

· 综论 ·

优化社会保障以支持劳动力市场参与： 欧洲国家针对青年的政策实践

张 浚

[摘要] 欧洲国家在从工业社会向后工业社会转变的过程中，劳动力市场发生了深刻的变化，社会保障与劳动力市场参与之间出现了新的矛盾，“福利依赖”被认为是阻碍劳动力市场参与的重要因素。20 世纪 90 年代中后期兴起的社会投资理论重新定义了福利国家的功能，指出必要的社会保障可以积极促进劳动力市场参与。依据社会投资理论而采取的改革措施，虽然回应了多元需求，但由于过度强调个人责任和需求多样性，有违社会保障制度的互助互惠原则。这些改革也削弱了对贫困问题和社会公平的关注，并催生了关于全民基本收入计划这一替代方案的讨论。从欧洲国家针对青年的政策实践来看，全民基本收入计划难以兼顾消除贫困和社会排斥、促进劳动力市场参与两大目标，且可能削弱现有的社会治理体系。

[关键词] 欧洲；青年；社会投资；福利依赖；全民基本收入计划

一、导论

自 20 世纪 80 年代以来，“福利依赖”一直是欧洲关于福利国家和社会保障制度讨论的重要议题之一。20 世纪 80 年代之后，欧洲国家已难以实现充分就业的目标，欧盟 15 国的失业率在 20 世纪 60 年代维持在 2% 左右，到 20 世纪 80 年代飙升至 8% 以上，并长期在较高水平波动。^① 欧洲国家通过不同的方式，动用公共资源为这些失业人员提供必要的生活保障，增加了福利国家的财政支出，但无法彻底解决失业问题。在新自由主义者看来，欧洲的福利国家和社会保障制度才是问题的根源，各种社会给付削弱了劳动年龄人口参与劳动力市场的动力，造成“福利依赖”。^②

在此背景下，20 世纪 90 年代中后期以来社会投资理论不断发展，重新定义了社会风险和和社会保障制度与劳动力市场之间的关系。由于整体的经济社会风险已经不同于工业化时代，社会保障制度的功能也就不能再局限于被动地为劳动力市场之外的人群提供替代收入，而是转向帮助劳动者适应新的经济社会环境、应对新的社会风险，进而增强他们参与劳动力市场并从中

[作者简介] 张浚，中国社会科学院欧洲研究所研究员。主要研究方向：欧洲福利国家、劳动力市场和社会政策。

[基金项目] 中国社会科学院创新工程项目“欧洲经济困境及其出路”。

① Olivier Blanchard, "European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas," *Economic Policy*, 2006, 21(45).

② 冯梦龙：《“福利病”的理论解析和现实反思》，《社会保障评论》2025 年第 1 期。

获得体面收入的能力。福利国家被认为应该加强在三个相互交叉的公共政策领域的投入，即收入支持、能力建设、社会服务，并强调应该根据劳动者在不同年龄阶段的不同需求，设计有针对性的政策，以期更好地为个人参与劳动力市场提供帮助。根据社会投资理论，福利国家提供社会保障和社会福利的方式出现了重要的转变，从提供“社会福利”（welfare）转向“工作福利”（workfare），从提供“因不工作而享受的权益”（out-of-work benefits）转向“因工作而获得的权益”（in-work benefits）。促进劳动力市场参与成为社会政策的重要目标。

社会投资理论提供了理解福利国家功能、社会保障制度与劳动力市场关系的新的视角，是20世纪90年代中后期欧洲福利国家改革的重要理论依据。然而，这些改革措施及其理论基础也持续引发争议。社会投资理论改变了对社会风险的认知，贫困的成因从以宏观经济社会因素为主，转向个人的技能问题与照护负担等个人因素，这造成了个人责任观念的回归，并影响了社会保障制度的改革。动用公共资源和社会资源去解决个人问题，不仅会增大政治阻力，招致对社会保障制度的批评，而且导致社会政策向边缘群体集中。鲍曼认为这种变化是欧洲福利国家制度的历史性转折，“普遍性和选择性（经济审查）的社会福利制度造就了两种完全不同的福利国家模式，两者产生了不同的社会影响和文化影响。各类人群对它们的感知、政治命运预期，也大相径庭。选择性社会保障正无情蚕食普遍性社会保障。”^①这些针对性的政策不能有效地解决社会保障制度的财政可持续性问题，而且会带来繁重的社会行政负担，强化社会控制的力度，削弱政府社会政策的吸引力，更重要的是，这类政策无助于实现社会平等和促进社会融入。此外，数字技术和人工智能技术可能对欧洲劳动力市场造成更大冲击，人们积极讨论如何在新的经济社会条件下实现社会平等，“全民基本收入”计划获得了普遍关注。

本文拟聚焦青年群体，讨论劳动力市场变化的社会影响，以及社会保障制度与劳动力市场参与之间的关系。青年是欧洲劳动力市场的边缘群体，这是劳动力市场变化和福利国家改革共同作用的结果。^②相较于前几代，欧洲青年人向成年的转型期^③出现了明显的变化：青年人进入劳动力市场的年龄提高；从学校到工作的转型呈现碎片化倾向，需要在学习、培训、工作和失业状态之间切换；青年人职业发展的不确定性也在增加，不稳定的非正规就业的比例明显增加；青年人离开父母独居的年龄提高，独立生活延迟。同时，青年尼特族、工作贫困、社会融入等经济社会问题也在加剧。^④

由于社会保障政策未能充分支持青年向成年转型及进入劳动力市场，青年面临的劳动力市场风险更易转化为贫困风险。一方面，基于青年时期这一过渡阶段的特性，欧洲国家传统的社会保障制度往往将青年人视为“半依赖供养、半实现独立”的个体。另一方面，在传统欧洲福利国家中，青年人不是社会保障制度的主要目标群体，制度设计也缺乏针对青年人特殊需求的

① [英]齐格蒙特·鲍曼著，郭楠译：《工作、消费主义和新穷人》，上海社会科学院出版社，2021年，第64页。

② 张浚：《欧盟的青年就业政策：多重转型进程中的青年就业问题及应对措施》，《当代青年研究》2025年第4期。

③ “青年”被认为是向着成年转变的特殊的人生阶段。在青年时期，一个人往往要经历重要的转变，包括离开原生家庭独立生活、进入劳动力市场、实现经济独立及组建家庭生儿育女。参见 Trudie Knijn, "New Social Risks for Young Adults: A Conceptual Framework," in Trudie Knijn (ed.), *Work, Family Policies and Transitions to Adulthood in Europe*, Palgrave Macmillan, 2012.

④ Myra Hamilton, et al., "Introduction: Young People and Social Policy in Europe," in Lorenza Antonucci, et al. (eds.), *Young People and Social Policy in Europe: Dealing with Risk, Inequality and Precarity in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2014.

