

周弘

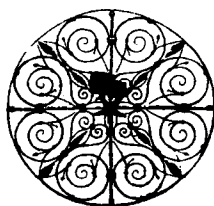
著

福利国家 向何处去

Whither the Welfare State



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



福利国家向何处去

Whither the Welfare State

周 弘/著

图书在版编目 (CIP) 数据

福利国家向何处去/周弘著. -北京:社会科学文献出版社, 2006. 7
ISBN 7-80230-201-3

I. 福... II. 周... III. 福利国家-研究-世界 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 066092 号

福利国家向何处去

著 者 / 周 弘

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编译中心 (010) 85117871

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目经理 / 祝得彬

责任编辑 / 祝得彬 高明秀 胡亚丽 金 烨

责任校对 / 林 之

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 10

字 数 / 211 千字

版 次 / 2006 年 7 月第 1 版

印 次 / 2006 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80230-201-3/D·037

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

**本书的出版得到中国社会科学院
出版基金资助**

前 言

我在这里奉献给读者的并不是一部传统意义上的专著，因为我在写作的时候并没有“著书”的意愿，也没有遵循时下“著书”的程序：事先拟定一部书稿的提纲和细目，然后去收集资料，最后集中一段时间，“毕其功于一役”。我的做法是将写于不同时期，发表于各类刊物上的同类文章收集起来，加以整理而成书。

这部书各个部分的写作时间跨度十年有余。之所以不惜梨枣，将这些陈年芝麻谷子拿出来重新发表，主要原因有二：第一，虽然我在写作这些文章的时候没有“著书”的意识，大都是根据自己的研究兴趣和理解，每年写作一两篇，但是在它们之间却有着来自同一作者的思路的连续性，有着同一作者对同一事物连续观察得出来的理论的逻辑性。但是，由于它们散乱地发表于不同的刊物，所以这种连续性和逻辑性也被打散了。因此，把它们集中起来的效果不是 $1+1+1=3$ ，而是 $1+1+1>3$ 。第二，它们有的发表于像《中国社会科学》这样的综合性学术刊物，有的发表于像《欧洲研究》这样的区域研究刊物，有的发表于《人口科学》这样的专业性学术刊物，还有的发表于《社会学家茶座》这样的



寓学于消遣的刊物，即使是有心的读者也很难找到作者的全部重要作品，对于作者学术思想的理解难免会有偏差。

由于上述原因，我从 2003 年发表了《欧盟社会标准化工程》一文之后，就计划用一段时间，将掘著《福利的解析》（1996 年）出版后发表的有关福利和福利国家的文章收集整理成册，也开始了一些准备工作，例如将这些文章收集起来，打破发表年限，完全按照事物的逻辑规律重新排定、打印……然而，此后各种各样的工作一直都在分散着我有限的精力，这部初稿就在我房间的一个小角落里静静地等候了两年多，一直到今年我才找到了第一个可以自己支配时间的“劳动节”长假。

我第一次发表有关福利的文章是在 1986 年，从那时开始我与福利和福利国家就有了如约的缘分，虽然我所从事的工作将我的视野带到了外交、政治、文化、历史等各个领域，但是我几乎每年都会有一两篇文章是专门献给福利这个命题的。最近两年，我虽然没有跟踪写作，但是却编辑整理了百万字的《欧洲福利国家》研究生课程读本。我将现在这部小书命名为《福利国家向何处去》，其实讲的就是欧洲福利国家向何处去的问题，虽然其中也讨论一些带有普遍意义的问题。为了和我的另外一部小书《福利的解析》保持某种联系，我还是放弃了以“欧洲”冠名的初衷，将“欧洲”留给我的下一部书《欧洲福利国家》，在那里我将专门讨论民族福利国家在欧洲的共性与特性，以及欧盟层面的社会建制等问题。

