

西方国家福利制度的模式、经验及对中国的启示

王 瑶

(中国社会科学院 经济研究所 北京 100836)

摘 要: 依据劳动力非商品化程度和福利受益人的地位分布范围,西方国家福利制度可以划分为三种模式:以盎格鲁—撒克逊国家为代表的自由型、以欧洲大陆国家为代表的保守型、以斯堪的纳维亚国家为代表的社会民主型,三种模式的主要差别在于各自的社会支出和筹资来源以及就业水平和就业结构均不相同。需要指出,中国特色福利制度与西方福利制度的本质区别在于前者的经济制度是以公有制为主体并且其奋斗目标是实现全体人民共同富裕。然而,由于中国还处于社会主义初级阶段,西方福利国家关于职业友好路线、弹性退休制度与多支柱社保体系等改革经验对中国社会福利制度建设仍然具有一定的启示作用。

关键词: 福利制度; 中国特色; 共同富裕; 启示

中图分类号: F014.14

文献标识码: A

文章编号: 1007-2101(2022)06-0052-09

一、导论

福利制度是一项欧洲国家的发明,最早可以追溯到1834年英国“济贫法”中所提到的经济转移支付原则,尽管对该原则的叫法不一,但时至今日它仍然是社会保障的关键所在。需要指出的是,现代社会保障制度是以19世纪80年代德国首相俾斯麦将全面的社会保险计划引入社会改革为标志的。其他西方国家也在英国和德国之后,相继通过立法逐步确立和发展了以社会保险为特征的早期福利制度。可以说,一百多年来,福利制度不断被人们发展、扩充、调整、反思和修正。

1945年4月,英国工党提出《让我们面向未来》的竞选纲领,开始正式采用“福利国家”的提法。此后的10年里,以英国为代表的整个西方工业国家福利制度迅速发展,社会供给和公共福利支出快速增长。英国的贝弗里奇(Beveridge)、加拿大的玛希(Marsh)、法国的拉罗克(Laroque)以及荷兰的范里金(Van Rhijn)均认为应该让国家来关注公民,并且承担相应的福利责任。自1960年以来,许多欧洲国家将本国视为福利国家,包括挪威、瑞典、芬兰、冰岛、丹麦等北欧国家,德国、法国、意大利等大陆国家,以及英

国、比利时、荷兰、瑞士等国。可以说,现代意义上的福利国家都是在二战以后建立起来的。总之,欧洲、北美以及大洋洲国家的福利制度从20世纪50年代至70年代均呈现出繁荣发展的局面。此外,经济合作与发展组织国家的社会支出在这一时期也迅速增长,主要国家的公共支出(教育、医疗、转移支付和其他福利服务)占到GDP的1/5~1/3。1945年之后约30年,被视为福利国家发展的黄金时期。

随着20世纪70年代初全球石油危机爆发,西方福利国家陷入了以经济危机、社会危机、政治危机等为特征的多维度结构性危机。在寻求摆脱危机的出路方面,中右翼政党在西方主要国家开始了长达10多年的统治。具体表现为,撒切尔夫人从20世纪70年代末执政英国,里根和科尔于20世纪80年代分别主政美国和德国。在此期间,这些国家通过“重新私有化”使得政府对经济和社会的干预范围显著减小。新自由主义者由此主张回归到“小政府”,并大肆宣扬收缩社会福利的思想,依靠私人部门和市场力量来实现经济增长及提供各种社会服务。^{[1]5}

伴随20世纪90年代全球化进程加快,民族经济在贸易、金融以及劳动力流动等方面更加开

收稿日期: 2022-03-15

作者简介: 王瑶(1981-),男,辽宁朝阳人,中国社会科学院副研究员,博士。

放和具有弹性。然而,全球化“并没有强迫各国废除福利制度,也没有产生抱有一致的‘新自由主义’政策偏好的政治联盟。相反,大多数国家选择了围绕市场形式的管制来重新格式化福利制度”。^{[2]71}伴随着克林顿执政美国以及随后布莱尔执政英国,社会民主党纷纷在欧洲赢得大选,这使得湮没许久的社会民主主义思潮得以复兴,并终结了盛行于20世纪80年代的撒切尔主义和里根主义。相应地,西方福利国家试图在传统左派和保守右派之间寻求“第三条道路”的政策调整。对于政府与市场关系的重构问题,“第三条道路”实际上提出了“新混合经济”口号,即“在公共部门和私人部门之间建立一种协作机制,在最大限度地利用市场的动力机制的同时,把公共利益作为一项重要的因素加以考虑”^{[3]103}。“新混合经济”不拘泥于“大政府”与“小政府”的抽象争论,也不抽象地谈论政府退出与政府管制,而是注重“重新定义政府和市场的合理分工”,不仅要求均衡国有企业与私人企业的关系,也要求均衡实现管制与解除管制的关系,更强调政府、企业、第三部门的伙伴治理关系。^{[4]72}

