

社会政策 与福利政策

——全球化的视角

Shehui Zhengce yu Fuli Zhengce

[加拿大] R·米什拉 (Ramesh Mishra) 著
郑秉文 译

中国劳动社会保障出版社

社会政策 与福利政策

——全球化的视角

Shehui Zhengce yu Fuli Zhengce

[加拿大] R·米什拉 (Ramesh Mishra) 著
郑秉文 译

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会政策与福利政策：全球化的视角/（加）米什拉（Mishra, R.）著；郑秉文译. —北京：中国劳动社会保障出版社，2007

ISBN 978 - 7 - 5045 - 6648 - 5

I. 社… II. ①米… ②郑… III. 社会保障-福利制度-研究-世界 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 150833 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

（北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029）

出 版 人：张梦欣

*

煤炭工业出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.25 印张 1 插页 225 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

定价：28.00 元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

作者鸣谢

感谢这些肯花大量时间和我一起分享关于全球化和社会政策想法的同事们，他们是 Daniel Drache, Karl Hinrichs, Alfred Kahn, Sheila Kamerman, Stéphane Leibfried, Claus Offe, Frances Fox Piven, Martin Seeleib-Kaiser, Theda Skocpol 和 Michael Zuern。

Daniel Drache 教授和 Patricia Evans 教授以及约克大学的同事们阅读了本书的草稿；非常感谢他们提出的意见和建议，我采纳了其中的一部分。我以前的学生 Priscilla Harding 博士一度承担了我的研究和助教工作，稍后他还担任了本书的编辑工作，我非常感谢她颇有价值的助手工作。

财政研究所非常友好地允许我们复制 J. Owens 的《全球化：税收政策的含义》（《财政研究》，14（3），1993）中的数据。本书第七章的开始部分曾刊登在《社会政策和管理》[32（5），1998] 上，标题为《跨越民族国家：全球化时代的社会政策》，后来又收录到 C. J. Finan 主编的《跨国社会政策》（Oxford and Malden, Mass., Blackwell, 1999），成为其中的一章。最后，我要感谢加拿大“社会科学与人文科学研究理事会”，他们对本书的写作与研究给予了资助。

R·米什拉

加拿大约克大学，社会政策教授

课题成果说明

“欧洲社会保障制度改革的理论与实践——全球比较的视角”是中国社会科学院重大 A 类研究项目，其任务是对 20 世纪 90 年代以来欧洲和其他国家与地区社会保障与福利制度的最新改革做出客观介绍和深入总结，对其最新发展进行比较研究和理论与实证的前沿性分析。

本课题虽然立项于 2004 年夏，但由于课题主持人郑秉文研究员不久便工作调动，实际工作开始于 2006 年初，到课题完成时，按原来批准的课题设计，计划总共用三年时间。也正是由于上述原因，课题组成员根据进展需要多有变动，特此说明。

本研究项目的计划是，在三年期间，其最终成果陆续表现为：完成学术论文和内部研究报告几十篇，其中论文为公开发表；出版若干专著和译著，包括一本《保险与社会保障》，他们均由中国劳动社会保障出版社出版。由于出版社购买版权时限的原因，译著《社会政策与福利政策——全球化的视角》先行出版。这里对中国劳动社会保障出版社、中国社会科学院科研局、欧洲研究所和拉丁美洲研究所等领导和同仁的支持和理解，表示衷心感谢。

中国社会科学院

“欧洲社会保障制度改革的理论与实践——全球比较的视角”课题组

主持人 郑秉文

2007 年 8 月

致中国读者

我非常高兴能为我这本著作的中文版作一个简单的前言。

自几年前这本书出版以来，世界范围内的社会政策发生了许多重大变化，而且对全球化与社会福利之间关系的理论研究也得到了充分发展。自 20 世纪 90 年代末以来，与这一领域直接或间接相关的著作相继问世，全球化与福利的关系成为一个争论不休的问题。事实上，我们需要重新审视这些发展并认真考虑本书中所提到的主要论点的含义。重要的是，根据这些审视，我们还需要对中国社会政策的最新发展做出评价。尽管在这一简短的前言里要想完成这个任务可能力不从心，但只要能够对本书内容作一简要概述并给出其主要结论，那也算达到了目的。

