

福利国家研究的指南针与工具箱

——评 *The Oxford Handbook of the Welfare State*

彭宅文*

Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. & Pierson, C. Eds.
(2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 912 PP.

2010年8月,历时近四年完成的*The Oxford Handbook of the Welfare State*上市开售,定位于“权威”与“经典”。该书由全球福利国家研究领域的72位知名学者撰稿,试图系统、全面、深入地回顾福利国家研究各主要领域的已有成果,并为未来的研究提供方向和方法指导。二战以来,西方福利国家的迅速扩张、艰难紧缩以及新近为应对“新风险”的调适性改革,一直是政治哲学、经济学、社会学以及社会政策研究的热点问题,然而,系统、科学地整合各学科的研究成果的学术著作比较少见,而超越福利国家研究中的“欧洲中心”的倾向,采用“全球”“比较视野”的分析视角更不多见。基于合理的分析框架设计,*The Oxford Handbook of the Welfare State*尝试在以上两个方面进行突破,并取得了良好的效果。

一、福利国家、福利国家研究与 *The Oxford Handbook of the Welfare State*

英语词汇“福利国家”(welfare state)最早出现在1941年英国的约克大主教

* 彭宅文,中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院,讲师。

(Archbishop of York) 坦普尔 (William Temple) 所出版的《公民与教徒》(*Citizen and Churchman*) 一书中。该书主张以“福利国家”的概念来取代第二次世界大战时期希特勒和墨索里尼所主张的“权力国家”(Jordan, 1987)。紧接着,在1942年,随着《贝弗里奇报告》(Beveridge Report)的发布,福利国家开始被用来描述战后英国重建的蓝图,尤其侧重社会维度的目标。自此,“福利国家”成为英语世界的一个重要词汇。二战后,欧洲大陆主要国家在重建过程中相继建立了比较完备的社会福利体系,并且基于这一时期的经济持续增长经历了“福利国家的黄金时期”。此间,尽管学界或者相关机构对于福利国家的定义始终在发生变化,但是这些争论和变化似乎很少出现在福利体系的功能和基本任务方面,而更多地出现在三大福利生产和提供主体的角色分工以及责任多寡方面。“社会公民权”“收入维持”“国家干预”“互助与互惠”等要素似乎是福利制度的基本要素(Cox, 1998)。

西方福利国家的发展肇始于19世纪末,工业化、资本主义的崛起、城市化和人口增长等深刻的经济、社会和政治“大转型”(Polanyi, 1957)既催生了新的社会风险和社会需要,也为解决这些社会问题储备了条件。而劳动力的组织化,以及劳工运动的兴起则最终导致了所谓“反向运动”的发生。总体而言,这一阶段的福利国家研究采用了功能主义的视角,将福利国家的产生解释为工业化所导致的经济、社会急剧变迁的产物。

现代福利国家起源于19世纪末,但是却深刻地影响了20世纪。尽管20世纪的前半叶见证了极权主义、两次世界大战的浩劫,但是在后半叶,民主的扩张和财富的增长,以及由此导致的社会权利的增长和居民福祉的改善,绝对是之前的人类发展史所未经历的。当然,尽管上述社会变迁有着诸多的原因,但是福利国家的建立和扩张绝对是重要的。

随着福利国家的迅速扩张,二次世界大战之后,尤其是从20世纪70年代开始,很多研究开始关注福利国家扩张的原因(Flora, 1986)以及各国福利国家发展上的差异(Esping-Andersen, 1990)。20世纪70年代和20世纪80年代,多数福利国家研究侧重从经济环境、社会结构、政治联盟、劳工运动以及相关制度背景的角度来分析当时的福利国家。但是,石油危机之后,福利国家进入紧缩阶段,

对福利国家的研究开始转向政府是如何在其政治权力不受太大影响的情况下进行福利制度的调整。皮尔逊（Pierson, 2001）称这一类的研究是“福利国家的新政治学”（new politics of the welfare state），其研究重点就是“福利紧缩”和政府“避免问责”的逻辑。之后，随着西方国家进入后工业社会，新社会风险（new social risk）的出现挑战了现有的主要应对传统的、旧社会风险（old social risk）的福利制度安排，这个过程以及相应的福利改革，成为最近一段时间福利国家研究的重点（Taylor-Gooby, 2004；Bonoli, 2005）。

