

超越“奥菲悖论”:社会投资理念的兴起与转变

——兼论我国社会政策发展的着力点

梁 誉¹,冯敏良²

(1. 南京大学政府管理学院,江苏南京 210046;2. 扬州大学社会发展学院,江苏扬州 225009)

摘 要:“奥菲悖论”已困扰了资本主义与福利国家一百多年的时间,使其一直陷入“劳动力商品化—劳动力非商品化—劳动力再商品化”的矛盾循环之中。在20世纪90年代福利国家所掀起的以社会投资理念为核心的改革热潮中,福利国家更加注重社会成员自身能力的开发、积累与激活,促进机会的平等,实现了社会政策与经济增长协调发展,从根本上超越了“奥菲悖论”所设下的迷局。通过借鉴西方的社会投资理念,我国社会政策发展的着力点应聚焦于转变社会政策与经济发展的关系定位,并着重构建儿童与家庭福利政策和积极的劳动力市场政策的“一体两翼”的现代社政策路径。

关键词:奥菲悖论;劳动力商品化;社会投资理念;我国社会政策

中图分类号:C93

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)06-0088-05

一、“奥菲悖论”:

资本主义与福利国家的结构性矛盾

1. “奥菲悖论”的提出

20世纪70年代以来,伴随着石油危机引发的资本主义财政和经济危机,资本主义的发展似乎又重新回到了20世纪30年代那个“选择”的时代,再一次陷入了一种徘徊于“左”与“右”的困局。资本主义国家战后所普遍建立的福利国家有效地消减了其固有的顽疾,但又起于福利国家引发了新一轮的经济与社会发展困境。对此,德国政治社会学家克劳斯·奥菲进行了深入的剖析,提出了“尽管资本主义不能与福利国家共存,然而资本主义又不能没有福利国家”这一现代福利国家的结构性矛盾^[17],形成了著名的“奥菲悖论”。

对于现代福利国家的结构性矛盾,奥菲认为:资本主义社会的关键问题在于,资本主义的发展动力似乎存在这样的一种持续性趋势,它使价值单位的商品形式不断瘫痪^[19]。也就是说,伴随着个体经济行动者之间的交换关系和劳动力的市场参与行为

的不断加深,资本主义社会会出现贫困加剧、阶级分化、经济危机等发展困境。由于市场的自我纠正机制的固有缺陷,使得资本主义的发展必须通过财政刺激、公共建设投资和共同决策等手段施以弥补,从而促使福利国家成为构建非商品化维持体系,维护资本主义积累以及缓解资本主义世界经济社会矛盾最主要的措施。这就是资本主义不能没有福利国家的内在原因。

然而与之矛盾的是,资本主义为维持其自身的持续运转所建立起来的福利国家,又与资本主义不能共存。在这一点上,奥菲认为,福利国家通过政治和行政手段所采取的普遍化尝试,主要会从经济、政治和意识形态3个方面对资本主义带来冲击。在经济上,福利国家的各种政策手段剥夺了资本主义改变其价值使用的范围,这种剥夺或通过对资本进行征税,或以改变劳动力用途等方式展现出来;在政治上,由于公共管理部门以及由它创造和控制的各类机构大量存在,使得这些国家化生产组织形式迅速扩张,成为侵蚀资本主义商品形式的最高形式;在意识形态上,福利国家导致了个人占有欲望的颠倒。

收稿日期:2015-06-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目(12&ZD063);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(11JJD840010)。

作者简介:梁誉(1987—),男,山东青岛人,博士研究生,从事社会服务与社会政策研究。

同时,资本主义的交换关系(劳动力与资本)不再自然产生,而是更多的由政治措施所决定。^{[1]23-26}因此,这些矛盾表明,福利国家旨在维护资本主义持续运转的各项政策,却导致福利国家与资本主义的共存越来越不可能。

2. “奥菲悖论”形成的逻辑主线:劳动力商品化形式的演变

透过“奥菲悖论”所演绎的理论框架可以发现,无论是资本主义的发展还是福利国家矛盾的轨迹,其背后一直围绕着劳动力商品化的变化形式这一逻辑主线而展开。福利国家矛盾的源动力最终可以表现在劳动力商品化及其在非商品化和再商品化之间的循环之上。

