

论国家、市场与福利之间的关系： 西方社会政策理念发展及其反思

熊 跃 根

内容提要：本文以社会福利理念的三种主要思潮为线索，分析和解释了西方福利国家社会政策的概念演变，通过国家、市场和福利三者之间的内在联系，深入探讨了它们各自的角色和功能。文章指出，西方以社会行政为基础的社会政策，已从经济层面的资源再分配发展到强调经济-政治发展之间平衡的后福利国家阶段，混合经济成为多元福利的物质基础，而民主政治则为公民的社会权益提供了一个扩张的空间，从而使自由与平等之间的矛盾得到相应的缓和。作者以西方社会政策的发展历程为启示，反思了社会转型时期中国社会福利制度的变化及未来走向。

一、导 言

社会政策作为一个学科领域，与社会理论和社会福利实践二者均有密切的关系。我们这样说，是因为它既是“以问题为取向的”(Problem-oriented)，同时又是“以行动为取向的”(Action-oriented)。长期以来如何恰当地处理好理论与实践的关系，在社会科学研究领域里一直是一个备受关注的话题。然而，社会政策的理论探讨在国内学术界尚处于未成熟的阶段。推进对“社会政策”的研究无疑成为一种恰当地表达理论与实践关系的方式。从西方工业化国家的社会和经济发展历程来看，一个国家(或政府)的社会政策对维系社会稳定和社会公平发挥着不可忽视的作用，尤其是在社会变迁时期，国家备受显著社会问题的困扰，对社会状况做出及时的反应，制定出适时的社会政策便成为社会的一种制衡机制或稳定器。

从西方社会政策的纵向发展来看，是否应对穷人(尤其是体健的穷人)等社会弱势群体进行救济成为国家建立制度性福利这一道德判断的中心。因此，最初的社会政策是与政府介入公共服务领域，采取社会调查和改革的手段来管理并回应贫困等社会问题有关的，英国等西方国家的社会政策最初的特征即是一种社会行政管理(Pinker, 1979)。将社会弱势群体最低的需要界定成实施公共援助合理的范围，在 19 世纪欧洲工业革命时期成为社会阶级之间的利益矛盾，这也为引发日后劳资之间的阶级冲突埋下了伏笔，成为解构今日福利国家“社会依附理论”(Social dependency theory)的一个前提(Townsend, 1981; Offe, 1985; Taylor-Gooby, 1994)。西方社会政策发展的一个巨大变迁是社会问题的发生方式和范围超出了最初对少数弱势群体救助的道德判断，世界性的经济危机和战争引发的社会后果使政府全面干预社会经济生活成为 20 世纪 40 年代国家权力的象征，市场机制的失效也暂时结束了以建立“自发秩序”而遏制社会福利扩张的企图，对公民福祉(Well-being)的关怀，缓解社会阶级之间的冲突成为带有集体主义色彩的福利国家的目标(Vic and Wilding, 1985)。

从经济发展的角度来区分，西方历史上出现的主要社会问题大致可分为两类，一类是经济

萧条或社会转型时期引发的“绝对贫困”，如因破产、失业、疾病或身体残疾等引发的个人、家庭和社群整体性贫困现象，穷人成为社会边缘化群体（the Marginalized group），而贫困不仅成为文化上的一种“羞耻”，还可能成为穷人的一种生活方式，导致他们长期被排斥在社会财富和机会分享的活动以外；另一类是在经济发展处在上扬过程中出现的“相对贫困”或“相对剥夺”，即社会阶层的分化导致的利益差别，不同的社会团体和不同阶层的人们之间在资源占有、机会获得和社会地位方面出现日益明显的差距，社会不公现象加剧，这种结果的负面效果是增加了政府在维系社会稳定时的社会成本，更严重的是由此而导致的社会冲突以及因此而引发的社会动乱。在英美等西方国家的历史上，政府（或社会）对穷人的态度和采取的措施，在很大程度上奠定了西方社会政策的基石。从17世纪初的济贫法到20世纪30年代的罗斯福新政，从贝弗里奇报告到二战后的凯恩斯革命，基本上确立了资本主义福利国家的发展蓝图，也对今天西方发达国家的社会政策产生了深远的影响。从本世纪70年代石油危机到90年代近20年来，西方福利制度又经历了一系列深刻的变化，从关注公民的基本需要到注重公民福利权利的转变，政策发展从结果分配到社会关系的重建反映着福利国家总体的变迁（Iatridis, 1995）。

按照T. H. 马歇尔（T. H. Marshall）的说法，社会政策是指政府所采取的一系列透过提供服务或资金直接影响公民福利和行动，其核心成份包括社会保险、公共援助、卫生福利服务和住房政策（Marshall, 1965）。希尔（Hill, M.）则认为，社会政策简言之就是国家对公民所承担的一种责任，体现在社会福利上是政府作为行动者如何使社会失灵（malfunction）得到有效的矫正，如何用集体行动来对社会问题和公众福利进行干预（Hill, 1996）。本文的意图在于从西方社会政策的主要理念入手，分析国家在社会福利发展中扮演的角色和发挥的功能，针对当代后福利国家强调经济能力、政治权益平衡的形势，国家（政府）、市场和福利在社会政策中的关系及提出的问题进行思考。这些问题主要包括：国家在社会政策中的角色是什么？如何使最低限度的福利得以推行，以确保社会稳定发展所需的社会公平？作者的出发点在于从社会福利的视角来认识和理解西方社会政策的理论发展脉络，从而为反思我国社会经济变迁形势下社会福利的发展取向和未来可能趋势，以试图探索出一种比较的思考取向。本文中讨论的“国家”概念是指一种社会制度的总称，它代表的是拥有全体社会成员并具有强制力量的行动者，而政府是附属于国家的特定行动者；“市场”是指一个不同于国家和家庭等非正式组织的场所，它的经济功能是对资源或商品进行自由的交换，消费者可以根据价格和个人所需决定自己的选择，因此它是一个促成交换和满足个体需要的场所；“福利”是指政府和非政府组织以有组织的活动或立法途径为社会中有需要的人士提供的经济支持和社会服务。

