

东亚地区的低福利支出模式不再适用于解决日益加剧的不平等问题

译者：卿欣□Estelle Qing□□张赏斌□Shibin Zhang□□秦雨达□Yuda Qin).

在20世纪80年代末和90年代初，学术界对东亚经济体奇迹般的成功秘诀展开讨论。不同于大多数工业化国家，这些国家在没有大量福利支出的情况下实现经济增长。部分学者指出了东亚地区特有的文化特征，并特别强调了家庭在其中的作用。有人认为，由于东亚地区家庭关系紧密，家庭内部资金转移或多或少地替代了国家福利的作用，有人则将此归因于欠发达的经济发展。尽管这些国家取得了惊人的经济增长，但它们仍是发展中国家。随着现代化和工业化进程的继续，这些国家的福利支出最终也会增长。

这两种说法都不具备说服力，尤其是在经过几十年的进一步发展之后，东亚地区的家庭规模越来越小，且高龄人口尤其容易陷入贫困。经验表明，与西方国家相比，东亚地区的个人资金转移发挥着更为重要的作用，但这并不等同于公共福利，而且地区的高龄人口贫困率很高。按照以往预期，经济发展会推动国家增加福利支出，但日本却恰恰相反。尽管在其他东亚经济体已经实现同样富裕，甚至更加富裕的情况下，日本仍然是地区唯一一个在福利支出上与其他经合组织成员国相当的经济体。日本是地区较早实现工业化的国家，且人口老龄化程度较高，这或许能够解释日本的福利支出为何要高得多。事实上，尽管韩国、台湾和新加坡也存在人口老龄化问题，但与大多数经合组织国家相比，人口仍然相对年轻。然而，这一结构性因素并不能解释为何在地区内老龄化程度排至第二的香港能够在福利支出方面投入最少。

与这些颇具决定论色彩的说法不同，一种更有说服力的解释指出，社会政策的战略性使用是为了加快经济发展进程。在这一大主题下，有一种说法认为社会政策从属于经济政策：社会政策在很大程度上被理解为经济政策的次要政策，只有那些被认为对经济发展有用的社会政策部门才具有优先权。另一种观点则采取更机械的方法，强调社会政策不仅在经济生产中，而且在实现社会政治目标方面的作用。东亚地区的民主赤字带有强烈的威权色彩，迫使统治阶级的精英通过社会经济发展来寻求政治合法性。由于几乎所有公共政策都以经济增长为目标，东亚经济体得以维护保守主义的支配地位，而劳动力的增长则受限于国家精英和商业利益的控制。

这种近乎盲目追求“增长第一”的战略是如何实现的呢？只要经济蛋糕越做越大，人们就能看到改善生活的机会。相对平等的收入分配，特别是以转移前市场收入的形式（即税前收入和现金转移），是社会政策几乎所有方面都可以转向与增长相关的目标的一个重要前提。由于收入不平等情况在最初并不明显，因此缺乏平均收入分配的措施也并非特别令人担忧。相反，这些经济体（或国家）通过问题化公民权利问题及压制公民权利（如针对领

取收入补助的严格资格规定和压制性劳动法)以实现资本积累。保守派认为,直接的现金转移支付,尤其是定期支付,会削弱个人责任感和工作积极性。事实上,除日本外,大多数东亚经济体在社会保障方面的支出很少,而在教育、住房和医疗保健领域的支出往往高于西欧国家,甚至北欧国家(以占政府总支出的比例计算)。

东亚地区相对注重服务供给,而非现金转移,这与根深蒂固的精英领导体制思想高度一致:只要公众认为他们有公平的机会向上攀升,他们就可以接受一定程度的不平等。这至少在一定程度上解释了为什么人们并不一定对日益加剧的不平等表示担忧。精英领导体制的思想在东亚地区盛行。在21世纪10年代初期,大多数人都认可“长远来看,努力工作通常会带来更好的生活”的说法,甚至在一些不平等程度较高的社会中,例如新加坡和香港,人们都相信努力工作会得到回报。换句话说,现在正缺乏的不是机会,而是人们对工作的意愿和努力。

