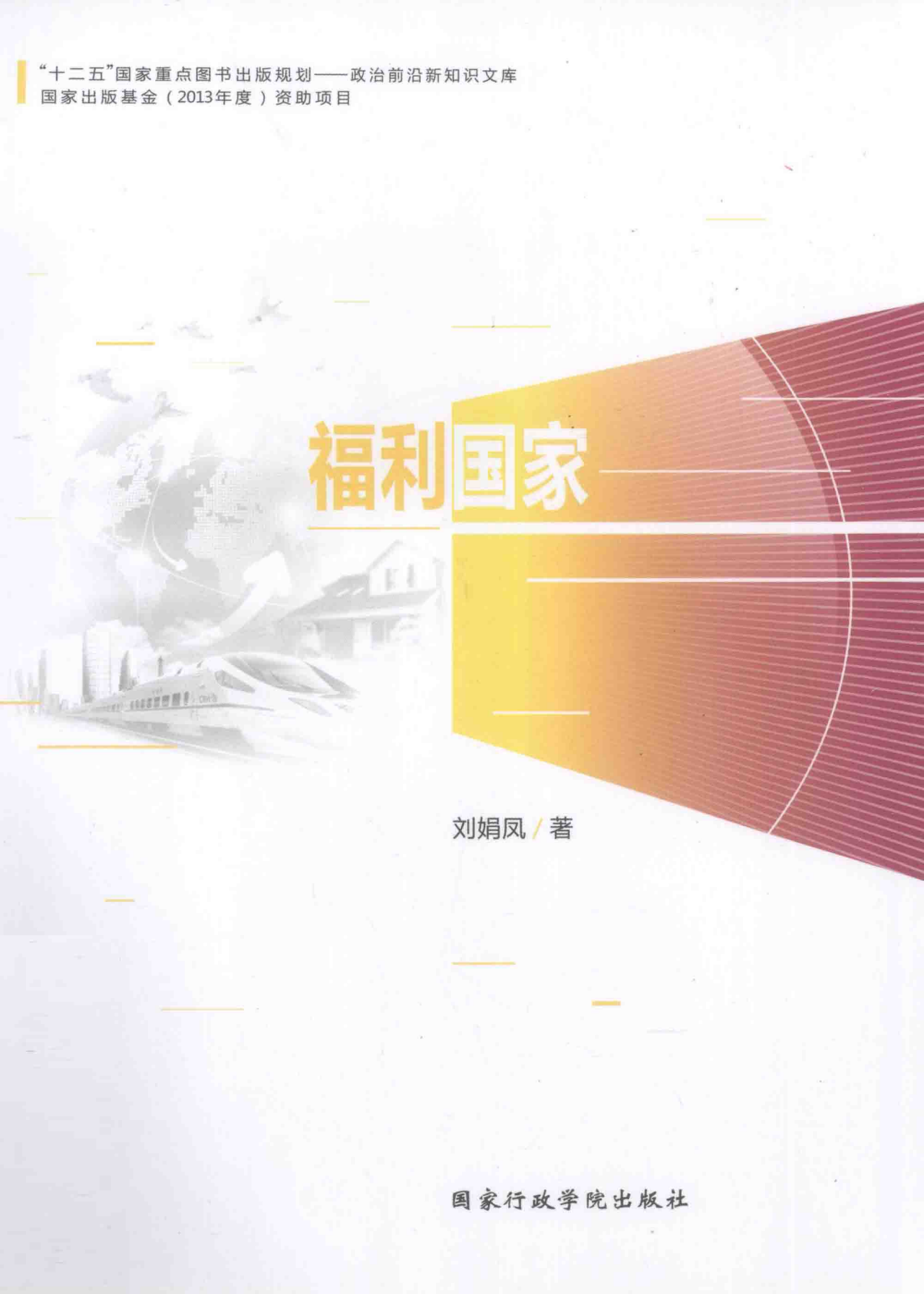


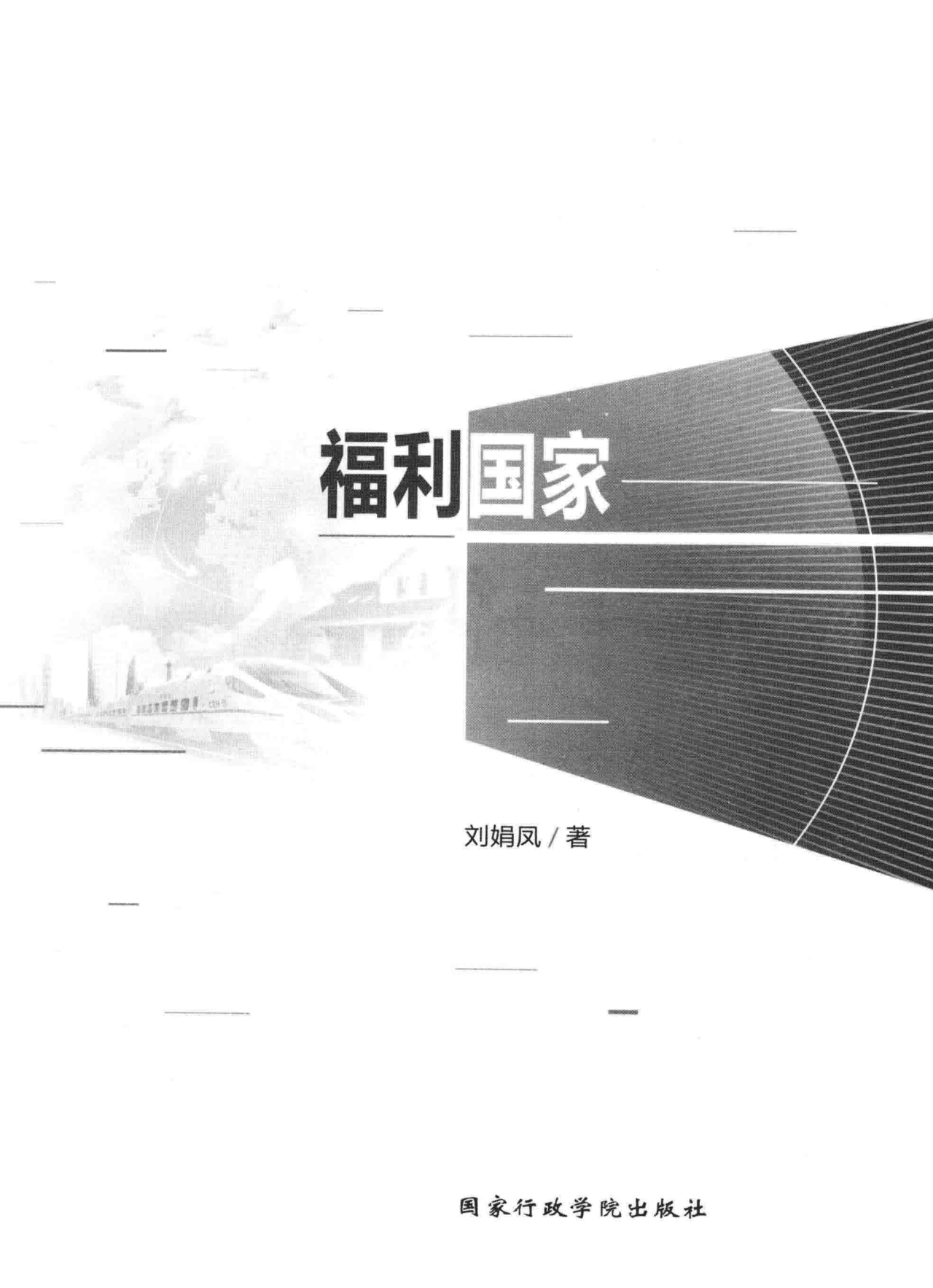
“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识文库
国家出版基金（2013年度）资助项目



