

欧盟社会标准化工程在 社会保障制度改革中的意义

周 弘

【摘 要】 文章认为社会标准化可能涉及到社会保障研究的三大领域:(1)社会需求的合理确定;(2)社会行为主体的价值取向和利益平衡;(3)社会保障机制的正确选择。社会标准化挑战社会保障行为主体的行为方式,引起功能转换,从而在社会保障制度之间产生接轨现象和趋同现象,同时在传统的民族国家之上又产生了一个新的、不使用传统政策工具的社会行为主体。社会保障主体的角色转换和功能转换是社会保障制度改革的症结,欧洲联盟的社会标准化已经开始触动这个症结,并且给世界带来了值得思考的经验。

【关键词】 社会保障 制度改革 社会标准化

【作 者】 周 弘 中国社会科学院欧洲研究所所长、研究员。

一、欧洲联盟的社会标准化工程

欧洲联盟的社会标准化工程(Caroline de la Porte 等,2001)是指在多种社会制度之间,用不同的方式自下而上地规范社会政策的行动。接受这些规范的各方并不受到社会立法的约束,也没有社会行政的工具,所以这些规范也被称为“软法律”规则。

(一) 社会标准化的来源

这里使用的“标准化”(benchmarking)一词如果从英文直译,就是“在长凳上做标记”。英国古时候的大餐厅里用的都是条桌和长凳,盛宴之时,众多宾客同时入席,便很难就座。因此,需要在长凳上做标记(marking),让人“对号入座”,久而久之形成规范,不需要立法或者行政手段,人们也会自觉遵守同一的规矩。这就是标准化的“软力量”。

标准化工程被应用于多种管理领域。人们认识到,如果多边的利益群体需要进行决策,但又缺乏立法和行政的力量去约束这些独立的群体,没有政治授权、缺乏税收和转移支付手段,不能强迫这些群体遵守硬性规则,在这种时候,众人聚在一起,提出一个或几个目标让大家遵守。这种目标在有共同利益和共同追求的人群中间可以起到“软性规则”的作用,可以使认同这些规则的人们首先在观念上,进而在行动上向着共同目标努力,达到彼此趋同的效果。

上述的标准化现象曾经成功地应用于欧元区的建立。欧元的建设者们为申请加入欧元区的国家设立了一些“标记”性的规范和准则。例如,年度财政赤字不超过国内生产总值的3%,通货膨胀率不超过3个最低国家平均数的1.5%,公共债务不超过国内生产总值的60%,汇率保持两年稳定,利率不高于3个最佳国家平均数的2%,等等。申请加入欧元区的国家都自觉地努力去达到这些标准。

标准化要求的是目标和标准的统一,但并不要求行政和立法的统一。相反,标准化的过程是在承认财政和行政自主的情况下,成员国通过对于共同目标的追求和对于共同原则的认定,以不同的方式

达到共同的目标和标准。欧元的申请国根据那些标志性的规范,按照各自国家的国情特征,调动各自的社会力量,使用各自的行政和财政力量,调整本国的政策,达到共同的目标。这就是欧元在财政不统一的情况下成功的重要诀窍之一。

(二) 欧洲联盟如何进行社会标准化

标准化工程统一了欧洲的货币,是否也能使一直滞后的欧洲联盟社会政策取得进展呢?由于欧洲联盟成员国形形色色的社会制度与其多姿多彩的历史文化密不可分,所以,在欧洲“一体化”运动之初,欧洲的建设者们就将社会职能,特别是社会支出和社会再分配的职能留给了民族国家的政府(周弘,2001)。《欧洲经济共同体条约》认定,改善工人工作环境和生活条件的目标要通过“发展共同市场,趋同成员国之间的法律、法规或行政行为”来实现。委员会的责任是协调成员国在社会领域里的合作,“与成员国保持密切联系、进行研究、在民族国家和国际组织层面提供观点和安排咨询”^①。

