

保护社会的政治



复旦政治学评论

第十四辑

中文社会科学索引 (CSSCI) 来源集刊

文
景

世纪出版集团 上海人民出版社

Horizon

目 录

福利政治专题

专题导语：危机、转型和福利的新政治

..... 刘春荣 斯坦因·库勒 1

丹麦福利国家的形成与发展

..... 拉斯·博·卡斯伯森 著 郝诗楠 译 9

全球经济衰退与东亚的社会保护：全球与地方互动的路径

..... 叔赫洲 著 郝诗楠 译 51

无所适从？困境中的希腊福利

..... 曼诺思·马萨噶尼斯 著 吴颖蕾 译 75

中国政治研究

中国区域发展与地方治理的再认识：

“局部改革”的政治经济学分析 潘兆民 96

强化全国人民代表大会的宪法监督职能：

一种实施宪法的路径探索 欧阳景根 119

专题导语：危机、转型和福利的新政治

刘春荣 斯坦因·库勒

从历史上看,现代国家的发展需要一定的社会保护系统借以维护人的安全感、社会契约和社会凝聚力,这种需要促进了现代福利国家和社会保障观念与制度的形成。这些观念来自欧洲,并且率先在欧洲得到发展。“福利国家”意味着国家有计划地运用组织力量,建立一套社会保护机制以修正市场的力量。20 世纪 20 年代之后,尤其是第二次世界大战之后,一个积极的、为公民福祉负责的国家观念和实践开始扩展。因其历史传统,也基于战后长时间的经济稳固发展,西欧和北欧国家的社会支出显著增长,福利成为这些社会的一项重要政治议程。

20 世纪 70 年代中期以来,福利国家“危机论”开始出现,并且成为福利研究挥之不去的话题。国际学界对福利国家的讨论,逐渐从福利的形成和扩充转移到危机、收缩和调适等研究议程上来。欧洲经济体在多大程度上面临着福利危机?危机源自何方?究竟是什么性质的危机?是政治的、经济的,或者是社会的?这种危机是来自国家过于慷慨的社会支付,抑或见诸那些令人不安的贫困、收入不均或者生活际遇不平等的社会排斥?显然,欧洲的社会保障计划所遭遇的问题很大程度上来自人口结构的变化——简而言之,领取养老金的人越来越多。这部分老龄人口的比重还在增大。而且,人均寿命的延长,以及生育率的低迷,只会让问题愈加严重。除了老龄化,福利国家的挑战还来自其他很多方面,包括全球化、后工业社会的转型,等等。而 2008 年出现的全球金融危机,对福利国家的发展来说无疑是雪上加霜。当然,欧洲各个福利国家承

受的压力不尽相同,它们在政治上和财政上的应对能力也不同。从各个国家所进行的社会政策改革和反应(比如养老金计划、医疗保障、劳动力市场的政策等)来看,总体上,和南欧国家相比,北欧国家在危机面前似乎更具保全和自我修复能力。

理解福利国家的根源、性质、变迁动力及其多面向的后果,是当代社会科学的重要研究课题。国家是否应当以及如何通过福利供给去干预市场和社会,这可以说是正义论、平等理论所处理的中心问题。政府与市场的关系、资本与劳动的关系以及所谓的“生产—保护关联”一直也是资本主义政治经济学的关注所在,它构成了“资本主义变体”、非市场治理机制、“去商品化”研究的核心问题。通过强调福利作为嵌入于经济体制的一部分,当代的经济社会学批判了经济成长和社会支出的对立思维,从而为福利国家的发展提供了基础性的理论资源。从政治社会学的角度看,福利供给可以视为国家建设的一部分:适度的社会保护安排能够塑造国家与社会的契约关系,从而有助于强化国家的合法性和社会团结。

从比较视角观之,福利体制的区域性、差异性以及社会支出水平的国别差异十分鲜明,所谓福利发展的汇聚(convergence)或趋同态势是需存疑的。实际上,社会保护的多样性和复杂性不仅体现在社会支出的规模和种类以及相关的官方制度安排方面,也体现在社会中非官方保护体系的功能发挥上:在不同的社会保护体制中,国家力量、市场机制以及作为社会内生力量的家庭和社区,在抵御社会风险中的作用殊为不同。因此,作为一种广义的再分配机制或“非市场机制”,福利的规范、体制和实践有着十分复杂的表达形式和演进动力,这种多样性构成了比较政治研究的传统关注重点之一。

