

社会福利制度的理论框架

周 弘

【提要】 单独使用现有的任何一套社会福利理论框架,都无法使我们比较透彻地理解叠床架屋的社会福利体系。本文在逐一介绍和分析了三种主要的社会福利制度理论体系之后认为,这些理论在现实生活中存在着大量的交叉和重叠现象。如果换个角度,通过缴费和支付去观察具体的社会福利计划,就会发现,在社会再分配和个人缴费这两种主要的社会计划原则之间已经出现了越来越多的相互混合和互换的状态,社会政策领域中的意识形态分野也因而出现了混乱的局面。为了进一步探索社会福利制度的逻辑共性和经验共性,本文设计了一个多层福利理论框架,希望能为这方面的研究提供一个新的视角。

【作者】 周 弘 中国社会科学院欧洲研究所所长、研究员。

解释社会福利制度大体上有三套理论框架。第一套理论框架是根据社会政策的起因,将社会福利政策划分为机制模式和补救模式(Titmuss,1974;Robert,1974)。第二套理论框架是根据社会思潮或政治党派的信念和主张,将社会政治制度划分为社会民主主义、自由主义和社团主义(Esping-Andersen,1990)。第三套理论框架是根据社会责任的分担情况,将社会福利的各部分责任划分为政府、市场和个人等支柱(A World Bank Policy Research Report,1994)。这些概念有些是重合的,有些是交叉的,有些是对立的。下面将分别讨论这几套理论框架,从而探讨新的认识途径。

一、模式理论

传统的模式理论认定两种基本模式,即补救模式和机制模式。这两种模式分别从不同的角度确认政府个人遇到社会风险时所起的作用。补救模式把政府置于直接责任人的地位,而在机制模式中,政府的角色是阶级利益的调和者。补救模式以英国的《济贫法》为基础发展而成,机制模式以德国的《社会保险法》为主要代表。

(一)补救模式

补救模式的社会政策产生于英国从农业社会向工业社会转型的初期。工业化进程不断地产生社会剩余劳动力,并促使他们开始向传统居住地以外的地区流动。为了防止他们沦为“乞丐”,刚刚形成民族国家的英国开始动用国家机器,对大量出现的社会问题采取“补救”措施。这些措施的要点是将贫困者区分为无助的贫困、非自愿失业造成的贫困和游手好闲的贫困三种。政府以惩罚和劳动改造的方法对待身体健康的流浪者,以强迫就业和苦役来对待失业者。但是,对待那些“有资格”的贫困者,即由于年老、残疾和丧失父母而被迫生活在贫困中的人定义为“无助的”贫困者,认定他们有权享受国家的救助,而其他的人由于可以在市场上去寻找他们的劳动价值,所以没有资格享受国家的救助。

为了实施《济贫法》中规定的政府责任,英国政府设立了“贫民习艺所”等社会行政机构,也曾经通过《安置法》,试图将制止贫困者流动的责任下放给各地方教区。但是,工业化的发展冲破了这种传统的地域保障界限,在更大的范围内为社会制造着大量的自愿迁徙者。结果,英国政府的社会行

政机构也不得不随之扩大,地方公共土地税和自愿的捐助不再能够满足济贫资金的需求,于是,政府便开始正式通过中央税收,支付社会福利的费用。这就是补救模式的前身。

最初的补救模式社会福利有几个重要的假定。第一个假定是政府不干预经济,只管理社会,因为自由发展的经济本身会不断地解决社会贫困问题,只有那些确实无法参与社会生活,或者是在自由竞争中处于明显不利地位的人,才需要政府的救助。第二个重要的假定是政府对社会问题负有不可推卸的责任,但这种责任是对市场的补充,而不是对市场的替代。第三个重要的假定是政府有能力通过行政和立法的手段履行其所承担的责任。补救模式出现的时候正值经济自由主义上升的时期,所以,补救模式的社会政策明显受到经济自由主义原则的影响。但是,随着社会的发展,现实生活对上述任何一种假定都提出了疑问。

补救模式最突出的特征是以需求而不是以贡献来确定福利享受者的资格,所以它是建筑在再分配原则上的。一旦贫困者被确定为“有资格”接受政府扶助,就可以根据切实的需求得到帮助。需求可能是个体化的,也可能是群体的。对贫困、老龄、残疾等范畴的定义决定了谁有资格领取社会支付,向谁提供什么样的服务和照顾。自由主义要求对这些定义进行严格的把关。这种出发点明显的有别于根据个人缴费的情况确定受益资格的社会保险。前者把社会福利看做是社会发展的“残余”现象,而后者把社会福利看做是一种必不可少的社会机制(Titmuss, 1968)。