二、西方社会政策从社会行政到福利国家的发展

众所周知，英国是西方社会中最先推行“福利国家”路线的民主国家，其社会福利发展具有深厚的历史根源。从国家介入公民福利领域的角度看，英国1601年颁布的济贫法和1834年推行的“新济贫法”象征着西方现代社会福利制度化发展的雏形，也是工业革命早期以立法形式对贫困等社会问题的直接回应。由于“新济贫法”是以济贫法律的最后形态出现，它也成为英国最早推行社会政策的一个开端和社会行政的起源（Friedlander and Apte, 1980, 14-15）。

从社会政策自19世纪在英国的发展和变迁历程来看，产业革命带来的急速社会变迁深刻影响了政府对社会弱势群体所持的道德及政治立场，在社会学领域也从此引发了对资本主义的特征和现代后果的批评，其中以马克思主义的激进批判最具代表性。对资本主义早期的批

评与个人主义和自由市场发展导致的道德失落有关,虽然滕尼斯的观点并未像马克思那般更具革命性,但这位生活于19世纪的德国社会学家把社区的失落归咎于资本主义本身(Pinker, 1979, 9)。然而,社会政策作为一个研究主题(Subject matter),在19世纪的社会学领域并未受到足够重视,因为经典社会学家们认为它过于侧重对社会事实调查和社会改良的目的,使其偏离了社会学主流的理论范畴,从而也就导致了过去规范性的社会学常规理论同社会改革实践之间的矛盾。以事实发现作为证据,以道德修辞(Moral rhetoric)作为结论的社会政策是否能为理论解释带来修正的作用,正是建立这门学科合法性(legacy)的一个基础。平克(Pinker, R.)认为,包括斯宾塞、韦伯、迪尔凯姆和马克思在内的19世纪主要社会学家的社会学理论在不同程度影响了西方社会政策的理念发展,其中斯宾塞对19世纪英国的社会政策发展的争议起了显著的作用,他认识到工业社会中社会服务和国家权力不断增加所导致的后果。斯宾塞主张社会福利采取强调自助和每个人对自己福利负责的个人主义取向,他的思想显然强化了贫穷是个人失败的道德判断,也使“谴责受害者”(blaming the victim)成为社会对待穷人的一种普遍态度。因为斯宾塞认为,只有这样才能防止穷人成为一种社会依赖,保障一个公正和幸福社会的存在。虽然斯宾塞的思想左右了社会工作早期的实践,但是,卫伯夫妇(Beatrice & Sidney Webb)等费边主义者的社会改革思想却深刻影响了英国社会政策的理念及实践方针,促成政府对当时普遍出现的体健穷人的社会问题做出回应,这可以说是带有集体主义取向的国家干预形式的出现。但是,一次大战和苏维埃共产主义的建立却使在资本主义制度内部,以渐进改革来改善社会福利的努力受到冲击,它使当代社会政策的研究者从历史中认识到,全面理解政治与经济结构之间的关系对政府社会行政的重要性(Pinker, 1979)。在当代英国的社会福利发展史上,以集体形式推行福利服务成为工党和保守党之间政治方针中的主要差别之一;而在美国社会福利发展进程中,民主党与共和党相异的福利政策也反映出二者在政治和道德哲学上的分歧。如何诠释社会问题,如何为解决社会问题以及政府应扮演何种角色提供选择就成为西方社会政策的主要关怀所在,其中一个主要的价值判断就是,福利应该是针对部分人的还是所有人的需要,采取“选择性”(Selective)或“普遍性”(Universal)福利的道德基础应如何确定,简言之,就是自由与平等之间的矛盾怎样才能最大程度地得到缓和。

在当今西方福利国家里自由主义与社群主义思潮此起彼伏,将社会政策的发展从资源再分配推向更深入的经济再分配领域,使恢复社区精神、重构秩序与自由之间的社会关系成为一种道德的主要关怀(Etzioni, 1991; Delaney, 1994);将社会福利政策的建构从公共/私人领域的大二分法(the grand dichotomy between public and private),从简单的政府部门/非政府部门的关系推展到个人参与到公共生活领域的公民权范畴,将社会弱势群体的需要同公民参与及社会整合加以联系,这显然是对40多年前马歇尔提出的市场经济不足情况下福利作为“公民的社会权利”观点的再次回应(Marshall, 1950; Weintraub, 1997)。对影响当今西方福利国家的社会思潮,学者们从意识形态的特征方面进行了不同的归纳和区分,但总体来看仍然不出左中右三种。在这些对不同工业化社会里福利领域(Welfare regime)的比较分析中,以阿斯平-安德森(Esping-Anderson)的福利国家三类类型和巴尔(Barr, N.)的社会理论三分法最具代表性,前者根据不同西方工业国家的社会政策特征将福利国家划分成自由的(如美国)、法团主义的(如德国)和社会民主的(如瑞典)三种类型,而后者则将影响福利国家社会政策的意识形态区分成老自由主义的、新自由主义的和集体主义的三种(Esping-Anderson, 1990; Barr, 1993)。因此,受到不同的政治理念和社会利益群体间关系的影响,社会政策在西方的发展已从最初的资源再

分配层面步入到一个使福利既能有效地维系公民基本权益,又能使整个市场经济发展处于一个良性循环状态的层面,全球经济一体化的浪潮更推动了把人的发展作为一种社会资本来对待,视社会福利为社会发展的积极手段这一观念的生成(Midgley, 1998)。

西方社会政策从社会行政的起源阶段发展到后工业化时代的福利国家阶段,其关怀的重点从受害者或弱势群体的需要和道德判断转移至对福利国家本身的合法性及合理性,从社会工作专业近百年来的价值观演变可以清晰地得到此种印象(Reamer, 1993)。围绕这一关怀重点,目前西方福利国家面临的难题是,在政府部门逐渐从“父爱主义”(Paternalism)传统角色的撤离过程中,市场经济的功能如何能确保个人自由与社会公正所需的物质基础,在不损害公民基本权益的前提下如何使“最弱意义的国家”(Minimal state)成为经济发展的推动器而非绊脚石,使各主要社会利益群体最大可能地达成对福利的共识,这显然已成为福利国家危机中有关“自由与平等”这对焦点问题争议的道德-经济哲学之关键说词(Nozick, 1974; Mishra, 1984)。

三、福利作为社会政策主体的价值基础:国家干预抑或是市场自由?

