

21 世纪欧洲福利国家面临的新挑战

吕普生

摘要 在 21 世纪去工业化、经济衰退和难民危机等新背景下,福利制度依然是欧洲国家政治争论和社会冲突的中心,同时也面临着经济社会变革、福利设计老化和政治制度约束等系列挑战。经济社会领域的急剧变革带来了福利紧缩压力和新旧双重福利需求,其中经济衰退侵蚀了福利分配的经济和财政基础,重度人口老龄化和劳动力短缺从侧面加重了社会抚养负担,而就业结构和形态等新变化则冲击了传统福利制度的基本框架。面对经济社会领域变革的外生挑战,欧洲传统福利制度越来越显示其局限性。建立在标准工人家庭假设基础上的慷慨福利制度极大地限制了社会福利的覆盖范围,也内生着制度惯性和福利依赖;养老金现收现付制度则因为重度老龄化而步履维艰;自上而下的政府供给模式在加重政府负担的同时限制了多样化的社会供给空间。这些内生局限使得欧洲传统福利制度对于经济社会变革缺乏足够的弹性和适应性,因而需要改革和调整。然而,福利制度改革受制于福利国家特定的政治框架,其中权力失衡的议会—内阁制度、法团主义利益代表制度和多党竞争性选举制度使得福利扩张而非紧缩成为不同主体政治博弈中的策略选择。

关键词 福利国家;经济衰退;人口老龄化;政治约束;社会公平

中图分类号 D75.7 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2020)01-0146-15

基金项目 国家社会科学基金一般项目(18BZZ026);湖北省教育厅重大项目(16ZD039)

产生于 19 世纪末 20 世纪初的欧洲福利制度,在第二次世界大战之后的二三十年间获得了长足发展,一度被视作发达工业化国家的一个显著特征。然而,20 世纪 70 年代中后期以来,福利国家开始面临各式各样的挑战,一些国家甚至被认为跌入了“福利国家陷阱”,紧缩福利制度的呼声越来越高。尽管欧洲绝大多数福利国家努力限制其福利开支,但迄今为止,以欧债五国为代表的许多欧洲国家仍未显著地削减其福利开支在公共支出中的占比。更为严峻的问题是,削减福利开支的努力在欧洲许多国家引发了大规模抵制运动,触发了广泛的社会冲突和政治动荡。2009 年底发端并迅速蔓延的欧债危机和 2015 年前后的难民危机,再度将欧洲福利制度推向风口浪尖。正如保罗·皮尔逊(Paul Pierson)所指出的:“在全世界所有经济富裕的民主国家中,福利制度位于政治争论和社会冲突的中心。”^[1](P6)

鉴于欧债危机引发的福利改革争论,本文把研究对象限定为欧盟成员国,并以欧洲大陆法团主义福利国家和南欧地中海福利国家为主^①。福利制度的初衷,是为低收入群体和社会弱者提供现金与实物,以调节收入分配和改善社会不平等状况。但在经济下行情况下,以收入保障为导向的福利设计越来越难以以为经济增长注入活力,在促进社会平等方面也不尽如人意。有研究显示,最近 30 多年欧洲的社会不平等程度一直在扩大^[2](P51-73)。进入 21 世纪之后,在全球经济总体下行、部分欧洲国家发生主权债务危机、难民危机和民粹主义运动的新形势下,欧洲福利国家正陷入新一轮危机当中,有人甚至把欧债

^① 详见后文对欧洲福利国家不同模式的区分。

危机归咎于过度慷慨的福利国家建设。无论高水平福利制度应该在多大程度上对欧债危机负责,要想在福利保障、经济增长和社会公平之间取得合理的平衡,我们就需要深入研究本轮福利国家危机,获得新的理论认识和经验教训。具体而言,21 世纪以来的欧洲福利制度究竟面临哪些新的挑战,来自不同领域的挑战是如何相互强化的? 什么样的福利制度更能适应经济社会结构的持续变迁,在特定政治框架下如何选择更具适应性的福利制度? 这些都是当前福利国家理论研究的前沿议题。本文着力分析前一个问题,试图突破传统上将福利制度仅仅视作社会保障制度的局限性,将其嵌入国家治理的政治—经济互动框架中,从经济社会领域的外生压力、福利制度自身的设计局限和福利制度改革的政治约束三个维度,深刻揭示当前欧洲福利国家的挑战源及其内在联系。为了得出相对客观的判断,笔者整理了欧盟统计局官方网站提供的最新权威数据,将论述建立在扎实的统计数据基础之上。通过实证分析,本文力图从学理层面揭示福利制度与经济治理、政治发展之间的内在关联,为理解 21 世纪欧洲福利国家面临的挑战提供新的思路。当前中国正在建设自己的福利体系,对于欧洲福利困境的反思,也有助于破除福利国家迷信,从实践层面为新时代中国福利体系建设提供警示与教训。

一、理解欧洲福利国家危机的新框架

自 20 世纪 70 年代资本主义世界经济危机对西方福利国家构成严峻的紧缩压力以来,有关福利国家改革与福利制度变迁的经验分析和理论探讨就成为国内外学界特别关注的研究领域,而当前欧债危机和难民危机再度吸引学者们对福利国家危机问题展开讨论。就福利国家面临的挑战以及其根源而言,国内外学界分歧甚大,主要有如下四类观点。

一是全球化的影响。这类观点试图将全球化与福利水平下降以及失业率增加联系在一起,形成了悲观论、乐观论和质疑论三种不同立场。在悲观论看来,全球化将威胁到福利制度,贸易开放和日趋激烈的国际市场竞争是福利国家压力的根源^[1](P290-296)。之所以如此,是因为在国际竞争过程中资本和企业将会流向劳动力成本低的地区,导致发达国家就业机会的减少和失业率的增加,给福利支出带来压力,而应对这种压力的一种手段就是福利紧缩。乐观论则认为,开放的经济面临着越来越高的风险,反而促进了福利制度作为一种风险补偿的发展^[3]。这种观点准确把握了福利制度的属性和功能,但并未考虑风险补偿的经济可行性,因为全球化时代面对相同竞争风险的不同国家,在福利承担能力上存在显著差异,乐观论在福利承担能力较弱的国家显得不太适用。此外,把福利制度变迁与全球化联系在一起的做法,完全忽视了主权国家的经济变迁、政治安排等内部因素对于福利制度选择的影响,难以解释不同国家对于福利改革方案的差异化选择。鉴此,另有学者对全球化视角表示怀疑,认为全球化观点缺乏将经济冲击转化为福利削减或风险补偿的因果机制^[4]。

二是国内经济和社会转变。这类观点把影响福利制度的因素从全球化趋势转向国内经济社会变迁。比如在托本·艾弗森(Torben Iversen)看来,国内制造业的萎缩或者说去工业化进程,而不是经济开放,促进了补偿性福利政策的发展^[1](P73-118)。皮尔逊则认为,一系列后工业化转变给福利制度造成了严重压力,这种转变包括就业结构、家庭结构的变化以及人口老龄化^[1](P119-155)。他们的共同立场是,福利制度的许多压力主要来源于富裕民主国家的内部。国内有学者主要从人口老龄化视角分析欧洲养老金制度存在的缺陷及其对主权债务陷入危机的隐性推动^{[5][6]}。在笔者看来,相较于全球化这一国际因素,国内经济社会变迁更能解释福利制度改革的压力来源。但不同国家怎么应对改革压力,则与其政治安排和政治过程密切相关,忽视政治过程将难以理解福利政策的具体选择。

三是国际与国内因素的双向叠加。这类观点试图将来自国内和国外的因素联系起来,认为福利国家危机是国内外两方面因素双向叠加和相互强化的结果。比如周弘认为,西方福利国家在 20 世纪 80 年代陷入危机,一方面是因为生产规模和人员流动超越了主权国家界限,使以主权国家为框架的福利国家无法回应新的生产规模和生产方式的挑战;另一方面是因为福利国家内部出现了失业和人口老龄化等社

