

当福利国家改革与欧元危机不期而遇

[荷]安东·赫梅尔赖克 [荷]马赛厄斯·斯特潘
郭灵凤译

内容提要:2008年全球金融危机对于欧洲福利国家来说是一场“压力测试”。在经济危机严重的时刻,政治和经济不可分割地联系在一起。高失业率、养老金支出紧张、社会贫困、公共债务和财政赤字,所有这一切都使当选的政治家们面临巨大的压力,尤其是在经济不稳定时期欧洲各国公民对社会保障抱有更高的期望。财政紧缩、社会开支削减、劳动力市场改革等举措已经在大多数欧盟成员国激起了罢工抗议、示威游行的浪潮。欧元危机正将欧盟带到一个新的政治十字路口,是时候设计一个有效的泛欧洲宏观经济治理架构和适时介入欧盟成员国社会政策的机制了。本文考察了欧盟及其成员国面临财政困境的情况下,如何使社会投资战略免于成为一项片面、短期的政策调整。任何长期的危机解决方案都必须在欧盟层面和成员国国内是合法、有效的。在欧盟层面,主要任务是为欧元区设计一套稳定的宏观经济机制,能够更好地调整和约束不同成员国经济的多样化需求。在成员国国内,体制改革要求将社会政策支持和公平分配生活机会结合起来,以重新校准福利国家。关键的挑战是在欧盟和成员国两个层面,使长期的社会投资和短期的财政紧缩相互协调与支持。

关键词:欧元危机 福利国家 财政紧缩 社会投资 制度选择

一 欧洲福利国家的压力测试

欧盟成员国普遍选择集体承担现代社会的风险。这些国家的福利开支占到国民生产总值的16%–30%,因此,全球金融危机对福利国家而言是一场严峻的

“压力测试”。过去几十年中,欧盟的高就业率在一夜之间烟消云散,失业人数骤增至2300万。2008年,欧盟成员国失业率达到6.5%,2012年达到10%,西班牙最严重时接近25%,紧随其后的希腊高达20%。最令人担忧的是年轻人失业率的剧增。25岁以下的欧洲劳动力大军中,五分之一失业。在西班牙,这个比例高得惊人,接近50%。其他债务严重的经济体,如希腊、葡萄牙、爱尔兰和意大利,年轻人的失业率也高达30%。与此同时,结构性失业逐渐增多。在意大利,一半失业者失业时间超过一年。年轻人的失业和长期失业成为严重的社会顽疾,与低收入和盈利能力低下、社会心理创伤、更低的平均寿命、技能侵蚀和公共财政紧缩等问题密切关联。由于金融危机对就业的影响,公共财政体系在养老金项目上已经遭遇了融资亏损和缴费减少。而资本市场大幅下跌,导致年金基金储备严重缩水。与其他严重的经济衰退情况类似,金融危机对于不同的人群影响并不相同,与劳动力市场联系较少的人群是最弱势的群体。收入贫困人群在不断增长,其中包括养老金领取者、低技能工人、单亲家庭成员和儿童。欧洲福利国家能够在这场愈演愈烈的欧元危机中幸存吗?如果答案是肯定的,那么在欧盟和成员国危机处理战略中,福利国家又将以什么形式出现呢?

经济危机严重的时期,政治总是和经济不可分离地联系在一起。高失业率、年金减少、社会创伤、公共债务和财政赤字,这些都是成功当选的政治家面临的巨大压力,尤其是欧洲民众普遍期望社会保障体系能够在经济动荡的时候发挥作用。财政紧缩、社会开支减少、劳动市场改革已经在大多数欧盟成员国引起了罢工、游行、示威的风潮。欧元危机正将欧盟带到一个新的政治十字路口,是到了设计一个有效的泛欧洲宏观经济治理架构和适时介入欧盟成员国社会政策的机制的时候了。

严重的经济危机能够为体制改革和政策重新定向提供重要的政治机遇。从20世纪30年代的经济大萧条和70、80年代的大滞胀危机中,我们得到了这一启示。在这个紧要关头,政策转变通常由最理解当前困境的专家政策分析和政治权力平衡的显著变化这两个因素引导。在危机条件下,经济动荡肯定使政策分析和政治策略出现两极分化。新颖的政策主张和充足的政治权力资源同时具备的情形几乎没有。有效地处理欧元危机需要欧元区财政协调更加紧密,这样的干预能否成功,在很大程度上取决于政治支持基础,在欧盟27个成员国中,这

些措施至少要得到 17 个国家的赞成。要做到这一点目前非常困难,反欧盟、反移民、激进右翼民粹主义获得了相当多的支持,迫使各国政府无法兑现深入欧洲一体化的承诺。尽管逐渐蔓延的福利沙文主义(welfare chauvinism)情绪在许多国家得到共鸣,但是,在过去几十年中,欧洲社会主义市场经济成为相互关联的欧洲政治经济的一个有机组成部分,这个趋势不可阻挡。此外,从 2010 年开始,欧元区政治领导和欧洲央行的政策制定者已经适时出台了超国家的干预措施,其中包括扩大救援计划,对希腊、爱尔兰和葡萄牙降低利率,以及加强欧元区财政监管。尚未解决的问题是,那些饱受争议的引发危机的措施,无论对于欧元区稳定多么必要,对于陷入困境的货币联盟来说,是否只不过是临时应对。

在 2010 年发表的分析欧洲经济一体化未来的一份重要报告中,蒙蒂(Mario Monti)敦促单一市场和社会政策优先措施在金融危机之后“适当调和”。^① 笔者认为,经济和社会政策之间的“适当调和”不仅仅出于民众已经不再对欧洲一体化着迷这个政治原因。在我看来,在宏观经济和(积极)社会政策之间达到一个强有力的治理平衡,对于欧元区经济和欧盟挺过这场危机,是必要的。本文,在第二部分分析此次危机之前,首先回顾过去 20 年来欧洲的社会改革浪潮。在此,我认为,许多国家的福利改革轨迹比学术界和媒体通常认为的更积极、更具建设性。在相当多的欧盟成员国,帕累托最优社会投资战略大行其道,个人和家庭在应对知识经济导致的“新社会风险”的时候,更倾向于从儿童时期就投资人力资源,而非简单地通过消极的社会保险来“修补”后面人生阶段出现的各种困境。第三部分全面考察了危机处理的三个阶段,2008 年末全球信贷危机(global credit crunch)以来,欧洲先后采取了各种方案阻止危机蔓延,先是通过凯恩斯主义来救火,之后整顿财政,最后是先发制人的紧缩。第四部分考察欧洲货币联盟治理下政策措施和体制的“双重失误”。一方面是宏观经济政策分析的错误引导,另一方面是似乎难以逾越的集体行动困境,两者构成了欧洲货币联盟不完善的治理结构。第五部分考察“欧盟社会投资公约”(“EU Social Investment Pact”),这项政策选择是经济和社会政策“和解”的恰当形式,用以完善——而非取代——欧盟首脑会议在 2011 年 12 月通过的“财政契约”。这部分内容基

^① M. Monti, “A New Strategy for the Single Market at the Service of Europe’s Economy and Society”, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 9 May 2010.

于我最近与范登布鲁克(Frank Vandenbroucke)和帕利耶(Bruno Palier)合作发表的论文。^① 欧盟要求经济状况良好的国家和财政预算状况糟糕的国家相互增强政治交流,这些问题国家已经不能(也不愿)推进社会投资改革。继“里斯本战略”之后的“欧洲2020战略”,其目标是包容性和可持续增长,如果社会投资在增长导向的财政预算和宏观经济政策中发挥重要作用,这些目标将为兼顾短期、中期财政整顿和长期社会投资提供可靠的框架。也就是说,短期、中期的经济治理服务于老龄化社会的长期社会投资。第六部分得出结论,没有更强大的经济和社会欧洲,欧盟可能依旧陷于政策上的摇摆不定,这将导致欧元区经济陷入“双底衰退”(“double dip” recession),情况会比上世纪90年代日本的“失去的十年”更糟糕。

二 改革中的福利国家

20世纪中期,汲取战争和经济大萧条年代的经济政治教训后,欧洲福利国家出现了。20世纪50年代和60年代,通过周全的社会保险,福利国家成功地保护了工人和家庭免遭变幻莫测的市场风险,同时也没有破坏自由市场经济。20世纪70年代,西方先进经济体普遍陷入滞胀危机,从那时起,专家学者、政策制定者和意见领袖们就持久地陷入了一场高度政治化的关于福利国家危机的争论中。20世纪90年代,嘲笑所谓的“欧洲社会模式”成为国际商界精英、政治领袖和经济专家们的时髦消遣。欧洲福利国家体制饱受指责,地区经济增长缓慢、竞争力下降和缺乏技术创新被认为是二战后发展起来的工作保护过度、工资僵化、社会保险高昂和不利于雇主的集体谈判的结果。然而,经济滞胀危机并没有导致福利国家灭亡。相反地,在过去新自由主义霸权的几十年中,富裕民主国家仍将25%—30%的国民生产总值用于社会开支。大量、稳定的社会开支,成为欧洲先进国家掌握现代社会政治权力的证明。^② 欧洲“社会市场”是慷慨的福利国家、共识政治、合作型劳资关系调节下的自由市场,公司对各种利益攸关者,如工会和地方社区承担义务,而非仅仅为股东负责。那么,这样的欧洲“社会市场经

^① F. Vandenbroucke, A. Hemerijck and B. Palier, “The EU Needs a Social Investment Pact”, *OSE Paper Series*, Opinion Paper 5, 2011.

