

政治学研究

社会投资与欧洲福利国家的新自由主义化

刘春荣

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

【摘要】自20世纪90年代以来,欧洲福利国家被广泛地论述为一种社会投资国家。本文考察这一波改革的理论叙事与政策实践,检视福利国家调适的性质与影响。通过激活个体能力和自理责任以及开发劳动力市场的灵活性,社会投资政策致力于因应后工业社会的新社会风险,适应21世纪竞争性的知识经济形态。尽管与福利紧缩时期的改革形成了鲜明对比,但积极的社会投资并未能根治西方福利国家的内在结构矛盾,并不足以带来福利资本主义的范式变化。这一导向的改革政策触及资本主义政治经济制度内在的不平等、社会脆弱性和社会排斥问题,也强化了市场导向、效率至上和商品化的治理原则。改革在某种程度上产生了去政治化的功能,并促进了社会个体在生命历程中的再商品化,因而毋宁是新自由主义文化霸权的另一种表达。从理论上廓清这场改革的性质,也可以为中国福利治理的路径选择提供有意义的规范性反思。

【关键词】福利国家 社会投资 新自由主义

一、导言

“福利国家”意味着国家有计划地组织和实施一套社会政策、运用再分配机制来修正市场的力量,保障经济弱勢的群体对抗风险,而公民获得这种保障逐渐被建构为一种社会权利。二战后的欧洲福利国家,乃是凯恩斯主义“福利供给创造有效需求”理论和资本主义管制思想的实践结晶。福利体制的形成与分化充分体现了资本积累的社会结构(social structure of accumulation)及其调控机制的变迁。福利资本主义的形成是一个历史性现象,它孕育了相应的国家治理模式和社会形态。^①作为一种应对资本主义内在矛盾和危机的解决方案,它也不断地遭遇各种新的挑战。无论是20世纪70年代的石油危机,还是2008年的经济金融危机或2010年后的欧债危机,乃至当下尚存的新冠疫情,对于二战以后形成的西方福利国

家及其社会契约都构成了压力测试的历史时刻。

20世纪80年代以降,伴随着经济滞胀的出现,西方福利国家进入了一个显著的紧缩时期。在新自由主义和新保守主义的影响下,市场至上和自发秩序的思潮系统地渗透到改革实践之中,生发出包括公民社会、社会资本、地方自治、公私合作等在内的改革理念,并在90年代完成了一个新自由主义的全球性架构。在此背景下,欧洲福利国家的变革呈现出某种政治共识。调适的步调有别、深浅不一,但其方向却大有趋同之势,即不再以规模紧缩为焦点,而着力于家庭、教育、生育率以及女性参与劳动力市场等问题,因应所谓的后工业社会新社会风险以及知识经济的挑战。社会政策被赋予投资性和生产性,从而达到社会民主主义所追求的效率与公平的再平衡。

那么,西方福利国家是如何进行自我改造的?社会投资的政策理论将把21世纪的西方福利资本主义

[作者简介] 刘春荣,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。

◎ 本文系国家社会科学基金项目“西方福利国家理论前沿追踪研究”(项目批准号:18BZZ045)的阶段性成果。

① 房宁、李晓魁主编:《福利国家的过去、现在与未来》,北京:中国社会科学出版社,2018年,第1~2页。

导向何方? 本文结合欧洲福利国家理论叙事的变化, 考究福利国家重新安顿的取向及其性质。本文将论证指出, 社会投资的论述和实践可以被看成新自由主义的一种积极表达: 通过提振社会风险意识、活化劳动力市场以及对个体能力的增值, 这种观念强化了新自由主义的市场导向、效率至上和商品化的治理原则, 帮助福利国家在新的历史条件下进行策略性的调适。然而, 无论是消极的紧缩策略还是积极的投资取向, 都未能从根本上解决西方福利国家的内在结构矛盾。廓清这一改革动向的面貌与性质, 是理解当代西方福利政治的应有之义, 也可以为中国正在发展中的福利治理提供有益的规范性反思。

二、紧缩之后: 从社会保护到社会投资

学界普遍把当代西方福利国家的发展区分为三个阶段: 从二战之后到 20 世纪 70 年代, 是凯恩斯式福利国家的扩展和黄金时期; 从 20 世纪 70 年代中晚期到 20 世纪 90 年代中期, 是福利国家的萎缩期和接受新自由主义思潮改造的时期; 从 20 世纪 90 年代中期开始, 福利国家进入了一个社会投资导向的发展阶段。^① 如前所述, 二战后的西方福利国家是凯恩斯经济政策逻辑指导下的产物, 它的形成得益于福特主义的生产体制与统合主义的劳动力市场机制。1948 年英国工党政府率先宣布英国建成福利国家, 之后在劳工力量动员和政党政治的妥协中, 西欧和北欧诸国也纷纷宣称建成了某种形式的福利国家, 瑞典更被称为“福利国家的橱窗”。资本主义的政治经济结构及其