会问题^[7] (P142-174)^[8] (P158-165)。赫尔曼·施瓦茨(Herman Schwartz)试图超越内因和外因二分法,把福利国家危机的根源诉诸市场力量的对比,认为不同行业的工人在社会保护方面拥有不同的收入流(利益),因而他们对福利制度持不同的政策偏好并且展开政治竞争:受保护行业及其工人希望维持现状,竞争性行业及其就业者希望解除管制,调整(而不是取消)福利制度^[1] (P28-72)。这种论述将福利改革纳入经济与政治的互动过程中,强调不同利益群体的政治博弈,为理解福利制度改革提供了洞见。此外,李秉勤等人在 2008 年全球金融危机背景下讨论了欧美福利制度改革的促进因素与约束条件,以及来自经济结构变化与移民增加等方面的现实挑战^[9] (前言 P12-14)。

四是多因素作用的结果。考夫曼(Franz-Xaver Kaofmann)在《社会福利国家面临的挑战》中以 20 世纪八九十年代的德国为例,从福利制度安排、人口、经济、社会、文化和国际层面考察了德国社会福利制度面临的挑战,但认为这些挑战是相互独立的^[10],因而属于分立作用视角。朱天彪则分析了不同因素——国家、社会和经济——之间的互动,认为福利国家的形成和面临的挑战都是这种互动的结果^[11] (P163-185)。另一些学者虽然强调参与互动的具体因素有所差异,比如家庭和社区、民间组织同样被视作关键变量,但也主张从互动视角理解福利制度的动力机制^{[12][13]}。

既有研究从不同视角提出了理解 20 世纪末期福利国家危机的主要进路,尤其关注经济和社会领域的变革对福利制度改革构成的冲击和压力,这的确把握了福利国家面临的关键挑战。不过,关于政治制度框架对福利国家改革的制约以及政治竞争对福利国家改革的阻碍,学界的探讨还比较有限。实际上,经济社会领域的变革仅仅是福利制度改革的触发因素,福利制度改革的根本障碍来自政治领域,我们需要深入反思欧洲福利制度改革所面临的政治约束问题。既有研究虽然注意到欧洲福利制度的挑战源自多个方面,但一些观点认为,不同的挑战源是各自独立的,这不利于揭示不同挑战之间的传导机制。

笔者以为,互动视角对于理解当今的福利国家困境更有借鉴价值,但关键是要把握相关变量的互动机制和内在逻辑。欧洲福利国家不仅面临经济社会变迁所带来的挑战,在 21 世纪尤其是主权债务危机背景下,其自身制度设计也已老化。那么,经济社会领域的外部挑战与福利制度的设计缺陷,以及由政治安排和政治博弈所带来的政治约束之间,究竟存在什么样的内在联系?这还需要进一步探讨。此外,既有研究大都是以 20 世纪 70 年代经济危机为背景对福利国家危机展开讨论的,在 21 世纪欧债危机和难民危机背景下重新思考欧洲福利国家面临的新挑战,是更紧迫的研究议题。本文试图为此建立新的分析框架(见图 1),用于理解 21 世纪欧洲福利国家的危机。

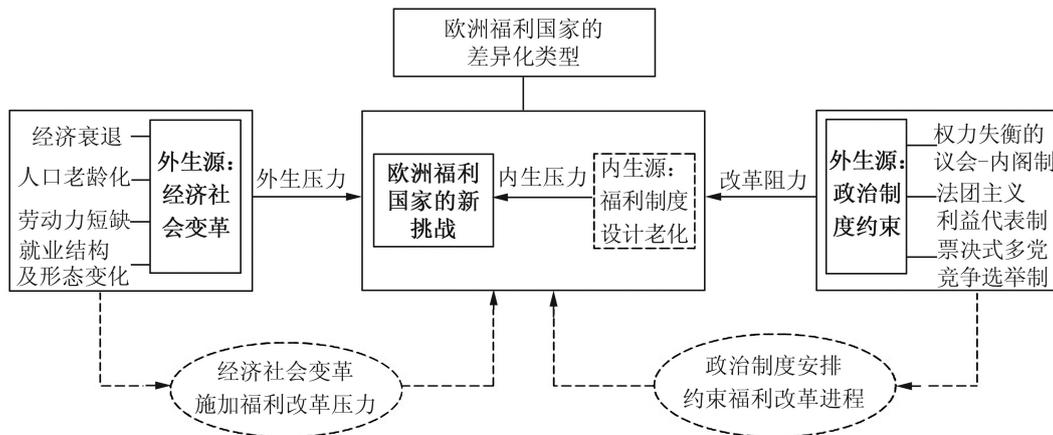


图 1 欧洲福利国家面临的新挑战

如图 1 所示,本文将欧洲福利国家面临的挑战划分为内生型和外生型挑战,二者对福利国家构成的

压力分别称为内生压力集和外生压力集。其中,外生型挑战又根据政治—经济二分法划分为来自经济社会领域和来自政治领域。根据这种挑战类型(压力类型)的划分,本文首先来自经济社会领域的外生型挑战展开讨论,因为经济社会领域形成的外生型挑战使传统欧洲福利制度不再适应变化了的经济社会生态,进而产生了一种来自外部的变革压力,这是欧洲福利制度改革的触发机制。传统欧洲福利制度之所以难以应对经济社会领域变革带来的冲击,是因为它在制度设计上已经老化,因而接下来将考察欧洲福利制度的传统设计究竟存在哪些缺陷,这些缺陷即是内生型挑战。如果说欧洲福利制度能够及时改革,那么来自经济社会领域的外生型挑战也不会对其构成实质性威胁。但问题是,欧洲福利制度的改革受到了政治因素的阻碍,这成为另一种外生型挑战,这种挑战的根源就成为后文需要分析的重心。

二、外生挑战:经济社会变革下的福利紧缩压力

进入 21 世纪之后,欧洲经济和社会领域发生了急剧变革,经济衰退、人口老龄化、劳动力短缺、就业结构和就业形态的变化以及难民危机,既给欧洲福利国家带来了紧缩压力,也产生了新的福利需求。

(一) 金融危机和欧债危机背后的经济衰退与财政紧缩

2008 年的全球金融危机逆转了经济增长趋势,使包括欧洲在内的世界各大经济体深陷泥潭。紧随其后的主权债务危机席卷了欧洲,导致希腊、西班牙、葡萄牙、意大利、爱尔兰五个福利国家一度面临破产境地,其冲击力还波及与欧洲有着紧密贸易往来的经济体。从因果机制上讲,欧债危机的发生是否可以完全归咎于高水平福利国家建设,学界存在争议^[14](P2-10),但至少有两点是明确的:

其一,发生主权债务危机的国家都是典型的福利国家。欧洲普遍实行高水平福利制度,南欧国家也不例外。虽然希腊、葡萄牙和意大利在社会保障支出占 GDP 比重方面处于欧盟中等偏下水平,但其养老支出的慷慨程度(养老支出占社会保障支出的比重)却远远高于欧盟均值^[14](P120-124)。

其二,欧债危机给这些福利国家的慷慨福利政策带来了严峻挑战,以削减社会福利和政府支出为核心的财政紧缩成为危机国获得外部经济救助的前提条件。欧债危机爆发半年之后的 2010 年 5 月,欧元区 16 国财长会议作出决定,由欧元区和国际货币基金组织(IMF)共同向希腊提供 1100 亿欧元的三年期救助贷款,以帮助其走出困境。但是,这套救助方案附加了严格的条件,那就是希腊政府必须采取一系列紧缩措施,包括削减政府开支和财政赤字,削减工资、养老金和其它福利待遇,提高退休年龄,调高增值税以增加税收等等。其他危机国也面临相似的财政紧缩和福利削减要求,而且在每一轮外部救助方案实施之前,危机国都需要根据欧盟和 IMF 的要求制定财政紧缩政策。

(二) 形势严峻且难以逆转的人口老龄化危机

第二次世界大战结束后的 10-20 年间,欧洲、北美、东亚等地都出现了“婴儿潮”,在此期间出生的大规模人口在 21 世纪初逐渐步入老年。根据欧盟统计局官方数据,2017 年欧盟 28 国 65 岁及以上人口占总人口比重已经高达 19.4%,欧元区 19 国均值更是达到 20%,超过 20% 的欧盟国家总共有 6 个,其中人口老龄化程度最高的四个国家分别是意大利(22.3%)、希腊(21.5%)、德国(21.2%)、葡萄牙(21.1%),除德国外其他三个国家都陷入了主权债务危机^①。历时性数据显示,欧洲人口老龄化趋势仍在加重,2013 年以来的老龄化速度更快(见图 2)。随着第二次世界大战结束后的“婴儿潮”人口步入高龄期,失能、半失能等需要社会供养和照护的弱势老年人数量也将迅速增长,这必然加剧欧洲福利国家的养老金和公共支出负担。

^① 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-02-17), <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00028>.