^② P. Pierson ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

济”，是否在一个全球竞争激烈、资本流动迅速的世界中落伍了呢？

我们说福利国家扛得住变化，并非说它十全十美。自 20 世纪 80 年代以来，各种趋势的变化已经从根本上改变了欧洲福利国家的政策环境。由于更大规模的资本流动和加速的欧洲经济一体化，财政压力大大增加。另外，人口老龄化和生育率下降，加之婴儿潮一代的提前退休潮流，已经使养老金体系不堪重负。迅疾的技术变革减少了发达经济体对于中低端技术工作的需求。后工业化劳动力市场的趋向转变为妇女们提供了工作机会，但是去工业化又使得终生工作的稳定性降低，对于妇女和年轻人来说工作的不确定性越来越大。家庭结构和性别角色的变化、受教育时间延长、晚育以及单亲父母，这些因素在工作和家庭生活之间制造了新的紧张关系，对社会服务，特别是针对幼儿和脆弱老龄的社会服务，提出了新要求。劳动力市场内外的社会排斥“新”风险造成了高技能、工作无忧的双薪家庭与低技能、缺乏工作的男性养家家庭以及单亲家庭之间日益增长的收入两极分化。^①

尽管推动长期社会变革的因素在欧洲普遍存在，但是它们对现行社会政策造成的压力和得到的政策回应在各国有所不同。然而，在稳定的社会开支背后，欧洲先进福利国家的政策项目在过去 20 年中已经历了深刻的变革。从公共政策的视角来看，现代福利国家最好被定义为“相互依存的社会政策项目之间的互补结构”。^② 过去 30 年，许多欧洲福利国家根据各国不同的制度条件已经努力重新定向了经济社会政策，包括调整宏观经济政策、劳资关系、社会保障、劳动力市场政策、雇佣保护立法、年金和社会服务、福利财政和管理。这些努力取得了不同程度的成功。

在宏观经济政策方面，20 世纪 70 年代凯恩斯主义普遍流行，充分就业是宏观经济管理的目标性原则。20 世纪 80 年代后，宏观经济政策让位于更加严格的以规则为基础的财政和货币政策，其目标是经济稳定、货币坚挺、低通货膨胀、预算良好和公共债务减少，最后引入了欧洲货币联盟 (European Monetary U-

^① N. Morel, B. Palier and J. Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State?* Bristol: Policy Press, 2011.

^② A. Hemerijck and M. Schludi, “Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses”, in F. W. Scharpf and V. A. Schmidt eds., *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness*, Vol. I, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 125-228.

nion, EMU)。① 欧洲货币联盟严格的货币和财政政策迫使许多欧洲国家的政策制定者在20世纪90年代把社会政策和劳动力政策作为福利国家调整的中心议题。

在工资政策领域,20世纪80年代是重新定位时期,趋势是以市场为基础限制工资,以提高竞争力、提升利润、促进就业增长,以规则为基础的新宏观经济政策方案推动了这一政策的实施。许多国家通过工会、雇主组织和政府之间的社会公约(social pacts)节制工资,这一措施常常伴随着更为广泛的一揽子改革方案,这些改革使得税收、社保、年金、劳动市场规制更加朝向“雇佣友好”。20世纪90年代,欧洲货币联盟的准入考察在成员国社会公约改革中起了关键作用,这些国家包括所谓的后进国家,如意大利、西班牙和葡萄牙。②

在劳动力市场政策领域,20世纪90年代的新目标是扩大就业。20世纪90年代到本世纪初,大多数经合组织成员国在积极劳动力市场政策方面的开支迅速增长,同时失业率下降,通过早期干预增加了妇女、年轻人、老年工人和生产率下降工人的流动性,个案管理和有条件的津贴盛行。③ 博诺利(Bonoli)令人信服

① K. Dyson and K. Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press, 1999; F. W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999; B. Eichengreen, *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*, Cambridge, Mass.: MIT, 2007; J. Lindvall, *Mass Unemployment and the State*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

② P. Pochet and G. Fajertag, *Social Pacts in Europe: New Dynamics*, Brussels: ETUI, 2000; J. E. Dølvik, "Industrial Relations under EMU: Are Renationalization and Europeanization Two Sides of the Same Coin?", in A. Martin and G. Ross eds., *Euros and European. Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 278-308; L. Baccaro and M. Simoni, "Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choice", *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 10, 2008, pp. 1323-1348; S. Avdagic, M. Rhodes and J. Visser, *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

③ W. Eichhorst, O. Kaufmann and R. Konle-Seidl, *Bringing the Jobless into Work: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin, Heidelberg: Springer, 2008; G. Bonoli, "Varieties of Social Investment in Labour Market Policy", in N. Morel, B. Palier and J. Palme eds., *What Future for Social Investment?* Stockholm: Institute for Futures Studies, 2009, pp. 55-66; G. Bonoli, "Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship", in N. Morel, B. Palier and J. Palme eds., *Towards A Social Investment Welfare State?* Bristol: Policy Press, 2011, pp. 181-204; J. Clasen and D. Clegg eds., *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2011; O. van Vliet, *Convergence and Europeanisation. The Political Economy of Social and Labour Market Policies*, Leiden: Leiden University Press, 2011; L. Kenworthy, "Labour Market Activation", in F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 435-447.

地指出,新趋势的新颖之处在于将人力资源投资和更强的工作激励机制结合起来。^① 在所有国家(除了意大利),我们看到在积极劳动力市场政策中,一个总的趋势是工作优先,尽管一些国家强调人力资本投资(北欧国家和法国),另一些国家更关注重新进入劳动力市场的问题(荷兰、德国和英国)。

在劳动力市场管制方面,有几个欧洲国家已经趋向弹性劳动力市场。丹麦劳动力市场引进“积极”因素,产生了“灵活保障”(flexicurity)模式。^② “灵活保障”,指的是管理社会政策和劳动力市场,根据公司的需求增加劳动力市场的灵活性,同时扩大社会政策促进工人就业。“灵活保障”将灵活的劳动力市场、慷慨的失业津贴和积极的劳动力政策三者连接起来,以减少失业,提供优质、充足的劳动力,改变目前这种核心员工劳动力市场僵化而日益增长的应急劳工工作不稳定的不平衡状况。^③ “灵活保障”建立在“变迁的劳动力市场”(transitional labor markets)这一概念之上,^④这一概念强调调整社会政策的质量标准以适应劳动力在就业与失业之间更加频繁转换的情况。丹麦易招聘易解雇的措施、慷慨的失业津贴和积极的劳动力市场政策被“欧盟就业战略”(European Employment Strategy, EES)作为劳动力市场灵活性与安全保障兼备的先进典型予以倡导,这一模式成功协调了雇主对于灵活劳动力的需求和工人对于就业安全的考虑。同时,许多欧洲国家政府扩大了临时工作和定期合同的范围。

在社会保险和社会救助领域,慷慨的福利待遇已被削减。待遇水平下降、补助期限缩短,领取社会福利补助的资格条件更加严格,而且福利待遇的覆盖面也缩小了。通过弱化与工资挂钩的福利待遇和协调不同风险类别的待遇,社会保险待遇已经变得不好确认。^⑤ 随着收入替代政策的缩减,积极劳动力市场政策

① G. Bonoli, “Active Labour Market Policy in a Changing Economic Context”, in J. Clasen and D. Clegg eds., *Regulating the Risk of Unemployment*, pp. 318-332.