虽然，本书只是从一般意义上论述了全球化对社会福利的意义，但它主要关注的是先进工业民主国家的发展状况。至于其他类型的国家，如欠发达国家、前社会主义国家或转型国家和新兴工业化国家，本书几乎没有直接谈及，但是这并不表明本书的基本论点不适用于这些国家。事实上，本书提出的基本论点适用于全球，并不只限定在发达工业国家范围内。本书的基本论点可以描述为：全球化这一现象对福利国家来说十分重要，它由政治和意识形态驱动，在“华盛顿共识”的支持下采取了新自由主义的形式。华盛顿共识可以简单地描述为这样一种思想，即市场可以实现最佳的资源配置，因此它的社会政策含义倾向于支持新自由主义的方式。本书对这种新自由主义方式的基本轮廓给予了描述，并且采用了一种简单化的“理想/典型”模型的形式即“全球化逻辑”的形式；所谓“全球化逻辑”，是指在一系列既定的经济全球化的基本特征即开放的贸易和金融的条件下，这个逻辑所导致的结果将对福利国家产生不利的影响。

但是，“全球化逻辑”在现实世界中并不是以“纯粹”的方式发挥作用的，它是通过民族国家的经济、政治和社会机构为中介而间接地发挥作用，这其中包括各种各样对全球化逻辑中放松管制和市场导向的抵消与遏制因素。在工业化民

主国家中，劳动力流动、利益集团、竞选和社会运动等涉及所有社会价值和人文价值的领域，就社会政策来说，它们均与全球化的新自由主义冲击针锋相对。因此，本书用大量笔墨评价了全球化对发达的经济合作与发展组织（OECD）国家的影响，重点是劳动力市场——尤其是充分就业、工资和工作待遇——社会保障体系和税制等；此外，还对先进的工业民主经济体中全球化如何与社会政策发生冲撞进行了经验性研究。本书大体描述了这些福利国家将要发生的变化以及从这一调查中可以吸取的教训。本书的结论是谨慎的且是尝试性的。尽管在全球化压力下许多福利国家仍保持不变，但是，其他类型的资本主义经济体特别是盎格鲁—萨克逊国家、欧洲大陆国家和日本或是说东亚国家在适应和应对全球化时有重大变化。在欧洲大陆国家和东亚国家，社会政策的“社会市场”方式保持得很好，而在盎格鲁—萨克逊国家，社会政策表现得更为明显的是新自由主义化。尽管本书超越了民族国家范围而考察的是跨国行为，并指出“社会”的全球化应当面对经济的全球化，也就是说为了支撑社会权利，在联合国等国际实体的支持下发展全球性的社会标准，而且这对于那些从人文主义角度出发致力于规范和适应全球化的人们来说应该是一项重要的任务。

在广泛总结了本书的主要论点和发现后，我开始转向它对除工业民主国家以外的国家的适用性问题。我曾在别处提出我们要仔细研究福利全球化与工业化国家、先进半工业化国家、前社会主义国家和欠发达这四种国家类型的联系，同时，全球化的含义在通过这些国家的路径上有显著不同。需要谨记的是，这四种国家类型实际上只是理想中的类型，而在现实中并不支持这种巧妙的划分。此外，每个国家全球化的程度和范围是独特的，其经济和政治发展遭遇全球化的路径也是不一样的，这一点从中国的例子上我们就可以看出。

本书说的全球化一是指对全球市场的介入和国民经济的开放趋向于破坏社会保障所特有的国家形式。其中一个例子是消费津贴，它是许多发展中国家的特点之一，也是前苏联等社会主义国家的结构性特点之一。另外一个例子就是充分就业，它在社会主义国家以及实行“终身雇佣”的日本中得以实现。第二个全球化是指全球化的含义是相互矛盾的：一方面，它倾向于支持私有化和市场力量的更加开放，从这种意义上说，它的强行推进使管制得以解除并击退了国家在社会福利范围的干预；另一方面，通过将国民经济暴露在更大程度的变化和不安定状态下，全球化制造了新情况和各类不安全因素，这实际上就需要增加社会保障。这一概论适用于所有这四种国家类型，但是至于国家如何对全球化的这些矛盾需求