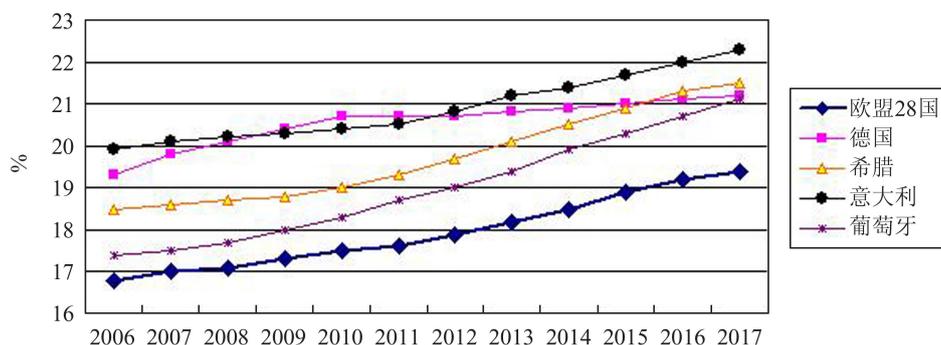


图2 欧盟28国及代表性4国65岁及以上人口占比的变化趋势(2006-2017)①

从老年抚养比^②来看,2017年欧盟28国老年抚养比的平均水平已经达到29.9%,欧元区19国均值则高达31.1%,这意味着欧元区国家每100名15-64岁的劳动人口需要抚养31.1位65岁及以上老年人口。欧盟成员国老年抚养比超过30%的国家总共有10个,其中老年抚养比最高的五个国家分别是意大利(34.8%)、希腊(33.6%)、芬兰(33.2%)、葡萄牙(32.5%)和德国(32.4%)^③。根据欧盟统计局的预测,欧盟28国老年抚养比在2020年(31.7%)以后将迅速提高,2030年将达到39.1%,2040年和2050年将分别高达46.4%和50.3%^④。这意味着21世纪中叶,欧盟成员国每两名劳动人口将要抚养一名老年人口,养老负担将非常沉重。按照目前的发展态势,这种重度老龄化趋势在2080年之前将难以扭转。如果欧洲的福利国家不能有效推进福利制度改革,经济发展将不可避免地被老龄化所拖累。

(三) 低生育率和人口低增长带来的劳动力短缺危机

低生育率与老龄化可谓欧洲人口危机的一体两面。进入21世纪以来,虽然欧盟28国的总和生育率略有提升,从2005年的1.51增长到2016年的1.60,但仍然远远低于人口世代更替2.1的水平。2016年希腊、西班牙、意大利、葡萄牙等8个低生育国家的总和生育率都不超过1.38^⑤。从人口自然增长率来看,可得数据显示,21世纪以来欧盟28国的人口自然增长率呈显著下降趋势,从2006年的0.9‰下降到2017年的-0.4‰(欧盟统计局暂定的估算值);从2015年起欧盟人口自然增长率进入负增长阶段,2017年人口负增长的欧盟成员国超过19个(若干数据缺失的国家除外),其中10个国家的人口自然增长率低于-3.2‰^⑥。如果说老龄化的直接后果是高水平福利制度不堪重负的话,低生育率和人口低增长的直接后果则是劳动力锐减。从2007年到2018年,欧盟28国15-64岁劳动力人口占总人口比重从67.1%下降到64.7%^⑦。其中,15-24岁和25-49岁中青年劳动力人口在总人口当中的占比都呈显著下降趋势,前者从2007年的12.5%下降到2018年的10.8%,而后者则从36.2%下降到33.5%。在劳动力人口中,只有50-64岁年龄段的劳动力人口占比在提高,从2007年的18.4%增长到2018年的20.4%,这实际上

① 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-02-17) <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00028>.

② 欧盟统计局界定的老年抚养比是指65岁及以上老年人口占15-64岁劳动人口的比例,描述为每100名15-64岁劳动人口要负担的65岁及以上老年人口的数量。

③ 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-02-19), <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00198&plugin=1>.

④ 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-02-19), <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00200&plugin=1>.

⑤ 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-02-27), <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00199&plugin=1>.

⑥ 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-02-27), <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00019&language=en>.

⑦ 根据欧盟统计局数据计算。

表明越来越多的劳动人口即将退休^①。人口老龄化和劳动力短缺两个方面的叠加意味着福利国家的社会抚养压力剧增,从两个不同的方面同时挤压着福利制度。

(四) 就业结构和形态急剧变化带来的福利冲击

传统福利制度的建立是在以制造业为主体的工业社会中的工人联盟开展“民主的阶级斗争的结果”^[15](P8)。这种福利制度基于制造业、工业生产和稳定的就业模式加以设计,主要面向产业工人。然而,随着欧洲国家从工业社会转向后工业社会,其产业结构的变化带来了就业结构和形态的转变。

从就业结构来看,以制造业为核心的第二产业在欧洲发达国家的占比下降,服务业和信息业成为重要的产业类别,吸收了大量就业人口。与此同时,随着技术创新带来的生产自动化程度的提高,传统制造业对于非熟练和半熟练工人的需求迅速减少,越来越难以保持大量稳定的就业。非熟练和半熟练工人要么陷入失业,要么转向新兴的、没有工业技术要求同时薪酬待遇也较低的服务业,或者是从事缺乏稳定收入的临时工作。另外,女性教育程度的提高和就业机会的增加也改变了传统上以男性工人为主体的就业性别结构,如何为女性就业提供社会支持,成为欧洲传统福利制度改革的重要方面。

从就业形态来看,服务业和信息业的兴起使得就业形态的弹性化特征日趋显著。工业社会时代那种整体性、全日制和单一性的就业模式已发生根本变化,出现了大量自营就业、临时就业、短期就业、家庭就业、兼职就业和远程就业等新型就业形态。这些就业模式呈现出工作时间非全日制化、工作地点分散化、就业方式灵活化和薪资水平悬殊化等弹性化特征,对传统的程式化福利制度是一种新的挑战。

(五) 难民危机及其引发的福利契约危机

2015年,叙利亚内战和极端组织“伊斯兰国”的扩张引发了第二次世界大战结束以来最严重的难民危机,难民数量超过500万。其中超过125.7万人向欧盟国家提出避难申请,难民来源国位居前三的分别是叙利亚、阿富汗和伊拉克,其申请者占难民庇护申请者总数的比重分别为28.8%、14.2%和9.7%;而收到难民申请的欧盟国家中,位居前五位的分别是德国、匈牙利、瑞典、奥地利和意大利^[16]。这些经济发展较为成熟、社会福利更为丰厚的欧盟国家,不仅是难民申请避难的主要目标国,也是世界许多经济移民较为理想的流入地。虽然说难民危机的产生跟欧洲国家担忧恐怖主义的情绪密切相关,但经济衰退背景下福利国家内部民众对“外来福利剥削”的担忧也脱不了干系。

大规模难民涌入和伴随着难民潮而来的经济移民增长,短期内急剧改变了福利国家的人口结构,使得基于国民身份的福利契约产生了履约难题,也给这些国家福利制度的可持续性造成了强有力冲击。在欧洲福利国家的社会民众看来,难民和移民不仅挤占了他们本已处在紧缩之中的福利资源,而且破坏了长期以来稳定的福利契约,比如福利分享与福利承担之间权利—义务对等契约,特别是养老金现收现付制所隐含的代际的福利契约。退休一代认为,他们在退休之前付出甚多,但难民和移民的涌入使得他们能得到的变少;而工作一代则担心难民潮在分享他们福利的同时还会增加他们的工作负担,影响他们的就业机会,某种程度上是对他们福利与工作的双重剥削。对福利竞争的担忧和对恐怖主义的恐慌情绪混杂在一起,为欧洲极右翼排外主义的滋长和难民危机的延续提供了时代土壤。是否接受难民、怎样安置难民、如何给难民分配福利,成为福利国家的棘手难题。

(六) 社会转型过程中新旧福利需求的双重压力

一方面,老龄化社会养老金和老年人的长期照顾需求越来越强劲,经济衰退和债务危机带来的失业救济压力在欧债危机期间剧增,缺乏工作能力或就业机会的弱势群体依然需要教育、医疗、养老等福利补助。这些工业社会沿袭下来甚至不断增长的福利需求给财政紧缩下的福利制度造成了巨大压力。另一方面,后工业社会对促进就业、支持灵活就业和家庭照顾社会化等方面的新福利需求显得愈益紧迫。大量从制造业转移出来的中青年劳动力,必须重新就业才能获得稳定的工资收入。对缺乏就业技能的劳

^① 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-02-28), <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00010&language=en>.

