

“友谊社”、工会等工人自助组织只能解决一部分收入较高的工人的社会保险问题，而广大低工资工人由于交不起互助金，自然享受不到这种保险的好处，而且这种自助组织把妇女完全排斥在外。尽管政府极力鼓吹工人“自助”，但对广大低收入的工人来说，那无异是欺人之谈。此外，在19世纪，英国还存在一些私人保险公司，但它们的保险业务都是商业性质。

当前，西欧国家实行的社会保障制度所包含的社会保险和社会救济两大主要项目，是在总结工人自助组织兴办保险事业和地方政府与教会管理贫民救济的经验基础上建立起来的。所以，可以说，“济贫法”和私人自助保险机构是社会保障制度的两个重要来源。

## 第二节 社会保障制度的初步形成

从19世纪70年代以后，摆在欧洲国家统治阶级面前的，是这样一种尖锐的矛盾现象：地方政府经办的贫民救济，杯水车薪，而且需要以失去人的尊严来换取，许多贫民不能或不敢问津；而私人自助保险组织，虽然可以提供比较体面的津贴或救济，但广大贫苦人民由于付不起互助金，就只好留在外面，望洋兴叹。同时，这个时期要求救济的贫民和失业者又有增无减。加上欧洲国家各有一些独特的政治经济因

素，如德国紧张的阶级斗争形势。所有这些使欧洲国家统治阶级面临两种选择：要么坐视资本主义社会走向分裂和混乱，要么采取补救的对策，实行社会改革。客观情势迫使他们作了后一种选择。从19世纪80年代起，欧洲各国议会相继通过了一系列的社会保障立法。

到第一次世界大战前夕为止，欧洲国家的社会保障立法，除英国等少数国家外，主要是解决工伤事故补偿、老年人年金、疾病保险等这些比较急迫的问题。在两次大战之间，欧洲国家社会保障立法的中心目标是解决失业保险和救济问题。

在欧洲国家中，德国、英国和瑞典分别在社会保障制度形成初期阶段的不同方面或不同领域，居于领先的地位。下面就以这三个国家为代表，来说明欧洲国家社会保障制度形成过程的初期阶段的情况。

## 德 国

德国是世界上最早制定社会保障立法的国家。德国首相俾斯麦竟成了社会福利制度的首创人。德国之所以实行社会改革较其他欧洲国家更早，主要是由于19世纪中叶以后，德国工人阶级及其他劳动人民所受压迫和剥削较其他欧洲国家更为深重，德国国内工人运动和社会主义运动比较高涨的结果。

在19世纪70年代，巴黎公社——无产阶级运动史上的伟大壮举——失败以后，欧洲无产阶级革命中心便逐渐地从法国转移到了德国。在1875年，德国工人阶级在哥达代表大会上建立统一的政党——德国社会主义工人党以后，进入了一个新的斗争阶段。德国社会主义工人党，在马克思、恩格斯的理论武装和具体指导下，发起了蓬勃的社会主义运动，加

强了同工人阶级的关系，扩大了在工人阶级中的影响。社会主义思想在德国获得广泛的传播。在1877年选举中，社会民主党取得了重大的胜利，获得约50万选票和12个议席，成为德国帝国议会中的第四大政党。社会主义运动的高涨引起了以俾斯麦为代表的德国容克地主和资产阶级的恐慌。俾斯麦对德国工人阶级采取了“鞭子加糖果”的策略，企图把社会主义运动压下去。他对外积极加强军国主义，实行野蛮的侵略和扩张，对内加强对社会主义运动进行疯狂镇压。1878年10月，在帝国议会通过了“镇压社会民主党企图危害治安的法令”，即所谓“非常法”。根据这一法令，逮捕和放逐了许多社会民主党人，查禁了进行社会主义宣传的各种组织和出版物，禁止了各种工人集会。在“非常法”实行的12年里，130种社会民主党的出版物遭到禁止，330多个组织被解散，1,500余人被投入监狱。但是，在这种极端不利的条件下，社会民主党并没有放弃革命活动。它仍然采取灵活策略，进行各种形式的斗争，展开各种社会主义的宣传活动，组织工人举行声势浩大的示威和罢工。1889年，社会民主党领导了鲁尔区10万人参加的空前规模的罢工斗争。俾斯麦看到“鞭子”没有奏效，便抛出了“糖果”，企图利用社会改革来笼络工人。在俾斯麦看来，要使工人循规蹈矩，就必须把工人利益同国家紧密地联系在一起；国家便必须以工人保护者的身份出现。而实现这一目标的主要途径有三：即制定工厂立法、劳工立法和社会保障计划。俾斯麦认为，在这三者中，只有社会保障计划在这方面可以起重要的作用。

在1862—63年，即俾斯麦出任普鲁士首相的最初几年，他曾经考虑过实行由国家补助的向工人提供津贴的社会保险计划，但搁置了将近20年之久，最后还是在阶级斗争形势紧



迫时，这一计划方才出笼。1881年11月17日，俾斯麦通过德国皇帝在帝国议会发表了一篇有着深远影响的演说。他郑重地向帝国议会宣称，“社会弊病的医治，一定不能仅仅依靠对社会民主党过火行为的镇压，而且同时要积极促进工人阶级的福利。”<sup>④</sup>就是在这篇演说里，宣布了实行三种保险的计划。这一计划经过议会长时间的辩论，陆续在议会通过。1883年通过了疾病保险法。次年，又通过了工伤事故保险法。1889年还通过了老年及残废保险法。

德国的这些国家保险都是强制性的，即其权利和义务有着法律保证。但是，德国的这三个社会保险立法有很大的局限性。保险范围只包括那些有正常工资收入的工人，那些没有正规工作和工资极低的工人以及最贫困的人被排斥在国家保险制度之外。对那些虽已参加保险但收入级别较低的人提供的津贴是非常微薄的。即使按照当时德国生活标准（在欧洲国家中较低）来衡量，这种津贴也不足以维持当时德国的最低生活水平。而且，申请年金保险的人必须经过“品行调查”，证明他不是由于“酗酒、性生活过度及其他许多因素”而失去工作能力，才被允许参加。尽管如此，但由于德国这三个保险立法实施得最早，它们在其后的30年里，成了其他欧洲国家调查、研究、借鉴和学习的“典范”。这几个立法经过以后一些局部性的修改，一直沿用至今。在1927年，德国又增加了一项强制性的失业保险法。在1933—45年希特勒统治时期，社会保障政策必须服从于法西斯统治的需要；劳工政策和社会政策已成为纳粹德国经济和政治管制制度的一部分；社会保障机构被用来管制1939年宣布的工资冻结计划。这个时期，德国社会保障制度方面的变化，是战后促使联邦德国实行社会改革的一个重要历史因素。

## 英 国

英国是世界上最早制定在全国范围内实行强制性失业保险计划的国家。英国也是其他社会保险和救济的立法制定得比较早的国家之一。这同当时英国国内的政治经济情况是分不开的。英国的世界霸权地位在19世纪中叶达到顶峰以后，慢慢走向衰落。1873年大危机及其后的长期大萧条对英国的打击较为沉重；失业问题最为尖锐；失业者有待救济的迫切性同“济贫法”救济的局限性之间的冲突表露得较为明显。

在19世纪末和20世纪初，推动英国资产阶级制定社会保障立法的因素，除了上述英国所处的总的政治经济情况以外，还有当时在英国发生的使资产阶级震惊和使整个社会震动的两大事件。一是英国著名社会学家查·布思和伯·朗特里先后在1889年和1901年发表的题为《伦敦人民的生活和劳动》和《贫穷、城镇生活的研究》的社会调查报告，揭露了英国社会极端贫困的状况；一是英布战争和第一次世界大战暴露了英国人民体质衰弱的严重状况。

朗特里根据他在约克郡调查的材料，把贫困居民分为“赤贫”和“次贫”两类。凡是其收入无法满足维持生理健康所需的衣、食、住的最低生活标准的家庭，定为“赤贫”；凡是其收入仅仅能够满足维持生理健康的所需，而烟酒、娱乐等费用无着的家庭，定为“次贫”。他从调查中发现，1899年约克郡“赤贫”人数占工资收入者总数的15.46%和人口总数的9.9%，如果加上“次贫”人数，约克郡贫困人口占工资收入者的43.4%，占总人口的27.84%。布思的伦敦调查结论也相似，即伦敦有30.7%的人口处于贫困之中。这两个调查报告无疑是对英国统治阶级社会政策的有力揭露，也是对

“济贫法”的深刻揭露，因而引起了英国社会的强烈反响。

英布战争发生在1899到1902年。这是英国同南非布尔人进行的一场殖民战争。英国军事当局在战争期间从征调的兵员中发现，英国居民体质惊人的虚弱。征兵总监弗·莫里斯少将发表的报告指出，在报名服役的人员中，只有五分之二的人能在部队中服役完两年。在1899年10月到1900年7月，曼彻斯特地区有11,000人报名服役，发现其中有8,000人扛不了枪，受不了严格的军队生活，在其余的3,000人中，只有1,200人在肌肉发育和内脏功能方面适合军队的要求。第一次世界大战期间，根据英国政府对250万人的检查，其中每三个人中只有一人完全适合服役条件。当时，英国报刊流行着一句带有讽刺意味的话，说英国是一个“丙等三级的国家”。

英国工人阶级体质的恶劣，给统治阶级提出了一个严肃而又尖锐的问题：英国的“国民效能”（即国民体质）已经适应不了大英帝国的需要。许多学者和政论家对“国民效能”同大英帝国盛衰之间的关系，发表了许多议论。这就不能不引起英国统治阶级的重视。

以上就是促使英国统治阶级在19世纪70年代以后，不得着手制定社会保障立法，以解决他们所面临的各种社会问题的主要因素。

在这些社会问题中，他们希望尽早解决的还是失业问题。这不仅是因为英国当时失业比较严重，而且还因为失业者是他们非常关注的所谓“身强力壮的贫民”。这种贫民既是合格的劳动力，又可能成为社会动乱的肇事者。而老弱病残就不存在这类问题。所以，不难理解，在400余年中，英国统治阶级对“济贫法”作出的历次重大改革，其主要目标就

是为了解决如何对付“身强力壮贫民”的问题。失业保险立法的制定过程也是从这种考虑出发的。

1886年，在伦敦特拉法加广场发生了失业者的暴乱。其后，英国地方政府事务部大臣约瑟夫·张伯伦给地方政府发出了新的指示，要求它们在“济贫法”范围之外，给失业者提供救济性质的工作。这种工作既可以使失业者同依靠救济为生的贫民区别开来，又不同现有的劳动就业竞争。这种工作包括挖掘污水地、平整场地或废弃的坟地、清理街道、铺修新街道、修建下水道等。在1905年通过了类似“以工代赈”的“工人失业法”，并在伦敦等城市推行这类计划，但由于财政部不拨经费，未能坚持下去。在这类计划失败以后，贝弗里奇提出建立劳动交换所与失业保险相结合，即解决失业者就业与救济失业相结合的建议，作为替代“济贫法”的新方案。1907年经济危机后，英国展开了广泛的关于失业保险的讨论。最后，在自由党政府年轻的贸易大臣温斯顿·丘吉尔领导下，根据贝弗里奇拟就的计划，在1911年制定出了失业保险法。1911年12月16日正式批准为法律。这是世界上第一个全国性的和强制性的失业保险法，也是英国第一项直接涉及普通的身强力壮工人生活的社会政策。

这个失业保险法规定，保险捐由雇主、工人和国家三方支付；管理工作和登记工作由建立的国家劳动力交换所负责。这项法律具有试行性质，它只包括造船、机器制造和建筑这三个受季节性因素和经济周期因素影响较大的部门，估计总共涉及300万工人；1916年失业保险已扩大到军火工业和与军火工业有关的部门。

在第一次世界大战结束后，大批军人复员。英国政府决定把对复员军人的救济也扩大到普通工人。最初，这种救济

是一种“应急措施”，期限为一年半。由于复员军人暴乱和各地工人罢工，以及煤矿工人要举行全国性罢工的威胁，英国议会在1920年春通过了修正的失业保险法，扩大失业保险范围，受保人数从400万增加到1,140万。1921年2月，英国政府鉴于战后第一次经济危机已经暴发，煤矿工人罢工威胁尚未解除，再次通过法令，扩大保险范围，对新受保险的工人没有提出交纳保险捐作为领取保险津贴的条件，实际是把战后初年作为“应急措施”的失业救济永久化。到1929年，许多工人在失业津贴期限结束时仍未找到工作，英国政府决定利用财政资金给这类失业者发放所谓“过渡性津贴”（官方救济）。从此以后，英国失业救济基金同失业保险基金分开，前者直接依靠国家税收，后者来源于上交的保险捐。1931年10月7日，英国政府作出了另一项重要决定，用“过渡性救济”来代替“过渡性津贴”。“过渡性救济”不同于“过渡性津贴”之处在于它需要经过生活状况调查，并因地方公共救济委员会（原“济贫法”委员会）负责管理。“生活状况调查”是“济贫法”所坚持的、因而为广大工人所厌恶的原则。1911年制定的失业保险法，使保险津贴建立在保险捐的基础之上，从而把“济贫法”的这一原则废弃了。现在，新的失业救济法规又把这一原则请了回来。贝弗里奇早在1907年就曾经颇有见地地指出，对身强力壮贫民的救济，如果不建立在上交保险捐的基础上，“济贫法”的那套做法很可能去而复返。<sup>⑤</sup>根据1933年9月制定的全国政府法，建立失业保险法定委员会和失业救济管理局，分别负责管理保险和救济。至此，英国有关失业的社会保障立法已经完成。关于工人的工伤事故保险问题，早在失业保险法通过以前，即在1897年，通过了工人补偿法，1906年建立了由雇主出资

的保险计划。

英国议会在1911年通过失业保险法的同时，还通过了国民健康保险法。对于这个法律的制定，战争起了直接的促进作用。在英布战争结束后的第二年（1903年），即莫里斯少将发表有关英国国民体质报告同年的12月，成立了一个由内政、教育和地方政府事务部共同参加的部际委员会，对这一问题进行调查，这个委员会在1904年发表的关于国民体质恶化的调查报告，对于以后的社会改革，特别是对于儿童的福利设施有着重要的意义。政府根据报告中提出的建议，随即采取了一些儿童保健措施，包括对学校的医疗视察，给在校的穷人孩子提供免费膳食和进行妇幼卫生训练等。改善儿童健康已被承认为国家教育事业的任务之一。

在1911年以前，除“济贫法”所涉及的一点医疗服务外，大多数人的医疗保健均为自费，其中部分人通过“友谊社”等自助机构取得疾病保险。1911年国民健康保险法通过后，参加保险的人在生病时每周可获得最低的收入，并可免费治疗。1918年议会又通过产妇幼儿福利法，以保障孕妇和5岁以下儿童的健康。

1911年制定并在以后几经修改的失业保险法，只解决了“身强力壮贫民”的保险和救济问题，而年老体弱、伤残、妇孺之类的贫民依然要靠“济贫法”救济维持生存。如果不寻找其他代替办法来解决这部分人的救济问题，声名狼藉的“济贫法”同广大贫民之间的尖锐矛盾就会继续发展。然而，由于这部分人无劳动能力或劳动能力弱，自然无力负担保险捐，参加不了社会保险，因而对他们的救济就只有依靠国库的力量，需要资产阶级解囊。所以，这部分人的社会保障问题，较之失业保障问题更难解决。

早在19世纪70年代末，英国就有一名主张社会改革的牧师肯·威·布莱克利提出了对老年和疾病实行强制性保险的建议。他的这一建议遭到广泛的反对。当时，德国已经实行社会保险计划。但是，英国资产阶级认为，英国同德国的情况不同，德国是一个普遍实行政府管制的中央集权国家，而英国却具有个人自由的传统，因而不能照搬德国的经验。

在19世纪80和90年代，虽然布莱克利的建议遭到否决，但老年人年金问题依然存在，继续在英国政府内外展开争论。争论的焦点不是要不要实行老年人年金保险制度，而是这一保险制度要不要建立在上交保险捐的基础之上。围绕这个焦点问题存在着三组矛盾需要解决：这个计划既要帮助最贫困的人，又要鼓励工人节约、自助，自食其力；既要照顾已经超过工作年龄无力上交保险捐的老年人，又要考虑正在工作能为未来退休年金负担费用的青年人；既不能无视有待救济的贫民状况，又不能加重财政负担。根据这三组矛盾的一个侧面，这种年金计划应当以不交保险捐，即实行无捐年金计划为宜；而根据三组矛盾的另一个侧面，这种年金计划又似乎应当以上交保险捐为条件，即实行有捐年金计划。这些问题长期争论不休。

在90年代，有三件事加速了英国“无捐”的老年人年金计划的制定：（一）1891年布思的伦敦社会情况调查发现，在贫困人口中的很大部分为老年人，在65岁的人中，有33.4%的人依赖救济为生，他建议实行普遍的不上交保险捐的年金计划；（二）1898年各工人组织成立了一个国民年金委员会，进行了广泛的反对上交保险捐的斗争，实行无捐年金计划；（三）丹麦在1891年、新西兰在1898年已经实行无捐年金计划，提供了可以借鉴的外国经验。经过英布战争的数年搁

置以后，终于在1908年7月在自由党政府领导下，在劳工组织的支持下，通过了老年人年金法，开始实施无捐的老年人年金计划。

然而，这个立法的条件是非常苛刻的：第一，把享受老年人年金的年龄从65岁提高到70岁；第二，受益人必须在1908年1月1日以后不接受“济贫法”的救济；第三，他们没有因为犯罪（包括酗酒）而坐过监狱；第四，他们在提出申请以前的10年内不是侨民或侨民的妻子，并须向年金管理当局证明自己确实曾经为了养活自己及其合法亲属而努力工作，尽了能尽的责任等等。在1908年英国议会补缺选举时，当自由党候选人在工人集会上提到即将实行的年金计划时，引起工人们的哄堂大笑。他们说，等到我们有权领取年金时，早已不在人世了。

即使这样的年金计划也遭到贝弗里奇等人的反对。贝弗里奇根据他对德国保险计划的调查了解，认为保险计划不能完全依靠财政收入，而要以保险捐为基础。自由党政府首相劳合·乔治在议会表决这一法案时，投了赞成票，但在该法案通过后不久，因考虑到这一法案将使财政负担过重，又改变了立场，转而支持以上交保险捐为条件的年金计划的主张。在法案通过后不到一个月，他就跑到德国去了，考察德国的国民保险制度。他回来后，主持制定了两项有捐的强制性的保险计划，即上述的失业保险和国民健康保险的计划。为了应付社会改革带来的财政开支，自由党政府在1907年提出并通过了征收累进所得税的法案。

在老年人年金法案通过后的10余年中，除因战时物价猛涨、年金金额有所增加外，老年人年金计划没有发生其它变化。到1925年7月，根据尼·张伯伦（当时任卫生大臣）建



议制定的“寡妇、孤儿和老年人有捐年金计划”被批准为法律。这一新法案打破了1908年老年人年金法案的“无捐”原则。这一点一直维持至今。

## 瑞 典

瑞典是世界上第一个建立普遍的有捐的老年人年金保险计划的国家。瑞典具有较多的举办年金计划的传统和经验。早在17世纪末，中央政府就建立了政府文职人员的年金制度。19世纪规定了统一的退休年龄。20世纪初确定了年金完全同工资联系的制度。

瑞典工业化比较晚。在19世纪，瑞典的农林业还占很大的比重。在这样的社会里，工人阶级无论在数量上和组织性上都不如英国等欧洲工业先进国家，社会矛盾也没有它们那样尖锐。但是，在19世纪最后30年里，瑞典已开始迅速地工业化。它依靠丰富的自然资源，在较短时期内使自己从一个落后的农业国转变为现代化的工业农业国。1870年，以农副业为生的人口占70%，19世纪末已下降到只占50%；城市人口从1870年不到人口总数的13%上升到1910年的25%。工人阶级队伍逐渐壮大，组织性也在加强。1898年建立了瑞典总工会。瑞典还不断受到世界经济危机和政治风浪的震荡。工人阶级的斗争逐渐兴起。1879年在木材工业工人中组织了瑞典历史上第一次工人罢工斗争。1909年爆发了瑞典历史上有名的全国总罢工，参加罢工的工人达30万。瑞典工人阶级受到德国社会主义运动的深刻影响。1882年，奥·帕尔梅从德国回到瑞典后，创建了瑞典第一个社会民主党人的刊物《社会民主》，进行社会主义宣传。1889年成立了社会民主工党。工人阶级的斗争，国外社会主义思想在瑞典的传播，使统治阶

级开始感到有必要进行社会改革，以解决工业化带来的日趋紧张的社会问题。连一些保守的政府官员和议会议员也认为，某种形式的社会保险也许可能取得社会和平的效果。1890年，厄勒布鲁省省长公开表示，如果要避免阶级斗争和革命，就必须实施足以制造和解气氛和抑制强烈阶级仇恨爆发的社会立法。<sup>⑤</sup>

从1884到1898年，瑞典议会先后组织了三个进行调查研究的“工人保险委员会”，提出了三个有关老年、残废及其他保险建议的报告，由于农业利益集团和贵族的反对，统治阶级内部未能达成协议，均未形成立法付诸实施。其后，瑞典一名退伍军官拉布组织和领导了一个争取年金的运动。此人曾经担任贫民救济“监护人委员会”的委员，对老年贫民状况比较熟悉。他提出了一个包括所有公民的有捐的年金保险计划。他到各大城市进行游说，宣传他的主张，并联络了一些颇有威望的社会人士和政治领导人物。他所组织的这个宣传运动大大激发了20世纪初年瑞典关于老年人年金问题的讨论，对其后有关法案的制定起了一定的作用。

1905年，在瑞典保守党政府民政大臣休·汉密尔顿领导下，成立了第四个老年人年金调查委员会。汉密尔顿是一个主张社会改革的保守党人。他参加过第一个调查委员会，积极支持19世纪90年代提出的各种年金计划建议。这个委员会经过5年的工作，于1912年11月提出了报告和建议。当时的自由党政府在这个报告的基础上制定了老年和残废年金法案，并于1913年1月在议会通过。

这个调查委员会在提出报告以前，研究了外国的年金计划。当时外国正在实行的老年人年金计划有两种类型：一种是德国实行的强制性的有捐年金保险计划，另一种是丹麦、新

西兰、英国实行的无捐的、依靠一般赋税收入支持的年金计划。但均未被完全采用。瑞典第一个调查委员会是以英国布莱克利计划为样板，第二个调查委员会又以德国方案为借鉴。1905年调查委员会认为，两种类型均有其缺陷：德国的有捐年金保险计划只限于在工资收入者中间实行，失之于范围过窄；英国等无捐年金计划范围虽然较广泛，但年金数额甚微，意义太小。该委员会的报告建议采取对两种计划兼容并蓄的折衷方案：既利用了德国计划中强制性的有捐保险原则，又采用了英国计划中包括所有失去劳动能力的贫困人口的做法，把保险范围扩大到18和66岁之间的所有公民，不限于工资收入者。瑞典这一计划也包含对老年贫民提供无捐年金的部分；这种年金同英国一样，必须经过“生活状况调查”和批准手续。尽管如此，老年贫民从国家获得“津贴”形式的救济，至少在名义上比较“体面”。所以，1908年的英国老年人年金法和1913年的瑞典年金法都是对贫民救济传统做法的一个重要突破。

在1891年5月，瑞典还参照丹麦经验，建立了由国家补助的私人主办的自愿的疾病保险计划。在1901年，它又通过了由雇主负担费用的自愿的工伤事故保险法，1916年改为强制性的保险法。

在两次世界大战之间，瑞典的社会保障计划在瑞典的社会民主党政府领导下，大大向前推进了一步。在30年代，社会民主党政府首相汉森提出了“人民之家”，“不要忘记我们的穷人和老年人”，使所有人的生活得到保障等竞选口号。他在1932年取得大选胜利，开始在瑞典建立长期统治以后，采取了一些社会改革措施，除了改革老年和残废年金计划外，还通过了关于失业保险和家庭补助两个立法。

在社会民主党取得长期统治地位以前，年金计划没有发生任何实质性的变化。社会民主党政府对年金计划作了两项重要改革。第一项改革是，把瑞典划分成三个“生活费用区”，根据各区生活费用的高低，确定不同的保险捐和津贴数额。生活费用较高地区的保险捐和津贴都高于生活费用较低的地区。第二项改革是，把年金计划同生活费用联系起来。与此同时，社会民主党政府还扩大了向老年人和残废者提供补充年金即无捐年金的范围，使更多的人不再依靠贫民救济。整个年金金额也有所增加。

在社会民主党建立长期统治以前，失业保险计划一直未能建立。在第一次世界大战以前，瑞典的失业问题不严重。在战争结束以后不久，瑞典失业人数扶摇直上。1920年初，失业人数只占工会会员人数的5%，到年底就上升到25%。在30年代末以前，瑞典失业率从未低于10%。但是，在20年代，除了由1914年为应付战时的失业问题而建立起来的失业委员会提供一些临时性的失业救济以外，没有采取任何重要措施。1928年，失业保险调查委员会曾经提出一个关于建立自愿的失业保险计划的建议，但由于它把许多收入较低的人排斥在外，最后未被采纳。1932年另一个失业调查委员会提出了一项新建议，这项建议除吸收1928年调查委员会关于自愿保险的一些规定外，还包括增加国家补助，以解决收入较低因而交不起保险捐的那部分人的失业保险问题的内容。这项建议经过议会反复讨论和各党派间相互妥协之后，1934年终于在议会获得通过。

在30年代，社会民主党政府的另一项重大的社会保障措施，就是建立了家庭补助即小孩补助的制度。瑞典统治阶级已经感到瑞典人口增长率太低的危险性。1934年冈纳和阿尔

瓦·迈尔德尔写了一本题为《人口危机》的书。他们在书中指出瑞典出生率太低，强调必须说服工人阶级放弃控制生育以提高生活水平的习俗，并提出了利用福利制度作为说服工人阶级的手段。1935年，社会民主党政府建立了一个研究有关情况的委员会，并在1937年根据这个委员会的建议，制定并通过了一个法案，给未成年的子女提供补助，并给已婚夫妇发放小额贷款，帮助他们建造自己的住宅。瑞典在建立家庭补助制度方面，在欧洲国家中，是位居前列的。

其他西欧国家在第二次世界大战以前，在制定社会保障计划、实施社会福利措施上，大致上是同步的。它们大部分以德国保险计划为典范，同时又相互参照，相互促进。其中，丹麦稍为领先：立法较早，条件较宽。它在19世纪90年代，先后通过了无捐老年人年金法，国家补贴的自愿的疾病保险法和由雇主负担费用的工伤事故保险法。在19世纪末到第一次世界大战之间的时期中，其余国家如法国、意大利、荷兰、比利时、奥地利等国，也先后制定了各种形式的老年人年金，疾病和工伤事故保险计划；丹麦和比利时还建立了自愿的失业保险制度。其余国家在两次世界大战之间，也相继通过了失业保险的立法。挪威和瑞士除老年人年金制度建立稍晚外，在大体相同的时候，都初步完成了上述各种社会保障的立法工作。

从19世纪80年代初到20世纪30年代末，西欧国家社会保障制度初步形成阶段的主要特征表现在三个方面：一是它的初创性：社会立法和社会计划都带有试验性质，不断出现调整和变化，在形式和内容上进行各种新的探索。二是它的过渡性：即“济贫法”向现代社会保障制度过渡；“济贫法”解决社会问题的作用逐渐为社会保险和社会救济立法所代

西欧国家主要的社会保险法  
(表中数字为法案通过的年份)

类别 国别	工伤事故		疾病		年金		失业	
	雇主 负担 费用	强制性 保险	国家 补助 的 自愿 保险	强制性 保险	国家 补助 的 自愿 保险	强制性 社会保险	国家 补助 的 自愿 保险	强制性 社会保险
奥地利		1887		1888		1906 (即工) 1927 (工人)		1920
比利时	1903		1894	1944	1900	1924	1907	1944
丹麦	1898	1916	1892	1933 (半强制 性)		1891 (国民年金) 1933 (残废和老年保险)	1907	
芬兰		1895 1917		1963		1937	1917	
意大利		1898	1886	1928 (集体 劳工协 议) 1943	1898	1919		1919
法国	1898	1946		1936		1910  1930		1914 (失业救济) 1939 (集体劳工协议) 1967
德国		1884		1883		1889		1927
荷兰		1910 1921		1913 1929		1913	1916	1949
挪威		1894		1909		1936	1906	1938
瑞典	1901	1916	1891 1910			1913	1934	
瑞士		1911	1911			1946	1924	
英国	1906	1946		1911  1943		1908 (国民年金) 1925 (寡妇、孤儿和 老年年金)		

资料来源:彼·弗洛拉和G·海登海恩编:《欧洲和北美福利国家的发展》,  
(美)新泽西,1981年英文版,第59页。

替。三是它的集中性：处理社会问题的责任逐渐从地方政府和私人机构集中于中央政府。中央政府的社会政策职能大为增强，从过去仅仅涉及贫民救济、环境卫生和公害处理等少数项目，扩大到各种形式的社会服务。这是资本主义国家在社会政策上一个对自由放任主义逐渐扬弃的过程。

### 第三节 社会保障制度的重建

当欧洲反法西斯战争还在激烈进行的时候，一些西欧同盟国政府或抵抗运动组织已经开始考虑和制定战后欧洲经济与社会的重建计划。英国保守党和工党联合政府发挥了首创的作用。

早在1941年6月，英国内阁负责战后“重建计划”的不管部大臣阿·格林伍德建立了一个叫威廉·贝弗里奇为主席的委员会，责成该委员会调查现有的社会保险计划及有关服务的状况，并提出建议。18个月以后，即1942年11月，这个委员会提出了一个题为《社会保险及有关服务》的报告，即英国社会保障史上著名的“贝弗里奇报告”。报告建议的社会保障计划包括三种社会保障方法：社会保险、社会救济和自愿保险。社会保险用以满足居民的基本需要；社会救济用以满足特殊情况的需要；而自愿保险则用以满足收入较多的居民较高的需要。报告提出了有关社会保险的基本原则：所有家庭不管其收入与支出水平如何，应当一律按照统一标准上交捐款和领取津贴；领取津贴的数额与时间应当充分；范围应当全面广泛；行政管理应当实现统一；社会保险应当按照不同社会阶层的不同生活方式进行调整。<sup>⑦</sup>

“贝弗里奇报告”建议的社会保障计划贯串着一个基本

思想，这就是社会保障以保证居民维持生存所必需的生活资料为限。报告指出，“社会保险应旨在维持生存所需的最低限度的收入”，<sup>⑧</sup>又说，“社会保障就是对收入达到最低标准的保障”，“国家所组织的社会保险和社会救济的目的在于保证以劳动为条件获得维持生存的基本收入”，至于有些阶层要求保障超出最低生活标准的需要，那可以通过参加私人举办的自愿保险计划去解决。<sup>⑨</sup>报告还提出了另一个基本思想，这就是社会保障应当体现“普遍和全面”的原则，即应当包括所有居民的各种不同社会保障方面的需要。

“贝弗里奇报告”着重指出，“（社会保障）计划不是一个毫无交换条件和随随便便地给人提供好处的计划，也不是通过提供好处使受益者从此可以卸去个人责任的计划，而是一个以劳动和捐款为条件，保障人们维持生存所必需的收入，以便使他们可以劳动和继续保持劳动能力的计划。”<sup>⑩</sup>报告同时宣称，社会保障计划是直接为了对付物质生活的贫困。但是，除了贫困以外，还存在疾病、无知、脏乱和懒惰，即存在“五大弊病”。社会保障计划只不过是向“五大弊病”发动攻击的“社会总计划的一部分”。<sup>⑪</sup>

“贝弗里奇报告”得到战时联合内阁和战后工党政府的原则批准。在战争结束后的三年中，英国政府在这个报告的基础上，通过了一系列的社会保障立法。其中最重要的是社会保险法（1946年），此外还有国民卫生保健服务法（1946年），家庭补助法（1945年），国民保险（工业受伤）法（1946年），国民救济法（1948年）和为建立主管部门的国民保险部法（1944年）。这六项立法，加上其他有关措施和法令，就构成了战后英国有关社会保障的新法典。当时英国成了资本主义世界拥有最先进的社会保障计划的国家。所有



这些社会保障立法，除家庭补助法外，都从1948年7月5日起开始实施。家庭补助法已于1946年开始实行。国民救济法的通过，在法律上宣告了“济贫法”的结束。

“贝弗里奇报告”不仅是战后英国社会保障计划的思想基础，而且也是其他资本主义国家在战后恢复时期社会政策参考的依据。一些西方经济学家认为，“贝弗里奇报告已经成为社会保障思想发展史上的一个里程碑；它的影响已经遍及世界所有主要国家。它树立了系统的实行社会计划化而不零敲碎打地解决个别需要这样一种政策的典范。”<sup>⑭</sup>

法国有关战后社会重建的基调是法国“抵抗运动全国委员会”定下的。这个委员会成立于1942年6月。它团结了戴高乐领导的自由法国运动和在被占领的法国领土上包括共产党、社会党在内的各主要抵抗组织。在法国解放后，该委员会成了临时政府的核心。1944年3月，委员会在阿尔及尔正式发表了“抵抗运动宪章”，提出了对战后法国经济与社会改革的方针。在经济改革方面，“宪章”要求合理地组织经济，提出了企业国有化和经济计划化的思想。在社会改革方面，“宪章”要求建立一种机制，来保证所有公民的最低标准的福利和实现更公平的国民收入的分配，即要求建立“福利国家”。1945年10月4日和19日，戴高乐领导的临时政府先后发出两道法令，规定改组现有的社会保障计划。

瑞典的有关战后社会重建的基本思想包含在1944年制定的社会民主党列有27点内容的纲领里。这一纲领除了提出改组社会福利计划外，还强调保持“充分就业”是党的主要目标。

联邦德国在希特勒垮台以后，面临更加紧迫的经济与社会重建的任务。由于联邦德国政治经济情况与其他西欧国家

有很大的不同，因而它实行经济与社会重建的方法和要求，也同其他西欧国家有很大的区别。联邦德国统治阶级在确定战后经济与社会重建计划时，不可能脱离德国的历史背景。在20年代，魏玛共和国时期，德国的恶性通货膨胀和大规模失业造成了经济与社会巨大动乱；而在希特勒统治时期，法西斯管制则扼杀了个人和私人企业的自由和主动性。联邦德国基督教民主党政府根据这两个极端的偏向提供的经验教训，接受了“社会市场经济”原则作为战后经济与社会重建计划的思想依据和政府经济与社会政策的理论基础。在统治阶级内部，包括在执政党基督教民主党与反对党社会民主党之间，对社会市场经济的一些基本原则是不存在根本分歧的。它们都承认，经济应当遵循自由市场的原则，生产和资源配置方面的自由市场原则应当同社会分配方面的国家调节结合起来，即承认有必要同时兼顾市场自由和社会保障这两个方面。但是，各方侧重点却有所不同，因而对于战后社会改革的要求存在着分歧意见。在50年代，联邦德国统治集团内部就如何进行社会改革问题展开了长时间的辩论。这场辩论主要围绕三个问题。

（一）关于社会保障的限度问题。基督教民主党内的新自由主义派主张，社会保障应当有一个限度。这个限度不是一个数量概念，如不得超过国民收入的某一比例，而是一个质量概念，即以不损害个人和企业的自由和积极性，不损害自由市场原则为限度。但是，社会民主党则强调“社会保障是人类自由和尊严的前提条件”。它基本上接受了“贝弗里奇报告”提出的社会保障应当贯彻“普遍和全面”原则的基本思想，反对基督教民主党关于社会保障应有限度的主张。即使在基督教民主党内部对于确定限度的这条线应当划

在什么地方，意见也不完全一致。50年代后期，就有一些新自由主义派的基督教民主党人认为“福利国家”已经到了极限，不应当继续进行改革，而基督教民主党当权派则认为，继续进行改革，建立更广泛的和更全面的经济保障制度，并不致损害市场经济原则。

（二）关于最低生活标准问题。基督教民主党和社会民主党都不接受贝弗里奇的关于保证每个人获得最低标准的生存资料的思想。大多数人同意，每个人在失去工作能力以后，仍然应当获得比摆脱贫困所需要的更高的生活资料，能够继续保持他原有的经济和社会地位。但是，他们在如何达到这一目标的方法上，存在着不同的主张。基督教民主党认为，这种生活水平的取得，不能仅仅依靠社会保障，社会保险的年金收入只能等于过去工资收入的50%，除此之外，还应当依靠私人年金和个人储蓄。而社会民主党则主张，年金水平同过去收入水平之间应当保持一种适当的关系，年金收入应当等于工资收入的75%。

（三）关于年金调整问题。各政党都同意退休金应当按照生活费用和总的工资水平的变化而定期调整。但是，基督教民主党主张，这种调整不应当是“自动的”，而应当根据当时对经济条件和趋势的分析结果而作出；而社会民主党则要求这种调整应当“自动”进行。

他们尽管存在以上分歧意见，但在一些基本问题上取得了普遍一致的协议。例如，社会收入保障应当接近于普遍实施；社会保障的目的应当是保持个人的经济地位；社会保障应尽可能有利于保持个人和企业的积极性，以及促进工作能力的保持、恢复和改善；组织管理应避免过于集中；现在有工作的人应当挑起无力工作的人的经济负担；战争和因家庭

人口过多而引起的经济负担应当由整个社会分担等等。这些政策思想大都已经为战后联邦德国社会保障改革的各种立法所吸收，成为它战后社会重建所依据的原则。

战后，西欧国家的所谓社会重建，就是对第二次世界大战以前陆续建立起来的社会保障计划进行巩固、改革和发展，并在此基础上建立战后社会保障立法的新的完整体系。这个重建过程经历了很长时间，从第二次世界大战一直延续到60年代，个别国家延续到70年代初。有些国家，如英国、法国、瑞典等，进行得早一些；有些国家，如联邦德国、意大利、挪威等，进行得晚一些。就单项社会保障计划来说，战后同战前比较，似乎没有什么新东西，但从总体上来看，战后发生了巨大的变化。西欧国家社会重建的主要内容和特征以及战后社会保障制度同战前的区别，集中地表现在以下五个方面。

### （一）结构统一

第二次世界大战以前，各种社会保障立法和计划，都是不同时间内一项一项地通过和制定的，在内容结构上，互不关联，或相互重叠；不同的社会保障计划建立了不同的基金，由不同的政府部门管理，有些由地方政府管理，互不协调，社会保险捐和社会津贴的标准也不一致。战后通过新的立法体系，使社会保险制度实现了组织结构和管理结构的统一。例如，英国的失业和疾病保险、老年和寡妇的保险，均属于对各种原因失去收入来源的保险，原先属于不同的计划，1948年国民保险法实施后，都归并为一个统一的计划，建立统一的基金。过去，国民健康保险、无捐老年年金和补充年金归卫生部管，失业保险和救济归劳工及国民服务部管，工伤事故保险又归内政部管，从1944年通过立法建立国

民保险部以后，所有这些社会保险和社会救济，以及家庭补助，都归国民保险部领导。从1952年起，原属年金部管理的战争年金及有关的服务也统一由国民保险部负责，该部也相应地改为年金与国民保险部。

1945年10月，根据临时政府的法令，法国也建立了一般的社会保障制度，包括约50%的从业人口。此外，农业、采矿、国有化工业工人以及文职人员参加的许多特别保障计划，其实同一般制度也互有联系。

1962年，根据新的国民保险法，瑞典的国民健康保险计划同其他保险计划，如老年、疾病、残废、生育、死亡等保险计划合并，建立一个相互协调统一管理的社会保险计划。

其他西欧国家，如意大利从1965年起，荷兰从1966年起，挪威和比利时从1970年起，联邦德国从1972年起，也先后改组和统一了它们的社会保障制度。

## （二）范围扩大

首先是社会保障包括的阶层或行业已显著扩大。年金保险最初仅限于老年人和残废人。德国从1911年起，多数国家从1930年起，这种保险也包括死者遗属；瑞士和瑞典是在1946年以后，其他北欧国家直到50和60年代才开始包括死者遗属。虽然北欧国家老年人年金保险从一开始就包括全部人口，但其他国家早期只包括工人和一部分职员，在第二次世界大战以后才包括自雇人员。西欧国家工伤事故保险大部分是从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，在1930到1945年，又扩大到他们的家属，在其后的10年内，年金领取者也开始能够享受这种津贴。目前，瑞典等北欧国家和英国等西欧国家的老年、疾病、残废等保险计划已经包括所有居民。

其次，有些社会保障计划早在第二次世界大战以前就已存在，但是普遍实行还是在战后。比如，法国和瑞典分别从1932年和1937年起开始提供家庭补助，但英国等其他西欧国家是在大战结束后才实行家庭补助计划。而且，瑞典等国原来的家庭补助计划实施范围有限，还要经过家庭状况调查，从1947年起，瑞典的这一项计划已经包括所有家庭，而且取消了进行家庭状况调查这个条件。

### （三）主动性增强

在第二次世界大战以前，欧洲国家的社会保障计划往往是这些国家统治阶级在经济和社会危机深刻化、阶级矛盾尖锐化的情况下，为缓和阶级矛盾和谋求社会稳定而制定的，具有很大的应急性质。然而，在第二次世界大战后，西欧国家的社会保障制度是这些国家的当权派根据他们对战后政治经济形势的总的分析和估计，和他们对战后欧洲秩序总的设想建立起来的。它是西欧国家战后重建计划的一部分，是为它们的政治经济战略服务的。它们把社会政策同经济政策结合起来，把社会稳定同经济增长和“充分就业”结合起来，把社会福利同阶级合作结合起来，利用前者作为实现后者的一种手段，又利用后者的成果来促进前者。它们认为，不能单纯地搞失业救济，而要使失业救济同就业政策相互配合；不能单纯地保障工人收入，而更重要的是维持、恢复和改善他们的劳动能力，即取得收入的能力。一些西方学者不无根据地指出，战前的社会保障只着眼于对社会“弊病”的“治”，战后应着重于“防”。他们还认为，战前的社会保障较多地要求实现“收入均等”，而今后应强调“机会均等”。“贝弗里奇报告”提出要同“五大弊病”开战，要求规定“最低生活标准”；西欧国家强制对社会保障实行计划

化；把刺激消费作为刺激经济的一个重要方面；强调社会保障计划的统一管理；以及在社会保障计划中更加突出儿童福利、教育、职业培训等等，均体现了西欧国家使社会保障从临时应急措施向战略措施转化的趋向。

#### （四）改革管理体制

战后西欧国家对社会保障管理体制作出了三项重要改革：（1）有些社会保险从自愿的改变为强制性的。在第二次世界大战以前，欧洲许多国家对工伤事故、疾病、失业等实行自愿保险，战后大部分已经改为强制性保险。例如，英国、法国、瑞典、丹麦、比利时5国的工伤事故保险在开始时是自愿保险，瑞典、丹麦已于第一次世界大战以前改为强制性的，英国和法国在战后初期也作出了这种改变。比利时和瑞典的疾病保险先后在1944和1947年由自愿保险改为强制性保险；比利时在1944年、荷兰在1949年、法国在1967年、瑞士在1976年，把原来的自愿的失业保险改变为强制性的失业保险。至此，除比利时的工伤事故保险，瑞士的疾病保险，丹麦、荷兰和瑞典的失业保险仍保持自愿保险制度外，西欧国家这类保险已全部改变为强制性。工伤事故保险从雇主主办的自愿保险改为国家主办的强制性保险以后，减轻了资本家的负担，增加了国家的负担，而工人的工伤事故则可取得国家更大程度的保障。其他社会保险从自愿改为强制性以后，可以增加低收入工人参加保险计划的可能性。

（2）建立了津贴同物价和工资水平挂钩的制度。瑞典在1946年通过、1948年1月1日开始实施的国民年金法，确立了年金按照生活费用定期调整的制度。其他国家也在战后初期和1955—65年间，相继建立了这一制度。有些国家的年金

按照总的工资水平定期进行调整，或者按照生活费用和工资水平两者中较高者进行调整。

(3) 建立了基本津贴加补充津贴的制度。北欧各国和英国的社会保险原先仅按照统一标准发放基本津贴，在1959和1966年以后，它们分别改为统一标准的基本津贴再加同原有工资相联系的（即占原有工资一定比例的）补充津贴相结合的制度；荷兰、意大利和联邦德国的保险津贴原来就采用同工资相联系的办法，它们分别在1956、1965和1972年，实行同工资相联系的基本津贴与统一标准的补充津贴相结合的制度。这样一来，西欧国家的保险制度大都实行了基本津贴加补充津贴的制度。

#### (五) 规模增大

社会保障规模的增大，集中地反映在社会开支的增加上。社会开支的绝大部分是社会保障津贴的开支。而所谓的政府的“转移开支”，即政府利用从社会保险捐获得的资金作出的社会保险津贴开支的80—90%，是属于社会保障津贴开支。现在就利用“转移开支”的增加来说明社会保障规模的增大。北欧国家和英国同其他西欧国家相比，有较大部分的社会保障开支包括在国家消费开支之内，未算作“转移开支”，由于存在这种统计上的差别，西欧国家之间无法比较，但可以反映各国社会保障开支的增长趋势。英国等12个西欧国家政府的“转移开支”在国民生产总值中所占的比重从50年代初的4.9—12.4%提高到1975年的8.8%—26.1%，即大约平均扩大了1至2倍，荷兰扩大了3倍。如果考虑到在大体相同的期间内，它们的生产总值按不变价格计算增长了将近1倍至2倍半，它们大多数的政府“转移开支”实际增加了3至5倍，挪威增加近8倍，荷兰增加11倍（见下表）。



### “转移开支”占国民生产总值的比重

	1950 (%)	1975 (%)	1975比1950提 高百分点	国内生产总值⑥ 1975比1950增长(%)
英 国	5.7	11.1	5.4	95⑦
法 国	11.3	20.0	8.7	225⑧
联邦德国⑨	12.4	16.7	4.3	257⑧
意大利	9.3①	19.6	10.3	157⑧
比利时	9.6②	18.9	9.3	139⑩
荷 兰	6.6	26.1	19.5	214⑧
瑞 典	6.3	16.6	10.3	150
挪 威	4.9	16.0	11.1	170
丹 麦	5.8	15.0	9.2	164⑧
芬 兰	5.8③	8.8	3.0	94⑬
瑞 士	5.9④	10.2	4.3	83⑭
奥 地 利	7.8	13.9	6.1	241⑮
美 国	3.3⑤	11.5	8.2	92⑯

①1955, ②1953, ③1960, ④1958, ⑤1953, ⑥按不变价格计算, ⑦1977比1952, ⑧1976比1951, ⑨1975比1955, ⑩1975比1953, ⑪1975比1960, ⑫1975比1958。

资料来源：彼·弗洛拉和阿·海登海默编，《欧洲和北美福利国家的发展》，（美）新泽西，1981年英文版，第339页；国内生产总值变化数字系根据经济合作与发展组织，《经济合作与发展组织国家国民收入与支出，1950—1979年》，第一卷，巴黎，1981年。

上面提到了战后西欧国家统治阶级的社会保障从作为“应急措施”向“战略措施”的转化趋势。但这并不是说，他们对于社会保障计划的制定已经摆脱了被动的一面，而完全是出于一种主动的行为。而是说明，他们力图在战略上从被动中谋求主动。上面已经提到，他们是在30年代大危机和世界大战刚刚过去的背景下，在总结过去经验和对未来欧洲与世界形势的分析和估计的基础上，制定了战后经济与社会

重建计划的。因此，他们战后的经济政策和社会政策行动，是受大战结束对及其后的国内外形势所制约的。战后西欧国家社会保障制度的巩固和发展是客观形势中的许多因素促成的。概括起来，主要有以下四个因素：

第一，大危机和世界大战推动了国家垄断资本主义的发展。30年代的大危机、大萧条再次证明，私人资本主义已无力对付严重的经济危机，不能不求助于国家。凯恩斯主义就是适应资本主义制度的这一需要产生的。战争结束时，西欧国家统治阶级对于大危机、大萧条中呈现的险恶景象依然记忆犹新。战后欧洲经济恢复和发展前景如何，能不能够避免再次爆发30年代那样的大危机，当时他们还捉摸不定。为了促进经济迅速恢复和稳定发展，为了阻止30年代历史的重演，他们广泛采用了凯恩斯主义。他们通过扩大财政开支来刺激所谓的有效需求，而增加社会福利开支、以刺激消费需求，就是凯恩斯主义的重要组成部分。在50年代中期以后，即西方经济迅速增长时期，他们更认为，增加政府开支来刺激消费和投资的凯恩斯主义是促进经济增长的有效手段。这个时期，西欧各国福利开支获得了异常迅速的增长。

在第二次世界大战期间，西欧国家为了适应战争的需要，实行了战时管制体制，国家加强了对生产、交换、分配和消费的控制。这种情况对于战后的经济生活，包括社会保障，有着深刻影响。战后，西欧国家要求社会保障的计划化，要求加强对各种社会保障计划的集中管理，这同战争加强了国家垄断资本主义这一情况是分不开的。

第二，在资本主义国家经济发展中，生产结构、技术结构和人口结构的变化，引起了大量的新的社会问题。第二次世界大战结束后，战时经济需要转向和平经济；大批失业人

员有待就业：联邦德国还有一千多万从东欧来的“难民”有待安置。战后，西欧农业经营的改组和农业生产的机械化，使大批农业人口从农村转入城镇。随着工业技术革命的发展，新产品、新技术和新工艺的不断出现，使社会劳动分工和生产专业化更加精细和更加深入，使劳动者生产技术的老化和更新问题更加尖锐，使产业工人在部门之间、行业之间、地区之间的结构性转移更加频繁，使培训和重新培训的任务更加繁重，使工人家庭收入来源更不稳定。总之，资本主义工业化越深，社会分工和生产专业化越细，工人对社会的依赖程度就越大。技术的进步还加速了工人的退休。许多中、老年工人失业后，由于不能适应新的技术工种的要求，成为长期失业者，从而促使了他们提前退休。加上人的寿命的延长，致使领取退休金的人在从业人口中所占的比重不断提高。目前，老年人年金和疾病津贴成了社会保障开支中两个最大的项目。欧洲共同体国家老年人年金和疾病津贴大约各占全部社会保障开支的三分之一。

第三，战争对社会保障制度给予了直接的推动。在上一节已经谈到英布战争和第一次世界大战暴露出英国人民身体素质恶化，引起了英国资产阶级对本国居民的数量和质量的关注，导致了对儿童福利和医疗保健设施的改善，促使了对居民健康保险的扩大和加强。第二次世界大战规模更大，更加激烈。它实际上是一场全民性质的战争，不仅需要更多的合格的兵员，而且需要全民的支援。因此，过去在疾病、伤残的治疗方面，军人享有的特权，这时已扩大到了全民。这是英国1948年医疗保健服务建立起来的基础。从拿破仑战争到第二次世界大战，军人家属的需要越来越得到政府的承认，这种承认在第二次世界大战中也扩大到了一般雇用人员

的家属。这一点对于战后的社会保障制度有着重大的影响。此外，第二次世界大战直接带来许多社会保障问题，如对阵亡者遗属的津贴补助和残废军人年金等。

第四，国内外政治形势对战后西欧社会保障制度的促进作用。从国内来说，西欧人民经过反法西斯战争的锻炼，觉悟和组织程度都有很大提高。他们要求在战争期间获得的某些政治和社会成果在战后必须保持和扩大。战后的最初几年，他们要求早日结束当时的经济与社会混乱局面，使他们能够获得生活的稳定和改善。60年代后期，西欧工人颇有声势的斗争高潮，也是某些西欧国家这个期间增加福利开支的重要原因。

从国际环境来看，自从俄国十月革命胜利后，西欧国家非常重视苏联的社会制度对欧洲可能产生的政治影响。第二次世界大战结束后，由于东欧一系列国家和中国等亚洲国家取得新民主主义革命的胜利，社会主义影响进一步扩大。西欧统治阶级力图通过增加社会福利，来抵销社会主义的影响。这个时期，西方学者连篇累牍地发表论文或出版书籍，把他们所谓的“福利国家”拿来同社会主义国家进行对比，极力宣扬“福利国家”的“优越性”，明显地表露了西方国家要用“福利国家”来抵制社会主义影响的意图。

## 第三章

# 当前西欧社会福利制度概况

西欧国家通常所说的社会福利制度或社会保障制度，是指国家主办的各种保障计划。此外，西欧国家还有私人主办的保险计划。各国的社会保障制度还进行国际间的协调。

### 第一节 社会保障制度的基本结构

西方国家的一些官方文件或学术著作，有时使用“社会服务”一词来概括国家所采取的同社会福利有关的措施。“社会服务”与“社会保障”有着不同的含义和内容。“社会服务”涉及的范围更为广泛，除“社会保障”有关内容外，还包括环境卫生、环境保护、婚姻指导、社会文化娱乐以至预防少年犯罪等内容。“社会保障”一般地仅包括直接影响个人或家庭收入水平和生活水平的社会设施。社会保障制度大体上可以分为社会保险、社会救济和社会补助三个组成部分，其中社会保险居于主导地位。