做出反应在很大程度上取决于许多内在和外在的因素。

本书力图在全球化对社会福利造成的一致性和多样化结果之间求得平衡，但它强调的是解除管制和对工业民主国家福利的消极意义。因此，本书将重点放在工业化国家上，而不探讨对社会福利发展有着重要意义的其他一些影响。对欠发达国家和半工业化国家的观点中两个重要领域是工业的发展和民主的进步。这些影响因素刺激了社会保障的发展，以东亚国家为例我们可以看到，它们反对全球化的整体强行推进。对中国社会政策的任何考察不仅要考虑到我本书中强调的全球化压力，还要考虑到其他影响因素。事实上在历史背景下，每个国家的制度和文化的独特性，并需要对其政策发展做全面的了解。不管怎样，正如我在前面所指出的，全球化及其对国家社会政策的影响这一完整的话题仍然是有争议的而且争论得十分激烈。本书的目的正是针对这一争论，毫无疑问这一争论同样在中国也发生了。

我非常感谢对这一问题颇有研究的中国社会科学院的郑秉文教授将此书翻译成中文，并将此争论呈现给中国读者，以期使中国读者对这些争论的凸显及其对中国社会政策的实用性做出他们自己的判断。

R·米什拉

加拿大约克大学，社会政策教授

目 录

导论	(1)
第一章 全球化的逻辑：福利国家的环境变化	(4)
第一节 社会主义替代选择的问题	(4)
第二节 经济全球化	(6)
第三节 民族国家的非集中化	(15)
第四节 社会政策和全球化的逻辑	(19)
第二章 就业、劳动力市场和收入：日益增长的非稳定性和非均衡性	(21)
第一节 充分就业的终结	(21)
第二节 全球化和失业的回归	(23)
第三节 劳动力市场的变迁	(27)
第四节 社会倾销	(29)
第五节 日益增长的经济不平等和社会两极分化	(30)
第六节 总结	(34)
第三章 福利国家收缩过程中的社会政策	(36)
第一节 政府公共开支的削减	(37)
第二节 财政政策	(40)
第三节 税基的收缩	(43)
第四节 削减社会福利	(45)
第五节 总结及结论	(50)

第四章 社会政策与民主：政治是否依然奏效	(52)
第一节 政党竞争和社会政策	(53)
第二节 对福利的公众舆论及其态度	(56)
第三节 利益集团与社会运动	(58)
第四节 结论	(68)
第五章 社会政策的比较研究：瑞典、德国和日本	(72)
第一节 瑞典	(73)
第二节 德国	(78)
第三节 日本	(83)
第四节 讨论	(87)
第六章 全球化逻辑下社会政策的七个命题	(91)
第一节 命题一：社会政策与经济政策	(91)
第二节 命题二：社会政策与社会倾销	(92)
第三节 命题三：社会政策与社会保障	(94)
第四节 命题四：社会政策与弱势群体	(96)
第五节 命题五：社会政策与社会合作	(97)
第六节 命题六：社会政策与意识形态	(98)
第七节 命题七：社会政策与民主政治	(102)
第七章 走向全球的社会政策	(107)
第一节 社会主义之后的社会政策	(107)
第二节 全球化和社会福利标准：恢复“社会福利”	(111)
第三节 从社会权利到社会标准：概念上的再定位	(112)
第四节 社会政策的跨国行动	(118)
第五节 结论	(124)

参考文献.....	(127)
缩略语一览表.....	(143)
人名对照表.....	(144)
词汇索引.....	(148)
附录 欧盟 20 世纪 90 年代社会福利政策的演变	
..... 意大利经济分析研究所	(160)
译者跋 社会和谐·社会政策·社会保障——欧美的启示.....	郑秉文(180)
译后记.....	郑秉文(212)

