

二战后“亚洲四小龙”福利政策反思

邓泽宏,熊 丁

(武汉科技大学 文法与经济学院,湖北 武汉 430081)

[作者简介] 邓泽宏(1954-),男,湖北武汉人,武汉科技大学文法与经济学院教授,主要从事港澳台公共政策研究;熊 丁(1979-),男,湖北黄冈人,武汉科技大学文法与经济学院硕士生,主要从事公共管理研究。

[摘 要] 战后,韩国、新加坡、中国香港和台湾地区一直追求高经济增长,而忽视了社会福利的改善,长期实行低福利政策。在当时的历史条件下,这种政策具有一定的合理性,但同时也给社会带来了一些不良的影响。作为有类似社会背景的中国,自然也能从中获得一些社会福利政策方面的启发。

[关键词] “亚洲四小龙”;福利政策;战后

[中图分类号] K305 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2006)03-0343-06

从西方发达国家发展历程来看,社会福利水平往往伴随着经济发展而出现相应的增长。但从二战后的韩国、新加坡、中国香港和台湾地区的福利发展状况来看,它并没有遵循这样的规律。自 20 世纪六七十年代起,这四个国家和地区成为全球经济增长率最高、经济发展很快的地区之一,被誉为“亚洲四小龙”,而这里却长期实行低福利政策。

一、二战后“亚洲四小龙”的低福利政策

战后“亚洲四小龙”均实行现代化战略,将发展经济视为重中之重,注重储蓄与发展,而轻视社会福利,甚至不惜牺牲社会福利来换取经济的增长,一直将社会福利压到最低限度。

(一)政府福利支出少

战后“亚洲四小龙”几乎将所有的精力放在发展经济上,很少作福利制度安排,始终保持低福利支出的状况。从表 1 可以看出,除台湾地区 1976 年社会福利支出占政府费用的比例达到 12.9%以外,韩国、新加坡和香港地区均未超过 5%,而表中所列欧美三个国家中福利支出最低的英国也达到了 22.7%。从平均值来看,美国、英国和联邦德国福利支出平均比例是“亚洲四小龙”的 6 倍。“亚洲四小龙”的福利支出无法与美国、英国和联邦德国相比,反映了它们对社会福利不够重视,不愿在社会福利上投资。

表 1 1976 年部分国家和地区福利支出状况

国家和地区	韩国	新加坡	香港	台湾	美国	英国	联邦德国
福利支出在政府费用中的比重(%)	4.6	1.5	5.0	12.9	36.1	22.7	49.4
平均值	6.0				36.1		

资料来源:主要参考《1979 年劳动统计年鉴》(国际劳动组织)、《1979 年政府财政统计年鉴》(国际货币基金)、《1979 年台湾统计资料书》(“中华民国行政院”经济计划与发展委员会)等资料。

(二)社会福利发展缓慢

韩国、新加坡、中国香港和台湾地区在 20 世纪 80 年代处于经济高速发展的阶段,平均经济增长率分别达到 9.6%、6.6%、6.9%、7.9%^[1](第 152 页),而它们的福利水平却没有什么变化。由表 2 可以看出,在 1985—1988 年期间,除韩国社会保障福利支出比重出现小幅度提高外,新加坡、香港和台湾地区都只是在很小的范围内出现了上下波动的情况。如香港地区,1986 年和 1987 年的社会福利支出比例均比前一年降低了 0.04 个百分点,1988 年比 1987 年增加了 0.05 个百分点,波动幅度很小。从社会保障福利支出在财政总支出中的比重变化来看,这里的社会福利处于一种发展极其缓慢或停滞不前的状态。

表 2 “亚洲四小龙”社会保障福利支出在财政总支出中的比重(%)

国家和地区	1985 年	1986 年	1987 年	1988 年
韩国	5.65	—	6.44	7.43
新加坡	1.61	1.57	1.31	2.04
香港	6.01	5.97	5.93	5.98
台湾	6.30	6.6	5.8	7.6