保障项目。青年阶段的特殊需求需要通过包括市场（劳动力市场）、国家和家庭（社会组织）在内的广泛的支持网络来满足。^① 青年群体的困境表明，在欧洲福利国家转型进程中，青年特殊的社会需求没有得到满足，亟须加强和完善针对青年人的社会保障。社会投资理论根据青年这一特定生命周期的特点提出，针对青年群体的社会政策应该与教育政策互相协调，发挥三项功能：第一，在能力建设方面，加强人力资本的储备，目的是提升青年群体的劳动技能。第二，在社会服务方面，提供更多服务促进他们参与劳动力市场，增加青年人在劳动力市场的流动性，以促进就业。第三，在收入支持方面，提供必要的、应对劳动力市场风险的缓冲机制，以保障其基本收入水平，这是其提升技能与实现自由流动的前提。^②

从这些理论层面的观点可以推演出不同的政策措施。在具体的政策层面，改善青年社会保障的政策呈现出涉及领域广泛且碎片化的特点，相关的措施从收入保障到有针对性的家庭政策，虽然回应了个体需求多样化的现实情况，但与此同时，多元化的社会供给也会削弱社会政策的保障功能。“如果政策的关键主题被视为差异、多样性和选择，生活水平的不平等以及对一些最贫困群体生活的更严格监管可能无法得到足够的重视。”^③ 在全民基本收入计划下，青年人有可能获得普惠的、应对劳动力市场风险的缓冲机制，但收入支持计划显然无法充分满足青年的社会需求，也难以有效促进劳动力市场参与。就目前的情况来看，用普遍的收入支持计划替代有针对性的措施会面临多重的政治和经济压力。

二、“社会投资”视角下的青年社会保障问题：以促进就业为目标的社会政策改革

社会投资理论在 20 世纪 90 年代中后期兴起，在经合组织、世行和欧盟等机构的支持下，其影响不断扩大，成为引领 21 世纪欧洲福利国家和社会保障制度改革的重要理论。^④ 传统的社会保障制度以提供被动的收入保障为主，其目的是保障那些无法从劳动力市场获得收入的人群或临时失业人员的基本生活。随着 20 世纪 80 年代以后充分就业的目标难以实现，被动提供收入保障的政策被认为导致了不断增长的“福利依赖”，并恶化了社会保障体系的财政状况，迫使人们深入思考福利国家如何更好地适应新的经济社会环境，社会投资理论应运而生。

社会投资理论重新定义了社会风险，强调劳动力市场参与的重要意义，注重消除就业障碍，促进劳动力市场参与。福利国家的作用不应该是改造劳动力市场来满足人的需求，而是应该提高劳动者技能，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。围绕

① Lorenza Antonucci, et al., "Constructing a Theory of Youth and Social Policy," in Lorenza Antonucci, et al. (eds.), *Young People and Social Policy in Europe: Dealing with Risk, Inequality and Precarity in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2014.

② 李姿姿：《社会投资：欧洲福利国家改革的新趋势》，《国外理论动态》2016 年第 12 期；Anton Hemerijck, "Social Investment and Its Critics," in Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, 2017.

③ Nick Ellison, "Beyond Universalism and Particularism: Rethinking Contemporary Welfare Theory," in Christopher Pierson, Francis G. Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, 2006.

④ 李姿姿：《社会投资：欧洲福利国家改革的新趋势》，《国外理论动态》2016 年第 12 期；刘春荣：《社会投资与欧洲福利国家的新自由主义化》，《复旦学报（社会科学版）》2023 年第 2 期；张彦丽：《后工业时代从福利国家到社会投资转型及启示》，《现代经济探讨》2014 年第 8 期。

这一立场，社会投资理论重新定义了福利国家的基本职能，认为每一个福利体系都包括三个相互交叉的公共政策领域：收入支持、能力建设和社会服务。^①这不仅扩展了传统福利国家的功能至教育和家庭政策领域，而且意味着欧洲国家普遍由社会福利向工作福利的转变。

社会投资理论以一种新的视角和新的理论体系来界定传统欧洲福利国家的社会保障功能。根据赫梅瑞克的阐述，在欧洲福利国家中推行的社会投资导向的政策具有三种功能：流动、储备和缓冲。“流动”意味着政策是否以及如何促进生命周期和劳动力市场的活力；“储备”表示改革在何种程度上提升了高质量人力资本的能力建设；而“缓冲”则说明政策措施如何通过构建强有力的低收入保障机制来为社会保护和经济稳定提供缓冲。社会投资理论还引入了生命周期的概念，强调了在人的一生中不同阶段的特殊需求，进而增加社会政策的针对性。这是对现实生活的总结，也是加强社会政策合法性的一种方式。在生命周期的概念之下，一些针对特殊群体的政策被纳入所有人都会经历的生命历程之中，使得这些政策措施具有了回应普遍社会需求的表象。从表 1 所列各项政策可以看出，针对不同时期人群的政策，都只能反映一个年龄段中特定人群的需求，在幼儿期是那些不能为幼儿提供良好照护和教育的人群，在成年期是缺乏劳动力市场竞争力的劳动者，这两个群体往往是重合的。这些政策组合与社会保障制度中互助和互惠原则并不完全契合。

表 1 社会投资与个体生命历程：政策表达及其功能

生命历程	储备	流动	缓冲
幼儿期	普及优质的学前教育，促进认知发展和社会整合，减少贫困的代际转移	优质的学前儿童教育和照料方案，提升家庭与学校之间的合作	稳定的家庭功能，降低家庭贫困率，营养与发展的保障
少年期	优质的小学及中学教育，提升认知发展，早期技能准备	包容性的教育，为早期的学习生涯提供必要的准备课程和介入	稳定的家庭功能，降低家庭贫困率和退学率；提供优质的早期发展方案
青年期	优质的中学教育、职业教育和高等教育，可提升技能，提高大学和职业教育的入学率	学徒制，优质的中学及高等教育、职业教育及训练，畅通教育和劳动力市场的衔接渠道，政府层级间协作	能够保障在职学生基本生计的稳健最低工资制度，提升劳动力的流动性，促进生产力提升
成年期	通过训练强化个人能力，适当的劳动力市场安置，避免技能因闲置而退化	积极的劳动力市场政策，提升重返职场的效率，可降低工作与技能错配的失业津贴，调和育儿与全职工作的家庭政策	最低工资保障、失业津贴、基于工资所得税给付形成的安全网，以及基于子女数量调整的家庭津贴
老年期	强化训练方案和终身学习课程，制定高龄工作及生活规划	发展高龄就业的行业，延迟退休，以及更好的退休金待遇	提供最低工资、失业缓冲机制和可持续的养老金制度设计

资料来源：参见刘春荣所著的《社会投资与欧洲福利国家的新自由主义化》，《复旦学报（社会科学版）》2023年第2期；Anton Hemerijck, "Social Investment and Its Critics," in Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, 2017.

此外，社会投资理论还助推了“个人责任”观念的重新抬头。虽然欧洲国家没有像美国那样开展轰轰烈烈的、重新树立“个人责任”观念主导地位的思想运动，^②但是，“个人责任”

① 李姿姿：《社会投资：欧洲福利国家改革的新趋势》，《国外理论动态》2016年第12期。

② Jacob S. Hacker, *The Great Risk Shift*, Oxford University Press, 2006, 44.

观念随着欧洲福利国家的改革得到强化,^① 社会投资理论起到了推波助澜的作用。社会投资理论强调福利国家应该鼓励劳动者参与劳动力市场,成为纳税人,实现社会保障制度的增收节支,进而保证其财政可持续性。因此,国家的功能不应该限于被动地提供收入支持,而是应该转向“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劳动。”^② 个人责任观念的强化会削弱对劳动力市场结构性风险和具有普遍性的社会风险的重视,一些认定“失业和不充分就业是自愿选择的结果”的观点得到更多认同。因此,为收入支持计划附加条件的做法日趋普遍,例如,失业保险改革为领取失业金附加了更加严苛的条件,青年人受到的影响更大。^③

无论如何,社会投资开启了面向未来的讨论,探讨在新的经济社会条件下福利国家功能和社会保障的内容与方式。这些政策措施对青年的影响需要格外关注,因为青年能否顺利地实现向成年人的转型、成功地进入劳动力市场并成为纳税人,将决定欧洲福利国家社会投资转型的成败。

三、青年群体社会风险的演变: 劳动力市场、社会保障制度和家庭领域的变化

欧洲青年问题中最突出的是青年就业问题。在金融危机和欧洲主权债务危机的冲击之下,欧洲青年失业率高涨,欧盟及其成员国共同努力,采取多种政策措施,青年失业率呈现出逐年下降的趋势。^④ 但是,欧洲青年就业问题的热度不减,不仅青年失业率仍然远高于成年人,而且青年的不稳定就业、尼特族和贫困问题依然突出,欧洲青年的灵活就业比例远远高于成年人。根据欧盟统计局的数据,2023年10月,欧盟的青年失业率为14.8%,同期整体劳动力人口的失业率约为6.5%。^⑤ 从2013年至今,15—24岁青年群体中兼职就业和临时就业占整体青年就业的比例一直维持在30%左右,远高于整体劳动力群体中灵活就业的比例。^⑥ 更加重要的是,原本兼职就业和临时就业是青年“从学校到工作”转型期的一种过渡安排,目前,非正规就业的过渡性质逐渐减弱,越来越多的青年人陷于不稳定就业的困境,成为“零工阶层”的重要成员,在临时就业、

① 周弘、张浚:《福利伦理的演变:“责任”概念的共性与特性》,《社会保障研究(北京)》2014年第1卷。

② Peter Taylor Gooby, "The New Welfare Settlement in Europe," *European Societies*, 2008, 10(1); Giuliano Bonoli, *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2013, 12.

