



社会福利系列丛书

福利国家

Welfare State

赵雅轩 王晓杰 主编

高等教育出版社



社会福利系列丛书



吉林师范大学 博士、教授、硕士生导师

主编 赵雅轩 王晓杰

高等教育出版社·北京

内容简介

本书全面系统地阐述了福利国家的理论与实践。全书共分四篇,第一篇总论,包括国家的存在样式与福利国家、福利国家概念、西方福利国家的发展史;第二篇福利国家理论与模式化,包括福利国家理论、福利国家模式化;第三篇福利国家可持续性,包括西方福利国家的危机和福利国家改革、福利混合;第四篇各福利国家的发展及经验,包括英国福利国家的发展与改革、德国福利国家的发展与变化、法国福利国家的变化、瑞典福利国家的发展与变化、亚洲福利国家。全书内容丰富、详略得当,选材具有一定的代表性,整体反映了当今世界福利国家的主要现状。

本书既可作为社会工作、社会福利事业管理、劳动与社会保障等相关专业的教材,也可作为实际工作者的岗位培训教材和参考书。

图书在版编目(CIP)数据

福利国家 / 赵雅轩, 王晓杰主编. -- 北京: 高等教育出版社, 2018. 9

(社会福利系列丛书/郭晓岩主编)

ISBN 978 - 7 - 04 - 050058 - 5

I. ①福… II. ①赵… ②王… III. ①福利国家 - 研究 IV. ①D089

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 141481 号

福利国家

Fuli Guojia

策划编辑 杨利平

责任编辑 杨利平 靳剑辉

封面设计 李树龙

版式设计 马云

插图绘制 于博

责任校对 张薇

责任印制 韩刚

出版发行 高等教育出版社

社址 北京市西城区德外大街 4 号

邮政编码 100120

印刷 廊坊市文峰档案印务有限公司

开本 787mm × 1092mm 1/16

印张 14.25

字数 280 千字

购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>

<http://www.hepmall.com>

<http://www.hepmall.cn>

版次 2018 年 9 月第 1 版

印次 2018 年 9 月第 1 次印刷

定价 41.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 50058-00

《社会福利系列丛书》编委会

序言

编委会主任：杨景海

编委会副主任：金佳律 王晓杰 郭晓岩

编委

杨景海 吉林师范大学校长、博士、教授、博士生导师

金佳律 吉林师范大学特聘外籍教授、博士

王晓杰 吉林师范大学经法学院院长、博士、教授

郭晓岩 吉林师范大学经法学院社会工作系主任、博士

时立荣

2018年5月于北京科技大学

序言

社会工作是一门与福利社会学存在密切联系的独立专业,如果社会工作是助人的实践,福利是人类的本性追求和终极理想,贯穿与渗透着人类的价值关怀。几乎所有社会研究和科学研究的目标指向都与社会福利相关,而福利国家对这一研究领域做出了有意义、有价值的贡献。在一定的历史社会背景下,福利国家既是一种先进的政治理念、又是一种有效的社会保障,同时也是丰富的社会理论及其社会政策的实践。

作为一种社会政策的实践,福利国家形成了社会良性治理的有效范式,以推动社会的进步,其历史功绩成为第二次世界大战以后人类的突出成就之一,为正处于新兴工业化转型中的国家树立了典范,为现代化建设提供了有价值的参考。同样,作为社会政策实践,福利国家并非是一蹴而就或一成不变的,它是随着社会的发展和社会情境的变化而动态发展的。

福利国家的历史变化和发展脉络可以为中国的社会建设提供思考。社会变革及其带来的社会风险和不确定因素,是世界各国共同面对的问题。福利国家的多样性和模式化是否能为新条件下各国的社会政策提供参照,还需要历史来印证。可以确定的是,加强对福利国家的了解与认识,是洞察和解读社会变迁与发展的重要视角。

这本教材从历史的、比较的和客观的研究视角,对发达国家和地区的福利事业发展历史与现状进行了全面的呈现,涵盖了福利国家的理论和模式的发展变化过程,并对其效果进行了客观的评述;内容丰富,视野广阔。期望该教材能够为社会福利的理论研究、政策实践和教学提供有益的帮助。

