



Sino-Nordic Welfare Research Network

Reshaping Welfare Institutions
in China and the Nordic Countries

重塑中国和北欧国家 的福利制度

[芬兰] 保利·基杜伦 (Pauli Kettunen)

[挪威] 斯坦恩·库恩勒 (Stein Kuhnle) 主编

[中国] 任 远 (Yuan Ren)

 复旦大学出版社

SNOW

Rebuilding Welfare Institutions
in China and the Nordic Countries

重建中国和北欧国家的福利制度

作者 詹姆斯·C. 斯科特
译者 王德 王德 王德 王德 王德
译者 王德 王德 王德 王德 王德

中国社会科学出版社

Reshaping Welfare Institutions
in China and the Nordic Countries

重塑中国和北欧国家的福利制度

[芬兰] 保利·基杜伦 (Pauli Kettunen)

[挪威] 斯坦恩·库恩勒 (Stein Kuhnle) 主编

[中国] 任 远 (Yuan Ren)

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

重塑中国和北欧国家的福利制度/[芬]保利·基杜伦,[挪]斯坦恩·库恩勒,任远主编.
—上海:复旦大学出版社,2014.6

ISBN 978-7-309-10661-9

I. 重… II. ①保…②斯…③任… III. 福利制度-对比研究-中国、北欧-文集
IV. ①D632.1-53②D753.07-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 097319 号

重塑中国和北欧国家的福利制度

[芬兰]保利·基杜伦 [挪威]斯坦恩·库恩勒 任远 主编
责任编辑/马晓俊

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

常熟市华顺印刷有限公司

开本 787×1092 1/16 印张 15.75 字数 268 千

2014 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-10661-9/D·679

定价:38.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前 言

中国和北欧福利研究网络(简称 SNoW)在上海(2011 年 10 月)和赫尔辛基(2012 年 6 月)两地分别主办了两次研讨会。本书主要是以这两次会议上的论文为基础汇集完成的。

中国和北欧福利研究网络(SNoW)是北欧卓越中心(简称 NCoE)中 NordWel(北欧福利国家:历史基础和未来挑战)项目的一个分支计划。NordWel 项目由赫尔辛基大学主办,并在 2007—2013 年期间得到北欧应用研究合作中心(简称 Nord-Forsk)资助。北欧应用研究合作中心是隶属于北欧部长理事会下政府间研究的基金组织。中国和北欧福利研究网络(SNoW)在 2013—2015 年间的研究已经得到了北欧部长理事会的额外资助。中国和北欧福利研究网络中的一些成员还积极参与北欧卓越中心的其他福利研究项目,北欧应用研究合作中心于 2007—2013 年还资助了北欧福利模型评估(简称 REASSESS)项目,该项目依托位于奥斯陆的挪威社会研究所(简称 NOVA)。

编者在此感谢 NordWel 项目,感谢卑尔根大学和复旦大学依托北欧中心的长期合作。2010 年,我们出版了《北欧福利国家》著作,该书的编者是斯坦恩·库恩勒(Stein Kuhnle,卑尔根大学)、陈寅章(复旦大学)、克劳斯·彼得森(Klaus Petersen,南丹麦大学)和保利·基杜伦(Pauli Kettunen,赫尔辛基大学)。同时,自 2013 年 2 月以来,在复旦大学和北欧中心共同努力下,SNoW 也定期出版了中国和北欧福利研究网络的电子学术通讯。

在上海和赫尔辛基的研讨会中,我们邀请了来自北欧和中国在社会福利和社会政策领域的专家学者撰写论文,并得到了广泛的认可,论文主要讨论了普遍关注的话题,或是北欧国家和中国正共同面临的困境,主要包括以下三个专题:

重塑中国和北欧国家的福利制度

- (1) 社会规范和制度;
- (2) 劳动力市场、移民和社会权利;
- (3) 老龄化和社会保障体系。

从历史中可以发现,不同的时段和地区有不同的获得福利和幸福感的途径,同时政府的角色和承担的责任也各不相同。早在20世纪90年代,就已经有许多关于西方福利国家的类型或福利模型的相关研究,后来这一研究领域不仅比较不同类型的西方福利国家,还就世界不同地区的社会福利和社会保障制度的发展过程进行了比较。一些学者提出了“东亚福利模式”(East Asia welfare model)以及“儒家福利模式”(Confucian welfare model)的概念,来强调福利体制建设应该嵌入传统的文化规范和价值观念。正是由于传统文化的不同,才产生了不同类型的公共政策、社会福利和社会保障制度。或许,东亚应该学习欧洲将不同的地区进行区分来使用不同的“福利模型”。

本书的英文版是一本同名的出版文集,而这本中文版本相对于英文版本另外增加了一些关于中国发展的章节。在本书第一部分,主要讨论的是社会规范和制度,其中熊跃根从历史演变的角度讨论了中国的社会政策;潘屹提出了中国福利体系的基本要素;保利·基杜伦探讨了北欧模式下社会规范的冲突和妥协;南纳·基达尔(Nanna Kildal)和斯坦恩·库恩勒分析了挪威福利国家观念改变的趋势;皮尔约·马尔科拉(Pirjo Markkola)分析了在芬兰的贫困救济中的家庭责任和社会立法。

针对劳动力市场流动性的讨论,中国和北欧国家都强调和突出外来移民和流动人口,尽管中国和北欧国家之间有着明显的结构上的差别(例如国内流动人口和外来移民的差别;社会保障体系和劳动力市场规则的差异等),但是许多问题是相似的,例如共同关注流动人口的基本社会权利和劳务标准,移民的社会和经济生活成本及其社会融入,还有与移民问题相关的政策上的挑战等。中国城市化过程中大规模的人口迁移流动和农民工的福利保障和社会权利问题尤其吸引了中国学者的广泛关注。本书中的论文将重点关注这些学者对当前挑战的理解以及如何制定相应的政策来应对挑战。

本书中五个章节涵盖了该领域的研究:艾斯蒙德·阿鲁普·塞普(Asmund Arup Seip)专注于研究北欧国家的工作迁移以及劳动力市场制度;萨拉·裴兰德(Saara Pellander)从事研究北欧福利国家的家庭迁移以及性别平等;林卡、易龙飞和吴双针对国内农民工的社会保障、住房政策和城镇“新市民”进行了研究;王志凯讨论了农民工社会保障和劳动力市场出现“民工荒”的关系;关信平从社会权利

的角度分析流动人口的生活和发展,并对相关的社会政策进行了讨论。

本书也涉及了关于养老政策方面的研究。中国和北欧国家都正面临着人口老龄化的问题,这对老年人的养老金和养老照顾方面的公共政策服务存在一定的影响。约尔根·格尔·安德森(Jørgen Goul Andersen)和埃克塞尔·哈特兰德(Aksel Hatland)两位学者谈到了北欧国家养老金制度的可持续性;傅华和罗尔夫·朗宁(Rolf Rønning)谈到了中国和北欧国家的养老照顾的现状和应对方法;封进通过对城镇化过程中社会保障改革的具体问题和最新探索进行了介绍;胡湛和彭希哲则在不断完善老年社会保障体系过程中重视家庭责任和实施发展型的福利体制提出了看法。

在此基础上,本书的三位编者撰写了第一章总论,概括性地讨论了北欧国家的福利体制和福利政策的发展和扩展,以及对中国社会转型期间的福利制度改革和未来发展的借鉴。

本书得以付梓出版,感谢北欧应用研究合作中心以及北欧部长理事会对于中北欧福利研究网络的慷慨支持,并感谢复旦大学北欧中心在其中发挥的重要作用,我们更感谢索菲·伯根海姆(Sophy Bergenheim)为书本编辑提供的帮助,以及利兹·布鲁姆菲尔德(Liz Broomfield)对本书的英文版各章节表述的修改和完善。我们也感谢复旦大学出版社常务副总编孙晶、本书的责任编辑马晓俊对这本中文著作出版提供的帮助,并感谢李含伟、汪萍萍、周艳、徐婧、徐杨和周艳对相关章节的翻译校对工作。