② J. L. Campbell and J. A. Hall, “The State of Denmark”, in J. L. Campbell, J. A. Hall and O. K. Pedersen eds., *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2006, pp. 3-49.

③ T. Wilthagen, F. Tros and H. van Lieshout, “Towards Flexicurity? Balancing Flexibility and Security in EU Member States”, *European Journal of Social Security*, Vol. 23, No. 4, 2004, pp. 113-136.

④ G. Schmid, “Social Risk Management through Transitional Labour Markets”, *Socioeconomic Review*, Vol. 4, No. 1, 2006, pp. 1-33; G. Schmid, *Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transition and Risks*, Cheltenham; Edward Elgar, 2008.

⑤ T. Bahle, M. Pfeifer and C. Wendt, “Social Assistance”, in F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, pp. 448-461.

大大扩展。^①身体健康的人要获得社会保险,必须参加培训和咨询项目,并需符合行为要求,比如求职义务。^②克拉森(Clasen)和克莱格(Clegg)注意到了福利待遇同质化(benefit homogenization)趋势,即减少社保津贴类型、简化领取条件,比如英国、荷兰、德国、丹麦、比利时等国的失业津贴和社会救助。^③荷兰的改革增加了对残疾人、单身母亲和老年工人的就业要求。^④丹麦和瑞典收紧了津贴领取的条件、增加了求职义务。^⑤与此类似,英国工党政府已经背离了自1997年以来的自由主义路线,发展出“加强能力的福利国家”(an enabling welfare state),即对于大多数社会救助项目来说只有从事有薪工作才能获得救助津贴。^⑥此外,政策制定者加强了最低工资保障,同时配套了更高的积极性要求和更有能力重新融入劳动力市场的措施。在比利时、法国和荷兰等国,积极的劳动力计划建立在引导个人职业规划和提供培训机会的措施之上,主要针对游离于劳动力市场之外的人群,如年轻人、妇女或者低技能工人,这些政策在过去20年间已经取得成效。

养老金经常被看做二战后福利国家最难变革的制度。由于人口老龄化导致的财政问题和低增长推动了广泛的改革。扭转局势的各种措施已开始实施,包括阻止提前退休、鼓励更长时间工作以及保持更健康的工作状态。事实上,过去

① L. Kenworthy, “Labour Market Activation”, pp. 435-447; W. Eichhorst, O. Kaufmann and R. Konle-Seidl, *Bringing the Jobless into Work: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*; G. Bonoli, “Active Labour Market Policy in a Changing Economic Context”, in J. Clasen and D. Clegg eds., *Regulating the Risk of Unemployment*, pp. 318-332; G. Bonoli, “Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship”, in N. Morel, B. Palier and J. Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State?* Bristol: Policy Press, 2011, pp. 181-204.

② M. van Gerven, “The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms: A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980 - 2006”, *Studies in Social Security and Health*, Helsinki: Social Insurance Institution Finland, 2008; J. T. Weishaupt, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.

③ J. Clasen and D. Clegg eds., *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*.

④ M. Hoogenboom, “The Netherlands: Two Tiers for All”, in J. Clasen and D. Clegg eds., *Regulating the Risk of Unemployment*, pp. 75-99.

⑤ J. Goul Andersen, “Denmark: Ambiguous Modernization of an Inclusive Unemployment Protection System”, in J. Clasen and D. Clegg eds., *Regulating the Risk of Unemployment*, pp. 187-207; O. Sjöberg, “Sweden: Ambivalent Adjustment”, in J. Clasen and D. Clegg eds., *Regulating the Risk of Unemployment*, pp. 208-231.

⑥ J. Clasen, *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

20年间一系列的调整已经从根本上改变了退休福利制度。^①增加(强制性)的职业年金和私人养老金比重以及发展多支柱体系是关键性的转变,虽仍是现收现付和完全基金制,但养老金收益与缴费的关联更为紧密,同时出台了阻止提前退出劳动力市场、奖励更长时间工作的强有力措施。^②许多国家的养老金体制已经从确定收益型转向确定缴费型。^③事实上,所有欧洲国家纷纷出台财政刺激措施,采用补充型私人养老保险。此外,丹麦和芬兰还采取了工作与退休相结合的措施,提供免税额和部分年金津贴。瑞典20世纪90年代的改革是最深入的养老金改革之一,它引进了小规模强制基金项目,并且通过将未来养老金津贴指数化、与预期寿命和净工资关联的措施将相当一部分老龄化风险转移给了未来退休者,同时保证低收入养老金领取者获得普遍的养老保障金。^④

通过积极家庭政策推动妇女就业的社会服务大大扩展,2000年之后这一势头更为明显。^⑤家庭服务、儿童看护、教育、健康和老年人护理以及培训和就业服务方面的开支,占欧盟各成员国国民生产总值的比重实际上在不断增加。^⑥家庭政策,包括儿童看护、父母假(parental leave)和就业规定以及协调工作与家庭生活的各项政策,在过去15年中从范围到内容都发生了深刻变化。^⑦传统上

① B. Ebbinghaus ed., *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2011; G. Bonoli and B. Palier, "When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems", in B. Palier and C. Martin eds., *Reforming Bismarckian Welfare Systems*, Oxford: Blackwell, 2008, pp. 21-39.

② G. L. Clark and N. Whiteside, *Pension Security in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 2003; S. Hausermann, *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

③ B. Ebbinghaus ed., *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

④ J. Palme, "Features of the Swedish Pension Reform", *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol. 4, No. 1, 2005, pp. 42-53.

⑤ R. Mahon, "Child Care: Toward What Kind of Social Europe", *Social Politics*, Vol. 9, No. 3, 2002, pp. 343-379; A. S. Orloff, "From Maternalism to 'Employment for All': State Policies to Promote Women's Employment Across the Affluent Democracies", in J. Levy ed., *The State After Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*, Harvard: Harvard University Press, 2006, pp. 230-270.

⑥ J. Jenson, "The European Social Model: Gender and Generational Equality", in A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle eds., *Global Europe, social Europe*, Cambridge: Polity Press, 2006, pp. 151-170; J. Jenson, "Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality", *Social Politics*, Vol. 16, No. 4, 2009, pp. 446-483; OECD, *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life*, Paris: OECD, 2007; OECD, *Doing Better for Families*, Paris: OECD, 2011.

⑦ M. Daly, *Gendering Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000; M. Daly, "Families Versus States/Markets'", in H. Obinger et al. eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, pp. 139-151.

“消极的”现金补贴方式由儿童看护和父母假等“积极的”服务所补充,用以帮助协调工作和家庭生活关系,同时促进更高层次的妇女就业。这些都反映出政策取向朝着双薪养家模式转变的趋势。^①新社会政策的特点是要解决与妇女新职业偏好相关联的困境。^②研究表明,许多国家正在逐步扩展协调工作、生活关系的社会政策。这方面的先行者是北欧国家和法国,之后是“改变路径”(path-shifters)的德国、荷兰、英国,最后是改变缓慢的奥地利、意大利和西班牙。^③事假制度(Leave arrangements)从时间到覆盖的范围已经延展,包括照料年迈长者。

福利国家的财政状况方面,许多政策着力缓解公共财政压力,将一些福利项目的责任转移给雇员本人或者社会伙伴,同时降低商业收费和人工费用。尽管从全欧洲范围来看,除了年金领域,社会风险的简单私有化仍旧是个别现象,但是我们确实看到了在儿童看护、学校教育、医疗照顾和老年护理等社会服务领域,使用者付费的情形在增加。尤其是,私人经营公共财政资助的社会服务的情况大幅增长。同时,市场导向的行政管理措施也更为普遍。此外,大多数国家已经重新审视了各自的税收/福利待遇激励机制,使之更趋向“就业友好”。这一发展出于提高竞争力的考虑,但也是想要摆脱“只享福利不工作”(welfare without work)的恶性循环,这种恶性循环原本是缴费负担沉重的欧陆国家社会保险体制长期以来的顽疾。^④许多观察家忧虑税收竞争将会导致福利国家财政困难,^⑤而根舍尔(Philipp Genschel)和施瓦茨(Peter Schwartz)认为,以竞争性减税

① P. A. Lambert, "The Comparative Political Economy of Parental Leave and Child Care: Evidence from Twenty OECD Countries", *Social Politics*, Vol. 15, No. 3, 2008, pp. 315-344; J. Bradshaw and N. Finch, "Family Benefits and Services", in F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, pp. 462-478.

