



福利制度新政治学的最新发展

邓念国

摘要:兴起于20世纪90年代并在21世纪引起极大理论反响和持续理论兴趣的“福利制度新政治学”,其理论起源主要是新制度主义政治学。该理论早期的主要观点包括:在持续性经济紧缩背景下,福利制度变革受到内外因素的双重影响和制约;制度否决点与路径依赖是福利制度变革过程中的重要阻碍因素;福利制度变革的动力主要有政党竞争、选民政策反馈;福利制度变革的三项策略是再商品化、成本控制和重新校准。该理论的最新发展主要包括理论框架日趋完善,实证研究日益丰富,研究领域不断拓宽。

关键词:福利制度;新政治学;路径依赖;政策反馈;新制度主义

在西方福利制度的研究中,存在着多种研究流派,这些流派分别采用不同的方法和视角进行分析,比如功能主义方法、冲突理论(权力资源理论)、政治社会学方法以及政策话语取向等等。但最近的一个流派是在新制度主义政治学兴起之后的一个代表性学派,即以美国哈佛大学的保罗·皮尔逊(Paul Pierson)为代表的新制度分析学派,他们提出了一个新的理论,即“福利制度新政治学”(The New Politics of the Welfare State)。该理论甫一问世,就引起了极大的学术兴趣与反响,它以新制度主义政治学的全新视角研究福利国家问题,具有相当强的理论解释力和实践价值。

保罗·皮尔森是福利制度新政治学的开创性人物及主要代表,其此方面研究成果主要有:“政策反馈与政治变迁:比较里根和撒切尔夫人的养老金改革”^①、《拆散福利国家:里根、撒切尔和紧缩政治学》^②、“破碎的福利国家:联邦制度与社会政策的发展”^③、“福利制度的新政治学”^④、“不可抵挡的力量、不可移动的目标:后工业化福利国家面临持续性紧缩”^⑤、“路径依赖、递增收益与政治学研究”^⑥、“设计的局限:解释制度的起源与变迁”^⑦、《福利制度的新政治学》^⑧。

① Paul Pierson. "Policy Feedbacks and Political Change: Contrasting Reagan and Thatcher's Pension-Reform Initiatives", *Studies in American Political Development* 1992, 6(2), pp. 361~392.

② Paul Pierson. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

③ Paul Pierson. "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy", *Governance* 1995, 8(4), pp. 449~478.

④ Paul Pierson. "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 1996, 48(2), pp. 143~179.

⑤ Paul Pierson. "Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity", *Journal of European Public Policy* 1998, 5(4), pp. 539~560.

⑥ Paul Pierson. "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 2000, 94(2), pp. 251~267.

⑦ Paul Pierson. "The Limits of Design: Explaining institutional Origins and Change", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 2000, 13(4), pp. 475~499.

⑧ Paul Pierson(eds.). *The New Politics of the Welfare State*. London: Oxford University Press, 2001.

一、福利制度新政治学早期的代表性观点

以2001年皮尔逊主编的《福利制度的新政治学》为界,福利制度的新政治学分为早期和最新发展两大阶段,早期阶段的主要观点有以下几方面。

(一) 关于福利制度变革影响因素的分析

福利制度的新政治学研究者认为,福利制度变革的影响因素包括外生性和内生性因素。

1. 外生性因素

外生性因素是指外在于政治制度之外的因素,包括经济、社会等因素,它们对福利制度的变革起着重要的影响作用。福利制度的新政治学者几乎一致认为,全球化、欧洲一体化以及国内经济社会状况,都是重要的外生性因素,对福利制度的变革产生着影响。但是在这一派学者中,对于影响变量以及影响程度的认识并不完全一致。叶芝(Yeates)认为,全球化对福利国家造成长期的压力,是福利国家的主要消解因素^①。当然这一早期普遍流行的观念在近期的发展中得到了进一步分析。比如,克拉克(Clarke)虽然承袭先前的主要论点,但同时他认为,全球化甚至会带来福利国家的“终结”。他分析了全球化与福利国家关系的三个方面:(1)全球化和福利国家的政治经济和政治制度主义概念间的争论;(2)全球化和作为全球战略的新自由主义之间的关系;(3)在民族国家/福利国家内外部发生的全球化进程。基于这些关系的研究,他得出结论说,福利国家的成长受到全球化的极大阻碍^②。但是,另一位学者科皮(Korpi)对全球化和欧洲化与福利国家发展之间的关系与影响进行了进一步分析,他认为,无论米什拉所说的全球化对福利制度的根基是非常严重的威胁,还是皮尔逊所说全球化并非福利制度根本变迁的根源,这两种观念都不免有失偏颇。他认为,全球化确实会对福利制度产生影响,但是对不同的政策部分的影响是有区别的^③。

