

# 新的社会契约

要克服对于技术和全球化的恐惧心理，  
需要重新思考公民的权利和义务

尼迈特·夏菲克

我们生活在一个没有安全感的时代。自由民主、自由经济以及基于规则的国际体系被越来越多的人所摒弃——即便它们曾经为绝大多数人带来了进步。经济发展减缓（尤其是在发达经济体），生产效率和社会流动停滞不前，以及人口和技术的变化造成的对未来的担忧引起了人们的恐惧，强化了不满情绪。

我们看到了这方面的政治化表达。大众群体的愤怒情绪，以及对精英群体的不信任，连带金融危机，导致更多的人支持民族主义和偏执粗鄙的政客。我们有大量的证据表明，在许多国家，人们的幸福感和信任感都在下降。尽管我们不满意的原因各有不同，但都认为面对即将到来的变革，需要重新激活我们的政治、经济以及社会契约，提升民众的安全感和信心。

在当今世界，为什么在那些比较成功的国家里还有很多人没有幸福感呢？不平等是一个重要原因，另外就是自动化和老龄化导致的对未来前景的恐惧。虽然不同国家之间越来越平等，但各国内部的收益分配并不相同。新兴市场的中产阶层

和全球最富有的1%的人获得了巨大利益，而发达经济体的中产阶层的利益受损。在许多国家，面对教育和住房的高昂开支以及低质量、低福利的工作，父母们对子女的未来忧心忡忡。

## 保护主义抬头

许多人将此归咎于全球化和技术，但我更加关注的是，我们的社会契约失灵，从而无法管控好全球化和技术所带来的影响。由于高度全球化和金融危机之后的紧缩，我们的社会契约——我指的是公民的权利和义务——遭受了打击。自动化技术的进步和全球竞争加剧导致低技能工作者的薪酬下降。结果，很多人呼吁强化保护主义或者指责移民。但解决问题的答案并非是全球化和转向民族主义，而是要重新思考我们的社会契约，缓解紧张心理，帮助民众进行调整。

在大衰退之后，由于经济增长乏力，这种情况更为严重。麦肯锡全球研究院近期对25个发达经济体进行的一项调研结果显示，2005—2014





年 65%—70% 的家庭（或 5.4 亿—5.8 亿人）的税前收入和转移前收入出现停滞或下降。当经济增长放缓时，人们就会变得不那么大度和宽容。

确切地说，根据麦肯锡 2016 年的一项名为“比父母更穷？发达经济体的个人收入停滞或下降”的调研结果显示，财政政策导致可支配（或税后）收入减少 20%—25%。美国的社会保障网络非常有效，尽管市场收入下降了 4%，但可支配收入仍然增加了 1%。这 5 个百分点的变化得益于奥巴马政府的经济刺激计划，该计划通过向遭受经济下行影响的工薪阶层提供税收减免和救助，向家庭转移支付了逾 3500 亿美元。在法国，社会保障网络将可支配收入中位数提高到市场收入中位数之上 3 个百分点；而在英国，转移收入完全抵消了市场收入的减少。

## 未来冲击

尽管收入再分配政策减轻了大衰退对于低收入家庭的打击，但金融危机的直接和间接成本也造成了大量债务的累积。为减少债务，很多国家削减福利，这又引发了民怨，普罗大众认为他们被忽略了，让他们感觉到丧失尊严，也感觉到对自身命运无力掌控。比如，在英国，费策尔(Fetzer, 2018) 提出，在投票支持英国民族主义政党独立党的地区和赞同退欧的地区，削减福利造成的损失最大。全球化与 2008 年金融危机、危机之后的经济紧缩搅在一起，使得许多人面临着巨大的冲击，而支撑他们的社会保障网络却非常薄弱。

对未来愿景的恐惧是不满情绪的另外一个来源。这种恐惧主要源自这样一种预期：自动化会淘汰各种例行的重复性工作，同时需要更多的高技能人才。而工作越来越不稳定，薪水低且福利几近于无，又加重了这种担忧。尽管有些人在这种更为灵活的工作形式中具有优势，但其他人会有经济上的巨大不安全感。由于对自己的生活没有自主感，不稳定就业降低了人们的身心健康水平。

