

# 西方国家社会保障制度发展模式研究

丁建定, 王伟

(华中科技大学 社会学院, 湖北 武汉 430074)

[摘要] 西方社会保障制度由于各自的经济、社会、政治、历史文化传统等因素的影响, 形成了适合各自国情的社会保障制度模式、发展道路、社会保障责任履行方式及其影响下的社会保障制度管理模式。不仅西方国家社会保障制度模式存在相对性, 其发展道路也存在着相对统一性与绝对差别性并存的事实。西方社会保障制度责任履行方式的差异性也决定其社会保障制度管理模式的差异性。西方社会保障制度模式、发展道路与管理模式不存在优劣之分, 仅存在是否适应本国国情并发挥积极功能之别。

[关键词] 制度模式; 发展道路; 责任模式; 管理模式

[中图分类号] C913

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-8353(2021)03-0139-07

## 一、西方国家社会保障制度的基本模式

社会保障制度模式是不同类型国家在社会保障制度内容、水平与运行机制方面的共同特征, 社会保障制度模式是由各国社会、经济、政治、历史文化发展决定的, 西方国家社会、经济、政治、历史文化背景的不同, 往往直接影响政府、企业和个人在社会保障制度中的责任划分、社会保障制度中权利与义务的关系、社会保障给付水平高低等, 进而使得不同类型国家形成不同的社会保障制度模式, 根据政府、企业和个人在社会保障制度中的责任划分、社会保障制度中权利与义务的关系、津贴水平等方面的不同, 西方各国社会保障制度模式可以划分为社会保险型与福利国家型社会保障制度两种模式。

社会保险型社会保障制度模式起源于德国, 后为西欧许多国家、美国以及日本等国仿效。实行社会保险型社会保障制度模式的前提条件是工业化的高度发展<sup>①</sup>。工业化使社会财富高度发达的同时, 也使人们面临更多和更大的风险, 国家有责任也有条件为其社会成员统筹安排防范风险的各种保障措施, 社会保险型社会保障制度模式自然产生。福利国家型社会保障制度模式在起源上同样来自于以德国为先导的社会保险制度, 只是在各国社会保障制度发展过程中, 由于各国社会、政治、经济与历史文化传统的影响, 其社会保障制度的发展在政府、企业和个人的责任划分、权利与义务关系、给付水平高低等方面

[基金项目] 2019年度国家社科基金重大项目“西方社会保障制度史”(多卷本)(项目编号: 19ZDA234)的研究成果。

[作者简介] 丁建定(1964—), 男, 博士, 华中科技大学社会学院教授、院长, 湖北省重点基地华中科技大学养老服务研究中心主任, 研究方向: 社会保障制度、社会福利思想等; 王伟(1988—), 女, 华中科技大学社会学院社会保障专业博士研究生, 研究方向: 社会保障制度国际比较。

<sup>①</sup>Ian Gough. *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan Press Ltd., 1979.

表现出不同于社会保险型国家的特点。

社会保险型与福利国家型社会保障制度模式之间存在明显区别。首先,在社会保障责任上:福利国家型社会保障制度模式中国家所承担的社会保障责任远大于社会保险型社会保障制度中国家应承担的责任,社会保险型社会保障模式中的社会保障缴费主要由雇主和雇员平均分担,福利国家型社会保障模式中雇主缴费与政府财政补贴在社会保障基金中所占比例较大;其次,在权利与义务的关系上:社会保险型社会保障模式强调权利与义务的对等性,社会保障津贴水平的高低与个人缴费有关,福利国家型社会保障模式所提供的社会保障具有普遍性,不强调权利与义务的对等性,个人享有的社会保障与个人的社会保障缴费关联不大;再次,在社会保障津贴水平上:福利国家型社会保障模式所提供的保障津贴水平较高且差异不大,其所提供的社会保障的目的不仅是缓解和预防贫困,更要提高民众的生活质量。社会保险型社会保障模式的社会保障津贴存在明显的个人差别。

