

《中文社会科学引文索引》(CSSCI)来源集刊

Vol. 20

公共管理评论

China Public Administration Review

● 巫永平 主 编

清华大学出版社



公共管理评论

China Public Administration Review

第二十卷

Vol. 20

巫永平 主编

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院组织编写、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策研究的专业学术出版物。第二十卷共收录7篇论文、5篇书评。所收录的论文反映了国内外公共管理前沿的一些研究领域的最新进展,包括移民政策、慈善组织、社区自治、政府社交媒体等问题。书评是对5本与公共管理相关著作的介绍和评价。

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评论. 第20卷 / 巫永平主编. --北京:清华大学出版社,2016
ISBN 978-7-302-43020-9

I. ①公… II. ①巫… III. ①公共管理—文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第031153号

责任编辑:周菁

封面设计:赵梅秋

责任校对:王荣静

责任印制:沈露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:北京嘉实印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:180mm×255mm 印 张:12 字 数:263千字

版 次:2015年12月第1版 印 次:2015年12月第1次印刷

定 价:39.00元

产品编号:068365-01

目 录

论文

- 社会政策和移民政策的互补性：一个对 2015 年欧洲
难民危机的政治经济学解释 蒙 克 3
- 治理结构对慈善组织透明度的影响
——基于中国公募基金会的实证研究 华若筠 邓国胜 15
- 社区纽带、资源分配与社区自治
——基于 S 市“居站分设”实践的反思 蓝煜昕 李朔严 29
- 面向网络问政的政府社交媒体运作机制创新研究
——以政务微博为例 张钟文 张 楠 孟庆国 41
- 环境类群体性事件中地方政府的行为模式及
归因分析 董亚楠 关 欣 白 杨 叶中华 58
- 政商关系的缔结、固化与瓦解：乌坎土地抗争中的
地方政府自主性与社会力量 曾志敏 张严冰 73
- 媒体信息再现的社会不信任差异研究：以台湾社会
发展的系统结构为例 诸葛俊 95

评论

- 地方政府间合作的类型与影响因素述评 王邺强 王国宏 119

教育

- 公共领导力提升
——中国 MPA 教育培养方向的新探索 彭宗超 王亚林 薛 澜 巫永平 135

书评

- 文化规范对人的政治认知及政治行为的塑造
——读《中国大陆和台湾政治的文化逻辑》 何明帅 151

探寻经济学与伦理学的共同基础 ——评罗斯巴德《自由的伦理》	叶志鹏 159
西方民主的重新审视与文化视野下的民主发展 ——兼评 Ruling The Void: The Hollowing of Western Democracy	郭 栋 169
“民主”缘何统治世界? ——评《让人民自由: 民主的历史》	石 臻 174
志愿者为什么能反映社会多侧面? ——读《志愿者》	辛 华 王春婷 181

CONTENTS

Articles

1. Complementarity Between Social Policy and Immigration Policy: A Political Economy Explanation of the European Refugee Crisis Meng Ke 3
2. Impacts of Governance Structure on Transparency of Philanthropy Organizations: Empirical Studies on Public-Raising Foundations in China Hua Ruoyun Deng Guosheng 15
3. Community Ties, Resource Allocation and Community Autonomy—Reflection Based on the “Ju Zhan Fen She” Practice of S City Lan Yuxin Li Shuoyan 29
4. Innovation in Network Governance of Social Media Operational Mechanisms—A Government Case of Microblogging Zhang Zhongwen Zhang Nan Meng Qingguo 41
5. Analysis of Local Government Behavioral Patterns and Incentives in the Patterns of Environmental Mass Behavior Dong Yanan Guan Xin Bai Yang Ye Zhonghua 58
6. The Establishment, Stabilization and Collapse of the Government-Business Relations: The Autonomy of Local Government and Social Power in Wukan's Struggle for the Land Zeng Zhimin Zhang Yanbing 73
7. Social Distrust Difference of Media Information Representation: The Case Study of System Structure in Taiwan Social Development Chu Kechun 95
8. A Review of the Types and the Influence of Factors in Cooperation Among Local Governments Wang Zhiqiang Wang Guohong 119
9. Improving Public Leadership: A New Exploration into the Mission of China's MPA Education Peng Zongchao Wang Yalin Xue Lan Wu Yongping 135