此外，自动化可能会导致就业市场进一步两极分化，而这对于高学历人才有利。美国劳工统

计局预计，2014—2024 年软件开发行业每提供一份高薪工作，个人护理和家庭健康助理行业就会新增六份低薪工作。

这种焦虑已经在政治场合表现出来。比如，在美国，德尔斯曼(Delsman, 即将发表)指出，在工作岗位受自动化影响最大的 22 州中，有 21 个州在 2016 年总统大选里投票支持特朗普，而受自动化影响很小的全部 15 个州都支持希拉里。

## 责任分工

这凸显了订立新的社会契约的必要性，这一契约可适应经济状况的变化，而且能够更好地管控全球化的社会影响。社会契约包含支付税款换取公共产品，以及社会对待老年人、年轻人、弱势群体以及遭遇困难的人的方式。由于社会契约从根本上受价值驱动，不同社会的解决方案会有所不同。

即便如此，每个社会都要考虑谁会从社会保障网络获益，我们要采用什么机制来共担风险，同时一定程度上抵消不确定性对于人们生活的影响。每个社会还要就如何确定家庭、志愿部门、市场和国家之间的责任分工做出决定。这非常重要，因为福利国家也利用机制确保所有公民的地位平等，让他们能够充分参与公共生活。

还有很多根本性的问题需要回答，而在更为多元化和全球化的社会中，这些问题变得更加复杂。对于哪些人我们感觉有义务给予照顾和共担风险？这些义务有哪些相应的责任？义务在多大程度上超越家庭，延伸到社区或其他地区？全球其他国家的穷人怎么样？我们是否有义务给后代留下至少与我们曾经获得的同等的物质、社会和自然资本？

作为新的社会契约的组成部分，我们可能需要强调互惠性以及提供福利过程中的保险要素。认为存在“勤劳工作者”和“福利乞讨者”这种观念是有害的；实际上，伦敦政治经济学院(LSE)教授约翰·希尔(John Hills)针对英国的情况指出，绝大多数人在其一生中获取的（以教育、

医疗和养老金的形式)大致等于其付出的(工作期间纳税)。富人纳税更多,但往往活得更久,所以他们在年老时能享受更多的养老金和医疗服务。

## 全民福利?

我们可能需要重新审视全民福利的政治和社会效益,这更有利于赢得政治认同并确保质量。伦敦政治经济学院的威廉·贝弗里奇(William Beveridge)首次提出“福利国家”理论,他认为福利国家要以全民社会保险的概念为基础。当社会保障网络更多通过普通税收获得资金时,这种联系就没有了,有些人就会选择退出转而选择私人提供保障。英国社会研究先驱理查德·蒂特马斯(Richard Titmuss)指出:“单独为穷人提供的差别服务往往会变成低质量的服务。”如果让富裕人群参与公共服务的话,就会维持共同承担义务的感觉,同时保持压力以支撑标准。

新的社会契约如何才能解决不平等问题?在中期内,所谓的预先分配政策是关键——在贫困地区加大教育、社会流动、基础设施投资,同时在最大范围内提升生产效率。社会流动性较大的国家发展得更快,因为能够更加有效地将人与适当的工作岗位相匹配,从而提高生产效率。提升创新和生产效率的最佳方式可能是为那些因出生环境而处于不利地位的“失落的爱因斯坦们”(lost Einsteins)提供机会(Van Reenen and others, 2018)。加大投入,实现教育机会和结果的平等可以带来巨大回报,同时提高对制度公平的信心。

## 老年人和年轻人

我们面临的另一个大问题是代际公平。目前,许多老龄化的社会在老年人的开支方面比年轻人多。经济合作与发展组织的数据显示,中间选民的年龄每增加一岁,养老金方面的公共开支占GDP的比例就会提高0.5%(Ebbinghaus and Naumann, 2018)。老年选民在维护自身利益方面非常有效——年轻人也应该如此。但是,老年人

要关心的不应该只是他们自己的儿孙(可通过遗产给予支持),还要关心别人的孩子,因为他们要栖身于同一个社会。一个解决方案是,赋予年轻人在其一生中有提升自身能力的权利。通过这种几代人之间的社会契约,年轻人以更高的未来税收偿付投资,从而为老年人的医疗提供资金。

要解决代际公平和社会流动问题还需时日;在短期内,某种程度的再分配非常重要。由于发达经济体在20世纪80年代和90年代降低了企业所得税率和个人所得税最高税率,并提高了增值税,税收制度的累进性越来越低。随着市场收入的不平等日益扩大,这成为很棘手的问题。而且,由于财富的增长比收入的增长更加不平等,我们要研究如何针对财富征税,比如遗产、土地和不动产。IMF的最新研究结果表明,提高公平程度可促进经济增长,因此这种改革也有助于促进经济的复苏(Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014)。

