

# 西方“福利国家之父”——贝弗里奇

——兼论《贝弗里奇报告》的诞生和影响

关 信 平

1942年英国著名学者W.H.贝弗里奇提出的《贝弗里奇报告》勾画了战后英国及整个西欧“福利国家”制度的蓝图。半个世纪以来，贝弗里奇的基本思想和主要政策建议一直是西欧福利制度的指导原则。多年来，当人们对西欧“福利国家”制度进行反思时，它也一直是人们讨论的焦点。

本文简要介绍了贝弗里奇的生平、政治经历、学术生涯以及他对西欧社会福利制度的建立所做的贡献。简要分析了《贝弗里奇报告》诞生的社会背景、主要内容和意义，以及它在战后半个世纪西欧社会福利制度中所起的作用和新的社会条件下面临的各种问题。

作者：关信平，男，1956年10月生，南开大学社会学系讲师。

1992年是著名的《贝弗里奇报告》发表50周年的纪念年，全世界的学者们纷纷以各种形式纪念这一划时代的文献发表半个世纪。在西方世界，尤其在贝弗里奇的祖国——英国的社会政策学界，掀起了一场“贝弗里奇热”。

40年代初，当第二次世界大战还未结束，英国正处在对德作战的艰苦年代，政治家和学者就已经在考虑战后社会重建的问题了。1941年，受丘吉尔政府的委托，贝弗里奇领导了一个专门委员会，开始了对战后重建中的若干问题的研究。次年，一份名为《社会保险及相关服务》(Social Insurance and Allied Services)的研究报告问世。这就是对战后西方社会的福利制度产生了巨大影响的《贝弗里奇报告》。《贝弗里奇报告》里较全面地总结了英国战前社会中存在的各种问题，分析了已有的社会保障和福利制度的成就和弊端。在此基础上，提出了建立战后新型社会保障和福利制度的一整套方案。这套方案的总体设计和其中的大部分建议被战后的英国政府所采纳，为战后英国福利制度和政府社会政策奠定了基础。并且其影响扩展到了其它西欧国家，甚至影响到了美国。西方各国，尤其是西欧各国在设计其战后的福利制度时，都不同程度地接受和参照了贝弗里奇报告中所提出的模式，使之成为整个西方福利国家的典型模式，贝弗里奇本人也因此而被誉为“福利国家之父”。

战后的半个世纪中，西方资本主义国家经历了许多风风雨雨，其福利制度也经历了许多考验。曾经最令西方政治家和许多学者骄傲的“福利国家”后来也被他们自己发现并不是那么十全十美。尤其是它与当代经济发展的矛盾使之受到了强烈的批评。然而，尽管已有多年的激烈争论和批评，西方的福利国家制度并没有从根本上改变，而且人们似乎也不想从根本上改变它，因为它已经成为了一种牢牢植根于西欧发达国家大多数人头脑中的意识形态和习惯了的社会生活和社会运行模式。现在，当这套福利国家模式诞生了半个世纪之时，学者和政

治家们又大规模地掀起了对它的反思运动。从历史分析看它诞生的社会根源，从战后的社会变化看它几十年来的功过是非，更从未来的社会发展看它的前途命运。

## 一、贝弗里奇：英国式的改良者

威廉·亨利·贝弗里奇 (William Henny Beveridge, 1879-1963) 生于印度的一个英国法官家庭。青年时期，他毕业于牛津大学，取得了数学和古典研究的学位。此后，他在汤因比会馆 (Toynbee Hall) 里从事对伦敦东区贫困社会状况的研究。这种早期的研究对他终生同情穷人打下了基础。后来，他担任过记者，在政府里担任过文职人员。第一次世界大战以后，他被任命为伦敦经济学院院长。他担任这一职务近20年 (1919-1937)。在此期间，他的能力和谋取资助的技巧使这所大学有了长足的发展，成为了英国最负盛名的社会科学研究权威机构。离开伦敦经济学院后，他回到早年就读的牛津大学，担任了一所学院的院长。在政治上，贝弗里奇是一个自由派者。尽管他的很多思想颇受西方社会主义思潮的影响，但他从未加入过工党，也未成为当时在英国甚为流行的费边主义者。在经济学观点上，他有过一些大的摇摆。在两次世界大战中，他都强烈鼓吹集中控制和计划。但在两次大战之间的时间里，他却更倾向于让市场发挥作用。贝弗里奇一生担任过不少重要的领导职务，除了在两所著名大学里任过职以外，他还分别担任过英国上下两院的议员，并且担任过二战期间英国政府的劳工部次长。作为一名领导人，他的工作作风颇为独断专行，很少征求其下属和同事的意见，即使在大学里任职时也是如此。他的这种作风在其领导专门委员会起草《贝弗里奇报告》时也表现了出来。该委员会的一些人并不完全同意报告中的一些内容，但贝弗里奇本人却坚持自己的观点，最后导致了此报告由其本人署名发表，并被后人按其名字命名。

