

Social Security Translations



社会保障译丛

福利国家经济学

The Economics of the Welfare State

尼古拉斯·巴尔 (Nicholas Barr) 著

郑秉文 穆怀中等译



中国劳动社会保障出版社

F-061-4
B11a

社会保障译丛

Social Security Translations

福利国家经济学

The Economics of the Welfare State

原 著：尼古拉斯·巴尔 (Nicholas Barr)

翻 译：邹明洳 穆怀忠 武 萍 许 铁
姜 蕾 郑秉文 刘惠林 孙 峰
邓曲恒 汪 雁 王岩妍

校 译：郑秉文 穆怀忠

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

福利国家经济学/(英) 巴尔著; 郑秉文, 穆怀忠译. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003. 1

社会保障译丛

ISBN 7-5045-3153-7

I. 福… II. ①巴… ②郑… ③穆… III. 福利国家-福利经济学-研究 IV. ①F112.2 ②D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 043314 号

©Nicholas Barr 1987, 1993, 1998

The Economics of the Welfare State, Third Edition was originally published in English. This translation is published by arrangement with Oxford University Press and is for sale in the Mainland (part) of The People's Republic of China only.

《福利国家经济学》(第三版)原为英文版,此中文版由牛津大学出版社授权中国劳动社会保障出版社在中国大陆境内独家出版发行。

北京市版权局著作权合同登记号:图字:01-2001-4667

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

*

北京新华印刷厂印刷 新华书店经销

787毫米×960毫米 16开本 37.75印张 652千字

2003年1月第1版 2003年1月第1次印刷

印数:3000册

定价:65.00元

读者服务部电话:64929211

发行部电话:64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

译者序

本书作者巴尔（Nicholas Barr）系英国伦敦经济学院经济系公共经济学教授，国际著名的福利经济学家，福利国家经济学的主要奠基人。巴尔曾两次在世界银行供职，专门负责为中东欧和俄罗斯设计收入转移和医疗保健制度，1995—1996 年曾作为世界银行的《世界发展报告 1996：从计划到市场》的主笔之一，负责其组织撰写工作。十几年来，巴尔在福利经济学、福利国家经济理论、社会保障，特别是 OECD 国家和经济转型国家的养老金经济学、医疗卫生经济学、高等教育经济学方面做了开创性的研究。1988 年以来在英国发生的关于高等教育的大辩论中他十分活跃，是坚决主张建立广泛学生贷款制度的一位“主将”。他曾任“澳大利亚西部委员会”顾问；曾受聘于新西兰政府，为新西兰制定公共政策做出了卓越贡献；目前是匈牙利政府的顾问。

巴尔早年在伦敦经济学院获学士学位和硕士学位，在美国加州大学伯克利分校获博士学位，并在该校获福布莱特奖学金。他现为《国际社会保障评论》杂志编委会的委员。作为伦敦经济学院的教授，巴尔目前教授经济学、社会政策经济学、经济体制比较、公共经济学等 4 门课程。

巴尔在上述领域著述颇丰，主编或撰写的专著近 10 部，几十篇论文。最新的代表作有《作为储钱罐儿的福利国家》（Oxford University Press 2001），主编了《经济理论与福利国家》（Edward Elgar 2001，其中收集了许多重要经典性论文），等等。翻译成中文的有《福利经济学前沿问题》（中国税务出版社，2000 年出版）。

献给中国读者的这本《福利国家经济学》是巴尔先生的重要代表作之一，第一版出版于 1987 年，本书是根据 1998 年最新的第三版译出。十几年来，这本书不但被伦敦经济学院采用为大学和研究生的教科书，而且许多其他大学都将之作为教科书或教学参考书，并且在我国研究社会保障的学者中也享有较高的知名度，引用率非常高；它代表了当今西方经济学界研究社会保障和福利国家问题的

