

资本主义福利制度模式： 以公民资格为视角的比较分析

李艳霞

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

[关键词] 公民资格;福利制度;公共领域

[摘要] 作为国家在社会保障和社会安全方面承担主要责任的制度设计,各国的福利制度既有其共性的一面,又存在着基本价值与理念的差异。这种差异的存在取决于各国的公民资格类型不同。本文以公民资格为视角,构建了社会生活各领域关系——公民资格类型——福利制度模式的理论分析框架,并在此框架下比较分析了资本主义国家中自由主义公民资格、传统公民资格和社会民主公民资格类型及其福利制度模式的基本特征。

[中图分类号] D034 [文献标识码] A [文章编号] 0257-2826(2006)02-0069-06

公民资格(citizenship)理论与实践是社会科学中的一个重要的研究领域。自从英国的社会学家 T. H. 马歇尔发表了其著名的演讲《公民资格与社会阶层》之后,公民资格就与福利制度结下了不解之缘,作为“一个长期的公民权演进过程所达到的最高峰”,^{[1](P11)}福利制度本身就是在国家与公民之间的互动过程中产生与发展的,以公民资格为视角来对福利制度模式进行比较分析不仅可以拓宽福利制度研究的理论视野,更有助于从理念、价值和权利等更为本原的意义对不同福利制度模式有一个较为清晰、深入的把握。而这种把握正是我国吸收借鉴他国社会福利制度经验的基本前提。

一、公民资格的理论内涵与模式划分

公民资格的理论内涵极具宽泛性与复杂性。

古希腊思想家亚里士多德就曾意味深长地指出,“公民”是一个经常引起争论的问题,关于它的单一特性是什么,人们始终没有达成普遍共识。在不同的环境条件下,公民资格有着特定的含义。因此,与其说公民资格是一个可以确切表述的概念,倒不如说它是一个不断演变与扩充内涵的概念系统。公民资格就是以公民为基点对公民与国家之间关系的总体概括,是公民与国家或政治共同体之间的各种关系的总和以及公民对这种关系在心理上的体认和生活中的实践。在现代的政治生活中,作为权利义务体系的公民资格是公民资格理论内涵的核心部分,主要包括公民的市民权利(civil right)、政治权利(political right)和社会权利(social right)。当然,这三部分都是由权利和义务两方面组成的。

作为权利义务体系的公民资格不仅在法律层面也在社会成员实践和心理层面界定了现代国家

[收稿日期] 2005-09-11

[作者简介] 李艳霞(1976—),厦门大学讲师,政治学博士,主要研究领域为政治学基本理论、欧洲福利制度。

与公民、国家中公民与公民之间的关系。这种关系的界定得益于近代以来市场经济的产生以及由此带来的近代资产阶级以自由、平等、博爱为基础的个人权利的发展。而其最直接的原因则是国家与社会的分离、社会生活各领域的划分以及公共领域的逐步完善。因此对于公民资格各种模式的分析应以社会生活各领域的划分为起点。

现代国家的社会生活大体可以分为四个相互重叠、相互作用的互动领域,即私人领域、市场领域、国家领域和公共领域。而这种社会生活中各领域的分离是近代以来才发生的事,也是社会进步与发展的表现。正是由于这种领域的划分,人类才走出了单一观念或价值垄断人们生活和对社会各种物质和精神产品分配的时代,进入了一个不同领域有着不同标准的“复合平等”^①时代。现代社会较之古代社会的巨大进步之一就是多元的标准而不是用一种垄断的标准对存在于人类社会生活的各个领域的物品进行分配。在古希腊,城邦的需要是绝对的“善”,社会生活的各个领域淹没于政治领域之中,甚至连私人领域中的生育与子女抚养都要以城邦的安全为标准,由城邦统筹安排。在中世纪,国家与社会渐渐分离。但是宗教的“正义”原则却在社会中占有绝对的支配地位,统治着社会生活的其他各领域。近代社会以来,市场经济产生并以其不可阻挡的气势拓展着其影响范围,金钱和自由交换一度成为社会生活中占主导地位的分配法则。但是,一个古老的道理告诉人们,社会生活中“从来不存在一个适用于所有分配的单一标准或一套相互联系的标准。功绩、资格、出身和血统、友谊、需求、自由交换、政治忠诚、民主决策等等,每一个都有它的位置,都与许多别标准不那么和谐地共存。”^{[2](P3)}可见,社会生活的不同领域中都有着不同的交往准则与方式,社会生活各领域划分的意义也正在于此。在市场领域,自由等价交换就是决定其内部成员行为的标准与分配的原则,目的是维持市场经济的正常运行以保证效率的提高和利润的增加。在政治领域,“应得”^②是其内部的分配原则,目的是维持政治的稳定与秩序以确保统治权威。“需要”是又一个分配的正义标准,它不局限于某个特定的领域之中,但是却通

