

【比较与借鉴】

当代资本主义国家的新福利风险： 表现、原因与应对

冉 昊

【摘要】当今资本主义的福利风险正在发生变异,从原有的“新社会风险”转变为“新福利风险”:包括难民潮催生的新社会保障风险、不平等加剧和民粹主义情绪引发的新社会政策风险、互联网时代产业结构变化导致的新劳动力风险和工作家庭不平衡促发的新家庭政策风险。资本主义国家福利风险变异的根源,是基于剩余价值攫取与私有制存续的资本主义生产方式无法克服生产系统市场化和分配系统非商品化之间的矛盾,导致资本主义政府所能够实现的福利供给愈加无法容纳日益窘迫的中下阶层对福利的需求。对此,资本主义国家通过加大政府二次分配干预力度、实施一系列更为积极的福利政策加以应对,但资本主义的生产方式决定了它始终无法根绝福利风险的螺旋式变异与升级,以及由此带来的周期性福利危机。

【关键词】福利风险;生产系统;分配系统;福利危机

【作者简介】冉昊,中共中央党校科社部副教授,北京大学国家治理研究院兼职副研究员(北京 100089)。

【原文出处】《教学与研究》(京),2021.2.56~67

【基金项目】本文系国家社科基金青年项目“西方资本主义国家福利危机与民主调适机制研究”(项目号:17CZZ004)、教育部重点基地重大项目“国家治理现代化发展战略研究”(项目号:17JJD81003)的阶段性成果。

二战后,资本主义国家为了给工人阶级提供民生“兜底”和基本生活“安全网”,开始建设福利国家。因此,福利国家自诞生之日起,就具有抵御社会风险的基本职能。经过半个多世纪的发展,资本主义国家无论是内部阶级关系还是外部所处环境,以及它要面对的各种政治经济社会风险,都在发生变化,而其“抗风险”的基本职能却没有变,但这种“风险”却在不断发生变异。资本主义国家的福利风险经历了怎样的变异?当前的“新福利风险”在福利国家发展现阶段出现的根源是什么?资本主义国家如何通过改善福利政策加以应对,以实现其自我调整?本文将围绕上述问题进行分析。

一、从“新社会风险”到“新福利风险”:当前资本主义福利国家面临的新挑战

福利国家发展早期,福利国家要为因战争失去生活能力和就业能力的人提供基本生存保障,保护

社会弱者基本权利,这些属于传统社会保障所包含的基本内容,被称为“老社会风险”(Old Social Risks)。进入21世纪,福利国家经历了“后工业社会”,甚至不少逐步进入了后“后工业社会”,除去老社会风险之外,诸如传统的工作和家庭的平衡被打破、产业结构发生变化带来的社会不安定因素、不同类型技术工人的就业风险、单亲家庭的骤增、女性家庭责任的缺位等等,俨然成为福利国家在新世纪之际亟待解决的新问题,这些问题被瑞士洛桑大学教授朱利亚诺·波诺里(Giuliano Bonoli)归纳为“新社会风险”(New Social Risks)。^①

然而,从“新社会风险”的提出至今,过去了十余年,资本主义世界又发生了很多“大事件”——金融风暴席卷全球、经济普遍不振、英美“黑天鹅”事件为代表的局部逆全球化运动、民粹主义思潮的死灰复燃、“黄背心”运动席卷欧陆、新冠肺炎疫情不断……

如今的资本主义国家面对的是与新老社会风险时期截然不同的格局。可以说,伴随着资本主义福利国家的不断演进,它所面临的社会风险也在不断更新,而相关的学术研究却并未跟进。^②

笔者认为,当今资本主义国家,从社会风险视角而言,面临着由新社会保障风险、新社会政策风险、新劳动力风险和新家庭风险所组成的“新福利风险”,^③它从各个层面对资本主义福利国家的发展构成了全新的挑战,资本主义国家也必须与时俱进,通过福利政策的不断调整来应对这些“新福利风险”,以确保其社会发展的基本稳定。

1. 难民潮催生新社会保障风险

2015年开始,受战乱影响,西亚、北非地区涌现大量难民,他们为了躲避战争和饥荒,不顾艰险迁徙到欧洲,形成二战以来欧洲最大的难民潮。这股难民潮的影响是多方面的,如政治动荡与社会不安定,然而其中一个重要却容易被忽视的后果,是对资本主义国家长期以来的福利政策构成冲击,从而造成了这些传统福利国家出现新的社会保障风险。

表面上看,这股移民潮似乎可以给欧洲福利国家带来新鲜而年轻的劳动力,从而改善资本主义国家近年来出现的低端劳动力就业市场供给不足的问题。相关统计显示,2015年从中东地区进入欧洲的难民达150万人,2016年或达300万人。^④如此数量的群体,对劳动力市场供给侧的潜在改善似乎是显而易见的。21世纪之后传统福利国家出现的诸多“新社会风险”中,就包含了技能和被社会淘汰技能的工人的生计带来新问题。原因在于传统的制造业所需要的技术,逐渐被服务业所需要的新技术所取代。而那些拥有较低技术含量和过时技术的工人,则成为失业的主力军。当下涌入欧洲的难民,其年轻劳动力部分恰恰有可能弥补这种劳动力结构性缺失。

然而深层次问题在于:其一,难民准入审核漏洞使其进入劳动力市场后成为不安定因素。例如不少难民选择迂回从边检控制较松的东欧国家如匈牙利(同属申根签证国家)进入欧洲,再辗转转到德国、法国等资本主义发达国家,这其中裹挟了相当数量的“问题”难民,如犯罪前科人员、政治异见分子等,给这些国家带来社会潜在不安定因素。

