

# 当代西方“福利国家”政策析评

姜霖青<sup>1,2</sup>

(1.中国人民大学马克思主义学院,北京 100872;2.福建师范大学马克思主义学院,福建 福州 350007)

**[摘要]**“福利国家”始于19世纪80年代,在二战后各主要资本主义国家得到较大发展。战后“福利国家”政策的实行,源于西方国家社会生产力的高度发展、劳动大众为争取各种社会权利而进行的长期不懈斗争、社会主义国家的挑战和改良主义等思潮的盛行。但这一政策近年来也面临一系列困境,各资本主义国家也在不断进行改革。尽管“福利国家”政策有其积极的社会效应,但它本质上是资本主义在自身框架内的一种改良措施,它没有也不可能改变资本主义社会资本和劳动的对立,更不可能改变当代资本主义制度的本质。

**[关键词]**“福利国家”;困境;改革;本质

**[中图分类号]**F061.4 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1673-9477(2011)04-0021-04

二战以后,随着生产力的发展和资本主义经济的高速繁荣,西方发达国家纷纷实施“福利国家”政策,形成了一套“从摇篮到坟墓”的完整的社会福利与保障制度,有人称其为“生产中的资本主义,分配中的社会主义”模式。这一政策对改善人民生活,缓和社会矛盾,保持战后资本主义社会的长期稳定,起到了一定的作用。把握这一制度的基本内容,理性分析这一政策产生的原因,了解其实施所导致的困境和最新进展,进而深入把握其本质,这对于我们正确认识和评价当代资本主义,无疑具有重要意义。

## 一、“福利国家”的由来和“福利国家”政策的内容

“福利国家”是一种通过实施社会保障和社会福利措施,国家为其公民提供综合和普遍的社会保护的社会模式。它的产生最早可以追溯到19世纪。19世纪80年代,德国首相俾斯麦将全面的社会保险计划引入社会改革,开始了“福利国家”的构架和建设。此后,西方其他国家开始效仿德国。二战前,在一些资本主义国家,有了零星的社会福利制度。但这些社会福利措施总的来看,具有一种“济贫”性质,而且项目较少,范围较窄,费用有限。二战结束前夕,在有工党参加的战时内阁授意下,英国全国失业保险委员会主席、经济学家威廉·亨利·贝弗里奇提出了一份“社会保险及有关福利问题报告书”。该报告第一次正式提出了社会福利的“广泛性”原则,认为社会福利应为全社会人人享有,而不应只是“济贫”性质的。1942年英国议会通过了“家庭津贴法”。

战后,各主要资本主义国家在战后废墟上建立了现代意义的“福利国家”。1945年工党执政后,以“贝弗里奇报告”为基础,陆续制订并通过了“国民保险法”、“国民工伤保险法”、“国民保健法”、“国民救济法”。这些法案使英国基本上建成了一套全面的社会保障制度。1948年英国工党政府首相艾德礼首先宣布英国建成了“福利国家”。此后,特别是60年代,欧洲许多国家,如英国、法国、西德、意大利、荷兰、比利时、瑞士、瑞典、挪威、芬兰、丹麦、冰岛等国,都相继宣称本国是“福利国家”。随后,“福利国家”论便传播于资本主义世界。从欧洲到北美,从亚洲到大洋洲,几乎所有发达资本主义国家都宣布自己建成了“福利国家”。

当代发达资本主义国家的社会福利一般有社会保险和社会福利补助。社会保险,主要包括老年退休保险、医疗保险、失业保险、工伤事故保险等内容。这些保险一般以在职工在工作期间每年按期交纳的部分收入、政府承担的部分财政支出与雇主承担的相应部分共同组成。当职工年老退休、失业或患病而丧失工作能力时,可领取部分津贴,以资补偿。社会福利补助主要由政府财政拨款,给低收入或无收入者以一定的经济补助,以保障他们必需的物质生活条件和一定的社会服务享受。例如,医疗保健服务、国民免费教育、交通补助、住房补助、儿童营养补助、单亲家庭补助与多子女补助等。需要提出的是西方各国的社会保险与社会保险福利补助的项目与分类不尽相同,某些国家的社会保险内容,可能在另外一些国家成了社会福利补助。例如,失业补助政策在美国属社会保险内容,在澳大利亚却属社会福利补助内容。这一社会福利制度,使公民的生老病死、伤残孤寡、交通、教育、住房、休假等无一不在其内。

