

大变革时代福利资本主义的发展与社会政策的中国道路

熊跃根*

摘要：本文从当今大变革、大调整的背景出发，在阐述第二次世界大战结束后工业化国家福利体制与社会政策发展的基础上，运用社会理论探讨和分析了当代晚期资本主义的社会政策问题，在此基础上讨论了全球风险与大变革背景下社会政策的中国道路问题。作者指出，基于文化传统与政党制度的独特性和经济社会发展的阶段性，中国在社会政策实践的制度与模式既要吸收国际经验，也需要保持必要的制度惯性与内在性，以平衡自身发展要求与外部环境变化带来的影响。

关键词：大变革 福利资本主义 新风险 社会政策 中国道路

一、问题的提出

众所周知，西方福利国家建立在二十世纪40年代中期前后，这一制度通过社会保险体系或再分配机制，以社会政策干预的主要形式来应对因战争带来的饥饿、贫困、疾病、流离失所和失业等传统风险。而在全球化时代新冠疫情对世界各国产生的影响与形成的风险，已经远远超出了传统风险的范畴，因此，为应对这种全球性的新的社会风险，世界各国应在危机面前通力合作，尤其是大国应真正开启风险共担（risk-sharing）模式，采取多边主义策略，协助困境中的国家摆脱经济发展和社会保护面临的困境，为大变革背景下完善全球治理提供了新的思路。在过去的一年里，中国一方面全力以赴抗击新冠疫情，以保护人民的生命为第一考虑，通过先进的技术手段追踪和管理新冠病毒传播，做好有效隔离与阻断，预防大面积疫情扩散。同时，在疫情背景下中国着力发展国内经济，启动内循环与外循环经济发展双轮驱动的战略，积极采取应对策略，有效实施“六稳”和“六保”措施，以预防重大经济与社会风险。回首望去，过去一年中国的努力取得了积极的回报，也说明在经济发展与社会政策实践上中国的经验是值得重视的。因此，本文的出发点，就是在认识自第二次世界大战结束以来主要发达国家（即福利国家）的社会政策发展经历，进而通过韦伯的理论视

*熊跃根：北京大学社会学系教授、教育部人文社会科学重点研究基地北京大学中国社会与发展研究中心研究员。邮箱：yxiong@pku.edu.cn。

*本文是作者主持的国家社会科学基金项目“大变革背景下中国社会政策的基本方向与主要议题研究”（19BSH156）的阶段性成果。

角分析晚期资本主义的社会政策问题，重点阐述在大变革背景下中国社会政策的实践经验意涵及其对世界的参考意义，并在此基础上讨论在新风险社会里，中国社会政策未来发展的制度选择与方向。

二、二十世纪中期以来工业化进程与福利国家的社会政策发展

虽然在各个国家或地区，社会福利发展有其自身的文化传统与实践历史。但是，作为一种成型的制度和社会政策体系，福利国家毫无疑问是人类社会二十世纪最重要的成就之一。第二次世界大战结束以来的75年里，人类在发展经济与促进社会进步方面做出了不懈的努力，其中一个重要的方面就是都相继建立了自身的社会福利体系，而社会政策要么成为独立的政策领域，要么成为经济政策的附属物，都对减少贫困与促进社会平等起到了积极作用。

研究者指出，“福利国家”作为一种政治人为的产物（political artifact）并不能彼此等同。在讨论福利国家的政治哲学基础时，澳大利亚学者罗伯特·古丁始终坚持“福利国家是历史认可（historical accretion）和政治妥协的产物”的论点（Goodin, 1988:3-7）。在这一称谓下，福利国家可以包括不同的项目、政策以及不同的组合方式。在这些项目下隐含不同的目标与价值观。尽管英美都享有自由主义的传统，但是“国家”的政治实践却有不同的思想基础。在英国，自由主义思想对人的自由、权利和民主等做了基本的规定，同时也对国家的义务做出了明确的说明，而美国的自由主义思想更注重的是个人不受国家强制的“自由”的追求，是反“利维坦”（国家干预）和强调“托

克维尔”（公民结社和自治）的传统。研究者通过比较研究指出，从第二次世界大战结束后到二十世纪70年代，发达工业化国家的工业化水平变化与社会福利开支规模存在显著的关联，进而总结出两种主要的社会福利模式，即补缺型福利与普惠型福利（或制度型福利），对进一步理解福利体制的发展奠定了重要的基础（Wilensky, 1965）。同时，就多样性的福利国家而言，西方社会政策的理念凸显了以自由与权利在国家与市场中的不同配置模式，也隐含了政府、市场与社会部门及家庭公私两个领域的参与和职能（熊跃根，1999）。丹麦学者埃斯平·安德森在其开创性的著作中系统和深入分析了主要发达国家的经济发展与社会政策模式，通过定量分析总结出福利资本主义的三种体制类型，即自由的福利体制、法团主义的福利体制和社会民主的福利体制（Esping-Andersen, 1990）。尽管埃斯平·安德森在理论分析中解释了战争对两个国家社会政策/社会保障制度发展中的作用和影响，但是他基本上没有说明第二次世界大战对欧美的不同影响以及这种影响对“福利国家”出现与发展的关键作用。从第二次世界大战结束以来的全球经济-社会发展的历程来看，经济发展与政党制度是左右各民族国家福利体制类型与社会政策发展模式的主要影响因素，但是同样不可忽视的是重大社会风险对社会政策应对的显著影响。

历史上革命或改革是现代国家政党制度发展进程中面临的最大困境，而促成改革的政党基本上都在历史进程中得到了壮大。自由主义而不是民族主义是促进现代国家发展的主要动力。而对社会政策与福利发展产生至关重要影响的是政党制度和意识形态，它们的发展对