自亚当·斯密在19世纪正式开启经济自由主义的思潮之后,崇尚个人自由和市场第一的社会经济环境使劳动力对市场的依附作用愈发强烈。为此,劳动者不断地脱离土地和家庭,不得不将自身的劳动力进行出卖并与其劳动活动相异化,“劳动力商品化”随之出现。虽然劳动力商品化为社会财富的增长和资本的积累创造了有利条件,但同时也造成了工人的失业率和贫困问题的不断增加,激化了阶级矛盾。长此以往,如果让市场经济按照它自己的法则发展,最终可能会导致这个体系趋于毁灭。

为克服劳动力商品化所带来的风险,二战以来,受凯恩斯主义的影响,建立在公民获取国家援助合法性权利和正式承认工会作用基础之上的福利国家成为资本主义民主国家最为典型的特征。人们享受福利资格限制的放宽,收入替代效用的增强以及资格授权范围的扩大,致使个人独立于市场的地位显著增强。当一种服务是作为权利的结果可以获得时或者当一个人不依赖于市场而维持其生计时,“劳动力非商品化”便出现了^[2]。在福利国家的黄金年代,劳动力非商品化得到了广泛的普及。并且这种普及在很大程度上限制和减少了阶级冲突、平衡了不对称的劳资权利,缓和了阶级矛盾^{[1]1}。直到20世纪70年代,严重的经济危机使福利国家遭受了来自右派的根本性批判。他们认为福利国家所出现的困境是劳动力市场僵化的后果,对经济的关注应该实现从需求层面向供应层面的反转,即废除福利国家,激活劳动者,实现“劳动力再商品化”。随即在欧美掀起了一轮旨在拆散“拆散福利国家”的新自由主义和货币主义运动。

“劳动力商品化→劳动力非商品化→劳动力再商品化”这一资本主义发展脉络已经昭示,如果无法找到促使福利国家与资本主义良性发展的平衡点,那么摆在资本主义国家面前的必将是一条不断

陷入劳动力商品化“死循环”的路。如何破解奥菲悖论,成为福利国家改革的核心命题。20世纪90年代以来,在知识经济的冲击和人口家庭结构变化等新风险的催化下,西方发达国家在新一轮改革中所提出的强调社会政策与经济政策的协调发展,注重预防而非修复,投资于人力资本和赋权增能的社会投资理念,在缓解经济危机和应对新风险上取得了显著的成绩,似乎为破解福利国家的矛盾找到了一条新的发展路径。

二、社会投资:资本主义发展的新范式

1. 社会投资理念的缘起与发展

社会投资理念最早可以追溯到20世纪早期瑞典学派所提出的“生产性社会政策”的主张。20世纪30年代,瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔夫妇在其研究中认为,社会政策是一种投资,而不是成本,社会政策不仅是保障个人安全与提供再分配的一种方式,也是促进组织生产的一项工具^[3]。尤其在1934年出版的《人口问题的危机》中缪尔达尔指出,儿童不应被视为家庭的额外成本和住房的额外负担。政策需要为家庭提供经济支持和改善住房标准以促进生育^[4]。这种对强调“预防性”、“长周期”、“动态分析”并对“家庭政策”十分关注的政策新认知,从20世纪30年代开始在北欧地区逐渐流行。随后在凯恩斯式宏观经济需求管理的额外补充下,瑞典学派与凯恩斯主义在扩张性和干预性政策上进行合流,为今后“斯堪的纳维亚福利模式”的形成奠定了理论基础。

1990年以来,由于凯恩斯主义和新自由主义所带有的弊端无法适应后工业社会新风险的影响和经济全球化的冲击。经合组织在1992年召开的部长级会议率先采纳了社会投资的理念^[5]。随后受经合组织的影响,欧盟也于1997年开始关注社会投资理念,并进一步在“里斯本议程”中得到巩固^[6]。1998年,吉登斯在其著作《第三条道路:社会民主主义的复兴》中正式提出了构建“社会投资国家”的理论设想^[7],对社会政策与经济发展的功能予以了重新定位。之后无论是英国新工党政府所推行的“新政”^[8],北欧国家所普遍实施的家庭友好政策,德国所颁布的“哈茨四号改革”以及《日间照料扩展法案》,还是欧盟层面上推出的社会投资包计划。这些政策的逻辑都可以贴上“社会投资”的标签,昭示着社会投资理念在全球范围内的发展与兴盛。

