

· 专题：国际视野下的财富分配与社会保障 ·

# 西方国家调节财富分配的机制初探

周 弘

**[摘 要]** 共同富裕是社会主义的本质特征，也是当今世界许多西方发达国家的施政宣言。实现共同富裕有不同的发展阶段。西方资本主义国家的最终目标虽然有别于社会主义，但是经过数百年的治理，也产生了一些影响生产力发展、财富积累与分配、社会公平与稳定的机制和方式，提供了与共同富裕相关的阶段性经验和教训。研究这些机制和方式，了解这些机制之间的共性与特性、经验与教训，有助于我们寻找实现共同富裕的最佳途径和方式。

**[关键词]** 共同富裕；机制；国际比较

当今世界各国都将财富的创造与分配放在治国理政的至关重要地位。在各国政要的演说词中，在各执政党的施政方针中，都少不了类似“扶贫济困”“社会公平”“共同富裕”的口号、论述甚至方案。各国也已经形成了许多类似或不同的财富构成，以及影响财富构成的机制。关于这些机制，最基本的分类是根据资本和劳动在制度体系中的地位及作用划分为社会主义和资本主义国家，也有的分类是根据工业化程度将不同国家分为发达国家、欠发达国家和新兴经济体，还有的分类是根据历史文化取向用亚洲方式和西方模式来区分财富分配的方式等等。认识财富构成和分配的机制和方式之间的共性和特性，有利于我们寻找实现共同富裕的最佳途径和最佳方式，接近大同世界理想的实现。

## 一、如何认识并衡量共同富裕？

共同富裕的最初概念来源于社会主义理想，追求共同富裕是社会主义和共产主义者的基本价值和奋斗目标。<sup>①</sup>邓小平说过，“社会主义的特点不是穷，而是富，但这种富是人民共同富裕”。<sup>②</sup>

**[作者简介]** 周弘，中国社会科学院学部委员、国际学部主任，中国社会科学院大学特聘教授。主要研究方向：福利国家。

**[基金项目]** 国家发改委课题“共同富裕的国际比较”。  
本文部分素材来自于作者主持撰写的《促进共同富裕的国际比较》（中国社会科学出版社，2021年）。丁纯、柴瑜、刘涛、林卡、郑春荣、张敏、彭姝祎、张浚、岳云霞、李凯旋、许艳丽、黄冠、高春兰等亦对该著作作出了贡献。

① 王婷、苏兆霖：《中国特色社会主义共同富裕理论：演进脉络与发展创新》，《政治经济学评论》2021年第6期。

② 1988年5月25日邓小平会见捷克斯洛伐克共产党中央总书记雅克什时的讲话。

所以，共同富裕是有社会主义性质的，<sup>①</sup>让所有人都公平地享有富足是社会主义的本质特征。

在社会主义者们追求共同富裕的各个历史阶段，社会生产力的发展水平都是决定共同富裕水平的关键因素。发达国家的社会总体富裕程度远远高于欠发达国家，离开先进的生产力就不可能实现真正的共同富裕，而社会主义的要义也是要解放和发展生产力，进而实现共同富裕。邓小平对这一问题进行了精辟的概括：“社会主义的本质就是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”。<sup>②</sup>西方发达国家分配财富的机制和方式与社会主义有本质的区别，但是出于保护和发展资本主义生产力的目的，这些国家里也出现了调节资本和劳动对立关系的机制，资本增值和利润最大化受到了社会力量的制约。在欧洲一些国家的制度中甚至嵌入了社会主义的元素，产生了均衡财富的机制。因此，共同富裕的机制和方式并非社会主义国家所独有，一些西方发达国家的社会机制也是人类追求共同富裕的整个历史进程中有价值的要素和经验。习近平主席强调共同富裕的目的性和最终效果，他认为，共同富裕是指“以人民为中心”进行现代化建设，在现代化的道路上，要坚决防止两极分化，“共同富裕路上，一个也不能掉队”。<sup>③</sup>

为了便于跟踪并衡量世界各国在财富分配领域里丰富多彩的实践，很多机构和个人尝试过多种计量方法，其中最为广泛使用的是基尼系数<sup>④</sup>和基于五等分的S80/S20指标<sup>⑤</sup>。世界银行、经合组织等国际机构定期发布各国的基尼系数排序并公布S80/S20指标。除此以外，还有其他许多试图更加全面地衡量贫富的数据和指标，例如联合国开发计划署发布的人类发展指数（简称HDI）将经济指标与社会指标相结合，除了报告经济收入状况以外，更加强调社会和人文发展指标。2020年《人类发展报告》引入了收入不平等指数、性别不平等指数、多维贫困指数这三个新的衡量指标，并使用预期寿命、教育水平、生活质量甚至民众满意程度等作为指标，更加立体地反映共同富裕或社会不公的情况。此外，还有致贫风险等计算方式。

有些国际性智库将包括个人收入、社交活动、健康与预期寿命、生活方式的自由度、对治理方式的看法、对弱势群体的照顾、社会和公共服务的可及度，甚至对理想主义和乌托邦精神的接受程度也作为幸福指数加入衡量标准。还有些研究测量各国国民的收入来源，考察劳动性收入、财产性收入、转移性收入和其他非劳动性收入的占比。除了静态的人口、经济、社会、分配及效果等指标以外，还要测量上述要素的动态发展指标，特别是一些长期性项目的潜力，以及改变现实条件的成本指标。所有上述努力都是力图使世界各国财富分配的状况之间更具有可比性，进而认识不同的相关机制、政策和方法在实践中的优劣。

