

载《中国社会科学》2003 年第 1 期。

经济理论中的福利国家*

郑秉文

关键词：经济学 社会保障 福利国家

作者郑秉文，1955 年生，中国社会科学院欧洲所副所长，教授，博士生导师

内容提要：本文目的在于试图用经济学的基本原理来解释建立社会保障的理论依据，并以此来诠释西方福利国家存在的理性缘由，以期试图在主流经济学和社会保障及福利国家之间建立一个对话渠道；在这个基础之上，试图运用经济学的理论框架来论证社会保障的建立和福利国家的存在不仅仅是由于“社会正义”的需要，更重要的，它还是由于“经济效率”的原因。本文将首先对战后西方世界正式宣布确立福利国家以来半个世纪中西方经济学研究社会保障和福利国家的学说史做一个概要性的回顾，并将其划分为三个阶段，对每个阶段的研究特点和热点问题予以分析讨论；然后着重对第三个阶段即 80 年代至今西方经济学研究福利国家的成果和现状设立单独专题进行较为深入的评析，即分别从宏观经济学、信息经济学、公共物品和公共选择理论等几个方面就社会保障和福利国家的效率功能进行私人保险市场与社会保障制度之间的效率比较研究之中对西方经典经济学家的论述进行较为细致地考察并做出梳理，以期对失业、医疗健康、教育和养老等领域的社会保障和社会福利的存在根据给出规范性的结论。

一、 经济学研究福利国家的历史回顾

虽然福利国家发端于英国、普及于欧洲，并几乎扩散于整个西方世界，但是，随着战后“大英帝国”的衰落和法、德等欧洲大陆国家的百废待兴，世界的经济中心早已转移到美国，于是，在 1936 年凯恩斯发表《就业、利息和货币通论》以后，作为一门解释社会经济现象的科学的经济学，其研究的中心也便随之从英国移至美国；于是，美国开始逐渐成为研究福利国家理论最活跃的发源地，成为以获得诺贝尔经济学奖为标志的世界级经济学大师辈出的摇篮，成为对社会保障和福利国家理论研究贡献最显著的地方。

战后以来，经济学或经济学家对福利国家研究的历史大致可以分为三个时期，即第一个阶段是 20 世纪 60 年代中期之前，第二个阶段是 60 年代中期至 80 年代初期，80 年代初至今为第三个阶段。

20 世纪 60 年代中期之前可以称为第一个阶段。在这个时期，除英、法等一些老牌资本主义国家以外，社会保障在其它国家刚刚起步不久，福利制度的确立作为一个新生事物日新月异，如日中天，发展态势逼人，运行状况良好，没有出现

* 本文成稿以后分别征求了张宇燕和韩廷春同志的意见，特此鸣谢。

任何经济问题和财政障碍，整个资本主义世界一片繁荣景象。似乎出于上述原因，福利国家作为一个崭新的历史现象还未引起经济学家足够的关注，经济学本身对此兴趣不大，“福利国家似乎尚未成为经济学家会议议程中的重要内容”¹，而仅仅是社会学家、政治学家和研究公共管理的学者经常探讨的话题。在福利国家方兴未艾的这个时期里，凯恩斯主义的需求管理、充分就业等宏观经济的政策主张占统治地位，较多地吸引了经济学家的注意力，经济学的主流对蒸蒸日上、雨后春笋般的福利经济的发展并未给予过多的关注。

20 世纪 60 年代中期至 80 年代初期可以称之为第二个阶段。这个时期中发生了两个事件对经济学家研究福利国家起到了促进的作用。第一个事件是 1964 年美国发动的“向贫困宣战”。在许多美国经济学家看来，“向贫困宣战”引发了“关于公共政策应该如何应对贫困的问题，使它已经成为深入人心并长期讨论的一个神秘话题”²。可以这样认为，美国经济学研究福利和社会保障问题是从研究贫困问题开始的。1961 年至 1963 年美国南方发生了声势浩大的民权运动，游行静坐和抗议示威如火如荼并向北方蔓延；受民权运动的影响，人们对种族暴力活动的厌恶、马丁·路德·金“我有一个梦想”的感召、肯尼迪遇刺事件，等等，使人们开始日益关注贫困问题，并最终于 1964 年迫使刚上台的约翰逊政府发动了“向贫困宣战”。在约翰逊“伟大社会”的计划之下，“向贫困宣战”运动不但推动了社会福利和社会保障的立法进程——1964 年颁发了《食品券法案》、1965 年颁发了“医疗保健”计划（Medicare）和“医疗援助”计划（Medicaid）³，而且，更重要的是，这个运动推动了经济学对诸如贫困和社会福利的研究进程，人力资本理论和劳动经济学得到了空前的发展，从而带动了主流经济学的一些分支学科开始对医疗保健和教育政策的研究分析，经济学家开始关注诸如失业保险、养老金计划和其它形式社会保障问题中“供给方面的因素（supply side factors）”的研究，同时，对国家干预功能和经济作用的争论及对私有化的辩论等等都将社会福利的供给与提供方式的研究自然地联系起来⁴。

这是西方经济学开始对福利国家问题进行深入研究的一个重要时期。经济学家对福利国家的“进军”丰富了福利经济学的内容，拓宽了福利经济学的研究疆域，从而使“新福利经济学”最终得以完善。概括起来，这个时期经济学研究福利国家主要有四个特点。第一个特征是，经济学对社会不平等测量的研究极大地受到了伦理学的影响。“市场失灵”概念和理论的确立与流行，使福利的公共提供问题得以找到理论依据，不完全竞争的市场、公共物品的供给问题和外部性的存在等等成为经济学证明公共提供社会服务的合理性的来源之一，对市场信息不完善的研究成果大大地支持了政府提供服务项目的理由。上述这些被认为带有强烈的“福利主义”色彩的供给机制说明了政府养老金计划或全民健康服务计划似

¹ Atkinson, A.B (1978), *Economics of Welfare State: Introductory Comments*, European Economic Review, 31, pp.177-181, p.177.

² Atkinson, A.B (1978), Gramlich, Edward M. (1989), *Economists' View of the Welfare System*, American Economic Review, 79/2 (May), pp.191-196.

³ Whitaker, W.H, and Federico, R C (1997), *Social Welfare in Today's World*, Boston, WCB, McGraw-Hill, pp.171-173.

⁴ 这一段请参见：Atkinson, A.B (1978), *Economics of Welfare State: Introductory Comments*, European Economic Review, 31. pp.177-181, p.177.

乎表现出了社会的责任感。当然，一些经济学家对“福利主义框架”（welfarist framework）的研究方法也提出过批评，例如，阿特金森（Atkinson, A. B）认为应该超越这个研究的框架，要考虑“非福利主义”的目标⁵。

从“供给方”（supply side）的角度出发即以供给学派的方法来研究福利国家问题是这个时期的第二个特征。供给学派针对凯恩斯的“需求管理”理论提出了“供给管理”的研究思路，强调福利国家的作用应该在于影响“供给”而不是影响“需求”，以促进私人储蓄和私人投资，进而促进就业和增加就业机会。经济学家从“供给方”分析福利国家的研究兴趣当然受到了许多其他经济学家的批评，甚至被有人称之为这是福利国家研究的“黑暗时期”⁶。对此持批评态度的经济学家认为，就社会保障而言，过多地关心“供给方”的因素会产生使给付计划功能失调的可能性，例如，在评价就业供给对失业保障的反应时，人们可能更容易从宏观经济的角度考虑问题，从而忽略了失业保险的真正目的。这些经济学家主张应该将重点放在居民个体家庭中经济福利计量方面，例如家庭收入变化动因和分配问题的研究等等，进行可以扩展到对一个阶层和职业群体的研究⁷。

第三个特征是经济学家们开始将微观经济理论运用到福利国家的研究框架之中，并且逐渐形成了一个趋势；微观经济学的引入为“新福利经济学”的形成起到了重要的推动作用。对不完全竞争市场、公共物品（社会福利）的决定与提供问题、市场外部性等等“市场失灵”的研究在这个时期也达到了一个新的阶段，尤其是对信息不对称的研究得到了长足的发展，“逆向选择”和“道德风险”的存在被认为是私人保险市场上不能达到帕累托最优的重要原因。在这个时期，两篇重要论文的发表被学界认为是促进社会保障和福利国家研究中的第二件大事。一篇论文是诺贝尔经济学奖得主阿罗（Arrow, K.J）于1963年在《美国经济评论》上发表的《不确定性和医疗保健的福利经济学》⁸。这篇著名论文的意义和产生的影响不仅仅在于它意味着经济学从此开始对医疗保健作为一个福利项目的特性开始表示关注，将医疗保健与其它商品区分开来，并将其纳入微观经济学的视野，而且还在于它首先在社会福利研究中引入了“分配机制”的研究方法，认为分配机制不但反映了社会预期和社会判断，也反映了个人决策的因素；甚至有的经济学家评论这篇论文的影响和意义时认为，人们不得不承认它对后来发展起来的教育和人力资本理论以及基于个人选择的其它理论产生了重要的影响⁹。另一篇重要论文是2001年诺贝尔经济学奖得主阿克洛夫于1970年发表在《经济学季刊》上的《“柠檬”市场：质量的不确定性与市场机制》¹⁰。阿克洛夫

⁵ Atkinson, A.B (1978), *Economics of Welfare State: Introductory Comments*, European Economic Review, 31. pp.177-181, p.178.

⁶ Atkinson, A. B. 1978, *Economics of Welfare State: Introductory Comments*, European Economic Review, 31, pp.177-181. p.178.

⁷ Le Grand, J. (1987) *Inequalities in Health: Some International Comparison*, European Economics Review, 31: pp.182-191.

⁸ Arrow, K.J., (1963), *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, American Economic Review, 53, pp.942-973.

⁹ Atkinson, A. B (1978), *Economics of Welfare State: Introductory Comments*, European Economic Review, 31, pp.177-181, p.179.

¹⁰ Akerlof, George A. (1970), *The Market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism*, Quarterly Journal of Economics, 84 (Aug.), pp. 488-500.

