

二十一世紀評論

中國社會經濟發展模式轉型？

福利的「高低」「正負」與 中國的轉型

一 西方的「社會主義」要顛覆中國的「資本主義」？

記得2010年「諾貝爾和平獎事件」引起一些國人的強烈反彈。官方的《環球時報》招集了「七位中國知名學者談2010年諾貝爾和平獎」。這七位大腕當然不可能是「右派」；在中國的語境中一般被視為「左派」。但有趣的是，這七個「左派」以諾獎話題開場，講着講着有人就跑了題，罵起「福利國家」來了。例如，中國社會科學院政治學研究所所長房寧如是說①：

西方今天的危機不是資本主義危機，而是福利國家危機。這種話在世界上的其他地方通常都出自「右派」之口，在學界則屬於典型的「新自由主義經濟學」之說。然而在中國，這些話是「官方左派」學者說的！

前段時間去歐洲考察，到了英國、希臘、匈牙利。這才意識到，金融危機其實是一次福利主義的危機，背後是西方的政治體制。西方自羅斯福「新政」以後，改變了傳統的政治合法性。此前政治合法性本質是壓制與管束，「新政」把「壓制合法性」變成「福利合法性」，對老百姓實行甜頭主義。但福利主義政治積累了大量的問題，情風四起。政黨政治、議會民主更使社會失去了糾偏能力，以至積重難返，終於釀成了這次危機。這不是小問題，它也許意味着一種文明的衰落。現在西方對待新興國家也沒甚麼好辦法，弄個甚麼「和平獎」惡心人，其實也沒甚麼大不了。

著名的民族主義倡導者王小東附和說②：

西方現在的問題說白了就是人變懶了。美國議員紛紛做廣告罵中國，但說來說去無非也就是中國人搶了美國人的工作。但有點知識水平的美國老百姓也覺得理虧：你實在不好意思說中國人比你勤勞肯幹，且肯忍受較低生活水平就是不對的。

這些話真叫人拍案驚奇！在《環球時報》上，這些議論出現在「和平獎折射了西方危機」的小標題之下，彷彿要告訴讀者，西方福利國家的危機是促成劉曉波獲得諾貝爾和平獎的一個貢獻因子。

福利國家養了懶漢；福利主義的政治經濟制度積累了大量社會問題；西方今天的危機不是資本主義危機，而是福利國家危機。這類看法本不是甚麼新觀點，甚至在某種意義上也不能說全無道理。只是，這種話在世界上的其他地方通常都出自「右派」之口，在學界則屬於典型的「新自由主義經濟學」之說。然而在中國，咱們都聽到了：這些話不是甚麼「右派」說的，也不是甚麼「新自由主義經濟學家」說的，而是中國「官方左派」學者說的！

當然，說了這些話，並不表明他們因此成了「右派」。因為在西方，乃至在其他非西方國家，「右派」和「新自由主義者」反對高福利通常是要追求高自由，傾向於用「自由放任」取代「福利國家」。可是我們的「左派」對老百姓的自由和福利同樣排斥，他們既反對「自由主義」，也反對「福利主義」。我們現在看到的這篇宏文一方面挖苦西方的「福利主義」，另一方面也怒斥西方國家重視中國百姓的自由和人權。中國社會科學院美國研究所副所長倪峰憂心忡忡地說：「美國的人權政策重心主要往草根上靠，以此針對中國現在存在的社會矛盾。劉曉波只是這種人權政策的符號而已，這種意識形態層次的東西對普通中國人的生活影響不大。不過，他們要是把那些意識形態的東西與中國現在的社會矛盾攪合在一起，那就非常可怕了。」^③房寧感到無比的委屈和憤怒：「我們願意付出更大的代價，為西方人打工，靠掙一點辛苦錢來實現民族的復興！但這樣他們還是不接受！」^④

福利國家是西方的萬惡之源，血汗工廠是中國的制勝之寶，但西方人卻不讓我們「為西方人打工」！他們「人權政策重心主要往草根上靠」，這不是存心想搞垮咱們的血汗工廠嗎！資本主義那「意識形態層次的東西」對我們「影響不大」（咱們早就比他們更資本主義了），不過他們要是把那些民主思想「與中國現在的社會矛盾攪合在一起，那就非常可怕了」。整個故事聽起來就像是西方的「社會主義」處心積慮要顛覆咱們中國的「資本主義」！

過去中國的「左派」在某些時候還是稱讚福利國家的，說福利國家是資本主義向共產主義學的。現在他們卻大罵人家要向我們輸入福利國家！當然，過去我們的「左派」也罵過福利國家，理由是福利國家只均富不共產，太保守，不過癮。但現在我們的「左派」不搞共產了，卻咒罵西方「對老百姓實行甜頭主義」！過去我們的「左派」對自由、民主、人權這類說法最拿手的擋箭牌就是「階級論」，動輒就反問「誰的自由？」「誰的民主？」「誰的人權？」，說西方的人權是只給富人、資本家的，而窮人沒份。可是現在我們的「左派」明確說了：富人、權貴玩玩人權沒關係，對咱們「影響不大」，但如果「人權政策重心主要往草根上靠」，「那就非常可怕了」！聽見了嗎？怕的就是工人、農民有人權！過去中國的「左派」也搞「專政」，說這專政是對付資本家的，是保證百姓福利的。但現在這專政恰恰是要防禦「福利主義」的影響，它要對付的是一心想對付資本家的人。

在西方乃至在其他非西方國家，「右派」和「新自由主義者」反對高福利通常是要追求高自由，傾向於用「自由放任」取代「福利國家」。可是我們的「左派」對老百姓的自由和福利同樣排斥，他們既反對「自由主義」，也反對「福利主義」。

英國《金融時報》(*Financial Times*) 特約撰稿人吳迪去黑龍江亞布力滑雪，「車子一進入尚志縣地界，路邊就不斷出現一個個醒目的標語牌——『誰刁難投資者，誰就是人民的罪人』，『誰損害投資者的利益，誰就是與人民為敵』，『老闆不分大小，能來投資就好』……我趕緊用手機拍下了這些驚悚的語句。」^⑤這樣的標語筆者也見過一兩次，例如，吉林蛟河市有標語：「誰與招商引資企業過不去，就是與蛟河人民過不去」！河北宣化縣有標語：「誰刁難投資者，誰就是宣化的罪人」！當然，公開張揚這種「驚悚」標語的地方不會多，但這樣的想法可謂普遍流行。就這樣「西方」還是不滿，甚至把「人權政策重心主要往草根上靠」，你說我們的「左派」怎能不氣大？