我们这里暂且使用基尼系数指标，尽管它并不能反映贫富差距的全貌，但却是目前世界上广为使用的指数，且可以满足初步分析的需要。

① 侯惠勤：《论“共同富裕”》，《中国化马克思主义》2012年第1期。

② 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社，1993年，第373页。

③ 《习近平：脱贫攻坚战冲锋号已经吹响 全党全国咬定目标苦干实干》，中国政府网：[http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/28/content\\_5017921.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/28/content_5017921.htm)，2015年11月18日。

④ 以0为完全平等基准，系数越低，收入差距越小，一般0.35以下为较为均等的状态。

⑤ 20%最高收入相对于20%最低收入的比率。

表1 部分国家人均GDP和基尼系数的比较

排序	国家	年份	人均GDP (现价美元)	排序	国家	年份	基尼系数
1	卢森堡	2021	135682.8	1	捷克	2019	0.25
2	瑞士	2021	93457.4	2	比利时	2019	0.27
3	挪威	2021	89202.8	3	芬兰	2019	0.27
4	美国	2021	69287.5	4	挪威	2019	0.28
5	瑞典	2021	69238.0	5	瑞典	2019	0.29
6	丹麦	2021	67803.0	6	丹麦	2019	0.28
7	荷兰	2021	58061.0	7	荷兰	2019	0.29
8	芬兰	2019	53982.6	8	波兰	2018	0.30
9	奥地利	2021	53267.9	9	奥地利	2019	0.30
10	比利时	2021	51767.8	10	韩国	2016	0.31
11	德国	2021	50801.8	11	德国	2018	0.32
12	英国	2021	47334.4	12	法国	2018	0.32
13	法国	2021	43518.5	13	日本	2013	0.33
14	日本	2013	39285.2	14	瑞士	2018	0.33
15	意大利	2021	35551.3	15	卢森堡	2019	0.34
16	韩国	2016	34757.1	16	西班牙	2019	0.34
17	捷克	2021	26378.5	17	英国	2017	0.35
18	西班牙	2021	30115.7	18	意大利	2018	0.35
19	波兰	2021	17840.9	19	俄罗斯	2020	0.36
20	俄罗斯	2021	12172.8	20	美国	2019	0.42

数据来源：<https://data.worldbank.org.cn/>。

从世界银行网站上提取的信息（见表1）告诉我们，社会均富（或共同富裕）与社会富裕水平（人均GDP）往往重合，但并不总是正相关。人均GDP在3万美元以上的国家，基尼系数大多低于0.35，而一些欠发达国家的基尼系数高达0.5以上。但财富的增长并不直接导致贫富差距的缩小。美国的人均GDP超过6万美元，远高于多数发达国家，但基尼系数却超过了0.40。俄罗斯的人均GDP远低于很多国家，但是基尼系数却能保持在0.36以下。基尼系数低于0.35的发展中国家有埃及、巴基斯坦、孟加拉国等。<sup>①</sup>

所以，财富增长和财富分配对于“共同富裕”都十分重要，但是单纯强调任何一方都难以实现人类充分发展条件下的“共同富裕”。如果我们将实现“共同富裕”看作一个历史进程的话，财富增长和财富分配都是必要条件而非充分条件。我们在这里要关注的是影响贫富差距的各种机制，以及它们在人类追求“共同富裕”道路上所起的作用。

① 参见 <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/wealth-inequality-by-country>。

## 二、市场机制与财富分配

早在 1979 年邓小平同志会见外宾时就指出：说市场经济只存在于资本主义社会，只有资本主义的市场经济，这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济，这个不能说是资本主义。<sup>①</sup>自那以后，小平同志多次论述市场经济的工具性质，提出计划和市场都是经济手段，都可以服务于发展生产力，也就是说可以服务于社会主义共同富裕目标的实现。社会主义与资本主义的区别不是实行计划经济还是市场经济，社会主义也可以搞市场经济，社会主义的市场经济能够促进生产力的发展。<sup>②</sup>

冷战结束以后，世界市场快速统一，带动了生产要素在全球的流动和世界财富的迅猛增长。在国家层面上，对于市场经济的不同治理方式也对各国财富的增长和分配起到了至关重要的作用。无论是英美的自由市场经济，还是欧洲大陆的社会市场经济，抑或是北欧的福利资本主义，都并不是纯粹“自由放任”的市场经济体。国家对于市场的干预和管理塑造了不同特色的市场经济，也促成了不同的财富分配格局。在有些国家里，资本利得远远高于劳动所得，而有些国家的国民收入则比较均衡。

### （一）为什么说“市场本身就是社会的”

世界各国的市场规则所依据的社会公平尺度是不同的，而依据不同的社会目标制定的市场规则会对社会财富的增长和社会收入的分配产生影响。世界上没有不受社会因素影响的自由市场经济。德国在二战结束后重建自由市场经济时即申明，所谓“自由的”市场经济并非全然放任的自由，而是具有规范的市场秩序的经济，德国人将其定义为“秩序资本主义”。由于在市场制度设计中包含有社会公平的因素，所以德国人又将其称为“社会市场经济”，如艾哈德所说：“倘若竞争的市场秩序可以避免垄断，那么市场经济本身就是社会的”，<sup>③</sup>即具有社会意义的。拉斯·菲尔德和彼得·荣根更是鲜明地指出：“市场和竞争是实现社会福利的根本”。<sup>④</sup>