③ Lorenza Antonucci, et al., "Constructing a Theory of Youth and Social Policy," in Lorenza Antonucci, et al. (eds.), *Young People and Social Policy in Europe: Dealing with Risk, Inequality and Precarity in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2014; Peter Starke, et al., "Welfare State Transformation Across OECD Countries: Supply Side Orientation, Individualized Outcome Risks and Dualization," in Melike Wulfgramm, et al. (eds.), *Welfare State Transformations and Inequality in OECD Countries*, Palgrave Macmillan, 2016; Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, 2011, 45-48.

④ Eurostat, *Youth Unemployment Rate by Sex, Age and Country of Birth*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_empl_120/default/table?lang=en, 2024-1-14.

⑤ Eurostat, *Unemployment Statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics#Unemployment_in_the_EU_and_the_euro_area, 2023-12-4.

⑥ 欧盟统计局劳动力调查(Labour Force Survey)仅统计了兼职就业和临时就业两种非常规就业的情况,数据显示的是兼职就业和临时就业在整体就业中的比例。参见Eurostat, *Part-time Employment and Temporary Contracts (1993-2020)—Annual Data*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_pt_a_h_custom_9342351/default/table?lang=en, 2024-1-15; *Part-time Employment and Temporary Contracts—Annual Data*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_pt_a__custom_9342337/default/table, 2024-1-15.

失业和培训之间不断转换，导致了一些青年社会问题的恶化。其一是青年尼特族问题，自2013年以来，尽管青年群体中尼特族的比例呈下降趋势，减少的主要是具有就业意愿却处于失业状态的尼特族，而不参与经济活动也不接受教育与培训的尼特族比例稳定在6%左右。^①尼特族向社会边缘群体集中，很多尼特族出身于贫困家庭和移民家庭，政策的可及性受到挑战，许多干预措施因无法触及这些特定群体而无法发挥影响。其二是青年贫困问题，与18岁以上的全部工作人口相比，青年工作贫困的比例明显偏高，维持在12%的水平上。除了工作贫困的风险之外，青年人由于难以获得劳动力市场之外的替代收入，其贫困风险也高于其他年龄群体。2021年，欧盟范围内有25.3%的15—29岁青年人（约1780万人）面临贫困风险。其中，有6.1%的青年人陷入了物质和社会生活匮乏的境地，有9.4%的青年人（约650万人）生活在就业不足的家庭。^②

结构性因素是导致青年就业问题的重要原因，^③这些发展趋势显示了传统的市场—国家—家庭构成的青年支持体系难以适应新环境。在欧洲经济的数字化转型和绿色转型都在加速的情况下，需要适应不断变化的经济社会环境，优化针对青年的社会安全网络。

（一）不断增长的劳动力市场风险：劳动力市场灵活化背景下的青年就业问题

由于欧洲国家持续推行增加劳动力市场灵活性的措施，同时，技术的不断进步和经济结构调整加速了劳动技能的更新并使得技术的工作替代效应加强，青年面临的劳动力市场风险不仅要高于成年人，而且这些风险还有加剧的趋势。

基于工业化生产的特点，无论是出于维持生产和保持竞争力的需要，还是出于维持劳资关系、保持政治和社会稳定的需要，在发达资本主义工业国中，普遍确立了维持长期雇佣关系和保护劳动者权益的劳动力市场制度。^④在劳动力市场规则的全面保护下，青年进入劳动力市场的转型同样受到劳动力市场规则的监管与保护。增加劳动力市场灵活性的改革措施降低了就业的稳定性和收入水平，增加了劳动力市场风险，还影响到青年人从学校到劳动力市场的有序转型，从学校到工作的转型难度加大，未来职业生涯的不确定性也在增长。

在多重因素共同作用下，欧洲青年面临的劳动力市场风险普遍高于成年劳动者。第一，经济转型带来了经济结构的调整，制造业萎缩伴随着服务业的增长，青年人更多地进入新兴服务业就业。服务业对灵活用工的需求高于制造业，服务业中非正规就业的比例也高于制造业。灵活的就业方式使得工会难以在服务业中立足和发挥影响力，因此，原有的劳动力市场规则也较少覆盖新兴行业，在新兴服务业中就业的青年人难以获得必要的劳动力市场保护。第二，不稳定的雇佣关系削弱了企业为青年人提供系统性培训的动力，并加剧了对有限的“体面工作”岗位的竞争。尤其是在一些新兴的知识密集型行业，大量的企业依据项目需求灵活用工，并给予核心员工高工资以吸引人才，这不仅加剧了入职竞争，还延长了入职阶段的时间。大量未能在竞争中胜出的青年人，尽管拥有

① 参见 European Commission, *Staff Working Document Accompanying Proposal for a Council Recommendation on a Bridge to Jobs-Reinforcing the Youth Guarantee*, Staff Working Document, 2020.

② 其中20—24岁青年人面临贫困风险的比例最高，为27.6%。与16岁以上整体人口相比，青年群体面临贫困风险的比例高出4.2个百分点。参见 Eurostat, *Young People: Social Inclusion*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Young_people_-_social_inclusion&oldid=526294#Key_findings, 2024-1-8.

③ 张浚：《欧盟的青年就业政策》，《当代青年研究》2025年第4期。

④ Margarita Estevez-Abe, et al., "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State," in Peter Hall, David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, 2001; Duncan Gallie, "Production Regimes, Employment Regimes and the Quality of Work," in Duncan Gallie (ed.), *Employment Regimes and the Quality of Work*, Oxford University Press, 2007.

良好的教育背景却很有可能困于收入低且不稳定就业的状态。^① 第三, 从劳动力市场改革的进程来看, 一些大陆欧洲国家为了减少改革的阻力, 在维持核心劳动力群体(多为成年男性)既得权益的基础上, 从青年和妇女等劳动力市场边缘群体着手, 放宽了对灵活就业方式的监管并限制了针对青年劳动者的就业保护和收入保障。^② 第四, 尽管青年是应用新技术的中坚力量, 但数字经济和人工智能的发展并不能改善青年在劳动力市场中的处境, 数字技术、自动化技术和人工智能领域的技术进步会进一步恶化他们的处境, 他们需要更多地承受新技术工作替代效应的冲击。^③ 第五, 为了应对人口老龄化和增加公共养老金体系的财政可持续性, 欧洲国家纷纷延迟退休年龄。作为延迟退休政策的配套措施, 欧洲国家采取多种措施提高高龄劳动者的就业率和劳动力市场参与率, 包括为高龄劳动者就业提供工资补贴等, 加剧了青年的市场竞争压力。^④ 第六, 近期欧洲及其周边地区的地缘政治冲突导致了大量难民涌入欧洲, 同时经济移民持续不断, 在缓解欧洲劳动力短缺问题的同时, 也增加了尤其是低技能青年劳动者在劳动力市场中的竞争压力。

