

Welfare States in Transition

转型中的 福利国家

——全球经济中的国家调整

〔丹麦〕戈斯塔·埃斯平-安德森 编



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

转型中的福利国家

——全球经济中的国家调整

〔丹麦〕 戈斯塔·埃斯平-安德森 编
杨 刚 译

商务印书馆

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

转型中的福利国家：全球经济中的国家调整/(丹)埃斯平-安德森编；杨刚译. —北京：商务印书馆，2010

ISBN 978-7-100-06679-2

I. 转… II. ①埃…②杨… III. 福利国家—研究—世界 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 089260 号

所有权利保留。

未经许可，不得以任何方式使用。

转型中的福利国家

——全球经济中的国家调整

〔丹麦〕戈斯塔·埃斯平-安德森 编

杨 刚 译

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-06679-2

2010年6月第1版

开本 880×1230 1/32

2010年6月北京第1次印刷

印张 13 1/2

定价：30.00 元

联合国社会发展研究所

联合国社会发展研究所(UNRISD)是一个自治性机构,侧重对现代社会发展问题进行多学科研究。其工作理念是:只有理解社会与政治背景,才能形成有效的社会发展政策。研究所力图帮助政府、发展机构、草根组织及学者更好地理解社会发展政策,对有关经济、社会和环境变迁过程如何影响到不同社会群体加深认识。联合国社会发展研究所通过国家研究中心这一影响广泛的网络开展工作,致力于促进原创性的研究,并注重增强发展中国家的研究能力。

联合国社会发展研究所的研究主题包括:危机、调整及社会变迁;国际毒品贸易的社会经济及政治后果;环境、可持续发展与社会变迁;种族冲突与发展;融入发展政策中的性别角色研究;共产主义及后共产主义社会中财产关系的共享与变革;难民、移民与地方社会;政治暴力与社会运动。联合国社会发展研究所的研究计划关注 1995 年世界峰会中有关社会发展方面的内容,包括 1990 年代对社会发展的重新思考、经济重建及新的社会政策、种族多样性与公共政策,以及战争中断裂的社会计划。

前言

本书的主题——福利制度的未来，是我们这个时代最重要的 vii 社会议题之一。由于各地的社会政策处在变动状态中，因此本书的出版可能恰逢其时，并会由此成为引起充满热情的激烈争论的题目。本书的最大优点在于，它是以历史的、比较的视角来观察福利制度，根据近年来福利制度在经济政策、社会结构与政治结构中的巨大变化，来分析它新近的演化进程和可能的发展趋势。其成果是，对世界各地不同福利制度形成过程中起作用的关键因素，进行了卓有成效的全面评述，对日益一体化的全球经济中各国所作出的可供替代的各种回应和选择，作出了富有洞见的探索。

福利国家是工业化国家中为社会保护及社会保障所进行的长期斗争的顶点。人们有理由把它看做是战后时期最令人自豪的成就之一。它不仅为实现新兴工业化的转型中国家树立了榜样，更是成为贫穷国家渴望成就的标准和样板。人们通常把福利制度看做是具有同质性的实体，并且时常把它当做经济方案来看待。本书则清晰地指明，世界上不仅因地区差异而形成了不同的福利制度，即便在发达的工业化国家中，福利制度也具有丰富多样性。

本书还揭示了福利制度的多面性。福利制度不仅仅是经济方案，它同时又是某种政治共同体的显现，是某种社会团结的表达，是消除贫困、降低阶级差别、铸造富有凝聚力的稳定的社会共同体

的某种尝试。它也充当了国民身份和公民权的某种界定要素。既然福利制度受到全球各种强大的力量和利益的威胁,那么,回顾一下它在促进经济保障和幸福、提升人类尊严、加强社会稳定,以及推动政治参与及权利赋予等方面所从事的工作和所取得的可靠成就,是至关重要的。

几乎所有福利制度都受到攻击,并开始朝新的方向进行重新调整。目前,有很多力量汇聚在一起,对福利制度的可行性、有效性和实用性提出质疑。这些力量包括:人口老龄化、家庭结构的变化、经济增长的减缓、高失业率、激增的财政赤字、对高税负的日益增长的抵抗、市场力量的支配、经济和社会活动的私有化、日益加剧的国内竞争和国际竞争、加速发展的全球化和技术变迁等。由viii于新的意识形态和强大的利益,都强调福利制度运作所造成的经济、社会和心理上的负面影响,导致上述力量所造成的压力进一步增强。结果是,越来越多的国家准备撤销主要保障项目,缩小福利范围,降低福利水平,减少福利种类。