译者序

最新动态，处于学科最前沿，并反映了巴尔最新的研究成果。

本书除了具有上述若干特点之外，正如作者在第1章开宗明义所指出的那样，写作这本著作是出于以下几个重要的动机（见本书第1章的内容和第一版序言）：

第一，试图在传统的经济学理论框架与福利国家的相关问题之间建立起一个自然地“对话渠道”和桥梁，即试图使前者很自然地适用于后者（见第一版序言）。在巴尔看来，在经济学文献中应该有一本这样综合性的著作，将福利国家的有关问题予以整合，使之能够和主流经济学或经济学的核心内容联系起来以达到二者完整的统一。在此之前，一些经济学的学生和学者认为经济学与福利国家的社会政策没有什么关系。巴尔撰写此书的目的就是想修正和改变这种观念，在“维护经济学的重要性”的同时，“设法通过将经济学理论与不同的社会公平观念及福利国家的历史发展联系起来”，以探讨经济学与它们的相关性。经过研究，巴尔认为，福利国家不是一个与经济学“不相关的东西”，正相反，它非常自然地适合于经济理论的分析框架（见第1章）。为此，作者在对福利国家进行经验式的比较分析的过程中，主要使用规范的研究方法，从帕累托最优为起点和分析工具，进行理论层面的演绎，在浩如烟海的关于研究福利国家的英文专著中，工程如此浩大、体系如此完整的规范研究还是不多见的。

第二，试图通过经济学的规范分析来解释和论证福利国家的存在是有效率的。福利国家的存在不仅仅是因为“社会正义”的原因，而且还因为它的“经济效率”的原因。众所周知，20世纪70年代以来，福利国家经历了前所未有的“危机”，在社会学、政治学和经济学等理论层面对福利国家的效率问题“质疑”者远远多于“诠释”者，甚至出现了“舆论一致”的现象，其中，对福利国家“社会正义”和再分配的作用则有较多的认同。但是，福利国家是否具有效率的功能？如何从经济理论上“求证”它的效率功能？从经济学上如何证明社会保障和福利国家存在的“合理性”？它是否符合福利国家的现状？我们能给出一组什么样的原则性的理论根据？通过微观经济学和福利经济学的理论演绎，辅之以大量的数学公式的推导，加上大量的经验式的分析和各种理论流派争论的比较分析，巴尔最终构建了一个庞大而繁杂的“福利国家经济学”的理论大厦——这就是本书的核心内容。

作者给出的结论是，在不涉及意识形态的前提下，经济学理论可以证明福利国家的普遍观念；经济学理论的争论不仅使经济学家可以很好地理解福利国家存

在的“公平”理由，同样也可以证明福利国家存在的“效率”根据；不管福利国家的分配目标是什么，“福利国家仍然具有极其重要的效率功能”（见第三版序言）；“福利国家能做到的事情，市场根本做不到，或者做得很糟糕”（见第三版序言）。

不仅仅是因为“公平”的原因，而且也是因为“效率”的缘故，这就是经济学对福利国家的存在所做的诠释。这个简单的诠释与结论来自全书庞杂与系统的理论推导和演绎。贯穿于全书的一个基本命题是，市场是有缺陷的。不完全的市场、不完全的竞争尤其是不完全的信息等市场失灵导致市场无效率，不能使之达到帕累托最优，因此，国家出面对市场进行一定的干预和补充，不仅是为了实现社会公正，更是为了提高经济效率；一些技术上的原因导致广义和狭义保险市场上的信息不对称，使现金给付和实物给付的供给方面存在着信息失灵，使失业、养老、医疗保健等狭义保险市场上普遍存在着逆向选择和道德风险，使教育的供给方面存在着信息失灵现象，从而预示着政府应该扮演重要的角色，由此，公共卷入、公共基金或公共提供（未必是公共生产）的行为就成为更为有效率的；风险、不确定性和不完善的信息，这些市场失灵现象就成为潜在的要求国家出面介入这些保险的重要根据。

第三，这本书还有一个特点，就是它将教育尤其是公共住房政策专门开辟章节予以专门的实证与规范分析，这不仅将经济学的研究范围延伸至“贝弗里奇模式”的福利国家边界，事实上，它还给出了“福利国家经济学”的构件和理论框架；在构建“福利国家经济学”这个理论大厦的过程中，巴尔十分重视信息经济学基本原理的应用，并将之贯穿于全书的始终；读者在阅读中会发现，虽然该书第三版出版于1998年，那时，阿克洛夫（Akerlof）、斯宾塞（Spence）和斯蒂格利茨（Stiglitz）等还没有因其对信息经济学的杰出贡献而获得诺贝尔经济学奖（他们三人于去年——2001年因此而同时获得诺贝尔经济学奖），但作者非常敏锐和及时地将他们信息经济学的经典性论文及其主要内容作为分析福利国家重要理论工具之一。概而言之，信息经济学是始终贯穿于这本书的一个基本研究方法，信息不对称等市场失灵现象是导致福利国家赖以存在的基本原因，逆向选择和道德风险等信息失灵是产生强制性社会保险（保障）的重要理论依据。可以说，该书使用了经济学中最新的研究方法和研究成果，涵盖了最新的研究内容。

