

中东欧福利国家模式:波兰案例

孔田平

【内容提要】 随着中东欧国家市场经济体制的建立,中东欧福利国家模式进入了欧洲福利国家模式的讨论范围。对于中东欧福利国家模式是属于现有欧洲福利国家模式的变种还是属于独特的福利国家模式,学者尚未有一致的看法。在过去30多年,中东欧国家从社会主义福利国家走向欧洲福利国家,实现了福利制度的变革。波兰作为中东欧经济转轨的典范,其社会领域的改革比稳定化、自由化和私有化更加复杂和困难,并受到不同政党偏好的影响。法律与公正党政府建立波兰式福利国家的试验值得关注。

【关键词】 中东欧 波兰 福利国家模式 欧洲福利国家 经济转轨

【作者简介】 孔田平,中国社会科学院欧洲研究所研究员。

自1990年起,中东欧国家开始经济转轨,摒弃运行不良的中央计划经济,建立市场经济。在经济转轨初期,经济决策者优先思考的问题是如何建立市场经济,而不是如何建立福利国家。随着市场经济框架的初步建立,经济转轨带来的社会问题日益凸显,中东欧国家不得不关注社会领域的改革,经济决策者不得不思考如何建立福利国家。

本文首先对欧洲福利国家模式的讨论进行评述,其中涉及中东欧福利国家模式的讨论,其次对中东欧国家福利制度的改革进行探讨,最后着重分析中东欧福利国家的波兰案例。

一 欧洲福利国家模式的讨论

欧洲福利国家的历史不过百年有余,但是欧洲福利国家取得的成就举世瞩目,福利国家制度在改善民众福祉、提供社会保障、促进社会公平和降低社会风险等方面发挥了重要作用。福利国家起源于欧洲,有学者强调“福利国

家具有欧洲特色,因为构成福利国家的广泛、相互关联的社会政策反映了欧洲的历史经验:一方面是社会苦难、动荡、抗议、政治冲突和战争,另一方面是和解、合作、稳定、秩序、和谐与和平。福利国家对如何建立和维持一个相对有凝聚力的经济、社会、政治和文化秩序的问题提出了独特答案”^①。

自1883年德国俾斯麦政府建立社会保险制度后,欧洲国家纷纷建立社会保障制度,俾斯麦改革奠定了福利国家的基础^②。在经济大萧条之后,美国总统罗斯福实行新政,救济穷人和失业者,通过《社会保障法》。1942年,英国社会福利专家贝弗里奇领导的专家小组发布《社会保险和有关的福利问题》(又称贝弗里奇报告),提出了解决贫困、疾病、愚昧、肮脏和懒惰五大问题的措施。受贝弗里奇报告的影响,英国工党政府在1945~1948年通过和实施全面的社会福利法案。1948年英国宣布建成福利国家。二战后西欧国家社会福利得到扩大,国家向民众提供高标准的医疗、教育和社会服务。20世纪50年代到70年代为欧洲福利国家的黄金时代,瑞典成为福利国家的典范。受20世纪70年代石油危机的冲击,西方国家增长放缓,财政赤字增加,福利国家面临财政压力。自20世纪70年代末起,福利国家遭到批评。经合组织的报告开始讨论福利国家的代价。20世纪70年代欧共体开始关注社会政策,通过资助地区发展、制定社会保护标准以降低社会和地区不平等。20世纪80年代的“撒切尔—里根革命”推动新自由主义改革,减少国家干预,削减福利。20世纪90年代瑞典对福利制度进行调整。2008年的国际金融危机以及随后的欧洲债务危机均对福利国家的改革产生影响。欧洲福利国家面临一系列挑战,如财政上缺乏长期可持续性;未能以适当价格提供所承诺的社会服务;福利制度有利于中产阶级而不是真正需要的人;福利制度不能适应社会规范和家庭模式的变化。福利制度也受到经济增长低迷、人口老龄化、移民问题、利益集团压力、服务成本上升以及政府债务上限的影响^③。1989年中东欧国家开启的回归欧洲进程本质上是制度的回归,中东欧国家不仅要建立欧洲式的政治经济体制,而且要重建福利国家,建立欧洲的社会模式。

^① Kees Van Kersbergen, The Welfare State in Europe, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-welfare-state-in-europe/>

^② Otto von Bismarck. Dla Polaków diabeł, dla Niemców zbawca. Rozpoczął budowę państwa opiekuńczego, <https://wyborcza.pl/alehistoria/7,121681,23722080,otto-von-bismarck-dla-polakow-diabel-dla-niemcow-zbawca.html>

^③ Vaclav Bacovsky, Future of the European Welfare State, http://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2018/09/future-of-european-welfare-state_webversion.pdf

围绕欧洲福利国家模式,学者进行了持续的理论探讨。随着中东欧国家的市场化,中东欧国家不同程度进入学者关注的视野。艾斯平·安德森在《福利资本主义的三个世界》一书中,以去商品化和社会分层角度分析西方福利国家,将福利国家制度分为三种模式:自由的福利国家、保守的社团主义的福利国家和社会民主福利国家^①。伯恩哈德·埃宾豪斯认为,“中东欧的新欧盟成员国目前还面临着向市场经济过渡的问题,它们还不能被明确地划分到这三种福利国家制度中的任何一种类型之中”^②。萨佩尔对欧洲社会模式进行分类,认为存在四种社会政策模式,即北欧模式、盎格鲁—撒克逊模式、大陆模式和地中海模式^③。

北欧模式特点为高税收、高福利、低收入、不平等、工会作用较大、对就业有适度的法律保护。这种模式允许国家对社会政策进行最大限度的干预。专业化的社会保障基本涵盖各类社会风险,其范围不取决于以前的收入或缴费。北欧模式国家拥有免费教育和医疗保健系统,所有公民均可领取残疾津贴和养老金,对大家庭、残疾人和老年人有特别津贴制度。北欧模式强调国家的作用是确保社会保障,家庭和自由市场被认为无法保障社会福利。该模式旨在不仅向最贫穷的人提供最低限度的保障,而且向所有公民提供尽可能全面的援助。北欧模式的代表国家包括丹麦、瑞典、芬兰和荷兰。

盎格鲁—撒克逊模式的特点是相对较低的税收水平,社会福利制度针对穷人、病人和老年人。工会的作用有限,收入分层相对较高。公共服务不发达,公民往往在自由市场上求助于私营公司提供社会服务以及各种基金会和家庭救助。国家服务仅用作最后手段。因此,该模式体现了国家最小化、市场最大化的原则。英国和爱尔兰是盎格鲁—撒克逊模式的典型。

大陆模式的特点是广泛的社会保障服务和应对各种劳动力市场风险的保险以及高福利和普遍可获得的福利。收入基本持平,工会作用较大。劳动力市场保护程度很高,其主要作用是确保有多年经验的人就业。与北欧模式相比,国家只提供适度的社会服务。此外,这些职能往往由所谓的“第三部门”接管,即私营公司、基金会和其他非政府组织。实行大陆模式的国家有德国、法国、比利时和奥地利。

^① Gøsta Esping - Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1989.

