

“北欧模式”理念的建构、扩展与变迁

——一项社会政策的考察

张佳华

内容提要:“北欧模式”是欧洲社会政策研究中的热点议题。社会政策视野中的“北欧模式”理念是对 20 世纪 30 年代以来北欧各国社会政策实践的理论提炼。基于 20 世纪 60、70 年代英美学者的比较社会政策研究,北欧学者从 70 年代末开始对“北欧模式”进行本土化的理论建构。这一理念的内涵从 20 世纪 80 年代的普惠主义、广泛性、平等主义和社会团结,逐渐拓展到 90 年代的性别平等和社会服务维度。进入 21 世纪,为了适应知识经济和“后福利国家”时代的新环境,强调家庭政策和积极的劳动力市场政策的社会投资思想成为“北欧模式”理念中的重要内容。对“北欧模式”理念的研究是一项理想类型意义上的考察,它与北欧四国的社会政策实践存在一定的差异。

关键词: 北欧模式 理念 社会政策 建构

引言

第二次世界大战以来,北欧国家^①的社会发展成就获得了国际社会的广泛认可,它们被誉为社会平等和社会团结水平最高的国家。与此同时,这些国家也常常被看做是富裕和成功的代表,它们在人均 GDP 和全球竞争力等指数上的排

^① 北欧国家指丹麦、挪威、瑞典、芬兰和冰岛五国,由于冰岛与其余四国在社会政策方面差异较大,本文的讨论不包括冰岛,作者注。

名长期居于世界前列。这种独树一帜的发展模式被称之为“北欧模式”(Nordic Model)。20世纪30年代以来,对北欧社会发展模式的关注成为一个持续的研究议题。中国对北欧福利国家的研究从20世纪80年代才开始。这些研究主要关注北欧国家四方面的议题:一是北欧社会民主主义的发展状况(尤其是瑞典);^①二是北欧福利国家制度的形成、发展与改革;^②三是“北欧模式”形成的社会历史条件和规范基础;^③四是北欧国家的经济发展模式。^④这些研究从不同维度增进了我们对“北欧模式”的了解。然而,对于“北欧模式”作为一种理念是如何产生、形成和变迁的研究尚不充分。本文力图基于“北欧模式”的研究文献来探讨这一问题。

一 从社会政策视野出发研究“北欧模式”理念

在学术讨论中,“北欧模式”作为一个专业术语被广泛使用。然而,人们在谈论“北欧模式”时的侧重点是不同的。首先,学科视野差异使研究者形成了不同的关注点。例如,政治学研究关注“北欧式民主”,即三方政治谈判(工会、雇主协会和政府之间)、大众参与和阶级妥协等;社会学研究注重“北欧模式”形成的规范基础、种族、宗教和文化的同一性,以及阶级力量的动态变化等;社会政策研究关注北欧国家的社会保障、社会服务,以及与其他福利模式之间的差异。其次,人们对“北欧模式”的关注点也随着历史的发展而演变。关注点从20世纪30年代的“中间道路”,到福利国家“黄金时期”的福利“乌托邦”,再到对各种危机(福利国家危机、社会民主主义危机)和各种主义(女权主义、绿色主义和后物质主义)的讨论。由此可见,“北欧模式”所蕴含的内容并不是一成不变的。

本文试图从社会政策的学科视野出发,考察作为一种社会发展理念的北欧

① 高锋:“瑞典经济发展模式探析”,《国际问题研究》1995年第4期,第35-41页;徐崇温:“瑞典模式的历史进程和经验教训”,《科学社会主义》2007年第3期,第134-139页;何孟孟:“从‘瑞典模式’看欧洲社民党社会民主主义‘转型’的实质”,《高校理论战线》2008年第4期,第27-34页。

② 周弘:“丹麦社会保障制度:过去、现在和未来”,《中国农村观察》1996年第2期,第32-36页;丁建定:“20世纪80年代以来瑞典的社会保障制度改革”,《国际论坛》2003年第5期,第72-77页;林卡:“北欧国家福利改革:政策实施成效及其制度背景的制约”,《欧洲研究》2008年第3期,第99-110页。

③ 刘玉安:“论北欧模式的社会历史条件”,《欧洲》1993年第2期,第34-39页;林卡:“论北欧学者对于其福利国家体制的研究、论争及其论争的逻辑基础”,《国外社会科学》2005年第6期,第48-55页。

④ 黄范章:“如何认识与借鉴瑞典经济模式”,《经济纵横》2008年第2期,第3-7页;余南平:“金融危机下北欧社会民主主义经济模式再考察”,《当代世界社会主义问题》2010年第3期,第71-83页。