西方国家两种社会保障制度模式的优势与不足也很明显。社会保险型社会保障模式更好地体现了公平目标与效率目标的统一,该种社会保障模式强调自我保障,强调社会保险资金的“自助性”,几乎所有的社会保险待遇的获得都是以个人缴费为前提的,强调权利与义务的相对统一。这种制度模式内在的激励机制促进了社会保障制度效率目标的实现。但是,这种社会保障制度模式也存在一定缺陷,该模式易受人口结构变化的影响,社会保险缴费率不断调整,现收现付制下的社会保险缴费率容易受到人口年龄结构和人口就业比例的影响,社会保险缴费率需要经常调整。该制度模式遵循当期收支平衡,缺乏必要的基金积累,难以适应人口老龄化来临时养老保险费用日益增长的需要,使未来的社会养老负担加重。社会保险型社会保障模式中的长期保障项目以代际转移方式运行,随着人口老龄化加剧,在职职工缴费负担加重,必将产生和激化代际之间的冲突。

福利国家型社会保障制度模式在一定程度上促进英国、瑞典等国经济的稳定与发展,瑞典福利国家的建立和发展促成“瑞典模式”的出现<sup>①</sup>,英国福利国家政策的实施对社会经济有很大的促进作用。福利国家型社会保障制度模式以各种转移支付的形式直接向低收入阶层提供生活补贴,使这些国家的社会贫困问题有了较大的缓解。高福利政策通过各种社会保险和社会救济使低收入阶层得到了一定的补偿,有助于改变社会结构,从根本上改变贫困问题。福利国家型社会保障制度模式的运行需要政府大量财力支持,政府财力主要来自税收,高累进税率制度具有较强的再分配性,使社会贫富差距趋于缩小,社会财富分配趋于公平。但是,从20世纪70年代末开始,福利国家型社会保障制度模式的国家先后都面临一些问题。高福利在促进社会公平的同时损害了效率,福利的“普遍性”与“统一性”挫伤了人们工作积极性。福利国家型社会保障制度模式国家的企业工资和福利开支持续增长,产品成本迅速提高,企业的国际竞争能力受损,成为福利国家经济增长减慢的内在因素。福利国家型社会保障制度模式国家的公共支出呈直线上升趋势,公共支出增长率远远高于同期国民收入增长率,使得福利国家财政状况日益恶化,导致财政赤字长期化和过高的通货膨胀率,反而降低了人们的实际收入,使其高福利政策大打折扣。

## 二、西方国家社会保障制度模式的相对性

西方国家社会保障制度模式是一个历史发展产物。19世纪末,以社会保险制度为核心内容的现代社会保障制度出现时,尽管各国社会保障制度存在差别,如一些国家实行强制性社会保险,一些国家实行了自愿性社会保险制度,社会保险项目在各个国家也存在一定差别,但西方各国在社会保障

<sup>①</sup>Arthur Gould. *Capitalist Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*. London: Longman, 1993.

制度理念及其影响下所形成的社会保障制度内容构成、水平与运行机制方面的差别尚未体现出明显的类型性。第二次世界大战后,西方国家社会保障制度快速发展,基于不同的社会、经济、政治、历史文化背景下的社会保障制度理念差别逐渐明显,在此基础上逐步形成西方社会保障制度的不同发展模式。

西方社会保障制度模式具有相对性,这集中表现在西方国家社会保障制度两种模式之间并不是毫无联系或截然不同的。事实上,两种社会保障制度模式之间存在许多相互联系甚至相互一致的地方。首先,社会保险型社会保障制度是出现最早的西方国家社会保障制度模式,福利国家型社会保障制度是在借鉴社会保险型社会保障制度模式的基础上发展起来的一种西方国家社会保障制度模式,西方国家两种社会保障制度模式具有同源性。而在第二次世界大战以后,在德国社会保障制度恢复和重建的过程中,也曾经出现过试图采用被誉为福利国家蓝图的《贝弗里奇报告》的基本原则;其次,西方国家两种社会保障制度模式下的社会保障制度项目基本一致,都包括社会保险制度、社会救助制度与公共福利制度,其差别主要在于两种社会保障制度模式下社会保障制度诸项目尤其是社会保险制度项目中国家、社会与个人责任程度的不同及其影响下的社会保障资金来源、津贴水平等的不同;再次,两种社会保障制度模式下社会保障基金筹资模式具有一致性,无论是社会保险型社会保障制度模式或是福利国家型社会保障制度模式,其社会保障基金筹资模式主要都是采用现收现付制,而且也都存在一种从完全的现收现付制筹资模式向现收现付为主、部分积累制为辅的社会保障基金筹资模式转变的趋势。