美国的机制堪称“自由之最”，美国人不仅将自由奉为市场经济的主臬，而且在制度设计和政策选择方面偏向保障自由竞争、鼓励企业家精神、维护资本的投资获利、体现效率有效原则，在全球宣传减少政府对市场的干预，推广“华盛顿共识”。即使如此，在美国的机制中也嵌入了大量的社会公平要素，例如美国对垄断行业实施严厉打击。从拆分美国电话电报公司（AT&T）到对四大科技巨头（亚马逊、脸书、苹果和谷歌）进行的反垄断调查，都是政府介入市场竞争、维护特定的市场秩序和公平竞争的典型案例，而这些秩序和竞争也支持就业人群的利益，为他们提供收入保障。

北欧国家是另外一种市场经济模式，国家依法保护私有财产，资方利益得到大力维护。在

① 参见中国中共党史学会编：《中国共产党历史系列辞典》，中共党史出版社、党建读物出版社，2019年。

② 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社，1993年，第373页。

③ 朱民、周弘、拉斯·菲尔德、彼得·荣根编：《社会市场经济：兼容个人、市场、社会和国家》，中信出版集团，2019年，第IX页。

④ 朱民、周弘、拉斯·菲尔德、彼得·荣根编：《社会市场经济：兼容个人、市场、社会和国家》，中信出版集团，2019年，第X页。

各行各业中, 私营企业都是国民经济的主要组成。以瑞典为例, 其企业税率仅为 20—25%, 在工业化资本主义国家中也是比较低的, 在 2012 年到 2014 年间甚至下降到 17%—18%。瑞典政府以低税率作为操控市场竞争的杠杆, 激发企业的创新和活力, 同时又以高额个人所得税调节收入分配、投资人力资源、提高社会生产力, 因此在瑞典出现了一大批国际知名的大企业和较高的平均社会收入水平。

法国不同于其他西方发达国家的特点是较高的国有化成分影响了市场经济的运行。在法国, 事关国计民生或具有重要战略意义的行业, 几乎悉数被收归国有, 此后虽经过私有化改造, 但国有性质的企业仍然数量庞大, 形成各种尾大不掉的利益集团, 中小企业在法国发育严重不足。这种分割的市场经济影响到劳动者收入, 结果国家又花大力气建立社会再分配机制去均衡财富。

几乎所有发达的经济体都采用了法律或行政的手段规范市场。市场经济是包容在社会之内的。根据社会价值规范市场, 防止市场无序竞争, 可以在一定程度上防止社会快速滑向两极化。因此, 工业发达国家都不同程度地规范市场, 打击市场违规、市场垄断, 惩处寻租和逃税行为, 保护竞争者和消费者。市场规则保障了市场的平稳运行, 而市场经济的平稳运行是社会收入稳定增长的必要条件。

## (二) 干预劳动力市场的机制

西方发达国家另一个带有共性的规范市场的机制是国家对于劳动力市场的干预。就业率和就业质量直接关系到国民收入和富裕水平, 各国虽然对于这方面都十分重视, 但是干预的方式和机制并不相同。

美国的就业政策注重市场, 各项干预措施都是围绕着促进就业市场的灵活性和机动性而制定。美国劳工部和劳工统计局实时向社会发布就业数据和就业岗位信息, 便利劳动者在全国范围内合理流动。美国的跨州就业十分普遍, 这与早期将英语作为各族裔的统一工作语言相关。遍布全国的高速公路网、全国统一的社会保障网, 以及覆盖全国的就业服务和失业保障共同形成了便于劳动力流动的机制。可以说, 在美国最先实现了全国性、大面积、无障碍的劳动力自由流动, 其结果是劳动力资源可以根据市场需求实现优化配置。

欧盟/欧共体的状况要比美国复杂很多。为了达到促进经济增长和福利增加的目标, 欧共体在建立伊始即确定了“资本、商品、服务和劳动力的自由流动”(简称“四大自由”)的原则。后来的实践证明, 在不同的主权国家、不同的工作语言、不同的文化习俗和不同的社会保护之间跨境配置劳动力资源是十分困难的。为了实现“四大自由”, 欧共体自 20 世纪 60 年代起就尝试用各种“建议文件”“沟通文件”, 甚至法律的机制, 为跨国劳动者提供公平的、均等的工作环境和就业待遇。<sup>①</sup> 随着欧洲一体化进程的发展, 这些政策文件几经修改, 欧盟干预劳动力市场的工具随之越来越多样化。欧盟虽然不享有像单一制国家那样的社会权能, “不在成员国中间寻求对所有社会问题的单一解决方式, 也不尝试承担所有由其他各个层次更加有效地承

<sup>①</sup> 参见 65/379/EEC: Commission Recommendation of 7 July 1965 to the Member States on the Housing of Workers and Their Families Moving Within the Community, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31965H0379>.

