

· 综论 ·

西方福利国家的思想渊源与政策选择

周 弘

[摘 要] 当代西方福利国家有两大主要思想来源：普及主义主张福利是公民的基本权利，由国家税收支持，向全民无差别提供，目标是社会公平；奉行共享的社会团结理念强调权利与义务对等、福利与缴费挂钩，通过社会保险机制实现社会风险共担。在二战后福利国家快速发展阶段，两种思想观念相互影响借鉴，使二战前就已经基本形成的各种福利模式发展为混合型福利体制。20 世纪 70 年代后，受新自由主义冲击，西方福利国家进入了紧缩期，在紧缩性改革政策的取舍中，普及主义和共享思想各自发挥影响，各国应对策略各不相同。梳理福利国家的这些思想来源，有助于理解并理性地选择福利制度的改革思路和方式。

[关键词] 普及主义的福利思想；共享主义（社会团结）；福利国家建构；嵌入式；普遍基本收入

一、当代福利国家的两种主要思想来源

长期以来，我们习惯于将现当代西方福利国家视为主权国家范围内的整体制度体系，且偏重于从国家形态演变和国家功能扩展的角度分析福利国家的运行方式，将其划分为不同模式的福利国家类型。但实际上，当代西方福利国家的思想来源是多元的，受到这些思想影响的制度体系和政策选择也是多元的，有些福利制度或政策来自普及主义（或普惠主义）^①的思想，而另外一些则植根于共享^②或社会团结的观念。有学者观察到，现代福利国家总体上来说有两种政府计划，一种是从一些人手中提取收入，重新分配给其他人，以确保人们在遇到各种社会风险的时候能够得到适当的保护；另一种则是由国家直接向公民提供服务。国家服务的类别可以有很多种，往往根据国家政策来确定，例如提供健康服务、改善人力资本（教育和就业培训），甚至是促进文化上的优势。^③支撑这两种福利提供方式的是不同的福利思想观念，这些不同的福利思想其来有自，源远流长。梳理这些福利思想渊源和脉络，有助于我们深度理解当今福利

[作者简介] 周弘，中国社会科学院荣休学部委员。主要研究方向：福利国家。

① 普及主义在这里指 Universalism，又译为普惠主义，但笔者认为，“普及主义”更契合其原意。

② 共享主义是常见的中文表述，但在福利国家的英文语境中并没有严格对应词，与中文共享主义较接近的英文概念是社会团结（social solidarity）或社团主义（corporatism，又译为群团主义），因此这里的共享主义也可以理解为欧洲的社团主义（或“共同体主义”）而非普及或普惠主义。

③ Lee Rainwater, Martin Rein, "The Growing Complexity of Economic Claims in Welfare Societies," in Shimon Spiro, Ephraim Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State*, New York, Academic Press, 1983.

制度的成因及未来走向。

（一）普及主义或普惠主义（需求导向）的福利思想

相对于中国春秋战国时期齐相管仲的社会福利思想和政策（约公元前7世纪），^①西方对于福利问题的系统性探讨始于托马斯·莫尔的空想社会主义著作《乌托邦》（1516年）。莫尔和管仲之间相隔了2000多年，但他们的思想有一个明显的共通点，就是都主张福利的普及性或普惠性。管仲治理齐国时建立的“九惠之教”堪称世界上最早的和最完备的社会福利制度，齐国的扶助措施和福利机构服务于齐国所有的老人、幼儿、孤儿、残疾人、病人、贫困家庭、遭受灾荒的人群、鳏寡孤独的人群以及为国牺牲者的家属，可谓“应保尽保”，而支撑这些福利政策的财政来源是齐国的国家税收。在莫尔憧憬的乌托邦里，社会分配是无差别和按需求的，由国家统一地向社会所有成员普及性提供，例如发放统一的服装和住房，统一规定工作时长和闲暇等等。与管仲不同的是，莫尔的《乌托邦》深受柏拉图《理想国》（公元前380—前370年）的影响，不是聚焦于如何满足具体的社会需求，而是着眼于福利资源的获取，以及财产所有和分配制度的建立。^②莫尔认为，只有实行财产公有制才有可能根除贪婪、浪费、奢靡、不公和贫富悬殊。只要公平地分配社会产品就足以普及性地满足所有人的基本需求。在莫尔憧憬的理想国度（乌托邦）中，财富是公有的，国家是公正的，分配是按需的。虽然莫尔和管仲的福利思想均属普及主义，但管仲主张根据个人在社会中的各种不同需求提供具体的福利服务，而莫尔则强调国家对于社会财富的掌控和分配权力。

从托马斯·莫尔的《乌托邦》到康帕内拉的《太阳城》（1623年），再到圣西门、傅立叶、欧文，欧洲空想社会主义者们的关注点一脉相承。他们都否定私有制，主张实行彻底的公有制，以公有财富作为公平分配的基础，认为只有这种制度才是符合“人类理性”的社会制度。家庭作为私有制的根源也在被彻底废除之列，人们在理想的国度里过着集体生活，儿童由公共机构统一抚养并教育。传承这一思想流派的如潘恩（Thomas Paine）和托马斯·汉弗莱·马歇尔（T.H. Marshall）又从公民身份的角度，论证享受福利的权利和合理性。潘恩在《人的权利》（1791年）中提出，应当为贫困者提供公共救助，为老年人提供养老金。他认为，政府提供的福利是公民应得的权利，而非施舍。马歇尔在《公民身份与社会阶级》（1950年）^③中提出公民身份三要素，^④其中的社会权利为普及性社会福利的合法性奠定了理论基础。

① 《管子·人图》篇中记载：“入国四句，五行九惠之教。一曰老老（敬老养老，设立养老机构），二曰慈幼（鼓励生育，优待幼儿及其家庭），三曰恤孤（抚恤孤儿），四曰养疾（供养残疾人，设立疗养机构），五曰合独（帮助鳏夫寡妇重组家庭），六曰问病（慰问病人），七曰通穷（帮助贫困之家），八曰振困（赈济灾荒和困境中的人），九曰接绝（抚恤为国捐躯者家属）。”

② 柏拉图的《理想国》对后世空想社会主义的影响极为深刻。柏拉图设想的《理想国》实行的是公有制、公妻制、优生学，以及哲学家国王掌握政权，认为只要消灭了私有制，就会解决一切社会不公问题。

③ 参见 Thomas Humphrey Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950.

④ 即公民权利、政治权利和社会权利。公民权利指法律面前人人平等的人身自由权、言论思想权、财产权、缔约权、获得公正审判权等。政治权利指选举权和被选举权。社会权利指受教育权、接受医疗卫生服务权、社会保障权、住房权等。

马克思和恩格斯超越了具象的福利概念，将批判的矛头直接指向提供福利的资本主义国家。在他们的一些经典著作（如《资本论》《哥达纲领批判》《社会主义从空想到科学的发展》）中，马克思和恩格斯剖析了资本主义的生产方式，创立了剩余价值理论，指出资本主义制度维持了对工人阶级剩余价值的剥削，束缚了生产力的发展。要达到解放和发展生产力的目的，就要实行生产资料公有制，从社会主义的按劳分配逐步过渡到共产主义的按需分配，实现人的自由全面发展。在社会主义阶段，福利（如教育、保健和保险等）仍是必要扣除，到了共产主义阶段，生产力高度发达，物质财富极大丰富，劳动成为第一需要，所有人的自由全面发展的需求都将得到满足，国家作为阶级统治的工具将消亡，社会福利的提供者将是由自由人联合体组成的社会自身。按照这样的论述，社会主义和共产主义的福利也将是普及性和需求导向的。