2. 社会投资理念的转变

首先,社会风险应对理念实现由“消极福利”到“积极福利”的转变。社会投资理念最显著和最直接的影响莫过于为福利国家提供了一种应对和防范新

风险的新路径。在工业社会时期,人们面对的风险都是呈现一定时间规律和自然发生概率的风险,如生育、养老、工伤、失业、疾病,都是传统性的和可预见的,都能通过带有事后风险分配性质的保险的方法加以解决。然而,受 20 世纪后半叶全球化、新技术革命、知识经济的冲击,以及人口和家庭结构、劳动力市场需求的改变,传统的被动消极的风险消解方式已经无法适应这些新的需求。因此,需要我们在一种以反思的方式组织起来的行动框架中积极面对风险^[9]。

勃兴于 20 世纪 90 年代的社会投资理念,将社会政策的生产性功能作为其核心价值取向,通过投资于人力资本以增强就业能力和就业水平,支持劳动力市场的流动性并施以弹性保障,从而为知识经济做好准备^{[10]8-9}。从这个角度看,社会投资具有“早期干预”、“重在预防”和“增能赋权”的取向,有效地实践了积极的福利政策,提高了个人和国家应对风险的能力,在很大程度上取代了传统的风险消极应对和事后分配机制。因此,从这一层面上来说,社会投资建立了就业政策和社会政策之间的新的联系,实现了福利国家从“消极福利”到“积极福利”的风险防范应对机制的有效转变。

其次,风险管理维度完成了从“横向分类”到“全生命周期”的转变。传统的风险应对方式,一方面带有事后干预和补偿的性质,注重风险当下的消减和结果的平等。另一方面又具有风险分类处理和按群体予以保障的特征。显然这种集中于某一时间节点和采用横向分类化解的风险应对策略不具有动态性和连贯性,已经无法适应不确定性和多样化陡然增加的时代。而某种程度上,社会投资理念的新颖之处是在原有的横向风险应对机制的基础上又嵌入了一道纵向防范的维度,即以“未来”为导向的全生命周期的风险管理。

从福利国家社会投资的实践经验来看,多数国家在支持劳动力进入市场和平衡家庭和性别角色变化的同时,通过加大对“未来”的考量和人力资本存量的投资,即从人的童年进行早期干预(儿童教育和健康投资),使儿童具备一个“良好的开端”^[11]。而不是仅在遭遇经济不幸后简单地补偿损失。另外,积极的劳动力市场政策所支持的高质量儿童照护服务,又能创造更多的就业机会,使更多的父母从事有偿的工作。除此之外,社会投资还注重实施一些激活项目,采用更个性化的支持性服务和技能培训,以能力建设替代和减轻失业者对现金福利的依赖。同时,各国也相继制定了积极的老龄战略,扩大了对老年群体的社会服务与关怀,以减轻老龄化的冲击。由此可见,社会投资的理念已经深入人生的

起点、过程和终点。

第三,劳动力管理视角实现从“宏观数量”到“微观能力”的转变。对于失业和经济危机的诊断,凯恩斯主义认为失业和经济增长缓慢是由于需求不足,而新自由主义则认为失业和通货膨胀是由严格的劳动力市场和社会福利政策扮演工作防护角色而导致的供给萎缩^{[10]12-14}。因此,凯恩斯主义和新自由主义的宏观经济政策共同关注的是对工作和劳动力数量上的理解(凯恩斯主义旨在创造普遍的工作需求,而新自由主义主要针对增加劳动力的供给)。