目前，西欧国家的社会保险制度绝大部分是强制性的，即由国家主办，并有法律作为依据的。投保人按照规定交纳社会保险捐以后，在遇到年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡或丧偶等情况，失去或部分失去收入来源时，投保人及

其家属有权申请、社会保险机构也有义务提供各种形式的津贴，以保持其一定的收入水平；凡未按照规定交满捐款者，则其津贴标准要相应地降低。病伤者和产妇还可以享受免费或减费医疗待遇。死者遗属可以领取遗属年金和一笔死者丧葬费。

西欧国家的社会津贴一般地都采用基本津贴加补充津贴的办法。有些国家，如英国，基本津贴是按照统一标准发放给受益人，即给所有受益人都发放一个相同的金额；补充津贴则按照劳动收入的一定比例发放，其结果是劳动收入越高，津贴数额便越多，劳动收入越低，津贴数额便越少。但是，按照劳动收入比例发放的补充津贴有一个最高限额，或者用来计算补充津贴比例的劳动收入有一个最高限额；而且基本津贴和补充津贴两者加起来一般不得超过劳动收入的一定比重，比如，不得超过劳动收入的85%或90%等等。有些国家，如荷兰，基本津贴按照劳动收入一定比例计算，而补充津贴则按照统一标准发给。这两种办法的意义和效果是一样的。两者都是对于贝弗里奇提出的关于保证最低生活标准原则的一种修正。贝弗里奇原先的主张是社会保险只能照顾每个人的基本需要。而西欧国家现行的计划则强调既要照顾基本需要，又要考虑各人之间的差别，而且更侧重于相互之间的差别。

社会保险基金的来源有三：一是投保的雇用人口上交的社会保险捐，二是雇主为他的雇用人员上交的社会保险捐，三是政府拨给的财政补贴。雇用人员的社会保险捐一般地是按照工资的一定比例计算，定期在其工资中扣除。雇主也是按照其雇用人员工资的一定比例为他们上交捐款。根据规定，用来计算捐款比例的工资一般地都有一个最高限额。所

以，对工资较高的人来说，用来计算捐款的是限额以下那部分工资，而不是他的全部工资。

社会救济是同社会保险相结合的，并作为它的补充。那些没有固定职业或就业不充分（半失业），无力上交捐款，因而无权领取社会津贴的人，那些虽然可以领取社会津贴，但津贴数额不足以维持最低生活的人，那些领取社会津贴期限已满仍无其他收入来源的人，以及那些未参加社会保险，只能领取微薄的无捐津贴的残废者和老年人，可以申请社会救济。社会救济所需的费用由国家财政支付。社会救济的标准低于社会保险津贴。社会救济当局一般地需要对社会救济申请人进行生活状况调查，在证明申请人符合条件后才批准给予救济。西欧国家大都制定了一个最低生活标准，作为社会救济当局衡量申请人生活状况的依据。目前，西欧国家进行的收养孤儿、照顾精神失常者、残废人、老年人，以及为无家可归的人提供临时住宿等工作，应属于社会救济范围。战后，西欧国家的社会救济最终取代了过去几个世纪实行的，在20世纪最初30年仍然残存的按照“济贫法”对贫民的救济。

社会补助主要是家庭补助，即对小孩的补助。此外，住房补助、青少年学习补助等也属于社会补助范围。社会补助的资金来源同社会救济一样，绝大部分国家依靠财政收入。但是，社会补助又同社会救济不同，它一般地不需要经过生活状况的调查。

在各种社会福利（包括津贴、救济和补助）中，老年人年金和疾病津贴两项占的比重最大。1979年在欧洲共同体国家中，老年人年金和疾病津贴合计占全部社会福利开支的57%（荷兰）到71%（爱尔兰）。见下表。

1979年欧洲共同体9国各种津贴所占的比重(%)

	联邦德国	法国	意大利	荷兰	比利时	卢森堡	英国	爱尔兰	丹麦
疾 病	31	27	23	29	23	23	25	37	23
老 年	28	35	35	28	38	36	42	34	31
残废(包括 伤残和病残)	4	6	20	20	8	9	9	7	10
工伤或职业病	4	4	2	①	3	5	1	1	1
遗 属	15	6	10	5	②	15	2	②	1
产 妇	1	2	1	0	1	1	2	2	1
家 庭	9	13	7	9	12	8	12	10	10
就业安置或培训③	1	0	0	—	2	0	0	—	1
失 业	2	6	2	7	10	2	5	8	12
住 房	1	—	—	1	—	0	1	—	1
其 他	2	2	0	1	3	0	1	2	3
全 部④	100	100	100	100	100	100	100	100	100

①包括在残废津贴内，②包括在老年人年金内，③包括成年人培训，④由于各单项小数点以后的数字四舍五入，所以加起来不一定等于100。

资料来源：欧洲共同体统计局，《共同体基本统计》，1981年，第164—165页。

在欧洲共同体国家社会基金来源中，意大利、法国、联邦德国、比利时、荷兰和卢森堡的雇主捐款所占的比重较大，超过雇用人员捐款和政府财政补贴。而英国、爱尔兰、丹麦则更多地依靠政府财政补贴。见下表。

西欧国家的社会保障制度，虽然在基本结构上大体相同，但在具体实施办法上以及在它的规模和重点上又存在相当大的差别。西欧国家的社会保障制度存在着两种不同的传统：一种是盎格鲁—斯堪的纳维亚传统，包括英国、瑞典、挪威、丹麦等国，这些国家的社会保障制度强调保证各阶层居民的最低生活需要；另一种是欧洲大陆传统，包括联邦德



## 1979年欧洲共同体9国社会基金经常收入来源(%)

	联邦德国	法国	英国	意大利	荷兰	比利时	卢森堡	爱尔兰	丹麦
受保障的个人捐款	24.9	22.6	14.5	10.4	32.1	20.2	23.7	12.7	2.1
雇主捐款	43.4	56.6	33.9	62.7	37.0	40.6	35.4	25.9	10.4
政府经常性捐款	27.6	18.1	42.8	23.6	20.2	34.5	31.6	60.4	83.9
其他经常收入	4.1	2.7	8.8	3.3	10.7	4.7	9.3	1.0	3.6
合计①	100	100	100	100	100	100	100	100	100

①各保障机构之间的转移资金不包括在内。

资料来源：同上表，第162页。

国、法国、意大利、荷兰、比利时等国，这些国家的社会保障制度则侧重于用社会保障津贴来取代工资和薪金收入。两种传统虽已相互渗透和相互融合，但仍然留下痕迹，而且，就西欧不同的国家来说，它们的某些社会保障计划都各有独特之处。比如，英国的医疗保健服务，瑞典的年金计划，联邦德国的同战争有关的津贴和救济，法国的家庭补助，都是在西欧国家中比较突出的。下面就以这四个国家为例，对西欧的社会保障制度的概貌作些介绍。

## 第二节 英国的社会保障制度

### (一) 社会保险制度

英国在离校年龄和退休年龄之间的所有人（享受丈夫社会保险津贴的已婚妇女除外）的保险都是强制性的。英国的社会保险所依据的立法是1946年通过、1948年实施的国民保险法和国民保险（工伤事故）法。这两个立法经过1965年的修订，在1975年合并为社会保障法。

根据社会保障法，从1975年4月6日起，改变了从1966年

起开始实行的统一捐款（一个固定数额）加分级捐款（因工资多少而异）的国民保险捐制度，建立了一个新的捐款制度。新的捐款制度包括四种计算方法：第一种是按照劳动收入的一定比例；第二、三两种是按照统一的标准；第四种是按照利润或资本增益的一定比例。雇用人员的捐款系按照第一种方法计算，1982—83年等于其每周劳动收入（280英镑以下）的8.75%；同时，雇主也必须为他的雇用人员上交捐款和附加捐款，其捐款数额为每个雇用人员劳动收入（280英镑以下）的10.2%，附加捐款为3.5%。自雇人员必须上交第二和第四种捐款。1982—83年，第二种捐款为每周3.75英镑。第四种捐款在1982—83年相当于3,450英镑到11,000英镑之间的利润或资本增益额的6%。非雇用人员和其他交纳捐款太少、不足以享受社会津贴的人，可自愿地上交第三种捐款，以便取得享受某些津贴的权利。1982—83年，第三种捐款为每周3.65英镑；国家再从税收中拨出一定款项作为这种捐款的补充资金。

英国的社会津贴及其实施办法如下：

（1）退休年金。从事正常职业的投保的男人在65—70岁退休，女人在60—65岁退休后，可以领取退休年金。从1978年4月起，实行基本年金同附加年金相结合的制度。基本退休年金标准取决于捐款。凡在退休以前，已经交满156次捐款，而且每年至少交满50次捐款者，可领取标准的基本年金，1982—83年为每周29.6英镑，其妻为每周17.6英镑。如果所交捐款不足规定的数额，基本年金则相应地减少。如果其在1979年4月6日或以后退休，并且已从1978年4月起按劳动收入比例上交捐款，便可以在基本年金之外领取附加年金。附加年金等于从1978年4月到退休时的年度中每年劳动

收入的1.25%。比如说，一个男工在1979年4月已年满65岁，申请退休，他便可领取1978—79年度劳动收入1.25%的附加年金；如果他在1980年4月以后退休，就可以再增加1979—80年度劳动收入的1.25%的附加年金。如此类推，一直到20年后退休，他便可以获得全额的附加年金。如果超过20年，比如说到2008年退休，即30年后退休，那么，他就可以选择其中劳动收入最高的20年来计算附加年金。退休者年满80岁，每周可增加0.25英镑。此外，退休者的每一个小孩亦可领取津贴。1982—83年，小孩津贴为每周7.7英镑。

凡无权领取有捐年金或其原有年金数额甚至低于无捐年金标准的人，在年满80岁时，可以领取无捐年金。1982—83年，这种年金为每周17.75英镑，其妻为10.65英镑。

(2) 疾病津贴。包括基本津贴和补充津贴。凡投保人已履行捐款条件者（至少已上交26次捐款），在生病后，可领取标准的基本津贴，从1981年11月23日起为每周22.5英镑，其成年家属可领取13.9英镑，每个小孩可领取0.8英镑。如果他已按照第一种办法上交捐款，他在一个税收年度内用于计算捐款的劳动收入累计数额已等于最低限度的一周劳动收入的50倍以上<sup>①</sup>者，就有权从第13天起到第168天止领取同劳动收入相联系的补充津贴。在168天以后，疾病津贴便用病残（因病致残）津贴代替。1982—83年，病残基本津贴为每周28.35英镑，外加病残补贴6.2英镑（40岁以下）或4英镑（40—50岁）或2英镑（50—80岁）。病残者的成年家属津贴为每周17英镑，小孩7.7英镑。领取疾病津贴和病残津贴的最长期限为312天。如果申请人拒绝医疗检查，或无正当理由不接受治疗，或不遵守医疗规章，将失去疾病津贴，失去领取津贴的时间可达6个星期。

(3) 失业津贴。基本津贴和补充津贴的标准和办法与疾病津贴相同。最长期限也是312天。如果申请人系因劳工纠纷而失业，则失去领取津贴的权利；如果系因申请人擅自离开工作岗位，或因“行为不端”而被解雇，或因拒绝接受另外的工作而失业者，则推迟领取津贴的时间，最长可达6个星期。

(4) 产妇津贴。产妇在分娩时，可获得产妇赠款，1982—83年这项赠款为25英镑。如果一次生两个小孩以上，每个小孩活到出生12小时以后，都可领取25英镑的赠款。如果该产妇已参加保险，并已履行捐款条件（与疾病津贴相同），可获得产妇补助，每周22.5英镑，通常为18周。产妇补助可以外加家属补助，其标准与疾病津贴相同。

(5) 寡妇津贴。妇女在她的丈夫死后的26周的时间内，1982—83年每周可领取41.4英镑的补助，每个小孩可增加7.7英镑；在26周以后，她可以领取寡居母亲补助，每周29.6英镑，小孩补助标准不变。如果她领取寡妇津贴期限（26周）已满，又没有资格领取寡居母亲补助，或者她领取寡居母亲津贴的资格已经丧失，而且年龄在40岁以上者，则可领取寡妇年金。1982—83年这种年金标准是50岁以上者每周为29.6英镑，在40—50岁之间者，其年金等于50岁以上的寡妇年金的一个递减的数额：每少一岁，就减少一个7%，即49岁的寡妇只能领取29.6英镑的93%（即每周27.53英镑），如此往下减。所以，40岁的寡妇只能得到29.6英镑的30%（即每周8.88英镑）。

(6) 死亡赠款。投保人或其直系亲属死亡后，其家属可领取一笔死亡赠款。赠款数额因死者年龄而异：成年人30英镑，6—18岁22.5英镑，3—6岁15英镑，3岁以下9英镑。

此外，还有给其父母已经离婚而且父亲已经死亡的小孩提供的儿童特别补助和给负责照管孤儿的人提供的监护人补助。

(7) 工伤事故津贴。凡在就业中发生工伤事故或患职业病，即可领取这类津贴，不受捐款条件限制。其中包括：

受伤津贴。投保人从受伤或得病之日起，1982—83年每周领取25.25英镑，成年家属13.9英镑，小孩0.8英镑。最长期限为26周。

伤残（因伤致残）津贴。如果因为工伤事故或职业病而丧失身体功能，而且工伤津贴期限已满，就可领取伤残津贴。身体功能伤残的程度，可与同一年龄、同一性别的人作比较而测定。如果根据对比测定，功能丧失20%以上，就可领取伤残年金，其数额在1982—83年根据伤残程度的不同而分别为每周9.66英镑到48.3英镑。如果根据对比测定，功能丧失程度低于20%，在1982—83年，可领取一笔不超过3,210英镑的退职金。伤残程度与退职金等级相互关系如下（从1980年11月26日起实施）：

伤残程度 (%)	退职金额 (英镑)	伤残程度 (%)	退职金额 (英镑)
19	2,950.00	9	1,475.00
18	2,802.50	8	1,327.50
17	2,655.00	7	1,180.00
16	2,507.50	6	1,032.50
15	2,360.00	5	885.00
14	2,212.50	4	737.50
13	2,065.00	3	590.00
12	1,917.50	2	442.50
11	1,770.00	1	295.00
10	1,622.50		

资料来源：英国《社会服务年鉴1981—82年》，英文版，第913页。

领取伤残年金者，由于暂时甚至长期不能工作，可领取丧失就业能力的补助，其标准与病残补助相同。其家属补助也与病残者一样。由于伤残而带来特殊困难，例如，不能正常工作，需要别人侍候等，便可增加其他补助，包括特殊困难补助、长期照料补助或特别严重伤残补助；住院治疗期间，还可以领取医院治疗补助，以便使其领取的伤残津贴达到100%。

死亡津贴。如因工伤或职业病致死，其家属可享受这种津贴。在1982—83年，死者妻子的年金在最初的26周，通常是每周41.4英镑，26周以后，其后改为每周8.88英镑或30.15英镑，依其年龄、生活自理能力、小孩补助多寡的不同条件而定，小孩补助为每周7.7英镑。

(8) 战争年金。1981年9月领取1914—18年战争年金或补助者有33,000人，领取1939—45年战争及其后的战争年金或补助者有309,600人。

## (二) 国民医疗保健

英国的医疗保健服务是根据1946年的国民医疗保健服务法和其他有关立法建立起来的。凡居住在英国的人，不需要取得保险资格（从1957年起，参加国民保险计划者只需缴纳少量的捐款），一律可以享受各种医疗保健服务，包括普通医院、专科医院，以及牙科、眼科、药剂、社会保健、学校保健等。除处方、牙科治疗、镶牙补牙、配眼镜、舒适床位、特殊床位、交通事故住院治疗等少数几项需要收取一定费用外，其余一概可以免费。即使需要收费的项目也作了某些减免的规定。医疗保健服务所需的费用主要由财政部负担。

## (三) 社会救济制度

国民救济制度是根据1948年的国民救济法（1976年通过

了一个补充津贴法，现在把社会救济称为补充津贴）建立起来的。根据这个立法，社会救济制度把对老年人、长期失业者、盲人、结核病患者的救济合并在一起。凡属16岁以上的英国居民，其收入来源不足以满足最低生活需要者，均可申请社会救济。已充分就业的人，除特殊情况外，不得享受社会救济。但如果其失业后重新工作，也可获得少数几天的救济，以暂时渡过困难。如果已充分就业的人需要牙科治疗、配制眼镜、外科手术，又付不起这类费用，包括处方费，可以申请救济。有资格申请救济的居民，除了无权领取保险津贴、保险津贴期限已满和津贴收入不能满足最低生活需要这三种人以外，还有一些处在保险计划之外的人，包括被丈夫遗弃、并有小孩需要抚养、不能出去工作的妇女，被监禁的犯人的妻子和儿女，未婚的母亲及其小孩，无权领取退休年金的70岁以上的老年人和40岁以上的盲人。这类人可以申请特殊的无捐年金。某些社会阶层的特殊需要，如体弱的老年人的家庭料理，失业工人从事某项工作所需要的工具，某些病人的特殊床位，前往远方医院看望亲人的路费等，也可申请社会救济。此外，还有一种无业游民，到处流浪，需要依靠社会救济当局设置的收容所解决食宿问题。1981年英国取得临时住宿的人达151,557。

对申请社会救济的人进行生活状况调查时所依据的标准，英国叫做补充津贴标准。人们把补充津贴标准（即社会救济标准）称为官方贫困线。这项标准是由议会通过的法规确定的。补充津贴标准的具体规定见下表（从1980年11月24日起实施）：

参加劳资纠纷的工人本人不得享受社会救济，只能领取家属的社会救济。领取社会救济必须接受生活状况调查这一

规定使一些人不愿提出申请。因为这种调查要涉及个人的经济状况,身体条件乃至私人生活,往往会引起某些人的反感。接受救济的人,如果对救济数额不满,可向主管社会救济案件的诉讼法庭起诉。

一般救济,	通常标准 (每周,英镑)	长期标准 (每周,英镑)
丈夫和妻子	34.6	43.46
独居的个人	21.3	27.15
其他任何人, 年龄:		
18岁以上	17.05	21.70
17岁以下	13.10	16.65
11—15岁	10.90	—
0—10岁	7.30	—
无住房者的房租补助	2.15 (每周)	
照料补助:		
最高	21.65	
最低	14.45	
附加补助:		
取暖		1.40或3.40
饮食		1.20或2.80

资料来源:英国《社会服务年鉴,1981—82年》,英文版,第914页。

#### (四) 社会补助

社会补助依靠财政部的资金支付。这种收入可以免税。社会补助中最重要的一项是家庭补助。

家庭补助计划是根据1945年家庭补助法第一次在英国开始实行的。家庭补助既不附带捐款条件,也不受家庭收入水平的限制,同时不受家长是否领取其他津贴的影响。就是说,领取其他社会津贴或救济的人,在领取家属津贴或家属救济的同时,还可领取家庭补助。家庭补助由小孩家长或抚



养人领取。后继子女、收养子女和私生子女均可获得家庭补助。

目前，英国的家庭补助有两种，一种叫做子女津贴，另一种叫做家庭收入补充津贴。子女津贴是在1976年开始实行的，它是由原来的家庭补助和小孩税收补助合并而成的。小孩补助发放给16岁以下的所有子女，如果满16岁以后，还在继续接受非高等教育，这项津贴可以延续到19岁。从1982年11月起，子女津贴是每周5.85英镑，第一个小孩或独生子女还可增加3.3英镑。家庭收入补充津贴是从1971年开始实行的。这种补贴是提供给至少有一个小孩并具备其他有关条件的家庭。这种条件是家长从事有报酬的工作，而且每周工作时间不少于36个小时；家庭每周正常收入总额（不包括子女津贴）仍低于某个规定的数额。在1982—83年，这一规定数额是一个孩子的家庭每周74英镑，每增多一个孩子，就相应地增加8英镑。每周津贴的标准等于规定数额与实际正常收入之间的差额的一半，但一个孩子的家庭，家庭收入补充津贴不得超过每周18.5英镑这一限额；每增多一个孩子，可相应地提高限额1.5英镑。享受家庭收入补充津贴的期限为52周。这种补贴的提供需要经过生活状况调查。

严重残废者（包括两岁以上小孩）所获得的照料补助和那些尚未退休、从事照看病人工作的人所获得的病残照看补助，都可算作社会补助，前者也可免交所得税。

在第二次世界大战结束后到1956年，英国的住房问题到处非常紧张，英国政府为了刺激私人自己建造住宅，曾经实行过住房建造补贴制度。但由于大部分收入较低的家庭根本无力自己解决住房问题，政府的这一目的并未能实现，它遂于1956年取消了这种补助。其后，政府只给清除贫民窟、新市

场建设和城市郊区居民住宅扩建计划提供补助。这种补助主要是提供给地方政府。目前，英国实行的住房补助有两种：一种是给自住房主提供的减免税收的优惠，一种是给租房住户提供的房租补助。

此外，英国还有所谓为个人服务的其他社会福利设施，其中包括抚养、照看和收养小孩；对精神失常者、老年人、残废者的福利工作；给孕妇、产妇、一般儿童和残废或发育不良儿童提供免费牛奶和维他命A、D、C的妇幼福利工作等等。

英国的社会保障设施比较全面和广泛，在西欧国家中，具有一定的代表性。

### 第三节 瑞典的社会保障制度

瑞典的社会保险主要由年金保险和健康保险这样两种计划组成。

#### （一）年金保险计划

目前，瑞典实行的年金计划是根据1962年修订的年金法制定的。年金分为基本年金和补充年金两个部分。

（1）基本年金。保险范围是全民的，包括所有瑞典公民，同时根据双边协议，也包括其他斯堪的纳维亚国家和瑞士、英国、意大利等西欧国家居住在瑞典的公民和瑞典侨居在国外的公民。所有雇用人员和自雇人员都可以参加基本年金的保险。领取年金的条件，除公民资格外，还有在瑞典居住的时间。一年以上可领取部分的基本年金，5年以上（一般地为5年半以上），可领取全额的基本年金。基本年金所需的费用，一半来源于纳税人缴付的年金费，一半来源于政

府的拨款。基本年金包括老年人年金、残废年金和遗属年金。

老年人年金。1962年年金法规定，年满65岁可领取全额年金。他可以提前领取，一直可提前到60岁，但每提前一个月，就比全额年金少领0.6%；他也可以推迟领取，一直可推迟到70岁，每推迟一个月，可比全额年金多领0.6%。

1982—83年夫妻两口的老年人本人退休金为每年42,38瑞典克朗，其余人为24,220瑞典克朗（其中分别包括15,570和7,785瑞典克朗特别附加金额，这是提供给那些不能领取补充年金的人的）。他们大约有一半人还可从地方政府获得住房补贴。

残废年金。任何瑞典公民或外国侨民，年龄在16到65岁之间，由于疾病、思想迟钝或由于长期生理或心理缺陷致残，劳动能力丧失三分之一以上者，即可领取残废年金。年金金额取决于残废程度：劳动能力丧失三分之二以上者可领取三分之二的残废年金，其余情况均领取三分之一的残废年金。1982—83年全额残废年金为每年32,005瑞典克朗（包括15,570瑞典克朗特别附加金额）。需要别人照料或工作时需要额外开支者还可取得残废补贴。残废者的16岁以下小孩可领取补充津贴，但这种补充津贴应当同其它津贴相协调，如果使全部年金、津贴收入超过最高限额，则应减少或取消，并应视残废程度而减少或取消。

遗属年金。妇女在丈夫死亡时已30岁以上，或有16岁以下小孩需要抚养，便可领取遗属年金。这种条件也适用于同居的情妇或离婚妇女。1982—83年65岁以下的寡妇每年年金为24,220瑞典克朗，包括特别附加金额7,785瑞典克朗。但50岁以下、又没有16岁以下小孩的寡妇，则少于此数。她们

大多数可以获得地方政府的住房补贴。18岁以下的遗孤年金为6,920瑞典克朗（父亡或母亡）或10,330瑞典克朗（父母双亡）。

（2）补充年金。凡从事有报酬职业的人均可享受。这种年金制度是强制性的。它的费用完全来源于雇主为他的雇用人员缴纳税金而建立的年金基金。补充年金同劳动收入相联系，并根据生活费用定期进行调整。在领取补充年金以前，必须有一定年限的补充年金基金的积累。全额补充年金的标准原则上等于过去收入最高的15年的平均年收入的60%，但不得低于基本年金，也不得超过最高限额。补充年金也分为老年人、残废、遗属三种：

老年人补充年金。老年人补充年金也是从65岁起开始领取，同样可以提前到60岁和推迟到70岁，提前或推迟也要在65岁全额补充年金基础上，按照时间的长短确定减少或增加的数额。在1960年补充年金开始实行时，需要经过20年时间，才能得到全额的补充年金，以后又增加到30年。

残废补充年金。65岁以前的残废者可领取这种年金。全部残废或接近全部残废，领取全额残废补充年金，丧失一半以上劳动能力者领取三分之二的残废补充年金，丧失一半劳动能力者领取三分之一的残废补充年金。领取残废补充年金的条件与领取残废基本年金的条件不同。领取残废补充年金者必须在此以前积累了一年以上的年金基金，同时，其在残废时年收入必须超过某一个定额。

遗属补充年金。寡妇和19岁以下的遗孤可以领取这种年金。如果只有一个遗属，可领取死者应领取的补充年金的40%；如有两个遗属，可领取50%；每增加一个遗属，就提高10%。

此外，从1976年开始（1979年已制定一项立法），瑞典还实行了一种鼓励老年工人提前部分退休的所谓局部退休年金制度。这种年金可提供给所有60—65岁已参加保险的雇用人员。条件是平均每周减少工作时间5小时，但每周工作时间不得少于17小时；而且在过去12个月内至少工作了5个月，并在45岁以后已取得10年的领取补充年金的权利。局部退休年金的标准等于所减少工时造成的收入损失的50%。目前，由于西欧国家失业问题严重，类似这种部分退休的制度已在西欧各国逐渐推广，并称之为“分段退休制”。

## （二）健康保险制度

目前的健康保险计划建立于1955年，并根据1962年国民保险法，同其它保险计划相互协调和统一。目前的健康保险计划包括所有的居民。有些西欧国家在瑞典取得一定时间居住条件的侨民也可根据双边协议参加这种保险。16岁以下的小孩随其父母参加保险。这种保险计划是强制性的。投保人必须上交保险捐。在此基础上，他可获得各种津贴和优惠。保险捐和津贴均与劳动收入联系。为使捐款和津贴同整个劳动收入水平大致相适应，用来计算捐款和津贴的劳动收入的上下限额须定期进行调整。

医疗保健服务。投保人的医疗保健费用采取报销制度，即先由自己付款，然后向保险机构报销。医疗保健费用包括医生治疗费、住院费、药费、往返医院或诊所的路费等。医疗费用不是根据实际开支报销，而是根据规定的标准报销。各种不同的治疗都规定了不同的标准。治疗费可以报销规定标准的四分之三。医院单独房间需要收取一定的费用，药费可报销一半或全部报销，须根据药品种类而定。住院除向保险基金会交纳少量费用外，可以全部免费，包括医疗护理、药

品和所有辅助性的服务。病人来往医院或诊所的交通费，以及理疗费、疗养费均可部分报销。牙科保健服务只限于产妇。产妇的牙科治疗费用可以按照规定的标准报销四分之三。对所有的15岁以下的在校儿童免费提供牙科治疗，但这同健康保险计划无关。

疾病津贴。投保人生病期间的收入损失，从病后的第四天起（如果在20天内再次生病，就可从生病之日起），可享受疾病津贴。在1982—83年，年收入在6,000—120,750瑞典克朗者，每天疾病津贴等于一天收入的90%。如他在生病期间还能一半工作，那么，他将得到一半的疾病津贴；如他的工作超过一半，则无权领取疾病津贴，但病者有16岁以下的小孩，则可领取补充津贴。疾病津贴一般地无时间限制，但在三个月后，需要进行检查，以确定能否改做其它工作。如确定可以工作，便须接受特别的职业培训，以取得适当的工作能力；如确定不能重新工作，即使经过治疗或培训，也不能恢复劳动能力，从而成为永久残废，而且丧失劳动能力一半以上者，疾病津贴便由残废年金来代替。

产妇津贴。孕产妇和婴儿除医疗保健待遇同一般病人大体相同外，还可领取一份产妇津贴。根据1974年的立法，产妇津贴称为父母津贴。在1982—83年，在180天内，父母津贴的金额为每天37瑞典克朗。如果父母为雇用人员，可以获得一份相当于每天劳动收入（其年收入在6,000—120,750瑞典克朗之间者）的90%的现金津贴，为期也是180天。父母津贴的最高限额为每天297瑞典克朗。此外，他们还可以获得一份特别的父母现金津贴，作为在90天内照料孩子的报酬，其数额与父母津贴相同。这项特别津贴可以延续到小孩8岁或8岁以上，最迟可延长到中学一年级。

健康保险服务的全部费用由投保人、雇主和政府分担。投保人以保险捐形式约负担一半的费用；雇主和政府各负担四分之一。投保人的保险捐款随着劳动收入的不同而不同。

### （三）其他保险

首先是就业受伤保险。根据1901年立法，这项保险是由私人主办的自愿保险。1976年立法改为强制性保险。保险范围包括全部雇用人员。就业受伤人员获得免费医疗，并可享受疾病津贴，其金额1982—83年等于年收入（在6,000至120,750瑞典克朗之内者）的100%，最初90天由疾病保险基金支付；在确定为残废以后，便改为残废年金，死亡后除丧葬津贴外，遗属可领取遗属年金。

其次是失业保险。这种保险计划从1935年开始实行，属于国家补助的私人主办的自愿保险计划。现在，这种保险是根据1973年立法进行的。受保人应为得到承认的失业保险协会的成员。现在的投保人数约占全部职工的70%。1982—83年失业保险津贴为每天80—210瑞典克朗。这种津贴必须上交所得税。

### （四）社会救济

目前，瑞典社会救济所依据的立法为1957年的社会救济法。自此项立法通过后，“社会福利”一词代替了以往使用了几百年的“贫民救济”。根据1957年的立法，社会救济同过去一样，主要由地方政府管理。但1957年立法对1918年有关“济贫”的立法作了重大修改，除用词的改变即“济贫”改为“社会福利”以外，还规定地方政府对那些家庭收入无法满足或不足以满足最低生活需要的所有居民的救济，都是强制性的，但同时鼓励“自愿”互助；还规定社会救济尽

可能采取现金形式，不要象过去那样，提供食品、衣服、住房等实物；还强调地方政府应当提供教育，职业训练等服务，提供必要的劳动工具等。

#### （五）社会补助和其他社会福利

瑞典从30年代起就实行家庭补助。根据1948年的立法，家庭补助称为小孩补助。所有家庭，包括被雇用的外国人家庭，不管其收入水平如何，16岁以下的小孩均可得到小孩补助。它不需要经过家庭状况调查，也不影响上面提到的残废者和遗属享有的小孩补充年金。1982—83年小孩补助标准为每个小孩每年3,000瑞典克朗；16—18岁在校小孩每月领取250瑞典克朗；小孩住处离校6公里以上者，可以每月获得150—450瑞典克朗的交通补贴。其他的补助须经生活状况调查或收入状况调查而定。根据收入状况调查的结果，其他补助可达到每月180瑞典克朗；根据生活状况调查的结果，其他补助可达到每月230瑞典克朗。家庭补助费用由财政部负担。

除一般小孩补助外，瑞典还建立了其它各种小孩福利措施。如给14岁以下儿童度假补助全部交通费用；给11岁以下小孩及其监护人补助全部交通费用；携带2—15岁的小孩度假的家庭主妇只需负担少量的交通费用。但所有这些都需经过收入状况调查证明符合条件后才能获得。从1944年起，18岁以下儿童可免费进行体格检查。

瑞典实行中小学教育完全免费的制度。从1946年起，所有中小學生可以获得免费的午餐、课本和文具纸张等。在大学预科、补习学校和假期学校的学生每月可得到学习赠款、交通补助以及住宿补助等，但须经过生活状况调查证明合格。高等学校的学生可以取得赠款或无息贷款。贷款偿还期



为20年。如果贷款人参加了社会保险，在失业、生病、残废或遇到其它意外情况时，可推迟偿还或免于偿还。高等学校并实行奖学金制度。

瑞典政府为照料老年人，设立了“老年人之家”。1947年议会还专门为此通过了一个特别法律，确定了建立“老年人之家”的一些原则。目前，几乎各省所属的市政区都有若干个“老年人之家”。

瑞典政府非常重视生病、受伤工人的劳动力恢复的工作。劳动力恢复计划包括在医院和疗养所为恢复工作能力的治疗；职业指导和特别咨询；丧失劳动力程度的检查；提供恢复健康的训练车间；提供适合残废者劳动的特殊设施；对私人经营小企业或其它工作的残废者提供财政援助；对残废者来往于训练和工作场所所需的交通费用、训练课程费用、材料费用提供赠款，等等。

#### 第四节 联邦德国的社会保障制度

战后，联邦德国社会保障制度的法律依据，仍然是19世纪80年代和两次大战之间制定的那些社会保险法。但是，联邦德国的社会保障制度在50和60年代，特别是在1957年和1969年进行了重大的改革，扩大了社会保险范围，改善了社会保险的待遇，并且使年金同时与生活费用和工资增长联系起来。

##### （一）年金保险计划

这项计划一直是强制性的。但保险范围已从原来的仅限于领工资的工人扩大到一部分（收入在一定限额以下的）自由职业者和自雇人员（即独立经营或独立生产者）。过去年

金保险计划所遵循的原则是提供维持生活的津贴，新的年金保险计划则强调保持年金领取者的经济地位，要求年金水平应更紧密地同个人的工作和劳动收入状况相联系。

联邦德国规定男65岁，女60岁退休。退休者如已交满180个月的保险捐，即可领取老年人年金或退休年金。退休年金的计算方法比较复杂。它要先算出体现他的相对经济地位的比例数，然后才能计算出他应得的年金。退休者个人的经济地位是根据他整个投保期间的劳动收入与所有投保人的劳动收入平均水平的对比关系确定的。比如，某投保人在1983年退休，他已工作了40年，在这40年期间，他的劳动收入总计为20万马克，所有投保人在同一期间的劳动收入平均为25万马克，那么，他的相对经济地位比例数就是 $\frac{20}{25} = 80\%$ 。为了使他的退休年金同他的劳动收入相联系，在计算时，还必须首先确定他用来计算退休年金的劳动收入基数。1957年的立法规定，劳动收入基数是退休前3年的每年平均劳动收入。他的用来计算退休年金的劳动收入基数，是这三年所有投保人每年平均劳动收入，乘上他的相对经济地位比例数以后所得出的数额。既然已知他是在1983年退休，他的劳动收入基数就是1979到82年的平均劳动收入。如果这3年所有投保人每年平均劳动收入为25,000马克，那么，他用来计算退休年金的劳动收入基数就应当是 $25,000 \times \frac{80}{100} = 20,000$ 马克。他每工作一年，就可得到劳动收入基数的1.5%，即300马克。因为他已工作了40年，所以，1983年他的退休年金应当是20,000马克的60%，或300马克的40倍；即12,000马克。反过来，如果他的相对经济地位比例数等于120%，他用来计算退休年金的劳动收入基数就应当是30,000马克。

1983年他的退休年金便等于18,000马克。退休者的小孩津贴等于全国平均劳动收入的10%。由于新的立法取消了自俾斯麦时代以来长期保持的最低年金限额制度，又由于它已同收入水平联系起来，这就扩大了最高收入者同最低收入者所获得的年金之间的差距。年金制度的改革不是消除而是加剧了收入的不平等。

新的残废年金的计算方法同老年人年金基本相同，但在时间条件的计算上却有所不同。老年人在退休前至少必须交够180个月的捐款，永久残废者只须交够60个月；残废者受到保险的就业时间，不是他伤残前实际工作的时间，而是要假定他能够工作到55岁，由于残废而损失的这段时间也应计算在内。比如，他从20岁开始工作，40岁残废，他受到保险的就业时间就不是20年，而是要把40岁到55岁这段时间加进去，即35年。如果他完全不能工作，他的残废年金就相当于他的劳动收入基数的 $35 \times 1.5\%$ ，即劳动收入基数的52.5%；如果他的劳动能力还不到原来的一半，那么他的残废年金就等于他的劳动收入基数的 $35 \times 1\%$ ，即35%。寡妇年金也大体如此。但在计算时，要把她的年龄和工作能力估计在内。

为了使年金能同以后就业人口工资水平的提高相适应，联邦德国议会每年要通过一个调整年金的建议。这项建议既考虑劳动生产率提高的情况，也考虑年金计划所拥有的财政状况。

联邦德国同瑞典一样，非常重视投保人劳动能力的保持、恢复和改善。它长期以来把这项工作看作是变经济负担为经济资源的工作，看作是社会保险的一项重要职能。另一方面，年满60岁的男工失业一年以上者可提前退休，领取退休年金；尚在工作65岁以上的老工人也可推迟退休。

年金的资金来源是投保的雇用人员和他们的雇主的社会保险捐。从1957年起，每个工人的捐款等于他的劳动收入的11%，1964年提高到14%，70年代后期为9%，雇用人员和雇主各负担一半。劳动收入低于平均水平的工人的捐款，完全由雇主负担。用来计算捐款的劳动收入有一个最高限额。这个最高限额等于所有投保人劳动收入平均水平的两倍，矿工为2.5倍。超过这个限额的收入可以不用计算捐款，即可不交捐款。为了使捐款也同以后的工资和薪金的增加相适应，这个捐款限额也必须定期调整。在雇用人员和雇主的捐款之外，政府从财政开支中提供一部分补助。

战后年金制度的一个重要变化，就是把它范围扩大到自立的农民，自立农民的年金和捐款都采用统一标准，不同收入挂钩。农民要得到年金所必须具备的条件同工人一样，男女分别年满65岁和60岁；交满180个月的捐款；而且在50岁以后，就必须通过继承、出售或长期租让等方式转移他的农业企业，脱离农业劳动。这一措施的目的是鼓励农业由中青年人经营。对于手工艺人，从1938年起就已建立了特别的年金计划。60年代的改革使这一特别计划同一般工人计划合并。自由职业者仅有一部分参加了国家年金保险计划。

## （二）其他保险

从1961年起，联邦德国工人，通过健康保险的改革，在生病时的收入保障有所改善。工人因生病不能工作的6个星期，可以得到等于全部工资的65—75%（视家属多少而定）的疾病津贴，而且还可从雇主方面得到补充津贴，以便使他的全部现金收入相当于原有工资（纳税后）净收入的100%。其实，在1961年以前的二、三十年中，联邦德国的职员生病的头6个星期，已可从雇主那里领取到全薪。1961

年的改革起了弥补工人同职员之间在疾病津贴方面原来存在的差距的作用。在70年代初以后，工人疾病津贴的数额相当于正常劳动收入的80%，期限最长可达18个月；头6个星期的全额工资改为全部由雇主支付。联邦德国居民的疾病医疗，除少数项目外，都是免费的。

根据1963年对工人补偿（工业负伤）法的改革，工业负伤年金也同老年人、残废和遗属年金一样，实行定期调整，并改善了其它的工伤津贴。联邦德国的法律规定，雇主必须雇用因为战争、工业负伤或政治迫害而严重残废的人；拥有9名工人的雇主必须至少雇用一名残废者；拥有15名以上工人的雇主必须雇用6%的残废者。如果雇主雇用的残废者不足定额，则必须按照缺额每月交付一定款项。

失业保险范围已经扩大到工业工人以外的阶层。从1975年起，失业后领取津贴的等候时间从过去的14天减少到3天。如果过去已经就业104周，失业者可以享受52周的失业津贴。失业津贴的标准等于劳动收入的44—80%，它同工资等级成反比变化，即工资等级越高，失业津贴占劳动收入的比例就越低。加上家属津贴后的津贴总额，低工资者不得超过劳动收入的90%，高工资者不得超过70%。

战后，联邦德国失业津贴计划的重点力图从维持失业者的收入转到恢复失业者的工作。失业保险计划给失业的工人提供各种补助或低息贷款，以帮助他们解决为寻找工作、重新安置家庭、远途上班、职业指导和咨询、体力和脑力恢复、重新培训、添置工具或工作服等所需要的额外费用等问题。同时，失业保险基金还用来建设各种公共工程，以吸收一部分失业工人；并在建筑工人由于冬季严寒和其它恶劣气候条件无法施工时，给他们提供各种补助。

没有资格领取保险津贴的失业工人，可以领取比失业津贴标准更低的失业救济。

这类保险的费用也主要来源于职工和雇主共同分担的法定捐款。他们为健康保险和疾病津贴（6个星期以后）上交的捐款等于每个职工薪金或工资的6%，为失业和训练上交1.5%。另外，雇主必须为伤残基金单独上交捐款1.5%。政府也负担一部分费用。

### （三）社会救济

联邦德国的社会救济，除失业救济外，还有对病人、残废者和老年人的救济。这类救济的申请者，或者是为了维持最低生活，或者是为了解决特殊需要，如结核病人的特殊护理，残废者和老年人的旁人照料等等。1976年除失业者外领取社会救济者共计21万多人。

联邦德国的社会救济是按照一定标准提供的。这个标准相当于官方的贫困线标准。1979年本人每月社会救济标准为297马克，其妻子为238马克，7岁以下小孩等于他的救济标准的45%，8—11岁小孩等于65%，12—15岁小孩等于75%，16—21岁小孩等于90%，年满22岁小孩只能享受他的救济标准的80%。每月救济标准详情见下表：

### （四）家庭补助

从1954年起，联邦德国开始实行家庭补助。大多数雇用人员和自雇人员可以享受这种补助。最初的家庭补助是从第三个小孩开始，1964年4月改为从第二个小孩开始，但有家庭收入的限制，即家庭收入超过一定数额者，第二个小孩就不得领取补助。从1975年1月10日起，所有小孩都可领取家庭补助，而且取消家庭收入的限制，第一个小孩领取50马克。从1979年7月1日起，第二个小孩每月领取100马克，从

1979年1月1日起，第三个及以后每个小孩每月补助200马克。家庭补助一般地维持到小孩年满18岁；在校学习、工厂学徒或残废，可延长到25岁。在1954—64年，雇主负担一部分家庭补助费用。其后，全部由财政资金支付。

此外，联邦德国还提供住房补助。

规定标准 (全国平均)	一对夫妇和两个8—11 岁的小孩(每月马克)	一对夫妇(双方年龄65岁 以上)(每月马克)
丈夫	297	297
妻子	238	238
小孩	193	—
	223	—
合计	951	635
外加：		
65岁以上老年人的多种需要一次性支付的救济(相当于规定标准的15%) <sup>①</sup>	142.65	80.25 <sup>①</sup>
住房补助	400	250
每月社会救济总额	1,493.65 <sup>①</sup>	1,025.75 <sup>①</sup>

① 一次性救济可加在第一个月的救济总额中，以后的各月救济总额不包含此数。

资料来源：赫·温特斯坦著：《德意志联邦共和国社会保障制度》，1980年慕尼黑德文版，第134页。

### (五) 战争年金和津贴

战后，与战争有关的社会福利已成为联邦德国社会福利制度一项重要内容。目前，联邦德国每年对战争受害者的津贴和对战争损失的补偿，仍然是一笔相当大的财政开支。

对战争受害者及其家属，除负责医疗、护理费用外，还提供残废年金、孤儿寡妇年金、父母年金、护理补助、职业

损失补偿、丧葬补助、结婚补助等。1982年，联邦德国领取战争年金的人（包括在国外定居者）还有210万，其中残废100万，寡妇鳏夫100万，孤儿3万，父母10万。全部开支1,269,300万马克。另外，对战争受害者的救济为92,500万马克。

被驱逐者和由于战争或货币改革遭受损失的人可以领取战争损失年金或补偿，包括基本补偿、战争损失年金、家具补偿、住房救济、货币兑换补偿等。1982年，接受战争损失年金的人为30万。从1952年9月1日到1978年12月31日，战争损失年金和补偿费用共计9,925,300万马克，其中战争损失年金3,884,200万马克，基本补偿2,423,500万马克，住房救济561,100万马克，家具补偿912,700万马克。

## 第五节 法国的社会保障制度

1945年10月4日法国临时政府的法令确立了战后法国社会保障制度的结构，创造了一个单一的组织，以取代有关社会保险、工人（伤亡）补偿、健康保险、家庭补助等各项法律。1956年法国提出了社会保障法典，经过几次修改，最后在1967年8月21日以法令形式确定下来，并于1968年7月31日批准。这部法典对社会保障有关问题都作了规定。

法国的社会保障一般计划包括工商业中所有的工人。工商业工人以外的社会阶层的社会保障，由另外一些特别计划负责。

### （一）社会保险

法国社会保险包括对疾病、长期疾病、产妇、残废和老年人的保险。凡按照劳务合同就业的法国工人，不论其收入



水平或合同性质，均可参加。受雇用的外国人有同法国公民一样参加保险的权利。现在，所有从事过一定职业的老年人及其配偶均有权领取老年人津贴；98%的居民（包括尚在工作 and 退休者）得到强制性的疾病保险，其余2%的居民已参加自愿保险。各种保险津贴和年金定期进行检查，按照整个工资和薪金的变化而进行调整。

**疾病保险。**投保人及其家属医疗保健费用的补贴，同瑞典一样，采取报销制度。投保人家属包括妻子、16岁半以下小孩、18岁以下还在学徒的小孩、20岁以下还在求学或长期患病体质虚弱不能工作的小孩、在大学读书的21岁以前的小孩，一起生活并负责家务劳动和教育两个以上14岁以下小孩的亲属。医疗保健费用一般地不能全部报销。投保人通常需要负担10%到30%的费用，根据不同种类的治疗情况来确定，按规定免费者除外。各种医疗都规定了一个费用标准，报销时不是按照实际费用，而是按照规定的费用。如果患病者经医生证实不能工作，从不能工作后的第四天开始，每天可领取相当于规定工资（即用于计算捐款的工资）50%的疾病津贴。如果他有3个以上小孩，在31天后，每天可领取相当于规定工资三分之二的疾病津贴。一般病人领取疾病津贴的期限为6个月，长期患病者，本人及其家属医疗保健费用可以报销100%。长期疾病津贴期限为3年，如果需要重新适应工作或重新培训，则可再延长一年。

**产妇保险。**投保人本人或其配偶怀孕、分娩和临床休息期间的医疗费用可以全部报销。在分娩前6周和分娩后8周的期间，每天可领取相当于规定工资90%的产妇补助。

**残废保险。**凡投保人由于生理原因不能工作或不能完全工作，使劳动收入低于本地区本行业职工劳动收入三分之一

以上者，均可领取残废津贴。他的致残病症的治疗费用可以全部报销。其它疾病可领取全额的疾病津贴。残废者也可以领取残废年金。其数额一般地等于残废前10年平均每年劳动收入的30%；如果全部残废，他的年金可以增加至40%；如果他需要别人照料，他的年金可以再增加到50%。另外，需要别人照料的残废者还可获得家庭照料附加补助，1982—83年家庭照料附加补助的最低数额为每年28,094.64法郎。残废年金可享受至60岁，然后用至少等于残废年金数额的老年人年金来代替。

老年人年金。法国的老年人年金保险制度从1910年开始实行，1972年1月25日的社会保障法典重新作了规定。从1975年起，年满60岁并至少上交捐款37年半（150个季度）的男工，可以领取等于基本年薪25%的年金；如果他继续工作，推迟退休，每推迟一个季度，可以外加基本年薪的1.25%。所以，到年满65岁时退休，就可领取等于基本年薪50%的年金。如果他上交捐款不足37年半，但超过15年，那他的年金就等于他上交捐款的季度数乘以全额年金的 $1/150$ 。比如，假定他已上交捐款20年，即80个季度，全额年金为15,000法郎，他的年金就应当是 $80 \times \frac{15,000}{150} = 8,000$ 法郎。投保人如尚有配偶和3个以上需要抚养的子女，他的年金还可以增加。

死亡和遗属保险。参加保险的人死亡后，他的家属可以得到一笔死亡赠款，其数额等于死者3个月的劳动收入（不得超过最高限额）。配偶可领取死者年金的一半。

工业中的负伤和职业病的保险。根据社会保障法典规定，雇主必须采取预防工伤事故的措施，并利用对雇主罚款

或赠款的奖惩办法来促使这类措施的实行。工业中的负伤和职业病的治疗全部免费。工业中的负伤者或职业病患者，如果是暂时不能工作，他可以每天领取补助，金额等于他的工资的一半，29天后等于工资的三分之二；临时补助4个月后要进行检查，如果整个工资水平已经提高，这种补助也要相应地提高。如果他被确定为永远残废，则可领取年金。年金数额系按照残废程度和残废前12个月的工资计算出来。在计算残废年金时，所依据的过去12个月的工资有一个最低限额和最高限额。如果他的工资是在限额之内，他用来计算年金的工资基数就等于最低限额的工资加上超过最低限额的那部分工资的三分之一。比如，假定1982年最低限额为14,952法郎，最高限额为68,760法郎；又假定他残废前12个月的工资是40,000法郎，那么，他的用来计算年金的工资基数就是：

$$14,952 + (40,000 - 14,952) \times \frac{1}{3} = 23,301 \text{法郎}$$

再用这个工资基数乘他的残废程度的百分比，就可以得出他的残废年金数。残废程度的百分比是这样计算的：残废一半以下者，取50%的 $\frac{1}{2}$ ，残废程度超过一半者，又取超过部分的 $1\frac{1}{2}$ 。假定他的残废程度是80%，那么，他的残废程度百分比就是： $\frac{50}{100} \times \frac{1}{2} + \frac{30}{100} \times \frac{3}{2} = 70\%$

因此，他们残废年金就等于 $23,301 \times 70\%$ ，即16,311法郎。②

工伤事故死亡者的家属也可根据死者工资基数领取年金。家属年金计算方法与残废年金计算方法相同。寡妇孀夫年金等于死者用上述方法算出的工资基数的30%；16岁以下头两个小孩每个小孩的年金等于死者工资基数的15%，其余每个小孩等于10%。死者孙子女可享受与子女同等待遇。但

是，所有家属年金总额不得超过死者工资基数的75%。

失业保险。现行的失业保险制度是根据1979年1月16日的立法实行的。失业津贴不仅提供给全失业者，而且也提供给部分失业者。失业津贴的数额要根据生活状况调查来决定。1982—83年全失业津贴为每天13.5法郎，3个月后减为12.4法郎。他的配偶及其他家属为每人每天5.4法郎。从1926年以后，失业津贴费用由政府负担。1958年12月31日全国雇主协会同工会达成协议，建立一种给工商业全失业工人提供特别补助的制度，费用由雇主和工人分担；雇主交付工人工资的2.76%，工人上交本人工资的0.84%。特别补助的数额视情况而定。根据1968年2月21日的新协议，这一特别补助制度已扩大到部分失业工人。

## （二）家庭补助

法国的家庭补助创始于30年代，是法国的一项重要重要的社会保障措施。同其他西欧国家比较，法国的家庭补助有两大特点：一是名目繁多，包括一般家庭补助、家庭补充补助、胎儿补助、产妇赠款、残废儿童专门教育补助、孤儿补助、单一家长补助、开学补助、住房补助、家庭最低收入补助等10种；二是补助所需的费用不是由政府支付，而是由雇主负担。

然而，法国的家庭补助，也和其他西欧国家一样，不属于一般的社会保险：它不以受益人交纳社会保险捐为条件，也不取决于受益人的工资水平；各种家庭补助均以现金形式发给。所有法国居民，包括被雇用的外国人，均有资格领取家庭补助。家庭补助免交所得税。它的数额是由各个地区的基本工资决定的。几种主要家庭补助的实施办法是：

（1）一般家庭补助。至少有两个小孩的家庭才能享受

这种补助。两个小孩的家庭补助等于当地每月基本工资的25.5%，第三个小孩等于基本工资（1981年为1246法郎）的45%，第四个小孩等于基本工资的41%，第五个及以后每个小孩等于基本工资的39%。另外，从第二个小孩开始，每个年满10岁的小孩可以得到相当于基本工资9%的附加补助。年满15岁的小孩可以得到相当于基本工资16%的附加补助。

（2）家庭补充补助。有3个小孩以上的家庭或一个小孩年龄未满3岁的家庭可以获得这类补助（1981年为519法郎）。

（3）产妇赠款。等于基本工资的260%，生育或收养第二个小孩者等于基本工资的190%，生育或收养第三个小孩及其后的每个小孩者等于基本工资的457%。

（4）单个家长家庭补助。这种补助是提供给那些只有一个家长领取工资的家庭，或者虽有两个家长就业，但其中一人的工资收入低于本地区基本工资三分之一的家庭。补助数额也是相当于基本工资的一个比例，同一般家庭补助一道发给。