第二次世界大战以后,西方国家对社会福利、福利制度以及福利国家模式等诸多概念和主题展开研究,并形成了今天的社会政策学科。相应地,福利项目包括:退休和残疾养老金、疾病保险、职业伤害保险、生育保险和带薪产假、儿童和家庭福利、失业保险和劳工培训计划、健康和个人社会服务、护理学校等。关于福利制度的功能,阿萨·布里格斯给出了较为科学的解释,“福利国家大量使用组织力量(政治和行政),至少在三个方向上努力纠正市场作用。第一个方向是保证个人和家庭的最低收入,不管他们的工作和财产的市场价值如何;第二个方向是使个人和家庭能够应对某些导致个人和家庭危机的‘社会突发事件’(如疾病、老龄和失业),缩小其不安全程度;第三个方向是不歧视公民地位或等级,确保他们在人们认可的一定社会服务内获得可得的最好水平的服务。”^{[5]1}在这种意义上,福利国家“可以一方面借助刺激经济增长的措施,另一方面借助社会福利政策,同时促进经济的活力,保障社会一体化”^{[6]71-72}。也正因为如此,福利国家被称为20世纪的伟大胜利之一,它实现了发展市场经济与促

进社会公平的均衡,在经济平稳发展的同时提高了大部分公民的生活标准,也提升了经济秩序的稳定性和人性化。^{[4]57}

就西方国家的福利制度类型而言,影响比较大的分类是哥斯塔·艾斯平—安德森(Gosta Esping Andersen)在《福利资本主义的三个世界》一书中做出的。他认为,福利国家的变化并不能简单地从社会支出水平来观察,而是必须考察不同类别的福利国家。在辨别这些福利国家的种类时,必须把握两个最重要的轴心:一个是劳动力非商品化程度^①;一个是福利受益人的地位分布范围。使用上述标准,安德森将福利国家分为三种类型,也就是福利资本主义的三个世界。第一类为自由型福利国家,也称为盎格鲁—撒克逊型福利国家。比如英国、美国、加拿大和澳大利亚。第二类为保守型(或团体型)福利国家,也称为欧洲大陆型福利国家。比如德国、法国、意大利和奥地利。第三类为社会民主型福利国家,也称为斯堪的纳维亚型福利国家。比如瑞典、丹麦。可以肯定,“三个世界”划分法是福利国家研究的里程碑,因为它不仅有真正的比较方向,还强调了福利制度的政治经济因素。可以说,20世纪90年代以来福利国家的比较研究都能够看作是在艾斯平·安德森的研究基础之上发展而来。

在西方社会政策学者的观点中,社会主义制度是福利国家发展的高级阶段。^[7]然而,我国中央文件于1986年4月才首次提出“社会保障”概念,特别是我国社会保障体系的推广只有30多年的历史,远不及西方发达国家和地区的保险管理水平。因此,借鉴西方国家福利制度建设的经验教训,对于构建我国社会保障体系乃至实现共同富裕目标,具有十分重要的意义。

二、西方国家福利制度的三种模式

(一) 福利制度的三种类型

前文指出,哥斯塔·艾斯平—安德森认为,判定福利国家所依据的三个原则是:(1)非商品化程度,(2)非阶层化程度,(3)国家承担的责任。据此原则可以将欧洲国家的福利制度划分为三种模式:一是自由型(盎格鲁—撒克逊型),二是保守型(欧洲大陆型),三是社会民主型(斯堪的纳维亚型)。如表1所示。

表1 安德森关于福利国家三种类型的判定标准

	自由型	保守型	社会民主型
非商品化程度	较低	中等	较高
非阶层化程度	较低	中等	较高
国家承担的责任	较少	中等	较大

1.自由型(盎格鲁—撒克逊型)。自由型福利制度(以英国、美国、加拿大和澳大利亚为代表的盎格鲁—撒克逊国家)又称市场导向型福利模式,是指每个公民将作为市场的参与者,被动地以社会权利来替代市场关系,以便在市场中谋求自己的福利(如通过津贴寻求私人福利待遇)。在该种类型的福利制度中,基本的保障计划很可能要通过经济情况测试,并且仅是有节制的社会保险待遇。主要的例子是带有英国色彩的美式民主。具体地说,国家在个人福利需要的满足当中只扮演一种“剩余的”角色。也就是说,对于市场和家庭这两大主渠道而言,国家所提供的社会福利只起到一种补救作用,通常仅具有暂时性和可变性的特征。换言之,国家只有在市场和家庭运行出现失灵时才介入有关的福利服务领域。一旦市场和家庭恢复了功能并可以满足个人的有效需求,国家便会从相关的福利服务领域主动撤出。