西方国家社会保障制度模式的相对性还表现在不仅不同社会保障制度模式的国家的社会保障制度存在明显差别,而且同一社会保障制度模式的不同国家的社会保障制度也存在一定的区别,这种区别不仅表现在社会保障制度发展道路方面,而且表现在社会保障制度构成和管理体制等方面。不仅英国和美国等分别属于不同社会保障制度模式的国家在社会保障制度发展道路、制度构成与管理体制方面存在显著差别,就是英国和瑞典、美国和德国等分别属于同一社会保障制度模式的国家的社会保障制度也存在明显区别。

主要西方国家社会保障制度类型比较表<sup>①</sup>

制度项目	英国	瑞典	德国	美国
老年保障	社会保险与社会救助双重制度	普遍养老金待遇与社会保险双重制度	社会保险	社会保险
医疗保障	普遍医疗	普遍医疗	社会保险	社会保险
工伤保障	社会保险	强制性向公营保险公司投保	强制性向半私营保险公司投保	强制性向公营或私营保险公司投保
失业保障	强制失业保险	国家补贴的自愿失业保险	强制失业保险	强制失业保险
家庭补贴	普遍性福利	普遍性福利	普遍性福利	贫困救助

西方国家社会保障制度模式的相对性还表现在社会保障制度模式的影响的特定社会条件要求。如前所述,社会保障制度模式是不同类型的国家在社会保障制度内容、水平与运行机制方面所表现出来的共同特征,它是由各国社会、经济、政治、历史文化发展决定的。西方国家是现代社会保障制度发达的国家,其社会保障制度模式无疑将对其他国家社会保障制度的发展产生重要影响,但是,各国社会、经济、政治、历史文化发展的不同决定了各国在选择社会保障制度发展模式时必须结合自己的国情。西方国

<sup>①</sup>和春雷:《社会保障的国际比较》,北京:法律出版社,2001年版,第163页。

家社会保障制度不同模式适应了西方不同国家社会保障制度发展的基本国情,西方国家社会保障制度两种模式虽然具有一定的普遍性与经验性,但是,这种经验性与普遍性是相对的而非绝对的,它并非对所有国家的社会保障制度建设都具有通用性与可行性,任何一个国家社会保障制度模式的选择,必将是国家社会保障制度发展的基本模式与本国基本国情相结合的产物<sup>①</sup>。

### 三、西方国家社会保障制度发展道路

西方学术界运用不同的标准从不同的侧面对各国社会保障制度发展道路进行了分类,戈兰·瑟尔鲍姆依据福利国家目的、社会权利、福利范围与方式等,将西方国家社会保障制度划分为无产阶级福利国家和资产阶级福利国家,显然,瑟尔鲍姆的划分带有强烈的意识形态和社会制度色彩。著名社会保障学者埃斯平·安德森在其《福利资本主义的三个世界》中按照西方社会思想传统,将西方社会保障制度划分为三种类型,保守主义社会保障体制,其典型代表性国家是法国、德国、意大利和奥地利;自由主义社会保障体制,其典型代表性国家是美国、加拿大和澳大利亚;社会主义社会保障体制,其典型代表性国家是丹麦、挪威和瑞典等国家<sup>②</sup>。诺尔曼·金斯伯格在其《福利的分化》一书中,又主要按照经济社会价值理念将西方国家社会保障制度划分为四种类型,社会民主主义福利国家,其典型代表是瑞典;社会主义市场经济福利国家,其典型代表是德国;法人市场经济福利国家,其典型代表是美国;自由集体主义福利国家,其典型代表是英国<sup>③</sup>。伊恩·霍利迪又在艾斯平-安德森的福利资本主义国家三个世界的基础上,将资本主义福利国家划分为四个世界,保守主义福利国家,其典型代表是法国、德国、意大利;自由主义福利国家,其典型代表是美国、加拿大、澳大利亚;社会主义福利国家,其典型代表是丹麦、挪威、瑞典;生产主义福利国家,其典型代表是日本、新加坡、韩国。

