

经济社会体制

比较

陈清泰：国有资产的管理、监督与运营

冯兰瑞论 城镇化何如城市化

J·科尔奈 后社会主义国家
福利部门改革的九条原则

[日]鹤 光太郎
日本经济转轨中的公司治理

金中夏 金融监管体制比较与启示

何增科论迈向善治的反腐制度创新

张 晓 张昕竹
中国自然文化遗产保护问题

2001⁴

ISSN 1003-3947



COMPARATIVE
Economic and

Social Systems

后社会主义国家的福利部门改革:九条原则*

[匈牙利]亚诺什·科尔奈

I. 福利部门现状

在全世界范围内人们都已开始着手改革福利部门,或至少已开始讨论应如何进行这项改革^①,另一方面,改变的进程在任何地方都是困难重重的。

在美国,克林顿政府的健康医疗改革成为政治上的失败,而保守派试图大幅削减福利支出的努力也变成了糟糕的政治行为之一。在德国和奥地利,福利支出预算中几个百分点的温和削减遭到来自立法机关内外的强烈抵制。而法国的一项类似的努力则引起了一场持续数周的罢工,致使首都陷于瘫痪。

如果在富裕的发达国家这一进程都如此艰难,那么在改革条件远远不利的后社会主义国家会发生什么呢?社会主义国家的福利部门在许多方面存在差别,但它们也有某些共同特点,这些特点在制度变革之后的社会中也有体现。

前苏联和东欧社会主义国家的政府曾从立法上许诺提供全面的福利^②。任何公民或雇员都有权享受这些在完全实施时或多或少都与公民权利重合的福利措施。政府的承诺包括免费医疗,免费教育包括高等教育,及工人的政府养老金。另外,还有许多其他福利措施,如对满足基本需要(如食品和住房)的高额物价补贴,几乎免费的托儿所、幼儿园和课后中心等。非政府性的福利措施是不被允许的。

公众对于福利部门的状况有着矛盾的立场。人们认为政府的极端家长作风及相应的物质保障是理所当然的,因为这种照顾是满足人人基本需要的至关重要的保证。而另一方面,人们又觉得许多福利措施的水平太低了。医疗是免费的,但医院的设施和提供的药品却很糟糕。住房很便宜不会有无家可归的现象,但人均居住面积只有两点几平米。许多人只好居住在拥挤的工人旅馆或多人“公用”的公寓,而许多建筑也处于报废状态。每名工人都有权领取政府养

* 本文为1999年科尔奈教授访问中国时提供给我们的一篇文章之一,当即我们翻译并送交邀请科尔奈教授演讲的中国社会科学院经济所、上海社科院和深圳综合开发研究院等单位及有关学者。一些研究社会保障制度改革的学者最近向本刊指出,科尔奈的文章相当值得一看。为了醒目,文题将“规范方法”改为“九条原则”。——编者注

① 这里我不把福利部门作为概念进行定义。我可以通过列举它的一些主要组成部分来对它进行描述:养老金制度,医疗保健,对儿童的供应,无家人照顾的病人、老人,及出于各种原因发放的救济金。也有一些界限模糊的活动和组织,有些人将之纳入福利部门,有些人将之省略,如公共教育,政府对满足基本需要的商品和劳务提供的补助,公用住房等等。我对福利部门的解释显然是广义而全面的,因此它可以被划分为几个小部分(美国日常生活和政治中使用的“福利”一词只含有国家对某些有需要的特定人群的支持这种狭义含义)。“福利国家”负责对福利部门的许多部分进行管理和融资。除其他问题外,这里讨论的一个问题是上述哪些活动和机构应由国家负责。

② 欧洲之外的共产党国家的福利制度,尤其是中国,和上述国家的类型存在显著差异。本研究只讨论前苏联和东欧国家的后社会主义转轨情形。

老金,但这笔补助使得许多领取人长期处于贫困状态。福利的广泛享有使人们拥有过高的期望,他们感到共产党国家没能信守诺言,保证真正的福利。

1989—1991年的激进改革给福利部门带来了什么?这一地区的国家之间存在很大差别,但它们在过去几年的发展中却带有某些重要的共同特点,这是值得强调的。后社会主义国家经历了其历史上最为严重的经济危机。产出、家庭收入和消费出现大幅滑坡。本已不多的货币转移支付(养老金、抚恤金等)的购买力也呈现出令人心痛的下降。各种福利服务(如医疗)水平因资金不足而进一步恶化。许多国家的大部分人口跌到最低生活水平的贫困线之下。多数已经为严重的财政赤字所扰的后社会主义国家,陷入,或显然将要陷入财政危机。这意味着它们将无法履行即使是最低限度的政府承诺。

在后社会主义国家。至今仍视为理所应当的安全感被动摇了。充分就业甚至劳动力短缺突然让位于大面积的持续失业^①。改革福利国家的讨论拉开了帷幕。公众面临着丧失原先权利的前景,但他们中的大多数却希望改变制度。他们希望能够在新制度下,在一个高得多的水平上实现福利。政府的承诺,由其产生的预期和最终的实现之间的差距引起了持久的压力。

随着政治、经济制度和立法体系的改革,后社会主义国家有了大踏步的进步。福利部门却是整个改革进程中进步最小的部门。事实上,根本就没有发生什么变革。虽然在其他的政治、经济领域政府职能受到相当大的削弱和改变,在福利部门它仍然和以前一样强大,没有为私人部门或自由选择留下充分的空间。社会主义制度及其众人皆知的特点得以在福利部门保留下来。命令经济仍然存在,与之伴随的还有中央集权、“配额”和官僚主义的协调。人们只能看到些微的市场机制。市场几乎从不发挥作用。这里盛行着慢性短缺经济显示的常见的症状:强制性替代、排队和等候,利用私人关系或行贿方式避免官僚程序等。在国有和半国有、半公司制的福利部门中盛行的官僚作风,出于害怕其权力的削弱,强烈抵制所有导向分权化、竞争和市场的改革措施。