导 论

有关全球化的文章浩如烟海，但是其中很少有关于全球化对福利国家影响的文章。本书将讨论全球化对福利国家的诸多方面影响，并将重点放在经济全球化方面，即与贸易和金融流通有关的国家经济开放问题，其中当然也包含许多政治和意识形态问题。本书的主要宗旨之一在于阐述新自由主义的政治和意识形态对经济全球化的实质性影响，经济全球化几乎已经可以被称为新自由主义。

用什么原因来解释一个自由市场社会的惊人锐气和活力以及为什么自由市场社会越来越在全球范围内占据支配地位？本书提出这样一个观点，那就是，诸多社会主义国家经济的崩溃和市场经济体制替代选择的缺乏推动了自由市场社会这种意识形态的不断发展。因此，本书首先对与经济全球化相关的政治事物进行了讨论。

就福利国家而言，全球化带来了两个主要问题。首先，经济开放是否剥夺了国家的政策自主性，即制定社会政策的能力。如果答案是肯定的话，那么社会保障体制的含义是什么？其次，伴随着国家之间在国际市场上的竞争，全球化是否必然带来社会标准的不断下降，直至降到最低。

本书作者认为经济的开放已经削弱了国家政府在充分就业和经济增长的宏观经济管理领域的政策自主性。此外，全球化所滋生出来的压力已经对劳动力市场、税收、社会消费和社会保障体系产生了巨大的影响，而且这种影响是负面的。

全球化同样对凯恩斯主义福利国家中反贫穷和反依赖的第一线防护体制造成了破坏。这种防护也就是我们所了解的充分就业和有薪高薪工作制度（需要承认的是，这些制度主要还是针对男性公民）。更大程度的开放和竞争为资本提供了一个重要的杠杆，用来自由调节劳动力市场和降低薪金开支。抵制贫穷和依赖的第二线防护体制被称为社会保障体系，这种体制所受到的破坏较小，主要是因为

民主选举制度的存在。因此，尽管收入差别越来越大（在某些国家甚至可以说是巨大），但工业国家的人民还是能够持续享有广泛的社会保障措施，税收负担也在逐步减少。这种变化在盎格鲁—萨克逊国家更为明显，本书中的大部分数据也取自这些国家。

本书中的对比证据表明，尽管欧洲大陆国家和日本的收入不平衡状况也有所恶化，但是与盎格鲁—萨克逊国家相比，欧洲大陆国家和日本还是比较温和的，而且这些国家的社会保障制度受到的冲击和变化也相对较少。事实上有证据表明，走向自由化和竞争化的道路不止一条；美国所主导的全球化提倡以广泛开放和最小程度社会保障为内容的新自由主义路线。

资本主义有三种模式，分别是盎格鲁—萨克逊模式（典型代表国家为美国）、西欧模式（典型代表国家为德国）以及东亚模式（典型代表国家为日本）。在这三种模式中都包含有广泛的组织和制度构造系统，而福利国家制度可以被视为这种构造系统的组成部分之一。另外，后两种模式中存在一种内在的社会市场体制因素，这种社会市场体制与盎格鲁—萨克逊模式的发展方向相抵触。

但是，新自由主义的政治和意识形态越来越对全球化产生支配性的影响。我们看到经合组织和国际货币基金组织都在不断倡导它们的新自由主义口号“开放”和“竞争”，这就是最好的证明。这些组织和其他一些政府间国际组织在推动全球化方面扮演着重要的角色，它们在右翼经济正统主义和美国的影响之间来回摇摆。在对上述对比性证据进行详细分析之后，本书得出这样一个结论，随着全球化在当前新自由主义道路上的不断发展，西欧和日本社会市场模式所承受的开放市场和降低社会标准的压力也越来越大。

因此，在本书的最后一章，本书倡导建立一种适用于跨国的社会政策，对社会标准进行保护。实际上这等于是倡导“从脚开始的全球化”，而反对“从头开始的全球化”。用另外一种方式来表达，即倡导“从左开始的全球化”，而反对“从右开始的全球化”。在最后一章提出的这些建议以及本书中的其他一些观点都还只是笼统的观点，如果想让国际间社会政策成为一项可行的计划，还有很多工作要做，而且这种计划在实施中所要碰到的政治问题也是非常难对付的。因此，本书在最后一章还对联合国以及正在成长中的非政府间组织到目前为止所做的工作进行了研究，这些组织和机构正是从“另外一个角度”来开展全球化的。

