

北欧国家的福利制度改革及其对中国的启示

张红霞

(中国石油大学 人文社会科学学院, 山东 东营 257061)

[摘 要] 北欧国家按照“自由、平等、相助”的基本价值建立起来的高福利制度,曾经在民主的进步、人权的重视、社会保障等方面达到了很高的水准。然而,这种削弱竞争、制约效率的政策也培植了“惰性”,造成了严重的财政负担,使这些国家的福利制度陷入了困境。为了走出困境,这些国家纷纷采取措施,改革福利制度。当前,重新审视北欧国家的福利保障制度及其改革,对完善中国的福利制度具有重要的借鉴意义。

[关键词] 北欧各国;福利制度;改革;启示

[中图分类号] C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2007)06-0048-(05)

北欧国家建立起来的从“摇篮到坟墓”的高福利制度曾经被世界人民所赞叹。然而,到了 20 世纪 70—80 年代,这些国家的福利制度普遍陷入了困境。为了摆脱困境,北欧各国积极探索,纷纷对其福利制度进行调整和改革,并取得了一定成效。当前,中国正在建设富强、民主、文明的社会主义和谐社会,而中国社会福利保障制度的不完善阻碍了和谐社会的建设。因此,完善中国的社会福利保障制度对构建和谐社会具有重要意义。而在社会主义的分析框架内重新审视北欧国家的福利制度,必然会对完善中国的福利制度具有重要启示。

一、北欧国家福利制度概述

在现代,福利通常被理解为具体的公共援助或社会补贴项目。福利的含义有广义、狭义之分。广义的福利指能给人带来幸福的因素,包含精神和心理的因素;狭义的福利是指现代工业社会中的一种制度化福利。福利制度是国家以税收的形式把一部分国民收入集中起来,而后用于社会上收入不高的居民,以部分改善他们在初次分配中收入过低状况的一种制度,其涵盖的内容非常广泛。它是瑞典、芬兰、挪威等北欧各国最主要的分配方式,其中以瑞典的制度最典型,瑞典被称为已建立了从“摇篮到坟

墓”全过程的福利体系。

(一) 北欧国家福利制度的成就和贡献

现代福利制度的建立和完善是人类社会的巨大进步。按照“自由、平等、相助”的基本价值在北欧各国建立起来的福利制度,曾经在民主的进步、人权的重视、社会保障的广覆盖度等方面取得了重要成就。

首先,人的自由程度在高福利基础上得到一定程度的提高。吉登斯曾说过:“福利国家是一个长期的公民权演进过程所达到的最高峰。”^[1]的确,北欧国家的高福利制度对公民权利的极度张扬,是资本主义制度条件下人的自由和个性发展的一个最高状态。普遍和周到的福利照顾,几乎惠及所有的公民;从生到死的保障增强了社会中下阶层对疾病、失业、退休等风险的抵御能力,有效地将个人从物质匮乏和忧虑不安的束缚中解放出来,使广大国民解除了对生、老、病、死、伤残、失业等的恐惧和后顾之忧,为公民进行个人选择和自我发展创造了物质条件。同时,通过对物质利益的满足,生活水平的提高,促进了人们的生理、心理和智力的健康发展,提升了人的自由度。

其次,缩小了贫富差距,维护了社会稳定。在北

[收稿日期] 2007-07-15

[作者简介] 张红霞(1971-),女,山东东营人,中国石油大学(华东)人文社会科学学院副教授,陕西师范大学政治经济学院博士研究生。

欧国家的高福利制度下,公民收入差距大大缩小。有关研究资料表明,一对瑞典夫妇均为一所小学的勤杂工,只能领取国家规定的最低工资,但从他们的实际生活情况看,无论从住房的面积、质量和家里的陈设看,都不比中国现在司局长级甚至有些副部级干部的生活差。另一个所谓较高收入的家庭,是瑞典哥德堡省政府的办公厅主任,实际情况却比较狼狈,不仅家里不很整洁,陈设也不比上述家庭好多少。主要的原因,就是他的工资虽然较高,月薪达2万克朗,但交了45%的所得税以后,只剩下1.1万克朗,实际收入就基本上与上述夫妇的总和持平^[2]。北欧国家这种通过政策调节的手段剥夺资本家阶层部分经济利益,用来进行福利调剂,提高中下层人民生活水平的做法,缩小了贫富差别,在某种意义上达到了“共同富裕”的效果,缓和了不同利益集团之间的矛盾,维护了社会的稳定。