在这种情况下,我们能做些什么呢?看来需要采取各种不同的行动,以保护福利制度的主要成就。首先,福利制度必须进行改革,以消除或者减少其所遭受的骂名和负面影响。比如说,如果说福利供给不利于人们寻找工作和获得技能,或者还鼓励不正当的旷工行为,那么,福利制度的改革就必须注重从效率和平等这两个方面着手。在对社会保障和各种福利进行规划和实施过程中,福利制度可以通过进一步向地方分权以及增强社区参与度来提高效率。同样,如果税率过高超出某个点,它也同样会对工作、投资、冒险产生不良影响,并且会使人们努力通过避税来获得回报。

第二,促进增长和就业的政策可能也有助于保护福利体制并

使之强化。出于同样原因,持续的经济危机和停滞可能会逐渐损害对普适性的福利计划的支持,削弱其可行性。第三,对于处在相似发展阶段的各国,可能有必要在社会政策方面采取某些协作措施,以抵御为提高竞争地位而导致福利制度逐步解体或者削弱的压力。第四,必须在国内和国际层面作出共同努力,以促进贫穷国家的经济增长、就业和一系列主要权利的供给。从长远来看,发达国家能够保持福利制度的最可靠的保证,必定有赖于稳步降低国际收入的不平等,并将社会保护和福利逐步扩展到世界上处于弱势地位的群体中。

联合国社会发展研究所所长
达拉姆·盖(Dharam Ghai)

编 者 序

本书是在筹备 1995 年 3 月在哥本哈根举办的联合国世界峰 ix 会时,受联合国社会发展研究中心委托进行研究的成果。研究思路是要对当时正备受困扰的西欧、北美以及澳大利亚和新西兰的福利制度的未来作出评价,同时,对东亚、拉美及中东欧新兴民主国家的福利制度建设进行展望。后一组国家包括现在或许只有基本社会保障体制的国家,以及某些曾被吹捧为真正的全面的“苏联式”福利模式、现在则处于快速解体中的前共产主义国家。拉美一些国家,如阿根廷和智利,具有社会保险的悠久传统,但是现在采纳了自由化的策略。如今,东亚国家在经济发展上可同欧洲相媲美,但是其社会保障体系至今仍然很不全面。

事实上,“新兴”工业民主国家的发展趋势,与宣称经济发展会造成制度趋同的传统现代化理论很不一致。我们的研究将考察以智利为首的一组国家,它们都采纳了新自由主义路线;我们还要考察另外一组国家,以哥斯达黎加为样板,展现出尚处于萌芽阶段的社会民主特征;我们考察的第三组国家,以东亚为代表,他们走上了一条混合发展的道路。

显然,不是所有发展中国家都会沿着西方福利制度的发展轨迹前进。不过话又说回来,现在可以明显看出来,发达的西方民主国家已经建立起来各种不同的社会保障体制。而且,它们对现代

危机的回应也像那些“新兴”国家的社会政策发展一样,是多种多样的。简而言之,新自由主义的放松管制的主旨来自发达福利国家如美国、大不列颠以及澳大利亚和新西兰,当然,在一些新兴的工业化民主国家也有所体现。其他新兴的和老牌的工业民主国家则寻求与此十分不同的路径。由此看来,我们的研究不得不忽略一些国家。在发达国家组群中,没有研究英国,这看来可能令人感到非常困惑,因为它既是福利制度的先锋,又是欧洲迄今为止急剧变迁的唯一典型的案例。我们应当顺便讨论一下英国这个福利国家的案例,但是事实证明,要我们把它放在任何有关这一领域的标题中,实在是太难了。无论如何,有关英国情况的文献卷帙浩繁。同样,要在讨论中涉及像印度或中国这样的主要国家,还有整个非洲大陆,从逻辑上看,也不大可能。

- x 这项研究的框架,是进行双层次的比较。我们对全球的“福利制度区域”进行比较,并在每一区域选取了有代表性的国家。我们选择这些地区的一个准则是,参照它们各自在新的全球秩序中的地位。西方福利制度面临的许多困境,都与来自东亚、东欧和拉丁美洲的新的竞争有关。反过来,当后者成为成功的工业化国家,传统形式的社会保障就难以维系,否则,这些国家绝对难以保持可持续增长,也难以形成任何民主。另外,我们考察的这些地区,其文化和政治遗产都相当有特色,在经济发展以及所具有的社会政策传统方面也相当突出。

