

R

前沿 |

制度分析与公共政策译丛

REINVENTING
CIVIL SOCIETY

再造市民社会

——重新发现没有政治介入的福利

David G. Green

〔英〕大卫·G·格林 / 著

邬晓燕 译
军 宁 王巧玲 校

陕西出版集团
陕西人民出版社

R

[前沿 | 制度分析与公共政策译丛]

REINVENTING

CIVIL SOCIETY

再造市民社会

——重新发现没有政治介入的福利

David G. Green

[英] 大卫·G·格林 / 著

邬晓燕 译
军 宁 王巧玲 校

人
并不一

会选择官僚化，聪明人为什么
术何以成为生产力，本套丛书
试图找到答案，而解决这些问题，应该是知识分子利用自己的思想优势，干预权利与金钱博弈的契机。

陕西出版集团
陕西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

再造市民社会：重新发现没有政治介入的福利/(英)格林 (Green,D.) 著；
邬晓燕译. —西安：陕西人民出版社，2009.11
(制度分析与公共政策译丛/毛寿龙，冯兴元主编)
ISBN 978-7-224-09153-3

I. ①再… II. ①格… ②邬… III. ①市民—城市社会学—研究
IV. ①C912.81

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第196817号

著作权合同登记号：陕版出图字25-2010-090

前沿|制度分析与公共政策译丛

再造市民社会——重新发现没有政治介入的福利

作 者：〔英〕大卫·G·格林
译 者：邬晓燕

出版发行：陕西出版集团 陕西人民出版社
地 址：西安北大街147号 邮编：710003
网 址：www.sxrmbook.com
制 版：陕西华夏电脑设计制版有限公司
印 刷：西安建明工贸有限责任公司
开 本：787mmx960mm 16开 12.75印张 2插页
字 数：161千字
版 次：2011年1月第1版 2011年1月第1次印刷
书 号：ISBN 978-7-224-09153-3
定 价：28.00元

译丛总序

自20世纪70年代末以来，世界各国的政府陆续开始了治道变革的进程。从大的方面来说，这一变革包括政府职能的市场化、政府行为的法治化、政府决策的民主化、政府权力的多中心化、政府信息的公开化。政府职能的市场化包括国有企业的民营化、公共事务引入内部市场机制等；政府行为的法治化主要是解决法律管制过分，解除过分的法律管制，从过分的法制回归法治的进程；政府决策的民主化，主要表现在传统普选制度、政党政治和利益集团政治的基础上实现政府行政日益公开化，提高政府公共政策对公民需求的回应性等；政府权力的多中心化，主要表现在执行局变革、提高地方自治水平、还权于社群等。这一变革进程不仅发生在新西兰、美国、欧洲各国、日本等发达国家，而且已经波及许多前计划经济国家和发展中国家。世界各国的变革进程在时间日程上有先有后，但其大致的趋势基本相同，相互影响的力度也在日益加大。这一进程，各国各有各的风格，但方向大体一致，并且均已取得了惊人的成就，提高了政府效率，提升了经济活力，改善了社会生活品质。

随着治道变革的启动、发展，西方经济学、政治学、法学以及公共管理学、公共政策研究中的制度分析传统逐渐成为显学。而在此之前，人们的思想已几经曲折。在最近几个世纪之内，人们普遍认为，获得土地和矿藏等自然资源是发展的前提条件。在这一认识的指导下，许多国家开始了殖民战争，以得到这些资源；殖民地瓜分完毕后，很多国家开始了相互之间的战争，世