概言之,“自由型”福利国家体制是以个人主义和自由市场为理念的有限政府作为纠正市场失灵的机制,具有国家社会福利支出最低、福利覆盖面最窄、劳动力的去商品化程度最低等主要特征。此种福利制度所给付的对象主要是那些收入较低并依靠国家救助的工人阶层,通常是不同程度地运用经济调查和家计调查式的社会救助,辅以少量的普救式转移支付或作用有限的社会保险计划。^{[8]29}例如,美国的福利制度由于强调个人责任,所以商业保险占很大比重。其贫困计划是以救济贫困并以民间组织提供救助为主。美国的福利政策之所以不具备保障公民基本的社会权利属性,是因为其社会工作仅仅限于传送和完成福利服务的过程。

2.保守型(欧洲大陆型)。保守型福利制度(以德国、法国和意大利为代表的欧洲大陆国家)依赖于某些特别强调的特色,那就是恪守传统理念、提倡社团主义、推崇基督教民主。古典的欧洲大陆具有保守的感觉,凸现出欧洲大陆各朝各代遗留下来的精华中所固有的最初的前资本主义原始色彩。起初它因抵制自由而与市场有效性关联

不大,而与源于过去的有机等级制度的社会秩序有着密切的联系。对欧洲大陆国家来说,社会权利是主要的,而私人福利安排(即市场)仅发挥了很小的作用。就社团主义意义而论,至少在刚开始的时候,这些权利和特权在阶级和社会地位的基础上存在着不同,并且再分配也很少。这些国家曾经被基督教的教规所影响,一方面,教会反对市场的优越性;另一方面,却坚持发放津贴的原则。因此,其将家庭的优越性作为社会福利的发展轨迹。然而,这些国家的社会支付额要比自由福利国家高得多,其重点在于收入的转移支付要足以满足养家糊口的人们的收入需要。促进妇女就业(儿童入托)以及为妇女提供就业的社会服务是有限的。

总之,在此模式下,国家的社会政策亦属较为发达之类,政府虽然对公民福利生活的诸领域(例如,社会安全)还直接承担着较大的具体责任,但是,各类社会组织(非政府或非盈利机构)主要负责提供大部分的社会服务(特别是个人服务)。由此可见,欧洲大陆国家主要依托社会部门来为公民提供水平较高的福利服务和保障。

3.社会民主型(斯堪的纳维亚型)。社会民主型福利国家(常见于斯堪的纳维亚半岛即瑞典、挪威、丹麦、冰岛的泛称)代表了一种以广泛的社会权利和私人福利供给发挥有限作用为特色的社会模式。然而,权利是普及的而不是仅在某一社团内部推行,强调的是公民权利平等而不是维护不同的社会地位(如欧洲大陆由职业团体为代表)。因此,与欧洲大陆的模式不同,北欧模式强调了再分配以及为全民提供高度的收入保障。在劳动市场上妇女有了一席之地,使得福利政策不仅意味着大量的服务还意味着大量的转移支付。社会服务既为妇女提供了就业机会,也提供了儿童入托及其他要求的服务,以达到允许妇女或老年人参与劳动市场的目的。也就是说,对于该种模式,国家向个人提供从就业到特殊照顾的最完整的公共福利服务,特别是,政府还直接组织提供许多传统上由家庭主妇或其他成员承担的“非正式照料”服务。

北欧福利国家有时也被称为凯恩斯主义的福利国家。^②北欧的福利体制之所以被称为普遍主义原则是因为其覆盖了所有的公民。这一体现公民

权思想的原则是为了寻求社会公正以及保证国民的基本福利。对此,北欧国家通常采用集体政治参与或民主协商等手段来实现福利再分配以期通过社会各阶级的团结来共同应对风险和危机。

(二) 三种模式的主要差别

1. 社会支出和筹资来源。由于各国社会福利制度所承担的职能不同,因而所需要的财政资源份额也不相同。如表 2 所示,在承担多种职能的斯堪的纳维亚型国家,社会总支出比重是最高的

(瑞典为 33%,丹麦为 32.1%)。在低保障水平的盎格鲁—撒克逊型福利国家,社会总支出比重最低(美国为 15.8%,英国为 22.5%);而在欧洲大陆型福利国家则是适中的(法国为 30.1%,德国为 28%)。

北欧和英国模式过去主要依靠一般税收收入来筹集资金,强调普遍的统一费率津贴。欧洲大陆的筹资来源于雇员缴纳的保险费,这种模式强调的是与工作和工作地方相关的社会保险计划。

表 2 经合组织各国 15~64 岁人口的福利成效的有关指标统计(%)