发达国家社会福利经费的主要来源是国家税收和各种地方税收,由政府和社会保险机构向雇主、被雇佣者和个体劳动者征收的社会保险税。发达资本主义国家的社会福利开支已经占各国财政收入的1/2到2/3,占国内生产总值的1/5以上。例如,美国1978年社会福利开支占其财政总支出的50%以上,1982年社会福利开支占国民生产总值的1/5;1978年,德、英、法、意、荷、比利时六国政府的社会福利开支占政府总支出的64%左右;1992年瑞典社会福利开支占政府总支出的50%以上,其税收收入占国民生产总值的60%之多。

总之,经过100多年的发展,当代资本主义已建成了一套相当完美的社会福利制度。从内容上看,这些国家的社会福利由零星向“多而全”的方向发展;从享受对象的范围上看,从单个的社会救济发展成为具有一定社会规模的公民应享的权利;此外,社会福利在制度化方面也日益规范和完善,已形成了社会立法。

## 二、战后西方发达国家普遍实施“福利国家”政策的原因

“福利国家”是一种通过实施社会保障和社会福利措施,国家为其公民提供综合和普遍的社会保护的社

[收稿日期]2011-09-21

[作者简介]姜霖青(1970-),男,安徽颍上人,讲师,博士生,研究方向:马克思主义理论、国外马克思主义。

会模式。它的产生最早可以追溯到19世纪,20世纪前半期获得一定的发展,二战后发展迅速并得以成型。“福利国家”政策成为战后西方发达国家普遍推行的一项政策,其原因是多方面的。

首先,战后西方国家社会生产力的高度发展,造就了资本主义经济的高度繁荣。二次大战后,以新科技革命为动力,西方资本主义经历了一段较长时间的高速发展,出现了自50年代至70年代长达20年左右的黄金阶段。这一阶段,社会生产力的极大发展带来了资本主义经济空前的繁荣。对于发达国家来说,一方面,要长久保持经济繁荣的发展势头,就必须改善劳动者的生活状况以激发其劳动积极性,提高劳动者的科学文化素质以适应生产劳动的新需要;另一方面,经济繁荣也使这些国家积累了丰富的物质财富。这就使得发达国家实施高福利政策不仅必要,而且可能。因此,战后生产力的高度发展是西方发达国家实施“福利国家”政策的首要原因。

其次,劳动大众为争取各种社会权利而进行的长期不懈斗争。资本主义条件下资产阶级对劳动者的残酷剥削,使资本家积聚的财富极速膨胀,而劳动群众却极度贫穷,社会的两极分化严重。贫富悬殊的不断加剧,使社会矛盾日趋激化,劳动群众的反抗强烈。西方国家劳动大众为争取自身权利、改善物质待遇的斗争在19世纪就已风起云涌,二十世纪前半期亦是如火如荼,二战后仍声势浩大,持续不断,从而影响到资产阶级的统治。劳动大众长期不懈的斗争,使得西方发达国家的统治阶级必须做出让步,在一定程度满足劳动大众的正当要求,以缓和社会矛盾,稳定社会秩序。因此,“福利国家”政策的实施并非资本家的恩赐,而是劳动大众长期不懈斗争的结果。

再次,来自社会主义国家的挑战。二十世纪发生的第一次世界大战,使世界上第一个社会主义国家在资本主义的薄弱环节建立。二战后,世界社会主义革命更是如火如荼,在亚、欧、非、拉成立了一大批社会主义国家。新建立的社会主义国家以马克思主义为指导开展大规模的社会主义建设,使本国的经济、政治、文化和社会生活发生了翻天覆地的变化。其中,人民群众不断增加的社会权利、日益改善的生活状况等使得社会主义的优越性日益显现。这就对资本主义国家形成了直接挑战。为应对社会主义的挑战,增强资本主义的吸引力,发达资本主义国家开始实施或进一步完善社会福利制度,以避免自身被社会主义国家超越而走向灭亡。