最后,全社会关注“弱势群体”的做法有利于社会进步。罗尔斯认为,一个公正与公平的社会,应该是一个尽可能地使社会中处于最不利地位的人多得好处的、较少受损的社会。因此,保护弱势群体既是一个社会秩序问题,也是一个社会发展问题。在现实生活中,差距要限制在一个度里面,当差距超过社会心理所能承受的水平时,就会成为动荡的根源,直接阻碍社会的进步。如果强势群体能够承担更多的社会义务,给予弱势群体以相当的关怀,提高他们经济文化心理水平,就有利于建立人与人之间良好的社会秩序,有利于社会稳定。北欧各国政府在社会福利制度中尽可能地贯彻罗尔斯的公正与公平的治理理念,把大量的财富从高收入者向低收入者、从就业者向正在成长的一代和老的一代进行再分配,形成了包括失业补偿、老年退休金、残废津贴、家庭补助、学生生活津贴等的高福利,虽然这是以国家立法的形式强制实行的,但在实际上它使社会上的弱势群体过上了较为舒适的生活,形成了政治稳定、社会安宁、人民团结互助的局面,有利于社会的发展和进步。约翰逊曾说:“为穷人提供体面的保障是文明的试金石。”^[3]

可见,北欧国家的福利保障制度在促进人的自由发展、缩小贫富差距、保护弱势群体以及维护社会稳定等方面具有重要的意义。

(二) 北欧国家福利制度存在的问题和不足

北欧国家推行的高补贴、高福利、高税收和高保护政策,虽然在一定程度上保护了弱者,抑制了贫富分化,具有政治上的进步意义,但在经济上削弱了市场机制的力量,妨碍了竞争,严重制约了生产效率的

提高。这种削弱市场竞争、保护落后、抑制分化淘汰的政策,是上个世纪70年代北欧各国的福利制度陷入困境的主要原因之一。审视这些国家的福利制度,其主要弊端有:

首先,高福利制度培植了一种惰性,降低了社会发展效率。高福利和福利平均化造成了“不劳而获”甚至“少劳多得”的现象,致使公众的工作热情降低,职工怠工现象严重,出现了动力真空。如在瑞典,高福利使人们工作和不工作的收入相差不到20%。因而,人们对请假和缺勤抱轻率态度,20世纪70年代以来,瑞典职工的缺勤人数剧增,欠勤率达到20%,是西欧国家的2倍,是日本的10倍。正如瑞典人自己所言,他们创造了人的寿命最高和旷工、病假率最高“两个新高”。如此一来,就使这些国家陷入一个矛盾的怪圈:失业率居高不下和劳动力供给不足相伴而生。劳动力供给不足,除了出生率不高和人口老龄化的影响之外,过于优厚的福利保障缺乏激励机制,也是一个重要原因。在某种意义上讲,这种福利经济制度是一种奖懒罚勤的不合理的制度,它遵循的是一种违反经济动力原理、反发展、反进步、反逻辑、更违反人类基本生存哲学的价值观,孕育了一大批没有工作靠社会福利生活的“福利妈妈”、宁愿失业也不愿工作的“懒汉”、甚至靠社会福利支持的瘾君子。这既不利于经济的发展,也败坏了社会风气和资本主义社会所固有的竞争精神。

其次,高福利制度造成了沉重的财政负担和通货膨胀。在北欧国家,全民福利的实行使社会福利计划的各项开支过分膨胀,使其在公共支出中所占的比例不断提高。例如,瑞典每年用于社会福利、社会保险和社会服务的总开支占到GNP的70%以上^[4]。同时,随着人口老龄化问题日益严重,这些国家的医疗费用上升过快;另外,失业人数的增加也使福利的享受者越来越多,失业救济金飞涨,而纳税人却越来越少;加之这些国家的高福利孕育出来的公民“惰性”,导致大多数企业的经济效率不高。这一切都使北欧各国的经济增长速度大幅度下降,有些国家甚至出现了负增长,从而使社会福利支出与经济增长之间出现严重的失衡,导致财政不堪重负,从而引发了经济停滞和通货膨胀。

再次,高福利使公平与效率双重失衡。福利制度表面上缩短了社会成员的贫富差距,体现了社会公平,但在平均的背后隐藏着不平等。福利制度实质上缩小的并不是社会上各个不同阶层之间的差距,而是一个人一生中不同时期收入上的差别。这

些国家往往是高福利和高税收同步增长。一个普通工人在职期间要缴纳的各种税和保险占到其总收入的45%~50%，也就是说人们必须要用自己血汗的近一半来换取国家的福利待遇，在瑞典甚至出现了加一天班收入的绝大部分被征收，而在家泡一天却得到全工资的怪现象，这无论在理智上还是情感上都是让工人难以接受的。因此，不愿就业、厌恶劳动的现象在这些国家极为普遍。这种情况的存在又导致了经济增长缓慢甚至停滞，效率低下，竞争力衰退，从而使社会上的大多数人收入水平下降，贫困现象和贫富差距进一步扩大，陷入了公平与效率双重失衡的恶性循环。

