

“十二五”国家重点图书出版规划项目
当代世界学术名著
政治学系列

CAMBRIDGE

正义的制度

全民福利国家的道德和政治逻辑

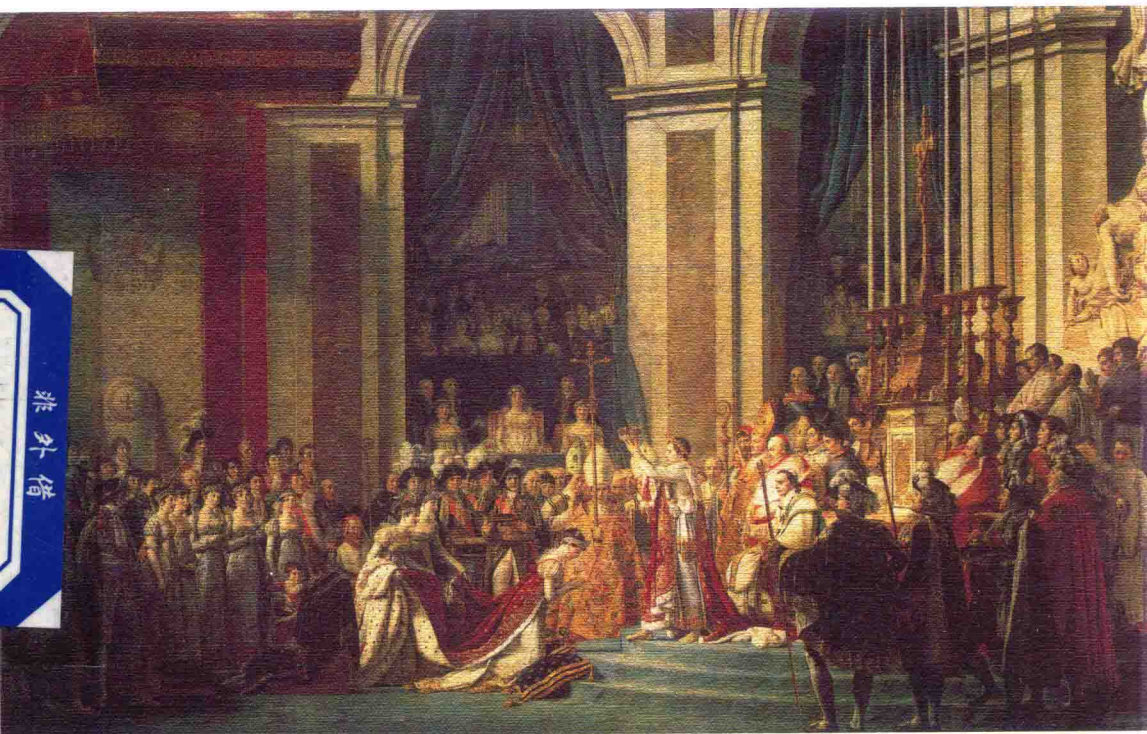
**Just Institutions Matter:
The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State**

〔瑞典〕

博·罗思坦
著

(Bo Rothstein)

靳继东 丁浩
译



非外借

“十二五”国家重点图书出版规划项目
当代世界学术名著
政治学系列

正义的制度

全民福利国家的道德和政治逻辑

〔瑞典〕博·罗恩坦 著

(Bo Rothstein)

靳继东 丁洁 译

中国人民大学出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

正义的制度：全民福利国家的道德和政治逻辑/(瑞典)博·罗思坦 (Bo Rothstein) 著；靳继东，丁浩译．—北京：中国人民大学出版社，2017.4
(当代世界学术名著·政治学系列)

