

西方社会政策概念转变 及对中国福利制度发展的启示

王卓祺 雅伦·获加

内容提要: 本文阐释西方学者对社会政策概念理解的转变而建构一个社会政策概念架构。它是用来分析福利制度背后的理念、制度安排、政策输出及分配结果的。西方福利国家经验所显示的社会政策界定是, 从资源分配走向社会关系分配。同时, 将福利制度处理为再分配范畴也不再合适。因为, 社会政策可以对经济发展起积极的作用。针对这些论述, 本文基于经济改革下中国的处境, 探索其福利制度发展所面对的问题及社会议程。

引言

西方学术界对社会政策的理解过去二三十年经历了不少变化。本世纪六七十年代主流意见认为, 社会政策是政府对市民福利有直接效果的政策, 如提供服务或收入保证, 包括社会保险、社会救济、住房、教育及罪犯的处理。这是所谓社会行政(Social Administration)的传统(Marshall, 1975)。及至80年代, 社会政策被理解为决定不同社会群体的资源、地位及权力的分配, 而这些分配是基于社会制度发展及延续(再生产)的背后理念(Walker, 1984)。至90年代, 社会政策的理解可以说是深化80年代的有关资源、地位及权力分配的概念。总的来说, 社会政策是从资源分配发展到社会关系(地位及权力)的分配, 而这些分配是影响社会部门(Sector)(家庭、学校、社会福利、教育、社区等)与经济部门(市场)之间的关系的。

而社会部门与经济部门之间的关系有着政治部门独特的位置。在现代社会, 只有国家(透过政府)才具有最后的权力去再分配社会资源及社会关系。最近, 欧洲学术界在社会政策的研究中十分重视社会排斥(Social Exclusion)的概念。欧洲共同体有关贫穷及社会不平等的研究都把着眼点放在增加社会融合(Social Integration 或 Social Inclusion)方面, 而社会排斥是超越社会资源的匮乏(传统贫穷的界定), 而放在多层次的不利条件如何使社会内的弱势社群(如穷人、老人、单亲、新移民、失业者等)与主要的社会及就业环境脱离(Roum, 1995)。

本文的目的是透过陈述西方学术界对社会政策概念理解的变化, 从而引伸一些对中国福利制度的启示。它的重点不是历史回顾而在于概念的阐释。因此, 作者建构一个社会政策的概念架构, 在演绎之中带出社会政策的转变(见表1)。这个概念架构是参考了西方学者的观点而加以建构的, 它主要是制度性取向。蒂特姆斯(Titmuss, R)首先把社会政策概念从社会行政传统中释放出来。他认为, 社会福利或市民的福祉不单只是政府提供的各种社会福利服务或待遇, 工作岗位雇员的就业福利及政府的财政、税收优惠, 也反映不同社群的资源分配结果。

戈夫(Gough, I)认为社会政策是政府输出的一个环节,是国家影响劳动力及住户再生产,而最后结果是个人及社群的社会福利。拉特里迪斯(Iatridis)则重视社会政策作为一种社会、经济及政治制度的安排,它的背后理念是理想社会的意识形态及国家目标,而结果也与戈夫雷同:福祉(社会福利)(Iatridis, 1995; Gough, 1996)。至于米德格累(Midgley)则具体地将社会政策的重要结果(社会福利)操作化为社会问题的控制、社会需要的满足及社会机会的保障(Midgley, 1997)。至于沃尔克尔(Walker, A)则界定社会政策为社会资源及社会关系(地位及权力)的再分配。他把社会政策与经济政策结合起来,强调社会政策促进经济的积极作用及社会政策本身的内在价值(Walker, 1984)。