最嚴格意義上的福利國家就是福利開支比重與再分配力度「雙高」的瑞典式國家；而兩者有一高的英國式與德國式也可以算是較為廣義的福利國家；兩者「雙低」的美國則可視為「自由放任」的代表，不算福利國家（或典型的低福利國家）了。

二 甚麼是福利國家？——「福利國家」概念的發生學考察

這就引出了一個問題：這西方左派喜歡、而他們的右派和我們的「左派」都討厭的「福利國家」，到底是個甚麼東西？

今天西方人通常把「福利國家」看成與「自由放任」相對的一種「大政府」主張，即以高稅收、高福利的二次分配手段增加「平等」。從計量的角度看，如今西方學界一般認為福利國家有四個指標：一、福利支出佔政府公共開支的很大比重：如果政府開支大量用於軍隊、警察，用於政府的自我服務（行政經費、官辦文宣與公關經費等），或者用於建設投資，那就不是福利國家；二、反過來看，公共支出也佔福利支出總額中的絕大部分：如果福利主要是靠民間慈善而非公共財政，那就不是福利國家；三、福利支出佔國內生產總值（GDP）的比重達到一定的水平；四、福利制度中存在着力度較大的再分配。我們可以福利支出多少和再分配力度高低兩個維度來對國家進行分類：美國福利支出與再分配力度都「雙低」，而瑞典則「雙高」，德國福利支出高而再分配力度低，英國福利支出低而再分配力度高。根據這種標準，可以說最嚴格意義上的福利國家就是福利開支比重與再分配力度「雙高」的瑞典式國家；而兩者有一高的英國式與德國式也可以算是較為廣義的福利國家；兩者「雙低」的美國則可視為「自由放任」的代表，不算福利國家（或者說是典型的低福利國家）了。

但是這種比較只能在憲政民主國家範圍內進行。如果歷史尺度擴展到憲政以前、空間尺度擴展到民主國家以外，「福利國家」又該如何定義呢？值得指出的是：這正是歷史上「福利國家」這一概念出現時人們主要考慮的問題。通常完整的定義必須有排除性的標準，而這種標準往往是有針對性的。無論你喜歡還是討厭「福利國家」，當你提到它時總有個相反的參照物浮現在腦海中：對於喜歡福利國家的人來說，他們討厭的「非福利國家」是甚麼？而討厭福利國家的人，他們所喜歡的「非福利國家」又是甚麼？或者說，如果我們說不清楚甚麼是福利國家，也應該容易說清楚甚麼不是福利國家？

那麼，甚麼不是「福利國家」呢？有人說，福利國家這種「民主社會主義」是只搞分配的，那麼，如果搞生產性的公有經濟，就不是福利國家而是斯大林式的「社會主義」了。這種說法不完全對，因為儘管今天人們主要從分配方面討論福利國家，但像法國、奧地利、以色列、印度這類民主的「社會主義國家」都有或曾經有大量的國有企業。當然，國有企業有沒有效率、要不要改制，那是另外的問題。然而，是不是福利國家，是不能以有無國企或國企佔多大比例來判斷的。

通常人們更強調的是「福利國家」與「自由放任」之別。但如前所述，這是在今天憲政社會上下文中的區別。而歷史的事實是：最早提倡「福利國家」和指責「福利國家」的人，主要都是強調它與另一些「大政府」的區別，而不是與「自由放任」的區別。

先說討厭福利國家的人。有人考證說歷史上「福利國家」一詞最早見於德語，即“Wohlfahrtsstaat”。在1920年代的魏瑪共和國，這個詞是右派用以攻擊社會民主黨政府（據說它「過度關注對人民的給予，而不是要求人民為德國的榮譽與強權而奉獻」）的貶義詞^⑥。然而，這些反對魏瑪民主的極右翼人士本身也是大國家主義者，他們鄙視「福利國家」的「小恩小惠」而嚮往窮兵黷武的大帝國。顯然，他們絕不主張所謂的「自由放任」。

再說一下喜歡福利國家的人。英語「福利國家」(welfare state) 一詞據說是牛津大學國際政治學者齊默恩(Alfred Zimmern)在1930年代第一次使用，他把英美等民主國家稱為「福利國家」，以區別於「強權國家」(power state)，後者指納粹德國和法西斯意大利等，其特點是「把國家或政府當成目標，而人民大眾成了從屬的工具」。稍後不久，英國經濟學家舒斯特(George Schuster)也在1937年提到：「削弱獨裁者在強權國家中影響的最好辦法，是我們的福利國家表明它更能為人民提供幸福。」^⑦

但是，「福利國家」這個詞組之廣為人知，則始於坎特伯雷大主教坦普爾(William Temple)的宣示。坦普爾年輕時是英國工黨成員、民主社會主義者，1908年他成為教會神職人員後著文主張「進化式的社會主義」，並認為教會主張的選擇是「介於社會主義與異教徒[指再浸禮派等主張平等主義社會改革的激進教派]之間」。1927年他在神學著作中主張「漸進的保守主義改革」，英國的一些馬克思主義者批評這一主張的實質是「有人道面貌的資本主義」。1942年，他當選英國基督教最高教職——坎特伯雷大主教，直至1944年在任上逝世。當時正值二戰艱苦歲月，英國不分朝野左右，團結一致進行反法西斯戰爭。而超越世俗左右之上的基督教信仰和世俗政治中左右共同遵守的憲政民主規則成為團結全國、振奮民族精神的兩大基礎，代表前者的教會與體現後者的政府也精誠合作。坦普爾就任最高教職前夕於1941年發表的《公民與教徒》(Citizen and Churchman)一書也因此名重一時，傳播極廣。坦普爾在書中除了與齊默恩一樣用「福利國家」概念來區別「福利導向的民主國家」和納粹式的「強權國家」以外，還借助「福利」(welfare)和「戰爭」(warfare)兩詞的音近大做文章，把英美這類由

通常人們更強調的是「福利國家」與「自由放任」之別，這是在今天憲政社會上下文中的區別。而歷史的事實是：最早提倡「福利國家」和指責「福利國家」的人，主要都是強調它與另一些「大政府」的區別，而不是與「自由放任」的區別。

公民授權為公眾提供福利保障的民主國家稱為「福利國家」(welfare state)，而把德意等極權國家稱為「戰爭國家」(warfare state，也可譯為「軍國主義」)⑧。

總之，我們看到在「福利國家」一詞的發生學背景中，無論在德語還是英語裏，作為貶義詞還是作為褒義詞，從反對福利國家的極右翼到倡導福利國家的政治學家、經濟學家與神學家，他們當時都是把「福利國家」與「極權國家」相對立，而不是與「自由放任」相對立的。至於後來人們經常提到的「福利國家vs自由放任」這種對立，那只有在排除專制、極權制度後的憲政民主背景下才會凸顯出來。