模式是如何被建构、拓展和变迁的?这一视角关注福利国家的制度建设,也涉及阶级状况和政治生态对福利国家发展进程的影响。自上世纪60年代以来,比较社会政策研究的发展为推动“北欧模式”的流行起到了至关重要的作用。对一种社会发展模式的考察可以沿着社会发展的实践和社会发展的理念两个维度展开。从实践出发的考察注重该社会的文化传统、社会结构和各种政治运动对社会发展模式形成、发展和变迁所起的作用;而从理念出发的研究则关注理论家对这一模式内涵的归纳、建构和拓展。本研究从理念维度出发,分析社会政策研究者在理论上建构北欧模式的过程。

二 早期的理论准备:从“二模式说”到“三模式说”

在社会发展模式的讨论中,北欧国家早在上世纪30年代就进入了人们的视野,例如,美国记者马奎斯·丘尔兹(Marquis Childs)在《瑞典:中间道路》一书中就写道:“瑞典在以苏联为代表的社会主义计划经济和以美国为代表的自由主义市场经济之间选择了一条中间道路,在这里,资本主义的逐利动机得到了控制,而国家经济的发展服务于大多数人的利益”。^①此书着重描述瑞典,但也提及了丹麦和挪威。尽管此书的出版引发了人们对于北欧合作主义运动和社会民主主义的大讨论,但由于这一时期济贫法传统仍占主导地位,因而社会政策的研究尚未出现。二战后,随着大规模的社会政策立法的出现,相关的研究也开始形成。20世纪70年代中期以前,社会政策研究并未直接关注北欧国家。即便如此,源于上世纪60、70年代的比较社会政策研究为后来“北欧模式”的提出提供了理论准备。

在社会政策领域,哈罗德·威伦斯基(Harold Wilensky)、查尔斯·勒博克斯(Charles Lebeaux)和理查德·蒂特姆斯(Richard Titmuss)开创了福利国家类型学研究传统。上世纪60年代,美国学者威伦斯基和勒博克斯在对工业化进程和福利制度建设两者之间关系的研究中,提出了福利体制的“二模式说”:“剩余模式”(residual model)和“制度化模式”(institutional model)。在“剩余模式”中,社会福利只有当家庭和市场的福利功能失效时才发挥作用;在“制度化模式”

^① Marquis Childs, *Sweden: The Middle Way*, New Haven: Yale University Press, 1936, XII, p. 161.

中,政府在提供福利和服务方面起到主导的、第一线的作用。^①虽然这一带有功能主义学派色彩的理论在后来因其线性发展思维和趋同论受到批评,但它开创了福利体制比较研究的先河,为进一步的理论发展奠定了基础。

在威伦斯基和勒博克斯的两分法基础上,英国学者蒂特姆斯以三分法提出了福利体制的“三模式说”:“剩余模式”(residual welfare model)、“工业成就表现模式”(industrial achievement-performance model)和“制度化再分配模式”(institutional redistributive model)。在“工业成就表现模式”中,社会福利依附于经济发展,它基于激励和回报等心理学理论,将福利分配与个人能力和工作表现相结合,因而也被称为“侍女模式”。“制度化再分配模式”将国家福利作为一项重要制度,它基于需求和平等原则,在市场之外为人们提供普惠型的福利和服务。^②“剩余模式”对应于威伦斯基和勒博克斯的描述。蒂特姆斯的这一理论在后来为北欧学者所发展。

以上可见,20世纪70年代中期以前关于福利国家类型学的研究主要在北欧之外。虽然这一时期北欧各国的社会福利发展水平已经达到了威伦斯基和勒博克斯说所的“制度化模式”或蒂特姆斯所说的“制度化再分配模式”,但关于是否存在一个独特的“北欧模式”的讨论并未展开。这一状况自20世纪70年代中后期开始转变,面对日益增长的来自北欧外部的关注,北欧学者的理论回应逐渐出现,他们的研究建构起了社会政策话语中的“北欧模式”。

三 “北欧模式”的理论建构:从“北欧路线”到“北欧模式”

理论建构往往滞后于社会实践,如果说从二战后到20世纪70年代是北欧福利国家发展的“黄金时期”,那么之后的80年代和90年代则是“北欧模式”理论建构的“黄金时期”。这一时期的理论发展主要有三个重要特征:首先,受30年代以来外部对北欧社会关注的影响,北欧本土学者开始重视其社会政策发展的独特性,因而出现了大量的本土化研究;其次,基于共同的研究兴趣和议题,北

^① Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: The Free Press, 1965, p. 138.

^② Richard Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, London: George Allen & Unwin, 1974, pp. 30-31.

