

北京大学欧洲研究丛书

Beijing Daxue Ouzhou Yanjiu Congshu



阶级分化与代际分裂

——欧洲福利国家养老金政治的比较分析

刘骥 © 著



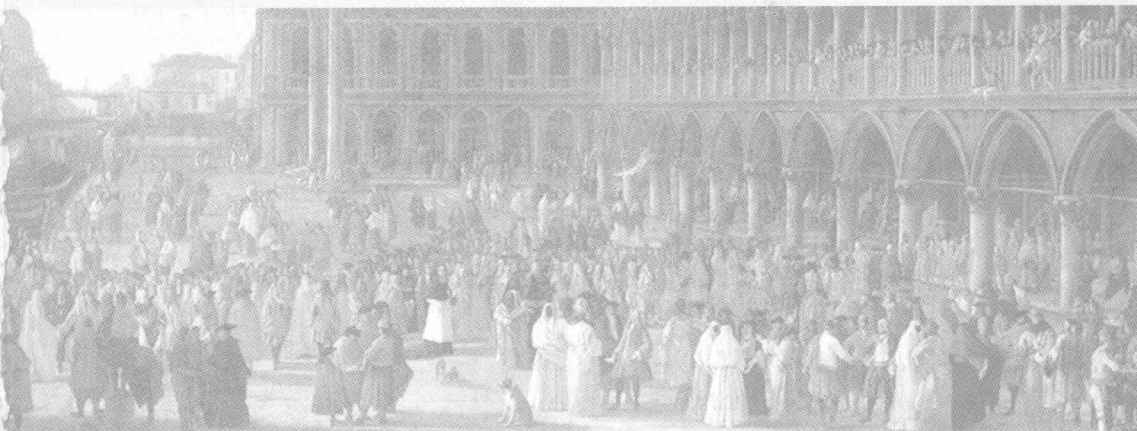
Class versus Generation Cleavages

*A Comparative Analysis of the Politics of Pension
Reform in European Welfare States*



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

Class versus Generation Cleavages



阶级分化与代际分裂

——欧洲福利国家养老金政治的比较分析

刘骥 ©著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

阶级分化与代际分裂:欧洲福利国家养老金政治的比较分析/刘骥
著. —北京:北京大学出版社,2008.10

(北京大学欧洲研究丛书)

ISBN 978-7-301-14142-7

I. 阶… II. 刘… III. 养老金-劳动制度-对比研究-欧洲
IV. F249.501.34

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第120264号

书 名: 阶级分化与代际分裂——欧洲福利国家养老金政治的比较分析

著作责任者: 刘 骥 著

责任编辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

封面设计: 春天书装

标准书号: ISBN 978-7-301-14142-7/D·2105

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
出版部 62754962

电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 三河市新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650毫米×980毫米 16开本 16.5印张 270千字

2008年10月第1版 2008年10月第1次印刷

定 价: 28.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

献给 TB

神不仅仅给富人送粮食。

——威廉·莎士比亚

富人掠夺穷人,而穷人则彼此掠夺。

——索杰纳·特鲁斯

总 序

欧洲是西方文明的发源地。近代以来,欧洲率先迈入现代化轨道,构建现代国家的法律与政治制度,发展现代经济与科技,一跃成为引领世界发展的主要力量。20世纪中叶以来,面对多元化世界的挑战,欧洲又启动了一体化进程,不仅强化了其在世界经济与政治领域的影响,而且又一次引领潮流,开创了后民族国家经济、法律以及政治模式构建的先河。

至少从两个意义上言,欧洲研究对于我国人文与社会科学的发展具有重要的价值。一方面,欧洲是当今世界具有重要政治与经济影响的力量。随着中国愈来愈多地参与全球化的政治、经济与文化交流,欧洲研究必当构成我国地域研究以及国际问题研究的重要部分。另一方面,由于欧洲长期在学术领域发挥引领作用,人文社会科学诸学科的知识框架大都发端于欧洲,并以对欧洲经验的总结作为理论创新的重要源泉,欧洲研究便不仅具有地域研究的意义,而且对于人文与社会科学各领域具有超乎寻常的知识论价值。

《北京大学欧洲研究丛书》以近代以来欧洲的政治、经济、法律、历史及社会问题为研究对象,旨在推动跨学科的欧洲问题研究。丛书力求将传统的地域研究、历史研究方法与政治学、经济学、社会学、法学等社会科学方法相结合,贡献一批既能反映欧洲研究前沿水平又能展示社会科学方法论特点的学术著作,以期对欧洲研究和社会科学相关领域的发展尽绵薄之力。

《北京大学欧洲研究丛书》的启动与出版得到欧盟“中国—欧盟欧洲研究中心项目”的资助,谨此深致谢忱!

