西欧各国政府社会保障职能的产生、发展与变革

阎 宇 红

摘　要　19世纪末20世纪初是西欧各国社会保障制度形成阶段，其共同特征是政府开始充当一定的角色，社会保障开始走上国家化、社会化道路。二战后是西欧社会保障制度全面建立与发展阶段，各国完成了有关社会保障制度的立法，设立了现行社会保障制度所包含的主要保险项目和管理机构，政府的作用越来越大甚至占据主导地位，并且从单纯依靠立法间接干预，发展为直接建立统一的机构，强制性推行社会保障制度并实行全面的监督与行政管理，政府财政成为社会保障资金的主要来源。50年代至70年代初期是西欧各国社会保障制度充分发展、进而达到鼎盛的时期。这一时期，西欧各国出现了近20年经济迅速增长的“黄金时期”。在经济繁荣、国家税收不断增加的形势下，各国政府盲目扩大社会保险范围，提高保险津贴标准，增加福利项目，放宽公民享受社会保障的条件，结果导致社会保障费用的大幅度持续增长，从而使这一制度在70年代中期以后因经济危机而遇到严重困难，各国不得不对社会保障制度进行调整和改革，最主要的做法是从管理体制上“开刀”，从“国家化”向“私有化”转变。

关键词　西欧　社会保障　发展　困境　改革　私有化

现代社会保障制度首要特征就在于它是一个全国性的保障体系，在这个体系里，政府充当了重要的角色。尤其是在二战之后，各国的社会保障都有政府直接参与管理、干预和协调。当代西欧社会保障体系比较偏重国家的作用，各国政府用于社会保障和社会福利的开支约占公共开支的40％以上。然而进入70年代以来，无论是英国式的“从摇篮到坟墓”的全面社会保障体制，还是德国式的“社会市场经济保障网络”等，都在一定程度上遇到了难题，各国政府不得不调整政策，转变职能，进行社会保障制度的改革。这说明，任何一种社会保障制度都不可能单独依靠政府来支撑。现代社会保障制度体系虽然以政府为主导，但同时又包括企业、社会团体、家庭、个人所提供的部分保障。当前，我国正处在经济转型时期，迫切需要改革原有的保障体制，构建适合社会主义市场经济的社会保障制度。为此，研究西欧各国政府社会保障职能的产生、发展与变革，学习其先进的经验，避免其已有的教训，当是有意义的。

一

19世纪末20世纪初是西欧社会保障制

度的产生与形成阶段。在这个时期当中，尽管西欧各国因国情不同，资本主义发展的进程不同，社会保障制度的出现与形成也各有差异，然而却具有一个共同的特征，这就是国家的出场，政府开始充当一定的角色。从此，原有的传统保障形式开始走上了国家化、社会化的道路。

在西欧，最先实行比较全面的社会保障的是俾斯麦执政时期的德国。1883 年到 1889 年德意志帝国议会相继通过了几项法令，批准由政府建立了“健康保险计划”、“工伤事故保险计划”和“退休金保险计划”等，这堪称为当时世界上最完备的工人社会保障计划。19 世纪的德国无论在工业化规模方面，还是在社会对于现代化保障的需求方面都实际上远不及英国，然而它却能够率先自上而下地建立社会保障制度，其原因何在？19 世纪下半叶的德国阶级矛盾十分复杂，政治流派繁多，资产阶级的力量却比较薄弱，而无产阶级则比较强大且有马克思主义理论为指导，并发展成了一套比较完整的斗争理论和成熟的战斗组织。俾斯麦政府为了扑灭正在兴起的社会主义运动，使用了胡萝卜加大棒的做法，企图通过实行一定程度的社会保障来拉拢工人，阻止工人运动的发展。这一深刻的政治因素，是德国率先实行社会保障的主要原因。然而，由政府主管的社会保障计划之所以能够顺利实行，还有一个重要的原因，这就是普鲁士行政官僚机构的完善。普鲁士行政官僚机构形成于 17 世纪普鲁士崛起时期。由于连年的战争，使政府的管理机构能够保持较高的效率，俾斯麦得以利用这个机构推行社会保障计划。