(二)机制模式

机制模式将社会福利的支付制度化,使之成为整个经济运行机器中不可分割的一部分。这种模式的根据是:随着工业化的发展,社会依赖人口的比例会增加。那些贫困者之所以受穷,并非个人的原因所致,所以他们是非自愿的流浪者。他们脱离了传统社会的土地保护,家庭和社区的保护也随之减少,老迈、失业、文盲、疾病和无家可归等现象会由于工业化的发展而必然增多,贫困现象会持续和恶化。

机制模式和补救模式都是功能主义的理论,它们的理论根据是从孔德到帕森斯的功能主义—结构主义传统(Giddens, 1973)。这种理论认为,在从传统农业社会向新兴工业社会的转型过程中,新的需求必然不断出现,同时,新的生产方式也可以创造出大量的资源用于政府功能的扩张(Kerr et al. 1964)。这种扩张并不仅仅是量的扩张,而且社会生产的发展促进了社会组织功能的质的变化。传统的社会保护机制(包括家庭、慈善机构和行会),正在逐步衰退,代之而起的是新的、可以在大范围内提供服务的社会保护机制。

在机制模式中,人的地位发生了变化:需求不被认为是个体化的,而被看做是群体的。贫困不是个人的“不幸”造成的,而是大工业的发展造成的。在大规模的风险面前,人们要用“预支”的方式为自己保险。领取社会支付的资格不再是个人或家庭的特殊需求,而是个人和雇主的缴费。事先的缴费使人们获得事后的领取社会保险金的“权利”。

机制模式发展迅速,主要的原因是它汇总了各种利益:缴费原则既符合自由资本主义的利益,因为它让公共收入为劳动力市场行为服务;它也符合官僚制国家的利益,因为它使得国家行政功能合理地扩展。当然,对于劳动者,它也具有保护作用(Hicks, 1999)。不仅如此,它的支付公式向贫困劳动者倾斜,所以还包含有明显的再分配因素。

机制模式面临的主要困境是老龄化带来的依赖人口的增加。机制模式规模大,而且通常实行现收现付制。因为通过预先缴费而确立起来的保障承诺不能够轻易的被取消,也不能够随意地根据需求的多少进行大幅度更改。随着老年人口的增加和依赖率的提高,越来越多的老年人需要由比例越来越小的在职人员供养。人们开始认真考虑其他的选择,例如建立一种储蓄性的机制,改变社会保险的这种代际再分配模式。储蓄方式不在人和人之间、阶级和阶级之间进行再分配,而是通过市场与未来的生活保障相联系。

(三)小结

模式理论从社会的需求和社会组织的功能变化出发,解释了社会政策机构的发展和变化。这种理论有助于解释社会福利机制在农业社会向工业社会转型时期的建设与发展原因,但却不能解释为什么有些国家采取了以补救模式为主的制度,而有些国家则采取了以社会保险为主的制度,也不能解释为什么在有些国家里,主导的社会福利制度是普及性的,而在另一些国家实行的却是强制性储蓄。社会政策不仅取决于社会的需求和社会组织的功能,还取决于社会行为者如何理解社会需求,并且如何设计社会福利计划,取决于这些行为者信奉什么主义,采取什么政策,走什么样的道路。在社会福利制度的建设和发展中,政治的因素至关重要。

二、政制理论

政制理论解释社会政策的政治因素、社会价值和政治力量的对比。在社会政策领域里,所谓政制其实就是通过既定的政治观念、政治主张和政治活动实现既定的政治道路和社会制度。社会政策领域里的政制理论关心“谁在什么条件下获得什么”,讨论“通过什么渠道,什么道路获取什么”等问题。因此,政制理论与政党政治密切相关,与当政党奉行的社会价值观念密切相关。政党或党派的社会价值观念和政治主张决定它们的政治行为和行动方案,并且对它们所选择的道路和实施的政策产生影响。所以,可以根据政党或团体的政治主张,或它们理想的社会道路,将政制理论大体分为社会民主主义政制、自由主义政制和社团主义政制,其中尤以社会民主主义政制对社会福利事业的发展产生了最为直接的影响。