相应的福利体制存在明显的差异, 其共同点在于通过国家力量对社会权利的正当性及其非商品化的性质进行确保。^② 福利国家所建构出的公民体制, 也体现了卡尔·波兰尼所说的社会保护力量的生长, 它是对市场化和劳动力商品化的一种自发克制。^③

冷战结束之后加速发展的全球资本主义以及后工业经济社会的转型, 给西方福利国家带来了结构性的挑战。全球化浪潮增强了劳动力市场的流动性和松散化倾向, 削弱了大集中、大生产的资本主义运作机制以及相应的国家、雇主和工人阶级的“三方合作伙伴关系”, 从而弱化了西方公民社会权利实现的政治基础。^④ 此外, 人口的老龄化、低迷的经济增长以及税基的缩减给社会保障体系带来了巨大的财政压力。社会经济生活中性别角色的变化、家庭结构的变迁也对福利国家的政策聚焦提出了前所未有的挑战。社会权利和资源供给的系统性“紧缩”由此成为西方福利国家的一种改革共识, 这种共识拥抱了新自由主义的世界观。^⑤ 在本质上, 新自由主义化是一个经济、政治与社会的过程, 以赢利性来评价经济行为, 并据此建立相关的制度安排、认知体系和时空关系, 它张扬市场的自发性和私有化的力量, 同时诉诸一系列维护这种自发性的政治权力结构安排。^⑥ 根据大卫·哈维的论述, 新自由主义致力于在一个制度框架内释放个体和企业的自由和技能, 这种制度框架的特点包括稳固的个人财产权以及自由的市场和贸易。^⑦

从 20 世纪 90 年代中后期开始, 社会投资理论被广泛讨论并成为重建福利国家的观念基础。当

① Anton Hemerijck, “Two or Three Waves of Welfare State Transformation?” eds. Nahalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (Bristol: Policy Press, 2012) 33-60.

② 考斯塔·埃斯平-安德森著, 郑秉文译:《福利资本主义的三个世界》, 北京: 法律出版社, 2003 年, 第 47 页。

③ 卡尔·波兰尼著, 黄树民译:《巨变: 当代政治与经济的起源》, 北京: 社会科学文献出版社, 2013 年, 第 266 页。

④ 李艳霞:《全球化背景下福利国家的治理危机及趋向》,《东南学术》2005 年第 6 期。

⑤ 关于紧缩共识的形成, 参见 Ruth Patrick, Kayleigh Garthwaite & Daniel Edmiston, “Austerity, Welfare and Social Citizenship,” *Social Policy and Society* 16.2 (2017): 253-259, 以及 Kevin Farnsworth, Zoe Margaret Irving, “Varieties of Crisis, Varieties of Austerity: Social Policy in Challenging Times,” *Journal of Poverty and Social Justice* 20.2 (2012): 133-47.

⑥ Bob Jessop, “Neoliberalization, Uneven Development, and Brexit: Further Reflections on the Organic Crisis of the British State and Society,” *European Planning Studies* 26.9 (2018): 1728-1746.

⑦ 大卫·哈维著, 王钦译:《新自由主义简史》, 上海: 上海译文出版社, 2010 年, 第 66 页。从实际来看, 福利政策紧缩的势头往往体现在失业的现金补偿方面, 而家庭政策、医保以及其他领域的支出却反而得到了扩充, 参见 Obinger Herbert and Peter Starke, “Welfare State Transformation: Convergence and the Rise of Supply-side Model,” eds. Stephan Leibfried, et.al, *The Oxford Handbook of Transformation of the State* (Oxford University Press, 2015) 477. 已有研究显示, 西方各国自 20 世纪 80 年代中期以来的福利删减计划, 由于政党竞争和利益集团的折冲, 其深度与广度并未如同新自由主义者所宣称的那样成功。参见保罗·皮尔逊编, 苗正民译:《福利制度的新政治学》, 北京: 商务印书馆, 2004 年, 第 342~343 页。事实上, 危机的出现往往强化了社会政策的供给, 随着企业纾困、失业救济和济贫措施的出台, 福利制度实际上仍然富有韧性并处于扩张之中。关于这方面的一个新近评估研究, 参见 Bent Greve, *Austerity, Retrenchment and the Welfare State: Truth or Fiction?* (Edward Elgar Publishing, 2020).

