

如何从比较的视野来认识社会福利与福利体制

熊跃根*

【摘要】 本文系统地对社会福利、福利国家、福利体制及社会政策等一系列相关但不同的核心概念进行了阐释与讨论，作者基于此从比较的角度分析了中国的福利体制所具有的特征与变化发展的趋势。作者提出，同欧洲福利国家相比，基于历史和制度原因，中国的福利体制具有明显的异质性，而同日本和韩国等东亚国家相比，中国的福利体制虽然与述两国面临相似的问题，但是由于文化、历史传统和政治因素的差异，中国的福利体制发展仍需要解决最迫切和最重要的制度建设问题。

【关键词】 社会福利 福利体制 比较研究

社会科学（尤其是社会学）领域中的比较研究由来已久，最早可以追溯到古典社会学时期理论家的创见（韦伯，1995；托克维尔，1988）。自第二次世界大战以来，比较研究在社会科学领域内逐渐得到重视和推广，早期和当代的比较研究成果主要是以跨国比较研究的形式出现的。由于国际化和国家间政治经济交往趋势的增强，学习彼此的成功经验同时避免已出现的错误或失败，成为跨国比较研究的一个重要动因。而20世纪60年代以后，比较研究无论是从方法、理论还是研究的国家等方面都取得了重大进展，研究者们曾一度强调西方国家在现代化、工业化和社会开支模式等领域出现的趋势，并以国民生产总值中社会开支的比例作为衡量社会福利水平的核心指标（Wilensky and Lebeaux, 1965）。从方法论的某种角度上说，比较研究在一定程度上改变了社会科学研究的视野，推进了研究者们对历史和现实的洞察。在这些研究著作中，社会学家、政治学家等的一批卓越成果推动了这一领域研究工作的进展（Bendix, 1964；Skocpol, 1979）。社会福利和社会政策的比较研究研究者将注意力集中在对福利水平、福利投入、福利结果与福利体制等的多样性与趋同等议题上，过去20多年来，一个明显的趋势是，多数研究者已从单纯考察西方工业发达国家转向了关注不同类型和不同社会制度里福利体制的比较研究这一主题上。毫无疑问，丹麦学者艾斯平—安德森撰写的《福利资本主义的三个世界》已经成为福利比较研究和社会政策比较研究中的一

* 熊跃根，北京大学社会学系副教授。本文是作者主持的“转型经济国家的社会政策模式研究：东欧与中国的社会保护机制”研究课题的成果之一，此研究得到中国国家社会科学基金的资助（项目编号为01CSH002），特此说明。

念阐述和语义表达之间存在的差异,也表明社会科学自身的发展所面临的处境。因此,对比较研究的学者而言,对一些核心和基础的概念内涵的解释和讨论,不仅显得必要,而且也具有不可忽视的意义,它有助于研究者在国别比较分析的过程中清醒了解和掌握福利体制比较的张力,在此基础上还可以避免在使用一些概念的时候忽视它们的局限和在特定国家或社会里的不同指涉。

(一) 社会福利

尽管不同国家和地区在使用社会福利这一术语时会有不同之处,但是,从一般人类需要(human needs)的角度来看,社会福利是指特定国家或地区主要由政府、非营利组织和其他非国家部门为解决社会问题、满足公民生活需要和改善公民生活质量而提供的一切物质、服务和活动。传统上,社会福利一直被视为满足弱勢人群基本生活需要、缓解贫困和应对突发性灾害导致的不利后果而由国家提供的一种低水平物质与现金救助。同时,在很长一段历史时期,在国家政策的层面上,人们对社会福利的认知也显得比较负面,因为在人类需要满足、福利权利和社会正义的关系这一重大问题上,绝大多数国家和地区的政府、社会组织与公民的认识还存在明显的分歧。在笔者看来,从人类发展追求的目标来看,显然这种狭义上的社会福利范畴应被理解为人类社会发展的—种阶段性的制度安排,它只是在很大程度上反映了在人类制度设计的不完善与人类需要满足的困难双重前提下,国家行动在社会干预层面所做出的普遍选择。然而,迄今为止,人类社会的福利制度发展早已出现多元化的局面,各国社会政策模式也不尽相同,社会福利的水平随着经济与社会的发展而日益提高。

社会福利既是社会经济发展水平的一种标志,也是社会制度的一个必要组成部分。尽管福利起源于很早的人类社会,但社会福利作为一种制度却是现代文明发展的产物。从现代民族—国家的发展历史来看,社会福利的演变与发展清晰地表明了国家干预社会问题和促进社会发展活动的经验与后果,因此,社会福利的发展不仅与特定社会的历史、文化和价值观有着紧密联系,与特定的政治经济制度的实践紧密联系—起。

