

美国公共福利制度何以孱弱？*

——历史制度主义的分析视角

朱恒鹏 孙梦婷

摘要：各国福利制度的演化与形成，皆因应其特定的历史时代背景，主要受供给和需求两方面驱动。供给侧取决于本国财政筹资能力，需求侧取决于国民福利意识与福利消费模式。20世纪初期极高生产力增长催生的农业国家主义思潮，驱使美国联邦政府后来将缩小收入差距、提高国民购买力视为应对“大萧条”危机和解决“生产过剩”的核心方案，由此形成了“重累进所得税、拒销售税”的税收制度，以及以私人信贷为主的消费金融模式。拒绝国家销售税大大限制了美国税制的增收能力，从而削弱了迈向福利国家的财政基础。针对累进税的附加福利税收豁免政策，则显著促进了私人福利体系的发展。家庭消费信贷的广泛发展弱化了公共福利需求，与之配套的税收豁免政策又对公共福利供给产生了挤出效应。失衡的税制与信贷型消费模式同福利制度相互影响、相互强化，导致美国福利国家的政治主张日渐瓦解、公共福利制度建设愈发孱弱。与此同时，美国私人福利体系却日益发展壮大。由于私人福利制度缺乏普惠性和公平性，最为脆弱的非正规就业群体和非就业群体几乎完全暴露于市场风险和社会风险之中，美国于是成为发达经济体中贫困人口占比最高的国家之一。这种公共福利制度的缺失内置了金融体系不稳定的诱因。

关键词：美国福利制度 税收制度 消费信贷模式 历史制度主义

[作者简介] 朱恒鹏，中国社会科学院经济研究所、中国社会科学院大学经济学院，邮政编码：100836、102488，电子信箱：zhuhp0904@163.com；孙梦婷，清华大学公共管理学院、中国社会科学院公共政策研究中心，邮政编码：100084、100836，电子信箱：mandysun0116@163.com。

* 本文系中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“国家治理体系与治理能力现代化研究”（批准号：2019ZDGH014）和亚洲发展银行项目“财政体制现代化视角下的公共服务与社会保障制度改革”阶段性成果。感谢匿名审稿人提出的宝贵意见，亦感谢中国社会科学院公共政策研究中心研究人员张心远、潘雨晴、孟姝昕、段芃露、朱正熙和华冉等同事提供的支持帮助。当然，文责自负。

一、引言

因应工业化、城市化需求，国家职能重新定位，福利国家兴起。理解和诠释20世纪至今全球社会发展的这一历史现象，是学界长盛不衰的一个研究议题。20世纪60年代以来，对该现象的分析长期被置于“福利国家类型学”研究范式中，以斯堪的纳维亚国家为参照的“三个世界”（Esping-Andersen, 1990）与“四个世界”（Castles and Mitchell, 1991）分类理论是这一研究脉络的代表，前者关注工业化国家中“去商品化”程度对于分配公平的影响，后者强调劳工运动和党派力量博弈的作用。但是，这两大分类法对福利国家筹资问题的关注都不够。一些有启示性的经验研究发现，征收累退税的国家比征收累进性所得税的国家有更高的税收水平和更普遍的福利供给（Kato, 2003；Prasad, 2012；Prasad and Deng, 2009；Wilensky, 1975, 2002）。对这种相关关系的解释，Kato（2003）认为是累退税使得福利国家规模得以增长，反对者则认为是高公共支出的需求（例如福利国家的刚性支出增长）导致了对累退税（主要指消费税和工资税）的依赖（黄少安、陈言、李睿，2018；Ganghof, 2006；Lindert, 2004；Seelkopf, Lierse, and Schmitt, 2016），且累退税还具备“对资本的税负较为温和”这一大“优势”（尽管通过对所得税制的协调也能做到这一点）。换言之，是支出需要决定了税收结构，而不是税收结构决定了支出水平。丹麦、新西兰、韩国和英国的案例即能很好地佐证这一观点（Ganghof, 2006）。^① O'Reilly（2014）则挑战了间接税与福利国家存在关键联系的观点，提出在1960年至1980年欧洲福利国家扩张期间，欧洲各国增值税等间接税收入占国内生产总值（GDP）的比重并未出现大幅变化，至今仍然如此。随着社会保障缴费成为各国越来越多采用的税收类别，其对大型福利国家来说比间接税更为关键。

但是，以上研究均难以解释美国引人注目的羸弱型公共福利制度。美国

^① 也有学者通过德国与荷兰的案例研究，提出增值税的发展并非以福利国家扩张的支持者和反对者之间的冲突为中心，而是一种通过减少贸易壁垒来促进欧洲市场一体化的工具。在西欧国家，支持增值税的联盟在赢得重要的出口利益集团的支持后才获得成功（Haffert and Mertens, 2021；Haffert and Schulz, 2020）。

拥有全球第一的工业基础与经济实力，却是贫富差距最大、贫困人口占比最高的发达国家。美国是发达经济体中公共福利制度发展最为孱弱的国家，更是经济合作与发展组织（OECD）成员国中唯一长期没有全民医保制度的国家（Steinmo, 1993；Wilensky, 2002；Prasad and Deng, 2009）。20世纪90年代以来，学界开始从制度主义视角挖掘美国福利体系与西欧、东亚等国之异同及其背后原因，或阐释美国福利制度的模式特征及改革趋势，^① 并对其政治体制、社会结构、财政金融体制及文化传统等因素与福利制度的关系进行了很有价值的理论与实证研究。^②

制度变迁是社会结构、治理制度、文化传统和行为人等要素之间互动的产物。历史制度主义是一种研究政治和社会变革的方法，它强调时间、制度设计的顺序和路径依赖如何影响制度，并形塑政治、社会和经济行为及其变化（Voeten, 2019）。制度不是静止不变的，历史制度主义方法可以分析制度会带来怎样的政治和社会结果，以及它们如何随着时间的推移而改变或适应变化的环境。通过研究制度的历史发展，可以更好地理解某些政策选择背后的原因以及它们被各种要素影响的过程。此外，在某一时间点所做出的特定选择，可能设定一种轨迹，深刻影响制度在其后的发展。例如因为现有制度有缺陷而改革，但现有制度会深深影响改革甚至将缺陷遗传给新制度。这就是所谓的路径依赖。