^② [德]伯恩哈德·埃宾豪斯,杨解朴、李靖堃译:《欧洲福利国家的未来在哪里?》,《德国研究》2008年第2期。

^③ André Sapir, *Globalisation and the Reform of European Social Models*, <https://graspe.eu/SapirPaper.pdf>

地中海模式的特点是具有精心设计的养老金制度,该模式允许提前退休,这极易成为高公共债务的来源。就业保护程度很高,工会发挥着重要作用。国家主要的责任是保护现有的就业。劳动力市场政策很少发挥积极的作用。除了支付养老金,国家不积极参与福利和津贴制度。社会保障津贴,如失业救济金或单亲津贴相对较低。因此,非政府组织、宗教组织(主要是天主教会)和家庭在这一领域发挥着重要作用。该模式的典型国家是西班牙、葡萄牙、意大利和希腊。

从就业水平和贫困风险看,北欧模式为高就业率、低贫困风险;地中海模式为低就业率、高贫困风险;盎格鲁—撒克逊模式为高就业率、高贫困风险;大陆模式为低就业率、低贫困风险。应当承认,欧洲福利国家模式的分类有简化的成分,在现实中不同模式之间的边界并不那么泾渭分明。

表 1 欧洲福利国家模式

模式	北欧模式	盎格鲁—撒克逊模式	大陆模式	地中海模式
劳动力市场	积极	多样化	消极	消极
就业保护	适度	低	高	高
收入结构	扁平	多样化	扁平	扁平
社会福利	普遍	有限(主要针对穷人和病人)	普遍	普遍
社会服务可获得性	高	低	很高	中
税收	高	低	中高	中

资料来源:H. Tendera – Właszczuk, M. Szymański, Implementation of the Welfare State in the Visegrád Countries, Economics and Sociology, Vol. 8, No 2, 2015, pp. 126 – 142.

中东欧的福利国家模式是学者探讨的议题。有学者对维谢格拉德集团国家的研究表明,捷克属于北欧模式,斯洛伐克和匈牙利属于大陆模式,波兰属于地中海模式^①。有学者关注中东欧的欧盟新成员,认为“后社会主义”国家(欧盟 10 个新成员国)更加强调再分配以防止贫困。该模式类似于盎格鲁—撒克逊模式和大陆模式的组合。然而,福利支出比大陆西半部要少得多。此外,这一群体中的“后社会主义”国家在内部差异很大^②。有学者的研究表明,捷克、斯洛文尼亚属于北欧模式,匈牙利和斯洛伐克属于大陆模式,

① H. Tendera – Właszczuk, M. Szymański, Implementation of the Welfare State in the Visegrád Countries, Economics and Sociology, Vol. 8, No 2, 2015, pp. 126 – 142.

② Vaclav Bacovsky, Future of the European Welfare State, http://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2018/09/future-of-european-welfare-state_webversion.pdf

波罗的海三国属于盎格鲁—撒克逊模式,波兰、克罗地亚、罗马尼亚和保加利亚属于地中海模式^①。也有学者认为,在 21 世纪初,传统的西方福利国家和“后共产主义”国家在政府福利方案和社会状况上存在明显差异。“后共产主义”国家的福利国家可以细分为三组:原苏联国家,包括俄罗斯和白俄罗斯;相当成功的中东欧国家,包括波兰和捷克;由罗马尼亚、摩尔多瓦和格鲁吉亚组成的发展中福利国家^②。有学者对捷克、波兰、匈牙利和斯洛伐克社会政策转型进行了研究,认为“‘后共产主义’的福利国家已经演变成有违标准分类的更复杂的混合的结构和政策”^③。有学者认为,尽管中东欧国家在 20 世纪 90 年代实行私有化,但在社会政策上并没有仿效盎格鲁—撒克逊的自由模式或其他模式。中东欧国家形成了包括不同模式因素的特定模式^④。有学者认为,中东欧国家新的福利制度是二战前的俾斯麦的社会保险、社会主义时期的平等主义和转轨后的市场取向三个因素的混合^⑤。关于中东欧福利国家模式的讨论尚处在初级阶段,对于中东欧福利国家模式的分类众说纷纭,中东欧福利国家模式是属于现有欧洲福利国家模式的变种还是属于独特的福利国家模式,学者尚未有一致的看法。

① H. Tendera – Właszczuk, M. Szymański, *Distinct and yet not Separate: Revisiting the Welfare Models in the EU New Member States*, *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 5(1), 2017, pp. 131 – 149, <http://dx.doi.org/10.15678/EBER.2017.050108>

② H. J. M. Fenger, *Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post – Communist Countries in a Welfare Regime Typology*, *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, August 2007, http://www.learnueurope.eu/files/9913/7483/4204/Welfare_regimes_in_Central_and_Eastern_Europe.pdf

③ Tomasz Ingot, *Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: Adaptation and Reform of the Post – Communist " Emergency Welfare States "*, in Alfio Cerami, Edited, *Post – Communist Welfare Pathways Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 74.

④ Karolina Wigura Jakub Bodziony, Jan Chodorowski, *Polskie państwo socjalne: prywatyzacja zamiast opiekuńczości: Analiza polityk opiekuńczych w kraju i za granicą na wybranych przykładach przed i po 2015 r.*, https://kulturaliberalna.pl/wp-content/uploads/2020/01/Raport-socjalny_KL.pdf

⑤ Alfio Cerami, *The Politics of Reform in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia*, paper presented at the conference " A Long Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe " June 16 – 17, 2006, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.545.6134&rep=rep1&type=pdf>

表2 欧洲福利国家模式分类

模式	影响	特点	主要问题	改革方向
保守模式 (德国、奥地利、法国、比利时和荷兰)	俾斯麦改革、天主教、新教	单薪家庭模式； 社会转移支付的优势	增加妇女在劳动力市场的作用；人口老龄化；被动的、非激励性社会福利	缩短失业救济金的期限；强调劳动力参与；提高退休年龄
社会民主模式 (斯堪的纳维亚国家)	新教(传统路德教)	平等主义；高质量的社会服务； 双薪家庭模式	公共服务高支出；低劳动力参与	社会福利和劳动局的权力下放； 更加强调整职激励
自由模式 (英国和爱尔兰)	20世纪80年代和90年代经济改革	国家发挥有限的作用；劳动力市场高度放松管制	所谓就业穷人数量的增加； 失业	社会保障体系的自由化； 提高最低工资
“后共产主义”模式 (中欧国家)	社会主义时期、天主教会、 1989年后的经济体制改革	混合体制；低社会转移支付水平	医疗体系失灵；低养老金； 低工资	加强妇女在劳动力市场的作用； 增加医疗支出，重点是预防和门诊治疗； 财政资源分配的分权化，增强地方政府的作用； 对求职者提供就业支持；养老体制改革

资料来源：Polskie państwo socjalne: prywatyzacja zamiast opiekuńczości, https://kultura liberalna.pl/wp-content/uploads/2020/01/Raport-socjalny_KL.pdf

二 从社会主义福利国家到欧洲福利国家

在“冷战”时期，东欧社会主义国家建立了社会主义福利国家。匈牙利经济学家科尔内认为，中东欧国家形成了“早产的福利国家”，普遍的福利权利与国家的资源和财力不成比例^①。随着东欧剧变，中东欧国家开始实行经济转轨，福利制度的改革逐渐提到议事日程。

^① Janos Kornai, Reforming the Welfare State in Postsocialist Societies, World Development, Vol. 25, No. 8, 1997, pp. 1183 - 1186.

