

祁亚辉 著

# 福利国家的 制度分析

An Institutional Analysis  
of Welfare States

—— 全球化背景下福利国家的  
改革与选择

南方出版社

海南省哲学社会科学基金(2005)资助课题

# 福利国家的制度分析

——全球化背景下福利国家的改革与选择

祁亚辉 著

南方出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

福利国家的制度分析:全球化背景下福利国家的改革  
与选择/祁亚辉著. —海口: 南方出版社, 2006. 11

ISBN 7-80660-993-8

I. 福... II. 祁... III. 福利国家—福利制度—研  
究—世界 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 127175 号

福利国家的制度分析

——全球化背景下福利国家的改革与选择

祁亚辉 著

---

责任编辑	张俭雄
出版发行	南方出版社
邮政编码	570203
社 址	海南省海口市海府一横路 19 号华宇大厦 12 楼
电 话	(0898) 65371546 传真:(0898) 65371264
印 刷	海口景鑫达印刷包装装潢有限公司
开 本	889×1194 1/32
印 张	13.75
字 数	350 千字
印 数	0001-5000 册
版 次	2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-80660-993-8/C·10
定 价	28.60 元

---

如发现印刷质量问题,请与承印厂联系调换。

# 序

福利国家的理论与政策是二战以来西方国家社会科学诸多学科密切关注而且影响深远的重大理论问题，可以说经济学、社会学、政治学、历史学的众多学者都积极投身于这一课题的研究，涌现出浩如烟海的研究文献，在不同时期、不同学科都产生了一些颇具影响力的学者和研究成果。随着人口老龄化、经济全球化趋势的加速发展，社会转型步伐的加快，国际社会保障改革的不断升温，福利国家研究在 21 世纪再度成为学术界关注的热点问题。如果说，福利国家的类型与模式选择、福利国家的财务危机、福利国家的经济效应等曾经在不同时期构成研究的热点，那么，在当今世界政治、经济、社会、文化发展的新环境下，福利国家作为民族国家制度背景下的制度安排又将出现何种新变化？福利国家能否全球化？而在区域政治、经济、文化一体化的国际组织新秩序的格局中，如何有效处理和协调政府与市场在福利保障制度中的关系这一核心命题？如何体现新时代福利国家的制度基础及变化轨迹？尤其是在新自由主义经济思潮影响很大的时代，强调市场机制无所不能的驱动力，并将通过市场机制实现福利保障绩效最大化视为新一轮福利国家改革的重要目标，福利国家向何处去，再度成为争论的焦点之一。国际组织，区域性组织、政府、市场及个人在福利制度的定位及其重要作用，构成当前学术研究的一个前沿及热点课题，引起普遍的关注。

进入新世纪以来，东亚福利模式开始受到越来越多国家学者

的关注,区别于欧洲福利国家制度演化路径及特征,东亚福利模式的兴起促使人们高度关注制度文化因素及其在福利国家、福利模式形式演化及发展进程中的重要作用。由于东亚独特的制度文化环境,使福利模式的制度变迁呈现出区别于欧美模式的文化差异性方面尤为凸显。这趋势的演化,一方面有利于长期在西方文化环境下的学者以一种更客观的分析视角反思东亚福利模式的独特制度文化特征,进而促使其从比较制度分析的框架中,更清晰地反思既有福利国家类型及制度框架的特征,比以往仅仅立足欧美传统的分析思路所得启示更大;另一方面,通过比较制度分析的框架和方法,也使非西方国家学者在研究福利国家经验教训时,避免生搬硬套和仅注重保障机制的简单移植,对隐蔽其后的若干制度文化约束习俗、民族集体无意识的长期历史积淀,给于更多的关注。显而易见,一国福利制度构建的制度基因和制度内核通常与若干非正式制度联系更为密切。如果正式制度安排没有很好植根于非正式制度约束的基础上,或其发展路径与其差异甚大,那么,正式制度构建的大厦则可能缺乏长期可持续发展的坚实制度基础,这是福利国家制度分析尤需研究的重要理论问题。

