

平等与繁荣能否共存^{*}

——从福利国家变迁看社会政策的工具性作用

房莉杰

提要: 本文通过回顾福利国家的变迁, 试图呈现作为工具的社会政策是如何平衡经济发展与社会平等的。资本主义工业化时期, “福利国家模式”之所以成功是因其劳动力“去商品化”的政策内核很好地应对了当时经济增长与社会平等的“共同利益”。然而 20 世纪 80 年代以来, 在新形势下, 福利国家劳动力“去商品化”策略失效, 这不仅阻碍了经济的发展, 也无法促进社会平等。而新形势下经济与社会的“共同利益”, 要求社会政策向劳动力的“再商品化”转型。这一转型趋势不可逆转, 但其中也蕴含着自由主义与全球化的威胁。

关键词: 去商品化 再商品化 社会投资型战略

引 言

自 21 世纪初“科学发展观”与“和谐社会”的发展目标确立以来, 我国社会政策发展迅速, 学界认为, 中国由此进入“社会政策时代”(王思斌 2004), 具体表现为政府在社会福利领域的责任日益加大、财政对社会福利的投入逐年增加。不过, 2008 年以来的福利国家危机, 在我国也引发了关于福利水平的讨论。例如, 财政部前部长楼继伟、亚投行行长金立群、联想集团创始人柳传志以及经济学家樊纲、茅于軾等将欧债危机和福利国家竞争力下降解读为高福利所致。再加上我国正面临“未富先老”“经济新常态”等挑战和制约, 因而主张我国的社会福利应该量入为出、警惕“高福利陷阱”的说法不绝于耳。围绕中国未来社会福利水平的高低问题也进一步引发了广泛争论。这一争论隐含着以下两个片面的预设。

^{*} 感谢冯仕政、王晶、吕鹏、郑广怀、李秉勤、何祎金等师友在本文写作过程中给予的帮助。文责自负。

一是以福利支出水平作为分析福利制度的唯一维度。实际上,埃斯平-安德森(Esping-Anderson, 1990: 19 - 20)在提出福利国家的三种体制时就指出,传统的福利国家比较研究认为,社会支出足以反映各个国家对于福利的承诺。这种观点忽视了福利支出中的结构问题,而不同的支出结构又在很大程度上影响到福利支出的效率,因此福利支出产生的效果并不是简单的线性对应关系。根据米什拉(2003)对20世纪80年代英美改革的回顾,恰是因为自由主义取向的改革造成了更为严重的失业问题,导致失业救济金大幅增长,改革期间两国的福利支出并没有明显下降,改革无论在控制费用上还是缩小不平等差距方面都是失败的。安和金(Ahn & Kim, 2015)对15个经合组织国家(1990 - 2007年)社会福利支出结构的研究也证明,尽管福利国家承担的角色越多,越会对就业产生负面影响;但是社会服务支出在福利支出结构中的占比越高,对经济增长和就业的贡献也会越大。因此,传统的、建立在福利支出总额基础上的“凯恩斯主义”与“新自由主义”的二元对立已经过时,经济增长与福利支出二者之间的关系非常复杂,片面降低福利待遇反而有可能造成更高的福利支出,并因此使经济形势更加恶化。基于过去20年的研究,问题的关键在于如何使福利支出的结构更加合理,而其背后的理念是对于福利需求的准确判断和有效应对。

二是关于福利水平高低的讨论只聚焦于经济层面,甚至是财政层面,忽视了社会维度。诚然,福利支出与经济增长之间关系密切,福利国家建设既有赖于经济发展,也可以推动可持续的经济繁荣。但社会政策存在的首要价值不在于经济领域,而在于社会领域,更在于两者的协调。从波兰尼(2007)的论述出发,由国家承担主要责任的社会福利根源于社会对于自发调节的资本主义市场经济的“反向运动”。具体而言,在马歇尔看来,建立在社会权(social right)基础上的社会政策,是对民权(civil right,主要是经济权)的限制和补充(Marshall, 1950)。从这个角度来说,社会政策是用来协调经济发展与社会平等之间张力的工具。从福利国家发展的历史来看,其“黄金时代”被认为是繁荣与平等完美结合的时期;而经历了过往40年的困境,对福利国家模式的质疑关注的也正是该模式是否还能两者兼顾(Esping-Anderson, 1996)。

基于以上两点,本文以波兰尼的“反向运动”和马歇尔的“社会权”作为理论前提,主要从经济与社会平衡互动的角度回顾福利国家从源

起到困境和转型的过程 梳理社会政策在不同发展阶段、不同经济社会背景下的模式和效果 探寻作为实现经济繁荣与社会平等的工具。通过对福利国家的分析 希望对我国目前的相关争论做一回应 并对我国社会政策的规划和决策有所启发。

一、分析框架: 作为“反向运动”工具的社会政策

如波兰尼所言,在19世纪之前,人类经济都是嵌入在社会中的。在资本主义市场经济逐步发展的过程中,它试图“脱嵌”于社会,这导致了社会关系和社会团结的瓦解,给社会成员带来了巨大的社会风险并导致贫富分化。因此波兰尼强调,应该由国家承担起“反向运动”的责任,主动“保卫社会”,而其主要路径之一即是社会保障、劳动保护、教育和就业培训等社会政策。然而,波兰尼的“反向运动”并非完全否定市场,而是认为一个不受约束的自我调节的市场,不仅会对社会造成破坏,最终也会自取灭亡,对社会的保护,本身也是对经济的保护(波兰尼 2007)。因此,社会政策的动力就来源于社会对于防止自由市场经济“脱嵌”的“反向运动”,而它的目标就是实现经济与社会的平衡发展。在很多情况下,社会政策都是决策者主动调节经济与社会发展的工具。

在工业化社会,当生存的风险超出了家庭的保障范围,国家就会介入提供经济保护,社会政策由此产生。社会政策一般被认为是“影响国民福利的国家行为”(希尔 2003: 1)。而“社会福利”则被视为实现“社会福祉”的手段,即前者是一系列的社会安排,而后者是社会成员生活幸福的一种状态(迪安 2009: 2)。从这个角度说,社会政策的作用首先是个人层面的,其最基本的定义与满足人的需求有关。的确,从社会政策的领域看,无论教育、医疗、养老、住房、社会保障及就业,还是现金福利和社会服务,最终都要提供给个人或家庭。与此同时还应注意,从微观上升到宏观,个人的需求实际上是特定的经济与社会因素在微观层面的体现,那么反过来,社会政策对个人需求的应对自然也影响着经济与社会的发展。

