



hengfu shehui zaifenpei
Kechixu wenti yanjiu

政府社会再分配 可持续问题研究

郝秀琴 著



经济科学出版社
Economic Science Press



hengfu shehui zaifenpei
Kechixu wenti yanjiu

政府社会再分配 可持续问题研究

郝秀琴 著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：周秀霞
责任校对：王肖楠
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

图书在版编目（CIP）数据

政府社会再分配可持续问题研究 / 郝秀琴著. —北京：
经济科学出版社，2009.12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8630 - 8

I. 政… II. 郝… III. 收入分配 - 研究 - 中国 IV.
F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 194327 号

政府社会再分配可持续问题研究

郝秀琴 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142
总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装

880 × 1230 32 开 10.25 印张 260000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8630 - 8 定价：20.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

前 言

在现代社会，政府实施的社会再分配是维持社会稳定、实现社会公平与正义最重要的手段，其可持续发展是实现经济社会协调发展的关键。本书从构建政府社会再分配的概念框架入手，剖析政府社会再分配可持续的内涵，以福利经济学、制度经济学、社会学、公共财政学等理论为依据，归纳总结政府社会再分配的可持续必须遵循的七大客观规律，并在借鉴国外可持续经验的基础上，针对影响我国政府社会再分配可持续的现实因素，提出构建我国政府社会再分配可持续发展的框架设想。

政府社会再分配的可持续是一个实践性和理论性都很强的重大课题，对政府社会再分配的可持续问题进行专门研究具有重大的意义。本书通过对这一问题进行专门与系统的研究，一是提出并深化和发展了政府社会再分配可持续的理论，为党和国家制定正确的社会再分配路线、方针与政策提供理论依据，为认识和解决社会分配领域中不断出现的新情况与新问题提供理论基础。二是能为国家制定财政税收、义务教育、公共卫生、社会保障和反贫困等方面的政策提供决策参考。

目 录

0	导论	1
0.1	政府社会再分配的可持续是我国现阶段的重大课题	1
0.2	文献综述	4
0.3	研究意义与价值	30
0.4	研究框架	31
0.5	研究方法	33
0.6	贡献与不足	35
1	概念框架	37
1.1	政府社会再分配的概念	37
1.2	实行市场经济必须按生产要素分配收入	47
1.3	社会再分配是保障市场经济正常运行的必要机制	53
1.4	市场经济下政府在社会再分配中居主导地位	60
1.5	政府社会再分配的内容	66
1.6	政府社会再分配成为公共财政的重要组成部分	69
1.7	小结	71
2	理论剖析：政府社会再分配可持续的内涵	73
2.1	可持续发展	73
2.2	政府社会再分配可持续的内涵	80

2.3	政府社会再分配的可持续应遵循三大原则	86
2.4	小结	88
3	可持续的基石：遵循七大客观规律	91
3.1	产权效率规律	92
3.2	福利最大化规律	96
3.3	社会再分配支出随经济发展不断增长的规律	105
3.4	基本生存需要必须保障、优先保障规律	111
3.5	政府与私人责任均衡规律	117
3.6	政府间合理分工的规律	127
3.7	政府与民间社会再分配均衡的规律	134
3.8	小结	145
4	他山之石：国外政府社会再分配可持续的经验	149
4.1	福利国家模式	149
4.2	社会保险模式	157
4.3	社会救助模式	175
4.4	强制储蓄模式	180
4.5	不同模式评析及可持续的经验借鉴	185
5	现实研判：影响我国政府社会再分配可持续的因素	199
5.1	政府收入机制的影响	199
5.2	政府社会再分配支出水平和结构的影响	212
5.3	社会保险制度的影响	241
5.4	政府间体制的影响	251
5.5	民间社会再分配补充作用有限	260
6	对策研究：构建可持续的政府社会再分配框架	264
6.1	构建可持续的政府社会再分配制度	264

6.2 完善政府收入机制	281
6.3 构建高效的政府社会再分配体制	286
6.4 创新福利供给机制——探索“公私合作”模式	293
6.5 促进民间社会再分配的快速发展	300
参考文献	311
后记	320