序 言

我和刘骥先生相识,是在去年复旦大学的一次会议上。但在那之前,已经作为《欧洲研究》的编辑处理过他的稿件了。当时他投给我们刊物的文章题为“阶级分化与代际分裂:欧洲福利国家的养老金政治”,文章概述了本书头两章和结论部分的内容。粗粗浏览之后,我觉得论文从政治学的视角对欧洲福利国家改革进行了比较规范的分析,强调了“家庭养老”这个变量通过“社会联盟”发挥的作用,文章条理清楚、引证宏富、提出的问题也是比较有意思的,所以就指定编辑编发了那篇论文。经过几个回合的修改,文章就发表在《欧洲研究》去年第3期上。后来,北京大学政府管理学院邀请我参加刘骥的论文答辩,使我得以窥见本书的全貌,学习到了很多东西。

纵观战后欧洲国家发生的变化,应该说,以社会保障体系为核心的“福利国家”制度的成型、危机与改革是处在核心位置的。由于建立了完善的社会保险、社会福利和社会救济制度,欧洲人的生活方式乃至思维方式都发生了很大的变化。同时,作为一个庞大的社会再分配项目,社会保障制度对欧洲国家的经济和政治生活也产生了根本性的影响。20世纪80年代以后,西欧国家程度不等地陷入了低增长、高通涨、高失业的经济困境,同时在老龄化日益严重、出生率不断下降、单亲家庭数量急剧增加和企业小型化等内部因素的综合作用下,社会保障制度面临的财政压力越来越大。这样,多数西欧国家不得不对社会保障制度进行“增收节支”和“转变机制”的改革。在这些改革中,本书所讨论的养老金改革因为数

额庞大、牵涉面广而备受关注,成为当前西欧政治的核心议题。

在欧洲国家养老金改革的过程中,绝对的“削减福利”不是改革的重点,重要的是要对现行制度进行调整,在保证老年人有保障、有尊严生活的前提下,尽可能减少公共开支对社会经济生活的消极影响。在这些改革中,“把家庭找回来”是一种重要的思路。我们知道,社会保障制度在西欧得到完善之后,“家庭”的福利功能已经弱化殆尽,不仅老人和儿女之间、兄弟姐妹之间的经济关系日趋疏远,即便是有工作的夫妻之间,也是“明算账”的多。这种状况导致西欧社会呈现高度的“碎片化”和“个体化”形态,被中左翼思想家称为危害社会健康发展的“原始的个人主义”。英国前首相布莱尔认为,“家庭”是培育人们社会责任感最重要的场所,“正是在家庭中人们第一次感受到对自由的限制,并且人们的责任感也由此而生。家庭与狭隘的自私观水火不容”。虽然布莱尔并未明确地把家庭的作用与福利国家改革联系起来,但很明显他已经意识到了强化家庭功能对于超越“自己顾自己”的“狭隘的个人主义”和“一切靠国家”的“旧式的社会主义”的重要性。我们知道,对家庭的强调是中国儒家学说的核心,是前现代社会生活方式的基础。那么,今天处于“后工业化社会”的欧洲重新重视家庭的作用是不是可以被理解为历史的一种“螺旋式上升”,从而在趋势上具有一定程度的必然性呢?刘骥先生的这本书选取这个视角,对西欧国家养老金改革进行了理论与实证兼顾的分析,应该说是一个有意义的探索。

作者注意到,对于西欧福利国家的“传统研究往往注重跨阶级分析、职业比较、性别研究,针对年龄差异的研究却极为稀少”,多数学者在研究中采用了“市场”和“国家”的二分法,忽略了来自家庭的福利支持。而作者认为,“福利国家社会内部虽然不存在传统家庭养老模式中的家庭内部大规模代际财富流,但新的家庭关系对老年人的支持(support)和照料(care)实际上是仍然存在的”;不仅如此,“当养老金改革影响到福利体制中不同代际的个体时,该个体最终会采取哪种立场,取决于个人在家庭内部转移福利的可能性”。因此,作者试图“从历史谜团中分离出家庭养老对养老金政治中社会联盟形式的影响力”,对西欧各国养老金改革给出统一的逻辑解释。这种视角和立意应该说是很有价值的,在中国学者对于西欧福利国家改革的研究中具有一定的创新意义。更加可贵的是,作者在选题之初就意识到了强调家庭功能在我国建立健全现代社会保障制度过程中的重要性,虽然限于篇幅和论题而没有进行学理性的展开,但这种