	社会总支出占 GDP 百分比	总就业率	政府部门就业率	商业部门就业率	私营服务业就业率	妇女就业参与率	55~64 岁老人就业参与率
美国	15.8	73.9	10.6	63.3	16.1	72	67.6
英国	22.5	70.3	9.6	59.7	13.7	68.4	63.6
德国	28	60.5	9.1	51.4	11	61	54.6
法国	30.1	59.4	14.6	44.2	9.9	60.7	42
丹麦	32.1	75.8	22.6	52	12.1	74	63.8
瑞典	33	69.6	21.2	47.8	10.6	77.9	71.3
经合组织	24	66.5	12.6	52.7	13	61.2	(缺)

数据来源:丁开杰、林义选编《后福利国家》,上海三联书店 2004 年版,第 367 页。

2. 就业水平和就业结构。就业水平和就业结构上的差异性,也同样是相当大(见表 2)。总的来看,在斯堪的纳维亚和盎格鲁—撒克逊型国家,总体就业水平很高或较高;而在欧洲大陆国家则是较低或很低。如果我们分开比较一下公共部门和私人部门的就业率,可以明显看出斯堪的纳维亚型福利国家突出的就业成就在于他们在政府部门的就业率大约是其他国家的两倍。特别是,在斯堪的纳维亚国家,劳动力市场上妇女的参与率是最高的。但是,他们在商业部门的就业率,则在一定程度上低于经合组织的平均水平。

相反的,社会保障水平较低的盎格鲁—撒克逊型福利国家具有较低的政府部门就业率,但是具有最高的商业部门就业率。这一成就主要是由于私营服务业高于平均水平的就业率以及高于平均水平的妇女就业率造成的(见表 2)。在这些生产技能较低的服务行业,其发展主要得益于低比率的社会保险缴费、低程度的劳动就业保护及其分散的甚至单独进行的工资决定机制。

大陆型福利国家面临的主要难题,一般是总体就业率(见表 2),不能为所有那些需要或想要工作的人提供充分的就业机会——这些人中不仅包括了缺乏专门知识或技术的人,特别是妇女以及某些不能进入劳动力市场的待业青年,还包

括了在工业部门全面滑坡过程中失去工作的掌握专门技术的核心工人。大陆国家不仅在妇女参加就业比率上是最底的,而且老年劳动力的就业率也是最底的。其主要原因是,在大陆国家的传统中,对青少年、残疾人和老年人的照料服务通常不被看作是福利国家的职责,主要是由家庭中的母亲、妻子和女儿来完成的。大陆国家的私营服务业就业率整体上低于经合组织国家平均水平。这一现象背后的原因是:对于具有价格弹性的消费品和个人服务而言,在所有大陆国家,较高的社会保险缴费增加了生产成本、减少了私营的市场空间。结果是,欧洲大陆国家无论在公共部门还是在私人部门就业率看来都是最坏的:在公共部门的就业率与盎格鲁—撒克逊型国家一样低或更低,而在私人部门的就业率与斯堪的纳维亚型国家一样低或更低。

3. 国际资本流动性压力。福利国家的政府机构就像一种缓冲机制,制约资本流动性对社会福利的影响。实践表明,社会民主型的北欧国家与社团主义的欧洲大陆国家在公共部门支出方面产生的积极作用和收入再分配都没有由于贸易和资金的开放而减少。正如斯旺克所总结的,“那些政府的敛财机构和选举机构强大的国家,权力也相应的集中,他们的福利国家,是建立在广泛性原则

之上的,国家资本流动性的影响通常不存在,即使存在,也是促使经济和政治利益抵制民主创新改革的……成功地保护了福利国家的原有利益。”^{[5]89}

相反的,对于那些利益代表机构和政权相分离的国家,比如市场自由度较高的英美民主国家,资本的流动性更倾向于给其社会供给造成压力。这是因为,有足够的证据表明,资本流动是顺周期的,它对经济的繁荣和衰退都起加速作用。银行家只贷款给那些不需要的人,货币在一国经济景气时流入,而在危机时流出。资本市场自由化将一个国家置于基于短期投资者一时兴起的市场非理性情绪的风险中。换言之,国际资本流动性压力将一个福利制度自由型国家置于了对冲基金和其他投资者的投机性攻击面前。