## 社会流动性较大的国家发展得更快,因为能够更加有效地将人与适当的工作岗位相匹配,从而提高生产效率。

解决不平等问题的另外一个方法是设定最低收入标准,这有助于确保即便是低收入者,也能够享受合理的生活水平。我并不赞同制定全民基本收入,但在有些贫穷国家除外,因为这些国家没有管理一个福利国家的能力或者会采用更糟糕的政策,如能源补贴。在大多数中等收入和发达经济体,全民基本收入的代价高昂,还不如一个正常运行的福利国家。这可能还会破坏一个非常普遍的观点,即能够工作的人都应该工作,而且这并没有充分考虑到有意义的工作对于幸福人生的重要性。更好的解决方案包括工资补贴、劳动所得税减免、提高最低工资,并且将这些与获得教育和医疗服务相结合。

# 我们之前作出的选择现在必须进行重新协商，因为它们不再适应当前的环境，更别说适应未来的环境了。

## 工作弹性

低质量和低福利工作泛滥，以及自动化技术带来的影响是产生不安全感的原因，必须予以解决。要成功转型为数字化经济，政府必须让工作转换更加容易，并保证工人能够通过转型公平享受福利。潜在的解决方案包括：为工资协商、利润分享，以及合作互助营造一个公平竞争的环境。否则，被忽视的群体就会坚持投票给限制贸易或劳动力流动等妨碍经济现代化的政策。

企业要能够随着经济状况的变化，灵活地雇佣和解雇员工，但是要提供足够的失业救济、培训和工作安置。在丹麦就有这种“弹性安全”机制。这种制度有赖于企业愿意支付高额税款，并与社会伙伴开展技能需求方面的沟通，以换取更为灵活的雇佣规则。遗憾的是，在大多数国家，员工教育和培训方面的开支持续下降，而在员工流失率高企的情况下，企业没有动力去花这个钱。培训和过渡支持方面的投入必须提高，这样才能促进未来就业市场的转型。

随着国家越来越富裕，人们的工作时间越来越短，而自动化技术会加快这一趋势。利用自动化技术提高生产效率，减少例行重复性工作，留出时间进行更有意义的工作和休闲，这一点很重要。丹麦、德国和荷兰等国赋予兼职和临时员工往往其技能和劳动所得都较低）在养老金、带薪休假以及培训方面的更多权利，这就是一种具有正面意义的改革。

## 收入变化

随着技术进步和人口老龄化，工作年龄会延长，人们在职业生涯中需要多次改变谋生手段。美国和英国的做法是废除强制退休年龄，取消针

对学生贷款资格的限制，这是一个良好的开始。荷兰的做法是将养老金与预期寿命挂钩，这是调整工作者预期的一个更好的形式。

在全球层面，我们还必须要找到方法来解决收入从劳动到资本的巨大转变。第一步是废除对劳动收入征税较重的政策，但国际税收竞争问题导致这些政策难以废除。各国都在努力确保在经济活动发生时针对资本征税，而不是在离岸避税天堂和针对各种“税收效率”结构征收，要恢复全球经济中的公平性，还有很长一段路要走。

总之，面对经济的全球化和快速变化，我们需要一个新的社会契约，增强安全感。这一社会契约是关于我们如何汇聚资源提供我们约定需要的公共产品，以及关于我们如何对遭受负面冲击影响的人们给予支持。虽然不同社会可能会做出不同的选择，但我们都已经走到了一个十字路口：我们之前作出的选择现在必须进行重新协商，因为它们不再适应当前的环境，更别说适应未来的环境了。对于恢复安全感和维持对于开放经济和开放社会的政治支持，新的社会契约非常重要。FD

尼迈特·夏菲克（NEMAT SHAFIK）是伦敦政治经济学院院长。

## 参考文献：

- Delsman, Ben. Forthcoming. "Automation and Populist Vote Share." Cited in *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.
- Ebbinghaus, Bernhard, and Elias Naumann. 2018. "The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany." In *Welfare State Reforms Seen from Below*, edited by Bernhard Ebbinghaus and Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Fetzer, Thiemo. 2018. "Did Austerity Cause Brexit?" Warwick Economics Research Paper Series 1170, University of Warwick, United Kingdom.
- Ostry, Jonathan, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel, and Neviana Petkova. 2018. "Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?" *CentrePiece* 23 (1): 10–13.