与德国不同的是，英国的社会保障的出现是自下而上的。英国在西方资本主义世界的发展体系中，最先完成了工业革命。而工业革命动摇了传统的农业社会的根基，农业人口大量向城市迁移，机器劳动代替了手工劳动，使得城市的失业和贫困的规模日益扩大。早在 18 世纪，英国工人就曾自发组织，成立了“友谊会”实行互助。该会会员大都是来自同一行业的技术工人，定期交纳一定数额的会费。当会员碰到意外不能工作时，可以从“友谊会”领取救济。这种由个人交纳会费，从而获得援助的方法还属私人自愿投保的性质。19 世纪 70 年代后，由于英国工人阶级的斗争，国家进行了一定的政治改革，政治逐步民主化，保守党政府和自由党政府相继推出了多种提案，由此新的社会保障形式逐步形成。如 1875 年英国的保守党政府主持通过了“公共健康法”。1905 年又通过了“失业工人法”。1906 年自由党政府相继制定了“教育法”、“退休法”、“劳工介绍法”。1911 年又通过了“国民保险法”。第一次世界大战的爆发，进一步加速了英国社会保障的国家化。

意大利社会保障制度的萌芽阶段是在 1870 年意大利统一前后时期。由于长期的战乱与四分五裂，加上教皇的统治，意大利的生产力发展受到严重束缚，还根本谈不上社会保障制度，只有一些分散的民间慈善机构在教会的控制下，进行募捐和救济活动。1860 年，意大利王国成立后，国家逐渐走向统一，全国性或地区性的社会政策开始萌发。1862 年政府颁布了“大法律”，对民间慈善机构的组织与活动作了一些新的规定，并承认教会控制的民间慈善机构的独立地位。政府不直接介入社会福利方面的事务。然而，由于缺乏政府的干预，各地在实行有关救济和福利方面的规定时，很难协调一致。随着国家政治制度的统一，尤其是在一次世界大战之后，各地的济贫救济活动逐渐向全国划一的方向过渡。政府对福利事业开始干预，但仍属于远距离协调。1877 年，意大利王国政府将“义务教育法”推广到了全国。1880 年以后，意大利工业开始起飞。

随着工业化、城市化和无产阶级化过程的加速发展，传统的互助自救组织已很难胜任社会福利的重任。1883 年，在德国俾斯麦实行一系列保险制度的影响和推动下，意大利建立了工伤事故自愿救济协会。1886 年制定了“童工法”。1890 年，政府改善慈善事业，把救济工作置于国家监督和控制之下。此后，在工人运动的推动下，加强了有关福利的立法，效法德国模式，建立起自己的一些社会福利制度。

法国社会保障制度也是在 19 世纪初开始萌芽的。随着工人运动的发展，工人群众自发组织的互助会迅速发展起来。政府最初明令禁止工人互济会，后来被迫取消禁令，继而由政府出面建立起一个全国性的退休金管理机构，鼓励工人储蓄，建立养老金储蓄制度。1813 年，法国政府颁布法令规定在矿业部门，雇主必须要对工伤事故提供救济。1894 年，颁布了强制退休法，规定工人退休资金由雇主和工人按同样比例交纳，由国家退休金管理局统一管理。接着，1898 年，又颁布了工伤保险法。随后又建立了地方管理机构和各种专门管理机构。1921 年，社会保障事业远远落后于周围邻国的法国政府提出了“社会保障法议案”，经过了长达七年的议会辩论，于 1928 年 4 月 5 日通过，1930 年正式颁布实施。至此，西欧绝大多数国家的社会保障制度初步形成，社会保障形式从零星或局部的措施逐步向完整的政策体系与福利制度方向发展。各国的资产阶级政府出于自身统治的需要，将社会保障纳入国家立法的轨道，企图通过国家干预来消灭在资本主义世界广泛发生的社会问题，以缓和社会矛盾。但是由于当时西欧各国奉行的仍是自由放任主义的经济政策，即“小政府，大社会”，政府权力还很小，财力又有限，根本无法向社会提供大量补贴。同时，从经济发展状况来看，生产过剩还未达到非常严重的程度，还不需要政府直接出面干预经济。因此，在这个阶段，政府的出场，通过行使拟法权和通过国家立法强制性地推行社会保障制度的建立与实施，是西欧现代社会保障制度形成时期政府社会保障职能的重要内容。