三、社会保障制度的中国特色

(一) 公有制为主体、以人民为中心和强调共同富裕

中国人民自古以来就有追求共同富裕的理想。从孔子的“不患寡而患不均,不患贫而患不安”孟子的“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”到《礼记·礼运》描绘的“小康”社会和“大同”社会状态,均体现了广大民众对美好生活和共同富裕的憧憬和期盼。中国共产党自成立以来,其初心使命便是为中国人民谋幸福和为中华民族谋复兴,从而团结带领全国各族人民为创造自己的幸福生活和实现共同富裕的宏伟目标进行了长期艰苦奋斗。新中国成立后,以毛泽东同志为代表的中国共产党人通过废除生产资料私有制从而消灭了使人民遭受经济政治剥削压迫的制度根源。生产资料公有制从根本上确立了社会主义经济制度的基础,它在解放和发展生产力的同时又可以防止社会两极分化,从而也是实现共同富裕的制度基础。改革开放和社会主义现代化建设新时期,以邓小平同志为代表的中国共产党人通过总结正反两方面经验,不仅客观把握中国具体国情实际与生产力发展实际水平,还统筹设计“解决温饱—跨进小康—基本实现现代化”的三步走战略,从而为实现全国各族人民共同富裕提供了充满活力的物质条件和体制保证。党的十八大以来,以习近平同志为代表的中国共产党人团结带

领全国各族人民坚持精准扶贫和精准脱贫,通过打赢脱贫攻坚战和彻底消除绝对贫困而顺利实现全面建成小康社会的奋斗目标,这标志着全体人民向共同富裕迈出坚实步伐。

以私有制为基础的剥削制度必然产生两极分化从而决定了资本主义社会不可能实现共同富裕。公有制经济的根本作用就是服务于让广大劳动人民过上美好的共同富裕生活,这也是社会主义制度的优越性体现。由此可见,中国与西方国家的福利制度的明显差异在于,以公有制为基础的中国基本经济制度使广大劳动者成为生产要素的主人,这使得中国有可能实现更加平等的公共福利模式。正如托马斯·皮凯蒂所言,“从这一点来看,中国是一个极大的特例,因为眼下在中国,公共资本似乎占国民资本的一半左右(据估算约占1/3~1/2)。如果公共资本能够保证更均等地分配资本所创造的财富及其赋予的经济权力,这样高的公共资本比例可以促进中国模式的构想——结构上更加平等、面对私人利益更加注重保护公共福利的模式。”^{[9]XVII}

社会保障制度的中国特色是以实现共同富裕为目的而切实解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题。对此,习近平深刻地指出,“党和国家要实施积极的就业政策,创造更多就业岗位,改善就业环境,提高就业质量,不断增加劳动者特别是一线劳动者的劳动报酬。要建立健全党和政府主导的维护群众权益机制,抓住劳动就业、技能培训、收入分配、社会保障、安全卫生等问题,关注一线职工、农民工、困难职工等群体,完善制度,排除阻碍劳动者参与发展、分享发展成果的障碍,努力让劳动者实现体面劳动、全面发展。要面对面、心贴心、实打实做好群众工作,把人民群众安危冷暖放在心上,雪中送炭,纾难解困,扎扎实实解决好群众最关心最直接最现实的利益问题、最困难最忧虑最急迫的实际问题。”^{[10]364}

西方发达的福利国家既不可能追求也无法实现共同富裕。这是因为,以资本雇佣劳动为特征的资本主义生产方式注定导致社会两级分化和贫富差距悬殊的后果,而资本主义制度却无力消除这一内生性难题。中国共产党的集中统一领导以及党领导制定的国家长远战略规划与连续不断的五年规划,使得中国的社会保障体系建

设能够按照国家发展的重要目标指向得以有力有效有序推进,从而避免了西方福利国家因政党轮替和社会保障沦为党争工具导致其无法持续发展的现象。

(二) 社会统筹和个人账户相结合

相比西方福利国家,中国无疑是全球人口最多的国家。今天中国的人口量级是西方发达国家的十倍或百倍,而我国要建立的是以实现社会公平作为目标并覆盖城乡 14 亿居民的社会保障体系。就福利制度所覆盖的人口体量而言,如果将中西方的社保体系建设比作在高速公路上行进的车辆,那么我国的载重量至少是西方福利国家的 4~5 倍。如果没有更强的稳定和平衡机能,我们这辆重型货车在面对各种陡坡、急弯和颠簸路况时,很可能跑散架甚至翻车。

鉴于此,我国社保体系建设要坚持把公平放在首位,通过加大财富和收入再分配力度以及推进基本公共服务均等化来实现社会全体成员享有基本保障。值得注意的是,就防止和消除现代化进程中的两极分化而言,中国不能选择完全个人账户式的(即缺少互惠功能的)制度模式。另外,中国社保体系建设的核心制度仍然应当立足于缴费型的社会保险,这既可以防止单位和个人对政府和社会的过度依赖又坚持了权利与义务的对等化。

改革开放以来,中国立足于本国国情,通过渐进式改革和经济转型,探索出了一条有中国特色的社会保障体系之路。如果从 1993 年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中首次明确提出“建立多层次的社会保障体系”和正式确定“实行社会统筹和个人账户相结合”作为标志的话,社会保障制度轮廓的提出和建立已近 30 年了。具体而言,在制度设计上,考虑到职工与一般居民的差异性,对于基本养老保险和基本医疗保险建立了“职工+居民”两大制度平台,以此加快实现人员全覆盖的目标。在推进方式上,坚持先试点后推开的渐进改革,以便能够较好地平衡改革、发展和稳定三者之间的关系,从而避免了一些西方国家推进福利制度改革时容易引发的社会风险与危机。在待遇衔接上,为了兼顾不同群体的利益,采取“老人老办法、中人过渡法、新人新办法”的取