本文将从历史制度主义视角，梳理财税制度演变与消费信贷发展对美国福利国家发展路径的影响，说明美国福利制度的演变逻辑。简而言之，20世纪初期美国特定的社会经济环境导致其逐渐确立了“重累进性所得税、拒累退性销售税”的税收制度，以及以按揭信贷为主的居民消费模式。这两者结合，共同在不经意间瓦解了美国福利国家建设的政治主张，最终将美国导向了一条私人福利主义的发展道路。

① 例如李珍（1997）、王海燕（2010）、张玉柯（1998）、郑秉文（2003）。

② 例如吴中宇、胡仕勇（2003），周弘（1999，2007），Avi-Yonah（2000），Brownlee（1996），Gould and Baker（2002），Howard（1997），Lindert（2004），Quadagno（2005）。其中，Quadagno（2005）从反国家主义价值观、劳工组织孱弱、族群政治、政治结构和政策传统、利益相关者组织能力五个角度分析了美国没有建立全民医保制度的根源，该分析实际是从美国政治体制和文化传统独特性角度来讨论这个问题，这是一个需要专文阐述的内容。

二、被扭曲的公共福利供给：失衡的税种结构与税式支出

建设公共福利制度，首先要解决“钱从何来”这一基本问题。作为国家收入的主要来源，一国税制对其福利制度发展方向自然影响很大。例如，20世纪70年代后，西欧各国之所以在经济疲软时仍维持了高福利支出，靠的是增值税这一“筹钱利器”（Kato, 2003）。反观美国，由于其税收制度在演化中始终未能引入联邦（国家）销售税（增值税），从而走上了一条迥异于欧洲的福利发展路径。

美国在税收制度上和西欧各国分道扬镳，始于美国内战之后到20世纪初这段时期。在此期间，美国经历了快速工业化，丰富的农业资源得到开发，工农业生产率大幅提升。南方农业区农产品产能扩张、供给充足，导致农产品价格暴跌。北方工业区则是财富迅速集中，贫富差距拉大，下层工人购买力不足。这种冲突导致民粹主义思潮迅速壮大，民粹主义者和农民的政治代表要求建立具有再分配功能的税收制度，分散过度集中的财富，刺激消费。农民与工人团体希望降低自身税负，并把向富人征收的税款给予那些需要共享美国生产效率成果的人。这种政治运动促成了“以累进性所得税为主、拒绝累退税（销售税）”的税收制度和以信贷为基础的消费金融模式。

20世纪上半叶的两次世界大战给参战各国都带来了很大的筹款压力。一战和二战期间欧美各国均借大规模战争动员机会大幅度提高了所得税税率，同时大幅度下调起征点从而显著扩大了所得税税基。《1942年税收法案》将所得税征收范围扩大至覆盖全美74%的人口，边际税率也提高到23%到94%之间（Scheve and Stasavage, 2016: 78—106）。二战后这种广税基所得税被保留下来，成为美国联邦政府第一大税源。战前美国联邦政府也曾试图引入联邦销售税，但始终受到上述农民和工人团体的强烈抵制。在率先试图引入销售税的多个州，因为多数议员担心该税种会侵蚀州政府税源而否决这一提案。最终，二战不仅没有破坏美国本土经济，反而激发了超高产能，战后更需刺激消费以消化这一产能。在这种局面下，引入联邦销售税或其升级版即增值税，不仅政治阻力很大，也不符合稳定经济增长的要求。其后直到20世纪70年代，长期的经济繁荣保证了所得税税收的同步增长，联邦政府财力无虞，

“重累进税、轻销售税”的税收结构未展现出明显问题，也就日益稳固下来（见图1）。

二战后，农业团体的政治遗产被劳工、消费者和部分少数族裔团体继承，前述“重累进税、轻销售税”税制以及鼓励信贷消费的路线也得以延续。税制结构的稳定导致了既得利益格局的固化和改革的路径依赖。每当出现新的问题或需求时，无论哪个党派执政，都更加倾向于在现有税制基础上调整，而不是引入新税种。因此，20世纪早期形成的这种财税制度影响了美国此后近一个世纪的政治经济体制走向（Esping-Andersen, 1990; Carney, 2010; Clemens, 1997; Lipset, 1950），公共福利制度的孱弱就是其中极为重要的部分。

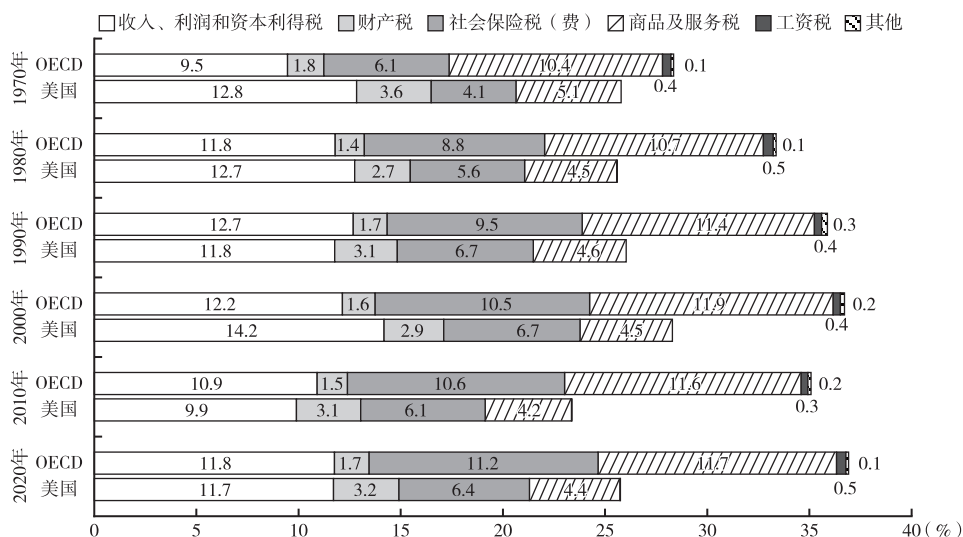


图1 1970—2020年美国与OECD欧洲国家各类税收占GDP比重的比较

资料来源：OECD数据库，<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>。

注：OECD数据为OECD成员国中欧洲国家的平均数据。

需要指出的是，20世纪早期美国形成上述重所得税税收结构的过程，并非简单的民粹主义“劫富济贫”故事。在政党斗争和各利益集团围绕税制角力的过程中，还同时形成了两个相伴相生且同样影响深远的制度安排，一是鼓励信贷、亲债务人的政策倾向，二是有利于部分纳税人的税收优惠制度。早期的税收优惠包括从个人应税收入中扣除债务利息支出，以及从雇主应税