可见，北欧国家的高福利制度依赖于国家的高补贴、高税收和高保护政策，归根结底依赖于国民经济的高度发达。因此，从20世纪70年代开始，随着北欧各国经济增长的缓慢甚至停滞，这些国家的福利制度都陷入了困境，由此也带来了许多社会问题，影响了社会的稳定。所以，北欧各国政府决心对其福利制度进行彻底地改革。

二、北欧国家福利制度改革措施

社会福利改革涉及政治、经济、社会、历史、文化等多个领域，也受到上述各方面因素的影响。但无论如何，福利制度改革要想取得成功，必须坚持一个原则：即“社会福利计划能为领取津贴的人提供必要的补助，同时能强烈地刺激人们工作，而且给纳税人所带来的负担必须是合理的”^[5]。也就是说，福利经济制度的改革要处理好福利、效率、负担三者之间的关系，寻找它们之间的一个平衡点。这三种力量相互作用的合力所指引的方向大体就是福利经济制度改革的方向。因此，各福利国家都本着上述原则制定福利制度改革的措施。概括北欧国家福利制度改革的措施，主要有以下两个方面：

（一）增加社会福利的财政收入，削减和控制社会福利开支

增收节支是解决北欧国家福利困境的重要途径，因而是各国社会福利制度改革的重要内容。各国采取增收节支的主要措施有：（1）提高职工个人缴纳社会保险费的上限或干脆取消缴费上限。（2）提高社会保险费率，包括提高职工的保险费率和雇主的保险费率。（3）征收社会保障所得税，对疾病保险金、退休金、残疾补贴、失业救济金都收取一定的税。（4）修订社会保障金的调整办法，把过去实行的“社会保障金自动指数化”制度，即社会福利待遇标准自动随着物价、工资或生活指数的变化进行调整，改为限制保障金的增长，从而减少社会保障金

的支出。（5）精简机构，解决社会福利行政部门的官僚主义、组织混乱、服务不完善等弊病，以节约资源、提高效率、改进服务。（6）引入“工作福利”制度。“工作福利”制度是西方新自由主义者的主张，它将无条件享受福利转变为通过工作换得救助，即实行有偿福利制度。工作福利（workfare）的引入和实施，在一定程度上消除了公民的福利“依赖性”，促进了这些国家社会经济的发展。（7）提高退休年龄。例如，瑞典将原退休年龄60~65岁延长到65~67岁。提高退休年龄，一方面可以通过延长劳动者的工作年限来延长社会福利的缴费期限，对社会福利计划产生潜在的收入效应；另一方面，工作年限的延长又会减少受保人领取年金的期限，从而减少社会福利计划的日常支出，增加社会福利基金储备。

（二）弱化政府在福利制度中作用，实行社会福利项目的私有化和资本化

随着高福利制度的进一步发展，西方各国政府普遍感到在社会福利财政支出方面力不从心，政府财政无力负担庞大的福利支出，因此，弱化政府在社会福利制度中的作用，让更多的私人部门参与到社会福利制度中来，成为近年来西方社会福利制度改革的重要趋势。为了弱化政府在社会福利制度中的作用，各国都在努力让政府的社会福利责任逐渐向私营部门转移，实行社会福利制度“私人化”、“资本化”。“资本化”即鼓励私营部门以职业年金与私人养老计划、医疗计划形式参与福利资源的配置，导致福利管理中的合作主义（cooperatism）的兴起^[6]。“私人化”，即政府尽量缩小干预社会福利的范围和项目，把这些项目交由非政府志愿机关、工人合作社和其他社会团体承担。同时，恢复一些传统的社会保障机制，如家庭、慈善机构、各种互助组织等。以瑞典为例，从20世纪70年代开始，就提倡和支持企业在国家福利的基础上开展补充保险、经营保险和行业保险，提倡和鼓励社会保险向“私有化”、“资本化”和“市场化”发展。

总之，北欧各国都采取措施，改革其福利制度。从改革的效果来看，他们福利制度的改革取得了一定的成绩，积累了丰富的经验。通过改革，北欧各国的通货膨胀得到了有效控制，财政赤字有所减少，经济获得了一定程度的增长。但由于种种原因，北欧各国的经济增长率仍比较低，失业率大幅度上升，从而引发了许多社会问题，如两极分化加剧、罢工增加等，这使他们的福利制度改革还面临着重重困难。因此，中国要积极吸取北欧国家福利制度改革的经验和教训，不断完善中国的社会福利保障制度。