0.1 政府社会再分配的可持续是 我国现阶段的重大课题

0.1.1 政府社会再分配的可持续是现阶段经济社会发展的要求

1. 构建和谐社会要求政府社会再分配的可持续

自 20 世纪 70 年代末以来，我国经济经历了令世界瞩目的持续快速发展，2003 年人均国内生产总值达到 1090 美元，超过 1000 美元。经济学研究及其他国家发展的经验表明，一个国家人均国内生产总值从 1000 美元向 5000 美元迈进的阶段，往往是一国的产业链条、利益格局发生重大变化、社会转型明显加快的时期。我国在转型过程中，以建立社会主义市场经济体制为目标的改革，一方面打破了原有的利益格局，另一方面催生了大量的利益主体和利益群体，形成了多元化的利益格局。因而，不同利益主体、利益群体之间的矛盾尤其是利益矛盾大量出现了，人民内部的物质利益矛盾出现了前所未有的复杂局面，部分矛盾甚至日益尖锐，腐败、贫富差距扩大化、“三农”问题、看病难、上学难、住房难等社会矛盾成为公众瞩目的焦点。

党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出：“把构建社会主义和谐社会摆在更加重要的地位。要更加注重发展不平衡的问题，更加注重社会事业，推进

经济社会协调发展”。构建和谐社会已成为我国具有全局性、前瞻性、战略性的奋斗目标。化解社会矛盾是实现社会和谐的基础。对此，必须承认，经济建设是中心，经济建设是解决社会问题的物质基础。但经济的持续增长，只能为社会的持续发展提供前提条件，社会能否与经济增长得到同步发展，在很大程度上，取决于如何分享经济发展的成果。如果只是少数人享受发展成果，不能实现必要的社会公平，由此引发的社会动荡还会破坏经济发展的社会环境。通过政府社会再分配的可持续发展，保障社会公平正义，缩小过大的贫富差距，最大限度地减少社会中的不和谐因素，让广大的老百姓更加普遍地享受到经济和社会发展的成果，只有这样做，才能使人民群众积极地认同改革、认同发展，才能为构建和谐社会奠定坚实而广泛的基础，从而实现经济社会的全面、协调、可持续发展。

2. 经济发展模式的转变要求政府社会再分配的可持续

目前我国经济面临着内外部双失衡的问题——内部失衡是指储蓄率过高、投资低效、消费率过低，外部失衡是指我国同时存在经常账户和资本账户的“双顺差”。经济失衡在相当大程度上是由于居民收入差距过大、福利制度不完善所致：财富过多的集中于少数高收入阶层，边际消费倾向递减，降低了有效需求，全社会总的有效需求大大降低，“十五”期间，按国民经济核算口径，我国消费率从 59.77% 逐年下降到 52.14%，后续的经济增长只能靠进一步的投资或出口来推动。

经济内外失衡带来的经济社会负面效应、世界贸易保护主义的抬头，凸现我国经济发展模式从投资、出口拉动向消费拉动转变的必要性和迫切性。自加入世界贸易组织（WTO）以来，我国经济发展进一步融入全球经济，资源配置在更大的范围内优化，这是我国经济持续增长的强劲动力之一，是必须肯定的。但是，由于社会保障等福利权益的缺失，劳动力成本低廉，企业缺乏技术创新的动力，出口的产品缺乏知识含量、文化含量，以高能耗、低价竞争为主的出口的增长造成资源的极大浪费，随着世界贸易保护主义的抬

头，这种靠拼耗国内资源而低价出口的发展模式是不可持续的。同时，一方面，净出口增长所带来的贸易顺差和低收益的外汇储备的增长，意味着我们将经济资源低回报地输出国外；另一方面，每年大量的国外直接投资又将我国经济高速增长带来的收益或以利润的形式或以知识产权报酬的形式转移到国外。这样，随着对世界经济依赖度的提高，我们没有办法充分享受经济增长所带来的福利。

