

【比较与借鉴】

# 东亚“生产主义福利体制”： 学术争论与内容流变

王小兰

**【摘要】**学界用“生产主义福利体制”指代东亚新兴工业化国家将追求经济发展作为主要目标的福利类型。许多学者也用“发展型福利体制”或“发展型社会政策”替代之。事实上,二者虽在政策内容和发展取向上有一定的重合性和近似性,但因其产生的社会背景、政策视角、政策议题以及具体政策主张等方面的不同,它们应属于两种不同的福利体制类型。在生产主义福利体制遭遇挑战并走向衰落的今天,东亚福利模式是转向更好地处理了经济发展与社会政策之关系的发展型福利体制,还是以社会再分配为主要特征的普遍性福利主义,成为一个充满争议的新议题。

**【关键词】**生产主义福利体制;发展型福利体制;东亚福利;福利主义

**【作者简介】**王小兰,北京大学社会学系2018级博士研究生,北京开放大学城市管理学院讲师。

**【原文出处】**《中国社会科学院研究生院学报》(京),2020.5.46~57

## 一、研究问题的提出

一直以来,学界对福利国家的关注焦点主要在欧洲和北美,更确切地,是那些传统意义上的西方发达资本主义国家。发展中国家或地区的社会福利与社会政策则处于边缘位置,鲜有论述涉及。

1990年,艾斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)在《福利资本主义的三个世界》中首次提出“福利体制”(welfare regime)的概念,为福利国家类型学研究奠定了范式基础。进一步地,该书将资本主义福利国家区分为自由主义、保守合作主义、社会民主主义三种类型,<sup>①</sup>开辟了福利国家比较研究的新路径。“福利三分法”在得到普遍赞誉的同时也受到一些质疑,有学者诟病其并未给东亚国家以位置。<sup>②</sup>在之后的研究中,艾斯平-安德森被迫扩大研究视域,并在2003年出版的《转变中的福利国家》一书中提出东亚福利体制“既是全球独一无二的,又混合了全球福利国家的主要特点”的论断。<sup>③</sup>不过,他的理论修正不但没有为东亚福利体制的研究盖棺定论,反而使得

该议题愈发成为近年来中西方比较福利制度研究的前沿议题,<sup>④</sup>且逐渐与欧洲传统的比较福利体制研究呈“交相辉映”之势。

林卡认为,在“东亚福利”<sup>⑤</sup>这一问题上,早期研究可追溯到理查德·罗斯和白鸟玲(Richard Rose and Rei Shiratori)于1986年发表的《福利国家:东方和西方》一文。该文超越了国别研究的范围,开辟了从跨文化角度讨论东亚福利独特性的研究路径。<sup>⑥</sup>针对东亚福利以追求经济发展为目标、社会保障制度并没有随着经济的快速发展而建立的特点,詹姆斯·米奇利(James Midgley)最早称其为“不情愿的福利主义”(reluctant welfarism)。<sup>⑦</sup>1990年代以来,更多学者将研究焦点从西方转向东亚,对东亚多国或地区的福利制度和社会政策展开深入研究,揭示其与发达国家再分配型福利体制明显不同的某种特性。例如:琼斯(Catherine Jones)提出“儒教福利国家”(confucian welfare state),<sup>⑧</sup>古德曼和彭(Roger Goodman and Ito Peng)提出“日本导向型福利国家”(Japan focused welfare

state),<sup>⑨</sup>艾斯平-安德森提出“保守和自由的混合福利体制”(hybrid of conservative and liberal welfare regimes),<sup>⑩</sup>霍利德(Ian Holliday)提出“生产主义福利资本主义”(productivist welfare capitalism),<sup>⑪</sup>古允文、权赫周(Huck-ju Kwon)和金仑兑等人提出“发展型福利体制”(developmental welfare regime)或“发展型福利国家”(developmental welfare state),<sup>⑫</sup>等等。

在上述学者对东亚福利模式给出的不同认识中,生产主义福利体制或生产主义社会政策<sup>⑬</sup>的理念受到广泛关注并引发热议。20世纪后半叶东亚经济的腾飞是其引发热议的关键。许多学者认为,东亚福利模式具有生产主义的特性,即追求经济发展就是最大的福利,社会政策服从于经济发展的目标。与此同时,在某些时候,也有学者用发展型福利体制来解释这种以经济增长为优先的福利模式,<sup>⑭</sup>意即生产主义福利体制与发展型福利体制内涵基本一致。有学者指出,此种概念混用的现象,某种程度上虽然更有力地支撑了对于东亚福利体制之经济发展优先意义上的发展主义的主张,却也妨碍甚至误导了对相关福利体制的清晰认识。就世界范围内不同地区、不同历史条件和社会环境之下的福利模式比较研究发现,生产主义福利体制与发展型福利体制在内容和具体的政策主张上确有其重合性和相似性,但二者也存在较大的差异,特别是其萌芽于不同的经济社会发展环境以及背后所倡导的发展取向等方面。<sup>⑮</sup>因此,重新考察并梳理二者的内涵、相互关系,对于我们认识东亚福利模式的发展脉络具有重要意义,也有助于加深我们对各种政策模式的理解,并为我们思考与探寻中国社会福利和社会政策的发展道路提供有益的视角。<sup>⑯</sup>具体而言,本文尝试通过对相关理论文献的梳理回答如下问题。

(1)生产主义福利体制的内涵是什么?

(2)发展型社会福利体制在何种意义上不同于生产主义福利体制?

(3)随着经济、政治、社会和历史条件的改变,生产主义福利体制的论述是否依然适用于解释东亚国家的福利模式?

(4)未来,东亚国家福利体制可能会发生怎样的变化?