ISBN 978-7-300-23817-3

I. ①正… II. ①博… ②靳… ③丁… III. ①福利国家-研究 IV. ①D089

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 004852 号

“十二五”国家重点图书出版规划项目

当代世界学术名著·政治学系列

正义的制度：全民福利国家的道德和政治逻辑

[瑞典] 博·罗思坦 (Bo Rothstein) 著

靳继东 丁浩 译

Zhengyi de Zhidu: Quanmin Fuli Guojia de Daode he Zhengzhi Luoji

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	155 mm×235 mm 16 开本	版 次	2017 年 4 月第 1 版
印 张	17	印 次	2017 年 4 月第 1 次印刷
字 数	268 000	定 价	56.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

Just Institutions Matter:

The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State

“当代世界学术名著·政治学系列”编辑委员会

总主编 华世平 (Shiping Hua, 美国路易威尔大学)

副总主编 吴 勇 欧阳景根 郭晓明

编 委

王浦劬 叶自成 丛日云 朱光磊 任剑涛 刘德喜 李 强

杨 龙 杨光斌 张小劲 林 冈 林尚立 金灿荣 周光辉

房 宁 胡 伟 贾庆国 景跃进 燕继荣

William A.Callahan, 英国曼彻斯特大学

Lowell Dittmer, 美国加州大学伯克利分校

Michael Fowler, 美国路易威尔大学

Peter Moody, 美国圣母大学

Lynn T.White, 美国普林斯顿大学

Brantly Womack, 美国弗吉尼亚大学

Quansheng Zhao, 美国美利坚大学

出版说明

政治学是一门古老而年轻的学科。在西方，有关政治学思想的系统研究和阐发，可追溯到古希腊时代柏拉图的《理想国》和亚里士多德的《政治学》。几乎在同一历史时期，中国也产生了十分丰富和系统的政治学思想，孔子、孟子、韩非子等一大批思想家治国理政的学说，对此后两千多年的中国政治产生了深远的影响。然而，作为一门独立的学科，政治学是19世纪末期在西方社会中形成的，其产生和发展的历史只有一百多年。

事实上，中国现代政治学的起步并不算晚。20世纪初，西学东渐，政治学课程开始在国内少数大学中讲授，如果从1905年设立专门学习法律和政治的京师法政学堂算起，中国政治学也已有了上百年的历史，只比美国政治学的历史短二十几年。此后由于种种原因，我国的政治学学科建设和发展长期处于停滞甚至一度中断的状态。改革开放以来，我国的政治学学科建设，按照邓小平关于政治学“需要赶快补课”的意见，做了大量工作，编写出版了一批教材和学术专著，引进了一批世界各国特别是西方各国的政治学著作，培养了一批专业人才。应当说，政治学的重建工作成绩斐然。当然，在看到成绩的同时，我们也不能否认发展中的不足。与其他社会科学学科相比，特别是与邓小平提及的“法学、社会学以及世界政治的研究”相比，我国政治学的发展速度似乎更慢些，与改革开放和社会主义现代化建设的现实要求似乎

还有一定的差距。中国的历史、现实和未来，都要求中国有一门成熟的政治学学科在推动中国社会全面发展中起到积极的和建设性的作用。

既然中国现代政治学是由西方传入的，那么学习、借鉴西方先进的政治学理论，并将其运用到中国问题的研究中，进而发展中国本土的政治学，是中国政治学发展的现实选择。当然，西方的理论不一定适合中国，其学术观点、理论预设等也不完全为我们所认同，但对处于相对落后的中国政治学来说，以开放的思想对待西方的理论，通过比较、鉴别、有选择地吸收，在此基础上结合中国实际进行自主创新，不失为推动中国政治学发展的一条捷径。

正是出于上述考虑，中国人民大学出版社邀请国内外政治学界的专家学者，精诚协作，组织翻译出版了这套“当代世界学术名著·政治学系列”。出版这套译丛，旨在将过去半个世纪西方政治学的经典学术著作系统地译介给中国读者，为国内政治学研究和教学提供借鉴和参考。总的来看，这套译丛具有以下几个特点：