福利国家

刘娟凤 / 著

国家行政学院出版社



福利国家

刘娟凤 / 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

福利国家 / 刘娟凤著. —北京: 国家行政学院出版社, 2014.3

ISBN 978-7-5150-1002-1

I. ①福… II. ①刘… III. ①福利国家—研究
IV. ① D089

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 263004 号

书 名 福利国家

作 者 刘娟凤

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2014 年 3 月北京第 1 版

印 次 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 12.5

字 数 180 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1002-1

定 价 25.00 元

出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也更需知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

导 论 / 1

- 第一节 研究的缘起及意义 / 1
- 第二节 问题的提出 / 7
- 第三节 文献综述 / 13
- 第四节 本研究的理论假设 / 39
- 第五节 研究方法 / 44

第 一 章 本研究的理论框架 / 61

- 第一节 福利理念与福利模式 / 61
- 第二节 东亚和拉美的福利理念与福利模式 / 64

第 二 章 福利的理念与发展中国家和地区的福利特性 / 71

- 第一节 西方政治思想中的福利理念 / 72
- 第二节 发展中国家和地区的福利理念 / 78
- 第三节 发展中国家和地区的福利政策 / 86

第 三 章 韩国：以福利辅助生产 / 102

- 第一节 韩国的福利体系 / 103
- 第二节 朴正熙时期的福利模式：生产主义 / 105
- 第三节 生产主义福利模式
对之后福利改革的影响 / 108

第 四 章 阿根廷：以福利获得政治支持 / 115

- 第一节 阿根廷社会福利制度的发展 / 116
- 第二节 庇隆时期的福利模式：分配主义 / 119
- 第三节 福利体系的改革：对庇隆主义的
背离与保留 / 125

第 五 章 中国台湾地区：混合的福利模式 / 131

- 第一节 中国台湾地区的社会福利体系 / 131
- 第二节 蒋经国时期的经济政策与福利政策 / 133
- 第三节 经济发展第一与
平民主义相结合的福利模式 / 136

第 六 章 东亚与拉美两种福利模式的比较 / 140

- 第一节 划分福利模式的标准 / 141
- 第二节 东亚：生产主义的福利模式 / 143
- 第三节 拉美：分配主义的福利模式 / 147

结 论 / 155

附 录 一 东亚和拉美各国社会保障、
医疗健康和教育占 GDP 的比重 / 160

附 录 二 拉美和东亚 1976—1980
政府、社会保障、教育和医保支出 / 165

参 考 文 献 / 166

导 论

大卫·伊斯顿（David Easton）提出，政治是价值的权威性分配。福利可以说是政治具有分配性的最典型体现。今天，福利制度已经成为现代国家的组成部分，同时福利也早已成为市场经济和民主制度的表现形式。福利制度是现代化的重要内容之一，既是对工业化和市场经济的回应，也是西方工人运动的重要成果。关于西方“福利国家”（welfare state）的研究成果汗牛充栋，但是对于发展中国家和地区的福利发展，其研究仍然处于起步阶段。本研究的主题是发展中国家和地区的福利模式，试图探讨福利理念和福利模式的异同，以及两者之间的关系。

第一节 研究的缘起及意义

福利成为学术和政治领域的重要话题始于战后西欧发达国家建立的“福利国家”。从二战结束直到 20 世纪 70 年代，大多数发达的工业资本主义国家将占国内生产总值（GDP）的很大一部分用于社会福利的支出。在西欧国家这一比例平均达到 20.7%，即便在美国，从 60 年代初到 70 年代中期这项支出也从 10.3% 上升到 15.7%。与此相对的是，在发展中国家和地区，福利通常被视为超出其经济发展阶段的奢侈品，且不符合发展优先的战略。国际货币基金组织（IMF）对 1972 年至 1995 年的统计数据显示，发展中国家和