不过,我们还是发现,每一个地区都存在明显不同的、大多数情况下是相反的社会政策选择。盎格鲁-撒克逊国家偏好放松管制,但是又不同程度地认同平等。欧洲国家则一分为二,一部分是处于危机中、改革泾渭不甚分明的北欧社会民主福利国家,另一部

分主要还是“冻结的”欧洲大陆福利国家。同样,我们可以看到,拉美和中东欧正沿着两种明显不同的轮廓发展,一个具有强烈的新自由主义倾向,另一个则更倾向于“社会民主主义”。

戈斯塔·埃斯平-安德森

撰述人简介

弗朗西斯·G. 卡斯尔斯 (Francis G. Castles): 澳大利亚国立大学社会科学院“澳大利亚社会机构改造”项目的协调者, 此前曾是该大学公共政策研究项目负责人、公共政策教授。他是斯堪的纳维亚和澳大拉西亚社会政策发展方面的专家, 曾经担任比较公共政策领域中许多富有影响的著作的编者, 这些著作包括《政党的影响》(1982)、《公共政策的比较史》(1989)、《国家中的家庭》(1993)等。

戈斯塔·埃斯平-安德森 (Gøsta Esping-Andersen): 现在是意大利多伦多大学比较社会体制的教授。他曾经在哈佛大学以及佛罗伦萨的欧洲大学任教。他的研究集中在社会民主、比较社会政策、福利制度以及劳动市场领域。其著作有:《反市场的政治学》(1985)、《福利资本主义的三个世界》(1990)。合作编著有:《变动中的阶级》(1993)。

罗格·古德曼 (Roger Goodman): 牛津大学圣安东尼学院的教员, 牛津大学日本社会人类学讲师。著有《日本的“国际青春期”》(1990)、《归国子女》(1992)。合作编著有:《现代日本的意识形态与实践》(1992)、《有关日本入权的个案研究》(1996)。

埃弗利娜·休伯 (Evelyne Huber): 北卡罗来纳大学莫尔黑德校友会的政治科学教授、拉丁美洲研究所所长。她的研究兴趣集

中在民主政治学和社会政策领域,侧重对拉丁美洲、欧洲与加勒比海地区进行比较研究。其著作有:《关于劳工参与的政治学:对秘鲁的比较视角研究》(与 John D. Stephens 合著,1986)、《资本主义发展与民主》(与 Dietrich Rueschemeyer 及 John D. Stephens 合著,1992)。

约翰·迈尔斯(John Myles): 以前是渥太华卡尔顿大学的社会学教授,现在是佛罗里达州立大学的社会学教授。他出版的著作广泛涉猎了福利制度、劳工市场以及当代阶级结构等内容。最近出版的著作是《统治关系》(与 Wallace Clements 合著,1994)。

彭懿德(Ito Peng): 出生于中国台湾,在日本和加拿大接受教育,在伦敦经济学院获得博士学位。为本书撰稿时,她还是伦敦经济学院丰田-三得利经济发展与相关学科国际研究中心(STICERD)的博士后研究员,当时正在东京大学社会科学研究所从事有关东亚福利体制的深入研究。现在她是日本札幌的北星学园大学的讲师。她还曾与日本厚生省及加拿大的安大略省政府合作,从事政策研究工作。

盖伊·斯坦丁(Guy Standing): 国际劳工组织劳动力市场机构主任。1992至1994年,担任国际劳工组织中东欧组主任,这个研究小组设在布达佩斯,负责国际劳工组织的技术和咨询工作。他从剑桥大学获得经济学博士学位,最近出版的著作有:《复活逝去的灵魂:俄罗斯的企业复兴与大量失业》(1996)、《中东欧的最低工资:从保护到贫穷》(与 Daniel Vaughan Whitehead 合编,1995)。他是“基本收入欧洲网”的联合主席。

约翰·D. 斯蒂芬斯(John D. Stephens): 位于礼拜山的北卡罗来纳大学的政治科学和社会学教授。著有:《从资本主义向社

会主义的转型》(1979)、《牙买加的民主社会主义》(与 Evelyne Huber Stephens 合著,1986)、《资本主义的发展与民主》(与 Dietrich Rueschemeyer 和 Evelyne Huber Stephens 合著,1992)。他目前从事有关福利制度社会起源及其后果的历史的和定量的比较研究,还从事有关当前社会民主困境的研究。