(Akerlof, G A) 在文中以旧车市场模型为例开创了逆向选择理论的先河, 认为, 逆向选择问题是由于在旧车市场上买者和卖者对车的质量信息不对称而造成的: 买者只知道旧车的平均质量, 支付价格是平均质量的价格, 其结果是高质量的旧车就会逐渐驱出市场, 于是市场上的旧车质量就会总体下降, 进而买者愿意支付的价格也会进一步下降, 如此重复下去, 市场就有可能被摧毁, 帕累托改进就不可能实现。逆向选择和道德风险一样, 都被认为是私人保险市场上“信息不对称”的表现, 是导致私人保险市场无效率的重要原因。这篇论文被认为是对信息经济学贡献最大的单篇论文之一。

第四个特征是, 经济学家们开始关注经济政策和社会政策的协调性问题。社会政策的核心问题可以被理解为是集体契约的地位和公共支出的结构问题, 而经济政策的核心问题则可以说是经济发展的比例与结构问题。如何协调好经济政策和社会政策二者之间的相互关系是关乎避免国家崩溃以保持国家正常运行的重要手段, 甚至有人认为, 30 年代之所以发生那场经济、社会和政治的大危机, 其根本原因之一就是没有一个适当的社会计划相配合, 没有协调好经济政策和社会政策的关系¹¹。经济政策之所以与社会政策之间产生矛盾, 就是因为社会政策的目标超出了经济政策所能考虑的基本社会目标的范围, 社会政策的制订没有建立在经济政策的基础之上, 政治过程的作用没有以经济基础为根据, 经济进步没有将社会政策及其所产生的对经济变革过程中的诸多影响作为其制度保障。社会政策不应该背离或抛开经济政策, 例如, 资源的合理配置可以通过使生产满足劳动力的要求来实现, 而不能反过来。社会政策不仅要补充经济政策, 而且还应该针对经济政策。经济学家之所以逐渐对社会政策的重要性和协调性开始重视起来, 是因为如果社会政策的制订脱离了经济政策和经济现实, 就会产生副作用, 就会使经济政策的执行过程中产生经济成本; 经济发展和经济政策当然也要考虑人们的生活方式, 实现他们的信仰和价值——它们是制订经济政策的重要依据之一; 福利国家的财政危机还被认为是社会计划失败的结果, 如果社会政策恰当, 不脱离经济发展的现实, 能够有机地与经济政策相协调, 使公共支出能有一个恰当的规模, 就可以解决福利国家中存在的诸多社会问题; 强调社会政策的协调性, 还因为“社会保障”已经普及到“社会服务”的各个方面: 收入政策, 就业政策, 税收政策, 家庭政策, 教育政策, 住房政策, 保健政策甚至闲暇等等, 它们已构成了 80 年代社会政策的基本内容, 概而言之, 它不仅涉及到了一些物质产品而且还涉及到了许多社会服务的供给方式和供给数量问题, 不仅包括一些现金给付, 而且还包括许多实物给付的范围。

20 世纪 80 年代至今可以称为是经济学研究社会保障和福利国家的第三个阶段。由于英国和美国分别奉行新自由主义的货币主义和供给学派政策, 新保守主义成为其意识形态的主流, 在整个 80 年代英美发动了对福利国家的一场改革运动, 福利项目受到了大幅度的削减; 一方面由于撒切尔和里根为应对福利国家出现的财政危机而掀起了对福利国家的鞭挞, 一方面由于 1981 年智利摒弃了现收现付制的养老保险融资体制而较为成功地实现了向基金制的转型, 从而导致一些主要发达资本主义国家纷纷效法英美在本国掀起了福利制度改革的浪潮, 一些拉美

¹¹ OECD 秘书处 (1990 年): 《危机中的福利国家》, 华夏出版社, 第 110 页。

国家以智利为榜样也先后加入了养老金体制的改革行列；进入 90 年代以后，前苏联东欧国家经济转型的改革运动推动了英国国内福利制度的转型，养老、失业、医疗、住房和教育等制度设计问题再次引发了对福利制度和社会保障制度模式选择的一场大讨论。

第三阶段中全球性经济变革的大背景必将引致理论层面的大讨论。可以说，20 世纪 80 年代以来，是经济学讨论社会保障改革和福利国家命运最活跃的时期，甚至至今这场讨论也未结束。在这个时期，经济学讨论福利国家问题呈现出如下几个特点：微观经济学对福利国家的研究达到一个新的境界，宏观经济学作为一门独立的学科对福利国家进行了深入的研究，高等教育、医疗保健和养老保险等相关福利部门成为大批经济学家从不同的角度和方法论进行专题化研究的专门领域，培养和产生了一批著名的经济学家，构建和确定了福利国家经济学的理论大厦，影响了主要福利国家一系列福利政策的制定，推进了他们的福利制度改革；尤其是，公共部门经济学、公共财政学、公共选择理论、计量经济学、博弈论和信息经济学等一些新兴学科的产生和介入极大地拓展和丰富了社会保障和福利国家的研究疆界，推动和促进了社会保障经济学和福利国家经济学的确立和发展。下面将对第三个阶段即 80 年代初以来上述学科的前沿现状及其在不同福利部门的发展应用逐一进行讨论。

二、宏观经济学中的福利国家

如果说 80 年代以前微观经济学研究福利国家的主要特点集中在市场失灵的话，那么，这里 80 年代以来讨论的主要是宏观经济层面的市场失灵问题。所谓“宏观经济失灵”，是指与市场的不稳定性有关的失灵，包括失业、收入分配、不发达等。经济学家之所以将之称为“宏观经济失灵”，是因为目前能对其做出最好解释的不是微观经济理论，而是宏观经济理论，或者说宏观经济学作为一门独立存在的科学，对市场稳定性问题的解释能够比微观经济学更为详细，更有独到之处¹²。近 20 年来，宏观经济失灵方面的研究主要集中在以下几个方面：

（一）、经济增长理论中的市场失灵：内生增长理论

与经济增长有关的市场失灵的研究由来已久。为克服凯恩斯短期分析的局限性，哈罗德 - 多马的研究试图从长期和动态的角度不仅将投资看作是总需求的一部分，而且重要的是将它看成是创造供给的要素之一，即平均储蓄倾向 s 和资本产出率 v 要有一定的比率，如果这个比率低于预计需求的增长，那么预期增长率就会低于现实增长率，反之，就会高于现实增长率，供给就会“超额”；换言之，如果不提高劳动力的技术水平，现实增长率就不会超过劳动力的增长率 n 即自然增长率。

¹² 关于宏观经济学的作用及微观经济学和宏观经济学在这方面发挥作用的争论，这里参阅了 [意]尼古拉·阿克塞拉（2001 年）：《经济政策原理：价值与技术》，中国人民大学出版社，第 130 页。

80 年代以来，罗默（Romer）、卢卡斯（Lucas）和格罗斯曼（Grossman）等经济学家提出的内生增长理论（endogenous growth）¹³ 认为，在经济增长中，技术进步和人力资本发挥着重要的内生作用，它既是生产过程的结果，又是技术进步的源泉，而政府支出则可以促进人力资本的开发和技术进步，提高私人部门的生产率，这是因为，第一，私人投资很难获取知识积累所产生的全部收益，市场经济的增长率必须靠政府干预才能达到理想的水平；第二，技术进步的结果在寻求新知识的过程中可以导致垄断，在对已有知识的传播过程中可以导致对现有垄断的侵蚀，而政府的介入可以协调这两个方面的失灵现象；第三，由于人力资本形成方面存在着诸如信息不对称、文化、宗教等市场失灵，所以，政府有必要干预人力资本的形成过程以提高经济增长率。

（二）、社会公平实现过程中的市场失灵：收入再分配理论

通常情况下，市场不能保证有效率和公平的社会状态。经济公平的一个重要指标是收入分配，即包括收入、财富、消费等“经济价值”在内的要素在不同个人之间的分配。收入再分配的政策与措施本身就是一种公共物品。基本的公平原则可以分为横向公平（horizontal equity）和纵向公平（vertical equity），前者要求境况相同的人在所有相关方面应该得到相同的待遇，后者要求境况不同的人应该得到不同的待遇。

1、收入扶持。在竞争性市场上，人们可以买到许多保险，但却买不到“贫困保险”。市场之所以缺乏“贫困保险”的供给，是因为对保险商来讲它无利可图。政府利用“收入扶持”（income support）计划可以减少不公平，保证每个人享有最低的生活水平，在这个意义上讲，收入扶持就等于政府提供了私人无法提供的贫困保险。这就是政府提供收入扶持计划的一个理论依据。收入扶持计划有多种形式，例如，基本收入计划（低于某种收入水平的人可以获得一定的补贴）、所得税计划（正的所得税是针对那些收入超过某一水平的人，负的所得税针对那些其收入低于这一水平的人）、工资补贴计划（针对那些收入低于某一水平且继续工作的人）、工作福利计划（享受某种福利的人必须接受政府提供的工作），等等。毫无疑问，收入扶持的资金来源于税收即当他能工作时缴纳的税收，换句话说，政府提供的这种“贫困保险”的资金来源于当他能工作时以纳税的形式上缴的保险费。

2、现金转移和实物转移。

现金转移和实物转移是当代福利国家重要的社会政策内容，但正如奥肯“漏桶”原理所指出的¹⁴，转移支付过程中的渗漏情况不仅出现在现金转移支付中，同样也出现在实物转移过程中，这种渗漏即相关的成本和支出都与税收的扭曲效应有关，它以降低效率为代价。问题是哪一种转移支付的成本更低一些，扭曲效应更少一些，这是一个利弊权衡的选择问题。

¹³ Romer, D (1986), *Increasing Returns and Long-run Growth*, Journal of Political Economy, 94: pp.10002-10037.

Grossman, G. and E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge Mass., MIT Press.

¹⁴ [美]阿瑟·奥肯（1999年）：《平等与效率》，华夏出版社，第89页-96页。

实物转移支付是指由政府直接提供的物品、服务和提供特定物品和服务的票证，包括住宅、医疗保险服务、教育、食品券、医疗券等等，它们在收入扶持政策与措施中扮演着重要的角色。经济学家们的研究证明，与现金转移相比较，实物转移具有以下特点：第一，实物转移支付的管理成本较高。据布兰查德(Blanchard)的估算，例如在食品方案中，其贮藏、运输、分配和管理过程中产生的成本非常高，大约比现金支付的管理成本高出 36%。既然如此，为什么在西方福利社会中（包括美国）还广泛存在着实物转移？这是因为实物转移支付具有一些现金转移支付所不可替代的优势，这些优势主要表现在以下几个方面。第二，受益人对某些实物转移的主观评价较好，很受欢迎。例如，斯米丁（Smeeding）认为，穷人以公共住房的方式每收到一美元的补贴，其价值只相当于直接收到 80 美分¹⁵。再例如，美国的“抚养未成年子女的家庭援助”（AFDC）属于收入调查型的（现金）津贴，据赫茨特（Husted）的调查，AFDC 之所以受到较好的评价是因为它同时具有社会保险的性质和利他主义两个方面的因素，而对食品券的评价人们则主要认为它具有利他主义的优势¹⁶。第三，实物转移对“福利欺诈”可以起到限制的作用。据一些经济学家的研究，有些中产阶级家庭愿意获得现金而不想要实物，这样就限制了那些不具备资格的人采取撒谎虚报的行为，尤其是在公共住房的方案中；由于实物转移可以减少欺诈行为，所以，更多的资源可以通过实物转移这一方式流入到真正需要它们的人手中。据英国社会保障部的估计，由个人的福利欺诈行为导致的损失 1991-92 年度大约 4.47 亿英镑，1992-93 年度为 5.58 亿英镑¹⁷。第四，实物转移还有益于某些产业部门。例如，关于公共住房的转移方案肯定会有利于建筑业，因此建筑行业极力支持那些偏爱该项目的政治联盟；再例如，美国的农业利益集团一直是食品券的热烈支持者¹⁸。第五，在信息不对称的情况下，实物转移支付可以通过减少市场的作用来克服市场不确定的影响。而现金转移的作用则正好相反，因为，将相同的转移支付发给收入不同的人会导致不同的消费水平和不同的效用函数，即会出现收入分配不公平。第六，实物转移还具有消费约束的作用。在一些国家甚至发达国家，非必需品（奢侈品）容易获得（如烟草制品等），而必需品（例如食物）反而不易获得。社会上的穷人对富人的模仿和对社会的炫耀已经成为内生偏好，所以，现金转移支付很少能使这些穷人实现其对必需品的需求，而实物转移正好克服了这一问题。实物转移的消费约束作用还表现在可以避免利用“黑市”逃避消费约束，尤其对医疗保健计划来说，例如，医疗保健计划的受益者很难出售这项医疗保障的权利，而如果是现金转移，这样的计划就很可能提供超出受益人所需的医疗保障。

（三）、失业保险供给中的市场失灵：弗里德曼及其以后的失业理论

¹⁵ 上述关于布兰查德和斯米丁的 2 个数据转引自[美]哈维·S·罗森（2000 年）：《财政学》，第四版，中国人民大学出版社，第 154 页。

¹⁶ Husted, Thomas A. (April, 1990). *Micro-Based Examination of the Demand for Income-Redistribution Benefits*, Public Finance Quarterly 18, pp.157-181.