论 文

社会政策和移民政策的互补性： 一个对 2015 年欧洲难民危机的政治经济学解释

蒙 克*

摘 要：2015 年由中东动荡形势所引发的欧洲难民危机，其深层原因只有在欧洲福利国家和全球化条件下国际移民之间长期互动和矛盾的背景下才能得到理解。本文通过回顾关于国际移民对福利国家影响的历史和理论文献，建立一个关于社会政策和移民政策之间互补和互动的政治经济学分析框架，将移民政策视为广义福利国家的重要组成部分，指出造成欧洲难民危机的重要原因之一，就是欧洲各协调型市场经济国家采取的“福利国际主义+限制性移民政策”的政策组合，其一方面通过给予外国公民高额福利吸引了海外难民的到来；另一方面却又凭借严苛的移民筛选机制将大部分申请者拒之门外。前者激起欧洲各国国内反移民力量的强烈反对，后者又引发了国际舆论对欧洲处理难民问题的道德指责，欧洲各国政府由此陷入内外交困的矛盾境地。避免类似难民危机的再次发生，长期来看只能通过改革针对国际移民的吸纳和福利体制，但这一改革却注定会因为社会政策和移民政策两个领域之间强烈的互补性而困难重重。

关键词：洲难民危机 全球化 国际移民 社会政策 移民政策

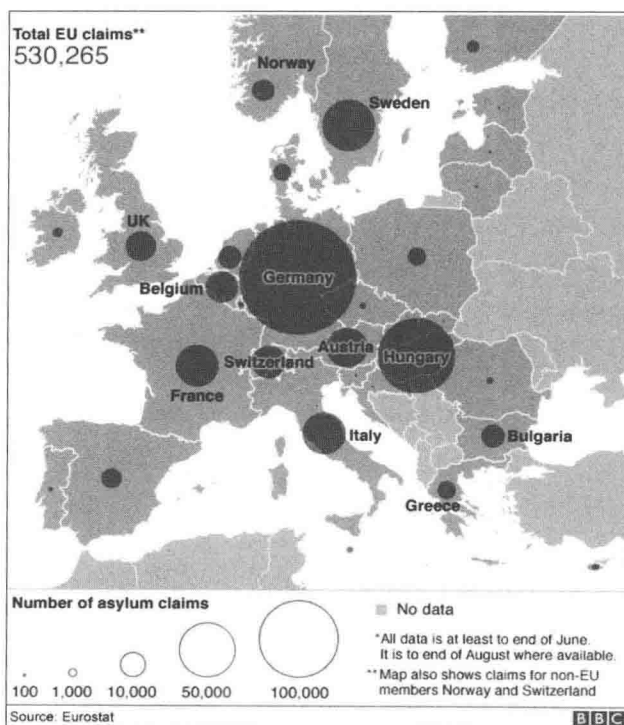
一、引 言

从 2015 年夏季开始，随着中东军事行动的升级，大量来自叙利亚和伊拉克的难民为躲避战火而涌入欧洲。仅截至 8 月底，主要欧洲国家就已经收到超过 53 万份的难民庇护申请。难民的大量涌入给欧洲各国造成了极大压力：欧盟担负救济国际难民的道义责任，然而各成员国却出于国内反移民力量的抵制、难民接收后不确定的政治和经济后果，以及国家安全等种种原因，在接收多少和如何接收等问题上无法达成一致。政府行动的拖延使得难民的逃难之路历尽艰辛，屡次发生的难民死亡的人道主义悲剧让国际社会使用了“欧洲难民危机”(European refugee crisis)一词来概括目前