全球化的怀疑论者与这种保护社会标准的国际行动是毫不相干的，因为他们

始终认为全球化只不过是一种荒诞的说法，各国政府很合理地享有制定自己国家政策的自由。站在另外一个极端上的一些人坚持认为只有重新恢复经济的国家化，通过对资本的控制以及其他形式的管制，才能够恢复一个国家的政策自主性和保护社会标准的能力。其他人则认为针对新自由主义和全球化的斗争应当直接在国家领域内发动，而不是采取模糊的所谓国际行动。

本书坚持认为对于全球化的社会反应应当同时在国内和国际两个领域做出。此外，欧盟、北美自由贸易协定等地区性组织和国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织等国际机构的跨国决策变得越来越重要。从这个角度来讲，全球化为福利国家的理论和实践带来了机遇和挑战，即如何实现经济全球化和社会全球化的平衡。以上就是本书结论性和说明性的观点。

本书的章节组织结构如下。第一章分析了全球化的性质和含义，并说明了全球化对于福利国家的影响。在分析影响的过程中，针对一系列组成全球化理论逻辑的观点进行了说明。第二章着重分析了全球化经济中的就业和劳动力市场。第三章分析了经济开放对社会保障体系和税收的直接和间接影响。第四章分析了国家领域内针对全球化压力的民主敌对的前景。前面章节中对盎格鲁—萨克逊国家的实例进行了大量分析，在第五章中作为补充，分析了瑞典、德国和日本关于国际化和社会保障的实例。第六章基于前述的观点和实证，分析了全球化理论的逻辑正确性。最后，在第七章中呼吁制定和施行跨国适用的社会政策和社会标准。

第一章

全球化的逻辑：福利国家的环境变化

最近几十年的三个主要变化对福利国家产生了重要的影响，改变了其经济、政治和意识形态环境。这些主要变化是：社会主义替代选择的失败、经济的全球化和国家政府地位的相对下降。尽管它们的影响相互关联相互重叠，但是每一种变化对于福利国家来说，都具有更深层次的含义。这就要求我们对第二次世界大战以来指导我们思考有关社会政策和社会福利的部分基本假设及观点进行重新审视。与此同时，尽管我们的调查重点放在全球化方面（更多的是一种经济现象），我们还是希望从一开始就能够避免概念上的经济内涵。正如在后面论述的那样，全球化是一种受政治和意识形态推动的经济现象。因此，我们从 20 世纪后期的政治发展开始本章的讨论。

第一节 社会主义替代选择的问题

20 世纪后期最富戏剧性也最出乎人预料的事情就是前苏联等社会主义国家的解体。当然，目前这种说法还是比较有争议的，另外一件同样引人注目但是影响稍逊的事情就是西方国会制度向社会主义转化的前景越来越黯淡。简而言之，至少在可预见的将来（我们先不要把问题想得过分严重），找到一个替代资本主义的可行性系统化选择的前景不复存在了。这是自 19 世纪工业资本主义真正开始以来，从来没有出现过的情况。实际上，也许会有人说，在第二次世界大战之后，已经制度化为一系列社会权利的社会保障体系是在社会主义的影响下成长起

来的。自俾斯麦时期以来，刻在工人运动大旗上的社会主义观点和意识形态一直刺激着社会变革。简单地说，社会主义所面临的生产方式和财产的私有化威胁以及工人运动导致了这样的妥协结果，那就是资本主义社会的某些生活机会的相对非商品化。实际上，自19世纪80年代开始，社会主义运动以及各方广泛构想的社会主义理念近一个世纪的发展令人叹为观止（塞伯恩，1984）。

