

С. Сваллфорс

ИНСТИТУТЫ, УСТАНОВКИ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ВЫБОР

Автор обращается к теме нормативного основания социальной политики. Подобная тема требует пристального внимания к установкам, стремлениям и мотивациям агентов политики и широкой публики в объяснении и интерпретации изменений в социальной политике. В современных исследованиях этими сюжетами часто пренебрегают, предпочитая то, что считается более твердыми фактами — торговлю, показатели роста и демографию. Данная статья вносит вклад в разработку этой темы путем обсуждения сравнительного исследования установок населения западных стран. Вначале будут представлены общие аргументы в пользу сравнительного исследования установок и обсуждены некоторые методологические трудности подобного исследования. Затем на основании данных Программы международного социального опроса будет показано, как можно трактовать важную проблему современного сравнительного исследования социальной политики: обнаруживаются ли признаки конвергенции в западных политических экономиках.

При обращении к вопросам нормативного основания социальной политики исследователей установок долгое время сдерживала нехватка адекватных данных. В последнее десятилетие ситуация полностью изменилась благодаря созданию и развитию сравнительных опросов установок, таких, как Программа международного социального опроса (www.issp.org), Исследование мировых ценностей (wvs.isr.umich.edu) и Европейский социальный опрос (www.europeansocialsurvey.org). Скудость данных, характеризовавшая поле вплоть до 1980-х гг., сменилась их изобилием. Такое развитие можно только

приветствовать, однако оно оставляет квалифицированный анализ и интерпретации далеко позади. Как сетовал недавно Роджер Джоуэлл, один из основателей сравнительного исследования установок, «аналитики кросснациональных данных часто забывают объяснения и интерпретации, предпочитая рейтинговые таблицы распределений, показывающие только "сногшибательные" национальные различия» [1, р. 168].

Но почему мы вообще должны проводить сравнительные исследования? Зачем сравнивать установки? Наиболее важный ответ на оба вопроса состоит в том, что сравнение помогает избежать теоретического этноцентризма, т. е. принять наш специфический национальный опыт за общую тенденцию. Этот этноцентризм может проявляться двояким образом. С одной стороны, когда мы ошибочно полагаем, что обнаружили некий общий социальный механизм, который, как показывает сравнительный анализ, является чем-то национально специфичным. С другой, когда мы полагаем, что обнаружили нечто национально специфическое, что в сравнительной перспективе оказывается лишь одним из проявлений общей тенденции.

Цель сравнительного исследования иногда видят в обнаружении социологических «законов» или, говоря скромнее, «правил» [2]. Если цель в этом, то тогда сравнительное исследование будет вечным разочарованием. «Законы», или «правила», которые мы можем идентифицировать как вневременные или свободные от контекста, вероятнее всего окажутся социологически тривиальными. Чтобы удостовериться в том, насколько плодотворным может быть сравнительное исследование, мы должны обратить внимание на другое — на анализ значения национальных *институтов*. Институциональный анализ не стремится обнаружить вневременные и свободные от контекста «законы», или «правила». Он нацелен на анализ того, как связанные временем и пространством институты влияют на социальное действие и социальное понимание. Сравнительное изучение институтов охватывает как объяснение того, почему институты различаются в зависимости от национального контекста, так и анализ различия институтов в определении социальных результатов.

Сравнительные исследования показали, что институты оказывают существенное влияние на такие феномены, как распределение доходов, жизненные стандарты, социальная мобильность и поведение избирателей [3–5]. Целью сравнительного исследования установок должно быть изучение вариаций и сходств в установках поверх национальных контекстов и объяснение или по крайней мере интерпретация их как результата институционального порядка. Установки, которые мы можем фиксировать в наших опросах, являются в лучшем случае сегодняшними следами вчерашней истории, они — остатки исторических процессов, которые были структурированы национальными институтами.

