欧盟社会保障政策的社会投资转向:理念发展与政策评估

郭灵凤

内容提要:通过对欧洲社会保障模式和新自由主义经济思潮主导下的社会保障制度改革的双重反思,以安东尼·吉登斯、戈斯塔·埃斯平-安德森为代表的欧洲学者提出并逐步完善了"社会投资"思想,为重建欧洲福利国家提供了新的思路。20 世纪 90 年代末,欧盟接受了"第三条道路",以就业参与、人力资源培育和家庭服务以及儿童保育为三个核心要素的社会投资政策逐渐体现在其社会政策和就业政策改革中。2008 年金融危机之后的财政紧缩威胁到了社会投资战略的执行,但是危机也为欧盟进一步推进成员国社会保障制度的改革提供了机会。

关键词:欧盟　重建福利国家　社会投资　生命周期　弹性保障

第二次世界大战之后,西欧国家逐步建立了与其他工业国不同的经济社会模式。虽然西欧各国的制度框架和政策侧重各有特色,①但是共同点也十分明显,比如追求充分就业、通过凯恩斯主义经济政策刺激增长,以及保障社会福利和社会权利。② 20 世纪 70 年代中期以后,该模式受到挑战,西欧各国在新自由主义经济政策影响下逐步开展了不同程度的经济社会改革。从 20 世纪 90 年代中期开始,在欧洲社会保障制度改革中,"社会投资转向"(social investment turn)③的呼声越来越高。

欧洲社会保障改革指导思想转变的根本原因在于这些传统福利国家正在反思这样一个问题:欧洲的社会保障模式和资本主义模式是否具有可持续性?对这个核心问题的思考和讨论直接涉及对欧洲社会保障模式和新自由主义经济思潮主导下的社会

① 欧洲社会模式一般分为五个子类型:英国模式、北欧模式、大陆欧洲模式、地中海模式和东欧模式(冷战后)。

② Bruno Palier, "The Re-orientation of Europe Social Policies towards Social Investment", *International Journal of Politics, Culture and Society*, 2006, p.105.

③ Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University, 2013, p.133.

保障制度改革的双重反思。是拆散福利国家还是重建福利国家?“社会投资转向”就是这个反思过程的结果。本文将分别从理念发展和政策评估两方面分析欧盟社会政策和就业政策的这一新动向,并将之放在欧洲福利国家转型的宏观背景下和金融危机的现实处境中考察其未来发展的前景。

一 社会投资理念的发展:从吉登斯到埃斯平-安德森

从 20 世纪 70 年代末开始乃至整个 80 年代,欧洲各国的经济政策逐步发生变化。欧洲统一大市场的建立保证了欧洲各国企业之间的自由竞争,《马斯特里赫特条约》和《稳定增长公约》制定的标准导致欧洲各国经济政策渐趋一致。因此,在宏观经济政策领域,欧盟成员国采取了截然不同于凯恩斯主义的新政策范式。这一政策范式包括供应经济学派促进自由竞争的措施(如放松管制和劳动关系弹性化)和保守的预算政策(如削减公共债务和财政赤字、降低利率、控制通胀)。然而,长期以来,欧洲各国的社会政策仍然延续着凯恩斯主义的政策逻辑,与新的全球化经济政策逻辑并不一致,最终使其陷入了危机状态。①

20 世纪 90 年代初,经济合作与发展组织(以下简称“经合组织”)对其成员国劳动力市场状况展开调查。1994 年,《经合组织就业研究报告》(the OECD Job Studies)发表,对许多欧洲经合组织成员国双位数的严重失业状况提出了尖锐的批评。这份报告及之后于 1997 年、2006 年发表的另外两份报告一起深刻影响了这一时期的欧洲福利国家改革。经合组织经济学家指出,由于过度的工作保障、高额的最低工资、慷慨的失业津贴、沉重的税赋、泛滥的社会对话和工资谈判,欧洲福利国家的劳动力价格已经远远高出了市场结算水平。更为严重的是,劳动力市场形成了“圈内人-圈外人”的分化,年轻人、妇女、老年人和低技术人员很难获得就业机会,因此,僵化的劳动力市场使欧洲国家很难达到美国、英国或新西兰那样的就业率。② 经合组织的就业报告直观地描绘出欧盟成熟福利国家在福利平等和就业效率之间面临的两难困境。