作为一种学术智力活动,研究社会福利不仅仅是从静态的层面理解其构成与内涵,更重要的是要从动态的角度去分析福利构成与国家政策活动之间关系、福利传递与不同行动者之间关系以及福利发展与政治经济环境变化的联系。因此,理解和阐释社会福利的概念本身也是一个洞察福利制度与社会变迁关系的切入点。

1. 社会福利

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发展的历史产物。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,昭示了国家干预社会问题行动的理念,也显示出社会发展的某种普遍规律。

(1) 对社会福利的不同诠释

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发展过程,也是国家干预社会问题和实施社会改革的结果,也即社会行政发展的后果。而进入20世纪后,社会福利作为一种社会制度,是现代社会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上的一种重要举措。按照社会政策学者R·米斯拉的观点,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 (Mishra, 1981)。

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 (Wilensky and Lebeaux, 1958)。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剩余性福利 (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和一般化。基于两位学者的分类,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。就剩余性福利而言,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,人们倾向于接受福利辱化的观点,因为低水平的福利和家计调查毫无疑问会对个人或群体的社会声望和认知产生消极影响。但是,制度性福利却在另一个方向上起到积极作用,因为它有利于社会的整合,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) 在第二次世界大战结束后的一篇著述中指出,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 20 世纪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·蒂特姆斯 (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,社会福利可以分为剩余性福利 (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) (Titmuss, 1958)。在 1974 年出版的《社会政策导论》一书中,蒂特姆斯又对社会福利做出了新的阐释,他将社会福利总结为三种模式,即剩余性社会福利、工业成就一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剩余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 (Titmuss, 1974)。毫无疑问,这一论点同威伦斯基和李宾士早期提出的社会福利发展是经济增长的后果的观点是一致的。

基于上述认识，人们不再忽视这样的论点，即社会福利的发展与变化是国家在政治经济两个层面干预活动的后果。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非看来，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，因为从功能上讲，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) 不同意识形态下的社会福利及其变迁

社会福利背后隐含着深刻的价值观，它是特定社会中的意识形态的反映。迄今为止，不同国家并未就某一种“主义”达成普遍的共识。自冷战结束以来，人们对一贯对立的资本主义和社会主义思想与实践形式的看法也随着社会变迁的进程而发生改变。实际上，在当今多元化的社会里，有多少族群、有多少人口很可能就有多少种价值观。作为一种反映社会价值观的事物，社会福利同特定社会里的政治制度、党派结构、文化传统等有着密不可分的联系。同时，社会福利的发展，也反映出不同政府对如何回应和解决社会问题、如何推行社会服务所做的政策决定。不仅是经济体制（市场经济或计划经济体制），政治体制（民主制或集中的中央威权制）也决定着社会福利的发展方向和水平。福利的不同意识形态，反映了不同国家或社会里人们对国家、社会和相关组织对社会问题以及解决这些问题的方式和手段的不同看法。通常而言，社会福利背后反映的意识形态主要包括了资本主义（个人主义或反集体主义）、社会主义（集体主义）或民主社会主义（公私混合）等。而由于国家经济和政治制度等的差异，它们各自也可以再细分为不同的表现形式。

V·乔治（Vic George）和P·威尔汀（Paul Wilding）在1985年出版《意识形态与社会福利》一书（以及该书的1994年修订版）中对社会价值观与社会福利的关系做了全面和深入的阐述。两位英国学者在书中指出，新右派（反集体主义）、中间道路（民主社会主义）、马克思主义、女性主义、绿色主义等是几种主要的反映社会思潮和福利理念的意识形态，它在资本主义工业化社会和其他社会形态里都有不同程度的呈现。上述不同意识形态对社会福利的不同看法，主要焦点是国家（或政府）在承担社会福利方面的责任，以及个人/家庭在保障权利基础上所享有的自由，其背后都反映了对国家及其角色的不同界定和对解决社会问题的不同手段（George and Wilding, 1985）。第二次世界大战结束后至冷战时期，20世纪主要的意识形态和政治产物是资本主义社会与社会主义社会两大阵营的对立，其各自发展起来的经济体制、政治体制和社会福利形态也大相径庭，前者以西欧福利国家为代表，后者以前苏联的以集体主义为基础的社会保障制度为代表。

2. 社会福利制度

社会福利是一种社会制度，同其他社会制度一样也具有维护和协调社会关系、促进社会发展的功能。社会福利制度的发展和演化，不仅反映了特定社会的价值观和意识形态的变迁，也成为国家或政府治理社会问题的策略的集中表现。将社会福利视为一种社会制度，是指在特定的社会里，通过系统的、专业的社会服务、活动和津贴项目等促进公民社会功能的完善、减轻贫困的各种措施及建构的整体关系。在社会福利制度这个大系统里，主要的构成要素是人、组织、资源和政策及相关措施的行动体系。因此，社会福利制度是作为一个大的