毫无疑问,欧洲福利国家的危机和再适应,以及东亚地区尤其是中国过去十年间社会政策的结构变迁,共同提供了比较福利研

究的新议程。针对“经济合作与发展组织”地区福利改革的辩论涉及危机和社会支出的相互演化；而针对东亚地区福利体制的发展，学者们已经使用了诸如“儒家福利国家”(Confucian welfare state)和“发展主义的福利”(developmental welfare state)、“生产性的福利体制”等概念去理解其福利体制的性质。就中国的社会保护体制而言，它不仅和西方建基于公民权的社会福利有所不同，即便和所谓的东亚模式相比也有其特质。在传统社会主义时期，政府建立了针对单位职工的福利体系和特定弱势群体的社会救助体系。基于中央权威、集权制度和社会主义意识形态，国家强有力地介入社会经济诸领域，形成了集体福利的社会保护框架，与此同时，基本的社会救助体系也得以建立。制度性的工作单位福利与政府补缺的、剩余型的社会救助体制双轨并行，城市的工作单位和农村的人民公社构成了福利供给的基本单位，形成了鲜明的二元社会保障体系，这种二元结构在很大程度上契合并反映了“没有城市化的工业化”这一社会经济发展形态。在一些学者看来，这种结构下的国家与国民的关系是“非契约性”的，国家承担着某种“父权主义”的保护责任。换言之，支撑这种体系的规范原则并非西方意义上的公民权观念，即以基本需要为基础，体现普及性和“去商品化”等原则。

从20世纪90年代开始，中国的社会保护体制进入了一个可以称之为“去集体化”的结构调适时期。在某个转型阶段，中国似乎步东亚发展主义国家之后尘，在致力于市场经济发展的同时有意无意地“牺牲”了社会福利。当然，针对社会经济转型所展现出来的社会不平等和社会脆弱性，政府也推出了社区福利、福利社会化等应对措施。1993年，上海率先探索和建立了最低生活保障制度，在社会政策关键领域中的这项改革迅速扩散，1998年城镇基本医疗保险制度框架也得以建成，帮助避免了在国有企业职工下岗失业的严峻情况下出现大规模社会动荡的问题。尽管如此，不

管就服务对象还是就服务领域而言,社会保护体制都出现了大量的真空、落差和薄弱点。传统社会主义时期福利供给的社会基础设施趋于解体,却尚未形成替代性的体制和机制,福利的短缺给社会政治发展带来了新的风险和脆弱性。中国在 90 年代的经验正体现出转型体制的典型福利困境:为了经济增长和保护经济竞争性而无力顾及社会保护,从而损害社会稳定。

如何在适度增加福利供给的同时避免福利依赖,从而避免损害经济的竞争优势?福利如何可能帮助降低社会冲突的风险并巩固政治上的合法性?福利制度安排如何可能增进社会团结和民间志愿组织的活力?这些都是当前中国社会保护体系构建所必须面对的重大理论问题。21 世纪初以来,社会保护体制建设的战略意义不断得到领导层的重视,国家倡导“科学发展观”、“和谐社会”的理念,社会公平公正、可持续发展和加强福利建设成为政策议程的重点,这使社会政策得到了长足的发展,并实现了一些新的制度突破。城乡最低生活保障标准、新型农村合作医疗制度(2004)、农村低保制度(2007)、城镇职工养老金计划、《劳动合同法》(2008)以及《社会保险法》(2010)等重要社会保护政策相继出台,各项社会支出显著增长,达到了前所未有的规模。^① 政府在社会领域加大了财政资金的投入,并以财政资金支持和补贴个人缴费,带动社会资金。与此同时,中国社会保护体系的覆盖范围逐渐由孤寡老人、残疾人、孤儿、弃婴等特殊群体向全社会拓展。总体上看,尽管中国社会保护体制的发展尚不完备充分,城乡和区域不均衡性以及各种社会政策之间的碎片化现象较为突出,但是以养老、医疗、低保

^① 关于这些动向的描述和分析,可参见窦玉沛 2007 年接受“中国网”采访:《社会福利由补缺型向适度普惠型转变》。王思斌:《我国适度普惠型社会福利制度的建构》,《北京大学学报》,2009 年第 3 期。张秀兰、徐月宾、梅志里编:《中国发展型社会政策论纲》,中国劳动社会保障出版社,2007 年。郑功成:《中国社会福利的现状与发展取向》,《中国社会保障》,2013 年第 7 期。徐月宾、张秀兰:《中国政府在社会福利中的角色重建》,《中国社会科学》,2005 年第 5 期。