社会投资理念下的社会支出和社会政策往往是主动的。通过投资人力资本开发(如儿童照护与儿童早教、职业培训和终身教育等),推行帮助人力资本的使用更具效率的政策(如积极的劳动力市场政策以及通过特定形式的劳动力市场监管和社会保护制度促进灵活的保障等),促进社会包容,特别是促进那些传统上被排除在外的群体进入劳动力市场,以实现现有和潜在人口能力的提升。这种新路径更多地关注劳动力内部的能力转换过程,其核心政策是注重人们自身能力和综合素质的提升,促进经济发展和就业水平的协同增长。这从根本上突破了凯恩斯主义和新自由主义对就业和劳动力管理上的传统理解。

三、“奥菲悖论”的超越

分析社会投资的发展取向,究其实质而言,仍秉持着一种劳动力再商品化的理念。一方面,社会投资倡导社会支出应从被动到主动,以及劳动力激活和市场参与。从这个意义上说,社会投资的观点对新自由主义的理念具有一定的继承性。然而,与新自由主义相较,这又存在一个转变。社会投资理念认为有必要重铸政府的作用,发挥其积极的就业促进作用,即投资于人力资源的开发,提供充足的教育和培训服务来帮助人们有效地使用人力资本,以避免人力资本损耗,进而推动创造“有质量的工作”。另一方面,社会投资理念通过对“时间”的重新认知,一改社会政策对“当下”的重视,转为一种对“未来”的认同。也就是说,福利国家在改革的进程中加强了对儿童福利和家庭政策领域的投资,以求让儿童具备适应未来劳动力市场参与的能力。

由此可见,社会投资理念所走的这条劳动力再商品化路径已不同于新自由主义通过福利国家的消减,以及逼迫劳动力重回市场所铺设的“纯粹性的劳动力再商品化”之路。而是一条将福利前置的,采取积极福利政策的,并主要通过劳动者能力建设和对儿童与家庭支持为主要政策工具的“赋能性的劳动力再商品化”之路(见图 1)。这对破解奥菲悖

论具有十分重要的意义。

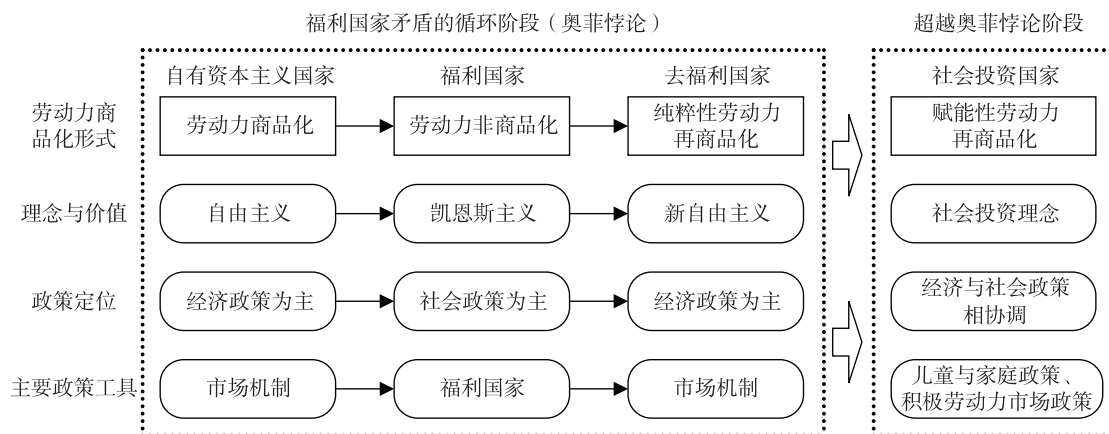


图1 福利国家劳动力商品化形式的演变

首先,奥菲悖论的一个其基本假设是:虽然经济的发展离不开社会政策的保障,但社会政策的过度推行会阻碍经济的发展。而社会投资却打破了经济发展和政策之间的固有界限。将劳动者能力建设和对儿童与家庭的支持作为经济发展和政策的交汇点和平衡点,有效地搭建了两之间相互补充,互为促进的良好关系。其次,社会投资将更多的资源从劳动者被动保护转为投资于劳动者的能力,这一理念与市场的规律相互契合。它既可以活化劳动力市场,又能够提高劳动者的市场生存和自我保障能力,有效避免了因过度的劳动力非商品化而造成的市场惰性和财政压力。第三,社会投资通过对未来劳动力的储备与培育,一来可以使家庭释放更多的劳动力资源(尤其是妇女劳动力资源),平衡市场的劳动力结构;二来又为优质人力资本提供了更大的累积,使未来的社会更具竞争力。因此,社会投资使资本积累和福利国家进入了一种持续发展和良性循环的过程,进而从根本上突破了“奥菲悖论”所设下的迷局。