贝弗里奇生活在处于动荡和转型时期的英国。经过近二百年的工业化发展以后，英国在上个世纪后半叶已成为了世界列强之一。但是，工业化的发展给社会带来的消极后果也从那时起逐渐显示出来。19世纪上半叶英国维多利亚时代的繁荣掩盖了许多社会问题，但从70年代开始，由于经济危机和经济发展的减弱，各种社会问题一下子就突出了出来。从19世纪下半叶起，许多有识之士都看到，资本主义工业化的发展虽然给资本家带来了巨大的财富，但却并没有使广大劳动人民摆脱贫困。相反，工业化的生产方式和生活方式还使劳动人民的生活充满了更多的风险和不稳定。尤其是在工业大城市里，失业、疾病、工伤和年老时时威胁着劳动者正常的谋生。在这种情况下，欧洲的工人阶级在具有革命精神的知识分子的号召下纷纷组织起来，从经济和政治上向资产阶级展开了抗争。由各种社会问题引起的社会矛盾冲突较为严重。当时的马克思主义者认为，各种社会问题和社会矛盾是资本主义制度本身造成，要解决这些问题，就必须首先从根本上改变社会制度，用社会主义的生产资料公有制原则去取代资本主义的私有制。毫无疑问，马克思主义者的革命学说和19世纪的工人运动对英国及其它西欧国家的统治阶级起到了强烈的刺激作用。尽管后来马克思主义的社会主义革命在英国并没有实现，但这种运动却促使统治阶级去重视当时的各种社会问题，并促使了现代社会保障制度在英国及西欧各国的诞生和发展。

与马克思主义的运动同时发展起来的还有当时英国的社会改良运动。在上个世纪末，费边社的社会改良主义在英国很盛行，尤其是吸引了一批知识分子。这个学派的改良主义在英国至今仍具影响。除此以外，不少知识分子还进行了许多社会调查，深入而广泛地揭露出英国社会中存在的种种问题。其中较有影响的有C.布思 (Charles Booth) 对伦敦贫民的调查

(1889-1903)和B.S.朗特里(B.S.Rowntree)在约克郡所做的调查(1901)。这些调查结果使政府和公众都更明确地认识到贫困问题的严重存在,并且认识到贫困的主要原因并不像人们以前所认为的那样是由于懒惰等个人原因,而更多地是由于社会的不合理。因此,必须进行社会改革来解决这些问题。

· 处于这种社会改革时代中的贝弗里奇也深受改良主义的影响。从他早年对伦敦东区贫困问题的研究起,他对社会福利问题的研究兴趣一直持续终生。当他还是一名记者时就开始研究失业问题,并提出了建立失业保险的主张。此后,由于他长期在学术机构任要职,并几次进入政府工作,使得他有更多的机会用其思想去影响政府的行动,使其研究结果更具实践意义。贝弗里奇本人远非社会主义者,但他与当时的许多学者一样,看到了工业化所带来的许多社会问题。他没有象社会主义者那样主张从根本上改变社会制度来解决这些社会问题,而是主张在原有的制度下,通过一系列的社会改良来导向一个良好的社会。从他本人的政治立场出发,并受德国社会保障制度建立的影响。他提出了通过在英国建立社会保险来解决劳动人民的失业和贫困的问题。并且,在后来他为实现这一目标而奋斗了终生。从这个意义上看,他是一个社会改良主义者。从历史上看,英国似乎是一个出改良者的地方,各种社会矛盾、各阶级和群体之间的冲突往往以一种妥协的方式加以解决。贝弗里奇正是这种社会传统中的一个产物,同时也是本世纪英国社会改良主义运动的一个典型代表人物。