其二,对难民构成的社会保障机制难以在短期内完善。以普惠制社会保障为例,德国经济最发达的巴伐利亚州,每月为每个成人难民提供140欧元的低保补助,以此推算巴伐利亚州在未来两年在难民方面的财政支出将超过10亿欧元。^⑤这种纯粹消耗性社会保障机制显然不是长久之计。

其三,难民潮有可能造成部分福利国家新的政府财政负担,从而加剧福利风险的概率。德国作为欧盟难民接收大国,2015年接纳难民的花费就已超过100亿欧元,在2016年还将花费100亿欧元应对难民问题。^⑥长此以往,福利国家原本已经因福利开支高企不堪重负,难民潮后只会雪上加霜。

2. 不平等加剧和民粹思潮复燃引发新社会政策风险

自福利国家起步以来,无论是面对“老社会风险”还是“新社会风险”,政府的核心策略都是希望通过福利水平的提升维系社会公平,使贫富差距不至过大。然而,福利国家的这一核心议题并未随着政府技术手段和处理公共事务能力的提升而获得解决,反而逐步放大,演化为当前资本主义国家“新福利风险”的又一种表现形式——新社会政策风险。

20世纪80年代以来,资本主义国家的贫富差距不断拉大,特别是以英国、美国等为代表的自由市场经济模式的国家;即便是那些过去长期由社会民主党执政、社会兜底措施最完善、被公认为“世界上最

表1 资本主义福利风险的变异

社会风险发展阶段	福利国家发展阶段	影响因素	风险内容
老社会风险	20世纪50-90年代	二战致伤致残、工人运动等	基本生存、基本社会权利
新社会风险	21世纪初	全球化、产业结构变化、劳动力市场变化、家庭及生育观念变化等	家庭工作平衡、就业风险、单亲家庭的骤增、女性家庭责任的缺位
新福利风险	当前	逆全球化、贫富分化和民粹主义、互联网与电子商务等	新社会保障风险、新社会政策风险、新劳动力风险、新家庭政策风险

资料来源:笔者自制。

平等”的社会民主主义模式国家如瑞典,其贫富差距也呈扩大之势。相关统计显示,2012年瑞典可支配收入基尼系数为0.24,仍然远远低于发达国家一般认为的均值(约为0.31左右),但比上一代人所处时代其系数值已经增加了25%。^⑦

贫富悬殊加剧的一个后果,是民粹主义的复燃。如2012年伦敦骚乱事件、2018年巴黎“黄背心”运动,以及2020年5月美国明尼苏达警察暴力执法引发席卷140余座城市的街头抗议活动。这些事件表面看起来是因为经济萧条、福利政策变化或是种族议题引发的,但究其深层次原因,其中重要的一条是资本主义国家普遍的不平等加剧,引发这些国家的族群分裂扩大和种族抗争四起,这对资本主义国家的社会政策制定带来更大挑战:面对新时期基于民粹主义思潮的社会抗争运动,资本主义用以应对二战战争创伤、建立福利“兜底”机制的老社会政策收效甚微;用以应对全球化和产业结构变化下不平等加剧的新社会政策也不起作用——于是,结合了民粹主义的新社会政策风险频发。问题的关键在于如何处理社会政策“变与不变”这对矛盾:既有福利国家社会政策维持不变会导致政策输出僵化,贫富差距进一步拉大,从而新社会风险的范围进一步放大;既有福利国家社会政策变动过于频繁,虽然有助于维系不同族群或阶层之间的基本公平,却可能导致民选政府无限许诺抬高福利,加速“福利超载”,从而引发新的福利风险。

3. 互联网时代产业结构变化导致新劳动力风险 资本主义国家劳动力结构的进一步转型带来了

新的劳动力风险——它由剩余劳动力风险和短缺劳动力风险共同组成——它们共同构成了“新福利风险”的又一种重要表现形式。

在之前的“新社会风险”时期,资本主义国家劳动力结构已经开始发生重大变化,即专业技能(specific skill)工人数量由于第二产业在产业结构中的比重下降而减少(图1)。

进入“新福利风险”时期,这种趋势进一步加剧,导致通用型技能(general skill)工人需求大幅增加。比如在一些发达资本主义国家,过去由于第二产业比重较高,它需要具有特定技术能力的工人(比如工业品制造所需要的钳工),并且具有较高的忠诚度,能够长期为某一家企业工作。在此情形下,资本家作为雇佣方更有意愿为这类工人提供更优厚的社会保障。^⑧而随着产业重心从第二产业向第三产业持续转变,原来的工业化企业要么倒闭要么转型,这些只具有某种特定技能的工人,即使其忠诚度很高,也不得不面临下岗的危险。这使得相关制造业企业,即使能够存活下来,也不再愿意为这类工人提供更好的社会保障(因为工厂随时有倒闭破产之虞)。这些忠诚度高的失业工人逐年叠加,形成一个特殊利益群体——恰恰因其原本具有很高的忠诚度,更容易导致其不满情绪的积累,成为社会的不安定因素,从而形成新的低端通用型技术工人剩余的劳动力风险。

然而,与“新社会风险”时期不同的是,在“新福利风险”时期,通用型技能工人需求增加的原因不仅仅是因为一般性第三产业在产业结构中的比重增加,而更是因为数字化时代下互联网产业突飞猛进。在

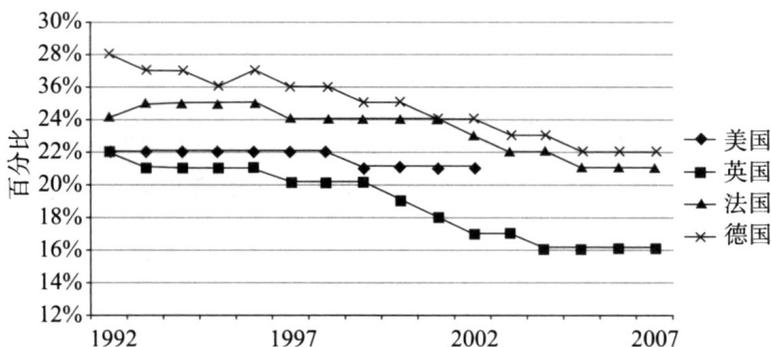


图1 1992—2007年英法美德所需专业技术劳动力占比变化比较

资料来源: M. Seeleib-Kaiser, A. M. Saunders and M. Naczyk, “Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of Welfare?”, in Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser, eds., *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, 2011, pp.151-175.

