

《世界如此危机》连载(十八)

■ 高连奎 / 文

社会保险以提供资金为主

与其他欧美国家不同，北欧被视为服务型国家，它们提供福利更多的不是现金转付，而是提供服务，典型的例子是那些日托设施、幼儿园和养老院，以及地方政府组织的照顾老人或病人的场所。

这样，北欧的福利部门雇佣了大量的劳动力，这与任何欧美国家相比都是一个相当高的比例。因此，北欧国家在社会、医疗和教育等公共部门的雇佣率最高，这些部门中大约 90%的雇员由政府雇佣，形成对比的是在其他欧洲国家这一数字为 40%～80%。北欧国家也由此创造出大量就业机会。

瑞典中央一级劳动力市场委员会有工作人员 1400 多人，各城市共有 325 个就业办公室，工作人员 7000 多人。与财政资金以提供服务形式为主不同，像养老金、失业金等福利项目，则以提供资金为主，也有时适当地提供一些服务。

北欧政府主要通过代理机构提供服务，北欧政府再分配基本理念是为公民提供基本、平等的公共服务。但是，公共服务是否需要由政府直接提供，北欧坚持通过代理机构为公民提供公共服务，而政府的职责是监督代理机构。

代理机构是斯基的纳维亚模式的特点，在北欧有 160 多年的历史。所谓代理机构，指的是在法律的管制下承担公共服务职能的公营单位。通过代理机构制提供公共服务，效率高，负效应小。因此，新的趋势是政府把公共服务职能交给自治的代理机构执行。政府只负责建立秩序，监管市场。实践证明，通过这种模式提供公共服务，并没有削弱政府的权力，只是政府权力的形式发生了变化。

其实是引入私人资金作为公共财政的补充。高度重视政府在公共服务提供过程中作用的同时，北欧也很重视引入市场机制，充分利用私人资金在提供公共服务方面的作用。维特博格认为，公共财政预算的削减会直接影响教育、环保、卫生等部门的发展，为了使这些部门和整个社会一起发展，需要把私人资本引入这些部门。

一个最明显的例子就是医疗服务机构，虽然医疗服务是传统的公共服务产品，如果能够把私人资本引入到医疗服务行业，那么私人资本将在医疗服务行业中扮演重要的角色，同时也会大大缓解政府的压力。近年来，瑞典在公共服务的生产方面引入竞争，允许私人公司以同等的条件进入公共服务行业。私立学校和幼儿园与公立学校一样，不允许收取任何费用；也不允许采用不同的录取标准。私立学校从地方政府领取相同金额的费用，如同地方政府开办一样。这种在公共服务领域引入私人资金的模式，既可以增加竞争，减少成本，又可以提高公共服务的质量。

60 年代到 70 年代，挪威进一步完善公共服务体制，涵盖了社会服务、社会政策、卫生、老年人保健以及中小学教育、儿童福利和幼儿园等，其结果是社会贫富差距不断缩小。瑞典早在 1928 年就通过了《卫生法》，县级政府有义务向所有居民提供卫生保健，解决了很多发展问题。瑞典从一个落后的欧洲国家变成相对富裕的国家，公共部门的改变、个人的努力以及政府的领导在这一转变中都起到了很重要的作用。瑞典在建立公共服务体制时，经济并不是非常发达，瑞典早在 1842 年就解决了义务教育问题，1930 年解决了养老金制度问题。

第三，解决高失业率的路径是大力发展公共部门。高失业率一直是困扰欧洲的大问题。但这个问题在北欧得到了较好的解决，解决的路径就是通过大力发展公共部门。

20 世纪 70 年代到 90 年代，公共部门成为挪威最重要的劳动力市场。1962 年至 1992 年期间，公共部门吸纳的就业人数占全国新增就业人口的 85%，各级政府吸纳的就业人口占总就业人口的比重从 13%增至 30%。所有北欧国家，1960 年以后的 30 年间，公共部门吸纳就业的能力比私有部门大的多。

