



第一部分

欧洲就业与社保政策的关系

社会保护与就业

“合作与竞争”

Jean- Yves Hocquet



2016 年 6 月

前言

欧盟-中国社保改革项目（SPRP）第一部分《欧洲就业与社保政策的关系》，是 2016 年项目活动计划的重要内容之一，致力于从相关性、有效性和平等性三个方面帮助中国与欧盟建立起更好的可持续发展的养老金制度。

不管在中国还是在欧洲，为活跃人口提供充足优质的工作机会，都是政府及其社会伙伴的一个施政重点。在中国，就业问题写入了 2016 年度十三个五年规划纲要，3 月通过了全国人民代表大会的讨论；在欧洲，这五年（2016-2020）刚好是欧洲策略保持稳定增长的时期。中国与欧盟，向着同样的目标，继续齐头并进。

由中国国家发改委和欧盟驻京代表团共同决定，欧盟-中国社保改革项目 2016 年的项目活动计划将包括一场由中国国家发改委、欧盟委员会参与的政治对话、一次国际研讨会、一场关于在欧洲和中国就业与社保政策关系的高层对话、项目小组组织的研究项目。

经过激烈竞标，我们最终选择将此次的研究项目交由法国国家高等社会保障研究所进行，由 Jean-Yves Hocquet 先生主持。欧盟-中国社保改革项目第一部分项目小组对于这份资料详实、分析到位的研究成果非常自豪，相信它一定能够为中国和欧盟各国的决策者提供有力的参考，对于推进一个丰富、有效、平等、持续的就业制度发挥作用。

Laurent de Lespinay,

项目第一小组 协调专员

法国

2016 年 6 月

致谢

社保一直被认为是欧洲发展与进步的一个重要部分，但是由于欧盟地域和法律的限制，很难在单一劳动市场产生效力。欧盟统一了欧洲整个的劳动市场，但是各国发展出的社保模式在水平、资金和福利方面都有各自的国情特点，国与国之间的差别也有可能非常之大，但多样性刚好能够给其他国家的政策制定者比较全面的参考。

欧盟社保制度从二战之后到今天一直顺应着社会变迁的特征进行改革，尽可能贴近社会需要、促进经济发展（第一部分）。随着社会保障系统调机制的发展，欧洲对应对这些变化（新的风险、新的工作形式等）有了比较清晰的思路，同时正在警惕社会欺诈扭曲劳动力市场。欧洲社会保障协调机制的出现与发展符合欧盟一体化思路，也使得欧盟各国不一而同的社会制度有了融合的可能。在开放的保障协调思路下，整个欧盟的社会政策和就业逐渐成为一个整体得到了更好的发展（第二部分）。新近的研究都在表明社会保障制度对就业有直接但是有限的影响——着力消除传统社会模式下就业的不平等，促进经济的持续增长和就业环境的发展。

对于参加项目的专家学者，在此要致以诚挚的谢意：

就业研究中心前负责人 Jean-Louis Dayan ；

社会保障基金会前总书记 Laurent Caussat；

以及所有法国国家高等社会保障研究所和工人自由流动与社会保障协调项目 FreSsco (Free movement of workers and Social security coordination) 的同事们。

J-Y H.

2016 年 5 月

目录

前言	2
图标列表	5
概论	6
专有名词	13
引言	15
I 欧盟不同的社会保障模式表现与其相同的服务核心	19
I-1 量国内生产总值用于社会保障，就业情况同社保开支并没有直接关联	20
I-2 社会支出是欧洲经济危机中的自动稳定器	23
I-3 欧盟各国社会支出构成与解析	25
I-4 社保资源的不同划分	26
II 社保系统协调机制反映就业挑战	31
II.1. 社保协调机制是欧洲劳动力市场的重要基石	31
II.2 劳动者跨境流动性需要健全的社会机制以保障就业：与外派相关的欺诈风险	33
II.3 积极就业计划：社保协调机制展现各成员国面临的挑战	36
II.4 开放协调方式：社保方面协调的通行路径，就业与社保政策的桥梁	37
III 社保在就业方面的内容需要重新评估	41
III.1 限制或发展社会保障内容	41
III.1.1 减少雇主缴纳部分带来的混合效应	43
III.1.2 雇主缴纳社保部分和每小时劳动力成本之间的松散关系	47
III.1.3 雇主缴纳部分是调节社会支出平衡的有利杠杆	49
III.2 社保有助于降低欧盟国家收入不平等从而促进经济增长和就业	55
III.2.1 以现金或直接借记方式给付的社保待遇的再分配效果	55
III.2.2 实物福利和服务	57
III.3 创造还是保护就业	58
III.4 激活社保支出	66
III.5 解决未申报工作问题，提高劳动者覆盖率	67
结论	69
附录	70

图表列表

图表 1 2004-2013 年失业趋势	16
图表 2 稳定灵活性模型	17
图表 3 社保支出占 GDP 比	21
图表 4 欧盟居民社保支出（欧元）	21
图表 5 欧盟失业率统计	22
图表 6 人均社保投入	22
图表 7 安永 2015 年度欧洲投资吸引力调查报告	23
图表 8 欧盟实物补贴和现金补贴与社会支出的比例情况	24
图表 9 欧盟社保支出变化图	24
图表 10 社会支出具体构成	25
图表 11 社会保障支出变化	25
图表 12 社保来源构成	26
图表 13 1996-2011 社会保障财政中公共支出所占比例变化	28
图表 14 法国/德国雇主为劳动力缴纳保险情况对比	29
图 15 输出国移动率—移动欧洲公民在另一成员国的居住时间（2012 年 15-64 岁人群占国际所在国劳动年龄人口的百分比）	32
图 16 外派工人	33
图表 17 医保开支（除去 2013 年）	41
图表 18 2003-2008 & 2009-2013 欧盟 28 国单位劳动力成本一览表	47
图表 19 2011-2013 总税收楔子变化情况（单身无孩，平均收入 67%的家庭）	48
图表 20 经合组织国家市场收入和可支配收入（净收入）差异（基尼系数）	55
图表 21 社保福利、直接缴费对降低收入不平等的贡献	56
图表 22 现金待遇对降低收入不平等的影响	56
图表 23 兼职和自雇就业情况，欧盟 28 国	59
图表 24 EU 成员国法定退休年龄变化	62
图表 25 20-49 周岁男、女为养育家庭 8 周岁以下儿童所缩减的工作时间	64
图表 26 25-45 周岁但无 12 周岁以下子女的男女就业率差异	64
图表 27 长期护理公共支出占 GDP 比例	66
图表 28 失业待遇、积极劳动力市场政策支出（占 GDP 百分比）和失业率	67
图表 29 2012 年未申报经济占 GDP 百分比	69

概论

整个欧洲经过二战之后的重建，基本实现了充分就业。其中，社会保障制度的发展同充分就业的实现密不可分。尽管欧洲各国采用的具体制度不尽相同，社会保障制度的完善一直是绝大部分欧洲国家政府投入的重点内容。

由于整个欧盟、包括欧洲的社会模式都不仅受到市场经济的驱动，同时深受政治影响。因此，如果只将研究的重点放在社会保护和就业的关系上，无疑会出现错误。因为在欧洲，社会保障制度并非只是伴随着全面就业实现的衍生品，1989年12月9日颁布的工人基本社会权益宪章中的第七条明确表示：欧洲市场一体化的完善，必须要为工人的基本生产与生活提供更好的保障。直到今天，关于欧盟的性质与任务依然有两种观点，一种倾向于认为社会目标的实现才是欧盟成立并运转的核心内容；另一种观点则将欧盟视为经济组织，任何社会政策的调整都必须有其相应的经济目的。

由于就业是社会保障的最重要的因素之一，因此我们要讨论的内容会围绕着以下两点展开：一是就业保障在社保制度中的位置及作用，以及与之相应的社会保障中一些制度的确立对就业的促进。

欧洲的社会保障系统

社会保障制度致力于保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响，当个体或家庭遭受各种意外灾害时能够减轻伤害、维持生存。

尤其在2008年金融危机之后，尽管各国不尽相同，但稳定的社会保障制度在整个欧洲的确发挥了重大作用。欧洲各国受金融危机的影响与应对措施都不相同。然而随着危机的持续，社保带来的防护效应正在逐渐减弱，公共赤字也在变大。

随着经济增长速度的减缓，全面就业的实现越来越困难，社会保障同就业的协调关系日益成为欧盟保障制度中的核心议题之一。从金融危机开始到现在，欧盟28国中20-64岁人群的平均就业率，从2008年的70.3%下降到2013年的68.4%，同时失业率从2008年的7.0%升至2013年的10.9%。平均数据掩盖了个欧盟各国之间的巨大差异，举例来说，在希腊和西班牙，失业人口数字占到全部劳动力的25%，而在德国，这个数字只有5%。而长期失业人口数字从2008年到2013年几乎翻了一倍，占到欧盟28国全部劳动力人口的5.1%，占失业总人口的50%。相比中年人和女性，年轻人最容易受到高失业率的影响。

在欧盟各国社会保障政策制定的过程中，“稳定灵活性”这一概念是制定的重要核心。实际上，各国更倾向于选择通过修改社保管理制度以适应实际情况，而不是一直放任实际情况挑战既有规则。但是关于社保制度的争论始终没有尘埃落定。自由派认为社保带来的开销是沉重的负担，理应越少越好；另一派则认为，社会保障制度本身事关全民福祉，尤其是对于那些在就业关系中处于弱势的人群而言。“稳定灵活性”的出现基于一种全面考量，完美地将劳动力市场的稳定性同灵活性结合在了一起——企业可以很方便地解雇员工，而被解雇的员工和失业人群可以享受到优厚的失业福利。此外，失业者还能够参加就业培训。最终的目的是在保障雇佣双方合法权益的

前提下，尽可能地给劳动力市场松绑¹。我们在进行整体分析的同时，不能忽略一些特定因素——欧洲整体的失业率从数字来看尚算正常，但这只是一个平均数据。事实上，由国家、劳动技能、年龄、性别，甚至地域等因素造成的失业率差别是非常大的，因此社会保障制度也是全球化政策中的一个重要部分。

社会保障的具体内容包括：

- 税收系统与工作机会
- 薪酬系统
- 教育与劳动技能培训投入
- 新生职前培训
- 长期失业者就业
- 社会交流

欧盟为世界提供了大量社会保障制度的样本，但在我们进入具体内容之前需要有以下几个注意事项：

——欧盟各国在处理社会保障支出、收益和财政来源方面的态度和方式不尽相同，每个国家做出的都是符合该国国情的选择（欧洲社会保障支出数据：欧洲平均值 29%，丹麦 34%，法国 33.6%，拉脱维亚 15.1%）

——南欧国家 50%的社会保障支出都用于退休人员福利，北欧国家和德国、爱尔兰则在家庭和儿童福利方面支出最多。北欧国家对无劳动能力者的保障覆盖率最高；英国和尼德兰在住房保障方面投入最多。

如果我们在看待失业问题的时候只用失业率说话，那么我们可能很难找到正确的研究方向，因为相似的数据背后可能是完全不同的社会保障制度设计。当我们纵览全球，我们发现，越是富裕的国家，往往在社会保障方面的投入越多，但是较高的社会保障投入并没有产生过多的消极影响，反而给了政策制定者更大的空间来通过救济金等福利方式造福民众、解决失业问题。当然，想找到一个普遍适用的方案是非常困难的，但是我们可以在设定目标之后，通过博采各国制度之长寻找到更合适自己的应对方法。纵然欧洲各国间存在巨大差异，我们还是在欧盟建立起了比较健全和完善的自由劳动力市场。

¹欧盟通信委员会对“稳定灵活性”定义

成功的社会保障协调实现了欧盟的统一劳动力市场

欧盟进行社会保障协调的首要目的之一就是构建欧盟成员国之间统一的劳动力市场。为了实现这一目的，从最开始就需要一个卓有成效、不断完善的社会保护协调机制。在欧盟的社会保障实践中，这种将社会保障同劳动力雇佣进行有效结合是最有特色的亮点。这样一套全欧盟适用的国家间社会保障协调制度，在尊重欧盟各国自主自决权力的前提下，通过以下几项新准则的确立，既完善了社保政策，又保障了劳动力的权益。

——严禁各成员国之间的国别歧视

——确定社会保障关系归属的基本原则，即规定了当事人应纳入哪个成员国的社会保障计划

——欧盟劳动者权益保障原则：以其在相应欧盟国家累计缴纳社会保险/实际居住时间为依据

——权益转移原则：对于劳动者已经获得的权益，可按照规定转移至其他欧盟成员国

社会保护机制的适用范围并非一成不变，比如积极劳动力市场政策（ALMP）现在已被边缘化，但是这一政策中关于社会保障协调的引言部分现在依然适用。而开放协调政策（OMC）的实施，使得社会保护政策与劳动力流通政策之间的相互作用得到了更好的理解。但现在也亟需加入一些维护市场公平竞争的新内容：如对在社保或税收方面进行的欺诈行为进行惩罚等。

社会保障对于宏观经济层面的影响非常有限，但它是可持续的发展模式

全球人口老龄化趋势的加重，使得各国政府在社会保障方面的支出、尤其是医保及长期护理方面的开销居高不下。即便在医保中加入自费医疗的部分，也并没有更好的促进资源的有效分配。以美国为例，尽管在医疗保障方面投入的 GDP 数字巨大，但是回报率并不高，公共支出也并没有有效减少，离全民医保的目标依然非常遥远。尽管在社会保障领域也有很多私人企业的捐助，但这并不能满足长期的可持续发展，就长期护理（LTC）这一项而言，在发展中国家，无偿资助金所占比重微乎其微，并且对私人资金捐助还有限制。捐助资金只有在退休金保障上起到了一些积极的作用，主要是由于其在储蓄、投资、就业各个不同阶段都目标明确、成效显著。

减少劳动力支出

雇主社会贡献金对于低收入者的影响较大，对于宏观就业问题反而作用有限。雇主社会贡献金目前主要用于对低收入者的保护，或者作为对雇佣了特殊人群（如长期失业者或年轻劳动者）的雇主的奖励。实际上在绝大多数国家，雇主贡献金可谓微乎其微。

其他资源则越来越多的同实际行为准则密切结合，如对雇主的考量就包括其社会贡献以及是否存在有风险的消费习惯（购买香烟、酒、软饮料等），以及是否曾支付过环境税等税种。普遍认为，税收通常会对雇主或劳动者产生作用——由雇主支付的社会贡献金，在一定程度上会减少失业与其它一些职业性危害。雇佣关系的结果也将取决于在家庭购买力下降时，家庭与个人承担风险的能力。另一种思路是通过对雇主社会贡献金的灵活管理，达到减少劳动力开支的目的。

消除不公

我们对于就业政策的过度关注有可能模糊社会保障本来的重点，反而加剧了劳动力市场中的不平等现象。大量不公平现象长期存在，有的人能够一直享有高薪稳定的工作，并且能够得到持续的职业培训；而另一类人则由于自身技能、健康状况或社会层面的问题而无法就业。长此以往，不管是公民购买力的增长、还是储蓄或投资方面，都会受到限制，最终制约的还是经济的增长。

通过增加社会保障投入（除养老金外），能够在很大程度上缓解就业不公平形势，在意大利，有效率为 40%，瑞典最高，达到 84%，在法国，这个数字约为 75%。这种再分配方式一方面通过累进税的收取进行调控，另一方面，则体现在失业补助占居民家庭可支配收入的比重上。从这一点看，在欧盟大多数国家，失业救济金依然是缓解收入不平等的首要手段，在西班牙这样失业率居高不下的国家，失业救济金的经济贡献率达到了 45%，但英国的情况与之相反，失业救济金的贡献率只有 4%，几乎要忽略不计。

事实上，经合组织（OECD）的评估报告显示，非现金救济带来的货币价值占到家庭平均可支配收入的 28%，这部分救济能够帮助减少 22% 的收入不公平、及 40% 的货币贫穷风险。社会医疗与保健服务（包括医保和儿童自理援助）占了非现金救济内容的三分之二，单医疗保险一项就占据了超过一半的份额。在德国、比利时和法国，这部分内容在收入再分配中起到了主要作用，而荷兰则与之相反。研究同样表明了，在收入分配上另一种更不易被人察觉的影响——即改善就业状况、在工作存续期间始终为劳动者提供健康保险，以及为女性劳动者提供儿童保育设施等。

社会保障成为就业机遇的新来源

长期护理工作者的数量能够很好地体现长期护理工作这一领域的发展与壮大。根据统计，2008 年捷克和斯洛伐克的长期护理工作者数量只占全部工作人口的 0.3%，在瑞典，这个数字是 3.6%，挪威和丹麦占到 2.9%。这些数字的差异体现了在这个领域增加就业机会的可能性。家政与儿童护理方面也能够提供工作机会，但是通常是远期效应，不能立刻见效。另外，能够工作的妇女越多，相应的生育率也会越高，然而对于已经生育的妇女来说，如果她们确定之后能比较容易地回归工作岗位，那么通常都会义无反顾选择辞职照顾孩子。但是如果休产假的时间过长，会给日后回归工作岗位带来极大困难，因此各国普遍鼓励育有小孩的夫妇轮流休假照顾孩子，这样两个人都不致脱离工作状态太久；并且为育有孩子的双职工提供各种福利，方便他们照顾孩子。

从消极到积极的福利管理

老年员工的准时退休或提前退休，对于招聘年轻人来说有一定的积极意义，但提供的工作岗位往往不尽相同，某些岗位需要的劳动技能年轻人也未必能够及时满足。所以如果企业制定的人力政策能够根据不同工种情况进行细致规划，从某种程度上来说，提前退休的确会为企业经济增长带来积极影响。但是另一方面，这会对中年劳动者产生一系列消极影响，因为越来越多的中年劳动者会提前“失业”。尽管员工提前退休有助于保持企业竞争力、甚至保留了更多的工作机会给年轻人，但是长期来看对于整个社会、包括对企业本身都是弊大于利，因为全社会的团结与凝聚被破坏了。整体来看，只有在经济危机最严重的时候职位空缺率是下降的，2011 年以来，职位空缺率其实一直在上升，这反应的现状是：尽管失业率不断攀升，但依然有很多工作岗位是空缺状态。当然如果按照劳动者的不同年龄组分类，情况不一定如此；同时不同国家也不尽相同（相较英国、法国、意大利、荷兰和丹麦，德国的职位空缺率现象要更明显一些）。最后需要强调的一点是，就业充分是同教育质量和职业培训质量正相关的。

当前，法定退休年龄的规定形同虚设，正常退休的人越来越少，大部分退休人员都是被企业提前解雇，或者拿着伤残补助在家待业，只有寥寥无几的提前退休者在真正达到法定退休年龄之前能够再就找一份工作。所以事实上很多社会保险项目的主要任务是在这个过渡阶段发挥效用，这导致的结果就是在二十世纪的最后几十年，欧洲各国普遍都在抑制中老年劳动者的就业。

从 1990 年起，欧洲多国政府开始正视这个问题，制定了一系列改革方案用以减少就业抑制，同时鼓励雇主继续雇佣中老年劳动者（参见法国德拉朗德修正案），这些措施对提高欧洲中老年劳动力参工率起到了一定的促进作用。但是研究表明，欧洲健全的社保和提前退休计划的实施都使得劳动力市场过早衰退，高失业率也导致中老年劳动者的参工率要低于世界上的其他地区。兼职工、特别是自雇群体是唯一能够平衡这一趋势的因素。

提高劳动力参工率，尤其是中老年劳动力参工率的措施

这一点对于女性来说尤其重要，在就业率问题上采取的种种措施并没有真的改善就业问题中的性别不平等问题。通常来说，女性的参工率更低、同男性有薪酬差距，并且因为育儿经常中断自己的职业生涯。由于性别不平等带来的重重差别待遇，女性退休者比男性更容易陷入贫困；她们的退休金普遍少于男性并且很难在权益的争取中获胜。因此，任何就业政策的制定都要以确保男女劳动者的公平为先决条件。就业率上的不足往往容易被归咎为没有为中老年劳动者提供合适的就业机会和工作环境，掩盖真正问题的结果就是破坏了养老金制度中的激励部分。在社会保障系统中，有效维持国民健康、为有需要的人提供充分的长期护理、确保孤老人士能够生活自理，都是最终保障参工率的重要手段。除了医疗健康之外，为老年人提供更加舒适的工作与生活环境，提供相应的家政与交通服务，也能够帮助老年人延长退休之后健康、自在生活的时间。

基于人口不断老龄化的现状，想要获得一个健康可持续的养老系统，需要进行很多调整，其中很重要的一部分就是确保老年人的充分就业。为了更好地做到这一点，需要对老年人做好新的职业培训，创造更适合他们的工作环境、为失去自理能力的老人妥善安置住所等。养老金制度的改革对于欧盟各国来说都是结构性改革进程中的重要一环，因此不管是“开放协调法”还是“欧洲学期”机制，都提出了“社会转型报告”（Strategic Social Reporting）。对于欧盟各国来说，延长退休年龄是目前的首要措施。将延长退休年龄同平均寿命结合考虑制定政策是很多欧盟国家政府的选择，但并非全部。有的国家选择通过提高提前退休的门槛、有的国家增加获得伤残补助的条件、改革对无劳动能力者的福利政策等方式，来实现繁荣劳动力市场的最终目的。

全球性的积极劳动力市场政策符合欧盟社会保障协调制度的目的，伤残补助或养老金等社会保障福利现在越来越多地同“工作第一”政策密切相连。而站在欧洲角度，国家间在政策上的不同主要取决于各国不同的生产性投资与社会投资。当前遭遇困境的国家，都是在上世纪 90 年代和新世纪前十年在研究、新产品研发和人力资本上投入最低的国家。而社会投资（包括在医疗卫生保险、儿童与家庭福利、职业培训与教育等方面的投入）则同积极劳动力市场政策一同成为刺激经济发展潜力、确保公共财政稳定的两大重要因素，并且会产生持续的中长期影响。因此，积极劳动力市场政策必须同社会保障政策结合，全方位发挥效应，以期达到：

- 有效促进劳动力就业
- 保障长期或暂时无力从事劳动生产者的权益
- 增大人力资本投入，提高居民应对意外与风险的能力

Jean-Yves Hocquet,



欧洲就业与社保政策的关系

2016 年 4 月

专有名词

ADL	日常生活活动
ALMP	□□□□□□□□
ANI	国家跨行业协议
AWOD	□伤□□□□
CJEU	欧洲联盟法院
CSR	国家具体建议
DG EMPL	□□□□□□□□□
Drees	研究评估统计局
EC	欧盟委员会
EN3S	□□□□□□□□□□□
ESSPROS	□□□□□□□□□□□□□□
EU	欧盟
EU-SILC	□□□□与□□□□□□
EUD	欧盟代表团
Eurostat	欧盟统计局
FreSsco	□□□□□□□□□□□□□
GDP	国内生产总值
HCFi-PS	□□□□□□□□
HLY	健康生命年限
HSBC	汇丰银行
IADL	□□□□□□□□

ILO	国际劳工组织
INAIL	□□□□□□□□□
INSEE	□□□□□□□□所
KELA	社会保险制度
LFS	劳动力调查
LTC	长期护理
MS'	成员国
NPC	中华人民共和国全国人民代表大会
OECD	经合组织
OMC	开放协调方式
OSH	职业安全与健康
PAYG	随收随付制
PDsA1	□□□□□A1
SP	社保、社会保障
SPRP	社保改革项目
TEU	欧洲联盟条约
TFEU	欧洲联盟运作条约
UBI	无条件基本收入

引言

如果是在 60 年前做这样的研究，恐怕要容易的多，因为那个时候正处在二战后重建到经济逐渐稳健的回复时期。当时以需求为导向的市场在凯恩斯政策的引导之下，克服了很多经济运行状况中的小问题。社保的完善同就业市场的发展紧密地结合在一起，可以说不管当年欧洲各国具体使用的是怎样的社保制度，大多数欧洲国家政府都将提高社会保障水平、保障公民基本权益作为重要的施政目标。

在欧洲经历过两次巨变之后，不管是东欧还是西欧，在提高人民生活质量、维护国家和平稳定方面，达成了共识。欧盟（EU）和整个欧洲的社会模式不仅是统一市场驱动的产物，更是政治联合的结果，即便关于冲突与战争的过去已经远去，我们也不得不说欧洲的联合无形中消弭了这块大陆上的诸多矛盾²。

如果只是关注社保/就业之间的关系，无疑是片面的，因为社保绝不是附属于就业问题的次级内容。1989 年 12 月 9 日颁布的工人基本社会权益宪章中的第七条明确表示：欧洲市场一体化的完善，必须要为工人的基本生产与生活提供更好的保障。直到今天，关于欧盟的性质与任务依然有两种观点，一种倾向于认为社会目标的实现才是欧盟成立并运转的核心内容；另一种观点则将欧盟视为经济组织，任何社会政策的调整都必须有其相应的经济目的。

由于就业是社会保障的最重要的因素之一，因此我们要讨论的内容即围绕着以下两点展开，一是就业保障在社保制度中的位置及作用，以及与之相应的社会保障中一些制度的确立对就业的促进。今天社会保障内容在可持续发展的过程中不容忽视，随着各国平均生活水平的提高，以及国际劳工组织（ILO）不断提高社会保障的水平³，社保内容本身已经有了多个重要目标。首要目标就是不断完善个体的福利待遇，从摇篮到坟墓。社会保障致力于帮助公民在面对疾病、贫穷和失业的时候能够有所依靠、维持基本生活。

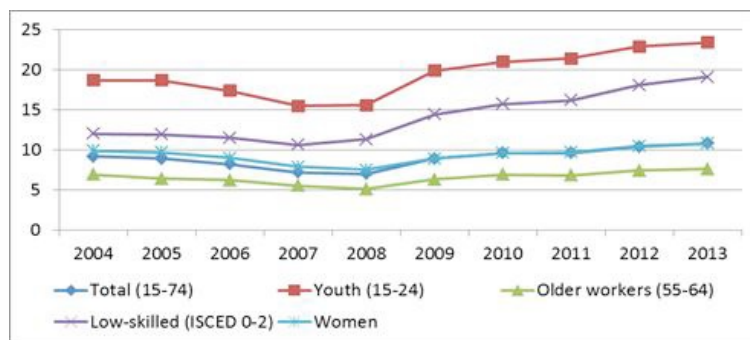
社保扮演的社会稳定器角色在 2008 年发挥了巨大作用，那一场经济危机不管在强度上还是持续时间上对欧洲各国都有较大影响，在不同的国家造成的伤害、各国对这次危机的应对却都不尽相同。然而随着危机的持续，社保带来的防护效应正在逐渐减弱，公共赤字也在变大。

随着经济增长速度的减缓，全面就业的实现越来越困难，社会保障同就业的协调关系日益成为欧盟保障制度中的核心议题之一。从金融危机开始到现在，欧盟 28 国中 20-64 岁人群的平均就业率，从 2008 年的 70.3%下降到 2013 年的 68.4%，同时失业率从 2008 年的 7.0%升至 2013 年的 10.9%。平均数据掩盖了个欧盟各国之间的巨大差异，举例来说，在希腊和西班牙，失业人口数字占到全部劳动力的 25%，而在德国，这个数字只有 5%。而长期失业人口数字从 2008 年到 2013 年几乎翻了一倍，占到欧盟 28 国全部劳动力人口的 5.1%，占失业总人口的 50%。相比中年人和女性，年轻人最容易受到高失业率的影响。

² 1950 年，欧洲煤钢工业共同体成立，旨在整合欧洲的煤炭与钢铁资源（军事武器必备条件，用以“让法德之间既无法开战，更不具备开战的物质条件”。《巴黎公约》3(e)文章表述“在对权力进行限制之后，共同体基于我们共同的国家利益成立了…完善了工作条件，提高了工人的生活标准，并且正在努力使欧洲的和谐与进步成为可能”。）

³ “经济危机的发生都在向我们证明在国家和地方层面，进行社保的结构性改革的重要性。社保如同宏观经济的稳定器，种种举措能够有效地帮助发达国家和发展中国家的弱势群体在危机当中减少伤害、维持基本生活。” Bachelet 报告《公平与包容性全球化的社会保障》<http://www.social-protection.org/>

图表 1 2004-2013 年失业趋势



来源：欧盟统计局，劳动力调查

在欧盟各国社会保障政策制定的过程中，“稳定灵活性”这一概念是制定的重要核心。实际上，各国更倾向于选择通过修改社保管理制度以适应实际情况，而不是一直放任实际情况挑战既有规则。但是关于社保制度的争论始终没有尘埃落定。自由派认为社保带来的开销是沉重的负担，理应越少越好；另一派则认为，社会保障制度本身事关全民福祉，尤其是对于那些在就业关系中处于弱势的人群而言。“稳定灵活性”的出现基于一种全面考量，完美地将劳动力市场的稳定性同灵活性结合在了一起——企业可以很方便地解雇员工，而被解雇的员工和失业人群可以享受到优厚的失业福利。此外，失业者还能够参加就业培训。即在保障雇佣双方合法权益的前提下，尽可能地给劳动力市场松绑⁴。我们在进行整体分析的同时，不能忽略一些特定因素。欧洲整体的失业率从数字来看尚算正常，但这只是一个平均数据。事实上，由国家、劳动技能、年龄、性别，甚至地域等因素造成的失业率差别是非常大的，因此社会保障制度也是全球化政策中的一个重要部分。社保政策对就业政策的贡献主要体现在这两个方面：