（二）共享主义（或社团主义）的福利思想与实践

共享主义的福利思想可以追溯到19世纪在欧洲（特别是德国）兴起的“社团主义”以及19世纪末德国经济学的“新历史学派”。德国经济学新历史学派的代表古斯塔夫·施穆勒（Gustav von Schmoller）批判了以亚当·斯密和大卫·李嘉图为代表的古典经济学，提出经济学研究不能与具体的历史背景和制度相割裂，主张用历史归纳方法，在广泛收集历史数据和资料的基础上进行严谨的比较和分析，得出适应特定历史阶段和国情的经验性结论，而不是追求普适性的抽象的经济规律。德国经济学的新历史学派因主要在大学讲坛传播其思想（故又称“讲坛社会主义”），强烈抨击“自由放任主义”，主张国家运用立法和行政的手段干预经济，推动社会改良，实现某些社会主义的目标（如社会公正、工人福利等），达到社会团结的目标，由此被称为“社会政策学派”。德国首相俾斯麦为了增强德国公民对新统一的国家的忠诚度，利用这些思想，推行了一系列社会立法改革（《疾病保险法》《意外伤害保险法》《老年与残疾保险法》），建立起了世界上第一个国家强制性的社会保险制度体系，成为二战后德国社会主义市场经济模式的来源和基础，也为世界许多工业化国家学习仿效。

德国的社会保险制度采用的是商业保险的一些基本原理和方法。与商业保险不同的是，社会保险由国家出面，通过立法要求各个职业群体分别以保险缴费的方式集资，针对老龄、疾病、伤残等社会风险实行社会再分配。无论在规模还是在覆盖面方面都非商业保险可比。社会保险制度的要义在于：参与者通过缴费获得享受福利的资格，福利水平与就业和缴费情况直接挂钩。在原理上主张权利和义务对等，保险基金由出资的雇主和雇员双方代表共同管理，国家负责立法和监督，因此这种社会保险是一种责任共担、福利共享的共同体。

与“普及性”福利不同，“共享性”福利的初衷是解决社会问题，而不是实现社会公平，或者说，解决社会问题是初始目标，而社会公平是衍生目标。形成这种思想的历史背景是在工业化条件下，劳动者会因为社会而非个人的原因，退出劳动力市场并面临收入急剧下降的情况，进而形成社会问题乃至社会危机。因此，维持劳动者在困境中的收入，保障劳动者原有的社会

地位，稳定社会秩序，减少社会矛盾，增强对国家的忠诚等目标就成为创建共享性福利制度的动力。19世纪末正经历经济社会剧变的德国，恰好处于上述历史时期。当时德国的执政者不仅需要应对快速工业化和城镇化带来的社会问题，而且需要解决德国统一进程中的政治忠诚问题。所以，艾斯平—安德森认为，这是一种保守主义的福利思想。

与普及主义的福利制度明显不同的是，德国在19世纪末建立的社会保险制度并非全民覆盖，享受福利的资格也不是公民身份或居住权。德国国民享受到的福利服务不是天赋权利，国家对社会的干预也不是通过全面征税或其他财政工具实现的。俾斯麦政府提供的是一个制度环境和一套强制性立法。根据社会立法，雇主和雇员通过共同缴费和协商管理（包括共同制定工资标准和福利政策）而成为“社会伙伴”。所以，共享型的福利制度从本质上讲类似于一种会员制俱乐部，享受福利的权利来自缴费的义务。没有加入该“俱乐部”的个人不会自动获得享受福利的资格。福利给付的水平甚至直接反映了劳动者在劳动力市场上的收入和地位。这种制度的基本原则是：在个人贡献（即“个人责任”）的基础上实行社会共济，在社会团结的口号下一定程度地体现“多劳多得”。这种共享主义的制度设计在其创始国（德国）虽然有其独特的历史和政治背景，但客观上维护了核心劳动力（即工薪阶层）队伍的基本稳定，从而保护了德国的工业经济。

归纳起来说，上述两种福利思想的特征和差别是明显的。普及主义福利思想以需求为导向，根据设定的必要需求提供福利，强调“无差别”给付（以公民资格为基础）和“应保尽保”。为了实施这种福利思想，往往对财产或资源予以特别关注，很多情况下要求财产公有，或利用公有财产（例如利用公共财政工具或税收）作为福利支付的保障。在给付方面通常采取“确定待遇”的计算方式。福利的合法性依据是国民身份或公民权利。政策通常是自上而下制定的，政府是福利的主要提供者，西方的极左和极右派政党在这个问题上有相似的思维方式，左翼一般主张扩大供给、提高保障水平，右翼则倾向于控制支出、压缩给付。普及主义福利制度的左翼代表是北欧国家，右翼代表是英国和美国。

共享主义（社团主义）的福利思想强调风险共担，制度设计以社会保险为主要方式。社会保险在功能上可被理解为一种“收入保险”，其原理是统筹保险金，用于避免或缓冲收入损失。理论依据是“多劳多得”，强调缴费义务与领取权利对等。共享主义的福利制度实行强制性缴费，因为如果不强制，就可能有大量人群选择不缴费而失去被保险覆盖的资格，最终落入贫困，需要依靠慈善救助或政府救济，这有违风险共担的原则。在共享主义体制内，政府是制度的设计者和监管者，不是福利的唯一提供者。社会呈现多元共济特征，社会保险基金由利益相关者共同管理，各类利益相关主体形成“社会伙伴关系”。^①这种制度设计十分缜密，各种要素之间呈现相互制约的关系，又被后世称为“制度性”社会保障模式。

① Robert M. Ball, *Social Security Today and Tomorrow*, Columbia University Press, 1978, 2-7.

二、普及主义与共享主义在制度构建中的融合与分工

（一）美国的“社会保障”制度

德国共享性的社会保险制度落地后，有效回应了工业经济社会的挑战，缓解了社会矛盾，经济随之快速发展。德国社会保险的经验不胫而走，在西方各工业社会中广为传播。最先向德国学习借鉴的是美国。曾在肯尼迪、约翰逊、尼克松等三届美国总统执政期间任职美国社会保障署，并且在1965年主持设计并实施了美国的医疗服务计划（Medicare）的罗伯特·鲍尔（Robert M. Ball）曾坦言其核心理念是：要社会保险，不要福利。鲍尔说，1935年美国国会通过的法案命名为《社会保障法案》（Social Security Act），其核心制度却是《老年、遗属和残疾保险》（OASDI）。之所以使用“社会保障”而非“社会保险”来冠名美国的制度，是因为社会保障具有更宽广的含义，不仅包括主要的保险支柱，即OASDI，而且后来根据社会需要扩展到了育儿保险、工伤保险、失能保险、失业保险、老龄保险、死亡保险等多种社会性保险。与德国制度不同的是，在美国，社会保障被定义为“政府项目”，联邦政府不仅主管社会性保险（即“制度性”社会保障），还主持津贴、救济金等（根据英国传统被称为“补救性”或“剩余性”）的福利发放，这些“福利”的提供已经超出了制度性社会保险的基本运行方式。举例来说，美国的社会保障提供的现金待遇覆盖了“收入丧失”或“支出增加”人群，例如养育子女所需、疾病、事故、残疾、失业、老龄等需求。这些现金待遇有三种形式：保险金、津贴、救济或福利。三种待遇各有其不同的领取标准，例如领取社会保险金的资格是缴费记录，领取津贴的资格是属于特定人群（如儿童津贴），领取救济或福利的标准是经过家计调查后的个人需求（如贫困线以下）。这三种社会支出的资金来源各不相同，运作方式或理念也不相同。鲍尔毫不掩饰他对社会保险的偏好，他特地指出，“福利”不是一种制度，而只是“免费的赠予”。社会保障的核心制度应当建立在人的尊严和所有权意识的原则上。获得社会保险支付的资格是个人的工作和缴税记录，社会保险制度中因为有个人的贡献，所以具有政治的可持续性。^①鲍尔还认为，社会保险方式因为采用了大数定律的原理，将所有人群的风险集中起来，相互调剂，有利于降低整体的风险。