过公共领域得以表达和诉求。如果把现代公民资格理念中的各种元素引入这一分析框架,公民市民权利、政治权利与社会权利分别与市场领域中的交换原则、政治领域中的应得原则、公共领域中的需要原则相联系。也许这种联系并不一定十分精确,但是它们之间确实有着一种微妙的契合关系。

在实际的社会生活中,四个不同的领域并不是相互分立,互不相干的。每一个领域都有扩大自己影响范围,侵犯其他领域的倾向。正是这四个领域,尤其是国家领域、市场领域和公共领域之间的相互作用,相互重叠的方式不同形成了公民资格的不同模式。如果一个国家中市场领域力量强大,在社会生活中起到主导作用,而其他两个领域相对弱小,在这种条件下所形成的公民资格模式我们称之为自由主义公民资格;如果在社会生活中国家领域力量强大,并且起到主导作用,市场领域和公共领域相对弱小,在这种条件下形成的公民资格模式我们称之为传统公民资格;相应地,如果在社会生活中公共领域力量强大,这种条件下形成的公民资格模式我们称之为社会民主公民资格。

二、自由主义公民资格及其福利制度模式

在自由主义公民资格中,市场领域的力量较其他两个领域都更为强大,国家领域和公共领域

① “简单平等”和“复合平等”是迈克尔·沃尔泽在《正义诸领域——为多元主义与平等一辩》中的核心观点之一。他在论述社会物品分配正义原则的时候认为,人类社会是一个分配的社会。人们聚到一起是为了分享、分割和交换,也是为了制造我们用来分享、分割和交换的东西,但是这种劳动本身又是以劳动分工的形式在人们之间分配的。

② “应得”要求特定的人与特定的物品之间有着一种紧密的联系,比如特定的人只有具备与特定的职位密切相关的素质的时候,这个人才具备应得的条件,但是判断是否真正适应却是一个复杂的过程,因为在社会中不可能存在一个知晓所有人需要与秘密的上帝,这也是政治领域中民主机制产生的原因之一。

力量较为弱小,并且容易受到市场领域的影响与支配。在这种公民资格模式下,对市场的尊崇达到无以复加的程度,维护这种完美市场经济的顺利运行,使资本得以无限度的增加,生产效率达到大幅度的提高就是整个社会运行的首要任务。这种公民资格模式与古典自由主义经济理论有着不谋而合之处,公民更大程度上被当作是一个市场经济秩序中的交易者,是一个没有其他社会关系与社会属性的“经济人”。这种“经济人”与国家之间的契约关系仅停留在国家保护市场经济正常运行的环境不被破坏的层面上。防范国家领域、公共领域对市场领域的侵犯是自由主义公民资格的重要内容。在公民资格的三种组成要素中,自由主义公民资格更为注重公民的市民权利,尤其是公民的自由权和财产权,作为一种消极权利,市民权利往往围绕着一个较小的义务核心,并且这种义务与权利之间是一种契约式的交换关系,就像在市场中的有限交换一样。所谓有限交换就是常见于市场中的双方受惠的交换,简单来讲就是指甲将某种东西给予乙,并立即得到乙作为回报给甲的东西,交换双方都比较直接的收益是有限交换的核心。

在市场领域以及市场价值为主导的自由主义公民资格社会中,国家和公民之间的权利义务关系遵循着有限交换的法则形成了低权利、低义务,重权利、轻义务的特征。在这种公民资格模式下,国家的福利制度设置必然也以市场领域为主导,以市场价值为目标。自由主义公民资格模式认为市场机制是一个近乎完美的运转体系,是最有可能成为自立者与勤勉者成功的沃土。如果不去干预市场,它本身就是一个自我规约的机制,有能力解决人类社会的一切福利问题。在市场领域中,个人可能会受困于不安全、危险、贫困和不快乐,但是,这些都不是市场本身的问题,而是个人懒惰、缺乏远见与疏于节俭的结果。虽然自由主义公民资格极力推崇市场的完美作用,但是历史的现实却证明了市场失灵的存在。对于这种状况,自由主义公民资格下的社会往往寻求前资本主义时代的组织,如家庭、教会、社区来进行社会救助,并修正老式的济贫法为新式的“资产调查”式的社