英国的社会福利制度在本世纪上半叶经历了两次大的变动。第一次是在本世纪初现代社会保险制度的建立,其最主要的标志是以1911年《国民保险法案》为主的一系列立法的通过。第二次是在第二次世界大战后“福利国家”的建立,其标志是以1946年的《国民保险法案》为主的一系列新法案的通过。在这两次大的变动中,贝弗里奇都起作用。在本世纪初英国社会保险制度建立时,他还只是一名年轻的政府官员,在其中只起到了参与和辅助的作用。但第二次世界大战后英国的“福利国家”制度则基本上是按照他所提供的蓝图而建立的。做为一名学者,他的思想由于顺应了英国社会的需要而得以实现,取得了很大的成就。同时,他的社会改良倾向也深深地体现在了现代英国社会保障制度之中。

## 二、《贝弗里奇报告》：西方“福利国家”的蓝图

《贝弗里奇报告》最初发表于1942年,当时英国正处于同德国法西斯进行艰苦卓绝的战争时期。《贝弗里奇报告》之所以能在那时发表,是有着深厚的社会根源的。首先,到本世纪中叶时,西欧的现代社会保障制度已有半个多世纪的历史,英国的国民保险制度也走过了30年的历程了。在其间积累了大量的经验和教训,这对《贝弗里奇报告》的起草起到了相当大的作用。该报告中所提出的大部分政策建议都是在先前的理论和实践的基础上做出的。可以说,如果没有先前几十年的经验,《贝弗里奇报告》是不可能在那个当时诞生的。第二,第二次世界大战前英国严重的社会问题为《贝弗里奇报告》的诞生提出了客观的社会要求。尽管自上个世纪的下半叶以来,英国朝野一直在努力解决工业化带来的各种社会问题,但直到本世纪中叶,许多问题仍未能很好的解决。尤其是本世纪30年代的经济危机给英国的经济、政治和人民生活带来了很大的冲击,而当时不完善的社会保障制度无法应付经济危机和萧条所带来的冲击,甚至其自身都有解体的危险。在这种条件下,社会矛盾加剧,下层劳动者生活艰难,人民的怨声很大。第三,当时正在兴起的国家干预主义的经济理论为《贝弗里奇报告》提供了理论基础。如果说凯恩斯主义经济学是从经济学角度上将国家干预主义理

论化了，那么《贝弗里奇报告》则是在社会福利政策方面将这一理论具体化了。第四，第二次世界大战为英国造成了一个有利于社会福利制度发展的特殊的社会环境。一方面，战争使国内的阶级阶层矛盾趋于缓和，因为在战争期间各阶级和阶层人士都面临着同样的危险和困难，都必须做出同样的牺牲（至少在原则上是如此）。另一方面，战争的要求发展了“资源共享、危险共当”的原则，而这也恰恰是社会保险的基本原理。同时，战时所实行的生活必需品的分配制度也为后来贝弗里奇的政策建议提供了实践基础。再有，为了打赢这场战争，丘吉尔政府必须要调动起全国人民的力量来共同努力。这样，它就不得不首先理顺各阶级、阶层之间的关系，缓和各种社会矛盾，向工会等利益团体做出让步。同时，政府还向人民许诺，一旦打败了德国法西斯后，英国将建立一个公正、平等和富裕的社会。所有这一切，都为《贝弗里奇报告》的诞生提供了很有利的社会条件和政治上的契机。

正是在这种社会条件下，还在艰苦的战争岁月里，英国朝野的政治家和学者们就已经开始考虑战后社会重建的问题了。也正是基于这种社会要求，一个跨部门的政府委员会在1941年组建了起来，受命考察现有的国民保险制度。而贝弗里奇则被任命为该委员会的主席。

