

专栏导语

岳经纶 陈永杰*

艾斯平-安德森 (G. Esping-Andersen) 在 1990 年出版的《福利资本主义的三个世界》(Three Worlds of Welfare Capitalism) 一书中, 提出的“三个世界”的理论, 依据去商品化、社会分层等标准, 把欧美发达资本主义国家的福利国家模式划分为社会民主主义、统合主义、自由主义三种体制, 分别以瑞典、德国和美国为代表。这一理论框架, 为过去二十年间的社会政策研究, 尤其是比较福利国家研究, 提供了一个最经典的范式。

但是, 艾斯平-安德森的“三个世界”的福利体制理论框架无法适当解释欧洲和北美之外的福利制度, 如东欧的转型国家的福利制度、东亚的福利体制。这一点困难连艾斯平-安德森本人也不得不承认 (Esping-Andersen, 1997)。如何为东亚福利国家模式作一个合理的概括, 东亚福利资本主义的内部又是否能为这种“模式”提供高度同质性的实证支持等, 一直是过去二十年来社会政策学界颇具争议的问题。我们欢迎这种争论, 更希望中国和中国的学界能参与到这个争论中去, 这正是我们推出东亚社会政策专栏的目的。

在国际社会政策学界的话语体系中, “东亚福利模式”并非一个纯粹的地理概念, 它是对日本、韩国、台湾、香港及新加坡这几

* 岳经纶, 中山大学政治与公共事务管理学院, 教授。陈永杰, 中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学中国公共管理研究中心, 讲师。

个东亚资本主义经济体所奉行的福利模式的统称（Gough et al., 2004）。相应地，“东亚社会政策研究”指的是关于上述经济体的福利模式的学术研究，例如由学者何立仁（Ian Holliday, 2000）提出的“生产型福利资本主义”（productivist welfare capitalism）的概念及相关讨论。何立仁认为，艾斯平－安德森的“三个世界”理论之所以无法涵盖东亚，原因在于欧美各国政治制度决定了社会政策不用服从于其它目标，但在东亚经济体中，经济政策压倒一切，社会政策处于从属地位，必须为经济增长服务。

在国际社会政策学界，对艾斯平－安德森“三个世界”理论的质疑从来就没有停止过，对于修正这一理论同时又囊括了这么多东亚经济体的“生产型福利国家”理论，更加成为争论的其中一个焦点。这些争论部分从理论或研究方法入手，但更多是基于东亚地区急促发生的在经济、社会和政治制度上的变化而来。诚然，二十年前艾斯平－安德森提出“三个世界”理论之时，要把这几个东亚经济体也放在一起讨论相当困难，因为它们在社会、经济和政治等方面与欧美发达国家尚有太多不同之处：刚刚进入人口红利期，有强大的制造业和出口贸易，政府处于强势——即使是拥有相对成熟的自由民主政体的日本，执政自民党也拥有压倒性的优势。二十年后的今天，东亚与欧美国家的差距虽然减少但差异仍然存在，并且有了新的表现形式：人口红利期已经过去，纷纷出现了老龄化和低生育率等社会结构问题，制造业大量迁往后进国家、形成“产业空洞化”，竞争政治出现、民众积极参与对公共政策的辩论——欧美发达国家遇到过的和没遇到过的问题及制约，东亚都遇上了（Ku, 2004; Holliday, 2005）。

因此，无论是否同意“生产型福利国家”的概念，以及到上世纪末为止的东亚福利国家是否仅为促进经济而生，不可否认的是，今天的东亚在社会、经济和政治上均发生了翻天覆地的变化，东亚

社会政策也对社会和经济领域发生的变化中作出了新的回应，了解和掌握这一变化的脉络，对于地理上同样处于东亚并与上述经济体为邻、经济上唇齿相依的中国而言，有着不言而喻的重要意义。为此，本期专栏选取了两篇分别由韩国和台湾学者撰写的文章，试图分别从比较研究和政策过程的角度，为东亚社会政策的发展和变化描绘出一个立体的图景。

选取这两篇文章，我们主要想与读者讨论两个问题。一，社会政策与经济政策之间应该是一种怎样的关系？二，伴随着政治改革而来的社会政策变革为政府提出了什么新的挑战？

如果按“生产型”和“保护型”来给福利国家分类，一个隐含的前提就是两者即使未至于二元对立，也在一定程度上有着此消彼长的关系。因此，那些渴望经济成长的后进国家，应该把经济增长放在政府议程的首要位置上，避免对社会公平的追求。这与一些经济学者的观点相类似，认为建设福利国家，扩大社会政策的覆盖面，必然会影响经济增长。在不讨论意识形态与价值观的前提下就把社会政策与经济政策放在对立面的论述，显然有其偏颇之处，但从务实的角度看，更大的问题在于，这种追求“国富”，但忽视“民穷”的策略，有多少政府可以长期推行？诚如黄圭振指出的，假如东亚地区的福利制度果真是所谓的生产型或把社会政策放在一个辅助经济政策的地位上的话，那么这些国家和地区“应该对社会保障不太关注，而不是更加关注；应该对普遍主义的理念显得勉为其难，而不是越来越容忍”。这几个东亚经济体的政府在过去二十年间不断扩大社会政策覆盖面，尤其是两次金融危机的发生，非但没有导致福利国家的萎缩，反而是令其更为完善的事实，充分说明了经济政策与社会政策之间的这种相互依存而并非你争我夺的关系。

