

欧洲劳动力市场“灵活保障”模式再探究

——以荷兰、法国和德国为例

刘昱辰

内容提要:本文聚焦当代欧洲劳动力市场的“灵活保障”模式,首先概述劳动力市场“灵活保障”模式的理论,然后梳理和比较荷兰、德国、法国三国近几十年来劳动力市场“灵活保障”改革的政策实践,进而分析“灵活保障”模式在不同国家的适用性及其差异原因。本文研究发现,欧洲“灵活保障”模式在各国劳动力市场的应用并不总能取得同等效用,相同政策模式在不同社会协商类型和政治文化背景的国家中呈现截然不同的改革效果。欧洲一体化在社会层面的发展前景并不乐观。

关键词:欧洲 劳动力市场 “灵活保障” 社会协商 多元化

20世纪70年代以来,欧洲国家长期受困于经济发展降速、失业率居高不下和福利国家改革等诸多问题。如何维持经济效率与社会保护之间的平衡,是欧洲各国政府普遍面临的挑战。一个主要的困境在于:在传统的理论视域下,提高灵活性与提高保障性两种政策取向是二元对立的关系。^①然而自90年代以来,丹麦与荷兰的相关政策实践却激发了学界对灵活性与保障性之间关系的新探索。“灵活保障”(Flexicurity)这一概念由此成为学界热议的话题,其核心逻辑在于灵活性与保障性并非必然冲突,二者可以兼容并相互提供支持,增加就业弹性。

理论上,“灵活保障”提供了同时实现就业增长和社会团结的美好愿景,在现实中这一理念也受到欧盟的推崇。然而,一种局部的成功经验能否上升为具有普遍适用性

^① 传统经济学观点认为,在灵活就业模式与保障性之间存在一定的非兼容性冲突。较高的就业保护水平意味着灵活性不足而会削弱经济整体竞争力;为增强竞争力而提高灵活度意味着社会整体性特别是弱势群体的保障性不足。因此,劳动力市场政策势必要在两种倾向中权衡与选择。

的政策模式?从丹麦、荷兰的先行成功案例到德国、法国等欧盟国家的政策实践,“灵活保障”是否如预期般美好?“灵活保障”模式在经欧盟推广后实际效果如何?成功的“灵活保障”政策实践又需要怎样的现实条件做支撑?为回答上述问题,本文将首先梳理“灵活保障”理念的兴起与发展,而后选取荷兰、德国、法国作为劳动力市场“灵活保障”改革的三个代表性国别案例,通过政策史回顾和跨国比较,探讨“灵活保障”理念在不同国家的适用性问题。

一 从北欧到欧盟:劳动力市场“灵活保障”理念的兴起

欧洲劳动力市场的“灵活保障”理念兴起于20世纪90年代中期,由阿德里安森斯(Hans Adriaansens)和威赫根(Ton Wilthagen)等一批荷兰学者基于丹麦、荷兰等北欧国家劳动力市场政策实践的经验提出。21世纪以来,在欧盟的推动下,欧洲学界开始更多地关注“灵活保障”的概念范畴、政策模式、作用机制以及在更多欧盟国家内的实践评估。^①在国内学界也有学者对“灵活保障”的理论及其在欧盟层面和成员国层面的政策实践进行了探讨。^②

就该政策理念的内涵而言,尽管学界提出了关于“灵活保障”的各种概念界定,但并不存在一个放之四海而皆准的定义。如果基于宽泛的标准,这一政策理念大致呈现出两种逻辑:一方面增加雇主用工的灵活性,如广泛使用非标准就业合同、控制内部人力成本以实现自由用工;另一方面强调就业的保障性的保障,使非正式部门就业走向正规化,所有人得到学习机会和良好的工作过渡,特别是对失业者提供保障性支持以帮助其提升就业能力。^③“灵活保障”理论的创新之处是提出了灵活性与保障性并非相互冲突,二者可以相互支持。同时,也有学者提出,灵活性和保障性并非单向需求,^④雇主也青睐技能突出且忠诚稳定的员工团队;而雇员日益追求按照自身偏好达致工作与生活的平衡。因此,劳

^① Armingeon Klaus, „Die Politische Ökonomie der Arbeitslosigkeit“, in Herbert Obinger, Uwe Wagschal und Bernhard Kittel (Hrsg.), *Politische Ökonomie: Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Wiesbaden: VS Verlag, 2013, S.151-174; Alfons Garcia, „New Settings for the European Labour Markets: The Flexicurity Model Paradigmes,“ *Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, Issue 2, 2009, pp.232-241.

^② 杨伟国、唐穗:《欧洲灵活保障模式:起源、实践与绩效》,载《欧洲研究》,2008年第3期;杨解朴:《德国劳动力市场改革路径解析:迈向新的灵活保障?》,载《欧洲研究》,2015年第1期;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;张然:《欧盟灵活保障就业政策研究》,博士论文,华东师范大学,2008年;于艳芳:《欧盟劳动力市场灵活保障模式研究》,博士论文,河北大学,2011年等。

^③ A. Van den Berg, „Flexicurity: What can We Learn from the Scandinavian Experience,“ *European Journal of Social Security*, Vol.11, No.3, 2009, pp.245-249.

^④ 杨伟国、唐穗:《欧洲灵活保障模式:起源、实践与绩效》,第87-98页。

动力市场的“灵活保障”模式有可能成为劳资互利共赢的一种双向选择。

表1 雇主—雇员“灵活保障”措施类型

| | 灵活性措施 | 保障性措施 |
|----|--|---|
| 雇主 | 雇佣、解雇、限期合同使用； 内部员工调休、功能灵活性； 不同生产周期工资灵活性等 | 培训内部员工增强就业技能； 员工适应新任务和差异化工作环境； 技能型员工的组织忠诚度等 |
| 雇员 | 灵活的加班、调休制度； 职业生涯中的换岗能力； 平衡工作、生活与教育等 | 工作岗位保障； 就业收入保障； 技能增长、个人发展保障等 |

注：表由作者自制。

“灵活保障”理念发端于欧洲并非偶然。一方面,较高的劳动力成本和就业保护刚性问题成为欧洲企业雇佣意愿低下和欧洲失业增长的根源,^①长期失业者因技能流失在劳动力市场被边缘化的风险提高。^②另一方面,福利国家体制作为欧洲特色社会制度的重要组成部分具有深厚的民意基础。因此,无论是欧盟还是各个成员国,均长期致力于在“灵活性”与“保障性”两个政策维度之间探索最优的政策组合。

丹麦与荷兰是“灵活保障”理念的政策先行者。所谓“丹麦金三角”模式,是欧洲“灵活保障”模式的最早范例,其特点是就业保障代替工作保障,将灵活的劳动力市场政策与慷慨的失业金和积极劳动力市场政策有机结合。^③相对慷慨的失业保险制度和针对求职者的职业资格教育使劳动者较少担心失业和工作变动,较低的就业保护度使公司较少担心雇佣劳动力的未来成本。丹麦模式提高了劳动力流动率、失业者技能培训与收入支持,降低了平均失业时间。^④而荷兰模式的最大特点是侧重于增加就业外部灵活性,推行将灵活性与福利国家的扩张适度结合的策略。^⑤在劳资社会伙伴的

① European Commission, *Labour Market and Wage Developments in Europe: Annual Review 2018*, 2018, p.11.

② M. Per-Anders and M. Gustavsson, “Time Out of Work and Skill Depreciation,” *Industrial and Labour Relations Review*, Vol.61, No.2, 2008, pp.163-180.

③ Thomas Bredgaard et al., “Opportunities and Challenges for Flexicurity – The Danish Example,” *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol.12, No.1, 2006, pp.61-82; Per Kongshøj Madsen et al., “Labour Market Transitions of Young Workers in Nordic and Southern European Countries: The Role of Flexicurity,” *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol.19, No.3, 2013, pp.325-343.

④ Ton Wilthagen, “Flexicurity Practices in the EU-Which Way is Up,” *Reflect Research Paper*, 2012, pp.4-7.

⑤ Carsten Jensen et al., “Giving Less by Doing More: Solving the Paradox of Retrenchment,” *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.4, 2014, pp.528-548.

共同支持下,政府解除部分管制,以促进兼职、临时和弹性等灵活就业模式的发展,同时加强保障,以平衡市场力量,^①促进非全日制劳动者与全日制劳动者的权利平等,为需要平衡工作、生活照顾和教育的劳动者与追求竞争力、可控用工成本的雇主提供共同的解决方案。^② 丹麦和荷兰的共同特性,是两国涉及灵活雇佣和综合保障的各项措施均以社会伙伴共识协议为基础并与劳动法令相结合;^③但两国的模式也有不小的差异,与强调雇佣灵活、高水平的综合社保和积极培训政策的丹麦“金三角”模式不同,荷兰的灵活性政策具有显著的性别差异特征,突出表现为较高的女性非标准就业率(58%)。^④

表2 荷兰与丹麦“灵活保障”类型比较

| “灵活保障”类型 | 丹麦 | 荷兰 |
|----------|------------------------------|---------------------------------|
| 性别差异 | 普遍主义 | 性别主义 |
| 社会合作机制 | 合作主义 | 合作主义 |
| 劳动法与集体协议 | 混合型,在劳资协议基础上对集体辞退行为有高度的社会保障性 | 混合型,在劳资协议基础上,对临时用工解雇行为有高度的社会保障性 |

资料来源:Jean-Claude Barbier, “Activación y flexibilidad. ¿La europeización superficial del empleo?” *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol.33, Issue 2, 2015, p.378。

在欧盟层面,“灵活保障”模式更多的是基于开放式协调,以政策倡议形式推出。事实上,在欧盟官方尚未使用“灵活保障”一词之前,在欧盟各种框架文件中关于增强灵活性和保障性的表述就多次出现。自1993年发布以“增长、竞争和就业”为主题的《德洛尔白皮书》后,欧盟在1997年的《阿姆斯特丹欧洲就业战略指南》中使用了“灵

^① Werner Eichhorst and Paul Marx, “Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility,” *Journal of European Social Policy*, Vol.21, No.1, 2011, pp.73-87.