对于福利的观察使我获得了另外一种观察社会、解读历史甚至诠释政治和外交问题的视角。刚刚过去的 20 世纪无疑是一个充



满了矛盾的世纪，它经历了前所未有的冲突与战争，又见证了史无前例的创新与繁荣；它既是人类相互残杀的世纪，又是福利迅速发展的世纪。1930年代的经济大危机孕育了具有强大破坏力的世界大战，但也催生了英国的“人民预算”和美国的“罗斯福新政”。战争的机器曾经破坏了人民的生活，践踏了人民的福祉，但是在战争的废墟上建立起来的又是新的福利制度。这种新的制度后来被泛称为“福利国家”。

现代福利国家制度发源于西欧工业社会^①，伴随着西欧社会向工业化、大众民主化和民族国家政权发展的脚步。福利国家在20世纪下半叶成了西欧社会的时代精神和基本制度。尽管福利国家也像民主制度一样，在每个国家都有不同的机制和方式，但是提供福利已经成为近半个世纪以来西欧社会中占主导地位的国家功能。和国家战争功能的弱化趋势相反，西欧国家的福利功能在这段历史时期中呈不断加强的趋势，部分地是由于对战争国家的矫枉过正，部分地是由于铁幕两边的无声竞争。在西欧，对于福利的认同和承诺成了主导的思潮。

福利国家是一种工业国家的国家形态。西欧以外的国家在工业化的过程中，都或多或少地受到福利国家思潮和福利国家制度的影响。福利国家成了20世纪下半叶最时髦的政治语汇之一。不过，各个国家在工业化的过程中，都从各自的社会和历史条件出发，通过不同的机制，利用不同的结构去扩大和深化政府的社会

① Peter Flora (ed.), *Growth to Limits: the Western European Welfare States Since World War II*, Vol. 2, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986, p. XII.



福利功能。一时间，国家对福利的承诺成了关注的焦点。只是当福利国家开始面临全球化的挑战时，国家制度之间的结构性差别才开始显现出其重要性。

现代福利国家是建筑在制度不尽相同的民族国家的藩篱之内的。全球化在经济方面挑战了民族国家给人类设立的许多界限，它是否也对民族福利国家的基本形态形成了挑战呢？福利国家自出现以来就面临着各种各样的争论、批评乃至非议。“福利国家向何处去”并不是一个新问题。在英国和美国，新旧自由资本主义流派长期以来就不间断地对于国家承担日益增多的社会责任进行指责。^① 确实，在以往人类的历史上还从来没有哪一种制度能够像福利国家这样，对于人们的社会生活进行如此大规模、深层次的政府干预。当人们看到了福利国家对于社会形态和个人生活产生了巨大的影响和支配作用的时候，对于福利国家发出警告和质疑，乃至尖锐的批评也就是非常自然的了。

值得注意的是，这些批评的指向并不是福利本身，而是提供福利的国家，是国家实行的社会福利政策，是政府部门实行政策的方式乃至整个国家的社会功能。由于这样的原因，我就将研究的重点从福利政策转向了执行政策的主体——国家。我关注的不仅是提供福利的国家，而且还要侧重于讨论由国家提供的福利，

① Herbert Spencer, *The Study of Sociology*, William & Norgate, London, 1894; Donald MacRae (ed.), *The Man Versus the State*, Penguin Books, London, 1969; and F. A. Hayek, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit: Eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politische Oekonomie*, 3 Bde., Landsberg a. L., 1980.

以区别于人类历史上出现的其他形式的福利，或者其他形式的“收入转移”。在迄今为止的整个民族或主权国家时代，这个主体毫无疑问的是国家。但是无数的迹象表明，这个主体的社会功能从发展、强化到弱化，已经走过了整整一个时代，它正在面临着真正的挑战。“福利国家向何处去”仍然是一个未解的谜，一个两难的选择。或许读者在阅读了这本书之后会得出自己的答案。

还需要提醒读者的是：由于这部书是由一些发表于各个刊物的文章串联而成，而在刊物上发表文章的一个基本要求是言简意赅，在发表之前，细致的考证和论述过程已经被舍弃了，因此这本书里的多数章节都是由典型观点和论点组成的，很少有人微的描述。这样做的优点和缺点都是明显的：它可以直接讨论主题，而“福利国家向何处去”这样一个庞大的历史或哲学题目所需要的正是一种独特的视角和围绕主题的论述。

