

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

熊跃根

内容提要 本文以中国、日本和韩国三国为分析对象,从比较的层面出发,对上述三个东亚国家的社会福利体制和社会政策经验进行理论分析,同时也侧重政治经济分析和社会学的诠释。作者主要从以下三个内涵来理解中国、日本和韩国福利范式的内涵与特征,即国家力量、社会结构和文化传统的交织作用对福利体制和社会政策的核心影响。作者认为,作为东亚国家,中国、日本和韩国三国的福利范式并不是同一类型,虽然人们笼统将它们三者归类为“东亚福利模式”,但它们各自仍具有自身鲜明的特殊性,这些特殊性或差异是与它们各自不同的历史经验、文化传统、社会结构和政治经济过程紧密联系在一起,并就此展开了讨论。

关键词 东亚国家 福利范式 国家力量 社会结构 文化传统

熊跃根,北京大学社会学系副教授 100871

一、研究问题的提出

自丹麦学者阿斯平-安德森在上个世纪80年代末发表开创性的论文以来,有关“福利范式”(Welfare regimes)就开始频繁进入福利国家和社会政策国际比较研究的讨论当中,并成为了分析不同福利体制和制度类型的不断被借鉴的一个概念工具,也成为研究者验证不同福利模式实际表现的一种分析模型(Esping-Andersen, 1989; 1990; Goodin, 1999)。之后很长一段时期内,有关福利范式的比较研究多集中在对资本主义福利

国家内部的理论讨论和经验论证,而较少关注非福利国家和西方之外的社会的福利类型和政策经验。直到最近几年学者们开始关注这一理论分析工具或分析模型,在新福利国家或非西方社会尤其是发展中国家的应用(Huber, 1996; Goodman and Peng, 1996; Standing, 1996)。同时,在讨论福利资本主义福利国家福利支出与经济发展之间关系的时,早期的研究证实了经济发展与福利支出之间的正相关关系(Wilensky, 1965)。然而,在考察一些发展中的工业化国家的经验时,这样的论断却受到学者的质疑(Midgley, 1985)。历史和现

感谢杨团教授对本文提出的意见和建议。同时,作者也从武川正吾教授、埋桥孝文教授、沈杰教授、金渊明教授、林卡教授等学者的发言中得到启发,在此表示致谢。

实都已表明,社会福利的发展是一个国家或地区政治经济与社会制度等综合作用的结果,经济发展或经济增长并非与社会发展的目标保持一致,它还受到传统文化、政治理念和制度、经济结构和政策安排等多重因素的制约。美国学者 G.J.卡扎对“福利范式”的概念进行了批评,他指出在比较不同福利国家的政策时,研究者很难从这些国家的不同政策背景与实践中推断出内在的一致性,从而来验证“福利范式”的概念,因为人们必须考虑到不同福利国家政策背后的历史基础、政治行动者的差异性、政策过程的变化以及外国模式对不同国家的不同影响(Kasza,2002)。

西方学术界对东亚社会福利发展的关注,同西方福利国家危机和东亚经济奇迹(尤其是早期亚洲四小龙的经济腾飞)有着密切联系。在分析中他们进行了一系列的理论解释,这些解释包括:经济起飞背后的强国家模式理论、儒家文化对经济增长作用的理论、以经济发展为核心的发展理论以及资本与技术引导型的发展模式等理论解释。而自20世纪80年代中期尤其是90年代以来,一些研究者开始把注意力转向亚洲福利制度的研究开始从理论上探讨东亚社会福利的类型或特征,以及亚洲或东亚国家福利模式的比较研究。然而,由于经济形态的特殊性或缺乏系统资料或政治体制本身的复杂性等原因,在过去发表的有关东亚福利体制或福利制度比较研究成果中,针对中国大陆和其他东亚国家的福利体制比较研究尽管已经开始受到学者的重视,但是仍然有许多问题一直未被研究者纳入比较的行列(Park,1990)。最近几年来,东亚学者开始认识到展开区域内部在社会政策领域的对话、交流和合作研究以及探索建立自身独特的概念和理论话语体系的重要性,这些对话和交流在一定程度上推动了对东亚社会政策和福利体制比较研究的热情(Tang, 2000a; 2000b; Kim, 2005; Walker & Wong, 2005)。

本文不是一项基于经验调查资料的、对特定理论模式进行验证的研究,而基本上是从现有经验资料和规范认识的角度来理解中国、日、韩三国的福利体制,文章的主要目的是基于既有的文献资料和有限的、可用的统计数据,试图为比较中、日、韩三国的福利体制进行一次理论探索性的分析,试图为未来的深入比较研究提供一个可供利用的分析框架。在笔者看来,只有建立一个基本的理论框架之后,深入的比较研究与分析才

