

福利体制比较的类型学：源流与发展

熊跃根

内容提要 福利体制是一个国家或地区经济社会发展的结果,也是社会进步的重要特征。社会福利的水平、构成和分配既取决于国家的政治权力模式,也取决于经济的再分配模式和社会中的意识形态。随着全球化时代的到来,福利国家发生了深刻的变迁和发展,而既有的关于资本主义福利国家的三种类型学划分,不能完全涵盖发达工业化国家的福利制度特征,也不能阐释非西方社会或发展中国家的福利体制内涵。因此,回顾和探究福利体制比较研究的源流与发展,发掘全球化时代福利国家面临的重要问题及其做出的调整和变革,对于推进福利体制的比较研究具有重要意义。

关键词 福利体制 福利国家 比较研究 类型学

问题的提出

福利国家制度是源于欧洲工业革命并在 20 世纪 40 年代逐步确立起来的一种重要的制度建构,它在很大程度上影响了民族国家的经济社会发展与政治变革进程。福利体制是一个国家或地区经济社会发展的结果,也是社会进步的重要象征。社会福利的水平、构成和分配既取决于国家的政治权力模式,也取决于经济的再分配模式和社会中的意识形态。社会制度不同,福利体制或社会福利制度必然迥异。在全球化的今天,厘清福利体制的源流及其发展,尤其是对比不同的社会制度和相关的福利体制,对深化理解国家间的社会政策模式和经验,对促进不同民族国家的经济、政治与文化交流都有重要的理论与现实意义。在社会科学领域,过去三十多年来比较研究正日益成为一种重要的研究方法,它对社会政策领域和福利制度的比较研究有着显著的影响。从理论上讲,福利体制比较的类型学研究将有助于提升社会科学对国家制度建构与社会政策实践的概念化工作,深化对国家干预与社会建设进程之间联系的认识。而在实践层面上,当我们把福利制度当作一种国家治理的策略时,不同民族国家在社会保障与社会服务领域的制度变革及政策改革经验,毫无疑问将对后发国家或转型国家的经济社会发展有重要的参考价值。

作为 20 世纪人类社会发展过程中的一种重要的政治与经济现象,福利国家制度自 20 世纪 40 年代在欧洲建立以来,经历了兴起、繁荣、危机与调整等多个历史时期。时至今日,福利国家尽管存在诸多漏洞与不足,但是由于其不可替代的功能与效用,它在西方资本主义国家仍然发挥着重要的作用,与资本主义政治与经济制度紧密地契合在一起。因此,从理论上深入理解与认识资本主义社会里不同类型的福利国家模式,对促进社会主义社会福利体制的改革,强化对社会问题的政策干预是大有裨益的。然而,资本主义福利国家尽管有三种不同的福利体制,但是既有的类型分析却不能完全涵盖发达工业化国家的福利制度特征,也不能阐释非西方社会或发展中国家(包括转型经济国家)的福利体制内涵。因此,要推进福利制度或福利体制的比较研究,就必须在原有的概念、理论、分析方法与经验事实基础上,重新将核心思想和概念比较的分析框架纳入进更为广泛的阐释对象当中去。在本文中,笔者提出“福利体制”的概念用来描述、总结与阐释不同政治—经济制度和文化背景下的主要福利模式和社会政策实践经验,这一概念将超出西方研究者使用这一术语所指涉的狭隘范畴,即不仅用来阐释西方资本主义福利国家,也将注重对东亚国家福利体制和转型经济国家福利体制的分析。本文主要涵盖两个方面的内容:第一,从社会学的角度探讨福利体制比较类型学的源

流及发展;第二,认识全球化背景下福利国家的变革与调整及其对中国的启示。

福利体制比较研究的类型学:源流与发展

1. 福利体制比较研究的类型学:社会学的源流

福利体制的核心是社会福利或国家福利,社会福利既是人类干预社会问题和改善公民生活质量实践的表现,也是一个社会特定文化和价值观的体现。不同国家和地区在不同历史阶段社会福利发展的不同形态,既昭示了国家干预社会问题行动的不同理念,也蕴涵着社会发展的某种普遍规律。从近代历史来看,社会福利的出现和发展是从民间慈善到国家行动的演变过程,也是国家干预社会问题和实施社会改革的结果。进入20世纪后,社会福利作为一种社会制度,是现代工业化和城市化不断发展的后果,同时也是国家在收入再分配和调节社会关系方面的一项重要举措。按照米斯拉(Ramesh Mishra)的观点,福利既是渐进式社会改革的后果,也是当代社会公民权发展的象征,理解社会福利必须从不同的视角来深入阐释其历史与政治经济根基。^①

在讨论比较研究的现代源流时,很多时候我们会将这种历史渊源追溯到19世纪欧洲的社会学和其他社会科学的发展,尤其是将这种历史渊源同那些卓越的社会学奠基人的名字联系在一起,包括托克维尔、涂尔干、韦伯和马克思等。在《论美国的民主》一书中,托克维尔曾说:“我看到,善与恶在世界上分布得相当平等,各占一半。巨富已经不见,小康之家日益增加。欲求和享受成倍增加,但既无特大的繁荣又无极端的悲惨。人人都有奋进之新,但怀大志者不多。每一个个人都是孤立而软弱的,但整个社会是活跃的、有远见的、强大的。私人做小事、国家做大事。”^②经过在美国的游历和细致观察,托克维尔加深了对美国社会民主制度根基的理解,也从文化、宗教和政治等角度对欧洲国家的民主制度和表现同美国的情形做了细致的对比。在《论美国的民主》一书中,我们可以经常看到他的这些对比性论述。法国另一位伟大的社会学涂尔干在《社会学方法的规则》中提出了解释社会现象的基本规则,他提出“制订社会类型是一种将社会现象进行分类,以便进一步解释它们的方法”^③。在书中,涂尔干还专门论述了比较方法的应用原则,他指出“证明一种现象是否是另一种现象的原因,只有一种方法,这就是比较它们同时出现或者不同时出现的情形,考察它们在不同结合中的变化轨迹,从这些变量中观察它们是否相互依赖”^④。而在《自杀论》一书中,涂尔干不仅阐述了自杀现象的社会原因和社会类型,还对欧洲不同国家的自杀率及其原因等进行了深入的分析。可以说,涂尔干

