

# 西欧社会发展模式对我国的启示

金英君

(北京大学,北京 100871)

〔摘要〕 效率与公平是市场经济条件下经济和社会的两种价值取向,实现效率与公平的协调统一是人们一直以来所追求的目标。西欧国家的收入分配相对平等,基本实现了经济效率和社会公平的均衡发展,它们在维护社会公平方面的措施为我国构建和谐社会和促进社会协调发展提供了有益的启示。这些启示包括:建立有利于公平分配的税收制度,建立完善的社会保障体系,建立公平的教育体制,建立成熟的民主监督机制等。

〔关键词〕 西欧,中国,社会发展模式,社会公平

〔中图分类号〕C912.4 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004-4175(2011)05-0098-05

关于效率和公平的关系问题理论界一直存在争论和分歧。有一种观点认为效率和公平是此消彼长的关系,鱼和熊掌不可得兼,为了提高效率必定要以牺牲公平为代价。然而,西欧<sup>①</sup>国家在处理效率与公平的关系中找到了很好的平衡点,既保证了较高的经济效率,又实现了社会的公平发展。世界经济论坛发布的《2010~2011年全球竞争力报告》中,2010年全球竞争力指数最高的前两位都是西欧国家(分别是瑞士和瑞典),排名前10的国家中,西欧国家占了6个,可见,西欧的经济发展在全球范围内都是极具竞争力的。然而他们的通货膨胀率却不高,基本实现了高增长、低通胀的理想型经济发展模式。1997年到2004年间,西欧国家的总体平均通货膨胀率在2%~3%左右<sup>〔1〕〔P104〕</sup>,这也为西欧国家实现社会公平奠定了基础。西欧国家的基尼系数和贫困率都很低,基尼系数大体保持在0.2~0.3左右,贫困率相对最高的爱尔兰也只有15.4%<sup>〔2〕〔P11〕</sup>。可见,西欧国家的收入分配相对平等,基本实现了经济效率和社会公平的均衡发展。西欧国家之所以能够实现这样的发展目标,与其社会发展模式密不可分。他们的税收制度、社会保障体系、教育体制和民主监督机制都有利于维护在经济高速增长下社

会的公平发展。我国在改革开放之后也实现了经济的高速增长,同时出现了贫富差距加大、地区发展失衡等问题。西欧的成功经验为我国构建和谐社会和促进社会公平协调发展提供了很好的启示和借鉴。

## 一、建立有利于公平分配的税收制度

西欧国家很重视税收再分配的作用。它们的税收大致分为三大类:一是以劳动收入为课征对象的个人工薪所得税和社会保险税;二是以资本和资本所得为课征对象的公司所得税、个人资本收益所得税、财产税、赠与税、遗产税、房产税等;三是增值税以及诸如汽油税、酒精专卖税、烟草税等消费税。在这些名目繁多的税种中,所得税占居主导地位。如2007年瑞典的上述三大类税收占收入的比重分别为58.95%、14.11%和26.94%,据估计,2011年以劳动收入为课征对象的税收比例将增加到59.80%。<sup>②</sup>英国的所得税占全部税收收入的60%以上。<sup>〔3〕</sup>在所得税中,由于个人所得税从根本上体现了对高收入者多课税,对低收入者少课税或者无课税的量能课税原则,因而能有效地缩小收入分配差距,达到调节收入分配差距的目的,实现收入再分配的公平。英国个人所得税法对储蓄收入和股息收入有特别

〔收稿日期〕2011-07-28

〔基金项目〕国家社会科学基金项目“构建和谐社会面临的利益矛盾与社会公平问题研究”(07PKS030),负责人李青宜。

〔作者简介〕金英君(1982-)女,辽宁开原人,北京大学马克思主义学院博士生,美国圣路易斯华盛顿大学访问学者。

规定,其中储蓄收入适用的超额累进税率是20%和40%,股息所得适用10%和32.5%的超额累进税率。这样,英国个人所得税总额的一半是由占成年人口6%的富裕阶层来承担的,对于90%的纳税人来说,他们面对的则是10%和20%的较低税率和基本税率。<sup>[4](P14)</sup>