可能变得有的放矢和清晰。但是,笔者相信随着认识的加深和经验资料的丰富,任何理论框架都是可以修整完善的。笔者认为在对中、日、韩东亚三国的福利体制进行比较时,可以从三个最重要的层面(不是变量!)来认识和分析它们各自所形成的福利体制或福利模式。第一个层面是国家力量或国家的干预作用,也可以把它理解为国家在社会政策(或社会福利)领域的治理功能和影响;第二是社会结构的影响和作用,它们包括人口结构、社会分层和非正式组织的诸多影响;第三是文化传统对社会福利的长期影响和制约作用,包括人们对福利和社会救助的基本态度、对国家干预的基本判断以及有关幸福、需要等的价值观念,这些对一个国家或地区的社会政策和福利体制毫无疑问产生了深刻的影响。

在对东亚国家内部进行福利体制比较研究时,这一研究任务可能已经多少暗含了下述的假定:第一、这一比较研究是针对东亚特定区域内的国家或地区进行的福利体制的解释和描述,试图发现趋同和差异;第二、这一研究可能朝着将东亚国家福利体制进行一般化的理论描述,目的是找出一种共同的模式;第三、这一研究是以特定的福利内容和政策为对象进行比较,并在此基础上就不同国家的福利体制做出一般的理论解释。本比较研究是基于以下考虑:第一、中、日、韩三国在地理区域上同属东亚;在历史和文化上具有某些共同的基础,比如在历史上三国都一直受到中央集权的控制和约束,对地方政府实践有较大约束力,国家对社会的控制十分明显。而在文化上三国都共同享有勤俭、节约、注重回报、信奉权威和尊重长者等传统;第二、中、日和韩在社会保障体制建立上都受到西方的影响;第三、20世纪三国经历的深刻的社会变迁,包括战争、经济改革、人口结构变化和社会思潮的涌动等对国家现存的社会保障体制也都产生了不可忽视的影响和冲击。过去针对东亚福利制度或社会政策的比较研究,其理论解释主要集中在对国家的主导作用(国家及其政治体系的功能)或文化根源的影响上,而忽视了福利体制或福利制度是在一个政治经济制度、文化因素和特定社会结构相互作用的情境下形成和变化的。因此,笔者提出,从国家职能、文化传统和社会结构三个层面来综合解释中、日、韩东亚三国的福利体制或福利制度,以避免单一的理论解释视角带来的问题。

尽管西方学者在福利体制研究中也把东亚国家纳入了比较分析的视野,且分析框架也注意到政治、经济和社会情境要素的重要性,但是,在这种分析中,只把东亚国家当作是西方体系中的一个分析对象,从而忽视了东亚国家自身具有的独特性(Gould, 1993)。

然而,同西方福利国家的发展经历和特征比较来看,东亚三国当代福利体制的发展在很长一段时间内却表现出与经济发 展的某种分离性,即东亚国家在“经济发展优先性”的政策指导思想下,福利体制或社会保障体制的发展更多是作为服务于经济发展或成为经济发展的一个工具。在福利体制的发展过程中,国家权威并未刻意将经济发展与社会政策有效地整合在一起,社会政策或福利体制的近期发展表明,东亚国家在发展一系列社会政策时,明显是受到社会变迁、市民社会压力和回应社会问题的需要。比如,韩国学者权赫周提出,韩国福利国家在20世纪90年代金融危机后的改革与发展,是民主政治和不同政治行动者倡导联合行动的结果(Kwon, 2004)。同时,东亚三国在近年采取的不同社会政策和福利改革的路径与方式,只是说明各自国家在面临的社会处境、社会结构的压力和政治环境的不同要求做出的不同反应。在学者们提出并讨论“东亚福利模式”(the East Asian Welfare Model)这一概念及其具体的实践时,学者们已经注意到了不同国家或地区在政治、经济和社会文化三个层面上存在的异同,同时他们也强调各东亚国家在针对特定问题时国家做出的制度反应的不同(White and Goodman, 1998)。在学者们讨论东亚福利模式或东亚福利特征时,人们指出,这些模式或既有的特征是基于同西方福利国家比较得出的。而在东亚国家内部的比较研究中,学者们发现其实在东亚国家内部尽管社会福利制度方面彼此存在一

些共同的要素,但各自的福利制度其实仍存在很显著的差异。在进行社会福利制度国别间的比较研究时,人们理解到对福利制度发展的理论解释还远远不够,而这一过程本身也十分复杂。比如,尽管学者经常强调东亚国家的“强国家”角色,但在现实的经验中,由于意识形态、党派政治和社会结构等的差异,国家的职能和行动策略仍会有很显著的不同。同时,研究者在从事此类比较分析时,也必须随时注意到三国在一些基本背景上的某些相似性及存在的明显差异(见表2)。

表2 中国、日本和韩国三国的基本背景比较

	中国	日本	韩国
人口规模(百万)*	1,304.50	127.80	48.10
人均国民收入(美元)*	1,740	37,180	13,980
出生预期寿命(岁)*	71	82	74
婴儿死亡率(%)*	26	3	5
1995-2005年间GDP 平均年增长率**	8.8	1.2	4.7
国民储蓄占GDP的 比重(%)***	42.2	27.1	34.3

资料来源及说明:

《世界银行》网站发表的各国社会经济等统计数据,详见(<http://www.worldbank.org>)。*表数据中,中国的数据是2005年的数据,日本和韩国是2004年的数据。**表数据中,中国的数据是1995-2005年的数据,日本和韩国是1994-2004年的数据。***表数据中,中国和韩国是2004年的数据,日本是2003年的数据。

从表2中我们看到,日本属于最发达的工业化国家之一,其人均国民收入上远远超过中国,也明显超出韩国。而在人均预期寿命上,中国与韩国比较接近;在国民储蓄所占比例上,三个国家都保持了较高的水平,尤其是中国与韩国超出了三分之一。在婴儿死亡率上,日本和韩国进入发达国家行列,而中国这一指标还比较高。在经济发展上,东亚三国在20世纪90年代以来都保持了正增长,但是中国的增长速度惊人,韩国也保持了可观的增长,而日本经济在20世纪90年代后明显处于低潮的状态,增长率下降明显。从这些背景资料出发,我们在分析和比较东亚三国的福利体制与政策模式时,很难忽略这些重要的基础信息而对三国在社会开支的费用和社会福利的改革经验等内容进行比较。同时,在对东亚三国的福利范式进行理论分析时,研究者进行简单的概念泛化毫无疑问存在风险。

在论证所谓“东亚福利模式”的具体经验时,有学者们指出,其实广泛存在的、一般化的本区域福利模式其实是不存在的,人们将东亚模式更多地是同这一区域内国家间的共同要素联系在

表1 中国、日本和韩国的政治-经济-文化因素与福利范式的异同

	相似性	特殊性
中国	经济发展中心论	市场经济与现代化的不同历史进程
日本	国家主义/威权主义	政党政治的不同结构与影响
韩国	官僚政治中的精英主义	政府行政体系的不同构成及功能
	家庭主义与性别分工	家庭变迁与妇女运动的不同进程
	人口老化	人口红利与劳动就业状况的不同影响
	外国社会保障模式的影响	学习-适应的不同路径

一起,包括快速的经济增长、高度的社会稳定和个人成就动机及努力以及以家庭为核心的群体支持等。然而,在讨论不同国家的模式发展时,人们仍然可以看到各自国家都是在历史的脉络下探索发展的道路并适应国际化的经验,成为一种在西方经验基础上的学习和适应模式,其中日本就是一个典型(Goodman and Peng, 1996)。此外,在论及有关东亚国家的文化传统时,我们也注意到在不同时期国家之间的相互影响,这些影响同战争和殖民地的历史有着一定的关联,在学者(Jones, 1993)提出(东亚)“儒家福利国家”的概念后,一方面从文化的角度来比较和分析东亚国家的福利体制成为一个令人着迷的视角,它在很大程度上影响了研究者针对国家间在文化传统与呈现要素等诸多方面的同质性与相似影响的理论探究,这些研究也促成了将特定区域内或相似文化圈内福利体制特征的理论阐述与概念归类(Lin, 1999)。另一方面,由于文化比较和分析在研究方法 with 经验资料上的不足,同时在概念上文化的归类会因为研究者的“域外想象”或推理上的避繁就简,多少会出现简单化的趋向,所以,学者们开始进一步认识和深入分析强调文化要素在分析福利体制中的作用可能存在的不足,于是有研究者甚至指出,仅从文化的角度来诠释东亚国家福利体制的普遍特征是十分片面的,因为福利是政治经济、社会制度和文化等多重力量综合作用的结果。在近年来有关东亚福利和发展模式的研究成果中,学者们指出,这一区域(尤其是日本、韩国和中国)的发展模式里,其国家可以描述或总结为“适应性的发展国家”,尤其是在适应和迎接新时期社会挑战的背景下(Wong, 2004)。

二、东亚三国的国家干预、市场经济和文化传统变迁对福利范式的影响

在比较中、日、韩东亚三国的福利体制时,我们发现既有的理论模式或制度类型分析很难准确概括它们的共性,针对西方资本主义福利国家模式的分析尽管在方法上具有一定的启发性,但本质上不能将它们纳入到对东亚社会的分析当中。最近有学者指出,东亚的社会福利制度或福利体制属于保守主义的类型,其主要理由是认为东亚国家在福利支出比例、家庭主义和国家强调现有秩序的维护等方面具有明显的特点(Apstler, 2002)。然而,在理解当代东亚国家福利体制的变

化与发展时,笔者认为,应该将政治、经济与文化三种要素纳入到总体的分析框架当中去。因此,在这里我将从国家干预、经济体制尤其是市场经济制度以及既有的文化传统视为形塑东亚三国福利体制的核心力量,从上述三个主要的层面来理解最近 20 多年三个国家在社会福利发展所面临的问题以及做出的反应。

1、从政治-经济-文化三个层面来认识东亚三国的福利体制

在过去二十多年里,已发表的众多福利体制比较研究文献中一个经常被使用的分析视角是政治经济学分析,它对认识资本主义福利体制的发展与现代国家的政治经济功能变化很有帮助,尤其是在解释民主化进程与福利发展之间关联以及市场经济如何在社会福利服务的发展方面有积极的参考意义。然而,在讨论与分析非西方的福利体制,尤其是分析东亚国家的福利体制发展与变迁时,人们很难简单地套用既有的政治经济学分析框架,因为东亚国家在文化与历史发展轨迹等重要层面上与西方资本主义国家有着显著的差异。同时,在认识到东亚社会独有的文化内涵与特征之后,研究者很难忽视这一地区的福利文化所具有的张力,它尤其表现在儒家文化对传统福利体制与家庭伦理等产生的深厚影响。