社会系统中存在的一个子系统，在社会层面它又由不同区域或社区内的社会福利服务组织所支撑。就社会福利（服务）组织而言，它是由四个亚系统构成，即变迁代理人系统、受助者系统、目标人群系统和行动系统。从组织系统来看，社会福利的主要提供者或行动者是作为正规系统的国家及其代理人系统和非营利组织、市场，以及作为非正规系统的社区和家庭。而从社会福利服务内容的构成方式来看，它可以区分为面向所有公民的制度性社会福利和面向特定人群的剩余性社会福利，也可区分为由公共部门提供的公共福利和由私营部门提供的私人福利。显然，由于上述组织系统的不同性质和社会价值观的差异，它们各自在社会福利制度中发挥的作用也不尽相同。

从功能的角度来理解，社会福利是现代工业社会的一种有力防御机制，它作为一种规范的制度满足社会需要，在促进社会整合的同时也在一定程度上造成社会差异。由于社会问题归属在特定的社会里，社会福利和相关服务必须同相应的社会结构发生紧密的联系。从古至今，社会福利概念和内涵的变化，反映了人类社会发展的进程和方向。社会价值观的演变、需要的变化、社会结构的变动和人类知识与行动能力的进步，都将促成社会福利制度在不同层面的变化，而结构的复杂性和需要的变化性将是这一制度未来发展中要面临的重大挑战（Federico, 1980）。

3. 社会政策

社会福利作为一种社会制度，既具有静态的特征，也具有动态的特性。如果观察和研究某一国家或区域的社会福利，对不同国家的社会福利的传递和分配进行比较，人们就必须将着眼点放在外化为政府干预社会问题的行动的社会政策这一核心议题上来。当然，在不同社会里，社会政策的历史、表述和实施方式是具有差异的。理解不同国家的社会政策内容构成、策略措施和实施渠道等的差异，是对不同福利体制内部国家行动的理念和干预方式进行深入解释的前提。

我们知道，从最一般的学科角度来理解，社会政策基本上被看做：一种主要是政府如何处理社会问题的社会行政（公共治理）、一种同社会福利直接相关的利益配置和不同社会结构之间的互动关系以及一种同经济手段或经济政策相呼应的国家政策，其目的是协调不同阶层或不同利益团体之间的关系，以减少社会冲突，增强社会团结。同时，我们还必须认识到，社会政策本身还是一个政治过程，更是一种政治实践。在不同的社会里，社会政策的制订、实施和调整的动因与节奏是不同的，如何恰当理解和评估这些原因和变化是福利体制比较研究领域里非常重要的问题。

一般来说，社会政策的主要领域包括了针对贫困人群的社会救助（或公共援助）政策、满足公民看病就医和调节医疗资源配置的卫生政策、促进劳动力就业和解决失业问题的就业政策、促进人力资源发展和减少社会不平等的教育政策和满足公民居住需要的住房政策等五大重要方面。在一些国家或地区，退休保障、老年人的长期照顾、儿童照顾以及残疾人社会保护也是独立的社会政策领域。作为一种专业实践，社会政策研究就是要分析和阐释一个国家（或政府）社会开支的流向、结构和效果，同时分析这些政策领域的决策与实施过程中涉及的关系。在福利国家内部，社会政策既是政府解决和回应社会问题的一种系统方式，也是政府协调不同社会阶层利益关系的手段，而政策的决策和实施过程都是在民主政治的环境下

展开的，其过程和效果也受到各种可见和不可见因素的制约。

（二）福利体制

1. 福利体制的内涵

自从艾斯平—安德森 1990 年发表《福利资本主义三个世界》后，“福利体制”（也有译成“福利制度”或“福利范式”，welfare regimes）这一术语在社会福利和社会政策比较研究中被广泛使用。尽管如此，学者们对“福利体制”的内涵和指涉并非全然一致。国内有学者指出，“福利体制”这一术语被广泛使用并逐渐成为一门学科（郑秉文，2005）。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。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及其之间的制度类型的异同。艾斯平—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主要关注放在资本主义国家内部，而在一定程度上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，即使是艾斯平—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，显然这对人们扩展对“福利体制”内涵的理解是有帮助的（Esping-Andersen, 1996; 1999）。

如果我们将“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里，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、特征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做更为客观的阐述，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，学者决不能轻易而自然地接受特定的某一概念或术语，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。在笔者看来，“福利体制”概念的张力甚至模糊性，恰恰是比较研究中所普遍遇到的核心问题之一，即是否存在一种普遍的、跨文化的和中立的概念，可以涵盖所有不同的制度类型。