欧学者之间逐渐形成了一个学术共同体,从各个维度展开研究北欧模式的独特性;再次,在20世纪80年代初,这一学术共同体实现了“北欧模式”理念的理论建构,并使之成为研究者的共识和学术讨论的专业术语。

总体上,对北欧式社会政策发展的理论建构经历了一个从“北欧路线”(Scandinavian route)到“北欧模式”的发展过程。在这些研究中,挪威学者斯坦因·库恩勒(Stein Kuhnle)首先系统回顾了北欧国家的社会政策立法史。他发现,虽然北欧国家早期的社会政策立法受到19世纪80年代德国俾斯麦(Ferdinand von Bismarck)社会保险传统的影响,但在以下两个方面具有显著差异:一是北欧国家关于社会政策的讨论早于俾斯麦的社会保险立法。例如,丹麦早在19世纪60年代就成立了关于工伤保险研究的官方委员会,而瑞典1889年的政府养老金提案也早于德国的养老金立法;二是北欧国家的最早的社会政策立法并未仿效德国仅针对工人群体的社会保险模式,而是蕴含了针对所有公民的普惠主义理念。^① 这两大差异体现了北欧国家社会政策发展的独特性。

随后,斯坦因·库恩勒在与芬兰学者马蒂·阿里斯塔罗(Matti Alestalo)的共同研究中提出了“北欧路线”。他们指出,“北欧路线”不同于英国和法国的资产阶级革命、德国的法西斯主义,也区别于俄国通过农民革命走向共产主义的发展路线。^② “北欧路线”的独特之处在于该地区长期存在一支强大而独立的农民阶级力量,这一力量构成了北欧“三角阶级结构”中的重要一角,并与工人阶级和资产阶级形成了相互制衡。这三个阶级关注不同的问题,农民关心农产品价格和补贴,工人关注工资和社会保障,而资产阶级则关注价格和税收。他们不仅在组织形式上分别建立了农民协会、工会和国家机构,而且也形成了各自的政党(农民党、社会民主党和保守党)。^③ 这种阶级制衡的政治生态为北欧国家通过和平协商处理各种社会政策议题提供了组织和政治基础。

在同一时期,芬兰学者艾里克·奥尔特(Erik Allardt)建议提出社会政策发展的“北欧模式”,并从独特性和历史根源两方面予以论证。他认为,与美国、澳

^① Stein Kuhnle, “The Beginnings of the Nordic Welfare States: Similarities and Differences”, *Acta Sociologica*, Vol. 21 (Supplement), 1978, pp. 26–28.

^② Matti Alestalo and Stein Kuhnle, “The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden”, in Robert Erikson et al. eds., *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, New York and London: M. E. Sharpe, 1987, p. 37.

^③ Ibid., pp. 10–11.

大利亚和新西兰的“剩余模式”和欧洲大陆国家的社会保险模式不同,北欧国家在二战后逐渐建立了独特的基于广泛性的(comprehensive)福利国家制度。这一广泛性体现为三个维度:福利目标群体为全体公民、福利是公民的法定权利,以及福利项目覆盖范围广泛。^①这一模式的独特性植根于北欧的历史传统。首先,贵族阶层在北欧历史上从未足以强大到消灭农民阶级,而18、19世纪的土地私有化改革先于农业现代化和工业化。这一发展路径不同于资产阶级圈地运动,使农民和国家之间形成了独特的关系;其次,公民对国家干预持积极态度,公域和私域之间的划分并不十分明显;再次,北欧国家的社会政策强调长期再分配效应和社会团结。他们认为从长期来看,基于累进税和强调社会团结的普惠型社会政策的再分配效应,比基于家计调查的选择性福利项目更强。^②

以上三位学者从历史和农民阶级的作用两个维度论证了北欧国家社会政策发展的独特性,而以丹麦学者哥斯塔·埃斯平-安德森(Gøsta Esping-Andersen)和瑞典学者沃尔特·考皮(Walter Korpi)为代表的权力资源学派则强调社会民主党在北欧福利国家建设中的积极作用。埃斯平-安德森在《政治反对市场:社会民主党的权力之路》一书中指出,20世纪30年代是北欧各国社会民主党的转折点,作为工人阶级代表的社会民主党与作为中产阶级的农民之间形成了工农联合,在此阶级联合基础上上台执政并发展出了社会公民权,推动了福利国家制度建设和充分就业政策的实施。^③虽然权力资源学派不否认农民的重要性,但在总体上,这一学派将社会民主党视为北欧福利国家的设计师。

一年后,埃斯平-安德森在与考皮合著的一文中,将蒂特姆斯“三模式”说中的“制度化再分配模式”命名为“北欧模式”。他们建议用去商品化(de-commodification)、社会团结/社会分层,以及社会政策的范围三个指标,以经验资料来验证福利国家的结构性差异。他们指出,在发达资本主义国家中,北欧四国构成了一个独特的福利国家群(cluster)。其独特性并不在于高社会支出、津贴和

^① Erik Allardt, “The Civic Conception of the Welfare State in Scandinavia”, in Richard Rose and Rei Shiratori eds., *The Welfare State: East and West*, Oxford: Oxford University Press, 1986, pp. 108-109.