第一，权威性。所选著作均为当今世界尤其是西方政治学界最重要、最具影响力的著作，这些著作已经得到国外学界的一致认可，并在西方主流学界被反复引用。丛书作者包括罗伯特·A. 达尔、塞缪尔·P. 亨廷顿、埃莉诺·奥斯特罗姆、文森特·奥斯特罗姆、安东尼·吉登斯、伊恩·夏皮罗、约瑟夫·S. 奈、罗伯特·普特南……一个个政治学界耳熟能详的名字，构成了这套译丛强大的作者阵容。

第二，全面性。在过去的几十年里，国外一些政治学著作被陆续译介到中国来，但这种翻译出版不是系统性的，而是零散的。本套译丛是国内系统地、大规模地翻译出版国外政治学著作的第一次尝试，它试图涵盖政治学的主要研究领域、主要研究方法，以及不同的学术流派，包括比较政治、政治学基础理论、政治学研究方法、政治思潮、政治经济学、国际关系、政党政治、政治社会学、政治心理学等领域。

第三，前沿性。本套译丛选择了西方政治学领域很有影响的学术流派，如新制度主义、后行为主义、全球治理、公共选择理论等的著作，以期促使国内政治学专业领域的学者和学生能较为及时地了解西方政治学理论研究的最新发展。

本套译丛于 2008 年由中国人民大学出版社开始策划和组织出版，并邀请美国路易威尔大学的华世平教授担任译丛总主编，他对部分原著的推荐、译者的选择以及译丛的编辑出版工作作出了重要的贡献，我们十分感激！参与本套译丛翻译工作的译者大多是本领域的学术骨干和中青年专家，都具有政治学博士学位，并有翻译西方社会科学著作的经验。中国人民大学、北京大学、清华大学、南开大学、复旦大学等多所高校政治学系的专家学者，以及社会各界人士对本套译丛的翻译工作给予了热情关注，并提出了宝贵意见。对此，我们深表谢意！

限于水平，这套译丛的编校工作还存在些许不妥和不足之处，敬请读者不吝指正为感。

中国人民大学出版社

导 言

1986年春天，我在哥本哈根工作，同时仍保留瑞典隆德市的居民身份。因此，瑞典政府——或者说更确切地说，是瑞典的税务当局——把我归为“跨界者”一类。一段时间之后，我非常喜欢这个称呼，因为我希望把自己看作习惯于在各种语境下跨界的人，而这个称呼简明而准确地表达了我的想法。本书就具有这种“跨界”性质，它试图打破许多知识分子（和个人）的边界。

我原本想要申明，本书是一项研究计划的结论。不过，根据以往的经验判断，诸如此类的研究还远远没有终结。也许像另一位老战士及他的故事（麦克阿瑟将军的告别演说。——译者注）一样，只是在逐渐地消退。此外，也很难说本书实际上开始于什么时候，因为当我还在做其他事情的时候，写作本书的灵感就迸发了。但是，我可以毫不犹豫地说是约尔根·赫曼森（Jörgen Hermansson）给了我写作本书的想法。我究竟在多大程度上能够做出自发而卓越的（深思熟虑意义上的）决定，其他人真的是难解其中滋味。

本书是我承担的瑞典未来研究学会“公共部门的未来”研究课题的最终报告。非常感谢研究学会及其领导者埃克·E. 安德森（Åke E. Andersson）为我提供了慷慨的智识和经济支援。课题开始于1992年，并由瑞典人文与社会科学研究协会提供资助，在1994年出版了本书的瑞典语版本。此外，该协会还慷慨地提供资金把本书翻译成英文版。