向,从而避免了大起大落现象。在养老服务方面,为促使社会养老与传统家庭保障相结合而构建养老、孝老、敬老政策体系。在反贫困方面,实行社会救助与精准扶贫的有序衔接,让对口支援与社会力量充分发挥作用。

四、西方国家福利改革经验对我国可能的启示

(一) 职业友好路线

建设“职业友好”的福利国家就是建设提升劳动参与率水平的国家。职业友好是指一个国家的社会政策有助于鼓励人们在劳动市场上寻找工作的机会。例如,给予育龄妇女较长的产假既有利于养育下一代,又可以使育龄妇女保留工作关系,便于日后重返工作岗位。职业友好路线相当于“融入社会政策的经济政策”,它针对经济全球化条件下各种形式的边缘化和新贫困,通过增大在教育培训等方面的公共行动而强调社会政策的资源获取和分配要与就业和劳动力市场相结合,以期降低社会排斥和促进社会融入。例如英国工党便发起一场“从福利到就业”的运动,鼓励人们加入正式的就业群体(同时保证他们的权利)。就业关联的福利制度意在建立“灵活就业”的劳动力市场。

斯堪的纳维亚型国家的经验表明,较高并不断增长的劳动力市场参与率可以同社会保障体系的扩大同时并存。从 20 世纪 60 年代以后,“高比率和可持续”的充分就业(从男性从业人员到女性从业人员的规模都在扩大)成为凯恩斯主义需求管理理论的标准。西方社会主流标准是中青年劳力应该积极在劳动力市场上寻找工作岗位。自从二次世界大战后,北欧福利国家的全新特征已经变成以“充分就业”为目标,20 世纪 60 年代中期以后,妇女就业的机会逐渐增多,特别是在公共部门。如表 3 所示,同西欧的 OECD 国家相比,斯堪的纳维亚的女性就业程度最高。自从 20 世纪六七十年代以来,整个西欧女性劳动力参与率都在增长。

据此看来,职业友好路线是以西方福利国家改革的“第三条道路”为依据的。“第三条道路”要求福利国家从观念到结构进行更新:将“福利国家”改为“社会投资型国家”而重新界定政府与个

人之间的契约关系,在这方面,政府的职能从提供经济援助转变为进行人力资本投资而使个人争取政府的保护改变为个人寻求“自主与自我发展”。从所承担的社会福利责任来看,职业友好路线发挥了个人和企业、社会第三部门以及地方政府等的共同作用,而不单单由中央政府提供社会福利。更进一步的,职业友好路线改变了福利国家的开支方向:由传统的福利消费支出转变为社会投资支出(即教育、培训、鼓励风险投资、创造就业机会、实行弹性的工作制度等)。

表3 不同类型欧洲福利国家女性劳动力在全部15~64岁妇女中的百分比(1960—1995年)

国家	1960	1974	1995
英国	46.1	54.3	66
欧洲大陆	42.1	44.9	59.2
斯堪的纳维亚	48.9	60.9	72.5

数据来源:丁开杰、林义选编《后福利国家》,上海三联书店2004年版,第194页。

西方福利国家的改革经验对我国有如下几点启示:第一,政府应该以积极的眼光把贫困群体看作是宝贵的人力资源,相信他们为了获得可持续生计而可以通过自己的努力去创造适合自己的就业岗位。第二,政府要鼓励失业者和贫困群体自谋职业,例如,对各种形式的灵活就业给予优惠政策。第三,国家要充分发挥社区、非经济组织和非政府组织在解决可持续生计问题方面的积极作用,例如全世界扶贫活动中的“小额贷款”方式就是一个卓有成效的例子。

(二) 弹性退休制度

西方发达国家由于低生育率水平和预期寿命延长而导致的日益严重的老龄化问题,既给养老金支付带来压力,也不利于经济增长。因此,在延长退休年龄的同时采取弹性退休制度^③,不仅能在一定程度上缓解老龄化危机,还可以实现人力资源充分利用,从而能够有效缓解经济增长所需的劳动力短缺问题。

弹性退休制从起源上来看主要是为了照顾特殊劳动者而在正常退休年龄之前的退休。总体来说,发达国家的普遍趋势是赋予养老金制度更多弹性。也就是说,近年来越来越多国家鼓励劳动者延迟退休而非早期的提前退休。具体地,弹性退休意味着退休年龄既可以提前,也可以延后。通过梳理发现,截至2015年全球大约有56个国