现代福利国家的社会模式建构有深厚的影响。二十世纪 40 年代自从福利国家的主张被提出以来，福利国家的内在发展动力不是国家为了维护某个政党的利益来进行社会治理，而是从国家经济 - 社会发展的全局高度来思考民族 - 国家的富裕和繁荣。经过半个多世纪的稳定发展，福利国家形成了较明确的、可操作和可转化并得以实现的社会价值观，它们从未倡导笼统的民族主义或爱国主义价值观，其核心是倡导并维护基本人权、自由、平等和社会正义。尽管阶级政治（或左派政治，the left politics）在某种程度上促成了福利国家的诞生，但是二战结束后福利国家的内在动力不再主要是通过工人阶级抗争来实现，而是政府通过跨阶级联合的社会治理模式，来吸纳不同的政治诉求，以促进经济增长和社会发展之间的整合。早期福利国家面临的主要社会问题是消除贫困和保障公民的基本权利，而发达或成熟期福利国家面临的挑战则是在消除赤贫的前提下，缩减社会不平等和贫富分化，保证经济和社会参与的积极劳动力政策（人力资本投资），确保公民最大可能融入社会，而不是被社会抛弃，成为社会排斥的群体。在公共政策上，福利国家试图通过稳定和有效的公共财政体系，来确保公共社会服务和再分配惠及所有人群。福利国家一早就确定了建立好社会（the good society），进而逐步实现理想社会的蓝图和实施规划，它以具体的经济发展战略和社会政策为依托，不是以教条和过时的意识形态画饼充饥，更不是一张永远也兑现不了的空头支票。在民族 - 国家面临外部侵略的时候，民族主义和爱国主义会有助于国内政治和社会团结。但是在和平时期，自由主义思想与温和有序的政党制度更有利于国家

能力的发展。务实和有远见的价值观应该成为现代国家政党的主流意识形态，它们在经济和社会政策中应得以充分体现。二十世纪 40 年代中期以来，福利国家在建立和发展初期获得了高度的政党共识，有普遍的社会期望，以需求拉动的经济增长动力和技术进步导致的工业化扩张，实现了脱贫致富与社会有序和谐的基本目标。福利国家通过建立强制的社会保险和税收体系，来实现一个包容性的社会，使工作者有收入，使弱势者得到社会保护免于贫困，其目的是促成一个有效的再分配机制，尽可能减少社会不平等和贫富分化。在福利国家的社会政策体系中，主要的社会开支实际上具有显著的发展意义，它们包括三方面：第一、通过建立基本的社会安全网保障贫困人群的社会融入；第二、完备的教育和医疗体系是保障劳动力活力的源头；第三、政府和社会组织提供完备的社会服务不断改善公民的生活质量。

根据政治哲学家和社会批判理论的代表性学者南茜·弗雷泽和阿克塞尔·霍耐特的论述，实际上，针对福利国家的危机或困境而言，最大的挑战是福利国家在自身转型中必须完成的福利再分配目标由“身份政治”（politics of status）转向“承认政治”（politics of recognition）（弗雷泽与霍耐特，2009：1-3）。福利国家自身是一个社会政策体系，它通常由下列政策构成：第一、最低标准的社会安全网 / 社会保护；第二、促进公平和平等的教育政策与卫生政策；第三、增进社会融合的就业政策；第四、提高生活质量的社会服务政策和环境保护政策；第五、满足公民生活需要的住房政策。总体而言，作为福利国家的发达工业化国家或先进国家，它们都在制度建构上超越了历史上民族 - 国家

发展面临的各种制度困境（贫困、战争、社会动荡）。经过二十世纪 40 年代中期以来的制度基础建设和稳定的发展，西方福利国家制度赖以宪法为基础的法制体系和稳定而成熟的政党制度来制定社会政策，通过成熟的市场经济体制来完善经济发展环境，靠稳定而有效的公共财政和再分配机制来确保公民的社会权益得到实现，在此基础上通过社会服务来保护公民自由和参与来推进包容的社会模式的建立。而自二十世纪 80 年代起，管理主义与消费者意识充斥福利资本主义社会，福利国家在社会控制与满足社会需要之间面临多重矛盾，第三条道路的社会政策最终也风雨飘摇，最终被迫改弦易张，福利共识的社会团结基础变得异常脆弱（MacGregor, 1999）。

在全球化时代，发达国家的经济发展与福利支出之间仍然存在紧密的联系（Brady, Seeleib-Kaiser and Beckfield, 2005）。然而，有关全球化与福利制度二者之间关系的讨论依然没有一致的定论。总体的看法是，全球化与福利国家二者之间存在一种复杂的联系，全球化对福利国家的发展既有挑战，同时也是福利国家发展的机遇，在全球化不断变化的环境下，福利国家必须采取有效应对策略进行变革。由于经济增长放缓和社会结构的变化，在全球化背景下，福利国家的税收体制和政府财政能力遭遇了明显的挑战，而人口老龄化加重了这一挑战带来的影响。这些影响促使福利国家思考可能出现的三种局面：第一、企业的空间设置更具弹性，追逐利润的本性使其“向底部竞跑”；第二、企业对税收的交付更具选择性和敏感度，避税成为合理的选择；第三、在企业税收压力增大的情形下，国家向个人转移成为一种

选择（武川正吾，2011：89-102）。自二十世纪 80 年代开启的福利改革，加速了发达国家新自由主义社会政策的发展进程。进入 21 世纪后尤其是伴随着经济全球化进程不断加快，大多数福利国家都先后采取了积极的劳动力市场政策，各国政府围绕人力资本积累和经济促能的教育作用，实施了发展型的社会政策，提出社会投资战略，这在很大程度上改变了以往福利国家偏重再分配或市场选择优先的政策思路。Robinson（1998）指出，在全球化时代里由于社会结构的跨国特性（如移民和全球性的风险）日益凸显，将单一民族国家作为社会政策的基本分析单位已经存在不足，同时对既有的分析范式也有必要做出调整。