由于社会制度和文化的多元性,我们在界定和理解社会政策时就应将它与一个特定的社会、历史和经济背景下的社会状况及其对社会问题的系统反应相联系。在社会政策关怀的内容中,社会福利或社会服务是一个主要的焦点。本世纪60年代西方有学者最早将社会福利系统地分为两类,一是“剩余式福利”,另一个是“制度性福利”,这是经常被学者们引用的社会福利“二分法”(Wilensky and Lebeaux, 1965; Mishra, 1981)。而英国社会政策研究的鼻祖蒂特姆斯(Titmuss, R.)在70年代早期也曾专门论述过这一问题,他指出可以从三方面来划分社会福利的模式,从而全面地理解社会政策的功能,他的三分法包括:社会福利的剩余模式、社会福利的工业成就表现模式和社会福利的制度再分配模式(Titmuss, 1974, 30-32)。

福利国家意识形态的演变从40年代至90年代半个多世纪经历了社会-经济-政治三方面结构的变迁,在社会政策方面也形成了多元化的局面。从理论上来看,很难对西方工业化国家的社会政策给出一个一致的定义。但若从国家干预社会经济生活的程度来划分仍不失为一种取向。按照阿斯平-安德森的归纳,当今福利国家的模式仍主要分英美型、北欧型和欧洲大陆型(Esping-Anderson, 1990)。在对不同福利国家类型背后隐含的福利理念辨别的基础上,透过对国家与市场之间关系的考察,我们可以进一步认识作为西方社会政策主体内容的福利,其“价值问题”(Value problems)的症结在哪里?而西方社会政策又是如何对此进行回应的呢?以下笔者从自由主义、进步的改良主义和批判的激进主义三种主要思潮来分析福利国家在社会政策方面的理念变迁。

(一)自由主义的福利观

在社会福利领域,传统或古典的自由主义思想最早可以追溯到洛克(Lock, John)、穆勒(Mill, John S.)、斯密(Smith, Adam)和近代的霍布斯(Hobbes, L. T.)等人的思想。而现代社会福利思想家中以自由主义为旗帜的则以哈耶克(Hayek, R. A.)和弗里德曼(Friedland, W. A.)最为著名,他们主张“反集体主义”(anticollectivist)的社会政策,这种理念在整个19世纪统治了政府政策,其影响一直持续到20世纪早期。20世纪经济危机的出现,标志着反集体主义的终结。然而,在沉寂多年后,反集体主义的理念卷土重来,成为影响20年代初以来英美社会福利发展的重心所在,现在学者们将其归类为“新右派”(The New Right)。哈耶克等新右派积极主张市场经济的自由竞争,反对国家对经济和社会生活的干预,认为人的自由是不可侵

犯的权利,他们的福利思想代表着一种保守的趋向。新右派在政治上以 70 年代末的撒切尔夫人和 80 年代初的里根政府为新右派自由主义思想的行动代言人,在经济政策和福利实施方案上英、美两国有着极其相似的理念和经验,整个 80 年代在社会政策方面的基本方针成为自由经济的主导,放弃国家干预思想的主宰。新右派自由主义的一个主要出发点是强调对个人自由的保护,包括个人权利和私有财产免受侵犯。因此,有学者认为,新右派的自由主义从根本上说是斯密的经济观和穆勒等人的政治(哲学)理论的一种综合(Pratt, 1977, 31)。自由主义在现代西方工业社会里对福利的影响体现在它对制度化的社会福利持强烈的否定态度,主张实行剩余式社会福利模式,极力推行志愿主义(Voluntarism),并突出市场和职业福利的作用。这种思潮甚至影响到典型的福利国家——瑞典,在那里社会民主党开始倡导(福利)消费的社会化。

60 年代以来随着凯恩斯宏观经济理论的逐渐失效,人们对国家干预市场经济的作用持怀疑态度,尤其是 70 年代以“滞胀”为特征的经济危机,使凯恩斯的国家干预经济学成为众矢之的,新右派自由主义开始抬头,虽然它和古典的自由主义思想仍一脉相承,但其假设却显得更加简洁,主要是就人类行为和制度的几个假设,其中最重要的是方法论的个人主义、理性和自由市场的至高无上。在自由主义看来,二战后始自英国建立的先进的“福利国家”从经济上和政治上都是难以接受的,他们认为基于税收政策的“福利国家”导致了经济上的低效率,原因在于它降低了人们的工作、储蓄和投资的动机;“充分就业”政策减少了私营部门的劳动力供应,使经济发展缺乏弹性;国有化使服务垄断,缺乏竞争,而全民福利摧毁了个人自我照顾能力,增加了个人的依赖性。政治上的诘难在于,由于政府是人为的事物,而人的认识能力是有限的,政府对经济生活的干预将导致人自由的丧失。自由主义者认为应用“最小的政府”来界定“自由的范畴”(the liberal regime)。在哈耶克看来,以功利主义最大多数人幸福的原则为基础的古典自由主义存在明显缺陷,哈氏认为传统的由代表机构和多数原则建立的政府对个人自由存在潜在的威胁。虽然哈耶克的理论兴趣主旨并未与社会福利有直接的联系,但是他广博的理论立场却对福利有着许多启发。哈氏并非反对国家提供的一切福利或服务,他只是反对将一切福利责任都归属到政府的范畴,他所主张的是一种有选择性的福利,如哈耶克支持国家为公众修造公园,在教育和公共卫生方面投资,赞成通过社会保险和慈善的方式为公民提供“最低收入保障”(Minimum Income Security),尤其是为社区中最需要的老人、病人和失业者提供支持(Tomlinson, 1995, 22—23)。从根本上说,哈耶克关注的是福利对市场经济的负面影响以及由此带来的对公民自由的限制。