动年龄人口而言,他们更需要的是支持其获得继续教育、技能训练以及再就业机会的社会福利系统。对那些难以再次稳定就业的人群而言,他们更需要的是临时和兼职就业同样被纳入福利支持系统当中。

另外,家庭生活压力的增加、女性教育程度的提高和对平等就业机会的追求,使越来越多的女性走上工作岗位。传统的建立在性别分工基础上、由家庭主妇承担的无薪式家庭照顾模式变得难以适应双薪家庭的需要。为平衡有薪工作和家庭照顾责任,对老幼的家庭照料的社会支持成为新的福利需求。无论是促进社会就业还是转变家庭照顾模式,都需要投入福利资源,对资源压力越来越大并且处于“持久性紧缩”趋势中的欧洲福利国家而言,新福利的供给意味着旧福利的削减,这本身就面临着冲突和矛盾。

三、制度缺陷:福利制度设计的局限性与改革的紧迫性

自20世纪70年代以来,欧洲福利国家就进入紧缩阶段,受到经济停滞、税收削减、结构性失业、全球化、老龄化等系列经济社会变革的冲击^[10](P56-138),学界从那时起就开始讨论福利国家的危机问题。但是,在德国学者考夫曼看来,一直到20世纪末期,人们对于如何改造福利国家的理解“始终是混乱的和有争议的”^[10](P7)。这种理论争议导致的实践后果是,包括希腊、西班牙、意大利等在内的许多国家的福利制度改革并未取得预期进展。上述21世纪经济社会领域的重大变革,一方面加重了原有的福利国家危机,至少在老龄化、人口低增长、劳动力短缺以及结构性失业等方面,欧洲福利国家面临更为严峻的挑战;另一方面,诸如主权债务危机和难民危机的新冲击,就业形态和结构的新转变,再就业压力、女性就业增长、家庭照顾模式变化所带来的新福利需求,客观上给传统福利安排都带来了新的改革压力,特别是对那些制度设计缺乏适应性和灵活性的福利国家,改革压力更为紧迫。新旧双重危机,促使我们思考福利制度自身的内在局限。

需要强调的是,欧洲福利制度并非铁板一块。早在20世纪50年代末,理查德·蒂特马斯(Richard Titmuss)就将福利国家区分为补缺式与制度式两种。补缺式福利国家试图将福利承诺的对象限定在处于边缘且值得帮助的社会群体,只有在家庭或市场失败时国家才会承担福利补缺责任;制度式福利国家则针对所有公民提供普遍性的制度化福利承诺^[17](P29)。以后有关福利国家的形形色色的分类研究都受益于蒂特马斯的经典二分法,其中最具有影响的是丹麦学者埃斯平-安德森(G Esping-Anderson)的三分法。他在20世纪90年代初“把福利国家理解为聚在三种不同制度类型下的国家群”^[17](P7),从而将福利国家区分为三种主要模式,分别是遵循补余原则的自由主义模式、以工作和个人贡献为主导的法团主义模式以及遵循普遍原则的社会民主模式^[17](P30-40)。

基于埃斯平-安德森的研究,彼得·泰勒-顾柏(Peter Taylor-Gooby)将欧洲福利国家区分为北欧社会民主国家(瑞典、丹麦、芬兰)、自由主义国家(英国、爱尔兰)、大陆法团主义国家(奥地利、法国、德国、比利时、荷兰、瑞士)和地中海国家(希腊、意大利、葡萄牙、西班牙)。其中,法团主义福利国家在支持妇女就业方面比地中海国家更为积极,后者的养老金、医疗保险和教育都很发达,更强调家庭的纽带作用,国家对妇女就业的支持度低,而且对就业问题采取放任态度^[15](P11-14,序言P9-10)。这种四分法实际上是将埃斯平-安德森的法团主义模式作了进一步细分。尽管根据国家—市场—家庭(社会)在福利供给角色上的制度差异可以从理论上区分不同的福利国家类型,但实际上没有哪个国家纯粹地属于某一个簇群,经过一系列改革和调整,各国福利体系越来越呈现出混合性特征^[18](P4-20)。进入21世纪之后,所有福利国家模式都面临着上述经济社会变革所带来的新旧挑战,其老化的福利设计越来越显示出制度缺陷。当然这种缺陷在法团主义和地中海模式中更为突出。

(一)福利覆盖面:标准工人家庭假设限制了社会福利的覆盖范围

从社会福利的覆盖面来看,欧洲福利制度的设计建立在传统的标准工人家庭假设和家庭主义照护模式之上,社会福利的资格群体主要是常规的产业工人、男性就业者和弱势群体。法团主义国家、地中海国家和自由主义国家的福利框架大都以此为设计基础。然而,就业结构和就业形态的变化极大地改变

了传统福利制度赖以建立的工作模式和家庭照护模式。

一方面,部分就业人口从工业转向对劳动技能提出全新要求的信息业、服务业和高科技行业,传统的以制造业为主的产业工人随着自动化技术的广泛应用而急剧减少。与此相反,不断涌现的新职业和形式多样的灵活就业(比如临时就业、兼职就业、季节性就业等)却没有被及时纳入社会福利的支持体系当中。换言之,能够从传统福利制度中获得社会保障和正向激励的群体不是增加了,而是减少了。

另一方面,传统福利制度的设计往往是以女性不工作为前提的,从而把大量没有工作的家庭主妇排斥在直接的福利资格群体之外,她们的福利要么来自家庭中男性劳动力的工资收入,要么得益于与丈夫的职位相关的连带福利。这种基于标准工人家庭的制度设计鼓励妇女承担家庭照顾责任而非从事有新工作,它也有赖于对家庭主义照护模式的宣扬。家庭承担了大部分以服务为内容的福利责任,这在法团主义和地中海模式中体现得尤为明显。正是因为鼓励家庭主义,由社会提供类似于托儿所和儿童照护的家庭照料服务并未得到显著发展,妇女也长期被束缚在劳动时间长却没有工资收入和社会保障的家庭照料“工作”中。在 20 世纪 50-70 年代资本主义经济快速增长的时期,以男性为主的产业工人获得的稳定增长的工作收入有效地支撑了家庭主义照护模式。然而,20 世纪 70 年代以后的 30 年里,普通产业工人面临着失业和收入低增长的双重威胁,这种困境随着 2007 年经济衰退的到来变得更为严峻。家庭供养压力的增加、妇女受教育水平的提高和对平等就业机会的追求,都使越来越多的妇女走上工作岗位,但传统福利制度却缺乏能够让妇女在家庭照顾责任和有薪工作之间进行合理平衡的福利安排。

(二) 福利支出额:高水平福利设计内生着制度惯性和福利依赖

从社会福利的支出额来看,欧洲普遍的高水平福利设计不仅有着内生的制度惯性,而且导致了民众的福利依赖。尽管四种福利国家模式的慷慨程度存在差异,但就全球范围而言,欧洲属于典型的高福利地区,这是 19 世纪末期以来欧洲开展福利国家建设的结果。高水平的福利设计主要体现在社会保障支出占 GDP 的比重和人均社会保障支出两个方面。