收入中扣除为工人提供养老金的支出等。这在减轻所得税实际税负的同时，开启了一个新的政治世界。在许多其他国家开始构建政府主导的公共福利体系时，美国则通过税制中的这种安排，鼓励民众通过雇主和信贷等获得一定福利保障，也提高了雇主为员工提供福利的积极性。这种福利的“私人解决方案”，反过来又挤压了普惠性公共福利的需求和发展空间，使其更难获得足够的政治支持。就这样在不经意间，美国的福利制度与西欧诸国渐行渐远，悄然走向了私人而非公共性路线。

税收优惠是税法中为减少纳税人的总体纳税义务所作出的规定，诸如针对某些种类收入的免税、对某些行为的纳税扣除或税收减免。20世纪初以来，税收优惠或税收豁免制度在美国税制中逐渐占据了主导性地位，成了美国税制一大特色。这些税收优惠形成了美国政府“损失”的税款，因此也被称为“税式支出”。相对于直接财政支出建立的公共福利体系，税收优惠实质上提供了一种间接的社会福利，可以称之为“隐性的福利项目”（Howard, 1997）。据估计，美国税收优惠的规模约占美国全部福利支出的四分之一到三分之一（Howard, 1997: 24—26）。

政党斗争与各利益集团之间的角力在税收政策中历史巧合性地达成了利益交汇点，这是税收优惠成为美国税制一大核心特点的主导因素。具体而言，一方面是20世纪初期兴起的南部和西部民粹主义重农派认为，针对各类债务的税收减免有利于保障（农民与工人）债务人的利益。债务人友好型政策取向不仅体现在联邦税法中，也体现在大约同时期定型的破产法中，这均和南部和西部农民容易受农产品价格波动而丧失抵押品赎回权有关。另一方面是制造业利益集团也普遍希望降低税负水平，他们将对企业的税收减免看作实现这一目的的一个有效办法。尽管各自目的不同，但以上两种政治力量在支持税收优惠这一政策上达成了共识。税收优惠同1913年的所得税法案一起登上历史舞台，后者排除了“所有债务的利息，包括但不限于住房按揭利息”（Prasad, 2012: 154）。1914—1926年间，美国又逐渐确立了对雇主提供的养老金的税收豁免。《1926年税收法案》的一个修正案第一次把附加福利适用税收豁免的原则纳入法律，并规定养老基金适用税收豁免。这种做法在给企业降低税负的同时也为员工提供了更多福利。

《1939年国内税收法典》进一步强化了税收优惠的主导地位。该法案详细说明了不属于企业应税收入从而适用税收豁免的具体情形：“以下项目不应包

含在总收入之内，而且依本章规定应当适用税收豁免：……通过意外保险、医疗保险或依工人补偿法案规定获得的收入；因个人伤害或疾病获得的补偿金，以及从针对此类伤害或疾病的诉讼或协议中所获取的损害赔偿金。”同时，雇主也被允许从应税收入中扣除支付给企业年金计划的费用，且不需要为附加福利支付薪酬税。^①《1942年税收法案》提高了顶尖公司（净利润超过25000美元的公司）的税率，同时增加了一个税率高达90%的战时超额利润税，这使得公司为员工提供私人医疗保险变得更具吸引力。1943年，美国国税局（Internal Revenue Service, IRS）的行政裁决裁定，雇主为雇员向商业保险公司缴纳的医疗保险费用可以抵税。这一裁决受到了普遍欢迎，因为彼时罗斯福政府试图通过限制工资增长来控制通货膨胀，而工会成员则在积极要求加薪，企业和工会因此积极为附加福利而斗争，以提高工人的忠诚度。1954年，国会把1943年的行政裁决编入《1954年国内税收法》，在确立其合法性的同时还将其扩展至所有医疗保险安排，包括基于企业自筹的保险（Brown, 1998; Dobbin, 1992; Howard, 1997; Hacker and Pierson, 2002）。

这些税收优惠措施均起到了增加社会福利的作用，但它们与直接财政支出建立的福利项目（或者说“显性的福利项目”）不同。美国的直接福利项目主要是在20世纪30年代和20世纪60年代两个短暂时期创建的，被称为美国福利国家形成的两次“大爆炸”（Howard, 1997）。比如，1935年通过的《社会保障法》里规定的社会保险、失业保险、失学儿童援助计划，1937年通过的公共住房计划，1964年通过的食品券计划，1965年通过的联邦医疗保险和医疗补助计划等。但是，通过税收优惠创造出的“隐性的福利项目”，却贯穿了整个20世纪。税收优惠项目不需要特定政治经济环境所形成的强大改革压力来推动，它们大多数都是作为税法的一部分，随着更大的税收法案出现。

Howard（1997）认为，税收优惠构成的隐性福利国家项目更容易通过实施、争议和阻力更小的原因在于以下五点。第一，“税式支出”并非真正的“支出”，因此很少有政客了解其真正的规模。1969年之前美国财政部都没有对税式支出规模的准确估计，因此政客在推销新的税式支出项目时可以只强调其收益而不谈其成本，同时还不会受到太多质疑。第二，税收优惠条款不