祁亚辉博士的新著《福利国家的制度分析》运用制度分析方法及跨学科研究方法,对全球化背景下福利国家的改革与选择进行了系统深入的探索,选题具有重要的理论价值和政策意义。国内关于福利国家的系统研究,尤其是立足于制度分析框架进行探索,还较为少见,也有相当的难度。作者知难而进,锐意创新,在研读大量国内外研究文献基础上,基于制度分析的新方法对福利国家的制度安排、运行机制、危机根源及发展趋势等诸多方面进行了系统深入的分析,提供了较有新意的思路和观点,如提出考察福利国家制度模式的新思路并据此进一步概括出福利国家制度安排的五种模式;作者揭示了导致福利国家发生危机的根源性原因,在于福利国家及其所依赖的经济增长和社会进步日渐失去原动力。作者强调

福利国家改革的根本出路在于,重新确立福利国家制度安排中政府与市场的重要关联及其内在协调,强调确立新的经济增长和社会进步的基点与目标的视角分析福利国家未来的发展走势,体现了作者对这一问题的独立探索精神,值得充分肯定。本书在结构布局及分析思路上较有特色,既注重从系统的、整体的、动态发展的分析思路,又注重从制度文化的比较视域,去透视和把握福利国家制度演化进程的内在制度文化约束,超越了单纯从某一学科,某一专业分析的局限。学术创新的关键要素之一,在于研究方法和分析视角具有某种创新性,这样更有助于揭示福利国家制度安排及路径依赖的深层动因。作者强调,一国福利保障和福利供给制度的建设与发展,改革与完善,它所形成的模式特征,无不与其固有的历史文化传统存在着内在的必然联系,这一分析结论对我们深入研究具有中国独特制度文化特征的社会保障制度无疑具有重要的启示。

关于福利国家的研究在国外可以说是汗牛充栋,而国内这方面的系统研究似乎还较少,应该说,这是祁亚辉博士的一个贡献。相信祁亚辉博士的新著能够对国内福利国家的学术研究具有积极的促进作用,也有助于为政府相关部门制定社会保障改革政策提供有益的参考和启示。

福利国家研究是全球化背景下各国高度关注的重大课题,一些国家组织了阵容庞大的跨学科创新团队进行集体攻关,具有广阔的发展前景。衷心祝愿他在工作中不断进取,取得新成就。是为序。

林 义

2006年6月12日于光华园敬一斋



## 内 容 摘 要

福利国家是欧美工业化国家自 20 世纪下半叶以来,大力推行社会政策的结晶,是其福利保障与福利供给制度变迁的高级阶段和最新形态。福利国家作为一种显性制度安排,其核心概念是关于国家职能倾斜于为全体国民提供福利保障和福利供给的质的规定性。这就是,确保全社会的福利保障和福利供给已经成为国家(主要表现为中央政府)的基本职能之一;国家(特别是中央政府)在全社会的福利保障、福利供给、福利管理、福利调控等方面发挥主导作用,承担主要责任,扮演主要(甚至是唯一)责任主体角色。国家职能的这个定位,不仅源自社会的期待和执政党的执政纲领,而且来自国家宪法和法律的明确规定。

从理论来源看,福利国家源自西方福利经济学的理论思辨和政策主张,源自凯恩斯主义关于政府干预经济和社会生活的反传统思潮。从制度形态发展的历史进程看,英国的《济贫法》和德国的《社会保险法》为福利国家的建设与选择提供了两种制度原型。从社会经济基础看,福利国家奠基于战后西方国家经济高速增长之上。从制度模式看,福利国家的不同模式特征主要体现在福利保障水平的高低、福利制度覆盖面的大小,以及政府和市场在福利资源配置中地位和作用的不同。从政治条件看,福利国家有赖于民族国家主权的完整和疆界的清晰。从制度根源看,福利国家依赖于该国所固有的历史传统、社会结构、文化积淀、民族习俗、思维习惯、心理特征等隐性制度因素。