作 者

于 2006 年劳动节



目 录

第一章 什么是福利国家	1
一 福利国家与民族国家	1
二 福利国家与工业化时代	10
三 福利国家与民主政治	18
第二章 福利国家的由来	25
一 英国模式：社会立法与社会行政	27
二 德国模式：社会保险	43
三 德国社会保险在欧洲的影响	55
四 北欧模式：社会平等	64
五 结语	69
第三章 研究福利国家的理论	71
一 模式理论	72
二 政制理论	77



三	支柱理论或政府理论	84
四	多层福利框架	85
第四章	福利国家的内容与形式	95
一	福利国家的缴费与支付方式	96
二	社会救助、社会保险、公共资助的普及性计划	112
三	专项福利计划	120
四	小结	136
第五章	福利国家的行政化与政治化	137
一	作为国家机器的社会行政机构	138
二	福利政治	145
三	“社会权利”的政治力量	153
第六章	全球化时代的福利国家	157
一	全球化时代的生产方式与福利国家的功能	158
二	知识经济时代的福利政治和社会公正	165
三	福利领域里的政府与市场	171
第七章	福利国家的欧洲化	187
一	欧洲一体化与欧洲福利国家的困境	188
二	社会欧洲的建设与福利国家的外化	191



三 改革福利国家的理论尝试	200
第八章 欧洲联盟的社会标准化工程	204
一 何谓“社会标准化”工程	205
二 社会标准化现象对福利国家和社会保障 根本性问题的介入	211
三 社会标准化工程与福利国家改革	218
第九章 欧盟社会团结模式与欧盟发展战略	221
一 欧洲福利国家发展模式的历史逻辑	222
二 欧洲式的思维逻辑	227
三 欧盟的发展战略	231
第十章 福利国家模式能否全球化	240
一 社会对于福利保障的基本需求	241
二 构成现代福利国家的基本制度要素	245
三 “收入转移”从主权国家向全球的发展	253
结束语 福利国家向何处去	261
主要参考文献	273
一 中文参考文献	273



二 外文参考文献	274
 附录一 欧盟社会政策研究在中国	284
一 社会政策研究包括哪些内容	285
二 欧洲联盟社会政策的特殊性	289
三 中国对于欧盟及其成员国社会政策的研究	291
四 结语	298
 附录二 近年来有关欧盟及其成员国社会政策的 部分著作与论文	302
有关著作	302
有关论文	303



第一章

什么是福利国家^{*}

一 福利国家与民族国家

福利国家不是社会保险，不是公费医疗，也不是家庭福利或社会救济计划。福利国家也不等同于社会保障或社会政策，而是它们的汇总。社会保险在第一次世界大战以前就出现了，但是却没有人会把最先推行了社会保险制度的“铁血首相”俾斯麦称为“福利首相”。希特勒曾经为了发动侵略战争而大搞国家社会主义，当然也不会有人认为，那种口称“人民国家”，实则实行种族灭绝政策的“第三帝国”就是“福利帝国”。绝大多数国家的政府都实行社会政策，这些政策彼此之间相差万里，所以不能说实行某种社会政策的政府都是“福利政府”，它们所代表的国家也并不都是“福利国家”。

* 这一章取自于我 2001 年发表在《中国社会科学》上的文章《福利国家向何处去》，是对那篇长文中的第一节进行修改而成的。



尽管有关福利国家的著作通常都把社会保障制度作为研究和讨论的中心，但是福利国家所表述的真正概念是一种国家形态，福利是这种国家形态的特性，是用来界定国家的，福利国家这种国家形态突出地强化了现代国家的社会功能，所以它是一个政治学的概念，而社会福利则是社会学概念。福利本身更是经济学的概念。这些学科之间彼此并非互不相干。如果我们想要讨论社会福利政策的原因、条件和方式，就需要涉及到政治学和社会学的概念；如果要对社会福利政策的效果进行评估，又离不开经济学的概念。但是如果我们想要研究福利国家的前途，就要从福利国家这种国家政治形态的发展变迁来讨论问题，经济环境是国家决策的条件和基础，而社会福利则是国家决策的结果。