大数据时代,原本的普通通用型技术工人所具备的“跳槽”的灵活性,或许无法适用于互联网技术要求。它需要的劳动力理应具备基本数字与数据处理能力——这未必是原先的那批通用型技术工人所能够具备的。换言之,在大数据时代,劳动力市场上的特定高技术劳动力需求越来越旺,这固然提高了劳动生产率和企业生产力,但大量具有一般专业技能的失业工人成为社会不稳定的导火索,同时也造成了低端薪酬劳动力需求萎缩,进一步增加了失业。^⑨这便形成了新的高端通用型技术工人短缺的劳动力风险。

剩余劳动力风险和短缺劳动力风险交杂一起,会对资本主义国家福利保障结构产生影响。有研究对德国和英国的劳动力市场结构做过比较。结果发现,虽然两个国家都出现了失业保险紧缩和家庭政策扩张的双重化现象,但德国拥有更多的高级通用型技术(high general-skilled)工人,而英国拥有更多的低级通用型技术(low general-skilled)工人,所以德国的社会保障总体上优于英国,且德国失业工人的就业意愿高于英国,其社会稳定性自然也就强于英国。这是因为高级的通用型技术工人能够激励雇主提高其社会保障的待遇;^⑩而对于低级的技术工人,肯为他们提供社会保障的动力自然要小一些。

4. 工作家庭平衡再次打破促成新家庭政策风险

在福利国家初期,社会家庭基本形态为男性主导,“男主外女主内”成为福利国家家庭成员的基本分工。然而,随着女性地位的提高,性别关系更为平等,更多女性脱离家庭,进入劳动力市场,这不仅改变了传统的劳动力市场格局,也改变了原有的家庭格局,原有的工作家庭平衡被打破——“男外女内”

甚至可能被“女外男内”所颠覆。这是福利国家进入21世纪之后面临的“新社会风险”。而最新的状况则是“新社会风险”条件下的工作家庭平衡状态被再次打破——在互联网时代,原先那些进入了劳动力市场,改变着劳动力市场性别结构的“女强人”们,可能再度重返家庭,从而形成工作家庭屡次打破之后的新家庭政策风险。

资本主义国家工作家庭结构的新变化导致的新家庭政策风险包括:其一,女性劳动力重返家庭之后劳动力市场供给的新短缺。这种影响尤其体现在女性若仍在劳动力市场上对GDP增长的贡献比重(参见图2)。可以从这种假设情况反推女性回归家庭对劳动力市场产生的影响。

在大数据和互联网时代,女性在传统男权社会中的压抑心理可能会造成逆向反弹,使其更加追求独立,而互联网和电子商务的快速发展为其提供了可能性。原本必须谋职以获取薪资和生存的女性,可以通过做亚马逊店主,或是手机视频软件网红来获得不菲报酬,而不必被禁锢在实体的工作岗位上。而批量次的女性离开工作岗位,可能会造成原本男女搭配的劳动力市场平衡被打破,一定数量只适合女性就业的岗位(比如护士、护工等)可能会出现劳动力供应不足。

其二,女性家庭责任复位之后的新“道德压力”。传统上对老弱病残家庭成员的照顾由女性来承担。然而,女性大量进入劳动力市场后,这一由女性承担的传统职责开始发生变化。现在女性重新返回家庭,不禁会发出这样的疑问:难道照顾老弱病残的工作一定要由女性来负担吗?但外部无形的“道德

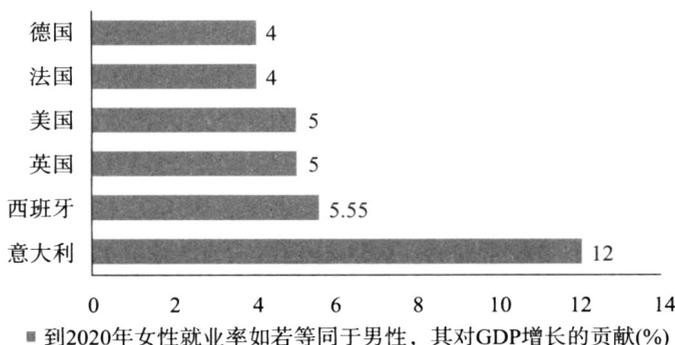


图2 2020年欧洲部分国家女性就业率如若等同于男性,其对GDP增长百分比的贡献

资料来源:“Economic Contribution of Women”, Economist, Oct 19th, 2012, Online Edition.