2. 福利体制的分类

在过去很长一段时间里，在西方研究者的视野里，“福利体制”就是特指“福利国家体制”，艾斯平—安德森通过研究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，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。根据这种分类的方法，艾斯平—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（Esping-Andersen, 1990: 26~28）。

过去 10 多年来，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的划分，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，学者通过系统和深入的研究发现，即使在欧洲国家内部，福利资本主义也存在明显的差异，欧洲大陆的福利体制似乎远比人们想象的要复杂，而作为自由福

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产生了深远的影响。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时间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)在其所著《福利资本主义的真实世界》(The Real Worlds of Welfare Capitalism)一书中所阐述的那样:“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。”(Goodin et. al., 2000: 170)

古丁等研究者通过对资本主义福利体制的深入的个案研究,一方面强调了他们在比较研究方法上与艾斯平—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,这一结论是乐观的,即随着时间的推移,政府的干预能解决很多问题。

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,艾斯平—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。艾斯平—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,艾斯平—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,艾斯平—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资源配置关系(Esping-Andersen, 1999)。

3. 福利体制研究的学科取向

福利体制研究是一个跨学科的学术探讨,它近年来成为社会学、政治学、经济学以及法学等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的影响,尤其是关注福利分配对社会不平等的效果,以及关注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,也是讨论社会不平等的一个重要维度(Orloff, 1996)。

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的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,笔者认为,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。

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，系统和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（Goodin, 1988）。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》一书中曾就“福利国家”中的“社会的代表性”问题做了深入的阐述，卢曼从社会系统理论出发，指出在一个整体社会中，应该有一个亚系统可以以其功能和合法性来维护与整体社会的关系和利益的一致性。作为亚系统的核心部分，福利国家被赋予解决在市民社会与国家政治之间利益矛盾关系的希望。但实际的问题是，福利国家的困境和危机同时也造成了社会系统的危机与合法性的危机（Luhmann, 1990: 11~19）。

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·奎达加诺回顾了过去 20 多年里发达资本主义福利国家里，研究文献对工业化、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，指出最近的研究却在强调全球化、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（Myles and Quadagno, 2002）。

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。巴尔在《福利国家经济学》一书中阐述到福利国家作为一种制度设计，在收入分配尤其是公共事物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，巴尔乐观地提出，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（巴尔，2003）。

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·高夫和哥斯塔·艾斯平-安德森在福利国家的政治经济分析方面建立了广泛和持续的影响。在上述两位研究者研究成果的基础上，近年来研究者对福利国家的解释和分析中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。

（三）福利国家

作为一个专门术语，福利国家充满了歧义和争论，迄今为止，就其变化的内涵学者和研究者们尚未达成共识。作为一种社会事实，尽管福利国家的历史源头很久远，但福利国家从第二次世界大战后建立，发展到今天也只有 60 多年。作为从欧洲诞生、发展起来的一种国家制度，福利国家已经延伸到其他地区，其形态各异，但基本的内容却大抵相似。

1. 福利国家

福利国家是资本主义政治—经济发展的历史产物，是民主政治与市场经济综合作用的结果，它不仅隐含深刻的政治企图，也包含对经济活动的调整意涵。福利国家的主要目标不仅

是为因遭受个人生命阶段的偶然变故 (individual contingency) 和市场剥夺导致的贫困与不足进行的补偿, 同时也是对社会关系进行的一种重组, 福利可以对公民进行新的社会分工。因此, 福利国家既有均等化的效果, 也形成新的社会分层。

作为最早建立福利国家体制的资本主义国家, 英国自 20 世纪 40 年代初期就开始策划一种旨在保障国民基本生活需要、促进就业和经济发展的国家制度, 以对抗战争国家。第二次世界大战结束后, 英国全面推行凯恩斯主义宏观干预的经济政策和实行以充分就业为目标、促进公民社会权的福利国家政策, 以减少阶级冲突, 促成国家的繁荣和发展。英国的福利国家是建立在社会保险的基础上, 同时强调以就业为基础的职业福利和以中产阶级利益为主的福利分配制度。尽管人们习惯上将福利国家视为 20 世纪 40 年代后出现的产物, 但是实际上福利国家更应被看做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里社会问题发展和国家立法变迁的后果。而实际上, 在 18 世纪下半叶, 英国学者托马斯·佩恩 (Thomas Paine) 在其所著的《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 (Paine, 2000)。随着 19 世纪工业革命和社会变迁的进程, 福利国家的基石在逐渐建立。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, 摆脱了过去一贯沿袭的济贫法传统和造成的负面后果, 从根本上奠定了福利国家的基石 (Fraser, 1973)。

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来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 (Briggs, 1961)。