^① 不过需要指出的是，此项只适用于通过团体商业保险运作的项目，当时尚不适用于由雇主直接筹集资金的企业内项目。

需要单独立法，可以“隐藏”在税法里，相对不会引起太多注意，也就不会引发太大反对之声。第三，税式支出便于政客从多个角度、向不同的利益集团推销税收优惠项目，并获得支持，因为税式支出在政治上至少有四个理由：作为对某些有需要的公民的援助，作为对私营的第三方提供商的补贴——他们提供了税法规定的大部分商品和服务，作为减税，以及作为传统政府项目（即直接支出和监管）的替代（Howard, 1997: 11）。第四，基于上述第三点理由，用税式支出形式提供福利还具有“审美”效应，因为不像直接福利项目需要政府付出高昂的行政管理成本，它看起来更符合“低税收和小政府”这一美国人信奉的理念。第五，通过税收优惠条款的流程相对更简单，引起争议的内容更少、被否决的可能性更小。根据美国国会的工作流程，如果要增加一个直接福利项目，必须先国会里专门的委员会（比如教育和劳工委员会等）得到授权，再由预算部门也就是众议院筹款委员会和参议院财政委员会同意拨款；但税收优惠可以直接由预算部门的这两个委员会授权。^①

20世纪40年代所得税普及后推出的税收优惠政策大大鼓励了企业积极采用正式的私人医疗和养老保险项目来代替非正式的年金计划和互助协会，这直接促进了20世纪40年代早期私人福利计划的兴起。企业和工人普遍意识到税收减免的重要性：附加福利不仅可以降低税金，还有利于提高实际工资。从1939年至1950年，小企业和大企业提供医疗和意外保险的比例分别从26%和38%迅速增加至53%和67%左右（Dobbin, 1992）。各种税收优惠条款既然是税法的一部分，那么随着经济发展带来税收增长，这种税式支出的规模也会自然地不断增长。由于税式支出还会给大量第三方提供商带来好处，依附它的利益集团也就随之形成并不断壮大。房地产及其上下游企业、医疗服务提供商、制药和医疗器械产业等都是其中代表。久而久之，对附加福利的广泛采纳逐渐形成了路径依赖，挤压了直接福利项目的生存空间，尤其是排斥了政府在养老保险和医疗保险方面的作用。对政策制定者而言，利用税收优惠来提供福利，政治上风险小且更易成功；对受益于私人福利项目的企业员工来说，有组织劳工群体（工会）曾为促使雇主提供相对慷慨的医疗保险付出了长期艰苦的努力，他们会坚定守护自己的政治果实，并且担心公共医

^① 美国国会中的委员会本来就是汇总利益、达成各方妥协的关键场域，而预算部门的这两个委员会更是国会中最有权势的部门，因此也增加了税收优惠政策的政治优势。

疗保险之类的公共福利项目会导致私人项目的淡化或质量下降、自身利益受损（Gordon, 2003；Howard, 1997；Jacobs and Skocpol, 2010）。

税收优惠这一美国税法中的特色安排，在很大程度上导致了美国建立全民医疗保险制度的尝试的失败。尽管不是唯一原因，但税收决策显然是雇主提供私人医疗保险过程中的直接动力。企业员工不愿意冒失去现有福利的风险。比起拥有强大谈判优势的公共医疗保险，医院、医生和医药供应商显然更愿意和私人保险打交道，把成本转嫁给病人、雇主，最终传导到相关的税式支出上去。税式支出的规模更加扩大，继续强化依附其而生的利益集团，对直接福利项目的挤压也就更加明显。^①而更重要的是，这种医保与就业捆绑在一起的私人福利体系，使得整个医疗保障制度变成了累退性制度：在大型企业工作、有稳定收入的职业群体，同时也会有好的医疗保障；而收入不稳定人群、打零工人员或小公司职员，只能自己负担医疗费用，一旦患上重大疾病，这些人群就容易倾家荡产（Gordon, 2017）。就这样，反对累退性税收的初衷最终竟然导致了累退性的社会保障。^②

三、被削弱的公共福利需求：繁荣的消费信贷与挤出效应

从福利供给的角度来看，“重所得税、拒销售税”的税收结构限制了美国的财政增收能力，利用税收优惠提供的“隐性福利项目”又挤压了直接福利项目可能得到的资金规模。而从福利需求的角度来看，美国推进信贷民主化，鼓励民众通过信贷市场满足住房、教育、医疗健康服务等需求的制度安排，也导致了公共福利制度的挤出。

具体而言，20世纪初期的农业国家主义不仅造就了美国税收制度的失衡走向，也将美国逐步导向了以信贷为基础的消费型经济发展模式（Prasad，

① 这一解释使我们更容易理解，为何雇主在20世纪末开始改变他们的偏好。在20世纪80年代和90年代，企业税率被下调，降低了因提供附加福利而获得的税收优惠的价值，使得雇主们不太有理由支持那些越来越昂贵的附加福利。到20世纪90年代末期，企业开始谨慎地倾向于采取有利于全民医保的措施，而工会也不再为私人福利条款而战（Prasad, 2012）。有关医保政治主张改变的全面考察，请参见Jacobs and Skocpol（2010）。

② 此外，税收优惠还可能扭曲企业和个人的行为，使其为追求税收利益的最大化而导致资源不能得到最有效的利用。因此，税收优惠这种安排可能导致整个社会的福利和效率损失。

2012: 198—200)。美国消费信贷的发展始于19世纪,西进的美国人借款购买农庄,并发明了分期付款的消费模式(Olney, 1998)。19世纪后期,美国农民组织及其利益代表开始倡导放松信贷的政策,提出了“让农民更容易获取信贷”的政治口号。金融界大力支持鼓励消费信贷的主张,也积极游说政府放松信贷。进入20世纪,在“大萧条”与“新政”期间,“国家因消费而繁荣”已成为整个国家的核心信念(Cohen, 2003)。出于对生产效率压垮传统的消费与分配机制进而导致价格下跌和经济危机的担忧,美国开始实行宽松的货币政策以刺激消费。这种刺激消费的货币政策与联邦销售税提案的数次折戟,共同触发了美国自20世纪20年代开始的信贷繁荣。彼时美国政府、私营部门以及非营利部门皆独立发展出多种关键的制度以促进信贷民主化。1916年《联邦农业贷款法案》出台,政府开始系统地广泛使用直接贷款和担保,并承担信贷管理责任。1933年,罗斯福总统依据《国家工业复兴法》签署6340号行政令,成立商品信贷公司,以农作物为抵押按市场价向农民提供贷款。商业部门则创新性地将分期付款这一信贷协议正式化,使得几乎所有消费品(例如日用品、电器、汽车等)都可以分期付款购买。与此同时,非营利部门也在助推针对农民和城市工人的“小额贷款”以振兴城乡经济。