(一)社会民主主义与社会福利的发展

恩格斯最早论述过社会民主主义作为一种政治制度的未来,他曾经预言,男性普选权的实行,会给工业化国家带来深刻的政制变化。无产阶级成熟起来以后,就会自己解放自己,就会作为独立的党派参政、选举自己的代表、推行自己的主张,谋求无产阶级自己的利益(恩格斯,1972:169)。恩格斯的预言常常被用来正名社会民主主义道路,但事实上,德国社会民主主义是对马克思社会主义理论的修正。1891年,德国社会民主党在爱尔福特召开了党的代表大会。会议产生的《爱尔福特纲领》在“实践部分”中提出了争取普选权、言论自由、学术自由、累进所得制等与经典马克思主义背离,但与政治自由主义类似的政治主张。

《爱尔福特纲领》的这个部分是由伯恩施坦起草的。伯恩施坦是德国社会民主党机关报《社会党人报》多年的编辑,在德国社会民主党内十分有影响。他对马克思的一些预言提出了一系列质疑,后来影响了德国社会民主党的政治主张和政治目标。他提出的问题包括:资本主义的根本危机是否会很快到来?资本主义是否能够通过改良和改革,通过平和地协调生产力和生产关系,避免社会革命的爆发?渐进的改革过程是否可能使工人阶级在不推翻现行制度的情况下,通过议会斗争,实现他们的多数社会要求?伯恩施坦认为,有产阶级的数量不是减少,而是绝对地、同时也是相对地增加了。也就是说,社会民主党的前途不应取决于有产者人数的减少,而是他们的增加(戴维·麦克莱伦,1986:32)。伯恩施坦对于社会主义经济理论前提的这一否定,致使他最终选择了修正主义的政治道路。他认为,社会民主党的行动应当是通过现实的策略和行动纲领,加强和扩大社会民主党在社会中的影响和力量。社会民主主义的政治斗争应当是争取创立民主制,阶级平衡的制度是实现社会主义的一种形式。他提出的党的政治纲领是:“使工人从一个无产者的社会地位上升到一个市民的社会地位”^①。从这种观念出发,德国社会民主党人和工会的积极分子,把通过资本主义制度改善

^① 伯恩施坦:《社会主义的前提和社会民主党的任务》,转引自戴维·麦克莱伦:《马克思以后的马克思主义》,中国社会科学出版社,1986年,第37页。

工人的生存条件作为目标,并且通过资本主义的民主程序,“将社会保险作为他们自己的事业”,看成是他们值得为之奋斗和必须予以保护的(Zollner,1982)。

继德国社会民主党之后,英国的工党和自由党于1906年联合组成了英国议会的多数党团,在议会中和政府里倡导社会改革,促成了从1908年到1911年《社会养老金法》、《国民健康法》和《失业保险法》的连续出台。奥地利社会民主党1919年第一次入阁时,曾经把改革《社会保险法》和通过《失业保险法》作为它几乎全部的政治议题(Rimlinger,1971)。社会民主主义运动激发起来的国家社会战略——社会保险法在西欧各国的通过,反过来左右了西方发达国家社会民主党的发展。因此有人认为,社会民主主义的工人阶级运动,加上不同国家的政治条件,是早期福利国家形成的普遍根源(Hicks,1999)。

(二) 自由主义与社会政策

社会民主主义并不直接反对自由主义的政治理念和社会制度,而是谋求在自由资本主义的基础上,发展一种新的政制。它在有些方面反对自由主义的观点,在其他方面又附和自由主义的主张,但是,反对自由主义的极端化。例如,在政治上,社会民主主义赞成自由主义主张的个人权利平等,但反对自由主义关于个人高于社会群体的价值观念。在经济上,自由主义强调自由企业制度,认为所有人的平等地位都是在市场上通过自由交换实现的,个人必须有支配自己的财产和劳动的权利,而社会民主主义则赞成利用国家机器,弥补市场的漏洞,并纠正它的弊病。在社会问题上,社会民主主义赞成通过累进所得制实行社会再分配,而自由主义则宣扬个人的价值和权利,认为个人的存在先于集体的存在,个体的性质决定集体的性质,个人的利益高于集体的利益(卡尔·波普,1992:105~106)。

