

福利治理为什么重要：超越福利国家模式

◎陈周旺（复旦大学国际关系与公共事务学院，上海 200433）

摘要：随着中国建成世界上规模最大的社会保障体系，中国福利政治发展已经到了一个关键时刻。中国福利治理应构建自己的理念和模式，从根本上超越福利国家模式。从福利国家的理论沿革和历史渊源来看，福利政治并非西方国家的本质特征，恰恰是西方国家建设的瓶颈，证明了在资本主义社会体制下既不可能产生真正意义上的治理型国家，也不可能真正的福利治理。与西方发达经济体的福利国家模式不同的是：中国是社会主义国家，持续为民众创造福利，实现共同富裕是国家治理的基本目标和要求。中国的福利治理，不是要紧缩还是要扩张的问题，而是如何实现福利资源优化配置，在持续加大投入福利资源的同时，最大化福利的积极效应。

关键词：福利治理；福利政治；福利治理模式；社会保障；社会政策

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2021.04.004

中图分类号：D632.1 文献标志码：A 文章编号：1005 - 460X (2021) 04 - 0026 - 08

福利治理之所以要提出来，是因为对于中国而言，福利政治发展已经走到了一个关键时刻。经过多年的建设，中国在2020年宣布已经建成世界上规模最大的社会保障体系，基本医疗保险覆盖超过13亿人，基本养老保险覆盖近10亿人。2021年2月26日，习近平在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调：“社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，是治国安邦的大问题。”^[1]这表明，福利治理将是中国国家治理的重心之一。中国的福利治理有自己的历史社会基础和发展逻辑，不可能复制西方福利国家的道路。二战后发达经济体的福利体制和社会政策，虽然比较成熟，但是问题暴露得也比较充分，他们的历史经验教训都值得我们在建设中国福利体系的时候加以汲取。本文的主旨，就是在反思福利国家体制及其危机的基础上，提出确立中国自己的福利政治理念和福利治理模式，从而最大限度地满足人民群众的福利需求。

一、福利国家：趋同还是多样

二战前后国家权力最令人瞩目的变化，就是福利政治在工业化国家的兴起，即使那些宣称并非福利国家的政治体，比如美国，也不可避免地走上了发展福利政治的道路。工业化、劳资斗争、人口结构变化、普选权扩大等不可逆的社会政治变化，使福利政治不断扩张，各国对福利政治的依赖不断加深。本文要指出的是：福利政治既非西方国家独有的现象，而是现代国家建设的基本要求；福利政治亦非西方国家的本质特征，反倒是西方国家建设的瓶颈。对福利政治的研究，绝不能局限于各种福利国家或近似福利国家模式，更应该反思在这些西方国家中，何故不到半个世纪的福利政治建设就遭遇紧缩的威胁，引发各种口诛笔伐？福利政治真正的社会政治基础到底是什么？可以说，福利政治在西方国家所遭遇的危机，恰恰证明了资本主义国家治理模式固有的局限性。

欧洲的福利国家模式，通常认为起源于德国俾斯麦“从摇篮到坟墓”的社会政策，尽管英国可能在

收稿日期：2021-03-20

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“公民权利、国家治理与工人职业健康权益保障研究”（16JJD820024）

作者简介：陈周旺（1973—），男，广东阳江人，教授，博士研究生导师，从事政治学理论、国家理论与社会治理研究。

某些方面起步更早。这一政策的社会背景是：作为后发国家，德国的赶超战略急需政府干预和大规模人力动员，在一个较短的时间内德国确实取得了成功，但是德国这一局部成功并未从根本上促成欧洲早期国家模式的转型，历史车轮依然按照“财政—军事国家”的轨迹滚动，直至达到它的极端形式——两次世界大战。战后欧洲国家在美国的羽翼下获得“和平”，而将主要精力用于经济社会政策，迎来福利国家建设的高潮。

福利国家形成之后，趋同论一度占了上风，福利国家仿佛只有单一的模式，对福利国家的讨论，也常常把福利国家当作一个内在具有统一性的对象来对待，其原因不难理解。首先，欧洲福利国家的形成，都拥有近似的背景，即工业化、繁荣、和平以及普选权的扩大等。在这些因素之外，从历史角度分析，两次世界大战是欧洲福利国家建设不可忽视的催化剂。大规模战争需要大规模动员，后者引发了政府对民众史无前例的承诺，战后欧洲国家向福利国家转型，多为兑现战争承诺的结果。正如皮尔逊所指出的那样：“社会保护的允诺为西方民主国家提供了合法性。”^[2]其次，福利就像成瘾性产品，一旦用上了就很难摆脱。没有人不喜欢福利。对于选民而言，政府能够供给的那些福利项目，须应有尽有。作为战争动员后果的普选权扩大，进一步强化了民众诉求的力量。这里还存在一个群体效应：一旦某个国家的政府开发了一个福利项目，其他国家的政府就必须跟风，否则就很容易失去选票，这就带来了相互竞逐、模仿的结果，导致福利国家模式的千篇一律。战后欧洲福利国家的发展，表面上呈现出高度的趋同性，即高税收、高福利和高负债。法兰克福学派对“晚期资本主义”的批判，就是基于对福利国家这一趋同化形象的理解，认为其中蕴含了资本主义国家的危机。尽管政府推出的福利产品比较趋同，但是不同国家的政府，在应对福利政治的时候，其压力显然是不一样的，这取决于一国经济发展水平、老龄化程度、就业率、政府与社会讨价还价能力等。福利项目的增长依赖于税收的增长和稳定的就业二者的保证，而这些大多来自对资本部分社会力量的提取，如何在资本和劳工阶层之间取舍，国家权力的自主性凸显出来，不同国家的政府以及不同时期的执政者，都有不同的应对。在这种情况下，福利国家的多样性渐渐浮上水面。