最后,改良主义等思潮的盛行。战后社会改良主义、社会民主主义、“第三条道路”等思潮在西欧、北欧等国家盛行,不少国家工人党、社会民主党等左翼政党上台执政,将福利国家政策作为其施政纲领之一。“福利经济学”、“福利国家”学说及凯恩斯主义等经济理论在战后西方经济思想中占主导地位,执政者将其转化为国家经济政策,就形成了高福利制度。

### 三、近年来西方“福利国家”政策的困境与改革

战后西方发达国家普遍推行的“福利国家”政策,在经济持续发展阶段尚无更多麻烦,但是自70年代爆发“石油危机”之后的数次危机,频频引发西方世界普遍的经济“滞胀”,西方各国经济几度陷入衰退之中,这时居高不下的社会福利开支便会给各国政府的财政开支造成严重负担,各国政府被迫举债或者寅吃卯粮,“福利国家”政策陷入困境。例如,瑞典政府1965年财

万方数据

政赤字为2000万克郎,1983年已升到820亿克郎,相当当年GNP的50%,国家因此举债3770亿克郎,人均国民负债8600克郎。同期,联邦德国财政赤字由21亿马克升至287.6亿马克,英国财政赤字由6.1亿英镑升至111.56亿英镑(1980年)。英国自1990年开始,社会福利开支基本上处于上升趋势,1995年达到了最高值,占当年GDP的30%。从1991年算起的11年间,德国政府债务整整翻了一番。2009年底,希腊政府自曝该国被长期掩盖的债务黑洞:是年希腊的财政赤字占到该国全年国内生产总值的12%,债务总额达2940亿欧元。希腊政府财政多年超支,最根本的原因就在于“希腊特色”的高福利制度。

为了减少政府财政赤字,西方各国政府开始推行改革举措。有些国家增加税收,例如,瑞典个人纳税范围扩大,税收名目比社会福利名目多,1981~1982年度,一般收入的个人所得税率几乎占个人全部收入的60%左右,高收入者则达80%左右。有些国家则开始削减社会福利开支。如,德国施罗德政府2002年制定的“2010年议程”的改革计划,就着手改革失业保险和救济制度,逐年削减失业者的救济金,推迟甚至暂时冻结退休者养老金的增加。英国撒切尔夫人上台执政后不但削减社会福利开支,还将许多国有企业私有化,造成失业人口大量增加。80年代初,瑞典、英国等西方国家呈现的某种危机状态,被人们称作“瑞典病”或“英国病”。

需要指出的是,尽管“福利国家”政策陷入困境,但没有一个国家企图完全废除它,而是纷纷采取措施进行改革。因为福利国家政策是国家垄断资本主义在分配领域内的具体表现,它必然与国家垄断资本主义共存。只是国家垄断资本主义在全面干预国民经济之时,对福利开支的范围与大小作些适当调整,以便减轻政府财政负担,更好地调控国民经济。此外,西方各国在战后的民主法制建设中,早已将社会福利制度作为公民应享有的法定权利写入宪法,要废除社会福利政策,就必须改变现存法制,这样就势必会影响到执政党的统治基础。各国主要政党的竞选纲领与施政纲领都曾将这一政策作为获得多数选民支持的内容。

目前西方国家的社会福利领域,英国和美国走在改革的前列。虽然取得了一些进展,但难度大、步子小,没有也不可能“伤筋动骨”,仅限于使之更合理、更现实。许多改革都是谨小慎微,“雷声大,雨点小”,因为稍有不慎就有可能引发严重的后果。1995年的法国工人大罢工就是一例。西方福利国家制度改革的主要措施是:把国家与社会福利有关的一部分资产,如住房、医院、学校等出售给私人;将某些社会福利计划的出资和管理的责任卸给私人组织;在国家继续负担费用的同时,将一些社会服务的生产和供应交给某些谋利的私人组织负责;削减国家提供的福利,迫使居民转向私人福利;取消对社会福利的规章管制,减少国家的垄断,促进国家和私人组织之间的竞争。

