

【交通运输与管理】

欧洲一体化进程中的社会福利整合

建定, 孙 健

(华中科技大学 社会学系, 湖北 武汉 430074)

摘 要: 欧洲一体化是一个经济、政治和文化不断融合的过程。欧盟从建立之初就开始了劳工政策领域的合作, 随着区域经济合作加强、移民增加、劳动力市场一体化, 各国社会保障制度之间的差异就成了迫切需要解决的问题。社会保障方面的合作越来越受到重视, 合作的范围逐渐扩大到促进就业、失业保障、养老保障、医疗和公共卫生等领域, 虽然至今还没有欧盟统一层面的社会保障政策出台, 但在某些方面已经出现了趋同倾向。

关键词: 社会保障; 欧盟; 欧洲一体化; 社会福利; 公共政策; 养老保障; 就业政策

中图分类号: F116

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2006)01-0037-06

Social Welfare Amelioration of European Integration

DING Jian-ding, SUN Jian

(Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, Hubei, China)

Abstract: The European integration means the syncretism of economy, politics and cultures. Starting from the collaboration in labor market, as the integration of markets, enhancing of economic cooperation and increasing emigrations, the European union (EU) has made many politic-collaborations in the socio-economic policies, such as labor protection for workers, employee welfare, unemployment insurance, reformation of pension and health insurance, helping the poor areas, social security management and so on. Though there exists no standard social policy at present, the reformation has obviously produced the target that is decreasing the resistances of EU integration.

Key words: social security; European union; European integration; social welfare; public policy; old age insurance (OAI); employment policy

0 引 言

2005年5月29日, 法国全民公投否决了由法国前总统德斯坦领导草拟的《欧洲宪法条约》, 引起人们对于欧洲一体化前景的怀疑。巴黎政治学院的尼古拉·索热认为, 公投背后隐藏着复杂的政治博弈, 相对于国防、货币和市场, 欧洲和普通民众更关心切身利益和生存状况。处于高度干预市场经济下的法国人认为, 新宪法试图降低政府干预程度, 太过

注重市场经济, 如果采用自由主义的“盎格鲁——萨克逊”模式必然损及自身福利。

回顾欧盟所实现的阶段性成果, 从煤钢共同体、关税同盟、市场同盟到经济同盟的发展, 是一个经济、政治等社会生活领域相互融合的过程。不论是欧元的流通还是共同防务体系的建立, 都是由上层政治推动的, 缺乏来自民间“草根力量”的支持。如何建立包容福利差异的新欧洲, 调和对社会福利的不同口味, 是政治家眼前的一道难题。

收稿日期: 2005-09-15

作者简介: 丁建定(1964-), 男, 河南南阳人, 教授。

1 欧盟国家的社会福利比较

“福利国家”起源于欧洲, 欧盟各国的福利水平都相当高。各国都遵循着普遍享有原则或公民资格原则, 通过政府的干预, 以税收或其他的手段对国民收入进行再分配, 为有需要的人提供保障, 不管他们是暂时因疾病、失业或生育, 还是因为退休、残疾而陷入困境。

1.1 欧盟国家的不同福利传统

但是, 民族文化差异、漫长的历史以及现代化历程的不同, 造成了不同的福利传统。英国、爱尔兰是“自由主义”的发源地, 强调个人责任, 社会福利政策相对保守, 被称为“盎格鲁——萨克逊”模式; 芬兰、瑞典奉行“社会保障全民所有”, 国家慷慨提供福利, 被称为“斯堪的纳维亚”模式; 德国深受“历史学派”理论影响, 重视国家在社会和经济发展中的作用, 习惯把道德伦理与社会政策结合起来, 通过各种法令建立了国家干预较强的社会福利制度, 这种制度影响了法国、奥地利、荷兰和卢森堡等国家; 意大利、西班牙等南欧国家的社会保障体系比较分散、不甚健全, 并且在保障水平和层次上都和其它欧盟国家有差距。理念上的差异, 在实践中就表现为各国在社会保障项目设置、覆盖面、保障水平以及财政支出方面的不同。表 1 列举了欧盟 10 国社会保障的一些基本数据。可以看出, 欧盟各国的福利支出都很高, 但是人均社会保障支出最高的丹麦与最低的葡萄牙相差 8 倍之多^[1]。