## 二、生产主义福利体制的内涵

自1960年代起,快速工业化成为东亚多国发展战略的主流意识形态。“亚洲四小龙”的腾飞和日本经济的崛起,虽标志着这些国家或地区经济发展的成功,但其相应的社会福利制度却并未得到建立和实施。政治精英们并没有积极地回应工业化过程中系统性地产生的社会风险。对这一现象的诸多解释中,生产主义福利体制命题用一个视角将发展主义国家理论和艾斯平-安德森的福利国家类型理论这两个不同但有说服力的理论结合起来,在理解东亚新兴工业国早期的社会政策的特征方面做出了重要贡献。

霍利德认为,艾斯平-安德森的福利资本主义类型学以社会权、社会阶层及国家—市场—家庭之关系作为划分标准,其研究囿于那些社会政策已产生广泛影响且通常已被视为福利国家的地方,而将那些欧洲之外或者社会政策即使存在却严重依附于其他政策目标的国家排除在外。<sup>⑰</sup>考虑到东亚的情况无法在福利资本主义三个世界的类型中恰当地反映出来,霍利德提出,应加上“社会政策与经济政策之间的关系”这一向度来考察东亚的福利制度。由此,他认为东亚属于生产主义的福利体制:经济发展具有绝对的优先性,福利政策的制定与实施以促进经济发展为目标。对领导者而言,福利政策是辅助手段而非目标,若非为了经济成长或严重的人道主义需要,个体或群体的一般福利需求不必纳入公共政策议程。<sup>⑱</sup>

此后,生产主义福利体制概念得到呼应,并被众多理论家用以分析东亚多国或地区的福利形态。几乎所有以生产主义福利体制话语进行东亚福利模式研究的学者都共同接受下述观点,个中差别微乎其微:东亚国家的福利体制是生产性的(productive),具有一些不同于西方发达国家福利体制的特性,如社会政策依附于经济政策、社会福利或社会发展目标从属于经济发展目标、社会权利是仅限于与生产活动有关的有限社会权、社会阶层化的效果是促使生

产性因素的增强、经济增长决定着国家—市场—家庭之间的关系。<sup>①</sup>

支持生产主义福利体制说法的另一政策科学家金曼森(Mason M. S. Kim)也将其作为一个总括性概念用以描述东亚福利模式。只不过,他认为生产主义福利体制内部还存有差异,可以进一步区分出一些亚类型。<sup>②</sup>

### 三、发展型福利体制:生产主义福利体制的等同概念还是另一种不同的福利模式?

在许多学者那里,对东亚福利体制生产性特性的描述,可用发展型福利体制或发展主义(developmentalism)代替之,即发展型福利体制与生产主义福利体制的所指基本一致,多数时候也被提出者用来互相解释。然而,事实上,在更大范围的福利体制和社会政策研究中,发展型福利体制/发展主义的概念几经流变,为不同的研究者、机构所采纳、加工,发展出了既相互关联又不完全一致的认识。特别是,自詹姆斯·米奇利旗帜鲜明地倡扬“社会发展”理念,提出系统化的发展型社会福利和发展型社会政策概念框架及实践模式以来,学界对发展型福利体制形成了新的认识并渐趋接受这一主张。

(一)生产主义福利体制与发展型福利体制并无二致的说法值得商榷

李易骏和古允文曾指出,发展型福利体制和生产主义福利体制并不易于区分,至少在体制层面,二者可视为一致。<sup>③</sup>在关注东亚福利体制的其他政策学家那里,对发展型福利体制或发展主义福利国家的界定也近似于生产主义福利体制之内涵,<sup>④</sup>即同样强调两个中心层面——以经济增长为导向的发展主义国家和社会政策从属于经济、产业政策。<sup>⑤</sup>

笔者认为,假如将霍利德提出的“社会政策与经济政策之间的关系”维度作为生产主义福利体制类型成立之前提,发展型福利体制确实具备与之高度相通或相近之处。然而,做出此种判断依然要倍加谨慎,必须对发展型福利制度做深刻剖析,才能建立对其是否与生产主义福利体制可等同视之的论断。

1. 发展型福利体制概念的泛化理解使其包含但不等同于生产主义福利体制之意涵

德国学者加布里尔·科勒(Gabriele Koehler)认为,发展型福利国家是一个笼统的概念,根据其发展过程之不同,可分为工具主义的发展型福利国家(其特征主要为社会政策服从于经济发展)、新兴发展型福利国家(或以社会契约为基础的发展型福利国家)、基于国家承诺的发展型福利国家(即国家对福利做出承诺)、基于法定权利的发展型福利国家(福利政策的制定与实施以社会正义为名)以及成熟的福利国家(主要指欧洲发达资本主义福利国家)等五种具体类型。<sup>⑥</sup>

由此可见,加布里尔·科勒的发展型福利国家是一个极其广泛的概念,几乎涵盖了除“成熟的福利国家”以外的所有福利国家类型,因各个国家社会干预程度不同、福利支出不同而有所差别。前述诸多学者提出的发展型福利国家(与生产主义福利国家等同的说法)在加布里尔·科勒这里更接近于工具主义的发展型福利国家类型。在此脉络下,生产主义福利体制与发展型福利体制并无二致的看法已明显不能成立,前者只是后者的某一种子类型。

加布里尔·科勒以发展型福利国家之概念来统整完全不同的福利国家模式的主张虽有待商榷,却也让我们更有信心就此继续去探寻一种区别于生产主义的解释。笔者认为,或许将发展型福利国家作为不同于其他福利国家模式或作为生产主义福利体制之未来转向加以探讨更具可行性,以下将详细阐明。

2. 发展型福利体制概念的分野使其区别于生产主义福利体制之意指

在东亚福利体制的早期研究中,詹姆斯·米奇利于1986年发表的《工业化与福利:四小龙的案例》一文便发现,东亚福利模式呈现明显的发展主义特征,即追求经济发展的倾向。<sup>⑦</sup>此后,相当一部分学者皆以此概念来指称东亚福利的生产主义特性。<sup>⑧</sup>只不过,发展主义相较于生产主义概念更为准确地耦合了东亚追赶型快速工业化的发展战略下占主导地位的意识形态、国家动员口号乃至政治合法性来源。