^② Elke Viebrock and Jochen Clasen, “Flexicurity and Welfare Reform: A Review,” *Socio-Economic Review*, No. 7, 2009, pp.305-331.

^③ Wim Van Oorschot, “Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in The Netherlands, 1980-2000,” *International Journal of Social Welfare*, Vol.13, No.1, 2004, pp.15-27.

^④ Ton Wilthagen and Frank Tros, “The Concept of ‘Flexicurity’: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets,” *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol.10, Issue 2, 2004, pp.166-186.

活性和保障性规范之间平衡的必要性”这一提法；^①2000年，欧盟里斯本峰会发布《欧洲发展战略》，提出“解决竞争和发展问题的同时维护欧洲核心价值观，实现包容性的可持续发展”，“灵活保障”正是面对技术进步、全球化冲击的复杂挑战，以维系欧洲社会基本模式为前提，针对既有体制僵化和福利过剩引发的发展与就业困境而提出的一种应对策略。自2004年欧盟宪法条约在荷兰、法国公投失败以来，欧盟在缺乏新的共同社会政策议题情况下，将“灵活保障”打造成欧洲社会层面全新的共同议题显得尤为迫切。^②在2006年欧盟首脑会议上，“灵活保障”首次被欧盟委员会（以下简称“欧委会”）正式提出；2007年6月，欧委会提交专门报告，将“灵活保障”定位为欧洲一体化的综合战略并在成员国层面推广。^③在《欧洲2020战略》文件中，欧委会敦促各国实施“灵活保障”战略并就其实施路径提出四条指南。^④欧盟的文件将“自由”“社会激活”与“普遍慷慨”“社会民主”等概念相融合，使“灵活保障”与“弹性”概念得到广泛传播。^⑤但欧盟的方式更多的是在画“概念框”，成员国层面劳动力市场“灵活保障”政策的具体决策和实施仍然依赖于各国政府和社会伙伴之间的协商和推进。

那么，欧盟力推的“灵活保障”模式在各国具体政策实践中的效果如何？理想的“丹麦金三角”模式能否在欧盟国家中再现？各国驱动改革的主导力量机制是否相似？其造成政策结果差异的主要原因又是什么？本文将以案例形式梳理荷兰、德国和法国在推进“灵活保障”中的政策实践、问题与调整方式，并对影响其政策效果的原因做出探讨。

① Martin Georg Schröder, “Integrating Welfare and Production Typologies; How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach Call for a Combination of Welfare Typologies,” *Journal of Social Policy*, Vol.38, No.1, 2008, pp. 19-43.

② Jean-Claude Barbier, “L’activation de la protection sociale, existe-t-il un modèle français?” in Guillemard, ed., *Où va la protection sociale?* Presses Universitaires de France, 2008, pp.165-182.

③ Commission of the European Communities, “Towards Common Principles of Flexicurity – More and Better Jobs through Flexibility and Security,” Brussels, 2007, p.12.

④ 第一，劳动合同要兼顾双方对就业灵活性的需求；第二，推行终身学习战略，提高劳动者适应能力；第三，实施积极的劳动力市场政策，帮助劳动者适应快速变化环境和减少失业时间；第四，通过完善的社会保障制度提供足够的收入保障，鼓励就业和促进劳动力市场流动性。参见杨解朴：《德国劳动力市场改革路径解析：迈向新的灵活保障？》，第49-63页。

⑤ Ivar Lødemel, “The Development of Workfare within Social Activation Policies,” in Duncan Gallie, ed., *Resisting Marginalization, Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford University Press, 2004, pp.197-202.

二 “灵活保障”在欧盟成员国的实践案例分析

虽然学界在 20 世纪 90 年代中期之后才开始提出“灵活保障”的概念和理论,但实际上欧洲各国自 80 年代起已开始探索劳动力市场灵活与保障向度的改革实践。为了衡量各国实践的异同之处,本文选取荷兰、德国、法国三国案例,主要基于两个考虑:一是上述三国在改革背景、实践措施、政策效用和社会协作方式等方面较有代表性;二是从政策效果看,荷兰、德国和法国分别代表了成功的政策先行者、较为成功的政策学习者和不够成功的政策学习者这三种情况。下文将基于政策史回顾并借鉴威赫根等学者对“灵活保障”的类型学分析^①,梳理荷兰、德国和法国“灵活保障”改革的政策实践。

(一) 多元灵活保障的荷兰案例

荷兰的“灵活保障”政策始于 20 世纪 80 年代初。当时荷兰面临经济滞胀、企业投资意愿下降和失业不断增长等问题,到 1983 年其失业率高达 12%,外贸也开始出现逆差。荷兰政府一方面严格控制开支,改善公共财政状况;另一方面开始在劳动力市场实施“灵活保障”改革。^② 其出台的政策既增加了劳动力市场内外弹性和工资灵活性,又加强了收入保障、综合保障等要素供给。在此过程中,荷兰政府与劳资伙伴均发挥了重要作用,改革以社会伙伴协议与劳动法令相结合的方式共同推进。

在灵活性方面,荷兰从劳动力市场内部、外部、功能和工资等多个维度放松管制、释放活力和增加弹性。1982 年,荷兰劳资双方达成旨在增强内部灵活性和工资灵活性的“瓦森纳协议”(Akkoord van Wassenaar),其中两项重要共识是:第一,以普遍缩减工时的方式实现社会整体就业的重新分配,逐步降低限制非全职就业者工资和社会

^① 学界一般认为,灵活性内涵主要分为外部灵活、内部灵活、功能灵活和工资灵活四个维度:外部灵活性是指雇主雇用、解雇和使用限期合同的频繁程度;内部灵活性,即在不改变雇用的情况下分配劳动者具体工作时间数量与难度的方式;功能灵活性,指雇主在企业内部对员工在不同部门、岗位和任务之间进行调配的能力;工资灵活性是指企业根据经济环境和劳动力市场状况来调整员工薪酬与福利成本的灵活度。保障性概念则涉及工作保障、就业保障、收入保障和综合保障四个方面。工作保障是传统意义上对雇员在同一工作岗位或为同一雇主服务的任期进行的严格保障;就业保障是指对劳动力保持连续就业状态的一种保护以及劳动者是否拥有连续变换工作岗位的能力;收入保障是公共转移支付系统为弱势、特殊失业群体提供的基本生活收入支持;综合保障则是退休方案、援助计划等对劳动者在学习、工作和生活之间实现动态平衡能力的一种保障。相关分析参见 Ton Wilthagen and Frank Tros, “The Concept of ‘Flexicurity’: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets,” pp.167-170.

^② Jelle Visser, “The First Part-time Economy in the World: A Model to be Followed?” *Journal of European Social Politics*, Vol.12, No.1, 2002, pp.23-42.

保障的门槛;第二,限制劳动者工资增长,以保证企业利益。^①取得劳资政三方共识后的系列紧缩政策取得了显著效果。1984-1996年间,荷兰平均实际工资增长率仅为2%;1982-1985年间,通过以增加劳工休息日的方式减少工作时间控制劳动成本,同时配合以严格的货币政策,对社会最低工资增长和社会福利水平的限制冻结至1989年,荷兰整体失业情况得到明显改善。随后在政府一系列去管制化政策中,政府和社会的力量对比也发生了微妙变化,荷兰劳资协商机制取得了更大的自主性。荷兰政府在1999年推出“灵活性法案”(Wet Flex en Zekerheid),放松雇主以临时雇佣方式用工的限制条件,并赋予临时工人更明确的劳动权利,以释放更大的外部灵活性;^②2000年出台的新劳动法尝试丰富就业的功能灵活性,允许企业劳资双方就具体工作方式、工作时间以协商方式决策。近年来,荷兰也在放宽解雇条件和简化解雇程序,在雇员同意解雇的情况下,雇主无须再征得社会保障局(UWV)的解雇许可。^③

在保障性方面,荷兰更着重于构建收入保障与综合保障。20世纪80年代以来,荷兰在政府和社会伙伴的共同推动下不断在各类劳动者之间进行收入保障平衡:90年代,荷兰就平等对待全职和兼职劳工达成重要的劳资社会协议,并在1996年以劳动法令的形式规定要求除非有正当理由,非全职工人的薪资、休假和解雇等方面的待遇不得低于全职工人;^④自1993年起,经政府与社会协议共同调整后,非全职工人有权享受统一的社会最低工资和休假标准;与此同时,继续缩减一般失业金的慷慨度,从2016年1月开始,对永久性雇员失业救济金领取时限进行缩减,最长期限将从38个月缩短至24个月;但允许社会伙伴以集体协议方式为失业工人安排补充性私人保险。^⑤2019年,荷兰议会通过了新版《平衡劳动力市场法》(Wet Arbeidsmarkt in Balans),针对因签订长期雇佣合同的劳工享有高水平的解雇保护以至雇主不愿雇用新人的问题,推动雇主和雇员以互益原则为基础,进一步平衡雇佣永久合同和定期合同的风险和收益。此外,政府还改革了原有的裁员津贴补助条例,将领取失业救济金的权利扩大至因自身职业规划而主动辞职的人员,不断缩小不同类别劳动者之间的收入保

① Stichting van de Arbeid, "Activiteiten En Publicaties Van De Afdeling Nederlandse Geschiedenis Onder W. H. Vroom, 1971-1995," *Bulletin Van Het Rijksmuseum*, Vol.43, No.4, 1995, pp.256-261.

② 临时就业者在最初18个月的雇佣期后,在两年内可与雇主续签至多八份临时劳动合同。此后临时雇员有权与代理机构签订永久合同。

③ Elke Viebroeck and Jochen Clasen, "Flexicurity and Welfare Reform: A Review," pp.305-331.

