

# 增长、就业与社会支出\*

## ——关于社会政策的“常识”与反“常识”

刘军强

提要: 经济发展和社会政策的关系在学界和公共平台一直争论不休。主流观点认为, 社会政策汲取的税收会扭曲市场激励机制, 而且通过提供慷慨的保障弱化了劳动者的工作动机, 进而对就业产生负面影响。此外, 社会支出具有刚性, 难以控制。本文回顾了国内外现有的理论和经验研究, 分析了社会政策与经济发展、社会保护与就业的关系, 以及社会支出是否可控三个议题, 从而否定了社会政策是短视国策的看法。历经 30 多年高速增长的中国, 财富与矛盾都在积聚, 未来的发展和稳定不可能继续依赖海量的投资和不断不稳定的外部需求。通过系统化的社会保护体制建设, 将社会保障视为一种投资而非纯粹的耗费, 中国可望走向更具韧性和更为人性的稳定状态。

关键词: 经济发展 福利依赖 劳动力市场管制 福利刚性

### 一、引子: 一个未完的争论

2002 年, 北京大学陈平教授发表“建立中国统一的社会保障体系是自损国际竞争力的短视国策”的言论( 陈平, 2002), 引起广泛争论。2009 年王建勋等人在《南方都市报》、《东方早报》等媒体展开了一场关于福利国家的辩论。2010 年 11 月 24 日, 人力资源和社会保障部副部长胡晓义接受采访时说:“( 中国) 不能重蹈一些国家由于福利过度导致养懒汉这样一种覆辙”( 赵鹏, 2010; 李晓亮, 2010)。可见, 政策制定者对福利的消极后果也是忧心忡忡。

然而数据显示, 中国的社会保障水平与“福利过度”相距甚远。据世界银行报告, 到 2005 年, 中国仍有 2.54 亿人口每天消费不足 1.25

---

\* 本研究受到彭华民教授主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国适度普惠型社会福利理论与制度建构”的支持( 项目编号: 10JZD0033)。笔者感谢岳经纶、李秉勤、郑广怀、李向梅以及匿名评审人的意见和建议。

美元。此外,中国的社会保险离全面覆盖还有很大距离,而且风险分布和保障强度之间的错配导致了逆向调节效应(刘军强、魏晓盛,2011)。以养老保险为例,中国的养老保险仅仅覆盖了部分城镇人口,占人口绝大多数的农村人口至今仍缺乏有效保障。2008年,失业保险基金结余1310亿,但失业金领取率却仅为29%。“有险无保”和“有保无险”的问题非常突出。社会再分配的机制是将资源从优势群体转移到弱势群体。为何一些政策使得优势集团持续不断地得到好处,成为永“不落空”的群体(孙立平等,1998;秦晖,2008)?如果对比目前的税负和福利水平,我们会变得更加不安。据《福布斯》杂志历年的计算,中国的税负水平稳定地排在世界前五名(见表1)。即使《福布斯》排名的批评者也认为中国的税负与福利相比极不对称(朱青,2007)。为何高税负没有能转化为高福利?

表1 《福布斯》“税收痛苦指数”排名(2005-2009)

名次	2005	2006	2007	2008	2009
第一名	法国	法国	法国	法国	法国
第二名	中国(北京)	中国	比利时	荷兰	中国
第三名	比利时	比利时	中国	比利时	比利时
第四名	瑞典	瑞典	瑞典	瑞典	瑞典
第五名	意大利	意大利	意大利	中国	荷兰

资料来源:《福布斯》网站([www.forbes.com](http://www.forbes.com))。

上述争论均围绕社会政策展开,包括社会保障与经济的关系、社会保障的适度水平等议题。这些议题一直是国内外学界争论的焦点。对于福利国家的经济后果学者们一直争论不休(Mares,2007)。一些观点认为,日渐增长的社会保护政策被认为会降低投资和工作动机,进而损害国家竞争力;社会政策还可能影响就业,社会支出的刚性增长又会造成沉重的财政负担。这些观点拥有众多支持者,甚至形成了传统智慧,即所谓的“常识”。这些“常识”在中国流行甚广(徐月宾、张秀兰,2005)。

王思斌曾指出,经济、社会发展的新需求已经将社会政策推向前台,我们已经进入“社会政策时代”(王思斌,2004)。但无论在学界,还是在大众媒体,关于社会政策的争论还将一路进行下去。社会政策的

作用及功能发挥,需要学界、政策制定者形成一定的共识。因此,我们需要在以下方面进行深入研究:1. 理论方面。社会政策与经济的关系需要进行系统、细致的梳理,否则认识层面会存在很多混淆,而且会使社会政策的定位、政府的职责一直含混不清。2. 实证方面。我们需要对中国社会支出水平、社会保障水平进行以坚实的经验数据为基础的比较分析。否则,由于缺少对国内总体保障水平系统、跨地区的历时比较,以及中国与其他国家的比较分析,我们在争论社会保障适度水平时会流于空泛。

社会政策与经济之间的关系极为复杂(Gough, 1996)。首先,这种复杂性体现在社会政策与经济的许多方面都有关系,例如经济增长、就业、通货膨胀、政府债务等等。其次,社会政策和经济增长之间的关系并不是固定的,在不同的条件下差别会很大。第三,现有的经验研究在很多议题上都未能获得一致的结果。以社会保护与通胀的关系为例,有学者认为社会保护会增加通胀的可能性,但另外一些学者则认为社会保护(尤其是失业保险)能缓冲失业的冲击,从而使货币政策主管者拥有更大的政策空间(Bacon & Eltis, 1978; Di Tella & MacCulloch, 2004)。这使得我们很难对两者关系做出准确的判断。

鉴于上述复杂性,本文把论述的重点放在三个特定的主题上:1. 社会政策与经济的关系如何? 2. 福利是否损害了就业? 3. 社会支出是否不可控制? 选择这三个问题是考虑到它们的现实重要性、关联度和理论内涵。经济增长与宏观层面的国家竞争力、微观层面的福利依赖等问题密切相关。几乎所有对福利的质疑都首先考虑到福利对经济发展的影响。福利对就业的影响也备受关注,尤其是《劳动合同法》出台之后,学界的相关讨论非常多。同样,社会支出的削减和控制也一直是福利国家争论的核心议题,牵涉着税负、政府债务等问题。在此基础上,本文希望借此反思各种有关社会政策“常识”的合理性。福利国家的“危机话语”是在20世纪70年代形成的(O'Connor, 1973),并在80年代新自由主义改革中影响越来越大。之后几乎每次经济危机都会伴随着一波对福利国家问题的反思。但是从20世纪90年代中后期开始,学术界出现了一股新思潮,学者们反思了这种“危机话语”,并对福利国家的起源和功能进行了一系列新研究。斯文森通过分析瑞典和美国的社会保险进而提出“雇主中心视角”(Swenson, 2002),玛睿思进一步发展了这一视角(Mares, 2003)。这一视角的主要观点是:在很