经过经验研究得出的自杀类型学的一般结论,确立了社会科学比较研究中的基本范式。无独有偶,作为20世纪最重要的社会学家之一,马克斯·韦伯也在他的著作中多次对不同的范畴进行了比较研究。在1906年发表的“资本主义与农业社会”一文中,韦伯对欧洲与美国进行了比较,他指出,“欧洲资本主义,至少在欧洲大陆而言,就带有独特的集权色彩,这与美国资本主义社会公民权等的情况大相径庭,美国大概对欧洲资本主义的集权色彩感受强烈”^⑤。同时,韦伯还在文中指出,德国的经济与社会问题,都源于东西部农村社会的差别以及这种差别的延续扩大。除此以外,韦伯不仅在概念上,也在方法上对比较研究做出了重要贡献。就概念而言,韦伯提出的“理想类型”(ideal type)是比较研究中一个核心的概念归纳目标;而从方法上来看,韦伯通过对社会科学方法论的阐述和对不同文化社会现象(如宗教)的比较,证明了比较研究的价值。直到19世纪,经验社会科学才在一些经历了或正在经历工业化的国家出现。而在美国,比较成型的社会科学经验研究在20世纪20年代末才开始出现。这之前,1866年美国社会科学协会的成立,成为推进社会科学经验研究的一个重要推进器。在当代社会学和其他社会科学领域里,比较研究的迅速发展和广泛应用则起源于第二次世界大战,美国的社会科学家加紧研究德国和日本国家体制的成因,并试图通过研究来影响第三世界的经济和社会的发展。“二战”结束后,美国学者开展了一系列比较研究的课题,这些研究课题涉及诸多国家的文化、历史、经济、政治制度和意识形态等内容。20世纪50年代后,联合国教科文组织中的国际社会科学委员会(International Social Science Council, ISSC)和随后在国际社会学协会(International Sociological Association, ISA)中设立的独立研究委员会成为跨国比较研究的重要力量。当然,我们还必须提到战后定量方法(尤其是大规模调查研究的出现)的广泛使用,也从方法和技术层面推动了国际比较研究的进展。

20世纪60年代以来,社会学领域诞生了一批具有代表性的比较研究著作。作为一位重要的宏观社会学家,艾森斯塔特在《帝国的政治体制》(1963)和《革命和社会的变迁:对文明的比较研究》(1978)两书中呈现了比较研究的成果。1964年莱因哈德·本迪克斯在出版的《国家建构与公民权》一书中,采用比较的方法阐述了不同社会里公民权发展的不同历史传统和涵义,他指出,公民权可以分为积极的公民权和消极的公民权,前者是通过社会斗争获取的权利实现,而后者则是由国家自上而下赋予公民的。很显然,在不同的国家或社会里,由于历史变迁的背景和制度传统不同,公民权利出现和生成的轨迹也

不一样。^⑥1966年,哈佛大学教授巴灵顿·摩尔出版了《民主和专制的社会起源》一书,在书中阐述和分析了英国、法国、美国、中国、日本、印度等国家不同的社会发展道路及其原因。摩尔所创立的历史比较分析的理论与方法影响了诸多历史社会学和政治社会学研究者,其中摩尔的两位学生查尔斯·蒂利和西达·斯科波尔成为这一领域的杰出代表。1979年,斯科波尔出版了在政治社会学和比较社会学方面至今影响至深的《国家与社会革命》一书,他运用历史比较分析的方法,比较和分析了1787年至1800年前后的法国革命、1917~1921年的俄国革命和1911~1949年的中国革命的原因与结果,作者得出的重要结论是:在上述社会里,国家的社会制度发生了改变并且影响了社会变迁的进程。后来,斯科波尔的分析方法也被贴上了“历史制度主义学派”的标签,成为政治社会学和历史社会学领域(尤其是宏观社会学领域)比较研究中的一股重要力量。斯科波尔宣称她的比较分析方法直接源于巴灵顿·摩尔的思想,而这更早期则是受到了法国古典社会学家托克维尔和年鉴学派代表人物马克·布洛赫(Marc Bloch)学说的影响。在比较研究方法论上,斯梅尔塞也做出过重要贡献。另外,斯梅尔塞在1976年出版的《社会科学中的比较方法》著作中,严肃地讨论了历史—比较方法,在那个时代使很多人从中受益,从而深刻理解并掌握从事历史—比较研究的法则。^⑦作为20世纪极富影响且多产的一位社会学家(准确地说是历史社会学家和比较社会学家),查尔斯·蒂利不仅对大规模社会变迁和集体行动、现代国家的发展史等论题做了深入和富有创见的研究,同时也在比较方法论上为世人留下了宝贵的智力财富。在1984年出版的《大结构、大过程和大比较》一书中,蒂利试图通过不同背景的比较,阐释宏大的社会过程是怎样发生的以及为什么会发生。蒂利指出,“在我们这个时代,很难想象,要对长期的结构变迁建立任何有效的分析,我们可以不把这个变迁直接或间接地同两个相互依赖的巨大过程联系起来:民族国家的建立,世界资本主义体系的形成。我们面对的是将大结构、大趋势、大比较整合到历史中去的挑战”。除此之外,在书中,蒂利还对大问题和宏大社会过程的研究提出了方法上的建议,他指出,在理解和阐释19世纪欧洲重大社会变迁这一类大过程和大结构等问题上,研究者应该通过不同但相互关联的时空段,来寻找它们与当下世界的联系。蒂利指出,对结构和过程的系统比较不仅会将我们的处境置于一个视野中,也会帮助我们认识清楚历史事件和过程的原因与结果。^⑧