三、北欧国家福利制度改革对中国的启示

北欧国家的福利制度虽然在价值理念、制度环境和社会目标等方面都与中国有本质区别,但在构建与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系的过程中,他们福利制度改革的经验却能给我们很多启示。中国是人民当家作主的社会主义国家,更应该通过社会福利制度的实施和完善来缩小贫富差距,维护社会稳定。但是,中国是个发展中国家,经济很不发达,社会福利保障的经济基础非常薄弱。因此,中国要立足本国实际,从国情出发,建设有中国特色社会主义的福利制度,绝不可以照搬北欧国家的福利制度。

(一)大力发展经济是完善中国福利制度的首要前提。

福利制度是工业化和经济高度发展的产物。一个国家的经济状况是制约该国家福利经济制度发展的决定性因素。作为国民收入再分配的一种手段,福利经济制度的规模和水平取决于国家的财政收入状况,归根结底取决于一国的生产能力及经济发展水平。北欧国家之所以能够建立和实施高福利制度,就是因为其经济水平的高度发达。因此,只有在全社会积累起足够的物质财富,国家才有能力为全民福利的实施提供充足的财政支持。1929~1933年的经济危机使许多福利国家无产阶级甚至中产阶级的福利状况纷纷跌落在贫困底线以下,事实再次让人们体会了经济发展对社会福利实施的重要作用。目前,中国是个经济不发达的发展中国家,社会物质基础相对薄弱,人均物质资源占有量低,工业化尚未在全社会范围内实现,城乡之间仍存在明显的二元结构。但是,完善中国的社会福利保障制度是社会发展和进步的客观要求,而要全面实施社会福利需要巨额资金,这些资金不管是来自于国家还是社会,都需要由中国经济的迅速发展作支撑。因此,我们必须大力发展各项经济,夯实社会福利制度赖以生存的经济基础,这是中国福利制度发展的首要前提。

(二)推进社会福利重点化是完善中国福利制度的关键

中国是一个人口众多、经济又不发达的国家,政府的财力相对有限,能分到民政上的支出费只占财政总支出的2%左右^[7],而分到社会福利事业的就更少了。而且,在政府拨给的社会福利单位经费中,绝大部分都用于本身的日常开支,投入发展的只有10%~15%。同时,社会筹资渠道迄今仍未真正开辟,从而导致福利资金严重短缺、福利供需矛盾十分

突出。因此,要办好福利事业,我们必须坚持有所为、有所不为。我们不能像北欧国家那样为所有居民提供广泛而全面的福利保障,只能采取有重点、有区别的福利政策,做到急人所需,物尽其用。一要根据国情确定当前优先发展的保障内容。目前的保障重点,在农村是那些鳏寡孤独、生活无依无靠的人,生大病却无力医治的人;在城市则是下岗职工、其他生活困难的市民以及在城市中谋生的临时工、农民工等。二要对特殊领域的困难给予特殊关注。比如,国家教育事业、科技研发。它们对中国的可持续发展具有非常重要的长远意义,因而福利制度要特别关注之。北欧各国之所以能够在平均税率和福利支出与欧洲其他国家大致相同,医疗费用支出和人均占有GDP远远低于美国的情况下,国际竞争力排名一直名列前茅,一个很重要的原因就在于,他们的社会福利制度不仅仅是为国民提供了基本生活保障,还包括国家对教育事业、科技研发的强烈关注和支持。高等教育的普及,使接受高等教育者占到了适龄人口的50%以上,从而大大增强了人力资源的开发、储备和利用。

(三)推行社会福利业绩化是中国福利制度发展的动力

中国经济比较落后的国情,决定了我们必须采取一切方式调动人们为社会主义做贡献的积极性、主动性和创造性,促进经济的快速发展。因此,我们在选择福利保障模式时要借鉴北欧国家“工作福利”的一些做法,把社会成员(有劳动能力者)接受保障的水平 and 其对社会的实际贡献结合起来,实行有偿福利制度,激励人们为社会工作的积极性和主动性。改革开放前那种福利水平与个人的工作努力程度关系不大,单位的平均化福利制度难以起到刺激效率的作用,而改革开放后,单位组织的分化又导致了单位福利保障的差别悬殊,背离了社会主义的公平原则。为了使社会福利保障制度更好地体现出公平与效率的关系,中国必须加快福利改革,在保持公平原则的基础上,把个人的工作业绩与其得到的福利保障结合起来,充分体现效率的作用。目前,北欧国家大都实行了根据工作成果判定获得的福利水平的保障体系,而不是实行普遍主义原则。如瑞典的附加养老金就是以公民一生收入的多少和纳税情况来评算的。实践证明,社会福利的业绩化,不仅可以为在初次分配中收入过低的公民提供基本的生活保障,而且还可以激励人们终生努力工作,为社会积累更多的社会财富,同时也可以为自己老年过上幸福生活创造条件。

