

中国应构建现代福利国家¹

佩尔·克鲁塞尔²

很高兴能够来北京参加这个令人非常激动的论坛。我想感谢胡舒立邀请我们这个团队参会。我认为今天这样的会议，不止对你们各位，对我们也都非常有益，让我们能更好地了解中国的增长。今天我发言的目的是讨论构建现代福利国家。

先介绍一下发言的背景。过去几十年，中国人均 GDP 快速增长，年均增长率达到 10% 左右，总量翻了 8 倍，大大提升了中国人民的生活水平。中国的快速增长是由投资拉动的，经济结构也由传统行业迅速转变成制造业和服务业并重，与此同时还伴随着快速的城镇化。相比而言，瑞典花了 100 多年才实现了类似的转变。当前的中国已经从一个中央计划经济转向了市场经济，以就业比重衡量，国企比率不足 50%。中国经济虽然快速增长，但仍然是一个追赶型的发展中国家。依照国际通用的标准将中国和美国相比，中国的人均 GDP 相当于美国的 20% 左右，增长潜力仍然很大。我们预期，这个差距将完全弥合。现在的问题在于，怎样彻底赶上，怎么用最好的方法来实现这个目标？为此，我们需要理解前进过程中的一些关键问题：首先，追赶在刚开始的时候可能比较容易，但距离前沿越来越远，追赶就越来越困难。如果认识不到这一点，就可能引发严重错误；其次，中国需面对两个层面的结构转型，一是中国自身在赶超世界前沿时发生的结构转型；二是世界经济结构本身快速的结构转型。就后一点来说，自上世纪 80 年代以来，所有国家，特别是发达国家都经历了结构转型，尤其是在高科技领域，生产的形态和方式也发生了很大变化；再次，中国还面临着收入差距扩大，环境压力增大等挑战。

对于这些问题，我们不能闭目塞听，而应该用科学的方法来分析 and 解决。刚才胡舒立主编在开场介绍中谈到，决策者和经济学家一起讨论这些问题非常重要。我本人也欣喜地发现，在过去五年至十年里，许多西方学者对中国和中国的发展开始感兴趣，并与中国学者共同研究中国。这是前所未有的，我个人预计这种交流将为经济学的发展做出重要贡献。我读了十八届三中全会通过的改革方案，方案里的改革清单给我留下了很深的印象。它谈到了我刚才提到的一些挑战，同时也提出了一些非常具体的改革措施，其中就是进一步完善社会保障体制，建设一个福利国家。我所使用的“福利国家”这个词，可能和改革方案中的说法不尽相同，但我认为概念是一样的。

在这个简短的介绍之后，我将着重谈一谈福利国家的目的是什么，以及什么样的福利体系是可取的。在这两个问题上，我们应该更多的关注欧洲国家。与美国相比，欧洲国家有更多的经验和教训可供中国借鉴。在接下来的演讲中，我将对比关于福利国家传统的和现代的观点。

关于福利国家的传统观点

¹本文由李一南根据克鲁塞尔教授在 2013 年“经济学发展于中国改革”会议上主旨演讲整理而成。

²斯德哥尔摩大学国际经济研究所教授。

传统观点认为，福利国家是再分配的载体，福利政策就是将财富和收入从不太需要的人向更需要的人进行再分配的政策。这种再分配基于公平和意识形态，再分配体系中包含高额的税收，并且税率是累进的。换句话说，传统的福利国家本质就是征税，富人的税率比穷人高，其中常见的政策工具有：

(1) 失业保险。本质上是基于就业情况的再分配，就是将就业人员的收入重新分配给失业人员。在预算中，失业保险所占的比例通常不高，但通常是福利体系中很重要的组成部分。

(2) 社会救助。本质上是基于收入的再分配，就是将富人的收入再分配给穷人。领取这种救助须通过收入调查，当可支配收入低于某一标准时才有资格。

(3) 社会保障。也就是养老金系统，本质上是基于年龄的再分配。传统的福利体系中，养老金就是将财富从年轻的工作的人向年老的退休的人的再分配。从某种意义上说，养老金也可以理解为自己向自己的收入转移——年轻的时候将钱交给年老退休的人，年纪大退休之后，再从那时年轻的人那里领取。

(4) 实物转移支付，比如教育，医疗和儿童看护，这些在预算中都占了很大比例。在瑞典，医疗和教育都是全民免费，大学生还可以从学校得到低息贷款。

(5) 各种管制。这些管制本身不是转移支付或收入再分配，但是目的却是将由市场经济决定的收入分配朝着更有利于穷人的方向改变。举例来说，工资分布压缩使得不同的人工资差距缩小，工资的分布变得更紧；租金管制使得租金不能高于某一标准。