Сравнительное исследование установок может также помочь нам распутать сложные отношения между дискурсом элиты, общественным мнением и частными установками. Всегда существует опасность смешения дискурса элиты и общественного дискурса. Это означает, что исследования установок должны быть дополнены исследованием публичного дискурса, например, исследова-

нием масс-медиа и организованных групп интересов. Масс-медиа и группы интересов не только активно формируют установки, но и играют ключевую роль в отборе тех расхожих установок, которые будут артикулированы на публичной сцене или получают связный характер в качестве программ и политики. Установки не формируют политику автоматически, они артикулируются и организуются или рассеиваются и дезорганизуются посредством институционального действия.

Сравнительное изучение и анализ народных верований и ценностей, тем не менее, — стоящее дело. Установки — это часть сырого материала, из которого изготавливается политика. Они составляют потенциал и границы политического действия, иногда замедляя или препятствуя политическому изменению, иногда подстегивая и ускоряя его. Но как же сравнивать установки и каковы при этом главные проблемы и препятствия?

Существует несколько проблем в сравнительном изучении установок, которые могут сделать результаты и интерпретации уязвимыми [1; 6; 7; 8]. Возможно, наиболее фундаментальная состоит в том, что установки зависят от контекста. С одной стороны, это именно то, что интересует нас в отношении установок и почему мы сравниваем их в различных странах. С другой, это может оказаться проблематичным, если в разных странах различаются не ценности и восприятия, а смыслы и коннотации различных концептов. Например, все, кто интересуется сравнением установок по отношению к политике социального обеспечения (welfare policies) быстро осознает, что спрашивать о «välfärd» в Швеции и «welfare» в Соединенных Штатах означает задавать два совершенно разных вопроса. Шведские респонденты скажут вам, что они думают о пенсиях, системе здравоохранения и системе социального страхования (social security system). Американские респонденты скажут то, что они думают о проверенных на нуждаемость программах, нацеленных на бедных, и в большинстве случаев придут к нечеткой картине матерей-одиночек из гетто или к какому-либо другому в высшей степени негативному образу.

Разумеется, само по себе интересно проанализировать, почему различные концепты получают разные значения в различных контекстах. Однако это предъявляет строгие требования к сравнительному исследованию установок, если мы хотим избежать смешения чисто исследовательских артефактов с социальными фактами.

Вторая проблема сравнения установок связана с первой и касается формата (framing). Манера, в которой представляются вопросы об установках, может вызывать достаточно разные ответы на практически одинаковый набор вопросов. Например, тема поддержки государственной системы социального обеспечения вызовет один ответ, если ее представить с точки зрения средств поощрения и производительности, и другой, если ее представить как вопрос перераспределения. И если темы выражаются понятиями, имеющими различные коннотации в разных национальных контекстах, тогда возникает риск создания различий на пустом месте.

Ни проблема зависимости от контекста, ни проблема формата не имеют готового и простого решения. Однако они указывают на определенные меры,

которые должны по возможности приниматься в сравнительном исследовании установок. Самая важная из них состоит в том, что такие предприятия должны быть по-настоящему международными в деле создания анкет или любых других исследовательских инструментов.

В настоящий момент существует две главных модели, позволяющие сделать разработку анкет по-настоящему интернациональным делом. Одна из них применяется Международной программой социального опроса. Она состоит в разработке анкет рабочими группами, которые включают представителей нескольких стран, и последующую проверку и решения со стороны всех стран-участниц. Другая модель применяется Европейским социальным опросом, где эксперты готовят доклады и предлагают вопросы на различные темы, которые затем оцениваются центральным координационным комитетом, включающим представителей нескольких стран.

Будущее покажет, какая из этих двух моделей в конечном итоге принесет лучшие результаты. Однако совершенно очевидно, что сравнительное исследование установок, которое не является по-настоящему международным, т. е. исследование, разработанное исключительно в одной стране, а затем перенесенное в другие, должно восприниматься с подозрением.