我国能否实现发展模式的转变，是决定我国新世纪命运之所系。这就是说，眼下的一二十年是关键时期，也可能是最后的机会。否则，我国只能沦为廉价劳动力和廉价商品的输出国，那将是灾难性的。

从战略角度看，发展模式转变的关键是促进和扩大消费需求。要提高消费需求，必须调整收入分配格局，增加低收入者收入，降低城镇居民预期支出的不确定性。这就有赖于政府建立可持续发展的社会再分配体系，调节收入差距，普及和提高人们的教育水平，以及完善包括社会保障在内的社会政策措施，保证广大劳动者的最低生活要求和他们失业后能够较快地获得再就业或创业的机会。

0.1.2 现阶段政府社会再分配的可持续面临严峻挑战

1. 经济社会诸多矛盾与政府社会再分配不完善直接相关

我国目前经济社会的客观情况是：（1）社会发展滞后、公共产品严重短缺与缺乏支撑社会再分配可持续发展的财政体制直接相关。（2）城乡差距与公共服务资源配置严重失衡直接相关：一是公共教育资源向高等教育过分倾斜，而义务教育的公共投入严重不足，高等教育经费占全部财政教育经费的比重2003年上升到24%，农村义务教育却面临危机；二是公共卫生资源过分向城市倾斜，而农村缺医少药仍很严重。（3）贫富差距的持续扩大与政府社会再分配支出的收入分配调节功能得不到充分发挥直接相关。（4）社会再分配覆盖面窄、不到位是一些弱势群体的直接成因。（5）劳动关系

的日益失衡与养老和医疗保障不足直接相关。这些矛盾和问题，对经济和社会的可持续发展构成了巨大威胁。

2. 政府社会再分配面临前所未有的挑战和压力

虽然实行了多年卓有成效的计划生育政策，我国的人口发展态势依然严峻，基数大、增长偏快、素质偏低、“未富先老”，是未来二三十年我国人口发展的基本态势。在现有技术水平和制度框架下，这种态势必将加剧对政府社会再分配可持续发展的瓶颈制约，多重经济社会压力必将接踵而至；随着城市化浪潮和社会转型加速，在失业人口、流动农民工、失地农民和老年人口中正在形成新型贫困群体，贫富差距迅速拉大；养老保险的巨大隐性债务形成财政和经济运行的巨大压力。

未来5~10年是全面建设小康社会的关键时期。保持适度的经济增长和人民生活状况的不断改善是国家经济政策的目标之一。按照以人为本的要求，以共同富裕为目标，建立可持续的政府社会再分配体系，调整收入分配关系，为社会各阶层包括弱势群体提供一个平等、民主和安全的制度环境，使最广大人民群众共享改革和发展的成果，促进国民经济健康、协调、可持续发展是当务之急。

0.2 文献综述

0.2.1 国外研究综述

1. 关于政府社会再分配的不同观点

(1) 否定政府社会再分配的观点。

①古典经济学的观点。政府大规模的社会再分配最早可追溯到英国于1601年颁布的《济贫法》，该法责成每一教区在境内向民间收取捐税，救济本地穷困户口，强调国家有义务照顾缺乏劳动能力的穷人和为有能力的人提供就业机会，同时，也规定了对那些有劳

动能力但却拒绝参加工作的穷人予以惩罚。^① 这里，政府社会再分配的救助对象主要是流浪的无业人员。以亚当·斯密（Adam Smith）、李嘉图（D. Ricardo）等为代表的古典经济学家对这一制度深不以为然。

英国经济学家亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中从人的利己本性出发研究经济运行，“各个人不断的努力为他自己所能支配的资本找到最有利的用途。固然，他所考虑的不是社会的利益，而他对自身利益的研究自然会或者毋宁说必然会引导他选定最有利于社会的用途。”^② 国家和政府无需关注穷人的福利，因为经济个体追求个人利益的行为，在“看不见的手”——市场的作用下，自然能促进国民财富的增长，提高社会福利。他觉得，经济世界里，存在自然的和谐，这种自然的和谐使政府在大多数事情上的干预显得不必要和不合意。在他看来，最佳的政府是“守夜人”式的政府。