¹⁷ Bailey, Stephen J. (1995), *Public Sector Economics - Theory, Policy and Practice*, London, Macmillan Press Ltd, p.169.

¹⁸ 关于“福利欺诈”和有利于建筑业和食品业的资料，转引自[美]哈维·S·罗森：《财政学》，第四版，中国人民大学出版社，2000 年，第 154 - 155 页。

在凯恩斯之后，对失业理论贡献最大的经济学家当属弗里德曼及以他为代表的新货币主义。弗里德曼及其货币主义认为，资本主义市场经济具有内在稳定性，政府的干预政策对失业来说虽然在短期内有一定的效果，但只是暂时的，并且它与通货膨胀有关；而在长期来看，如果要想把货币的市场利率和市场失业率控制在“自然利率”和“自然失业率”以下是不可能的；“自然利率”是投资与储蓄的均衡价格或称资本需求与资本供给之间均衡价格，“自然失业率”是指存在的岗位空缺和失业人数之间的均衡点。如果市场利率和失业率处于均衡状态，那么商品与劳动力这两个市场则处于自然状态。在这个状态下，如果增加货币供给量，就会导致利率下降和商品需求的增加，产出也就增加，就业也必然随着增加，同时，通货膨胀也将会高于预期；这样，价格上涨将会增加市场利率上扬的壓力，使之再次回到自然利率水平，从而使失业率也会重新回到原来的自然失业率水平。货币主义的结论是，从长期来看，政府的任何行为都是徒劳无效的，失业和通货膨胀之间根本没有此消彼长的替代关系，即无论通货膨胀达到什么水平，长期来看，自然失业率的水平是个常态，较低水平的市场失业率是暂时的、临时的和短期的。弗里德曼对失业及其政府干预效果的结论是悲观的。

后来的经济学引入了许多创新性的分析工具，对失业问题进行了深入的研究。这些理论虽然对失业现象的解释和失业现象的分类各不相同，但几乎都认为国家应该采取措施解决失业问题，而不应该无所作为。值得注意的是，这些理论几乎都涉及到了工资（刚性）问题，并都使用了信息不对称的理论工具。

1、隐性合同理论和局内人—局外人理论。该理论认为，造成失业的重要原因之一是由于隐性合同（implicit contracts）的存在。假定雇员和雇主厌恶风险的程度不同，并且他们之间存在着信息不对称；这样，雇员与雇主之间达成的劳动合同中事实上就包含着一种隐性的内容，即双方达成一种默契：在企业经济条件较好时雇员愿意自动放弃一部分潜在工资以换取在企业经济条件较差时雇主愿意支付相同的工资水平，而不至于在企业经济较差时被解雇。雇主之所以愿意做出这个隐性合同的承诺，主要是因为防范和避免道德风险的存在，即在信息不完善的条件下，这种方式可以更好地监督和防止雇员偷懒。隐性合同理论既向人们解释了失业的原因，又解释了造成工资刚性的社会因素，同时还指出了隐性合同造成了一种无效率的就业¹⁹。局内人—局外人理论（insider-outsider）指出，雇主在对雇员即“局内人”进行培训之后，如果雇主继续培训新雇员即“局外人”，那么“局内人”将会认为现有的地位和工资水平受到了威胁，于是“局内人”一方面要求进一步提高工资，另一方面拒绝对培训“局外人”予以合作，试图极力破坏聘用“局外人”的计划，其结果就导致了工资刚性和失业现象加剧与持续的现象，切断了“局内人”与“局外人”两个群体之间的流动。

2、效率工资理论。一般情况下，工资水平是由劳动的供给与需求的均衡来决定的，即劳动市场出清工资；而效率工资（efficiency wage）是指可以使劳动成本最小化的高于市场出清工资的水平。高于市场出清工资水平的效率工资之所以可以实现生产成本的最小化和利润最大化，是因为在低工资条件下，虽然节省了一些劳动成本，但却很可能由雇员工作的低效率所抵消；而高于市场出清的工资可以使雇员努力地加倍工作来报答雇主，虽然成本增长了，但劳动生产提高得更

¹⁹ Rosen, S, (1985), *Implicit Contracts*, Journal of Economic Literature, 23: pp.1144-1175.

快，对雇员来说也是有利可图的。雇主之所以愿意采取这种效率工资的方式来激励雇员，是因为雇员拥有较多的、雇主不易观察到的私人信息所致，雇主与雇员之间信息具有不对称性，前者很难监督后者的工作状况和努力程度，只能采取这种办法为后者施加压力和动力，于是效率工资就出现了。经济学家们认为，效率工资的存在无疑是导致低就业率和高失业率的重要原因之一²⁰。

3、“道德风险”对失业保险效率的经验性研究及其试验。逆向选择使保险市场几乎不可能制定一个理想的保费标准；理论上讲应该交纳不同的保险费，但他们无法对不同失业风险水平的人群进行辨认和分类，投保者可能是那些高风险的人，从而导致这类保险市场没有供给。道德风险使保险商很难调查失业的真正原因，或者此类的判断成本很高，对这些外生的相关因素无法控制。此外，比道德风险更难发现的是雇主与雇员之间的合谋行为，如同前面讲到的隐含合同与效率工资等。

即使不存在逆向选择和道德风险，如同通货膨胀那样，私人市场也无法提供失业保险计划，因为失业是一种不可保护的风险。在某种意义上讲，失业概率与总的经济形势关系密切，失业概率很可能是相关的，而不是独立的，这样，保险商就不太可能通过集合风险的办法来分散、降低和消除总的风险。从这个意义上来看，社会性的失业保险本质上是一种再分配的模式。

强制性失业保险的普及正是由于消费外部性、信息不对称和再分配工具等因素的结果。强制性的失业保险可以消除和避免逆向选择问题，但却不能完全排除道德风险问题，换句话说，失业保险是否会成为或在多大程度上会成为导致失业的因素，这是经济学家们越来越关心的一个研究范畴。有的研究表明，如果失业津贴替代率较高，其经济状况好于低收入者，失业津贴就会成为就业的“负激励”，就会产生“失业陷阱”。据1997年的一项测算²¹，英国大约有51万失业者的失业津贴替代率在70%以上，所以他们没有寻找工作的激励，对失业津贴的依赖性越来越大；在经济激励方面，“失业陷阱”如同“贫困陷阱”状况下一样，人们缺乏长时间的工作和继续寻找工作的激励。

为减少道德风险的影响，经济学家们一方面建议失业津贴的替代率要适当，使之既具有减少失业持续期的激励功能，同时又能达到劳动再生产的目的；另一方面，经济学家们在极力探讨一种新的失业保险激励设计。对于后者，近10年来经济学家们提出了两种改革思路，一种是“再就业奖金计划”（reemployment bonuses），一种是“寻找工作计划”（job search）。90年代初，美国西北大学经济系的迈耶（Meyer, B.D）教授为此做了著名的“奖金实验（The bonus experiments）”：将随机选取的失业者分成2个小组，其中一个小组给予奖金，另一个不给。在给予奖金的小组中，如果他们在11周内可以找到工作岗位并连续工作4个月以上就可以获得500美元的奖金。其结果是，这个小组领取失业津贴的时间要比没有奖金的那个小组平均少一周的时间，节省下来的失业津贴总数要

²⁰ Shapiro, C. and Stiglitz J. (1984), *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*. American Economic Review, 1984, 74, pp.434-444.

Akerlof, G. (1984), *Gift Exchange and Efficiency Wages: Four Views*. American Economic Review, 74(2), pp.79-83.

²¹ UK DSS (1997), *The Government's Expenditure Plans 1997-98 to 1999-2000: Social Security Department Report*, Cm 3613, London: HMSO. p. 52.

多于支付给他们奖金的总数。“奖金实验”的结果是很成功的，它显示，经济刺激可以对失业津贴的发放周期产生影响，它为“尽早实现再就业不会降低其收入”提供了根据；但是，永久性的奖金计划似乎并没有什么优势，因为这项实验忽略了对奖金申请人数量的影响的研究。“寻找工作计划”的结果很令人满意，也很有前途，如将上述两种计划混合使用，从理论上讲就可以减少领取失业津贴的周期，尽管其成本/收益分析不十分准确，但却证明它是有意义的，是有益于资源配置的²²。

美国迈耶教授“再就业奖金计划”和“寻找工作计划”的试验在大西洋彼岸的英国得以开花结果。90年代末英国设立了“寻找工作津贴”（JSA, Jobseeker's Allowance），主要是针对那些正在积极寻找工作、年龄在18岁至领取退休金年龄以下的人。有两个种类，一是“缴费性”的，另一种是收入调查性的。对于缴费性的“寻找工作津贴”，只有那些缴纳了足够的国民保险费的人才资格和权利申请，它是为期最高6个月的个人津贴，25岁或25岁以上的人每周53.05英镑，不论是否有银行储蓄和配偶是否有收入。收入调查型的“寻找工作津贴”主要是针对那些收入较低的人，在他们找到工作之前可以一直获得这种个人津贴，其性质是“年龄关联”（age-related）式的，25岁或25岁以上每周53.05英镑，其给付比率取决于“收入扶持”（Income Support）²³。此外，英国还设立了“回到工作中奖金”（Back to Work Bonus）。领取“寻找工作津贴”的人和60岁以下领取“收入扶持”的人均可以获得这种奖金。制定这个计划的目的是为了激励人们在领取这个奖金期间参加适量的工作，以此来加强与劳动力市场的联系。²⁴

（四）反通货膨胀中的市场失灵：收入政策理论

通货膨胀现象被认为是市场竞争的结果，即各竞争主体试图通过提高自己商品和服务的价格以增加自己在总收入中份额的最终结果²⁵。收入政策是国家通过控制分配总量来控制一般物价水平上涨的一种工具，例如通过控制利润率和工资率等来控制社会总成本以减少价格上涨的因素。换句话说，如果国家出面采取某些措施能够使全社会各收入者维持其收入份额不变或就其收入份额变化情况达成协议，使之能够此消彼长，相互抵消，总额不变，那么，通货膨胀就有可能避免

²² Meyer, Bruce D(March. 1995), *Lessons From the U.S.. Unemployment Insurance Experiments*, Journal of Economic Literature, Vol. 33. No.1. pp. 91-132.