然,把社会政策作为一种社会投资的思想早已有之。针对 20 世纪 30 年代的危机和大萧条,瑞典经济学家卡尔·贡纳尔·默达尔(Karl Gunnar Myrdal)就已经把亲和家庭和女性参与劳动力市场的社会政策与经济生产力联系起来,以此作为福利制度设计的基础。^①不过,直到 90 年代,得益于当时欧洲左翼力量的政治动员,这种观念才成为一种较为广泛的政策议程。从政治实践来看,以推动新自由主义式的劳动力市场改革著称的经合组织(OECD),在 1996 年推出了题为《超越 2000:新社会政策议程》的报告,倡导以社会投资作为社会政策改革的新框架,鼓励扩充社会支出以增强社会凝聚力,以及对社会和劳动力市场的积极参与。^②世界银行在 1997 年的发展报告则提出了新国家观,把能够发展市场和回应社会问题的“有效国家”而非“最小化国家”视为经济发展的关键。^③这一时期,欧盟也将社会投资视为福利改革的基本处方,提出“社会政策是生产力因素”的概念,并在 2000 年里斯本议程中将其确立为社会凝聚力构建的基石。社会政策被论述为对竞争力、就业和增长的投资,这一立场在欧盟 2013 年发布的社会投资计划(Social Investment Package, SIP)中也得到了重申。^④

在《为什么我们需要一种新福利国家》一书中,考斯塔·艾斯平-安德森(Gøsta Esping-Andersen)等人为社会投资的福利国家提供了一个理论地标。^⑤在他们看来,欧洲福利国家面临的难解之结在于:既要应对社会正义诉求,又要创造富有活力和竞争力的知识市场经济。21 世纪的欧洲将拥抱一种全新的福利国家,它与二战以后所形成的福利国家有不同的政策理

念。在新福利体制中,社会政策应该能够积极动员公民的生产潜能,由此应对后工业社会知识经济所带来的新社会风险。在这种风险结构中,最为脆弱的和易被排斥的群体包括低技能工人、妇女、青年和儿童,要致力于排除在这些群体中出现长期的福利依赖困境。概言之,对福利国家的诊断必须考虑多方面的风险与挑战:工作与家庭责任的平衡、代际贫困和社会排斥等新风险、非传统劳动方式、福利国家承载能力的弱化、社会个体生命历程中阶段性的脆弱状态,以及随着女性知识解放和角色变化所出现的“新性别契约”,等等。^⑥

社会投资理论的中心思想在于人力资本投资以及对劳动力市场的“活化”,以求解决欧洲福利国家在经济和社会领域的“离异现象”。^⑦在人力资本投资方面,这一理论从新古典经济学那里汲取了理论资源。从福利经济学的角度看,在家庭照顾、教育以及积极的劳动力等方面的公共投资,能够以增进高就业以及长期的生产率提升,从而以更低的社会成本创造额外的市场产出。^⑧其次,社会投资强调家庭与工作的平衡。为了更好地适应充满竞争性和灵活性的劳动力市场,通过适当的儿童、家庭与教育政策,尤其是“早期的儿童教育与照顾”(ECEC)来提升个体的认知发展与社会技能便尤其重要。社会投资观念主张在生产领域与再生产领域、在工作与家庭之间搭建桥梁,通过积极的儿童照顾和家庭产假政策,使得女性能够更好地参与劳动力市场。就业增加可以推动经济成长,维系福利国家的可持续性,同时也可以帮助家庭

① Nahalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (Bristol: Policy Press, 2012).

② Organization for Economic Cooperation and Development, “Beyond 2000: The New Social Policy Agenda,” OECD Working Papers 5.43 (Paris: OECD, 1997) 5-6.

③ 世界银行:《变革世界中的政府——1997 年世界发展报告》,北京:中国财政经济出版社,1997 年,第 1 页。

④ European Commission, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion—Including Implementing the European Social Fund 2014–2020*, <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj7ctb9ls9zo>.

⑤ Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles, *Why We Need a New Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

⑥ 这些风险和挑战与福利制度设计和运作过程中的风险,包括退休金支付风险、贫困风险以及官僚机构的膨胀等是相互叠加的。对这些制度性风险的分析参见徐延辉:《福利国家的风险及其产生的根源》,《政治学研究》2004 年第 1 期。关于新风险的详细论述,参见 Peter Taylor-Gooby, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 以及 Giuliano Bonoli, “Time Matters: Postindustrialisation, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies,” *Comparative Political Studies* 40.5 (2007): 495-520.

⑦ 周弘:《福利国家向何处去》,《中国社会科学》2001 年第 3 期。

⑧ Anne Wren, “Social Investment and the Service Economy Trilemma,” ed. Anton Hemerijck, *The Uses of Social Investment* (Oxford: Oxford University Press, 2017) 97-107.

更好地抵御代际贫困的风险。^① 第三,它强调个体的适应能力,主张政策应该帮助个体更顺畅地在生命历程中进行有效衔接与平稳过渡,从而避免产生福利依赖现象。政策工具被用以确保可雇佣性的再生产,使得个体能够在不同的生命历程阶段适应各种灵活的、非标准化的雇佣关系。

社会投资理论催生了一种新福利国家的论述和实践:福利国家应该注重预防行动而非事后补救,强调资源的预分配而非再分配机制。这些预防行动包括降低儿童贫困的概率、促进儿童早期生活的认知技能发展等。同时,福利国家的运作机制也发生变化,从传统的现金转移所得补偿转向积极的社会政策支持与服务供给。社会服务作为社会政策的优先议题,与现金转移支付相比被认为具有较高的生产力和投资属性。

