

欧盟社会政策与社会保障体系变革趋势^{*}

罗 桂 芬

Abstract: The completion of the Single Market and the introduction of the single currency are transforming Europe from a group of separate economies into an integrated economic entity. This new economic framework will make the interplay between social and economic policy even more important. This paper attempts to provide some observations and analyses of the changing social policy in EU member states with the European integration process. What kind of changes have emerged and will emerge in Nordic welfare model due to the start of the single currency Euro? Is there any potential possibility that the legitimacy of the welfare state will be challenged essentially? In which way the social security systems in EU member states try to cope with the fiscal problems and are there any trends towards a common European way of financing? Questions like these are confronted in this essay.

一、欧盟一体化对成员国社会保障体系的影响

1990年以来,欧盟即开始了持续深入的经济和社会一体化进程。世纪之交,随着欧盟单一市场和单一货币的实现,使欧洲从一个分散的经济组合转变为统一的经济实体。经济和货币一体化将给欧洲带来更为稳定的宏观经济、可持续增长和在全球舞台上更强的声音。这个新的经济框架也对欧盟成员国的社会保障体系产生各种直接或间接影响,导致欧盟社会政策和经济政策间更深远的相互作用,尤其是在加强福利政策、就业政策与单一市场和单一货币体系间的协调方面,将不断出现更为强烈的要求。

在社会经济的宏观层面,单一市场的实现和欧元的启动,对于欧盟社会保障体系将产生积极、正面的影响。首先,它将促进欧盟范围内的经济透明度,强化各成员国国内及成员国之间的经济竞争,带动欧盟经济动态增长,从而产生扩大就业、改善社会保障和社会福利的广泛的社会效果。其次,单一货币在促进统一市场形成过程中,会加强和巩固欧盟的社会整合,在整个欧盟范围内保证公民的社会保障权利。目前欧元区各国政治上相互独立,在社会经济发展条件、发展水平、就业状况、社会福利和社会保障水平等方面各国差距明显,宏观经济政策和社会保障体系也存在较大差异,各成员国已经并且将继续在社会保障领域协调合作,进一步减少和防止贫困,在欧盟一体化框架下促进社会进步。

从结构层面分析,有四个要素——商品、资本、服务、劳动力——会伴随着欧盟单一市场和

^{*} 本文是“欧洲一体化框架下欧盟社会保障体系变革”研究项目的成果之一。该项目获得中国—欧盟高教合作项目的资助。

单一货币的到来,对成员国社会保障和福利体系产生各种直接或间接的影响。

一体化带来商品、资本、服务和劳动力在欧盟范围内自由流通,这些要素从不同角度冲击成员国的社会保障体系。商品自由流通引起的直接问题表现在各种机器作为产品自由流通后,会给使用这些外国机器的企业和个人带来新的职业安全和卫生问题,与此相关,就需要各国制订相应的职业安全与健康立法,协调处理可能出现的一系列问题。商品自由流通将导致欧盟范围内不同福利体制生产力的竞争,从而间接地影响不同福利体制的发展方向。资本和服务的自由流通虽然不会给社会保障制度带来直接影响,但产生的多种后果,会间接影响到社会福利体系的运转。资本在成员国间自由流通,会打破支撑福利国家的各种政治和社会力量之间的原有平衡,在民族国家层面引起雇主及其他社会伙伴之间的关系发生变化。同时,它也将导致商业保险市场与社会公共保险的进一步分离。服务要素的自由流通,首先给消费者和生产者带来福音,给他们提供了更多的自由选择机会,但同时也对由国家提供的社会服务领域形成冲击。

劳动力在欧盟成员国范围内自由流动对社会保障体制的影响,是目前最受关注的问题。它产生的直接后果,首先是在欧盟层面,社会伙伴关系发展程度相对于各成员国国内情况来说比较低,整个欧盟层面的社会对话机制尚未健全;其次,当前欧盟社会政策处于被动的制度一体化协调阶段,还未进入制度创新时期。上述情况直接影响了欧盟和成员国国内社会保障制度的改革与发展进程。