20 世纪 90 年代初的货币危机之后,大多数欧洲国家失业率上升。在新自由主义经济思潮的影响下,各国公共财政开支逐步收紧,以“让劳动有所获”(make work pay)为口号的劳动力市场改革渐次展开,其首要目标就是清除进入劳动力市场的障碍,提高低技术工人、妇女和老年人的就业率。积极劳动力市场改革包括在岗津贴、就业补助、减税、

① Bruno Palier, “The Re-orientation of Europe Social Policies towards Social Investment”, p.111.
② OECD, *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris: OECD, 1994.

灵活调整工作时间、提供家庭服务等,同时包括削减失业保险和社会救助津贴。

新自由主义思潮影响下的公共开支紧缩和劳动力市场改革使欧洲资本主义凸显了市场导向,加剧了收入不平等和相对贫困。拆散福利国家是否可行?欧洲各国政府召集各党派、社会伙伴以及广大公众,讨论福利改革和劳动力市场规制问题,广泛听取各方意见。20 世纪 90 年代末,对新自由主义经济政策的政治热情渐渐消退,中左势力逐步入主欧洲各国政府,新当选的欧洲社会民主党和工党领袖们深信,福利国家不能拆除,但必须重建,关键是要将政策重点从消极的津贴补助转移到积极的能力建设和社会投资上。

这一政策转变的智力支持来自安东尼·吉登斯 1998 年出版的《第三条道路:社会民主主义的复兴》一书。他在书中指出,古典的社会民主主义主要关注经济安全和再分配,新自由主义者把竞争和财富创造放在首位。但现在的"社会民主主义者必须改变福利国家所蕴含的风险与安全之间的关系,以形成这样一个社会:在政府、企业和劳动力市场中的人是'负责任的风险承担者'。当情况变得不妙时,人们当然需要得到保护;但更需要的,则是顺利度过一生中的重大转折时期的物质和精神能力"。吉登斯驳斥了新自由主义经济学的观点:"社会民主主义者不应当接受这样一种观点:高度不平等是经济繁荣的必然伴生现象,因此是不可避免的";"再分配不应当从社会民主主义的规划中消失"。在如何进行再分配的问题上,吉登斯指出:"对可能性的再分配",即对人类潜能的开发,应当在最大程度上取代事后的再分配。当谈及如何"重建福利国家"时,吉登斯提出了"社会投资国家"(social investment state)的概念,倡导"积极的福利"(positive welfare)。其基本原则是:在可能的情况下尽量在人力资本上投资,而最好不要直接提供经济资助。同时,吉登斯认为福利提供者也应该多元化。"福利开支将不再是完全由政府来创造和分配,而是由政府与其他机构(包括企业)一起通过合作来提供。在积极的福利社会中,个人与政府之间的契约发生了转变,因为自主与自我发展——这些都是扩大个人责任范围的中介——将成为重中之重。"①

继安东尼·吉登斯之后,另一位对"社会投资"理念的发展做出重大贡献的学者是戈斯塔·埃斯平-安德森。在 20 世纪 90 年代中期的欧盟社会政策讨论中,"社会投资"声势大涨,这在很大程度上归功于戈斯塔·埃斯平-安德森及其研究团队的工作。2001 年下半年在比利时担任欧盟轮值主席国期间,时任比利时社会保险和健康护理部部长的法兰克·梵登布鲁克(Frank Vandenbroucke)②邀请以埃斯平-安德森为首的研究团队,

① [英]安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京:北京大学出版社 2000 年版,第 103、104、105、122、132 页。