最早对福利制度进行系统分类的是两位美国学者威伦斯基和李宾士,他们在《工业社会与社会福利》一书中

对社会福利做了基本的分类,并对西方福利国家不同模式做了开创性的解释和阐述。^⑨根据威伦斯基和李宾士的经验研究,通过社会开支比例反映的各国社会福利水平与经济增长存在密切的相关关系。同时,社会福利本身的发展也是工业化发展的副产品之一。按照两位美国学者的看法,社会福利基本上可以分为两类:一类是低水平、满足特定人群需要以及强调家计调查的补缺性福利(Residual welfare),而另一类是高水平、满足所有公民需要以及无须特定获取资格的制度性福利(Institutional welfare)。威伦斯基和李宾士对社会福利的经验研究本身也是一项比较研究,是对不同发达工业化国家的经济增长与社会开支之间存在的关系进行的一次系统考察和验证,进而对不同的福利制度进行理论概括。基于上述分类,研究者们指出,社会福利同样可以分为积极的福利和消极的福利两种,这种分类也是从福利界定对个人及群体心理的影响来解释的。社会福利的二分法在很大程度上是功能主义观点的体现,它们分别强调了福利在现代社会中的作用以及维护社会制度运作所应具备的一些基本条件。就补缺性福利而言,它发挥的是一种安全网的作用,以预防底层社会的反弹带来的负面影响。而就福利观念和影响来说,由于低水平的福利和家计调查会对个人或群体的社会声望和认知产生消极影响,人们倾向于接受福利污名化的观点。由于有利于社会的整合,制度性福利被人们认为是积极的。人们相信普遍的社会服务和津贴是对公民权的一种肯定,也是消除社会不平等的一种措施。同上述观点不同,英国社会学家托马斯·H. 马歇尔(Thomas H. Marshall)在一篇著述中指出,福利作为公民权的一种,是20世纪英国(乃至西欧民族国家)社会发展与进步,尤其是福利国家发展的结果。在《公民权与社会阶级》一文中,马歇尔指出,公民权可以分为三部分,即市民权、政治权和社会权,它们在历史上几乎沿着一种线性的方式发展,18世纪是市民权的发展,19世纪是政治权的发展,而20世纪则体现为社会权的发展。在马歇尔看来,社会权包含了诸如社会救助、教育、医疗、住房等方面的福利,是减少或消除社会差别的重要制度措施。作为20世纪最重要的社会政策理论家之一,被称为英国社会政策鼻祖的理查德·蒂特玛斯(Richard Titmuss)对社会福利也有过诸多经典著述,他在1958年出版的《福利的承诺》一书中,阐述了福利的“普惠主义”与“选择主义”双重原则,对社会福利进行了深入的分类。他指出,从概念上,社会福利可以分为补缺性福利(社会服务)、财政福利(免税待遇)和职业福利(以就业为基础的福利津贴)。^⑩在1974年出版的《社会政策导论》一书中,蒂特玛斯又对社会福利作了新的阐释,他将社会福利总

结为三种模式,即补缺性社会福利模式、工业成就—表现模式和制度再分配模式。上述三种模式中,第一和第三种模式和前面提到的补缺性福利和制度性福利是重合的,而第二种模式是指社会福利的总体发展是同经济发展紧密联系在一起,个人福利水平也同其自身在劳动力市场中的参与有关。^⑩毫无疑问,这一论点同威伦斯基和李宾士两人早期提出的观点是一致的,即社会福利发展是经济增长的后果。从上述核心文献来看,比较研究的社会学源流总体反映了社会学家对比较研究方法与研究对象上侧重的“社会性”,涉及的议题主要围绕人类社会基本的社会制度及其结构关系,而将福利当作一种特定的社会模式来加以比较分析,是20世纪40年代中期以来工业化与城市化发展的结果,也是现代国家运用社会保险制度和社会政策进行再分配和综合管理社会风险的常规战略,其益处是在制度上建立了一套规范和相对稳定的机制与行动策略,而局限在于社会结构与技术理性的变化远远超出了政府决策者们的预期。

人们逐渐认识到,社会福利的发展与变化是国家在政治和经济两个层面进行干预的后果。然而,马克思主义的观点却强调指出,社会福利作为一种意识形态和哲学的标签,它不仅是政治经济发展的产物,也是一种国家用于解决社会冲突的方式。在新马克思主义学者、德国社会政策教授奥菲看来,在福利国家里,福利和社会政策是阶级冲突与资本主义自我调节的后果,因为从功能上看,福利和社会政策具有对国家及其社会系统功能缺陷进行修复与调整的作用。