²³ 为更好地了解英国的这两个计划，有必要进一步了解英国的“收入扶持”：“收入扶持”给付的对象是16岁以上没有工作的人，或者其收入或储蓄低于某个设定水平的人，他们包括单亲、退休人员、长期患病和残疾者。“收入扶持”由以下津贴构成：“单人津贴”，发放的条件是基于年龄、是否单亲家庭、是否有配偶；“年龄关联的津贴”发放给未独立的子女；还有“住房补助”。60岁以上老年人的“收入扶持”现在被称为“最低收入保障”。此外，存款超过8000英镑不发给“收入扶持”，存款在3000-8000英镑之间的将给予一部分。永久需要照顾者或住院者如果存款超过16000英镑也不予发放，但在10000-16000英镑之间的将给予一部分。超过60岁且存款超过12000英镑的人也不给予“收入扶持”，但存款在6000-12000英镑之间将给予一部分。

²⁴ National Statistics (2001), *UK 2002-The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, published with the permission of the controller of Her Majesty's Stationery Office (HMSO), The Stationary Office. pp.176-177.

²⁵ 关于反通货膨胀的收入政策这一部分有些内容参考了[意]尼古拉·阿克塞拉（2001年）：《经济政策原理：价值与技术》，中国人民大学出版社，第360-369页。

发生。诚然，在开放经济条件下，还有其它一些因素也可以引起最终产品价格的变化，例如进口原材料的价格变化、税收、租金在名义收入中份额的变化，等等，如果这些条件没有得到满足，仅仅在收入政策中要求工资率和平均劳动生产率之间保持同步变化并使利润率保持不变，那也不能保证通货膨胀不发生。

反通货膨胀的收入政策根据其强制性的程度大致可以分为以下几类：

1、指数化的社会保险给付。为了应付通货膨胀，指数化债券具有许多长处，尤其对储蓄投资型退休金来说。通货膨胀率上升将使债券持有人面临重大风险，如果一种债券支付 7% 的收益，而通货膨胀率是 10%，那么，退休者的状况就比其预期差多了，因为个人没有办法储备资金以确保不受高通货膨胀率之苦。福利国家可以比任何个人或私人市场更好地承担这种风险。目前，许多福利国家的社会保障给予就是根据消费物价指数（CPI）进行指数化的。

2、集权型收入政策（Statist incomes policies）。这类直接控制的措施主要是指国家制定有关法规（例如工资冻结）强行取代雇主和雇员的自由决策，其特点是及时有效，但也会常常出现问题。我们知道，如果仅仅控制工资率而对利润率放任自流不加任何行政和市场的约束，价格仍有可能上涨。从理论上讲，生产率增长较快的行业似乎其工资增长率要更快一些，这样，在利润率不变的情况下该行业价格上涨就将导致一般物价水平的上涨，除非它被生产率增长更快的行业中价格的下降所抵消。但事实上则不然，因为工资刚性的力量使之下降速度较慢，所以，其最终结果很可能是在生产率增长较快的行业里价格变化不会太大，而在生产率增长较慢的行业里正相反，它的价格上涨会带动一般物价水平的上涨。上述分析说明，对生产率增长速度不同的行业实行不同的收入政策是很难奏效的。此外，对工资率的强制规定收到的效果似乎比限制利润率更为简单一些，因为后者涉及到许多公司内部信息保护问题，外界难以界定。

3、市场型收入政策（market incomes policies）。由于通货膨胀会使收入和财富发生再分配，对债权人产生不利的影响，在开放经济条件下会导致竞争力下降和国际收支不平衡问题，恶性通货膨胀对经济系统具有毁灭性的打击，所以，它如同污染一样，具有强烈的外部性。为此，一些经济学家提出了两种市场型的收入政策。一种类似“污染权”的拍卖，即将生产不经济的配额分配给有关企业，后者可以自己使用，也可以自由出售。这种价格上涨（工资率和利润率）增加的“许可证”制度可以在总体上控制行业性的价格水平。另一种类似于“庇古税”，即通过税收制度对不提高价格的企业给予奖励性的激励政策，而对提高价格的企业则实行惩罚性的收入政策。

市场型的这两种收入政策在理论上讲既实现了宏观经济目标，又赋予了企业微观经济的灵活性，但其缺点是，由于各行业的生产率增长速度不同，那些增长率慢的企业很可能因惩罚而陷于更加不利的地位，所以，市场型的收入政策面临的困难与集权型的很相似。

4、制度型收入政策（institutional incomes policies）。这种类型的收入政策旨在把分配博弈的性质从非合作性的变为合作性的，通过建立一套游戏规则在国家、雇主和雇员三方之间经过讨价还价建立起一种交易制度并就收入价格等一系列社会问题达成共识，以期避免分配中出现的矛盾激化现象所带来的通货膨胀。其具体措施主要有三种。一种是诉诸法律的仲裁方式，国家通过提出合作的要求

以期达到合作的目的。第二种是经济交易方式，即政府要事先预测私人投资的水平，然后决定政府的投资计划和工资增长率，使储蓄和投资相等以避免成本推动型和需求拉上型的通货膨胀；这种既要稳定货币又要实现投资预期水平的政策非常复杂，其内容与其收入政策相比差别比较大。第三种被认为政治交易，政府就三方一致认可的经济社会事务采取联合一致的行动来签定“社会契约”。一些经济学家认为，这种比较普遍实行的“社会契约”行动本质上讲就是实现“新合作主义”（neo-corporatism）的经济制度。据塔兰特立（Tarantelli）的研究，较多的合作主义因素可以在失业率既定的情况下成功地降低通货膨胀率，也可在既定的通货膨胀率下成功地降低失业率，并且，合作主义因素的多寡与奥肯贫困指数之间存在负相关的关系。但也有一些学者经过研究之后对这一结论持相反的态度²⁶。大部分西方国家均被认为具有合作主义的因素，其区别仅仅在于因素的多寡和程度的高低，其中，相比较而言，美英等五个讲英语的国家被认为是合作主义因素最少的，而西欧尤其是北欧国家被认为是最多的，典型的新合作主义国家一般是指瑞典、奥地利等²⁷。欧洲国家始终保持着较低的通货膨胀率和较高的失业率，这不能说与其具有较多的合作主义因素不无一定的内在关系。从这个意义上讲，新合作主义的社会制度结构应该引起人们的关注和深入的研究。

新合作主义具有特定的构成要素：第一，契约的传统与理念；第二，明显判别的群体利益和更为广泛的公众利益的理念；第三，群体成员遵守纪律的理念，也就是说集体利益需要一种纪律约束机制。而个人收益预期则不会产生这些要求。于是，一些学者便将合作主义契约看成“是对市场失灵的一种反应；由于各种各样的因素，市场失灵变得越来越普遍。另外，它们也被看作是对政府失灵的一种反应，即一种加强政治权威的方式，因为权威的下降似乎也在呈上升趋势”²⁸。

三、公共物品和公共选择理论中的教育

福利国家几乎都将教育作为一个重要的福利项目来对待，所以，它自然是福利国家经济学中一个不可或缺的研究内容。战后以来，经济学家们对教育的研究总的来说是很活跃的，并主要集中在教育的性质、财政来源，供给和需求的效率等方面。

（一）、教育的性质

自从 1954 年撒缪尔森将公共物品和私人物品区分开来并正式使用公共物品（public good）这个概念以来，经济学家对教育是否属于公共物品始终存在着很大的争议。有的经济学家认为教育是公共物品，而有的经济学家则认为是私人物品。

²⁶ 转引自[意] 尼古拉·阿克塞拉（2001 年）：《经济政策原理：价值与技术》，中国人民大学出版社，第 367 页。

²⁷ 关于合作主义经济模式和福利制度的研究，可以详见郑秉文：《全球化对欧洲合作主义福利国家的挑战》，载于《世界经济》，2002 年 6 月号，第 38 - 45 页。《合作主义：中国福利制度框架的重构》，载于《经济研究》，2002 年第 2 期，第 71 - 79 页。

²⁸ Crouch, Colin and Dore, Ronald. (1990), *Whatever Happened to Corporatism?* In Colin Crouch and Ronald Dore eds. *Corporatism and Accountability: Organized Interest in British Public Life*. Oxford, Clarendon Press, p.3, 6.

品，例如伦敦经济学院巴尔教授就认为“教育不是公共物品”²⁹。这个争论是有意义的，因为它关系到教育这个产品的供给方式和财政来源问题。

在一些教科书中，教育经常被作为“市场失灵”的例子被引证，认为如果把教育留给消费者和教育者去自愿选择就将导致教育的供给不足，政府应该尽到刺激教育供给的职责。针对这种“传统的”教义，许多经济学家进行了再思考甚至发生了转变。最典型的例证是弗里德曼。他对国家干预教育的理解和看法就曾经发生过转变，由拥护国家干预³⁰到最终主张自由市场政策，并率先提出了“代金券”的倡议³¹。为了证明市场失灵对教育不发生作用、教育不是纯粹的公共物品，一些经济学家进行了大量的实证分析，甚至对“教育的经济史”进行了深入的考察研究。美国乔治·麦森大学市场运行研究中心主任经济学教授杰克·海（High, Jack）和艾里希（Ellig, Jerome）等人就做了细致而深入的考察工作。

杰克·海等人考证了十八世纪至十九世纪政府在广泛参与教育之前和刚开始之后英国和美国私人市场提供教育的历史，发现私立教育虽然在美国并不象在英国的那样完整，但它仍然为那个时期市场供给教育的程度和教育类型提供了一幅相当清晰的画面。最后这两位学者认为，历史资料的记载非常有力地驳斥了教育的市场失灵的传统观念，得出了下述几个结论：1，在英国和美国都广泛地存在着教育的市场需求和供给。2，政府行动不仅增加了公立教育的供给，替代了私立教育，有时甚至故意抑制私立教育。3，私立教育更具有多样性，所以它是对消费者需求的一种反映。4，政府参与的优势在于为贫困的劳动阶级提供了适当的教育类型³²。

尽管如此，有许多经济学家还是坚持相左的观点。例如，巴罗（Barlow, Robin）教授认为，教育基本上是一个纯粹的公共物品³³。巴罗的这篇论文被认为是“是对实证政治经济学的一项重要贡献”³⁴，因为在文中巴罗试图以美国密执根为案例，对教育的实际水平和最优水平进行了比较，提出了个人（或家庭）的投票行为是实现个人利益最大化的假设，认为，密执根 1956 年提供的实际教育数量水平并没有达到最优水平。巴罗的论文引起了广泛的讨论。

教育的最优数量水平是指这样一种水平，在该水平下，个人需求的纵向加总等于为这些个人提供教育所需要的边际费用。如果教育是一种纯粹的公共物品（如同国防），向一个人提供的总量就可以向所有人提供。换言之，纯粹的公共物品的重要特性之一是每个人对其享用的数量都是相等的，即数量上具有均匀性（uniformity）和个人需求曲线可以纵向加总等特点。但事实却是，教育不可能

²⁹ Barr, N (1998), *The Economics of Welfare State*, Oxford University Press, p.329.

³⁰ Friedman, M (1955), *The Role of Government in Education*, in ed. Robert A. Solo: *Economics and the Public Interest*, New Brunswick : Rutgers University Press.

³¹ West, E G (1976), *Nonpublic School Aid*, Lexington, Mass.: DC. Heath and Co., pp.92-93.

