超越左右：瑞典福利制度的调整及其影响因素

谢琼

(北京师范大学, 北京 100875)

[摘要] 瑞典被称为福利国家的橱窗, 从建立到完善, 其福利制度在不断调整, 但又始终保持着福利制度框架及模式的基本稳定, 这是国家发展压力、制度路径依赖、福利政治文化约束以及政党自身发展等因素综合影响的结果。瑞典带来的重要启示, 是福利制度有其制度理性, 创建与发展均需遵循其规律, 尊重民意诉求、结合国情文化、广泛达成福利共识是保持福利制度先进性的必然要求。

[关键词] 瑞典; 福利国家; 政策调整; 福利共识

[中图分类号] D753.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-9314 (2014) 06-0106-05

中国改革开放以来将计划经济时代的“国家—单位保障制”全面转化为以多元参与、社会化为基本特征的“国家—社会保障制”, 与注重制度理性和稳健发展的发达国家福利制度建设相比, 是一个仅见的例外。^[1] 当中国新型社会保障制度走向成熟、定型后, 在未来同样需要适应时代发展与形势变化的福利制度调整。因此, 了解发达国家福利制度调整的过程及其牵制因素, 有利于增进我国社会保障改革的理性。本文旨在探析瑞典福利制度的政策调整及影响因素, 以便给中国建立健全社会保障制度以启示。

一、瑞典福利制度的演进

在众多发达国家中, 地处北欧并被称为“福利国家橱窗”的瑞典以高税收、高福利著称, 其福利制度的建立与发展有一个相对较长的过程。

(一) 福利制度的形成过程

早在19世纪末期, 在欧洲一些国家尤其是俾斯麦掌管的德国的影响下, 瑞典就开始探索建立现代社会保障制度。最早的是1891年出台的“自愿健康保险计划”, 国家为许多规模很小的自愿性基金组织提

供有限资助。1901年引入统一费率的工伤保险; 1913年, 建立了公共养老金制度; 1914年, 由国家资助的地方性失业津贴和救济工作制度得到推行; 1931年实施疾病补贴。这一时期的福利制度在内容上以救济和失业等对抗贫困的政策为主, 方法上以家计调查为主要手段, 经济补助水平十分有限, 虽有开拓之功, 却大多只具象征意义。

瑞典福利国家的形成是在1932年社会民主党上台执政以后。作为左翼政党的代表, 社会民主党上台执政就启动了新的失业政策和经济政策, 扶持全国工会建立失业基金。1937年, 通过《家庭补贴法》, 为子女提供生活费补贴, 以提高母亲的地位。1944年更提出《工人运动战后纲领》, 明确将充分就业、公平分配与提高生活水平、经济更加有效与民主确定为战后瑞典社会发展的三大目标。期间经过数次党派间的讨论、较量和妥协, 收入调查式和社会保险式的养老制度被废除, 取而代之的是由国家财政支持的全民性、费率统一的普遍性养老金。虽然当时养老金金额最多不超过一名普通产业工人工资的20%, 但制度将工人和农民联合起来、对男女一视同仁, 待遇水平已足够保障一般退休人员的基本生活。在左、右两

[收稿日期] 2014-10-13

[作者简介] 谢琼, 女, 北京师范大学中国社会管理研究院研究员。

党的共同推进下,瑞典议会还通过了一系列与福利制度相关的议案。如,1946年,新的健康保险法获得通过,瑞典实现了医疗保险制度从自愿性到强制性、普遍性的转变,并在健康保险待遇中加入了子女补贴和家庭主妇补贴,帮助生病的母亲支付幼托费;1948年开始实施普遍性子女补助金;1957年,《社会救助法》获议会通过,取代了《济贫法》,终结了传统的济贫制度;1958年,补充养老金法案通过;1960年,与收入挂钩的补充养老金制度开始实行,由基本养老金和补充养老金等制度组成的瑞典养老金制度最终在70年代得以完善。在社民党连续执政的40多年间,瑞典的福利制度在不断扩充与调整中走向成熟、定型,并突出地体现出了普遍覆盖、全面保障、财政负责、高税收支撑的特点,一度成为欧洲最先进和最具平等理念的成功样板,也成为社民党福利社会的橱窗。正是因为福利制度的成功构建与实施,社民党受到了瑞典人民的欢迎,长期执政瑞典政坛近70年。