最初，政府的目的是有限的，只是想将当时杂乱无章的各种社会保障和福利项目规范化和统一化。但贝弗里奇则认为要做的工作“不是修修补补，而是革命”。经过一年的努力，贝弗里奇拿出了《社会保险及相关服务》的研究报告，这就是著名的《贝弗里奇报告》。在这份长达近三百页的报告中，贝弗里奇全面地考察了英国现有的社会保障及其它福利安排，在此基础上提出了一个系统化的战后社会福利计划，这就是后来人们所称的“贝弗里奇计划”（Beveridge Plan）。

《贝弗里奇报告》的主要内容有以下几个方面：

#### （一）提出英国战后社会重建的任务

贝弗里奇认为，英国战后重建中最主要的任务是战胜“五大巨人”（Five giants），即贫困、疾病、无知、肮脏和懒惰。贝弗里奇看到，这五个方面是当时英国所遇到的，也是战后重建中应首先解决的主要问题。他认为，针对这些社会问题，应该实行一系列的社会政策。例如，实行全面的社会保险以对付贫困；实行国民医疗计划以解决疾病；提高教育水平以对付无知。《贝弗里奇报告》主要是关于社会保险方面，即针对“贫困”问题的。但在其中也涉及到一些其它方面的内容。

#### （二）对现有社会保障制度的批评

通过对现有社会保障制度的全面考察，贝弗里奇在《贝弗里奇报告》里列出了当时这套制度中所存在的主要问题。它们是：1. 扩及面太小。当时的国民保险只包括了人口中的一部分，而其他的人则被排除在外，只能靠政府救济维持低保障。2. 社会保障的内容不完善，人生活中可能出现的许多风险事件未能纳入社会保障项目之中。3. 保障标准太低，不一致，并且保障时期太短。4. 管理混乱。项目分散，管理机构杂乱，浪费很大。5. 与其它社会事业不配套。例如，没有足够的就业服务和医疗服务来支持社会保障制度，因而使后者的功能无法正常发挥。贝弗里奇认为，尽管英国的现代社会保险制度已有几十年历史了，但由于这些问题一直未能解决，因而这套制度仍是很不完善的。

#### （三）建立新型社会保障体系的方案

这是《贝弗里奇报告》的核心内容。贝弗里奇设计这套方案的基本原则是：以一种革命性的态度去对旧的体制进行彻底的重建。在这一过程中，必须要贯彻国家和个人共同负责的

原则。建立一种由国家通过社会保险原则组织起来的、更为理性化和高效率的社会保障体系，以便给人们提供基本生活保障，并尽可能地缩小传统的国家救济制度所起的作用。<sup>①</sup>

按照上述原则《贝弗里奇报告》中提出，新的社会保障制度应由国民保险和国民救助两大部分组成。其中前者是这套制度的主体部分，后者是居于次要地位的。按照贝弗里奇的设想，国民保险体系应在以下原则的基础上建立：1. 扩大面广泛。它应该尽可能的将所有人都包括进来，不仅包括企业的雇员，也应包括私人 and 个体劳动者。2. 义务权利原则。所有将从国民保险中获得保障利益的人都应首先向其投保，而所有完成投保义务的人都有权利从这套体系中获得保障利益。3. 强制性原则。所有符合一定条件的人都必须加入这一体系，而不能由个人和组织自由选择是否加入。4. 同一标准原则。所有人不管其收入高低如何都按同一标准投保和获利。5. 基本生活保障原则。保障给付的标准应维持在满足基本生活需要的水平，既不能过高，也不能过低。贝氏将这一标准称为“全国最低水平”（National Minimum）。6. 统一的管理体制。所有参加者都只向一个政府部门交纳一种“国民保险税”。所有的国民保险事项都由该部门统一管理。7. 完善的保障项目。人们生产和生活中所可能遇到的所有风险都应在受保之列，其中最主要的有老年、疾病、工伤和失业。

在《贝弗里奇报告》中，“国民救助”的含义是由国家给那些暂时不能纳入国民保障体系中的人提供相应的基本保障。其功能是起到基本安全网的作用，以补充国民保险的不足，按照贝弗里奇的设想，虽然国民救助在最初是必需的但其作用将随着国民保险的逐步完善而降低（但后来事实上的发展并没有安全符合他的这一设想）。