2. 内生性因素

影响社会福利改革的内生性因素,主要是制度性因素。在有关福利制度变迁的早期研究中,很少涉及此方面的变量。而福利制度的新政治学者对此有着强烈的学术偏向,他们认为制度因素不仅是,而且是主要的影响因素。他们认为,国内外制度都会对本国福利制度变迁产生重要影响。在国外层面,包括欧盟方针、欧盟法院、制度要求等使政策变迁过程变为行动。在国内层面,选举安排、选民范围的扩大甚至选举导致政府和议会席位的变化等,全都是政策变迁的“内生性”根源^④。杜安·斯旺克更是认为,作为资本主义制度中最为核心的制度——国内民主制度是其中最重要的因素之一,并认为它对当代社会福利改革的影响至少表现在以下三大方面:(1)国家制度提供(或限制)了抵制政策变化的机会,这种抵制来自于那些在意识形态上反对国内和国际压力的新自由主义政策反应的势力。(2)国家制度还直接和间接地影响到受影响群体(如他们的选票、席位、组织、凝聚力)的相对政治力量强弱,影响到传统福利制度拥护者和政治联盟的相对力量。(3)政治制度促进或阻碍了某些价值观念体系,而这些观念对于社会福利政策非常重要。在国内政治制度中,利益代表制度、政体内部的权威性决策组织形式影响最大,政治权力的集中与分散也对社会福利制度的变革具有重大影响^⑤。

(二) 关于福利制度变革过程中制度性阻碍因素的分析

可以说,福利制度的新政治学最为突出的贡献就是深刻揭示出西方福利制度变革过程中的制度性影响变量。在西方福利制度发展的实践中,固守原有福利制度不变以及解除福利国家,这两种极端做法在大多数国家都是行不通的。相反,西方福利制度的变革通常采取更为渐进的方式。产生这种状况主

① Nicola Yeates, *Globalization and Social Policy*. London: Sage, 2001.

② John Clarke. "Turning Inside Out? Globalization, Neo-Liberalism and Welfare States", *Anthropologica* 2003, 45, pp. 201~214.

③ Walter Korpi. "Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization", *Annual Review of Sociology* 2003, 29, pp. 589~609.

④ Ellen Immergut. "From Constraints to change", *European Politics & Society* 2006, 5(2).

⑤ 杜安·斯旺克:《政治制度和福利制度的结构调整:制度对发达民主国家社会政策变化的影响》,载保罗·皮尔逊主编:《福利制度的新政治学》,商务印书馆2004年,第296~308页。

要原因在于:福利制度变革过程中,变革者不仅要面对选民和项目受益人的反对,还要面对制度性的阻碍因素,主要表现为制度否决点与路径依赖。

1. 制度否决点

朱利亚诺·博诺里认为,所谓否决点,是指在制定政策的过程中,适当的行为体联盟可以阻止通过一项特定的立法。当宪法结构中存在着否决点时,外部群体对制定政策的影响力通常会更大。相反,如果不存在否决点或者否决点很少,那么政府可以在更大的程度上控制政策制定过程及其结果^①。如果对政府提出的立法不满意,这些群体可以威胁使用手中的否决点,以达到阻止通过不受欢迎措施的目的。在此情况下,政府更容易接受谈判,作出让步,并给予关键行为体一定的补偿。在否决点较多的政体中,权力被分散,外部行为体有机会对决策施加实质性影响。

2. 路径依赖

从理论渊源来说,诺思较早地揭示出社会经济制度变迁中的路径依赖现象。他指出,在复杂的相互依赖的环境下,新制度通常承担较高的固定成本或启动成本,可能涉及大量的学习效应,产生协调效应和适应性预期。所以,制度一经建成,即产生加强其自身稳定性和进一步发展的强烈诱惑,所以制度通常是抵制变迁的,意即存在制度变迁的“路径依赖”。从福利制度来说,也是如此。正如罗伯特·古丁所说,稳定性和可预期性是通过“内嵌的规则系统取得的,使规则在等级中接下来的每一个层面进行变迁的成本越来越大”^②。因此,在许多国家背景下,由普通立法产生的“内嵌的规则”具有强烈的稳定性。