改革开放以来,我国的经济以年均近10%的速度增长,取得了举世瞩目的成就,但与此同时,贫富差距和收入分配不公等现象也在加剧。《中国日报》援引世界银行的一份报告指出,2009年中国的基尼系数高达0.47,大大超出该系数0.4的警戒线。而在30年前,中国的这一系数仅为0.21~0.27。<sup>[5]</sup>据国家统计局2008年1月27日公布的数据显示:2007年全年城镇居民人均可支配收入为13786元,比2006年实际增长12.2%;农村居民人均纯收入为4140元,比2006年实际增长9.5%;城镇居民人均收入的增加比农村居民快28.4%。<sup>[6](P7)</sup>城乡差别迅速扩大。城镇居民内部的收入差距也在拉大。据统计,1989年全国城镇居民最低收入户和低收入户的年人均收入分别为779.96元和981.71元,高收入户和最高收入户的年人均收入分别为1891.12元和2493.54元;到了2007年,最低收入户和低收入户的年人均收入为4604.09元和6992.55元,而高收入户和最高收入户的年人均收入为24106.62元和40019.22元。<sup>[7](P128)</sup>

贫富差距加大说明我国在收入再分配方面还存在明显不足,因此,如何建立一个有效而又公平的税收制度是我国当前面临的重要问题。西欧国家在利用税收再分配调节收入、实现社会公平方面取得的成就给我国起到了良好的示范作用。首先,正如西欧国家的税收再分配以“对高收入者多课税,对低收入者少课税或者无课税”为原则,我们应该注意落实对弱势群体的税收优惠政策,建立有效的税收调控体系。下岗工人、失业人员和农民工都属于城市弱势群体,如何解决他们的就业和再就业成为扶持弱势群体的首要问题。各级税务部门要按照有利于实现科学发展和建设和谐社会的要求,不断完善税收调控体系,有效运用税收手段,努力落实好现行税制中扶持弱势群体的政策。通过切实有效的税收政策支持,最大限度地发挥税收调控体系的作用,为弱势群体提供就业和再就业机会,使他们能够分享改革开放和社会发展所带来的成就。其次,完善个人所得税制,有效调节过高收入,规范收入分配。个人所得税是调节收入分配、筹集财政收

入的重要税种,因此西欧国家特别注重对个人所得税的征收,也基本起到了防止两极分化的作用。我国一方面要转变个人所得税的税制模式,由现行分类税制向综合和分类相结合的税制转变,并优化和合理安排所得税税率;另一方面,要加强个人所得税的征收管理,开展个人所得税专项检查,严厉查处偷逃税案件,尤其要对高收入行业和个人实行重点监控管理。

## 二、建立完善的社会保障体系

西欧国家的社会保障体系是比较完善的。与其他国家相比,西欧国家提供的各种社会福利范围更广,包括教育资助、免费医疗、失业救济、老人照料、养老金支付、残疾人救助、单亲父母津贴、家庭和儿童保护等各个方面,十分细致周到,可以说在西欧国家的福利制度下,居民生活的方方面面都会得到国家的关照,都由国家给予基本保障。国家在社会福利支出方面的费用是通过国家财政机构向就业者征税(尤其是个人所得税)和通过社会保险系统向就业者收费(如养老保险费),将所得款项通过社会福利项目由国家转移支付给各个社群。西欧国家的这些福利制度、政策和措施大多数是建立在社会立法基础之上的。瑞典在1847年就通过了济贫法,为低收入家庭提供帮助,并把公民福利当作基本人权而予以法律上的承诺;德国从1881年就开始公布社会福利保障法,先后制定公布了工人疾病保险法、事故保险法、养老金保险法、失业保险法、社会救济法等等,建成了世界上最完整的社会保障体系;为了遏制贫富分化,英国很早就推行了福利政策,并于1601年颁布了济贫法,在一定程度上确保了贫困人口的温度和居住问题。

我国的社会保障体系还不够完善。我国政府一直致力于推进社会保障制度的改革,初步形成了以养老、医疗、失业保险以及最低生活保障为重点的社会保障体系。然而,我国社会保障制度的建立与运行起步较晚,还存在诸多不完善之处。首先,我国社会保障的覆盖面较窄,一些没有进入再就业服务中心以及没有参加社会保险的各类企业下岗职工或失业人员并未纳入到城市居民最低生活保障制度中来,而且由于社会保障资金的不足,无法确保企业离退休人员养老金的发放。其次,各类社会保障制度在实施上存在着显著的城乡差异,农村的社会保障发展明显滞后。以养老保险为例,据《中国统计年鉴2010》的统计数据显示,2009年参加城镇基本养老保险的人数为2.35亿人,而参加农村社会养