福利国家首先出现在欧洲,有其深厚的历史文化背景、深刻的社会变迁原因和紧迫的政治需要。从二战结束到 70 年代初,欧美福利国家的发展曾走过了一段“黄金时代”。然而 70 年代中期以后,各福利国家先后出现了种种困难和危机,其中最直接、最突出的是福利保障与福利供给体系出现的财政收支危机。但是,福利国家危机的深层次原因是什么?福利国家的制度安排是否存在内在的冲突与矛盾?与其所依赖的社会历史文化传统等隐性制度是否存在冲突与矛盾?当全球化进程加速以后,福利国家面临着怎样的新挑战?这些挑战对福利国家危机将产生怎样的影响?毫无疑问,回答这些问题对于福利国家的改革以求摆脱危机是十分紧迫的,对于福利国家理论研究的深化和发展是十分必要的,对于中国改革与完善社会保障制度所具有的借鉴和启示作用是十分重要的。正是基于对上述社会历史进程和时代脉搏的把握,基于理论发展和改革实践的需要,笔者确立了《福利国家的制度分析——全球化背景下福利国家的改革与选择》选题。

笔者运用制度分析方法,采用跨学科、跨文化视角,以全球化为切入点,以各主要福利国家为比较分析案例,对福利国家的制度安排、运行机制、政策工具、危机根源、改革措施、选择方向等问题展开研究。通过界定基础概念,提炼主题论点,构建分析框架,论著获得了一些重要的理论创新点:

——对福利国家概念进行新的界定,并比较研究与“福利国家”相关、相近、相似概念的内涵和外延,及其使用语境。

——从理论发展脉络和制度变迁路径两个方面,对福利国家的理论来源和制度来源作了全面分析和系统归纳,试图以此阐明福利国家从何而来的问题。

——提出考察福利国家制度模式的新维度:(1)从纵向上看福利国家所提供的福利保障和福利供给水平的高低。保障给付水平越高,则福利国家的特征越显著;(2)从横向上看福利国家所提供

的对国民覆盖面的大小。覆盖面越大,则福利国家的特征越显著;(3)从福利资源分配机制看,在福利国家的制度安排中,是国家还是市场占据了主导地位,起到了主要作用。如果国家在福利资源分配机制中占主导地位,其所起作用越大,则福利国家的特征越显著。依据上述三个新维度,论著把各主要福利国家的制度安排划分为五种模式(详见第三章第二节)。

——全面分析导致福利国家发生危机的种种原因。从外部因素看,是由于经济增长陷于“滞胀”或低速增长,人口结构老龄化以及全球化进程的加速;从内在因素看,是由于福利国家制度安排存在的缺陷以及制度设计所依据的价值选择出现偏失等问题的积累;更为重要的根源性原因是,福利国家制度安排的内在冲突和实施福利保障与供给的“过度”,导致社会政策与经济政策的失衡,导致市场机制的扭曲,最终导致整个国家正在失去经济增长和社会进步的原动力!

——提出全球化对民族国家主权和疆界的挑战,必将导致对福利国家存在和运行所依赖的政制基础(The Base of Political System)的削弱,从而加深福利国家危机。

——提出福利国家改革的根本出路在于重新确立福利国家制度安排的二重性:保障性与激励性,找回经济增长和社会进步的原动力;在于重新确立新的经济增长和社会进步的基点和目标。论著试图以此阐明福利国家向何处去的问题。

——提出研究福利国家改革的经验教训对于中国改革与完善社会保障制度所具有的启示:(1)应当把我国社会保障制度的改革与完善,放到经济全球化进程不断加速的时代背景下加以考察,以中国特定的社会历史文化传统为依托,找准参照系和着力点;(2)建设福利制度是经济发展和社会进步到一定阶段的必然选择,经济发展阶段和发展水平是决定福利保障水平和保障方式的主要因素,“过度”的福利计划会导致福利保障制度走向其基本原则与价

值取向初衷的反面；(3)改革与完善我国社会保障制度应当从实际出发,使社会政策与经济政策相协调,使我国社会保障制度保持必要的灵活性、弹性和适应性,使福利制度的保障功能与激励功能相辅相成。

——提出中国改革与完善社会保障制度的选择方向应当是：建设一个多样化、多层次、以个人账户为基础、突出家庭和社区的作用、覆盖全社会的保障体系。论著试图以此阐明我们该怎么办的问题。