但是，美国又不是典型的共享型社会保险制度体系。美国社会保障制度的主体虽然是社会保险，其中夹杂着某些共享元素，但是美国的社会保险与德国并不相同。美国联邦政府不仅是美国社会保险的操盘手，利用税务部门直接从工资中扣除个人社会保障缴费，并通过社会保障署直接发放养老金，而且还设立了为数不少的需求导向的、非缴费型的福利或津贴项目。所以，美国的社会保障制度确实吸纳了很多共享型社会保险的操作方法，但却不是真正的共享模式，也不是社会自治模式，而是美国政府自上而下地实施“新政”（New Deal）的产物。因此，美国的社会保障制度融合了普及主义和共享主义的指导思想，用蔡昉的比喻，就是“剩余”和“制

^① Robert M. Ball, *Social Security Today and Tomorrow*, Columbia University Press, 1978, 2.

度”之间的组合。^①美国制度的关键要素是联邦政府的主导作用。自上而下的制度设计使美国政府既能够以社会的名义设计社会再分配方案，又能够以“小政府”传统的名义，将社会再分配的水平控制在最低限度，在最低限度范围内借助普及主义，向社会提供托底救助服务，而最低限度之上给市场、社会和个人留下活动空间。结果，美国的制度就融合了共享主义、普及主义、市场主义，形成了独特的实用主义。

（二）“工业主义逻辑”——一种合法性的论证

在美国这样一个幅员辽阔、人口众多的大国里建立一套全国性的社会再分配制度体系，需要就其合理性和合法性进行论证，哈罗德·威伦斯基（Harold L. Wilensky）的《工业社会与社会福利》用经济史学的方法完成了这项工作。^②威伦斯基对美国的经济和社会，例如经济增长和人口结构的变化情况，进行了大量的定量研究和比较，得出了一个“工业主义逻辑”的结论，即认为推动社会福利制度发展的最重要的动力是经济增长及其对人口和社会组织结构的影响。换句话说，工业化导致人口向城市迁徙，打破了传统社会里照料老人和病人的组织结构。工业化社会比传统社会的风险多，传统的家庭和社区组织无法独立应对新的工业社会风险。此外，随着经济总量的增加，国家的税源也开始增加，国家的功能开始拓展，可以设立更多的行政机构从事社会治理。与此同时，养老保险和医疗保险等制度的出现，也明确地显示了其稳定工业社会，缓解阶级矛盾的作用。社会保险方式为越来越多的工业化国家所采纳，展现了其与工业化进程相生相伴的历史逻辑。

威伦斯基的理论在当时诸多工业化国家得到验证。以德国为例，19世纪末叶的德国和20世纪30年代的美国一样，都处于快速工业化的阶段。德国的社会保险制度和美国的社会保障制度虽然在组织方式上有所不同，但是在对工业化社会风险的认知，例如老龄、疫病、工伤等方面却是相同的，这两个国家采取的国家干预措施或建立的社会再分配制度也相互启发借鉴，用以社会保险为主的方式应对工业化和城市化的挑战就成为一条规律性的历史经验。这一逻辑验证了共享式的社会保险和普及式的社会福利组合而成的社会保障制度是工业化社会必备的社会制度，而社会保险更是工业化社会政策的核心制度。威伦斯基反复强调经济和技术的发展对于社会保障制度发展的直接相关性，用他的“工业主义逻辑”证实了经济基础决定上层建筑的历史逻辑，为在庞大的美国国土上建设社会保障制度提供了合理性。根据工业主义的逻辑，不仅是美国，世界上所有工业化国家都会建立起类似的社会制度体系，以应对类似的工业社会风险。当然，威伦斯基也注意到，同样是应对工业风险，不同的思想观念也会导致不同的制度和政策选择，形成共享主义和普及主义制度模式的差异。用威伦斯基的话说，“简而言之，技术与社会秩序之间的关系是相互的。一方面，人的价值观和信仰决定了他所开发和使用的技术；

^① 蔡昉：《人工智能时代的社会保障：理念更新与制度建设》，《社会保障评论》2025年第5期。

^② 参见 Harold L. Wilensky, Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, The Free Press, 1965.

另一方面,技术限制了人的行为能力,并影响他在生活各个方面的选择。”^①

威伦斯基的“工业主义逻辑”在经济历史学家加斯頓·瑞姆林格(Gaston V. Rimlinger)那里得到了进一步的验证。在《福利政策与工业化:欧洲、美国和俄国的成长》^②一书中,瑞姆林格通过比较历史的研究方法确认了威伦斯基的“工业主义逻辑”和“经济增长是福利国家发展的最终原因”的判断,对工业主义逻辑进行了更加系统的阐释,指出“经济工业化是第二次世界大战后福利国家扩张的根本动力”,福利制度的发展是对工业化进程引发的社会问题的回应。因为工业化进程破坏了传统农业社会的家庭和社区保障网,催生了新的社会风险(如失业、工伤、老龄贫困等),从而使在更广泛的国家层面建立福利制度体系,以替代传统农业社会的社会保护机制成为必要。新建立起来的福利制度体系应当适应工业化生产的规律和生产方式,维持工业化社会的秩序和劳动力再生产。

瑞姆林格对处于工业化进程中的德国、美国以及俄国分别进行了历史学的分析,不仅验证了福利制度与经济工业化之间的必然因果联系,而且特别明确地指出,不同的福利制度结构来源于各国国内持不同思想观念的社会政治群体的政治活动,为福利国家发展史增添了政治和社会的内容。结果,瑞姆林格的分析就解释了福利国家发生论的两个层面的现实,一是历史必然性,即工业化必然导致的福利制度的现代化重组,二是社会偶然性,即由掌握了政权的社会群体凭借他们对工业社会风险和治理方式的认知,勾勒了现代社会保障制度的蓝图。历史必然性解释了现代工业社会中经济基础与上层建筑之间的关系,而社会偶然性则解释了不同社会制度的社会和政治背景对于制度变革的作用。俾斯麦执政时期的德国和《社会保障法》出台时期的美国都处于经济社会和政治转型发展的关键时期,所以在创建社会保障制度方面有共同的需要。普鲁士打败法国后,德国宣告统一,急需通过加强社会团结巩固德国统一的社会基础,共享型的社会保险加强了德国的社会团结。美国在经历了经济大萧条之后,工业资本主义制度受到威胁,急需重建社会保护机制,挽救资本主义制度和信誉。罗斯福《新政》提供了一个全面的、带有普遍意义的社会政策方案。

作为历史学家,瑞姆林格在支持“工业主义逻辑”的同时特别指出意识形态和文化历史的作用。他表示,经济因素(工业化)对于各国来说是共同的规律,但政治思想和文化传统却决定了各国对于工业化的不同回应方式,从而形成了不同的福利制度模式(例如德国选择了社会保险,英国始终没有彻底摆脱济贫法传统的思维模式,这种思维模式后来成为自由主义的基础)。瑞姆林格根据文化历史逻辑做出的“自由主义-社团主义-社会主义”三分法是理解当代世界不同福利制度的重要理论依据,也是艾斯平-安德森后来的“三个世界”划分的先驱。

① Harold L. Wilensky, Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, The Free Press, 1965, 348.

