

“十二五”国家重点图书

中国社会学会社会福利专业委员会第一套专著

社会福利思想与制度丛书

丛书主编◎景天魁 彭华民

中国社会科学院学部委员 全国政协委员 景天魁

中国社会科学院拉丁美洲研究所所长 郑秉文

南京大学社会学学院副院长 中国社会福利委常务副理事长 彭华民

南开大学社会学系教授 南开大学高等教育研究所所长 王处辉

香港中文大学社会工作学系教授 香港亚太研究所副所长 王卓祺

英国伦敦经济学院社会政策系Teaching fellow 李秉勤

联
袂
出
版

李秉勤等著

欧美福利制度

挑战、改革与约束



中国社会出版社

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

“十二五”国家重点图书

中国社会学学会社会福利专业委员会第一套专著

社会福利思想与制度丛书

丛书主编◎景天魁 彭华民

李秉勤等著

欧美福利制度

挑战、改革与约束



中国社会科学出版社

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

欧美福利制度:挑战、改革与约束 / 李秉勤等著. - 北京:

中国社会出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3615 - 0

I. ①欧… II. ①李… III. ①福利制度 - 改革 - 研究 - 西方国家

IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 132929 号

书 名:欧美福利制度:挑战、改革与约束

著 者:李秉勤等

责任编辑:向 飞

出版发行:中国社会出版社 **邮政编码:**100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号

电话:编辑部:(010)66016392

销售部:(010)66026806 (010)66030260

(010)66020531 (010)66060275

网 址:www. shcbs. com. cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm × 240mm 1 / 16

印 张:21. 75

字 数:360 千字

版 次:2011 年 8 月第 1 版

印 次:2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价:38.00 元

总序：迈向普遍福利时代

经济增长、科学技术进步，最终要为绝大多数人而不是只为少数人增进福利。而以往的各种经济的、技术的乃至社会的进步都未能很好地实现这一目的。几百年来，资本主义创造了如此巨大的物质财富，可是贫富差距的鸿沟却越来越深；第二次世界大战结束 60 多年来，世界经济获得了突飞猛进的增长，而富国与穷国的对立却越来越严重；新技术革命取得了辉煌的成就，全球化浪潮带来了巨大的商机，可是财富却越来越向富裕国家集中。凡此种种，证明人类尽管在如何创造财富方面表现得很聪明，但在如何分配和享有财富方面却至今未能开辟出一条现实的合理途径。世界在走向富裕的同时，能不能也走向公正？一个不公正的世界对大多数人来说有什么意义？到哪里去寻找发展和公正的结合点？

当前，全球性金融危机更引起了人们对这一问题的深入思考。美国是世界上最大的发达国家，但这一次却把全世界拖进了灾难之中。美国确是很富有，但它却是发达国家中贫富差距最大的国家，它拥有最多的富豪，但也有最多的贫困人口。美国人口普查局有关收入、贫困率和医疗保险覆盖率的年度报告表明，2007 年美国有约 3730 万人生活在贫困之中，超过人口总数的 12%。^① 美国农业部 2007 年 11 月发表的家庭食物安全报告称，大约 3550 万美国人在食物方面缺乏保障。^② 其实，金融危机的根源是社会危机，而社会危机并非自今日始。还在 20 世纪 90 年代初，由联邦储备委员会做的一项研究就发现，美国占人口

① 罗恩·谢勒：“人口普查局年度报告显示：美国中产阶级和贫困人口双增长”，《基督教科学箴言报》2008 年 8 月 27 日（《参考消息》2008 年 8 月 28 日）。

② 帕特里克·琼森：“饥饿问题挑战美国”，《基督教科学箴言报》2007 年 12 月 11 日，“美国 3550 万人食不果腹，每年数十万残疾人领不到社保金”（《参考消息》2007 年 12 月 12 日）。



总量1%的上层人口的净财富超过占总人口90%的下层人口的净财富!^① 如所周知,这次危机是由次贷危机引发的,有人就把原因归之为金融监管不力,可是,这么多穷人买不起住房,贷款买房还不了贷,即使加强了金融监管,也难以消除其背后的原因。

