



厦门大学公共事务学院文库

GONGMIN ZIGE YU
SHEHUI FULI

Gongmin Zige Yu Shehui Fuli

公民资格与社会福利

李艳霞 著

中国社会科学出版社



厦门大学公共事务学院文库

GONGMIN ZIGE YU SHEHUI FULI

Gongmin Zige Yu Shehui Fuli

公民资格与社会福利

李艳霞 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公民资格与社会福利 / 李艳霞著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1791 - 0

I. ①公… II. ①李… III. ①公民—关系—社会福利—制度—研究 IV. ①D911②C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 287908 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 徐楠
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.5
字 数 262 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

厦门大学公共事务学院文库

编 委 会

(由学院学术委员会成员组成)

主 编 陈振明

编 委 朱仁显 李明欢 陈炳辉 卓 越

胡 荣 黄新华

总 序

公共管理与公共政策是一个重大理论与实践领域，而我国改革开放和市场经济发展急需公共管理与公共政策的创新研究。近年来，党和国家领导人反复强调要实践科学发展观，深化行政体制改革，实施政府管理创新和建设服务型政府，创新社会管理，推进基本公共服务体系建设，提高决策科学化、民主化以及依法行政的水平。随着全球化、信息化和知识经济时代的来临，当代国外的公共管理与公共政策的理论和实践发生了深刻变化；在我国改革开放和现代化建设实践中，产生了大量亟待解决的关于公共管理与公共政策方面的重大问题。因此，加强公共管理与公共政策以及公共服务的创新研究，对于推动公共管理学科领域的向前发展，增强公共管理学科的知识应用，更好地服务于中央和地方的政府治理与政策创新以及经济社会的发展，就具有十分重大的理论与实践意义。

厦门大学政治学与行政学学科具有悠久的历史。早在 20 世纪 20 年代中期，我校就设立了相关的系科，中间几经调整分合及停办。80 年代中后期，作为国内首批恢复政治学与行政学学科的重点综合性大学之一，我校复办政治系，不久更名为“政治学与行政学系”，2003 年成立公共事务学院。厦门大学公共事务学院以及原来的政治学与行政学系始终把公共管理与公共政策作为学院的发展重心。经过二三十年的努力，我校的公共管理学科已经取得了长足的发展。现设有公共管理一级学科博士点、博士后科研流动站和公共管理硕士（MPA）专业学位点（另有政治学一级学科博士点，人口、资源与环境经济学和社会学等二级博士点），行政管理国

家级特色专业,行政管理、社会保障和政治学理论三个省级重点学科,福建省文科重点研究基地——“公共政策与政府创新研究中心”,福建省“公共管理与公共政策研究生教育创新基地”,福建省公共政策教学团队,厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目,厦门大学“公共政策与政府治理研究”创新团队等。

我校的公共管理与公共政策的研究与教学走在全国前列,已经形成一支以中青年教师为主、专业结构比较合理、创新能力较强的人才团队。其中有教育部“长江学者特聘教授”、全国宣传文化系统“四个一批”人才、教育部“青年教师奖”获得者、国务院学位委员会学科评议组成员、国家社会科学基金评委、宝钢教育基金“优秀教师奖”及特等奖提名奖获得者、教育部“新世纪人才支持计划”入选者、“闽江学者特聘教授”、福建省高校名师、福建省“新世纪人才支持计划”和“百千万人才工程”入选者等优秀人才;并形成了包括公共管理理论、公共政策分析、政府改革与治理、公共服务及其管理、公共部门绩效管理、社会管理及社会保障、国家学说、新政治经济学、社会性别与公共事务等在内的多个特色和优势研究领域或方向。

作为厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目研究成果,“厦门大学公共事务学院文库”围绕公共管理与公共政策这一核心,遴选我院教师“211工程”及“985工程”课题研究成果以及优秀博士论文汇集出版,旨在显示近年来我院公共管理及相关领域的研究进展,加强与国内外学界的交流,推进我国公共管理及相关学科的理论创新与知识应用。

厦门大学公共事务学院院长

陈振明

于2011年4月6日

(厦门大学九十华诞纪念日)

序

福利权利观也必须和社会正义理念相联系。根据这一观点，市场结果不应该作为所有不平等的根源而被接受；相反，公民身份包含了对一系列主要资源所享有的权利——这些权利为人们的经济安全、健康、教育提供了保障。并且对福利权利的享有，与人们在市场中所处的地位毫无关系。