这种制度安排使欧洲的社会整合一直落后于经济的整合。1992年《马斯特里赫特条约》签署之前,出现了一场欧洲社会问题大辩论,为的是阻止欧洲大市场的发展以牺牲欧洲人的劳动社会权利为代价。但是,由于欧洲联盟的各成员国在历史、法律、组织和政治方面的差别,也由于欧洲的劳工领袖们不愿意向上转移权力,还由于雇主们的联合反对,结果这些辩论并没有导致全欧范围内的集体谈判机制的产生。1992年成立的欧洲联盟给欧洲的雇主们提供了一个扩大了的市场机制,但是,却没有提及如何在欧洲共同体的范围内建立管理社会和劳工事务的制度(Stephen J. Silvia,1991)。

这时,许多劳工官员开始考虑,经济和社会制度不平衡的发展有可能在欧洲联盟内造成一种竞争性的“社会倾销”环境,导致劳工标准的降低和劳工法的削弱(Jens Alber,2000)。这些劳工官员完全有理由相信,欧洲“一体化”建立的大市场可能给已经面临重重危机的民族福利国家带来更加沉重的压力,甚至加速它走向衰亡。

到了世纪之交,欧盟的建设者终于达成了一种共识,他们不再能够容忍“在欧盟内有如此多的人生活在贫困线以下、受到社会排斥”,并且决定要采取措施,从消除贫困入手,制订《欧洲社会议程》。2000年3月,欧洲理事会里斯本会议制订了全面就业战略。同年12月尼斯欧盟首脑会议进一步强调,全面改进欧盟的社会政策。2001年6月的斯德哥尔摩会议则提出改进就业质量,作为2002年的就业目标。上述这些会议所提出的社会目标都是软性的,并没有法律和行政的约束,但对于欧洲联盟内社会政策的发展却起到了重要的推动作用。以就业为例,在实施欧盟就业战略的2000年,欧盟境内创造了将近300万就业,使平均失业率从9.1%降低到8.2%(Report on Benchmarking Working Europe, 2002)。

非强制性的软性政策和规则为什么能够起作用?这个问题挑战了迄今以来欧洲社会保障的实践。无论是在安格鲁撒克逊传统中,还是在欧洲大陆传统中,国家的行政和立法机构都在社会保障的发展中起到了至关重要的作用,社会保障因而被公认是一种“强制性的社会再分配制度”。

然而,欧洲联盟提出的目标,例如,在2010年以前创造2000万份工作,将目前欧盟贫困率18%的平均值降低到2010年的12%等。这些目标看上去都没有约束力。贯彻实施社会政策目标的权力仍然保留在欧洲联盟成员国的行政和立法机构,它们可以想方设法制订政策去实现这些目标,也可以选择对这些目标置之不理。

值得研究的是,欧洲联盟的成员国没有选择对这些社会指标置之不理,而是采取了积极配合的政策。到底是什么因素使得成员国愿意采取措施,主动向欧洲联盟的指标趋同呢?这种趋同有什么样的制度保证呢?

首先,欧洲联盟社会目标的制订是一种紧凑而又民主的过程,像欧洲联盟的很多政策领域一样,

^① 《欧洲经济共同体条约》(1957)第117、118条款。

欧盟社会政策领域采取了“开放性协商”机制。所谓“开放性协商”，就是让所有的成员国都提出自己的议题、意见，把争端摊到桌面上来进行公开的辩论，这样就保证了重要的议题没有遗漏。在“开放性”的基础上，通过协商和讨价还价，设立社会标准，这种过程代表了成员国的意志和共识，是成员国自己希望达到那些它们为亲自参与设立的标准。