二

第二次世界大战前后，是西欧社会保障制度的全面建立与发展阶段。20 世纪初，西欧各国的产业结构经历了又一次大变革，重工业得到了广泛的发展，成为经济的主导部门。二战后，重工业的地位逐渐被电子技术、信息技术以及金融业和服务业所取代。这一变革，使得重工业和其他一些劳动力集中的产业当中的大批工人面临失业与转换工作。面对庞大的失业大军，私人保险公司和慈善机构不是袖手旁观就是爱莫能助。因而援助“倒运者”，消除社会弊端，缓解社会矛盾的责任便历史地落到了最大的社会组织——国家的身上。50 年代前后，在各国政府的干预下，几乎所有西欧国家都完成了有关社会保障制度的立法，设立了现行社会保障制度所包含的主要保险项目和管理机构。社会保障已不再是一种零星的、分散的社会救济与施舍，而是在政府的大力推动下，经过一步步发展逐步建立起来，并形成了一套完整的体系与机制，起到了缓和阶级矛盾和社会冲突，缩小贫富差别，改善低收入阶层生活的作用。因此，战后西欧各国的社会保障制度尽管具体形式不同，发展也并不同步，但却存在着一个共同的特点，这就是政府主管的社会保障项目越来越多，并得到了长足的发展。政府的作用越来越大，有的国家甚至占据了主导地位。这一时期，西欧大多数国家的政府社会保障职能呈现出以下特点。

（一）从单纯依靠立法间接干预，发展为直接建立统一的机构，强制性推行社会保障制度并实行全面的监督与行政管理。

由于在战争期间雇佣了大批士兵，英国政府在战后不得不承担伤残军人的安置与阵亡家属的抚恤这一重任。为此，英国率先在著名的“贝弗里奇报告”的基础上，进行社会保障制度立法。“贝弗里奇报告”首先强调了政府统一管理社会保障项目的原则，并建议政府通过对国民收入的再分配来实施社会保障制度。1945 年，英国的工党政府便开始实行社会保障国家化。此后，英国的社会保障在原有的基础上迅速发展起来。1948 年，英国政府设立国民保障部来实施国民保险法与国民救助法。1966 年，该部改组为社会保障部，稍后又与卫生部合并成立了卫生社会保障部，下设社会保险局，兼管国民救助，并在全国分 12 个区，每区设一个委员会，委员会下设若干个地方办事处，全国地方保险办事处共有 900 余处，负责收缴保险税和发放保险金。家庭津贴也由地方办事处初步审核后交中央机关审批。这一保障体制以中央政府卫生社会保障部为统一的责任行政领导。

法国在 19 世纪末 20 世纪初通过立法的形式推行社会保障，但是这些立法规定还只是单向性的，含有个别救济的性质，而企业的雇主总想设法逃避他们应负的法律责任。但是到了 20 世纪 40 年代，法国的产业结构发生很大变化，战后又面临着社会重建问题，因此法国于 1945 年通过了“社会安全法”，奠定了法国现代社会保障制度的基础。该法第一条款提出，要建立社会保障组织。经过近 20 年的发展，法国社会保障体系的实施范围已逐步扩大到各个行业和各个阶层，统一了补贴标准，并建立了全国性的管理体系。政府的社会事务和就业部，负责社会保障的监督实施和颁布法规。60 年代，又按照保险项目将 1945 年建立的统一管理体制改为三个管理机构，管理全国性的养老保险、生育、残废、工伤保险和家庭补贴等，此外还设立有负责征集保险费等的联合征收机构等。