表 1 1994 年部分欧盟国家社会保障支出占国内生产总值比例(S/G 按市场价格计算)及人均社会保障支出(O/P 按购买力标准计算)

国家	(S/G)/%	(O/P)/欧元
比利时	27.0	3 727.7
丹 麦	33.7	5 556.0
德 国	30.8	4 776.6
希 腊	16.0	982.6
西班牙	23.6	1 791.0
法国	30.5	4 280.1
爱尔兰	21.1	1 805.7
意大利	25.3	3 170.4
卢森堡	24.9	4 347.7
荷 兰	32.3	4 330.1
葡萄牙	19.5	687.1
英 国	28.1	2 892.2

1.2 欧盟国家的不同社会保险

欧盟成员国在社会保险收入来源方面存在明显差异, 表 2 列举了欧盟 12 国的社会保险收入来源。希腊和西班牙由于社会保障制度建立比较晚, 相对于北欧的福利国家更强调雇主和雇员在社会保险中的作用, 国家的直接财政转移比较少, 而荷兰先于大多数欧盟国家进行了福利改革, 其社会保障制度比较灵活, 相对突出个人责任, 社会保险资金中个人的贡献比例就比较大^[2]。

表 2 1995 年欧盟 12 国的社会保险收入来源构成情况

国家	雇主	雇员	政府	其他
比利时	41.8	26.7	21.6	9.9
丹 麦	6.9	5.1	81.6	6.4
德 国	40.2	29.8	26.3	3.7
希 腊	48.1	27.4	15.7	8.8
西班牙	52.9	17.2	27.8	2.1
法 国	50.9	28.8	17.8	2.5
爱尔兰	22.9	15.2	60.6	1.3
意大利	50.5	15.9	30.6	3.0
卢森堡	30.6	21.8	40.5	7.1
荷 兰	19.9	41.7	22.6	15.8
葡萄牙	41.8	20.8	32.4	5.0
英 国	26.2	15.8	42.8	15.2
总 计	40.7	24.1	29.3	6.1

1.3 欧盟国家的不同养老金体系

在具体项目上, 欧盟成员国之间差异也很大。欧盟国家养老金体系存在两种主要模式: 一种是德国、法国和荷兰采用的“俾斯麦”模式, 国家对退休者负全责; 另一种是“贝弗里奇”模式, 即政府提供的养老金只对最低生活标准提供保证, 以公共或私人管理的强制或自愿养老金为补充。不同的养老模式所适用的财政核算体系、基金管理方式都有差异, 并且与之配套的社会政策差异也很大, 这给欧洲统一核算造成了很大困难。

在移民增多、人口老龄化程度持续走高以及部分国家财政赤字较为严重的情况下, 欧盟日益认识到社会保障是经济合作的重要保障和补充, 欧盟社科顾问组组长 Maria 认为, 福利与就业、生产力和人口增长息息相关, 社会保障是社会发展和竞争力的促进因子。欧洲委员会、经合组织、欧洲自由贸易联盟、欧洲经济区都在积极探寻社会保障领域合作的可能, 其中欧洲委员会和经合组织发挥了重要作用。

在社会保障领域包括就业、养老、社会救济方面的合作越来越受到人们重视。

2 社会福利条约与促进就业政策

欧盟一体化过程中的一个重要特点就是以法律制度的建立和完善作为基础,达到以渐进或发酵的方式实现目标,在劳工福利、社会福利以及就业方面也同样如此。

2.1 欧盟一体化中的主要法律和条约

早在1951年4月通过的《建立欧洲煤钢共同体条约》为社会福利合作奠定了基础。其中对特殊行业中劳工的工资水平、生活保障、工伤、失业补助以及再就业提出了跨国境的指导性意见。条约所制订的劳工福利政策更多的是为了明确行业同盟的性质,确保各国劳动成本支出的一致性。

1957年3月25日通过的《建立欧洲共同体条约》第123条进一步明确提出:“为了增加劳动者在共同体内的就业机会并因此提高生活水平,决定根据以下崇尚的原则建立欧洲社会基金。欧洲社会基金的使命在于促进劳动者在共同体内的就业便利,以及促进劳动者在地域选择和职业选择方面的灵活性。”直到今天,欧洲社会基金依旧是欧盟劳工政策实施的重要政策工具。