② 参见 Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, John Wiley and Sons, 1971.

（三）普及主义基础上的融合——英国福利国家的“建成”

在德国和美国分别以共享或普及的方式创建了当代的社会保险制度和社会保障制度的时候，英国在解决贫困问题的进程中已经徘徊了300多年。直到第二次世界大战进入转折期，英国的政治家们开始思考如何消除战争的根源并探讨如何重建二战后的社会，很多学者也开始讨论如何治理战后的“富裕国家”（他们自信地认为，战争之后的和平年代会是工业化社会走向富裕的时代）。在这一时代背景下，英国的福利制度迎来了一场真正意义上的变革。历经两场世界级战争的磨难后，如何让社会制度与经济发展相协调，成为当时英国的一个重要的政治和社会议题。这些讨论最终凝聚为一场制度创新。

1941年，英国经济学家威廉·贝弗里奇爵士接受了英国内阁的战后重建委员会委托，主持了对当时各国社会保险制度的系统调查。1942年，由贝弗里奇主持撰写的《社会保险及相关服务报告》（简称《贝弗里奇报告》）问世，为战后英国社会福利制度的改革提供了理论和政策依据。虽然贝弗里奇爵士多次实地考察德国的社会保险制度，并且在他的报告中开宗明义地宣称，“应当把社会保险视作促进社会进步的系列政策之一。成熟的社会保险制度可以提供收入保障，这有助于消除贫困。”^①但是，贝弗里奇报告所设计的制度并非典型的德国共享式的社会保险，而是在运作方式上更接近美国的社会保障制度。在贝弗里奇看来，英国战后重建需要解决的五大问题：即贫困、疾病、愚昧、肮脏和懒散，还不可能为德国式的安全保险所覆盖。^②与美国类似，贝弗里奇设计的制度体系内包括了社会保险体系、国民健康服务体系、教育体系、城市住房改善以及稳定就业的政府政策，是一整套的国家干预政策框架，也是通过政府直接实施的制度，只是比美国的社会保障制度更全面、更慷慨、更强调普及性（覆盖全体国民）和统一性（统一缴费率和福利标准），而且“摆脱贫困”的社会政策目标也更为突出。在这个综合性的福利制度体系中，有一些基础制度，例如国民健康保险、家庭津贴等都是由英国的国库直接支付，其普及主义的特征十分明显。

二战结束后，英国工党上台执政，开始大张旗鼓地建设福利国家。1946年英国通过了《1946年国民保险法》和《1946年国民健康服务法》等一系列社会立法，建立了全套“从摇篮到坟墓”的社会保障制度体系，当时的英国首相艾德礼率先向世界宣布，英国“建成了”世界上第一个福利国家（1948年），将社会保障抬升至面向全体公民的社会权利的高度。英国战后福利制度的设计中特别强调政府的作用，特别是行政部门的作用，也催生了社会行政学在英国的发展。英国政府在二战后社会政策领域里的责任和权力十分集中，既有利于英国福利国家的快速建构，也为后来“撒切尔革命”时期大幅度削减福利支出提供了制度条件。倘若采取共享主义模式，则雇主与雇员相互制约，大幅度削减社会支付就会遇到更多的政治和社会抵制。

① [英]威廉·贝弗里奇著，劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译：《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》，中国劳动社会保障出版社，2004年，第3页。

② 同上。

三、“嵌入式”资本主义

(一) “工业主义逻辑”条件下的“嵌入”现象

“嵌入式资本主义”的概念来源于匈牙利人卡尔·波兰尼。20 世纪上半叶接连两场世界大战对欧洲社会思想界的冲击是巨大的，很多人不仅开始质疑民族国家的合理性，也开始认识资本主义制度的一些深层弊端，作为经济史学家的卡尔·波兰尼就是他们中间的一员。他指出，现代社会的根本性冲突是“市场社会”的扩张与人类社会自我保护之间的冲突。^①在波兰尼看来，市场的无度扩张会伤害人类社会，也会迫使人类社会自发地组织起来进行自我保护，从而形成抵御市场无度扩张的力量。这一判断与 19 世纪末叶德国经济学的历史学派逻辑相通，也与威伦斯基的“工业主义逻辑”判断相符。在波兰尼看来，经济虽然是社会形态的基础，但经济行为并不能脱离社会而独立存在、自我扩张，而是应当“嵌入”在社会关系、宗教信仰、文化观点和政治形态中，与社会合为一体。市场的扩张和人类社会自我保护的行动之间呈现“双重运动”的自我平衡现象。经济行为不应当是无限制地追求利润，而应当具有社会目的性。

根据波兰尼的“嵌入式”概念，有效的市场配置首先应当依赖对于财产权和契约法的政治保护。虽然自由市场经常被误解为自由、自主、自我克制和自我规范的，但是一种市场经济不可能独立于它所在的社会和法律而存在。^②“嵌入”一词的深意恰恰在于揭示了经济活动被政治决定、社会契约、公共规则和社会思潮塑造的事实。二战后的社会保护机制成功地嵌入资本主义经济，并且对其社会生产、资源配置、规则制定、经济增长、生产力和就业水平，乃至对收入、服务和财富的分配产生了巨大的影响。即使是在新自由主义经济盛行的时期，市场也是被嵌入的。

波兰尼认为，19 世纪末经济学家和政治家们一度试图让社会和政治从属于（而不是嵌入）自我调节的市场，例如将劳动力、土地、货币等要素商品化，完全交由市场做决定，结果市场的无序竞争摧毁了社会结构和生态环境。伴随着 19 世纪自由资本主义的爆发式增长，市场力量无度扩张，在全球建立起自我运行的体系，各资本主义国家不仅让社会和政治从属于经济扩张，而且打破了各国内部的市场和社会平衡，造成了工人的贫困化、环境的破坏和经济的极度不稳定。波兰尼认为，笃信自我调节的市场会将社会引入对立的极端，引发社会内部的自我保护性反抗并催生新机制的创立，例如工会运动的兴起、劳工立法和环境立法的出台、社会保障体制的建立。当各国的政治力量置社会于不顾、纵容市场力量肆意妄为时，甚至会引发战争。

“嵌入现象”还为二战后风起云涌的社会福利国家建构提供了理论依据：即认为社会保障制度在二战后的兴起是社会自我保护的自然规律。波兰尼列举了英国近现代史中的《斯宾汉姆兰德法令》（1795 年）和《济贫法修正案》（1834 年）来说明社会自我保护机制的运行，认

① 参见 Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Farrar & Rinehart, 1944.

② Anton Hemerijck, *Aftershocks: Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam University Press, 2009, 17.