许多个人和机构为完成课题做出了贡献。汉斯-英格瓦·罗思（Hans-Ingvar Roth）以其非凡的技能和效率，担任课题研究助手达3个月之久。我曾就许多议题与下列人士进行过有益的讨论，他们是：詹斯·霍夫（Jens Hoff），蒂姆·克努森（Tim Knudsen），斯文·E. 奥尔森（Sven E. Olsson），斯文·斯坦莫（Sven Steinmo），克里斯蒂娜·博格奎斯特（Christina Bergqvist），托斯顿·斯文森（Torsten Svensson）和安克里斯廷·罗思坦（AnnChristin Rothstein）。彼得·迈耶（Peter Mayers）对课题研究的支 持是极其重要的，他不仅把本书的原稿翻译成英文，还给我提供了大量的建议和观点。弗兰克·卡斯尔斯（Frank Castles）竭力使我从“瑞典中心主义”的桎梏中解脱出来，并为我指出了理解福利国家的其他途径。

我要感谢彼得·霍尔（Peter Hall），他使我在课题研究期间得以到哈佛大学人类学研究中心（CES）做了一个学期的访问学者。在研究中心尤其是“社会政策与公民权”研究小组期间，我与玛格丽特·威尔（Margaret Weir）、罗斯玛丽·C. R. 泰勒（Rosemary C. R. Taylor）、安德鲁·马丁（Andrew Martin）和保罗·皮尔逊（Paul Pierson）进行了卓越的讨论，他们给了我许多有价值的观念。课题的基础观点以及第六章的早期版本就是我在该中心期间完成的。

尤其要感谢玛格丽特·利瓦伊（Margaret Levi），1993年春她邀请我到华盛顿大学西雅图分校做访问学者。我们关于“权变同意理论”的可能性、约束条件以及政治制度重要性的许多讨论，对于本书的层次梳理发挥着重要作用。玛格丽特·利瓦伊的卓越学识和慷慨大度向我证明，辩证逻辑法则仍是适用的，头脑冷静的理性主义者可能拥有一颗热忱的心。

伦纳特·伦德奎斯特（Lennart Lundquist）对前两章给出了建设性评论，并且从研究一开始就鼓励我。约翰·P. 奥尔森（Johan P. Olsen）邀请我到挪威卑尔根大学组织和管理研究中心进行访问，使得我有机会讨论研究的安排，还帮助我与“福利国家的道德基础”研究小组及其创立者艾瑞克·奥德瓦尔·埃里克森（Erik Oddvar Eriksen）建立了联系。此后，在与这个研究小组的两次讨论会上，我获得了对本书原稿的许多有

价值的评论。

乌普萨拉大学政府系的同事们为本书许多章节提供了评论。我提出本书基本观点时的评论者斯韦克·古斯塔夫松（Sverker Gustavsson）的热烈批评非常具有建设性。斯尔琳·阿尔贝克（Shirin Ahlbäck）对第三、第四章透彻的评论激励我采取了完全不同的、更具建设性的观点。迈克尔·阿克斯伯格（Mikael Axberg）和马茨·伦斯特罗姆（Mats Lundström）慷慨地与我分享了他们在政治哲学方面的卓越学识。

罗伯特·E. 古丁（Robert E. Goodin），约尔根·赫曼森，詹斯·霍夫，斯文·E. 奥尔森和玻·莫兰德（Per Molander）阅读了本书原稿的全文，提出了很多有价值的意见，使我免于犯下许多致命的错误。

我的至爱亲朋都尽其所能地转移我对课题的注意力和精力，我要对他们致以最大的谢意，因为没有你们，我将失去生命中某些至关重要的东西。

本书献给我的祖父母塞缪尔·罗思坦（Samuel Rothstein）和罗拉（Rola），他们在奥地利的居森（Güssing）一直工作到1940年。对于他们来说，国家与公民的关系从来都不是一个问题。他们从罗兹到奥斯维辛的悲惨命运，在本书写作过程中始终萦绕在我的心头。它们是那么遥远，感觉又从未如此之近。