三、重新认识晚期资本主义的“社会政策”问题：把韦伯带回历史分析中

在二十一世纪的全球化发展进程中，资本主义制度和西方工业化社会并未像预期的那样进入一个更为成熟与稳定的繁荣期。在欧洲，欧盟一体化进程因为英国的脱欧而蒙上诸多不确定性的阴影，而难民危机和恐怖主义极端势力的乌云在欧洲大陆上空迟迟不散，在北欧的瑞典和欧洲大陆的法国，政府的政策改革进程都深受极端恐怖主义势力的影响。更为广阔的画面是，在欧美的社会思潮中，近年民粹主义泛滥，街头政治与抗议暴力行动不断，虽然最终局势都得到控制，但是对地方社会秩序还是产生了相当大的冲击。2020 年 1 月新冠疫情的爆发和在欧美地区的蔓延与发展，成为抑制经济全球化进程与社会恢复正常秩序的主要障碍，各国政府疲于在疫情防控、经济复苏与社会保护的政策干预之间应对。在全球疫情和经济增

长面临不确定性的各种风险的背景下，政策决策者和研究者需要反思：自工业革命时代建立起来的救助体制和战争背景下建立起来的以就业为基础的福利制度，如何回应在新的时代里“劳动”（或就业）的新形式或新范式与广义的社会政策之间的联系？在韦伯的时代，资本主义已得到显著发展，资本主义社会的矛盾也不断呈现出来。作为划时代的关注“根本问题”的思想家，韦伯关注到了资本主义经济领域与意识形态领域的问题并对此加以批判。按照卡尔·洛维特的观点，韦伯对资本主义提出的是一种“诊断”（洛维特，2019：11-12）。

1. 把韦伯带入到资本主义制度分析中来

在包括社会学在内的社会科学理论的发展进程中，资本主义始终是分析西方社会现代性的一个核心对象。在韦伯所处的时代，由功利主义引导的、工具理性支配的资本主义经济表现出其不可阻挡的活力，个体化和理性成为资本主义现代性一种决定性的力量，也成为支配经济、政治、文化和社会生活各领域的世俗性关键要素（Schroeter, 1985）。虽然意识形态尤其是关于资本主义和社会主义的论争几乎不是韦伯学术论述的内容，但是韦伯毕生都关注的德国“社会问题”却始终与阶级联系在一起，韦伯将它们看作是理性的不同形式（Mueller, 1982）。近代早期产业资本主义的发展及其社会与文化后果，几乎是韦伯社会学研究的支配性主题。但是，韦伯的早逝遗憾地使他未能看到资本主义制度在二十世纪40年代中期后的发展以及福利国家体制的全面兴起。对资本主义制度分析而言，韦伯的学术论述更多阐述的是早期资本主义社会的问题。但是，晚期资本主义尤其后工业社会的来临，不仅改变了福利

国家的历史走向，也在很大程度上影响着社会科学的发展。在新马克思主义者看来，福利国家的矛盾本质是生产体制与政治制度之间的不相适应，财政机制无法支撑满足制度合法性的基本诉求，从而造成了持续的紧张和冲突（奥菲，2011：25-28）。很显然，资本主义不仅成为主宰性的经济形式，也成为塑造诸多国家公民生活方式的基本范畴，它依然支配当代世界的物质与精神生活，对人类社会及其生产关系与生活状态产生不可预见的影响与后果。2008年席卷西方资本主义社会的金融危机，对经济发展与社会生态都产生了深远的影响。依赖传统或正统的经济学说或社会学说都难以解释和分析资本主义对劳动力问题、公众心理与社会运动的解释，我们应该回到韦伯式社会学视野，认识作为全球化时代里资本主义生产与文化如何影响民族国家的社会政策及其后果，重新思考后工业经济体制下的福利国家及其发展。分析当代资本主义发展的一个可能的途径，不是把资本主义自身当作一种经济形式来看待，而是将它视为“社会”本身，通过社会学的分析而不是标准的经济理论分析，来认识资本主义的社会行动体系与一整套社会制度（Streeck, 2012）。在社会科学领域，尽管“全球化”是一个相对较新的概念，但是其本质仍然是资本主义制度及其经济、政治和文化的表现形式的综合体，是人类社会历史发展新阶段的产物。从这个意义上说，由于社会的复杂性在不断形塑人类行为和社会关系，因此我们有必要突破狭隘的经济学范畴，从社会学的角度来深入认识全球化背景下民族国家的社会政策与资本主义的当代发展之间的联系。

在 sociology 乃至社会科学领域，马克思·韦

伯无疑是对资本主义制度和社会分析颇为深刻的思想家和理论家。资本、阶级、劳动、理性与宗教仍然是影响当代社会发展的核心主题，而这些早已经被这位理论先知在研究著述中所囊括。在今天这个全球政治与经济风起云涌的时代里，韦伯对理性化的阐释，对我们深入认识全球化背景下资本主义国家社会政策（或社会政治）的变迁与发展，仍然具有重要的启示意义。研究者可以试图将韦伯带入到对社会政策的社会学分析中，通过核心的生产方式与劳动关系以及理性化问题，解释民族国家以及全球社会政策的回应与变化。韦伯受到了德国古典哲学的深刻影响，代表了康德的传统。韦伯是一个坚定的自由主义者，对资本主义的捍卫是出于反对工人运动和浪漫的罢工革命的考虑，韦伯更多视资本主义为一种社会发展的形态，同时也对资本主义非人性的后果进行了无情的批评。但是韦伯同马克思不同，并未对资本主义发展前景做过理想蓝图的描绘，并致力于实现这种理想目标的政治行动，如果说马克思是一位以学术探究为基础的职业政治家，韦伯则是一位关心政治和热心于政治辩论的学者。

韦伯 1895 年在弗莱堡大学就任国民经济学教授的就职演讲《民族国家与经济政策》对我们重新认识民族国家与资本主义现时代的发展仍然具有重要的启示。面对一个刚完成统一任务不久的德国面临内外交困的压力，韦伯深刻意识到国内阶级利益与权力政治的关键问题（尤其是政治教育与领导阶层的素养）。当一个民族国家试图成为强大的、具有领导力的世界大国的时候，韦伯认为政治教育而非经济自身变得更为紧迫。在韦伯看来，“行动”是一种具有政治意识的权力本能，它代表着一种改变现