② A. S. Orloff, "From Maternalism to 'Employment for All': State Policies to Promote Women's Employment Across the Affluent Democracies", in J. Levy ed., *The State After Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*, Harvard: Harvard University Press, 2006, pp. 230-270.

③ K. J. Morgan, *Working Mothers and the Welfare State: Religion and the Politics of Work-Family Policies in Western Europe and the United States*, Stanford: Stanford University Press, 2008; K. J. Morgan, "Promoting Social Investment through Work-family Policies: Which Nations do It and Why?", in N. Morel, B. Palier and J. Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State?* pp. 153-180.

④ B. Palier, "Continental Western Europe", in F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, pp. 601-615.

⑤ H. W. Sinn, "Tax Harmonization and Tax Competition in Europe", *European Economic Review*, Vol. 34, 1990, pp. 489-504; S. Steinmo, *Taxation and Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1993; D. Swank and S. Steinmo, "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Economies", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, 2002, pp. 642-655.

“竟次”(“race to bottom”)这种做法经不起经验主义的详细审视。^①

正如卡泽波夫(Yuri Kazepov)指出的,最终的顶层改革涉及社会政策地方组织变革以及相关的行政改革,或者“重新绘制”社会政策。^②最重要的尝试是将社会保险、社会救助和劳动力市场政策置于同一个管理系统之下,即所谓的“一站式处理中心”(one-stop centres),结束先前那种社会保障和公共就业管理分离、各自归属不同行政级别单位管理,从而造成复杂的机构重叠的情况。除了社会保障、劳动力市场和社会服务领域重要的实质性政策创新之外,许多政策改变还涉及治理结构的重要改革,趋势是进一步分权化、市场化和更具竞争性、注重机构之间的合作和新公共管理形式。^③20世纪90年代以来,新公共管理(New Public Management, NPM)理念和公共福利服务中的买方-供方模式(purchaser-provider models)对于重建公共就业服务(Public Employment Services, PES)尤其具有启发意义。^④此外,从维持收入计划向提供福利服务的总体转变,伴随着提供合格的地方社会服务的崭新的公私混合体制的个人化和定制化,这一体制要求行政管理和政策实施具备高水准的机构能力,在职业指导、(再)培训和再安置服务、儿童看护和老年护理方面能够满足客户特殊的需求和适应不同情况。简而言之,提供福利是家庭责任,是商业市场社会服务,还是公共服务?这三者的分工已经完全重新安排了。^⑤

福利改革是艰难的,但是改革已经开始。这场社会改革的进程高度动态化,其标志不是半心半意的财政紧缩努力和各方利益分歧造成的政治僵局,而是“福利重新校准”(welfare recalibration)的全面轨迹。20世纪80年代后期以来,欧盟所有福利国家的基本功能、规范、分配原则和组织机构都经历了重塑。起先是在西欧,主要围绕经济竞争力问题展开了社会、经济政策调整,包括成本竞争

① P. Genschel and P. Schwartz, “Tax Competition: A Literature Review”, *Socio-Economic Review*, Vol. 9, No. 2, 2011, pp. 339-370.

② Y. Kazepov, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham: Ashgate, 2010.

③ R. van Berkel and V. Borghi, “Introduction: The Governance of Activation”, *Social Policy and Society*, Vol. 7, No. 3, 2008, pp. 331-340; R. Van Berkel, W. de Graaf and T. Sirovátka, “The Governance of Active Welfare States”, in R. Van Berkel, W. De Graaf and T. Sirovátka eds., *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

④ J. T. Weishaupt, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm*.

⑤ C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public Management: A Comparative Analysis* (Second Edition), Oxford: Oxford University Press, 2004.

性的工资议价和劳动力市场放松管制这些决定性转变。欧洲经济和货币联盟 (European Economic and Monetary Union) 为财政赤字和债务设定限制之后, 成员国国内政策制定者就更愿意采取控制成本的措施以及与之关联的更为积极的劳动力市场政策。最终, 工作、家庭、两性关系、公平分配和社会融合等一系列新的价值观促使各国接受一种积极的福利国家体制, 同时人口老龄化、去工业化、家庭在劳动力市场和家庭生活中作用的改变, 这些有待解决的难题也推动了福利国家改革。为了最大化地促进就业、推动积极行动、抑制提前退休和平衡工作家庭生活, 许多福利国家改变了 20 世纪 60 年代以来传统的男子赚钱妇女照料家庭的模式, 转向了双薪养家模式。福利改革总是伴随着社会冲突, 但是, 在许多国家, 重要的改革得到了来自反对党、工会和雇主组织的广泛支持。面向社会公约、积极就业、积极老龄、基本养老保障、性别意识主流化、儿童看护和延长父母假以及更加“灵活保障”的劳动力市场的转型, 从根本上超越了 20 世纪 80 年代和 90 年代采用的传统新自由主义紧缩、放松管制、负诱因 (negative incentive) 等办法。

在全球金融危机到来之前, 一些福利国家已经相当成功地更新了政策以应对社会变迁, 另一些国家则因各种经济和政治原因改革进展得不甚顺利。一些国家, 最为突出的是北欧国家, 已经在重新建立公平与效率的新型良性组合, 主要是在更为积极有效的社会政策的支持下、由基于规则的宏观经济政策指导, 不断扩大市场化的范围。在社会服务方面积极补充和创新, 同时在社会保险和救助方面缩短期限、增强目标针对性、引入制裁措施。只有少数几个欧洲国家, 如希腊和意大利, 继续充当抵制福利国家变革的形象代表。然而, 21 世纪初, 社会改革欠账的例子已经很少了, 欧洲福利国家改革 (自我) 转型是大趋势。^① 许多国家采用社会投资 (social investment) 政策进行“就业转向” (the employment turn) 的改革, 主要是通过家庭政策、就业培训和就业服务来增加劳动力供应和提高生产力。

2002 年, 埃斯平·安德森在《为什么我们需要一种新型福利国家》一书中, 阐述了社会投资政策背后的哲学。^② 这部著作起先是为 2001 年下半年比利时作

① A. Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

② G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles eds., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

为欧盟轮值主席国准备的,其核心内容是阐述传统的“消极的”有利于男性养家的福利体制安排已经成为顽固的障碍,不利于回应“新型”社会风险,如迅速的技能消耗(skill depletion)、平衡工作和家庭生活、照顾体弱多病的亲属以及由于职业生涯中断而导致的社会保障覆盖面不足。由于妇女参加工作对于维持福利国家非常重要,又由于双亲照料对于孩子的发展至关重要,埃斯平·安德森等人认为,政策制定者有许多理由支持强有力的家庭政策,这意味着在后工业社会条件下,要帮助父母更好地平衡工作和家庭生活关系,并且能够养育他们愿意负担的孩子数量。北欧国家一向有高质量儿童保育和老年工人高就业率的传统,因而展现出最强烈的社会投资取向,但是我们也金融危机到来之前,在荷兰(社会激活)、德国(支持双薪养家)、法国(对游离于劳动力市场之外的人给予最低工资保护)、英国(与儿童贫困作斗争)、爱尔兰(改善教育)和西班牙(协调劳动力市场和养老金重新校准)看到了积极变革的趋势。这些例子显示,社会政策能够创造重要的经济回报。集中于社会投资改革路径的“高速路”式就业战略(“high road” strategy of employment)能够产生更具竞争力和可持续的福利国家。相反地,在南部欧元区边缘国家,与福利相关的竞争力缺陷天然地与它们过时的、消极的、倾向于养老金领取者的社会契约(social contracts)和双重劳动力市场(two-tiered labor markets)相关联,这些既阻碍了高质量的就业机会,也不能为妇女、年轻人和单亲家庭父母提供充足的社会服务支持。

为什么“积极的”福利国家今天必须提供能力建设的社会服务,根本原因之一与社会保险原则的失效有关,而二战后男性赚钱养家、转移支付导向的福利国家就建立在这个原则之上。工业社会的失业风险主要是周期性的,因而在需求短缺造成的失业时期,为稳定消费而集体管理社会保险资金是非常有意义的。但是,由于劳动力需求和供给的迅速改变造成的结构性失业出现的时候,失业保险就不再能够充当储备收入以缓冲失业震荡。要让社会政策服务于更具有竞争活力的知识经济和社会,公民们必须获得有效的社会服务,以满足不同生命阶段特殊的社会需求。^① 从概念上区别两种社会投资政策的中心原则具有启发意

^① C. Sabel, A. L. Saxenian, R. Miettinen, P. H. Kristensen and J. Hautamäki, *Individualized Service Provision in the New Welfare State: Lessons from Special Education in Finland*, Report Prepared for SITRA, Helsinki, 2010.