表 1 社会政策的概念架构

投入(理想)	制度安排	输出	结果(分配)
			(再分配范畴)
意识形态	社会部门	社会政策	社会福利
	◦家庭、朋 辈、社区、 慈善团体	◦社会福利; 教育 就业 医疗	◦社会问题控制 ◦社会需要满足 ◦社会机会保障
目标	经济部门	住房	社会平等
	◦市场	社会保障	◦社会资源
	政治部门	◦财政福利	◦社会关系:地位和权利
	◦国家	◦职业福利	(经济生产范畴) 社会政策与 ◦经济生产的正面关系 ◦经济生产的负面关系

资料来源: Iatridis, D., 1995, *Social Policy*, California: Brooks/Cole, p. 21; Midgley, J., 1997, *Social Welfare in Global Context*, London: Sage, pp. 4—5; Gough, I., 1996 *Social Welfare and Competitiveness, New Political Economy*, Vol. 1(2), pp. 212—213; Walker, A., 1984 *Social Policy*, Oxford: Blackwell.

资源分配至社会关系平等

社会行政传统重视政府行动如何有效地解决市民的福利需要,而社会政策是表 1 中的输出部分,它的具体项目是政府致力的活动,以达到社会问题的控制(主要是贫穷、贫富悬殊、治安及失业)及社会需要的满足。这基本上是关注国家活动(或活动不足,即资源问题)。它有三个主要缺点,第一,缺乏社会多元福利分析。家庭及市场分配的福利可以是市民满足个人基本需要的主要来源。第二,社会行政传统集中于国家提供的公共福利,而缺乏分析社会问题产生或社会需要不能满足背后的结构性因素。第三是它的非理论倾向。社会行政传统缺乏一套理论,尤其是假设了社会政策或与国家行为本身的价值中立。

蒂特姆斯提出的福利社会分工(Social Division of Welfare)学说扩阔了社会行政只是研究公共福利的狭窄范畴,他把财政福利(税收豁免和优惠)及职业福利(雇主提供的福利)引入社会政策的分析(Titmuss, 1963)。显然,蒂特姆斯提出的福利社会分工仍然是资源分配问题,不过是把它扩展至包括财政及职业福利而已。

西方社会建基于个人自由的传统发展了政治民主,但资本主义市场的初级分配却制造了

贫富差距,造就了失业、贫困及治安等市场失效,引起社会问题,因而有政府介入(透过社会政策,形成了不同类型的福利国家。^①政治民主并不一定解决市场失效所引起的资源分配不均问题,因为政府干预经济制度(市场)可以解决贫穷问题而不一定达致社会平等。这即是说,政治民主并不表示政治部门一定要高度干预经济部门,影响初级分配结果。若政治与经济部门分隔,这表示政府低度或不干预市场运作。政府的作用是在市场失效下才对社会部门内的不能自助者加以援助。这样,分配结果是集中于维持最低社会需要的满足,回应社会问题的恶化及保障社会机会的平等。因之,政府的目标及背后的意识形态决定政治、经济及社会三个部门的制度安排,这也是社会政策的动力所在。

上述这种自由式福利国家是把政治民主与社会部门及经济部门内的民主(平等)分开。即是说,社会公民的政治权利与其在社会及经济部门的公民权利有所区别。从社会政策概念的发展角度看,这种理解是把社会政策放在资源分配的足够与否层次考虑的。但重视社会关系分配的社会政策概念却视社会、政治及经济部门之间的关系是不可分离的,是有较多的重叠性。这即是说,政治民主是社会关系的前提,但这不足以解决社会关系的不平等。因此,政府要介入市场及社会(如家庭、社区及福利制度),使公民在资源、地位及权力达致平等。这种政策目标的驱动力是各种社会平等(性别、种族、年龄、能力、阶级及教育等)的理想及社会主义意识形态。^②