早期的经济自由主义从根本上反对建立机制模式的社会保障制度。在社会保障已经成为工业化社会的基本制度以后,自由主义的价值观念和政治主张就融入了具体的社会政策主张,成为在整个制度中维护市场和个人利益的流派。例如,自由主义主张在社会保险制度中突出个人的利益,反对大规模动用国家机器干预经济和社会生活。自由主义在社会支付中基本不考虑个人在家庭中的地位,而是强调个人的贡献,或者不顾社会民主党的反对,坚持主张对再分配计划实行严格的“财产调查”。现代经济自由主义是福利国家紧缩的积极倡导者,并且在全球市场迅速发展的时代,强调市场在社会保护中的作用。

(三) 社团主义与社会政策

社团主义是一种比较新的组织观念或思想,没有明确的政党属性。它认为社会是一个整体,整体大于各个组成部分之和,整体决定各个组成部分的性质,决定各个组成部分之间的相互联系和相互依存关系。社团主义和自由主义形成鲜明的对照:自由主义强调个人的权利,主张引入市场机制,相信个人在市场上的平等和垂直的公正;社团主义则强调集体主义和公共利益,认为在各个层次上都存在着互助和再分配,这些活动可以减少人类社会的不公正,有利于社会的稳定发展。

不同于自由主义,社团主义认定在某种程度上和某些范围内,价值观念是可能重合的,不同的利益集团是可能合作的,阶级分歧和矛盾不一定导致分裂和斗争,因此,社团主义不反对机制模式的社会保障,但更加重视自下而上的传统社会保护机制的发展,强调家庭作为风险分担机制的不可替代性,重视社区内的互助。近年来社团主义思想得到广泛的重视,这是因为左翼和右翼都希望避免冲突,控制分歧,所以都能容忍这个中派思潮的存在。同时,社会福利国家的财政负担沉重,这也使得国家需要在国家和市场这两种选择之外寻找其他的途径,除了市场以外,国家开始重新发现传统社会团体的潜力,并且开始重视社区、家庭和地方政府的作用。

在社会政策的主张方面,社团主义在有些方面和自由主义的主张相似,在另外一些方面又和社会民主主义的意见接近,但同时有它自己的特色。例如,在社会救助中,它强调的不是“财产调查”,

而是“工作调查”；不是对社会上贫困的“残余人口”进行救助，而是根据就业和缴费提供社会支付，并且在社会支付的过程中突出家长的作用，主张将福利支付交给一家之长，通过个人的就业来解决全家的福利，从而维护家庭结构的稳定。在英国和澳大利亚的社会保障制度中，可以大体看到社团主义的影响。社会民主主义也重视家庭，主张通过家庭保护儿童，但是，自由主义的主张却是越过家庭，在排除了“无资格”的贫困之后，直接针对有资格的社会“残余人口”进行补救。

三、支柱理论

支柱理论是一种比较新的理论，以世界银行在一份关于老年保障的报告中提出的论点为基础，强调社会行为者的功能和实际责任。支柱理论关心“由谁提供社会服务，而又由谁来付款？”在清理社会上各种行动者的责任和权利的过程中，将这些行动者简化为政府、市场和个人。理想化的政府支柱通过总税收，经过政府机构和公务人员提供福利和服务，或者通过政府的政策，建立个人缴费的社会保险制度。理想化的市场支柱从市场上为个人获得福利提供条件。理想化的家庭支柱在家庭中为人们分担风险，并提供相互支持。

支柱之间的关系并不是相互隔绝，而是相互合作的。政府可以通过承包社会服务和市场合作，也可以通过鼓励性社会政策与家庭合作。市场可能替代许多种家庭责任，可以提供从家务劳动一直到抚养儿童和赡养老人等各种服务。政府可能在资金和服务方面支持家庭，但这样做的时候又是在替代家庭的传统功能。美国有 28 个州的法律规定，儿童抚养费由政府直接收取，这样，政府就直接插手家庭事务。在西方发达社会里，政府支柱对于家庭支柱的渗透是深入和多方面的，正像政府对于市场的干预一样。

四、多层福利框架

上述三个理论框架为我们分析社会福利制度提供了有益的工具，但是，单独地使用上述任何一种理论框架来解释现代的社会福利制度都会发现，或是由于框架本身的不完整，或是因为框架比较单薄，单一理论框架无法帮助我们比较透彻地理解叠床架屋的社会福利体系。下面不揣冒昧，仅就这几个方面的问题进行一些不成熟的粗浅议论。