改革的艰难不仅仅因为它对人们的生活会发生显著的影响。由于缺乏指引,改革往往还易偏离轨道。当要建立股票市场时,纽约、苏黎世和法兰克福股票市场的经验可供借鉴。当起草与市场经济相容的中央银行法令时,英格兰银行、联邦储备银行和德意志银行能够提供模式参考。类似的话语也适用于高等法院的职能或公司治理的规则。但谁能教给后社会主义国家如何管理一个有效的福利国家呢?没有国家能够充当榜样。毫无例外地,任何福利国家,无论是最发达的或中等收入国家,都运作得十分混乱,面临着眼前的或未来的危机。后社会主义国家不得不自己承担起设计自身需要的福利部门的重担。

II. 研究目的

争论陷于一片混乱。在许多层面都发生了争论:政治家之间,政党内部和政党之间,财政部的官僚和那些控制监管福利部门的官僚之间,对立的压力集团之间,以及学术界的不同流派之间。那些试图提出改革建议的人很难找到正确途径。

^①许多作者把和失业相关的福利功能(失业保险和救济,再培训等等)作为福利部门的一部分。其他人则偏向在劳动市场的经济、社会和政治问题背景下讨论这一题目。这取决于福利部门的任务是定义在公民的权利和义务上,还是延伸到了工人的问题上。在这里我不想对和定义有关的问题,包括对“福利部门”的定义作任何评论。然而,我必须警告读者本研究不讨论和失业有关的福利问题。任何对福利措施、政府角色和失业问题之间关系的彻底研究都需要对宏观问题,即投资和增长进行仔细的分析。显然那将超出论文篇幅的限制。

这部分地解释了已实施的改革计划为何缺乏原则基础。有时人们能提出一项计划背后的道理。而另一些计划则反映了截然相反的原则之间的妥协,或还没有想清楚。

本研究试图澄清福利部门改革所应依赖的原则。它并不描述现有状况下的正确研究。它旨在为这一问题提供完全规范的解决方法。

众多的后社会主义国家在其福利部门现状和实施改革的条件方面存在差异。然而,其出发点却显示出足够的共性,使得制订适用于所有后社会主义国家的共同原则成为可能。即使那些开展改革的国家对于这儿将要阐释的原则表示赞同,各国在实施细节、进展速度和使用方式等问题上当然还会存在差别。

本研究一共提出九条原则^①。首先,第Ⅲ节提出了和基本价值观有关的原则。第Ⅳ节讨论改革后的福利部门的机构应具有的理想特点。第Ⅴ节探讨了福利部门理想的分配比例。

也许从假设、辅助假设及从中得出的结论出发进行更严格、清楚的探讨要更好些。这将表明,原则不只是一条一条地列出,它们之间有着某种逻辑联系,形成了完整的理论框架。很遗憾我无法这样做。我采用了低一些的抽象,探讨也没有那么严格。然而我希望,即使是这些“中等程度”的抽象和不那么精确的讨论方式也能为通常的谦逊的改革建议提供一些参考。也许它至少有助于将争论从某些建议的细节转移至原则问题。中等程度的总结对于研究的目标之一也许就足够了,这一目标是为改革中分别处理的部分提供共同的原则基础:养老金改革、医疗改革、抚恤救济金改革,等等。不仅仅是出于篇幅的原因,本研究无法对这些改革的细节提出具体建议。为了解释原则,文中只参考了少数这样的建议^②。

本研究表述原则时采取了祈使句。这些号召是针对“改革者”发出的。改革者可以是政治家、官员、专家顾问、工会干部或学者。每条原则都是警句——在提议改革时都要铭记的。本研究同时也揭示了一个信条——它和我的建议所赖以形成的一整套价值观相吻合,鉴于将要阐述的原则是在我选择的价值体系基础上作出的,从而是主观的,我有理由在本研究中数处以第一人称表述观点。

Ⅲ. 伦理学假设

虽然我是一名经济学家,我却不想从经济原则出发。我不属于那些人——他们提倡进行福利部门的改革主要是因为无法对其成本进行融资,而在将来也许更不可能做到这一点。在后面我将提及经济原则,但我并不认为这是改革的基础。

在这里我要提出改革者们应该遵循的两条原则^③。在改革中发展起来的机构和分配比例必须符合这些道德要求。

原则 1(个人权力): 被提倡的改革必须增加个人在福利事务中决策的范围,减少政府的决策范围。

^①为什么是九条呢?我不认为这套原则体现了某种完整性,也许某些原则可以省略,而另一些原则也可以加入。文字可用另一种方法来表达,即使讨论只限于那些或多或少赞成研究中立场的人们,他们至少在整体世界观上赞同我的观点。作者显然对只找出九条原则表示宽慰,因为这避免了任何“十诫”一类的暗示。

^②本研究是作者领导的一项全面研究项目的成果,参加者仔细考察了匈牙利福利部门的状况、国际经验、以及匈牙利国内外的改革争论。成员们也将提出改革的实施建议。在确定好原则的基础性工作之后,将对具体的再分配部门(养老金、医疗、抚恤救济等)提出实施建议。

^③我试图提出“最简炼”的解决方法,换言之,我想提出最低的要求,只要能满足作为福利改革的伦理学起点的充分必要条件即可。

我认为,共产主义制度遗留下的福利体系的主要问题是,太大范围的资源被掌握在政府、政治程序和官僚机构手中,而不是个人手中。这违反了诸如个人自主、自我实现和自我决定的基本人权^①。当随着税收融资的下降,预算中福利支出也下降时,公民不只是在收回某种权力。更确切地说,他们正在重新获得自我支配的权利。

原则1不仅包括个人的决策权,同时还要求个人对自己的生活负责。他们必然摒弃由家长式政府替他们考虑的习惯(并且在这一解毒治疗中接受改革者的帮助)。在这之后,他们有更多的权利可供选择,但他们也必须对其选择负责,承担错误选择的后果。本研究准备参加的会议在美国举行,在那里这点要求是微不足道的,所有的公民从一出生便知道要遵守。然而,对于在共产主义制度下成长的几代人而言接受的是相反的灌输:执政党和政府对一切负责,个人必须接受它们的决策,并觉得自己受到了良好的照顾。因此当人们遇到问题时,他们的第一反应不是自己解决,而是寻求政府的帮助。政府总在那儿,因此他们无须为将来的不确定性操心^②。福利国家的改革应该在首先确立个人自主和责任感的新的文化的基础上进行。