（5）住房补助。即房租补助。凡住房只达到某些最基本的健康和卫生条件的家庭，而房租已经超过家庭收入的一定比例时，可以获得住房补助。住房补助的数额等于该家庭实际支付的房租与不同地区不同住宅规定的最低标准房租之间的差额的一个百分比。这个比例视家庭人口多少而异，从40%一直到95%不等。那些为改善自己的居住条件而支付了一定费用的家庭可以获得赠款。

家庭补充补助、单个家长家庭补助、学校开学补助和最低家庭收入补助，只提供给那些年收入低于某一规定数额

的家庭。

### (三) 社会保险和补助费用来源

社会保险一般计划的资金来源主要是雇主和雇用人员的捐款。这种捐款是按照工资或薪金的一定比例计算的。用来计算捐款的工资或薪金有一个最高限额。据1981年1月1日估算，这个最高限额是一年68,760法郎。为支付家庭补助、老年人年金和工伤事故津贴上交的捐款，完全是按照限额以内工资或薪金的一定比例计算的。但是，为支付疾病、产妇、残废和死亡津贴的上交的捐款，一部分是按照限额以内工资或薪金计算，一部分是按照全部工资或薪金计算。除家庭补助和工伤事故津贴全部由雇主负责外，其余捐款由雇主和雇用人员分担。失业津贴和救济费用筹措办法与一般保险计划有所不同已如上述。1981年法国某些社会保障计划捐款和津贴总额（10亿法郎）如下：

	捐款	津贴
医疗保健	173.8	146.8
工伤事故	26.1	18.7
老年人年金	90.7	79.7
家庭补助	67.9	60.0

资料来源：英国《政治家年鉴》，1983—84年版，第484页。

### (四) 社会救济

战后，法国的社会救济仍然是在中央政府授权下由地方政府管理。法国的社会救济除失业救济外，还有传统的救济和对战争受害者的救济。

传统救济包括对年老体弱者的援助，对精神病患者的治疗，给结核病人的赠款，给儿童的援助等。战后，法国法郎大幅度贬值，一些依靠较低的固定收入维持生活的人由此而

遭受很大损失。这些人也可获得一定救济，如免费医疗、减价享用公共交通、在专门设立的餐馆购买低价膳食等。

对战争受害者及其家属除战争年金外，还提供免费医疗，老年和残废人的住处，职业培训财政补贴，奖学金以及对战争孤儿的抚养等。

### （五）特别保障计划

上面谈到的都是有关社会保障的一般计划，除此之外，法国还有20多种特别的保障计划。约有30%的工资劳动者参加这类计划。其中最重要的是对农业工人、电力与煤气业工人、国有化铁路和采矿工人，政府工作人员（包括军人）和自雇人员的社会保障计划。

这些计划分别由这类行业的主管部门管理。如农业工人保障计划归农业部管理，铁路工人保障计划归运输部管理等。参加特别保障计划的捐款一般地较低，津贴标准较高，很大部分的费用由国家或有关工业部门负担。有些参加特别保障计划的成员，如政府工作人员和国有化公司工人，同时也领取一般计划的某些津贴。各种特别保障计划有着不同的管理办法。以其中最重要的农业工人保障计划来说，它给职工提供家庭补助和社会保险。社会保险津贴依靠农场主、经营农场的企业主和职工捐款来支付；家庭补助除农场主和经营农场的企业主的捐款以外，主要依靠政府提供的补贴。农场主和经营农场的企业主除老年人年金计划外，不参加社会保险，但领取家庭补助。

## 第六节 私人保险和私人救济制度

国家主办的社会保险和社会救济，是在私人机构主办的

保险和救济的基础上建立和发展起来的。国家保险和救济吸取了私人机构主办时所积累起来的某些经验，参照了私人机构的某些管理方法。自19世纪末以来，国家保险和救济的逐步扩大和加强，并没有取消私人保险和私人救济，而是同私人保险和私人救济互相结合，并使后者有所发展。私人保险和私人救济制度，即西欧通常所说的自愿保障制度，仍然是强制性的社会保障制度不可缺少的重要补充。

在社会保障制度已经相当发达的第二次世界大战后的年代里，私人保险和私人救济继续拥有一些独立发展的余地，例如，在国家保障计划满足广大居民对一般风险保障的需要以外，私人机构可以满足某些阶层的特殊保障的需要，包括收入较高的居民对更加优厚的保险津贴的需要和贫苦居民对慈善机关救济的需要；又例如，在那些不适合于推行强制性的社会保险的部门或方面实行自愿保险。更重要的是私人保险和私人救济机构同国家有着密切的关系。它们得到了国家的扶持和鼓励。私人保险和私人救济机构通过3种形式取得国家的支持：一是获得国家的财政补助，如丹麦、瑞士和瑞典的失业保险，丹麦的工伤事故保险，瑞士的疾病保险，都是私人机构主办的，得到了国家的财政补助，私人慈善机关也得到国家的财政补助；二是获得国家的税收优待，如西欧国家私人控制的各企业内部的职业年金计划基金就可免交所得税；三是承办国家主办的社会保险。这是私人保险同国家保险互相结合的重要形式。

目前，西欧国家究竟存在哪些私人保险和私人救济机构？它们如何同国家保障机构互相结合？现在，以英国为例来加以具体说明。

英国的私人保险机构的起源和早期构成，已在第二章中



叙述过。在19世纪末和20世纪初，英国在建立各项社会保障计划，特别是在1911年建立国民健康保险计划时，遭到私人保险机构的反对。它们担心，在国家保险计划建立后，它们将在保险业务方面受到排挤，原先参加私人保险的人的利益将受到损害。为了打消私人保险机构的顾虑，当时英国政府决定，把国家的健康保险计划交由私人保险机构负责管理。管理国家健康保险计划的私人保险机构被称为“承办社”（Approved Societies）。从1911年以后，被批准为“承办社”的私人保险机构（为私人保险业的主体）和其他私人保险机构均获得逐步的发展。“承办社”有着不同的类型和规模。它们大致可以分为5种类型：（1）拥有分支机构的“友谊社”；（2）集中管理的“友谊社”；（3）工业人寿保险机构；（4）工会；（5）雇主节约基金会。第二次世界大战期间，“承办社”共有800个，如果包括它们进行单独结算的分支机构，共有6,600个。“承办社”负责管理的国民健康保险人数从最初的1,519万人增加到1938年的1,817万，其中工业人寿保险机构从占45.2%提高到46.6%；两种“友谊社”从占44.1%提高到46.8%，各种类型的“承办法”，除了经办国民健康保险业务外，还从事其它种类的保险活动。不同类型的私人保险组织（包括未被批准为“承办社”的私人保险组织），各有其重点的保险领域。其中最重要的私人保险组织是工业人寿保险机构、“友谊社”和工会。

（一）工业人寿保险机构（Industrial Assurance Office）。所谓工业人寿保险是这样的一种人寿保险：经营这种保险的机构利用收捐员每周挨门挨户地从投保人那里收集捐款。另外有一种普通人寿保险：经营这种保险的机构不用收捐员每周收捐，而是按季度或年度收集捐款。工业人寿保险机构

有两类：一类是工业保险公司，另一类是“集捐社”。“集捐社”实际上也是一种“友谊社”，但因为它们同一般“友谊社”有些不同，它利用收捐员收集捐款，故简单地称之为“集捐社”（Collecting Societies）。工业保险公司和“集捐社”起初只进行丧葬费用的保险业务（投保人定期向保险机构交付一定的小额捐款，在死亡时，他的家属可从保险机构获得一笔安葬费）。以后，这类机构的保险业务逐渐扩大到与死亡有关的其他各种费用的保险，以及一般人寿和人寿定期保险（endowment assurance）等。1942年，工业人寿保险机构有160家，其中包括万全保险公司（Prudential Assurance Company, Ltd）、珍珠保险公司（Pearl）、安全保险公司（Refuge）、皇家伦敦互济保险公司（Royal London Mutual Insurance Society, Ltd）等14家保险公司和146家“集捐社”。8大保险公司和“集捐社”占有这类保险业务的90%。几乎所有的较大的保险公司和“集捐社”都经办国民健康保险业务。

（二）“友谊社”，这种保险机构主要从事疾病和事故保险，也经营有关死亡、产妇、老年以及存款的保险业务。各种形式的“友谊社”最后都被批准为国民健康保险的“承办社”，1939年已登记的“友谊社”拥有它们所承办的国民健康保险计划的成员550万。此外，还有无法计算的未登记的“友谊社”，据估计，这种“友谊社”的成员人数大概同已登记的“友谊社”相等。

（三）工会。从事失业的自愿保险。参加工会主办的失业自愿保险者可以获得除国家保险津贴以外的另一份保险津贴，但人数不多，1942年不到100万。

战后，这些私人保险机构还继续存在。工业人寿保险公司

已有很大发展。由于1948年建立的社会保险制度加强了政府对社会保险的集中管理，特别是由于建立了基本上独立于社会保险计划之外的医疗保健服务，各种“友谊社”的业务活动和作用受到了很大的限制。许多小型的“友谊社”已经停止营业，但是，较大的“友谊社”自70年代后期以来却增加了它们的成员和保险基金。私人保险机构还在继续发挥它们作为社会保险的补充作用。

在这方面，特别值得指出的是战后英国私人保险机构在年金保险业务上占有了重要的地位。从50年代初以后，尤其是在60年代，雇主为职工组织的私人职业年金计划获得了蓬勃的发展。在1956—67年，参加私人年金计划的成员增加了50%，已经增加到约占雇用人员的一半。这种私人年金计划得到了雇主的资助；捐款和年金均同劳动收入水平相联系；年金数额较多。参加这种私人年金计划的大部分是收入较高的职工。这种私人年金计划的管理形式有两种：一种是由公司自己建立独立的基金，在公司内部进行管理。全国年金基金会（National Association of Pension Funds, NAPF）成立于1917年，就是代表这种企业内部的私人年金计划的利益的。另一种是由各企业承包给私人保险公司。人寿保险业协会（Life Office Association）代表这种保险公司的利益。

战后，英国私人年金计划之所以比较兴旺，重要原因之一就是因为在根据1948年建立的社会保险制度，年金及其它社会津贴比较微薄，而且按统一标准发给；仅仅依靠这种社会保险津贴，即使贝弗里奇提出的社会保险满足最低生活标准这一目标，也未必能够达到，更不用说满足收入较多的职工的较高生活标准的需要。这样一来，收入较多的职工便设法参加私人保险计划，以补国家保险津贴之不足。因此，在英国

社会里，就形成了两种并行的保险制度，即统一标准的、津贴数额较少的国家保险制度和按工资或薪金分等级的、津贴数额较多的私人保险制度。在50年代，英国各主要政党面对着这样两种制度的对立；在如何把两者协调起来的问题上处于左右为难的境况：如果国家保险计划继续维持现状，实行与私人计划不同的捐款和津贴制度，就会引起越来越多的人的不满，使一些原来参加国家保险计划的人转向私人保险机构，从而损害社会保障制度的威信和意义；如果实行改革，采用私人计划通行的捐款和津贴与工资或薪金相联系的制度，就会把原来处在国家保险计划之外的人吸收到国家保险计划中来，这又会减少私人保险机构的业务，损害它们的利益，招致它们的反对。因为这些私人保险机构不仅能从保险业务中获得盈利，而且每年可以从中取得一大笔保险基金，用于企业投资。70年代初，用于投资的私人职业年金基金每年达15亿英镑。英国各政党不能不寻求解决这一矛盾的办法。

1959年，英国工党提出了一个解决方案，经过反复辩论和磋商，在1970年1月制定了一项具体计划。这项计划的基本原则是国家年金保险计划，采用私人的保险制度，即捐款和津贴都与工资或薪金挂起钩来，除统一标准的基本年金外，再加上按工资或薪金一定比例计算的补充年金。但是，对职工的年金保险业务不完全由国家保险机构经营，而是将其中的一部分承包出去，由私人保险机构管理，就是说，国家同私人机构按照一定比例分割年金保险业市场。最后，在1975年4月，这项计划获得议会的批准，从1978年4月起开始实行。它为国家保险同私人保险的结合，提供了一个良好范例。

私人救济对国家主办的社会救济的辅助作用，主要表现

在对一部分老、弱、病、残、孤、寡提供的个人服务上，即对这类人的生活照顾和帮助下。私人救济大部分是由一些慈善机构进行的。1979年，英国已登记的慈善机构共155,000个；慈善事业的收入为25亿英镑。这种资金大部分是公司或个人的捐赠款项和这些机构的盈利收入；其中政府赠款2.5亿英镑，占收入总数的10%。1979年英国政府对上述几类人的个人服务开支为19.08亿英镑，等于同年慈善机构收入的76%。从私人慈善机构收入和政府机构类似开支的对比情况来看，英国私人慈善机构在对社会底层的个人救济方面，分担了政府相当大的一部分责任。

国家保险取代但不取消私人保险，国家出面救济但又鼓励私人救济；国家保险与私人保险的相互结合，国家救济与私人救济的相互结合，这是西方国家现代社会保障制度的普遍现象。

## 第七节 西欧社会保障政策的国际协调

任何国家的社会保障制度都是为本国居民设置的。各国社会保障津贴都对受益人规定了一些同国籍、居住时间、捐款数额有关的条件限制。无捐津贴、产妇津贴等主要是从本国政治和社会利益考虑，一般地只提供给本国居民；疾病、失业等津贴都规定有一定的居住时间和上交捐款数额的限制；老年、残废年金所要求的居住时间更长，所要求的捐款数额更多。社会保障制度中的这些有关国籍、居住时间和捐款数额的限制，给国际间流动的劳动力和一般移民在社会福利方面提出了许多问题：如何保证在国外工作时在社会福利方面不受歧视？在本国或别国取得的享受福利津贴的权利如何到另

一国也同样有效？在好几个国家劳动，但在任何一个国家都没有达到领取全额年金所需要的年限和捐款条件时怎么办？身在异国劳动，妻室家小却留在本国和另一国时，能否领取家庭补助？按照哪个国家的标准？如此等等。随着生产国际化和劳动力国际化的不断加强和移民的增多，这些问题更加迫切地需要解决。

欧洲是资本主义的发祥地，欧洲国家工业化一般来说开始得比较早。但是，欧洲各国的工业化进程很不平衡，工业化水平有高有低。随着欧洲工业化的逐步展开，劳动力从农业地区向工业地区的转移，从工业较不发达国家向工业较发达国家的转移，具体地说，从意大利、西班牙、葡萄牙、希腊、南斯拉夫等南欧国家向德国、法国、瑞士、英国等北部欧洲国家的转移越来越增加。第二次世界大战后，欧洲内部劳动力的转移过程进一步加速；还有大量欧洲以外的地中海国家以及其他发展中国家的移民工人进入欧洲。现在，仅居住在欧洲共同体国家的移民工人和他们的家属就已超过1,000万人。外国工人在大多数西欧国家占其劳动力总数的5%到30%。到1974年为止，大约有200万外籍工人受雇于法国，大约有400万人口移居法国，占法国总人口的7.7%。到1973年底，联邦德国的移民工人约为250万，外国移民约为400万，分别占劳动力总数和人口总数的11%和6.5%。西欧国家外国工人和移民数目如此之大，以致使西欧国家有关移民的社会福利上的纠葛，不仅是个经济问题，而且成了重要的社会政治问题。

移民的社会福利问题的解决，需要有一定的法律依据。各国的社会保障法是一种国内法，而移民的福利问题牵涉到两国或两国以上的政府之间的关系，这就需要按照国际法来

解决。正是在这种情况下，欧洲国家之间陆续签订了一系列的双边或多边的有关社会保障的国际条约。

第一个欧洲国家社会保障条约是1904年4月15日法国和意大利之间缔结的双边条约。其后，这种双边条约逐渐增多，到1945年已增加到133个。在1946到1966年，又签订了401个这类双边协定，其中94%是在西欧国家之间签订的，在其余6%的双边协定中，也有很多协定包括有一个西欧签字国。此外，还有一些西欧社会保障多边条约，如1949年11月7日布鲁塞尔条约成员国（比利时、法国、英国、荷兰和卢森堡）签署的两个协定；1951年1月19日在比利时、法国和意大利之间、1952年11月27日在法国、意大利和（联邦德国）萨尔之间签订的三边协定；1972年12月14日，欧洲委员会成员国（爱尔兰、比利时、丹麦、法国、荷兰、卢森堡、挪威、瑞典、意大利、瑞士、奥地利、希腊、英国、联邦德国等）缔结的“欧洲社会保障公约”。值得着重指出的是，建立欧洲经济共同体的罗马条约和欧洲共同体的其它规章对于各成员国之间劳动力自由流动引起的社会保障问题所作的有关规定。

在欧洲共同体作出规定以前，欧洲国家签订的双边和多边协定涉及了9个方面的社会保障内容，即疾病、产妇、残废、老年、遗属、工伤事故与职业病、死亡、失业和家庭津贴，肯定了这样一些原则，即缔约各方在社会保障上给予对方公民以同等待遇；在一国获得的社会保障权利在另一国仍然有效；在考虑津贴或年金的条件时，可以把两个国家的居住时间和捐款数额合在一起计算；对移民工人的社会保障应当依据该工人劳动所在国的社会保障法实行；各缔约国社会保障机构应当进行必要的合作等。然而，即使在这些国际条约

签订以后，对移民的社会保障还存在不少问题：国籍的限制没有完全取消；有些居住条件的限制仍然保留，特别是家庭津贴的居住条件限制，绝大部分移民工人住在他国的家属得不到家属津贴；在实行无捐津贴和无捐年金的国家，就很难享受在其他国家上交的捐款作为领取津贴和年金的条件；在私人保险、补充保险计划以及失业津贴等方面还未涉及或规定得不尽完善；旅居两个以上国家的移民的社会保障也没有作出明确规定；联邦德国同比利时和同卢森堡还没有签订双边协定，等等。

欧洲共同体成员国处理移民福利问题的法律依据是1958年9月25日根据罗马条约的有关规定制定的3号法规和1971年6月14日制定的1408/71号法规（对3号法规的修正法）。这些法规以上述国际协定为根据，采纳了这些协定的关于同等待遇、津贴权利可以带往他国等基本原则，并在此基础上，有所发展：完全取消了居住条件的限制，社会津贴（包括失业津贴）普遍可以向其他成员国发放，比如说，意大利工人可以把在联邦德国获得的老年人年金或其他津贴权利带回国去；对其他成员国旅居该国的移民提供的疾病津贴和医疗服务扩大了范围，放宽了条件；旅居两个成员国以上的移民可以把在这些国家的居住时间和捐款累计起来；最重要的是取消了家庭津贴居住条件的限制，各成员国对其他成员国工人（包括失业工人）居住在其他国家的家属应当作本国居民一样发放家庭津贴，比如说，在联邦德国的意大利工人，可以在联邦德国领取还在意大利居住的家属的津贴，家庭津贴的发放范围已扩大到除子女以外的其他家庭成员。但是，由于法国的家庭津贴比其他国家更高，在法国劳动的其他成员国工人居住在法国以外的家属，则不能从法国领取家庭津贴，而要由



家属居住国发给。

欧洲共同体的这些法律，尽管同以往的有关国际协定的规定有某些改进，但在实施过程中也存在一些障碍；关于移民社会保障的规定仍然只限于社会保险，限于解决基本津贴问题，社会救济、补充津贴以及私人职业年金计划等，基本上没有进行应有的国际协调；欧洲共同体以外国家在共同体内的移民工人的社会福利没有得到应有的保护。而这类移民工人在欧洲共同体移民工人中占了大多数。

欧洲共同体力图制定一项共同的社会政策，但收效不大。根据欧洲共同体1972年巴黎首脑会议的要求，共同体委员会提出了一个社会行动纲领，确定1973—76年为实施这一纲领的第一阶段。纲领所包括的一些建议，如制定重新估价社会保障津贴的共同标准等；纲领所规定的一些行动，如对移民工人进行职业、语言培训等，都没有得到成员国的重视。这项行动计划从来没有得到实施。1976年社会行动纲领第一阶段就无声无息地宣告结束。欧洲共同体建立了一个社会基金，但资金有限。1981年这一项基金只占欧洲共同体整个预算的3.2%（1973年占5.8%）。这一基金主要用于对各成员国职业培训的补贴。各成员国合乎欧洲共同体委员会规定的职业培训计划，可以从欧洲社会基金中得到50%的费用补贴。这种培训计划是为了帮助失业的25岁以下的青年工人和50岁以上的老年工人以及35岁以上的妇女重新获得工作而制定的。第一批得到欧洲社会基金补助的是1971年脱离农业的工人和纺织业工人，其次是1976年的服装业工人。70年代后半期以来，由于西欧青年失业工人大量增加，从1978年起，欧洲社会基金开始给那些招收失业的青年工人的雇主提供补贴。向完全就业的工人提供补贴，对欧洲社会基金来

说，这还是第一次。

社会保障制度立足于本国居民。西欧国家对社会保障的国际干预和国际协调，只不过是主权国家国内社会保障制度的一种延伸。

## 第四章

### 西欧社会福利制度的外观与内含

“从摇篮到坟墓”，这是人们常常用来描绘西欧国家几乎无所不包的社会福利设施的一句形象语言。而在西欧国家内部，社会福利制度的发展是很不平衡的。从战后总的情况来看，社会福利比较发达的是西北欧国家，其中包括瑞典、挪威、丹麦、荷兰、联邦德国和英国；其次是法国和比利时；南欧国家稍许落后一些。如果对不同的福利计划和战后不同的发展阶段进行具体的分析，又会发现它们之间各有千秋，也不是一成不变的。英国最早宣布自己已经建成了所谓“福利国家”，但从60年代以后，随着英国经济地位的日趋衰落，它实行的社会福利也逐渐落后于其他一些西欧国家；而法国、比利时、意大利等国的社会福利在这个期间却获得比较明显的改善。尽管西欧国家之间存在着参差不齐和相互消长的情况，但从总体上看，西欧的社会福利在西方世界中一直处于遥遥领先的地位。

在战后初年，西欧国家的许多政治领导人和学者曾以本国福利水平较高而自诩；而且一再预言，西欧“福利国家”有可能消除“贫困”和“不平等”。自第二次世界大战结束到现在已经过去40年了。现在有必要回过来考察一下，西欧“福利国家”对于改变欧洲资本主义国家的“贫困”和“不

平等”到底起了多么大的作用，它究竟能不能消除西欧社会的“贫困”和“不平等”。对于这些问题，准备在这一章和下一章，运用西方国家官方和学者提供的大量材料，进行具体的全面的分析，作出概略的回答。

## 第一节 社会福利水平

在西方经济迅速增长的“黄金年代”，特别是60年代和70年代初，绝大多数西欧国家都迅速扩大了社会福利开支。这些国家的社会福利开支的增长速度普遍超过了经济增长的速度。也就是说，在这个期间，西欧国家把更大的一部分经济资源用于提高本国居民的社会福利水平。下面利用各国政府社会保障津贴（即主要依靠国民保险捐收入所支付的福利津贴）和社会救济赠款的开支增长情况来加以说明。这两项开支虽然不是政府福利开支的全部，但它仍能反映各国福利水平的变化趋势。

按照不变价格计算，在1961—1971年间，瑞典国民经济每年递增6.7%，政府的社会保障津贴和社会救济赠款开支每年递增9.2%，国民经济同津贴和救济开支增长速度的对比是1:1.37；联邦德国国民经济每年递增4.6%，社会津贴和救济开支每年递增5.9%，两者的对比是1:1.28。在同一期间，法国、英国、意大利和丹麦的这一对比分别为1:1.41、1:1.96、1:2.02和1:2.17。它们的社会津贴和救济开支都比国民经济增长速度快得多。在这10年中，比利时的津贴和救济开支的增长速度甚至等于经济增长速度的3.48倍。<sup>①</sup>在1973—75年西方世界发生战后最严重的经济危机后，西欧国家经济开始停滞或低速增长，西欧国家的社会福利开支的增

长速度也不同程度地开始降低。但是，即使在70年代后期，它们大多数的社会福利开支的扩大仍略快于经济的增长。例如，在1975—80年的5年间，瑞典经济每年平均增长1.3%，社会津贴和救济开支每年增加5.6%。法国经济这个时期的年平均增长率为3.3%，社会津贴和救济开支则每年增加5.6%。英国的经济增长与社会津贴和救济开支增加大致同步。而联邦德国的社会津贴和救济开支已开始落后于经济的增长。<sup>②</sup>

战后，西欧社会福利开支的增加，部分地是由于人口的增加，人口构成的改变，老年人比重的提高，但主要地是由于社会福利津贴标准的提高和范围的扩大。英国《经济学家》杂志报道，西欧四大国（联邦德国、法国、英国、意大利）以及美国、日本和加拿大1960—75年的实际社会开支每年平均增加8%，其中82.5%是由于社会开支范围的扩大和标准的提高。<sup>③</sup>

1979年，瑞典的社会福利开支已占国民生产总值的33.3%，居西欧国家之首。同年，在欧洲共同体9国中，社会福利水平按照社会福利开支占国内生产总值的比重计算，最高的国家是荷兰，它的这一比重为31.2%，最低的国家为爱尔兰，其比重为18.79。其他欧洲共同体国家社会福利开支水平依次为比利时（占国内生产总值的27.1%）、丹麦（占26.9%）、联邦德国（占26.6%）、卢森堡（占25.4%）、法国（占25.2%）、意大利（占22.9%）和英国（占20.4%）。<sup>④</sup>

社会福利开支在国民生产总值中所占的比重还不足以充分说明一个国家的社会福利水平。因为各个国家的国民经济规模有大小之分，人口有多寡之别，即使各国用于社会福利的国民经济资源的比重相同，每个居民平均获得的社会福利

数额也可能大不一样。所以，真正反映一国社会福利水平的，应当是按人口平均的社会福利费用。

1979年，法国按人口平均的社会福利开支相当于一个工业体力劳动工人13.2周的工资，为欧洲共同体国家之冠。其次是荷兰，它相当于11.3周的工资；再其次是联邦德国和比利时，分别等于11周和10.3周的工资。英国和意大利的水平是比较低的，它们按人口平均的社会福利开支只分别相当于8.2周和7.6周的工资。如果按照适龄的劳动人口（15—64岁）平均计算，法国的社会福利开支水平仍然最高，它相当于21.2周的工资；其次是联邦德国（16.8周）和荷兰（17.2周）。英国（12.8周）和意大利（11.8周）同样居于末位。<sup>①</sup>

为了进一步说明西欧国家的社会福利水平，再同西欧以外的发达资本主义国家作一些比较，这里只着重把西欧国家的社会福利制度同美国的社会福利制度作一简要的对比。

在第二、三章里已经介绍过，西欧国家社会保障制度形成较早；国家主办的强制性的社会保障计划比较广泛，保障项目比较齐全；参保居民比较普遍。许多保险计划，如各种年金计划、卫生保健计划等几乎包括所有的居民。多数西欧国家的某些社会保障津贴数额在一定期限内可以达到过去工资的60—90%不等。所有这些都是西欧国家社会保障制度比美国社会保障制度更为优越之处。

美国是一个素以标榜“自由”和“个人主义”著称的国家。各种保险制度主要由私人机构主办，按照企业赢利原则经营；居民的许多意外事故的保险，属于个人的责任，由自己谋求解决。政府对于经济和社会生活的干预远远不如西欧。在美国，作为国家对分配的干预手段的社会保障制度形成较晚。直到1935年，即经济大萧条时期，才在罗斯福总统领

导下，制定了第一个社会保障法。在这之前，只有由各州制定立法和主管的工业事故补偿保险和社会救济。1935年社会保障法的核心内容是老年、遗属和残废保险制度（英文缩写词为OASDI）。其他社会保险计划很少。美国没有实行家庭补助制度，也不存在产妇津贴等；而且也从未实行全国性的失业保险制度。

1935年的社会保障法和根据这一法案建立起来的老年、遗属和残废保险制度，在第二次世界大战后的几十年里，没有发生过重大的变化。在战后年代里，美国社会保障制度值得称道的最重要的进展，恐怕要算1965年建立起来的医疗照顾制度（Medicare）。这是当时约翰逊总统提出的所谓“伟大社会”计划的重要组成部分。目前，美国社会福利的一般水平可以从老年、遗属和残废保险制度、医疗照顾制度和失业救济制度中见其梗概。

美国老年、遗属和残废保险几乎包括所有的雇用人员和大多数的自雇人员。工人在满足了交捐投保的年限以后，年老退休、残废或死亡时，本人或其家属可以领取年金津贴或遗属津贴，但津贴数额简直低得可怜，在60年代，每月的津贴还不到制造业工人每月平均工资的20%。<sup>⑥</sup>1982年退休工人每月领取的津贴最低为170.3美元，大致相当于一个普通工人平均收入的16%；最高为679.3美元，也不过等于一个普通工人劳动收入的60%左右。<sup>⑦</sup>

美国的医疗照顾制度主要是提供给65岁以上参加社会保障计划的老年人，有资格领取24个月的残废津贴的人和某些慢性病人。这项计划包括住院保险和医疗保险。住院保险限期为90天。住院病人自己须交付一定费用。1982年，在头60天中，除本人每天交付260美元外，其余费用由保险机构支付，

在其余30天内，本人每天须交付65美元。如果超过90天，他可用后备时间。但一生的后备时间只有60天，一旦后备时间用完，则医疗费用完全自理。即使在后备时间中，本人每天也须交付130美元。根据医疗保险计划，保险机关为受保人支付80%的医疗保健费用。除医疗照顾计划外，还有一种医疗救济计划（Medicaid）。这个计划只限于提供给那些需要治病，但负担不起医疗费用，必须依靠国家救济的人。

美国的失业保险计划是一种联邦政府同州政府合办的计划。它给失业工人的工资损失提供部分的补偿。除阿拉斯加、阿拉巴马和新泽西三州的雇用人员也上交部分捐款外，其余各州全靠雇主的捐款。所以，它实质上是一种失业救济计划；失业津贴非常微薄，领取时间都比较短。在60年代初以前的20年中，失业津贴在绝大多数年份都低于平均工资的40%，领取津贴时间一般都在13周以下。直到现在，这种状况并没有什么改善。在经济危机比较深重，失业率曾达到1940年以来最高峰即10.8%的1982年，所有依靠失业津贴为生的人领取这项津贴的时间平均为15.8周，每人每周获得的失业津贴平均为106.48美元，只相当于一个普通工人每周平均劳动收入的39.4%。<sup>⑧</sup>而且在那一年的失业高峰时期，领取失业津贴的工人只占全部失业工人的41.3%。<sup>⑨</sup>

总起来说，1979年美国各级政府的社会福利开支（不包括教育费用）为3,200亿美元，占美国国民生产总值的13.8%。按人口平均的社会福利开支相当于一个普通工人5.3周的劳动收入。<sup>⑩</sup>

从这些对比材料中，可以清楚地看到，西欧国家的社会福利既有比较久远的历史传统，又有超乎西欧以外发达资本主义国家之上的发展水平。所以，在研究资本主义世界“福



利国家”的理论和现实中，西欧确实具有十分鲜明的典型意义。

## 第二节 福利与工资

在研究西欧国家战后社会福利制度时，应当把它同工资制度结合起来考虑。工人的福利收入和工资收入实质上都是劳动报酬。资本主义国家的工人都是雇佣劳动者。他们把自己的劳动力出卖给资本家。劳动力是一种特殊的商品。一般商品卖出去以后，换回来的是体现商品价值的一定的货币量，即该商品的价格。商品的价值量决定于生产和再生产这个商品的社会必要劳动时间。劳动力这个特殊商品也具有一般商品的特征。它也有价值和价格。它的价格就是通常所说的工资。劳动力的价值则是生产和再生产劳动力这个特殊商品所必需的生活资料的价值，它取决于生产这些生活资料的社会必要劳动时间。生产和再生产劳动力是什么意思呢？就是说，一个工人要继续保持进行劳动所需要的生理和心理机能，要继续发挥劳动力的作用，他就必须吃饭、穿衣、睡觉、休息、娱乐和接受教育。为了使劳动力不致断绝，为了能够继续不断地、源源不竭地给资本家提供劳动力，他必须生育后代，养育子女。所以，生产和再生产劳动力的费用，应当包括工人本身的生活费用，包括他受教育、获得和提高劳动技能的费用，包括扶养家属子女以及培养教育子女的费用。工人得到的收入，无论是直接的工资收入，还是社会福利收入，都是用来维持他本人和家属生活的费用，因而都是生产和再生产劳动力这个特殊商品的费用，也就是说，都是劳动力价格的一部分。最初，劳动力价格完全体现

在工资上：工资是工人唯一的劳动报酬，工人家庭纯粹依靠工资为生。后来，雇主为了刺激工人的劳动积极性，在基本工资以外，还给工人发放一些奖金或提供一些企业福利，这些奖金和企业福利也可算作工资，即额外工资。于是，工资就包括基本工资和额外工资。自欧洲国家逐步建立社会福利制度以来，工人家庭便出现了另外一种收入来源，另外一种劳动报酬形式，即社会福利收入。社会福利收入的很大一部分是工人原有工资的一种转化形式。这里为了便于说明问题，暂且假定社会福利收入全部是由资本家提供的。这就是说，在推行社会福利制度的情况下，工人的劳动力价格，工人的劳动报酬存在着两种形式：一种是工资，一种是社会福利津贴。下面就来考察一下，战后西欧国家这两种劳动力价格形式的运动规律。

在70年代初以前，西欧国家工人的劳动报酬获得比较迅速的提高，其中工人的实际工资也有不同程度的提高。但是，福利津贴比工资增长得更快。按照当年价格计算，在1961到1975年间，瑞典的工资和薪金总额从397.5亿克朗增加到1,481亿克朗，即14年间增加了3.7倍，而各种社会福利收入从69.8亿克朗增加到496.9亿克朗，即增加7.1倍。社会福利收入总额从占工资和薪金总额的17%提高到占33.6%。欧洲共同体主要国家居民家庭社会福利收入总额和工资、薪金总额在这个时期的增长情况和相互对比情况如下表。

其他欧洲共同体国家居民家庭的社会福利收入总额的增长速度也同样超过工资薪金总额的增长速度。在社会福利收入增加的数额中，有一部分是由于人口构成的变化，领取退休金的老年人增多。即使除去人口构成变化的因素，居民家庭的社会福利收入也比工资、薪金增长更快。

### 各种社会福利收入总额占工资、薪金总额的比重变化

		1961	1975	1961—75变化(%)
联邦德国,	工资、薪金总额 (10亿马克)	140.44	479.6	+241
	各种社会福利津贴 (10亿马克)	43.29	185.56	+331
	社会福利津贴占工 资、薪金的比重 (%)	30.8	38.9	
法 国	工资、薪金总额 (10亿法郎)	117.27	572.86	+388
	各种社会福利津贴① (10亿法郎)	44.49	256.35	+416
	社会福利津贴占工 资、薪金的比重(%)	37.9	44.7	
美 国	工资、薪金总额 (百万英镑)	15,240	60,588	+398
	各种社会福利津贴① (百万英镑)	1,708	9,392	+450
	社会福利津贴占工 资、薪金的比重(%)	11.2	15.5	

① 仅包括社会保障津贴和社会救济赠款。

资料来源：经合组织，《经合组织国家国民收入与支出》，1971—72年，1975年。

从企业劳动力成本构成情况的分析中也可以发现类似的变化趋势。从1961年到1975年，瑞典的工资、薪金总额在雇用人员报酬总额中所占的比重从92.4%下降到80.5%，雇主为职工福利的捐款所占的比重从7.6%上升到19.5%。所有的欧洲共同体国家，除丹麦外，在工业企业劳动力成本中，为工人社会保障而支付的费用所占的比重都在提高，而工资所

占的比重都趋向于降低；在工资形式的劳动力成本中，额外工资所占的比重正在逐渐提高，基本工资所占的比重趋向于逐渐降低。

**工业劳动力成本结构**  
(包括体力劳动和非体力劳动者，  
占全部劳动力成本的百分比)

全部劳动力成本			直接成本			间接成本③	
			合计①	基本工资	附加工资②	合计	社会保障
联邦德国	1969	100	82.88	68.1	14.19	17.12	14.71
	1978	100	78.0	59.0	18.8	22.0	20.10
法 国	1969	100	74.33	61.03	11.73	25.67	23.28
	1978	100	71.0	56.1	13.9	29.0	25.2
意大利	1969	100	69.89	53.55	16.16	30.11	27.56
	1978	100	71.2	52.5	18.5	28.8	32.2
荷 兰	1969	100	76.73	61.14	15.12	23.27	19.16
	1978	100	73.7	56.5	17.1	26.3	23.8
比利时	1969	100	79.22	63.39	15.3	20.88	19.56
	1978	100	76.1	57.5	18.4	23.9	21.9
卢森堡	1969	100	83.86	68.18	14.16	16.14	14.09
	1978	100	83.6	70.5	12.5	16.4	14.5
英 国	1973	100	88.73	79.68	8.7	11.27	9.34
	1978	100	82.6	73.1	9.2	17.4	14.3
丹 麦	1973	100	91.78	81.37	10.22④	8.22	4.77
	1978	100	94.6	87.5	7.0④	5.4	4.2
爱尔兰	1975	100	86.01	77.05	8.76	13.99	10.52
希 腊	1978	100	82.7	73.8	8.9	17.3	15.6

① 基本工资和附加工资加起来不一定等于合计数字，还有其他一些直接成本未统计在基本工资和附加工资之内。

② 包括奖金、休假期间照付的工资和实物补助。

③ 除社会保障费外，还有职业训练费等。

④ 奖金已包括在基本工资内。

资料来源：欧洲共同体统计局，《共同体基本统计》，1981年，第153页。

战后，在整个劳动力价格中，工资形式部分所占比重不断降低，而社会福利形式部分所占比重却逐渐提高。这种变化趋势意味着什么呢？就资本家来说，整个劳动报酬，他们都不希望提高，更不希望迅速提高。在不<sub>可</sub>能阻止整个劳动报酬提高的条件下，他们便力图通过增加社会福利（以及额外工资）来促进劳动生产率的提高和防止工资（特别是基本工资）的普遍上涨，他们感到这样比较合算。事实上，社会福利制度也确实包含了压低工资的目的，并实际起了压低工资的作用（下面还要进一步论述）。

增加社会福利，工人当然是赞成的，但是，他们更赞成增加工资，首先是增加基本工资。他们从来就坚决反对统治阶级以福利压工资的做法。早在本世纪初，在辩论英国第一个社会保障计划，国家年金计划的过程中，一个工人互助机构、第二个最大的共济会组织、福雷斯特斯共济会在说明他们反对这个年金计划的理由时曾经指出，雇主们之所以“赞成社会改革，是因为它比提高工资更为便宜，而且由于它将要由工人阶级自己来支付费用，就尤其如此。”他们认为，“工资收入有利于工人安排自己的生活，安排家庭开支和为疾病、失业等意外事故进行储蓄的独立自主性，”而福利收入则将使他们“增加对国家的依赖和增加国家的控制。”<sup>①</sup>

从资本家和工人对于福利和工资所采取的截然不同的态度中，可以清楚地判断出，战后西欧国家福利和工资发展变化趋势的真实含义。首先，无论在资本家或工人的眼里，都舍弃了福利和工资的外在形式，都把它们看成为同一的东西：资本家把它们看作是劳动力成本，工人把它们看作是劳动报酬（尽管这一实质受到歪曲和掩盖）；第二，福利和工

资既然具有同一性，可以互相转化，因而统治阶级就在政策选择上存在两种可能性：或者用工资代替福利，或者以福利压工资。战后西欧统治阶级作出的看来是第二种选择。他们增加社会福利，并把重点放在接济那些由于各种原因，家庭收入较低、生活较困难的人，以避免普遍地迅速提高工人的工资，特别是基本工资。

福利和工资是同一事物的不同形式，而且可以互相转化，那么它们之间是否存在什么实质性的区别呢？从根本上说，它们之间的区别就在于工资收入是直接采取劳动报酬形式，工人可以根据劳动合同自由领取和自由使用，而社会福利收入则采取似乎同劳动无关的、属于政府恩赐的形式，工人要领取这种收入，需要满足各种有关的法定条件，取得领取这种收入的资格。而且，这种福利收入不是由工人自由支配，而是受政府的控制，它的“来源、形式和规模都是由政府决定的”。<sup>④</sup>尤其重要的是，社会福利基金的很大一部分是由工人自己交付的，也就是说，通过政府主办社会福利制度，一部分工资已经转化为福利收入，即从工人本来可以自由花费或储蓄的劳动所得转化为由政府操纵的社会福利津贴或救济。因此，战后在西欧国家工人收入中，存在着福利的比重逐渐增大，工资的比重逐渐缩小的变化趋势。从本质上说，这意味着，在工人应当取得的劳动力价格中，由工人自由领取和自由支配的收入在更大程度上转化为由政府决定的收入，即在更大程度上转化为受政府规定的种种条件限制的收入。而且，这样一种转化还使得社会福利作为劳动力价格的一个组成部分这一本质越来越被掩盖，变得模糊不清了。

### 第三节 福利与捐税

战后，到70年代初以前，西欧国家工人的劳动报酬（包括福利和工资）出现比较迅速的增长，它的根本原因或前提条件是在这个时间中，工人劳动生产率获得资本主义历史上前所未有的迅速提高，从而使生产出现空前的高涨。美国当代著名的经济学家加尔布雷斯1957年非常明确地强调指出，“事实胜于雄辩，最近几十年，正是生产的提高，而不是收入的重新分配，带来了大量物资的增长和普通人的幸福。”<sup>⑬</sup>

从50年代初到70年代初，大多数西欧国家工人的劳动生产率都出现飞速的增长。例如，在1954到1963年，按照每人每小时产量计算的制造业工人的劳动生产率，意大利每年递增7.5%，联邦德国每年递增8.1%，法国每年递增8.9%；<sup>⑭</sup>在1963到1974年，联邦德国工业工人劳动生产率每年递增6.2%，法国每年递增6.4%，瑞典每年递增7.3%。<sup>⑮</sup>英国工人的劳动生产率同其他西欧国家相比，虽然增长较慢，但在上述两个时期内，也分别取得2.7%、3.5%的增长速度，这在它的历史上也是不多见的。

工人劳动生产率的提高和由此形成的生产高涨，使资本家利润得以大量增加。在1965到1973年，英国企业利润率每年平均为10%，联邦德国和法国每年平均都在18%以上。<sup>⑯</sup>退一步说，即使利润率下降，由于生产高涨带来利润量的大增，资本家也有可能拿出更大数额的资金来充作工人的工资和福利基金。由于利润量的不断增加，即便充作工资和福利资金在利润总量中所占的比重相对地缩小，但它的绝对数额

也可以逐年增加。所以，正如马克思所说，“由于资本积累而提高的劳动价格，实际上只不过表明，雇佣工人為自己铸造的金锁链已经够长够重，容许把它略微放松一点。”<sup>①</sup>

战后西欧国家工人社会福利收入的增加，这是事物的一面，事物还有另一面，这就是西欧国家工人的捐税负担也在迅速加重。“羊毛出在羊身上”，人们通常都用这句话来揭示社会福利开支的实际来源。这句话虽然未免有些过于简单化之嫌，但是，就其终极意义来说，它是正确的。由于工人阶级承受社会福利制度的主要负担，而这一负担又经过了一个错综迂回的过程，因此，有必要进行比较具体的和比较细致的分析。

西欧国家社会福利开支的资金来源，大体说来，一靠捐款，二靠税收，所谓捐款就是社会保障捐。在1960到1980年这20年间，西欧国家的社会保障捐，按照不变价格计算，除丹麦外，都增长得非常迅速，大都超过了有关国家居民家庭社会津贴和社会救济收入的增长速度。西欧国家中增长最快的要算瑞典。在这20年间，瑞典社会保障捐每年平均实际增加10.7%。其次是法国、意大利、比利时和联邦德国，它们分别每年递增8.1%、7.4%、7.1%和6.5%。英国的社会保障捐增长较慢，但也每年平均增长5.4%。在政府征收的全部社会保障捐中，一部分是由雇主交付的，另一部分是由接受社会保障的雇用人员交付的。战后，有些西欧国家，如英国，社会保障捐的扩大，主要是由于雇主交付的那部分捐款增加得比较快；英国雇主上交的捐款从1960年占全部捐款的47%提高到1980年的60%。而另外一些西欧国家，如联邦德国，社会保障捐款的扩大，则主要依靠对雇用人员增收捐款。在这个期间，雇用人员捐款以每年10.8%的速度往上递



增，将近等于雇主捐款增长速度的两倍。<sup>⑧</sup> 法国等国雇主和雇用人员在捐款总额中所占的比重比较稳定。目前，几乎所有西欧国家，雇主捐款的比重都高于雇用人员，其中意大利和丹麦尤高，1979年它们的这一比重分别为85.8%和83.4%。荷兰和瑞典的雇主捐款比重稍低一些。1979年荷兰雇主捐款比重为53.6%，1980年瑞典雇主捐款比重为56.5%。<sup>⑨</sup> 1981年，社会保障捐在工人全部劳动收入所占的比重，英国为9.4%，意大利为15.1%，联邦德国为19.8%，法国为31%。<sup>⑩</sup> 需要着重说明的是，不管那个国家的雇主都在成本核算中，把他们为雇用人员上交的捐款统统算作为劳动力成本，依靠提高产品价格的办法，最后转移到消费者头上。所以，就全体雇用人员来说，他们作为社会保障的受益者，通过雇主代交部分捐款的形式得到的好处，在很大程度上，他们又作为消费者，通过支付较高产品价格的形式，使他得到的好处被雇主们捞了回去。

社会福利开支资金来源的另一大项就是税收。在第三章第一节中曾经提及，西欧国家社会福利开支除了依靠雇主和雇用人员的捐款以外，还在不同程度上需要政府的资助，又称政府的捐款。多数国家政府的经常性捐款，一般地约占整个社会福利基金的五分之一到五分之二，而丹麦和爱尔兰则大部分甚至绝大部分依靠政府捐款。政府捐款的资金主要来自税收。

税收分为直接税和间接税。直接税的主体部分是个人所得税。在第一章里曾经说过，个人所得税和其他某些直接税是累进税，个人所得税是收入超过法定的最低数额（即所得税起征点）的所有个人和家庭都需要负担的。如果仅从累进这个意义来说，收入较高的人同收入较低的人相比，负担是

更重一些。其它直接税，如遗产税、公司税、资本所得税，主要由富人和企业负担，但在直接税总额中所占的比重较小。间接税的主要负担是落在占人口绝大多数的中下层居民身上。

战后西欧国家税收（包括直接税和间接税）的增长速度一般地超过国民经济的增长速度。70年代初以后尤其如此。在60和70年代中，按照不变价格计算，英国税收每年平均增长3.8%，联邦德国和法国税收的年平均增长率均为4.8%，瑞典和荷兰分别为5.2%和5.9%，意大利为6.2%。丹麦竟高达8.3%。<sup>②</sup>这同丹麦主要依靠财政资金支付社会福利计划有关。在西欧国家的全部税收中，直接税的增长幅度都大于间接税。到1980年为止，联邦德国、英国和法国的间接税依然大于直接税；尤其法国的财政收入向来就更加依赖间接税。

直接税之所以比间接税增长较快，其中有两个重要原因：第一，由于人数很少的高收入阶层占全部个人收入的大部分，在他们迅速增长的个人收入中，越来越大的部分用于积累，而不用于消费，因此，按照个人收入征收的所得税（即直接税）与按照消费征收的间接税，在两种税率不变的条件下，自然不可能同步，前者要快于后者；第二，尤为重要是在60年代后期，特别是在70年代，通货膨胀、物价上涨，货币不断贬值，使个人收入出现虚假的扩大，虽然各国政府经常提高所得税的起征点，即提高开始征税的最低收入界限，但这种提高往往赶不上物价上涨的速度，因此，逐年都有更多的按照过去标准本来可以免交所得税的家庭，上升到所得税纳税线以上。换句话说，就是需要上交所得税的低收入家庭逐年增多，低收入阶层税负加重。

现在，就以所得税累进程度较高的英国为例，来说明战后西欧国家低收入家庭所得税负担不断加重的情况。在1949—50年，一对夫妇在家庭收入等于男体力劳动者平均劳动收入的62.8%时开始上交所得税，而1979—80年，在家庭收入等于男体力劳动者平均劳动收入的38.5%时，就必须上交所得税。有子女的家庭的所得税负担加重尤其明显。1949—50年，夫妇两口并有四个小孩的家庭的所得税起征点是男体力劳动者平均劳动收入的130%，1979—80年这一起征点已经降低到男体力劳动者平均劳动收入的47.7%。（详见下表）也就是说，越来越多的低收入家庭过去本来可以免交所得税的，也已陆续开始需要交纳所得税了，而现在，英国甚至一些收入低于贫困线的家庭也开始交纳所得税。

**英国家庭开始上交所得税的最低收入（包括小孩津贴）  
占男体力劳动者平均劳动收入的百分比**

	单身	已婚夫妇	已婚夫妇 加一个11岁 以下的小孩	已婚夫妇 加两个8和 12岁的小孩	已婚夫妇加 三个8、12和 14岁的小孩	已婚夫妇加 四个8、12、 14和18岁 的小孩
1949—50	39.4	62.8	83.0	99.7	115.4	130.0
1959—60	27.4	45.7	63.9	84.3	102.8	124.1
1969—70	25.4	37.4	48.0	56.5	67.3	79.6
1979—80	24.7	38.5	41.1	43.5	45.7	47.7

资料来源：罗·拉波波特等编：《英国家庭》，1982年伦敦英文版，第435页。

在1964—65年到1977—78年间，英国的一个劳动收入比全国平均劳动收入低三分之一的单身汉，其所得税负担提高了88%，同一收入水平的夫妇两口则提高了177%。而收入

等于全国平均劳动收入10倍和20倍的单身汉的所得税只分别提高31%和15%；同一收入水平的夫妇两口的所得税负担只分别提高32%和14%。<sup>②</sup>在1949—50年到1975—76年间，英国收入最高的10%的居民所负担的所得税份额从72%下降到35%。<sup>③</sup>战后，高收入阶层所得税份额下降的重要原因就是税率的累进程度趋于降低和低收入阶层需要交税的家庭日益增多。

在70年代后期，多数西欧国家普通家庭（有两个小孩）交纳的所得税和社会保险捐合计约占它的劳动收入毛额（即纳税前的收入）的五分之一到三分之一以上，如果劳动收入超过一定数额，超过的收入部分还需要交纳更大比重的所得税和社会保险捐。

**1976年西欧国家个人所得税和社会保险捐占家庭劳动收人的百分比（一个普通工人、妻子不工作、两个小孩）**

	占家庭劳动收入（%）	边际税率①（%）
瑞典	35	63
丹麦	33	55
挪威	27	42
荷兰	31	42
英国	26	41
比利时	22	37
联邦德国	27	34
意大利	14	23
法国	10	16

① 劳动收入超过一定数额的10%所需交纳的附加所得税和附加社会保险捐占这个10%的劳动收入的百分比；如果妻子工作，还须另外上交所得税和社会保险捐。

资料来源：《英国家庭》，第26页。

在60和70年代里，所得税和社会保险捐在劳动收入中所

占的比重提高得很快。例如，英国夫妇两口加两个11岁以下的小孩的家庭交纳的所得税和社会保险捐，在1960—61年占平均劳动收入（加上家庭补助）的6.8%，1978—79年已提高到24.6%，夫妇两口加四个11岁以下小孩的家庭，这一比重从3.2%提高到22%。在这一期间，一个单身汉用于上交所得税和社会保险捐所占劳动收入的比重，从19%增加到31.3%。<sup>②</sup>进入80年代后，工人个人所得税和社会保险捐的负担还在进一步加重。1983年4月，英国一对夫妇加两个小孩（11岁以下）的家庭，每周上交的所得税和社会保险捐占他们的工资毛额的比重已达到29.2%。<sup>③</sup>目前，所有税收加在一起，每年大约夺走了西欧国家居民家庭40%左右、甚至一半以上的收入。1980年瑞典居民平均要把52%的收入用于纳税，收入越低的家庭用于交税的家庭收入份额就越大。

关于资本主义国家赋税制度的阶级实质已在第一章揭露过，这里不再赘述。现在要着重讨论的是，西欧国家的税收同社会福利相结合，对于实现“福利国家”的支持者们所宣扬的、使收入从上层转移到底层，以缩小贫富差距和缩小不平等的目标，究竟起了什么样的作用。

在一般学术著作中，都用“累进”和“累退”来说明税收和社会福利津贴对原始收入（即工资和利润）分配中的不平等所起矫正作用的性质。所谓“累进”，就是有利于低收入阶层而不利于高收入阶层，起着缩小收入分配不平等的作用；所谓“累退”恰好相反，它有利于高收入阶层而不利于低收入阶层，起着加剧收入分配不平等的作用。