会救助。这类国家的福利制度以资产调查式的救助、有限的普遍性转移支付或有限的社会保险规划为主导,给付对象为国家的依赖者,如儿童、残疾人、老人等。这种福利国家模式中,社会福利政策的演进受制于传统的、自由工作伦理规范,又有将福利限制到十分边缘的倾向,尽量避免国民选择福利来替代工作。福利领取的资格规定是十分严格的,往往伴有耻辱的社会烙印(social stigma),给付水平也是十分有限的。

如果按照蒂特姆斯对社会福利制度的划分,自由主义公民资格下的福利制度应该属于补偿性的福利制度。它只在市场和家庭作为保障资源枯竭的时候才发挥作用。这种以严格的资格审查和附带社会耻辱烙印的社会救助实际上是最激烈的方式迫使人们参与市场。这种变相增强市场力量的制度设置正是市场主导的自由主义公民资格模式的产物。除了社会救助,自由主义公民资格下的福利国家中另一个重要的保障制度就是一种完全纳入市场机制的商业保险。这种保险以自愿投保,多投多得为原则,完全符合有限交换的市场行为原则。但是这种保险对个人生活安全的保证作用是十分有限的。因为收入高的人本身就有足够的储蓄来预防社会事故的发生,不需要靠商业保险来维持生活,而收入低的人,无能力参加商业保险或者投保金额有限,不足以保障危机后的生活。总之,无论是社会救助还是商业保险,其本质目的并不是对所有公民的生活予以保障,而是促使其加入市场运行的轨道中。正如有限交换会破坏社会团结一样,此种福利制度也有助于形成二元的社会分层。自由主义公民资格“允许当市场失灵时提供极端惩罚性与烙印式的贫民救济,这种方案制造了两个国家的社会(a society of two nations)”,“是创造二元与社会耻辱的元凶。”^{[3](P134)}自由主义公民资格大多存在于先进工业化民主国家中,尤其在盎格鲁-撒克逊国家中尤为突出。

三、传统公民资格及其福利制度模式

相比之下,传统公民资格与自由主义公民资格在各领域的力量对比与分布上存在着很大的不

同。传统公民资格的国家领域相对强大,而市场领域和公共领域相对弱小,特别是公共领域在三个领域中处于最弱小的地位。在这种公民资格下,国家在社会生活中处于主导地位,国家领域中盛行的严格的等级观念和权威与服从意识渗透于整个社会生活过程之中。这种公民资格的主导思想是好社会的建立,靠的是相互支持和群体行动。社会中的个人不是在海上遇难后漂流到荒岛上的互不认识、互不关心、理性而又自私的人。人总是生活在群体之中,由共同的利益相联接,拥有共同的善恶判别标准。这种群体可能是家庭、部落、邻里,但是现代社会中最普遍的群体是民族和国家。传统的公民资格对义务的重视远远超过了对权利的重视,社群的利益就是最高的利益,因为它与我们密切联系。传统的公民资格正如它的名字一样,有着深厚的历史基础。在欧洲,天主教的传统社区观念往往接近于这种公民资格模式。在当代,这种传统的公民资格强调的重点依然是社会和相互义务,目的是建立一个强大的社群,其基础是共同身份,相互负责、自治,参与和整合。虽然传统公民资格对义务和参与重视有加,但也不排除权利。在国家领域较为强大的传统公民资格模式下,公民相对于国家或者公民之间的权利义务关系是通过总体交换的形式相联系的。所谓总体交换是相对于前文提及的有限交换而言的。总体交换来自于“单向受惠”,即利益或服务是单向流动的,由甲给予乙,但是乙并不直接回报给甲,也就是说受惠者不是回报于施惠者,而是给予第三人,就像一个链状的结构。现实中的总体交换存在着个人对个人、个人对群体、群体对群体等不同的情况,往往比较复杂,但是总体交换的基本特征就是对于个人来说并不是只要付出就会立刻得到回报,但是这种回报经过一段时间的等待应该会到来。在传统公民资格模式下,公民与国家之间的权利义务关系就是通过这种总体交换的形式联系起来的。公民向国家履行义务并不能马上获得权利,但是在公民履行了大量的义务之后,也会得到一定的权利。