从原则1还能得出,虽然没有现实社会能在缺少政府强制的情况下运作,但最好还是最小化这一干预,提倡自愿行为。家长制总是把“强制的幸福”加到人们头上。相反,应该允许人们自我发展。

原则2(团结):帮助受苦的人、有困难的人和处于不利地位的人。

团结性原则说明,除了个人或团体的慈善事业外,社会应当通过国家再分配体系帮助那些受苦的人、有困难的人和处于不利地位的人。在这里我们不讨论能作为国家帮助的接受者的标准。我们只需说明,需要社会帮助的人比起整个社会要少得多^③。

实行团结原则要求有确定的国家帮助目标,而不是全面的享有资格——后者指作为公民权利对所有人给予的国家利益,无论是富人还是穷人;需要的人还是自足的人。原则2并不排除通过立法进行政府全面承诺的可能性,并非必须如此。对全体公民和雇员权利的承诺和道德要求并不冲突,但和经济现实冲突。后面在原则8和原则9下将更仔细地探讨这一问题^④。原则2与试图使中产阶级变为税收政策和再分配的主要受益人的政治宣传相抵触^⑤。从定义上看,中产阶级并不是最需要帮助的阶级。在共产主义制度下,再分配过程主要在中产阶级内部进行。在所有其他已经强劲发展起普遍享受资格的国家也存在不同程度的类似现象。真正需要救助的人从未上升至中产阶级,或者已经掉到这一水平之下^⑥。这些人才是根据原则2应当最

①不少作者都曾阐释过个人自由。以赛亚·柏林(Isaiah Berlin 1969)的研究对区分积极自由与消极自由尤为重要。个人的消极自由受到一个过分活跃、比例失调和家长式福利国家的威胁。社会应当朝着保护、巩固个人消极自由但同时又加强其积极自由的方向发展。在这个意义上阿马蒂亚·森(Amartya Sen 1990)认为个人自由是社会的责任。见森(1996)。

②作者在匈牙利发起的一项典型调查曾试图衡量公众对改革福利部门的态度。(见Csontos, Kornai和Tóth..., 1996)其中一个问题是:“你如何为老年作准备?”51%的回答者说他们从未考虑过这一问题。可见应该建立与原则1相符的制度,引导人们自己对其未来负责。

③社会救助和其他再分配方法见Adorka, Kondratas和Tóth(1994), Atkinson和Micklewright(1992), Milanovic(1996)和Sipos(1994)。

④美国读者将会对1996年调整计划实施前匈牙利的一个例子感兴趣。一名工作了两年或两年以上的母亲若在家抚养孩子,可以在两年内拿到相当于她从前工资75%的津贴,另外还能拿一年的另一种统一津贴。这些津贴所有的人都有权享受,即使是那些孩子出生前工资已相对较高的妇女或丈夫收入较高的妇女。1996年的调整计划首次将这种普遍的权利改成对急需帮助的母亲的有目标的政府救助。

⑤美国政坛关于税收和再分配的争论中常常有这一特色的要求。

⑥东欧进行的争论中常听到这样的警告,以前的中产阶级,尤其是那些知识分子们的财务状况已经在很快地恶化。团结性原则可用来支持采取行动防止恶化。但它不应采取救助金的形式,而是某种加强适应性的支持:职业再培训,工作和家庭的变更,这些都应按新的就业结构的要求进行。

先得到帮助的人。

原则 2 背后有一条重要要求,即社会的每一成员至少应能自己满足自身的基本需要^①。然而,这并不意味着国家应该对每个人免费或以某种优惠利益的形式提供基本物资。大多数社会成员能够通过自身努力获得这些物资。团结性原则只适用于那些连最基本的需要也无法通过自身努力得以满足的人。

根据原则 2,人们应当考虑到将来的不确定性。虽然现在一个人也许不需要依赖任何其他人,但将来他也许会成为需要依赖的人。但按照原则 1,个人必须为这些不确定性作起码的准备,如通过储蓄、建立准备金或自愿购买商业性私人保单等。只有当个人遇到了他们无法通过上述措施进行预防的问题时,才有资格享受在团结性基础上提供的政府救助^②。

原则 2 还包含了代际之间的团结,将生活的乐趣与烦恼在代际间进行合理分配。现在的这一代人必须和将来的各代人团结一致。道德规范不允许人们只享受今天的好生活,而将沉重的负担和在未来引爆的经济定时炸弹留给后代^③。

原则 2 还意味着每一公民都必须被赋予成功地实现自我的机会。这也是赞成政府支持公共教育的论据之一^④。对于那些不经政府救助就无法享有这一基本权利的公民我们必须团结。团结的标准也代表了“肯定性行动”,即向那些处于不利地位的人提供积极救助,以确保其基本权利的实现。另一方面,它不代表任何以抹平人们之间巨大差异为目标的粗野而虚伪的努力。

原则 2 必须和原则 1 共同实施。大多数人认为“救济品”有损尊严。应该通过提供工作机会和从事有意义活动的方式对穷人进行帮助。在决定以何种形式和程度进行救助时,还要充分考虑申请人自救和适应形势的能力。

在实行强制性最低保险时也必须将原则 1 和原则 2 同时加以考虑。我赞成通过立法要求所有公民购买最低养老金和健康保险。然而,可以让分散的保险组织持有这些保单。这一点限制了原则 1 的运用,因为自愿行为让位于立法要求。然而这样做并不带有家长制意图。这并非将“强制的幸福”加到人们头上。这样做的动机是集体的自我利益,而非利他主义。我们知道,人道主义社会认为照顾无法得到诊治的病人或无收入的老人是其应尽的义务。这些人应当可以通过纳税人的支出受到资助。为了避免出现人们不愿看到的外部效应,立法应该要求所有公民获得最低限度的保险保障。原则 2——团结性、社会的集体利他主义——就是为了帮助那些无力支付强制性保险的人而制订的。建议方案和现实制度之间的差别显而易见。要么实行最低强制保险,同时允许自愿参保更高数额并通过再分配方式救助穷人;要么实行全体享有资格,只通过家长制的政府再分配渠道承担所有保险事务。我认为前一种方式在原则 1 和原则 2 之间达成了一种更为健康和有效的妥协。