压力”也会让那些想要重返家庭的女性徘徊观望。

其三,新的家庭伦理问题产生的后代教育风险。这种新的家庭伦理问题直指未婚生育单亲家庭。传统单亲家庭主要是婚后离异的单亲家庭。而近年来出现的新状况是,未婚生育的单亲母亲也显著增加。这种迥异于传统家庭结构的新家庭带来了新的家庭政策风险。例如,近年美国平均非婚生育率达到41%。导致非婚的母子家庭和正常家庭比高达1比14。这些不同于一般家庭的非婚单亲家庭,往往让母亲和孩子陷入自卑,并导致两个问题:一方面是非婚单亲家庭子女教育的不足与缺失,形成潜在的代际风险;另一方面是非婚单亲家庭的贫穷。统计表明,单亲母亲家庭中的三分之一属于贫困家庭。有学者甚至认为,导致穷富的分叉点正在于家庭的完整性——非婚生子对贫穷的产生有显著影响。^①

二、当前资本主义国家福利风险变异的根源

资本主义国家福利风险变异,反映了资本主义国家应对福利危机的疲软无力。究其根源,是基于剩余价值攫取与私有制存续的资本主义生产方式无法克服生产系统市场化和分配系统非商品化之间的矛盾,导致资本主义政府所能够实现的福利供给愈加无法容纳日益窘迫的中下阶层对福利的需求。

1. 资本主义生产系统的市场化不断拉升中下阶层的福利需求

生产系统的市场化促发了贫富分化,是资本家通过延长劳动时间获取更多绝对剩余价值,以及通过提高劳动生产力使劳动力价值及其工资不断下降,从而获取更多相对剩余价值,导致资本的积累和贫困的积累之后的必然结果,^②并由此进一步加剧阶级的分化,形成局部“逆全球化”态势,引发新社会政策风险、新社会保障风险和新劳动力风险。

首先,生产系统市场化促发的贫富分化使阶级进一步分化与裂变。弗朗西斯·福山早已指出,当前资本主义国家的阶级结构在发生变化。^③这种变化主要体现为中产阶级和工人阶级各自的变化:(1)中产阶级朝着两个方向裂变。一个方向是极少部分中产阶级通过勤奋和机遇迈入精英阶层的门槛;另一个方向是相当一部分中产阶级在蜕变为贫穷的阶层。(2)已经迈入中产阶级序列的工人阶级渐渐也不

再是铁板一块,而是不断分化出不同的群体。其中有极少数人通过各种机缘加运气摇身一变而成为资产阶级的一员;另一部分人的生活水平随着全球化和经济发展的浪潮有所提高而不再是工人阶级;还有一部分人因为自身的懒惰或者运气不佳(比如因病致贫)而进一步贫困;更有甚者成为体制外的不稳定因素——流民,造成新的社会不稳定因素。

技术进步在一定程度上加剧了阶级裂变。对于包括英国在内陆续进入后工业化社会的资本主义国家来说,技术进步会削弱中产阶级,因为每一项技术进步都会减少低技术含量的工作岗位数量,而低技术工人构成了中产阶级的主力军。正如弗朗西斯·福山所言,“以技术代替劳工的情形不断发生……自动化消灭大量低技术的装配线工作,夺走更多以前是中产阶级的工作”。^④由此,随着更多的中产阶级加入贫穷和失业的队伍,落入中下阶层的人数则成倍增加。

其次,逆全球化态势致使社会风险多元化变异,增加了中下阶层的福利刚性需求。阶级裂变使得贫富分化进一步固化,导致中下阶层民怨丛生,形成全球化的“脱嵌”效应,使新社会政策风险、新社会保障风险和新劳动力风险进一步升级。“脱嵌”一词源于匈牙利政治经济学家卡尔·波兰尼对社会经济转型的解释,即当社会对市场的张力过强时,市场会本能地脱嵌于社会以继续其市场化的使命。^⑤当今世界,全球化似为不可逆转之趋势。而实际情况是,逆全球化甚或“脱嵌”于全球化的变异现象时常出现,只是可能被刻意掩盖。历史上英国在其经济发展最高速的时间段即18世纪20年代到19世纪50年代之间,是奉行保护主义最严厉的国家之一。^⑥

当前,全球化的“脱嵌”效应在英国表现显著。政治上,苏格兰和北爱尔兰的分离势力蠢蠢欲动,伺机发起新的分离攻势;经济上,英镑长期游离于欧元体系之外,成为欧元一体化进程中最大的一块绊脚石;对外交往上,英国始终对欧盟通用的申根签证采取拒斥态度。脱欧公投正是在逆全球化或“脱嵌”于全球化的这一背景下出现的,于是非自由主义的意识形态又开始活跃起来,而民粹主义则成为其中的主要代表。因此,与其说逆全球化或“脱嵌”于全球化是英国脱欧事件的具体表现,毋宁说它是民粹主

义等极化思潮重新点燃的催化剂,从而进一步加剧贫富分化带来的新社会政策风险。

同时,资本主义国家局部逆全球化延缓了在任政府处置新社会保障风险的时间。资本主义国家局部逆全球化目标之一正是反对难民大量进入欧洲、甚至以此为名义反对发达国家现行移民政策。原本已经发生的难民潮制造了资本主义国家内部的不安定因素、增加了福利国家的财政负担,导致新社会保障风险的产生;而此起彼伏的反难民潮甚至反移民潮,有可能使这些国家的政府在扶助难民问题上左右摇摆、进退维谷,从而进一步拖延了处理新社会保障风险及相关由难民潮导致的社会矛盾的时间,使其“险上加险”。

此外,资本主义国家局部逆全球化不利于新劳动力风险的缓解。资本主义国家局部逆全球化有可能固化现有的产业结构,使得第三产业比重大于第二产业比重的格局成为不可逆,这样一来,新产业格局下形成的低端通用型技术工人剩余的劳动力风险与高端通用型技术工人短缺的劳动力风险就会长期并存,这并不利于资本主义国家通过福利政策调整解决新劳动力风险的问题。