更有甚者,美国为了维持自己的高消费,还大举借债。华尔街有一个显示美国国债总额的时钟,2008年年底美国欠的国债总额接近10.2万亿美元(10.2兆美元),平均每个家庭分担的债务总额达到14万美元。作为世界巨富的美国,向全世界借债,那么世界的情况又是怎样的?世界银行表示,2005年发展中国家有14亿人口日收入不足1.25美元。此前,世界银行曾称2004年时有10亿人口生活在日收入1美元的贫困线以下。^② 世界最富有的10%的人口,控制着世界上85%的财富。由也许6000人、7000人或8000人组成的“超级阶层”,拥有比地球上其他阶层大得多的权力。^③ 世界经济秩序如此不合理,难怪美国华尔街的金融海啸顷刻间就能席卷全球。

像美国这样的富裕国家,在国内,有那么多人连基本生活都维持不住,那么多人根本没有偿还银行贷款的能力;在国外,欠下10.2万多亿美元的国债,靠花世界人民的钱维持国内的高消费。国内不公平和国际不公平所致的社会失衡达到如此程度,如果不闹危机,那才是咄咄怪事。按照现有这条路,那个跑在最前头的国家,率先陷入了危机,说明这条路有问题。那么多国家都跟着跑,它们注定也面临危险。危险在哪里?危险不只是危机本身,而是在陷入危机之前所确立的那套理念和目标、认可的世界经济结构和规则。正是这些理念、目标、结构和规则,引导和制约着人们不论在经济、政治、技术等方面怎么努力向前,都难以躲避危机,而且不论跑得快跑得慢,都在导致少数人、少数国家越来越富,多数人、多数国家越来越穷,世界越来越不公正、不公平、不合理。

2009年度的达沃斯世界经济论坛的主题是“重塑危机后的世界”,世界各国不仅要采取更加积极有效的措施摆脱历史罕见的全球金融危机,更要推动建立公正、公平、合理、健康的世界经济新秩序,找到符合全人类福祉的全球治理

① Gilbert Dennis and Joseph A. Kahl. 1992. *The American Class Structure: A New Synthesis*. 4th ed. Belmont, Calif: Wadsworth. 转引自戴维·波普诺,李强,等,译. *社会学(第十版)* [M]. 北京:中国人民大学出版社,1999.

② 路透社华盛顿2008年8月26日电:“全球贫困人口知多少”(《参考消息》2008年8月28日)。

③ 吴妍敏:“‘超级阶层’全球约8000人”,《南方日报》2008年4月8日。

之道。把过去那种只有少数人、少数国家才能享有的福利,变为所有人、所有国家都能享有的福利。所以,让人类真正迈向普遍福利的时代,是摆脱金融危机、经济危机、社会危机的根本途径,是全球治理之道的目的和方向。

那么,为什么经济增长那么多,科学技术发展那么快,世界却没有变得更公平、更合理呢?政治家们、经济学家们都从自己的视角去研究,而从社会发展和社会福利的角度,有一些不可避免的问题是必须回答的,社会学家、社会福利和社会政策专家也应该发出自己的声音。

正如研究金融危机,不能只就金融谈金融、就经济论经济一样,在社会学、社会福利和社会政策研究中,尽管曾经对贫困、贫富差距、社会保障和社会福利等问题作过大量研究,但同样不能就贫困谈贫困、就福利论福利。我们的视野要更加开阔:不仅要了解今天,还要了解昨天,了解历史;不仅要观察中国,还要观察世界。例如,所谓福利国家的困境并不在于国内的财政困难,而在于越来越贫富悬殊的世界难以支持少数国家的高福利、高消费。只有走向更加公正、公平、合理、健康的世界,才能真正从根本上摆脱这场名为金融危机的信念危机、信心危机、结构危机和体制危机。

所谓“福利国家”理论、“福利社会”理论、“福利资本主义理论”等等的最大局限是:只以占世界人口零头的少数富国为关照范围和实践基础,它们的视野未能“普遍”到占世界人口大多数的不发达国家,甚至未能顾及富裕国家内部的广大贫困人口。那样的“福利”其实另一面就是“失利”,就是贫困,就是灾祸,不是什么真正的福利。“福利”这个概念的真正含义是普遍享有而非少数人独享的利益。所以,让人类真正迈向普遍福利的时代,是社会学、社会福利和社会政策研究的崇高目的和历史使命。

所谓“普遍福利”,是一个“大福利”概念,它是面向所有社会成员的多方面福利需求的,其中包括:就业保障、生活保障、安全保障、养老福利、健康福利、教育福利、住房福利等。我们以往熟悉的是“小福利”即特殊群体享有的福利:老年人福利、儿童福利、残疾人福利、妇女福利、贫困救助、优抚安置等。从特殊福利转变为普遍福利,不仅概念不同,制度、机制和原则等等也不尽相同。例如,普遍福利并不否认差别,不限于单向的惠予。特别是普遍福利和经济发展之间要保持协调、均衡的关系,普遍福利不是经济发展的负担,而是保证和促进经济持续健康发展的不竭动力。很显然,这里有大量新问题需要给出科学的回答,而回答这些问题正是社会学、社会福利和社会政策研究义不容辞的任务。