担着的责任”，<sup>①</sup>但是通过《欧共同体社会行动方案》以及各种条约中的相关条款，近年来更是通过欧盟自身的战略文件和沟通文件，直接提倡创造“充分的就业”“有尊严的就业”“收入高的就业”，还使用欧盟自有的“聚合基金”“结构基金”“复苏基金”等金融财政工具，在解决发展问题的同时，创造跨国就业。此外，由于缺少行政工具，欧盟还通过“开放性协商”等软性机制，协调各国的社会政策，推广“最佳实践”。

德国在施罗德政府执政时期（1998—2005年）推行更加自由宽松的劳动力市场政策，内容主要是打破各种壁垒，降低顽固性失业率，失业率从2005年的11.7%下降到2019年的5%，就业率从2005年的69.4%上升到2020年的80.1%。2020年因新冠疫情原因，德国失业率反弹到5.9%。<sup>②</sup>但是通过大规模采用“短时工作制”，维持了德国核心劳动力队伍和劳动者收入的稳定。“短期工作制”作为一种劳动力市场机制，在危机冲击下既保护劳方的就业岗位，也稳定资方的投资利益，被欧盟作为“最佳实践”加以推广。

北欧各国自21世纪以来采取积极的劳动力政策促进就业。近十年来其就业率一直保持在70%以上，登记失业率仅为3—8%。充分就业保障了国民基本收入。北欧的劳动力市场规则也十分严格，个人所得税费高达70%左右，用于各种“社会团结”计划，使社会福利服务能够做到细致入微，国民的收入和享受到的社会服务明显趋同。

南欧国家的劳动力市场不十分规范，相应地，南欧国家的基尼系数也高于劳动力市场规范的西欧和北欧国家。西班牙的高失业率和隐形就业率同时存在，各种劳动力市场干预和社会保护机制疲软。1982年以来，西班牙历届政府推行了50多次劳动力市场改革，将短期合同与长期合同相结合，推动隐形就业显性化、临时就业正规化。

法国的情况十分特殊。法国经济的国企化率高，政府干预就业市场的程度深，失业保险制度严格，一方面倒逼失业者回归劳动力市场，一方面政府深度介入就业帮扶，措施十分到位，包括了向企业派遣顾问，帮助企业解决招聘难题，向求职者个人提供强化训练、就业咨询，并和企业对接。在社会服务机制方面创办托幼机构，为贫困家庭，特别是单身母亲提供幼儿看护服务，方便她们外出工作。政府甚至直接创造一些公益性就业岗位。所以法国的失业率虽然较高，但是基尼系数却较低。除了服务机制以外，法国的劳动力监管制度也很完善，所有的就业（包括兼职就业、小时工、季节工、短期工等）无论规模大小，均需向政府税务部门申报，上浮为“显性”就业。所有未签署劳动合同且未进行税收申报的就业均属非法性的“黑工”。纳税之后，便获得相应的社会保障权利和给付资格，无业和失业者享受国家救助，这些机制也是法国社会收入比较均衡的保障。<sup>③</sup>

### （三）投资人力资源开发的机制——“社会投资国家”

“社会投资国家”概念产生的主要背景是，全球化时代国家之间的经济竞争日益加剧，而提高竞争力的核心要义在于提高劳动者的素质和能力。高素质的劳动力也是保持高收入的必要

<sup>①</sup> 参见 Council Resolution of 21 January 1974 concerning A Social Action Programme, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31974Y0212\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31974Y0212(01)).

<sup>②</sup> 参见刘涛：《德国》，载于周弘等：《促进共同富裕的国际比较》，中国社会科学出版社，2021年。

<sup>③</sup> 参见彭姝祎：《法国》，载于周弘等：《促进共同富裕的国际比较》，中国社会科学出版社，2021年。

条件。吉登斯认为,随着这个概念的出现,英国的社会观念从个人寻求政府保护转变为个人寻求“自主与自我发展”,政府的职能从提供经济援助改变为进行人力投资。<sup>①</sup>这一转变意味着“福利国家正在变成竞争国家”。<sup>②</sup>因此社会投资国家的出现是社会福利国家因应全球化挑战而产生的一种社会机制,一种将结果平等转化为机会均等的机制。

基于上述认识,北欧国家长期以来聚焦人力资源投资,提供从摇篮、就学到职业培训和老年再就业的整套社会政策干预机制。无论是教育还是科研的投入占GDP的比例都是全球最高的。北欧五国25岁到39岁公民中具有大学文凭的占比高于欧盟的平均值。公民普遍性的高水平知识、文化和教育素养是北欧成为创新型国家的前提条件,同时也为年轻人在创新领域就业提供了条件,为企业创新提供了高水平和高技能的劳动力队伍,孕育了诸如爱立信、诺基亚、网络电话(Skype)、声田(Spotify)、乐高、宜家、沃尔沃等众多的行业领军企业,北欧的国民收入也得以维持在全球高水平上。

基于上述经验,欧盟接受了“社会投资国家”概念,并向欧盟成员国推广。马克龙当选法国总统后,学习北欧的“社会投资”理念,从教育入手,扩大扩容托儿所幼儿园,将政策重心从矫正社会分配转变为投资人力资源,从向个人提供被动的救济转变为增进个人主动地运用知识技能的能力,尽可能保证每个人都有能力获得并保有稳定的就业,实现终身的可持续发展。

#### (四) 规范引导初次分配

初次分配是决定财富分配的关键环节,欧洲大陆国家在引导规范初次分配的领域里创造了一些成熟的机制。国家不仅干预薪资政策的制定,而且通过特定程序保证劳动者的合理收益,同时确保劳动者依法纳税。这种对劳动力市场的社会性干预使得欧洲大陆国家的国民收入在初次分配后就达到了相对平均的水平。