* 清华大学公共管理学院助理教授，E-mail: ke.meng@stx.ox.ac.uk。

的严重事态：它既是中东难民的生存危机，又是欧洲各国和欧盟的治理危机。

此次危机的产生，中东局势动荡固然起到了触发作用，但本文认为，根本原因还在于欧洲各国的福利体制和移民政策。的确，如果我们仅仅关注国际局势的不稳定，无法解释下图所显示的各欧洲国家所承受的不同的难民压力：为什么唯独德国、法国、瑞典等国接收到了数量最多的难民申请，而希望前往英国、荷兰以及瑞士的中东难民却数量较少？换言之，为什么同样的国际局势动荡，对欧洲各国造成的难民压力却是不同的？造成这种区别的原因，并不是人们通常所认为的经济、人口或是地理因素。首先，上述国家都是经济发达国家；其次，德、法、英三国各自的人口总量分列欧盟第一到第三位，而英国接收的避难申请却远低于德、法两国；最后，也许有人会认为申请去英国避难的人数较少是因为它比德、法距离中东更远，且英吉利海峡将其与欧洲大陆隔离开来，于是地理上的阻隔降低了难民前往该国的意愿。然而这一论点无法解释为何更为遥远、且同样被海域阻隔的瑞典能够收到如此多的避难申请。总而言之，要解释为何欧洲各国面临不同的难民压力，我们需要探讨各国国内的政治和政策因素，尤其是管控全球化条件下国际移民流动及其福利待遇的制度和政策。这需要回顾全球化时代国际移民对福利国家影响的相关文献。



欧洲主要国家接收的难民申请数量(2015)

资料来源：BBC 官方网站 <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

全球化可理解为货物、资本、人和知识的全球性流动^①。它是任何国家在制定内外政策时都不可忽略的因素。那么全球化如何影响旨在保障公民社会福利的社会政策以及作为这些政策的制度和组织载体的福利国家？大量文献已经讨论了物（即资本和货品）的全球流动对福利国家的影响^②，本文无意赘述。出于解释本次欧洲难民危机的目的，本文将着重探讨人的全球流动（即国际移民）及其与福利国家的关系。有学者认为，国际移民提供了年轻劳动力，缓解了国内人口的老龄化趋势，从而应被视为福利国家的救星。但也有观点指出，国际移民瓦解了国内人群的相互认同，进而降低了各群体间通过收入再分配实现风险共担的意愿，因此其对福利国家的存续是一大威胁，就如弗里德曼所说“自由的国际移民和福利国家，二者不可兼得”。^③

人员的全球化究竟如何影响福利国家，特别是其针对国际移民的福利政策，以及这种影响如何帮助我们理解当前的难民危机，本文将采取历史和理论结合的视角，回答这些核心问题，其结构如下：①明确当前的国际移民与历史相比究竟有何特点；②基于政治经济学文献，本文将辨析国际移民对福利国家的益处和弊端；③基于所回顾的史实和理论，本文将提出一个解释不同福利国家对国际移民不同政策反应的理论框架，着重于社会政策和移民政策的互补性；④这一框架将被应用于帮助我们理解此次的欧洲难民危机，尤其是解释各欧洲福利国家为何会面临不同的难民压力。

二、国际移民：历史与现状

国际移民是全球化进程中的核心组成部分，它是当今很多西方国家政治辩论中极为重要，也是极为敏感的议题，常常激起选民和政客的不满、焦虑甚至恐惧，仿佛外国人的成批到来是一个他们从未见过的惊悚奇观。其实，仅就数量上来说，当今的国际移民潮与历史上的跨国移民相比不算什么。历史上最大的国际移民发生在 20 世纪初。以美国为例，20 世纪 10 年代外国移民占美国人口比例是 15%，这一数字到了 20 世纪 90 年代末只是略高于 10%^④。下表显示了美国在过去两个世纪中各个时代的移民数量，最大的移民潮发生在“一战”前的 20 世纪 10 年代，这个 10 年为美国带来了将近 880 万外国人，该水平直到 20 世纪末都未被超过。20 世纪初的国际移民大潮不难理解：那时针对外来移民的政府管制尚未建立，护照、签证和工作许可等如今旅行必备的文件更是闻所未闻^⑤。在 19 世纪和 20 世纪之交的先辈也许会讥笑如今人们对

① International Monetary Fund. *Globalization: Threats or Opportunity*, Washington, D. C.: IMF Publications, 2000.