Вопрос, который я хотел бы рассмотреть в этой статье, опираясь на данные Международной программы социального опроса, заключается в том, обнаруживаются ли признаки конвергенции в передовых западных политических экономиках. Некоторые авторы утверждают, что экономическая глобализация оказывает колоссальное давление на передовые государства всеобщего благоденствия. В результате они все сильнее вовлекаются в «гонку ко дну», в процессе которой самые большие государства благоденствия испытывают большие сильные проблемы. В итоге происходит глобальная рекоммодификация труда, повсеместно усиливающая зависимость рабочих от рынка, а потеря государственной автономии стирает различия между передовыми государствами благоденствия и делает их менее экстенсивными [9].

Основное положение оспаривалось несколькими авторами одновременно на концептуальных и эмпирических основаниях [10; 11; 12]. Тем не менее, этот тезис получил широкое распространение как в академических дискуссиях, так и в еще большей степени в публичных дебатах на страницах прессы и других СМИ (в форме книги см. [13]). Мир, как утверждают, становится одновременно более сложным, по мере того как старые идентичности и социальные деления дробятся и теряют значение, и более однородным, по мере того как стираются различия между национальными государствами и их политикой во все более неустойчивой и конкурентной мировой экономике [9; 14].

Итак, вопрос, который я хотел бы рассмотреть в этой статье, заключается в том, обнаруживаются ли признаки конвергенции в передовых западных политических экономиках. В дискуссиях о глобализации мы иногда встречаемся с тезисом о растущей неолиберализации мира. По мере того, как люди повсюду начинают осознавать трудности проведения государственной политики, направленной на перераспределение, они также меняют свое мнение о том, насколько

желательна такая политика. Такие изменения должны прежде всего затронуть граждан более крупных государств благоденствия. Когда демократическая политика разрушается, рушатся и убеждения в ее желательности. Но действительно ли установки по отношению к государственному вмешательству, перераспределению и неравенству сближаются в разных странах за последние десятилетия?

Мы сравним восемь западных стран и установки по отношению к неравенству и перераспределению, которые мы в них обнаруживаем. Семь из этих стран выбраны в качестве представителей четырех различных «миров благоденствия», или четырех различных конфигураций политики социального обеспечения и рынка труда. Следуя за хорошо известной категоризацией Г. Эспинг-Андерсена [15] и ее дальнейшей разработкой Ф. Каслсом и Д. Митчелл [16], я выделяю две «социально-демократические» страны — Норвегию и Швецию, два «либеральных» государства социального обеспечения — Канаду и США, две «радикальные» страны — Австралию и Новую Зеландию, и одно консервативное государство социального обеспечения — Германию. К этому я добавил одну европейскую страну — Великобританию, которая не поддается классификации в отношении режима социального обеспечения.

Цель не состоит в том, чтобы еще раз выяснить, различаются ли эти страны в своих установках по отношению к неравенству и государству благоденствия. Мы и так знаем, что различаются, однако совсем не в том, что описано Эспинг-Андерсеном [17; 18]. Моя цель, напротив, — осветить динамический аспект установок и воспользоваться типологией режимов главным образом для того, чтобы убедиться, что наиболее важные институциональные вариации западных политических экономик представлены в выборе стран.

Данные, которые я привлекаю для анализа, являются результатом сотрудничества с Программой международного социального опроса (ISSP). Программа была открыта в середине 1980-х и сейчас включает 38 стран из шести континентов. Опрос касался разнообразных тем, и с 1990-х гг. модули постоянно воспроизводились, что позволяет проводить сравнение одновременно между нациями и во времени. Данные для настоящего исследования берутся из модуля «Роль правительства», который осуществлялся в 1985, 1990 и 1996 гг., и модуля «Социальное неравенство» за 1987, 1992 и 1999 гг. Данные по всем восьми странам имеются только с 1992 г., т. к. предыдущие опросы проводились до того, как все они стали членами программы*.