### 四、正确认识当代资本主义“福利国家”政策的本质

战后发达资本主义国家推行的社会福利政策,是在社会生产力迅速发展、工人阶级不懈斗争的背景下,资本主义被迫学习社会主义的某些做法、改变剥削方式的结果。一方面,“福利国家”政策的实施,对减少社会不公、抑制两极分化从而缓和社会矛盾,具有明显的“消解阀”作用;它增加了消费,扩大了市场,增加了就业,对经济周期进行一定的调节,等等,对资本主义经

济发展起到了较大的促进作用。可见，“福利国家”政策避免了严重的社会危机，巩固了资产阶级的统治地位，维护了西方资本主义社会的稳定。另一方面，应当承认，发达国家推行“福利国家”政策，客观上对工人阶级的生活改善也确实起到了一定的积极作用。它为资本主义社会中广大低收入阶层带来了较大的实惠，改变了大多数社会成员的极端贫困状况，社会平均的生活质量有了很大提高，不平等的状况有所改变，等等。一句话，“福利国家”政策的实施，使当代资本主义的吸引力大为增加。有鉴于此，西方资产阶级学者把资本主义说成“人间天堂”，民主社会主义者甚至称之为“真正的社会主义社会”。这就为资本主义剥削制度蒙上了一层美丽的面纱。它模糊了发达国家无产阶级的视线，淡化了无产阶级的革命意识。客观的说，战后“福利国家”内无产阶级变革现存资本主义的革命要求并不强烈，在很大程度上就缘于这一制度。

然而，“福利国家”政策本质上是资本主义在自身框架内的一种改良措施，它归根到底是为资产阶级服务的。它没有也不可能改变资本主义社会的劳资对立，更不可能改变当代资本主义制度的本质。

其一，当代资本主义的“福利国家”政策在本质上是稳定资本主义制度服务的。在资本主义社会里，保护生产者不过是保护资本主义生产的手段，因而高福利制度在本质上是稳定资本主义制度服务的。其基本功能，不过是防止社会低收入者因社会分配不公而产生对资产阶级长远利益的破坏。西方社会保障制度的创始者、德国首相俾斯麦曾经说过，一种由国家资助的保障制度“可以使广大无产者群众产生保守主义思想”，而“一位有身份的领取官方养老金的工人再也不适合去做假革命家”。这段话，再清楚不过地道出了西方“福利国家”政策的本质。实际上，福利制度在西方国家最为盛行的时候，也就是资本家利润大幅度增长的时候。1979年，美国20%最富的人的收入比20%最穷的人高3.5倍，而90年代末已扩大到9倍。这说明，工人所创造的价值，更多地落入了资本家的手中。可见，福利国家已经成为掩盖资本主义剥削实质的外衣，成为维护资产阶级统治的最好手段。

其二，福利政策不但没有改变资本与雇佣劳动的关系，反而强化了这种关系。西方发达国家社会福利的资金来源主要是劳动者即投保人上交的保险费、雇主或用人单位为雇佣人员交的保险费和政府的财政补贴。工人的保险费直接从工资中扣除。一个工人一生要交数十年的保险捐，才能领到保险费。如，法国工人要上交37年半，年满60岁退休之时才能领到相当于原来工资25%的保险费。上交年限不足则保险年金打折。英国工人须交156次费用，退休时才能领到基本年金。业主或用人单位为工人所交保险则是对必要劳动的直接扣除。政府财政补贴来源于增税，而增税也是劳动者创造的剩余价值的一部分。由此可见，垄断资产阶级大肆鼓吹的高福利，既非出自资本家个人，也非出自资本主义国家。其唯一来源，就是雇佣劳动者的劳动，就是雇佣劳动创造的价值。羊毛出在羊身上。所谓的“福利”不过是资本家应付工人工资的一种转化形式。在这里，丝毫没有资本家对劳动者的恩赐，因而也谈不上资本主义剥削性质的改变问题。

其三，没有根本改变工人阶级的地位。战后发达国家的工人生活得到某种程度的改善和提高，但这并不意味工人阶级的地位发生了根本性变化。人的经济地位首先取决于他对生产资料占有的状况。马克思主