时立荣

2018年8月于北京科技大学

前言

社会工作是一门与福利社会学存在紧密联系的独立专业,如果社会工作是助人的实践,那么社会福利学就是助人实践的理论依据。也就是说,社会福利学在宏观抽象的层面上为微观具象的社会工作提供了方向性的引导。所以,对于社会工作专业的学生来讲,掌握一定的社会福利学知识对钻研、领悟本专业具有重要意义。这也是我们开展有关社会福利系列教材编写工作的主要出发点。

作为社会福利专业系列教材的重要组成部分,《福利国家》比较全面地呈现了发达国家和地区的福利发展历史与现状,它并不倾向于对某个国家或某种模式做肯定或否定的评价,因为正确或者错误是依附于具体情境的,脱离了那些情境,正确和错误就有可能走向它的反面。《福利国家》只是尽可能客观地展示发达国家和地区发展社会福利的理念和方法以及由此而产生的福利效果,这种客观的呈现可以给学生带来更大的思考空间,让他们更中肯地去思考一个国家在福利发展过程中应该做出怎样的选择。

《福利国家》共十二章,内容安排如下:

第一章主要介绍西方国家在遭遇何种社会问题的情形下选择发展福利国家之路。

第二章对福利国家这一尚未定论的概念进行了探讨。

第三章分阶段介绍了福利国家的发展历史。

第四章介绍经典的福利国家理论。

第五章介绍了福利国家模式化的概念。

第六章介绍了西方福利国家所面临的危机以及由此而推行的改革。

第七章介绍了福利混合概念,也就是不同于偏执极端路线的中庸理念。

第八章至第十二章分别介绍了英国、德国、法国、瑞典以及亚洲福利国家的发展情况。

思考题

第二篇 福利国家理论与模式化

第四章 福利国家理论

本章概述

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任；构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人进行严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话 (010) 58581999 58582371 58582488

反盗版举报传真 (010) 82086060

反盗版举报邮箱 dd@hep.com.cn

通信地址 北京市西城区德外大街4号 高等教育出版社法律事务与版权管理部

邮政编码 100120

目录

10	本章小结	136
70	思考题	137
17	第九章 福利国家的发展与变化	138
25	本章小结	138
17	第十章 福利国家理论	138
17	本章小结	138
85	第四章 福利国家理论	150
48	本章小结	150
88	思考题	151
88	第十一章 福利国家理论	152
	第一篇 总 论	
	第一章 国家的存在样式与福利国家	3
	本章概览	3
10	第一节 西方国家发展模式	3
10	第二节 近代以后西方主要社会问题的类型	9
10	第三节 福利国家出现的意义	11
20	本章小结	14
00	思考题	15
00	第二章 福利国家概念	16
00	本章概览	16
01	第一节 概念相关的讨论	16
01	第二节 综合性定义	24
01	本章小结	28
00	思考题	29
11	第三章 西方福利国家的发展史	30
11	本章概览	30
11	第一节 福利国家的发轫:俾斯麦的社会政策	30
11	第二节 福利国家稳定期	44
11	第三节 福利国家扩张期	50
	第四节 福利国家危机及调整期	55
	本章小结	57
21	思考题	57
21	思考题	208
21	思考题	208
	第二篇 福利国家理论与模式化	
21	第四章 福利国家理论	61
21	本章概览	61

第一节 政治决定理论	61
第二节 合作主义理论	67
第三节 文化影响理论	71
本章小结	76
思考题	77
第五章 福利国家模式化	78
本章概览	78
第一节 福利国家模式化相关理论	78
第二节 福利国家模式化的综合探究	84
本章小结	88
思考题	88

第三篇 福利国家可持续性

第六章 西方福利国家的危机和福利国家改革	91
本章概览	91
第一节 福利国家危机论	91
第二节 福利国家复活论	95
第三节 福利国家改革的政治经济学	99
本章小结	106
思考题	106
第七章 福利混合	107
本章概览	107
第一节 关于福利混合的讨论	107
第二节 市场失灵与政府失灵	109
第三节 福利混合形态	112
第四节 公共部门和民间部门的作用分工标准	115
第五节 主要社会福利领域中的公共-民间作用分工	118
本章小结	121
思考题	121