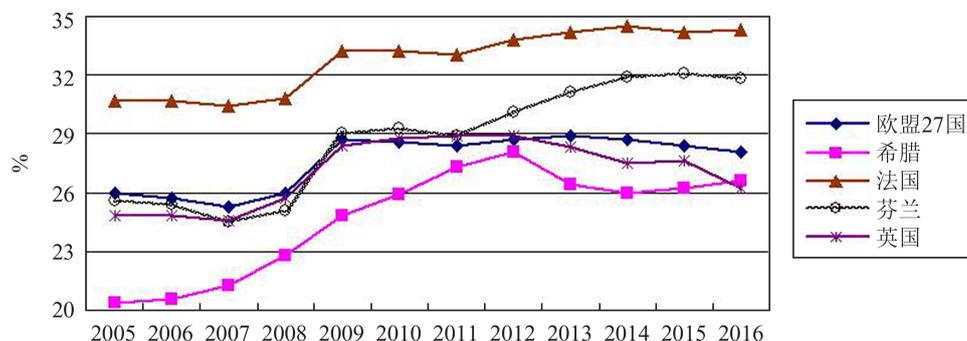


图3 欧盟及四类福利国家社会保障支出占 GDP 比重变化趋势 (2005-2016) ①

社会保障支出的核心部分是以现金或实物形式转移给家庭或个人的福利支出,一般都占社会保障支出的 95% 以上^②。根据欧盟统计局数据,从 2005 年到 2016 年间,欧盟 27 国(28 国数据不完整)社会保障支出占 GDP 比重从 26% 增长到 28.1%,增幅超过 2 个百分点;分别代表北欧、自由主义、法团主义和地中海四种福利国家模式的芬兰、英国、法国和希腊,其社会保障支出占比在 2005-2016 年间也显著增长了。尽管英国和希腊在 2012 年上升到最高点之后略有下降(很可能是受欧债危机的影响),但仍然超过 10 年前的水平,其中希腊在近两年又呈增长趋势(见图 3)。

① 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-03-07), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>。注:欧盟 27 国 2015 年数据缺失,笔者用 2014 年和 2016 年数据的均值填补,以绘制该图。

② Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>。

总体来看,21世纪以来,即便是在2008年全球金融危机和2009年爆发的欧债危机冲击之下,欧盟成员国的社会保障支出占比相较于21世纪初也是不降反升;2008年金融危机爆发之后,图3中的五根曲线无一例外都急剧地上升了,一个合理的解释就是,在普遍发生经济衰退的同时欧洲福利国家并未有效地控制其福利支出。可见,欧洲地区的高水平福利制度仍然有着强大的路径依赖和制度惯性。

表1 2005-2016年欧盟及四类福利国家社会保障支出占GDP比重(%)^①

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
北欧模式	芬兰	25.6	25.4	24.5	25.1	29.0	29.3	28.9	30.1	31.1	31.9	32.1	31.8
	丹麦	29.5	28.4	29.1	28.9	32.7	32.4	32.1	32.0	32.5	32.8	32.3	31.6
	瑞典	29.5	28.6	27.4	27.9	30.2	28.8	28.5	29.5	30.2	29.8	29.4	29.6
法团主义	法国	30.7	30.7	30.4	30.8	33.2	33.2	33.0	33.8	34.2	34.5	34.2	34.3
	奥地利	28.0	27.5	27.0	27.6	29.6	29.6	28.8	29.2	29.6	29.8	29.8	30.3
	比利时	26.8	26.6	26.2	27.7	30.0	29.4	29.7	29.6	30.1	30.2	30.3	29.8
	荷兰	25.5	26.3	25.9	26.1	29.0	29.3	29.9	30.6	30.8	30.6	29.9	29.5
	德国	28.9	27.8	26.8	27.2	30.6	29.9	28.7	28.8	29.1	29.0	29.2	29.4
	瑞士	26.1	25.0	24.0	23.6	25.8	25.9	25.8	26.6	27.4	27.2	27.8	28.1
欧盟27国均值		26.0	25.7	25.3	26.0	28.7	28.6	28.4	28.7	28.9	28.7	:	28.1
地中海模式	意大利	25.3	25.6	25.7	26.7	28.8	28.9	28.5	29.3	29.8	29.9	29.9	29.7
	希腊	20.4	20.6	21.3	22.8	24.8	25.9	27.3	28.1	26.4	26.0	26.2	26.6
	葡萄牙	23.8	23.7	23	23.4	25.8	25.8	25.8	26.4	27.6	26.9	25.7	25.2
	西班牙	20.1	20.0	20.3	21.4	24.4	24.6	25.3	25.5	25.8	25.4	24.6	24.3
自由主义	英国	24.8	24.8	24.6	25.7	28.4	28.8	28.9	28.9	28.3	27.5	27.6	26.2
	爱尔兰	16.8	17.1	17.6	20.2	24.1	24.8	24.2	23.6	22.6	20.6	15.8	15.8

当然,四类福利国家之间在慷慨水平方面存在差异。以2016年为例,欧盟27国社会保障支出占GDP比重的平均水平是28.1%,其中北欧模式的芬兰、丹麦、瑞典和大陆法团主义模式的法国、奥地利、比利时、荷兰、德国和瑞士都在欧盟平均水平以上;地中海模式除意大利略超均值以外,其它三个国家都属于中等偏下水平;自由主义模式的英国和爱尔兰也低于欧盟平均水平,而且这两个国家的社会保障支出占比在经历了欧债危机期间的上升之后呈现下降趋势(见表1)。人均社会保障支出也能反映出福利慷慨水平的差异。欧盟统计局数据显示,北欧模式、法团主义福利国家最为慷慨,其人均社会保障支出远远超过欧盟平均水平;自由主义模式中英国和爱尔兰虽然社会保障支出占比低于欧盟均值,但人均社会保障支出却略微高于欧盟平均水平(略低于欧元区均值),这应该与两国经济实力更为雄厚有关。地中海国家除意大利外,人均社会保障支出总体上与欧盟平均水平有较大差距(见图4)。

(三) 福利支付方式:现收现付制度下的养老压力与代际不公

从社会福利的支付方式来看,基于横向转移支付的养老金现收现付制度面临沉重的养老压力和隐性的代际不公。欧洲福利国家在养老金给付方面大都实行以横向平衡为基本原则的现收现付制,即由工作一代的缴费来支付同时期已退休一代的养老金,而当前劳动力在未来的养老金则由下一代劳动力来支付。这种养老支付模式具有代际的收入再分配功能,有赖于公平稳定的代际契约。在经济相对景气、人口年龄结构比较轻并且养老金水平不高的情况下,由于有充足的缴费收入,养老金大体可以实现财务平衡,现收现付制具有可持续性。然而,21世纪以来,现收现付制度赖以建立的经济基础和人口结构都

^① 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-03-07), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>.

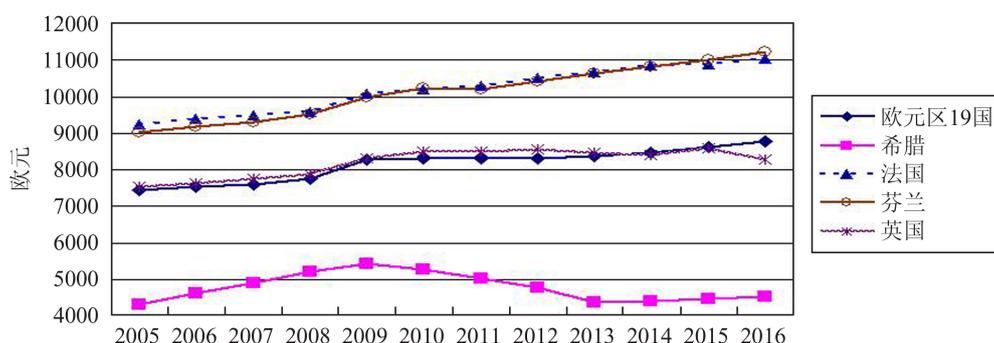


图4 欧盟及四类福利国家人均社会保障支出变化趋势 (2005-2016) ①

发生了逆转,原本稳定的代际契约也因为隐含的代际不公而面临履约风险。

就经济基础而言,在经济结构变革引发结构性失业的背景下,金融危机和欧债危机进一步提高了失业率,南欧国家的失业率在主权债务危机期间一度高达 20% 以上。这不仅极大地减少了养老金的缴费总额,还迫使政府支付巨额失业救济金,从而削弱了现收现付制得以持续的经济和财政基础。就人口结构而言,持续下降的低生育率和老年人口迅速增长,使得欧洲从劳动力相对充足的社会转变为劳动力短缺、养老负担沉重的老龄化社会。当前欧洲国家的老年抚养比普遍超过 30%, 2050 年甚至会高达 50%。对于预期寿命增长带来的养老压力骤升缺乏弹性调整机制,是欧洲大部分国家养老金制度存在的共同弊端。在现收现付制度下,为支撑起重度老龄化社会的养老负担,许多福利国家不得不推行参数式改革(因为结构性改革阻力更大),比如采取更严苛的养老金领取标准、降低养老金水平、延长退休年龄、提高缴费比例等等。尽管这些以制度修补和制度适应为目标的参数式改革力图增强现收现付制的弹性,但却引发了代际不公与老年贫困双重风险。