地区的福利支出占 GDP 的平均比例在 1.5% 到 3.5% 之间。^[1] 尽管如此, 大多数发展中国家和地区, 不论其经济发展水平如何, 都为社会中的部分群体提供着各种福利。即使是很小和很穷的国家都有能力建立和维持某种福利体制。^[2] 尽管“福利国家”似乎是西方发达国家的专利, 但是提供福利本身却是现代国家的重要功能之一。阿门特 (Amenta) 总结说, “社会政策很重要, 因为在国家的快速发展中它处于核心地位。不理解社会政策就不可能理解和解释国家的发展。”^[3] 概括地说, 福利政策是政府影响经济和社会的重要行为方式, 它为我们理解国家的职能和政治的发展提供了一个重要的参考。

研究不同的福利制度及其差异, 不论是发达国家的“福利国家” (welfare state) 还是发展中国家和地区的福利政策, 长期以来就是比较政治学家关注的重要议题之一。福利政策能够清晰地展示政治运作的过程, 即使在最专制的体制中, 我们也能从分析福利的设计中获得对政治的理解。

有学者认为“福利国家”是现代民族国家发展的结果。政治学家和社会学家通过研究福利国家的起源、扩张、政策以及政策结果发展出了各种各样的理论。对于“福利国家”的研究已经相当成熟, 虽然学界对于“福利国家”的定义各不相同。大多数学者将“福利国家”的起源追溯到 19 世纪末和 20 世纪初西欧国家实行的一系列旨在为产业工人提供人身和收入保障的政策。与“福利国家”的研究已经相对成熟而言, 学术界较为忽视发展中国家和地区的福利研究。原因有很多。首先, 发展中国家和地区被划为非福利国家的范畴。很多研究福利的西方学者受现代化理论的影响, 认为西方发达国家福利的现状就是发展中国家和地区的发展方向和未来。其次, 相比较经济增长而言, 福利的发展在发展中国家和地区的政治中缺乏重要性。而对于发展

[1] 数据来自 Nita Rudra, “Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries,” *International Organization*, 56 (2), 2002, pp. 411-445.

[2] Marcus J. Kurtz, “Understanding the Third World Welfare State after Neoliberalism: The Politics of Social Provision in Chile and Mexico,” *Comparative Politics*, 34(3), 2002, pp. 293-313.

[3] Edwin Amenta, “What We Know about the Development of Social Policy,” in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, Cambridge University Press, 2003, p. 98.

国家和地区福利的研究基本上是发展理论的副产品。^[1]再次,由于在经济和社会发展上的落后,发展中国家和地区的劳动力实际上存在“商品化”不足的状况。西方理论界将现代福利的概念建立在劳动力的“商品化”和“去商品化”的意义之上。埃斯平—安德森(Esping-Andersen)用去商品化(de-commodification)来表述“福利”的内涵,即降低工人对市场工资的依赖。因此,如果没有商品化,也无从谈去商品化的问题。第四,20世纪70年代末西方福利国家普遍经历了福利的财政危机以及新自由主义经济政策的盛行,对于福利国家的研究已经转向了讨论“福利国家”的可持续性以及如何削减政府的福利支出等。同时,很多发展中国家和地区也接纳了新自由主义的政策建议,开始削减原有的福利支出。福利甚至被视为经济发展的障碍。然而,随着经济的发展以及全球化对国内经济部门的冲击,在国际经济体系中处于弱势地位的发展中国家和地区越来越发现社会福利体系对于维持政治稳定和经济持续发展的重要性。

1. 现实意义

2011年3月14日的第十一届全国人民代表大会第四次会议上表决通过了《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要的决议草案》。在十二五规划中,社会保障和医疗保障被列为建立健全基本公共服务体系的重要组成部分。中国政府在进一步推进经济发展的过程中已经认识到建立一个综合和系统的福利保障体系的重要性。尽管在中国,我们一般将社保与医保等词与福利一词区分使用,但是在理论研究中,它们都属于国家福利的大范畴之下。在中国,建立和健全与社会主义市场经济体系相适应的社会福利体系已经被纳入政治议程。此外,2008年爆发且至今仍然影响着全球经济状况的金融危机导致了经济的衰退和失业率的急剧上升。2008年中国城镇登记失业率为4.2%(数据不包括农民工和农民),达到5年以来的最高水平,中国政府将失业率的控制目标定为4.6%,这是自1980年以来的最高比率。在拉丁美洲,

[1] James Midgley, "Diffusion and the Development of Social Policy: Evidence from the Third World," *Journal of Social Policy*, 13, 1984, pp. 167-184.