概述、整合当代的福利国家的研究，并不是一件轻松的任务。由于已经有类似的作品出现，如何在前人研究的基础上提供新的整合框架，进而得出综合研究特有的结论和观点，实属不易。作为主编者之一，莱珀富利德（Stephan Leibfried）很清楚这一点。在启动本手册的编辑任务之前，莱珀富利德与其同事诺（Steffen Mau）基于已有的福利国家文献编辑了《福利国家：建构、解构与重构》（*Welfare State: Construction, Deconstruction, Reconstruction*）一书（Leibfried & Mau, 2008）。当然，那时候该书的结构设计已经面临着如何超越已有的同类作品的问题。其中，古登和米切尔（Goodin & Mitchell, 2000）基于已有文献于2000年编辑出版了三卷本文集《福利国家的基础》（*The Foundation of the Welfare State*）。该套丛书以福利国家发展的主要阶段为基线，介绍了福利国家兴起、扩张、紧缩三大阶段的主要研究论文。但是，在莱珀富利德和诺（Leibfried & Mau, 2008）看来，该书的编辑思路主要是回顾性的，缺乏跨学科的视角，对福利国家的分析视野不够开阔。2001年，巴尔（Barr, 2001）同样基于已有的研究文献汇编了《经济理论与福利国家》的三卷本丛书，但是由于主编巴尔是一位公共经济学教授，这套丛书收录的论文主要是社会政策的经济分析取向的。其内容主要包括经济学理论中的福利国家、收入维持计划、社会服务计划等三部分。莱珀富利德和诺（Leibfried & Mau, 2008）认为，这套书固然对深刻理解福利国家和社会政策的运作逻辑有着重要的意义，但是其缺乏政治维度和社会维度的分析内容。基于上述两套丛书的不足，莱珀富利德和诺将《福利国家：建构、解构与重构》一书定位为：①前瞻性、多学科视角的文集，更加关注福利体系的新近改革、挑战和争论；②综合性的研究指南，涵盖福利国家研究的所有重要主题。其三册的主题分别是：分析途

径，制度差异与转型，正当性、绩效与制度整合。

至此，福利国家研究领域的已有主要文献应该均可以在以上三套丛书中找到，并且三套丛书差异化的结构设计取向在某种程度上也有一定的互补作用。*The Oxford Handbook of the welfare State* 如何在现有三套丛书的基础上实现突破，的确是一个挑战。

为了在概述、总结已有研究的基础上实现突破，编者首先放弃了以往三套丛书编辑既有文献的做法，而采用向当代福利国家所有重要研究领域的知名学者组稿的办法来创作该套丛书。这种方法不仅能够避免与以往文献的重复，并且实际上各研究领域的学者也可以借此机会更好地回顾、反思与前瞻其研究领域（或主题）。这样，每一章节不仅仅能够再现该领域或者主题的基本观点、分析思路，还能够为后续的研究提供方向和方法上的指导。引入多学科、比较研究的分析视角是该书的第二个特点。该书的五位主编来自不同的学科，但是他们有着共同的认识：理解福利国家的发展历史及其当代意义，必须考虑不同国家之间的共性和差异。所以，该书放弃以往“欧洲中心”的做法，将分析视野从西欧成熟福利国家放大至转型国家和发展中国家。而比较研究视野的引入，则更是“有利于更好地展示福利国家形式和发展轨迹的巨大差异，并提供解释造成这些差异的方法论基础”。这些都是以往研究所不具备的。

二、*The Oxford Handbook of the Welfare State* 的结构、内容与特征

由于《牛津福利国家研究手册》的定位是“当代福利国家研究的一本权威性指南”，每一章的内容实际上都是由该领域或主题的知名专家概述该领域或主题的基本观点和方法，并对未来的研究进行展望。这种学术综述性的章节内容设计，意味着单纯对具体内容进行评论并没有太大意义。相反，编者对全书结构的设计则体现着其对当代福利国家研究知识生产的逻辑和结构的独到见解。

全书共48章，除第1章导论外，其他的47章则分布在八个部分中，对福利国家的哲学正当性、研究途径、分析方法、多学科视角的比较社会政策研究、福利

国家的发展历史和驱动因素、福利国家的制度绩效、当前挑战以及未来的发展方向等内容展开分析。其结构、逻辑和主要内容如下：

第一部分主要关注福利国家的哲学正当性及其批判。其中，第2章分析了福利国家的伦理基础，需要、平等和自由及其对福利体系的影响。第3章则重点以几个国别案例为基础分析了福利国家的智慧根源，或者制度创立的理念。而第4章则综述了福利国家的主要批判如何影响福利制度的变迁。