——雷蒙德·普朗特

何谓公民资格？从公民资格这一概念的本质内涵来说，就是要保证作为社会成员的每一个公民都受到平等的对待，并且通过建立社会保障制度来提高公民抵御风险的能力，使其充分地享受经济社会发展所带来的成果，持续地过上一种文明、体面、有尊严的生活。《公民资格与社会福利》一书正是基于对这种理念的深刻把握，以公民资格为理论切入视角，探讨了公民资格与福利制度的内在契合点，实现了公民资格与社会福利的理论对接，并运用公民资格与社会福利的分析框架比较了资本主义福利制度的各种模式，分析了西方福利国家所面临的危机、改革以及未来发展趋势，并对中国当前公民资格以及福利制度作了现实的分析，既审视了当前中国公民资格和福利制度构建中存在的困境，也强调了以公民资格为核心来确立中国福利制度的目标体系与基本原则。当前中国正处于全面建设小康社会的关键时期，在这一时代背景下和改革开放成果惠及全体人民的历史进程中，从理论和实践两个维度来研究公民资格和社会福利问题，其价

值和意义既现实又深远。

首先,从理论层面上讲,公民资格理论的学术张力和巨大解释力为分析社会福利问题和重大社会现实问题提供了理论切入点。当代社会的治理模式必须把公民作为治理的主体来看待,从公民资格的框架来分析社会福利,可以从更本源的意义上丰富我们对福利制度、福利国家乃至当代资本主义社会的认识和理解。这是因为社会福利制度从根本上反映了国家与社会、国家与公民之间的互动关系,正是这种互动关系推动了社会福利制度的形成、发展和深化。因此,从公民资格的角度分析社会福利、探讨福利制度具有重大的理论价值。

其次,从现实层面来说,以公民资格为视角分析西方福利国家的不同模式可以为完善中国社会福利制度提供借鉴参考。西方福利国家从兴起到衰落的过程,反映了自由主义权利型公民资格的危机状况,也揭示了资本主义社会三大领域即市场领域、公共领域、国家领域三者之间的不协调、不健康的发展,更充分暴露了以个人主义为核心的自由主义思想及制度设置存在的局限与不足。通过“公民资格—社会福利”这一分析框架来研究西方福利国家的发展模式既可以加深我们对当前资本主义社会的理解,也可以为处于社会转型期的中国构建并完善社会福利制度提供经验借鉴。正如作者在书中所言:“任何一种制度设置都是与该国的历史、国情以及现时代社会对公民与国家关系的认知,即公民资格模式相匹配,并且会对公民资格的进一步发展起到重要作用。”只有深入地考察公民资格与社会福利制度的双向互动关系,才能为中国当前社会福利的发展建设提供更为合理的价值理念和目标体系。

我认为《公民资格与社会福利》一书的内容特色和创新之处可以从以下四个方面进行把握:

第一,完整的视角阐释。从以往对福利国家和社会福利制度的研究来看,主要集中在经济学和社会学领域,政治学方面的研究更多的是对福利制度设置层面的研究分析,但是以公民资格为分析视角来研究社会福利和福利国家模式则不多见。众所周知,福利制度是社会公民资格(也即马歇尔所讲的公民资格的社会权利)实现的保证,这一点在中国特色社会主义市场经济建设和民主法治建设中是不可或缺的要素。本书作者运用公

民资格的视角分析社会福利和福利制度模式，可以说是一种视角的创新。对此，书中的第一章对公民资格的视角作了较为完整的阐释，从理论和现实两个层面予以了论述。理论层面的分析涵盖了公民资格的理论内涵、构成要素、本质特征、内在的理论张力，以及西方公民资格理论发展的主要路径、未来发展趋向。现实层面的探讨包括了现代民族国家的实现机制、现代公民资格的核心范式以及在类型学上的划分。作者对公民资格视角的完整阐释为实现公民资格与社会福利的理论对接做了充分的准备和铺垫。