④ OECD, *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* OECD Publishing, 2018, pp.17-19.

⑤ OECD, *Part-time and Partly Equal: Gender and Work in the Netherlands*, OECD Publishing, 2019, pp.9-12.

障差异。荷兰在更广泛的综合性保障改革上的探索也在不断展开。从1994年开始,灵活就业者被一同纳入国家养老金计划范围。^①而税费率统一的基本养老体制成功遏制了妇女老年贫困化现象。

新世纪以来,荷兰更加注重打破标准和非标准工作(兼职、临时工作和弹性工作)壁垒,促进非全日制劳动者与全日制劳动者的权利平等化。^②2004年,在经历了大规模工会抗议的背景下,荷兰政府选择向工会让步并签订了被称为“秋季协议”的三方社会协议,在养老改革问题上,政府坚持废除与提前退休相关的税收优惠政策,并明确了合理退休和鼓励自愿延长退休时间两项重要原则。^③2019年,荷兰劳动与社会事务部与两个国家级工会以及荷兰雇主协会签署了新退休金计划方案,^④在养老金双轨系统^⑤的缴费规则、制度调整以及特殊提前退休规则等关键议题的改革上达成了初步共识,^⑥为进一步推进养老金系统的深度改革迈出了重要一步。

虽然荷兰在努力缩小各类就业之间的保障差异性,但较高的育儿成本和女性兼职就业的“社会规范”导致夫妻就业和收入保障仍然存在不平等问题。荷兰政府为缩小夫妻双方休假待遇差别,将在2017年至2021年间大幅延长家庭伴侣陪伴假,特别是鼓励父亲多休育儿假并参与家庭护理;同时,每年提供2.5亿欧元预算以筹建新的社会托儿系统,以社会化的方式提供更多质优价廉的托儿服务,以改善女性因育儿负担而选择兼职就业带来的就业性别差异化问题。^⑦

① Baaijens, “Deeltijdarbeid in Nederland,” *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol.15, No.1, 1999, pp.4-12.

② Wim Van Oorschot, “Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in The Netherlands, 1980-2000,” p.20.

③ 对养老金计划中已累计缴费40年且年龄在63岁或以上劳工有权获得其最后工资70%的养老金,政府提供相应的税收支持;对于满足提前退休条件的劳动者有权根据新的税收优惠条款以延长工作期限的方式增加退休金额度,至多延长15年而使退休金达到最后工资的100%。

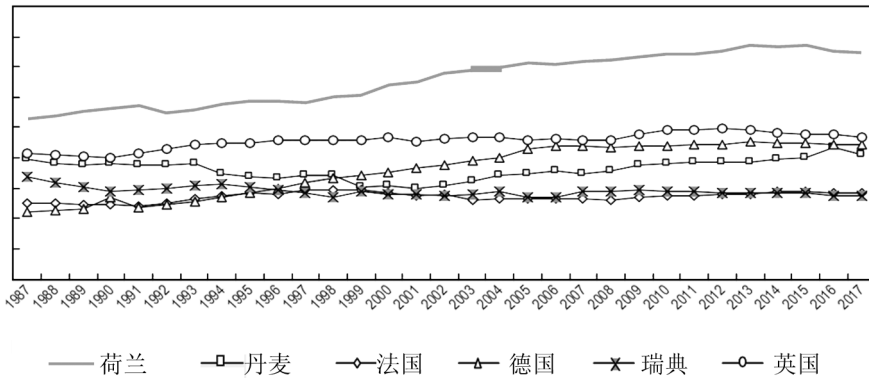
④ <https://www.eurofound.europa.eu/country/netherlands#collective-bargaining>, last accessed on 2 February 2020.

⑤ 荷兰的公共养老金(AOW)由政府筹资使用,目前法定公共养老金领取年龄为66.4岁。私人养老金则由各行业雇员和雇主建立并运营。

⑥ 根据新的养老金协议,荷兰将继续收紧提前退休等特殊退休方式,在此基础上,加强养老金领取资格的审定从而为国家养老金的运行压力释放更多空间;此外,对身体有要求的特殊行业劳工可根据特定部门和企业情况与雇主之间商定个人退休协议,以便在法定退休年龄之前合理退出劳动力市场。

⑦ OECD, *Part-time and Partly Equal: Gender and Work in the Netherlands*, pp.35-37.

图1 1987-2017年部分欧洲国家兼职就业率发展对比



资料来源:OECD Employment Database, <http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm>,2020年1月20日访问。

综合来看,荷兰80年代启动的劳动力市场“灵活保障”改革降低了本国失业率、高通胀及高负债问题,创造了所谓“荷兰就业奇迹”。^①在社会伙伴与荷兰政府的共同努力下,重点增强雇用及工资的灵活性、收入与综合保障性,总体实现了各类就业“灵活保障”性双突破。当前荷兰劳动力市场的最突出的特征是:第一,就业率较高,人均工作时间较低。荷兰兼职就业率居欧盟国家首位(见图1),非标准就业率从1984年的26.4%增至2018年接近40%,一个重要表现就是以女性为代表的兼职、临时及其他类型弹性就业者的结构性增长。^②第二,劳动力市场分化程度不大,就业观念更新较快。在强调就业灵活和综合保障性政策引导下,荷兰就业者与雇主都更乐于接受非全职雇佣的形式;荷兰总体兼职工作质量要显著高于英国等其他高兼职率国家,拥有高等学历非全职就业者中有26.5%从事管理及专业技术岗位等兼职工作,这在欧洲国家中比例最高。^③社会大众认知的“好工作”和“全职工作”并不完全对应。有学者指出,荷兰“灵活保障”改革措施只是以新的方式实现了原有劳动力的重新分配,对不同就业群体产生的激励效应并不均衡,由于在高度灵活化的劳动力市场上,工作保障和

^① Jelle Visser and Anton Hemerijck, *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, 1997, p.205.

^② Hans Keman, “Explaining Miracles: Third Ways and Work and Welfare,” *West European Politics*, Vol.26, Issue 2, 2003, pp.115-121.

^③ Alan Manning and Barbara Petrongolo, “The Part-Time Pay Penalty for Women in Britain,” *The Economic Journal*, Vol.118, Issue 526, 2008, p.31.

就业稳定性较弱,技能较低的劳动群体在荷兰就业结构中仍处于弱势地位。^①但总体来看,荷兰的就业改革是成功的,在劳资政三方共识与政策法规的规制下,荷兰劳动力市场实现了包含核心就业者在内的劳动力市场整体性结构调整,同时这种成本共担的方式使改革的代价并非仅由劳动力市场的“外部人”买单。^②荷兰当前的就业率高达78%,是欧洲就业表现最好的国家之一,良好的劳动力市场数据与过去几十年成功的“灵活保障”政策实践密不可分。

(二) 国家与社会力量重塑“合作主义”的德国案例

20世纪80年代的德国劳动力市场是典型的大陆模式,^③存在雇佣管制多、行业集体协议工资高、失业替代率高等现象,以及由此导致的企业用工意愿下降和失业者再就业意愿低等问题。^④科尔政府虽然进行了一定程度的改革尝试,但效果有限。1998年上台的施罗德政府在劳动力市场和劳动保障领域开始实施关键性改革,核心阶段在其第二任期内,由哈茨委员会主导。国内外介绍哈茨改革的文献普遍认为,^⑤施罗德政府的主要政策逻辑是逐步拆解高福利、高保护性的被动型劳动力市场政策,转而强调就业“灵活性”与保障“紧缩性”,同时配合积极的劳动力市场政策。面对改革中暴露出的灵活有余、保障不足的问题,在后续的改革中德国也在不断探索完善收入、就业和综合保障的政策组合。其“灵活保障”改革打破了德国市场经济中政府有限干预的传统原则,改革更多地呈现为以政府力量为主导、辅以社会伙伴积极配合的基本模式,劳资政三方在改革关键节点基本实现积极合作与良性互动。

在探索外部灵活性方面,哈茨改革的“灵活保障”政策在不断探索以较低的社会

^① Jelle Visser and Anton Hemerijck, *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, pp.207-211.

^② Wim Van Oorschot, “Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in The Netherlands, 1980-2000,” p.22.

^③ Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1991, p.7.

^④ 杨解朴:《德国劳动力市场改革路径解析:迈向新的灵活保障?》,第52-54页。

^⑤ 国外主要文献有:Wolfgang Streeck and Christine Trampusch, “Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State,” *German Politics*, Vol.14, No.2, 2005; Achim Kemmerling and Oliver Bruttel, “‘New Politics’ in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State,” *West European Politics*, Vol.29, No.1, 2006, pp.90-112; Timo Fleckenstein, “Restructuring Welfare For the Unemployed: the Hartz Legislation in Germany,” *Journal of European Social Policy*, Vol.18, No.2, 2008, pp.177-188; Janine Leschke et al., “On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany,” WZB Discussion Paper, 2006。国内主要文献有:姜照辉:《经济危机中德国如何实现就业奇迹?》,载《德国研究》,2012年第3期;杨解朴:《德国劳动力市场改革路径解析:迈向新的灵活保障?》;刘涛:《德国劳动力市场的改革:社会政策的V型转弯和政治光谱的中性化》,载《欧洲研究》,2015年第1期;杨伟国、[德]格哈德·伊林、陈立坤:《德国“哈茨改革”及其绩效评估》;柳清瑞、[德]迪特尔·博加:《德国劳动力市场中的弱势群体:现状与政策》,载《德国研究》,2009年第2期;刘露露、郑春荣:《从“第三条道路”理论看德国劳动力市场政策的转向——基于对哈茨改革的分析》,载《德国研究》,2009年第4期等。