#### （四）新型社会保障体系的配套政策

贝弗里奇认为，上述的国民保险和国民救助构成了他提出的战后新型社会保障体系的主体，同时也是整个社会福利制度的基础。但是，他同时也看到，如果没有其他相应的配套政策的话，这套国民保险和救助体系是无法正常发挥功能的。为此，各种主要的配套政策也是《贝弗里奇报告》中的重要内容之一。在这方面，贝弗里奇提出了以下几方面的政策建议：

1. 充分就业。30年代的经验使包括贝弗里奇在内的许多人都认识到，如果没有充分就业作基础的话，任何社会保障体系都不可能取得成功。贝弗里奇尤其强调充分就业的重要性，一方面是因为他在对现有社会保障体系做全面考察时发现了它对社会保险体系成功与否的决定性作用，另一方面也因为他本人终生都对就业问题感兴趣。贝弗里奇甚至还具体的指出，战后英国的失业率不应超过8.5%，否则他的这套新型国民保险体系将无法正常工作。<sup>②</sup>

2. 全面的健康服务。贝弗里奇看到，如果劳动者没有强健的体魄，他们对因疾病而造成的保险需求和开支就会增加，并因而给国民救助带来很大的压力，影响其正常的功能发挥。因此，全面的健康服务应是新型社会保障体系不可缺少的配套政策。按贝弗里奇的话说，这是“使社会所有成员都能恢复工作的能力”。<sup>③</sup>后来的情况表明，贝弗里奇这里提出的建议成为了战后英国国民健康服务体系的指导原则。

3. 家庭津贴。又称“儿童津贴”，这是对多子女的家庭的补贴。贝弗里奇提出此项建议的主要目的是想缓解多子女大家庭的贫困，并刺激当时下降着的生育率。但同时也是想拉开工作者和不工作者之间在家庭人均收入上的差距，以避免大量的人因家庭人均收入太低而

<sup>①</sup> P. Alcock, 1987, P49.

<sup>②</sup> Beveridge 1942, P. 163以及M. Hill 1990, P. 30.

<sup>③</sup> Beveridge 1942, P. 158.

放弃工作，转向社会救济。<sup>①</sup>

从以上主要的政策建议可以看出，这是一个全面的、系统性的建立战后新型社会福利制度的蓝图。从历史的角度看，它是自19世纪后半叶以来西欧社会改良主义者长期探索的一个结果。从当时的社会根源上看，它又是30年代西方经济危机和第二次世界大战等重大社会事件的结果，也是当时西方社会经济理论的主流从自由放任主义转向国家干预主义的倾向影响下的一个具体政策设计。从内容上看，《贝弗里奇报告》的重要意义在于：1.它提出了建立全国统一的社会福利制度的构想，以取代以前那些分立、零散的保障项目；2.它提出了一套完善的社会福利体系。其中包括的项目相当广泛，各项目之间相互配合，旨在对付所有社会成员在现代社会中可能遇到的任何风险。3.它提出了建立全国范围的最低保障线的设想，所有社会成员的实际生活都不应低于这一标准。这样就取代了在英国已有三百多年历史的“济贫法”中的有条件救济的基本原则。从这些内容上看，《贝弗里奇报告》是革命性的，因为它对已有的社会福利制度进行了较彻底的改造和重组。当然，这种“革命”又是不彻底的，因为它毕竟还是在原有制度的基础上进行的。在社会保险原则以及许多具体项目的安排上仍延用或借鉴过去的理论和实践，并体现出各个阶级和利益群体之间妥协的结果。<sup>②</sup>这里我们再一次看到英国式“革命”的不彻底性特征，同时它也再次反映出贝弗里奇本人改良主义者的倾向。

然而，无论人们怎样从理论上评价它，它实践上的意义都是不可低估的。《贝弗里奇报告》的发表是英国乃至整个西欧现代经济和社会发展史上的一个重要的转折点，它全面地继承和总结了在此以前半个多世纪以来人们解决工业社会各种社会问题的努力，并且立足于当时英国社会的现实，形成了一个系统化的“一揽子方案”。将前人想利用社会福利制度来解决社会问题的构思推到了一个高峰。同时，它指导了战后英国和西欧各国在社会福利方面的各种立法和实践，其影响一直延续到现在。也正是《贝弗里奇报告》在历史上所具有的这种特殊重要性，奠定了贝弗里奇本人在学术和实践两方面的重要地位。尽管“福利国家”的概念并不是由贝弗里奇本人提出来的，但由于他在起草《贝弗里奇报告》中的贡献而被后人公认为西方“福利国家之父”。