状的行动魄力。在现实的环境里，韦伯认为“行动”等同于政治斗争，而无休止的斗争是人类的命运。韦伯从来不是一个革命者，尽管他强调历史进程中的唯物主义要素。因为截止到 19 世纪末历史学科已经相当成熟了，从而使韦伯在对资本主义的制度分析非常具穿透力（Collins, 1980）。韦伯在一定程度上认同历史唯物主义的 analysis 取向，也看到了工人阶级的处境问题，但是韦伯所采取的分析仍然是社会学的，并且注重通过客观经验事实来传达科学判断，强调要在事实的知识与价值引导的行动之间做出严格的区分（Giddens, 1970）。在对待历史进程的认识上，韦伯对“多样性”保持了更为开放的心态。同马克思进步的历史观不同的是，韦伯的历史观具有某种消极神学的特点，尤其是韦伯认为意识形态或价值观与经验的事实很难与客观观察的经验保持一致性。在韦伯看来，历史过程也受到机遇的影响，其中的偶然性是难以计算的。虽然对待社会主义意识形态本身，韦伯的观点保持了某种模糊性。但是，韦伯出于对官僚化后果及其危害的担心使得他坚定地反对国家社会主义和市政社会主义组织的计划，这一点在 1909 年德国社会政策协会的年会上表现得尤其明显（Salomon, 1935b）。在韦伯的解释社会学的基础上建立起分析晚期资本主义发展的理论思路，无疑有助于我们深入认识人类理性与进步发展所遭遇的现代性问题，如何从伟大的思想者的精神遗产那里继承社会分析和行动介入的准则，并结合事实和体验来推导出科学的判断，而不是单纯靠价值引导，也许会对改变人类社会发展不利境地的现实有所裨益。韦伯在资本主义发展早期阶段和帝国主义时期，也充分认识到了阶级冲突在

资本主义历史进程中的重要性，韦伯把这些冲突视为不同身份群体和社团之间的冲突，但并未将其看作是劳资本质上不可调和的矛盾，这反映了韦伯在方法论上一贯的坚持，即坚持将价值与事实做截然的分离（Giddens, 1970）。韦伯对资本主义的论述更多是针对资本主义兴起阶段出现的问题与制度征候进行的批判，坚持冷静客观的社会分析并对任何损害自由的行动和制度保持警惕。在那个时代，韦伯虽然未能预见到今日资本主义政党制度与选举政治的分崩离析，但是他雄辩地指出任何政治制度的权威都取决于合法性以及大多数人的认同，而政治家必须始终在行动中面对道德责任的问题（Parsons, 1942）。

2、全球化时期资本主义社会政策面临的新问题

在全球化时期，同传统的福特资本主义不同，资本主义的生产方式与劳动者自身的问题已经发生彻底的转向。无论是在欧洲还是在北美，福利国家的社会项目以及一系列政策干预已经很大程度上重塑了劳动者的社会生活，个体的生活也逐步演变为一系列事件按次序变化的结果，这些事件可以看作是福利国家体制跨国发展的后果（Abbott and DeViney, 1992）。二十世纪90年代后，有关资本主义福利国家危机和矛盾的论述主要与全球化的维度紧密关联在一起，各国的人口结构变化与失业问题造成的内部压力与外部经济挑战交织在一起，加深了社会政策的干预实践与社会团体的伦理目标之间的冲突。民族国家之间的经济竞争逐步转移为国内劳动力市场或工作的再界定，“工作”成为新时代真正的社会问题。2008年席卷欧美的金融危机，再次让社会科学家认识到，资本

主义的危机其文化根基已经彻底动摇，勤奋工作和节俭的清教徒文化已经被愈加世俗的消费主义和金钱信贷所代替，这种便捷迅速的信贷资本主义瓦解了韦伯所说的资本主义精神，而重归清教徒伦理的资本主义时代的机会已再无可能（Dahrendorf, 2010）。在全球化背景下，当今资本主义福利国家不仅在经济增长上面临乏力的困境，同时在社会团结的基础上遭遇前所未有的冲击。作为欧洲最具代表性的、以号称社会团结为基础的法国主义福利国家的德国，在难民危机问题的发酵和扩展的情形下，社会政策一贯存在的政党与社会共识已是明日黄花，而福利制度的税收体制在人口老龄化与劳动力市场的多样性上将遭遇更大的挑战。

在今天的晚期资本主义社会里，即使是韦伯这样有伟大预见性的思想家也难以想象到，政治的变化会受到不确定的市场经济、欠缺责任感的政治领袖、相互竞争并彼此制衡的政党制度和自利盲目的社会大众等诸多因素的深刻影响，这些都使得在一定时期内国家或政府主导的官僚体制和以选举为基础的民主制度，很难在重大的社会问题或议题上做出客观和清醒的判断，进而影响了社会政策的连续性实施，也影响了公众对政府公信力和社会共识的认知。但是，值得我们重视的是，韦伯当年论述的“克里斯玛统治”和威权国家统治的阶级基础对理解今天的资本主义社会里所发生的一切依然具有价值。晚期资本主义社会的阶级政治不再是表现为传统的工农阶级与资产阶级的矛盾，也不是普通的劳资矛盾，而是因为中产阶级的萎缩和日益拉大的贫富差距导致的社会分裂，保守主义思潮在社会安全形势加剧和外来人口流动性加大的背景下不断泛滥，全球化背景下福

利国家同时遭遇内部的财政紧张和全球贸易体系松弛引发的外部竞争压力。因此，如何重新认识全球化背景下民族国家（主要体现为福利国家和转型的发展中国家）整合经济与社会之间的矛盾，在促进经济发展的同时实现再分配的社会政治目标，在后工业经济时代协调好社会保障与劳动力市场活力之间的关系，在维持民族国家自身发展环境与确保公民权利不受损害的前提下推动民主政治与经济繁荣之间的整合，是今天社会科学研究应深刻思考的一个普遍的政治伦理问题。作为一位伟大的理论先驱，韦伯很早就预见性地看到了在一个多元社会里，种族与社会政策之间的复杂联系，这一点从他1904年11月17日访问美国后与著名的美国黑人社会学家、民权运动思想家 W.E.B 杜·波伊斯之间的通信中可以了解到，在信中韦伯写道：“我绝对深信‘肤色界线’(the color-line)问题将成为未来这里(欧洲)和世界其他任何地方的一个深远的问题”。不同的是在20世纪初期欧洲的社会问题更多表现为一个阶级问题，而在遥远的美国种族关系和矛盾将成为一个影响深远的历史问题(Chandler, 2007)。自2016年以来，美国出现的离心型选举政治和撕裂社会的种族矛盾，成为不断加深社会分化进而削弱有效形塑危机应对的国家能力的主要原因，这一点实在值得关注国家治理、民主制度和政治发展等领域社会科学学者的重视。