老保险的人数为0.73亿人,相对于城乡人口基数而言,养老保险在农村的覆盖率要远远低于城市。再次,由于社会保障管理体系的松散和职能的交叉,导致筹资过程中的矛盾和责任的相互推诿时有发生,且缺乏有效的监督制约机制,产生了挤占、挪用甚至挥霍浪费的不良现象。而且现行的社会保障相关法律、法规不健全,致使社会保障资金筹措和管理不规范、执行力差,缴费人逃费行为时有发生,企业拖欠偷逃现象日趋严重。

西欧在完善社会保障体系方面所取得的成就为我们提供了很好的借鉴。首先,应该稳定社会福利支出费用的来源。西欧国家的社会福利费用主要是通过税收和保险费获得的。目前,我国通过社会保险费的征缴,已初步建立了社会保障体系的基本框架,但是还存在社会保障费收缴难,资金来源不稳定、保障效率低等问题。为此,要加快社会保障费改税步伐,通过征收社会保障税来保证社会福利支出费用来源的稳定性。其次,要使社会保障“制度化”和“法律化”。制度化和法律化是西欧社会保障政策和措施最主要的两个基本特征,而且国家在社会保障方面负有特殊的责任。例如,德国的社会保障制度坚持国家立法、劳资自治和政府担保的原则,社会救助制度完全由政府负责,政府对社会福利事业起促进和推动的作用。在我国,要推进社会公平正义事业,缺少政府的参与以及强有力的支持是不可能达到预期效果的。为此,我国应该完善相关立法,强化政府在促进社会公平正义方面的责任意识,完善社会保障体制,建立比较完善的贫困救助制度。如通过立法开征社会保障税,提高社会保障的法律地位和法律效力,增加人们对社会保障的信任度。同时,提高政府的公共服务水平,包括加大公共服务支出和改善公共服务质量。

### 三、建立公平的教育体制

实现社会公平首先要有起点的公平,而这个起点的公平就是要有机会的平等,尤其是要有平等的受教育权。在这样一种理念之下,西欧国家非常重视实现教育的平等和公正。西欧国家教育系统的一项基本方针是,每一个人不分性别、种族、社会背景以及居住地都要受到同等的教育。所有人都要接受一定期限的义务教育,男女具有平等的受教育权。教育资金一般由中央和地方政府共同分担,而公立学校通常是免费的。在瑞典,高等教育主要是公立的并且一般为免费,高等教育学院遍布整个国家,其宗旨是无论居住何处都能保证每一个人受到高

等教育。根据法律规定,市政当局有义务向那些已经获得认可的私立义务学校提供与市属学校同样标准的补助,接受政府补助的私立义务学校的教育均免费,这也体现了瑞典教育的平等性。在英国,义务教育通常是地方行政当局的职责,但中央政府在义务教育总开支中占50%左右的份额,其余由地方政府用税收来弥补,学费与捐赠仅占8%左右。1965年以后,中央政府的负担升至60%,地方税收与捐赠所占的份额分别降至36%和4%。<sup>[8](P129)</sup>通过这种政府财政措施的调节,低收入家庭的子女能够享有高收入家庭子女所能享受的教育资源和教育机会。

我国教育的公平性仍有待提高。我国教育的不公平主要体现在城乡差距和教育资源地区分布不均等方面。目前我国农村地区的义务教育水平远远低于城市,农村地区在教育设施等硬环境和师资力量等软环境方面都无法与城市相比,农村地区的教育经费投入更是不足。据统计,2009年我国农村小学生人均教育经费支出为3116.83元,普通小学生人均教育经费支出为3410.09元,农村小学生人均教育经费的支出低于全国平均水平近300元;同年,农村初中生人均教育经费支出为4005.78元,而普通初中生人均教育经费支出为4531.83元,农村初中生人均教育经费的支出低于全国平均水平500多元。可见,农村接受义务教育的学生人均教育经费支出远低于城市,使得城乡之间在教育上形成了二元结构,差距越来越大。从教育资源的地区分布来看,以北京、上海为代表的东部发达地区教育资源分布密集,在这些地区的教育投入也远远高于中西部落后地区,形成了教育资源的地区分布失衡现象。以2009年为例,初中生人均教育经费支出最高的是北京市,为19694.50元,是贵州省(最低,为2655.97元)的7.4倍,绝对差值更是达到17038.53元。<sup>③</sup>这样的差距使得发达地区和落后地区的义务教育在机会和质量上都存在明显的差异,加剧了教育的不公平,而且这种趋势还在不断扩大。除此之外,农村地区和落后地区的教师工资显著低于城市地区和发达地区,且农村和中西部落后地区拖欠教师工资的现象较为普遍,严重打击了教师的积极性,使得教师资源流失严重,极大地影响了这些地区教育质量的提高。