笔者强调,运用制度分析方法对于福利国家的理论研究具有十分重要的方法论意义。这是因为,福利国家本就是一种典型的显性制度安排,因此研究福利国家的制度来源、制度特点及其运行机制,研究福利国家在全球化时代所面临的种种危机及其改革选择,制度分析方法应当是一种基本的和主要的研究方法,运用制度分析应当是一种必须的和必要的“选择”。论著通过对英国、德国、瑞典、美国、日本等福利国家案例的比较制度分析,揭示一国福利保障和福利供给制度的建设与发展、改革与完善,它所形成的模式特征,无不与其固有的历史传统、社会结构、文化积淀、民族习俗、思维习惯、心理特征等等因素,存在着明显的无法割裂的内在关联。只有通过对福利国家制度安排背后的更深层次的历史文化背景和社会心理习惯的透视与分析,才能够更深刻更准确地分析与把握各福利国家制度模式的不同特征。

全书共分八章。其大致结构体系是：

第一章《导论：研究的方法与视角》 阐述论著选题的重要意义,论著展开研究所采用的研究方法和研究视角,以及全书所形成的逻辑体系与分析架构。

第二章《理论与制度：福利国家的来源》 研究福利国家的理论来源和制度来源。从福利国家的理论分析入手,把前人关于福利、福利经济学、福利国家的相关理论成果加以梳理,在此基础上

作出新的阐述,并提出笔者关于福利国家的新界定,揭示福利国家的理论来源和制度来源。

第三章《历史与比较:福利国家的纵向与横向考察》 研究福利国家发展过程和不同制度模式特征。对福利国家的产生、发展、完善、危机、改革等过程加以历史维度的考察,论证提出考察福利国家制度模式的新维度和新方法,并对福利国家制度模式作出新的界定。

第四章《政策与文化:福利政策的制度根源》 研究福利国家的社会政策机制。运用制度分析方法,以英国、德国、瑞典、美国、日本等主要福利国家为典型,阐释其设计福利制度的历史社会文化依据。

第五章《制度与危机:福利国家的制度设计》 研究福利国家的制度设计特点和制度运行危机。以制度分析为支撑,比较研究主要福利国家制度安排和政策选择的不同特点,以及在 20 世纪 70 年代后期以来所面临的诸如财政危机、运行危机和制度危机。

第六章《全球化:福利国家的时代挑战》 研究全球化对福利国家提出的新挑战。定性分析全球化的理论基础与经济技术基础,全球化的功能作用与影响;探讨全球化对民族国家主权及其疆界提出的种种挑战,以及这些挑战所导致的对福利国家政制基础的削弱。

第七章《改革与选择:实施改革的福利国家》 研究在全球化背景下福利国家进行的改革与选择。提出改革社会政策机制,把“钟摆机制”改变为“光谱选择”;阐述福利国家改革的具体方式,包括对福利国家的数量调节、结构调整直至制度改革等;论证福利国家改革的根本出路在于,重新确定福利保障和福利供给制度安排的“二重性”——保障性和激励性,从而为经济发展和社会进步找到原动力;在于重新确立经济增长和社会进步的基点与目标,这就是:实现人性的回归,促进人的全面发展。

第八章《借鉴与启示:建设有中国特色的社会保障制度》 研究福利国家改革与选择的经验教训对于中国改革和完善社会保障体系的借鉴意义。从制度分析的观点出发,将中国社会保障制度的改革与完善置于全球化的时代背景之中,研究中国特定的历史文化传统精神;以此为基点,以西方福利国家改革与选择的经验教训为参照,提出完善中国社会保障制度应当选择的目标模式是:多样化、多层次,以个人账户为基础,突出家庭和社区的作用,覆盖全社会的保障体系。

关键词:福利国家 制度分析 全球化 中国 社会保障 改革

# Abstract

A welfare state, the result of the social policies energetically pursued by European and American industrialized countries since the later half of the 20th century, is an advanced phase and the latest form in the change of the welfare guarantee and welfare supply system. The core concept in a welfare state as a recognized system is the qualitative measurement of the importance that the state capacity attaches to the welfare guarantee and the welfare supply, i.e., to ensure that the welfare guarantee and the welfare supply of the whole society has already been one of the basic capacities of the state (mainly referring to the central government); and the state (especially the central government) dominates, shoulders the main responsibility for and plays a leading, or even a unique, role in the welfare guarantee, welfare supply, welfare management, welfare arrangement, etc. This orientation of state capacity stems not only from the expectation from the society and the political programs by the ruling party but also from the clear definition in the Constitution and the laws.