首先看社会政策在社会维度上的工具性作用。社会政策的“社会性”体现在其对社会平等和社会团结的促进上。社会政策首先纠正的

是市场初次分配造成的不平等(Miller, 1999)。马歇尔(Marshall, 1950)在其社会权和社会阶级的分析中认为,社会权缩小了收入差距,将不平等控制在社会可接受的范围内,从而缩小了阶级差距;除此之外,平等的社会权的延伸,也促进了共同文化和共同经验向不同群体的延伸,在此基础上,社会团结得以提升。社会平等和社会团结又进一步与社会稳定相关(Streeck, 2001)。福利国家的出现,在一定程度上是工人阶级迫使资产阶级做出的让步(Bottomore, 1992)。而我们今天看到的福利国家的制度安排,是持续不断的阶级斗争和妥协的结果。从欧洲福利制度发展的历史看,社会政策在实践中往往被用于缓解贫富分化所带来的社会矛盾(Baldwin, 1990)。因此从社会维度看,社会政策在本质上是一种阶层妥协,它的作用机制在于通过调节阶级/阶层关系,提高一个社会的平等和团结程度,从而进一步促进社会稳定。

其次,理解社会政策对经济发展的工具性作用。社会政策为市场经济的发展营造了一个稳定的社会环境;诸如教育、医疗以及就业培训等外部性强的公共服务,其本身就是人力资本投资,对经济有直接的促进作用(希尔 2003; 考夫曼 2004);而从凯恩斯经济学的角度出发,国家对于福利的积极干预有助于增加社会的消费和投资需求,从而有助于避免资本主义市场经济中有效需求不足的问题,进而实现宏观经济的均衡发展(凯恩斯, 1983)。

然而,正如马歇尔所分析的,社会权尽管是应民权的长远需求而诞生的,但是社会权与市场价值之间的冲突是根本性的、不可调和的(Marshall, 1950)。具体时期的社会政策只是尽力维持着一时的平衡,不恰当的“反向运动”会对经济带来负面影响,进而动摇社会权的经济基础。因此从经济与社会发展的张力角度看,社会政策的收入再分配作用既要符合社会的正义原则,又要对经济增长产生积极影响,即要对经济发展发挥积极的投资作用。

基于以上分析,社会政策可以被认为是经济社会发展的工具——经济维度要求它促进经济发展,而社会维度要求它纠正市场经济带来的不平等问题。然而这两个维度并非彼此孤立,两者既有共同利益,也存在张力。因此我们可以认为,社会政策的“合法性”来自于它是否能够找到两者的共同利益、化解张力,从而使两者有效平衡。如图1所示。

正如希尔(2003)所言,国家更多地卷入社会福利可以与工业化社会的发展及其以后的成熟抑或衰落联系起来。因此,理解福利国家的

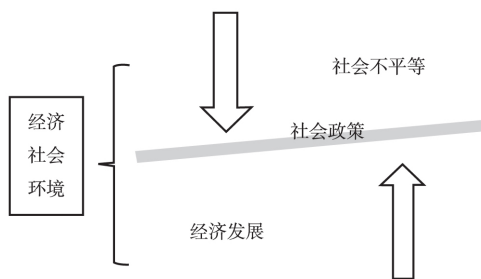


图1 本文的分析框架：作为经济社会发展平衡工具的社会政策

社会政策,必须将其置于资本主义工业化和市场经济的转型背景下。下文将首先分析,在福利国家的工业化阶段,社会维度和经济维度的平衡发展对社会政策提出了什么要求。然后,进一步观察社会政策的“福利国家模式”是如何平衡这两个维度的要求,从而获得了“合法性”,使福利国家进入黄金发展期。最后,本文将分析在福利国家危机阶段,宏观环境如何在经济与社会维度上引起巨变,使得原有的社会政策模式无法实现两者的平衡,从而丧失其“合法性”。

二、“福利国家”模式的起源与发展：劳动力的去商品化

1601年的《伊丽莎白济贫法》被认为是全球最早的社会政策,但是真正系统化的国家干预被普遍认为是在19世纪下半期与工业化的成熟相伴而来的。其后,“福利国家模式”在二战之后走向成熟,并扩展到所有发达国家。

(一) 工业化时期对社会政策的要求

18-19世纪,工业革命自英国始,之后席卷美、法、德、俄等国。工业革命是资本主义发展史的起点,它以较大规模的工厂代替小规模的手工作坊,在经济结构和社会关系上均产生了深远影响。波兰尼(2007)认为,19世纪西方文明的源泉是“自我调节的市场”,其他制度都是这一源泉的附属品。从19世纪下半期到20世纪70年代,这一时期是工业化不断发展、资本主义市场经济从生产领域向生活领域不断渗透的时期,由这两者决定的宏观环境对社会政策产生了如下要求。

在社会维度上,工业化造就了两个庞大的对立阶级——资产阶级和无产阶级。在无产阶级发展壮大的过程中,伴随着不断为自己争取权利的斗争。阶级斗争的根源在于,资本主义市场经济造成了劳动力的“商品化”(马克思,2006),因此产业工人争取权利的核心也就是使劳动力最大程度地“去商品化”。^①二战后,这也成为普遍“社会权”的核心内容(Marshall,1950)。除了国内阶级斗争的压力,欧美国家还受到外在的来自社会主义阵营的压力(吉登斯,2000),这使得对劳动力“去商品化”的诉求程度提高。所谓劳动力的“去商品化”水平,是用来衡量离开市场的劳动力在多大程度上能维持自己的生存和生活水准(Espin-Anderson,1990:38)。它主要是通过参与劳动力市场相关的社会保障实现,比如失业保险、养老金、工伤保险、最低生活保障等。而对劳动力“去商品化”诉求的高涨,反映在社会政策上,即要求社会保障水平的相应提高。

在经济维度上,工业化时期个体所面临的主要经济风险来自于资本主义经济的周期性波动。在劳动力商品化时代,当人们因任何原因而不能有效参与劳动力市场时,都会由于没有收入而无法生存,这时就需要社会保障作为人力资源的“蓄水池”,以保证在经济复苏、对劳动力需求增加的时候,有充足的、健康的劳动力提供(迪安,2009)。此外,在二战之后,国家的社会福利支出成为促进经济发展的更加重要的手段(Taylor-Gooby,2004)。由此可以看出,通过政府的社会保障支出,实现劳动力的一定程度的“去商品化”,也是工业化时期的资本主义市场经济发展的内在要求。

简言之,这一时期主要受到资本主义工业化和市场经济的发展与日益成熟的影响,经济增长与社会平等对社会政策的共同要求在于,通过社会保障实现一定程度的劳动力的“去商品化”。

(二) 工业化时期的社会政策回应:以现金福利体现的收入再分配

应对上述经济与社会维度的要求,工业社会初期的社会政策模式主要是针对产业工人的劳动保障。19世纪70年代,德国俾斯麦政府率先推出面向产业工人的社会保险制度,实施最低工资等有利于劳动