以哈耶克、弗里德曼等为代表的自由主义思想,在 70 年代成为西方许多国家占主导地位的政治和知识力量,尤其是 1973 年的经济危机使传统的福利国家重新审视公共福利迅速扩张的社会经济后果。因此,在西方各国政府以复苏国家经济为主要目标的前提下,自由主义思想在一个联系日益紧密的世界经济发展体系里成了意识形态的基础。自由主义者从重新认识人的本质、人的能力和社会经济秩序本质入手,对 40 年代开始全面推行的福利国家及其过度的“父爱主义”哲学提出了严厉的批评。哈耶克认为,福利国家完全忽视了一个自由社会特别是市场经济中建立“自发秩序”(Spontaneous order)的必要条件,因为福利国家是一种人为的设计(Human design)而不是单纯的人类行动,由政府对社会经济生活的干预违背了自由主义所强调的人类行为的自然倾向,即要以策略知识、习惯和习俗而非以理由为主(Hayek, 1967, 162)。因此,福利国家作为一种人为的建构(Human construct),其实际的运行并未能彻底实行理性策

划的目标。

弗里德曼的福利思想及其对美国社会政策的影响表现在他的货币经济学说中,他从市场经济发展的角度批评了凯恩斯的宏观经济理论和福利国家学说。在弗里德曼看来,市场经济在长期的运行中对货币的需求基本上是稳定的,同时失业和通货膨胀之间也不存在交换替代(Trade-off)问题,政府很难对经济活动做出实质性的人为干预,唯一可做的是对货币供应进行调节,通过这种途径,宏观经济才能达到发展所需的供需平衡(Bulter, 1985; Barry, 1995, 34—35)。弗里德曼的福利哲学深受其方法论上的实证主义和经济学家背景的影响,他认为个人的福祉应完全从属于个人的经验,他反对“社会”福利的界定,在某种程度上他不承认社会福利作为个人与社会之间整合的价值判断,也拒绝赋予福利以社群主义的性质。从本质上看,弗里德曼认为个人的福利应是透过市场购买来实现,个人的生活满足感或幸福也只有从市场的交换中才可能得以改善(Barry, 1995, 35)。这种思想受到了帕累托选择理论的影响,它的基本假设是每一次交换都使双方受益而非受损,通过交换个人的满足感得到改善而不是恶化。因此,通过收入所得税来达到财富上的分配,从根本上说是与“福利”所包含的人际间交换活动的特征不相符的。“福利”作为一种“公共利益”(Public goods)只有当市场失败时才能引入国家介入,但这种方式不应采取再分配的渠道。同哈耶克和诺齐克(Nozick, R.)比较,弗里德曼的福利思想只能算一种温和的自由主义,他很关注在制度性的福利体制下(如社会保障制度)对福利领取者的补偿问题,而且弗里德曼显然也不同意国家对福利的干预是对个人自由的一种强暴的说法。因此,结合他的货币经济学说,弗里德曼认为国家福利应是一种以非再分配形式体现的“公共利益”,它的原则同市场和自由的理念是一致的(Barry, 1995, 36—37)。同哈耶克的福利理念和社会政策取向明显不同的是,弗里德曼反对的是一种以再分配的方式来确定弱势群体在基本需要方面的满足,其福利哲学反映出自由主义思想中对个人功利倾向的认识,如对穷人的救济仅有个人的助人行为是不够的,国家福利应介入并以“现金”而非“物质”的方式来实现,因为后者会损害个人的自由。弗里德曼对福利国家的批评也正在于,这种“父爱主义”的社会财富再分配形式过于慷慨以致减少了人们的选择自由,他对卫生、就业、教育等领域的福利分配更主张采取一种货币分配而非实物的手段。弗里德曼1962年在《资本主义与自由》一书中提出,最直接的方式用“消极的收入税”(Negative Income Tax, 缩写为NIT)来使福利服务得到传递,这样既可维护市场的功效,又能保障社会中弱势阶层的利益。

新右派的自由主义思想多年来在英美大行其道,一方面是和政治上保守势力的盛行有关,另一方面经济上的萎靡不振使政府在社会福利支出上大打折扣。撒切尔政府推行私有化政策,在经济上奉行自由的市场竞争策略,鼓励非正规部门特别是家庭在社会服务上承担更多的责任,将市场消费者权利的概念带入到社会福利服务的运作中,以提高公民的选择范围,确保服务质量和提高社会服务的单位成本效益。在社会政策上表现为政府在社会支出上徘徊或降低支出比例,减少对全面社会福利的承诺,受经济增长缓慢的负面影响,“混合式福利”(Welfare mix)成为主导式社会政策理念,强调政府投入、非政府部门的参与和家庭的责任三位一体的方针。在老龄化日益严重的趋势下,英国社会面临老人照顾的巨大压力,“社会照顾”一时成为社会服务的新路线,社区的非正规系统成为传统正规科层机构的替代或补充,“反院舍化”(Anti-institutionalization)也成为精神病患者、残疾人和老年人照顾的基本思路,尤其是在承担照顾的日常事务上,政府更加强调人性的、符合社区环境的社会服务模式,指出在社会服务上的非正规化倾向是为建立社会弱势阶层生活的“正常化”(Normalization)和为照顾者建立支持

系统的重要前提。因此,在强调政府的立法、服务监督和资源调动的功能外,市场和非正规系统成为社会服务推行中的主要角色(Queshi & Walker, 1989)。

(二)进步的改良主义福利观

在福利意识形态上介于资本主义与社会主义之间存在着一种中间状态的思潮,它们最初被维克(Vic, G.)和韦尔丁(Wilding, P.)称为“不情愿的集体主义”,同时,费边社会主义或民主社会主义也可以归纳为这种中间状态的一种表现形式(Vic & Wilding, 1985; Wilding, 1995)。笔者认为,从意识形态上看,上述的福利理念由于具有强烈的社会正义色彩因而是一种进步的改良主义。它反映在社会福利思想上,同自由主义所主张的反对国家介入、市场主导和个人自由第一的保守派不同,改良主义认为,国家对公民的福祉承担着某种责任,政府的角色是为社会中有需要的个人提供资金和服务,只有这样才能维护社会公平。因此,在资源的再分配上奉行平均主义的目标,使改良主义的福利理念具有社会主义的特征,但在社会分析和方法上它却同自由主义有着共同之处,在形式上也表现出较大的差异性,这种带有集体主义色彩的福利哲学主张政府采取行动,在经济发展上则采取混合经济和国家干预并行的模式。主张改良主义的思想家和倡导者以马歇尔和蒂特姆斯最具代表性。马歇尔对社会的看法显然有别于经典功能主义所坚持的社会系统间相互依赖的观点,他指出存在非系统的成份使社会系统内部有一种自由选择机制,因此对资本主义市场经济失败的修正可以通过社会政策来加以矫正,尤其是透过就业、教育和文化机会的平等使阶级之间的冲突削弱,将资源的再分配同公民享有福利的“社会权利”加以结合,使福利国家成为一种扩大公民权范围的手段。因此,马歇尔的福利理念对社会政策的影响体现为:福利国家的发展不仅应对公民需要的结构和文化层面决定因素给予极大的关注,同时也应致力于将公民的社会参与同社会发展加以整合,使资本主义制度朝以混合的经济、福利的多元主义、公民权利和义务并重的模式发展,以实现稳定的社会团结。