在韦伯看来，民族-国家的强大离不开经济发展，也离不开稳定和强有力的政治领导力。在那个时代，韦伯深刻认识到了德国要成为强大的国家、形成普遍的影响力所面临的挑战与危机，他指出超越自身利益的官僚阶层与政治家的政治素养，以及统治者敢于承担历史责任

的政治抱负，是促进民族复兴的前提。在今天这个充满挑战与机遇的全球化时代，对中国这样的转型国家和发展中大国来说，经济的可持续发展是实现民族复兴和强国梦想的前提，而更重要的是，对中国而言，创造性地发展出民族-国家具有自身文化色彩的价值观，并以世界语言传达普世的核心理念，这种价值观就具有世界意义。而且只有做到这一步，一个民族-国家的软实力才真正体现出来。今天，跨民族-国家的区域经济-政治共同体日益受到民粹主义呼声的抵制，在很大程度上它依然是一个“想象的共同体”。在全球化和区域一体化的双重浪潮中，民族-国家的经济-社会与文化的整合比想象的要困难得多。二十一世纪以来欧盟的一体化发展进程证明，统一或整合的政治实践，难以消除充满多样性与复杂性的道德不确定性所导致的精神危机。而现代世界的宗教分化与极端主义思潮及实践的兴起，加剧了建立一个令所有人认同的价值体系的梦想的困难。在德国狄尔泰很早就在他那个时代预言欧洲社会所隐含的危机，这一危机根植于特定文化中的价值与道德权威所存在的缺陷。在历史发展的问题上，韦伯甚至有某种英雄主义的悲剧情结。所罗门在其论文中指出，韦伯的历史观念受到了托尔斯泰和陀思妥耶夫斯基的“现实的诗化的概念”所吸引，在历史的宏大画卷中，历史英雄的悲剧和宗教影响相互映衬，而基督教伦理在政治和历史世界中的具体呈现，对韦伯具有深刻的诱惑力(Salomon, 1935b:374-375)。在十九世纪末和二十世纪初期，西方社会科学并未进入快速专业分化的时期，社会科学与人文科学的分野并不显著。因此，不难理解，韦伯本人一直将他自己看作是政治经济学

历史学派的一员，这就是为什么我们不能狭隘地理解和分析韦伯的思想传统与德国社会政策之间关系的一个主要原因。从历史的维度尤其是学科史或思想史的角度来看，十九世纪下半叶建立起来的德国社会政策的传统不仅嵌入于当时的工业革命背景与国内政治环境，也与欧洲大陆在那个时代所面临的共同境遇有关，比如普遍存在的劳工运动与政党之争。终其一生，韦伯都一直在将学术和政治当作严肃的事业来对待，并通过科学的方式来实现理性的目标。在现实政治中，韦伯反复强调指出，政治家要试图区分作为经验的科学目标与作为理念的哲学期望。作为一个历经政治事件和深刻洞察政治环境的学者，韦伯从未以任何党派或职务参与任何政治行动，他对现实世界也不曾持有明显的政治教义，但我们也不能说韦伯就是一个政治场域的局外人，实际上韦伯的思想从未停止过对政治的思考。正如他的遗孀玛丽安妮·韦伯所言，在韦伯一生中，判断政治实践的终极标准都是作为最高层次的善的精神自由，这自始至终都是最重要的(Blum, 1959)。在韦伯看来，民族国家的社会议题从来都是议会政党政治争夺的领地，而政党政治的权力问题必然会与不同的政治实践联系在一起，价值观和政治理念始终影响这些行动。与托洛茨基相似，韦伯也倾向于认为，“强权政治”(power politics)在本质上是道德中立的，也是马基雅维利主义的核心特征。斯蒂芬·S·特纳指出，“历史与价值”作为韦伯社会学的一对核心命题，是对欧洲尤其德国历史主义的一种回应(Turner, 1998: xviii/Antoni, 1959)。

由于政党政治的脆弱性、市场经济的不确定性和社会共识的薄弱基础，使得在当今欧美

国家内部，社会问题表现出大规模社会运动的自发性和不可预见性，大众的社会心理很容易受到个别事件的影响而发展成为一种冲击性的社会行动。因此，对社会科学研究者而言，重新认识新时代里民族国家政治经济制度的变化和社会政策之间的关联，并站在民族国家利益的角度思考国家与社会关系，超越一般工具主义的范畴来认识社会政策作为严肃的政治所具有的时代意义。就如韦伯所言，一个民族国家的前途在于领导阶级的政治素养。韦伯说“但社会政治问题的关键问题并不是被统治者的经济处境，而是统治阶级和上升阶级的政治素质。我们社会政治活动的目的并不是要使每个人都幸福，而是要达成民族的社会融合”(韦伯，1997: 106)。在韦伯看来，一个政权的维持和改革始终要考虑到阶级结构状况及其改变带来的影响和后果，而不是仅仅从官僚行政的功能来考虑政治制度的任务匹配。在今天这个充满社会变迁与风险的时代里，将韦伯对“理性化”的分析学说，带入对全球化背景下资本主义制度自身的发展处境与社会政治特性的分析，将有助于我们认识如何在新的形势下构建符合中国文化传统与自身优势的经济与社会体制，发展出具有中国特色的、更具发展性与包容性社会政策体系。

四、全球风险与大变革背景下社会政策的中国道路问题

对全球化背景下民族国家与人类历史的发展来说，2020年很可能是一个新的分水岭。由于贸易保护主义与民粹主义思潮的冲击，新冠疫情不仅大大阻碍了全球化经济发展进程，也在很大程度上影响了各民族国家内部的社会秩