从资源分配到社会关系分配可以说是回应马斯洛(T. H. Marshall)提出的公民权的问题(Marshall, 1965),即从契约权利(Civil Right)推展到政治权利及社会权利的三种公民权利。社会政策的概念演绎是:如果社会资源只是集中于社会消费层次,它针对的分配结果可能只是基本需要的满足,但现代社会的公民被期望参与社会各种活动。因此,社会权利的履行要使公民可以从组织上融入社会。社会政策所提供的经济及社会保障(如失业及退休保障、社会救济及医疗保障等)并不完全能解决公民被排斥于主要的社会及工作环境的关键问题。因此,贫穷的物质救济可能只是满足分配结果范畴下的社会福利或社会资源部分,但贫困者可能独居于自己的居所,与社会脱节而不能履行其公民义务。又例如失业者的需要并不只于物质救济,失业地位影响着他们日常活动模式及社会角色的责任承担。

从公民权利的不同演绎可以看到社会政策的目标、意识形态、制度安排及分配结果的不同模式。艾斯平-安德森(Esping-Andersen)的量子标准是公民的社会权利行使,是按其公民身份而非市场购买能力所区分的。他提出的概念是Decommodification,即公民得到社会资源的权利是非商品关系的交易而获得的。这种分配模式与自由市场分配、按市场能力的制度分配规则是背道而驰的。这种社会平等取向与市场主导的能力及金钱取向的观念是两股庞大的、但相背向的力量,主导着社会政策概念的转变。前者主导的社会政策、政策目标是社会资源及社会关系的平等(永远是相对的,但是在社会政治共识下达致可接受水平),而现在它的体现是消除社会排斥,促使公民、不分社会群体的不同背景,有基本资源及能力履行其公民义务及权利。后者主导的社会政策是公民纵使拥有契约及政治权利,但他们应服从于市场规律,国家只可以透过社会政策输出达到减少绝对的贫穷,社会不平等是创造经济动力的不可或缺力量。从逻辑

① 近年最引起重视的福利国家分类模式是三类福利国家,分别为自由式、保守式及社会民主式。它分别以英美等英语系国家、欧洲大陆国家及北欧国家为代表。(Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, London: Polity.)

② 这种社会主义与中国、前苏联或东欧共产国家视生产所有制及计划经济作界定的社会主义有所不同。它可以粗略界定为实践社会资源及社会关系平等的社会。

辑角度看, 社会关系平等及社会融入的目标自然不在优先次序, 应受到排斥。

在上述简短的多元分析架构内, 我们是忽视了对保守式福利国家的论述。但福利国家的讨论并不是本文的目的。上文的讨论是引介社会政策背后理念, 分配结果及制度安排之间的关系。同样重要的是, 这样的论述带领这篇文章到达另一个重要的范畴。它就是社会政策与经济政策之间的关系(表 1 中结果项目的最下角)。而它也是最引起争议的社会政策议题之一。

再分配范畴到经济生产范畴

戈夫把西方学者讨论的这两者关系分成三类看法: (一)不相容的; (二)相容的; (三)偶然性的(Contingency)(Gough, 1996)。戈夫倾向于偶然性的, 即是视不同条件下社会政策造成对经济的正面或负面影响。例如失业保险及公共医疗是补救市场失效, 公共教育及人力训练可以提升劳动力水平。但若过度的福利水平或不适当的教育或培训可能浪费社会资源。

在这个社会政策项目下, 我们把社会政策与经济政策演绎为经济生产范畴的分题之下, 这是与其它二项(社会福利及社会平等)的再分配范畴有所区别的。从再分配到经济生产的分配范畴是社会政策概念理解重点的转移。

直至 70 年代初期, 西方工业国家是在战后经济增长的背景下发展福利国家的。^①但石油危机造就了经济对社会政策的压力, 而有所谓“福利国家危机”的争论(George & Miller, 1994)。从表 1 制度安排一项来理解, 社会政策是福利国家利用税收作再分配(第二次分配)之用。这样, 政治部门(Sector)便扩大它介入经济及社会部门的程度。西方工业国家发展福利国家的历史经验是在结果项目下, 由于市场失效(初级分配), 国家才在被迫之下介入实行再分配。这是笼统的说法, 也有国家主动透过社会政策的输出, 希望解决政治忍受性问题。^②