同马歇尔的思想比较,蒂特姆斯的社会政策理念更具社会主义色彩,他直接抨击了资本主义市场经济对社会弱势群体的剥削性,社会政策的作用在于对弱势群体进行某种形式的补偿,目的在于满足社会需要和改善“公共利益”(Public goods)。因此,蒂特姆斯的社会政策理念一开始就是对资本主义市场经济的缺陷和不平等的社会后果进行回应。在讨论社会福利政策的主要类型时,蒂特姆斯对价值问题给予了较大的关注,按照他的分析,剩余式社会福利政策是一种非市场部门的再分配,它是对透过国家资源再分配手段来使无法从市场中满足需要的个人和家庭得到支持。但是,这种剩余性福利隐含了对社会弱势群体不利的价值判断,即它将个人或家庭的失败归结为一种“社会偏差”(Social deviation),以家庭财产调查的行政手段进一步加深了受助者蒙受羞耻的烙印。因此,蒂特姆斯主张以更为普遍的财政福利和以工业成就为基础的制度性资源再分配,来实现分配的正义以及建立一个更为平等的社会。在蒂特姆斯看来,“普遍主义”(Universalism)可以促进社会整合,解除社会阶级间的区分,所以要实现社会政策的政治目标,“普遍主义”的社会福利是必须的。蒂特姆斯将福利的区分扩大到传统上视福利为一种社会服务的范畴,尤其是“福利社会分工说”更奠定了将社会政策的探索领域从经济层面跨入社会-政治层面的重要性。不过,蒂特姆斯对社会政策抱过于理想的看法,也使他的一些观点在理论和实践上显得脆弱无比,如将社会政策同经济政策分成不同的领域而未将二者统一地考虑,部分夸大国家干预的正面作用和行政管理效率,而这些都已使当今学者认识到某一历史时期社会政策理念存在的局限性是不可避免的。

虽然,蒂特姆斯很少从福利国家的类型来分析资本主义社会政策本身,但是今天学者们仍

将民主社会主义的福利国家作为一种典范来加以深入探讨 (Esping-Anderson, 1990; Vic & Wilding, 1994)。这一政治理念表现在社会福利政策上具有两面性,一是将社会分层因素视为社会权力重新分配的一个直接来源,工人阶级及工会政治力量的壮大,成为福利国家中工业化文明和政治民主化发展的不可忽视的因素;二是强调建立一个有国家干预的社会主义经济体制,来确保全面主义和平均主义的福利资源再分配的进行,从而减少社会问题,确保社会各群体的需要和权利得到满足,因而,这种社会政策只是强调以经济结果平均分配的方式来实现社会平等。但是,主张以激进的方式来改变目前资本主义社会里不平等现实的人却认为,强调弱势群体的社会参与、增权和公民实质的社会权利比经济上的受益更加重要,尤其是在福利国家经济增长出现不景气、社会问题增加的前提下,以税收政策为基础的福利再分配方式将受到更多来自经济上的压力。

(三)批判的激进主义福利观

80年代以来,针对传统社会政策是建立于以白人为中心、以男性为主导的工业社会和女性依附于男性的主要假设,西方的反种族主义、女权主义和马克思主义思潮成为抗衡福利政策忽视社会边缘人口和女性权益的主要力量。宾克斯 (Penketh, L.)和阿里 (Ali, Y.)指出,西方社会与种族相关的社会政策使有色人种排斥在享有平等机会的边缘,少数民族群体常在就业、受教育和福利分配上受到来自科层机构和工作人员的不公平对待,除历史的原因外,社会中存在的以种族相关的立法架构更是一个重要根源 (Penketh & Ali, 1997, 101—120)。强调少数民族的社会融合,鼓励多元文化和建立相应的社会政策是90年代西方福利国家的一个特征,但是,近年来经济衰退和失业率上升的趋势却使有色人种在追求社会平等的道路上受到白人主流社会的排斥。因此,将社会关系和种族纳入社会政策的考虑中,强调福利的重建是激进主义福利观的出发点 (Williams, 1994)。对福利国家社会政策的另一种批评是从女权主义的角度来看两性在社会福利中的不平等,它认为“公民权”(Citizenship)是以两性平等的概念为前提,忽视了女性同男性的差别。同时,许多社会福利政策将妇女的角色定义为家庭中孩子的母亲,从而也忽视了妇女工作和参与社会活动的权利及需要,女性在一个权力依附的社会结构里成为社会制度的受害者,社会排斥使女性很难实现正常的公民权利,因为社会问题的界定和社会政策的制定带有明显的性别歧视。在社会工作领域里针对女性照顾者的角色,女权主义者认为社会政策应改变主要强调非正规系统照顾家庭依赖成员作用的倾向,因此妇女的家庭劳动也是一种工作,是社会安排的结果,是“爱的劳动”;同时,福利国家明显地带有性别化的导向也是形成两性不平等的原因 (Finch, 1983; Lewis, 1993)。近年来在西方社会不断增加的单亲家庭和受虐儿童更使女权主义者注意到,要保障女性在经济、政治和社会活动方面的权利必须从家庭外的制度进行改革,以立法的途径将女性传统的家庭角色社会化。也有学者从后现代主义的角度出发,提出应破除一惯的男性独立/女性依附的二元社会建构,建立公私领域之间互相依赖的定位 (Pateman, 1992)。因此,以反种族主义者和女权主义者为代表,激进主义福利观是对福利国家自由市场经济不利后果的再度批判,它比民主主义更加深入地认识到制度不平等的政治和社会根源,为纠正传统的社会政策只重经济结果本身而忽视社会关系的形成过程做出了积极的努力,使社会理论对社会福利的阐释开始注重到权力关系和身份形成的制度要素。北美的女权主义者在对女性“福利依赖”(Welfare dependency)分析时指出,前工业化时期形成的独立的男性工资劳动者和依附的女性家庭主妇这一基本社会关系,反映了资本主义社会里道德建构的二元分化,也是形成“谴责受害者”社会心理的主要根源,因此,重新定位女