义的阶级理论着眼于剥削与被剥削的关系，而非简单地看生活水平。发达国家的工人阶级通过高福利制度改善了生活待遇，但却不能改变他们受剥削的地位。高福利制度没有也不可能改变工人受剥削的地位。正如马克思所言：“吃穿好一些，待遇高一些，特有财产多一些”，只不过表明“雇佣工人自己铸造的金锁链已经够长够重，容许把它略微放松一点”，“不会消除奴隶的从属关系和对他们剥削，同样，也不会消除雇佣工人的从属关系和他们的剥削。”资产阶级从工人身上掠得一只火腿，扔给工人一根香肠。从这个意义上说，与其说福利政策是工人的福祉，毋宁说是套在他们脖子上的绳索。英国人帕·泰姆在《英国社会政策的由来》一书中认为，福利政策强化了工人“对国家的依赖”，因为工人拿工资尚可自由支配，一旦把工资转化为福利，就要被政府所左右，受到种种苛刻条件和规定的限制。谁要是不在资本的控制和操纵下老老实实地干活、规规矩矩地作奴隶，谁就没法儿活下去。

其四，“福利国家”制度并没有消除资本主义分配制度的弊端。它没有实现“收入均等化”，没有消除贫困和两极分化，更没有消除剥削，甚至都没有减轻剥削。在当今世界最发达的资本主义国家美国，有许多著作反映了社会存在两极分化的现实。例如：迈克·哈林顿所著《另一个美国：美国的贫穷》、里昂·凯瑟琳所著《美国的贫穷和剥夺》、奥斯卡·奥纳第所著《富裕中的贫困》、格拉德温的《美国的贫困》、威廉·奥哈拉的《美国的贫困：趋势与新模式》等等，都从不同角度深刻揭露了“福利国家”的本质和真相。发达资本主义国家拥有雄厚的物质基础和高度发达的生产力。如果愿意，它们完全有能力解决贫困化和两极分化问题。但资本主义生产关系的本质决定了它绝不愿解决贫富分化，相反还要以此为基础。只有维持和制造不平等、不民主、失业和两极分化，才能维持资本主义的存在和发展。有关资料显示，目前美国有3580万人口过着极其贫困的生活，占总人口的13.3%，而且饥饿和无家可归者越来越多。1999年，美国旧金山有近1.4万人无家可归，3000多万人生活在缺衣少食的家庭里。

其五，福利国家制度并没有真正稳定资本主义统治。战后资本主义国家的福利开支急剧上升，一般已占本国政府总开支的1/2或2/3，占本国国内生产总值的1/5以上。之后，这一制度的负面作用便开始暴露：一是政府不堪重负，却不能降低福利，否则就可能导致工人罢工、社会动荡、政府垮台。如比利时、荷兰、意大利就出现过此种现象；二是实行普遍的高福利政策，必然会使部分人产生不愿工作而过分依赖社会福利为生的消极思想，在一定程度上鼓励了好逸恶劳现象的滋生，养了一批懒汉；三是一些企业由于高税率缺乏扩张的积极性，一定程度地阻碍了生产力发展。可见，“福利国家”政策并不是拯救资本主义的灵丹妙药，更不是无产阶级的理想家园。

总之，当代西方的“福利国家”政策并不意味着资本主义的矛盾得到了彻底地解决。在科学技术高度发达和经济全球化的条件下，工人阶级所创造的物质财富越来越多，而“资本流向世界，利润流向西方”的利益分配格局，使西方发达资本主义国家的资产阶级能够更多地掠夺全世界劳动人民所创造的财富。在全球工人阶级受到全球资产阶级剥削的程度越来越高的条件下，某些国家实行的福利政策改变不了资本主义全球剥削和掠夺的本质。“福利国家”政策的实行可以延缓这些国家社会矛盾的激烈爆发，但它改变不了资本主义必将被社会主义代替的历史命运。