② 对该文献的综述请参见 Brady David, Jason Beckfield, Martin Seeleib-Kaiser. Economic globalization and the welfare state in affluent democracies, 1975—2001. *American Sociological Review*, 2005, 70(6): 921-948.

③ Milton Friedman, Milton friedman soothsayer. *Hoover Digest*, 1998(2): 37-41.

④ Richard Staring. *Flows of People: Globalization, Migration, and Transnational Communities* // Kalb D. Staring R. *The Ends of Globalization: Bringing Society Back In*. Oxford: Rowman & Littlefield, 2000: 193-221.

⑤ Carl Stikwerda. *Reinterpreting the History of European Integration. Business, Labor and Social Citizenship in Twentieth-Century Europe*. // Klausen J, Tilly L. *European Integration in Social and Historical Perspective: 1850 to the Present*. Oxford: Rowman & Littlefield, 1997: 39-76.

外来移民的惊惧是神经过敏。

表 美国接收的国际移民(1820—1996)

年 代	数量/人	年 代	数量/人
1820—1830	143 439	1911-20	5 735 811
1831—1840	59 9125	1921-30	4 107 209
1841—1850	1 713 251	1931-40	528 431
1851—1860	2 596 214	1941-50	1 035 039
1861—1870	2 314 824	1951-60	2 515 479
1871—1880	2 813 191	1961-70	3 321 677
1881—1890	5 246 613	1971-80	4 493 314
1891—1990	3 687 564	1981-90	7 338 062
1901—1910	8 795 396	1991-96	6 146 215

资料来源：摘自 Richard Staring. *Flows of People: Globalization, Migration, and Transnational Communities*. // Kalb D, Staring R. *The Ends of Globalization: Bringing Society Back In*. Oxford: Rowman & Littlefield, 2000: 204.

难道今天人们对于国际移民的担心纯粹是大题小做吗？也不尽然。目前的国际移民也许在量上无法与其历史先例相比，但是它在一个层面上却是独一无二的，就是移民构成在种族和文化上的多样性。“二战”前前往美国的移民基本上来自欧洲，如英国、爱尔兰、意大利和俄国，他们为了逃避家园的战乱和革命前往新世界。那时的国际移民其实还称不上“国际”二字，至多算是一个“欧洲”现象。而今天的国际移民却大不相同。交通和通信技术的发达，再也没有什么距离是无法跨越的天堑。移民真正成为一个“全球”现象，不仅仅是欧洲，越来越多的国家和地区加入进来。今天绝大多数的前往美国的移民都拥有拉美和亚洲背景^①。移民成分的多样化带来了一个重要问题，就是移民引致的文化多元(immigration-induced cultural diversity)。

在这一文化和族群多元的背景下，我们才可以理解今天人们对于国际移民会对国内生活特别是福利保障造成威胁的担忧。按照福利国家政治理论奠基人托马斯·马歇尔(T. H. Marshall)的看法，福利国家的运转依赖公民的贡献(如税收)，而公民之所以同意国家拿走自己一部分的财富去救济和保障另一部分公民，乃是出于相信这部分公民也和他们自己一样，是享有同样文化遗产、同样价值观念的共同体中的成员^②。这种出于共同体的成员身份而获得社会保障的权利，就叫作“社会公民权”(social citizenship)。所谓福利国家，就是保障社会公民权之实现的国家权力的运用及其制度表现。如果福利国家的合法性基础在于一种共同体成员间的纽带和感情，那么引入了

① Stephen Castles, Mark J Miller, *The Age of Migration*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003.

② Marshall T. H. *Citizenship and Social Class*. In *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950: 1-59.