我们这套丛书是在全世界都在努力走出金融危机的时候推出的,虽然我们并不奢望能对此有多大贡献,但是,福利总是一个与人类的理想、与人们的追求紧密相联系的概念,福利研究总是一个渗透着价值关怀的研究领域,我们虽然拿不出什么锦囊妙计,但还是应该为人们思考这些问题提供一些可资参考的东西。为此,本丛书试图以中西、古今的广阔视野,邀集国内外这一领域卓有建树的专家,为读者提供有关中外社会福利思想和制度的比较全面系统的论述,如果能对读者朋友们有所助益,那将不胜欣慰之至。

该丛书是中国社会学会社会福利专业委员会推出的第一套专著,权作“开山之作”,以此庆贺专业委员会的成立。它的组织和出版,首先要感谢执行主编彭华民教授,编写这套丛书的动议是她首先提出来的;各本著作的主编或主笔肯于把他们的重要研究成果贡献给这套丛书,令我甚为感动。中国社会出版社特别是向飞主任等对丛书的编辑和出版给予了大力支持,谨致衷心的感谢!

景天魁

2010年10月于北京昌运宫

前言 欧美福利制度改革的思路

李秉勤^①

本书的写作时间适逢金融和经济危机席卷全球,因此全书的框架结构面临了三个途径:(1)重复经典的福利国家发展的话题,讨论欧洲福利制度的产生、发展和面临的挑战。这对本书的编者和各位社会政策的学生和研究人员来说恐怕是一个相对轻松的途径。但是,就国内现有的社会政策书籍出版和翻译情况,我们担心这样的写作有可能变成重复性的劳动。(2)把欧美福利制度的发展按照国别一一进行描述和概括,但是无论是从人力、时间和资源上看,本书的作者们都不足以支撑如此庞大的框架。(3)关注欧美福利制度所面临的不确定性和改革的压力,阐释学者之间就重要议题的争议。这对于我们或许是一个更富于挑战的角度。一方面需要努力寻找乐于阐释和深入了解这些不同声音的作者,另一方面也冒着涉足“非常规”话题的风险。但是,就在我们写作的过程中,也就是西方国家饱受经济危机困扰的几年里,西方的福利制度也实实在在地面临了来自多个层面和领域的挑战,压力有来自政治上的、经济结构上的,也有福利结构本身的。从某种意义上看,社会政策需要对上述各类的挑战都作出回应。有的时候是为了防范风险,有的时候是为了维持现状(公民权、福利待遇),有的时候是为了挽救危机,有的时候是为了改变各个行为体、利益相关者或者利益持有者之间的关系。这使得社会政策这个原本就非常难以用单一模式来束缚和规范的领域变得更加开放:创新的视角、理论和研究方法层出不穷。我们粗略地审视一下就能发现几个:(1)把紧缩和资源约束作为一种常态来分析福利制度的变迁;(2)对混合福利的讨论进一步深化;(3)与资源约束不无关系,福利制度的行政与管理方面的理论在经历了相当长时间的低迷之后得

^① 作者为伦敦经济学院社会政策系讲师。



到新的蓬勃发展；(4)把地域、空间和交通能力的限制作用纳入到社会政策的考量中来(Gaynor, Propper 和 Moreno - Serra, 2010)；(5)从方法论角度看,行为研究领域的最新理论正在悄悄地步入社会政策研究的理论和实践中来^①(Dolan 和 Kahneman, 2008; Lobel 和 Amir, 2009)。短短几年时间,社会政策跨学科兼收并蓄的特征得到了淋漓尽致的表现。同时,社会政策领域的话题也吸引了更多的相关学科学者的兴趣,他们之间突破学科壁垒的合作又为新一轮的政策监督和创新开拓了新的视野。恰恰因为如此,虽然国家福利本身受到了严重的挑战,但是社会政策领域的研究却大大丰富了。基于上述观察,我们决定选择这个风险大一些的途径,希望能够让读者更多地体验到跨学科研究的最新发展和争议。