^② Ibid., pp. 110-116.

^③ Gøsta Esping-Andersen, *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton: Princeton University Press, 1985, pp. XV-XVI.

服务标准,以及高度的政府干预,而在于社会政策的广泛性和制度化。^①与奥尔特相同,埃斯平-安德森和考皮也认为北欧国家基于广泛性、制度化的普惠型福利制度促进了社会团结。

然而,以经验资料来验证福利国家结构性差异的建议直到1990年才得以落实,在《福利资本主义的三个世界》一书中,埃斯平-安德森将衡量福利国家结构性特征的三个维度(去商品化^②、社会分层,以及国家、市场和家庭之间的关系)操作化为一系列可用经验数据测量的指标,并依据三个大的数据库对18个国家进行了考察。他发现存在三类不同的福利国家体制:“自由主义体制”(the liberal regime),“保守主义体制”(the conservative regime)和“社会民主主义体制”(social democratic regime),^③这三类体制在三个维度上存在显著差异(见表1)。这一类型学研究成果为促进20世纪90年代之后“北欧模式”的流行起到了关键性的推动作用。

如表1所示,以北欧国家为代表的“社会民主主义体制”强调社会政策的普惠型原则,社会福利具有高度的去商品化特征。由于工人、白领、公务员属于同一普惠型政策体系,每个人都能从中受益,并愿意为福利财政做贡献,因而各社会群体之间具有较高的认同感。此外,广泛的国家福利对市场福利产生了挤出效应,从而营造了公民支持福利国家建设的社会团结氛围。埃斯平-安德森将此归功于社会民主党的改革,通过强调福利制度建设,北欧国家实行了高度的社会平等,而不是基于最低保障的平等,从而消除了“国家-社会”与“工人阶级-中产阶级”之间的二元对立。^④

在权力资源学派中,沃尔特·考皮和乔凯·帕尔梅(Joakim Palme)强调北欧国家社会政策的包容性特征。他们的比较研究区分了五类社会政策模式,将

① Gøsta Esping-Andersen and Walter Korpi, “From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy”, in Robert Erikson et al. eds., *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, pp. 40-43.

② 埃斯平-安德森关于“去商品化”概念的提出受到卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)的启发,它指在多大程度上,人们可以在市场力量之外独立生活,参见 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990, p. 3。

③ Ibid., pp. 26-28.

④ Ibid., p. 28.

北欧国家称为“包容模式”(encompassing model)。^①在这一模式中,普惠型的福利项目覆盖所有公民,为公民提供基本保障和与工作收入相关联的补充保障。它减少了人们对于市场化福利的需求,将所有公民包容在同一体系之中。至此,“北欧模式”理念的建构基本形成。

表1 三类福利国家体制及其特征

	去商品化	社会分层	国家、市场和家庭的关系	社会政策	代表国家
自由主义体制	低	贫富差距显著 低社会团结	鼓励市场福利,国家 在市场失效时提供社 会救助	剩余型 污名化	美、英、 澳大利亚
保守主义体制	中	社会权利与身 份对应	强调家庭福利的重要 性,国家在家庭失效 时干预	辅助型 与工作挂钩	法、德、 意、奥地利
社会民主主义 体制	高	社会平等 高社会团结	制度化的国家福利, 对市场福利具有挤出 效应	普惠型 覆盖全体公民	北欧四国

资料来源:作者根据[丹]埃斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,苗正民、滕玉英译,北京:商务印书馆2010版,第26-28页内容整理编制。

以上理论演进表明,北欧学者对“北欧模式”理念的提炼受到英、美的福利国家类型学研究的启发。在理论自觉地驱动下,一条独特的“北欧路线”被本土学者所识别。而在与北欧之外福利国家的比较研究中,北欧学者将其独特的福利国家类型进一步命名为“北欧模式”,其核心理念也被建构起来,包括福利的普惠型特征、社会政策高度去商品化、福利项目的广泛性、平等主义和社会团结的理念,以及农民力量的重要性,等等。

^① Walter Korpi and Joakim Palme, “The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, 1998, pp. 661-687.