可见, 造成青年人就业问题的, 既有个人因素, 也有大量的结构性因素。从当前的经济和社会发展趋势来看, 这些结构性因素不仅会长期存在, 还有加剧的趋势, 而仅仅依靠技能提升和减轻照护负担等措施, 难以有效对冲这些结构性因素的影响。即便通过积极的劳动力市场政策能够促使青年人参与劳动力市场, 如果青年人无法获得“体面”工作并获得充足稳定的收入, 也就无法彻底摆脱“福利依赖”。这也是近期欧盟的青年就业政策强调实现青年人体面就业的原因。^⑤

(二) 欧洲福利国家“供给侧”改革的影响: 青年社会保障权益的缩减与日益严格的附加条件

在社会投资理论的影响下, 欧洲开启了福利国家“供给侧”改革的进程, 劳动力市场风险在增长, 而青年人能够获得的社会保障却在缩减, 并受到各种附加条件的限制, 从长期来看, 那些低技能、低收入的年轻人, 由于工作不稳定和收入低等原因, 在未来也难以获得充足的退休收入。有学者认为, 不确定性所导致的不安全感已经严重影响到劳动者的心理和生活, 可以把“不安全感”视为一种社会风险。^⑥

进入 21 世纪之后, 欧洲国家出现了向着“供给侧”改革的政策趋同, 福利国家的目标、政策工具和核心政策领域发生了转变或有所扩展。^⑦ 欧洲福利国家供给侧改革的主要目标是增

① David Marsden, "The Growth of Extended 'Entry Tournament' and the Decline of Institutionalized Occupational Labour Markets in Britain," in Sangheon Lee, Deirdre McCann (eds.), *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, Palgrave Macmillan and ILO, 2011.

② Paolo Barbieri, "Flexible Employment and Social Inequality in Europe," *European Sociological Review*, 2009, 25(6).

③ [英] 丹尼尔·苏斯金德著, 张文婷、舒蕾译: 《没有工作的世界》, 中信出版集团, 2022 年, 第 21-36 页; ILO, *Global Employment Trends for Youth 2020*, 2020, 55-57.

④ 关于延迟退休是否会影响青年人就业是一个有争议的话题。有研究认为, 延迟退休并不会影响青年的就业, 参见 Jonathan Gruber, David A. Wise (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, The University of Chicago Press, 2010。但是, 为了鼓励高龄劳动者就业而向雇主或高龄劳动者本人提供的工资补贴会影响工资水平, 并使得他们在一些岗位中获得竞争优势, 进而影响青年劳动者, 参见 Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, 2011, 83-86.

⑤ 参见 Eurofound, *Youth Integration in the EU: Navigating Digitalisation and Labour Shortages—Background Paper*, Eurofound, 2024.

⑥ [英] 盖伊·斯坦丁著, 陈仪译: 《基本收入》, 上海文艺出版社, 2020 年, 第 95-99 页。

⑦ Peter Starke, et al., "Welfare State Transformation Across OECD Countries: Supply Side Orientation, Individualized Outcome Risks and Dualization," in Melike Wulfgramm, et al. (eds.), *Welfare State Transformations and Inequality in OECD Countries*, Palgrave Macmillan, 2016.

加劳动力市场参与率、降低失业率以及减少福利依赖，围绕这些目标，欧洲国家普遍对劳动力市场制度和社会保障制度进行了系统性的改革。这些改革措施集中于三个方面：第一，强调赋能，通过改善就业服务措施、职业培训、提供公共部门的就业岗位、提供工资补贴和税收减免等措施，提升劳动力市场边缘群体的竞争力；第二，减少劳动者参与劳动力市场的障碍，通过家庭政策和老年人长期照护制度的改革，解决成年人因家庭照护负担无法就业的问题；第三，减少福利依赖，收紧社会保险等替代收入的领取条件、缩短领取时限、降低待遇标准，同时加强了领取失业保险金与就业之间的关联。^① 在社会政策领域的一个主导趋势是从被动的、以现金形式提供的转移支付转向各种以实物方式（主要是社会服务）提供的社会福利，包括医疗保健、积极劳动力市场政策或照护服务等。显然，欧洲福利国家的“供给侧”改革的主要目标并非缩减用于社会保障和社会福利的公共开支，改善财政可持续性，而是要使福利国家体制更适应新的经济形态、生产方式和生活方式。根据 OECD 的统计，自 20 世纪 90 年代以来，尽管缩减社会保障和社会福利支出一直是改革社会保障制度的重要议题，主要欧洲国家公共支出中社会开支占 GDP 的比重却呈现上升的趋势，OECD 成员国的平均水平也呈现出同样的趋势。

这些改革措施对青年人产生了复杂的影响，有些是直接的，有些是间接的，有些影响当前的就业与社会权益，有些则会改变主流社会观念，从而长期影响青年人的社会保障权益的内容和提供方式。非常明显的变化是，以现金方式为青年提供替代收入的做法越来越不合时宜。因此，以缴费为基础的失业保险经历了重要的改革，资格限制增加，失业金的领取时限缩短、替代率降低，而且被普遍附加了就业登记、接受培训等条件，停发失业金成为惩罚那些“挑挑拣拣”、拒绝接受低于预期的工作的青年的一种手段。但是，其他形式的现金支持正在增长。例如，通过家庭政策等方式提供、以鼓励生育为目的的家庭津贴等补充收入，以鼓励就业为目的的工资补贴等。这些现金支持往往与缴费无关，是政府财政支出的一部分，具有转移支付的性质。与此同时，以公共服务等方式提供的实物保障正在增长，例如培训、就业服务、照护服务等等。一些长期失业的青年可以领取社会救助，但是往往要接受家计调查，其数额更低，来源也转变为具有转移支付性质的政府财政支出。

（三）不堪重负的家庭：家庭结构的变化及单亲家庭的脆弱性

家庭结构的变化被认为是后工业社会中新社会风险的源头之一。^② 在国家提供的社会保障和社会福利日趋缩减且领取条件日趋严格的情况下，家庭也越来越难以提供抵御劳动力市场风险的必要保障。尽管家庭在为青年提供保障方面的作用在增长，但家庭所提供保障的增长不足以抵消劳动力市场变化和福利国家改革的影响。

数据显示，当前欧洲国家的青年更加依靠家庭来获得必要的支持。首先，十分明显的一个趋势是，青年人与父母共居的情况越来越普遍。除社会文化因素之外，经济因素是导致青年人延迟独居的一个重要原因。研究显示，与父母共居的 15—29 岁青年中，收入不足以覆盖支出的比例为 23%，高于那些离开父母独居的青年。非正规就业的青年也更难做出搬离父母家独居的决定。^③

① 张浚：《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》，《欧洲研究》2022 年第 6 期。

② Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999, 1-12.

③ Eurofound, *Becoming Adults: Young People in a Post-Pandemic World*, Publications Office of the European Union, 2024, 31-32.

在更多青年向家庭寻求帮助的时候，欧洲国家在不同程度上经历着传统家庭网络的消解，家庭越来越难以发挥保障功能。在当下的欧洲，主流家庭结构与欧洲福利国家黄金时代大相径庭，父母加子女的传统家庭模式已经不再占据主流，几代同堂的大家庭更加稀少。在欧洲福利国家的黄金时期，政府和企业提供的收入支持和公共服务持续增长，替代了一些原本由家庭和基层社会组织承担的社会功能，这是导致传统家庭网络解体的一个重要原因。^①根据欧盟统计局的统计，2023年欧盟27国境内有约2亿家庭，其中单身成人家庭数目最多，共约7340万，超过全部家庭总数的1/3。在2013—2023年间，欧盟27国的家庭总数增长了约7%，增长幅度最大的是单身成人家庭，10年间增加了近21%。^②家庭规模的缩小意味着家庭支持能力的减弱。近些年来单身成人家庭的持续增长会进一步削弱家庭互助网络。那些最需要帮助的青年，尤其是出身于贫困家庭或边缘群体的青年，他们难以从家庭获得必要的支持。