对祖国的学术关怀还是非常值得肯定的。

在与刘骥先生交谈的过程中,他多次谈到本书选题的复杂程度已经使他产生了难以驾驭的感觉。的确,养老金改革是当代西欧政治中最为复杂的问题之一,即使不考虑各国在制度形态、行为者和改革举措等方面的差异性,单是界定改革过程中“家庭养老”和“社会联盟”的概念和确认其相关性就是个足以让人“头大”的工作。从学理上说,任何政治学分析都只能是对现实社会生活的一种高度简化,不得不排除大量的“干扰变量”,最终对政治现实给予某种或然性的解说。在研究的过程中,作者阅读了大量欧美学者的相关著述,通过互联网收集了很多一手资料。这些相互冲突的观点和相互矛盾的数据给作者的研究工作造成的困难,应该是非亲历者难以想象的。通读本书,我觉得自己没有看懂或作者讲得不甚清楚的地方还是有的。但是,作为一个多搞了几年相关研究的学者,我理解这个选题的复杂性和重要性。同时,我尊重作者试图讲圆这个“故事”的努力,钦佩作者探索的勇气。

草草为序、聊以塞责,期待着刘骥先生研究工作取得不断的进展。

田德文

2008年8月3日于北京

前 言

一个政治学博士在攻读学位时是无趣的。学位到手后,他也许就更无趣了。

政治科学的逻辑训练容易让他丧失对新鲜事物的敏感,高强度的文献阅读与日复一日的论文写作会消磨掉他最初的原始动机与兴趣,从而使其最终沦为缺乏趣味与关怀的学术器具。专业化与分工本是现代社会进步的阶梯,不过一旦过了头,因专业化而过于闭塞也不见得是什么好事。套用希罗多德的话说,学富五车却日益无趣,这可能也是做人最大的苦痛。

这也难怪,在论文答辩的时候,一听到顾昕教授的要求,我立马就傻眼了——他要我用三句话迅速喊出论文的主旨,而且要求表达得务必老少咸宜。在此之前,傅军教授曾要求我不要搞文学,不要做一些没有微观基础(*microfoundation*)的玩意儿,而朱天飏副教授则一直要求得找到以往理论解释不了的谜题(*puzzle*)方可开题。尽管对这些要求我已经有所准备,但顾昕教授的新玩法还是让我措手不及。稍微冷静之后,我想三四句话也不难,只是未免不够押韵:

养老政治一锅粥,
代际阶级都在顶。
社会分化成何形?
到头还得看家庭!

如果不用照顾老少咸宜的话,还可以再说得别扭冗长一些:

当养老金改革影响到福利体制中处于不同代际、阶级交叉身份中的个体时,个体在社会联盟中最终会采取哪种立场,将取决于个体在家庭内部转移福利的可能性。家庭养老强度的变化限定了养老金问题上的利益结构,从而影响到养老金政治中推动或反对改革政策的社会联盟。

如果还要表达得更为别扭和无趣,我只好把论文的摘要抄在下面:

公共养老金改革一直是欧洲福利国家紧缩的核心议题。养老金缩减对不同的个体产生了不同的福利影响,从而引起了大量的政治冲突,带来了尖锐的政治经济问题。在由此引发的学术研究中,有一种由来已久的理论争论:在养老金改革引起的政治冲突中,到底是阶级分化还是代际分裂起主导作用?阶级分化观以收入来划分界限,认为养老金的改革主要是高收入者与低收入者的冲突;代际分裂观则以年龄来划分界限,认为随着老龄化的发展,冲突已经变成了老年人与年轻人之间的冲突。

对此,本书提出一个瓦解这种传统理论分歧的假设,并以此概括出不同政治冲突出现的具体条件。本书注意到一个影响个体对养老金改革态度的关键因素——家庭养老强度,也就是家庭关系内子代对父代提供的福利支持程度。从微观基础上分析,当养老金改革影响到福利体制中不同代际的个体时,该个体最终会采取哪种立场,取决于个人在家庭内部转移福利的可能性。因此,在宏观层面上到底会形成什么形式的政治联盟,很大程度上受到家庭养老强度的制约:当家庭养老强度较低时,代际之间的冲突更容易显露,并影响到各种政治行动者的选择;当家庭养老强度较高时,阶级分化形式的集体行动才得以成为主流。