然而,在世界范围的社会政策研究中,学者们发现了一个有趣的现象:除了东亚地区,发展型福利体制/发展型社会政策概念也被用来描述另外一些国家(如斯堪的纳维亚国家以及一些南方世界国家)社会发展的优秀经验并为国际组织所推广。这些国家或地区的发展型社会福利与东亚模式明显不同,它们更多强调经济与社会互动,将社会发展视为一种宏观实务方法,强调社会福利与社会政策的重要作用,并将社会发展与经济发展结合起来,而非将社会政策视为经济政策的附庸。例如:在印度,甘地、泰戈尔等推动的以社区为本的活动,为国家实施社会发展方案奠定了基础;在西非,普遍存在的公有谷仓与合作农场让福利管理者发现,当地百姓的需求可以通过社区发展的方案予以满足。甘地、泰戈尔等人主张,借由社区为本的干预模式,诸如识字教育、造桥铺路、地方灌溉系统,促进小规模农业和畜牧业发展、发展手工艺与村庄工业,以及建造社区健康中心和学校等方式,可以强化福利部门的救助功能。在这些社会建设项目中,他们触及了社会发展理论的核心,即经济与社会同步发展过程,<sup>①</sup>社会福利应当对国家发展有所贡献。联合国自20世纪中叶开始在全球范围积极推动社区发展和社会发展的战略,并通过提供技术支持、咨询建议和资金资助等方式,协助主要属于发展中国家的各国政府实施社会发展方案。<sup>②</sup>

可见,学界对发展型福利体制的理解出现了明显的分野:与东亚福利之生产主义特性等同的发展概念强调经济发展,而一些西方国家和第三世界国家的实践以及联合国的行动又开启并力证了发展型福利对促进经济发展与社会发展协同并进的现实可能性。很显然,后者对福利的普遍性、社会公正和公众参与等重要价值的重视并不是前者的追求。

为此,有学者试图对这种理论分野进行调和。权赫周尝试把两种源流的福利发展主义整合在一个框架下,将之分别命名为“选择性福利发展主义”(selective welfare developmentalism)与“融合型福利发展主义”(inclusive welfare developmentalism)。<sup>③</sup>前者

的核心是生产型、选择性社会投资、威权主义;后者的核心是生产型、普遍的社会投资与民主治理。这样做的好处是理顺了社会政策中两种发展主义的来源与发展,并提出了经济结构的转变或可使东亚福利体制由选择性向融合型演变的可能。

权赫周的主张虽有其合理性,对发展概念的理解有所更新,但他依然没有从根本上讲清楚经济发展与社会发展的关系,以及社会发展何以可能作用于经济发展。而詹姆斯·米奇利的社会发展观及其实践模式的建构则加强了世界多国(包括东亚地区)对发展型福利体制在促进经济和社会协调发展方面的信心,从而对传统发展观做出修正。

(二)作为另一种福利模式的发展型福利体制:基于詹姆斯·米奇利发展观的认识

随着对“发展”概念内涵理解的加深,人们逐渐开始认识到经济发展与社会发展具有一定的一致性 or 契合性,因此,在资源较贫乏的国家出现了一些谋求将经济和社会发展结合起来的实践,如此逐渐形成了“社会发展”的理念。<sup>④</sup>在众多论述中,<sup>⑤</sup>詹姆斯·米奇利的“社会发展观”尤为系统,并为相关实践提供了基础框架。以下将从社会发展的角度论及发展的内涵,以期对发展型福利体制给出另一维度的解释。

詹姆斯·米奇利指出,社会发展和经济发展的目标同样重要,发展型的社会政策不仅保障社会福利的确立,并且还会促进经济目标的实现。<sup>⑥</sup>“社会发展”理论重点处理的是经济增长与社会进步的关系,希望实现两者的相互促进、协调共生,其主张发展型的福利或社会政策是想要避免以往福利政策被人诟病的纯粹“消耗性”或欠缺经济上的考虑之弊,侧重在增强福利对象的生产性和可持续的整体人口福祉。<sup>⑦</sup>

根据詹姆斯·米奇利的上述观点,可明显得知,生产主义福利体制和发展型福利体制几乎分属于两类异大于同的福利模式类型,将二者等同视之的做法明显有失偏颇。林卡直接指出,生产主义福利体制与发展型福利体制属于两类完全不同的福利模式,其差异体现在:(1)生产主义福利体制多用于解释

新兴工业化国家的福利体制;发展型福利体制则主要用于分析发展和不发达国家的社会政策发展导向。(2)生产型社会政策主张将经济目标放在首位,没有经济发展就没有福利,社会政策应当为经济利益服务;发展型社会政策不仅意味着经济发展,更是社会和他人的发展。(3)生产主义福利体制主要用来描述政府社会政策发展战略或导向,因而常常是以自上而下的视野来讨论政策设计问题。在这一模式中,政策制定者和官僚、福利行政人员的意向和经验常常起着重要作用,同时也得到威权主义制度背景的支持。发展型社会政策则常常采取自下而上的视野看待社会福利和社会政策的实施。它关注于市民社会和社会网络的分析,强调市民社会的作用和大众参与,坚持增能和增进社会资本的主张,并借此来促进地方社区或社会的改良与发展。(4)生产主义福利体制与发展型福利体制的核心议题虽都关注“经济成长与社会发展的关系”,但前者往往将二者对立视之,后者则强调二者如何相互促进。进而,林卡等人将生产主义福利体制、发展型福利体制与西方发达国家强调的再分配型福利体制作为三类不同的福利理念和模式论及,并指出它们分别适用于解释拥有不同经济社会发展水平、历史背景和社会环境下的福利体制类型。<sup>⑤</sup>由此,对于生产主义福利体制与发展型福利体制之内涵的争论已见分晓,虽各方仍有不同意见,但是发展型福利体制作作为“另一种福利类型”的判断已基本成立。

#### 四、生产主义福利体制遭遇的挑战及其衰退

随着经济社会发展阶段的变化、整体社会环境的改变以及人们对福利需求的加剧,生产主义福利体制这一概念所依赖的基础——快速的经济增长、年轻化的人口结构、威权主义政治体制——都发生了变化。中国香港学者莫家豪认为,生产主义福利体制已危机四伏。<sup>⑥</sup>学界对其的批评和反思不断涌现。