成本激励多种就业灵活性的政策手段,大力推动短时就业(mini-job/midi-job)^①发展并提供政策优惠。短时工作制能够以较低的工资成本创造更多就业,同时为劳动者提供基本收入保障和向标准就业转化的机会,因而受到推崇。^②同时,政府在2003年放宽对临时就业的管制,并鼓励创业行为,推出创业专项补助(Ich-AG),承诺如果创业失败仍可返回领取失业救济金。在经济危机期间,德国政府延长了工资补贴时限,并降低了企业申请短时工作补贴门槛,简化了行政手续,继续增加外部就业弹性,德国因此出现短时工作的迅速增长。^③

在就业内部灵活性与工资灵活性方面,德国政府采取了更多“紧缩性”政策:哈茨改革中政府缩减了一般失业保险金的慷慨程度,将失业金(失业金I)领取上限从32个月下调至24个月,对50岁以下的失业金领取上限降至12个月;并对无正当理由拒绝再就业的行为进行相当严厉的失业金惩戒。据统计,改革后德国年惩戒超过百万次。^④2009年,面对金融风暴和欧债危机引发的就业压力,默克尔政府与劳资伙伴达成“保就业”共识,实施强化企业内部灵活性的新政:允许在企业弱经营周期内通过缩减工人工时并按比例减少工资支出的方式替代裁员手段控制成本,同时政府也以财政补贴形式承担企业部分工资成本,这种劳资政三方合作实现“弹性就业”的方式规避了危机时期的大规模裁员潮,失业率峰值不足8%。^⑤

近年来,德国也在不断探索着功能灵活性领域的改革。2018年,德国在新颁布的劳动法案中增强了企业内部各类员工灵活性谈判的议价权;^⑥并要求当企业出现更多用工需求时,应率先考虑希望增加工时的内部兼职员工。^⑦如今,新技术应用和就业专业化趋势正在重塑劳动力市场需求,预计至2025年,德国将流失130万个岗位;至2030年,将出现500万个专业技术岗位缺口。从目前到未来一段时期,德国将面临劳动力市场专业技术工人不足的问题。2019年,德国通过一项旨在为劳工增加技能培

① 短时工作制也有译为“迷你工作”(mini-job)或“小型工作”(midi-job)。

② Janine Leschke et al., “On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany,” pp.5-8.

③ 德国短时工作从2007年的每月2万人增至2009年5月的150万人,参见 Jason Heyes, “Flexicurity in Crisis: European Labour Market Policies in a Time of Austerity,” p.79.

④ 刘涛:《德国劳动力市场的改革:社会政策的V型转弯和政治光谱的中性化》,第74-77页。

⑤ <https://zh.tradingeconomics.com/germany/unemployment-rate>, last accessed on 12 January 2020.

⑥ 法令允许在雇用超过45人的中型企业,雇员有权向资方提出主动缩减1-5年工作时间的要求,且缩减期结束后雇员有权恢复原来的工作时间,但法案同时规定:提出该要求的员工数不得超过总人数的十五分之一。在当公司出现利益严重受损时,雇主有权拒绝该要求;当公司想要引入更多的外部雇员时,则应首先举证为何不能增加内部兼职员工工时。

⑦ Eurofound, “Germany: Latest Working Life Developments Q2 2018,” last accessed on 14 January 2020.

训机会的新法令,联邦职业介绍所(BA)将以补贴雇主的方式支持并鼓励受技术变革影响的在职员工参加培训课程并更新技能。^①

灵活性改革的顺利推进需要保障性改革的配套,因此,德国保障性改革的政策重点就是就业、收入与综合保障的整体推进。在就业保障方面,哈茨委员会在对德国就业机构(PSA)进行重组的基础上进一步强化就业服务功能,根据失业者具体工作技能掌握情况开展培训、职业介绍活动并配合一定的惩戒措施。^②同时,德国在进一步放宽外部技术劳工的“灵活保障”议题上也展开了更多讨论,社会伙伴双方均表达了积极的态度。^③针对德国长期失业者与残疾人弱势群体就业难的问题,2019年,德国出台新的劳动法令,规定:对雇佣领取失业金II类弱势群体两年及以上的私营雇主提供工资补贴,^④对雇用18岁以下严重残障者的雇主则设有非常慷慨的补贴条款,由社会保险全额缴纳其工资补贴。^⑤

在增强边缘就业者收入与综合保障方面,德国将一般失业救济金缩减与对家庭补助政策扩大相结合。例如,在哈茨改革系列法案(Hartz I-IV)中,政府先后推出解除短时工作时间和工作收入上限的政策,同时对由国家财政负担的统一失业救助制度(失业金II)同样进行颠覆性的改革,取消超过失业金领取上限且被认定为有工作能力的“求职者”的失业救助金资格,但对弱势群体设立特殊条款。面对德国就业整体“保障性不足”的质疑,默克尔联盟政府实施了将短时劳动者纳入社会养老保险范围等一系列激励政策,并于2015年正式引入统一的全国最低工资制度作为政策回应。虽然这在一定程度上增加了德国劳动力成本,但也为实施灵活化就业政策提供了更强的社会保障基础和政策合法性,也获得了社会伙伴双方的支持。

综上所述,随着90年代德国经济低迷和失业问题恶化,施罗德政府突破传统“仲裁人”角色,尝试主导劳动力市场和社保体制改革,进行了较为灵活的灵活导向与“去

^① 员工必须满足某些条件后才能获得补贴。例如,员工在公司工作超过4年,并在过去的4年中没有参加过公共资助的培训课程。批准的机构需要在四个星期内组织相关培训。

^② 失业救助金领取者如果没有按约定出席就业中心的会见、参加职业培训以及签署职业介绍则失业金待遇将被扣除30%;如果连续三次违约,则面临全部取消的惩罚。此外,失业者还必须接受失业金领取的家计调查。如果刻意隐瞒收入也会面临严厉的惩罚。参见刘涛:《德国劳动力市场的改革:社会政策的V型转弯和政治光谱的中性化》,第74-77页。

^③ 2018年秋由联邦内政部、经济技术部和劳工部合作动议旨在为第三国熟练劳工进入德国工作提供便利的新《技术移民法案》(Fachkräfte-Zuwanderungsgesetz),参见Confederation of German Trade Unions(DGB),*Eckpunkte für Einwanderungsgesetz nicht ausreichend*, 2018。

^④ 补贴额度为员工第一年工资的75%,次年降至50%。此外,政府还将退还一定数量的社会保障金。

^⑤ 就业前两年的工资补贴额度为社会最低工资的100%,即2019年每小时9.19欧元。在接下来三年中工资补贴将每年减少10%,最长补贴期为5年。See Eurofound, “Germany: Latest Working Life Developments Q3 2019.”

福利化”改革。德国“灵活保障”改革总体呈现“灵活先行、保障后补”的方式,在改革关键期以增加各类灵活性政策为主,但也辅以就业、收入和综合保障性措施。经过哈茨改革,短时工作和临时工作政策显著促进了德国就业增长,失业人数从2005年的500万下降到2014年的不足300万,长期失业人口也出现锐减,青年失业率为欧盟最低;^①而增强用工和工资灵活性的方式也使德国较好地控制了用工成本,2010年比十年前劳动力价格上涨约10%,涨幅仅为邻国法国的一半。危机期间,德国企业大大提高了抗风险能力,有效工资成本控制配合良好的培训政策,使德国劳动力在后危机时代展现出较高的人力资本价值。^②但也有批评人士认为,德国的就业改革更多地走向“灵活”一端,并未处理好就业分化的问题。短时、临时雇员没有得到与标准就业者同等的社会保障水平;而从标准就业转化率来看,灵活就业实践也未能达到预期目标;^③失业者和被迫从事短时工作的再就业者的收入不足也引发了对于“工作贫困”问题的关注。^④在哈茨改革中,政府力量主导改革的方式对于政府职能定位完全是“破框式”的转向。值得注意的是,虽然德国提供的就业方案有保障性不足的风险,但在改革的关键性议题上,工会与雇主均选择与政府统一阵线,达成重大妥协以重建国家经济和劳动竞争力,这也可以看作是德国社会强“合作主义”精神的另一种体现。在艾斯平-安德森的欧洲福利国家比较框架中同样被列为大陆模式的法国,自20世纪80年代以来也针对劳动力市场和保障体制的僵化问题进行了一系列类似的改革尝试,然而在“灵活保障”关键性议题上却未取得重大的突破性进展,其中原因值得我们深思。

(三) 国家主义漩涡中社会角力的法国案例

法国劳动力市场政策转向同样始于“石油危机”后的经济滞胀时期。第二次世界大战后,以财政赤字手段刺激经济,以提高劳动者收入、扩大消费和生产活动、减少失业为目标的凯恩斯政策在20世纪70年代中后期并未使法国重获经济增长和改善就业,反而带来更严重的赤字和通胀问题,法国急需对劳动力市场体制做出调整和应对。经过30多年的政策尝试,法国劳动力市场“灵活保障”改革取得了一定的进展,但无论是灵活就业比例还是社会保障均衡度,与荷兰等国相比差距较大。值得注意的是,

^① Stefan Profit und Stefan Liebenberg, „Beschäftigungswachstum durch effizientere Allokation auf dem Arbeitsmarkt“, *Wirtschaftsdienst*, Vol.91, No.11, 2011, S.778-783.

^② Christoph Ehlert, Jochen Kluge and Sandra Schaffner, “Temporary Work As An Active Labor Market Policy: Evaluating An Innovative Program for Disadvantaged Youths,” *IZA Discussion Paper*, No.6670, 2012, pp.5-7.

^③ Werner Eichhorst and Paul Marx, “Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility,” p.77.

^④ Luigi Burrone and Maarten Keune, “Flexicurity: A Conceptual Critique,” *European Journal of Industrial Relations*, Vol.17, No.1, 2011, pp.75-91.