^① 劳动力的“去商品化”是指享受福利被认为是一种权利,是人们不必依赖市场就能维持生活的状况(Espin-Anderson,1990:22)。

者的社会改良,以此作为安抚工人阶级的社会控制手段,同时通过劳动保障确保健康劳动力的持续供给。之后其他国家纷纷效仿,至20世纪初期,欧洲工业化国家普遍建立了以保障“劳动者”为主的社会保险。也就是说这一阶段社会政策的合法性来源于它对工业化初期资本主义经济的推动和阶级矛盾的调和。正如迪安(2009:22)所言,这一阶段社会福利关注的“主要不是人类福祉的提升,而是工业资本主义的需求”。

从二战结束到20世纪70年代后期被普遍认为是社会福利的“黄金年代”,欧洲国家普遍建立了“凯恩斯-贝弗里奇”或“凯恩斯-俾斯麦”式的“福利国家”制度——政府管理经济,促进完全就业,并组织社会来满足市场和家庭不能满足的需要(Taylor-Gooby,2004)。原本为特殊群体(产业工人)和弱势群体而设计的福利计划开始变革,福利对象和福利内容逐渐放宽甚至达到广泛覆盖;与此同时,福利水平也从最低生存补助提升到符合合理的生活标准所需(Gilbert & Terrell,2004)。

从福利内容上看,这一阶段的福利仍主要是为应付工业化的社会需求而产生的,它的主要任务是满足市场不能充分满足的那部分“收入中断”时期的需要,比如针对失业者、退休者、残疾人、儿童的收入保障(Taylor-Gooby,2004)。所以,这一阶段的福利内容主要是以收入保障为主的“现金福利”(与“福利服务”相对),同时亦强调由国家承担福利筹资的主要责任(李秉勤等,2011)。如表1所示,从20世纪60年代初期到70年代中期,福利国家的社会福利费率普遍有明显上升。

表1	部分经合组织国家的社会福利费率(1960-1990)						(%)
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
丹麦	—	—	19	24	27	26.5	28.3
瑞典	11	13	17	21	26	31.6	32.6
挪威	8	10	16	20	21	20.8	26.9
德国	18	19	20	26	26	25.2	23.5
法国	13	16	17	18	23	27.0	28.7
荷兰	12	17	22	30	28	29.0	28.8
意大利	13	16	17	21	21	21.6	23.0
英国	10	12	13	16	16	21.0	19.8
美国	7	8	10	15	13	13.0	14.1
加拿大	9	9	12	15	15	16.5	18.0

说明:社会福利费率是指用于社会福利费的公共开支占国内生产总值的百分比。

资料来源:转引自考夫曼,2004:40。

这一阶段被认为是福利国家的“黄金年代”,其原因是当时的福利安排与社会环境的契合度很高,这包括:政府拥有利用凯恩斯政策管理国家经济的能力,充分就业、经济增长与社会保障之间实现了经济上的良性循环;高生育率以及标准化的生命过程,使得一个社会的人口年龄结构可以实现通过“劳龄人口”供养“老龄人口”;在此基础上福利进一步减轻了社会不平等,促进了社会团结和稳定(Esping-Anderson, 1996)。简言之,在当时的社会背景下,以劳动力“去商品化”为核心的“福利国家模式”,同时满足了经济和社会两个维度的要求——在促进经济发展的同时,亦将社会不平等控制在一个可接受的范围内。

三、福利国家的危机:劳动力去商品化手段的失效

“福利国家模式”取得成功的条件之一是经济政策与社会政策之间能实现正面的相互作用(考夫曼 2004)。然而,自 20 世纪 70 年代末开始,经济社会环境发生了根本性变化,已有的制度安排与外部环境之间的良性互动面临危机。

(一) 福利国家危机的时代背景 “三化”

如前所述,资本主义工业化和市场经济的发展是决定“福利国家模式”建立并维持的根本性因素。自 20 世纪 70 年代末以来,深刻影响到全球,尤其是发达国家最显著的客观环境变化,无异于后工业化、全球化、老龄化这“三化”,这三个变化都是资本主义工业化和市场经济的重要转折点——后工业化意味着福利国家立国的工业化基础发生了变化,老龄化意味着原有“代际契约”被打破,而全球化意味着资本主义市场经济的范围完全突破了民族国家的界限。具体而言包括如下三个方面。

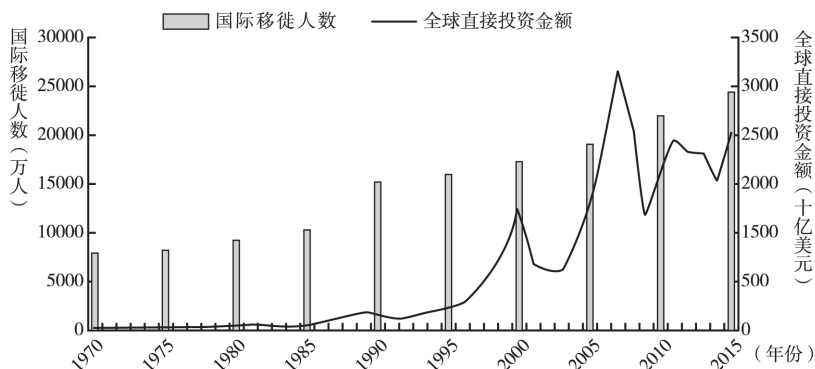
第一,从工业化向后工业化的转型,改变了原有福利模式的经济和社会基础。在工业化社会,GDP 的构成主要以第二产业为主。然而 20 世纪 70 年代中期,福利国家的服务业占比已经普遍超过 50%,且逐年上升,到 2015 年,已上升到 70% - 80% 之间。^① 第三产业占比的提高

^① 数据来源:世界银行数据库(<https://data.worldbank.org.cn/>)。

使得对于劳动力的技术水平和灵活性的要求也在提高,造成了劳动力市场的彻底分化和隔离——技术水平较低的劳动力就会长期处于低端劳动力市场,更有可能从事非正式的、临时性的、报酬很低的工作。与此同时,失业将不再仅仅是因为经济周期而产生的暂时性的问题,更有可能是因为技术淘汰而变成永久的失业者(Esping-Anderson, 1996)。另一方面,产业结构从以制造业为主向以服务业为主的转型过程必然伴随着劳动生产率下降的长远趋势,这使得应对福利需求的资源更为有限(Taylor-Gooby, 2004)。随着向后工业化社会的转变,阶层关系更加复杂,新的阶层出现,阶层结构的变化也对原有的社会团结提出挑战(Taylor-Gooby, 2004; Gilbert, 2004; 米什拉, 2007)。有一种对福利国家的悲观看法认为,中产阶层的壮大会使得已有的标准化的、低水平的福利无法满足他们个性化的需要,福利国家的合法性早已达到了“饱和状态”(saturation),而将呈现下降的趋势(Ervasti, 2001)。