义:促进现代劳动力市场变迁的“流动”(flow)和发展人力资本“储备”(stock)。^①

劳动力市场变迁的“流动”和人力资本“储备”都必须通过现代家庭视角下的生命阶段这个棱镜来分析。社会投资取向一方面依赖提高人力资本储备的政策(从早期儿童教育和看护、职业培训、学校教育到终生学习);另一方面依赖于劳动力市场流动政策,使人力资本在各个生命阶段都得到最高效的使用(通过支持妇女和单亲父母就业的政策,通过积极的劳动力市场以及其他积极就业措施,便利弱势群体进入劳动力市场以及在生命各阶段促进灵活保障的社会保护措施)。人力资本投资能够促进高目标和高质量服务行业的就业,^②使低目标服务业由价格竞争转向质量竞争,因而增加这些工作对个人和社会的附加价值回报。然而,社会投资战略与传统的人力资本升级政策截然不同,因为它还包含了支持生命周期变化的劳动力市场变迁政策。这尤其适用于妇女就业的情况。现在迫切需要政策支持以改善妇女在劳动力市场的地位,在生命的不同阶段,她们往往承担着照料儿童、患病亲属和年迈父母的家庭责任,很多情况下她们在劳动力市场的地位与经常变化的临时工作相关。由于支付不起儿童看护费用,家有幼儿的母亲要缩短工作时间或者完全停止工作。短期的带薪父母假尤其有利于长期女性就业。相反地,母亲就业后通过更高的税收和工作时间的社会缴费可以很容易补偿政府普遍性的日托政策的支出。日托可以最大程度地降低妇女就业中断,潜在地提高长期的生育率,增加终生工作收入,提高未来税收收入。^③那些旨在帮助父母,尤其是妇女,协调工作和家庭关系,以增加她们(重新)进入或者不离开劳动市场的政策同样重要。因此,社会投资有利于提高未来劳动力市场“储备”的质量,同时优化劳动力在不同生命阶段的“流动”,这一点在老龄化社会特别重要。促进更高就业水平的劳动力市场改革,连同旨在推迟退休年龄、抵制提前退休的年金改革,对于应对即将到来的人口变化挑战同样重要。劳动

① A. Hemerijck and F. Vandenbroucke, “Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Social Policy Concept”, *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, Vol. 47, No. 4, 2012, pp. 200–206.

② M. Nelson and J. D. Stephens, “Do Social Investment Policies Produce More and Better Jobs?”, in N. Morel, B. Palier and J. Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State?* pp. 205–234.

③ G. Esping-Andersen and S. Sarasa, “The Generational Conflict Reconsidered”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 1, 2002, pp. 5–21.

力市场参与和退休比以前更加依赖于市场和家庭能够提供的健康和护理服务。生育率下降预示着更少的儿女可以照顾日益增加的年迈长者。

过去十年间,《稳定和增长公约》以及“里斯本战略”的指标显示,一个明显的趋势是高税收高消费经济在北欧比在德国运行得更好。首先,这归因于更高的就业水平。令人震惊的是,首先,在大多数国家就业人数长期增长;其次,不同福利国家和不同家庭之间,从事有报酬工作的人群存在很大的差异。随着时间的推移,欧盟内部的融合趋势十分惊人。现在,在英国和斯堪的纳维亚国家,高达75%–80%的工作年龄人口实现了就业。年龄在25–54岁妇女的就业率的急剧上升与积极就业水平的提高密切相关。随着就业率的提高,欧洲劳动力市场已经非常开放了。只有法国是例外。更重要的是,现在的就业水平与受教育程度紧密关联。在福利分配方面,盎格鲁-萨克森国家和地中海国家收入分配的差距大大高于欧陆国家和斯堪的纳维亚国家。在全球金融危机到来之前,社会投资转向的福利改革的成效已经显现。只要政策真正有效,欧洲国家就能负担得起社会保障体系。全球金融危机来临之前,明智的社会投资是长期竞争力增长和谨慎财政背后的关键推动因素。

三 处理欧元危机的三个阶段

20世纪30年代之后最严重的经济危机在2007年爆发,其标志是美国房地产价格的陡然下降和次级抵押贷款违约率不断上升。尽管2008年9月15日雷曼兄弟投资银行倒闭令世人震惊,但是,高举债经营的发达经济体的经济不平衡由来已久。20世纪80年代末以来,国内金融市场一步步放松管制。随着国际资本市场的自由化,金融真正实现全球化。然而,金融监管仍然主要是各国的特权。^① 银行业放松管制加速了一系列的金融创新,包括金融衍生产品的捆绑打包、交易和发放,信用违约互换,平行债务以及其他证券化金融工具。危机爆发后,很明显的一点是分散风险持有已经使全球金融行业高度不稳定。2000年网络泡沫破裂后,美联储担心美国上涨的需求会骤然下降,从而将美国经济拖入严

^① R. A. Posner, *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2009.

重衰退,因而旋即调低了利率。结果是美国经济情况仍然保持良好,但从中期来看,房地产泡沫破裂了。低利率为金融机构创造了一个极具竞争性的环境,只要它们做出更冒险的投资决定,就可以获得高回报。^①20世纪80年代以来的美国经济中逐渐增加的私人债务背后,福利项目起了相当重要的作用。20世纪70年代末以来,美国中产阶级的工作越来越不稳定、工资增长总体停滞,轻易获得的贷款和次级债务抵押被用来弥补这些不利因素,因此中产阶级通过减少房产储蓄和增加私人债务来保持消费模式。^②换言之,对美国低收入家庭发放信贷和次级债务抵押贷款取代福利国家成为美国社会的契约基础。^③因此,只把美国的货币政策和放松管制的金融作为这场危机的唯一罪魁祸首是错误的。许多欧洲银行大量投资于证券化的美国抵押贷款和金融创新产品。过去15年中,世界贸易宏观失衡骤然加剧,部分是由于美国宽松的货币政策。亚洲新兴经济体和石油出口国积累了巨额经常账目盈余,正好抵消了美国大量的经常账户赤字,在英国、爱尔兰和西班牙发生了同样的情形。亚洲国家,尤其是中国的高储蓄率自有其根源,主要是由于1997年发生的金融市场危机。吸取了上次的教训后,亚洲新兴经济体转而积极储蓄,以便在艰难时刻不再依赖国际货币基金组织。亚洲的高储蓄率恶化了美国的债务负担,加剧了全球经济的失衡。^④

在经济学界只有极少数学者,如拉詹(Raghuram Rajan)和鲁比尼(Nuriel Roubini)在本世纪初对房地产泡沫的危险发出警告。^⑤罗德里克(Dani Rodrik)^⑥和艾肯格瑞(Barry Eichengreen)^⑦则对20世纪90年代建立的全球经济不平衡的潜在影响提出了警告。然而,经济学界的大多数人没有注意到日渐逼近的暴风雨。学界疏忽的原因在于,主流经济学家们错误地相信经济只是简单的理性

① N. Roubini and S. Mihm, *Crisis Economics*, London: Penguin, 2011.

② C. Crouch, *The Strange Non-death of Neoliberalism*, Cambridge: Polity, 2011.

③ R. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, 2010.

④ B. J. Eichengreen, "A Tale of Two Crises", in A. Hemerijck, B. Knappen and E. van Doorne eds., *Aftershocks, Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009, pp. 55-66.

⑤ R. Rajan, "Has Financial Development Made the World Riskier?", *NBER Working Paper*, W11728, 2005; N. Roubini, "Why Central Banks Should Burst Bubbles", *International Finance*, Vol. 9, No. 1, 2006, pp. 87-107.

⑥ D. Rodrik, *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth* (Seventh Edition), Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

⑦ B. Eichengreen, *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*, Cambridge, Mass.: MIT, 2007.