法国劳动力市场改革始终是在国家主导下推进的,政府与社会的协商共识水平在很大程度上限制了改革的政策空间。到目前为止,社会伙伴对改革进程的影响更多呈现为阻碍作用。

在激励外部灵活性方面,法国的政策尝试起步较早。以1982年颁布的《奥鲁法案》(Loi Auroux)为标志,法国政府开始放宽对兼职雇佣的限制并在企业层面尝试以劳资协商的方式引入灵活性;^①1985-1986年,政府推出两部法律放松了对临时雇佣的管制,并引入一种新型兼职劳动合同(work on call),^②各类非标准就业自80年代起呈现出较快增长。进入21世纪以来,希拉克时期推出了备受争议的外部灵活措施——2005年引入的“初次就业合同”(Contrat première embauche)法令,旨在放松企业对26岁以下青年劳工的解雇限制来降低企业用工成本。这项议案虽然得到了雇主方的支持,但多数工会和学生团体都激烈反对,在2006年春季出现了超过100万人的街头抗议,甚至升级为暴力活动。强大的社会阻力使政府不得不收回政令。如今,法国政府的青年灵活就业政策转向了发展学徒制,学徒合同年龄限制条款从25岁放宽至29岁,并简化终止合同的手续;同时放宽对18岁以下青年工人严格的工时保护制。^③在雇主方面给予中小企业培训青年学徒的政府补助支持。^④2018年,全法共签订超过30万份学徒制合同,^⑤青年就业总体呈现稳步好转趋势,但法国的青年就业水平与德国等学徒制发展更佳的国家来说还有较大差距。^⑥

在增强内部灵活性和工资灵活性方面,20世纪80年代,法国出台法令开始施行以企业协商为基础的管理人员“薪资个人化”(individualization of pay)政策;从2000年起,在法实行的35小时工作制由于过严的保护条款为很多雇主所不满,因此,从2005年3月开始,政府颁布新法案放宽严格的工时限制,并允许在一定条件下增加工作时间。2008年,萨科奇政府放松雇主对永久合同的解雇权和雇佣限期合同劳工的管制程度;同年7月,推出《工作时间调整法案》,将每年合法工作时间由218天延长

① 郑桥:《法国的集体谈判制度》,载《中国工运学院学报》,1996年第6期,第54-55页。

② [法]弗朗西斯·凯斯勒:《法国社会保障制度》,中国劳动社会保障出版社2016年版,第124页。

③ 根据法国《劳动法》L3162-1条,18岁以下工人的工作时间每周不能超过35小时,每天不能超过8小时。此次法案调整规定:如果集体工作合理,从事建筑工地、公共工程、景观空间开发和维护活动的雇主可将青年劳动者每周的最长工作时间增加5小时,将每天的最长工作时间增加2小时。但年轻工人的工作时间不得超过成人正常的每日和每周工作时间。

④ La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, 2018-8, p.3.

⑤ 法国劳工部, Dares-Rapport POEM, Contrat d'apprentissage, 2018-6, p.9.

⑥ 以2019年为例,法国青年失业率约为20%,而同期德国青年失业率仅为5.7%。<https://zh.tradingeconomics.com/germany/youth-unemployment-rate>, 2020年1月15日访问。

到 245 天,同时取消对超时劳动薪酬的课税;允许企业与劳工代表直接就工时进行协商,以打破 35 小时工作制对企业灵活用工的规制。2015 年,时任经济部长马克龙推出旨在重点增强就业内部灵活性的劳动法改革方案:强化雇主解聘权,进一步加强企业内部用工灵活性并为劳动纠纷诉讼设置经济赔偿封顶;同时为提高企业内部决策效率,对雇员 50 人以上的企业劳资机构实施精简改革:将员工代表、企业委员会和工作条件委员会合并为经济社会委员会,劳资双方以绝对多数的表决方式制定工时和工资的具体协议,^①在 2017 年当选总统之后,马克龙继续对长期临时雇佣条款做进一步修订,^②新版劳动法在企业内部公共事务上也给予劳资双方更大的自主权以增强内部灵活度。

在功能灵活性方面,法国也不断做出创新尝试:1985 年,在法国劳动法中首次提出“雇主群”就业概念(Group ed'employeurs, GEs):不再遵从传统的“单一雇主—单一雇员”模式,区域内多个公司组成的雇主群(Employer group)作为共同雇主为劳工提供无限期全职工作岗位,劳工则同时服务于多家公司的独立任务。^③虽然在农业等领域取得一定的实践效果,但这种带有“共享性质”的就业在整个劳动力市场中的比重较低。2008 年,萨科奇试图把各种不同类型和期限的雇佣合同合并为一种灵活性更强、形式统一的“单一劳动合同”,以提升企业的雇佣意愿,因争议太大而被搁置。

在保障性领域,法国着重于解决不同类型劳动者收入保障的不平等问题并致力于提升综合就业保障:1992 年,法国政府与社会合作伙伴达成一项失业保险金的改革协议,在给付时间限定且给付标准统一递减的基本原则下,一般支付 30 个月之后由特殊团结津贴代替。2000 年,社会伙伴就领取失业补助和积极求职相挂钩的共同改革意愿达成一致意见,确认个人领取失业金必须与在就业中心签署个人就业行动计划(PAP)挂钩。^④2004 年,法国引入了“个人培训权利”,促进雇主期望和劳工现有技能之间的进一步匹配。同时,政府对职业培训系统模式进行重大改革。当前政府针对长期与短期合同雇员在领取失业金上的不平等地位,以紧缩和扩张性政策相结合的方式对领取失业金的条件限制进行调整:对一般失业者失业金进行收缩性调整;如果失业者参加职业培训则失业金领取可延长 6 个月;同时政府放宽了非标准劳动者领取失业

① 根据新劳动法规定,企业决议的多数投票表决制于 2018 年 5 月 1 日实施。

② 使临时工作机构可以与雇员签订连续性工作合同(第 116 条),参见 Dossier Officiel. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, Paris: Ministère de Travail, 2018。

③ 参见 1985 年法国劳动法, Code de travail 85°-772。

④ Olivier Blanchard, “European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas,” *Economic Policy*, Vol.21, Issue 45, January 2006, pp.36-39.

金的条件并缩短失业金发放周期。2018年起,失业保险的覆盖面将首次扩大至主动辞职的劳动者和创业者。为帮助劳工提升技能、维持工作能力以适应就业市场的需求变化,马克龙政府采取国家大规模投资集体职业培训的方式,为所有雇员建立个人培训账户(CPF)并将优先资助兼职人员和长期性培训;同时明确雇主在这方面的责任,^①建立企业间的培训互助机制,中小企业将获得大企业支付的培训帮扶资金。^②此外,政府还强化了法国就业中心的职业咨询服务功能,特别是向更需要帮助的工人和普通雇员倾斜。

然而,法国的保障性改革,特别是20世纪90年代以来社保体系的综合改革一直步履维艰。由于法国失业津贴体系非常复杂、改革阻力较大,改革并未对原有体制实施根本性调整,而是通过社会融入性政策、扩大社保融资等方式来应对体制的运转困难与危机。1991年,社会党政府引入新的社保融资方式“社会普通税金”(CSG),以基于整体家庭收入(劳动收入、转移收入和遗产)而非单纯对劳动收入征税的新型社会再分配融资方式,应对社保财政危机并减轻企业负担。萨科奇政府在退休金改革议题上也比较激进,将法定退休年龄推迟到62岁并加强自主退休补充计划;在2003年菲永改革基础上继续推进,^③实现了某些特殊退休体制与“一般退休体制”的并轨。当前法国政府正在酝酿新一轮的退休金综合保障改革。自2019年1月起,法定的退休年龄仍保持62岁不变,但将全额养老金领取的年龄推迟到63岁。为解决养老金赤字问题,针对各行业特殊养老金体制的改革和调整引发了众多社会争议,法国铁路公司、法国总工会(CGT)和“工人的力量”(FO)等组织公开表达了不满和反对。一直以来,法国各届政府的改革议程都是在社会各方的争吵与阻力中艰难地尝试和推进。总体来看,各类非标准就业者与“内部人”之间在就业、收入和综合保障性上的差异性仍十分显著。

当前,法国劳动力市场结构性问题依然突出,主要表现为“灵活有限”和“保障分化”问题并存。首先,法国当前就业结构依然灵活性不足,2017年法国非标准就业率

^① 新版失业保险劳资协议于2017年11月开始实施,55岁以上的失业者依然保持36个月的最高领取时限,在53-55岁的过渡阶段,领取最高时限为30个月。50-55岁有意愿接受培训的失业者个人培训账户(CPF)的培训时数可相应增加,最多增加500小时。

^② 从2019年起分十年发放5000欧元的培训经费,对于没有足够职业技能的劳工经费金额则为8000欧元,各企业按比例以培训捐金(Cotisation)方式出资(现行的1%培训和学徒税率不变),企业培训捐金由社会保险费及家庭补助金征收联合机构(URSSAF)自动征收,以简化企业行政手续。参见法国劳工部:Réforme de la formation professionnelle—des aides pour encourager les entreprises à former au numérique, 2018-3, p.8。

^③ 2003年,在希拉克总统任内,菲永总理推动的退休金改革将公务员系统与一般体系的退休金体制并轨。

约为16.7%，而同期荷兰兼职率接近40%，德国的兼职就业率也达到了24.2%，^①从工资成本来看，在21世纪最初十年，法国的劳动成本上涨20%，为德国同期的两倍多。^②从解雇管制角度看，虽然当前无限期全职(CDI)就业增量已经弱化，但其存量占比超过85%，依然是法国就业的主体，该类劳动保护成本过高导致法国就业结构的灵活性严重不足。其次，劳动力市场核心与边缘群体的保障分化问题显著，与“内部就业者”高工资刚性及严格的解雇管制条款相比，各类“外部人”(非标准就业者)常常面临失业常态和保障性不足的问题；^③法国对灵活就业类的保障政策更多采取了以国家特殊转移支付的方式而非基于对原有体制的统筹改革，以退休金体系改革为核心的社保体制转型也备受争议。面对种种僵化且高成本的劳动力市场痼疾，虽然政府一直力求平衡和突破，但依然困难重重。我们还应当注意到，法国劳动力市场改革主要是在政府主导下采取新法代替旧法的方式推进，社会伙伴在许多改革关键节点上并未对政府议案表达共识，国家与社会力量在“灵活保障”议题上常常呈现出对立形态。