(四)推动福利制度社会化是中国福利制度发展的必然选择

从国情得知,中国政府财政不具备足够的经济实力来实施广泛的社会福利保障。但任何社会保障措施的滞后都会影响社会的稳定。随着改革开放的深入,社会的不断进步,中国也出现了一系列的社会问题,如贫富差距拉大、福利供需矛盾突出等,这些问题的解决强烈要求完善中国的社会福利制度。况且,中国是社会主义国家,“共同富裕”原本就是我们追求的目标。在这种背景下,北欧国家的福利事业引入非营利机构的做法,为我们提供了一种很好的思路,特别是对于我们这样资本不充裕的国家,引入多元化投资机制,是解决特殊群体社会问题的有效途径,还能解决所谓的“政府办的社会福利院有国有单位的一切通病”^[8]的问题。因此,为了弥补国家财政不足的缺陷,保证经济与社会的协调发展,维护社会的稳定,体现社会主义制度的优越性,我们有必要从国情出发,推动福利保障社会化,鼓励和动员全社会各种力量参与社会福利保障,发展多种多样的社会保障机构,形成政府和全社会共同承担责任的社会福利格局,并通过国家立法构筑起有中国特色的多层次社会保障体制,共同推动中国福利制度的蓬勃发展,充分发挥其在经济发展、现代化实现以及社会和谐中的重要作用。

(五)推进社会福利法制化是中国福利制度完善发展的保证

社会福利走向制度化,是社会文明发展进步的一个重要标志,而通过相应的法律来规范社会福利的供给与需求,则是福利事业制度化的基本要求。国外社会福利制度的建立与完善大多是以健全的法制为基础,每一项措施的实施和修改都有相应的法律依据。然而,目前中国的社会福利立法虽然取得了一定成绩,但相关社会福利的法律、法规还偏少,还存在着许多法律空白,如儿童福利、教育福利等还没有相应的法律、法规;已有的法律也或者是太笼统,缺乏相应的细化规定,或者是与其他社会政策混在一起,没有形成基本的体系。新形势下,市场经济

的迅速发展要求中国必须建立起与之相适应的社会福利法制体系。因此,我们在改造传统的福利制度时,应当从国情出发,对已有的法律、法规、政策进行调整,同时补充制定一些新的社会福利法律法规,努力形成与中国市场经济相适应的社会福利法制体系。在立法模式上,我们既可以依照《中华人民共和国残疾人保障法》的方式颁行多部并行的福利法,也可以在制订综合性的《社会福利法》基础上,分别制定与各主要福利项目配套的法规。在法制建设中应明确个人、社会和国家的责任,使之各行其是,避免造成社会福利管理上的混乱,努力推动社会福利法制化、系统化和专门化。

总之,虽然社会福利制度受社会制度与生产力发展水平等因素的制约,北欧国家的社会福利制度的改革对中国仍有借鉴作用。因此,我们要从中国国情出发,以马克思主义的批判精神和扬弃态度,重新审视北欧国家的福利制度,取长补短,努力完善中国的社会福利制度,充分发挥其在建设社会主义现代化国家中的重要作用。

[参考文献]

- [1] 孟继民. 资源所有制论[M]. 北京:北京大学出版社, 2004:11.
- [2] 杨启先. 一篇迟到的“考察纪要”[M]//荣敬本, 高新军. 政党比较研究资料. 北京:中央编译出版社, 2002:152.
- [3] 汪行福. 分配正义与社会保障[M]. 上海:上海财经大学出版社:2003:210.
- [4] 李宏, 廖晓慧. 瑞典的社会福利制度及其危机与改革[J]. 价格月刊, 2005(3):35.
- [5] 米尔顿·弗里德曼, 罗斯·弗里德曼. 自由选择[M]. 胡骑, 等译. 北京:商务印书馆, 1982:127-128.
- [6] 陈银娥. 浅析西方国家福利经济制度的改革[J]. 华中师范大学学报:社会科学版, 2002, (2).
- [7] 杨天宇, 等. 和谐社会中的经济利益矛盾调整模式[J]. 上海经济研究, 2006(12):8.
- [8] 唐钧, 王婴. 中国老年福利服务改革:调查与思考[J]. 中国人口科学, 1999(3):27.

[责任编辑:陈 墨]