人微观决定的总和。根据高效率市场理论的假设,只要政策制定者能够通过财政和货币政策控制通货膨胀和稳定公共财政,暂时的资产和房产价格提升就不会对宏观经济造成伤害。告别 20 世纪 80 年代的凯恩斯主义,经济学家们完全忘记了金融危机最根本的因素之一:动物欲望。^①紧随资本主义经济癫狂之后的是痛苦。最终,精于数学计算并不能使职业经济学家们从经验出发找到宽松的宏观经济、放松金融管制和银行业不正常的奖励机制的潜在弱点。

过去四年中,欧盟各机构经历了相互关联的三个危机处理阶段。^②2008 年雷曼兄弟银行倒闭后,欧盟第一波危机处理旋即开始,主要是回归凯恩斯主义政策,以应对不稳定的宏观经济和迅速下降的全球需求。危机迫使财政管理机构,尤其是欧洲中央银行,进行了一系列在政治上十分敏感的干涉,如降低流动性和提高信誉级别要求,以帮助稳定陷入困顿的欧元区经济。在社会政策和就业政策领域,2008 年之后欧盟成员国通过开启自动稳定机制缓解经济衰退、延长短期工作合同、连接培训和积极就业刺激方案等方式回应危机。欧盟中越是成熟的福利国家,比如斯堪的纳维亚国家和德国,应对 2008 年底信贷危机的方案越吻合它们原来的政策目标,即缓解由商业周期性衰退导致的经济困境对国民的打击。欧盟成员国拥有最周全的社会保障自动稳定体制,通过稳定需求和私人消费,能够最有效地减轻贫困和不公平等社会问题。面对前所未有的严重危机,公共机构毫不迟疑地采取最大胆的危机处理策略,其规模在 20 世纪 90 年代是意想不到的。各国央行将利率几乎降到了零,同时向世界上最虚弱的银行系统提供了上千亿的欧元和美元,还购买最脆弱经济体的主权债券。许多欧洲国家实行短期工作或者临时解雇,并辅之以失业补贴和进一步培训计划。公平地说,许多措施和经济稳定的需求以及新社会投资战略是一致的。通过这些做法,公共机构成功地阻止了上世纪 30 年代大萧条的重演。到目前为止,做得还好。

2009 年 12 月,危机处理的第二阶段开始了,其标志是希腊主权债务危机。欧洲各国政府被迫帮助银行摆脱困境,金融危机被重新定义为一场财政浪费危

^① G. A. Akerlof and R. J. Shiller, *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009; P. De Grauwe, "Animal Spirits and Monetary Policy", *Economic Theory*, Vol. 47, No. 2, 2008, pp. 453 - 458.

^② A. Hemerijck, "The Institutional Legacy of the Crisis of Global Capitalism", in A. Hemerijck, B. Knapen and van E. Doorne eds., *Aftershocks, Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009, pp. 13-52.

机,并要求长期、严格的公共财政紧缩。一年之内,政策制定者就忘记了金融危机起源于金融市场的行为不端和过分相信市场,而不是公共开支过度。希腊、爱尔兰、葡萄牙、西班牙等陷入危机的国家相继出台了大幅财政削减计划和社会改革,包括劳动力市场解制、冻结公务员薪水和养老金、提高退休年龄以及缩减社会转移支付和减少社会服务。希腊、意大利和比利时面对高攀的预算赤字和沉重的公共债务,尽力削减开支和提高税收,危机处理方案成为一个公共财政紧缩计划。除了卡梅伦政府领导的英国,没有其他欧洲国家的经济紧缩计划预言了新自由主义关于福利依赖的指责。福利开支的增加并不代表21世纪头10年的财政状况。危机来临之前,从20世纪90年代中期到21世纪10年代中期经济状况较好的阶段,许多国家未能成功地巩固公共财政。只有斯堪的纳维亚各国利用最为慷慨的福利体系,在21世纪头10年的大部分时间内创造财政盈余,在经济困难时期扩展了自动平衡机制的政策空间。^①相反,意大利、比利时等国在雷曼兄弟银行破产之前就实行着不可持续的财政政策。爱尔兰和西班牙又不同。这两个国家在金融危机之前公共财政状况良好。2008年之后,爱尔兰和西班牙经济问题主要是沉重的私人债务而非公共债务。1999年加入欧洲货币联盟之后,两国的低利率触发了不计后果、不可持续的投资、建设热潮,逐渐侵蚀了竞争力。

2011年,欧盟进入了饱受争议的危机处理第三阶段,此时债务和降级危机蔓延,希腊、爱尔兰、葡萄牙的主权债务危机已经开始威胁到欧元的存亡。对于经济最脆弱的欧盟国家来说,上升的风险溢价预示着主权债务危机成为系统性的问题。2011年12月,欧元区国家签订的“财政契约”(fiscal compact)并不能拯救市场,而被视为另一个“规模太小、时间太晚”(too little, too late)的临时妥协。许多观察家认为,大幅削减公共预算为2012年再度经济衰退提供了条件。令人困惑的是,20世纪80年代“一切都是福利国家的错”(blame-it-on-the-welfare-state)的说辞在2010年初希腊主权债务危机发生后又成为辩论的焦点。欧元区危机处理第三阶段,最令人困扰的是成员国财政和欧盟货币机构为积极的调整留下的余地很少。公共财政疲弱、利率几乎降到了零,主权债务使欧洲央

^① T. M. Andersen, "The Welfare State and the Great Recession", *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Vol. 47, No. 4, 2012, pp. 206-211.

行不堪重负。同时,民主国家政府陷入两难境地:一方面,来自欧盟和欧央行的削减赤字的压力挤压了国内社会政策的空间;另一方面,不再着迷于一体化的选民逐渐不愿继续遵循国内政治家根据超国家援助协议和强化的欧盟财政纪律作出的财政紧缩承诺。纠结于日渐发酵的反紧缩情绪和欧盟迅速稳定财政的要求,在一体化的中心出现了一个“政治真空”。欧盟机构愈要求紧缩,从希腊到法国,从荷兰到芬兰,欧洲的选民们就愈加认同反欧盟的极端左翼和右翼政党。这种思潮并不新奇。早在2008年经济危机之前,对前景担忧的中产阶级,尤其担心他们的孩子的未来,就已开始怀念逝去的“黄金时代”的福利天堂,反对欧盟全球化的野心。成员国福利沙文主义(welfare chauvinism)和一厢情愿的紧缩这种“双重束缚”(double bind)使欧盟的政策制定和成员国政治陷入瘫痪。

需要强调的是,在整个危机处理的三个阶段,许多慷慨的福利国家的公共财政大幅投入人力资源培育和家政服务,它们的表现大大好于奉行自由主义信条的国家。此外,斯堪的纳维亚国家的经验揭示了,谨慎的财政政策与功能齐全、覆盖广泛的福利国家并不相悖。在21世纪初全球资本主义经济大衰退过程中,一个雄心勃勃、慷慨的、积极的福利国家被证明是一笔财富,而非负担。相反地,希腊和意大利的福利体系支离破碎、偏重养老金,既不能整顿公共财政,似乎也不愿更新社会政策以缓解知识经济带来的“新社会风险”。

四 欧洲货币联盟的治理和经济分析的缺陷

长期以来,普遍的共识是宏观经济政策可以在超国家层面的货币联盟内决定,而社会政策最好留给民族国家。而这场欧元危机从经济和政治两个方面使我们认识到,这种观点是天真而错误的。考虑到欧洲福利国家各自面临的问题不同、社会政策传统和组织机构各异,广泛的社会政策融合显然既不可能,也无必要。可以肯定的是,20世纪80年代以来,通过限制成员国国内政策选择的自主性和为欧盟社会立法及社会政策设置议程,越来越紧密的欧洲经济一体化进

程从根本上重新界定了民族国家福利体系的边界。^①1950年之后,有限的欧洲经济治理、超国家市场自由化带来的令人惊异的增长,为民族国家福利体制的成熟提供了条件。随着单一市场和欧洲货币联盟的建立,欧元区经济较以前相互依存度更高。这意味着一个国家福利政策的完善(或不完善)有利于整个欧盟经济的繁荣(或停滞),反之亦然。然而,欧元主权债务危机和货币危机揭示了在现有的经济分割、福利国家自治的情况下,更深入的宏观经济一体化不可能推进,而经济一体化的现状又使得欧元区各国通过货币贬值使通货再膨胀的策略行不通。走出这个迷局要求经济和社会政策治理方面达到最低程度的共识。无法形成一个统一的欧元区危机解决机制正是这种政策分歧的表现,繁荣的北方国家倾向于谨慎的财政政策,而在陷入危机的南部国家,激进的经济紧缩措施似乎弄巧成拙。