在初次分配领域里,德国创造了被称为“社会伙伴关系”的劳资集体谈判机制,这种固定的机制使劳动者在初次分配时占有参与决策的地位。“社会伙伴”由雇主、雇员和政府代表三方构成。德国的行业工会代表与雇主协会的代表共同就本行业内的工资水平及工作条件进行谈判,达成一揽子协议,形成固定的、高度社会自治与社会自我管理的原则,政府则提供方向性的指导和劳动力市场的基础数据,但并不直接介入劳资集体谈判。经过集体谈判后的雇员薪金和雇主利润要达到合理均衡的水平。初次分配后,德国就业人员的可支配收入占国民收入比重从2010年的66.8%上升到2018年69%。劳动报酬成为德国国民财富构成的主体,这种机制也体现了劳动相对于资本的价值,并保障了有效消费。

有研究认为,实行社会民主主义的北欧早在20世纪50年代就开始实行三方谈判机制,这也是北欧福利国家一直没有受到足够关注的一个特点。长期以来,人们注意到的只是北欧“从摇篮到坟墓”的完善的社会福利制度,但那只是单方面的待遇,真正支撑高水平收入的关键是良好的劳资关系。三方谈判机制在劳动报酬、劳动条件、就业条件、企业发展规划、员工职业

① 安东尼·吉登斯著,郑戈译,黄平校:《第三条道路——社会民主主义的复兴》,北京大学出版社,2000年,第122、132页。

② Martin Loney, David Boswell(eds.), *Social Policy and Social Welfare*, Open University Press, Milton Keynes, Philadelphia, 1985, pp.100-101.

发展以及员工福利待遇保障等方面都起到了重要的作用。有关收入分配和工作环境等方面的集体协商有助于劳动者在初次分配过程中的收益更加合理和平等。

日本的制度不尽相同。日本就业机制的特征是终身雇佣、工龄工资制和企业工会的核心作用，因此就业高度稳定，经济危机造成的损失往往由企业主和高管承担。时至今日，每年步入职场的毕业生（高中和大学及以上学历）中，和企业签订传统终身雇佣合同的比重仍超过90%。稳定的就业也使企业主更愿意投资员工的培训和职业发展。结果是，日本在初次分配以后即呈现出收入高度均等化的特征。基尼系数长期稳定在0.35以下，初次分配均等化程度居于世界第二或三。<sup>①</sup>

美国将对于初次分配的政府干预降到最低，虽然劳工部提供各行各业标准薪酬的数据，但是薪酬谈判多数情况下在个人和雇主之间进行。近年来，由于高端服务业和低端服务业之间鸿沟加大，资本快速扩张，所以美国的就业率虽较高（2019年达到71.36%），但是资本、土地和技术相对于劳动在分配中占比过高，初次分配后美国的贫富差距相当明显，工资收入占总收入的比重自2000年以来快速下跌，从63.3%降至2016年的56.7%，而1947年为65.4%。<sup>②</sup>

### 三、社会保障制度——弥补原始资本主义分配制度的不足

在保证上述市场运行（初次分配是市场运行的一部分）的基础上，各个国家根据不同的社会认同和政治运作，通过政府制定的社会政策和社会立法及社会行政，干预社会分配，一则是防范工业市场经济给社会带来的风险，二则是平抑市场经济体制下社会分配的不公，以弥补“市场缺失”。

社会再分配有很多机制，最为普及且制度化的机制是社会保险，此外还有专门用于扶贫的社会救助，为实现各种社会目标的社会福利津贴等。由于这些机制的政策目标都是保护社会，所以很多国家使用的“社会保护”（social protection）概念即涵盖了上述各种社会主体参与的政策。“社会保护”的直接目标并非均贫富，但是保护社会使用的各种收入转移机制实际上起到了财富再分配和缩小贫富差距的作用，被郑功成教授称为“走向共同富裕的必由之路”。<sup>③</sup>2018年OECD成员国就业人员的基尼系数平均数是：税前与转移支付前为0.41，经过税收和转移支付等公共政策干预后，基尼系数降低到0.31。<sup>④</sup>

#### （一）社会保险（社会保障）

社会保险（在英美等国家被称为“社会保障”）制度是一种有百多年历史的社会再分配机制，起始于19世纪末的德国，普及于20世纪30年代世界性经济危机之后，成熟于20世纪70年代。该机制根据工业化和城镇化给人类社会带来的收入减少的风险种类，构建了通常被称为“四大

① 参见黄冠：《日本》，载于周弘等：《促进共同富裕的国际比较》，中国社会科学出版社，2021年。

② 参见李凯旋：《美国》，载于周弘等：《促进共同富裕的国际比较》，中国社会科学出版社，2021年。

③ 郑功成：《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》，《社会保障评论》2022年第1期。

④ 参见OECD Income inequality (indicator), <https://doi.org/10.1787/459aa7f1-en>.

险种”的完整的社会保险制度,其中包括医疗保险、工伤保险、养老保险、失业保险。近年来,随着人口老龄化的加剧,有些国家开始建立长期护理保险。社会保险的制度设计要义在于责任共担、风险与共,多数国家采取个人、雇主共同缴费并由国家财政进行必要补贴的制度设计。在不同的国家里,社会保险的制度设计不尽相同,但是涵盖的保障内容却高度一致,这说明了社会保险作为现代社会制度设计的合理性。

社会保险由于供款方式(雇主和雇员依据特定比例共同缴费)和给付方式(根据年龄、失业、疾病等必要条件)的不同,在参保人之间必然会出现个人收入转移的现象,产生社会再分配的效果,因此也称为“二次分配”。建立了社会保险制度并经过该制度的收入调剂后,国家的贫富差距一般显著缩小。

