


西方社会建设研究译丛

丛书主编：周晓虹 王小章

# 福利分化

比较社会政策批判导论

[英] 诺尔曼·金斯伯格 著 姚俊 张丽 译

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

西方社会建设研究译丛

丛书主编：周晓虹 王小章

**Divisions of Welfare**  
A Critical Introduction to Comparative Social Policy

# 福利分化

比较社会政策批判导论

[英] 诺尔曼·金斯伯格 著 姚俊 张丽 译

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

福利分化：比较社会政策批判导论 / (英) 金斯伯格著；姚俊，张丽译。—杭州：浙江大学出版社，2010.6

书名原文：Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy

ISBN 978 - 7 - 308 - 07666 - 1

I. ①福… II. ①金…②姚…③张… III. ①社会福利 - 社会政策 - 对比研究 - 瑞典、德国、英国、美国 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 106930 号

### 福利分化：比较社会政策批判导论

[英] 诺尔曼·金斯伯格 著 姚俊 张丽 译

---

策 划 曾建林

责任编辑 赵 琼

文字编辑 张 黎

装帧设计 王小阳

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 北京京鲁创业科贸有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 640mm×960mm 1/16

印 张 16

字 数 237 千

版 印 次 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 308 - 07666 - 1

定 价 38.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

## 总 序

自党的十六大以来，我国逐步形成确立了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体的建设中国特色社会主义的总体布局。在党的十七大报告中，更明确提出了以改善民生为重点的社会建设六大任务。社会建设的根本目标是实现社会和谐，社会和谐是中国特色社会主义的一个本质性属性。因此，作为建设有中国特色社会主义的一个重要方面，作为中国现代化进程中的一项伟大实践，我们的社会建设无疑必须坚持马克思主义、邓小平理论、“三个代表”思想和科学发展观的指导，但与此同时，同样无疑地，也应该借鉴吸取国外，尤其是发达国家社会建设方面的理论成就与实践经验。这是因为：第一，国外，尤其是发达国家，在其现代化的进程中，不仅积累了丰厚的物质文明基础，其社会在经历了多次的激烈振荡和翻天覆地的变化后也基本上趋于平稳；与此相应，在西方社会科学的发展中，围绕着社会团结、社会正义、社会公平、社会和谐等公众议题也建构起了丰富多彩、视角多元的各种与社会建设密切相关的理论和研究成果，这些知识成果作为精神文明的积累和象征是全人类的共同财富之一。第二，我们的社会建设无疑要立足于中国社会现实，要坚持中国特色；如今，我们已置身于一个全球化的时代，在这个时代，无论是社会建设所要应对的问题和风险，还是社会建设所可资利用的资源，乃至社会建设的成果，在一定程度上都具有全球互通性，就此而言，在今天，西方发达国家的那些与社会建设密切相关的理论与经验成果，特别是在当代新的语境中所产生的那些成果，对我们的社会建设实践而言，比以往具有更加直接的可借鉴性。正是基于此种认识，我们决定翻译出版这套译丛。

在选择译丛的书目时，我们有以下几点考虑：

首先，主要选取近期的研究成果，特别是20世纪80年代以来的研究成果；

其次，注重那些与当前我们社会建设实践的具体任务密切相关的研究成果；

再次，注重那些关注社会自我建设、自我发展能力的培育与生长的成果。

愿此译丛能有益于我国社会建设的实践与研究。

是为序。

周晓虹 王小章

2009年6月30日

## 绪言和致谢

这是一部酝酿了很久并建立在我在这个领域十多年教学基础之上的作品。促使我写这本书的初始动机要追溯到1980年我在华威大学给研究生上的比较社会行政这门新课。后来，我很幸运到了南岸大学，并能够继续给研究生上这门题为比较社会政策的课，同时在华威大学很多同事继续教授类似的课程。我非常感谢那段时间出于兴趣选修这门课的学生，我从他们那里也获得了很多有益的启发。同时，我也要感谢这两所大学的同事们，以及校外评审专家们，他们给这门课程提出了很多建设性的批评和建议。这本书的主体内容是在三个公休假期中完成的，即1982年在华威大学的两个假期以及1990年在南岸大学的一个假期。我非常感谢这两所学校给予我这样的假期以便我完成这部作品。