性的家庭劳动价值和社会分工应成为政治权利运动的出发点(Fraser & Gordon, 1995, 33—60)。

同蒂特姆斯的“福利的社会分工说”不同的是,激进的福利理念将社会分层同资本主义的市场分工联系在一起,它指出特定的社会团体(如中产阶级、非熟练工人和家庭妇女等)和福利资源安排的制度因素有关,“低下阶层”(Underclass)被主流社会所排斥而难以实现其公民的权益,因为他们的社会权利很大程度上取决于他们在市场中的劳动参与(Coenen & Leisink, 1993)。因此,从福利国家和市场经济之间的内在联系来看,资源再分配的方式和手段一方面根据福利接受者在市场中的位置来确定,另一方面资源再分配的结果却进一步强化了不同阶层之间的社会差别,追求经济效益最大化的市场目标和一个以平等为目标的福利分配手段之间的矛盾最终未能得以解决,重新确立社会关系自然成为低下阶层、女性、少数民族等社会弱势群体的政治目标。

四、国家、市场、福利在维系自由与社会平等时的角色和功能

在西方社会,家庭、社会福利制度(如福利国家)和市场是保障个人福祉的三个重要组成部分。在这三者中,家庭可以说是各社会最基本的建构之一,它承担着维系个人情感、保障日常生活需要和作为消费者进入市场的基本角色。社会福利制度则是在家庭和市场二者都不能为个人提供基本照顾、维持个人起码生活水准的前提下,国家利用制度性的立法或政策规定对资源进行适当的再分配,从而保证一定限度的社会公平,以使社会弱者的权益得以保障。市场则是一个以供求关系为基础的使个人得到消费选择的场所,它的功能是满足效益和效率的最大化。在社会政策的范畴内,市场的作用在于为有需要的使用者提供可供选择的资源,满足家庭或政府在福利供给上的不足,或是消除因福利带来的“社会标签”(Social labeling)作用,减轻福利接受者的羞耻感(Stigma)。家庭、社会福利和市场三者基本上形成了社会运行的三位一体,各部分承担着一定的功能,发挥着各自不同的角色,相互联系、补充,鼓励家庭等非正规系统发挥更大功能,重视“家庭价值”的维护。近年西方福利国家屡受经济不景气的打击,其社会政策也相应做出了调整,最典型的是社会服务领域内倡导私营化(或私有化),可以说,减少政府的介入,从而突出家庭、市场的作用,倡导非集中化(decentralization)、私有化和非正规化是西方社会政策变迁的一个共同的主题(Lightman, 1987)。在西方工业社会里,为增加本国经济的国际竞争力,国家通过减税、削减政府财政补贴、减少政府的福利服务企业,在社会福利方面采取“剩余制度”的取向。由于过份强调个人或家庭在个人福祉中的作用,这种福利的“剩余主义”在本质上几乎等同于依赖市场的功能来实现个人或家庭生活质素的改善(Mishra, 1984)。

作为人类社会长期追求的目标,自由和平等二者之间的关系长期以来都是社会政策领域内的一个基本难题,这也是资本主义福利国家和市场经济之间矛盾的一个根源。对“父爱主义”和自由的反思,引发的不仅仅是一个经济层面的问题,更多的是涉及道德哲学的基本问题,如强制(Coercion)、需要、利益等(Dworkin, 1971)。在社会政策领域,国家与市场经常会被当作一个对立的观念来加以论述,因为二者在资本主义经济体制下都可以作为社会福利的提供者来发挥满足个人需要的功能。所以,深入分析在不同的福利理念指导下,国家与市场的角色和它们的功能,将有助于我们理解西方福利国家里演进的自由和平等这一对中心概念。值得注意的是,分析当今欧美后工业化社会里社会政策隐含的理念,研究者决不可将它们的福利意识形态做简单的归类,资本主义/社会主义、右/左、保守主义/自由主义等的二元分法已颇具伤

害理论思维的潜在危害, 提倡“非二元的思考”(non-dichotomous thinking)有助于人们从更具洞察力的层面对西方社会政策的走向进行深入的探讨。在对西方福利国家社会政策就市场和国家、选择主义和普遍主义的选择时, 有学者早已指出, 在自由的市场经济和父爱主义的福利国家有可能出现新的综合或者说是“第三条道路”, 既满足市场经济中竞争的个人自主的需要, 又能使社会正义、和平等达到一个基本的水准(Doyal & Gough, 1991)。因此, 对当代西方福利国家而言, 在民主政制的社会里, 国家能力和政治发展空间成为社会权责关系重构的基础。

(一) 国家: 社会政策的制定者并有权确定责任承担的范围

国家, 可以是一个具体的概念, 如领域和主权, 也可以是很抽象的指所有社会组织体系的总和, 在概念上成为社会关系的最高表现形式。同时, 国家与政府二者常常互相替用, 这也导致了对国家清晰定义的困难。然而, 从功能理论的观点来分析, 我们也许可以尝试将国家视为一个“积极的行动者”, 而将市场视为一个“被动的反应者”。在西方后工业化社会里, 由于国家不是一个自愿组织, 而是一个拥有全体社会成员和具有强制力量的行动者, 因此国家在扮演维系自由和社会平等的角色时, 是依靠一系列正规组织(国家机构)来执行实现上述社会目标所需的强制性命令和原则, 如法律和政策规定。在社会福利领域, 提高效率和促进人的自我依赖成为近年来西方福利国家调整社会政策的经济-道德上的考虑。