目 录

前言.....	1
编者序.....	1
撰述人简介.....	1

1 黄金时代已逝？全球经济中福利制度的困境	
戈斯塔·埃斯平-安德森	1

第一部分 发达的福利国家在衰落还是在复兴？

2 斯堪的纳维亚福利制度：成就、危机与展望	
约翰·D.斯蒂芬斯	50
3 缺少工作的福利制度：劳动力流失的困境和 欧洲大陆社会政策中的家庭主义	
戈斯塔·埃斯平-安德森	102
4 澳大利亚和新西兰：以需要为基础的社会保护战略	
弗朗西斯·G.卡斯尔斯	137
5 当市场失灵时：加拿大和美国的社会福利	
约翰·迈尔斯	179

第二部分 正在崛起的新福利国家？

6 拉丁美洲社会政策的选择：新自由主义模式与 社会民主模式的矛盾	
埃弗利娜·休伯	218
7 东亚福利制度：巡走游学、适应性变革与国家建设	
罗格·古德曼 彭懿德	288
8 中东欧的社会保护：一个滑行的锚和破裂的安全网的故事	
盖伊·斯坦丁	335
结论	
9 在一个抉择权衡的世界里寻找总体积极的解决办法？	
戈斯塔·埃斯平-安德森	380
索引	399
译后记	422

1 黄金时代已逝？全球经济中 福利制度的困境

戈斯塔·埃斯平-安德森

根据马歇尔的观点(T. H. Marshall, 1950),现代公民权利是 1 民主化的成果,这一民主化进程跨越了三个世纪。在 18 世纪,奠定了法律-公民权利准则的基础;在 19 世纪,政治权利开始显现;在 20 世纪,我们看到,作为民主理想的初步顶点,社会公民权利得以巩固。

在另一个世纪即将开始时,法律权利和政治权利看来已在大部分发达的工业化世界里牢牢扎根了。可是,社会权利却并未打牢根基。许多人相信,福利制度已经与其他一些令人珍视的目标,如经济发展、充分就业甚至还有个人自由相冲突,它还与发达的后工业资本主义的结构相左。

当我们不再局限于古老的、成熟的民主论调,而是把分析范围扩大时,社会公民权利必然成为第三个历史阶段的情形,这看来也是可以肯定的。不论几十年前现代化理论信奉什么,新兴的工业民主国家看来不会努力地一齐沿着西方福利制度的道路行进。那么,T. H. 马歇尔假定现代文明是累进的、不可逆转的这一论断是错误的吗?或者,换个不同的说法,未来可能出现哪一种类型的福利制度呢?

现代福利制度成为资本主义战后“黄金时代”的内在组成部分,那似乎是一个繁荣、平等以及充分就业完美和谐地结合在一起

的时代。其实这种完美和谐是不可能的，正是由于缺少繁荣，福利制度处于危机之中。战后令人目眩的经济增长早已不存在了，不过，自 20 世纪 70 年代中期石油危机以来，在富裕的经济合作与发展组织国家，净国民生产总值已经提高了令人起敬的 45%。当然，公共的（和私人的）社会费用增长得更快，但是，这一趋势在 20 世纪 80 年代普遍停止了。正是在平等与充分就业的关联中，必定找到危机的实质。

有多少专家，似乎就有多少诊断福利制度危机的药方。但大部分诊断方案可以适当地归结于三个主要论题之下。第一个是 2 “市场扭曲”论，这种观点认为福利制度抑制了市场，侵蚀了就业、储蓄和投资的动力。第二个流行的论断关注于人口老龄化长期剧变的结果。第三组论断则关注新的全球经济的结果，这一经济无情地惩罚了挥霍的政府和无竞争力的经济。

我们的研究将不会否决这些论断。我们基本同意，在人人平等与就业之间存在着一个新的、相当基础性的平衡，全球竞争确实缩小了国内政策选择的领域；还有，老龄化确实是一个难题。同时，我们感到这些标准性的解释被夸大了，并且具有误导的危险。某种程度上，福利制度类型的多样性对于过多的普遍性概括就是一种反驳。某种程度上，我们必须仔细区分危机产生的主要的外生源是什么，主要的内生源是什么。一方面，福利制度今天所面临的许多难题都是由于市场失灵所引起的，也就是说，机能糟糕的劳动力市场对现有的社会方案造成了过重的负荷。当然，一些人坚持说这是福利制度本身的错误。既然如此，另一方面，可能也是由于福利制度的失灵，也就是说，在许多国家，社会保护这座大厦被冻结在一个不再存在的、过时的社会经济秩序中，致使它不可能充