这种类型划分如同上述关于社会保险型社会保障制度、福利国家型社会保障制度的划分一样,都是对西方国家社会保障制度进行归类,而事实上,世界各国的社会保障制度都有自己的发展道路,甚至可以说,世界各国社会保障制度发展道路都不同,各国社会保障制度发展道路的这种差异性具有绝对性,而各国社会保障制度发展道路的一致性则具有相对性。西方国家社会保障制度发展道路存在多种情况:

第一种是用城镇社会保障制度覆盖农村的“英国道路”。与英国以社会保险制度为核心的现代社会保障制度出现时具有显著的群体性与差异性,如失业保险主要针对存在经常性失业风险的几种行业,随着社会保障制度的发展,英国逐渐将最初出现或者适用于城镇工业就业人员的社会保障制度,覆盖到农业从业者及其他各行业的就业者,从而实现了英国全体公民的社会保障制度的统一。

第二种是城乡社会保障制度统一的“瑞典道路”。由于瑞典工业化具有与欧洲大陆互补性、从农林渔业等行业的工业化开始的特点,使得瑞典产业工人与农林渔业从业者天然形成紧密不可分的经济与社会关系,这就使得以社会保险制度为核心的社会保障制度在瑞典出现时,必然将产业工人与农林渔业从业者结合起来加以考虑,因此,瑞典现代社会保障制度一开始出现,就是全体劳动者统一的制度并逐步发展和延续下来。

第三种是城乡社会保障制度差别的“法国道路”。法国由于长期进行的政治革命,工业化发展比较慢,强有力的自由、平等、民主思想传统,农业以及种植业、养殖业在经济中的重要地位等因素,导

<sup>①</sup>丁建定主编:《社会保障概论新编》,北京:中国人民大学出版社,2016年版,第202-203页。

<sup>②</sup>埃斯平·安德森:《福利资本主义的三个世界》,北京:法律出版社,2003年版。

<sup>③</sup>诺尔曼·金斯伯格:《福利的分化》,杭州:浙江大学出版社,2010年版。

致法国以社会保险制度为核心的现代社会保障制度不仅出现较晚,而且其社会保障制度存在着非常显著的行业、职业与群体差异性,显著的差异性可以作为法国社会保障制度历史与现实特征的主要代名词。

第四种是城乡社会保障制度主体差异、部分统一的“日本道路”。日本由于工业化较晚、劳动力在第一部类、第二部类与第三部类中的相对均衡分布,使得日本以社会保险制度为核心的现代社会保障制度的建立最初主要是针对产业工人的厚生保险制度,之后,其他行业建立各自的社会保险制度即各种共济组合保险制度,而农业从业者与农村居民则建立起国民保险制度,这样,日本社会保障制度的发展不仅存在行业差别即被称为职域社会保险制度,还存在地域差别即被称为地域保险制度。但是,20世纪70年代日本开始实施的国民基础年金则是针对全体国民统一的基础年金制度。

此外,美国的社会保障制度发展道路也非常有特色,美国既存在将城镇产业劳动者的社会保障制度逐渐覆盖到全体国民这样一种从差别到统一的发展历程,也存在着随着美国州的增加,社会保障制度逐渐覆盖到新建各州的发展历程。但是,美国社会保障制度发展道路的最大特点之一是在联邦和州政府分权体制下,联邦政府社会保障制度与各州政府的社会保障制度权力存在明显划分,这样导致美国每一个公民都具有享有社会保障的权益,但是各州的社会保障制度又存在一定的差别<sup>①</sup>。