皮尔逊将路径依赖也称为制度“粘性”,并对福利制度变迁中路径依赖产生的原因进行了分析。他认为路径依赖是指制度、组织或政策设计的初始性社会结果——甚至包括次优的社会结果——都可能随着时间的流逝而自我强化。这些初始性选择会极大地增加转而采纳其他选择的成本,因此就使得原有制度的退出难以实现。另外,针对政府的行动,个人会作出重要的承诺,这些承诺反过来会极大地加深制度变革所导致的破坏,从而会有效地“锁定”先前的决定^③。技术变迁的研究也揭示出了某些环境易于产生路径依赖,其原因主要是由于递增收益和正向反馈的存在,促使行动者集中于单一方案并继续沿着已经开始的特定路径一直走下去。大量的建立成本或固定成本可能产生递增收益,进一步投资于给定的技术中,给个人辨明并粘着于某一选择提供了强大的动机^④。

(三) 关于福利制度变革的动力

既然福利制度变革受到制度否决点以及路径依赖的强烈制约,那么为何西方国家在20世纪70年代以后进行了大量的福利改革,其改革的动力究竟是什么?对于这一问题的回答,福利制度的新政治学派给出了新颖的解释。除了传统政治经济学所作的经济—政治相互影响的分析之外,他们重新审视了政治本身对于福利制度变迁的影响,并对此进行了独到的分析。该学派认为,政治竞争和选民的政治反馈等政治因素都对福利制度变革起到重要影响。

1. 政党竞争

赫伯特·基奇尔特对政党竞争格局以及对福利政策改革影响的分析最有代表性^⑤。他提出了四种可供选择的政党竞争格局,并分析了每一种格局对福利制度缩减所起的推动作用。这四种竞争格局是:第一,统一的市场自由政党对统一的社会民主党。这其中两个主要政党,一个更倾向于再分配,另一个倾向于市场自由化。如英国、美国、新西兰和澳大利亚等国。第二,分裂的市场自由化政党和中间派对统一的社会民主党。这一格局主要特征是,在中左社会民主党与中右自由党和保守党之间又多了两个竞争对手——左翼自由意志党和右翼专制主义政党。市场自由化政党一旦上台,并且面临着有利的经

①朱利亚诺·博诺里:《政治制度、否决点和福利制度的适应过程》,载保罗·皮尔逊主编:《福利制度的新政治学》,第342~355页。

②Robert E. Goodin. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. New York: Cambridge University Press, 1999, Chapter 3.

③保罗·皮尔逊:《应付永久性紧缩:富裕民主社会中的福利制度调整》,载保罗·皮尔逊主编:《福利制度的新政治学》,第600~601页。

④Paul Pierson. "The Limits of Design: Explaining institutional Origins and Change", pp. 475~499.

⑤赫伯特·基奇尔特:《政党竞争和福利制度削减:政治家何时选择不受欢迎的政策?》,载保罗·皮尔逊主编:《福利制度的新政治学》,第405~412页。

济政策气候,就会大力朝着削减的方向改革社会政策。而社会民主党则面临着困难的权衡。为了赢得或留住中间选举人,先发制人以给右派以沉重打击或许对社会民主党有利,但可能会把大量选民推向激进的左翼或自由党,比如丹麦和瑞典。第三,自由党、中间派和社会民主党之间的三足鼎立的局面。作为中间派的基督教民主党与作为左派的社会民主党,为谋求职位,它们或者相互联盟或者与作为右派的自由党进行联盟。如果基督教民主党与自由党结成联盟,他们采纳福利缩减的意愿仍然受到处于对立面的社会民主党的考验。基督教民主党通过与社会民主党结成联盟,可以遏制自由党重新获得的寻求市场自由化的势头。比如20世纪80年代和90年代的比利时和荷兰。第四,弱小的自由党、强大的中间党派和强大的社会民主党。由于自由主义力量弱小,所以在此格局中,只有中间党派能够有效地推进福利缩减,但会使中间党派冒很大的风险,它们有可能失去重要的选举人团体,还有可能失去福利制度保护神的名声,因此,基督教民主党推进福利缩减的动力明显不足。与此同时,社会民主党没有任何理由需要先发制人采取社会福利缩减政策。在此格局中,只有社会民主党和基督教民主党联盟才有勇气实施痛苦的社会政策改革,而且在这种联盟中能够阻止任何一方因为福利缩减而责备另一方。这种格局的典型代表是奥地利、法国、德国、意大利和日本。在这些国家,中间党派的霸主地位持续时间很长。