挪威地方政府雇员增长了 325%，地方政府雇员人数占全部政府雇员人数的比例从原来的 53%增加到 75%，卫生和社会服务部门雇员人数增长了 585%。这两个部门占整个地方政府的雇员比重从 37%增加到 60%。第三，女性雇员增加了 60%多，增加部分的 90%都被公共机构所消化。未来的发展趋势是：越来越多的公共机构需要受过特殊技能训练的女性来为其工作。

充分就业是瑞典社会民主党的主要目标之一，社会民主党希望将失业率控制在 4%以下。瑞典的就业率比其他欧洲国家都高，因为妇女可以在快速发展的公共部门就业。公共部门投资，如高等教育投入可为社会创造大量就业机会。近十年来瑞典的大学为社会创

造了大约十万个就业机会。

养儿防老的难题

养儿防老是传统社会的社会保障，中国和外国都是这样，但是养儿防老在现代社会变得很难，因为现代人都有工作，都得上班，很少呆在家里，年轻人根本就没时间照顾老年人，比如一般需要照顾的老年人是 70 岁到 80 岁的年龄段，而此时他们的子女正好处于 40 岁到 50 岁，是各种压力最大的年龄，也是工作最忙的年龄，因此很难对老人进行及时的照顾。

但现代社会，60 岁以上的人，劳动能力已经开始退化，已经不能从事较重的劳动，因此由社会上 60 岁到 70 岁的老年人照顾 70 岁到 80 岁的老年人是最合适的，这就需要社会的互助，而这也应该由政府进行组织起来。这样就解决了一方面是老人没人照顾，一方面是年龄稍大的人没法就业的问题。

现在世界各国都是采取的推迟退休年龄的办法，而这样的办法并不好，而是应该将 60 到 70 岁年龄的人安排到社会福利机构进行工作，而他们到了 70 岁以后则可以免费享受社会照顾，这样才比较合适。

经过多年的实践，北欧已经建立起一套完善的社会保障体系。这套社会保障体系，包括教育资助、免费医疗、失业救济、老人照料、养老金支付、残疾人救助、单亲父母津贴、家庭和儿童保护等方面，十分细致周到，可以说在北欧国家，居民从“摇篮”到“坟墓”都会得到国家的关照，都由政府给予基本的保障。

瑞典在 2001 年对养老保险体系进行了改革，从原来的完全国家管理转变为国家管理和私人管理相结合，从现收现付制度转变为现收现付与基金积累制相结合。

现在的养老保险体系由以下几个部分组成：第一部分为保证养老金，主要保障对象是收入很低或没有工资收入的人，资金来源于一般税收。第二部分为收入型养老金，缴费率为个人工资收入的 16%，实行现收现付制度。第三部分为基金制养老金，缴费率为个人工资收入的 25%，全部进入个人账户，实行完全积累制。个人有权决定养老金的投资渠道，可以全权委托给瑞典基金制养老金管理局进行投资，也可以自己投资到在瑞典注册的 600 多个基金之中的 5 个基金。

第四部分为职业养老金，是由雇主和雇员通过协商分别按雇员工资收入的一定比例的资金建立补充养老金账户，可以进行投资运作，在个人退休后领取，以提高生活水平。第五部分为私人养老金，是通过个人购买商业保险，为将来自己的退休生活进行自愿储蓄。其中第一、二、三部分是基本养老保险，第四部分是补充养老保险，都属于国家法定养老保险。

北欧国家老龄化趋势在不断加快，因此社会保障各项支出比例中，养老金所占比例增长最快。例如芬兰 1980 年养老金支出占 GDP 的比例约为 2%左右，2000 年提高到了 9%，提高近 7 个百分点。