### 三、《贝弗里奇报告》对战后英国社会福利制度的影响

要认识《贝弗里奇报告》的重要意义，不仅要看到它在本世纪中叶对建立英国新型社会福利制度所起的作用，更重要的是应从战后半个世纪以来整个西欧的社会发展，以及其福利制度在这种发展中所起的作用来看《贝弗里奇报告》的深远影响及其功过是非。

本世纪中叶以来，西方资本主义国家的发展给人们展现出这样一个事实：从上个世纪起直至本世纪中叶，西方的资本主义制度中出现了很多问题，社会矛盾十分尖锐，似乎已濒临“垂死”。但是，自第二次世界大战结束以来，西方各国在经济、政治和社会各方面仿佛都神奇般的“起死回生”，进入了一个新的高速发展的历史时期。迄至今日，西方国家新的发展已迫使其它各国的学者和政治家们不再采用传统政治意义上的社会制度和意识形态差异来看待西方国家，而转用经济、科技和社会发展的综合分析法来研究西方发达国家在战后的发展。换言之，人们不再强烈地批判西方的资本主义制度，而转向研究西方的经验，并注重吸

<sup>①</sup> T. Byrne and C. F. Padfield, 1990, P. 43.

<sup>②</sup> T. Byrne和C. F. Padfield, 1990, P. 44.

收西方发达国家的长处。一旦人们把视角转向这个方向，马上就会看到，西方发达国家之所以能在战后保持几十年的经济发展和社会稳定，主要得力于两个方面的因素：一是当代科学技术的长足进步给其经济活动注入了新的活力，二是高度发展的社会福利换来了长期的社会稳定。就后一方面而言，战后各西方发达国家（尤其是西欧国家）广泛地推行了普遍的社会福利政策，在其中，社会保障是其核心部分。几十年的经历已证明了这些社会政策的社会效益是巨大的。尽管在西方社会福利和社会保障制度方面仍有不少批评意见，但这套制度在战后所取得的成就已为全世界所瞩目。现今，世界各国都把注意力转到了经济和社会发展方面，西方的福利制度自然也就成为了世界各国注意的焦点之一。同时，西方发达国家自己也十分注重研究这套制度中存在的问题，尤其是在新的国际竞争中所面临的新的挑战。每当人们去研究这套制度的发展、成就和问题时，仍然都会把眼光追溯到其最初的蓝图——《贝弗里奇报告》上。

然而，在《贝弗里奇报告》发表之初，并不是所有的人都一下子认识到了它的重要意义。事实上，在当初学者和政治家中对它的评价并不一致，在英国议会讨论时，有121位议员持反对意见，还有更多的人投了弃权票。在对待《贝弗里奇报告》态度上的差异竟引起了可能导致战时联合政府分裂的危险。丘吉尔首相本人最初对它也持反对态度。据报道，他拒绝会见贝弗里奇，并且不许贝弗里奇进入任何一个政府部门。但是，《贝弗里奇报告》在当时毕竟是符合了广大人民的心态和要求，并且与占主导地位的社会经济思潮一致，因此是颇具社会基础和生命力的。当时，《贝弗里奇报告》一下子发行了近50万册，在美国也发行了5万册。据说在英国政府书店门口购此书的人曾长达半英里，这足以说明当时此报告的社会反响之强烈。随着第二次世界大战的结束和工党在大选中的胜利，新的政治家和政府领导人对“贝弗里奇计划”的态度与以前有很大的不同，战争刚结束，一个实施“贝弗里奇计划”的高潮在英国政界掀起。从1945年起，短短几十年，好些有关的法案相继在议会获得通过。其中较为重要的有：《家庭津贴法案》（1945）、《国民健康服务法案》（1946）、《国民保险法案》（1946）、《儿童法案》（1948），以及《国民救助法案》（1948）。这些法案的通过，再加上1944年通过的《教育法案》，标志着战后英国社会福利体系的建立。或者，用西方政治家和学者们的话来说，这标志着西方“福利国家”的诞生。这些立法都是按照贝弗里奇提出的政策建议来制定的。尽管在具体立法时也有一些修改，但在指导原则和主要项目上都采用或参照了《贝弗里奇报告》中的内容。继英国之后，法国、联邦德国、意大利等西欧国家也纷纷对其社会福利制度进行了改造和普及扩展，一个建设“福利国家”的浪潮在西欧掀了起来。在此过程中，各国都在很大程度上采纳了《贝弗里奇报告》中的“普遍性”原则，并效仿了英国的模式。从这个意义上讲，战后西欧的“福利国家”制度事实上是以《贝弗里奇报告》为蓝图而构造起来的。