必须加以强调指出的是,西方国家社会保障发展道路存在着从不同群体的差别性社会保障制度到统一性社会保障制度的重要趋势和事实,但这种统一性并非普遍的发展道路,西方国家社会保障发展道路存在着统一性与差别性并存的事实,而且差别性发展道路是一些国家社会保障制度发展道路的突出特征。各国社会保障制度的发展道路受到多种因素的影响<sup>②</sup>,这些因素的地位和作用存在一定的差别。经济发展状况是影响社会保障制度发展道路选择的重要因素但非主要因素,社会保障制度发展道路选择统一模式并非与经济发达程度呈正相关,社会保障制度发展道路的差别性并非经济落后的标志,经济结构则是决定社会保障制度道路发展的主要经济因素;社会结构状况是影响社会保障制度发展道路的决定性因素,经济结构决定社会结构,从而决定这一个国家的社会政策结构,社会结构决定利益结构,从而决定各个社会群体的利益诉求,进而影响社会保障制度的发展道路,社会结构决定社会保障制度的政策选择与取向;政治体制状况是影响社会保障制度道路选择的重要因素之一,政府体制的分权与集权对社会保障制度发展道路具有重要影响,政党体制中的两党与多党制度对社会保障制度的发展道路具有重要影响,但是这种影响并非决定性影响,相比较而言,政治理念对社会保障制度发展道路选择具有更加重要的影响;历史文化传统因素对社会保障制度道路选择具有一定的影响,自由主义文化传统比较容易导致差别性的社会保障制度发展道路,多民族文化传统也容易导致差别性的社会保障制度发展道路,合作主义文化传统则比较容易走上统一性的社会保障制度发展道路,相比较其他各种因素,文化传统因素对社会保障制度发展道路的影响具有更加显著的相对性。

此外,社会保障制度发展道路存在差别与统一的基本选择,差别与统一没有优劣之分,仅有是否适合本国国情之别。社会保障制度发展道路的统一性与差别性和公民享有社会保障制度的水平并非正相关,社会保障制度发展道路的统一性并非一定导致社会保障制度的高水平,社会保障制度发展道路的差别性也并非一定导致社会保障制度的低水平;社会保障制度发展道路的统一性与差别性与公民享有社会保障制度权益之间的关系也是十分复杂的,法定公民权与实际公民权并非全部统一,公民权在特定国家与特定历史时期实际上也具有统一性与差别性,差别性社会保障制度发展道路并非与公民社会保障制度权益的平等性一定相矛盾,统一性社会保障制度发展道路并不一定就能够促进公民社会保障制度

<sup>①</sup>丁建定:《西方国家社会保障制度史》,北京:高等教育出版社,2010年版,第380页。

<sup>②</sup>Norman Furniss, *Futures for the Welfare State*. Indiana University Press, 1986.

权益的平等化。

#### 四、政府责任履行方式下的社会保障管理模式

西方国家社会保障制度中由于责任构成不同进而导致社会保障制度管理模式的不同。社会保障制度中政府责任存在不同的参与方式,这种不同参与方式的功能与效果存在显著差异。西方国家社会保障制度中的政府责任主要有三种方式。

第一种是以英国、瑞典为代表的“过程参与”方式。即当参保者个人缴纳社会保险费时,雇主与政府同时承担规定额度或者比例的社会保险缴费,如英国现代社会保险制度出现时,实行个人、雇主与政府三方定额缴费制度等,无论是定额或者是定比都只是缴费方式不同,政府直接在参保者参保过程中同步缴费体现社会保障制度中政府责任的过程性。这种政府责任履行方式必然导致政府直接参与社会保障制度管理,于是,英国、瑞典、德国等国社会保障制度中政府责任履行的“过程参与”方式,自然使得这些国家的社会保障制度管理选择以国家管理为主的模式。

第二种是以日本为代表的“结果参与”方式。即当参保者参加社会保险制度时,雇主同时为其参保雇员缴费,而政府则不同时为参保者缴纳费用。政府为每个参保者所承担的责任体现在,当参保者领取某项社会保险津贴时,政府财政承担参保者所领取的某项社会保障津贴的规定的比例或者额度。显然,这是一种当参保者领取社会保障津贴时才体现出的政府社会保障责任履行方式,相比较前一种过程方式来说,这是一种结果参与方式。这种参与方式显然不可能强化政府在社会保障制度管理中的地位和作用,使得日本的社会保障制度管理带有明显的国家与社团共同管理模式。