巴西的失业率达到 9.8%，阿根廷 8.9%。很多人将这场危机与 20 世纪 30 年代的大萧条相提并论。在这样的经济动荡中，福利体系显示了其作为缓冲器的重要作用。在发达国家，如美国，民主党政府抓住这个时机推动医疗改革，试图为没有医疗保障的美国民众提供医疗保险。西欧国家在二战后建立起来的福利网络为社会提供了保护。尽管经济低迷，罢工游行时有发生，但是与 20 世纪 30 年代危机后的社会动荡相比，这场危机并没有导致类似的毁灭性后果。中国政府自 1997 年亚洲金融危机就开始强调拉动内需，扩大国内市场。在第十一个五年计划（2006–2010）中正式提出要建立基本社会保险和社会保障网络。面对经济动荡，中国政府逐渐认识到建立社会福利体系的重要性。韩国政府在亚洲金融危机之后一直致力于统合全国的福利供应体系，建立全国性的养老基金和医疗健康保险，这一过程持续至今。2008 年 10 月 21 日，阿根廷总统克里斯蒂娜（Cristina）颁布了一项总统令，将 90 年代私有化了的养老金项目国有化。因为私营部门管理的个人养老金账户不仅缴费高受益率低，而且在经济危机的情况下将受益人的权益交给市场状况来决定。^[1] 尽管这项改革遭到了很多的质疑和反对，但是参议院在一个月后就通过了这样的法案。发展中国家和地区的政府明确地认识到面临经济动荡时，确保社会的稳定和维持人们的基本生活需求等都需要更加完善的社会福利体系。社会福利已经不再只是一种消费，同样也是一种投资，它必须成为发展政策不可分割的一部分，这对于增加收入和生活水平、提高劳动力的素质以及保持经济和社会的稳定发展都必不可少。

但是，发展中国家和地区应该建立什么样的福利模式，其目标是什么，政府应该承担什么样的责任等问题是其首先要解决的问题。这意味着对于福利的定位决定了政府的福利举措。国家承担福利供应的责任是在市场经济和工业化的过程中出现的，同时也是国家建设中最重要活动之一。发展中国家和地区在政治经济的实践与发展中必然也必须面对福利供应的问题。此外，对福利的关注也是对经济发展和政治发展的关注。本书希望通过探讨发展中

[1] Stephen Kay, "Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone," *Comparative Politics* 31 (4), 1999, pp. 403-422.

国家和地区福利模式来获得更多对政治本身的理解。

2. 理论意义

在福利政治的研究中,西方学者不仅建立了对福利制度和模式进行划分的理论框架,而且发展了各种理论流派来解释各个国家和地区的福利差异。这些理论流派包括工业化和现代化的逻辑、新马克思主义、民主政治、制度结构以及国家主义等等。这些理论框架都是建立在发达国家的经验事实的基础之上,它们通常都难以直接扩展到对发展中国家和地区的福利政治的分析中。而发达国家也主要集中于西欧和北美地区,这种地域上的局限必然会阻碍理论的发展。作为一门独立的社会科学,它的理论框架必须超越特定的社会现实,并且能够在抽象的层面上解释社会现象。^[1]在比较政治学中,对发展中国家和地区福利政治的研究还处于初级的阶段。大多数研究仍然局限于描述单个国家的福利制度,或者是区域内的福利政策比较,比如对拉丁美洲国家福利政策和福利改革的研究以及对东亚发展型福利的研究。