在结束有关伦理学起点的讨论之前,另一点评论也许是恰当的。本研究的论证过程并不发端于自由、平等、幸福、物质福利或社会公正的终极观念。终极观念与社会组织之间的关系是以

①这里我们不讨论如何确切定义“基本需要”,它应当包含何种食物,何种住房或何种医疗。不参考一国的经济发展水平显然无法确定这些。

②由于将商业性的分散风险的保险,和利他基础上的救助混淆起来已造成不少混乱。当两者混合被定义为“社会保险”时就更为令人迷惑了。

③一个例子是许多国家都有的养老金债务,将来它将达到一个无法承受的规模。例如,1994 年匈牙利的养老金债务已相当于 GDP 的 263% (见世界银行,1995a 第 36 页和 1995b 第 127 页)。

④另一有力论据是除了对个人的作用外公共教育还有巨大的外部效用。

一个“良好”社会的伦理基础为研究对象的政治理论所关心的问题。本论文并非为分析这些深层次问题而作。我希望原则1和原则2能为有着不同自由、平等和社会公正观念的人提供一个可接受的广泛的平台,它们只确认了“中等程度”的伦理要求,而不是终极观念。

IV. 理想组织和协调机制的特点

现在让我们再看看其他的改革原则。改革进程消除或改变了旧的组织、协调机制和游戏规则,建立起新的替代物。原则3至原则7说明了它们应该具备的特点。从某种程度上讲,这些原则直接从原则1和原则2得来,但还是需要其他内容来描述这些特点。

原则3(竞争):国家所有和国家的控制几乎完全垄断的局面必须停止。必须促进不同所有制形式和协调机制之间的竞争。

原则3并未指定数量比例。它并未明确指出国有和非国有部门各自应当占有的份额。但无论如何,非国有部门应当达到相当之众,从而结束国有部门独家垄断的局面,终止生产者(福利国家)对消费者的独裁。虽然有关效率的考虑也是赞成竞争的原因之一(见原则4),但此处得出原则3的主要来源是原则1。必须有竞争使得公民能作选择。如果他们不喜欢国有机构提供的服务,他们应当可以去非国有部门寻找。

让福利部门的共产主义继续存在下去会带来严重后果,它使得公民在许多领域毫无预防,虽然现在决策不由政治局作出而是来自分散的“政府部门”。哪些资源将分配于医疗,老年人将得到多少收入,这些将取决于那些相互争吵的政党为争取民心而对对手所作的妥协,或游说团体的相对力量以及私下达成协议的官僚派系。原则3试图让与这些事务直接相关的人们自己有更多的决定权。至少让他们对这笔支出的相当部分能独立自主地作出决定:他们希望为健康或其家庭花费多少,他们希望如何防老,等等。如果某些福利资源不再通过官僚机制由政府税收融资和政府分配,而是由家庭和个人通过市场机制决定的话,这些是可以实现的。

原则3试图将福利部门的每块部分都朝追求利润的民间企业开放。出现大量非国有医院、诊所、健康检验实验室、幼儿园、养老院等等将是十分有益的,可通过建立新组织或民间组织的形式使之实现。应当鼓励商业保险公司将业务扩展到养老金计划和医疗保险。

除了完全国有和完全逐利的私营提供者外,还可以大量建立非国有和非盈利性组织,它们的所有者和控制者可以是社会团体、基金会、教堂、行业协会、大型雇主、小型雇主合伙组织等。原则2(团结)的职能可以由政府、福利部门的非盈利部分和私营慈善活动共同实现。

那些坚持完全国家控制福利部门的人认为,公众需要保障,而政府也必须提供保障。在我看来这是错误的论证。有关不确定性和常识的众多复杂文献都提出了一条简单原则:不要把鸡蛋放在一个篮子里。如果用投资组合的术语来讲,我们应该多样化。例如,将一个人所有的退休储蓄都委托给一家私营养老金是十分错误的,因为它可能有意诈骗或经营不善。被保险人就会有很大麻烦。完全依靠国家也有类似问题。当一个人退休时,当时的政治当局也许决定不再考虑他过去曾缴纳的养老金。或者,养老金已为政策引发的通货膨胀或损害真实价值的指数化措施所侵蚀。因此最为合适的养老金改革建议是那些建立在多支柱上、允许不同养老金计划同时使用的方案^①。医疗服务和福利部门的其他部分也需要类似的“多支柱”解决方法。

^①世界银行报告《避免老年危机》(1994)是一篇出色的报告,并有许多详细提议。捷克政府和匈牙利财政部最近制订的提案也是在“多支柱”基础上作出的。有关世界银行报告的评论参见 Beattie 和 McGillivray(1995) 及报告主要作者 James (1996)。Diamond(1996)也对世界银行建议作了分析和批评。

公众对于应当采用哪些支柱或支柱的组合意见十分分散。匈牙利公众意见调查的结论也显示出意见的广泛性。然而现在的危险是,建立在多数原则基础上的议会程序会使改革出现一种所有制形式和/或一种控制形式占主导。例如,会出现保持现状,即国有制占主导的情况,或与其相对的迅速、激进的完全私有化。在我看来,原则1意味着不应当强迫公众接受任一特定方案。只要可能就让公众自己选择。应当列出一张可供公众选择的“菜单”,列出各种所有制形式和控制协调机制。公众应该能够学习自身或他人的经验,能够试验,并修正其意见。这是福利部门需要竞争的又一原因。在竞争条件下,人们不仅可以通过充满摩擦的政治传导过程也能通过家庭的市场选择来作出选择。

原则4(激励):必须建立提高效率的所有制和控制形式。

这条原则是如此不言而喻简直无需论证。将它列入仅仅是因为那些支持在福利部门保持现状的政治家和学者们常常忘记这一条。

对作为福利服务接受者的需求方的公民也应给予促进效率提高的鼓励(此处和以前的作法有根本区别)。这意味着除了极少数情况外,福利服务不应是免费的。和用政府补贴迫使价格下降到市场水平之下不同,应该建立政府救济(例如救济券)帮助那些应该得到帮助的人^①。(这一般是指那些依照团结原则需要帮助的人)。即使国家或保险人承担了福利服务的大部分成本,接受者仍应缴纳一部分,这样他们会觉得服务不是免费的。