第二部分主要回顾了福利国家的发展历程。以二战为分界线，第5章主要介绍了福利国家产生至二战前的发展演变历程，关注福利国家的产生、巩固、扩张以及扩散的过程。而第6章则重点分析了战后福利国家所经历的“黄金时代”和“白银时代”的相关议题。

第三部分则聚焦福利国家的研究途径。其中，第7章主要介绍了福利国家研究中的比较分析、历史分析和比较历史分析三大方法。第8章聚焦在政府福利努力（welfare effort）的重要测度指标——社会支出上，讨论该指标的相关运用问题。第9章则关注福利提供的三大主体——政府、市场和家庭的分工及关系变迁的问题。第10章则以专章内容讨论了多学科视角中的福利国家研究问题，重点探讨了社会学、经济学与政治科学，社会政策、社会行政与社会工作，以及法学研究等三大类学科视角的特征和差异。以上三大部分，可以视为福利国家研究的理论和方法基础。

第四部分关注社会福利系统的政策投入和政策行动者。这是社会政策（及过程）分析的关键内容。其中，第11章关注社会政策的起点——需要和风险，以及他们的变迁对社会政策的影响。第12章以“民主和资本主义”为题关注社会政策系统的特征，讨论民主政体是如何通过扩张福利国家而缓解财产和收入的分配不公。第13章与第14章分别聚焦在社会政策系统的三个重要组织性力量——工会、雇主和政党。第15章则转向“国家中心的分析途径”，关注政治制度设计对国家在福利体系中的自主性的影响。第16章关注公众舆论与社会政策之间的互动，聚焦社会政策中的“反馈效应”。第17至19章分别关注了性别视角、宗教（文化）视角和移民与族群视角下的社会政策研究。而第20章和21章分别关注区域一体化组织的代表——欧盟和国际组织两类超国家机构对福利国家发展的影响。第22

章则专章讨论了全球化对福利国家发展的挑战。第四部分的内容基本介绍了社会政策系统的构架、关键行动者和主要研究议题。

第五部分关注社会政策系统的产出——各类专项社会政策。其中，第23章聚焦社会支出，分析社会政策系统产出的综合性衡量指标。第24至34章则关注主要社会政策领域的核心研究议题，对养老金、医疗服务、长期照顾、工伤和疾病给付、残障、失业保险、劳动力市场激活、社会救助、家庭给付与服务、住房，以及教育等社会政策项目展开分析。

第六部分关注福利国家的政策绩效。其中，第35至37章分别分析了社会政策对个体的社会权的获得、对社会的分配不公和贫困的缓解，以及对经济增长和就业率等宏观经济绩效的影响。而第38章则设专章分析了福利紧缩的障碍、途径等。可见，以上第四至六部分详细地分析了社会政策的政策系统、产出和绩效。

第七部分重点关注福利国家的模式研究。其中，第39章综述了福利模式研究的主要分析方法和福利模式类型的特征，为整个第七部分的分析奠定基础。第40至43章聚焦成熟的福利国家，分别分析了北欧国家、（西部）欧洲大陆国家、南欧国家，以及英语国家的案例。而第44至46章则聚焦形成中的福利国家案例，分别关注了拉美国家、东亚国家以及东欧和俄罗斯的福利国家建设问题。

第八部分为全书的结尾，对福利国家的发展进行了展望。其中，第47章重点分析了西欧福利国家的可持续发展问题，而第48章则放眼全球对未来全球福利国家的发展以及挑战进行了展望。

正如上一节分析所指出的，全书的主要章节均是受邀专家专门撰写，所以每一章的内容不仅能够详细地介绍该领域的既有结论和前沿议题，还能够有力地支持全书的结构设计，使得整本书能够全面、系统地介绍当代福利国家研究的概况。这样，整本书不仅提供了对某些社会政策专业领域的透视，还提供了对整个福利国家研究的鸟瞰。这些都是之前的福利国家综合研究所不具备的。

当然，由于是众多专家分章写作，全书的行文风格并不统一，对某些问题的论述也可能有重叠或交叉的地方，比如第8章和第23章对社会支出分析存在一定的重合和交叉。同时，由于每一章实际上都是综述性文字，对某些问题的讨论可能不够深入，只能够反映这个领域的概观。而此缺憾可能就需要读者将本手册与