英国经济学家马尔萨斯（T. Malthus）在他最初出版于1798年而后又经过多次修订的《人口原理》一书中所提出的“人口的增殖力无限大于土地为人类生产生活资料的能力”的著名论断，也就是所谓“两个比率”，“人口若不受到抑制，便会以几何比率增加，而生活资料却仅仅以算术比率增加。”^③ “在某些国家，人口的增加似乎受到了推动。这些国家的人民已逐渐习惯于几乎靠少得不能再少的食物来维持生活。这类国家很可能经历过这样一些时期，即这时其人口持续不断地增加，而生产资料却没有增加。……处于这种状态的国家必然会常常发生饥馑。在其人口就它同生活资料的比例来说如此众多，以致其平均产量仅足维持居民生命的国家，时令不

① [英] 巴尔著，郑秉文等译：《福利国家经济学》，中国劳动社会出版社2003年版，第16页。

② [英] 亚当·斯密著，郭大力、王亚南译：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，商务印书馆1974年版，第25页。

③ [英] 马尔萨斯著，朱泱、胡企林、朱和中等译：《人口原理》，商务印书馆1992年版，第7页。

好所造成的任何短缺都必然会产生严重后果。”^①他认为，贫困的原因在于人口的过度增长，只要能抑制人口增长，贫困自然就消除了。政府的救济会让过剩的贫困人口继续存在并繁殖，政府实施的贫困人口再就业措施会使在业工人的失业增加，因此，政府的各种扶贫措施是毫无意义的，只会导致贫困的永续存在和居民福利水平的低水平徘徊。

英国经济学家李嘉图在1817年出版的《政治经济学及赋税原理》一书中，以马尔萨斯的“人口论”为依据，论述了工人的贫困问题。他认为，劳动市场上自由竞争的结果及工人人口自然率的变化，会使工资必然趋向于最低生活资料的价值。工人贫困是由于人口太多导致工资降低。李嘉图实际上把工人的贫困归罪于工人自身。李嘉图也和马尔萨斯一样，主张紧缩人口，第一步办法就是废止社会上对穷困及失业者的救济。李嘉图认为英国的《济贫法》“不能使穷人富，只能使富人穷”，因此主张将这200多年来的制度废除。他没有担心受救济之人的困窘；倒是顾虑到这种政策之下行政的“安全”，于是指出，必以“小心而技巧的办法处理”。

法国经济学家萨伊（J. Say）在《政治经济学概论》（1803）中论述了“供给创造需求”这一经济学中著名的萨伊定理。供给创造需求，有供给就有需求，自由放任、自由调节、自由竞争能使个人得到最大的满足，社会不可能产生全面的经济危机和失业，所有希望工作的人都能得到工作，贫穷与懒惰有关，是一种自作自受。因此，失业和贫困是个人不努力的结果，它应由个人而不是由社会（经济制度）负责。

总之，这一时期的经济学者绝大多数倾向于否定社会救济制度，对政府的济贫措施持不赞同的态度，怀疑政府干预的经济效果。

②新自由主义的观点。当代反对政府社会再分配的思想在米尔

^① [英] 马尔萨斯著，朱泱、胡企林、朱和中等译：《人口原理》，商务印书馆1992年版，第52页。

顿·弗里德曼 (Milton Freidman)、弗里德里克·A·哈耶克 (Hayek) 和罗伯特·诺齐克 (Robert Nozick) 等崇尚个人自由的经济学家那里得到了延续。

生产相对过剩的经济危机是资本主义社会经常存在的现象。经济危机不仅使社会生产力遭受巨大损失,而且导致工人大量失业,生活处境困难。但新自由主义不去揭示经济危机的根源,而是提出一些新的概念或理论,以掩盖危机和失业存在的事实。美国学者米尔顿·弗里德曼提出的“自然失业率”理论就是如此。所谓“自然失业率”,就是在没有货币因素干扰的情况下,由劳动市场自动调节时所出现的、处于均衡状态的失业率。根据这个理论,资本主义社会不会出现“非自愿失业”,如果有失业的话,那也是“自愿失业”和“摩擦失业”。这样,失业的责任就在于工人要求的工资过高,或者缺乏相应的劳动技能。只要对劳动市场加以改进,如排除劳动市场的垄断,减少甚至取消社会福利制度,使劳动市场具有较大的流动性,提供关于职业空缺的信息,那么一切有劳动能力的人,特别是有就业技能的人,迟早都能够得到就业的机会。