家庭在青年保障体系中作用上升的一个不容忽视的后果是贫困的代际传递。出身于贫困家庭或移民家庭的青年，原本就更容易因为教育和社会关系等资源的缺乏而不得不从事低技能、低收入和不稳定的工作，更容易因为失业、健康问题或照护负担而陷于困境，而他们的家庭也恰恰最没有能力为他们提供必要的支持，他们也就更难以摆脱困境，融入主流社会。

家庭结构的变化还使一些有照护负担且缺乏家庭支持的青年处境愈发脆弱，比如那些早早育有子女的单亲父母，他们面临“三重束缚”，^③需要在接受教育或培训、抚育子女与工作之间艰难地寻求平衡。早育的年轻母亲的处境更加艰难，她们一般教育程度较低，在缺少家庭或社会支持的情况下，很难在“三重束缚”之下实现经济自立，并承担养育责任。

显然，劳动力市场变化、社会保障制度改革和家庭结构的变化削弱了由市场、国家和家庭（社会组织）构成的青年支持体系的保障能力。将青年人推给家庭难以有效地解决青年问题，国家的责任无法缩减，需要改善国家提供的社会保障、社会福利和社会服务的内容与提供方式。缺乏必要的社会保障来应对各种风险，也会导致青年人无法充分参与劳动力市场。因此，加强有针对性的政策措施来为青年人提供必要的保障与福利，避免他们脱离劳动力市场和陷入贫困，是欧洲国家改善青年社会保障的普遍实践。

四、为促进就业而改善青年人的社会保障：欧洲国家的措施

虽然青年与高龄劳动者同是劳动力市场的边缘群体，但是他们处于不同的人生阶段，同样是为了解决就业问题，各国针对青年和针对高龄劳动者的政策必然不同。青年面前是长达几十年的职业生涯，他们是未来的劳动力主体和纳税人，这决定了优化青年的社会保障也必须以促进就业为目的，尤其是在当前欧洲的人口老龄化已经导致了劳动力短缺的情况下，提高青年就

① Guy Standing 认为，社会收入可以分为满足自身需要的生产、出卖劳动力所得的货币工资或货币收入、通常由家庭或社区以非正式的互助方式所提供的帮助、企业福利、国家福利以及各种私人收益。在福利国家的确立和发展的过程中，由国家和企业提供的社会收入增长，在较大程度上替代了家庭或社区的非正式互助网络。参见 Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, 2011.

② Eurostat, *Household Composition Statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Household_composition_statistics&oldid=567984#Increasing_number_of_households_composed_of_adults_living_alone, 2024-8-27.

③ 参见 Rense Nieuwenhuis, *The Situation of Single Parents in the EU*, European Parliament Report, 2020.

业率更具紧迫性。

在欧洲主权债务危机之后，欧洲国家一度倚重积极劳动力市场政策来解决青年就业问题。2013年欧洲领导人达成政治共识，启动了欧盟层面的青年就业政策，向成员国推广北欧国家的经验，带动各成员国推行针对青年人的积极劳动力市场政策。这些积极劳动力市场政策所取得的成效可圈可点，在失业率稳步降低的同时，青年尼特族、不稳定就业和工作贫困等问题并没有得到彻底解决。^①失业保险和社会救助附加了更严格的条件限制，意味着更严密的监管和更复杂的审批手续，在特定条件下可能成为青年就业的障碍。此外，因为青年中突出的健康问题、照护问题得不到解决，也会阻碍他们就业。因此，欧洲国家开始关注青年人的社会保障问题，一方面是为了帮助青年应对不断增加的劳动力市场风险；^②另一方面也是为了进一步消除青年就业的障碍，通过就业促进他们的社会融入。由于各国制度模式的差异，欧洲国家所采取的具体政策存在差异，但各国的政策也表现出了一些共同的趋势。

（一）进行必要的劳动力市场改革，保证青年劳动力市场收入的水平，减轻社会保障体系财政负担

灵活就业的蔓延对欧洲高度规则化的劳动力市场构成了挑战，原有的劳动力市场三重保护机制（就业保护机制、工资保护机制和失业保障机制）中，就业保护机制和失业保障机制都因为长期雇佣关系的缩减而遇到了问题。2024年9月，大众公司宣布计划关闭在德国的一家工厂，并取消此前的长期雇佣承诺，引起了广泛关注。在技术快速进步的背景下，各种数字技术应用用于生产，要求劳动技能不断更新；全球竞争的加剧也要求企业不断提高劳动生产率和竞争力，生产领域的这些变化显然不利于维护长期的雇佣关系。因此，尽管国际劳工组织等不断呼吁促进体面就业，青年大量进入非正规就业岗位的态势仍难以逆转。欧洲国家转而通过加大工资保护力度，保证青年劳动者的劳动力市场收入，以减轻社会保障和社会福利体系的财政压力。

经过多年的努力，欧盟层面通过对成员国具有约束力的指令，要求成员国建立和完善最低工资制度，目的是建设一个竞争性与社会标准并重的内部劳动力市场，以实现“公平、包容和可持续的增长”。^③截至目前，欧盟27国中，共有22国建立了强制性的最低工资制度，5国^④通过集体谈判机制来确定最低工资标准。欧盟委员会及其他欧盟相关机构定期发布报告，公布成员国最低工资制度的执行情况，包括最低工资制度的最新发展、最低工资是否充足、最低工资的制定标准和调整情况等，确保成员国的最低工资制度能够有效地保证劳动者的生活水平。

最低工资制度无疑对保证青年的收入水平起到了积极的作用。但是，一些国家在2008年金融危机后设立了针对青年的最低工资标准，通常低于成年人标准，以促进青年就业。这些措施显然具有歧视性，降低了青年的工资水平并恶化了他们在劳动力市场的地位。随着欧洲劳动

① 张浚：《欧盟的青年就业政策》，《当代青年研究》2025年第4期。

② 青年是向着成人转型的特殊人生阶段，在青年时期经历失业和贫困，不仅会对青年人的职业生涯和终生的收入水平造成不利影响，而且会影响到青年人的社会融入、身份认同和政治参与。参见 Marco Giugni, et al., *Young People and Long-term Unemployment: Personal, Social and Political Effects*, Routledge, 2021, 1-17; Christian Lahusen, Marco Giugni (eds.), *Experiencing Long-term Unemployment in Europe: Youth on the Edge*, Palgrave Macmillan, 2016, 1-13.

③ 参见 European Union, *Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council on Adequate Minimum Wages in the European Union*, PE/28/2022/REV/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041>, 2024-9-1.

④ 即意大利、瑞典、奥地利、丹麦、芬兰。

力市场的整体改善,只有少数国家保留了针对青年的特殊标准。欧盟的最低工资指令虽然没有完全禁止这种做法,却也明确指出:“应该避免变更和降低(最低工资标准)的做法被广泛应用,这一点十分重要,因为这些做法会对最低工资的充足性造成负面的影响。”^①

(二) 改善社会保障体系,确保失业青年获得必要的替代收入,并优化领取条件,避免由于领取基本收入而影响长期就业前景^②

例如,英国和德国采取措施,精简收入保障政策的框架,一方面简化了管理框架并降低管理成本,另一方面便于有需求的青年申领。英国从2013年起,启动“统一福利金”的改革,整合了此前针对低收入群体的6类社会救助及税收减免项目,并于2018年推广至英国全境。为了保证青年知晓福利金的申领条件和简化申领手续,英国采取措施,提高透明度并优化网上信息发布方式,使得失业青年可以线上申请。同时,青年就业政策与统一福利金制度并行实施,在统一福利金官网上有相应链接。^③2024年6月,超过2/3的18—24岁的失业青年申请到了统一福利金。^④德国于2023年1月1日起,正式用“国民津贴”取代了失业金Ⅱ号,为15岁以上有就业能力但无法维持生计者、15岁以下和65岁以上需要帮助者,以及失业金Ⅰ号到期的人群提供基本收入保障。与原有的具有社会救助性质的失业金Ⅱ号相比,国民津贴提高了基本收入的保障水平并放宽了领取条件,增加了对处于困境的青年的支持。