(二) 瑞典福利制度的调整

如果说前一个时期瑞典福利政策的形成主要是扩充为主,并在自我调整中走向成熟、定型,那么,进入20世纪70年代以后,伴随瑞典出现二战以后的首次经济负增长及财政收入减少,高居欧洲国家前列的福利支出使瑞典政府背负日益沉重的经济负担。经济增长缓慢、竞争力下降和缺乏技术创新等被认为是工作保护过度、工资僵化、社会保险高昂的福利制度发展的结果,在这样的背景下,要求厉行节俭、减少公共开支并提高效率,以及调整福利国家方案的呼声也日益强烈。因此,自20世纪80年代后,瑞典的福利政策进入了调整时期。

在20世纪90年代前,瑞典调整对福利政策的主要措施有:第一,适度收紧福利支出。政府通过下调待遇替代率、提高待遇领取资格、增加个人缴费和增加等候时间等措施,使不断增长的社会支出势头得以遏制,社会保障水平的增长趋势开始降低,1980-1995年,瑞典社会保障的增长幅度为主要西欧国家中最低,仅从占国内生产总值的35.5%增加到35.8%。^[2]第二,强化地方政府的责任。1983年,瑞典政府颁布保健法,要求各市政府承担规范所有保健服务的主要责任。此后,瑞典政府取消了社会公共服务部门的中央集中管理,只负责向地方政府提供财政

资助,而将资金的具体使用权和社会福利方面的责任完全交给了地方政府。例如,1990年,政府提出改革老年和残疾人关怀与服务制度的法案,要求地方政府承担各种有关老年人和残疾人长期性健康关怀和社会服务的责任。法案于1992年实施后产生了一定效果。1993年,接受老年病治疗的人数下降60%,与老年病相关的病床数减少13%,地方政府用于老年保健服务方面的支出减少4.35亿瑞典克朗。^[3]受到这一效果的鼓励,瑞典政府又提出对社会救助和社会服务实行综合性财政资助,资金的使用由地方政府根据各地实际情况自行决定。第三,在养老金、健康和医疗保险、老年服务等领域引入竞争机制。1992年老年服务私营化法令颁布的当年,瑞典增加了270个私营老年护理机构,占瑞典当年老年护理机构的三分之一;71个地方政府和6个市政府就老年和儿童照顾与私营社会福利机构签订了协议。1980-1987年,瑞典接受公共性老年机构帮助的65岁以上老人占养老金领取者的比例从26%降到20%,居住在“老人之家”的65岁以上人数占养老金领取者的比例从41%降到28%。1985-1991年,居住在“老人之家”的人数下降了30%,长期居住在“老人之家”的人数下降了13%。^[4]竞争机制的引入和私营化的发展完善了瑞典的福利制度结构,也提高了制度实施效率。但即使如此,私营化并没有成为后来瑞典福利制度改革的方向和重点。

20世纪90年代后期开始,瑞典对福利政策的调整主要围绕养老金制度进行。其标志性事件是1998年8月,瑞典将原来现收现付型的养老金筹资模式调整为现收现付型与部分积累型相结合的养老金筹资模式,增加个人账户,并引入名义账户和积累制账户。改革后,瑞典公共养老金体系分为三个层次:第一层次是“保障养老金”(Guaranteed Pension, GP),为家计调查型的最低养老金待遇,主要提供给低收入群体,靠一般税收融资;第二层次是名义账户养老金,称为“收入养老金”(income pension);第三层次为实账积累制养老金,称为“费用养老金”(Premium Pension)。名义账户养老金和积累制养老金都为收入关联的DC型计划,建立在个人账户基础之上,雇员和雇主的合计缴费为工资的18.5%,其中16%进入名义账户,2.5%进入积累制账户。名义账户部分的缴费资金由四个缓冲基金管理,每支基金接收全部缴

费的四分之一,并承担四分之一的养老金待遇支付。积累制账户分配的缴费率为2.5%,这部分缴费资金由积累制“养老金管理局”(简称PPM)管理,成员自己选择投资基金,由PPM转移给市场上竞争的基金管理公司进行投资运营。新养老金制度推出后,瑞典政府相继对新制度体系采取了一系列调整和完善措施:2000年新的缓冲基金法放宽了缓冲基金的投资范围;2001年,政府引入财务自动平衡机制,为制度的财政可持续奠定基础;2002年运行的收入指数化政策使年金待遇给付机制更加合理。