第四篇 各福利国家的发展及经验

第八章 英国福利国家的发展与改革	125
本章概览	125
第一节 英国福利国家发展回顾	125
第二节 英国的福利国家危机	129
第三节 英国的福利国家改革:第三条道路	132

本章小结	136
思考题	137
第九章 德国福利国家的发展与变化	138
本章概览	138
第一节 德国福利国家的特性:保守型的福利国家	138
第二节 第二次世界大战后德国社会保障的改革	140
第三节 东西德统一后德国的社会福利	143
第四节 德国社会福利的发展方向	150
本章小结	150
思考题	151
第十章 法国福利国家的转变	152
本章概览	152
第一节 法国福利国家的萌发	152
第二节 第二次世界大战后法国福利国家的建设	155
第三节 法国福利国家的福利政策	161
本章小结	171
思考题	172
第十一章 瑞典福利国家的发展与变化	173
本章概览	173
第一节 瑞典福利国家发展背景和特点	173
第二节 瑞典福利国家的发展史	175
第三节 福利国家改革之后的瑞典福利体系	187
第四节 瑞典福利制度现状	191
本章小结	194
思考题	194
第十二章 亚洲福利国家	195
本章概览	195
第一节 日本	195
第二节 韩国	197
第三节 新加坡	199
第四节 中国	201
本章小结	208
思考题	208
参考文献	209
后记	213

第一章 国家的存在样式与福利国家

第一篇 总 论

第一节 西方国家的形成

一、征服国家

征服国家是指通过强制、积累和集中、战争、准备和进行以及从社会上获取资源等国家形成过程而建立的国家。这样的锥形国家之所以被称为“征服国家”(conquering state),最重要特征是它们通过强制手段控制其他集团,并且有专业化的政治集团。它们通过控制内外的竞争势力,从而实现独裁并建立国家。另一方面,它们也被称为“掠夺型国家”。

第一章 国家的存在样式与福利国家

二、发展国家：时代来面衣个西不以从以以回一衣。道也科率中得治本基最

家国进能得如以且言既式费治列特某查如，式费封封游市存指内会封果成，一蒙

本章概览：

查尔斯·蒂利(C. Tilly)的民族国家形成理论是指“在特定领土之内(通过各种政治集团以及各支配权之间的斗争,慢慢确立独裁权)系统地清除挑战国家唯一支配权的经济势力的过程”。那么国家究竟是通过怎样的过程最终确定了它对于特定领土和居民的独裁权呢?蒂利指出以下三种过程促进了国家的形成。第一,强制力的积累和集中促进了国家的形成。第二,清除或是削弱特定领土之外的竞争者而发动的战争促进了国家的形成。第三,为了维持和扩大国家机构,同时也为了战争的发动,国家必须从社会上获取各种资源,这种资源获取能力的增加是促进国家形成的财政上的强有力的后盾。综合以上三种过程,可见国家对特定领土和居民的排他性的统治不是历史赋予的命中注定的东西,而是自身直面对内对外的竞争,使政治集团(或者是军事集团)的顽强努力的结果不断得到扩大强化的过程,而政治集团的努力则是试图通过强制手段的积累来扩大统治力量。雏形国家出现之后国家形成的过程具体是怎样进行下去的呢?

① 国家要么只履行针对社会的法律以及维持秩序的基本功能,要么履行经济发展或者为市民提供福利等相关的实体功能。② 根据国家权力的构成和活动是被少数统治集团独裁,还是面向国家全体成员开放,将其分成征服型国家(掠夺型国家)、发展国家、民主国家以及福利国家四种类型。

第一节 西方国家发展模式

一、征服国家

征服国家是指通过强制力的积累和集中、战争的准备和进行以及从社会上强力获取资源等国家形成过程而建立的雏形国家。这样的雏形国家之所以被看作“征服型国家”(conquering state),最重要的原因是他们拥有强制手段,强制支配他人或者其他集团,并且有专业化的政治集团(或者军事集团)通过武力征服特定领土内外的竞争势力,从而实现独裁并建立国家。另一方面,这些国家能够被看作“掠夺型国家”