大量陌生入、异族人从而不断稀释这种共同体的国际移民浪潮难道不会降低公民为福利国家贡献自己收入的意愿,从而最终导致福利国家的倾覆吗?换言之,如果福利国家在它过去 150 年的历史里都是在民族国家(nation-state)的基础之上建立的,那么持续侵蚀这一基础、不断瓦解民族国家纯洁性的国际移民大潮岂不正是福利国家的大敌^①?

这种担心并非空穴来风。的确,世界上福利国家的典范,例如,瑞典、挪威和丹麦,都存在于种族、宗教、语言都十分单一的北欧世界。与之相反,作为多元民族和文化熔炉的美国,尽管经济发展程度更高,却从来都没有建立能与欧洲大陆媲美的福利体制。当然,左派学者也许会告诉我们北欧和美国在福利国家成熟程度上的差异乃是出于他们各自工人运动力量大小不同:北欧工会力量强大,支持代表工人利益的社会民主党长期执政,有利于劳方的福利政策自然会得到推行,而美国的工会运动长期式微,这就是为何桑巴特会问道:“美国为何没有社会主义”的原因。这一观点有其道理,但仍然无法消除种族和文化多元对于福利国家的重要性。我们甚至可以认为文化和族群的多样是福利国家发展和工会运动力量这两者共同的原因——多元种族和文化一方面降低了人们支持福利国家的意愿;另一方面还降低了不同民族的工人之间的相互认同,从而削弱了工人的凝聚力,打击了工会力量。因此诉诸工会力量不是对上述认为种族单一有利于福利国家发展的论点的有力反驳。

三、国际移民和福利国家:友耶? 敌耶?

在讨论了国际移民的基本背景及其所造成的忧虑之后,我们来辨析关于国际移民如何影响福利国家的各种观点。首先要讨论的是认为国际移民有利于福利国家的看法。这一看法认为国际移民之所以是福利国家的福音,是因为它能够缓解西方发达国家由于低生育率和高预期寿命带来的人口老龄化^②。人口老龄化对福利国家造成了全面的压力,因为老龄化意味着人口中比例越来越少的活跃劳动力能够通过税收支持福利国家各个项目的开支,同时也意味着越来越多的寿命越来越长的老年人需要更多的养老和医疗服务。这些因素叠加的后果就是福利国家的财政不堪重负。

通过引进国外年轻的劳动力,国际移民至少在短期内能够缓解上述问题。例如,一项针对前往加拿大的移民的年龄结构的研究表明,尽管移民的年龄构成时常处于变动状态,但是总体上看移民还是要比加拿大本地居民年轻,因此他们相信国际移民有助于减轻加拿大特定劳动力市场上的短缺问题^③。然而该研究同时也承认,想要依靠

① John Clarke, *A World of Difference? Globalization and the Study of Social Policy*//Lewis G. Gewirtz S. Clarke J. *Rethinking Social Policy*. Milton Keynes: Open University, 2000: 197-230.

② David Coleman, *Population Ageing: An Unavoidable Future*//Pierson C, Castles F G. *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity, 2006: 117-139.

③ Robin Banerjee and William Robson, *Immigration's Impact on the Growth and Age Structure of the Canadian Workforce*//Grubel H, Gibson G, Robson W. *The Effects of Mass Immigration*. New York: Fraser Institute, 2009: 110-135.

国际移民解决加拿大的人口老龄化问题是不切实际的。的确,人口学家已经达成共识,如果仅仅依靠注入外国年轻人来缓解人口老龄化,需要引进的人口数量将无比庞大。例如,据测算,仅仅是把2050年德国的人口年龄结构保持在其2005年前后的水平,2020年前每年德国需要招揽30万年轻人,而接下来的30年直到2050年,这一数字则需上升到每年50万人^①。如此大规模的外来人口引进,姑且不论是否能找到供应源,单是对他们的整合就是德国社会自身难以承受的。因此,国际移民只能在短期内缓解人口老龄化对福利国家的压力,长期来说它的作用可能只是杯水车薪。

