

西方经济学对社会福利制度的研究及其借鉴意义 ——郑秉文教授访谈

记者：战后以来，西方福利国家经历了 50、60 年代的黄金和鼎盛时期，也遇到了 70、80 年代的困难与危机时期，从 90 年代至今开始进入了普遍的福利制度改革时期。在这半个多世纪里，西方经济学的发展自然离不开对福利国家的研究。西方经济学对当代福利国家的研究是个什么样的历史脉络？

郑秉文：现代福利国家诞生于战后。总的来说，战后以来的半个世纪里，后半期是经济学家们研究福利国家最活跃的时期，一般说来，西方经济学对福利国家研究的历史大致可以分为三个阶段，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。

记者：这三个阶段正好与福利国家发展的历史时期相对应，这样划分的标志是什么？

郑秉文：在第一个阶段里，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，运行质量很好，没有出现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，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。

记者：由此第二个阶段应该比第一个阶段更加活跃？

郑秉文：是的。在第二个阶段里，1964 年美国政府发动的“向贫困宣战”对经济学家研究福利国家起到了促进的作用。在许多经济学家看来，“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。可以这样认为，在相当程度上经济学研究福利和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漫延；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 年迫使新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”计划和“医疗援助”计划——而且，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卫生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”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。

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。

记者：既然这是一个重要的历史时期，它的主要贡献是什么？

郑秉文：这个时期经济学研究福利国家主要有四个特征。第一个是，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，在评估福利国家重新分配的作用时，认为它具有可以发挥积极作用的可能性，并在福利经济的分析中得以证明。“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，不完全的竞争市场、公共物品的供给问题和外部性现象的存在成为经济学证明公共提供社会服务的合理性来源之一，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。第二个特征是，在研究福利国家的文献中人们可以发现，从“供给方”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一个重要特征。在宏观经济分析方面，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”，从而可以促进私人储蓄和私人投资，进而可以促进就业和增加就业机会，达到福利的最大化。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。以失业保险为例，经济学们提出了关于个人在闲暇和收入之间进行平衡和选择的假设前提，这个假设是指个人方面的预期收入（福利）最大化问题，而不考虑社会和制度方面的因素，也不考虑行政法规的社会作用（即在工作机会面前宁可选择失业所承担的社会责任）。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大事件。

记者：是哪两篇论文，它们具有什么样的学术意义？

郑秉文：一篇论文是诺贝尔经济学奖得主阿罗于 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》。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。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》。阿克洛夫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。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。这个时期的第四个特征是经济学家逐渐对社会政策的重要性和协调性开始重视起来，这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；在一些经济学家看来，1973 年的经济危机之所以那么使人们措手不及，产生的危害那么深远，其中这是一个重要的原因。他们认为，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。

记 者：第三个发展阶段有什么特征呢？

郑秉文：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鞑，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累制的转型，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。

记 者：从经济学的各个分支学科来看，它们研究福利国家的重点是什么？

郑秉文：因为 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，所以，这个时期各个学科对福利国家的研究达到了顶峰，例如，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深入研究的专门领域，培养和产生了一批著名的经济学家，拓展和丰富了经济学的研究疆界，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域，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。

记 者：政治学、社会学等学科对福利国家的研究重点和侧面肯定有一定的区别，那么，经济学对福利国家的研究主要是什么内容？

郑秉文：经济学研究福利国家的目的，主要是试图用经济学的基本原理来解释建立社会保障的理论根据，并以此来诠释西方福利国家存在的理性缘由，以期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。就是说它分别从微观经济学、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对社会保障和福利国家的效率功能进行比较，对私人保险市场与社会保障制度之间的效率进行比较，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进行解释并进行比较。