赫尔辛基/卑尔根/上海, 2014 年 4 月

保利·基杜伦 斯坦恩·库恩勒 任远

目 录

Contents

前言

- 1** 北欧国家福利体制和福利政策的发展、扩散与中国发展
斯坦恩·库恩勒 保利·基杜伦 任 远(1)

第一部分 社会规范和制度

- 2** 福利的不能承受之重和中国社会政策的限制:历史制度主义的观察
熊跃根(14)
- 3** 中国社会福利体系的基本要素
潘 屹(29)
- 4** 北欧国家社会规则模式的冲突和妥协
保利·基杜伦(43)
- 5** 普惠原则面临挑战:挪威的福利国家体制正在发生观念的改变?
南纳·基达尔 斯坦恩·库恩勒(61)

6 芬兰历史上贫民救济的家庭责任和社会立法

皮尔约·马尔科拉(73)

第二部分 劳动力市场、移民和社会权利

7 北欧国家的工作迁移和劳动力市场规定

艾斯蒙德·阿鲁普·赛普(92)

8 家庭迁移、性别平等和北欧福利国家——政策过程的对立性

萨拉·裴兰德(107)

9 住房政策与中国城市的“新市民”——关于农民工住房保障权利的探讨

林 卡 易龙飞 吴 霜(124)

10 从农民工社会保障权益缺失看中国的“民工荒”现象

王志凯(134)

11 当前中国流动人口的社会权利保障及相关福利政策

关信平(149)

第三部分 老龄化和社会保障体系

12 应对人口变动的挑战：从欧洲视角观察北欧国家的老龄化和养老金体系

约尔根·格尔·安德森 埃克塞尔·哈特兰德(164)

13 中国和北欧国家老年服务的现状、挑战和创新性的应对策略

傅 华 罗尔夫·朗宁(189)

14 城市化进程中的中国养老保险制度改革

封 进(204)

15 发展型福利与中国养老制度安排

胡 湛 彭希哲(218)

作者介绍 (238)

译名对照表 (243)

1

北欧国家福利体制和福利政策的发展、扩散与中国发展

斯坦恩·库恩勒 保利·基杜伦 任 远

随着跨国间的相互联系不断扩展和不断强化,不同的社会模式之间的国际比较不仅是一种时尚化的学术方法,也是政治、经济和文化行动的重要组成部分。而所谓的北欧模式,作为一个标志性的概念,已经引起了国际社会的关注。与此同时,中国在全球化经济中的作用日益显著,中国的经济增长和结构性转型引起全球的关注。发生在中国的结构转型对社会发展造成显著影响,中国也开始积极地借鉴世界的经验探讨各种福利政策的模型和发展路径。一些研究学者强调历史文化的嵌入,并提出了例如“东亚福利模式”和“儒家福利模式”等概念,他们认为,由于不同的国家和地区受到不同的基本文化规范和价值观念的影响,从而产生了不同类型的公共政策、社会福利和社会保障制度。然而,“福利模型”,是进行路径依赖分析还是运用政策理论来指导实践仍然是当前的争论话题。

在本书中,北欧和中国的学者将就福利政策来讨论其本国的社会规范和体制特点,并更加深入地研究以下两大领域:第一,目前中国和北欧国家关于移民和劳动力市场流动方面的社会福利政策的问题和解决方案;第二,关于老龄化问题。为了进一步分析,这里将会简要讨论构建中国和北欧国家福利政策研究学术合作的三个基本主题:(1)北欧福利国家的历史演变和未来挑战(保利·基杜伦);(2)从中国的视角来讨论北欧福利国家体制对中国福利改革的经验借鉴和政策启示(任远);(3)从北欧国家的视角观察中国福利制度的特点、变化和未来发展方向(斯坦恩·库恩勒)。