——让劳动力更好地参与市场

——从摇篮到坟墓为公民提供保障

具体包括：

——税收系统与工作机会

——薪酬系统

——教育与劳动技能培训投入

——新生职前培训

——长期失业者就业

⁴ 欧盟通信委员会对“稳定灵活性”定义

——社会交流

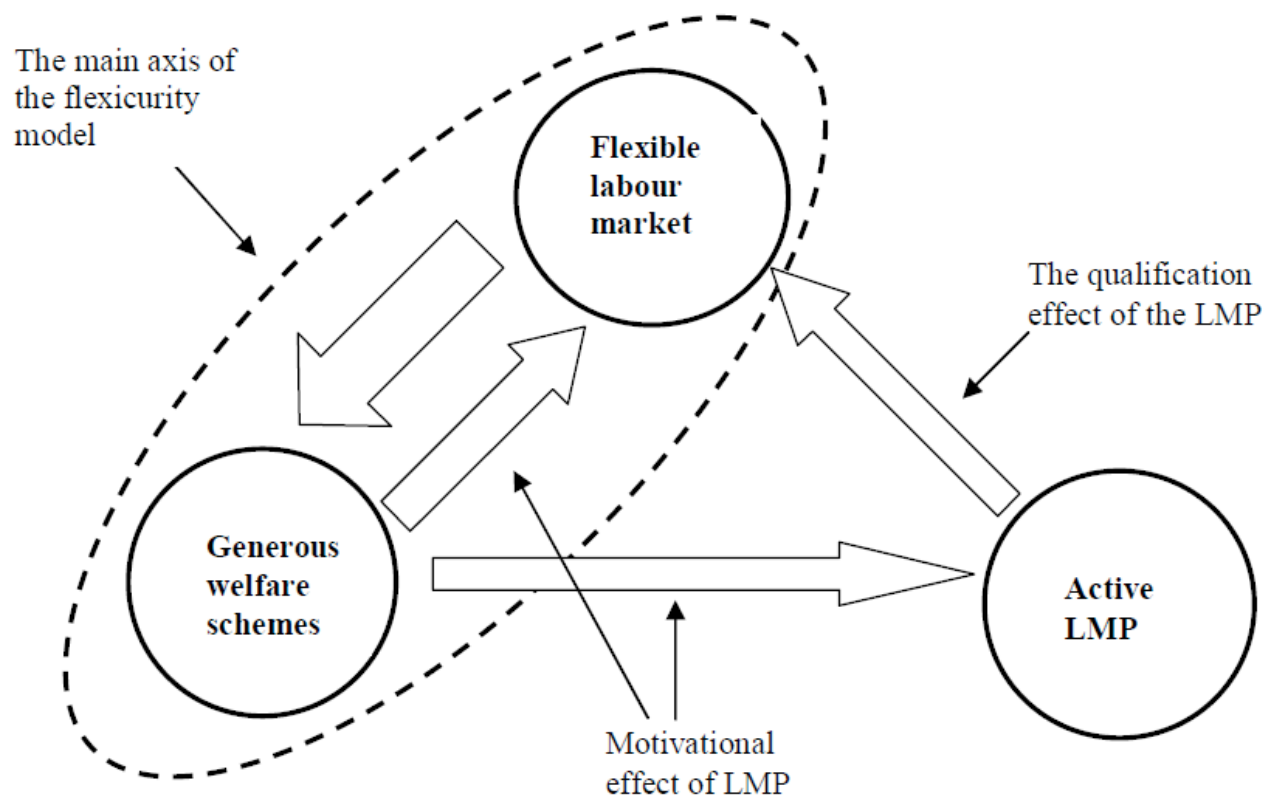
欧盟为世界提供了大量社会保障制度的样本，其中首要的一个就是建构欧洲统一劳动力市场，这需要社保提供充分的支持与协调。在欧盟的经验当中，社会保障同就业之间的密切关联是最有特色的亮点。这样一套全欧盟适用的国家间社会保障协调制度，在尊重欧盟各国自主自决权力的前提下，通过以下几项新准则的确立，既完善了社保政策，又保障了劳动力的权益。

这篇研究报告旨在为中国的决策者在就业和社保关系的问题上提供丰富的材料和切中的分析，也包含对很多具体问题的欧洲思路。

我们必须做出一些选择，由于社保的复杂性和数据收集的困难，在欧盟内部进行不同国家具体制度的比较有其意义。调查的主要范围基本涵盖了社保的核心议题，有些措施如积极劳动力市场政策，就属于其中之一，但是在社会保障协调机制的框架下，它的引入还有待研究。用一种模式去套所有的就业政策是不现实的⁵，这也是为什么这份报告以社保政策和就业政策的关系为议题，因为这才是能够更好的体现开放协调方式的研究思路。因此我们需要先厘清概念，不仅要了解社保政策对宏观经济的影响，还要了解它是如何持续发展的。

图表 2 稳定灵活性模型

⁵ 这样的思路必须要涵盖稳定灵活性的四大要素：即灵活的合同安排，完善的终生学习保障，有效的劳动力积极市场政策和现代社会保障体系



I 欧盟不同的社会保障模式表现与其相同的服务核心

目前尚未出现对于欧洲各国社会保障系统、包括其中财政部分的全球性研究。目前欧盟正在通过“社会保障资金来源和支付综合统计体系”（ESSPROS）⁶来提供一个“全面完整的欧盟各国的社会保障体系，覆盖普通家庭的社会福利与经济保障，并且既能满足各国政府的国民核算要求，同时将欧盟各国的保障体系协同一致”的系统。

根据 ESSPROS 的定义，社会保障包含公共和私人组织一切帮助家庭和个人解除生活负担、满足必然需要、应对灾害与意外的行为。通常由以下八个部分构成⁷：

1. 医疗/健康
2. 伤残
3. 养老
4. 抚恤金
5. 家庭/儿童
6. 失业救济
7. 住房
8. 一般保障

社会福利通过现金和非现金的形式给予出现上述情况的家庭，帮助缓解他们的经济压力，帮助他们度过难关。尽管保障内容比较全面，但是教育（除贫困家庭的儿童教育外）并不包含在 ESSPROS 的保障范畴之内。社会福利体系需要政府进行整体规划并写入集体合同，通常实施的主体依然是企业或者机构，尽管这些并不会在计划当中提及。所有这些福利计划都会基于不同个体的情况单独生效，如果有重复内容则不会被视为社会保障的部分。

ESSPROS 并没有将一些税费或者社会福利费用，如儿童津贴或长期护理津贴考虑进去，如果算上这些，那么各国之间的差别会更小，甚至在财政方面，ESSPROS 也并没有对各国情况进行一个完整表述。列出的这些分类是为了让社会保障问题更加明晰，便于比较与统计，在社会保障协调制度实际运行的过程中，具体的分类还是会有一些细微的不同，并且时时会有调整与变化。具体表述为：

疾病、因生育带来的母亲与父亲权益、工伤与职业疾病福利、死亡抚恤金、病残津贴、养老保险与幸存者保险、失业保险、提前退休福利、家庭福利、特殊贡献津贴等。

围绕着可输出与非可输出福利的划分一直存在争议，因为涉及到的内容往往超出了社会保障协调制度的规定。目前的一个焦点就是由社会旅游这种方式引发的，这种方式究竟算是社会保障福利还是社会救济？其中的界限非常模糊，也因此造成了新的挑战。

多份报告已经指出，如果一直不将社会救济纳入社会保障协调制度将会出现问题。是什么造成社会救济同其他社会保障福利不同的呢？在这里我们可以引入长期护理福利作为例子。长期护理福利目前依然没有被纳入协调制度，但是现在已经在整个欧洲层面达成共识，这是一项亟待被妥善加入的内容，如果只是随意地将其作为一个新的内容添加进来，远远不能让人信

⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917481/KS-RA-11-014-EN.PDF/ee86d517-3348-4c20-94ee-a37c330755b1>

⁷ 国际劳工组织全球就业公约在社会保障内容中特别强调“确保医疗保健内容、保障老年人和残疾人的收入与儿童福利、以及受公众就业保障计划保护的失业者和低收入者的收入安全”

服。目前已经有报告表示，将长期护理福利列为国家福利内容的一项是非常困难的，甚至将其列为社会救济也不太容易。

这就表明在行政管理方面和数据统计方面，我们对社会福利的分类是不尽相同的。不管怎样，ESSPROS 的数据让我们对当前的欧洲情况有一个整体了解，即便是失业救济这样很难定义的内容，也能够通过对各国状况的类比与叙述而帮助我们得到明确的结论。欧盟成员国之间的情况需要谨慎类比，因为概念和对概念的阐释本身就容易产生多样性。OECD（经济合作与发展组织）使用的是另一套定义，这套定义也许无形中就扩大了数据选用的范围。我们可以注意一下 OECD 增添的内容（公共支出、强制私人支出、自愿私人支出），并没有改变各个阶级，但是很大程度上消弭了它们之间的不同。

由于欧盟各国不同的政治、经济、社会历史因素，其社会福利与制度上的差异非常多样与复杂，因此我们在此选择拥有 560 万人口的丹麦作为例子。尽管丹麦有自己得天独厚的一些优势，但诚如一位学者所言“在这个国家里我们了解彼此”，对欧盟的制度与文化进行研究的时候，这句话依然适用。

后文引用的数据和内容向我们证明了欧盟各国社保制度基本分为如下两种模式：

——俾斯麦模式，欧盟最早的六个成员国都属此列，即以社会保险为核心，社会保障费用主要由雇佣双方和国家共同负担，主要以雇员和雇主承担为主，社会保障的给付与雇员的收入和社会保险缴费相联系。

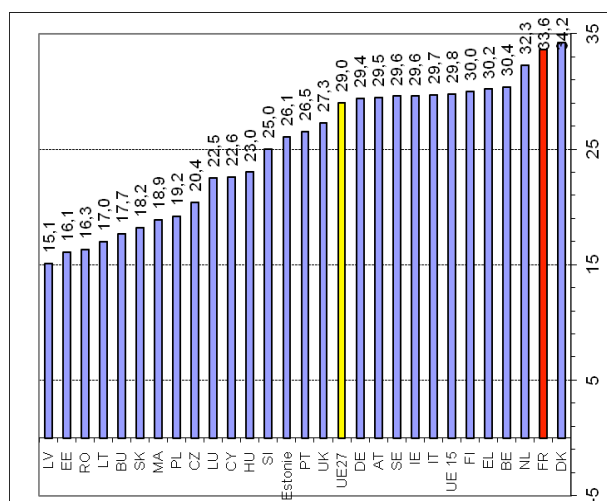
——贝弗里奇模式，所有公民不论职业如何、纳税多少，都被平等纳入保障体系。随着英国、爱尔兰和北欧多国加入欧洲共同体，这种模式正式出现在欧盟。

当然这样的划分还是稍显粗暴，因为即便同样应用贝弗里奇模式，北欧四国和英国爱尔兰的福利政策与特点就完全不同。一贯的印象往往并不正确，社保并非一个独立存在的行政概念，而是由国家利益与地方权利交织、社会与个人都参与牵涉其中的重大内容。

I-1 大量国内生产总值用于社会保障，就业情况同社保开支并没有直接关联

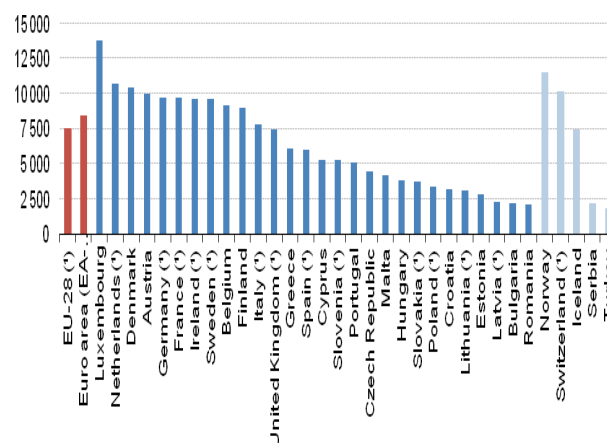
欧盟每年在社会保障方面的开支是很大的，平均数字是占到 GDP 的 29%，丹麦占到 34%，法国是 33.6%，拉脱维亚是 15.1%。这些数字都是国家来源，当然其中的人口统计因素、基数选择范围等各国都是不一而同，比如法国的统计数据中，雇主福利就不是必须计入的。作为和丹麦并列为欧盟各国中社保开支占 GDP 比重最高的国家，法国的人均支出比欧洲大陆的其他国家少，在同德国进行比较后我们发现法国人口基数更大，且年轻人更多。由于这些数据中并不包括个体消费情况，因此最终的统计结果低估了直接支付给公民的医疗保健费用，也就是并不能准确体现社保项目中完整的支出情况。

图表 3 社保支出占 GDP 比



图表 4 欧盟居民社保支出（欧元）

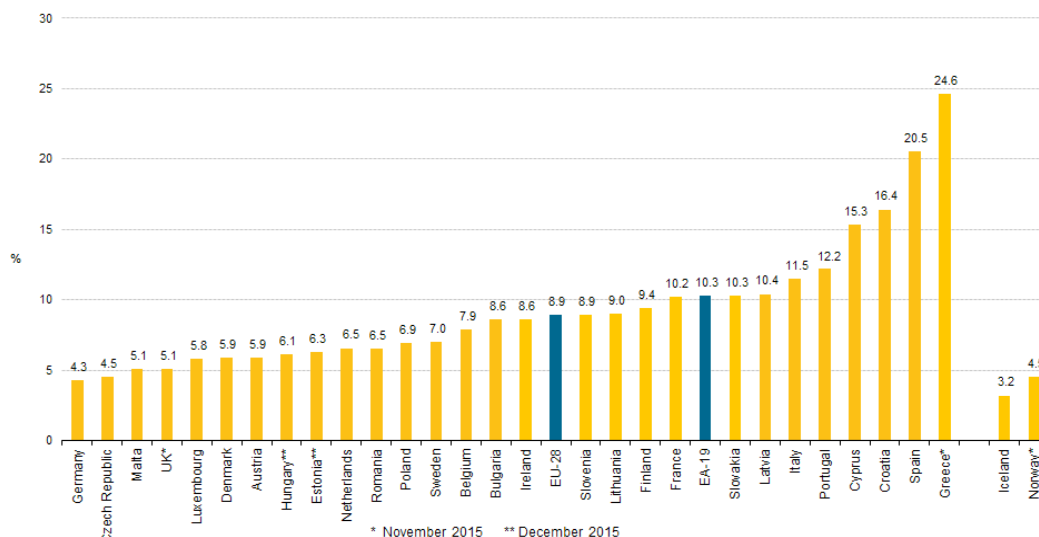
Source : Haut conseil du financement de la protection sociale



欧洲就业与社保政策的关系

失业情况同社会支出的关联我们目前尚未找到。丹麦以高达 34.2% 的社会支出率名列欧盟各国之首，但是失业率是 6.6%；反看英国，社保支出率为 27.3%，但是失业率只有 6.1%；德国的失业率为 5%，但相应的社会支出是 29.4%。

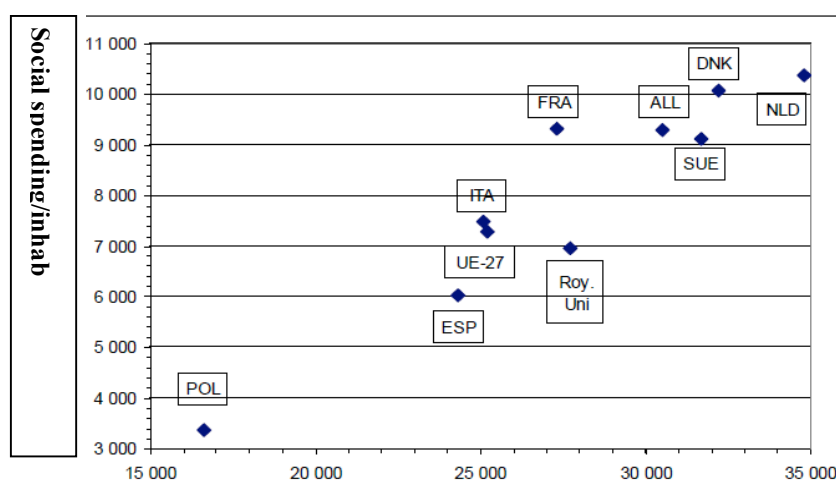
图表 5 欧盟失业率统计



数据来源：欧盟统计局

即便放眼全球，我们也很难找到证据证明社会支出和失业之间的关系。在社保上面投入最多的国家同时也是人均财富最高的国家。其中一个原因是发达国家更容易在社保上进行投入，同时如医保这类社会保障内容也是富裕国家 GDP 增长的重要部分。

图表 6 人均社保投入



社保水平的高低变化对海外投资的引进并没有什么影响，只会对劳动力成本有所影响，根据下表我们能清楚看到东欧国家在增加就业方面的显著优势。

图表 7 安永 2015 年度欧洲投资吸引力调查报告⁸

Top 10 countries by FDI projects					Top 10 countries by job creation				
		2015	2014	Percentage change			2015	2014	Percentage change
	UK	1,065	887	20%		UK	42,336	31,344	35%
	Germany	946	870	9%		Poland	19,651	15,485	27%
	France	598	608	-2%		Germany	17,126	11,890	44%
	Spain	248	232	7%		Russia	13,672	18,248	-25%
	Netherlands	219	149	47%		France	13,639	12,579	8%
	Belgium	211	198	7%		Romania	12,746	10,892	17%
	Poland	211	132	60%		Hungary	11,741	4,868	141%
	Russia	201	125	61%		Ireland	10,772	7,306	47%
	Turkey	134	109	23%		Serbia	10,631	5,104	108%
	Ireland	127	106	20%		Slovakia	9,564	8,012	19%
	Others	1,123	1,032	9%		Others	55,788	60,620	-8%
	Total	5,083	4,448	14%		Total	217,666	186,348	17%

Source: EY Global Investment Monitor, 2016

Source: EY Global Investment Monitor, 2016

I-2 社会支出是欧洲经济危机中的自动稳定器

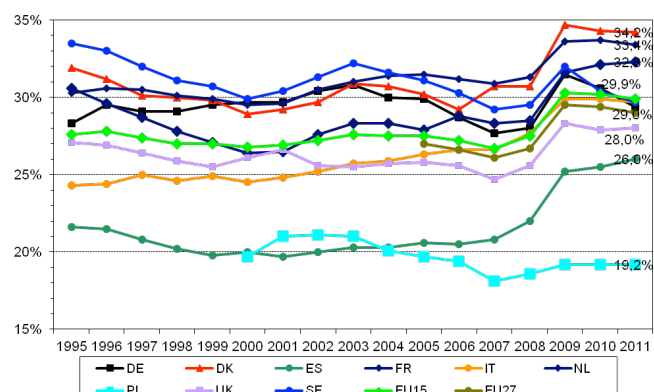
劳动力市场的退化让很多人陷入贫困和社会排斥的泥潭

在宏观经济不景气的时候，社保系统完美承担了其内在稳定器的角色。在经济危机刚开始的 2009 年，是社会福利最终稳定了家庭可支配收入，但随着危机不断发展和加深，社会福利起到的作用越来越微弱，尤其是在经济危机最严重的国家里。2012 年，欧洲多国财政收入缩水，社保带来的稳定效应也衰弱了。

社会支出增长率也不乐观，2011 年由于失业福利激增的带动，社会支出有了明显增加，但同时不能忽视的是退休和医疗方面投入的锐减。社会支出从 2010 年开始衰减，反映了财政刺激失效和各国在经济复苏过程中社保稳定效应逐步结束的双重影响。2011 年，尽管危机已经逐渐过去，社会支出还是大幅锐减，尤其是在实物补贴方面。这种变化在德国和瑞典的出现要更早一些。

⁸ 安永会计师事务所是全球领先的审计、税务、财务交易和咨询服务机构之一

图表9 欧盟社保支出变化图



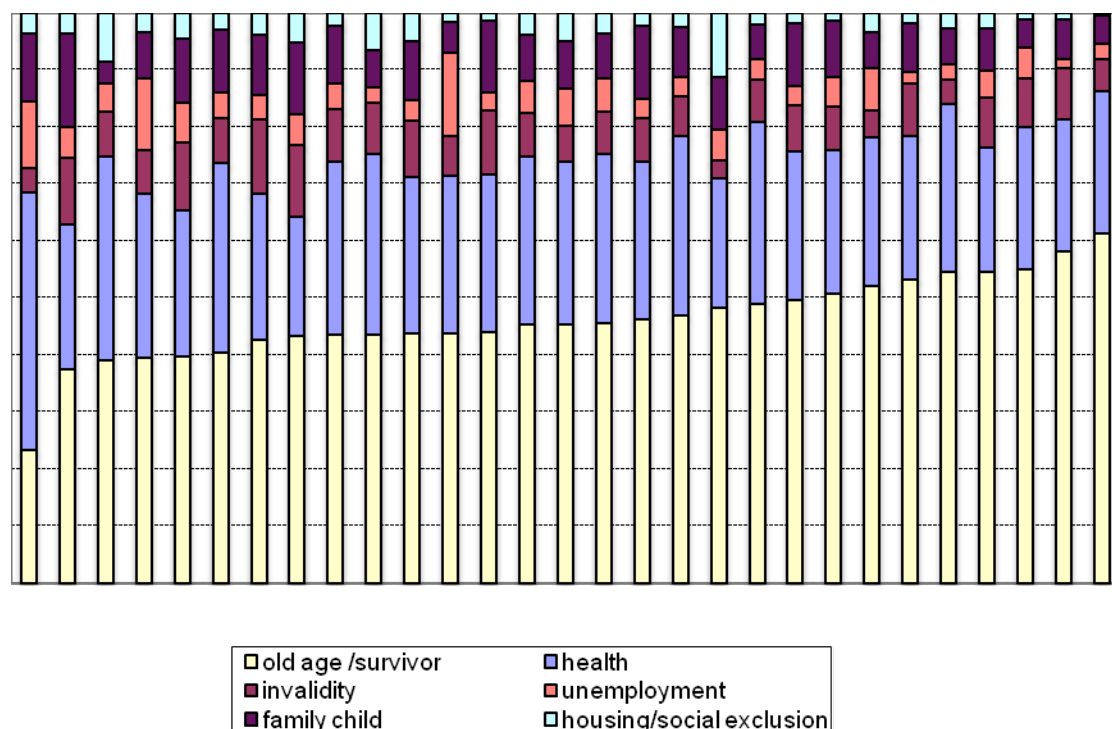
来源：国民核算（欧盟就业、社会事务委员会）

就业方面的社会支出影响是很难进行恰当评定的，毕竟在开放经济中，就算是贸易，为国家创造就业机会带来的影响都是有限的。

I-3 欧盟各国社会支出构成与解析

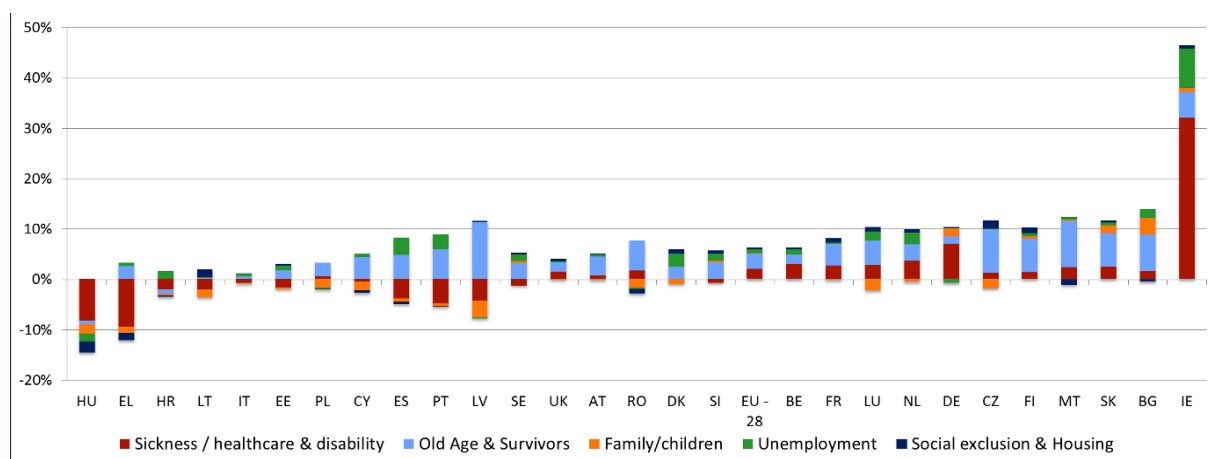
- 南欧国家近 50%的社保支出用于养老金
- 北欧、德国和爱尔兰对家庭和儿童福利的投入最多
- 北欧国家病残津贴规模较大，荷兰和英国为住房福利支付较多

图表 10 社会支出具体构成



如果我们采用一个动态的视角，不难发现社保支出的结构是随着经济危机的发生而不断变化的。在 2008 年到 2012 年期间，欧盟 27 国人均社保支出增长了 8%，其中增长最快的是养老（养老保险与幸存者保险的增长率占到了总增长的 48%）、医疗与病残津贴（32%）。与此相反，尽管失业问题在不断加剧，各国在失业和社会排斥问题上的保障支出不升反降。欧盟各国的具体情况差别非常大——2008-2012 年，有 8 个国家人均社会保障支出总额下降了 4%；5 个国家（爱尔兰、保加利亚、斯洛伐克、马耳他、芬兰）反而增长了超过 10%。还有四个国家（匈牙利、希腊、克罗地亚、立陶宛），人均社保开支有所下降。

图表 11 社会保障支出变化



来源：欧盟统计局

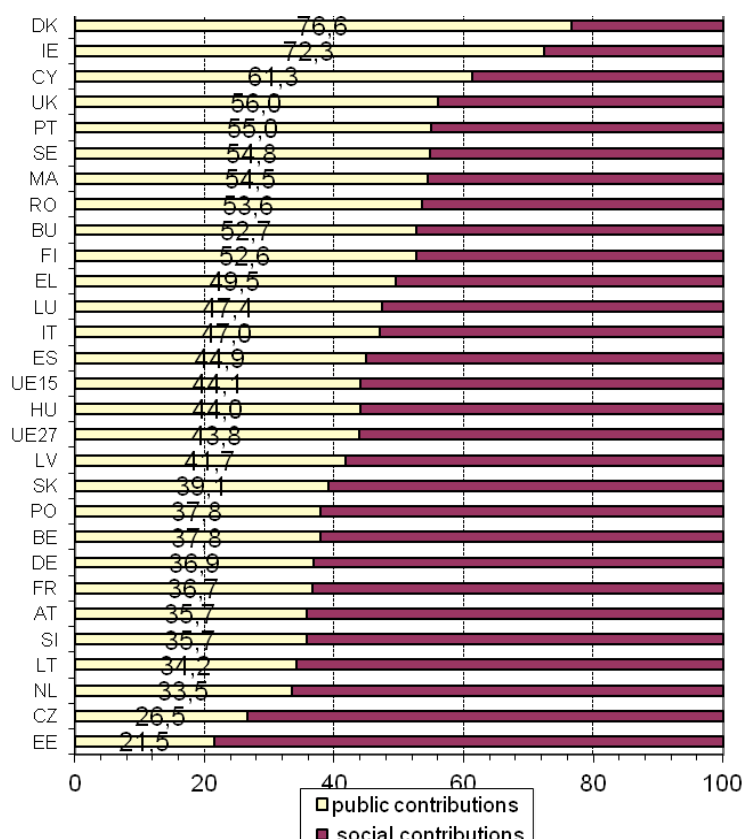
由此来看，不仅是欧盟各国之间有区别、社保类型的占比和发展变化都是造成全球社保问题多样的原因。总的来说，各国都是按照本国具体情况来考虑社保问题，并且将社保问题当做一个整体进行考量十分必要。失业保险支出并没有像预计的情况那样飙升，意味着其他福利内容发挥了相应作用，抵消了部分失业保险本应承担的重担，比如有的人拿着的是长期病假补贴和病残津贴。即使目前的趋势是延迟退休年龄，依然有一部分人选择拿很低的养老保险，为的是日后可以更无阻碍地重返工作。大量的实例向我们表明，对于某种福利的限制条件，会引发很多我们意料之外的连通效应。