在很多经济学者的眼中，民主化的过程几乎必然带来民粹主义

下的福利扩张，进而造成政府严重的财政压力，这似乎也成为某些人反对民主化或福利扩张的原因。这种推论是建基于选民缺乏理性或曰不相信民主制度有纠错功能，以及福利扩张必不利于社会进一步发展的这些假设之上。以韩国为例，上世纪末就业保险的覆盖面扩大的同时，作为旧模式的核心内容的工作伦理仍然保留下来，鼓励失业者重返劳工市场仍然是该制度的重要内容（Kim, 2008）。保护主义的社会政策内容不过是以一种增量变化的形式出现，与生产主义政策措施的关系并不是二元对立。韩国的经济还表明，在经济衰退之时，韩国民众更倾向于经济增长，而非再分配与社会正义，而卢武铉的选举胜利，正是民众以民主选举的方式表达其务实与理性。

黄圭振的文章把对日本、韩国及台湾的养老和医疗政策的政策沿革的梳理，放在这些经济体的政治变革的背景下进行。他以养老及医疗政策为主要观察对象，发现在这些国家和地区中，福利国家出现了实质的增长，从主要保障有工作能力的群体走向覆盖全民，发生了从“生产型”走向“保护型”乃至“普遍主义”的转变。那么，是什么因素促成这些转变呢？有很多研究会把注意力放在社会和经济结构的转变及社会政策的回应这种逻辑之上，但是黄圭振认为，如果没有政治制度上的变革，这种变化不会轻易发生。他观察到这些国家和地区在 1980 年代前社会政策的制度设计，之所以能完全按照执政党的意愿（亦即为经济发展服务）来进行，有一个相当重要的前提，那便是“竞争政治的缺位”。但是该前提条件在 1980 年代开始发生转变，这是解析这些国家和地区的社会政策的制定过程为何能更为公开、更加多样化的关键因素。也正是这种“真正意义的政治竞争”的出现，使得社会政策的制定过程更为多元化，福利国家的主轴也得以从“生产型”或“发展型”走向“普遍主义”。

换言之，经济转型和社会结构剧变都只是这些国家和地区的社会政策走向普遍主义那“俱备”的“万事”，在这一巨大转变中，还需要“竞争政治”这个“东风”方可成事。诚然，对于一个现代国家而言，市场经济、福利社会和民主政治，应该是一个三位一体的结构，缺一不可。

施世骏的文章可以看作是黄圭振的论述进一步推进及反思。施世骏的文章从台湾民主化的进程，解析台湾养老金改革的政策动态，以突显政治环境与治理结构的转变对于社会政策的影响，并试图指出东亚养老金改革中政治制度脉络的转变。该文并不满足以指出“竞争政治”或曰“民主化”对社会政策发展的促进作用这种论述之上，而是要进一步剖析在伴随着民主化进程发生的社会政策改革的动态过程。这一过程相当独特：“相较于西方养老金改革的经验，东亚的改革常常是制度扩张与改革同时并行”，因此政府总是面对着双重困难，一方面是原有养老金制度既得利益者带来的改革阻力，另一方面是在民主选举的新政治形态下把养老金覆盖面延伸到弱势群体的改革遇到的各种压力。

中国的人口占了整个东亚的大部分，地理上更加与“东亚社会政策”的研究对象中的多个国家和地区唇齿相依。一直以来，都有不少中国学者作出很多努力，尝试把中国融入到整个东亚福利国家的比较研究中去，以便在此基础上与现有的国际学界讨论社会政策的研究文献对话。我们希望，通过推出东亚社会政策专栏，能为中国社会政策研究的进一步国际化略尽绵力。

参考文献

- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. London: Polity.
- Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7 (3): 179 – 189.

- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gough, I., Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P. & Room, G. Eds. (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development context*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia. *Political Studies*, 48 (4): 706 – 723.
- Holliday, I. (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism? *Policy & Politics*, 33 (1): 45 – 62.
- Kim, Y. (2008). Beyond East Asian welfare productivism in Korea. *Policy & Politics*, 36 (1): 109 – 125.
- Ku, Y. (2004). Is there a way out? Global competition and social reform in Taiwan. *Social Policy and Society*, 3 (3): 311 – 320.