家允许劳动者达到退休年龄后延迟申领养老金,继续工作。^[11]例如,这些国家允许劳动者可以有部分退休金津贴的兼职工作。然而,考虑到公司对如何解除与成本昂贵的高龄就业者的关系更感兴趣,雇员和雇主都需要得到激励。对于已拥有良好技能基础的高龄就业者来说,“终身学习”或接受再培训是可供选择的解决办法,但是如果劳动力市场充斥着低技能的高龄就业者,那么这些办法是不现实的(也是成本高昂的)。当然,随着受过更好教育的人群加入劳动力市场,这种政策可能最终会比较有效。

绝大多数建立弹性退休制的国家都设立了奖惩机制。概言之,对于延迟领取养老金的劳动者,主要通过增加养老金水平或者一次性补助的方式给予奖励。而对于提前领取养老金的劳动者,往往要面临养老金水平降低的永久性惩罚。具体地说,西方国家对于弹性退休制采取的普遍形式是,达到规定退休年龄区间的劳动者,可以在该区间内自主选择何时退休。通过设立一个正常或标准退休年龄(即全额领取养老金的年龄),劳动者能够自主选择提前或者延迟退休。例如,美国、德国、意大利、瑞士和瑞典等国都允许劳动者在正常退休年龄前领取或者延迟领取养老金,但需要通过精算原则调整其待遇水平。一些国家(比如美国)会对劳动者正常退休年龄前领取养老金同时从事工作并获得工资收入按照一定标准进行减扣。以葡萄牙和西班牙为代表的另一些国家则不允许提前退休领取养老金又同时从事有报酬的工作。此外,大多数西方国家对正常退休年龄之后领取养老金并同时工作的劳动者则不会做出限制。

有关弹性退休制的其他一些解决思路可能会从以下角度入手:把高龄就业者的工资与以年薪为基础的工资等级制度脱钩,或者在就业者年老的时候,逐渐减少其工资中的固定成本部分。考虑到现在人们的期望,以及雇员和雇主缺乏可行的选择,像灵活退休和延迟退休的转变显然不可一蹴而就。所有被认可的改革建议都强调一个20~30年的过渡时期,并且在这段时间内,实施的主要措施是改变推迟退休的激励而不直接惩罚那些自愿选择提前退休的人。

我国已经步入老龄化社会。“用工荒”和“人

口红利趋于消失”等很多负面效应在我国社会经济的发展中已显现出来。如何保障劳动力的有效供给和使用是我国面临的一个严峻问题,而实行弹性退休制度是一种可以同时解决“就业难”和“招工难”(两难问题)的有益尝试。在劳动力供给总量不足的情况下,让更多拥有智力资本和工作经验的劳动者延长在工作岗位上的时间,将智力成果尽快转化为物质成果,这将会大大节省劳动者新老更替带来的时间成本,从而实现经济的稳步发展。^[12]除此之外,我国的养老金缺口目前处于逐年扩大的态势,适当延迟退休由于能够增加劳动者的工作年限以致可以相对缩短社保基金给付年限。在这种意义上,弹性退休制度由于能够增加统筹账户和个人账户的资金总额从而可以在短期减轻社保基金的给付压力。

(三) 多支柱的社会保障体系^④

在福利多元主义和现代治理理论推动下,众多国家纷纷效仿世界银行的多支柱模式,主张责任主体多元化、筹资渠道多样化、保障水平合理化,代表了全球范围内多层次社会保障改革之基本方向。^[13]特别是在2008年国际金融危机之后,西方国家更多地采用社会救助手段,并强化“多支柱”的保险方案,增加整个社会保障体系的弹性。例如,世界银行提出一种“多层次”的养老保险模式,国家仅提供最基本的养老金以发挥其防止贫困的功能。处于基本养老金之上的养老金应该完全由私人部门提供,它由第二层次的政府强制性储蓄计划和完全自愿的、为了提供退休收入的第三层次养老金共同构成。

由此可见,养老金的现收现付制被多支柱的社会保障体系取代是未来的发展趋势。由于劳动市场和资本市场将会对该体系的现收现付部分和基金积累部分起到同样重要的作用,这将使得我国未来养老金的资金来源呈现分散化的特征。来源于现收现付部分的强制性退休金以及来自基金解决的其他部分资金,从长期来看将大约各占养老金给付的一半比例。该体系的总风险由于各支柱具有不同的风险形式而被有效地分散了。