对需求方的合适激励包括大幅度提高保险人为福利服务融资的效率。这也是反对中央政府健康和养老金部门这样可怕的“累赘”进行垄断的论据之一。假如没有竞争,也就不会有对效率和节约的充分鼓励。

同样的论证也适用于供给方,即提供健康、教育和其他服务,以及照顾老人和儿童的组织。评论原则3时,我引用了个人自主作为支持竞争的论据。真希望没有人的命运会只由一个垄断组织决定。竞争在其他方面也十分有益,它能促进平等的改善、技术进步、发现和推广新的科技成果并降低成本^②。

有关激励和效率要考虑的另一方面,是积累和使用“福利储备”的最便利的形式。要区分两种情况。第一种是在社会主义制度下,养老金制度和其他福利服务都是在国有的“现收现付”原则上进行的。家庭并不需要为安全目的进行储蓄。相反,他们必须纳税来为福利服务和为所有的投资进行融资。高度集中将导致低效率,这并非只在福利服务中见到。同样的道理也适用于投资项目的选择和实施。

另一种情况则刚好相反,储备的积累完全由家庭完成。每个家庭都将储备投入一个由几部分组成的组合,将一些存到银行和共同基金,一些用来支付保险公司的保费和养老金保费等等。金融部门,即信用和资本市场,将把这笔巨额储蓄以分散形式用于投资。

这两种情况显示了完全集权和完全分散的资本配置机制。虽然分散机制有许多优点,但我们仍有理由认为某些公共投资仍需通过税收融资(如,投资于基础设施或其他公共物品)^③。然而,通过历史性的比较制度分析所得出的总结性论断是:允许进行分散投资且竞争占主导的制

^①目前正针对福利救济券的优缺点进行争论。参见 Culpitt(1992)的报告。

^②我知道盈利性和非盈利性非国有制保险人及服务提供者都会牺牲接受者(需要救助的病人、老人和儿童)利益来降低成本。然而,国有制和国家控制的部门中也会出现类似情况,除非国有部门中资金过于充裕。以牺牲福利接受者的利益来解决相对于储蓄而无限增长的成本问题,一直是福利部门最严重的困境之一。我并不认为自己能够肯定地回答这些问题,而且仅是试一下也将需要另作一番研究。

^③经济学文献中有许多具体的讨论支持政府选择和政府对投资进行融资和/或实施。

度比中央集权和国有制盛行的制度更有效率。如果为防备疾病、失业、意外事故和年老而专门拨出的储蓄占据了总储蓄的一个重大比例,那么将之简单移交给官僚机构的作法是十分错误的。这笔巨额储蓄的大部分必须以一种分散方式加以利用。因此,如果按照这一思路结束对原则4激励效率的论证,那么我们便又得到了对原则3扩大竞争和非国有机构的进一步有力论据。

原则5(政府的新角色):福利部门中政府的主要职能是提供立法框架,监管非政府机构和提供最后手段的保险及救助。政府有责任保证每个公民都能获得基本的教育和医疗。

论证政府作用该大还是该小,该在福利部门中保留还是该从中撤出是十分无效的。关键是要对政府角色作出激进的改变。让我们对已改革的福利部门中政府的职能作一下简单介绍:通过制订和实施必须的新法律,政府负责监督福利部门运作的合法性。当公民的权利受到侵犯时,他们应当有权通过法庭针对政府及其机构、保险人、医院、医生、敬老院或其他机构的侵权行为作出法律补偿。

1. 政府必须建立合适的机构来对福利部门及其众多分支部门(医疗、医疗保险、养老保险等)实行政府规制。这一功能也必须由申诉人和用户协会、媒体及“公民社会”的监管职能所补充。

2. 政府应该保证公民委托给保险机构或养老基金的储蓄的安全^①。

3. 如前所述,非政府组织最好也能起到实现团结原则的作用。然而,政府也不能逃避其责任。我不同意某些人的说法,认为应当把它隐藏于其他公共支出之中,因此选民不会注意^②。应当公开宣布政府救助来自纳税人的税收收入,并支付给了那些最需要的人。

4. 宣布政府负责基本教育和医疗保健后,如何实施和通过何种机构实施仍然是个问题。这一责任中既未包括任何要求也未消除政府所有或控制的机构参与提供服务或政府预算应当作为其融资来源的可能性。

从目前为止所讲的内容中可以明显看到,本研究并不提倡自由放任经济。它并不寻求解脱政府对福利部门的责任,即使大部分工作要由民间公司或各种团体组织的非盈利组织完成,并且主要通过市场协调,通过竞争来促进。必须在国家的成文规定、政府和“市民社会”的监管下进行这些工作。政府在必要时也必须贡献其经济资源。

经济学家已经清楚地解释过“市场失灵”的各种情形。如果公众通过政治渠道表达了自己的愿望,如他们希望养老保险中的多大比例来自政府养老金体系,哪些医院应保持国有等等,而且他们也乐意通过税收来为之进行融资,那么他们的愿望应得到尊重。第二个条件(支付相关税负的乐意程度)将讨论引向了下一条原则^③。

有关后社会主义国家的福利部门改革的争论集中在原则3和原则5上。就像许多公共讨论所显示的,有关意见十分分散,但在这些意见中却已出现了一种趋势。这一点和本研究在其他几个重要方面所采取的立场截然不同。这种意见最根本的愿望是要保留1989—1990年政治制度变更前政府的作用和机构。养老金制度应当沿袭过去在“现收现付”基础上运作的集中式

^①可能可以建立某种非国有或准国有机构,为公民的保险投资提供充分保护,防止某一特定保险人的失败风险。万一再保险人也无法弥补损失,那么国家如能提供最后担保也就够了。“最终保险人”的职能仍然会带来财政负担,但和提供全部的保险相比已经轻多了。

^②大多数人都有和大家保持团结的思想。已数次提及的匈牙利意见调查(1996)表明许多无子女的答卷人也愿意为支持高等教育而纳税。

^③公共选择理论和有关官僚主义的研究(见布坎南和塔洛克1962, Niskanen 1971, Tullock 1965)解释了政府失灵的各种形式及后果。

政府养老金计划。国有制医疗机构继续保持几乎垄断的形势,将由政府出资提供医疗,等等。对于这一观点有两条支持论据。一条有伦理政治性质。市场没能顾及社会中贫穷的那部分人,政府供应成为唯一有效和人道主义的选择。另一条是经济上的原因。如果无需支付竞争成本,也无需为非国有所有者支付利润的话。那么大型、集中式的社会保障机构的经营成本要低些。

