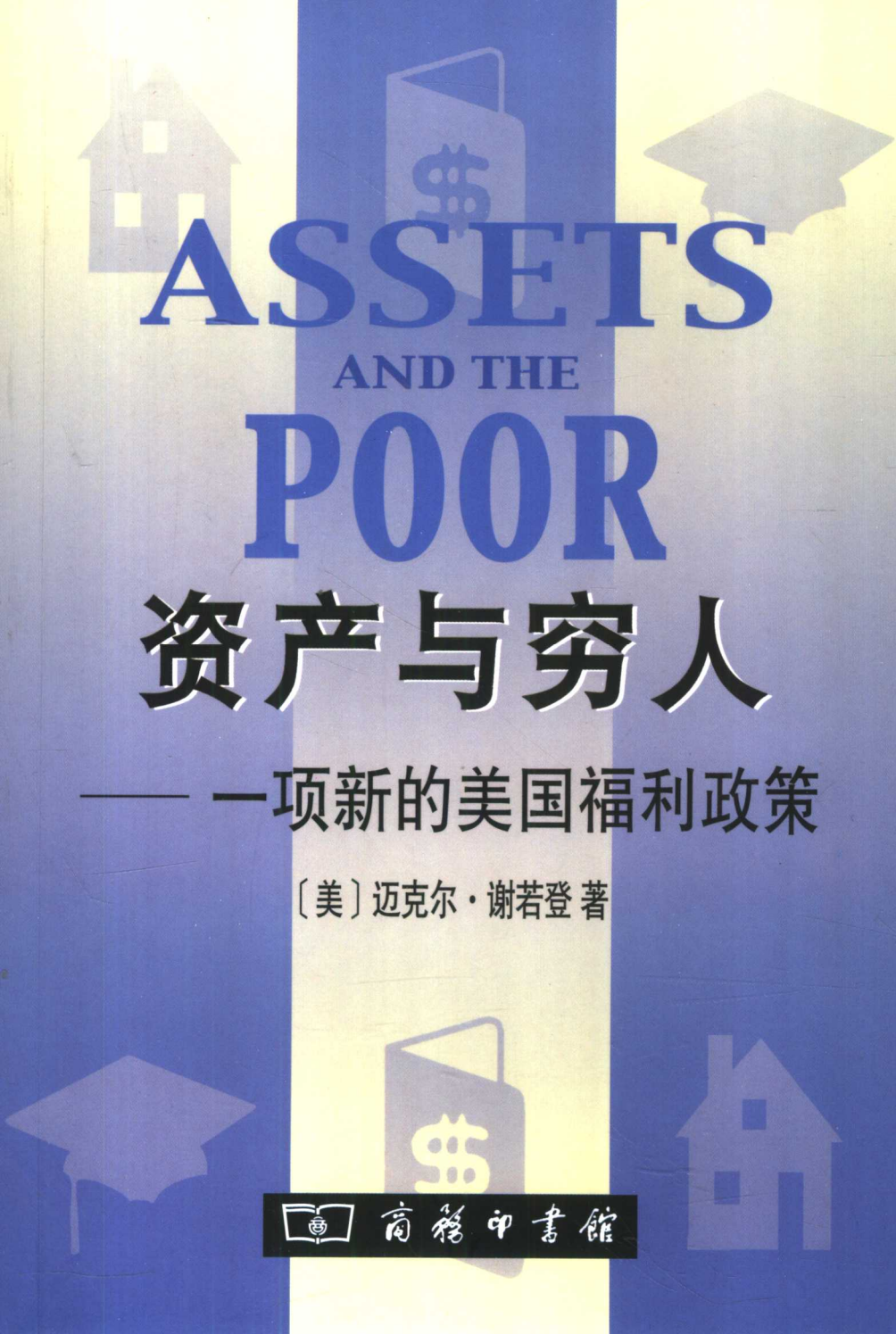




ASSETS AND THE POOR

资产与穷人

—— 一项新的美国福利政策

〔美〕迈克尔·谢若登 著



商務印書館

资 产 与 穷 人

——一项新的美国福利政策

〔美〕迈克尔·谢若登 著

高鉴国 译

展 敏 校

商 务 印 书 馆

2007 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

资产与穷人:一项新的美国福利政策/(美)谢若登著;
高鉴国译. -北京:商务印书馆,2005

ISBN 7-100-04653-X

I. 资… II. ①谢… ②高… III. 福利政策-研究-
美国 IV. D771.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 097036 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