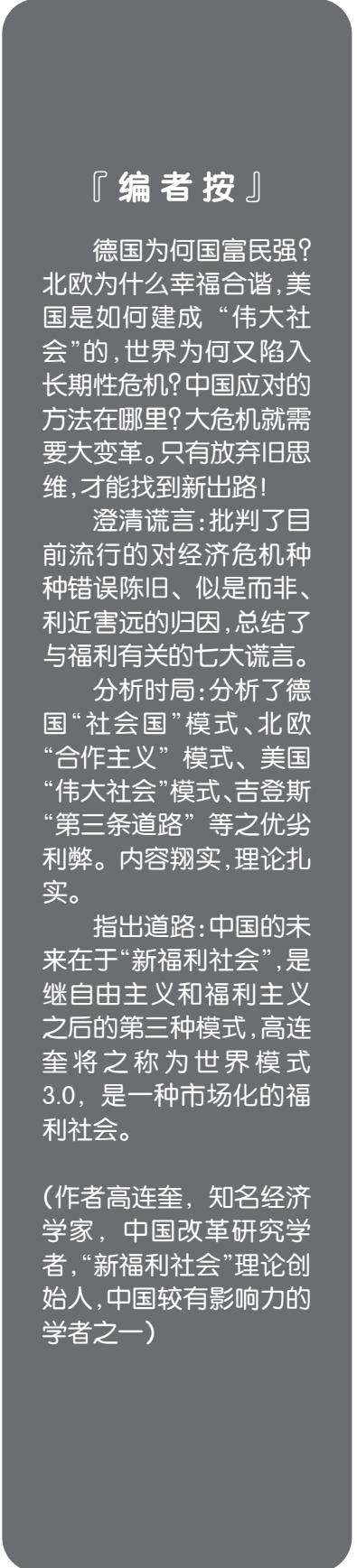
瑞典从社会阶层来看，低收入阶层负担的所得税大体为 31%，产业工人的平均所得税率为 35%，职员为 40%，大公司高管接近 60%，收入很高的企业家、商人、演员和运动员等可达 80%。瑞典的遗产税最高可达 98%，就是超级富豪留给子女继承的个人财产只有 2%能到孩子手里，具有社会资产性质的公司、专利之类的例外。

平均算下来，成年瑞典人要拿出 60%左右的收入交纳各种政府税收，政府税收总额一般要占到当年 GDP 的半数以上。这高税收政策、高转移支付和高福利保障，共同使瑞典形成了以中等收入者为主体的稳定社会结构，社会财富趋向平均化，社会平等程度超强。这一政策还带来一个有趣的现象，那就是很多瑞典人对职业的差异和工资的高低不大在乎，工作首先考虑兴趣爱好，这也是瑞典人勤奋敬业的重要原因。

瑞典的就业率是很高的，通常失业率在 2%以内，非经济活动人口基本不到一半，瑞典的妇女劳动参与率也很高，接近 84%，而美国的这项指标只有 75%，瑞典公共部门 75%的就业机会都给了妇女。

瑞典收入差距很小，瑞典首相的年薪与一般工人相比，纳税后为 2:1，首相、部长和一个清洁工在退休时得到的保证养老金都是一样的；统计资料表明，瑞典年薪最高的一百多名企业家与工人的平均工资收入相比约为 13:1，经纳税和福利调节后，他们的实际收入差距降为 5:1。

不光是收入均等化程度高，人们社会地位也平等，普通瑞典人有什么事情需要政府，直接打电话找部长没人会觉得奇怪，首相住在居民区，没有保镖，出入不带随从，家中无公务员和厨师，上下班乘公共汽车或开私家车。瑞典前首相费尔特出身农民，任职时还有



『编者按』

德国为何国富民强？北欧为什么幸福和谐，美国是如何建成“伟大社会”的，世界为何又陷入长期性危机？中国应对的方法在哪里？大危机就需要大变革。只有放弃旧思维，才能找到新出路！