进入21世纪后,受到欧洲主权债务危机的影响,瑞典将福利改革的重点集中在降低社会保障费率 and 继续推进积极的劳动力政策方面。2009年1月起,政府把雇主的社会保险缴费率从32.42%降低1个百分点至31.42%(当年合计减负120亿瑞典克朗),对自我雇佣者的缴费率降低5个百分点;将26岁以下年轻人的社会保险费率再降低50%至15.49%,以鼓励企业雇佣年轻人;对一年以上长期失业者和福利企业的补助则增加一倍。这些措施,在一定程度上有效地减少了失业。2010年,联合政府连续执政后,一如既往地推进积极的劳动力政策,鼓励年轻人尽快结束学业早日进入劳动力市场,并有意将退休年龄推至74岁。这些得力的措施缓解了危机对瑞典的冲击,稳定了社会成员的收入和信心,由此产生的良好经济表现成为欧洲各国趋之若鹜的榜样。

用Pierson的标准来评价百余年来瑞典福利制度的发展和变化,尤其是自上个世纪80年代以来的改革,发展中既有较为激进的体系改革,也有温和的局部调整。体系改革主要表现在养老金领域:DB到DC的转变、普遍性要素的减少、个人账户的设立以及私人养老金因素的引入等。有人认为,如果继续朝这个方向改革下去,瑞典的福利国家模式实质上则可能会朝着类似欧陆组合主义模式的方向演变,^[5]但到目前为止,瑞典还没有再出现像1998年养老金改革那样相对激进的福利制度调整。而且,除养老金改革外,其他领域的改革更多地表现出了局部调整的特点:如失业救济金方面,政策改革的措施主要包括严格领取资格、减少待遇支付、增加资格等待期、强制性培训、鼓励工作福利和积极就业政策支持等;社会救助方面则扩大了收入调查式的救助,弱化了以前单纯地

基于需求的救助;家庭政策方面增加了鼓励父母积极工作的要素。相对于养老金改革,以上这些领域的变化不是根本性的,是可以继续调整也是可逆的。

更值得注意的是,虽然历经数次调整和改革,瑞典福利制度的基本框架与模式特征并没有发生大的改变:依旧为国民提供着“从摇篮到坟墓”的全面系统的生活保障;个人、雇主和政府共同承担福利项目的融资责任;中央、省、市等各级政府部门在管理中职责分工明确;强大的公共部门在福利服务提供中与私营机构合作默契,等等。不仅如此,瑞典近30多年来对福利制度的改革与完善,尤其是通过创新引领的开源而非节流的政策,使瑞典经济保持了良好的发展状态,高税收和高福利的制度非但未成为累赘,反而在一定程度上培育了高素质的劳动力和创新氛围。统计显示,瑞典的公共开支占比已由1994年的34.4%降到了2011年的27.6%;而且失业率维持在相对较低的水平,从90年代的历史最高9.9%降到了2012年的7.9%。^[6]在21世纪初的欧洲主权债务危机中,瑞典不但没有因高福利造成主权债务高筑,而且还因其良好的经济表现而成为欧洲国家引以为傲的模式和发展方向。在日内瓦《世界经济论坛》发布的“全球竞争力指数”排名榜中第2。

二、影响瑞典福利制度调整的因素

前述回顾表明,近数十年间瑞典一方面保持着福利政策的稳定性,即福利制度安排的基本框架与制度模式并未改变,同时亦实现了与时俱进的政策调整,在维持高税收、高福利格局的同时还能经济表现良好,这是不同政党基于国家发展与民意福利诉求而形成超越左、右的福利共识促成的结果。因为瑞典政党政治的传统及其政治文化,决定了包括政党、议会、政府及社团、公众在内的各种主体均在福利政策中发挥着不可或缺的强大作用,其福利政策的调整往往会集中表现在不同政党的福利主张之争上,议会则充当不同政党福利主张博弈并最终达成妥协或福利共识的平台,政府只是议会制定的福利政策的执行者,因此,政党客观上在瑞典福利政策的制定与调整中扮演着极为重要的角色。从20世纪80年代以来瑞典福利政策调整过程来看,包括社民党在内的左翼政党不再

主张福利无限扩张,而右翼政党亦不再充当福利国家的“破坏者”,都在自己的福利政策主张中注入了理性。为什么瑞典的政党在福利领域能够超越左、右之争,实质上还是受到了提升国家竞争力的压力、福利国家路径依赖的惯性、福利政治文化的约束,以及民意诉求与政党主张修订等多重因素的影响。

