

非常规就业、劳动力市场二元化 与社会保障制度的重新定位

——向“后工业社会”转型中的欧洲社会保障制度*

张 浚

内容提要:20世纪80年代以来,欧洲劳动力市场灵活化持续发展,非常规就业不断增长,这种变化发生在欧洲向“后工业社会”转型的过程中。非常规就业的增长是充分就业在欧洲终结的结果之一,与欧洲国家应对就业问题的社会政策改革紧密相关。尤其是在欧洲大陆国家,渐进的社会保障制度改革起到了保护核心劳动力和维持欧洲经济竞争力的作用,但同时带来劳动力市场二元化的结果。新冠肺炎疫情暴发之前,欧洲国家采取了一些措施,试图解决非常规就业者社会保障不足的问题,但并未从根本上改变劳动力市场和和社会保障制度的二元结构。新冠肺炎疫情之下,欧洲应对新冠危机的举措优先保护常规就业,进一步强化了核心和边缘劳动者之间的社会分化。

关键词:社会保障 非常规就业 劳动力市场灵活化 劳动力市场二元化 欧盟

一 引言

社会保障制度是欧洲福利国家的重要组成部分,伴随着欧洲工业社会的发展而逐步完善。第二次世界大战后的欧洲,在民族国家的框架下,大众民主化和冷战时期两个阵营的竞争推动福利国家制度不断完善,国家承担的社会福利功能不断增长,带动社会保障制度的不断发展。在此过程中,社会保障制度承担了多种政治和社会功能:致力于帮助劳动者应对工业化时代的各种社会风险;缩小贫富差距、调和阶级矛盾;维持特定的家庭结构,等等。同样重要的是,社会保障制度参与塑造了重要的要素市

* 感谢审稿专家提出的意见,文责自负。

场——劳动力市场,从而拥有重要的经济功能。在战后欧洲福利国家的“黄金时期”,长期的经济繁荣为国家社会福利功能的扩张提供了坚实的物质基础,主导社会保障制度建设的是政治社会需求、“社会团结”和社会权利观念。尽管不同国家的历史、文化、社会组织等方面的差异,造成社会保障制度从基本理念到制度结构以及实施机制等方面的差别,进而塑造了不同国家内部不同的政治经济体系,但福利国家功能的扩张掩盖了这种结构性的差异。直到 20 世纪 80 年代之后,西方福利国家普遍进入长期的改革时期,这种结构性差异才日渐凸显。

自 20 世纪 80 年代以来,在多重经济与社会压力之下,欧洲国家不仅面临福利国家功能的收缩,而且需要对现有的社会保障制度进行结构性调整,以应对变化的经济和社会环境。原有的社会保障制度导致“路径依赖”的产生,面对相同或相似的问题,不同国家选择了不同的应对方式和改革路径。制度差异的问题也成为学术界关注的一个重要议题,出现了不少总结和归纳不同社会保障制度差异的研究成果。^①在此基础上,一些学者拓宽研究视野,讨论社会保障制度如何通过塑造劳动力市场来影响一个国家的经济竞争力,并区分了不同的市场经济类型。^②这些研究成果扩展了对社会保障制度功能的理解。显然,在服务于各种政治和社会目标之外,社会保障制度对经济的繁荣与发展也发挥着重要的影响。综观 80 年代以来的改革进程,经济考量的重要性不断上升,政策制定者需要在社会需求和经济压力之间寻求平衡,各项改革措施不仅需要兼顾社会政治需求与社会保障制度的财政可持续性,而且需要在解决当下的经济社会问题与维护长远的经济竞争力和保证持久的经济发展之间保持平衡。

本文尝试分析欧洲大陆国家社会保障制度改革与劳动力市场变化之间的关系,以展示 20 世纪 80 年代以来欧洲国家如何在多重力量的推动下不断进行社会保障制度的改革,以及在改革进程中社会保障制度与经济体系之间如何相互影响。劳动力市场是重要的要素市场,可以全面地反映经济社会环境的变化,包括人口老龄化、女性就业率不断提高、经济结构性变化和经济全球化导致的产业重组以及科技进步等方面在内的经济社会变迁。随着知识经济的发展和服务业的不断增长,生产经营活动的组织方式和就业方式都在发生变化,欧洲经历着从工业社会向“后工业社会”的转型。与此同时,人口结构和劳动力结构的变化给就业方式的变化带来额外的动力。劳动力市

^① 最有影响力的是瑞典学者艾斯平-安德森的类型划分。参见 Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990。

^② Peter A. Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001.

场的灵活化以及非正规就业的持续增长成为“后工业社会”转型的一项重要内容。

上述变化对原本立足于工业社会的欧洲社会保障制度构成直接的挑战。从制度层面来说,出现了劳动力市场规则和社会保障制度与就业方式不相匹配的现象;从社会层面来说,非正规就业者参与工会的比例低,侵蚀了社会伙伴关系;从观念层面来说,“社会团结”观念的制度环境和组织基础被削弱。在这些挑战之外,社会保障制度的财政可持续性及其与经济增长之间的关系也备受关注。原因在于,在工业社会中成熟起来的社会保障制度以充分就业为前提,在“后工业社会”中由于经济结构和就业方式的变化,充分就业受到挑战,结果欧洲国家普遍陷入了“三重困境”,需要在充分就业、公平工资和财政可持续性之间寻求平衡。^①

欧洲国家或主动或被动地在20世纪80年代开始改革社会保障制度来应对这些挑战。原本为了应对劳动力市场新变化的社会保障制度改革也反作用于劳动力市场,与劳动力市场改革一道成为推动劳动力市场和就业方式变化的动力。欧洲国家的改革历程比较突出的两个特点:一是“路径依赖”。例如,20世纪80年代至90年代,针对失业率长期居高不下的共同问题,不同的国家采取的措施差异明显。第一类以英国为代表,放松劳动力市场管控以降低劳动力成本、增加就业;第二类是以瑞典为代表,通过增加公共部门的就业来吸纳在劳动力市场缺乏竞争力的劳动者;第三类是欧洲大陆国家,通过既有的社会保障体系为失业或面临失业风险的劳动者提供替代性收入。二是阶段性。某一阶段的改革目标往往是为了解决前一阶段的遗留问题。^②长期的改革进程中不同国家之间也出现了政策趋同的情况,使得福利国家分类的理想形态代表性降低。

本文主要分析欧洲大陆国家非正规就业增长与社会保障改革之间的互动关系。欧洲大陆国家具有严格的劳动力市场规则,同时,社会保障制度与就业紧密关联。随着非正规就业的发展,出现了劳动力市场二元化伴随社会保障制度二元化的现象。这种发展趋势反映了社会保障制度的重新定位,在全球经济竞争加剧的情况下,维护和保持高技能核心劳动力队伍的重要性再次凸显,在“竞争性国家”中,社会保障制度服务于保护核心劳动力的功能得到强化。

文章结构安排如下:第一部分以非正规就业的发展为线索,梳理欧洲就业方式和

^① Torben Iversen and Anne Wren, “Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy,” *World Politics*, Vol.50, No.4, 1998, pp.507-546.

^② Bruno Palier and Claude Martin, “From a ‘Frozen Landscape’ to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarkian Welfare Systems,” in Bruno Palier and Claude Martin, eds., *Reforming the Bismarkian Welfare Systems*, Blackwell Publishing, 2008, pp.2-20.

劳动力市场变化的脉络,介绍欧洲非常规就业的现状。这一部分将涵盖欧盟 27 国和英国。第二部分聚焦欧洲大陆国家,分析社会保障制度与非常规就业发展之间的因果联系。第三部分是由此引发的一些思考。由于文章的时间跨度比较长,覆盖了从 20 世纪 80 年代至今的变化,且劳动力市场与社会保障制度之间是一种双向的互动关系,出于行文的考虑,第一部分重点分析欧洲非常规就业的现状,第二部分则在时序基础上,分析社会保障制度改革和劳动力市场状况之间的动态关联。

二 欧洲非常规就业的增长与劳动力市场“二元化”

欧洲的福利国家制度对劳动者的保护是多方面的,既有社会保障制度为那些无法通过参与劳动力市场而获得必要收入的劳动者提供必要的保障,又有各种劳动力市场规则保障在职劳动者的工作岗位和收入水平,并形成被称为“常规就业”的主流就业方式。常规就业一般是指连续的全职工作,雇主和雇员之间的关系是直接的,在雇佣关系里不存在其他的中介机构,这些雇佣劳动关系大多受法律的监管和保护。^① 常规就业之所以能够成为主流的就业方式,一方面是依赖于大工业生产提供的物质基础,福特式的大工业生产使得充分就业(至少是男性的充分就业)成为可能;另一方面则是因为在欧洲普遍存在的劳动力市场保护和监管制度及社会保障制度为其创造了制度条件。常规就业的劳动者不仅就业和工资收入稳定,其从事的职业可以延续终生,甚至工作岗位也可以终生拥有,而且工资水平和社会权益都能得到法律保障。随着生产方式的不断变化,这种常规就业占据主流地位的状况逐渐被改变。在 20 世纪 80 年代之后,欧洲国家的常规就业在整体就业中的比例不断缩小,各种非常规就业方式持续增长。新冠肺炎疫情期间,新就业方式的增长还获得了额外的动力。^② 但是,目前在多数欧洲国家,常规就业仍然是主要的就业方式。

欧洲非常规就业增长的宏观经济社会背景是长期的经济结构调整、人口和劳动力结构的变化以及持续的科技进步。首先,欧洲经济发生了结构性变化,制造业在整体经济中的比例持续降低,服务业持续增长,新数字经济的重要性不断攀升,欧洲逐渐步入“后工业时代”。无论是低端服务业,还是以新技术为依托的高科技企业,其生产与

^① 张浚:《美国非常规就业研究——兼论社会福利改革的影响》,载《美国研究》,2017年第4期,第76-90页。

^② ILO, *Non-Standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, Geneva: International Labor Office, 2016; ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Geneva: International Labour Office, 2021.