《贝弗里奇报告》的生命力还不仅仅止于它广泛而深刻的影响了战后初期西欧“福利国家”的建立，从更长远的意义上讲，近半个世纪以来西欧福利制度的每一步发展和变化都在检验着它。换言之，每当人们谈论着西欧福利制度的功过是非，以及要对福利制度做出什么调整修改时，都会去重新考察一下当年贝弗里奇所提出的基本原则和各种设想。这里，我们仅从英国社会保障制度在战后几十年的发展来看《贝弗里奇报告》对其的影响和存在的问题。

战后初期英国新的社会保障体系按《贝弗里奇报告》的建议建立起来后，头10年没有遇到什么问题，它运行状况良好，因此也没有做出什么调整和修改，其主要原因是在当时欧洲重

建时期，英国的经济发展较好，失业率很低，政治和社会生活都很稳定。但是，从50年代开始，英国社会保障制度中逐渐显露出一些问题来，自那以后，英国（乃至整个西欧）社会和经济情况发生了很大的变化。其每一步变化都考验着《贝弗里奇报告》和按其蓝图建立起来的战后社会福利体制。概括起来讲，自50年代末以来对其社会福利体制有影响作用的经济与社会变化主要有以下几个方面：1.六七十年代以来的经济滞涨和失业率的逐渐升高。经济滞涨一方面使社会福利所需的资金来源减少，另一方面因物价上升而使原来的福利保障水平无法应付需要，而失业率的升高到后来已突破了当年贝弗里奇所设的“警戒线”，这给英国的福利保障体系带来了很大的负担和威胁。2.六七十年代以后，人口老龄化加剧，这也给其福利保障体系带来了很大的压力。3.家庭结构发生变化，尤其是“单亲家庭”大量增加。这种家庭往往需要依靠社会福利的帮助，而这种情况是当年贝弗里奇所料不及的。

在变化了社会条件下，《贝弗里奇报告》中所建议的一些原则和战后初期所建立的社会福利体制遇到了一些问题。一方面，由于社会福利体系的负担增大，使得其开支逐渐膨胀，这反过来又影响了经济的增长；另一方面，许多确实生活困难，需要保障的家庭却又难以从社会福利中获得足够的帮助。面临这种情况，英国从50年代末起就一直不断地对其社会福利制度做出修正。以其社会保障制度为例，其给付标准和具体项目一直在不断地变化，以适应社会的变化。除此之外，当年贝弗里奇所建议的一些具体原则也被修改了。例如，1959年废除了当年贝弗里奇提出的基金积累式的养老年金，而以“现收现付”（“Pay as you go”）的作法取而代之，同时，还建立了国家补充保险项目，并鼓励建立各种职业养老金。这两种养老保险的投保和给付标准都以人们收入高低不同而不同，这自然就突破了当年贝弗里奇所建议的“同一标准”原则（Flatrate）。再有，在六七十年代，社会救助部分的重要性并没有象贝弗里奇当年所设想的那样会逐步降低，相反，其重要性是呈增大趋势。同时，政府在处理一些新的保障需求时，在巨大的开支压力下，也不得不采取一些“选择性”的原则，而不是一味地按照贝弗里奇的“普遍性原则”行事。