I-4 社保资源的不同划分

首要的问题是不同的融资方式，在欧盟内部，各国为社保系统提供财政支持的方式不一而同，无从类比。有的国家选择传统的方式，即基本通过税收；也有的国家选择通过向雇主或企业征收。但融资方式并非绝对，没有只依靠税收、或只通过企业征收单独完成社保融资的国家，关键在于不管通过哪种方式，最终一个公民一共需要缴纳多少费用，这个数字的核算与制定才是欧盟各国的重要议题。尽管主要的融资方式只有税收或企业征收，但是成员国中还是有特征明显的几种方式——中欧和东欧企业征收部分占了 60%以上（捷克 73.5%，荷兰 66.5%，法国 63.3%，德国 63.1%）；相比之下，英国、爱尔兰、北欧各国以税收为主，企业征收部分不再占主要位置，（瑞典 45.2%，英国 44%，丹麦 23.5%）

图表 12 社保来源构成

欧洲就业与社保政策的关系



关于就业与雇佣，欧盟中也存在两种模式，一种是传统的俾斯麦模式，另一种是强调全民医保（很多国家强调本国公民）、国家掌控的贝弗里奇模式。由于各国公共开支不断增加，实际上这两种模式都在面临挑战进行变化。在充分就业的环境中，俾斯麦模式更能发挥作用，但当失业率持续较高的时候，这种模式往往会捉襟见肘。如果这种模式能够应对新的变化，其实它具备普适性，主要原因有以下几个：

——减少劳动力成本

——能够更好地将非工作人士纳入保障体系，由于传统家庭模式（一夫一妻，两个孩子，丈夫负责养家糊口）已经开始崩解，单亲家庭越来越多。非婚有孩或单身父亲（或母亲）的情况得到社会越来越广泛的接受。单亲家庭越来越多，爱沙尼亚和英国，单亲家庭率都已经超过了 20%⁹。

——无孩伴侣（已婚或未婚）和同性伴侣已不再罕见，得到工作的女性的数量也在不断增多，当然在有的国家，女性工作率已经很高了。

⁹ 2010 人口统计报告（老龄化、多数量、多样化的欧洲人）（2011 年 3 月）

家庭结构发生的变化，让传统的大家庭荫蔽家族成员的现象不再存在（至少变得极其稀少）。现代社会及其家庭政策倾向于为每一个个体的权利提供更好的保护。

老龄化也是一个不可忽视的元素，欧洲人口正在不断走向老龄化，2010 年欧盟人口统计报告称，欧盟 65 岁以上人口比例已经达到了 17.4%，其中德国最高，达到了 20.7%，意大利以 20.2% 紧随其后，并且这一趋势还将持续加剧。预期寿命的延长是造成人口老龄化的一个原因¹⁰，从这份报告中我们可以看到预期寿命的延长趋势，2011 年是 80.4 岁（女性为 83.2 岁，男性为 77.4 岁），21 世纪的前十年中，人口的预期寿命就各自延长了 2.3 岁（女性）和 2.9 岁（男性）。造成老龄化问题的另一个原因在于低生育率，尽管这些年生育率在增长，但整体来看依然还是太低，2009 年，欧盟的生育率为 1.6（拉脱维亚最低为 1.31，其次是匈牙利和葡萄牙的 1.32，以及德国的 1.36）。同时还有很多国家的生育率远远达不到维持人口平衡的最低标准，即每个妇女生育达到 2.1-2.2（移民人口生育率并不在统计范围）。

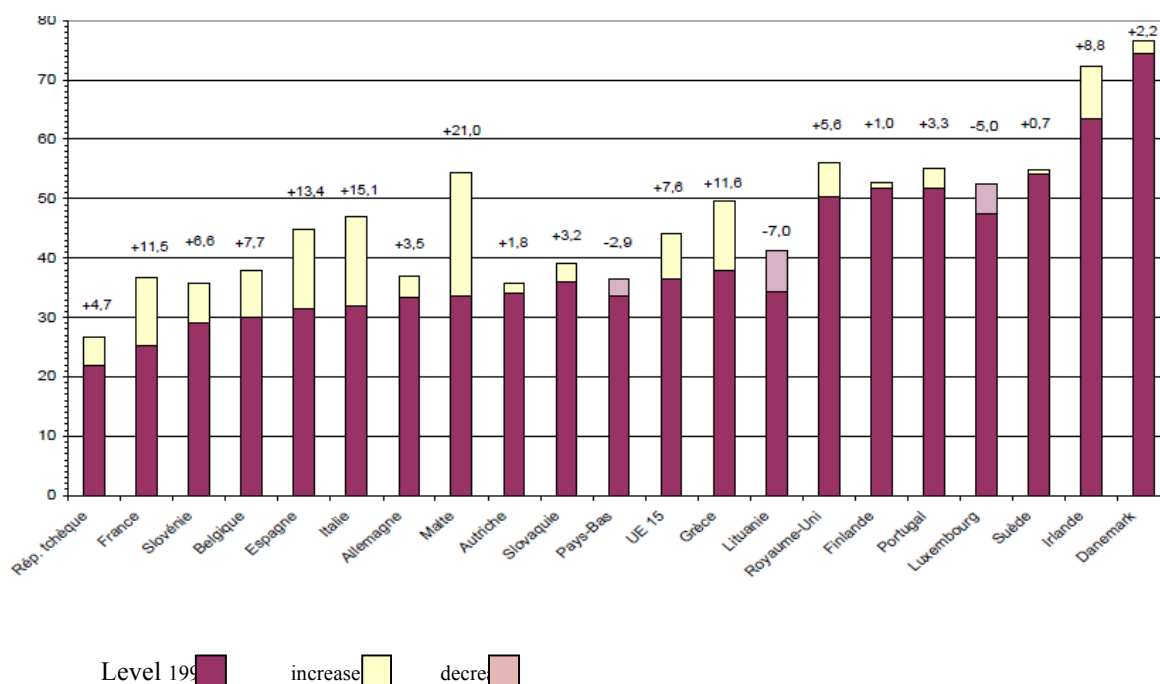
另外，妇女的生育年龄也因为各种原因而延迟（比如教育、事业发展或家庭原因）。因此长期来看，人口老龄化趋势还将持续，到 2060 年，65 岁以上人口数量预计要占欧盟总人口的 17.4%-30%（是否能够有政策或系统保持如此之久的稳定性也让人质疑；瑞典为了鼓励国民生育制定了一系列政策，花在生育、家庭福利上的钱占到 GDP 的 3.2%）

在进行社会保障制度及其相应制度改革的过程中，人口老龄化是绝对不能回避的问题，预期寿命的增长意味着老年人的福利与生活质量需求的增加，尽管劳动力越来越少，创造的价值越来越少，但需要为老年人支付的医疗保险和长期护理保险费用却在一直增长，特别是对长期护理的需求与依赖越来越多。最终的趋势是一个家庭中的多位成员同时由于衰老而不得不接受长期护理。由于缺乏前瞻性的制度，目前长期护理的保障费用还是由公共支出部分来填补，汇丰银行最近发布的一项调查也显示，人们对这一问题的认识还是过于乐观，尚未意识到这项权益被保障的必要性。

图表 13 1996-2011 社会保障财政中公共支出所占比例变化

¹⁰ 欧盟就业和社会状况季度评论评论 2013.3——人口统计增刊

欧洲就业与社保政策的关系



来源：欧洲统计局

如果我们仔细分析一下社会保障中由雇主和雇员缴纳的部分，我们会发现其占据了欧盟社会保障金额的 61%，在德国这个数字是 55%-45%，而法国则是 70%-30%。特别是在法国，72% 的各种保险和税费都同国人的薪资直接或间接挂钩。这引发了争议：究竟是企业和员工继续缴纳高额保险费用，还是在员工可以接受较低的净工资的前提下对工资总额重新进行调配。调整预算重新分配社保收入和向企业直接征税取得的效果是非常不同的。与法国相比，德国的方式是在过去这些年中将工资水平位置在一个相对稳定的位置，在上世纪 90 年代初，法国工人额时薪要比德国低 10%，但是到了 2010 年，形势发生逆转，因为德国的工资水平更为稳定，并且为收入达不到最低标准的人提供了“迷你兼职”¹¹这种工作形式。

图表 14 法国/德国雇主为劳动力缴纳保险情况对比

¹¹ 迷你兼职 2003 年开始在德国实行，月收入不足 450 欧元，从业者可以免税，而雇主需要为以迷你兼职为主要工作的缴纳养老保险。员工只需缴纳 3.7%，雇主需要缴纳 15%，同时既不用缴纳国家医疗保险和失业保险。兼职者可以选择跟着收入更高的配偶上医疗保险（25 岁以下的学生可以由父母缴纳），或者可以自愿缴纳（每月统一为 140 欧元）。

欧洲就业与社保政策的关系



还有两点需要注意，一是有的社会缴纳费用的减少是囿于 GDP 中工资的增长有限；二是即便转换成了税收，这部分税收的来源依然还是工人工资。

所以整理一下我们第一部分讨论的内容，有以下几个重点：

——欧洲各国不同的社会保障制度在投入程度、保障类型和财政来源方面都不尽相同，总体而言各国的制度都是根据本国的实际情况来进行制定的。

——如果我们姑且用失业率来概括失业状况的话，目前没有明确证据表明失业率同社会保障方面的直接关系。就算是数字相同，制度的设计也有可能截然不同。当我们纵览全球，我们发现，越是富裕的国家，往往在社会保障方面的投入越多，但是较高的社会保障投入并没有产生过多的消极影响，反而给了政策制定者更大的空间来使用救济金等社会福利更好地解决失业问题。

——由于国情的差异，一套制度适合所有的国家是不可能的，但是不管国与国之间情况的差异有多大，都不妨碍欧洲劳动力市场的统一和发展，因为我们可以通过整合各个制度的优势，最终实现欧盟为自己设定的目标。

II 社保系统协调机制反映就业挑战

欧洲经济共同体面临的诸多挑战之一，即实现商品、服务及劳动者的自由移动。劳动者的自由移动是实现‘欧洲公民’的里程碑之一，同时也在经济增速、人口变化趋势、劳动力市场的差异状况下创造了大量工作机会。劳动者自由移动不受限制也是欧盟公约第 39、42 条规定的根本原则。只有在各国社保系统不再成为移动的阻碍时，单一劳动力市场的建立才可能实现。

由于**社会保护体系曾经是、现在仍然是国别身份的重要维度**，全盘一致的制度安排是不现实的，而更应该探讨制度间的协调性。因此，根据 883-04 法案细则 4 的规定，必须在尊重各国社保立法独特性的前提下，建立一个协调体系。

为了更完整的阐释欧盟社保协调体系，在此对开放协调方式(OMC)进行介绍。如前所属，欧盟创始者们纷纷摒弃了构建全盘一致的社保体系的想法。欧盟甚至没有对‘社会保障’这一概念作出统一的定义，而只是提出包括《里斯本战略》¹²在内的目标体系。在这样的情形下，在社会事务的方面保持单一、局限性的概念取向也越来越困难且不现实。OMC 为深化社保方面的协作带来更多的可能性，并能促进社保和就业政策间更密切的互动。

II.1. 社保协调机制是欧洲劳动力市场的重要基石

在欧盟建立初期，1957 年出台的法案 3、4 是劳动者自由移动的先决条件。直到 2004 年被法案 883-04 取代，其具体内容一直在修订和更新。

家庭结构的变迁以及人口结构的变化都对各国社保系统的基本架构和协调机制（国内以及国家间）产生影响。

具体的保障范畴随着风险趋势（例如长期照护或提前退休）而变化，而在短期内其他相关政策如积极劳动力市场政策（ALMP）也可以被视为社保待遇。另一方面，有关协调机制的相关规定越来越受到实际情况的挑战，例如层出不穷的基于契约（集体协商）安排的非法定福利。由于各国对社会保障资金来源存在不同的界定，非法定福利不在相关法案的保障范畴内，而这可能导致一系列问题。

保障人员范畴发生了变化，现已覆盖包括学生、退休人员在内的欧洲公民。而劳动者的构成也有变化。在这方面的经验对于中国而言最有参考价值，因为社保体系的地区性差异表现在工作条件的差异性上。欧洲的劳动者发生了变化——50 年前，流动劳动者通常为移民工人，在劳动生涯里于一国工作定居，而最终在自己国家退休；如今的移动劳动者更多属于‘边境工作者’，他们每天在他国工作结束后回到自己国家，或是每年的不同时期在他国与本国间以雇

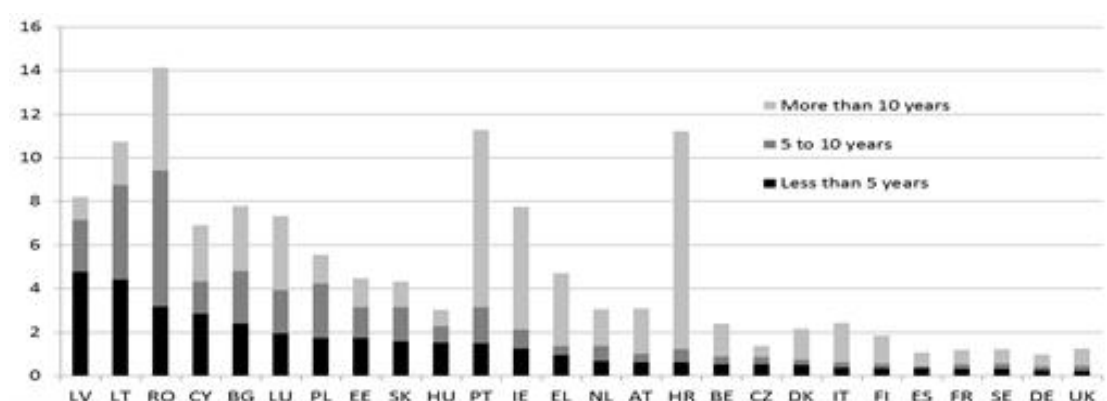
¹² 最初的《里斯本战略》于 2000 年推出，以应对全球化和老龄化带来的挑战。欧盟理事会界定欧盟需要实现的战略目标是“在 2010 年之前成为实际上最具活力、竞争力的以只是为根基的经济体，实现可持续经济增长，提供更多、更好工作岗位，实现社会整合，尊重环境。”

员、自雇人员或无固定工作的身份轮换工作、居住状态。工作组织的新形式动摇着传统保障模式。例如，雇佣关系在爱尔兰的飞行员可能居住在法国，驾驶由瑞士公司在葡萄牙登记的飞机，每日穿梭于不同国家。加之计算机、数据共享网络的广泛使用，对于越来越多的劳动者而言，就业不再意味着他们要永久地居住于工作所在地。

另一方面，脑力劳动、体力劳动或二者相结合劳动行为的成果常常以电子方式呈现。由于实际工作地可能位于公司所在地之外，或是具有高度流动性，对于使用信息技术和移动通讯工具的个体而言，工作时间和个人时间的分配不同于传统模式，因为电子工作成果可以随时随地进行传输和提交。随着电讯技术的快速发展和普及，雇佣双方不需要移动即可通过 IT 技术服务进行工作，而这样的 IT 技术服务也能够通过外包方式获取。外科医生进行远程手术操作指日可待，那么就产生这样的问题：他们的工作地点究竟是本人所在位置还是通过仪器进行的手术的所在地？

由于各国增长率、劳动力市场状况存在差异，劳动者的跨境移动十分重要。欧盟公民的自由流动可以弥补劳动力短缺的情况。欧洲内部劳动力长期流动性目前依然有限，尤其体现在其规模相对于欧洲劳动力市场整体的比例。尽管四分之一的欧盟公民声称会考虑在未来十年里到另一欧盟国家工作，然而截至 2013 年，仅有 3.3% 从事经济活动人口居住于另一成员国。国家之间的差异也相当可观，由于欧盟成员国之间失业率水平的差异，越来越多的劳动者需要移动，这部分导致了 2011 年以来移动性的增长。但这些增长规模有限，只有欧盟劳动力整体的 3%，远不足以解决欧盟各国劳动力市场间的不平衡。

图 15 输出国移动率—移动欧洲公民在另一成员国的居住时间（2012 年 15-64 岁人群占国际所在国劳动年龄人口的百分比）



来源：欧盟就业总司根据欧洲统计局欧洲劳动力调查结果测算

社保不应成为劳动者移动的阻碍。欧盟出台了通行条例以确保劳动者在欧洲（欧盟 28 国+爱尔兰，列支敦士登，挪威及瑞士）境内移动的社保权益。

——禁止基于国籍的歧视

——设定个人所适用成员国法律的判定规则

——待遇积累期间的权利通过累加在各国的参保及 / 或居住年限得到保障

——允许“出口”部分待遇，从而保障个人已获准的权利

由此，任一欧盟成员国国民有权在另一欧盟国家就业或寻求就业机会，无需工作许可即可在此工作、居住乃至退休，与接收国公民在工作机会、工作环境以及其他所有社保、税务便利方面享有同等权利。任一欧盟成员国国民，在结束海外工作后回到本国，同其家庭成员一起享有本国社保权利和待遇。但是对于不同类型的就业人群，如自雇人员、学生、退休人员或不参与经济生产活动的人员，他们所享有的权利有所差异。

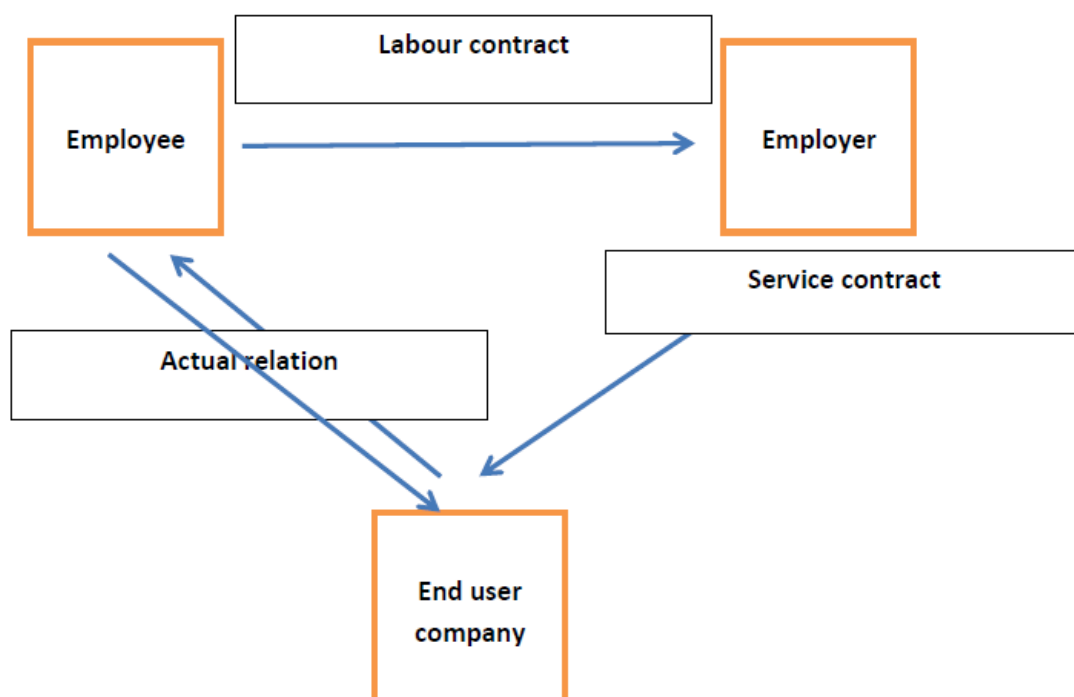
II.2 劳动者跨境流动性需要健全的社会机制以保障就业：与外派相关的欺诈风险

除了上述基本原则（特别是 *lex locus laboris*, 工作场所适用法律），欧盟创始者也引入了一例例外情况：外派。外派工人指的是，一个工人受雇于某一欧盟成员国，但被雇主或其本人（自雇人员）派出，在另一成员国临时开展工作。该类别不包括移民工人，或是边境工人，因为他们受雇于所赴国家。

外派工人在编制上隶属于输出国劳动、社保方面的各项法律规定，这与移动工人不同。因此各国公司可以通过外派，利用不同国家间社保缴费水平、待遇情况的差异，进而调整本国社保体系对劳动力成本、当地商业竞争力的影响。

图 16 外派工人

工人和一间公司存在劳动关系合约，该公司与第三方公司存在业务关系，第三方公司才是实际雇主。例如，一个波兰工人与塞浦路斯的雇主签订合同，被外派至法国建筑工地为一家法国公司工作，而法国公司则与塞浦路斯雇主存在服务合同关系。



随着全球化程度的不断加深，工作内容电子化程度的提高，这类劳动力的移动也随着新型流动生产活动（如咨询、技术顾问）的发展而增加。除此之外，全球化不仅带来了经营活动网络的扩张，也促成了社交网络、内部组织的蓬勃发展。由此形成了三角状的劳动关系，而雇主权利一部分属于“名义”公司，即与雇员签订雇佣劳动合同的企业，另一部分属于“主体”公司，通常拥有部分经济决策权。雇主角色被打破，而劳动力群体也逐渐碎片化。这体现在两个层面：在经济活动和人员管理决策层面上，雇主权利分属于主要雇佣方和实际执行任务的分包雇佣方；而另一层面即职工、名义雇佣单位以及向名义雇佣单位指派任务、实际雇佣员工的企业三者之间的三角关系。因此，业务关系网络带来内部流动性。在职业生涯的某一段时期内，处于这类关系网络中的职工可能与不同企业存在多重联系，在各关系网络种来回穿梭。

外派是三角状劳动关系的一种。形式外派就定义而言通常包括三方利益相关方，即工人、雇佣服务提供方、主管临时劳动活动以及购买服务的公司。根据通常的理解，外派涉及的协调监管模式是静态的和唯一的。而实际上许多使用外派工人的企业经常同时对多个工人采取外派管理模式。此外，从外派员工的角度看，在职业生涯中可能只遇到一次外派机会，也有可能反复经历外派，这主要取决于其职业、就职企业的类型、不同市场的开放程度，并受到服务移动限制取消的影响。因此在企业之间存在独特的持续性网络活动，当全部或部分企业客户和企业雇主同属于同一网络时，在它们之间就形成了组织内部活动。对最佳成本收益比的追求以及不断适应技术发展、竞争、生产要素余量的需求，促使企业关系网络在进行人力资源管理时采取以下两个层面的措施：

——根据人力生产资源在当地的存量（工资、税务及其他社会成本），以及其他生产要素（资本、原材料、能源、交通、合资经营渠道）的存量及成本，将人力资源生产本地化。

——根据劳动力群体的资质、相对成本，对一部分人力资源进行国际化，以实现促进生产需求、推动劳动力流动性的目的。第二层面的管理成果就在此体现：首先表现在增强管理人员、高素质人员在组织内部的移动性、以及员工外派数量的增加。其次，企业为了降低社会、税务以及社会保障体系企业、组织缴费方面的成本所采取的一系列灵活措施，实际上平衡了欧盟不同国家间社保待遇的差异，对移动工人提供总体上较有吸引力的企业保障，从而增强员工忠诚度。其结果在某种意义上十分吊诡：一些员工借由企业社会责任获得社会保障，但这也导致企业在其展开实际业务活动的国家得以规避税务和其他社会贡献。

为了在欧盟全境保证外派工人的权利和工作条件，避免外国服务提供者因为本国较低的劳动标准对当地服务提供者进行压价竞争，即‘社会倾销’，欧洲共同体法案就外派工人到其他成员国的条件出台了核心限制条款，这些条款强调雇主成员国（及职工被外派所至国）当地工人享有的权利和工作条件的标准。

条款的核心理念是成员国所规定的雇佣关系最低条件必须同时适用于被外派至本国的职工。然而，并不存在相关规定组织雇佣方提供更有利于、更吸引员工的工作条件，例如发起外派的成员国（即职工通常工作所在地）工作条件标准。

外派和由此产生的风险主要通过以下两种法律手段进行规范：一是社保协调机制，二是劳动规范。这意味着，关于社会保障对就业影响的全面研究必须同时关注工作条件大环境的影响（安全规范，工作市场等）。这一点非常值得重视，因为它涉及到社保各个原则之间的取舍，影响工作单位所使用的法律范围，以及可能允许的暂时性例外情形。

免除法律适用的例外情况必须加以监管以防止滥用。采用外派机制的企业或自雇人员必须向各国管理机构提交申请表格（便携表 A1），再由所在国机构转交接受国管理机构，以确保所有相关条件可被验证（固定期限）。因为使用外派工人可能会有碍与公平竞争因此针对欺诈和错误的甄别与管理，是维护社保和就业关系的重要手段。

2014 年提交的 A1 表格大约在 190 万份左右，但外派工人数量的增长速度十分可观。相较于 2013 年，外派总量增长了 8.5%。所有外派人员中约有 8% 属于自雇人员。外派至 EU-15 成员国所提交的表格占总量的 86%。从绝对数量上看，三大外派输出国包括波兰（266745 份 A1 表格），德国（232776 份 A1 表格）和法国（119727 份 A1 表格）；三大输入国包括德国（收到 A1 表格 414220 份），法国（190848 份）和比利时（159753 份）。2014 年，平均有 0.7% 的就业人口被外派至另一成员国，外派流向包括一下三大类型：

- 西欧陆国家德国、法国、意大利、奥地利、比利时、荷兰和卢森堡各国之间相互外派员工
- 从中欧流向西欧特别是德国的外派人员
- 北欧国家间的相互外派，以及从波罗的海三国流向北欧国家的外派人员

43.7% 的提交 A1 表格的外派人员就业于接受国的建设行业。另外，32.9% 的表格针对在服务行业进行活动的外派人员发放。来自东欧的外派人员主要就业于建设、工业行业，服务行业的外派人员则大多来自比利时、冰岛、芬兰。外派的主要动因包括两个方面，一是为了适应商业贸易的国际化，二是为了在工资差异巨大的国家之间降低劳动力成本。

当外派工人与其原所在国之间不存在实际联系，或当服务提供者只是空壳公司，或是外派的唯一目的在于违反接受国的相关规范或逃离原所在国，则可能在外派滥用的问题。尽管外派可能只占就业整体的小部分百分比，但对例如建设行业、肉品工业的影响巨大：由于工资水平上存在非公平竞争以及相关的社保成本，这类外派可能会造成接受国家大面积的工作流失。

II.3 积极就业计划：社保协调机制展现各成员国面临的挑战

由于社保、税收和劳动法之间缺乏同步性、一致性，协调对象仅包括缴费而不包括税收，这就可能造成跨境案例之间的巨大差异。尽管欧盟同时实施了一系列政策工具以解决相关的问题，但依然不足以消解以下不利因素：

——技术发展，数码化，数据交换，新技术发展以及电子化的工作方式改变了缴费、缴税的可能形式

——生活方式、家庭状况、人口老龄化、LTC 依赖等变化以及上文所提及的人口发展趋势的变化

这些变化对就业产生不同的影响：

——就筹资方式和待遇水平而言，这些变化将对劳动力成本产生直接的影响。

——这些变化将引发不相关的劳动者流动，或使得非工作人群承担某一成员国的社保成本。

社保待遇的适用条件并不总能够被加以协调。例如，积极就业计划的引入就被作为残障年金发放的条件之一，而该待遇只能面向愿意接受恢复措施、旨在重返就业市场的人群提供。在一成员国，其立法已经将残障待遇领取权利与补充恢复措施衔接。如果一个本受限于这一成员国该立法规定的个体，转而居住于另一个成员国，而这个国家并没有实施相对应的恢复项目更无从提供恢复措施。那么该待遇应该被驳回、或是在没有恢复措施的情况下进行发放（这就意味着境外公民将享有比本国居民更好的待遇）？

有关积极就业计划最主要的问题在于它们通常必须被视为实物形式的福利而欧盟法规关于实物形式福利的相关规定只涉及疾病、工伤等领域。在积极就业计划体系里，社会保障属于哪一支？其他系统里是否也存在相对应的政策？只要欧盟法规不提供有关积极就业政策的具体条例，不确定性和衔接缝隙将总会存在，而它们也只能有欧盟法院具体裁定。

另一个关于新积极就业计划的例子是斯洛文尼亚 2013 年初开始实施的一系列新型待遇福利项目。有关这些项目的类别划分以便于协调运作存在着问题。其中一个待遇旨在引导被保障人员达到退休年龄后继续工作。被保障者如果满足领取养老金的条件并保持保障水平，则可以申请每月领取可享有养老金的 20% 作为工资外的额外收入。被保障者可以领取该收入直到保险中止或一部分养老金被领取，或直到年满 65 周岁（超过年限则不在提供该待遇）。与之相关的问题在于，这一激励继续工作的措施是否与社会保障系统基本理念相一致。社保的目的在于在收入减少的情况下提供替代补偿。在这个案例里，并不存在（也不应该存在）任何收入上的

减少，因此也无需提供收入替代补偿以促进社会融合。欧盟法院强调对待遇进行分类须要考虑待遇设计所应对的社会风险。但这也会造成问题。上述奖励待遇并非养老金，并且老龄所带来的社会风险也尚未成为现实（因为不存在收入减少）。因此，有鉴于其法律性质，上述奖励最好被分类为一项积极就业措施，而不是养老金待遇。