界上的大多数战争实质上都是为争夺土地和矿藏而发生的。后来，人们认为机器与设备是发展的关键，于是国内工业化的努力替代了国际战争掠夺的进程。从20世纪50年代开始，人们认为蕴涵于机器与设备之中的技术、知识与思想，才是发展的根本。自那时起，人力资本开始逐渐受到关注，认为投资于人力资本既可导致新知识和新思想的产生，又会加快吸收、传播和利用新知识和新思想，到90年代更提出了所谓的“知识经济”。80年代尤其是进入90年代以来，人们开始致力于解释不同国家为什么在人力资本和物质资本的积累方面快慢不一，稳健的公共政策就成为人们所关注的中心，认为设计适当的政策很重要，但促使人们有积极性选择适当的制度安排更重要。于是，制度分析终于成了显学，政府制度质量与公共政策质量之间的关系成了发展的关键。就如世界银行1997年世界发展报告所概括的，“这样就产生了新的且更加复杂的问题。什么样的制度性安排最能使市场繁荣？政府作为直接经办人（主要在提供服务方面）以及作为市场所赖以运营的制度内涵的塑造者，应发挥什么作用？政策与制度在发展中是如何相互作用的？”回答这些问题，是当代公共政策制度分析传统的使命。经过长期不懈的努力，西方学术界出版了大量的著作，探讨制度分析与公共政策问题，如本套译丛收录的《规则、博弈与公共池塘资源》一书。该书的作者之一埃莉诺·奥斯特罗姆，正是2009年度首位获得诺贝尔经济学奖的女经济学家，她的获奖说明这一领域的研究已经并且将要对社会起至关重要的作用。

对于中国来说，自1978年末以来，政府治道的变革进程也是惊人的。在政府职能的市场化方面，已经通过国有企业改革、国务院机构改革、公共事务市场化管理等进程获得了一定的进展。在政府行为的法治化方面，已经通过依宪治政、依法行政等依法治国的举措，取得了一定的进展。在政府决策民主化方面，通过建立和完善选举制度，确立差额选举制度以提高选举的竞争性，尤其是区县人大直接选举制度，地方政府所采取的政府决策听证会，启动了中国政府的民主化进程。在政府权力多中心方面，通过地方分权的改

革，通过省级立法权，较大的市的半立法权，通过基层民主建设，通过事业单位的相对独立运转等，中国政府的权力已经开始从单中心的政府走向多中心的自主治理。

但是，在目前的中国，有关治道变革的研究却依然落后于治道变革的实践。大多数有关发展的研究，依然着眼于以工业化、官僚化等为特征的所谓现代化理论以及有关人力资本理论。在市场化变革的热潮中，公共政策的研究已经提上了日程，但是其取向还停留于如何运用公共政策设计技术来制定理性的政策，土地与矿藏、人力资本、工业化、官僚化、现代化、信息化、科学与技术等词汇充满着公共政策研究。至于人们何以会选择工业化、何以会选择官僚化，人力资本与物质资本的积累何以快慢不一，聪明的人为什么并不一定选择聪明的政策，科学技术何以成为生产力，重视教育、发展人力资本的政策为什么总是落空，却依然缺少研究。回答这些问题，应该可以成为中国公共管理学和公共政策研究新的增长点，同时也是知识分子能够利用自己的思想优势，干预权力与金钱之博弈的契机。在对这些重大的问题进行系统研究的同时，译介国外的重要著作，也可促进中国公共管理和公共政策学术发展，并进而影响中国政府治道变革进程。这就是“制度分析与公共政策译丛”的出发点，自然也是本译丛的宗旨。

“制度分析与公共政策译丛”选择西方古典自由主义、公共选择与制度分析传统的著作进行翻译、出版。这些著作基本涉及人类社会公共事务治理结构安排，强调制度的作用，认为个人权利、宪政法治理、自由市场以及有限政府、民主政府、法治政府、多中心自主治理结构是公共政策质量的制度基础，自然也是公共事务的治理之道。这些著作的特色是既有纯理论的分析，也在理论分析基础上进行严格的实证案例分析，这些著作的作者非常重视独立的理论分析，认为对于人类现实的研究，离不开理论的思维；他们很重视联系实践，而且还非常注意理论联系实践的方法。没有理论，实践将是杂乱无章的；没有实践，理论将是模棱两可的；没有方法，理论与实践的联系将

是牵强的、虚伪的、独断的。“制度分析与公共政策译丛”力图展示古典自由主义、公共选择和制度分析传统的重要著作，系统介绍其理论，以及其理论联系实际的严格而系统的方法。