资 产 与 穷 人

——一项新的美国福利政策

〔美〕迈克尔·谢若登 著

高鉴国 译

展 敏 校

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 7-100-04653-X/C·127

2005年9月第1版

开本 850×1168 1/32

2007年10月北京第2次印刷

印张 13 1/2

定价: 24.00 元

献给我的母亲和父亲

已得者将再得，
没有者不再有。
圣经上如是说，
但这仍是奇闻。

妈妈会有，
爸爸会有，
但是上帝保佑孩子，
让孩子自己拥有。

——比莉·哈乐黛

中文版前言

当我在 15 年前写《资产与穷人》这本书的时候,我根本没有想到有一天这本书会被翻译成中文。这本书能够在中国出版,我感到非常荣幸。

《资产与穷人》这本书主要是针对美国和其他一些“发达”国家的“福利国家”政策。这些政策主要以补助贫困家庭收入为基础。本书的建议是,社会政策也应当重视家庭资产积累,因为只有这样家庭和社区才能持久地参与社会和经济的发展。

拥有资产除了能够延迟消费以外,还很有可能产生其他许多积极的影响,包括更明确的未来观、更稳定的家庭、更多的人力资本投资、更妥善的财产管理、更积极的社区参与等。

消费型收入对大众生活的维系固然十分重要,但如果想要长久地改善家庭的生活条件,就有必要在教育、住房、生意等方面投资。这里的家庭指的是任何家庭,无论是贫穷还是富有。有人认为收入非常低的家庭不能或不应该积累资产,这种想法是错误的。其实,哪怕是小额的资产积累也会对家庭的长远发展起着重大影响。

《资产与穷人》这本书自 1991 年出版发行以来,已多次被翻印。它不仅引发了对福利政策的讨论,而且还改变了人们的观念。这本书提出了一项名为“个人发展账户”的配款储蓄账户议案。现

2 资产与穷人——一项新的美国福利政策

在,个人发展账户已经在美国 40 多个州出现。联邦立法已经开始支持个人发展账户,其进一步的推广实施也得到国会两党以及白宫的支持。加拿大、英国、澳大利亚、乌干达等国家已经出台了个人发展账户或类似项目,其他国家也有一些以资产为基础项目的相关讨论和计划。在中国,香港对以资产建设为基础的社会政策表现出了兴趣;台北正在进行一项“家庭发展账户”的试验;大陆也启动了一些与个人发展账户(配款储蓄)相似的项目。虽然这一系列活动很值得关注,但大部分项目的规模都还很小。

英国则是个例外——在布莱尔首相的大力支持下,英国于 2005 年 4 月建立了儿童信托基金。这项基金不仅赋予所有在英国出生的新生儿一份个人存款账户,而且对低收入家庭给予了更多的补助。这是全球第一个全民性的(所有儿童)、进步性的(穷人得到更多的补助)、以资产为基础的社会政策。

新加坡的中央公积金是全世界内容最丰富的以资产为基础的社会政策。中国若以其为例,必将受益匪浅。1955 年,当中央公积金刚刚开始实施时,新加坡还只是一个很贫穷的殖民地。今天,新加坡已经发展成为一个经济发达的国家。在资产拥有权方面,新加坡可以说是世界上最平等的国家,90% 以上的新加坡家庭拥有自己的房产。这的确是一个巨大的成就,应归功于新加坡的社会稳定 and 经济发展。在 1993 年的一次会面中,前总理李光耀告诉我,当年他之所以把中央公积金从一个小的退休金体系改成一个综合的资产建设政策,主要是基于社会和政局稳定的考虑。那时占大多数人口的是华人移民,他们对新加坡没有特别的责任感。在李先生看来,新加坡非常脆弱。他认为,如果他能使人们变成新加坡的房产拥有者,人们就会对这个国家更忠诚。

在政策和项目上,资产建设对于“发展中国家”并不是一个新概念。比如,小型融资就有很长的历史。它通常包括信贷与企业,由一个国际非政府组织以项目的模式来推行。小型融资近来很重视储蓄,有时也重视保险。然而,综合性的资产建设项目极少会成为制度化的公共政策,因此这些项目很难得以长久发展。新加坡的中央公积金显然是一个例外。