第三种以美国为代表的“最后参与”方式。即当参保者参加社会保障制度时,个人与雇主缴费,政府不同时履行缴费义务,此外,各州是否将其社会保障税收解缴联邦政府可以自我做主,如州政府将其解缴联邦政府,则当州政府出现社会保障财政紧缺时,联邦政府承担弥补性财政责任,如州政府未将其解缴联邦政府,则当州政府出现社会保障财政紧缺时,联邦政府不承担弥补性财政责任。显然,在美国社会保障制度中,联邦政府的责任角色具有最后担保的角色,这使得美国社会保障制度中的政府责任履行既存在联邦政府责任与州政府责任的差别,更存在着联邦政府具有最后责任的特点,这必然使得美国的社会保障制度管理中凸显出“中央与地方政府合作管理模式”。

1999年部分国家的国家社会保障养老金方案的现行费率<sup>①</sup>

方案	总保人费率 (占可受保总收入的%)	雇主的份额 (%)	雇员的份额 (%)	政府分摊
比利时	16.36	8.86	7.5	年度补贴
法国	14.75	8.2	6.55	可变补贴
德国	19.5	9.75	9.75	非保险福利的费用
意大利	32.7	23.81	8.89	社会救济福利加上总赤字的费用
卢森堡	24	8	8	可受保收入的8%
美国	12.4	6.2	6.2	特殊津贴和家庭经济情况调查后的津贴的费用

此外,在一些国家的相关社会保险制度中存在特殊的责任关系,如德国和瑞典等国的某些社会保障制度项目是由相关社团运行实施,如瑞典的失业保险制度就是由工会负责实施和运行的,政府仅

<sup>①</sup>国际劳工局:《社会保障:新共识》,北京:中国劳动社会保障出版社,2004年版,第84页。

提供必要的失业保险行政运行费用<sup>①</sup>,这也使得这些国家的某种社会保障制度管理中存在着“社团管理模式”。

需要指出的是,西方国家社会保障制度中的政府责任不管采取什么样的方式,其目的与功能可谓殊途同归。英国等国家政府社会保障制度责任履行方式采用过程参与方式,使得每个参保者随时都能感受到政府以及雇主为其履行的责任,有助于增强参保者对政府的认同感,提升政府的合法性。日本等国家社会保障制度责任履行方式采用结果参与方式,虽不及过程参与的政府责任履行方式那样具有直接性、及时性的公民认同效果,但其同样具有自己独特的社会效果,只不过这种效果不是体现在过程中而是体现在结果中,亦即不是体现在缴费时而是体现在领取时,同样可以实现公民对政府的认同。美国等国家的社会保障制度责任履行方式采用的是最后参与方式,这种方式较之过程参与方式和结果参与方式来说,其所助力的公民对政府认同功能相对比较间接,只是在个人、雇主与州政府履行社会保障责任义务的前提下,最后由联邦政府承担社会保障责任,但是,毋庸置疑,这种最后责任最终保证了公民的生活安全,同样具有提升公民对政府认同的功能。显然,政府履行对公民的社会保障责任方式可能不同,但是,无论采用什么方式履行其对公民应尽的社会保障制度责任,都有助于提升公民对政府的认同,有助于增强基于这种认同上的政府合法性。

正是由于西方各国社会保障制度模式与道路存在着上述相对统一性与绝对差异性,才使得各国社会保障制度就有了自己的国别特色,适应了自己的基本国情,发挥了自身应该具有的作用。正如国际劳工局在《社会保障:新共识》中所指出的那样,“社会保障没有一个单一正确的模式。它随着时间的推移而发展和改进。目前的社会保障措施包括社会救济方案、全民保障方案、社会保险以及公共或私人保险项目。每个社会必须确定如何才能最有效地确保收入保障和获得卫生保健。这些选择将反映一个社会的社会和文化价值观、历史、制度以及经济发展水平。国家在为社会保障提供便利、促进社会保障和扩展其覆盖面方面要发挥首要作用。”<sup>②</sup>

[责任编辑:韩小凤]

<sup>①</sup>Bent Greve. *Comparative Welfare System*. Macmillan Press Ltd., 1996.

<sup>②</sup>国际劳工局:《社会保障:新共识》,北京:中国劳动社会保障出版社,2004年版,第2页。