原则 6(透明度): 政府提供的福利服务和为之融资的税负之间的联系必须对公民讲清楚。公开且信息完全的公众讨论必须成为采用实际改革措施的先导。政治家和政党必须表明其福利政策是什么,以及如何为之进行融资。

这一原则包含三方面内容:说出头一句话是因为我意识到了一个严重问题:公民并不清楚福利国家提供服务的成本是应由他们自己作为纳税人来承担的。全世界范围内,有关税收和政府支出之间关系的理解十分模糊或错误。然而,没有哪个国家比后社会主义国家有更多的财政幻觉,这里的人们几代以来都被灌输了医疗保健和教育是“免费”的这样一种观点^①。一旦公民意识到是纳税人在支付各项政府开支,并且能正确估计这一支出的规模时,对分权化的改革措施的抵制便土崩瓦解。他们必须了解,政治进程给予了他们选择的余地,对于整个福利部门或其独立的各部分(养老金、健康医疗、儿童抚养、社会救济等等),他们可以选择两种渠道进行支付:一是“家庭支付税负→政府预算→国家福利服务”;一是“家庭支付保费→保险人→保险人提供的福利服务”。

政府应当采取何种形式在进行改革之前向公众,尤其是向那些直接受到改革措施影响的人征求意见,一直是个有争议的问题。对这一问题的回答取决于好几个因素,其中一个因素是形势是否到了要求政府采取紧急行动的时候。福利部门的改革不是一个独立、短期的行为。它并非为避免经济崩溃或克服严重危机而进行。它意味着要在相当长时期内塑造社会面貌和个人与国家之间的关系。这就是为什么原则 6 的第二部分表明,有必要公开讨论这些重大改革提议并且向讨论的参与者提供全面信息的原因。

这样我们被引向原则 6 的第三层内容,即对政治选择透明度的要求。实际上,政党很少在选民面前明确表示对福利部门的看法,这可能是因为它们还未考虑清楚其提议,因为它们想隐藏真实想法。本研究并不属于政治经济学或公共选择理论范畴,并不试图讨论为什么会这样或能否改变现状这类问题。本研究只是依照规范方法提出一些要求。原则 6 是针对政治家们好的一面提出来的:如果你诚实面对选民的话,请坦白地告诉他们你对养老金、健康医疗和其他福利服务有何种打算。这一原则的其他对象是那些对这一题目怀有研究兴趣的学者,包括我和我的同事们。我们无意出名,也不为任何候选人工作。我们只是觉得有义务去探求和宣布福利部门改革各思路的益处和社会成本。最后,这一原则也是对公民们提出的。它提醒他们去从政治家的演说及政党的计划中明察其对福利部门的真实意图,并且带着这些理解去投票。在这一方面,很难只去探察意图而不作出投票的决定。当投票赞成某一政党或政客时,选民选择的是“一揽子”政策。当一名选民投票选 A 而不选 B 时,也许不得不忽视 B 的福利政策更吸引人这一事实而投 A 的票,因为他或她更偏好 A 的经济、法律、外交及其他政策^②。这些难点也可作为原则 1、3 和 5 的补充论据:必须减少福利服务中需用政治手段管理的部分。

^①例如前面几次提到的匈牙利调查显示,只有五分之一的答卷人能在 $\pm 25\%$ 的误差范围内估计出免费政府医疗带来的税收负担。样本中的其他人只能给出与实际情况偏离更大的猜测或根本无法回答这一问题。

^②如何通过全民公决进行最重要的立法来解决这一问题也超出了本研究的范围。除了在少数国家外,宪法只允许在特殊的情况下通过全民公决作出政治决策。

原则7(对改革计划的时间要求):必须留足时间让福利部门的新机构得到发展,让公民学会适应。

改革后的福利部门中会有一些共产主义制度下不为所知的机构。一些是新建的,如新式的私营诊所和医院,或新式的非国有养老金。另一些则可能是在改革原国有组织的所有制形式时出现的,如一队医生在签订租赁合同后在公立医院中做手术。在我看来,出于多种原因改革支持者们不能让这些发展完全自发地产生。建立新机构和改造旧组织需要仔细制订新的法规,这些法规要由立法批准实施或作为机构的规章制度得以实施。某些组织也许是在政府机构的敦促下成立的。在某些情况下,也许需要政治压力来发动改革。也许有人会说,福利国家角色的改变本身就离不开政府的参与。总之,虽然制度变更的演进过程中许多要素能自发进行,但本研究并不提倡完全依赖自发变化进行改革的模式^①。

同时,我也反对不惜代价强制推行最快的福利改革的作法。在某些危机情况下,政府不得不实行痛苦而不得人心的经济调整措施。这样的措施中会有使得财政预算中福利支出急剧下降的内容。但这和全面的福利部门改革并不是一码事。后者不是财政上的紧急救火行为,而是一项无法采用危险的高速度进行的巨大社会变革。必须留下充分的时间对具体计划进行细致的起草,并使其逐渐赢得政治上的支持。

有关政治支持的问题原则6已经讨论过。公众越了解改革的社会成本和益处就越愿意支持改革。如果可能,应该让公民有时间适应新情况。原则2已经提及区分不同适应能力的问题。改革者们必须冷静认识和充分理解这一事实,即人们的适应能力是不同的。为了更好地说明这一点,让我们再看看养老金制度改革的问题。

我们有理由这样看待年轻一代。他们面临着丰富多彩的一生。让他们及其雇主将退休所需的数目存入个人账户,并将这笔钱委托给某个能够好好利用这笔资金的高效率的养老基金。照理,他们的养老金是其自己储蓄的结果。按照基本假设,即原则1,在整个生命过程中收入、储蓄倾向和老年时的收入之间有着密切联系^②。

然而同样的话却不能对那些已经在领取养老金的人说。对他们而言政府必须履行过去政府所承诺的一切义务^③。他们不再能适应新的养老金制度。除了立法规定的政府义务外,原则2,即团结性原则,也决定了社会应当继续实行“现收现付”制度,劳动力中的活跃部分交税向养老金提供资金。