三 “灵活保障”改革多元化发展的影响因素

通过对比荷兰、德国、法国“灵活保障”政策的实践，我们观察到不同国家的改革结果出现了较大分化。虽然各国在解除非标准雇佣限制、扩大失业救济金保障范围、集体谈判去中心化等诸多政策努力上展示出了共性部分，但笔者认为，更应关注的是在不同国家采用“灵活保障”政策过程中出现的差异。

当我们在探讨“丹麦金三角”模式的成功之处时，首先注意到的是高就业率、较强的劳动力市场流动性和完善的保障性等政策效果，而在思考为何成功时，实质上的探讨范畴已经超出公共政策的设计，而是涉及丹麦的社会结构与政治文化等深层因素。丹麦“灵活保障”体制展示的远不止是表面的政策效用，更是个体和集体对社会规范和规则的适应与行动，这也是丹麦就业奇迹中独一无二的部分。^④若将“灵活保障”政策置于各种因素相互作用的历史发展路径中，那么可以将“灵活保障”就业模式视为

① 据欧洲统计局(EUROSTAT)2018年第四季度的统计数据，法国就业人口约为2820万，兼职就业人口为471.1万；而同期德国就业人口约为4500.7万，其中兼职就业人口1092万。同期英国就业人口约为3259.7万，兼职就业人口856万。

② <https://zh.tradingeconomics.com/france/labour-costs>, last accessed on 18 December 2019.

③ Yannick L' Horty, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, La découverte, 2006, p.57.

④ Robert Boyer, *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France?* Paris: Editions rue d'Ulm (coll. CEPREMAP), 2006, pp.23-24.

丹麦社会系统的一个“子产品”。

虽然从社会学角度来看,在现行政策与代表特定社会的整体“结果”或“状态”之间建立真正的因果联系是一件复杂的任务。但在尝试为不同社会适用“灵活保障”模式的差异性寻找合理化理论支撑时,我们的关注点走向特定的社会结构、协商模式与政治文化也是合乎逻辑的。借用乔伯特(Jobert)和博耶(Boyer)理论中的“社会调节”概念,灵活性的程度取决于社会参与者之间构建的特定权力关系及其政治秩序的关键作用。^① 在特定社会环境内,劳动力市场的具体形态取决于社会冲突和政治进程的“制度性妥协”下社会各方博弈、调和并妥协(至少是默许)的结果。^② 也就是说,政治行为体之间的权力关系结构和“政治秩序”影响了劳动力市场灵活化的水平。在劳动力市场领域内,各方制度性妥协机制突出表现为国家与社会伙伴之间的协商模式,而劳资政三方关系的探讨是一个涉及产业关系、劳工组织、社会协调的大概念,包括企业管理、集体谈判、政府决策分析、冲突管理和国家调控等复杂社会关系。如果采取比较宽泛的划分标准,如参考美国学者邓洛普的产业关系视角,^③三方关系存在三种基本形态:一是多元主义,即三方三足鼎立;二是合作主义,即工会和企业大致平衡,政府处于协调地位;三是国家资本主义,即国家、企业力量强势,而工会相对较弱。^④ 在此,我们大致可将荷兰、德国、法国分别归属于这三种类型。下文将重点论证不同的三方关系类型在劳动力市场“灵活保障”改革中所发挥的不同作用。

(一) 荷兰“浮地模式”下的社会协商模式

自1945年以来,荷兰的劳资社会关系一直比较稳定而有序,常被称为“浮地模式”。^⑤ 从历史发展时期来看,具有多元主义特征的荷兰三方关系虽然总体均衡,但不同时期也各有侧重。从二战后到20世纪70年代主要是国家在三方关系中占主导地位,政府在维系劳资关系、调节社会矛盾和福利保障的供给中发挥了重要作用,特别是

^① Bruno Jobert, “La regulation politique: le point de vue d’un politiste,” in Jacques Commaille and Bruno Jobert, eds., *Les métamorphoses de la regulation politique*, Paris, 1999, pp.119-144.

^② Robert Boyer, *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France?* p.27.

^③ 学界一般以美国学者邓洛普1958年出版的《劳动关系系统》一书作为产业关系的学术研究开端,参见Jean Bernier, “Reviewed Work; Industrial Relations Systems by John T. Dunlop,” *Relations Industrielles*, Vol.28, No.4, 1973, pp.889-890.

^④ John T. Dunlop, “Policy Decisions and Research in Economics and Industrial Relations,” *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.30, No.3, 1977, pp.275-282.

^⑤ “浮地模式”在广义上指荷兰人宽容、善于协商妥协的文化,狭义上则专指荷兰的产业关系,即工会、资方和政府三方的关系。“浮地”是在低于海平面的土地上通过筑坝围海、排干海水后得到的土地。这种时刻被海水威胁的生存环境,使荷兰人建立起相互宽容、协商和妥协,以达成必需的共识、同舟共济的观念。See Lans Bovenberg, Johan Graafland and Ruud de Mooij, “Tax Reform and the Dutch Labour Market: An Applied General Equilibrium Approach,” *Journal of Public Economics*. Vol.78, No.2, 2000, pp.197-214.

在工资标准的设定方面起到强制性规范作用。随着 20 世纪 70 年代后期经济问题凸显,特别是 1982 年达成了以“工资节制”为导向的“瓦森纳协议”(Akkoord van Wassenaar)后,荷兰劳资双方作用开始凸显,而劳资协议也成为国家劳动立法的基础性文件。荷兰的劳资双方组织度都比较高,超过 80%的企业加入雇主协会;而工会方面,虽然荷兰与其他欧洲国家一样在近年也出现“去工会化”趋势,工会入会率不足 20%,但是由于荷兰政府有权将集体协议中涉及如薪水、工作时间等条款通过扩展机制覆盖至相关部门的所有雇主和雇员,荷兰集体谈判覆盖率也高达 78%(2016 年)。工会密度的下降虽然导致工会代表性和地位合法性遭到质疑,但也有新型工会正在涌现,吸引着自雇劳动者和灵活就业者等年轻、多元化的劳动群体的加入。

荷兰的三方协商机制主要有国家级、行业级和企业级三层,近年来表现出越来越强的“去中心化”特征。国家一级的社会经济理事会(SER)和劳工基金会(StvdA)主要向政府提供劳资关系方面的政策建议,并与政府进行有关社会协议条款的协商,同时向行业级集体谈判提供指导性建议。而大多数社会对话实际上是在部门一级进行的,部门级的协议内容更多涉及工作条件,较少关注社保的原则性条款,而且越来越具有框架协议的特征,从而给公司一级留下关于工时和其他工作条款的协商空间。特别在一些行业(如金属部门)的劳资协商中,雇主倾向减少协调,以更多地考虑公司层面实际情况的差异,具体内容由公司一级的工会或劳资联合会制定,许多大公司都有自己的协议。据 ICTWSS 数据库统计,2010 年的公司协议覆盖率约为 84%。^①

作为一种政治文化和社会传统,荷兰的社会协商模式特别强调社会团结精神。有学者认为,这种团结与协作精神与其特殊的地理生存环境、工人运动兴起较晚的现实以及社会大众受新教文化影响而尊敬有产者等观念相关。^②在荷兰,这种团结机制一方面体现在相对均衡的劳资政社会关系力量对比、社会群体之间比较完善的社会集体协商与决策机制,以及政府在决策过程中比较完善的社会伙伴咨询制度和流程;另一方面也体现在劳工组织在其协商方式上有较强的社会团结精神。虽然荷兰的集体协议并未明确要求劳方严格遵守谈判纪律的和平条款(vredesplicht)义务,但在劳资双方协商时,工会轻易不会对雇主采取罢工等破坏性行动。因此,社会劳资政三方在利益协商时更多采取协商合作而非对抗的态度。荷兰劳动力市场的转型,在很大程度上依

^① <https://www.eurofound.europa.eu/country/netherlands#collective-bargaining>, last accessed on 1 February 2020.