³² Jack High and Jerome Ellig (1992), *The Private Supply of Education: Some Historical Evidence*, pp.361-362, in ed. By Tyler Cowen, *Public Goods and Market Failures-A Critical Examination*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK) . Originally published in 1988 by The CATO Institute, George Mason University.

³³ Barlow, Robin(Sept./Oct. 1970), *Efficiency Aspects of Local School Finance* , Journal of Political Economy. 78: pp.1028-1040.

³⁴ Barzel, Yoram(1995), *Productivity Change, Public goods & Transaction Costs*, Elgar Edward Publishing Inc, p.160.

在消费上具有完全的可分性。从教育的“生产”方面来看，它并不具备纯粹的公共物品的特征：接收的学生越多，需要的教师就越多，校舍就越大，因此成本也就越高。当然，在超过一定的规模之后，教育具有一些“成本不变”(a constant-cost)的特征。但在消费方面，教育具有一些公共物品的特点，这是因为“教育的报酬”(the returns from education)具有广泛的传播性，尤其对社会来说，其报酬远远超过了受教育者个人，并且，教育的性质越接近于公共物品，相对于整个社会的那部分报酬来说，受教育者个人获得的报酬份额就越少。

反过来说，如果把教育看作是一个国家范围的公共物品，那么，在美国一个州的范围进行的教育就是一件不经济的事情了，人们就应该看不到州立教育或地方教育，更不用说私立教育了，正如人们看不到每个州都提供国防设施一样。事实是，美国的教育主要不是由联邦政府直接经办和资助的，甚至大多数州立法将教育留给地方机构进行实施。由此看来，“教育的收益”(the benefits from education)的传播性是非常狭窄地。此外，私立教育的广泛存在及其与公立教育并存这个事实表明，教育不是一个纯粹公共物品，即使含有一些公共物品的成份和因素，那也是非常有限的。一项研究表明，对于那些无子女的投票人来说，他们绝大部分人投票反对教育的公共支出，例如，43%的投票赞成教育征税的人没有学龄子女，而66%的投反对票的人没有学龄子女³⁵。

上述分析说明，1，教育既不是一个纯粹的公共物品，也不是一个纯粹的私人物品，而是一种“优效型的公共物品”(merit good)，或称“准公共物品”(quasi-public good)；2，公共部门提供教育的均匀性(uniformity)的政策目标以及由其所允许的纵向需求加总是由公共部门强加的，是福利国家出于“父爱主义”的考虑，而绝非是由教育这个“物品”本身的技术性质所必须的和决定的，即公共部门提供教育的动机绝非出于“教育是一种公共物品”的考虑；3，那么，即如何进一步解释私立教育的存在呢？私人系统提供私立教育的理论根据是什么？

(二)、私立教育存在的原因

如同其它公共物品一样，公共部门提供教育的数量决策来自于公共选择；所不同的是，公共部门提供教育的实际数量一般来说就是关键投票人(crucial voters)所赞成的合意数量即在多数原则条件下中间投票人(median voters)的合意数量。这个数量一般来说与最优数量是不同的。实际的教育数量在现实世界中是否“最优”，还取决于一些其它因素，例如，取决于家庭的“价格”及收入，而后者对不同家庭来说是有很大区别的；于是，私立学校的存在就成为可能的了，它为获得合意的教育数量提供了机会。

从教育的需求方面来看，应该区分以下两个概念，即投票人对公共部门教育支出行为所表现出的需求和对私人部门所表现出的需求。对于前者来说，教育数量水平的提高适用于所有人，因为只有当所有人都获得同样的额外的教育时，个人对公立学校额外教育的需求才会得到满足，因此，个人的需求反映了由额外教育所带来的直接利益和每个人都获得同样额外的教育所带来的间接利益。所以，

³⁵ Barzel, Yoram (1995), *Productivity Change, Public goods & Transaction Costs*, Elgar Edward Publishing Inc, p.162.

这种“外部性”基本上被“内在化”了。另一方面，私立教育条件下不会发生这种内在化，因为私立教育的增加与否仅对他们个人的需求或很小一部分人的需求有意义。如果来自合意的而不是均匀的（uniform）教育数量的净收益超过了额外的费用，家庭就还可以选择私立学校。有些家庭对教育数量的需求少于公立学校提供的数量水平，所以，对于这些家庭而言，就读私立学校的成本永远是超过其净收益的，因为这时他的收益是负的且支出是正的。但有些家庭对教育数量水平的要求超过了公立学校所提供的标准，所以对这些家庭而言，净收益可以超过其额外费用。

现在，假定中间投票人总能获得他所合意的教育数量水平，私立学校的成本/单位是和公立学校完全相同的，还假定公立学校的资金完全来源于居民的财产税，并假定财产评估在各家庭之间差距是很大的；还假定中间投票人或关键投票人的收入一般来说是少于中等收入（median income）。在上述若干假定条件下，对不同的家庭来说，其教育“价格”的差距就非常大。此外，当收入增加时，教育的需求数量也会随着增加，因此财产税也将增加。巴罗指出³⁶，当收入增加时，教育数量水平提高以后所带来的收益比额外的税收成本增长得快。因此，边际的收益/负担比率（marginal benefit/burden ratio）随着收入的增加而上升，合意的公立教育数量水平也会随着收入的增长而提高。例如，如果将教育数量水平提高到中等收入合意水平以上的议案进行投票表决，这时，边际的收益/负担比率较低的那一些人即低于中等收入的那些人将会投票反对提高教育数量水平，并且投票表决的最终结果将是教育的数量不会超过关键投票人所合意的数量。但是在对将教育数量水平降至中等收入那些人的合意水平之下的提案进行表决时，情况就完全不同了，收入刚刚超过中等水平的那些人将会投票反对降低教育数量水平。

华盛顿大学的巴泽尔（Barzel, Yoram）教授在巴罗的研究基础上引申并发展了巴罗的论述，并由此得出了与之完全相反的结论。他认为³⁷，随着收入的增加，合意的教育数量水平和公立学校提供教育的均匀数量（uniform amount）之间的差别和矛盾将会增大，这种差别和矛盾将会使得私立教育愈发具有吸引力。当这种差别和矛盾增大到足够程度时，私立教育可能会受到偏爱。私立学校的可获性将使最高收入者的边际收益/负担比率由大于1下降到0。选择私立教育的个人将会投票赞成降低公立教育的数量，因为这样可以减少他们的捐税，这就是那些没有学龄子女的家庭总是投票赞成0水平教育数量的根本原因。由于所有低于中等收入的人也都投票赞成降低公立教育的数量，所以，经过投票确定的教育数量将达不到中等收入投票人的合意水平。因此，在巴泽尔看来，只有当参加私立学校的激励较弱的情况下巴罗的结论才是成立的，就是说，经过投票决定的公立教育的数量就是中等收入者的合意数量。当高收入家庭移出公立学校系统时，他们自己就会获得合意的任何教育数量水平，这时，他们的税收缴付事实上就成为从富

³⁶ Barlow, Robin (Sept./Oct. 1970), *Efficiency Aspects of Local School Finance*, Journal of Political Economy. 78: pp.1028-1040.

³⁷ Barzel, Yoram (1995), *Productivity Change, Public goods & Transaction Costs*, Elgar Edward Publishing Inc, pp.164-165.

人转移到社区其他人的一种转移支付。在这种情况下，巴泽尔认为，巴罗所说的财产税资助公立学校的税收具有递减的性质将不复存在。

概而言之，巴泽尔认为，高收入家庭转向私立学校的行为将会影响公立学校实际数量水平的投票结果，它主要表现在两个方面。第一，随着投票确定的公立教育数量水平的下降，高收入家庭的边际收益/负担比率将从大于 1 下降到 0。因此，在没有私立学校的地方，他们将会支持公立教育数量水平的提高，而在私立学校允许存在的地方，他们则几乎不赞成提高公立教育的数量水平。随着高收入家庭投票支持的变化，中间投票人即关键投票人的立场将具有向低收入者方向移动的倾向，并且对公立教育的支持水平和支持程度将会下降。第二，公立教育数量水平的下降又会反过来导致更多高收入家庭移出，这个循环的结果最终将使那些继续留在公立学校系统的家庭可以获得了一个礼物，即在要求使用公立教育资源的家庭越来越少的情况下，随着教育数量水平的下降，对那些留下来的家庭而言，其平均税收价格也将随之下降。由此，巴泽尔最终得出的结论是，“教育主要是一种私人物品”，而不是巴罗所定义的纯粹的公共物品。

（三）、教育代金券的设想与学生贷款市场不足

为克服公共教育效率低下等问题，许多新自由主义经济学家提出了代金券的设想，即福利国家应将教育的补贴直接给予教育消费者，而不应给予学校，这样就可以通过选择学校来强化消费者主权，而学校则会根据家庭的需求和消费者的偏好做出相应的反映，在学校之间引入竞争机制，优胜劣汰；此外，一般情况下，在私立学校就读的家庭无权得到任何补贴，代金券方案的另一个优点就是这些家庭可以凭代金券自行支付这笔费用，从而减轻了公立学校的负担即减轻了福利国家的财政负担。总之，代金券制度通常被认为可以增进经济效率，实现资源最优配置。

与失业等相比较，信息不对称问题对教育来讲并不十分严重，它仅与竞争的可行性有关系，即与教育的供给和学生贷款的私人市场供给有关。教育的供给问题前面已经有过论述。由信息不对称导致的学生贷款私人市场供给不足问题会引发许多其它问题，例如，从效率的角度讲，如果一个人连最基本的食物也负担不起，那么，不仅存在不公平，还存在着效率损失。在一个完善的资本市场中，学生可以以他们未来的收入作为抵押来进行融资，但现实中资本市场是不完善的，贷款机构需要的抵押物是物质资本以及金融财产，而不是人力资本的预期；这就会导致消费不足，从而为政府提高经济效率和维护社会公正而进行干预提供了一个理由。政府干预可以采取以下几种形式：国家可以对私人机构向学生实施的贷款进行担保，也可以自己提供学生贷款，或者为教育提供资助，等等。

四、信息不对称理论中的医疗保健

医疗保健作为一种重要的实物转移支付被认为是福利国家体现社会公平的一项重要指标和手段，是富人向穷人的再分配，是体现纵向公平的一个标志；其次，这种强制性转移具有强烈的消费外部性，富人之所以赞同这一计划是因为从自利的角度来看，健康状况良好的劳工将会有利于经济增长；再次，从政治上考虑，对穷人来说，实物转移比家计调查型的现金转移使他们产生的耻辱感要少一些；最后，穷

人拥有的关于健康的信息要少于富人，其利用信息的能力也差一些，而社会医疗保健制度可部分地予以弥补。

当然，更为重要的是，国家介入社会医疗保健主要还是由于经济效率的原因。

（一）、私人医疗保险市场的不确定性

私人医疗保险市场存在着许多特殊性和不确定性，从信息不对称的角度来看，首先是逆向选择的存在，其次是道德风险问题。私人保险的这些“市场失灵”使之供给不足，效率低下，最后终于导致公共卷入。巴尔教授在分析美国“医疗保健”和“医疗援助”公共计划出台的成因时说，正是由于 20 世纪 60 年代以前基本上以私人保险为主的制度出现了问题，结果才导致在 60 年代中期建立了这两个专门针对老年人和穷人的保障制度。³⁸

1、医疗保健市场的特殊性。为什么公共部门要参与医疗保险服务的提供而不能像家庭保险和财产保险那样完全交给私人部门来管理？经济学家们将医疗市场与标准竞争性市场进行比较之后，发现前者具有许多特殊性。

表 1 医疗市场与标准竞争性市场之间的区别

标准竞争性市场	医疗市场
有许多卖者	医院的数量有限（除少数大城市以外）
公司的目标是利润最大化	大部分医疗不以赢利为目的
商品具有同质性	商品具有不同质性
买者的信息是充分的	买者的信息是不充分的
消费者直接付款	消费者只支付一部分费用

资料来源：Stiglitz, J. E (1988), *Economics of The Public Sector*, 2nd edition, New York, W. W. Norton & company, Inc. P.290, table.II-1.