至于国际移民对福利国家的威胁,一般有如下三个方面。

首先我们来看由移民所导致的文化多元所造成的影响。前文已经提到,人们有理由相信国际移民造成的文化和种族多元可能会降低人们支持福利国家的意愿,毕竟后者会取走他们一部分的收入去支持一些他们很少认同的外来人。事实果真如此吗?一项运用世界价值观调查(World Values Survey)和欧洲社会调查(European Social Survey)的数据的分析揭示了受访者对外来移民和福利国家的态度^②。该分析发现,尽管公众时常会表现对移民的敌意,但是没有证据显示对于福利国家的支持在移民拥入后下降。该分析将民众对福利国家的这种持续支持归结于福利国家本身。也就是说,福利国家的存在本身就具有整合外来移民的作用,其通过促进社会公平从而增强国内各族群之间的信任和认同。这告诉我们所谓本国人对外来移民的认同不是固定不变的,这种认同会受国内制度的塑造。因此,思考国际移民对福利国家的影响,必须同时考虑国内制度的作用。本文的第三部分将回到这点讨论。

如果文化多元不是国际移民对福利国家施加的真正压力,那么威胁也许来自于移民潮对国内劳动力市场的影响。对于外国移民最多的指责就是他们的大量拥入会拉低工资的市场水平,同时造成本地工人失业,而这又增加了当地的失业救济系统的负担。有学者的实证研究证明这些看法言过其实了^③。首先,移民参与的大多是本地工人本来就不愿意承担的工作,例如,农业、建筑业以及许多社会地位不高的服务业岗位。因此指责外来移民从本国工人手上“抢夺”工作是不公平的。其次,就如下文将要讨论的,移民群体的失业率要远高于本国人群的失业率。因此,真正的问题不是太多的移民抢夺了劳动机会,而是过少的移民能够融入当地劳动力市场。最后,在移民确实会与当地工人竞争的劳动力市场部门——需要高劳动技能的工作岗位,移民和本地工人的待遇其实是一样的,因此关于移民会拉低工资水平的说法是不正确的。基于这些理由,我们可以总结说,国际移民造成的劳动力市场替代和失业最多只发生在劳动力市场的个别领域,任何关于国际移民如何影响劳动力市场运行的概括性论断都是欠

① Markus Crepaz, *Trust Beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008: 6-7.

② Markus Crepaz, *Trust Beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008: 6-7.

③ Thomas Faist, *Migration in Contemporary Europe: European Integration, Economic Liberalization, and Protection*//Klausen J, Tilly L, *European Integration in Social and Historical Perspective: 1850 to the Present*. Oxford: Rowman & Littlefield, 1997: 230-259.

考虑的。

国际移民对福利国家造成威胁的最后一个方面，是移民人群给福利国家带来的财政负担。衡量外国移民融入本国社会的重要指标之一是所谓的劳动力市场融合度 (labor market integration)。如果一个移民无法在本国劳动力市场上找到工作，他势必会成为该国福利系统的使用者和依赖者。换言之，移民群体的高失业率意味着移民群体的高福利依赖率。有学者对德国失业数据进行了分析，发现国际移民的失业率与德国居民的失业率之间的差距从 1993 年开始就不断扩大。2003 年，外国人的失业率达到 21.5%，是德国人失业率 (10.1%) 的 2 倍。这一失业率的差别所造成的结果就是外国移民的高福利依赖率。例如，在 1996 年，外国人仅占德国劳动人口的 9.8%，但他们却构成了社会救济申领人群的 23.5%。瑞典和美国也面临相似的移民福利依赖问题。在瑞典，移民和本国人的失业率之间的差距在 20 世纪 90 年代持续增大，并于 1998 年达到顶点，在这一年移民失业率已经 4 倍于本国居民失业率。于是，在整个 20 世纪 90 年代，仅占瑞典人口约 5.4% 的外国移民，占用了该国将近 1/2 的社会救济支出^①。类似的，在 1998 年，占美国家庭总数 9% 的移民家庭使用了 14% 的社会服务^②。总而言之，由于语言障碍、工作技能以及教育程度种种原因，外国移民常常难以完全融入移民接受国的劳动力市场，由此造成的较高的福利依赖率使得国际移民成为福利国家的财政负担。