第四，这部名著运用了比较研究的方法。巴尔以英国为第一案例国家和基本参照背景，兼顾进行国际比较研究；除了上述横向比较，作者还使用了大量资料

译者序

将福利国家作为一个历史现象进行纵向地比较研究。巴尔认为，作为一本经济学著作，这些关于福利国家的基本经济理论不仅适用于所有工业化国家，而且还适用于转型国家和许多中等收入的发展中国家（见第三版序言）。

为方便读者尤其是大学生和研究生的进一步学习和研究，笔者在书末附上《经济学中的福利国家——译者跋》，旨在为中国学界展开关于“社会保障（福利国家）的经济学”这个专题的研究能够起到一个抛砖引玉的作用；如果以后有条件的话，它既可作为进一步研究的起点，同时，作为笔者的学术笔记，亦可作为读者的“导读”或“进一步阅读”，以期就教于学界，欢迎批评指正。文中，笔者将首先对第二次世界大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 20 世纪 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，即分别从微观经济学、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比较研究，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。

郑秉文

2002 年 11 月

联系办法：zhengbw@public.bta.net.cn

致中国读者

一、现代福利国家

尽管“福利国家”这一术语使用得非常广泛，但在概念上始终没有一个严谨的定义。如同许多其他书一样，《福利国家经济学》这本书将这一术语视为描述以下三种社会活动的简要概括：收入转移、促进健康和医疗、教育。

在实行福利国家政策的多重目标中（在第1章2.2节做了详细的讨论），有两个目的很突出，即福利国家的存在是为了：

- 救助贫困和收入与财富的再分配，即“罗宾汉功能”（Robin Hood's function，罗宾汉为英国民间传说中劫富济贫的绿林好汉——译者注）。
- 提供保险并为生命周期提供再分配的机制，即“储钱罐儿功能”（piggy bank's function）^①。

福利国家再分配的目的很容易理解并且十分重要，因此，对于这个问题在许多文章中都进行过讨论。相反，对于“储钱罐儿功能”[在本书中出现，并且是巴尔（2001a）一书中惟一的命题]受到的关注就比较少。“储钱罐儿”的核心争论是由于市场失灵——大部分是信息问题——私人市场不能提供保证或为顺利消费提供机制（例如，允许人们在自己的生命周期内进行再分配的机制），或即使能够提供也是低效的。这个论点非常重要，因为它意味着福利国家不仅仅是为救助贫困而存在，而且它还具有一个重要的效率功能，其结果是，即使采用了一些独特的方法使所有的贫困与再分配问题都能够得到解决，福利国家也仍有存在的必要。

在中国，过于简化的福利制度经历了三个阶段。1949年以前不存在任何社会保障系统。第二阶段，在1949年后，按照苏联模式建立起了保障体系（以后再做深入讨论）。从1979年开始，面对在现代化进程中所出现的诸如失业等新问题，政府开始逐渐搭建分散化的社会保障体系。

在中国，作为现代化经济建设不可分割的一部分，建立新的福利保障体系有

着双重的重要性：

- 正如已经提到的，无论在救助贫困方面还是在强调市场失灵的重要性方面，福利国家都是重要的经济学术语。
- 在政治学方面福利国家也同样重要，它正不断地支撑着中国的现代化经济建设。

下面将讨论中国的福利问题和西方国家中发生的争论，在本书中文版出版之际当然还要讨论一些可行的中国福利政策的取向和一些具有结论性的思路。

二、中国的问题

1. 遗留问题

苏联模式的劳动力市场可以用三句高度简化和模式化的术语予以概括：

- (1) 所有工人的工资都是相同的，很低的^②。
- (2) 工资当中充满了慷慨的各种津贴，例如养老保险、食物补贴、住房甚至取暖费，并且它们通常由企业来提供。
- (3) 工作有保障，实际上职业是终身的。