福利国家的各种项目作用于公共财政和不同的人口群体，这些项目包括各种各样的收入保障（例如养老金和失业救济）、教育开支、健康开支和住房补贴等。国家从一部分群体索取资源，转移给另外一部分群体。转移的过程牵涉到大量的利益平衡和利益组合（interest matrix）。福利国家的政策制定者们经常需要回答诸如“福利国家对于市场给家庭和个体造成的不平等起到了多大的平衡作用”等问题，但是迄今没有足够的证据就这个问题给出令人满意的答复。

在探讨现代福利国家的前途之前，有必要对国家的社会功能做一下最简要的回顾。在古代希腊的城邦国家时期，国家除了三种基本的形式（专制、寡头和民主）以外，还包含有三个关键的要素：强力、权力和权威。强力代表着用于组织对外战争或抵御外侮的武装力量，权力代表着对内进行控制和管理的统治力量，



而权威则代表着国家行使这些力量的合法因素或政治责任。^① 强力后来发展为国家的外交和国防功能，权力后来发展为国家的内务、司法和行政功能，权威或政治责任则随着民族主权国家的发展而具有了丰富的内涵。权力和权威都与现代国家的社会功能直接相关。现代民族国家通过社会管理获得政治权威，又利用政治权威来维持对社会的控制。至于国家的强力则与国家的社会功能有着更加复杂的关系。在国家开支方面，它们处于竞争的态势；在国家动员力方面，它们则存在互补的关系。

从历史发展的角度来看，代表着对内权力和权威的概念一直在不断地发展变化着。古罗马的国家比起古希腊的城邦国家来，疆域扩大了许多倍。这种扩大当然是靠着军事力量的强化而实现的。所以恩格斯说，罗马是“依靠征服而扩大了”疆域。^② 不过恰如孟德斯鸠指出的，国小“则亡于外力”，国大“则亡于内部的邪恶”。^③ 古罗马利用强力去扩大国家，但不断向外延伸的古罗马国家如果没有有效的机器在内部实行控制和管理，也无法维持。因而古罗马人在国家的概念中输入了“法”的概念，力图通过法律来让国家代表正义与合法性，从而获得权威和统御力。可惜罗马国家的法典大体上只体现了罗马社会的商业性质。梅因猜测说：

① A. P. d'Entrevies, *The Notion of the State*, Oxford, 1969; G. H. Sabine, *A History of Political Theory*, New York, 1961; E. Cassirer, *The Myth of the State*, London, 1946.

② 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，载于《马克思恩格斯选集》第四卷，北京，人民出版社，1972，第124页。

③ 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，北京，商务印书馆，1987，第130页。

“在最初之所以有审判权，也许一半是作为一种警察手段，一半是为了要促进商业。”^① 古罗马国家将商业扩张和军事扩张结合在一起，但是却忽略了国家的社会功能，忽略了奴隶制后期罗马社会的变迁和需求，于是基督教就获得了从社会底层开始传播和发展的机遇。

从古罗马后期到中世纪晚期，欧洲的基督教会不仅对人民进行精神麻痹，也为人们提供社会服务（包括救助贫民与赡养老人、抚养儿童），并且实施社会管理（包括进行结婚登记和解决财产纠纷）。教会因此征服了律法严明，但是精神萎靡、社会腐败的罗马，成为在千年中世纪中行使某些国家权力的“超国家”机器，享受着至高的权威，并具有强大的社会动员力。用汤普逊的话说，

教会的任务是一个精神的任务、一个伦理的任务、一个社会的任务。所以，它比任何其他制度，比国家、比国王，更加重视了法律秩序与公平的原则、生命和财产的保护；而这一切是和每个政治社会分不开的。

他又说，

教会所承担的，不是单纯的警察权力。它是社会的领导。教会的真正伟大性，表现在后一项上。它表达了一种新理想，它宣布了一项更好的法律原则和一种更高级的伦理，公布了

^① 梅因：《古代法》，北京，商务印书馆，1984，第11、28页。