中国古代思想家荀子说：“强本而节用，则天不能贫；养备而动时，则天不能病；循道而不贰，则天不能祸。故水旱不能使之饥，寒暑不能使之疾，妖怪不能使之凶。”荀子的意思是，我们只要有了“本”，有了“备”，并循道行事，那么什么天灾鬼怪都奈何不了我们。我们认为，长期不懈的人类社会治理结构安排即“道”的努力，就是为长期的发展强“本”、养“备”。本译丛包括五本著作《真正的联邦主义》、《再造市民社会》、《经济学中的规则和选择》、《规则、博弈与公共池塘资源》和《民主的意义及民主制度的脆弱性》五本著作，这些著作都是国际著名学者多年研究的心血结晶。希望本译丛的出版，能够有助于中国在21世纪的持续发展。

丛书编委会

致 谢

本书反映了我与亚瑟·谢尔顿 (Arthur Seldon) 和拉尔夫·哈里斯 (Ralph Harris) 持续了十年之久的对话和交谈, 而我是这些对话和交谈当中最主要的获益者。亚瑟·谢尔顿多年以来给予我的支持与鼓励, 其意义难以估量; 拉尔夫·哈里斯则给我提出了内容详尽的、极其有益的评论, 使得本书的最终版本获得了根本性的理论提升。我还要感谢 IEA 的同仁约翰·布兰德尔 (John Blundell) 和科林·罗宾逊 (Colin Robinson), 他们对本书初稿提出了有益的批评意见。

我曾经受益于国际教育协会卫生和福利部门主任助理大卫·卢卡斯和 1993 年夏在该协会担任实习生的格·赫什伯格 (Gur Hirshberg) 所提供的研究帮助。我还接受了该协会卫生和福利部门的顾问委员会若干成员的出色建议, 尤其是彼特·桑德斯 (Peter Saunders)、鲍勃·平克 (Bob Pinker)、汤姆·格里芬 (Tom Griffin)、乔治·蒂林-史密斯 (George Teeling-Smith)、乔恩·戴维 (Jon Davies)、迈克尔·比斯利 (Michael Beesley)、诺曼·巴利 (Norman Barry)、彼特·克里森 (Peter Collison)、雷金纳德·莫雷爵士 (Sir Reginald Murray) 和马克思·哈特韦尔 (Max Hartwell)。能够收获如此高

质量的建议来完善拙著，我感到非常幸运。我还要感谢“人文研究所”（the Institute for Humane Studies）的汤姆·帕尔默（Tom Palmer），是他要求我为“东欧拓展训练项目”准备一篇论文，才促使我写作此书，并且他还为本书更早的版本提供了富有价值的批评意见。

在这里我特别要感谢两位朋友，诺曼·丹尼斯（Norman Dennis）和迈克尔·诺瓦克（Michael Novak）。我与诺曼·丹尼斯在长达20多年的时间里进行了多次长谈，英格兰的一座秀美山川常常是我们弹指论道的场所。我从这些长谈当中受益匪浅。迈克尔·诺瓦克在后四年里成为国际教育协会的常客，教会了我许多东西。我尤其要感谢他在最后一次以温柯特（Wincott）访问学者的身份来访时，向我提出的对《再造市民社会》几处地方进行修改的建议，其意义无法估量。当然，书中存在的错误、疏忽和遗漏，责任皆在于我。

最后，谨让我向埃斯梅·费尔贝恩慈善基金（the Esmée Fairbairn Charitable Trust）对我历时三年的研究项目给予的慷慨支持致以诚挚的感谢。正是有了他们的支持，才使本书能够出版面世。

大卫·G·格林（David G. Green）

本书的初衷原本是想考察前东欧国家能够从西方的民间自愿性福利提供（voluntary welfare provision）中获得哪些教训，但是，随着研究渐趋深入，我们却很快发现，西方世界的我们，对我们自己的自愿性协会（voluntary associations）造成了同样的伤害。我们构建了一个由精英集团把控个体的大众社会，虽然我们并非蓄意为之，但这却是福利国家（welfare state）的位移效应（displacement effect）无意中产生的结果。福利国家把实现个人理想主义的机会限定在为其他人提供服务之内，因此销蚀了个人责任感和相互之间的义务，而这正是一个富有活力的市民社会（civil society）的基石所在。