这些因素是城镇社会保障的主要构件，这就意味着社会主义有以下几点含义：

- 无失业（由于第 3 点），因此也就无需失业津贴及保障系统。
- 无贫困，至少从官方来说是这样（由于第 1、2、3 点），因此也就无贫困救济。
- 无复杂的指示目标（因为第 1 点），平均的收入分配意味着：津贴具有均一性，因此就不需要收入水平的选择性；由于类似的原因，也不存在个人所得税（这一点被看成社会主义的一大优越性）；政府的行政能力脆弱，一个原因是由于不存在复杂的社会目标，另一个原因是因为由企业来承担福利的发放。

在此背景下，很容易理解为什么中国以前所面对的问题——从一定程度上来说也是目前所面对的——并不具有偶然性，而恰恰相反，它是旧经济秩序下产生的具有系统性和必然性的产物。

社会保障的设计最初只覆盖国家部门，随着经济发展越来越复杂，出现了两个问题：非政府部门的工作人员的覆盖面出现了差距，并且由于离开政府部门的工作人员将丧失享受福利的权利，从而阻碍了劳动力的自由流动。

这种制度最初的基金只是来源于税收与企业的收入，工人并没有任何缴付。这便导致这样一个问题：工人们并不关心社会保障的成本，从而造成了经济 and 政

治的双重变形。第二，压在企业身上的津贴给付的财政负担和行政负担阻碍了企业的运营效率和在现代经济中的竞争力的提高。

如上所述，中国遗留下来的体制遗产是不完整的：中国以前不存在失业保障系统，因为以前的体制不需要这个工具。但是，随着现代经济越来越复杂，竞争越来越激烈，必然会出现显性失业。失业保障对于国有企业的重建十分重要。此外，以前的体制没有制度性的贫困救济，但随着竞争的加剧，收入分配差距的拉开，制定贫困救济政策就成为帮助那些处在分配底层的人们的必要措施。

养老金和医疗保险以前是由企业提供的，需要进行改革，其目的既是降低那些导致削弱企业竞争力的成本（即企业提供大批退休人员的供养费用），也是为了确保人们进入养老保险和医疗保障系统——不论他或她是在国有还是非国有部门工作。

2. 取得的成绩

多年以来，特别是自从 1993 年以后，中国已经取得了显著的成绩。

失业保险。现已经建立起一整套失业保险体系，并根据 1999 年的《失业保险条例》做了最新的更正。此系统覆盖了国有企业、非国有企业工人和政府部门雇员，从而加强了劳动力的流动性，因而更充分地利用了劳动力资源。这一体系包含了对失业人员的多项保护措施，同时也规定了工人应缴纳的保险费比例。

贫困救济。根据 1997 年的《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，全国范围内建立起了城镇居民最低生活保障体系，推进了贫困救济政策的发展，在有些地区还扩展到了农村。

养老保险。随着 1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》的颁布，至少有两项改革正在进行。首先，养老保险缴费比例已经确定，这对那些有着大量退休工人的企业来说是有利的。其次，与现存的现收现付融资模式并存，个人账户系统将建立起来。这两项措施的实施，把社会保险与自我支持连成一体。

卫生医疗。在吸取早期地方改革经验的基础上，1998 年的《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》建立起了覆盖全国的医疗保险体系。伴随着此项改革的进行，医疗卫生服务、药品的制造及销售变得更加有效率了。

随着对公共机构改革的不断深入，私人机构的改革也取得了类似的发展，最显著的是商业保险。

3. 现实的问题

由于实施改革措施之多，国家之大，现在还存在着一些不可避免的问题。

公共基金改革还不完善。例如，在覆盖各行业在职员工的养老保险发展进程中，还需进行深入改革。

私人基金的发展受到限制。由于没有解决好怎样从现收现付制向基金制过渡的资金问题，个人养老基金账户的建立进展缓慢。这个问题至少表现在两个方面。第一，为劳动力大军中的老年工人的早期工龄所建立的养老基金个人账户是“空”的。其次，年轻工人的缴费主要用于支付老年工人的养老金，以至于在他们自己的个人账户中只留下了很少的资金储备。在以下的深入讨论和有关养老保险的文献中，它们是经常出现的话题。再者，私人医疗保险基金进展受阻。尽管这被一些评论家说成是一个问题，但是我认为养老保险与医疗保险的私人基金的发展缓慢是事前可预见的，并可能是一个合理的结果。