2. 福利体制的类型学及其发展

自从埃斯平—安德森1990年发表《福利资本主义三个世界》后,“福利体制”这一术语在社会福利和社会政策比较研究中被广泛使用,但学者们对“福利体制”的内涵和指涉并非全然一致。^⑪实际上,在社会政策比较研究领域,研究者经常转换地使用福利模式、福利体系和福利国家等不同概念或术语,来描述和阐释不同国家制度类型的异同。埃斯平—安德森和后来的许多西方学者曾长期将福利体制的比较研究放在资本主义国家内部,忽视了其他非资本主义国家的福利体制类型。而且,就资本主义福利体制本身,即使是埃斯平—安德森本人也在后来的论文和著作中注意到了狭隘的类型划分所造成的偏颇,这有助于后来的研究者对“福利体制”内涵的理解。^⑫如果将“福利体制”这一术语的使用范围和外延进一步扩展,我们会发现,在广大的发展中国家甚至在一些新兴工业化国家或区域,那些不同于西方福利国家类型,具有自身独特文化政治经济体制特征和发展路径色彩的福利结构和行动者体系及相应功能组成了一幅新的画卷,它有

待人们近距离深入观察并作更为客观的阐述,而这正是福利体制比较研究本身的魅力所在。也就是说,在进行福利体制比较研究时,学者决不能轻易自然地接受某些特定的概念或术语,并不假思索地将其运用到本土社会的研究与相应的类比研究中去。

在过去很长一段时间里,西方研究者认为,“福利体制”就是特指“福利国家体制”。埃斯平—安德森通过国家对社会福利再分配的水平 and 由此产生的社会分层的指数化后果,来进一步区分不同的福利国家类型,其重点是突出在国家、市场与家庭三者中社会福利的资源分配和满足渠道方式对社会阶级关系所造成的影响。根据这种分类方法,埃斯平—安德森将资本主义主要福利体制归类为以英美为代表的自由福利体制、以德国为代表的法团主义福利体制和以瑞典为代表的社会民主福利体制,其中福利服务和津贴项目的全民主义原则和社会权的去商品化(De-commodification)指数是判定福利体制归属的主要参考依据。^⑬也有学者指出,目前西方学者在福利体制比较领域的研究主要有两类:一类是以20世纪70年代美国学者哈罗德·威伦斯基的《福利国家与平等》为代表作,其理论解释基础是功能主义取向的,在对国别统计数据的回归分析基础上,提出了福利国家发展的“趋同论”^⑭。另一类是以埃斯平—安德森的《福利资本主义的三个世界》为代表作,其理论解释基础是强调影响不同团体利益的社会—政治力量分析,并在此基础上对福利国家的项目和政策的变化性进行解释,重点是强调福利国家或福利体制的差异。就福利国家的分类或福利体制的类型研究的结果而言,过去三十多年来学者们已经取得了显著的共识。但是随着福利体制比较研究进展的加快,人们对福利体制的分类不再简单满足于一般的类型学划分,而是深入地对不同的福利体制的内在动因和变化特征进行解释。在资本主义国家内部,学者通过系统深入的研究发现,即使在欧洲国家内部,福利资本主义也存在明显差异,欧洲大陆的福利体制远比人们想象的要复杂。与此同时,作为自由福利体制的资本主义国家在政策理念、政党结构和文化传统上的差异显然对福利产出和模型也产生了深远影响。抽象和单一的理想类型分类忽视了不同国家福利体制的显著差异,使得人们在一般化的理论推演上犯下简单化的错误。而且静态和局限某一时点的对福利国家的比较分析也可能产生种种误差,正如罗伯特·E·古丁(Robert E. Goodin)在《福利资本主义的真实世界》(The Real Worlds of Welfare Capitalism)一书中所言:“真实的生活决不是一堆毫无联系的事件构成的大杂烩。实际上,它们是暂时延伸的、由福利体制对人们生活产生的种种影响。任何对福利体制的严肃评估

都应考虑到随着时间的变化,它(福利体制)对人们生活产生的影响,而不仅仅只考虑某一刻所产生的影响。”^⑩古丁等研究者通过对资本主义福利体制深入的个案研究,一方面强调了他们在比较研究方法上与埃斯平-安德森限于统计回归分析的方法不同,认为现实的福利体制比静态的数据要丰富得多;另一方面,古丁等也通过选取安德森提出的代表三种福利体制的国家,试图揭示这些福利体制其实有着更为真实的一面,即在不同国家,政府的社会政策优先性是不同的,因此需要解决的问题也是不同的。而且,经过多年的观察和研究,古丁等研究者对福利国家体制最重要的结论是,随着时间的推移,政府的干预能解决很多问题,这一结论是乐观的。由于认识到福利体制仅仅限于对资本主义福利国家的描述和分析所存在的不足,埃斯平-安德森在20世纪90年代末的著作中修正和完善了他的观点。埃斯平-安德森在《后工业经济的社会基础》一书中尽管仍然沿用了“福利国家”的分类学,但是他指出,资本主义福利国家“三个世界”的划分显然存在缺陷,因为存在第四种模式(比如澳大利亚模式,地中海模式和东亚模式)。因此,埃斯平-安德森讨论的既不再是“福利国家”,也不再是“个别的社会政策”,而是“福利体制”。在这里,埃斯平-安德森试图解释的“体制”是指在福利生产过程中资源在国家、市场和家庭之间形成的配置关系。^⑪