(一) 提升国家竞争力的压力构成了福利政策调整的动力

20世纪70年代开始的石油危机,使瑞典经济发展速度明显放缓甚至停滞,失业度居高不下,而慷慨的福利支出却让政府背负上沉重的经济负担。据统计,从20世纪90年代开始,瑞典失业率从1992年突破5%后一路飙升至1997年的近10%,期间降了又升,2013年5月的失业率仍达8.2%。研究表明,名义上的失业率每上升一个百分点,与之相关的社会支出增长相当于GDP的0.33%。^[7]1990-1997年,因青年和长期失业者激增,瑞典社会救助开支由6亿增加到124亿瑞典克朗,接受社会救助的人口百分比由1989年的5.9%增加到1994年的8.1%。同时,人口因素的变化亦让瑞典提升国家竞争的压力持续上升。一方面,瑞典65岁及以上的人口在1960年就已达到11.8%,2012年底时已达19.1%,其中80岁以上老人占比达到5.2%,是全球首个高龄老人超过人口总数5%的国家;另一方面,自1970年以来,瑞典的总和生育率一直保持在2以下(1990年除外,为2.14),家庭平均人口亦从1960年的近3人减少到21世纪初的2人,造成国民对国家提供的经济与服务帮助依赖性更大。据OECD统计,从1982年到1994年,瑞典社会支出(公共)占GDP的比例由27.9%迅速攀升至34.4%。^[8]面对变化中的现实条件,无论社民党还是保守党,调整福利政策并以此来增强国家竞争力都势在必行。

(二) 福利制度的路径依赖直接影响着福利政策的调整

一方面,倾向于特定群体的福利体制一旦建立,便会产生一种为了继续维持既得利益而由内部自动产生的压力,以其存在的先在优势抑制其他因素发挥影响,从而阻碍变革,这便是人们经常所说的路径依赖。^[9]就瑞典而言,要改变现有的“福利国家”模式,就要打破现有的制度结构,这将引发一系列的社会问

题,并可能导致社会制度的功能失调和社会冲突。因为瑞典已形成了一个以公共部门为主导的福利供给体系,并拥有坚固的合法性基础,要改变这一格局,就要重新定位国家、市场和市民社会三者间的制度关系,并建立起新的规范体系,^[10]这必然会引发价值冲突。同时,福利机制各部门之间的制度性联系,尤其是公共部门与非公共部门之间紧密协作的关系,也制约了保守党主张的福利制度的实现。瑞典居民工资收入的约40%用于缴税,国家因此承担了向其公民提供福利的责任,瑞典公共部门提供的公共服务也能基本满足人们的福利服务需要,从而一直未能营造出一个与市场和国家相平行的强大的“第三域”,进而使得瑞典政府很难减轻在福利服务提供方面的责任,也很难大范围引入竞争机制,这也是为什么保守党在执政时期曾大力推进私有化改革但最终收效甚微的原因。

(三) 独特的福利文化对福利政策调整具有明显的约束力

福利制度受到的支持,取决于在战略上自利的、有道德心的公民的“偶然性认同”,这种认同依赖于公民对与福利制度实质上的、程序上的和分配公平性的评价。^[11]瑞典是一个强调公民权利、社会平等和社会团结的国家,核心价值理念便是由国家提供较为优渥的普遍性服务或给付来促进社会平等和社会团结。事实上,福利国家制度也有效地减少了贫困率、促进了社会融合、降低了社会排斥度,同时也保持了一定的个人自由度,这正是瑞典人民想要的制度安排。长期以来,瑞典人民已然习惯了社会民主主义制度下高税收与高福利、私人生活领域与公共生活领域融为一体的福利状态和生活状态,对福利国家体制产生了功能性需求。有研究表明,在普遍性福利制度和自由主义福利制度之间,福利制度改革的幅度和速度存在明显的差异,民众对大多数福利制度的支持度一如既往的高,但对类似于家计调查式的计划的支持率则明显下降。^[12]正是这种福利文化,给包括保守党在内的任何执政党都施加了压力,因为一个几乎所有专家都认为需要改革的福利体系,却是大受民众欢迎的。

(四) 民意诉求与政党自身变化会增强福利政策调整的理性

从一般意义上讲,政府采取福利削减措施的可能性,较大程度上依赖于政党从竞选的视角对将要采取

削减措施的判断能力,因为选民会通过选举投票惩罚政府。在这样的条件下,民意诉求便成为影响执政党施政的重大因素,政府要削减福利,必须先取信于选民,即必须让选民相信,削减福利是为了改善政府的财政持续能力,或是为了修补之前某些失败政策带来的损失,或是为了提高某项福利的效率。