管理及立法工作进展缓慢。国家劳动和社会保障部的建立加强了社会保障系统的管理。然而，对于这一复杂、多层面的社会保障系统的管理是一项巨大的工程，还有待于进一步的完善。类似地，尽管社会保障的立法工作取得了众多的成绩，但还需继续努力。

基金的管理与监管工作有待于进一步完善。社会保障系统已经有了一些资金积累，并且养老及医疗的私人基金也正在成长。因此，对于这些基金的管理（例如使它们的增值最大化）和条例的制定（保护受益人的权益）是十分重要的任务。

系统风险。随着经济体制改革的深入，失业率在攀升，劳动力大军在不断增长，世界经济动荡不安，劳动力市场特别是失业保险必须要进一步加强建设。现在，中国正步入老龄化社会，到 2030 年，老龄化达到顶峰，老龄人口将翻一番，达到总人口的 37%。养老保险的融资设计是个十分重要的问题，这将在下面予以讨论。

三、西方的问题及争论

经济理论与争论将在第 8 章（失业保险）、第 9 章（养老保险）、第 10 章（贫困救济）、第 12 章（医疗保健）、第 13 章（教育）中予以讨论。

失业保险。第 8 章^③中讲到，失业不是一项私人保险能够应付的风险，因此，需要国家机构或准国家机构来经办，这一点在西方不存在争论。更多的是讨论设计出一种什么样的失业保险给付，并且可以既能提供真正的保障，同时又能给失业者一种激励去重新就业。慷慨的补贴是否会导致较高的失业率，对于这一点存

在着较大的争论（详见 Atkinson, Micklewright 1991; Lindbeck 1999）。

对没有工作的人提供“收入扶持”是一个办法。另外一个办法就是帮助他们获得重新就业的机会或自我经营的机会。积极的劳动力市场政策包括三个方面的内容：提供就业信息，进行培训及创造就业机会^④。关于第一点，学者们达成了普遍的共识，认为是有成本效率的，但对第二、三点则存在着较大的争议，主要是它的设计和减少失业的效果问题。

贫困救济。如果资源是稀缺的（在中国尤为突出），救济就只能而且必须集中在贫困群体的身上。第 10 章对比了不同的目标给付，具体而言其手段主要有收入调查和贫困状况的非收入性指标等机制。西方国家的争论中有两层意思。首先，对于目标存在着许多不同的意见。贫困救济的目标是应该寻求消除贫困（例如彻底解决贫困），还是改善贫困状况（如降低贫困的发生率）？此外，贫困救济的着眼点是基于最终的结果（如低收入），还是应考虑导致低收入的原因，例如，是否应将“应该”贫困与“不应该”贫困区分开来？其次，争论集中在贫困救济的设计上，具体而言，是采取某一种机制，还是混合机制的方式来进行分配？

养老保险。养老保险在西方是最有争议的领域。随着人口老龄化的到来，工业发达国家最终都面临着养老保险的支付问题。引起争论的是怎样来解决这个问题，养老金是通过现收现付方式（当年缴纳的保险费支付当年的养老保险金），还是通过基金制方式来组织（保险给付来源于以前年度缴纳保险费的积累）？

两种不同的观点引发了一场复杂而激烈的争论。

- 一类观点由世界银行于 20 世纪 90 年代提出（参见 World Bank 1994；也可见 Feldstein 1996），他们认为基金制更具有明显的优势，它需要的条件包括高增长、资本市场的健康发展及中期内养老金资金的改善。此外，他们还认为，基金制可以避免在一些实行现收现付制的国家中出现的政府失灵问题。

- 另一类相反的观点（如 Beatty and McGillivray 1995; Aaron and Reischauer 1998）认为现收现付制具有明显的优势，并认为它更加灵活（如它能应对变化中的人口状况），还可以实现从富人到穷人的收入再分配；而基金制在这方面则经常使人产生迷惑。