第二,经济的全球化,尤其是资本和劳动力全球化程度的日益加深,使得一国的经济日益超出任何“民族国家”的控制范围。二战后的福利国家形成之时,西方经济是相对封闭的,因此政府对于本国经济有较强的控制能力(Taylor-Gooby, 2004)。而20世纪90年代以来,这种经济的封闭独立性被彻底打破,各国被席卷进全球化浪潮中(如图2所示)。从资本的角度看,资本更有可能流向税收和劳动力成本更低的国家和地区,这给发达国家同时带来了税收减少和失业率上升的风险;更进一步说,劳方基于市场的谈判能力减弱,收入不平等加剧,经济增长已不再为大多数劳动者带来更多的工作和更高的薪酬,“利益均沾”理论失效了(米什拉, 2007: 34)。原有的“社会权”都以“民族国家”为边界,建立在劳动力国际流动较弱的前提下,而人口的全球化流动加速却打破了民族国家之间的界限。因此,“民族国家的政策已无法再成为调控经济发展的决定性要素,而由于各种各样的原因,社会问题主要还是要靠民族国家自己来解决,我们很可能将不得不长期与这一冲突并存”(考夫曼, 2004: 162)。大规模的国外移民将越来越成为福利国家面临的常态,这些移民既是输入国不可或缺的劳动力,同时也使得福利国家体制在国民福利和移民福利之间难以取得平衡,破坏了原有的社会团结(Mau & Burkhardt, 2009)。

第三,老龄化使得原有的“代际契约”无法维持。二战结束后,发达国家普遍经历了十几年的生育高峰,接着却是生育率的持续下降,老



说明: 国际移徙人数是指在一国出生并在其他国家居住的人口数量,也包括难民。用于估计特定时间国际移徙者数量时使用的数据主要来自人口普查信息。估计值由外国出生人口(在某国有居住权但出生于其他国家的人)的数据得出。如果无法获得外国出生人口的数据,则估计时采用外籍人口(属于居住地以外国家的公民)数据。全球直接投资是指投资者为获得在另一经济体中运作的企业的永久性管理权益(10%以上表决权)所做的投资的净流入。它是股权资本、收益再投资、其他长期资本以及国际收支平衡表中显示的短期资本之和。此系列显示报告经济体来自外国投资者的净流入(新投资流入减去撤资)。数据按现价美元计(2018年9月)。

资料来源: 世界银行数据库(<https://data.worldbank.org/cn/>) 2018年9月。

图2 1970-2015年资本和人口的全球流动情况

龄化程度不断提高。如前所述,传统“福利国家”模式的核心内容是建立在税收和社会保险基础上的社会保障,它可以被理解为以“劳龄人口”的收入支撑“老龄人口”福利的一种“代际契约”。但是随着生育率的持续下降,自20世纪90年代以来,西方国家“老龄人口”的比例普遍超过20%,这使得原有的“代际契约”无论在资金上还是在服务上都不可持续(考夫曼 2004; 迪安 2009)。具体而言,老龄化主要从两个方面对既有的福利体系产生影响。一方面,随着作为“消费者”的老年人口的增加,一个社会的养老金、医疗服务支出、社会服务支出必然会大幅增加;另一方面,作为“生产者”的劳龄人口的比例降低,因此用于福利生产的资源也将受到很大限制。这两个相互矛盾的方面共同作用,使得老龄化给福利国家带来巨大挑战(Taylor-Gooby 2004)。

(二) 社会政策的需求变化: 与劳动力去商品化的冲突

上述“三化”的社会环境反映到经济和社会维度对社会政策的需求上,即不仅已有的风险增加,更带来了新的风险,因此使得需求结构

发生变化。

在社会维度上,社会风险增加意味着需要更多的再分配资源才能维持原有的社会平等水平,而阶层的复杂化意味着协调阶层关系的难度大大增加。后工业化和全球化都伴随着经济风险的提高,因此对风险保障的要求更高,老龄化也带来更多的养老金和医疗保障需求,这两者意味着需要更多社会保障支出,才能维持过去的劳动力“去商品化”程度。此外,随着社会越来越多元化,原有的阶级/阶层关系被打破,威胁到社会团结——从工业化向后工业化的转变,使得阶层关系不再主要涉及资产阶级和产业工人,除了中产阶级群体成为主流外,还产生了更多的阶层,例如自我雇佣者、灵活就业者、社会照顾者等;人口的全球化流动,给原有的囿于民族国家界限之内的阶层关系增加了新的阶层变量,福利权的“可得性”和“可携性”^①就是伴随庞大的流动人口而产生的新问题;此外,全球化还意味着需要将劳资关系的理解范畴从本国扩大到全球范围,劳资关系时刻会受到全球生产链的影响,任何一个环节变动(比如某个国家降低了社会保障水平)都会引起连锁反应,从而使得民族国家难以应对;在老龄化社会,“代际契约”的打破也威胁到原有的代际关系。因此,技术水平较低的劳动力、移民、老年人口是构成脆弱群体的主要成员,社会排斥和社会不平等的结构发生了改变。总而言之,在新形势下,阶层关系在空间、时间、结构上都较之前有根本性变化,已有的阶层团结的基础已经不复存在。随着社会阶层的日益多元化,其利益也必然是多元化的,已有的建立在同质性基础上、通过“均等化”原则实现社会平等的路径受到挑战;相应的,单一的“收入再分配”的实施效果越来越有限。“社会平等”的概念和目标都发生了变化。

在经济维度方面,福利国家已有的经济政策和社会政策的良性互动是建立在凯恩斯主义发挥作用的基础上的,而凯恩斯主义发挥作用的前提是,一国的政府可以有效控制该国经济。但这在全球化的背景下显然是不现实的。任何一个经济体要在日益激烈的全球竞争中胜出,就要降低税收和劳动力成本,并且提高劳动力的技术水平。此外,

^① 移民福利权的“可得性”是指移民在多大程度上可以与流入国的公民享受同等的福利;“可携性”是指移民可以在多大程度上将流出国的福利带到流入国(Holzmann & Koettl, 2011)。

应对劳龄人口比例的下降和老龄人口比例的上升,需要控制老龄人口的福利支出,并提高劳龄人口的数量(比如吸引国外移民)和劳动生产率;应对后工业化和全球化竞争的挑战,则需要劳动力具备更高的技术水平。上述问题对于社会政策提出了新要求:一是要控制甚至降低社会福利支出,二是要使社会政策更多地具备多样化的人力资本投资功能。