(一)测定生产主义福利体制的研究指标与分类方法存有局限

霍利德是生产主义福利体制概念的创立者和坚定拥护者,学界对此种类型学论述的质疑也无法绕

开他。有学者指出,霍利德的研究既没有提出具体测定“社会政策与经济政策间关系”的指标,也与艾斯平-安德森提出的三项指标不在同一个向度上。前者不限于福利政策层面,且与“去商品化、国家一市场的关系”这两个概念之间有所叠加。在这样的指标测定下,东亚福利体制类型将很容易被纳入艾斯平-安德森福利体制的“三个世界”中视之。这引起了一部分人的反对。<sup>⑦</sup>反对者声称东亚福利理念具有自己独特的历史积淀与文化基础,如儒家文化、家庭主义等,这些深层的福利思想和内在逻辑联系决定着福利模式的取向、形成过程和最终表现形式。<sup>⑧</sup>

李易骏和古允文等人指出,福利国家在分类时要仔细考虑简单化所带来的长处与短处,把东亚各国都分类于生产主义福利体制的范畴,容易引起对福利制度阶层化效果的忽视,可能造成人们对东亚现实的误解。<sup>⑨</sup>日本政策学家武川正吾更直接地表示,东亚各国间的文化有其共性,但也应注意到其社会构造的多样性和差异性。<sup>⑩</sup>因此,所谓的生产主义福利体制等试图对东亚福利特征做统一性解释的概念是缺乏研究基础的,它的解释范围有限。

(二)生产主义概念被泛化而失去对东亚福利模式的独特解释力

有学者在广泛取向意义上对生产主义提出批评,而非针对东亚福利体制本身。<sup>⑪</sup>此种观点认为,区分各种类型福利体制的方法之一便是审视它们对“工作”和“福利”的不同态度。自由主义的口号是“工作、无福利”(work, not welfare);合作主义的口号是“工作中福利”(welfare through work);社会民主主义的口号是“工作和福利”(work and welfare)。这三种类型虽有不同,实质却都是生产主义的,都是在考虑经济发展与社会政策的关系,对在通向福利国家的道路上走得太远而担忧。<sup>⑫</sup>在此意义上,艾斯平-安德森的三种福利体制也应被视为是生产主义的。从而,生产主义一词被泛化,失去作为独特东亚福利模式之核心论述的解释力。此外,莫勒(Michael Moehler)在

研究欧洲福利国家体制时,就提出过“民主形式的生产主义福利国家”,<sup>④</sup>意指那些基于人的基本需要和对效率的考虑,以个人和集体生产力的形式表现出来的,旨在更普遍地促进人类繁荣的福利国家。很明显,生产主义并不局限于对东亚福利模式之独特性的描述,而被广泛用于解释那些旨在促进发展和人类繁荣的诸多福利模式。

(三)“后生产主义”的挑战:生产主义框架已无法对东亚福利体制改革的动态变迁构成完整认识

1997年亚洲金融危机后,东亚经济发展速度放缓,民主化进程加剧,加上充分就业的改变、人口老龄化与低生育率等情况,使得原本支持生产主义福利体制的条件逐渐变化,各国纷纷采取了一系列社会政策上的变革与扩张。研究者开始反思生产主义福利体制框架是否依然适用于解释这种变化,由此形成了一系列争论。

韩国学者金仑兑等在其2015年发表的文章《韩国发展型福利国家的衰退:面向新型福利国家》中明确指出,对应民主过渡与国际政治经济压力的国家与社会组织的关系结构严重影响发展型福利国家(此处同生产主义福利国家)在韩国的衰退。<sup>⑤</sup>金渊明在对韩国福利体系的研究中指出,包括生产主义视角在内的、强调东亚福利的“残余性”特征的各种理论,已经不能有效地说明韩国福利体系中出现的新的发展趋势。<sup>⑥</sup>过去10年韩国福利体系变化的特点强化了现代福利国家普遍主义特点,这种变化是远远超越亚洲福利模型的。陈芬玲(Chen Fenling)认为,中国台湾曾被视为生产主义福利体制的榜样,然而台湾的养老金改革将养老金视为一种社会消费,虽然它无益于经济发展。<sup>⑦</sup>这时,生产主义的福利体制在台湾就面临着合法性危机,政府当局不得不将更多精力放在社会保护上。事实上,韩国、中国台湾两地近些年的福利改革同时具备了普遍主义、生产主义以及传统家庭主义的成分,因而是一种混合的福利状态。欲对东亚的福利体制有更明确的把握,还需随时局变化做更深入的研究。

上述一系列福利政策改革,在某种程度上皆可

视为对生产主义的一种超越。为此,有学者认为,东亚福利体制开始进入“后生产主义福利体制”(post-productive welfare regime)<sup>⑧</sup>或者正在朝向一种“后发展型模式”(post-developmental model)转型。<sup>⑨</sup>另有多位亚洲学者以所在国家社会政策的发展变迁为据,直指生产主义福利体制是应该被超越的存在。<sup>⑩</sup>“超越生产主义”和“后生产主义”论调的出现,使生产主义福利体制框架的解释力进一步被削弱。

### 五、东亚福利模式未来的发展方向:发展型福利体制还是普遍性的福利主义?

1980年代后期以来,东亚各国经济发展速度的放缓甚至停滞、老龄化人口结构变动带来的挑战以及民主化进程对社会治理提出的新要求等皆预示着生产主义福利体制的土壤已经发生变化。这种变化虽不能用福利危机等形容西方发达国家福利困境的用语来考察和反思,但人们普遍承认东亚的福利模式正在经历重要的调整或转型。目前,对于这种调整或转型的理论解释出现了两种值得探讨和深思的重要观点。

(一)观点一:东亚福利体现出较强的发展型福利模式的特征

前已述及,发展型福利政策与生产主义福利政策不同,它在处理“经济发展与社会政策的关系”时,特别强调经济发展与社会发展的协调共生,通过社会投资策略,改善人们的生活环境和增进人们的社会参与、自我依赖的能力,而不是只注重社会再分配。政府公共投入的重点应该在教育、卫生、文化等方面。从政策决策的方面来看,发展型社会政策往往通过自下而上的视角进行,强调市民社会、社会组织、社会大众的参与与社区发展计划,促进社会进步。发展型社会政策的这些核心要素和特征在东亚福利国家的改革计划中体现得较为明显,显示出一定的发展潜力。

