

# 为福利而增长还是为增长而福利？ 北欧国家经济发展和社会保障之间的动态关系

(丹) 克劳斯·彼得森

**[摘要]** 北欧模式是享誉世界的社会模式，因平衡了经济发展和社会保障而备受赞誉。北欧模式有两种：社会保障模式和增长/竞争/创新模式。两者有着不同却互相关联的逻辑。在社会保障模式逻辑下，经济增长和发展是社会保障扩张的前提条件，其最终目标是社会融合、对抗贫困、再分配与平等，以及创造机会平等。这些是北欧福利国家的经典目标。在增长/竞争/创新模式逻辑下，社会保障被视为促进国民经济增长的方式，其最终目标是经济增长、创新和国际竞争力。北欧福利国家模式起初是这两种模式中的第一种，但在过去几十年中逐渐转变为第二种模式，从而在社会和政治方面都产生了影响。本文将概述北欧福利国家社会保障与经济增长之间的历史关系，并讨论最近几十年的发展如何给这种关系带来根本性的变化。

**[关键词]** 社会保障；经济发展；北欧国家

北欧模式是享誉世界的社会模式。自20世纪20年代以来，北欧模式就在社会保障、善治与先进性方面为其他国家所效仿。<sup>①</sup> 北欧模式因平衡了经济发展和社会保障而备受赞誉。北欧国家在社会保障、幸福与信任指数、财富水平、平等、性别平等和减贫等方面的国际排名几乎总在前十。对此可以理解为，北欧地区的经验表明了社会保障与经济发展完美共存的可能性。用北欧理事会（北欧国家间合作的主要论坛）的话来说：

“福利国家对于经济有益。北欧国家采取了相对类似的制度化发展模式。在所有北欧国家中，国家和公共部门主要通过投资于基础设施、教育、科研和社会福利的方式在经济领域扮演了重要角色。尽管北欧国家的税收水平一直很高，当论及经济发展时福利国家仍被视为其优势之一。福利国家不仅造福了全体人口，

**[作者简介]** 克劳斯·彼得森，南丹麦大学丹麦福利研究中心教授。主要研究方向：福利国家。

**[译者简介]** 陶冶，中国人民大学中国社会保障研究中心博士，中国社会保障学会秘书处学术助理。

**[翻译审校]** 华颖，中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员。

**[基金项目]** “中国社会保障学会-国际劳工组织-德国艾伯特基金会”国际合作研究项目“全球社会保障与经济发展”。

**[版权声明]** 本刊获得首发该文的作者授权。

① 参见 Mary Hilson, *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London, Reaktion Books, 2008.

而且对经济起到了正面影响。公共部门和福利服务帮助北欧国家培养了高技能劳动力，维持了较高的就业水平。再加上稳定的公民社会、强大的民主传统和有效的监管体系，促成了广泛的社会资本的出现，这是北欧经济的主要支柱之一。”<sup>①</sup>

然而，本文的目的不在于对北欧模式再一次进行赞誉或验证北欧理事会上述论点的正确性<sup>②</sup>。本文旨在提供一个历史性描述，揭示北欧模式发展背后的潜在政治逻辑或规范性理念，以及它们近来发生的变化。在模式长期稳定和对国际压力、经济危机的成功适应的表象背后，也正在发生一些变化。事实上，我们观察到了两种“北欧模式”，这两种模式有时共存，有时彼此独立。一方面，北欧有着因高水平的社会保障、再分配和经济现代化而为福利国家比较研究所称颂的“经典”社会保障模式；另一方面，我们看到，在一个以全球竞争为特征的世界中，北欧模式被描绘成一个成功且具有竞争力的模式。例如，《福布斯》杂志将北欧国家列入最适合营商的国家<sup>③</sup>；2013年初，《经济学人》杂志的头版写道，下一个超级模式：为什么世界应该关注北欧国家<sup>④</sup>。当人们仔细阅读视就会发现，《经济学人》杂志所主要谈论的并不是福利国家，而是经济意义上的福利。讨论的焦点是创新能力、竞争力和改革能力。