Какую ответственность, по мнению граждан восьми стран, должно нести государство за обеспечение их жизни и перераспределение ресурсов? Ответ на этот вопрос позволит выяснить степень, в которой установки по отношению к государственному вмешательству различаются в разных режимах социального обеспечения. Модуль ISSP «Роль правительства» содержит ряд вопросов об ответственности правительства в различных областях. Табл. 1

* Поскольку данные перекрывают объединение Германии, данные для этой страны касаются только Западной Германии до 1990 г. и Старых федеральных земель после 1990 г.

содержит вопросы о социальном обеспечении, которые использовались во всех трех опросах*.

Таблица 1

Должно ли правительство отвечать за...

- ...предоставление работы каждому, кто пожелает
- ...удержание цен под контролем
- ...обеспечение услугами здравоохранения больных
- ...обеспечение достойного уровня жизни для престарелых
- ...сокращение разницы доходов богатых и бедных

Определенно должно; вероятно, должно; вероятно, не должно; определенно не должно; затрудняюсь ответить.

Шкала ответов состоит из четырех шагов от «определенно должно» до «определенно не должно». Для создания обобщенной меры все ответы были сначала закодированы от 0 до 3, где большие значения показывали большую поддержку государственной ответственности, а затем суммированы. Результатом стал «Индекс правительственного вмешательства», который может варьировать от 0 до 18, где большие значения показывают большую поддержку ответственности правительства**. Значения для восьми стран показаны на диагр. 1.

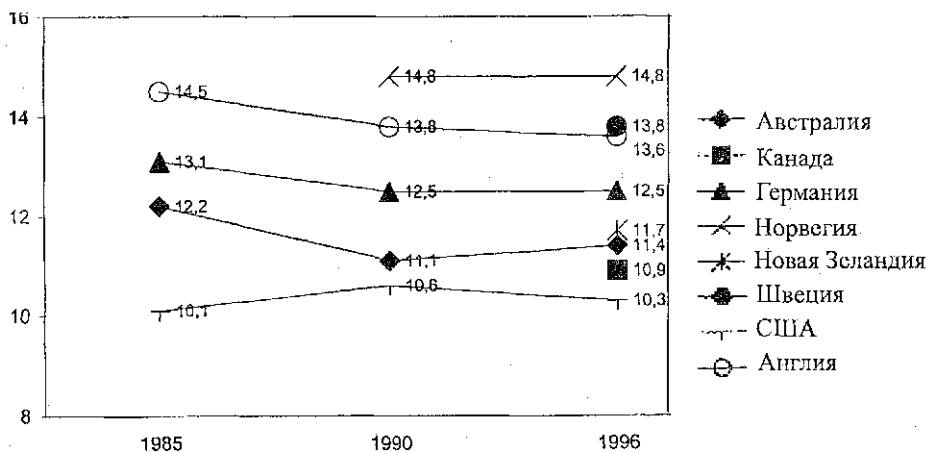
В общем и целом, ранговый порядок стран совпадает с нашими ожиданиями. Социально-демократические страны показывают самую сильную поддержку государственного вмешательства, за ними следуют «консервативный» и «радикальный» миры, а граждане либерального режима поддерживают такие меры слабее всего. Великобритания отчетливо походит на страны социально-демократического режима. В дополнение к тому, что изображено на диаграмме, можно отметить, что различия между странами особенно заметны, когда дело касается установок по отношению к безработным/занятости и по отношению к распределению доходов.

* Опросы 1990 и 1996 гг. также включали два вопроса: «...предоставление материальной помощи студентам вузов из семей с низким доходом» и «...обеспечение достойным жильем тех, кто может себе это позволить». Поскольку они не входили в опрос 1985 г., мы их исключили. Учет этих вопросов не влияет на существенные результаты 1990 и 1996 гг. [18]. Все три опроса включали также вопрос «...помощь промышленности, необходимая для ее развития», а опрос 1996 г. — «...принятие строгих законов, чтобы производство наносило меньший вред окружающей среде». Поскольку эти вопросы не указывают на обязанности государства благоденствия и показывают низкую корреляцию с другими вопросами из этого набора, мы также исключили их из анализа.