澄清谎言：批判了目前流行的对经济危机种种错误陈旧、似是而非、利近害远的归因，总结了与福利有关的七大谎言。

分析时局：分析了德国“社会国”模式、北欧“合作主义”模式、美国“伟大社会”模式、吉登斯“第三条道路”等之优劣利弊。内容翔实，理论扎实。

指出道路：中国的未来在于“新福利社会”，是继自由主义和福利主义之后的第三种模式，高连奎将之称为世界模式 3.0，是一种市场化的福利社会。

（作者高连奎，知名经济学家，中国改革研究学者，“新福利社会”理论创始人，中国较有影响力的学者之一）

时抽时间回家务农。芬兰养老金的缴纳标准是平均工资的 22%左右，其中 45%由个人支付，其余大部分由雇主缴纳。养老金的发放标准统一，不论你是政府部长还是普通工人。过去的发放标准是职工平均工资的 60%，但由于工资是各种扣除之后的所得，现在改为平均总收入的 60%，其实是提高了。

为了避免养“懒人”，芬兰规定每个人一次失业天数为 500 天，在 500 天内领取失业金，超过 500 天则只享受劳动力市场援助，额度跟个人创业补助差不多，即每天 234 欧元。这个劳动力市场援助是 8 年前建立的，明确规定享受人的条件，但没有规定享受年限。芬兰等北欧国家在完善的“保障”制度上还附着一套“约束”机制，懒人和不劳而获者不会长期得到照顾。

同时，国民普遍受教育程度高，国民素质和国民的道德水平相应的非常高，懒人和不劳而获者与社会价值格格不入，会遭到社会鄙弃。所以只要有劳动能力，没有人甘愿长期依赖别人生活，靠社会养活。这也是多年来芬兰等北欧国家福利水平高而失业率不是很高的原因之一。

从 1990 年开始，芬兰建立了失业缓冲基金，数额约为失业金的 3%左右。由于每年的财政预算通过议会批准以后不能轻易改动，但如果当年经济形势不好，企业破产增加，失业人数就会上升，相应地财政税收也会受到影响，两方面的原因致使原有失业金预算很难实现或者不够用，这时候失业缓冲基金就可以发挥作用。

1980 年以来，芬兰的社会保障支出占 GDP 的比例一直保持在 20%以上，90 年代初

高峰时期甚至超过 30%。虽然近几年有所下降。但总体上仍然保持上升趋势。芬兰社会保障和健康部的专家分析，预计到 2025 年，社会保障支出占 GDP 的比例将超过 30%。

其实，不仅北欧国家，欧盟成员国中经济发展比较好的国家，社会保障支出占 GDP 的比例都很高。欧盟 15 国平均水平为 26%左右。

在瑞典，国家与市政当局共同承担实现住房政策目标。国家保证为住房提供信贷，同时也为低收入家庭提供经济支援，确保他们能够获得面积充足、设施符合标准的住房。

瑞典政府认为，改善住房条件的最有效措施就是加快住房建设。1965 年，为解决普遍存在的住房短缺状况，瑞典议会决定，在今后的 10 年间建造 100 万户居民住宅。同当时的其他工业国家一样，工业建筑方法和巨额国家补贴将成为主要的手段。在这项计划的实施过程中，使用了新的生产技术，尝试了新产品，制定了宅基地使用计划，以最大限度地提高生产速度和效率。在调查研究的基础上，制定出住房户型原则，以适合家庭居住的需要。这些原则成为获得融资和建造许可的强制性最低标准。

这项浩大的计划实际上只用了 8 年时间，建造住房总量在 300 万套左右。为保证住房建设的资金需求，瑞典政府建立了住房金融体系，为住宅建设提供长期低息贷款支持。同时也改进了政府和市政的规划程序。

1968 年，瑞典政府实施了租金价格体系，以保护租户不受过高的租金增长影响而被迫搬家。各城市的住房租金水平由当地租户协会（tenants’ association）与市政住房公司协商确定。在确定租金水平时，必须考虑到住房大小、标准、条件、配套生活设施等因素。据此确定的租金水平将作为当地私有住房公司的租金标准。