其次，“开放性协商”机制包容差别、搁置争议，在达不成共识的领域里由欧盟委员会出面，建立信息互换和意见沟通渠道，进行社会统计等领域里的标准化工作。例如，欧洲联盟决定先把缓解贫困作为社会标准化的第一步，但并不直接指挥，也没有能力直接指挥各个成员国开展消除贫困的工作，而是由欧盟统计局首先就各成员国的贫困线进行规范。这样关于贫困问题的社会标准化工程就包含了两个内容，一是确定贫困的指标，二是统一贫困的统计标准。后者被实践证明是大大有利于欧盟消除贫困指标的确立，同时由于统一了统计标准，国与国之间的差别就更加明显，成员国之间的相互学习被激励了起来，葡萄牙和英国等国大幅度削减社会开支的情况也就突显出来（A. B. Atkinson, 2000）。此外，欧盟委员会积极地进行统计，及时通报信息，在就业、收入分配和社会排斥、工作时间、社会保护及社会基础设施、教育和继续教育、工作环境和职业健康，以及工人参与等7个领域里实行信息互换和标准趋同计划。这些政策目标看上去是软性而完全没有约束力的，但是，标准化过程却使得这些没有硬性约束力的目标逐渐从欧盟建设者的理想变成了欧盟参与者的目标。

再次，在社会标准化的过程中提出了各个成员国共同接受和向往的社会标准，但并不挑战成员国原有的政治和行政基础，它要求的仅仅是共同的价值取向和对行为方式的认同。它要求转让的是主权国家政府社会目标的规划权和社会标准的制订权，把主权国家政府的社会功能从社会标准的制订者变为社会标准的执行者。这样一来，欧洲联盟的社会政策就有了一种双层结构或多层结构（Stephan Leibfried 等，1998:185~208）。成员国制订的社会政策需要与欧洲联盟的政策目标看齐，并且接受欧洲联盟的监督，就像有些国家内的地区性社会政策要向中央政策看齐一样。所以，从形式上看，成员国政府的社会职能并没有什么变化，但实质上却发生了根本性的变化，而且这种变化是发生在自愿的基础之上。

当然，社会标准化工程不单单是弱化了成员国政府的一些社会功能，同时也加强了它们的另外一些社会功能。例如，欧洲联盟的社会标准提出其根本的目标是不放弃福利国家的理念，是以人民为目的，并且是使社会政策更加理性化。这就要求各个成员国自下而上地根据这个方向去讨论实施方案，迫使各国政府重新接近基层社会，增加其社会政策提议能力。

二、社会标准化现象对社会保障根本性问题的介入

社会标准化不仅仅是一种欧洲内部的社会趋同方式，它的实施对于传统的民族福利国家有根本性的触及，对社会保障研究的一些基本领域有重要的影响，可能为社会保障制度的改革提供新的思路。这里尝试在社会保障的三个主要研究领域里探讨社会标准化的意义。

（一）社会标准化与社会需求的变化

首先必须说明，对于社会保障的需求不等同于对于社会保障的预期。社会保障的需求是根据社会发展和产业风险来测算的，而关于社会预期的分析则必须考虑社会心理和政治结构的因素。

对于社会需求的考察是从英国开始的。工业的快速发展和社会上出现的赤贫现象之间的鲜明对照是这种考察的原因和背景。有关社会需求的考察包括了对于贫困原因的调查、对于失业周期的计算、对于工伤风险的测算、特别是对于养老和医疗用度的计量。这些计算还要区分对待不同的行业、不同的就业方式、以及不同的既有资源。所有这些考察都归结为一个基本的共识：农业社会向工业社会的转型使人的生存条件发生了巨变，也使得一些基本的社会保障措施成为工业社会必不可少的服务，成为工业社会不约而同的行动。

每个工业社会都有自己对于社会需求的测定方式,甚至在一个国家内,社会需求的标准也不容易统一。各个国际性组织(如联合国开发计划署、世界银行及经合组织)也都有各自的测定方式和相互交流信息的渠道,但却很难影响或介入民族国家的领域。其专家们只能从民族国家那里索取数据,在此基础上重新分析,也很难统一统计标准,因此,对于社会需求的认定一般停留在宏观分析上。