可以看出，上述修改是在贝弗里奇计划的基础上所做的局部修补，它没有破坏贝弗里奇为战后英国社会福利体制所设计的基本格局。从实践上看，这些修改在一定程度上缓和了社会福利制度在新的社会条件下所面临的矛盾，但它并没有解决一个根本性的问题即高水平的福利制度对社会经济效率的损伤。尽管当初贝弗里奇也曾试图以“理性化”的原则来解决这一矛盾，但后来的事实证明这种努力仍未能成功。战后几十年中，英国的高福利政策使英国产品的成本增大，在国际上的竞争力下降，从而导致其国内经济增长的缓慢。自70年代以来英国福利制度的这一缺陷招致了许多的批评。1979年保守党政府上台后，曾试图改革其社会保障制度，削减社会福利，但这一努力遇到了很大的社会阻力。最后，除了在一些具体的项目上做出些调整和修改之外，仍未能触动当年贝弗里奇所设计的基本框架。从总体上看，80年代英国的社会福利仍呈增大趋势。

应该指出，英国之所以未能放弃半个世纪前贝弗里奇所设计的这套福利制度，其根本原因还是因为这套制度在战后几十年中确实发挥了巨大的社会效益。通过几百年的资本主义发展，英国已积累了雄厚的经济实力。在经历了早期的无序、混乱和各种社会问题的折磨后，人们的注意力自然会转向治理各种社会问题和提高社会生活质量方面。而贝弗里奇计划和战后的社会福利体制正是顺应了人们的这种要求。在经济效率和社会福利的天平上，英国是更注重后者的，尤其是当我们考虑到英国已有的经济实力、有利的国际贸易关系，以及战后西



方科技对经济的促进等因素后,就更能理解他们有条件以牺牲一定的经济效率为代价来换回“福利国家”的稳定和高质量的社会生活,也更能理解为什么“贝弗里奇计划”在半个世纪的岁月里虽然遭到许多批评,但却经久不衰的根本原因。当然这也就是英国和其它西方国家的学者们隆重纪念《贝弗里奇报告》发表半个世纪的原因。

## 小 结

《贝弗里奇报告》是在工业化社会中人们试图通过改良来解决社会问题的一个产物。在经过了几代人的努力之后,最后通过贝弗里奇之手设计了这套较为完整的社会保障和社会福利构架。它对战后英国乃至整个西欧社会的稳定发展和社会生活质量的提高起到了不可估量的作用。

目前,我国也面临着改革和健全社会保障体制的重要问题,虽然我国现有的条件使我们无法全盘吸收“贝弗里奇计划”的方案,也不能照搬西欧“福利国家”的作法。尽管各国的社会条件有很大的不同,但在未来的市场经济中,我们会遇到与西方诸国早期发展相似的社会情景和社会问题。因此,欧洲人所发明的社会保险方法、《贝弗里奇报告》中所提出的许多具体原则和设计,以及战后英国和西欧各国社会保障制度发展中的经验教训都会对我们有用。事实上,我们的社会保障制度改革已经面临着一些与当年的英国颇为相似的问题。因此我们应该更深入地研究包括“贝弗里奇计划”在内的各国经验教训,吸取其中对我们有用的东西。从这个意义上讲,尽管“贝弗里奇计划”当初只是为英国设计的,但它的影响力事实上是超国界的。

### 主要参考资料:

1. Beveridge, W.H., "Social Insurance And Allied Services", HMSO, 1942.
2. Jordan, B., "Want (Social Security)", In "Social Policy & Social Administration", Volume 25, Number 1 (Beveridge Special Number), March, 1991.
3. Fraser, D. "The Evolution of the British Welfare State" 2nd Edition, MacMillan, 1984.
4. Leaper, R. "Introduction to the Beveridge Report", In "Social Policy & Social Administration", Volume 25, Number 1 (Beveridge Special Number), March, 1991.
5. Hill, M., "Social Security Policy in Britain", Edward Eigar Publishing Company, 1990.
6. Rees, A.M., "T.H. Marshall's Social Policy" 5th Edition, Hutchinson and Co. Ltd. 1972
7. Kohler, P. & Zacher, H.F., "The Evolution of Social Insurance, 1881—1981, —Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland", Frances Printer, London, 1982.
8. Byrne, T. & Padfield, C. F., "Social Services" 4th Edition, Heinemann Professional Publishing Ltd. 1990.
9. Abel-Smith, B., "The Beveridge Report, Its Origins and Outcome", In "Economic and Political Sciences, LSE Magazine", Autume/Winter 1992.

责任编辑: 张志敏