综上所述,传统的“福利国家”模式发挥作用的经济基础和社会阶层基础都已不复存在。原有的以劳动力“去商品化”为核心内容的社会福利已经无法平衡经济发展与社会平等,两者之间的张力暴露出来——在新的形势下,由于风险和需求增加,通过劳动力的“去商品化”实现社会平等,要求社会福利(尤其是现金福利)支出大量增加;而全球化的经济竞争,却要求一个国家尽量减少劳动力成本,这又进一步要求降低福利支出;更为严重的是,已有的福利模式本身有可能同时恶化社会平等,阻碍经济发展。以失业者为例,即便收入保障可以使福利对象维持一定的生活水平,但是长期离开劳动力市场的“去商品化”本身就是一种社会排斥,它将福利对象固定在边缘化的弱势位置,^①进而加剧了社会不平等和阶层对立。与此同时,失业者的福利依赖必然会增加财政负担。

从表现来看,一方面,福利国家普遍陷入了经济衰退、失业率增加、福利预算持续攀升的多重困境。如表2所示,1973年以来,西欧国家的经济增长率明显低于“黄金时期”;另一方面,其失业率却逐年升高;再结合表1可知,这一时期的社会福利支出占GDP的比例也未得到有效控制。也就是说,过去建立在“凯恩斯-贝弗里奇”和“凯恩斯-俾斯麦”基础上的福利国家模式失去了经济基础,其“合法性”自然面临危机。

结合上文的分析,回应本文开篇提到的福利国家的危机是不是“高福利之过”,实际上问题的根源在于劳动力“去商品化”手段与新的经济社会环境的内在冲突,因此需要重新分析新形势下经济和社会发

① 后工业社会的失业问题与工业社会有所区别。后者大多是由于经济周期性波动造成的,因此是周期性失业,随着经济复苏,存在较大的再就业可能性;而后工业社会的特点是技术日新月异,失业问题与技术淘汰密切相关,是结构性失业,因此再就业的可能性相对更小,如果没有再就业培训,失业者更可能长期处于失业状态,或转而从事比原来的薪酬水平更低的职业。

展的“共同利益”,从根本上重塑福利模式。正如吉登斯(2010:2)所言“捍卫现存的社会模式可能在某些关键领域不利于社会公正,而从表面看,给传统意义的社会公正带来挑战的改革,实际上则可能会更加有效地促进社会公正的长远利益”(吉登斯等主编 2010:2)。

表2 欧洲国家历年经济发展情况(1950-1998) (%)

国家	人均 GDP 年增长率		失业率			
	时间段		时间段			
	1950-1973	1973-1998	1950-1973	1973-1983	1984-1993	1994-1998
英国	2.44	1.79	2.8	7	9.7	8
法国	4.05	1.61	2	5.7	10	12.1
德国	5.02	1.60	2.5	4.1	6.2	9
意大利	4.95	2.07	5.5	7.2	9.3	11.9
瑞典	3.07	1.31	1.8	2.3	3.4	9.2
西班牙	5.79	1.97	2.9	9.1	19.4	21.8
西欧平均	4.08	1.78	2.6	6	9.2	10.7

资料来源《世界经济千年史》(麦迪森 2003:125、180)。

四、福利国家的转型: 向劳动力再商品化方向的努力

综合新形势下上述经济和社会维度的要求及其与已有福利制度的矛盾可知,原有的以劳动力“去商品化”为主要内容的制度安排被认为与后工业资本主义结构相左,因此20世纪90年代以来,福利国家的改革普遍向劳动力的“再商品化”方向转变。

(一) 改革内容: 积极劳动力市场政策和社会投资型战略

面对大规模的结构性失业,最优解决途径不再是社会保障,而是让失业者具备重新就业的能力、回到劳动力市场,即实现劳动力的“再商品化”。传统的社会政策关注的是资源在横向(不同社会阶层)和纵向(不同生命阶段)上的再分配;而应对新形势的社会政策,则更关心如何帮助更多的人,使其通过有薪酬的工作自食其力,而不是由国家直接提供福利(Taylor-Gooby 2004)。换言之,后工业化时期的政策目标是劳动力的“再商品化”,使人们尽量回到劳动力市场,因此就业培训和服务的权重大大提高(Esping-Anderson, 1996)。

在上述背景下,旨在使劳动力重新回到市场的“积极劳动力市场政策”(ALMPs)和“社会投资型战略”(SI)得到越来越多福利国家的认可,并且先后成为欧盟国家社会政策整体转型的主要战略。尽管这两个战略有较大的重合,但是二者并不完全相同。

社会投资型战略的核心是将社会支出从被动的收入保护转向对当前和未来劳动力的生产性投资上(Hudson & Kühner 2009)。过去的福利国家模式旨在保护人们免于市场的伤害,而社会投资型国家的目标则是提高人们在市场中的生存能力。这导致社会政策的内容发生改变,将重点转向服务,尤其是提升或恢复人的能力的服务(Sipilä, 2012)。该战略源于20世纪90年代北欧诸国的福利模式转型,该转型经验被埃斯平-安德森积极推广(Esping-Anderson, 1996),而“投资型国家”这个概念也因为吉登斯《第三条道路》(2000)一书被大家知晓,后来发展为欧盟的整体战略(EC, 2013)。在具体实施中,欧盟为其成员国列出了五个具有社会投资意涵的社会政策领域,包括养老金和健康服务、劳动力市场参与、积极劳动力市场政策、教育和培训以及贫困和社会融合,并且列出了每个成员国需要重点干预的领域。而且也正是从2014年开始,这五大领域的指标被列入欧盟年度调查中(Kvist, 2015)。

积极劳动力市场政策,顾名思义就是采取积极的手段促进就业,与其相对的是被动劳动力市场政策(PLMPs),即人们离开劳动力市场之后的一切收入保障(即劳动力的“去商品化”手段)。波诺力(Bonoli, 2010)认为,在20世纪50-60年代,积极劳动力市场政策在更为强调充分就业的北欧国家就已经出现,然而它真正被福利国家整体重视,则是由于20世纪80年代的经济衰退。在欧美国家互相学习和国际组织大力倡导的过程中,90年代中期即被大部分欧美国家所采纳(Braun & Gilardi, 2006; Armingeon 2007)。积极劳动力市场政策的类型非常多样,各个国家的实施情况也各不相同,有学者尝试将其分类,以便于不同国家、不同时期以及不同项目之间的比较。波诺力(Bonoli 2010)建立在前人研究的基础上,将其分为四类——激励强化(incentive reinforcement)、职业提供(occupation)、就业扶助(employment assistance)以及技能提升(upskilling)。其中,技能提升具有较强的人力资本投资功能,就业扶助和职业提供对人力资本投资的作用较弱,而激励强化则没有任何人力资本投资功能。

从上述两者的介绍可以看出,尽管社会投资型战略和积极劳动力市场政策的目标都指向劳动力的“再商品化”,前者注重的是使劳动力具备“再商品化”的能力,而后者直接注重的是劳动力进入市场的结果。人们普遍认为,对于人力资本的社会投资是贯穿于个人生命历程的服务,部分是周期很长的服务;而大部分积极劳动力市场项目或者服务只针对劳动力面临的具体问题,因此相对而言是短期的。这些差异不仅反映在两者具体的实施内容上,更因理念的不同而导致效果的差别,尤其是对于不平等的潜在影响有所不同。