在社保协调领域出现的这些问题，也体现了就业对传统意义上的社保施加的压力。根据积极劳动力市场政策设计的新待遇往往为缴费者带来缴费项目上的混淆。

在存有多样社保系统的情况下，建立单一劳动力市场并非全然不可能。但就业政策与社保关系的新情况可能需要在其他方面作出相应的变化，以防止各国的保障系统经历过度调整。成员国的福利系统面临着各类跳涨，例如促进社会融合建立团结圈（居住权作为促进连接的重要因素）的新途径，成员国之间不断加大的待遇水平差异，有关预防措施的新思路和视角，以及对社保风险的新认识（引入积极就业计划，LTC 待遇和社保权利的个体化）。因此，欧盟国家间建立更好的社会政策协调机制显得越来越必要，即使在一些问题上各成员国可能有足够实力自行解决。

II.4 开放协调方式：社保方面协调的通行路径，就业与社保政策的桥梁

欧盟所执行的开放协调方式可以被理解为一种“软性法律”：它实质上是政府间政策制定，但并不产生约束性立法措施。换言之，它不要求欧盟国家引入新法或对已有法律进行修订。

OMC（开放协调方式）最初形成于 1990 年代¹³，是就业政策、卢森堡进程的组成部分，也是里斯本战略（2000）¹⁴的政策工具之一。在其产生的年代，欧盟的经济融合发展迅猛，但欧盟国家依然对欧盟制度的权力范围有所保留。

开放协调方式为欧盟国家间的合作提供了基本框架，促使各国政策朝着一系列共同目标迈进。在此框架下，欧盟国家对彼此进行评估，而委员会的作用仅限于监管层面。OMC 应用于那些欧盟国家依靠自身力量既可解决的问题领域，譬如就业、社保、教育、青年培训和职业培训等。

开放协调方式主要基于以下要素：

- 联合确定、界定所要实现的目标（由理事会采用）
- 联合建立的评估工具（统计、参量、指导纲领）
- 标杆管理，例如欧盟国家成就比较以及最佳范例交流（由委员会监管）

开放协调方式的成果之一是在社保及就业政策方面的协作机制。基于优秀范例可以界定一系列通用基准水平以支持向上融合进程，同时也认可成员国间起始水平以及具体实践上的多样性。

¹³ 1997 年 11 月启动的卢森堡进程标志着欧洲就业战略的开始。

¹⁴ 关于里斯本战略，详见脚注 12

国家间通过开放协调方式加强了彼此间政策的关联性和协同性，也带来了一系列的改善和提高，如委员会、理事会联名的就业报告（草案）¹⁵以及委员会对 2016 年度增长调查的评价中指出：

成员国继续对其社保系统进行现代化发展，促进劳动力市场参与度，预防生命周期中的各类风险并提供相应保障。社保系统须要更好地对社会剥离、贫困进行保障，并成为能够为个人发展、劳动力市场、生命周期转折和社会融合带来综合性服务的全面性工具。充分的养老金保障依然取决于女性以及男性获得更长、更充分职业生涯的能力，此外积极的老龄化政策充分覆盖健康和培训需求。对劳动年龄人口的投资，包括通过儿童保健提供的投资，对于稳定、融合的就业效果和可持续的公共财政至关重要。健康系统对个人、集体福利以及经济繁荣有重要贡献。健全的改革能够保证可持续的财务基础，并促进有效的基础健康服务系统的发展¹⁶。

社保体系的现代化应该致力于为所有人提供有效的保障、确保人力资本得到充分的投资。

未来发展的重点是结构性改革，以助力欧盟脱离危机，明确系统社会投资的优先顺序，提供贯穿终生的充分保障。

成员国投入了更多的政策力量以改善最低收入计划的执行（activation）、渠道（access）和充分性水平（adequacy）；但这些计划不同国家产生的效果参差不齐。进一步提高覆盖率、改善待遇的实际获取依然是各国面临的首要任务。社保系统（包括最低收入、失业待遇计划）应该鼓励有能力的劳动者进入劳动力市场，并对那些无法参与劳动力市场提供保障。促进劳动力市场再融合的各类支持应该持续成为社保的必要元素，从而规避大规模人力资本的折损。

总体上看，性别差异已大幅度降低，养老金的领取年龄也正逐步提高，这些都有助于延长工作生涯和改善养老金待遇，然而仅仅依托于养老金体制的改革是不够的。养老金的充分性和可持续性与经济发展和劳动力市场发展密切相关。通过各种负向激励措施抑制过早退出劳动力市场至关重要。推动低成本高回报且可靠的补充储蓄，是确保未来养老金充分性的诸多重要政策之一。

尽管大多数成员国都面临着相当有限的医疗、健康预算，但也必须解决健康特别是获取医疗服务渠道上的不平等。成员国同时也要应对人口老龄化以及慢性疾病对医疗体系带来的各类挑战。

¹⁵ 欧盟理事会由各国政府首脑组成，2009 年起才成为官方机构。欧盟委员会独立于各国政府，但运行政府职能。

¹⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_draft_joint_employment_report_en.pdf

这一手段也受到 ILO¹⁷ 的青睐和推崇，从中我们也可以窥见到欧洲基本社会模式。通过开放协调方式，越来越多的社会、就业政策被有机关联在一起，这也说明通过综合手段解决社保、就业问题的必要性。

失业状况在欧洲范围内存在四大趋势。第一，最初欧洲失业率的上涨主要源自于广泛存在的负面震动。第二，不同的制度安排带来了不同的初期结果。集体协商、通货膨胀可能有助于降低实际工资增长幅度，进而决定了失业率增长的幅度。第三，大多数国家政府通过就业保障控制失业率增长，或利用更慷慨的失业保险来缓解失业对个人带来的负面影响（见第一部分），由此产生了一系列制度变革。第四，多数欧洲政府在财务和学理讨论的压力下反转了最初的制度变革手段。但这些反转太过片面甚至不合时宜。不同国家对于制度的选择不尽相同，这可能很好地解释了当下欧洲各国失业率水平上的差异。

对于这些不同的发展趋势存在一系列相关原因。理论上，有利的宏观经济环境、和合理的制度改革有助于降低失业率。高生产力增长不一定带来就业率的提高，反之亦然。政策制定者们普遍认为经济问题必然是单向度的：也就是说增长和促进就业是‘竞争力’这一本质的两个侧面。但已有证据表明，失业问题拥有自己独立的逻辑，并非总体经济状况恶化的一个表现。在欧洲的南北两部分之间存在巨大的经济社会环境上的鸿沟，于是当前危机所带来的后果十分显著。

关于以上问题亦可以从几个角度来看待。一个观点认为，人力资本投资（投资于基础教育以及年长工人再培训）可以扭转不平等差异深化的趋势。另一观点指出福利系统的改善，福利支出方面的缩减，有助于降低社会缴费从而降低劳动力成本。除此之外，也有观点推崇‘积极的人力政策’，提供补贴帮助失业人员再就业，这样就避免在大规模失业和大规模贫困两者之间的抉择。一些国家的经济停滞和高失业率也会影响海外移民劳工发回本国的汇款，这可能会给那些极度依赖于外部需求和资金输入的国家带来一系列深远影响。

当前的危机主要成因有二：一是欧洲失业率激增，二是高福利低生产力国家出现大规模预算赤字。解决途径除了教育培训，另一可能的选择是通过一切手段降低劳动力成本，在福利与灵活性之间找到平衡的契合点。倘若社保能够覆盖诸多风险中的一个，那么个人则不需要担忧其个体的保障。但与之相反，当下时兴的社保转型理念，主要基于市场机制，于是每个人都必须自负保障责任，通过努力工作来获得更好的保障待遇。OMC 对以上讨论的贡献主要体现于各类研究报告，这些报告采取综合性的手段来看待、处理社保和就业相关的各类问题，并基于最新的事实数据作出更合理的评估。

¹⁷ ILO 社保基层网咨询小组 2011 年度报告节选：“社保基层网与尊严劳动议程密切相关。为了成功解决贫困、极度贫困及不平等问题，绝不能孤立地看待社保基层网。为了有效实现减贫，社保战略必须配合以其他政策，包括加强劳动和社会制度、促进就业导向的宏观经济环境的形成。

发达国家广泛认可类似社保基层网的各项措施在减贫、降低不平等、促进经济更公平更可持续的增长等方面的显著效果。在经合组织国家中，据估算，若当前所实施的社保制度缺失，那么贫困、不平等水平则是当前水平的一倍。

此外，社保基层网帮助个人提升技能，从而更好地、全面地参与日益变化的经济、社会环境，进而在短期和长期层面上为人力资本的发展做出贡献，这反过来也将刺激更大规模、更高效的生产活动。报告也指出社保在危机时期如何帮助稳定总需求、提升对抗经济震动的韧性、加速危机后的恢复并开发更融合更可持续的发展路径。社保实际上也是一个双赢投资：作为宏观经济稳定器，短期内能带来可观回报；而社保对人类发展和生产力的贡献也将带来长期效益。

开放协调方式和共同战略所产生的效果并不如预期。社会性欧洲的概念愈发偏离实际：成员国之间特别是欧元区内社会经济、就业轨迹背道而驰甚至两极分化的趋势愈发明显。2010年宣布的欧洲 2020 战略所确定的社会绩效目标目前看来已经很难按时按量实现。社会性欧洲似乎导致了这样一个失衡的状态：公民普遍认为国家主权存在一定程度的丧失，而另一方面欧盟的治理能力也并未凸显。社保服从原则、集体协商中，社会伙伴的独立性不再足以保证国家社会模型不受欧盟制度的影响：加强经济治理的同时，这些原则又并不明确。同时缺位的还包括《欧洲半年期制度》¹⁸针对不同国家的政策推荐，如财政管理、预算状况、结构性改革、工资政策，以及繁琐的赤字程序。欧洲目前依然缺乏有效的整合方式，使民众能够接受全新、比以往更复杂的社会契约，理解传统福利国家模式下就业与社保并行的机制。

¹⁸ EU 经济治理的实施每年由半年期制度组织展开-EC 分析数据并为成员国提供建议，由成员国具体实施共同认可的政策。

III 社保在就业方面的内容需要重新评估

这是由于我们之前关于社保公共支出部分的探讨只是理论上的，尚有待实践的检验。但是我们在第一部分中提到的信息并不能够证实就业方面的社保内容起到的是消极作用。但是在第二章中我们还是提到了当前社保系统面临的挑战。在下面这一章中我们谈绝对或相对的社会支出，即便我们都知道这一部分内容需要优化；我们也不谈公共储蓄是否能够更好地分配到其他公共领域（公共安全、教育、研究投入等）中，或者使用隐性债务和显性债务的手段空置资金流向。我们主要需要分析一下如何让社保当中关于就业的部分更有效。

III.1 限制或发展社会保障内容

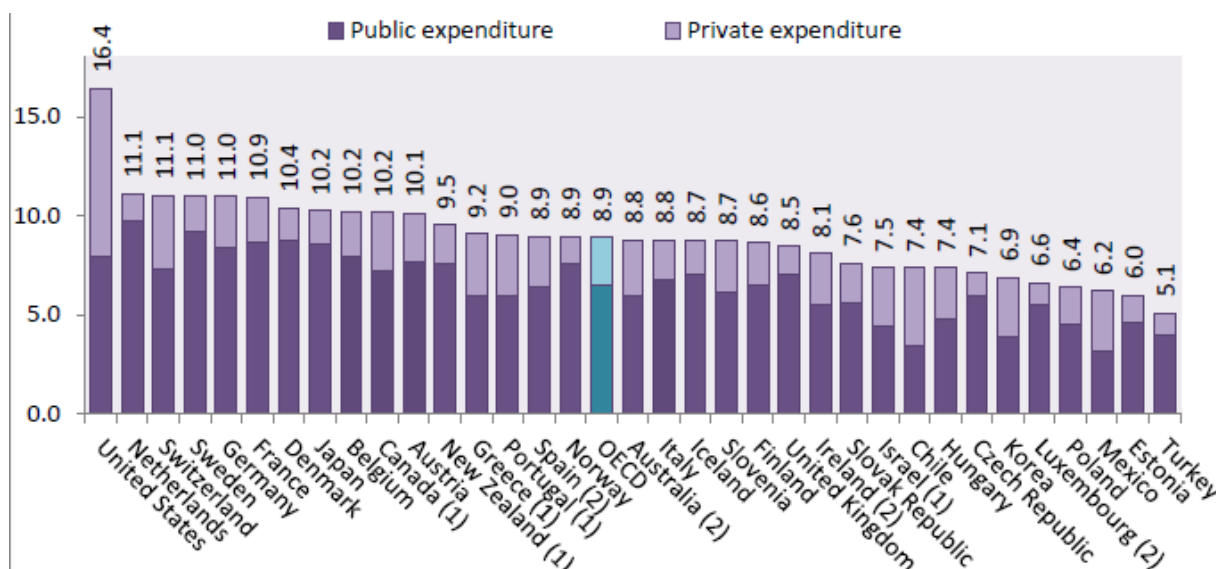
公共开支的规模在今天越发重要，因为资金是我们实施公共管理时最重要的工具之一。社保开支是公共开支的一部分，对它的管理不当有可能导致预算赤字，或由于低效投资与投入使得资源没有得到更好的分配，最终对国家经济的整体起到消极作用。

全球支出水平是由多个要素共同确定的：

- 福利体系慷慨与否
- 人口：人口数量直接影响社会支出；儿童或老人的数量对相应的社保支出有直接影响
- 社保支出中由个人与企业、国家共同承担的部分。在这份报告中我们引用的大多数图表与数据都同公共支出有关，但有的时候公民需要自掏腰包缴纳部分费用。在成熟的社会保障制度中，资金来源通常都不只是公共资金，而是多元的。不过不管是公共资金还是公民自缴，都会为 GDP 做出贡献。

图表 17 医保开支（除去 2013 年）

欧洲就业与社保政策的关系



来源：经合组织

财政收入的来源（税收、社会贡献和债务）一般会对就业产生影响，如提高劳动力成本、压缩利润和鼓励企业投资。

大部分政策倾向于平衡各项支出，比如调控整体保障金支出的过快增长（尤其是医保这类大宗支出），或者控制动态支出（如社保缴纳中的随收随付制），或者尽可能找到税收、社会贡献和借贷最有效率的组合方式。

目前各国社保的普遍趋势是将劳动力成本支出转移到社会贡献上，最终缩小税收楔子。税收楔子是指没有孩子的劳动者的平均净收入（每个人实际平均收入的 100%）与雇主实际的雇佣成本之间的差额¹⁹。

我们之前分析过，人口老龄化是造成社保支出增加的一个主要原因，因为为老龄人口提供的医疗保险和退休福利往往有去无回。公共干预在此时很有必要，因为人们通常不会自主为自己缴纳保险。强制性征收（比如车辆保险）其实就可以解决问题，只不过公共干预通常与社会现状或未来项目密切相关。法国在儿童和家庭福利政策方面就比较“成功”——生育率得到了提高，参加工作的妇女比例也在欧洲平均水平之上，但这是与法国经历一战和随之而来的人口赤字有直接关系的。社会保障同样也是维持社会团结稳定的重要手段，调整富人与穷人、有工作的人和失业者、年轻人与老年人、健康的人和患有疾病的人之间的差异。还有一点是需要防止由保险公司造成的“保险泡沫”，届时弱势群体将会受到严重的伤害。

还有一种观点认为，将工资作为税收和社保的来源，会对就业产生消极影响进而阻碍企业竞争力的提高，所以最好能够在这一点上进行改变，实行对就业更有利的社保收取方式，改善企业经济状况、增加就业机会。做到这一点需要满足以下几个条件。

¹⁹ 经合组织（2016），税收楔子

- 企业在利润增长方面不能有所隐藏，这是最低程度的竞争要求
- 劳动力成本减少的同时不能引发其他要素（生产资金等）的过度增长从而挫伤投资热度
- 薪资和生产效率之间正相关，失业率过高往往证明薪资下滑，需要调整

在就业方面的社会保障措施需要在多个不同方面进行评估以确定最终效果：

- 宏观经济、经济增长、家庭购买力、就业状况
- 对雇主企业的考量要依据规模和行业
- 家庭收入分配的影响
- 说明社会保障的财政风险
- 对个体企业和非盈利活动进行专项考查
- 对完成情况具体分析（缴费情况、边际效应、集体谈判）
- 社保每次的改革与变化都需要参照以上这些方面的情况，不仅是经济方面，也会有其相应的政治意义

III.1.1 减少雇主缴纳部分带来的混合效应

探讨这个问题，我们需要先涉及链接内容，经合组织 2007 年《就业展望报告》第四章“社保的财政来源：就业效应”²⁰，这篇文章观察了法国近期尝试的一系列社保方案的实践情况。雇主缴纳社保部分变少反而会对促进就业起到积极作用，但我们不能忽略的要点是一定通过其他手段给予支援，补充社会保障计划资源的损失。以下三个参数不可或缺：1 企业盈利状况：反应企业实际成本与售价的关系；2 成本弹性：缴纳资金比例的修改通常在工资等级中排在最后；3 强制性征收内容的影响：作为对缴纳资金调整的补偿，是工资协商和调整过程中的重要手段，也是人力成本的最后一个变量

这一系列影响都需要我们通过短期和长期观察进行评判，因为不管是从调整中获利或是受挫的企业都不会一直让这种影响持续，因为会受到“均衡失业”²¹的影响。

宏观经济模型无法准确描述从家庭到公司之间的转换、国家吸引力、政府对研究和创新的态度、以及阈值效应或不对等行为等。

最后，劳动力成本同中间消耗和资本消耗都是企业成本这个复杂构成中的一部分，正如如我们在第一章当中分析的，支出水平、财政来源和失业率之间并没有明显关联。

有一些关于法国政府在财政赤字时期对不同“方面”²²进行收入方式调整的研究，这些研究的一个特点是涵盖了我们前面讲到的若干个重要方面，同时大范围引用数据和经济模型，远胜

²⁰ <http://www.oecd.org/employment/emp/40776791.pdf>

²¹ 均衡失业水平是指受雇于固定工资率的工人同受雇但是不满足于该工资率的工人之间的区别。

实证研究。最终的研究结果并不具备普适性但却很好的描述了几块核心内容之间的关联，很多结论和前文我们引用的经合组织的文章相一致，并且提供了更多的数据支持。

我们的核心议题是在社会保障体系当中如何更好地平衡风险和资源。尽管法国在社会缴纳部分进行过重大调整，但其中的很多部分是世界通行的，比如儿童和家庭福利依然从劳动力收入中支取。下文的四个方面单独拿出来，能够说明政策制定者考量的几个重点²³：

第一，在社会保障的多个方面，对现有的税收来源和社会贡献来源进行重新分配，包括就业福利和家庭收入分配等，但是并不基于宏观经济效应对其进行分析。最终的目标是让收入来源得到更合理的配置，比如将儿童和家庭福利的部分从雇主缴纳中剥离，转而用税费取代。

第二，对目前社保资金来源的两大方面，国家税费和雇主与企业社会贡献费用的比例进行调整。除非在消费倾向和储蓄倾向上有比较大的变化，否则宏观经济效应基本为零。目标是减少家庭间可支配收入的不平等现象。由雇主支付的家庭福利部分可以转变成退休金福利，这样可以减少雇员退休金缴纳部分，同时对多个方面增收个人所得税（如失业保险、退休金等）和资产收入税。这样筹资比例会有更好的变化。

第三，由企业雇主为劳动力福利支付税费和社会贡献几乎已经是全球共识，但现在的目标是减少这部分几乎固定的费用。在社会保障的若干个投入与产出部分，政策制定者都进行了一些改变，并且引入一些新的参数来重新计算雇主缴纳的部分，如劳动力成本/附加价值，如企业的雇佣与解聘记录等，目的是帮助企业更灵活有效的进行劳动力管理。

第四，通过对雇主社会贡献减少的预期，提前做好填补准备，如对家庭征收一些费用，如行为税（烟草、酒类消费行为）或者基于宏观经济的立场征收环境税等。

总的来说，雇主社会贡献减少 2%（保理补偿不计入在内），对经济和就业会有有限的利好影响——5 年中 GDP 会提高 0.3 到 0.8 个百分点；创造和保持 13400 到 21400 个工作岗位。最终的结果需要依据对生产价格征收部分的下调量，并且在不计算补偿内容的前提下，可能会对公共行政结余造成损失。如果帮助重点放在低收入人群上，那么会多创造出 5000-37000 个辅助中等收入阶层的工作岗位，如果针对的是最低收入人群，那么可以再创造出 15000-160000 个附加工作。

而修改社会贡献部分的比例，带来的一个影响是可能会减少 GDP 0 到 0.2 个百分点和 30000-81000 个工作岗位；而由此带来的工人工资的上涨会对家庭购买力有一定影响，同时也会由于工作岗位的变少而减少劳动力成本支出。

与之相应的对就业的正面影响是，公共行政结余会有所增加，因为按照“事后分析”，对于公共资金的要求要低于“事前分析”，这对于海外投资和外汇结存或多或少是起到促进的作用的，当然这需要基于该公司的内部市场占有率和相应的引资实力。

²² 社会保护高级融资委员会：发展阶段的社会保障资金（2014）

²³ 详见附录 XII

基于上述考量，最理想的方案是，为目前失业的 2860000 个失业者（2015 年 12 月 国际劳工组织定义）创造并保持 370000 个工作岗位；而效率最低的方案是只增加 5000 个工作机会。

对于经合组织来说，用于社会保障的公共支出越多，税收楔子就越高，即企业支付的劳动力成本和工人实际的税后收入差距就越大。税收楔子过高对就业的影响主要取决于以下三个因素：

i) 基金制度的先进性； ii) 实际支出与预期福利之间的关系； iii) 劳动税收如何对工资要求和补偿资金产生影响——比较高的税收楔子能够减少劳动力成本中的无效支出（通过非劳动收入和税后收入的比例得来），并且压缩劳动力投入和资本投入。调查显示还会有如下一些影响：

- 收入效应：由于社保收入增加使得实际工资变少，为了补偿这部分收入差，家庭会投入更多劳动力以实现基本的工资要求。
- 收获效应：当劳动者意识到多扣的税款能够在日后为自己带来更大的好处时，他们会愿意接受相对更低的净工资

上述税收楔子带来的种种影响唯独漏掉了对社会生产率的影响。经合组织指出，育婴假等一些福利手段、行之有效的积极劳动力市场政策、贴心的失业福利等都会在不同程度上提高劳动力市场的生产效率，通常可以抵消多收取的税费带来的不良影响。同样的，好的医保方案也能够有效提升工人的生产积极性和劳动效率，从这个层面上来说，设计合理的社会保障制度如同另外一种生产性投入，往往行之有效。

如前所述，基于工资收入和劳动力支出的税费设计会对就业其概况造成不同的影响，主要有以下几个主要因素：

- i) 对低收入者征税（法定最低工资额的存在，使得对低收入者再增加收税变得不太现实）
- ii) 作为社保收入的两大主要来源：税收和企业社会贡献联系密切（这里默认的前提是联系越密切，税收在就业上的风险影响越小）
- iii) 在社保收入层面，提高税费收入，尤其是通过改变实际收入在劳动力成本中的比例，能够更好地满足就业市场的要求。就最低收入层面来说，政策选择（劳动税、劳动福利和最低工资标准设定）直接影响劳动力成本和净收入。最低工资标准的设定本身就是双刃剑：标准定的过高，不利于弱势群体就业；结合福利待遇考虑，又会吸引劳动力投入工作。

在就业问题上，政府通常的目标是宣传就业前景，鼓励弱势群体参加工作、降低整体失业率。对于低收入群体，为他们直接削减工资税达到增收效果，要比其他减税办法更容易奏效。但实际上社会净损失始终存在，比如雇主社会贡献金减少的那部分本来是用于保障低收入工作者福利的，在税费补充还没有到位的情况下新的工作也不会被创造出来，这时就会出现比较大的社会净损失。这就引发了另一个问题，削减了工资税的同时，需要在工资阶梯中对另一部分群体增收税款来进行填补。目前来看，工资税并不是特别高，并没有大幅度进行削减的必要，与其勉为其难减少低收入工作中各类税费，不如将目光转向无工作者或就业困难群体，帮助他们从失业或赋闲状态转为在私人部门就业，这样更有效率，也更容易取得好的效果。

在最低收入标准制定的比较高的国家，设计合理的就业福利能够帮助限制最低收入标准的过度提高，从而提升有工作者的工作积极性，同时也比一味削减企业税收来的更有效率。在经合组织中的大部分国家，失业的劳动者转而从事一项低收入工作，获得的经济收益往往非常之低：接受一份最低工资，或达到平均工资 67%的工作，劳动者能够得到的额外净收益少之又少。如果一个失业者恢复就业，额外收入总额的 70%-80%都会被各种税费消解；如果是一个闲置人员恢复就业，用于缴纳各种福利的比例要低一些，占到总收入的 60%-70%。

改变这样的现状，需要更好的整合社保费用中雇员缴纳的部分同雇主缴纳的部分，让雇员缴纳的部分切实同将来的福利保障联系起来。对劳动者而言，察觉到自缴部分的未来意义能够满足更合理的（不一定是更多）工资要求，减少缴税的不满情绪；对于雇主来说，在一个成熟的税率机制的调控下，将劳动税和社会贡献金（社保开销）结合起来，既能获得社会认可，又可以在经济上得到利益。雇主对劳动力的管理对劳动者的“风险”有直接作用，不管在社保语境还是就业语境中都是非常重要的。

法国政府和经合组织都对减少雇主支付部分的后果进行了评估，法国思路基于对宏观经济的研究，但和经合组织的研究结果殊途同归。创造就业机会最有效的方式是让雇主按照最低工资标准缴纳税费和贡献金，但这并非最终的方案，由于社会贡献金的局限，最终减税的部分往往针对的都是成产效率较低的群体——刚刚走出学校、进入职场的年轻人、劳动技能低下的劳动者或者长期失业人士等。

所以目前的一些措施都是用来降低劳动力税收楔子，尤其出台政策保障弱势群体，在社保制度的种种限制之上，刺激劳动力市场需求和消费。

比利时下调了低收入工人上缴的社保比例，也免除了雇主在一些情况下为雇员缴纳的调休福利，同时扩大了雇主为雇员缴纳预扣税的范围。意大利在 2014 年下调了低收入者的个人收入税，并且将对雇主经济行为征收的区域性税收永久降低了 10%。西班牙政府通过了一项税费改革，从 2015-2016 年度开始实行，包括将个人所得税分级由七级减至五级，边际税率略微下调，减免了更多的公司税。斯洛伐克提高了学生社保的免缴上限，爱沙尼亚从 2015 年 1 月也上调了收入税免缴上限。斯洛伐克对那些长期失业后重返工作岗位的人暂时减免税费。拉脱维亚通过提高个人收入的免缴上限，帮助有抚养者的家庭减轻负担。法国从 2014 年开始对企业实施以工资为基础的税务办法，并在 2015 年减少了雇主支付的部分。对中等收入和低收入者也实行了减免工资税的政策。希腊政府为了适应新的就业情况，提升企业的竞争力，着手于更进一步减免对无工作者的社会支出。

也有很多欧盟国家将政策着眼于激活年轻求职者的就业活力，比如鼓励招聘、为创业者提供创业基金等。荷兰采用的办法是为企业退税，当这些企业雇佣了在过去一段时间（上限是两年）处于失业状态的年轻人，就会为这些企业退税；与此相似，波兰的政策是对 30 岁以下的劳动者减免社保费用。斯洛伐克会为 29 岁以下的失业者介绍一份正常薪资待遇的工作。欧盟其他国家也都出台了一些列刺激就业的政策，针对不同年龄层的长期失业人群。在葡萄牙、马耳他、希腊、西班牙和塞浦路斯也都采取或加强了招聘激励，比如马耳他向雇主提供一种工资津贴，用以奖励公司的新雇员，这笔津贴最高能够达到基本工资的一半，同时还包含最多一年的社保免征。

西班牙对那些和新工作者签订开放式合同（包括兼职工作）的企业只收取固定的企业贡献金，并且年限是两年（小企业是三年）；同时单独为受到青年保障计划保障的受雇者（签订开放式合同）拨款提供援助。马耳他为老年工作者提供一项特殊津贴，对其在提升劳动技能方面的花费进行减免。芬兰给长期失业者再就业工资津贴的年限延长到了两年。

III.1.2 雇主缴纳社保部分和每小时劳动力成本之间的松散关系

比较目前对欧盟各种社保制度的分析结果，我们很难发现在每小时的劳动力成本和雇主缴纳的社保部分之间的数字关系。下面的图表清晰地呈现了多国的概况——丹麦雇主缴纳的社保部分并不高，但是它的每小时劳动力成本依然很高。西班牙与丹麦相反，其雇主缴纳的社保贡献金占了比较大的比例，每小时的劳动力成本仍然偏低。