在斯蒂格利茨看来，医疗保健市场的主要问题在于存在市场失灵，具体表现为有限的竞争和有限的信息。不能满足上述标准竞争性市场的 5 项条件就必然导致消费不足，经济没有效率，从而需要国家的介入。

2、医疗保健在产出度量上的困难。医疗保健只是一种投入，它的产出是改善后的健康状况；对前者的支出可以估算，但是对后者的度量却是很困难的，除非根据诸如婴儿死亡率、预期寿命和疾病导致的损失等指标进行粗略的估算。所以“健康”这个“商品”的特殊性表明，国家的介入为医疗保健的产出制定一系列评估标准、建立一套有效的监控体系，将会大大提高其资源配置效率。

3、信息极度贫乏。既然医疗保健市场与标准假设相去甚远，那么，消费者对获取相关“商品”的信息就肯定不是完全的，即它们几乎都在无差异曲线之外。阿罗 1963 年发表的《不确定性和医疗保健经济学》开拓了这个领域的研究，这篇经典性论文告诉人们，医疗保健市场是不适用于相关标准假定的，它具有许多不确定性，患者极度缺乏治疗效果的概率和相对效率的信息；对医疗保健服务的消费缺乏何时需求和需求多少等相关信息，较弱的信息可获性导致了较弱的判断力，由此产生一些不确定性；消费者要想了解这些信息就只有向医生咨询，而医生恰恰是出售这种商品的人；消费者即使获得了一些信息，也不一定能够做出完全正确的理解，

³⁸ Barr, N (1998), *The Economics of Welfare State*, Oxford University Press, p.302.

失误的判断很可能导致错误的选择；而错误选择的成本很高，与其它商品相比，在许多情况下它往往具有不可更改性、不可重复性、甚至不可逆转性等特点。

4、交易费用过大。私人医疗保健制度的交易费用被认为高于公共医疗保健制度下的交易成本，其中部分原因是前者的会计成本和诉讼成本³⁹占了相当大的比例，而会计成本和诉讼成本的高昂被认为主要是由于信息贫乏造成的。较高的交易费用直接导致了两个后果：一是减少了医疗福利水平。由于医疗保险的价格昂贵，人们为了得到其保险福利就不得不“忍痛”放弃较高的工资而留在提供医疗保险的雇主那里，这可以作为解释为什么在美国还有 1.78 亿人（1992 年）拥有私人健康保险的重要原因之一。二是导致没有医疗保险的人口比例越来越大。由于价格昂贵，买不起保险的人口比例可能会逐年增加，以私人保险制度占主导地位的美国为例，1980 年没有保险的人口比例为 12.5%，到 1992 年这一比例增至 16%，即 3890 万人口没有任何健康保险。部分地由于上述原因，在 OECD 国家中，美国的医疗保健支出增长速度是最快的，1961 年仅占其 GDP 的 5.5%，到 1995 年已高达 15.7%；人均医疗保健支出也是世界上最高的，1993 年为 2566 美元（而英国只有 909 美元，日本 1113 美元，加拿大 1793 美元）。⁴⁰

5、逆向选择。导致医疗保险市场供给不足的重要原因之一是逆向选择。不同的人感染疾病的禀赋是不同的，从理论上讲，天生体弱者只能支付较高的保险费才能买到医疗保险，但是，逆向选择的结果是高风险的人隐瞒其真实风险状况，积极投保的人很可能都是天生体弱的人，购买保险的人恰恰是那些更加需要保险的人。对保险商来讲，“撇奶油”的心理倾向本来是想吸收良性风险的人，回避那些恶性风险或天生体弱的人，但由于他不掌握投保人的私人信息，对他们的风险情况很难判断和分类，最终结果可能恰好相反，于是逆向选择将导致出现市场失灵。强制性的社会医疗保险是向所有不同风险的人提供相同标准的保险，良性风险的人不得不参加，从而分散了风险，使社会福利损失降至最低。

在私人保险制度下，雇主为了吸引工人和提高劳动率有可能为其雇员“集体”购买医疗保险，这样是否就避免了逆向选择呢？⁴¹这种“打包”式的雇主计划被认为有可能降低劳动力市场的流动性，虽然目前大量的经济计量研究还没有确凿的证据表明它可以导致“工作锁定”，但其“不可携带”性却是公认的。⁴²重要的是，雇主“打包”式的计划并没有完全避免逆向选择。我们知道，雇主的这个医疗保健计划是“含在”公司全部成本之中的，提供了这个福利必定要“挤占”其它的福利工资待遇，例如，如果雇主不提供这项医疗保健福利，雇员的工资就很可能要稍稍再高一些。在这种情况下，那些可以通过其它方式获得医疗保险的雇员（例如通过其配偶和遗产等方式）或身体很健康的年轻雇员就有可能不选择这些雇主，而

³⁹ Stiglitz, J.E (1988), *Economics of The Public Sector*, 2nd edition, New York: W. W. Norton & Company, Inc., pp. 293-294.

⁴⁰ 上述数据引自[美]哈维·S·罗森（2000 年）：《财政学》，中国人民大学出版社，第 206 - 208 页。

⁴¹ 事实上在美国由于“所得税法”等原因的激励作用大约 90%以上的雇主以福利的形式为其雇员集体购买私人医疗保险。

⁴² Holtz-Eakin, D (1994), *Health Insurance Provision and Labour Market Efficiency in the US and Germany*, in *Social Protection Versus Economic Flexibility*, ed. Rebecca Blank and Richard Freeman, Chicago: University of Chicago Press.

选择那些不提供医疗保险但工资水平相对较高的雇主，这时雇主就会发现他的雇员患病风险高于平均风险，他支付的医疗保险费会高于市场的平均费用，于是他就会做出或是降低工资总体水平、或是“高工资无保险”的重新选择。如果做出的决定是“低工资有保险”，那么他就很可能面临着恶性循环，即吸收的雇员很可能是一些更加体弱多病和患病风险更高的人，这样的循环结果最终会促使雇主宁可选择“高工资无保险”的决定，于是“打包”式医疗保健就不可避免地会出现需求不足，最终导致私人市场保险供给的不足。

6、道德风险。即使不存在逆向选择，道德风险所导致的人们积极性的扭曲也能足以破坏私人市场的存在。道德风险主要通过三种形式表现出来。第一，投保人通过个人行动故意对医疗保健的需求施加影响，例如，参保以后人们很可能较少努力地去避免风险，如不太注意饮食、吸烟和不太注意锻炼身体等等；个人减少了健康预防措施势必影响医疗保健的需求概率，导致资源配置效率低下。第二，为家庭提供的保险项目中存在着医疗服务消费的选择性问题，在某些情况下，个人可以很小的成本获得较大的精神收益，从而影响了保险商的成本控制函数。类似事件对于投保人来说不是完全无法预料的“外生”事件，而属于消费者的一种故意选择，例如主动妊娠或头发移植，等等。对这类道德风险保险商很难精算保费，也很难计算损失。第三，在私人医疗保险市场“第三方支付”的制度下，“过度消费”的心理倾向很普遍，人们普遍存在着一种“多多益善”的消费动机。

（二）、公共医疗保险中的道德风险及其后果

如果说 60-70 年代以阿罗为代表的经济学家的兴趣主要是将信息不对称理论运用于论证私人医疗保险市场注定失灵的话，那么，80 年代初以来波利和布劳格（Blaug）等为代表的经济学家们讨论的中心话题就开始转向如何将公共医疗保险中信息失灵的后果最小化，于是，防止过度消费，改革支付制度，有效控制成本，建立和完善评估体系等改善政府具体的干预措施等便成为福利国家研究中的热点问题。

社会医疗保险的强制性对避免逆向选择很有效果，但对道德风险似乎却束手无策；而目前各国医疗保健体制中的“第三方支付”则被认为是导致产生道德风险的“制度性”因素：1、患者和医生在“交易”过程中从心理上讲他们各自的感受都是“免费的”。在“第三方支付”制度下，尽管医疗保健的社会成本为正数，并且数目可能很大，但他们双方在整个“交易”过程中都面临着“零”成本，其边际私人成本也是“零”；由于医疗保健的供给者并没有受到其购买者支付能力的约束，其结果必将是私人成本与社会成本的背离。2、社会医疗保险越全面，受保者个人对其行为后果承担的责任就越少，承担损失的行为动机就越少，受保人的精神收益就越大。在医生方面也存在着道德风险，他或是因为其服务得到了计额式的酬金而获得经济收益，或是因为其服务而获得了精神收益（在非计额酬金制度下）；于是，在患者即消费者方面就出现了过度消费的倾向，而在医生方面则存在着过度供给的动机。这样，医疗保险制度从整体上就面临着“使用过度”的现象，私人医疗保险市场上的逆向选择导致的消费不足在社会医疗保险制度下就表现为道德风险导致的消费过度。3、在“第三方支付”制度下，医生事实上是患者和国家（保险制度）这两个委托人共同的代理人，在这复杂的三角形的委托 - 代理关系中，由于信息不对称，投入产出的联系过于松散，三方之间信息不畅，加之“健康”的标准和

治疗的效果与其它“产品”相比很难界定和度量，医生不太容易向他的两个委托人提供足以证明其绩效的“事实”，所以，“健康”的标准很难写进合同之中，更何况一种疾病存在着多种治疗方案，至于采取哪一种为最佳就更难以“明文规定”了。