为重点的基本社会保障体系正在成型。^①

中国的福利选择和社会保护进程并不是孤立的现象。我们需要从历史的、比较的和跨学科的视角去体认这一进程的普遍性和特殊性,并且积极参与和重建关于福利政治的理论图景。^② 中国正在形成怎样的福利供给结构和方式?其演化动力何在?如果说存在一种“中国式的社会福利”,这种福利形态的前提和基础是什么?福利供给将给中国的社会团结和社会契约带来怎样的影响?在更广泛的意义上,中国的社会保护体制构建能够从西方的经验和困境中得到什么启示?

虽然这些问题都极为重要,但建立统一的分析框架来对福利制度的前因后果进行比较研究,提供系统的解答,这超出了本专题的范围。尽管如此,我们相信对中欧经验的比较和勘察具有重要的理论意义和迫切的政策相关性。我们两人曾经合作在复旦大学北欧中心开设“全球化世界中的中国政治发展”课程,社会政策和福利的发展及比较分析是其中的重要方面。2013年,复旦大学在丹麦成立了“复旦—欧洲中国研究中心”,该中心把比较福利研究作为重要的合作推进领域之一,这构成了我们在本期《复旦政治学评论》上编辑和发布这组文章的新动力。收入本专题的这些文章(其内容曾以不同的版本在其他一些地方发表),具有探索性,它们涉及福利政治在两个地带上的演化:欧洲的老牌福利国家和后发展的东亚国家和地区(包括中国)的经验。这些文章的关联性在于,它们可以相互印证,激发人们对中国福利政治研究的灵感和议题。

在理解福利国家起源的问题上,各种理论流派争执不休。丹麦政治学者拉斯·博·卡斯伯森(Lars Bo Kaspersen)的论文试图

① 王思斌:《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》,2004年第6期。

② 关于这些问题的晚近文献回顾,可以参见刘春荣:《保护社会的政治:福利供给与中国社会契约的重建》,《复旦政治学评论》(第12辑),上海人民出版社,2014年。

追问：福利国家的发展是政党、经济阶级、利益集团以及关键人物之间的冲突与谈判的结果吗？抑或是由镶嵌在一个清晰且单纯的意识形态中的宏大计划所产生的政策后果？通过对丹麦福利体制的历史形成过程的分析，他把福利体制的形成视为地缘政治脆弱性、“非常状态”或国家危机状态下的精英选择的结果。19世纪的丹麦和德国、英国之间的战事，以及1945—1949年新世界秩序形成时期，乃至国际贸易秩序的变动等都可以被视为某种“非常状态”，在这种状态下，因为政权的存续基于国家生存，所以围绕于此所做出的决策在当时超越了意识形态上的左右之争和阶级矛盾，内部联盟的出现为福利制度的创造提供了政治条件。因此，福利供给和国家干预并非源自某种规范，而是由国家生存以及政治行动者为保持生存和发展的需求所决定的。这篇论文清晰地说明了地缘因素、危机状态和相关的历史因素如何可能塑造一个国家的福利政治进程。

在福利制度之摇篮的欧洲，如今却因为金融危机的影响而呈现出深刻的危机，在新左派和新自由主义的话语交织下，社会政策的发展被置于一个关键的十字路口。论及当代欧洲福利国家的危机，人们都会想到希腊这个欧洲主权债务危机下的福利“重灾区”。2010年5月，经过艰巨的谈判之后，国际货币基金组织和欧元区国家决定对希腊施以援手，其中养老金制度改革成为援助的前提，而改革取向（包括重新划线退休年龄的提议）却招致希腊的社会抗议。街头政治兴起，社会秩序混乱，进而对欧洲的福利改革产生了波纹效应。我们收入了希腊学者曼诺思·马萨噶尼斯（Manos Matsaganis）的论文。通过展示希腊的经验，作者指出福利既是经济危机的“肇事者”，也是经济危机的“受害者”。在这里，我们可以看到危机和福利国家的另一面关系——危机可能是福利复兴的开始，它将带来一个福利国家进行激进改革的蓝图。当然，改革的选项是否可行还有待研究。