如果资本主义建设福利国家之前,工人阶级和无产阶级对自身贫穷的积累无计可施的话,那么自资本主义建立福利国家以来,当资本主义生产方式所无法克服的贫富分化再次加剧时,中下阶层对福利的要求就不是原来的“从无到有”,而是现在的刚性需求,并且可以通过工会、选举,甚至街头骚乱等多种途径来实现。因此,生产系统的市场化促发贫富分化,中下阶层的福利需求会只增不减。

2. 资本主义分配系统非商品化的福利供给日益无法容纳增长的福利需求

如果生产系统能够进行公平的初次分配,即按劳动力的使用价值而非价值进行分配,^①那么分配系统就没有存在的必要了。生产资料私有制的存在使资本家可以通过不断追加对生产资料的投入扩大再生产,追逐更大的剩余价值,由此生产系统不可能实现初次分配的公平,于是分配系统应运而生,通过非商品化的福利供给以替代生产系统初次分配不能实现的那部分分配功能。

而问题在于,资本主义生产方式下分配系统所能提供的福利容纳不了由贫富分化、阶级裂变等带来的中下阶层日益增长的福利需求。从根本上说,随着资本的积累,一方面资本家用赚取的剩余价值不断追加投入作为不变资本的生产资料,社会劳动生产力不断提高,减少了劳动力的需求,因为“机器的改进就意味着越来越多的机器劳动者本身受到排挤”;^②另一方面更多中产阶级沦为雇佣工人,增加了作为可变资本的劳动力供给。劳动力供需之间的这一不平衡导致工人失业,出现了相对过剩工人人口,这就是马克思所说的“可变资本相对量递减的规律”。^③最后,“工人阶级中贫苦阶层和产业后备军越大,官方认为需要救济的贫民也就越多”,^④这就必然导致分配系统二次分配的福利需求不断增加,最终超过了资本主义生产方式所能容纳的福利供给量而致使新的福利风险乃至福利危机的发生。

在资本积累导致劳动力过剩引发福利风险这一规律的作用下,资本主义国家人口老龄化进一步放大了福利风险变异的社会因素。资本主义国家福利问题研究重要代表哥斯塔·埃斯平-安德森早就指出,人口老龄化是福利国家不能承受之重的外生原因,也是福利国家改革过程中面临的新挑战。^⑤但他并未发现这一因素背后更为一般性的原因,即资本积累与产业工人劳动力的过剩使福利风险的变异不可避免。人口老龄化问题只是在“最后一根稻草”上又加了一道力而已,特别是体现在两个方面。

其一,老龄化人口比重持续提高产生的福利供需不平衡所引发的风险。近十年以来,主要资本主义发达国家老龄人口相对于劳动力人口的比重不同程度增加。一方面,人口老龄化持续一定时间后,越来越多的老龄人口,使福利需求越来越大。另一方面,政府的财政收入是有限的——尤其在资本主义国家金融危机之后,普遍面临经济疲软,此时政府财政不增反降,使政府用于民生和福利保障的开支更是捉襟见肘,因而福利供给能力减弱,引起福利供需不平衡。

其二,人口老龄化加剧了福利风险的不均衡分配。它是指在人一生中的不同阶段所面临的不均衡分配的风险。^⑥如在婴儿时期有被父母遗弃的风险(这个概率并非我们想象的那么低),之后面临教育风

险,成人之后面临失业风险、养老风险等等,由是福利国家应运而生,通过各种福利和民生政策对冲其风险。对个体而言,福利风险伴随人的一生;对政府而言,如果人的预期寿命较短,那么个体的福利风险累加起来,仍在可控范围内,而社会保障水平的提高延长了人的预期寿命,加上人口老龄化,无形之中放大了福利风险的不均衡分配。

对此,资本主义统治阶级和精英阶层希图依据本国国情,通过完善分配系统的福利制度来缓解福利需求和福利供给之间的矛盾。然而,正是由此形成的差异化的福利制度,反而成为催生“新福利风险”的制度因素。

实践表明,资本主义国家差异化的福利制度只是导致变异之后的“新福利风险”的表现程度有所差别,但无法从根本上化解福利风险。(1)就潜在风险性而言,北欧社会民主主义国家通过政府的直接福利供给以及拥有强大的工会,从而应对得更好、潜在风险较小;欧洲大陆的法国主义国家在福利供给上出现了“内部人”和“外部人”的差异,因而实际上造成了新的福利供给的双重性,社会风险程度相对较大;而以盎格鲁-撒克逊为旨的自由主义福利国家,则更多地通过社会供给而非政府来应对新挑战,从而使这类福利国家的社会风险不同于北欧和欧洲大陆。(2)就新家庭政策风险性而言,欧洲大陆国家福利制度下的性别歧视就比盎格鲁-撒克逊的自由福利制度更大。正如前文所分析的,由于欧洲大陆国家制造业相对发达,劳动强度更大的男性专业技术人员需求大,这就在事实上造成了对女性的潜在性别歧视,更容易导致女性放弃工作重返家庭,因而由工作家庭平衡破坏导致的新家庭政策风险发生率相对较高。而盎格鲁-撒克逊国家对适用于第三产业的通用型技术工人需求更大,出现性别歧视的概率相对较小,女性重返家庭的意愿可能没有那么强烈,原有工作家庭平衡被重构的可能性较小,由此新家庭政策风险发生率相对较小。

三、资本主义国家福利政策的调整:应对“新福利风险”

那么,资本主义国家是通过何种福利政策调整,来应对福利风险的变异?