目的当然不是为了给中国社会政策“授课”,而是为了抛砖引玉,如果能够引起国内学术界广泛、深层的讨论,则我们的目的就基本达到了。

第一节 金融和经济危机与国家福利的关系

2007年开始的次贷危机,以及接踵而来的、席卷世界的金融危机让人们看到了资本市场管理缺失所造成的风险和恶果,失去了对市场自律能力的信任。然而,从危机到现在已经过去几年的时间了,并没有出现在危机开始时很多人所预见的自由主义或者新自由主义的彻底崩溃,政府积极介入加强各方面监管的景象。相反,在今天,原本看似由市场投机暴露出来的市场失灵背后,却隐藏着很多方面的政府失败。似乎支持自由市场和支持政府干预的话语同时能够在这场危机中抓住谴责对方的论题,并成长起来。

支持政府干预市场的一方指出危机是人类或者资本家的贪欲肆意蔓延并最终失控,要求国家出面抑制和监管市场投机的行为。他们认为这场危机意味着自由主义金融市场范式的结束(Campbell, 2010),呼吁不能让金融机构轻易脱钩(Nesvetailova 和 Palan, 2010)。而支持市场自由的一方则认为在危机的形

^① 虽然近几年行为经济学的发展为行为社会政策的研究提供了一个很好的平台,但是我们也不能忽视 Titmuss 和他的学生 Julian Le Grand 在社会政策领域中针对公务人员的行为动机假设的讨论和辩论,可以算是行为社会政策研究的开拓性研究。

成过程中政府负有重要的责任,恰恰是政府对住房市场的误读和过度干预使得危机有了萌芽的基础。而在危机后的处理过程中,政府也并没有如很多人所愿去强化其监管职能,反而从多个方面进一步弱化了经济的复苏能力(Booth 等,2009)。除了这个分歧,人们大致能够认同的是,对于金融市场,一味地讨论政府是否应该监管似乎于事无补。这次金融危机暴露了监管体系本身的危机,因此需要对监管体系进行改革(Amable 等,2010)。但是,左派和右派对改革的方向也存在不同的意见,左派的人认为在资本主义制度下,政府已经被资本利益所“绑架”,因此政府不一定有动机去监管。而右派的人则强调政府的首要任务是不要对市场过度干预,虽然监管很重要,但是政府对金融市场的理解能力非常有限,政府去做自己不胜任的事情,造成的危害也会很大(Booth 等,2009)。而激进的左派则认为,资本主义国家政府已经和商业利益捆绑在一起了,所以人们不可能依靠精英执政的政府来解决问题了(Abolafia,2010)。

这场危机及其之后的处理波及了欧美福利制度,使得人们对其前景以及国家的作用产生了不同的认识。一方面,很多人对市场的自律能力产生了怀疑,提出国家应当积极发挥监管者的作用(Campbell,2010)。同时,提出不可指望市场能成为低收入群体的福利提供者,政府和社会应该承担一部分人的福利。另一方面,因为危机对经济表现造成恶劣影响,使得高债务的国家所能够调用的资源变得空前紧张。为了弥补财政赤字,各国政府进一步削减财政支出,迫使福利国家的作用进一步弱化(Birnbaum,2010)。可是,更多的人似乎从早先的国家—市场孰能孰不能的讨论中脱离出来,进行更为复杂性的思考。这就意味着需要分清福利制度和市场以及经济周期之间的关系。

首先,政府提供的福利对经济有几方面的贡献。(1)满足人们福利需要的活动本身有可能就是经济总量的重要组成部分,无论这个活动是通过市场、还是国家或者第三部门来实现的。快速削减福利同时如果没有市场的及时跟进的话,就有可能造成无法满足的福利需要。这样的结果不一定就能够真正地提高经济的效率。(2)在经济危机到来的时候,福利在很大程度上是为了让受到危机打击的人有一个缓冲和恢复的机会。例如,为失业劳动力提供临时避风港的继续教育、帮助劳动力进一步转型所提供的培训等等。这个时候削减福利的话就有可能对这些人有非常沉重的打击,让他们一蹶不振。(3)福利支出本身不一定就是拖累经济的,例如,给单身家长提供的托儿服务,就有可能帮助因为育儿负担过重却没有赚钱养家的家庭成员支持的家长早日回到工作岗位或者



接受继续教育。同时还有可能防止他们的子女从很小的时候就处于非常不利的地位。这从长远看无论对经济和社会的影响都有可能产生一定的积极影响。关键时刻削减对他们的福利支出,例如欧洲若干国家,特别是英国目前的政策大力削减对儿童的现金福利支出就很有可能打击到原本是为了经济复苏所实行的其他的积极就业政策(Richardson,2010)。