社会保险在各个国家的“慷慨程度”相距甚远。法国的公共养老金制度由雇主和雇员共同出资,不足部分由国家补足,替代率高达60%—70%,与德国体制十分接近。西班牙的国力远输于德国和法国,但是其现代化的社会保险制度却与西欧国家类似,养老、医疗、工伤、失业保险几乎覆盖了全部西班牙人口,尽管替代率比法国和德国要低,且有些养老金计划是分行业的,但对于维持基尼系数在0.35以下发挥了作用。有些欧洲发达国家的社会保险计划甚至是均等的,例如法国和英国的医疗保障都无需患者额外支付。在新冠疫情大暴发时期,欧洲国家的医疗保障制度虽然承受了很大的压力,但是作为一套社会平衡机制依然稳固。

1989年日本政府开始实施《促进老年人健康与福利的十年规划战略》,出台了一系列社会保险计划的扩张性改革措施,包括引进长期照护险等,强化了收入再分配功能,使20世纪90年代中期已经达到0.40的初次收入分配基尼系数回落到了0.30左右,保障了日本社会的收入均等。

将上述发达国家与南美发展中国家比较可以看出,南美很多国家的社会保险制度缺失,有些国家(如智利)的公共养老金采用“缴费确定型”(DC)方式,覆盖面不足,社会再分配功能弱,强制性缴款率低,且退休年龄相对较低,实际上很难提供“充足的”养老金,很容易导致老年贫困。一些南美国家采用“待遇确定型”(DB)计划或混合型计划,也都面临财政困难。制度的缺失使这些南美国家贫富差距较大,基尼系数长期高于0.45。<sup>①</sup>

## (二) 社会福利和社会救助

“社会救助”一般是防止落入绝对贫困的托底政策,在多数国家也是整体社会保障体系的组成部分。因为很多国家需要经过家计调查才予以有针对性的发放,因此其成为社会不平等和社会歧视的又一根源。

“社会福利”有不同的解释。在一些国家里,“社会福利”泛指不包含在“五大险种”中的社会政策给付,其中包括社会救助等托底项目。但是在有些国家里,“社会福利”则代表高于社会保险的社会政策给付或社会津贴。这些津贴项目的实施不仅可以有针对性地提高需求者的收入水平,而且会兼顾人口政策、性别政策等其他国家政策,同时也可以用于进一步消弭贫

<sup>①</sup> 参见拉丁美洲研究所课题组:《促进共同富裕的南美经验与教训研究》,载于周弘等:《促进共同富裕的国际比较》,中国社会科学出版社,2021年。

富差距。

法国社会福利政策向老年人、残疾人、穷人等社会弱势群体倾斜。家庭津贴制度由雇主单方面出资，津贴种类繁多，在社会政策方面促进了社会认同。

北欧各国早在 20 世纪 30 年代就开始实行儿童津贴，只要拥有当地合法居住权都可以拿到儿童津贴。20 世纪 80 年代以后，随着女权主义的发展，北欧母亲的福利待遇也得到进一步的提升。另外还设有类似住房津贴、家政服务津贴、学生津贴等。这些津贴具有普及性，目标是确保民众享受有尊严的生活，同时加强公民意识和社会凝聚力。

西班牙并不是一个十分富裕的国家，但是其家庭津贴制度也很完备，有两个或以上孩子的家庭可以不需要家计调查就领取各种津贴。由于社会政策机制完备，即使在受到新冠疫情严重冲击的条件下，西班牙社会也保持了稳定，基尼系数 2019 年为 0.32，S80/S20 比率在 2019 年为 5.8，比上一年还下降了 0.1。<sup>①</sup>

美国由各州政府实行名目和种类繁多的津贴制度，例如抚养未成年人的单亲家庭援助计划、短时的支持贫困家庭计划、各州的补充营养援助计划以及住房补贴计划等等。这些计划有明确的针对性，而且有些是建立在家计调查的基础上，相当于扶贫托底，与北欧的家庭津贴从目标到操作方式都截然不同。

### （三）三次分配：慈善组织和基金会

在经过了初次分配和社会再分配之后，有些国家（如美国）的资本利得仍然过高，贫富悬殊现象严重，社会动荡不安。对于过高的收入，欧洲国家采取的是高额累进所得税制，同时增加公共社会服务开支。在美国，资本受到了格外的庇护，平抑贫富就被作为一种自愿的行为。各级政府通过遗产税、地产税等多个税种的减免或增加引导富人的取向，同时辅之以极其宽松的慈善法规，推动富人通过自愿的方式将多余的财富转移他用。根据不完全统计，2019 年美国有 154 万个公益慈善组织，这些组织根据美国联邦《国内税收法》501(c)(3) 条款对公共慈善机构和私立基金会的规定运行。有些基金会和慈善机构富可敌国。自愿转移的财富通常会形成各种各样的基金会和非营利机构，用于有针对性地支持某些社会团体或特殊领域的发展，其直接目标并非均贫富，济贫只占美国公益慈善机构很少部分的支出，捐助方向还包括了宗教、公共安全、维护和平、社区福利、不同的科学领域、文学、艺术、教育、体育、儿童、环境和动物的保护等等。美国政府甚至会直接拨款给慈善机构，购买社会福利服务。不夸张地说，“贫富不均、文化有别的美国人……已经学会了把市场利润和市场方法转变为慈善业强有力的推动力，其足以影响历史的进程”。<sup>②</sup>