所有社会福利津贴都是累进的，当然各项社会福利津贴累进程度不尽相同，社会救济的累进程度最为显著；其次，统一标准的社会福利津贴的累进程度也较大；而同工资或薪

金联系起来的社会福利津贴的累进性就很小，因为按照这种制度，工资或薪金越高，所得社会福利津贴也越多。从表面上看，健康保险服务的累进性很高，因为低收入阶层，体力劳动者同高收入阶层、非体力劳动者比较，伤残、职业病、一般疾病等不幸遭遇较多，利用医疗保健服务设施的机会也相应地较多。但仔细分析一下，也不尽然。因为社会上层居民可享用更为优越的医疗保健条件，况且一般地说，他们平均寿命更长，享用免费或优价治疗的时间比底层居民自然更长一些。

税收对于收入重新分配的影响更是千差万别。所得税，特别是附加所得税的累进作用最大，但它在整个税收中占的比重很小。社会保险捐，特别是统一标准的社会保险捐，由于它在低收入家庭总收入中所占的比重远远高于它在高收入家庭总收入中所占的比重，所以起着累退的作用。间接税是累退税。有时它的累退作用大得令人吃惊。例如，1970年英国的间接税夺走了最穷的家庭（年收入不到260英镑）的原始收入（领取社会福利津贴以前的收入）的175%，但只占最富的家庭（年收入为3,104英镑）的原始收入的17%。<sup>②</sup>英国收入与财富分配皇家委员会1975年报告（第一号）认为，间接税的累退作用可以“大致抵销（社会福利）津贴所起的重新分配作用”。

西方学者关于税收和津贴对收入再分配的累进和累退作用，作了许多计算，这些计算出来的数据不一定准确，但对这一问题的研究有一定的参考价值。尼科尔森在《英国收入的分配和再分配》一书里就利用所谓“吉尼系数”（Gini Coefficient）来说明各种津贴的累进程度和各种税收的累进和累退程度。

1970年不同津贴和税收的累进作用（-）  
或累退作用（+）（以累进程度为序）

	对收入不平等的影响，用 “吉尼系数”变化来表示 (百分点)	每户每100英镑的津贴或税 收对“吉尼系数”的影响 (百分点)
<b>津贴（全部累进）：</b>		
补交津贴（社会救济）	-0.55	-5.45
需交税的年金	-3.58	-5.12
失业津贴	-0.20	-4.08
疾病津贴	-0.58	-3.95
残废津贴	-0.15	-3.00
工伤津贴	-0.04	-2.25
国民保健服务	-1.57	-1.95
住房补贴	-0.22	-1.74
产妇津贴	-0.05	-1.36
家庭补助	-0.26	-1.36
福利食品	-0.09	-1.15
教育（奖学金）	-0.36	-0.83
<b>累进税：附加税</b>		
所得税	-2.66	-1.16
酒税	-0.03	-0.63
机动车辆购置税	-0.03	-0.30
<b>累退税：</b>		
中间产品间接税	+0.05	+0.21
雇用人员国民保险捐	+0.13	+0.22
服装鞋袜购买税	+0.03	+0.39
雇主国民保险捐	+0.12	+0.42
汽油税	+0.16	+0.48
地方税（净额）	+0.23	+0.53
赌博税	+0.02	+0.56
中间产品间接税（油）	+0.15	+0.75
中间产品间接税（其他）	+0.09	+0.76

啤酒税	+ 0.26	+ 1.27
食品购买税	+ 0.08	+ 1.32
烟税	+ 0.83	+ 1.50
其他间接税	+ 0.11	+ 1.73

①“吉尼系数”是当前西方经济学界普遍用来衡量收入不平等变化情况的指标。“吉尼系数”用百分点的大小来表示收入不平等的程度，百分点越大，不平等程度就越高，如果大到一百，那就意味着全部收入归一人所有；百分点越小，不平等程度就越低，如果小到0，那就意味着收入分配完全平等。以社会救济津贴为例，它的吉尼系数是-3.53，即表示应从原有的吉尼系数中减去3.53，使吉尼系数减少，这就意味着不平等程度的降低。实际上，“吉尼系数”很少超出20—45的范围之外。

资料来源：《贫穷、不平等和阶级结构》，第80页。

总起来看，累进税并不象某些社会改良主义者吹嘘的那样神奇，而且西欧国家所得税的累进程度有高有低（英、荷两国较高一些，其他国家则较低）；战后直接税的累进程度还趋向于降低；某些税收的累进性还要被另一些税收的累退性所抵销，象法国这样较大程度依靠间接税的国家，累退税的抵销作用就更大。但是，综合起来看，战后西欧国家通过社会福利津贴实行的收入再分配，对于国民收入的原始分配所造成的收入不平等和贫困趋势，应当说起了不同程度的抑制作用。

#### 第四节 社会福利制度的根本局限性

社会福利制度实行的国民收入再分配，对原始分配造成的不平等和贫困的后果所起的抑制作用，具有根本的局限性。

第一，资本主义国家的分配方式（包括原始分配和再分配）是由它的生产方式决定的。这种生产方式是建立在生产



资料为少数资本家所占有、而工人不得不出卖劳动力这样一种生产关系的基础之上。生产关系的不平等决定了分配方式的不平等；而且，它还要依靠分配方式的不平等来巩固和加强。所以，收入再分配对不平等的抑制作用，从根本上说，就是要以继续不断地巩固和加强这种不平等的生产关系为前提条件的，反过来，实际上是要以继续不断地巩固和加强不平等的分配方式为前提条件的。社会福利制度的微妙作用就在于使资本主义社会分配方式的不平等既继续扩大，但又不致过分扩大到可能威胁它的本身这样一种非常狭窄的活动范围之内，而且，它对于这样的两个方面的作用是相辅相成的。

第二，资本主义生产的基本目的不是为了改善人民的生活，不是为了人民的幸福，而是为了追求最大限度的利润，为了资本家的发财致富。而资本家的发财致富是以工人阶级的贫困为前提条件的；工人不更加贫困，资本家就不可能更加富裕起来。工人阶级每年创造的国民收入，就好比一大块“蛋糕”。资本家阶级要使自己取得的那份“蛋糕”越大，就必须使工人阶级得到的那份越小。通过国民收入的原始分配，占人口少数的资本家阶级每年都从这块“蛋糕”上切取尽可能大的一份，而给占人口多数的工人阶级留下尽可能小的一份。然后，通过社会福利制度，通过国民收入的再分配，资本家阶级又从他们取走的那一大份“蛋糕”上切下薄薄的一片，“送给”工人阶级，使他们从由此而形成的“公平分配”的虚幻感中得到暂时的满足。资本家阶级“送给”工人阶级的“蛋糕”片的厚度，不仅取决于工人阶级每年制造的整个“蛋糕”的大小，而且要以资本家阶级所占有的那一份逐年增大为前提条件。因为事实很明显，资本家要继续生存，就必须实行扩大再生产，就必须积累财富。所以，资本主

义社会的收入再分配，对于工人阶级贫困的抑制作用，从根本上说，是以继续不断地巩固和加强资本家阶级得以发财致富的分配制度为前提条件的。社会福利制度的微妙作用充其量不过是使分配方式既能够保持工人阶级继续贫困，而又不导致阶级对抗的过分贫困这样一种限度内。

第三，资本主义生产方式是以劳动力对资本的依附、并供资本自由支配为前提条件的。资产阶级一方面要维持、恢复和提高工人的劳动能力，并经常保持足够数量的产业后备军，另一方面，又要使有劳动能力的工人，包括产业后备军保持一种迫切需要出卖自己的劳动力，求售于劳动力市场的心情，即西方所说的要保持“劳动力的流动性”（labour mobility）。为了前一个目的，资产阶级政府有必要给工人由于生病、伤残、失业、养老扶幼以及教育、职业培训而出现收入短缺、生活困难时，提供一定的津贴和补助；为了后一个目的，资产阶级政府又要保证这种津贴和补助不能充分提供，因为他们看来，充分提供就必然会影响劳动力的迫切求售心情，影响“劳动力的流动性”。所以，社会福利制度的微妙作用就充分表现在统治阶级对工人阶级的津贴和补助既不能不给，又不能多给这样一种在两相关照中寻求平衡点的状态上。

上面是从理论原则上对福利局限性进行的一些分析。下面我们再从社会福利制度的基本构成，即从社会救济，社会保险和家庭补助这三项主要社会保障计划，来对它的根本局限性进行比较具体的剖析。

### “济贫法的遗产”——社会救济

当前，西欧国家的社会救济离开“济贫法”的废除至少

已有半个世纪了。它的名称和管理机构已几经变更。以英国来说，在20年代末和30年代初，“贫民救济”最初改为“公共救济”，后又改为“失业救济”；在1948年，工党政府称之为“国民救济”，1966年又改为现在所称的“补充津贴”。管理救济的机构，从“济贫法”时期的各地方的“监管人委员会”到30年代初各地方的“公共救济委员会”和中央的“失业救济管理局”，再到1948年的“国民救济管理局”和1966年的“补充津贴委员会”，也多次更换名称。尽管如此，但是，救济的实质内容没有改变。正如英国的一位学者理查德·西尔伯恩最近所说，“社会保障制度本想用来取代济贫法。在形式和机构上，它是做到了，如果以为济贫法的那种令人激愤的精神也会随着它的机构改变而被勾销，那也许是一种天真的想法”。<sup>②</sup>

1947年11月，在英国下院辩论国民救济法这个议案时，保守党议员阿尔伯特·伊瓦斯抱着对法案效果颇具疑虑的心情讲了这样一段话：“人们对于这个法案提出了一种说法：它将最终扫除济贫法最后的残余……这种说法有何意义呢？……如果它有点意义，那它必须意味着，我们将清除济贫法的实质和它所包含的耻辱。如果这个法案在清除穷人思想上的耻辱感方面取得成功，那么，它将的确可以作为一项伟大的措施而载入史册。但是，如果那种耻辱感还继续存在，就需要采取这个议案以外的别的什么措施……就需要负责院外救济和其他贫民救济的行政管理人员采用不同的思想态度。如果他们要消除济贫法的耻辱，就需要从事一项艰难的工作。他们就不能不使贫民与当局之间的关系变成一种人道的关系。这是一项艰巨复杂的任务，一项不能仅仅依靠通过立法所能完成的任务”。<sup>③</sup>35年以后，理查德·西尔伯恩称

赞这个讲话是“富有远见的”，这是为什么呢？最根本的一条，就是直到现在，西欧国家的社会救济制度并没有能够把伊凡斯讲话中一再强调的那种耻辱感从广大的申请救济的居民心灵上予以消除。

最使救济申请人反感的，是名目繁多、百般挑剔，伤害申请者地位和尊严的所谓“生活状况调查”。据估计，60年代末，英国教育、小孩照料、保健、住房和个人福利等领域内就存在着1,500种各不相同的“生活状况调查”，调查内容繁杂苛刻，诸如劳动收入多少、收入如何安排、本人及其家属有无积蓄或其他收入来源，甚至包括两性生活在内的个人私生活，都在调查人员查询之列。调查人员同申请人之间的关系是一种对立的关系。调查的目的不是出于对穷人的关心，尽可能帮助穷人获得他们应获得的救济，而是相反，是出于对申请人的不信任，是要防止申请人的“弄虚作假”，从而尽可能减少救济。复杂的手续把许多穷人拒之于救济机关的大门之外。英国救济机构“补充津贴委员会”每年出版一本救济申请人须知的手册。1980年的手册版本正文加附录共125页，对所谓“正常补助”和“紧急补助”作了许多繁琐的规定和解释，很少有人能弄懂这些规定和解释，申请人只好求助于福利工作者。但这也不是一件轻而易举的事。

因此，西欧许多学者都承认，社会救济计划存在不少弊端。他们认为，“福利国家”行政管理部門的“生活状况调查多如羊毛”，“贫穷家庭已经陷入了生活状况调查的迷宫之中”<sup>⑧</sup>，依靠社会救济过活的人要“遭遇到官员和公众两个方面制造的耻辱和不愉快”<sup>⑨</sup>等等。所以，许多穷人只有在万不得已的情况下才去申请救济。即使象被称为“福利国家典范”的瑞典也同其他西欧国家一样，“只有很有限的一部分

穷人接受须经生活状况调查的救济”。①

另一个使申请人反感的原因，是标准太低和条件苛刻。西欧国家的社会救济标准通常被称为官方贫困线。依靠社会救济维持的家庭生活水平都低于各有关国家的最低生活标准，落入贫困人口行列。如果接受社会救济的家庭，设法取得另外的一点收入，如找零活干，那救济金额就要相应地降低。救济条件非常苛刻。1980年，英国一个独腿的油漆工人，因为能够瘸着腿爬上四层楼，他的每周12英镑的津贴便被取消了。而且，救济机构给穷人提供的那种服务往往质量低劣。

目前，接受社会救济者仍然是两部分人：一部分是丧失劳动能力或无法劳动的人，如领取微薄年金的老年人和残废人，慢性病人，无人抚养的孤儿，需要抚养未成年小孩的独居妇女等；另一部分是“身强力壮”的长期失业者。近10余年来，西欧各国后一部分人占的比重都在上升。英国在1948年到1966年，这一比重大约在5%上下，1975年提高到19%，1980年又提高到27%②。长期失业者领取救济的条件更加苛刻。在第三章介绍过，凡因参加罢工、“行为不端”而被解雇，或擅自离开工作岗位的失业者，不予救济。此外，失业者凡申请救济，就必须以登记就业、接受当局提供的任何工作为条件。即使所提供的工作在技术等级和待遇上低于他原来的工作，他也不能不接受，否则，他的社会救济就可能被取消或降低。所以，社会救济计划就成了迫使失业工人接受条件差、工资低的工作的一种手段。在现阶段，工人大量失业，工人频繁流动，变换工作，这样一来，它实际上成了压低相当大的一部分在业工人工资水平的一种手段。

一个伤害人的尊严的“生活状况调查”，一个迫使“身强力壮”的失业工人从事他们不愿意从事的劳动，这就是“济贫法遗风”犹存的具体表现。默·克劳塞写道：“有必要对贫民习艺所在福利国家发展中所起的作用进行一些重新估计。1911年乔治·兰斯伯里发表了一本题为‘砸烂贫民习艺所’的小册子，但是贫民习艺所的问题并没有在1929年随同地方政府改组而结束，或者甚至在1945年以后也还没有结束。‘贫民’（pauper）这个词是不见了，但是这种人本身并没有消失”。<sup>③</sup>

在资本主义社会里，为什么经济比较困难的家庭领取社会救济被看作是一种耻辱，领取社会救济的人要受到社会一定程度的歧视呢？关键的问题是，在资本主义社会里，统治阶级的思想或占统治地位的思想掩盖和歪曲了贫困的真正根源。资本主义工业化对劳动人民的损害，包括对他们的经济、政治、社会地位的损害和身心健康的损害，有些是直接的，能够找到具体加害的当事者，如工业劳动中的伤亡事故和职业病等，容易确定应负责予以补偿的一方；有些是间接的，找不到具体加害的当事者，如经济萧条造成大批工人失业，一般性的环境污染，工人健康状况恶化、生病等，很难确定应由谁负责补偿；有些更是隐蔽的，如经济上的剥削，文化教育上的深刻的阶级鸿沟对社会底层人民地位的影响等，更加找不到具体的“冤家债主”。劳动人民的贫困是资本主义社会对他们造成的所有这些损害的综合表现。也就是说，贫困的根源在于资本主义制度。恩格斯说得对：工人阶级贫困状况的原因“应当到资本主义制度本身中去寻找”。<sup>④</sup>但是，由于以上这些复杂情况，特别是由于统治阶级的故意掩盖和歪曲，资本主义社会把居民的贫困和不幸，

统统归咎于个人的“过错”和“失败”，因而认为解决他们的贫困和不幸理应是他们自己的责任；他们申请社会救济，就等于把自己的“失败”和“过错”造成的后果推给社会，“加重公众负担”；而申请人也就只好忍受有伤人的尊严的各种“生活状况调查”，求取“嗟来之食”。这还不是一种耻辱吗？由此还可以进一步得出这样的结论：利用“生活状况调查”对他们进行刁难、折磨，迫使他们“知难而退”，这不就是他们认为的顺理成章，天公地道吗？总之，资本主义社会的受害者，不仅无权要求补偿，而且倒成了加害于社会的“罪人”，应当受到“生活状况调查”之类的惩罚。这就是资本主义国家统治阶级传统思想形成的逻辑。在这种思想弥漫的环境里，社会救济对于消除贫困的作用究竟有多大，应当是不难了解的。

### 工人“自助”制度的变种——社会保险

早期，工人群众建立的“友谊社”等“自助”机构举办疾病、丧事、失业等各种保险，主要是利用他们健康状况较好、有工可做、有正常收入的时机，把一部分收入作为保险费积蓄起来，以应付未来年老、生病、失业和发生其他意外事故时的急需，多少有点“以丰补歉”的性质。这种办法对于减少资本主义制度造成的工人收入剧烈波动和工人家庭生活极不稳定的后果可以起一定的作用。欧洲资产阶级最早发现了这一点。他们把这种办法接了过去，进行一番改造，就成了西欧国家普遍实行的社会保险制度。

促进工人“自助”，减少国家和企业的负担，这从来就是欧洲资产阶级极力主张的原则。在资本主义社会里，工人阶级家庭生活存在着不可避免的缺乏保障和起伏不定的特

征。寻求和建立一种对工人家庭生活的起伏波动，可以起一定的“烫平熨齐”的作用，以避免波动幅度过大而给社会带来严重后果，这是资本主义国家社会政策的重要目标之一。社会保险制度就是适应它们的这种要求而建立起来的。

资本主义国家工人阶级家庭生活存在着什么样的起伏波动呢？而社会保险制度又是怎样进行“烫平熨齐”的呢？

原来，资本主义国家的工人都要遭遇两种大的周期变动：一种是生命周期，一种是经济周期。工人家庭的生活状况不能不随着这两种周期波动而起伏不定。

先来谈工人的生命周期。工人的一生按照劳动能力和家庭负担的变化，可以分成五个阶段：两个相对改善的阶段，三个比较贫困的阶段。两个相对改善的阶段：一个是未婚的青年阶段，年富力强，又无家庭负担；一个是中年后期和老年前期，那时孩子已长大成人，无需抚养。三个比较贫困的阶段：一是童年时期；二是有小孩需要抚养的青年后期和中年前期；三是丧失劳动能力退休后的老年时期。工人的生命周期规律最早是英国著名社会学家朗特里在1899年进行社会调查时发现的，至今仍然符合实际情况。社会保险制度可以使工人家庭在相对改善、收入较多的阶段，能够充分按照规定交纳社会保险捐款，特别是交纳残废和老年年金捐款，以便在更加贫困时，特别是在残废和年老退休时，创造较长时期的生活保障条件。

再来看经济周期。在经济高涨时期，工人就业人数增加，工资标准也会有不同程度的提高，工人生活有所改善，他们一般地能够正常地履行上交社会保险捐的义务，这样一旦由于经济危机而失业或生病时，就可获得一定的社会保险



津贴，作为生活缓冲之用。

总之，社会保险制度确实有助于减少工人家庭生活由于两种周期导致的波动，使他们的生活在一生和每个经济周期的各个阶段能够稍许平衡和稳定。但是，由于工人的阶级地位和社会地位不可能根本改变，由于周而复始的经济危机不可能消灭，特别是由于战后在长期高涨以后出现长期萧条的这种大周期的不可避免，综上所述，社会保险制度对于工人阶级一生的坎坷不平的生活历程，所具有的那种“烫平熨齐”的意义和作用究竟有多大，也是不难想见的。诚然，它可以实现收入在不同的年龄段之间的纵向转移，实现收入从子女少的小家庭向子女多的大家庭的横向转移；它还可以同其他社会保障制度一道，基本上防止大量赤贫现象的出现，然而，对于能不能实现收入从高层向底层居民的所谓“垂直的”转移，能不能消除贫困，对于这些问题，70年代以来，西欧国家的学者提出的许许多多的研究报告都作了否定的回答。

### 保持低工资制度的手段——家庭补助

家庭补助能使每个有子女的家庭增加收入，而且这种社会津贴一般地都不以上交捐款为条件，怎么它会成为保持低工资制度的手段呢？这要从家庭补助的来历说起。

局部的对小孩的赠款，在第一次世界大战时，就已在英国实行。全面的家庭补助开始于30年代的法国和瑞典等国。第二次世界大战后才在西欧各国普遍推广。家庭补助最初主要是为了鼓励居民多生子女和作为失业救济的一种补充津贴。从本世纪初以来，贝弗里奇等欧洲国家社会学家主张，社会保障计划要保证居民的最低生活标准，即取得维持生存的消费资料。这种主张在原则上逐渐被欧洲国家政府所采纳。为

了保证失业者的最低生活标准，就不仅需要为失业者本人提供失业救济，而且需要对他们的家属子女提供一定的补助。一些人口较多的失业者，失业救济加上家庭子女的补助，收入总额就不仅可能超过某些领取社会保险津贴者的家庭收入，而且可能超过某些低工资的在业工人的家庭收入。这就引起了两个突出的问题：一是失业救济计划同低工资制度之间产生了尖锐的矛盾，二是它违背了“济贫法”时代遗留下来的“不够格”原则：即社会救济标准必须低于社会津贴标准，社会津贴标准又必须低于最低工资，否则，就无人愿意参加以上交捐款为条件的社会保险计划，也会挫伤在业工人的劳动积极性和劳动力市场的“流动性”。在30年代，由于失业猛增，这两个问题非常迫切地需要解决。

对于解决失业救济计划同低工资制度之间的矛盾，由于失业救济标准已经是维持生存所需的最低标准，不可能采取进一步压低救济标准的办法。所以，就只存在两种可供选择的办法：或者普遍提高最低工资标准，或者实行普遍的家庭补助。但是，普遍提高最低工资存在这样一个问题：即以什么样的家庭收入为基准来提高，以保证低工资工人的生活水平高于依靠社会津贴或社会救济的家庭的生活水平。如果以人口少的或单身的在业工人家庭收入为基准来提高，那么，人口多的在业工人家庭收入仍可能低于人口多的失业工人家庭的收入；如果以人口多的在业工人家庭收入为基准来提高，那么单身的和人口少的在业工人家庭收入就可能提高到从维持低工资制度角度来看所不应当有的高水平。而且，工资只能按照劳动力强弱来确定，而不能以家庭大小为标准。

尤其重要的是普遍提高最低工资会使统治阶级付出比实行家庭补助更大的代价。在30年代，英国煤矿工业工人的

80%，铁路工人的25%，建筑工人的50%，纺织男工的40%，纺织女工的50%，服装工业男工的12%，服装工业女工的35%，其工资都低于最低生活标准。合计起来，共有400万男工和200万女工的劳动收入低于最低生活标准，加上家属，共有1,000万在业工人及其家属过着低于最低标准的生活。如果普遍提高最低工资，英国资本家要负担的费用是十分浩大的。但是，如果实行家庭补助，只给那些有子女的在业工人家庭一定补贴，使这类家庭收入能够略高于同样人口的失业者家庭的失业救济收入，以解决失业救济计划同低工资制度之间的矛盾，就可以使上述的煤矿、铁路、建筑工人等工资极低的“这种情况永久化”。<sup>⑤</sup>

经过30年代长期辩论以后，在战争期间，英国政府最后赞成推行家庭补助，其重要目的就是要利用家庭补助“作为管制工资和尽可能降低失控的战时通货膨胀风险的一种手段”。<sup>⑥</sup>1945年英国开始实行家庭补助计划，那一年的家庭补助费用为5,700万英镑。在当时看来，这个费用是很高的。但是，《家庭补助与不够格原则》一文的作者约·麦克尼科尔认为，它比提高最低工资这一代替办法“要低廉得多”。<sup>⑦</sup>资本家公开宣称，家庭补助计划可以起到抵制工人“全面提高工资要求”的作用。<sup>⑧</sup>

同时，家庭补助计划的实行，还坚持了社会保障制度中的所谓“不够格”原则，保持了最低工资、社会保险津贴、社会救济这样三个逐级下落的阶梯。为了保证在业工人的劳动积极性（实际上是保证在业工人在低工资条件下也能安于劳动的可能性），以及失业工人的“流动性”（实际上是使失业工人不安于津贴或救济，而愿意接受工资较低的工作的可能性），各个阶梯之间是不容许往上逾越的。贝弗里奇报

告明确宣称，“让失业或残废津贴等于或高于工作时的工资，那是危险的”，而在津贴与工资之间保持大的差距，就会促进劳动力的“流动性”。<sup>⑨</sup>仅仅这一点也足以说明社会保障制度的根本局限性。

## 第五章

### “福利国家”与工人阶级生活状况

在西方世界战后最严重的1973—75年经济危机以前的20多年经济繁荣时期里，西欧国家人民的平均生活标准和一般消费水平，同战前比较均有明显的提高。在1948—50年期间，西欧国家按人口平均的实际收入和实际消费开支已经先后达到或超过战前1938年的水平。在1950—73年期间，瑞典、挪威、丹麦、比利时、荷兰等国的私人消费开支，按不变价格计算，已经增长大约一倍或一倍以上，联邦德国、法国、意大利则增长两倍以上。<sup>①</sup>在这个时期中，西欧国家政府实行的一项国民收入再分配计划，即社会福利计划，对于西欧国家工人阶级的贫困化起了一定的减缓作用。然而，即使在当时条件下，西欧国家工人阶级的贫困化过程并没有停止。正如罗·劳森和维·乔治所说，恰恰相反，西欧国家“收入不平等和贫困趋势，在经济和政府开支史无前例的高速增长时期仍在继续”。<sup>②</sup>在1973—75年危机后，西欧经济的“黄金时代”成为过去，开始进入一个长期停滞或低速增长、失业不断增加、通货膨胀加剧的经济困难时期。在这个时期里，西欧国家工人阶级的贫困化正在加速。英国《平等战略》一书的作者朱·莱格兰德认为，英国政府在过去50年里企图“通过社会开支促进平等的战略已经失败了。”<sup>③</sup>

## 第一节 西欧各国社会的两极分化

70年代以来，西欧国家的大量材料证实，从50年代初期到70年代初期，西欧国家的国民收入和财富分配仍然有利于社会上层，而不利于底层人民；贫富不均的鸿沟还在继续扩大。

我们在分析国民收入与财富分配时，主要依据西欧国家的官方统计材料和某些西方学者或研究机构的调查材料。这些材料很不完整，也很不精确。由于高收入阶层为了逃避所得税，经常通过合法或非法形式，漏报或少报自己的收入，或者把大量收入转移给家族中的其他成员；也由于他们不把从垄断企业中享受的种种丰厚的优惠待遇算作收入；还由于收入统计方法上的原因，这类材料往往低估了社会上层同底层人民之间的收入分配不平等的程度。但是，即使根据这样的一些材料，也可以大体上看出，在这20多年中，西欧国家至少是仍然继续保持战后初年宣布建立“福利国家”时的那种贫富悬殊状况，甚至还在进一步恶化。

首先，以贫富差距比西欧大陆国家较小、鼓吹“福利国家”较早的英国为例。英国收入与财富分配皇家委员会1975年7月发表的报告提供了大量的研究这一问题的材料。在该委员会所引用的所有材料中，中央统计局蓝皮书有关个人收入分配的材料比较完整。据1949到1972—73年的统计，在个人收入分配中，最高的1%的人所获得的份额，在纳税（所得税）前，从11.2%下降到6.4%，在纳税后，从6.4%下降到4.4%；处在底层的50%的人口所获得的份额都基本上没有变化。中间阶层的收入份额却有一定提高。由于在征税时，

有些红利和利息收入，私人年金收入没有包括在内，在企业中享受的额外津贴，如使用公司的汽车和住房，由公司负担费用的度假等均未算作收入，所以，这种统计材料低估了上层居民的收入数额。据估计，如果把所有这些收入都计算在收入分配之内，那么，收入最高的1%的人，纳税后的个人收入在全部个人收入中所占的实际份额从大战结束以后到70年代初并无变化。①

### 1949—1972/73年英国个人收入分配

(收入单位为纳税单位，各类收入单位所占的比重)

	纳 税 前				
	1949	1959	1964	1967	1972/73
最高的1%	11.2	8.4	8.2	7.4	6.4
最高的10%	33.2	29.4	29.1	28.0	26.9
11—50%	43.1	47.5	48.2	48.0	49.1
51—100%	23.7	23.1	22.7	24.1	24.0
	纳 税 后				
最高的1%	6.4	5.3	5.3	4.9	4.4
最高的10%	27.1	25.2	25.9	24.3	23.6
11—50%	46.4	49.7	48.9	48.9	49.7
51—100%	26.5	25.0	25.2	26.8	26.8

资料来源：英国个人收入与财富分配皇家委员会的第一号报告，第45页。

还必须指出，战后底层居民家庭大量妇女参加了工作，从而提高了他们的收入水平，而社会上层居民家庭就不存在这个问题。

英国收入与财富分配皇家委员会的报告还提供了说明税收和社会津贴对收入再分配所起作用的材料。根据报告的材料，处于底层的50%的人口的原始收入(指交纳所得税以前的劳动收入和资产收入，未包括现金社会津贴)在全部原始收

入中所占的份额，从1961—63年的23%降低到1971—73年的20.6%；他们在全部净收入（指原始收入加上所有直接的现金社会津贴在交纳所得税和社会保险捐以后的收入）中所占的份额分别为37.2%和37.3%；他们在全部最后收入（指交纳所得税、社会保险捐和消费税以后并取得直接和间接的现金和实物社会津贴以后的收入）中所占的份额分别为37.4%和37.1%，略微降低。<sup>⑤</sup>由此可见，即使根据官方材料也能看出，通过税收和社会津贴而实行的收入再分配，对于底层人民的家庭收入来说，并不可能完全抵销原始收入分配所造成的不平等。

英国社会财富分配的不平等远甚于个人收入分配的不平等，从50年代到60年代初，个人财富分配还在进一步集中。其后，20%的最富有者仍然继续保持原有的压倒多数的个人财富份额。1970年英国1%的人拥有个人财富的29%，10%的人拥有个人财富的70.1%，20%的人拥有个人财富的

**1911—60年英格兰和威尔士25岁以上的居民个人  
财富分配所占的百分比**

	1911—13	1924—30	1936—38	1954	1960
上层10%	92	91	88	79	83
底层90%	8	9	12	21	17

资料来源：英国个人收入与财富分配皇家委员会的第一号报告，第97页。

**1960—73年大不列颠18岁以上居民的个人财富分配所占的百分比**

	1960	1970	1973
上层20%	89.8	89.0	86.4
底层80%	10.2	11.0	13.6

资料来源：同上，第102页。



89%，而其余80%的人只获得个人财富的11%。公司股票更为极少数人所控制，1974年1%的人口拥有公司股票的81%，10%的人拥有98%。⑥

所谓个人财富分为物质资产和金融资产两大类。物质资产包括土地、住宅及其他建筑，耐用消费品，归个人所有的厂房设备、库存产品等；金融资产包括各种存款和储蓄，各种债券和股票，以及人寿保险单等。如果把耐用消费品、住房等消费资料剔除在外，英国个人财富的集中程度还会更高。个人财富最集中的是地产、公司股票和政府证券等形式。而且这类财富可以给它的持有者提供社会权力和政治权力。在70年代末，仅40万人，即最富的1%的人拥有英国私人地产约四分之三；同样的少部分人拥有差不多四分之三的挂牌的普通股票和其他公司证券。⑦

维·乔治从大量的有关英国社会分配的材料中得出结论说，“今天同本世纪初比较，（英国）收入和财富分配的不平等程度几乎是一样大。”⑧

瑞典等北欧国家的贫富差距比西欧大陆国家稍小一些。它们更接近于英国。从战后到70年代初，瑞典各社会阶层之间收入不平等状况没有因为推行“福利国家”而有所改善。如果说，在50年代初以前，瑞典的收入分配还出现过极其微小的所谓“收入均等化”的现象，但从此以后，至少上层同底层的社会收入差距没有缩小。⑨在战后，瑞典财富集中的程度高于许多其他西方发达国家。在1945到1965年间，瑞典财富分配的差距还变化不大，但在60年代里，却出现“财富更加集中的趋势。”⑩在60年代中期，瑞典股票资本的一半是由1%的股东所持有，四分之三是由10%左右的股东所持有。20个最大的股东拥有的股票资本的平均份额，在股票交

易所挂牌公司全部股票中占41%，在雇用职工500人以上的大公司股票中占86%，在雇用职工1,500人以上的最大公司股票中占47%。17个集团总共控制了拥有40万职工的公司，这些公司占有制造业产值总额的36%。其中最大的集团是瓦伦伯格家族，它控制着雇用职工达15万人的公司。它在这些公司中，或者拥有占统治地位的多数利益，或者拥有强大有力的少数股权。它控制的这些公司占制造业产值的15%。<sup>①</sup>

在50和60年代中，联邦德国底层人民的收入同其他一些西欧国家比较，增长较快。但是，富人的收入增长更快。他们之间的收入差距已进一步扩大。1973年6月德国经济研究所发表了一份关于家庭收入分配的研究报告。这份报告指出，1950年20%的上层家庭取得了全部家庭收入的45.2%，1970年取得全部收入的45.6%，有所提高；而60%的底层家庭的收入份额分别为32%和31.9%。基本上没有变化（见下表）。

#### 联邦德国全部家庭每月净收入的分配情况（%）

（按五个五分之一等分分配\*）

	第一个 五分之一	第二个 五分之一	第三个 五分之一	第四个 五分之一	第五个 五分之一	合计
1950	5.4	10.7	15.9	22.8	45.2	100
1955	5.8	10.7	16.2	23.2	44.1	100
1960	6.0	10.8	16.2	23.1	43.9	100
1964	6.1	10.8	16.1	22.9	44.1	100
1968	6.2	10.5	15.7	22.5	45.1	100
1970	5.9	10.4	15.6	22.5	45.6	100

\* 第一个五分之一收入最低，第五个五分之一收入最高。

资料来源：马丁·施尼茨等著：《收入分配》，1975年纽约英文版，第79页。

另外，根据德国经济研究所的估计，在1950到1973年，最上层和最下层20%的人口所获得的纳税后收入都已稍许提高，但两者的差距几乎没有变化，而且从1960年以后还出现了扩大的趋势。

### 联邦德国居民纳税后个人收入分配

(各阶层居民在全部个人收入中所占的份额，%)

	1950	1960	1968	1973
上层10%	29.4	28.1	29.1	30.3
上层20%	45.2	43.9	45.1	46.1
底层30%	10.1	10.7	10.9	11.1
底层20%	5.4	6.0	6.2	6.5
底层10%	2.0	2.4	2.6	2.8

资料来源：《共同市场国家的贫困和不平等》，第236页。

大量材料说明，在60年代和70年代初，联邦德国富人阶层在全部收入中所占的份额远远高于英国、瑞典、丹麦等国，而与法国、意大利、比利时等国较为接近。

在50和60年代期间，联邦德国的财富已进一步集中。从1950到1963年，联邦德国所积累的所有个人财富中，占人口不到十分之一的雇主和自雇人员（不包括农民）大约取得了85%，而占人口四分之三以上的雇用人员只得到25%<sup>②</sup>。从60年代初以后，雇主和自雇人员占有的个人财富份额有所减少。但是，在1950到1969年这个时期中，联邦德国所积累的个人财富仍有一半以上落入他们手中（见下表）。而且，在60年代到70年代初，联邦德国生产资料类型的财富还在继续日益集中。<sup>③</sup>

一些研究报告认为，在70年代初以前，法国社会在国民收入分配方面的两极分化，不比其他西欧国家更甚，但是，财富的集中趋势却远较其他西方国家更为显著。1976年4月

### (1) 联邦德国1950—69年全部个人财富的积累

	全部个人财富构成 的百分比(%)	每个收入获得者平均所得的 财富(1950—69年, 马克)
体力劳动者	12	6,000
领薪金的雇用人员	16	13,000
政府官员	6	29,000
所有雇用人员	34	9,500
年金领取者和非雇用人员	9	6,000
农民	4	9,900
雇主或自雇人员	53	121,500
所有阶层	100	16,700

### (2) 联邦德国上层1.7%的私人家庭持有全部个人财富的百分比

	企业债券和 股票所有权	农业财富	住房和土地	储蓄存款、人 寿保险单等	全部个人 财富
1960	70	11	16	20	35
1966	74	9	14	20	31

资料来源:《共同市场国家的贫困和不平等》,第205页。

发表的一份研究报告表示,当时收入分配差别之大同20年前一样;收入差别的扩大一直延续到1968年。以后,由于工人阶级的斗争,最穷的阶层生活稍有改善。但是,有些研究报告指出,体力劳动者和非体力劳动者之间,在1968年以后,劳动收入差距只是细微的缩小,而专门职业者和中间经理人员的财富却大为增加。专门职业者持有的各种债券和股票平均等于体力劳动者的75倍<sup>④</sup>。1977年发表的一份关于储蓄和财富的研究报告指出,在过去25年中,法国财富分配的不平等扩大了一倍;估计财富分配的不平等相当于收入分配不平等的两倍;10%的家庭拥有一半的财富,而处于底层占总数三分之一的家庭只分得0.5%的国民财富。报告强调说,“已经开始的时代对于减少财富分配的不平等似乎变得更加不利

了”。<sup>⑩</sup>

在70年代初以前，意大利国民收入从上层向中层转移的现象比其他国家表现得更加明显。但是，底层人民在国民收入中所占的份额却略有下降，1958年以后尤为显著。意大利同法国一样是西欧最不平等的国家之一，上层人口占有的收入比重大于英国和北欧各国，而底层人民所得到的收入比重则小于这些国家。

### (1) 意大利纳税前家庭收入的分配

(在全部收入中所占的比重)

	1948	1958	1966/67	1971/72
上层10%	34.8	30.8	29.3	28.8
上层20%	49.6	46.4	45.4	45.4
底层20%	5.6	4.4	4.9	4.5

资料来源：《共同市场国家的贫困和不平等》，第238页。

### (2) 意大利纳税后家庭收入的分配

(在全部收入中所占的比重)

	1948	1958	1966	1972	1975
上层10%	33.9	30.6	28.3	28	30
上层10—20%	14.4	14.9	15.3	16	15
上层20—40%	20.3	20.3	23.2	23	22
上层40—70%	20.4	20.7	22.4	23	22
底层30%	11.0	13.5	10.7	10.0	11.0

资料来源：《共同市场国家的贫困和不平等》，第168页。

西欧国家关于国民收入和国民财富分配的材料很不完整，不可能全面地准确地反映西欧国家社会两极分化的真实情况。然而，从这些材料中也可以大致看出，在西欧经济繁荣年代里，西欧社会的贫富悬殊状况不但没有改善，而且许多国家还在不同程度上出现恶化的趋向；社会上层占有的收入份额虽然都略有降低，但是，这种降低已经被中间偏上阶

层收入份额的提高所抵补；底层人民甚至未能继续保持他们原有的份额；财富分配有利于社会上层而不利于社会底层的情况则更为严重。在战后年代里，通过税收和社会津贴使收入从上层向底层的“垂直”转移，以实现收入分配“均等化”的“福利国家”政策收效甚微，这是西方许多经济学家和社会学家得出的比较一致的结论。

## 第二节 社会福利与劳动人民的贫困化

现在，我们来着重研究一下西欧国家底层人民的状况，筒略揭示西欧国家工人阶级在推行福利政策条件下的贫困化趋势。

在这里，有必要对工人阶级贫困化概念作几点说明。

第一，在这一节中，我们要研究的工人阶级贫困趋势，是指由于国民收入和国民财富的分配有利于资本家阶级，有利于富人阶层，而不利工人阶级，特别是不利于底层人民，工人阶级相对地位的继续恶化，他们当中相当多的人的家庭收入不能维持最低生活标准。

第二，在这一节中，我们主要是从工人阶级家庭收入和物质生活状况来分析西欧国家工人阶级的贫困化，没有充分考虑下述决定贫困化程度的各种重要因素，即精神上的痛苦和摧残，道德上的沦落和败坏，肉体上的折磨和伤害，工伤事故和职业病、劳动者的早衰，家庭成员特别是妇女参加劳动的比重提高等等，如果把所有这些因素也考虑进去，贫困化程度就必然更加严重得多。

第三，衡量工人阶级生活状况的标准，应当随着一个国家的经济、文化发展水平的不同，甚至生产环境和生活习惯

的不同而发生变化。不同的国家和同一国家的不同时期，一个工人的劳动力价格、即维持生活所必需的生活资料应当是不同的。比如，寒带国家工人的生活必需品和热带国家工人的生活必需品，由于气候环境不一样，应当是不相同的。发展中国家工人的生活标准与发达国家工人的生活标准应当具有不同的要求，因为它们之间经济、文化发展水平不一样。即使不同的发达国家之间，也由于经济、文化水平的差异而应当采用不同的标准来衡量。一个国家工人阶级贫困的积累，地位的恶化，是同这个国家资本家阶级财富的积累和统治权力的加强相比较而言的，而不是同其他国家资本家阶级来进行比较。当然，通过资本的国际化，各国工人阶级也受外国资本的剥削，而参加剥削的外国资本也是作为该国资本家阶级的一部分而存在的。贫富鸿沟和两极分化都是首先在一个国家里对立阶级之间表现出来的，而不能用其他国家的标准来测定本国的贫富。如果用某一个发展中国家的贫富标准去同西欧、北美某个国家相比较，就可能得出西欧和北美各国根本不存在贫困的结论，那是极大的误解。即使在西欧、北美某一个国家中，不同的历史时期也应当有不同的标准，因为各个历史时期经济、文化发展水平也不一样。在战前，城市比较小，人口比较少，工人上下班的交通费用相应地要少一些；战前的生产劳动对工人的知识技术要求较低，因而工人本人及其子女受教育的费用自然要比现在少得多；战前，在生活必需品中，肯定不包括彩色电视机之类的耐用消费品，因为当时这类产品根本未问世。由于工人阶级生产劳动的创造，物质文明向前发展了，经济、文化总的水平提高了，工人的生活必需品应当随着人类物质文明的进步和经济、文化水平的提高，而不断地增加新的内容。如果认为西欧、北美

工人生活必需品中包含了战前甚至战后初年所没有的产品，享受了当时所无法享受的东西，就体现着工人阶级实际劳动力价格的提高，从而怀疑工人阶级贫困化的理论，那也是极大的误解。

西欧国家工人的贫困程度及其变化情况，通常是利用官方贫困线作为尺度来衡量的。英国的官方贫困线是国民救济标准，即现在所谓的“补充津贴标准”。英国社会救济机关对收入低于这一标准的家庭，经过生活状况调查以后予以救济。人们把“补充津贴标准”称为官定的贫困线标准，把收入相当于或低于“补充津贴标准”的家庭称为生活在官方贫困线上或官方贫困线以下的家庭。他们属于社会贫困人口。联邦德国的官方贫困线是联邦社会救济法所确定的社会救济标准。瑞典没有制定一个全国性的社会救济标准，各地方政府均有各自的社会救济标准，但各地政府的社会救济标准比较接近，可以作为瑞典的官方贫困线。法国没有法定的社会救济标准，而以法定的最低工资标准作为官方贫困线。

西欧学者大都认为，西欧各国的官定的社会救济标准一般地偏低，依靠相当于社会救济标准的收入，不足以维持摆脱贫困的最低生活水平。所以，他们提出，贫困线的标准应当等于社会救济标准的120—140%。

对英国生活在官方贫困线上和官方贫困线以下的人口有着各种不同的估计。从战后历史的发展来看，它呈现出逐渐增加的趋势。英国学者艾贝尔—史密斯和汤森德根据家庭开支的调查材料估计，1953—54年，这种贫困人口占全部人口的1.2%。在60年代，艾贝尔—史密斯、汤森德和阿特金逊根据家庭开支的调查材料估计，这种贫困人口占全部人口的3.4%和3.7%左右，比当时英国政府提出的估计数字3.0%



稍高一些。<sup>⑩</sup>在70年代初，对英国处在官方贫困线上或官方贫困线以下的家庭和人口有着各种不同的估计。菲吉亨等人提出，1971年净收入低于官方贫困线的家庭占家庭总数的7.1%，人口为260万，占全部人口的4.9%。<sup>⑪</sup>另外，他们还提出，按照纳税单位计算的这类贫困家庭占家庭总数的12.5%，人口为470万，占全部人口的8.8%。<sup>⑫</sup>按纳税单位计算的贫困家庭和贫困人口之所以多于按户计算的贫困家庭和贫困人口，是因为每户可能包含若干个纳税单位，父母儿女以及同居的其他亲属都可能单独生活，成为不同的纳税单位，他们的收入有的高于官方贫困线，有的低于官方贫困线；由于按户计算，把几个纳税单位的收入加在一起以后，这一户的按人口平均的收入很可能高于官方贫困线，从而掩盖了它所包含的实际的贫困人口。

在1973—75年经济危机以后，英国的贫困人口在显著增加。1974年，生活在官方贫困线上和官方贫困线以下的人口为514万，占人口总数的9%，1976年增加到635万，占人口总数的11.2%。<sup>⑬</sup>另外，维·乔治利用英国中央统计局《社会趋势》的材料，对各种贫困人口进行了分析。据他计算，在1975年底，英国有109万个家庭和184万人口，即4%的家庭和3%的人口生活水平低于官方贫困线；有243万个家庭和371万人口，即10%的家庭和7%的人口生活在官方贫困线上；150万个家庭和275万人口，即8%的家庭和5%的人口生活水平高于官方贫困线、但低于官方贫困线的120%。这三部分合计，在1975年底，英国低于、处于或略高于官方贫困线的贫困家庭达502万个，占家庭总数的20%，这种贫困人口达830万，占人口总数的15%。两年以后，即到1977年底，英国低于、处于或略高于（等于官方贫困线标准的120%）官方贫

困线的家庭增加到592万个，贫困人口已增加到1,007万，占人口总数的18%。（见下表）

如果把收入超过官方贫困线的20%但低于40%的家庭计算在贫困家庭之内，那么，70年代末英国贫困家庭共有750多万，约占家庭总数的30%左右，贫困人口为1,400万到1,700万，约占人口总数的四分之一到三分之一。<sup>②</sup>

从70年代后期开始，西欧国家许多人士对“福利国家”政策清除贫困的作用越来越感到怀疑。在贝弗里奇制定国民救济计划这一“社会安全网”，以保护那些无力参加社会保险的贫苦居民时，本来以为随着人民生活水平的提高，贫苦居民的数目会逐渐减少，这个“社会安全网”也会自然而然地失去效用。然而，恰恰相反，这个“社会安全网”却越来越大，在1948到1978年的30年间，申请国民救济（即补充津贴）的人数增加了两倍，从100万增加到300万。<sup>③</sup>如果加上他们的家属，依靠国民救济度日的人口达500万左右。<sup>④</sup>还必须指出，战后越来越多的家庭妇女开始参加生产劳动，即从依靠一个家长劳动增加到依靠两个家长劳动，才能维持全家生活，使全家未落入贫困的境地。如果妇女不参加劳动，挣取工资，英国处于贫困线上的家庭还会再增加两倍。<sup>⑤</sup>另据中央政策小组的计算，这种家庭会增加三倍。<sup>⑥</sup>

从下表可以看出，在英国的贫困人口构成中，老年人、单一家长家庭和多子女家庭占的比重都比较大。近10年来，越来越多的长期失业者的家庭陷入贫困之中，在1977年，全国29%的家庭生活在官方贫困线以下或略超过官方贫困线，但至多不超过这一标准的140%，其中老年人家庭有64%，单一家长家庭有58%，多子女家庭有34%，多子女、妻子不工作，而本人全年工作又不到40周的家庭有72%属于这种情

1975年12月和1977年12月英国净收入较低的家庭和个人

	收入低于补充津贴标准但 未领取补充津贴				通常依靠补充津贴				收入高于补充津贴标准但不 超过20%			
	家 庭		个 人		家 庭		个 人		家 庭		个 人	
	1975	1977	1975	1977	1975	1977	1975	1977	1975	1977	1975	1977
不到退休 年龄的家庭： 已婚夫妇	130	160	570	670	120	150	700	700	200	360	920	1250
有子女 单身有子女	50	40	150	011	260	320	900	900	20	50	80	180
已婚夫妇 无子女	60	50	120	90	70	80	160	160	60	80	130	160
单身无子女	260	390	260	390	340	390	390	390	130	180	130	180
超过退休 年龄的家庭： 已婚夫妇	140	130	280	260	230	290	580	580	400	510	800	1020
单 身	450	490	470	500	1,370	1,410	1,410	1,410	690	830	690	830
合 计	1,090	1,260	1,840	2,020	2,430	2,650	4,160	4,160	150	2,010	2,750	3,890
比重(%)	4.0	...	3.0	3.6	10	...	7.0	7.4	6.0	...	5.0	7.0

资料来源：《共同市场国家的贫困和不平等》，第40页，罗·拉波波特等编，《英国家庭》，1982年伦敦英文版，第254页。

况。②

对于英国贫困家庭的具体情景，汤森德利用这样一些例子作了一番描述：“一个独自生活的领取年金的退休老人享受不到夏天的度假，深居简出，一周至多只能吃上三次肉，为了节约取暖费用，冬天夜晚8点半钟就上床睡觉了。在圣诞节时，他不在礼品上花一个铜板。”“一个有三个孩子的年青人家庭，父亲残疾，全靠从杂货摊上买点旧衣穿，雨天没有雨鞋，晚上不出门，为了节省燃料，只好早睡。每天早餐，母亲为孩子们准备麦片粥，而夫妇俩却不吃。他们已经习惯于不正规用餐的生活，他们很少吃到新鲜肉。”汤森德估计，象这样困苦的家庭约占家庭总数的四分之一。③

尽管英国政府进行了清除贫民窟的工作，但是，在一些大城市中，贫民窟依然存在。目前，尤为令人注目的是无家可归的现象。根据官方提供的材料，1976年有33,680户属于无家可归的家庭，即英国每一千户人家就有一户没有住房，需要向地方政府申请住房救济，其中约三分之一是单一家长家庭。根据一些研究报告提供的材料，无家可归现象更严重得多。据估计，1975年无家可归的家庭实际上已经超过5万户，比1971年增加了一倍。1972年大约有8,000年青人浪迹伦敦街头，经常占用住房，1982年伦敦这种无家可归的青人已增加到数万人。④

1972年英国保守党政府社会服务大臣克·约瑟夫发现，“尽管普遍的经济发展和社会服务增加，但是贫困和被剥夺依然如故”，⑤他对此感到忧虑，他要求进行研究，以弄清楚造成这种情况的原因和找出防止它的办法。于是，由健康与社会保障部和社会科学研究委员会共同主持，经过10年时间的研究，于1982年，提出了一份题为《尽管有福利国

家》的研究报告。报告的结论表示，“遭受剥夺（这是这份报告用来表示贫困的专用词）和不幸不仅是一种概念，而且是现实；尽管实行了一些旨在消除受剥夺和不幸的社会改革，尽管大多数人生活水准得到非常广泛的改善，但是，受剥夺和不幸依然继续存在。”<sup>②</sup>这是发自官方和准官方机构的对“福利国家”消除贫困的作用所作的比较诚实的评价。实际上，当前英国工人阶级的贫困不仅依然存在，而且还在继续加剧。

瑞典工人阶级的贫困状况缺乏系统的材料，只能利用瑞典居民的社会救济率（即领取社会救济的人占人口总数的百分比）的变化情况进行说明。由于瑞典同其他西欧国家一样，有许多人虽然收入低于社会救济标准，即低于官方贫困线，但不领取救济，所以社会救济率还不可能反映工人阶级贫困的全貌。

战后初年，瑞典居民的社会救济率比较高，以后趋向于逐渐下降；1953年和1958—59年前后有些起伏，1964年降到最低点，以后逐渐提高。到70年代初，社会救济率已经超过战后最初时期。

### 瑞典居民的社会救济率

（领取社会救济的人数占全部人口的百分比）

1945	6.2	1955	3.8	1961	3.8	1967	4.1
1950	4.2	1956	3.9	1962	3.7	1968	4.5
1951	4.2	1957	4.3	1963	3.6	1969	4.9
1952	4.2	1958	4.4	1964	3.5	1970	5.6
1953	4.4	1959	4.4	1965	3.6	1971	6.4
1954	4.3	1960	4.0	1966	3.8	1972	6.4

资料来源：《瑞典阶级结构文集》，第129页。

在70年代初，在瑞典各部分居民中，老年人的社会救济

率已大为降低：从1945年的17.8%降低到1972年的3.2%。这是因为战后瑞典的退休年金已有明显改善。但是，有子女的家庭，以单一妇女为家长的家庭，以及青年男女和小孩的社会救济率都已显著提高。15岁以下小孩的社会救济率从1945年的7.6%提高到1972年的10.4%。在1946到1972年间，在每一千对夫妇中，有1—2个小孩的夫妇从平均每年领取救济27人次增加到60人次；有3个以上小孩的夫妇从平均每年领取救济83人次增加到105人次。<sup>③</sup>

前瑞典首相厄兰德尔建立的委员会对低收入者调查的报告结论表明，在70年代初，大约有一分之一的劳动人口和60%的年金领取者是生活在瑞典工会联合会提出的贫困线以下。报告认为，尽管近几年来实行社会福利和税收政策改革，但是，低工资工人同中等阶层和上等阶层的收入差距还在继续扩大。