其次,没有政府和没有市场的经济都只是理想状态,并无法实实在在地存在下去。没有市场的经济在不少前社会主义国家都实践过,事实证明效率低下而且无法顾及全体社会成员的利益。而完全靠自由市场却没有任何政府干预的经济似乎在经历了现代化过程的资本主义国家中也并不存在。因此,笔者认为,时下人们热衷于讨论的一个国家的经济是应该强调市场化还是应该强调政府干预的论争其实是没有什么意义的。当一个国家要实现的目标是如何最大限度地满足社会成员的福利,那么它就必然要调动市场、国家和非国家因素各自的优势,共同努力来实现这个目标。所以,讨论的重点不应该是是否应该有政府干预,而是政府如果要干预的话应当如何干预。

我们需要弄清楚的是:市场行为体追求的是利润或者效用的最大化。供给者判断的应该面对什么样的消费者群体、提供什么样的服务才能实现利润最大化,而消费者根据自己的需要选择合适的供给者来实现效用最大化。这样,即使是最有效率的市场结果,也是关于供求双方的高效率。市场并不一定会照顾到利益相关者的利益,也不一定会主动寻求国民的福利最大化。这本身就注定了单纯地依赖市场来实现国民福利最大化是不现实的。而且,所谓的市场提供效率高于政府提供效率的说法也忽视了一个重要的环节。在市场中,不能有效率地提供服务的机构可以破产并退出市场。但是,政府来提供的服务往往无法这样轻易地退出。比如,对于很多用户来说,近便的卫生设施和近便的学校即使是运行效率低下,也比没有好,或者是比需要跑到更远的地方接受效率更高的服务要好。Julian Le Grand 认为跑到更远的地方接受服务的前提条件是需要有便利的交通设施和可以支付得起的交通费。但是,交通要便利到什么程度,交通费和等候时间之间的替代关系到底如何,这个问题关乎“市场”的界定,却在过去很多年里被理论家们忽视了。满足人们社会需要的服务类型和多数消费品和金融产品不一样,前者的消费是带有地域性约束的。因此,到底经济学家们讲的“市场竞争”是一个什么样的概念?如,在多大范围内,两个公共服务提供机构有可能成为具有实际意义的竞争者?伦敦经济学院的研究人员在

2010 年利用两套不同的国民健康体系数据对医疗体系中的“市场”这个概念进行了实证分析,提出对卫生实现全面市场化的危害是很大的(Cooper 等,2010; Gaynor, Propper 和 Moreno - Serra,2010)。这个研究也帮助说明了为什么看上去效率低下的政府社会服务虽然没有市场机制来令其退出,却也并没有通过民主程序的监督被选民投票关闭掉。例如:瑞典从 20 世纪 90 年代以来试验允许私人部门和非营利机构开办学校,但是因为政府学校关闭难度太大而最终引入私人教育的尝试没有取得多大的效果(Bohlmarm 和 Lindahl, 2008)。英国从 20 世纪 90 年代以来也开始了择校和教育券的尝试,同样因为关闭学校不仅成本高,而且对被迫转学的学生影响不好而收效甚微(Holmlund 和 McNally,2009)。这些研究说明了,政府和非政府组织虽然表面上可能没有市场的效率那么高,但是它们在某些领域里和市场相比也具有一定优势,不能轻言放弃。

此外,国民福利最大化很大程度上来自于提供者之间通过竞争改善服务。但是,如果提供者并不关心国民福利最大化,它就很有可能通过各种途径作出仅仅是有利于资本所有者及其管理者的决策。在这种情况下,市场就不一定是自由竞争的维护者。市场提供者反而有可能积极利用各种市场失灵的渠道,如信息不对称、垄断力量等来实现对处于不利地位的一方的欺骗或者侵犯。这次金融危机中令人眼花缭乱的金融衍生品就是一个很好的例子。虽然缺少政府干预,但是很难说这样的市场是真正意义上的自由市场。金融衍生品利用了用户甚至监管者难以理解的障眼法,利用信息的不对称性使消费者落入圈套。这恐怕也并不是自由主义的本意,因为它和自由竞争的原则是背道而驰的。因此,仅以此次金融危机的后果就认定自由主义思想的破产,从而认定应当反其道而行之,由政府来控制一切的极端做法恐怕也不妥当。但是,政府和市场之间的关系到底如何协调呢?