哥斯塔·埃斯平—安德森最先对福利国家进行了类型化，他将福利国家划分为自由市场主义、社会合作主义和社会民主主义等三种模式^①。北美国家是自由市场主义，通常只是针对有需要的人士，为之提

供有限的社会保险和社会救助，国家角色相对消极。德国、法国和意大利比较保守，采取社会合作主义模式，并不试图通过国家再分配来塑造社会，而是让社会维持现状。社会民主主义在福利供给上则更为大胆，他们追求福利的普遍化，企图实现社会最大限度的平等化，将所有社会阶层都纳入普遍的社会保护体系之中。

埃斯平—安德森认为，在福利国家中，政治是起决定性作用的，市场只是政治的产物，因此他更愿意回到历史中去解释福利国家体制的形成；同样，他也不认为福利国家的形成是工人阶级抗争的结果，而应该有更深远的因素。他指出：“对于某些制度而言，工人阶级的作用已经不大，在此我们必须理解福利国是如何由于国家建国历史和 / 或保守主义和天主教的影响而发展来的。”^[3]埃斯平—安德森的贡献在于指出了福利政治在不同国家有不同的表现方式，而这些差异基本上在国家形成之际已经注定，恰恰是福利国家体制塑造了工人阶级的抗争，而不是相反。

从埃斯平—安德森开始，学者开始留意到福利国家模式下“资本主义的多样性”^[4]。对“资本主义的多样性”的讨论，得益于比较研究的重大进展，特别是历史学制度主义的兴起。这些学者强调“制度的互补性”，如果一种制度的存在可以增加另一种制度的收益，他们之间就是互补的，而这种互补性扩大了自由市场经济和协调市场经济之间的差异^[4]。资本主义的多样性的讨论，是将西方发达国家作为比较对象，试图从历史社会变迁中寻找不同国家建立福利体制的不同路径。至此，斯卡切波认为，福利国家研究已经进入第三个阶段，即所谓历史制度主义阶段^[5]。

作为一种新制度主义，历史制度主义认为，福利国家研究的重点，就在于发现在“路径依赖”条件下，福利国家的制度创新是如何实现的。总体上，制度变迁都是“路径依赖”的，因为政治制度本身具有“正向反馈”的效应^[6]，这与经济制度是不一样的，那些要突破制度的行为，将很容易遭到惩罚、制裁，而政治制度倾向于自我强化。这就带来两个问题：第一，在福利国家所发生的制度创新，是一种自我强化，还是自我调整？福利项目的不断增长，可能并非创新，而是福利制度在强化其“正向反馈”，是路径依赖的表现；反之，对福利项目的削减，就变得困难，紧缩福利几乎不可能。由此引发第二个问题，福利国家将何去何从，是应该被拆散、紧缩，还是持续扩张呢？

作为对这一问题的思考，福利国家研究形成了

^①参见哥斯塔·埃斯平—安德森：《福利资本主义的三个世界》，苗正民、滕玉英译，商务印书馆2010年版。

一场关于“新福利政治”的重要争论,争论方都来自于历史制度主义。历史制度主义的重要代表学者皮尔逊提出紧缩福利是“不可能的任务”,因为“紧缩通常是不受欢迎的”^[2]³⁵。在紧缩福利口号下反而是福利的不断扩张,这一福利扩张的趋势是不可逆转的。他认为,福利政治规模过大,已经造成了严重的危机,新保守主义的目的是“拆散福利国家”,相应地会带来政策上的紧缩,但是事实上,由于民众倾向于支持福利政治,因此政客不可能真的去紧缩福利。皮尔逊的观点引发了重大争议。持反对意见的学者哈克则认为,紧缩福利依然是可能的,事实上政客们正通过各种分化、延迟等方式,悄然削减了民众福利,而巧妙地回避了自己的政治责任^[7]。执政者这种阳奉阴违的做法,不妨视为在普通选民与资本之间寻求微妙平衡的一种做法,而实际上倒向了资本利益,是国家自主性弱化的表现。对皮尔逊这个回应之所以被认为是有意义的,在于哈克突破了从制度的“正向反馈”来讨论问题,而更多是从精英互动的角度去理解福利的变化,实现了从制度到过程的理论进化。