劳动力流动与社会保障体制之间的间接联系,一是目前低流动性的劳动力与不断增长的高流动性资本之间的不平衡;二是欧盟成员国不同劳动力市场体制间的竞争。这两种情况都进一步加剧了各国国内劳动力市场的问题,使社会福利和社会保障体系的调整更加困难。

二、欧盟社会保障体制面临的基本问题与挑战

目前,欧洲社会保障制度得以产生、形成的环境条件发生了本质的变化,社会福利需求也已急剧改变,面对欧盟内部和外部的一系列结构性变迁,现有社会保障体制是否有能力应对新环境、新问题?

欧洲乃至全世界第一个社会保险制度建立于工业化时代,并且以民族国家为基础,到二战后欧洲福利国家全面建立的过程都是基于这样的社会背景和条件。而目前欧洲社会保障体系所面临的是一个全新的社会经济环境。经济形态已经向后工业模式转型,全球化和欧洲一体化进程不断加速,超越民族国家的地区整合趋势越加明显。欧盟内部和外部发生的这些急剧变化,给欧盟社会福利体系带来了严峻的后果和问题,也引发了激烈争论,焦点集中于现有的社会保障体制在应对新问题时是否具有适应性,以及它是否能够继续有效地运作。因而,当第一个社会保险建立 100 多年后,面对已经不复存在的制度条件和背景,处于当今不断变化的社会经济环境下的欧洲社会保障体系,需要做出一系列调整,以迎接新挑战。

在制度条件和背景根本改变的同时,欧洲社会保障和社会福利需求也发生了结构性改变。其中三个因素对现有体制具有决定性意义。首先是急剧变迁的人口结构和人与人之间的社会关系。从总体上说,欧洲社会是一个正在不断老化的社会,工作者与退休者数量的接近对于经济发展和社会整合构成重大挑战;另一方面,由于妇女的劳动力市场参与程度不断提高,家庭结构、家庭关系以及人与人之间的社会关系发生着显著变化,这对社会保障体系提出了新的要求。其次,欧洲劳动力市场的现状表明,传统的就业模式正在逐渐失去它的统治位置,而目前

的社会保障制度恰恰是基于这一就业模式而设计的。在目前失业率居高不下的情况下,新创造的就业岗位大部分是非全日制工作,工作时间具有弹性,同时差异也很大;另一方面,就业领域正由农业、工业转向服务业,在这个领域,妇女的劳动参与率很高,劳动力市场的这些结构性变化产生了新的保障需求。第三,凸现的新风险。面对急剧变化的需求结构,欧洲社会保障系统的传统设计显示出明显的缺陷。一方面,适用于老式工作概念和家庭关系的社会保障制度所提供的保护大多数是针对曾经存在的风险,而这些风险目前已不再产生新的需求;另一方面,对于不断产生的新风险和更为紧迫的新需求,现有社会保障体系却越来越不能提供帮助。正如艾斯平-安德森(Esping-Andersen, 1996)指出的,福利国家已被冻结在过去的社会经济秩序中了。

三、不断增长的对社会福利的依赖

自20世纪80年代以来,随着经济、社会的变迁,欧盟福利国家面临着相似的挑战与问题,即不断增长的对社会福利的依赖。对社会福利的高依赖导致政府开支急剧增加,公共债务和财政赤字持续上升。下表列举了各成员国的公共债务、失业和社会保障开支情况。

各成员国的公共债务和财政赤字情况不尽一致,但引起政府开支增加、财政赤字持续上升的共同的、主要的原因是欧盟国家在各种社会福利项目上的公共开支庞大。

欧盟各成员国国内的转移支付规模和再分配原则并不完全一致,这取决于他们实行的不同的社会政策和社会福利模式。根据艾斯平-安德森(Esping-Andersen, 1990)的福利国家三种类型学说,表中第一组爱尔兰和英国属于自由主义体制;第二组丹麦、芬兰和瑞典实行的是社会民主体制;其余为第三组,这些国家的社会保障模式被称为保守-合作型体制。