Theoretically speaking, the concept of a welfare state originates from the theoretic reasoning and political opinions of western welfare economics as well as from Keynesian anti-traditional ideological trend of intervention in the economy and the social life by the government. Viewed from the historical development of the social

forms, *The Poor Law* in Britain and *The Social Insurance Act* in Germany have provided two archetypes for the construction and choice of the welfare state system. Judged from the social economic foundation, the welfare state is built on the basis of the rapid economic growth of western countries since World War II. And in terms of the system pattern, different models of the welfare states are mainly characterized by the level of the welfare guarantee, the scale of welfare system coverage, and roles and functions of the government and the market in distributing the welfare resources. In terms of political conditions, the welfare state is dependent on a nation's state sovereign integrity and the clarity of its borderlines. In the perspective of the systematical origin, the welfare state relies on some implicit institutional factors such as its intrinsic historical traditions, social structure, cultural accumulation, national customs, the way of thinking, psychological characteristics, etc.

The initial emergence of the welfare state in Europe results from the profound historical and cultural background, radically social shifts, and the urgent political demand in Europe. The development of welfare states in American and European countries had experienced a period of "*Golden Age*" from the end of World War II to the early 1970s. However, successive difficulties and crises have appeared in various ways since the mid-1970s in those welfare states, with the financial crisis in revenue and expenditure of the social security system being the most direct and obvious one. Then, what are the deepest reasons for these crises happening in welfare states? Are there any internal conflicts and contradictions in the institutional arrangement of welfare states? Is it in conflict with those implicit systems they rely on, such as the social, historical

and cultural traditions? What new challenges will arise with the acceleration of globalization? How will these challenges affect the crises in welfare states? There is no doubt that to get answers to these questions is not only urgent for those welfare states in order to get rid of their crises and necessary for them to deepen and develop their theoretical researches but also important for China to learn from their experience to reform and perfect its social security system. My paper is intended to probe into the topic *An Institutional Analysis of Welfare States: the Reform and Choice for Welfare States under the Globalization*, which is chosen carefully on the basis of a grasp of the historical course of the society and the pulse of the times as well as the needs of theory development and reform practice, as is shown above.

The institutional analysis is applied to compare and dissect main welfare states as cases in the interdisciplinary and cross-cultural perspective against the background of globalization, in order to study various problems of welfare states such as the arrangement of the system, the operating mechanism, policy tools, the root of the crises, the measures of reform, the direction of the choice, etc. Some innovative theoretical viewpoints are achieved in my paper by defining some basic concepts, reinforcing the topical issues and constructing the analysis frames.

—— To give a new definition of the welfare state, and compare the connotation and denotation of related concepts and their context.

—— To make a comprehensive and systematic analysis of the origin of the welfare state from two angles, i.e., the development of theories and the transition of institutional models.



—— To put forward new dimensions to evaluate the institutional models of the welfare states: 1) to judge the levels of the welfare guarantee and the welfare supply longitudinally. The higher the level is, the more welfare characteristics a state has. 2) To judge the coverage of the welfare laterally. The wider the coverage is, the more welfare characteristics a state has. 3) To judge whether the state or the market plays a leading role in the system arrangement of a welfare state from the institution of welfare resources distribution. And the characteristic of a welfare state is in proportion to the role the state plays in the institution of welfare resources distribution. According to the three above-mentioned dimensions, the system arrangement of welfare states is divided into five models in this paper.

—— To give a thorough and comprehensive analysis of various causes for crises in welfare states. In terms of external factors, the causes include the stagflation or slowness of the economic growth, the increase of the aging of population, and the acceleration of globalization. And in terms of internal factors, the causes involve the accumulation of such problems as the drawbacks of the system arrangement of welfare states and deviation from the value choice that the system design depends on, etc.; and the more fundamental cause lies in the intrinsic conflicts of the system arrangement of welfare states and the excess of the welfare guarantee and supply, which lead to the unbalance of social and economic policies, the distortion of market mechanism, and eventually the loss of the motive force for economic growth and social progress of the whole country.

—— To point out the challenges brought forth by globaliza-