与美国相比，欧洲国家国内的贫富比较均等，因此除了英国（每年 100 多亿英镑资金投给慈善事业）以外，投给慈善事业的捐款十分有限，且绝大多数投到国外的人道主义事业。<sup>③</sup>德国的私人基金会屈指可数，多数基金会隶属于政党，作为政党政治的组成部分，协助政党

① 参见张敏：《西班牙》，载于周弘等：《促进共同富裕的国际比较》，中国社会科学出版社，2021 年。

② 奥利维尔·聪茨著，杨敏译：《美国慈善史》，上海财经大学出版社，2016 年，第 170 页。

③ 参见郑春荣：《英国》，载于周弘等：《促进共同富裕的国际比较》，中国社会科学出版社，2021 年。

在政府体制内争取利益。根据德国及欧洲统计网站 Statista 提供的数据,德国国民在 2019 年度总计捐赠达 51.39 亿欧元,捐赠资金中 75.3% 用于人道主义援助,<sup>①</sup>其目的是提高德国的国家形象。北欧的志愿和慈善事业来源于传教士传统,其主要目的也是传播信仰,兼济教育和扶贫。由于国家税收的调节力度较大,福利国家的服务较充分,民间对于慈善的投入和需求都十分有限。南欧国家政府的税收调节力度相对较小,因此对于培育和发展社会公益组织和私人捐助事业也比较重视。西班牙 2018 年统计有 15865 个社会公益性组织,获得的各类捐赠总额为 36.43 亿欧元,主要用于帮助癌症治疗、对第三世界的发展援助、儿童救助、赈灾、人道主义救助、教育。<sup>②</sup>

综上,经过了三次分配之后,西方发达国家的基尼系数大都发生了明显的变化,特点是发展趋势平稳、财富比较均衡、两极分化减弱。根据 OECD 数据,三次分配调节后,有些国家的收入差距甚至可以减半。近年来,这种贫富差距又有拉大的趋势,但是并没有达到警戒水平。<sup>③</sup>

#### 四、公共开支、区域政策及企业社会责任具有社会公平效益

在多数西方工业化国家里,社会对于“市场必然存在缺失”形成了比较广泛的共识,对于政府介入公共设施建设、提供公共服务抱有期待,而公共设施亦能够普惠不同人群。欧盟在经济相对落后的南欧国家投放结构基金,初始目的虽是通过公共设施(如高速公路、地铁等)的建设在欧盟内的欠发达地区创造就业,但在实现创造就业的社会目标的同时也形成了一种区域间均贫富的公共性投入。欧盟的结构基金和聚合基金就是欧盟内部不同地区之间的财政转移支付。这两个基金支持落后地区中小企业的发展、促进投资和改善基础设施,为农村地区采用农业新技术、改进农业产业结构和发展非农产业提供资金支持,对平衡成员国之间的发展发挥了作用。在新冠疫情暴发以后,欧盟一方面紧急启动了 1000 亿欧元的就业支持计划,推广了德国长期实行的“短时工作制”,以保护欧盟区内的就业稳定,一方面通过集体举债 7500 亿欧元的“欧洲复苏基金”投资于与欧洲未来发展密切相关的领域。这种公共投入的效果不仅是经济的,更是社会的。

从各发达工业国政府一般性开支中可以看出,在当代,所谓的“小政府”只是一种过去式的概念。经合组织实时跟踪各国在提供公共产品和服务以及实施社会保护等方面的开支,以其占国内生产总值的百分比作为衡量指数,结果显示多数国家的指数都在 50 以上,而这一指数中有一半左右是用于社会开支(表 2)。用于国防和外交的开支远远低于用于公共事业和社会保护的开支。

① 参见德国及欧洲统计网站 Statista 关于德国社会志愿服务的统计, <https://de.statista.com/themen/71/ehrenamt/>。

② 参见张敏:《西班牙》,载于周弘等:《促进共同富裕的国际比较》,中国社会科学出版社,2021 年。

③ 参见黄冠:《日本》,载于周弘等:《促进共同富裕的国际比较》,中国社会科学出版社,2021 年。

表 2 部分发达国家政府一般性开支和社会开支的指数

国别	政府一般性开支	社会开支
奥地利	57.06	26.95
比利时	59.21	28.90
捷克	47.10	19.16
丹麦	53.56	28.30
芬兰	45.89	29.13
法国	61.44	30.99
德国	50.84	25.88
希腊	59.80	24.02
匈牙利	51.26	18.10
爱尔兰	50.73	13.36
意大利	57.00	28.20
日本	47.25	22.32
荷兰	48.26	16.08
挪威	58.24	25.32
波兰	48.41	21.34
西班牙	52.43	24.67
瑞典	52.03	25.45
瑞士	37.77	16.65
英国	51.46	20.62
美国	47.79	18.71

数据来源：<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>；<https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm#indicator-chart>。

除了政府对公共设施的直接投入以外，很多国家通过减免税的方式引导、推动、激励、促进大企业参与社会基础设施建设，鼓励企业履行社会责任，支持公益活动。例如瑞典每年捐款 2000 克朗或一次性捐款 200 克朗即可享受 25% 的捐款免税，每年最高可免 1500 克朗，也即捐款 6000 克朗的免税额。<sup>①</sup> 西班牙政府推行地区之间的聚合基金或财政转移资金，帮助较落后地区提高社会经济发展水平，缩小地区收入差距，还通过累进税和累退税调节收入分配。<sup>②</sup>