值得注意的是,美国并非一直以信贷为经济发展的主要导向。1913年,相比于大多数工业化国家,美国的金融化程度尚处于落后状态(Rajan and Zingales, 2003),其私人信贷占GDP的比重也低于瑞士、丹麦、法国、英国和德国等国(Eichengreen and Mitchener, 2003)。20世纪20年代的信贷繁荣和“新政”见证了美国消费信贷的崛起。然而,从国际比较视野看,20世纪20年代美国的信贷繁荣趋势在发达世界中并不独特,真正不寻常的是“新政”时期实施的信贷创新政策,其中一个主要创新是可负担的住房按揭。罗斯福总统在“新政”中认为扩大住房所有权是推动经济发展的关键杠杆,因而大力发展住房信贷,此后历任总统也一直延续且不断创新扩大这项制度。住房信贷的发达通常被视为美国信贷相比他国更加繁荣的一大原因(Prasad, 2012: 200—201)。美国的住房按揭制度可谓举世独有(Green and Wachter, 2005)。尽管世界上所有发达国家皆有按揭贷款和按揭金融市场,但美国的住房信贷政策通过使债务更容易承担和管理,即提供更高的贷款额度、更低的首付比例(低至3%)、更长的还款期限,以及更方便的抵押贷款手续,使得房屋所有权被纳入中等收入甚至更低收入阶层可支付范围内,让拥有住房变得更加

容易。二战后，美国联邦住房管理局持续的制度创新，不断巩固着日益增长的消费信贷。时至今日，由“大萧条”时代开启的消费信贷模式已成为美国政治经济制度和国民生活方式的核心特征。

消费信贷的繁荣促进了私人福利的发达，却对公共福利制度建设起到了抑制作用。信贷的发达使得包含医疗在内的商品和服务消费可以通过信贷融资获得，具有一定的福利替代功能，而这些在发达的福利国家通常会由公共福利提供（Prasad, 2012: 235）。实际上，信贷具有福利提供功能并可作为福利制度的替代是金融学界的长期共识（Krippner, 2011; Warren and Tyagi, 2004）。针对发达工业国家信贷水平与福利规模关系的一项定量研究也表明：自 20 世纪 80 年代以来，信贷规模增长越大的发达国家，其福利制度发展水平越低（Prasad, 2012: 233）。2021 年 OECD 的数据显示，在美国民众的消费支出中，住房、日用品等各类别支出占家庭消费支出的比重与其他发达国家相差无几，唯独医疗保健支出占 GDP 的比重高达 21%，远高于其他国家（如英国、德国、法国、瑞典、挪威等）2%—5% 的占比水平。^① 高科技治疗手段、昂贵的行政成本与较弱的成本控制共同导致了美国异常高昂的医疗开支，往往使美国人因医疗支出而捉襟见肘，从而不得不寻求私人医疗保险制度的保障。医疗保健开支在其他发达国家一般由利用税收支撑的公共医疗保障制度来提供，在美国则主要由消费者个人承担。可以说，医疗保健方面的私人消费支出构成了美国与欧洲支出模式之间的主要差异：在公共医疗保障供给不足之下，美国消费者只能更多通过信贷来满足医疗福利需求，而消费信贷的发达又在一定程度上消解了民众对公共福利制度的需求（Gordon, 2017）。

四、瓦解的福利国家：结论与启示

各国福利制度的建立，因应着时代背景下的国家发展需求，主要取决于供给端即本国财政的筹资能力，以及需求端公民的福利意识与福利消费模式。本文从历史制度主义视角透视了美国福利制度自 19 世纪末期以来逐渐演化的深层根源，并从制度变迁横纵两大层面详细阐释了财税制度与消费金融模式

^① 相关数据请参见 OECD 数据库，https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE5。

对美国国家福利道路选择的决定性作用，以及美国独特的福利制度的潜在经济后果。

本文得出的结论是：美国自20世纪初期开始逐渐确立的“重累进性所得税、拒累退性销售税”的税收制度，以及以信贷为主的居民消费模式，共同在不经意间瓦解了美国福利国家建设的政治主张，最终将美国导向了一条私人福利主义的发展道路。

具体而言，当欧洲各国在20世纪中叶出于提高生产率、振兴经济的需求而建立了有利于资方的累退税制度（如广泛引入增值税实现政府收入有效增加），同时借助新财源取代分散的私人福利体系逐步建立强大的公共福利以缓和工人阶级提高收入的诉求时，美国却面临着截然不同的发展需求与治理挑战，并基于此选择了一条与欧洲大相径庭的福利发展路径。在20世纪初的“大萧条”时期，受农业国家主义思潮影响，美国就开始将提升国民购买力视为解决“生产过剩”的核心方案，并随之建立了“重所得税、拒销售税”的税收制度与以信贷为主的消费模式。拒绝累退税（联邦销售税、增值税）的选择限制了美国的财政汲取能力，进而削弱了建设福利国家所需的财政基础。而针对累进税中附加福利的税收优惠政策则直接促进了正式化的私人福利体系的建立与广泛发展。这最终塑造了美国人以私人信贷来获取医疗服务等福利保障的消费惯性，导致公民的公共福利需求弱化，亦对公共福利供给产生了挤出效应。区别于欧洲通过扩大财政支出方式来扩大包括福利支出的社会支出的“社会凯恩斯主义”，^① Prasad（2012：221）将美国的这一福利供给模式称为“按揭凯恩斯主义”。失衡的税制与信贷型消费模式同福利制度在发展过程中不断相互影响、加强与巩固，最终导致了美国福利国家的政治主张日渐瓦解、公共福利制度建设愈发孱弱。与之对应的是，美国私人福利体系日益繁荣。但是，由于私人福利制度中普惠性和公平性的缺乏，最为脆弱的非正规就业群体和非就业群体几乎完全暴露于市场风险和社会风险之中（顾昕，2018）。图2给出了美国这一独特福利国家发展道路的历史和逻辑演进路线。