经营方式不同于大工业生产,要求企业的经营管理和劳动者的就业方式进行适应性调整。其次,欧洲持续的老龄化进程改变了劳动力队伍,高龄劳动者、女性和移民的比例都在提高,也带来新的社会问题,例如子女抚养和老人的赡养、工作和家庭之间的平衡、移民的就业和社会融入等。欧洲既出现了边缘劳动者群体因缺乏竞争力很难常规就业的情况,也存在着劳动者出于各种考虑主动选择非正规就业的现象。最后,科学技术的进步也推动了非正规就业的增长,信息科技、数字经济和人工智能等领域的发展,正改变着生产方式、劳动力与生产资料相结合的方式,从而改变着就业方式。这些宏观的经济社会变化仍在发展之中,在可预见的未来,常规就业的比重会继续减少,非正规就业的比重将继续攀升。^①

在这种长期的趋势推动下,劳动力市场改革势在必行,增加劳动力市场灵活性的呼声日益高涨。劳动力市场灵活性是个多重性概念。就企业内部的运作来说,它包括工作时间、工作任务甚至工资等方面能够根据企业的生产需要灵活安排,也包括企业外部的灵活性,即企业可以通过劳务外包或者招聘临时员工等方式,满足生产经营的需要,同时降低劳动成本。^② 无论是实现哪一方面的灵活性,都需要对劳动力市场规则进行改革。

欧洲各国的改革路径既受到主流社会价值观念的影响,也受到既有的劳动力市场制度的制约。与英国相比,欧洲大陆国家的民众对于工作稳定性差异的容忍度要高于对工资差异的容忍度。20世纪80年代至90年代中期,面对不断上升的高失业率,欧洲的政策制定者和公共舆论普遍认为,各种就业保护法规是造成高失业率的主要原因。此后,欧洲大陆国家进行了劳动力市场灵活化的改革,各项措施体现了欧洲大陆国家法团主义(corporatist)的特点。这些国家劳动力市场领域“去规则化”的改革从劳动力市场的边缘开始,被称为“部分的、针对目标群体的去规则化”和“局部改革策略”,其重要内容是在不触动核心劳动力(多为男性且是工会成员)既得权益的基础上,放宽对非正规就业的监管,从而催生了一个双层的劳动力市场:一层是无论年龄还是劳动技能都占有优势的核心劳动力群体,劳动权益受到严格的保护,多为公务员或在大公司就职的拥有长期合同的劳动者;另一层则是劳动权益缺乏保障的非正规就业

^① 张浚:《美国非正规就业研究——兼论社会福利改革的影响》;Günter Schmid and Johannes Wagner, *Managing Social Risks of Non-standard Employment in Europe*, ILO Conditions of Work and Employment Series, No.91, 2017, Geneva; International Labor Office, pp.13-21。

^② Günter Schmid and Johannes Wagner, *Managing Social Risks of Non-standard Employment in Europe*; Donald Storrie, *Temporary Agency Work in the European Union*, Dublin: Foundation for the Improvement of Living Conditions, 2012; Günter. Schmid, “Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance,” *British Journal of Industrial Relations*, Vol.53, No.1, 2015, pp.70-93.

者,多为青年人、女性、高龄劳动者、低技能劳动者和移民等边缘劳动力群体。^①这种现象被称为劳动力市场的“二元化”,在欧洲大陆国家中尤其明显。

(一) 欧洲非常规就业的持续增长

非常规就业的持续增长是欧洲劳动力市场灵活化的一个重要表现。与常规就业不同,非常规就业的概念莫衷一是,其参照物是常规就业,凡是与常规就业不同的就业方式统统被纳入其中。^②非常规就业在三个关键的方面不同于常规就业:第一,工作时间更加灵活,兼职就业持续增长,出现了不限定工作时长和具体工作时间的应召工作(on-call);第二,劳动合同更加灵活,短期合同(fix-term contracts)工作和临时合同工作占全部工作岗位的比重不断增加,还出现了“零小时合同”工作(0-hour contract);第三,雇佣关系多样化,较早出现的临时劳务中介和新兴的平台就业等就业方式,改变了雇主和雇员之间直接的雇佣关系。此外,在工业化时代比例很低的自雇者群体也在增长。欧盟、经济合作与发展组织(OECD)和国际劳工组织等机构划分的非常规就业门类主要有兼职就业、临时就业、临时劳务中介就业和自雇者四个类别。但在兼职就业者中,也有长期就业和临时就业之分,在临时就业人群中,还有全职就业和兼职就业之分。多种非常规就业方式叠加在一起,形成更加多元的就业形态。

欧洲国家就业方式的变化可以追溯至20世纪80年代中期。这是一个长期的趋势,不同类型的非常规就业方式的增长并不同步,在不同的国家也呈现出不同的情况。首先是一些原本存在的非常规就业方式开始增长,主要是临时就业和自雇者的增长。临时就业增长开始较早,在一些欧洲国家,从80年代中期到21世纪初是增长最迅速的时期。自2005年起,欧洲范围内临时就业增长基本停止,在有些国家还出现下降的趋势。^③就自雇者来说,欧洲范围内的增长也是始于80年代,进入21世纪后,除了英

^① Paolo Barbieri, “Flexible Employment and Social Inequality in Europe,” *European Sociological Review*, Vol. 25, No.6, 2009, pp.621-628.

^② 国际劳工组织认为,非常规就业的主要形态包括临时就业(temporary employment)、兼职工作(part-time work)、临时劳务中介(temporary agency work)和“被伪装的雇佣关系”等。欧盟则将固定期限合同工、临时劳务中介、兼职工作以及独立承包工作(independent contract work)等定义为“非常规工作”。经济合作与发展组织使用了“非常规工作”(non-standard work)这个概念,包括临时就业、兼职就业以及自雇者,其与国际劳工组织定义的主要区别在于,自雇者也被视为一种非常规就业形态。在一些国家中,自雇这种就业形式掩盖了事实上的雇佣关系或隐性失业。概念的差异导致了统计口径和统计数据的差异。由于现有统计口径的限制,追踪非常规就业发展的情况,主要依赖不同机构针对兼职就业、临时就业、临时劳务中介就业和自雇者这四类非常规就业的统计数字。

^③ 从欧盟来看,2006年临时就业占整体就业的比重为14.5%,2007年为14.6%,2016年为14.2%。参见Eurofound, *Aspects of Non-standard Employment in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, p.6。OECD数据的数据可以印证这一发展趋势,参见OECD, “Incidence of Permanent Employment,” <https://stats.oecd.org/Index.aspx>。

国和荷兰以外,欧盟其他国家自雇者的比例走势平稳,2006-2016年,欧盟各国自雇者占有所有就业者的比例维持在15%左右。^①

其次,新的就业方式不断出现,包括兼职就业和临时劳务中介就业等。兼职就业在欧洲呈现长期持续增长的势头,近期的发展尤其引人注目。从2012年到2019年,欧元区19国兼职就业占总体就业的比例都在20%以上,2020年降至19.5%。在一些欧洲国家,兼职就业的比例很高,最突出的是荷兰。自2002年以来,荷兰兼职就业的比例维持在40%以上,且稳步增长,2020年兼职就业占整体就业的比例为47.6%。^②

临时劳务中介就业的增长是劳动力市场监管松弛的结果,在多数欧洲国家直到20世纪90年代末,临时劳务中介才合法化。由于它是新的就业方式,所以缺乏权威统计数字。^③根据欧盟下属研究机构“欧洲改善生活和工作条件基金会”(Eurofound)^④的测算,1999年,欧洲的临时劳务中介就业占整体就业的比例为1.2%;根据世界就业联合会(World Employment Confederation)的统计,2015年,欧洲临时劳务中介就业占整体就业的比例为1.9%。整体上看,临时劳务中介就业的比例不高,在占比较高的荷兰,2015年的临时劳务中介就业占比也仅为3%,且在多数欧洲国家,临时劳务中介就业自1999年以来没有显著增长。^⑤但是,由于其劳动条件、工资水平和社会保障等方面待遇较差,所以引起多方关注。^⑥

由于不同的非正规就业方式存在叠加的状况,例如兼职的临时就业,或者临时就业的自雇者等,针对上述四类主要非正规就业形式分门别类的统计,难以准确反映非正规就业发展的状况,但可通过常规就业岗位占整体就业的比例侧面了解欧洲就业方式变化的状况。Eurofound追踪2008年至2018年欧盟和英国常规就业发展趋势的结果显示,多数国家常规就业的比重已经降至70%以下,在荷兰这个就业高度灵活化的国家,常规就业的比重已经不足40%。在多数欧盟国家和英国,常规就业在这10年间还继续呈现下降趋势(见图1)。

① 自雇者又可以分为两类:一类是“有雇员的自雇者”;另一类是“没有雇员的自雇者”,英文称为“own-account worker”。根据Eurofound的研究结果,有雇员的自雇者占总体雇员的比例为4.5%,而没有雇员的自雇者则维持在10%左右。参见Eurofound, *Aspects of Non-standard Employment in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, p.10。