在西方传统上, 透过资源再分配形式的社会福利已开始走向一个更加积极的强调个人自立和发展的层面, 这也是近年社会工作领域大力倡导“增权实践”(Empowerment practice)和“公民参与”的主要方针。然而, 有关国家与公民权利之间关系的学说长期以来仍在影响着西方社会政策的发展。对于平等和公民的权利关系, 以罗尔斯(Rawls)为代表的自由派(Liberal)坚持将维护正义放在首位, 在他看来对弱势群体采取差别对待的原则虽然有悖于平等的要求, 但从道义上看, 国家则有义务使公民基本权益得到保护(Rawls, 1971); 诺齐克(Nozick, R.)等自然权利派(Natural rights)则主张建立“最弱意义的国家”, 在现实中即主张建立管理事务最少的小政府, 以确保个人的自由不受侵犯。诺齐克认为, 强调平等的原则会损害个人的自由、妨碍市场秩序并导致国家强制(Nozick, 1974)。在自由市场经济的效率和人文价值之间, 今天的西方福利国家采取了一种中间路线, 主张以多元主义的哲学思维来取代传统的保守派和激进的左派思想, 将个人视为政府的合作伙伴, 以个人的权利和共同的社会管理来治理国家, 公民的政治权以投票的方式来决定如何解决社会中的重大问题, 强调国家经济的实力发展和公民总体的生活水准成为政治家们的首要考虑。因此, 在社会福利问题上, 国家要扮演的角色是既要起一个稳定器的作用, 又要尽可能不成为经济发展的限制, 所以, “混合式福利”和“福利多元主义”(Welfare pluralism)已成为建立政府部门、私营部门、志愿机构和家庭之间合作伙伴关系的目标, 以实现社会福利上的责任分担(Qureshi & Walker, 1989; Morney, 1986)。

(二) 市场: 福利作为消费者的权利

在个人主义的社会政策模式里, 市场成为连接社会关系及组织社会活动的主要场所, 就业者通过工作得到的收入来购买社会服务, 社会团结(Social solidarity)建立在互惠的基础之上。在工业化的西方社会里, 社会福利也可以通过以个人的贡献和公民权利两者为基础得到兑现, 比如供款式的社会保险就是利用市场的机制将个人风险社会化, 代际之间的责任转移成为一种制度性的安排, 退休保障和医疗保险领域是最明显的例子。但是, 当市场失效时, 家庭的承担和国家的介入显然是十分必要的。在带有集体主义性质的社会政策模式下, 对社会弱势群体

体提供基本的保障和以全面主义为所有公民提供社会福利,是以资源再分配而非透过市场的方式来实现。作为两种主要的福利分配方式,剩余主义和普遍主义都不同程度与市场发生着联系。针对甄别性的剩余福利给接受者带来的羞耻感和社会标签效应,个人主义的福利政策将市场的概念引入到社会福利服务中,他们相信消费者进入市场是不带差别的,消费者自主而非强迫的行为可以通过不同的消费选择强化平等意识。除此之外,将市场的概念引入社会福利服务当中,也可以使社会的需要在一个合理的水平保持供需的平衡,这也成为反对福利科层化过度扩张的理由之一。因此,在教育、医疗领域用者自付的概念(Users' pay)成为福利私有化的指引,但由此引出的问题是如何能确保社会服务质量及服务机构的可靠性(Accountability)。蒂特姆斯在《礼物关系》一书中曾用献血的案例说明,社会服务(如医疗部门的供血)的质量会因市场化而损害公众利益,因此,私营化的社会服务要以不损害个人的消费权益为前提,否则个人的自由就无法得以保证。

(三)福利:二元的取向或多元的取向

同早期的概念相比较,福利的内含和特征在当今西方工业社会里已从对个人的道德判断发展成为一个具有多种意义的政治经济术语。在80—90年代的西方工业社会,国家在社会福利中扮演的角色一直成为政治议题的中心,建立在经济和道德上都可以接受的福利体系,成为满足多元性和平等的社会政策的基础。针对福利的价值基础,后现代主义者的社会政策已不满传统的社会福利二分法,因为他们认为剩余取向和普遍取向都忽视了社会中特殊人群的个别需要,同时就改变剩余取向的负面效果看,积极的选择主义(Positive selectivism)将会更加促成权利和需要之间的一致,因此,后现代的社会政策应将普遍主义和特殊主义(Particularism)加以结合(Thompson & Hoggett, 1996)。

从西方福利国家的发展趋势来看,以经济增长和社会稳定为主导的方针成为各党派达成共识的前提,考虑福利国家的可支付能力(Affordability)而不是理想的社会主义已经成为经济和社会政策的主要因素,福利国家走向一个更具选择性的模式将是在经济不景气长期不能缓解情况下的必然步骤。同80年代前不同的是,当今西方的社会政策在强调政党共识的前提下,主要考虑的是以经济发展来使社会福利服务在公共和私人部门之间取得一种适当的平衡。公民在全面的或剩余式的福利国家发展模式之间的选择,在民主社会的机制里虽然可以透过公民表决的方式来完成,但关键的仍然是国家是否有这种经济承受能力(George & Miller, 1994, 215—225)。

五、反思:小政府——大社会与中国社会福利发展的走向

在市场经济环境下,国家与福利发展的关系是倍受当今东西方社会关注的主题。随着近年来中国市场经济的不断发展,国家经济结构与社会关系的重组一直成为学界所关注的重要内容。然而,在对市场经济转型时期公民的社会福利问题和社会政策的研究上,我们的努力却是很不够的。笔者认为,目前推进我国社会政策的研究是要在国家从社会福利的传统父爱主义角色退缩出来以后,应该如何平衡政府、企业、社会团体和个人之间的责任关系。虽然政府早在90年代初就提出了“社会福利社会化”的发展方针,但这是一个基于政企分开和以市场商业经营手段来满足福利发展的经济策略。从本质上看,这一策略尚缺乏为公民福利需要承担责任的物质前提。有学者指出,这种因部门职能关系的变更(从政治走向社会-经济)和经济改革主导削弱传统职业福利的政策转变,其不利的社会后果(如分配不公)从长期来看还需依赖