第一,在市场环境中,政府或者其他的监管者有可能通过规范、诱导来管理市场交易行为,为创造公平的竞争环境提供便利。从这个角度看,政府反而有可能扮演公平竞争的维护者的角色了。很可惜,在经济危机前的自由市场讨论中,很多人盲目地把市场和自由竞争画上了等号,以为只有市场才是竞争的维护者。不但不主张政府的直接提供,甚至连政府规范和管理市场的功能也给否定掉了(Campbell,2010;de Rugy 等,2010)。

第二,在讨论市场效率的同时,需要看清社会包容性的重要。正如前面谈到的,市场很有可能把无利可图的潜在消费者和与交易无关的消费者排斥在



外,那么对他们的长期社会排斥有可能造成社会甚至政治上的不稳定。Dymski (2010)提出,2007年的次贷危机向我们展示了自由派经济学家对社会包容性的重要性长期忽视所造成的后果。

第三,帮助一个社会相对稳定地走出经济周期的低谷。在全球化的背景下,除非有全世界范围内的(或者是主要国家之间的)翻天覆地的制度变化,任何一个资本主义国家恐怕都很难长期地处于经济的繁荣。因为它的经济状况不仅受本国因素的影响,还会受到其他国家经济表现的影响。有可能波及全球的连锁反应,恐怕就是再为谨慎的投资者或者经济体也有可能被拖进危机或者是经济衰退的旋涡。这个时候,政府的作为就有可能为备受连累的劳动力就业提供一定的缓冲作用。

虽然福利支出有可能在长期起到很重要的作用,但是我们不得不正视危机在当下的影响和对国家造成的风险。经济危机首先影响到了社会保障体系的资金来源。一方面,由于失业的增加,社会保险和税收所需要承担的社会保障支出需要增加。而另一方面,与收入水平挂钩的税收和社会保险缴费因为人们收入水平下降和就业人数的减少而最终减少。这样,在国家福利体系内的可支配资金就相对减少得很快。为了弥补这块缺口,很多欧洲国家都一次性地投入了大量的挽救危机资金。这样做的一个风险就是国家需要更多地举债。如果危机很快就能过去,经济能够迅速恢复的话,国家背负更多的债务不至于造成太大的影响。但是,如果经济无法迅速恢复,或者危机后的经济增长速度太慢,负债的政府就会面临破产的风险。欧洲目前几个国家都正处在难以克服的债务危机中,不得不求助于欧盟来进一步支持。但是,来自国际社会的支持往往是有条件的。例如:欧盟委员会要求其成员国保证能够通过福利制度的深化改革来使得债务国削减福利负担。这就意味着:(1)削减赤字和债务比率;(2)提高就业率;(3)进行社会保障改革,特别是改革养老金和医疗体系(Zaidi, 2010)。但是,也有人提出如果轻易地放弃多年发展的福利国家制度的话,很可能造成水波效应,最终使得并不存在债务风险的欧洲福利国家也会受到一定的影响。

问题的关键在于,如果可供支配的资金减少了,而需要满足的需要却增加了,福利国家应当如何应对?这个问题并不是在这次危机中才出现。相比之下,欧洲福利制度从20世纪70年代以来一直在受着这方面的困扰。因此已经出现了相当多的调整。例如:提高福利制度的运行效率;更多地动员民间资源等等。

第二节 提高福利支出的使用效率

如何能够确保效率的提高？这是欧洲福利制度研究中近年来积极探讨的一个问题。这个话题的兴起是和福利国家受到的各方面挑战紧密联系的。首先是需要本身的变化，比如：人口老龄化、移民、经济转型、家庭结构转型、日益扩大的收入不平等，等等，都对原本相对“成熟”但确实比较僵硬的福利国家提出了新的挑战。对于福利的研究不再限于“支出”总量和支出类型的分析，而是进一步深入到如何提高支出使用效率的研究中来。关于提高效率的讨论主要集中在：(1)在公共服务的提供中引入市场竞争机制和个人化的服务；(2)权力下放到基层；(3)监督公共服务的执行效果。