为前者是一种社会自发地抵抗劳动力商品化的行动，而后者废除了《斯宾汉姆兰德法令》，建立了济贫院，迫使穷人进入劳动力市场，进而被彻底商品化。与此同时，国际金本位制要求各国国内政策（如利率和就业）服从于维持货币和黄金的固定汇率，将国家主权置于国际金融之下，造成了更多的社会问题。最终法西斯主义启动的社会自我保护运动走向了极端和扭曲。

（二）“嵌入式”福利国家的建构

与两次世界大战前的欧洲思想界不同，二战后的欧洲思想界关注的焦点不再是如何积累财富，而是如何安享和平与繁荣，以及“如何治理富裕国家”。在英国“建成福利国家”口号的带动下，西欧各工业国开启了一个社会福利国家快速建构的新时代，一个经济和社会双向“嵌入”的时代。在这个时代，各个工业国家争先恐后地建设、改革或完善社会保障制度，就像荷兰政治经济学家海默雷克（Anton Hemerijck）所说，“嵌入的自由主义时代即是一个机制建设的时代”。^①在欧洲，无论是左翼还是右翼政党，都在给福利国家添砖加瓦。凯恩斯的“充分就业”理论风靡一时，“政府责任”成为社会共识。除了共享式的社会保险成为现代国家的核心制度以外，各国政府也积极推出新的福利项目，一度出现福利向上趋同的现象：持续扩展的免费教育扩大了社会平等的机会，项目多元、覆盖广泛的健康服务扩大到了全体国民，细致入微的收入转移方案、养老金项目、失业保险、各类工人津贴、残疾人福利、儿童福利、未亡人福利等等，都应运而生。只是，在共享主义占主导地位的国家内，很多社会服务仍然采取保险模式，而普及主义占主导地位的国家内，政府主导的社会行政和社会服务项目的拓展更为迅速。

与传统的经济扩张行为不同，“嵌入式经济”嵌入的是民族国家，而非全球范围。在全球范围内运行的经济现象与各国国内的“嵌入式经济”之间存在裂痕。换句话说，福利国家是西方资本主义的时代潮流，但却是由民族国家各自实施的，这种被广泛称为“福利资本主义”的制度体系通过福利国家之间的相互支持和规则认同而得以延续，是福利资本主义的集体合成，或民族福利国家的全球体制。^②在福利资本主义时代，支持市场自我调节的力量与遏制市场规律对社会造成危害的力量之间呈现对立统一的关系。前者想方设法将劳动者保留在市场上，借助市场规律推动经济发展，而后者则想方设法保护劳动者及家庭免受“自我调节的市场”的破坏性影响，并设法通过社会政策把劳动者从市场中解脱出来。于是讨论的焦点开始转向如何使劳动者的生活免受市场定价的左右，出现了北欧学者艾斯平-安德森（Esping Andersen）有关“劳动力去商品化”和社会分层化的讨论。

（三）“劳动力去商品化”——嵌入式的理论凭据

艾斯平-安德森认为，国家的保护责任不足以作为社会政策合法性的依据，仅凭计算并衡量社会支付也无法完整地反映社会政策的效果，嵌入式资本主义需要一套真正的理论体系，

^① Anton Hemerijck, *Aftershocks: Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam University Press, 2009, 21.

^② 同上。

一种可以举一反三的衡量标准。作为一名社会民主主义者，艾斯平-安德森承继了卡尔·马克思关于“劳动二重性”的思路，聚焦于抽象劳动的商品化和劳动力的价值问题，提出了“去商品化”概念。艾斯平-安德森认为，在资本主义社会中，劳动者通过在劳动力市场上出卖劳动力换取生计，从而沦为商品。个人的福祉完全取决于金钱交易关系，劳动者个人被“商品化”了。“去商品化”意味着通过非市场的力量，这里主要指国家社会保障制度的力量，削弱雇主在劳动关系中的绝对权威，使劳动者摆脱被“商品化”的地位。具体来讲就是：劳动者个人的福利要独立于其工资收入，不受购买力影响。公民个人在必要的时候可以自由地选择不参与劳动，不寻求在劳动力市场上出卖自己的劳动，在不劳动的情况下也无需担心收入受损或福利削减。

艾斯平-安德森通过“去商品化”概念将一个测算社会支出效益的问题变成了一个劳动者享受社会权利的问题。福利支出不是要达到某种社会效益，更不是雇主或统治者的恩惠与馈赠，而是劳动者个人的社会权利，是劳工运动的产物。福利制度也是资本主义制度体系的重要组成部分，福利国家在“去商品化”的过程中以立法的形式保障社会权利的实现。这就意味着，国家要向国民提供足够的普及性（或普惠性）福利，确保公民在脱离劳动力市场的条件下维持体面的生活，同时还意味着国家对于个人的选择自由、价值追求予以极大尊重。这一理论将普及主义的福利思想推向了极致。

艾斯平-安德森用两种方法验证他的理论，一是将“去商品化”标准带入对社会分层的考察，二是根据“去商品化”的程度对不同福利国家进行类型划分。例如他认为在高度“去商品化”的国家里，福利的提供是慷慨的、普及性的，提供福利的依据是公民身份或居住权，个人即便不参与劳动也能有尊严地生活。在低度“去商品化”的国家里，个人在劳动力市场上的成功与否与他/她所获得的福利密切相关。使用这一标准，艾斯平-安德森提出了“社会分层”概念和“福利资本主义的三个世界”等理论，将北欧的社会民主主义国家作为福利制度的最高等级和理想的典型，因为在那里，福利是普及性的，社会再分配的目标是最高水平的社会平等而不仅仅是缓解贫困。国家高度参与公共服务，是福利的提供者，家庭的支持者，福利是慷慨的，按照中产阶级的社会水平制定，中产阶级是稳定的，市场被挤出了福利领域，社会分层呈现“橄榄型”，中产阶级人数众多而两极分化现象不严重。德国、法国、奥地利、比利时等西欧国家则被艾斯平-安德森看作是“中等去商品化”国家。这些国家里，个人的福利与工作和收入挂钩，不同职业群体有各自的保险计划（如蓝领、白领、公务员等群体各有专属养老金计划），再分配（更多的是代际再分配）的目标是维持家庭的原有地位，强化并固化了原有的社会分层，国家的作用是辅助性的。在“低度去商品化”国家里（多为盎格鲁-撒克逊国家）实行的是自由主义，奉行市场主导和个人主义，再分配的目标是通过市场处理社会风险，国家只为市场失败造成的最贫困群体提供托底的社会安全网。在提供福利的时候

往往要进行家计调查，证明受援助者是否真的因为过度贫困而需要救助，以防止道德风险（即滥用公共福利的行为）。在这样的社会中，多数人可以通过市场获得福利（如私人养老金、医疗保险），少数人依靠最低限度的国家援助过活。国家保持最低程度的社会干预，贫富分化现象明显，社会呈现“哑铃型”。

艾斯平-安德森的理论影响面甚广。虽然有人批评他忽略了地中海模式，东亚模式，也有人批评他的“市场去商品化”忽略了家务劳动，但是毫无疑问，“去商品化”及其相关理论将政治选择和历史环境以及权力运用均视为塑造福利制度的必要条件，这对于此前占主导地位的“工业主义逻辑”是一种关键性的补充，而且将此前一些空想社会主义者的理想与当代福利国家的政治勾连在一起，成为福利国家建构的一个理论支点。在艾斯平-安德森看来，普及主义才是最好的制度选择。他用“去商品化”概念，否定了美国的那种区分“好工作”和“坏工作”、“穷人依靠国家，其余人依靠市场”的二元社会式的普及主义。在他推崇的“去商品化”社会中，每个人，无论职业、工资水平和贡献绩效，都能获得基本和平等的福利。在这种制度里，社会政策的执行和社会再分配不是结果，而是实现社会平等的工具。个体获得彻底自由，无需像共享主义模式下那样，通过向任何主体表达忠诚来换取福利。市场规则和商品原则不占据上风，私人保险和职业年金也不发挥重要作用，公民社会权利得到保障，甚至上升到了普遍性的人权。制度本身赋予了个人积极选择工作的权力，是一种真正“从人出发”“以人为本”的制度设想。此外，在他的理想中，普及性福利的水准是中产阶级的，是一种实现了社会和谐和福利资本主义，而不是“卑微”的社会福利。中产阶级将会把工人拉进一个不断增长的福利体系。当然，这种福利资本主义建筑在高额公共财政开支、高额税收和利他主义信念的基础上。用英国社会思想家理查德·蒂特马斯（Richard Titmuss）的话说，福利国家是超越市场的道德事业。