就代际不公而言,参数式改革大都以削减养老福利为目标,使得退休一代的工作贡献与养老福利之间产生不对等,也造成工作一代较重的养老负担与对未来不乐观的养老待遇之间的不平衡,因而潜藏着代际不公问题,引发了退休一代与工作一代的矛盾,代际契约的稳定性受到冲击。就老年贫困而言,参数式改革带来公共养老金替代率的下降,很可能使一部分老年人陷入贫困境地,如果贸然放弃公共养老金制度,老年贫困将会雪上加霜;而保持现有的公共养老金制度,则难以通过引入社会和市场力量减轻政府的养老负担。如何在参数式改革和结构性改革之间取得合理的平衡,是欧洲福利国家面临的新难题。

(四) 福利供给主体:自上而下的政府供给模式弊端丛生

从社会福利的供给主体来看,过度依赖政府供给的传统福利制度越来越显示其局限性。福利国家模式的差异,一个主要的区分标准就是政府、市场、社会和家庭在福利供给中的角色差别。早期欧洲福利国家普遍采取政府包揽式的福利安排。改革至今,北欧模式最为依赖于政府,法团主义和地中海模式同时依赖于政府和家庭,自由主义福利国家对政府的依赖程度相对较低,市场和社会承担了一定的福利供给责任。可见,除极少数自由主义福利国家之外,欧洲大部分福利国家都过度依赖政府供给。

由国家自上而下地提供福利产生了三个方面的问题:一是加重了政府的财政负担和服务负担。政府包揽福利使得经济基础脆弱的国家年度财政预算长年处于高额赤字状态,导致南欧国家不得不采取举新债还旧债的方式偿还债务,最终使得政府债务总额占 GDP 比例远超欧盟 60% 的上限。在欧债危机刚刚爆发的 2009 年,希腊、葡萄牙、西班牙的年度财政赤字分别高达 15.6%、11.2% 和 10.2%,而欧盟财政纪律规定的上限仅为 3%^[14](P101-102)。除了财政负担之外,政府还肩负大量的服务负担,这在北欧福

① 数据来源: Eurostat (检索日期: 2019-03-07), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00099&plugin=1>。注:欧盟 27 国多年数据缺失,代之以欧元区 19 国。

利国家更为凸显。社会民主模式基于公民身份提供全覆盖福利,旨在实现包括妇女在内的充分就业,“其结果则是福利国家直接向儿童提供转移支付,也承担起照顾儿童、老人与无助者的直接责任。于是,它承担了十分沉重的社会服务负担”^[17](P39)。二是福利形式和内容单一化,难以满足经济和社会结构变革、就业结构和就业形态变化引起的多样化福利需求,特别是难以适应兼职就业、临时就业、短期就业等新就业形态的出现。在妇女就业方面,北欧模式提供了较多的福利支持,但法团主义和地中海模式却缺乏激励机制。三是抑制了社会力量和市场主体的福利供给空间。除自由主义福利模式之外,其它三种欧洲模式在福利供给方面都依赖于政府和家庭,其中北欧模式由政府包揽,法团主义和地中海模式由政府承担财政责任同时由家庭承担照料义务,因而限制了社会组织和市场主体的功能发挥。

(五) 具体福利内容:错位的福利优先序列忽视了可行能力塑造

从社会福利的具体内容来看,传统福利制度侧重于为福利对象提供现金和实物,这种制度设计以保障现实需求而非塑造可行能力为目标,其制度缺陷是福利优先权的错位。欧洲国家的福利支出,主要是以现金或实物方式转移给家庭或个人的物资,用以减轻他们因不可抗拒的风险或其它因素而带来的生活负担。缺乏劳动能力、工作技能不足和结构性失业,是生活风险的主要来源。对于后面两种生活风险,一定的现金与实物支持虽有必要,但难以从根本上协助福利对象有效应对和走出失业困境。相反,过度倚重现金与实物,还可能使福利对象产生依赖心理和负向激励,从被动失业转向主动失业。

无论是从国家经济发展和还是公民个体尊严角度看,对于工作技能不足和结构性失业群体而言,更有利的福利设计不是满足一时之需,而是为他们提供重新就业的机会和胜任新工作岗位的可行能力。对此,欧洲传统福利设计缺乏以可行能力为中心的制度安排,特别是在工作技能培训、就业机会创造、妇女平衡有薪工作和家庭责任方面缺乏强有力的社会服务体系。在以收入保护为导向的传统福利制度中,老龄群体和低收入群体是其主要福利对象,而失业群体的再就业问题并没有被置于核心地位,因而在促进就业和经济发展方面难以持续。与此同时,人口老龄化和高失业率又极大地冲击了这种福利优先权序列。虽然近年来欧洲福利制度改革日益重视为劳动力市场提供就业机会,但其实际成效还有待观察。

四、政治约束:票决式民主体制下的福利改革阻力

在经济结构、人口结构和就业形态发生剧烈变革的21世纪,基于工业化时代标准工人家庭假设建立起来的以收入保护为导向的欧洲传统福利制度已经越来越陈旧,迫切需要改革调整。尽管面临外部挑战 and 制度缺陷,但福利制度能否及时改革,从根本上讲既不取决于福利制度本身,也不直接取决于经济社会环境,而是取决于特定政治框架下不同利益主体之间的政治博弈。影响利益博弈的政治安排包括议会—内阁制度、利益代表制度、多党竞争性选举制度等等。这些政治安排构成了票决式民主体制的基本框架。在欧洲改革实践中,上述政治安排特别是作为核心的票决机制为福利制度改革带来了政治约束。

(一) 权力失衡的议会—内阁制:政府的福利紧缩方案受到多重牵制

在欧债危机期间,危机国为获得欧元区成员国和国际货币基金组织的贷款援助,都被要求采取严厉的财政紧缩方案,包括削减政府开支和财政赤字,特别是削减工资、养老金,提高退休年龄、增加税收等。为获得援助贷款,希腊、葡萄牙、西班牙等危机国政府都制定了以削减福利为主要内容的财政紧缩计划,提请议会表决,但很快就引发了工会和民众的强烈抗议。所有危机国都爆发了或大或小的罢工,参与人员涉及大部分公共部门和私营部门。

大规模罢工一方面直接向政府当局进行抗议,另一方面通过向议会施压来阻碍政府的福利紧缩方案。根据议会—内阁制的权力配置方式,政府的福利紧缩方案必须在议会表决中取得多数票方能转化为实际政策,因此,政府的改革行动很大程度上受制于议会。即便是对福利国家长远发展有利的理性削减方案,在议会投票中也未必会获得理性结果,在议会面临选民大规模游行施压的情况下更是如此。除了选民和议会的阻力之外,政府的福利削减方案还受到反对党的牵制。反对党之所以抵制福利紧缩方案,