另外北欧还注重推行标准体系，提高住宅设计的标准化和部件的通用化，北欧建筑构件却非常标准、通用，这很大程度上得益于完善的标准化体系。瑞典是在上世纪四十年代就着手建筑模数协调的研究，并在上世纪六十年代住宅大规模建设时期，将建筑部件的规格化逐步纳入瑞典工业标准（SIS）。一九六〇 年颁布“浴室设备配管”标准，一九六七年颁布“主体结构平面尺寸”和“楼梯”标准，一九六八年的“公寓式住宅竖向尺寸”及“隔断墙”标准，一九六九年的“窗扇、窗框”标准，一九七〇 年的“模数协调基本原则”，一九七一年的“厨房水槽”标准等等，囊括了公寓式住宅的模数协调，各部件的规格、尺寸、连接等标准化、系列化，为提高部件的互换性创造了条件，从而使通用体系得到较快发展。

丹麦通过模数和模数协调，实现构件、部件的通用化。一九六〇 年制定的《全国建筑法》规定，“所有建筑物均应采用 1 米为基本模数，3 米为设计模数”，并规定了二十多个必须采用的模数标准。这些标准包括尺寸、公差等，从而保证了不同厂家构件的通用性。同时规定，除自己居住的独立式住宅外，所有的住宅都必须按模数进行设计。

丹麦将通用产品、部件称为“目录产品、部件”。每个厂家都将自己生产的产品、部件列入目录，由各个厂家的产品目录汇集成“通用体系部件、产品总目录”，设计人员可以任意选用总目录中的部件、产品进行设计。主要的通用部件有混凝土预制模板和墙板等主体结构构件。这些产品都适合于 3 米的设计风格，各部分的尺寸是以 1 米为单位生产的，部件的连接形状都符合“模数协调”标准，因此，不同厂家的同类产品具有互换性。同时，丹麦十分重视“目录”的不断充实完善，与其他国家相比，丹麦的“通用体系产品总目录”是较完善的。

【芬兰人的一生】

假定读者是一个芬兰人，我们来看看您的一生能够拥有哪些福利。

当您快出生的时候，政府就为您准备好了一个“育婴袋”，里面有从奶瓶到婴儿体温计等各种各样您做宝室时可能需要的物件，您的父母也可以要求领取金。

您出生了，成为了“世界上最好的国家”的公民，您的母亲得到了一笔分娩津贴，您也从此每个月都能按时获得儿童津贴直到 17 周岁。妈妈的全薪产假为 4 个月，期满了可以再请半年育婴假照顾你，她的雇主按照规定要给妈妈按月支付 60%的工资，您的父亲也可以要求请半年带薪育婴假来帮妈妈照顾你。按照芬兰的法律，父母为照顾你有权利休假长达 3 年雇主都不得辞退他们，当然超过法定的带薪育婴假期后是没有工资的。

您三岁了，该进幼儿园了，政府每个月会补助 200 欧元您的入托费。从小学起您开始接受免费教育，无论小学还是高中，校园里每天会给您和同学们准备一顿免费的午餐，每

月政府还给学生发 300 欧元的助学津贴。该读大学了，芬兰有 30 多所大学供您选择。离开父母到了别的城市上大学，您只要带上头脑思考，哪怕读到博士毕业都不需要掏一分钱，国家的助学津贴照顾，还多了一项房屋津贴帮您减少租房的压力，如果不愿意在生活上过于依靠父母，那么政府可以担保让银行每个月给您助学贷款，等将来工作了慢慢归还。18 岁以前你看病是全免费的，大学读书期间则有政府买单的学生医疗保险支持。

该毕业走向社会了，您的国家就业率很高，一般每 100 个成年人中也就 2、3 个人没工作。也许您暂时没找到合适单位，或者想休息上几个月再上班，按照你们国家的法律，这段时间您已经有资格领取基础失业保障金了，每个月的金额是 500 欧元，这个待遇在一般国家是比较稀罕的。