表 3 2005 年中国、日本和韩国社会发展与劳动力参与的比较

	中国	日本	韩国
女性高中入学率	17.4	50.7	68.6
女性议员比例(%)	20.3	9.0	13.4
女性劳动力比率(%)	44.5	41.1	41.1
失业率(%)	4.0	4.7	4.7
公共开支占 GDP 的%	资料缺乏	17.7	5.7

资料来源及说明:《世界银行》网站发表的各国社会经济等统计数据,详见(<http://www.worldbank.org>)

如果在我们对东亚三国的福利水平和社会保护体制有了一定的基本了解后,我们再联系表 2 的统计数据来分析中国、日本和韩国在社会发展与劳动力参与上的一些差异,我们会发现,其实在福利体制和社会政策的背后,文化传统(如女性在社会和家庭中的不平等位置)与国家对女性政治与劳动参与方面的作用明显。比如在女性的高中入学率上,日本和韩国比较高,而中国却明显落后于它们,其中的原因除了文化上的因素(重男轻女使得女性受教育在许多农村地区还不受重视)外,国家在教育政策上的投入和扶持力

度可能也是一个重要原因。相反,日本和韩国政府在保证青少年(尤其是女性)的中学教育服务权利与机会上政策积极。

笔者认为,要深刻理解和分析中、日、韩东亚三国的福利体制,尤其是比较三国福利体制与社会政策发展更不能忽视文化视角在研究中的重要性。尽管有学者已经从文化的角度论述了“儒家福利群类”,即在东亚不同区域社会福利发展过程中共同的文化要素所产生的影响(Lin, 1999),但强调文化的重要性并不等于将文化本身当作一个静态的因素来看待,相反,研究者应该努力分析在社会变迁与全球化过程中,东亚国家既有的儒家文化要素所发生的变化,以及这些变化如何对特定的福利体制产生新的影响。

2、国家主义在东亚三国政治经济生活中的重要性和表现

有研究指出,自20世纪40年代末以来,国家在现代化与市场经济发展的过程中扮演了极其重要的角色,人们将这种国家主导经济与社会发展的基本状态称之为“国家主义”或“国家威权主义”。除此以外,在东亚国家民主化过程中,国家也在很大程度上左右着这一政治进程。对中国、日本和韩国三个东亚国家来说,权威制的政府干预在政治经济生活中表现得尤为明显。从历史经验来看,东亚国家中央集权制的发展有较强的历史根基,但伴随着经济与政治的现代化的发展,民主化和去集中化的趋向也日益明显。然而,同欧美国家相比,东亚三国的权威政治与国家主义还是十分突出的。

在诠释与分析中、日、韩的福利体制时,尽管使用“福利国家”概念来描述或分析东亚三国的福利体制存在明显的漏洞,但是毫无疑问,福利国家的内涵所包含的“国家规制”或“国家调控”的角色却十分明显。同时,人们还应注意到了除了国家所提供的一系列福利津贴项目和服务外,福利体制本身与政治之间也存在的牢固联系(Takegawa, 2005)。有人曾指出,同西方福利国家的社会开支水平和民主政治对社会政策的影响程度相比较而言,东亚福利的福利体制属于“儒家文化下的保守的福利制度”(Aspalter, 2001)。但是,仔细分析东亚三国的福利体制和相关社会政策,我们仍然可以发现,由于三国的不同政治体制和执政者意识形态的影响,中国、日本和韩国在国家干预社会问题和制定社会政策方面扮演的不同角色与作用。戈尔德曾指出,同西方福利

国家相比,日本的国家干预理念并不是放任自由的假设,而更多是法团主义的理念,它表明了在日本社会里企业(或公司)与政府之间错综复杂的关系(Gould, 1993: 25)。阿斯平-安德森在论文中指出,同三类福利国家的范式相比,日本的福利体制兼有欧洲和美国的色彩,是两种体制的混合或杂交,形成了日本福利国家的独特之处(Esping-Andersen, 1997)。

国内有学者曾指出,在当代东亚地区的权威主义政治体制下,社会福利与社会政策的演变和发展具有典型的国家中心主义模式特征。政府强势、政府控制的政治经济模式、普遍脆弱的工会等压力集团以及强调家庭价值和功能的社会结构与传统观念,使得社会运动和压力集团难以形成对政府决策的现实影响,而公众在社会与公共政策中的低度参与更进一步降低了公共需求意愿,导致了政府在社会政策决策时较少受到外部压力而掌握强势的主动权(郑秉文, 2002)。