20世纪70年代后,欧洲经济进入了高速发展期,各国经济交流合作进一步加深,欧洲社会福利合作的雏形基本显现,涉及到劳工合作、地区开发、医疗卫生服务以及就业促进等方面。1986年2月17日通过的《单一欧洲文件》中,将社会政策作为重要一节,其中提到:“各国应特别注意鼓励对职工健康和环境的改善”,“共同体尤其要为缩小地区差距和改变最贫困地区的落后现状而努力”,“共同体应通过利用结构基金(欧洲农业指导和保证基金,指导部分欧洲社会基金,欧洲地区开发基金),欧洲投资银行和其他现有的财政手段来支持上述目标的实现。”^[3]

20世纪90年代以后,欧盟进入了一个快速融合发展期。经济和政治领域的纵深合作逐渐增多。1992年欧盟签署通过的《马斯特里赫特条约》明确了“欧洲公民”的法律概念,要求协调成员国的社会政策,规定欧洲公民享有自由迁徙和居住的权利,享受社会保障的权利。这是迄今为止在最高层面上,最为明确地提到“社会保障”的条约法规。

为了保证这些法律和条约的施行,欧洲委员会分别在1973年、1989年和1995年围绕“欧洲公民”

的基本权利,3次发起了社会行动计划,促进了共同政策的实施和各成员国社会政策的协调;提出了“实现充分就业,改善生活水平,加强职业培训,维持男女平等,为穷人、残疾人和老年人提供帮助等”目标,获得了良好的效果,有报告显示,希腊、葡萄牙、西班牙和爱尔兰在1986年~1996年,人均收入从占欧洲共同体平均水平的2/3增加到3/4,特别是爱尔兰的人均国内生产总值在1983年占共同体平均水平的64%,到1993年增加到80%,1995年增加到90%。据估计1989年~1993年受到资助的地区增加了220万人就业^[4]。

2.2 实施以就业政策为核心的一体化社会政策

在经合组织发达国家中,欧盟失业问题最为严重。1996年,欧盟15国平均失业率达11.14%,而美国为5.14%,日本为3.13%。欧盟经济首强德国1970年~1980年的失业率为2.15%,1980年~1990年为5.17%,1996年为10.13%,20多年间失业率大约增长了4倍。为了降低失业率,欧盟于1970年成立了咨询机构“就业常务委员会”,其任务就是对就业、劳工政策问题及共同体应该采取的措施进行讨论。

上文提到的欧洲社会基金”(ESF)实际上作为欧盟劳动力市场政策的主要配套工具,提供财政帮助,用于开展职业培训和再培训,提高工人技术,创造更适合的就业空间。在其支持下设立的共同体培训计划,使各成员国之间的职业技术标准可以进行比较并相互承认,为共同体范围内的劳动力自由流动创造条件。截至2004年,ESF已经为1100多万25岁以下的年轻人提供了就业培训。

20世纪90年代以来,欧洲委员会相继提出了一系列就业促进政策。1993年题为《增长、竞争与就业:进入21世纪的挑战与道路》白皮书提出了详细的增加就业的政策措施:加强职业培训,加快劳动密集部门发展,降低非工资成本,提高劳动市场政策的效率,采取措施对严重失业部门和劳动群体给予帮助。该白皮书被称为“欧洲就业战略”,成为探索和发展欧盟协调性就业政策的意识形态、政治分析方面的基础。到1996年,欧洲委员会将就业问题放在欧洲共同体优先考虑的工作议程,又提出了帮助中小企业发展,支持地方政府就业项目,积极开发人力资源,为投资创造良好的环境等措施,因为这些是增加就业的最有效途径。

欧盟前期的就业合作比较成功。1997年欧盟委员会制定了第一份欧盟就业指南《欧盟就业指

南), 这标志着欧洲“新就业政策”的确立。其中把企业家的权利和职能、个人就业能力、企业和雇员的适应能力以及相等的就业机会作为欧盟共同就业策略的四根支柱。这是首次将企业责任、社会机会和个人能力提到同一高度, 该指南一经发布, 就引起了世界范围的关注。