四、我国社会政策发展的着力点

20世纪90年代以来福利国家所兴起的社会投资理念是对社会政策的又一次重大的理论与实践革新。它不仅超越了困扰资本主义和福利国家发展一百多年的矛盾困局,并且对引领世界社会经济政策的发展具有广泛的指导意义。

我国的发展轨迹是一个典型的后发国家追赶模式,其发展的起点是较为落后、封闭的农业经济,而目前仍处于快速的城镇化、工业化进程之中^[12]。这与欧美福利国家本身所经历的普遍且慷慨的福利给付,以及更高的经济社会发展水平和更强的公民社会权利意识不能同日而语。虽然经济与社会形态不同,但是与西方国家一样的是,我国同样面临着促进

经济快速增长和人民福祉不断提高的发展任务,以及同样需要面对经济结构调整和人口结构变化的挑战。为此,通过借鉴福利国家在超越奥菲悖论时所积累的经验,我国未来应转变社会政策与经济发展的关系定位,并着重构建儿童与家庭福利政策和积极的劳动力市场政策相并行的“一体两翼”的现代社会政策发展路径。

1. 实现社会政策与经济发展关系的重新定位

长期以来,我国诸多领域的政策都被视为经济政策,国家整体发展处于“只有经济政策、没有社会政策”的过程中^[13]。社会政策自身缺乏自主性与独立性。2003年中国共产党的十六届三中全会首次提出了科学发展观,并以按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求推进各项事业的改革和发展。这表明了我国开始在理念和战略上对原有的经济优先发展策略进行了调整。之后,我国虽然在社会事业领域得到了不小的成就,但这并不代表社会政策在实质上与经济政策相互并立和良性互动。社会政策对经济发展的依附痕迹在某些领域依然比较明显。重经济建设,轻民生工程的现象在某些地区依然大行其道。对此,在未来的发展中,我国要明确社会政策在整个经济社会体系中的先决地位,一方面继续加大各类现金给付项目的投入,更加公平地保障人们基本的生活需要;另一方面,更为重要的是,要面向全体国民提供形式多样的社会服务^[14]。通过构建和完善社会成员发展需要的教育、培训、医疗等社会服务项目,以提升人力资本的质量和拓展新的经济增长点,从而为经济的发展提供持续的动力。

2. 加强儿童与家庭的福利供给,实现人力资源的有效积累

社会政策的属性不应仅限于被动消极地应对社

会的风险,而应转向积极和主动地防范与化解风险。为此,儿童与家庭政策应该成为社会政策优先发展和最为主要的切入点。然而,当前我国实际意义上的儿童福利仅包含民政范畴下的对处于特殊困境下的儿童提供的特定救助。这种狭义的和补缺性的福利供给反映了我国过度依赖家庭作用,以及政府责任缺位的整体现状。具体来讲,我国儿童福利在管理上存在政策分散、体制分割、机制不顺等问题;在供给内容上,仅限于生存权利的保护,缺乏相应的照护、教育、健康等专业化社会服务;在供给主体上,家庭起绝对核心地位,政府的角色相对边际,缺乏儿童福利多元参与的渠道。这些不利因素严重影响了我国儿童事业的进一步发展和普惠型社会福利体系的构建。通过借鉴福利国家面向儿童发展的社会投资理念,在今后儿童与家庭福利事业的发展中,国家和政府要通过构建完善的儿童福利政策和管理框架,推行发展型儿童和家庭政策(儿童税收优惠、家庭津贴、育儿假期等),投资儿童社会服务基础设施和供给内容建设,扩大儿童福利保障范围,制定儿童服务业的各项促进和激励政策,以更具责任性的姿态积极推动儿童与家庭福利事业的发展。对于市场和社会而言,一方面要鼓励各类社会组织和企事业单位进入儿童社会服务领域,不断提高各类儿童服务项目的供给数量与质量,以及行业内供给的专业化与多样化;另一方面要积极依托社区的服务平台作用,加强社区儿童服务组织建设,汇集各类儿童资源,实现社会资源的有效开发和充分利用。