(predatory state),其根据在于国家自身不能通过生产活动创造财富,而是通过对特定领土内的社会成员使用暴力或者利用暴力威胁以及来自外部的侵略威胁来勒索“保护税”。基于这一点雏形国家也被称为“勒索型国家”(racketeer state)(Tilly,1985)。

这种雏形国家在权力获得过程中没有获得社会成员的同意和支持,即使强制地、一厢情愿地建立起了所谓的征服型国家和掠夺型国家,它也必须履行作为一个国家最基本的秩序维持功能。这一问题可以从以下两个方面来分析:

第一,如果社会内部存在抵抗性势力,或者某种政治势力拥有足以威胁雏形国家胜利者统治的抗衡能力,征服型国家或掠夺型国家就会受到这些对抗因素以及由此而产生侵略性行动的威胁。这些要素和来自外部的侵略威胁就会一起成为征服型国家或掠夺型国家最重要的威胁要素。所以,对征服型或掠夺型国家来说,维持社会秩序主要是削弱来自社会的抵抗力量以及武力清除抵抗势力,成为国家和统治集团服务的私有品(private good)是此种社会秩序维持的重点。

第二,征服型国家或掠夺型国家中,胜利者从社会上获取资源,这种资源获取即使被反对者称为掠夺,由胜利者主宰的国家机构也必须为社会成员提供最基本的保护性服务,如制止来自山贼或者强盗的掠夺和暴力等。相当于国家所提供的最基本的保护性服务,这种秩序维持的意义主要体现在对所有社会成员都有重要意义的公共财产(public good)上,换言之,无论此种强权的胜利者通过何种方式获得其统治的合法地位,保护其统治之下的人们所赖以生存的社会环境是其必须尽到的基本职责。

可以说,秩序维持是征服型国家或掠夺型国家必须履行的最基本的国家职能。从征服型国家或掠夺型国家的存在发展历史上看,它经历了从间接统治(indirect rule)过程到直接统治(direct rule)过程的转变,即通过封闭过程建立的、实行专制统治的传统联合体国家或分封世袭制的封建国家(feudal state)到追求规范统一的民族国家(national state)的转变。这里的间接统治是指国家或者统治者的统治力量不能对全部领土或者国民直接实施统治,而是依靠各种媒介力量(例如封建领主、贵族、教会和神职人员、地方土豪势力等)实施间接统治或者建立公共统治秩序(Poggi, 1978; Tilly, 1990)。

之所以会出现这样的情况,是因为在持续的征服和掠夺过程中,在国家无限度获得独裁力量的进程中,国家和国民之间的中间媒介被全部铲除或者直接编入国家机构内部。国家建立起庞大的国家机构,将国家的所有领土和国民都囊括到国家的直接统治中去,最后,国家就会发展出一种全新的统治体制,也就是民族国家。一般来说,西方世界经历了封建国家和身份制国家之后,在17世纪和18世纪建立了绝对主义国家,这一过程意味着实现了从间接统治到直接统治的过渡以及民族国家的确立。

在民族国家中,国家以强制力独裁为基础,在征兵、征税、治安、裁判、教育、一般行政等活动中,能够依靠媒介者的帮助或者依靠他们的力量对一定的领土和国民进

行直接统治和管理。也就是说,民族国家是将过去中间媒介者们均沾的统治力量国有化,将国民的意识和文化同质化,各种度量衡标准化,从而使国家的直接支配力量更加强化。所以具有征服型国家或掠夺型国家色彩而出现在历史舞台上的雏形国家,因为民族国家的建立而使得征服能力和掠夺能力实现了极大化。

二、发展国家

征服型国家发展到民主国家之后实现了独裁,并且能够对特定领土和国民实施直接统治。但是追求征服(即铲除竞争者或者实现被支配者的服从)和掠夺(即各种资源的获取)的极大化的国家形成过程本身面临着如下所述的三种深刻的制约:

① 国家之间的战争或者激烈的生存竞争所造成的外部制约。② 征服和掠夺超过一定的限度后所产生的各种抵抗(例如暴动和叛乱、拒绝纳税、拒绝征兵等)。③ 如果其他国家能够提供更优越的保护和支援,社会成员会出逃至这些国家。(Tilly, 1990; Levi, 1988; Hall, 1988)

那么在这些制约条件下,追求征服和掠夺最大化的国家能够选择的合理行动方案是什么呢?那就是国家以被支配者的服从为前提来保护和奖励他们的生产活动。理由是,如果国家为了实现掠夺的最大化而把社会成员的所有财产和产品都没收的话,以后就没有人会存储可以被没收的财产或者是生产除生存必需品之外的物品。因此“合理的”国家会为了实现财政收入的最大化而保护和奖励社会成员所持有的财产和生产活动。通过这一措施追求长时间的而非短期内的财政收入的最大化,在这一过程中国家会削弱对掠夺的反抗(或者是诱导民众自发的服从)。这样的国家也可以称为发展国家。

征服型国家虽然不是在所有的情况下都会转换成为发展国家,但是为了在和和其他国家的战争中存活下来,并且将社会成员的反抗最小化,财政收入最大化,这些国家转变成为发展国家是不可避免的。实际上如果我们观察西方的历史会发现,中世纪以后大部分的国家为了提高社会的生产能力都是通过对财产权的保护、对自由经济活动的保护、对道路和港湾等社会间接资本的扩充等方式积极支援经济发展。如此看来保护生产活动并且支援经济发展的发展国家也可以被称为“服务型国家”(service state)(Jones, 1981)或者“有机的国家”(organic state)(Hall, 1988)。

无论如何在中世纪之后封建体制(feudal anarchy)的没落所造成的多极竞争国家体制(multi-polar, competitive inter-state system)中出现了西方的发展国家,这些发展国家促进了资本主义的产业化,实现了惊人的经济发展,是创造“欧洲的奇迹”(European miracle)中的最重要因素。但是发展国家在促进和支援经济发展的过程中,与拥有强制手段的政治集团和拥有生产手段的经济集团特别是资本家阶级之间会出现“利益的融合”现象,结果就是二者之间形成了封闭的统治联盟(ruling coalition),这也是发展国家的主要特征。

伴随着封建主义的解体而出现在历史舞台的资本家阶级与靠土地获取收益的地主阶级有着很大不同。前者以“流动的资本”为基础,能够几何级数般从生产及交易中提高收益。而对由于技术的发展深陷于急速增加的军费竞争中的国家来说,资本家阶级成了非常有魅力的伙伴。另一方面,站在资本家的立场来看,为了实现对资本积累的保护、农民阶级的无产阶级化(proletarianization)、劳动力的顺利供给、对劳动阶级的统治、国内商品市场的扩张等,国家的支援是必不可少的。如上所述,二者之间的利害关系,使得政治经济的统治结构逐渐由“国家-贵族-地主阶级”的统治联盟向“国家-资本家阶级”的统治联盟演变(Moore, 1966: 7 章)。

三、民主国家

如上所述,雏形国家从征服型国家开始,按照国际政治经济体制—国家—社会之间的相互作用关系,经过不断的变化,逐渐发展成为民主国家和发展国家。但是此过程导致了令征服型国家以及国家的统治者完全无法图谋和预料的结果,这一结果便是国家权力由社会成员的政治参与以及选举而构成,之前随意组合而成的国家权力的行使要根据议会和司法部门等的要求接受公众的制约。因此数千年期间由少数的统治者,即君主们封闭独裁的国家权力向社会成员开放,允许他们参与和制约,民主国家(democratic state)便产生了。

那么实际上经过了怎样的过程使得征服型国家演变成为了民主国家呢?对于这一问题首先要指出一点,那就是在征服型国家的变化过程中雏形国家面临着各种各样的重要的制约条件(参考上文的“发展国家”),例如和其他国家的竞争和战争、来自社会内部的抵抗的可能性以及社会成员出逃至其他国家的可能性等种种的制约条件下,为了将来自社会的抵抗最小化并将征服和掠夺最大化,国家和各种势力集团之间开展了各种形式的协商和合作,其结果就是社会成员获得了国家赋予的财产权(property rights)和公民权(citizenship rights)。再次回过头思考不难发现,国家—社会之间缔结的财产权和公民权的合约正是民主化的一个重要苗头(Tilly, 1990)。