发达国家和发展中国家应该致力于制定具有系统性、包容性的资产建设政策。这些政策不仅应当包括全部人口,而且还应当给予最贫困家庭更多的补助。在这方面,发达国家和发展中国家都还有很长的路要走。

中国有 13 亿人口,占全球人口的五分之一。政策上的任何一个小的改变都可能对社会产生巨大的影响,因为这种政策变化将会涉及到很多人。我希望这本书能够引发有关资产在中国家庭、社区发展中的作用的讨论,最终希望能够推动有关帮助贫困家庭积累资产的社会政策。

诚挚地感谢中国山东大学高鉴国博士承担了本书的翻译,他的工作一直是周到和认真的。美国伊利诺伊大学展敏博士协助高博士翻译了本书,她在华盛顿大学(圣路易斯)攻读博士研究生期间对本书的英文版十分熟悉。他们是最适合翻译本书的人。邹莉女士翻译了本中文版前言。最后,我要感谢商务印书馆在中国出版发行这本书。

在本书出版前,有关资产建设与社会发展的研讨会分别于 2004 年 9 月在山东大学、2005 年 1 月在清华大学和中国社会科学院举办。以资产为基础的社会政策也已被列为 2005 年 9 月在北京举办的 21 世纪论坛的议题之一。对此议题的讨论似乎越来越

4 资产与穷人——一项新的美国福利政策

引起人们的兴趣。或许中文版《资产与穷人》一书能够有助于在中国推动对资产建设社会政策的进一步讨论。

如同其他事情一样,中国的学者和政策制定者将会明智地选择以资产为基础的社会政策中最适合于中国国情的部分,并决定将如何应用它们。

迈克尔·谢若登

2005年7月于

美国密苏里州圣路易斯

序

尼尔·吉尔伯特*

近年来,若干重要主题活跃了社会福利政策的研究。这些主题包括福利受惠者的公民义务、私人产业在混合福利经济中的新作用、社会福利转支中日益增长的税收和信贷机制,以及这些替代机制通过福利转支使中产阶级受益的重要程度等等。基于后两个主题,迈克尔·谢若登的著作开拓了重要的分析思路,对传统的反贫困福利措施和思想提出了挑战。

这是一项见解深刻的研究,阐述了现代社会中福利转支的广泛范围及其对不同群体的含义。谢若登最先分析了两种福利转支的区别:一种是用于直接消费目的的社会福利转支,如按照宪法第一条第8款而给低收入家庭制订的房租补贴项目;另外一种是有助于资产积累的转支,如对房屋贷款利息的税收减免和对住房、教育的公共补贴贷款。正如这些例子所说明的,这两类福利通常由两种不同的机制提供。那些用于直接消费的福利项目是明显可见的,表现为现金或实物服务形式,直接来自于公共开支;而有利于资产积累的福利待遇,则通过很难辨识的非直接方法来资助,如税收支出和信贷补贴。

* 尼尔·吉尔伯特是加利福尼亚大学伯克利分校社会福利和社会服务教授。

只是在最近 10 年中,非直接支出手段才受到认真的关注。这些支出仍然没被列入社会保障署的社会福利开支标准账目中。除了公共可见度的差别之外,这两类福利产生了两个不同的接受者阶层,高收入及中产阶级是接受非直接社会转支的群体。在这种思路基础上,谢若登进一步说明了许多非直接转支是以资产为基础的。他强调指出,刺激资产积累的福利转支最终将是比直接消费福利转支更有力的反贫困措施。然后,他建构了一个福利政策的新方法,即建立个人发展账户。这是为低收入者提出的一个令人瞩目的建议,这种以资产为基础的福利措施可以通过部分减少目前高收入阶层享有的税收支出而得到财政支持。