（三）、公共医疗保健制度模式的比较

经济学界普遍认为，社会医疗保健制度的模式大体上可以被划分为三种：一是以美国为代表的“准精算型模式”（quasi-actuarial），其特点主要是由雇主和个人购买，由市场给予供给；在资金来源方面国家基本不负任何责任（老年人和穷人除外），完全市场化，但国家以立法的方式给予税收优惠性质的“隐性补贴”以鼓励私人雇主积极为雇员购买保险；⁴³ 国家仅仅对两个群体负起责任来即老年人（Medicare）和穷人（Medicaid），资金主要来源于税收，在前者中，给付标准在各州是统一的，但由联邦政府统一管理，无需家计调查（只要到了65岁，百万富翁与赤贫者具有相同的权利），在后者中需要家计调查，给付标准由各州在联邦政府的规定范围内具体确定。二是另一个极端即以英国为典型代表的“普享型模式”（universal），其特点是由国家统一管理，资金主要来源于普通税收，少量来自保险费（税），全国居民均享有基本上是免费的、相等的医疗待遇的权利；全科医生占有重要的中心地位，成为这个制度的“门卫”，不通过他，患者就不可能住院或看专科医生。属于这个类型的国家还有荷兰、瑞典、挪威、意大利、希腊等。在这一模式中，不同的国家亦稍有变异。三是居于上述二者之间的“基金型模式”（funding scheme），资金来源于雇主和雇员按比例强制性缴纳的保险费（税），国家适时给予少量补贴；基金的设立是按社会职业进行界定并相互独立，基金的管理方式是实行社会合伙人的自治或半自治的模式，在政府和医生组织、基金和医生组织之间或三者之间进行集体谈判签订协议，最后由政府批准或备案并最终由政府出面直接监管或委托监管。医疗药物和门诊基本上是免费的。德国、法国、日本、加拿大、比利时等均属于这一模式。与上述两种模式相比，由于这类模式的国家较多，所以，他们之间存有较大的差异性。

从福利国家的政府责任即从供给的角度看，这三种模式之间的差异性不外乎可以简化为主要依靠市场和主要依靠政府的两种模式以及居于二者之间混合式配置与提供的模式；若从人口覆盖面的角度看，无外乎是多和少，大和小之间的差别，即政府承担的责任大一些，覆盖面就大甚至是100%，反之则反；从融资渠道来看，政府责任小的主要是依靠私人市场的融资办法（主要针对工薪者），政府承担较大责任的模式里主要是通过普通税收，而居于二者之间的则主要是依靠雇主和雇员的缴费积累。在分析评估这三种模式时，经济学家们见仁见智，分歧较大，这涉及到许多原因，其中既有价值观的偏好，也有评估角度的差异，还有公平与效率的利弊权衡问题，加之医疗保健的“产出”和健康的标准等难以量化的特殊性削弱了不同模式之间的可比性，等等。例如，巴尔在中多次指出美国医疗保健制度成本很高，而英国的制度则规避了这一缺点，其支出远远低于国际标准，并且还有许多值得称赞的地方，但同时他也承认这一制度不完善，许多患者为一点点小毛病而需要排队等候，降低了效率，所以，英国的制度也不是唯一可行的制度，如果进行改革，

⁴³ 关于美国医疗保险的隐性补贴问题有大量的文献，可参见：Newhous, J, Gmmer, (1992), *Medical Care Cost: How Much Welfare Loss?*, Journal of Economic Perspective 6, no.3, pp. 3-22.

“就只有冒着把孩子和洗澡水一起泼出去的相当大的风险”。⁴⁴显然，巴尔等这些学者的态度总的说来是倾向于英国模式的。但那些持批评态度的学者则认为英国“过度的医疗膨胀”是无效率的，因为对这个制度的投入中劳动力的比例高于一般水平，大约有 3/4 的支出是花在直接雇佣人员的身上。⁴⁵事实上，尽管这三种模式之间甚至同一模式中不同国家之间存有较大的差异性（例如德国和法国），但它们所面临的困难却是相同的，它们都程度不同地、阶段性地经历过同样的财政危机，都共同面临着同样迫切的改革任务。一言以蔽之，如同在其它公共领域一样，经济学家们对模式的评价中存在的争议主要是由谁来供给即在私人部门和公共部门之间谁提供更有效率的问题。虽然这样的讨论始终在进行之中，从未停止过，但事实上许多经济学家已基本上达成这样一个共识：由于信息不对称和道德风险的存在，“实际上，无论由谁来提供，都可能导致一个缺乏完全效率的保险体制”。

⁴⁶

（四）、公共医疗保健制度的改革

西方发达国家医疗保健的支出比例越来越大，已成为公共支出中一个沉重的负担。究其原因，在其它假设条件不变的情况下主要是由下列三个因素造成的：一是老龄化使人的预期寿命得以延长；二是医疗技术的进步致使医疗设备越来越昂贵；三是“第三者支付”制度下道德风险已成为过度消费的直接原因。于是，80 年代初以来“第三者支付”和道德风险问题自然就成为经济学家们讨论控制医疗保险成本时的重要内容之一，争论的焦点集中在如何改善政府的干预和干预的形式等方面。

近十几年来，医疗保健的经济理论中主要有三种思潮倾向。一是私有化的理论倾向。针对这种思潮，经济学家们普遍认为，从信息失灵的角度来看，国家不干预的、完全的私人医疗保健市场是低效率的；从逻辑上讲，它可能导致二元体系，从而导致严重地社会不平等：一极是富人可以消费的高质量的私人体系，另一极是穷人无从消费的公共体系的缺失。第二个理论倾向是“有管理的医疗”（managed care）。这种理论已经变得非常流行，它是指消费者向一个私人的“医生公司”预先付款“订购产品”，“医生公司”向消费者提供一揽子服务计划。该体制的优点在于可以有效地使“第三方支付”产生的问题得以内在化，从而可以很好地抑制过度消费和鼓励节约；所谓“医生公司”，其实质是取消了医生作为患者和保险公司这两个委托人的代理人地位，由复杂的三角关系变成“医生公司”与患者之间简单的委托-代理关系，即将医生与保险公司“合二为一”。在这方面，美国的“健康维护组织”（HMOs）的绩效日益成为经济学家们研究的主要经典性案例；据悉，该组织发展得十分迅速，仅 10 年的时间，就从 1080 万人发展到 4140 万人。⁴⁷三是混合供给的理论倾向。这项研究对医疗保健这个公共物品提出的改革设想与对其它公共物品的一样，建议采取“公共提供、私人生产”的办法，具体地说，公共部

⁴⁴ Barr, N (1998), *The Economics of Welfare State*, Oxford University Press, pp.296 – 318.

⁴⁵ Baumol, William (1996), *Children of the Performing Arts, the Economics Dilemma: the Climbing Costs of Health care and Education*, Journal of Cultural Economics, 2013: pp.183-206.

⁴⁶ [美]鲍德威，威迪逊（2000 年）：《公共部门经济学》，中国人民大学出版社，第 348 页。

⁴⁷ [美]哈维·S·罗森（2000 年）：《财政学》，中国人民大学出版社，第 202 页。

门继续承担起融资的责任来，但具体生产的任务则交给私人部门来负责。强制性的公共融资与有弹性的私人供给的混合方案可以较好地抑制道德风险，规避由此产生的“第三方支付”问题即过度供给的激励问题，总支出可以得到一定程度的控制。

五、关于养老金的经济学

80 年代初以来，也许是老龄化的“白色浪潮”使然，也许是养老保险本身更具刺激性的缘故，关于养老保障问题的研究在保险经济学、公共部门经济学和公共财政经济学中已经是最成熟、最活跃和最重要的内容，是社会保障经济学家讨论最多、社会保险文献中出现频率最高的题目，可以说，关于养老金问题的研究在西方经济学中得到了长足的发展，“养老金经济学（economics of pensions）”概念早已经频频出现于相关文献之中。

（一）、私人保险和公共保险并存的理论根据

经济学家假设，在养老保险中，人是理性的和厌恶风险的，即只要缴费的净成本不超过他确定的未来收益，人们就愿意为养老保险缴费即愿意购买保险；养老金领取者的寿命概率是独立的，且是已知的并且小于 1，一般情况下，死亡率的平均数据在大部分国家从统计学上讲是可靠的，因此没有任何逆向选择，也基本上不存在道德风险（假设自杀的成本很高，概率很小，可以忽略不计）；所以，基于上述的“产品”特点，私人市场上养老保险的提供几乎是不存在任何技术问题的。但是，存在的主要问题在于通货膨胀。由于未来的通货膨胀水平不是固定的，具有不确定性，并且其概率分布是不得而知的，作为一种共同性的危机，即通货膨胀的概率不是相互独立的（不论年龄，涉及到所有人，不管是否愿意），所以，通货膨胀是一种不可保护的风险。当经济活动中出现通货膨胀的危机趋势时，市场的性质致使任何一个私人机构都不能单独提供可以完全抵御通货膨胀的有效措施⁴⁸。私人养老保险只能提供有限的指数化，而超出部分的保险最终只能由政府出面解决。这种干预或是体现在向私人计划提供通货膨胀补偿金上，或是国家应该在现收现付制或混合体制的基础上亲自介入提供养老金。

（二）、关于养老保险私有化的争论

如同前文所述，70 年代世界性的经济危机中出现的福利国家的财政危机和老龄化直接导致了养老保险制度的改革，1981 年智利实行新的个人账户存储式养老保险制度的成功试验更是掀起了一场养老保险私有化的世界性浪潮；所谓养老保险私有化，主要是指建立个人账户的普及化、现收现付制转向基金制、公共部门的中央垄断性管理转向私人基金公司的分散经营性管理、“给付确定型”（DB，下简称 DB）转为“缴费确定型”（DC，下简称 DC），等等。继智利之后，拉美先后有 7 个国家开始尝试以自由市场政策为主导的激进式改革，英美等发达国家的私人养老金计划也迅速铺开；据悉，英国 75% 的劳动力在国家收入关联养老金

⁴⁸ Bodie, Zvi(Mar.1990), *Pensions as Retirement Income Insurance*, Journal of Economic Literature, 28, pp.28-49. 博迪教授说，“在美国事实上没有任何私人养老金方案能提供退休后对通货膨胀的自动保护，”第 36 页。

计划之外与私人养老金计划签约，美国的 401 (K) 计划已为 1910 万人投保者积累了 4400 亿美元的资产，年缴费流量达 1000 亿美元⁴⁹。

私有化的浪潮自然也引起了经济学界的一场大争论，如同以往的情况一样，基于对其评价和研究结果的不同，经济学家们当然也因此而分成了不同的营垒。以著名经济学家安龙 (Aaron, H) 为代表的一些学者坚决反对激进的私有化，另一个极端是以克里可夫 (Kotlikoff, L) 和萨克斯 (Sachs, J) 为代表的激进派坚决支持私有化改革，养老金经济学家费尔德斯坦教授 (Feldstein, M. S) 则属于倾向于私有化改革的“拥护派”。处于这两个极端之间的“中间派”有阿特金森和巴尔等，他们基本上赞成公共养老金计划，而查恩德 (Chand)、加格尔 (Jaeger, A) 和霍尔兹曼 (Holzmann, R) 等“怀疑派”则认为向基金制转变可能会导致存款数量增加，激烈的“大转变”在财政上不一定可行⁵⁰。

简单地说，经济学家们之间的激烈争论主要集中在现收现付制和基金制、公共与私人养老金、DC 与 DB 制等相关范畴之间的经济效率比较以及转型过程中的成本等热点问题的分析结论上。现收现付制向基金制转型过程中涉及到的成本问题主要是指由谁来支付老一代的养老金。这个很具现实意义的问题吸引了众多经济学家们的讨论，查恩德和加格尔为 IMF 撰写的一项研究报告基本上可以被认为是这方面具有代表性的主流观点，他们认为：“进行如此的（完全基金制）更替所消耗的财政成本可能是非常巨大的，并且在很多情况下，满足这些成本可能需要的财政调整实际上比全面落实现收现付制所需的成本还要高”⁵¹。巴尔认为，对现收现付制进行如此私有化的改革所需要的成本比对一个可持续性的制度进行私有化所需要的费用要高得多；私有化不是针对财政问题的解决方案。如果问题在于公共计划无法持续下去，那么，解决的唯一办法就是通过扩大缴费额和削减给付额或者将这两种方案混合进行以期使公共计划能够持续下去。因此，实施向基金制的改进，无论在其他方面还有什么优点，都不应该以短期成本受到限制作为理由⁵²。

（三）、社保资金筹资方式与经济增长的关系

费尔德斯坦在 1973 年那篇著名的论文中指出⁵³，美国的现收现付制使储蓄降低了大约 50%，并由此使资本存量与没有社会保险制度时相比减少了 38%。这篇论文发表以来所引起的反响特别是引起的关于现收现付制降低储蓄率的争论在经济学家中演变成为长期的争论，并吸引了许多经济学家的深入研究。总的说来，

⁴⁹ 这里的数据转引自许晓茵、王广学（1999 年）：《社会保障私有化及其理论基础》，载于《经济学动态》，第 10 期，第 58 页。

⁵⁰ 关于这些经济学家们的不同观点，可以参见他们的如下文献：Atkinson, A.B (1995), *Incomes and the Welfare State Essays on Britain and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 第五章；Feldstein, M. S.(1996), *The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform*, American Economic Review, Vol. 86, No. 2. Chand, Sheetal K., and Jaeger, A.(1996), *Aging Populations and Public Pension Schemes*, Occasional Paper No.147 (Washington: IMF).