对福利改革的不同主张有时仅仅是次要因素,而党派利益、权力竞争和意识形态考量则是主要原因。

(二) 法团主义利益代表制:福利体系成为社会不平等的再生产机制

尽管福利改革受到大规模选民的反对,但并非所有选民都铁板一块,因为不同群体在传统福利制度中的获益是有差异的,真正反对福利改革的通常是在福利分配中获益更大并且能保持福利安全的群体,而改革能否有效推进,则取决于获益且安全群体与受损及风险群体之间的力量对比。欧洲传统福利制度是建立在工业生产和标准工人家庭基础之上的,拥有稳定职业的产业工人群体和公职部门人员在福利体系中可以得到更可靠的社会保障,新行业、新业态的从业者往往被排斥在福利体系之外,而妇女在协调有薪工作和家庭责任方面缺乏福利支持。除了福利体系内外分化之外,即便是在获益群体中,以就业岗位、阶层归属和社会贡献为依据的法团主义福利分配模式,也会导致获益群体内部的分化。

法团主义是一种特定的利益代表系统和制度安排类型,“它的作用,是将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策结构中”“这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成,它们被组合进一个有明确责任(义务)的、数量限定的、非竞争性的、有层级秩序的,功能分化的结构安排之中。它得到国家的认可(如果不是由国家建立的话),并被授权给予本领域内的绝对代表地位。作为交换,它们在需求表达、领袖选择、组织支持等方面,受到国家的相对控制”^[19](P25-26)。基于法团主义利益代表制进行福利分配产生了三大问题。

一是阶层固化与社会不平等的再生产。福利制度的初衷是在市场性收入分配基础上通过再分配为工资中断者提供基本生活保障,从而缩小市场分配带来的贫富分化,促进更大范围的社会平等。然而,法团主义利益代表制通过为差别化团体提供差异化福利的方式固化了不同群体的阶层归属,反而从政治上锁定了社会不平等格局并使其合法化。福利制度与法团主义的耦合,成为社会不平等的再生产机制。

二是跨团体福利联盟的崩溃。法团主义除了把人们组织在不同的团体当中以实现有效的社会控制之外,另一个功能是通过协调性谈判争取工资、福利等团体利益。法团主义福利国家的形成,就是这种谈判的政治结果。然而,团体之间社会不平等的扩大,特别是不同团体在劳动力市场上面临的失业风险的差别,使得传统的福利联盟变得不再稳定。在去工业化过程中,技术的可转移性是劳动力在就业市场上的竞争力的主要来源,掌握可转移技术的劳动力处于安全地位,而技术不可转移的劳动力则面临着结构性失业的巨大风险。正如托本·艾弗森所分析的那样,“工人在未来受到的真正威胁并不是在短暂的失业之后不得不为另一个雇主干活,从事基本相同的工作,而是在经济的某个特定领域中永远失去工作的风险,同时要想找到另一份工作则要求具备完全不同的技术。这种强迫改行的风险会导致失业时间更长、收入减少更多,而且这种情况一旦发生,人们通常不能带走雇主提供的福利”^[1](P82)。在此情况下,安全群体与风险群体之间产生分化,并且在福利分配问题上展开政治竞争,传统上的福利均衡被打破,而新型福利契约的建立则会由于产业工人的分化和福利共识的破裂而变得越来越难,由此导致福利制度改革陷入僵局。

三是对局外人的制度性排斥。所谓局外人,是指欧洲传统福利制度所建立的社会安全网没有覆盖的群体,主要是新行业和新业态的从业者、妇女以及移民、难民等。在法团主义模式下,由于局外人缺乏制度化组织,在既有政治体系中缺乏自身的代表,他们的利益和诉求难以被整合进国家的决策结构中去,因而缺乏足够的组织化力量去推动福利制度改革。在 21 世纪难民危机和右翼民粹主义兴起的背景下,把难民和移民排斥在福利制度之外的政治诉求更为突出,局内人与局外人的冲突显得越来越激烈。

(三) 多党竞争性票决选举制:选票与福利的交易维系低效率福利制度

为什么与经济社会变革不相吻合的低效率福利制度在法团主义之外的欧洲其它福利国家也能得以维系呢?除了利益代表制这种福利分配方式之外,多党竞争性票决选举制对传统福利模式的产生和维系更为关键。实际上,从 20 世纪 70 年代以来,虽然欧洲福利国家陷入危机,部分国家也采取了福利削减举

措,但直至今日,欧盟成员国福利支出占GDP比重总体上呈扩张之势。保罗·皮尔逊所说的福利制度陷入“持久性紧缩”只是一种严峻的财政压力和未来的改革趋势,并不意味着福利制度的急剧性缩减^[1](P595-560)。与紧缩压力相反,福利制度的持续扩张反而成为当前欧洲福利国家的共同趋势,尽管福利扩张的速度和内容随着不同国家经济和社会结构的不同以及选举制度和政党制度的具体特点而有所差异。从政治角度观察,欧洲福利国家中选举制度和政党制度的国别化特点只是影响了福利制度扩张的速度和内容(比如家庭照护的社会化程度、养老金水平),而代议制民主国家的多党竞争性票决选举制,则从根本政治制度上决定了福利制度扩张的政策结果。

在多党竞争性票决选举制度下,高水平福利制度是政党赢得竞选的重要政策工具。尽管不同政党之间的意识形态和政治立场存在差异,但选票竞争使得他们在社会政策的设计上越来越趋同,慷慨的福利承诺成为政党赢得选民信任及其选票的政治资源。在选民方面,虽然存在意识形态取向的投票动机,但自身福利和利益的最大化仍然是大多数选民理性考量的关键因素。政党和选民之间由此形成一种客户关系式交易政治。“选民在用选票购买政策承诺时并没有有关政策实施的效益约束,也就是说选民不必考虑那些看似符合自身偏好和利益的政策集对于国家的宏观经济结构与政治发展会造成什么样的影响;竞选政党虽然可能意识到它们所承诺的政策集的实际效益和潜在后果,但与获得多数席位和执政地位相比,这种效益约束在很多情况下是无关紧要的。”^[14](P183)与赢得竞选的交易式民主逻辑一样,执政党的连任预期和选民对福利削减的恐惧也成为政府当局推进福利制度改革的政治障碍。

交易式民主政治对欧洲去工业化进程的回应,也使传统福利制度呈扩张之势。去工业化进程产生了两种不同的公共福利扩张压力:一是技术可转移性程度低的产业工人面临的结构性失业风险带来的福利社会化诉求。部分传统产业的消失和产业技术的不可转移性带来了结构性失业,产业工人工资的中断和原来产业雇主提供的福利的不可转移性,迫使这部分产业工人寻求福利的社会化提供,也就是从以往通过就业市场来保障收入转向通过政府来分担风险和补偿福利。二是在去工业化过程中新产业、新业态的从业者对公共福利的政治诉求。传统的福利制度没有为这部分从业者提供稳定的社会保障,但新产业和新业态却越来越成为后工业社会的常态,涉及的选民群体规模也不断扩张,从而对竞选政党和执政当局构成了强有力的政治压力。为回应这两种福利扩张需求,执政当局不得不扩大福利制度的覆盖面,以期在多党竞选和连任预期中获取更大的政治支持。对此,有学者指出,去工业化及其导致的蓝领工人的衰弱不仅没有削弱福利制度的政治基础,相反,却导致了福利制度的扩张。可以说,从20世纪60年代早期开始的福利制度扩张,在很大程度上恰恰是去工业化和蓝领工人阶级的衰落所驱动的^[1](P77,87)。这种福利扩张需要被纳入多党竞争性选举框架当中才能得到更为完整的理解。因为福利制度并不单纯是一种社会保障制度,它还是各个政党对不同群体的社会风险进行转移和分配的制度载体。