从60年代后期开始，瑞典居民贫困现象的日趋严重，是同瑞典通货膨胀逐渐加剧和失业逐渐增加分不开的。在70年代初以前，即在经济繁荣时期，瑞典居民生活状况尚且如此，在70年代中期以后，随着通货膨胀和失业的进一步恶化，瑞典居民贫困现象的加剧是可想而知的。

按照法兰克福大学和曼哈姆大学研究机构的联合调查报告，1974年联邦德国生活在官方贫困线以下的贫苦居民在100万到150万人之间，占全部人口2%以上，到70年代末可能已经接近200万人，即约占全部人口3%<sup>④</sup>。由于联邦德国官方贫困线标准比英国和北欧各国更低，如果按照这些国家的标准来衡量，联邦德国贫困人口还要高得多。

70年代，联邦德国贫困人口的增加也可以用领取社会救济的人数来加以说明。1970年联邦德国领取各种社会救济的

人数为149万人，1973年为173万人，1976年增加到211万人；其中家庭收入低于官方救济标准、领取生活困难救济的人数从1970年的749,000增加到1973年的918,000和1976年的1,276,000。<sup>③</sup>

在联邦德国的贫困人口中，还有一部分无家可归的人。70年代初，无家可归的人大约有50到100万。这部分人由于没有家庭或固定住址，一些有关贫困人口的调查往往没有把他们计算在内，而他们的处境却更加困苦，并且常常受到社会的歧视。70年代初的一份官方报告对他们的悲惨遭遇作了这样一段叙述：

“把无家可归的人塞进去的那种住房往往不符合人类尊严所要求的居住标准。他们往往因为同其他居民区隔开，交通又不大方便，因此，小孩上学、上医院看病或购买日用品时，问题就产生了。这些居民区经常不与外界交往和缺乏社会教育设施……歧视和耻辱使问题更形尖锐，反过来又导致更加严重的社会隔绝。这对于儿童和青年人的智力、职业和社会发展都有着不利影响。在经济衰退时期，这些家庭的经济收入更无保障，特别容易受到威胁。由于这么多人挤在一个狭小的地方，也由于缺乏卫生设备，传染病蔓延的危险性增加了。”<sup>④</sup>

按照勒内·勒努瓦和利·斯托勒吕等法国学者的估计，在70年代初，法国的贫困人口为15%到20%，即780万到1,000万人。让·皮埃尔·洛纳伊在他的《不发达的法国》一书中甚至指出，法国穷人为1,500万，占全部人口的28%。<sup>⑤</sup>根据法国1981年第880期的《新观察家》周刊提供的材料，法国的穷人占全部人口的42%。该杂志引用勒内·勒努瓦的话说，“在法国，有200万人没有象样的饮食起居设备，虽说

他们还没有陷入绝境，但已或多或少地被排除在社会生活之外。”当然，这些数字都是粗略的估计，不一定十分准确。但是，有一点可以肯定，法国国内和国际机构的看法也比较一致，那就是法国底层人民的贫困程度超过联邦德国、英国和北欧各国。

以上都是根据西欧国家国内的研究机构或学者对各该国贫困人口所作的各种估计。它们采用的衡量生活状况的尺度和标准各不相同，因此，它们这种尺度和标准所估算出来的各国居民的贫困状况很难进行比较。经济合作与发展组织采用统一的标准对西方8国（其中包括5个西欧国家）居民的贫困状况进行了研究，1978年发表了各国居民生活在贫困线下的人数。根据经合组织的调查，在70年代初，西欧10%的人口陷于贫困之中，其中法国居各国之冠。

**70年代初年经济合作与发展组织国家  
生活在贫困线下的人口比重（%）**

	按照标准化的定义	按照各国的定义
比利时	—	14.4
法国	16.0	15.2
联邦德国	3.0	—
爱尔兰	—	24.0
挪威	5.0	—
瑞典	3.5	—
英国	7.5	13.2
澳大利亚	8.0	8.2
加拿大	11.0	15.1
美国	13.0	11.9

资料来源：《进步中的贫困》，第280页。

欧洲经济委员会利用另一种统一标准，即利用相当于每个成年人可支配的平均收入的一半作为计算贫困的标准，来



对欧洲共同体9国贫困状况进行比较。根据这一标准，爱尔兰生活在贫困线以下的家庭所占的比重最高，荷兰的这一比重最低。见下表。

**私人家庭相对贫困的比重和数目**

	贫困线（相当于可支配收入的 50%）以下的家庭所占比重 （%）	家庭数 （千）
比利时（1976）	6.4	209
丹 麦（1977）	13.0	334
法 国（1975）	14.8	2,630
联邦德国（1973）	6.6	1,527
爱尔兰（1973）	23.1	172
意大利（1973）	21.8	3,823
卢森堡（1978）	14.6	16
荷 兰（1979）	4.8	233
英 国（1975）	6.3	1,241

资料来源：《福利国家的未来》，第16页。

西欧各国在社会开支空前迅速地大量增加的时期中，贫困人口不仅没有减少，而且在不同程度上出现增加的趋势；在1973—75年经济危机后，这种趋势还在加速发展。从70年代初以来，越来越多的人正在探寻造成这种情况的具体原因，并力图找到一个满意的答案。

### 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

社会福利制度之所以不可能阻止资本主义社会贫富差距的扩大和社会底层人民贫困状况的加剧，在第四章第四节已从理论上作过评述，在这里还要进一步用事实加以论证。

### （一）社会救济和社会津贴标准远远低于一般工人的工资收入

首先，从社会救济来看，它的标准就是官方贫困线标准。这个标准无论在西欧哪一个国家都是很低的。英国的社会救济标准分为两种：一种是普通标准，不包括房租补助，一种是长期标准，包括房租补助。1948年7月，夫妇两口按照普通标准获得的社会救济相当于男体力劳动工人工资毛额（即纳税前的工资收入）的29.4%和净额（即纳税后的工资收入）的36.1%；以后，这个标准稍有提高。到1971年9月，分别为30.8%和47.2%。<sup>②</sup>在70年代里，英国社会救济标准变化不大。夫妇两口按照普通标准获得的社会救济从1973年相当于一个普通工人工资毛额的28.5%和净额的37.9%提高到1978年的30.6%和41.6%；夫妇两口按照长期标准获得的社会救济则分别从1973年的31.4%和41.8%提高到1978年的37.8%和51.4%。<sup>③</sup>就是说，到70年代末，夫妇两口得到的社会救济最多也不过等于一个普通工人交完税以后拿回家去的工资的一半左右。从1980年11月24日起，英国夫妇两口的普通救济标准为每周34.6英镑，长期救济标准为每周43.46英镑，也只分别相当于一个体力劳动工人工资毛额的36.8%和40.9%。<sup>④</sup>在70年代中，对夫妇两口并有两个学龄前孩子的家庭的社会救济相当于一个普通男工工资净额的55%到60%左右。<sup>⑤</sup>社会救济标准只包括一些日常必不可少的开支，如果要购置一些大件东西，比如冬天的外衣、毯子等，就必须另外申请特殊赠款。这类申请不一定都得到批准。

1976年，比利时中央政府对夫妇两口的社会救济标准等于男体力劳动工人平均工资毛额的30.9%；地方政府的社会救济标准稍高一些，但也只相当于男体力劳动工人平均工资

毛额的42.6%。<sup>⑩</sup>

联邦德国、法国等国的社会救济标准更低。例如，在70年代末，英国65岁以上的夫妇两口不包括房租补贴的社会救济，等于制造业男工平均工资毛额的35.9%，联邦德国的这种社会救济只等于制造业男工平均工资毛额的30.1%<sup>⑪</sup>。联邦德国提出一种所谓“商品篮子”作为救济标准的具体内容。这种官方的“商品篮子”为一个大人（不是家长）每月需要量包括一瓶啤酒，4张公共汽车票，半张电影票，100克咖啡和50克烟草。1978年，一对65岁以上的夫妇的社会救济，再加上房租和其他附加开支的补助，总共每月为1,025.75马克，相当于一个普通工人工资收入的47.6%。<sup>⑫</sup>

再来看社会津贴。英国一对夫妇的疾病和失业保险的基本津贴1965年等于男体力劳动者平均工资净额的41.2%，1978年降低到38.8%；如果加上同工资相联系的补充津贴，则从1965年的41.2%提高到1978年的57.4%。如果这一对夫妇有两个小孩，在丈夫生病或失业后，在1978年，他们的基本津贴可以达到49.6%，基本津贴加补充津贴可以达到66.9%。<sup>⑬</sup>疾病和失业津贴虽比社会救济标准稍高一些，但仍然远远低于有工资收入时的生活水平。

许多老年人退休年金不足以维持最低的生活水平。1982—83年，英国夫妇两口老年退休基本年金每周为47.2英镑，相当于体力劳动工人工资（94.8英镑）的47.8%，即使加上同过去20年与工资相联系的最高的附加年金（假定他过去20年的工资平均每周为60英镑，附加年金为 $60 \times 25\% = 15$ 英镑），也只大约相当于体力劳动工人平均工资的65.6%。但事实上英国许多普通工人的退休年金不可能达到这样高的水平。因为第一，英国只是从1978年才开始实行目前这种附加

年金制度：第二，许多工人在过去20年中的平均工资不一定都能够达到每周60英镑的标准。

由于社会津贴标准太低，甚至有些人领到的社会津贴还达不到官方贫困线标准，所以，一些参加了社会保险的居民，特别是老年人，不得不在领取社会保险津贴之外，再申请社会救济。例如，1975年12月，英国领取社会救济的居民中，有60.2%是领取退休金的老年人，7.6%是失业和残疾津贴的领取者，14.5%是领取保险津贴期限已过或未曾参加社会保险的失业者。<sup>④</sup>

其他西欧国家有些社会津贴标准，比如瑞典的老年退休金标准，也许比英国高一些，但是，即使瑞典的退休老人中现在也还有很大一部分要靠社会救济来弥补退休年金的不足。

再来看一看家庭补助。根据1978年经合组织公布的对其成员国某些按照收入划分的阶层纳税和社会津贴情况的调查材料看，在西欧各国中，一个已婚男工、妻子不工作、有两个小孩的家庭，在1976年所获得的各种家庭补助，包括税收减免、税收信贷和现金津贴，最高的只相当于一个普通工人工资毛额的19.7%（卢森堡），最低的只相当于一个普通工人工资毛额的1.2%（希腊）（见下表）。

由于家庭补助标准极低，就连家庭补助数额一向位居西欧前列的法国的家庭补助标准也远远低于一个成年人的生活开支，所以，西欧国家多子女的家庭都有相当的数量处境贫困。比如，1975年12月，英国4%的有孩子的夫妇两口的家庭、47%的有孩子的单一家长的家庭生活 在官方贫困线上或以下。<sup>⑤</sup> 1978年有3个以上孩子、父亲一年劳动不到40周的家庭，将近有四分之三过着贫困的生活。<sup>⑥</sup>

1976年西欧国家各种家庭补助(按已婚、妻子不工作、有两个小孩计算)占一个普通工人工资毛额的百分比

	妻				子				两个小孩				
	合计	税收减免	税收信贷	现金津贴	小计	税收减免	税收信贷	现金津贴	小计	税收减免	税收信贷	现金津贴	小计
卢森堡	19.7	7.3	—	—	7.3	5.8	—	—	7.3	5.8	—	6.6	12.4
奥地利	17.7	—	1.8	—	1.8	0.4	6.6	—	6.6	0.4	6.6	8.9	15.9
比利时	15.6	0.03	0.6	—	0.6	0.1	1.9	—	1.9	0.1	1.9	13.0	15.0
法国	17.0	5.1	—	—	5.1	2.7	—	—	2.7	2.7	—	9.2	11.9
爱尔兰	11.9	4.4	—	—	4.4	5.4	—	—	5.4	5.4	—	2.1	7.5
联邦德国	11.4	5.7	—	—	5.7	—	—	—	5.7	—	—	5.7	5.7
芬兰	10.8	4.0	—	—	4.0	0.8	1.8	—	2.6	0.8	1.8	4.2	6.8
瑞典	10.2	—	3.4	—	3.4	—	—	—	3.4	—	—	6.8	6.8
丹麦	9.1	—	5.0	—	5.0	—	—	—	5.0	—	—	4.1	4.1
荷兰	10.1	2.1	—	—	2.1	1.5	—	—	3.6	1.5	—	6.5	8.0
英国	10.4	3.5	—	—	3.5	4.7	—	—	8.2	4.7	—	2.2*	6.9
挪威	9.4	5.1	—	—	5.1	—	—	—	5.1	—	—	4.3	4.3
意大利	10.7	-0.4	1.7	3.2	4.5	-0.9	0.7	—	4.3	-0.9	0.7	6.4*	6.2
瑞士	8.3	3.4	—	—	3.4	1.3	—	—	4.7	1.3	—	3.6*	4.9
葡萄牙	6.7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.7	6.7
西班牙	3.9	—	—	1.7	1.7	—	—	—	1.7	—	—	2.2	2.2
希腊	1.2	0.3	—	—	0.3	0.8	—	—	1.1	0.8	—	—	0.8

\* 需要交税。资料来源：《英国家庭》，第24—25页。

## （二）“福利国家”不可能消除阶级差别

上一章已经说过，社会保险可以实行收入在不同年龄阶段之间的转移，即通过社会保险把年富力强并且家庭负担较少时的一部分收入转移到病老体弱和家庭负担较重时，以补那时收入之不足，但是，它不可能根本改变劳动人民被剥削、被压迫、被歧视的社会地位；它可以在一定程度上拉平生命周期不同阶段的收入差别，但不可能根本改变整个一生的阶级差别，不可能根本改变工人同资本家、穷人同富人的收入差别。

首先，社会福利制度没有消除、也不可能消除工人阶级中的低工资阶层。在资本主义社会里，阶级地位的不平等首先表现在经济地位的不平等，其中极其重要的一条就是国民收入最初分配（或称原始分配）的不平等，始终存在着一个低工资阶层。这个低工资阶层在1973—75年危机后还在更加迅速地扩大。英国参加全勤工作但工资收入仍低于官方贫困线的家庭，1974年有13万个，到1976年增加到29万个；在这个期间，这种低工资工人从36万增加到89万。1979年，在生活水平低于官方贫困线的人中，有五分之一是属于低工资家庭。而且，工资收入低于官方贫困线的工人还只不过是“这座低工资冰山的顶端”，如果把工资收入低于平均工资收入三分之二作为低工资的标准，1977年英国低工资阶层就有380万成年工人；如果把加班劳动除去，同年，英国低工资阶层就有450万成年工人。<sup>⑩</sup>托·阿特金森在论述低工资阶层不利处境时指出，他们极易受到工作不稳定和健康状况不好的影响，得不到企业中的额外津贴，更容易受到丧失劳动能力的威胁，而又缺乏其他收入来源，以满足生活的需要，他们又不可能为不时之需或为年老而有所积蓄。他还指出，低工资

的职业、工业部门和社会阶层更容易遭受失业的袭击。这是因为低工资工人多半集中在一些使用过时技术设备的衰老的工业部门，而这种工业部门更容易受经济周期波动的影响；很大一部分的低工资工人为女工、年轻的或年老的工人、非熟练工人以及有色人种工人，包括移民工人，这几部分工人最容易被解雇、失去职业。所以，他认为，“低工资在贫困周期中起着重要的作用。”<sup>④</sup>

按照规定，参加全勤劳动的在业工人一般地不得申请社会救济。当然，如果他有家庭负担，可以得到家庭补助。但是，家庭补助标准太低，它不仅不可能改变低工资工人家庭的贫困状况，而且，如上一章所说的，它还在一定意义上起着使低工资现象永久化的作用。

其次，社会福利制度不可能减轻工人阶级生产过程中遭受的生理和心理上的摧残。在生产过程中，许多工人必须同一些危险物质，如钚、煤和化学品等接触，要受到噪音、高温、震动、尘土或有害空气等环境污染的损害；他们要患肺尘病等职业病；由于生产自动化日益加强，使工人身体机能和精神状态更加紧张，而资本家又缺乏足够的保障措施，从而导致疾病，缺勤率成倍地增加。例如，在1971—74年，英国工人由于支气管炎、偏头痛、精神病、冠心病、腹泻、伤寒、糖尿病、脊椎盘脱出、神经衰弱和扭伤而损失的工作日，从增加1.4倍（支气管炎）依次增加到3.7倍（扭伤）。由于不安全的劳动环境和过大的劳动强度，工伤事故经常发生。所有这一切都使得工人过早地衰老、丧失工作能力、残疾或死亡。从联邦德国来说，过早丧失劳动能力的职工人数，从1951年的347,930人增加到1972年的585,710人；工伤事故和职业病，从1950年的138万多起增加到1973年的248万

多起，1960年曾经达到300多万起；由此而死亡的人数，1950年为7,849人，1973年仍有5,885人。④他们离开工作或死亡后，他们或其家属只能依靠比工资收入低得多的伤残津贴、退休金或遗属年金度日。他们的生活水平自然要大为降低。工人阶级的贫困化既体现在物质生活水平的降低，也体现在生理和心理方面的遭受伤害，两者是相互联系又相互促进的。

第三，社会福利制度并没有消除福利津贴本身的歧视待遇。根据英国贝弗里奇原先提出的原则，社会津贴只保证投保人的最低生活需要，津贴数额应按统一标准计算，超过最低生活需要的其他生活需要，可通过参加私人保险等其他途径解决。但是，在战后西欧国家统一标准的基本津贴一般地都不能满足最低生活需要，于是，在50和60年代中，它们先后实行了统一标准的社会津贴与同工资相联系的社会津贴相结合的制度，即按照各投保人原先工资的不同而确定社会津贴的差别：高工资者领取高津贴，低工资者领取低津贴。而且，在确定差别津贴时，病假等社会津贴是按照基本工资（即除去加班费和奖金后的工资）计算的。但是，非体力劳动者的基本工资在全部工资中所占的比重远远高于体力劳动者。例如，1970年，英国非体力劳动者的基本工资占全部工资的90%以上，其中经理人员的基本工资几乎占100%，而体力劳动者的基本工资还不到全部工资的70%。这种计算方法显然扩大了非体力劳动者同体力劳动者在社会津贴待遇上的差别。西欧各国外籍工人往往得不到他们应当得到的社会福利津贴。

在英国政府的社会福利开支中，只有五分之一是主要提供给穷人的，其余的或者平均分配或者更有利于富人，例



如，国民保健服务、16岁以上小孩的中等教育、大学和大学以外的高等教育、自住房屋税收补助、公共汽车和火车补助等开支都对富人有利。见下表：

### 英国政府社会服务开支的分配

对上层五分之一人口按人平均的开支与对底层五分之一人口按人平均的开支两者的比率①

#### 一、有利于穷人的：

市政住房（一般补助和房租回扣）	0.3
房租补助	缺

#### 二、平均分配的：

幼儿教育	缺
初等教育	0.9
16岁以下儿童的中等教育	0.9

#### 三、有利于富人的：

国民保健服务	1.4
16岁以上儿童的中等教育	1.8
大学以外的高级教育②	3.5
公共汽车补助	3.7
大学	5.4
自住房屋税收补助	6.8
火车补助	9.8

①比率为1是平均分配，小于1有利于穷人，大于1有利于富人，越大越有利于富人。②包括多科技术学校、教育学院和技术学院。

资料来源：《福利国家的未来》，第75—76页。

资本家在企业内部所负担的职工福利津贴方面的差别待遇尤为突出。西欧企业内部普遍实行职业年金计划。非体力劳动者享受职业年金的人数和职业年金数额都比体力劳动者远为优越。据估计，1971年男性非体力劳动者的87%是职业年金计划的成员，男性体力劳动者只有56%是这一计划的成员，而且体力劳动者的这个比重还在下降。非体力劳动

者领取的职业年金数额绝大部分是按照最近几年的薪金计算的，而大部分体力劳动者却每年只能得到一个固定的数额。在企业内部，除职业年金外，还有其他额外津贴。而所有这些额外津贴又都对低收入阶层、对体力劳动者实行歧视待遇。瑞典的低收入委员会把额外津贴分成五类：即国民保险以外的疾病津贴，国民补充年金以外的年金，超过法定数的带薪假期，解雇辞退提前一个月通知的权利和长期（如3个月以上）患病而不失去工作的优待。这些额外津贴和优待在不同的收入集团之间存在十分明显的差别。例如，2万克朗以下的低收入集团只有7—8%的人能够享受额外的带薪假期，而4万克朗以上的高收入集团却有80%以上的人可以享受这项待遇。（见下表）

1967年瑞典全勤劳动职工每年净收入（克朗）同额外津贴的相互关系（各收入集团享受各种额外津贴的职工占各该收入集团全部职工的比重）

	10,000 以下	10,000— 20,000	20,000— 30,000	30,000— 40,000	40,000 以上	合计
额外疾病津贴	13.5	22.6	36.6	50.7	63.8	33.6
额外年金	7.9	14.5	30.4	49.7	71.2	28.4
额外带薪假期	7.4	8.5	22.9	45.8	81.7	23.6
解雇时提前一个月通知	48.1	52.8	60.2	72.2	88.3	60.1
长期患病仍保持工作	70.5	82.2	90.2	91.7	97.0	86.6

资料来源：《瑞典阶级结构文集》，第113页。

英国企业内部额外津贴的差别待遇也非常鲜明。70年代初，英国只有29%的体力劳动工人，其妻子、儿女生病或死亡时，可以获得带薪事假，而高级经理人员有93%的人可以享受此项待遇。另一方面，体力劳动工人受到更加严厉的劳动

纪律约束。例如，70年代初，90%的体力劳动工人迟到要扣发工资，而高级经理人员只有4%的人受到这种纪律约束。（见下表）

**70年代初英国职工的就业条件（%）**

	体力劳动工人	工头	文书人员	技术人员	中级	高级经理人员
提供正式病假工资的	46	65	63	65	63	63
三个月以上的病假工资	49	58	55	57	65	67
职业年金保险	69	94	90	94	96	95
每年按固定数额提供年金	48	18	16	14	13	12
一年15天以上的假日（不包括公共假日）	38	54	76	76	48	88
自由选择休假时间	35	54	76	76	84	88
带薪事假	29	84	84	86	92	93
超过法定要求的解雇通知时间	13	29	26	29	53	61
纪录上下班时间	92	33	24	29	2	4
迟到扣发工资	90	20	8	11	1	4
由于经常不请假缺勤经警告后开除	94	86	94	92	74	67

资料来源：《贫困、不平等与阶级结构》，第144页。

《福利国家的未来》这本书引用英国收入与财富分配皇家委员会材料指出，在70年代中，额外津贴增加了，而增加得最多的是那些薪金最高的人。例如，一名普通的经理在1974年得到的额外津贴和职业年金占他的薪金的12%，1978年已占36%。

企业官员还可以享受免费汽车，私人的医疗保险、午餐

补贴等优惠待遇。据估计，1982年在英国马路上行走的小汽车有70%是企业购置的；薪金超过一万英镑的英国企业官员可以领到一辆公司的小汽车；60%的英国企业官员可以享受优质的私人医疗保险；将近四分之三的英国企业官员可以享受午餐补助。<sup>⑤</sup>

私人企业提供的职业年金等额外津贴可以获得财政部减免赋税的待遇。例如，1980年英国财政部仅由于公司汽车减税一项就损失财政收入3.3亿英镑。公司由于此种减税而得到的好处远远大于职工获得的实惠。另外，这种企业内部的额外津贴实行严厉的差别待遇，所以，对额外津贴费用的税收优惠，实际上也是政府在更大程度上给社会上层提供财政补贴。这样一种国民收入再分配计划，同样不利于作为国家赋税主要负担者的广大底层人民。

第四，资本主义教育制度没有根本改变，也不可能根本改变阶级差别固定化和永久化的趋向。战后，西欧国家在它们所宣扬的“福利国家”的政策目标中，改革教育制度，使就业机会“均等化”也是重要的一项。然而，这项政策目标实际上不可能实现。人们在文化教育方面所处的社会地位是由各自的经济地位决定的。经济地位不平等而要实现文化教育上的平等，那无异是空谈。

在战后，瑞典为了实现所谓“教育平等”进行了教育改革，对7至16岁的所有儿童都实行9年义务教育制，即9年的中小学综合性教育，以增加他们接受高等教育的可能性；对大学学生提供赠款、贷款等，以促进大学教育的发展。但是，在70年代初期，许多调查材料说明，教育程度同社会背景之间仍然存在着紧密关系。上层社会家庭出身的子女受高等教育的机会比体力劳动者家庭出身的子女大得多。

**1968年瑞典具有大学预科毕业或其他高等教育资格  
的人按照年龄和社会经济背景所占的比重(%)**

学生家长所属的社会集团	20—29岁	30—54岁	55—75岁
I类	45	42	31
II类	12	7	3
III类	7	2	1
合计	12	6	3

注：I类，指高级文官、大企业所有者、专门职业者和私人企业的高级经理人员、管理人员等；

II类，指低级的非体力劳动者、小企业主、独立劳动的手工艺人和工头；

III类，指体力劳动者、农林业工人等。

资料来源：《瑞典阶级结构文集》，第209页。

从50年代中期到60年代末期，瑞典的体力劳动者家庭出身的子女在所有高等学校学生中所占的比重有所提高，1968/69年约占20%。如果同体力劳动者家庭出身的所有子女进行比较，能上高等学校者的人数仍然是很少的。而瑞典体力劳动者家庭出身子女受高等教育的比重在西欧国家中还算是比较高的。

**1956/57、1962/63、1968/69三个学年中，大学和其他  
高等学府学生的社会背景(%)**

学生家长所属的社会集团	1956/57	1962/63	1968/69
I类	42.5	42.5	39.3
II类	38.7	37.0	35.3
III类	14.8	16.3	20.0
不清楚	3.9	4.3	5.3
合计①	100.0	100.0	100.0

① 各分项百分比的小数点以后的数字四舍五入，因而各项加起来不一定等于100。

录取学生人数	5,464	10,797	31,104
--------	-------	--------	--------

资料来源：《瑞典阶级结构文集》，第211页。

而且，必须指出，体力劳动者家庭受高等教育的子女的增加，并不一定意味着他们获得高级职业的机会也随之增加。这是因为随着工业技术的进步，各项职业对知识技术素养和文化教育程度的要求也逐渐提高。同时，底层人民要取得高级职业、进入上流社会，还受到同家庭所处地位有关的其他许多因素的障碍。

根据调查，瑞典较低的社会阶层家庭子女取得较高的社会职业的可能性，无论在战前或战后，都没有发生什么明显的变化。在60年代末，在245家企业领导人中，只有15.5%出身于低级的白领工人和体力劳动工人家庭，30%以上出身于大企业所有者和经理人员家庭；在200个高级行政官员中，只有20%出身于工人阶级家庭。大学教授和军事将领出身于工人阶级家庭的比例在过去40—50年中的变化也是极其有限的⑤。

罗·埃里克逊在60年代末对瑞典成年人口进行了抽样调查。调查结果表明，被调查人的职业同他的出身保持着一种比较稳定的关系。（参看以下两表）

**（1）瑞典成年人口本人所属的社会集团同其父辈所属的社会集团之间的相互关系（按本人所属社会集团的百分比分配）**

父辈所属社会集团	本人所属的社会集团			合计
	I类	II类	III类	
I类	28	5	1	5
II类	46	44	29	36
III类	26	51	70	59
合计	100	100	100	100
人数（千人）	462	2,046	3,001	5,509

在过去半个多世纪中，英国的教育改革对于缩小阶级差别也收效甚小。英国的上流社会人士大都来自牛津、剑桥大

**(2)瑞典成年人口本人所属的社会集团同父辈所属的社会集团  
之间的相互关系(按父辈所属社会集团的百分比分配)**

父辈所属的社会集团	本人所属的社会集团			合计	人数(千人)
	I类	II类	III类		
I类	50	37	13	100	254
II类	11	45	44	100	1,981
III类	4	32	64	100	3,274
合计	8	37	55	100	5,509

资料来源:《瑞典阶级结构文集》,第173页。

学。而牛津、剑桥大学录取的学生中有40%来自公学;然而,在为数有限的奖学金中,牛津大学把其中的82%、剑桥大学把其中的76%固定提供给公学出来的学生。英国的公学是一种私立的中等学校,条件较好、但收费较高。家庭出身微贱的子女很难进入这种学校。这不仅是因为费用高昂,而且受到同家庭所处的社会地位有关的生活方式、语言、气度方面的限制。而且由于底层人民家庭学习和智力发展的条件和环境比较差,他们的子女在学习成绩上也难以达到公学教育的要求。

英国的驻外大使、陆军军官、司法官员、银行官员、主教等大都出身于公学、牛津和剑桥大学。据1978年估计,60%到80%的达官贵人都在公学中受过教育;85%的主教受过私立中学教育,86%的陆军军官(少将以上),92%的法官和60%的文职官员(副大臣以上)受过高等教育,首先是出身于牛津和剑桥大学的。<sup>②</sup>除神职人员外,在其他高级职业中,公学、牛津和剑桥的毕业生所占的比重还在继续提高。“有着公学、牛津和剑桥背景的达官贵人所占的比重在过去几十年仍然稳定不变或者实际上已经提高”。<sup>③</sup>

教育的阶级差别反过来使职业分工上的阶级差别更加固

定化。在70年代，英国男体力劳动工人大约70%（将近占劳动力的一半）的父亲本人就是体力劳动工人；专门职业，行政、经理人员以及高级技术人员的子弟的75%得到高级的专门职业、行政和经理职务，但体力劳动工人的子弟只占15%。<sup>⑤</sup>（见下表）

1972年英格兰和威尔士的职业变动情况（儿子所属的职业集团同父亲所属的职业集团之间的相互关系，即不同职业集团的儿子，他们的父亲在不同职业集团中所占的比重，反过来计算也一样，%）

父亲所属职业集团 （在儿子14岁时）	半熟练和熟练 体力劳动工人	熟练的 体力劳动工人	较低的 技术人员、监 工	小企业 主、自 雇人员 等	较低的 非体力 劳动者 和服务 人员	较低的专 门职业 者、高级 技术人员 等	高级的专 门职业 者、行政 人员、经 理人员等
↓	Ⅶ	Ⅵ	V	Ⅳ	Ⅲ	Ⅱ	I
I	2.4	2.0	3.2	6.7	9.6	12.4	25.3
II	2.5	3.1	5.2	4.8	8.0	12.2	13.1
III	6.0	5.7	8.7	7.4	10.8	10.4	10.4
IV	7.7	7.1	8.6	27.2	9.8	12.2	10.1
V	9.6	12.2	16.6	12.1	13.2	14.0	12.5
VI	35.2	41.8	31.1	24.0	26.1	21.7	16.4
VII	36.6	28.0	26.7	17.8	22.6	17.1	12.1

资料来源：《进步中的贫困》，第182页。

联邦德国出身于体力劳动工人家庭的高等学校学生所占的比重从1952/53年的4.4%提高到1973年的11.5%，但仍低于英国和北欧各国。拉尔夫·达伦多夫在60年代写了一本题为《德国的社会与民主》的书，他认为，联邦德国的社会、教育政策与其说是为了公民权利奠定有效的基础，倒不如说是为了“使人民永远处于他们现在所处的地位”；战后联邦德国的教育政策是造成德国社会几乎不可逾越的鸿沟的主要原因。<sup>⑥</sup>



### （三）社会福利制度没有消除也不可能消除资本主义国家经济周期波动对工人阶级生活状况的影响

工人阶级生活状况通常是随着经济周期的循环往复而发生变化。在战后经济繁荣时期，由于资本家阶级可以攫取巨额利润，即使在不改变甚至继续提高剥削率的情况下，也有可能从国民收入中拨出更大的数额，来增加工资和福利基金。而对工人来说，在经济繁荣时期，工资和福利的提高，充其量是对危机时期工资和福利损失的一种补偿。如果在繁荣时期不争取工资的提高，那么，正如马克思所说，“他在整个工业周期内，平均说来甚至会得不到自己的平均工资或自己劳动的价值，”因为在危机时期，当资本家重新勒紧工人脖子上的“金锁链”时，他的工资“必然要下降的”。<sup>⑤</sup>马克思的这段话是针对一般的经济周期而说的，但他所揭示的规律也完全适合于战后资本主义世界经济所经历的大的周期变动。工人阶级贫困化运动形式在一般的经济周期循环中是如此，在战后大的经济周期起伏过程中也同样如此。既然如上所述，西欧国家在经济和政府开支空前迅速增长的时期，工人阶级贫困化过程还在继续，在现阶段，西方国家处于严重经济危机与经济“滞胀”交替发生的情况下，工人阶级在经济繁荣阶段争得的一点成果正在被横加剥夺，工人阶级贫困化不能不进一步加剧，而事实上已在逐渐加剧。经济危机和经济“滞胀”主要通过以下几个方面促使工人阶级生活状况加速恶化。

第一，工人失业问题日益严重。欧洲共同体九国失业人数从1975年的450万逐年增加到1978年的560万和1980年的近650万，1983年达到1,153万，等于1975年的2.56倍，失业率超过10%。1983年整个西欧失业人数高达1,800万，占劳动力

总数的10.5%。上面说过，社会津贴标准普遍比较低，而失业者的福利待遇比其他社会保障项目更差。根据1984年8月份的那期英国《劳工研究》提供的材料，1983年丹麦的失业津贴净额只相当于国际贫困标准的99%，荷兰为98%，联邦德国为75%，法国为74%，英国为53%。就是说，这些国家的失业工人依靠失业津贴只能维持国际贫困标准以下的生活水平。失业工人领取津贴的时间一般地为半年到一年左右，瑞典为450天。领取津贴的期限过后，就只能领取标准更低的失业救济。英国等国的失业救济数额低于其他人口领取的社会救济数额。严重的经济危机和经济停滞，使长期失业者不断增加。1982年欧洲共同体国家有四分之一以上的失业者失业时间超过一年。1983年，联邦德国失业一年以上的人数占全部失业者的比重为28.5%，英国为36.2%，法国为42.3%。<sup>①</sup>这样一来，就使越来越多的失业工人失去领取社会津贴的权利，只能依靠微薄的社会救济来勉强维持生活。1948年，英国71%的失业者仅领取失业津贴（即不另外申请救济），但到1981年，仅领取失业津贴的失业者已下降到33%；与此同时，完全依靠失业救济的失业者却从1948年的10%增加到1981年的42%。<sup>②</sup>换言之，生活在官方贫困线以下的失业者的比重已大为提高，这种趋势还在继续发展。

第二，在经济繁荣时期，劳动力市场比较紧张，除有利于工人争取提高工资的斗争外，工人轮班劳动或加班劳动增多，妇女参加劳动的人数增加。因此，工人家庭在基本工资以外的额外工资和在主要劳动力工资收入以外的其他成员的工资收入都相应地增加。而在经济危机或经济停滞期间，劳动力过剩，资本家借此压低工人工资，而且，就业不足或半失业现象增加，加班劳动减少，妇女和青年往往成为被首先

解雇的对象。在西欧国家失业工人队伍中，妇女和青年的失业率普遍超过平均水平。他们当中的许多人或者由于没有参加社会保险，或者由于未能满足社会保险捐款的条件，只能申请社会救济，如果他们的家长或其他成员也失业，家庭境况就会更糟。

第三，当前西欧国家在严重经济危机后，正在调整经济结构、技术结构和就业结构。结构性的失业现象日益严重。不熟练和半熟练工人失掉工作的可能性更大；工业企业对工人的技术要求越来越高；旧的技术过时的进程已进一步加快。由于这些原因，许多中年以上的工人失掉工作以后就很难重新找到工作，或者只好降格以求，接受技术要求和工资待遇标准大大降低的工作。所以，失业工人即使重新找到了工作，他的家庭也往往不可能恢复到过去的生活水平。

第四，通货膨胀，亦即消费物价上涨使工人实际工资降低。自60年代以来，西欧国家平均的通货膨胀率都高于经合组织国家总的水平。在70年代，西欧国家的通货膨胀率平均约为10%，1980年为14.1%，1981年为12.2%，1982年为10.5%，继续高于经合组织国家的平均水平，更高于美国和日本。70年代以来，西欧国家通货膨胀这样厉害，物价上涨如此迅速，以致严重降低了实际工资的增长速度；英国等西欧国家在这个期间还多年出现实际工资绝对下降的现象。

经济危机和经济“滞胀”从这样几个方面猛烈地袭击西欧国家的工人阶级，使他们的生活状况迅速恶化。社会福利制度只能在一定程度上减轻危机和萧条对工人生活的影响，但不可能消除这种影响。而且，在危机和萧条期间，西欧国家政府压缩政府开支，削减社会福利，从而使这种影响更加变本加厉。

## 第六章

### “福利国家”危机（一）

#### ——“福利国家”内在矛盾的激化

近几年来，西欧国家学术界在讨论80年代社会政策时大都承认，西欧的“福利国家”已陷入危机。西欧“福利国家”危机包含着两种含义：一是指“福利国家”内在矛盾的空前加剧，这是本章所要论述的核心内容；二是指社会政策同经济政策之间矛盾的急速尖锐化，这是下一章所要研究的主题。

前面两章曾经着重说明“福利国家”对工人阶级的利害关系。从中可以看出，“福利国家”一方面起着缓和或减慢工人阶级贫困化过程的作用，社会福利的提高有利于改善他们的生活状况，他们为提高社会福利的斗争是他们维护本身经济权益斗争的一部分，但另一方面，“福利国家”并不能根本改变他们的阶级地位，而且从一定意义上说，它还起着使他们所处的不平等的阶级地位永久化的作用。这是“福利国家”具有两重性的一种表现。从资产阶级角度来看，“福利国家”起着两种作用，即起着积极的作用和消极的作用。这是“福利国家”两重性的另一种表现。工人阶级和资产阶级在“福利国家”方面的利害关系是相互联系又相互对立的。而

当前的所谓“福利国家”危机主要是就统治阶级的利害关系而言的，是指“福利国家”对统治阶级的利与害之间，积极作用与消极作用之间矛盾的空前尖锐化。所以，在这一章里，我们准备从“福利国家”对统治阶级利害关系的变化中来揭示“福利国家”危机。

从“福利国家”的主导方面来说，它不仅不会消除不平等和贫困等资本主义社会的固有弊病，恰恰相反，它还通过福利津贴对工人小恩小惠所起的笼络作用，通过社会福利附加的种种条件对工人产生的束缚作用和通过国家发放社会福利造成资产阶级国家“关心工人幸福”的假象对工人所起的麻痹作用，为垄断资产阶级加强对工人的剥削和追求最大限度的利润创造了良好的社会条件。另一方面，“福利国家”在财政金融上和经济效益上也给资产阶级带来某些消极影响。70年代以来，西欧国家日益严重的财政经济困难，使这种消极影响表露得更加明显。

## 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

西欧国家的“福利国家”政策对于它们的经济具有一定的刺激作用。这种作用主要表现在三个方面：

(1) 它改善了劳动力的质量，例如，国家提供的社会补助促进和加强了职工教育和职工培训，有利于提高工人的劳动技能；国家主办的免费或优惠的医疗保健，使伤、病工人得以恢复和改善自己的劳动能力；国家和私人举办的各种福利事业，减少了工人家庭生活水平的波动，有助于提高他们的劳动积极性。

(2) 它在特定的方面多少也起着促进企业和劳动力流动性的作用(但在另一些方面,它又起着损害劳动力流动性的作用,这一点后面再谈)。例如,国家在实现“充分就业”的口号下,对迁入萧条地区和创造新的就业机会的企业提供补助,以促使资本和劳动力从比较衰落的企业和地区转入比较兴盛的企业和地区。

(3) 通过捐税,把从雇主方面征得的一部分收入或者利用财政赤字创造的虚假收入,作为社会福利津贴提供给广大居民,以支持他们的消费开支。这实际上是国家给经济注入的一种市场需求,它有利于刺激经济增长,这是战后凯恩斯主义经济政策的一个重要内容。

但是,“福利国家”政策在经济方面对统治阶级的直接的积极作用还不是主要的。这是因为,第一,社会福利开支对经济增长的刺激作用是有限的。我们在第四章中说过,国家的社会福利开支很大部分是通过捐税取自于广大普通消费者,对他们来说,这部分开支无异于从他们这个腰包取出,而又放入他们的另一个腰包,很难说对他们的消费具有什么刺激作用。第二,经济增长的本身对工人阶级也有利。它给工人阶级争取提高工资的斗争创造了更好的条件。第三,资产阶级必须为“福利国家”支付经济代价。资产阶级从“福利国家”获得的直接的经济效益在很大程度上被付出的代价所抵销。所以,资产阶级推行“福利国家”政策的目的固然有刺激经济增长,即取得直接的经济效益的一面,但更主要的还是为了实现“社会和平”和政治稳定。即使从经济意义来说,“社会和平”和政治稳定创造的良好生产秩序和生产条件给资本家带来的间接经济效益,同社会开支刺激经济增长所产生的直接经济效益比较起来,不知道要大多少倍。

因此，实现“社会和平”和政治稳定是“福利国家”政策所追求的首要目标。在理论上，战后凯恩斯主义同社会改良主义是相辅相成的；在实践上，社会福利政策同阶级合作政策又是相互促进和互为补充的。从一般意义来说，西欧国家大量增加社会福利开支，抑制工人阶级的贫困化过程，缓和阶级矛盾，为实现阶级合作制造了一种有利的政治气氛和社会环境；从特殊意义来说，西欧国家往往把社会福利计划同阶级合作计划巧妙地结合起来进行，以前者来推动后者，又以后者来充实前者。在这两者如何结合的问题上，北欧各国和联邦德国统治阶级所取得的成效尤为卓著。

北欧各国和联邦德国在推行社会福利计划的同时，建立了同社会福利计划相结合的以下四种阶级合作的形式。

第一，劳动力市场共同管理制度。自19世纪末叶以来，失业已成为欧洲国家的一个突出的社会问题。为了应付这个问题，从本世纪初开始，欧洲国家与失业保险制度相结合，相继建立了劳动力交换机构。就是说，国家不仅对失业工人提供社会救济，而且帮助工人寻找新的工作，帮助企业主找到新的劳动力。瑞典的第一批劳动力交换所建立于1902年，划归各市政当局管理。在二次大战后，瑞典政府又对这种劳动就业机构进行了改组，成立了全国劳动力市场委员会，统一管理劳动力市场问题。全国劳动力市场委员会实际上是一个由政府、工会和资本家共同管理劳动力市场的机构。它的领导核心由一名董事长、一名副董事长、三名雇主联合会代表、三名总工会代表、两名白领工人联合会代表和一名专门职业者联合会代表组成。这个委员会在全国各省都设有分支机构。委员会的职能除失业救济和劳动就业以外，还扩大到

职业培训、职业指导和劳动力计划等。在60年代中期以后，它进一步制定了地区开发计划：利用赠款和贷款等手段，鼓励工业企业在“北部开发区”设厂开业。“北部开发区”约占瑞典土地面积的三分之二，但只拥有全部人口的17%。该委员会的这一计划既可缓和其他地区的失业问题，又能开发北部地区的经济资源。全国劳动力市场委员会实际上已经成为瑞典政府借助于劳资双方组织的配合，进行宏观经济管理的一个重要助手。

第二，协商解决劳资纠纷的制度。瑞典总工会、职员中央组织和专门职业者中央组织为一方，瑞典雇主联合会为另一方，共同建立了一种协商一致，解决有关工资待遇、辞退解雇、劳动条件方面的劳资纠纷的制度。双方代表进行谈判，经过讨价还价，最后达成为期一至三年的协议，共同遵照执行。如果协议到期以前两个月内，双方中任何一方都未提出异议，原订协议便继续有效。双方代表的谈判具有一定的自主权，不受外界干预（包括不受政府的干预）。如果双方争执不下，达不成协议，便由政府指派一名调停人介入谈判，进行撮合，促成问题的解决。如果双方经过政府代表调停，仍达不成协议，工人要举行罢工或雇主要关厂停业，必须在一周前通知。但是，在一般情况下，双方都能通过谈判，相互妥协，达成协议。如果在达成协议以后，对协议条文的解释仍有分歧，可诉诸劳工法院。这种法院也由劳资双方代表组成，包括七名成员：雇主联合会和总工会各两名成员，在其他的三名成员中，必须有两名曾经当过法官。如果这种分歧涉及白领工人，则其中一名工会代表要由职员中央组织的成员代替。如果这种分歧涉及政府企业的雇主，则其中一名雇主联合会代表由一名政府企业雇主代替。法院同样



体现劳资合作的性质。

瑞典的这一劳资双方协商一致解决纠纷的制度建立于1938年，在当时，劳资双方尖锐对立，在政府可能进行干预的威胁下，最后双方在斯德哥尔摩附近的萨尔茨尤巴登达成了一项协议，避免了工人举行罢工可能给全国经济造成的损失。战后，瑞典人把劳资双方协商解决纠纷的精神称之为“萨尔茨尤巴登精神”。

联邦德国的工会组织，虽然没有象瑞典工会组织那样，同雇主建立正式的协商解决劳资纠纷的制度，但是，在战后德国工会联合会主动采取合作态度，制定了和平解决劳资争端的策略路线。德国工会联合会规定，组成该联合会的16个工会中的任何一个工会，要举行罢工，必须事先同联合会磋商；在征得它的同意以后，才能举行罢工。得到工会联合会同意的罢工称为正式罢工。没有得到它的同意的称为非正式罢工。只有在正式罢工时，罢工工人才能得到联合会的财政支持。而一切非正式罢工非但得不到资金来维持罢工工人的生活，而且根据联邦德国劳工立法规定，罢工工人必须赔偿罢工所造成的损失。德国工会联合会对劳资纠纷所采取的这种策略路线，确实有效地控制了联邦德国工人的罢工斗争。

联邦德国还从60年代起，建立了它的独特的处理劳资关系的非正式的协商制度，即所谓“共同行动”：在联邦德国工商界领袖，工会领导人，经济部专家，联邦银行代表和政府经济顾问委员会之间每年定期召开3—4次会议，自由地互相交换经济情况和看法，协调对各种经济问题（如物价上涨、经济危机等）的认识，以利于劳资争端的妥协解决。

西欧国家政府、雇主组织和工会组织相互配合，共同解

决工人工资等劳资纠纷问题，还采取了一些其他的非长期制度化的妥协形式，如60年代中期以来，西欧国家在某些年份中普遍制定和实行的所谓“收入政策”就是一例。英国工党政府在1974到1977年间同劳资双方共同建立的所谓“社会契约”是其中最为典型和正式的阶级妥协形式。1973年2月28日，即保守党还在执政的时候，英国最大的工会组织职工大会同工党发表了一项共同政策文件，题目是“经济政策与生活费用”。文件要求工党取得政权后的第一项任务就是同职工大会“在相互谅解的基础上达成内容广泛的政策协议”，来控制通货膨胀，实际是控制工资的增长。这一文件成为以后建立的“社会契约”的基础。工党于1974年3月上台执政。经过同职工大会和工业联合会的协商，共同制定了反对通货膨胀的经济政策，它的中心内容是职工大会同意“自愿限制”工资的增长，例如，答应工资增长不超过10%（当时消费物价上涨率已大大超过10%），以换取政府和资方控制物价、增加就业等难以实现的承诺。这就是政府、工会和资本家组织建立的所谓“社会契约”的基本内容。没有职工大会同政府和资方的谅解与合作，这种“社会契约”是无法建立的。

第三，“共决权”制度。从战后初年起，瑞典劳资双方建立了一种在企业内部“共同决定”生产和劳动条件的合作制度，或所谓“企业民主”制度。在1946年，雇主联合会同总工会，雇主联合会同职员中央组织制定了关于建立“共同生产委员会”的协议，赋予该委员会5项主要任务：（1）让企业主与工人为最大限度地发展生产进行继续不断的合作；（2）让雇用人员获得了解某些企业经济和技术情况的机会（但以不泄露本企业经济技术情报机密为条件）；（3）为

雇用人员就业保障、生产安全、体格健康和劳动热情制定措施；（4）促使企业执行职业培训计划；（5）促进企业内部生产效率的提高和劳动条件的改善。①

1976年，瑞典议会正式通过了雇用人员参加决定企业政策法或“共同决定权法”。这项法律使工会有权参与决定诸如投资、生产战略等过去完全由资方决定的问题。这项立法的要点是：（1）要求企业主在决定对企业经营作出重大改变以前和决定雇用人员劳动条件以前，主动地同工会进行谈判；（2）工会可以要求对任何其他问题举行地方一级或中央一级的谈判，这种要求一经提出，企业主就必须推迟作出决定或推迟决定的实施，直到谈判结束为止；（3）要求雇主将企业的经济、技术情报以及人事政策的指导原则经常向工会通报；（4）工会有权查询帐目和企业经营管理的有关文件。②利用立法确认雇用人员在一定程度上参与企业经营管理的权利，这有利于促进职工对本企业利益的关心。

挪威的“共决权”或“企业民主”制度采取了成立“企业大会”的形式。在雇用200人以上的企业里，都需要成立一个“企业大会”。大会成员的三分之二由股东推举，三分之一由工人选出。大会可以任命经理人员，可以行使类似监事会的权力。

战后，联邦德国的“共决权”制度首先是在英国军队占领的鲁尔区、在煤炭钢铁工业中实行的。根据1976年3月联邦德国政府通过的一项法律，这种“共决权”制度已从鲁尔地区扩大到全国，从煤炭钢铁工业扩大到所有雇用2,000工人以上的工业企业中去。联邦德国的法律规定，在各大公司建立的董事会的监督委员会中，工会和企业主应占有相等的董

事名额,并由一局外人担任董事长。工会为了使自己的代表取得同有知识、有经验的资方代表平起平坐的对等地位,不得不吸收一些非工人出身的经济学家、律师和其他受过高等教育的人充任工会代表,而这些人在董事会中往往不能充分反映工人群众的意见和要求。实践证明,联邦德国实行的“共决权”制度,不但没有象企业主们最初所担心的那样,影响各企业的正常业务运行,而且恰恰相反,它使雇主对企业的管理更加得心应手。埃·哈特里奇在他写的《第四帝国的崛起》那本书中指出,“新的工人董事先生们现在成了管理部门的一部分;如果因为公司的销路不好而必须解雇工人的话,他们也要分担管理部门所受的指责和批评,因此,新的工人代表必须学会掌握工业管理的实际情况,这至少使他们在制定政策和作出决定时持谨慎态度”。③

第四,股权参与制度。瑞典在1982年12月,新当选的社会民主党少数党政府,在共产党的支持下,在议会中勉强通过了一项法案,制定了一种建立“工资领取者基金”的计划(亦称“雇用人员基金”计划)。这项计划规定,按照地区建立5项“工资领取者基金”。基金的资金来源主要是增收公司利润税的20%;另外征收一部分工资税。这些基金的控制权掌握在政府指派的委员会手中。按照法律,在这些委员会中,工会代表必须控制多数席位。各个基金会所筹集的资金用于购买在斯德哥尔摩证券交易所挂牌公司的股票,其数额不得超过任何一家公司股票8%。同时,5项基金加上全国年金保险基金,从任何一家公司中购买的股票总额不得超过该公司全部股票的40%。基金的实际利润率定为3%。基金的收益,除分配给职工外,还要用来资助瑞典年金保险制度。据估计,5项基金每年的收入为20亿瑞典克朗,约为2.6亿美

元(按照1983年1美元=7.667克朗折算)。用这些收入来购买股票,10年以后,基金可能拥有瑞典全部股票的10%。社会民主党政府认为,这项计划可以让工人“分享”一部分利润。这有利于说服工人降低增加工资的要求。它还认为,这项计划可能导致“更加平等的财富分配”,保证“风险资本”(发展新技术,新产品的资本)的供应,促进企业投资和创造就业机会。

在70年代中期,瑞典公众就已经开始讨论建立“雇用人员基金”的问题。1975年秋,瑞典工会提出了第一个关于建立此种基金的建议。1978年,它又公布了一个新建议。1981年春,它公布了第三个建议。当时的基金计划更为庞大:瑞典24个地方当局各自设立这样一个基金;这些基金每年的投资资本预计为30—40亿瑞典克朗。但是,社会民主党从1976年以后处于反对党地位。虽然在1981年该党的28届代表大会一致通过了一项允许执行委员会推行设立“雇用人员基金”计划的建议,但是这项计划遭到中央党与自由党联合政府以及保守党和大工业家的坚决反对。在1982年,社会民主党大选取胜重新执政后,它力排众议,才使有关这个已经缩小规模的计划的法案在议会中获得通过。目前,这项计划已经成为社会民主党政府用来吸引工会同政府合作,共同对付瑞典面临的经济问题的一项重要手段。

联邦德国工会在私人经济中参与股权的情况大大超过了瑞典。联邦德国工会联合会和它所属的最大的产业工会本身已经变成巨大的企业。在战后时期中,各工会会员缴纳的会费中的15%上交给工会联合会。这笔资金本来是准备作为资助罢工工人之用,但由于战后联邦德国并没有发生重大的劳资争端,于是工会联合会把这批资金用来在企业中投资,现