在国家的福利制度设置方面,传统公民资格强调发挥国家的行政职能作用,通过赋税政策实

行财富的再分配,并通过各种法令和建立国营企业等措施来实行自上而下的改良,为整个社会谋利益,承担起文明和福利的职责。德国的历史学派就拒绝相信“市场粗糙的金钱交易关系是确保经济效率惟一、或是最好的保证人。”^{[4](P23)}他们认为一个有效率的生产体系不是来自于竞争,而是来自于纪律。一个威权式的国家在调和国家、社区和个人利益方面的作用远远高于无秩序的市场。传统公民资格下国家的福利制度以强制性的国家社会保险为主要特征,这种强制性的社会保险并不是全体公民享受同一个给付标准,而是按照不同的职业和地位划分为不同的层级。不同的职业参加不同的保险,投保薪金的高低之间也存在着较大的给付上的差别。欧洲大陆国家大多属于这种公民资格模式下的福利制度。这种公民资格模式下的福利制度不像自由主义公民资格模式那样极力把公民推向市场,也不是把公民的社会权利的实现作为福利制度设置的中心议题,而是蕴含了更为丰富的阶级与等级内涵。首先,这种国家强制保险把赚取工资的人通过社会立法区分为若干地位团体与阶级,并以此为标准制定不同的保险方案,每一个保险方案都有一个特定的权利与特许。这就把公民的社会权利完全附着于地位等级之上。其次,这种国家强制社会保险将个人的对国家的忠诚直接引入了国家领域。比如,这种社会福利制度的一个主要特征就是它特地为公务人员建立起特权的福利措施。一方面是为了奖赏这些对国家忠诚的人,另一方面也通过这项措施界定了其独特而优越的社会地位。可以说传统公民资格模式下的福利制度完全体现了国家在社会中的主导地位和基本价值取向。

四、社会民主公民资格及其福利制度模式

与传统公民资格一样,社会民主公民资格也不存在一个在社会中处于霸权地位的市场领域,自然也不存在那种强烈的个人权利意识和国家与个人之间权利义务的有限交换模式。但与传统公民资格模式不同,社会民主公民资格有着比传统公民资格更为强大和完善的公共领域(这与自由

主义公民资格相似)。并且,社会民主公民资格的公共领域和市场领域都较大范围的介入了国家领域之中,三个领域的重叠区域很大。在社会民主公民资格中,社会中各个团体通过公共领域与国家领域尽可能达成一种“合作式的伙伴关系”,因此有的学者称这种国家与社会关系的模式为“组合主义模式”。社会民主公民资格区别于其他两种公民资格的显著特征就是在社会民主公民资格中,社会团体在社会中发挥着重要的作用,社会成员都能通过其所属的利益群体而在国家社会生活中得到相应的利益表达。

同传统公民资格相同,社会民主公民资格也反对自由主义所强调的个人权利,即个人可以在他人受苦的时候追求自己社会地位的上升和致富。与传统公民资格不同的是,社会民主公民资格反对传统公民资格中的义务优先论,即公民有义务增进全体和社群的事业,而权利则大多推到以后。社会民主公民资格强调公民获得授权和参与的权利,主张群体和个人在合作和竞争两方面关系中的权利和义务要保持平衡。也就是说公民通过参与社群活动——包括工作、邻里活动等——将个人的利益加以融合,同时又保护每个公民的公民权利。在这种以公民积极参与为主要特征的公民资格模式中,公民之间以及公民与国家之间的权利义务也遵循着一种总体交换的方式得以平衡。并且这种总体交换的程度要高于传统公民资格模式,基本属于高权利高义务类型,并且权利与义务在参与过程中大体维持平衡。不同于传统公民资格,社会民主公民资格强调总体交换利用总体收入而不是专项保险。“中间路线”、“混合经济策略”和“雷恩模式”^①是社会民主公民资格国家的主要经济和社会政策原则。并且,社会民主公民资格下的福利制度还有一个典型特征,就是工人阶级广泛的参与到工会当中,通过工会及其政治代表积极参与到社会政治生活中。这既是社会民主公民资格的典型特征,也是社会民主公民资格形成的重要原因。