欧盟成员国的公共债务、失业和社会保障开支 (%)

	预算赤字占 GDP(1998)	公共债务占 GDP(1998)	失业率(1998)	社会保障开支占 GDP(1996)
爱尔兰	2.3	52.1	7.8	18.9
英国	0.6	49.4	6.3	27.7
丹麦	0.8	58.1	5.1	33.6
芬兰	1.0	49.6	11.4	31.5
瑞典	2.0	75.1	8.2	34.8
奥地利	-2.1	63.1	4.4	29.5
比利时	-1.3	117.3	8.8	30.0
法国	-2.9	58.5	11.9	30.8
德国	-2.1	61.0	9.4	30.5
意大利	-2.7	118.7	12.3	24.8
荷兰	-0.9	67.7	4.0	30.9
葡萄牙	-2.3	57.8	4.9	21.6
西班牙	-1.8	65.6	18.8	22.4
希腊	-2.4	106.5	9.6	23.3

资料来源:EUROSTAT。

在自由主义的社会保障体制中,政府不是社会保障的惟一提供者,福利责任的承担者是多元化的,强调各种市场化取向的保障措。

社会民主体制即北欧福利模式,是以需求为基础,并奉行普遍主义原则的福利体系。在奉行保守-合作模式的欧洲大陆福利国家中,实行“社会保障待遇与工资挂钩”原则,高水平的社会保障待遇一般只针对经济活动人口,大多数高待遇的保障项目排除了不参与劳动力市场活动的人和从事无工资报酬劳动的家庭主妇(虽然从事社会劳动但挣不到工资的家庭妇女),即

公民只有从事有工资收入的劳动,才能够挣得自己高水平的社会福利。

尽管欧盟国家存在着上述福利模式的差别,但社会保障体制的基本理念是共同的,核心内容也是一致的,那就是二战后发展起来的福利国家概念和体制。福利国家的最基本含义是社会设立制度化的安排,向公民提供普遍的社会福利服务,并由政府承担其中的主要责任和份额,同时国家承诺充分就业。但随着发达福利国家政府功能的不断扩张,政府履行诺言的能力并没有增强,伴随政府在各种社会福利项目上的开支急剧增加,国家的财政赤字也持续上涨。

现今发达福利国家已经实现从传统工业社会向后工业社会的转变,同步发生的社会事实是:对社会福利的依赖不断增加,产生了一大批依靠社会津贴生活的人。福利需求不断增长,并且变得越来越复杂和多样,但可以运用的满足这些保障需求的资源不断减少,社会保障体系的支付能力不断减弱。因而,在新世纪、新经济条件下,欧洲国家社会政策调整和福利体制改革可能不仅仅是单纯的削减社会福利开支,而是需要解决对社会福利的高依赖率和长期的财政支付能力问题,并且重构其转移支付模式,使社会保障体系具有可持续性。

综观欧盟一体化框架下欧盟社会保障体系的变化,总体趋势是在欧盟层面形成共同政策,这已经是所有成员国社会政策的重要方面,当涉及到一些需要进行共同政策调整的问题时,各国倾向于向“欧盟政策”靠拢;但在社会保障筹资模式、社会福利的转移支付等深层体制结构方面,没有迹象表明欧盟成员国社会政策有完全集中的趋势。

参考文献:

- Backman, Guy 1998, "Changing Social Welfare Systems in the Nordic Nations; Some Observations and Analyses." *New Global Development: Journal of International and Comparative Social Welfare*, Vol. X IV.
- Castles F. G. 1999, *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*, Cheltenham, UK; Edward Elgar (Publishing Limited).
- Clasen, Jochen 1999, *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Publishers, Oxford; Blackwell.
- Coenen, H. & Leislin, P. 1993, *Work and Citizenship in The New Europe*, Edward Elgar Publishing Company, USA.
- Esping-Andersen, G. 1990, *The Three World of Welfare Capitalism*, Oxford; Polity Press.
- 1996, *Welfare States in Transition—National Adaptations in Global Economies*, London; Sage.
- 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford; Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. & Korpi, W. 1984, *Social Policy and Class Politics in Post-war Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany*, Oxford; Oxford University Press.
- European Commission Communication, *Social Action Programme 1998—2000*, <http://Europa.eu.int/comm/dgos/news/sap-en.htm>
- EVA, *A Report on Finnish Attitudes 1999, Finns going Forth at a Different Pace—Spectrum of Finnish Opinion*, Centre for Finnish Business and Policy Studies Helsinki, Finland (EVA), <http://www.eva.fi/english.htm>
- Forma, Pauli 1999, *Interests, Institutions and the Welfare State; Studies on Public Opinion Towards the Welfare State*, National Research and Development Centre for Welfare Health, Finland Research Report 102.
- Kalisch, D. W., Aman, T. & Buchele, L. A. 1998, *Social and Health Policy in OECD Countries; A Survey of Current Programmes and Recent Developments*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Kargas Olli 2000, "Distributive Justice and Social Policy; Some Reflections on Rawls and Income Distribution." *Social Policy & Administration*, Vol. 34, No. 5.
- 1999, *Social Policy in Tandem with the Labor Market in the European Union*, Ministry of Social Affairs and Health Publications 10, Helsinki.

- 1999, *A European Way to Combine Sustainable Economic Growth, High Employment and Protection*, Conference Financing Social Protection in Europe, Helsinki, Finland Hall
- Kari, Valimaki 1999, *Is There Really a Future for European Social Policy*, Ministry of Social Affairs and Health Publications Helsinki.
- Kautto, M., Heikkil, M., Hvinden, B. & Marklund, S. 1999, *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, London and New York Talylor & Francis Group.
- Kautto, Mikko(ed.)1997, “European Social Services—Policies and Priorities to the Year 2000.” “A Report From a European Expert Meeting on Social Care Services; Policies and Priorities to the Year 2000.” National Research and Development Centre for Welfare and Health, Finland.
- Leibfried, S. 2000, “National Welfare States European Integration and Globalization; A Perspective for the next Century.” *Social Policy & Administration*, Volume 34.
- Leeibfried, S. & Pierson, P(eds.)1995, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington DC.
- OECD 1998, *Labor Market and Social Policy*, Occasional Papers N33, Paris: OECD.
- Saari, juho 2000, “Europeanization of Social Policy.” in Rautio(eds), *Finland in European Union*, Gaudemus, Helsinki 2000.

作者系中国人民大学副教授
责任编辑:张志敏

“企业家理论与企业成长国际研讨会”征文通知

中山大学管理学院、中山大学广东发展研究院和中国社会科学院经济研究所、社会学研究所、《社会学研究》编辑部、《中国社会科学》杂志社、《经济研究》定于2001年11月16—18日在广州举办“企业家理论与企业成长国际研讨会”。研讨会将邀请国内外的专家学者,从经济学、管理学、社会学等人文社会科学的视角探讨企业家和企业成长的理论与实践问题。会议将公开出版论文集。

参考选题包括:1. 企业家精神与经济增长;2. 国有企业的企业家激励与监督机制;3. 产权改革与企业精英更替模式;4. 民营企业的企业家能力与企业成长及国际化;5. 中小企业与企业家创业机制;6. 家族企业研究;7. 高新技术企业的企业家研究;8. 企业家伦理研究;9. 中国近代企业家研究。

请将论文及300字的中文和英文摘要于2001年6月31日前寄往中山大学管理学院“企业家理论与企业成长国际研讨会”筹备组(邮编:510275,以发件地邮戳为准);2001年9月30日前提交论文全文(A4纸打印和电子版),论文体例请参照《经济研究》的发文格式。联系人:兰宇,电话:020-84113038,传真:020-84036924,电子邮件:mnsly@zsu.edu.cn