三 福利是可問之責，還是必謝之恩？

在「福利國家」一詞的發生學背景中，無論在德語還是英語裏，作為貶義詞還是褒義詞，從反對福利國家的極右翼到倡導福利國家的政治學家、經濟學家與神學家，他們當時都是把「福利國家」與「極權國家」相對立，而不是與「自由放任」相對立的。

然而在坦普爾的時代，民主的「福利國家」也在全力打仗，而與之對立的「強權國家」或「戰爭國家」也可能擁有國家福利安排。兩者的區別何在？坦普爾沒有清楚地說明。事實上，一直就有人明確指出英國同樣也是「戰爭國家」⑨。但筆者認為，起碼有如下三個區別是可以清楚劃分的：

第一，福利是可問之責，還是必謝之恩？——福利國家不是「皇恩國家」。

第二，福利是正調節，還是反調節？——民主國家福利有高低，但不會有「負福利」。

第三，百姓要求於政府，還是官府要求於百姓？——「主僕」權責是否倒置。關於這三點，有必要予以逐一說明。

「喜歡福利」的專制國家不同於「承擔福利責任」的民主國家。「福利國家」中的福利是政府責任，不是「皇恩浩蕩」。這本是常識。2012年5月9日，時任廣東省委領導人汪洋在中國共產黨廣東省第十一次代表大會上有言：「人民群眾是創造歷史的主體，我們必須破除人民幸福是黨和政府恩賜的錯誤認識。」⑩此話立即引發「熱議」。有人指責汪洋離經叛道，有人則說他只不過說出了個「常識」。但這個常識，許多人是陌生久矣。早在百餘年前維新人士譚嗣同就在《仁學》中說：「君也者，為民辦事者也；臣也者，助辦民事者也。賦稅之取於民，所以為辦民事之資也。如此而事猶不辦，事不辦而易其人，亦天下之通義也。」⑪何有謝恩之說乎？

的確，對於可問之責是沒有謝恩一說的。只有那些你無法要求、但他還是給了你好處——比如慈善家的捐獻等，你才應該感謝。但政府必盡之責到底有哪些，人們看法很不同。在西方有的左派認為「從搖籃到墳墓」都可以問責於政府，有的右派害怕政府權力大了會減少民眾的自由，因而在權責對應的憲政體制下，他們認為政府責任愈少愈好，即所謂「最不管事的政府是最好的政府」。但至少有一點他們都同意，就是認為應對緊急事態（比如重大災害）肯定是政府的職責。西方的自由放任論者有的主張政府連教育和醫療都可以不管，但從沒有人主張政府可以不救災（國防和外交也類似）。民主社會的人們無論左右，至少在救災這個問題上對政府都是只會問責而不會謝恩的。

2010年颱風「凡亞比」(台灣稱「凡那比」)吹襲台灣及中國大陸後，政府官員的應對及民眾的反應就顯示了一次極其鮮明的對比。該颱風於9月19日橫掃台灣時為「超強颱風」，高雄岡山鎮24小時降雨872毫米(幾乎兩倍於北京2012年導致80人死亡的「721大暴雨」——房山河北鎮最大雨量400多毫米)，結果致2人死(全台6人死)。當地輿論鋪天蓋地問責於政府。有傳說高雄市長陳菊那天睡了午覺，當局豈敢說那是「謠言」？趕忙公布市長官邸當日的監視器畫面，證明市長在堅守崗位。高雄當局公布了12時的監視視頻，輿論又要求下午1時的；公布了1時的，又被要求追查2時至5時的。市府一律照辦，不敢怠慢。「不過議員還是認為，只憑官邸監視器『不清不楚』的監視畫面，車牌也不明顯，不能證明當日行程。」儘管副市長表示，市長又不是刑事犯，「拿出監視器畫面，就足以證明有誠意」，對於「市長在哪裏」的話題為何延燒這麼多日，感到相當不解，但在民意代表「大動作追查市長9月19號風災當天行程」的逼迫下，陳菊市長「聲音越來越小，語氣越來越不肯定」，終於「抵擋不住議員的連番逼問，率領〔市府〕團隊低頭道歉，承認9月19風災當天下午2點到5點，她在官邸休息」。這下不得了，在如潮的責問下，陳市長最終只能「語帶哽咽地說：『我從來沒有也絕不會推卸責任，……我只有向市民道歉、道歉、再道歉！』」而一些議員仍認為，「只有自責還不夠，市長必須下台負責。」在那幾天裏筆者親眼見到該市長在電視上哭了三次。她到處「視察災情，不停道歉」，每處都鞠躬謝罪，但不少災民(不是甚麼反對黨官員，就是普通老百姓)也沒甚麼好臉色，一邊接受救濟，一邊「噙聲」曰：「不必選了！」……媒體報導的標題則有「台灣脈動：陳菊遭噙為災情道歉」、「高雄市長颱風天睡覺惹風波」、「姚立明：陳菊被颱風『破了功』」……除了「午睡」事件，台北、高雄的一些學者也紛紛質疑「政府治水不專業」，區域排水不合理，城市地面過份水泥化，影響降雨下滲，加劇災情……云云。

當時，大陸這邊的報導也宣傳了台灣那邊的「洋相」。可是這颱風也不長眼，緊接着就颶到了海峽的這一邊。在遭受了比那邊慘重得多的損失後，這邊的媒體沒有發出一句問責之聲，只有鋪天蓋地的感恩：報紙表揚官員「身先士卒，鏖戰一線」；有關部門發出通知：「宣傳輿論要更加積極。要大力宣傳報導……基層組織、基層幹部和共產黨員發揮的戰鬥堡壘作用、骨幹帶頭作用和先鋒模範作用，讓災區群眾更真切地感受黨和政府的關懷……」②據報導，廣大群眾對「各級黨委、政府，特別是廣大領導幹部在搶險救災中表現出來的身先士卒、靠前指揮、不畏艱險、英勇奮戰的優良作風和精神面貌表示崇高的敬意」③。

然而，一個最基本的事實是：這場在台灣致死6人的「超強颱風」在跨越海峽前已減弱為熱帶風暴，登陸大陸時再減為低氣壓；但是，這邊僅一個省就因這「低氣壓」而死亡或失蹤了136人！這樣強烈的對比還讓人說甚麼好呢？筆者真是無語了。

當然這不是甚麼例外，改革經歷三十年後，我們的感恩宣傳已經算是很克制的了。改革前更過份的事也是習以為常的：著名的大饑荒時代，受到救濟的饑民感激涕零，筆者至今仍記得的一部樣板戲裏有段聲情並茂的唱詞描繪那