(一) 社会主义福利国家

社会主义时期,东欧国家的普通民众羡慕西欧的福利国家。而苏联集团国家官方的应对,一是谴责资产阶级的社会福利概念,二是进行竞争,关注再分配和社会需求,三是“创造性学习”,承认西方社会福利模式和合理因素^①。东欧社会主义国家建立了社会主义福利国家,其福利水平高于处在同等发展水平的国家。拉美和东亚地区公共福利和医疗占国内生产总值的比重不超过10%,苏联和东欧国家则高达20%~30%。

东欧社会主义国家实现了充分就业。1943年波兰经济学家卡莱茨基尚在讨论充分就业的资本主义,他建议通过政府增加支出实现充分就业^②。1945年之后的东欧国家实现了充分就业。国家向公民提供工作,公民一旦获得工作就很少会失去。在计划经济国家,国家向公民提供就业保障,充分就业的目标已经实现。东欧社会主义国家强调人人有工作的权利,禁止解雇工人。

国有企业为社会福利的主要提供者。在东欧社会主义国家国有企业居主导地位,绝大多数职工在国有企业就业。国有企业向职工提供广泛的附加福利。国有企业不仅有自己的幼儿园、学校、补贴性餐厅、疗养院、医院、度假村和儿童营等,而且还向职工提供低租金住房。

低工资和高补贴为福利制度的特点之一。东欧社会主义国家保持了低工资水平,而且工资水平差距不大。由于实行价格管制,国家向居民提供各种补贴,补贴在居民收入中占有相当大比例。补贴事实上成为变相福利的组成部分。

国家提供广泛的社会福利,涉及社会服务、社会转移支付、保险体系、免费教育、普遍医疗、老龄和残疾养恤金、产妇和家庭津贴、基本食品补贴、住房、文化娱乐、度假屋和酒店等。国家存在着大量的社会转移支付,这些社会转移支付不仅包括在医疗、教育、社会福利机构上的实物转移,而且包括现金的转移支付,用于退休金、病假工资、产假工资、婴儿补贴、儿童补贴、学生补贴的支付和对单身母亲、残疾人、长期生病的人等贫困家庭的社会救济。虽然福利水平和服务质量低于西欧发达国家,但为了实现社会目标的服务范围

^① Tomasz Inglot, Western Welfare States Watched from the East During the Cold War: Condemnation, Competition, and Creative Learning, *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 29, 2013 – Issue 3.

^② Michał Kalecki, Political Aspects of Full Employment, <https://mronline.org/2010/05/22/political-aspects-of-full-employment/>

和机制种类更加广泛^①。东欧1985~1990年间每年平均的社会支出(包括社会福利、教育和医疗的支出)占国内生产总值的比重为24.9%,接近人均国内生产总值高出其四倍的经合组织成员国的水平,经合组织成员国社会支出占国内生产总值的比重为27.1%,而与其人均国内生产总值接近的拉美国家社会支出占国内生产总值的比重仅为10%。

(二)经济转轨对福利制度的影响

自1990年起,中东欧国家开始实行三位一体的经济转轨,即稳定化、自由化与私有化。福利制度的改革不在经济转轨的优先议程之上。为实现宏观经济的稳定,中东欧国家实行紧缩的货币和财政政策,国家收紧货币,减少支出,取消补贴。稳定化的实行导致社会支出的下降。价格自由化使得价格反映商品的稀缺性,放开价格同时也要求取消各种扭曲市场的价格补贴,如食品、消费品、交通、电力和其他公共事业费用补贴。国有企业的改造和私有化意味着建立现代企业制度,使企业成为追求利润的自负盈亏的实体。企业不再承担社会责任、不再承担社会保障职能、不再不惜一切代价保证就业。经济转轨意味着充分就业的结束,劳动力市场重现,中东欧国家不得不面对失业问题。

经济转轨对福利制度产生巨大冲击。取消补贴、企业退出福利供给以及充分就业的结束使得福利制度面临巨大压力。经济转轨导致中东欧国家出现了科尔内所称的转轨性衰退,经济出现负增长。经济衰退导致失业增加、贫困上升和社会不平等扩大,福利需求急剧上升。而经济衰退导致国家财政能力下降,中东欧国家无力应对福利体制的压力。

在经济转轨初期,新自由主义的转轨战略并无福利国家的容身之地。波兰经济转轨的设计师巴尔采罗维奇没有谈及社会保障和福利,波兰政府的经济改革计划强调要建立已在发达国家经过考验的市场经济。捷克经济转轨的设计师克劳斯强调要建立没有任何形容词的市场经济,回避社会一词。现实情况是转轨国家无法回避转轨的社会后果,转轨国家在言辞与现实之间存在差距,这被称之为“克劳斯悖论”^②。社会学家库仑是转轨初期的波兰劳动和社会政策部部长,他实行了提前退休和养老金指数化等政策。库仑曾不无

^① Mitchell A. Orenstein, Postcommunist Welfare States, *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 4, October 2008.

^② Hans-Jürgen Wagener, The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU, *West European Politics*, 25:2, 2002, pp. 152 - 174.

幽默地说,巴尔采罗维奇是主刀的大夫,他则是麻醉师^①。在经济转轨初期,中东欧国家缺乏福利国家转型的经济政策思维,不得不以紧急措施应对失业、贫困和其他社会危机^②。

(三) 福利制度的改革

中东欧国家的福利改革可分为两个阶段。

第一个阶段为1990~1995年,这一阶段为紧急应对时期。为应对失业问题,世界银行和经合组织帮助中东欧国家建立失业保险制度。到1995年,中东欧国家实行了最低失业津贴制度,失业津贴相当于平均工资的30%,而俄罗斯只有10%。波兰为应对失业,允许职工提前退休。提前退休政策从积极方面看有利于国有企业的裁员和减负,有助于企业的改造,减少转型的阻力。但是提前退休使得养老金支出剧增,加大了财政负担。

第二阶段为1996年之后。1996年之后福利改革的核心为养老体制改革。世界银行的建议对中东欧国家的养老体制改革有着深远影响。应当指出,对中东欧经济转轨影响颇深的“华盛顿共识”不包含有关社会保障的建议,要么是因为在这一领域没有共识,要么是因为当时被认为是次要的。然而,财政稳定化、监管自由化和组织私有化显然提供了世界银行等机构政策建议的理论基础^③。1994年世界银行报告《避免老龄危机》分析了20世纪80年代智利养老体制改革的经验,智利以养老储蓄的个人账户体制取代现收现付体制。世界银行认为如此全面的改革对转轨国家过于革命性,建议实行混合制度,对养老体制部分实行私有化。世界银行建议实行三支柱的养老体制,即基本的国家养老金,强制性的个人账户,自愿的或职业养老计划。三支柱的养老体系成为中东欧国家养老体制改革的方向。1996年匈牙利实行养老体制改革三支柱养老保障体系。第一支柱为强制性、由国家管理、现收现付性的基础养老保险。由雇主缴纳雇员总工资的20%、雇员缴纳自己工资的8%建立(为减轻企业负担,后将雇主缴纳的20%降至18%,将雇员的8%增至10%)。第二支柱为自愿性、私人管理的养老基金,可采取个人储蓄账户或职业年金计划两种形式,有企业年金和个人储蓄账户两种。第三支柱为

^① 孔田平:《从中央计划经济到市场经济:波兰案例》,《俄罗斯中亚东欧研究》2005年第1期。

^② Mitchell A. Orenstein, Postcommunist Welfare States, *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 4, October 2008.

^③ Hans - urgen Wagener, The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU, *West European Politics*, 25:2, 2002, pp. 152 - 174.