第一,对于由难民潮引发的新社会保障风险,当前资本主义国家主要从三个方面加以应对。(1)提高难民准入门槛。包括制定合理的难民接受配额、加快难民申请的审核效率以及加强边境管控以杜绝非法入境难民等。以接收难民数量最多的德国为例。从2018年1月起,德国政府规定每年接受难民不能超过22万人。德国内政部也于2018年7月10日出台新的“移民规划”,对于没有有效证件的难民,德国将依据欧盟都柏林避难体系的规定以及与其他国家的双边协议限制其行动自由,加快审理避难程序。同时,德国在德奥边境引入“过境程序”,计划将根据德国与希腊、西班牙等国已经或未来达成的双边协议,在48小时内遣返已在其他欧盟国家登记的难民。^③(2)完善已进入国界的难民社会保障制度和就业保障机制。一方面,通过制定更加详细的社会保障细则,对难民实行普惠制加选择性社会保障,可以降低普惠制社会保障的最低标准,但同时提高为社会做出贡献的难民的选择性社会保障额度,这样既可以降低总的社会保障支出成本,也能对优秀有为的难民有更好的激励。另一方面,通过职业培训和专业技术培训提升难民自身的人力资本,使其能够更快地进入劳动力市场,为社会创造价值,而非甘于做“低保户”消耗社会资源。(3)政府制定合理有效的刺激经济政策,扩大税源,确保福利支出在政府预算支出的比重不减少。只有使经济保持持续向上发展,才能不断增加政府的财政收入,并确保相应比例投入到社会公共开支与难民福利专项支出中,这才是化解由难民潮引起的资本主义国家新社会保障风险的根本之道。

第二,对于由民粹主义情绪引发的新民粹风险,资本主义国家的福利政策调整更为迅疾。例如,被西方主流媒体直接定义为民粹主义运动的法国“黄背心”运动,^④爆发不到一个月即2018年12月13日,马克龙政府即出台了解决方案:一方面,提高基本社会保障标准。法国从2019年起,每月最低工资标准上调100欧元且上调部分不征税。另一方面,改革养老金制度。法国总统马克龙明确承诺,不再提高月收入低于2000欧元的退休公民的社会一般性税收(contribution sociale généralisée)的税率。^⑤可以发现,上述两种方案都是围绕福利政策调整展开的,这或

许正是资本主义国家化解新民粹风险的重要方法。

第三,对于由政府无力出台有效社会政策应对贫富差距扩大引起的新社会政策风险,一些长期由左翼社会党执政的福利国家则尝试通过加强政府干预、加大二次分配力度以调节贫富分化的办法加以应对。例如在瑞典,作为欧洲最老牌的社会党代表——瑞典社会民主党曾长期执政,却于2006年大选下野。此后由中右翼的温和党联盟执政,进行了大刀阔斧的福利改革,后被称为“瑞典模式”。其要义是,一方面,采取相对的紧缩的调适,如减税——“政府于2005年废除遗产税,2007年废除财产税,2008年废除居住用地产税,削减劳工(尤其是低技能劳工)的税负”,^⑤以及减少转移支付——“从失业援助到残疾福利的所有社会救济项目都不再如之前那般慷慨,福利期限缩短,申请条件也变得更加严格”,^⑥以及增加了公私混合的成分——加强医疗保障的私人管理。但另一方面,加强教育和职业培训,并加强社会救助的力度——“在从早期教育到求职和职业训练的各个方面瑞典政府的支出都远远高于盎格鲁-撒克逊国家……根据OECD数据,瑞典最贫穷的1/5家庭中70%的孩子都享有政府提供的儿童保育和教育机制,这一数字在美国是不到30%”。^⑦

瑞典社会民主党在丢失政权八年之后,于2014年重新上台,这一次他们吸取了教训,吸收了此前中右翼执政党福利改革的好办法,继续实行“亲市场的

社会民主制”(pro-market social democracy),其实质就是针对瑞典社会不平等不断扩大的问题,对以往偏左的福利政策纠偏,在部分福利和社会保障领域进行市场化改革,同时对企业和精英阶层加大征税力度,尝试建立一套市场机制,可以使工人更具竞争性。^⑧故而有一种观点认为,瑞典的福利体制事实上是建立在社会投资的原则(principles of social investment)^⑨上的,而不是大家所认为的资本主义体系内的社会主义模式^⑩——或者我们所称之为民主社会主义的模式。

第四,资本主义国家对新劳动力风险的应对。资本主义国家新劳动力风险由低端通用型技术工人的剩余劳动力风险与高端通用型技术工人的短缺劳动力风险共同组成。对此,资本主义国家尝试几种途径加以缓解。(1)以就业带动低端通用型劳动力市场的完善。传统的思路是加大对中高端就业市场的投入,其预设的逻辑是教育的提升会促进人口质量提升,从而使更多的人口就业需求转向中高端劳动力市场。而实际情况是福利国家未来仍然有相当数量的劳动力群体只能从事低技术要求的服务业工作(除非这些低端服务业工作能够完全而彻底地被人工智能所取代,但至少目前看不到这种可能性),因此应当尽可能消化现有低端通用型技术工人,从而缓解由此产生的剩余劳动力风险。(2)改善产业结构。要扭转制造业和服务业劳动力比例的不断趋异(图3),保证一