无论如何, 社会政策是再分配范畴, 理论上是把资源从生产系统转向非生产系统。因此, 社会政策的概念转变方向从再分配范畴到生产范畴, 是反映两者从疏离到融合的关系。具体来说, 它的演变是将社会政策与经济政策从不相容推移到相容性的位置。普法勒尔(Pfaller, A)、戈夫及瑟尔鲍恩(Therborn)跨国研究西方五个主要福利国家的竞争力便是一个较引人注目的努力(Pfaller & Therborn, 1991)。

把注意力放在这两者的关系上, 同样是回应经济发展与社会发展的关系问题。这也引起社会福利与劳动力市场关系的研究。对于妇女来说, 社会政策也在这个与经济政策相叠之处提出她们的异议: 为何妇女是经济生产的后备军? 为何妇女家庭内的劳动是没有金钱回报, 但它却对劳动力再生产有间接贡献? 为何妇女没有基于其非工作地位而获得应有的福利权利? 这引起采取妇女解放角度学者对艾斯平-安德森缺乏性别平等观念的福利国家分类模式提出异议(Sainsbury, 1994; Lewis, 1992)。

同样, 石油危机引致的财政紧缩, 到 90 年代日趋明显的全球经济一体化趋势, 也是促成西方学者把社会政策概念转到它与经济政策的关系上的因素。全球经济一体化使个别国家应付国家资金流动所引致的经济危机的能力有所削弱。这反映在社会政策的讨论上是把注意力从

① 福利国家粗略是指国家提供福利, 它并不能脱离国家而存在。有关福利国家的发展受经济增长所带动, 可参考 Klein, R., 1980, *The Welfare State: A Self-Inflicted Crisis?* *Political Quarterly*, 51(1), pp. 24-34.

② 典型的例子是德国俾斯麦透过社会保障制度的建立, 企图控制工人运动反对德国皇权。

输出项目的各种社会政策内容转至结果项目下的社会素质(Social Quality)的研究。^①社会需要的界定及量度、社会机会、增权(Empowerment)或能力提升(Capability)的界定及量度,社会融入概念的界定及量度,以至基本社会及经济保障的界定及量度变成了重要的讨论范畴。

无论如何,在处理经济政策与社会政策的关系上,西方学者是把它放在社会资源及社会地位分配的空间上研究的。同时,社会政策讨论的议题也从社会层面延展到经济层面。这即是表示,社会政策回应的并不单是人类社会需要满足、社会关系平等的问题,它还是回应经济能力的提升。这样,社会政策的讨论便不再是在再分配范畴,而它也不被动地被界定为公众负担(Public Burden)的位置(Walker, 1984)。

对中国福利制度发展的启示

中国的福利制度正面临着经济改革的冲击。在表1中,中国式的福利体系主要表现于职业福利的社会分工上(依蒂特姆斯的分类)。在中国流行的说法是:企业办福利或企业办社会或“小而全”等。如果与西方福利国家的分类模式来比较,它近似欧陆保守式福利国家,但中国是在计划经济及国有制基础上出现的职业福利(Walker & Wong, 1996)。这即是说,中西职业福利的不同之处是其背后的理念。计划经济及国有制下的职业福利并不以追及盈利为主要的分配标准。在西方,在追求盈利的前提下,工会的议价能力及政府的介入是决定职业福利的重要因素。