由于发展中国家和地区在社会经济发展水平、政治体制及文化、国际分工以及政府能力等诸多方面各不相同,此外发展中国家和地区通常经历着更多的政治变动和经济动荡,福利供应缺乏稳定性和制度化,因此对于它们之间的比较研究大多根据所在国家的区域进行归类总结。本研究的动机之一就是反思以发达国家的历史经验为基础建立的理论框架。本书认为这种理论框架无法直接套用到发展中国家和地区。而对发展中国家和地区福利制度的观察对既有的福利理论有特殊的贡献,尽管这种研究还处于非常初级的阶段。另外,任何扩展既有理论框架解释力的尝试都不应该忽视发展中国家和地区的现实。同时,根据发展中国家和地区的福利发展而获得的新发现对于既有的理论成果是非常重要的补充。这是一种双向的理论交流。

[1] James Midgley, "Theoretical Implications of Third World Social Policy Research," in MacPherson and Midgley (eds.), *Comparative Social Policy and the Third World*, Brighton: Wheatsheaf Books, 1987.

3. 研究的背景

发展中国家和地区的经济发展，尤其是东亚与拉美这两个地区，对传统的发展理论和现代化理论都提出了挑战，同样它们的福利模式也对传统的福利理论提出了挑战。二战后，韩国和中国台湾等不论是在 60 年代的黄金时期还是 70 和 80 年代的石油危机中都保持了长足的经济的发展。在快速的经济的发展中，这些东亚新兴工业化国家和地区保持了相对公平的收入分配，并且实现了良好的社会发展。而 80 年代之后的中国在改革开放的政策方针下，也开始了经济长期的高速发展。发展理论的专家们对这些发展经验产生兴趣是必然的。因此，对发展问题的跨区域比较也盛行起来，尤其是对东亚和拉美这两个新兴工业化的地区。“拉丁美洲是东亚的主要比较对象。这两个地区是发展中国家和地区中工业化程度最高的地方。东亚和拉美地区高度工业化的国家和地区为研究第三世界的各种理论和概念提供了肥沃的土壤。尽管东亚和拉美并没有覆盖第三世界的所有发展方式，但是它们为建立强有力的比较理论提供了良好的基础，因为这些国家和地区包含了工业化成功的不同道路。这意味着经济的发展有很多不同的路径”。^[1]大多数对于拉美和东亚的研究都集中在经济发展路径的差异上，对于这两个地区福利发展的关注则非常有限。但是福利模式，无论学者对它与经济发展的关系持什么样的观点，都对两个地区的经济发展和社会发展产生着重要的影响。本研究的主题正是发展中国家和地区的福利模式，并且试图通过比较东亚和拉美的福利模式来揭示影响福利模式的重要因素。本书试图要解决的两个主要问题是：第一，西方理论对福利模式的划分标准对于发展中国家和地区是否同样适用？第二，发展中国家和地区福利模式差异的根源是什么？

[1] Gary Gereffi, "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America," in Kincaid and Partes (eds.), *Comparative National Development: society and economy in the new global order*, The University of North Carolina Press, the University of North Carolina Press, 1994, pp. 26-27.

第二节 问题的提出

本书关注发展中国家和地区的不同福利模式，并试图从福利模式的划分以及解释东亚和拉美两个地区福利模式的差异入手来探讨发展中国家和地区的福利发展。对于发展中国家和地区而言，它们的福利发展很难说是对西方“福利国家”历史的重演，我们应该如何来划分发展中国家和地区的福利模式？导致其福利模式差异的原因是什么？这两个问题对于发展中国家和地区的福利发展至关重要。这两个问题本身也是紧密相关的。如果发展中国家和地区的福利发展其起因就不同于发达国家，那么对在此基础上发展起来的福利模式的划分就很难直接采用西方的理论标准。