「喜歡福利」的專制國家不同於「承擔福利責任」的民主國家。「福利國家」中的福利是政府責任，不是「皇恩浩蕩」。政府必盡之責到底有哪些，人們看法很不同。但至少同意應對緊急事態(比如重大災害)肯定是政府的職責。

改革經歷三十年後，我們的感恩宣傳已經算是很克制的了。改革前更過份的事也是習以為常的：著名的大饑荒時代，受到救濟的饑民感激涕零；那幾年有幾千萬人得不到饅頭餓死了，那只能解釋為「自然災害」。小民怎麼能、怎麼敢、怎麼會問責於官府呢？

時：「鄉親們手捧饅頭熱淚滾，領袖的恩情，比天高，比地厚，更比海洋深！更比海洋深！」但是，那幾年有幾千萬人得不到饅頭餓死了，那只能解釋為「自然災害」。小民怎麼能、怎麼敢、怎麼會問責於官府呢？更有甚者，那時甚至在政府負有特殊責任的災難中，受難者也為政府的應對感恩戴德。例如，同為饑荒時代發生的「為了六十一個階級兄弟」事件，曾經在全國範圍內引發了長時間的感恩浪潮。事由是1960年為三門峽工程配套的某公路工地上，一批被徵調來無償修路的民工在工地伙房吃飯遭遇大規模中毒，政府空投解毒藥進行救治。就政府而言，這當然是一種負責任的行為，但《中國青年報》於1960年2月28日刊發了題為〈為了六十一個階級兄弟〉的報導，後經刪節又入選中學課本，這篇風行神州數十年，進入了戲劇、電影、教科書、連環畫等一切傳播通道的典型報導中，竟然出現如此肉麻的文字：「咱這些普通民工鬧點病，中央就派飛機救咱們，領袖真是咱貼心的人哪！」據稱某老人對中毒的兒子說：「領袖在北京比咱老漢還關心我兒！小子，領袖才真是你的親爹娘！」^⑭

但要知道，這些人不是在自己家中，而是在被政府徵發勞役的過程中中毒的，儘管犯罪的是投毒者，但組織勞役的政府要承擔的責任，也非民間社會上隨機發生的一般中毒罪案中政府要做的破案、救治等一般公共服務責任可比。這不是甚麼特別的或現代發達國家的標準，中國古代「孟姜女哭倒長城」的故事也可以反映中國傳統文化對這類事情的看法：儘管孟姜女的丈夫被秦始皇的政府徵發去修長城而死於工地，他並不是被官府或官吏更不是被秦始皇蓄意謀害（至少故事沒有這樣說），而且修長城也可以說是那時的「公共工程」，與只為秦始皇個人服務的阿房宮、驪山墓不同，但是，人們還是認為秦始皇和朝廷對孟夫之死負有責任。畢竟是你把人徵發去的，你對被你徵發的人的生死難道不負有特殊責任？這和在自己家中自然死亡或意外死亡能一樣嗎？企業中如果出現員工事故傷亡，企業盡力搶救是正常的。員工獲救不死，也仍然可以對企業問事故之責，並因受到損害要求企業負一定的賠償之責，哪有絲毫不言問責、反而不死就要對老闆感激涕零、以為深恩厚澤萬死不足相報的道理？

企業員工為掙錢而自願受僱的尚且如此，如果是強徵來無償勞作的，徵發者對被徵發者勞役期間的死亡要負責就更不用說了。政府採取得力措施避免這種一旦發生自己就負有驚天之責的惡性結果發生，這難道不是理所當然的正常反應嗎？這樣做了不是甚麼大恩大德，不這樣做就是草菅人命罪莫大焉了。一個孟姜女之怨就可以「哭倒長城」，何況六十一個「孟姜女」？

五十年過去，現在我們知道，當時只報導在飛機投藥後有六十一人死裏逃生，沒報導的是「其實中毒民工大都留下後遺症，不少人患了眼疾，有的大腦受症而癡呆，有的因患了胃癌或肺氣腫而死去，還有一些其他病」。按文明國家的通例，這些人在被徵發狀態下遭到如此不幸，不僅無恩可感，還勢必會提出問責和要求賠償。而事實上，事發後平陸縣當局也確實一度很緊張，以為官辦工地食堂發生如此驚人的大規模民工中毒影響惡劣，「有關領導指示不許報導」。不料，北京的文人妙筆生花，一篇「感恩」報導創造了「壞事變成好事」的奇迹^⑮。

我們這裏還有一個耐人尋味的現象是：政府救災，老百姓要感恩戴德，山呼萬歲。但是民間的慈善捐款和義工，卻好像與納稅一樣成為一種「他律」的份內責任，捐了無需感謝，不捐可以「問責」。政府部門往往出面「組織」民眾納捐，甚至直接從工資中扣捐，而輿論往往指責一些富人與民營企業捐得少，甚至要求經理人把屬於股東的錢拿出來納捐，出現所謂「逼捐」現象。

這裏要指出：社會上慈善意願低落可以被認為是一種負面現象，人們應該憂慮並檢討其原因。但具體針對某某某指其該捐未捐、該多捐而捐少，則是十分奇怪的。如果慈善捐獻不是出於一種自律的道德，而是變成一種「他律」的義務，那還能叫慈善，能叫捐獻嗎？提出這一問題倒不是像有些朋友主張的「為富人說話」：如果你是左派，是社會主義者，對社會平等有更高的要求，對貧富差異有更大的反感，那你可以要求改善二次分配，加強稅收調節，提高累進率，讓富人多交點稅。但是，無論稅多稅少，公民的法定責任只能是納稅，而不是「納捐」。稅外再奉獻公益，無論窮人富人都是獻愛心，是他的權利，而非他的責任（注意：這裏是指狹義的（即「他律」的）責任，而非所謂「義不容辭的責任」之類的道德話語），是一種應受褒獎的善行，而非可以問責的必為。對於這種奉獻，有之我們應該感謝，無之我們也不能逼索。「逼捐」會造成甚麼後果？我們都知道「苛捐雜稅」這句成語，那就是歷史上本來屬於自願奉獻的「捐」成為強制義務後的景象。當「捐」成了橫徵暴斂的體現，其慈善的意義也就蕩然無存了。

瑞典國民享受「從搖籃到墳墓」的高福利，福利來自國民的稅收，政府按國民要求收了這筆錢提供服務，服務好是應該的，服務不令人滿意就另選他人來幹。換言之，人們必須對福利感恩戴德的國家，就不是福利國家。