四、福利国家如何应对国际移民：一个解释框架

综上所述，国际移民对福利国家造成的压力，不在于降低选民对福利国家的支持程度，也不在于移民对本地工作的抢夺。真正的威胁来源于难以融入移民接受国经济生活的外来人口对福利国家资源的占用和消耗。面对这样的压力，福利国家是如何应对的呢？本文认为，面临随国际移民而来的财政压力，西方福利国家的反应一般有两类：福利沙文主义 (welfare chauvinism) 和福利国际主义 (welfare internationalism)。所谓福利沙文主义，是一系列限制外来移民使用本国社会福利资源的措施的总称。例如，美国在 1996 年的福利改革法案要求，1996 年 8 月 22 日之后到达美国的外来移民在 5 年内都无权利申请食物券 (food stamp) 和补充性收入现金补贴 (Supplemental Security Income)。有测算表明，1996 年，美国福利改革法案所节约的 540 亿美元福利支出，其中有 1/2 都来自于限制和削减移民的福利权利^③。

与福利沙文主义相反，福利国际主义承认外来移民的福利权利，旨在接纳和包容国际移民，其多见于欧洲的发达福利国家。例如，尽管瑞典在 20 世纪 90 年代末期限

① 对德国和瑞典失业人口构成的分析，请参见 Markus Crepaz, *Trust Beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008: 218-228.

② George Borjas, *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1999: 108.

③ George Borjas, *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1999: 108.

制了寻求庇护者(asylum seekers)申请失业救济的权利,并在一定程度上造成了该国在劳动力去商品化指数(decommodification index)在同一时期的略微下降,但是这一限制却不适用于其他门类的合法外国移民,例如,为家庭团聚而来的移民,以及欧盟区内享有宪法性移民权利的成员国公民。又如,在1993年的法国,政府内部希望限制外国居民使用法国医疗资源的提案被以社会事务部长为首的反对势力挫败。基于这些案例,有学者总结说,尽管存在排斥国际移民的压力,大体来说在欧洲大陆的福利国家,外国移民和本国居民在福利权利享有方面的差异基本可以忽略不计^①。这就提出了一个有趣的问题:为什么在美国这样的自由式福利国家(liberal welfare states),在面对国际移民时会存在各种违背自由主义原则的福利沙文主义,反而欧洲大陆的那些保守式福利国家(conservative welfare states)却“拥抱”了与保守气质格格不入的福利国际主义?我们如何解释发达福利国家对国际移民的不同政策态度(即采取福利沙文主义还是福利国际主义)?

现有的文献希望利用艾思平—安德森(Esping-Anderson)的福利国家分类回答这一问题^②。这一分类区分了福利资本主义的三个世界,包括盎格鲁—撒克逊民族的自由式福利国家,处于欧洲中部和南部的保守式福利国家和北欧的社会民主式福利国家^③。基于该分类,学者们认为,正是自由式福利国家和欧洲大陆的福利国家在制度设计上的区别,决定了二者对国际移民不同的态度。自由式福利国家大量的社会福利项目采用了以收入水平决定享用资格的原则(means-tested,即低于一定收入水平即可申领社会福利),因此很多低收入的外来移民可以很容易地使用这些福利项目,这就迫使自由式福利国家必须限制移民的福利权利,以便控制福利支出和成本。与自由式福利国家不同,欧洲大陆的尤其是保守式福利国家,其福利项目的组织采用的是社会保险原则,即工人必须要工作一段时间、缴纳了一定时长的社会保险之后,才有资格使用社会福利项目。因此至少在短期内,外来移民没有资格申领很多社会福利项目,从而不会对福利国家造成很大的财政压力,于是欧洲福利国家才不会很容易地就像美国一样通过采取限制福利权利的沙文主义措施排斥外来移民。

上述解释的缺陷在于其过于强调养老保障的重要性。的确,欧洲的养老保障组织多是依循社会保险的原则,养老金的申领需要在工作岗位上缴纳数十年的养老保险。但是,就如我们在本文第二节所看到的,外国移民对福利国家的财政压力主要来自于其对失业保险和社会救济的领取,而这两种福利项目不管在自由式福利国家还是在欧洲的社会保险福利国家,其组织原则的区别都不大,都是在一定收入水平之下或工作较短时间就能申领的。因此我们不能用在欧洲和北美不同福利国家类别解释二者不

① Keith Banting. Looking in Three Directions: Migration and the European Welfare State in Comparative perspective//Bommes M, Geddes A. *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. London: Routledge, 2000: 119-141.