新福利国家的叙事具有一种知识运动的特征,它也在很大程度上从阿马蒂亚·森(Amartya Sen)等人所倡导的可行能力路径(capacity approach)中获得了理论动力。从人类固有的多样性出发,阿马蒂亚·森将评价平等的重点从收入、效用或“基本善”领域扩充到更广泛的可行能力领域。人的“可行能力”(capability)是人有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合能力,体现了一种积极的自由。相应地,福利可以被理解为社会个体实现各种有价值功能的实际能力组合。^② 在这个理路中,社会公民权从“自由获取”(free from want)的逻辑被置换为“自由行动”(free to act)的逻辑。换言之,社会投资在很大程度上就是对人力资本的投资和赋能,社会权利由此被建构在生产性义务(productive obligation)这一新的道德根基上。^③ 通过强调风险与安全、个体与集体责任之间的调和与平衡,新福利国家显然也与倡导多主体责任

的福利多元理论以及安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)等人的“第三条道路”理论产生了共鸣。第三条道路声称,要同时超越张扬新自由主义的新右派和以社会民主主义为特征的传统左派,强调通过积极的国家力量让个体在市场中变成更强大的行动者,并通过降低贫困风险的政策来推动形成一种更加包容和正义的社会。从社会保护到社会投资的转变,可以看成是社会民主主义政治力量针对欧洲社会转型新风险的认知与回应。^④

三、流动、储备和缓冲： 社会投资国家的政策实践

社会投资理论提供了一套指引性和评价性的框架来重新审视和指导福利国家的改革方向。从经验上看,在从关注旧风险到聚焦新风险、从现金福利到赋能的社会服务、从事后补救到事前预防的转变中,很难说每个国家都采取了等量齐观的社会投资的政策。^⑤ 不同国家的制度背景、经济状况的差异以及改革启动的时机之不同,塑造了福利国家改革策略、路径和产出的多样性。^⑥ 总体上看,尽管有些国家和地区(特别是北欧)在家庭政策上出现了显著的社会投资倾向,但欧洲大陆的福利政策实践仍然以传统的补偿性为主要特征。同时,尽管社会支出与国民生产总值的占比在多数国家都实现了增长,但是增长的结构却并不尽然是从传统的消极社会支出转向新型的投资性社会支出。在检视 OECD 国家社会投资模式的实际运作之后,一些学者发现,区别于自由主义和欧陆传统的福利国家,北欧福利国家总体上可以称之为生产与投资并重的福利国家。不过,即便是北欧国家之间也存在着显著的差异:丹麦和挪威致力于通过教

① Kati Kuitto, "From Social Security to Social Investment? Compensating and Social Investment Welfare Policies in a Life-course Perspective," *Journal of European Social Policy* 26.5 (2016): 442-59.

② Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred Knopf, 1999)。亦见阿马蒂亚·森著,王磊、李航译:《正义的理念》,北京:中国人民大学出版社,2012年,第218页。

③ 社会投资观念的开展当然和劳工运动以及社会工程师的努力密不可分。在瑞典,工会经济学家约斯塔·雷恩(Gösta Rehn)和鲁道夫·迈德纳(Rudolf Meidner)提出的经济增长模型采取了凯恩斯主义,同时也倡导团结工资政策以及积极的劳动力市场措施来进行社会建构。参见 Giuliano Bonoli, "The Political Economy of Active Labor-market Policy," *Politics & Society* 38.4 (2010): 435-457.

④ Antony Giddens, "The Social Investment State," ed. Antony Giddens, *The Third Way: Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1998) 99-128.

⑤ Denis Bouget, Hugh Frazer, Eric Marlier, Sebastiano Sabato, and Bart Vanhercke, *Social Investment in Europe: A Study of National Policies* (Brussels: ESPN, 2015).

⑥ Peter Abrahamson, "Welfare States Beyond Neoliberalism: Toward the Social Investment State," *Development and Society* 39.1 (2010): 61-95.

育和培训来提振经济生产力,而瑞典和芬兰虽然也强调投资性支出,但保护性的政策(收入与失业保障)依然十分强势。^①

社会福利计划往往因不同的出发点和机制设计而显得叠床架屋。^② 我们可以通过两类社会支出,即包括产假早教以及激活劳动力市场等措施在内的新支出和传统的健康照顾、养老金等支出的相对占比来

对政策构造变化进行比较分析。^③ 如此可以看到四种形态的支出构造及其代表性的国家:传统的补偿性的福利系统(南欧国家)、补偿(社会保护)与社会投资并重的福利系统(北欧国家)、侧重社会投资而轻视社会保护的系统(英国),以及两者都相对薄弱的福利系统(美国)。这构成了社会投资福利国家的“四个世界”(如图1所示)。

		投资性支出	
		弱	强
补偿性支出	强	传统的补偿性的福利系统 (欧洲大陆和南欧国家)	保护与投资兼顾 (北欧国家)
	弱	弱保护、弱投资 (美国)	重投资、轻保护 (英国)