② 参见欧盟统计局劳动力调查(Eurostat Labour Force Survey)有关数据。

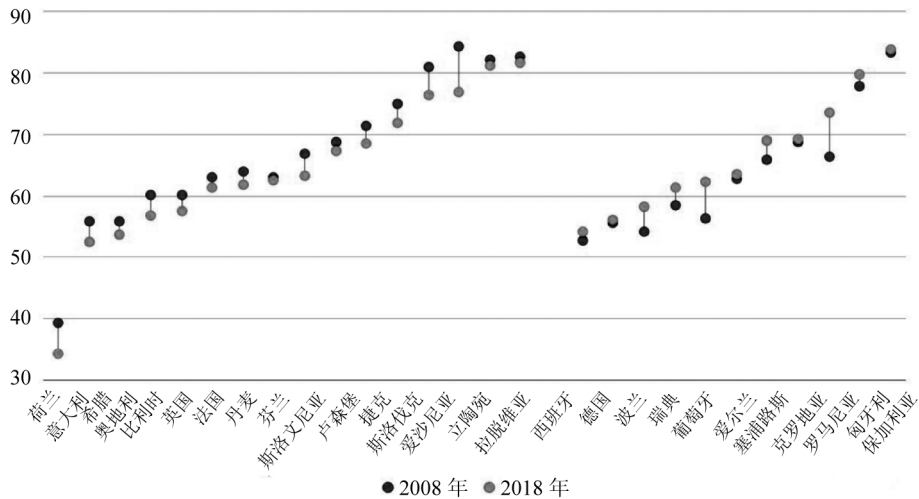
③ 在OECD和欧盟的就业和劳工统计中都没有针对临时劳务就业的统计指标。

④ Eurofound, 全称“The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions”,是欧盟下设的政府、雇主和雇员三方机构,主要职责是为制定社会政策和就业政策提供智力支持。

⑤ 德国是个例外,1999年临时劳务中介就业占比为0.7%,2015年上升到2.4%。

⑥ Eurofound, *Aspects of Non-standard Employment in Europe*, pp.7-8。

图 1 2008-2018 年欧盟成员国和英国常规就业的比重(单位:%)



资料来源: Eurofound, *Labour Market Change: Trends and Policy Approaches towards Flexibilization, Challenges and Prospects in the EU Series*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p.10. 由于欧盟统计局劳动力调查(Labor Force Survey, EU-LFS)没有 2008 年马耳他的数据, 所以此图未包括马耳他。左侧是 2008-2018 年常规就业比例下降的国家, 右侧是上升的国家。

在科学技术的持续进步和“数字经济”快速发展的情况下, 近期就业方式的变化呈现加速发展的趋势。“数字化”和“数字经济”正在重新组织生产和经营方式, 在专业化进一步发展的同时, 还出现了“工作碎片化”的发展趋势。不仅工作的地点、时间变得更加灵活, 对劳动者技能的要求不断提高, 而且工作的组织和管理方式也在发生重要的变化, 劳务“众包”和“外包”在增长, 催生了更多的就业方式。^① 根据欧盟的研究, 截至 2017 年, 除了上述四种主要的非常规就业方式外, 还出现了多种新的就业方式(见表 1)。

^① Eurofound, *The Digital Age: Implications of Automation, Digitisation and Platforms for Work and Employment, Challenges and Prospects in the EU Series*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, pp.11-18.

表 1 新形式的就业: 欧盟 28 国和挪威

新就业方式	特 征	主要流行的国家
分享雇员	多个雇主共同雇佣一个员工, 以满足不同公司的人力资源需求	奥地利、比利时、保加利亚、捷克、德国、希腊、芬兰、法国、匈牙利、卢森堡
分享工作岗位	一个雇主雇佣两个以上的员工共同完成一份工作, 将一个工作岗位分解成两份以上的兼职工作	捷克、匈牙利、爱尔兰、意大利、波兰、斯洛文尼亚、斯洛伐克、英国
临时管理	短期雇用高技能的专家, 完成一个具体项目或解决一项具体问题	捷克、希腊、法国、匈牙利、拉脱维亚、挪威、英国
短期工作 (casual work)	雇主不承担经常性、有规律地为雇员安排工作的责任, 而是可以灵活地根据需要联系雇员工作	比利时、法国、芬兰、克罗地亚、爱尔兰、意大利、荷兰、罗马尼亚、瑞典、斯洛文尼亚、斯洛伐克、英国
以信息技术为基础的移动办公	在现代技术的支持下, 劳动者可以在任何时间、任何地点工作	比利时、塞浦路斯、德国、丹麦、希腊、西班牙、芬兰、法国、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、挪威、葡萄牙、瑞典、斯洛文尼亚
以代金券为基础的工作	雇佣关系以预付的代金券为条件, 代金券由官方授权的机构出售, 包括工资和社会保障缴费, 代金券持有者可以凭此购买服务	奥地利、比利时、希腊、法国、克罗地亚、意大利、立陶宛、斯洛文尼亚
组合工作	一个自雇者同时为相当大数量的委托人工作, 他为每个委托人所做的工作的规模都很小	塞浦路斯、丹麦、希腊、匈牙利、意大利、立陶宛、拉脱维亚、荷兰、挪威、葡萄牙、英国
群体就业	一个在线平台为雇主和雇员配对, 通常是将一项比较大的工作任务分解并分配给一群工作者	比利时、捷克、德国、丹麦、希腊、西班牙、芬兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、葡萄牙、英国
合作就业	通常是自由职业者、自雇者或小微企业之间互相合作, 以克服规模或职业技能方面的困难	奥地利、比利时、塞浦路斯、德国、希腊、西班牙、芬兰、法国、克罗地亚、匈牙利、意大利、拉脱维亚、荷兰、瑞典

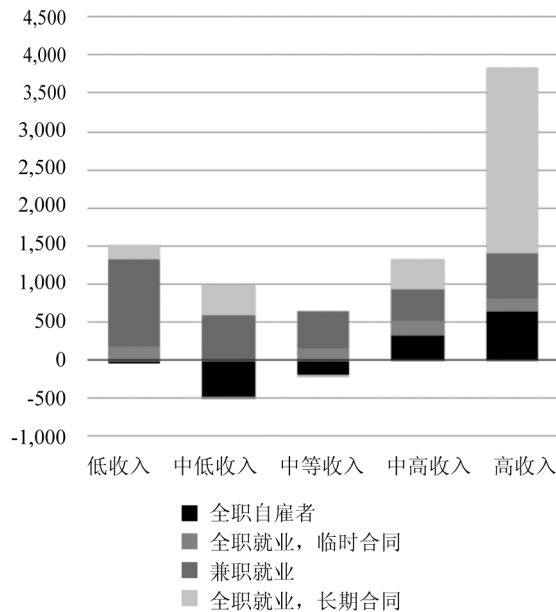
资料来源: Slavina Spasova et al., *Access to Social Protection for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed in Europe. A Study of National Policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels; European Commission, 2017, p.27。

(二) 就业方式的变化与劳动力市场的“二元化”

欧洲非常规就业的增长呈现持续发展的势头。Eurofound 对欧盟及英国劳动力市场的跟踪研究显示,2011-2016年,欧洲新增的就业岗位大部分是非常规就业岗位。^①这意味着非常规就业占总体就业的比重持续增长,并继续推动劳动力市场的灵活化。然而,灵活化的发展并不均衡,在不同的收入群体之间、不同的年龄群体之间、两性之间以及不同的部门之间存在差异。针对近期欧洲非常规就业的研究显示,非常规就业更多地集中在低收入群体、刚进入劳动力市场的年轻人以及临界退休的高龄劳动者群体和女性之中,而这些群体也正是在劳动力市场中缺乏竞争力的边缘群体。

首先,2011-2016年,在收入水平前20%的就业群体中,常规就业(拥有长期合同且全职)岗位的增长明显超过非常规就业岗位。除此之外,其余收入群体中常规就业岗位或没有增长,或增长幅度远低于非常规就业岗位。在收入水平后20%的群体中,虽然就业岗位呈现净增长,但新增的就业岗位主要是兼职就业岗位(见图2)。

图2 2011-2016年欧盟和英国就业岗位变化的情况:就业合同和就业状态(单位:千)

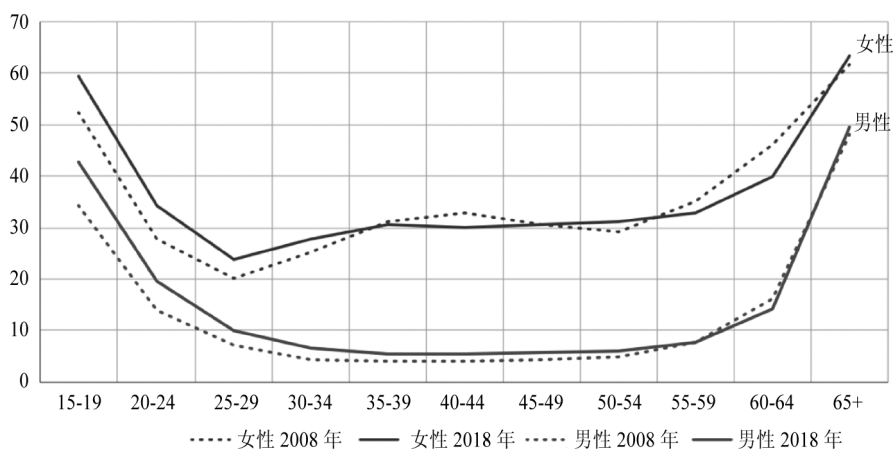


资料来源: Eurofound, *Labour Market Change: Trends and Policy Approaches towards Flexibilisation*, p.11。

^① Eurofound, *Occupational Change and Wage Inequality: European Jobs Monitor 2017*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.