我还要感谢托马斯考勒姆早教中心的简·威廉姆斯和彼特·莫斯提供的关于托儿所日托班的大量信息和资源。特别要感谢朱蒂·奥尔索、艾维塔·布莱、米克·卡朋特、鲍勃·邓肯、米里亚姆·戴维、派特·莱德利、菲尔·李、苏珊·朗斯代尔、劳伦斯·马洛、纳什·沙、大卫·泰勒、希瑟·韦克菲尔德和菲奥纳·威廉姆斯。他们在我准备写作本书的过程中提出了意见和支持。最后要感谢本书的出版人克伦·菲利普和三位匿名审稿人，他们提出了富有创意的和有建设性的意见和批评。

本书的主要章节都是针对某一个国家的个案研究，这些是在1990年夏天写的。后来，瑞典申请加入了欧共体，联邦德国吸纳了民主德国的五个州。我也根据这些变化作了相应的更新。但不可避

2

免的问题是不同国家的社会政策分析通常因为一些逻辑困难而建立在若干年数据欠缺的基础之上。除了我本人的局限之外，历史也不是一成不变的，而且比较政策分析仍然处于刚刚起步的阶段。

诺尔曼·金斯伯格

于布尔克利

# 目 录

- 第一章 分析与比较福利国家 / 1
  - 社会政策的影响 / 2
  - 社会政策的起源 / 8
  - 社会政策的内容 / 10
  - 方法论问题 / 14
  - 比较福利国家 / 19
  - 全书概要与构成 / 30
  
- 第二章 瑞典：社会民主主义福利国家 / 32
  - 意识形态与福利支出 / 33
  - 收入支持政策及其结果 / 37
  - 少数民族与福利国家 / 49
  - 女性与家庭政策 / 52
  - 医疗保健制度 / 64
  - 结论 / 71
  
- 第三章 德国：社会市场经济福利国家 / 73
  - 意识形态与福利支出 / 74
  - 收入支持政策及其结果 / 77
  - 少数民族与福利国家 / 87
  - 女性与家庭政策 / 92
  - 医疗保健制度 / 98
  - 结论 / 104
  
- 第四章 美国：法人市场经济福利国家 / 107
  - 意识形态与福利支出 / 109
  - 收入支持政策及其结果 / 112
  - 种族不平等、种族主义与福利国家 / 124
  - 女性与家庭政策 / 128
  - 医疗保健制度 / 139



第五章	英国：自由集体主义福利国家 / 152
	意识形态与福利支出 / 154
	种族不平等、种族主义与福利国家 / 174
	女性与家庭政策 / 179
	医疗保健制度 / 193
	结论 / 205
第六章	福利分化：过去、现在与将来 / 210
	统计附录 / 214
	参考文献 / 224
	索引 / 241
	缩写列表 / 247

## 第一章 分析与比较福利国家

本书主要就四个福利国家对现代社会政策提出批判性的评价。<sup>1</sup> 各章节对每一个福利国家的研究都侧重于有关社会政策的实际数据，这些数据大多是官方统计数据，但在研究方法上决不仅仅是对数据的简单呈现。在数据选择与呈现上，为了尽可能地展现西方社会特别是与阶层、种族和性别分化有关的社会政策的起源、目标和结果方面的批判性议题，我们尽量摒除明显的偏见。毋庸赘言，提出一些批判性问题是很容易的，但是在现有数据基础上回答这些问题是相当困难的。读者对可能存在的过度解释甚至捏造数据的相关例子一直持有戒备心理。在这一章，为了对本书其他部分所用的方法作出解释，我们将检视政策研究中提到的有关方法论的、概念性的以及理论性的议题。