“去商品化”是西方福利思想的一派潮流，影响了福利制度的建设和福利政策的出台，但是在实际操作领域里，还不足以撼动像德国社会保险制度那样的制度体系。20世纪80年代，西方经济出现停滞，“去商品化”福利思想也备受争议。英国社会政策学家罗伯特·平克（Robert C. Pinker）就认为蒂特马斯忽视了人类动机的复杂性以及个人主义和自我利益的持久作用。与艾斯平-安德森的“去商品化”观念不同，平克提倡“福利混合经济”，反对国家垄断所有福利供给，认为国家、市场、志愿机构和家庭都应发挥作用。这种观点在英国左翼传统中非常典型，它主张在资本主义和市场经济的框架内，通过国家干预和社会政策来实现更大的平等和社会正义。平克的主要目标是在抽象的社会理论（如马克思、涂尔干和蒂特马斯等思想家的思想）和复杂的社会现实之间搭建社会政策的桥梁。他认为，一个健康的社会不能单靠国家（集体主义模式），也不能单靠市场（个人主义模式）。在国家与市场之间需要中介机构提供归属感和身份认同，及时地提供更具个性化的社会帮助，并保护个人自由。他进而提出了“福利多元主义”的概念，也就是说福利应当是由国家（提供安全网、确保公平，并且为医疗和养老这样的大规

模社会服务提供资金)、市场(通过商业保险、服务和就业提供选择、效率和创新)、非营利和私营部门以及家庭、朋友和邻里(提供护理照顾)共同组成的制度体系。他认为,理想的制度要考虑到人性的复杂、互惠的必要(如共享主义所强调的),以及对道德风险的防范。这些观点与罗伯特·M·鲍尔(Robert M. Ball)的主张遥相呼应。平克还认为,现代社会是一种调解的社会,“社会政策的历史代表了先进工业社会背景下不断更新和恢复社区社会现实的努力。社会服务是个人和社会群体之间人为的调解形式,^①也是一种平衡的社会,因为一个社会的福利机构象征着同情与冷漠、利他与利己之间的一种不稳定的妥协。^②国家是众多社会服务的提供者之一,其作用必须与其他福利提供者相平衡,而不能扮演垄断者的角色,要给自由选择留下空间。他担心,专横的、普及主义的福利国家可能会削弱重要的社会“中间层”,造成依赖并导致个人自由的丧失。平克还提醒,在讨论和设计社会保障制度和政策的时候,不仅要考虑福利支出的财政来源的可靠性,还需要回答“想要生活在怎样的社会中”这样一些治理社会的根本性问题。

四、新自由主义浪潮与福利国家的“脱嵌”(去机制化)

福利国家的扩张时期持续至20世纪70年代的石油危机。石油危机过后,西方世界经济增长放缓,人均收入增速降低,如何恢复经济增长逐渐成为讨论焦点。但是,嵌入式资本主义的关注点仍停留在政府应优先解决失业问题,还是通胀问题。进入80年代以后,随着里根和撒切尔在美国和英国的当选,新自由主义观念,低通胀财政政策、劳动力市场的去规范化、私有化以及福利服务的市场化开始盛行,“政府权威从市场控制导向转为市场支持导向”。^③“里根主义”“撒切尔主义”和“华盛顿共识”相继在政策领域占据了主导地位,形成了对“政府失灵”的总体清算,各种“经济结构调整政策”随之出台。“去商品化”在现实政治中走入低谷。

(一)新自由主义浪潮中的普及主义和共享主义

与“嵌入式资本主义”相比,新自由主义不像是一种学术概念,反倒像是一种要求跨越国家边界的意识形态宣示,一种普遍的“制度自由化过程”。如果说“嵌入式资本主义”是一种“机制的建构”过程,那么新自由主义就是一种将经济运行从公共政治控制下转移出来的尝试,^④是一种后来被称为“脱嵌”或福利国家解构的运动。具体来说,就是一场以削减政府职能、引入市场机制、增加个人责任为主题的结构性的改革。自称为世界上第一个福利国家的英国率先开

① Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy*, Heinemann Educational Books, 1971, 6.

② Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy*, Heinemann Educational Books, 1971, 211.

③ Lee Rainwater, Martin Rein, "The Growing Complexity of Economic Claims in Welfare Societies," in Shimon Spiro, Ephraim Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State*, Academic Press, 1983.

④ 同上。

始了对福利国家的结构性改革。撒切尔夫人领导的英国保守党政府在削减公共住房项目以后，连续对“与收入关联的国家年金计划”（也即第二层次的公共养老计划）实施改革，使该计划的参与者和受益者规模在保守党执政时期均缩减一半，直至最后计划被撤销。随着英国的社会口号从“个人或家庭享有社会权利”^①转变为个人寻求“自主与自我发展”，^②英国公共养老保障制度也发生了结构性的变化，不仅最终撤并了附加养老计划，而且改变了基本养老金的性质，开始向济贫法的“补救”理念回归。^③

继英国之后，一些欧洲大陆国家也尝试对福利国家进行结构性改革，主要做法也是削减政府职能、扩大市场作用。但是在欧洲大陆以共享主义为基础的福利国家中，解构式的改革不是举步维艰就是虎头蛇尾。因为受到“社会伙伴”的多重牵制，以及大众民主程序和社会观念舆论的制约，改革所需的协调工作十分艰巨，甚至引发了各种群众运动，包括反全球化、民粹主义运动，以及对劳动和环境问题的特别关注等等曾经被波兰尼定义为“社会自我保护”的社会现象此起彼伏，福利改革成为政治陷阱和执政者的禁忌。

（二）“新左翼”、第三条道路与“欧洲社会模式”

在新自由主义成为主流思潮的时候，欧洲部分社会民主主义者开始偏离左翼阵线，转向中间立场。他们称其为“第三条道路”（英国）或“新左翼”（德国）。他们既无法赞同大规模削减福利，也无法为“去商品化”找到足够的财政来源，于是在“市场社会”和“福利国家”之间构建了“第三种社会模式”。英国首相布莱尔代表英国工党，德国总理施罗德代表德国社会民主党联袂宣布：公平（或社会公正、平等）、自由（或机会平等）、团结（或社会责任、博爱）这些价值观念是永恒的，社会民主主义永远不会牺牲这些价值观。^④它们是始终激励左派的基本政治价值。^⑤值得注意的是，这里的价值被抽去了普及主义和共享主义的差别，抽象成为共同原则。对于过往经验的总结是“政府的能力被夸大了”“政府的功能被滥用了”“低估了个人和企业的……重要作用”“过于强调市场的弱点而低估了它的实力”。^⑥所以，“第三条道路”不是要在市场和政府之间进行选择，而是要将其合二为一。仔细考察“第三条道路”的八项政策措施，不难看出其中至少有五项是典型的经济自由主义主张，例如要求“保持最低社会标准”。^⑦所以，所谓的“第三条道路”是向自由主义靠拢。

① Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990, 37.