欧洲联盟的社会标准化工程则不同。由于成员国已经就一些领域里的社会目标取得了认同,例如,成员国认定学习机会对于提高欧盟内的就业质量,最终达到消除贫困的目的至关重要,于是欧盟统计局就被赋予了在学习计划方面进行调查统计的权力。欧盟统计局可以从“供方”来统计各个成员国在再就业方面的公共财政转移,这样就从千差万别的成员国社会保障制度中抽取了一些统一的衡量标准。例如,研究的结果证明,更高的公共财政转移会带来更多的就业,如果想达到将一个国家的贫困率从现在的欧盟平均值 18%,降低到 12% 的目标,成员国需要根据不同的情况提高公共转移支付的力度,如果法国还需要增加 0.6% GDP 的公共财政转移,那么英国就需要增加相当于 2% GDP 的公共财政转移(Atkinson, 2000)。

上述社会标准化过程明显地改变了传统的社会需求认定方式,从更加广阔的市场视野观察欧洲联盟的社会需求。在过去的几年中,将技术培训、社会融入等指标带入了对于社会需求的测定。随着市场的扩大和欧洲联盟社会标准化的导向,一些新的社会风险开始被认识,欧洲人对于解决社会问题的思路也开始扩大。有些消极的社会需求被重新审定,并且通过市场的扩大得以解决,有些积极的社会需求被提上议事日程,如长期失业、技术陈旧、单亲家庭、工作—家庭—社会关系的变化等,都被界定为新的社会风险,丰富了福利国家改革的思路。

(二) 社会标准化与社会保障的行为主体

政府出面承担工业社会的风险,这个举动曾经改变了人类社会发展的道路,使得人类社会生活中出现了一个真正的社会支配者——主权国家的政府。

为了能够履行其承诺的社会责任,现代国家的政府支配了经济、扩展了行政机构、制订了严格的法律制度。人们开始在政府或公共组织的庇护下和规范中生活。结果,围绕着福利利益的分配又构成了新的社会行为者阶层:劳动者个人和其社会组织、企业主和其团体、官员及政府。这些社会行为者通过相互关系的调整和制约,主导着社会的发展。资本家获得了稳定的劳工队伍,而且还可以通过政府支出来提高这支劳动力队伍的素质;工人得到了稳定的经济保障,而且还可以利用政治选举制度对于政府施加压力,要求提高这种保障的水准。凡是有选举权的人都成了行为主体,他们的作用虽然不同,但都在一种制度中行动,或改变他们的行动,这就是当代欧洲的“社会团结”。

在这些社会行为者中间,政府仍然起着决定性的作用,但已经不是社会制度的主导者。政府本来以社会利益协调者的身份出现,调动各种资源建立社会保障制度,但是,社会保障制度本身对于政府的权威起到了一种异化的作用。欧洲的普选制度将政府在社会保障方面的政绩作为选民评判的对象,所以政府作为社会支配者的地位就受到了已有制度的制约,同时又受到政党政治的影响。无论是劳动者,还是资产者,都在积极地调动社会力量,定期地影响政府在社会政策方面的取向。

对于这种社会制度的根本性挑战来自于市场和经济规模的扩大。欧洲的统一大市场是一种经济效益优先而社会公平滞后的发展模式。欧洲联盟建设者们没有为大市场规范社会再分配制度,他们把这个“包袱”丢给了民族福利国家(周弘, 2000)。就像欧洲政治“一体化”进程中存在着“民主赤字”一样,欧洲经济“一体化”的进程中也存在着“社会赤字”。

欧洲联盟在社会政策领域里的软弱主要源自于欧洲联盟政治“一体化”建设中的“机制赤字”(Beate Kohler-Koch 等, 2002)。这个超国家没有政治授权去扩大自己财政来源,也没有建立足够的行政机构去管理欧盟范围内的各项事务,它依靠各个成员国解决各自的社会问题,但是,成员国的社会政策方式已经不能满足大市场发展的需要。