序与政府治理策略。当代法国思想家和社会理论家雅克·朗西埃(Jacques Ranciere)在其著作《对民主之恨》一书中指出：“当中国人已一脚走进了全球共识政治，面对的是一层层堂皇的‘国际规则’和‘人性管理’”(朗西埃, 2017: 23)。在过去近20年里,中国自加入世界贸易组织(WTO)以来,由于庞大的市场与潜在的发展动力,成为全球经济合作与竞争体系的一个重要成员,经济总量成为仅次于美国的第二大经济体。然而,由于庞大的人口规模和显著的区域发展不平衡,中国人均国民收入水平仍然处于中等偏下,上述现实依然说明中国还是属于发展中国家。大力发展经济,促进经济-社会发展,强化国家稳定与繁荣,不断改善人民的生活质量,是中国执政党和政府一贯的立场与政策主张。在今天这个日益分化的世界体系里,没有全球性(或世界体系)的根本变革,也同样不会有发展中国的真正富强。从这个意义上说,促进国际合作,尤其是加强发达国家与发展中国家在经济、社会、文化等领域的交流与合作变得十分重要,以民族国家之间的合作交流来促进全球的社会团结基础。

自二十世纪70年代末以来,中国实施的改革开放政策和大力推动以经济建设为主导的国家发展战略,经过40多年的学习借鉴和努力探索,取得了令人瞩目的成就。中国从人均国内总产值不足100美元的国家,一跃成为第二大经济体和人均国内生产总值达到中等收入国家水平,人民生活水平日益提高,拥有世界上最大规模的中产阶级群体,同时也是世界上社会环境最为安全的国家之一。经过40多年的经济发展和反贫困努力,中国帮助几亿人解决了温饱问题,并在短短的几年里帮助近5000万人摆

脱贫困,脱贫攻坚战取得预期的效果。同发达国家相比,中国在社会政策发展的道路上,并没有沿袭发达资本主义福利国家的模式,而是通过经济发展来促进社会进步,将社会发展巧妙融进经济发展的策略中,二者密不可分。自1949年新中国成立以来,中国在二元社会的格局下,实施了以计划经济体制为基础的城市单位制福利和农村集体制福利,而社会救助体系则主要回应社会中各种困难人群的基本需要,以确保社会秩序和稳定。作为一个拥有长期历史的中央帝国,中国历代统治者就国家治理与政权建设发展出了一套围绕“秩序”与“分权”的治理技术,它依赖于统治者个人的人格特质和权力网络,同时巧妙利用了中央与地方的权力分割结构,通过网络化的控制来实现政治稳定。在过去几十年里,作为一个行政化主导的国家,中国的经济与社会发展进程在改革进程中经历了“集中化——去集中化——再集中化”的政策循环,而从全能型国家(大包大揽)向规制型国家(法治国家)的转向,在一定程度上为社会领域的改革创造了条件,这是为何今天人们热衷于讨论国家治理与社会治理的重要原因。正如法国哲学家吉尔兹·德勒兹(Gilles Deleuze, 1979)所言,社会作为一个繁杂的领域,解决其问题需要同时从私人 and 公共领域入手,在弗洛伊德的微观治疗(生命政治)与凯恩斯的宏观需求管理(社会安全)之间寻求平衡。中国作为一个有悠久历史的东方国家,其政治文化与伦理实践的民间基础深入人心,帝国体制的社会政治与自上而下的行政架构,以及作为一种政治过程隐含特有的实践传统与伦理秩序,深刻影响了世代的国家治理与社会局面,其中儒家伦理与政党制度的独特性是最为重要

的。经过40多年的改革开放与经济-社会建设,中国在科学领域的自主创新与社会领域的“政策学习”也获得了积极的回报。基于对中国社会的复杂性和区域发展的不平衡的认识,过去40多年来政府采取的社会政策改革主要是在吸取以往经验与教训的前提下,按照渐进主义的改革思路,在有条件的地区和有基础的领域实施先行先试,大胆探索社会保障与社会福利发展的制度模式,逐步建立一整套与现代市场经济相适应的社会保险制度与社会救助体系,实现了基本社会救助、基本医疗保险、基础义务教育和基本公共服务的全覆盖,这对一个14亿人口的发展是难以想象的,也是一个经得起推敲的历史进步。最重要的是,中国在保持经济不断发展,求新求变的改革思路下,稳妥地探索在全球化大变革背景下,构建保持经济发展与社会稳定双重目标的一套体制与机制,有效将政党建设与社会治理紧密结合在一起,各地先后发展出“共建、共治、共享”的社会治理新思路与实践模式,这些都与政府实施积极的社会政策密不可分,包括扩大社会救助水平与范围、提高退休金水平,扩大儿童保护和家庭支持的服务统筹,着力解决好社会中“一老一小”的社会问题,促进家庭功能与社会关系的维系。

作为一个发展中大国,中国的社会政策经验不可能照搬西方福利国家模式,这不仅是因为文化传统与政党制度的差异,也因为中国在中发展中所拥有的社会时间的特殊性,处于不同发展阶段,中国应该考虑更为贴近自身社会情境的政策发展格局与策略。以经济学为代表的现代实证社会科学对人和时间的标准化处理,强调通过“快照”(snap-shot)的方式来理解社会生活,以个体主义的思维方法来理解人的行

为,这对一个强调人际关系和你我彼此共存的文化传统而言,显然不足以分析和解释中国社会的人伦和日常实践逻辑。反映到政策层面上来,政府的社会政策决策与实施路径也不能以个体主义为导向,而忽视整体的社会利益与制度情境,这是社会政策中国道路的本质所在。社会福利或社会政策既是人类制度社会演化过程的产物,也是国家主动寻求变化的一种能动性体现。在中国社会政策发展的历程中,政府决策者基本上考虑到了社会政策的制度情境构成要素,即政治氛围、经济形势、社会条件以及特殊事件。在此基础上,政府职能部门在充分吸收各方意见和反馈的前提下,根据社会问题的轻重缓急和政府财政能力的条件,逐步设定政策议题与政策议程,然后有条不紊地自上而下贯彻实施。总结而言,长期以来的社会主义建设经验表明,中国的社会政策发展在很多方面吸收了经济发展的经验,形成了“先稳后有,先有后好”的基本思路和政策的实践经验。随着新冠疫情防控的发展和国际政治逐步步入正轨,全球经济预计将进入一个调整和恢复发展的新阶段,在新的时期中国和广大发展中国家一样,首先是把自己的事情做好,着力发展好经济,不断改善人民生活,大力发展科技解决技术瓶颈问题,消除科学技术发展中的外部隐患,探索出一条适合自身国情的发展道路。而在社会政策领域,中国道路也同样应由自己的思路和不同的道路选择。