总的来说, 欧盟就业战略的出台是欧盟为摆脱失业、深化经济一体化、应对知识经济和欧盟东扩的产物。从欧盟就业的总体情况来看, 欧盟的就业率从 1994 年的 59% 上升到 2000 年的 63.3%, 就业人数增长率从 1994 年的一 0.1% 变为 2001 年的 1.7%^[5], 其他各国的就业率也有不同程度的提高。

3 养老保障领域的改革

随着欧洲一体化进程的加快, 各国差异较大的养老保障预算基金体系成为统一货币及财政体系核算的重要障碍, 所以养老保障被提上议事日程。与此同时, 在诸如移民福利、地区开发以及医疗保健等社会政策方面的合作也日渐加强。

3 1 养老保障领域开展广泛的合作

欧洲是世界上老龄化国家最为集中的地方, 养老保障基金在整个社会保障开支中占重要部分 (表 3)^[6], 许多欧盟国家的养老保障支付体系以及财政支出已经不堪重负。

1992 年通过的《马斯特里赫条约》规定, 实行统一货币的前提条件是各国控制财政赤字, 使各国的债务不得超过 GDP 的 60%, 因此众多欧盟成员国试图通过消减养老保障支出, 维持财政平衡。

欧盟国家将养老保障改革纳入了统一视野, 虽然至今还没有统一的改革模式, 但在协调统一的基调下还是实施了以下卓有成效的措施。

表 3 1996 年部分欧盟国家社会保障开支分配 %

国别	德国	法国	英国	丹麦	比利时
疾病治疗	29	38	26	30	24
身体伤残	8	5	9	10	7
老 年	28	37	44	32	38
遗 孤	15	6	3	1	1
失业救济	3	4	6	10	8
其 他	17	20	12	17	19

3 2 灵活的退休制度

Keenay 的研究表明, 在人口老龄化的压力下, 欧盟国家通过减少老龄工人的经济活动参与率来降

低失业率的政策至多是短期行为, 不仅不能提高年轻人的就业率, 相反还会增加养老金支出的负担^[7]。事实上, 法国的实践也证明了这一点, 所以欧盟转而实行灵活的退休制度, 鼓励推迟退休, 并且制定了 2010 年老龄工人就业率目标。

奥地利早在 1993 年就引入了“部分养老金”计划, 55 岁 ~ 60 岁的女性和 60 岁 ~ 65 岁的男性可以减少一半的工作时间, 同时获得 50% 的养老金。德国的退休年龄从 2001 年至 2012 年逐步将提高到 65 岁, 并引进了“部分退休选择权”, 鼓励退休者参加半日制或部分时间工作, 使就业到退休的转变就有了弹性, 也降低了养老保障财政支付的压力^[8]。

3 3 多元与弹性制度设计

在老龄化时期, 减少政府社会保障压力的一个策略是让雇主和雇员承担更多的职责。世界银行倡导在公共养老金计划之外, 建立强制、私人管理和基金积累的第二支柱, 并鼓励实施多支柱。据 2003 年统计, 近 1/3 的欧盟国家实现了部分养老保障私有化。在丹麦、爱尔兰、荷兰, 雇主提供的养老金被强制化, 国家社会保障制度只提供最低退休生活保障, 英国、德国、西班牙通过改革也形成了基本保险加补充保险的两大支柱体制。

从 1995 年开始, 瑞典、意大利、拉托维亚和波兰 4 国引入了“名义缴费账户制” (Nominal Defined Contribution, NDC), 即参保者有一个缴费和利息积累的个人账户, 但没有真实资产与之对应, 只是在退休领取养老金时, 个人账户中的“名义资产”才可被年金化。NDC 制有很强的便携性, 对任何一个国家来说也是公平的, 它有利于一体化的劳动力市场形成, 个人可以在欧盟内的一个国家工作, 又可以在另一个国家选择退休, 个人福利可以不受影响。最重要的是它还一举解决了转型成本问题, 所以欧盟委员会启动了 NDC 制的研究工作, 对其在欧盟国家的适用性问题进行了深入探讨之后, 认为这是各国养老金改革的理想模式之一^[9]。