上述趋势用一个核心的理论来描述就是混合福利(welfare mix)。在欧洲国家，由于文化上的差异，对公共部门、非营利组织和私营机构的提供从历史上就存在很大差异。因此，混合经济在各国的表现也不尽相同。Powell认为：所谓的混合福利的出现就是福利制度从原来的公共部门为主导福利提供向着多元化的提供发展。多元化的发展方向可以是水平的，也可以是纵向的。水平的方向是指不同类型的机构，比如：国家、非营利组织和商业部门都来参与甚至合作。这样几方之间的边界就变得更加模糊了，而且市场的逻辑侵入到公共和非营利部门中来。其结果就是社会和政治组织在各个层面都有了创新的压力。虽然欧洲保守主义的法团福利国家从很早就福利制度中正式地纳入了非营利组织和私人部门(这方面比较著名的例子有：德国的社会住房提供)。但是，英国在过去的二十几年中积累了大量的横向福利提供创新，其中包括：政府出资由来自多个部门的提供者共同提供，共同出资实行跨部门的合营，或者是直接的私有化。这些改革和试验的影响是非常深远的，也引起了非常大的争议。纵向的是指不同层次的机构合作和参与，比如：超国家的、国家的、地方的、草根的，等等(Powell, 2007)。关于纵向的混合，国家在管理社会和经济的方面能力相对变弱，地方政府能够有更多的自由来填补政治真空。它不仅表现在权力下放，而且表现在“新公共管理”的兴起上。

新公共管理的核心目的是为了服务提供者能够更有动力改善公共服务(Besley 和 Ghatak, 2003)。改善的方面包括了引入问责机制和消费者选择。问



责机制从本质上是建立一个目标体系来判断公共部门服务效果的优劣,并根据判断的结果对有关的责任人员进行奖惩。问责机制中的目标体系可以是不同的形式:(1)人为地确立一定的目标;(2)参照类似的私营部门的经营状况来确立公共部门的目标体系(Martin,2000)。这样的目标体系和奖惩制度就是为了督促服务提供者像私营公司一样积极地改善服务(Glennerster,1991;Grimshaw,Vincent和Willmott,2002;Le Grand,1991b)。这些目标无异于一些人为设立的竞争对象,挑战现有的服务提供者。从实践上,这些目标有一定的局限性。它们是用来遵守或者追逐的,只要达到了预定的目标就无可非议,公共部门的服务提供者不一定有动力去超越(John,Ward和Dowding,2004)。因此,创新只能依靠制定目标体系的决策者,或是作为参照的私营企业。它们才是创新的源泉,而不是服务提供者本身。从长远看,如果公共部门只是单纯地追求由外界确立的目标与规范,可能也就失去了创新的能力和意愿(Le Grand,2006)。

消费者选择,是在某个服务领域中建立一套准市场的机制,给予服务用户如同消费者一样的选择权(Le Grand,1991a)。在这样的制度中,服务提供者所能够获得的资金是根据服务对象的数目来确定的。消费者对服务不满意,决定离开某个提供者,那么后者所能够争取到的资金也就相应地减少。因此,消费者行使选择权会给服务提供者造成压力,促使其改善服务。同时,由于需要作出选择,消费者需要主动地获得更多的服务信息(Fotaki,1999;Matosevic,Knapp和Le Grand,2008)。从这个意义上,对消费者来说也是一个受教育的机会,并会最终增进对服务的关心。但是,消费者选择模式也有一定的局限性。Boyne(1996)指出,一些公共服务部门处于自然的垄断地位(比如,乡村地区的服务机构稀少),消费者并没有什么实质性的选择余地。垄断的存在使得服务提供者没有动力去提高服务效率。对此,一些政府也采取了相应的措施来降低垄断者的权力,比如在某一个地方引入更多的服务机构形成对现有机构的直接竞争,或者通过为消费者提供公共服务来扩大可供选择的范围(Boyne,1998;McGuire,Ohsfeldt和Cott,1987)。即便有这些措施,依然有不少不易打破的垄断格局。虽然消费者选择可以大大地引起消费者了解、监督服务的兴趣,但是这种兴趣是“被动的”。从理论上,消费者并没有帮助服务部门提高服务质量的义务。事实上,要让消费者对服务提供者施加选择压力,消费者不应当忠于某个服务供应者,而是要在对服务不满意的时候及时用脚投票(李秉勤和张咏梅,2010)。

从本质上,新公共管理把政策制定和政策执行区分开来。相比之下,英国、美国和澳大利亚这样的英语国家对新公共管理比较热衷。而欧洲其他的国家则多少有些将信将疑。特别是坚持“现代化”理论和法律治国的国家,比如:瑞典、法国、荷兰、意大利和德国(Pollitt, Thiel 和 Homburg, 2007)。