五、结语

今天中国仍然处在一个大变革的时代,风险不断,同时机遇犹存。正如卡尔·波兰尼在《巨变》一书指出,管理市场经济的风险与社

会需求，面对市场自由放任运动与保护性反向运动“双重运动”导致的后果，社会不会任由现代国家的随意干预而形成一种自我保护，其意义在于促进社会整合的基础上保障公民自由与权利的增长（波兰尼，2017：198-202）。中国最近40多年的改革开放进程，经济与社会发展的经验充分证明，保持国家的自主性与社会的开放性是发展的重要前提，而这也是中国在发展自身民主政治的重要条件。美国政治社会学家巴林顿摩尔在其1966年出版的代表作《民主与专制的社会起源》一书中很早就提出，在人类社会，民主的进程必然是一个充满挣扎的漫长历程，其中扩大民众的政治参与权，也就是当今开明的政府与学界都在倡导的“共同治理”（共治），让人民分享统治权，通过法制来约束官员与行政部门的权力，主要通过运用国家力量，借助有效的社会与公共政策来扩大公民的社会福利权利，是现代社会通向民主的必然道路（摩尔，1987：335）。当下的中国处在一个新的改革时期，社会政策在某种程度上不仅受到制度惯性和路径依赖的改革传统的影响，同时也在新的经济-社会背景下需要通过落实政策和创新体制机制，通过一定的变革实现国家与社会间利益关系的有效整合。同其他现代工业化国家一样，当下的中国在本质上制定并实施的社会政策也是力图在特定的时代背景下，通过做牢社会安全网、针对性地扩大转移支付项目和强化社会公共服务均等化三个主要支柱，来实现助力经济平稳增长，保持社会秩序的长期稳定与繁荣，不断增加城乡公民的安全感、获得感和幸福感，为最终实现中华民族的复兴强国富民奠定扎实的社会基础。历史经验表明，发展社会福利，保持福利再分配

机制和适度的水平，是有利于经济发展与社会稳定的。中国不是不要建立与发展民生保障制度，而是要试图走出与西方福利国家不一样的道路。在现代社会里，社会政策的一个重要作用，就是通过政府合理安排公共支出，并过同政策有效的干预和回应，减少个人和社会群体因贫困、疾病、失业和其他偶然性风险导致的社会成本（Titmuss, 1974:60-61）。在全球化时代，随着技术发展与人口流动性带来的变迁不断加剧，就业与生活的不稳定性也在增强，这直接影响了中产阶级与低收入阶层的生活质量，对一个国家的社会安全与可持续发展带来了巨大的挑战。著名的中国问题专家、哈佛大学社会学教授傅高义先生曾在他的著作《邓小平时代》一书中指出，在进入新世纪后，融入全球社会的中国多年来面临诸多的国内治理的挑战，包括为全体人民提供基本的社会保障与教育及医疗服务、遏制腐败、保护环境、为公众创造基本的自由界限以及维护政权的合法性，新的国家领导需在建立实现经济增长之外不断寻求新的合法性（Vogel, 2011:711-713）。尽管挑战重重，中国新世纪的领导人通过卓越的努力，在推进经济发展与建构社会保障体系并实施广泛的社会政策方面取得了令人印象深刻的进步。对世人来说，理解中国二十世纪70年代末以来的经济-社会发展成就，必须和那个时代的国家领导人对中国这个国家乃至世界所拥有的情怀与承担的历史责任联系在一起，也同样必须看到在历史进程中环境和制度对人所产生的影响，从而客观认识中国的发展与道路选择。实践表明，中国在经济发展与社会政策策略上，与西方国家有着理念与制度上显著的差异，这也是国家在建构福利制度与社会认同的

一种结果 (Walker and Wong, 2009)。中国有句古话,“他山之石,可以攻玉”。对中国这样一个疆域辽阔以及地方文化多样性丰富的发展中国家来说,自上而下的政策实施多年成为一种主导范式,同时基于地方经验的先行先试又通过制度创新发展成为自下而上的政策引领。但是,偶发的非常态事件在中国经常会使得现有政策实践路径中断或停滞不前,如果行政与技术官僚缺乏主动的社会学习与政策创新,既有的政策路线也可能失败,这是政策决策者与实施者必须认识到的一个有关政策范式的重要问题 (Hall, 1993)。在全球化时代,众多发达国家在社会政策领域中的经验,也可以帮助包括中国在内的发展中国家不断学习与借鉴,为探索自己的社会政策道路奠定基础 (Brooks and Manza, 2006)。

在认识和理解社会政策的中国道路问题上,未来我们尚需在发展符合中国自身文化与传统的社会理论基础上,通过更为系统和有效的实证经验资料,建构起经得起检验的、稳定的社会政策在决策与实施方面的制度与模式,为实现这一目标,毫无疑问我们需要做出更持续和更多的努力。作为形塑社会价值观和国家形象的一种工具,社会政策将在促进中国未来经济发展、维护社会秩序与安全、改善公民生活品质以及增进民族团结基础等重要领域发挥日益重要的作用,也将有利于东方文明的发展。从这个意义上说,探索社会政策的中国道路的意义非凡。125年前,年轻的韦伯在弗莱堡就职演讲中曾引用英国历史学家托马斯·卡莱尔著名的诗句“千载已逝,方知数命;欲契运会,千载悠悠”。在演讲中,韦伯以这样的话结尾:“个人能不能、会不会如卡莱尔所说,以这种