资料来源:根据《亚洲发展中国家和地区经济和社会统计资料汇编》

(中国统计出版社,1992 年版)有关资料整理得来。

(三)社会福利覆盖面窄

“亚洲四小龙”的福利制度是自二战后尤其是 20 世纪 70 年代才逐步形成和发展起来,其覆盖面非常狭窄。韩国政府在 1995 年仅为 13.7% 的老年人提供养老金,养老保险覆盖面为 41.5%^[2](第 38 页)。另据韩国 KKS 新闻报道,韩国 2001 年能够享受年金的老人只占 6%。1997 年香港地区只有 58.56% 的老年人、17.79% 的伤残及健康欠佳者、8.99% 的失业者和 2.19% 的低收入者才领取了综合保障援助金,绝大多数市民与这些福利无关。作为香港重要福利项目的公屋制,自 1962 年实行以来,居住公屋的居民没有超过 50%^[3](第 36 页)。正如香港著名学者周永新所言:“公屋并非全部市民的福利。”台湾地区福利制度带有明显的“官重民轻”的色彩,军公教人员所享受的福利待遇要优于劳工、农民和其它职业者,这部分人在 1991 年仅占台湾人口的 9%,却享受 75% 的公共福利开支,而一些弱势群体仅享受 3% 的公共福利开支。与西方“从摇篮到坟墓”的福利相比,“亚洲四小龙”的福利仅仅是少数人的福利,其覆盖面很窄。

二、战后“亚洲四小龙”低福利政策分析

战后“亚洲四小龙”低福利政策是在特定历史条件下形成的,是多种因素综合作用的结果,而最主要的还是经济、政治和文化方面的因素。

(一)经济因素

“亚洲四小龙”走的是一种“政府主导+自由市场经济”的资本主义道路,市场受到优先考虑,政府政策目标以发展市场经济为导向,社会福利政策则不被重视。英国学者伊恩·霍利戴认为,“亚洲四小龙”是“促进生产的福利资本主义”,一切均以经济增长为前提,社会政策以经济增长为最高目标,为其服务,因而公众的权利很少。可以说,政府“经济第一”的政策目标取向排斥了社会福利政策。

1. 经济赶超的影响。战后,“亚洲四小龙”都制定了赶超发达国家的经济战略,提出“经济立国”、“经济优先”的原则,将发展经济视为最大的政治,纷纷推进现代化战略。但是,“亚洲四小龙”的现代化不同于西方的现代化,它不是靠自下而上自发启动、历经几次工业革命来缓慢推进的“内源性现代化”,而必须是发挥“迟发展效应”的现代化^[4](第 261 页),动员所有力量、以经济建设为中心、在短期内达到发达国家花二三十年才实现的目标。在这种赶超战略的影响下,改善社会福利的议题往往被搁置在一边。原韩国总统朴正熙曾说过,“实行政治、社会文化变革都是必要的,然而,我最关心的还是经济改革……如

果经济暗淡,其他领域的改革便不可能取得丰硕成果。”在这种理念的影响下,韩国在20世纪60年代初就制定了单纯追求经济发展而不顾其它的“先增长后分配”战略,原来制定的10多项有关社会保障的法律政策也因此被搁置一边,很少被付诸实施。

2. 高储蓄的影响。经济的发展离不开资本的积累。对“亚洲四小龙”而言,积累资金已经不可能通过“圈地运动”和殖民掠夺的原始方式实现,而只能是通过内部资金积累和外部资金积累(如引进外资)的方式进行。在大力引进外资的同时,“亚洲四小龙”特别注重通过调高利率、控制财政预算、强制储蓄等一系列政策来增加内部储蓄。20世纪70年代,韩国、新加坡、中国香港和台湾地区的年均储蓄率分别达到30.6%、22.3%、32.2%、27.5%,80年代则分别高达42.3%、31.8%、32.9%、30.5%^[5](第167页)。政府通过高储蓄的手段的确积累了大量资金,但在追求经济增长的特定时期,这些资金主要被用作生产性领域的投资,而不是用于社会福利等“非生产性领域”。高储蓄一方面“挤出”了社会消费和购买社会保障的支付能力,另一方面又不能被政府用于改善福利状况,其后果就只能是牺牲福利来追求经济增长。

3. 出口导向发展战略的影响。为推动经济的进一步发展,“亚洲四小龙”在20世纪60年代中后期基本实现了由“进口替代”到“出口导向”发展战略的转移,开始采取一系列措施鼓励出口。政府宁愿牺牲公平和竞争,赋予企业很大的权利,压低工人工资福利待遇,以便降低产品的成本,增强产品的国际竞争力,达到扩大出口的目的。20世纪中后期,新加坡政府通过立法赋予企业几乎可以为所欲为的权利,工人福利待遇难以有经济保障。1965—1980年期间,新加坡经济平均增长10.0%,而同期纺织工业中非熟练和熟练工人平均收入下降了20%,电子工业则下降了9—23%^[6](第182页)。本来政府就很少承担福利开支,现在企业也大大降低了工人的福利待遇,“亚洲四小龙”的福利在出口导向发展战略的影响下被边缘化。