但是国家和社会最初设立的合约并不是对各种社会势力集团都赋予同样权利的公平的合约。首先从封建主义到资本主义转换的过程中积累了巨额财富的新兴资本家阶级被编入身份制议会(Estates, 或者 Stände),作为纳税的交换条件他们获得了政治上的代表权(representation)。不仅如此,正如在 18 世纪末的法国一样,国家为了开展战争,新兴资产阶级完成了推翻君主-贵族-地主阶级的旧体制的资产阶级革命,成功建立了资产阶级民主制度。但是瑟伯恩(Therborn, 1977: 17)认为最初的民主国家只是根据财产和教育的程度不同,劳动阶级和农民等大多数国民的参政权受到限制的“布尔乔亚的民主主义”而已,所以新诞生的资产阶级民主国家不仅没有消除社会的不平等,反而在政治上强化了这种不平等。进而随着资本主义产业化的进

展,组织上、政治上得到强化的劳动阶级和新中间阶级要求开放仅仅限于布尔乔亚的民主主义^①,对此资本家阶级的反对是最为激烈的,这也暴露了他们保守反动的倾向。但是和民主国家的成长一起,更加同质化、标准化的劳动者、农民、白领阶层等普通国民,与之前他们被分成各种宗教的、人种的、语言的集团相比,他们发挥着更加强大的抵抗力量,通过选举权的扩大将布尔乔亚的民主主义发展成为全体国民的民主主义,能够建立开放的民主国家(Tilly, 1990:100; Stephens, 1989:1035)。虽然各个国家实现政治民主化的时期和路径不尽相同(参考성경룡, 1991),但是从征服型国家或掠夺型国家到民主国家转化的过程与资本主义的发展密切相关这一点可以说却有很多相似之处。

与国家的功能相关,民主国家的重要特征是该国家通过正当的竞争和选举组成国家的权力机构,在所管辖的“公共领域(public sphere)”内使用民主主义的原则,在通过市场开展商业和产业活动的“私人领域(private sphere)”内使用自由主义的原则(Macpherson, 1977; Arblaster, 1984)。如上所述,将公共领域和私人领域人为地区分开来,使用两种完全不同的原则,这反映了资本家阶级在政治经济、意识形态上的霸权主义,但是也可以说它清楚地反映了19世纪到20世纪早期出现的西方资产阶级民主国家的运行方式。所以,伴随着公共领域和私人领域的区分,国家对市场的介入受到来自意识形态以及现实方面的阻碍时,可以说民主国家对社会所承担的最重要的功能便是法律和秩序维持功能以及在国内市场上对于资本家阶级的保护功能(金泰成,成景隆,2000)。

四、福利国家

并不是所有的民主国家都能发展成为福利国家,也不是所有的民主国家都会发展成为相同形态和水准的福利国家,但是民主国家向福利国家发展是一种强劲的趋势。理由有如下两点。第一,民主主义作为资本主义经济体制的主要阶级,它赋予了成长中劳动阶级的劳动权,从而保障了劳动阶级的组织化和集团活动的合法化。结果就是在征服型国家、掠夺型国家以及发展国家中被极度压制的阶级矛盾在民主国家内部挣脱了缰绳(unchaining of class conflicts),劳动阶级能够合法地搅乱、麻痹资本主义的生产过程。第二,民主主义通过民主的制度和程序使得代表劳动阶级利益的左派政党合法地掌握国家的权力,并且保障了反对资本家阶级利益的改革政策实施的可能性(Przeworski, 1990:1-2; Mishra, 1990:10-11. 金泰成,成景隆,2000. 再引用)。

上述两种因素的结合导致了民主国家与资本主义经济体制之间无法避免的结构

^① 布尔乔亚民主主义是以维护和巩固资产阶级利益为目的和宗旨的民主主义,是为资本主义国家主流利益获得者服务的工具。