目 录

第一章 思辨与学科 / 1

对建构性政治理论的需求 / 5

普遍性福利政策 vs 选择性福利政策 / 15

普遍性福利政策面临的挑战 / 17

第二章 全民福利国家和个人自主性问题 / 30

社群主义对政治自由主义的批判 / 36

中立国家的中立性 / 41

中立国家与机会均等问题 / 45

附：市场干预的道德地位 / 51

第三章 治理何以可能? / 58

执行研究：一个简要的背景 / 58

社会科学的弊病? / 63

公共政策的执行分析 / 65

第四章 政府应该如何行动：一个分析模型 / 72

了解你想要什么：政策设计的实质(1) / 74

要清楚：政策设计的过程(2) / 81

组织的艺术(3) / 85

过程管理(4) / 89

公共政策的实质合法性(5) / 94

作为过程的合法性(6) / 101

结论 / 104

第五章 正义的制度 / 114

《苍白骑士》的故事 / 114

自我利益理论的有限价值 / 120

社会规范的政治意义 / 123

文化理论有帮助吗? / 125

社会规范和政治制度 / 129

第六章 全民福利国家的政治和道德逻辑 / 142

不同国家之间社会政策的差异 / 143

福利国家的政治逻辑 / 148

福利国家的道德逻辑 / 153

实质正义 / 154

程序正义 / 156

负担的公平分配 / 159

第七章 让历史回归逻辑 / 169

瑞典全民福利制度——增进还是阻碍了公民的
自治? / 169

瑞典社会民主党的穆勒路线 / 171

瑞典的福利国家和公民社会 / 176

自治还是侵害——数据说明了什么? / 178

第八章 自治公民和全民福利政策的未来 / 185

个人主义和社会团结 / 189

市场和政府：竞争、责任和效率 / 195

自由选择、竞争和全民福利政策 / 202

结论 / 206

第九章 走向建构性的公共政策理论 / 213

参考文献 / 220

索引 / 246

第一章

思辨与学科

在本书中，我力求把两种并不相容的学术抱负——思辨与学科——融为一体。从很多方面来看，本书都是一部思辨性的著作。首先，本书试图勾勒一幅关于未来的图景，这是一种大胆却非鲁莽的抱负。^[1] 这里，我不揣冒昧所要描绘的，正是我们在激烈论辩并日益变化的全民福利国家的未来前景。由于瑞典是这种福利国家中最突出的代表，我在研究中将主要使用瑞典的资料和数据。

本书的第二个思辨性特征在于，它与现在其他绝大多数社会科学研究形成了鲜明的对照，对规范研究和经验研究报以兼容并蓄的态度。在本书中，我并不局限于描述和解释全民福利国家的典型特征，还将尝试阐明未来应该如何制定福利政策，并为这些政策建议进行辩护。这种研究方法并不是出于（或至少并不唯一出于）散布我本人的政治价值观或社会偏见。毋宁说，之所以写这本书，是因为我坚信，除非正视社会正义等规范性问题，否则有关福利政策的讨论就仍然是残缺不全的。当然，经验分析对于诸如此类的研究计划也至关重要，但如果我对福利国家未来前景的努力探索并不仅仅是对当前趋势的简单归纳，就必定会触及不同模式或对策的规范性争论。换言之，本书意味着这样一种尝试，它希望能够将经验分析与规范研究整合到同一理论当中。^[2]

对此，戴维·里奇（David Ricci）在其著作《政治科学的悲剧》

(*The Tragedy of Political Science* 1984) 中，为我们提供了很好的理据。里奇指出，在传统的政治科学中，诸如“正义”“国家”“权利”“爱国主义”“社会”“美德”“暴政”等规范性的、充满感情色彩的概念占据着主导地位。如今，政治科学的悲剧恰恰在于这样的一种现实：规范性的概念大多消失了，取而代之的是诸如“态度”“认识”“社会化”“系统”等中性的、技术性的概念，这完全是一个充斥着海量数据和政策分析的新领域。里奇认为，从研究政治与民主根基的批判性、规范性问题转向对经验控制和政治收益等问题的分析，这种研究旨趣的转变有助于解释现代政治科学自身存在的重重危机。即政治科学家们不再关注那些诸如社会共同体成员认为相关且重要的议题，而是将政治学的科学研究视为对那些处于专业学术研究禁地之外的领域重要性的认可，这恰恰就是上述议题所反映的。一言以蔽之，里奇对当代政治科学的批评可以总结为：它仅仅为了达到经验精确和统计概括的目的，就牺牲了政治上的关联性、迫切性议题。^[3]