2. 福利国家体制

尽管西方学者在研究中自然将“福利国家体制” (welfare state regimes) 和福利体制当做同一概念交互使用, 但是在本书中, 笔者却有意试图将它们做出区分。在笔者看来, “福利国家体制”是确定的和已知的资本主义福利国家现状, 而福利体制则显然包含了资本主义社会之外的福利制度和那些非福利国家的体制。艾斯平—安德森早期关于福利国家“三个世界”的划分, 就是对资本主义福利国家的类型比较, 基于所依赖的数据, 诠释了资本主义福利国家体制的三种类型, 即以英国、美国为典型的自由福利国家体制、以德国为代表的法团主义福利国家体制和以瑞典为代表的社会民主福利国家体制。

艾斯平—安德森在《福利资本主义的三个世界》一书中对“福利国家体制”的界定是从国家、市场和家庭三种制度安排入手, 来看不同资本主义社会里公民的社会权与福利国家分层方面存在的差异, 从而基于对这种质的差异来对福利国家的“体制—类型” (regime-type) 进行分类。尽管对福利国家体制进行了较有代表性的典型分类, 但是即使艾斯平—安

德森本人也十分清楚，在福利国家体制比较分析时，由于选取的变量和判定尺度不同，最后研究者分析出来的结果往往会大相径庭。同时，由于比较分析经常是基于静态的、时点性的统计数据，在如何解释福利国家体制的差异和变化原因时，定量的一般化分析方法往往显得苍白无力。因此，作为福利体制比较研究的学者，应该时常提醒自己，在比较的过程中，应将历史的观点和动态的视野纳入到这种研究分析工作中去。同时，在理论上也要尽量避免单一的解释，避免过于强调某种成因的作用（如对福利国家发展的解释中不能过分强调阶级—动员理论的作用）。

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，人们继续沿用了艾斯平—安德森的方法和分析思路，但是问题却转向了新的层面。J·E·科尔伯格等学者在一项为期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？（Kolberg, 1992）。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。

二、从比较的视野认识和分析中国的福利体制

在本文，笔者虽然将主题确定为对不同福利体制的比较这一问题，但最根本的仍然是通过这种比较来加深对中国的福利体制的理解和解释。作为一个社会主义国家和处于全球化开放经济发展时期的发展中大国，中国的社会福利体制改革和发展方向值得我们关注。对西方研究者而言，要全面理解和分析中国的社会福利体制是一项挑战。因为，同西方福利国家相比较，中国显然还缺乏一些常规的制度框架和社会政策路径。同时，基于概念的混淆、可比统计数据的缺乏和意识形态等的原因，对外部观察家和研究者来说，中国的社会福利体制既是一幅充满迷感的油画，又是一个难以驾驭的课题。但是，对于包括笔者在内的“内部研究者”（inside-researcher）而言，深入、准确和独特地解释与分析中国自身的福利体制也决非易事，我们也同样将面临困难和挑战。尤其是当我们将中国的福利体制与西方福利体制等进行比较研究的时候，这种挑战绝不亚于任何一种比较研究所遭遇的挑战。

对我们来说，如何理解和分析中国的社会福利体制，首先的问题是如何对最近30年的变革对福利体制产生的影响进行总体的评估；其次，我们如何将中国的福利体制放在一个国际比较的层面来加以分析，在这之前，我们必须寻找和确立合适的与通用的概念来描述我们试图解释的事物，而且我们还需要在使用统计数据之前弄清楚这些数据的可比性；最后，笔者认为，理解和分析中国的福利体制最大的挑战在于，中国的福利体制既部分沿袭了过去的传统（包括文化传统和计划经济时期的制度传统），也吸收了现代先进国家改革的经验以及市场经济发展和全球化过程中的有益经验及教训。毫无疑问，同其他国家相比，中国的福利体制是独特的，具有很明显的内在性，即它的本质是一种自我维系和基于自身条件与环境而进行变革的体制。

在中国，社会福利一直被理解成一种狭义的、仅仅覆盖困难群体和在非常时期由政府提供的紧急援助和服务，它在某种程度上既体现了政府的社会救助伦理，也表明在中国这样一

个东方国家里，个人自立和家庭（或家族）内部的互助所占据的重要地位。历史上，中国在封建社会时期就一直受困于各种自然灾害，但中央政府和地方政府对贫民的救助与救济是十分有限的，自上而下的行政管理机制更多是对中央权威的维护以及保证底层社会的稳定。1949年新中国建立后，中国建立一套以前苏联模式为参照的、以单位和就业为基础的社会保障体制，城乡的分割造成了长期的二元经济体制，它进一步对福利体制的城乡分化产生了深远影响。总体而言，计划经济时期，中国的社会福利体制是一种以政府管理社会和单位负责就业者生计及福利的封闭性体制，在单位和集体之外，政府和集体提供的有限福利是要满足那些无力自救和缺乏非正规系统照顾的困难人群。1978年中国实行经济改革后，随着农村经济的发展和城市国有企业改革进程的加快，传统的社会保障制度和社会福利体制也发生了一系列重大的变化。经过30年的改革和变迁，进入21世纪以后，中国的经济增长速度和社会经济发展水平达到了一个新的高度。