至于中间的一代,我认为可以让他们自由选择。如果他们愿意,可以将其目前应得的政府养老金(在扣除相应转移费用后)转到他们选中的非政府养老金个人账户上。

在对养老金改革作了如上评论后,让我们回到更一般的讨论领域。只要经济形势允许,变化所带来的痛苦就会减轻,通过帮助那些从改革中受损的人,适应的过程也会好些。然而,只能对那些真正无法适应的人给予无时限的救助。对其他人而言只能在短期内实行救助。(例如,当取消价格补贴时可对穷人进行暂时补偿)个人可以有一定的宽限期,但他们必须知道一旦这一时期结束他们就必须适应新环境。

①这些评论也符合制度变迁理论和经济制度的历史进程(见 Davis 和 North 1971, North 1990)。

②就像我在讨论原则3和原则5时所解释过的那样,我认为即使是对年轻人来说,一开始就在众多的养老保障“支柱”中拒绝采用政府养老金“支柱”是十分错误的。如果大多数人认为政府养老金能加强他们的安全感,而且也表明愿意通过纳税为之融资的话,就应该保留它。然而,早晚有一天政府养老金只能占到退休收入的一小部分,而这样也更合适一些。

③若想更多地了解我关于这个问题的观点,参见科尔奈(1996)。

V. 理想的分配比例

原则 8(和谐增长):在用于投资以直接促进快速增长的资源和用于经营、开发福利部门的资源之间保持和谐的比例。

在有关福利的讨论中有两种极端观点。一种观点单方面强调转轨带来的损失,没能认识到克服目前问题的最佳方法是持续的经济增长。不管对经济学家而言这是多么无关紧要的陈词滥调,但那些乐意维持福利国家现状的人却常常忽略这一点。有时这些人甚至会对这样的经济论证不屑一顾,即如果不通过充分的投资来带动持续快速增长,后社会主义国家人民的生活水平就不能提高到即使是目前西方社会的平均水平。

另一种极端观点在福利支出和直接促进快速增长的投资项目中单方面倾向后者。对几个国家的统计考察表明,长期内最快的增长发生于福利服务最低的东南亚国家。作者要么让东欧读者自己得出结论,要么干脆明说:如果你想赶超西方,就得遵循东南亚模式。

作为老一代人中的一员,这种增长崇拜对我而言似曾相识。这种对增长的狂热追求促使人们采用了强制增长的战略,结果经济结构遭到扭曲,人们最基本的福利要求也受到忽视^①。这种偏见使社会主义制度中出现了严重问题,直到今天其影响也没有完全消除。如果还要重蹈复辙将是十分遗憾的。

如果人们不是基于福利支出和增长率之间的关系而是福利支出与经济发展水平之间的关系来作国际比较,便能得出不同的结论。当一国的经济发展不断进步时,政府在医疗、教育、文化、儿童及老人抚养等方面的支出也应不断增加。这种关系并不是决定性的,因为它还受到许多其他因素的影响:政府的政治面貌、一国的文化传统等等。但是,在整体经济发展和政府福利支出之间还是有密切联系。政府福利支出和经济发展水平之间的合理比例会朝两个方向偏离:支出太多或太少。作为对斯大林时期的“过度补偿”,一些社会主义国家在其经济发展后期对其福利支出放开了口子。由于受到家长制思想的影响,也为了安抚公众,政府承担起超过其经济发展水平能够保证的福利义务。在一些东欧国家,尤其是匈牙利,不仅政府承诺超出了其承受水平,其实现也是如此。这就是为什么我在早期的一项研究中将它们称为“早熟的福利国家”的原因^②。在这方面匈牙利走得最远。

保持合理的平衡是十分重要的,我们可以从两方面解决这个问题。当促进经济增长时,政府的承诺,以及政府的授权必须减少。

对我而言,我不愿冒险提出能保证和谐比例的数量黄金律。在后社会主义转轨背景下重新研究这一领域将是十分令人兴奋的工作。然而,尽管原则 8 并未提供量化方法,它却警告人们注意公然的扭曲和错误的政治标语。

这里我必须回头谈谈原则 1。将经济选择权更多地让渡给个人的一个原因是担心中央计划者能否对重大比率作出合理决策。难道政府必须干预主要的分配比例,以防止个人在医疗、教育上的错误决策吗,比如他们花太多钱投资企业?我不认为会发生这种危险。相反,可以预计,在全国规模上加总个人决策,会出现这样的结果:社会的自发、分散决策会使得福利部门的健康、教育和其他活动的支出增加,超过中央计划者的分配^③。支持干预的一个合理论点是,

^① 24年前我出版了我的研究《快速增长与和谐增长》(科尔奈,1972),它反对这种增长崇拜。

^② 见科尔奈(1992)。

^③ 社会主义制度的经验似乎验证了这一点。斯大林经济政策的铁腕保证政府不会在医疗、住房等上“过份花费”,而将资源集中起来用于发展重工业和扩充军备。

如果缺乏原则 2 的团结性标准指导的某些再分配方法, 极端分散的决策过程可能无法为社会中处于最不利地位的最底层提供基本福利保障。

原则 9(持续融资): 政府预算必须能为履行政府义务提供持续融资。

原则 8 讨论的是实际资源的合理分配问题, 本原则则注重探讨其财政方面。

有些国家存在巨额财政赤字, 包括后社会主义国家, 几乎无一例外。虽然预算体系中明确指出了哪些收入可用于特定的福利支出, 在某些福利部门的分支领域还是会发现财政赤字, 至少部分如此^①。赤字已经形成, 或预测表明它迟早会爆发。在这些国家的另一些福利分支部门, 以及另一些国家的整个福利部门, 用于支付福利服务的资金和支付其他费用的资金没有分开。政府福利支出由普通税收收入支付。因此很难确定福利支出在造成整个财政赤字过程中的相对作用。