② Keith Banting. Looking in Three Directions: Migration and the European Welfare State in Comparative perspective//Bommes M, Geddes A. *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. London: Routledge, 2000: 119-141.

③ Gosta Esping-Andersen. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

同的对国际移民的政策态度。

本文提出一个替代性的解释框架,认为福利国家对待国际移民的不同态度(是采取福利沙文主义,还是采取福利国际主义)取决于其执行限制性或选择性移民政策的能力(restrictive/selective immigration policy)。所谓选择性移民政策,就是一个国家以财产、技能、受教育程度等指标为要求挑选其所需要的移民的边境控制政策。由于其能够从一开始就把该国不需要的移民挡在国门之外,因此又称限制性移民政策。如果一个国家能够通过严格的限制性移民政策在最开始就防止可能成为福利依赖者的外国移民入境,它就没有必要限制移民的福利权利,从而显示一种福利国际主义。但是如果一个国家无法严格执行这样的选择性移民政策,大量依赖社会福利移民的拥入就会迫使其削减移民的福利权利,从而展现一种福利沙文主义。那么,又是什么因素决定了一个国家推行选择性移民政策的能力呢?本文认为是这个国家内部的各社会力量和规制社会力量影响公共政策制定的政治结构。一个国家需要什么样的移民,取决于该国企业的生产策略和该国经济体的产业结构。如果一个国家的企业主要依赖低技能的大规模标准化生产作为其国际竞争策略,就需要大量的低技能廉价劳动力,大量的国际移民正好能满足商业界的这个需要。至于其所造成的福利依赖问题,则可以由全社会承担。因此,如果这时该国的政治制度允许商业雇主影响公共政策的制定,严格的限制性移民政策就很难出现。相反,如果一个国家的企业的国际竞争优势在于高技能专业性劳动力在利基市场(niche market)的运用,这些企业就会试图推动选择性移民政策,从而引进其所需要的高技能劳动力。

本文的这一解释有一个重要的意涵,即移民政策应被视为广义的福利国家的重要组成部分。这一观点的理论基础是所谓的“福利功能”概念(welfare function)^①。这一概念意在指出,福利国家不仅包括传统意义上的、专门致力于影响公民福利的政策门类(如各种社会保险项目),还应该涵盖许多对社会福利有间接影响的政策。贸易政策可以用来说明这一概念。国际贸易对国内市场的冲击会影响公民的就业和收入,从而间接地影响公民的社会福利。因此,旨在保证国内市场稳定进而公民就业和收入稳定的贸易保护政策(protectionist trade policy),事实上在执行社会福利保障的功能。换言之,贸易保护政策和社会保障政策是“功能上的对等物”(functional equivalents)。受“福利功能”这一概念的启发,本文认为限制性移民政策,由于其能够处理来自国际移民的对福利国家的财政压力,因此也是社会保障政策功能对等物,应该被纳入对福利国家的分析之中(如福利国家对国际移民的不同态度)。

因此,本文提出如下理论框架:面对国际移民所施加的财政压力,能够推行限制性移民政策的福利国家会“拥抱”福利国际主义,承认移民的福利权利;而无法执行这样的移民政策的福利国家只能采用福利沙文主义政策,限制移民的福利权利和削减针对移民的福利开支。德国就是第一类推行“选择性移民政策+福利国际主义”政策组合的典型国家。1993 年德国修订了其国际移民法,限制了能够进入德国的国际移民

^① Elmar Rieger, Stephan Leibfried. *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. Cambridge: Polity Press, 2003: 64.