除了构建从家庭养老到社会联盟的基本理论模型以外,本书还对社会联盟的存在形式进行了分析。其中,政党、工会组织、养老金团体是社会联盟影响政策的主要组织渠道,也是本书界定和区分社会联盟存在形式的观测单位。另外,本书还专门讨论了社会联盟主导形式与改革阻力的关系。受到统合主义的历史制度、政府的政治运作等干扰因素的影响,随着家庭养老的变化,社会联盟的主导形式会在阶级联盟、无主导联盟、代际联盟之间变迁。就改革阻力而言,

任何一种社会分化获得主导地位而形成了单一的分化形式,这时的改革阻力较大,其中以代际为基础的反对联盟的行动力强于传统的阶级联盟;而反对力量利益诉求不一致而未能组成统一联盟时,社会分化无主导形式,这时的改革阻力最小。

为了验证以上的理论假设及其推论,本书对德国、法国、意大利、瑞典、英国这五个欧洲人口大国进行控制变量的案例比较。在确定自变量的差异时,本书利用因子分析构建了家庭户变异指数,对所选案例 1945 年至 2000 年间不同阶段的家庭养老强度进行了间接测量,并对案例国家战后的养老金发展史做出有比较意义的时间分期。在这个基础上,本书进一步对各国养老金改革中社会联盟的纵向演变逐一进行了梳理,并及时进行了有控制的横向比较。其中,意大利(阶级联盟的延续)、德国(代际分裂的嬗变)、法国(代际冲突的阵痛)是三个传统统合主义国家,也是本书进行横向比较的三个主要案例。而瑞典(强阶级政治的衰落)与英国(多元主义的博弈)的养老金体制在技术上与前三个案例国家有较大的差异,在分析时更多的是作为内部纵向比较的参考案例,并强调瑞典与英国之间的横向比较。

总之,本书用简单的静态模型和分析结构涵盖了五个案例国家战后养老金发展史上几乎所有的重要事件,为福利国家紧缩政治的研究提供了一条独特的分析路径。案例研究结果表明,在养老金问题引发的社会分化中,阶级分化已经越来越让位于代际分裂。除了意大利还延续了阶级联盟以外,大部分国家的养老金政治都已淡出“左—右”阶级政治的传统模式,有的进入了无主导联盟的状态(如瑞典、英国),有的则已经明确地进入了代际联盟主导的状态上(德国、法国)。

在欧洲一体化深入的进程中,重新界定欧洲福利提供的责任归属,意味着对欧洲福利国家进行深入的跨层面的改革和整合。根据本书的启示,欧洲决策者不应该只考虑如何应付当下财政危机的问题,更不能将目光仅仅停留在政府与市场的分野之上,而应研究社会分化主导形式的新变化,分析家庭关系对福利国家的福利补充功能,并在此基础上重新安排市场、国家、家庭及市民社会的福利搭配以更好地满足欧洲社会中个体的新需要。

说实在的,看这个摘要真是费劲。读者要是在书店里站着翻一翻,看得腰酸脖子痛,难免就会骂娘了。这让我想起前几天翻到郑也夫的《与本科生谈论文与治学》,他说希望后来人能为大家开发出更宽的食谱,给大家的胃里开发出更多的酶,不要像他们那一辈,写的书味同嚼蜡。作为后来人,我心里很忐忑:刚开始写的时候还挺有乐趣的,怎么写出来之后会是这个样子呢?社科院欧洲所的田德文博士一再鼓励我,要我戒骄戒躁,把答辩过程中提出的问题和自己最近的思考好好组织一下。我就使劲想,怎样才能让读者明白我的研究主旨——关键可能倒不是去回答后期答辩中的提问,而是要去追溯最开始的写作冲动,真诚地面对自己的心灵记忆。

为什么要写这个东西呢?