四 “北欧模式”的拓展：“对妇女友好的国家”和“社会服务国家”

“北欧模式”的理论建构从20世纪70年代晚期到90年代达到了高峰,但社会政策研究者对“北欧模式”的建构并未就此终止。埃斯平-安德森的福利国家分类学在吸引了大量追随者的同时,也招致了多种批评。^①在这些批评中,来自女权主义学者的批评推动了北欧模式内涵的拓展,使“对妇女友好的国家”和“社会服务国家”成为“北欧模式”理念的重要内容。这些研究者指出,长期以来,福利国家的对象被默认为成年男性职工。社会福利定位于这些“男性挣工资者”(male bread winner),而对于女性的福利以及她们在为家庭提供福利方面所作出的牺牲视而不见。^②因此,女权主义学者倡导通过发展社会政策,特别是社会服务来提升女性的福祉。

在北欧,从性别角度对福利国家进行研究可以追溯至上世纪30年代瑞典缪尔达尔夫妇(Karl Gunnar Myrdal 和 Alva Myrdal)对国家人口安全问题的研究,但直到挪威学者海格·赫尼斯(Helga Hernes)的《福利国家与女性权力:国家女权主义论文集》一书出版,才将性别确立为北欧福利国家研究中的一个维度。^③这一维度在当时并未得到主流社会政策研究者的重视,正如安娜·丽莎·艾琳格斯特(Anne Lise Ellingsæter)和阿姆伦·雷拉(Arnlauug Leira)指出,直到20世纪90年代女权主义学者针对埃斯平-安德森的福利体制理论的激烈批评,性别维度才发展成为社会政策研究中的重要维度。^④

在与主流社会政策研究者的论争中,女权主义学者进行了许多概念创新和再造,包括“去家庭化”(defamilialization)、无偿家庭照顾工作(unpaid care work

① 对埃斯平-安德森的批评主要包括三个方面:第一,关于体制类型数量,一些学者指出还存在地中海体制、东亚体制和后社会主义体制;第二,关于指标选择,如质疑“去商品化”等指标能否体现福利国家的典型特征;第三,关于性别,女性主义学者认为埃斯平-安德森忽视了社会服务维度和女性在提供福利方面的重要性。

② Jane Lewis, “Gender and the Development of Welfare Regimes”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 1, No. 3, 1992, pp. 159-173; Ann S. Orloff, “Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations”, *American Sociology Review*, Vol. 58, No. 3, 1993, pp. 300-328.

③ Helga M. Hernes, *Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism*, Oslo: Norwegian University Press, 1987.

④ Anne Lise Ellingsæter and Arnlauug Leira eds., *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, Bristol: Policy Press, 2006, p. 9.

in families)、性别化福利国家制度(gendered welfare state institutions)和政治化父母身份(politicising parenthood),等等。为了回应女权主义的批评,埃斯平-安德森在其理论体系中增加了性别维度,他区分了三类女性:以家庭为中心的女性、以职业为中心的女性和双重角色的女性。他指出,“对妇女友好的政策”(women-friendly policy)^①通过提供每个家庭都负担得起的儿童和老人照顾服务、带薪产假和带薪休假来支持女性的双重角色。^② 其研究表明,北欧国家最接近“对妇女友好的国家”。

艾琳格斯特和雷拉从社会政策和女权主义运动之间的关系入手,发现北欧国家是将父母身份(parenthood)上升为一个政治议题的先驱。^③ 该项研究指出,北欧女权主义者从20世纪60年代关注男女性别平等(教育、工作和政治参与的平等),发展到70年代以来强调通过双薪养家模式(dual-earner/dual-carer family model)来帮助女性协调工作和家庭生活。^④ 在此进程中,父母身份被女权主义者推动成为一个政治议题。它分为三个步骤:第一,政治化母亲身份(politicising motherhood)。与此相关的社会政策包括儿童照顾、儿童津贴和父母亲假^⑤。其背后的政策逻辑是社会政策应该使女性能够协调工作和家庭中的照顾任务;第二,政治化父亲身份(politicising fatherhood)。与此相关的社会政策包括父亲假^⑥和父亲配额假^⑦。其政策逻辑是使父亲回到家庭,与母亲一起承担家务和照顾工作;^⑧第三,政治化家庭(politicising family),即国家支持双薪养家模式。通过这些运动,北欧国家的社会政策体系得到了扩展并开始重视女性的

① “对妇女友好的政策”一词源于挪威学者赫尼斯1987的研究,埃斯平-安德森由于未注明其出处而饱受批评。

② Gøsta Esping-Andersen et al. eds., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 72, 73, 94.