② [英] 安东尼·吉登斯著，郑戈译：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，北京大学出版社，2000年，第122、132页。

③ 根据英国《旧济贫法》（1601年），政府的社会责任是补救性的，而不是普及型的，即只向有资格享受的个人（真正需要救助的贫困者）提供帮助。

④ 陈林、林德山主编：《第三条道路：当代欧洲民主社会主义研究》，中央编译出版社，2000年，第36页。

⑤ 陈林、林德山主编：《第三条道路：当代欧洲民主社会主义研究》，中央编译出版社，2000年，第78页。

⑥ 陈林、林德山主编：《第三条道路：当代欧洲民主社会主义研究》，中央编译出版社，2000年，第38页。

⑦ 八项政策主张包括：支持企业适应全球化与新科技、投资人力资源、维持最低社会标准、致力于环境保护、提升公共服务效率、应对家庭结构与妇女社会角色变化、通过培育集体精神治理犯罪、关注贫困与社会排斥现象等。参见陈林、林德山主编：《第三条道路：当代欧洲民主社会主义研究》，中央编译出版社，2000年，第39-40页。

“第三条道路”能够在欧洲流行是因为欧洲联盟特殊的双层治理体制为其提供了实践的空间：在欧洲联盟统一大市场层面，欧盟的建设者们首先考虑的是保持经济贸易的活力和优势。^① 在市场主义的影响下，欧洲联盟对社会的承诺十分简单吝啬，只有改善生活和工作条件、促进就业和机会平等，实行最低限度的社会保护等几条原则，在欧盟层面上基本没有设计社会再分配机制。尽管欧洲联盟由多个享誉世界的福利国家组成，但它只是“福利国家的联盟”，而非“福利联盟”。欧盟的政策剥离了自由贸易和社会再分配，优先发展市场经济，在欧盟层面甚至不提供最低水准的福利，只是通过政策软约束，让民族福利国家之间相互影响、拾缺补漏。在民族福利国家层面，“嵌入式资本主义”继续占主导地位，欧盟层面的自由市场空间给成员国层面的福利国家带来了竞争压力和改革示范，但是欧盟没有权力使成员国“脱嵌”。成员国继续坚持社会标准，抵制过度的“市场社会化”。最终，在欧盟这种独特的双层治理体制内实现了某种程度的“第三条道路”，用欧盟委员会前主席普罗迪在就职讲话中的话说，欧盟既要继续建设单一市场、促进经济自由化，又要维持高度发展的福利制度。^② 这种独特的体制后来被称为“社会市场经济”，并载入《欧洲联盟宪法条约》。

（三）再现普及主义——“普遍基本收入”（Universal Basic Income）

进入 21 世纪以后，欧洲的福利国家逐步陷入僵局，由于社会组织强大的自我保护作用，统一大市场也难以带动成员国层面的社会福利结构性改革，仅以参数改革维持福利国家运行。^③ 相反，成员国层面的治理模式影响到了欧洲联盟，在欧盟层面接续通过了一系列保护劳动者和规范竞争的条例，公共财政的压力有增无减。在共享式福利难以削减的情况下，普及性福利普遍下滑，又出现了福利向下趋同、社会贫富差距拉大的现象，即使是在北欧，也出现了收入不平等。受新冠疫情的冲击，以及 2022 年俄乌冲突爆发后地缘政治回归引发的民族国家忠诚需求，欧洲社会的思想界开始重提“普遍基本收入”。

所谓“普遍基本收入”并非新的社会理念，而是可以回溯到托马斯·莫尔和托马斯·潘恩的普及主义福利思想。在托马斯·莫尔的理想社会中，公共仓库可以确保每个人都不缺乏生活必需品，而托马斯·潘恩则提议向每个 21 岁的公民支付一笔赠款，向所有年满 50 岁的人提供年度养老金（“公民股息”）。到了 19 世纪和 20 世纪，经济学家们，甚至哲学家们（如伯特兰·罗素），都开始严肃地讨论提供“基本收入”的可能性，作为解决结构性失业带来的社会问题的方案。例如米尔顿·弗里德曼在 1962 年提出了“负所得税”（NIT）概念，即设定一个收入门槛，低于此门槛的人可以从政府获得补贴，而无需缴税。这一方案极大地影响了后来关于收入保障的讨论。同时，这位奉行自由主义的经济学家也自然而然地被归入了普及主义流派。

20 世纪 70、80 年代以后，随着关于福利国家的争议展开，“普遍基本收入”概念也开始

① Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998, 6.

② 参见欧盟委员会官网：www.europa.eu.int。

③ 周弘：《欧洲国家公共养老金改革的路径选择——结构还是参数？》，《欧洲研究》2018 年第 3 期。

主流化，不仅屡次进入政策制定者的视野，而且出现了全球性的学术网络，目的是传播“普遍基本收入”思想，推动无条件基本收入理念在全球的讨论与研究。近十年来，由于各种新技术发展带来的结构性、长期性失业愈来愈严重，福利制度叠床架屋、效率低下的弊端日益显现，社会两极分化日趋严重，人们开始认真地思考并切实在探索提供福利的新路径，有些国家开始在小范围内试行非传统的福利制度，其中就包括“普遍基本收入”。

现当代的“普遍基本收入”政策含义十分简洁明了，即指定期、无条件地向所有公民个人发放无差别的现金，无论这些公民的收入、就业或财富状况如何。所以，这个“普遍基本收入”就体现了：（一）全民性，即提供给所有合法居民，而非特定群体；（二）无条件性，即提供的待遇与工作、道德表现等任何条件无关，无需进行经济状况调查；（三）个体性，即直接发放给个人，而非家庭；（四）现金支付，即支付现金，而非食品券或服务实物福利。

“普遍基本收入”作为一种社会保障制度改革的方案，其目的也很明确，就是为所有人提供无差别的、稳定的底层经济保障，从而从根本上消除贫困。比起复杂的社会保障制度体系，这种制度可以简化社会行政的官僚体系，减少行政开支，进而减少中间管理成本，提高福利国家的效率，同时也更加能够尊重个人的选择和自由。

但是，现实中，尚无国家真正全面推行“普遍基本收入”，因为这样做不仅需要巨大的财政支持，还要颠覆经过百多年历史形成的共享主义的制度体系，彻底改变财富分配格局，伤及部分群体的利益。对于普通劳动者来说，“普遍基本收入”是否会损害“劳动伦理”、鼓励惰性从而导致劳动力供应减少，还需要更多的实证检验。此外，全面引入“普遍基本收入”还需要大量的现金注入，导致社会需求的快速增长，从而引发难以预估的通货膨胀风险。还有人质疑无差别普遍发放福利的公平性，认为给穷人和富人发放同样的数额是一种资源浪费，也违背边际效益递减的规律。所以迄今为止，普遍基本收入方案只有局部的实验，而且规模比较小，例如在芬兰的实验（2017—2018年）就是向2000名随机选取的失业者无条件地发放每月560欧元现金。结果显示，受益者的幸福感显著提升、失业压力减小，但是对就业率没有显著影响。美国加州斯托克顿市向部分低收入居民发放每月500美元的津贴，结果这些居民的全职就业率上升，心理健康改善。新冠疫情期间，美国总统特朗普签发了每人1200美元的支票，但其社会经济效果并不明显。

有学者经过严谨的历史研究之后提出，“普遍基本收入”其实是市场导向而非公民权利导向的。^①因为很多支持“普遍基本收入”者都是根据效率原则提出这一方案的，例如米尔顿·弗里德曼，他的目的是确立一个福利下限，在托底保障政策之上为市场留下更多的自由空间。虽然在去商品化的北欧，普及性的福利标准曾经是比较高的，但是在自由主义回潮的历史背景下，多种势力可能压低普遍收入标准。此外，“普遍基本收入”因为操作简单，可以减少国家社会

^① 参见 Anton Jäger, Daniel Zamora Vargas, *Welfare for Markets: A Global History of Basic Income*, The University of Chicago Press, 2023.