战前的德国社会保障随纳粹政府一同崩溃后，西德在战后提出了“社会市场经济”，即由国家出面在自由经济和社会计划之间进行调节。与此相适应，西德实行的社会保障模式也是市场与社会的折衷，也就是由个人和国家在社会保障体制中各自承担一定的责任和占有一定的权利。对社会保障负责实行全面监督的政府机构是劳动和社会事务部。

到 50 年代后期，几乎所有西欧国家都基本完成了有关社会保障制度的立法，设立了现行社会保障制度所包含的主要保险项目的管理机构。全国统一的行政管理一定程度上避免了机构林立、津贴重叠等浪费现象。由于历史和传统的原因，西欧各国都拥有比较成熟的国家机器，即政府比较庞大，政府雇员相对稳定，社会成员对于政府的认同感比其他一些西方国家尤其是美国要好，这些条件有利于政府直接执掌社会保障的运行。

（二）社会保障职能的不断加强和扩大还表现在社会保障资金来源的构成方面。

由于政府的直接参与和推动，资金来源的构成逐步由社会保障形成初期主要靠企业雇主和工人交纳的保险税，变为由企业、个人以及政府对社会保障给予财政补贴这样三个部分构成，而且随着西欧社会经济的发展和工业化的进程，各国政府的财力不断加强，给予社会保障的财政补贴也就越来越多。

最为典型的是英国。早在 40 年代初，丘吉尔就宣称要在英国建立一套“从摇篮到坟墓”的福利制度。二战结束后，英国工党政府以“贝弗里奇报告”为基础，颁布实施了一系列重要的社会立法，最终建成了一套名符其实的“从摇篮到坟墓”的社会保障制

度。英国的社会福利和社会保障费用的大部分由政府负担，即由国家财政支出。为了实现对全面社会保障体系的支持，英国政府用于社会保障的费用逐年增加，在政府开支中所占的比重越来越高，呈现出不断上升的趋势。

法国一战前后的社会保险还带有临时救济性质，仅限于疾病、年老、工伤方面，并且大部分是在企业范围内实施的，保险资金也很有限，主要建立在个人积蓄和互助基础上。进入30年代，根据政府社会保障法草案规定，社会保险资金的主要来源是雇主和职工交纳的社会保险税，各占50%，政府提供的财政补贴还微乎其微。然而二战之后，随着政府对社会保障事业干预的日益加强，法国的社会保障资金逐步发展为由四个部分构成：雇主交纳的社会保险税、投保人交纳的社会保险税、国家和地方财政补贴以及其它经常性收入。70年代后，国家对社会保障制度的财政补贴更是不断增加，尤其是对失业者和残疾人的保险补贴改为完全由国家财政拨款。

意大利社会保险基金由政府给予较大数额的补贴。德国社会保障金的来源的70%由雇主、雇员交纳，但政府仍补贴30%。

虽然国家财政补贴在西欧各国社会保障资金来源中所占比重各不相同，但数额都是巨大的。它对于社会保障制度的发展给予了有力的支持。

三

50年代至70年代初期是西欧各国社会保障制度充分发展，进而达到鼎盛的时期。这一时期，西欧各国出现了近20年经济迅速增长的“黄金时期”。在经济繁荣、国家税收不断增加的大好形势下，西欧各国政府似乎有些被冲昏了头脑，忽视了社会实际承受能力，盲目扩大社会保险范围，提高保险津贴标准，增加福利项目，放宽公民享受社会保障的条件，结果导致社会保障费用的大幅度持续增长。1965年至1970年，西欧各国社会保障费支出年平均增长11.6%，1970年至1975年增长率达15.3%；社会保障费用在国内生产总值中所占比重也从60年代的20%上升到70年代的30%左右。西欧各国社会保障开支增长的速度普遍超过本国同期经济增长率。1966年至1975年，德、法、英、意、比的国内生产总值的年平均增长率分别为3.8%、5%、2.6%、4.6%、4.5%，而它们的社会保障开支年平均增长率则分别为6.7%、7.4%、5.6%、7.4%、9.1%。