事情最早的起因是阅读了朱天飏《比较政治经济学》的第九章“福利国家的发展与困境”。通过他详细的文献回顾与理论整理,我突然意识到原来社会保障这一块从政治学去理解会有这么多嚼头。福利国家是动用国家权力对财富进行再分配。与通过市场价格机制进行的第一次原始分配不同,这种再分配过程中势必充满了各种更为直接的利益冲突与政治博弈,也就自然成为政治学家眼中的一块大肥肉。众人一扑而上开动研究机器,像轧棉花一样压出一本又一本砖头。

毫不奇怪,对于欧洲的公共养老金改革,来自四面八方各种五花八门的解释更是让人眩晕。懂技术的人没理论,有理论的人又怕技术。对我来说,正好有一个交叉学科的训练背景,这让我稍有优势去理解各种视角,而不至于被单方面忽悠——本科四年是在北京大学经济学院保险学系度过的,硕士是保送本校的人口研究所,博士则是自己考的政治经济学系。在我来看,各种学者解释养老金改革的倾向是很明确的:靠近右翼的经济学家喜欢谈代际分裂,因为他们的模型都假定相关利益者都是原子化的个体,不存在任何市场与国家之外的联系;靠近左翼的政治学家喜欢谈阶级分化,因为他们都不由自主地假定同一阶级的父代子代可以通过家庭关系获得完全的利益互惠,代际政治永远没有微观基础。显然,家庭内的私人福利转移对他们双方来说就是一个外生变量,前者认为是0,后者认为是1。我就想把这两派观点给揉到一起,具体做法就像希斯考克斯(M. J. Hiscox)在其博士论文里做的那样:他玩的是用要素流动程度解释阶级联盟与行业联盟,而我则要把家庭这个变量拣起来,放到模型中来作为一个主要的自变量,用它来缝合阶级分化与代际分裂之间的理论鸿沟。

至于那些同样想通过制度来解释这些社会分化的政治学家,也是我所要批评的对手。我认为他们没有控制住来自人口变量以及养老金体制等技术变量,今天可以拿制度主义随便侃侃养老金,明天换个箩筐就可以去谈医疗改革,完全不顾利益结构与技术背景的若干制约。其实,我所倚重的正是比较政治经济学中的社会联盟范式。该范式的核心在于:政策总会产生不同的受益者与受损者,国家与社会的组成部分会根据具体问题上的相关利益结构形成不同的社会联盟(social coalition),而政策则是依靠社会联盟来推动。显然,这样的理论倾向就会强调横向的利益冲突,而历史制度主义则会强调纵向的影响因素。二者争锋相对!

的确,社会联盟的形成就是相互竞争的利益表达与利益综合的过程,而历史制度因素在这些过程中的影响是不容抹杀的。在这里,想在理论上争论利益结构与历史制度孰重孰轻是徒劳的,关键还得看具体情况下哪种因素对利益综合与社会联盟形成的作用更大一些。我的解决方法就是对历史制度和利益结构交叉控制变量。只有在利益结构相同的情况下,才能看出不同的制度是否能引发不同的政治和政策结果。同样地,只有在历史制度相同的情况下,才能看出利益结构的变化是否能引发政策结果的差异。如果说历史制度主义钟爱的是“利益相同、制度不同”的案例的话,那么本书便着重要进行“制度相同、利益不同”的案例比较。通过这样的案例比较,一方面可以揭示历史制度主义的很多解释并没有控制住利益结构的影响,另一方面也可以挖掘出利益结构之于社会联盟的解释力。

最后,我还有跟“结构与行动”(structure vs. agency)较劲的写作冲动,也就要讨论利益结构与政治运作之间的关系。很多人一谈到养老金政治中的社会联盟,都会强调政治精英在社会联盟形成中的政治运作,强调社会联盟的政治性。社会联盟范式有两本经典,古勒维奇的《艰难时世下的政治》(P. Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press, 1986)与罗高斯基的《贸易与联盟》(R. Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton University Press, 1989)。前者强调社会联盟的形成不是必然的,是精英们政治运作的结果,而后者则更多强调利益结构的决定性影响。这种侧重点的不同在方法论上各有优缺点:前者难以确立明确的因果规律,后者则过于简单,有过分裁剪历史的嫌疑。我在这本书里明确地偏向于罗高斯基的方法,强调家庭养老形成的

利益结构的决定作用。当然,谁都知道从来都不可能由单一因素决定所有结果,所以我的分析并不盲目排斥其他变量。然而,通过小心翼翼的案例比较,我要强调的是:在有主导联盟存在的情况下,政治运作的空间会极大地受到利益结构的约束;只有缺乏主导联盟的情况下,政治精英的运作能力才可能成为决定改革结果的主要因素。