自愿性的职业年金或个人储蓄计划,主要由商业性养老金组成,由168家基金会管理。1997年春,国会再一次通过立法,改革第二支柱为强制性养老金,交由私人养老基金管理公司管理,并决定从1998年1月1日起实施。1999年波兰实行养老、医疗和教育改革。到2004年,保加利亚、克罗地亚、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马其顿、波兰和罗马尼亚实行了养老体系的部分私有化。2008年的国际金融危机对中东欧国家产生冲击,经济低迷导致一些国家公共财政状况恶化。2007~2010年欧盟10个新成员国的平均赤字从占国内生产总值的1%增至约6%。中东欧国家出现了背离世界银行力推的多支柱养老模式的趋向^①。为应对财政收入下降,6个中东欧国家决定减少第二支柱养老金的预酬积累,将养老金缴费从私人养老基金向公共养老体系转移。一些国家采取的措施是暂时的,一些国家寻求永久性地减少或取消向私人养老基金的缴费。2010年11月,匈牙利议会废除了强制性的参加私人养老基金的法律。新进入劳动力市场的人不必加入强制性的私人养老基金,而私人养老基金的参加者可完全转向公共养老项目。匈牙利国有的第一支柱接管了第二支柱私人养老基金的资产,事实上对第二支柱养老基金实行国有化。2011年5月,波兰图斯克政府决定将第二支柱缴费从占工资的7.3%降至2.3%。拉脱维亚和立陶宛也降低了第二支柱的缴费率。

表3 中东欧国家的养老体制改革

预计2020年 养老基金资 产占GDP 的比重(%)	立法	开始日期	第一支柱	第二支柱 占工资的 比重(%)	2003年 参加养老 基金的劳 动力占比 (%)	转换战略
31	匈牙利已立法,并已实行	1998年1月	现收现付 固定福利	6	45	新进入者 强制性; 其他人 自愿
33	波兰已立法,并已实行	1999年1月	名义固定 缴费	7.2	70	30岁以下 强制性; 30~50岁 自愿

^① 陈敬:《背离世界银行型多支柱养老金模式——后金融危机时期中东欧国家养老改革评析》,《现代经济探讨》2017年第4期。

(续表 3)

预计 2020 年 养老金资产占 GDP 的比重 (%)	立法	开始日期	第一支柱	第二支柱 占工资的 比重 (%)	2003 年 参加养老 基金的劳 动力占比 (%)	转换战略
25 ~ 30	克罗地亚 已立法	2003 年 1 月	现收现付 固定福利	5	60 ~ 70	40 岁以下 强制性; 40 ~ 50 岁 自愿
—	保加利亚 已立法, 并已实行	2002 年 1 月	现收现付 固定福利	2 ~ 5	—	42 岁以下 强制性
30	罗马尼亚 部分完成 立法,受 到质疑	2003 年 1 月	现收现付 固定福利	8	75	距退休 20 年以上者 强制性
26	马其顿 已立法	2002 年 8 月	现收现付 固定福利	7	15	新进入者 强制性

资料来源: Michal Rutkowski, Strategic Choice in Pension Reform in Central and East Europe and Central Asia, presentation in Białobrzegi, Poland, March 2002.

(四) 走向欧洲福利国家模式

经过 2004 年、2007 年和 2013 年三次欧盟扩大, 11 个中东欧国家加入欧盟。其他未加入的国家也以加入欧盟为目标。加入欧盟提出了一些值得深思的问题: 欧盟如何改变中东欧国家的社会政策? “入盟”后的中东欧国家是否代表了一种独特的社会政策模式? 中东欧的福利国家模式是否具有独特性? 对上述问题尚未有确定的回答。

欧洲社会政策为欧盟机构的政治术语, 认为存在一种泛欧的社会政策模式, 一些政治家将欧洲社会政策模式称之为欧洲福利国家^①。欧洲社会政策模式涉及如下四个层次: 价值和一般规则; 硬法, 共同体实施的最低社会标准; 欧洲层次的机构合作程序; 欧盟聚合政策框架内的转移支付。欧洲一体化始于经济, 逐步外溢到社会政策、政治和公共行政领域。欧共体建立的社

^① Jakub Winiewski, Convergence toward the European Social Model? Impact of EU Accession on Polish Social Policy, Review of European and Russian Affairs Vol. 1, No. 1, December 2005.

会目标是改善就业、改善生活和就业条件、高水平的社会保护、社会对话、发展人力资本和防止社会排斥。由于辅助性原则,共同体在就业政策、社会包容和社会融合上并无广泛的权力。共同体在医疗、社会保护、家庭政策、教育和住房等问题上参与力度不大。欧盟尚不是社会联盟。社会条件的趋同一定是经济趋同的结果。候选国可以自由选择符合其发展阶段和社会文化的福利制度^①。欧盟共同体法律成果(acquis communautaire)在福利国家领域言之甚少,社会政策主要由成员国决定。

中东欧国家的“入盟”进程涉及国内法律与欧盟法律的接轨,欧盟相关法规、指令、政策直接影响中东欧国家社会政策的制定。结构政策框架内的资金转移也会对中东欧国家产生影响,如欧洲社会基金旨在向公民提供适当的技能,形成社会交往技能,提高他们在就业市场的自信和适应性。聚合政策框架内的转移支付有助于形成社会政策的共同的欧洲特性。2001 年欧盟通过养老体制改革的共同目标,强调改革目标的三个重点为充足性、可持续性和现代化。加入欧盟后,中东欧国家融入了欧盟在社会一体化和消除贫困领域的许多倡议。欧盟承诺社会保障,但是社会保障体制的组织和融资的责任在成员国手中。欧盟中福利体制呈现多样性,体现了不同的历史传统和政治现实。中东欧转轨国家可以在福利体制的不同模式间进行选择。

转轨 30 年来,中东欧国家的一些社会指标已经接近或超过一些发达国家。中东欧国家社会支出占国内生产总值的比重低于主要的西欧国家和北欧国家,接近或超过英国和美国(见表 4)。2019 年法国和德国社会支出占国内生产总值的比重分别为 31% 和 25.9%,瑞典为 25.5%,英国和美国分别为 20.6% 和 18.7%。

从 2017 年中东欧国家老龄和遗属现金福利占国内生产总值的比重看,中东欧国家低于法国(13.6%),波兰和斯洛文尼亚高于德国(10.2%),中东欧国家高于英国(5.2%),接近或超过美国(7.1%)(见表 5)。

从 2017 年中东欧国家残障和疾病现金福利占国内生产总值的比重看,爱沙尼亚高于瑞典(1.8%),拉脱维亚和立陶宛与瑞典持平。中东欧国家均高于德国(1.3%)和美国(1%),多数中东欧国家高于法国(1.6%)和英国(1.6%)(见表 6)。

从 2017 年中东欧国家家庭福利(现金福利和实物福利)支出占国内生产

^① Hans - urgen Wagener, *The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU*, *West European Politics*, 25 :2, 2002, pp. 152 - 174.

总值的比重看,除立陶宛之外,均低于英国(3.3%)和法国(3%),捷克、斯洛伐克和拉脱维亚低于德国(2.6%),斯洛伐克和拉脱维亚低于瑞典(1.9%),所有中东欧国家高于美国(0.7%)(见表7)。

表4 1990~2019年中东欧国家社会支出占GDP的比重(%)

年份	1990	2000	2005	2010	2015	2019
捷克	14.0	17.9	18.0	19.6	19.3	19.2
匈牙利	—	20.1	21.9	23.0	20.4	18.1
波兰	14.2	20.2	20.9	20.7	20.2	21.3
斯洛伐克	—	17.5	15.3	17.4	17.2	17.7
斯洛文尼亚	—	22.1	21.5	23.4	22.7	21.1
爱沙尼亚	—	13.9	12.8	18.0	17.2	17.7
拉脱维亚	—	15.4	12.3	19.5	15.8	16.4
立陶宛	—	15.4	13.7	19.5	15.9	16.7

资料来源: The OECD Social Expenditure Database, 2020, <http://www.oecd.org/Social/Expenditure>. Htm#: ~; text = The% 20OECD% 20Social% 20Expenditure% 20Database% 20% 28SOCX% 29% 20has% 20been, level% 20as% 20well% 20as% 20net% 20social% 20spending% 20indicators

表5 1990~2017年中东欧国家老龄和遗属现金福利占GDP的比重(%)