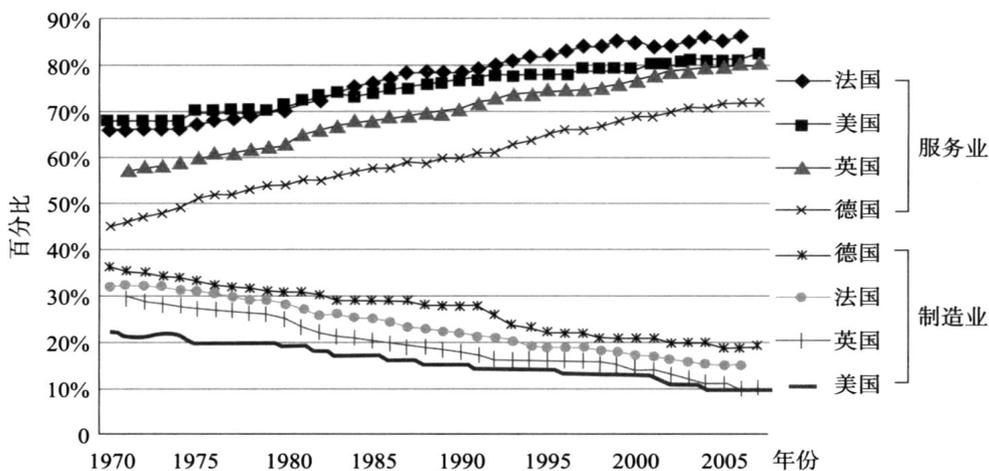


图3 英法美德制造业和服务业劳动力百分比的不断趋异

资料来源:笔者在Seeleib-Kaiser M, Saunders AM and Naczyk M, “Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of Welfare?”, in Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser (eds), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, 2011, pp.151-175基础上制成。

定比例的制造业比重。福利国家未来发展,服务业的比重不宜继续增高,而适当比例的制造业是必须的。金融危机冲击下德国的经济之所以未受重创,和它的制造业比重合理有重要关联。(3)通过延缓人口老龄化以避免进一步放大总体的“新福利风险”。资本主义国家往往通过鼓励提高生育率改善人口老龄化。比如德国近年来尝试提高其生育率。具体政策是,停职在家照顾孩子的父母全年每月可得到相当于税后月收入2/3的补贴,每月最高可达1800欧元。如果父母中的一方继续停职2个月,则可享受14个月的补贴,即最高为2.52万欧元的生育福利津贴。^②避免人口老龄化进一步加剧,有助于缓解由老龄人口衍生效应导致的代际风险和毕生风险,确保福利的供需平衡。

第五,针对工作家庭平衡打破之后的新家庭政策风险,资本主义国家尝试通过实施更为积极的家庭政策进行应对。(1)通过扩大保障家庭基本收入来促进家庭和谐。政府将社会保障的开支中的更大比例用于家庭基本收入保障,以确保那些职场女性返回家庭后的基本收入,特别是在互联网和电子商务手段无法获取足够基本收入的时候——做亚马逊店主或手机视频网红也有可能亏本。同时这样也能减轻返回家庭的女性的“道德压力”——当她们无法承担照顾家庭鳏寡孤独的时候,政府给予的家庭基本收入保障就可以发挥作用。(2)加强对非婚单亲家庭母亲的技能培训,以确保其对子女足够的社会投资。在雇佣支持型政策(employment-friendly policy)上,通过支持“局外人”以及青年人的就业来确保其基本的生活福利,而不必通过家庭获得支持。

概言之,从“老社会风险”到“新社会风险”再到“新福利风险”,反映了由福利和社会政策引发的社会风险和矛盾在不断发生着的福利危机中螺旋式变异和升级,这说明福利危机不是资本主义世界某一次具体的危机事件,而是具有周期性——正如资本主义的经济危机具有周期性一样,只要社会化大生产和资本主义生产资料私有制之间的矛盾不消除,资本家的剩余价值及其带来的生产过剩不消除,那么资本积累的供给过剩与贫困积累的需求萎缩之间的不平衡,就只能通过爆发一场严重的生产过剩的

经济危机,即牺牲已经生产出来的生产力来实现,从而形成危机—萧条—繁荣—再危机的往复循环。资本主义周期性的经济危机有所处的时代背景,即资本主义生产方式自18世纪中叶以来不断变革,数次工业革命极大提升了生产力,资本主义的自我调整使私有制的生产关系不断容纳发展的生产力,每当这种容纳度到临界点、危机爆发时,资本主义生产方式进一步调整其生产关系,延缓了资本主义的覆亡。同样地,资本主义周期性的福利危机也有所处的时代背景,特别是21世纪之后,伴随着资本主义世界全球化的不断深入、不平等的加剧、阶层的固化和民主政治机制的僵化,资本主义通过政治、经济和社会政策的调整,试图在福利领域不断调整国家、社会和市场的关系,挽救他们日益不堪重负的用于福利和民生支出的财政负担。

然而,通过历史经验我们似乎可以断言,只要资本主义生产系统市场化和分配系统非商品化之间的矛盾不消除,民主政治带来的“福利超载”不解决,那么福利供给和福利需求之间的平衡,就只能通过危机—改革—赤字—再危机的周期性福利危机来实现。而这一波应对“新福利风险”的调整效果究竟如何,会对资本主义福利供需关系产生何种影响,是否会印证我们对资本主义福利危机周期性的判断,有待进一步观察研究。

注释:

① Bonoli G, “The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States”, *Policy and Politics*, 2005, 33(3): 431-449; Armingeon K and Bonoli G (eds), *The Politics of Post-industrial Welfare States*, Routledge, 2006.