1. 中国与欧洲福利国家福利体制的比较

在中国，学者和研究者以及政府部门的决策者在讨论“社会福利”这一术语或论述这一主题时，依然还要面临澄清概念所指内容的核心任务。由于历史传统和制度惯性的原因，人们往往会倾向于将社会福利的内涵局限于政府部门（主要是民政部）为困难人群提供的有限的、低水平的津贴项目和福利服务，以及为其他人群（如军人和家属）提供的优待和安置服务等。家庭、社区以及其他非政府组织（或民间组织）在满足公民需要、提供福利服务的功能有可能被忽视，也就是说，真正的社会层面所承担的福利责任某种程度上被看做是不重要的、非国家的福利体系。而实际上，在新自由主义市场经济和全球化时代，各国政府都在努力试图改革传统的福利体制，通过政府、市场和民间组织的力量来重新确立福利责任，在变迁的社会—经济—政治环境下，重新建构社会团结的社会政策模式。然而，同欧洲福利国家在福利体制和社会政策取向不同的是，中国所面临的福利体制改革挑战并非是社会开支费用削减或税收调整所面临的选民和政党压力，而是如何在快速的经济的发展过程中，一方面通过改变收入再分配和增加政府在社会领域的投入的策略，以消除市场经济社会导致的社会不平等，建立新型的公民平等关系，减少社会冲突，维护社会稳定；另一方面，更为重要的是，在长期的经济政策主导国家社会发展进程的背景下，如何从制度上建立保持强大、持续和生态安全的经济增长模式所需要的社会政策体系，以确保在未来20~30年甚至更长时期内国家总体发展的目标实现的可行性。

1949年新中国成立后，中国实施了前苏联式的计划经济模式，同时在社会福利方面也形成了典型的城乡二元体制。在城镇，中国政府建立了以就业为基础的单位式社会福利体制，而在农村则实行了以集体经济为基础的有限的社会保护机制。1978年中国农村实行家庭联产承包责任制，农民及其家庭的经济活力得到提高，农村居民的家庭收入也相应得到增加，但随后，农村剩余劳动力开始大量向城镇转移，人口的大规模流动对城市就业和社会管理等提出了新的课题，也对既有的民政福利体制提出了挑战。而在城市，随着20世纪80年代中期以后开始的经济体制改革和90年代开始加速的市场经济发展进程，原有的无所不包的、慷慨的单位福利体制逐步开始消解，在退休、医疗、住房、教育以及社会服务等多个领域，出现了自我负担和自我依赖的局面，对就业者而言，个人的自我照顾责任和意识在集体

主义福利的衰退下得到提升。经过近 30 年的改革和社会转型，中国社会福利实践的变化已表现为，它从计划经济时期的平等的、以身份为基础的单位福利或职业福利，演变为市场经济模式下的强调业绩和贡献为基础的“工作福利”。而对贫困和边缘化人群来说，国家仍旧是最后的、提供基本保障或照顾的堡垒。但是，与过去不同的是，这方面国家的福利责任覆盖人群已从传统的边缘人群扩大到有需要的一般人群，福利内容也已从基本的生活需要保障扩大到医疗、教育等补助以及其他紧急援助服务。

传统上，计划经济体制下中国城市的“单位制福利”是一种典型的内部再分配的身份制待遇，而少数社会弱势群体被界定为传统的民政对象，他们依靠的是剩余性的、基于有限财政扶持的救助型福利与相关服务。20 世纪 90 年代以来，中国加快了市场经济改革的进程，社会保障制度有了相应改革，社会福利的发展也呈现多元化的局面。由于不断涌现的社会问题和日益增加的社会需要，传统的社会保障制度和福利服务体制已经不能解决上述问题与需要。受到政府推动社会福利体制改革和社会（市场）需要的双重影响，“社会福利社会化”成为 20 世纪 90 年代以来政府发展社会福利的主要政策纲领。福利多元化或福利多元主义不仅体现为社会福利服务管理体制的变化，也表现在福利单位所有制、资金来源、服务对象和服务内容等方面所具有的更大的弹性上。然而，由于中国仍然处于急剧的社会转型时期，社会福利的发展还明显受到旧体制和传统观念的影响，体制惯性在福利服务推行中表现很突出。同时，市场化机制在福利服务推行过程中并非是完全自由化的，它明显还受到来自政府的干预或管制（比如民营医院的市场准入、提供社会服务的社会团体或民间组织的登记注册等）。进入 21 世纪以来，中国政府进一步加快了完善市场经济、法律和社会管理制度的改革进程，提出经济与社会协调发展的科学发展观。尤其是新一届国家领导人上任以来，政府积极强调并努力推行“以人为本”的政府行政管理和新型的社会公共服务体制，强调要关注人民生活（民生问题），注重解决与公民生活相关的实际问题，在解决城市贫困、改善公共服务模式和促进就业发展等方面，制定了一系列积极的干预政策。