金仑兑和尹丽花指出,韩国近些年在教育、医疗和就业等方面的福利改革主张批判了经济主义和发展主义,但并非主张回归传统的社会民主主义。<sup>⑪</sup>这些主张认为,教育和医疗不是个人的支出和消费,而

是强化社会力量,是为了经济发展而投资。金渊明也指出,韩国的教育政策改革还重视儿童保育、公共教育、终身教育体制等与生命周期相关的社会投资政策。<sup>⑤</sup>此思路与米奇利发展型社会政策之基本取向和主张十分相似。在2016年于上海复旦大学召开的社会政策论坛上,一位韩国学者(之前曾是政府官员)也强调社会政策与经济政策应有效结合,通过社会投资策略、投资于人力资本建设和社会发展项目,使社会政策有助于促进经济发展而不是单纯消耗性的。言下之意,他对米奇利的发展型社会政策也是认同的。

此外,在国家福利政策决策方面,随时间推移,生产主义的视角也难以解释新出现的局势。它过度强调了“生产导向的国家”在福利政策决策方面的角色,低估了东亚各国中由市民社会主导的“自下而上的、非技术官僚型”(bottom-up and non-technocratic)的福利国家建设过程,而这些市民社会的组织及运动从根本上改变了生产主义国家时代由上到下的、官僚主义式的传统决策过程。<sup>⑥</sup>这更像是采取了发展型社会政策的重要理念和发展策略。

除了韩国福利制度具备了一定的发展型福利体制特征之外,中国(这个曾经不被东亚模式所关注的发展中国家)福利体制的国际比较研究和公共政策研究中,也普遍出现了这种转向。2003年,古允文等人开始将研究视野放到中国(大陆),发现中国自1970年代末开展的变革,也在某种程度上与“生产主义”的视角及演变相呼应:“让一部分人先富起来”“以经济建设为中心”“建立社会主义和谐社会”等口号其实也代表着相应的社会经济政策。<sup>⑦</sup>随后,有一些零散的研究开始反对中国福利生产主义论。<sup>⑧</sup>近十几年,“发展型福利制度”和“发展型福利体制”话语在中国的福利体制研究中越来越流行,涵盖了一般性的理论探讨和实践层面的经验研究。理论探讨主要涉及将中国放置东亚大环境中开展的比较研究<sup>⑨</sup>和针对中国当前福利体制构建方向与路径的研究,<sup>⑩</sup>经验研究则涉及健康照顾、失业政策、教育、企业福利、儿童福利、反贫困等多个领域。<sup>⑪</sup>

(二)观点二:东亚福利体制正在从生产主义转向福利主义

东亚福利模式是一种发展型福利体制的观点,引来诸多学者的质疑。有学者指出,这种重视社会投资与促进经济发展与社会发展良性互动的福利导向虽与米奇利意义上的发展型福利体制的内容具备重合性,但就其福利制度的社会历史背景和政策发展导向等深层问题方面并不相同。<sup>⑫</sup>因此,发展型福利体制并不适用于解释东亚新兴工业化国家福利政策的核心价值关切和发展导向。即便在生产主义福利模式遭遇危机和转型的时刻,发展型福利模式的要素被纳入社会政策的制定和实施中,并促进了经济发展与社会发展的良性互动,也不能从根本上说明这种模式与东亚国家(地区)的高度契合性,更不能以发展型福利体制指代当前阶段的东亚福利模式。发展型福利体制更适合用于解释发展中和不发达国家或地区的福利模式,<sup>⑬</sup>并不能被视为东亚生产主义福利体制的未来出路。

那么,东亚的福利模式将走向何方?1990年代以来,虽然经济发展仍然是东亚各国国家政策的核心考虑,而聚焦于收入保障和再分配的社会政策也日益受到关注,国家开始承担更多福利责任。<sup>⑭</sup>霍特和库奈尔(Sven Olsson Hort and Stein Kuhnle)声称,经济危机之后,东亚和东南亚的国家正在逐步建立现代福利国家的基础,并且民主化进程正在导致政府努力去推动福利国家的发展。<sup>⑮</sup>申东勉(Shin Dong-myeon)指出,韩国的改革不仅形成了社会安全网,也建立了一个“更趋于再分配和广泛的福利系统”。<sup>⑯</sup>金渊明指出,近10年来韩国和中国台湾的再分配型福利制度表现出快速发展趋势,甚至有明显的普遍主义倾向。<sup>⑰</sup>李易骏则进一步认为,韩国经历一系列改革后,社会福利项目得到极大扩张,其已是“初露端倪的福利国家”(emerging welfare state)。<sup>⑱</sup>在“后危机”时代,“增长第一、分配第二”“经济增长是最好的福利政策”“家庭作为最好的安全网”这样的理念,将会被“没有普遍性的社会福利政策就没有全球化和经济增长”所取代,韩国日益走向民主福利国家的治理

模式。<sup>⑥</sup>此外,“亚洲四小龙”的全民养老和全民医疗的实践、日本进入老龄化社会后进行的全民养老和护理津贴的推广、中国大陆2007年以来适度普惠和全覆盖的社会保障体系的扩展等,皆在一定程度上显示:东亚福利体制会超越某一种福利框架的制约,并带有一种现代国家福利普遍主义的倾向。<sup>⑥</sup>

综上,笔者认为,东亚福利模式的改革在当前阶段确实具备较强的发展型福利模式特征。然而,从福利模式的长远发展趋势来看,随着社会经济发展和全民生活水平的提升、人们对生活质量和社会质量的更高要求的提出,一种普遍性的“福利主义”正在成为东亚国家或地区福利发展的主要导向。因为,走向福利国家体系的路径是东西方国家共同的导向,两者的差别仅在于达成这一目标的社会条件、发展路径及其历史时刻的不同。