记 者：微观经济学研究福利国家是从哪些方面入手的？

郑秉文：微观经济学论证福利国家存在的基本根据是从自由市场制度具有先天不足开始的。1920 年底古的《福利经济学》和二战前一批经济学家创建和发展起来的“旧”福利经济在战后受到了鲍莫尔和阿罗等经济学家的重要补充和修改，从而使之在深入研究市场失灵和国家干预合理性的基础上形成了“新”福利经济学；1958 年美国经济学家巴托首次提出了“市场失灵”这个概念，从此吸引了一批经济学家开始对“市场失灵”的系统研究。简单地讲，微观经济理论中“市场失灵”的研究范围主要集中在这几个方面：一是市场具有不确定性，认为私人市场不能很好地提供那些需要大量交易成本的某些特殊产品和服务，例如，学生贷款和风险资本的提供是不充足的，不能为人们提供许多重要的风险担保，缺乏大规模的协作性，不能提供充足的就业机会，在农产品的供给、补贴和价格方面，在农民的价格扶持和收入等方面，自由市场都往往表现不佳。二是市场的规模经济易引发自然垄断，即由规模收益导致的自然垄断阻碍了市场的进入，从而必然导致垄断价格，进而导致资源分配无效率，如剩余损失、资源误置和生产无效率。三是在存在外部性的情况下市场不能达到帕累托最优，其典型例证是污染，即污染者的私人边际成本已经不等于社会边际成本，而是大大小于后者，从而导致资源不合理的分配和效率的损失。四是市场不能提供最优数量的公共物品，解决不了收费和“搭便车”问题，自发价格机制“失灵”。五是竞争性市场常常带来不公平的收入分配。六是信息不对称也将必然导致市场失灵，尤其在保险市场上，信息不对称实际是个委托代理问题。信息不对称导致保险市场失灵的研究早在 60 - 70 年代就已开始了，例如，1963 年阿罗、1968 年波利、1970 泽克豪泽、1976 年马歇尔、1977 年费尔德斯坦和弗里德曼，1976 年罗斯柴尔和斯蒂格利茨，等等。80 年代以后信息不对称理论越来越激发起经济学家们的兴趣并被广泛应用到社会保险的研究领域，如 1996 年维克瑞和米尔利斯，2001 年阿克洛夫、斯宾塞和斯蒂格利茨因其对信息不对称理论做出的开拓性贡献而分别获得诺贝尔经济学奖。

记 者：与微观经济学相比，宏观经济学在研究福利国家方面有什么特点？

郑秉文：宏观经济学讨论的是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、国际收支不平衡等。经济学家之所以将之称为“宏观经济失灵”，是因为他们认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。但我觉得，微观经济学应该是研究市场失灵的基础。

记 者：宏观经济学研究福利国家的主要领域都有什么？

郑秉文：近 20 年来，宏观经济失灵方面的研究主要集中在：第一，经济增长理论中的市场失灵，这里主要是指内生增长理论。罗默、卢卡斯和格罗斯曼等经济学家提出的内生增长理论认为，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。第二，社会公平实现过程中的市场失灵，主要是收入再分配理论。我们知道，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。这样，收入扶持就需要国家来提供，当然还包括实物转移支付，包括住宅、医疗保险服务、教育、食品券、医疗券等等。现金转移支付很少能使这些穷人实现其对非必需品的需求，而实物转移正好克服了这一问题。第三，失业保险供给中的市场失灵，这是指弗里德曼以来的失业理论。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，包括隐性合同理论，局内人—局外人理论，效率工资理论，“道德风险”对失业保险效率的经验性研究等。第四，反通货膨胀中的市场失灵，即收入政策理论。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。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指数化的社会保险给付、集权型收入政策、市场型收入政策、制度型收入政策即新合作主义等。

记 者：许多福利国家提供免费教育，从经济学的角度如何看待教育的提供？

郑秉文：现实世界中教育的“价格”差距是非常之大，例如大学在美国等讲英语的国家学费很高，而在欧洲大陆国家基本上是免费的。战后以来，经济学家们对教育的研究总的来说是很活跃的，如教育的性质、财政来源，供给和需求的效率等方面的研究。

记 者：有些福利国家收费很高，而有些则基本上不收费，如何解释这种巨大的差异性？

郑秉文：这主要是对教育这个公共产品性质的认识上存在分歧导致的。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。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。这个争议在经济学家中的争论也是非常激烈的，甚至某一个经济学家的观点随着时代的推移而发生变化，例如弗里德曼对国家干预教育的理解和看法就曾经发生过转变，由拥护国家干预到最终主张自由市场政策，并率先提出了“教育代金券”的倡议。到目前为止，这个争论还在继续，有人认为教育基本上是一个纯粹的公共物品，也有人认为教育是准公共物品，还有人认为教育是优效型物品，还有的经济学家认为是纯粹的私人物品。

记者：这个问题很重要，在我国也具有很现实的意义。那么你本人对这些争议是如何理解的？

郑秉文：我认为，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”，或称“准公共物品”；公共部门提供教育的“均匀性”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。之所以是这样，是因为，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”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”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。

记者：人们对福利国家的医疗保健制度非常感兴趣，因为公共医疗部门和私人医疗市场在福利国家都非常发达。这是为什么？

郑秉文：国家提供必要的和基本的公共医疗健康服务，这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；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；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。这是个公平的问题。