（一）传统理论框架的跨越

1. 模式理论的缺陷与市场模式

首先，在模式理论中缺少了一个重要的成分——市场。显然，补救模式和机制模式并不能涵盖所有的社会政策领域。市场的发展和扩大为社会保护提供了新的场景和工具。市场的跨国发展再度激活了跨国的行业社会行为，使这些新的跨国的行为者在没有社会行为规范的场景下进行活动。即使从功能主义的逻辑出发来分析，市场也已经成为社会行为者（周弘，1998）。所以在模式理论中应当增加一组市场模式。

如果有一种市场模式的话，那么这种模式应当包含至少四层内容。第一，它应当解释，个人在自愿的情况下通过市场购买保险，这种行为在社会保护中起什么作用，以及它的发展趋势。第二，它应当分析，强制性储蓄和其他储蓄式保险的资金在经过市场的运作之后可能产生什么样的社会价值。第三，它应当研究，私人企业在激烈的市场竞争中为什么要承诺社会责任，以及政府对于这种承诺和行为的态度的态度，尽管从社会政策理论家到经济学家都反对企业干预社会^①。第四，它应当提出政府在利用市场承包某些社会服务方面有什么经验教训。

^① 理察德·梯特姆斯(Richard Titmuss)认为，企业的“善行”也是为了剥削，所以不值得一提(Commitment to Welfare, London: George Allen and Unwin Ltd., 1968),而米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)则多次批评企业参与社会工作的行为，认为企业就应当追逐利润。

市场模式实际上已经存在,虽然还没有受到社会政策理论的广泛认可。世界银行提出了三个支柱的理论模式,其中就提到了市场支柱的作用,以及政府利用市场,达到社会目标的可能性(World Bank,1994)。不仅社会支付的方式中存在各种市场功能,就是慈善事业也有市场,也通过供求关系在提供服务。在一个市场的发展几乎无孔不入的时代,社会政策也必须借助市场的力量。

2. 政制理论的贫乏与意识形态的交叉

政制理论的缺陷也十分明显。在现实的国家里,几乎很难再找到单纯的自由主义社会制度,也找不到单纯的社团主义的社会制度,或是单纯社会民主主义的社会制度,甚至这些主义的标准理想或政治主张也变得模糊起来了。各种社会价值观念和政治主张由于多年来各个政党对政治和社会生活的交互影响而变得你中有我,我中有你。每个党派在执政期间都努力使自己的价值观念和政治主张体现在社会政策中,但是哪个执政党都不可能完全改变过去的社会制度。所以我们看到,即使在像北欧那样的比较典型的社会民主主义国家里,也并不排除带有自由主义和社团主义痕迹的社会计划。

各种主义的社会计划相互复杂地交叉在一起,使得政制理论无法解释现实社会福利的诸多问题,甚至很难分得清楚,到底哪个社会机构,哪项社会计划是哪个党派、哪种主义的专利,表现了哪种意识形态或价值体系。在普选制条件下的政党轮流执政破坏了社会改革的所有权,使之成为整个社会的成果。社会民主主义在开始的时候占据了上风,但是接着就受到了自由主义和社团主义的渗透。几乎所有的社会行为者都从社会政策中得到了实惠或力量,同时他们也受到社会政策的限制,在既定的社会框架中发挥着作用。社会福利的发展变化没有摆脱“路径依赖”的规律,事实上它始终被笼罩在“过去政策选择的强大压力之下。”^①

3. 传统政策领域的跨越

除了模式理论和政制理论本身的不足以外,支柱理论在很多方面和政制理论重叠。一般来说,自由主义强调市场和个人的作用,社团主义强调家庭的作用,而社会民主主义则主张依靠国家的力量。支柱理论的出发点是国家行为。它承认国家作为主要社会行为者的地位,要求国家做出努力,放弃一部分责任,留给市场和家庭,从而加强其他那两根支柱,使得它们在社会福利的领域里能够和国家平分秋色。但是,如果选择用支柱理论的框架来解释社会福利政策的各种现象和问题,还要不断地进行各种实证的研究,还需要分析政府、家庭和市场这三者是怎样既分工又合作的,它们在什么条件下分工,又在什么条件下合作。