在以上原则的指导下,社会民主公民资格的福利制度尽量避免国家与市场之间,以及工人阶级与中产阶级之间的二分情形。福利制度设置力

求促进最大程度的平等。这意味着“福利服务与给付都提高到新中产阶级可以接受的水平;且保障劳工完全参与改善生活的相同权利。”^{[3](P127)}如果按照蒂特姆斯资本主义福利制度的分类,社会民主公民资格模式下的福利制度应该属于制度型社会福利制度。这种福利制度强调个人的福利是社会集体的责任,主张“社会最低”(social minimum)的原则,即所有国民都被授权享有最基本的生存权利,即公民资格中的社会权利。这种权利是无条件的,不分贫富、性别、种族、有无工作等。这种福利制度不认为市场可以扮演福利分配的功能,反而主要的福利分配者应该是国家和政府。社会民主公民资格模式下的福利制度违背了市场原则,它把所有的社会基层都纳入到一个普遍的保险体系之中,并因此建构出相当普遍的共同理念来支持这种福利国家制度。虽然如此,此种福利制度并不是奉行在全体国民中实行相同给付的平均主义,而是每一个国民均加入普及的社会保险体系,享有相同的权利(而不是像传统公民资格的福利制度中不同职业的公民加入不同的社会保险体系,但是保险给付仍然会因所得不同而有所差别)。此种福利制度政策强调解除对市场与传统家庭两者的限制,也就是说社会政策并不是等到家庭能力耗空了之后才给予帮助,而是先发制人将家庭关系的成本社会化,目的不是扩大个人对家庭的依赖而是扩展个人独立的能力。它是一种自由主义与传统公民资格模式奇妙的融合。此种福利制度的另一个重要特征是将福利与充分就业最大程度的结合起来,这也是此种制度得以运行的基本保证。社会民主公民资格下的福利制度模式盛行于北欧的斯堪的纳维亚国家。

当然,以上的分析只是一种理论上的分类,在现实国家生活中的情况无疑是复杂多变的,任何一个国家的公民资格与福利制度都是以上几种模式相互融合的产物,只不过是较倾向于一种类型。

至此,文章对福利国家中不同福利制度模式进行了简要的分析,同时也形成了社会生活各领

^① “雷恩模式”就是指经济政策既维持价格稳定,又达成充分就业。

域——公民资格模式——福利制度模式的理论分析框架。沿着这一框架,我们会对资本主义国家的福利制度乃至资本主义社会有一个较为深入的了解,对各国福利制度共性与差异的根源有一个宏观的把握。虽然同为福利国家,但是各国的福利制度之间存在着巨大的差异,这种差异主要是由于国家的公民资格基础不同,也就是说公民与国家之间的关系模式不同,而不同类型公民资格的形成又与社会生活各个领域的力量对比与相互作用有着密切的关系,福利制度设置只是一国公民资格模式与社会生活各领域关系的外化。因此,社会福利制度建设并不仅仅是简单的制度确立过程,只有协调好社会生活各领域的关系,只有与本国的公民资格相匹配的社会福利制度才能正式确立和顺利运行,才能在社会总体发展中起到正面的推动作用。这一点对于我国当前的社会福利制度建设,对于我国正确吸收借鉴发达国家制

度经验尤为重要。

参考文献:

- [1] 安东尼·吉登斯. 第三条道路: 社会民主主义的复兴[M]. 北京: 北京大学出版社, 生活·读书·新知三联书店, 2000.
- [2] 迈克尔·沃尔泽. 正义诸领域——为多元主义与平等一辩[M]. 北京: 译林出版社, 2002.
- [3] 林万亿. 福利国家——历史比较的分析[M]. 台北: 巨流图书公司, 1994.
- [4] 艾斯平·安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 台北: 巨流图书公司, 1999.
- [5] 托马斯·雅诺斯基. 公民与文明社会[M]. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2000.
- [6] 威尔·吉姆利卡, 威尼·诺曼. 公民的回归——公民理论近作综述[A]. 许纪霖. 共和、社群与公民[C]. 南京: 江苏人民出版社, 2004.
- [7] 褚松燕. 公民资格理论: 公民资格的演变及其意义[D]. 北京: 北京大学政府管理学院, 2001.

Patterns of Capitalistic welfare System

——A Comparative Analysis from the Perspective of Citizenship

LI Yan-xia

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China)

[Key words] citizenship; welfare system; public sphere

[Abstract] As a system that bears the responsibility for social security, the welfare systems of many countries have much in common, at the same time, demonstrate some differences in terms of basic values. These differences can be accounted for by varied types of citizenship in different countries. This paper attempts to establish an analysis frame of the relation among social spheres—types of citizenship and patterns of welfare systems—from the perspective of citizenship. In the light of this frame, characteristics of liberalist citizenship, traditional citizenship and social democratic citizenship in capitalist countries and relevant welfare systems are discussed.

[责任编辑 刘蔚然]