本研究并不旨在分析不同国家在不同时候产生财政赤字的各种原因。然而, 却有必要注意具体的计算方法, 看看在其他条件不变时, 综合考虑可能发生的经济增长率和人口增长趋势, 以及某国从立法上奉为神明的福利承诺是如何变得不堪忍受的。尤其是政府养老金体系更是四处受到财政危机的威胁。由于受到来自需求方的巨大压力, 政府健康服务看上去也最终无法得到融资。对于不同国家, 专家们对于融资极限和增税能否弥补这些缺口的预测也不同。第二项部分是个经济问题, 增税会打击积极性并抑制投资; 部分是个政治问题, 必须把增税带来的负面影响和降低福利支出带来的负面影响相比较。最终, 在后社会主义国家, 改善财政状况的需要似乎会强迫降低政府福利支出。

虽然我只在最后讨论原则 8 和原则 9, 但他们和其他原则一样重要。我认为已有的有关福利部门改革的讨论有些是站不住脚的。这里我仅指学术圈内的讨论。“福利国家的守卫者”一语形象地描绘了极端贫困和处于不利地位的人的苦难, 但也藐视了任何和谐的经济比例要求。那与他们无关。那只是一些思想狭隘的“财政”论点, 富有同情心的人不会去考虑它。另一方面, 人们又可以阅读到许多经济观点, 其中有一条提到建立“社会安全网”的必要性, 但作者却没有把其提议的规则思考清楚。但双方通常都不从伦理角度出发论证自己的立场。我认为该是把我们的观点和别人的观点进行综合的时候了。没有一方有权力单独采纳社会标准或经济论点。

VI. 结 语

以上九条原则无法以一种清楚明白的方式建立起严格的理论大厦。然而, 它们也有特殊的层次结构。原则 1 和原则 2 是最基本的伦理学假设。它们为制订组织上及微观上的原则 3 至原则 7 和宏观上的原则 8 和原则 9 提供了指导。

如果想看看不同对或不同组原则之间在多大程度上能够兼容或在多大程度上相冲突, 即它们是否存在相互抵销的关系, 就得进行更进一步的研究。例如, 原则 1(个人自由和责任)和原则 5(政府的责任)之间并非不可调和, 虽然人们把其中一条推行得更远, 留给另一条的空间就越小。

有了这些抵销关系, 上述理论就无法排除在各种情况下作出特定负责的选择的必要。我希望值得对这些原则作一个系统回顾。就像我在引言中所提到的, 这些原则的体系及它们被汇总的方式应该起到警语和清单的作用, 当起草、评估和实行实际计划、立法或法规时它能用来防

^①例如在匈牙利, 就是由两种社会保障支付来为养老金和医疗进行融资。

止忘却任何原则。即使有时决策者必须对某些原则作出让步,让他们能够清醒地这样做,在接受妥协前和自己的良知及常识斗争一番。那些真正拥护本研究所提出原则的人,在原则之间发生冲突时也不会对之作出极端的解释^①。

研究题目的选择也许能澄清如下反证。在所有的后社会主义国家改革的范围是既定的,它受到经济条件和政治条件的约束。后者最终决定能够实施何种改革。如果改革者真想为自己的理想而奋斗,那么它们就得作出让步。他们甚至需要操纵公众意见。清楚而毫不含糊地表明他们遵循的原则,他们的打算及这样做的后果并不总是符合他们的利益。

改革的命运通常是在政治角斗场上被决定的。我认为在学术研究的任务中很重要的一条是从政治经济学角度研究福利改革的机会^②。在我的其他作品中我曾试图采取积极的政治经济方法研究这个问题。然而,我希望,作为对这一研究的补充,从另一方面对这个问题进行的探讨也是十分有益的。值得一问的问题并不是从现状看我们下面能够怎样或必须采取哪些步骤。同样重要的一个问题是,我们真正想到哪儿去。在福利部门这个特例中,值得思考的问题是理想的最终状态,因为答案从历史角度看十分值得争议也很不确定,而且就象我前面讲过的,没有国家能作为真正的榜样,也没有我们能遵循的现成模式。

在匈牙利或其他后社会主义地区,本研究所阐释的九条原则和任何特定政党都没有关系。不能用常用的方法将它们进行分类。它们既非“左倾”,也非“右倾”,或者用美国式术语说,它们和传统的“自由”或“保守”思想毫无关系。它们也和早先的社会民主思想不同,后者认为其主要任务是尽可能建立一个福利国家,且因这一任务的过分实施而受到历史的惩罚。本研究也不同于那些铁石心肠的激进主义,它要破坏所有福利国家的成就,更不同于那些对国家怀有偏见且偏好市场的思想家的观点。这套九条原则代表了一种特定的“温和”立场,而且虽与传统的左倾和右倾观点不同,从这两方的观点和建议中也汲取了不少经验。我这样做的动机并非是想让双方都喜欢我的话,或者也可以反过来说,没有一方会因此而喜欢这些建议。我制订了这九条原则,因为我相信这一套原则是一个整体。

本研究背后的思想和许多其他作者的相似,无论是在政治上还是学术上。也许现在声称这构成了一个国际潮流并不算太早,虽然这种世界观还没有一个恰当的名字。这种思想深深根植于这样的理念之中。它并不寻求第三条道路。然而,它确实希望通过建立合适的组织,以确保它还有一颗人类的心灵和人类的头脑。它寻求在个人负责、市场、竞争、私有制和利润动机的基础上能更加强壮,而且它能更有力地排除官僚主义和中央集权的泛滥。在另一方面,它并不接受极端保守主义的任何东欧变种。它寻求不仅仅通过个人慈善行为来实现团结性原则。在某些范围内,它还能因为这一目的而支持政府再分配。它对市场不抱幻想,而且也不排斥所有的政府干预。未来的历史经验将决定这一新兴的智力及政治趋势对福利部门的改革将产生何种影响。

(陈楚玲译)

^①按照报纸上的报道(如1996年10月15日的《纽约时报》),无家可归者将从莫斯科离开,其中一些将被迫住进首都外暂时搭起的帐篷。假如报道属实,此举将在无家可归者头上罩上屋顶,并令这一过度拥挤的城市中许多人的生活,更加容易。另一方面,这一家长制作法,在以一种极为野蛮的形式实施时,严重损害了原则1:个人主权及他或她的基本人权。

^②有关改革福利国家的政治经济学及降低政府转移支付的论述,见林德贝克等(1994),林德贝克(1996)讨论瑞士经验及纳尔逊(1992)分析拉美、亚洲和非洲某些国家问题的文章。