(二)政治因素

战后,“亚洲四小龙”普遍建立权威主义(Authoritarianism)政治体制。这种政治体制是沿袭战前殖民体制或革命战争的军事体制而来的,是一种高度集权的“军人政权或由非军人统治(一般是一党执政)的具有高度压制性的政权”^[7](第174页)。韩国自朴正熙上台到全斗焕下台的27年中,始终实行军人独裁统治,采取高压方式镇压各种反抗势力。新加坡在20世纪60年代初,建立了以李光耀为核心的权威政治统治,对国家和社会实行全面的控制。香港没有实行完全西方式的民主政治模式,而采用的是“行政吸纳政治模式”,港督总揽一切大权,实行高度的集权统治。蒋介石败退台湾后,长期实行戒严,建立了极富军事色彩的独裁统治。

实行高度的集权的权威政治体制,对社会福利政策会产生两个后果:一是利益集团的作用在权威政府的压制下弱化或丧失,政府在制订与福利有关的政策时受到的外部压力减少,拥有了更大的主动权;二是集权体制下的权威领袖人物在社会政治生活中发挥着重大作用,他们在社会福利上的认识在很大程度上影响着该国和地区的福利政策,其意志决定着社会福利的内容和水平。

1. 权威主义政府的影响。战后,韩国实行军人与文官相结合的“技术官僚”统治,利用高压手段来限制工人争取自己权利的运动,尤其是在70年代,朴正熙总统推行“维新体制(yushin system)”,用军法限制工人罢工、游行及工会活动,禁止政党活动。新加坡在60年代通过了“刑法修正案”,禁止公共事业机构的工人罢工。人民行动党通过人事安排将新加坡惟一的工会组织——全国职工总会纳入政府的全盘控制之下,使工会组织从代表工人利益的组织转变为推行政府发展战略的工具^[8](第315页)。香港和台湾地区的工会力量相对要薄弱一些,但香港政府和台湾当局对一些工人运动还是采取了强制镇压的措施。

由此看来,韩国、新加坡、中国香港和台湾地区权威政府抑制了社会福利水平的提升。

2. 权威领袖对社会福利政策的影响。在中央集权体制下,权威领袖集权普遍存在,他们拥有自己的“私人议程”对社会政策安排具有绝对的影响力,“不会由于各阶级或非阶级利益集团的偏好而改

变”^[9](第 28 页)。他们可以超前于各种利益集团的压力来决定是否实施和怎样实施社会福利政策。一旦这些领袖意识到社会福利政策的重要性,就会积极支持,否则就会予以反对或不予理睬。战后,韩国、新加坡、中国香港和台湾地区权威领袖人物认为,发展经济才是当时的第一要务,政府实行社会福利政策是与市场经济原则相违背的,“过分的福利不利于竞争,会使人们产生对政府的过分依赖性”^[10](第 85 页)。同时,西方国家的“福利病”使这些权威领袖意识到不能实行高福利政策。在集权体制下,这些领袖很容易将自己的“私人议程”转化为国家意志,最终把它演变为低福利政策。

(三)文化因素

“亚洲四小龙”均处在儒家文化圈内,深受儒家传统思想文化的影响。这里的人们都推崇忠孝、安守本分的传统观念,重视个人对国家和社会的责任和义务,个人利益服从国家利益,而很少会通过运动的方式来主张更多的福利待遇。公众对政府的福利要求很低,所以政府在福利决策时往往不需要太多考虑公众意愿。

1. 家族文化的影响。在韩国、新加坡、中国香港和台湾地区,家族文化盛行,强调家庭中心主义,倡导尊老爱幼、兄妹相助、光大祖业等家族观念。在这样的社会里,子女对祖辈要孝敬,对老人有不可推卸的赡养责任和义务;长辈要慈善,对子女应尽抚养义务;兄弟姐妹要团结互助。因此,赡养老人、抚养子女、兄弟姐妹之间同甘共苦被视为天经地义的事情,否则被视为不道德的行为,要遭到世人的谴责和唾弃。在这种传统观念作用下,家庭保障功能扩大,成了个人寻求保障最重要的场所。同时,人们也习惯从家庭中获取保障,而不习惯主动从政府寻求救助,即使是在家庭出现危机之时,人们也很少想到要从政府那里寻求帮助。另外,“亚洲四小龙”提倡光宗耀祖,要求子女要将祖业发扬光大。这种思想有利于促进子女发展家业,使家庭能够为其成员提供更多的保障,为减少政府负担有了更大的可能性。由于深受家族文化的熏陶,这里的人们不仅从思想上而且从实际上减少了对政府的依赖性。2000 年,香港理工大学社会政策研究中心就老人问题进行了一项民意调查,80%的市民认为应通过家庭自身的努力来改善现状,而不是要求政府提供更多的福利。