笔者认为,在比较分析中国、日本和韩国三国福利体制时,研究者应注意国家行政制度(或政府官僚体制)与福利体制之间存在的重要关联。就社会政策制定和影响来看,三国的官僚精英毫无疑问都发挥了重要的作用。当然,研究者在对此进行深入比较分析时,应认识到中国、日本和韩国在社会政策制定和推行过程中所受到的影响机制和因素是各自不同的,包括政党的政策理念、政党结构、立法制度以及外部的环境因素等。在东亚国家福利体制的比较研究中,有关日韩的比较研究较多,即使西方学者也倾向于把日本和韩国归类为福利资本主义的范式,但属于生产性的福利国家模式(Holliday, 2000)。即便如此,研究者也提出,仅仅从福利国家的一般内涵和表现形式来认识日本和韩国福利体制的相同之处是不够的,甚至“福利东方主义”在这两个国家的发展进程都不一样,在20世纪90年代日本进入福利紧缩的时期,也正好是韩国因为民主政治发展而使福利国家迅速发展的时期,可以说,韩国是在一个很短的时期内就基本建立了福利国家的基础框架,而日本却比较漫长(Takegawa, 2005)。有学者指出,韩国的社会政策出台与特定的国家精英的影响、既有的政策遗产和国际环境因素等有密切关系,通过社会政策的确立,这些有影响的国家精英表明了其自身与激进派与中间派在福利改革上的不同立场(Joo, 1999)。

3、东亚三国文化传统的影响及其变迁

毫无疑问,对东亚三国来说,东方文化传统中的共同点是儒家文化对这一区域政治、经济和公民观念及生活方式的影响。尽管东亚三国在过去一个多世纪以来经历的历史事件、政治经济改革和社会运动等有着不同的经验,但是,最近二十多年来,经济全球化这一浪潮又再次将东亚卷入市场经济与文化自觉之间关系的矛盾当中,促使人们重新思考既有的文化传统与现代化、全球化之间的关系。笔者以为,虽然东亚三国现代化历程不同,政治体制也存在明显差异,但是就文化传统的变迁和影响来看,有些方面还是相似的。主要体现为三个方面:第一、儒家文化中的家族观念对公民生活方式和观念还是有明显影响,这些影响在中国、韩国表现得更为突出;第二、儒家文化中的秩序情结,这一点在东亚文化里体现尤其明显,不仅是日常生活中,而且在政治文化里也是一个鲜明的特征,它最终稳固了以权威和服从为核心的政治文化,强化了集中化的权力控制;第三、儒家文化中的给予——接受与羞耻观对东亚三国公民和社会福利的发展仍有显著影响,它表现为东亚社会中接受救助和捐助者在心理上存在的羞耻感与消极意识,这种观念同儒家文化中一贯强调的自立、不受人恩惠和依靠自己人的观念紧密关联。

比如在中国社会中,随着家庭规模的缩小和年轻人口流动性的增加,传统意义上家庭的照顾功能较以前弱化了,而在日本和韩国,少子化已经成为显著的社会问题,占主导地位的核心家庭的照顾功能和少子化的人口发展形势会使得社会日益增加社会化的服务和正规的照顾机制的需求,增加家务支持和个人社会服务必然会在人口老化加剧的前提下成为一种政策上的选择,或部分被正规照顾机制所替代。

最近有学者撰文指出,目前还有两种价值观在影响着东亚社会:一是过度强调基本物质福利的价值观;二是照顾贫困家庭成员的价值观。作者认为,儒家的这价值观在继续对东亚产生着道德与政治影响,而这一地区,关于财产权的体制可能就是依据这些价值观形成的(贝淡宁、郗继红,2006)。同日本和韩国相比,中国的现代化进程表现出不同特征,这种特征同经济发展速度和政府行政的阶段性目标有一定的内在关系,由于中国的社会变迁是迅速和剧烈的,其文化观念和公民的价值观上的变化更为突出,这与这个人口众多

和二元社会分割的大国特征不可分离。因此,在以发展经济为主导思想的政策指导下,中国、日本和韩国虽然都采取了相应的政策与措施来回应社会问题与社会需要,但在实践中,基于特定的社会、政治和文化观念等多种原因,东亚三国发展社会福利服务和推行社会政策上的考虑却明显存在不同。以中国为例,政府在加大和谐社会的建设进程中,目的是要通过发展社会保障制度和推行必要的社会福利服务时,一方面要强调经济发展与社会发展之间的平衡,强调国家在维护社会稳定与公正中的主导作用。在发展社会福利和推进社会政策过程中,政府的政策和资源是一个重要的因素;另一方面政府在推动社会发展,建构新时期的社会保障体系时,仍要考虑到传统文化中家庭、邻里社区等的功能和既有的价值观念,这些因素今天仍然还在影响着人们的利益关系和社会支持模式。

尽管笔者在这里从规范的角度出发十分强调东亚国家里文化与福利之间存在紧密的联系,但是,从比较社会政策或比较社会福利制度的研究角度来看,要试图找出东亚三国社会政策或福利体制与文化之间存在的复杂相关性,需要做更深入的经验研究工作。正如有英国学者指出的那样,过去研究者忽视了文化与福利国家政策之间的关联性,但是,文化与福利国家政策的关系却是一种复杂的和多面向的,它同特定的社会情境和制度发展紧密联系在一起,而有时也可能是相互矛盾的(Pfau-Effinger, 2005)。