## 六、结论

事实上,对于生产主义的讨论是欧洲学者所催化的。该议题既反映了东西方福利的差异问题,同时也不完全仅是为了揭示这种差异,而是双方借鉴对方经验的需要促使了议题的形成。通过本文的回顾,我们对生产主义福利体制的内涵、争论等有了较好的把握,并将之与发展型福利体制或发展型社会政策的内涵进行区辨,以澄清二者作为两种不同的福利模式之内在差异,将二者混淆使用会妨碍我们进行系统的比较研究。

如同其他有关东亚福利模式的类型学研究那般,生产主义福利体制在特定政治背景下(威权主义)和经济社会发展阶段(以追求经济发展为目标)确实具备一定的解释力和存在价值。然而,随着1990年代以来东亚国家发生的一系列福利政策转向,我们发现,生产主义福利体制正在走向衰退和消亡。事实上,这一消亡是不可避免的。基于经济社会发展阶段的不同、东方社会民主化进程的发展以及民众对福利诉求从追求物质保障到提升生活质量和社会质量的转变,生产性社会政策模式已遭遇重大挑战。以经济成长为导向的片面发展追求为对全面发展和社会质量标准的注重所替代。对生产主义导向进行改革

的根本原则是要对经济发展和政策之关系做出调整,这种调整的主张之一便是走向发展型福利体制。然而,也有学者认为,纵然在东亚福利模式的转向中,某些福利政策体现出一定的发展型社会政策导向,但也不意味着东亚国家福利体制正在走上这样一条发展之路。随着世界福利格局的变化,一种被视为“福利主义”的新福利国家正在东亚新兴工业化国家体系中诞生。笔者认为,走向福利主义将是东西方福利国家的共同导向。

当然,无论生产主义的福利体制能否继续,它对我们认识东亚福利及开展相关研究均具有积极意义。反过来,对东亚福利的研究也有助于我们加深对这些不同福利体制的性质及特点的认识,引导我们对生产主义、发展主义和再分配效应等复杂问题的深入探讨。

## 注释:

① Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Policy Press, 1990.

② Walker Alan and Wong Chack-kie, *The Ethnocentric Construction of the Welfare State*, in Patricia Kennett, ed., *A Handbook of Comparative Social Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004, pp. 50-116; Ku Yeun Wen and Jones Finer Catherine, *Developments in East Asian Welfare Studies*, *Social Policy and Administration*, Vol. 41(2), 2007, pp. 115-131.

③ 万国威、张潇:《东亚福利体制的理论共识与学术争议——基于30年间SSCI与CSSCI论文的研究述评》,《中国公共政策评论》2016年第1期,第44页。

④ 万国威、张潇:《东亚福利体制的理论共识与学术争议——基于30年间SSCI与CSSCI论文的研究述评》,《中国公共政策评论》2016年第1期,第44页。

⑤ 有关东亚福利问题研究,通常是指对日本和“亚洲四小龙”(即韩国、新加坡、中国香港和中国台湾地区)福利体制的探讨。

⑥林卡:《东亚生产主义社会政策模式的产生和衰落》,《江苏社会科学》2008年第4期,第77页。

⑦James Midgley, *Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers*, *Social Policy and Administration*, Vol. 20 (3), 1986, pp. 225-238.

⑧Catherine Jones, *The Pacific Challenge: Confucian Welfare State*, in C. Jones, *New Perspectives on the Welfare State*, London: Routledge, 1993.

⑨Roger Goodman and Ito Peng, *The East Asian Welfare State: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building*, in G. Esping-Andersen, ed., *Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economics*, London: Sage, 1996, pp. 192-224.

⑩Gosta Esping-Anderson, *Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America*, *Journal of European Social Policy*, Vol. 7(3), 1997, p. 179.

⑪Ian Holliday, *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, *Political Studies*, Vol. 48(4), 2000, pp. 706-723.

⑫Ku Yeun-wen and Catherine Jones Finer, *Developments in East Asian Welfare Studies*, *Social Policy and Administration*, Vol. 41(2), 2007, pp. 115-131; Huck-ju Kwon, *The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia*, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 18(1), 2009, pp. 12-21; [韩]金仑兑、尹丽花:《韩国发展型福利国家的衰退:面向新型福利国家》,《社会保障研究(北京)》2015年第1期,第66~77页。

⑬林卡:《东亚生产主义社会政策模式的产生和衰落》,《江苏社会科学》2008年第4期,第77~83页。

⑭李易骏、古允文:《另一个福利世界?东亚发展型福利体制初探》,《台湾社会学刊》2003年第31期,第189~241页; [韩]金仑兑、[韩]尹丽花:《韩国发展型福利国家的衰退:面向新型福利国家》,《社会保障研究(北京)》2015年第1期,第66~77页。

⑮林卡、赵怀娟:《论生产型社会政策与发展型社会政策的差异和蕴意》,《社会保障研究(北京)》2009年第1期,第15~26页。

⑯林卡、赵怀娟:《论生产型社会政策与发展型社会政策的

差异和蕴意》,《社会保障研究(北京)》2009年第1期,第15~26页。

⑰Ian Holliday, *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, *Political Studies*, Vol. 48(4), 2000, pp. 706-723.

⑱Ian Holliday, *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, *Political Studies*, Vol. 48(4), 2000, pp. 706-723.

⑲Kim Young-hwa, *Productive Welfare: Korea's Third Way?* *International Journal of Social Welfare*, Vol. 12(1), 2003, pp. 61-67; Kwong-leung Tang, *Social Welfare Development in East Asia*, Chippenham: Antony Rowe, Ltd., 2000; Geof Wood and Ian Gough, *A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy*, *World Development*, Vol. 34(10), 2006, pp. 1696-1712; Lee Yih-Jiunn and Ku Yeun-wen, *East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State*, *Social Policy and Administration*, Vol. 41(2), 2007, pp. 197-212; 莫家豪:《金融危机后的东亚“生产主义福利体制”——基于我国香港和澳门地区的个案研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2011年第2期,第5~16页; 林卡:《东亚生产主义社会政策模式的产生和衰落》,《江苏社会科学》2008年第4期,第77~83页。

⑳Mason M. S. Kim, *Comparative Welfare Capitalism in East Asia: Productivist Models of Social Policy*, London: Palgrave Macmillan, 2016.