如果社会打算增加对穷人的社会转支的话,为什么要采取刺激未来资产积累的福利形式,而不是通过直接现金支持来立即提高生活消费标准?这是以资产为基础的政策建议所必须把握的问题症结。为阐述这个问题,谢若登发展了一套关于资产福利效应的具体理论。这个理论提出,资产的好处不仅仅是占有,还在于它能产生一系列不同的行为结果,如促使人们不断努力,使人们能够承担风险,创造未来取向和鼓励人力资本的发展。资产占有在某种程度上与这些行为特征相关联,但相关不是因果。在多大程度上是行为影响一个人积累资产的能力,还是资产占有影响一个人的行为,这个问题还不清楚。谢若登认为影响过程可能是双向的。这个理论提出的基本问题不是资产是否有助于产生一些人们所希望的行为,而在于资产在谁身上和在多大程度上产生这些预期行为。这正是该理论所令人感兴趣的地方。

社会理论的一个功能是提出建构命题的概念框架,谢若登的著作非常精湛地执行了这个使命。作为原创性的分析思路,它提

出了有关资产福利政策可行性的引人关注的命题。无论人们是否赞同他的观点,本书提出的这些问题已把福利政策的讨论提升到了一个新水平。

前言与致谢

在过去几年里，我一直在深入思考美国的社会政策，尤其是福利政策，并且产生了一个与众不同的想法。这个想法可以非常简明地概括为：我们应该更多地关注储蓄、投资和资产积累，而不是像以前那样将福利政策集中在收入和消费。或许可以用“股本占有”一词来概括这一想法，它表明如果穷人要摆脱贫困——不仅仅从经济上，而且是在社会与心理上——他们必须在体制中积累一种“股本”。体制中的股本意味着以某种形式拥有资产。我将这种新的观点称作“以资产为基础的福利政策”。与仅提供物质支持不同，以资产为基础的福利政策寻求社会政策与经济整合。我希望这一简单而朴实的观点将会对美国或许还有其他国家有所帮助。

在思考这些问题时，我一直得益于学术同仁、政策制定者、福利接受者、朋友和家庭成员的建议和评论。虽然不可能在此以有限的篇幅对所有这些人表示感谢，无疑我也已经记不清其中的许多建议和意见，但是请允许我在这里提到一些最有帮助的人。

对于早期研究的鼓励，我想感谢华盛顿大学的拉里·戴维斯、南卡罗来纳州的利昂·金斯伯格、乔治·华盛顿大学的萨尔·莱维坦、密歇根大学的亨利·迈耶（荣誉教授）和芝加哥大学的威廉·威尔逊。当一个人开始研究一项与被普遍接受的理念所不同

的课题时,最初总会有很多不确定性。这些同仁的建议与支持对我决定继续这项研究是一个很大的帮助。

就有关初稿的详细审阅,我要感谢加利福尼亚大学伯克利分校的尼尔·吉尔伯特和密歇根大学的约翰·特鲁普曼,他们提出了许多非常有帮助的建议。我在华盛顿大学的同事戴维·卡茨、马莎·小泽、马克·兰克和南希·沃斯勒一直是不同章节的重要评论者。

就政策提案和可行性而提出的富有洞察力的意见,我要感谢美国公共福利学会前执行主席爱德华·韦弗、进步政策研究所前社会福利政策分析家艾丽卡·鲍姆、纽约大学政治科学家劳伦斯·米德、俄勒冈大学社会学家邓肯·林赛以及美国前劳工部长威拉德·沃茨。

对于经济问题而提出的有价值的建议,我要感谢圣路易斯华盛顿大学的斯蒂芬·法扎瑞、威斯康辛州大学的丹尼尔·迈耶、哈利法克斯达尔豪西大学的拉斯·奥斯伯格和西雅图华盛顿大学的罗伯特·普洛特尼克。

华盛顿大学社会福利历史学家(荣誉教授)拉尔夫·庞弗里提供了有关美国资产积累政策方面的历史资料,我在此表示感谢。

在许多提供观点、建议、评论和信息的其他人中,我要感谢玛格丽特·阿达梅克、安和托尼·阿尔瓦雷斯夫妇、南希·阿米第、马哈斯韦特·班纳吉、戈登·伯林、威廉·伯索尔、威廉·巴特菲尔德、乔治·埃伯利、罗娜·费特、萨拉·盖尔赫特、罗伯特·哈夫曼、约翰·亨瑞塔、艾丽斯·约翰逊、克利谢纳·拉德赫、乔尔·利昂、保罗·伦纳德、朱尔斯·利希滕斯坦、胡里奥·洛佩斯、康雄·松原、南希·莫罗-豪厄尔、海曼·明斯基、埃达·梅、苏珊·梅尔

