

西方福利国家的“政策产生政治”现象

文 / 周弘

谈论社会福利政策往往自然地联系经济，但社会福利政策的出台通常都是政治运作或斗争的结果。所谓福利国家（或社会国家）就是通过国家的行政和立法干预，缓解自由市场经济给社会造成的危害，国家干预本身就是一种政治行为。各派政治势力会就国家干预的利弊得失、方式方法、机构机制，以及损失补偿等问题协商和博弈，最终作出政治决断。与社会福利相关的政治决断往往会影响到国家的政治和社会稳定，甚至国家领导人的去留。阿根廷实行养老金个人账户的改革，不仅使养老金在资本市场动荡中失去稳定性，而且导致贫富悬殊，迫使政府重新建立公共基础养老金，退回现收现付制度，但反复改制的成本巨大，几乎动摇了国本。

能够影响社会福利政策的政治势力一般是各个政治党派，他们分别代表不同社会阶层。劳动者分为工薪阶层和灵活就业人群，企业主也有大小企业主之分，他们在社会政策方面的利益不同，态度也会有所差别。代表国家执行社会福利政策的政府机构自然期待社会福利事业的增长，他们所处的文官体系不涉足政治斗争，但是在程序化政治中，他们主导或引导程序的作用无可替代。

社会福利政策是各党派取悦选民的重要工具。在美国政治生活中，民主和共和两党的实力不相上下，大选年竞选经费的使用十分集中，就是用于争取中间群众中最有实力

的退休老人和领取救济的残疾人。社会福利成为政党活动的中心议题之一，还影响了政党的活动方式和社会地位。在福利国家达到全盛时期的20世纪70年代，奥地利社会党、西德社会民主党都获得了整整10年的执政机会，比利时社会党、荷兰工党都参与了政府，并且对社会福利政策产生了关键性影响。英国工党在1974年回到执政地位，通过调整收入政策，成功地缓解了通货膨胀和就业危机。在当今福利国家改革的大潮中，西欧主要国家的选民接连将执政的地位交给了右翼的保守政党。

负责执行社会福利政策的机构则成为一种“重新划分和构造阶级的力量”，因为这种机制“将阶级冲突转化为地位竞争”，把政治权力的斗争变成了各派政治力量在公共教育、健康保险、住房补贴、老年福利等具体政策问题上的争论。结果资本主义国家通过社会福利政策和社会机制建立起了一套新的政治斗争的游戏规则。遵循这套游戏规则，任何政党都难以对前任政府的政策作出颠覆性的改革，结果在不同的执政党之间建立了一种社会制度的连续性，形成了制度惯性。执政者的行动力和决策力受到前任的限制，因为前任通过塑造利益群体而形成的政治压力必然作用于后任的执政者。这种现象被保罗·皮尔森称为“政策产生政治”。

此外，在福利国家时代，国家获得了空前的社会权力，但也必然



周弘

周弘

中国社会科学院学部委员、国际学部副主任、中国欧洲学会会长、中国国际关系研究会副会长、中国经社理事常务理事、中国人力资源和社会保障部咨询专家。

为这种权力所累，必然要面对整个社会的利益纷争。由于国家的干预，所有的社会危机都将成为国家的危机，而人们通常讲的“社会权利”其实并不是一种普遍性的价值，而是一种政治力量，在社会关系结构不同的社会里，“社会权利”的内涵有明显的差异。在盎格鲁-撒克逊（指英美）国家中，国家通过税收直接进行社会福利支付，享受支付的依据是通过纳税或因为各种贫困而获得的“资格”，对于社团主义传统的欧洲大陆国家来说，缴费群体成为一个享有权利的俱乐部，外来人很难“融入”，只有在北欧国家，社会权利才具有社会意义。

福利国家复杂的政治学告诉我们，社会福利政策不仅是现代国家治理的主要领域，而且是国之重器，不是单靠经济的精算就可以决断的。在决策的时候需要全面地考虑经济发展、社会稳定和政治平衡。