欧盟自身缺乏财政工具，但是利用法律法规、指导文件等软实力工具倡导企业的社会责任，引导企业参与提供社会、环境等领域的公共产品。欧委会 2001 年发表的欧盟企业社会责任绿皮书《推动企业社会责任的欧洲框架》首次提出企业社会责任：“公司在自愿的基础上，把社会和环境问题整合到它们的经营运作以及与利益相关者的互动中。” 2011 年 10 月，欧盟通过

① 林卡：《北欧》，载于周弘等：《促进共同富裕的国际比较》，中国社会科学出版社，2021 年。

② 所谓累退税，主要指特定税收减免。如西班牙 65 岁以下所有人的基本个人免税额为 5550 欧元，65 岁以后为 6700 欧元，75 岁以后为 8100 欧元。此外，慈善捐款、缴纳工会会费、翻新或租赁房屋的支出等均可享受税收减免。

了《企业社会责任战略》，推动成员国出台政策、立法和监管措施，强化企业的社会责任。<sup>①</sup>

## 五、西方发达国家平抑收入差距的机制是一套社会系统

对西方发达国家上述影响收入分配的机制和方式进行的初步考察显示，影响收入分配的政策措施不仅限于一种或几种政策，而是一整套社会系统。在这套系统中，市场规则、劳动力市场、初次分配、社会保障（二次分配）、慈善事业（三次分配），乃至特定的收入政策、公共服务设施的投入，以及区域发展政策等等都是重要的环节。在这些环节中，不同的国家选择了不同的介入方式。

进一步考察可以发现，几乎所有国家都干预市场规则，借助市场的社会属性寻求机会公平带来的福利。绝大多数国家关注劳动力市场，尽管所使用的方式截然不同，但劳动力市场的合理配置可以带来更多更好的就业和更多的财富。德国和法国大力干预第一次分配，创造了“社会伙伴关系”机制，在促进了生产力发展的同时促进了消费和公平。日本因终身就业、在职培训、初次分配均等化等特点，基尼系数长期稳定在 0.35 以下。事实证明，市场机制的合理化治理、初次分配的协调和对劳动力市场的有效介入可以在很大程度上影响财富的分配。由于各国的情况不同，政策的发力点也有所差别。例如南欧国家因为劳动力市场上大量隐性就业的存在影响了财富调节机制的运行，因此政府介入的着力点就放在了规范劳动力市场上，基尼系数也能控制在 0.35 以下。

在市场经济条件下，在市场规则、劳动力市场介入和初次分配这几个环节解决不了的问题留给二次分配。二次分配的目标主要是社会性的。19 世纪末在德国出现的社会保险这种机制化的社会再分配方式，随着工业化城镇化进程的发展在全世界普及，有效地防范了工业化带来的社会风险，极大地减少了老年贫困、因病因残致贫，甚至为更加公平的社会分配提供了机制性保障。日本在社会保险计划扩张性改革后，基尼系数从 0.40 下降到 0.30 左右。2018 年 OECD 成员国就业人员的基尼系数平均数经过税收和转移支付等公共政策干预后从 0.41 降低到 0.31。

三次分配的社会背景是社会不公。在英国和美国，一次分配和二次分配的力度都比较小，遗留了大量的社会问题，也积累了大量的社会财富。因此这些国家就通过税收优惠并制定法律法规，鼓励慈善事业的发展，推动自愿基础上的三次分配。西欧和北欧国家经过了一次分配和二次分配后，社会已经达到了较高的共同富裕程度，因此慈善事业并不发达。

除了三次分配以外，政府的减免税、累进税等机制对财富分配也产生一定的影响，有些政府甚至直接投资或由企业和私人投资公共设施和公共服务事业，这些设施和服务只要是普惠性的，就会对国民的财富分布产生一定积极的影响。

综上，现代社会发展出了很多影响财富分配的机制，形成了经济、政治和社会相互融合渗透又相互制约的局面。在有些资本主义国家（如美国），狭隘的地方政治权力格局与全球化条

<sup>①</sup> 参见丁纯：《欧盟》，载于周弘等：《促进共同富裕的国际比较》，中国社会科学出版社，2021 年。

件下的市场经济发展不相匹配，资本在美国法律中的突出地位极大地削减了劳工的政治、经济和法律权力，<sup>①</sup>并将会制约社会生产力的发展。其他各类资本主义社会的治理模式也正处于百年变动的转型时期，其自身固有的体制机制问题开始显现，需要跟踪研究。这些发达工业化国家在治理市场、协调利益、均衡财富等方面创造的机制也为我们提供了有关“共同富裕”的正面或负面的经验或教训。

## A Preliminary Study on the Mechanism of Regulating Wealth Distribution in Western Countries

Zhou Hong

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Common prosperity is an inherent quality of socialism and also in the government policy statements of many Western developed countries. Achieving common prosperity is a process passing through many different stages of development. Although the ultimate goal of Western capitalist countries differs from that of socialism, after hundreds of years of governance, they have also produced some mechanisms and methods that affect the development of productivity, wealth accumulation and distribution, social equity and stability, providing experiences as well as lessons relating to common prosperity. Studying these mechanisms and methods can contribute to finding the best way to achieve common prosperity.

**Key words:** common prosperity; mechanism; international comparison

(责任编辑：华 颖)

---

<sup>①</sup> Jacob S.Hacker, Alexander Hertel-Fernandez(eds.): *The American Political Economy*, Cambridge University Press, 2022, p.29.