㉑李易骏、古允文:《另一个福利世界?东亚发展型福利体制初探》,《台湾社会学刊》2003年第31期,第209页。

㉒[韩]金仑兑、[韩]尹丽花:《韩国发展型福利国家的衰退:面向新型福利国家》,《社会保障研究(北京)》2015年第1期,第66~77页; [韩]金渊明:《韩国社会福利国家的未来:自由主义+南欧福利体制?》,《社会保障评论》2017年第2期,第113~124页; Roger Goodman and Ito Pen, *The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building*, in G. Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economics*, pp. 192-224; Gordon White and Roger Goodman, *Welfare Orientalism and the Search for East Asian Welfare Model*, In Roger Goodman, Gordon White and

Huck-ju Kwon, eds., *The East Asian Welfare Model*, London: Routledge, 1998, pp. 1-22.

⑳ Ian Holliday, *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, *Political Studies*, Vol. 48(4), 2000, p. 706.

㉑ [德]加布里尔·科勒、蔡泽昊:《东亚与南亚福利国家的道路和方式——是否存在“亚洲福利国家模式”?》,《社会保障研究(北京)》2014年第2期,第5~6页。

㉒ James Midgley, *Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers*, *Social Policy and Administration*, Vol. 20(3), 1986, pp. 225-238.

㉓ Roger Goodman and Ito Peng, *The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building*, in G. Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*, pp. 192-224; Gordon White and Roger Goodman, *Welfare Orientalism and the Search for East Asian Welfare Model*, pp. 1-22; Roger Goodman, Gordon White, and Huck-ju Kwon, eds., *The East Asian Welfare Model: Huck-ju Kwon, Welfare Reform and Future Challenges in the Republic of Korea: Beyond the Developmental Welfare State?* *International Social Security Review*, Vol. 55(4), 2002, pp. 23-28.

㉔ 陈涛、杨锡聪、陈锋:《发展性社会工作的本土化理论与实践》,《新视野》2018年第4期,第62~68页。

㉕ 王小兰、陈涛:《发展性社会工作的理论与实践》,《中国社会工作研究》2017年第2期,第60~61页。

㉖ Huck-ju Kwon, *Welfare Reform and Future Challenges in the Republic of Korea: Beyond the Developmental Welfare State?* *International Social Security Review*, Vol. 55(4), 2002, pp. 23-28.

㉗ 小兰、陈涛:《发展性社会工作的理论与实践》,《中国社会工作研究》2017年第2期,第58页。

㉘ 早在20世纪七八十年代,一些西方学者就提出了“社会发展”概念。1990年代后,谢若登(Sherraden)、利沃莫(Livermore)和米奇利等人更明确阐述“社会发展视角”并将其用于社会政策、社会福利和社会工作。米奇利应为社会发展理论的集大成者。

㉙ James Midgley, *Social Development: The Developmental*

*Perspective in Social Welfare*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995; [英]安东尼·哈尔、[美]詹姆斯·梅志里:《发展型社会政策》,罗敏等译,社会科学文献出版社2006年版。

㉚ 王小兰、陈涛:《发展性社会工作的理论与实践》,《中国社会工作研究》2017年第2期,第58~59页。

㉛ 林卡、赵怀娟:《论生产型社会政策与发展型社会政策的差异和蕴意》,《社会保障研究(北京)》2009年第1期,第15~26页。

㉜ 莫家豪:《金融危机后的东亚“生产主义福利体制”——基于我国香港和澳门地区的个案研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2011年第2期,第6页。

㉝ 郑秉文:《“福利模式”比较研究与福利改革实证分析——政治经济学的角度》,《学术界》2005年第3期,第31~46页; [日]广井良典、张君:《日本社会保障的经验——以不发达国家的社会保障制度整備过程为视角》,《社会保障研究(北京)》2005年第1期,第68~79页;全毅、张旭华:《社会公平与经济增长:东亚和拉美地区的比较分析》,《经济评论》2008年第4期,第111~118页。

㉞ 林闽钢、刘璐婵:《东亚福利体制研究:何以可能与何以可为》,《社会保障研究(北京)》2012年第2期,第6页。

㉟ Lee Yih-jiunn and Ku Yeun-wen, *East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State*, *Social Policy and Administration*, Vol. 41(2), 2007, pp. 197-212; Mason M. S. Kim, *Comparative Welfare Capitalism in East Asia: Productivist Models of Social Policy*.

㊱ [日]武川正吾:《福利国家比较研究中的日韩比较的意义》,《社会政策评论》2007年第1辑,第101~111页。

㊲ Robert E. Goodin, *Work and Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime*, *British Journal of Political Science*, Vol. 31(1), 2001, pp. 13-39; Robert Van der Veen and Loek Groot, *Post-Productivism and Welfare States: A Comparative Analysis*, *British Journal of Political Science*, Vol. 36(4), 2006, pp. 593-618.

㊳ Robert Van der Veen and Loek Groot, *Post-Productivism and Welfare States: A Comparative Analysis*, *British Journal of*

Political Science, Vol. 36(4), 2006, pp. 593-618.

⑫ Michael Moehler, In Defense of a Democratic Productivist Welfare State, *European Journal of Philosophy*, Vol. 25(2), 2016, pp. 416-439.

⑬ [韩]金仑兑、[韩]尹丽花:《韩国发展型福利国家的衰退:面向新型福利国家》,《社会保障研究(北京)》2015年第1期,第66~77页。

⑭ Kim Yeon-myung, Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea, *Policy and Politics*, Vol. 36(1), 2008, pp. 109-125.

⑮ Chen Fen-ling, Beyond Welfare Productivism: A Case Study of Social Protection for Population Ageing in Taiwan, paper prepared by the conference of "Asian Social Protection in Comparative Perspective", 2008, pp. 7-9.