历史的高度指导自己的角色和行动?我不知道,但是,如果一个民族要站在历史上永垂不朽,就必须具备这种历史的胸襟”(韦伯,1997:141)。同样,对中国梦的缔造者和数以万计的中国普通人而言,富强的国家、丰裕的生活与灿烂的文明都是未来一如既往的历史胸襟,而正如韦伯所言,社会政治是迈向这种历史途径的必由之路。

参考文献

- [1] 汉娜·阿伦特, 2012:《马克思主义与西方政治思想传统》,南京:江苏人民出版社。
- [2] 克劳斯·奥菲, 2011:《福利国家的矛盾》,长春:吉林人民出版社。
- [3] 卡尔·波兰尼,《巨变:当代政治与经济的起源》,北京:社会科学文献出版社, 2017年
- [4] 南茜·弗雷泽、阿克塞尔·霍耐特, 2009:《再分配,还是承认?——一个政治哲学对话》,周穗民译,上海:上海人民出版社。
- [5] 雅克·朗西埃, 2017:《对民主之恨》,北京:中央编译出版社。
- [6] 卡尔·洛维特, 2019:《韦伯与马克思以及黑格尔与哲学的扬弃》,南京:南京大学出版社。
- [7] 巴林顿·摩尔, 1987:《民主与专制的社会起源》,北京:华夏出版社。
- [8] 马克斯·韦伯,甘阳编选, 1997:《民族国家与社会政策》,北京:三联书店。
- [9] 武川正吾, 2011:《福利国家的社会学:全球化、个体化与社会政策》,北京:商务印书馆。
- [10] 熊跃根, 1999:“论国家、市场与福利之间的关系:西方社会政策理念发展及其反

思”，《社会学研究》，第3期，第57-69页。

[11]Abbott, A. and DeViney, S. 1992. “The Welfare State as Transnational Event: Evidence from Sequences of Policy Adoption”, *Social Science History*, 16 (2): 245 - 74.

[12]Antoni, C. 1959. *From History to Sociology (Max Weber Classic Monographs Volume I)*. London and New York: Routledge.

[13]Brooks, C. and Manza, J. 2006. “Social Policy Responsiveness in Developed Democracies”, *American Sociological Review*, Vol. 71, No. 3 (Jun., 2006), pp. 474-494

[14]Blum, F.H. 1959. “Max Weber: The man of politics and the man dedicated to objectivity and rationality”, *Ethics: An International Journal*, Vol.LXX, No.1

[15]Brady, D., Martin Seeleib-Kaiser, M. and Jason Beckfield, J. 2005. “Economic globalization and the welfare state in affluent democracies, 1975-2001”, *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 6, pp. 921-948

[16]Chandler, N.D. 2007. “The possible form of an interlocution: W.E.B. Du Bois and Max Weber in correspondence, 1904-1905”, *The New Centennial Review*, Vol7, No.1, pp.213-272.

[17]Collins, R. 1980. “Weber’s last theory of capitalism: a systematization”, *American Sociological Review*, 45(Dec.): 925-942.

[18]Dahrendorf, R. 2010. “After the crisis: back to the Protestant ethic? Six critical observations”, *Max Weber Studies*, Vol. 10, No. 1, pp. 11-21.

[19]Deleuze, J. 1979. “Forward”, in J. Donzelot, *The Policing of Families*. New York:

Random House.

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

[21]Giddens, A. 1970. “Marx, Weber, and the development of capitalism”, *Sociology*, 4: 289-310.

[22]Goodin, R.E. 1988. *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.

[23]Hall, P.A. 1993. “Policy paradigm, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain”, *Comparative Politics*, Vol.25, No.3, pp.275-296.

[24]MacGregor, S. 1999. “Welfare, neo-liberalism and new paternalism: Three ways for social policy in late capitalist societies”, *Capital & Class*, Spring, 67, pp.91-118.

[25]Mommsen, W.J. 1977. “Max Weber as a critic of Marxism”, *The Canadian Journal of Sociology*, Vol.2, No.4, pp.373-398.

[26]Mueller, G.H. 1982. “Socialism and capitalism in the work of Max Weber”, *The British Journal of Sociology*, Vol.33, No.2, pp.151-170.

[27]Parsons, T. 1942. “Max Weber and the contemporary political crisis: II”, *The Review of Politics*, Vol.4, No.2, pp.155-172.

[28]Robinson, W.I. 1998. “Beyond nation-state paradigm: Globalization, sociology, and the challenge of transnational studies”, *Sociological Forum*, Vol.13, No.4, pp.561-594.

[29]Schroeter, G. 1985. “Exploring the Marx-Weber nexus”, *The Canadian Journal of*

Sociology, Vol. 10, No. 1, pp. 69–89.

[30]Salomon, A. 1935b. " Max Weber's political ideas ", Social Research, Vol.2, No.3, pp. 368–84

[31]Streeck, W. 2012. " How to study contemporary capitalism? " , European Journal of Sociology, Vol.53, No.1, pp.1–28.28–37.

[32]Titmuss, R. 1974. An Introduction to Social Policy. London: Unwin Hyman Vogel, E.F. 2011.

[33]Deng Xiaoping and Transformation of

China. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

[34]Walker, A. and Chack-kie Wong, C.K. 2009. " The relationship between social policy and economic policy: Constructing the public burden of welfare in China and the West " , Development and Society, Vol. 38, No. 1 (June 2009), pp. 1–26

[35]Wilensky, H. L. 1965. Industrial Society and Social Welfare : the impact of industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States. New York: Free Press.

The Development of Welfare Capitalism and the Chinese Path of Social Policy in the Era of Great Transformation

XIONG Yuegen

Abstract: In this paper, the author analyzes the issue of social policy in the late capitalism based on an elaboration of the welfare regimes in western industrialized societies and discusses the Chinese path of social policy in the context of great transformation and big adjustment. The author argues that China needs to absorb international experiences of social policy through policy learning and adapte itself to domestic institutional settings. Only by doing this, China will find its path of maintaining its regime consistence and keeping the balance between domestic development and external impact.

Keywords: Great transformation, Welfave capitalism, New risks, Social policy, Chinese path