为了应对改革之后潜在的风险, 2002 年 7 月欧洲委员会对欧盟国家养老保障制度评估之后, 十分谨慎地为其成员国和候选国设计并推荐了“改革蓝图”, 其思路就是向预筹基金的 DB 制改革, 鼓励成员国建立“预筹基金”。也就是说, 在现收现付的基础上, 征收比满足当前支出更多的缴费, 并用剩余的缴费成立一个基金投资于政府债券或公司股票, 以满足未来增长的需求。^[10]

可以看出,不论是采用灵活退休制度、多支柱体系的引入、名义账户的普及还是预筹基金的建立,都考虑到了转制成本、经济人口指标的动态发展、积极应对改革中的潜在风险,体现了审慎灵活和可持续的原则。这是因为养老保障制度的改革是一个涉及到经济政策和社会政策问题,要跨越不同民族的福利习惯以及国家立法,并且对于在高福利制度中成长起来的欧盟国家国民而言,在思想上接受变化较大的养老保险改革需要相当长的时间,加之执政党出于政治利益的考虑,就不会采用激进的完全积累制在短期内实现改革目标。

4 其他社会保障政策方面的改革

4.1 医疗保健

欧盟国家的医疗保障制度大致分为集中制和分散制。英国的国民健康服务体系是集中制的医疗制度,即由政府同意出资,对所有国民提供医疗保健服务的制度。分散制的医疗制度一般是以强制的医疗保险为基础,由雇主和雇员共同出资建立。目前,欧盟国家的医疗保健支出增加、资金使用不当。医疗保健状况的改善达到了极限,都不同程度地陷入了“效率危机”。欧盟已经致力于实施改革,但由于各国保健体系及具体措施相差较大,在整体层面上还未建立共同保健政策,只是采取间接措施加以协调,如生物制药开发支持、对疾病防治的支持、对工作条件和劳动保护的规定,引入私人医疗保险竞争,进一步放开公共保健领域,试图在联盟中建立一个高效、放权、更加协调的欧洲医疗体系。

4.2 地区开发

从欧洲共同体设立之初,经济整合就面临区域性的差异问题。欧盟的每一个成员国都存在着地区发展不平衡问题,例如德国鲁尔工业区和法国东北部工业区由于产业结构落后,经济不景气,失业现象严重。在《罗马条约》中,没有关于地区发展政策的专门条款,但在农业政策中提出支持落后地区发展的的问题。

1972年欧洲共同体首脑会议决定成立欧洲地区发展基金。该组织制定并实施了一系列扶贫计划,欧洲结构基金、凝聚力基金都成为区域扶贫的重要力量。1975年~1995年,欧洲共同体以5年为期,实施了3个扶贫计划,共拨款10400万欧洲货币单位,重点对长期失业人口、老年人、单亲家庭、移民、难民和其他城乡贫民提供救济和帮助,都取得了较好效果。

4.3 人员流动及移民待遇

人员的自由流动是《欧洲经济共同体条约》中提出的任务,欧盟共同体在流动人员的社会保障方面实施了一系列措施,总的来说,可以归纳为四点原则。

(1)平等待遇原则,即一个成员国对来自另一成员国的雇员或自我雇佣人员,只要其居住了一定时间,必须无条件给予其同本国公民同等的待遇。

(2)合并计算原则,即一个成员国的工人到另一成员国,就享有该成员国工人拥有的全部社会保障待遇,他们在一个成员国累积得到的就业保险和退休金,可以在另一国继续享有累加和拥有权益。

(3)防止重复原则,即移民、移民雇员或自我雇佣人员在不同成员国享有的社会福利待遇,在同一时期、同一种类上必须避免重复享有。

(4)跨境支付原则,即社会福利的支付在全欧盟的范围内进行,各成员国必须按规定予以支付,但对不同的福利项目有不同的具体规定,例如失业救济的发放,一成员国对已经移居另一成员国的失业者的救济金支付最多不超过3个月^[1]。