2. 安分守己思想的影响。儒家文化极力教导人们要安分守己、服从纪律,而不应反叛国家。经历二战之苦的人们极其渴求安定的社会局面,更加珍惜战后的稳定生活,更容易做到安分守己、安居乐业,更愿意服从国家的意志,而不是向政府反映个人愿望、提出更多的要求。当遇到失业、老无所养、贫困等问题,人们认为是个人和家庭的能力问题,是个人和家庭的责任,或是认为这是命中注定的,而很少认为国家在这方面应承担责任,更不会把增加社会保障福利看作自己的权利。从某种程度上来看,人们安分守己的思想纵容了政府的低福利政策。

三、对“亚洲四小龙”低福利政策的评价

在经济、政治、文化等多方面因素的作用下,“亚洲四小龙”政府在福利政策的制订上掌握很大的主动权,在战后特定的历史条件下可以将低福利意识长期贯彻于福利政策的实践之中。这些低福利政策的实施,对当时经济的恢复与发展起到了一定的作用,同时也给它们的社会带来了一些负面影响。

(一)低福利政策在一定程度上符合当时经济发展的需要

“亚洲四小龙”在 20 世纪七八十年代处于经济起飞阶段,资金缺乏成为当时制约经济增长最主要的“瓶颈”,鼓励或强制储蓄、减少政府福利开支,在当时不失为政府解决资金困难的一个重要途径。储蓄的增加、福利支出最小化使政府有更多的钱用于改善投资环境、提高科学技术文化水平,为经济发展创造了良好条件。“亚洲四小龙”在高储蓄、低福利的情况下仍保持了长期的高经济增长,而西方福利国家并没有在高福利水平下实现经济快速发展,说明低福利政策在当时的历史条件下是促进“亚洲四小龙”经济增长的一种必要选择。

(二)“亚洲四小龙”低福利政策体现了政府重效率轻公平的价值取向

中国社会科学院的两位专家曾指出:“公平所指向的是政府责任,公平程度的衡量不仅仅以福利的绝对额(净值)为标准,并且主要是通过政府福利支出在国内生产总值和政府支出总额中的相对水平加以判断;效率则指向公民个人及其家庭的责任,体现为个人为取得社会保险待遇而必须履行的供款义务,以及个人和家庭在风险事件中的实际损失(成本)与所获得的社会给付(收益)之间的剩余,即‘自助’程度的高低。”^[11](第10页)战后,韩国、新加坡、香港和台湾地区强调发挥个人和家庭的保障功能,政府尽量避免承担较多的福利责任,在财政支出中作尽可能少的福利安排,反映出政府带有轻视社会福利的倾向。战后“亚洲四小龙”一切以经济建设为中心,社会政策围绕经济目标展开,不惜牺牲社会福利和社会公平来换取经济的增长,带有明显的重效率轻公平的价值倾向。

(三)“亚洲四小龙”实行长期的低福利政策会影响社会的安定

马斯洛的需求层次理论指出,人的欲望是逐步提升的。随着经济的发展和民主权利意识的提高,一个国家或地区的人们对社会福利的整体欲望也会逐步提升。一旦人们的欲望长期得不到满足,社会就会出现一些动荡。战后,韩国、新加坡、中国香港和台湾地区不同程度地出现过为增加社会福利而组织的学生运动、罢工和示威游行等。由此看来,长期的低福利政策会影响社会的安定。

四、“亚洲四小龙”低福利政策对我国的启示

中国与战后的“亚洲四小龙”在经济增长速度、所处的文化氛围和发展阶段,甚至在社会福利方面都具有极大的相似性,以至于香港两位学者认为“中国的福利模式正趋同于东亚的福利模式”^[12](第324页)。因而,“亚洲四小龙”的低福利制度对中国也必然会有启发意义。

(一)处理好公平与效率的关系

战后“亚洲四小龙”长期追求高经济增长而忽视了社会福利与公平,结果造成贫富差距扩大、老无所养等社会问题,影响了社会的稳定与经济发展。发展经济学认为,对发展中国家而言,经济增长是改善社会福利、增进社会公平的必要条件,但经济增长并不会自动提高社会福利水平和消除贫富差距拉大、就医难等问题。相反,在某种情况下,高经济增长还有可能使这些问题进一步恶化。如果经济增长只是使少数富人获得更多的收入,社会动荡将不可避免,经济也难以发展,社会难以进步。目前,中国也正处于经济持续高速增长的阶段,而贫富差距却已经超过了国际警戒线,医疗保险尤其是农村医疗保险发展严重滞后,社会上频繁出现了仇富者绑架富豪的犯罪行为和穷困病人因无钱治病而自杀或等死的现象。这些问题不通过较好的福利政策加以妥善解决,势必会引发社会动乱。因此,我国在追求经济增长的同时,应注意利用福利支出加大政府转移支付力度,为社会弱势群体提供更多的安全保障,逐步缩小贫富差距,逐步解决就医难的问题,实现“分配正义”、“经济正义”和“社会正义”,在追求效率的同时要兼顾公平。