③ Anne Lise Ellingsæter and Arnlau Leira eds., *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, pp. 2-4.

④ Arnlau Leira, “Parenthood Change and Policy Reform in Scandinavia 1970s-2000s”, in Anne Lise Ellingsæter and Arnlau Leira eds., *Politicising Parenthood in Scandinavia, Gender Relations in Welfare States*, p. 29.

⑤ 父母亲假(parental leave)是指父母亲都可以享用的照顾孩子的假期,假期的分配经父母亲协商决定,但在原则上两人不能同时休父母亲假。

⑥ 父亲假(paternal leave)是指孩子刚出生期间,父亲可以享用的用以协助母亲照顾孩子的短期休假。

⑦ 父亲配额假(daddy quota)隶属于父母亲假,这一假期只能由父亲享用并不能转移给母亲。

⑧ Anne Lise Ellingsæter and Arnlau Leira eds., *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, p. 13, 94.

福祉,而新的政策体系又反过来重塑了“国家-个人”与“国家-家庭”之间的关系。

事实上,与其他福利国家模式相比,“北欧模式”的性别维度具有较早的历史渊源。正如米克·卡托(Mikko Kautto)指出,女性的重要性在北欧历史上一一直被关注,她们较早获得了选举权,而早期的社会政策立法也重视女性(如强调个人权利、提供单亲母亲津贴和儿童津贴)。^① 在实践上,“对妇女友好的国家”是由各种地方和中央政府资助的社会服务推进的结果,因而北欧国家也被称为“社会服务国家”。许多研究者指出,北欧福利国家的独特之处在于它不仅包含各种政策(养老金、医疗、住房和教育等),也包括广泛的社会服务(儿童、老人照顾、家政服务)。例如,尤根·科赫(Jürgen Kohl)的比较研究最早指出了公共服务是北欧国家的显著特征。^② 在20世纪90年代,这一特征进一步为跨国社会服务的比较研究所证实。^③ 由此,旨在满足公民不同需求,并由政府资助的社会服务被指认为“北欧模式”的最显著特征。^④

五 “北欧模式”的变迁:从“从摇篮到坟墓”走向“社会投资国家”

从“北欧路线”到“北欧模式”,再到向性别和社会服务维度的拓展过程,体现了社会政策研究中对“北欧模式”理念的建构从萌芽走向成熟。在21世纪,欧洲一体化和经济全球化的深入使北欧国家发展的外部环境发生了深刻的变化,而北欧国家的外向型经济结构使这一外部影响更为显著。自经济合作与发

① Mikko Kautto, “The Nordic Countries”, in Francis G. Castles et al. eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 598.

② Jürgen Kohl, “Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America”, in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer eds., *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1981, pp. 307-344.

③ Jens Alber, “A Framework for the Comparative Study of Social Services”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, No. 2, 1995, pp. 131-149; Anneli Anttonen and Jorma Sipilä eds., “European Social Care Services: Is It Possible to Identify Models?”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No. 2, 1996, pp. 87-100; Juhani Lehto et al., “Universal Public Social Care and Health Services?”, in Mikko Kautto et al. eds., *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, London: Routledge, 1999, pp. 104-132.

④ Jorma Sipilä ed., *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, Avebury: Ashgate, 1997.

展组织(OECD)开启了福利国家危机的讨论以来^①,削减福利国家成为欧洲社会政策讨论的焦点议题。在北欧,20世纪70年代由石油危机引发的福利国家危机、90年代初由新自由主义思潮引发的福利国家改革危机,以及2008年以来的金融危机也对“北欧模式”产生了重大影响。虽然第三次危机的效应还未明朗,但对前两次危机的评估显示,北欧国家的社会政策发生了许多变革,包括私有化、福利多元化、削减津贴水平、紧缩福利资格、引入家计调查,以及引入竞争和工作福利等理念。^②在一定意义上,福利国家“黄金时期”的“从摇篮到坟墓”的福利制度被弱化了。特别是在瑞典,福利国家在21世纪初走向了转折点。^③由此,对“从摇篮到坟墓”式的福利国家制度进行改革,使其适应新的竞争环境成为改革者的共识。

面对竞争日益激烈的外部环境,北欧国家并未大规模削减福利和服务,而是将“社会投资”(social investment)战略确定为北欧模式未来的发展方向。这一战略思想可以追溯到20世纪30年代瑞典社会民主主义学者缪尔达尔夫妇的人口安全理论,他们在1934年的《人口问题危机》一书中指出,“儿童的质量”不是由先天的生物学因素所决定,而是取决于后天的社会经济和教育因素。因而,他们倡导发展高质量的日间照顾、教育,以及对家庭和对女性的支持性政策,以投资国家的人力资源。这一思想后来被瑞典社会民主党所采纳。^④

在理论上,社会投资思想的提升归功于安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)在1998年出版的《第三条道路:社会民主主义的复兴》和埃斯平-安德森等人在2002年出版的《为什么我们需要一个新的福利国家》两本著作。^⑤吉登斯倡导家庭、市场和国家在提供福利方面形成一种新的伙伴关系,从而将福利国家的功

① OECD, *Welfare State in Crisis*, Paris: OECD, 1981.