2004 年 3 月，中国政府提出了“建立和谐社会”的国家发展和建设纲领，在此基本政策背景下，中国社会福利和社会政策发展出现了新的变化与机遇，但与此同时，国家在塑造与全球化、社会变迁和人口老龄化等背景相适应的福利体制与政策过程中，仍然面临基本的制度设计和政策决策方面的挑战，其中包括认知上的偏差与策略上的失当。笔者认为，在新时期，中国在社会福利和社会政策发展方面出现的新的变化（或进步）是：第一，政府在发展经济的过程中，增强了中央与地方政府解决扶贫、救灾等重大社会问题的经济基础；第二，政府逐步认识到在管理和干预社会问题方面存在的行政体制效率不足与协调欠缺的问题，加快了行政体制改革的步伐；第三，政府加强了对运用专业知识、人才和体制来解决相关社会问题的制度建构，比如建立和发展社会工作职业体系就是明显的一例；第四，在日益开放、民主化的社会里，政府提升了对以法制为基础的公民权概念和实践的认识，在强化依法行政、注重解决民生问题的执政方针指导下，官民关系的质量得到改善。然而，就塑造一个全面的、长期的和符合可持续经济发展道路的社会政策体系而言，中国政府仍然需要着重解决下列问题：第一，澄清增加社会福利投入或发展全民的社会福利项目会导致经济不景气或影响经济发展的狭隘认识误区；第二，全球化时期中国的新经济增长模式和现代化的社会

政策措施之间显然缺乏紧密的衔接,比如缺乏弹性的就业政策(或退休政策)、制度更新缓慢的社会保险措施与日益老化的人口结构同尚在增长的劳动力人口的局面是缺乏对应的;第三,政府在制定统一的社会福利体制方面仍然受到体制和观念的制约,在建构新型的社会福利体制方面,政府可能还会在一定时期内停留在部门分割式的、权力平衡式的政策决策与行政管理格局中。

基于对欧洲国家福利体制或社会政策的基本认识,作者从比较的视角试图总结出中国社会主义福利体制所具有的显著差异或特性,它们是:第一,同广大欧洲民族国家的发展历史不同,在历史上中国的国家能力建构与封建主义的集权管理体制发展限制了公民权概念与实践的发展,社会福利的制度化进程出现较晚,且某种程度上与市场经济和政治民主发展进程脱节,以家庭和社区为基础的照顾体系的重要性被广泛认可而深入人心,这点在其他东亚国家(如日本、韩国、新加坡等)也在一定程度上得到反映。欧洲工业化进程加快了市场经济和民主政治的发展过程,而战后福利国家的发展强化了国家照顾公民基本需要的责任。在中国,工业化进程是缓慢的和不连续的,前苏联式发展模式和意识形态强化了国家在照顾困难人群的基本责任和单位(集体)在为公民提供福利服务的责任与平均主义分配模式。第二,同欧洲国家的成熟的福利体制和多元化的社会政策模式不同的是,从国家责任的角度来说,中国的福利体制基本上还是低水平的、城乡分割和部门管理式的,非政府组织(或民间组织)从政府中得到的财政与政策支持还十分有限,政府对社会组织的严格管制限制了社会力量提供社会服务和解决基层问题的能力发育。第三,同欧洲福利国家福利体制和社会政策改革策略所出现的反复与变化性的不同的是,中国在政党政治上保持的连续性和一贯性,促成了稳定的经济增长与推进社会福利发展之间的关联,单向度进入的福利发展体制是朝着经济发展与增强社会稳定的社会团结目标的方向前进的,而这一点可能使中国在一定时期内可能避免西方福利国家业已出现的经济、政治与道德困境。