当我开始思考这样一个问题，即我们如何能够最好地重新焕发我们曾经丰富多样的自愿性的、公共性的生活的时候，事实一目了然地告诉我，在 20 世纪 80 年代占主导地位的经济哲学无法为解答这个问题提供有益的智力支持。这种不足尤其体现在撒切尔执政时期的各种社会政策当中。这些社会政策被一种强硬的经济理性主义所操控，但这种经济理性主义却没能能够公正地对待人类的品性和潜力。

我们只需观察一下我们自己使用的语言，就可以发现各种美德的存在，是它们使自由社会运转不息，是它们指明了我们大家彼此之间应当肩负的责任和义务。品行端正，诚实，责任，自我牺牲，爱惜荣誉，服务他人，严于律己，宽容，尊敬，正义，自我完善，信任，文明有礼，坚忍不拔，勇往直

前，刚正不阿，兢兢业业，爱国主义，体谅他人，勤俭节约，心怀敬畏，以上只是列举了少量的优秀美德。然而，人们在今天已经不会在日常言谈中随意使用其中的许多词汇了，因为在现代人听来，这些词汇要么带着一抹古老的魅力，要么就是彻头彻尾的食古不化。

撒切尔主义哲学中占主导的声音必然会用道德术语来解释撒切尔革命。他们希望恢复雪莱·莱特文（Shirley Letwin）在她的杰作《撒切尔主义之剖析》（*The Anatomy of Thatcherism*）中所称谓的“生机勃勃的美德”，即自给自足，思想独立，勇往直前，对朋友忠诚不贰，对敌人坚贞不屈。撒切尔主义对生机勃勃的美德的强调，在阻止英国文明社会的经济滑坡方面具有至关重要的作用。而在今天，与社会主义计划经济相比，强劲的市场竞争所具有的比较优势在政治领域当中已经获得公认。但是，撒切尔主义却因为遗漏了一项元素而备受伤害。这正是本书的主题：这项被遗漏的元素就是撒切尔主义对“市民美德”（civil virtues）强调得不够，诸如自我牺牲，责任，团结和为他人服务等。

在20多年以前，即1971年的时候，国际教育协会编辑部主任亚瑟·谢尔顿委令哲学家H·B·阿克顿（H. B. Acton）在《市场的道德伦理》（*The Morals of Markets*）中考察经济竞争引发的道德伦理问题。在随后爆发的旨在促进公众对于经济问题的理解的白热化争论当中，那本书中提出的各种问题被扔弃在一旁。但是现在，由于认识到这场争论依旧具有重要价值，“自由基金会”（Liberty Fund）重新再版了《市场的道德伦理》这本书。《再造市民社会》则是试图进一步完善和推进我们对自由社会道德之维的思考。

大卫·G·格林

在撒切尔夫人当政期间，许多人忧心忡忡，担心福利国家会被“拆散”。实际上，福利国家几乎完好无损，因为撒切尔政府力图实施的最为激进改革根本没有想要“拆散”福利国家的意图。撒切尔政府常常运用市场辞藻，诸如“财富遵从病人的选择”或者“财富遵从父母对学校的选择”，但事实上各位部长在开展工作时所运用的市场理念却具有很大的局限性。例如，英国国民卫生服务制度（**National Health Service**）改革产生了一种“内部市场”，这与政府任何一个其他采购计划并非截然不同。撒切尔各级政府还带着一种过分狭隘的人性观工作。例如，教育改革是建立在一种消费主义观点之上的，即它把家长看做是判定学校优劣的旁观者，而不是把家长看成是在孩子的漫漫人生道路上的合作教育者，帮助孩子培养在自由、开放和宽容的社会中生活所必需的技能、知识和个人品德。

经济理性主义之所以能够在 20 世纪 80 年代雄居上风，主要是因为我们刚刚经历了那样一段时期，即资本主义和社会主义两种经济制度之间展开了意识形态斗争。集体主义的经济计划和竞争性市场中的分散化商业决策之间的冲突，不可避免地主导着战后的争论，因为整个世界被划分为两个阵营，共产主义阵营和资本主义阵营。并且，主张共产主义以及较为温和的集体主义的意识形态坚持认为，经济基础决定社会秩序。因此，集体主义的反对者别无选择，只好把他们的攻击矛头聚焦于共产主义经济学。但是，有一些自