多情况下,雇主并不反对社会政策尤其是社会保险,甚至还欢迎社会保险。这是因为社会保险存在很多正面的外部性,一些学者对劳动力技能培养市场失灵的研究支持了上述观点(Estévez-Abe et al., 2001)。总之,福利国家的积极作用可以抵消其消极作用。因此在权衡福利国家的作用时要算大帐,不要只是狭隘地盯着财务数字。

这些研究启示我们重新审视社会保护的积极作用,而不是一边倒地批判福利、削减预算、裁撤项目。本文希望通过梳理国内外的理论和经验研究来改变我们对社会政策过分负面的认识,同时来回应学界中的主流讨论和现实的重大议题,为经济、社会的协调发展提供一些新的思路。中国的社会政策正处于关键的发展时期,我们对社会政策的认识和定位决定了制度今后的发展轨迹。

## 二、社会政策与经济发展:微观与宏观视角

对社会政策的第一项批评是:社会项目是非生产性的,不仅消耗大量经济资源,而且会在微观层面损害投资者的投资动机和劳动者的工作动机;在宏观层面,福利国家危害国家的竞争力。下文将从微观、宏观两个角度重新审视这两个论断。

### (一) 福利损害投资和工作动机吗?

福利的基础是税收,高福利需要高税收支持。在福利的反对者看来,高税收带来双重损害:其一,高税收给纳税人以负面激励,从而降低了投资和生产积极性;其二,高福利降低了低收入者的工作动机,产生福利依赖,即“福利养懒人”。如果纯粹就逻辑推理,高税收的确会减少人们的可支配收入。在累进税制下,高收入人群负担的税收要更重。而且,税收过高会导致企业经营成本上升、利润下滑,从而降低了资本的收益率。但是,现实情况没有这么简单。

首先,传统观点认为社会政策对雇主无益,雇主和雇员是零和关系。然而新兴起的雇主中心视角表明,社会保险的起源和发展与雇主的支持是分不开的(参见本文第三部分)。社会保险具有诸多正面功能,包括:(1)社会保险可以为工人提供工作保证,从而减少技术培养方面的市场失灵。缺少保障,工人就会缺少激励去投资于技能培训。

因为一旦失业,投资于技术提升的工人会比其他工人损失更大。社会保险(尤其是失业保险)可以消除工人这方面的顾虑,激励他们改进技能水平,从而使得整体的生产效率得到提升(Estévez - Abe, et al., 2001)。(2)社会保险可以为高风险行业分担风险,使之避免因为风险而破产。这对于采矿业、煤炭生产等行业尤为重要。(3)社会保险有助于劳动力的平稳更替。在社会保险的保护下,生产力低的工人可以平缓地退出劳动力市场,从而将劳动岗位释放给年轻的、技术能力更强的工人。这有助于提高整体的生产力水平(Lindert, 2004)。正是因为上述正面外部性的存在,理性的雇主和投资者并不会盲目地反对社会保险项目。

其次,社会政策在大多数国家已经全民化,其服务对象已经发展成为全体国民,而非少数人群。在各国的社会支出中,占主要部分的是社会保险。低收入者作为主要接受者的社会救济在社会支出中的比例很小。社会保险涵盖了大多数社会成员。以养老保险和医疗保险为例,几乎所有人都依赖于这些机制来应对退休、疾病带来的收入损失。另外,由于风险的不确定性,个人无法保证自己不受社会风险的影响(如遭遇疾病、失业、伤残等意外)。通过缴纳工资税来参加社会保险,不仅可以接受,而且成为必需。因此,无论是对于普通纳税人还是雇主来说,社会政策并非纯粹的资源汲取。社会政策的普惠特征使得这一制度有着广泛的民意基础。

福利是否影响接受者的工作动机?长期以来,过高的福利被认为会弱化工人的工作动机,导致“福利养懒人”(Murray, 1984)。媒体对一些个案的报道往往将问题夸大化(例如英国的超级蛀虫)(Taylor, 2010)。根据最近研究,福利依赖问题并没有想象的严重。在英国,官方和一些学者都指责失业者没有积极寻找工作,即使有工作机会也挑三拣四。但是根据安德鲁·顿恩的研究,失业者中教育程度较高的人找工作时往往有所挑拣,但他们大部分可以找到工作。那些教育程度低、就业能力差的失业者努力地找工作,但也往往很难找到(Dunn, 2010)。如果不对这两个群体加以区分,只从表面上看失业者在找工作时挑挑拣拣,使得对失业者的整体印象不准确。

福利依赖并不会自动形成,而是与救济金、失业金水平(如失业金替代率)、领取率等相联系。只有救济水平过于慷慨才会弱化工作动机。在经济合作与发展组织(简称OECD)国家中,失业金领取率一直

徘徊在 50% 左右。美国的失业金领取率只有 30% 左右 (Vroman & Brusentsev 2005)。尽管中国的福利水平远没有到“过高”的程度,很多“有识之士”早已开始未雨绸缪。中国的低保制度曾被批评会造成福利养懒人。然而,经验研究的结果并不支持最低生活保障制度弱化低保户再就业行为、诱导福利依赖的观点(慈勤英、王卓祺 2006)。低保接受者中存在一部分有劳动能力的人口,这不是因为福利过份慷慨,以至于他们不需要工作。相反,由于目前的老保水平较低,部分低保领取者需要一方面偷偷工作(隐性就业),另一方面继续领取救济,才可以维持生活。这种状况只是低保户在救济金不够的情况下争取更多福利的一种权益之计(彭宅文 2009)。此外,中国的失业金替代率和领取率比西方国家低。2008 年,仅有 29% 的登记失业人员领取了失业救济金。所以,目前的问题仍然是受益不足,而不是过分慷慨。

综上所述,对于雇主而言,他们所负担的社会成本(员工的社会保险供款等等)有很多正面的外部性。对于个人而言,他们缴纳的工薪税起到了保护个人抵御生活风险的作用。对于福利的接受者而言,福利依赖的现象被夸大。因此,就微观层次而言,社会政策危害经济发展的说法并不成立。

## (二) 福利削弱国家竞争力?

政策圈的读者往往关注福利会不会影响国家竞争力?在 20 世纪 90 年代前后,国际学术界对这一论题已有相当的讨论。在全球化背景下,资本流动率提高,很多政策制定者担心福利开支会降低本国对外来资本的吸引力。下文将简述福利与国家竞争力的关系。

尽管克鲁格曼声称,在国家层面,竞争力这个概念没太大用处,因为大部分国家的产品主要还是供应本国。国家之间各有其比较优势,很难一概而论(Krugman, 1994)。然而,福利国家与国家竞争力的关系却引起了人们的广泛注意。佩佛勒等人在 1991 年出版了《福利国家具备竞争力吗?》一书,对比分析了美国、英国、德国、法国、瑞典的社会支出和经济表现,他们分析的结论是:在福利国家的竞争力是否比其他工业化国家弱这一点上,并没有一致的结论(Pfaller, et al., 1991)。他们的研究还发现,在 20 世纪 80 年代的经济背景下,福利国家并非像人们所说的是经济恶化的“罪魁祸首”。