② 北欧福利国家的社会政策改革,参见 Mikko Kautto et al. eds., *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, London: Routledge, 1999; Stein Kuhnle, “The Scandinavian Type of Welfare State in the 1990s: Challenged, but Viable”, *West European Politics*, Vol. 23, No. 2, 2000, pp. 210-229; Anton Steen, “The Welfare State - Still Viable?”, in Kunt Heidar ed., *Nordic Politics*, Oslo: Universitetsforlaget, 2004, pp. 207-227; 林卡:“北欧国家福利改革:政策实施成效及其制度背景的制约”,第99-110页。

③ Joakim Palme et al., “Welfare Trends in Sweden: Balancing the Books for the 1990s”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 4, 2002, pp. 329-346.

④ 转引自 Nathalie Morel et al. eds., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: The Policy Press, 2012, pp. 3-4.

⑤ Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998; Gøsta Esping-Andersen et al. eds., *Why We Need a New Welfare State*.

能从社会保障转向应对社会风险。^①然而,由于其过度强调个人责任,埃斯平-安德森认为吉登斯倡导的“第三条道路”存在两点不足:第一,“第三条道路”相信社会投资可以取代传统的收入保障。然而,最低收入保障和最小化贫困是社会投资战略的首要前提,因此“第三条道路”的结果将是反生产的;第二,“第三条道路”倾向于后期补救性的社会投资措施,而真正有效的社会投资战略是前期防范性的措施。^②基于这一原因,吉登斯的社会投资视角被视为是一种盎格鲁撒克逊式的自由主义社会政策思想,而埃斯平-安德森等人的社会投资视角则被认为体现了北欧式的社会民主主义思想。^③

在埃斯平-安德森看来,社会投资主要定位于家庭和劳动力市场。由于这两者是福利的优化器,因而对于家庭和劳动力市场的投资可以确保未来成年劳动者的生产力和数量。^④在家庭投资方面,如上所述,北欧国家通过发展“对妇女友好的国家”和“社会服务国家”对家庭进行了大量投入。相关比较研究显示,北欧国家在预防措施方面的社会投资非常成功,尤其是通过社会政策预防儿童和女性遭受社会排斥的风险。家庭政策使女性免除了家庭顾虑,提升了女性就业率,从而也为福利国家税收增长做出了贡献。^⑤因此,“对妇女友好的政策”是一项社会投资,并被视为后工业社会的重要基础和前提。^⑥通过对24个国家在1998-2003年之间的社会支出数据的分析,尤马·席比勒(Jorma Sipilä)发现北欧国家在家庭政策支出和教育上支出上是最高的,因而其社会投资指数也最高。^⑦

在劳动力市场投资方面,充分就业和低失业率被视为“北欧模式”赖以生存

① Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, p. 100.

② Gøsta Esping-Andersen, “Towards a Good Society, Once Again?”, in Gøsta Esping-Andersen et al. eds., *Why We Need a New Welfare State*, p. 5.

③ Nathalie Morel et al. eds., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, p. 19.

④ Gøsta Esping-Andersen, “Towards a Good Society, Once Again?”, in Gøsta Esping-Andersen et al. eds., *Why We Need a New Welfare State*, p. 5.

⑤ Ibid., p. 14.

⑥ Gøsta Esping-Andersen et al. eds., *Why We Need a New Welfare State*, p. 94.