(二) 对劳动力再商品化的实践评价与理论争议

无论社会投资型战略还是积极劳动力市场政策都有超过 20 年的发展历史,已有丰富的经验资料用于对这些政策实施效果的评估和理论探讨。由于社会投资本身是一种支出,所以已有的研究和评估主要集中在社会福利支出结构上(Bonoli 2010; Sipilä 2012; Ahn & Kim, 2015)。这些研究呈现出,福利国家社会支出的重点从现金福利向社会服务、从被动保障向主动投资的转向。

转向的根本原因是欧洲国家面临普遍严峻的失业问题,因此从整体上看,福利国家向劳动力“再商品化”转向的趋势是一致的,很难划分出不同体制(regime)(Bonoli 2010)。但是比较不同国家的进程,还是有些规律可循。比如,每一轮改革都从某(几)个“先驱国家”开始,再逐渐扩散到其他国家,而上一轮的先驱者往往成为后一轮的滞后者(Bonoli 2010);此外,由于原有被动保障支出的“挤出效应”,原有社会保障基础越强的国家,转向积极政策的阻力就越大,俾斯麦社会保险模式下的国家最为典型(Clasen 2000)。这可能都说明了原有制度惯性对转型的阻碍作用。

尽管可以在改革进程上对福利国家的转型方向和速度做出大致的判断,但是对于劳动力再商品化政策的具体评估却非常困难。这是因为,无论社会投资型战略还是积极劳动力市场政策,都包含了各种复杂的政策手段。相同的项目因其所处的环境不同、项目的具体设计不同等,会呈现出不同的效果;而且,在对积极就业政策的评估方法论方面,也存在着争议,这也凸显了该类政策的复杂性;与此相关的,究竟哪些群体更适合积极就业政策,以及这类政策怎样才能缩小而不是扩大社会不平等,都尚无定论(Card et al., 2010; Crépon & Berg 2016)。

对劳动力再商品化政策的争论和质疑更多的不是发生在经验研究中,而是集中于理论层面。对其最激烈的批评认为,这种导向过于强调社会政策对经济发展的从属作用,将经济增长的优先性置于社会发展目标之上(Dobrowolsky & Lister, 2008; Morel et al., 2012)。此外,还有批评认为,这类政策对于没有就业潜力的弱势群体来说尤其不利,有可能加重就业者与非就业者之间的社会不平等(Cantillon & Van Lancker, 2013);而迪敏(Deeming, 2016)则进一步指出,它其实是动摇了福利国家的公民权与福利资格的基础。

如果进一步将社会投资型战略与积极劳动力市场政策区别来看,后者受到的批评比前者更多。如前所述,社会投资型战略注重的是能力建设,它具备对相对弱势者赋权增能的功能,因此也包含对于社会平等的追求。而积极劳动力市场政策则直接指向提高就业率这一目标,但是这一目标的实现有可能是颇为“自由主义”的。学者们普遍将积极劳动力市场政策分为两类,即提高人力资本能力类和激励人们重新回到劳动力市场类。^①前者显然是社会投资型战略的内容,但后者并不关注劳动者能力的提升,而更多采取降低失业者的收入保护等手段,迫使劳动者重新回到劳动力市场。

然而从发展趋势上看,遗憾的是,福利国家的研究恰恰证实,以“就业激励”为主要手段的劳动力市场政策正日益占据主流。2008年的金融危机之后这一趋势更为明显。而经济危机、缺乏主动人力资本投资以及削减就业保护(即“就业激励”),整体上使失业者及其家庭更加贫困(Bengtsson et al., 2017)。之所以在经济衰退期间反而会伴随劳动力主动投资的减少发生,是因为经济衰退期间失业率上升,被动保障支出增加,而用于福利支出的总额是固定的甚至是减少的,这样自然会“自动挤出”用于主动投资的支出(Manow & Seils, 2000)。

综上,尽管对劳动力“再商品化”政策有诸多批评与质疑,但是这一改革趋势已不可逆转。从理论上讲,它符合新形势下经济维度与社会维度的“共同利益”,尽管在实践中它还未能使任何一个福利国家走出危机。

^① 不同学者对其具体称呼有别,比如“进取型”(offensive)与“保守型”(defensive)(Tofing, 1999),“积极型”(positive)与“消极型”(negative)(Taylor-Gooby, 2004),以及“普惠主义激发型”(universal activation)与“自由主义激发型”(liberal activation)(Barbier, 2004)。

五、总结与讨论

回应本文引言部分的问题,综合上文分析可知,福利国家的危机并非福利水平过高,而是以劳动力“去商品化”为核心内容的“福利国家模式”既不能促进经济发展,也不能缩减社会不平等。根据上文的分析还可以知道,综合新形势下经济和社会维度的“共同利益”,福利国家社会政策的发展方向已经转变为劳动力的“再商品化”。从劳动力“商品化”到“去商品化”和“再商品化”,三者各自的特征如表3所示。

表3 劳动力“商品化”“去商品化”“再商品化”特征

	商品化	去商品化	再商品化	
			主动投资	被动激励
形成机制	自由市场经济	社会保障	能力建设	就业支持
实施原则	市场初次分配	收入再分配	机会和能力再分配	市场初次分配
实施对象	劳动力	全体公民	(潜在)劳动力	(潜在)劳动力
实施目标	经济繁荣	社会平等	平等与繁荣	经济繁荣

如上文所述,劳动力“再商品化”的途径可以分为“进取型”与“保守型”、“积极型”与“消极型”,或是“普惠主义激发型”与“自由主义激发型”,这些二分法基本隐含了“主动投资”和“被动激励”这两种截然不同的类型,因此在表3中,笔者将劳动力的“再商品化”途径进行了这两种类型区分。

在当前“三化”的背景下,并非简单否定劳动力“去商品化”,而是更强调劳动力“去商品化”和“再商品化”的结合——首先,通过劳动力“再商品化”使劳动力尽可能留在市场,提高其自我生存和发展的能力;其次,对于不具备就业潜力的群体,以及暂时性离开劳动力市场的劳动力,通过“去商品化”维持其有尊严的生活——以此实现繁荣与平等的共存。