每当经济衰退时,一般会伴生社会支出的上升。这导致社会支出

总是被当作经济衰退的替罪羊。这两者的伴生关系足以说明社会支出上升损害了经济效率、导致经济衰退吗？经济衰退的成因极为复杂，因此社会支出和经济衰退的因果关系方向必须通过细致的经济计量分析才能厘清。因为相反的机制也是成立的：经济衰退期间失业人员增加，从而对福利的需求上升。这是所谓的“同时性偏误”。林德特采用“预测的社会转移支付”来克服内生性，结果并不支持上述论断（Lindert, 2004: 84 - 85）。因此，在追踪经济危机根源时，我们需要考虑很多其他因素，如宏观政策、全球性经济调整等。以瑞典、芬兰为例，两国在20世纪90年代上半期的经济滑坡并非是社会支出导致，而是宏观经济决策失误造成的。它们决定把货币与德国马克挂钩，以加入欧洲货币体系。但是当时马克正在升值，又值美国经济衰退，所以两国的损失惨重（Lindert 2004: 97）。

由于缺少一致的发现，福利与国家竞争力之间的关系难有准确结论。我们采取什么样的判断取决于我们怎么算账：是算小账还是算大账？如果只是计算社会支出带来的税收损失、激励扭曲，那么福利是有负面作用。但如果把计算的范围扩大，考虑整个社会的情况，福利的很多潜在功能就会大过它的成本，体现出它对国家竞争力的正面作用。

首先，社会政策在人力资本方面的投入是国家竞争力形成的微观基础。教育，尤其是免费义务教育的兴起，是西方国家人力资本提升的主要原因。人力资本投资对于经济增长的作用非常明显，它可以提高劳动者素质，促进技术进步，降低能耗和成本。计量经济的研究也发现，教育（人力资本）是经济增长模型中最为稳健的变量之一。劳动者教育年限的增加（尤其是小学、中学教育年限）极为显著地提升了经济增长（Lindert 2004: 93）。

其次，社会保障可以降低犯罪率，促进社会的融合，从而在总体上降低交易成本。贫困、收入分配不均往往伴随着诸多社会罪恶，例如犯罪率高居不下，人口识字率低、技能低下，社会信任程度低、协作成本高等问题（Hsieh & Pugh, 1993）。这些都会给经济发展、国家竞争力带来负面影响。社会支出可以有助于消除上述不利因素，从而在提升社会信任程度的同时降低交易成本（福山，2001）。相关研究表明，福利制度对降低犯罪率有很明显的作用（Nivette 2011）。基于中国的经验研究也表明，社会保障支出与犯罪率存在显著关系，“人均社会福利支出每增加1%大约可以使犯罪率降低0.19%”，因此“提高社会福利条件

和改善民生比单纯的威慑性和惩罚性犯罪治理政策具有更低成本和更高社会收益的犯罪治理策略”(陈刚,2010)。反之,如果治安状况不佳,国家需要更多的警察去维护秩序,企业需要雇用更多的保安、律师,个人需要采取更多的措施以保全人身、财务安全(Gilboy & Heginbotham 2010)。因此,在社会支出上省下的钱,往往会被昂贵的内部治安所消耗(Hagen,1994:80-99)。

第三,社会政策是对抗经济危机的重要政策工具。社会政策可以发挥收入维持(income maintenance)的作用,保证了经济危机期间脆弱群体的购买能力,使之得以维持生活,这对经济复苏具有正面作用。此外,如果人们拥有基本保障,不必担心因风险陷入生活困境,那么会提高社会应对变化的信心。技术进步、产业升级带来的不安全感会大大降低,劳动力的更新也变得顺畅。否则,人们没有安全保障,往往对新事物充满恐惧,从而抵制各类变革,这样会延缓社会的进步。

总之,无论是微观还是宏观,社会政策与经济发展的关系并非如“常识”所言。相反,社会政策还有诸多正面外部性,因此发展社会保障绝非短视国策。

### 三、灵活性与僵硬性之间:社会保护、劳资关系与就业

就业、失业问题关系到亿万劳动者,也与宏观经济息息相关。自20世纪70年代以来,OECD国家失业率不断攀升,一些研究认为社会保护政策应该为失业率负责。国际货币基金组织(简称IMF)发布的研究报告认为,社会政策造成劳动力市场的僵硬性,使得失业率居高不下(International Monetary Fund 2003:129-150)。因此,对应的措施似乎是减少管制、从而降低劳动力市场的僵硬性。果真如此吗?以下我们来分析一下劳动力市场的规制程度与就业的关系。

#### (一)越灵活的劳动力市场越好吗?

据IMF的研究报告,劳动力市场的僵硬性表现为:慷慨的失业保险金、过高的辞退费用、过多的就业保护、最低工资制度、非竞争性的工资设定机制、严重的税收扭曲,等等。这些政策阻碍了雇主根据需求灵活地调整雇员人数。按其推理,在僵硬的劳动力市场,工人很难被解

雇,因此雇主在招聘时就会瞻前顾后,从而限制了其对劳动力的雇佣人数。此外,过高的社会保险费用可能导致就业的非正规化和二元劳动力市场。在新《劳动法》出台前后,这种说法在中国也非常流行。

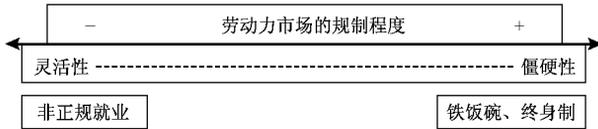


图1 劳动力市场规制与就业形态的连续统

如图1所示,如果将劳动力市场的规制程度视为一个连续状态,在它的右端(劳动规制程度最大)是极度僵硬的就业形态,例如终身制、铁饭碗。已有很多研究论证这种极度僵硬的就业形态不足取。那么是不是管制越少的劳动力市场就越好呢?让我们做一个思想实验,假设我们把劳动力市场的规制取消:(1)取消包括失业保险在内的社会保险项目,雇主、劳动者无需缴纳社会保险费;(2)取消最低工资制度,实行完全市场竞争的工资形成机制;(3)允许雇主自由辞退员工,允许员工自由辞掉工作;(4)撤除劳动保护设施;(5)解散工会及其他劳动保护组织;(6)废除劳动保护法规,或者将其束之高阁……如果这些一一实现的话,我们得到的将是怎样的就业形态?有人会说,这将是最具灵活性的就业制度。但我们马上就可以看出,这实际上已经成为非正规就业形态。这一让人始料未及的结果说明,过度地取消保护同样会造成就业非正规化。且这仅仅是后果之一。缺少社会保护还会导致劳动关系的短期化,进而损害雇主和劳动者双方的利益。劳动关系的短期化主要表现在劳动合同签约率降低,劳动合同长度变短,劳动者离职率上升。这种变化不仅使得劳动者面临诸多风险,也会使雇主面临很多不确定性。由此带来的负面效应也是显而易见的。

首先,由于缺少劳动保障、工作稳定性差,劳动者缺乏安全感。这样他们就不会投资于人力资本,结果是劳动者的技能、生产效率无法得到提高。这就是前文所述的“技能培养的市场失灵”。同时,由于缺少失业保险,劳动者一旦失业就会陷入生活困境。他们不能利用失业保险所提供的过渡期,无法从容地参加培训、提升技能、重新求职。这会使失业率高居不下,而且浪费大量的人力资源。