从欧洲联盟的角度讲,大市场的建立是为了使资本、产品、服务和人员的自由流动更加有利于资源的合理配置,然而,这种流动会产生一种为工业最发达的核心欧洲所不能容忍的“社会倾销”现象(Jens Alber, 2000),产品从劳动力成本低的成员国自由地流向劳动力成本高的核心欧洲国家,而核心欧洲国家的高成本劳动力却不会自由地向低劳动成本国家流动。以成员国为单位的社会再分配制度必须承担这种来自市场的压力,但成员国政府的行为却受到国内政治程序的限制,无法回应外部市场的压力,进行结构性的改革。所以,欧洲联盟成员国的政府愿意借助一种超国家的机制,加强自己在国内实行改革的力量,反过来再造就一种将自己的社会保护标准推广到大市场其他国家的工具。

在欧洲联盟“硬机制”不可能出现的时候,“社会标准化”作为一种“软机制”在很大程度上满足了成员国政府的上述愿望。因此,它们不仅配合欧洲联盟的行动,而且向欧洲联盟提供了社会趋同所需要的部分资金,发展了诸如社会基金这样的社会趋同工具。

如前所述,社会标准化工程虽然只是提供了一些软规则,它虽然主要依赖成员国主动自觉的行动来支撑,但是,由于成员国自愿地共同制订规则,同时努力去遵守规则,甚至由超国家的欧洲联盟负责监督规则的执行,民族国家政府这个社会保障制度中最重要的行为主体的行为方式和权力性质就发生了明显的变化。不仅在欧洲联盟的层面上出现了一个非传统的,更加关心市场的社会标准协调人和监督人,而且民族国家也从自主的社会政策主体变成了欧盟社会政策总体目标的执行者和被监督人。

(三) 社会标准化与社会机制

社会机制的建立有两个根据,一是社会需求,二是社会行为者。其中社会需求决定基本形式,社会行为者决定基本方法。最典型的例子是英国“补救模式”^①的社会保障以政府作为主要行为者,而德国“机制模式”的社会保障以企业、工人和政府共同作为行为主体(Richard M. Titmuss, 1968)。对待同样的社会需求可以有不同的社会保障机制。例如,英国是通过政府向病人提供免费医疗来进行健康保障的,而在欧洲大陆实行的基本上是社会保险。在不同的社会保障机制中,社会保障行为主体的作用各不相同。例如,在最典型的“补救模式”(我们称为“低保”的那部分社会保障)中,政府承担了主要的责任。由于享受最低生活保障金的人多数是在市场竞争中处于劣势的群体,所以也就不能指望企业、市场等其他社会行为者做出可以依赖的承诺。但在养老保障中,由于资金积累期长、投保覆盖面大、风险可测度程度高,所以形成了普及性的机制模式。此外,无论是个人,还是企业,都会出于多种原因而产生创造各种保护措施的动力。个人在收入旺盛期间很可能希望多储蓄,以备晚年或者不时之需,企业可能为了在市场上争夺人才而提供额外的养老待遇。

上述情况说明,不同的经济体、不同的历史遗产和人文社会背景都会导致由不同的社会行为者根据不同的社会需求,甚至是不同的社会预期,建立各种不同的社会保护机制。在有些社会里,政府起主要的推动作用,在有些社会里,政府的作用是被动的,在另外一些社会中,社会本身是零碎而没有整合的,政府的功能不是全国性的,而是局部的,或者在一些局部是主动的,在另外一些局部是被动的,在有些局部则是没有功能的。

欧洲联盟的社会标准化工程在缺乏硬性机制的情况下起到了软性机制约束的作用。例如,欧洲联盟根据社会标准化工程得出了“英国和葡萄牙社会转移支付占GDP比例偏低”的结论,对这两个国家的社会政策产生了一定的舆论压力,对其他的成员国也有一种警示或激励的作用。再如欧盟委员会提议,由欧洲联盟制订在2010年为至少90%的3岁以上学龄前儿童提供托儿服务的社会目标,这种社会标准化的动议也将在各成员国引起新的社会基础设施的建设。