图1 社会投资福利国家的“四个世界”^④

在此框架中,北欧和英国的福利系统所经历的社会投资转向是显著的。不过两者的区别也同样重要,它们代表了福利国家未来的两条革新道路:英国的社会政策构造倾向于教育和家庭,而非活化劳动力市场。^⑤ 北欧的改革则是以“弹性安全”(flexicurity)为导向。弹性安全旨在提升劳动力市场、工作机构以及劳资关系的灵活性,同时也对劳动力市场内外的劳动者推出提升职业和社会安全感的政策组合。^⑥ 这一观念强调劳动力市场的弹性与安全的兼容性,倡导对就业而非工作的保障。从实际中看,社会投资的政策导向可能更容易在社会民主主义的福利体制内大展身手,而盎格鲁—撒克逊的自由主义福利体制和社会投资的务实观念也非常吻合。当然,由于各个国家的制度粘性和路径依赖,在诸如儿童早教这样的具体政策的出台方面,改革并不具有统一的格

式。值得一提的是,许多欧盟国家加大了在家庭政策领域的投入,但由于人口老龄化以及学生规模的变化,在教育领域对人力资本的投资却有相对下降之势。^⑦

为了更好地评估西方福利国家的社会投资实践,安东·海梅吉克(Anton C. Hemerijck)提供了一个系统的描述性分析框架。在他看来,欧洲福利国家的社会投资导向的政策运作及其功能可以从三个方面予以考察:流动(flows)、储备(stocks)和缓冲(buffers)。其中,“流动”意味着政策是否以及如何促进生命周期和劳动力市场的活力;“储备”表示改革在何种程度上提升了高质量人力资本的能力建设;而“缓冲”则说明政策措施如何通过建构强大的低收入保障来为社会保护和经济稳定提供缓冲器作用。在经济景气

① John Hudson and Stefan Kuhner, "Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries," *Journal of European Social Policy* 19.1 (2009): 34-46.
 ② 周弘:《福利制度的理论框架》,《中国人口科学》2001年第4期。
 ③ Mattias Bengtsson, Caroline de la Porte, Kerstin Jacobsson, "Labour Market Policy under Conditions of Permanent Austerity: Any Sign of Social Investment?" *Social Policy & Administration* 51.2 (2017): 367-88.
 ④ 图表改编自:Nahalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (Bristol: Policy Press, 2012) 358.
 ⑤ 关于北欧模式和英国第三条道路的区别,可参见 Jenny Andersson, *The Library and the Workshop: Social Democracy and Capitalism in the Knowledge Age* (Stanford: Stanford University Press, 2009).
 ⑥ Ton Wilthagen & Ralf Rogowski, "Legal Regulation of Transitional Labour Markets," eds. Günther Schmid, Bernard Gazier, *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*. (Cheltenham: Edward Elgar, 2002) 250.
 ⑦ 关于在不同福利体制下社会投资政策差异的进一步讨论,参见 Linda A. White, "Must We All Be Paradigmatic? Social Investment Policies and Liberal Welfare States." *Canadian Journal of Political Science* 45.3 (2012): 657-83, 以及 Daniel Wincott, "Paradoxes of New Labour Social Policy: Toward Universal Child Care in Europe's 'Most Liberal' Welfare Regime?" *Social Politics* 13.2 (2006): 286-312.

周期之中,充分的保障是有效投资的前提。在这个意义上,社会投资并不是对社会保护的替代。在他看来,这三个领域的政策举措及其功能贯注于个体的生

命历程之中(如表 1 所示)。它们之间互相补充和协同,从而产生“生命历程扩充”(life-course multiplier)之功能。

表 1 社会投资与个体生命历程:政策表达及其功能

	储备	流动	缓冲
幼儿期 (Toddler)	普及和优质的学前教育,提升认知发展和社会整合,减少贫困的代际转移	优质学前儿童教育和照顾方案,提升家庭与学校之间的合作	稳定的家庭功能,降低家庭贫困率,营养与发展的保障
少年期 (Child)	优质的小学及中学教育,提升认知发展,早期技能准备	包容性的教育,为早期的学习生涯提供必要的准备课程和介入	稳定的家庭功能,降低家庭贫困率和退学率;提供优质的早期发展方案
青年期 (Young adult)	优质的中学教育、职业教育和第三期教育(tertiary education),提升技能,提升大学和职业教育的高入学率	学徒制,优质的中学及第三教育、职业教育及训练,畅通教育和劳动力市场的衔接渠道,政府层级间的协作	能够使得在职学生维持生计的稳健的最低工资,提升劳动力的流动性,促进生产力的提升
成年期 (Adult)	通过训练强化个人能力,适当的劳动力市场安置,避免技能因闲置而产生退化	积极的劳动力市场,提升重返职场的效率,可改变工作与技能错配的失业津贴,调和育儿与全职工作的家庭政策	最低工资保障,失业津贴,基于工资所得税给付形成安全网,基于子女数量调整家庭津贴,从而鼓励生育
老年期 (Older adult)	强化训练方案和终身学习课程,进入高龄工作及生活规划	再训练及发展高龄就业的行业,延迟退休以及更好的退休金待遇	提供最低工资,失业缓冲和可持续的养老金(sustainable pension)设计

来源:Anton, Hemerijck, *The Uses of Social Investment* (Oxford: Oxford University Press, 2017): 23.