不过,两者相同之处是它背后的意识形态:强调社会地位决定资源分配。中国的情况是城乡分层、单位地位分层及职位分层决定福利资格及待遇。西方保守主义思想也强调社会地位的重要性及国家(宏观集体)对公民的福利承担。除此,这两者同样强调社会(小社群,如企业、单位及家庭等微观集体)对个人的重要性及优先性。在意识形态及制度安排上,个人的福利只有依附于社会才能得到体现。从这点看,表1意识形态及政策目标的启示是:中国的社会主义理想与具体国家目标如何体现在经济改革下的社会政策。这是一个值得探索的问题。因为,经济改革是引入市场机制、原则及其背后的理念,它对社会主义理想具有破坏性的影响(这可能是经济改革的原意),它同时也对中国传统家长制的福利观有所冲击。这些问题的提出是企图厘定中国社会所追求的理想及其量度指标。这些一定会影响表1结果项目下公民所获得的分配。这些问题的重要性是,在清晰的理想及目标之下,社会政策的制度安排及输出项目(具体政策)便可以确定它们的选取方向。举例说,瑞典是追求社会民主的国家,失业者透过政府的积极劳动市场政策被引入劳动市场,反而英美等自由式福利国家在意识形态上把失业者称为依赖福利的懒人,而多依靠社会救济来处置他们。^② 欧美不同国家处理社会政策与经济政策的关系,可以反映出西方福利国家并不是铁饼一块,这正如戈夫的分析。

在制度安排方面,中国的政策是从政治部门退却,而加强社会及经济部门分配福利的责任。这种制度安排与西方讨论社会政策的概念转变背道而驰。后者是从再分配范畴向经济生产范畴转变,因而政治与经济部门加强了紧密关系。反过来说,在经济改革下的中国,例如在

^① 较先的例子是 Doyal, L. & Gough, I., 1991, *A Theory of Human Need*. 的研究; 最近的努力是欧洲共同体催生的研究, 如 Beck, W., Van der Maesen, L. & Walker, A., (eds), 1997, *The Social Quality of Europe*. Kluwer International, Amsterdam.

^② 瑞典投入积极劳动市场政策的资源, 一年大概可再培训 5% 的劳动力。

民政部门的讨论，它的口号是“社会办福利”，这即表示把政治部门与社会分开，并依赖经济部门的市场规律界定社会政策的对象及待遇。部门之间关系的再界定，自然影响社会弱势社群的分配结果。但是，中国目前的社会部门显然未有能力解决因“市场失效”或“国家失效”引起的社会问题。

不过，政治部门的撤退有其正面意义，它增加了社会部门及经济部门的生存空间，有助于公民社会的出现及巩固。长远来说，这些空间将成为发展社会权利的基础。但是，中国的福利体系是依靠初级分配的职业福利，这是相异于西方主要依靠社会福利的再分配能力。因此，经济改革的目标是改革初级生产系统，这并不在理论上排斥职业福利继续发挥它的经济及社会保障作用。因此，经济改革启动的福利变革的较好方向，可能是加强职业福利的社会性质。这样，一方面是保持它的经济及社会保障作用；另一方面也减低职业福利造成的社会不均结果。同样道理，基于政治部门从初级生产部门退却，政府更应该介入社会及经济部门，即加强资源再分配(如税收制度)，尤其使社会部门有能力解决经济改革引起的“市场失效”问题。

从西方学术界对社会政策概念理解的转变来看，我们可以预见，经济改革下中国的社会政策议题将愈来愈与西方相似。不同社会群体所面对的资源及社会关系的社会平等诉求，将随经济及社会发展而提上社会议程。

总结及讨论

本文阐释部分西方学者对社会政策的理解，并建构一个概念架构。它比较全面地显示社会政策在福利制度中的位置。社会政策不单属于政府行动(主要为社会福利、财政福利及职业福利)。更重要的是，它反映不同社群的分配结果(资源及社会关系)。而左右社会政策产生不同结果的是社会、经济及政治部门的制度安排。我们发现，强调经济部门独立运作的福利制度视社会政策构成经济生产的负面影响。因而，它依赖社会部门的力量解决社会福利问题。相反来说，强调政治部门对经济及社会部门的介入，会正面看待社会政策对经济生产的作用，并透过分配及再分配达致社会平等及社会融入的目标。社会政策是福利制度的输出部分，它的意识形态及国家目标投入是起重要作用的。不过，我们要指出，这个概念架构内项目之间的关系是互动的。