其次,从2008年到2018年的10年间,各个年龄段的女性就业者从事兼职工作的比例明显高于男性,在最有竞争力的30-54岁的年龄区间,这种性别差异更加明显。无论男女,刚进入劳动力市场的年轻人和临界退出劳动力市场的高龄劳动者,从事兼职工作的比例明显更高。在2008年金融危机之后,青年人从事兼职工作的比重呈现明显的上升趋势(见图3)。

图3 2008-2018年欧盟27国和英国不同性别与年龄群体中兼职就业占整体就业的比例(%)



资料来源: Eurofound, *Labour Market Change: Trends and Policy Approaches towards Flexibilisation*, p.22。

再次,不同部门中非常规就业所占的比重具有明显的区别。总体来看,在农业/矿业、制造业、建筑业、私人部门中低技能行业、私人部门知识密集型行业以及公共服务这六个门类中,制造业中的非常规就业比例最低,常规就业仍然是其主流的就业形式。^①

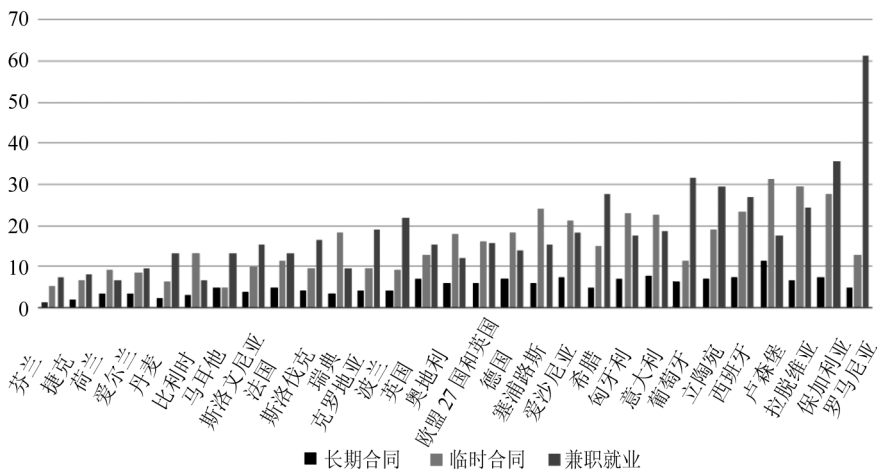
显然,从人群分布来看,在低收入群体、年轻人和高龄劳动者以及女性劳动者等在劳动力市场中缺乏竞争力的边缘群体中,非常规就业比例更高;从部门分布来看,非制造业部门的非常规就业比例明显高于制造业。

由此可见,非常规就业的增长与劳动力市场的分化同步发展。常规就业也往往等

^① <https://www.eurofound.europa.eu/data/employment/core-employment-sector-2018>.

同于“核心就业”,因为这些就业岗位更多地被劳动力市场中更具有竞争优势的核心劳动力群体所占有。他们通常是男性,具有更高的技能与工作经验以及更少的照护负担。虽然非常规就业具有更高的灵活性,但同时也具有更高的不稳定性 and 经济社会风险,对那些非自愿的兼职就业者和临时就业者来说尤其如此。正因为劳动力市场边缘群体非常规就业的比例较高,其面临贫困风险的比例要明显高于常规就业人群,这是欧盟各国普遍的现象(见图4)。而自雇者也比普通雇员面临更高的贫困风险,2016年,超过20%的自雇者面临贫困风险,其比例几乎是普通雇员的3倍。^①

图4 2017年欧盟成员国不同方式就业者面临贫困风险的比率(%)^②



资料来源: Eurofound, *Labour Market Change: Trends and Policy Approaches towards Flexibilisation*, p.17.

在更高的贫困风险之外,这些非常规就业者也往往在经济危机之中最先受到冲击。例如,在新冠肺炎疫情导致前所未有的经济和社会危机中,从2019年第2季度到2020年第2季度,欧盟临时合同就业者减少了16.6%,打多份工的兼职就业者减少了13.1%,自雇者减少了2.1%(见图5)。^③

^① European Commission, “Impact Assessment: Proposal for a Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-employed,” SWD(2018)70 final, Strasbourg, 2018.

^② AROP (at-risk-of-poverty) 比例是等值可支配收入(社会转移支付后)低于 AROP 门槛的人群的比例, AROP 门槛设定为社会转移支付后一国等值可支配收入中位数的 60%。

^③ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_A__custom_1168132/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=a73593bf-ba33-43f4-adb3-7e6f3317ca93.

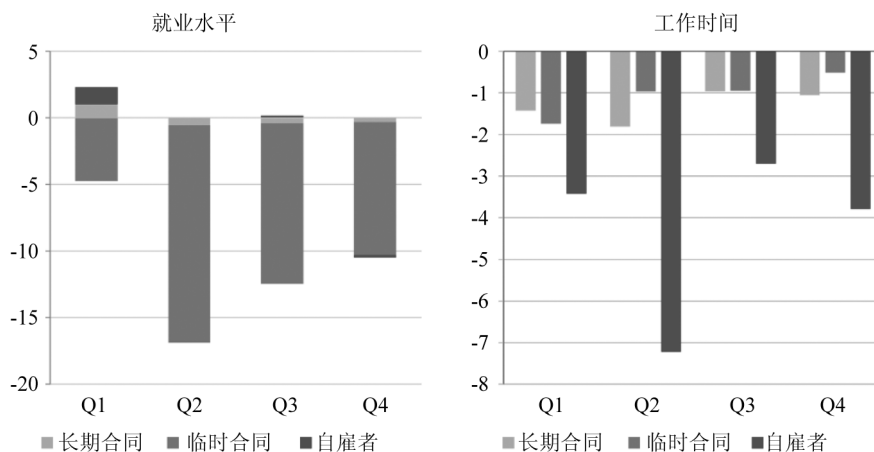
图5 2019年第2季度至2020年第2季度欧盟27国的就业变化(单位:%)



资料来源: Eurofound and European Commission Joint Research Centre, *What Just Happened? COVID-19 Lockdowns and Change in the Labour Market*, p.17。

由于在新冠肺炎疫情中, 欧盟国家普遍推行了“短时工作制”来稳定就业, 常规就业者得到更多的就业保障和收入保障。从图6可以看出, 疫情期间常规就业者的失业率明显低于临时就业劳动者, 工作时间减少的幅度显著低于自雇者。

图6 2019-2020年欧盟不同就业方式劳动群体就业率及工作时间的变化(单位:%)



资料来源: Eurofound and European Commission Joint Research Centre, *What Just Happened? COVID-19 Lockdowns and Change in the Labour Market*, p.17。

需要注意的是, 并非所有的非常规就业方式都是所谓的“不稳定就业”, 非常规就业群体中也包括高技能和高收入群体, 比如部分自雇者和兼职就业者。但是, 相当多的非常规劳动者收入偏低, 且更容易受到经济周期的影响, 就业与收入不稳定, 因此面

临更多的贫困风险。与此同时,非常规就业者得到的社会保障又是不充分的(见表2)。

表2 2014年欧盟27国和英国非常规就业者未被社会保险计划覆盖的比例(单位:%)

	医疗保险	失业保险	生育险
临时合同,全职就业	5.1	31.9	8.5
临时合同,兼职就业	9.7	38.7	12.7
长期合同,兼职就业	1.8	0.6	1.8
自雇	38.0	54.5	46.1
长期合同,全职就业	0.0	0.1	0.1

资料来源: Eurofound, *Labour Market Change: Trends and Policy Approaches towards Flexibilisation*, p.17。

这一方面是因为很多欧洲国家的社会保障体系尤其是社会保险制度以常规就业为条件,另一方面是因为非常规就业者加入工会等劳工组织的比例很低,不仅缺乏表达诉求的渠道,而且其权益缺乏制度和组织保障。这种状况引发有关劳动力市场“二元化”和社会保障制度“二元化”的讨论。常规就业者的工资水平更高,就业和收入均受到保护,抵御各种经济和社会风险的能力更强,但他们得到的社会保障却更充分。新冠肺炎疫情下,欧盟及其成员国采取的应对措施加剧而非缓解了这种“二元化”的状况。欧盟斥巨资推广的“短时工作制”,针对的就是常规就业群体,其目的是减少失业率,且为企业保存必要的劳动力队伍,并减少企业因支付解雇赔偿而承受的经济压力。因此,“短时工作制”不仅保障了常规就业者的工作岗位,也维持了他们的收入水平。非常规就业人员则要面对更高的失业风险,而且,无论是从失业保险还是从社会救助计划得到的替代性收入的保障水平都更低。针对劳动力市场和社会保障制度“二元化”的情况,早在2008年金融危机之前,就有学者仿照“灵活保障”^①提出了“灵活剥削”^②的概念,认为非常规就业增长的根本动力是雇主(雇主)力图削减劳动力成本,直接原因是21世纪以来欧洲国家(主要是西欧国家)进行的劳动力市场改革和

① 灵活保障,英文为“flexicurity”,这是欧洲国家针对“后工业化”时代的就业特点而提出的新的社会保障的方式,强调改变以收入保障为重点的被动的保障方式,转而通过提高劳动者的技能,促使他们能够适应劳动力市场的变化,积极参与劳动力市场。灵活保障一方面关照了劳动力市场和就业形式的长期变化,另一方面倡导探索适应这些变化的新保障方式,弥补原有制度在提高劳动者竞争力方面的制度性的缺失。

② Anne Gray, *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation*, Pluto Press, 2004.