因此，北欧模式有两种：社会保障模式和增长/竞争/创新模式。两者有着不同却互相关联的逻辑。在社会保障模式逻辑下，经济增长和发展是社会保障扩张的前提条件，其最终目标是社会融合、对抗贫困、再分配与平等，以及创造机会平等。这些是北欧福利国家的经典目标。在增长/竞争/创新模式逻辑下，社会保障被视为促进国民经济增长的方式，其最终目标是经济增长、创新和国际竞争力。北欧福利国家模式起初是这两种模式中的第一种，但在过去几十年中逐渐转变为第二种模式。这在社会和政治方面都产生了影响。本文将概述北欧福利国家社会保障与经济增长之间的历史关系，并讨论最近几十年的发展如何给这种关系带来根本性的变化。

## 一、经典北欧福利国家的经济发展和社会保障

丹麦、挪威和瑞典在推行基本社会保障改革方面都是先驱国家<sup>⑤</sup>。和其他欧洲国家一样，在这些国家发生的第一波社会改革主要是由对工业化和市场经济所造成影响的担忧所推动的。包括社会民主主义劳工运动参与者、农民、社会自由主义者、慈善组织、保守派和社

① Nordic Council, *Business and the Economy*, 2016.

② 此类讨论可参见 Erling Barth, et al., "The Scandinavian Model: An Interpretation," *Journal of Public Economics*, 2014, 117.

③ Forbes, *Best Countries for Business*, <http://www.forbes.com/best-countries-for-business/list/>, 2016.

④ The Economist, *The Nordic Countries: The Next Supermodel*, Special Report, Northern Lights, 2 Feb., 2013.

⑤ Klas Åmark, "Women's Labour Force Participation in the Nordic Countries during the Twentieth Century," in Niels Finn Christiansen, et al. (eds.), *The Nordic Model of Welfare: A Historical Reappraisal*, Copenhagen, Museum Tusulanum Press, 2006; 斯坦恩·库恩勒等：《北欧福利国家》，复旦大学出版社，2010年。

会政策专家在内的一群迥然相异的行动者均提出了这些担忧。其结果是在 1900 年左右推出了一系列社会改革措施，其中包括养老金、医疗保险、工伤保险和稍后推出的失业保险（以及各种儿童福利改革）。这是基于完全不同的原则的一套混合改革，在北欧国家之间和内部都有差异<sup>①</sup>。但事后看来，我们可以看到后来成为北欧模式重要原则的几条规律：

- 改革具有普遍性（覆盖全体人口的综合项目）
- 重点是税收筹资（随着时间的推移越来越多）
- 国家组织了改革并担任最后出资人

从今天的视角来看，这些初始步骤在待遇和社会权利方面都相当温和。社会权利（公民对国家的权利主张权）的想法在 20 世纪 30 年代才获得了强有力的立足点。此外，早期的北欧福利国家在政治上受到争议。自北欧福利国家历史的第一天起，关于经济增长和社会保障的争论就从未停止。与其他欧洲国家一样，一个多世纪以来，对北欧社会改革和高税收的批评者认为，扩大的社会权利将阻碍经济增长、滋生怠惰，并有损个人和家庭自给自足的道德义务。此类批评——“走向地狱的道路铺满了善意”，社会改革威胁经济发展——在许多情况下阻碍了社会民主党和社会自由派的改革议程，持批评意见者认为国家的作用是（只应）为所有公民创造平等的机会和提供基本的社会保障（而不是全面综合的福利国家）。但逐渐地，社会改革带来了覆盖更多人的新社会权利、更高的福利和更多的国家调控。这种几十年间的发展，是观念、政治、外部和经济因素之间复杂的相互作用的结果。

为福利国家改革打开大门的关键之一是预防性社会政策的理念，这是从 20 世纪 20 年代到 30 年代逐渐发展起来的。预防性社会政策的关键论点是它是合理（科学）的，并且从长远来看可以节省资金。通过这种方式，社会政策被视为对社会及其未来的投资。但与此同时，对早期干预的更多关注也为更强的国家干预打开了大门——尤其是在家庭政策方面。

推动社会改革议程的其他重要关键因素是两次世界大战和 20 世纪 30 年代深刻的经济危机的综合影响。这些外部事件显然是国家调控和税收增长的推动力，并表明国家在这些危机时刻作为“最后出资人”的重要性。