福利体制研究是一个跨学科的学术探讨,近年来成为社会学、政治学、经济学以及法学多个领域的重要议题。就福利体制研究而言,不同学科取向所强调的问题关怀是不同的。福利体制的社会学研究,其主要内容是分析和解释一个国家或地区的福利体制(福利支出或生产的机制、资源配置和不同结构的关系)对社会中不同行动者和人群产生的社会分层影响,尤其是关注福利分配对社会不平等的效果,以及福利体制对社会整合的功能和效果。在上述研究中,性别与福利体制的关系通常成为一个分析切入点,这也是讨论社会不平等的重要维度。^⑫同时,在福利体制的社会学研究中,研究者通常也十分关注福利政策和不同人口结构之间的利益关系以及产生的社会后果。回溯过去的研究文献,笔者发现,相对而言,福利国家的社会学研究视角主要以政治社会学为主。在政治学领域,福利体制研究也是一个很显著的研究主题。对福利国家或福利体制的政治哲学或政治思想基础的探索,是有关福利体制政治理论探索的出发点。罗伯特·E·古丁在《福利的理由——福利国家的政治理论》一书中,系统深入探讨了支持和反对福利国家制度安排的三种主要政治思潮或意识形态,阐释了不同政治思潮的关注焦点问题。^⑬德国已故社会学家尼克拉斯·卢

曼也对福利国家的政治理论做过深入的阐述,他在《福利国家的政治理论》一书中对福利国家中的“社会代表性”(the representation of society)问题进行了阐述,他主要从“市民社会”(societas civilis)的基本概念入手,将政府权力合法性和民主政治体系中的代表性二者关系视为社会体系的一个宏观结构问题,讨论在社会内部建立代表“整体社会”(the Whole Society)的亚系统的可能性。^⑭在另一篇对福利国家政治理论的综述文章中,约翰·米尔斯和吉尔·奎达加诺回顾了過去二十多年发达资本主义福利国家的研究,指出工业化、经济增长和社会阶级这些变量用于解释不同福利国家的重要性,但在最近的研究中却发现了全球化、后工业主义和性别关系的重要性,尤其是两位作者强调了认识在不同经济环境下福利政治学的不同表现的重要性。^⑮经济学对福利国家的研究同样显得突出,因为福利国家的出现最早与凯恩斯主义宏观经济学的理论和思想有着密切的关联。在这个领域的研究者当中,尼古拉斯·巴尔是最为突出的一位。在《福利国家经济学》一书中,巴尔发现,福利国家作为一种制度设计,在收入分配尤其是公共事务中的效率安排上具有比市场更积极的功能,他认为现金给付和实物给付两种方式可以实现国家在收入再分配中的平衡效率与平等这一目标。作为一位经济学家,巴尔乐观地指出,福利国家中的某些制度设计是可行的,它有利于建立一个相对公平的社会,同时保证经济发展的效率。^⑯除上述学科视角外,在福利国家或福利体制研究中,政治经济学的阐释也是一个很重要的取向。从本质上说,福利国家是政治和经济的产物,一方面是民主政治和公民权利的反映,另一方面又以市场经济体制为基础。因此,只有从政治与经济交互作用的视角来分析福利国家,才有可能真正理解这一时代现象的本质和发展趋势。在这方面,尽管分析方法和理论论证有所不同,但两位受马克思主义思想影响的学者因·高夫和埃斯平-安德森在福利国家的政治经济分析方面建立了广泛而持续的影响。在上述两位研究者的研究基础上,近年来研究者对福利国家的解释和分析强化了对福利国家的政治经济解释中的理论论证和数据量化基础。

尽管人们习惯上将福利国家视为20世纪40年代后出现的,但是实际上福利国家更应被看作是一种历史演变的产物,是自19世纪西方工业革命以后自由放任经济时代下社会问题发展和国家立法变迁的后果。在18世纪下半叶,英国学者托马斯·佩恩(Thomas Paine)在其所著《人的权利》(Rights of Man)一书中就已描绘了福利国家的基本内容,他认为在一个文明的国家里,政府可以通过税收的方式来救济或将财富再分配给穷人及其家庭,这

样就保证了那些处于劣势的人群在社会中可以获得基本的生存和教育权利。同时,佩恩明确指出,救济或国家财富的再分配不是一种慈善而是公民应获得的权利。²³随着19世纪工业革命的发生,福利国家的基石逐渐建立。在英国,1906年至1914年期间出现的自由改革,推进了一系列同社会政策相关的立法的出台,摆脱了过去因沿袭济贫法传统而造成的负面后果,从根本上奠定了福利国家的基石。²⁴英国历史学家阿萨·布里基斯在《历史视野中的福利国家》一文中曾经指出,福利国家是这样一种国家,它通过有组织的力量从三个方面矫正市场的偏差,即无条件为个人和家庭提供最低收入、帮助个人和家庭解决因社会偶然性变故带来的困难以及通过认可的社会服务为全体公民创造最好的生活标准。同时,布里基斯还从德国、美国等资本主义国家的福利发展的历史经验出发,重新评估了在20世纪福利国家所面临的问题和发展方向。²⁵自《福利资本主义的三个世界》问世之后,在随后的福利国家体制的比较研究中,人们继续沿用了埃斯平-安德森的方法和分析思路,但是问题却转向了新的内容。J. E. 科尔伯格等学者在为期5年的研究项目中,着重探讨了这样一个问题:对北欧五国来说,是否可以用共同的斯堪的纳维亚模式来准确描绘这些国家的福利体制?²⁶近年来,人们在认识到福利国家体制比较研究中有关模式“标准化”分析方法的作用的同时,也逐步开始深入探索个案研究和统计标准化分析相结合的方式,来弥补单一分析方法和强调理解趋同性的不足。研究者在研究方法上的创新与对福利体制比较的类型学的理论认识在不断深入。²⁷