米尔顿·弗里德曼认为公平与自由是对立的,他只主张自由而反对公平和正义。说“当公平取代了自由的时候,我们所有的自由都受到威胁。”“那些一边高唱自由企业赞歌而另一边又要求‘公平’竞争的商人,都是自由市场的敌人,而不是自由市场的朋友。”^①在《自由选择:个人声明》一书中,他抨击了政府的社会保障计划,认为政府的转移支付“目标都是崇高的,结果却令人失望”^②。如公共住房和城市复兴计划(目的是消灭贫民窟)不但没有提高反而降低了穷人住房的供给量,恶化了穷人的居住条件;失业保险和津贴虽然使就业人数增加了,但让接受政府补助的人比原

^① [美] 米尔顿·弗里德曼著,胡雪峰等译:《弗里德曼文萃》,首都经济贸易大学出版社1991年版,第112页。

^② [美] 米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼著,胡骑、席学媛、安强等译:《自由选择:个人声明》,商务印书馆1982年版,第98页。

来显著上升了；国民健康保险也因增加了医疗开支而招致了国民的日益不满。转移支付的真正受益者往往是中等收入群体和实施福利计划的官僚，穷人的福利增量通常有限，有时还得面临福利损失，从而，社会公益只会加剧贫穷。同时，政府社会福利支出的膨胀，导致了财政负担加重，赤字扩大，使政府财政陷入严重的困境。从经济效率的角度出发，弗里德曼极力主张限制政府的权利，消除政府的再分配职能，改革福利制度：以单一负所得税取代“杂七杂八的单项计划”，并“逐步取消社会保险，要求人们自己为退休后的生活做出安排”。^①

其他新自由主义者实际上都接受了弗里德曼的上述理论。供给学派认为，政府的社会再分配，不仅无助于贫困的减少，而且反会使失业增加，有损劳动力的供给，因为在庞大的失业者队伍中，有很大一部分是因为失业成本太低而“自愿失业”的。如美国供给学派经济学家吉尔德反对国家的社会保障措施，他说“失业保险制度鼓励人们失业；丧失劳动能力保险使患轻病者装作患重病，暂时性残疾装作永久残疾；抚养儿童家庭补助造成更多的无父亲的家庭。”^②他认为社会保险制度会削弱人们的储蓄，社会福利会抑制人们工作的积极性，滋长穷人的依赖心理和偷懒思想。这样，社会福利不仅不能减轻反而会加重和扩大贫困乃至使贫困永久化。同时，政府福利支出过大必然导致臃肿的政府福利机构、众多的管理人员以及繁琐的管理制度，这造成了社会财富的浪费，并助长了官僚主义。在他们看来，削减政府的社会福利等支出，是摆脱西方政府日益恶化的财政危机的必要措施之一。因此，应该大大减少社会福利支出，迫使工人同意在低工资水平就业。这样，资本家因能获得更多的利润而扩大投资，增加对劳动的需求，从而减少失业。新自由主义者还认为，工会和垄断企业一样，也是一种垄断组织，也

① [美] 米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼著，胡骑、席学媛、安强等译：《自由选择：个人声明》，商务印书馆1982年版，第112页。

② [美] 吉尔德：《财富与贫困》，载 [英] 《经济学家》，1981年3月7日。

应该加以反对。弗莱堡学派甚至把工会看作“非常危险的”垄断联合，看作“自由市场经济”的障碍，而把垄断企业看作最没有害处的。在他们看来，既然没有可能完全消除垄断，那么最好的办法就是保留它们之中最没有害处的部分，即垄断企业，消灭它们之中“非常危险的”部分，即工会组织。