相关讨论尽管对于理解福利国家大有裨益,但是都忽略了一点,就是对资本主义社会的国家体制进行根本性反思。战后西方福利国家虽然在不到二十年的时间里,就已经危机四伏,但依然在各种鞭挞声中熬到了21世纪。无论是福利的紧缩还是扩张,对于西方国家体制都不啻严峻的挑战。扩张将带来巨大的债务压力;紧缩将导致选票的大流失。福利政治危机在本质上是资本主义社会体制与“治理型国家”的不相容,也就是说,资本主义社会不可能有真正的福利政治。在这些国家,政客们推动的社会政策只是权宜之计,用于缓和阶级矛盾一时之急,然而,民众对福利的需求从来都是有增无减,这最终必将演化为资本主义根本性的体制危机。

二、福利塑造国家

对福利政治的研究,经历了从社会视角到国家视角的转变。从卡尔·波兰尼到T·H·马歇尔,他们对西方福利体制的形成,都采取了一种社会中心的视角。波兰尼认为,福利本质上是资本主义社会的自我拯救,商品化发展到一定阶段将产生自我解体的可能,只有通过去商品化来消解这种危机。他认为:“引起灾变发生的根本性源头在于经济自由主义建立自我调节市场体系的乌托邦式的努力。”^[8]波兰尼一方面回应了马克思主义关于资本主义危机的理解;另一方面,他在回应的基础上,也提出了另一种理论可能。马歇尔关于工业公民权的理论认为,福利是以工人阶级为主导的抗争的一个结果,既意味

着工联主义的胜利,也意味着激进的阶级斗争的落幕。马歇尔认为,历史分析应包含公民、政治和社会等三个要素,公民权利、政治权利至社会权利的演进基本上涵括了欧洲现代化的历史,而政治权利的扩张,也就是对集体谈判权的认可是关键一步的演变;“工团主义创造了一种与政治公民身份体系平行并作为其补充的工业公民身份”^[9]。实际上,福利在很大程度上充当了瓦解工人团体、抵消阶级斗争的工具。福利为先进工业国换来了国内的和平,将危机转嫁到第三世界。这些发达经济体内部福利项目和福利支出的扩张,在很大程度上依赖于对世界的长期殖民和霸权地位,通过全方位压榨后发国家而维持。同样的劳动,在世界的“中心—边缘”对应的价格并不一样,实际上是后发国家的工人在供养发达经济体的福利,后者的“工业公民权”是以剥夺前者的“工业公民权”为代价的。只有当后发国家自主的工业化达到一定程度,该国生活水平全面提高,才可能换取对等的权利和福利,西方福利国家体制即有崩溃之虞。关于这个问题,马克思主义者早已经预见。陈其人指出:“民族独立国家有少数已实现工业化,其余的也在努力这样做,这将减少和终于切断发达国家大部分垄断利润来源……客观上将使发达国家内部矛盾加深。”^[10]正因为如此,西方发达经济体对后发国家的经济增长始终保持警惕,伺机打压。福利国家体制在20世纪的第一个十年,也就是2008年金融海啸之后,从希腊债务危机开始露出真正的危机端倪,也是同样的道理。

社会中心的视角对解释西方福利国家的起源和趋势有很大的启发,但是不够全面,因为他们忽视了资本主义一个更重要的制度支持,那就是国家。早期工业国在全球的市场扩张,无不借助于国家机器摧枯拉朽的破坏力。撇开国家来讨论福利“国家”,是不可能的。若把国家仅仅当作一种辅助机制,也很容易陷入理论迷误。在福利政治领域,至少国家与社会应具有同样地位。按照恩格斯对国家的理解,国家是“驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内”^[11],工人抗争固然是促使资本让步的前提,但是一切阶级斗争都会上升为政治斗争,劳资冲突最终都将取决于来自国家权力的调解^[12]。丹麦学者卡斯伯森更为直接,他针对波兰尼的理论争辩道,福利体制与其说是拯救社会,毋宁说是拯救国家:“福利社会是一种保护国家的方式。”^[13]

可以说,正是福利政治塑造了今天“国家”的面貌和角色。战后福利政治在工业化国家的大规模扩张,表面上是政府福利项目的增长,实际上是国家功

能的根本转型,也就是向“治理型国家”的转型。西方早期国家的产生,源于资本竞争,国家充当了民族资本竞争和扩张的工具,形成了“军事—财政国家”模式:国家向资本征税,扩充军备,通过军事强制和军事扩张为资本谋求更大利益,再借助强制力进一步向资本征税^[14]。在“军事—财政国家”模式下,国家提供的唯一公共品就是战争,或曰国防,根本无从谈起什么社会政策、公共服务、民生项目之类的“政府职能”^[15]。这种单纯作为资产阶级统治工具的国家,其基本模式一直延续到两次世界大战,作为“军事—财政国家”矛盾的集中爆发,也意味着这种国家模式的最终破产。战争不仅摧毁了“军事—财政国家”模式本身,还产生了它的对手——社会主义国家。福利政治的兴起,实为早期民族国家模式应对战后一系列社会政治危机的产物,它既重塑了西方的国家观念,也重新定位了政府政策的价值,使整个西方民族国家建设向“治理型国家”转变^[16]。