第 9 章列出了养老保险经济学的诸多要素，结论是不应过高地估计基金制带来的收益：基金模式只有在诸多严格的假设条件下才会带来高增长；它对人口状况出现的问题无能为力。

此外，对中国尤为重要，建立私人养老保险的关键将取决于一系列公共

部门和私人部门的前提条件，公共部门的前提条件包括：

- 养老保险改革一揽子计划的政治支持；
- 执行税收与缴付的行政能力；
- 维持宏观经济稳定的能力；
- 有效的监控管理。

养老保险基金的建立也依赖于私人部门的前提条件：

- 信息充分完善的人口；
- 金融资产与资本市场的存在；
- 私人部门足以管理基金增值的能力。

进一步的讨论，请详见 Barr (2000) 或者 Barr (2001b: chs. 6~9)。

医疗。将医疗保险的“融资”与“提供”这二者区分开来是十分重要的。在所有的西方国家，医疗资金主要来自于税收或社会保险金，其他来源很有限。惟一的一个主要以私人保险为主的国家是美国。众所周知，美国医疗卫生的问题（检查费用、未投保人与投保人、不平等的机会）是保险市场失灵的结果，这些结果完全是可以预见的。第 12 章对这些市场失灵现象做了讨论，国际性背景下的讨论请见 Barr (2001a: ch. 4)。

在美国之外，有两个争论最为集中。首先，在医疗服务的供给中，私人部门扮演何种角色？在一些国家和地区（如英国、斯堪的纳维亚），医疗服务的组织者主要是公共部门，而在另外一些国家（如加拿大）则是私人提供；还有一些国家是混合性质的提供。其次，争论越来越多的是如何合理分配医疗服务。过去，由于人们较少的依赖于医药，医疗价格很便宜，而且由于涉及的资源较少，效率问题显得不那么突出；然而当今高新技术发展迅速，医疗服务有可能耗费所有的 GDP，因此分配问题就十分突出了——不是每个人都能享受到所有的医疗服务，它需要进行科学的规划。

高等教育资金。第 13 章从效率与公平两方面着重讨论了学校教育的国家资助与政府办学问题。有人认为高等教育也应像其他领域那样由国家管起来，因为接受教育是人的基本权利，因此教育应该是免费的。对于这个观点有以下几个问题：第一，一些属于人的基本权利的事物并不意味着该事物应免费提供。每个人都知道温饱是人的基本权利，但在西方国家每个人都理所当然地认为，食品是私人市场提供的，应该按市场价格支付购买。第二，世界发展的趋势是高等教育的大众化，但每个人都免费享受高等教育，政府是负担不起的。第三，在多数西方

国家，来自于中产阶层的孩子并非按比例地进入大学，公共资金在减少，这是因为，平均收入的人缴纳的税赋供养了富裕阶层的人取得了大学学位。

由于以上原因，许多人认为公共基金应由私人资金进行大范围的补充。实际上，大范围地、比较公平地引入私人资金的惟一可行的办法是设计一个很好的学生贷款计划。许多西方国家都实行了学生贷款计划，尽管它们很多都存在着缺陷。关于一般意义上的高等教育基金和个别的学生贷款方案的争议将在第 13 章及在 Barr (2001a: chs. 10~14) 中予以详尽的论述。

四、有可能适用于中国的政策取向

充分的数据。如果有各种必需的数据，许多政策问题都能得到解决。贫困救济系统的设计必须考虑到给付的成本。成本有多高将取决于有多少贫困人口、他们的收入低于贫困线有多少、他们的贫困时间有多长等等，这就需要大量的详尽数据。同样，国家养老保险的成本取决于人口的年龄分布。制定健康改善计划需要一系列的数据：流行病数据显示了健康问题的发生率及可供选择的干预手段的有效性；为确保提供有效的医疗健康制度，花钱收集数据是必要的；而采集数据的成本是巨大的，但是如果没有可靠的信息采集，就不可能制定有效的政策。