2. 选民的政策反馈

福利制度的新政治学派认为,政策反馈效应对福利国家来说至为重要。虽然“政策反馈”是相对晚近出现的新词汇,但早期的福利制度研究者如理查德·蒂特马斯(Richard Titmuss)在20世纪五六十年代的著作中,就对政策反馈效应进行了一些分析,他认为福利国家是维系社会共识的“社区教育”的工具,尽管他相信不同类型的计划可能会有不同的政治效应。20世纪80年代,安德森(Andersen)在《政治反对市场》一书中揭示了在斯堪的纳维亚,不同类型的社会提供如何影响社会民主党的政治轨迹。在这些国家,政党将以收入为基础的计划加入到普遍的、定额的津贴系统中,这样使中高收入者留在社会提供的公共系统之内,从而保证中间阶级既支持福利国家,又支持其社会民主设计者^①。在皮尔逊的著作中,政策反馈与福利制度变迁的关系得到了进一步阐述。他认为,在英美养老金政策变革中,由于利益集团的代表性不同,使得英国撒切尔政府更容易实施紧缩性改革^②。在瑟达·斯科克波尔^③和皮尔逊的著作中,政策反馈的概念得到了进一步的理论阐述,这些学者的研究显示,福利国家如何影响政治动员形式、改变国家能力乃至影响精英和大众的学习和知识。

福利制度的新政治学不仅分析了福利制度变革的一般影响因素、制度性障碍因素和变革的动力,还对福利制度变革的策略进行了分析,这方面的研究以保罗·皮尔逊为代表。皮尔逊对福利制度变革作了类型化区分,他认为福利制度变革存在三个层面,即再商品化、成本控制和重新校准^④。这三个层面我们可以理解为三种变革策略。不同政策领域的变革策略的侧重点不同。在劳动力市场改革中,主要的任务是实施再商品化和重新校准;在保健和养老金方面,成本控制就是问题关键所在;在家庭政策方面,福利政策的主要压力就是需要使社会政策安排适应市场、国家和家庭之间急剧变化的关系,即重新校准以使更新满足新需要的提供。另外,就不同国家和不同时期而言,福利制度重组的不同方面和突出程度也不一样。例如,在欧盟成员国,为满足欧洲货币联盟的趋同标准,成本控制自然是非常重要之事。只有在自由的福利制度里,对再商品化的强调最为突出。这些国家本来就已经高度商品化了,结果就更加商品化,特别是英国、新西兰和美国。而在欧洲大陆的福利制度的政策项目中,重新校准和成本控制更具重要性,而在斯堪的纳维亚的社会民主国家里,成本控制一直是首要的议题。

^①Gosta Esping-Andersen. *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

^②Paul Pierson. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

^③Theoda Skocpol. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

^④保罗·皮尔逊:《应付永久性紧缩:富裕民主社会中的福利制度调整》,第612~620页。

二、福利制度新政治学的最新发展

如果说20世纪90年代属于福利制度新政治学的基本理论构建阶段的话,那么,进入21世纪后,该理论进入了一个新的发展阶段。一批学者纷纷加入这一阵营,从其他理论方面吸取了营养,并从理论与实证方面大大丰富了该理论。无论从理论框架的完善、概念体系的完备,还是从实证研究的丰富与拓展上,都大大地支撑了这一理论的进一步发展。