四 如果救災尚且是皇恩，何況其他

對於公共服務，我們習慣於千恩萬謝政府，還會厲聲「逼捐」富人。這實在是完全顛倒的態度。最無爭議的政府責任尚且如此，其他被稱為「福利」的那些更高層次的、乃至對其是否可問之責還有爭論的服務就更不要提了。

不可否認，歷史上不少專制國家（從斯大林式國家到納粹德國）也搞過社會福利。但與瑞典這類福利國家不同的是：專制國家如果有福利，那就被認為是皇恩浩蕩，臣民必須感恩戴德、山呼萬歲。假如不給你福利，你也不能抱怨。而瑞典國民享受「從搖籃到墳墓」的高福利，我們幾時見過他們「吃水不忘挖井人，千秋萬代頌黨恩」？福利來自國民的稅收，政府按國民要求收了這筆錢提供服務，服務好是應該的，服務不令人滿意就請下台另選他人來幹，如此而已。換言之，人們必須對福利感恩戴德的國家，就不是福利國家。

在民主國家，相當程度的福利首先是被統治者所要求、而統治者不能不滿足的（所謂「責任」，就是不管你喜歡與否都必須幹的事）。所以統治者是否喜好福利，並不很重要。現代瑞典史上曾經有「右派」執政的時期，他們並不喜歡福利國家，但他們也不得不搞許多福利。除非他們能說服選民取消福利立法，否則那些責任就無法卸除。類似地，在經歷1990年代「劇變」後執政的一些東歐國家自由派人士是相信「自由放任」的，如先後擔任捷克總理和總統的克勞斯（Vaclav

Klaus) 作為芝加哥學派科班出身的經濟學家，對「社會市場經濟」、「福利市場經濟」這類說法嗤之以鼻，多次聲稱他要搞「不帶任何限制詞的市場經濟」、「百分之百的資本主義」。但在民主的捷克，任何統治者都得看選民的臉色辦事，而捷克百姓只會嫌你權力太大，卻很難讓你的責任變小。劇變以後他們要更多的自由，卻不接受更少的福利。結果，在克勞斯執政的八年間，捷克以全歐最高的就業保障和「退休金增長比工資快」而著名，克勞斯本人則被外國媒體稱為「歐洲最大的社會民主主義者」^⑩。其實克勞斯怎麼會信仰社會民主主義？但他確實一方面以「平均分配，還資於民」的方式實行「激進自由主義」的私有化，另一方面又奉行高稅收、高福利的社會民主政策。以至於1995年美國著名經濟學家、「休克療法」(Shock Therapy) 之父薩克斯(Jeffrey Sachs) 訪問捷克時，兩位新自由主義者發生了一場有趣的爭論：薩克斯建議克勞斯學習「亞洲虎」，擺脫福利包袱促使經濟起飛；克勞斯斷然拒絕這種「亞洲思想」，聲稱高稅收、高福利政策體現了「歐洲文明」，改變這種社會政策並使之「降低到那些亞洲國家的水平」是不能允許的^⑪。當然，民主國家的選民也可能選擇高自由而不是高福利。但那也是國民的選擇，而非統治者的選擇。

如果把「福利國家」不是當作統治者的個人愛好，而是看作一種使政府承擔福利責任的制度安排，那的確只有民主國家才有可能。專制制度下可能有「喜歡福利」的專制者，但不可能有承擔福利責任的國家。

與此相反，蘇聯的福利也許不少，但那並非因為被統治者有權要求，而是因為統治者由於各種原因而「喜歡」搞福利；倘若他不喜歡了，就可以不搞。蘇聯歷史上很長時期，絕大多數人口(農民)不但沒有甚麼福利，甚至在1921年、1930年和1946年前後還因「人禍」多次發生餓死幾百萬人的饑荒。這樣的情形如果發生在瑞典乃至在並非福利國家的其他憲政國度(例如美國)，統治者必然被追究責任；但在蘇聯，這絲毫不影響斯大林的威權，因為給不給你福利乃至管不管你死活，這是他的權力、他的喜好，而非他的責任。至於他可能有(也可能沒有)的「福利愛好」(或曰「社會主義愛好」)本身是否有理，是否可取，那是另一回事。

所以同樣是搞「福利」，瑞典政府搞是盡責，斯大林搞則是弄權(要讚揚的話可以說他是「善意弄權」，但反正不是盡責)。並非只有憲政政府才搞福利，但承擔「福利責任」的確只在憲政之下才可能。因此，如果把「福利國家」不是當作統治者的個人愛好，而是看作一種使政府承擔福利責任的制度安排，那的確只有民主國家才有可能。儘管並非所有民主國家都會選擇福利國家這種制度安排。而專制制度下可能有「喜歡福利」的專制者，但不可能有承擔福利責任的國家。

這並不是說高福利一定就是好制度。筆者曾遇到一位法國新自由主義學者，他對該國的農業保護政策批評甚厲。但中國同行問他：政府這樣搞是不是為了追求「政績工程」？他卻一臉茫然。法國人聽不懂「政績工程」、「形象工程」這類詞彙。政府都要追求政績，只是他們只能追求討好老百姓的政績，而不是討好上級的政績，我們從後者來理解的這個貶義詞因而也就沒法給他們翻譯。法國對農民的保護也許確實過份而且有不少弊病，但政府的確是在農民的要求下這樣做。你可以說這些要求不合理，卻不能說政府為了討好上級製造「政績」

而坑害農民。而後一種做法即便打着造福於農民的旗號，實際上與「福利國家」應該是毫不相干的。所謂「福利國家之弊」也不可能是這種性質的弊病。

五 民主國家福利有高低，但不會有「負福利」

「福利國家」中的二次分配必須是正調節，而不能是負調節，亦即必須縮小而不是擴大貧富差距。這也容易理解：福利政策既然是老百姓要求於政府、而不一定是統治者喜好的，就必然具有這個特點。國民中貧多富少固然會使「多數決定」產生的福利立法有利於窮人（如果批評者認為「長遠地看」未必如此，至少當下應當如此）。即便國家已是「中產社會」，真正的窮人很少，而且假定人們是「經濟人」，並無強烈的慈善動機，那麼按羅爾斯（John Rawls）的論證，人們對自己地位的不確定性也會使他們傾向於選擇一種「有利於最弱者」的安排。