面对新环境产生许多危机与困惑,政党自身亦会因时代改革、环境改变而发生一些变化。例如,如果因为不受选民欢迎的福利制度改革主张而遭遇选举失败,党派内部便会“自我反省”查找原因,总结经验教训,接下来的内部权利斗争便会修正之前的倾向,此种修正产生的变化从理论上来说是内生性的。而代际变迁则可以对党派的主张带来自然性的改变,如瑞典保守党在上世纪60年代曾反对为儿童提供公共照料政策,现在却发生了变化,家庭政策议题已逐渐淡出保守党的讨论范围。实践证明,以保守党为首的瑞典中右翼联盟在政治上是明智的,尤其是近年来保守党领袖赖因费尔特全力推动的“新温和”政策,机巧地化解了抑制福利成本和紧缩福利开支的难题并赢得选民支持,为其连续执政赢得了认同,即使这些政策被定义为党派的短期策略,但至少在当时,这种政策改变是一种较为成功的避免受责备的策略。

三、结语

综上所述,福利制度的发展依赖于主权国家所处的大环境,也取决于参与制度决策和实施的各种主体、各种因素间的相互作用关系。瑞典福利国家制度的调整与改革受提升国家竞争力的压力、福利国家路径依赖的惯性、福利政治文化的约束,以及民意诉求与政党主张修正等多重因素的共同作用,而瑞典的各政党也在这百余年的福利国家制度建立与发展的磨练中开始超越左右并更具理性:社会民主党在保持自己身份特征的同时实践着向右的“转型”,而右翼政党则做出“无奈的明智之举”,不断调整政党发展策略和福利主张,从最初对福利制度的排斥到后来积极参与福利国家建设,从高举意识形态大旗到奉行实用主义,从“排除异己”到“和平共处”,成功实现了在主政坛边缘游弋到连续执掌政权的转身。

瑞典的福利政策调整实践,从更加宏观的角度说明了福利制度发展中的以下规律:第一,为了在越来越复杂的环境中保持现行福利制度的先进性和可持续性,一定程度上的改革是必要的,并且改革不会终止,因为改革是稳定经济和保存福利制度总体特质的必要措施。但改革必须遵循福利制度发展的制度理性,只有尊重民意诉求、结合国情文化、广泛达成福利共识才能保持其福利制度的先进性。第二,福利制度建设离不开主权国家所处阶段的政治、经济和社会环境,更离不开民意的向背,只有顺应大环境的趋势、顺应民心所向才能长久持续。而不同政党或利益群体直面现实,增进福利共识进而合作发展,无疑是十分重要的条件。

瑞典福利政策调整带来的启示,是福利政策的调整要受到诸多因素的制约,这一规律决定了在福利制度确立的初期便宜注入理性,而在调整福利政策时则需要超越左右、反对极端。这一点非常值得我国建立健全自己的社会保障制度时借鉴。

[参 考 文 献]

- [1] 郑功成. 中国社会保障30年 [M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [2] 丁建定. 20世纪80年代以来瑞典的社会保障制度改革 [J]. 国际论坛, 2003, (9).
- [3] [4] 栗芳, 魏陆. 瑞典社会保障制度 [M]. 上海人民出版社, 2012.
- [5] Peter Taylor - Gooby 等著. 刘育廷等 (译). 压力下的福利国家: 变革与展望 [M]. 台北: 松慧有限公司, 2006.
- [6] 欧盟统计网站. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. & 丁纯, 陈飞. 主权债务危机中欧洲社会保障制度的表现、成因与改革—聚焦莱茵、盎格鲁-撒克逊和地中海模式 [J]. 欧洲研究, 2012, (6).
- [7] Paul Pierson, ed. The New Politics of the Welfare State [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [8] OECD 数据库, <http://stats.oecd.org>.
- [9] Gosta Esping - Andersen (ed.). Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economies [M]. London: Sage, 1996.
- [10] 林卡. 北欧国家福利改革: 政策实施成效及其制度背景的制约 [J]. 欧洲研究, 2008, (3).
- [11] Bo. Rothstein. Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- [12] Paul Pierson. Dismantling the Welfare State? [M] Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

责任编辑 葛卫