② 梵登布鲁克本人也是欧洲社会民主党积极福利运动的倡导者。

撰写一份关于 21 世纪欧洲新福利体系的报告。2002 年这份报告以《为什么我们需要一个新福利国家》为题由哈佛大学出版。在报告中,埃斯平-安德森团队指出,从工业社会向知识经济社会的转变要求社会政策创新。现有的男性养家的社会保险政策已无法应对后工业化时代越来越多的“新”社会风险,比如迅速的技术更新、老龄化、婚姻不稳定和单亲家庭增多等问题,这些社会风险的受害者通常是低技术工人、年轻人、工作妇女、移民和有幼儿的家庭。①其中最严重的问题是“工作富裕”和“工作贫困”家庭的两极分化,同时高收入家庭与中等收入家庭的差距也越来越大。在收入金字塔的底端,教育程度不足的夫妇和单亲家庭常常面临着长期失业和儿童贫困的问题。随着收入不平等的扩大,家庭投资孩子未来的能力也将越来越不平等。②

《为什么我们需要一个新福利国家》一书最大的理论贡献就是从“生命周期”(life course)的视角来重新审视 21 世纪的福利制度。通过生命周期这个棱镜,埃斯平-安德森和他的同事们能够更好地阐释儿童、老年人等弱势群体与妇女就业、家庭结构变化之间的复杂关系。福利政策要解决的关键问题并不单单是有多少人在特定时期居无定所、收入低下,而是这些人可能会在很长时期内一直居无定所、收入低下,毫无能力改变其生活窘困的状况。工作贫困、技术过时、老年贫困的问题绝不是偶然落在公民及其家庭的身上,而是他们早期生命阶段未解决的问题所发展出的必然结果。因此,公共政策的重点必须改变,以预防性政策来帮助个人、家庭和社会做好准备以适应各种经济和社会转型。③ 社会投资政策的目标就是对未来的社会风险“早确认”(early identification)、“早行动”(early action),着眼于提高人力资源的素质和增加妇女就业机会,避免因技术过时和家庭看护责任过重而导致的结构性失业、长期失业、工作贫困、家庭不稳定、缺乏参与劳动力市场机会等问题,从消极的收入补偿转变为积极的社会政策和社会服务支持。

未来福利国家的发展取决于其政策能否成功解决妇女进入劳动力市场与养育孩子、照料家庭这二者之间的矛盾。从公共政策的角度分析,解决这个问题首先要重新划定工作和家庭生活的边界。男性养家的福利国家政策把工作和家庭划分为泾渭分明的公共领域和私人领域;而在双职工养家的时代,父亲和母亲一起进入劳动力市场,因此他们同时肩负起养育下一代的责任。因此,性别平等已经成为一个社会事件,是

---

① Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, *Why We Need a New Welfare State*, New York: Oxford University, 2002, p.2,5.

② G. Esping-Andersen, “Inequality of Incomes and Opportunities”, in A.Giddens and P.Diamond eds., *The New Egalitarianism*, Cambridge: Polity, 2005, pp.8-38.

③ Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, *Why We Need a New Welfare State*, pp.6-7, p.49.

构筑以工作为中心的新福利体制的关键因素。劳动力市场的变化、不断增加的工作压力、工作的不稳定性和不可预期的工作时间已经加剧了工作-家庭的紧张关系。对于抚养幼儿的工薪家庭来说,高质量的日托至关重要。① 因此,《为什么我们需要一个新福利国家》试图从社会投资的角度全盘规划 21 世纪的新福利体系,这份新社会契约包括新的家庭政策、新的性别政策、以工作为中心的社会融入计划和代际契约。这些政策建议都旨在适应 21 世纪人口老龄化、家庭规模变化、竞争性知识经济兴起的社会和经济的挑战。②