一、北欧模式的历史演变和未来挑战

对丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典这五个北欧国家进行比较分析可以发现,她们在社会保障、公共医疗、保健以及教育等领域都提供了高水平的服务。北欧国家是全欧洲贫困风险最小、预期寿命最高的地区。国际比较研究表明,她们人力资本和社会资本较高,且幸福感较强。北欧模式增强了北欧地区的经济竞争力,促进了社会性别平等、社会团结、个人自由和民主稳定。

在过去的几十年里,北欧模式得到广泛的认可。同时,北欧福利国家体制正面临全球化、欧洲一体化、移民、社会老龄化和人口增长等方面的突出挑战。一方面,北欧福利国家在转型过程中的发展变化引起广泛的争论,一些评论家认为,不论北欧福利国家模式对于目前来说是否有效,其最终可能将和北欧国家的其他模式一样,面临全球性的竞争并逐渐消失。另一方面,另一些学者则强调社会制度建设的北欧模式被看作是运用人力资本和社会资本来应对新挑战的一种可持续模式,且符合伦理原则和社会创新,该模式不仅适用于国家层面,也适用于欧洲一体化与进行全球治理。

当我们讨论全球现状以及北欧模式带来的影响时,应该首先考虑到的是北欧国家属于小国,目前大约有 25 万居民聚集在欧洲的最北端,此外,这五个北欧国家和其他非北欧国家尤其是西欧国家相比,她们既有相似的地方,也存在着一定的差异。“北欧模式”是一个在国家基础上的整合型的社会模式,且北欧不同国家在“北欧模式”的基础上还拥有各自的特点,即克里斯琴森和阿麦克提出的“五大例外模型”(Christiansen & mark, 2006)。然而,这丝毫并不妨碍北欧地区区域模式的重要性。在这样的背景下,北欧形成了自身的国际身份和社会制度,且丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典这五个北欧国家已经成为一种内在的北欧元素。

一般来说,北欧国家间的跨国合作促成了福利国家的形成。从 19 世纪起,随着历史的发展,北欧国家间的关系不断依存、相互影响,“北欧现代民族国家”这一概念逐渐产生。北欧国家上层精英积极参与国家建设过程,并就中心外围地区进行了区分。周边国家的上层精英在此基础上受到工会运动的影响,汲取发达文明国家的知识,确定其政治任务,并吸取现代化工业中的经验和教训,从而预见问题并制定相应解决方案。

北欧国家是小型的开放经济体,虽然不同国家都有其特定的方式,但是北欧国家都高度依赖出口,并受到周期性世界经济危机的影响。国家之间的相互依存关

系为国民经济和社会的发展提供了前提条件,且民族国家在现代化进程中发挥了合法而积极的作用。德国学者迪特尔·森哈斯(Dieter Senghaas, 1985)认为“在经济增长和消除绝对贫困之间没有必然的联系”,福利国家需要的是一体化的世界市场和国内综合国民经济的整合发展,例如“斯堪的纳维亚的发展道路”。福利国家的建设需要有成形的国家政策、经济和文化认同以及“为了防止出口增长导致社会寡头和产生食利者资本主义而对国内外经济过程进行的政治控制”。

在过去的几十年里,许多研究人员讨论了北欧福利国家的起源。他们试图从19世纪现代化进程或前工业化农村社区的结构、从社会主义或民族主义、从20世纪30年代社会民主党的兴起或从16、17世纪路德教会的产生中寻找北欧福利国家的起源。这并不是在这些方案中进行选择,而是一种在不同的时间段内对北欧福利国家的“起源”进行合理的重新诠释的方法。这些不同时间段通过思想、传统、价值观、认知行为和社会运动,在北欧模式的正式和非正式的规范中刻上印迹(Kildal & Kuhnle, 2005),也存在于与这些规范相关联的冲突和矛盾之中。