年份	1990	2000	2005	2010	2015	2017
捷克	5.5	6.8	6.6	8.0	9.3	7.7
匈牙利	—	7.4	8.3	9.6	9.1	8.5
波兰	5.0	10.5	11.3	11.1	11.1	10.6
斯洛伐克	—	6.2	6.0	6.7	7.2	7.3
斯洛文尼亚	—	10.4	9.8	10.9	11.1	10.4
爱沙尼亚	—	6.0	5.3	7.5	6.9	6.5
拉脱维亚	—	8.7	5.5	9.3	7.0	6.8
立陶宛	—	7.1	5.7	7.7	6.7	6.2

资料来源: 同表4。

表6 1990~2017年中东欧国家残障和疾病现金福利占GDP的比重(%)

年份	1990	2000	2005	2010	2015	2017
捷克	2.2	2.2	2.0	1.9	1.6	1.6
匈牙利	—	2.4	2.6	2.2	1.5	1.4

(续表 6)

年份	1990	2000	2005	2010	2015	2017
波兰	3.1	3.4	2.7	2.3	2.2	2.1
斯洛伐克	—	2.0	1.3	1.6	1.6	1.7
斯洛文尼亚	—	2.4	2.2	2.0	1.7	1.5
爱沙尼亚	—	1.4	1.6	1.9	1.9	2.0
拉脱维亚	—	1.2	1.1	1.8	1.7	1.8
立陶宛	—	1.5	1.5	2.0	1.7	1.8

资料来源:同表 4。

表 7 1990~2017 年中东欧国家家庭福利(现金福利和实物福利)
支出占 GDP 的比重(%)

年份	1990	2000	2005	2010	2015	2017
捷克	2.2	1.7	2.0	2.3	2.0	1.9
匈牙利	—	3.0	3.0	3.4	2.8	2.7
波兰	1.6	1.2	1.2	1.4	1.5	2.6
斯洛伐克	—	1.9	1.5	1.6	1.6	1.7
斯洛文尼亚	—	2.1	1.9	2.1	2.8	2.8
爱沙尼亚	—	1.7	1.7	2.5	2.8	2.8
拉脱维亚	—	1.5	1.2	2.2	2.2	1.8
立陶宛	—	1.3	1.7	2.9	1.9	3.3

资料来源:同表 4。

三 中东欧福利国家模式:波兰案例

波兰是中东欧国家经济转轨颇具代表性的国家,是中东欧第一个实行“休克疗法”的国家,也是第一个摆脱转轨衰退实现经济增长的国家,被称为中东欧经济转轨的典范。然而,其社会领域的改革比稳定化、自由化和私有化更加复杂、也更加困难,易于受到不同政党偏好的影响。波兰学者认为,波兰应当被界定为一个福利国家^①。波兰符合福利国家的标准,其社会支出占

^① Jakub Sawulski, Czy Polska jest państwem opiekuńczym? IBS Policy Paper, 02/2017, <https://ibs.org.pl/publications/czy-polska-jest-panstwem-opiekunczym/>

国内生产总值的比重高于收入水平相近的国家,低于欧盟多数富裕国家。波兰社会支出的结构以养老金的高支出为特征。教育支出接近于欧盟的平均水平,而医疗支出低于欧盟的平均水平。2015年法律与公正党执政以来,波兰更加关注福利问题。法律与公正党主席卡钦斯基宣称要建立“波兰式的福利国家”,其“目的是服务整个社会,发展和加强民族共同体,首先是服务家庭”^①。转轨30多年来,波兰的福利制度正在演化之中,尚未形成相对稳定的福利制度。

(一) 福利制度转轨的初始条件

自20世纪30年代福利国家的思想就已经在波兰扎根。1933~1935年波兰通过了一系列与福利相关的法律,强化了基于俾斯麦传统的父爱主义福利国家思想。这个时期福利国家的思想从性质上看极其保守和不平等,是基于加强政府保障和对面临困难的社会保险福利体系的控制^②。

第二次世界大战之后,波兰建立了社会主义制度,成为苏联集团的组成部分。波兰建立了苏联式的中央计划经济体制,福利国家制度得以重建,同时成立了社会保险局(ZUS)。1954年波兰以具有苏联特征的现收现付体制取代了完全基金制的养老体制。社会保险局负责管理养老金,其来源于雇主缴费,退休者享有相对高的福利。此外,社会保险局还管理医院、诊所和康复中心。

在社会主义时期,波兰曾两次试图改变其福利国家思想。第一次是在20世纪60年代,波兰部分回归保守的俾斯麦模式,第二次是在20世纪70年代盖莱克时期,波兰试图形成一个更加现代化和普遍的“社会主义福利国家”^③。社会保障的许多职能,如病休工资和家庭津贴被暂时移交国有企业,这导致企业成本上升和社会服务质量下降。国家向妇女提供三年产假,妇女可以提前退休。国家对托儿所和幼儿园关注不够,将托幼和教育的任务交给妇女。从托儿设施的数量看,波兰在社会主义国家中排名最后。盖莱克时期

^① Kaczyński: W Polsce obok elity postkomunizmu jest już nowa elita, która jest w stanie zmieniać Polskę, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1430132,kaczynski-w-polsce-obok-elity-postkomunizmu-jest-juz-nowa-elita-ktora-jest-w-stanie-zmieniac-polske.html>

^② Tomasz Inglot, Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: Adaptation and Reform of the Post-Communist Emergency Welfare States, in Alfio Cerami, edited, Post-Communist Welfare Pathways Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe, Palgrave Macmillan, 2009, p. 84.

^③ 同^②,第84~85页。

的社会政策与西德的基督教民主模式相近^①。从20世纪70年代到80年代,波兰的社会冲突加剧,工人与政权对抗加剧。在上述背景下,波兰社会保险的覆盖率在20世纪80年代初达到高峰,社会支出占国内生产总值的12%。波兰社会保险局负责职工的社会保险,农业社会保险基金负责农民的社会保险。此外,波兰还存在不同种类的针对不同职业,如矿工、钢铁工人、铁路工人和军警等的社会保险计划。在波兰社会主义福利国家中,矿工、钢铁工人、铁路工人和安全机构职员等享有特权,他们可以提前退休,享受较高的退休待遇。波兰在社会主义时期实现了充分就业,不存在失业。国有企业不是纯粹的经济单位,而是社会单位。国有企业向职工提供就业,承担部分社会保障的职能。国家向职工提供各种价格补贴,被认为已解决贫困问题,不需要任何反贫困的社会政策。

20世纪80年代初,波兰病退人员数量从250万增至360万,导致福利体系捉襟见肘。国家向有学龄前儿童的单亲母亲提供补贴,向工人提供疾病补贴,向穷人提供收入补助和无须偿还的贷款,向近75%的学生提供奖学金。国家提供了免费的医疗、文化和教育设施。到20世纪80年代末,约22%的国民生产总值(GNP)用于社会福利(以货币或服务的方式)。超过500万波兰人领取退休金或残障养恤金^②。

(二) 从紧急应对到养老体制改革突破

在转轨初期经济学家和相关决策者的讨论中,缺乏对福利国家转轨的全面思考。曾任马佐维耶斯基政府经济顾问的萨克斯教授在最初关于经济转轨的讨论中认为东欧国家的改革议程包括:形成市场出清的价格;取消对私人经济活动的限制;约束国有企业;确保价格稳定。福利制度的转轨不在改革议程之内^③。1990年1月1日实施的巴尔采罗维奇计划缺乏系统的社会改革蓝图。在巴尔采罗维奇对中东欧经济转轨的论述中,宏观经济的稳定化、微观经济的自由化和根本的制度改造(包括私有化等)为经济转轨的主要内容,没有对福利制度改革进行讨论^④。经济学家将经济转轨战略简化为稳

^① Anna Machcewicz, *Konserwatywna kontrrewolucja PRL. Mielismy najmniej złobków i przedszkoli w Europie*, <https://wyborcza.pl/alehistoria/7,162654,26682452,konserwatywna-kontrrewolucja-prl-mielismy-najmniej-zlobkow.html>

^② Glenn E. Curtis, ed., *Poland: A Country Study*, Washington: GPO for the Library of Congress, 1992, <http://countrystudies.us/poland/46.htm>

^③ Jeffrey Sachs, *What is to Be Done?* *The Economist*, January 13, 1990.