^② 刘军:《荷兰模式简评》,载《国外社会科学》,2006年第1期,第59页。

赖于这种协商意识和共识模式。

表3 欧洲部分国家工会入会率统计表(单位:百分比)

| | 1970年 | 1975年 | 1980年 | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2005年 | 2010年 | 2015年 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 比利时 | 42.1 | 51.9 | 54.1 | 52.4 | 53.9 | 55.7 | 56.2 | 53.7 | 53.8 | 54.2 |
| 丹麦 | 60.3 | 68.9 | 78.0 | 77.5 | 74.6 | 75.9 | 73.6 | 70.9 | 69.2 | 68.6 |
| 法国 | 21.7 | 22.2 | 18.3 | 13.6 | 9.8 | 8.7 | 8.0 | 8.0 | 8.0 | 7.9 |
| 德国 | 32.0 | 34.6 | 34.9 | 34.7 | 31.2 | 29.2 | 24.6 | 21.5 | 18.9 | 17.6 |
| 荷兰 | 38.4 | 37.8 | 34.8 | 27.7 | 24.6 | 25.5 | 22.6 | 21.0 | 19.3 | 17.7 |
| 瑞典 | 67.7 | 74.5 | 78.0 | 81.3 | 81.5 | 86.6 | 80.1 | 75.6 | 69.3 | 66.8 |
| 英国 | 44.8 | 43.8 | 52.2 | 45.3 | 39.6 | 33.9 | 29.7 | 27.0 | 26.8 | 24.2 |

数据来源:OECD 劳动力数据库, <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=383940#>, 2020年1月7日访问。

(二)以合作主义为特征的德国社会协商模式

德国劳资与社会事务历来由强大的社会协商机制主导,以1949年通过的《集体协议法》(Tarifvertragsgesetz, TVG)保障工会、雇主组织和单一雇主在集体谈判中的自主权为开端,^①德国劳资社团之间总体呈现较强的“合作主义”倾向。而以官方形式存在的三方机构在德国劳资关系中却很少见,集体谈判更多的是在部门级展开,近年来也出现了企业级集体协议的扩张倾向。由于二战后德国政府恪守“社会市场经济”原则,国家并不直接对劳动力市场的行为体进行干预,更多地让位于高度制度化的社会伙伴关系框架发挥作用,而政府通常仅起到利益团体之间的协商促进者与仲裁者的作用。20世纪80年代后,德国政府放弃了“不干预政策”(non-interventism),开始在劳动力市场调节中寻求更为积极的角色,但政府并未尝试削弱而是保留了工会和雇主组织之间集体协商的主体地位,同时对集体谈判议程和结果的干预依然比较少见,谈判的扩展机制也甚少使用。

德国三方关系最突出的特征是劳资伙伴关系的有序性和国家在社会管理中的有限干预,社会伙伴通过法律管理体系和司法制度确保劳资间利益的有序协商并实现双

^① Werner Eichhorst and Paul Marx, “Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility,” pp.73-87.

方之间的力量平衡。首先,劳资关系的集体谈判形式、双方权利义务和特别保护条款等立法缜密、司法体系完善;虽然德国工会入会率和集体协议覆盖率近些年来呈不断下降的趋势,但总体来看,劳资组织较强的“社会整合性”和谈判“有序性”是德国社会关系的一大特点。^①其次,德国的联邦结构以及工会和雇主组织的区域化特点形成了跨不同区域的部门内横向协调模式,纵向协调比较少见。虽然,德国金属和机械部门的集体协议一直是其他部门劳资协调的参照模板,但在以追求劳资关系稳定性的出口导向型制造部门与劳资关系更为个性化的中小私营企业之间的集体协议也存在较大差异。^②再次,部门级协商的重要性在降低,集体谈判分散化趋势日益增强。德国集体谈判体系的“去中心化”特征主要以三种方式呈现:第一,集体协议分为基本协议(框架)和企业级的集体协议,劳资组织在部门级谈判中仅仅确立有关劳动标准的框架协议,而留给企业协商具体细节的空间;第二,设置“艰难时期条款”和“紧急情况条款”,在经营困难周期,允许企业在制定其工作条款时暂时突破集体合同规定的标准;第三,集体协议中引入“开放性条款”,劳工事宜由企业级的集体谈判确定,如在工时、工资和津贴等方面的约定可低于集体合同中规定的标准。^③通过上述三种方式,德国集体谈判在企业层级不断释放出更强的灵活性和弹性。

在哈茨改革中,施罗德政府突破政府传统的低干预型角色的激进改革取得了明显成效,以政府为主导的就业灵活化和保障体制综合改革为德国近十年以来经济与就业方面的强劲表现夯实了基础。但这种打破原有社会协商结构平衡的“破框式”改革也造成劳资双方和公众的颇多不满,施罗德和社会民主党为此付出了惨痛的政治代价。然而,不能否认的是,德国在关键时刻实现政府与劳资组织的妥协并不是历史偶发现象,德国社会劳资之间完备的协商合作机制和各方超越短期自身利益而谋求变革的忧患意识也是促成施罗德改革的关键性要素。这是德国政治文化中“合作主义”倾向的生动体现,也是我们对比法国案例时发现的社会层面的主要缺失。2008年金融危机爆发后,为了稳增长、保就业,德国劳资之间以引入“艰难时期条款”的方式,实施“减薪减时”“减工资—增培训”的“灵活保障”措施以最大程度保护劳资双方的基本利益,同时政府以财政为担保承担部分工资成本。在上述政策支持下,虽然工人承受了

^① Michael Eder, *Flexicurity: Verbindung von Flexibilität und Sozialer Sicherheit am Arbeitsmarkt*, Befunde aus der Praxis, Linz: Trauner Verlag, 2008, S.17-18.

^② Heejung Chung and Stefan Thewissen, “Falling Back on Old Habits? A Comparison of the Social and Unemployment Crisis Reactive Policy Strategies in Germany, the UK and Sweden,” *Social Policy & Administration*, Vol.45, 2011, pp.354-370.

^③ 雷晓天:《德国集体谈判体系的变化与发展》,载《生产力研究》,2013年第2期,第144-146页。

一定的收入损失,企业经受了一定的经营压力,但这种“弹性”方式保证了德国劳资方在危机过后能以最快速度恢复生产活动并保持经济活力,很好地体现了德国社会协商模式中劳资政三方间的良性互动。德国强大的社会合作文化和团结精神无疑是其推行劳动力市场改革中的重要基石。

(三)“国家干预主义”模式下的法国社会协商模式

法国三方关系中最突出的特点是以政府力量为代表的“国家干预主义”传统深厚。在这种高度“国家干预主义”(étatism)模式内,国家可以限制、管控社会利益团体,甚至创立、形塑利益团体及其制度,国家机制的特性深深影响着利益团体制度的本质。^① 国家力量在就业领域的干预与调节主要通过以下三种方式实现:第一,政府作为雇主实现大规模公共就业。国家通过产业、就业政策对公共部门施加影响,直接调控部分社会资源和就业的分配。法国国企和公共部门就业水平很高。根据经合组织数据,2017年,法国就职于政府部门的劳工约为580万,公共就业比重接近20%,远超荷兰和德国等。第二,法国政府在劳资关系领域的立法职能非常强。法国劳动法(Code du travail)内容涉及各类雇佣合同、全国最低工资、劳动卫生与安全、工会代表权、共决机制等方面,是劳资关系的基础性法律文件。在某种程度上,政府影响着集体谈判的议题、法律效力及覆盖范围等。^② 国家法律规定劳资有义务在规定问题上进行谈判,但没有规定必须达成协议,而无果的协商最后常以国家立法的形式强制规定。第三,政府还影响着集体协议的实施范围,理论上集体协议的实施范围由谈判双方自行决定,而事实上法国政府常通过“扩大程序”将一份由部分雇主参与签订的集体协议通过国家意志扩大至所在行业的整体。在德国,虽然集体谈判制度中也存在扩展协议机制,但极少使用,法国平均高达98%的集体协议覆盖率与以国家意志推动集体协议的扩大化的做法密不可分(见表4)。

^① William J. Wilson, *Sociology and Public Agenda*, Sage, 1993, pp.97-112.

^② John Niland and Clarke Oliver, “Agenda for Change: An International Analysis of Industrial Relations in Transition,” *Journal of Management Studies*, Vol.30, No.4, 1993, pp.689-691.

表4 部分欧洲国家集体谈判协议覆盖率统计(单位:百分比)

| | 2000年 | 2005年 | 2008年 | 2012年 | 2016年 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| 奥地利 | 98.0 | 98.0 | 98.0 | - | 98.0 |
| 法国 | 98.0 | - | 98.0 | 98.0 | - |
| 德国 | 67.8 | 64.9 | 61.4 | 58.3 | 56 |
| 荷兰 | 81.7 | 86.8 | 78.6 | 85.1 | 78.6 |
| 英国 | 36.4 | 34.9 | 33.6 | 29.3 | 26.3 |

数据来源:OECD 劳动力数据库, [https://stats.oecd.org/index.aspx? r=383940#](https://stats.oecd.org/index.aspx?r=383940#), 2020年1月7日访问。

法国社会协商模式的另一大特点是工会的组织程度较低。法国工会继承了19世纪末革命工会主义(revolutionary syndicalism)的传统,强调工人自发独立行动、地方自主性以及独立于政党的重要性等特征。法国工会入会率从二战后一路下滑至目前不足10%。^①与德国和比利时不同,法国集体谈判中工会有权代表其行业或企业所有雇员参加协商,外加国家经常使用扩展机制调整协议约束范围,这进一步削弱了劳动者加入工会的动机。此外,法国各行业工会入会率受不同行业、职业和企业规模等因素影响,呈现较大差异性。工会会员主要集中在政府机构、大型国企等公共部门,其他绝大部分行业工会参与率较低。^②除入会率走低和在不同行业分化之外,法国工会的另一特点是多元分散、内部凝聚力薄弱。在德国的“单一工会原则”指导下,全国的劳工利益基本由德国工会联合会(DGB)代表。而在法国,目前并存五个拥有代表权的工会,各工会联合会之间由于意识形态和政治倾向的冲突,大多处于竞争状态。如受工联主义影响最深的法国全国总工会(CGT)坚持传统,号召工人运动并支持国有化和国家对企业实行控制;而倾向于合作主义的法国工人民主联盟(CFDT)在20世纪80年代后更愿意进行企业级谈判和参与管理。工会间及内部分裂与矛盾伴生,中央和地方工会组织间也常由于纪律约束和资金问题产生冲突,各工会组织的凝聚力与动员力十分有限。

法国的集体谈判分为中央、部门、企业三层,主要是在部门层面上进行的,最主要

^① <https://www.eurofound.europa.eu/country/france#actors-and-institutions>, last accessed on 15 December 2019.