社会政策和福利国家基本是同义词。它们通常被用来描述政府在个人和家庭的收入、医疗保健、住房、教育培训以及个人照顾服务方面的举措。政府举措不但包括物质和服务上的直接供给，还涵盖了包括减税在内的各种有关个人福利的规定和津贴。后者包括雇主提供的职业福利，以及由营利性机构、慈善机构、工会、社区、宗教和其他自愿组织提供的福利，也包括由家庭成员、朋友和邻居非正式提供的福利。很明显，社会政策的边界已经延伸到了传统意义上经济政策（比如就业、工业、货币和财政政策）和社会政策（比如移民、法律效力、工业关系和刑罚政策）所关注的问题上。政策的概念至少在两个方面得到了有力拓展。首先，它必须覆盖非政府组织和地方政府这样的代理机构的行为，它们以政府和立法者自居并声称为社会政策负责。专业的地方行政政府经常在定义政策是什么的时候混淆视听。其次，社会政策概念还应当包括政府

2 及其代理机构在相关社会问题上没有作为的领域。因此，当政府的不作为或不决策作为一种应对反对者压力的持久性行动时，它就变成了一种政策。（Heidenheimer et al., 1990: 5）这种现象在家庭政策等领域特别明显，比如政府支持家庭的隐私性，但同时它又不可避免地在很多方面介入到家庭生活中。

无论从什么价值角度来实施社会政策，也不管其边界是如何界定的，社会政策的研究都包括了对其三项基本内容的分析，即政策的缘起、构成和影响，或者如海登海默等人（1990: 3）提出的“如何、为何以及效果……政府追求作为与不作为的详细过程”。从激进的和批判性视角来看，政策分析应当努力做到对三项基本内容的分析，但是，在事实上做到这一点很难。关注政策缘起的目的在于理解政策变动的过程，同时也是为了从更加激进的视角来理解如何改变政策。为了了解政策的内容，批判性地看待政策目标与功能背后的东西是十分必要的。除此之外，根据阶层、种族、性别等批评性变量来审视政策的影响和结果也是必不可少的，而不是将政策的成功实施和良性意图都看做是理所当然的。因此，我们首先来讨论社会政策的影响，紧接着简要讨论一下社会政策的起源与内容。

## 社会政策的影响

2 无论是福利国家的支持者还是反对者都主张，福利国家的目的之一就是弥补根本性的社会分化和减少社会不平等。这也是福利国家思想的本质，但最终目的的达成并不是一蹴而就的。事实上，有显著的证据表明福利国家将阶层、性别和种族分化与不平等制度化。当然如果没有福利国家，在很多领域存在的阶层、性别和种族的分化与不平等的程度将更加严重。福利国家在减少或加剧社会不平等与分化上的矛盾性是本书的核心议题。首先，我们假设在美国、德国、瑞典和英国，福利国家是在男权制和种族制结构的资本主义（Williams, 1989: xiv）背景下运行起来的。当然也存在许多其他重要的社会分化，福利国家对其具有关键性作用，同时围绕着这些福利需求，社会运动被广泛动员起来。这些社会分化包括由年龄、生理、智力、性取向、宗教皈依和民族认同等造成的分化。工

福利分化

业社会中的这些分化与阶层、种族和性别上的分化一样普遍。阶层、种族和性别变量的选择主要是由当代福利国家的政治学以及社会科学方面的数据所决定的，他们所反映的是政治在这些分化当中往往扮演着关键性角色。因此，我们在这里假定福利的三个核心社会分化是阶层、种族和性别分化。当然，有必要简单回归一下这三个概念的内涵。