其次,由于劳动者离职率居高不下,生产力队伍不稳定,由此使得企业成本大幅上升。劳动力稳定程度与企业成本呈显著的负相关关系。<sup>①</sup>高度流动的劳动力队伍意味着企业要花费重复培训费用,还意味着较高的工伤事故发生率和残次品率,反之亦然。在劳资关系高度自由化的珠三角地区,已经有雇主希望通过社会服务来挽留劳动者,提高工人的稳定性。

可见,并非像通常所认为的那样,劳动力市场的保护越少越好。在极端灵活的劳动关系中,雇主可以随时开除员工,并且不用给员工缴纳任何保险。当然,员工也不必忠诚于企业,可以随时辞职。这将导致劳动者技能低下、雇主效益下滑的低水平均衡。在灵活性和僵硬性之间,我们需要寻找那个最佳的平衡点,而非单纯地反对劳动保护政策。实际上,劳动力市场保护对就业的影响取决于劳动规制的成本由谁承担。如果成本完全由企业负担,那么过分保护会导致用工需求下降,进而就业萎缩。反之,如果劳动者承担了全部负担,那么社会保护对就业的影响几乎可以忽略不计(Mares, 2010: 546)。实际的情况是,成本往往是企业和劳动者分担。在中国,许多劳动规制的成本都被雇主转嫁给劳动者。

中国的劳动力市场的社会保护也与“僵硬性”相距甚远,甚至在一些地区,劳资关系的市场化、灵活化程度远远超过世界上最自由的经济体。中国的劳动保护还有待进一步健全,或是强化执行力度,否则劳动者在劳资双方的博弈中将处于不利地位(Chan, 2001)。为了避免低度保护和失衡的劳资博弈导致的低水平均衡,目前要做的不是消除管制,而是应该加强对劳动者的保护。

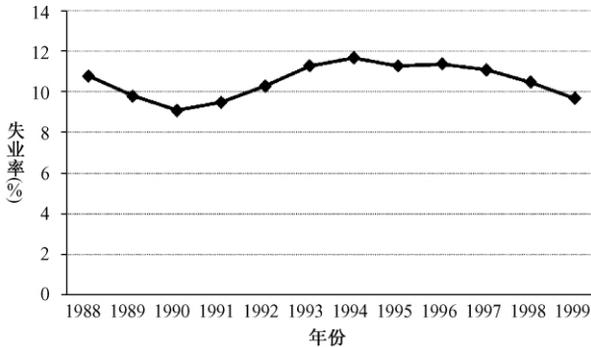
## (二) 失业现象的复杂性及理论阐释

失业是一个复杂的社会、经济现象,受到劳动力供求、人口结构变化、宏观经济周期、技术更新、工会组织状况、各国劳动力市场制度等多种因素的影响。如果忽略这些因素,而将失业率上升、就业的非正规化归因于社会保护政策是不科学的。根据OECD的研究报告,就业保护强度和失业率仅有非常微弱的正相关,而社会政策慷慨程度则与失业

<sup>①</sup> 据调查,在有些劳动力密集型企业中,员工的年流失率高达45%(彭文生、孙森玲, 2011)。

率呈负相关( OECD ,1999) 。另如 ,对拉丁美洲的研究发现: 近 20 年拉美国家的最低工资制度和社会保险制度并没有很好地实施 ,但是它们的非正规就业比重却没有下降( Mares 2007) 。

欧洲的高失业率常被引作社会保护过度导致失业率上升的例子。如图 2 所示 ,进入 20 世纪 90 年代 ,欧洲的失业率超过 10% 。这两个变量间的关系果真如此简单、如此确定吗?



资料来源: OECD 官方网站( <http://stats.oecd.org/Index.aspx> ) 。

图 2 欧洲失业率( 1988 - 1999)

福利国家对就业的影响往往受到劳动力市场制度的调节( Mares , 2006: 13) 。最近的研究发现 ,工资谈判机制与失业率密切相关。其中最关键的变量是工资谈判机制的集中程度。西方国家的工资谈判机制基本上可以分为: 分散的谈判机制( 个体层面) ,如美国、加拿大; 半集中谈判机制( 行业层次) ,如意大利、比利时等; 高度集中谈判机制( 国家层面) ,如北欧国家。不同层次的谈判机制会产生不同的就业效果。其中 ,半集中( 行业层次) 谈判机制会损害就业 ,但是其他两种则未必( Mares 2007) 。

谈判机制的集中程度影响失业率水平的一个关键变量是工资节制政策。在分散式工资谈判国家 ,单个的工会和企业一对一地进行谈判。企业所面临的市场竞争状况对企业能够负担的工资水平具有较大的约束力。因此 ,如果市场竞争激烈 ,企业利润不多 ,那么工会在与企业谈判时会提出比较适度的要求。即使个别企业的工会提出不合理要求 ,也不至于影响到整体劳动力市场。因此 ,分散式工资谈判通常不会引

起企业用工需求的大量紧缩。反之,在高度集中的工资谈判机制下(如北欧国家),由于谈判结果会在全国层面产生较为统一的结果,因此预计会对劳动力市场产生大范围的影响(过高的工资会引起就业市场的急剧萎缩)。因此,劳资双方更可能采取工资节制政策,将涨幅控制在双方都能接受的范围内。这就避免了对劳动力市场的冲击,不至于抬升失业率。在半集中的工资谈判机制下,劳资双方的谈判一般是在行业层次,谈判涉及的企业和工人范围较大。但是谈判停留在行业层次,他们缺少像全国层面谈判那样的谨慎态度,以至于个别行业的不利谈判都会造成大范围的就业波动。

表 2 工资谈判机制与平均失业率水平(欧洲) (%)

时间	根据工资谈判机制划分的失业率		
	分散	半集中	高度集中
1960 - 1975 年	3.04	3.135	1.49
1976 - 1995 年	6.986	8.4616	3.166

资料来源: Mares, 2006: 9。

从表 2 来看,组合主义学者的模型与数据比较一致。无论是 1960 - 1975 年,还是 1976 - 1995 年,半集中工资谈判机制的国家失业率都要高于其他两类国家。组合主义的模型对解释跨国差异比较有帮助,但是很难解释表 2 中时间维度的变化:为什么这三类国家的失业率 1960 - 1975 年到 1976 - 1995 年大幅攀升? 玛睿思指出,一系列新的变化使得工资节制这一政策工具的效果越来越弱(Mares, 2006: 13)。首先,在工人的报酬中,工资税征收的比例越来越高,这就降低了工会“工资节制”政策所能影响的工资比例,进而降低了这一政策工具所能起到的效果。其次,如果我们将工会假定为理性的行动者,那么它的主要目标就是为其会员谋求利益:更稳定的工作,更高的工资和福利,等等。然而,在欧洲,很多福利资源是流向了非工会会员:青年失业者、女性、残障人士等。因此,这使得工会缺少采纳“工资节制”的激励(因为即使工会及其会员节制工资,却不一定获得直接的福利)。于是,他们索性放松工资节制,追求更高的工资。结果致使劳动力成本上升,就业需求下降,失业水平随之上升。