无论是英国还是德国,在为青年提供基本收入保障的同时,也加强了领取基本收入与参与劳动力市场或培训之间的关联。英国先后推出了“青年(工作)义务支持方案”和“青年就业机会”项目,为领取统一福利金的16—24岁的青年提供加强版的就业服务,以及学徒岗位和培训机会,确保英国青年能够在保障最低生活开支的前提下为未来的职业发展做好准备。^⑤德国的“国民津贴”制度保留原有政策下的制裁措施,国民津贴的申领者必须提交就业申请,并在德国的就业中心预约,否则将面临扣除不超过30%的国民津贴待遇的处罚。对于青年来说,一项重要的改革措施是废除了工作调解优先权。在原有的政策框架内,无论资格和技能如何,如果求职者找不到合适的工作,需要接受就业中心安排的工作。在新的政策下,领取国民津贴的低技能人员可以参加职业培训以替代(短期)就业安排,从而有助实现长期而非临时性就业。

(三) 针对重点群体,通过家庭津贴、特殊津贴和税收减免等方式提供补充收入,有针对性地提供收入支持

通过家庭政策扶助的青年主要是两类,一是尚未脱离家庭独立的青年,其作为子女,间接

① 参见 Eurofound, *Minimum Wages in 2024: Annual Review, Minimum Wages in the EU Series*, Publications Office of the European Union, 2024.

② 欧盟是一个特殊的政治体,在不同的政策领域其政策权限不同。在就业政策和社会政策领域,欧盟不具有专属权能,仅具有协调权能,其制定的政策不具有相对于成员国内部政策的优先性,它也无权强制成员国执行欧盟政策。且根据欧盟法所设定的辅助性原则,在欧盟没有专属权能的政策领域,欧盟层面的政策必须能够起到弥补成员国能力不足的作用,能够解决在成员国层面所无法解决的问题。由于就业政策事关欧盟统一劳动力市场建设,成员国的共同努力能够更加有效地解决地区范围内的劳动力供需的结构性问题,所以,欧盟能够调动足够的政治资源,在欧盟层面出台最低工资制度。但是,在社会保障和社会福利领域,各个成员国仍然是主要的政策制定者。

③ 周牧、张浚:《青年就业与社会保障政策的优化》,《社会保障评论》2023年第3期。

④ 参见 House of Commons Library Research Briefing, *Youth Unemployment Statistics*, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05871/SN05871.pdf>, 2024-8-13.

⑤ 周牧、张浚:《青年就业与社会保障政策的优化》,《社会保障评论》2023年第3期。

地受益于家庭津贴和以家庭为单位的税收减免；二是抚育子女的青年父母。典型做法见于法国，这种做法反映了法国社会保障所呈现的“家庭主义”的特色。青年期的延长使得义务教育结束至进入劳动力市场、获得公民权利的年龄之间出现了空档，因此，青年期被认为是“延迟了的童年”，青年被视为仍然离不开父母支持的“未成年人”，这使得法国针对青年的社会政策呈现出“家庭化”的趋势：津贴收入由父母领取；津贴金额根据父母的收入水平计算得出；资金来源于具有转移支付性质的家庭政策支出。^①在新冠疫情之前，为了鼓励生育、减轻育儿压力并帮助有抚育子女责任的成人平衡家庭和工作，许多欧洲国家选择提高子女津贴的水平并扩大其覆盖面。在欧盟政策影响下，这种改革有加强的趋势。^②这些措施也惠及了育有子女的青年父母。同时，一些欧洲国家还制定了针对单亲青年家庭的特殊政策，鼓励他们继续接受教育或培训以提高劳动技能，例如，自2017年起，马耳他开始向接受全日制高等教育或职业培训的单亲父母提供特殊津贴。^③

在新的经济社会条件下，照护子女成为影响就业和劳动力市场参与的重要因素。同时，秉持“社会投资”理念的政策制定者和研究者强调儿童照护和早期教育的重要意义，家庭政策的重要性在上升。新冠疫情期间，多个欧洲国家倚重家庭政策工具，提高家庭津贴或育儿津贴的标准，或增加新的补助项目，有针对性地帮助有育儿负担的劳动者应对危机。^④对于收入低且不稳定的年轻父母来说，这些收入支持的重要意义不言而喻。

（四）确保青年获得必要的公共服务

除保障必要收入外，欧洲国家还普遍采取措施确保青年获得必要的公共服务，尤其是医疗和公共卫生服务、托幼服务等，一些国家还采取措施保障青年的住房需求。

第一，保证青年获得必要的医疗和公共卫生服务。由于欧洲国家医疗保障模式不同，青年面临的医疗保障问题也存在差异。例如，在实行全民免费医疗的英国，基本的医疗服务不与就业关联，即便是处于失业或尼特族状态的青年也可以获得必要的医疗服务。而在实行医疗保险制度的德国，医疗服务与就业相关。德国实行家庭联保，将家庭内部无收入或低收入的配偶和子女以免缴费的形式纳入法定医疗保险范围，同时，通过各种特殊安排将中低收入人群、非正式就业和灵活就业人群、失业人员也纳入医疗保险的范围，因此，德国的医疗保险覆盖了除少数高收入群体之外的几乎全部国民。此外，德国法定医疗保险实施“有需求即覆盖”的原则，除了少数特定项目，医疗保险承担主要费用，个人支付比例有限。因此，无论经济状况如何，青年的基本医疗需求都可以得到满足。此外，尤其是在新冠疫情期间，由公共财政支持的各种非缴费型的医疗卫生项目迅速增长，其中包括医疗救助性质的公共医疗卫生计划，这些措施为

① Tom Chevalier, Bruno Palier, "The Dualisation of Social Policies towards Young People in France: Between Familism and Activation," in Lorenza Antonucci, et al. (eds.), *Young People and Social Policy in Europe: Dealing with Risk, Inequality and Precarity in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2014.

② 为了有效地解决青年就业问题，欧盟2013年启动“青年保障计划”确保长期失业青年人能够获得教育、培训、就业服务，同时也开始推动各国加大在家庭和儿童教育领域的投入。参见 European Commission, *Commission Recommendation of 20.2.2013 Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage*, Publications Office of the European Union, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9762&langId=en>, 2013-2-20.

③ EPIC (European Platform for Investing in Children), *Recent Trends in Child and Family Policy in the EU*, Publications Office of the European Union, 2019, 31-33.

④ EPIC (European Platform for Investing in Children), *Juggling Work and Childcare during COVID-19: How EU Member States Supported Working Families in 2020, 2021*, 15-17.