② 国内目前已知关于“新社会风险”的研究大致有三种视角:一是宏观理论研究角度,以“新社会风险”作为理论切角来观察西方福利制度的变迁与社会政策转型;二是中观制度视角,尤其是“新社会风险”对西欧国家工会制度产生何种影响;三是微观具体政策层面,新社会风险对欧洲福利国家的家庭

政策产生了何种影响。各自代表性研究参见岳经纶、颜学勇：《走向新社会政策：社会变迁、新社会风险与社会政策转型》，《社会科学研究》2014年第2期；李姿姿：《新社会风险：当代社会政策研究的新视角》，《社会科学》2010年第9期；余南平、梁菁：《新社会风险下的西欧国家工会》，《欧洲研究》2009年第4期；张孟见：《新社会风险下的家庭政策：欧洲经验与中国关照》，《党政视野》2015年第11期。

③“新福利风险”的概念目前在西方福利研究学界尚无此表述，但有福利国家的“新(老)政治学”等表述，但与笔者所提的“新福利风险”的内涵全然不同。参见 P. Pierson, ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, 2001。而“新福利风险”的概念在国内也是第一次提出，用以对当前福利国家的福利政策与风险关联性的分析。以往关于两者关系研究的论文也不多，代表性论文参见徐延辉：《福利国家的风险及其产生的根源》，《政治学研究》2004年第1期。

④《2016年欧盟难民总数或达300万》，2015年12月31日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/31/c_128585501。

⑤刘益梅：《难民危机与欧洲民粹主义崛起探析》，《学海》2016年第4期。

⑥《〈欧洲难民危机专题研究报告〉——欧洲难民安置难点问题主要集中在体现六个方面》，2016年6月15日，<http://world.people.com.cn/n1/2016/0615/c1002-28447643.html>。

⑦“The New Model”, *Economist*, 2011, Oct. 13th, p. 41.

⑧ M Seeleib-Kaiser, A M Saunders and M Naczyk, “Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of Welfare?”, in Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser (eds), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, 2011, pp. 151-175.

⑨ Esping-Andersen G, *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, 1999; Esping-Andersen G. et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002.

⑩ Fleckenstein T, Saunders A M and Seeleib-Kaiser M, “The Dual Transformation of Social Protection and Human Capital: Comparing Britain and Germany”, *Comparative Political Studies*, 2011, 44(12): 1622-1650.

⑪ “In Need of Help”, *Economist*, 2012, Nov. 10th, p. 35.

⑫ 恩格斯：《社会主义从空想到科学的发展》，人民出版社，2018年，第69页。

⑬ Fukuyama F, “The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?”, *Foreign Affairs*, 2012, 91(1): 53-61.

⑭ 弗朗西斯·福山：《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，毛俊杰译，广西师大出版社，2015年，第406-407页。

⑮ 卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社，2007年，第112页。

⑯ 张夏准：《资本主义的真相——自由市场经济学家的23个秘密》，孙建中译，新华出版社，2011年，第200页。

⑰ 这里劳动力的使用价值是指它作为商品的使用价值，即“创造新价值的源泉”，也就是劳动；而劳动力的价值并不是符合使用价值的、生产劳动力自身和家庭生存的生活资料的价值，而是资本家支付的必要劳动的工资，因为它没有包含剩余劳动的价值，所以是不公平的初次分配。参见《马克思恩格斯选集》，第2卷，人民出版社，2012年，第72-74页。

⑱ 恩格斯：《社会主义从空想到科学的发展》，人民出版社，2018年，第68-69页。

⑲⑳ 《马克思恩格斯选集》，第2卷，人民出版社，2012年，第285、289页。

㉑ Esping-Andersen G (eds), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, 1996.

㉒ Hübeline O, Fritschi T, “Pathways Into and Out of the Labor Market after Receiving Social Benefits: Cumulative Disadvantage or Life Course Risk?”, *Sociological Quarterly*, 2018, 59 (4): 627-654.

⑳伍慧萍:《德国难民和移民政策的调整趋势与影响》,《当代世界》2018年第9期。

㉑Bell, Melissa, “Macron Vowed to Fight the Populists, Now He’s Being Engulfed by Them”, January 14, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/01/11/europe/france-macron-yellow-vests-populism-intl/index.html>.

㉒“Macron Promises Minimum Wage Rise”, December 10, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46513189>.

㉓㉔“The New Model”, *Economist*, 2012, Oct. 13th, p. 41.

㉕㉖Steinmo S(2011), Why Is Sweden so Successful? 11,

October, European University Institute 讲座讲稿。

㉗史丹莫这里指的社会投资,简言之,现时投资不会立即获取回报,而是在将来获取回报。他对此做了专门解释,并建议参看Jensen J, “Redesigning Citizenship Regimes in Neo-liberalism: Moving Towards Social Investment”, Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme(eds), *In Towards a Social Investment Welfare State: Ideas, Policies and Challenges*, Polity Press, 2011, pp. 61-90.

㉘《全民二胎时代,国家补贴政策呼之欲出》,2016年5月12日, http://www.sohu.com/a/74905582_411915.

The New Welfare Risk of Modern Capitalist States: Performance, Reason and Response

Ran Hao

Abstract: The welfare risk of capitalism is changing from “new social risk” to “new welfare risk”. It includes the new social security risk caused by the refugee tide, the new social policy risk caused by the aggravation of inequality and populism, the new labor risk caused by the industrial structure change in the internet era, and the new family policy risk promoted by work family imbalance. The root cause of the variation of welfare risk in capitalist countries is that the capitalist mode of production based on the grab of surplus value and the existence of private ownership can not overcome the contradiction between the marketization of production system and the non commercialization of distribution system, resulting in the welfare supply that can be realized by the capitalist government can not accommodate the welfare needs of the middle and lower classes. To this end, capitalist countries should strengthen the government’s intervention in secondary distribution and implement a series of more active welfare policies. However, the capitalist mode of production has always been unable to root out the spiral variation and upgrading of welfare risks, as well as the resulting cyclical welfare crisis.

Key words: welfare risk; production system; distribution system; welfare crisis