由的辩护士在力图引导人们注意市场的优点时，忽略了具有历史意义的自由理想。

得益于后见之明，我们现在可以明白，这种对经济学的过分关注使得我们过去的目光发生了偏移，忽略了任何文明都正在面对的一些更深层次的问题。市场创造了更多的经济繁荣，但是“更多的商品”并不能创造出一个健全的社会。

那么，什么是具有历史意义的自由理想？大多数人会大大咧咧地把英国描绘成一种自由社会，但是，当我们说到自由的时候，头脑中立刻呈现出来的是什么呢？当代社会的挑战不再是如何显示市场相对于中央计划的优越性，而是如何深化人们对于市场制度的复杂性的理解。正是这种复杂性不仅使得经济繁荣成为可能，而且造就了人类生活的全面进步，无论是艺术、教育、福利、道德、宗教、社区服务、邻里互助，还是其他东西。而且，同样重要的是，它成就了人类多样性，又同时不危及自由和人民安全。

正如亚当·斯密认识到的，一个社会假如只是建立在互惠互利的基础之上，是有可能紧密结合在一起的。自利并不总是等于自私；达成和谐融洽的协定还有许多空间；具有自私意图的人会发现竞争的铁律势必要把他们的能量纳入到为别人服务的轨道上去。然而，正如亚当·斯密在其名著《道德情操论》中也承认了的一样，上述这些观点只能把我们带到这儿。对于斯密和其他古典自由主义经济学的早期先驱来说，人们在自己的生活当中不仅应当受到自利的驱动，还应当受到义务的鞭策，用斯密的话来说就是“基督徒的义务”。

斯密所高调颂扬的自由，不仅是一种理论，可以很实际地用来解释自利当中存在的社会团结力（social solidarity），而且也是一种理想，可以挑战每一个人的能力，去发现他或她的更好的自我。一如迈克尔·诺瓦克（Michael Novak）所述，自由社会“需要个人付出很大的努力，因为它希望他们获得自由。一个国家的美及其公民对这个国家的爱的根源，就在于自由社会向他

们提出了如此多的要求”。^①

在 20 世纪 80 年代，主导公共决策的思想家们没有用这些术语构想自由。他们倾向于采用芝加哥经济学派的老前辈弗兰克·奈特（Frank Knight）的“冷血姿态”，把一切关于理想或者美德或者崇高动机的类似论调都憎恶地叫做多愁善感。^② 这群无情的、强硬的经济理性主义者常常积极地反对任何有关“社会责任”或“道德义务”的谈话。但是，“社会的”并不必然意味着“政治的”。还有许多公共活动不是政治性的，评判一种自由社会的性质的主要标准之一就是这种社会的自愿性和公共性生活的丰富程度。

对用道德术语表述的政治争论持无情的怀疑态度，也并非全都毫无道理。对道德责任的这种政治化理解，非但不能增进人们对他人的体谅，而且还很可能削弱个人的责任感，而个人责任感是服务精神的真正基石。我们今天面对的挑战，就是要确定一种与自由相符的共同体意识或者社会团结力。竞争性的市场能使可能是自利的、甚至自私的行为变成互惠的结果，但是不会创造社会团结力。根本没有“所谓社会的那些东西”，这被认为是撒切尔夫人的观点。与这个观点相反，现实生活当中确实存在着社会团结力这种东西。但是，这不等同于国家，而是“共同活动”（activity in common）领域，它既是自愿性的，又受着一种为他人服务和为自由奠基其上的社会制度服务的意识所驱动。^③ 无情的经济理性主义者一直满足于市场竞争的协调功能，但是正如亚当·斯密所认识到的，健全的社会需要的不仅仅是协调。自由权（liberty）依恃人们责无旁贷地承担起维系制度、道德和习惯的个人责任，而这些是自由状态（freedom）的基础。