在《变革中的福利国家》一书中,安东·海默瑞克进一步阐发了社会投资政策与经济发展之间的关系。他指出,二者是相互促进而不是非此即彼的关系,因为社会投资政策是一个生产性的因素。首先,从经济稳定的角度来分析,强劲的经济发展需要强有力的福利国家支持。紧缩公共开支可以确保有效率地满足需求,同时最低工资保障仍然有效地减少了贫困,尤其在经济危机的时刻,社会保障支出依然是经济和社会活动的稳定器。此外,通过社会伙伴关系进行工资调整谈判和开展工作友好型的福利改革,也是化解劳资矛盾的有效手段。在就业结构调整时期,良性社会伙伴关系对于经济社会稳定而言绝对是有益的,通过工会的合作推行职业培训和积极的劳动力市场政策,对欧洲福利国家来说是一项优势;其次,从经济的可持续发展角度来分析,社会投资政策主导的大规模公共投资并不必然破坏公平竞争,阻止经济发展。福利国家的财政可持续性依赖于未来纳税者的数量和质量。海默瑞克指出,经济的长期增长更多地取决于人力资源的投资,而非外在的经济环境变动和人口变化。当然通过教育和培训提高劳动力水平需要很多年的投入。从这个角度而言,人力资源投资不是简单的社会支出,而是一项具有长期回报率的社会投资。③

通过生命周期理论,新的就业政策应该与新的家庭政策相连接,使公民在不同的生命阶段采取不同的就业形式。新的社会政策应该允许男女双方共同分享工作时间,同时有时间照顾家庭、养育下一代。如果兼职工作(part-time work)也被承认为正式工作,可列入工作履历作为获得养老金等基本社会保障资格时考虑的因素,就会使双职工家庭获得更大的保障,从而促进性别平等。社会政策和就业政策应该通过弹性保障(Flexecurity),创造一个灵活就业的环境,使工人更加适应劳动力市场的变化和生命周期的转换,在就业和失业之间,在全职工作和兼职工作之间,在雇佣和自雇之间,在照料老人、抚养

① Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, *Why We Need a New Welfare State*, pp.68-94, 96-129.

② Ibid., pp.19-24.

③ Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, pp.140-147.

幼儿和退休养老的不同阶段,可以得到政策的有力支持。因此,“让劳动有所获”应该变成“适应变化有所获”(making transitions pay)。①

二 欧盟社会投资政策的演进:从里斯本战略到社会投资一揽子计划

20 世纪 90 年代末,欧盟委员会接受了社会投资思想。② 1997 年上半年,在荷兰担任欧盟轮值主席国期间,荷兰社会事务和就业部长与欧盟委员会合作召开了一个高规格会议,主题为“作为生产要素的社会政策”。会议的主要目的是匡正一种偏见,即普遍主义的社会政策产生了消极的经济后果。会议指出,社会政策是一种潜在的生产要素,能够最大程度地兼顾社会公平与经济效益。③ 以此为标志,欧盟开始发展出自身的社会投资政策方针。④

2000 年,葡萄牙担任欧盟轮值主席国,提出了经济、就业和社会政策目标统一的政治议程,要使欧盟到 2010 年成为“世界上最具竞争力和最具活力的知识经济体,在提供更加多样和良好的工作以及更好的社会融合基础上实现可持续的经济增长。” ⑤ 社会投资的理念深刻影响了欧盟的里斯本战略。里斯本战略通过“投资于人和发展积极、有活力的福利国家”,力图在知识经济中达到公平和效率的积极平衡。除了提高就业率的目标外,里斯本议程(the Lisbon Agenda)将人力资源培育、研究、创新和发展置于欧洲社会和经济政策的中心,重新强调机会平等的政策,提高教育水平和职业培训质量,增加儿童保育机构,提高妇女和老年工人的就业率。⑥ 里斯本战略试图将竞争性的市场、以知识为基础的投资和社会融入战略融为一体,与已经盛行了 20 多年的新自由主义思潮割裂,同时又与二战后传统的凯恩斯式福利国家区别开来。

欧盟社会政策方面的新趋势在 2001 年比利时担任轮值主席国之时获得进一步发

---

① Anton Hemerijck, “Two or Three Waves of Welfare State Transformation?”, in Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State*? Bristol: The Policy Press, 2012, pp.53-54.