(一) 理论框架与概念体系日趋完善

一项理论的草创、发展和成熟,必然需要理论框架作为基本支撑,福利制度的新政治学理论在新的发展阶段,理论框架得到了进一步的完善。

在关于福利制度变革障碍的解释中,主要涉及以下概念:交易费用、递增收益、沉没成本、“锁定”、正向反馈、制度“粘性”、“棘轮效应”、路径依赖、制度否决点、现有福利制度模式等;在关于福利制度变革的经济社会背景和原因的解释中,全球化、欧洲化、经济紧缩、财政危机、福利削减、人口老龄化、社会分裂等概念比较常用;在关于福利制度变革过程的分析中,主要运用政策设计、政策遗产、政策反馈、适应性预期、设计的局限性、学习、演化、博弈、路径改变、路径转向等概念;在关于政治制度与行为对福利制度变革的影响的分析上,民主制度、利益代表结构、意识形态、党派政治、紧缩政治学、“逃避责备”、政策偏好、利益集团、政治斗争、法团主义等概念成为核心概念;在关于福利制度变革的方式的分析上,主要运用去工业化、成本控制、再商品化、重新校准、从福利到工作等重要概念。

除了对新制度主义经济学、新制度主义政治学等理论中一系列概念的借鉴吸收外,在新的发展阶段,福利制度的新政治学还独创了自己的一些概念。

紧缩政治学。这一概念是相对于“扩张政治学”而言的。“扩张政治学”是指战后30年的“黄金时代”应对福利制度不断扩张发展的一系列政治与政策举措,以及相应的政治学理论支撑。其时,凯恩斯主义经济学理论成为主流,贝弗里奇社会福利计划广泛推行,“去商品化”、“权利保护”等概念大行其道,这时期关于福利研究的理论都可以称为“扩张政治学”。而在70年代末期以来,经济进入紧缩周期,福利国家遭遇全面困境,福利缩减已势不可当,此时关于福利制度的政治学研究,即为“福利制度的新政治学”,因为它以紧缩为基调,所以称为“紧缩政治学”。在皮尔逊及其同仁的研究中,多次运用到这一新概念,用于区分先前的关于福利制度的各种政治学研究。

“逃避责备”的政治学。魏弗在《逃避责备的政治学》一文中,指出在福利制度变迁的过程中,政治家为逃避责备,其行为受到政治制度的多重制约^①。皮尔逊则认为,对于政治家来说,官职导向追求比政策导向的追求更为重要,所以,政治家常常权衡利弊,不敢作出大胆而冒险的决定。在关于行为与制度的研究中,行为主义政治学要么有意无意地忽视政治制度的作用,要么将其当作静态概念看待,致使政治制度的影响作用未能揭示出来。在福利制度变革的过程中,两者的关系如何,行为形塑制度还是制度形塑行为,历来争论不休。“逃避责备的政治学”这一概念的提出,将行为分析与制度分析的内在关系系统一起来,便于解释政治家如何选择有利时机推出那些“不受欢迎”的“福利削减”式的政策。

制度否决点。这一概念用于对福利制度变革过程中政治制度性阻碍因素的分析,是对“路径依赖”概念的延伸发展。“路径依赖”对于经济、技术甚至政治制度的变迁都具有通用的解释力,但是政治制度也有其特殊性,除了一般制度都具有的“递增收益”、“沉没成本”、“正向反馈”、“棘轮效应”等经济和技术特性之外,还有政治上独特的制约与阻碍因素,如行政分权结构、党派竞争、利益代表结构等等,这些无法用现有概念进行解释和概括,因此,“制度否决点”成为福利制度新政治学中独创的重要解释性概念。

政策设计的局限性。这一概念由皮尔逊在《设计的局限:解释制度的起源与变迁》一文中提出,是在对理性设计进行批判的过程中得以阐发的。他认为,理性设计往往存在背离其工具性效应、短期视野以

^①R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy* 1986, (6), pp. 371~398; R. Kent Weaver, "Cutting Old-Age Pensions", in Leslie A. Pal, R. Kent Weaver (eds.), *The Government Take the Away: The Politics of Pain in the United States and Canada*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2003, pp. 41~70.