这些政策设计体现了一种动态的、基于生命周期和着眼未来的福利国家改造思路。从家庭、学校、职场、职业技能再培训到终身学习,社会投资政策在个体进入劳动力市场的不同阶段之间搭建起了畅通的桥梁。在欧洲人口老化、劳动力供给总体萎缩的背景下,旨在提高劳动力市场的流动性的措施必须与体现“储备”和“缓冲”的政策进行有效协同。^①在全球金融危机的阴影之下,分布在这三大领域中的社会投资,实际上是一种增强宏观经济有效性的“供给侧改

革”。这种改革取向不仅可以在欧盟的经济社会治理体制中赢得合法性,并且能够在富有竞争力的“经济欧洲”和标榜与建设社会团结和包容的“社会欧洲”的战略目标之间取得平衡。^②

四、再商品化:新自由主义的回归

观念模式赋予政策行动者以一套根本性的和系统性的世界观。一旦这种观念成为一种规范性的认知框架,就可能在政策目标选择和政策过程中带来范

① Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (Oxford: Oxford University Press, 2017)。亦见 Anton Hemerijck, “Social Investment as a Policy Paradigm,” *Journal of European Public Policy* 25.6 (2018): 810-827.

② 对于社会投资政策的实践差异,瑞典学者丽莎·安德森(Lisa Andersson)提出了一种有别于支出结构的概念化方案。她从三个观念内涵(ideational content)来加以审视:时间维度(temporal perspective)、分配维度(distributional principle)和政策一致性(policy coherence)维度。时间维度预设了对个体能力的早期投资和技能建设有助于降低后期的失业风险。而在分配维度上,社会投资政策与关注多样性及自由选择的新自由主义不同,也和凯恩斯主义强调机会平等的立场相区别。在这个向度上,它的观念内涵主要是一种积极的机会平等。最后,鉴于社会投资政策包含了各类旨在提升能力建设、技能培训、早期教育、家庭政策等多方面的内容,而这些政策的协调和互补却不能被认为是自然而然的。就管理策略而言,社会投资的政策思维可能是新自由主义(强调分权和差异化)以及传统的凯恩斯主义(倾向于某种程度的宏观和集约管理)之间的一种形态。参见 Lisa Andersson, “Operationalising Social Investment: From Policy Dimensions to Ideal-types,” *Journal of International and Comparative Social Policy* 34.2 (2018): 109-125.

式意义的变化并产生路径依赖现象。^①那么,在西方福利国家改革过程中所出现的社会投资国家的叙述和实践,在多大程度上脱离或突破了新自由主义的概念模式呢?新自由主义是否已经让位于社会投资国家的政策范式?进而言之,20世纪90年代以来的这场改革运动是否把福利国家带入了一个足以催生福利国家治理范式变化的新的关键历史节点(critical juncture)?

社会投资与新自由主义的社会经济政策及其治理模式确有诸多不同的表象。新自由主义以市场为首要和最高原则,包含一系列有关全球秩序及主张贸易自由化、价格市场化、私有化观点的理论和思想体系,它强调个体自理的责任,并且用市场的逻辑来渗透和同化国家与社会的组织与决策过程。^②看起来有所不同的是,社会投资并不支持福利削减和私有化,而号召一种供给侧改革:对人力资本、生命历程和社会关系进行前瞻性的投资。它所开出的标准处方是国家必须改善社会基础设施,加大教育投入,从而帮助边缘群体包括女性劳动力进入积极的、包容的劳动力市场,成为生产性的力量。

然而,一些主张社会投资的理论家也承认,他们的立场呈现了与新自由主义社会观念的亲同性。^③欧盟2013年的社会投资计划充分体现了两者的“规范性契合”。首先,该计划把社会问题 and 经济问题等同起来,社会投资成为糅合社会与经济目标的工具。社会被工具化为生产性的领域,成为欧洲的竞争优势和积极发展的驱动力量。其次,所有面向未来的社会投资都必须显示出可测量的效率导向。再次,新社会政策的财政方案必须由私营部门来积极参与,以弥补国家财政资源的不足。最后,社会政策的改革必须能够

有效回应需求和实现社会权利。所有的政策工具,从儿童照顾服务到最低收入保障到无家可归者的社会融合,都建立在一个共同的逻辑起点上:自食其力的个体是提升经济竞争力的人力资本。以此作为出发点,社会投资计划贯注了自由主义国家的基本规范。拥抱社会投资导向的动机在很大程度上是实用主义的经济考虑,实际上它致力于满足经济增长的目标,而忽视包括族群不平等在内的社会不平等问题,对各种争取承认和身份认同的新型社会正义问题更是无暇顾及。^④