② 但事实上,经合组织是第一个转变立场的。尽管在 20 世纪 80 年代和 90 年代发布了工作战略(Job Strategy),但在 1996 年召开的高层会议“超越 2000:新社会政策议程”(Beyond 2000: The New Social Policy Agenda)上,经合组织转向了社会投资政策的讨论。之后的一系列研究也反映了这一趋势,如《强劲起步》(*Starting Strong*, 2006)、《在孩子和老板之间》(*Babies and Bosses*, 2007)、《理解学习的社会后果》(*Understanding the Social Outcomes of Learning*, 2007)和《正在增长的不平等》(*Growing Unequal*, 2008)。

③ 凯恩斯主义经济政策从刺激消费的角度曾经指出,社会福利是一个生产性因素。但是此处是从加强劳动力素质、提高就业率以及积极劳动力市场政策的角度阐释这一观点的。

④ Anton Hemerijck, *Social Policy as a Productive Factor*, Hague: Ministry of Social Affairs and Employment; Brussels: European Commission, 1997.

⑤ The Lisbon Special European Council, “Towards a Europe of Innovation and Knowledge”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm, last accessed on 11 December 2014.

⑥ European Commission, “Working together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy”, COM (2005) 24 final.

展。在埃斯平-安德森团队提交政策建议之后,爱尔兰、荷兰、瑞典、英国等欧洲国家的智库都提出了相应的政策建议。2008 年欧盟出台了政策文件《重建社会议程》,回应儿童和年轻人的需求,尤其是通过教育和消除儿童贫困的行动,为妇女提供便捷的就业途径。① 这些措施都加强了欧盟层面社会政策的社会投资取向。

2008 年的金融危机为欧盟社会投资政策投下了阴影,财政紧缩政策已经威胁到了社会投资战略的执行。在金融危机之前,关于欧盟社会政策的讨论大部分集中于欧盟成员国社会政策和就业政策的欧洲化问题,以及欧盟在成员国层面上推进改革是否有效率。但是在金融危机之后,关于欧盟社会政策的讨论变成了社会投资战略在后危机时代是否仍然可行的问题。② 然而,金融危机也为欧洲的社会、经济改革创造了机会。继财政紧缩政策之后,原本困难重重的经济结构改革包括公共开支结构调整在很多国家开始陆续推行。

2013 年欧盟出台了"社会投资一揽子计划"(Social Investment Package for Growth and Cohesion)。该计划基于一些成员国的积极实践,为其他成员国的福利制度现代化改革提供了指导,旨在应对儿童贫困和无家可归等欧洲社会面临的共同挑战,提高社会融入水平,促进劳动力市场的参与。其政策重点有以下五个方面:

第一,投资于儿童。欧盟成员国之间在学前教育投资和参与率方面,存在巨大差异。在法国,四岁儿童参加学前教育的比例是 100%,在希腊,这个比例只略高于 50%。从总体趋势来看,欧盟成员国和经合组织国家的学前教育参与率都在提高。③

第二,投资于青年。2012 年 12 月,欧盟的青年(15-24 岁)失业率高达 23.7%。2011 年,欧盟有近 600 万年龄在 18-24 岁之间的青年人没有完成高中教育,也不接受培训,54.8%的辍学者找不到工作,这个比例是欧洲青年失业率的 2 倍。尽管近些年情况有所改善,但西班牙、葡萄牙和马耳他三国的辍学率仍超过 20%。年龄在 25 岁以下的尼特族(NEETs)④比例正在上升。⑤

第三,就业激励。2009 年和 2010 年,北欧和大陆欧洲国家在积极劳动力市场政策方面投入了巨大的开支,有效地降低了失业率。对于那些从事终身学习的人来说,

---

① European Commission, "Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st Century Europe", COM(2008)412 final.

② Patrick Diamond and Roger Liddle, "Aftershock: The Post-crisis Social Investment Welfare State in Europe", in Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Policy Press, 2012, pp.285-286.

③ European Commission, *Social Investment Package: Key Facts and Figures*, February 2013, pp.10-11.