(一) 理解劳动力“再商品化”的政策实践

从“去商品化”到“再商品化”,似乎回到了自由资本主义发展的原点,但是不同于前者,后者兼具经济政策与社会政策的双重功能,而且

它并没有改变通过干预市场经济实现社会平等的内涵,只不过这种干预从被动消极转变为主动积极。结合表3的内容主要可以从以下两个方面加以理解。

第一,劳动力“再商品化”并没有舍弃社会政策追求社会平等的根本价值取向。尽管福利国家受到日益加深的后工业化、全球化和老龄化的影响,但是资本主义市场经济的根本性质并没有发生变化。因此,无论劳动力的“去商品化”还是“再商品化”,实际上都是对劳动力“商品化”造成的社会不平等的纠正。传统的从“商品化”到“去商品化”,是在市场之外做“事后补救”;而“再商品化”则可以被看作是新一轮过程的“事前预防”,也就是说在劳动力进入就业市场之前,事先让其具备在市场上独立生存和发展的能力,其积极主动的价值即在于此。如表3所示,“再商品化”中的“主动投资”遵循的是赋权增能的发展主义原则,它是以就业支持和能力建设为前提的,因此从根本上区别于任劳动力在市场上自生自灭的“商品化”;其重点支持对象是就业有困难的劳动力。从这一点看,它仍是一种再分配机制——虽然不是“收入再分配”,但可以理解为“发展机会和能力的再分配”。

劳动力“再商品化”逻辑实际上隐含着经济与社会二者关系的深刻变化。传统的劳动力“去商品化”逻辑的假设是市场与社会的二元对立,无论是波兰尼的“社会对市场的反向运动”,还是马歇尔的“社会权是对民权的补充”,事实上都是建立在这种二元对立基础之上的,而这又是资本主义工业化时期“福利国家模式”的理论基础。事实上,劳动力“再商品化”政策的双重属性,反映的是新形势下经济政策与社会政策相融合的要求——以市场作为工具,在收入的初次分配领域,同时应对经济与社会的双重要求。

第二,必须通过劳动力“再商品化”解决“去商品化”需求增加的问题。与劳动力“去商品化”作用于全体公民不同的是,劳动力的“再商品化”必须借助市场实现政策目标,也就是说它只能帮助有(潜在)能力进入劳动力市场的人。它不能回应所有的社会政策需求,所以劳动力的“去商品化”政策仍是不可缺少的。而且如上文所述,老龄化意味着数量庞大的老年人的生活必须依赖收入再分配,而后工业化和全球化都使得社会风险大量增加,这两者都意味着大规模的社会福利支出的增长,而这些福利支出不可能通过降低福利水平得到有效控制。因此只能依靠劳动力的“再商品化”,一方面增加用于福利支出的资源供

给,另一方面减少失业者的福利依赖。因而在新形势下,劳动力的“再商品化”实际上是“去商品化”的资源基础。

(二) 对劳动力“再商品化”的反思:自由主义与全球化的威胁

在20世纪末21世纪初,一些学者和决策者对社会投资型战略和积极劳动力市场政策表现出乐观态度,而且从逻辑上看,其理念似乎也适合新形势下两个维度的要求。但是,这些改革举措在21世纪以来的实践结果却不尽如人意。2008年全球经济危机之后的10年中,从“占领华尔街”运动、希腊债务危机,到近几年美国特朗普执政、英国退出欧盟、福利国家中民族主义甚至民粹主义势力的上升等,无不显示了社会的进一步分裂以及福利国家在困境中越陷越深。沿着本文的思路加以反思,这一局面在一定程度上根源于劳动力“再商品化”兼具的内生缺陷与外在压力。

从内生缺陷看,“再商品化”毕竟比“去商品化”更接近“商品化”,因此它也隐含着更多的自由主义风险。从表3可见,劳动力“再商品化”手段中包含了自由主义取向的“被动激励”,即通过降低失业劳动力的保障水平,迫使其回到劳动力市场。因此如果将劳动力“再商品化”当作福利国家改革的核心目标,那么在实现手段的选择上,侧重“主动投资”还是“被动激励”,则会产生截然不同的不平等结果。而“被动激励”类措施越来越占据主流,因此福利国家改革也在逐渐滑向自由主义。

从外在压力看,全球化的影响并不仅仅是对各个国家风险的简单叠加,实际上它的裹挟之势有可能对现有的社会关系和阶层结构产生颠覆性影响。然而面对全球化的裹挟,目前并没有形成全球性的社会政策方案——或者更具体来说,没有形成全球性的国家妥协和阶层妥协方案。回到波兰尼的社会“反向运动”,正如布洛维(Burawoy, 2007)所指出的,目前我们正处于全球化带来的市场扩张中,必定会由此引发全球性的反向运动。这是波兰尼未曾预料到的一次“反向运动”,目前面对自然、货币、劳动力在全球范围内的进一步商品化过程,缺乏可以建立妥协的任何基础。米什拉(2003)曾经寄望于国际组织的调和,然而近几年的发展趋势却是国际组织的影响力普遍下降,并没有出现替代性的、跨国的协调机制。也就是说,全球范围内的阶层或阶级妥协并没有找到出路。

尽管全球趋势不甚乐观,但是从提高一个国家竞争力、追求繁荣与平等的角度出发,至少可以在政策制定和落实层面,即治理能力和治理意愿上有所作为(吉登斯等主编 2010)。既然劳动力“再商品化”的趋势不可逆转,那么唯一的选择就是在尽可能完善社会保障的同时增加积极福利的支出,尽可能在劳动力市场政策中趋利避害,尽可能增加劳动力“再商品化”过程中对弱势群体的人力资本投资,以提高“能力和机会再分配”的水平。“在发展中保障和改善民生”,必须对“发展”和“民生”赋予同等权重。“就业是最大的民生”,必须将“促进就业”和“改善民生”结合起来。^①

参考文献:

- 波兰尼,卡尔 2007,《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出版社。
- 布莱克默,肯 2009,《社会政策导论》第二版,王宏亮、朱红梅、张敏等译,北京:中国人民大学出版社。
- 迪安·哈特利 2009,《社会政策学十讲》,岳经纶、温卓毅、庄文嘉译,上海:格致出版社。
- 吉登斯,安东尼 2000,《第三条道路:社会民主主义的复兴》,北京:北京大学出版社。
- 2009,《超越左与右:激进政治的未来》,北京:社会科学文献出版社。
- 吉登斯,安东尼、帕德里克·戴蒙德、罗杰·里德主编 2010,《欧洲模式——全球欧洲》,社会欧洲》,沈晓雷译,北京:社会科学文献出版社。
- 凯恩斯, J. M. ,1983,《就业利息和货币通论》,徐毓梅译,北京:商务印书馆。
- 考夫曼,弗兰茨·克萨维尔 2004,《社会福利国家面临的挑战》,王学东译,北京:商务印书馆。
- 李秉勤等 2011,《欧美福利制度:挑战、改革与约束》,北京:中国社会出版社。
- 马克思,卡尔 2006,《资本论》,曾令先、卞彬、金永译,北京:华夏出版社。
- 麦迪森,安格斯 2003,《世界经济千年史》,伍晓鹰、许宪春、叶麦斐、施发启译,北京:北京大学出版社。
- 米什拉, R. 2003,《资本主义社会的福利国家》,郑秉文译,北京:法律出版社。
- 2007,《社会政策与福利政策——全球化的视角》,郑秉文译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 希尔,迈克尔 2003,《理解社会政策》,刘升华译,北京:商务印书馆。
- 王思斌 2004,《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》第 6 期。
- Ahn, S. & S. Kim 2015, “Social Investment, Social Service and the Economic Performance of Welfare States.” *International Journal of Social Welfare* 24.
- Armingeon, Klaus 2007, “Active Labour Market Policy, International Organizations and Domestic Politics.” *Journal of European Public Policy* 14(6).