里奇的描述或许不乏夸大之辞（我想确实如此），但他的确抓住了这一领域发展过程中的某些关键问题。那种把社会科学的规范问题与经验问题分离开来的企图，确实会引起相当多的问题。首先，规范前提——如果仅仅是指那些隐含的前提——构成了所有福利政策分析的基础，出于知识分子的应有风范，我们应对此清楚无误地予以阐释。此外，我们这里所检视的社会福利计划并非是权宜之计式的安排，在很大程度上，它们也表达着明确的道德观念。因此，除非其规范基础被

3 阐释清楚，否则它们很难被真正理解。^[4] 正像挪威政治学家约翰·P·奥尔森（Johan P. Olsen）所说的，“通过公共行动阐明哪些观念、价值和利益应该得到保护”已经并将继续成为政治科学的一项中心任务。^[5]

过去数十年里，社会科学经历了前所未有的迅猛发展。其后果之一，就是不同学科分支内部及其相互之间形成了高度的专业化。例如，美国政治学会现在已经分为不少于 38 个分支部门，而它们彼此之间的交互沟通却少之又少。对于一位学者来说，掌控某一领域最简单的途径，就是尽其所能地压缩其研究范围。风险最小化、安全偏好以及研究

范围的局限性，这些都是自然而然的选择后果，本来无可厚非。但是，高度的专业化必定会导致分析空间过于狭窄的风险，以至于在那些社会亟须应对的紧迫问题面前，我们不可能得出任何有价值的结论。某一位学者或许了解社会团结与福利国家的道德哲学基础；另外一位学者可能精通于对不同福利政策方案成本—收益的高级分析；第三位学者则有可能是一位统计分析专家，擅长于对不同福利问题的公众态度进行调查；第四位学者或许研究社会福利政策的官僚制问题；第五位学者可能对不同国家福利政策的历史进程抱有极大兴趣。那么，如果我们要从整体上把握和言说全民福利国家的未来，就必须把对上述五个方面（以及其他别的方面）的洞察和分析结合起来。科学的专业化深化了我们的见识，它也同样限制着我们的认知。关于不同领域的现象如何相互影响这一问题，一种更具综合性的总体分析的可能性渐行渐远，这往往就是由于过度专业化所导致的。仅举一例：一项既定社会福利项目，很有可能是根据某位杰出的道德哲学家有关社会正义精神的原则思想而设计的，并且得到了公众的信任和选民的有力支持。但是，如果这一福利项目要落到实处，还得靠那些为完成任务而拙劣地组织起来的行政机构。如果随之而来的是浪费、腐败以及滥权，那么哲学家们（没有其他人）将会惊诧于其理论不能适应形势所需了。对此，我认为应坚持全面观点，对不同领域如何相互作用进行思辨性研究。在这个问题上，我唯一想说的是，思辨就是我们正在审议中这一主题本身所固有的。

现在，我想是时候着手探讨本书的第二项研究抱负——学科了。按照字典中的解释，学科含有整齐划一、有条不紊的意思。我在本书中使用这个字眼儿，主要是想尽可能地强调秩序性。这项抱负有一个重要的推论：这里探讨的规范分析绝非发表我个人观念的某种训练。出于学术责任，我也不可能就此议题大谈特谈自己内心的价值观念^[6]，那么，读者或许会感到困惑：为什么我会对已选择的这类问题感兴趣。显然，这些基本价值已经在某种意义上决定着我的理论假设与问题选择^[7]，而这恰恰是批评者们极力指责我的某些方面。对此，我更想强调的是，诉诸规范分析并非主张神秘主义，也不是散布我的个人意见，更不是武断地