本文也尝试用这个概念架构来分析中国的福利制度。限于我们对中国的认识不深，所提的看法有不周之处。但是，比较政策可取之道是透过比较相同及相异的现象，再把它们放在社会背景上加以分析。明显地，我们所用的概念架构的经济部门是假设了资本主义的市场机制。因而，社会政策主要是在再分配范畴运作。而经济改革前的中国则视经济部门理所当然为国家所有及以计划经济运作。从这点看，中国的经济改革是在制度上与西方合轨。若从社会政策的架构来看，这是否意味着中国在福利制度的投入及结果部分需要更新其理念及量度指标。这应该是国家重建工程的一个重要部分。不过，可以断言，中国福利制度的主要理念及政策项目会继续受到重视：职业福利及其背后的工作道德伦理。我们看到，西方学者对社会政策的理解愈来愈重视其对经济生产的正面贡献。西方学术界辩论“福利国家危机”也是重新肯定福利国家全面就业的假说，而对“就业就是最好的社会政策”的看法也没有多大异议。在社会政策与经济政策的关系上，中西方在理念上似乎十分相似。

总的来说，本文是透过对社会政策概念理解的转变来比较中西福利制度的。比较政策的

好处是它容许我们扩阔视野,把个别社会或文化所声称的独特因素加以检视分析,以确定其普及或独特的性质。在全球经济一体化、社会关系平权化及人口老化的大趋势下,我们可以说,比较政策的努力是回应这些结构性改变而在知识领域上加强全球一体化的进程的。

参考文献:

- Marshall, T. H., 1975, *Social Policy, 4th edition*, London: Hutchinson.
- Walker, A., 1984, *Social Policy*, Oxford: Blackwell, pp. 39-40.
- Townsend P., 1975, *Sociology and Social Policy*, Harmondsworth: Penguin, p. 67.
- Room, G., 1995, *Beyond the Threshold*, Bristol: The Polity Press p. 25.
- Iatridis D., 1995, *Social Policy*, California: Brooks/Cole, p. 87.
- Midgley, J., 1997, *Social Welfare in Global Context*, London: Sage, pp. 4-5.
- Gough, I., 1996, "Social Welfare and Competitiveness", *New Political Economy*, Vol. 1(2), pp. 212-213.
- Walker, A., 1984, *Social Policy*, Oxford: Blackwell.
- Titmuss, R., 1963, "Social Division of Welfare", *Essays on the Welfare State*, London: Allen & Unwin.
- T. H. Marshall, 1965, *Class Citizenship and Social Development*, New York: Anchor Book.
- George V. & Miller S., 1994, *Social Welfare Towards 2000, Squaring the Welfare Circle*, London: Routledge.
- Pfaffler A., Gough I. & Therborn, G. (eds.), 1991, *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, London: Macmillan.
- Sainsbury, D. (ed.), 1994, *Gendering Welfare State*, Sage.
- Lewis, J., 1992, "Gender and the Development of Welfare Regimes", *European Journal of Social Policy*, 2(3), pp. 159-174.
- Walker Alan & Wong, Chark-Kie., 1996, "Rethinking the Western Construction of the Welfare State", *International Journal of Health Services*, 26(1): pp. 67-92.

鸣谢:本文是英国文化协会(The British Council)所资助的香港及英国学者联合研究计划(Join Research Scheme)下一项有关社会政策比较研究的部分成果。在此,两位作者谨向该会及作者所属两所大学表示谢意。

作者王卓祺系香港中文大学社工系副教授,博士

雅伦·获加系英国雪菲尔大学社会学系社会政策讲座教授,博士
责任编辑:张志敏