在艾斯平·安德森(Esping-Anderson)提出著名的福利体制类型学之后,基于东亚地区经验的“发展主义福利国家理论”开始广为流传。它强调:福利是建基于经济绩效的威权政体的合法性所必需的,在这种体制下,社会政策是强化经济发展的工具,而非用以解决劳动力“商品化”所致的问题。^①毫无疑问,东亚的这种福利体制也和欧洲的一样,经受着全球化、后工业主义以及经济危机的挑战。在本专题中,韩国学者权赫洲(Huck-ju Kwon)讨论了经济滑坡背景下东亚地区社会保护体制的可能演化路径。他以韩国、印尼和柬埔寨为例,检视了全球层面和国家层面的互动,并发现这些国家对危机的回应存在着微妙的差异,但是也存在着一个重要的共同点或倾向,即把社会政策视为经济发展的一种战略。的确,在全球经济衰退的背景下,各国政府都在寻找社会政策的应对方案,而许多国际机构也启动了诸多社会保障项目并举办了一些国际会议以传播“全球社会政策”观念(包括人的发展和社会投资的理念,等等)。对此,作者看到,社会政策被纳入经济发展的战略,这可能给社会保护体制提供了一个新的未来,但是这一工程也面临着实施上的困难,因此社会政策在应对全球经济衰退方面的作用是有限的。

① 米奇利(James Midgley)较早地看到了工业主义逻辑在解释东亚福利发展问题上的局限性,他认为是一系列的因果事件,包括政治合法性和经济因素共同推进了社会政策的生产,见 James Midgley, “Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers”, *Social Policy and Administration*, Vol. 20, No. 3 (1986), pp. 225—238。此后,关于东亚发展主义或生产型福利的讨论主导了对东亚福利体制的研究,参见 Ian Gough, “East Asia: The Limits of Productivist Regimes”, in Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis, and Graham Room (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Developmental Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 169—201; Huck-Ju Kwon, “Transforming the Developmental Welfare State in East Asia”, *Development and Change*, Vol. 36, No. 4 (2005), pp. 477—497; Ian Holliday, “Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia”, *Political Studies*, 48(2000), pp. 706—723; 以及 Ian Holliday, “East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?”, *Policy and Politics*, Vol. 33, No. 1 (2005), pp. 145—162。

并置这些文章于这个专题之中,我们期待这可以为进一步的、真正的比较研究磨炼出有益的问题意识和理论路线。在危机和转型的年代,福利的进程也许可以视为一种政治选择或者说对社会风险和政治紧张的回应,而这种选择和回应同时受到一定的规范观念乃至意识形态的制约;同时,作为政治选择,福利的供给也需要仰赖一定的国家自主性。从这个角度来看,多少具有结构功能主义色彩的、解释福利起源的“工业主义逻辑”理论并不充分。而根植于北欧经验的“分配冲突理论”,把福利的扩充理解为一系列阶级动员、利益集团和政党的利益折中和均衡的结果,也尚不足以解释中国福利供给的性质和动力。实际上,改革后的中国社会虽然也经历了显著的动员过程,然而这种动员并不具有西方工业社会时期所见的阶级属性。此外,用以解释“美国例外主义”的新制度主义,似乎也不能简单搬来分析中国的福利制度模式。我们相信,基于中国和其他区域相关经验的研究不仅将塑造中国的社会保护实践,而且将为理解人类社会的福利政治提供丰富的理论图景。

(刘春荣,复旦大学政治学系、复旦—欧洲中国研究中心;
斯坦因·库勒,挪威卑尔根大学比较政治系)

图书在版编目 (CIP) 数据

保护社会的政治/陈明明,刘春荣主编. —上海:
上海人民出版社,2015
(复旦政治学评论;14)
ISBN 978-7-208-12927-6

I. ①保… II. ①陈… ②刘… III. ①社会福利制度
—文集 IV. ①C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 078318 号

责任编辑 贾忠贤
封面装帧 楚 门



复旦政治学评论 第十四辑
保护社会的政治
陈明明、刘春荣 主编

出 版 世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)
出 品 世纪出版股份有限公司 北京世纪文景文化传播有限责任公司
(100013 北京朝阳区东土城路 8 号林达大厦 A 座 4A)
发 行 世纪出版股份有限公司发行中心
印 刷 浙江新华数码印务有限公司
开 本 700×1000 毫米 1/16
印 张 19
插 页 4
字 数 215,000
版 次 2015 年 6 月第 1 版
印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷
I S B N 978-7-208-12927-6/D·2664
定 价 42.00 元



复旦大学
国际关系与公共事务学院

上架建议：政治理论



关注文景微信

ISBN 978-7-208-12927-6



9 787208 129276 >

定价：42.00 元