从经济学的规范研究来看，国家介入社会医疗保健主要还是由于经济效率的原因。这是因为，从理论上讲，私人医疗保险市场存在着许多特殊性和不确定性，例如逆向选择和道德风险等问题，这些“市场失灵”使之供给不足，效率低下，从而需要国家的介入。

记者：但是大家都知道，福利国家医疗保健的财政已经不堪重负，面对这样的现实困难，经济学又是如何解释这个悖论呢？

郑秉文：这个问题确实很有意思。从理论上说，社会医疗保险的强制性对避免逆向选择很有效果，但对道德风险却束手无策；几乎所有福利国家医疗保健体制中的“第三方支付”都被认为是导致产生道德风险的“制度性”因素。“第三方支付”的特点是，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”；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。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。

记者：医疗保健的支出比例越来越大成为公共支出中一个沉重的负担，除了“第三者支付”制度下道德风险造成过度消费的直接原因以外，还有老龄化和医疗技术进步致使设备越来越昂贵等一些其它因素也非常重要。老龄化还对福利国家的养老制度产生了很大的冲击，财政负担越来越大，所以，许多国家对养老保障制度也正在进行改革。

郑秉文：是的，80年代以来养老保障的研究在西方经济学中得到了长足的发展，它吸引了大量的经济学家。大多数国家采取的都是现收现付制，这个制度对老龄化是无能为力的。1981年智利实行个人账户式的完全积累制，掀起了一场养老保险私有化的世界性浪潮；所谓社会养老保障私有化，主要就是建立个人账户、现收现付制转向积累制、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，拉美先后有十几个国家引入了DC型完全积累制。

记者：经济学对养老保障研究和争论的焦点是什么？

郑秉文：争论的范围比较广泛，但主要的还是DB型现收现付制与DC型完全积累制之间的优劣比较及其财政可持续性问题，就是指这二者之间谁对老龄化更具有财政支付能力。其次，如何从前者向后者实现平稳过渡，解决转型成本问题等。这就是所谓的关于社会保障私有化在经济学界的大争论。在这个问题上，经济学家们分为不同的营垒，一些学者坚决反对激进的私有化改革，另一个极端是坚决支持私有化改革的激进派，有些则属于倾向于私有化改革的“拥护派”，还有一些学者是处于这两个极端之间的“中间派”或“怀疑派”，他们基本上赞成公共养老金计划。

记者：哪一种观点占上峰，或者说存在主流派吗？

郑秉文：我觉得，80年代以来激进派和反对派的势力似乎旗鼓相当，但到90年代末尤其是进入21世纪以来，主张私有化的激进派显然占了上峰。与其它领域不太一样的，对养老保障的研究和模式的推广，世界银行发挥了很大的作用，在某种程度上讲它集中了许多一流的经济学家。1994年世界银行一份研究报告《防止老龄危机》具有非常大的影响，它向各国政府推荐了一种多支柱型的养老保障制度。但总的趋势是私有化的趋势，养老的责任不断地从国家向市场、从政府向个人、从公共部门向私人部门、从雇主向雇员的身上转移。

记者：经济学理论研究与养老保障改革是否形成一种互动关系？能否举几个例子？

郑秉文：是的，基本上形成了一种互动关系。这主要表现在对转型国家的改革方面。就目前来看，绝大部分前苏联东欧转型国家都是朝着半积累制方向进行改革的，都建立了个人账户，包括我国在内。这是一个基本事实。还有一个例子是美国，它的改革方向也是朝着半积累制方向进行的。就是说，DC型积累制尽管有许多缺陷，如再分配作用比较弱等，但它可以减少国家的财政负担，这些优势在政策面和学术界基本是得到共识的。

记者：在理论与实践的互动中，改革的实践对理论的研究也存在某种促进作用吗？

郑秉文：当然了。例如，90年代中期欧亚六国（瑞典、意大利、波兰、拉脱维亚、蒙古和吉尔吉斯斯坦）成功地引入了“名义账户制”，这是一个制度创新，因为它是一种混合型制度，既可以比较好地解决转型成本问题，又可以减少国家的财政负担，于是立即吸引了许多经济学家的注意力，世界银行也非常关注，已经专门召开了几次专题国际研讨会，并极力向其它国家推荐。它示范效应很有渗透力，捷克在2004年2月也宣布决定将采取这个模式，目前正处于立法程序之中。这是第7个实行名义账户制的国家，据悉，其它一些转型国家也跃跃欲试，正在予以论证。