单一理论工具无法解释多数社会福利领域里的现象。这是因为:一是理论工具本身有理想化和简单化的倾向;二是社会的发展快于理论的发展。例如,理想化的社会民主主义应当要求政府无条件地向所有的人提供普及性的、同等水平的福利待遇。理想化的自由主义应当要求以需求为条件,根据财产调查的情况,向“有资格的”需求者提供仅够他们基本生活需要的福利。理想化的社团主义应当要求以就业和缴费为条件,根据个人的贡献,以及在家庭中的地位,提供适当的福利。但是,社会并不是理想的产物,当今世界也已经很难找到理想化的社会民主主义,或理想化的自由主义,或理想化的社团主义。

此外,在复杂的社会现实中,福利计划之间的交换和交叉是不可避免的。当政策出现与事实脱节的现象时,人们就会本能地钻政策的空隙,跨越政策领域的界限,利用其他政策领域提供的福利条件,实现本政策领域的政策目标。这种跨越政策领域的动力来自于几个方面:受益者个人希望从一个福利领域转移到对自己更加有利、福利待遇更高的领域中去。失业者可能会设法从领取社会保险领域内的失业金,转移到领取社会救助领域内的残疾福利,地方政府可能设法将儿童福利的地区

^① Weaver, Kent, "Ending Welfare as we know it". In *The Social Divide*, ed. Margaret Weir, Washington D.C.: The Brookings Institute, 1998.

性的服务转变为在全国立法和中央政府列支。人们在尝试利用现有的社会福利机制,不断地努力冲破各种不同的社会计划为自己规定的边界,以谋求个人和群体的利益最大化。同时,社会行政官员希望将地方开支转移给中央政府,而中央政府却希望将负担转移给地方政府。上述行为和努力屡见不鲜。当人们这样行事的时候,已经不再像过去那样考虑社会信念和政治主张了。他们有意或无意地用自己的行为,打破过去的认识框架,使不断更新认识,不断找寻新的认识框架成为必须。

(二)从社会支付方式看福利工具的互换

由于单一理论框架的缺陷,本文希望进行一种新的尝试,即通过对于社会缴费和支付方式的具体分析,从一个新的视角了解社会福利计划的构成,进一步了解不同社会计划,或社会政策领域之间的转换关系。然后再通过对于社会福利特别范畴的具体分析,将社会福利制度的三种传统理论框架带入整个视野,从多层次和多角度研究复杂的社会福利制度。希望能够藉此而发现可供选择的政策工具,了解社会福利制度的发展规律。

目前的社会支付有两大原则,它们分别是:个人缴费原则和社会再分配原则。我们可以把根据个人缴费原则制定的社会计划定义为狭义的社会保障,而把根据社会再分配原则制订的社会计划定义为狭义的社会福利。根据这两种原则制订的社会计划之和,有时候被称为广义的社会福利,也有时候被称为广义的社会保障。

根据个人缴费原则而制订的社会计划大约有两种,即强制性储蓄计划和社会保险计划。根据社会再分配原则而制订的社会计划大约也有两种,即社会救助和公共资助的普及性计划。根据我们对于特别福利范畴(例如老年福利、残疾人福利、儿童家庭福利等等)的具体考察发现,各个社会计划之间没有清晰的边界。例如政府就可以将老年福利分成不同的需求,用强制性储蓄、社会保险、或公共资助的普及性计划来满足一般老年人的收入保障问题、医疗保障问题,可以用社会救助解决贫困老人的收入保障问题和长期照顾需求问题(见图1)。