在，工会联合会控制着联邦德国最大的工业经济联合股份公司。这家公司拥有资产250亿美元，1977年净盈利22亿美元；它雇用了4万多职工，在各经济部门中控制着许多大企业，其中包括联邦德国最大银行之一的工业经济银行，联邦德国第二家最大的零售系统合作总社和欧洲最大的住房发展公司（新家园建筑公司）。合作总社拥有5,000家食品和家具商店，52家超级商场，9家百货商店，30家工厂，一家人寿保险公司，一家大印刷公司，一家计算中心和一家广告公司，每年营业额达50亿美元。新家园建筑公司通过它的30家分公司控制了23万套住房，成为联邦德国的最大房地产主。既然工会本身已成为大企业主，“通过联合股份公司形式把它们的积蓄和储备资金，以至于它们的前途，同资本主义自由市场经济体制的健康运转牢牢地连在一起”，④那就必然会使得工会不仅要考虑作为雇佣劳动者的利益，而且要考虑作为雇主的利益。这对于劳资关系的改善自然是起着非常重要的作用。

总之，社会福利促进了阶级合作和社会和平。战后，西欧长期存在着社会相对稳定的局面。虽然，在有些国家，如在英国、法国、意大利等国家之中，在一些时期内，如在60年代末以后，工人阶级的罢工斗争相当高涨，但是，这些斗争主要还是为了增加就业、改善生活条件和工作条件的经济领域内的斗争，并未涉及触动垄断资本主义政治统治的问题。而且，从北欧各国、荷兰和联邦德国等社会福利较发达的国家来看，即使经济领域内的罢工斗争也是比较少的。在1969到1978年间，西欧国家工人阶级罢工斗争有所发展。但是，即使在这个时期中，那些社会福利较发达的国家的工人运动，相对说来，依然比较沉寂。如果按照每1,000人因罢工

损失的工作日数来衡量工人运动的发展程度，那么，在西方发达国家中，瑞士的工人运动发展程度最低，其次为瑞典。瑞典平均每1,000人只损失42个工作日，荷兰、挪威和联邦德国分别居于第三、第四和第五位。它们平均每1,000人损失的工作日都在90个以下。它们都是属于西方世界工人运动较不发达的国家。<sup>⑤</sup>战后，这些国家在大量增加社会福利开支的条件下，劳资关系的改善，为它们经济的迅速发展创造了良好的社会条件。1978年联邦德国总理施密特在答复美国《商业周刊》记者提问时明确承认，联邦德国利用“社会费用”换来了劳资之间长期存在的“妥协气氛”，而且这种“妥协气氛”同联邦德国战后出现的“经济奇迹”是密不可分的。<sup>⑥</sup>然而，尤其值得指出的是，“福利国家”与阶级合作的相互渗透和相互推动，对于阻止战后西欧国家阶级矛盾的过份激化，对于巩固和加强西欧的资本主义制度起了引人注目的作用。如果说，在第一次世界大战以前，两次世界大战之间，以及在第二次世界大战期间和战后初年，在欧洲，曾经出现过不同程度的革命形势，那么，自40年代末以来，这种革命形势已经不复存在，在西欧开始了一个长期的政治相对稳定的时期。西欧的这种“社会和平”局面的出现，固然存在着许多国内和国际的原因和条件，但是，西欧国家推行“福利国家”政策和同它相互联系的阶级合作政策，应当说，也是一个不容忽视的重要因素。从这个意义上来说，推行“福利国家”政策是战后西欧国家统治阶级一项从政治战略眼光出发的、并取得很大成效的社会政策。西欧赢得几十年的“社会和平”和政治相对稳定，“福利国家”在其中起了重要作用。这是“福利国家”给西欧统治阶级带来的最重要的积极成果。

## 第二节 “福利国家”给资本主义 经济造成的消极影响

战后，西欧国家“社会和平”和政治相对稳定的取得，从来就需要统治阶级付出一定的经济代价的，也就是说，“福利国家”对于资本主义经济从来就存在着某些消极影响。而从1973—75年西方世界经济危机以后，这种消极影响则更加充分地暴露出来。

### （一）“福利国家”促使政府部门占有日益扩大的经济资源，从而限制了私人市场经济的发展

战后，用政府开支规模来衡量，西欧国家的国家垄断资本主义发展水平一般地都高于欧洲以外的发达资本主义国家。它们的政府开支占有国民生产的份额在发达资本主义世界中都是比较高的。而西欧国家的社会福利设施比较发达，政府福利开支较多，是其中的一个十分重要的因素。在1973—75年经济危机后，西欧国家经济陷于停滞或低速增长，而社会福利开支和对公私企业的补助开支却仍在迅速增加。因此，政府开支所占有的国民生产的份额还在继续提高。以瑞典、联邦德国、英国和法国为例，1973年，这些国家的各级政府开支在国内生产总值中所占的比重分别为49.7%、41.7%、42.7%和37.7%；到1981年，这一比重已分别提高到66.3%、50.9%、48.7%和47.3%，见下表。

与此同时，西欧国家社会福利开支在整个政府开支中所占的份额也在迅速提高。1979年，英国社会福利开支（包括卫生保健开支）占政府开支的41.2%，1981年瑞典占政府开支的48.4%，法国占58.7%，联邦德国占68.8%。<sup>①</sup>



各级政府开支总额·占国内生产总值的百分比

	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1982
奥地利	40.7	43.05	48.23	48.42	51.03	52.75	52.13
丹麦	—	—	—	49.29	53.04	58.82	—
法国	—	37.73	43.04	43.10	44.36	47.27	51.21
联邦德国	40.20	41.68	48.05	47.33	47.16	50.01	50.99
意大利	—	40.12	50.95	—	—	—	—
挪威	—	56.23	58.78	63.02	63.19	52.19	53.77
瑞典	50.74	49.67	52.40	58.49	63.22	66.31	71.20
英国	42.76	42.66	50.96	44.03	45.68	43.66	49.82
美国	—	32.44	36.00	34.15	33.76	36.91	38.30

· 政府开支加上贷出款项，减去归还款项。

资料来源：国际货币基金组织：《政府财政统计年鉴》，第7卷，1983年，第59页；第8卷，1984年，第72页。

政府开支的迅速增加，必然会导致越来越多的经济资源用于消费，特别是用于政府消费，从而影响了私人垄断组织的资本积累。1970年瑞典用于消费的国内生产总值为75%，1980年提高到81%，其中政府消费从22%提高到29%。在同一期间，联邦德国的消费开支从占国内生产总值的70%提高到75%，法国从73%提高到78%，英国从80%提高到82%，其他西欧国家消费开支所占的比重都有不同程度的提高。<sup>④</sup>与此相对照，这些国家用作资本积累的经济资源却在相对地缩小。例如，在1970到1980年间，瑞典的国内生产总值用于固定资产投资的比重从22%降低到20%，联邦德国从26%降低到24%，法国从23%降低到22%，英国从19%降低到18%，等等。<sup>⑤</sup>

政府开支的迅速增加造成财政赤字和国债的急剧膨胀。1973—75年经济危机以后，西欧国家财政赤字扩大速度之快，是这些国家历史上所罕见的。1973年，瑞典各级政府的

财政赤字为441,000万瑞典克朗，1981年增加到531亿瑞典克朗，即8年之间扩大了11倍。在1973—81年，英国各级政府财政赤字从39亿英镑增加到120亿英镑，即增加了两倍；法国各级政府的财政赤字从7亿法郎激增到923亿法郎，即增加了131倍；联邦德国各级政府从财政盈余746,000马克变成财政赤字713亿马克。⑩ 1981年瑞典、英国、法国和联邦德国的财政赤字分别占它们的国内生产总值的9.3%、4.8%、3%和4.6%。⑪ 为了筹措资金以弥补赤字，这些国家的政府大规模地向国内外举债。瑞典的国债总额（包括中央政府的内债和外债——下同）从1973年底的360亿瑞典克朗增加到1982年底的2,728亿瑞典克朗，即在9年内增加6.6倍。英国国债总额从1973年底的375亿英镑增加到1981年底的1,108亿英镑，即8年增加近两倍。联邦德国国债总额从1975年底的1,033亿马克增加到1983年底的3,414亿马克，即8年增加2.3倍。⑫ 在这个期间，各国国债同国民生产总值的比率，即国债占国民生产总值或国内生产总值的比重，除英国外，都有不同程度的提高。例如，从1974年底到1982年底，中央政府债务同国民生产总值的比率是：瑞典从17.7%提高到51%，联邦德国从7.9%提高到19.3%，法国从15.8%提高到17.4%，意大利从45.8%提高到70.1%；各级政府债务总额同国民生产总值的比率是：联邦德国从19.7%提高到39.4%，法国从24.7%提高到28.7%，意大利从57.7%提高到74.3%；英国各级政府债务总额在1982年底相当于该年国内生产总值的54.1%。⑬

西欧国家政府采取举债办法来弥补财政亏空，就必然要在金融市场上同私人资本抢夺资金，致使越来越大的一部分私人储蓄被用来购买政府债券，而不是用来进行生产性的投

资。70年代初以来，多数西欧国家的财政赤字同私人储蓄的比率（即财政赤字占私人储蓄的比重）都在不断提高。比如，1974年联邦德国的财政赤字等于私人储蓄净额<sup>④</sup>的12.9%，1982年已提高到40.6%。在1974—82年，法国和意大利的这一比率分别从-5.9%（即财政盈余占私人储蓄（净额）的比重）和48.7%提高到35.2%和78%。<sup>⑤</sup>国债不断增加的结果是加重国库每年需要支付的利息负担，反过来，每年利息支付数额的增加又继续扩大政府的结构性的（即不随着经济周期而变化的）财政赤字。

如果政府不是采取举债的办法，而是采取增发通货的办法，即采取所谓的使财政赤字货币化的办法，来填补财政的亏空，那就要加剧通货膨胀。事实上，这已经是西欧国家特别是英、法、意等国70年代初以后通货膨胀加剧的一个重要原因。通货膨胀，物价上涨，不仅降低了劳动人民的实际收入，构成对劳动人民的无形掠夺，而且也增加了企业经营的风险和费用，对一般的资产阶级、特别是对中小资产阶级也是不利的。

西欧国家政府开支的不断增加的另一个严重后果，就是捐税的加重。这是因为各国政府维持财政开支的主要财政来源（在西欧国家中，80年代初，捐税占财政收入的比重大致为70%到92%不等）是捐税收入。所以，政府开支的增加不能不引起捐税的不断提高。1973年西欧国家捐税（包括直接税、间接税和社会保险捐）在国内生产总值中所占的比重分别在19.1%（西班牙）和44.3%（挪威）之间，1981年这一比重已提高25%（西班牙，估计数字）和46%（瑞典）之间。见下表：

尽管捐税的主要负担是落在劳动人民身上，尽管资产阶

西欧国家各级政府捐税占国内生产总值的比重（%）

	1973	1976	1979	1981	1982
奥地利	36.39	37.71	40.08	41.67	39.78
丹麦	42.98	41.85	44.86	44.88	44.23
法国	34.73	38.25	39.48	40.75	42.25
联邦德国	37.19	37.83	38.31	40.15	39.80
挪威	44.26	45.15	44.73	47.72	46.76
西班牙	19.13	19.81	23.28	25.01	—
瑞典	39.18	43.39	45.83	45.96	49.16
瑞士	26.00	30.91	30.66	29.38	30.18
英国	31.36	34.76	32.75	36.61	38.48

资料来源：国际货币基金组织，《政府财政统计年鉴》，第7卷，1983年，第57页；第8卷，1984年，第70页。

级掌握着许多合法或非法的逃税渠道，但是，捐税的逐年提高也终归要在不同程度上加重资产阶级的捐税负担。虽然不能说，西欧国家现在的捐税负担已经达到了极限，但是，它们要想进一步提高捐税而又不损害已经非常虚弱的经济，那是很难办到的。瑞典社会民主党顾问隆德格伦认为，目前瑞典“已经到了不敢向人民征收足以维持公共费用的赋税的阶段了”。<sup>⑩</sup>当前西欧统治阶级面临着这样一种选择：要么大砍社会福利开支；这就可能损害社会和平和政治稳定的利益；要么就继续扩大财政赤字和提高捐税，这就无异于对目前的私人资本主义经济釜底抽薪，西欧国家的经济就更难摆脱停滞膨胀的困境。这是在当前条件下西欧“福利国家”内在矛盾激化的第一个具体表现。

## （二）日益增加的社会福利和逐渐加重的政府捐税导致劳动力成本的提高和生产效率的降低

社会福利的日益增加和政府捐税的逐渐加重不仅直接减少了资本家的一部分利润收入，而且更主要的是提高了劳动

力成本，减少了企业的资本供应和职工的劳动力供应，降低了企业和职工的生产效率。这是当前西方供应学派要求政府减税的主张所引用的主要依据。

政府捐税的加重主要表现在雇主为职工社会福利所直接承担的费用增加上。西欧国家的私人企业交付的利润税率普遍较低，而为职工社会福利支付的捐税和向职工直接发放福利津贴的费用却在不断增加。瑞典雇主向国家交付的社会保险捐和其它工资薪金税，1965年占工资薪金的11%，1972年占18%，70年代末已占蓝领工人工资的35%，占白领工人薪金的40%，如果把企业按照法定形式、合同形式或自愿形式直接向职工发放的额外津贴以及企业提供的假日、假期和病假津贴都计算在内，所有这些附加的（或基本工资薪金以外的）劳动力成本费用，估计占职工实际工作时间得到的工资薪金费用的50%。<sup>①</sup>挪威雇主支付的这种附加的劳动力成本费用约占基本工资费用的42%。<sup>②</sup>根据1975年欧洲经济共同体的调查，英国雇主支付的附加劳动力费用约相当于基本工资费用的31%；<sup>③</sup>丹麦相当于23%；<sup>④</sup>荷兰相当于74%；<sup>⑤</sup>联邦德国相当于58%。<sup>⑥</sup>1979年联邦德国雇主负担的附加劳动力费用已经占基本工资费用的69.7%。<sup>⑦</sup>

不错，我们在第四章曾经提到，资本家把职工交纳的社会保险捐和其它职工福利费用都算作劳动力成本，通过提高产品的价格，把这种成本转移到消费者身上；我们还说过，“福利国家”的费用归根到底仍然要由工人阶级来负担。从这个意义上说，“羊毛出在羊身上”是对的。但是，客观事物并不那样简单。我们要知道，资本家的成本—价格转移是有条件的，不是绝对的。这个条件就是需求比较旺盛、市场比较繁荣、销路比较通畅。在70年代初以前的西欧经济高涨

时期，资本家实现这种转移还比较容易。但是，在西欧经济陷入“滞胀”以后，他们在实现这种转移的过程中遇到了越来越大的困难。其原因在于无论西欧国家的国内市场或世界市场，商品需求都相对地缩小，销路呆滞，市场竞争激烈，特别是来自成本较低的日本和新工业化的发展中国家的竞争。多数西欧国家劳动力成本提高的速度都比美国、日本等西欧以外的发达资本主义国家更快。在1962到1972的10年间，法国、联邦德国、英国和意大利的单位劳动力成本（指单位的产品所耗费的劳动力成本）平均每年的增长率分别为2.7%、3.6%、4.3%和5.5%；日本为3.2%、美国为1.8%。<sup>④</sup>这就是说，除法国外，这个时期西欧主要国家的单位劳动力成本增长速度都高于美国和日本；法国虽低于日本，但高于美国。在1972到1982年间，联邦德国、法国、英国和意大利的单位劳动力成本增长率分别为5.2%、10.9%、14.8%和16%；日本为4.2%，美国为7.4%。<sup>⑤</sup>这就是说，除联邦德国外，西欧主要国家的单位劳动力成本增长速度也都高于美国和日本；联邦德国虽低于美国，但仍高于日本。由于西欧国家产品消耗的劳动力成本比较高，商品价格比较昂贵，它们在国际市场上的竞争地位遭到削弱。在70年代以后，西欧国家占有的世界市场份额已经出现逐渐缩小的趋势。在1974—82年间，联邦德国所占的主要西方国家制成品出口市场的份额已从21.7%降低到19.6%；英国从8.8%降低到8%，法国从9.3%降低到8.8%。意大利在1974—79年间所占的份额从6.7%提高到8.4%，但在1982年又降低到7.8%。在1974—82年间，美国占有的主要西方国家制成品出口市场的份额从17.2%提高到17.8%，日本从14.5%提高到17.9%。<sup>⑥</sup>近两年，由于美元维持高汇率，美国商品

竞争能力有所削弱，情况发生了一些变化：美国所占的主要西方国家制成品出口市场份额稍有降低，但是，西欧主要国家这一份额的下降趋势并没有停止。如果西欧资本家要继续把他们担负的福利费用转移到商品价格上去，进一步提高商品价格（为了取得尽可能多的利润，他们又不能不这样做），他们的商品的国际竞争能力就将进一步降低，他们现在所占的世界市场的份额就可能要进一步缩小。

从70年代初以后，西欧经济开始不景气，设备利用率降低，劳动生产率增长比较缓慢。在这种情况下，劳动力成本的提高，除了导致商品价格上涨，从而削弱国际竞争能力这一直接后果外，还有不利于投资的增加，从而削弱未来的国际竞争能力这一间接后果。这是因为劳动力成本的继续提高，在上述情况下，必然要促进投资利润降低的趋势。联邦德国的资本利润率，1970年为18%，1982年降低到11.6%；英国的资本利润率，从1972年的9.3%降低到1982年的4.3%；法国从1974年的20.2%降低到1979年的13.8%。<sup>⑥</sup>投资利润率的降低影响了资本家扩大投资和发展新技术、试制新产品的积极性。这极不利于竞争能力的加强。当然，60年代末以来，资本利润率的降低，是发达资本主义世界的普遍现象，然而，如果西欧国家继续保持较高的社会福利开支，它们要想降低劳动力成本，以扭转资本利润率降低的趋势，促进资本积累率和国际竞争力的提高，较之美国和日本，自然会显得更加困难一些。

前面说过，社会福利开支通过保证工人家庭生活一定程度的稳定性，通过帮助工人恢复和改善他们的劳动力状况和通过资助工人从衰落的部门和地区向比较兴盛的部门和地区转移，有助于增加劳动力的供应和提高工人的劳动积极性。

但是，另一方面，由于社会福利计划一般地说保证了未参加或不参加工作、没有正常工资收入的工人，也能获得维持起码的生活标准的福利津贴收入，而且这种福利津贴的收入一般地不需要交纳所得税，因此，社会福利计划在一定程度上降低了没有正常工资收入的工人去寻找、恢复或变换工作的紧迫性，即降低了西方国家所说的“劳动力流动性”，至少在一定时间内和一定程度上是如此。这种情况不仅不利于资本家迫使要求就业的居民或失业工人接受工资标准较低的工作，也不利于资本家迫使工人更换技术工种和职业类别，即不利于工业结构和技术结构调整所要求的就业结构的调整。而这种调整对于西方国家提高经济技术水平，加强它们在经济技术上的世界竞争地位，又是至关重要的。

自70年代初以来，由于在业工人的实际工资收入增长速度普遍趋于降低，而社会福利津贴还在继续提高，而且社会福利津贴一般地都同消费物价指数联系，这样一来，参加工作而得到的纳税后可以自由支配的工资收入，同不工作但从社会福利计划中得到的现金和实物收入之间的差距便明显地缩小了。两者差距的缩小，再加上工资薪金收入须交付所得税，工资高的还须交付累进所得税，这些情况所导致的结果是增加了依靠社会福利收入过活的刺激作用，缩小了依靠工资为生的刺激作用，缩小了加班加点工作和争取工资标准更高的工作条件的刺激作用。也就是说，两者差距缩小和累进所得税制度结合起来，可能会使得更多的在业工人宁可选择休息，而不选择工作，尽管工作收入比福利收入仍然多少要更高一些。于是，近10年来，西欧国家企业申请病假、事假的工人增多，工人的缺勤率大大提高。在1960到1978年，瑞典制造业工人每年平均工作的时间减少24%，缺勤率提高



33%，加班时间减少70%。<sup>⑳</sup>70年代中期，在瑞典的一些大企业中，缺勤工人占劳动力总数的20%。<sup>㉑</sup>其他北欧国家和荷兰的工人缺勤率也是相当高的。荷兰在1967到1976年各种病假增加了50%。<sup>㉒</sup>在1960到1980年间，在业职工每年平均的工作日数，联邦德国从247.7个减少到210.1个，法国从217个减少到210.1个，英国从226.1个减少到210.9个。<sup>㉓</sup>1980年，日本的一个产业工人一年有效劳动时间为2,132小时，而英国只有1,895小时，联邦德国只有1,746小时，荷兰只有1,655小时，瑞典只有1,506小时。<sup>㉔</sup>工人每年工作时间的缩短，有企业开工不足方面的原因，但也包含着工人缺勤率提高的因素。工人缺勤率提高，增加了资本家的生产费用。资产阶级正在抱怨说，为了使生产在经常有人缺勤的情况下仍能照常进行，他们必须准备一批替补人员，从而使工厂常常超编雇工。

在这里，还要着重说明，所得税特别是累进所得税，对职工积极性所产生的消极影响。

普通所得税起着缩小工资收入同福利收入之间的差距的作用，而累进所得税则起着缩小各种不同技术级别或职业类别之间的工资薪金差距的作用。工资薪金级别较高的职工不仅要交纳更高的附加所得税，而且可能丧失工资薪金级别较低时所应享受的福利收入（如子女教育津贴，住房补助等）。所以，经常出现这样一种情况：工资薪金级别提高，但在纳税和取得福利津贴后的净收入却没有增加或增加不多。例如，根据瑞典雇主联合会的估计，一个已婚的工资收入者，妻子不工作，有四个孩子，1978年工资收入为4,600美元，而净收入（纳税和取得福利津贴后的收入）则为14,117美元；另一个工人家庭，工资收入为23,000美元，净

收入也是 14,117 美元。再例如，一对已婚夫妇，妻子不工作，并有一个孩子，如果家长一年工资收入为 4,600 美元，净收入为 8,783 美元，如果他一年的毛收入从 4,600 美元增加到 23,000 美元，那么，他的净收入将是 12,269 美元，也就是说，毛收入增加 400%，而净收入只增加 40%。<sup>④</sup> 这种情况不能不在一定程度上挫伤工人提高劳动技能以争取更高工资级别的积极性，也不能不在一定程度上挫伤工程技术人员和行政管理人員，甘冒一定风险进行创造、革新和改善企业管理的进取精神。目前，在西欧国家中，出现了失业人数不断增加，但技术工人仍然短缺的现象。高昂的所得税特别是附加所得税，促使西欧国家的人才外流，流到税收较低的其他发达国家。在外流人员中，包括企业经理、科学家、技术人员、医生、大学教授、记者、演员等。在 1965 到 1976 年的 11 年中，英国仅经理和行政管理人員就净外流 17,000 人。

高昂的所得税促使工人设法干“私活”或“地下劳动”，促使资本家千方百计地搞“隐蔽经济”或“地下经济”。失业工人或在业工人利用休息时间，给其他人提供有关建筑、修理、维修或其它方面的服务，以换取别人为自己提供某种服务。例如，一个油漆工为汽车机械师粉刷房子，而汽车机械师则为油漆工人修理汽车等。这种以工换工，不用货币形式表现的劳动报酬是可以避免上交所得税的。对税务当局隐蔽不报的“地下经济”也是为了逃避税收。这种“地下经济”或“隐蔽经济”在西欧获得了迅速的发展。这种经济活动的成果不会在有关各国的经济统计表中反映出来。所以，它的规模究竟有多大，很难得到精确答案。在西欧国家中，意大利“地下经济”的规模是最大的。目前，意大利制造业的增值总额的 15% 到 20% 是私下生产的。<sup>⑤</sup> 西欧

国家政府每年由于“地下劳动”和“地下经济”等逃税形式损失了大量财政收入。据70年代末瑞典政府的估计，这类税收损失约占全部税收收入的7%。<sup>⑧</sup>其他北欧国家的这类税收损失程度也大体如此。据估计，荷兰的“地下劳动”和“地下经济”可能占国民生产总值的10%，政府因此而每年损失约5%的税收收入。<sup>⑨</sup>

70年代初以来，西方世界经济停滞或低速增长，一方面使高福利和高税收造成的高成本、低效率更形突出，另一方面它所导致的国际竞争加剧，又更加迫切地要求降低成本和提高效率，形成两者的尖锐对立。这是西欧“福利国家”在当前条件下内在矛盾激化的又一具体表现。

（三）社会福利计划的扩大，促使官僚机构的日趋臃肿

每个西欧国家为了管理福利工作，都要组织一支从中央到地方的庞大队伍。这支队伍包括各种等级的专家，如医生、心理学家、社会工作者、职工整顿专家、就业问题的顾问等；还包括受理申请、建立档案、处理日常事务的行政管理人员。他们查询和处理的问题非常烦琐。比如，对一个申请福利津贴的病人，需要查问申请的疾病津贴是在得病后多长时间，是初患病还是上次疾病的复发；对失业者需要查清自愿失业的定义，他的失业有无可能是由于行为不端而被解雇；对于一个独居妇女把房屋让给一个男性居住，需要查明他们是否会生活在一起，男方会不会作为“同居丈夫”给女方提供生活费用，如此等等。每个国家都需要一个日益庞大的官僚机构来管理这些福利事务，维持这个队伍的开支有时甚至超过向居民提供福利津贴的费用。例如，意大利罗马市政府救济机构把它的预算费用的60%花在行政管理上，威尼斯救济机构的行政管理费用占救济预算的55%。<sup>⑩</sup>

战后，福利工作队伍的扩大，使得中央和地方官僚机构日趋臃肿。在1960到1975年间，瑞典中央和地方政府工作人员在全部就业人口中所占的比重从28%左右提高到将近41%；农、林、渔业就业人数减少了318,000人，从占全部就业人数的16.5%下降到6.7%；工矿业所占的就业比重从29.1%下降到26.1%；私人服务业所占的就业比重维持在26.5%左右。<sup>⑧</sup>在同一时期，英国中央政府就业人数增加了27%，各地方政府就业人数增加了70%，私人服务业只增加11%，工业就业人口还减少了15%。<sup>⑨</sup>英国政府部门（包括国营公司）的职工占全部就业人口的比重从1960年的21.9%提高到1975年的28.2%。<sup>⑩</sup>在此期间，其他西欧国家政府部门工作人员，在全部就业人口中的比重都有不同程度的提高。从1975年以后，西欧国家政府机构还在继续扩大。

福利机构之繁多，尤以意大利更为突出。据极不完全的统计，70年代末，意大利管理社会保险和社会救济的官方机构约有41,500个，其中除中央、地区、省、市各级所属的各种福利机构外，还包括由国家所承认并对国家负责的其他福利组织。此外，还有各种世俗的或受教会控制的参与福利事业的非官方的社会服务组织将近2万个。意大利社会福利机构之所以如此之多，往往是同某些政治势力因人设事、安插亲信，以换取受益者的政治支持的做法分不开的。由于这种情况，有许多机构是为了某一特定任务而设立的，但在这些任务结束以后，这种机构还照样保留下来。一旦出现了别的什么任务，又另外设立新的机构。于是，福利机构有增无减，繁复重叠。在1900年以前建立的国家福利机构中，还有50%直到1974年还继续存在；在1922到1943年间设立的这种机构中，还有80%仍旧保存下来。<sup>⑪</sup>这种情况不仅增加社会福利

的行政管理费用，增加了广大居民申请津贴或救济的手续烦琐造成的种种麻烦，而且由于官僚机构的扩大，政府权力更加集中，运转更不灵活，办事效率更差。

福利工作队伍是战后西欧社会福利制度中直接的既得利益者；社会福利开支的扩大首先使福利机构职工得到好处。因此，他们坚决反对政府削减社会福利开支。当前，西欧国家日趋臃肿的福利机构，既是阻止社会福利制度充分发挥应有作用的重要因素，又是它们调整福利政策的重要障碍。这是当前条件下“福利国家”内在矛盾激化的第三个具体表现。

### 第三节 关于“福利与效率”的大辩论

“福利国家”的二重性，它对统治阶级的积极作用与消极影响之间矛盾的激化，集中地反映在统治阶级内部发生的关于福利与效率相互关系的争论上。

福利与效率，孰先孰后，孰重孰轻，两者是互相排斥还是可以兼得，从来就是统治阶级内部在“福利国家”问题上的争论焦点。

福利与效率之间，存在着一种错综复杂的关系。它们既相辅相成，又存在矛盾和对立。正是由于它们相辅相成，具有同一性，所以，自19世纪以来，统治阶级当中越来越多的人赞成和接受有关“福利国家”的思想，尤其是在第二次世界大战以后，除了极少数极端派以外，几乎统治阶级的所有政治党派都赞成并实际推行“福利国家”政策。他们在“福利国家”的必要性问题上不存在什么根本分歧。然而，另一方面，正是由于两者之间又存在矛盾和对立，因此，统治阶

级在不同的时期里，和在他们不同的政治派别之间，又存在着不同的侧重点和强调的不同方面。从资本主义国家社会政策发展历史来看，似乎存在这样一条规律：在资本主义经济比较繁荣或阶级矛盾比较尖锐的时期，如在19世纪30年代到40年代、19世纪90年代到1914年和1945到1970年，资产阶级更倾向于这样一种认识，即私人和国家福利符合他们的利益，因而赞成向工人提供一些福利设施；与此相反，在资本主义经济处于萧条或国内阶级矛盾处于低潮的时期，比如，在19世纪50年代到70年代、本世纪20年代到40年代初和70年代初以来的时期，资本家更倾向于减少福利和更加强调效率。从西欧国家不同政治派别来看，就目前情况分析，社会民主党人和凯恩斯主义经济学家更加强调福利，而保守党派和自由主义经济学家则更看重效率。但是，两者的差别都不是绝对的。

如果我们把视野扩大一些，就可以看出，伴同福利与效率相互关系的辩论并与之相交织的是关于“福利国家”积极作用与消极影响孰大孰小的辩论，也就是关于“福利国家”是有利于还是不利于巩固和加强资本主义制度的辩论。强调“福利”这一侧面的人往往也强调“福利国家”的积极作用，而强调“效率”这一侧面的人往往也强调它的消极影响。

西欧国家在历史上和在当前发生的福利与效率、“福利国家”的积极作用与消极影响的争论，实际上是资产阶级在“福利国家”问题上的长远利益与眼前利益、整体利益与个别资本家利益之间矛盾的表现。这一点可以从他们的争论内容中看出来。

那些强调福利的政治经济意义的人认为，“福利国家”通过国民收入的再分配，使社会趋向于“更加平等”，可以

减少“社会对抗”，体现“社会正义”，有助于巩固和加强资本主义制度。欧洲历史上的一些著名的保守的政治家，如德国的俾斯麦，英国的巴尔弗、麦克米伦、黑尔什姆等，把社会改革看作是革命的“解毒剂”，“屈从于要求改革的合法压力，实际上是反对革命的最可靠的保证。”<sup>③</sup>这一派认为，为了巩固和加强资本主义制度的政治利益，应当付出一定的经济代价。而且，在这种意义上，福利与效率还是一致的，两者是可以兼得的。社会福利可以取得“社会控制”，而“社会控制”同效率是难以区分的。这是因为通过“社会控制”创造一支驯服的劳动力队伍，这有利于提高经济效益。英国著名的社会学家朗特里在第一次世界大战期间，曾经为当时的英国首相劳合·乔治在社会福利问题上出谋划策。他在向雇主们和福利督察员们散发的一篇讲话稿中写道，所谓“福利工作”，就是给每个人创造一种环境，使他能够成为一个最好的人和作出最大努力的人；一个有效率的工人必然是一个好公民，得到足够的报酬，身心健壮，有着正确的世界观，怀着强烈而又又有价值的抱负，并且对他的工人同伴，对他从事劳动的工厂，以及对整个社会，都有着一种真正的责任感，“创造或培养这样一些素质是福利工作真正意义之所在”。<sup>④</sup>他在讲话中还着重指出，“……现阶段劳动生产率之所以很低，在很大程度上是由于我们不是相安无事，而是有意或无意地处在一种敌对和紧张状态。我们怀疑我们的工人，工人不信任我们。在我们应当把全部力量和心思都用在我们的企业上的时候，在我们应当最大限度地增加生产的时候，我们却在互相矛盾、互相攻击和互相牵制之中消耗掉我们的精力。如果我们要取得较高的生产率，我们就必须改变这整个状况。”因此，在改善紧张的劳资关系方

面，“福利工作者所提供的服务是最具有根本意义的。”⑤

《福利与效率》一书的作者西奥多和弗朗西斯指出，福利可以从以下几种渠道产生效率：（1）营养、医疗保健、教育、住房和其他生活条件的改善，都会产生生理上的、心理上的和智力上的积极效果，从而提高雇用人员的劳动生产率；（2）提供种类更多的和更加高级的劳动技能的培养计划，对那些现有职业已不再需要的工人进行重新培训的计划，以及促进衰落工业和衰落地区的工人向那些正在兴起的部门和地区转移的计划，都可以提高或至少能够继续保持原有的劳动生产率；（3）保证工作安全、保护消费者免受有害产品的伤害，消除和防止有害的环境条件和禁止歧视性的或剥削性的做法，都有利于提高劳动生产率（这里所说的福利，是广义上的福利，它包括劳动条件的改善）。所有这些以及其他在广义上的福利增进不仅会在物质上，而且通过提高工人的积极性而产生有益的效果；（4）失业补偿、老年退休金、带薪病假、残废津贴、家庭补助、学生生活津贴和其他各种现金津贴都能对劳动生产率产生积极的效果；（5）社会福利开支会引起生产的增加，从而有可能使劳动力和设备发挥更大的生产性效用；（6）改善社会福利还会产生间接的和无形的提高劳动生产率的作用。这就是说，通过提高穷苦人民的生活水平和实行“更公平”的收入分配，可以缓和社会紧张，从而可以避免它对经济效率带来的不利影响；只要社会福利改善了劳资关系，就会对提高劳动生产率和管理效率产生直接的和立竿见影的效果。⑥

那些着重强调效率的人认为，“福利国家”把过多的权力集中在政府手中，破坏了政治自由，损害了资本主义制度。奥地利经济学家海克⑦甚至说，“福利国家”是“走



向农奴制的道路。”<sup>⑧</sup> 这派主张认为，“福利国家”主要从以下几个方面破坏了经济效率：

(1) “福利国家”把过多的经济资源、资本和劳动力集中在政府手中，长期形成一个庞大的公共机构，对市场和价格进行过多的干预，使越来越大的一部分生产、分配和产品价格不是由市场机制力量决定，而是由政治考虑和采用行政方法来决定，因而损害了经济的灵活性，削弱了私人经济利用技术发展机会、应付外来冲击和适应瞬息万变的环境的能力。

(2) “福利国家”使政策的制定不是从它的“必要性”出发，而是从它的“可取性”出发。从政治考虑，则要求收入分配的“均等化”，而从经济效率考虑，则要求收入分配的差别性。福利津贴和累进所得税缩小了不同职业和不同技术水平之间的工资差距，战后收入的再分配基本上没有实现使收入从上层向下层的转移，而是在中下层之间或下层内部实行转移，其结果是挫伤了职工的生产和工作的积极性和效率。

(3) “福利国家”政策促进了“劳动力市场的僵硬性”。“福利国家”要求，不顾不同部门和地区之间兴衰的差别；实行“均等化”的工资结构；不管工作或不工作，实行最低生活标准的保障，再加上累进所得税起着降低职工提高工资级别的实际意义，所以，“福利国家”政策在越来越大的程度上削弱了职工寻找工作和变换工作的积极性。

此外，据他们看来，“福利国家”还导致这样一些趋向，即鼓励消费，抑制积累；鼓励休息，抑制工作；鼓励资本留在低生产率部门或外逃；鼓励无技术的外籍工人流入，又促使有技术、有经验的职工和人才流出等等。所有这些都

不利于经济效率的提高。

他们虽然承认，“社会控制”具有提高职工生产效率的作用，但是，他们又认为，“社会控制”不能与效率等同，而且这不是资本主义制度追求的唯一目标，还必须考虑效率和成本。同时，为了实行“社会控制”，福利不是唯一的手段，甚至不是最重要的手段；工资制度、控制劳工运动、劳资伙伴关系的计划，以及利用一切宣传工具展开维护资本主义制度的宣传运动，所有这些都是重要的，甚至是意义更大的进行“社会控制”的手段。

他们也承认，在一定情况下，即在经济高涨的时期，福利具有提高职工劳动生产率的作用，但是，他们又认为，由于长期实行“福利国家”政策的结果，福利已经挫伤了职工提高劳动生产率的积极性。梅尔文·克朗斯认为，“福利国家的内在矛盾是：福利国家需要更高水平的劳动生产率来支持它，但福利国家的干预政策必然降低劳动生产率水平”，“福利国家既依靠经济增长，又破坏经济增长”。

“这也许是福利国家基本的自相矛盾之处：保证一个人的经济地位的企图只起了保证它的反面的作用。”<sup>②</sup>

两派主张的区别不是互不相容的，也不是一成不变的。它只能反映在某个特定的时间里，不同的社会、政治集团或人物在评价“福利国家”时的着眼点和侧重点的不同。目前看来，西欧统治阶级中强调经济效率的人已日益增多，逐渐占居主导地位。

近数年来，关于福利与效率的历史争论之所以又重新喧闹起来，经济效率论又再次略占上风，除西欧经济发生从高涨走向衰退和停滞的变化以外，还由于西欧过去的经济繁荣，“福利国家”和阶级合作使西欧社会取得了相对稳定，

长期以来没有出现两次世界大战期间及其前后的那种革命形势，因而推行“福利国家”政策的根本目的稍许有些淡漠了，没有过去那样紧迫了。但是，阶级矛盾依然尖锐地存在，“福利国家”的消极影响还没有大到足以抵销或磨灭它的积极作用，以致使它失去存在价值的地步。所以，无论在哪个资产阶级政党的内部，主张完全摧毁“福利国家”的人，如果有的话，也是极少数。现在的问题是，在新的条件下，保证“福利国家”政策中提出的居民最低生活标准如何确定，如何使这一标准既符合社会要求，为工人阶级所接受，又不影响资本家阶级的资本积累，不影响效率。总而言之，西欧国家的社会政策如何同它们的经济政策协调起来，从而使福利与效率、政治稳定与经济增长两者兼而得之。它们目前正力图划出一条能使两者兼得的平衡线来。这条线是不容易划的，但它们又不能不划。这是摆在西欧国家统治阶级面前的一个既艰难而又紧迫的任务。他们究竟采取什么样的战略和策略，怎么样解决这项任务，其效果又将如何，这些是下一章将要讨论的问题。

## 第七章

### “福利国家”危机（二）

#### ——“福利国家”与西欧经济

第二次世界大战后，西欧的“福利国家”是建立在西欧经济高涨的基础之上的。在70年代初以前的20余年中，西欧国家社会福利开支空前迅速的增加，是以它们的经济空前迅速的增长为支柱的。在当时的条件下，西欧国家社会福利开支的不断增长，不仅没有妨碍它们的经济，而且通过刺激消费，对它们的经济还起了一定的支持作用。社会福利开支与经济增长之间相互有所促进，形成一定程度的良性循环。西欧国家的社会政策同它们的经济政策是基本协调的。

然而，从1973—75年经济危机以后，情况发生了重大变化。过去10年间，西欧经济是在危机与停滞相互交替的情况下渡过的。70年代后期，西欧经济处于停滞状态，而社会福利开支却继续迅速增加。陷于“滞胀”泥淖之中的西欧经济，由于遇到严重的财政金融困难，更加难以自拔。在此条件下，社会福利开支与经济增长之间开始相互牵制，形成了一定程度的恶性循环。西欧国家的社会政策与经济政策之间发生了日益尖锐的矛盾。这就是西欧“福利国家”危机的又一含义。

在1973—75年经济危机以后，整个资本主义世界经济都发生了转折性的变化：由持续高涨转变为长期“滞胀”。而在这一转折中，西欧经济受到的颠簸更大，存在的问题更多，因而一蹶难振。从此，在西欧，出现了一种所谓“欧洲经济病”。当前的西欧“福利国家”危机同这种“欧洲经济病”有着密不可分的关系。

## 第一节 “欧洲经济病”的症状

欧洲是资本主义的故乡，产业革命的摇篮。它的经济曾长期居于世界领先地位。在第二次世界大战后的30年间，西欧经济的增长速度虽不如日本，但远快于美国。一些西欧国家曾经出现过所谓的“经济奇迹”。现在，西欧国家不仅同日本的经济技术上的差距还在继续扩大，而且曾一度缩小了的同美国的经济技术上的差距也在重新扩大。当前，西欧国家面临的经济问题不仅是在它们战后历史上从来没有过的，而且在目前发达资本主义世界中也是较为突出的。西欧相对的世界经济地位的衰落，是“欧洲经济病”的集中反映。

“欧洲经济病”究竟是一种什么病症？它有何“症状”？概括起来说，所谓“欧洲经济病”，是西欧经济一定程度的“僵化、老化”的综合症；由于它比较地缺乏弹性和灵活性，它对新的客观情势的适应能力和应变能力比较差，因而行动迟缓，步履维艰。它的主要“症状”有五：

### （一）劳动力市场存在较大的僵硬性

所谓劳动力市场的僵硬性，是指劳动力的供求都缺乏弹性，不易随情况而调整。这首先表现为失业问题持续不断地加剧。失业，这本来是资本主义社会不可避免的现象。而象

当前西欧这样的失业状况，却是异乎寻常的。在战后到1973年以前这个期间，整个说来，西欧国家的失业问题并不严重，而且失业的情况会随着经济周期运动而发生变化；在发生经济危机时，失业人数增加，在危机过后，失业人数会逐渐减少。但从1973年以后，西欧国家的失业问题不仅普遍地比过去20多年都更严重，而且还在逐年恶化，从不见缓和。从战争结束到50年代后期，联邦德国、意大利、奥地利等国失业人数较多，但仍远低于目前水平。从50年代末开始，西欧国家失业问题普遍进一步缓和。在1966到1973年，欧洲共同体6国（联邦德国、法国、英国、意大利、比利时和荷兰）的平均失业率在2.3%和3.3%之间。从1974年起，这6个国家的平均失业率逐年提高，从1974年的3.1%提高到1983年的10.1%。<sup>①</sup>到1984年9月，欧洲共同体十国失业人数合计约120万，平均失业率为10.6%，其中英国早已超过300万，法国、联邦德国、意大利均已超过200万；英国的失业率为13.4%，荷兰为13.9%，比利时高达15.4%。整个西欧的失业人数约达1,600万，平均失业率为11%。1973年以后，美国失业率也已大为提高，但它在不同经济周期阶段有所变化。在上次危机最深重的年份（1975年），美国的失业率曾经上升到8.3%，超过欧洲共同体国家的平均水平。可是，在以后，美国失业率逐渐降低，到1979年已降低到5.8%。在1979—82年危机期间，美国失业率又逐渐升高，到1982年末，曾经达到10.6%，即1941年以来的最高水平，同欧洲共同体当时的失业率大致相当。但从1983年初起，美国的失业人数又开始减少，从1,200多万减少到1984年12月的800万左右，它的失业率已降低到7.2%，已经大大低于西欧的失业率。1973年以后，日本的失业率也稍许提高，在1975年以前

的10余年中，它的失业率都在1—2%之间。在1976到1984年间，它的失业率仍保持在2—3%之间。1984年日本的失业率只相当于西欧国家平均失业率的四分之一。目前，其他西方发达国家的失业率都低于西欧国家的平均失业率，而且也不不同程度地与美国一样，失业率随着经济的起伏而有所升降，没有出现西欧那种持续上升的势头。

在80年代的其余时间里，西欧国家的失业问题还要进一步发展。根据《经济学家》的材料，联邦德国、法国、英国、意大利、荷兰、比利时6国每年的平均失业率将从1975—83年的6.8%提高到1983—90年的11.2%。<sup>②</sup>

其次，西欧国家劳动力市场的僵硬性也表现在结构性失业的比重日益提高上。所谓结构性失业，不包括周期性经济危机或生产和就业暂时调整等偶发因素引起的失业。它是指由于人口构成变化，经济、技术改造等结构性因素引起的失业。在60年代，西欧曾经出现过一个生育高峰时期，那时出生的孩子在80年代正陆续长大成人，进入劳动力市场，使青年失业情况更为严重。在80年代最初三、四年里，在欧洲共同体失业总数中，25岁以下的青年占42%。联邦德国青年失业率从1979年的3.4%提高到1983年的10.8%，法国从13.3%提高到21%，英国从10.6%提高到23.2%。1984年，整个西欧的青年失业率为20%。<sup>③</sup>由于社会不赞成妇女参加社会劳动的态度逐渐转变，由于单一家长家庭数目的增加（这种家庭已占全部家庭的五分之一，其中许多是以妇女为家长）和由于日益发展的服务业提供的工作不需要全天上班，技术要求不高，适合于妇女，因此，进入劳动力市场的妇女人数逐渐增加，到1982年已增加到占全部妇女的49.5%。这些都提高了西欧劳动力供过于求的程度，增加了西欧结构性失业的

人数。更重要的是由于西欧国家进行经济技术改造导致了大规模的失业。在1973—75年危机后，它们已开始对纺织、服装、钢铁、造船、煤炭这样一些传统工业进行改造：关闭某些厂矿，削减某些企业的生产能力，解雇了大批工人；它们继续采用新技术、新工艺、新机器，排挤了大批工人。这些从传统工业企业中解雇和排挤出来的工人都属于结构性失业工人。在1960到1982年，仅西欧纺织工业就裁减了差不多300万个工作岗位。那些因结构性因素失去工作的工人，很难再找到原来那种工作，如果要变换工作，就需要经过一段时间的重新培训，一些年龄较大的失业工人可能就永远找不到工作了。在那些待业青年中，也只有一部分经过技术培训以后才能获得工作。所以，西欧一年以上的长期失业者已显著增加。在1975到1983年，联邦德国失业工人中的长期失业者从19.9%提高到28.5%，英国从24.5%提高到36.2%，法国从30.3%提高到42.6%。1984年整个西欧长期失业者约占全部失业工人的40%。现在，西欧国家正在推行提前退休的制度，以减少长期失业的人数。1983年英国在60—64岁年龄组的工人中，只有76%的人还在工作，联邦德国和法国仅40%，奥地利已降到25%。如果不实行这一措施，长期失业工人所占的比重还要高得多。④ 结构性失业工人的增加是西欧失业问题持续变化的重要原因。

再次，西欧劳动力市场的僵硬性还表现为西欧创造新的就业机会的能力很差。西欧国家在关闭和缩小传统工业企业时，没有建立足够的新的工业企业来抵销产业技术改造对劳动力市场的影响。这是导致西欧国家自1973年以来不仅没有创造更多的工作岗位，就连原有的就业水平也无法维持的重要原因。在1973到1980年，欧洲共同体国家的就业人数



有所下降。而在同一时期，美国却创造了1,500万个工作岗位，日本创造了300万个。<sup>⑤</sup>在1980到1984年，欧洲共同体国家共损失了80万个工作岗位，美国却增加了540万个，日本增加了150万个。<sup>⑥</sup>

最后，西欧国家劳动力市场的僵硬性还表现在劳动力成本较难降低上面。在1973—74年石油提价以后，在如何压低劳动力成本来抵补已经提高的能源成本这个问题上，西欧国家的收效比不上美国和日本。从那时以来，美国工人的实际工资曾出现连年降低的现象，日本的工资制度更加灵活。日本工人的工资，特别是额外奖金，根据利润因油价上涨而降低的情况进行了调整。但西欧国家包括各种额外津贴和社会福利在内的劳动力成本较难降低。在1974—83年间，美国制造业工人每小时的名义劳动报酬提高98%，日本提高85%，而法国却提高227%，英国提高258%，意大利提高453%。<sup>⑦</sup>当然，法国、英国和意大利的通货膨胀率都高于美国和日本，因此，这些国家工人的劳动报酬提高的虚假成分比美、日大一些，但即使除掉通货膨胀因素，用实际劳动报酬增长率来衡量，在这个期间西欧三国也要比美、日高一些。由于西欧工人的劳动报酬较难降低，因此，西欧国家便要在更大程度上依靠节约劳动力和裁减工人而不是降低劳动力成本，来适应能源价格提高所产生的压力。而且，即使在生产自动化以节约劳动力方面，西欧同美、日相比，也略逊一筹。劳动力成本弹性较差，也导致了西欧劳动力市场僵硬性的加剧。

## （二）通货膨胀较高和较难缓和

西欧国家调整成本的能力较差，也就限制了它们调整价格的能力。这是它们通货膨胀率比较高和不易调低的一个重

要原因。1972年，西方工业国家通货膨胀率平均为4.6%，所有西欧国家的通货膨胀率都高于这个平均数。1976年，即1973—75年危机后的第一年和第一次石油涨价后的第二年，西方工业国家通货膨胀率平均为8.3%，除瑞士、奥地利和联邦德国外，西欧国家的通货膨胀率也都高于这一平均数，英国在1975年曾经达到24.2%，以后几年也大体如此。到1983年，西方工业国家的通货膨胀率平均为5%，除瑞士、奥地利、荷兰、联邦德国和英国以外，大多数西欧国家的通货膨胀率继续高于西方工业国家的平均水平。

最近几年，原料价格大幅度下跌，石油价格也趋于疲软，给西方世界缓和通货膨胀创造了良好条件。但是，西欧在利用这些条件的能力和效果方面不如美国，更不如日本。1983年，西方工业国家的通货膨胀率仍高于1972年和1970年以前的任何一年，但同70年代最高年份相比，已降低62.4%；美国通货膨胀率还高于60年代末以前的水平，但比70年代最高年份降低了71%，日本通货膨胀率比70年代最高年份降低了97%。除奥地利、瑞士、英国和荷兰以外，西欧国家1983年通货膨胀率同70年代最高年份相比，只降低19.4%（卢森堡）到54.6%（丹麦）；奥地利、瑞士、英国和荷兰分别降低65.3%、69.4%、71.2%和73%。也就是说，这个期间大多数西欧国家通货膨胀率降低的速度和程度都低于西方工业国家的平均水平；几乎所有西欧国家的通货膨胀率都没有下降得象美国和日本那样快、那样大。这种情况使得西欧国家的商品价格一般地都比较高，它们降低商品价格以争夺市场的能力也因而受到了一定的限制。

（三）传统产业衰落更为深重，新兴产业发展较为缓慢  
西欧国家的传统产业在工业结构中所占的比重较大。象

英国这样的老牌资本主义国家更是如此。1975年西欧的食品、纺织、服装、木材制品、化工、钢铁及有色金属，在整个工矿业中所占的比重都高于发达资本主义国家的平均水平。西欧这几个部门的比重合计为43.6%，西方发达国家为40.5%。1973—75年的经济危机加速了西方传统工业部门的衰落。纺织、钢铁、造船、汽车、化工等工业部门的生产能力严重过剩，发展成为结构性危机。在周期性危机期间，这类部门减产的幅度最大；在经济回升期间，也依然严重开工不足。由于西欧国家这类工业部门的比重一般地都比较大，因此，它们受到的结构性危机的打击较为深重。在过去几年中，它们虽然采取了一些措施，对这类企业实行关、停、并、转，削减了这类部门的生产能力，并进行某些技术改造，但进展比较缓慢。西欧产业结构的调整速度落后于美国和日本。西欧国家这些部门至今还没有能够摆脱结构性危机。以钢铁工业为例。欧洲共同体钢的生产能力利用率从1973年的86.4%降低到1975年的66.1%和1982年的40%左右；粗钢产量从1974年的15,550万吨降低到1982年的11,130万吨，即降低了约30%。1983年6月30日，欧洲共同体委员会再次宣布，决定在1985年以前，把共同体的炼钢能力再削减五分之一，即削减2,673万吨，其中联邦德国削减601万吨，意大利削减583.4万吨，法国削减531.1万吨，英国削减450万吨，比利时削减310万吨。欧洲共同体的钢铁工人已从1974年的80万减少到49.4万。据共同体委员会1983年预计，1983年6月到1985年还要减少15万。⑥