就业后您需要参加法定养老保险、医疗保险、失业保险，工会也要求您将少量收入上缴为工会基金（个人可以不交，但雇主代缴部分不能免除），保障您老年生活的养老保险费是其中的大头，但也不过是您工资的 4.5%。生病看医生几乎是个人不掏钱，医疗保险公司承担所有费用，连交通费都可以报销，包括陪您去医院的朋友的费用。需要休养养病时，您可以依法拿全额工资，不超过两个月的养病期内政府要发给您医疗补贴，60 天还未痊愈，您可以改申请康复津贴。

成立了自己的小家，您和太太可以先租住政府经营的出租公房，芬兰差不多 1/3 的家庭都这样，没人觉得不舒服，房租很低但条件很不错。芬兰人崇尚诚实劳动，法律几乎堵住了投机取巧者不劳而获的所有路径，所以这个国家没有中国那样的炒房者，即使新房的售价相对于你们两口子的收入也只需要努力 7、8 年而已，二手房的价值一般只有新房的一半。太太看上了首都赫尔辛基的一套带花园的小别墅，各项费用加到一起也就二十几万欧元的样子，你们因为工作刚一两年没什么积蓄，所以决定选择零首付贷款购房。

办完所有手续后，你们拥有了自己的家，永久居住权，房屋按惯例卖方都帮你们基本装修好了，直接进去住就行了。您大学的好友买了套 80 平米左右的二手房，才十余万欧元，父母帮助他的小家一次性付款了，家具和常用电器都由房屋公司免费赠送了，他们小两口还清父母的借款也只需要储蓄 4.5 年。

经济不景气的时候，您夫人短暂失业了。尽管您的收入很高，她依然能够每月从政府和工会那里领到失业金，政府的基础失业金是定额的，工会支付的失业金则是她失业前工资的 60%，根据法律她有权保持这样的待遇长达 500 天。您太太后再再就业了，可是邻居 S 夫妇暂时还都没有找到工作，S 先生先决定自己创业，政府担保银行给他提供了一笔金额不很大的低息贷款，就业保障部门也提供了一部分无息创业基金贷款，除此而外政府还按月补助他创业津贴。

S 太太则在失业超过 500 天后改为享受劳动力市场援助，补助金额和老公的创业津贴差不多，但按照规定参加了政府组织的劳动培训。这两笔收入已经足以保障 S 夫妇应付日常的基本开支了。经济形势好转了，S 太太被政府安排到公营服务部门就业，有了新工作，S 先生却因为经营不善不幸破产了。

S 先生的创业失败没关系，因为欠银行和政府基金的款项并不大，这笔亏损最终由政府财政消化，他重新找了个工作上班，依然能够通过工会获得各种保险。因为这个国家人们普遍敬重那些靠自己劳动的人，失败并不可耻，大家只鄙视靠社会养活的懒人和不劳而获的那些人。

您到退休年龄了，开始领取养老金，这笔收入的数额是社会平均个人总收入的 60%，您在法定退休金标准上和这个国家的前总理都是一样的。S 先生不幸辞世了，您和地方政府工作人员一起帮助 S 太太料理了丧事，S 太太有权继承 S 先生的养老金，不过现在两份收入的她在缴纳所得税后的实际所得比自己原先的个人收入多出来的部分并不太多。

您夫人也退休了，你们在这个非常关心老年人的国度享受快乐的晚年，有时去海外旅游，也经常热心地做老年义工。有一天你们感觉行动不方便了，于是住进了“老人之家”。你们所住的老人之家在一个大湖旁，夏日里绿树成荫，花果飘香，你由服务人员推着轮椅来到湖边的草坪上，在生命的最后一站仿佛又回到了年轻时的校园。一生接受过同胞和国家如此多的关爱和照顾，您觉得自己很荣幸、很幸福！

这就是芬兰，一个追求全体国民方便、舒适、幸福与社会公平的国家，一个社会福利保障体制誓言“不让一个人掉队”的北欧小国，但它却能多年在世界经济竞争力国家排行榜中名列前茅，屡屡被推崇为“世界上最好的国家”。

（待续）