政府的介入行为,尤其是靠资源的再分配方式来解决(王卓祺、雅伦·获加,1998)。保护公民权益的平等和基本需要的满足一直是社会主义制度的本质,在社会主义经济改革的运作过程中,国家对社会福利服务的基本责任如何得以维护,在国家利益的前提下如何使人民生活素质获得改善,是社会主义市场经济要面对的问题。以工作身份为基础的“单位制”职业福利逐渐走向货币化和市场的个人消费行为(如住房分配的货币化结束了福利分房的长期历史),代之而起的是消费者财产所有制和个人权益方面的变更,国家、单位和就业者之间的关系从福利依附转化为一种工作伦理上的契约关系,国家不再充当福利提供者,强调公民的权责关系将为福利资源的再分配提供一种实践的途径。从未来发展趋势看,我国的福利政策将会以选择性而非普遍性的资源分配取向和分担式的支付方式,形成个人给付、部门(或单位)供款和市场供应的局面。政府提出减员增效和建立小而廉价的政府的目标,使“小政府,大社会”中的社会福利发展将依赖于广阔的社会部门(如社区、社会团体)和企业化的社会组织来承担,国家也将从资源分配者转为政策制定者和法律监督者。对社会中那部分最没有经济能力自我照顾的公民,政府将通过针对性的财政福利来逐步完善最低收入保障制度,从而减少和防止绝对贫困的出现,保护无业者及低收入阶层等社会人士的权益,以维系基本的社会公平。

参考文献:

- 王卓祺、雅伦·获加,1998,“西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示”,《社会学研究》第5期。
- Barr, N., 1993, *The Economics of the Welfare State*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Barry, N., 1995 “Friedman”. in V. George and R. Page (eds.), *Modern Thinkers on Welfare*, London: Prentice-Hall.
- Bulter, E., 1985. *Milton Friedman: A guide to his economic thought*, London: Gow er.
- Cochran, A. and Clark J. (eds.), (1993), *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, London: Sage.
- Delaney, C. F. (ed.), 1994, *Liberalism-Com munitarianism Debate*, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield.
- Dworkin, G., 1971, “Paternalism”, In R. A. Wassertrom, ed., *Morality and the Law*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Esping-Anderson, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Ezioni, A. (ed.), 1991, *The Spirit of Community*, New York: Crown Publishing.
- Finch, J. and Groves, D., 1983, *A Labor of Love: Women, Work and Caring*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Fraser, N. and Gordon L., 1995 “A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U. S. welfare state”, In B. Laslett, J. Brenner and Y. Arat(eds.), *Rethinking the Political: Gender, Resistance, and the State*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Friedlander, W. A. and Apte, R. Z., 1980, *An Introduction to Social Welfare*, Englewood: Prentice Hall.
- George, V. and Wilding, P., 1985, *Ideology and Social Welfare*, London: Routledge and Kegan Paul.
- , 1994, *Ideology and Social Welfare*, London: Routledge and Kegan Paul.
- George V. and Page, R., 1995. *Modern Thinkers on Welfare*, London: Prentice-Hall.
- George V. and Miller, S., 1994, “2000 and beyond: A residual or a citizens’ welfare state?”, In V. George and S. Miller(eds.), *Social Policy towards 2000: Squaring the Welfare State*, London: Routledge.
- Hayek, F. A., 1967, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Hill M., 1996 *Social Policy: A Comparative Analysis*, London: Prentice Hall.
- Iatridis D., 1995, *Social Policy*, California: Brooks/Cole.
- Lavalette, M. and Pratt, A. (eds.) (1997), *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*, London: Sage.
- Lewis, J., 1993. *Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State*, London: Edward Elgar Publishing.
- Lightman, E. S., 1987, “Welfare ideology, the market and the family”, *International Social Work*, Vol. 30: 309—

- Marshall, T. H., 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*, London; Heinemann.
- , 1965, *Social Policy*, London; Hutchinson.
- Midgley, J., 1998, “Social Development As A Social Work Practice Approach,” *A Public lecture at Department of Sociology*, Peking University, July 15.
- Mishra, R., 1981, *Society and Social Policy*, London; Macmillan.
- , 1984, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Brighton; Harvester Press.
- Moroney, R., M. 1986, *Shared Responsibility: Families and Social Policy*, New York; Aldine Publishing Company.
- Nozick, R., 1974 *Anarchy. State and Utopia*, New York; Basic Books Inc.
- Offe, C., 1985, *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge; Polity Press.
- Pateman, C., 1992 “The Patriarchal Welfare state”, in L. McDowell and R. Pringle (eds.), *Defining Women: Social Institutions and Gender Divisions*, Oxford; Polity.
- Penketh, L. and Ali, Y., 1997, “Racism and Social Policy”, in M. Lavalette and A. Pratt (eds.), *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*, London; Sage.
- Prinker, R., 1979, *Social Theory and Social Policy*, London; Heinemann Educational Books.
- Pratt, A., 1997, “Neo-liberalism and social policy”, in M. Lavalette and A. Pratt (eds.), *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*, London; Sage.
- Qureshi, H. and Walker, A., 1989, *The Caring Relationship: Elderly People and Their Families*, London; Macmillan.
- Rawls 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge; Harvard University Press.
- Reamer, F. G., 1993 *The Philosophical Foundations of Social Work*, New York; Columbia University Press.
- Taylor-Gooby, P., 1994, “Postmodernism and social policy: a great leap backwards”, *Journal of Social Policy*, 23, 3: 385—404.
- Tomlinson, 1995, “Hayek”, in V. George and R. Page (eds.), *Modern Thinkers on Welfare*, London; Prentice-Hall.
- Thompson, S. and Hoggett, P., 1996, “Universalism, selectivism and particularism”, *Critical Social Policy*, Vol. 16: 21—43.
- Titmuss, R. M., 1968 *Commitment of Welfare*, London; Allen and Unwin.
- , 1970, *The Gift Relationship*, London; Allen and Unwin.
- , 1974, *Social Policy: An Introduction*, London; Unwin Hyman.
- Townsend, P., 1981, “The structured dependency of the elderly: the creation of social policy in the twentieth century”, *Ageing and Society*, 1, 1: 5—28.
- Weintraub, J., 1997, “Public/Private: The Limitations of a Grand Dichotomy”, *The Responsive Community*, Vol. 7, No. 2 Spring: 13—14.
- Williams, F., 1994 “Social relations, welfare and the post-Fordism debate”, in R. Burrows and B. Loader (eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London; Routledge.

作者系 北京大学社会学系在站博士后
责任编辑: 张志敏