三、全球化与人口变迁中的东亚三国福利体制的形成和发展:国家、社会组织和家庭的调整与适应

20世纪80年代以来,全球化浪潮席卷了为数众多的发达国家与发展中国家,它对这些国家的经济、政治、文化等诸方面的发展与变化产生了深远的影响。与此同时,人口老龄化也作为一股显著的冲击力量对绝大多数发达国家和部分发达国家未来的社会经济发展提出了严峻的挑战,其中最重要的就是面对老龄化趋势所需要建立的社会保障与社会服务体系,以应对日益加重的养老对资金与服务的需求。虽然东亚三国人口老龄化的发展进程不同,目前尚处在不同阶段,但是,老龄化与老年人口的社会保障制度建设无疑是日本、韩国与中国三国政府都面对并必须急待解决的重大社会问题。同时,

人口老化也对三国的社会组织（尤其是非营利组织）的发展和家庭内部组织与功能的变化产生了重要影响，这些影响表现在非营利组织对老年人口社会服务需要的回应与对维护老年人权益的合法社会行动，以及家庭如何承载以往的照顾老年人和维系家庭代际的社会团结。这些变化势必会对三国福利体制的发展和变化产生一定的影响，使得政府和社会力量都需要调整以往的策略以适应。

表4 东亚三国人口老龄化和少儿人口比例比较

	中国	日本	韩国
65岁老年人口的比例	7.6%	21%	9.0%
少儿人口比例	21.8%	13.6%	19.6%
妇女平均总和生育率	1.8	1.25	1.08

资料来源说明：上述人口统计数字是根据三国政府部门2005年至2006年间发表的数据整理得出的。

从人口老龄化的发展进程来看，日本、韩国和中国进入人口老龄化的阶段是同它们各自的经济起飞或发展阶段紧密联系在一起。

针对人口老龄化的迅速发展趋势，东亚三国近年来在人口政策和社会政策两个领域都做了一些积极的回应与调整。日本政府尤其是一些地方政府在应对人口老化和少子化的社会问题时，出台了鼓励妇女生育和为生育子女的家庭提供相关支持的服务，其总体性的社会政策包括较早出台的老年人长期照顾保险，对老年人的社会照顾起到了积极作用。在韩国，政府对人口老化和少出生率的下降也采取了积极的对策，包括政府为鼓励生育而减免家庭的一些费用并给予相应的鼓励措施。同时，韩国20世纪90年代颁布的国民退休金法案等也将所有老年人包含在内，以减少老年人因年老而陷入贫困的机会。在中国，政府面对人口老化的发展趋势，积极从人口计划生育政策、劳动政策和社会政策等多个角度出发，调整政府在人口计划生育和社会政策的安排，比如间隔生育、两个独生子女结婚后可以生育两个子女、生育保险、最低生活保障制度的实施等各方面措施，这些政策和措施的推行在缓和人口老化，促进老年人口家庭生活的稳定等方面起到了一定的作用。

在东亚三国，在人口老龄化趋势的影响下，除了政府的积极干预和政策回应外，这些国家的许多社会组织（非营利组织或公民社会组织）也采取了一系列积极措施回应的需要，为缓和人口老化和完善养老保障制度做出了诸多努力。比如在日本出现了以公民互助、发展社

会公益事业等为核心的多种非营利组织，刺激了日本公民社会的发展，也促进了民间在解决社会问题、满足家庭和个人需要的作用。而韩国也在政府的支持下，成立了很多以服务为宗旨的非营利组织和互助型公民社会组织，这对推动韩国社会福利服务的发展、满足社会需要也起到了有益的作用。在中国，随着经济全球化进程和政府改革力度的不断加大，民间组织和社会服务组织等也得到了大的发展。虽然，迄今为止要统计中国已有的社会团体或公民社会组织很难，但是总体的趋势是，这些促进社会发展和有利于解决社会问题、满足社会需要的公民社会组织数目在大大上升。根据民政部的统计，目前我国的社团数目已超过了20万个，而且还在不断增加。这些社会团体和公民社会组织对满足弱势人群的需要、解决家庭和社区等问题起到了明显的积极作用。

尽管东亚三国政府的政策目标和内容各有不同，但三国政府和公民社会都采取了一系列措施积极应对市场经济发展和人口老化带来的各种难题，通过促进经济发展并实施社会政策来维护社会稳定，促进社会的可持续发展。由于现代化和城市化的不断发展，家庭规模在逐渐缩小，年轻一代的职业流动和空间流动加快，而传统的养老观念和照顾老年人的模式也在逐渐松动，比如老人与子女的居住模式在发生显著的变化。与此同时，新时期年轻人结婚后成为“丁克家庭”的数目和比例在城市里正在上升，加上抚养孩子的经济成本（主要是教育成本）的不断攀升，使得一部分年轻夫妇选择不生育。这些变化不仅对家庭结构产生重要影响，也会对未来老年人的养老保障与生活照顾带来许多挑战。因此，东亚三国在人口老化的背景下必须从政策和服务等角度出发，积极寻求对策。同时，在制度建设和政策环节上把握好机遇，以免造成人口老化带来的巨大压力。