针对上述问题,借鉴西方国家的经验,我们应该加大对农村地区和中西部落后地区的教育投入,大力扶持这些地区的教育发展,合理分配教育资

源,以缩小教育的城乡差距和地区差距。改善我国的社会公平问题,当务之急在于给弱势群体提供一个平等的受教育机会。这种“平等”并不仅仅是指每个孩子都有学可上,而是要使农村和中西部落后地区的孩子们都能够得到跟城市和东部沿海地区孩子相同水平的教育。当然,这个问题并非一朝一夕所能解决,也不单是教育部门的问题,而是需要经济、社会等各个方面共同发展。然而,我们也不能就此坐以待毙,在目前形势下,公共教育资源应更多地向弱势阶层和群体倾斜,加大对落后地区的教育财政拨款和教育投入,坚决推行义务教育均衡化,建立起对这些落后地区教育经费的全面保障机制。另一方面,提高教育水平的关键因素之一是师资水平的提高。所以从长远来看,提高当地教师的整体教学水平和建立有效的人才吸引机制对于实现教育的公平化尤为重要。为了达到这一目标,有必要在总体上加大教育投入的基础上,合理分配中央和地方在教育领域的财政支出份额,以保障教师的工资水平,提高教师积极性,吸引更多的人才投身于教育事业。另外,可以在人才的跨区域流动方面实行更为灵活和开放的政策,促进城乡和东西部地区的人才交流,在农村和中西部推行教育人才吸引战略,以期在最短时间内实现我国教育的公平化。

#### 四、建立成熟的民主监督机制

民主监督机制为西欧国家的社会公平与正义提供了重要的制度保障。在瑞典,只要不涉及国家机密,公民就有权查询任何一个政府部门的文件;政府或公共机构的书面公务资料、公函、财务报告等,都必须向公众和媒体开放。瑞典的个人所得税率非常高,因此人们格外关注政府的廉洁程度,不允许由腐败造成的对自己所交纳税款的丝毫滥用,在这样的基础上,瑞典形成了全民监督的环境。德国政府也非常注重普通公民的监督。任何公民都可以依据法律,对政府部门的决定提出批评,甚至诉讼,促使其改正错误做法。德国的公民监督能够落到实处,如莱比锡市立法规定,公民如发现某政府官员支出大于收入就可以举报,而反贪官员要据此进行调查。公民可以直接到议会对公职人员的腐败行为进行质询。德国政府要求所有公务员的行为要公开,每个公务员都要做好随时接受监督和调查的准备,这也极大地方便了普通公民的监督。新闻媒体更是表现为直接的民主监督,德国新闻自由的权力是由宪法赋予的,原则上德国政府不能干预新闻

媒体的活动,因此报刊、电台、电视台报道政府、政党内部的情况,只要内容属实,不泄露国家机密,即属合法,消息来源受法律保护,任何人不能对其进行调查。在英国,舆论和新闻媒体素有对政府进行监督和批评的传统。舆论和新闻媒体的监督是对政府滥用职权的一种有效制约,使腐败行为更容易暴露在阳光下,因而实际上对腐败行为起到了威慑作用。在英国,很多腐败案件都是首先由新闻媒体披露的,大到政府对外政策,小到购衣买物之类的生活细节都会被媒体曝光。因此,真正的腐败行为要承受极大的舆论风险。