通过以上分析我们可以发现,福利国家(社会保护政策)对失业并

没有线性的影响。劳资谈判的层次和劳动力市场的其他变化都可能导致失业水平的升/降。鉴于失业现象极为复杂,我们需要梳理一下一些容易被忽略的因素。

第一,对欧洲高失业率的分析需要结合就业率来研究。二战后到60年代,福利国家所谓的“全面就业”实际上是以传统的“男主外,女主内”模式设计的。因此女性的就业率在那一时期并不高。但是,随着女权主义的兴起,女性开始广泛参与社会经济生活,劳动力供给上升,而且其就业/失业行为计入统计范围,由此使得就业率和失业率都大幅提高(Lindert 2004: 101)。20世纪80年代以来西方国家的失业率上升,很大的影响因素是就业总人口的上升。

第二,西方国家的产业转型也对就业形势产生深远影响。二战后的二三十年内,制造业仍然是经济的主体,吸收了大量的正规就业人口。随着后工业经济的到来,服务业在国民经济中的比重上升,就业人口开始从制造业转出(Esping-Andersen 1999)。服务业往往规模较小,工作流动性高,非全职工作比重大。因此,服务业经济的兴起使非全职工作和非正规就业的比例大幅提高,从而在统计数据上呈现出失业率上升的迹象。

第三,失业率高本身并不足以说明问题,我们还需要考虑再就业率等指标。例如,美国、加拿大等国家的失业率比较高,但是它们的再就业比率也很高,因此整体而言,他们的长期失业率(超过一年)就不太严重;而西欧国家的情况正好相反:虽然在职的人口失业率不高,但是没有工作的人就业的机会也很少,由此造成比较高的长期失业比率(Beau 1994)。可见,简单地分析失业率本身意义不大。

总之,要分析社会保护政策与失业的关联,我们需要控制其他变量的影响,尤其是失业水平与劳动参与率、经济结构变迁等变化有密切关系,笼统地认为社会保护政策损害就业缺乏一致的证据。通过消除/悬置劳动保护措施来促进就业的做法值得商榷。

#### 四、福利费用是否无法控制?

福特汽车破产时,媒体披露的工人福利之高令人印象深刻;希腊因

为削减福利而引发骚乱。<sup>①</sup>这些报道使政策制定者、学界甚至大众对社会福利的“刚性法则”忧心忡忡。难道福利支出真的只升不降、无法控制吗？20世纪70年代，福利支出的膨胀一度引起福利国家危机的广泛讨论（O'Connor, 1973）。80年代，以里根和撒切尔为代表的新自由主义者上台，西方世界开始对福利进行一系列的紧缩政策。虽然紧缩政策的削减效果在不同项目间参差不齐，但是福利开支快速膨胀的势头得到了遏制（Pierson, 1994）。这说明福利支出并非脱缰野马。根据海克尔（Hacker, 2004）的研究，日常政治中许多潜在的政治手段被用于控制福利。其实中国在国企转制、社会保障制度改革中就曾大刀阔斧地削减福利。<sup>②</sup>下文将介绍福利支出的几种控制方式，以更新我们对所谓“福利支出刚性”的认识。

### （一）政治成本制约下的税收管理

社会支出的基础是税收，高福利往往以高税收为后盾。一般而言，社会保险待遇来自雇主和雇员共同缴纳的工薪税。社会救助、社会服务等开支则来自其他税种。税收本身会对经济、社会、宏观、微观行为产生一系列影响。由于税收对收入具有直接的扣除作用，税收负担被用来计算“税收痛苦指数”。

因其广泛的波及面，税收和预算问题成为政党竞争的焦点之一。福利支出上涨太多、太快，意味着需要更多地收税。由此带来的不仅是经济成本，还有政治成本。征税过多，纳税人会用选票教训执政党。因此，任何一项社会支出的推出，必然是经过了大量的辩论和较量。<sup>③</sup>考虑到福利支出的经济成本和政治成本，政府在推行社会政策时必然小心行事。他们会通过细致的制度设计来减缓福利支出对经济和政治的

- ① 学界对希腊福利的认识与媒体的报道不尽一致。相关研究表明，希腊福利的最大问题不在于其水平过高、过分慷慨，而是因为福利在各阶层间的分配极为不均，且管理效率低下（Davaki & Mossialos, 2005）。在希腊，一方面福利特权泛滥，另一方面基本社会安全网很不完善（Venieris, 2003）。这种“损不足而补有余”的坏福利不仅起不到促进经济增长、缓和社会冲突的正面作用，反而损害经济社会的协调发展。所以政府削减支出会受到两个阵营的围攻：福利好的群体担心待遇下滑，福利差的群体更是趁机发泄不满。
- ② 计划经济体制下，城市的单位福利体制被认为是企业办社会，冗员众多、福利过度。通过下岗分流、社会福利社会化、以社会保险制度取代国家福利体制等措施，中国的社会支出得到大幅度的缩减。
- ③ 如奥巴马在美国推行医疗改革方案，经历了若干轮的讨论，才艰难地在国会获得通过。然而2010年的中期选举后，大获全胜的共和党扬言要废止这个法令。

冲击。政治势力之间的相互制衡可以体现为税制调整,由此对社会支出实现控制。

税制涉及征税对象、征税比例、税收用途等方面。一个理想的情况是,税基要宽,税率要低,征税成本小,同时税收的支出要透明。税制设计之复杂,非本文篇幅所能涵盖。在此,本文仅谈几条与社会政策有关的税制。

### 1. 负所得税

负所得税是通过提供税收返还来补贴低收入者的一种制度设计。美国的“工作所得退税”制度就是一个很好的例子。2000年,年收入低于9720美元、且有两个子女的家庭,每挣得1美元会得到0.4美元的补贴;年收入在9720-12690美元的家庭,其获得补贴的最高额度为3888美元;年收入高于12690美元的,每挣得1美元的补贴为0.21美元,可退税的家庭收入到31000美元为止(Gilbert & Terrell 2003)。至2008年,已经有24个州实行了这一税制。这一政策的初衷是缓解社会保障工薪税的负担,鼓励低收入者通过工作来提高收入,从而达到反贫困的目的。事实证明,“工作所得退税”在提高工作动机和反贫困方面发挥了巨大作用。它已经成为美国最大的减贫项目:2008年财政年度,2400万纳税人得到490亿美元的“工作所得退税”补贴;2009年,660万人通过“工作所得退税”走出了贫困(包括330万儿童)。这一税制设计起到了多种作用,一方面对贫困家庭进行了补助;另一方面促进了就业,减少了领取福利的人数。这两方面综合的结果就是在减贫的同时也减少了直接的福利支出。这一税制非常值得学习借鉴。