青年获得必要的医疗卫生服务提供了保障。^①

在基本的医疗服务之外，欧洲国家还采取额外措施来应对青年人中普遍存在的健康问题。自新冠疫情以来，青年的精神健康状况急剧恶化，引起普遍关注。根据世界卫生组织的研究，精神健康问题已经成为欧洲青年中主要的健康问题之一。^②针对这种状况，欧盟推动成员国采取综合性措施，改善青年的精神健康状况，并为有需求的青年提供必要的支持。^③这些支持措施注重降低门槛，增加服务的可及性和便利性。^④

第二，保证青年获得必要的托幼服务，以及提供必要的住房保障。为了减轻在职父母的照护负担，欧洲国家加大了在托幼领域的投入。在有些国家，例如德国，公共托幼机构是主要的服务提供者，而荷兰和英国则向父母提供育儿津贴，由他们自行购买市场化的托幼服务。虽然各国的做法不尽相同，保证有需要的父母获得必要的托幼服务是各国的共识。其原因一方面是为了鼓励就业，另一方面则是加强婴幼儿阶段的教育投入。目前，在欧盟范围内，1/3 左右的 3 岁以下幼童和 90% 以上的 3—6 岁儿童能够进入正规的托幼机构。^⑤

此外，住房紧缺和居住条件差的问题在欧洲青年人中普遍存在。欧盟由于权能所限，倡导成员国通过保证收入的方式来解决青年的住房问题，但是，也有一些国家通过给予住房津贴、提供保障性住房的方式来应对这一挑战。^⑥

五、全民基本收入计划：一种新的解决办法？

从上述欧洲国家在社会保障领域应对青年问题所采取的措施可以看出，为了保证政策的针对性、加强青年人的社会保障，欧洲国家采取了覆盖多个领域的、综合性的改革措施，但是，这些措施既是有针对性的，也是碎片化的，并在一定程度上背离了欧洲福利国家的互惠和互助原则。“如果行为者始终不愿意在更加广泛的普遍主义的利益基础上与其他行为者进行比较，过于强调特殊主义将有陷入‘站不住脚的相对主义’的风险。”^⑦那么，普惠的、无条件的全民基本收入计划是否可以成为一种可行的替代方案，更加公平且有效地为青年人提供必要的社会保障呢？

- ① 参见 OECD, *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en>, 2024-9-4.
- ② Minhye Park, et al., "Child and Adolescent Health in Europe: Towards Meeting the 2030 Agenda," *Journal of Global Health*, 2023, 13(1).
- ③ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Comprehensive Approach to Mental Health*, https://health.ec.europa.eu/document/download/cef45b6d-a871-44d5-9d62-3cecc47eda89_en?file-name=com_2023_298_1_act_en.pdf, 2024-9-5.
- ④ OECD, European Union, *Health at a Glance: Europe 2022: State of Health in the EU Cycle*, OECD Publishing, 2022, 31-33.
- ⑤ Laiba Mubashar, 'Childcare Puzzle': Which Countries in Europe Have the Highest and Lowest Childcare Costs, <https://www.euronews.com/next/2023/03/06/childcare-puzzle-which-countries-in-europe-have-the-highest-and-lowest-childcare-costs>, 2024-9-9.
- ⑥ Ann Berrington, Juliet Stone, "Young Adults' Transitions to Residential Independence in the UK: The Role of Social and Housing Policy," in Lorenza Antonucci, et al. (eds.), *Young People and Social Policy in Europe: Dealing with Risk, Inequality and Precarity in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2014.
- ⑦ Nick Ellison, "Beyond Universalism and Particularism: Rethinking Contemporary Welfare Theory," in Christopher Pierson, Francis G. Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, 2006, 414.

通过基本收入计划来解决社会问题并非今人的灵光一现，它是一个具有悠久思想传统的政策主张，其思想渊源可追溯至启蒙时代早期的思想家，并一直绵延至今，反映了人类对社会公正的不懈追求。与此同时，全民基本收入计划作为一种社会政策，被积极地讨论和实践，很大程度上也出于现实社会需求。在欧美国家中，难以解决的贫富分化或失业问题都可以掀起讨论全民基本收入的热潮。在20世纪60年代末期，美国就出现了关于全民基本收入计划的激烈争论，其背景是当时美国内部严重的社会分化。尽管美国此前推行了众多的社会保障和社会福利项目，美国社会仍然呈现出明显的两种经济面貌，一边是富裕的美国，一边是贫穷的美国。贫困似乎成为美国不可治愈的顽疾，并导致了阶级固化。^①如 Ben Seligman 所说，“如果在一个工业社会之中相当数量的人口因如下原因陷入困顿——因为技能短缺而失业或困于低收入岗位，家庭结构是扭曲的，在教育或医疗等领域无法获得足够的服务——那么，这个社会一定总是有很多人感觉他们是被社会所抛弃的。”^②在这种背景下，美国出现了不同版本的全民基本收入计划，例如，弗里德曼提出的“负所得税”、尼克松政府时期的社会保障改革方案等。当前欧洲关于全民基本收入计划的讨论则是由就业问题所推动，尤其是数字技术和人工智能技术的快速进展，对就业前景的悲观预期蔓延。^③

当前，欧洲青年的处境与 Ben Seligman 观察到的美国社会问题相似。青年作为公民群体的重要组成部分，承载着社会未来的希望。尽管欧盟及成员国已推出多项综合性政策措施来改善青年人的就业与社会保障，但是，就业不稳定、收入偏低和工作贫困，以及社会融入问题仍然严峻，尤其是在技术进步和地缘政治的冲击之下，青年的经济社会处境还有恶化的可能，劳动力市场和社会保障制度的二元化发展趋势未来仍会继续，在此背景下，全民基本收入计划的普惠性及“去商品化”的特性都显示了吸引力。但是，全民基本收入计划能否成为一种可行的替代方案？它能否在提供必要收入支持的同时保证青年人的劳动力市场参与？它能否实现新的经济社会条件下劳动力市场与社会保障之间的再平衡？这些问题是考量全民基本收入计划是否可行的关键。

国内外的学术讨论深入分析了全民基本收入计划的优势、缺点和实施的限制条件，其被视为一种替代方案，是因为现有的政策体系存在一些受到诟病的问题。除了保障不足之外，最大的问题是烦琐的监管程序和高昂的管理成本。就青年群体而言，无论是积极劳动力市场政策，还是旨在为青年提供基本收入的社会福利政策，都被附加了更加严苛的条件，有些给付还需要进行家计调查。过于烦琐的监管程序不仅阻碍了青年接受这些社会给付，而且还带来巨额管理成本。^④但是，就促进青年人的劳动力市场参与的目的而言，这些成本是必须付出的代价。一些学者认为，在现有的社会保障体系之中增加全民基本收入计划，可以加强全体国民或居民的收入保障，避免有条件的社会给付造成的“污名化”等负面影响，从而降低劳动力市场风险和贫困风险。事与愿

① Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State*, Free Press, 1984, 311-339.

② 参见 Ben Seligman, *Permanent Poverty: An American Syndrome*, Quadrangle Books, 1968.

③ 岳经纶：《全民基本收入：社会保障的第三种模式？》，《社会政策研究》2024年第1期；Anton Jaeger, Daniel Zamora Vargas, *Welfare for Markets: A Global History of Basic Income*, The University of Chicago Press, 2023, 1-12.

④ 根据欧盟测算，促进青年就业措施的人均花费为4157欧元，欧盟范围内约有940万15—29岁的尼特族，实现让他们全部就业或参与劳动力市场的整体费用将达到389亿欧元，如果考虑到新冠疫情的因素，费用可以高达496亿欧元。出于为这些高额支出争取支持的目的，欧盟强调这些青年人脱离劳动力市场的潜在损失会更高。例如，在2014年尼特族所造成的经济损失（包括福利支出和收入及税收损失）达到1620亿欧元，约占欧盟总GDP的1.21%。参见 European Commission, *Staff Working Document Accompanying Proposal for a Council Recommendation on a Bridge to Jobs-Reinforcing the Youth Guarantee*, Staff Working Document, 2020.