^④ Leszek Balcerowicz, *Understanding Postcommunist Transitions*, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4, October 1994.

定化、自由化和私有化,最多加上制度建设。波兰执政政治精英的福利国家改革理念不尽一致,转轨设计师巴尔采罗维奇专注于“休克疗法”,实行新自由主义的改革,总理马佐维耶斯基希望仿效德国的社会主义市场经济模式,劳动和社会政策部部长库仑则偏爱福利国家模式,著名社会活动家武耶茨则赞赏社会经济模式。转轨初期,社会保障体制改革的目标并不明确,公共养老金项目得到保持。经济学家的确预估走向市场经济会导致失业,因此,转轨国家需要社会安全网,以应对失业问题。

波兰福利制度的转轨可分为两个阶段:第一个阶段为1990~1998年,第二个阶段为1999年之后。在第一个阶段,波兰社会政策主要集中在应对“休克疗法”的社会后果上,社会政策措施具有应急性。经济转轨动摇了就业保障,充分就业不复存在,企业重组改造导致失业急剧增加。波兰从1990年1月实行失业津贴制度,但这一制度过于宽松,一方面领取失业津贴的条件不很严格,除失业者外,劳动力市场的新的进入者,如毕业生等和过去无工作的人都有权享受失业津贴,另一方面在领取失业津贴的期限上没有限制。1990年和1991年波兰对《就业法》进行多次修正,严格规定了领取失业津贴的条件和期限。波兰为了应对失业剧增的现实,劳动和社会政策部实行了提前退休政策。虽然该政策缓解了失业压力,却导致了退休人员数量增加和向养老计划缴费人数下降,引发公共养老保险制度赡养率恶化。1989~1995年波兰的制度赡养率从38.9%增至60.7%,而同期老龄赡养率在28%~29.8%之间波动。这表明波兰的养老体制危机主要是转轨引发的,与人口老龄化无关^①。波兰社会支出占国内生产总值的比重从1989年的17%增至1995年的32%,同期,波兰养老金支出从占国内生产总值的6.6%增至14.6%。转轨初期150万~200万人离开劳动力市场是社会政策的主要失误,这在很大程度上是由于放宽退休和残疾标准造成的。随着政府更迭,养老体制改革进入左翼政府的政策议程。1994年世界银行公布《避免老龄危机》报告,支持将私人因素引入现收现付体制之中,实行三支柱的养老体系,以应对人口危机,使养老体制财政上可持续。世界银行认为,改革有助于发展资本市场,增加储蓄和投资,促进经济增长。世界银行的改革方案开始影响波兰。1994年左翼政府财政部部长科沃德克发布《波兰战略》,建议实行强制性的第二支柱。劳动和社会政策部部长米莱尔支持自愿储蓄,对第一支柱进行改革。

^① 制度赡养率指参保的老龄人员占参保的职工总数的比重;老龄赡养率是指老龄人口占就业人口的比重。

1996年4月成立了社会保障改革全权代表办公室。1997年4月,政府社会保障改革全权代表办公室发布多元化的、安全的养老改革方案,该方案强调波兰将建立多支柱的体制,包括名义固定缴费现收现付的第一支柱,强制性私人养老基金的第二支柱,自愿性私人养老基金的第三支柱。1997年9月众议院批准涉及第二支柱和第三支柱的法律。

1999年波兰布泽克政府进行了全面的社会改革,涉及养老、医疗、教育和行政改革,养老体制改革在社会领域改革中占有独特地位,备受社会各界关注。1999年1月1日,波兰实行养老体制改革,施行多元化的、安全的养老改革方案。养老体制改革以三支柱的养老体制取代了传统的单支柱固定福利现收现付方案。旧体制中,养老金出自现行税收,而新体制养老金的来源更加多元化^①。在新体制中,只要满足了年龄和缴费条件(年龄:女60岁和男65岁;最低缴费年限:女20年和男25年),最低养老金仍由国家保障。参加养老保障的人按照1999年1月1日的年龄分为三组:1968年之后出生的人必须参加新的养老体制;1949~1968年期间出生的人可以进行选择,或者参加新体制,或者只参加经过改革的公共养老体制;1949年出生的人仍留在旧的未改革的体制中。

公共支柱的变化主要反映在如下方面:社会保险局征收社会保障税的基础从雇主变为个人;为每个职工建立个人账户;波兰“名义固定缴费”计划的缴费率为工资的12.22%(不参加其他养老基金的人为19.52%);养老金必须与通货膨胀和实际工资增长的20%实行指数化;在特定情况下(职工在失业、产假、兵役和照顾残疾的家庭成员期间)可用公共资金缴付社会保障税。公共养老体制的改革有助于养老金透明度增加,使养老金取决于职工累计缴费的价值;改革也有助于养老金财务状况的稳定;改革减少了收入再分配的功能。

私人支柱的产生是波兰养老体制变化的重要内容。被保险人向私人养老基金缴费,养老基金向被保险人提供养老金。养老基金是开放的,这意味着被保险人可以选择市场上的养老基金。养老基金分别由养老基金协会管理,养老基金协会为股份公司。为了建立养老基金协会和养老基金,股东必须筹集到不少于400万欧元的资本,并获得许可。养老基金协会和养老基金是不同的法人,其资产不能混合。养老基金协会可以收取两种费用:每月从

^① Marek Góra, Michał Rutkowski, The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity, <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/39670/wp286.pdf;sequence=3>

缴费中扣除的预付费和从成员累计的资产中扣除的管理费(每年最高为资产的0.6%)。每个养老基金会只能管理一个开放式养老基金。1997年的法律规定,从2005年起,每个养老基金会可以管理两个养老基金(A类和B类)。被保险人只能参加一个基金。在不同基金间的转换是允许的,但需要与社会保险局和国家证券储存处(票据交换所)进行合作。养老基金由养老基金监督局发放执照并实行监督。养老基金必须每天向养老基金监督局提交报告。养老基金监督局能够获得最新的信息,可以对养老基金的管理不善作出反应,并惩罚养老基金会。养老基金监督局与其他机构进行合作,如中央银行、社会保险局、证券与交易委员会、雇主组织和工会。参加第二支柱养老基金的成员费率为总工资的7.3%。受托银行负责基金的保管。受托银行必须是资产超过1亿欧元的波兰银行。受托银行监督养老基金经理所进行的所有交易。如果交易违背法律,受托银行就对非法行为导致的损失负责。银行负有监督的责任。养老基金可投资于政府债券、国库券、股票交易所上市的证券、银行储蓄和有价证券。投资于证券的资产最高可达40%,5%的资产可投资国外。波兰法律也为私人养老基金成员的储蓄提供了一定的保障。

从旧体制向新体制的过渡绝非坦途。1999年改革之后,第一支柱的社会保险局面临诸多困难。这些问题有新规则执行困难、IT系统问题、社会保险基金财务上的不稳定和组织机构的低效率等。最为严重的问题为财务问题。1999年社会保险局出现了财务困难。到1999年年底,社会保险基金的债务达到63.8亿兹罗提,相当于社会保险基金支出的7.4%。弥补债务的40亿兹罗提来自国家预算的贷款,其余为商业贷款。2000年社会保险基金又从国家预算中借了20亿兹罗提。2001年仅社会保险局发现的拖欠社会保障缴费就达到40亿兹罗提。追缴社会保障欠费成为社会保险局的一项重要任务。