社会政策改革。不过,这种观点只是反映了硬币的一面,另一面是欧洲国家持续的经济社会变化推动了就业方式的变化,是劳动力市场灵活化的重要动力,并由此带来改革社会保障政策和劳动力市场政策的现实需求。

三 “充分就业”的终结及一个“新的社会问题”

自 20 世纪 80 年代以来,在经济全球化和科技进步的推动下,欧洲经济进行长期的结构性调整,制造业比重持续降低、服务业比重持续上升。欧洲经济向着“新知识经济”发展,欧洲社会也经历着从“工业社会”向“后工业社会”的转变。在此过程中,劳动力市场发生的一个重要变化是“充分就业”的终结,而这恰恰是“黄金时代”欧洲福利国家制度的一个潜在前提。与此同时,人口结构和劳动力结构也在发生变化,人口老龄化持续发展,妇女劳动力市场参与率不断提高,不仅原有的男性就业、女性提供承担家庭照护责任的分工模式受到挑战,双就业家庭也推高了家庭平均收入,使得贫困问题呈现更加复杂的面貌。原有的社会保障制度的条件及其目标都发生了改变,也意味着原有的保障方式不再能够有效地解决贫困问题和帮助劳动者应对社会风险,欧洲国家普遍进入了改革社会保障制度的长期进程中。

总体来看,欧盟主要国家(欧洲大陆国家)的改革进程呈现了阶段式发展的特点,每一阶段改革的重点内容与此前的政策有着明显的因果联系。^① 20 世纪 80 年代至 90 年代中期,多数欧洲大陆国家主要是藉由“劳动力裁减战略”(labor shedding strategy),通过既有的社会保障制度为缺乏市场竞争力的劳动者群体提供替代收入,资助他们退出劳动力市场。政策实施虽然保证了劳动生产率的提升,但同时也导致劳动力市场“二元化”的发展,失业率居高不下,并恶化了社会保障制度的财政状况。因此,90 年代中期之后,为了提高劳动力市场参与率和减少“福利依赖”,欧洲大陆国家逐步转向“积极的社会政策”,使得大量原本退出劳动力市场的劳动者以非正规就业的方式重返劳动力市场,从而改变了“核心”和“边缘”劳动力群体的构成,由此前的常规就业者与失业者群体的二元划分,转变为常规就业者同(部分)非正规就业者和失业人群的二元划分。劳动力市场“二元化”呈现出持续发展的态势,新冠肺炎疫情期间的各种应对措施没有缓和而是强化了这一趋势。

^① Bruno Palier and Claude Martin, “From ‘a Frozen Landscape’ to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarkian Welfare Systems,” pp.8-10.

(一)“俾斯麦模式”的特点:劳动力群体的“核心”与“边缘”之分

欧洲大陆国家普遍采用的“俾斯麦模式”是一个基于身份差别而非公民社会权利的社会保障制度。19世纪德国开始工业化之后,在企业或行业层面就已经出现一些工人互助性质的保险机制,雇主也有动力参与其中。对于雇主来说,加入这些保险机制是“一箭双雕”,一方面可以实现风险共担,减少因工伤等意外事故而导致的赔偿损失;另一方面,有助于雇主维持稳定的劳动力队伍。俾斯麦改革只是通过国家立法扩大了既存保险机制的范围,建立了强制的社会保险制度。考虑到俾斯麦推行社会保险制度的历史背景,赎买“工人贵族”是社会保险制度的一个重要的功能。当时德国社会保险制度的主要目的不是实现社会平等和消除贫困,而是要维持与就业相联系的地位差别。这一目的也反映在社会保险制度的“对等原则”(equivalence principle)上,即社会保险的收益与劳动者的工作和缴费记录挂钩,多缴多得,少缴少得。

战后德国社会保险制度继承了这一原则,这也是为什么大陆模式的社会保障体系也被称为“保守主义模式”的原因。大陆国家社会政策的初衷不是要改变收入分配的现状,而是要维护人们在劳动力市场中的地位,并为他们提供与其地位相对应的收入保障。苏珊·福克斯和克劳斯·奥弗认为:“俾斯麦模式的社会保障政策的一个根本特点是,它们旨在防止出现非制度性的、分配领域的阶级冲突。为此,三种制度特性被植入社会政策之中:(1)有选择地向人口中的特定群体(如核心工薪阶层)提供社会权益,这些群体在经济生活中占据至关重要的位置,他们在经济领域的对抗将对经济的有序发展造成破坏性的影响;(2)构筑阶级之间的同盟关系(如社会保险由雇主和雇员共同出资);(3)确立一些制度性的安排,将社会保障制度覆盖的群体纳入不同的行政管理类别(区分的标准包括地区、性别、收益的类别,也包括以下区别:雇员和失业群体、蓝领和白领、正常退休者和提前退休者、在核心或‘重要’行业就职的劳动者和消费品生产或农业领域的劳动者),从而将阶级联盟所属各阶级之间的收入分配之争转化为不同身份群体的收入分配之争。”^①

在这样一种制度下,职业归属是确定一个人社会身份的关键,社会权利也主要通过与就业紧密相连的各种集体谈判和集体保护机制来实现。社会保险制度成为缓和阶级矛盾的工具,其首要目标是实现社会稳定。在战后特殊的历史背景下,这一点尤

^① Susanne Fuchs and Claus Offe, “Welfare State Formation in the Enlarged European Union Patterns of Reform in the Post-Communist Member States,” Hertie School of Governance Working Paper, No.14, 2008, Berlin: Hertie School of Governance; Quoted from Bruno Palier, ed., *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, 2010, p.38.

其重要。

在这个首要目标之外,欧洲大陆国家的社会保障制度也逐渐发展为被称作“协调式市场经济”(coordinated market economy)^①的经济制度的有机组成部分,为经济的平稳发展和经济竞争力的提升创造了必要的制度环境和外部条件。在协调式市场经济中,经济增长和经济竞争力的一个重要支柱是大量的雇员具有与特定企业或特定行业的生产紧密相关的特殊技能。劳动力市场规则(主要是就业保障制度)和与就业紧密相关的社会保障制度为培养具有这些特殊技能的劳动者群体创造了条件,使得雇主(公司)和雇员之间可以建立长期稳定的合作关系。从雇主角度来说,雇主(公司)可以省去后顾之忧,不用担心长期的人力资本投资因为雇员跳槽而流失;从劳动者角度来看,花费大量时间精力获得的技能只能服务于现有雇主,一旦失去现有工作岗位,不仅再就业的难度大,且再就业后难以保证收入水平,而长期稳定的劳动合同以及与其收入相对应的社会保障收益,可以同样有效地降低其投入的风险。^② 所以,各种解雇保护和社会保障政策,符合雇主(公司)和雇员的共同利益。可是,大陆模式的社会保障制度所具有的这种经济功能,也强化了原本就具有的区分“核心”和“边缘”劳动力群体的特点。属于“核心劳动力”群体的劳动者,不仅得到了严格的就业保障,同时,由于各种社会保险权益与工作记录相关联,他们也能获得更加充分的应对社会风险的社会保障。协调式市场经济国家还存在被称为“社会伙伴关系”的协调机制,雇员代表和工会参与从企业到国家层面、涉及劳动者权益的政策制定过程,保证了这些劳动者的权益可以充分地反映到动态的政策过程之中。可是,这些利益代表机制同样也是以常规就业为前提。因此,在自由市场经济中,社会分化出现在资本家和劳动者之间,而在协调式市场经济里,社会分化更多地出现在“核心”劳动者与“边缘”劳动者之间。^③

(二) 欧洲大陆国家的“劳动力裁减战略”和劳动力市场“二元化”的初期发展

在战后福利国家快速发展的“黄金时期”,持续的经济繁荣支撑了社会保险制度

^① Peter A. Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism; The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001. 霍尔和索斯凯斯主要区分了以英美为首的自由市场经济和欧洲大陆国家的协调式市场经济两种模式,讨论了雇主、工会和国家如何共同塑造了市场环境和基本制度。

^② Margarita Estevez-Abe, Torben Iversen and David Soskice, “Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of Welfare State,” in Peter A. Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism; The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, pp.145-183.

^③ Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth and Heejung Chung, “The Context: How European Welfare States Have Responded to Post-industrialism, Ageing Populations and Populist Nationalism,” in Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth and Heejung Chung, eds., *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford University Press, 2017, pp.1-26.