四、比较与分析中、日、韩三国福利范式的主要结论和未来进一步研究的方向

尽管研究者在对不同国家或地区的福利体制或制度进行比较研究时，多少都会将它们比较结果进行类别化或模式化的期望，但是我们必须清楚一点，比较研究更重要的不是为了模式化或模型化本身，因为比较研究的重要意义在于使得人们可以发现研究对象之间存在的趋同与差

异,并进一步对这些内容进行深入的阐述。由于影响一个国家或地区的福利体制或福利制度有太多变量,而研究者在比较研究时不可能将所有变量纳入考虑的范畴,因此,从本质上讲,任何一种模式或模型(理想类型)的理论抽象都是不完整或不精确的。即使是西方福利资本主义体制,也没有一个福利国家可以归结为某种纯粹的类型(Esping-Andersen,1990: 28)。

本文试图从理论的角度提出规范东亚福利模式的一般分析框架,这一分析主要从国家干预、社会结构与文化传统三个主要层面入手,目的在于理解影响东亚国家福利体制构成与变化的核心因素及其相互间存在的关联。社会福利是现代社会的必不可少的一种制度建构,但探究福利同文化之间的关联却并非如此简单。因为在不同的文化里,福利本身的内涵、发展形态及制度建构存在相当明显的差异,而理解东亚国家内部社会福利形态与文化之间的关系是了解上述差异的一种重要方式。本文的目的是要从理论上探讨中国、日本与韩国东亚三国在全球化、市场经济迅速发展以及社会环境快速变化的背景下国家干预、社会结构、文化传统之间的内在关联以及这些联系对福利范式的影响,从而在一般意义上总结东亚三国在福利范式上具有的共性。然而,作者认为,在试图强调东亚福利类型或福利体制的共同性之前,研究者们必须对本区域不同国家的福利体制和社会政策在背景与现状方面存在的显著差异进行认真的分析与解释。只有这样,通过比较分析的系统努力,研究者才有可能提出诠释东亚福利范式的非西方化的、独特的概念与理论分析框架。要指出的是,本文不是通过经验的检验来具体呈现东亚三国在社会福利制度设置和观念上的细致差异,也没有简单地将福利的内涵及发展形态归结为文化的必然结果。相反,有研究者坚持认为,在特定的文化情境和动态的社会变迁环境下来认识和理解社会福利这样一种现代社会产物是至关重要的。

还有研究者认为,基于此基础研究,未来针对东亚三国福利体制和社会政策的比较研究还须进一步拓展和深化,研究的问题和方向包括:第一、东亚三国政府在制定和推行社会政策中的模式比较研究;第二、东亚三国各自在具体的社会政策和福利项目的实践经验比较研究;第三、在人口老化背景下,东亚三国的家庭代际关系模式和老人照顾政策的比较研究;第四、东亚三国

非营利机构治理与社会服务模式的比较研究;第五、东亚三国社会政策中的政治意识和行政体制比较研究;第六、东亚三国在社会政策实施过程中中央与地方政府的关系模式研究。然而,笔者认为,在从事东亚社会政策和福利体制比较研究的过程中,研究者必须意识到这一比较研究应该注意的问题:第一、实证研究前的暗含假设;第二、作为地理区域意义的东亚和作为文化意义上的东亚二者存在差异;第三、在福利范式研究中东亚国家对一些重要概念会有各自不同的理解,比如社会福利、社会保障与社会政策等;第四、东亚国家各自不同的历史经验、现代化与民主化过程对福利产生的影响是不同的;第五、统一基础数据的缺乏。正如有学者曾所指出的那样,作为社会科学研究中的一项重要内容,研究者在认识、比较、分析这一问题时,必须清晰地将基本概念、文献、经验资料和研究方法本身有效地结合起来,从而提出一般化的概念和理论分析模式(Scarow, 1992)。而笔者更多只是从理论的角度,试图探索建立东亚三国福利体制的分析框架,笔者期望在未来,东亚社会政策与福利体制研究者们可以针对上述问题做更深入细致的研究,从而在理论与方法上提升本区域社会政策比较研究的水平。

参考文献

- [1]贝淡宁;郅继红:《化和平等的发展:儒家对财产权的限制》,《北京》《马克思主义与现实》2006年第1期。
- [2]郑秉文:《试论东亚地区福利国家的“国家中心主义”特征》,《北京》《中国社会科学院研究生院学报》2002年第2期。
- [3]Aspalter, C. 2001. *Conservative Welfare State Systems in East Asia*. Westport, Conn: Praeger
- [4]Aspalter, C. (ed.), 2002. *Discovering the Welfare State in East Asia*. Westport, CT: Praeger.
- [5]Chow, N.W.S. 1985/1986. Social security provision in Singapore, Hong Kong, Taiwan, and South Korea: a comparative analysis, *Journal of International and Comparative Social Welfare*, 2 (1-2).
- [6]Croissant, A. 2004. Changing welfare regimes in East and Southeast Asia: Crisis, change and challenge, *Social Policy and Administration*, Vol.38, No.5.
- [7]Dixon, J. and Kim, H.S. (eds.) 1985. *Social Welfare in Asia*. London: Croom Helm.
- [8]Esping-Andersen, G. 1989. The three political economies of the welfare state, *Canadian Review of Sociology & Anthropology*,

26 (1).