实际上,只有在福利政治下,所谓“民族国家”才获得了它的现实意义。这与欧洲战争的大规模动员与战后重建有巨大关系,民众的福利与国家权力前所未有地紧密结合在一起,因此只有到了福利政治时代,民众才真正被纳入国家之中了,民族国家的大业方告一段落。按照马克斯·韦伯的观点,国家是特定领土范围内受管辖人口的政治组织,作为“政治共同体”的一种,“借助已经准备就绪的物理暴力使一定领土以及领土之内人员的行为服从有序支配”^[17]。在早期西欧国家,这个定义充其量只是一种“理想类型”,因为这些“被管辖人口”并不知道为什么要依附于某个特定国家,在西欧那些文化原本近似且不断通过军事征服或者贵族联姻来改变自己领土的国度,更是如此。强加的国民身份对于民众而言只是一种负担,且更多体现为税负,对于中世纪的农民或者手工业者而言,实在看不出有什么额外的好处。国家也并不对自己的国民提供什么特定的保护,如果有的话,也更多依赖于类似于英国的地方治安官这样的机构。就此而言,早期西欧国家更重要的是疆界意义上的“领土”概念,人口只是其次,他们不过是用“民族”界定了资本的领土归属并服务于这些资本力量的对外扩张。

这种无福利政治的国家建设,本质上就是穷兵黩武,其结果必然是战争。两次世界大战使那些“被管辖人口”全面卷入了战争动员之中,第一次让自己的生命财产与特定民族国家建立了实质性联系。战后政府必须兑现当初的承诺。普选权扩大、福利政治的兴起,是这一历史进程的结果。就此而言,直至福利政治兴起,西方国家才真正走到了民族国家的地

步。二战之后,福利政治在欧美发达国家兴起,不仅是国家体制的重大转型,而且是国家能力的重大挑战。所谓“国家建设”,是从欧美国家真正大规模投入福利政治才开始的,之前只能称为“国家缔造”或者“国家形成”。以现代眼光衡量国家能力,也不能以强制能力的大小为标准,而应该以提供公共品的能力来衡量。福利政治的兴起,才是考验一个现代国家其国家能力真正的时刻。只有到了这个阶段,才有真正意义上的国家,那种“财政—军事国家”不过是国家的前史。

可以说,正是福利政治塑造了现代国家。欧洲国家走向福利国家,是国家建设坚实的一步,然而并不彻底,因为欧洲并未、也不可能转变为真正的“治理型国家”;相反,社会政策也给政府造成了巨大的负担。希腊、意大利、西班牙这些南欧国家已经深陷债务危机,北欧那些福利至上的国家与之相比问题同样棘手。半个世纪以来,福利国家始终面临来自“左”翼和右翼不同思想家的口诛笔伐。那么,到底是福利政治出了问题,还是资本主义社会的国家体制本身就与福利政治格格不入?对此,只有从根本上去反思欧洲国家的建设模式,才能找到答案,而这将取决于对两个问题的认识:一是经验层面的国家能力问题;二是规范层面的国家自主性问题。这两个问题不是随意构想出来的,前者决定了国家有多大的能力去实现福利增长;后者则更具根本性,决定了国家有多大的意愿去建立福利政治。

三、福利国家的危机

显然,20世纪后半叶所出现的福利危机,就是西方世界的国家治理危机。在经历了“财政—军事国家”的大战危机之后,这些国家不得不将军事权力转交给北约和美国,腾出大量财政和职能空间,向“治理型国家”转变,然而事倍功半,终至成为一个半吊子“国家”,表现为国家权力对社会和国民并不能彻底地保护。以资本占有为分野的社会分化正在加剧,由于第三世界的后发国家整体还处于落后状态,西方发达经济体尚处于温水煮青蛙状态,国家治理危机时隐时现,问题迟早会爆发。

自由主义民主制度既是半吊子国家的“遮羞布”,也直接推高了这些国家的福利危机。自由主义民主造成了“责任均摊”的后果^[18],通俗地说是政治责任的“大锅饭”。在自由民主制下,无论是福利扩张还是紧缩所带来的政治风险,都可以通过换届选举来转移给下一任政府。可以说,竞争性的选举是福利依赖的重要推手。紧缩福利是收益分散而成本集中^[19],没有哪位政客愿意挺身而出,为紧缩福利而