另外,从政策工具的层面来看,社会投资国家把新自由主义的治理原则奉为圭臬。不仅在福利项目的设计和评估方面体现了绩效管理的原则,对新社会风险的分析也与新自由主义的社会医疗化(medicalization)如出一辙。在这种思考方式中,国家的角色被定位于规训贫困人口和边缘群体,使之成为自律和自食其力的公民而避免成为社会负担。^⑤个体成为内化市场理性的、自律的公民对象(citizen-subjects)。这也正如一位学者所看到的:“社会福利政策对规训化的个体提供服务,它越来越体现出医疗逻辑和经济逻辑的综合,体现新自由主义的治理理念,由此,它们减少了国家在承担支援个体生活方面的承诺。”^⑥根据新自由主义的推理,政策介入的合法性就在于它能够维护自由竞争并强化个体责任伦理,维持竞争性并确保个体成为有能力且风险自负的竞争主体,是福利国家的职责所在。通过对竞争和自理规范的强调,新自由主义的福利治理实际上带出了某种去政治化的效果,与此相应的治理模式是以精英政治来拒绝任何形式的大众压力。^⑦

① Peter A. Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989); Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

② 诺姆·乔姆斯基著,徐海铭、季海宏译:《新自由主义与全球秩序》,南京:江苏人民出版社,2002年,第1页。

③ Nahalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme, “Beyond the Welfare State as We Knew it?” eds. Nahalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (Bristol: Policy Press, 2012) 1-30.

④ Amos Zehavi and Dan Breznitz, “The Neoliberal Targeted Social Investment State: The Case of Ethnic Minorities,” *Journal of Social Policy* 48.2 (2019): 207-225.

⑤ Thomas Lemke, “The Birth of Bio-Politics: Michel Foucault’s Lecture at the Collège de France on Neo-Liberal Governmentality,” *Economy and Society* 30.2 (2021): 190-207.

⑥ Sanford F. Schram, “Neoliberalizing the Welfare State: Marketizing Social Policy/Disciplining Clients,” eds. Damien Cahill et al, *The SAGE Handbook on Neoliberalism* (London: Sage, 2018) 314.这也是社会投资政策被许多女性主义者诟病的原因所在:由于社会投资催促女性进入劳动力市场,鼓励双薪家庭并过度强调性别平等反而造成了女性的经济化(economization)。

⑦ Bruno Amable, “Morals and Politics in the Ideology of Neo-liberalism,” *Socio-Economic Review* 9 (2011): 3-30.

还有从政策效果来看,尚无一致且显著的证据表明社会投资政策能够有效减少新风险和不等。① 一项对欧洲福利国家改革绩效的研究揭示,社会投资政策的确在一定程度上帮助减少了收入差异,但是如果把社会平等程度较高的北欧国家纳入分析范围,社会投资的支出与社会公平之间并没有显著的正相关。② 此外,一些案例研究则发现,家庭友好的社会政策实际上造成了“马太效应”(matthew effect):工作收入高的家庭从中受益更多,高劳动技能的女性在劳动力市场上的优势得到强化,而那些依赖传统社会保护政策的群体则加大了利益受损和贫困倾向。③ 这意味着,由于不同社会阶层、性别、年龄群体既有的技能和资源的差异,社会投资的资源分配有可能强化和扩大这种差异。除非有传统的社会保护措施的坚强支持,在抵抗不平等和代际贫困这样的问题上,既有的社会投资策略实际上是乏善可陈的。

因此,社会投资可以看成是在新自由主义旗帜下孕育出来的福利国家调适策略,但它并不代表一种新的政策范式。吊诡的是,社会投资理念致力于应对新风险并处理新自由主义的政治经济学所造成的不平等和社会排斥问题,但是它却成为了新自由主义的一种变体。从这个角度看,21世纪初欧洲福利国家改革只不过将其自身重建为促进就业和生产力的工具,它把经济逻辑凌驾于非经济问题之上。④ 在更广泛的意义上,诚如一些学者所洞察的,推崇社会投资的所谓“第三条道路”并非自由主义的替代之路,而是社会主义与欧洲保守主义之间的道路,也就是将两者都加以自由主义化的道路。⑤ 进而言之,在新自由主义渗透下形成的福利政治形态,充其量可称之为经济一技

术原则支配下的能动主义福利国家,但谈不上是一种具有全新规范观念的新福利国家。

五、结论与讨论

2008年全球金融危机之后,西方福利国家再次站在了十字路口。2014年世界经济论坛的全球竞争力指数显示,包括德国、荷兰、瑞典和芬兰在内的四个社会投资导向的欧洲福利国家位居最有竞争力的经济体之列,而这四个福利国家的社会支出都超过了国民生产总值的20%。⑥ 这在一定意义上也许说明,社会投资策略的结构调整与经济竞争力之间存在着某种积极的正相关。通过提升当下及未来就业人口的生产力,打破代际贫困机制,社会投资的策略似乎在一定程度上激活了福利国家的携带能力(carrying capacity)和发展韧性。这也意味着,西方福利国家依然处于自我调适和风险管控之中。