多支柱养老社会保障模式在世界性公共养老金制度危机的背景之下出现,有其必然性和合理性。按照国际货币基金组织设立的养老金制

度的主要目标:第一,防止老无所养;第二,拉平一生中消费支出的分布;第三,保险功能——为寿命特别长的人提供养老生活保障。^[14]现代养老保障体系的设计应在维护社会公平和制度结构弹性的基础上,实现效率与公平的平衡。多支柱养老金体系的突出特征就在于构建包括公共养老金、企业补充养老金和个人储蓄性养老金等在内的责任主体多元化的制度结构。毋庸置疑,完善的社会保障和福利计划是有可能同经济发展相协调的。一个精心设计、运作良好的社会保障系统可以在国家经济发展遭受突如其来的打击时充当良好的社会减震器,同时有助于经济快速复苏,还可以抑制经济发展过程中出现的贫富悬殊过大、社会不平等加剧等现象,从而减少经济发展的成本。

注释:

①“劳动力非商品化”的涵义是指,公民在必要时可以自由地选择不工作,而无须担心会失去工作、收入或一般福利。例如,根据这个定义,人们可以要求疾病保险保证人们在患病期间能够享受到与正常工资水平相等的补贴,并在个人认为必要的时间内享受休息的权利。

②北欧国家通过财富积累来加强福利国家建设,包括建设国家教育体系、健康服务、抚育儿童、抚养老人等综合项目。例如,国民既可以享有国家提供的免费健康服务(资金和服务均来自公共资源即来自国家的税收),还可以享有国家税收支持的免费教育(学校被称为“人民的学校”)。当然,公共养老金计划和给老年人和儿童提供的照护服务等社会服务也属于福利国家建设的内容。

③弹性退休制度是指允许劳动者在退休年龄、退休方式和退休收入方面实行具有某种弹性的较为灵活的退休制度。该制度已成为许多欧美国家对付人口老龄化挑战、实施劳动力市场结构调整的重要措施。

④对于多支柱养老金体系中各支柱的涵义,第一支柱是指合理性的定额缴款(现收现付);第二支柱是指强制性的定额储蓄(私人管理基金);第三支柱是指自愿性的雇员养老金计划。其中,第一支柱和第二支柱是强制性和广泛的,第三支柱是自愿的。第一支柱的资金是由现收现付制支持的,第二支柱和第三支柱的基金是由积累制支持的。由于第一支柱和第二支柱各自与劳动市场和资本市场相联系,第一支柱的回报率实际上是工资增长率,第二支柱和第三支柱的回报率取决于投资收益率。多支柱体系的依据是社会保障应来自养老金资源的多元化。可以推测,以两个市场为基础的多支柱社保体系比一个市场为基础的现收现付制更为稳定。

参考文献:

- [1]米什拉.资本主义社会的福利国家[M].郑秉文,译.北京:法律出版社,2003.
- [2]皮尔逊.福利制度的新政治学[M].汪淳波,等译.北京:商务印书馆,2005.
- [3]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.
- [4]吉尔伯特·特瑞.社会福利政策导论[M].黄晨熹,等译.上海:华东理工大学出版社,2003.
- [5]丁开杰,林义.后福利国家[M].上海:上海三联书店,2004.
- [6]贝克·哈贝马斯.全球化与政治[M].王学东,等译.北京:中央编译出版社,2000.
- [7]潘屹.中国道路与中国特色福利制度建设研究[J].社会科学辑刊,2016(5):21-28.
- [8]安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文,译.北京:法律出版社,2003.
- [9]皮凯蒂.21世纪资本论[M].巴曙松,等译.北京:中信出版社,2014.
- [10]习近平.习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京:外文出版社,2017.
- [11]翁仁木.国外弹性退休制度研究[J].经济研究参考,2015(16):103-111.
- [12]李晓晖.我国推行弹性退休制度的合理性分析[J].经济研究参考,2014(30):30-31.
- [13]林义,刘斌.国家治理现代化视域下我国多层次社会保障制度的创新探索[J].经济体制改革,2021(6):20-25.
- [14]孙静.多支柱养老社会保障的责任分担机制研究[J].财政研究,2005(7):48-50.

责任编辑:武玲玲

The Mode and Experience of Welfare System in Western Countries and Its Enlightenment to China

Wang Yao

(*Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China*)

Abstract: According to the degree of non commercialization of labor force and the distribution range of welfare beneficiaries, the welfare system in western countries can be divided into three modes: the liberal model represented by Anglo Saxon countries, the conservative model represented by continental European countries, and the social democratic model represented by Scandinavian countries. The main difference among three models is that their social expenditure and financing sources as well as employment levels and employment structures are different. It should be pointed out that the essential difference between Chinese characteristic welfare system and the western welfare system is that the former's economic system is dominated by public ownership and its goal is to achieve common prosperity for all people. However, as China is still in the primary stage of socialism, the reform experience of western welfare countries on the career friendly line, flexible retirement system and multi pillar social security system still has some enlightenment on the construction of China's social welfare system.

Key words: welfare system; Chinese characteristics; common prosperity; enlightenment