^① 由于生产率已经明显落后于美国，二战后欧洲各国普遍采取了限制消费信贷、限制工人工资增长的亲资本（经济增长）政策，追求高储蓄率、高投资率，以抑制通货膨胀率，提高生产率，同时采取了扩大社会支出和福利支出的做法来满足工人阶级的福利需求。

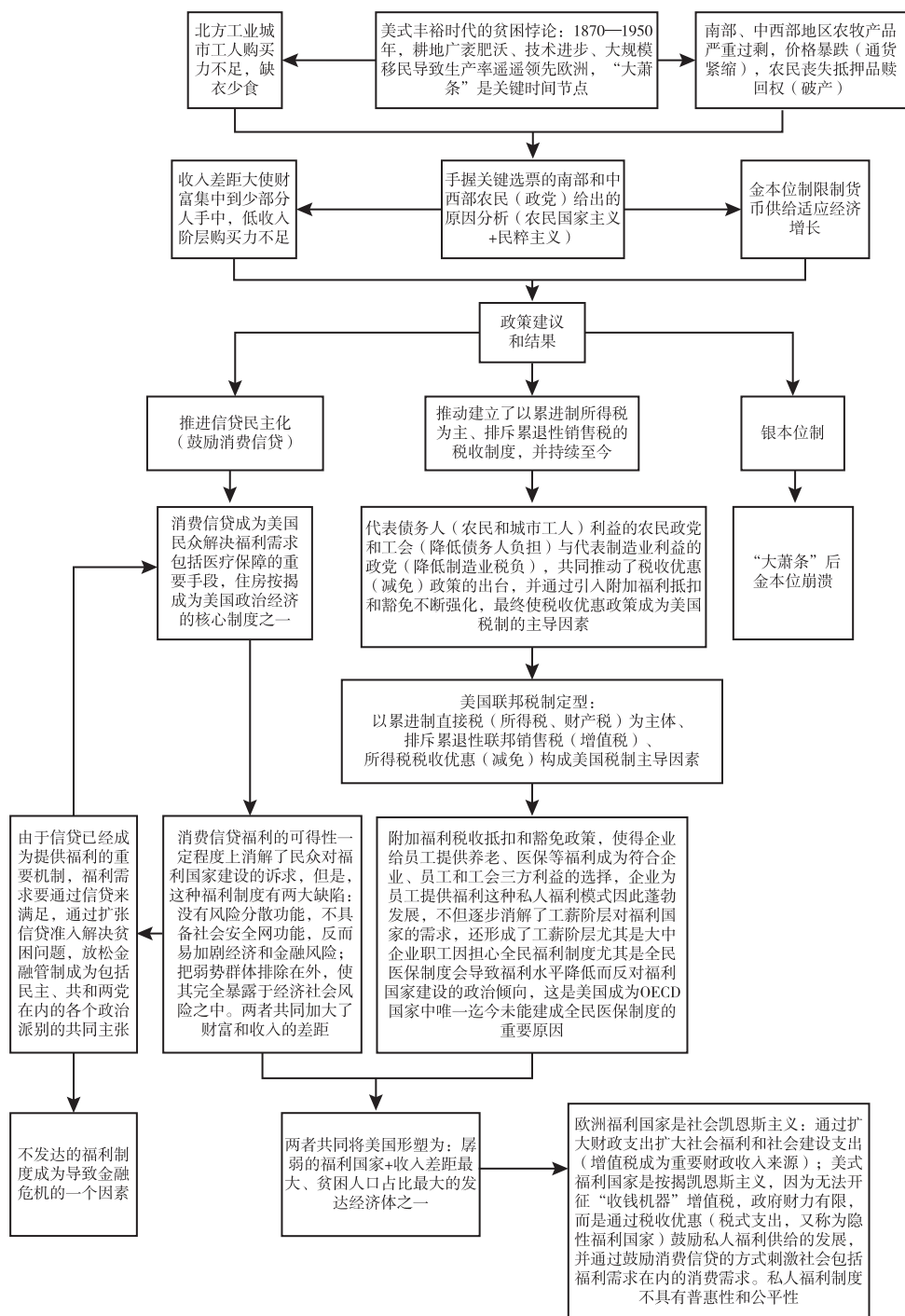


图2 美国福利制度的发展与演变逻辑

资料来源：作者自制。

总结美国福利体系演变路径中的经验教训，可以得出如下几点重要启示。

第一，在美国按揭凯恩斯主义的福利模式下，需求端的信贷民主化不可避免，但信贷民主化并不能让贫穷者优先受益，而是有利于中高收入阶层。和通过税收优惠即所谓的税式支出创造的“隐性福利国家”类似，这种私人福利制度具有累退性，既覆盖不足，也不公平。

第二，美国政府在鼓励抵押贷款与消费贷款的同时，必然伴随着由于贷款利息支出抵扣所得税基而带来的税收减少，加上对雇主提供福利实行的税收减免，这些都进一步降低了政府可用于社会福利支出的财力。“隐性福利国家”虽然能避免直接福利项目所需的行政管理成本，但这些成本并没有消失。由于各种名目繁多且日益膨胀的税收优惠大大增加了税制的复杂性，管理成本实际上由政府转移到了纳税人和第三方服务提供商身上，同样挤占了可用于福利供给的资源。

第三，类似美国政府在金融领域推行的新自由主义放松管制措施，在弱福利国家中往往会刺激消费信贷的膨胀，但无法真正满足贫困人群的福利与脱贫需求。换言之，与福利国家相比，消费国家的兴起固然一定程度上有助于经济增长，但无助于减少经济不平等（Prasad, 2012）。事实上，美国是 OECD 国家中收入差距最大的国家，而且在发达经济体中拥有突出的贫困率。尽管一般认为没有政府干预的市场经济会产生很多贫困，但美国与其他 OECD 国家的这种差异看起来并非源自市场。在发达国家中，就初次分配（纳税和转移支付之前）而言，各国收入差距或者说基尼系数接近。如表 1 所示，恰恰是通过税收、社会保障和各类转移支付等再分配，美国与其他发达国家才明显拉开差距。正如有学者尖锐地指出，正是美国孱弱的公共福利制度导致了其在发达国家中过高的贫困率（Prasad, 2012: 250）。这一观点同学界普遍认同的说法“贫困的根本原因在于政治”不谋而合（Brady, 2009; Rainwater and Smeeding, 2004）。