自埃斯平-安德森1990年提出福利资本主义世界的三种类型学分析以来,福利国家制度经历了经济全球化和区域一体化进程的双重影响,各个民族国家在国内政治与社会变迁的层面上面临的相似但不同的处境也对福利制度改革产生了不同的压力,区分福利体制的类型显然很难用单一的“去商品化指数”这个指标来实现。尤其是在福利国家进入后工业经济时代后,福利国家面临的诸多新社会风险是传统的以社会保险或税收为基础的福利制度所未遭遇的,而新技术尤其是信息技术和网络化对劳动就业与公民生活的影响,也对传统的和相对固定的以就业者为基础的福利体系造成了冲击。在新的历史时期,突破既有的研究路径和比较分析方法,加强对福利体制新类型学的探索变得十分重要。尤其值得重视的是,在全球化经济浪潮变化和技术变迁的背景下,新的养老模式和就业形式都会对社会保障与社会服务内容产生不可忽视的影响,这些无疑会决定未来的福利体制建构与发展。

全球化时代福利国家的发展、变迁与调整

作为一种重要的政治、经济和文化力量,全球化对福利国家产生了深远的影响和后果。过去三十多年来,在福利体制比较研究领域,研究者主要集中探究了以下三方面内容:第一,福利国家为何得以发展?以何种形式、何种水平对未来福利的增长或衰退产生影响?第二,在福利国家内部,福利机制的类别化或模型化,如社会保障传统的分类,或不同制度在福利发展中的功能与角色如何?不同制度在福利发展中的相互关系如何?第三,在福利国家内部,针对共同的社会问题,政府如何筹措与分配社会福利资源,满足公民的需要,解决社会冲突?²⁸基于福利国家自身的经验和跨国社会政策的发展,社会科学研究者也致力于推动福利体制比较的理论发展,主要包括:工业化/经济发展水平决定理论、多元主义理论、社会民主主义政治效果与工人阶级政治参与理论、国家主义理论和精英合作主义理论、新马克思主义理论。而更具体的理论解释分析框架包括政治经济学理论、国家与社会关系理论、路径依赖理论、理性/公共选择理论和全球化过程中的国家间相互依赖理论。进入21世纪以来,随着全球化进程不断加快,这一进程对福利国家的影响也在不断加深。有研究者着重深入探讨了经济全球化与福利国家之间存在的复杂联系,指出在全球化时代福利国家模式已经出现变化。同时,全球化因素对福利国家的影响程度比较而言,不及国家内部政治与经济因素。²⁹全球化意味着民族国家经济与世界经济的进一步整合,日益增加的国际经济实体之间的大规模贸易和经济交易过程,国际间大规模的资本、人员(移民)与信息流动,国际组织、金融和货币的扩张、国内经济与国际组织之间的互动以及网络与信息化技术带来的对观念与行为的深重影响。全球化与福利国家的发展之间存在复杂的联系,社会科学研究者主要提出了下列几种假设:第一,经济开放性损害福利国家(“逐底竞赛”,race to the bottom);第二,经济开放性不损害福利国家;第三,全球化将导致福利国家危机(衰退);第四,全球化刺激福利国家扩张(社会开支增加);第五,全球化不是福利国家危机的原因。而基于上述假设,人们的态度倾向于两种选择:一是支持全球化,进而反对福利国家;另一个就是支持福利国家,反对全球化。而在现实的政治、经济与社会环境下,欧洲的经验表明,福利国家的增长或衰退实际上是一系列因素综合作用的结果,不同的理论视角对福利国家的发展方向可能做出不同的解释。但是,总体来看,在一些福利国家中公民社会权的紧缩主要是受到了政党政治、社会运动、区域一体化和全球化四个主要因素的影响。³⁰

在传统时期,福利国家的发展主要受到国家经济增长和政党政策选择路径的影响。而进入全球化时代,不断增加的国民经济开放性意味着更大的经济不确定性和风险。有研究者指出,值得注意的是资本主义后工业经济的到来,产业类型的转型(去工业化和再工业化)和新技术(新智能技术与网络技术)的引入,再加上新增加的就业与人口流动性带来的风险,显然对福利国家的活跃性和变化性产生了突出的影响,这些结构性的风险来源导致福利国家需要发展出一种新的社会补偿机制,以应对可能的社会动荡与政治后果。^①在全球化时代,即使是传统的社会民主类型的福利国家,为了应对新自由主义经济和变化的社会环境(如人口老龄化与移民问题),政府在福利政策调整上也试图在效率、社会团结与平等之间保持平衡。^②而在欧洲,过去十多年来随着区域一体化的加速和移民问题的严峻化,在一些民族国家内部开始不断涌现右翼的社会思潮与运动,他们对以就业为基础的较为慷慨的社会保障体系与福利待遇的包容性提出了抗议,并针对外国移民提出了歧视性和排他性的诉求,而这在根本上违背了福利国家制度的初衷,福利国家在新的历史时期必须在政治和经济等多方面寻求新的策略。^③