在2018年和2020年前后,人们对东亚经济体精英领导体制的看法发生了变化。韩国支持该观念的人群比例下降幅度最大,从53.7%下降到30.4%,其次是香港和台湾,分别从60%下降到48.6%,以及从57.6%下降到49%。地区其他经济体也出现了比例下降,但是幅度没有那么大。人们对是否通过努力就能成功这一观念的改变,还体现在东亚地区的社会流动性并不一定比其他地方更好。以日本和韩国为例,底层家庭10%的后代预计需要经历4-5代才能赚取到平均收入。相比之下,大多数北欧国家预计需要2-3代的时间。新加坡的社会流动性并不优于英国,且同德国和法国相比较差。鉴于新加坡长期以来被看作是一个以精英领导体制为治理原则的社会,这现在却成为了一个严峻的问题。从更广泛的角度来看,如果不平等的悖论确实存在,那么对精英领导体制信念的下降可能会导致人们对不平等的担忧日益加剧。换句话说,当人们开始失去对精英领导体制的信心时,高程度的不平等开始产生影响,这将为现状和执政当局带来挑战。

在1980年至2020年期间,东亚地区各经济体税前国民收入中占比最低的50%的份额出现了缩水。韩国和台湾的降幅尤其显著,超过7%。以韩国为例,1%的最高收入人群的税前国民收入增长了5.18%。这同美国的8.28%相比较低,但比日本的2.22%和德国的2.93%高出许多。同时,东亚地区的中产阶级规模正在缩减。以国民收入中层的40%为例,日本、韩国和新加坡的中产阶级比例目前已低于40%,低于美国、德国和瑞典。鉴于在20世纪90年代初中产阶级在东亚经济体的占比近45%,这是一个显著的缩减。全球化、金融深化和劳动力市场的不完善是加剧收入不平等的关键影响因素。然而,最重要的是,东亚地区收入不平等的加剧与其近乎盲目的资本积累密切相关。事实上,早期有意设计的社会方案以确保资本积累和构建市场为目的。这两者对于经济增长至关重要,但也导致了收入不平等的加剧。按购买力平价计算,所有这些经济体的人均国内生产总值均已达到40000美元。对于这些富裕经济体来说,人均国内生产总值可能并不是衡量其社会经济进步的最佳指标。相反,中产阶级的规模可能是一个更好的指标。

尽管如此,东亚经济体在很大程度上仍然不愿意为福利事业分配更多资金。事实上,牛津

饥荒救济会的“承诺减少不平等指数”指出（该指数不仅衡量支出，并且衡量税收和劳动权利），韩国、新加坡和香港于161个国家和地区中分别排在第24位、第79位和第86位。日本在此方面则表现更佳，几乎跻身前五。对于韩国来说，这与2017年于150个国家中排名第51位相比有了显著进步，创下了经合组织中最高的升幅纪录。然而，在2017年至2022年期间，支出是三项指标中表现最差的。福利支出水平越高，并不一定意味着福利成果越好。事实上，福利支出经常因不充分且具有误导性而被诟病。但似乎存在一种普遍模式：支出大国往往会实现更高等度的平等，这并不意味着高支出国家有更稳进的现金计划。事实上，经合组织最具影响力的一份报告表明，支出水平越高，累进性越低（即不同收入群体获得的福利份额）。然而，著名的再分配悖论指出，预算规模是能够解释为什么采用与收入相关的普遍措施的国家可以实现更大程度的收入再分配的重要因素之一。在东亚地区，日本是一个支出大户。韩国和台湾的福利支出水平约为日本的一半，若以占国内生产总值的百分比计算，甚至低于中国。日本不被认作是一个有目标效率的福利国家，但它的支出高于经合组织的平均水平。所谓的相对财政再分配衡量的是转移前（税前和转移前）市场收入与可支配（税后和转移后）收入之间的比率，而日本这一指标与瑞典的水平大致相当，这或许已经不足为奇了。换句话说，日本约34%的收入不平等是通过税收和资金转移制度减少的。对于东亚地区其他国家来说，该比率还不到其一半，而且远低于美国21.7%的比率，然而后者的比率也排在西方国家的末尾之一。

在更高额支出是否会带来更好的再分配结果的问题上，新加坡可以为我们提供一些有用的见解。新加坡是地区表现优异且富裕的经济体之一，但它公开拒绝被视为再分配福利国家。社会保障计划显然设计得不够充分。新加坡既没有失业救济金，也没有最低工资设限。其名为社会关怀[ComCare]的社会援助计划暂时仅针对最贫困人口。在新加坡看来，任何形式的定期支付都是不可取的。不足为奇的是，新加坡的低税收和资金转移制度被认为是其再分配效应不足的一个主要因素。