在传统产业遭受较大打击的同时，西欧新兴工业的发展也比较缓慢。在战后最初20余年里，随着经济的迅速增长，西欧同美国的工业技术差距已经缩小，但从70年代中期经济

进入“滞胀”阶段以后，西欧同美国在高级技术方面的差距又重新拉大。西欧在微电子、生物工程等尖端技术上不仅落后于美国，而且已落后于日本，在微电子技术方面表现得尤为明显。1983年，西欧集成电路产量为105,300万美元，相当于同年美国产量（608,000万美元）的17.3%和日本产量（442,000万美元）的22.8%。1984年西欧集成电路产量估计为148,000万美元，同美国、日本产量的比率已进一步降低到16.1%和21.3%。目前，欧洲共同体每年所需的集成电路的80%、即200亿美元左右依赖进口。⑩在欧洲市场上，微型集成电路芯片最大的供应者为10家公司，销售总额为153,100万美元，其中得克萨斯仪器、莫托罗托和国际通讯等四家美国公司的销售总额为76,000万美元，即将近占一半，日本的日立和松下两家公司的销售总额为21,400万美元，占14%。飞利浦、西门子、汤姆逊和SGS—ATES四家西欧公司的销售总额为55,700万美元，仅占36.4%。在1983年220亿美元的半导体原件世界市场中，西欧的公司只占10%，即使在西欧内部34亿美元的销售总额中，西欧公司也只占40%的份额，美国公司夺走了其中的一半，其余为日本公司所得。⑪ 1983年，美国拥有600万台微型电子计算机，日本拥有200万台，整个西欧只拥有260万台。1982年，全世界共有31,000台机器人，其中日本占有五分之二以上，美国约占五分之一，联邦德国、法国、英国和意大利四国加在一起也只占五分之一。按照工业职工人数平均计算，欧洲共同体国家拥有的数控机床和机器人数量也少于日本和美国。1982年日本每一万名工业职工拥有36台数控机床和10台机器人，美国分别拥有32台和3台，欧洲共同体国家只分别拥有25台和2.5台。在信息技术方面，西欧也落在美国和日本的后面。1983年欧洲共同

体中国生产的信息技术产品只是世界市场的10%，只能满足它们本身需要的40%。<sup>①</sup>如果按人口平均，瑞典拥有的机器人多于日本和美国；联邦德国多于美国。到1982年12月为止，瑞典每10万人口拥有15.7台机器人，日本拥有11.1台，联邦德国5.7台，美国2.7台，英国2.1台，法国1.8台。<sup>②</sup>英、法两国依然居于美、日之下。

再以科学技术基础比较坚实的联邦德国为例，按人口平均，联邦德国半导体原件消费量只及日本的一半（英国只及日本的四分之一），集成电路情况亦类似。在联邦德国销售的微型电子计算机中，一半以上是由美国公司提供的，联邦德国最大的一家生产微型电子计算机的公司胜利—阿德勒公司只提供了5%。<sup>③</sup>1982年联邦德国生产了1,600台机器人，只能满足国内需要的一半，其余一半要从美国、日本、瑞典等国进口。<sup>④</sup>到1982年底，联邦德国工业使用了近4,000台机器人，不到日本的三分之一和美国的一半。<sup>⑤</sup>

在生物技术领域，西欧不及美国，并在某些方面开始落后于日本。生物技术，包括遗传工程，将同计算机、微电子技术一样，给人类开辟一个崭新的知识技术领域。它将为医药、农业、食品营养和环境卫生提供新产品和新技术。西欧在生物技术研究领域还拥有相当的实力，但在发展和应用方面已开始赶不上日本。日本在政府大力支持下，正在投入大量资金和科技力量来进一步发展生物技术。日本从事生物技术研究的企业已有200多家。据估计，到1990年，日本生物技术产品将占化工产品的10%，到本世纪末，可能达到30%。联邦德国原先在发展生物技术上是处于领先地位的欧洲国家。但是，它现在也受到日本的威胁。联邦德国议会内外就本国生物技术可能要落后于美、日的问题，进行了严肃的讨

论。许多人严厉批评“西德化学、医药公司在—个可能赚大钱的领域错过了机会”，在生物技术领域，“德国存在着把阵地丧失给后来居上者的危险，正如同照相机和电子消费品工业的情况—样。”<sup>⑮</sup>

西欧精制陶瓷、激光、太阳能等新技术产品在世界市场上占有的优越地位也不同程度地受到威胁。

#### （四）国际竞争能力正在削弱

西欧在成本价格上所处的不利地位和—尖端技术方面的相对劣势，削弱了西欧商品在国际市场上的竞争能力。近10年来，西欧丧失了一部分市场份额。这既包括国外市场，也包括国内市场，既包括许多先进技术产品市场，也包括某些—般制成品市场。在1970到1984年，西欧在世界出口总额中所占的份额从44%减少到38%；在西方发达国家出口总额中所占的份额从61.1%减少到59.2%。<sup>⑯</sup>在1970到1982年，在西方发达国家机器设备和运输装备出口总额中，西欧的比重从60%降低到55.4%；在西方发达国家汽车出口总额中，西欧的比重从64.8%降低到52.3%。在发展中国家汽车市场上，西欧更加竞争不过其他发达国家，特别是日本，西欧在这一市场上所得到的份额在上述时期内从58.3%猛烈地减少到38.1%。<sup>⑰</sup>

联邦德国的机器制造业产品—向负有盛名。但在最近10年里，它在世界机器制造业产品市场上受到日本和美国的强烈竞争，虽然它在这一世界市场上仍居第二位，仅次于美国，但日本正在紧追不舍。在1970到1982年，在世界机器制造业产品出口总额中，美国的份额从25.8%增加到26.3%，日本从6.3%增加到12.4%，几乎翻了一番，而联邦德国却从24%（1974年曾达到26.2%）跌落到20.2%。<sup>⑱</sup>在1950到1970年的20年间，在世界电器产品市场中，联邦德国占有

的份额曾从6%提高到18%。在其后的10年中，它一直保持着这一份额，成为在美国之后居世界第二位的电器产品出口国。然而，在今天，它已被日本甩在后边，屈居第三位。虽然在机床出口上，联邦德国仍居首位，1982年它取得了世界市场24%的份额，远远超过日本（占13%），但同它1980年所占份额26%相比，已有所下降。而且在机床生产上，它已从仅次于美国的世界第二位退居为1982年的第三位，落后于日本。联邦德国长期保存的世界光学仪器工业魁首这一桂冠，现在也被日本夺走了。②

在高级技术产品市场上，西欧国家在同美、日的竞争中更是节节后退。从1972到1984年，在世界高级技术产品出口总额中，联邦德国、英国和法国所占的比重合计从50%下降到35%，美国却从32.2%提高到37%，日本从13%跃升到25%。③在1970到1980年，联邦德国高级技术产品的出口比重每年降低1.3%，而日本却每年提高5.6%。1977年西欧占有世界半导体原件市场的15%的份额，7年以后，到1984年，它的这一份额已经跌到8.6%。④

西欧竞争能力的削弱还表现在它的某些内部市场遭受侵蚀上。日本的小汽车、录像机及其他电子消费品充斥于西欧市场。美国的电子计算机等尖端技术产品在西欧占据着统治地位。在西欧市场上销售的录像机有90%来自日本；家用电子计算机有80%是美国生产的。1982年欧洲共同体十国信息技术贸易赤字高达100亿美元。⑤

#### （五）经济增长较慢，世界经济地位降低

“欧洲经济病”的各种症状是相互联系和相互渗透的。“欧洲经济病”上述几个症状同它的另一症状，经济增长速度较慢是密不可分的。西欧经济增长速度较慢是“欧洲经济

病”的主要症状。它使得西欧在世界经济中的分量逐渐缩小，它的相对的世界经济地位逐渐下落。“西欧衰落”之说也应运而生了。

在1975到1980年，发达资本主义世界工业生产增长22%，其中美国增长25%，日本增长42%，西欧只增长17%。<sup>②</sup>在1980到1984年10月，经合组织国家工业生产增长8.1%，其中美国增长11.9%，日本增长20.2%，西欧只增长2.2%。<sup>③</sup>在1975到1983年，经合组织国家的国内生产总值，统一按照1975年价格和汇率折算，从40,792亿美元增加到50,017亿美元，即增加22.6%，其中美国从15,388亿美元增加到18,902亿美元，增加了22.8%，日本从4,988亿美元增加到7,083亿美元，增加了42%，西欧从17,759亿美元增加到20,893亿美元，只增加17.6%。西欧在整个经合组织国内生产总值中所占的比重从1975年的43.5%下降到1983年的41.8%。<sup>④</sup>西欧的相对世界经济地位降低的趋势还在继续发展。

西欧的许多人士面对这种情景不胜感叹。意大利作家路易吉·巴尔齐尼用伤感的语言说了这样一段话：“我们欧洲人已经衰落到罗马帝国时期的希腊的地步。如今，一位意大利人或法国人所能发挥的最有益的作用，就是教给一位美国人或日本人在什么温度下喝红葡萄酒最为合适”。<sup>⑤</sup>（法国、意大利均盛产葡萄酒）他的这番话当然是一个艺术家的夸张之词，有些言过其实，但却反映了西欧世界经济地位（并影响其政治地位）正在衰落的事实。

## 第二节 “欧洲经济病”的根源

“欧洲经济病”导致了“福利国家”危机。这是西欧国



家经济政策同社会政策矛盾尖锐化的一个方面。它的另一个方面就是在战后数十年间，西欧国家大搞“福利国家”和福利主义，又是促成当前的“欧洲经济病”的一个重要原因。把“欧洲经济病”完全归罪于社会福利制度，显然是不对的；如果这种论调发源于西欧统治集团，这可能是他们用来向人民开刀以解脱其经济困境的一种口实。但是，正如第六章论及的“福利国家”消极作用的逐渐积累和恶性发作，确实是当前“欧洲经济病”的深刻根源之一。

综观全局，“欧洲经济病”的发生，既有近因，也有远因；既是由于受到不利的客观经济条件变化的冲击，也是由于本身经济政策不良后果的影响；既是由于资本主义世界共同遇到的问题对经济产生的压力，也是由于西欧特有的因素发生作用的结果。即使那些资本主义世界共同问题对经济产生的压力，在程度和表现形式上，西欧也具有一定的特殊性。概括起来，“欧洲经济病”的发生，主要有四大经济根源：一是战后最初一、二十年中，西欧本身所具有的发展经济有利条件的减弱或丧失；二是西方国际经济制度的解体，使西欧经济在同美国的关系中从受援地位转变成受损地位；三是石油价格上涨使西欧经济失去廉价能源的支持；四是长期实行高补贴、高福利和高保护政策，使西欧资本主义企业的弹性和活力受到压抑和削弱。在这四个根源中，最后一个根源具有更加深远的影响。此外，西欧国家作为老牌的资本主义国家，不同程度地背上了某些历史形成的包袱。这也是“欧洲经济病”发病和难治的一个原因。

#### （一）西欧内在的经济发展有利因素的消失

第二次世界大战使西欧国家的农业、工业、交通运输和民用房屋遭到巨大的破坏，在战后有待恢复和重建；在战争

期间，西欧居民无法满足的某些消费需求，在战后有待补偿；为战争所扩大的同美国的经济技术差距，在战后有待缩小，为此，西欧国家迫切需要对它们的工农业进行技术改造和现代化。所有这些都扩大了战后西欧国家的市场需求，都要求它们进行较大规模的固定资产投资。在战后最初的20余年，西欧国家确实出现了一个它们历史上空前的长时间的投资高潮。它们在这个期间用于投资的国民财富，或者说，资本积累率（这里用固定资产投资占国民生产总值的比率来表示）虽小于日本，但大于西方发达国家的平均数，除英国外，都大于美国。投资高潮支持了经济繁荣。然而，西欧内部的这些促进投资的有利因素，在60年代后期和70年代初，已逐渐失去势头。再加上其他原因，战后西欧20余年的投资高潮已朝着相反方向发生了变化。1972年以前，欧洲共同体十国的资本积累率都大于经合组织国家的平均数。也就是说，在1972年以前，欧洲共同体国家从每年创造的国民财富中拨作投资之用的那部分是比较大的。从1973年起，情况发生了变化。在这一年，欧洲共同体国家资本积累率为22.6%，已经低于经合组织国家平均的资本积累率23.2%。欧洲共同体国家资本积累率比较低的状况一直延续到现在。整个西欧的资本积累率也从1977年起始终低于经合组织国家的平均水平。在1982年，经合组织国家的平均资本积累率已降低到20%，而整个西欧则降低到19.5%，欧洲共同体降低到18.9%。④

大批的廉价劳动力，也是60年代初以前西欧主要是联邦德国经济迅速发展的重要内部条件。二次大战结束后，欧洲和德国均一分为二，分别为苏联和美、英、法三国所占领，其后又受它们的影响，实行完全不同的社会、经济和政治制度。由于对制度变革的疑惧，大批的所谓“难民”从东欧逃

到西欧，主要逃到联邦德国。到1961年筑起柏林墙为止，逃到联邦德国的东欧“难民”达1,000多万人，约占联邦德国人口的五分之一。这些“难民”初到联邦德国时几乎一无所有，他们迫切希望把生活安顿下来，因而对于工资待遇和福利要求不高，也不大愿意参加工人运动。这些人中有很多是有知识、有技术和有专业的，而且又愿意老老实实地工作。这是联邦德国极为重要的廉价劳动力。60年代以后，联邦德国等西欧国家又从意大利和其他地中海沿岸国家招收大批外籍工人。这些人的工作条件都比较差，脏活、累活和工资低的活都干。他们不仅自己的劳动报酬很低，而且被资本家用来压低其他工人的工资。在60年代初以后，东欧的廉价劳动力来源已基本断绝，而且在70年代初以后，西欧国家过去的那种劳动力紧张状况已为劳动力过剩所代替，外籍工人成了被排挤、解雇和遣送回国的对象。廉价劳动力对西欧经济的有利作用和实际意义已大为降低。

## （二）西方国际经济体系旧格局的瓦解对西欧经济的影响

战后初期，西方国家建立了一整套在美国控制下的有关货币、贸易和投资的国际体系。这个体系在战后20余年中，对于促进货币、商品和资本在国际间的自由流动，对于发展国际经济关系和保证西方世界经济的稳定增长都起了重要作用。正是这个体系给战后西欧经济的恢复和发展提供了良好的国际条件，这里以国际货币体系来加以具体说明。

1944年7月，在美国新罕布什尔州布雷顿森林<sup>①</sup>召开的国际货币金融会议上，西方国家签订了一项国际货币协定。根据协定规定，建立了国际货币体系，即通常所谓的布雷顿森林体系。这个体系的基本内容有二：（1）实行固定汇率制，

各国货币之间的汇率基本固定不变；（2）确定美元为中心货币，美元同黄金挂钩，其他货币同美元挂钩。美元可以自由兑换黄金。1958年以后，其他主要货币可以自由兑换美元。这个体系对美国是有利的。它使美元获得作为世界主要储备货币的特殊地位。美国货币成了世界各国通用的货币。美国人拿着美元在世界各地到处可以使用。美国可以任意向国外输出美元，用来支付战争和海外军事费用，扩大对外投资，廉价购买别国企业，进行对外援助，从国外购买制成品和原料。它用不着象别国那样担心出现国际收支逆差，因而也不存在象别国那样为纠正国际收支逆差不得不紧缩国内经济的问题。但美国为维持这一体系的运转，也负有一定的义务。它必须保持美元汇率、即保持美元对黄金的官价（35美元等于一盎司黄金）固定不变；必须按照官价向其他国际货币基金组织成员国出售黄金，即保证美元与黄金的自由兑换；需要通过多边或双边方式向出现国际收支逆差的国家提供贷款，以保持这类国家货币的稳定，即保持它们同美元的固定比价。这样一种国际货币体系给西欧国家经济带来了这样一些好处：货币的固定汇率和自由兑换，为国际间商品交换和投资提供了国际支付方面的便利条件，促进了西欧对外贸易的发展，加速了美国垄断资本在西欧的投资；美元汇率长期固定不变，使美元汇率越来越高于它的实际购买力（因为那时美国物价也逐年有所提高，即美元实际价值逐年有所降低），使美国商品越来越昂贵；而许多西欧国家，特别是法国，则多次实行货币法定贬值（在得到国际货币基金组织的同意以后降低对美元的法定汇率），从而使它们的商品变得更加便宜。这样就加强了西欧国家商品对美国商品的竞争能力，有利于西欧国家维护本国市场和扩大出口。这个期

前，西欧国家从美国获得了大量贷款和其他经济援助。

然而，1971年8月，在美元发生严重危机的时候，尼克松政府宣布美元停止兑换黄金。同年12月和1973年2月，美国先后两次实行美元大幅度法定贬值。1973年3月，美国宣布美元实行浮动汇率，其他主要西方货币也实行浮动汇率制。自此，布雷顿森林体系实际上瓦解了：美元不再同黄金挂钩，美元不再兑换黄金，黄金不再作为国际储备货币。美元成了唯一的主要国际储备货币（联邦德国马克、日元、瑞士法郎、英镑等占的比重很小），美元几乎“独占鳌头”了，国际货币体系的原来的“金汇兑本位制”实际上变成了“美元纸币本位制”。所以，从这个意义上说，美元的特殊地位不仅没有因为布雷顿森林体系瓦解而削弱，而且反而加强了。同时，美国已不再负责维持美元和整个国际货币汇率体系的稳定。

布雷顿森林体系的瓦解究竟意味着什么呢？对美国来说，它意味着卸却了它原来对国际货币体系所承担的义务，但保留了、实际上是增加了它从国际货币体系捞到的有关美元特殊地位的好处；对西欧来说，它意味着不仅丧失了固定汇率制和美元自由兑换制给它们带来的好处，失去了美国对西欧经济在金融上的支援，而且同浮动汇率制伴随而来的国际货币市场的动荡不定，给它们的经济发展和经济一体化增添了麻烦。其中很重要的一条，就是维持国际货币市场稳定的责任，实际上已经从美国转移到了西欧国家首先是联邦德国的身上。联邦德国为了不使马克升值过大，以致影响它的对外竞争能力和共同体内的国际货币合作，在70年代里，它曾多次大量收进贬了值的美元，以求稳定马克对美元的汇价。总之，国际货币体系旧的格局，即布雷顿森林体系的瓦

解，使西欧国家经济不仅丧失了过去的那种有利的国际条件，而且增加了由于国际货币市场动荡对它们产生的冲击。

更有甚者，是进入80年代以后，美国在继续享有美元特殊地位好处的同时，不仅同70年代一样，不再承担维持国际货币市场稳定等责任，不再给西欧经济以金融上的支援，而且通过高利率政策对西欧经济造成了损害。在这个期间，美国利率达到了空前的高度，而且出现了前所未有的起伏不定：1940到1970年的30年间，美国利率共改变过33次，而在1980和1981年的两年内，却改变了65次。<sup>④</sup>在高利率刺激下，美元汇率也急剧上升。美元对联邦德国马克的汇率，从1979年12月31日到1984年6月25日提高了62.5%。<sup>⑤</sup>美国的高利率还把资金从西欧吸引到美国。西欧在美国的投资已大于美国在西欧的投资。这种情况严重加剧了西欧国家在金融、货币、贸易和生产方面的困难，使它们长期处于要么也相应提高利率，从而加重生产过剩和失业，要么降低本国货币汇率，从而提高进口商品价格，刺激通货膨胀，并促使资金进一步流向美国这样一种困难境地。

### （三）廉价能源的丧失

西欧能源资源较少，其石油资源尤其贫乏。根据1978年出版的《世界能源手册》统计，西欧矿物燃料蕴藏量共1,582亿吨石油当量（即把煤、天然气都折算成石油），仅占世界的15.6%，其中石油蕴藏量为34亿吨，占世界探明蕴藏量的3.8%。所以，西欧能源首先是石油绝大部分依赖从西欧以外的地区进口。1976年以前，欧洲共同体九国所需石油的94%以上是从外部进口的。在50年代中以后，由于世界石油产量大增，价格又便宜，西欧国家所用的能源迅速地从煤转向石油。在共同体九国消耗的能源中，石油占的比重从1960

年的27.6%上升到1973年的61.4%。西欧石油进口量迅速增加。从1953到1972年的20年合计，联邦德国进口57.8亿桶，英国进口74.6亿桶，法国进口66.8亿桶，意大利进口70.3亿桶。在这个期间，沙特阿拉伯原油每桶价格保持在1.3美元到1.93美元之间，平均为1.53美元。如果统一按照沙特阿拉伯原油价格计算，1953到1972年联邦德国进口石油开支合计为90.8亿美元，英国合计为117.1亿美元，法国合计为104.9亿美元，意大利合计为110.4亿美元。<sup>①</sup>

然而，在1973—74年和1979—81年，石油价格两次大幅度上涨。沙特阿拉伯原油价格从1972年每桶1.9美元上涨到1974年的9.76美元，又从1978年的每桶12.7美元上涨到1982年的33.47美元，1983年再跌到29.31美元。

在1973年以前，西欧经济从廉价石油中究竟得到多大的好处呢？可以利用1973年前后的不同价格作一些对比。如果按照1974年价格（每桶9.76美元）计算，1953到1972年联邦德国、英国、法国和意大利的进口石油开支应当分别为564.3亿美元、728.1亿美元、652.2亿美元和686亿美元；如果按照1983年价格（每桶29.31美元）计算，这个时期它们的进口石油开支就应当分别为1,694.7亿美元、2,186.6亿美元、1,958.6亿美元和2,060.2亿美元。<sup>②</sup>也就是说，它们实际支付的石油进口费用比按照1974年价格计算的石油进口费用分别少支付了473.5亿美元、611亿美元、547.3亿美元和575.7亿美元；比按照1983年价格计算的石油进口费用少支付了1,603.9亿美元、2,029.5亿美元、1,853.7亿美元和1,949.8亿美元。<sup>③</sup>由于两次石油涨价，它们从廉价石油中得到的这些好处已经丧失了。西欧国家在最近10年中进口石油费用的急剧增加使它们的经济受到巨大的冲击。

同时，由于西欧国家经济没有能够及时地进行有效调整来适应油价上涨后的新形势，所以，石油涨价对西欧经济的打击就显得更加沉重和更难摆脱。在这方面，日本和美国略胜一筹。日本更是高度依赖国外石油的国家，但是，在第一次石油涨价后，它及时地采取了措施，发展代用能源，开发节能新技术，降低生产耗能量，并取得了较大的成效；它还把一部分新增的能源费用转移到劳动力上，即降低一部分劳动力成本来予以抵补。美国依靠进口石油的程度较低。它在节能、发展代用能源和降低劳动力成本上也取得了较好的效果。所以，西欧、日本和美国同样遇到石油涨价问题，但由于它们经济调整能力各不相同，两次石油涨价对它们经济所产生的后果也就大不一样。

#### （四）高补贴、高福利和高保护政策的严重恶果

战后，国家垄断资本主义在发达资本主义世界普遍取得了重大发展。战后的西欧国家垄断资本主义具有鲜明的特点：西欧国家政府对经济的直接干预都比较高，其具体形式就是推行高补贴、高福利和高保护政策。这种“三高”政策，在一段时期内，曾经产生过积极的作用，然而，随着经济发展条件的变化，却出现了向消极方向的转化。它的恶果暴露出来了。

政府给私人企业提供各种形式的补贴，这是西方世界的普遍现象。但是，西欧国家的补贴程度较高，方式较特殊。西欧国家传统的落后企业的比重较大，政府对它们采取了姑息政策。首先，在战后年代中，西欧各国政府把一系列落后企业和虽较先进但财政亏空的企业实行国有化，由政府来负担它们的亏空。根据统一标准进行粗略的估算，在1979年，英国国有部门职工占劳动人口的8.1%，投资总额的20%和国民



生产总值的11.1%；联邦德国国有部门职工占劳动人口的10.5%、投资总额的12.7%和国民生产总值的12%；意大利国有部门职工竟占全国劳动力和国民生产总值的各四分之一和投资总额的47.1%；法国国有企业占全国劳动力的10.5%、投资总额的30.5%和国民收入的13%。<sup>③</sup>在1981年，密特朗领导的社会党政府先后将两家钢铁公司（齐诺尔公司和萨西洛尔公司），电气、玻璃、铝、化工、电子等五大工业集团（法国通用电气公司、圣戈班—蓬·阿·穆松公司、佩希奈·于吉纳·库尔曼公司、罗纳—普朗克公司和汤姆森—布兰特公司），39家银行和两家金融公司收归国有，总共给原来的股东支付了约500亿法郎（76亿美元）的补偿费；同时在另外5家公司中购得大部分或全部的股权。从此，在法国，国家控制了整个工业周转额的30%以上和几乎所有的商业银行业务。法国的国有企业遍及钢铁、有色金属、化工、汽车、飞机、石油、核能、电气、电子、计算机、无线电通讯、军工、商业、银行、保险和广告等，范围相当广泛。

然而，西欧国家无论是战后初年收归国有的企业，还是新近国有化或参与股份的企业，也无论是传统的国有化企业，还是比较先进的国有化企业，在1973—75年危机后，特别是在1980—82年危机期间，大部分出现财政亏空，需要国家予以支持。1982年，法国国有企业损失约200亿法郎（约30亿美元），其中国有的钢铁公司损失87亿法郎。<sup>④</sup>在新国有化的工业集团中，只有法国通用电气公司有点盈利，其余企业都需要国家给予财政支援，1983年法国政府大约需要花费600亿法郎（78亿美元）来维持国有企业的正常营业。<sup>⑤</sup>私有企业的财政亏损照样要靠政府给予补贴或进行抢救。1983年法国国有的和私人的钢铁、化工、汽车、纺织、

纸张、玻璃、造船、机器制造、无线电通讯、电子等工业企业都要求政府给予资助。目前，欧洲共同体成员国政府每年必须向工业企业提供援助和补贴共计1,000亿马克（约410亿美元）<sup>②</sup>。

欧洲共同体对效率较低的农业也进行大量的补贴，以支持农产品的收购、储存和出口，支援农业的改造。从1975到1983年，欧洲共同体预算用于农业的份额增长了两倍。1983年共同体农业预算达160亿美元，占预算总额的三分之二。此外，各成员国政府还对本国农业提供各种补助。

瑞典社会民主党政府向来不强调工业国有化。只是在1976年以后，非社会民主党执政的6年间，才对钢铁、造船和木材加工等工业企业进行了抢救，控制了这类企业。尽管如此，瑞典政府给工业企业的补贴也是可观的。在70年代的10年中，瑞典政府对工业企业的补贴共计为260亿克朗（约合50多亿美元）；在这期间，政府从制造业征得的公司税收入只不过152亿克朗，雇主上交的工资薪金税也只有107亿克朗<sup>③</sup>。

政府对企业提供的各种财政补贴（包括贷款和税收优惠）不仅加重了预算负担，更重要的是通过保护落后和损害先进，对西欧经济产生了具有深远意义的不良后果。政府把大量精力和财力用于救济和维持落后企业，从而削弱了它在发展先进企业方面的努力。依靠财政补贴才能生存的企业大都是效率较低、成本较高的企业。它们的产品是缺乏竞争力的。这些落后企业，特别是国有的落后企业，因有国库做靠山，自然不愿意冒着风险来改进经营管理，提高效率，转亏为盈。其结果是：在工业企业中，财政补贴助长了亏损，反过来要求继续予以补贴；在农业中，财政补贴促进了农产品

过剩,反过来要求更大规模的对农产品出口的价格补贴,如此周而复始,形成恶性循环。尤其严重的,是财政补贴把一些落后企业保存下来,因而延缓了这类企业的技术改造;同时把大批资金、劳动力和技术力量滞留在这类企业中,不能及时地释放出来,转移到新兴的企业、部门或地区中去,妨碍了资金和劳动力的“流动性”。所以,从一定意义上说,财政补贴起到了使企业落后长期化的作用。

社会福利对资本主义经济产生的某些有关降低劳动积极性和劳动效率、提高劳动力成本的消极影响,已在第六章中谈过,这里不再重复。现在要着重说明的,是社会福利对于阻碍劳动力流动所起的作用。欧洲的工人运动向来比较高涨。战后欧洲资产阶级为了软化工人阶级,结合着福利主义,大搞阶级合作。在阶级合作中,西欧各国的工会一方面向资产阶级作出某种妥协,另一方面也从资产阶级那里换取了一些有关保障工资、福利、劳动和就业的立法。实现所谓“充分就业”,还是战后一个时期里“福利国家”的一项重要内容。据欧洲共同体高级官员称,有关劳动市场的各种严格规定共有57种。按照就业立法规定,雇主在解雇工人时,必须提前三个月发出通知,并须就解雇问题同工会、政府进行谈判。一般地说,雇主不大容易任意解雇工人。有一位法国制造业公司总经理抱怨说,“跟结婚25年的妻子离婚容易,要解雇几个月前才雇用的工人却很难”。工人一旦被解雇以后,他可以获得一笔可观的解雇费,可以领取失业津贴或救济,在一段时间内,可以维持生活,因而不急于到别处去寻找工作。另外,住房补贴等规定,以及搬迁费用、新工作的上班条件等考虑,也影响了工人的流动。在联邦德国和英国,如果一个失业工人到另一个城市去工作,他就会失去

很大一部分住房补助。而且，厂家既然不易解雇工人，当然也就不轻易增雇工人。所以，西欧工人的流动性远逊于美国。美国工人在一生能够工作的年头里，平均在10个岗位上工作过，大约相当于联邦德国工人的5倍。工人流动性较差，劳动力市场竞争性较低，极不利于产业结构、技术结构和就业结构的调整，也不利于劳动力成本的降低。

高保护采取了多种形式：上述对落后企业的财政补贴是一种保护形式，高筑贸易壁垒和结成贸易集团也是一种保护形式。西欧国家过去同它们的殖民地附属国组成贸易集团，战后，随着殖民体系的瓦解，它们之间组成了欧洲共同体这样的经济一体化组织，并同其他欧洲国家以及欧洲以外的原殖民地或有传统联系的第三世界国家保持着密切的优惠贸易关系。在这个庞大的优惠贸易网中，内部取消关税和其他贸易壁垒，或相互提供贸易优惠，对外还依然保持着关税和其他贸易限制。西欧国家企业的产品销售，首先考虑的是面向国内市场或共同体内部市场，然后是享有优惠的其他西欧国家和第三世界联系国市场，最后才考虑其余的市场。西欧内部及其对联系国的出口占它整个出口的70%左右。西欧国家企业在这个庞大的优惠贸易网保护下，获得了比较安全、稳定的广阔市场的保证，增强了它们对付集团以外的竞争地位。这是它们巩固和扩大世界市场阵地十分有利的条件。因此，西欧的优惠贸易集团在一段时期里，曾经对经济起过很大的刺激作用。然而，正是由于西欧企业得到这个优惠贸易集团的保护，少受外部竞争的压力，它们对外部市场形势变化的敏锐性，调整经济以适应世界经济新形势的迫切性，以及开拓新领域、发展新技术、新产品的进取性和冒险性，都因此而受到挫伤。这也是西欧国家在当前资本主义世界经济调整中行

动迟缓的一个重要原因。

高补贴、高福利和高保护政策有一个共同之处，这就是增加了西欧经济中政府干预的因素，削弱了市场机制的力量，妨碍了竞争，包括商品市场和劳动力市场的竞争。这种政策保护了市场上的和社会上的弱者，在一定程度上抑制了强弱之间的分化。这在政治上是可取的，但在经济上就不一定完全可取。在一定条件下，它反而成了资本主义企业发挥灵活性的障碍。这种削弱市场力量、削弱竞争、保护落后、抑制分化淘汰的政策，是导致目前西欧经济比较僵硬、缺乏弹性和灵活性、应变能力较差的根本原因，是促成“欧洲经济病”的主要内在根源。

“欧洲经济病”还有另外一个内在根源，这就是西欧国家长期形成的不利于西欧经济发展的一些历史传统，如西欧国家教育同生产结合不够紧密，基础科学比较先进，但科学技术的应用性较差，重视生产和金融，但忽视商业等等，都成了历史上给西欧经济遗留下来的大小不同的包袱，此外，西欧各国均有自己民族的利益和传统，相互之间存在历史的和现实的矛盾，虽实现了联合，但未消除彼此的分割和隔阂，在资金、人才和市场上虽具有优势，但比较分散，组不成美国、日本那样有力的统一市场，形成不了一个拳头，影响了它们已有优势的充分发挥。

### 第三节 西欧国家政府的治疗处方

自70年代末以来，西欧国家的统治阶级已经开始醒悟。他们逐渐认识到，西欧有必要采取行动，治好“欧洲经济病”，摆脱目前它所处的经济技术相对落后的局面。近年来，亚太地区经济的迅速兴起，西欧报刊有关“欧洲衰落”

的谈论纷至沓来，更使他们感到有必要及早振兴西欧经济，才能对付他们所说的“太平洋的挑战”。他们把振兴西欧经济同维护西欧的世界地位紧密地联系在一起。

西欧国家振兴经济的战略性措施包括两个方面：一是调整经济结构，主要是调整产业与技术结构，二是调整经济政策，主要是调整预算、税收和福利政策。

### （一）调整产业和技术结构

西欧国家对于传统产业，正在改变过去过多地利用财政资金抢救和维持亏损企业的做法。法国密特朗政府在1982年中以后就削减了对亏损工业的补贴。联邦德国已将传统工业科研费用比例从90%降低到40%。英国保守党政府已在把国有企业私有化。英国的国有企业私有化政策正在扩散到联邦德国、比利时和其他欧洲国家。据“亚当·史密研究所”1985年2月13日发表的一份报告说，英国私人工业生产费用平均比公有部门约低33%，联邦德国低50%。<sup>⑧</sup>西欧国家继续对传统产业采取合并、关闭、裁员、转产和技术改造等措施，实行现代化和自动化。它们改造传统产业的工作从70年代后期就已开始，但进展缓慢。在1980—82年危机期间及其后，它们力图加快步伐。

西欧国家政府把产业和技术结构调整重点放在发展新兴产业和高级技术上。一些西欧国家的政界人士认为，发展新产业、新技术具有重大的战略意义。联邦德国外长根舍指出，“我们只有在第三次产业革命中赶上美国和日本，才能保住和增加我们的财富，其关键在于发展微型电子技术和生物技术。从长远来看，如果在这方面赶不上，我们就会遇到其他方面都赶不上的危险”，<sup>⑨</sup>法国“新潮流”理论家格吕克斯芒发出警告说，“要么制造机器人，要么听任衰落，这就

是欧洲文明面临的选择。”<sup>④</sup> 密特朗总统甚至认为，“没有现代化，国家就不能得救”。

西欧各国政府大都制定了本国发展高级技术的计划。法国历届政府都很重视新技术的发展。法国发展新技术，不仅是为了加强法国对美国、日本的竞争能力，而且是为了使法国在技术上处于欧洲领先地位。密特朗总统在1984年初访问美国时，到加利福尼亚州的“硅谷”去取经，同那里的一些科学家和企业家进行了座谈，亲自了解美国高级技术的发展情况。他回来后，宣布了一个关于把重点从传统工业转移到新兴工业、刺激风险资本以及把科研同生产结合起来的计划。法国把电子和信息部门放在最重要的地位。1984年，电子和信息发展计划的预算为35.2亿法郎，比1983年增加31%，它正在积极进行快速增殖堆、原子能、宇航和生物工程等方面的科研计划。1984年密特朗又提出了一项大规模的空间研究计划。法国发展新技术的雄心很大，但资力不足。它积极倡导和参加欧洲国家联合发展高级技术的各项计划，并在某些计划中起主导作用。它还积极增加同美国公司合作，希望从美国取得先进技术。

联邦德国政府已经提出一项花费30亿马克（11亿美元）的支持高级技术工业发展的计划。这是单个的西欧国家提出的这类计划中的最大的一项。政府提供的这笔资金将在1984到1988年内分配给微型电子、计算机和数控通讯等工业。政府并要求电子工业本身支付相当于政府开支两倍的费用。这就是说，在1984到1988年里，联邦德国政府和工业将花费90—100亿马克来发展高级技术工业。<sup>⑤</sup>联邦德国的信息与通讯部门预算在这10年内每年增长7—8%，它还要在能源和生物工程等领域进行研究和开发。

英国政府已经宣布，在1983到1988年，在高级技术领域投资35,000万英镑。除光导纤维、光电子工业发展计划外，它已开始实施高级信息技术发展计划。它在生物工程、航空等领域，也采取了某些鼓励开发的措施。

为了解决单个国家的资金技术力量不足和市场分散的问题，最近几年，西欧国家在国别研究计划的基础上，加强了欧洲内部的国际合作。它们在这方面的多边合作计划主要是两项：即“欧洲信息技术研究与发展战略计划”和欧洲空间技术发展计划。

“欧洲信息技术研究与发展战略计划”准备在10年内，花费10亿美元（原定13亿美元）进行欧洲内部的信息技术合作。这个计划已在1984年2月欧洲共同体委员会和理事会通过。在这之前，共同体国家经过了两年时间的谈判，开支2,500万美元进行先期试验。这个计划原先是在联合10余家从事集成电路芯片生产的欧洲电子工业公司的长期研究计划基础上制定的。这些公司都是西欧电子工业巨头，其中包括英国的通用电气公司，联邦德国的西门子公司，法国的汤姆森—CSF公司、意大利的奥利维蒂公司和荷兰的飞利浦公司等。据共同体执委会宣布，它已选择了270家公司、大学和研究机构在范围广泛的高级技术研究计划上进行合作，其中包括微电子、高级计算机设计、办公室工作的自动化和制造业的计算机化等技术的合作，仅先进的微电子技术研究计划就有27项。在1985年1月底，欧洲共同体已经确定了开支12,600万美元的第一批研究项目。尽管这项计划目前经费仍很有限，但是，这是欧洲共同体帮助欧洲工业发展新技术的最大的一项行动。

西欧在空间技术方面的多边合作是由欧洲航天局进行组



织和协调的。欧洲航天技术合作机构建立于1975年。它的前身是欧洲发射器发展组织和欧洲航天研究组织。目前，这一机构共有11个西欧国家参加。该机构组织的最大的一项合作工程，是研究和发展供发射宇宙飞船和卫星之用的阿丽亚娜宇宙火箭。1984年6月阿丽亚娜3号火箭发射成功，第一次为欧洲通讯卫星组织把一系列通讯卫星送上了天。这些卫星向欧洲内部播送电视、电话和其他商业信息。1985年2月8日，它又为阿拉伯国家和巴西各发射一颗通讯卫星。现在，它还在研制阿丽亚娜4号和5号火箭，准备用于发射无人的宇宙飞船，预计将在1986年投入使用。阿丽亚娜火箭的具体研究发展工作是由阿丽亚娜航天工业集团控制的。在这个集团中，法国处于领导地位。到目前为止的10亿美元发展经费中，法国政府提供了60%以上；在60多家提供火箭零件的公司中，法国公司占三分之一左右。法国的航空—航天公司、马特拉公司和塞普推进器制造公司在其中起了主导作用。阿丽亚娜航天工业集团在到1985年2月为止的14个月里，获得了5次发射卫星的合同，估计从美国国家航天局之手夺得约2亿美元的生意。阿丽亚娜火箭（一次使用，造价较低）已经成为美国航天飞机（可重复使用，造价很高）的竞争劲敌。

欧洲航天局组织的另一个合作工程，是研究和发展空间实验室。欧洲空间实验室在研制成功以后，将装配在美国空间站之内，用美国航天飞机送入太空，建立永久性的载人空间站。

欧洲航天局所属的各工业集团并负责研制某些科学卫星、通讯卫星、宇宙飞船地面站和其他航天装备，进行商业性的销售，以争夺世界航天装备市场。

此外，西欧还制定了其他一些发展高级技术的多边合作

计划。例如，继欧洲信息技术研究与发展战略计划之后，生物技术的发展计划也在法国的倡议下，于1984年夏斯图加特经济首脑会议期间原则上达成了协议。欧洲共同体委员会正在制定具体的行动计划。

在发展高级技术上，欧洲建立了一些双边合作计划。其中的一项是德、法在发展航天装备上的合作。法国支持联邦德国发展哥伦布太空舱，它在发展大马力的低温引擎上得到联邦德国的支持，以作为回报。哥伦布太空舱将安装在载人空间站上。这是在空间实验室基础上发展起来的研制项目。预计：它将花费8亿美元，在1990年完成。它将可能用于建立欧洲独立的载人空间站。低温引擎预计要花去6亿美元的发展费用。它是一种用流体的氦气和氢气作燃料的马达，可以安装在宇宙火箭上。

另一项双边合作是在联邦德国的西门子公司与荷兰的非利浦公司之间进行的。它们准备联合研制高级的微型集成电路芯片。联邦德国非常重视这项计划。因为它认为微型电子技术方面的落后会削弱联邦德国广大工业领域的竞争力。目前，世界最先进的电脑是储存64,000位信息的静态随机存取存储器（64K static random access memories）和储存256,000位信息的动态随机存取存储器（256K dynamic random access memories）。日本占有了这一世界市场的一半以上。西门子和非利浦打算对日本和美国在这个市场上对西欧的排挤进行反击。这两家公司正在投资42,500万美元，其中14,000万美元由德、荷两国政府提供。它们准备从1989年起生产100万位的静态随机存取存储器和400万位的动态随机存取存储器，相当于当前最先进的电脑储存能力的16倍。<sup>④</sup>到目前为止，全世界只有其他两家公司也在发展这类产品。所以，

联邦德国与荷兰的这项合作计划被认为是扭转西欧半导体工业在世界市场上落后地位迄今为止的最大胆的一种尝试。

## （二）经济政策的调整

西欧国家认为，要保证经济结构调整的顺利进行，就必须进行经济政策的调整。从近几年西欧各国政府采取的行动可以看出，它们经济政策调整的基本要求是压缩政府开支，增加私人部门的活动；压低消费，刺激投资；减少国家干预，增进市场机制，以达到提高生产效率，加强对外竞争能力和促进经济发展的目的。在西欧国家看来，经济政策调整是摆脱“欧洲经济病”和振兴西欧经济这一总的战略的基础。它们的经济政策调整的主要内容是调整预算政策和改革税收制度与社会福利制度。

西欧国家调整预算政策的直接目的是压缩财政赤字。为此，它们在进入80年代以来，一方面通过限制社会福利开支和国有部门职工工资开支的增长，压缩国有部门的投资，来降低财政开支的增长速度，另一方面又通过提高税收总的水平来增加财政收入。根据各国政府宣布的预算，在1983财政年度中，在17个经合组织国家中，联邦德国、法国、意大利、比利时、荷兰等9个国家都要求减少政府开支，英国和瑞士则要求冻结政府开支；联邦德国、法国、意大利、比利时、荷兰等12个国家决定增加税收总额，挪威和瑞士决定保持原来的水平，英国、奥地利和芬兰决定减税。在1984年度，宣布减少政府开支的国家增加到11个，决定增加赋税收入的国家仍然有12个。这就是说，在这个期间，西欧大多数国家都实行压缩政府开支和增加赋税收入的紧缩性预算政策。它们实行这一政策的结果大都缩小了财政赤字。近几年，联邦德国、英国、比利时、荷兰、瑞典、丹麦等国的财

政赤字占国民生产总值的比重都有不同程度的降低。例如，根据经合组织估计，在1980到1984年，联邦德国的这一比重从3.8%降低到1.4%，英国从3.5%降低到2.8%。可是，意大利并未能如愿以偿。在同一期间，它的财政赤字占国民生产总值的比重从8%提高到12.4%。法国的情况有点特殊。法国政府的预算政策走了一条弯曲的道路。法国在1980年获得少量的财政盈余。1981年密特朗政府上台后，同多数西欧国家紧缩性预算政策相反，它推进了扩张性预算政策，以刺激经济、减少失业和增加居民收入。它提出的所谓经济政策包括扩大国有化、缩短工时、提高工人最低工资和增加社会福利等措施。结果，财政赤字和国际收支逆差急剧增加。法郎在一年左右时间内，连续3次贬值。同时，密特朗政府被迫在1982年6月宣布冻结工资和物价4个月，随后又对工资和物价实行严格管制。从此，它转而采取压缩政府开支和财政赤字的政策，开始与其他西欧国家同步。尽管如此，法国的财政赤字还是压不下来。财政赤字占国民生产总值的比重从1981年的1.8%提高到1984年的大约3.5%，未能实现密特朗政府所要求的把财政赤字压到3%以下的目标。

西欧国家调整预算政策还有更深一层的目的。这就是要缩小国有部门在国民经济中的份量，减少国有部门对全国资金和劳动力的占用，增加私人部门在国民经济中的作用，增强私人部门的活力，从而提高整个经济的效率。法国密特朗政府初期也有些例外。它在1981和1982年曾经把一大批私人企业收归国有，但是，从目前它的总的政策倾向看，增强企业活力和提高经济效率也同样是它的预算政策所追求的主要目标。

近几年，西欧国家税收制度改革的基本目的，是要鼓励人

但减少消费开支，增加储蓄，增加投资，以提高工人的劳动生产率和企业的竞争能力；同时利用税收制度的改革，以刺激工人的劳动积极性和企业的进取性。从这一目的出发，它们采取了降低直接税和提高间接税的措施，即对个人和企业的收入减税，对家庭消费开支增税。由于间接税的提高超过了直接税的降低，所以，近几年西欧国家整个赋税收入总额仍在继续增加。

在西欧国家中，朝着这一方向实行税收制度改革最早的是英国。1979年撒切尔夫人以减税竞选纲领取得大选胜利后，接连在1979—80年度和1980—81年度预算中提出降低直接税，但同时却提高了消费税即间接税。在1984—85年度预算中，撒切尔政府再次宣布大量降低直接税。其中主要包括（1）降低个人所得税：把所得税起征点提高12.5%，除掉通货膨胀因素，也提高7%。所谓起征点是开始征收所得税的最低收入限额，在这个限额以下的个人收入免交所得税。所以，提高起征点，意味着扩大了免税面。这项措施在1984—85年度减免所得税9亿英镑。（2）取消投资收入附加税：将每年在7,100英镑以上的利润收入所应缴纳的15%的投资附加税完全废除，使投资者全年受益3.6亿英镑；同时将死后（向亲属等）转移资本的最高税率从75%降低到60%。（3）降低公司税：从原来的52%降低到1983—84年度的50%，1984—85年度的45%，1985—86年度的40%和1986年4月以后的35%。据英国税务局预计，这项措施将使各公司在1984—85年度获得好处2.8亿英镑，1985—86年度获得好处4.5亿英镑，以后将使它们从这项减税中得到更多的好处。与此同时，撒切尔政府同过去几次预算一样，提高了烟、酒、汽油、汽车等的消费税。在1984—85年度，它将

从提高消费税中增加84,000万财政收入。它并对增值税（一种间接税）制度实行了改革，例如，过去在餐馆吃的食品须交纳增值税，把食品带走则不用交税，以后不管在餐馆里吃还是带走，一律需要交税；又例如，过去，房屋维修需要交税，但改造则不用交税，以后都需要交税，如此等等。这项改革实际上提高了增值税，使财政收入在1984—85年度增加37,500万英镑。

这里还要补充一点：撒切尔政府在1984—85年度预算中，还实行了一项重要的税制改革，它把实行了30多年的对厂房设备和工业建筑投资的税收补贴逐步降低，到1986年4月以后全部取消。英国政府认为，这项利用税收刺激投资的制度，实际上是鼓励那些低利的甚至亏本的企业继续进行投资，这极不利于英国工业效率的提高。它准备把取消投资补贴节省下来的资金用来降低公司税，奖励那些能够赢得高额利润的企业。

利用减税来振兴经济，是供应学派的基本主张。供应学派批评过去的西方经济理论，主要是凯恩斯主义理论。他们认为，凯恩斯主义理论的错误，就在于过份地依靠控制需求（包括消费和投资需求），而忽视对供应（包括商品和劳务的供应）的调节，因而没有办法解决当前的经济问题。怎么样调节供应呢？最主要的办法是减税，减少所得税。他们说，所得税减少了，会刺激人们把收入储存起来；而储蓄增加了，就会有利于增加投资。企业扩大投资，会增加商品和劳务的供应。商品和劳务的供应增加了，生产上去了，还可以降低物价，并增加赋税收入。他们断言，从长远来看，实行减税非但不会扩大财政赤字，而且会增加财政收入，缩小财政赤字。

撒切尔政府自1979年以来，确实采纳了供应学派的减税主张。同时，它还压缩政府开支，控制货币供应量，实行预算与货币同时紧缩的政策。在这个期间，英国经济陷于危机。另一方面，英国北海石油收入大量增加，原料价格大幅度下跌。在这种背景下，英国尽管失业不断增加，但通货膨胀率却显著降低，国际收支转亏为盈，财政状况有所好转。英国经济的这些积极变化，被许多人看作是撒切尔政府实行减税等措施所取得的结果。特别是由于里根政府把供应学派理论当作它的政策的理论基础，实行了以减税、控制政府开支、控制货币供应量、放宽政府调节经济的规章制度等为主要内容的“经济复兴计划”。这几年美国经济获得了比其他任何主要西方国家更为明显的好转：经济增长速度最快，通货膨胀较低。这种情况更增加了供应学派主张对其他西方国家的吸引力。近一两年来，在西欧兴起了一股以美国为“样板”，以供应学派理论为经济政策指导思想的热浪。西欧主要国家竞相采取减税、削减政府开支、放宽政府调节经济的规章制度等措施。1984年11月共同体委员会向各成员国提出了连续三年每年减税1%、相对地削减政府开支、开放高级技术工业产品市场等建议。联邦德国财政部长斯托尔滕贝格在1984年的一次讲话中说，“事实上，我们自1982年以来就一直在奉行供应学派的政策”。<sup>③</sup>西德基尔世界经济研究所所长赫·吉尔斯在欧洲货币基金会1985年主办的达沃斯讨论会上指出，“各国政府必须减税，特别是降低高收入者的所得税率，以确保冒险能够得到好处。”<sup>④</sup>1982年10月联邦德国基督教民主党与自由党联合政府上台后，就决定降低工业的税收。在1983年度预算中，它正式宣布，减少公司的税收负担，并同时把增值税率提高1%，提高到14%，利用由此而增加

的收入来抵销公司税收入的减少。它并决定到1986年把年收入为16,500美元的已婚男子所得税最高税率从1984年的48%降低到39.6%。

连社会党领导的法国政府也接受了供应学派理论。人们把法国政府1985年度的预算称为“法国式的供应学派预算”。在这个预算中，法国政府决定把所有纳税人的所得税递增率降低5%，取消1%的社会保险附加税。密特朗政府已成为过去14年中降低整个税收和社会保险捐的第一届政府。密特朗政府财政部的青年社会党官员安得烈·高隆说，“我们在许多问题上同里根存在分歧。但是，我们赞同他的争取经济重新增长和提高生产率的供应学派经济理论。我们认为，公司利润必须得到提高，以鼓励投资和现代化。”<sup>⑩</sup>

1982年以后，在西欧盛行降低直接税的同时，联邦德国、法国、意大利、比利时、瑞典、挪威等西欧国家都提高了增值税和其他间接税。

西欧国家税收制度改革，都以降低（个人和公司的）所得税和提高消费税为主要内容。它的实质是要通过压低人民消费和促进公司利润增长，来加速资本积累。同时也是利用这样的税制改革，来消除收入愈多、税负愈重的税制对个人和企业的进取精神所产生的消极影响。

西欧国家经济政策调整的另一重大措施，是改革社会福利制度。西欧国家政府反复强调，社会福利开支水平必须适应于当前的西欧经济状况；社会福利制度必须及时进行改革。1981年，联邦德国政府领导人就发出预言：“福利自然而然地增加的时代不久就会一去不复返了。”<sup>⑪</sup>瑞典原外交大臣、人民党主席奥拉·乌尔滕斯在他的一篇题为《现在是挽救我们福利事业的时候了》的文章中说道，“我们目前正



面临着被迫宣布我们改善社会福利的雄心超过了我们的集合经济所能承受得起的范围的形势。如果我们现在不能成功地进行必要的调整，我们就将在晚些时候遭到更加严重的长期打击，其程度将是我们承受不了的”。<sup>②</sup>

西欧国家社会福利制度改革的重点是削减社会福利开支。联邦德国科尔政府准备在社会保障、健康保险和教育等计划上削减开支，以便到1987年能节约100亿美元，州和市政府也准备在1983—1987年，削减福利开支100亿美元。法国和英国都打算通过向医疗保健制度开刀来节省开支。意大利贝蒂诺·克拉克西总理领导的政府采取了向“福利国家”进攻的最大胆的措施，宣布1984年减少社会开支63亿美元，另增加新的收入125亿美元。荷兰首相吕贝尔斯则宣布要使“福利国家恢复为自由市场经济”，以减轻政府负担。西欧国家的社会福利制度改革采取了以下几种形式。

(1) 提高职工上交的社会保险捐。从1982年起，法国政府对政府文职人员征收新的社会保险捐。法国、联邦德国、荷兰、挪威等国政府提高了职工和雇主上交的社会保险捐或仅提高职工上交的社会保险捐。有些国家提高雇主上交的社会保险捐，另一些国家在提高职工的社会保险捐的同时，降低雇主的社会保险捐。英国职工的社会保险税率从1979年的6.5%提高到1983年8月的9%；雇主的社会保险税率从13.5%降低到11.45%，其中附加税率从3.5%降低到1%。<sup>③</sup>从1984年10月1日起，这个1%也取消了。据经合组织估计，在1978到1983年间，联邦德国职工社会保险捐占劳动收入的比重从19.3%提高到20.9%，英国从8.8%提高到10.1%，法国从29%提高到33.6%。<sup>④</sup>