欧元,这个前所未有的集体产品,面临着宏观失衡。回想起来,因为地区劳动力流动性低和缺乏中央财政机构,欧洲货币联盟从未达到最优货币区(an Optimal Currency Area)的标准。^②因此,祥和的均势也不会到来。反之,我们面临的情况是,希腊、西班牙、葡萄牙和爱尔兰存在大量的失衡的经常账户赤字,爱尔兰、荷兰和西班牙出现房地产泡沫,德国和斯堪的纳维亚国家则经常账户盈余。也就是说,随着欧洲货币联盟的建立,低利率减缓了一些国家进行积极福利改革的动力,尽管这些国家存在着消极的偏向“里面人”(insider-biased)的福利体制和劳动力市场。自相矛盾的是,反而是那些经常账户盈余的国家,如德国和北欧国家,更加注重提升竞争力,在20世纪90年代增强了社会改革的动力。欧洲货币联盟和《稳定增长公约》(Stability and Growth Pact, SGP)只注重通货膨胀和公共赤字比率,完全忽视了公共和私人债务的巨大总量如何加深了欧洲主权债务和银行业危机。

制定经济政策的政治体制失败是今天欧元区迷局的核心问题。欧洲货币联

^① F. W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999; Ferrera, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press, 2005; J. Zeitlin and M. Heidenreich eds., *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London: Routledge, 2009.

^② P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union* (Eighth Edition), Oxford: Oxford University Press, 2009.

盟最初的政策联盟理论是基于一个错误的假设,即欧洲央行推行强有力的价格稳定指令、《稳定增长公约》强制政府作出财政紧缩的郑重承诺,这些措施会在成员国经济体之间形成竞争压力。金融和产品市场不断升级的竞争会转变为更多的税收和跨境劳动力市场竞争。反过来,这将迫使民主国家政府推行关于福利国家和劳动力市场的激进改革,如有必要,这些成员国政府会通过指责欧盟、借以说服民众改革的不可避免。欧洲货币联盟对福利项目和劳动力市场结构的政策倾向分别是财政紧缩和去规制化放松管制,因而长期失业主要被看做是寻找工作的动力不足和没有积极努力地寻找工作的结果,而这种态度的根源是福利国家过于慷慨,造成了消极的“道德危机”(moral hazard)和“逆向选择”(adverse selection)。^①从这个角度看,福利国家财政不堪重负和劳动力市场迟滞的弊端主要是一个机制惰性问题,最好的解决办法就是社会支出大幅紧缩和劳动力市场去规制化放松管制。

实际上,欧洲货币联盟建立在一个错误的假设之上。这个假设是公共(社会)开支不可避免地“排挤”(crowd out)私人经济活动。然而来自斯堪的纳维亚国家和一些欧陆福利国家的证据似乎表明,富有成效的社会政策的介入反而会“吸纳”(crowd in)私人经济,因为社会政策支持更高的就业率(“流动”)和劳动生产率(“储存”)。许多欧盟成员国经济体需要进行结构改革以提高竞争力。但是这种改革更多的是帕累托最优的福利校准,而不是降低工资、劳动力市场放松管制、去除解雇保护和福利项目私营化。经验表明,社会投资导向的改革是最支持超国家宏观经济稳定的。欧盟政策制定者有一点是对的,即领取养老金年龄应该与预期寿命相关联。然而,类似的观点也可以适用于技能更新。在25-34岁年龄段,三个西班牙人中只有一个多最高接受过初中教育;而在德国,三个年轻人中不到一个属于这种情况。西班牙学校教育在德国学校教育的差距或许同样可以解释两国工人退休年龄的不同。养老金和技能更新的例子表明,一个更稳定的货币联盟要求某种欧盟层面的总体社会指导。

^① J. T. Addison and W. S. Siebert, *Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation*, London: Dryden, 1997; G. Bertola, T. Boeri and G. Nicoletti eds., *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge, Mass.: MIT, 2000; G. Esping-Andersen, “Comments”, in G. Bertola, T. Boeri and G. Nicoletti eds., *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge, Mass.: MIT, 2001, pp. 127-143.

宏观经济方面,繁荣的北方国家的低增长和陷入困顿的南方经济体的经济衰退表明,财政紧缩计划已经达到经济和政治极限。^①另外,竞争力强的北方国家为适度的公共债务和政府赤字付出的利率接近零,失业率也处于可控水平;而缺乏竞争力的南方面临沉重的不断增加的主权债务和政府赤字,失业率达到两位数水平,尤其是年轻人失业高到不可控的灾难性比率。南北之间分歧越大,欧元区经济就越不稳定。南方国家迟到的“结构性改革”并不能缓解宏观经济条件的糟糕状况。缺乏财政回旋空间,那些维持不可持续的高利率的经济体陷入了长期的经济衰退。利好消息是银行业联盟不再只是一个象征符号,与欧洲货币联盟存亡攸关的财政整顿得到了重视。换言之,欧洲货币联盟制度设计上的缺陷终于在对欧元区危机的问题诊断和寻求政策解决方案过程中被放到了中心位置。但是2011年12月的“财政契约”是否真正标志着陷入危机的货币联盟开始找到了可靠药方,这一点仍然存疑。欧盟委员会发布了《年度增长调查》(Annual Growth Survey, AGS)监测宏观经济运行情况,其中包括公私债务、劳动力价格和年金支出。社会开支仍然被理解为纯属消耗型花费,阻碍经济增长和竞争力提升,并没有人注意到过去几十年性别和家庭作用发生了巨大变化。

只要社会投资不被视为公共经济潜在的积极助力,就会存在一种危险,即一意孤行的紧缩-解制再一次导致劳动力市场迟滞、结构性失业以及年轻人和外来者在劳动力市场上长期边缘化,如同20世纪80年代的情形。劳动力市场迟滞尤其是问题,因为老龄化的欧洲社会今天不再能像上世纪80、90年代那样承受起人力资源的浪费。只要欧洲货币联盟的宏观经济政策决策机构仍然忽视社会政策中的生产力因素,欧盟经济会依旧十分脆弱。

五 走向“欧盟社会投资公约”

欧元区的生存和在知识经济中重新校准福利国家,让人想起民族国家和欧盟层面的民主困境。欧盟需要的不再只是一个市场一体化和财政监管的计划,而是要求社会政策和经济政策综合考虑的战略。解决主权债务危机是功能性福

^① H. Overbeek, “Sovereign Debt Crisis in Euroland: Implications for European Integration”, *The International Spectator*, Vol. 47, No. 1, 2012, pp. 30-48.

利国家生存的必要条件,反之亦然。我们现在知道了宏观经济稳定远不只是在欧盟层面控制通货膨胀和监管公共财政,我们也知道了成员国的社会投资政策组合可以带来经济增长。通过提升宏观经济治理水平,社会和经济政策的挑战将使得社会投资和财政紧缩相互支持、可持续发展。为了达到这个目的,更加现实的、稳步的财政调整步伐应该伴随着提升生产力的社会投资改革,范登布鲁克、帕利耶和笔者认为,这一改革应该采取“欧盟社会投资公约”(EU social investment pact)的形式。欧盟需要一个政治协议,所有的政府都遵循中期的预算纪律和长期的社会投资。如果在财政预算和宏观经济措施中考虑社会投资,欧洲就会真正获得成功。“欧盟社会投资公约”意味着责任分担。在预算政策中,北欧国家政府应该避免过度严苛。只要西班牙、意大利和希腊继续进行社会投资方面的结构改革,竞争性的北方应该容忍更程度的通货膨胀,以使地中海国家实现价格和工资调整。