第三节 小政府,大社会

在经济危机到来之后,欧洲社会政策领域似乎比以往更多地强调社会力量的作用。例如:英国联合政府积极地提出“小政府、大社会”的主张,鼓励私人部门,公民社会包括非营利组织和各种非正式渠道的集体和个人在改善公民福利方面发挥更多的作用,同时尽可能地减少政府的直接作用。这个政策成为一种政治口号似乎是新近才出现的。但是,它作为一个社会政策的理念却早已存在。

值得注意的是公民社会的理念在各个意识形态领域都有所表现。在精英保守主义和社会基督教传统中就希望社会干预发生在尽可能低的治理层面,推行社区主义(Mullard 和 Spicker, 1998)。Foucault 在 1978 ~ 1979 年的系列讲演《生命政治的诞生》(*The Birth of Biopolitics*)中提到,在 1950 年,德国经济学家 Wilhelm Ropke 写了《德国经济政策的方向》(*The Orientation of German Economic Policy*)一文。这是新自由主义政策的一个纲领性的文献。Ropke 认为政府行为的最终目标应该是:“尽可能地让更多的人享有私人财产权;减少城市大幅扩张并且用中等城市来取代大规模的郊区蔓延……把权力下放到居住、生产和管理的地方,修正专业化和劳动分工的效果,并且根据自然社区、家庭和邻里的结构来有机地重建社会;根据居民或者企业发展和生产中心来组织、开发和控制可能的因素”(第 147 页)。Foucault 提到,Ropke 在当时是欧洲大陆被视为反对凯恩斯主义的代表。他非常反对英国贝弗里奇提出的福利国家方案,甚至把它和德国纳粹的政策相提并论(第 110 页)。Foucault 认为,“大体上概括起来说,Ropke 的意思就是要把政府行动的重心下移。”而且,“这就是让市场竞争,也就是企业,成为社会的形成力量。”(第 148 页)有些学者认为这应该就是当今“大社会”思想的写照。而左派自由主义则提倡自下而上的方法和更广泛的中央国家权力下放。对他们来说,其最原始的形式是一种真正的参与,而不是代议制



民主(Chomsky, Barsamian 和 Naiman, 1994; Kitschelt, 1988)。而激进的左派认为公民社会只不过是把人们的视线从经济不平等上转移走。例如, Giddens (1998)就拒绝承认社区概念是独立于国家与市场的,而且其运作也不具有独立性。被引用得更多的作者是 Saul Alinsky, 他撰写了《激进派的号角》(*Reveille for Radicals*, 1946)和《激进的法则》(*Rules for Radicals*, 1971)两本书,至今仍然是社区组织领域的经典读物。Alinsky 的书教给人们如何在社区工作中把握原则和道德,如何与权力机构打交道,他的著作对于想要改变社区的人有很重要的影响,特别是对那些想要直接和地方政府或者国家政府、和被边缘化的社区接触,以便在二者之间架起桥梁来的人有很深刻的启发意义。他的著作影响了很多希望社会发生重要变革的人,其中包括美国的总统奥巴马。

虽然同样是强调公民社会的作用,右派和左派的出发点则很不同。在经济危机的背景下,由自由党和保守党联合提出的大社会的理念试图把更多的权力下放到社区层面。虽然左派一向支持公民社会的发展,但是他们对保守右派的观点则持审慎态度。Lewis (2011)认为,在英国并没有证据说明公民参与不够或者出现了危机,国家、公民社会和公民之间保持着相对健康的平衡关系。而经济危机本身也没有对志愿者的活动产生什么干扰。为了说明这个改革和当前的危机并没有直接联系,保守党的议员提到,大社会并不是针对危机的应对措施,而是在危机发生前就有计划实施的。所以,这个大社会的概念是更深层次的改革。然而,左派最为担心的是,如果没有社会危机的话,还有必要去推广这样的政策吗?这样的政策是否真正成为激励社区活动和创新的契机,而不是保守派借机削减财政支出,对福利制度进行全面私有化的举动?已经有一些迹象表明,英国的政策正在向着后者的方向发展。但是,保守党这种遮遮掩掩的态度反而有可能给自己造成不必要的麻烦。目前人们看到的是,财政经费的大幅度削减和私人机构的引入,在某些领域,如:教育,已经把很多非营利的志愿机构挤出了市场。所以,所谓的大社会很有可能最终成了社会力量的敌人。

第四节 政策调整的其他条件

除了资源约束的因素之外,一个国家要作出政策调整 and 改革还会面临其他方面的影响。