2. 中国与东亚国家福利体制的比较

对中国与东亚国家福利体制进行比较研究成为近年来国际社会科学界(尤其是社会学与社会政策领域)一些学者的热门话题。在最近一篇研究论文中,笔者曾指出,由于历史传统与文化、国家政治结构与制度基础、社会结构等多重原因,中国、日本与韩国三国的福利体制既存在一些共性,但更具有显著的差异性,而理解各自的差异是理解东亚国家福利体制特征的重要目标。总结起来,这些差异性表现在:第一,东亚三国在社会开支和福利再分配水平与策略上明显不同,日本和韩国的社会福利水平较高,中国较低。从策略上讲,中国的社会政策改革更注重社会关系的维护以及执政党在实现和谐社会过程中确保社会与政治安全,而日本与韩国的政策改革更多要从市民社会压力与党派政治的现实需要出发。第二,三国具有不同的政治制度和民主实践的基础,国家或政府在运行社会政策的改革方面面临的压力和反应机制不同,日本和韩国都经历了高速增长和政治民主化发展的历程,议会政治、选民压力和社会需要对政党的社会政策方针产生明显影响,而中国作为一个转型的经济国家和改革中的政党国家,社会福利和社会政策的改革与发展不仅是要回应社会需要和基层的压力,更多的是要保证经济发展的秩序和社会基本格局的稳定,对社会问题建立起反应性的社会控制机制是政府解决社会福利的一个重要考虑,而民主化的实践是让位于经济和社会发展

之后的渐进发展的方向；第三，东亚三国虽然都面临人口老龄化和社会结构变迁（家庭规模变化和城市化发展等）的发展进程，但是由于养老照顾模式与国家政策改革发展进程的差异，使得它们各自在形成社会政策和发展新的社会福利服务模式时，也有着显著的不同。对日本而言，更为重要的是维持经济发展的同时，建立可靠的社会保险制度以应对日益增加的高龄人口对医疗和社会服务的巨大需求。对韩国来说，保持政党在积极发展社会福利和社会津贴项目的热情不仅受到新自由主义思潮和外部环境的影响，也在不同政党内部产生了政策主张的分歧，而市民社会的压力更多表现为底层人士和劳工阶层的需要，使得社会政策改革的社会整合目标难以完全实现。而在改革的中国，近年来的社会变迁与中央对建立和谐社会的政治目标的强调，在一定程度上刺激了社会政策的发展和社会福利服务日渐迈向平等与公平的方向，但不平衡的区域发展格局和城乡二元的社会经济发展差距，在很大程度上还限制着国家建立统一的、整合的社会福利与社会政策发展进程（熊跃根，2008）。

参考文献

- 尼古拉斯·巴尔. 福利经济学. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003
- 托克维尔. 论美国的民主. 董果良译. 北京: 商务印书馆, 1988
- 马克斯·韦伯. 中国的宗教: 儒教与道教. 洪天富译. 南京: 江苏人民出版社, 1995
- 熊跃根. 国家力量、社会结构与文化传统——中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析. 江苏社会科学. 2008, 4
- Bendix, R. 1964. *Nation-building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*. New York: John Wiley & Sons.
- Briggs, A. 1961. "The Welfare State in historical perspective", *European Journal of Sociology*, 2, 221-58.
- Esping-Anderson, G., (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press
- Esping-Andersen, G. (ed.). 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Publications;
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Federico, R. C. 1980. *The Social Welfare Institution: An Introduction*. Lexington, MA.; D. C. Heath and Company.
- Fraser, D. 1973. *The Evolution of the British Welfare State*. London: Macmillan.
- George, V. and Wilding, P. 1985. *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Goodin, R. E. 1988. *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Kolberg, J. E. (ed.). 1992. *The Study of Welfare State Regimes*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Luhmann, N. 1990. *Political Theory in the Welfare State*. Walter De Gruyter.
- Mishra, R. 1981. *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*. Hampshire: Mac-

millan.

Myles, J. and Quadagno, J. 2002. "Political theories of the welfare state", *Social Service Review*, March.

Paine, T. 2000. "The First Welfare State?", in C. Pierson and F. G. Castles (eds.), *The Welfare State: A Reader*. London: The Polity Press.

Skocpol, T., 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

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

Wilensky, H. and Lebeaux, C. N. 1958. *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.

Wilensky, H. and Lebeaux, C. N., 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Free Press.

How to Understand Social Welfare and Welfare Regimes from a Comparative Perspective

Yuegen Xiong
(Peking University, China)

Abstract In the field of social sciences, comparative study on social welfare and welfare regimes has surfaced as a significantly growing field in the past decades. In this paper, the author attempts to provide a systematic review and interpretation on the core conceptions of social welfare, welfare states and welfare regimes that are highly related each other. Based on the initial discussion, the author analyzes the fundamental features and changing trend of Chinese welfare regime. According to the author, compared to European welfare regimes, Chinese welfare regime has its own unique characteristics due to historical and institutional causes. In addition, although China shares some in common with the welfare regimes of other East Asian countries (Japan and Korea), China is still facing emergent challenges and pressure on building crucial institutions of social policy.

Key words Social welfare, welfare regimes, comparative study