的不断发展。欧洲大陆国家通过扩大社会保险制度的覆盖面和提高待遇水平,将主要的劳动力群体——“男性养家者”都纳入社会保障制度之中。欧洲大陆模式注重维持传统的家庭结构和男女两性传统的家庭角色,鼓励男性就业、女性承担家庭照护责任,女性可以通过家庭关系而获得社会保障权益,从而实现了社会保障制度的“全覆盖”。

通过这种方式实现的“全覆盖”是有条件的,其重要的前提条件之一就是充分就业。在工作年龄人口“充分就业”的条件下,由社会保障体系提供的替代收入或者是临时的(如失业保险),或者是针对具有普遍性的社会风险。只有在欧洲福利国家的黄金时代才实现了充分就业,原因在于,当时也是欧洲的工业化时代,制造业是国民经济的主要部门,大工业生产为实现充分就业创造了条件。一些只接受了基础教育的低技能劳动力也能够工厂获得稳定的就业岗位。而且由于工业部门的劳动生产率的提高速度较快,工人可以通过集体工资谈判等机制分享生产率提高带来的利润,从而获得可以支撑家庭开支的体面收入。而在向“后工业社会”的转型过程中,随着经济结构性调整,国民经济中制造业的比重不断下降、服务业比重持续上升。制造业提供的就业岗位持续减少,导致大规模集中于特定地域的裁员浪潮。其结果是在地方劳动力市场上原本就职于工业企业的低技能劳动力供大于求。同时,欧洲大陆国家的劳动力市场受到广泛监管,从解雇保护机制到最低工资保障的劳动力市场保护机制降低了雇主对低技能劳动力的需求,这些低技能劳动力也面临结构性的工作短缺。加上低技能劳动力群体往往无法适应服务业的技能需求,失业率尤其是长期的结构性失业率居高不下。^①因此,艾斯平-安德森认为:“现代福利国家是资本主义战后‘黄金时代’的不可分割的组成部分,这一时代中,繁荣、平等和充分就业似乎处于完美的和谐状态。福利国家陷入危机并非是因为繁荣不复存在……危机的本质一定是存在于平等和充分就业的关系之中”。^②

面对共同的“去工业化”导致的失业问题,欧美国家采取了不同的应对方式。以英美为代表的自由主义国家,放松了劳动力市场监管和降低劳动力保护措施,实际上降低了低技能劳动者的收入水平和社会权益,以增加不平等为代价保证了就业率。北欧国家瑞典通过增加公共部门就业岗位以及提供再就业培训的方式,吸纳低技能劳动力并维持他们的工资水平。欧洲大陆国家则实行了“劳动力裁减战略”,通过现有的

^① Ive Marx, *A New Social Question?* Amsterdam University Press, 2007, pp.12-14, 62-65.

^② Gøsta Esping-Andersen, “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy,” in Gøsta Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, 1996, p.1.

社会保险制度为缺乏竞争力的劳动力提供替代收入,资助他们退出劳动力市场。^① 欧洲大陆各国根据国情,动用了不同的政策工具来实施劳动力裁减战略。例如,德国和法国推行提前退休政策,依靠养老保险为退出劳动力市场的劳动者提供替代收入;荷兰依靠的是极其宽松的残疾人保险;比利时则通过放宽失业保险的领取资格限制和保证优厚的待遇水平,使得失业保险制度实际变成针对长期失业人群的基本收入计划。^②

欧洲大陆国家的既有制度决定了它们的应对方式。一方面,根据艾斯平-安德森的观点,大陆国家的社会保障体系是以一种“以家庭为依托的转移支付”体系,其特点是与长期就业相关联的高度发达的社会保险制度和严重不足的公共服务体系(因为照护责任主要由家庭承担);另一方面,欧洲大陆国家严格的就业保护措施抬高了解雇成本,并限制了劳动力市场的流动性,这使得欧洲大陆国家只能采取“劳动力裁减战略”。这些改革措施对大陆国家的劳动力市场产生了重要影响:首先,导致了劳动力市场的“二元化”,“体制内”受到保护的核心劳动力(男性养家者)享受着高工资、高社会权益和严格的就业保障,而那些不断增加的“体制外”的劳动者,或者需要依靠男性养家者,或者需要依靠福利国家的转移支付。其次,减少了社会保险的缴费人群,增加了给付支出,恶化了社会保险的财政状况,并推高了社会保险的缴费水平和劳动力成本。高劳动力成本与高失业率并存的情况,推动着劳动力市场灵活化的发展,兼职就业、临时就业和自雇等非正规就业方式开始增长。再次,降低了劳动力市场参与率。在20世纪60年代末,欧洲大陆国家与北欧、北美的就业率不相伯仲,但是到了90年代中期,大陆欧洲的就业率远低于美国与瑞典,其中已婚妇女和高龄劳动者的就业率差距尤其明显。^③ 最后,由于欧洲的“去工业化”进程伴随着女性就业率的不断提高,出现了大量的两性共同养家的双收入家庭(double earners families),推高了整体的家庭收入水平,同时出现了基于劳动者个人收入的贫困率与基于家庭收入的贫困率之间的差异。在1998年,绝大多数欧洲国家中,超过半数的低收入劳动者生活在中高收入水平的家庭中。在低收入劳动者群体中,单亲家庭和独自养家的低技能劳动者家庭的贫困风险日渐突出。^④

① Gøsta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy," pp.10-20.

② Ive Marx, *A New Social Question?* pp.123-163, 186-188; Gøsta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy," pp.18-20.

③ Gøsta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy," pp.18-20.

④ Ive Marx, *A New Social Question?* pp.97-120.

尽管存在这些问题,欧洲大陆国家的“劳动力裁减战略”仍然具有重要的积极作用,即维持了在“协调式市场经济”中扮演重要角色的核心劳动力队伍。虽然欧洲大陆国家的劳动力市场参与率降低,但相关研究表明,1980-1990年这10年间,德国名义工资的增长速度和劳动生产率的增长速度都超过美国。^①在1985-1990年间,德国的名义工资增长率为4.3%,劳动生产率的增长率为2.4%,而美国这两个数据分别为4.1%和0.6%。^②尽管如此,劳动力生产率的增长也无法完全弥补低劳动力市场参与率所带来的经济、财政和社会问题。提高整体的就业率,尤其是女性的劳动力市场参与率,成为备受关注的议题。

(三)从被动的收入保障向“积极的社会政策”转变

“劳动力裁减战略”的影响不限于劳动力市场领域。持续的高失业率、不断增长的“福利依赖”和社会保障体系日渐增长的财政压力,迫使人们更深入地思考长期的经济社会变化,讨论福利国家如何更好地适应新的环境。显然,“福利依赖”不仅增加了社会保障制度的道德风险,而且增加了资本和劳动力之间的紧张关系,挑战了战后形成的跨阶级联盟和“社会团结”观念。自20世纪90年代中期开始,从“第三条道路”到“社会投资”等理论探讨,尝试着重新定位福利国家的功能和社会保障制度的作用,为进一步的改革提供了理论依据。

这些学术讨论重点关注后工业社会中社会风险的变化。在欧洲工业化时期,主要的社会风险是老龄、疾病和伤残,导致劳动者不得不永久退出劳动力市场,或者是因为经济周期等经济原因,劳动者临时失去收入来源,国家为这些人群提供替代性收入以保证其基本生活。基于这种认知,福利国家的主要功能是被动地提供收入保障。而在后工业社会中,除了原有的社会风险之外,变化了的经济社会环境带来一些新的社会风险,一些新的因素也会导致劳动者不能通过参与劳动力市场获得充分收入,主要包括三个方面:其一,家庭照护负担。由于欧洲大陆国家传统上依靠女性的家庭劳动来解决照护问题,缺少公共服务,导致一些特殊群体因为家庭照护负担而无法就业或充分就业,而照护负担问题不仅会突出影响某些特定群体,例如单亲家庭或者没有支持网络可以依赖的家庭,同时也是不同的个人在人生不同阶段遭遇的普遍问题,会造成劳动者在人生某一阶段的就业困境。其二,劳动者的技能缺失或劳动技能与市场需求不相匹配,使得他们或就职于低技能的服务业岗位,或长期失业。而这都会影响其收

^① Friedrich Buttler et al., eds., *Institutional Frameworks and Labor Market Performance: Comparative Views on the U.S. and German Economies*, Routledge, 1995, pp.1-17.

^② Ibid., p.5.

入水平,并间接影响到社会保障体系的财政状况。其三,社会保障制度与新的经济社会环境不匹配,使其无法充分帮助劳动者抵御社会风险,这也成为新社会风险的重要源头。一方面,在劳动力市场灵活化持续发展的背景之下,以常规就业为基础的社会保险制度导致了持续增长的非常规就业的劳动者缺乏必要的保障;另一方面,欧洲大陆国家在社会保障领域进行的引入市场机制和私人机构的改革,也造成保障不足的困境。^①

基于对社会风险的重新认识,也基于前期的改革实践,欧洲国家开始重新定义福利国家的功能和社会政策的作用。越来越多的研究者和政策决策者开始思考,基于新自由主义改革措施的各项改革是否为最优的选择?推行各类社会政策是否必然以牺牲经济竞争力为代价?“华盛顿共识”达成后仅一年,OECD就组织研讨会(1996年),旨在重新思考社会政策对经济产出的正面影响。随后,荷兰政府在1997年担任欧盟轮值主席国期间,推动欧洲内部反思社会政策的作用,明确指明“社会政策是促进生产的要素”。^②艾斯平-安德森等倡导“社会投资”理论的学者强调,发达福利国家的经济持续发展取决于它们的国民能否在未来成为劳动力市场的积极参与者和纳税人。“我们的人力资本是最为重要的一种资源,必须被动员起来以保证实现具有活力和竞争力的知识经济。”^③因此,被动地提供收入保障的方式已经不再适应变化了的经济和社会环境,应该采取一种更加“积极”的方式,不是改造劳动力市场来满足人的需求,而是应该通过提高劳动者技能,使他们具备更强的市场竞争能力,通过实现更好的就业来满足各种需求。国家的角色也随之发生改变:“政府的角色是在日益国际化的市场环境中提高国家的竞争力,国家从提供被动保障转向寻求在公民之中增强自立和(个人)责任意识,以及更多地动员公民参与有偿工作。”^④

从20世纪90年代中后期开始,秉承不同模式的欧洲福利国家毫无例外都出现了鼓励就业的社会政策改革,由社会福利(welfare)转向“工作福利”(workfare),“由经济

^① Giuliano Bonoli, *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2013, pp.15-17; Peter Taylor-Gooby, “New Risks and Social Change,” in Peter Taylor Gooby, ed., *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*, Oxford University Press, 2004, pp.1-28.