及非预期的制度效应等问题。他认为,政治制度往往被设计成具有路径依赖性的制度。这一概念对于解释制度粘性具有一定解释力。他认为,“设计的制度”并非在理论上最为完备,也非实践上最为可行;相反,由于设计者常常寻求限制其自身并且希望政策能够约束其继任者,所以总是设计出那些最不易被推翻、最能够抵制变迁的制度。

除了上述一些独创的概念之外,还有诸如选民的政策反馈、政策的适应性预期、路径改变、路径转向等创新概念,下文将有分析,此处不再赘述。

(二) 研究深度逐步加强

1. “路径依赖”研究的新发展

在福利制度研究中,路径依赖的概念在解释改革过程中得到了充分的重视。按制度主义的早期观点,路径依赖的概念揭示了现行制度惯性与路径锁定对变革的强烈阻碍作用,主要用于解释在一些国家福利制度变革为何难以发生。但是福利制度新政治学派在新的研究阶段,作出了“超越路径依赖”的分析,揭示出“路径依赖—路径改变—路径转向”的可能性及其发展演变规律。

艾宾浩斯(Ebbinghaus)对此进行了理论阐释。艾宾浩斯认为,从路径依赖到路径转向有一个变化过程和一些变化条件。首先,如果一种制度明显地缩减,我们可通过适应变化的环境的边际改变来预期路径稳定是最可能的情形。第二,当环境中出现更多重要的变化、自我强化机制提供了渐进适应的充足资源时,路径改变越来越可能。路径改变处于路径稳定与路径转向之间。但在两个极端之间,路径改变也呈现出不同的形式:长期渐进改变加起来,导致重要的重新定向;功能上发生转变,同一制度不再服务于最初希望的目的而是其他目的;通过增加含有不同方向的(新)制度安排使制度分层出现。最后一个可能就是激进改变—路径转向。机会结构目标的变化导致社会资源的释放并允许路径转向。在这种情况下,有必要解释为何自我强化过程终结,新制度如何取而代之建立起来^①。

彼得·斯达克从实证角度分析了这一问题。他以养老金改革为例,对路径依赖现象进行了深入分析。他认为,在福利制度方面,最典型的例子是养老金政策。由于所谓双重付费问题的存在,人们认为,成熟的现收现付养老金系统难以转为基金制。因为现在工作的一代人既要为现有退休者支付过去已有的承诺,同时还要为自己的退休建立资金储蓄。因此,在成熟的体系中,双重付费问题极大地限制了新的基金制的产生。赞成路径维持的主张指出,正是由于这方面的原因,所以现收现付系统特别难以改变。而且,由于系统改变的收益金会分散而且只能在未来得到,而福利缩减会导致立刻进行某种削减,因此,社会政策的改变在政治上很难行得通,特别是假定“寻求官职”的政治家要“逃避责备”之时。另外,由于存在著名的“棘轮效应”,在很多情况下,路径依赖的存在使得激进的转变不大可能。因此,若有变化,最有可能还是在现有制度框架之内产生渐进性变化。因此,究竟是否发生变化,变化的幅度怎样,变化的具体过程怎样,在很大程度上取决于福利制度的特殊结构设计及其“成熟”程度^②。

艾宾浩斯对几个“顽固”的福利国家的制度变迁情形进行了研究,特别是对变迁的中间状态——路径转变进行了理论阐释。他认为,尽管福利制度变迁受到各种条件的制约,但是,被称为冻结图景的几个“顽固”的福利国家也开始采取根本性改革。在某种情况下,渐进改变会导致某一系统的长期系统性重校(亦即,路径改变),从政治上看也更可接受一些。由于工会核心成员被排除在外或很少受变革影响,以未来受益人的削减为代价的将现有退休者排除在缩减之外的祖父规则,已成为政府与工会协商进行福利改革的常用工具。因此,在政治学家主张的现状维持(路径稳定)和经济学家通常主张的激进系统变革(路径转向)这两种极端情况之间,确实存在许多中间变化(路径改变)。

2. “政策反馈”理论的新发展

政策反馈研究的重要进展之一是对选民的政策反馈进行了进一步研究。福利制度的新政治学派最

^①Bernhard Ebbinghaus. “From Path Dependence to Path Departure in Welfare Reform Analysis”, *European Politics & Society* 2006, 5(2), pp. 1~4.

^②Peter Starke. “The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review”, *Social Policy and Administration* 2006, 40(1), pp. 104~120.