治理的管理成本，有利于福利国家的“去机制化”或“脱嵌”，但也有可能压缩政府职能边界，甚至引发类似美国式的政府停摆风险，给社会造成未知的危害。

五、对制度改革的启示：普及主义还是共享主义？

我们为什么要讨论当代福利国家中的普及主义、共享主义和市场主义，并对比它们的成因、背景、目的和特性？除了需要厘清福利国家发展的根源和脉络以外，很重要的原因就是要在福利国家“机制化”和“去机制化”这两个历史潮流中保持清醒，根据实际的需要和现实的国情选择制度并制定政策，避免“一哄而上”和“一哄而下”式的改革给社会带来负担或造成伤害。

首先需要确定的是，纯粹的市场主义对社会的伤害是有目共睹的。即使是经济自由主义者也承认“市场失灵”的存在，并且提出用底线的普及主义福利来保障市场作用的最大限度发挥。所以，对于社会福利国家改革这个命题来说，在普及主义和共享主义之间进行选择，具有更大的现实意义。

普及主义和共享主义的福利思想有明显的差异。普及主义强调无差别的平等，而共享主义奉行辅助性原则，讲究贡献和资格；普及主义的福利资格来自公民身份，而共享主义的福利待遇则根据缴费记录计算；普及主义主张通过国家税收实行社会再分配，而共享主义框架下的国家是社会伙伴关系中的一方，通过协调、强制立法、监督执行等方式影响福利制度的运转。普及主义的目标是社会公平，共享主义的目标是维持社会的稳定和团结，包括维持受益者的社会地位。普及主义的最高标准以北欧福利国家为代表，英国和美国则是低标准的普及主义；共享主义的典型代表是德国以及法国、奥地利等欧洲大陆上实行社会保险制度的国家。到了近现代，市场力量的作用成为社会保障制度改革的第三种思想来源。如前所述，市场作用的发挥需要建筑在压低普及性福利标准的基础上，因此，市场主义者并不反对普及主义思想，但是要求将普及性福利的标准尽可能地压低，以便为市场作用留下空间。英国和美国是这种福利制度的典型代表。所以，在选择使用共享主义还是普及主义构建福利制度的时候，需要明了两类福利制度所代表的社会价值和所要达到的社会目标，同时还要考虑到公共财政的能力。

无论哪种福利思想成为主流，都要面对时代的共性挑战，例如人口老龄化条件下养老金和医疗支出的急剧上升，以及由此而来的福利财政可持续性；再如技术进步带来的生产方式变革，灵活就业、零工经济以及劳动关系的“去契约化”等劳动力市场的变化，对植根于规模化工业经济的福利保障制度形成的挑战；^①还有外来移民增加对民族福利国家的社会团结观念和社会保障边界的挑战，以及民粹主义对中产阶级精英治理方式和经济全球化提出的批评。这些都是福利改革顶层设计中必然遇到的问题，共享主义和普及主义的思路对这些挑战有不同的

^① Anton Hemerijck, *Aftershocks: Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam University Press, 2009, 40.

适应性。例如共享主义的保障方式面对老龄化的挑战保持了稳定，而普及主义的方式则更及时地向灵活就业者提供保障，弥补强制性劳动契约留下的漏洞。

“工业主义逻辑”证明了社会保障制度设计需要适应社会生产方式的原理，根据这个逻辑，在社会生产方式快速变化的当代，在灵活就业日益替代稳定和契约化就业的背景下，社会保障制度，乃至整个福利国家制度体系都需要谋划改革，以适应后工业经济时代的社会问题，特别是要回答如何分配福利资源的问题。从普及主义和共享主义这两种福利思想在欧洲福利国家中的作用来看，这不仅是经济问题，更是政治观念和利益博弈的焦点。

保罗·皮尔森（Paul Pierson）长期关注福利国家的变迁，他在《拆解福利国家？里根、撒切尔和紧缩政治学》^①一书中指出，在福利国家建构过程中创造的强大的既得利益集团，包括受益者和从业者，都成为削减福利的巨大政治障碍。随着福利国家的核心议题从扩张转向紧缩，政客们多次尝试又多次妥协，经过反复的“推卸责任”和“路径依赖”，结果形成了“锁闭（locked-in）效应”，导致西方福利国家改革举步维艰。特别是共享主义的制度，由于社会制度与政治共识、管理参与、财政投入等全部锁定在一个共管的框架内，除非作为其经济基础的劳动合同制被彻底废除，否则历经百多年发展、相互制约的社会保险基本制度体系将会经受挑战而岿然不动，并且逐步地吸纳游离在制度体系之外的灵活就业人员，形成保护性堡垒。而福利削减期最易突破的，恰恰是政府掌握主导权的普及主义社会福利。这些“需求导向”福利的关键环节是对需求的界定，而这种界定带有更多的主观成分、更少的制度成分。

综上，现当代的福利国家是建筑在两种理念共同作用基础上的混合体，在福利国家的建构期，两种理念通过各自建构的项目相互补充、交叉，共同构成多元复合的制度体系，但是一旦福利国家进入解构期，就会凸显两种不同理念的不同功能与应对逻辑。

值得注意的是：新技术带来的新业态正在改变福利国家的解构进程，同时为重构适应新的生产力发展的保障方式创造了机遇。是在“解构”或是“建构”的进程中，选择怎样的社会再分配制度才是理性的？是将新业态纳入共享性机制，还是为新业态建立普及性机制，抑或两者的组合？怎样的组合？是三分普及+七分共享，还是七分普及+三分共享？怎样才能在保证社会目标初衷的情况下缓解福利国家的可持续性困境，同时又能更加适应不断松散化、个体化的劳动组织方式？社会目标应当如何确定才能既符合经济发展和社会进步规律，又能获得持有不同观念选民的认同？这些已经不仅仅是经济问题，而早已经成为政治和观念问题。

西方福利国家在解构期所面临的问题对于福利国家建设期的国家来说也具有启示作用。在福利国家建设过程中，不同的价值取向和不同的政治运作方式会导致对福利制度和

^① 参见 Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, 1994.

政策的不同取舍。取舍一旦做出，将会长期地产生影响。比如机制化的共享模式，因为参与者利益的捆绑，可能导致“锁闭效应”的出现，使得制度在面对经济形势的变化时缺少灵活性。而普及主义的目标一旦提出，就可能在短期内提高社会期望值，引发福利水平大幅波动，进而影响社会稳定。西方的经验还告诉我们，由于新技术的出现，后工业社会里教育的空前普及、大众沟通的无边界、社会群体的独特体验、政治舆论的快速调动等等非经济因素的存在，^①福利国家的建设和改革都需要面对经济发展、社会结构、政治运行、国情民意，乃至时代特征等各种复杂的状况，需要理性地评估每一项具体的福利决策，作出合理和恰当的选择。

The Intellectual Origins and Policy Choices of Western Welfare States

Zhou Hong

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Contemporary Western welfare states are founded upon two principal sources of thinking: welfare universalism, which asserts welfare as a fundamental right, funded through state taxation and delivered equally to all in pursuit of social equity; and the concept of social solidarity, which emphasizes the correspondence between rights and obligations, linking welfare entitlements to individual contributions and achieving collective risk-sharing through social insurance mechanisms. During the post-war expansion of the welfare state, these two ways of thinking interacted, reconfigured various pre-war welfare models into blended welfare systems that integrated elements of both approaches. From the 1970s onward, under the influence of neoliberal pressures, Western welfare states entered an era of austerity-driven retrenchment. Within the policy trade-offs of austerity-driven reforms, welfare universalism and social solidarity each exerted distinct influences, resulting in divergent national responses and strategies. Examining these welfare ideologies not only enhances our understanding of the historical evolution of welfare states but also provides a rational basis for selecting future reform directions and strategies.

Keywords: welfare universalism; shared approach (social solidarity); welfare state construction; embeddedness; universal basic income

(责任编辑：华颖)

^① 参见 Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press, 1977.