^② Anton Hemerijck, “Social Investment and Its Critics,” in Anton Hemerijck, ed., *The Uses of Social Investments*, Oxford University Press, 2017, p.6.

^③ Gøsta Esping-Andersen et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002, p.3.

^④ Peter Taylor Gooby, “The New Welfare Settlement in Europe,” *European Societies*, Vol.10, No.1, 2008, pp.3-24; Quoted from Giuliano Bonoli, *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, p.12.

安全的提供者转向促进就业的机构”。^① 由此在欧洲国家中出现了普遍采取“积极的社会政策”的趋同现象。

积极的社会政策的重点是人力资本投资和消除劳动者参与劳动力市场的障碍,主要的政策工具分为两类:一类是积极的劳动力市场政策,包括:(1)强化参与劳动力市场的激励措施,例如个人所得税减免措施(在职福利),严格失业保险等替代收入的领取条件、缩短领取时限、降低待遇标准等;(2)就业促进措施,包括就业安置服务、政府提供就业补贴、各种就业咨询服务以及各种求职计划等;(3)提供工作机会,包括在公共部门中的就业计划,以及不与就业关联的培训计划等;(4)提升劳动者技能,主要是与就业关联的各种职业培训计划。另一类积极社会政策的工具是以提供儿童照护服务或补贴为主的 家庭政策,主要是为了减轻劳动者的家庭照护负担,以消除他们参与劳动力市场的障碍。^②

以德国的改革为例,从 20 世纪 90 年代中期开始,德国就逐步改革失业保险制度,采取紧缩措施,实质上改变了传统“俾斯麦模式”的“对等原则”,即失业保险的收益水平与就业时的工资水平相当,以维持劳动者原有的生活水平。其中,最重要的举措是 1996 年改革《就业促进法案》,严格限制长期失业的劳动者领取失业金的资格,并降低了失业金的待遇水平。这些改革虽然减少了失业金的吸引力,但并没有解决德国失业率居高不下的问题。因此,施罗德政府组建了“就业联盟”(Alliance for Jobs),由雇主和工会共同讨论促进就业和控制劳动力成本等问题。虽然劳资双方因立场差异导致联盟解散,但讨论提出了一些新观念,如国家促进就业的功能和个人参与劳动力市场的责任等,为日后的改革创造了条件。2001 年,德国在欧盟的影响下通过了《积极就业法案》(Job Aktiv Act),其采取的政策工具包括更加严格的求职监管、为失业劳动者创建档案、再就业合同和工资补贴等等。这些前期的改革为进一步的劳动力市场和社会政策改革做了铺垫。^③

2002 年 2 月,施罗德政府成立了“劳动力市场现代化服务委员会”(也被称为“哈茨委员会”),提出了从“哈茨 I”到“哈茨 IV”的改革方案,从 2003 年 1 月到 2005 年 1 月分步实施。其改革的主要内容包括:(1)增强就业激励,强制长期失业人员接受薪

^① Giuliano Bonoli, “Acknowledgment,” in Giuliano Bonoli, *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, p.vii.

^② Giuliano Bonoli, *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, pp.9-27.

^③ *Ibid.*, pp.86-92.

酬和工作内容满意度低于此前工作的新工作岗位;改革失业保险制度,将原有的失业保险、失业救助和社会救助三类替代收入合并为“失业金 I”和“失业金 II”,缩短失业金领取时限,长期失业人群的替代收入转由税收支持的“失业金 II”支出,待遇水平降低且以家计调查为条件,领取者还需要从事主管部门的安排的的工作。(2)加强就业服务,促进失业人员再就业,包括设立个人服务机构(Personal Services Agency),为失业者提供临时就业的机会;为自行创业的失业者提供资助;推行小微就业,通过减少社保缴费等方式鼓励雇主提供小微就业岗位等。(3)改革公共就业服务机构,引入市场机制。(4)融入家庭政策内容,失业金的领取标准与家庭状况相关联,并提供针对特殊人群的补助。^①

总体而言,随着“积极的社会政策”的推广,欧洲大陆模式中“对等原则”受到挑战,尤其是对失业者来说,原本他们通过缴费为基础的社会保险(失业保险)获得替代收入,而目前不仅领取失业金的条件更加苛刻,待遇水平也在降低。由此导致的贫困问题需要通过税收支持的社会救助政策、家庭政策等来解决,转移支付的因素更加明显。同时,原有的社会保险与缴费挂钩的给付原则也变得复杂,针对单亲家庭贫困风险等新问题,在确定失业金或其他社会保障收入的保障水平时,也纳入家庭政策等其他考量因素。这加大了现实中的“大陆模式”的社会保障制度与艾斯平-安德森的理论总结之间的差距。

“积极的社会政策”实施的结果,推动了原本未就业人员(主要是妇女)和失业人员进入或重新进入劳动力市场,提高了就业率。但这些群体大比例从事非正规就业,并集中在服务业的低技能岗位,就业率提高也伴随着非正规就业的增长,并带来了高比例的非常规就业者收入偏低、社会保障不足的问题。因此,朝向“积极的社会政策”的改革延续甚至强化了欧洲大陆国家中“核心”和“边缘”劳动力群体之间的二元结构。相关国别比较显示,欧洲大陆国家的劳动力市场二元化趋势最为突出,从劳动力市场(收入)、社会保障制度(社会权益)以及利益代表(影响政策制定的能力)三个角度来看,核心劳动力群体(常规就业者)和边缘劳动力群体(部分非常规就业者及失业者)的差距在扩大,出现了社会分化加剧的趋势。^②

^① 杨伟国、[德]格哈德·伊林、陈立坤:《德国“哈茨改革”及其绩效评估》,载《欧洲研究》,2007年第3期,第26-37页。

^② Silja Häusermann and Hanna Schwander, “Varieties of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides Across Regimes,” in Patrick Emmenegger et al., eds., *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford Scholarship Online, May 2012, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199797899.001.0001.

四 针对非常规就业问题的改革及新冠疫情后的发展

在劳动力市场和社保制度的“二元化”持续发展导致社会分化加剧的背景下,非常规就业问题引发了普遍关注。近年来,在有关国际组织和主要欧洲国家政府的共同努力下,欧洲国家在社会政策领域进行了一些改革,试图针对非常规就业方式的特点,加强非常规就业者的社会保障。但是,这些改革既不系统也不完善,截至新冠肺炎疫情暴发之前,相当高比例的非常规就业者仍然面临贫困的风险。

由于非常规就业在工作时间、劳动合同和雇佣关系等方面都不同于社会保险制度所依赖的常规就业,不利于现有社会保险制度扩面以覆盖非常规就业群体。例如,非常规就业者的工作年限偏低,且工作记录不完整,相当数量的非常规就业者因难以满足基本缴费年限或工作时限的要求而无法获得基本保障。再如,对于自雇者、平台就业人员和通过临时劳务中介就业的劳动者,由于没有固定的或明确的雇主,社会保险负担只能由个人承担,无法征收雇主缴费,导致一些参保的非常规就业者的保障水平过低,同时也导致了现有社会保险缴费基数被侵蚀。

截至新冠肺炎疫情暴发前,欧洲国家采取的改革措施主要有三类:^①(1)维持社会保险与就业挂钩的基本原则,通过调整实施方式来适应非常规就业者的特殊情况。比如,针对非常规就业者流动性大的现实情况,推广“个人工作账户”,将工作者的社会权益与雇主脱钩,而与个人的缴费记录挂钩,将一个人不同工作期间积累的社会保障权益计入个人账户,将雇主或政府的缴费计入对应的补充账户。再如,针对自雇者群体,在现有的社会保险计划中创立自愿参与的失业保险计划。(2)通过税收支持的社会救助而非基于缴费的社会保险,有针对性地为面临贫困风险的非常规劳动者提供收入保障,加强转移支付,减少社会保障与就业之间的关联,根据需求而非与收入和就业相关联的缴费来确定个人的替代收入。(3)在现有社会保险之外,建立针对非常规就业人员的特殊计划。采取这种方式的国家往往是出于历史原因,而非现实的政策考量,针对的也往往是非常规就业者中的特殊群体,其覆盖面有限。其中比较突出的是德国为作家和艺术家设立的保险计划,以及法国为视觉艺术从业者设立的失业保险计划。

显然,这些改革措施无法从根本上解决非常规就业者的保障问题,也不可能从根

^① 张浚:《欧洲国家如何为灵活就业人员提供社会保障》,载《人民论坛》,2019年第34期,第118-119页。

本上扭转欧洲大陆国家劳动力市场和保障制度的二元化结构,所以核心劳动力群体和边缘劳动力群体的社会分化继续存在。

新冠肺炎疫情在欧盟内部造成严重的经济和社会危机,欧盟采取了各种必要的手段维持就业和中低收入民众的收入水平,在依托现有社会保障制度被动地为受冲击人群提供替代收入之外,欧盟国家还采取了积极维持就业的措施以稳定就业,主要的政策就是“短时工作制”。除此之外,欧盟国家还推出了针对特殊群体——单亲家庭和年轻人——的支持政策。