有些国家通过减少劳动者的净收入，来达到转移雇主缴纳部分的目的。欧洲国家的劳动成本分级从根本上反映了劳动生产率的差异，并且部分反映了社保系统制度化安排的不同。

经济分析通常认为，影响出口动态的有两个重要因素，一个是国际市场对商品和服务的需求，另一个是企业对价格的制定。发达国家间的贸易、发达国家与其他国家间的贸易反应的是一样的全球需求，因此在出口上各国表现的差异普遍同“价格竞争力”有关，“价格竞争力”既包括成本价格的竞争力、利润，有时也包含汇率差价。

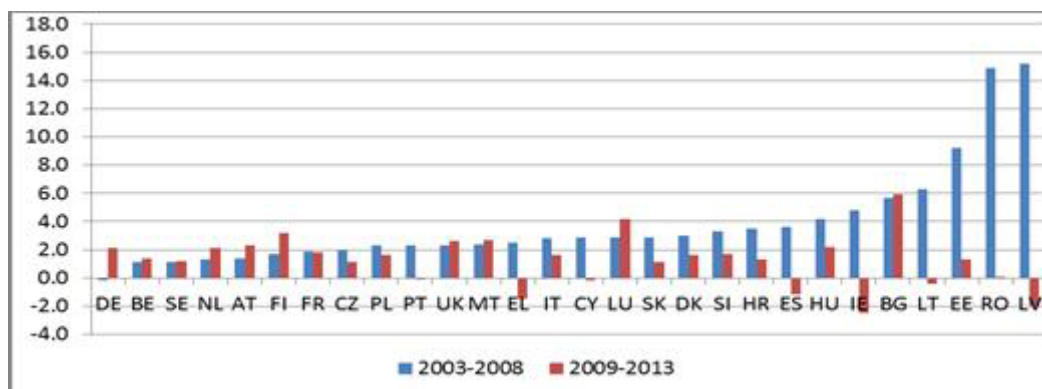
国家或市场间，货物或服务不同主要基于对价格的出口敏感程度。举例来说，相同的价格变化，在法国和它的诸多商业往来国家造成的影响也会完全不同。出口价格的弹性表现告诉我们，除了价格之外还有很多因素在影响着出口业务：创新性、市场营销、地理状况、专业性和竞争力。

欧洲委员会的就业报告中指出²⁴：单位人工成本的减少和工资的调整，二者最终缓慢且不完全地降低了价格。这种不完全的价格传递效应的出现，在某种程度上可以解释为财政巩固政策带来了间接税和管理价格的同时上涨，最终造成价格传递效应的出现。单位人工成本的少量降低遭遇粘性价格，最终在欧盟一些国家出现了劳动收入份额的下跌，尤其是在希腊、西班牙、爱尔兰和葡萄牙等国。因而利润率出现了比较明显的增长，但是尚未带动投资上涨。

图表 18 2003-2008 & 2009-2013 欧盟 28 国单位劳动力成本一览表

²⁴ 2015 欧洲委员会就业报告草案，2015 年度经济增长调查

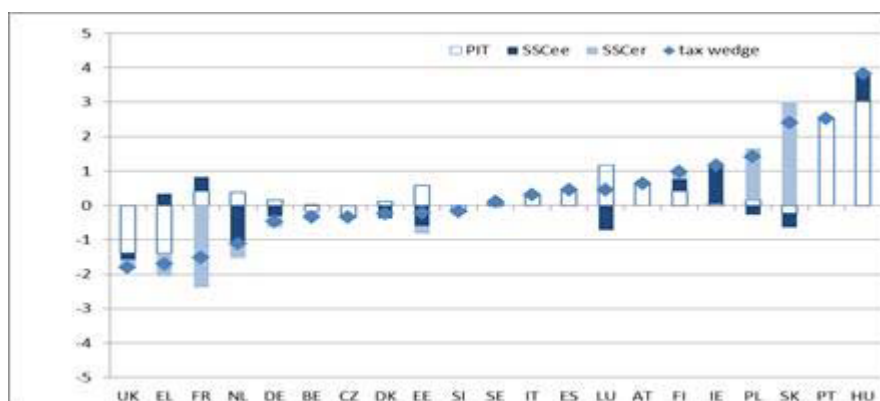
欧洲就业与社保政策的关系



来源：欧洲统计局

总税收楔子的变化主要是由个人所得税（PIT）的变化决定的，在 21 个成员国中有 15 个都发生了由于个人所得税上涨造成税收楔子变大的情况。个人所得税的增长（至少在特定的家庭结构——单身无孩，收入为平均收入的 67%）在葡萄牙和匈牙利尤为明显，但是在英国和希腊呈现的是持续下降的趋势。将个人所得税和劳动者自己缴纳的社保部分结合起来看，我们会发现在 10 个成员国中，劳动者的社保负担变得更重了，但对于雇主来说并非如此（在 3 个国家中雇主的税收压力增加了）。总体来看，在绝大多数成员国中，雇主缴纳的社保部分基本保持稳定，只有少数国家例外；在波兰和斯洛伐克涨势强劲，而在法国则下降的非常明显²⁵。

图表 19 2011-2013 总税收楔子变化情况（单身无孩，平均收入 67%的家庭）



来源：欧洲委员会-经济合作组织 税收与福利信息库

SSCer: 由雇主缴纳的社保部分; SSCee:由雇员缴纳的社保部分; PIT:个人所得税

在一个经济与货币的同盟组织中，工资问题已经不仅关乎国家利益：竞争分歧造成了危机制裁失衡，单位人工成本额度不同也造成了不同的发展方向；各国无法让自己的货币贬值，只有通

²⁵ 2015 欧洲委员会就业报告草案，2015 年度经济增长调查

过内部贬值（特别是降低工资）来纠正发展失衡；各国在工资上调控的目标都比较直接的指向稳定物价（通货膨胀目标 2%）。目前离这个目标尚有距离，尽管工资支出上的差异正在开始消弭（但对有关国家如西班牙，内部贬值策略难以长期为继）；在另一些国家，工资策略的差异性需要更多的自主空间（尤其是德国）。否则，需求收缩的风险以及通货紧缩的趋势都会在欧元区蔓延。

减少雇主的社会贡献金部分除了有效降低工资，很难对就业的其他方面造成有利影响。目前这种方式被用来保护低收入工人，或者作为鼓励企业雇佣一些有特殊情况的长期失业者、年轻人时的一种福利策略。实际上现在在欧盟的多数国家中，对雇主征收的部分最低的已经接近为零。

即便加入自费的部分，也并没有更好地促进资源的有效分配。以美国为例，尽管在医疗保障方面投入的 GDP 数字巨大，但是回报率并不高，公共支出也没有有效减少。不断增长的支出（医疗和长期护理）就算有私人资金的捐助也很难维持长期发展。就长期护理这一项而言，在发展中国家，无偿资助金所占比重微乎其微，并且对私人资金捐助还有限制。捐助资金只有在退休金保障上起到了一些积极作用，主要是由于其在储蓄、投资、就业各个不同阶段都目标明确。总体上看，几乎所有的国家都致力于提高本国社会保障的效率，限制动态风险比较大的领域（如医疗和退休）的过大开销。

而其他资源，则越来越多的同实际行为准则密切结合，如对雇主的考量就包括其社会贡献以及是否存在有风险的消费习惯（购买香烟、酒、软饮料等），以及是否曾支付过环境税等税种。全球普遍观点认为，税收通常会对雇主或劳动者产生作用——由雇主支付的社会贡献金，在一定程度上会减少失业与其它一些职业性危害。雇佣关系的结果也将取决于在家庭购买力下降时，承担风险的能力。另一条思路是通过对雇主社会贡献近的灵活管理，达到减少劳动力开支的目的。

III.1.3 雇主缴纳部分是调节社会支出平衡的有利杠杆

雇主缴纳的社会贡献金最重要的目的就是为社会支出提供支持，但是除了在宏观经济层面的影响之外，在有的情况下社保财政收入也会对雇主和被保护的劳动者产生微观经济上的激励效应，既降低遇到一些社会风险的概率，也适度的减少社会保障方面的支出。同时对于参保者在社保系统中曾经的缴纳记录也加以关注，如果雇主的缴纳记录良好，那么会通过减免他的支付部分对其进行鼓励。

关于对雇主的这种鼓励方式，在发达国家几乎都会通过各种各样的社会保险来实现，“当遭遇工作中的意外或身患职业疾病”时有工伤保险，还有失业保险，以及伤残保险和其他保障内容。

美国在这方面同欧洲完全不同，美国失业保险的保障范围是“职业性的意外事故和疾病”所代表的全部情况，要更广泛。

失业保险模式的调整与改变

失业保险方面，雇主支付内容的调整与改革一直是美国社保中比较独特的内容，在各州通行，从上世纪 80 年代开始，社保部分几乎涵盖私人部门的方方面面。最近，法国和意大利也开始进行失业保险方面的改革。

最通行的准则是“准备比率”，在保险系统中，每个公司都会有自己的账号，在这个账号当中可以查到按照现行社保标准，该公司的失业人员应享有的失业福利值，以及该公司已经缴纳的那部分失业保险金，这两部分内容都可以按照不同的工龄进行计算（通常计算的都是完整工龄，有的时候也有部分工龄）。这些福利将会按照国家标准确定并且和工资挂钩，同时参考国家当时的平均标准。最终企业上缴的部分是这两部分的差价。

另外一种方式是“支付比率”，这是指在一个固定时期内（不算历史记录）要当做工资支付给劳动者的部分。各国都对此制定了最低比例和最少支付值，尽管标准各不相同，但都通过企业和国家共担保险。将企业的遣散费用和失业保险挂钩，对公司的管理起到了一定的影响：如果一个公司大量解雇员工，那么会在激增的保费上尝到厉害；反之该公司的保险支出也会下降。当然失业保险在提升的同时，也拉高了雇佣成本，所以潜在提高了企业将来的支出。

欧洲的社保系统允许各成员国自主决定自己国家的具体标准，从理论上说，任何一种选择，不管是“完全共享”式的（每个企业只缴纳一笔资金，遣散费用不计），还是“独立支付”式的（每个公司都要自行承担遣散保障费用），都可以由各国自己制定具体的数额与标准，如同保险中的其他变量（资格认定、替代率、利益持续期、贡献率的上限和下限）一样，国家与国家之间的差异可能非常之大，当然这本来就是各国的选择自由；另一点是各国很可能有着截然不同的经济情况，根据事实进行调整无可厚非。不管怎样，“完全共享式”在不同规模的企业中间引发了很多变动，但是最终，政策允许企业选择不交贡献金，但相应的他们还是需要将补偿费用当中跟员工福利和津贴相关的部分直接付清。

实际上，贡献金调节制度并非根据公司的具体裁员情况收取，而是基于该公司实际缴纳的失业保险金情况，这个特点就使得很多有资格的人因为没有提出要求，而失去了本应得到的权利。上世纪 80 年代，这样的人约占员工总数的 20%，但是到现在，已经攀升到 35%了。

有的公司（尤其是那些属于非营利部门或联邦国家的一些机构）和一些企业管理员工（如企业经理）会选择缴纳全部贡献金，转而对他们辞退的员工进行“买断”，这种做法符合公司利益的最大化，因为减少了本来要花在失业保险上的钱。选择接受“买断”的员工比例从 2005 年的 5%增长到了 2012 年的 35%。

企业对失业保险是否使用过是非常慎重的，因为这能够增加找到好员工的概率。这里的好员工，是指那些在失业状态下不选择使用辞职补偿的人，因为他们往往能在很短的时间内找到新的工作，也就意味着对日后的贡献率不会造成影响。企业更倾向于雇佣这样的人。而对于劳动

者而言，在符合条件的时候拒绝使用失业保险也有好处：可以在找到新的工作的时候给新的雇主以暗示，纵然在失业时也没有遭遇经济的困境，增加自己被雇佣的可能。

新近的一些欧洲尝试

欧洲不同的国家在一些方面进行了新的尝试。

在法国，“德拉朗德福利”作为一项发给 50 岁以上劳动者（为了腾出工作岗位而提前失业）的失业补助，从 1987 年开始实行，2008 年被废止。有人估计这会对雇佣 50 以上的劳动者产生阻碍。2013 年 1 月 11 日，国家跨行业协议（ANI）颁布了新的规定，企业对短期内签订定期雇佣合同的员工增缴保险费用，与之相反的是，减少了企业为 26 岁以下签订了无固定期限的劳动者支付的失业保险的比例，企业规模大于 50 人，那么这项减免持续三个月的时间，对于规模小的公司时间是四个月。

意大利在 2013 年 1 月开始了一项社保体系的全面改革“社会减震计划”，失业保险调整也是其中的一个部分。这次改革放宽了劳动法中的解雇要求，但相应的在集体合同中提高了社保金额、增加了社会保险的保障对象，包括之前不在其中的小企业员工。修改之后的法规同时增加了一种针对年轻人的三年制劳动合同，促进年轻人就业。法规中还有一部分内容涉及失业保险的调整：调整之后的结果是，企业会为所有签订了固定合同的员工多支付 1.4% 的福利费用，同时需要给被公司解雇的员工每人每年支付总额为 500 欧元的补偿金，最多支付三年。

相比经合组织中的很多其他国家，欧洲的劳动法规更具备保护性，不太通过经济刺激改变企业的裁员决定。然而，冗余的法律诉讼费用基本也可以看做企业缴纳贡献金中的一部分，只不过没有进入社保制度就是了²⁶。

对工作意外和职业疾病的保障状况

很多发达国家都在工伤福利方面进行改革，目前都倾向于细化分类、根据不同情况提供更恰当的福利帮助。

按照“经验费率”，针对不同的情况制定相应的补偿标准，对公司来说就是内化这部分工伤和职业疾病补偿，如同在生产安全和危险规避方面进行的投资：

——劳动中的风险管理可以被委派到私人企业（比利时、芬兰、葡萄牙）；或者由专业机构掌控（德国）；或者由国家公共机构统一管理（法国、意大利）；

——发生工伤事故或职业疾病（经验费率）

——有的系统则依靠两大支柱：劳动合同中规定的公司支付的工伤保险；和社会保险中规定的职业疾病险（比利时、英国）

²⁶ 一个趋势是：覆盖诉讼费用，减少雇主的不确定性

雇主缴纳福利中的其他部分

在芬兰，雇主缴纳的退休保险部分同以下几个因素密切相关：一，公司规模；二，退休员工年龄；三，为提前退休（65 岁之前）员工支付的保险费用价值。从 2000 年开始执行的退休金改革来看，为提前退休的员工缴纳退休金的大企业比例已经由 50%上升到了 80%。

在法国，基于对困难的充分考量，于 2014 年 1 月 20 日颁布了“退休金未来保障公平计划”（Guaranteeing the future and justice of pension system），工伤保险就在其中，具体说来说建立一个账户，每当劳动者进入有危险的工作状态时会在这个账户中积累相应的点数，（能够积累点数的危险工作状态包括：夜班、重复性劳动、高压环境、轮换工作制、重体力工作、姿势损伤、机械震荡、危险化学品处理、高温或噪音环境等）这些点数最终会变成劳动者的职业培训机会，即申请到安全舒适的工作环境中，进行较少时长的工作或是拿到相应的补偿福利。为了给上述内容提供财政支持、鼓励防护性政策的出现，从 2017 年起，企业需要为 0.01%的危险作业劳动者提供一笔基本费用，如果该劳动者只暴露在一种危险情况中，那么后续要再提供 0.2%的补偿费用；如果暴露在多种危险情况中，那么后续补偿费用的比例为 0.4%（2017 年）。

关于上述改革方式的国际研究结果

1) 雇主缴纳部分的改革会减少解雇和职业伤害

对于美国的失业保险制度，很多研究的结果都指向其对裁员激增的影响。Fern 和 Margolis 1999 年对这些研究进行了总结：雇主责任制的增加有效的减少了企业裁员现象，预计减少了 30%的暂时失业者。而有 20%的裁员数归咎于雇主责任制的失败。然而这些研究也都在指向这样的事实：由于支付给员工的福利费用过多，公司手中的现金也在变少，所以实际上工人的工资是减少了的。

另外一点是失业震荡带来的附加费用。企业通常将失业金视为公司的一项正常支出，是对其裁员后果的合理承担，但这往往会让企业为了减少震荡而束手束脚，减少裁掉冗余劳动力，这一点又会反过来制约企业雇佣新的员工。调整的程度越深，社会就业的情况就越稳定，普遍的常识也是如此认为，即越是恰当地应用企业责任制，裁员周期带来的影响也越小。

2) 在工伤和职业疾病保险方面，索赔减少带来的影响

——社会与个人共担的形式（或者特殊权利的引用）会减少索赔，这当然是对劳动安全问题进行妥善考虑的结果，但也不得不说是部分由漏报带来的，目前还很难比较哪一种是更主要的原因。

——提高赔偿金额一方面能够鼓励雇主在提高工作环境安全性上多做投入（减少索赔诉讼）；但另一方面也是在促使受到伤害的工人尽可能争取赔偿（增加赔偿诉讼）。因此赔偿额度是否提高、提高多少，会产生两相矛盾的效果。

3) 失业保险改革带来的困难与障碍

执行中的困难

强行制定企业缴纳失业保险的比例，可能会使企业为了避免支付赔偿金而选择进行法院诉讼，最终将裁员定性为员工自愿离开，或者以员工行为不正当为由解雇该员工，最终，员工无法得到有效赔偿，企业也无需承担后续的支出。

Blanchard 和 Tirole 认为²⁷更普遍的情况是，经验费率系统在执行层面遭遇了很多困难。相比大公司，中小企业往往很难通过诉讼避免裁员和赔偿，往往会让他们陷入经济困境。另一方面，不断增长的裁员/工伤赔偿金要求，和企业在这一项上过高的投入，往往让很多小企业被迫选择这样的办法逃离赔偿：直接宣告破产，之后换个名字、卷土重来。这就与改革的初衷背道而驰了。另外，还有一种情况是企业通过减少裁员进而减少在退之赔偿上的支出，员工也有可能在自己工作危险性有所降低的时候，调低自己对工资的诉求。

因为漏报而增加的诉讼风险

漏报问题在有关制度改革的文章当中屡见不鲜，他们也意识到尽管很难量化，但漏报在失业赔偿过程中起到了一些消极的影响，事实上，由于诉讼可能带来的赔偿金的增加，是在变相促使企业发展其他策略来增加“漏报”，从 2005 年之后，美国在失业保险赔偿的情况中，“弃权”（雇员方面对权利的放弃，如同企业的“拒绝”）的出现大大增多。

制度的改革和财务问题都有其复杂性，现在劳动诉讼也被认为是由“经验费率”带来的副作用。由于诉讼双方的多元构成，也增加了法律的不确定性、也为给更多收到损害的原告谋取福利增加了难度。

这些结果既为我们带来经验，也让我们不禁开始疑惑，失业保险金的增加是否真的可以促进就业、同时增强就业情况的稳定性？

贯彻改革内容时的一些关键要素

²⁷ 就业保护和裁员程序 O. Blanchard, J. Tirole (2003)

——目前普遍认为，雇主责任制的落实方式是依据公司规模相应提升缴纳力度，而不是将小企业排除在外。

——当雇主或企业通过行之有效的预防措施，更好地控制住工作中的风险，那么调节的作用会更加明显；从这个角度上说，对于工伤保险实行雇主责任制而不是计入病残救济福利，是更合理的选择。

——一直以来，关于如何制定企业赔偿标准，有着两个层面的争议，从长期来看，如果企业有充分时间增强预防性措施，能够有效降低赔偿费用，同时应避免企业因为高额的赔偿陷入经济困顿；从短期来看，我们要防止短期内容易出现的企业投机行为。

——随着改革的不断发展，未来应该把由雇主采取的预防性措施计入雇主贡献金部分，同时对于享受这项权益的雇员也应该提出相应的要求，当出现劳动诉讼的时候，应该把双方的一贯表现也作为进行判决的重要依据，得到更公正的结果。

在改革当中引发的一些问题，目前依然没有妥善的解决办法²⁸

——同失业保险相关的研究结果显示，目前的改革更多时候还是跟劳动力市场紧密相连——失业风险普遍由劳动者承担，而雇主会因为裁员带来的潜在经济风险而在雇佣劳动力的时候多有顾忌。另外一个问题是，失业保险的持续时间是在改革过程中要考虑的唯一一个要素吗？在一个失业率长期居高不下的国家，会产生大量的社会支出，甚至超过失业保险所能够带来的收益（在财政支援和修复都最小化的时候）

第二个问题是雇主负责制和宏观经济背景之间的相互作用。个别风险并非独立出现而是彼此存在必然管理，最明显的一个例子就是失业风险。当市场状况不好的时候，必然会增加雇主在保费上的支出，引起“顺周期效应”，除非协调机制能够持续进行自我改变，以顺应劳动力市场的平均走向。（这继而引发了就业政策的变化问题）

最后，在社会保障层面采用雇主负责制，提出了这样一个问题，由于资源的跨部门组合以及不同的生产模式、社会保障的各个部分都有自己的特点，所以统一协调是非常困难的。目前的一个可行性办法是将这种雇主负责制作为平衡偏差的方式加以改善。这之后的问题就是如何在调整机制以适应经济变化与不同部门的特征这两个内容当中取舍。一个比较普遍的现实是社会情况的复杂性往往会导致管理上的困难与争端。

²⁸ 高级社会保障资金报告：比较分析融资模式在欧洲的社会保护

III.2 经合组织国家市场收入和可支配收入（净收入）差异（基尼系数）

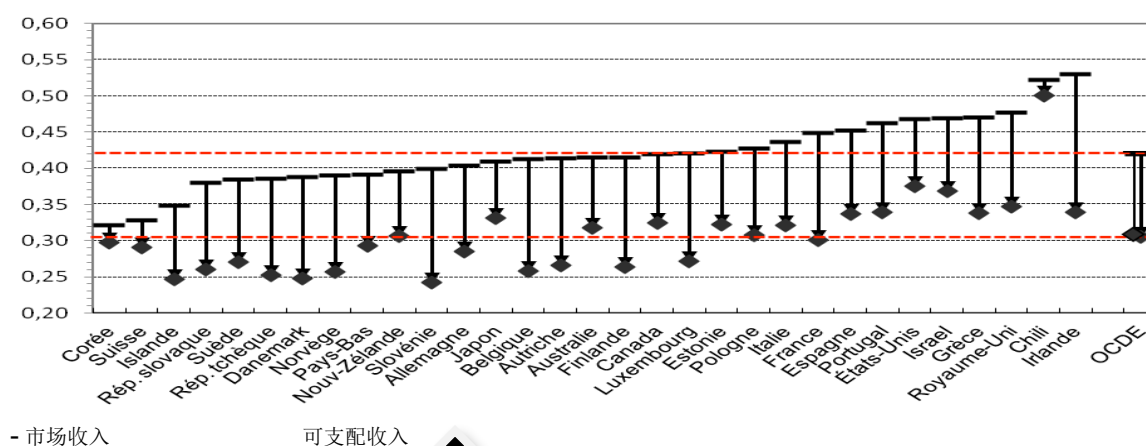
前文引用的经合组织文件内容²⁹提及社保在降低不平等方面的功能。强调就业政策和社会保障作为降低劳动力成本（具体效果不同）的重要因素，使得社会保障成为经济增长和就业领域的重要组成部分。过度不平等导致长期差异存在于以下二者之间：一边是得以享受长期稳定的就业从而拥有高质量的职业生涯、高薪和终生学习机会的群体，另一边则被相对剥离，且因技能、健康等各类社会维度因素而无法维持人力资本的群体。另一方面，不平等造成大众在购买力、储蓄或投资能力方面的匮乏，从而阻碍更大比例的人口参与贡献经济增长。有鉴于此，有必要对社保在降低不平等方面的效果进行介绍和讨论，这也是社会保障对就业政策最大的贡献。

由于缺乏可靠数据，以下内容主要关注以现金形式给付的社保待遇，分析其再分配功能，以及对收入的直接影响，同时会介绍其他形式的待遇和服务作为补充。以下综述主要基于经合组织的相关研究，并参考法国社会事务部对其进行的更新与补充。

III.2.1 以现金或直接借口方式口付的社保待遇的再分配效果

针对社保转移支付和缴费对可支配收入差异的影响，经合组织进行了一系列研究。根据这些研究可以进一步分析得出：各发达国家中收入不平等的具体差异和发展趋势。这一方面取决于转移支付和缴费前的初始水平不平等，另一方面也与转移支付和缴费本身的再分配效果密切相关。在一些国家，如斯堪的纳维亚半岛国家，拥有较低水平的初始收入差异，这就意味着他们可以通过再分配能力较为有限的转移支付和缴费，来实现较低水平的可支配收入差异。而对于包括爱尔兰在内的初始收入差异比较巨大的国家，则必须通过再分配效用较高的转移支付和缴费将可支配收入差异维持在发达国家平均水平。法国就属于这一类国家——初始收入差异较大，通过强力的再分配转移支付和缴费，达到了发达国家收入差异平均水平。而另一些初始收入差异较大的国家（西班牙，美国和英国），由于直接缴费、现金待遇的再分配效果有限，其可支配收入差异远远高于经合组织国家平均水平。

图表 20 经合组织国家市场收入和可支配收入（净收入）差异（基尼系数）



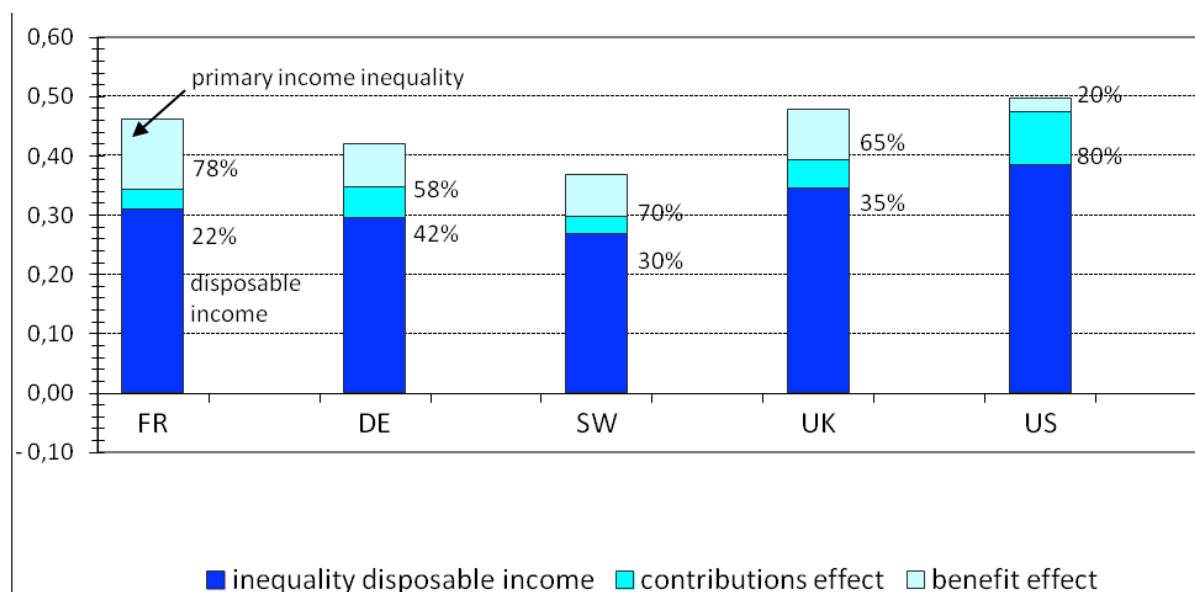
经合组织国家 15-64 周岁人口缴费前后收入分配不平等

来源：经合组织, 2013, "The crisis reduces revenues and sounds on inequality and poverty" www.oecd.org/fr/social/inegalite-et-pauvrete.htm.