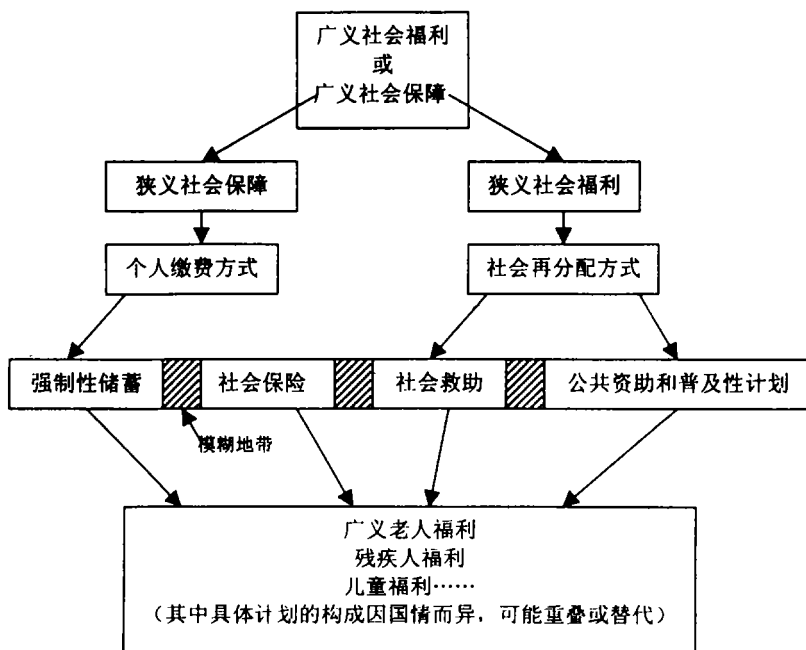


图1 多层福利理论框架图示(一)

根据社会支付方式而表现的社会福利制度框架将社会计划之间既相互交叉、又相互替代的关系表现出来,比模式理论更能够反映真实的社会情况,展示可供政府进行选择的政策工具。政府通过社会支付在各个社会计划之间转移开支。一方面在中央和地方社会机构中间移动开支,但是,更引人注目的是在不同性质的社会计划之间转移开支,例如在社会保险和社会救助中间转移开支。一般来讲,如果社会保险计划比较慷慨,就可以减轻社会救助开支的压力,如果社会保险的资格条件严格,支付紧缩,就要增加社会救助的工作量。