近研究了福利国家受益人的自我利益对改革政治的驱动问题。例如,艾斯平—安德森揭示了中间选举人的政策反馈问题,担心过时的社会政策会将中间选举人的支持锁定,因为这些选举人现在正是福利国家受益人。魏弗研究了不同选民对于不同政策的反馈的敏感性问题。他认为,因为目标群体特别突出地察觉受到损失,在一些国家,老年人又特别喜欢投票,所以养老金削减特别具有风险。另外,一些学者还研究了选民政策反馈中的自利投票问题。他们认为,在一些情况下,一些社会群体确实或多或少地涉及自利投票行为。例如,在美国,年老及没有孩子的投票者比那些直接受影响的人倾向于更少支持对教育的公共援助。一些学者发现在丹麦、瑞士和意大利也存在类似的与大众舆论不对称的现象。年轻居民,或许因为其有年迈父母,或许因为他们瞻顾自己将来年老时候,赞成广泛的社会计划,而年老者不大可能支持不能直接惠及自己的计划。

政策反馈研究的另一重要进展是,社会计划的设计如何产生不同的反馈效应。林奇(Lynch)认为,一个获得经验支持的假设是,家计调查计划比普遍性计划在政治上更脆弱,但在政策设计上存在着更细微的差别。定额的、普遍的计划比收入替代计划对于缩减存在更多还是更少的脆弱性呢?因为定额的津贴只占富有居民收入中很少一部分,所以此类计划比以收入为基础的计划更容易削减。那么,以职业为基础的分散的俾斯麦式的社会计划又怎么样呢?由于工会经常参与此类计划的管理,它们会被处于维持现状之中。但是,介入管理也会使这些行动者意识到此类计划中的成本压力并因此更愿意赞同拯救系统的改革^①。

3.“政治制度对福利制度的影响”研究的新发展

法国的爱玛玻尔、盖蒂与德国的舒马赫(Amable, Gatti & Schumacher)在《福利国家缩减:党派政治影响重审》一文中,对18个OECD国家政党的意识形态对福利国家演变的影响进行了分析^②。他们指出,结构变化是社会保护程度的主要决定因素。从结构变迁上来看,传统部门减少、工会化减少、反对福利缩减的力量也减少;党派影响在福利国家动力机制上扮演重要角色,左翼政府强化社会总支出的积极影响,而右翼政府应对结构变化大肆削减开支。他们还认为,政治联盟中特殊社会团体的相对政治权力随着经济过程影响福利制度,因此工人力量下降与较弱的收入再分配和劳动保护的政治均衡的产生有关;政党、政治结构、社会经济群体再分配冲突中,政党作用尤为关键。在不同国家,各种内外约束因素(全球化、资本市场一体化、财政赤字等等)和结构变迁因素(带偏见的技术变迁、不平等增加、工会衰落、人口革命等等),都不可避免地存在,但是,这些国家是否进行大规模的福利缩减,是否根据内外挑战而仅仅对福利制度进行一些改革?政党是否仍在“新政治学”中扮演重要角色?这些情况,在各国表现各异。在经济和社会变迁的情况下,社会群体处于不断的分化与重组之中,政党为寻求支持,往往会采取不同的策略。

(三) 实证研究日益丰富

福利制度的新政治学不仅理论研究逐步深入,研究空间和研究领域都得到了大大拓展。

进入21世纪,关于福利制度变迁的研究空间,不再仅仅限于英国、美国及欧洲部分国家,它扩展到了几乎所有欧洲国家,并扩展到了所有西方国家。从跨国比较来看,代表性研究是瑞典斯德哥尔摩大学两位学者沃尔特·科皮和约基姆·帕尔米(Korpi & Palme)2003年在《美国政治学评论》上发表的《紧缩及全球化环境下的新政治学和阶级政治:1975—1995年18个福利国家的退却》,该文通过对18个福利国家的考察,发现政治因素在福利缩减中还是起作用的,其他因素如制度否决点、经济因素、全球化也起作用^③。2004年卡伦·安德森(Karen M. Anderson)分析了丹麦、瑞典和荷兰三国的养老金政治,揭示了政治力量特别是工会组织对养老金制度改革的制约作用。

① Julia Lynch. "Constituency Feedback Theories and the Welfare State in Western Europe", *European Politics & Society* 2006, 5(2).

② Bruno Amable. "Donatella Gatti and Jan Schumacher, Welfare State Retrenchment: The Partisan Effect Revisited", *Oxford Review of Economic Policy* 2006, 22(3), pp. 426~444.

③ Walter Korpi, Joakim Palme. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975~95", *American Political Science Review* 2003, 97(3), pp. 425~446.