2007-2008年全球金融危机前后，新加坡的收入不平等程度达到峰值。在2011年的选举中，执政党人民行动党获得了自新加坡独立以来最低的民众选票。新加坡执政党从未失权，这次的结果对其也不算失利。尽管如此，这仍具有重要意义。在2013年，新加坡总理和财政部长都强调了集体责任的必要性，认为需要“通过更强大的社会安全网络来共同承担风险”。鉴于新加坡长期以来强调家庭责任和自我帮助，这一认识显得格外重要。新加坡的政府资金转移规模依旧很小，占总收入的不到10%，且其中大部分以回扣和补贴的形式呈现。新加坡定期资金转移约占政府资金转移总额的16%。然而，正是这些定期资金转移所产生的再分配效果往往比回扣和补贴要大得多。事实上，在2020年新冠肺炎疫情期间，当政府注入大量支持资金时，新加坡有史以来最大幅度地减少了不平等现象，实现了自2000年政府开始追踪数据以来最低程度的收入不平等。

香港的剩余福利模式常与新加坡相提并论，但实际情况并非如此。按购买力平价计算，香港的人均国内生产总值在地区排名第二，仅次于新加坡，但其社会支出仍然是地区最低的。

鉴于香港在资金转移前后的不平等现象也是迄今最严重的，其薄弱的再分配效应尤其令人担忧。尽管人们对精英领导体制的信心有所消退，但香港在减少不平等现象方面一直表现平平。不同于其他东亚经济体，香港更依赖社会援助这一最后的安全网措施。虽然它的官方名称为“综合社会保障援助[CSSA]”但它的覆盖面和慷慨程度并不全面，而且随着时间的推移，其规模、覆盖面和有效性逐渐降低。相反，一项针对有特殊需要长者的新计划规模已超越综合社会保障援助。即使在不平等现象加剧以及精英领导体制衰退的情况下，香港的社会计划仍然强调关心家庭、自强不息、自力更生、相互支持、慷慨大方、不依赖“福利”等与生俱来的本土价值观。

对上述两个经济体来说，对国家福利的负担能力已不再是问题。毕竟，它们都是富裕的经济体。事实上，现在支出最多的是最不繁荣的日本。在“增加福利支出是否会带来更好的再分配结果”问题上，可能仍有争议。但更重要的是，这是一个政治决心问题。人们的观点已经开始发生变化。然而，这些变化还处于初期阶段。从新加坡和香港的情况可以看出，即便思想的裂痕已经开始出现，但家庭的作用和自力更生的观念仍然根深蒂固，人们很难改变或者摒弃。然而，如果这些信念继续发展，即便发展缓慢，它们也会向政治当局施压，要求其解决所产生的不一致问题并对此采取行动。

在政治当局常受到质疑的社会中，这些变化更有可能发生。事实上，与香港和新加坡相比，韩国和台湾在福利方面的财政投入更大，尽管它们仍大大低于经合组织的平均水平。经过数十年的威权统治，这两个国家在近代史上都经历了可以说是频繁政府更迭。与长期实行民主制度的日本相比，情况更为严峻。日本自1955年成立以来，执政党自民党基本上一直在执政。政府更迭可能会带来负面影响，因为这可能预示着政治不稳定。但更积极地来看，它也可能是“竞争和制度建设的有利来源”。韩国和台湾的政府更迭更为活跃。例如，在台湾的总统选举中，反对党民进党候选人分别于2000年、2004年、2016年和2020年获胜四次。同样，在韩国，反对党左翼候选人在1998年、2003年和2017年赢得三次总统选举。尽管其起点很低且至今水平仍然不高，韩国在社会支出方面一直是经合组织中增长最快的国家之一。在社会支出水平相近的情况下，较富裕的友邻台湾一直保持着稳定的福利支出，并与经济增长率保持一致。也许是由于小企业较多，且企业之间的薪资差距相对较小，台湾在资金转移前的不平等程度仍远低于大多数其他工业化经济体。因此，至少目前看来，台湾社会资金转移制度的再分配效应较弱问题不足以引起担忧。

在大多数东亚经济体中，对提高支出水平做出更有力的政治承诺可能会带来更大的再分配效应，但对日本似乎处境艰难。作为地区的福利先驱，日本似乎比其他国家更接近福利的标准模式。但是，不同于其他国家的情况，即低支出水平可被视为优势，因其为支出留有增长空间，以进一步的支出增长应对老龄化社会对日本来说是一个巨大的挑战，尤其是在需要以持续的经济增长作为前提。尽管日本仍然是世界第三大经济体，但其薪资增长率已经停滞了一段时间。因此，未来能否在不失去抑制不平等水平的势头的情况下，日本能够维持高于平均水平的福利支出，还有待观察。

图片：韩国首尔的无家可归者 图片来源：塞巴斯蒂安·特尔·伯格/Flickr.

English version here.