透视21世纪初以来西方社会投资福利国家发展的性质具有十分重要的意义。这种调适和再安顿的策略,在多大程度上能够救赎资本主义国家内在的资本与劳动之结构性矛盾?我们已经指出,尽管晚近的金融危机严重地削弱了新自由主义的社会政治支持,然而新自由主义作为福利治理和福利国家的改革处方却依然被认为具有文化霸权的性质。新自由主义观念运动试图采取“做加法”的操作,通过社会投资和个体能力建设的新途径,从供给侧激活西方福利国家,积极应对后工业化条件下的新社会风险。这种新的叙事框架区别于20世纪80年代的紧缩政治观念,但它并不具有所谓的范式革命意义。如果说以往的旧福利国家从国家的经济政策中

① 关于社会政策的经济效益的辩论,既是实证性的也是规范意义的。参见 Brian Nolan, “What Use is ‘Social Investment’?” *Journal of European Social Policy* 23.5 (2013): 459-468; Takayuki Sakamoto, “Do Social Investment Policies Reduce Income Inequality? An Analysis of Industrial Countries,” *Journal of European Social Policy* 31.4 (2021): 440-456.

② O. Van Vliet, and C. Wang, “Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries,” *Journal of Social Policy* 44.3 (2015): 611-38.

③ 这个向度上的批评甚多,参见 G. Bonoli, B. Cantillon, and W. Van Lancker, “Social Investment and the Matthew Effect,” ed. Anton Hemerijck, *The Uses of Social Investment*, (Oxford: Oxford University Press, 2017) 66-76; Joris Ghysels, and Wim Van Lancker, “The Unequal Benefits of Activation: An Analysis of the Social Distribution of Family Policy among Families with Young Children,” *Journal of European Social Policy* 21.5 (2011): 472-85; 以及 B. Cantillon, & W. van Lancker, “Three Shortcomings of the Social Investment Perspective,” *Social Policy and Society* 12.4 (2013): 553-564.

④ Francesco Laruffa, “Studying the Relationship between Social Policy Promotion and Neoliberalism: The Case of Social Investment,” *New Political Economy* 27.2 (2021): 1-17.

⑤ 秦晖著:《共同的底线》,南京:江苏文艺出版社,2013年,第45~64页。

⑥ World Economic Forum: *Global Competitiveness Report 2013-2014*, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.

析离出社会政策,那么,社会投资的“新福利国家”则把社会政策作为经济政策的一部分,将国家从作为市场失灵的调解装置变成了激活市场以及个体责任的力量。在这个变化过程中,国家抵御社会风险、保护社会的责任,实则让位于国家对个体自理和市场秩序的张扬,结果是在新的历史条件下强化了劳动力再商品化的趋势。

福利国家的社会投资转向已然成为一个全球社会政策的重要议题。在东亚的发展型国家和其他发展中国家的语境中,生育率的降低和劳动力市场的结

构性变化,也强化了社会投资作为福利制度改革理论纲领的角色。政策制定者既要因应全球社会政策的扩散和学习机制,也日益意识到福利政治所赖以存在的观念基础及历史-社会-文化条件。发展中国家社会政策的发展既需要理论的指导,同时其政策实践也为福利治理提供了丰富的理论空间。^①在福利治理的过程中,国家如何定位与扮演好福利供给主体的角色,提升国家再分配能力建设、履行“治理型国家”的基本职能,切实避免因为国家治理失效导致经济社会衰败,这是国家建设中的重要问题。^②

Social Investment and the Neoliberalization of European Welfare State

Liu Chunrong

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: European welfare state has been widely rearticulated as a social investment state since the 1990s, posing a new debate on the future of welfare state. This article offers a critical review on this wave of reform and its policy narratives. It is suggested that social investment strategy has been deliberately crafted to help welfare state to manage new social risks associated with post-industrialization and the emerging competitive knowledge economy in the 21st century. The policy package of labor market revitalization and capacity building for individuals addresses deep rooted issues of social inequality and exclusion. Despite remarkable variations on the ground and differences to the austerity approach, the social investment state is inadequate in addressing the structural contradictions of capitalist political economy and does not imply a paradigm shift of welfare capitalism. Paradoxically, by embracing market fundamentalism, it reproduces the hegemonic principles of neoliberalism while delivering a depoliticization of welfare state. Examining the nature of this reform will offer meaningful normative reflections for the evolving welfare governance in the Chinese context.

Keywords: welfare state; social investment; neoliberalism

[责任编辑 刘 慧]

① 刘军强:《社会政策发展的动力:20世纪60年代以来的理论发展述评》,《社会学研究》2010年第4期。

② 陈周旺:《福利治理为什么重要:超越福利国家模式》,《行政论坛》2021年第4期;雷雨若、王浦劬:《西方国家福利治理与政府社会福利责任定位》,《国家行政学院学报》2016年第2期。