3. 投资于人的能力建设,发展积极的劳动力市场政策

受经济体制转轨、产业结构调整的影响,当前我国正面临着严重的结构性失业问题。“技工荒”、“长期失业”、“大学生就业难”已成为市场需求和劳动力供给不匹配现状的真实写照。与此同时,21世纪初我国实施了一些积极的劳动力市场政策。^[15]虽然在增加劳动力需求和改善劳动力供给上取得了一定的成绩,但是,受政府投入力度不够,相关政策落实不善,干预措施消极被动等不利因素的影响,失业问题依然十分严重。为了改善我国的就业现状,首先,要充分重视政府在促进劳动力市场中的积极作用,加大对就业服务市场的投入,完善就业市场的制度与管理,保护就业方式的灵活化。其次,要采取积极的措施应对失业,一方面,要在能力提升的理念下大力推行公私合作的社会就业服务措施,通过提供就业信息与咨询服务、就业指导与介绍服务,以及个性化的就业培训等方式实现劳动力与生产资料在结

构上的有机结合。另一方面,在失业保险和救助资金的使用上,要将失业保险和社会救助与积极的就业政策与人力资本投资策略相结合,将失业保险和社会救助的保障功能“前置”,发挥其促进就业的积极效用。

参考文献:

- [1] 克劳斯·奥菲. 福利国家的矛盾[M]. 郭忠华,译. 长春:吉林人民出版社,2006.
- [2] MOREL N, PALIER B, PALME J. The social investment welfare state in europe, 1990s and 2000s: economic ideas and social policie[R]. Paris: Sciences Po, 2013: 3.
- [3] 考斯塔·艾斯平-安德林. 福利资本主义的三个世界[M]. 郑秉文,译. 北京:法律出版社,2003:3.
- [4] MOREL N, PALIER B, PALME J. Towards a social investment welfare state: Ideas, policies and challenges [M]. Bristol: The Policy Press, 2012: 3.
- [5] OECD. New Orientations for social policy [M]. Paris: OECD, 1994: 12.
- [6] MOREL N, PALIER B, PALME J. What future for social investment[M]. Stockholm: Digaloo, 2009: 41.
- [7] 安东尼·吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 郑戈,译.北京:北京大学出版社,2000:122.
- [8] ZAID A. Welfare-to-work programmes in the UK and lessons for other countries [EB/OL]. [2009-10-23] (2015-03-01) http://www.euro.centre.org/data/1256301189_92058.pdf.
- [9] 安东尼·吉登斯. 超越左与右:激进政治的未来[M]. 李慧斌,杨雪冬,译.北京:社会科学文献出版社,2003:157.
- [10] MOREL N, PALIER B, PALME J. Towards a social investment welfare state: Ideas, policies and challenges [M]. Bristol: The Policy Press, 2012.
- [11] HEMERIJCK A. 21st century european social investment imperatives, paper was presented at the social justice ireland policy conference[EB/OL]. [2013-11-30] (2015-03-01) <http://www.socialjustice.ie/content/policy-issues/21st-century-european-social-investment-imperatives-presentation>.
- [12] 林闽钢. 西方“福利社会”的理论和实践:兼论构建中国式的“福利社会”[J]. 江苏社会科学,2010(4): 46-51.
- [13] 林闽钢,吴小芳. 代际分化视角下的东亚福利体制[J]. 中国社会科学,2010(5):181-193.
- [14] 石红梅. 基本公共服务均等化视角下的我国基本社会保障研究[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2015(1):66-70.
- [15] 罗红霞. 公司高管个人特征对企业绩效的影响:引入中介变量;投资效率[J]. 经济问题,2014(1):110-114.