### 2. 累进税制

累进税制是进行收入调节的有力手段。高收入者会承担更多的税负,由税负转化而来的福利可以补贴低收入者,从而促使社会整体的收入分配格局趋于平等化。<sup>①</sup>日本提供了累进税制运用正反两方面的经验。二战后,日本征税的主要对象是待遇优厚的大企业及其工作人员。农业人口、小企业就业人员承担的税负相对较轻,但他们接受很多的福利补贴。这种累进税制—福利联动措施形成了大企业员工补贴低收入者的调节机制,使得日本社会相对公平,同时社会福利负担也不沉重,从而为日本战后的经济腾飞奠定了社会基础。然而,这一和谐局面在

① 如前文所述,累进税制也可能会影响经济增长,因为它会损害高收入者的积极性。

20 世纪 90 年代后遭到破坏。经济泡沫破裂后,日本政府采纳新自由主义经济政策,给高收入者减税并削减福利。这导致了一连串的后果:一方面税收减少,并由此引发财政赤字;另一方面,社会福利减少,收入差距拉大。这两个结果损害了普通民众对政府的政治信任,内阁走马灯式地轮替。尤其是,政府后来力图通过再次加税恢复之前局面的举措总是无法通过。这一社会因素加剧了日本的衰退(Ide & Steinmo, 2009: 119 - 137)。

### 3. 将增值税/消费税作为社会支出的来源

增值税/消费税的特点是税基宽、征收成本低,因此它可以低成本地获得税收,而且对投资、收入的负面效应也较小。这一税种可以为社会政策提供稳定的资金来源。瑞典在 20 世纪 50 年代成功地通过政治协商开征了消费税,这为瑞典的社会支出提供了充足的财政资源。1976 年,这一税种又转化为增值税,进一步保证了社会支出的资金来源(Steinmo, 1993)。不过,鉴于增值税/消费税与日常生活支出的关联性,低收入者纳税额占其收入的比例要高于高收入者,这使得消费税带有累退税制的特点,因此很多工会反对这一税种。有的国家对生活必需品不征收消费税就是为了抵消这一税制的累退性质。同时,一般而言,富人比穷人消费更多,因此纳税额也更多,这也抵消了一部分累退效应。对于税基较小、税收能力差的国家,将增值税/消费税作为社会支出财源是一个可行的办法。这样既可以保证稳定的财源,又可避免因额外征税带来的激励扭曲。

## (二) 服务外包

20 世纪 80 年代以来,基于对大政府的反思,私有化、志愿主义、自助组织成为西方福利国家改革中的关键词。在西方国家,政府将大量的社会服务外包给 NGO 等民间机构(Smith & Lipsky, 1993; Gilbert, 1977)。服务外包无论在学理还是在实践方面都积累了大量的知识和经验,成为公共管理、社会服务领域的热门议题(Kramer, 1994)。

服务外包的学理依据在于:首先,福利多元主义认为,福利之提供本来就是多元化而非一元化的(彭华民、黄叶青, 2006)。社会服务的提供者并不局限于政府,自助组织、营利、非营利的民间组织都可以承担社会服务。其次,即使是政府负责某些服务,也不等同于政府直接提供这些服务。在政府责任和最后的服务中间可以有多样化的服务递送

方式。也就是说国家可以作为安排者,但不一定成为生产者(Papadakis & Taylor - Goody, 1987)。

将社会服务外包有三个好处:第一,节省成本。成本通过以下方式省下:(1)政府将服务交给非营利组织等私人部门,不必增设政府机构和工作人员,从而节省行政开支。(2)政府进行外包时,可以采取招标形式,通过促进服务机构之间的竞争来降低服务价格、提高服务质量(Savas 2002; Johnston & Romzek, 1999)。第二,具有灵活性。社会问题、社会需求都是不断变化的,如果政府部门设立相应的机构直接承担服务职能,那么当社会需求变化时,已设立的机构就会因为不适应新需求而造成资源闲置、浪费。而私人部门承担服务可以避免这个问题。当社会服务重点、政策侧重点变化时,私人部门可以通过转变服务重点,或者设立新的服务机构来适应这些变化。这既能使服务与需求相匹配,又避免资源浪费,从而间接地降低了开支。第三,政府通过购买服务的方式向民间组织提供活动资金,可以促进社会服务组织的发展。一方面,这些社会服务机构可以吸纳大量的就业人员;另一方面,它们可以成为社会中间层的重要组成部分。这些机构可以有效地对公民的需求做出反应,为民众提供大量服务。

作为一种新型的社会服务提供方式,外包不仅在国外非常盛行,在中国也在日益被接受。深圳、上海等地已经通过政府购买服务的方式为社会服务组织提供资金。广东湛江等地的补充医疗保险交由商业保险公司来管理,借助于商业公司的人力和管理技术,政府在实现对医保管理的同时,又不必设立庞大的管理机构。

尽管服务外包有助于控制社会支出,但这并非万能药方。不同于标准化的工业产品生产方式,社会服务在市场竞争、成本控制等方面存在一些局限性(Van - Slyke 2003)。另外,缺乏透明的治理结果,服务外包容易造成寻租。尤其是在中国,透明的政治、对权力的独立监督和有效约束尚不存在,因此服务外包会提供极大的寻租空间。再次,已有学者反思非营利部门市场化对公民社会可能有负面影响(Eikenberry & Kluver 2004)。总之,尽管将服务外包有助于节省社会支出,但其缺陷也不容忽视。

受制于政治压力、经济成本,福利开支并非不可控制。服务外包拓宽了福利支出的控制方式。“与经济发展水平相适应”是中国社会保障发展中被屡屡提及的一条原则,其他原则诸如“低水平、广覆盖”也

显示出政策制定者对福利支出的增长极为敏感。但通过以上分析可以看出,福利开支在一定程度上是可控的,我们不应因此抵制福利。

## 五、从“总量思维”走向“方差思维”： 重新审视社会保护的作用

20世纪90年代,加尔布雷斯(2000:2)在《自满的年代》中写道:

(与1929年经济大萧条相比)时隔58年之后的1987年,同样的黑暗10月——股市大风暴,再度袭击美国金融市场。此时,由于美国公共政策在这段期间的卓然建树,以致相同的股市风暴并未再度引发经济大恐慌。这些经济体系的公共政策,涵盖了银行和储贷协会的存款保险、福利支出、失业救济金、退休养老金、农业价格补贴等一系列的内在保护措施。它不但确保了美国的大企业、银行及重要产业不至于一夕之间瓦解,同时更赋予整个社会与经济体系一股安定的力量。

同样在2008年底,次贷危机引发的经济衰退低空掠过,有惊无险。这场经济危机未演化为社会危机,除了各国央行的调控、刺激政策之外,关键的稳定装置是业已成熟的社会保护体系。这一体系已经成为有效的减震装置、安全阀。

上文回顾了社会政策与经济发展关系相关的理论和经验研究,针对各种对于社会政策的质疑做出了回应,包括:福利对经济发展和就业的影响、福利费用的控制机制,等等。就现有状况而言,认为社会政策损害经济的观点是片面的,缺乏可靠、一致的证据。相反,社会政策对经济、社会的健康运行发挥了不可或缺的作用。正是一系列的社会保护政策使得市场经济不至于脱嵌于社会,从而缓解了社会冲突、避免了制度的崩坏(Polanyi,2001/1942)。上述总结分析可以回应本文引论部分所提的一系列争论。社会政策并不是短视国策。相反,只关注短期经济利益、忽视社会保护体系建设才是短视国策。经历了30多年高速发展的中国正处在十字路口,财富的剧增和社会矛盾的积累同样引人关注。如何通过社会政策改变经济发展与社会建设的倒挂,使普通