东亚和拉美这两个区域在经济发展和政治民主化上的差异长久以来都是比较政治学界关注的焦点。大致上来看，它们通常也被归在不同的模式中。在福利研究领域，传统上这两个地区经常被界定为两种不同的福利模式来进行比较。由于东亚的“发展型政府”带来了迅速的经济发展以及相对平等的收入分配，大多数学者在“发展型政府”的基础之上对东亚福利进行研究，认为东亚的福利也是“发展型”的，或者探讨福利政策在经济发展战略中的位置^[1]。另外就是根据政府、市场和社会在福利供应中分担的不同责任来探讨其福利制度的差异。很多学者也把东亚地区的福利模式总结为“发展型”福利或“生产型”福利，甚至直接提出东亚福利模式的概念。与此相对，由于拉美国家在经济发展和社会福利上与东亚地区的巨大差异，它们则被视为另外一种模式，有学者将其总结为自由—非正式的体制。总而言之，大多数学者对这两个地区的福利研究往往是采取区别对待的态度。

在福利体系的三个主要项目中，即社会保障、教育和医疗健康，东亚

[1] I. Holliday, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 48, 2000, pp. 706-723.

和拉美给予不同的项目以优先的地位。这三个主要的福利项目涵盖了政府福利支出中的绝大部分。而政府对于这三个项目也表现出了各自的偏好。在东亚和拉美，这种偏好上的差异是系统性的（见图 P1.1 至 P1.3 以及附录一）。首先，从整体的福利支出上，我们可以看到拉美地区福利支出占 GDP 的比重要远高于东亚地区（见表 P1.1 和表 P1.2）。尽管拉美国家内部也有很大的差别，但是东亚地区的福利支出基本上都只能达到拉美落后国家的水平。其次，在作者考察的三项福利支出中，政府对不同福利项目的重视和投入程度有明显的差异。在东亚，社会保障的支出占 GDP 的平均百分比约为 0.5%，教育支出的则占 3.2%，但是在拉美，社会保障占 GDP 的平均百分比则高达 4.9%，在巴西和阿根廷这样的中等收入水平国家，教育支出比重在 3% 左右。^[1]除了支出外，在教育方面，东亚地区的基础教育覆盖面更广，而拉美地区尽管名义上是全民都能享受教育，但实际结果却很不理想。

对这两个地区的福利模式进行划分时，我们很难借用西方理论中普遍使用的“去商品化”程度，以及政府、市场和社会这三者之间承担福利供应的比重对这两个地区进行简单的归类。与拉丁地区相比，东亚地区将教育作为福利政策中最重要的一项。同时，福利的再分配效果在东亚和拉美差别也非常明显。东亚地区的福利分配相对公平，而拉美则强化了既有的不平等状况，并且创造出一群福利的特权阶层。在整体的福利支出和分配方式上这两个地区都表现出明显的差异。而这种差异在经济和政治发展的背景下更显得突兀。拉美地区在 80 年代之后的债务危机后经济发展的表现不佳，而东亚地区在战后却实现了快速而且长期的经济增长。经济发展的表现使我们看到，这两个地区在福利发展上的表现与人们的预期相反。

[1] 数据来自 Haggard & Kaufman, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press, 2008.

表 P1.1 福利支出占 GDP 的平均百分比 (1973 年至 2000 年)

标度	拉丁美洲	东亚
15	乌拉圭 16.9	
	阿根廷 14.9	
	智利 14.9	
	巴西 14.2	
	哥斯达黎加 13.4	
10		
	委内瑞拉 7.6	马来西亚 7.8%
	墨西哥 6.4	
	玻利维亚 6.2	
		新加坡 5.7%
05	厄瓜多尔 4.8	
	秘鲁 4.3	韩国 4.3%
	多米尼加共和国 4.2	
	萨尔瓦多 4.2	
	巴拉圭 4.0	
	危地马拉 3.0	菲律宾 3.1
		印度尼西亚 2.9
00		
均值	8.7	4.7

来源 : Government Finance Statistics, IMF.

转引自 : Alex Segura-Ubiergo, The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development, Cambridge University Press, 2007, p. 13.

表 P1.2 福利支出占政府支出的平均百分比 (1973 年至 2000 年)

标度	拉丁美洲	东亚
60	乌拉圭 63.3	
	哥斯达黎加 59.1	
	智利 54.3	
50	阿根廷 47.8	
	巴西 42.3	
40		