进入70年代中期，西方资本主义世界发生深重的经济危机，经济增长大幅度下降，通货膨胀严重，失业大增，人民群众的生活受到了严重的影响，原有的社会保障制度也因此遇到了巨大的困难。一方面由于经济增长缓慢，企业和政府的收入受到了压力；另一方面，由于失业和贫困人数的增多，人们更加要求增加社会救助和社会福利，提高保险津贴标准，社会保障开支因此不断增加。这一结果造成了西欧各国经济和财政的沉重负担，形成恶性循环。这就是当时西欧各国社会保障体制面临的困境。

下表是1975年至1981年西欧一些国家经济增长率与社会保障开支增长率（%）年平均的对比[①]：

	经济增长率	社会保障开支增长率
联邦德国	3.0	1.9
法国	2.8	7.6
意大利	3.2	3.1
英国	1.0	3.3
奥地利	2.9	4.6
比利时	3.0	4.6
瑞士	1.8	2.5
爱尔兰	3.5	5.2

上表中列举的 8 个国家中，只有德国、意大利社会保障开支的增长率低于经济增长率，其余 6 个国家都是前者高于后者。而其中英国的这种增长还是在撒切尔夫人的保守党上台执政后大力实行紧缩政策的时期发生的。

下表是西欧一些国家社会保障开支占国内生产总值和政府收入的比重（%）[②]：

	占国内生产总值		占政府收入	
	1972	1981	1972	1981
法国	19.4	27.2	49.7	59.0
意大利	22.6	24.7	73.1	63.8
英国	16.7	23.5	45.1	54.1
联邦德国	22.7	29.5	56.9	66.1
荷兰	23.1	31.7	48.1	56.7

通过以上统计数字可以看出，70 年代中期至 80 年代初，西欧各国社会保障开支占国内生产总值和政府收入的比重都有很大增长。只有意大利例外，这是因为在 70 年代中期之前，意大利的这个比例已经过高的原故。80 年代后，以上两个比例仍在继续有所增长。不断增长的巨额社会保障开支，造成了西欧各国财政赤字不断增加。一向以“福利国家”自诩的英国，成了财政上捉襟见肘的国家，出现了被世人讥讽为“英国病”的种种弊端。由于英国社会保障支出的主要来源是国家财政支出，支出的持续增长，使政府负担日益加重，财政赤字越来越大，不得不靠增加税收和增发货币来弥补。然而，由于失业人数大增，实际工资下降，再加重纳税负担更使得劳动人民加剧了对现实的不满。另一方面，资本家也因为税收的增加，难以进行新的投资以发展新兴工业来振兴整个经济。曾经对促进经济增长，保持社会安定起了巨大作用的社会保障制度，到了经济停滞时期却成为影响和阻碍经济发展的因素。西欧全面社会保障制度暴露出来的矛盾和弊端还不仅限于经济的因素。在政府的行政管理方面，由于前面所提到的西欧各国政府为了实行社会保障制度，一般都建立了比较整齐划一的行政管理体制，这种体制虽然在一定程度上避免了机构林立和津贴重叠现象，但随着保障项目的增加，各国政府都不得不建立较庞大的管理机构，为了应付各种需要，这些机构需雇佣大批专业技术人员和过多行政管理人员，这就为官僚主义、人浮于事、效率低下和浪费过大以及服务质量低劣等弊端的滋生培植了土壤。事实的确如此，由于机构日趋臃肿，不仅导致了管理费用的增加，同时也使得申办保险事务手续繁琐，引起人民群众的不满。