第二，合理的框架建构。如何构建公民资格和福利制度模式的关系框架是本书的关键所在。如果缺失了这种关系框架的构建，则无法采用公民资格的视角来解释福利制度模式的发展演变。因此，必须通过对社会福利和福利国家的概念内涵进行界定，找到公民资格与社会福利之间的契合之处。作者在书中的第二章分析了福利国家的本质内涵及其产生的过程，认为市场经济的发展为公民权利意识的产生提供了思想条件，而公共领域则是公民各项权利义务形成的母体，也是国家福利制度产生与完善的主要动力源泉。作者强调了公民资格与社会福利之间的紧密联系奠定了现代公民资格制度实践的基础，从这种意义上来说社会福利是公民资格的内生性概念。通过对“私人领域—市场领域—国家领域—公共领域”重叠互动关系的论述，探讨了现代国家的公民资格类型与福利制度模式，并依据社会生活各领域的互动关系划分出自由主义公民资格、传统公民资格、社会民主公民资格，并以英国、德国、瑞典为例分析了这三种公民资格模式下的福利制度设置的差异。作者以“社会主导力量—社会交往方式—权利义务关系水平—福利制度的内在价值—易形成的公民类型”为逻辑演进顺序建构了公民资格和福利制度模式的互动关系框架，基本上实现了二者在理论和实践上的对接，这种合理的框架建构为下一步研究奠定了基础。

第三，深入的理论探讨。对于福利国家的形成发展、危机困境、未来趋向的研究是第二次世界大战之后政治学领域国家理论研究的热门话题，自由主义内部的理论张力是福利国家出现危机困境的根源所在。作者在书的第三、四、五章中采用公民资格视角，依据公民资格和福利制度模式的互动关系框架分析了福利国家困境的根源，深刻地指出“公共领域衰落与商品化，国家可控制的政治资源不断减少，日益被以赚取利润为目的的

跨国公司操纵，这些无疑削弱了公民社会权利实现的基础，外在的制度表现就是福利国家陷入困境”。其中公共领域的商品化与衰落不仅威胁到公民权利的产生与实现，更促使福利制度成为无本之木、无源之水。同时，全球化的浪潮也削弱了公民社会权利的实现基础，特别是新经济自由主义的改革进一步恶化了这一状况。福利国家的僵化为“第三条道路”的出现提供了政治舞台。作者指出“第三条道路”的出现是西方国家为重建公民资格所作出的努力，它们重建公共领域以便为良好公民资格的形成打下基础，进行公共权力领域改革以便为良好公民资格运作提供条件。作者对“第三条道路”力图在完善公共领域和国家领域的努力中，推出一种更适合时代要求的福利制度作出了肯定。同时也指出“这种力图在保持市场霸权基础上重建公民资格的目的使其在理论上存在着缺憾，在实践上存在着局限”。为此，作者提出“只有依据新的时代条件拓展公民资格，调整国家与公民之间的关系才是福利国家，甚至是整个资本主义摆脱困境的出路”。在第五章中，作者就公民资格拓展的实践重心做了深入探讨，提出要把参与权利作为公民资格的纵向延伸，把多元公民资格作为公民资格的横向拓展。主张更新福利理念，并从外部适应与内部调整两个角度探讨了福利国家的新趋向。总之，本书作者从公民资格的视角出发，以“公民资格—社会福利”互动关系为分析框架，对福利国家危机困境的根源、“第三条道路”的本质、拓展公民资格的路径选择以及福利国家的未来发展趋向所进行的理论探讨无疑是深刻的。

第四，务实的实践指导。理论探讨如果缺失现实关怀，那么这种探讨的价值和意义则是不充分的。我们从理论上分析公民资格与社会福利的关系，讨论不同福利制度模式设置，最主要的目的是为中国完善社会福利制度提供经验借鉴和实践指导。我曾在美国、德国、日本、荷兰等多个国家以访问学者的身份做过多次的学术交流与学术研究，对于西方国家福利制度有着更为深刻的认识，我深知发展有中国特色的福利制度不能够照抄照搬西方模式，必须结合中国的传统文化因子、借鉴吸收西方发达国家有益经验，探索构建适合中国国情的社会福利制度，才能为改革发展提供保障。在这一点上本书作者的思路与我是完全相同的，书中明确强调“任何一种制度设置都是与该国的历史、国情以及现时代社会对公民与国家关

系的认知，即公民资格模式相匹配，并且会对公民资格的进一步发展起到重要作用”。基于这样的思考，作者在第六章中在中国民族国家建构的语境下探讨了中国的公民与国家关系，分析了公民资格的内在张力与中国公民资格的建构逻辑，认为公民教育是近代中国公民资格建构的重要实践形式，其实践的特殊性是它在更大程度上取决于当时中国人要改变积贫积弱、备受欺凌的现状，发轫于政治体系自身与社会精英的塑造，带有极为强烈的目的性。而在当代中国，必须把协调社会生活各领域关系作为培育良好公民资格的基础；以公民资格为核心确立中国社会福利制度的目标体系和基本原则。作者的分析思考以及对实践的指导建议是务实的、可行的。