在全球化背景下,由于民族国家经济发展的不确定性和内在压力,福利国家的税收体制将遭遇更大的挑战,而人口老龄化加重了这一挑战带来的影响。在现实中,福利国家普遍做出的选择是在全球化进程中维护福利国家的基本制度,同时对福利国家进行必要的变革,在保持经济效率与维系社会公平之间做出平衡,努力确保制度稳定性和社会活跃度。全球化时代福利国家何以生存?这是一个根本性的问题和挑战,这种挑战主要来自多种因素的影响,包括传统福利国家的经济衰退和金融体系的危机、区域化中低人力资本的劳动力的自由流动与社会保障待遇的国民化、政党政治的政策模糊性与选民的自利性、延迟退休政策的矛盾性与劳动力市场的变化以及政府将退休金水平与价格指数而非工资指数挂钩的政策改革等。同时,由于经济和政治环境的变化和社会运动的影响,在全球化背景下福利国家内部也出现了一系列自我调整与变化,主要是:生产体系和生产方式的变化(后工业经济)、家庭结构及其功能的转变(去家庭化)、移民与劳动力市场的变化(劳动力体制)以及新型的国内社会风险。作为一种能动性的回应,近年来福利国家在全球化时期针对移民、人口老龄化和经济衰退等做出了一系列政策变革:第一,在关键社会政策领域做出改革,实施新的社会服务和津贴项目;第二,实施人力资本投资政策,完善科技与研发,增强产品与服务的竞争力;第三,延

迟退休年龄,延长养老保障的缴费年限;第四,改革税制,保持税收体系的弹性。最核心的问题是:在全球化时代里,民族国家如何通过一个有效的福利体制来维系社会团结机制,如何通过福利制度这种社会黏合剂和制度纽带来塑造民族国家的政治与经济实力,进而提升全球竞争力。鉴于福利国家面临的诸多挑战,全球化时代福利国家的改革方向主要是朝着“社会投资国家”的方向发展,通过一系列政策调整来扫除福利国家发展过程中面临的制度和政治障碍。^④

过去三十多年来全球化背景下福利国家的变革与调整,既是经济全球化的直接后果,也是民族国家内部政府职能与角色针对新的社会诉求与政治变革的反应。在普惠主义与选择主义原则并用的福利体制中,促使经济发展与社会融合二者平衡的关键仍然取决于经济发展的持续动力与政府能力的强弱。因此,在复杂多变的政治经济环境下,当研究者审视福利国家的变革时不应忽视西方福利国家政治体制的内生性和政党政治的张力,对维持可持续经济发展和平稳社会秩序所依赖的社会政策实施所产生的长期影响。过去几年来,欧盟倡导的社会模式正在经历英国退欧和欧洲民粹主义思潮暗涌的负面影响,多元主义思潮与民族主义之间的矛盾日益凸现,这些都给民族国家经济发展和社会政策改革带来了一定的阻力。

结 语

随着比较社会科学领域的发展,福利体制比较研究正在成为一个日益被关注的研究领域,伴随经验研究成果的不断出现,阐释福利国家的传统理论和观点也不断受到质疑,而研究方法和研究策略的更新与进步,也使得福利体制的比较变得越来越具有挑战性。^⑤通常来说,福利体制比较研究是因循了国别研究的一般路径,即从福利国家历史发展背景和变迁历程来对选择比较的国家进行对比分析,以解释或验证福利国家的体制类型,并从中阐释福利体制变革的相关理论问题。从过去三十多年福利国家研究的进展来看,福利体制比较不是单一体制的比较也不是基于历史的比较研究的基本认识,而是从动态的角度来审视福利国家和其他国家福利体制的发展及变化,目的是从这些不同的福利体制发展历程中总结经验。本文的研究仍然以埃斯平-安德森的类型学为基础,探讨了福利体制比较研究的类型学源流和发展,以及全球化背景下福利国家的变迁与调整对不同福利体制的发展路径与过程产生的影响及其后果。在理论诠释上,福利体制比较研究者综合了社会科学各主要领域的分析视角,逐步发展出多元的理论分析框架,系统阐释了在全球化背景下各民族国家的福利体制在政治经济制度改革

和社会变迁进程中所做出的行动选择与后果。总体而言,在全球化时代,福利国家的变迁,无论对社会科学研究还是对政党政治发展,抑或社会正义的维护和提升都是一个关键的议题。^⑩从福利体制比较研究方法上来看,该领域主要还是沿袭并借鉴了比较研究领域中的发展起来的各种方法与分析技术,主要体现为以定量方法为基础的跨国的截面研究、以个案方法为基础的小规模案例的比较—历史研究和基于制度分析与政治经济学分析相结合的综合探究。在全球化时代,伴随着经济发展形态的可变性、经济增长的不确定性、潜在的社会变迁和深远的技术变革,福利体制的比较研究在未来一定将出现新的机遇和发展动力,也会为民族国家社会政策变革与发展提供新的理论资源和方法上的革新。

福利体制类型学的知识积累和经验研究进展,将有助于中国社会科学界推进国别比较研究与社会政策国际比较研究方面的发展。由于受到经济发展模式与社会结构变迁的多重影响,全球化时代西方福利国家的改革与变迁路径及其经验无疑对处于转型期的中国具有积极的启示与借鉴意义。这些启示和借鉴主要体现在:第一,中国作为一个转型中的国家,需要对发达工业化国家的福利体制和社会政策模式及其经验进行深入的研究与总结,尤其是逆全球化浪潮和贸易保护主义的抬头,以及民粹主义思潮的兴起,都对民族国家的经济发展格局、就业市场和不平等进程产生了广泛的影响,认识和分析这些影响对国家战略发展的意义,将有助于中国在促进经济发展模式转型和寻求社会创新模式中,仔细甄别可供参考的制度设计和政策改革路径;第二,在后工业化经济时期,西方工业化国家的经济发展模式与产业升级特点无疑对就业与社会服务模式产生了诸多的影响与后果,这些如何反作用于社会政策,中国的社会科学界需要进行总结和深入分析;第三,中国作为一个发展中国家,仍然处在脱贫攻坚和迈向全面建成小康社会的关键阶段,如何在实现这一目标的基础上实现富裕与繁荣,需要在理论和实践上加强“美好社会”的中国制度设计和政策路径推进的实践探究。在全球化背景下社会科学领域比较研究的兴起与快速发展,值得中国社会科学界在结合国际背景与国家发展战略的基础上,深化并不断推进比较研究的发展。

①Mishra, R., *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*, Hampshire: Macmillan, 1981.