第一节介绍的三本福利国家研究综合性图书结合起来，才能够获得更加深刻的认识。

三、反观中国的“福利国家”研究

作为一个转轨国家，中国的社会政策体系实际上也正经历着制度转型。尽管，当前我们已经建立了以社会保险为核心的社会保障制度体系，实现了“单位保障”向“社会保障”的转变，但是医疗卫生、社会福利服务等服务保障领域的转型仍在继续。并且作为一个发展中国家，中国的社会政策转型还一直面临着城市化和城乡移民的挑战。新世纪以来，尤其是2002年以来，随着科学发展观的确立和构建和谐社会发展目标的明确，中国社会政策的关键领域的改革步伐加快、财政投入增加，然而，总体而言中国的社会政策研究却滞后于制度建设。这主要表现在以下几个方面：

第一，社会政策研究遭遇“理论真空”。从学科的角度看，无论是社会保障专业，还是社会政策专业，都没有系统地译介和消化国外成熟的福利国家理论，更谈不上对福利国家发展的关键问题进行实证、拓展和创新。尽管也存在其他因素的影响，但是缺乏理论指导，是我们对福利国家建设和社会政策改革的信念不坚定、思维不清晰、道路不明确的一个重要原因。

第二，社会政策研究缺乏学科对话与协作。囿于当前国内的学科结构设置，尽管国内的社会科学主要学科都展开社会政策的相关研究，但是由于缺乏交流，学界对社会政策改革与发展缺乏共识，也未能够形成合力以问题为导向对某些问题展开跨学科研究，进而影响了社会政策研究质量的提高。

第三，比较社会政策研究缺乏，方法落后。比较社会政策研究旨在探寻不同福利国家模式特征及其成因。然而，由于既无理论指导，又无方法支持，多数国内的比较社会政策研究依然停留在国别案例研究的阶段。无（科学）比较的借鉴，直接影响了相关政策建议的质量。

第四，方案优化研究居多，政策过程研究缺乏。中国社会政策过程具有鲜明

的“国家主导”(state-led)特征,组织化的劳工力量由于体制障碍而无法有效地发挥作用,但是这并非意味着政策过程研究也无计可施。“国家中心”的分析途径可以提供重要的分析思路。但是,总体而言,这一部分研究缺乏,多数的社会政策研究集中在政策方案的优化方面。并且,即使是政策方案优化研究,当前的多数研究主要集中在主要的社会保险项目,而对社会福利服务、医疗和教育等研究不多。

改变中国社会政策研究滞后的局面,提高社会政策研究的质量和水平,促进中国的福利国家建设,亟需我们借鉴福利国家研究的已有理论和方法,而译介、传播国外福利国家研究已有的理论和方法是基础。*The Oxford Handbook of the Welfare State* 的出版则给我们提供了相应的范本。

参考文献

- Barr, N. Ed. (2001). *Economic Theory and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bonoli, G. (2005). The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy and Politics*, 33 (3): 431 – 449.
- Cox, R. H. (1998). The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy*, 27 (1): 1 – 16.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Flora, P. (1986). *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*. Berlin: de Gruyter.
- Goodin, R. E. & Mitchell, D. Eds. (2000). *The Foundations of The Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Johnson, N. (1987). *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Jordan, B. (1987). *Rethinking the welfare State*. Oxford: Blackwell Press.
- Leibfried, S. & Mau, S. Eds. (2008). *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pierson, P. Ed. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Taylor-Gooby, P. Ed. (2004). *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

欢迎订阅《公共行政评论》

《公共行政评论》(Journal of Public Administration, JPA) 是经国家新闻出版总署批准(刊号 ISSN 1674-2486/CN 44-1648/D), 由广东省出版集团有限公司、广东省行政体制改革研究中心主办, 教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心、广东省行政管理学会承办并公开发行的专业学术期刊。其办刊宗旨为: 倡导规范严谨的研究方法, 提升公共行政研究质量; 回应公共行政实践, 建构公共行政本土化理论; 跟踪国际公共行政理论前沿, 展开建设性的学术对话; 弘扬公共精神, 服务中国公共行政实践。

《公共行政评论》于 2008 年正式创刊, 双月刊, 逢双月 15 日正式出版。每期定价 20 元整, 全年 6 期定价 120 元整。为了更好地服务作者与读者, 本刊于 2011 年全新改版。单位或者个人需订阅者, 请到当地邮局或将书款邮寄到本刊编辑部进行订阅。汇款时请务必在备注栏中注明订阅期数。

地址: 广州市新港西路 135 号中山大学《公共行政评论》编辑部

邮编: 510275

电话: 020-84038746