我国的公民监督机制尚不完善。政府拥有强大的行政权力,控制着大量的社会资源,这必然容易导致政府职能部门的“腐败”,损害到社会公平。为了防止腐败现象的出现和蔓延,公民对政府的监督是必不可少的,主要包括享有对政府工作的知情权,依法对政府进行批评以及检举政府和官员的违法行为等等。然而,我国目前在公民监督机制方面还存在不少问题。从公民监督的具体途径来看,通过信访对政府及其工作人员进行批评建议、申诉控告和检举揭发是我国公民最经常、最普遍运用的监督途径。但由于信访处理程序的问题,通过信访制度使问题得到解决的可能性较小,而公民为此付出的物质和精神代价却非常大。另外,虽然国家明令保护公民的监督权利,但是由于公民在行使监督权利时缺乏应有的保护,在对政府及官员进行依法监督时仍然心有余悸,如履薄冰。加之公民的监督意识薄弱,如果没有舆论的推动或切实关乎自身利益,人们对政府监督的积极性并不高。此外,我国新闻媒体在独立地监督政府行为方面所起的作用还不足,相关的法律法规仍待完善。

西欧国家很早就确立了民主政治体制,经过几百年的发展,民主理念已深入人心,形成了稳定而成熟的民主社会。相应地,西方国家公民的政治参与意识与维权意识比较强,意愿表达机制也相对完善。而我国仍处于社会主义初级阶段,在生产水平还比较低、各方面制度还不完善的情况下,人们的民主意识和责任意识还不够,社会不公、贪污腐败等问题仍然存在,影响到了社会的公平发展。针对上述问题,我们应该建立完善而有效的法律制度来保障公民的民主监督权。这里的关键在于“有效性”。完善的法律制度能否被有效地执行和落实是能否真正保障民主监督的关键所在。因此,我们不仅要制定相应的法律法规来规范和保障民主监督

机制,还要提高整个国家的法治意识,真正落实“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的原则。与此同时,我们还应该努力提高公民的民主监督意识。树立公民的责任意识、法律意识和维权意识是实现民主监督的社会基础,只有公民素质得到了提高,才能有效发挥公民监督的作用,所以我们要积极推动公民教育发展,树立公民的监督意识,提高监督水平。最后,还应该完善民主监督的途径。现存的民主监督途径比较单一,解决问题的效率也不高,存在较大的局限性。在改善民主监督途径方面,应该注意保障公众获取信息的开放和便捷,表达渠道的通畅,解决问题及时有效。

如上所述,在维护社会公平和正义方面我们还存在不少问题,而西欧在这些方面的成功经验为我们提供了很好的启示。但是我们必须清楚地意识到,在借鉴上述西方国家的经验之余,我们还要努力避免西欧国家在福利制度上出现的一些弊端。例如,在经济全球化背景下,西欧国家普遍面临经济结构调整的压力,经济增长速度相对缓慢、公共开支负担沉重和高失业率成为它们的共同问题。“福利病”的产生是由众多因素造成的,并不能简单地归因于其促进社会公平的福利制度。我们应该正确认识这些副作用,在推进社会公平事业、构建和谐社会时努力加以避免。

总之,经验和教训是这样东西:后来者只能接受其启示意义,而不能完全照搬照抄。我国在构建和谐社会过程中,需要努力推进社会公平的发

展,而借鉴上述西欧国家的成功经验、吸取其教训是十分必要的。

注 释:

①本文只对欧洲作简单的西欧与东欧的划分。

②资料来源:瑞典预算声明——源自2010年预算案。

③根据2009年《中国教育经费统计年鉴》整理并计算得出。

参考文献:

[1]宾建成.欧盟五种经济模式的比较与发展趋势[J].当代财经,2008(9).

[2]OECD(2004),LIS(2000),Forster(2003).转引自 Pierre Pestieau,The Welfare State in the European Union,Economic and Social Perspectives[M].Oxford University,2006.

[3]英国税收制度概述[EB/OL].中关村科技园区海淀园管理委员会网站,2009-06-21.

[4]张英强.中外个人所得税税制模式法律制度研究[D].大连海事大学学位论文,2007.

[5]专家称居民收入与GDP同步增长将写入“十二五”[EB/OL].新浪网,2010-10-18.

[6]张 铮.浅析当代中国贫富差距问题和对策[J].经济研究导刊,2009(22).

[7]周智年.简析中国贫富差距问题[J].理论月刊,2010,(2).

[8]刘乐山,覃 曼.英国调节收入分配差距的财政措施及启示[J].湖南文理学院学报(社会科学版),2006(2).

责任编辑 于晓媛