历史上的记载夸大了北欧福利国家之间的种族和文化的同质性。但是北欧国家利用理想化的同质性文化来建设福利国家体制,宗教在其中起到很大的作用。早在16和17世纪进行的路德新教(Lutheran Protestantism)的改革就是一个中央集权的过程,路德教会的发展以及人神关系与北欧福利国家的建设密不可分,但是北欧国家的同质性文化并不意味着就不存在阶级意识和阶级冲突。相反,美国作为一个“假想社区”(Andersen, 1983),就提出了一种道德准则,即社会次级团体可以表达他们受到的镇压以及不公正的待遇,能以自身的经历来反映自己的政治阶级意识,并可开展激烈的劳工运动。

在20世纪30年代,由于受到了法西斯主义的国际威胁和经济大萧条的政治影响,资本和劳工两者之间达成“阶级妥协”,这对于北欧福利模型的形成起到了很重要的作用。这期间形成了工人和农民的政治联盟(即社会民主党派和土地革命派),同时巩固了工业劳动力市场的集体协议,形成了不仅维护工人消费者和农民生产者的权益,也保障工人和雇主的权益的良性循环。政治联盟不仅仅是不同组织利益之间的正和博弈的游戏,更促进了社会平等、经济增长和民主,加强了民众的信任感,为二战后几十年中的发展增添了色彩,社会民主劳工运动也成为这一模式在思想和行动上的主要载体。在20世纪70年代,北欧模式的传统特点是争论的焦点,而北欧国家的机构、政策和未来的发展则展现了北欧模式的传统特点:公共部门庞大且收费昂贵;通过税收和融资来提供福利服务;扩展了普遍主义的原则;福利国家为家庭、劳动力市场以及社会中的妇女增权;自治的劳动力市场的组

织程度较高,能够和国家的关系相对平稳。

20 世纪 80 年代以后,北欧国家也和其他国家一样开始陷入了困境,通货膨胀,政治的一致性开始动摇,劳动力市场的积极性开始减退。北欧国家采取了类似全球化的改革方式,这意味着经济增长和社会空间关系发展不对称。在确定国家政治议程中,由于不同因素导致的社会流动和社会空间不对称性增加,因此其经济竞争的角色得到强化。

而后,北欧国家的社会制度有了巨大的变革。高水平的社会保障、综合完整的公共社会以及教育服务,还有以协议为基础的工业关系等,都为提高经济竞争力提供了很大的优势,从而避免了福利国家建设的失败。北欧国家相对容易发展和支持社会保障,因此,在欧盟社会政策的形成过程中,“以社会保障作为生产要素”的原则在 2000 年被纳入了欧盟发展战略。该原则在经济型社会政策方面有着两层不同的含义:一是体现了社会政策在经济层面的重要性,二是提出了社会投资本身是一种生产要素,并成为社会政策改革的方式。我们可以认为这是话语增量也是制度的变迁,从而修正福利国家的制度,并更好地提高当前竞争力。

北欧福利国家是非常受欢迎的,任何一个政党如果宣称反对福利国家,那么其选举就不可能获得成功。在 20 世纪 80 年代,激进的放松管制已经被推到边缘,几乎每一个人都支持福利国家。2008 年的金融危机,加之长期以来对人口结构以及所谓的可持续发展的差距的担忧等问题,使得挽救福利国家成为当时广泛的共同的政治话题。关注经济竞争力或者主张紧缩的政治激励的人群,认为有必要创造并保留福利国家资源,因而福利国家成为限制性移民政策的借口。以安全网络和风险共担系统,来捍卫福利国家并对抗全球化资本的压力,为福利国家带来了竞争优势。挽救福利国家看起来像是使用诸多方法来达成一个共同目标,同时一种方法可以成就许多不同具体目标的过程,然而在这过程中,并未明确应如何构建北欧福利国家的运行机制。