五、结论

根据以上论述,21世纪欧洲福利国家在经济社会变革、福利制度老化和制度改革的政治约束三个维度上都面临系列挑战。经济社会领域的急剧变革带来了福利紧缩压力和新旧双重福利需求。其中伴随着金融危机和主权债务危机的经济衰退侵蚀了福利分配的经济和财政基础,重度人口老龄化和劳动力短缺从供养对象和供养主体两个侧面加重了社会抚养负担,而就业结构、就业形态的变化以及难民危机则冲击了传统福利制度的基本框架。面对经济社会领域变革的外生挑战,欧洲传统福利制度越来越显示出其局限性。建立在标准工人家庭假设基础上的传统慷慨福利制度限制了社会福利的覆盖范围,也内生着制度惯性和福利依赖;基于横向转移支付的养老金现收现付制则因为重度老龄化而打破了稳定的代际福利契约。自上而下的政府供给模式在加重政府负担的同时限制了多样化的社会供给空间,而以现金和实物为保障内容的福利理念也不利于为公众塑造再就业的可行能力。这些制度缺陷使得欧洲传统福利制度因为缺乏足够的弹性而需要改革。然而,福利制度能否及时改革,又受制于福利国家特定的政

治框架。权力失衡的议会—内阁制、阶层固化的法团主义利益代表制和交易式多党竞争选举制,使得福利扩张而非紧缩成为不同主体政治博弈的优先策略,从而为福利制度改革带来了烦冗的政治约束。

时至今日,欧洲福利国家依然受到保罗·皮尔逊在 21 世纪初所指出的两股力量的牵引,一方面是严重的紧缩压力,另一方面则是持久的社会欢迎。“即使福利制度的热情支持者也应该承认需要对福利制度加以调整,而福利制度的严厉批评者也应该接受人们对社会提供 [福利] 依然抱有的持续广泛的热情。”^[1] (P595) 被这种福利争论裹足不前的欧洲福利国家,同时还在滑向一个意料之外的新陷阱:福利制度的初衷是通过保护人们免遭劳动力市场风险来促进社会公平,但现在,它正陷入相反的境地——欧洲福利国家的社会不平等程度正在扩大。正如阿尔利多 (Facundo Alvaredo) 和皮凯蒂 (Thmoas Piketty) 等人在《世界不平等报告》中所揭示的,尽管欧洲在全球各地区经济 (所得和财富) 不平等扩张的共同趋势中表现得相对温和,但其不平等程度在最近 30 多年中一直呈扩大趋势^[2] (P51-73)。旨在促进社会平等的欧洲传统福利制度在调节收入分配和贫富差距方面的有效性开始下降,在法团主义和地中海福利国家模式中甚至与团体化利益代表制结合在一起,成为社会不平等的再生产机制。对此,David Rueda 在其新近研究中也指出,2007 年的经济衰退和失业的增长,使得福利国家作为失业和不平等之间的强有力缓冲器的假设必须重新被加以检视。失业不仅会带来市场化工资收入的不平等,而且,如果福利分配与工作捆绑在一起 (失业者领取的福利低于他们工作时领取的福利) 的话,失业还会进一步带来家庭可支配收入的不平等^[20]。如果福利制度的改革不能有效应对失业引发的福利分化问题,那么就难以缓解和失业对社会不平等产生的消极影响。如何将福利制度从提供基本生活保障的基础上进一步改进为促进就业和推动经济发展的积极福利模式,也是 21 世纪福利国家需要面对的问题。

根据社会福利的政治经济学分析进路,福利制度并非一项单纯的社会保障制度,它的设计和运行既有经济社会考量,又内嵌于政治框架当中。福利制度的选择与经济治理、政治安排之间存在着复杂的多向互动关系。福利制度与经济治理的双向互动,一方面表现为福利制度设计对劳动力市场的影响,特别是对技术可转移程度低的产业工人的福利保障和福利转移的直接作用;另一方面,也表现为经济治理绩效和社会结构变革对福利制度的外部压力以及改革诉求。这在经济衰退和老龄化引发福利紧缩方面尤为显著。就福利制度的选择与政治制度安排之间的双向互动而言,设计老化且难以逆转的传统慷慨福利制度本质上是一种政治博弈的结果。欧洲民主福利国家的交易式选举政治从根本上决定了选民、社会团体、竞选政党、议会、政府当局等相关方对福利扩张的策略选择,而不同福利国家内部具体政治安排的差异,则作为政治参数影响着福利扩张的速度和内容,从而在不同国家表现出差异化的福利模式。反过来,福利制度的制定、维系和改革也塑造着福利国家的政治进程,特别是当前福利紧缩的持久压力也对打破既有政治束缚提出了新的要求,在欧债危机国甚至影响到政府更迭和政治稳定。从长远来看,要想真正化解福利国家危机,除了政治上形成某种福利共识和在制度上设计出适应后工业社会的福利框架之外,改革那种制定并长期维系低效率福利政策的交易式民主体制也显得十分重要,同时更任重道远。

参考文献

- [1] 保罗·皮尔逊. 福利制度的新政治学. 汪淳波等译. 北京:商务印书馆,2005.
- [2] 阿瓦列多. 世界不平等报告. 刘道捷译. 新北:卫城出版社,2018.
- [3] Geoffrey Garrett. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- [4] Herman Schwartz. Internationalization and Two Welfare States: Australia and New Zealand// Fritz Scharpf and Vivien Schmidt. *Welfare and Work in the Open Economy, ii. Diverse Response to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [5] 郑秉文. 欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到高债国家的教训. 中国人口科学, 2011, (5).
- [6] 郑秉文. 欧债危机对养老金改革的启示——欧洲养老金制度存在缺陷. 中国社会保障, 2012, (1).
- [7] 周弘. 福利的解析——来自欧美的启示. 上海:上海远东出版社,1998.

- [8] 周弘. 福利国家向何处去. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [9] 李秉勤等. 欧美福利制度: 挑战、改革与约束. 北京: 中国社会科学出版社, 2011.
- [10] 弗兰茨-克萨韦尔·考夫曼. 社会福利国家面临的挑战. 王学东译. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [11] 朱天飏. 比较政治经济学. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [12] 丁开杰. 后福利国家. 上海: 上海三联书店, 2004.
- [13] 彭华民. 福利三角: 一个社会政策分析的范式. 社会学研究, 2006, (4).
- [14] 吕普生. 政治泡沫: 欧债危机中的政策偏差与交易民主. 北京: 北京大学出版社, 2018.
- [15] 彼得·泰勒-顾柏. 新风险 新福利: 欧洲福利国家的转向. 马继森译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010.
- [16] 宋全成. 2016年欧洲难民危机的新特征及其成因——基于2015-2016年欧洲统计局和德国联邦移民与难民局数据的实证研究. 德国研究, 2017, (3).
- [17] 哥斯塔·埃斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界. 苗正民等译. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [18] 马丁·鲍威尔. 理解福利混合经济. 钟晓慧译. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [19] 张静. 法团主义. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.
- [20] David Rueda. The State of the Welfare State: Unemployment, Labor Market Policy, and Inequality in the Age of Workfare. *Comparative Politics*, 2015, 47(3).

New Challenges for European Welfare States in the 21st Century

Lv Pusheng (Wuhan University)

Abstract Welfare system remains the focus of political debates and social conflicts in European countries against the new background of deindustrialization, economic recession and refugee crisis in the 21st century. It also faces a series of challenges including the economic society changes, aging welfare design and constraints of political system. The dramatic changes in economic society have brought about the welfare tightening pressure and the need for old and new benefits. The economic recession has erode the economic and financial base of welfare distribution; the severe population aging and labor shortage have increased the social support burden, and the new structures and patterns of employment have affected the basic framework of the traditional welfare system. Confronted with these exogenous challenges of economic society's changes, European traditional welfare system is increasingly showing its limitations. For example, the generous welfare system, which is based on the standard worker family assumption, extremely limited the coverage of social welfare and generated institutional inertia and welfare dependence inherently; pension pay-as-you-go system is difficult to implement due to severe aging; top-down government supply model has increased its burden and left a small space for diversified social supply. Due to these limitations, the European traditional welfare system lacks sufficient flexibility and adaptability for economic society changes, which requires reforms and adjustment. However, this reform is subject to the specific political frameworks of welfare states. The power-unbalanced parliament-cabinet system, the interest representation system of corporatism and the multi-party competitive electoral system have made the expansion rather than austerity of welfare the strategy of different subjects in political games.

Key words welfare states; economic recession; aging population; political constraints; social equity

■ 收稿日期 2019-05-17

■ 作者简介 吕普生, 政治学博士, 武汉大学政治与公共管理学院副教授; 湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 涂文迁