對這種邏輯唯一的挑戰可能是近年來為論證NGO（即民間公益部門）的必要性而提出的對「特殊弱勢者」的「福利失靈」理論。根據這種理論，那種一般人確信自己不可能遇到的境況（如罹患艾滋病之類特殊病症），或特別弱小的族群，或根本無法提出訴求的動物，處於「無知之幕」外，出於民主選擇的福利國家就可能難以對之提供足夠的保護，因此需要另有NGO。但是一般來講，這種「特殊弱勢者」與人們無法肯定自己不會遇到如老弱、失業、生病等的「一般弱勢者」相比數量很小。上述分析並不影響民主福利制度總體上的正調節功能。

因此，民主國家的任何福利政策都會對初始分配後的貧富差距多少起到「縮小」的調節作用。從數值分析角度看，就是二次分配後的基尼系數（Gini coefficient）要比初始分配後的基尼系數小。區別只在於有的安排是「高福利」，調節力度大，有的安排是「低福利」，調節力度小，乃至近於「自由放任」。但是反向的調節，理論上在民主國家是不可能的，而實際上也是如此。表1顯示，高福利的北歐諸國在二次分配後基尼系數大幅下降，瑞典、芬蘭都下降一半左右，英、法、德等西歐國家也下降較多，而美國則下降最少，這被認為近於「自由放任」了。但無論下降多少，這些國家都沒有出現因二次分配反而擴大基尼系數的「負調節」現象。

「福利國家」中的二次分配必須是正調節，而不能是負調節，亦即必須縮小而不是擴大貧富差距。福利政策既然是老百姓要求於政府、而不一定是統治者喜好的，就必然具有這個特點。國民中貧多富少固然會使「多數決定」產生的福利立法有利於窮人。

表1 1960至1980年間主要民主國家二次分配前後的家庭收入基尼系數變化

國家	美國	法國	英國	德國	挪威	芬蘭	瑞典
二次分配前	0.340	0.500	0.380	0.450	0.350	0.460	0.390
二次分配後	0.324	0.309	0.276	0.262	0.238	0.225	0.202

資料來源：Felix Paukert, "Income Distribution at Different Levels of Development: A Survey of Evidence", *International Labour Review* 108, issue 2/3 (1973): 97-126；科佩（Walter Korpi）著，劉玉安摘譯：〈從比較的角度看瑞典福利國家的發展〉，《當代世界社會主義問題》，1993年第2期，頁57；向文華：《斯堪的納維亞民主社會主義研究》（北京：中央編譯出版社，1999），頁135。

但是，如果所謂「福利」並非出於民主選擇，而是基於統治者的喜好，負調節就絕非不可設想。因為既然是「皇恩」，當然首先就會降臨在皇上喜歡的人、用得着的人，即權貴和有特定身份者身上。芸芸眾生如果能夠分沾也不可能與之相比；而那些最弱勢的失業者，即皇上討厭的「盲流」，受懲罰還來不及呢，怎麼敢討要「福利」？三百五十多年前的黃宗羲就曾在《明夷待訪錄·原法》中指出那時的「福利」是「利不欲其遺於下，福必欲其斂於上」^⑧！這就是一種以國家強制力量「劫貧濟富」給特權者提供福利的安排。反映在數值分析上，就是二次分配後的基尼系數不降反升。

古代經濟史雖然因數據缺乏難以計算基尼系數，但上述道理是顯而易見的。例如中國過去皇上根本不領工資，不僅「從搖籃到墳墓」都是國家財政包下來的，三千佳麗、九重宮室、百里苑囿、萬頃陵園也都是國家權力「二次分配」的結果。皇室之外，各地的「朱門酒肉臭，路有凍死骨」也都源於這種機制——了解歷史傳統的人都知道所謂「朱門」就是權貴之門，並非民間富人或地主所能僭有。這樣的分配自然不是「自由放任」，但這是「福利國家」嗎？

這裏要說的是何為「二次分配」？一般來說，民間經濟關係（交易、僱傭、租佃、自給自足等）中的分配，或者按馬克思的說法，「勞動產品、能力和活動進行私人交換」造成的分配就是所謂「初始分配」，而國家權力進行的強制性分配（賦稅及各種「保障」、「待遇」等），亦即馬克思所說的「以統治和服從關係（自然發生的或政治性的）為基礎的分配」^⑨，稱為「二次分配」。在民間經濟發達的社會，以上分析是沒有歧義的。但在民間經濟不發達的狀態下又如何？最近王紹光著文說：計劃經濟時代是沒有「二次分配」的，因為國家的「分配」已經很平等了，所以不需要「二次分配」^⑩。這個說法意在為中國舊體制缺少正調節機制辯護。但此說在邏輯上顯然會導致混亂：假如我們設想對一個市場經濟進行「社會主義改造」，逐漸增加高稅收、高福利的比重——亦即公認為「二次分配」的比重，那麼在邏輯上當「二次分配」率達100%時（所有的收入全部被徵收），這個經濟就完全國有化或「社會主義」化了。如果說完全沒有二次分配而只有100%的初始分配，那就是徹底的「自由放任」，與「計劃經濟」不是恰好相反嗎？所以，如果說完全的計劃經濟只有一種分配機制的話，那恰恰就是只有「二次分配」，而不是只有初始分配。

但實際上「完全的計劃經濟」幾乎是沒有可能出現的（戰爭時期的供給制可能近似），現實中的計劃經濟仍然有兩層分配機制：一是個人可支配的名義工資或收入；二是等級化的「福利」，即住房、用車、醫療、僕役、休養、食物特供等形形色色的「待遇」。計劃經濟下的工資儘管也是國家發放的，不完全同於民間經濟中的初始分配，但它的消費畢竟要通過「私人交換」，可以說是一種「準初始分配」，而福利待遇則是完全的二次分配。

計劃經濟年代中國的這種初始分配並不平等，如毛澤東所言「有八級工資制」，他稱之為「資產階級法權」。可是誰都知道，那時更嚴重得多的不平等並不是甚麼八級工資，而恰恰是那種「二次分配」。數值分析表明，1978年中國城市

「福利特權化，公共物品非公共化」就是一種典型的「負福利」，因為它不是縮小、而是嚴重擴大了以名義工資來顯示的不平等。民主國家福利有高低，但不可能有「負福利」。但是專制國家如果不引入「負福利」概念，就沒法進行最基本的分析。

內部按官方統計的貨幣收入，其分配的基尼系數為0.164，農村內部也僅為0.227，應當說「分化」很小。但主要由於「福利」因素的懸殊，城鄉合計的基尼系數就達0.331^②。與表1所示相比，僅此一項「再分配」就比任何發達國家再分配後的「分化」更嚴重。如果再考慮城市內部的「負福利」（如毛澤東說的「城市老爺衛生部」、前衛生部副部長殷大奎說的「公費醫療支出80%用於領導幹部」等），那就更不得了。