[9]Esping- Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

[10]Esping- Andersen, G. 1997. Hybrid or unique? The distinctiveness of the Japanese welfare state, *Journal of European Social Policy*, 7(3).

[11]Goodman, R. and Peng, I. 1996. The East Asian welfare states: Peripatetic learning, adaptive change, and nation- building, in G. Esping- Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Publications.

[12]Gough, I. 2001. Globalization and regional welfare regimes: The east Asian case, *Global Social Policy*, Vol.1, Issue 2.

[13]Gould, A. 1993. *Capitalist Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*. London: Longman.

[14]Holliday, I. 2000. Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia, *Political Studies*, 48.

[15]Hort, S.O. and Kuhnle, S. 2000. The coming of ease and south- east Asian welfare states, *Journal of European Social Policy*, Vol.10, Issue 2.

[16]Huber, E. 1996. Options for social policy in Latin America: Neoliberal versus social democratic models, in G. Esping- Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.

[17]Jones, C. 1990. Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: oikonomic welfare states, *Government and Opposition*, 25 (Autumn).

[18]Jones, C. 1993. The Pacific challenge: Confucian welfare states. In Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State Europe*. London: Routledge.

[19]Joo, J.Y. 1999. Explaining social policy adoption in South Korea: the cases of the medical insurance law and the minimum wage law, *Journal of Social Policy*, 28, 3.

[20]Kasza, G.J. 2002. The illusion of welfare regimes, *Journal of Social Policy*, 31, 2.

[21]Kim, Y.M. 2005. The re- examination of east Asian welfare regime, Paper presented at the Workshop on East Asian Social Policy, 13th- 15th January, held at the University of Bath, UK.

[22]King, D.S. 1987. The state and the social structures of welfare in advanced industrial democracies, *Theory and Society*, 16: 841- 868.

[23]Kono, M. 2000. The impact of modernisation and social policy on family care for older people in Japan, *Journal of Social Policy*, 29, 2.

[24]Kwon, H.J. 1997. Beyond European welfare regimes: Comparative perspectives on the east Asian welfare systems, *Journal of Social Policy* (October).

[25]Kwon, H.J. 1999. *Welfare state in Korea: The politics of legitimization*. New York: St. Martin 's Press.

[26]Kwon, H.J. 2005. Transforming the developmental welfare state in east Asia, *Development & Change*, Vol.36, Issue 3.

[27]Lee, M.K. 2000. *Chinese Occupational Welfare in Market Transition*. Basingstoke: Macmillan.

[28]Lin, K. 1999. Confucian welfare cluster: A cultural interpretation of social welfare. Tampere : University of Tampere.

[29]MacPherson, S. 1992. Social policy and economic change in the Asia Pacific region, *Social Policy and Administration*, Vol.26, No.1.

[30]Midgley, J. 1985. Industrialization and welfare: the case of the four little Tigers, *Social Policy and Administration*, Vol.20, No.3.

[31]Neary, I. 1998. Political culture and human rights in Japan, Korea and Taiwan, NISSAN Occasional Paper Series No.28, the Nissan Institute of Japanese Studies, University of Oxford, UK.

[32]Park, B.H. 1990. The development of social welfare institutions in East Asia: Case studies of Japan, Korea, and the People 's Republic of China 1945- 89, PhD Thesis, School of Social Work, University of Pennsylvania.

[33]Pfau- Effinger, B. 2005. Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation, *Journal of Social Policy*, Vol.34, Issue 1.

[34]Takegawa, S. 2005. Japan 's welfare- state regime: Welfare politics, provider and regulator, *Development and Society*, Vol. 34, No.2.

[35]Takegawa, S. 2005. Pension reform in 2004: Birth of welfare politics? 《社会政策学会志》,第 14 号。

[36]Tang, K.L. 2000a. *Social Welfare Development in East Asia*. New York: St. Martin 's Press.

[37]Tang, K.L. 2000b. Asian crisis, social welfare, and policy responses: Hong Kong and Korea compared, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 20(5- 6).

[38]Walker, A. and Wong, C.K. (eds.), 2005. *East Asian welfare regimes in transition : from Confucianism to globalization*. Bristol : Policy Press.

[39]Wong, J. 2004. The adaptive developmental state in east Asia, *Journal of East Asian Studies*, Vol.4, Issue 3.

[40]Wong, L. 1998. *Marginalization and Social Welfare in China*. London: Routledge.

[41]Xiong, Y.G. 2006. " Social transformations and the development of welfare pluralism in reform China ", 《社会政策学会志》第 16 号,日本东京:法律文化社。

责任编辑:方心清]