提、道格拉斯·诺思、德博拉·佩奇—亚当斯、迈克尔·帕克、凯瑟琳·波特、丹尼尔·拉德纳、玛丽·罗格、罗斯玛丽·萨里、乔治亚·斯卡伯勒、艾萨克·夏皮罗、苏珊娜·谢泼德、马德琳·谢若登、托马斯·谢拉德、韦雷德·斯洛宁—奈沃、罗宾·西特海伊、弗雷德里克·史密斯、迈克尔·索辛、凯瑟琳·斯特赖利、保罗·斯图尔特、爱德华·施瓦茨、爱德华·沃尔夫和约翰·齐普。

在1987年休假期间，我到墨西哥国立大学(UNAM)经济学系研究生部做访问教授，这一段经历对我有很大帮助。那时，我的以资产为基础的社会政策思想还未成形且处于酝酿状态。因为身处美国之外，离开了所熟悉的思维模式，促进了我对美国社会政策更深入的认识与理解。在此，我要感谢墨西哥国立大学政治经济学项目主任鲁曼斯·杜兰教授和一门研究生经济学研讨课程参与者的帮助。

许多评阅过初稿的人针对我的观点、逻辑、分析或建议提出了值得深思的问题。尽管如此，我并没有完全采纳他们的意见。因此，很多不足无疑仍保留在此书中，对此我负全部责任。

我所发表的有关资产福利政策最初观点的几篇文章有助于对这一课题的讨论。1988年，在《社会政策》发表了“重思社会福利：关于资产”一文。1990年1月，进步政策研究所(PPI)出版了一篇题为“财产占有：福利政策的一种新方向”的报告。进步政策研究所主席威尔·马歇尔对此做了许多工作。1990年3月，企业发展协会(CfED)的《企业家经济评论》发表了一期有关“个人发展账户”的专刊。董事会主席罗伯特·弗里德曼以及企业发展协会主席道格·罗斯对此专刊的出版功不可没，我也同样感谢珍妮特·托波尔斯基杰出的编辑工作。1990年12月，在《社会服务评论》

发表的“股本占有：以资产为基础的福利理论阐释”一文阐述了资产理论的最初框架。这些出版对这一观点取得进展并进入学术与政策的讨论具有相当大的帮助。

我要感谢华盛顿大学乔治·沃伦·布朗社会工作学院院长尚提·金杜卡，在本书开题以及整个写作过程中，他一直都在鼓励我，并为本书的出版提供了支持。

在为出版社准备书稿过程中，辛西娅·琼斯和安杰拉·特纳做了大量的文秘工作，我非常感谢她们专业且周到的帮助。

先后与 M. E. Sharpe 出版公司编辑巴巴拉·莱夫尔和迈克尔·韦伯的合作是一件很愉快的事情。由于他们对此课题的浓厚兴趣和认真关注，本书的最后一稿得到了很大改进。

最后并且最重要的是，我衷心感谢玛格丽特·谢里德·谢若登，她是我最好的评论者和顾问。她曾经阅读了全部的初稿并且提供了格外有价值的评论和建议。我们的孩子凯瑟琳·伊丽莎白和塞缪尔·查普曼所提出的具有挑战性的问题（更多学者应严肃考虑的一个问题）也起到了重要的编辑作用：为什么你不写一些读起来有趣的东西呢？我不知道我是否已达到这个极高的标准，但是我确实知道，如果没有这三个亲人——我的家庭给予的爱和支持，这本书将不可能问世。他们是我迄今最大的资产。

迈克尔·谢若登

1990年5月于美国圣路易斯

目 录

中文版前言

序

前言与致谢

图表索引

上篇 维持:福利作为收入

第一章	福利政策的失误是一种民族观念的失误	3
第二章	收入分配与收入贫困	19
第三章	福利理论的状况	42
第四章	联邦福利政策——谁受益?	60
第五章	福利改革争论	94

下篇 发展:福利作为资产

第六章	资产的性质与分配	115
第七章	资产继承的不平等	147
第八章	以资产为基础的福利理论	177
第九章	以资产为基础的福利政策设计	229
第十章	个人发展账户	265