而這種「福利特權化，公共物品非公共化」，就是一種典型的「負福利」，因為它不是縮小，而是嚴重擴大了以名義工資來顯示的不平等。民主國家福利有高低，但不可能有「負福利」，他們也不討論這個問題。但是專制國家如果不引入「負福利」概念，就沒法進行最基本的分析。

六 關於負福利的比較分析：以醫療為例

以醫療福利為例，英國的公費醫療是全覆蓋的，當然屬於福利國家政策。美國對多數人口只實行商業性醫療保險（自己出錢保自己），而聯邦與州財政部門進行轉移支付的福利性醫療保險（Medicare與Medicaid）只覆蓋老人與窮人。由於福利性醫保覆蓋率低，所以美國與多數歐洲國家相比是公認的低福利國家。但是，美國已有的福利所覆蓋的確實是弱勢群體，所以其分配還是有正調節功能。

而在中國，過去佔人口大多數的弱勢群體農民並無醫療福利，近兩年情況有所改善，「新型農村合作醫療」取得了一些成績。其中江蘇省是推行「新農合」的排頭兵，2007年參合率達95%，居全國首位，各項農村衛生指標也大都名列榜首。該年「新農合」覆蓋4,300萬農民，人均籌資76元，超過國家規定許多。但就是這個省份，仍有約664萬人未覆蓋。而另一方面，該省城鎮居民醫療保險制度覆蓋1,088萬人，人均籌資150至550元；城鎮職工基本醫療保險制度覆蓋1,434萬人，人均籌資1,200至1,500元；而全額公費醫療待遇覆蓋人口（即某級以上官員）僅14.4萬人，人均籌資卻達4,200至6,000元^②。按這組數據，該省某級以上官員佔有的醫療福利資源可達農民的80倍。官員的初始分配收入也高於農民，但絕沒有高出那麼多。所以這種二次分配的「負福利」性質是很明顯的。

當然即便如此，筆者仍然認為「新農合」（尤其是江蘇省的那種「新農合」）是值得稱讚的一大進步。因為與過去全部福利資源都在少數人中分配、農民完全被排斥在外的狀態相比，如今江蘇農民不僅開始享有福利，而且還比全國平均水平高。雖然總體上還遠未脫離負福利狀態，但負福利的程度已經比過去降低。不過，這種狀態長遠地看固然可以說是向福利國家邁進，就當前而言，毋寧說首先是在向被稱為「自由放任」的低福利國家靠近了。負福利程度的減少不是意味着向「零福利」接近嗎？而只有達到零福利這一臨界點，正調節才開始起步，「自由放任還是福利國家？」才開始成為真問題。

另一個可資比較的案例是1994年民主化以前南非在壓迫黑人的種族主義制度下的福利安排。筆者以前曾提到那時的南非有「黑人各盡所能，白人按需分

「新農合」是值得稱讚的一大進步。如今江蘇農民不僅開始享有福利，而且還比全國平均水平高。雖然總體上還遠未脫離負福利狀態，但負福利的程度已經比過去降低。這不是意味着向「零福利」接近嗎？而只有達到零福利這一臨界點，正調節才開始起步。

配」的「種族社會主義」特徵。單就白人而言，那是個幾乎類同北歐的高福利體制，尤其是「窮白人」受到很好的照顧；但是黑人則處於「既無自由又無福利」的境地。由於初始分配就是黑貧白富而且差別懸殊，二次分配又是白人錦上添花，黑人「有雪無炭」，這種「福利」在宏觀上就成了一種擴大而不是縮小不平等的反向調節，可稱之為「負福利」。民主國家只有高福利和低福利之分，是不可能「有負福利」的。但是舊南非和中國這樣的體制下「負福利」就是個嚴重問題。

改變負福利的方式有漸進和激進之別。漸進方式是通過逐漸增加最下層的福利而控制上層的福利，減少反向調節的力度，或者說是從「負高福利」變成「負低福利」，逐漸變成「零福利」（不一定是無福利，但福利分配與初始分配同比例給予，不平等既未增加也未減少，調節效果近於零），再進一步變成「正福利」，這時才有西方民主國家意義上的「高福利」和「低福利」之別。中國這些年的福利改革正處於「零福利」前的漸變過程。以上述江蘇為例：過去最底層的農民完全自費看病，一般國家職工比農民初始收入就高，卻還有基本水平的公費醫療，而高官初始收入更高，又享有無限制全額公費醫療，這就是「負高福利」。現在農民有了「新農合」，比職工醫療保險水平仍低，比高官的醫療待遇更低，但總是有勝於無，與過去相比，就是從「負高福利」變成「負低福利」，仍然是「負」，但負得少了，離「零福利」的臨界點近了，這還是進步，也可以說是漸進吧。

這種狀況也相當於舊南非在種族隔離末期的情況。當時由於黑人的抗爭、國際的壓力和白人開明力量的推動，南非的福利也由白人專享變成在覆蓋白人的基礎上也向黑人滲透。到1980年代中期，南非社會總支出（即國家財政的福利和公共服務支出）的約40%被用於佔人口百分之十幾的白人，而43%用於佔人口絕大多數的黑人，白人還是佔很大便宜，不過黑人也多少有了點福利，也是從「負高福利」變成「負低福利」了。

但是1994年以後，南非的政治格局發生了根本變化。曼德拉 (Nelson R. Mandela) —姆貝基 (Thabo Mbeki) 時代雖然沒有像津巴布韋那樣從產權和初始分配上剝奪白人，但二次分配的變化卻很激進。南非的福利體制一下子就由向白人傾斜變成明顯向黑人傾斜。到1990年代後期，社會支出用於黑人的比重從43%上升到80%，而用於白人的則從40%急降為不到10%^②。這等於把原來在白人中實行的那套福利移用到黑人身上，原先白人錦上添花，黑人「有雪無炭」，現在黑人得到雪中送炭，白人卻「有錦無花」了，南非從「負福利」不經臨界點直接進入了「正福利」，而且在很多方面是「高福利」了。當然，這樣的徹底改變只有在民主化之後才有可能。

因此我們可以區分兩種「二次分配」：先有公平的自由競爭，再用民主的二次分配減少競爭造成的結果不均，這叫「福利國家」；而先取消自由，代之以虛幻的「平均」，再以不民主的「特權福利」造成嚴重的等級分化，這就叫「負福利國家」。改革前的中國和種族隔離時代的南非，就是「負福利國家」的兩個典型。