然而，如果就 1945 年以前社会支出占 GNP 的比重而言，福利国家的角色是十分有限的。20 世纪 30 年代到 50 年代之间的时期显示了发展的方向，但北欧福利国家的大变革只发生在 20 世纪 60 年代和 70 年代。

## 二、增长极限或北欧福利国家的危机

在 1945 年之后的初期，按照欧洲标准，北欧国家的公共支出（占 GDP 的百分比）相

<sup>①</sup> 斯坦恩·库恩勒等：《北欧福利国家》，复旦大学出版社，2010 年。

对较低。但这种情况在 20 世纪 60 年代发生了巨大改变。正如图 1 所示, 在 20 世纪 60 年代, 丹麦和瑞典从支出较少发展到支出最多之列。

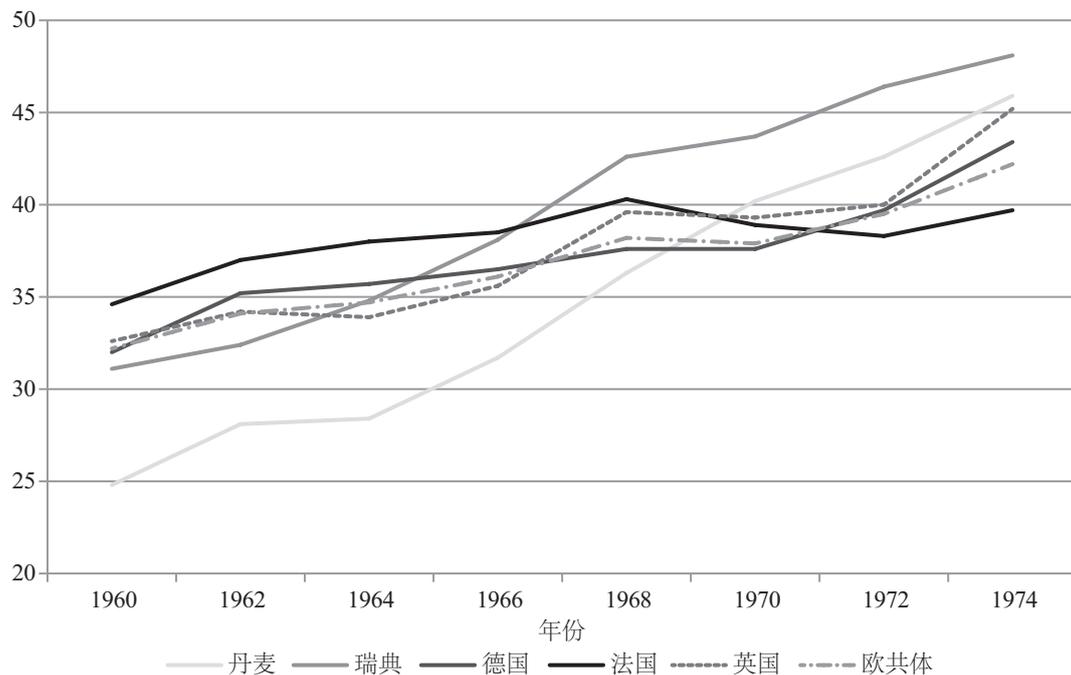


图 1 政府总支出占 GDP 的百分比 (%)

资料来源: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Economic Outlook*, Paris, 1982, No. 32.

这是北欧社会的一次引人注目和迅速的变化——它发生在经济增长率非常高的时期(表 1)。公共支出占 GDP 的比例加倍, 而且这是发生在 GDP 显著增长和失业实际上不存在的时期。笔者认为谈论北欧福利在 20 世纪 60 年代的重大变革是合理的。

表 1 北欧国家年均经济增长率 (%)

	1870—1913	1913—1950	1950—1973	1973—2001
丹麦	2.66	2.55	3.81	2.06
瑞典	2.17	2.74	3.73	1.83
挪威	2.12	2.93	4.06	3.30
芬兰	2.74	2.69	4.94	2.57

资料来源: Mary Hilson, *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London, Reaktion Books, 2008, p. 189.