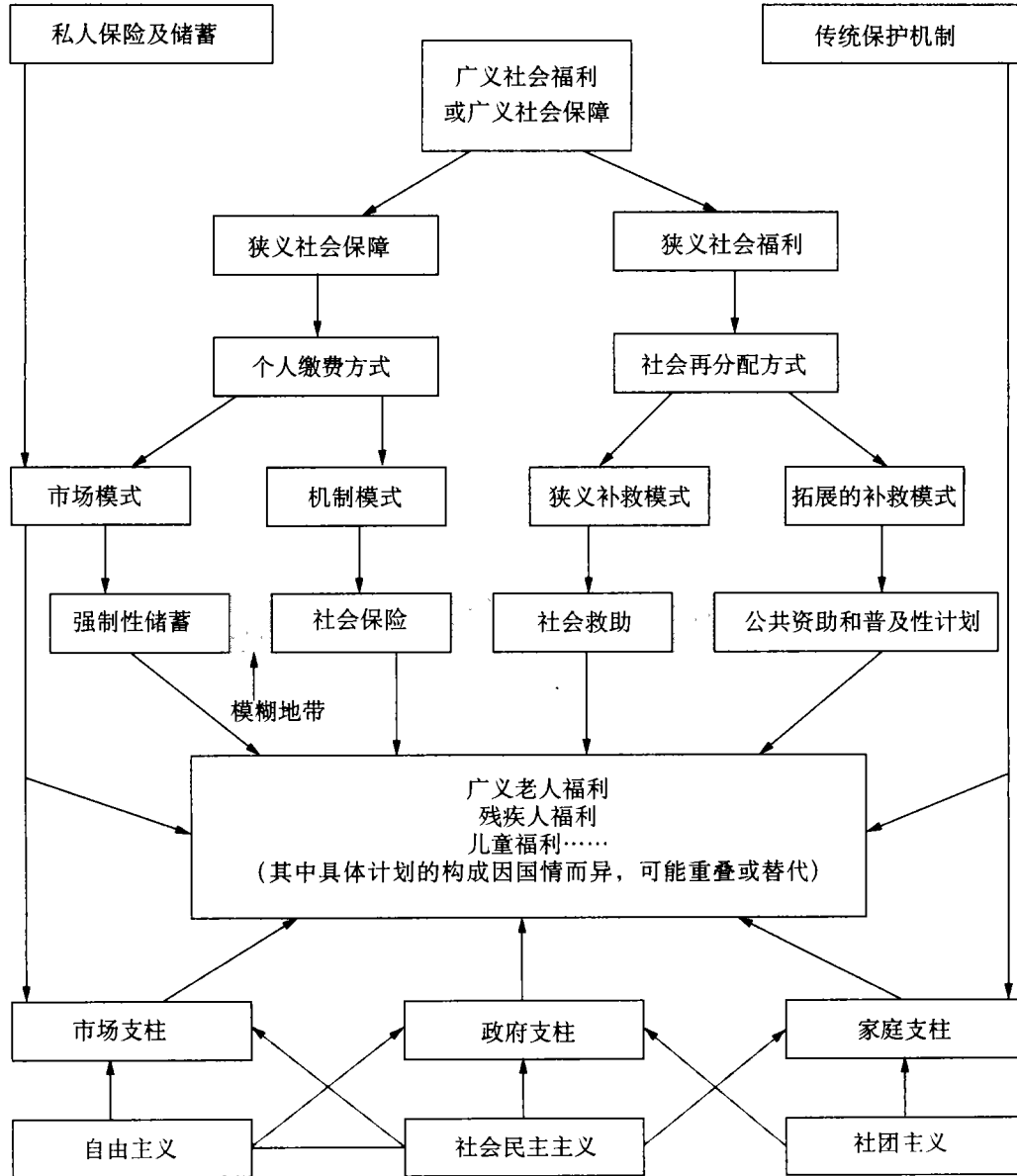


图2 多层福利理论框架图示(二)

每一种支付都不可能是“最佳”选择,而只可能是“次佳”选择,例如瑞典的一些郡紧缩了普及性支付,把一些特殊的福利补贴从普及性的基本支付中转移出来,变成灵活的个案支付,也就是说变

成典型的社会救助支付,结果节约了开支,因为有些需求的确是个性化的,普及性支付只能造成浪费。经过财产调查的个案支付因为比较灵活、针对性强,所以可能有效率。但是这里也有道德风险,因为新政策可能培植一种依赖文化,使得人们无论有什么具体的需求,就想到向国家伸手。当然在这个具体政策的层面上,可以再度看到政制理论的痕迹:当福利支付开始偏离社会民主主义传统的时候,会出现关于执行方法上的不同政治主张。例如自由主义出于对穷人的不信任而主张加强资格管理,而社团主义会认为,福利支付规定的需求越细致,就越可能促退就业动力(OECD,1998)。

如今,不同的意识形态和政治主张越来越多地体现在具体的政策层面上。社团主义者会提议,把福利支付提供给一家之长,从而巩固家庭的自我保护能力;自由主义者可能会建议,将实物福利改为每周支付给个人的现金,要求受益者必须学会计划自己的开支;社会民主主义者可能会倾向于要求政府确定最低福利标准,一般把消费品价格作为依据,制订某种制度性的支付。

即使是仅仅在社会再分配领域里进行决策,也不可能不涉及到其他的领域。社会救助中的住房补贴可能影响到市场的运作:有些政策规定对房租和个人缴费之间的差距提供100%的救助支付,结果就在市场上造成了保护性的房价;有些政策通过政府的行政命令,人为地压低房价,结果又使市场萎缩。在这里,我们开始看到了社会福利制度的多层框架,以及各种理论在整个框架中的影响。在图2中,笔者尝试用更加直观的方式表示这个多层框架(见图2)。

以上回顾和分析了社会福利制度的三种主要理论框架,并将这些框架带入到我们对于社会支付方式和特殊福利范畴的分析框架中。通过这样的分析,我们看到了一个复杂的、多层的社会福利制度。这个制度早期形成的一些支付模式现在已经出现了相互混合的状态,与此相适应,政治主张和意识形态也出现了混乱的局面。但是,根据这种多层的理论框架,我们还是可能看出多种社会福利制度的逻辑共性和经验共性。

参考文献:

1. 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,载于《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社,1972年,第169页。
2. [英]戴维·麦克莱伦:《马克思以后的马克思主义》,中国社会科学出版社,1986年,第32页。
3. 卡尔·波普:《开放社会及其敌人》,山西高校联合出版社,1992年,第105~106页。
4. 周弘:《福利的解析》,上海远东出版社,1998年。
5. A World Bank Policy Research Report(1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford.
6. Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity, and many others.
7. Hicks, Alexander(1999), *Social Democracy and Welfare Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca & London, p. 19.
8. OECD(1998), *The Battle Against Exclusion*, Vol. 1, *Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, Paris, p. 124.
9. Rimlinger, Gaston V. (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York: Wiley.
10. Titmuss, Richard M. (1974), *Social Policy*, London: Allen & Unwin, Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy*, London: Heinemann Educational Books, Ltd.
11. World Bank(1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press.
12. Zollner, D. (1982), In *The Evolution of Social Insurance*, 1881-1981, edited by P. A. Kohler, H. F. Zacher, and M. Partington, London: Frances Pinter, pp. 1-92.

(本文责任编辑:朱 犁)