### 阶层与福利的阶层分化

在资本主义社会，绝大多数人的现有和未来的福利首先取决于 3 出卖劳动力获得工资报酬。这种依赖性在一个工人或农业工人身上体现得很明显，但在他们的家人身上表现得不那么明显。工资被用来购买满足生活福利的必需品。劳动力被雇主或投资方所购买，而工人阶级则很难有效地控制投资方。通过政党政治、工会组织以及其他多种阶级斗争形式，同时通过由管制和税收来管理资本的国家，工人阶级在工作领域能够经常性的对资本施以正式和非正式的影响。资本存在的唯一目的在于获利并且在残酷的资本主义竞争中存活下来。因此为了获得一个公平的竞争标准，由国家对资本施以法律和行政管理是必须的。现代资本也要求国家确保工人阶级的教育、健康和福利水平以适应其劳动要求。除此之外，资本还要求工人阶级必须适应其规范的有薪雇用模式。福利国家也是资本对劳动力再生产要求的结果。工人阶级为争取福利而进行的斗争和资本对劳动力再生产提出的要求一起促成了福利国家的产生。福利国家概念不仅包括由公共机构所提供的直接性福利收益和服务，也包括由职业机构、营利性机构、志愿组织、慈善组织、非正式组织以及其他形式的个人福利所提供的津贴和服务。

资本主义经济不可避免地会经历利润增长和膨胀的繁荣期与利润下降和不景气的衰退期。很显然，在资本主义经济繁荣时期，福利国家会变得更为稳固，因为资本总是在那些福利服务的领域为利润寻找新的空间。在某些情况下，这对福利国家的部分私有化形成压力。事实上，无论一国经济状况如何，资本主义制度下的福利国家从来没有完全安全和稳定过。特别是经历经济衰退和大规模失业时，同时也是工人阶级的福利需求最为紧迫的时候，投资方往往会

4 寻求削减福利国家开支。当然在这一时期，投资方也会支持运用社会福利来减少工人阶级对资本主义的不满情绪。

这些有关投资方为利润和公平竞争而斗争以及工人阶级为更好的生活条件而斗争的马克思主义阶级分析式的假设，在福利国家的形成过程中扮演了至关重要的角色。但是人们也很快发现这一分析方法存在局限性和不足，比如当它被运用到分析工人阶级内部由于收入、技能、雇用形式、社会地位、种族、宗教、性别、地区等导致的社会学和政治意义上的分化时。

为了对福利国家的影响作出更加精确的阶级分析，通常要使用职业社会阶层这一更加中性化的韦伯式概念，并且要运用能够根据社会阶层分析方法作出解释的有关收入分化和贫困方面的数据。在英国、瑞典和德国，官方统计人员和社会学家就职业分化进行分层研究已经很多年了，但问题在于他们通常受不同研究基础的限制。在美国，没有一个被广为接受的关于职业社会地位的定义，因此，种族被广泛应用为社会分层的一个核心变量。职业社会分类使用技能、身份以及收入来源等标准。通常韦伯意义上的工人阶层等同于体力劳动者和地位较低的白领工人，而那些在经理职位和专业岗位上工作的人则被看做是中产阶级。当家庭也用这种方法进行分层时，一般会把家庭中当家人（通常是男性）的职业分层，毫无疑问这种分层方法具有明显的性别偏见。

4 至少在自由民主主义思想看来，当代福利国家的目标就是要缓和中产阶级与上文所定义的工人阶级之间的福利不平等。然而，福利国家在减少这种不平等的程度上存在很大差异。事实上，中产阶级处处广泛受益于福利国家，并且当他们的利益受到损害时能够很好地从政治上捍卫他们的利益。至少在战后经济发展的黄金时代，资本主义制度下的福利国家对福利的社会阶层分布的全部影响都已经趋于稳定，并且强化了阶层结构。然而，福利国家的瓦解将更加不可避免地加深社会阶层间的不平等。

#### “种族”与福利的种族分化

资本主义建立在殖民主义和奴隶制基础之上，并以当代帝国主义继续掠夺和统治第三世界国家的方式长期存在。移民工人和他们

的后代以及奴隶的后代都因为种族化过程而在西方社会或多或少地被内部殖民。这一过程要比资本主义更为悠久，正如反犹太主义那样，我们不能完全从奴隶制、殖民主义和现代资本权力来理解和解释这一过程。然而资本的国内利益是与这些过程相一致的，特别是当他们需要从贫穷的前殖民地社会以及其他从前奴役过的人群中招募廉价的移民劳动力的时候。殖民主义和当代帝国主义所推崇的种族优越论观点也导致了工人阶层中的种族分化，当然这也降低了以下这种可能性，即工人阶层团结起来作为一种集体力量推动资本主义制度的改革与转变。