这种变化的结果是我们现在称之为北欧福利国家的出现, 北欧福利国家的特点是:

- 普遍性 (人人享有同一制度)
- 社会权利 (基于公民身份)
- 国家调控
- 税收筹资 (主导原则)

- 大型公共部门
- 基于本地社区的方式（变化的空间小）
- 组织严密的劳动力市场
- 注重再分配和平等（阶级、性别）

在本文框架内，无法勾画导致这种特定类型福利国家出现的不同因素间的复杂相互作用。简而言之，这是一个世纪以来发展起来的制度特征、特定的政治格局（特别是社会民主党的力量及其形成联盟的能力）、增量变化，以及20世纪60年代经济增长创造的机会窗口的混合体。

在20世纪60年代的北欧政治辩论中，我们可以找到一个强有力的想法，即建立一个“良性循环”<sup>①</sup>，其中社会改革、国家干预、谈判而非冲突，以及经济发展齐头并进，以走向更光明的未来。经济增长（经济现代化和工业化）是这一战略的重要组成部分，我们也发现了一些教育改革的例子，将扩大职业培训和区域发展倡议作为核心要素。这些目标均与福利有关：经济发展旨在确保实现社会融合、平等和使所有公民过上更好生活的社会保障目标。

其中一个例子就是将女性纳入劳动力市场<sup>②</sup>。在20世纪40年代，北欧只有大约25%至30%的女性参与劳动力市场。从20世纪60年代起，这种情况开始发生重大变化，并且在20世纪80年代，女性的劳动力市场参与率达到60%以上，并从那时起持续接近男性就业率水平。女性经济状况的这种巨大变化至少在两个方面与福利国家有关。一方面，福利国家的发展为女性创造了就业机会，特别是在护理和教育部门。另一方面，福利国家（或者说它背后的政治力量）系统地制定了政策推动或拉动女性进入劳动力市场。这尤其包括大幅度扩大儿童的公共日托服务和改革育儿假制度。其背后的政治逻辑是，社会投资（如优质日托）对儿童有利，并使女性能够更好地掌控自己的生活 and 职业，而劳动力规模的扩大有利于经济发展。

### 三、福利国家的新逻辑

从北欧福利国家的黄金时代（20世纪50—80年代）走向今天，我们发现在指导社会保障与经济发展关系的范式上发生了一场无声的重大变革或变化<sup>③</sup>。从表面上看，状况可能看起来非常相似：北欧基本的福利国家制度依然存在，北欧福利国家仍然具有较强的社会

① Pauli Kettunen, "Reinterpreting the Historicity of the Nordic Model," *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2012, 2(4).

② Klas Åmark, "Women's Labour Force Participation in the Nordic Countries during the Twentieth Century," in Niels Finn Christiansen, et al. (eds.), *The Nordic Model of Welfare: A Historical Reappraisal*, Copenhagen, Museum Tusulanum Press, 2006.

③ 参见 Ove Kaj Pedersen, *Konkurrencestaten*, Copenhagen, Hans Reitzels Forlag, 2011.

权利、较高的福利水平、再分配及全面的社会保障体系。北欧福利国家在20世纪70年代、90年代乃至21世纪的经济危机中生存下来。北欧社会已经能够适应全球化和国际金融市场的新世界。北欧福利国家——至少比其他大多数欧洲福利国家——为未来的人口变化做了更为充足的准备。

然而，如果我们仔细观察，也可以看到变化。北欧模式作为世界模式中的超级模式的重新出现与高社会福利、平等或低贫困率本身并无太大关系。最重要的是，这表明社会保障与经济增长关系的逻辑已经发生了变化。我们仍然可以看到相同的制度，但它们现在正在遵循一种新的逻辑。福利国家不再是目标，而是增强经济表现的手段。这听起来像是一种非黑即白的情形，但实际上当然更为复杂：在丹麦和瑞典失业者的境遇仍然比在世界其他地方更好，但与此同时，肯定也与20世纪60—70年代的情形不同。