## [参考文献]

- [1] 吕学静. 现代各国社会保障制度[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006.
- [2] 艾斯平·安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 台北: 远流图书公司, 1999.
- [3] 周弘. 福利的解析, 来自欧美的启示[M]. 上海: 上海远东出版社, 1998.
- [4] 高峰. 论西方社会保障制度的演变及借鉴作用[J]. 长白学刊, 1999, (4): 53-56.
- [5] 孙辉. 全球化与西欧福利国家制度的困境[J]. 教学与研究, 2002, (7): 38-43.
- [6] 杨丽华. 西方福利国家: 全球化下的问题与挑战[J]. 学术探索, 2006, (4): 6-10.
- [7] 唐乐. 西方福利制度所面临的危机及对策[J]. 传承, 2008, (9): 104-105.
- [8] 潘胜文等. 西方社会福利制度的改革及启示[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2005, (6): 845-849.
- [9] 陈银娥. 浅析西方国家福利经济制度的改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2002, (2): 5-12.
- [10] 何子英. 西方福利国家的发展模式及其对我国和谐社会建设的启示[J]. 马克思主义与现实, 2009, (2): 160-169.

[责任编辑: 陶爱新]

## Analysis and comment on "Welfare State" policy in contemporary western

JIANG Ji-qing<sup>1,2</sup>

(1. School of Marxism, Renmin University of China, Beijing 100872, China;  
2. School of Marxism, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

**Abstract:** "Welfare state" began in the 1880s and had been greatly developed in the major capitalist countries after World War II. The policy was implemented after the war because of high development of social productive force, working masses' long-term unremitting struggles for social rights, challenges from socialist countries and the prevalence of some ideological trends such as Reformism in western. But the policy has been facing a series of difficulties in recent years, many capitalist countries have been reforming it continually. The "Welfare state" policy is essentially a self-improvement measure within capitalist framework though it has positive social effects. It hasn't changed and can not change the opposition between capital and labor in capitalist society, no mention of changing the nature of contemporary capitalist system.

**Key words:** welfare state; difficulty; reform; nature

(上接第20页)

### 四、动态制度文化形成的意义

动态制度文化是对企业制度文化的动态特性的强调,意在说明企业制度文化并不是静态的、固定不变的。企业制度文化是随着时代的发展、企业发展战略的改变而不断的丰富的,它不断地向规章制度渗透,有力地推动规章制度、行为准则的建设,使之逐渐趋向体系化和完善化。同时,规章制度的完善又进一步充实、丰盈了企业制度文化,使之更规范,更具引导作用。

动态制度文化的形成过程,是制度文化在公司普及的过程,无论是企业规章制度体系的建立和完善,还是企业制度执行机制的有效运行,都是为了达成这一目标。动态制度文化的最终形成,意味着制度文化已经渗透到了公司的上上下下,成为了公司看不见摸不着但却能够生动感受的文化氛围。

不仅如此,动态制度文化的形成过程,还是企业对制度文化学习、实践高度关注的结果,是企业良好的学习氛围和工作环境构筑的过程,它能够有效地增强企业领导与职能部门、员工之间的团结合作,增强企业的凝聚力和生产力。

总之,动态制度文化,它不仅是企业价值观的综合体现,也是企业强效管理的有利体现,是企业赖以生存和长远发展的关键。

## [参考文献]

- [1] 阎世平,张维洁. 企业制度文化与价值观的契合模式分析[J]. 管理学家(学术版), 2010(10): 25-36.
- [2] 李晏墅,姚靓. 基于心理契约的体制性企业文化的构建[J]. 南京师范大学学报(社科版), 2008(1): 60-64.

[责任编辑: 陶爱新]

## On the construction of dynamic institutional culture

LI Xu-qiang

(Hu Jia-River Mining Ltd, Xianyang 173600, China)

**Abstract:** The dynamic institutional culture is an important component of enterprise institutional culture, and its formation indicates the ripe of enterprise institutional culture. This paper mainly takes dynamic institutional culture as the research object, summarizes the core connotations of dynamic institutional culture, and proposes many ways for the construction, such as: to formulate the enterprise system, and to establish the execution mechanism, and to form a virtuous cyclic pattern of institutional culture, and to develop the service guarantee. What the dynamic institutional culture embodied is not only values of enterprise, but also strong enterprise management.

**Key words:** dynamic institutional culture; the enterprise system; the execution mechanism; cyclic pattern