人能平等地享受经济增长的成果 将是我们下一个 30 年的重要课题。

过去的 30 年里 ,中国的经济增长主要依赖高投资、高出口和低劳动力成本( 韩福东、邓云珊 2011) 。这种增长模式的活力将慢慢释放完毕( Huang 2008) 。如表 3 所示 ,从 2006 年起固定资产投资占 GDP 的比重已经超过 50% ,这一指标到 2009 年竟然高达 66% 。

表 3 投资与经济总量的关系

年份	国民生产总值 ( 亿元)	固定资产投资总额 ( 亿元)	比例 ( %)
1999	89677	29855	33
2000	99215	32918	33
2001	109655	37213	34
2002	120333	43500	36
2003	135823	55567	41
2004	159878	70477	44
2005	184937	88774	48
2006	216314	109998	51
2007	265810	137324	52
2008	314045	172828	55
2009	340507	224599	66

资料来源: 历年《中国统计年鉴》。

主流思潮中存在希望依靠经济发展解决问题的想法。本质上 ,依靠经济发展来解决问题的思路是将权力的合法性建立于绩效之上。这种做法的问题在于 ,绩效的不稳定性会危害到政权合法性( Zhao , 2009) 。实际上,“希望用经济增长来解决社会不稳定问题既不现实 ,也不会达到社会稳定的目标”( 王绍光等 2002; Tanner , 2004) 。瓮安事件就是一个绝佳的例子。事发前几年 ,瓮安的经济增长数据非常亮丽 ,但是社会治安却不断恶化、干群关系不断变差。普通人并没有享受到经济增长的成果 ,相反 ,收入差距积聚了社会不满 ,最终酿成惨剧。

由于“不恰当地借鉴外国 ‘高福利负面效应’ 的理论” ,不仅使得学界对社会福利多持负面态度 ,而且使得政府缩手缩脚( 徐月宾、张秀兰 2005) 。其实 ,对于福利、社会保护的性质 ,我们需要投之以新的思

维、视角。社会支出不应被片面地理解为非生产性的“花费”，而应被视为对于社会的投资（Midgley, 1999; 张秀兰等 2007）。而且对中国当下和未来的发展而言，社会支出是一种更重要的投资。

通过以上梳理，本文希望澄清一些与社会政策有关的争议和误解，尤其是所谓社会政策损害经济发展的看法。社会保护影响就业和社会支出无法控制的看法也有待商榷。在当下的中国，社会保护水平仍然有待提高。过去的几十年，物质基础设施获得了大量的投资，而软性的社会基础设施则未得到足够的重视。我们需要实现投资重点从“砖头”到“人头”的过渡。否则，社会冲突的成本、甚至体系崩坏所造成的损失，其耗费的资金会远远超过社会支出。这正如学校和监狱的类比，缩减教育经费其实省不了多少钱，因为少建一所学校就得多建一所监狱。在这个意义上，建设社会保护体系不仅不是短视国策，而且是深谋远虑之举。

过去 30 年，我们的经济总量和平均收入都在不断增长。但是关注总量和人均水平的“总量思维”和“均值思维”掩盖了很多问题。收入分配调整将是中国未来二三十年的主题。我们需要采取新的“方差思维”，即关注收入的分配差异。而社会政策将是实现收入分配的一种重要机制。我们需要重新平衡经济和社会的发展，平衡既得利益者和利益受损者，将投资的重心从经济转向社会，降低不公平程度，为普通人、弱势群体提供基本的保障。只有通过系统的社会保护体系建设，“患不均”的问题才能得到解决。

#### 参考文献：

- 陈刚 2010,《社会福利支出的犯罪治理效应研究》,《管理世界》第 10 期。
- 陈平 2002,《建立中国统一的社会保障体系是自损国际竞争力的短视政策》,《中国改革》第 4 期。
- 慈勤英、王卓祺 2006,《失业者的再就业选择——最低生活保障制度的微观分析》,《社会学研究》第 3 期。
- 福山,弗朗西斯 2001,《信任:社会美德与创造经济繁荣》,彭志华译,海口:海南出版社。
- 韩福东、邓云珊,2011,《黄亚生:中国还是“瘦子”,别担心“肥胖”》,《南都周刊》(<http://www.nbweekly.com/news/observe/201104/13972.aspx>)。
- 加尔布雷克斯 2000,《自满的年代》,杨丽君、王嘉源译,海口:海南出版社。
- Gilbert, Neil & Paul Terrell 2003,《社会福利政策导论》,黄晨熹、刘红译,上海:华东理工大学出版社。
- 李晓亮 2010,《现在谈“福利过度”为时过早》,《华西都市报》([http://news.ifeng.com/opinion/society/detail\\_2010\\_11/26/3232963\\_0\\_shtm](http://news.ifeng.com/opinion/society/detail_2010_11/26/3232963_0_shtm))。

- 刘军强、魏晓盛 2011,《损不足而补有余:中国社会保障制度的逆向调节效应分析》2011年中国社会学学术年会论文(南昌)。
- 彭华民、黄叶青 2006,《福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型》,《南开大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 彭文生、孙森玲 2011,《劳动力账 工资增长率不敌员工流失率》,《商界评论》第7期。
- 彭宅文 2009,《最低生活保障制度与救助对象的劳动激励“中国式福利依赖”及其调整》,《社会保障研究》第2期。
- 秦晖 2008,《走出负福利的困境》(<http://www.nmzz.org/portal.php?mod=view&aid=293>)。
- 孙立平、李强、沈原 1998,《中国社会结构转型的中近期趋势与隐患》,《战略与管理》第5期。
- 王绍光、胡鞍钢、丁元竹 2002,《经济繁荣背后的社会不稳定》,《战略与管理》第3期。
- 王思斌 2004,《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》第6期。
- 徐月宾、张秀兰 2005,《中国政府在社会福利中的角色重建》,《中国社会科学》第5期。
- 张秀兰、徐月宾、梅志里 2007,《中国发展型社会政策论纲》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 赵鹏 2010,《人社部:社保法防止福利过度养懒汉 公平为先》,《京华时报》(<http://politics.people.com.cn/GB/1027/13297597.html>)。
- 朱青 2007,《中国税负高低辨析》(<http://blog.sfruc.edu.cn/Images/2007-8/bbf0336-41ab-49cf-ad84-7dfb818cebae.pdf>)。
- Bacon, Robert & Walter Eltis 1978, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*. London: Macmillan.
- Bean, Charles 1994, "European Unemployment: A Survey." *Journal of Economic Literature* 32 (2).
- Chan, Anita 2001, *China's Workers under Assault*. Armonk, New York and London, England M. E. Sharpe.
- Davaki, Konstantina & Konstantina Mossialos 2005, "Plus a Change: Health Sector Reforms in Greece." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 30(1-2).
- Di Tella, Rafael & Robert MacCulloch 2004, "Unemployment Benefits as a Substitute for a Conservative Central Banker." *The Review of Economics and Statistics* 86(4).
- Dunn, Andrew 2010, "The Dole or Drudgery Dilemma: Education, The Work Ethic and Unemployment." *Social Policy and Administration* 44(1).
- Eikenberry, A. M. & J. D. Kluver 2004, "The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?" *Public Administration Review* 64(2).
- Esping-Andersen, G. 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Estévez-Abe, Margarita, Torben Iversen & David Soskice 2001, "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State." In P. Hall & D. Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. London: Oxford University Press.
- Gilbert, Neil 1977, "The Transformation of Social Services." *The Social Service Review* 51(4).