布尔什维克革命和苏联的诞生，标志着新型社会形态的出现。西方资本主义的经济和政治危机在两次世界大战之间的大萧条时期全面爆发，引发了大规模失业和极具破坏力的世界大战，由此产生了一种非常具有保护倾向的社会秩序。从更广泛的意义上讲，右翼党派对于充分就业福利国家的接受，除了其他一些原因之外，主要是左翼党派力量不断增强的结果。无论是马克思主义左翼人士还是非马克思主义左翼人士在战后的最初几十年里都取得了巨大的发展（塞伯恩，1984）。同时，社会主义世界的形成给资本主义制度带来了精神及物质上的挑战，至少在战后初期的几十年里是这样的。充分就业、社会保障和集体消费构成了这些较为发达的国家中不可缺少的一部分，同时，普通民众似乎对社会主义的这些方面推崇之至（米什拉，1977，p. 147）。

直到20世纪70年代，西方社会将通过改良方式及革命方式走向社会主义视为一条实际可行的道路。外部存在的社会主义世界以及内部存在的工人反对力量使得人们难以正确判断市场社会中存在的不平等和不安全现象。正是制度转型的潜在威胁导致福利国家提出的合法化问题日益突出（奥康纳，1973；哈贝马斯，1976）。此外，充分就业福利国家开始被视为市场社会对集体主义价值观和目标的接纳，即一种自由资本主义和国家社会主义之间的“中庸之道”。实际上，在战后初期的几十年间出现的社会支出爆炸性增长和对福利国家的广泛接受是多种因素造成的结果。以另一种社会模式替代自由资本主义的可能性为人们评价有关失业、不平等及其他问题的政治容忍度提供了意识形态环境。

随着20世纪80年代逐渐过去，社会主义的前景开始显得日渐遥远。在70年代混乱的凯恩斯理论之后，随之而来的是工业竞争的刺激，它造成了所谓的“管理”问题，但这并没有对资本主义社会秩序形成挑战。相反，在西方尤其是在那些讲英语的国家，随着新自由主义观念的复兴，政治领域开始走向右倾道路。

有一段时期，看起来似乎是欧洲共产主义和瑞典形式的社会民主有可能提供

一种朝左翼方向发展的道路，在当时这种倾向带来了议会制度向社会主义方向的转变（米什拉，1984年第三章和第四章）。社会主义替代选择的失败以及来自工人运动的内在严重威胁的消失使得古典资本主义的回归成为可能，古典资本主义的理想境界是自由市场经济以及开放化和私有化的发展。

显然，由于找不到对手，作为唯一能带来经济发展和丰富消费品的社会制度，资本主义几乎已经成为自行合法的制度（米什拉，1996）。除了与环境有关而可能产生的情况，该制度已经不再需要面对合法化的问题，其关注社会公正问题的动力也大大减弱了。令人毫不惊讶的是，在许多国家更程度的无保障、贫困和不平等等问题都变成可以接受的社会现象，而且也没有带来什么不良的政治反应。混合经济和福利国家制度的溃败处处可见，在盎格鲁—萨克逊国家尤甚。

可以确信的是，有组织劳动的巨大潜力和社会主义替代选择的前景只是福利国家产生的众多原因中的一部分。同时正如在皮尔森（1994）那部令人敬佩的著作中所显示的那样，阻止福利国家减少的因素并不一定就是那些导致福利国家产生的首要因素。因此，选举竞争制度、社会（福利）制度、利益集团的影响、社会（福利）制度本身所产生的其他既得利益和自由民主制度的其他方面构成了阻止福利国家减少的有力因素。同样可以确信的是，这些影响因素和其他一些抵消性影响因素一直在发挥作用，而且正是由于这些因素的影响，目前即使是在那些意识形态上坚决反击福利国家的政体中，对社会权利的侵蚀还是受到了限制。这些情况让人们相信福利国家是必然存在的，并且几乎是不可逆转的（米什拉，1990；皮尔森，1994）。

本书的论题指出全球化为上述状况引入了一种新的因素，极大地削弱了国内国民政治对社会政策的影响。全球市场经济的出现和全球竞争的需要已经赋予新自由主义强大的新式武器，可以用它来抑制和中和国内政治的反压力。

第二节 经济全球化

全球化实质上就是一种过程，通过这种过程国家经济变得更加开放，因此，也更多地受到跨国经济的影响而更少地服从于国家控制。但是，关于全球化的准