本文所提到的“种族”概念是被当做一个政治和社会学类别来使用的，其含义需要在特定的历史和政治语境中理解，因此其含义也容易发生变化。种族差异不是一个持续不变的客观现象。真正的生物学差异经常声称构成了种族差异，但事实上并非如此，换句话说，“种族”在社会和政治意义上被重构着，并且西方社会为了固化和维持作为资本主义发展标志的各种形式的“种族化”，在相关意识形态上做了详尽的准备。争论的焦点在于那些决定“种族”胜出的决定因素以及这些因素持续或消亡的条件。(Gilroy, 1987: 38 - 39)

因此，在现有的福利国家中，不同的人群给出了明显的种族划分，比如在美国有非裔和西班牙裔，在英国亚裔和加勒比裔黑人，在德国有土耳其裔和其他南欧裔。美国是世界上唯一一个在种族与福利需求及供给上充分搜集统计数据的国家，但本书中也有不少对英国和德国有用的数据。

社会民主主义的福利国家通常都声称要消除种族不平等以及社会控制中的种族因素。然而以此为目标的系列政策只是在一些反种族主义运动已经产生一定现实压力的国家得到执行，比如美国和英国。少数族裔的生活经验以及社会学研究结果表明种族主义过程深深嵌入到现代福利国家当中。这些过程不能仅仅根据立法上明显的种族主义（比如移民政策）和行政执行过程中公开的主观种族主义作出解释。也不能从上文所提到的关于资本的结构性和社会经济性要求中得到满意的解释。制度种族主义这个词可以用来识别福利国家中那些导致少数族裔获得不公正对待的政策和管理过程。制度种族主义表现为以下几种形式，如怠慢少数族裔顾客，忽略少数族裔

- 6 的特别福利需要或者忽视这些需要的正当性，在大的社区内包庇明显的种族主义行为。当前社会政策对种族不平等的影响因不同的福利国家而各异，但在所有的福利国家，社会福利在消除种族不平等和制度种族主义的同时又强化了它们。

### 男权制与性别分化

男权制简单来说就是男性占统治地位或者说女性处于被统治地位。以下是被广泛引用的关于男权制的定义，丹尼尔顿（1987：95）是这样解释的：

- 6 基于男性占统治地位的普遍性事实，大家都赞成构建一个一般性概念来描述这一现象。男权制的概念暗示着男性的统治地位既不是资本主义社会的结果，也不是封建主义的遗留，而是其自身的独立结构。

在工业社会由男权导致的性别分化是个人福利的基础特征。福利国家无论是强化男性的优势位置还是在女权运动的压力下一定程度改变这种优势位置都扮演着重要角色。通常来说资本主义社会自济贫法出台以来，围绕着家庭薪水以及家庭中劳动力的男权分化等概念的社会政策得以建立起来。在这种模式中，已婚的男性养家者获得一份家庭薪水，这份薪水必须满足其家眷的物质和其他福利需要，这里的家眷包括在家照顾孩子的全职太太和其他家庭成员。济贫法和均值检验辅助系统已经对那些过于偏离普通标准的家庭给与救助以减轻其负担。男性主导的劳工运动实现了缴费式的社会保险，通过社会保险能够为病人、老人、失业者以及寡妇提供一份替代性家庭薪水以使他们免于沦落到接受贫困救济。

家庭薪水模式是男权制的，因为它把财务上的女性完全推向了依附位置，这又强化了男性在家庭中绝对的个人经济权力，并且被无处不在的男权文化进一步强化。事实上，男人的收入不足以支撑家庭，对福利国家来说这也引起了工人阶层男性和女性的压力。令人啼笑皆非的是，家庭薪水的不确定性可能加深了人们的家庭薪水意识，而这对于工人阶层和中产阶级来说意味着稳定和一定的社会