²⁹ 见 III.1.1

同时，在解析福利待遇、直接收入贡献对降低可支配收入差异的不同作用时，我们也观察到在欧洲国家以现金形式发放的福利待遇对再分配所带来的影响远远大于直接贡献。这一情况在法国体现得尤为明显：现金发放影响再分配效用是直接贡献的 3.5 倍。在德国、英国，二者的再分配效果较为平衡。然而，这依然与美国的情况形成鲜明对比：在美国 80%的可支配收入不平等的减少来自于直接缴费。在欧洲，现金福利对降低收入不平等有重要作用，这也从一定程度上说明了欧洲自 2010 年起迫于金融危机压力对现金福利开支进行的削减可能导致了过去几年间不平等程度的增加。

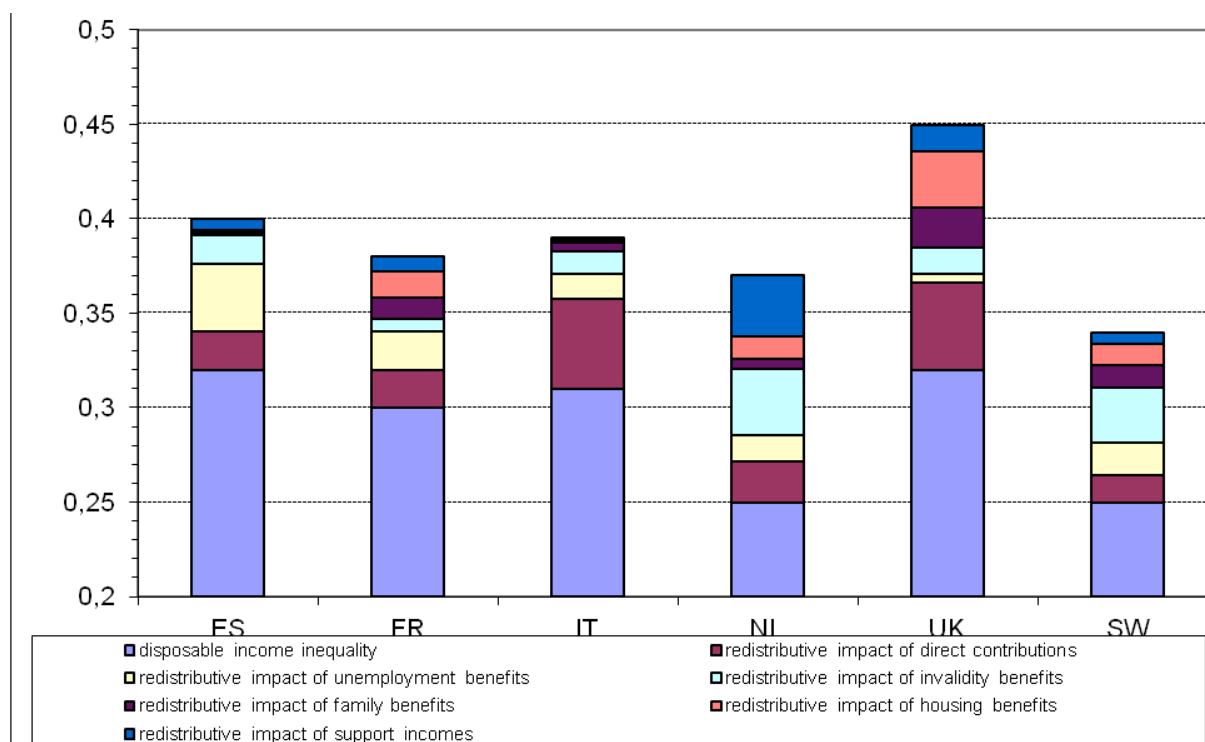
图表 21 社保福利、直接缴费对降低收入不平等的贡献



社保融资高等理事会根据欧洲收入和生活条件进行了调查，得到的最新数据（2011 年度调查报告介绍 2010 年调查数据）依然反应了相同的问题：研究罗列了缴费、支付前后生活标准分布基尼系数的情况，以及不同类别的缴费和福利对降低生活条件不平等所产生的效果。这些效果可进一步细分为一级效用（即现金福利支付在可支配收入中的权重）和二级效用（即现金福利支付的渐进性）。由此，当现金福利占可支配收入的比重过小时，其发放对于收入再分配的影响是十分有限的。

上述分析表明，在大多数成员国，社会福利（不包括养老金）对降低收入不平等的效果最为显著。但意大利是例外，60%的收入不平等降低来自于直接税收。社会福利对降低不平等的贡献在 40%（意大利）到 84%（瑞典）之间，在法国接近 75%。这些结果为理解主要风险类别的社会福利待遇在再分配方面的效用提供了进一步信息，据此可以衡量这些再分配效果主要来自于待遇发放时间的渐进性，或是来自于待遇占家庭可支配收入的权重亦即在个人间进行的收入转移。从这方面看，失业待遇仍是多数国家收入不平等降低的主要因素。在西班牙失业福利的作用尤其显著（45%），主要由于劳动力市场的失业率水平较高。

图表 22 现金待遇对降低收入不平等的贡献



注：根据欧洲统计局数据计算

III.2.2 实物福利和服务

根据 2012 经合组织相关研究，实物待遇和服务占国家财富的比例略高于现金福利待遇（前者占 GDP 的 13%，后者占 11%）。这意味着实物福利和服务对降低各类不平等的潜在效用。

实际上，根据经合组织研究测算，实物待遇和服务的货币价值所具备的影响力已达到平均家庭可支配收入的 28%。仅凭实物待遇和服务，收入不平等得以降低 22%，贫困风险降低 40%。健康和社会服务（健康，儿童照护救助）占实物福利和服务所降低的收入不平等的三分之二，仅健康服务即占到五成。健康和社会服务对收入不平等的制约作用在德国、比利时和法国体现的尤为明显，在荷兰也有一定表现。

该研究还指出在全球视角下，长远看来实物福利和服务还具有另一个作用，即对收入分配的直接影响。发展实物福利和服务有助于改善就业机会，同时在一个劳动者的整个职业生涯中，根据其健康和工作状况发放与其匹配的相关待遇；保证儿童照护设施的充分性从而促进女性就业。

III.3 □□□□□□□□

III.3.1 □□提前退休□□

人口老龄化是大多数欧洲福利体系即将面临的调整。人均寿命的不断增长意味着养老金、医疗保健方面的高水平支出，因为在老龄化社会里，年轻人的相对数量较少，因而通过缴税、缴费以维系福利系统的人数量相对较少。常言道，问题不在于人们越活越久，而在于他们退休得太早。西方社会面临的问题不仅仅是维持养老基金收支平衡、更要保证劳动力供给要达到市场要求的最低标注。甚至在人口年龄结构较为年轻的国家，就业也并不是一块越少人分越好的馅饼。

一系列减少工作时间、工作持续时间甚至工作年限的政策，可以被看做促进人类福祉的重要贡献。1980 年代，法国将退休年龄提前至 60 周岁，在当时的政策下，蓝领工人可以享受最多 2 年的退休生活。如今，人们通常可以享有超过 20 年的退休生活。的确，环境问题、经济危机对健康特别是预防措施的影响，可能导致人均寿命增速放缓甚至出现负增长，然而预计寿命的显著涨势不可能由此抵消。总之，在欧盟层面，男女 65 周岁时的健康生活年限已经趋同：2012 年测算的欧盟平均数值（退休后健康年限）为 8.5 年，并与经济增长和社会福利正相关。

早期提前退休政策被作为就业政策加以实施，由此也带来了一系列问题。1970 年代经济危机初始阶段，就业市场动荡导致大量剩余劳动力，而提前退休年龄能在一定程度上缓解劳动力过剩的问题。由于劳动力成本通过税收、社保缴费分摊，因此企业可以将一部分遣散费成本负担向外部转移。另一方面，当时社会普遍能够接受寿命相对较短的劳动者提前退休以享受一定的养老金待遇，因此提前退休年龄政策在过去乃至现在都十分受欢迎。提前退休甚至有一定的成瘾性，即退休年龄不断提前到乃至 45 周岁。各种强硬举措限制住了这一趋势，但一些大企业仍然不吝通过商业保险合同、住房系统等方式充分挖掘、利用该类政策提供的便利支出。然而在这种情形下，相关成本被内化，并缺乏公共资金的支援。

总体上看，工作岗位空置率在危机最严重阶段呈下降趋势，但从 2011 年开始再度增长并保持上升趋势，这意味着在失业率上升的同时还存在大量比例的工作岗位虚位以待。这一情况在各国表现情况有所差异：德国的情况较英国、法国、意大利、荷兰和丹麦等其他欧盟成员国更为乐观。同时，对不同年龄群体的影响也不均衡。须要通过更好的教育和职业培训实现更高的就业充分性。就提前或按时退休对青年就业的影响，需要注意的是，在大多数案例中，青年所就业的工作类型有所不同，并且工作需要的技能往往不被年轻人所具备。提前退休年龄有可能对扩张型企业有所帮助，这些公司的人力资源政策往往具有明确资质要求，但它们在所有企业所占的比例并不高。提前退休年龄政策更有可能为中年劳动者带来负面影响，尤其当中年劳动者越来越被认为不具备就业能力。提前退休政策的确有助于保持企业的竞争力，从而保障了一定数量的工作岗位，但从社会及公众利益角度看，它无疑弊大于利，尤其对社会整合带来不利影响。

目前，法定退休年龄虽存在但已形同虚设。能够正常从工作状态进入退休的情况越来越罕见，越来越少的劳动者退出工作直接进入养老金计划。大部分人都领取一定时期的失业待遇、残障津贴或经历非工作阶段的‘自雇阶段’。

这些新型退休人员很少在达到法定退休年龄前再度开始工作。其结果是，一部分社会保险计划实际上与正式的退休计划一起成为了帮助工作到退休平稳过渡的制度安排。由于类似社会保险计划的作用，1990年代几乎所有欧洲国家都出现对高龄工作强负激励。

自1990年代起，许多国家开始对福利国家制度进行改革，以减少对参加工作的负激励，并鼓励用人单位留用高龄员工（如法国德拉朗德修正案）。因此，这类改革可能也对欧洲高龄劳动者的参工率提高有所贡献。有关研究也指出，慷慨的社会保险和提前退休计划导致劳动力市场的提前撤出。另外，研究也发现高失业率也通过其他方式导致高龄员工参与率低³⁰。兼职和自雇也曾被用以应对这一趋势，特别是自雇所具备的安全网功能。

2014年，欧盟28国兼职就业率在55-64年龄组，达到总就业率的22.5%，兼职对于女性（36.4%）比男性（11.1%）更为普遍。55-64年龄组比25-54年龄组从事更多兼职工作（22.5%对17.6%）。同样的情况出现在欧盟28国的绝大多数国家，仅希腊、西班牙、意大利是例外。55-64年龄组的兼职工作比重在2000—2014年间有所上升，但增长动力主要来自于男性（与此相对，同一年龄组女性的兼职就业率则有所下降，另外中欧、东欧的女性兼职就业率整体亦有所下降）。

除了爱沙尼亚，所有其他国家55-64年龄组自雇就业比例都大于25-54年龄组。2014年EU28成员国20.3%的55-64年龄组就业者为独立劳动者，而25-54年龄组的数据近为14.3%。55-64年龄组女性的自雇比例为13.3%，25-54的为10.0%；两个年龄组男性自雇比例数据差异较大：25-54年龄组为18.0%，55-64年龄组为26.0%。2000—2014年间，55-64年龄组自雇就业的增速远低于该年龄组总就业量，自雇比重在欧盟28国平均下跌5个百分点（略少于欧盟15国）；25-54年龄组的情况则较为稳定。相关政策须要提高高龄劳动者的参与情况，应考虑其他待遇或非正规就业的潜在功能，从而为有意愿继续工作的高龄员工提供次选方案。

图表 23 兼职和自雇就业情况，欧盟 28 国

	55—64 周岁； %			22—54 周岁； %		
	T	W	M	T	W	M
兼职就业	22.5	36.4	11.1	17.6	na	na
自雇就业	20.3	13.3	26.0	14.3	10.0	18.0

社保系统内改革最为深入的是养老金系统，权威部门就此设计了三大制度工具：权利资格准则、待遇水平和退休实践。多数改革修改了未来待遇领取的条件准则，主要变化包括养老金领取年龄的延迟，使养老金领取年龄与人均寿命挂钩。但是一些成员国仍面临预算平衡的压力，这极大地影响养老金发放和当前退休年龄政策的框架和内容。这一节将介绍部分成员国最新政

³⁰ 欧洲提前退休：非标准就业形势是否提高高龄劳动者参与率？



欧洲就业与社保政策的关系

策变化如何整合成为下列政策工具：1) 提前退休年龄准则；b) 可领取养老金年龄；c) 缴费时间；d) 养老金待遇水平和养老金指数计算；e) 补充养老金；f) 改善老年劳动者的就业机会。

这些改革是提高养老金体系可持续性的题中之义。对于很多人而言，养老金依然是抵御贫困的重要手段，尽管养老金本身存在着充分性和有效性方面的差异。养老金是目前欧洲老年人的主要收入来源，而老年人在欧洲总人口所占比重很大且日益增长。养老金也是社保体系最大、最重要的组成元素，比其他任何部分都更直接地影响着更多人的主要收入。欧洲目前领取养老金总人数达到了 1200 万，占总人口的四分之一，其中接近三分之二的是女性。养老金的充分性主要体现在其帮助预防贫困的能力，至于能够在多大程度上替代退休前收入，要同领取养老金不同年龄人群的平均收入进行比较。

首先，养老金要足以防范老年贫困。在多数成员国，由于养老金收入稳定，老年人的收入情况自危机开始变化趋势优于其他年龄组。23 个成员国的老年人所面临的贫困风险和社会疏离风险在 2008—2013 年间降低了超过 1 个百分点。但是，匈牙利、卢森堡和瑞典这 3 个国家经历了老年人贫困、社会疏离比例的上涨。此外，另有数个国家在 2012、2013 年间有所上涨，但整体趋势比较积极，特别在 15 个国家出现了大幅度下降。而老年贫困、社会疏离的具体人数、所占比例情况在成员国之间差异明显。2013 年，保加利亚经受贫困和社会疏离的老年人占总老年人口的 60%，克罗地亚、立陶宛、拉脱维亚和罗马尼亚均为 30%，而在卢森堡和荷兰，这一数字低于 10%。需要铭记的是二战之后养老金是对抗贫困的主要工具。直到养老金计划全面启动并发挥作用前，退休人员非常贫困，大部分贫困人口是退休人员，特别是女性。因此未来养老金待遇水平是整个社保体系劳动人口自信程度的重要标志。

养老体系帮助人们维持老年生活水平不低于劳动生涯中所达到的生活水平。老年人相对收入平均值（65 周岁以上人口平均可支配收入与 65 周岁以下人口平均可支配收入的比例）目前在绝大多数成员国中都是稳定的，但也有少数例外情况。在欧盟层面，相对收入平均值 2013 年达到 93%，但是不应忽视国家间的巨大差异。爱沙尼亚相对收入平均值低于 70%，比利时、保加利亚、塞浦路斯、丹麦、芬兰、拉脱维亚和马耳他均低于 80%；另一方面，希腊、西班牙、法国、匈牙利、卢森堡和罗马尼亚的 65 周岁以上人口相对收入平均值等于或大于其他年龄组。

大量成员国已经安排可领取养老金年龄延迟机制，通过延迟和更长的工作生涯提高养老金可持续性和充分性。

延伸有效积极老龄化政策越发具有重要性。近期养老金改革要求更长的缴费期限以保证养老金充分性。就业增加保证养老金权利的增长，且有助于提高整个系统的可持续性。老年劳动者就业必须确保养老金权利、养老金保障水平的充分性，从而对抗老年时期的贫困和社会疏离风险，对女性而言这一点尤为重要。老年人就业率上的性别待遇趋于平等，然而更大范围下工作模式上的性别平等并没有相应的进步。总体而言，女性参与率较低，受制于工资性别差异，更容易因为育儿等因素中断劳动生涯。女性退休者也面临更高的贫困风险。由于这一系列性别差异，女性得到的养老金往往低于男性，并且常常无法符合养老金领取条件。因此，首要措施是实施积极老龄化措施从而保障男女面临平等待遇。活跃性、就业率增长停滞不前主要因为老年人就业机会、劳动条件落后，这会伤害养老金系统内嵌的激励机制。社保系统有效维持人口健康，提供充分的长期照顾，这对鼓励老年人参与社会、劳动力市场、维持独立生活至关重要。

要。除了健康服务，工作、生活环境也应该更好得适应老年人的需要，包括优化住宅、交通服务和家庭支持，这些都将帮助老年人更好、更长久地独立生活。

在人口老龄化和延迟政策作用下，保持未来养老金的可持续性和充分性，必须保障高龄劳动者拥有充分的就业机会。这就需要依靠再培训、终生教育、改善工作条件以适应老年劳动者需求，并合理为残障人士在工作地提供住宿安排。为了使得国家就业政策更偏向老年人利益，卢森堡引入了一系列政策法案与老龄化政策关联，这一政策已经进入了立法阶段。法案规定规模超过 150 人的企业必须实施老龄管理计划，其内容必须包括至少 3 个下列项目：雇佣高龄员工，预期工作变更，改善工作条件，终生教育或知识技能培训机会。对此政府提供财务激励。除此之外，卢森堡也实施了各类旨在鼓励寻求就业的计划项目（例如‘适应工作要求—重新开启我的职业生涯’³¹）。立陶宛出台行动计划改善高龄劳动者的可雇佣性。2014 年生效的《就业支持法》旨在鼓励企业采取各类措施支持职业技能培训，雇佣老龄员工（50 周岁以上）对新录用员工（29 周岁以下）进行培训。罗马尼亚近期出台了《国家积极老龄化促进老年权利战略 2015-2020》连同相应的占率计划，鼓励、促进健康状况良好的积极老龄化，保持、延长职业生涯。

总而言之，自从战略社会报告开始在社会 OMC 和欧洲半年期制度下运行，养老金体系改革一直是多数成员国结构性改革方案的重要组成部分，其中延迟更是所有成员国的首要目标。一部分国家已经开始分析、计划未来政策如何具体将退休年龄与人均寿命挂钩，但并非所有成员国都将之作为问题解决方案。部分国家投入越来越多资源限制提前退休，具体措施包括残障养老金领取资格审查，改革劳动能力丧失支持计划，从而促进劳动力市场参与和养老金权利积累。

另有国家关注养老金指数化问题及其所应对的挑战，包括老年贫困和平均养老金水平，将之作为促进养老金充分性的重要工具。其他成员国则通过提高最低养老金水平以强化对重点人群的社会保障。一部分成员国则集中开发补充养老金计划，少部分国家将养老金改革重点基于劳动力市场政策以改善高龄员工的可雇佣性。除了医疗健康服务需要进一步加强，工作、生活环境和条件也需要更好地适应老年人的实际需求，这包括开发合适住宅和交通服务，以及家庭支援，这些都将帮助老年人长久地独立生活。

图表 24 EU 成员国法定退休年龄变化

31 适应工作要求计划旨在为事业人群提供可雇佣性分析，帮助他们通过再培训适应行业需求并增强个人技能。适应工作要求计划 2010 年始于金融行业，接着覆盖到贸易、公共事务、医疗保健行业。2011 年开始为 45 周岁以上劳动者提供特别计划，即“重新开启我的职业生涯”项目。

欧洲就业与社保政策的关系

	2009		2013		2020		After 2020	
	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women
BE	65		65		65		67 (in 2030)	
BG	63	60	63y8m	60y8m	64y3m	61y6m	65	
CZ	62	56y8m-60y8m (1)	62y6m	57y8m-61y8m (1)	63y10m	60y6m-63y10m (2)	67+ (in 2044) (3)	
DK	65		65		66		67 (in 2022)+ (4)	
DE	65		65y2m		65y9m		65y10m-67 (in 2029)	
EE	63	61	63	61	63 (in 2016)		65 (in 2026)	
IE	65		66		66		67 (in 2021); 68 (in 2028)	
EL	65	60	67	62	67		67+ (5)	
ES	65		65-65y1m (6)		65-65y10m (6)		65-67 (in 2027) (6)	
FR	60-65 (6)		61y2m		62-67 (6)			
HR	65	60	65	60y9m	65	62y6m (7)	65 (in 2030), 67 (in 2031-2038)	
IT	65y4m	60y4m	66y3m	63y9m (18)	67y		67+ (5)	

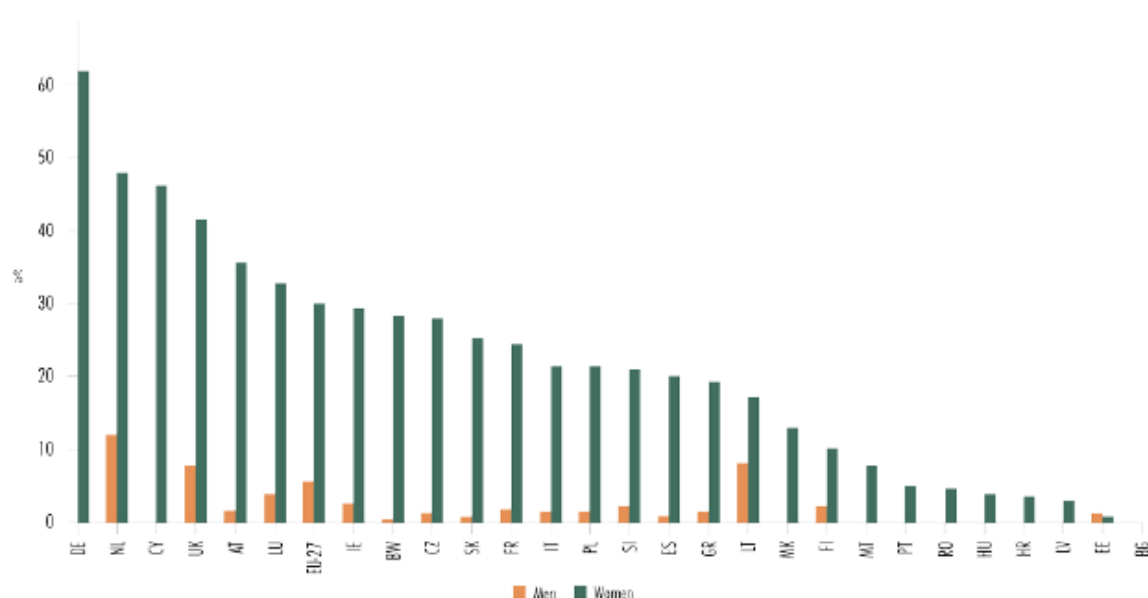
CY	65		65		65+ (8)			
LV	62		62		63y9m		65 (in 2025) (9)	
LT	62y6m	60	62y10m	60y8m	64	63	65 (in 2026) (10)	
LU	65		65		65		65	
HU	62		62		64y6m		65 (in 2022)	
MT	61	60	62		63		65 (in 2026)	
NL	65		65y1m		66y8m		67+ (in 2021) (11)	
AT	65	60	65	60	65	60	65 (in 2024-2033)	
PL	65	60	65y1m (12)	60y1m	66y10m-67	61y10m-62	67 (in 2020)	67 (in 2040)
PT	65		65		66+ (13)			
RO	63y4m	58y4m	64y8m	59y8m	65 (in 2015)	61	65	63 (in 2030)
SI	63	61	65	63y6m (17)	65			
SK	62	55y3m-59y3m (1)	62	57y6m-61y6m (1)	62+ (14)			
FI	63-68 (15)		63-68 (15)		63-68 (15)		63-68 (15)	
SE	61-67 (15)		61-67 (15)		61-67 (15)			
UK	65	60	65	61y3m-61y8m	66		67+ (from 2028) (16)	

III.3.2 社保支出对就业的积极影响 以家庭儿童照料、长期护理为例：增加人口和工作机会

家庭和儿童照顾

如前文所述，必须提高老龄人口的就业率，以应对劳动年龄人口减少，减轻退休养老待遇压力。同理，另一方面也须要提高女性就业率，确保女性在职业生涯和退休阶段持续拥有可靠收入。女性就业率存在大量改善空间。多数欧洲国家儿童养育负担主要由女性承担，这限制了女性参与劳动力市场。女性所面临因养育儿童而不得不缩减劳动时间的压力是男性的十倍。

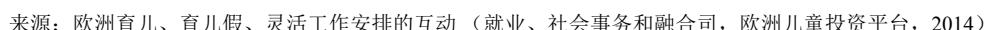
图表 25 20-49 周岁男、女为养育家庭 8 周岁以下儿童所缩减的工作时间



来源：欧洲育儿、育儿假、灵活工作安排的互动（就业、社会事务和融公司，欧洲儿童投资平台，2014）

另一个有关女性参与劳动力市场所面临障碍的指标是 25-45 周岁但无 12 周岁以下子女的男性、女性就业率，指标数据显示，是否拥有子女对男性就业率没有影响，但对女性影响巨大。

图表 26 25-45 周岁但无 12 周岁以下子女的男女就业率差异



引入其他激励措施改善女性参与率:

——公共机构或社保计划资助民办或公办儿童机构。如捷克儿童组织法致力于消除在公办幼儿园系统之外建立儿童照顾中心的障碍和不便。

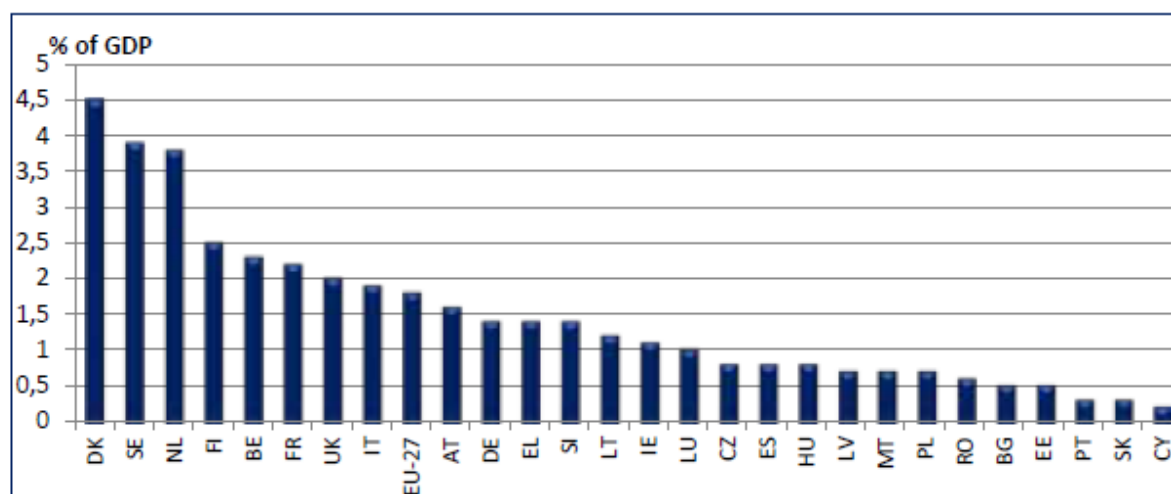
[illegible]

65

长期护理（ADL）发展

根据定义，长期护理是针对特殊人群提供的一系列服务和帮助，这些特殊人群包括由于长期精神和 / 或生理衰弱和 / 或残疾无法独立完成日常生活活动和 / 或需要永久性护理服务。日常生活活动可能包括个人必须每日进行的自我照顾（日常生活活动 ADLs，包括洗浴、衣、食、起床上床、四处走动、使用洗手间、控制膀胱和肠道功能），或可能与独立生活相关（日常生活工具性活动 IADLs，譬如备餐、财务管理、个人必需品购买、轻重家务活和使用电话）

图表 27 长期护理公共支出占 GDP 比例



来源：2012 年老龄化报告

成员国长期护理公共开支上的差异大致反映出制度性照顾和非正式照顾覆盖率估算值。从事照顾服务的正式员工，拥有劳动合同并享有薪酬回报，他们主要在正式机构或家庭提供长期看护。大多数欧洲国家非正式服务人员也提供了大量老年、残疾人长期照顾。照顾服务人员数量较好地反应正式长期照顾行业规模。2008 年捷克、斯洛伐克从事长期照顾的劳动者仅占整体劳动年龄人口的 0.3%，瑞典有 3.6%，挪威和丹麦则是 2.9%。尽管大多数服务主体在自己家中接受服务，大部分正式服务人员在机构中从事比家庭照顾强度更大的服务活动。

这意味着儿童、家庭照顾作为长期照顾的一种可以对就业作出贡献，它们使得女性或老年人得以更多地参与劳动力市场，同时它们也提供更多工作岗位，包括育儿、老年人和残疾人照顾服务和机构，也包括苦役、高技术含量健康工作等不同技能层次的工种。

服务人员的财务支持，譬如直接付给服务人员的津贴以及直接给付受照顾者的现金待遇，是对服务人员所付出劳动的认可和补偿。但是如何有针对性地对那些高健康风险、高就业风险地人群提供支持、如何合理界定补偿，依然是面临的重大挑战。服务人员津贴是先进待遇，为服务人员提供收入支持，替代因照顾而损失的工资以及相关开销。在北欧国家，对服务人员的待遇发放类似薪酬，对服务付出提供补偿，同时也充当低水平薪资。在爱尔兰和英国，津贴针对低收入服务人员或服务时长达到最低标准的服务人员发放。在认可服务社会价值的同时，服务人员津贴也引发了制度设计上的难题。譬如，如何设定合理的补偿标准，在为服务人员提供合理回报的同时，又不至于阻拦服务人员参与劳动时长。例如，家庭收入调查和资格条件可能产生就业负激励。资格标准制定要清晰明确，但如何界定主要服务提供者、如何测量服务人员的服务付出则容易产生错误。严格的资格要求有助于避免滥用，但是从行政管理角度成本较

高，并且易被认为太过专断。因此在可补贴服务提供者人数和公共支出所能负担补贴数量之间存在权衡取舍。

对服务接受者提供现金待遇可直接支持急需帮助的特殊群体，但这些补贴并不总是能够补偿到服务提供者。类似现金待遇存在于诸多成员国。针对服务接受者发放现金待遇有一定有点，因为这无需界定主要服务提供者。但是这也造成服务人员必须依赖于受服务者才能够获得针对他们提供的服务和付出的补偿，这也可能造成家庭关系变成以金钱为主导的关系。要求家庭服务提供者通过正式合约参与就业（在法国这只针对亲属，不包括配偶）的规定，则在界定主要服务提供者方面拥有明显优势。