- Gilboy , George J. & Eric Heginbotham 2010, “China’s Dilemma: Social Change and Political Reform.” *Foreign Affairs* 14 ( <http://www.foreignaffairs.com/articles/66773/george-j-gilboy-and-eric-heginbotham/chinas-dilemma>) .
- Gough , Ian 1996, “Social Welfare and Competitiveness.” *New Political Economy* 1( 2) .
- Hacker , Jacob S. 2004, “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States.” *American Political Science Review* 98 ( 2) .
- Hagen , John 1994, “Crime ,Inequality and Efficiency.” In A Glyn. & D. Miliband ( eds. ) , *Paying for Inequality: Economic Cost of Social Justice*. London: IPPR/Rivers Oram Press.
- Hsieh , Ching-Chi & M. D. Pugh 1993, “Poverty , Income Inequality , and Violent Crime: A Meta-Analysis of Recent Aggregate Data Studies.” *Criminal Justice Review* 18( 2) .
- Huang , Yasheng 2008 , *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Ide , Eisaku & Sven Holger Steinmo 2009, “The End of the Strong State? On the Evolution of Japanese Tax Policy.” In I. Martin , A. Mehrotra & M. Prasad ( eds. ) , *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge , New York: Cambridge University Press.
- International Monetary Fund 2003, “Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay off?” In *World Economic Outlook*. Washington , D. C. : International Monetary Fund.
- Johnston , J. M. & B. S. Romzek 1999, “Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric , Theories , and Reality.” *Public Administration Review* 59( 5) .
- Kramer , R. M. 1994, “Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?” *Social Service Review* 68( 1) .
- Krugman , Paul 1994, “Competitiveness: A Dangerous Obsession.” *Foreign Affairs* 73( 2) .
- Lindert , Peter H. 2004 , *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century ( Volume 2 Further Evidence)* . Cambridge , New York: Cambridge University Press.
- Mares , Isabela 2003 , *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge , New York: Cambridge University Press.
- 2006 , *Taxation , Wage Bargaining , and Unemployment*. Cambridge , New York: Cambridge University Press.
- 2007, “The Economic Consequences of the Welfare State.” *International Social Security Review* 60( 2 - 3) .
- 2010, “Macroeconomic Outcomes.” In Francis G. Castles , Stephan Leibfried , Jane Lewis , Herbert Obinger & Christopher Pierson ( eds. ) , *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Midgley , James 1999 , *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. London: Sage Publications.
- Murray , Charles 1984 , *Losing Ground: American Social Policy , 1950 - 1980*. New York: Basic

## Books.

- Nivette, Amy E. 2011, "Cross-National Predictors of Crime: A Meta-Analysis." *Homicide Studies* 15(2).
- O'Connor, James R. 1973, *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- OECD 1999, "Employment Protection and Labor Market Performance." In *OECD Employment Outlook*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Papadakis, Elim & Peter Taylor-Goody 1987, *The Private Provision of Public Welfare: State, Market and Community*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Pfaller, Alfred, Ian Gough & Goran Therborn (eds.) 1991, *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*. London: Macmillan.
- Pierson, Paul 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Polanyi, Karl 2001/1942, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Savas, E. S. 2002, "Competition and Choice in New York City Social Services." *Public Administration Review* 62(1).
- Smith, Steven Rathgeb & Michael Lipsky 1993, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Steinmo, Sven Holger 1993, *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Swenson, Peter A. 2002, *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Tanner, Murray Scot 2004, "China Rethinks Unrest." *The Washington Quarterly*, (Summer).
- Taylor, Alastair 2010, "Scrounger's Baby No10 by Girl No10." In *The Sun* (<http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/3144027/Scrounger-Keith-Macdonalds-baby-No10-by-girl-No10.html>).
- Van-Slyke, David M. 2003, "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services." *Public Administration Review* 63(3).
- Venieris, Dimitris 2003, "Social Policy in Greece: Rhetoric Versus Reform." *Social Policy and Administration* 37(2).
- Vroman, Wayne & Vera Brusentsev 2005, *Unemployment Compensation Throughout the World: A Comparative Analysis*. Kalamazoo, Mich: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Zhao, Dingxin 2009, "The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China." *American Behavioral Scientist* 53(3).

作者单位: 西南财经大学保险学院  
责任编辑: 张志敏

building of developing countries including China.

The Influencing Factors of Divorce Risk: A comprehensive model ...  
..... *Xu Anqi* 109

**Abstract:** Instead of using spouses' age, education, religion and ethnicity as heterogeneity predictors—although these predictors are popular in the Western literature, they couldn't reflect the true contents of heterogeneity between Chinese husbands and wives—spouses' attitudes, personality, interests, life style, consumption habits, children education, and the management of kinship relations are used in this paper to test the heterogamy hypothesis of predicting divorce risk. In addition, the predicting variables from several theories such as marital interaction, the cost analysis of divorce, family stress, norm regulation and alternative selection are integrated into a comprehensive model after having these variables adapted to the Chinese context. Using data from a sampling survey collected in Shanghai and Lanzhou, this study not only shows that the improved predictors have stronger explanation power, and expand the contents of heterogamy hypothesis, but also other relevant theories are more rigorously tested with net effects in the comprehensive model.

Growth, Employment and Social Spending: Rethinking the conventional wisdom on social policy ..... *Liu Junqiang* 126

**Abstract:** There are hot debates on the relationship between economic growth and social policy. Some conventional wisdom contends that social programs not only extract too many resources and distort market incentive mechanisms, but also undermine the work incentives of workers and harm employment. Besides, social spending is too rigid to control. This article reviews the existing theoretical and empirical studies, and reanalyzes the relationships among social policy, economic growth and employment, and furthermore, the controllability of social spending. The author argues that social policy is not a short-sighted policy, but has several positive externalities. During the past three decades of high speed growth, China has been accumulating wealth and social conflicts simultaneously. In order to achieve sustainable development and social stability, policy makers should consider adding welfare as the third driver of socioeconomic development, rather than relying on huge investment and instable external demand. Through systematic construction of social protection, China is expected to transform the rigid, coercive stability maintaining system into a resilient and humane stability maintaining system.

The Myth of Welfare Dependency in China: An empirical study on China's Urban Minimum Living-hood Guarantee Scheme .....  
..... *Han Keqing & Guo Yu* 149