弗里德里克·A·哈耶克、罗伯特·诺齐克等新自由主义者从总体上摒弃公平或者准确地说平等的观念，主张在尊重法律和既得利益的基础上回到对公平的传统理解。即公平是规则和过程上而不是结果上的，如果提供、获得和分配利益的规则和过程是正确的，例如通过自由市场机制，那么谈论利益分配的结果是否平等就没有什么意义了，甚至可以说不平等具有天然性。弗里德里克·A·哈耶克认为社会福利政策是对自由的侵蚀，明确主张机会均等，反对通过人为干预进行公平分配，反对结果的平等。他说：“重要的是，从事各种行业的机会应当在平等的条件下向一切的人开放，任何个人或集团企图通过公开或隐蔽的力量对此加以限制，均为法律所不许可。”“任何旨在直接达到公平分配的重大理想的政策，必定会导致法治的破坏。”^①他还说，“自由主义所提出的只是这样一项要求，即据以决定不同个人相对地位的竞赛程序或竞赛规则必须是公正的（至少不是不公正的），但却并不要求不同的个人在这个过程中所获得的特定结果是公正的。”只要求“所有的职位都应当向胜任者开放”，“机会平等”，不要求结果的平等。“自由主义只关注交换正义，而不关注所谓的分配正义或现在更为盛行的‘社会’正义。”“坚定的自由主义者……必须拒斥分配正义。”^②

在《自由秩序原理》中，他用了很大的篇幅（即整个第三部分）来分析福利国家的各项政策，实质上是对福利政策进行批判。

^① [奥]哈耶克著，滕维藻、朱宗风等译：《通向奴役的道路》，商务印书馆1962年版，第39、78页。

^② [奥]哈耶克著，邓正来译：《哈耶克论文集》，首都经济贸易大学出版社2001年版，第82、83、84、85页。

已经进入人们观念的很多政府的政策，在哈耶克看来都意味着对自由的侵蚀：社会保障、工会、累进税制、住房和城镇规划；对农业的援助、对教育和科研的资助，甚至货币体系，所有这些领域的政府活动，经济学家们都能提出一大堆的理由，认为政府在这些方面应该“有所作为”。哈耶克看到了那些政府政策的后果（很多在哈耶克看来破坏自由的后果在短期看可能还没发生，有些甚至发生了人们也不会把这些后果归因为那些政府的政策）。社会保障作为政府的主要政策在当今的经济学家中似乎没有几人对其提出质疑，因为人人都有生存的权利、人人都希望免于病痛、都希望免于失业的威胁、都希望免于各种灾害的损失。要保障人们的这些权利无可厚非，因而各种保险形式在适应社会发展需求中应运而生。然而，当一些专家认为不管个人是否能够自我维持，都应当对每一个因衰老、失业、疾病和灾难等需要救济的人进行救济，这一做法的逻辑结论便是强迫这些人加入保险，这可能会威胁个人自由，但哈耶克并未对此作出强烈的批评，而只有当政府的行为“再向前跨一步”时，便是危险的，即“在所有有必要提供保护的领域，都应当采取统一组织的形式：它不仅是所有这些服务的唯一提供者，而且所有那些被保护的人也都必须隶属于这一组织”^①。在这种情况下，个人靠自己的努力，为自己面对各种不确定性都做好安排的可能性已变得不存在。个人完全没有选择是否加入“社会保险”的权利，因为政府已为每个人作了相应的保险安排，个人可做的事只是缴纳保险金。作为抵御严重的物质贫困的保障，亦即对所有的人都提供一定的最低限度的生计保障，有限的强制可能是必要的。但欲使社会保障成为为一特定的群体服务的保障，即这种保障“是经由对一人或一群体所享有的生活水平与另一人或另一群体所享有的生活水平进行比较而决定的”^②，确使某人或某些人获得一定生活水平的保

① [奥] 哈耶克著，邓正来译：《自由秩序原理》（下），上海三联书店 2003 年版，第 46 页。

② 同上，第 11 页。