②托克维尔:《论美国的民主》,商务印书馆1997年版,第882~883页。

③④埃米尔·迪尔凯姆:《社会学方法的规则》,华夏出版社

1999年版,第72、102页。

⑤马克斯·韦伯:《资本主义与农业社会》,载《民族国家与经济政策》,三联书店1997年版,第122~123页。

⑥Bendix, R., *Nation-building and Citizenship*, New York: Wiley, 1964.

⑦Smelser, N., *Comparative Methods in the Social Sciences*, Princeton, NJ: Prentice Hall, 1976.

⑧Tilly, C., *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York: Russell Sage Foundation, 1984.

⑨Wilensky, H. and Lebeaux, C. N., *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, New York: Russell Sage Foundation, 1958.

⑩Titmuss, R., *Commitment to Welfare*, London: Allen & Unwin, 1958.

⑪Titmuss, R., *Social Policy: An Introduction*, London: Allen & Unwin, 1974.

⑫郑秉文教授在《“福利模式”比较研究与福利改革实证分析》一文中甚至提出,“福利体制”这一术语被广泛使用并逐渐成为一门学科。笔者认为,在西方,“福利体制”是社会政策比较研究领域里的一个核心概念和研究分支,但还不是一个独立学科。

⑬Esping-Andersen, G. (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications, 1996; Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

⑭Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: The Polity Press, 1990, pp. 26~28.

⑮Wilensky, H., *The Welfare State and Equality*, Berkeley: University of California Press, 1975.

⑯Goodin, R. E. (et al.), “The Real Worlds of Welfare Capitalism”, in C. Pierson and F. G. Castles (eds.), *The Welfare State: A Reader*, London: The Polity Press, 2000, p. 170.

⑰Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

⑱关于性别和福利国家之间的关系的研究综述,可参阅 Orloff, A., “Gender in the Welfare State”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 22, 1996, pp. 51~78.

⑲Goodin, R. E., *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

⑳Luhmann, N., *Political Theory in the Welfare State*, Berlin: Walter De Gruyter, 1990.

㉑Myles, J. and Quadagno, J., “Political theories of the welfare state”, *Social Service Review*, Vol. 76, No. 1, 2002, pp. 34~57.

㉒尼古拉斯·巴尔:《福利经济学》,中国劳动社会保障出版社

- 2003年版,第443~445页。
- ②③Paine, T., “The First Welfare State?” in C. Pierson and F. G. Castles (eds.), *The Welfare State: A Reader*, London: The Polity Press, 2000, pp. 11 ~ 16.
- ②④Fraser, D., *The Evolution of the British Welfare State*, London: Macmillan, 1973, pp. 144 ~ 157.
- ②⑤Briggs, A., “The Welfare State in historical perspective”, *European Journal of Sociology*, 2, 1961, pp. 221 ~ 258.
- ②⑥Kolberg, J. E. (ed.), *The Study of Welfare State Regimes*, New York: M. E. Sharpe, Inc, 1992.
- ②⑦Van der Veen, R. and Groot, L., “Post-productivism and welfare states: A comparative analysis”, *British Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 4, 2006, pp. 593 ~ 618; Bamba, C., “Going beyond the three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, Vol. 61, No. 12, 2007, pp. 1098 ~ 1102.
- ②⑧Palier, B. (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, 2010; Bonoli, G. and Natali, D. (eds.), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2012; Hemerijck, A., *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
- ②⑨Brady, D., Beckfield, J. and Seeleib-Kaiser, M., “Economic globalization and the welfare state in affluent democracies, 1975 ~ 2001”, *American Sociological Review*, Vol. 70 (December), 2005, pp. 921 ~ 948.
- ③⑩Korpi, W., “Welfare-state regress in Western Europe: Politics, institutions, globalization, and Europeanization”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 29, 2003, pp. 589 ~ 609.
- ③⑪Iversen, T. and Cusack, T. R., “The cause of welfare state expansion: Deindustrialization or globalization?” *World Politics*, 52 (2), 2000, pp. 313 ~ 349.
- ③⑫Clasen, J., “Modern social democracy and European welfare state reform”, *Social Policy & Society*, 1 (1), 2002, pp. 67 ~ 76.
- ③⑬Swank, D. and Betz, H., “Globalization, the welfare state and right-wing populism in Western Europe”, *Socio-Economic Review*, 1, 2003, pp. 215 ~ 245.
- ③⑭Ferra, M., “From the welfare state to the social investment state”, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 117 (3/4), 2009, pp. 513 ~ 528.
- ③⑮Van Kersbergen, K. and Vis, B., *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunity, and Reform*, Cambridge University Press, 2014.
- ③⑯Kauder, B. and Potrafke, N., “Globalization and social justice in OECD countries”, *Review of World Economics*, 151 (2), 2015, pp. 353 ~ 376.

作者简介:熊跃根,1965年生,北京大学社会学系教授、博士生导师,教育部人文社科重点研究基地北京大学中国社会与发展研究中心研究员。

〔责任编辑:丁惠平〕