④ 尼特族,指既不就业也不上学或者接受培训的青年人。

⑤ European Commission, *Social Investment Package: Key Facts and Figures*, pp.12-13.

从失业到就业的转变率比没有终身学习者高 6%。① 此外,大多数欧盟成员国都有特定的最低收入计划,但最低收入的水平和覆盖面有待提升。提供儿童日托服务,是促进女性就业和提高劳动力市场参与率的关键因素。

第四,投资健康。2012 年的老龄报告预计,对于长期护理的需求不断加大,将导致长期护理服务增加和公共开支增长。在现行法律不变的情况下,欧盟 27 国在长期护理方面的公共支出将成倍增长,估计从占国内生产总值的 1.8%增至 3.6%。长期护理的规模和支出类型在不同的成员国之间差异很大。该项公共支出,在丹麦占国内生产总值的 4.5%,在塞浦路斯占国内生产总值的 0.2%。瑞典、荷兰和丹麦是长期护理支出最高的成员国,比欧盟平均水平高出 2 倍。②

第五,确保预算充足和可持续。社会政策支出的有效使用,高度依赖于津贴管理的设计(如一站式津贴管理体系)、政策类型(比如更多关注现金失业补贴,而不重视激励措施)以及政策设计(如津贴领取门槛、待遇规模等)。因此,社会投资政策改革也涉及财政方面。

根据“2013 年社会和就业国家具体建议”(2013 Social and Employment CSRSs),一些成员国按照欧盟要求开始重组社保体系。12 个青年失业问题最严重的成员国接受了欧盟的政策建议,目标是保证每一个青年在辍学或失业后 4 个月内得到一份工作、继续教育的机会或者工作培训。有 19 个成员国接受了政策建议,实现了从“就学到工作”的转型,比如为雇佣年轻人的公司提供特殊便利,增加学徒机会和减少辍学率。8 个国家已经被要求加强社会安全网以提高社会津贴的水平和覆盖面,减少贫困。10 个成员国已经被要求采取措施提高移民融合的程度,解决罗姆人问题等。18 个成员国已经被要求通过积极劳动力市场政策,提高对被劳动力市场排斥在外人员的支持力度,包括个人求职协助和培训、学徒制度等。11 个成员国接受了政策建议,提高了妇女就业率,包括减少妇女参与劳动力市场的障碍,加强儿童保育服务。15 个成员国在健康护理和长期护理领域接受政策建议,加强医院改革、控制医药消费、为失能人群提升健康服务水平。③

三 欧洲福利国家转型:“社会投资”的意义

二战之后凯恩斯主义福利国家的诞生是对民族国家框架内产业经济危机的反应,

① European Commission, *Social Investment Package: Key Facts and Figures*, p.16.
② Ibid., p.20.
③ European Commission, *Social Policies: Social Europe Guide*, Vol.5, 2013, p.54.

此外运转良好的靠男性赚钱养家的劳动力市场和稳定的家庭也是欧洲福利国家创造黄金时代的经济和社会因素。而随着经济全球化、后工业化分工,福利国家赖以存在的经济社会条件发生了改变。20 世纪 70 年代中后期石油危机后,欧洲各国经济增长率逐渐降低,社会保障制度从社会经济发展的促进因素,转变为制约经济与社会发展的重要因素。社会民主党取得压倒性胜利的政治一致性时代结束了,经济社会政策相对稳定的时代也结束了。欧洲国家各种政治力量都提出了自己的政策主张。以撒切尔夫人上台为标志,20 世纪 80 年代英国率先开始了经济社会改革,开欧洲风气之先。然而,新自由主义经济主导下的福利国家财政紧缩和劳动力市场改革,造成了新的不平等,相对贫困加剧。在反思传统社保制度和新自由主义改革的基础上,以就业参与、人力资源培育和家庭服务以及儿童保育为三个核心要素的社会投资政策成为欧洲国家的选择。但是,社会投资政策实施不久就遭遇了金融危机的冲击,这项旨在实现家庭和谐、社会稳定和经济发展的政策设计能否落到实处,欧盟层面的社会政策协调能否奏效,这些都有待时间来回答。