^② 郑桥:《法国的集体谈判制度》,载《中国工运学院学报》,1996年第6期,第54-55页。

的集体协议谈判在行业层面,国家也经常以法令形式扩展或延长执行协议多数条款,^①集体谈判的覆盖率超过90%。近年来,法国集体谈判呈现出明显的分散化倾向。1982年《奥鲁法案》(Loi Auroux)开始推行公司级谈判,但保留了集体协议的优先原则,在2004-2013年进行的系列改革中,这一原则逐渐被淡化。2016年的劳动法改革进一步推进了集体谈判的分权化,规定公司级协议优先于部门协议或法律本身的协议。2017年的劳动法改革后,在工资议题上,公司一级的社会伙伴取得了重要的自主权,部门级谈判在除涉及最低行业工资之外的协调逐渐弱化。而在没有公司级协议的情况下,部门协议适用于所有其他事项。在分支部门谈判中的横向协调较弱,而社会最低工资事项上仍以法定为准。

表5 不同类型的社会结构中集体谈判的作用

| 社会协作类型 | 国家中心主义 | 合作主义 | 多元主义 |
|----------|-----------|------------|---------------|
| 集体谈判作用 | 信息通告-有限协商 | 集体协商与共决 | 广泛的集体协商与共决 |
| 主要谈判层级 | 非中央化的谈判 | 集中化谈判 | 中央-部门-企业多层谈判 |
| 社会伙伴职能 | 参与社会机构管理 | 承担社会机构管理责任 | 承担社会机构决策—管理责任 |
| 社会伙伴合作程度 | 低度协作与有限信任 | 高度劳资及协作 | 高度劳资协商与团结精神 |
| 国家干预程度 | 强干预与协调 | 有限干预与协调 | 重要但有限的干预协调 |

资料来源:[荷]范·鲁塞弗尔达特等:《欧洲劳资关系:传统与转变》,世界知识出版社2000年版,第99-145页。

法国蒙田学院在其报告中指出:“法国的社会协商模式是法国经济模式存在的重大顽疾,由于过于复杂和官方无处不在的国家调解者角色,整个协商系统的效率非常低下。”^②相比之下,德国社会协商模式呈现出的“强合作主义”特点,企业内部工会和工厂委员会之间逐渐形成相互依赖、相互支持的机制,使工会能在完备的法律体系中广泛参与劳资谈判和企业共决;在法国,集体谈判的作用却是协商形式大于协议实质内容的达成。虽然近年来出现了集体谈判的“去中心化”特征,但目前法国面临的最

① Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, pp.117-120.

② See *Sauver le dialogue social. Priorité à la négociation d'entreprises*, Institut Montaigne, Paris, 2015, p.15.

大问题是:在特定的社会关系形态和政治文化中,国家不得不干预劳资关系,但“灵活保障”改革对原有就业结构的打破和福利制度的拆解常受到劳工力量的强力抵制,而国家在不合作的社会力量面前往往无奈选择妥协。但分散化的工会组织和社会伙伴之间的弱合作关系始终无法形成对“国家主导改革”既有模式的有效替代,因而法国停留在对改革必要性的认识上,而主导者始终无法推进改革的怪圈中。

综上所述,在像德国和荷兰这样社会力量整合较好、合作主义因素较强的国家中,虽然灵活化措施对劳动力市场的影响具有不均衡性,但总体上呈现较积极的影响。我们通过三国的比较发现,荷兰和德国的“灵活保障”改革是在政府与劳资社会伙伴良好合作的基础上推进的。荷兰在推行内外部灵活性和综合保障性方面效果最佳。德国在外部灵活性和就业保障改革上也取得较好的成绩,失业率保持较低水平,劳动力市场的灵活性得到提升,但同时也应看到德国劳动力市场还存在内外部就业分化问题,“外部人”群体在较低社会保护下的非标准就业(兼职、临时、短时工作等)中得到的综合保障欠佳。

法国劳动力市场改革的推进主要是在政府主导下采用新法代替旧法的方式推进,在改革中国家与社会伙伴仅存在有限共识。法国在增强内部灵活性方面频频发力,对增强外部和功能灵活议题上也做出各种尝试,但灵活性政策的影响并不均衡,灵活就业增长主要集中在新进入劳动力市场的年轻而缺乏技能的外部人群体中。^①而保障性改革方面更多的是以引入外部条款的方式增加劳动者收入保障,而非对原有体制进行深入的拆解与重组,虽然当前政府在强化就业保障、综合保障方面的改革尝试仍在持续推进,但总体来看,法国对劳动力市场旧有模式的改革可谓步履维艰。有限发展的非标准就业及保障性的巨大差异加剧了法国劳动力市场分化和改革分歧;^②加之法国存在工会组织碎片化以及劳资之间缺失信任的老问题,在“灵活保障”改革的关键性议题上始终难以获得大范围的社会共识和支持。如果观察20世纪80年代以来法国成功推行的各项“灵活保障”改革法案,就会发现其中的共性是争取到或至少部分获得工会及雇主方的支持,如1992年和2001年的失业保险改革是在与社会伙伴达成共识的情况下完成的;在1993年和2003年涉及养老保险法案调整的改革也是以部分工会的支持为基础。相反,那些未经与社会伙伴,特别是工会协商一致的紧缩性法案

^① Triantafyllou Peter, “The European Employment Strategy and the Governing of French Employment Policies,” pp.479-481.

^② Markus Freitag and Antje Kirchner, “Social Capital and Unemployment: A Macro-quantitative Analysis of the European Regions,” *Political Studies*, Vol.59, No.2, 2011, pp.389-410.

都无一例外遭到社会大规模的反对、质疑甚至被直接放弃。这也意味着,如果政府意图推动新政特别是大范围打破传统就业规范的“灵活保障”政策,社会伙伴的支持必不可少。在缺少社会基本共识的情况下,如果以国家力量强行推动重大改革,那么改革会逐渐变为国家和社会伙伴就改革议程的主导权争夺,进而演变成一场改革合法性之争。正如一些西方学者所称,弹性政策的成功推行在很大程度上取决于社会政治制度能力。^① 社会力量的组织度、社会伙伴之间基于信任的团结精神、劳资政三方协作关系与“合作主义”政治文化都成为撬动传统利益结构的“灵活保障”政策能否成功有效实施的首要因素。

四 结语

本文基于荷兰、法国和德国三个欧洲国家进行劳动力市场“灵活保障”改革的案例,探求欧洲“灵活保障”模式在不同国家的适用性问题。事实上,虽然在欧盟的大力推动下,以丹麦和荷兰实践经验为基础的“灵活保障”政策理念在欧盟及成员国层面得到广泛传播,且在欧洲一体化的政治努力下成为一种政策倡议,并以“去情景化”方式被推广到其他欧洲国家。^② 但如果将“灵活保障”理念在不同经济模式、政治文化和社会结构环境下适用的实践经验相对比,可以发现各国政策进展大相径庭。以法国和德国为例,社会协作方式和政治文化的差异直接导致了政策效果的差异,德国劳资与政府协商机制在改革关键期的政策妥协推进了其劳动力市场模式的转型;而在法国,对劳动力市场分化和保障不平等问题改革步履维艰,因为低效的社会协商模式无法产生任何新的实质性妥协共识。

从学科理论的建设来看,“灵活保障”理念的研究仍然具有重要意义。不可否认,自20世纪90年代以来,丹麦和荷兰的劳动力市场灵活性与保障性呈现出良性互补的积极效应,而德国作为政策学习者,其在“灵活保障”领域的改革也获得了一定成效。成功或者相对成功案例的存在,意味着探索建立精确互补的“灵活保障”政策组合仍然具有现实的可能性。然而,基于本文对有限经验案例的比较,“灵活保障”理念落实到各国实践层面时,需要考虑具体对象国政治文化和社会协商机制的基础性差异。不

^① Thomas Bredgaard, Flemming Larsen and Per Kongshøj Madsen, “Opportunities and Challenges for Flexicurity – The Danish Example,” *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol.12, No.1, 2006, p.77.

^② Henning Jørgensen, “Le recent recalibrage du marché du travail et du système de protection sociale au Danemark,” *Politiques sociales et familiales*, n°112, 2013, pp.15–27.

同的政府干预程度和社会伙伴合作模式,直接决定了推动改革的政治性妥协能否达成。换言之,要实现劳动力市场“灵活保障”的双向激活,需要高水平的社会团结、合作主义的政治文化,以及组织良好的劳资政三方协作关系作为配套,但在现实中很难达到。这也意味着“灵活保障”理念在欧盟范围内的推广,更像是欧盟机构推进经济与社会协调发展的一种愿景式表达,其实际操作性有限。尤其是经济危机爆发后,欧盟在着力收紧财政纪律和社会政策以服从于经济层面的调整和改革。在这样的压力下,联盟对“灵活保障”政策的保障性支持就显得尤其空泛和无力。各国政策推行要么陷入“灵活性”先行,而“保障性”不足的局面;要么走向“局部灵活”与“有限保障”的困境。^① 这客观上使改革更多地呈现出某种“新自由主义”色彩。

改革的初衷与效果之间的差异形成的原因是复杂的,本文仅从政治文化和社会合作模式的差异性视角入手来探讨欧洲社会政策在不同国家的适用性问题,更多的解释路径有待学者们进一步探究。但本研究选取的三个案例国均为欧共体的核心创始国,也是欧盟中经济实力较强的国家,如果说“灵活保障”理念在三国的实践中已呈现迥异的形态,那么考虑到北欧、西欧、中东欧和南欧等诸国复杂的经济、社会与政治文化差异,不免会产生更多的疑问。既然各成员国在经济社会协调发展的模式上已呈现出多元化特征,那么这种多元化对欧洲经济一体化的可持续发展意味着什么? 欧盟实现经济与社会协调发展的现实路径,是走向“欧洲大同”还是转向“多速欧洲”? 至少从目前的观察来看,欧洲社会一体化还远未在现实层面构建出理想的趋同化结果。

(作者简介:刘昱辰,中国社会科学院大学[研究生院]欧洲研究系博士研究生;责任编辑:张海洋)

^① Thomas Hastings and Jason Heyes, “Farewell to Flexicurity? Austerity and Labour Policies in the EU,” *Economic and Industrial Democracy*, Vol.39, No.3, 2016, pp.24-25.