(三) 养老体制改革的“逆转”

从理想的角度看,三支柱养老基金的建立有助于促进波兰资本市场的发展。私人养老基金的长期存在有助于改善上市企业的公司治理。三支柱养老体制饱受批评,认为该体制增加了公共债务。大量资金转向开放式养老基金,而不是现收现付项目,导致社会保险局预算出现亏空,不得不从国库贷款进行弥补。国库也缺乏足够的资金,不得不通过发行国库券举债,这导致债务增加。公共养老金项目的财政可持续性成为一个问题。

早在2011年图斯克领导的公民纲领党政府就计划限制第二支柱的作用,以解决公共财政的问题。2010年预算赤字达到国内生产总值的7.9%,公共债务为国内生产总值的53%。2013年图斯克政府决定采取行动,对强

制性的开放式养老基金的运作进行了某些改革。2014 年 2 月,政府养老体制调整计划正式实施。首先,实行了所谓的“安全滑块”(suwak bezpieczeństwa),即雇员在达到法定退休年龄前 10 年,其所有养老金缴费只能支付给社会保险局。而由开放式养老基金筹集的资金随后应转入其在现收现付项目的个人账户。其次,禁止开放式养老基金将其资产投资于国库券,而其所有国库券由社会保险局赎回。这导致转让的国库券达 1 530 亿兹罗提。再次,第二支柱不再具有强制性,因为雇员能够决定他们的缴费是否应支付给开放式养老基金,还是全部转交给社会保险局。最后,转移到开放式养老基金的数额从工资总额的 7.3% 降至 2.92%。向第一支柱的缴费从工资总额的 12.22% 增至 16.6%。图斯克政府取消了第二支柱的强制性,降低向第二支柱的缴费比例,引起自由派经济学家的批评。图斯克政府从 13 个养老基金回收资金 1 530 亿兹罗提(约合 504 亿美元),这从短期看有助于保持公共财政的稳定,但会威胁养老体制改革的目标,即增加国民储蓄,缓解长期退休成本对国家预算的负担。国家对第二支柱的限制也会影响私人养老基金的生存能力。波兰经济转轨的设计师巴尔采罗维奇认为,此举摧毁了波兰实行的最重要的一项改革^①,将手伸向积累的养老金储蓄作为治愈公共财政的方式是比疾病更加糟糕的药物^②。

法律与公正党执政后,继续推动养老体制的调整。从 2020 年 7 月 1 日起,国家强制私人养老基金转移到个人养老账户。这意味着 193 亿兹罗提转移到国库。从 2020 年 7 月 29 日起,开放式养老基金和自愿养老基金转型为专业化的开放式投资基金,基金管理公司转型为投资基金管理公司。开放式基金积累的资产将自动转移到专业化的开放式投资基金为每个职工开设的个人养老账户上(自愿养老基金的资产已经积累在个人养老账户之上)。到 2021 年 4 月 30 日未达到法定退休年龄的职工可以决定将其在开放式养老基金积累的资金转移到在现收现付项目下的人口储备基金。人口储备基金的资产将进入资本市场,由波兰发展基金的投资基金管理公司管理。

养老金储蓄是一颗滴答作响的定时炸弹。波兰是欧盟出生率最低的国家之一,面临着向储蓄不足的退休者支付国家养老金的日益沉重的负担。然

^① Jonathan Kandell, Can Poland's Private Pension Funds Survive Government's Bond Grab? <https://www.institutionalinvestor.com/article/b14zbl2m808dyf/can-polands-private-pension-funds-survive-governments-bond-grab>

^② Norma Cohen, Jan Cienski, Poland Pension Reform Reversal Highlights Public Disillusion, <https://www.ft.com/content/8ddeb5bc-6293-11e3-bba5-00144feabdc0>

而,从波兰养老体制变化趋向看,政府优先考虑的是短期的财政问题,而不是养老体制长期的财政可持续性。有经济学家认为,改革主要是为了短期的财政或政治目标,不是着眼于养老体制的长期稳定^①。

(四) 家庭政策的变化

自1989年以来,波兰的生育率一直在稳步下降,1999年人口首次出现下降。在经济转轨初期,波兰不存在家庭福利计划。在1997年的议会选举中,团结选举行动以“永远为了波兰、自由和家庭”的口号启动竞选,并赢得大选。1999年11月团结选举行动政府公布其家庭政策计划,目的是提高出生率,同时强调自主和辅助性。该计划提议对儿童实行税收抵免、延长产假、对大家庭实行特别援助以及国家对穷人的基本援助,包括有保障的最低收入。这一雄心勃勃的计划只导致一项重大政策改变:产假时间的延长,从2000年的16周增至2000年的20周,在2001年大选前增至26周。2001年9月民主左翼联盟赢得大选,新任总理米莱尔重新定义了社会政策,将重点放在“就业、社会保险和亲欧洲的社会标准”上。屈服于预算压力和雇主的游说,新政府取消了慷慨的生育法。与此同时,劳动和社会政策部进行了一项争议性小得多的家庭津贴改革。在加入欧盟前夕,波兰选择继续采取有限和有针对性的家庭政策措施,以符合其经济紧缩计划,它正式接受欧洲的非政府组织参与、创造就业和对穷人社会包容的目标。

2005年法律与公正党赢得大选。波兰家庭同盟作为第二个提出家庭政策倡议的政党进入政府。该党游说议会,通过了慷慨的新生儿生育补助金法案,生育补助金增至1000兹罗提,低收入父母可获得2000兹罗提。2007年波兰家庭同盟联合天主教团体,通过了儿童税收减免计划。2007年3月,法律与公正党政治家、劳动和社会政策部副部长克鲁齐克·罗斯科夫斯卡领导制定了家庭政策纲要,涉及增加产假、母亲育儿假社会保险、儿童税收抵免、托儿所和幼儿园的形式。随后执政的公民纲领党政府延续了对家庭政策的关注。

而将家庭政策地位提到最高的当属2015年选举后执政的法律与公正党。法律与公正党主席雅罗斯瓦夫·卡钦斯基认为,“我们需要翻新,甚至重建我们的房子,如果要重建,那么首先我们需要关注基础,基础应当建立在岩

^① Aleksander Łaszek, Poland's Latest Pension Reform Is Good for the Government, Bad for Savers, <https://emerging-europe.com/voices/polands-latest-pension-reform-is-good-for-the-government-bad-for-savers/>

石之上,正如福音所教导的那样。这块岩石对于波兰社会、波兰共同体和波兰国家来说就是波兰家庭”。卡钦斯基许诺,国家将确保波兰家庭的福祉保持在西欧的水平。卡钦斯基强调的波兰式的福利国家首先是为了家庭^①。波兰总理莫拉维茨基强调,“家庭不仅是每个波兰人的堡垒。正如红衣主教斯特凡·威辛斯基说的,家庭也是整个波兰的堡垒”。“团结意味着政府的社会计划,所有家庭均为受益者。发展必须是公平的,这是我们社会契约的基础”^②。法律与公正党在大选中家庭政策是其竞选政策的重点之一。2016年之后,波兰有了全面的家庭政策。其中最受欢迎的为家庭“500+计划”,波兰为多子女家庭从第二个孩子起每个孩子提供每月500兹罗提的补贴,贫困家庭所有孩子享受500兹罗提的补贴。“良好开端计划”为即将上学的孩子提供300兹罗提的支持。其他的家庭福利计划有大家庭卡、家庭津贴和津贴(照顾残疾者和分娩等)、抚养基金、对面临养育和教育困难家庭的支持、对寄养儿童的支持。波兰的家庭政策摆脱了新自由主义范式^③。