建立在家庭薪水模式基础上的男权社会保险构成了一系列改革的基石，比如美国的新政福利改革、瑞典在20世纪30年代进行的社会民主主义福利改革、英国在20世纪40年代进行的贝弗里奇福利改革和德国在20世纪50年代进行的阿登纳福利改革。家庭薪水导致的物质匮乏以及单身母亲的贫困鼓励着工人阶层妇女寻找有薪工作，同时也将妇女推到了争取福利国家斗争的最前沿。争取生育权、安全的节育权，为母亲特别是单身母亲争取适当的权益等，与过去一样对处于世纪之交的女权主义者来说同样重要。

战后福利国家的发展是伴随着以下两个过程进行的，一是女性就业特别是在福利国家就业的大幅增长，二是单身母亲家庭的大幅增长。这在一定程度上也导致女性在经济上不再依靠作为养家人的男性，而更多的转向依靠工作、收入以及作为服务提供者的国家。在福利国家背景下，男权在一定程度上转变了形式，具体表现在越来越多的女性承担着双重负担，即她们既要在家里从事无偿的家务劳动又只能在劳动力市场上从事低报酬的工作。因此可以说福利国家的发展为男权的现代重构发挥着关键作用。

随着游离在男权家庭之外的贫困单身母亲和老年女性的增长，<sup>7</sup>在过去的几十年中“贫困的女性化”概念不断被提出来。这可能折射出这样一个过程，即与早期相比，女性的贫困问题越来越少地被掩盖在男权制家庭内部。游离在男权家庭之外的贫困单身母亲和老年女性日益增长的贫困问题反映出建立在男权制家庭模式之上的福利制度的不足。当然男权导向的性别分化不是通过意识形态以及有关女性收入的相关政策来强化的，而是通过很多因素维持的，比如，阻碍她们控制自己的财产，纵容男性暴力，福利国家在减轻女性照顾老人和小孩负担方面的不作为。女性极力抗争在社会政策上表现出的传统与现代男权主义并存的局面。

因此，在本书中，通过女性对独立收入、合理堕胎、反对滥用抗生素以及儿童日托等权益的抗争，可以清晰地看到福利国家在性别分化以及男权制上的政策冲突。由于广泛使用的官方统计数据是把家庭当做一个整体看待并且统计“养家人”概念，因此很少能见到有关福利性别分化与不平等的有效数据。诸如日托和堕胎等福利



8 重要基础部分的数据也并非在相互比较的基础上获得。因此，来自现代女权主义运动的推力为批判政策分析提供了越来越多有用的信息资源。

## 社会政策的起源

分析政策的起源需要我们分析政治与社会的影响、团体的压力，这些因素推动政府制定政策。主流政策分析在福利国家如何产生以及社会政策如何形成这两方面形成了多种学院派思想。以下作一个简要介绍：

- 议会政党政治，无论左翼还是右翼，如同直流电压一样都受到利益群体和压力群体的影响（政党多元主义）
- 政府、资方、劳工组织以及医生协会等团体之间的合作协商（合作多元主义）
- 政府自身在形成国民服务以及其他公共管理结构与传统方面的制度化能力（国家能力）
- 由工会运动推动的阶级斗争以及代表工人阶级利益的左翼政党（新马克思主义或社会主义）

8 在接下来几章的政策分析中，我们引用和指涉的是那些适用于特定国家和政策背景的社会政策的主流传统。除了新马克思主义模式，这些主流思想都倾向于将政策描述成是由“上层”管理组织及其管理者决定的。根据一些解释，诸如俾斯麦、贝弗里奇、汉森、罗斯福、肯尼迪、撒切尔等政治家是政策变革的核心发起者。

激进主义者本能地倾向于强调政策变革是来自“下层”社会压力的结果。一种常见的说法是，压力团体和利益团体的影响主要来自于更为激进的社会运动、自发性活动以及偶发的煽动性暴动。过去几十年中的女权运动、民权运动、福利权运动以及反种族主义运动对本书中讨论的政策领域产生了深远的影响。

对美国来说，关于政策变革最值得一提的分析是由皮文和克洛（1971，1977）完成的。他们认为美国穷人（尤其是20世纪30年

福利分化