** Все значения индекса опираются на один фактор за исключением Норвегии, где здравоохранение и забота о престарелых опираются на отдельный фактор, хотя второй фактор в Норвегии едва превышает порог собственного значения 1.0. Альфа Кронбаха — мера надежности индекса — варьирует от 0.73 для Норвегии в 1996 г. до 0.85 для США в 1985 г., что показывает хорошо работающий индекс для всех стран.

Диаграмма 1

Индекс правительственного вмешательства (1985-1996 гг.)



Индекс вмешательства очень устойчив во времени. Изменения незначительны, и единственное статистически значимое изменение — это уменьшение значения индекса для Австралии между 1985 и 1990 гг. Ни одно из изменений от 1990 г. к 1996 г. не имеет никакой значимости. 4.5 пунктов, отделяющих Норвегию от Соединенных Штатов в 1996 г., нужно сравнить со средним изменением между 1990 и 1996 гг. только на 0.2 пункта. Таким образом, мы не обнаруживаем ни конвергенции, ни дивергенции установок по отношению к вмешательству государства благоденствия среди различных режимов социального обеспечения.

Отвлекаясь от установок по отношению к перераспределению и вмешательству государства благоденствия, мы сосредоточимся теперь на собственно первичном распределении, т. е. на установках по отношению к неравенству доходов. Одним из способов, с помощью которого ISSP исследовала подобные установки, были вопросы о воспринимаемых легитимных доходах для ряда профессий. Список профессий менялся и совершенствовался между опросами о социальном неравенстве 1987 и 1992 гг., но оставался неизменным между 1992 и 1999 гг. Табл. 2 показывает пять профессий, которые были включены во все три опроса.

Таблица 2

Как Вы думаете, сколько следует платить представителям этих профессий?

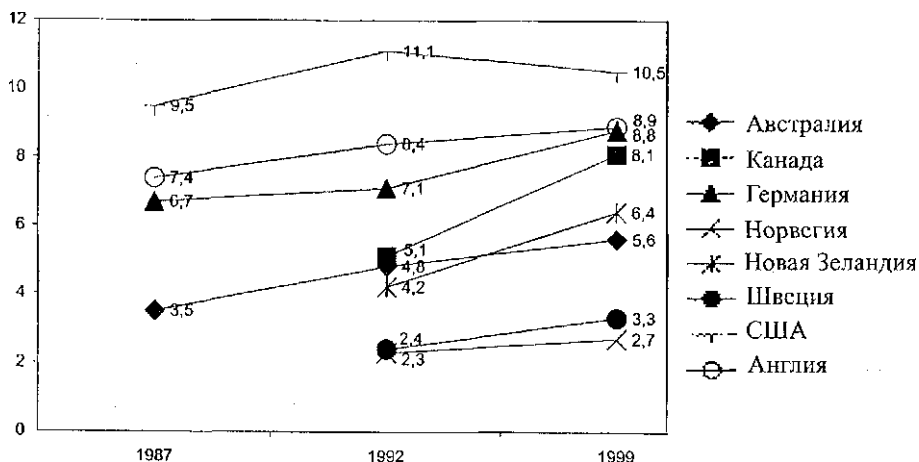
- ...квалифицированному заводскому рабочему
- ...врачу-терапевту
- ...руководителю крупного государственного предприятия
- ...неквалифицированному заводскому рабочему
- ...министру

На основании ответов были созданы две меры. Первая мера — это отношение между легитимным доходом руководителя крупного государственного пред-

приятия и неквалифицированного заводского рабочего, т. е. среднее предпочитаемое соотношение между верхним и нижним доходами. Вторая — это отношение между средним легитимным доходом для трех профессий, не требующих физического труда: врач, руководитель и министр, и средним легитимным доходом для двух рабочих профессий. Она измеряет предпочитаемое соотношение высокооплачиваемых служащих и рабочих*.