失业。中国经济的现代化建设取得了巨大的成就，但作为代价却出现了显性失业。在调整劳动力市场的日程安排表上，政策的核心问题当务之急是要设计一个简单易行的失业救助行政管理系统。为了节省成本和易于行政管理，制定一个单一失业津贴在短期内是十分有效的。第二，要采取措施以使行政管理更有效率，并便于计算和分配失业救助给付。第三，要挖掘成本收益系统的潜在用途，帮助个人重新就业，包括提供就业的建议及就业信息。第四，还应有一个创造就业机会的政策——应尽量避免此项措施引发的预算黑洞。

贫困救济。在中国现有的收入水平上，资源的过度缺乏致使不可能消除贫困。所以，政策首先应集中在解决对贫困的缓解上——建议最高限度地使资源集中用于贫困中最贫困的群体。第二，贫困救助应尽可能依靠一定的指定目标，使用这个方法的一个例子是英国的儿童救助。它设计了一个单一津贴，每周向每个儿童的家庭发放。这个救助很简单，易于管理，而且容易选定目标，因为孩子最能代表一个家庭的贫困状况。指定目标的另一个案例是通过发放免费牛奶、食物、营养补贴以及在学校为学生进行医疗检查等，这样就可以把资助送到那些极端贫困的人口群体中。这些机制也考虑到了财政限制和行政管理的一些局限——不仅仅是因为他们要避免对人们的收入进行测量。第三项政策工具就是“地方管

理”加上“一揽子拨款 (block grants)^⑤”。在中国这样一个地域如此之辽阔、情况如此之复杂的国家，建立全国的贫困救济体系是不可行的，建议贫困救助的组织工作应在国家的次级层面上 (a sub-national level) 进行。然而，如果中央政府承担贫困救济的费用，而由下级政府来管理的话，那么下级政府就不会有积极性去考虑成本的约束。因此，地方管理须与中央拨给地方的“一揽子拨款”这两个手段结合起来使用，这样就能节省成本费用，并最低程度地减少行政管理的需要，同时也能理性地选择目标。

养老保险。基金制和现收现付制都是为未来的支出而采取的简单的融资手段；除非这两种手段都能导致成功的支付，否则，手段的选择就与养老保险的宏观经济学没有关系了。西方国家对于养老金设计的激烈争论也反映了中国专家对这个问题存在着广泛的争论。如果考虑到从现收现付制向基金制转变的成本和中国的收入水平，那么，个人账户的空转问题就不是什么奇怪的事情了。因此，现在争论的核心是，向基金制的转变是否应该采取更加缓慢地、分步骤地和有计划地进行。

尽管人口老龄化是现实存在的问题，但还是有一些解决的办法。

- 政策导向一：提高产量，包括提高每个工人的生产率，扩充不同年龄段的工人数量。在这个政策中，一方面意味着投入更多更好的设备，通过对人力资本的投资，提升工人的素质；另一方面与中国的实际紧密相关，即要加大劳动的供给^⑥。

- 政策导向二：提高退休年龄。这一政策带来双重效果，一方面它降低了退休金领取者的人口数量（减少了退休金的支出），另一方面它又扩大了工人的数量（因此也就提高了产量）。

- 政策导向三：节省现有资源以满足未来的需求。这样的政策也包含了私人养老金的积累^⑦。

医疗。经济学理论及国际经验提供了三点战略性的意见。

- 从资金上讲，广泛地依靠公共基金（税收及社会保险费）比依靠私人基金更能节省成本。

- 医疗服务的提供可以通过私人机构、民间非营利性机构（通常是“非政府组织”）、公共部门或者公共与私人部门的混合机构。

- 不同的资金来源方式与不同的服务提供方式可以任意组合在一起。一个可行的一揽子方案是公共基金可以与公共提供相结合，另一个方案是公共基金与私

人提供相结合，再加上支出控制。最后这一点非常关键。

高等教育基金。西方国家早就开始了这方面的探讨。一个比较合意的办法就是学生贷款计划。这是为学生提供的一种用他们自己未来中年时期的收入来支撑当前青年时期为接受个人教育而进行投资的一种再分配机制。对于发展中国家来说，问题在于采用一种什么样的成本收益机制进行偿还（作为“储钱罐儿”的现代福利制度，其偿付机制就是所得税制度），这个日益突出的论题已成为中国不断优化政策研究日程表中的一个课题。