承担败选的风险,为了竞选的需要候选人一定要向选民承诺扩大福利,即使他迫于资本的压力而不得不阳奉阴违,以各种隐蔽的手段来紧缩福利。等到选民发现的时候,他也早已金蝉脱壳,将苦果留给后来者。相对而言,在责任均摊条件下,福利扩张是大趋势,紧缩是间歇的。人口老龄化、服务业替代制造业,西方国家的家庭结构和生产结构都在总体上推动福利需求持续上升,福利的增加加重了工人和资本家的税务负担,提高了失业率,失业率的增加又增加了对福利的诉求,然而政客的常规应对就是不断承诺扩大福利,将难题留给下一任。福利不断扩张的后果,就是国家财政的缺口越来越大,最终只能依靠负债来维持。政府债务危机的临界点,取决于他们在多大程度上能够薅全世界的“羊毛”,转移他们的债务危机。做不到这一点,西方的福利国家就要走向崩溃。

从国家治理的视角来理解福利危机,首要的就是国家自主性问题,因为只有国家是自主的,才能有真正的国家治理。马克思主义认为,由于国家的工具性和自主性之间的张力,资本主义社会的国家不可能有真正的福利政治。对此,马克思早有预见并指出,把解决“社会问题”的希望寄托在资产阶级的国家身上,是“拉萨尔的幻想”^[20]。马克思认为核心在于两点:一是福利政治不可能真正解决工人的权利问题;二是福利政治将使工人依附于国家。在这种逻辑前提下,政策性问题的次要。

早期国家比较偏向于工具性,国家权力就是为资本扩张服务的,但是资本的全球扩张带来了战争。战争摧毁了固化的社会等级,普选权的扩大也提高了工人的公民权,这些力量都在很大程度上使国家从资本的制约中超脱而出,获得其自主性。在没有经历战争摧残的美国,资本对国家的控制依然很强,但是经历了金融危机和罗斯福新政,也不得不转换了手法,更多是通过利益集团和两党政治的“渠道”。

工业化进程与大规模战争动员,使劳资关系对国家权力产生关键影响,福利政治便取决于工人与资本家之间的谈判。国家无论是偏向于资本,还是偏向于工人,都是国家自主性的弱化。按照普朗查斯的解释,福利政治基本上产生于资本与工人处于比较均衡的状态,这个时候国家的自主性更强,能够超越两大阶级的对立,以比较中立的角色担任“协调者”^[21]。这个逻辑链条就是:两大对立阶级势均力敌,国家处于比较超脱的地位,国家自主性强化,有助于去推动福利政治,以进一步缓和社会矛盾。当然,普朗查斯也指出,这种理解是不够的,因为所谓完全均衡状态其实是不存在的。

事实上,一方面,在国家本质属于资产阶级性质

的前提下,国家相对自主性无法真正实现福利政治。工人掌握了选票,这些工人当然喜欢越来越多的福利,他们的反对有力限制了政府当局紧缩福利的政策;另一方面,资本力量则希望紧缩,由工人选举产生的国家权力,与资本形成了尖锐对立,但又在物质上不得不依赖于资本。于是,执政当局只能在资本与选民之间尽量“调和”,这注定是一个无法讨好的角色。

问题的根本在于:福利政治与资产阶级统治是矛盾的,福利政治不可能得到资本的支持。如果从国家自主性的视角去思考,资本主义社会搞福利政治,如前文所述,号称是为了“保护社会”,其实可能是为了“保护国家”,即那个维护资本利益的国家。国家的主权不是天然合理的,而是通过持续福利供给来巩固其被承认的^[13],然而吊诡的是,保护那个维护资本利益的国家,是以跟资本对立的方式来实现的,旨在突出国家权力的自主性一面,这使福利国家从一开始就陷入矛盾之中。由于福利政治与资本利益的对立,福利政治可能直接终结资本主义的国家体制。他们的国家可能因为满足不了向福利政治的国家转型而走向崩溃,而由于国家的失败,也将导致社会崩溃。福利国家走向紧缩福利,实质是资本主义生产体制根本满足不了福利政治的要求。西方一些学者对福利国家的批评,表面上是反对福利国家,实际上是在维护资本主义社会的国家,这些貌似富于批判性的言论故而都容易得到西方国家体制的容忍。

福利政治无论在价值上还是功能上都给资本主义社会带来了治理危机。第一,大规模的国家干预,挑战了资本主义核心的政治价值即自由市场至上的理念,这就是哈贝马斯所说的晚期资本主义的“合法化危机”的来源^[22]。第二,福利政治的扩张导致国家功能超载,进而造成严重的财政和债务危机;曼德尔批评指出,“社会国家”是一种幻想,事实上“在资本主义生产方式之下,任何这样一种再分配所招致的平均利润率的下降,都会不但危及扩大了再生产,而且也危及简单的大生产”^[23]。第三,福利政治使行政集中越来越严重,那些非经选举产生的官僚权力越来越大,对原来的自由民主体制产生破坏;那些执行社会政策的部门,其地位越来越高,特别是中央银行等机构。第四,政治趋于保守化和市侩化,社会政策取代意识形态成为主要的争议议题,民众和政客都趋于平庸化,缺乏政治决断力和大的战略眼光,一味讨好选民。