III.4 政策协调

第二章讨论了这一问题：积极劳动力市场政策能否纳入社保范围以加强社保协调机制。本章已经表明利用社保待遇（如残障、退休待遇）降低失业率效果有限，甚至会产生负面影响，同时也会显著增加社保支出。在欧盟整体层面，国家间差异主要源于生产力和社会投资上的差异。那些问题最严重的国家同时也是那些在 1990 年代、2000 年代对研究、发展和人力资本投资最少的国家。社会投资（如健康、儿童早期、工作家庭生活协调、教育培训、其他积极劳动力市场政策）支出对刺激潜在增长、确保公共财政可持续性至关重要。这些差异在中长期带来重要的累积后果，因此积极劳动力市场政策成为多元方法中的重要组成部分，和社保维度相结合，并于以下领域政策相关联：

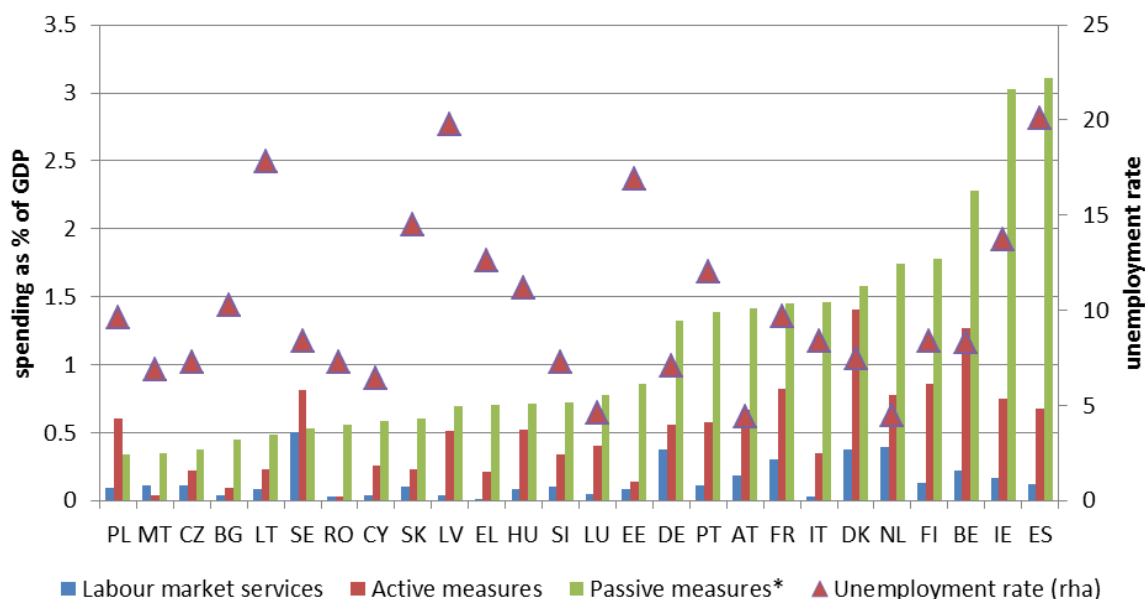
- 有效鼓励帮助有能力者参与劳动力市场
- 保护（临时）被排除在劳动力市场或无法参与劳动力市场的劳动者
- 通过投资人力资本帮助个人应对人生周期中的潜在风险

许多国家已实施青年保障计划，为青年提供福利待遇，通过更高效的公共就业服务，将福利待遇与工作支持相结合。许多成员国也在开发残疾人康复计划待遇和收入支持。但是以下两个问题必须予以重视：

- 政策边界可能模糊，但协调时必须考虑不同政策的主要目标，提供合适的就业工作岗位，保证社保基本原则，坚持消除贫困。
- 不同政策之间的妥善协调是获得成功的关键。取得最佳成果的国家投入大比例 GDP 用以支持劳动力市场服务及积极措施，也投入了包括失业待遇在内的消极性措施，这极大地帮助降低各类不平等。

社保和就业政策相结合才能取得政策成效。实际上这两方面并没有完全整合，二者通常由不同的行政管理主体管理，在国际上普遍存在效率低下的问题。一些国家通过整合服务（德国）或更好的协调机制（法国）解决这一问题。四大主要支持服务在消除参与劳动力市场障碍、降低贫困和社会疏离风险方面的确卓有成效，但它们也并未充分考虑儿童早期教育和看护、终生教育、住房和健康服务。获取高质量社会服务那些远离劳动力市场的特殊群体而言至关重要，能有效帮助他们重新开始工作生涯，同时确保无劳动能力者的社会参与。

图表 28 失业待遇、积极劳动力市场政策支出（占 GDP 百分比）和失业率



* * 失业收入维护和支持，提前退休
 来源：欧洲统计局劳动力市场政策数据库

III.5 解决未申报工作问题

解决未申报工作问题是优化法律框架的方法之一。社保体系面临的压力之一来源于避税和缴费责任规避，使得一部分本应进入社保体系的资金流失。外派及其副作用，即可能在派遣国和接收国两地出现欺诈，引起了欧盟社保当局的重视，决定打击欺诈和工作错误。³³根据定义，未申报工作指的是任何就性质而言合法的工作，但未向公共权力机关按照税务、社保或劳动法规定进行申报。对许多成员国来说，打击未申报工作是所面临的挑战。即使在最发达国家重新整合未申报工作可能为社保系统带来一笔巨大的资源。

未申报经济占 GDP 百分比有所下降，但可能在部分成员国依然高居不下。未申报工作对社保系统有重要影响：

——剥削社保系统资源

- 未申报工作和其他非典型就业形式如劳务派遣可能扭曲企业的公平竞争，可能导致社会不公，抑制提供全面社保的正就业发展
- 使得从未履行义务的个体得不到社保待遇
- 无法充分覆盖包括养老金在内的长期福利

另外，未申报工作也损害民众对政府能力和社会团结的信息。就劳动力市场而言，它无益于鼓励失业人员重返工作，因为未申报劳动者往往实际上已经就业。

正式、非正式企业中存在多种类型的未申报工作。有的可能完全未申报，工人的薪酬发放不入公司账目；或是部分未申报，劳动者工资的一部分以正式方式发放，一部分不走账面（装

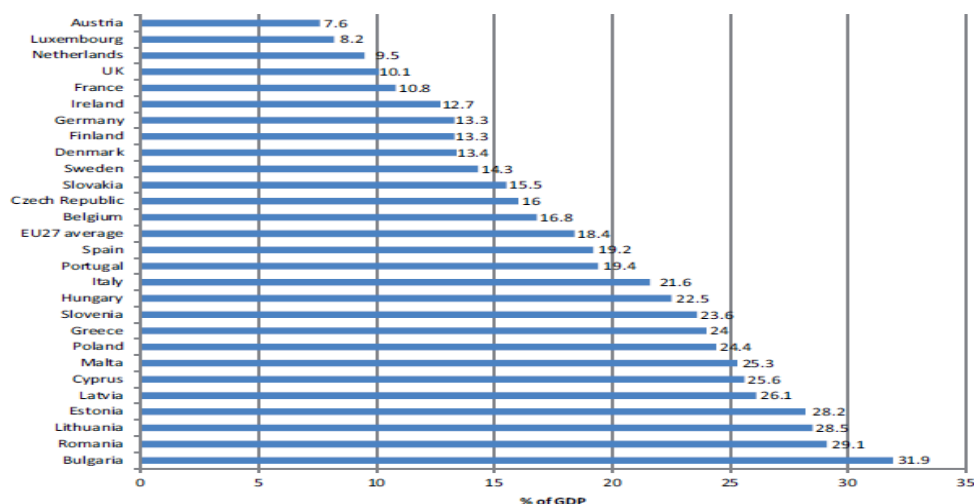
³³ 欧盟基金会自 2008 年开始在 27 个欧盟成员国和挪威展开打击未申报工作各项方法、措施

欧洲就业与社保政策的关系

在信封里的工资)；未公司或家庭客户提供的未申报工作和自雇类似，另外也有社会化程度更高，个人户头式的未申报工作，为邻居、亲属、朋友或熟人等消费者直接提供货品或服务。

解决未申报工作的干预范围很大，但威慑依然是干预政策的主要成分。一些国家实施了更具创新型的政策措施，这些措施可被其他国家借鉴。具体相关内容也作为最佳政策措施范例收录于上文所引用的欧洲基金会总结报告。

图表 29 2012 年未申报经济占 GDP 百分比



Source Eurofound

结论

目前，欧洲社会模式的最大特点在于多重逻辑（保险和救助）、融资渠道（缴费和税收）并存，而该模式现在遭遇了失业问题的挑战，甚至有观点认为它已经达到极限，正面临着债务偿还和有效性危机，同时个体主义价值取向抬头，公民之间不平等加剧。有关如何应对这一系列挑战的问题具有多面性。应对措施需要考虑经济模式的选择，同时也考察全球化对欧盟产生的深远影响，尤其是对社会模式竞争力的考验。

新型风险层出，这不仅包括暂时性失业，更涉及长期的劳动力市场疏离、各类不平等（社会、经济、代际和地域），这些都可能模式的变化。消除不平等可以在社会模式中被放大（不平等收入，也包括获取公共服务、教育等），而社保模式基础越来越受到质疑。

社会开支和个体化过程强调个人责任和独立性。这些原则挑战福利国家模式的组织形式，促使从集体模式到个体逻辑的转变，从强调团结到强调责任。新型工作形式引发就业不充分的问题，并且进一步引出有关工作是否应该作为该模式核心要素的问题（社会权利便携性问题、职业通道保障问题）。这个问题最为重要，因为参与劳动力市场并不总能保证获得合理的生存条件。有观点倾向于将公共干预集中于那些最需要保障的群体，这需要根据社保基础形成普遍认可的社会救助标准，也就意味着要对需要公共干预的情况达成全面共识。这涉及界定在公共干预范围内的社会权利以及对其便携性进行组织。目标在于强化社会整合，在个人和社会之间建立一种道德契约。实际上，在预算限制的情况下，每个人参与集体生产对于财务模式的可持续性至关重要。因此，社会团结因该作为相应权利和义务的反映。在法国，除了成就，利弊从未真正呈现于公众。

北欧模式虽然在危机初期由于高失业率受到限制，目前依然处于良好运行状态，这主要因为社会共识感较强，：

——商品、服务的配比合理，可以为高技术工人提供高工资

——通过全体公民接受的高税收以支撑高水平公共服务工人，由于人口总量较少，形成了集体协商的传统

另一方面，英国也取得了不俗的成绩，英国工资水平有限，但劳动力市场融合程度高，并通过深入的政府宣传活动，改善部分公共服务水平（健康、教育）。

共同体会遇到怎样的社会风险？社会模式应该赋予普遍性、缴费性和再分配等原则怎样的相对权重？除了收入水平之外，还可以根据怎样的标准确定贫困人口？与团结工作、投资交往活动、公共服务相对的是什么？工作在模式中的角色（活动支出保障、事业路径保障资源、保障水平）？个人和集体保险之间如何平衡？是否应该界定基本保障，同时补充以可选福利体系项目？

这些是必须予以重视的问题，而对这些问题答案则主要取决于各国的选择。

附录

附录列表

附录 1 社保财政来源分析	72
附录 2 是要创造特殊保险保证员工福利，还是最终削减工作机会？	73
附录 3 欧盟 28 国失业率统计	75
附录 4 按照经验费率 工伤与职业病保险缴纳原则	76
附录 5 意外保险与职业病的经济学分析：原则与影响	77
附录 6 老年工人的就业率	81
附录 7 2008、2012、2013 年度老年人平均可支配收入比例	82
附录 8 社保再分配效应	83
附录 9 收入分配不平等	84
附录 10 基础收入实际情况	85
附录 11 欧洲社保就业相关法律框架	86
附录 12 法国社保风险和资源相适应：4 类具体情境	87
附录 13 社保和就业：中国问题	90
参考文献	93

附录 1 社保口政来源分析

	公共缴纳	社会缴纳	劳动者缴纳	企业（雇主） 缴纳
爱沙尼亚	21,5	78,5	1,9	76,7
捷克	26,5	73,5	23,7	49,7
荷兰	33,5	66,5	34,1	32,4
立陶宛	34,2	65,8	15,9	49,9
斯洛文尼亚	35,7	64,3	38,2	26,1
奥地利	35,7	64,3	26,7	37,6
法国	36,7	63,3	20,3	43,0
德国	36,9	63,1	29,6	33,5
比利时	37,8	62,2	20,3	41,9
波兰	37,8	62,2	18,9	43,4
斯洛伐克	39,1	60,9	19,2	41,7
拉脱维亚	41,7	58,3	17,5	40,8
UE27	43,8	56,2	20,1	36,1
匈牙利	44,0	56,0	20,1	35,9
UE15	44,1	55,9	20,1	35,9
爱沙尼亚	44,9	55,1	12,1	43,1
意大利	47,0	53,1	14,8	38,2
卢森堡	47,4	52,7	24,5	28,2
希腊	49,5	50,5	20,3	30,2
芬兰	52,6	47,4	12,0	35,4
保加利亚	52,7	47,3	16,2	31,1
罗马尼亚	53,6	46,4	14,0	32,4
马耳他	54,5	45,5	16,7	28,8
瑞典	54,8	45,2	9,6	35,6
葡萄牙	55,0	45,0	15,1	29,9
英国	56,0	44,0	12,8	31,2
塞浦路斯	61,3	38,7	16,0	22,7
爱尔兰	72,3	27,7	7,4	20,3
丹麦	76,6	23,5	11,7	11,8

来源：欧洲统计局

附录 2 是要创造特殊保险保证员工福利，还是冒着看到企业倒闭的风险最终削减了工作机会？

关于保障工资收入和社会保险缴纳部分，一直是欧盟就业保障中的一个重要议题，保护雇员不因雇主的倒闭而无法拿到应有的保障部分。

在欧洲这个问题非常重要，熊彼特假说是非常有代表性的理论研究结果：即企业规模越大，技术创新就越有效率，也就是说，大企业比小企业更具创新性；技术创新与市场集中度之间存在正相关性，在保证技术创新成果方面，市场支配力是必需的。对于整个金计提而言，有选择地取消非盈利部分，将资源重新分配给有前景的活动。在这之外，对于市场而言显而易见最重要的事情就是保障劳动者的权益，既能够享有社保资源，又能够保障其索取赔偿的权利。

可以说如果没有认真地面对每一个劳动者的权益，那么由公民构建而成的公民国家的实体就会不复存在。在俾斯麦模式下（其典型特征是：认可健康作为一种社会权利，突出投保者权利和义务的平衡；国家通过立法建立医疗保障体制；筹资方式以通过向雇主和雇员双方强制征收社会保障税赋为主，国家酌情补贴为辅，强调个人的社会义务和责任）。由雇主和雇员共担的方式是目前比较主流的保障劳动者权益的社保缴纳方式，如果只将保险归属到公司支付的话，很大程度上会失败

为了更好地回应劳动者的诉求，法令强制欧盟成员国建立及时应对劳动者诉讼的体系。如果企业申请破产，需要经过有关机构的审理，同时做好清算工作，避免因雇主的消极破产而让劳动者的权益受到损失。

有一份关于 2006-2009 年的报告，报告称国家公证机关在这几年中一共干预了 420 000 起企业破产申请，同一时期，340 万工人从担保机构中得到了从雇用企业清算出来用以赔偿的资产。详细数字是 177 亿欧元，平均每个诉讼涉及 8 名工人，每个受害工人能够得到的赔偿是 5187 欧元。

欧盟委员会注意到，类似案件一直呈现上涨趋势，案件数量，2008 到 2009 年，增长了 19%，涉及工人数量增加了 61%，涉及金额增加了 72%，当然这部分是由于金融危机造成的。与此同时申请破产的公司规模也有所增加（2008 年每个诉讼平均涉及 7.4 人，2009 年这个数字变成了 10，增长 35%），未付报酬数也增加了（2008 年每个工人平均 5059 欧元，2009 年是 5409 欧元，增长 7%）

德国在成员国中涉及诉讼量最大（2006-2009 年共有 146673 起），法国涉及的工人数量最多（2006-2009，涉及 953 887 人）同时金额最大（64 亿欧元）

为了更好的保护劳动者权益，防止雇主消极欺骗，这类诉讼通常有公证机关介入，规定固定时间，在这之后才允许雇主正式提交申请。在保加利亚、捷克、丹麦、希腊、马耳他、葡萄牙和奥地利这个时间通常是 6 个月；斯洛伐克、爱尔兰和立陶宛将这个时间定为 18 个月；塞浦路斯是 78 周；比利时的规定是要在企业正式关停 12 个月之前提出，但要在关停 13 个月之后再审理。也有一些成员国并没有规定固定时间，而是随着具体情况提出一个时间，比如在爱



欧洲就业与社保政策的关系

沙尼亚、法国、德国、卢森堡、匈牙利、荷兰、罗马尼亚、斯洛文尼亚、西班牙、芬兰、瑞典和英国。

国际劳工组织《保护工人的索赔（雇主倒闭欺诈）条例》（1992）第 173 号，中文版可以通过国际劳工组织的网页阅读。<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

附录 3 欧盟 28 国失业率统计

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-28	9.2	9.3	9.0	8.2	7.2	7.0	9.0	9.6	9.7	10.5	10.9	10.2
Euro area	8.9	9.1	9.0	8.4	7.5	7.6	9.5	10.0	10.1	11.3	12.0	11.6
Belgium	8.2	8.4	8.5	8.3	7.5	7.0	7.9	8.3	7.2	7.6	8.4	8.5
Bulgaria	13.7	12.1	10.1	9.0	6.9	5.6	6.8	10.3	11.3	12.3	13.0	11.4
Czech Republic	7.8	8.3	7.9	7.1	5.3	4.4	6.7	7.3	6.7	7.0	7.0	6.1
Denmark	5.4	5.5	4.8	3.9	3.8	3.4	6.0	7.5	7.6	7.5	7.0	6.6
Germany	9.7	10.4	11.2	10.1	8.5	7.4	7.6	7.0	5.8	5.4	5.2	5.0
Estonia	10.3	10.1	8.0	5.9	4.6	5.5	13.5	16.7	12.3	10.0	8.6	7.4
Ireland	4.6	4.5	4.4	4.5	4.7	6.4	12.0	13.9	14.7	14.7	13.1	11.3
Greece	9.7	10.6	10.0	9.0	8.4	7.8	9.6	12.7	17.9	24.5	27.5	26.5
Spain	11.5	11.0	9.2	8.5	8.2	11.3	17.9	19.9	21.4	24.8	26.1	24.5
France	8.6	8.9	8.9	8.8	8.0	7.4	9.1	9.3	9.2	9.8	10.3	10.3
Croatia	14.2	13.9	13.0	11.6	9.9	8.6	9.2	11.7	13.7	16.0	17.3	17.3
Italy	8.4	8.0	7.7	6.8	6.1	6.7	7.7	8.4	8.4	10.7	12.1	12.7
Cyprus	4.1	4.6	5.3	4.6	3.9	3.7	5.4	6.3	7.9	11.9	15.9	16.1
Latvia	11.6	11.7	10.0	7.0	6.1	7.7	17.5	19.5	16.2	15.0	11.9	10.8
Lithuania	12.4	10.9	8.3	5.8	4.3	5.8	13.8	17.8	15.4	13.4	11.8	10.7
Luxembourg	3.8	5.0	4.6	4.6	4.2	4.9	5.1	4.6	4.8	5.1	5.9	5.9
Hungary	5.8	6.1	7.2	7.5	7.4	7.8	10.0	11.2	11.0	11.0	10.2	7.7
Malta	7.7	7.2	6.9	6.8	6.5	6.0	6.9	6.9	6.4	6.3	6.4	5.9
Netherlands	4.8	5.7	5.9	5.0	4.2	3.7	4.4	5.0	5.0	5.8	7.3	7.4
Austria	4.8	5.5	5.6	5.3	4.9	4.1	5.3	4.8	4.6	4.9	5.4	5.6
Poland	19.8	19.1	17.9	13.9	9.6	7.1	8.1	9.7	9.7	10.1	10.3	9.0
Portugal	7.4	7.8	8.8	8.9	9.1	8.8	10.7	12.0	12.9	15.8	16.4	14.1
Romania	7.7	8.0	7.1	7.2	6.4	5.6	6.5	7.0	7.2	6.8	7.1	6.8
Slovenia	6.7	6.3	6.5	6.0	4.9	4.4	5.9	7.3	8.2	8.9	10.1	9.7
Slovakia	17.7	18.4	16.4	13.5	11.2	9.6	12.1	14.5	13.7	14.0	14.2	13.2
Finland	9.0	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4	7.8	7.7	8.2	8.7
Sweden	6.6	7.4	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3	8.6	7.8	8.0	8.0	7.9
United Kingdom	5.0	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8	8.1	7.9	7.6	6.1
Iceland	3.3	3.1	2.6	2.9	2.3	3.0	7.2	7.6	7.1	6.0	5.4	5.0
Norway	4.2	4.3	4.5	3.4	2.5	2.5	3.2	3.6	3.3	3.2	3.5	3.5
Turkey	-	-	9.5	9.0	9.1	10.0	13.0	11.1	9.1	8.4	9.0	9.9
United States	6.0	5.5	5.1	4.6	4.6	5.8	9.3	9.6	8.9	8.1	7.4	6.2
Japan	5.3	4.7	4.4	4.1	3.8	4.0	5.1	5.0	4.6	4.3	4.0	3.6

附录 4 按照经验费率 工伤与职业病保险缴纳原则

国家	原则	定价
德国	由专业机构规定的强制保险	由清晰的伤害等级规定缴纳比例 基于支出进行相应调整确定比例
比利时	工伤保险由私营保险公司提供 职业疾病是由公共基金进行拨付	由伤害等级确定计算方法 对于大企业，补偿定价由该公司的赔偿经验确定
芬兰	通过法律委任私营保险机构承担	对于大企业，通过该公司赔偿经验按照分级定价对受害者进行赔偿
英国	公共基金和私营保险公司共同承担	公共系统中的相应税费
意大利	劳动部管理下的公共部门负责	高度个体化的奖惩体系

附录 5 意外保险与职业病的经济学分析：原则与影响

1. 所涉及的准则

职场意外/职业疾病保险是一种以备工作中有意外发生而产生的保险产品，这种保险产品可以帮助雇主通过向受影响员工提供补偿权利而免责。正如同其他保险种类一样，AWOD 保险也有代理人之间的信息不对称的问题：员工们最初的健康状况是不被清晰了解的（包括员工自身都不了解）；雇员们须遵守的安全条款很难因企业不同而改变；承保人，国营或私营，只能并不那么完美地履行已公布的安全测试方法。

这些不对称可能对风险险种有一定的影响：

- 如果代理人（公司及雇员）购买了保险，他们也许就不会特别重视安全问题，因为他们行为所带来的后果是可以被赔偿的（一种被称为“事前道德风险”的现象）；
- 当意外发生，尽管企业着力避免，员工可能会倾向于夸大意外的严重性（一种被称为“事后道德风险”）的现象）；
- 身处最低风险水平的公司或者员工没有兴趣承担由意外或者高风险员工带来的成本。

定价上需要达到一个目标，就是令参与职业伤害防护的人们能够愿意主动降低风险，比如他们的行为能够降低意外发生的可能性同时降低意外发生的潜在严重性。

“道德风险”（受保人不断变化的行为）的问题，令那些只能粗略监督公司内预防性行为的保险公司（国营或私营）去探索能促进受保公司（AWOD 项目中的公司）和保险公司成本分担的激励因素：高频的申请人，即身处高风险行业或先天缺少预防能力的人，需要提供相对高额的保费。

有关不利选项的问题，能通过提供强制保险解决，这种强制保险可以防止那些了解最低风险的公司法国做出选择，因为在很多发达国家里，职业伤害保险（其管理能由私人运营者运行，例如在比利时、芬兰、葡萄牙、德国的每一个专业分公司，或者由国营运营者运行，比如在法国和意大利）是强制性的。

2. 潜在影响及经验性观察调整

很多文章已经从多方位阐述 AWOD 保险的情况了，尤其是从贡献调整的角度，也有很多经验性的研究（主要在北美）探索评估了各种参数的影响，如频率、持续性、赔偿要求、工资的影响或者是劳动力的提供。

2.1. 雇主与员工行为的可预期影响

保险既可以影响员工意外的数量也可以影响上报意外的数量（两者的不同在于一个上报了，一个没有）。此研究强调了几个潜在的影响。

在一个固定薪资水准和固定安全支出水准的情况下，AWOD 赔偿金的增加也许会导致员工们减少他们在避免意外发生方面做出的努力。相反的，一个慷慨的保险可以被设计成人们对自身健康追加的投资，这也就意味着几乎没有人会被排除在意外或者疾病之外，工作能够产生一个积极的影响，尤其对于高危职业领域的人来说。

站在雇主这一方的角度，如果发生个人定价调整，贡献的增加会引发公司在预防和控制上做出额外努力，但也会激励隐性意外现象的发生——当个人个性化程度更高时，这种现象就越发被听到。

另外，定价类型的影响也发生在劳工需求上。AWOD 保险的申请原因和失业保险的申请原因有相似之处。条款中的独立定价（正如在法国的小公司会发生的）对劳工需求会有积极的影响（因为企业不会忍受意外或解散的可能性增加所带来的影响），但也会更加易变（因为如果企业不直接承担成本，他们不太可能降低对劳工的需求）。相反的，一种叫做“经验排名”的定价方式可以导致相对低程度的雇佣率，也可以保证其稳定性。

2.2 在美国与法国研究中观察到的经验影响

正如我们所见，理论通常给 AWOD 的定价无论是在条款上还是在雇佣程度上都提供比较模糊的结果。只有经验性的研究才能得出不利影响对于利率变化和定价模型所产生影响的相关强度。

经验性的研究主要与北美的案例相关。它们可能与一个国家的数据相关，或与不同州内的不同行业或公司，或不同规定下的样本相关。它们用于探索可见的损失率（或者意外和疾病的确定种类）与不同变量之间的关系，这些变量包括人口、行业、社团（联合）、企业，以及个性化程度。

得到了三个主要的结论：

- 保险定价的联合性越小（通过引进一种连接赔偿金与可见损失之间的机制，或者是通过引进经销权）上报的职场意外发生频率可大幅度降低。这种降低是一方面是因为员工和企业对于安全的考虑更周到了，另一方面，可能是因为，隐性的意外发生增加了。AWOD 赔偿金的增加则有一个更加复杂的影响。它当然提高了员工在工作过程中对于健康和安全的保障（赔偿金的增加提高了保险的成本，从而提高了雇主的保费支出，促使他们提高了对于安全的投资），但是它也会导致上报的意外数量增加，因为它削弱了隐性意外的激励因素。经验研究（包括美国研究的数据）清晰地显示赔偿金的增加可以提高工作意外的上报率但却能降低意外的实际发生率。

第一个是 DREES 的研究，它用历史上发现的阿尔萨斯洛河与其余法国地区在职场伤害保险上的定价不同，作为一个尝试来证明两个地区的不同损失不能说明这是由于定价不同造成的。但是这一定程度上却与保费的计算方式有关（在过去，并没有达到当年条款中显示的损失程度的计算也被算作赔偿，并进行了实际的赔付）。

第二个参考内容是一篇刊登在《经济 42 科学》杂志上的博士论文，它运用的是 1995 年改革后的定价模式，这个定价模式影响了 10 人到 300 人公司的互利程度。它强调：

- 相比处于高风险领域的小公司（研究中包括“冶金”，“建筑”和“职业规划”），个性化在最没有意外风险领域的小公司内更有效（研究中包括“非食品交易”、“银行和金融服务”、“管理”、“健康”和“保洁”）：这项观察被解读成是相对低安全投入和低风险领域更易实施这两个原因所形成的结果。
- 20 人到 300 人规模的企业，增长的个性化水平诱发大量诉讼。

对一个相对个性化的定价方式做一个完整评估需要考虑引起诉讼风险的行为，当面对法律，其复杂程度可以激发争议和隐瞒现象，而隐瞒现象是特别委员会在社会安全码第 L.176-2 号文章中规定的需要周期性进行评估的内容。个性化评估计算了职场伤害保险条目下的健康保险成本以及隐瞒的成本，其数量总和即对健康保险的赔偿金，与此同时，还需要考虑计算这些职场意外或者职业疾病的决定性因素。

3. 德国、意大利和美国的定价法则

3.1-德国的定价

保险是由行业内的基金会专业分支机构建立起来的，（缩写 BG），它的活动受法律约束，每一个单位贡献它的资金贡献率（奖惩制）。它同时还建立了一种可能性，使得在安全方面采取大规模行动的公司能够接近金融刺激性因素。在法律的框架下，BG 是不可以有盈利的。各项规定都是完全个性化的（无论公司大小如何），基于公司在过去一年中实际的保险支出，根据风险的种类一定行规定（但仍然被公司上诉）。所有成本（工作中的意外，通勤意外和职业疾病）都被计算在内。