二、北欧福利国家体制对中国福利改革的启示

在市场经济、工会集体协议和不断强化国家立法的过程中,北欧国家建立起综合和完善的社会福利体制和社会政策框架,使福利成为国家建设的重要支撑。

福利国家体制的积极作用是改造前资本主义时期的经济模式,强调国家对于社会保障建设和增强劳动者与公民福利的积极作用。欧洲的福利国家体制建设发端于 19 世纪后期,特别是在 20 世纪的战后得到极大发展。多数北欧国家构筑起

覆盖教育、卫生、医疗、就业和劳动力市场建设、养老、残疾人保护、家庭、住房等社会福利和公共政策领域的国家制度安排。完整的社会福利制度体制构成了北欧福利国家制度的突出特点和巨大优势。

站在中国发展的视野来研究和借鉴北欧福利国家模式,首先应该认识到中国正处于经济快速发展过程中的社会转型期。这个转型是从计划经济下的单位福利体制向更加基于市场的社会福利体制转变,从二元性、隔离性和不平等的城乡管理和福利体制向更加流动性和一体化的城乡体制转变,从经济推动的改革发展向包括社会经济协调发展和更加整体性国家建设的发展模式转变。

在社会转型的过程下,我国的社会保障和社会福利体制相对发展不足,也相对滞后于经济社会发展水平。同时,在国家发展的结构性转型过程中,无论在城乡之间,还是对社会转型中的不同社会群体来说,都产生出一系列转型社会的社会问题和发展风险,包括收入差距的扩大、城市贫困问题的产生、社会分化的突出、住房的困难、移民群体的社会权益和基本保障服务的排斥、特殊社会群体(如老人、贫困人口等)的社会保障和制度建设等。

日益突出的社会问题和社会分化,使我国社会保障和社会福利体制的不足和缺陷表现得更加突出,也使加快和提升社会转型期中我国的社会保障和福利体制建设显得尤其迫切。鉴于中国国情特点的国家体制和社会主义特征,北欧国家的社会福利体制建设相对于更加重视自由市场的欧美模式,更能够为中国社会转型提供知识和发展经验的借鉴。

北欧国家社会福利体制的综合性,不仅在于其基本上涵盖了从摇篮到坟墓包括社会居民就业、生活和发展的几乎各类社会事务,更在于福利体制的制度设计是非常细化详尽的,例如在讨论养老和子女照料的家庭责任中,家庭对于多少岁之下的子女有照顾和保障的责任,对于在何种情况下第三代子女对于祖父母照料具有养老责任,等等,都有细致的设计。在讨论移民和福利的问题上,也有具体的尺度决定在什么标准下的国际移民可以获得本地居民的基本公共福利的待遇。北欧福利体制的综合性,也表现在通过一系列社会性立法来保证包括老年福利、残疾人福利、贫困救济等,通过法制建设和制度建设,有力地 will 社会福利构筑成为国家功能体系的重要组成部分。

转型期的中国无疑面临着加快完善社会福利体制建设的突出任务,对城乡居民生活各种需求相关的社会保障和社会支持亟待扩展。包括生育、幼托、养老、就业等社会事业的福利保障不足,则转而增加家庭生活的压力,并增加社会居民在社会转型中的社会风险,也减少社会民众的生活幸福。现实生活中,社会福利支持发

展得并不充分,同时各项社会事务相关立法和制度建设也显得更加紧迫,不少社会事务立法和具体执行还比较原则性,例如要保障老年人口合法权益,以及鼓励子女常回家看看,但是对于社会不同群体具体权益的界定和具体执行的准则仍待进一步细化。