在这种条件下,资本主义社会体制的精英们想方设法来应付福利政治对他们构成的挑战。拉克曼以美国为例,发现美国的社会精英拥有相当的否决权,当他们的控制权受到挑战,都毫不犹豫地进行反

击,他们“维护特权、阻碍改革的能力并没有受到挑战”^[24]。由于这些精英的干预,在那些推行福利体制的发达经济体中,资本的支配力不是被弱化,反倒被加强了,如迈克尔·曼所宣称的那样,“资本主义的权力变得不对称”,不平等在大部分先进国家扩大了,越发像是“工人阶级的末路”^[25]。

总而言之,资本主义国家的福利政治陷于两难境地。一方面,福利政治是资本主义条件下国家所不得不面对的挑战;另一方面,国家的资本主义属性又限制了他们对福利政治的实现。在资本主义社会,国家的能力取决于资本的支持;福利政治更是如此,因为福利政治的扩张与资本的利益是对立的。换言之,资本主义社会永远产生不了真正的“治理型国家”,充其量只是一个半吊子国家。

四、走向福利治理

与西方国家模式不同的是:中国是社会主义国家,就其本质而言是一个以福利供给为主要目标的“治理型国家”。持续为民众创造福利是国家治理的基本要求。中国政府一向重视福利,政府政策也都以民生福祉为依归。中国政府推进福利政治不是权宜之计,而是将福利政治放到了最高的政策目标:中国经济建设三步走总体战略部署的第三步目标就是实现共同富裕。中国特色社会主义政治是以人民为中心的政治,政治目的是实现人民对美好生活的向往。这些都是中国的执政者向民众的庄严承诺。在这个基础上,中国即使面对福利扩张,首要的考虑也是如何通过制度变革,不断满足人民群众的福利需求。尽管在福利供给的具体政策实施上,中国会同样面临西方国家曾经以及正在遭遇的困难,但是这些困难对于中国的国家治理而言不是根本性的,只是政策性的,因为中国的国家权力无须在民众和资本之间纠结,这些利益归根结底都是一致的。中国作为社会主义国家,不可能基于资本压力而紧缩福利。中国的福利治理,不是要紧缩还是要扩张的问题,而是福利资源优化配置的问题,这取决于国家福利政治制度化、现代化的水平。中国福利政治正是在这一点上,完全超越福利国家模式,而走向真正的福利治理。

如何提高中国福利治理水平呢?习近平指出:“要加大再分配力度,强化互助共济功能,把更多人纳入社会保障体系,为广大人民群众提供更可靠、更充分的保障,不断满足人民群众多层次多样化需求,健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系,进一步织密社会保障安全网,促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展。”^[1]在这一重要思想指导下,中国政府更在最近的“十四

五”规划中,给予福利治理重点的关注,提出经济社会发展主要目标之一就是民生福祉达到新水平:“实现更加充分更高质量就业……居民人均可支配收入增长与国内生产总值增长基本同步,分配结构明显改善,基本公共服务均等化水平明显提高,全民受教育程度不断提升”“多层次社会保障体系更加健全……卫生健康体系更加完善”“脱贫攻坚成果巩固拓展,乡村振兴战略全面推进”^[26]。

由此可见,在中国,福利供给不是一个普通的公共政策问题,而是一个政治学问题,涉及国家的发展、人民群众的美好生活的实现。福利供给不能交给市场了事^[27]。国家必须对福利政治转型作出合理应变,扮演好福利供给主体的角色,履行“治理型国家”的基本职能。中国福利治理的重点是在持续加大投入福利资源的同时,最大化福利的积极效应。从国家治理现代化的高度来理解,中国福利治理必须处理好以下三个方面的问题:

第一,国家自主性。国家自主性是指国家权力是否相对独立于社会经济中占支配地位、且借此支配地位压迫其他阶级的特殊利益群体。资本主义社会中的国家,国家权力如果受制于资产阶级的利益,国家自主性就弱化,也会从根本上导致福利危机。而中国不存在这个问题,作为主导力量的最广大的无产阶级统治与国家政权是一体化的,这是当代中国国家治理的社会基础和正当性来源。由于不存在具有支配性的特殊利益,国家自主性,即国家权力超越特殊利益,就成为社会主义国家的内在要求。

中国福利资源持续供给的制度语境,是中国特色社会主义体制的优越性。在社会主义体制下,中国的国家与社会形成了一种共生关系^[28]。国家和社会各自形成了自主性,在此基础上互相促进、良性互动。学者们提出的“中国式福利社会”^[29]大抵是建立在这种国家与社会共生关系基础之上。这种自主性的维护,关键在于党的领导。一方面,党领导的国家具有高度自主性,使国家权力不受制于市场社会特殊利益,以更高的、更具发展眼光的站位,来确定国家总体发展战略,推动普遍的、公共的利益的实现,这使国家能够超越社会特殊利益而进行持续的福利资源供给;另一方面,党的领导确保了社会自主性,最大限度地防止了行政权力对市场社会的侵扰。市场社会的自主性,确保了社会的多样化和创造性;反之,若缺乏市场社会的自主发展,福利资源持续供给的财税基础就会被严重弱化。