⁵¹ Chand, Sheetal K., and Albert Jaeger, (1996), *Aging Populations and Public Pension Schemes*, Occasional Paper No.147 (Washington: IMF),pp.32-33.

⁵² Barr, N (2000), *Reforming pensions: Myths, Truths, and Policy Choices* (Working Paper WP/00/139). Washington, DC, IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/cat>

⁵³ Feldstein, M.S.(1973), *Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation*, Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No.312 (London).

对于费尔德斯坦“之迷”，有人赞成，有人怀疑，但始终没有在理论上得到进一步的精确印证。盖尔（Gale, W）1998年的一篇论文指出⁵⁴，由于存在着计量经济学方面的偏差，所以，现收现付制导致的“储蓄抵消”比以前设想的大得多，而基金制对总体储蓄的影响则比以前所设想的小得多。还有些经济学家认为⁵⁵，公共养老保险计划确实降低了私人部门的储蓄，尽管其影响程度很难估计，但要对公共保险制度对储蓄的冲击进行跨国间的准确概括是一件不可能的事情。

即使基金制确实可以提高储蓄，并且美国的一些经验性的证据表明它促进了储蓄的增长，但对产出增长是否具有一定的促进作用这个问题上也存在着很大的争议。针对认为基金制通过扩大和深化资本市场可以间接地提高产出的论点，戴蒙德（Diamond）在1995年指出⁵⁶，这种“学说”在OECD国家还没有得到印证，但是很可能与转型国家和发展中国家具有某种潜在的联系。“基金制可以提高未来的产出”这一论证过程中有三个主要环节：基金制是否比现收现付制能带来更高的储蓄率；更高的储蓄是否可以成功地转换为更有效率的投资；这些投资能否成功并促进产出的提高。这三个环节中没有一个环节是必然成立的。

（四）、风险分散化的多支柱型制度及其效率比较

世界银行1994年的发展报告推荐了一种多支柱型的养老保险制度，即包括强制性的、公共管理的、非基金制的支柱和一个强制性的但属于私人性质的基金的支柱，同时还需要一个补充性的、自愿的、私有的基金制支柱。世界银行对多支柱型养老制度的推荐是基于效率的理由，认为多支柱型养老保险制度可以使得风险被分散或减少。说到底，从本质上讲，实施多支柱的根本理由是在基金制和现收现付制之间、公共与私人养老金之间亦或DC与DB之间进行利弊权衡的选择与搭配。

这方面存在着两种观点。第一，私人养老金可能会将风险分散化。一般说来，在养老金领取权积累期，DC能够抵御通货膨胀的冲击，可一旦养老金进入支付期，则只能抵御预期通胀率已知的通货膨胀的影响，因为养老金领取者只能得到相等于他的养老金积累的当前价值的津贴，在预期寿命已知的情况下，其津贴的标准由积累的余额来决定，实际的报酬率则由津贴的支付者实现。事实上，DC和DB都不能很好地抵御无法预测的退休以后的通货膨胀；至于经济风险和人口风险（前者主要表现在通货膨胀上，后者是指老龄化），无论对于基金制还是现收现付制，它们都具有共同的危害性，只不过，相比较而言，私人的基金制比现收现付制更容易受到纯粹货币现象的影响，而现收现付制则更易受到人口风险的影响。基金制的缺点可能会来自其它方面，例如要面临经营风险，投资风险，年金市场风险，还可能导致规范金融市场能力的丧失从而出现不公平的问题，也许还会造成效率报酬的浪费等。

⁵⁴ Gale, W. (1998). *The Effects of Pensions on Wealth: A Re-evaluation of Theory and Evidence*, Journal of Political Economy, Vol. 106, No. 4.

⁵⁵ Mackenzie, G. A.; Gerson, P.; Cuevas, A. (1997). *Pension Regimes and Saving* (Occasional Paper 153). Washington, DC, IMF, p.1.

⁵⁶ Diamond, P. (1995). *Government Provision and Regulation of Economic Support in Old Age*, in M. Bruno and B. Pleskovic (1995) (eds.), *Annual Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington, DC, World Bank.

第二，许多学者基本形成了这样一个共识⁵⁷，即从逻辑上讲，一种混合型制度或称非基金制的公共养老保险和依赖于股票市场操作的分散化的基金制的组合，与完全基金制相比，能够减少风险的出现。霍尔兹曼认为⁵⁸，“多支柱方法对养老保险改革来说是正确的途径……多支柱型的养老保险制度所具有的根本优势就存在于风险多样化之中”。但是，智利进行的养老保险制度改革的关键教训或有效实施私人养老保险制度的基本条件有两个，即要依靠两条腿走路：一个是政府部门的能力，正如汤普森所说的⁵⁹，要知道 DC 制度究竟会怎样有效地避免出现不负责任的行为现在还过早，这是因为 DC 所需要的完善的监督制度产生于公共部门的“政治动力学”。另一个是私人部门的能力，意指资本市场规章制度的广泛发展是私有化的一个关键的组成部分。

（五）、关于养老保险的覆盖面及其模式选择

总的说来，正如伊特威尔等经济学家们所说，“对于养老保险改革来说，没有‘理想的’模式”⁶⁰。至于公共养老保险的规模，从国家财政负担的角度讲，不能简单地对“大”或“小”做出绝对地“好”或“不好”的判断，它涉及到具体的国情和价值偏好等许多因素，而只能说，问题的关键在于，公共养老金的规模应该是最优化，而不是最小化；具体地讲，它可以小一些，像智利的那样，提供最低的保险；或者像英国那样非常接近于穷困线；或者像美国那样再一大些；在更加贫穷的国家，财政约束的指向可以相对再具体一些，如针对某个群体；随着国家的逐渐富裕，选择的范围可以继续扩大一些。至于给付的标准和性质，它可以是收入调查型的（如智利），或富裕调查型的（如澳大利亚），或单一费率型的（如新西兰），或部分收入相互关联型的（如美国）；或完全收入关联型的（如瑞典）。至于融资方式及由此产生的均匀消费（consumption smoothing）的效用组合的选择，它可以是单纯的国家现收现付制的（如瑞典），也可以是国家直接建立的基金制（如新加坡），还可以是国家现收现付制与私人基金制的混合体制（如英国或美国），或者可以是几乎完全的私人计划（如智利、澳大利亚）。同时，上述这些养老保险可以是职业年金性的，或 DB 型的（通常在英国），或个人 DC 型计划（澳大利亚）。

2002 年 8 月

⁵⁷ Bodie, Z.; Marcus, A. J.; Merton, R. C. (1988). *Defined Benefit versus Defined Contribution Plans: What Are the Real Tradeoffs?*, in Z. Bodie, J. B. Shoven and D. Wise (eds.), *Pensions in the US economy*. Chicago, IL, Chicago University Press.

⁵⁸ Holzmann, R. (2000). *The World Bank Approach to Pension Reform*, International Social Security Review, Vol. 53, No. 1, p.13, 21.

⁵⁹ Thompson, L. (1998). *Older and wiser: The Economics of Public Pensions*. Washington, DC, Urban Institute Press, p.22.

⁶⁰ Eatwell, J.; Elmann, M.; Karlsson, M.; Nuti, M.; Shapiro, J. (2000), *Hard budgets, Soft States*. London, Institute for Public Policy Research, p.140.

主要参考文献：

- [美]哈维·S·罗森(2000年)：《财政学》，第四版，中国人民大学出版社。
- [意]尼古拉·阿克塞拉(2001年)：《经济政策原理：价值与技术》，中国人民大学出版社。
- [美]斯蒂格利茨(2000年)：《经济学》，中国人民大学出版社，第2版。
- 郑秉文(1993年)：《市场缺陷分析》，辽宁人民出版社。
- 郑秉文(2001年)：《20世纪西方经济学发展历程回眸》，《中国社会科学》，2001年第3期，pp.82-92。
- Akerlof, George A. (1970), *The Market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism*, Quarterly Journal of Economics, 84 (Aug.), pp.488-500.
- Akerlof, G. (1984), *Gift Exchange and Efficiency Wages: Four Views*. American Economic Review, 74(2), pp.79-83.
- Arrow, K.J.(1963), *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, American Economic Review, 53, pp.942-973.
- Atkinson, A.B. (1978), *Economics of Welfare State: Introductory Comments*, European Economic Review, 31, pp.177-181.
- Atkinson, A.B.((May.1978), Gramlich, Edward M. (1989), *Economists' View of the Welfare System*, American Economic Review, 79(2).
- Bailey, Stephen J. (1995), *Public Sector Economics - Theory, Policy and Practice*, London, Macmillan Press Ltd.
- Barr, N (1998), *The Economics of Welfare State*, Oxford University Press.
- Barlow, Robin (Sept./Oct. 1970), *Efficiency Aspects of Local School Finance*, Journal of Political Economy. 78: pp.1028-1040.
- Barzel, Yoram (1995), *Productivity Change, Public goods & Transaction Costs*, Elgar Edward Publishing Inc.
- Dumont, J-P. (1993), *Les Systèmes de Protection Sociale en Europe*, Paris, Economica.
- Jack High and Jerome Ellig (1992), *The Private Supply of Education: Some Historical Evidence*, pp.361-362, in ed. By Tyler Cowen, *Public Goods and Market Failures-A Critical Examination*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK). Originally published in 1988 by The CATO Institute, George Mason University.
- Meyer, Bruce D(March. 1995), *Lessons From the U.S.. Unemployment Insurance Experiments*, Journal of Economic Literature, Vol. 33. No.1. pp. 91-132.
- National Statistics (2001), *UK 2002-The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, published with the permission of the controller of Her Majesty's Stationery Office (HMSO), The Stationary Office.
- Pauly, M. V. (1968), *The Economics of Moral Hazard*. American Economic review, 58, pp.531-537.
- Stiglitz, J.E, (1988), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, Inc..