作为北欧模式的典型特征,就是其社会福利体制的普惠性。通过提供面向所有社会成员的普遍主义的社会福利,体现国家在福利体制建设上的责任,也促进社会平等的实现。

也有不少学者的研究提出北欧福利体制也未必是普惠性的,甚至是有条件的,例如对于国际移民的就业签证和居住福利的提供也是有差别性的。但是福利国家的普惠性主要表现在各类基本社会保障上的普惠性,避免少数群体由于缺乏保障被排斥在社会体系之外而陷入生活困境,以及通过福利体制尽可能地促进社会整合和社会平等。因此,普惠制的北欧福利体制更大程度上是一种基本生活保障的普惠性,是一种更加重视社会弱势群体的社会支持的普惠性。通过重视基本和普遍的社会服务和定位于特殊困难群体,也是社会保障体系建设的重要目的。

在转型期中国福利体制建设存在的特点和弱点,则是社会福利体制的不平等性。这种不平等性甚至是以不同阶层在福利制度上等级性的差别呈现出来。类似机关事业单位和企业社会保障的双轨制、农民工社会保障的覆盖率更低以及新农保新农合的较低的保障水平,说明社会阶层地位较高的群体还拥有更高水平的社会保障和社会福利,而社会弱势群体具有更低的社会保障乃至缺失社会保障的状态。这不仅损害了普惠平等的社会价值,也损害了为最需要风险规避和社会保护的群体提供支持服务的社会保障原则。

因此,在社会转型过程中的中国社会保障和福利体制建设首先应该强化平等精神,强化普惠性制度,并通过普惠性的社会福利体系建设来促进社会整合,来支持劳动力市场的流动性,以及支持社会结构变动过程中的社会流动性。

综合性和普惠性的福利体制似乎增加了政府的财政负担,我们从北欧国家社会福利公共支出占 GDP 具有较大比重可以发现这一点。但是实际上 2008 年以来的欧洲债务危机不是发生在水福利水平较高的北欧国家,而是发生在市场化较高和福利水平相对较低的南欧国家希腊,说明了实际上福利国家体制甚至还反而构成了经济发展的竞争优势。

让我们进一步审视福利国家体制所具有的竞争优势的根源:第一,福利国家体制有助于推动高福利体制下经济增长的创新性。北欧国家在创新领域的发展相对成功,在信息、设计、环保、创意、新能源等新技术产业领域取得了世界瞩目的成就。

这在一定程度上与其完善的全民和终身教育制度相联系,北欧国家在教育、文化、艺术和公共事业等方面的巨大投入,对于经济的创新性具有积极价值。

第二,福利国家体制能够帮助减少失业和应对经济危机的挑战,例如在北欧等福利体制国家在面临危机时,依托强大的工会体系和就业福利体制,没有造成危机后的失业率提高和社会贫困。

第三,福利国家体制本身是建立在市场经济和劳动力市场充分发展的基础上,北欧国家福利体制的改革也更加强调福利和就业的紧密联系,强调对高素质劳动者的吸纳,重视强化福利供给和劳动力市场参与的紧密联系,并以促进劳动力市场更积极地发挥作用作为福利体制改革的目标。因此,社会福利的发展和经济增长客观上构成了良好协调、良好促进的关系。

担心福利国家弊端和过度的福利建设的观点认为,社会福利会增加财政的压力和非生产性开支,并因此降低经济增长的动力。或者认为,社会福利削弱劳动力市场的竞争性,劳动者因为更高的福利供给,可能减少在劳动力市场上的供给的动力,也就是一定程度上出现“养懒汉”的问题。北欧的福利体制经验告诉我们这两个担忧的结果有可能不会出现。而且恰恰发展保障和福利体制建设本身是具有竞争性的,忽视社会福利体系的建设和进步才可能反而是对经济社会协调发展和经济持续发展不利的现象。