今天福利国家的经济可持续性取决于未来缴税者的数量和生产力。社会政策应该调动公民的生产积极性,以缓解非典型就业风险、长期失业、工作贫困、家庭不稳定以及由于照顾家庭或者技术过时导致的缺乏参与劳动力市场的机会。社会投资与欧盟的政策并不相悖。2000年“里斯本战略”出台,欧盟宣称“社会政策是一项生产要素”,因而它已经成为社会改革的关键推动因素。2009年的《里斯本条约》中,欧盟承诺“社会市场经济”,目标是充分就业和社会进步。过去10年的研究表明,福利国家能够积极更新其社会政策,以适应国际竞争以及家庭生活、劳动力市场和人口结构变化的新情况。“欧洲2020战略”的目标包含着社会投资的雄心,比如将20-64岁年龄段人群的就业率提高到75%,国民生产总值的3%投资于科研和创新,辍学率降低到10%以下,为2千万人减贫和摆脱社会排斥状况。

范登布鲁克、帕利耶和笔者在《欧洲需要社会投资公约》这份报告中提出三个宏观经济工具有助于欧元区稳定和国内社会投资改革,即:(1)发行“欧元债券”(Eurobond)以救助欧元区的脆弱经济体;(2)出台更多支持社会投资的政策;(3)调整稳定公约以提高社会投资。尽管联合发行欧元债券是个富有争议的想法,格罗韦(Paul De Grauwe),皮萨尼-费里(Jean Pisani-Ferry)和其他许多经济学家提出的观点是具有说服力的:这将有助于帮助欧元区成员更好地达

到财政平衡,有效降低其预算的利率负担。^① 格罗韦建议,公共债务服务应该分为两个层次:首先是蓝色债券层次,标准是国民生产总值的60%,这些国家应该能够联合发行欧元债券,所有成员国担保;第二个是红色债券层次,超过60%的标准,在国内证券市场发行。红色债券的高风险会促使政府积极降低其债务水平。结果是,更低的平均利率帮助脆弱经济体免于陷入失衡的境地。欧洲结构基金、欧洲投资银行和欧洲建设与发展银行也应该更加支持社会投资政策。对于财政困难的成员国,拨付的结构基金应该附带条件,即援助金应该优先使用于社会投资政策领域。由此,欧盟能够真正在预算状况良好、推行社会投资战略的国家和财政困难、社会投资很少的国家之间达成一个协议。社会投资目标要求应包含在稳定公约和欧盟预算管制中。埃斯平-安德森(Esping-Andersen)曾经提议,应该建立新的欧盟公共财政监管体系,允许财政部长们确定真正的公共投资和考察市场和政府的开支流向。为此,欧盟应该在成员国财务管理中,建立新的社会投资项目,区别对待未来的投资和现在的开支。这样才有可能使社会投资免于遭受财政紧缩的限制。最后,税收非常关键。必须达成广泛的政治协议,提高超国家层面的合作以缓解税收竞争。

需要强调的是,以上提出的所有建议均有助于增强机构动力,以使所有成员国政府执行长期的预算纪律和社会投资。此外,改革取向和前瞻性的社会投资公约能够在成员国之间创造真正的互惠。西班牙、意大利和希腊当前不能额外投资培训、教育和技术,欧盟应该考虑帮助这些国家,因为人力资本是唯一的、最重要的增长因素。从长期来看,高质量的人力资源才能创造高水平的就业,欧元区经济将会步入更加稳定和包容性增长的轨道。对于如何稳定金融市场这个问题,要给出不同的优先选择,而非使用适用一切情况的集体紧缩,这只是增加了现有的衰退压力。在经济全球化和欧盟内部不平衡的大背景下,社会投资不能取代支持增长的宏观经济治理和谨慎的财政监管。

六 结 论

全球金融危机源于放松管制的金融市场行为不端,而非过高的福利开支。

^① P. De Grauwe, "Crisis in the Eurozone and How to Deal with It", *CEPS Policy Brief*, 2010, p. 204; J. Pisani-Ferry, "How to Stop Fragmentation of the Eurozone", *Bruegel*, 10 October 2011.

经济市场不是自我规制、自行稳定和自我立法规范的。^①这个重要的教训并不新颖。成员国和欧盟的政策制定者以及经济学家们似乎都遗忘了一个基本真理,即全球经济相互依存很大程度上依赖于民族国家和超国家两个层面健全的社会和政治机制。欧盟过快地推行市场统一和货币联合,而支撑这些政策的社会政治机制却姗姗来迟,这一错误亟待修正。欧盟委员会和欧洲央行等欧盟经济政策制定者期望通过货币一体化进一步促进内部大市场的自由化,而拒绝真正实行“里斯本战略”制定的一系列涉及社会投资的宏观经济主张,如“提高生产力”、“增加劳动市场参与率”、“就业友好”、“适应家庭变化”等,以建设一个更加繁荣、公正和充满关爱的欧洲。

处理欧元危机,欧盟政策面临的最大挑战是使长期的社会投资与短期的财政紧缩相互支持。帕累托最优福利政策组合会给欧洲带来相对优势,而且解决主权债务危机是福利国家生存的必要条件,反之亦然。由于宏观经济政策大部分在欧盟层面上裁量,在推进社会投资战略在欧元区各国可持续发展过程中,欧盟就发挥着重要的支持作用。欧元区必须找到一种有效的方式帮助困难经济体,通过临时宏观经济支持使之恢活动力。推进可持续和包容性增长的宏观经济政策框架内必须包含社会投资战略。以应对紧急情况的临时措施、不成熟的政策回应帮助债务国,同时只要求严格的财政紧缩,而不把社会投资作为政治交换的条件,并不能解决欧洲货币联盟在治理结构上更深层次的体制弊端。我们不能回到以前那种单以更严厉的制裁来严格规范成员国财政纪律的状态。欧元区经济治理必须与真正的经济竞争重新接轨,包括对贸易不平衡、资产泡沫、银行规模过大等问题提出有效的应对措施,而且还要有高效的社会政策介入。

使宏观经济治理与社会投资紧密联系并且良性循环的先决条件是,欧盟和成员国的宏观社会改革雄心勃勃,而且相互协调一致。此外,因为不利的人口状况和技术依赖型经济的变化,推动社会投资的基本社会趋势目前如同十年前一样重要,甚至更重要。更少的生产人口要负担更多的福利依赖者,低劳动力市场参与率就不能再持续下去了。社会投资战略成本并不低,短期看来尤其如此。既要满足不断上涨的医疗和养老金需求,又要成功过渡到全面的社会投资战略,

^① D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

两者要求额外的资源。也不可否认,社会投资战略短期之内使各种社会政策优先项之间产生了紧张关系,并要作出权衡取舍。但是在这样一个人力资本很快变成稀缺资源的时代,社会投资战略是一项具有高经济和社会回报率的长期战略。财政预算不应该限制社会投资的发展。

包含在“欧盟2020战略”中的社会目标很可能得不到重视,正如十年前“里斯本战略”制定的社会投资导向一样。因此,当选的政治家要努力说服公众,必须保留应对老龄化的预算成本、投资年轻一代,工作更长时间(同时进行劳动力市场改革)是必然选择。社会投资战略在某种程度上是公平的,它们可能比单纯地紧缩财政和放松管制更易得到政治支持。欧洲公民希望生活在一个工作稳定、子女得到良好教育、新的机遇和技术创新不断出现、有积极措施应对气候变化的社会中。欧元区的生存和福利政策的必要调整最终导致了成员国和欧盟层面的民主困境。主权债务危机的社会后果是在国内社会政策领域和超国家层面的经济政策领域,成员国政府面临越来越大的压力。欧洲公民现在还不准备放弃国内福利计划,如养老金、失业补贴、劳动力市场的法律保护和高质量的普遍医疗服务。在这个关键时刻,重要的是不要漠视过去半个世纪以来欧洲地区一体化和福利国家发展取得的巨大进步。欧盟成员国从6个增至27个、创造了将近5亿人口的大社会,欧洲的地区一体化的深度和广度前所未有。在此过程中,普遍的福利体系建立、扩展,推动了经济繁荣和社会进步,促进了民主与和平。这些成就在二战后欧共体草创之初几乎不可想象。社会投资计划支撑的“欧盟社会投资公约”结合与结构基金相联系的更慷慨的人力资源计划,应该是朝向帕累托最优的“具有竞争力和充满关爱的欧洲”迈进的重要一步。

(作者简介:安东·赫梅尔赖克(Anton Hemerijck),荷兰阿姆斯特丹自由大学社会科学学院院长、体制政策分析教授;马赛厄斯·斯特潘(Matthias Stephan),荷兰阿姆斯特丹自由大学政治学系讲师、研究员。责任编辑:宋晓敏)