传统的欧洲社会模式在欧洲各国从实现形式到实现程度都不尽相同,关于它的定义也是多种多样。按照安东尼·吉登斯的归纳,这个模式包含以下内容:

(1)发达的奉行干涉主义的国家,以税收占据国内生产总值的水平为衡量标准;

(2)直到高中毕业的免费义务教育;

(3)健全的福利制度,能够在相当程度上为所有国民,尤其是那些最为需要的国民提供有效的社会保障;

(4)限制或阻止经济不平等和其他形式的不平等。

在维持这些机制的过程中,社会伙伴、工会和其他促进工人权利的机构发挥着关键的作用。①

一个新欧洲社会模式正在出现,但它并非完全作为传统模式的对立面而出现。因为传统欧洲社会模式包含的一系列价值观仍然得到整个社会的认同,比如控制可能会危及社会团结的不平等因素,通过积极的社会干预来保护易受伤害的人群,在产业领域培育协商而非对抗的氛围,为全体人民在社会和经济方面的公民权利提供一个良好的架构。② 但是,变化的确发生了,因为福利政策的重点改变了。布鲁诺·帕里耶总结出了福利国家四个方面的变化。第一,限制公共开支,重新定义政府的作用。减轻政府承担的责任,企业、市场、家庭和社区组织都要参与到提供社会保障和社会服务的

① [英]安东尼·吉登斯、帕德里克·戴蒙德、罗杰·里德主编:《欧洲模式:全球欧洲,社会欧洲》,沈晓雷译,北京:社会科学文献出版社 2010 年版,第 13 页。

② 同上。

行列中来;第二,以促进就业为中心,推动积极的劳动力市场政策;第三,确立社会保障政策新标准,重新规划分配社会开支,从需求导向转变为供应导向。政府只资助那些最需要帮助的人,不再强调普惠型的社会保障;第四,以社会投资为中心,社会开支倾向于帮助妇女和儿童,提前防御社会风险,而不是单单事后补救。①紧缩财政只是改革的一个方面,社会支出结构变化是更为深刻的变化。鉴于新的社会风险中最沉重的负担落在了年青一代肩上,埃斯平-安德森及其同事提出要重新分配社会支出,重点从养老金和社会保险领域转向家庭服务、积极劳动力市场政策、儿童早期教育和职业培训领域,以确保男女公民在知识型经济中保持高生产率和高就业率。但是在政策实践中,激进的改革建议在各国的福利改革中能否落实仍有待时间检验。而且从理论上讲,可持续性的年金计划与积极的社会投资政策并不矛盾。正如梵登布鲁克指出的:“我们应该牢记,好的养老金政策(如同好的健康政策一样),都是从出生开始设计的。”②

新的社会政策范式取代旧的社会政策范式是一个渐变的过程。从单个欧洲国家来看,从国内经济社会危机到党派间激烈的政治竞争,再到政府制定和实施政策,这需要一个过程,而且各国的进展不尽一致。从整体欧洲的趋势来看,跨国学习是个不可忽视的因素,尤其是欧盟背景下的开放式协调各国社会政策的过程,在这种意义上,福利改革在欧洲是“一种具有高度内省性和知识密集型的政治进程”。③ 欧洲福利国家正在转型中,这是个长期渐进的过程,但是改革方向已经确定,路线也许会有调整,回头已经不可能,即使是金融危机也不可能阻挡福利国家重建的进程。

(**作者简介:**郭灵凤,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;**责任编辑:**莫伟)

① Bruno Palier, “The Re-orientation of Europe Social Policies towards Social Investment”, pp.105-116.

② Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, *Why We Need a New Welfare State*, p.xvi.

③ [英]安东尼·吉登斯、帕德里克·戴蒙德和罗杰·里德主编:《欧洲模式:全球欧洲,社会欧洲》,第 94 页。