从国别研究来看,对欧洲国家福利制的研究,依然是重要关注点。强森(Jonsson)在《20世纪冰岛福利制度》一文中,分析了冰岛的福利制度变迁^①。2006年麦德森(Madsen)发表关于丹麦福利体制与政治变迁的演讲,分析了丹麦政治变迁与福利制度改革的关系^②。2005年贝克尔(Becker)以荷兰为例研究了欧洲的竞争性法团主义与福利制度的关系^③。

意大利、西班牙等南欧国家也进入了研究视野。2004年,戴维·纳塔里(Natali)在《欧洲化、政治议程与创造性机会主义:意大利福利制度改革的政治学》一文中研究了意大利的福利制度改革^④。2002年,莫里诺(Moreno)起草了《西班牙国家背景报告》,分析了西班牙政治制度与社会结构与福利改革的关系。2005年,里柯和考斯塔·冯特(Ana Rico & Joan Costa-Font)在《权力而非路径依赖:健康照顾联邦主义下的制度变迁的动力学》一文中,进一步分析了西班牙发展起来的权力转移模式的特殊性质促进了政策创新与制度变迁,而并不具备路径依赖的特点^⑤。

欧洲以外的其他国家也正成为福利制度研究的关注点。2001年,澳大利亚的新南威尔士大学的肖恩·威尔逊和尼可·腾布尔(Wilson & Turnbull)研究了澳大利亚的楔形政治与福利改革。玛格丽塔·厄斯特维兹(Margarita Estévez)在《协商福利改革:日本福利国家的行动者与制度》一文中,对日本的协商式福利改革模式进行了分析。该文认为日本根本没有经历福利缩减,而是重新调整成本和收益,福利制度保存下来(甚至繁荣起来)^⑥。

随着女权主义运动的发展与女性主义的兴起,它们也开始向福利制度研究进行延伸。摩根认为,女性主义者强调社会提供如何影响妇女的社会公民权利。此外还出现了由性别区分的双轨福利国家的概念。

福利制度新政治学派的早期研究主要关注政策遗产对制度变迁的制约与阻碍作用,在新的发展阶段,学者们开始认识到新的影响趋势。伊默古特认为,政策遗产尽管会产生稳定特定福利制度安排的反馈,但它们也会导致变迁运动^⑦。安德森和迈耶表明,政策遗产如何影响工会在养老金改革上的偏好,津贴价值的侵蚀(是政策制定者不作为的结果,而非明显的削减的结果)在改变工会支持津贴的程度上如何重要。他们认为,津贴侵蚀可能是福利国家变迁中最一般的内生性根源。这种内生性机制是20世纪许多保健政策变化方案的根本原因。津贴侵蚀也可能由于福利国家未能满足新的社会风险,而被当作政治策略的减少对福利国家的政治支持。

■ 作者简介:邓念国,杭州行政学院副教授,管理学博士;浙江 杭州 310024。

■ 基金项目:国家哲学社会科学基金一般项目(11BZZ019);教育部人文社会科学规划项目(10YJA840025)

■ 责任编辑:叶娟丽

① Jonsson Gudmundur. "The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century", *Scandinavian Journal of History* 2001, 26(3), pp. 249~267.

② Aase Mygind Madsen. "Denmark-which Type of Welfare Regime? and Recent Political Changes in Denmark", <http://www.euro-module.com>.

③ Uwe Becker. "An example of competitive corporatism? The Dutch Political Economy 1983 - 2004 in Critical Examination", *Journal of European Public Policy* 2005, 12(6).

④ David Natali. "Europeanization, Policy Arenas, and Creative Opportunism: The Politics of Welfare State Reforms in Italy", *Journal of European Public Policy* 2004, 11(6), pp. 1077 - 1095.

⑤ Ana Rico & Joan Costa-Font. "Power Rather Than Path Dependency? The Dynamics of Institutional Change under Health Care Federalism", *Journal of Health Politics, Policy and Law* 2005, 30(1-2), pp. 231~252.

⑥ Margarita Estévez. "Negotiating Welfare Reforms: Actors and Institutions in the Japanese Welfare State", in Bo Rothstein & Sven Steinmo(eds.). *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, Chapter7, pp. 157~183.

⑦ Ellen Immergut. "From Constraints to change", *European Politics & Society* 2006, 5(2).