(2) 提高医疗保健服务收费标准和削减疾病津贴。看

病的处方费用都在迅速增加。近几年英国看病处方费提高了好几倍。1983年意大利政府宣布免费的医疗项目要交付一部分费用。荷兰政府在1982年宣布了削减疾病津贴的计划：从该年4月1日起，疾病津贴从占职工净工资的100%减少到占80%。联邦德国在疗养所治疗的职工原先每两年可享受一个月的全工资待遇，1982年以后改为每三年一个月。

(3) 削减家庭补助、失业津贴及其他福利津贴。联邦德国、荷兰、比利时等国早已实行减少家庭补助的措施。英国废除了同劳动收入相联系的失业津贴。1984年1月，荷兰政府决定削减现金津贴3%，把失业津贴占过去工资的比重从原来的80%降低到70%。1984年联邦德国的失业津贴从原来等于职工收入的68%降低到62%。

(4) 福利津贴指数化受到限制或者完全取消。所谓指数化，就是使福利津贴按照物价上涨程度而自动调整，以减少物价上涨造成实际津贴的损失。现在，荷兰、比利时、意大利等国对这种指数化进行限制，丹麦等国全部取消指数化，就意味着，对福利津贴因物价上涨受到的损失所进行的补偿降低了，或者完全得不到补偿了。

(5) 推迟发放社会津贴。联邦德国从1978年春开始就采取了行动，把自动增加的年金及其他津贴的发放时间推迟半年。这种自动增加的津贴是用来抵偿物价上涨引起的损失。推迟发放时间，就是降低这种抵偿作用。法国等国也采取类似的措施。

(6) 对社会津贴开始征税。社会津贴本来是“神圣不可侵犯的”，是免税的。可是，英国从1982年7月起对失业津贴开始征税。现在，比利时对失业津贴、病假津贴等也开始征税。

西欧国家在改革社会福利制度的同时，还在普遍地限制工人工资的增长，首先是限制国有部门职工工资的增长。

西欧社会福利制度的改革不仅是为了减少财政开支，而且是为了减少工人及其家庭对社会福利制度的依赖，增加工人寻找工作的紧迫感，加强它们所说的“劳动力的流动性”。它们特别重视减少失业津贴，对失业津贴和假期津贴开始征税，其用意就在于此。它们还企图利用社会福利制度的改革降低企业里的劳动力成本和提高工人的积极进取精神。总之，西欧国家在很大程度上是把治好“欧洲经济病”的希望寄托在社会福利制度的改革上。

西欧的经济结构改革和经济政策调整的收效如何？能不能治好“欧洲经济病”？这个问题不仅关系到西欧相对的世界经济地位下降势头能否扭转的问题，而且也直接关系到西欧实行了30多年的“福利国家”政策的前途。

西欧拥有许多为振兴经济的有利条件。除了某些尖端技术以外，西欧的技术基础是相当雄厚的。它在航空航天、核能以及某些基本科学研究方面，居于世界领先地位，堪与美国相抗衡，非日本所能及。在尖端技术上，西欧也已醒悟，正力图奋起直追。当前，能源和原料价格仍稳中有跌。根据美国的情况来看，随着新兴工业的发展，世界经济长期停滞的局面已出现转机。这些都给西欧经济创造了较70年代更为有利的国际环境。但是，美国的高利率政策对西欧经济继续起着很大的牵制作用。第三世界国家经济受到沉重债务的拖累和受到石油和原料价格疲软的打击，困难重重，西欧难以从第三世界市场找到出路。日本和某些第三世界制成品出口国在传统工业产品和电子消费品市场上继续同西欧展开激烈的竞争。尤其重要的，是西欧某些经济问题根深蒂固，盘根

错节，要解决这类问题，非一朝一夕之功。况且，西欧国家解决这类问题的政策措施并不十分得力。它们对传统产业从姑息保护向改造革新的转变并不十分迅速。它们联合发展新兴产业的努力仍受到各国民族利益的局限。它们在经济政策调整中过份强调高工资、高福利的消极影响，过份依赖对工资福利制度的改革，而对于高补贴、高保护的危害，虽也有所察觉，但为应付当前的国际竞争，在改革补贴和保护制度上，似乎显得难有大的作为。它们的经济政策的调整，实质上是要重新勒紧工人及其他劳动人民战后曾经一度稍许放松了一点的腰带，以便给资本家、企业创造更大的活动余地和更好的经营条件。因此，经济结构调整和经济政策调整都遭到广大社会阶层的反对。一般地说，在经济高涨时，工人斗争条件较好，在经济不景气时，工人斗争条件较差。在70年代里，尽管条件不利，西欧工人阶级还是掀起了新的斗争浪潮。70年代西欧工人的罢工次数、参加罢工人数和损失工作日都超过了60年代。参加罢工的社会阶层非常广泛，连一些中间阶层和白领工人也参加了罢工。70年代末和80年代上半期，由于失业大增，西欧工人斗争条件更差，但是，他们依然举行了许多西欧历史上罕见的罢工斗争。例如，在战后工人运动比较沉寂的联邦德国，1978—79年钢铁工人发动了1928年以来从未有过的大罢工；1984年机器制造业工人为争取把工时从每周40小时缩短到35小时而举行的为期7周的罢工，是战后历史上最长的一次。一向被称为“模范福利国家”、“劳资关系样板”的瑞典，在1980年4月也爆发了卷入百万工人大军的自1909年以来规模空前的大罢工。1980年英国全国钢铁工人罢工是1926年以来最大的罢工。从1984年3月初起，英国14万煤矿工人发起的反对国家煤炭局关矿裁员的罢工斗

争一直延续到1985年春，长达一年之久，成为英国劳工运动史上最长的一次罢工。工人及其他社会阶层的强烈反对，是西欧经济调整的强大阻力。经济结构调整进展不可能很快，社会福利开支不可能大砍。总而言之，“欧洲经济病”存在着好转的条件，西欧经济看来不致江河日下，一蹶不振。但是，“欧洲经济病”的根本好转是一个缓慢的过程。据英国《经济学家》估计，联邦德国、法国、英国、意大利、荷兰、比利时六国在1983—90年的经济增长率将为2.1%，同1975—83年经济增长率2.0%相差无几。不管“欧洲经济病”能否治愈和何时治愈，它都会对西欧“福利国家”留下深远的影响。“福利国家”危机可能随着西欧经济的振兴而逐渐过去，但它给社会福利制度留下的“伤痕”却不会全然消失。当然，决不能说，“福利国家”已经走到了尽头，然而，今后它要走的也绝不会是一条同过去完全一样的老路。

## 第八章

### “福利国家”的未来

“福利国家”已经进入一个新的阶段。“福利国家”的危机表明，“福利国家”经过30余年的历程，没有达到它的倡导者们所许诺的目的。它没有消除贫困，没有实现收入分配的“均等化”。它已从原来有利于刺激经济增长的因素，一定程度地转变成抑制经济增长的羁绊。它缓和了资本主义社会的阶级对抗，这是它继续存在的基础，但付出了越来越大的代价。它使政府开支不断增加，赋税负担日益沉重。它明显地妨碍着资本主义企业效率和竞争力的提高。它阻滞着经济结构调整的步伐。它培育着对外的贸易保护主义。“福利国家”的这些消极影响，在当前西欧经济停滞条件下，已发展到西欧国家难以承受的地步。西欧为振兴经济，巩固和加强它的世界地位，调整“福利国家”的政策是势在必行的。现在的主要问题是它将朝着什么方向调整。这是本章所要研究的问题。

#### 第一节 对“福利国家”的批判 ——三种社会思潮

“福利国家”政策的调整是整个经济政策调整的一个组成部分，应当同经济政策调整联系起来研究。

自70年代中期起，被誉为西方经济理论一大革命性突破

的、曾经名噪一时的凯恩斯主义，开始受到人们的怀疑、非议和责难。西方日益广泛地承认，凯恩斯主义的理论和政策已经不能解决当前西方经济中的新问题；西方国家需要另外开辟克服经济危机的新途径。在此种条件下，凯恩斯主义者根据西方经济的新情况对凯恩斯学说进行了新的解释和修补。货币主义者和供应学派在批评凯恩斯主义的同时，提出了他们自己的经济理论和政策。他们的经济理论和政策已为越来越多的国家政府所接受。这是西方国家经济政策调整的历史原因。

西方国家经济政策的调整，还有其经济结构上的根源。这就是西方国家宏观经济政策必须适应于当前西方国家经济结构调整的要求。当前西方国家经济结构调整总的要求是使经济结构从劳动、资本密集型向知识技术密集型发展，从大批量传统产品的生产向小批量的高精尖细产品发展，从规模经济（即进行大批量生产的经济）向分散经营方向发展。凯恩斯主义经济理论和政策基本上是在传统的经济结构的基础之上。新的经济结构的建立，要求有新的宏观经济政策与之相适应；在这种经济政策实践的基础上，建立新的经济理论。

新的经济理论和政策，主要是供应学派，同正统的凯恩斯主义比较，有些什么不同呢？综合起来，它们具有以下一些不同的特点。

（1）凯恩斯主义追求的目标是实现所谓“充分就业”，而新的经济理论和政策则强调效率；

（2）凯恩斯主义侧重于刺激消费，而新的经济理论和政策则强调储蓄和投资；

（3）凯恩斯主义着重于对社会总需求的管制，不管用

什么手段创造和创造的是什么样的社会需求，只要它有利于刺激经济和增加就业就应予以肯定，它往往起着保护传统产业的作用，而新的经济理论和政策则强调供应的管理，要求增加资本和劳动力的供应，提高劳动生产率，目前它有利于促进新兴工业的发展；

(4) 凯恩斯主义要求扩大政府开支，而新的经济理论和政策则主张降低政府开支的增长速度；

(5) 凯恩斯主义极力主张加强国家干预，而新的经济理论和政策则强调发挥市场竞争的作用，主张取消妨碍市场竞争的国家干预。

货币主义者和供应学派都重视加强市场竞争，反对国家进行不必要的干预。这两派主张既不同于传统的凯恩斯主义经济理论，又不同于19世纪的自由放任主义经济理论。西方把它们称为新自由主义或新保守主义的经济理论。虽然新保守主义经济理论更适合于当前西方经济发展的需要，在西方世界产生着日益广泛的影响，但是，在当前的经济政策调整时期，任何一派的经济主张都没有取得绝对统治的地位。那些接受货币主义、供应学派经济主张的西方国家政府现行的经济政策也还是凯恩斯主义、货币主义和供应学派三种经济主张的混合体。

在这种经济政策调整的背景下，在“福利国家”陷于危机的条件下，各种政治力量或政治派别从不同的角度对“福利国家”进行了批判，形成了有关“福利国家”前途的三种不同的社会思潮。

#### (一) “福利国家”小改小革论

这派人既肯定“福利国家”的继续存在，又主张对它进行某些修补。持这派主张的主要是西欧社会民主党人。1983



年出版的费边社论文集《福利国家的未来》具有一定的代表性。1982年夏初，英国费边社举行了一个讨论会，探讨“福利国家”的前途。《福利国家的未来》就是这次讨论会的成果。论文集的作者们认为，享受一定的社会福利是一种公民权利；战后“福利国家”的建立使公民权概念更加广泛了：它不仅包括人身、言论、信仰等自由，在法律面前人人平等和一人一票等内容，而且应当包括经济福利、经济保障、享受文明人应有的生活标准的权利；这种公民权应当继续予以扩大和充实。他们主张，国家应继续保持对社会福利的管制。他们认为，这种管制可以“防止私人垄断组织的剥削，允许和促进社会和经济的计划化，通过减少以盈利为目的的领域，来减轻贪婪和自私的影响”。<sup>①</sup>但是，在保持国家管制的同时，应当修正现存的社会福利制度。修正的目的是减少那些可以普遍享受的优惠服务，增加那些只给予穷人的补助，让穷人取得国民收入和财富中更大的份额。

他们指出，战后“福利国家”通过增加政府开支，实行国民收入再分配，来解决资本主义社会不平等问题战略已经失败。但是，他们认为，它失败的主要原因不在于“福利国家”本身，而在于第一次分配的不平等，因为社会福利制度是“附加在一个已经不平等的社会之上，这些不平等，通过权力和机会的差别，已经决定了资源的分配”；同时，社会保障制度也忽视了尚在劳动、但工资很低的工人。<sup>②</sup>他们主张，为了从根源上解决贫困和不平等的问题，必须改善低工资工人的处境。

他们在这个论文集中还提出了一项税收改革的建议，提供给工党在它当选执政时考虑。这项税收改革的建议包含以下要点：（1）在确定税收政策时，应提高社会目标在其中

的作用；（2）提高（个人所得税）的起征点和建立更加累进的高税率结构；（3）实行有利于所有低收入者的税收补贴；（4）取消向私人保险机构所提供的减免税收的优惠，加强对偷税漏税的预防措施；（5）取消给抵押贷款的利息收入在按较高税率纳税时提供税收减免的优惠，等等。这项建议还要求国民保险捐今后应当“更加公平和累进程度更大一些”。<sup>③</sup>很显然，他们所说的提高税收政策中的社会目标的作用，就是要使税收制度更加有利于促进所谓国民收入分配的“均等化”。

总之，他们主张，“福利国家”经过某些修补，将沿着战后初期前辈们铺设的轨道和确定的方向继续走下去。

## （二）“后福利国家”论

“后福利国家”是以“后工业社会”作为它的经济基础的。“后福利国家”论在70年代就已经出现，在80年代还在进一步传播。尼·雷谢尔写的《福利，从哲学观点看社会问题》这本书，对“后福利国家”作了比较详细的介绍。他把“福利国家”看成是一个“过渡阶段”。这个“过渡阶段”还处在后工业社会以前的时代，物质生产还不够富裕，国民经济的重点在于发展商品生产。商品生产可以采用大规模的形式，实行全国整齐划一的标准化，所以，“福利国家”对于社会问题的解决，带有工业社会时代的特征。在物质生产日益富裕以后，工业社会转化为后工业社会。在后工业社会里，由于技术的发展，少数人的劳动就可以解决商品生产问题，因而为发展劳务生产创造了更加广泛的可能性。国民经济的重点将放到劳务生产上。劳务生产适合于分散进行，要求产品的多样性。随着工业社会向后工业社会的转化，“福利国家”也将过渡到“后福利国家”，“后福利国家”对于

社会需要的满足将具有后工业社会时代的特征。现在西方有一部分人确认，西方国家已经具备了向“后福利国家”转化的条件。

根据尼·雷谢尔的分析，“福利国家”具有以下主要特征：

(1) 它主要关心生产和分配中的经济问题（如充分就业、公平分配等），保障居民家庭生活不受各种风险的侵害，保证居民的最低生活需要，对于文化教育的需要，它也主要从经济意义考虑。（有些学者认为，它的这一要求体现了“物质主义”的价值观。）

(2) 它要求全国的统一，要求经济和社会的平等。

(3) 它要求国家充分发挥其职能。因为它所面对的经济问题，它所追求的统一和平等，都需要在国家的集中指导和管制下，才能有效的解决和实现。

尼·雷谢尔把“后福利国家”拿来同“福利国家”相对照，提出了“后福利国家”的如下特征：

(1) 它所关心的主要不是经济问题，不是满足居民的物质生活需要问题，而是发展文化、教育，对居民实行“智力开导”和“文化充实”，提高居民的生活质量，改善居民的生活环境，让居民能够创造性地利用空闲时间。总之，它要求做到生活更加充实，环境更加愉快，社会更加文明。它体现的是所谓“后物质主义”的价值观。

(2) 它与“福利国家”在满足社会需要时所应遵循的统一与平等的原则不同，它要求福利的“多样性”。“后福利国家”提供的优质服务只能满足少数人的需要。它强调生活享受的“自我实现”和文化教育的“个人修养”。

(3) 它不象“福利国家”那样强调国家对社会福利计

划的集中控制，它要求加强分散管理，恢复所谓的“地方主义”、“教区主义”。它要求发展各种管理部门的横向联系，而不是纵向联系，使福利管理的组织系统象“一张蜘蛛网”，而不象“一棵倒立的树”。④

但是，尼·雷谢尔并不把“福利国家”同“后福利国家”截然分开。他认为，两者只是存在不同的侧重点。他指出，在后福利时代，“福利国家”原先遇到的普遍性问题也将肯定得不到解决；物质和经济保障的老问题依然存在。但是，与此同时，关于提高群众生活质量的新问题又成为社会政策的重心。在“后福利国家”中，国家还要继续存在。但是，它的作用将会降低。因为在“后福利国家”，出现了许多同提高生活质量有关的新的社会政治问题，这些问题又不是国家所能控制，而需要其他机构予以解决。国家对于这些问题的处理，不可能起主导作用，而只能起辅助作用。他并且指出，“后福利国家”并不排除“统一”，而是“争取统一中的多样性，多样性中的团结一致性。后福利社会将把统一同多样化结合起来。”⑤

“后福利国家”论反映了中间阶级和比较富裕的小资产阶级的要求。“后福利国家”论的某些观点同社会民主党左翼和环境保护主义所持的主张，具有异曲同工之妙。他们都假定，由于技术进步，社会物质生产已经比较充裕，因而社会的主要目标不是发展物质生产，以满足人们的物质生活需要，而是提高人的生活质量，改善人的生活环境，<sup>⑥</sup>满足精神生活的需要。但是，他们之间又存在很大差别。“后福利国家”论者把提高人的生活质量和改善人的生活环境同物质生产结合起来，是以发展物质生产为基础的，而宣传环境保护主义思想的许多著作却把二者对立起来，认为经济增长再继

续下去，就会损害人类的福利事业。米珊的《经济增长的代价》一书，用生动的语言表达了这一思想。他写道：“象一些笨重的靠本身得不到满足的好奇心所发动起来的机器人一样，科学不可阻挡地蹒跚前进。它的无数触角剥蚀自然的皮肉，探索事物表面以下的深处，挤进每一座圣殿，使已经发生变化的人类再前进到这样的一天，那时，宇宙的每一颤动都被纪录下来，生活的每一表现都被分解到第 $n$ （数学上的任意数）次微粒”，“权衡一下，西方社会继续进行经济增长，更可能是减少而不是增加社会福利……如果人们首先关心的是人类福利，而不是生产率，不是把生产率本身视为一件好事，那么，他们就应该不承认经济增长是首要的政治目标，而应该赞成那种设法采用更加精选的福利目标的政策。”<sup>⑥</sup>“后福利国家”论者和环境保护主义者的这类思想，尽管存在上述差别，但它对于西方国家的社会福利观今后的发展，将产生相同的或类似的影响。

### （三）“福利社会”论

1981年10月20日到23日，经济合作与发展组织主持召开了一次有关80年代社会政策的学术讨论会。会议邀请了政府官员、社会学家、经济学家、企业主和工会代表出席。会议的主题是如何摆脱“福利国家”危机。与会者为此提出了种种方案。“福利国家”向“福利社会”演化，是其中得到广泛响应的一种方案。经合组织秘书长埃米尔·范·伦内普在讨论会的开幕词中，概略地叙述了“福利社会”的涵义和要求。他说，“我要强调的，是从当代后工业社会新出现的社会需要和愿望性质来看，有必要找出国家行动和私人行动之间的新关系；发展福利和幸福的新机构；加强个人对他们自己和对别人的责任。正是在这个意义上，福利社会的出现既

是不可避免的，又是可取的。”<sup>⑦</sup>

“福利社会”的核心，或者说，“福利社会”同“福利国家”的基本差别，在于福利设施的“私人化”或“再私人化”和权力下放，或“非调节化”。福利的“私人化”和“非调节化”，实际意味着福利“市场化”。它包含两个方面的意义：第一，福利计划应当建立在“个人自由、自主和自助的原则”基础上，每个人都应首先尽可能依靠自己的力量来解决生活保障问题，国家、社会机构只有在他的收入和财富不足时才进行干预；在国家负责的社会福利费用来源中，应当增加雇主和雇用人员分担的社会保障捐的份额，减少税收的份额；第二，在福利计划管理上，应当减少国家的干预，加强私人机构的作用。

我们在第二章中讨论过，社会保障制度有两个历史来源：一个是由地方当局管理的按照“济贫法”的济贫措施；另一个是私人组织、主要是工人自助组织举办的保险计划。在形成现代的社会保障制度以后，把这些原由地方和私人机构分散管理的社会计划，改由中央政府集中管理，私人保险改为国家主办的社会保险。战后，“福利国家”论者还在社会福利制度中注入了“统一”和“平等”的原则。私人或地方主办的社会计划之所以要国有化和强调“统一”和“平等”的原则，主要是因为西欧统治阶级力图利用国家的力量来解决资本主义社会贫困和不平等所引起的社会问题。历史证明，私人社会计划不仅无助于解决这类社会问题，而且使之尖锐化。现在，“福利社会”论者提出，社会计划的“再私人化”和“非调节化”，在一定程度上可以说，这是19世纪最后20年以来资本主义国家社会政策主导趋向的一种逆转。

社会计划的“私人化”和“非调节化”，实际上是“市场化”、“商业化”，各人所得福利的多寡依据他的支付能力大小而定。这必然要导致不同社会阶层之间福利收入差距的扩大，保持和加深社会的不平等。“福利社会”论者主张社会计划的“私人化”和“非调节化”的主要依据是：这样可以克服社会福利制度的弊端，可以刺激工人的劳动积极性，有利于经济发展。美国货币主义学派主要代表人物弗里德曼在他的《自由选择》这本颇有影响的著作中认为，削减以致取消现在的社会福利计划，有利于提高“人们对工作、储蓄和革新的兴趣”，增加“资本积累”。<sup>⑤</sup>他强调指出，为了使自由市场有效地运转，西方社会不能实现“福利国家”论者所主张的那种“平等”，而应当保持“不平等”。他把“平等”分成“人身平等”（在法律面前平等）、“机会均等”（任何人都有权“达到与其才能相称的地位”的平等）和“结果均等”，亦即“收入均等化”或“公平分配”。他认为，“人身平等”和“机会均等”符合于自由市场原则，但是“结果均等”或“公平分配”就会同自由、同竞争相抵触，就会破坏自由市场原则；如果实行“结果均等”或“公平分配”，就无法刺激人们去工作和生产，无法决定“谁当医生、谁当律师、谁捡垃圾、谁扫街道”；著名“拳王”穆罕默德·阿里就很可能不愿再忍受赛前的艰苦练功和赛场的尽力拼搏，人们因而可能丧失欣赏阿里拳技的机会；福特家族、爱迪生家族、伊斯特曼家族、洛克菲勒家族、彭尼家族等产业大亨们也可能不愿去从事他们的冒险事业，去创造美国的社会财富。他得出结论说，“一个社会把平等（即“结果均等”）放在自由之上，其结果是既得不到平等，也得不到自由。”又说，“一个把自由放在首位的国

家，最终作为可喜的副产品，将得到更大的自由和更大的平等……一个自由的社会将促使人们更好地发挥他们的精力和才能，以追求自己的目标……自由意味着多样化，也意味着流动性。它为今日的落伍者保留明日变成特权者的机会，而且在这一过程中，使从上到下的几乎每个人都享有更为圆满和富裕的生活。”<sup>⑨</sup>

“福利社会”论反映了要求实行自由市场经济的新保守主义的经济思想。它代表了资产阶级右翼和保守党派的政策观点。但是，他们并没有主张社会福利完全“私人化”。事实上，这是办不到的。他们有些人认为，在提供福利方面，国家将继续起主要作用。对于国家管理福利的方式应当改变，管理程度应当降低，他们的意见是一致的，但对于这种改变和降低究竟应当多大，他们的意见又是不一致的。

## 第二节 “福利国家”向何处去

“福利国家”小改小革论、“后福利国家”论和“福利社会”论之间，对于“福利国家”未来的设想既有相似或相通之处，也有相异或迥异之处。在对社会需要性质的看法上，“福利国家”小改小革论与“福利社会”论较为接近，而两者与“后福利国家”论之间则存在差异。在经济思想倾向上和对于福利管理形式的看法上，“后福利国家”论与“福利社会”论更为相通，而两者与“福利国家”小改小革论之间则迥然不同。三种社会思潮对于西欧“福利国家”今后的发展都可能产生一定影响，但其中的任何一种都不可能决定“福利国家”发展方向上占居绝对统治的地位。

然而，这三种社会思潮对“福利国家”发展方向的影响



有无程度大小之别呢？“福利国家”今后发展的大致方向究竟如何呢？这首先需要弄清楚“福利国家”目前面临的有待解决的矛盾和西方经济发展的方向是什么，然后，结合上述三种社会思潮，进一步进行具体的分析，才能作出一些大体的估计。

从第六、七两章对“福利国家”危机的分析可以看出，当前西欧统治阶级之所以提出，“福利国家”不能再象过去那样继续发展下去，必须对它进行必要的调整，是因为“福利国家”长期实行的结果，在逐渐积累的基础上，形成了严重威胁西欧经济发展和它的世界地位的尖锐矛盾。这个矛盾集中表现在福利与效率之间的尖锐对立之上，表现在社会福利的可取性与它的可能性之间的尖锐对立之上。“福利国家”政策究竟将朝着什么方向调整，调整后新的社会政策究竟如何，这将在很大程度上取决于这种调整，这种新的社会政策是否有助于和在多大程度上有助于解决这类矛盾，换言之，它将取决于这种调整和新的社会政策是否适应于西欧国家统治阶级的需要。此其一。其二，当前西方经济结构正处在一个调整时期。传统的产业正在经受改造，新兴产业正在逐步建立和发展。同产业结构调整相结合的，还有技术结构、就业结构、对外贸易结构的调整。每个西方国家经济调整的快慢和效果，将关系到它们今后的国际竞争地位，因而关系到它们的前途和命运。这自然要在很大程度上决定它们的经济政策、包括社会政策今后的发展方向。

依据这两项标准来看，“福利社会”论对于决定“福利国家”今后的发展方向将可能产生较大影响。今后社会政策的改革方向将可能更多地体现“福利社会”论者提出的一些政策原则，因为它更适合于西方国家统治阶级的需要，更符

合于西方国家经济政策调整中新自由主义的思想倾向，更符合于西方经济结构调整的主导方向。“福利国家”小改小革论则不能满足统治阶级解决“福利国家”危机的客观要求，不能满足经济政策调整和经济结构调整的客观要求。“后福利国家”论部分地反映了这些客观要求，它提出的提高生活质量的目标，符合于某些阶层的需要，今后也将日益增加这方面的福利内容，然而，目前从总体上看，它依然脱离了现实条件，脱离了多数居民的基本需要。在另一方面，西欧国家的社会矛盾仍尖锐地存在；战后“福利国家”在管理社会福利计划的官员和职工中培植了一个强大的要求维持现状、反对改革的既得利益集团；“福利国家”政策同凯恩斯主义结了不解之缘，而目前凯恩斯主义虽一次又一次地被宣布失灵，但它并没有退出历史舞台；“福利社会”论所主张的自由市场原则，虽符合于传统产业的改造和新兴产业的发展，但新兴产业也还离不开必要的国家调节，传统产业更需要国家的保护和扶持。因此，尽管“福利国家”危机、经济政策调整和经济结构调整，总的来说，都要求“福利国家”按照“福利社会”论主张的政策原则进行改革，但是，由于所有上述的原因，西欧国家存在的强大的政治、经济和社会因素阻碍着“福利国家”进行这种改革。“福利社会”论的政策原则既受客观要求的促进，又受客观现实的局限，这种情况生动地体现在英国撒切尔政府进行的社会福利计划改革上。

1979年，英国保守党在竞选中宣布，它要对国家资源分配计划、对社会福利计划进行重大的改革。战后，在历次竞选中，各个政党包括工党和保守党都强调，“实现更加公平或更加平等的社会是它们的主要目标之一”。<sup>①</sup>然而，在这

次竞选中，保守党却明确提出了主张扩大不平等的竞选纲领。撒切尔政府是战后英国“以扩大不平等的主张为纲领当选的第一届政府”。<sup>①</sup>撒切尔政府上台后也的确采取了降低累进所得税等实现这一主张的某些改革措施。1982年9月9日，撒切尔政府内阁召开了一次特别会议，讨论调整福利政策和控制政府开支的问题。撒切尔政府的“智囊班子”，“中央政策研究小组”向内阁提出了一个涉及对“福利国家”进行伤筋动骨改革的大砍政府开支的政策建议，其中包括国家停止向高等教育机构提供资金、限制大学生奖学金名额、改用国家向大学生提供贷款的办法；停止一切社会保障津贴对物价的指数化；用私人主办的健康保险来代替国家保健服务等内容。<sup>②</sup>但是，当内阁大臣们在审议这一政策的建议时，却惶然却步，未敢贸然接受。这项政策的建议到目前为止基本上仍束之高阁。

看来，今后“福利国家”政策的调整，较大可能是在基本维持“福利国家”现有原则和格局的基础上，朝着“福利社会”论者所指引的方向迈出一些步子，这些步子究竟有多大，就要依据西欧国家经济情况和国内政治力量对比的变化而定。

“福利国家”政策调整的具体内容是什么呢？这将主要表现在它对于平等与效率、国家与私人和统一与差别这三种关系或三组矛盾的处理上。平等原则、国家干预和统一标准是“福利国家”论者的基本主张，而效率原则、私人化和多样化则是“福利社会”论者的主要要求。三组矛盾的各方在今后福利政策调整中如何体现，它们的相互关系如何安排，现在，根据西方国家政界和学术界提出的一些建议和意见，作个简要的叙述。

平等与效率。从国内政治需要来看，西欧国家在“福利国家”政策调整中普遍抛弃平等的口号，是不大可能的。累进所得税还会继续保持，利用财政资金对最贫困的居民进行救济的措施还会继续实行。西欧国家的政党，特别是社会民主党还会继续标榜实行所谓有利于贫困下层的国民收入再分配的政策，同时也会采取某些实际措施。但是，所得税的累进性将趋向于缩小，政府将会进一步加强对社会福利开支的控制，更加重视社会保险、社会救济和其他福利计划的效果。1985年2月26日经合组织在一份报告中建议各成员国在1990年以前的时期内，把社会福利开支占国民生产总值的比重控制在1981年的水平上；并建议各国政府“通过各种改革，使现存的福利计划更灵活、更有效和更经济合算。”西方经济学界也在考虑利用税制改革来刺激企业主和工人工作、储蓄、革新和冒险的积极性。弗里德曼提出了一个以“负所得税”形式的现金收入补贴计划，取代各种各样的单项福利计划的建议。所谓“负所得税”实际上是一种收入补贴制度。它对每个家庭规定一个赋税优惠额。如果这个家庭收入低于赋税优惠额，政府对不足部分提供50%的补贴。这个补贴额亦即“负所得税”。就是说，收入低于赋税优惠额的家庭不但不用交纳所得税，而且可以得到补贴。这个用来代替福利津贴的税收补贴数额是很低的。弗里德曼指出，实行“负所得税”制度的主要目的是，“确保每个家庭有一份最低的收入，同时避免庞大的官僚机构，使人们具有很强的个人责任心，打心眼里想去工作，想挣大钱来纳税而不是领补贴。”<sup>⑩</sup>美国政府和其他西方国家政府至今未能采纳他的这个建议。西方经济学界还提出了一种征收“开支税”的设想：对收入同储蓄之间的差额，即收入中用于开支的部分征

收所得税。这个设想也没有变成实际的政策措施。这类税收改革的建议虽未被政府采用，但它一方面说明，当前提出的税收改革追求的目的是刺激人们去工作、储蓄、投资和提高效率，另一方面又说明，激烈的改革，尽管符合统治阶级的眼前利益，但难以克服障碍，付诸实施。

国家与私人。国家垄断资本主义发展到今天这种程度，要使国家不干预经济，不干预分配制度，让福利计划完全或主要交由私人主办，由市场机制调节是不可能的。“福利国家”今后仍然脱离不开国家的集中管理。但是，由于西欧国家的财政经济困难，西欧国家的社会福利制度正在直接或间接地实行局部的私人化。有些西欧国家政府为减少政府开支，主动地把部分社会福利计划转交私人主办或由私人负责更大的费用。如英国政府利用税收优惠，鼓励人们参加私人健康保险计划和送自己的子女上私立学校。<sup>⑭</sup>或者由于政府削减政府开支，政府主办的福利计划质量降低，不能满足某些社会阶层的需要，这类社会阶层转向私人计划，以获取比较优厚的福利待遇。“一度成为福利国家桂冠上的明珠，而且至今仍被多数英国公众视为工党政府的伟绩之一的国民保健事业，陷入了越来越严重的困境，受到罢工、费用上涨和病人等候时间延长等问题的困扰，越来越多的人转而依靠私人开业医生、私人健康保险、私人医院和私人疗养所。尽管私人成份在整个保健事业中仍占很小部分，但这部分却在迅速增长。”<sup>⑮</sup>无论如何，占人口多数的下层居民不能不继续依靠国家主办的保健服务。将来很可能出现所谓“双重福利国家”：较富裕的居民越来越多地利用私人保险计划，广大的社会下层不得不继续依靠国家福利计划。

统一与差别。国家集中管理的社会福利计划，一般地要

按照统一标准。贝弗里奇原先的关于“福利国家”的设想，首要的目标是满足居民最低生活需要，自然要求采用统一标准，至于超过最低生活需要的其他多种需要，只能从私人计划中去谋求解决。“后福利国家”论和“福利社会”论，都主张福利的多样化。所谓福利多样化是同福利私人化紧密联系的。由于广大的社会下层居民需要继续依靠国家福利计划，必然要继续按照统一原则，履行社会福利义务和享受社会福利待遇。但是，随着福利计划私人化的发展，那些收入比较充裕的居民将从私人计划中获得优质的多样化的福利待遇。

马丁·安德森写了一本名叫《福利》的书，其中有一章是谈论关于“不可能彻底改革福利制度”的内容。为什么不能彻底改革呢？因为它受到“三个政治上极为敏感的”问题的牵制。他在这一章里写道：“改革计划要成为政治现实，必须在改革后仍然为现在领取福利津贴的人提供象样的补助，必须能强烈地刺激人们工作，而且给纳税者带来的负担必须是合理的。”<sup>⑩</sup>弗里德曼在这里加了一个注脚，说这个“象样的补贴”数额必须比过去减少，否则，就实现不了“强烈刺激”和“合理负担”这两个目标。不管怎么样，安德森确实道出了西欧国家在福利制度改革中左右为难的处境。“象样的补助”“强烈刺激”和“合理负担”，或者简化为福利、效率和负担。这三者都是对今后社会福利制度改革的一种制约力量。它们之间也相互制约。西欧国家对社会福利制度改革的任务，实际上就是要在这三种力量之间寻找一个平衡点（也就是说，在这三种力量之间达成一种妥协）。在不同的时间里，随着三种力量的制约作用的变化，这个平衡点的位置是会有所转移的（也就是说，在不同的时

间里，会达成不同的妥协)。把不同时间的平衡点(或不同的妥协)连接起来，会形成一条曲线。这条曲线所指引的方向，或者说，三种力量相互作用的合力所指引的方向，大体上就是社会福利制度改革的方向(即各种力量之间在社会福利制度改革上进行妥协的趋向)。社会福利制度的改革不能顾此失彼，这就规定了改革目标的有限性。

# 注 释

## 第 一 章

- ① 《列宁全集》第16卷，人民出版社，1961年版，第303页。
- ② (英)杰·海伊，《1880—1975年英国福利国家的发展》，伦敦，1978年英文版，第3、24、67页。
- ③ (美)萨缪尔森，《经济学》(下册)，商务，1979年中译本，第333页。
- ④ 埃伯斯腾，《当今的学说》，英文版，第36页；转引自普·文卡塔兰格亚，《福利国家与社会主义国家》，1962年英文版，第18页。
- ⑤ 克罗斯兰，《社会主义的未来》，伦敦，1956年英文版，第85页。
- ⑥ 阿·柯森，《阶级合作主义与福利》，伦敦，1982年英文版，第2页。
- ⑦ 萨缪尔森，《经济学》(上册)，第217页；(下册)第226页。
- ⑧ 约翰·斯特拉彻，《现代资本主义》，上海人民出版社，1960年中译本，第34页。
- ⑨ 1982年美国《总统经济报告》，英文版，第29页。
- ⑩ 同上，第30页。
- ⑪ 萨缪尔森，《经济学》(上册)，第208页。
- ⑫ 转引自(美)汉森的《经济政策和充分就业》，上海人民出版社1958年中译本，第57页。
- ⑬ 劳·尤尔曼与罗·弗拉纳依，《限制工资：西欧收入政策的研究》，伦敦



- ⑬ 参见鲁友章等编著：《资产阶级政治经济学史》，人民出版社，1975年版，第291页。
- ⑭ 转引自（英）埃里克·罗尔：《经济思想史》，商务1981年中译本，第355页。
- ⑮ 同上，第355页。
- ⑯ 《马克思恩格斯选集》，第3卷，第317页。
- ⑰ 《马克思恩格斯全集》，第38卷，第443页。
- ⑱ 阿·赛·庇古：《福利经济学》（1920年），伦敦，1952年第4版，第123页。
- ⑲ 同上，第89页。
- ⑳ 阿·赛·庇古：《社会主义同资本主义的对比》（1937年），伦敦1964年重印的英文版，第138—139页。
- ㉑ 约·梅·凯恩斯：《就业利息和货币通论》，商务，1977年版，第317页。
- ㉒ （美）汉森：《美国的经济》，商务，1962年中译本，第147页。
- ㉓ 克罗斯兰：《社会主义的未来》，第95页。

## 第二章

- ① 李嘉图著：《政治经济学原理和税收》（1817年），1971年英文版，第126页，引自伊·伊凡斯编：《1830—1914年社会政策：个人主义、集体主义和福利国家的渊源》，伦敦，1978年英文版，第61页。
- ② 《马克思恩格斯全集》，第2卷，人民出版社1957年版，第581页。
- ③ 波普勒（poplar）系指对院外失业贫民推行比较宽大的救济政策的济贫院。
- ④ 转引自盖·里姆林格著：《欧洲、美国和苏联的福利政策和工业化》，纽约，1971年英文版，第114页。
- ⑤ 赫·黑克罗著：《英国和瑞典的现代社会政策》，伦敦，1974年英文版，第122页。
- ⑥ 同上，第184页。
- ⑦ 威廉·贝弗里奇：《社会保险及有关服务》，伦敦，英国政府文书局1948年版第121—122页。
- ⑧ 同上，第14页。
- ⑨ 同上，第120—121页。
- ⑩、⑪ 同上，第170页。
- ⑫ 盖·里姆林格著：《欧洲、美国和苏联的福利政策和工业化》，第149页。

### 第三章

- ① 假设按照规定,用于计算捐款的一周劳动收入的最低限额为120英镑,乘以50,就是6,000英镑;按照第一种捐款方法,雇用人员必须上交劳动收入的8.75%,即在一个年度内应上交捐款总额为 $8,000 \times \frac{8.75}{100} = 700$ 英镑。换句话说,领取补充津贴的条件是在一个税收年度内至少已经上交捐款512英镑。
- ② 计算方法参见瓦·比特森著:《法国的福利国家》,1960年,英文版,第29页。

### 第四章

- ① 经济合作与发展组织:《经合组织国家国民收入与支出》,1961—72年。社会保障津贴和社会救济赠款开支已除去通货膨胀(消费物价上涨)因素。
- ② 联合国:《国民收入与支出统计年鉴》,1981年。
- ③ 英国《经济学家》,1984年5月19日。
- ④ 欧洲共同体统计局:《共同体基本统计》,1980年,第168页。
- ⑤ 根据《共同体基本统计》(1980年)有关材料算出的。
- ⑥ 《欧洲、美国和俄国福利政策和工业化》,第238页。
- ⑦ 美国《世界年鉴》,1983年;《华盛顿邮报》,1982年10月10日。
- ⑧ 同上。
- ⑨ 美国《新闻周刊》,1982年10月18日。
- ⑩ 同注⑦。
- ⑪ 帕·泰姆编:《英国社会政策的由来》,1978年伦敦英文版,第94页。
- ⑫ 《福利与效率》,第28页。
- ⑬ 转引自赫·阿恩特著:《经济增长论的盛衰》,1978年英文版,第47页。
- ⑭ 英国全国社会与经济研究所:《经济评论》,1965年11月。
- ⑮ 联合国:《劳工年鉴》,1973和1975年。
- ⑯ 经合组织:《经济展望》,第33号。
- ⑰ 马克思:《资本论》,第1卷,第678页。
- ⑱ 联合国:《国民收入与支出统计年鉴》,1980年和1981年;经合组织:《经合组织国家国民收入与支出》,1971—72年。

- ① 《共同体基本统计》，1981年，第162—163页，有关瑞典的数字系根据联合国《国民收入与支出统计年鉴》，1981年。
- ② 经合组织，《经济展望》，1982年12月。
- ③ 联合国《国民收入与支出年鉴》，1980年，1981年，《经合组织国家国民收入与支出》，1961—72年。
- ④ 弗·弗尔德著，《贫困与政治》，1982年伦敦英文版，第185页。
- ⑤ 同上，第187页。
- ⑥ 《贫困与政治》，第189页。
- ⑦ 英国《劳工研究》，1983年4月号。
- ⑧ 哈·威廉斯基著，《福利国家与平等》，1975年美国加州大学英文版，第93页。
- ⑨ 菲利浦·比安和新·麦克弗森编，《福利的探讨》，1983年伦敦英文版，第32页。
- ⑩ 《福利的探讨》，第135—136页。
- ⑪ 多·弗德伯恩编，《贫困、不平等和阶级结构》，第189页。
- ⑫ 穆·布朗和尼·玛奇著，《尽管有福利国家》，1982年伦敦英文版，第301页。
- ⑬ 瑞查德·斯凯斯编，《瑞典阶级结构文集》，1976年英文版，第120页。
- ⑭ 《福利的探讨》，第140页。
- ⑮ 《英国社会政策的由来》，第37页。
- ⑯ 恩格斯：《英国工人阶级生活状况》1892年德文第二版序言，《马克思恩格斯选集》，第4卷，第274页。
- ⑰ 《英国社会政策的由来》，第192页。
- ⑱ 同上，第193页。
- ⑲ 同上，第197页。
- ⑳ 《英国福利国家的发展，1880—1975年》，第9页。
- ㉑ 转引自《英国社会政策的由来》，第195页。

## 第 五 章

- ① 经合组织，《经济合作与发展组织国家的国民收入与支出》，1974年第一卷。
- ② 《共同市场国家的贫困和不平等》，第234页。

- ③ 英国《金融时报》，1982年1月25日。
- ④ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第26页。
- ⑤ 英国收入与财富分配皇家委员会1975年7月的第一号报告，第62页。
- ⑥ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第29页。
- ⑦ 英国费边社论文集《福利国家的未来》，1983年伦敦英文版，第105页。
- ⑧ 同上，第56页。
- ⑨ 理·斯克斯编：《瑞典阶级结构文集》，1976年英文版，第46页。
- ⑩ 同上，第47页。
- ⑪ 同上，第39页、38页和44页。
- ⑫ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第204页。
- ⑬ 同上，第205页。
- ⑭ 同上，第115—116页。
- ⑮ 同上，第116页。
- ⑯ 多·韦德伯恩编：《贫困、不平等和阶级结构》，1974年英国剑桥英文版，第58页。
- ⑰ 吉·非吉亨、普·兰斯利和阿·史密斯合著：《1953—73年英国的贫困和进步》，1979年伦敦英文版，第33页。
- ⑱ 同上，第44页。
- ⑲ 尼·鲍赞克特和彼·汤森德合编：《工党与平等》，英国《泰晤士报》，1983年11月3日，1980年英文版，第34页。
- ⑳ 《进步中的贫困》，第148页；《英国家庭》，第261页。
- ㉑ 《英国家庭》，第433页。
- ㉒ 《贫困与政治》，第163页。
- ㉓ 《英国家庭》，第440页。
- ㉔ 《福利国家的未来》，第107页。
- ㉕ 《进步中的贫困》，第148页。
- ㉖ 《英国家庭》，第255—256页。
- ㉗ 《进步中的贫困》，第150—152页。
- ㉘ 穆·布朗和尼·玛奇著：《尽管有福利国家》，1982年伦敦英文版，第2页。
- ㉙ 同上，第1页。
- ㉚ 《瑞典阶级结构文集》，第138页。

- ① 伊·丝科比著：《瑞典》，1972年伦敦英文版，第164页。
- ② 《共同市场国家的贫困和不平等》，第220页。
- ③ 《联邦德国的社会保险制度》，第130页。
- ④ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第224页。
- ⑤ 同上，第96页。
- ⑥ 同上，第35页。
- ⑦ 《工党与平等》，第175页。
- ⑧ 参见本书第三章第二节。
- ⑨ 《英国家庭》，第436页。
- ⑩ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第69页。
- ⑪ 同上，第216页。
- ⑫ 《联邦德国的社会保险制度》，第134页。
- ⑬ 《工党与平等》，第180页。
- ⑭ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第44页。
- ⑮ 同上，第40页。
- ⑯ 《英国家庭》，第255页。
- ⑰ 《贫困与政治》，第168—169页。
- ⑱ 同上，第169—170页。
- ⑲ 罗·古特穆特著：《德意志联邦共和国的剥削》，1979年，商务，第157、159页。
- ⑳ 英国《金融时报》，1982年2月20日。
- ㉑ 《瑞典阶级结构文集》，第291、293页。
- ㉒ 《进步中的贫困》，第183、185页。
- ㉓ 同上，第182页。
- ㉔ 同上，第183页。
- ㉕ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第226页。
- ㉖ 《马克思恩格斯全集》，第16卷，第162页。
- ㉗ 英国《经济学家》，1984年10月13日。
- ㉘ 《贫困与政治》，第172页。

## 第六章

- ① 卡尔·赫耶：《瑞典的社会福利》，1949年英文版，第43—44页。

- ② 佩—马丁·迈耶逊：《陷入危机的福利国家——瑞典情况》，1982年英文版，第50页。
- ③ (美)埃·哈特里奇：《第四帝国的崛起》，世界知识出版社1982年版，第207页。
- ④ 同上，第212页。
- ⑤ 尼·埃尔德、阿·汤麦斯和戴·阿特著：《是意见一致的民主国家吗？》，1982年牛津英文版，第162页。
- ⑥ 美国《商业周刊》，1978年6月26日。
- ⑦ 国际货币基金组织：《政府财政统计年鉴》，第8卷，1984年，第46、48页。
- ⑧ 联合国《统计年鉴》，1981年，第109—121页。
- ⑨ 同上，第109—121页。
- ⑩ 《政府财政统计年鉴》，第7卷，1983年，第714、732、290和311页。
- ⑪ 同上，第60页。
- ⑫ 同上，第712、780和308页；1983年联邦德国国债数字见《国际金融统计》，1984年10月号。
- ⑬ 瑞典同上，其余国家系根据经合组织的《经济展望》，1984年7月号，第29页。
- ⑭ 私人储蓄净额系指家庭和企业的储蓄总额减去资本消耗。
- ⑮ 经合组织：《经济展望》，1984年7月号，第29页。
- ⑯ 《国际先驱论坛报》，1981年5月25日。
- ⑰ 《福利与效率》，第65、67页。
- ⑱ 同上，第103页。
- ⑲ 同上，第77页。
- ⑳ 同上，第98页。
- ㉑ 同上，第93页。
- ㉒ 同上，第86页。
- ㉓ 《陷于危机的福利国家》，第86页。
- ㉔ 经合组织：《经济展望》，1984年7月号，第50页。
- ㉕ 同上。
- ㉖ 英国全国经济与社会研究所：《经济评论》，1984年8月号，第97页。
- ㉗ 经合组织：《经济展望》，1983年第33期。
- ㉘ 《亚洲华尔街日报》，1979年2月9日。

- ③ 《福利与效率》，第27页。
- ④ 同上，第93页。
- ⑤ 欧洲共同体，《情况与通讯》，1980年6月12日。
- ⑥ 联邦德国《世界报》，1981年10月23日。
- ⑦ 《亚洲华尔街日报》，1979年2月9日。
- ⑧ 《福利与效率》，第77页。
- ⑨ 《陷于危机的福利国家》，第159页。
- ⑩ 《福利与效率》，第29页。
- ⑪ 同上，第93—94页。
- ⑫ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第181页。
- ⑬ 《福利与效率》，第63页。
- ⑭ 同上，第73页。
- ⑮ 美国《总统经济报告》，1977年1月。
- ⑯ 《共同市场国家的贫困和不平等》，第181页。
- ⑰ 《英国福利国家的发展，1880—1975年》，第41页。
- ⑱ 同上，第41页。
- ⑲ 同上，第42页。
- ⑳ 《福利与效率》，第26页。
- ㉑ 海克(Hayek)是奥地利著名的经济学家，生于1899年，他有许多著作，1944年写了一本涉及“福利国家”的论著：《走向奴役制的道路》。
- ㉒ 《福利的探讨》，第27页。
- ㉓ 梅尔文·克朗斯：《新保护主义：福利国家与国际贸易》，1979年牛津英文版，第107、114页。

## 第 七 章

- ① 经合组织：《经济展望》，第32期(1982年)和第35期(1984年)。
- ② 英国《经济学家》，1984年7月14日。
- ③ 同上，1984年10月13日；《国际先驱论坛报》，1984年10月5日。
- ④ 同上。
- ⑤ 《金融时报》，1983年1月7日。
- ⑥ 《华盛顿邮报》，1985年1月20日。
- ⑦ 英国全国经济与社会研究所：《经济评论》，1984年11月号。

- ⑥ 新华社新闻稿，1983年7月3日。
- ⑦ 《华盛顿邮报》，1985年1月20日。
- ⑧ 《金融时报》，1984年10月11日。
- ⑨ 同上，1984年6月5日。
- ⑩ 英国《经济学家》，1983年6月4日。
- ⑪ 《金融时报》，1983年6月5日。
- ⑫ 同上，1983年5月4日。
- ⑬ 同上，1983年6月5日。
- ⑭ 同上，1983年5月4日。
- ⑮ 联合国《统计月报》，1984年12月号。
- ⑯ 同上，1984年3月号。
- ⑰ 《金融时报》，1984年6月5日。
- ⑱ 同上。
- ⑲ 美国《幸福》杂志，1984年8月20日。
- ⑳ 《华尔街日报》，1985年1月8日。
- ㉑ 新华社新闻稿，1984年3月29日。
- ㉒ 联合国《统计年鉴》，1981年。
- ㉓ 经合组织，《主要经济指标》，1986年2月号。
- ㉔ 同上。
- ㉕ 转引自美国《新闻周刊》，1984年4月9日。
- ㉖ 经合组织，《经济展望》，1984年第35期。
- ㉗ 《今日世界》，1983年2月号，第47页。
- ㉘ 《国际货币评论》，1984年7月出版，第16卷第1期。
- ㉙ 根据《国际金融统计》，1984年年刊，1978年5月附刊；中国财经出版社：《国外经济统计资料》（1949—1976年）有关材料算出的。
- ㉚ 同上，《国际金融统计》，1984年10月号。
- ㉛ 欧洲共同体刊物，《欧洲30天》，1981年10月号。
- ㉜ 《金融时报》，1983年9月20日。
- ㉝ 英国《经济学家》，1983年7月16日。
- ㉞ 《金融时报》，1983年3月22日。
- ㉟ 佩—马丁·梅耶森著，《陷于危机的福利国家——瑞典情



况》，1982年英文版，第35页。

- ⑳ 《金融时报》，1985年2月14日。
- ㉑ 《华尔街日报》，1984年1月9日。
- ㉒ 《华盛顿邮报》，1984年4月13日。
- ㉓ 《金融时报》，1984年6月5日。
- ㉔ 《华尔街日报》，1985年1月8日。
- ㉕ 美国《新闻周刊》，1984年10月1日。
- ㉖ 路透社1985年2月6日英文电。
- ㉗ 《美国新闻与世界报导》，1984年12月17日。
- ㉘ 英国《经济学家》，1981年8月6日。
- ㉙ 瑞典《每日新闻》，1980年4月24日。
- ㉚ 英国《劳工研究》，1983年4月号。
- ㉛ 经合组织，《经济展望》，1982年12月，第26页。

## 第 八 章

- ① 费边社论文集，《福利国家的未来：评社会政策》，1983年伦敦英文版，第86页。
- ② 同上，第106、107页。
- ③ 同上，第101—102页。
- ④ 尼·雷谢尔著，《福利，从哲学观点看社会问题》，1972年伦敦英文版，第171页。
- ⑤ 同上，第169页。
- ⑥ 转引自阿·恩特著，《经济增长论的兴起与衰落：当代思想的研究》，1978年英文版，第92—93页。
- ⑦ 《危机中的福利国家》，第12页。
- ⑧ 米·弗里德曼和罗·弗里德曼著，《自由选择》，1982年商务印书馆出版，第130页。
- ⑨ 同上，第131、135、138、140—142和152页。
- ⑩、⑪ 《福利国家的未来》，第44页。
- ⑫ 英国《经济学家》，1982年9月18日。
- ⑬ 《自由选择》，第124页。
- ⑭ 豪·埃罗克编，《什么样的社会——现代英国的经济与社会政策》，1982年

牛津英文版，第114页。

⑫ 《自由选择》，第102页。

⑬ 安德森著：《福利》，第135页，转引自《自由选择》，第127—128页。