中国正在经历的社会转型过程中,社会福利和社会保障体制建设的严峻性和迫切性都日益增强。应该看到,社会福利供给不仅相对滞后于经济发展水平,而且社会福利体制的制度化建设也相对不足。北欧国家在福利体制建设上具有长期的、详细的制度建设和法制建设经验,因此,在完善国家社会保障和福利体系建设中,学习北欧模式中所蕴藏的普惠性、综合性和竞争性的经验,借鉴其对包括住房、就业、教育等具体问题的对策方案,以及斟酌其政策设计和福利体制变动改革过程中的考量因素,都能够为中国当前的福利体制改革提供借鉴和参考。

三、从北欧的视野探讨中国福利制度的未来发展

在过去三年,中国已经发展成为世界领先的经济大国和重要的政治力量。中国已经迅速发展成为世界第二大经济体,经济总量仅次于美国,并且很有可能会恢复其在 18 至 20 世纪期间世界领先的经济强国的地位。对于世界其他国家来说,中国的社会、政治和经济发展有着非常重要的作用,最近数十年来中国和其他世界各国的相互依存关系也有着显著增强。从 2007 年至今的全球金融危机已经证明

了中国对于世界经济的重要作用,尽管从1980年以来,中国经济增长率不断出现新高,数以亿计的人口从此摆脱了贫困,但是中国的国内生产总值比较低,位于世界排名的第80至90名之间。个人、地区以及城乡之间的贫富差距正在不断扩大,并且对于国内大部分人来说缺乏充分的社会保障,特别是近2.6亿进入城市的移民群体福利保障缺乏,这构成目前中国政府和社会面临的问题和挑战。

在1949年新中国成立以后,其社会政策是如何发展的?根据目前的趋势,中国会发展成为什么类型的福利国家?中国未来的福利类型和覆盖范围以及其国家责任是什么?全球化福利国家是幻想还是现实?是否“全球化社会政策”以及“全球化福利国家”会使得北欧福利国家的经验与中国更加息息相关?这些都是以下将会讨论的问题。由于中国在世界政治中的作用不断增强,因此世界其他国家尤为关注中国未来在国家福利发展中的作用。

新中国成立以来,中国的社会政策正在经历巨大的改变,从“铁饭碗”这一高度集中的计划经济体制转变为社会主义市场经济体制。简单地说,中国已经经历了社会政策转变的三个发展阶段。

第一个发展阶段是从新中国成立以后的“毛泽东时代”一直到1978年邓小平提出改革开放。城镇地区人口可以通过国有企业这一工作单位体系来获得福利,包括从出生到去世期间的社会保障,以及1951年依据法律规定公务员可以参加社会保险。这种单位体系冲淡了小型福利国家的角色,并在医疗卫生服务方面发挥了关键性的作用。1958年,农村人口建立了生产合作社,依靠土地公有制获得了最基本的保障。在20世纪50年代后期,毛泽东提出了户籍制度,人们可以根据自己的出生地点来获得社会权利,因此也导致了城乡差异的现状。

第二个发展阶段是从1979年经济改革的初期一直到20世纪90年代后期21世纪初,这对过去的福利制度有着重大的改变,开始强调以市场为导向的灵活性、竞争性和控制成本的社会政策,并且降低了人们对于社会安全以及国家对公民的福利责任的作用。一般来说,政府采取明确优先经济增长的方式,单位制度被取消,例如城市卫生保健有关的权力被下放给地方,通过管理制度的改革,医院成为营收机构并且被赋予了实质性的自主权利。现在的总体趋势是国家逐渐退出而人们自己支付健康服务费用的比率开始不断增加(Saich, 2011)。由于合作医疗方案的解体,农村地区经历了健康不断恶化的过程。农村集体资金几乎完全消失,在80年代有9亿农村居民无法享受到医疗保险(Chan et al. 2008)。

第三个阶段是中国目前正在经历的社会政策转变,也可以说是从20世纪的90年代末开始,更为准确的说是在2003年胡锦涛和温家宝成为党和政府的新的领导