改革 30 多年以来，中国在经济社会发展取得巨大成就的同时，各个领域的历时性问题和共时性矛盾逐步凸显和频发，经济发展方式不可持续、体制转轨相对滞后、利益结构发生扭曲、社会矛盾日益尖锐、群体性事件不断蔓延等深层次问题逐渐显露，并盘根错节、相互交织地联系在一起，已经超越单纯的经济问题、社会问题或政治问题而日益成为危及改革、发展和稳定大局的整体性问题。我们必须改变过去以 GDP 主义为中心的发展理念，坚持以人为本的科学发展观，注重人的价值，保障人的权利，使改革发展成果为全社会共享。而获取公民资格正是改革发展成果共享的前提条件，因为“公民身份包含了对一系列主要资源所享有的权利——这些权利为人们的经济安全、健康、教育提供了保障。并且对福利权利的享有，与人们在市场中所处的地位毫无关系”。^①正如作者在书中结尾所言：“如果人的本性是善良的，福利制度就没有存在的必要；如果人的本性是邪恶的，福利制度又根本不会产生。”

本书作者是我的博士生，她在吉林大学行政学院政治学系从本科、硕士研究生到博士研究生十年的学习期间，我见证了她的学术成长轨迹。她的聪颖好学、谦虚谨慎的学习态度以及对学术的执著和敏锐，给我留下了

① Raymond Plant. *Citizenship, Rights and Welfare* [A]. Anna Coote (ed.), *The Welfare of Citizens: Developing New Social Rights* [C]. London: Rivers Oram Press, 1992, p. 16.

极为深刻的印象。她在国内较早地关注了现代公民资格理论，并从公民资格视角研究了福利国家问题。尽管她已毕业多年，并且与我相隔数千里之遥，但我依旧关注着她在学术事业上所取得的每一个成绩。如今李艳霞在厦门大学公共事务学院任教，《公民资格与社会福利》是她多年来学术成果的结晶。在此，写下上面的话算作序言，也当做是对本书出版的祝贺，希望她在未来的学术道路上取得更加辉煌的成绩！

是为序。

王彩波

吉林大学行政学院

2012年9月20日

目 录

序	(1)
前言	(1)
一 公民资格与现代政治生活	(1)
二 公民资格与社会福利的相关研究	(6)
三 本书的基本论述思路与核心内容	(17)
第一章 公民资格的理论意蕴与实践逻辑	(20)
第一节 历史视野下公民资格的两种传统	(21)
一 源于古希腊的共和主义公民资格	(22)
二 基于近代资产阶级思想的自由主义公民资格	(30)
第二节 现代民族国家内公民资格的三维内涵	(34)
一 作为身份地位的公民资格	(35)
二 作为权利义务体系的公民资格	(38)
三 作为参与行动的公民资格	(43)
第三节 公民资格理论蕴涵的四种张力	(46)
一 自由、民主、公正之间的张力	(46)
二 权利与责任的张力	(53)
三 结构与能动的张力	(57)

2 公民资格与社会福利

四 包容与排斥的张力	(62)
第四节 现代民族国家中公民资格的实现逻辑	(66)
一 产生前提:民族国家的出现	(67)
二 现实基础:公共领域的成熟	(68)
三 实现途径:社会运动的兴起	(71)
四 目标与对象:宪政体系中的公民权利	(73)
 第二章 公民资格与社会福利的内在契合	(75)
第一节 社会福利与福利国家	(76)
一 社会福利的内涵、特征与分类	(76)
二 福利国家的产生、特征与原则	(87)
三 社会福利:公民资格的理论焦点与实践重心	(97)
第二节 现代国家的公民资格类型与福利制度模式	(101)
一 社会生活诸领域关系与现代公民资格类型	(101)
二 自由主义公民资格与福利制度:以英国为案例	(107)
三 传统公民资格与福利制度:以德国为案例	(115)
四 社会民主公民资格与福利制度:以瑞典为案例	(121)
 第三章 福利国家困境与公民资格危机	(130)
第一节 福利国家困境的表现	(130)
一 经济领域的困境	(130)
二 公共行政领域的困境	(133)
三 社会领域的困境	(135)
第二节 社会经济视角下福利国家困境的原因分析	(136)
一 人口老龄化对福利国家的挑战	(136)
二 社会风险变化对福利国家的挑战	(138)
三 劳动分工变化对福利国家的挑战	(141)
第三节 公民资格视角下福利国家困境的根源	(143)
一 市场领域扩张及其对国家、公共领域的侵蚀	(143)
二 全球化浪潮对公民社会权利实现基础的削弱	(149)