同时，西欧的高福利政策在劳动者中间逐步滋长了依赖和懒惰的情绪，产生了“躺在社会保障上”不劳而获或少劳多获的偷懒心理。由于过高的失业津贴和项目繁多的社会救助，使一些人感到即使不工作或失业也无妨，反正基本生活有保障，因此一些失业的人并不积极找工作，而一些在业的人也诡称有病，请病假。凡此种种，严重影响了劳动生产率的提高和企业的经济效益。

面对矛盾和弊端，西欧各国在 70 年代中期以后普遍开始对其社会保障制度进行调整和改革。从表面上看，改革的重点主要在增收节支上作文章，即增加社会保障收入减少支出，但实际上各国政府都对其社会保障职能和管理体制动了或大或小的“手术”。其中最主要的是从社会保障制度管理体制上“开刀”，即从“国家化”向“私有化”转变。所谓“私有化”，就是改变把社会保障统统由国家包下来的办法，政府尽量缩小干预社会保障的范围和项目，把一些项目交由非政府志愿机关管理，或由工人合作社和其他社会团体承担，同时恢复某些传统的社会保障机制（如家庭、慈善机构、互助组织等）。

在这期间，英国政府还对社会保障制度采取了“甩、减、缓、调”的办法：把由国家举办的与工资挂钩的“附加养老金”甩给了企业和个人；减少政府负担，加重企业和个人的负担，鼓励私人保险，和私人医院订立合同以及由私人承包服务设施；同时调整社会救济制度，实行了以家庭调查为基础的救济津贴发放办法；对各种名目繁多的津贴、补助加以归并、裁减；严格对失业救济金发放制度以及适当推迟养老金支付的年龄等。意大利政府采取了一系列的紧缩性政策措施。为了给改革制造舆论，有人提出了诸多改革方案，其中便有将“国家福利”引向“社会福利”，即政府把规划、管理和监督的职能逐渐转向社会，减少公共干预，国家只就基本的服务和社会保障提供起码的最低限度的公益福利，超过此限度的，公民或社会团体可自己选择或组织服务，此类服务由集体加以协调和管理等措施。丹麦、比利时、葡萄牙政府也将由政府统一管理的某些保险项目交给了私人保险公司管理。联邦德国在社会保险的管理上，也实行了国家与私人并举，减少国家干预，加强私人社会保险机构作用的作法。同时还对社会保障网进行了整顿，提高了雇员和雇主上交社会保险费的份额，削减疾病保险津贴和失业补贴等措施。

此外，西欧各国政府还通过采取中央放权与精简机构等措施，克服社会保障行政部门的官僚主义和组织机构重叠以及服务不善等弊端，以提高行政管理效率，节约资源。

目前，西欧各国的社会保障制度改革方兴未艾，然而无论怎样调整和改革，我们都必须承认，现代社会保障制度的形成和发展，改革与完善是离不开政府的作用的。如果没有政府的介入，没有政府引导和对社会机构的扶持，没有一个健全的法制来支持，则是根本不可能的事情。

---

① 资料来源：《经济合作与发展组织观察家》1984年1月号。转引自李琮主编《西欧社会保障制度》，中国社会科学出版社1989年8月第1版。

② 根据美国《新闻周刊》1983年7月25日图表计算，其中意大利社会保障开支占国内生产总值22.6%一项为1975年数字。转引自李琮主编《西欧社会保障制度》，中国社会科学出版社1989年8月第1版。

参考文献

1 陈东琪主编：《全球社会保障制度考察》，广东人民出版社1995年12月第1版。

2 李琮主编：《西欧社会保障制度》，中国社会科学出版社1989年8月第1版。

3 馨芳等编译：《世界各国的社会保障制度》，中国物资出版社1994年10月第1版。

4 刘泽民主编：《市场经济下的社会保障》，中国物资出版社1994年10月第1版。

5 郭崇德主编：《社会保障学概论》，北京大学出版社1992年8月第1版。

6 魏杰、杜朝晖：《政府应该干什么——西方政府经济职能考察》，人民出版社1995年8月第1版。

（责任编辑　匡　四）