关于福利国家的现代观点

现代观点与传统观点的差异，不在于福利国家的政策工具，而在于建立福利国家和制定福利政策的目的。现代观点认为，福利政策的根本目的，更多地是为了提高经济效率，而不是基于意识形态的收入再分配。下面我展开谈一下现代观点：

首先，可以把收入再分配看成是一种保险。当我上学的时候，我并不知道未来我是否能有幸成功，有一份高收入；我也不知道未来是否会面临失业。面对这些不确定性，我希望有一份保险。但是对于这些重要的保险，由于道德风险和反向选择，市场是无法提供的。这时，政府就可扮演保险人的角色。总结一下第一点，福利政策通过收入再分配来填补保险市场失灵带来的空白。

第二，在经济结构转型的过程中，很多风险是无法避免的。当经济增长点从旧的行业转向新的行业，工人需考虑是否应承担风险，转入新的行业；企业家同样也需考虑是否承担风险，在一个全新的行业投资。现代福利国家应通过福利政策，提高工人和企业家承受风险的意愿。这也是现代观点中的重要组成

部分。

第三，福利政策可以提高生产效率。举例来说，在劳动力市场中，存在许多摩擦，使得一方面找工作的人很难找到最适合自己的工作；另一方面，用人单位也不一定能招到最合适的人。在这一双向寻找的过程中，足够的时间和耐心是非常重要的，因为如果供需双方能更好地匹配，生产效率将提高。按照现代观点，福利国家的保险计划，应使得 1) 找工作的人可以花更多的时间去寻找；2) 用人单位的标准也可以相应变得更苛刻。同样的道理，当某人在跨行业、跨地区找工作时，寻找工作的时间可能变得更长，福利政策提高经济效率的作用显得更佳重要。

第四，以上几点都是关于福利政策支出的一面，我现在谈收入的一面。显然，福利政策项目需要通过税收来支持实现，大家也都意识到税收是有成本的——它减少人们的工作时间，使人们没有意愿积累更多地人力资本，也不愿花更多时间在工作中学习。关于现代福利国家的很重要的一个观点是，政府需尽一切可能，减少税收总量和税收的累进率。

以上是关于福利国家的现代观点。接下来我将结合中国的背景，谈一下如何运用我之前提到的那些政策工具，构建现代福利中国。

现代福利国家的政策工具

(1) 失业保险。

中国正在经历快速的增长和持续的结构转型，我预计增长和转型还将长期持续。在这一过程中，许多人面临失业风险。这不仅包括新进入劳动力市场的，面临选择该入哪一行的年轻人，也包括已经工作多年的人，后者可能需从一个行业转入另外一个行业，这种情况可能在他们的职业生涯中多次发生。政府显然需要处理结构转型过程中带来的失业风险。如果工人不从淘汰的行业转到新兴行业，这些本该被淘汰的行业就会陷入停滞，这些行业支撑的就业是人力资本的浪费。为了支持中国的快速增长和结构转型，设计失业保险体系需注意的最重要的问题是，失业保险金需占就业时工资很高一个比例，并且可以持续足够长时间，使得工人在经济结构转型的过程中，敢于更换工作地点，敢于改变工作行业。

提供失业保险面临的一个挑战是，如何让失业的人在失业期间努力寻找工作并且努力接受培训，而不是只接受失业保险金而不工作，这需要政府做一些监督工作。政府需特别注意锁定效应(lock-in effect)，即工人长期不工作或留在本应被淘汰的行业中引发的人力资本贬值。欧洲在上世纪七十年代就曾出现过这样的问题，被称为欧洲硬化症——大量的失业工人长期不就业，并且被认为无法再就业。出现这个问题有许多原因，一个重要的原因是当时的养老金体系太慷慨了，并且政府的监督根本不起作用；另一个原因是当时欧洲的工资分布被政府严重压缩，最低工资收入被设得太高，使得公司认为在经济结构快速转型时雇人太贵。

(2) 社会保障。

与许多国家一样，中国面临着人口结构老龄化引发的赡养比例（dependence ratio）提高。与大部分国家不同，中国还面临着年轻人和老人的收入差距大，以及城乡收入差距大的问题。西方传统的社保体系是上世纪三十年代大萧条之后采用的现金收付制（pay as you go system），即年轻人向政府交税，税收收入用来为年老的人支付养老金。现金收付制的问题在于，随着人口结构的变化，每个年轻人平均需赡养的老年人越来越多，年轻人面临的税收负担越来越重，对年轻人的工作意愿的扭曲也越来越大。正是由于这些问题，西方国家有些已经放弃现金收付制，有些正在改革。所有国家改革的方向都是或多或少的采取一种新的养老金组织方式——完全累积制（fully funded system）。

完全累积制有以下特点：1）工人年轻时每月储蓄一定数额，用来支付自己退休以后的养老金；2）这些储蓄通常由政府经营的养老投资基金来管理；3）养老金体系与政府财政预算和税收没有关系。