三 新经济自由主义改革与公民资格恶化	(151)
第四章 “第三条道路”与公民资格重建	(160)
第一节 “第三条道路”的理论与实践	(160)
一 确立新式的社会公平观	(161)
二 消极福利向积极福利转变	(162)
三 福利国家向投资型国家转变	(164)
四 福利国家向福利社会转变	(165)
第二节 “第三条道路”重建公民资格的努力	(166)
一 公共领域重建:良好公民资格形成的基础	(167)
二 公共权力领域改革:良好公民资格运作的条件	(170)
第五章 公民资格的拓展与福利国家的新趋向	(173)
第一节 公民资格拓展的历史逻辑	(173)
一 公民资格拓展的模式	(174)
二 公民资格拓展的根本动力、总体趋向和现实任务	(177)
第二节 公民资格拓展的实践重心	(179)
一 参与权利:公民资格的纵向延伸	(179)
二 多元公民资格:公民资格的横向拓展	(187)
第三节 福利理念的更新与福利国家的新趋向	(189)
一 物质、权利与认同:社会福利的新内涵	(189)
二 外部适应与内部调整:福利国家的新趋向	(196)
第六章 中国语境下的公民资格与社会福利	(200)
第一节 公民资格的内在张力与中国公民资格的建构逻辑	(200)
一 公民教育:近代中国公民资格建构的重要实践形式	(201)
二 近代以来中国公民资格建构的四个阶段	(202)
三 公民资格的内在张力与中国公民教育特征	(208)
第二节 公民资格理念下中国福利制度现状	(213)
一 亟须完善与调和社会生活各领域	(213)

4 公民资格与社会福利

二 有待扩充与统合的社会福利体系	(216)
第三节 公民资格理念下的中国福利制度建设	(221)
一 协调社会生活各领域关系:培育良好的公民资格基础	(221)
二 以公民资格为核心型塑中国社会福利制度的价值基础 ...	(225)
三 以公民资格为核心确立中国社会福利制度的目标体系 ...	(228)
四 以公民资格为核心建构中国社会福利制度的基本原则 ...	(230)
结语	(234)
参考文献	(236)
跋	(246)

前言

一 公民资格与现代政治生活

“公民资格的历史和人类定居的共同体同样悠久，它规定哪些人不是某一共同社会的成员。”^①

这一简洁而经典的概括足以说明，公民资格（citizenship）^② 虽然听起来似乎是一个具有强烈现代色彩的概念范畴，但是，就其内涵而言，它却是一个与人类相伴相生、如影相随的观念体系，这一不争的事实依托于人的社会属性。社会属性使人称其为人，也使如何看待个人与共同体、个人与社会之间的关系成为了人类思想发展中永恒的理论命题。公民资格理论既是思想者针对“个人与共同体之间关系”这一理论命题所给出的一种思想解答，也是思考这一问题的一个重要理论视角与思维框架，更是一种实

① [美] 巴巴利特：《公民资格》，谈谷铮译，台北桂冠图书股份有限公司 1991 年版，第 1 页。

② 关于 citizenship 这一概念的翻译；国内学术界大概有“公民身份”与“公民资格”两种主流译法，而且究竟采用哪种译法，学界也颇有争议，并无定论。就汉语的语义表述来看，“身份”一词更侧重蕴涵着“归属”的成员属性与“认同”的心理特征，而“资格”一词更多地强调一种“资质”与“地位”。在笔者看来，两种译法分别展现出了 citizenship 这一理论体系不同侧面的含义，此二者并不是非此即彼的竞争关系，可以依据所引介文献以及作者论述的核心主题灵活运用。因为本书重点探讨公民资格与社会福利的问题，更多强调公民的权利、义务以及获取共同体所赋予某种资源的资质问题，因此采用公民资格的译法更为贴切。