^① “在发展中保障和改善民生”和“就业是最大的民生”均是中共十九大报告中的表述。

- Baldwin ,P. 1990 ,*The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State ,1875 – 1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barbier ,J. 2004 , “Systems of Social Protection in Europe. ” *European Societies* 6(4) .
- Bengtsson ,M. , C. de la Porte & K. Jacobsson 2017 , “Labour Market Policy under Conditions of Permanent Austerity: Any Sign of Social Investment?” *Social Policy and Administration* 51 (2) .
- Bonoli ,G. 2010 , “The Political Economy of Active Labor-Market Policy. ” *Politics & Society* 38 (4) .
- Bottomore ,T. 1992 , “Citizenship and Social Class: Forty Years On. ” In T. Marshall & T. Bottomore(eds.) , *Citizenship and Social Class*. London: Pluto.
- Braun ,D. & Fabrizio Gilardi 2006 , “Taking ‘Galton’s Problem’ Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion. ” *Journal of Theoretical Politics* 18(3) .
- Burawoy ,M. 2007 , “The Future of Sociology. ” *Sociological Bulletin* 56(3) .
- Cantillon ,B. & W. Van Lancker 2013 , “Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. ” *Social Policy and Society* 12(4) .
- Card ,D. , J. Kluge & A. Weber 2010 , “Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis. ” *The Economic Journal* 120(548) .
- Clasen ,J. 2000 , “Motives , Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s. ” *West European Politics* 23(2) .
- Crépon ,B. & G. J. Berg 2016 , “Active Labor Market Policies. ” Working Paper , IFAU -Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy 17.
- Deeming ,C. 2016 , “Rethinking Social Policy and Society. ” *Social Policy and Society* 15(2) .
- Dobrowolsky ,A. & R. Lister 2008 , “Social Investment: The Discourse and the Dimensions of Change. ” In Martin Powell(ed.) , *Modernizing the Welfare State: The Blair Legacy*. Bristol UK: Policy Press.
- Esping-Anderson ,G. 1990 ,*Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- 1996 ,*Welfare States in Transition*. London: Sage Publication.
- Ervasti ,H. 2001 , “Class , Individualism and the Finnish Welfare State. ” *Journal of European Social Policy* 11(1) .
- European Commission (EC) 2013 , “Social Investment for Growth and Cohesion-Including Implementing the European Social Funds 2014 – 2020. ” *Communication from the Commission , COM 83*.
- Geddens ,A. 1996 , “T. H. Marshall , the State and Democracy. ” In M. Bulmer & A. M. Rees (eds.) , *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*. London: UCL Press.
- Gilbert ,N. 2004 ,*Transformation of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert ,N. & Paul Terrell 2004 ,*Dimensions of Social Welfare Policy* (6th edition) . New York: Pearson Education Inc.
- Holzmann ,R. & J. Koettl 2011 , “Portability of Pension , Health , and Other Social Benefits: Facts ,

- Concepts , Issues. ” IZA Discussion Paper 5715.
- Hudson , J. & S. Kühner 2009, “Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries. ” *Journal of European Social Policy* 19(1) .
- Kvist ,J. 2015, “A Framework for Social Investment Strategies: Integrating Generational , Life Course and Gender Perspectives in the EU Social Investment Strategy. ” *Comparative European Politics* 13(1) .
- Manow ,P. & E. Seils 2000, “Adjusting Badly. ” In F. W. Scharpf & V. A. Schmid (eds.) , *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall ,T. H. 1950 ,*Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mau ,S. & C. Burkhardt 2009, “Migration and Welfare State Solidarity in Western Europe. ” *Journal of European Social Policy* 19(3) .
- Miller ,S. 1999, “Social Policy and Social Welfare Systems. ” In J. Baldock , N. Manning , S. Miller & S. Vickerstaff (eds.) , *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Morel ,N. ,B. Palier & J. Palme (eds.) 2012 ,*Towards a Social Investment Welfare State? Ideas , Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Sipilä ,J. 2012, “The Social Investment State: A New Trend in Social Expenditure or Merely a Popular Political Discourse? ” In G. B. Cohen ,B. W. Ansel ,R. H. Cox & J. Gingrich (eds.) , *Social Policy in the Smaller European Union States*. New York: Berghahn Book.
- Streeck ,W. 2001, “High Equality ,Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime. ” *Industrial and Labor Relations Review* 54(3) .
- Taylor-Gooby ,Peter 2004 ,*New Risks ,New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Torring ,J. 1999, “Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. ” *Journal of European Social Policy* 9(1) .

作者单位: 中国社会科学院社会学研究所
责任编辑: 张志敏

social embeddedness , this paper constructs four ideal types of project operation , including “pressure push-overall mobilization” , “hierarchical subcontracting-large project priority” , “hierarchical responsibility release-micro engineering” and “technical governance-key breakthrough” . All types are unstable solutions , therefore constantly changing . By conducting multi-case analysis , this paper compares four rural and agricultural projects , and expounds the micro-level mechanisms .

PAPER

Co-occurrence of Equality and Prosperity? On the Instrumental Role of Social Policy in Evolving Welfare State *Fang Lijie* 94

Abstract: By reviewing changes taken place in the welfare state ,this paper attempts to understand the social policy as a tool to balance economic development with social equality . It was found that during the period of capitalist industrialization , the core of the “welfare state model” was the “de-commodification” of labor force , which successfully responded to the “common interests” of economic growth and social equality . However , it has failed to deal with new problems resulted from post-industrialization , aging , and globalization since the 1980s . The “common interests” of the economy and society in the new context require social policies to shift to the “re-commodification” of labor .

Dialectic Relations between Positivist Knowledge and Practical Logic within Social Work Professional Practice: On the Contextual Practice of Evidence-based Correction *Guo Weihe* 116

Abstract: Evidence-based practice model argues that the social work profession should be based on results of positivist research , and adopt valid strategies to provide service to clients . However , practice in everyday life , including professional practice , is a process of urgent improvisation triggered by the subjects’ habitus , which is shaped by the structure of the social field and masked by the symbolic system . Our case of community correction demonstrates that social work profession can integrate positivist knowledge of criminal psychology with the habitus of clients and their life trajectory , follow the contingent life events to help client reflect on his/her habitual coping strategy , re-choose new coping strategy , change the life model gradually and reduce recidivism .