表 1 2019 年部分 OECD 国家初次分配收入和可支配收入的基尼系数

国家	初次分配收入基尼系数	可支配收入基尼系数	降低幅度 (%)	国家	初次分配收入基尼系数	可支配收入基尼系数	降低幅度 (%)
奥地利	0.486	0.274	43.62	比利时	0.489	0.262	46.42
加拿大	0.421	0.301	28.50	哥斯达黎加	0.532	0.478	10.15

续表

国家	初次分配 收入基尼 系数	可支配 收入基尼 系数	降低幅度 (%)	国家	初次分配 收入基尼 系数	可支配 收入基尼 系数	降低幅度 (%)
捷克	0.432	0.248	42.59	丹麦	0.445	0.268	39.78
爱沙尼亚	0.465	0.305	34.41	芬兰	0.512	0.273	46.68
法国	0.519	0.292	43.74	德国	0.497	0.296	40.44
希腊	0.525	0.308	41.33	匈牙利	0.463	0.286	38.23
以色列	0.449	0.342	23.83	韩国	0.404	0.339	16.09
拉脱维亚	0.470	0.344	26.81	立陶宛	0.495	0.357	27.88
卢森堡	0.490	0.305	37.76	荷兰	0.457	0.312	31.73
新西兰	0.453	0.362	28.04	挪威	0.427	0.261	38.88
葡萄牙	0.511	0.310	39.33	斯洛伐克	0.383	0.222	42.04
斯洛文尼亚	0.444	0.246	44.59	西班牙	0.491	0.320	34.83
瑞典	0.430	0.280	34.88	瑞士	0.402	0.316	21.39
土耳其	0.502	0.415	17.33	英国	0.508	0.366	27.95
美国	0.505	0.395	21.78	OECD 平均	0.469	0.313	33.26

资料来源：OECD 数据库，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>。

第四，公共福利制度孱弱、以消费信贷为支撑的私人福利体系，往往更易引发金融危机（Prasad，2012：238—242）。自“大萧条”和“新政”时期以来，一系列的税收制度与金融制度发展将美国福利制度导向了私人化之路，信贷由此成为确保福利的主要机制，并共同运行于更大的经济社会环境之中。福利与金融制度的相互作用不断引发更大的连锁反应。消费信贷的蓬勃发展天然要求政府管制的放松，这是体制运行的逻辑结果，并非单纯依靠商业利益集团的驱使，或政策制定者的操控（彭华民，2020）。这也就解释了美国 20 世纪 70 年代一个令人费解的政治现象：美国的左派大力支持放松金融管制。其支持放松管制的理由同他们支持弱势群体的理由一致：信贷促进福利。归根结底，由于信贷是应对贫困的一种机制，所以放松管制赢得了所有政治阵营的支持（Prasad，2012：221—226）。另一方面，美国并没有提供信贷之外的替代方案来处理贫困问题。因此，消费信贷这一被视为市场友好型的机制在美国社会中得以持续运行。无论是民主党总统如卡特和克林顿，还是共和党总统如小布什，都持续采取措施扩大了“居者有其屋”的美国梦，而且这

些做法都没有遭受到明显的反对。但是，当经济危机体现为滞胀时，放大信贷扩张需求无疑会恶化通胀局势。更重要的是，不发达的福利制度还可能成为金融危机的帮凶，因为它造就了一种政治局势，其中所有的行动者都支持放松金融管制，以及增加信贷融资购买住房的机会，但这会直接导致危机的爆发。然而，美国式福利制度面临的重要困局是，过于依赖信贷的经济需要严格的管制以维持经济平稳，对信贷的旺盛需求却往往会引发对放松管制的呼吁。由此得出的重要教训是，有更广泛公共福利制度的经济体才是金融更稳定的经济体，美国显然不是这样的经济体。

参考文献：

- 顾昕，2018，《美国按揭型凯恩斯主义的前世今生》，《读书》第1期。
- 黄少安、陈言、李睿，2018，《福利刚性、公共支出结构与福利陷阱》，《中国社会科学》第1期。
- 李珍，1997，《美国社会保障制度改革与经济增长》，《经济社会体制比较》第6期。
- 彭华民，2020，《社会福利的全球化逻辑理论：批判与重构》，《社会发展研究》第4期。
- 王海燕，2010，《中美社会保障制度比较研究》，博士学位论文，中共中央党校。
- 吴中宇、胡仕勇，2003，《美国社会保障制度发展的理念基础及其启示》，《华中科技大学学报（社会科学版）》第6期。
- 张玉柯，1998，《美国社会福利制度及其改革趋势》，《世界经济》第2期。
- 郑秉文，2003，《围绕美国社会保障“私有化”的争论》，《国际经济评论》第1期。
- 周弘，1999，《世纪末社会保障制度面临的挑战——从欧美养老制度的异同看政府的作用》，《国际经济评论》第6期。
- 周弘，2007，《福利的行政化与政治化》，《中国人口科学》第3期。
- Avi-Yonah, Reuven S. 2000. "Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State." *Harvard Law Review* 113 (7): 1573 - 1676.
- Brady, David. 2009. *Rich Democracies, Poor People*. New York: Oxford University Press.
- Brown, Michael K. 1998. "Bargaining for Social Rights: Unions and the Reemergence of Welfare Capitalism, 1945 - 1952." *Political Science Quarterly* 112 (4): 645 - 674.
- Brownlee, W. Elliot (ed.). 1996. *Funding the Modern American State, 1941 - 1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press;

- Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Carney, Richard W. 2010. *Contested Capitalism: The Political Origins of Financial Institutions*. Abingdon: Routledge.
- Castles, Francis G., and Deborah Mitchell. 1991. "Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?" Luxembourg Income Study Working Paper Series No. 63.
- Clemens, Elisabeth S. 1997. *The People's Lobby: Organizational Innovation and the Rise of the Interest Group Politics in the United States, 1890 – 1925*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cohen, Lizabeth. 2003. *A Consumers' Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*. New York: Alfred A. Knopf, a division of Random House, Inc.
- Dobbin, Frank R. 1992. "The Origins of Private Social Insurance: Public Policy and Fringe Benefits in America, 1920 – 1950." *American Journal of Sociology* 97 (5): 1416 – 1450.
- Eichengreen, Barry, and Kris Mitchener. 2003. "The Great Depression as a Credit Boom Gone Wrong." Bank for International Settlements Working Papers 137.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Ganghof, Steffen. 2006. "Tax Mixes and the Size of the Welfare State: Causal Mechanisms and Policy Implications." *Journal of European Social Policy* 16 (4): 360 – 373.
- Gordon, Colin. 2003. *Dead on Arrival: The Politics of Health Care in Twentieth-Century America*. Princeton: Princeton University Press.
- Gordon, Robert J. 2017. *The Rise and Fall of American Growth: The U. S. Standard of Living Since the Civil War*. Princeton: Princeton University Press.
- Gould, Andrew C., and Peter J. Baker. 2002. "Democracy and Taxation." *Annual Review of Political Science* 5: 87 – 110.
- Green, Richard K., and Susan M. Wachter. 2005. "The American Mortgage in Historical and International Context." *The Journal of Economic Perspectives* 19 (4): 93 – 114.
- Hacker, Jacob S., and Paul Pierson. 2002. "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State." *Politics & Society* 30 (2): 277 – 325.
- Haffert, Lukas, and Daniel F. Schulz. 2020. "Consumption Taxation in the European Economic Community: Fostering the Common Market or Financing the Welfare State?" *Journal of Common*

Market Studies 58 (2): 438 – 454.

- Haffert, Lukas, and Daniel Mertens. 2021. “Between Distribution and Allocation: Growth Models, Sectoral Coalitions and the Politics of Taxation Revisited.” *Socio-Economic Review* 19 (2): 487 – 510.
- Howard, Christopher. 1997. *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Jacobs, Lawrence R. , and Theda Skocpol. 2010. *Health Care Reform and American Politics: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.
- Kato, Junko. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge, UK/New York: Cambridge University Press.
- Krippner, Greta R. 2011. *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growth Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century, Vol. I*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1950. *Agrarian Socialism: The Cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan: A Study in Political Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- O'Reilly, Pierce. 2014. “Financing Welfare States and the Structure of Taxation.” PhD diss. , Columbia University.
- Olney, Martha L. 1998. “When Your Word Is Not Enough: Race, Collateral, and Household Credit.” *The Journal of Economic History* 58 (2): 408 – 431.
- Prasad, Monica. 2012. *The Land of Too Much: American Abundance and the Paradox of Poverty*. Cambridge, Massachusetts/London, England: Harvard University Press.
- Prasad, Monica, and Yingying Deng. 2009. “Taxation and the Worlds of Welfare.” *Socio-Economic Review* 7 (3): 431 – 457.
- Quadagno, Jill. 2005. *One Nation, Uninsured: Why the U. S. Has No National Health Insurance*. New York: Oxford University Press.
- Rainwater, Lee, and Timothy M. Smeeding. 2004. *Poor Kids in a Rich Country*. New York: Russell Sage Foundation.
- Rajan, Raghuram G. , and Luigi Zingales. 2003. “The Great Reversals: The Politics of Financial

Development in the Twentieth Century.” *Journal of Financial Economics* 69 (1): 5–50.

Scheve, Kenneth, and David Stasavage. 2016. *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Seelkopf, Laura, Hanna Lierse, and Carina Schmitt. 2016. “Trade Liberalization and the Global Expansion of Modern Taxes.” *Review of International Political Economy* 23 (2): 208–231.

Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven, CT: Yale University Press.

Voeten, Erik. 2019. “Making Sense of the Design of International Institutions.” *Annual Review of Political Science* 22: 147–163.

Warren, Elizabeth, and Amelia Warren Tyagi. 2004. *The Two-Income Trap: Why Middle-Class Parents are Going Broke*. New York: Basic Books.

Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

Wilensky, Harold L. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

Why the U. S. Public Welfare System is Weak: From the Perspective of Historical Institutionalism

Zhu Hengpeng^a and Sun Mengting^b

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences/

School of Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences^a;

School of Public Policy and Management, Tsinghua University/

Center for Public Policy Research, Chinese Academy of Social Sciences^b)

Abstract: Each country’s welfare system was built in response to its history and depended on the country’s fiscal capacity, the welfare consciousness and consumption patterns. In the early 20th century, the agrarian statism, which was driven by the extremely high productivity, prompted the U. S. federal government to focus on

reducing income disparities and stimulating consumption as the central solution to overproduction and the great depression. This led to a “pro-progressive income tax, anti-sales tax” tax system and a consumption model based on private credit. The rejection of the national sales tax greatly limited the revenue-raising capacity of the U. S. tax system and weakened the fiscal base for transitioning to a welfare state. At the same time, the additional welfare tax exemptions contributed significantly to the development of the private welfare system. The widespread household consumer credit has weakened public welfare demand, and the accompanying tax exemptions have had a crowding-out effect on public welfare provision. The imbalanced tax system and credit-based consumption patterns interacted with, reinforced, and consolidated the welfare system, ultimately leading to the disintegration of the political advocacy for the American welfare state and the weakening of the public welfare system. In contrast, the U. S. private welfare system has become increasingly prosperous. Due to the lack of inclusiveness and fairness in the private welfare system, the most vulnerable informal employment and unemployment groups are almost completely exposed to market and social risks, and the United States becomes the developed economy with the highest poverty rate.

Keywords: U. S. Welfare System, Tax System, Consumer Credit, Historical Institutionalism

JEL Classification: B15, D60, H20

(责任编辑: 倪诗妆)