5 结 语

至今,欧盟还没有试图将各成员国的社会保障制度和政策加以统一,只是努力协调并使之接近,这一方面是为了尊重各国公民对于社会福利的偏好,维持在社会保障方面的差异,预防制度改革产生的动荡;另一方面,欧盟的财政预算体系对此还力不从心,“联盟缺少对成员国直接税务干预,共同体对区域和联邦之间的收入再分配缺少有力地政策手段。”^[12]展望未来,随着欧洲一体化进程的加快,各个领域合作的深入,劳动力市场将更加开放,区域移民也将增多,这些都迫切要求欧盟各国在社会保障领域开展更加深入和广泛的合作。

一体化是一个经济、政治和文化相互融合认同的过程,社会福利和每个公民的生活息息相关,如果从这个角度来看,可以说“福利走多远,欧盟走多远”?欧盟的成功也将为世界其他区域的合作提供借鉴和参考。

参考文献:

- [1] European Commission. Social Portrait of Europe[M]. Luxembourg: Luxembourg Press, 1996.
- [2] European Commission. Social Protection Expenditure and Receipts[M]. Luxembourg: Luxembourg Press,

2000.

[3] 欧共体官方出版局. 欧共体基础法[M] . 苏明忠, 译. 北京: 国际文化出版公司, 1992.

[4] 张荐华. 欧洲一体化与欧盟的经济社会政策[M] . 北京: 商务印书馆, 2001.

[5] Gillion Colin. 全球养老保障: 改革与发展[M] . 杨燕绥, 译. 北京: 中国劳动与社会保障出版社, 2002.

[6] 和春雷. 社会保障制度的国际比较[M] . 北京: 法律出版社, 2001.

[7] Keenay G. The Role of Personal Tax System in Old-age Support: A Survey of 15 Countries[J] . Fiscal Studies 2003, 24(10): 1-21.

[8] Queisser. Pensions in Germany [M] . Washington: World Bank Policy Research Press, 1996.

[9] 威廉姆森, 孙 策. 中国养老保险制度改革: 从 FDC 层次向 NDC 层次转换[J] . 经济社会体制比较, 2004, 19(3): 71-77.

[10] Kotlikoff L J. Generational Accounting [M] . New York: Free Press, 1992.

[11] 邹根宝. 社会保障制度——欧盟国家的经验与改革[M] . 上海: 上海财经大学出版社, 2000.

[12] 约翰·平德. 联盟的大厦[M] . 潘 琪, 译. 沈阳: 辽宁教育出版社, 1998.

(上接第 32 页)

无误地产生和传送,也是防止声誉机制扭曲的制度保证。真正优秀的职业经理人的声誉是在长期的市场竞争中获得的。

第三,建立适合职业经理人声誉机制发挥作用的社会法律环境、规章制度、正确的道德伦理、意识形态。

中国的创业投资现在正处在初步发展阶段,规范创业投资运作的法律体系还不完善,对创业投资成败的宽容态度和创业风险意识形态也需进一步地引导,这对职业经理人声誉机制的建立,形成职业经理人行为的激励约束机制,具有重要意义。

6 结 语

由以上论述可知,职业经理人的声誉效应在理论与现实中是普遍存在的,它的形成是职业经理人之间以及职业经理人与委托代理人长期博弈均衡与合作的结果。由于信息极其不对称,职业经理人的声誉效应约束和规范了职业经理人的行为,同时也

利于职业经理人向委托人传递信息。这对于提高中国企业管理水平具有十分重要的理论和现实意义。

参考文献:

[1] 斯蒂格利茨. 经济学[M] . 梁小民, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 1997.

[2] 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M] . 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 1993.

[3] 张雄林, 和金生, 熊德勇. 项目管理中的“知识发酵”[J] . 长安大学学报: 社会科学版, 2005, 7(4): 24-27.

[4] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M] . 上海: 上海人民出版社, 1996.

[5] 朱·弗登博格, 让·梯若尔. 博弈论[M] . 黄 涛, 郭凯, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

[6] Fama E. Agency Problems and the Theory of the Firm [J] . Journal of Political Economy, 1980(88): 288-307.

[7] Holmstrom Bengt . Managerial Incentive Problem — A Dynamic Perspective [J] . The Review of Economic Studies, 1999, 66(1): 169-182.