违,就青年来说,全民基本收入计划恐怕难以成为他们的社会安全网络的基础。

首先,收入支持不足以解决青年的经济社会问题和改善他们的生活处境,因此全民基本收入计划也难以提供应对新老社会风险的保障。影响青年人获得足够劳动力市场收入的因素呈现出多元化的特征,个人因素和宏观经济社会因素共同影响着青年的就业和收入,技能的缺失和与市场需求不匹配、健康问题、照护负担以及移民身份这些个人因素,无法通过收入支持得到解决。例如,应对当前青年人中突出的心理健康问题,收入支持是不够的,甚至是不适用的,还需要确保他们获得及时、充分的医疗和公共卫生服务。如果全民基本收入计划无差别发放,领取条件仅以公民身份(或居民身份)来限定,有限的资源就无法聚焦于最需要帮助的青年群体,也无法提供他们最需要的帮助,这同样会造成高昂的成本和资源的浪费。

其次,无条件的全民基本收入计划与目前促进青年就业的目标背道而驰。快速老龄化的欧洲已经出现了劳动力短缺的问题,提高青年的劳动力市场参与率是缓解当下劳动力短缺问题的一个重要措施。发放基本收入可能导致青年劳动力市场参与率下降。尽管随着数字技术和人工智能的快速发展,人们在讨论它们的工作替代效应时,也在展望着人从繁重的工作中彻底解脱的场景,但是,迄今为止人类的经济体系和社会体系仍然围绕着劳动而设立,工作仍然被认为是青年的权利和义务,劳动力市场参与也被认为是解决社会融入问题的关键。目前开展的全民基本收入的实验规模有限,无法充分说明它对劳动力市场参与的影响。此外,实施基本收入计划必然需要对现有的各类社会保障和社会福利项目进行整合,目前欧洲的经济社会条件并不成熟,难以获得必要的政治支持。

第三,全民基本收入计划无助于解决青年人的社会融入问题。推行全民基本收入计划显然可以减少各种社会管理的需求,进而精简社会行政机构,节约大量的资金和人力,但也同时削弱了社会治理的制度和机构基础。就欧洲国家来说,尽管欧盟及其成员国采取了积极的干预措施,既不参与经济活动,也不接受教育和培训的尼特族比例仍然稳定在6%左右。这些青年是社会边缘群体的组成部分,其中相当大比例出身于边缘群体家庭,是潜在的不稳定因素。任由他们游离于主流的经济、社会和政治生活之外,不利于欧洲长期的发展、繁荣和稳定。欧盟倡议通过各种方式加强与这些青年的接触,并对他们施加影响,其中,各种社会保障机构和就业服务机构就扮演着重要的角色。^①在战后欧洲国家的经济和社会发展过程中,由于福利国家不断承担了原本由教会、家庭和社会组织承担的社会职能,导致了社会治理体系的重组,各种社会保障和社会福利机构成为社会治理的中坚力量。以去官僚主义为名而削弱这些社会治理机构,就会使得推动青年社会融入的政策缺乏组织保障而难以实现。

六、结论

在欧洲福利国家向着“后工业社会”转型的过程中,劳动力市场发生了深刻变革,充分就业的目标难以实现。而且,随着数字经济和人工智能领域的飞速发展,劳动力市场不断地两极

^① European Union, *Study on the Youth Guarantee in Light of Changes in the World of Work (Part 2): Emerging Challenges related to Young People's Transition into the Labour Market*, 2018, 51; European Union, *Study for the Evaluation of ESF Support to Youth Employment: Final Report*, 2020, 173-174.

分化，如何解决由此导致的劳动力市场参与不足、社会排斥以及贫困问题，不仅困扰着政策制定者，也引发学界反复讨论。显然，在充分就业难以实现的条件下，社会保障制度如果仅定位于为无法从劳动力市场获得必要收入的劳动者提供替代收入，已经不合时宜。

正是在这种宏观经济社会背景下，社会投资理论重新定义了福利国家的功能，福利国家出现了从提供补救式的收入保障到“赋能型”国家的转变，目标是帮助劳动者应对不断变化的社会风险、充分参与劳动力市场并获得充足的收入。社会投资理论影响了 21 世纪后欧洲的社会保障制度改革，那些被认为是阻碍了劳动力市场参与的社会给付被附加了更加严格的资格限制和领取条件，且待遇水平也不断降低。与此同时，在教育、培训和照护等领域，国家干预在不断扩展。在社会政策领域出现了从被动的、以现金形式提供的转移支付转向各种以实物方式（主要是社会服务）提供的社会福利的趋势，旨在促进劳动力市场参与。与这种趋势相对应，欧洲国家的社会支出并没有缩减。

社会投资理论在重新定义社会风险时，强调了个人的特殊性。基于这样的认识，社会投资理论倡导有针对性的政策措施，对互助互惠的基本原则造成了负面影响。这些旨在促进劳动力市场参与的措施耗资巨大，且有向特定人群集中的趋势，导致相关政策面临较大的政治压力。人们开始讨论各种可能的解决方案，例如，提供普惠的、无条件的全民基本收入。劳动力市场与社会保障制度之间的平衡是确定这些解决方案可行性的重要因素。

从欧洲国家针对青年的政策实践来看，欧洲国家是在原有制度的基础上，通过增补和“修缮”的方式来优化针对青年的社会保障，而不是要开辟全新的政策领域和构筑不同的制度体系。对于青年群体来说，促进就业仍然具有决定性的重要意义，改善青年的社会保障也必然要服务于这一政策目标。事实上，在过去 10 多年里，欧盟及其成员国倚重积极劳动力市场政策，把推动就业视为解决青年人经济社会问题的主要方式。十几年的政策实践表明，积极劳动力市场政策工具存在明显局限性，若缺乏社会保障和社会福利领域的配套措施，不仅无法彻底消除青年参与劳动力市场的障碍，而且也无法彻底解决青年中存在的贫困和社会融入问题。这些事实证明社会投资理论的观点，即作为缓冲机制的社会保障对于促进劳动力市场参与必不可少。此外，由于青年中的尼特族、工作贫困和社会排斥等问题有向社会边缘群体集中的趋势，导致贫困和福利依赖的代际传递现象，移民家庭出身的青年遭遇更多的劳动力市场参与障碍，政策的有效性可及性均受到关注。社会保障体系在规范和引导青年劳动力市场参与的过程中发挥着不可替代的重要作用，其作为一种政策工具的重要意义获得了越来越多的认可。无条件的全民基本收入计划无法彻底调和消除青年中的贫困和社会排斥与促进劳动力市场参与两个目标之间的矛盾，且可能削弱现有的社会治理体系。

欧洲经验显示，劳动力市场和社会保障是紧密关联的政策领域，解决青年就业问题需要同时在两个政策领域推进必要改革，既要通过劳动力市场改革保证青年人的劳动力市场收入，也要通过社会保障制度为青年人提供必要的替代收入，帮助他们维持基本生活。缺乏必要的社会保障也会成为阻碍青年人就业的重要因素。此外，保证青年人获得必要的公共服务也具有重要的意义，公共服务在提升技能、维持健康、减轻照护负担和获得就业信息等方面都发挥着重要的作用。因此，社会保障改革不能囿于收入支持的范围，以公共服务为主的实物保障的重要意义正在增长，从这个角度来看，全民基本收入计划有着难以克服的局限性。

虽然中国的青年问题发生在与欧洲不同的场景之中，但欧洲经验清楚表明，促进就业应该成为青年政策的首要目标，而激励青年就业需要采取全方位的政策措施。为了消除参与劳动力市场的阻碍和解决青年人普遍面临的经济社会问题，优化青年人的社会保障与推行各种积极劳动力市场政策应当并重。

Optimising Social Security to Support Labour Market Participation: Youth-Oriented Policy Practices in European Countries

Zhang Jun

(Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: In the course of the transition from industrial to post-industrial society, European countries have witnessed profound changes in their labour markets. New tensions have consequently emerged between social security and labour market participation, while "welfare dependency" has come to be regarded as an important factor hindering participation in the labour market. Emerging in the mid-to-late 1990s, social investment theory redefined the functions of the welfare state and argued that adequate social security can actively promote labour market participation. Although reforms inspired by social investment have responded to increasingly diversified needs, their excessive emphasis on individual responsibility and differentiated needs runs counter to the principles of mutual aid and reciprocity that underpin social security systems. These reforms have also weakened concern for poverty and social equity, and have stimulated debate over universal basic income as an alternative policy option. Judging from youth-oriented policy practices in European countries, universal basic income schemes can hardly reconcile the dual goals of eliminating poverty and social exclusion, on the one hand, and promoting labour market participation, on the other; moreover, they may weaken existing systems of social governance.

Keywords: Europe; youth; social investment; welfare dependency; universal basic income

(责任编辑: 华 颖)