通常，养老金改革都是从现金收付制改革为完全累积制，在改革的过程中，需要特别注意以下几个问题：

1）通过税收调节引导储蓄。在现金收付制的养老金体系里，年轻人不需要自己存钱来支付自己的养老金，而是预期未来的年轻人来支付。在这个体系里，并没有一个为自己养老存钱的社会规范。这就意味着，改革初期，需要通过税收调节，鼓励年轻人自己存款养老。

2）养老金的管理。在完全累积制的养老金体系里，本质上是个人在管理自己的养老金。他们需要选择储蓄多少，需要自己投资或者选择交给哪一（几）家养老投资基金，需要了解投资基金的风险和受益。这需要一些专业知识，在改革的过程中，投资专业人士在这个问题上可能会有帮助。

3）在改革开始时，老人的养老金本该由年轻人来支付；改为完全累积制后，老人的养老金需来自年轻时的储蓄，这显然不可能。在两种体系变革的时候，一定避免向老人违约的问题。

具体到中国的养老金体系改革，我个人也有一些思考。快速增长是中国经济过去几十年的特点，也将是未来几十年的特点。在这样一个前提下，尽管完全累积制优于现金收付制，至少二三十年以后是这样，但是我不认为现在改为完全累积制是一个最优选择。为什么呢？如果中国还将快速增长，未来的中国人与现在的中国人财富差距将会非常大，我们需要照顾现在的中国人的利益，应该将未来人的财富再分配到现在。因而，我个人认为，中国可以延迟，或者慢慢逐步改为完全累积制。我不认为这样做会很难，因为中国的储蓄率非常高，通过现金收付制，将一部分现在的储蓄转化为养老金给老年人消费，可以降低中国和世界其它国家储蓄率的差距。

(3) 健康医疗，教育和儿童看护

如我之前提到，这几项福利政策在旧的福利国家观点中只是权利或者意识形态范畴的概念，但是按照福利国家的现代观点来理解，这些福利政策对提高经济效率至关重要。中国如果能够运用好这些政策，受益匪浅；而如果不能为全民提供一个基本的保障，潜在的损失巨大。中国幅员辽阔，未来最伟大的经济学家，政治家，科学家可以出生在任何地方，他们可能现在处在偏远地区，可能是女人，是少数民族。按照福利国家的现代观点，政府应该投资于这些未来的人才，为他们的健康成长创造条件。我们也该认识到，这些福利政策可以避免社会分层，消除社会紧张，保持政治稳定。

在现实中，许多国家都忽视了这些基本的福利政策。瑞典早前做得不错，现在也退步了。这给了中国一个称为最前沿的现代福利国家的绝好机会。请一定确保设定一个很高的健康医疗，教育和儿童看护的最低标准。

(4) 管制

管制的存在形式很多，通常与福利政策相关的是工资管制和租金管制。当今学界和政策界对于管制达成的共识是，应该避免管制存在，收入再分配应通过其它形式来实现。

(5) 个人破产

最后我想谈一下个人破产，我认为它是现代福利国家的重要组成部分，尽管你可以将它理解成一个单纯的法律问题。在欧洲，大部分国家不允许个人破产，而在美国是允许的。不允许破产意味着债务将跟随着债务人一生，直到债务偿还或者债务人死去。不允许破产的好处在于能够使想要借债的人承诺不会去借无法偿还的债；而允许破产，在某种意义上是一种很好的社会保险。就美国的最近的经验来看，允许破产引发了很多问题。许多贷款投资楼市的人在危机后都选择了违约和破产，这种行为使得楼市危机影响更大更深。我认为，在允许私人破产这条路上走得太远很可能是个坏主意，而允许私人有限破产可能是个好主意，我的建议是后者。

以上是我用现代福利国家观点，结合中国的背景，对各种政策工具的介绍。

总结

我认为中国可以从构建旨在提高效率的福利国家中受益匪浅。我的观点与中国的改革计划不是相对的，而是一致的。如胡舒立主编刚才提到的，凝聚改革共识和支持非常困难。我认为提高就福利体系改革而言，提高效率是一个很容易达成的共识。如我之前所说，在经济高速发展，经济结构快速转型的过程中，市场的力量将催生更大的收入差距和更大的风险，这些问题都需要通过构建现代福利体系来解决。另外，我认为中国储蓄率高的重要原因是存在很多市场无法提供的保险，而政府也没有提供，这使得中国人做了大量的预防性储蓄。

通过构建一个旨在提高效率的现代福利体系，高储蓄率的问题也将迎刃而解。

中国正在进行的构建一个从无到有的福利体系的工作不仅是一个挑战，更是一个独一无二的选择最有效率的福利体系的巨大机会。须知，如果一开始选择了一个不太有效率的福利体系，将来需要花很大的成本去改革。

我个人认为以上各点对于前进中的中国至关重要。我就讲到这里，谢谢大家！