目前,欧洲联盟的社会标准化工程已经涉及到就业、收入分配和社会排斥、劳动时间、社会保障和社会基础设施、教育和继续培训、劳动环境和职业健康与安全,以及工人参与等多个领域。在上述领域

^① 尚晓援(2001)翻译为“补缺型”。

里,欧洲联盟试图建立起统一的相关定义和指标,提供“开放性协商”的基础和场所,造成一种由多边的社会行为者共同努力实现社会目标的新机制,这种社会机制在迄今为止社会保障的历史中还真算得上是一种制度创新。

三、社会标准化工程在社会保障制度改革中的意义

如果人类生活在相对独立自主、“老死不相往来”的行政体中,那么就无需在不同的行政体制间实施社会标准化。但是,时代发生了变化,资本、产品、服务和劳动力都开始流动,社会行为主体的作用和地位也相应地发生着变化。个人脱离企业、企业脱离国家的现象大量存在。重新认识社会保障制度的作用和局限,用新的机制重新整合被市场冲散了,或受到市场严重挑战的社会保障制度就成为必需。

新的社会保障机制如何建立呢?它和社会保障制度的改革又有什么关系呢?过往的社会保障制度改革大体有几种方式:第一种方式是“削减”。削减的方式除了数字上的减法以外,最主要的是规定更加严格的资格审查标准,把本来有资格享受机制保障的人转移到不大确定的保障类别中去。如减少失业保险待遇或降低公共养老金待遇,同时扩大贫困救济的发放范围。第二种方式是改变人们对市场的适应性和社会心理预期,向他们提供技能培训,使他们减少对于社会保障的依赖,谋求通过市场获得经济安全。第三种方式是制度间的趋同措施,通过行政体制之间的彼此沟通和相互学习,从地理上扩大对于社会保障的认同,从而减少社会保障风险对于局部地区的压力。关于前两种措施,已经有很多的文章和著述提及,这里重点讨论一下趋同措施。

从社会保障制度的历史来看,它的发展逻辑是不断地扩大覆盖面。在欧洲各主权国家中,国家机器早已涉猎社会领域,但是,在欧洲以外的国家或地区,国家机器都没有像在欧洲社会那样具有渗透力和支配力。欧洲各国的民众不仅从国旗国歌、地图、地理标志、从历史遗产、语言文化、从国防方面的安全感、国家的国际地位产生归属感,而且从社会经济的安全感方面认同自己的国家。社会保障制度的全国性覆盖是欧洲现代国家的标志之一,它不仅符合保险的大数定律,而且有利于维护国家的统一,还有利于资本、劳动力在全国范围内的流动,有利于资源在一个国家内的合理配置和经济规模的扩大。与此同时,过高的福利也将欧洲福利国家中那些具有不同利益的社会行为主体牢牢地捆在一起,使他们中间的活跃分子产生逃逸制度约束的动力。逃逸使得民族国家内的社会团结松散化,同时对在更大范围内建立新的社会团结模式提出了要求。

建立新的社会团结模式需要有行政和财税授权的政体作为社会行为主体,欧洲联盟这个特殊的政体却正好缺乏上述授权。但是,社会标准化工程既不需要行政授权,也不需要很多的财政支持,它通过“开放性协商”的方式进行决策,实行成员国相互制约的机制。同时,由于社会标准化的决策参与者很多,多边决策机制避免了政策目标过高或过低的倾向,从而促使社会保障制度向理性化的方向改革。社会标准化要求重新澄清、审定和统一统计标准。例如,各个国家有不同的法定福利、职业福利和个人财务安排计划。统一计算这些福利计划,研究并且梳理它们的社会功能,计算并定位它们的社会作用,产生出标准化的答案,制定统一的社会指标体系,这个过程将导致大量的跨国学习和借鉴,有助于将支离破碎的社会服务功能整合起来,并且形成新的、与市场经济发展联系更加密切的社会保障机制。社会标准化程序必然改变社会行为主体的构成和作用。因为“社会标准化”所订立的只是目标而非政策,整个社会的动力源都需要被调动起来,运用自己的理性去寻找达到共同目标的途径。民族国家的政府受到了来自两个方面的监督,即来自欧盟的质量和技术监督与来自民众的政策监督。政府在社会控制和社会管理方面的功能将受到战后第一次真正的挑战,这种挑战也会迫使政府更加接近民众,力争把民众的最主要的意愿带到社会标准化的过程中去,从而提高欧盟整体的民主性、合法性和公民认同。