Диаграмма 2

Соотношение руководитель/неквалифицированный рабочий (1987-1999).



На диагр. 2 изображено соотношение между легитимным доходом руководителя крупного государственного предприятия и неквалифицированного заводского рабочего. Различия между западными странами поразительны. Если скандинавы считают, что руководитель должен получать в три раза больше, чем неквалифицированный рабочий, то, по мнению американцев, легитимная дистанция должна быть в десять раз больше. Германия, Великобритания и Канада располагаются недалеко от США, в то время как Австралия и Новая Зеландия расположены между скандинавскими странами и всеми остальными.

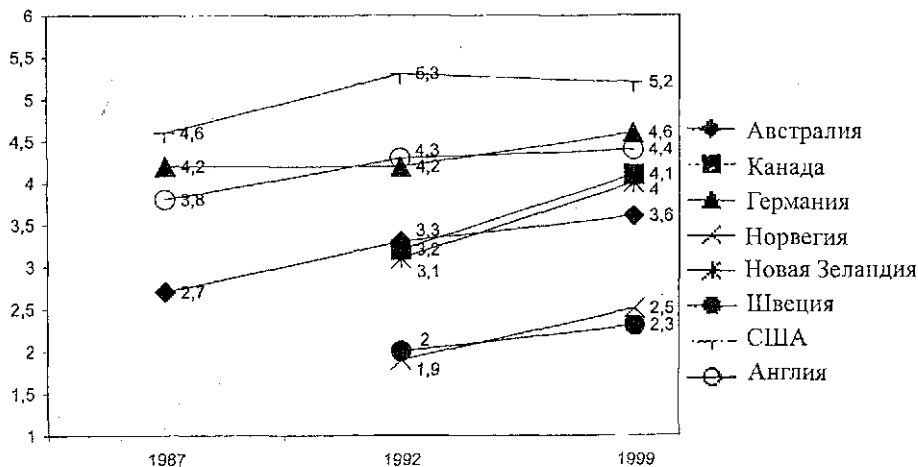
Мы не находим явных признаков конвергенции между странами. Значения понемногу увеличиваются в большинстве стран, указывая на усиление принятия неравенства доходов. Изменения сильнее всего выражены в Канаде, Новой Зеландии и Германии и незначительны в других странах. Относительная дистанция между странами изменилась мало: она изменилась между 1992 и 1999 гг.**, однако в целом устойчивые различия между странами остаются.

* Мера рассчитывается следующим образом: (легитимный доход руководителя + легитимный доход министра + легитимный доход врача)/3 / ((легитимный доход квалифицированного рабочего + легитимный доход неквалифицированного рабочего)/2).

** Средняя дистанция между странами сократилась с 3,6 в 1992 г. до 3,4 в 1999 г.

Диаграмма 3

Индекс различия легитимного дохода (1987-1999).



Диagr. 3, показывающая соотношение между тремя высокооплачиваемыми профессиями и двумя рабочими профессиями, в основном говорит о том же. Если американцы считают, что высокооплачиваемые служащие должны получать примерно в пять раз больше, чем рабочие, то скандинавы считают, что они должны получать примерно в два раза больше. Германия и Великобритания расположены недалеко от США. Эта мера легитимного неравенства больше возрастает в Канаде и Новой Зеландии, нежели в других странах. Относительная дистанция между странами остается более или менее устойчивой.