通向这种新范式——一些研究人员称之为“竞争国家”<sup>①</sup>（与旧的“福利国家”形成对比）——的道路在北欧国家间非常相似。这是全球化、移民和老龄化社会等结构性变化给福利国家带来挑战的结果；但它首先是一种认知上的变化：一种不同的框架，一种理解福利国家意义的新方式。这是由对福利国家的批评所驱动的。新自由主义和左翼对普惠型福利国家批评的综合影响使得古典福利国家毫无抵御之力。一种新的“普遍观点”出现，平等、社会融合、社会保障和机会均等等古典美德让步于这样一种观点，即认为社会政策是一种应加强经济增长和国家在世界市场中竞争力的公共投资。

在丹麦，2013年财政部部长宣称竞争国家是新的福利国家<sup>②</sup>。在瑞典，中右翼政府在2012年瑞士达沃斯经济论坛上发布了一本关于“北欧之路”的小册子，认为北欧的经验表明了社会福利与经济发展之间的积极相互作用<sup>③</sup>。该报告认为，成功的“北欧资本主义”可以作为世界的典范。

这并不是说范式是错误的。在北欧国家建立社会保障与经济发展之间的积极关系有很好的理由。然而，这种范式的变化似乎也会对社会保障产生影响。它给福利国家留下了裂缝，使得处理全球化、老龄化社会、个体化等结构变化的社会后果变得更加困难。下文将以丹麦为例，简要说明一些可能预示着北欧福利国家价值体系变化的趋势。

### （一）边缘化（和污名化）

在过去的几十年里，我们目睹了对“非生产性公民”污名化的加深。这一群体非常多样化，涵盖残障人士、精神疾病确诊患者、长期失业劳动者、移民，甚至“与市场不太相关”专业（如戏剧科学或消亡语言）的大学生。政治家和媒体谈论这些群体的方式已经发生了

① 参见 Ove Kaj Pedersen, *Konkurrencestaten*, Copenhagen, Hans Reitzels Forlag, 2011.

② 参见 Jørn Henrik Petersen, *Pligt og Ret. Ret og Pligt: Refleksioner over Den Socialdemokratiske Idéarv*, Odense, University of Southern Denmark Press, 2014.

③ Pauli Kettunen, et al., "The Nordic Model and the Rise and Fall of Nordic Cooperation," in Johan Strang (ed.), *Nordic Cooperation: A European Region in Transition*, London, Routledge, 2016.

重大转变，不是将他们视作弱小脆弱、需要帮助，而是更倾向于强调他们的个人责任和其对社会的责任<sup>①</sup>。政府报告、公开辩论和一系列旨在使劳动力市场以外的人的生活更不具吸引力的新的工作福利政策已经提出了上述论点。这包括对工作能力的严格审查（甚至有病人在被审查时被迫将病床带到工作场所的例子）、限制提供长期待遇的项目，或者由于工作记录不佳而削减福利。我们肯定会找到“大棒加胡萝卜”的例子，但平衡已经改变，更倾向于使用严格的“大棒”政策。

## （二）二元化

有些群体（通常是最弱勢的群体）面临更严厉的福利国家政策，而富裕群体（庞大的中产阶级及以上的成员）往往有更好的选择。这可能是“二元化”公共政策的结果<sup>②</sup>，也是对私人替代方案日益重视的结果。福利政策中二元化的最明显例子是移民政策。在这方面，北欧国家现在都有着双轨制：一个非常严苛的系统试图让难民和非技术移民离开这些国家，另一个非常友好的系统（低税率、快速通道等）试图吸引高技术移民。私人替代方案的增长在创造一个更加分化的福利国家中起着重要作用。由于新自由主义对“消费者自由选择”的要求和预算限制，市场条件下的福利生产显著增长。结果，通常通过教育券或有吸引力的税收减免激励，使越来越多的家长选择私立而非公立学校和幼儿园；针对某些群体的私人健康保险提供更快速、更优质的治疗；私人（集体或个人）养老金计划将分割未来养老金待遇领取者群体。其结果是，北欧福利国家的一个关键特征，即“普遍主义”或一种模式覆盖全体公民的状况正逐渐发生变化。我们不再享有相同的普遍政策——我们甚至可能不在同一个社会保障体系中。