在这个框架下，BG 拥有比较宽泛的申请范围，可以要求不同的能影响保费的金融激励机制（无权利要求的红利，激励手段例如折扣、返点、补助金）：

- 无权利要求的红利是通过比较公司所能承受的负担而定的，BG 会计算同一领域下会员公司的平均负担。每一个 BG 理事长所形成的董事会有权去除或者考虑部分成本类型（通勤意外，已知意外的严重性，职业疾病的种类）在他们计算津贴和惩罚金时，他们也有权修改申请（例如通过限制惩罚金率的增长或者降低津贴）。因此在 2013 年，BG 糖领域将它的奖惩制从-50%调整到了+60%，而在造纸领域只从-10%调整到了+40%；
- BG 提供的其他用来引起或者奖励预防的特点：有存在一些折扣或者额外津贴，通过例如使用更安全的机器，职场安全培训、对已提高的抗噪音保护设备的健康信息培训，内部预防性比赛等等。

这些内容都由 BG 选择、日常维护和管理，基于他们支持的分支机构的特点，并绑定由 BG 的理事长建立的目标。

3.2-意大利的定价

保险是必须的，同时由公共机构来管理，INAIL（职场意外保险国家机构）。定价必须保证收益与支出的平衡。公司被分成四个门类（行业、手艺、服务以及其他），每一个都有其自己的费率矩阵，此矩阵与国家工业平均风险相关。每一个门类又被分成风险组，利率（基于公司工资单来计算的）会在 0.5%到 16%（2012 年数据）之间波动。设置利率时忽略了劳动力，不同大小的公司只要要在同一个风险区域里就被要求以统一的利率缴费。

这项措施包含两个意大利的金融激励机制：奖惩制度和预防帮助。

- 奖惩制度系统基于以往的案例，在可变利率上有双重的限制。首先，当一个公司招聘大比例的员工时个人对公司的索赔和其所在风险级别的平均损失之间的差别会被考虑在内。另一方面，利率的变化是受限的（自 2000 年改革以来，对少于 100 人的公司变化率的上限是 7%，对于多于 500 人的公司上限是 20%）。比例上行与下行都是对称的，所以大公司（成本比例是总体最低的）相对于小公司更获益。为了减轻这个问题，这个措施还有第二层。两者结合的申请人可以申请最大利率的无权利要求的红利范围为 22%（小于 10 人的小公司）到 35%（大于 500 人的大公司）。
- 第二种方式将预防措施纳入考虑范围，这些措施是被 INAIL 选定的，在前一年建立的。每一次分享都伴随一次“得分”（点数），这个得分能带来一定程度的折扣，当公司是小公司时作用更明显。这个第二项措施是服从于单独的 SMEs、农业和手工艺领域下的目标金融协助的，与法律项目、培训和信息协同。企业可以从自己的基金中提供其他的措施来补充以上类别的帮助。

总的来说，将两种机制捆绑在一起（无权利要求红利和根据预防行动的返点），最大的可获得的利率是 52%（小于 10 人的公司）和 42%（大于 500 人的公司）。

3.3-美国的保险

企业被要求为其员工提交涵盖意外或职业疾病的成本和赔偿金的保险。一条联邦法规定由职业安全及健康管理局（OSHA）来制定，由各个州的保险委员会权威机构来执行。雇主承诺支付保险公司，通常是私营的（五个州除外），但州政府也可能免除某些特定种类的企业（非常小的公司）或者员工（例如农民）。OSHA 也可以授权大公司或者某些公司的某些部门来承担极低损失的自行保险。

这个系统已经经历了自 80 年代以来非常迅速的成本增长，原因是药品成本的暴增以及新的职业疾病（例如连续地接触石棉）出现后引起的各种增加的“群体措施”。这些因素令公司的职业风险降低，雇主们期待保险索赔，保险公司面临高额赔偿金同时要增强自己的市场竞争力，所以要不断调整其边际利益。这就导致了特许经营权以及强制性保险的出现，美国已过半数州均如此。然而，因为企业对自身品牌形象十分敏感，工作场所安全咨询市场的出现又帮助这种现象的极度提升，使损失率在过去的 10 年到 15 年之间大大减少。但是，工作场所意外发生数量的下降（1990 年到 2003 年之间下降 42%）并没有引起相对应的保险金成本下降，原因是药品的通货膨胀和不断增加的诉讼（目前一个律师打一次有关劳工意外的官司，其费用对诉讼成本的占比从 12%提升到了 15%）。

附录 6 老年工人的就业率

欧盟28国中20-64岁人群（欧洲2020计划的目标人群）的平均就业率，从2000年到2014年经历了几个不同阶段：2002-2008年极速上涨（从66.7%-70.3%），然后又在2010年显著下滑（68.6%），到2013年一直保持停滞（68.4%），直到2013年强力回升至69.4%。欧盟28国中绝大多数（除丹麦、爱尔兰、希腊、西班牙、塞浦路斯、葡萄牙、罗马尼亚和斯洛文尼亚外），20-64岁人群就业率2000-2014年基本上升了。

欧盟28国中绝大多数（除丹麦、爱尔兰、希腊、西班牙、塞浦路斯、葡萄牙、罗马尼亚和斯洛文尼亚外），65岁以上人群就业率在2000-2014年间上升。欧盟28国平均就业率从2000年的36.9%上升到2014年的51.8%，当然国家之间差异巨大（希腊34%，瑞典74%），变化方式也各有不同（罗马尼亚-6.4%，德国28%，保加利亚29.2%）。欧盟28国老年人就业率从2000年到2014年上升了15个百分点，远快于20-64年龄组。并且从2000年以来，就业率持续稳定。2010年以后，就业率的上升速度明显变快。但是在这个年龄组内也有不同情况，2014年，欧盟28国55-59岁组的就业率为65.7%，60-64岁组只有36.6%。

瑞典2014年就业率最高，55-59岁组（81.9%），60-64岁组（66.0%），希腊和斯洛文尼亚就业率最低，55-59岁组（43.9%）；斯洛文尼亚，60-64岁组（18.9%）

现在60岁被认为是“危险年龄”，因为在欧盟28国统计中，59-60岁就业率的下降要远远超过55-59岁组和60-64岁组，直接拉低总数。不过因为2000-2014年整体就业率的提升，60岁就不再那么明显，反倒是64-65岁年龄组有取而代之的趋势。

通过各种改革，欧盟28国2000-2014年，55-59岁劳动力就业率，女性提升18%，男性提升9%，60-64岁组的数据更惊人，女性13%，男性15%。

		EU 28	EU 27	EA 18	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT
2013		0.93	0.95	0.94	0.76	0.76	0.85	0.76	0.89	0.69	.94	1.04	1.00	1.03	0.88	0.97
2012- 2013 % change											N.A.		N.A.			
2008- 2013 % change		n.a.	9.4	9.3		15.2	7.5	8.6		11.3	18.9	20.9	17.7	7.4	17.3	9.1
	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FL	SE	UK
2013	0.77	0.77	0.81	1.13	1.03	.79	.90	.95	0.98	0.94	1.04	0.87	.90	.78	0.81	0.87
2012- 2013 % change	10				8.2								11.1			
2006- 2013 % change	30.5	45.3	34.1	16.5	5.0	8.2	7.1	8.0		13.3	22.4		13.9	8.3		17.6

来源: 欧洲统计局

附录 8 社保再分配效应

	市场收入变化 (□)	可支配收入变化	变化率 (m-d)/m
斯洛伐克	0,380	0,260	32%
瑞典	0,385	0,270	30%
捷克	0,386	0,253	34%
丹麦	0,388	0,248	36%
挪威	0,391	0,257	34%
尼德兰	0,391	0,293	25%
斯洛文尼亚	0,399	0,242	39%
德国	0,403	0,285	29%
比利时	0,413	0,258	38%
奥地利	0,414	0,266	36%
芬兰	0,415	0,263	37%
卢森堡	0,420	0,272	35%
爱沙尼亚	0,423	0,322	24%
波兰	0,427	0,308	28%
意大利	0,437	0,321	27%
法国	0,449	0,301	33%
西班牙	0,452	0,337	25%
葡萄牙	0,462	0,339	27%
以色列	0,469	0,368	21%
希腊	0,471	0,338	28%
英国	0,477	0,347	27%
爱尔兰	0,530	0,339	36%

附录 9 收入分配不平等

	可支配收入 基尼系数	可支配收入 基尼系数+ 实物福利	再分配效 果	其中（总体效用的 100%）				
				健康待遇	教育	儿童照顾	社会住房	长期照护
德国	0,300	0,249	-16,9%	61,5%	30,2%	7,1%	1,8%	-0,6%
奥地利	0,270	0,220	-18,5%	56,8%	34,1%	7,6%	1,6%	
西班牙	0,340	0,276	-18,7%	60,4%	32,1%	5,3%	0,5%	1,6%
芬兰	0,270	0,220	-18,7%	57,8%	23,0%	5,3%	0,5%	13,4%
意大利	0,320	0,259	-19,0%	48,4%	41,1%	7,9%	2,6%	
荷兰	0,270	0,218	-19,2%	42,2%	33,3%	9,4%		15,1%
斯洛伐克	0,250	0,200	-19,9%	60,8%	33,7%	3,0%	2,5%	
波兰	0,320	0,256	-20,0%	43,0%	49,5%	5,5%	2,0%	
爱沙尼亚	0,310	0,246	-20,6%	56,3%	31,1%	6,8%	1,9%	3,9%
希腊	0,340	0,270	-20,6%	46,6%	28,6%	2,4%	22,3%	
捷克	0,260	0,206	-20,8%	63,9%	24,5%	7,7%	3,8%	
卢森堡	0,270	0,213	-21,1%	50,7%	36,0%	10,9%	2,4%	8,3%
比利时	0,260	0,204	-21,7%	65,9%	20,3%	6,9%	6,9%	
丹麦	0,250	0,196	-21,8%	45,9%	26,1%	5,0%		22,9%
法国	0,280	0,217	-22,5%	57,8%	25,8%	8,0%	4,9%	3,6%
葡萄牙	0,370	0,286	-22,6%	60,2%	35,4%	4,0%	0,4%	
匈牙利	0,260	0,201	-22,8%	46,1%	36,0%	12,3%		5,7%
英国	0,330	0,254	-22,9%	54,6%	30,6%	3,1%	4,8%	7,0%
爱尔兰	0,320	0,246	-23,2%	53,9%	43,5%	0,4%	2,2%	
瑞典	0,240	0,183	-23,8%	52,1%	23,5%	6,3%	0,4%	17,6%

附录 10 基础收入实际情况

两个欧洲国家的情况体现了关于超越社保传统概念讨论的相关观点。

2016 年 6 月瑞士联邦就是否实行最低收入即无条件最低收入（UBI）进行全民公投。尽管公投结果否决了该项动议，但各界均认为公投得以举行并受到远远高于预期支持已经代表了很大的发展。对于支持者来说，UBI 一旦实行将替代许多已有福利项目。对大众而言，毫无疑问这将消除贫困并减轻对福利的过度依赖。其他配套补充项目如失业保险还将继续存在。UBI 也可以替代小额信贷的功能，覆盖基本生活成本，从而有利于新型产业取得成功。UBI 也使得父母、子女、照顾亲友的人得以更好地提供照顾。UBI 同样鼓励文化产业、研究创新，这对瑞士的繁荣发展至关重要。UBI 使我们可以根据工作福利、工作环境条件选择就业，不必为了生存而毫无选择地从事任何工作。UBI 为人们提供安全网，使人们可以选择兼职工作，从而让更多的人参与就业。UBI 也将民主化高等教育，让所有人在有生之年都可以随时接受教育。

芬兰政府正在筹划试点项目，由国家支付所有公民最低工资，无论其工作与否。该项目主要针对失业人员，在芬兰，其数目达到 28 万人，占全部劳动力的 10%。

目前政府已承诺通过福利待遇管理机构 KELA 实施最低收入试点项目。据 KELA 介绍，项目旨在探索各类可行方案对社保系统进行全面改革以应对劳动力市场变化，包括临时合同和自由职业工作增长，而这类工作并不包含在当前以工作为基础的待遇结构中。试点项目也将探究如何提高社保效率，激励就业，防止贫困陷阱（如果就业带来的额外收入并不明显高于待遇津贴，这将阻碍待遇接受者寻求就业机会）。另一个目标在于减少官僚科层、简化复杂、成本高昂的经办手续。

试点项目实施时，芬兰处于已经长达三年的经济下行期，失业率上升，公共支出也面临巨大压力。正式试点项目启动前，首先由特别工作小组进行初步调研，建立基本收入制度模型以投入实践进行检验。试点项目将评估对不同群体提供基本收入的效果，并估算整体成本。试点预计于 2017 年启动，包含以下不同情境设定：

- 全面基本收入，以高水平收入替代几乎所有保险待遇
- 部分基本收入，以等价于目前最低社保待遇（每月 550 欧元）最低待遇水平替代几乎所有保险待遇
- 负所得税（低收入补助），通过税收进行额外给付

不同政策取向透视出相应的意识形态立场：对现有体系进行简化从而省去管理成本；或是针对后工业社会工作稀缺强调保障最低限度的收入支持；另有观点认为优化社保支出分配，可以通过赋权于民而实现，使人们能够根据自身需求自由选择相应的保障类别和覆盖水平以应对社保风险。

注：70 年代中期，加拿大马尼托巴省引入了类似项目，该项目持续至 1979 年，被新上台的保守派政府废止。另有相同试点正在美国奥克兰进行，详见

<http://www.newyorker.com/magazine/2016/06/20/why-dont-we-have-universal-basic-income>

附录 11 欧洲社保就业相关法律框架

- 欧洲可持续发展战略，建立在经济平衡增长、价格稳定、高度竞争的社会市场经济基础上，致力于实现全面就业和社会进步（欧洲联盟条约TEU第三条）
- 消除社会疏离和歧视，推进社会正义、社会保障、性别平等、代际团结和儿童权利保障（TEU第三条）
- 推动经济、社会 and 领土凝聚力和欧盟国家之间的团结（TEU第三条）
- 通过共同行动消除欧盟一体化道路上的各种障碍，确保经济、社会进步（欧盟运作条约TFEU前言）
- 不断改善人民生活、工作条件 (TFEU前言).

TFEU第153条赋予理事会拟定、实施方针的权力，但不得实施直接运用的规范条例，针对社保、劳动者权益保护设定最低限度要求。到目前为止，这一权力尚未被行使。当理事会行使该权力时，将受到第153条第2项规定的限制，不得对各国法律进行统一；同时也将受到第153条第4项规定的限制，拟定条款不得影响各成员国自主界定各自社保体系基本原则的权力，同时也不得影响成员国社保系统财务平衡。同时，理事会也需要在内部实现全体一致的决定才能够通过动议。

基于现有的经济、就业和社保协调机制，成员国于2010年通过了欧洲2020战略（EU2020），“支持智能、可持续、包容性增长”，设定2020年前欧洲全体在就业、创新、教育、社会融和气候变化 / 能源等方面所需要实现的目标。

作为EU2020的组成部分，就业政策协调机制在欧洲半年期制度框架下进行，对经济政策协调和监管进行年度工作。成员国和欧盟委员会联合生成报告，介绍总结EU2020整体目标的工作进程，包括提高就业率达到75%，帮助至少2000万贫困人员脱离贫困和社会疏离风险。

协调和监管过程包括提交成员国改革方案至欧盟委员会，并与其他成员国分享，声称国家改革方案报告。在这一过程中，欧洲议会并不正式参与。

成员国提交国家改革方案报告，参照前一年国别建议（CSRs）对本年度工作进度情况及其他发展、计划等进行介绍，提交至欧盟委员会，随后由欧盟委员会为各成员国编写CSRs。成员国就业和社保委员会对CSRs进行讨论研究，后由相关理事会部长进行讨论，最后由欧盟理事会各国政府首脑进行批准，最终在每年6月底、7月初正式生效。这样的时间安排，使成员国得以在最终确定下一年度预算草案之前，获取建议一共参考。但是，CSRs并不要求成员国予以强制执行。

附录 12 法国社保风险和资源相适应：4 类具体情境

1. 第一类：澄清家庭、企业所承担社保交付义务及工资成本

有观点倾向重新分配家庭、企业所承担的不同类别社保的缴费义务，从而改善资源及其所支援支出之间的连贯性。由于这些情况并不改变家庭、企业所承担缴费义务的性质和总量，这类情境并不影响宏观经济总量，譬如经济活跃度和就业，也不影响家庭与家庭之间收入分配情况。

情境 1A

降低公司实际负担的家庭待遇缴费以平衡增加的养老金缴费，同时重新分配养老、健康和家庭等不同待遇类别的税务负担比例。将健康纳入考虑参与税务重分配，使社保融资情况进一步清晰化，将行为税类（烟酒税等）与健康挂钩，将大额收入如增值税、CSG（所得税的一部分，专用于社保）转入家庭相关社保项目。另外，也可以减少养老待遇的税收转入，将相应部分的 CSG 投入家庭社保项目。

情境 1B:

对企业社保缴费实际负担的家庭缴费或员工负担的 CSG 进行转化，同时增加工资以抵消损失，从而保持所有员工净收入、所有企业总劳动成本不变。

情境 1C:

降低公司实际负担的家庭缴费，平衡公司所需负担养老金缴费的上涨，员工负担的养老金缴费水平降低，而工作收入的 CSG 增加。

2. 第二类：重新分配家庭负担社保缴费但不改变其税、费负担总额

主要考虑重新分配家庭所承担各项社保缴费当不影响企业税、费负担。

这种情形下受到影响的主要不是宏观经济因素，除了一个例外：在消费、储蓄倾向极为不同的家庭之间的收入分配情况出现重大变化。同时也不涉及改变不同类别社保项目的资源投入分配，但主要聚焦社保缴费降低家庭之间收入不平等的潜在影响力，这主要需要通过微观模拟工具进行评估。

情境 2A:

如前文情境 1C 所介绍，降低公司实际负担的家庭缴费，增加同样由企业负担的养老金缴费，减少员工负担的养老金缴费，
不仅针对所得收入，包括所有家庭收入（劳动收入，现金和实物待遇收入），在家庭总收入构成元素之间进行再分配

- 情境 2B:

引入渐进式社保缴费，根据员工薪资水平负担缴费义务，而缴费总量不发生变化。可行的办法包括对一部分缴费项目进行渐进式分段计算，或调整封顶、不封顶缴费比例。

- 情境 2C:

根据劳动收入递增 CSG 缴费，保持税、费总量维持不变。

- 情境 2D:

对现金待遇发放进行递增 CSG 缴费管理，改变目前三级划分的格局，消除免税点对降低的 CSG 缴费费率 and 标准缴费费率带来的显著影响。

- 情境 2E:

扩大财产收入社保缴费基数，覆盖不可税收入、捐赠带来的证券资本增值以及“隐性房租”即房屋所有者免费居住所有产权时省去的机会成本。

以下两类情形主要关于降低企业实际负担的社保缴费费率，其目标在于消除企业对社保家庭部分的缴费贡献，同时明确融资渠道和去向。具体情境包括通过提高商业和家庭负担的税费对企业社保缴费进行针对社保体系的财政补贴。情境之间的差异主要体现在工资税减免和公共支出缩减。

有关社保缴费贡献减免对宏观经济影响的关键性参量是减免具体实现的方式和形式，取决于工资分配，考虑现有税费见面主要集中于合理薪资水平，另一方面也基于经济星系分析，重点关注当减免与最低工资水平挂钩时对就业产生的重要影响。

3. 第三类：减免或重构公司负担的社会税费，而不改变所支持的退费

第三类所包含具体情境都旨在重新分配企业负担的社保缴费贡献，通常通过降低劳动力直接负担的部分，而不改变这些税费总量。与之相关的问题涉及宏观经济状况，因为改革方案可能改变社会税费对生产力要素相对成本产生的影响。另一方面在对这些情境进行评估时也需要考虑在商业活动规模和行业方面不同的影响。而考虑它们对家庭收入分配的影响本质上是无意义的。

下列隶属于第三类的情境，均经过较准对社保系统提供等量的资源贡献，因此可以进行比较分析：

- 情境 3A:

对企业负担社保缴费贡献减免以及法国现有税收抵免政策进行重申并做出明确规定，激活商业负担社保缴费、企业效益和公司所得税数目之间的互动。若其宏观经济影响仅局限于中、长期时段，由于公司规模和产业之间的急剧变化（部分公司不符合税收减免政策要求）可能产生若干问题，而从社保缴费削减到可以享受税收减免优惠政策存在时间差，这就产生政策可行性问题。同时可以有机会分析缴费减免在不同行业、地域产生的具体影响，特别当税收减免力度加大，从而了解在不同情形下如何重新分配具体数量的资源投入社保系统。

- 情境 3B:

根据各类参量（如“工资总量/增值量”比例，或人员雇佣和调整历史纪录）针对具体情况调节商业负担的社保贡献，从而利用社会税费鼓励雇主发展就业。

- 情境 3C:

扩大企业负担社保基础，例如，覆盖整个增值商业。

第四类：通过企业、家庭之间的转移降低社保缴费负担

第四类体现了社保融资的可能发展路径。企业社保缴费负担降低的部分，可部分通过家庭负担的额外税费补足。以下具体情境介绍了降低社保缴费费率对宏观经济的累积性效应，以及对不同类型家庭之间再分配的影响。下列情况经过校准以保证对社保体系贡献等量资源。

- 情境 4A:

降低企业负担社保缴费，增加员工承担的社会缴费，或实行基于工资的渐进式缴费（见情境 2B 评论）

- 情境 4B:

降低企业负担的社保缴费，提高 CSG。覆盖 CSG 所有可税收入（劳动收入，现金、实物待遇，投机收入），渐进式费率计算可能提高劳动收入的 CSG 缴费（见情境 2C 描述）。

- 情境 4C:

降低企业负担的社保缴费，根据对降低费率的不同行动形式，提高增值税税率

- 情境 4D:

降低企业负担的社保缴费，提高家庭个负担税务，譬如环境或行动税类。

附录 13 社保和就业：中国问题

自 70 年代起中国开始逐渐建立了现代社会保障体系³⁴作为市场经济改革的重要组成部分，中国领导层意图进一步扩展该体系以适应向以内需为导向经济模式的转变。在经济新常态下，中国逐渐从两位数增长、出口导向走向更合理、以扩大内需为中心的经济发展模式，这对劳动力市场、社保体系而言都形成挑战。在经济新常态下中国实行各类改革，而保证劳动力市场稳定性依然是第一要务。因此，中国政府正在寻求平衡正在经历结构性转变劳动力市场需求和局限的方法，同时能够使国民获得更好的社会保障和社会服务。

中国劳动力市场长期保持活力，一部分原因在于服务产业的扩张；但尽管如此，现在也出现了一系列信号，显示中国劳动力市场的成绩每况愈下。低技术工作数量下降，而越来越多的移动劳动人口难以持续有薪酬收入的就业工作。中国政府意识到需要干预制造业的产能过剩，并通过继续扩展劳动更为密集的服务产业³⁵，吸收剩余劳动力，从而控制失业情况。发展农村地区作为安全阀，主要因为受户口制度限制，过剩的农民工将返乡回到农村³⁶。急速的人口老龄化有助于缓解劳动力过剩的压力，到 2020-2025 中国的剩余劳动力将缩减至几乎为零。

然而，为了实现这些中国须要改善劳动力市场运作状况。劳动力流动性受到官僚科层制度的约束，其中包括社保系统的碎片化。由于制度在不同地区的运行、实施情况有差异，社保覆盖率方面的差异在一定程度上带来竞争机制，从而成为促进地方就业机会的手段之一（在一些地区对一些项目实现全覆盖而另一些则没有，一些地方监管较严格，另一些的确则控制较松；对于薪资计入缴费基数的重要组成部分各地也有不同的规定，等等）。劳动力市场同样碎片化，不同方面的阻力（经办、文化、社会、经济、人为因素）使得劳动力市场不同部分间的转移比较困难，甚至全然不可能。

社保通常被认为是一种成本支出，而不是促进劳动力市场整合、抵抗危机、促进劳动力移动性的手段。尽管中国社保总投入占 GDP 比例很低（约 5%），企业的名义缴费费率高达 23%³⁷。由于薪资水平太低，劳动者也不愿对基本社保进行缴费³⁸，另一方面由于存在提供医保、最低养老金的其他方案，劳动者不认为参与基本社保在近期或长远会带来任何好处。另外经济增长放缓，劳动力市场不确定性增加，无疑都使得各方更不情愿参与社保缴费，而社保缴费带来的收入持续降低。

同时劳动力市场结构转型也提高了对社保和社会服务的需求。事业待遇和养老金在一定程度上缓解了劳动力市场转型产生对社会、经济的冲击，同时就业服务对于再分配下岗职工至关重要。对培训、再培训、技能升级、职业复原机会的需求也越来越大。

³⁴ 该体系并非基于企业负担责任，但包括集体融资和风险分担。

³⁵ 在名义层面上，服务产出 2015 年前 3 个季度比上一年同期增长 11.6%，制造业增长仅 1.2%。

³⁶ 2008 年全球金融危机时，上千万农民工返乡。

³⁷ 尽管实际上对几乎不存在对申报缴费数额的控制，同时兼职工作、临时工作亦被排除在外。

³⁸ 最低缴费基数（当地平均工资的 60%，封顶于平均工资的 3 倍）在低技术就业单位的确显得比较高。

此外，现代社保系统在经济下行期发挥自动稳定器的功能，这对于中国内需为主导的经济新常态十分必要。社保提供替代收入，在退行期维持消费水平，从而防止经济衰退因为消费者信心瓦解而进一步深化，消除对内需的负面影响。

现代社保体系建立在劳动力市场之上，从而可以改善劳动力市场运作情况。就业服务帮助求职者，协调劳动力市场供求。失业待遇保障劳动者不受失业带来财务影响，并在失业状况下维持自身可雇佣性，同时提高找到符合其技能工作的几率。健康服务帮助劳动者维持自身健康状况，疾病和残疾待遇保护他们不受疾病、意外伤害带来的财务损失，如此使他们在康复后更容易返回就业。产假为就业女性提供必要的时间处理为人父母一系列事务，同时保留与企业的劳动关系，从而降低她们完全退出劳动力市场的可能性。缴费型社会保险计划促进正式就业。总而言之，社保为职业生涯提供框架，以及职工及其家人的生活。

与中国国情最相关的问题

- **202220222022**：从就业促进角度，是否存在公认的最佳社保方案的评定指标和界限，譬如GDP、覆盖人口、待遇水平？是否存在过度保障对劳动力市场产生负面影响的证据 -- 以及相反地，保障不足是否对劳动力市场产生负面影响？针对以替代收入损失为目的的待遇，建立不以劳动为缴费基础的社保体系是否现实？为了减轻企业的强制性社会保险缴费负担，转移一部分社会保险覆盖为资源性质十分具有合法性？
- **就业促进**：社保如何促进更多、更好的就业岗位（移动性-退休金保留全和便携性，长期失业后重新融入劳动力市场，直接创造就业岗位-社会工作、更合理的资源分配，基金有效投资运作，反经济循环周期措施）？创立破产状况下工资和社保缴费给付特别保险是否能够降低提供新工作机会的阻力？
- **202220222022**：哪些政策工具可以为企业提供社保支持鼓励起创造就业机会（将一部分缴费基于非劳动相关因素，降低低收入或青年、老年劳动者的缴费费率，对创业暂时性免除缴费义务）？社保资源相应减少的部分如何补足（其他融资渠道等）？如何保证社保缴费减免和补贴有效用于创业？为了避免就业情况恶化、防止企业恶性竞争，是否应该将所有类型的就业纳入社保缴费系统？
- **202220222022**：为了保证养老基金财务平衡，提高法定退休年龄是否会对就业创造，特别是年轻人的就业情况，产生负面影响？工作分担是否产生积极效果（接近退休年龄时减少工作时间，如半时退休(part-time retirement)）？
- **202220222022**：以失业基金负担部分早期养老金给付是否具有合法性？相较于各类劳动力市场政策工具，包括融资职业培训、技能升级、临时工作、失业后补充兼职薪酬，社保应该扮演怎样的角色？
- **202220222022**：社保如何应对其他就业模式的挑战，包括家庭为基础的工作、多重雇主、灵活就业、非正式就业、微型企业等（如何收取缴费、如何监管、如何充分挖掘其他就业模式的价值和功能）？



欧洲就业与社保政策的关系

圭亚 弗莱明克斯

2016 年 1 月 19 日

参考书目

OECD

就业展望 2007. 社会保障财务来源：就业的效果
就业展望 2015

EU

最新社会保障改革评估-社会保障委员会报告(2015)

欧盟委员会和欧盟理事会就业联合报告草案和欧盟委员会就2016年度增长调查通讯

Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS)

Rapport sur l'analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe

Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale

Vandenbroucke, F.; R. Diris and G. Verbist (2013), Excessive social imbalances and the performance of welfare states in the EU, ku leuven-euroforum

Jim Been and Olaf van Vliet Early retirement across Europe - Does non-standard forms of employment increase participation of older workers?