在社会主义体制下,福利治理是在党领导国家的体制下实现的。党的领导使国家权力超越于社会阶级之争,不受制于资本力量的约束,而从公共利

益、整体利益出发去调处化解社会不同利益之间的矛盾。同时,党的全面领导,使党有能力在国家和社会之间进行行之有效的协调、联系和整合。在这种条件下,中国社会主义体制下的福利资源供给,就不是单一依赖于政府,也非单纯取决于政府向社会的税收提取,而是一个立体的、多样化的资源供给体系。

第二,国家能力。同样面对福利需求的扩大,欧洲国家的重点是在资本与选票之间权衡以及在显性还是隐性紧缩福利之间作出政策上的艰难抉择。中国作为社会主义国家,并不回避福利需求扩张的困难,而是采取更加积极的态度去应对,其中最重要的是以各种方式去优化福利资源配置。这完全取决于国家再分配能力的提升。

再分配能力建设,是中国国家建设的高级阶段。根据阿尔蒙德等人的理解,国家建设将经历国家缔造、民族建设、体系化和再分配建设等四个阶段^[30]。国家再分配建设不仅是前三个阶段国家建设的后续,还是前三个阶段的飞跃,而且更加重要、更加复杂。这是一个探索的过程,在前三个阶段,中国的福利治理更多采取了单一依赖单位体制的粗放模式,不仅容易造成资源浪费,而且给国家造成巨大的负担,难以形成持续性,最终导致旧的单位福利体制不得不走向转型。

从国家能力建设的角度,福利治理的有效性取决于将国家建设的重点向再分配能力建设倾斜,把更多的资源用于民生福祉。老龄化、产业结构调整、医疗需求的上升,这是任何发达经济体最终都要客观面对的问题,在某种意义上,中国的福利需求远远超过西方发达经济体那些福利国家,问题也远比他们复杂。中国政府深知最重要的是把蛋糕做大,然后再分配蛋糕,因此,在相当长的时间内我国把资源更多投入到经济建设之中,使得这方面的国家能力日趋完备。当经济发展到一定阶段,正如王绍光所指出的,就存在将公共政策重心从经济政策转向社会政策的趋势^[31]。从国家能力的角度,就是指国家再分配能力的提高。一方面,国家亟待建立完善的社会保障体系,将一系列的福利项目纳入国家规划,做到基本保障全覆盖;另一方面,国家要建立全面福利治理体系。全面福利治理是一个更加复杂、动态发展的过程,应根据社会发展的具体情况,对教育、民政、医疗等全方位福利政治内容进行统筹规划、全面治理,对相关部门职能进行整合、协调,理顺体制,加强协作。这对国家能力建设而言是一个全新的挑战^[32]。

第三,制度创新。国家治理的水平,体现在是否能让福利运转起来。国家治理光有制度框架还不够,而必须通过激活一些机制,将制度运作支撑起来。在

福利政治上,无论是西方国家还是过去的中国社会,其实都不缺乏基本的福利制度和福利资源,但是最重要的是,由于受限于不同的制度环境,这些福利制度所能有效运转的程度是不一样的。在欧洲以及一些模仿欧洲的拉美地区国家,虽然有表面上完美的福利制度,也不乏各种福利承诺,但是国家、资本、选民之间的掣肘,加上经济增长面临阻滞,这些制度很难落到实处,最后常常沦为摆设,并且引发一系列社会矛盾,甚至被认为是一种“福利陷阱”^[33-34]。

对于中国国家治理而言,福利资源的优化配置,最大限度地满足人民群众的福利需求,是福利治理的题中应有之义,因此不存在所谓“福利陷阱”,通过制度创新,不断激发制度活力,是福利治理有效运转的途径。总体而言,中国福利资源供给尽管存在挑战,但是只要运用得当,保证福利资源持续供给依然是充满希望的。刘军强指出,通过“系统化的社会保护体制建设”,实现经济、福利和财富积累一起增长是完全可能的^[35]。在党的领导下,国家与社会都有各自的自主性和积极性,并能有机整合在一起,共同提供公共品,这是确保福利资源供给的根本,下一步的发展就取决于福利资源配置的优化,关键在于三个方面:一是吸纳更多的制度力量去参与福利供给和福利项目,有学者指出,将中国社会那些潜在的福利资源充分激发出来,足以形成一个完善的“福利体系”^[36];二是提高公共服务的便利化程度;三是实现福利资源自我投资增值、创造更大的收益。所有这些福利治理目标的实现,都取决于制度创新,激发最大限度的参与和合作。

参考文献:

- [1] 习近平在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调 完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展 可持续发展[EB/OL].(2021-02-27)[2021-03-10].
http://politics.people.com.cn/n1/2021/0227/c1024_32038342.html.
- [2] 保罗·皮尔逊.拆散福利国家:里根、撒切尔和紧缩政治学[M].舒绍福,译.长春:吉林出版集团有限责任公司,2007.
- [3] 哥斯塔·埃斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].苗正民,滕玉英,译.北京:商务印书馆,2010:8.
- [4] 彼得·A·霍尔,戴维·索斯凯斯.资本主义的多样性:比较优势的制度基础[M].王新荣,译.北京:中国人民大学出版社,2018:4,17.
- [5] SKOCPOL T & AMENTA E.States and Social Policies [J].
Annual Review of Sociology, 1986, 12(8):131-157.
- [6] 凯瑟琳·西伦.制度是如何演化的:德国、英国、美国和日本
的技能政治经济学[M].王星,译.上海:上海人民出版社,

- 2010:28.
- [7] HACKER J S. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States [J]. *American Political Science Review*, 2004, 98(2): 243-260.
- [8] 卡尔·波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 25.
- [9] 郭忠华, 刘训练. 公民身份与社会阶级[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2007: 22.
- [10] 陈其人. 陈其人文集[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003: 418.
- [11] 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 170.
- [12] 陈周旺, 汪仕凯. 工人政治[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2013: 85.
- [13] 拉斯·卡斯伯森. 丹麦福利国家的形成与发展[C]//郝诗楠, 译. 陈明明, 刘春荣, 主编. 复旦政治学评论: 第14辑. 上海: 上海人民出版社, 2015: 10-19.
- [14] 查尔斯·蒂利. 强制、资本与欧洲国家[M]. 魏洪钟, 译. 上海: 上海人民出版社, 2007: 34-35.
- [15] 王国斌, 罗森塔尔. 大分流之外: 中国和欧洲经济变迁的政治[M]. 周琳, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2018: 204.
- [16] 申剑敏. 治理型国家: 中西比较视野下的概念范型与理论适用[J]. *甘肃行政学院学报*, 2019, (3): 118-125.
- [17] 马克斯·韦伯. 经济与社会: 第2卷·上册[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2010: 1036.
- [18] 约翰·迈尔斯, 保罗·皮尔逊. 养老金改革的比较政治学[C]//保罗·皮尔逊, 编. 福利制度的新政治学. 汪淳波, 苗正民, 译. 北京: 商务印书馆, 2005: 438.
- [19] 保罗·皮尔逊. 应付永久性紧缩[C]//保罗·皮尔逊, 编. 福利制度的新政治学. 汪淳波, 苗正民, 译. 北京: 商务印书馆, 2005: 597.
- [20] 马克思恩格斯选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 312.
- [21] 尼科斯·普朗查斯. 政治权力与社会阶级[M]. 叶林, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1982: 290-291.
- [22] 尤尔根·哈贝马斯. 合法化危机[M]. 刘北成, 曹卫东, 译. 上海: 上海人民出版社, 2000: 119-120.
- [23] 厄尔奈斯特·曼德尔. 晚期资本主义[M]. 马清文, 译. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1983: 568.
- [24] 理查德·拉克曼. 国家与权力[M]. 郇菁, 张昕, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2013: 155.
- [25] 迈克尔·曼. 社会权力的来源: 第4卷——全球化(1945—2011): 上[M]. 郭忠华, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2018: 201.
- [26] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议(二〇二〇年十月二十九日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过)[N]. 人民日报, 2020-11-04(001).
- [27] 潘屹. 论中国国家福利的重构[J]. *经济社会体制比较*, 2007, (2): 58-64.
- [28] 宋道雷. 共生型国家社会关系: 社会治理中的政社互动视角研究[J]. *马克思主义与现实*, 2018, (3): 196-202.
- [29] 林闯. 西方“福利社会”的理论和实践——兼论构建中国式的“福利社会”[J]. *江苏社会科学*, 2010, (4): 46-51.
- [30] 加里布埃尔·A·阿尔蒙德, 小 G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 等, 译. 上海: 上海译文出版社, 1987: 26.
- [31] 王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变[J]. *中国公共政策评论*, 2007, (00): 29-45.
- [32] 陈周旺, 韩星梅. 共同富裕: 改革开放中国家再分配能力建设的着力点[J]. *探索*, 2019, (3): 28-34.
- [33] 关信平. 当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析[J]. *中国社会科学*, 2017, (6): 91-101.
- [34] HUANG S, CHEN Y, & LI R. Welfare Rigidity, the Composition of Public Expenditure and the Welfare Trap [J]. *Social Sciences in China*, 2019, 40(3): 110-129.
- [35] 刘军强. 增长、就业与社会支出——关于社会政策的“常识”与反“常识”[J]. *社会学研究*, 2012, (2): 126-148, 244.
- [36] 蒙克. 从福利国家到福利体系: 对中国社会政策创新的启示[J]. *广东社会科学*, 2018, (4): 205-216.

(责任编辑: 温美荣)