Независимо от того, сосредотачиваемся ли мы на установках по отношению к перераспределению и вмешательству государства благоденствия или на установках по отношению к неравенству доходов, вывод, кажется, один и тот же: конвергенции установок среди населения западных стран не происходит. Там где мы обнаруживаем изменения, они с одинаковой вероятностью как увеличивают различия между странами, так и уменьшают их.

Нас не должны удивлять эти результаты. Сравнительное исследование политической экономики четко дает понять, что между западными политическими экономикомы в дерегулированной мировой экономике последних двух десятилетий обнаруживается очень мало признаков конвергенции. Ни в институциональном устройстве, ни в относительных властных ресурсах различных акторов, ни в результатах распределения передовые капиталистические страны не обнаруживают признаков схождения. Такие компаративисты, как П. Холл, Д. Соскайс, Д. Стефенс, П. Пирсон, Э. Хубер, Ф. Шарпф, В. Шмидт, Дж. Гэррет, Д. Свонк и другие, — все приходят в этом отношении к примерно одинаковым выводам: мы отнюдь не вступаем в эпоху, когда различия между национальными политическими экономикомы уменьшаются [11; 12; 19;

20; 21; 22]. Название одного из томов большого издания Ф. Шарпфа и В. Шмидта «Разные ответы на общие вызовы» хорошо отражает то, что различия в национальных институтах и структурах политики с равной вероятностью как увеличились, так и уменьшились. И поскольку институциональной конвергенции не происходит, мы не должны ожидать конвергенции установок и ценностей населения в различных передовых политических экономиках. Напротив, значительно различающееся общественное мнение в отношении перераспределения и неравенства у населения западных стран, по всей видимости, будет служить препятствием для какой-либо радикальной конвергенции в политике.

Перевод с английского А.В. Тавровского

Литература

1. Jowell R. How comparative is comparative research? // *American Behavioral Scientist*. 1998. Vol. 42. No. 2.
2. Przeworski A., Teune H. *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience, 1970.
3. Atkinson A.B. *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell, 1998.
4. Erikson R., Goldthorpe J.H. *The constant flux: a study of class mobility in industrial societies*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
5. Evans G. *The end of class politics? Class voting in comparative context*. New York: Oxford University Press, 1999.
6. Kuechler M. The survey method — An indispensable tool for social science research everywhere? // *American Behavioral Scientist*. 1998. Vol. 42. No. 2.
7. Scheuch E.K. Theoretical Implications of Comparative Survey Research: Why the Wheel of Cross-Cultural Methodology Keeps On Being Reinvented // *International Sociology*. 1989. Vol. 4.
8. Svallfors S. National differences in national identities? An Introduction to the International Social Survey Program // *New Community*. 1996. Vol. 22.
9. Castells M. *The information age*. Vol. I. *The rise of the network society*. Maiden, Mass.: Blackwell, 1996.
10. Kitschelt H. *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
11. Pierson P. *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
12. Scharpf F.W., Schmidt V.A. *Welfare and work in the open economy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
13. Martin H.-P., Schumann H. *The global trap: globalization and the assault on prosperity and democracy*. New York: St. Martin's Press, 1997.
14. Castells M. *The information age*: Vol. 2. *The power of identity*. Maiden, Mass.: Blackwell, 1997.
15. Esping-Andersen G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
16. Castles F.G., Mitchell D. Identifying welfare state regimes: the links between politics, instruments and outcomes // *Governance*. 1992. Vol. 5. No. 2.
17. Svallfors S. Worlds of welfare and attitudes to redistribution: A comparison of eight western nations // *European Sociological Review*. 1997. Vol. 13. No. 3.

18. Svallfors S. Welfare Regimes and Welfare Opinions: a Comparison of Eight Western Countries // *European Welfare Production: Institutional Configuration and Distributional Outcome* / Ed. by J. Vogel. Kluwer, 2002.
19. Garrett G. *Partisan politics in the global economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.
20. Hall P.A., Soskice D.W. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
21. Huber E., Stephens J.D. *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
22. Swank D. *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.