① 迈克尔·诺瓦克：《关于家庭和福利的新共识》，华盛顿：美国企业研究所，1987 年，第 16 页。

② 奈特：《自由社会的痼疾》，载于《自由和改革》，印第安纳波利斯：自由基金会，1982 年，第 463 页。

③ 迈克尔·诺瓦克在《天主教伦理和资本主义精神》（出版于纽约自由出版社 1993 年版）中将这种倾向称为“社会正义”的公共善，这个术语通常意指“分配正义”。

“公社自由主义”(communal liberalism)这种传统不是一种纯粹虚构的乌托邦理想,它是一直延伸进入20世纪以来的那些漫长岁月中的活生生现实。本书的主体内容是通过重新评价到19世纪末为止因公社自由主义传统的影响而涌现出来的社会自愿组织,从而描述这种传统的当今特点。由于社会主义的进军,当时这些公共组织没有获得充分发展就被过早地中止了。要理解一种历史运动的性质,我们不仅必须查阅这场历史运动中思想领袖的著作,而且必须考察这场历史运动中普通公民的行为。因为自由不仅仅是知识分子的理想,而且是普通大众在每天的日常生活当中将其付诸实际行动的指导哲学。再没有什么比互助会(friendly societies)的工作对这种现实做了更好的例证了。在18、19和20世纪早期繁荣涌现,由绝大多数工人参加的那些互助组织,远远超越了其他特点的工人阶级组织的成员关系,比如说工会(the trade union)和合作社(the co-operative societies)。(在1910年,互助会的注册会员达到了660万人;工会的注册会员为250万人;合作社的注册会员为250万人。)^①

互助会之所以格外有意义,还有另外两个原因。第一,关于互助会的记载与现今人们的普遍理解不符,后者认为,尽管一种市场社会毫无疑问是创造繁荣的最佳途径,但是它提供给公民的卫生和福利还不够充分。正如第三章至第十章所述,事实表明历史现实与当代人们普遍相信的福利国家之前的福利传奇恰好相反。

第二,互助会的经验表明,我们过去低估了福利国家所产生的位移效应。例如,撒切尔政府把竞争性招标(competitive tendering)引入国家体系当中,认为这就可以完全消除卫生服务项目的缺陷。但是,这却误解了自由社会的真正特性。竞争性市场是自由的必要条件,但不是充分条件。福利国家不仅

^① 贝弗里奇勋爵:《志愿者行动》,伦敦:艾伦-昂温出版公司1948年版,第92页、第328页;约翰逊:《储蓄与消费:1870—1939年英国工人阶级状况》,牛津:牛津大学出版社印刷所,1985年,第76—77页。

压制了竞争性市场的动力机制，而且压制了那些致力于为具有良好品德的饮食男女提供基础的组织，压制了为理想主义、服务和成就提供出路的组织。因此，我们必须找到新的途径来重新激活“市民社会”，本书最后一章提出了如何复兴市民社会的途径。

部分是为了挂上一个便利的标签，部分是为了与我称之为无情的经济理性主义相对比，我将给我所推崇的各种格言、指导原则、信仰和思想趋向的集合体冠以“市民资本主义”（civic capitalism）的名号。^① 这个术语暗含着对经济事务当中的竞争性市场的支持，同时承认这样一个观点：名副其实的自由社会也是建基于市民义务之上的，亦即为了我们大家的福利而共同承担起个人责任的这种精神气质之上。因此，我们所面临的挑战，是如何最低程度地仰仗政治行动来培育和维持这种相互尊敬的精神气质，目前这个领域正遭到现代政治肤浅的党派之争的严重扭曲。

① 我要感谢迈克尔·诺瓦克使我想到了这个词。

- **导言** 1
- **第一部分 自由之理想** 1
 - 第一章 制度：自由的根本 1
 - 第二章 自由不可或缺的精神气质：个人责任 20
- **第二部分 自由之历史现实** 31
 - 第三章 互助的演变 31
 - 第四章 树立特色的协会 51
 - 第五章 现金补贴和家庭独立性 62
 - 第六章 谁可以入会？ 73
 - 第七章 医疗保健 82
- **第三部分 互助会和国家** 107
 - 第八章 古典自由主义的全盛时期：1834—1911 年 107
 - 第九章 1911 年：国民保险制度和互助遭驱逐 118
 - 第十章 1948 年：根除互助 133
- **第四部分 结论** 149
 - 第十一章 重振市民社会 149