一个多世纪以来,有许多欧洲的社会福利专家们一直徘徊在对选举方式和利益集团的研究上,因

为现代的社会保障政策往往不是通过理性的测算,而是通过政治力量的较量而制订的。理性的测算扮演的角色不过是政治口号的脚注,而政治口号则被锁定在一些固定的政治势力范围内。跨越国界的社会标准化工程一方面引入了超国家的机制,制约了原来的利益分配结构,另一方面推动着整个社会向着一种由跨国的宏观经济、扩大了就业市场和适当的社会政策共同构成新的等边三角形的社会团结模式发展。

从上述问题领域来看,欧洲的社会标准化工程对于中国的社会保障制度改革具有技术上的可借鉴性。

首先,从社会需求界定的角度来看,多元的界定程序可以提供一个上情下达和下情上达的机会,从而使得决策和社会发展现实之间的距离缩短,不仅有助于决策的合理化和理性化,也有助于对于全国范围内社会团结方式和程度的认定,有助于对国家主权的张扬,有助于增加人民对于社会主义制度和“三个代表”精神的认同。

其次,中国目前的社会机制尚处于分散的状态,社会保障的行政和财务都没有统一,各个社会保障行政体之间存在着巨大的差别,不可能通过一道行政命令或一项社会立法就使这些差别消失。在这种情况下,社会目标的提出,特别是软性规则的建立,将有助于不同地区之间的经验学习,减少地区差别,从而逐步地在全国范围内产生趋向一致的观念、标准和实践。进行原则、目标和实践的社会标准化比起推行全国统一的强制性社会行政来,财政代价小而实际效果大。

最后,中国社会保障事业改革和发展的重要环节是各方各面的共同努力,需要在大的地理范围内整合并兼顾不同的利益,如果没有对社会目标和社会价值的广泛认同,就不可能产生这种合力,也不可能产生这种兼顾利益的机制。社会标准化可以成为一种工具,通过这种工具可以促进地区性行政机构的观念转变和行为转变,通过这种工具也可以使中央政府在确定社会目标、调动社会资源、监督社会行政等方面获得更大的权威。

参考文献:

1. 周弘(2001):《福利国家向何处去?》,《中国社会科学》,第3期。
2. 周弘(2000):《第三条道路与欧洲联盟的社会模式》,《欧洲》,第6期。
3. 尚晓援(2001):《“社会福利”与“社会保障”再认识》,《中国社会科学》,第3期。
4. A. B. Atkinson(2000), A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers, CAE.
5. Beate Kohler-Koch, Thomas Conzelmann, Michèle Knodt(2002), Europäische Integration-Europäisches Regieren, Fern Universität, Gesamthochschule in Hagen, p. 185.
6. Caroline de la Porte, Philippe Pochet and Graham Room(2001), Social Benchmarking, Policy, Policy Making and New Governance in the EU, *Journal of European Social Policy*, SAGE Publication, November.
7. Jens Alber(2000), Social Dumping, Catch-up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context, *Journal of European Social Policy*, 10 (2), SAGE Publications, London.
8. Report on Benchmarking Working Europe 2002, by the Benchmarking Group, European Trade Union Institute, March.
9. Stephen J. Silvia(1991), The Social Charter of the European Community: A Defeat for European Labor, *Industrial and Labor Relations Review*, July, pp. 626-643.
10. Stephan Leibfried and Paul Pierson(1998): Social Policy in Helen Wallace & William Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, p. 185-208.
11. Richard M. Titmuss(1968), *Commitment to Welfare*, Unwin University Press.

(责任编辑: 朱 犁)