⑯ Huck-ju Kwon, Democracy and the Politics of Social Welfare: A Comparative Analysis of Welfare System in East Asian, in Roger Goodman, Gordon White and Huck-ju Kwon, eds., *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, pp. 27-74; Huck-ju Kwon, Welfare Reform and Future Challenges in the Republic of Korea: Beyond the Developmental Welfare State? *International Social Security Review*, Vol. 55(4), 2002, pp. 23-28; Kim Yeon-myung, Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea, *Policy and Politics*, Vol. 36(1), 2008, pp. 109-125.

⑰ 陈尧:《发展型国家模式及其转型》,《江苏社会科学》2006年第3期,第52~59页。

⑱ Robert E. Goodin, Work and Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime, *British Journal of Political Science*, Vol. 31(1), 2001, pp. 13-39; Kim Yeon-myung, Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea, *Policy and Politics*, Vol. 36(1), 2008, pp. 109-125; 程福财:《超越生产主义:1992年以来我国青少年福利政策发展的逻辑分析》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2014年第2期,第31页。

⑲ [韩]金仑兑、[韩]尹丽花:《韩国发展型福利国家的衰退:面向新型福利国家》,《社会保障研究(北京)》2015年第1期,第

66~77页; [韩]金渊明:《韩国社会福利国家的未来:自由主义+南欧福利体制?》,《社会保障评论》2017年第2期,第113~124页; Roger Goodman and Ito Pen, The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building, in G. Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*, pp. 192-224; Gordon White and Roger Goodman, Welfare Orientalism and the Search for East Asian Welfare Model, In Roger Goodman, Gordon White and Huck-ju Kwon, eds., *The East Asian Welfare Model*, pp. 1-22.

⑳ Kim Yeon-myung, Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea, *Policy and Politics*, Vol. 36(1), 2008, pp. 109-125.

㉑ Kim Yeon-myung, Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea, *Policy and Politics*, Vol. 36(1), 2008, pp. 109-125.

㉒ 李易骏、古允文:《另一个福利世界?东亚发展型福利体制初探》,《台湾社会学刊》2003年第31期,第189~241页。

㉓ 林卡:《东亚生产主义社会政策模式的产生和衰落》,《江苏社会科学》2008年第4期,第77~83页; 程福财:《超越生产主义:1992年以来我国青少年福利政策发展的逻辑分析》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2014年第2期,第31~39页。

㉔ 熊跃根:《国家力量、社会结构与文化传统——中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析》,《江苏社会科学》2007年第4期,第48~56页; 关博:《中国大陆地区社会福利制度与东亚福利模式的异质性:多维度视角比较》,《宁波大学学报(人文科学版)》2015年第2期,第70~76页; 吴楷楠:《东亚福利体制下的中国位置——基于东北亚、东南亚福利体系的分野》,《社会福利(理论版)》2018年第4期,第28~33页。

㉕ 刘继同:《发展型社会福利与发展型社会工作教育》,《国外社会科学》1994年第11期,第13~16页; 王思斌:《走向发展型社会政策与社会组织建设》,《社会学研究》2007年第2期,第187~189页; 徐道稳:《以发展型社会政策构建发展型福利社会》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2008年第1期,第90~94页; 胡文木:《发展型社会政策:我国社会福利的路

径选择》，《求实》2017年第7期，第54~67页。

⑤刘继同：《儿童健康照顾与国家福利责任 重构中国现代儿童福利政策框架》，《中国青年研究》2006年第12期，第51~56页；陈利锋、范红忠：《失业波动、社会福利损失与中国最优货币政策》，《华中科技大学学报》(社会科学版)2013年第4期，第93~100页；彭华民、冯元：《中国特殊教育福利：从补缺到组合普惠的制度创新》，《社会科学辑刊》2016年第6期，第180~186页；魏迎霞：《企业福利人性化设计探讨》，《学术交流》2014年第4期，第132~135页；李迎生、徐向文：《发展型福利视野下中国反贫困社会政策的改革创新——基于一个本土化分析框架》，《社会科学》2018年第2期，第73~84页。

⑥林卡、赵怀娟：《论生产型社会政策与发展型社会政策的差异和蕴意》，《社会保障研究(北京)》2009年第1期，第15~26页。

⑦林卡、赵怀娟：《论生产型社会政策与发展型社会政策的差异和蕴意》，《社会保障研究(北京)》2009年第1期，第15~26页。

⑧[韩]金仑兑、尹丽花：《韩国发展型福利国家的衰退：面向新型福利国家》，《社会保障研究(北京)》2015年第1期，第

66~77页。

⑨Sven Olsson Hort and Stein Kuhnle, The Coming of East and South-East Asian Welfare States, *Journal of European Social Policy*, Vol. 10(2), 2000, p. 162.

⑩Shin Dong-myeon, Financial Crisis and Social Security: The Paradox of the Republic of Korea, *International Social Security Review*, Vol. 53(3), 2000, pp. 83-107.

⑪Kim Yeon-myung, Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea, *Policy and Politics*, Vol. 36(1), 2008, pp. 109-125.

⑫Lee Hye-kyung, Welfare Reform in Post-crisis Korea: Dilemmas and Choices, *Social Policy and Society*, Vol. 3(3), 2004, pp. 291-299.

⑬Lee Hye-kyung, Civil Society and Welfare Reforms in Post-crisis South Korea, paper prepared for Canada-Korea Social Policy Symposium II, 2005, pp. 27-28.

⑭林闽钢：《东亚福利体制与社会政策发展》，《浙江学刊》2008年第2期，第186~190页。

## East Asian “Productivist Welfare System”: Academic Debates and Content Changes

Wang Xiaolan

**Abstract:** The concept of “productivist welfare system” refers to the welfare model of emerging industrial countries in East Asia whose main goal is to pursue economic development. This concept has been replaced by “developmental welfare system” or “developmental social policy” by many scholars. In fact, although the two concepts have overlaps and similarities in policy content and development orientation, they belong to two types of welfare systems due to their different social background, policy perspectives, policy issues and specific policy claims. Today, when the productivist welfare system is being challenged and declining, it has become a controversial issue whether the East Asian welfare model should turn to the developmental welfare system which better deals with the relationship between economic development and social policies or the universal welfare system which is mainly characterized by social redistribution.

**Key words:** productivist welfare system; developmental welfare system; East Asian welfare; welfarism