维持就业的“短时工作制”并非新发明,在2008年的金融危机中,德国就采取了“短时工作制”来应对危机。它被认为是“一石三鸟”:第一,减少了失业率;第二,为企业复工复产保持了必要的劳动力队伍并稳定了劳动者的收入水平;第三,从财政上看,虽然需要动用财政资源支持短时工作制,但同时也因失业率稳定而不至于大规模增加失业金的支出。简单地说,“短时工作制”就是在经济危机的情况下,由雇主和雇员协商,保留雇佣合同和雇员的工作岗位,根据现实的经济状况减少雇员的工作时间,并由政府出资补偿雇员因削减工时而损失的收入。在新冠肺炎疫情期间,欧盟支持成员国采取“短时工作制”应对疫情导致的经济危机。2020年4月2日,欧盟委员会主席冯德莱恩宣布了“紧急缓解失业风险支持计划”(Support Mitigating Unemployment Risks in Emergency, SURE),由欧盟提供金额为1000亿欧元的贷款,用于帮助成员国支付短时工作津贴和失业保险等。在欧盟层面的政策支持下,“短时工作制”的实践范围明显扩大。不仅所有的成员国都采取了某种形式的短时工作制,而且,短时工作制的覆盖面也扩大到一些非正规就业群体(自雇者除外)。但是,各国在领取资格、收益水平和领取时限等方面存在明显的差别。^①从欧盟范围内来看,尽管多国的“短时工作制”覆盖了临时就业者,而由于这一群体缺乏就业保障,在新冠肺炎疫情中受到的冲击仍然远超常规就业者。2020年,欧盟失去工作的临时就业者的人数高达1100万,占同期欧盟总体失去工作的人数的85%。^②

以德国的短时工作制为例,简要说明其运作方式。德国的“短时工作制”与社会保障制度紧密联系,尽管其包括临时就业者等非正规就业者,但领取资格和收益水平仍然同就业及收入水平相关。首先,领取资格是有社会保险缴费的雇员,在雇主申请

^① Eurofound, *COVID-19: Policy Responses across Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, pp.25-30.

^② Eurofound, *Living and Working in Europe 2021*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022, p.9.

并获批的条件下,由失业保险来支付雇员因工时缩减而损失的收入;其次,补偿收入的替代率与此前的工资水平相关联,并考虑到劳动者的家庭状况,有子女的雇员收入替代率高于独身的雇员;再次,通过失业保险向雇主提供支持,由失业保险代替雇主支付部分社保缴费。^①在新冠肺炎疫情下,自2020年3月起,德国的短时工作制扩面,覆盖了临时就业的劳动者,但自雇者群体只能申领无须家计调查的社会救助。^②

不同国际机构对欧盟成员国推行的维持就业的措施进行了评估,并给出了积极的评价。^③例如,国际货币基金组织(IMF)认为:“从很多方面来看,短时工作制都是一种出色的危机管理工具。它可以在经济深度衰退的时候为工人提供收入保障,从而支持了总体需求。因为工人不会失业,他们就没有很多动力出于未雨绸缪的考虑而储蓄。同时,公司可以维护具有公司运行所需特殊技能的人力资本,避免了成本高昂的解除劳动合同、重新雇用和培训这一套程序。”^④这极大地缓解了危机对企业和劳动者的冲击,对于德国这样的制造业强国尤其具有重要的意义。在金融危机期间,德国制造业企业是申请短时工作制补贴最多的部门。由于新冠肺炎疫情产生的经济社会危机的性质不同,短时工作制的门槛降低,贸易和餐饮业因受疫情冲击更大,成为申请短时工作补贴最多的部门,而制造业仍然是提交短时工作补贴申请第二多的部门(见图7)。

显然,这些危机时期的举措充分发挥了社会保障制度的多重功能,不仅保障了劳动者的基本收入和生活水平,维持了社会稳定,而且降低了企业的解雇员工的经济负担,维护了企业的人力资本,从长期看降低了企业的劳动力成本,并为快速的经济复苏创造了条件。但也应看到,以短时工作制为代表的就业稳定措施主要保护核心劳动力。大量在服务业就职的边缘劳动者群体,因没有社保缴费记录而无法享受短时工作补贴,只能领取待遇水平较低的失业金或社会救助。这也充分显示了欧洲大陆国家的制度韧性以及维护核心劳动力这一基本功能。由此可见,“核心”和“边缘”劳动者群体之间存在的社会分化也会持续。

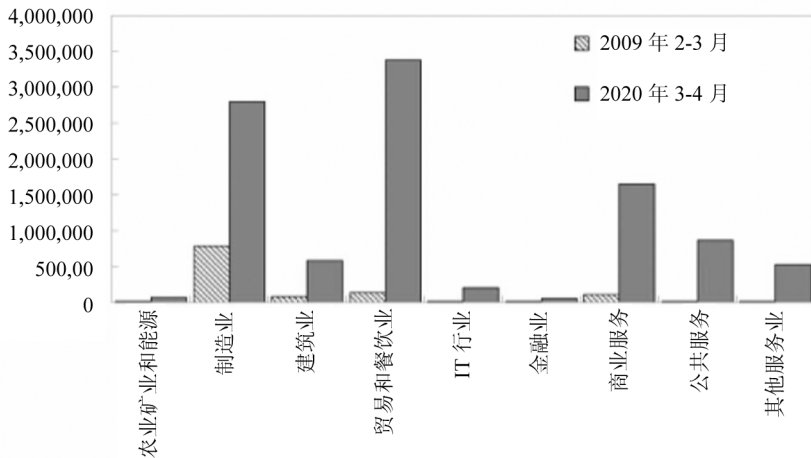
^① Michael Christl et al., “The Role of Short-time Work and Discretionary Policy Measures in Mitigating the Effects of the COVID-19 Crisis in Germany,” JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, No.4, 2021, European Commission, Joint Research Centre, Seville, JRC124935, pp.4-5.

^② Ibid., pp.37-40.

^③ Eurofound, *COVID-19: Policy Responses across Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020; OECD, *Job Retention Schemes during the COVID-19 Lockdown and Beyond*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond-0853ba1d/>; Michael Christl et al., *The Role of Short-time Work and Discretionary Policy Measures in Mitigating the Effects of the COVID-19 Crisis in Germany*.

^④ IMF, “Kurzarbeit; Germany’s Short-Time Work Benefits,” 2020, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na061120-kurzarbeit-germanys-short-time-work-benefit>.

图7 德国不同行业申请短时工作制补贴的情况(单位:次)



资料来源:IMF,“Kurzarbeit: Germany’s Short-Time Work Benefits”。2009年2-3月是申请短时工作补贴的高峰时段。

五 余论

欧洲国家在向“后工业社会”转型的过程中,由于生产方式和就业方式的变化,改变了在工业化社会中建立起来的社会保障制度的基础和前提条件,产生了进行社会保障制度改革的现实需求。而社会保障制度改革同时也对劳动力市场发挥着重要的影响。可以看出,欧洲的社会保障制度既影响劳资关系,也影响人力资本投资的方向和企业的经营管理方式,进而影响到经济体系的组织和运行方式及整体的经济竞争力。欧洲大陆模式的社会保障体系是具有欧洲特色的市场经济体系的重要组成部分,这种市场经济体系被冠名为“社会市场经济”“协调式市场经济”等。无论是从社会观念还是从制度建构上都体现出不同于英美的鲜明特点,这同样反映在欧洲大陆国家社会保障制度的改革进程中。面对“后工业社会”带来的相同或相似的问题,欧洲大陆国家选择了与英美等国家不同的改革道路。这既有“路径依赖”的原因,又有主流社会观念的影响。

在欧洲大陆国家,劳动力市场和就业方式的变化同社会保障制度的改革是一个双向的互动过程:一方面,欧洲经历着从大工业生产和工业社会向新知识与后工业社会的转变,多重经济和社会变化使得充分就业难以为继,并推动劳动力市场灵活化

及非常规就业的发展,要求社会保障制度进行适应性调整;另一方面,社会保障制度的改革直接影响了就业方式的变化,如何解决就业问题尤其是长期的结构性失业以及由此导致的贫困问题,成为欧洲国家进行社会保障制度改革亟待解决的一个重要问题。欧洲大陆国家的改革历程体现了一个政策学习的过程,从资助缺乏竞争力的劳动者退出劳动力市场发展到推行“积极的社会政策”以提高劳动力市场参与率。其结果是强化了“核心”和边缘劳动力群体之间的社会分化,导致劳动力市场和保障制度的二元化。如何在充分就业、公平工资和财政可持续性之间寻求平衡将是一个长期的课题。

欧洲大陆国家的改革经验同时表明,社会保障制度是一项重要的经济社会制度,其功能不限于解决贫困问题和促进社会稳定与和谐,它同时可以成为经济竞争力和可持续发展的制度基础。在欧洲大陆国家的“协调式市场经济”中,社会保障制度解决了雇主和雇员双方投资人力资本的障碍,积极维护核心劳动力队伍,为维持经济增长和竞争力做出了贡献。在新的经济社会条件下,欧洲国家普遍推行“积极的社会政策”的改革,重新定义社会风险和福利国家的主要功能,进一步显示了社会保障制度的多重作用。它不仅是社会安全网络必不可少的组成部分,而且可以通过优化劳动力队伍和塑造劳动力市场为经济的持续繁荣创造条件。

需要注意的是,欧洲非常规就业增长的背景是“去工业化”、老龄化和女性大规模就业,与中国在工业化和城镇化过程中出现的灵活就业方式的增长有着根本区别。这决定了欧洲非常规就业者面临的社会风险与中国的灵活就业者有着本质的不同。在借鉴欧洲国家具体改革经验的时候,需要注意区分其政策措施的背景及实施条件,谨慎评估其适用性。当前,中国的工业化进程与新知识经济的发展齐头并进,对劳动力市场产生复杂影响,需要持续关注就业问题,充分发挥社会保障制度建设对劳动力市场的积极影响,以实现充分就业的目标。

(作者简介:张浚,中国社会科学院欧洲研究所研究员、中国社会科学院中德合作中心研究员;责任编辑:宋晓敏)