## （三）不平等

如果我们遵循国际排名（通常以基尼系数衡量），北欧国家在世界上最平等的国家之列。但过去10年来收入不平等一直在增加。年轻人和移民等人群的贫困率一直在显著增长。如果我们看看健康等其他指标，也会发现社会群体之间的差异越来越大。例如，在哥本哈根的两个邻近地区，平均预期寿命有6—7年的差距。这也反映了空间不平等日益增长的重要性。在一些地区（主要是大城市周围），经济发展且社会福利标准相对较高，而农村地区情况看起来更为不乐观（社会问题集中、失业、低税基等）。

## （四）合法性问题

从长远来看，这里探讨的问题可能会导致合法性问题。如果通过选择私人医疗保险、私立学校和私人养老金来退出普遍福利计划，公民是否会继续支持普遍福利计划并支付高

① 参见 Jørn Henrik Petersen, *Pligt og Ret. Ret og Pligt: Refleksioner over Den Socialdemokratiske Idéarv*, Odense, University of Southern Denmark Press, 2014.

② 参见 Patrick Emmenegger, et al. (eds.), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in De-industrialized Societies*, International Policy Exchange Series, New York, Oxford University Press, 2012.

额税收？我们可能正在走向一个更少关注集体而更多受个人利益驱动的社会。我们可能面临代际冲突：下一代可能是并不比父母生活更好的第一代。这种新的国际竞争范式的成本和收益都不是平等分布的，我们开始看到抗议派别包括富裕阶层（主张税收减免）和那些感受到威胁的人（往往期待新的右翼民粹主义政党）。并且从整体上看，人们对政客越来越不信任。

#### 四、北欧福利国家将去往何处？

北欧案例并不是反对经济增长重要性的论据。如果没有非常有利的宏观经济历史环境，北欧福利国家会大不相同。北欧福利国家成功的部分原因正是通过受调控的市场经济培育了增长与福利的关系，这是为了社会保障的经济发展。当然，有必要对福利国家制度进行持续的改革和调整。福利国家应该是动态的，并且总是随着历史（社会和经济）环境的变化而变化。但是，这些政策变化不能脱离规范性目标或理念。正是这些目标或理念推动北欧福利国家的发展：“更美好的明天”的梦想和对这个“更美好的明天”的理解，包括诸如包容性、人人享有社会保障、平等机会和平等化等规范理想。这就是代际之间的交易（社会契约）：我们现在投资，希望为我们的孩子创造一个美好的未来。当然，结果远非完美。北欧社会保障体系一直存在着裂痕和错误，需要加以修复和纠正。但是，最近几十年来，出现了比以前更多、更深的裂缝，规范性罗盘也发生了变化。这一发展的一个重要部分是范式从“为了社会保障而发展经济”向“为了经济发展而建设社会保障”的转变。

这是好事还是坏事取决于政治态度。市场解决方案的坚定信奉者可能将此视为实现旧梦。但对于那些相信包容、平等和社会稳定等目标，以及相信国家（甚至社会）的作用是为最脆弱的人群提供社会保障的人们来说，未来看起来更具威胁性。

# Growth for Welfare or Welfare for Growth? The Changing Relationship between Economic Development and Social Security in the Nordic Countries

Klaus Petersen

(Danish Centre for Welfare Studies, University of Southern Denmark, Odense 5230, Denmark)

**Abstract:** The Nordic model is an internationally renowned model of society. It has been praised for balancing economic development and social security. There are two Nordic models: a social security model and a growth/competition/innovation model. They have different but related logics. In the social security logic, economic growth and development is a precondition for expanding social security. Here the ultimate goals are social inclusion; fighting poverty; redistribution and equality; and creating equal opportunities. These are classic goals of the Nordic welfare state. In the growth/competition/innovation logic, social security is considered a means to promote the national economy. Here the ultimate goals are economic growth, innovation and international competitiveness. The Nordic welfare state model started out as the first of these models but has over the past few decades gradually been transformed into the second—and this has consequences both in social and political terms. This paper outlined the historical relationship between social security and economic growth in the Nordic welfare states, and discussed how development in the most recent decades signals a fundamental change in this relationship.

**Key words:** social security; economic development; Nordic countries

(责任编辑：华 颖)