说到底,这个研究主要是做给关心养老金改革的经济学家与政治学家看的,而不是写给处于现实改革漩涡中的政治家或老人们看的。干实事的人并不关心宏观层面的社会分化形式,更不在乎这些从理论出发的结构性思维,他们一门心思地苦求通过行动来解决自身迫在眉睫的现实问题,但却常常陷在理论所预测的种种结构性约束之中,动弹不得。

前几天,黄琪轩博士从美国给我寄来一篇北卡大学2004年的政治学博士论文,作者拟的标题很简单——《阶级管用!》(*Class Matters: Public Opinion and Social Policy Among Advanced Capitalist Democracies*)。这位博士吭哧吭哧弄了几年,就得出一个简单得要命的结论:“阶级管用(但在一些地方比另外一些地方更管用)”。不过,令人遗憾的是,他并没有解释清楚后面括弧里的差异。而我费这么多劲,就是要用养老金改革的故事来告诉这些研究者,阶级为什么在一些地方会更管用!

至于这个研究到底对读者有什么样的启发,我心里也不是很有数。回过头来想,顾昕老师的要求是靠谱的,不过他背后的意思显然超出我目前的能力所及。现在这本由论文匆匆改成的书,还无法达到厚积薄发、振聋发聩的效果。它充其量还只是一篇遵循规范的博士论文,凑合着满足了北京大学政府管理学院政治经济学系的论文要求:既有一个可供演绎的微观基础,又解决了一个过往理论无法解释的谜题。

还有一些有趣的话,我都扔在后记里了。而将来更有趣的研究工作,还得依靠更多符合规范的无趣博士们继续努力!

刘 骥

2008年9月3日于天津

Preface

Welfare state retrenchment continues to fascinate social scientists in general and political economists in particular. The intriguing reform of pension schemes which generally constitute the largest single item of social expenditures has no doubt to be the main target of government attempts to reduce spending on welfare. However, the previous expansion of the pension schemes has already produced its own constituency in the form of a number of strong interest groups ready to mobilize resistance against any retreat from the status quo. In other words, it has provoked an enormous amount of internal political conflict, since pension reform has disparate effects on different groups within a welfare regime.

The literature on the political economy of pension reform has developed an unambiguous dichotomy. Many scholars, following in the generational logic, focus on the political role of narrow age groups or special pension interests in the policymaking process. The approach has been prominently adopted by some neo-classical economists and is common to quantitative studies of pension reform inspired by the sociology literature in demography. The generational logic based on demographic factors is not a simple point, but a complex continuum varying from weak propositions to strong propositions. The extreme former can extend the generation structure as one population platform for political economy, and the latter can emphasize the interest cleavage and political

conflict among generations.

In contrast, the “class-based power resource theory” has famously examined broad class coalitions in a range of historical contexts, highlighting political conflicts among different income groups, even between labor and capital over the direction of the reform pension scheme. Other analysts, drawing distinctions between public sector and private sector, or between skilled and unskilled labor, have made similar assumptions about the centrality of class cleavages in pension politics. From this perspective, social policy is the result not only of socio-economic shifts but also of political struggles about distributive decisions.

Since both class and generation approaches have found empirical support in a variety of contexts, it is suggested that there is the need for a way to bridge the gulf between them that would specify the conditions under which one is more appropriate than the other. So this book unveils a potent new approach to the old debate—that whether class conflict or generation competition is more prevalent in the politics of the pension reforms in the EU. It goes further than any study to date by outlining the conditions under which one type of political conflict is more likely than the other. This book focuses on a critical issue affecting support for and opposition to pension reform—intensity of family support for the elderly, or the extent of the redistribution of social welfare between generations by family ties. Both class and generation models examine extreme cases in which family support for the elderly are assumed to be either perfectly existed or completely non-existent. Intensity of family support for the elderly is more appropriately regarded as a continuous variable, affected by a range of social, economic, and political conditions. Allowing that factors can have varying degrees of intensity, the simple prediction is that broad class-based political coalitions are more likely where intensity is high, whereas narrow generation-based coalitions are more likely where intensity is low. The pension reform issue should divide societies along very different lines when substantial variation exists in intensity of family support for the elderly. Class coalitions are more likely where intensity of family support for the elderly is high, whereas narrow generation-based coalitions predominate where it is low.

In order to recognize the differences in coalition patterns, this book ana-