(二)随着经济发展和社会环境变化适当调整福利政策

“亚洲四小龙”能够长期实行低福利政策,与当时的社会、文化背景都有很大的关系。这些背景一旦发生变化,低福利政策也再难以维系下去。随着经济发展,人们的民主意识、福利要求都提高了,他们对贫富差距、养老保障、社会医疗等有所抱怨。在这种变化的情况下,我们应根据自己的经济状况和社会变化,适当调整福利政策。

“亚洲四小龙”曾通过压低工人工资福利来换取经济的发展,结果使工人的消费支付能力降低,从而使由消费引致的投资、生产的动力也减弱,最终影响到经济的发展。中国也不能一味强调自己拥有廉价劳动力的比较优势,而是要随着经济发展适当增加人们的工资福利待遇,为人们提供更好的保障。

(三)社会福利由政府和社会共同负担

“亚洲四小龙”将社会福利责任极力推向家庭,但家庭的保障能力有限,许多家庭在医疗、养老等多方面不能提供足够的保障。中国家庭的保障能力也很脆弱,政府自然应承担相应的福利责任。但我国经济实力 and 财政实力毕竟有限,不可能单独依靠政府提供全面的社会福利项目,这就需要社会承担一部

分福利责任。政府应根据经济发展状况和财政实力适当安排、扩大福利支出,同时积极推动社会办福利,注重发挥社区、宗教团体及其他社会团体在社会福利方面的作用,鼓励个人积极参与。

[参 考 文 献]

- [1] [日] 长谷川启之. 亚洲经济发展和社会类型[M] . 上海: 文汇出版社, 1997.
- [2] Kwon Hyuck-ju. Income Transfers to the Elderly in East Asia: Testing Asian Value[M] . London: London School of Economics 1999.
- [3] 王 继. 试论香港社会保障模式选择的客观基础[J] . 复旦大学学报, 1999, (5).
- [4] 陈峰君. 当代亚太政治与经济析论[M] . 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [5] 李明德, 江时学. 现代化: 拉美和东亚的发展模式[M] . 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [6] 董正华. 透视东亚“奇迹”[M] . 上海: 上海学林出版社, 1999.
- [7] 罗荣渠. 各国现代化比较研究[M] . 西安: 陕西人民出版社, 1993.
- [8] 李 晓. 东亚奇迹与“强政府”[M] . 北京: 经济科学出版社, 1996.
- [9] 郑秉文, 史寒冰. 试论东亚地区福利国家的“国家中心主义”特征[J] . 中国社会科学院研究生院学报, 2002(2).
- [10] 郑秉文, 史寒冰. 东亚国家和地区社会保障制度的特征——国际比较的角度[J] . 太平洋学报, 2001, (3).
- [11] 郑秉文, 史寒冰. 东亚社会福利政策中公平与效率的问题——价值取向与政策效应[J] . 辽宁大学学报, 2002 (2).
- [12] 梁祖彬, 颜可亲. 权威与仁慈: 中国的社会福利[M] . 香港: 香港中文大学出版社, 1996.

(责任编辑 桂 莉)

Review on the Welfare Policy of Asian 4 Little Dragons after WW II

DENG Zehong, XIONG Ding

(School of Art, Law and Economy, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan 430081, Hubei, China)

Biographies: DENG Zehong(1954-), male, Professor, School of Art, Law and Economy, Wuhan University of Science and Technology, majoring in public policy about Hongkong, Macao and Taiwan; XIONG Ding(1979-), male, Graduate, School of Art, Law and Economy, Wuhan University of Science and Technology, majoring in public management.

Abstract: After the World War II, South Korea, Singapore, Hongkong and Taiwan had been in pursuit of an rapid economic growth, neglected the improvement of social welfare, and they still carried out low level welfare policy. On the conditions of the postwar period, the policy was feasible to some extent, but it had resulted in evil effects on society. For China, with the similar society surroundings, it could learn some lessons from their welfare policy.

Key words: Asian Four Little Dragons; welfare policy; after the World War II