(五)“波兰式福利国家”的探索

在2015年和2019年的大选中,福利均为选举的核心,福利是选举手段,波兰人称之为选举香肠(kielbasa wyborcza)^④。2015年选举中法律与公正党提出家庭“500+计划”,并许诺降低退休年龄。执政后,法律与公正党兑现竞选承诺,实施家庭“500+计划”;降低退休年龄,男子的退休年龄从67岁降至65岁,妇女的退休年龄从67岁降至60岁;将个人所得税的起征点增至8000兹罗提;向75岁以上老人提供免费医疗;将最低小时工资增至12兹罗提。2019年为波兰的大选年,法律与公正党政府继续出台增加社会福利的政策。2019年2月,波兰政府实施一揽子的经济刺激措施,包括提高养老金,增加儿

^① Kaczyński: W Polsce obok elity postkomunizmu jest już nowa elita, która jest w stanie zmieniać Polskę, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1430132,kaczynski-w-polsce-obok-elity-postkomunizmu-jest-juz-nowa-elita-ktora-jest-w-stanie-zmieniac-polske.html>

^② 1st Meeting of the 9th Term Sejm Exposé of Prime Minister Mateusz Morawiecki, https://www.premier.gov.pl/files/files/transcript_expose_of_prime_minister_mateusz_morawiecki.pdf

^③ Peter Guráň Lucjan Mis, Rodzina i polityka rodzinna w Polsce i na Słowacji, <https://orcid.org/0000-0002-6845-4565>

^④ Artur Banaszak, Welfare as a Form of Ensuring the Social Safety of Society and An Effective and Successful Tool in Election Campaigns (Thoughts Based on Contemporary Poland), <http://dx.doi.org/10.15181/rfds.v26i3.1806>

童福利,取消26岁以下青年人的个人所得税。刺激措施的支出为400亿兹罗提,约合105亿美元。这些经济刺激措施有助于增加私人消费和政府消费。2019年3月,政府给予至少生育过4个孩子的妇女特别养老权利,符合条件的妇女可获得最低养老金。这一政策使5.7万妇女受益。2019年7月,波兰政府决定将亲家庭的旗舰项目“500+计划”扩大到每一个儿童。2019年11月,波兰政府设立政府人口政策全权代表职位,其职责为制定国家的人口战略,以提高生育率,推广传统的家庭模式。2019年法律与公正党的选举口号为“波兰的好时光”。法律与公正党主席卡钦斯基强调要“恢复波兰家庭的尊严”、“帮助普通波兰人”。莫拉维茨基强调“波兰首先对老年人而言为福利国家,老年政策是政府活动的重点。我们将建立福利国家,波兰将是实行社会主义市场经济原则的国家”^①。法律与公正党许诺2021年为退休者提供第13份和第14份退休金。到2023年将最低工资增至4000兹罗提,实现最低工资翻番。

法律与公正党的家庭政策打破了波兰人民共和国和第三共和国的传统,在波兰人民共和国,家庭福利只给予就业者,在第三共和国只给予较贫穷的人,而在1996年之后逐渐实现了家庭福利的普遍化。2019年取消了家庭“500+计划”的领取限制。2020年为退休者提供第13份养老金。近年来最低工资每年均有所增长,2017年波兰职工的最低工资为2000兹罗提,2018年增至2100兹罗提。2019年最低工资增至2250兹罗提,最低小时工资从2018年的13.7兹罗提增至14.7兹罗提。根据政府的计划,2020年最低工资增至2600兹罗提,最低小时工资增至17兹罗提。极端贫困率下降,2018年波兰极端贫困率为5.4%,2019年降至4.2%。波兰劳动和社会政策部部长玛尔莱娜·玛隆格认为这是2006年以来最好的结果。更为重要的是,2019年以来极端贫困率的下降覆盖了所有社会群体,不论其年龄和家庭类型^②。这表明法律与公正党政府的社会政策成效显著,对弱势群体生活质量的提高产生了积极影响。自2016年以来,最低养老金和年金提高了36%,从882.56兹罗提增至1200兹罗提。多子女家庭的贫困率下降,有至少3个子女家庭的贫困率从9.7%降至6.8%。低于18岁的儿童和青年的贫困率从

^① Rząd PiS chce pomagać seniorom. Morawiecki: Młodzi ludzie szybciej potrafia biegac, ale starsi lepiej znaja droge, Polityka senioralna jest wszechogarniajaca, <https://wyborcza.pl/7,155287,22933852,rzad-pis-bierze-sie-za-polityke-senioralna-morawiecki-mlodzi.html>

^② Absolute Poverty Declines – New Data Published by the Central Statistical Office, <https://www.gov.pl/web/family/absolute-poverty-declines-new-data-published-by-the-central-statistical-office>

2018年的6%降至2019年的5%。自2015年以来,波兰的基尼系数降至0.28之下,收入不平等水平与丹麦持平,低于欧盟平均水平,低于法国、德国和意大利。三年间波兰使200万人摆脱贫困^①。

在经过25年对新自由主义的沉迷后,波兰的知识精英和政治精英开始重新审视国家在社会政策中的作用。波兰学者认为,“在制度转型30年后,我们才开始思考波兰的福利国家。在30年的紧缩和前所未有的经济增长后,半边缘的波兰开始讨论西方历史模式中不同的政治、经济和社会秩序”^②。在波兰国内,不同政党具有不同的福利国家理念,法律与公正党秉持保守的福利国家理念,而左翼政党则持现代的福利国家理念,因此,福利国家理念之争不会销声匿迹。对于目前法律与公正党推动的福利制度变革,以巴尔采罗维奇代表的自由派经济学家不乏批评的声音。有学者认为“卡钦斯基设计的现有‘波兰模式’并没有为建立以相互信任、团结和自我组织为基础的现代社会铺平道路。它对国家的基本愿景是不合时宜的,它不仅不能克服波兰社会的一些长期功能障碍,反而只会使这些功能长期失调永久化和得到强化”^③。但是迄今为止,法律与公正党政府的福利项目尚未造成财政的破产,也未影响经济增长速度。2019年,法律与公正党主席卡钦斯基夸下海口,称波兰将在12年内仿效德国模式建成福利国家^④。历史是否能给法律与公正党如此长的执政时间尚不得而知。波兰式的福利国家尚在演化之中,法律与公正党主导的福利国家试验尚在继续。

波兰的福利国家改革无疑将有助于从理论和实践上深化对转轨国家福利改革的规律性认识,有助于从欧洲福利国家演化的大背景管窥中东欧福利国家模式的演化。

(责任编辑:高晓慧)

① 1st Meeting of the 9th Term Sejm Exposé of Prime Minister Mateusz Morawiecki, https://www.premier.gov.pl/files/files/transcript_expose_of_prime_minister_mateusz_morawiecki.pdf

② Piotr Kaszczyszyn, Czy możliwe jest konserwatywne państwo dobrobytu? <https://magazynkontakt.pl/czy-mozliwe-jest-konserwatywne-panstwo-dobrobytu/>

③ Piotr Buras, Pawel Zerka, The Real Battle for Poland's Future, https://ecfr.eu/article/commentary_the_real_battle_for_polands_future/

④ Państwo dobrobytu ma w Polsce powstać w ciągu 12 lat - zapowiada prezes PiS Jarosław Kaczyński. Czy sprawdziło się na Zachodzie? <https://demaskator24.pl/panstwo-dobrobytu-ma-w-polsce-powstac-w-ciagu-12-lat/ga/19251121>