结论。最关键的是在设计政策时要尽可能地简单，在中国，像其他那些稀缺的资源一样，要尽可能地利用好制度能力并使之效用最大化。

五、关于该书中文版面世的最后一些想法

最后，我要十分感谢中国社会科学院的郑秉文教授，是他组织翻译了这本书，经常通过 E-mail 讨论一些问题，邀请我为这本书中文版的面世撰写序言。如果该书能向读者传达以下信息，将令我感到欣慰：

《福利国家经济学》这本书当然是适合经济学家使用的，它提出了使社会福利最大化的结构框架，因而它是主流经济学的一部分，而不是一个课题项目。为了说明这一点，我在最近出版的一本有关福利国家的书中收集了 100 篇经典性的论文（Barr 2001b），其中收录了十位诺贝尔经济学奖获得者的文章^③。

广义上的福利国家

- 作为“储钱罐儿”的福利国家。福利国家的存在不仅仅是因为熟知的分配原因，而且也是因为效率的原因。争论的核心问题是：1. 一些技术上的问题，例如主要是保险市场和广义市场上存在着信息失灵问题，在资金方面，现金给付、医疗和教育的供给方面也普遍存在着信息失灵现象。2. 上述失灵现象具有典型性，且暗示着公共基金或公共生产比私人的行为更有效率。这也解释了在所有西方发达国家的这些领域（而不是在同等重要的领域，例如食品）里政府扮演着重要角色的原因。

- 作为一个“存在现象”的福利国家。这些各种各样的信息失灵有可能在 21 世纪变得越来越严重（Barr 2001a: ch. 16）——尤其是风险、不确定性和不完善的信息，因此，对于福利国家效率问题的讨论将会更加激烈。读者可以阅读一些关于不对称信息，例如关于“柠檬”的研究文献^④。

- 福利国家的调整适应性。在前面的讨论中没有一种观点认为福利国家将处于静态；与过去一样，福利国家的形式将随着世界的变化而变化。

• 政策。单一的、简单的解决问题的政策领域在现实中是不存在的，这样，对于那些受尊敬的、知识渊博的学者来说就存在着争论的空间。任何一个认为福利国家只有一个单一的、占统治地位的政策模式的观点都会被看做是见识短浅或者是有意识形态的动机。我希望这本书为读者理解这些理论问题能够提供一种智慧的工具，以此为中國将要选择的政策取向中正在进行的争论做出一点贡献。

尼古拉斯·巴尔

2002 年 11 月

注释：

①译者注：“piggy bank”这个英文词是指“储钱罐儿”，即通常家庭或儿童将零星的硬币投入到一个顶部有一个投币孔、陶瓷制作的、外形是个小猪形状（在我国，外形多种多样）的容器里面，积少成多。在英语世界中，“小猪储钱罐儿”这个词家喻户晓，老幼皆知。巴尔教授使用这个术语专门比喻福利国家提供的生命周期再分配的功能，近几年来他在多篇论文和专著中使用这个术语，例如2001年出版的另一本著作的书名为《作为“储钱罐儿”的福利国家：信息、风险、不确定性和国家的作用》（*The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*），于是这个词便在经济学界开始流传开来。有的译文将其误译，例如，在IMF的季刊《金融与发展》（中文版，中国财政经济出版社，2001年9月号，第9页）中刊登了巴尔教授的论文《养老金改革的真实情况》，其中将其误译为“贪婪的银行”。

②改革前劳动力市场的显著特征包括……以微弱的工资等级差异并不与劳动者技能的市场价值相联系为特征的相对工资结构（Jackman 1998: 123）。

③深入的探讨可参见 Barr 2001: ch. 3。

④可以参见 Boeri, Burda, Köll 1998: ch. 4。

⑤译者注：中央政府的“一揽子拨款”无须地方政府拨款相配合，而与此相对应的“配套拨款（matching grants）”则须地方政府给予一定比例的拨款。由于国情的不同，这里作者认为“一揽子拨款”可以刺激地方政府节省成本。

⑥西方国家运用的另外两项措施对中国来说不是很适用：直接从国外输入劳动力十分困难；当投资集中于国内资本市场时，采取向人口年轻化的国家输出资本以间接输入劳动力的做法没有任何意义。