⑦ 这一观点来自芬兰坦佩雷大学尤马·席比勒教授于2009年在南京大学社会学院的讲座,在其研究中,他将社会投资指数操作化为:家庭政策支出加上教育支出减去老年支出。

的重要前提。^① 因为失业率越低,福利国家的收入所得税就越多,对失业者的福利支出也越少。因此,北欧国家强调通过积极的劳动力市场政策(教育、康复、提供工作机会、职业培训等)为失业者再就业创造条件,而不仅仅是提供失业补助。^② 这一政策导向在20世纪90年代的福利国家危机后为北欧四国政府进一步强化,并被确定为未来的政策发展方向。^③ 正如席比勒所说,旧的福利国家保护人们免受市场的伤害,而社会投资国家则强调使人们成为市场中的强者。^④ 由于北欧国家的社会投资理念强调将社会政策视为一个生产性要素,芬兰学者保利·科特纳(Pauli Kettunen)将“北欧模式”的社会投资转向称之为从“前福利国家”(pre-welfare-state)向“后福利国家”(post-welfare-state)的转变。在“前福利国家”,社会政策主要用于应对不断出现的各种社会排斥;而在“后福利国家”,社会政策基于保障、知识和创新等社会投资思想,不断为国家创造竞争力。^⑤

结 语

通过回顾社会政策研究中对“北欧模式”的分析和探讨,文章展示了这一概念模式产生、形成、拓展和变迁的历程。可以看到,北欧学者对“北欧模式”的理论建构始于20世纪70年代末80年代初,它受到60年代和70年代英美国家比较社会政策研究的启发。90年代以来,北欧学者拓展了“北欧模式”的性别维度和社会服务维度。而在欧洲一体化和全球化日益深化的21世纪,社会投资的理念逐渐发展成为“北欧模式”的重要内核,以应对知识经济和“后福利国家”时代

① Gøsta Esping-Andersen and Walter Korpi, “From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy”, pp. 39-47; Rafael Lindqvist and Stefan Marklund, “Forced to Work and Liberated from Work – A Historical Perspective on Work and Welfare in Sweden”, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, Vol. 4, No. 4, 1995, pp. 224-237.

② Einar Øverbye, “Activation Policy in the Nordic Countries”, in NOSOSCO, *Social Protection in the Nordic Countries 2004, Scope, Expenditure and Financing*, Copenhagen: NOSOSCO, 2006, p. 223.

③ Håkan Johansson, “Activation Policies in the Nordic Countries: Social Democratic Universalism under Pressure”, *Journal of European Area Studies*, Vol. 9, No. 1, 2001, p. 66.

④ 尤马·席比勒教授于2009年在南京大学社会学院的讲座。

⑤ Pauli Kettunen, “The Transnational Construction of National Challenges: The Ambiguous Nordic Model of Welfare and Competitiveness”, in Pauli Kettunen and Klaus Petersen eds., *Beyond Welfare State Models: Transnational Historical Perspectives on Social Policy*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2011, p. 33.

的竞争需求。

社会理念是对社会实践的总结和提炼。社会政策视野中的“北欧模式”理念来源于20世纪30年代以来北欧国家的社会福利制度建设实践,它也植根于北欧独特的历史文化传统之中。社会理念也可反过来指导社会实践。“北欧模式”中关于普惠主义、社会平等、社会团结、性别平等和社会投资的思想为这些国家社会福利制度的改革和发展提供了指导。在福利国家危机的声讨中,这些思想并未被丢掉,而是以新的形势被强化,并指引着未来社会政策的发展。

值得指出的是,“北欧模式”理念的形成并无特定的规划和蓝图。它是在长期的内外部环境动态变化的过程中,以渐进的方式被建构起来的。正如埃斯平-安德森和考皮所说,如果认为北欧社会民主党在上世纪30年代就有了现代福利国家建设的蓝图,将会导致一种技术性的判断错误。^①在一定程度上,“北欧模式”是政治变迁所导致的结果,而非研究者在头脑中先于实践的知识建构。^②而且,这一建构过程也不是一个线性的发展过程,例如在新自由主义思潮的冲击下,北欧模式也经历着前进和后退的调整。^③

最后,关于“北欧模式”理念的探讨,应当被视之为一项理想类型(ideal type)意义上的考察。社会政策中的“北欧模式”是对北欧四国社会福利发展的高度概括,它与北欧各国的现实存在着一定差距。由于四国之间在社会、经济、政治和文化发展方面存在差异,它们在福利国家建设的速度上并非一致。其中,瑞典往往是领先者,而芬兰常常是后来者。因此,北欧各国在达到“北欧模式”标准的时间点上有所差异。此外,社会民主党在各国的力量也各不相同,芬兰的社会民主主义力量较其他三国薄弱,因此其福利发展中社会民主主义的推动力也相对较弱。

(作者简介:张佳华,南京大学社会学院博士研究生;责任编辑:莫伟)

① Gøsta Esping-Andersen and Walter Korpi, “From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy”, pp. 46-47.

② Mikko Kautto, “The Nordic Countries”, p. 588.

③ 参见林卡:“论北欧学者对于其福利国家体制的研究、论争及其论争的逻辑基础”,第48-55页。