負福利就是用強權「劫貧濟富」，其不公正甚於「零福利」或「自由放任」。換言之，「負福利國家」與「福利國家」的區別，大於民主國家中「自由放任」與「福利

先有公平的自由競爭，再用民主的二次分配減少競爭造成的結果不均，這叫「福利國家」；而先取消自由，代之以虛幻的「平均」，再以不民主的「特權福利」造成嚴重的等級分化，這就叫「負福利國家」。改革前的中國和種族隔離時代的南非就是「負福利國家」的典型。

國家」的區別。對於「負福利」嚴重的國家而言，能夠實現「零福利」已經是向福利國家接近了一步。但問題在於：轉軌時期如果在「權家通贏」的機制下出現不公平競爭，那就完全可能造成初始分配不平等的惡化，而「負福利」的不公平卻未必可以緩解。在這種情況下迴避「負福利」之弊來強調「自由放任」與「福利國家」的對立只能治絲益棼，甚至兩者疊加可能造成惡性循環：因初始分配不平等而呼喚「二次分配」，而二次分配在強權之下卻變成「負福利」，負福利在轉軌過程中又加劇了初始分配不平等。權家通贏導致贏家通吃，以糾正贏家通吃為理由強化權力分配又反過來加劇了權家通贏。顯然，這時如果迴避政治體制改革，無論是以「福利」為理由壓抑自由，還是以「自由」為說辭迴避真正的福利訴求，都會出問題。

因此，在中國轉型過程中我們必須特別注意「負福利」問題，而這是民主國家只會在「自由放任」與「福利國家」間進行辯論的經濟學並不重視的。如果不能解決「福利特權化、公共物品非公共化」的問題，單純增加公共品供應未必有助於改善不平等。拿前一陣子成為輿論熱點的醫療改革來說，當初說醫療福利萎縮和過份市場化使人看不起病，出路似乎在於加大政府壟斷；然而，不久就有權威消息披露：中國如今的公費醫療開支竟有80%花在領導幹部身上，這樣的「福利」，究竟是誰之福，誰之利？增加這樣的「公共品」，能改善老百姓的醫療保障嗎？

又如近來房價太高，一些單位「恢復」蓋「福利房」又引發爭論。房地產商為維持高房價而反對住房福利，這和主張消滅「小產權房」一樣固然是不合理的，可是現在所謂的「福利房」是否具有「負福利」性質呢？如下所言，發達國家那種廉租房制度過去在中國從未有過，中國改革前的住房制度很大程度上就是「負福利」性質的。今天即便國家的廉租房一時難產，如果民營企業或充分競爭領域的國營企業為職工蓋福利房，應當是一件好事（當然這類企業通常只能量力而行），但如果壟斷部門以其壟斷性暴利來為「內部人」發高薪（如2012年江蘇的「電力公司抄表工月薪萬元」）已經引起爭議，現在又以壟斷性暴利為「內部人」搞住房之類的「高福利」，那的確是典型的「負福利」了。

在中國轉型過程中必須特別注意「負福利」問題，而這是民主國家只會在「自由放任」與「福利國家」間進行辯論的經濟學並不重視的。如果不能解決「福利特權化、公共物品非公共化」的問題，單純增加公共品供應未必有助於改善不平等。

七 百姓要求於政府，還是官府要求於百姓？ ——「主僕」權責是否倒置

福利國家的「福利」必須是公民的權利、政府的責任，而不能反過來變成政府的權力、公民的責任。這意味着：公民需要「政府保證就業」那是福利，而政府強迫你勞動就不是（如古拉格、奧斯威辛）。國家對窮人住房承擔責任，以廉租房與福利房來改造貧民窟那是福利，而用鐵腕「城管」拆掉窮人的「違章建築」來「消滅貧民窟」，而且公然聲明「不補償，不安置，否則後患無窮」就更不是了。「想來就來，想走就走」（2003年「孫志剛事件」後天津市民政局提出的新救濟原則）

的流浪者救濟是福利，強制性「收容遣送」（如當年孫志剛遭遇的）就不是。政府提供免費教育是福利，政府把無力掏錢供孩子上學的家長抓起來示眾、審判（1990年代中國傳媒多次報導過某些地方政府把所謂「違反義務教育法」、沒有掏錢送孩子上學的農民抓來嚴懲的事情）就不是。國家提供養老保險是福利，國家把農民束縛在土地上令其自耕終老而不許留在城裏「添麻煩」就不是。

然而，在這方面權責倒置的錯誤屢見不鮮。例如有人以「社會保障不能私有化」為理由剝奪農民地權，這是毫無道理的。因為「社會保障不能私有化」這句話如果能成立，它只能是說提供保障的責任不能私有化（不能讓老百姓自己保障自己而國家不負責任），而享受保障的權利當然屬於每個公民（而不是屬於「公家」），因此這種權利當然是「私有化」的。公家買單給百姓看病是社會保障，如果反過來，是政府弄權讓百姓承擔責任來保障「公家」，那叫社會福利嗎？過去農民自己耕田養老，這「保障」責任就已經「私有化」了（實際就是說沒有社會保障），政府不僅不買單，還反過來禁止農民處理自己的土地，這樣做即便有某種理由（方便圈地、有利於國土整治、有利於農民的長遠利益等），與社會保障有何關係？如果說有，不就是「負保障」嗎？在無人買單的情況下，有地權的農民如果無錢治病，萬不得已他還有「賣地救命」的一條路，現在你把他們這最後的路也給堵死，卻說農民反而有了「保障」，這不是奇談怪論嗎？

當然現代福利制度也有某些個人責任要求，例如在「國家—企業—個人三方統籌」的保障模式下，個人的那份保險金屬於強制性交納責任。但這只能是公家責任的一種補充。如果國家、企業都一毛不拔，只是弄權強迫你自己買單治病，即便這出於好心，與「福利」保障也是不搭界的。當然，國家本身不會生錢，政府買單最後還是來自納稅人的錢包，但在「無代表不納稅」的民主體制下，作為納稅人的公民最終還是權利的主體，是公民要求政府用這些錢為咱們提供服務，這些錢該不該徵、徵來怎麼用，咱們是有權說話、有權監督的，不是皇上要咱們「耕田奉上」為他納糧當差。可見這一點最後還是歸結為：福利國家首先必須是民主國家。

顯然，形成這樣的權責關係應當說是福利國家的基礎。事實上，中外歷史上專制時代國家也有所謂的「濟貧」措施。但那時的「濟貧」常常是強制性的收容、管制甚至勞改，與其說「濟貧」，不如說是「懲貧」。如公益制度史上英國十八世紀以前有所謂「舊濟貧法時代」。1349年英王頒布《勞工條例》（*Ordinance of Labourers*），規定當局應當捕捉流浪漢，禁止民間對非殘疾的乞丐給予慈善幫助。1531年英國頒布更嚴厲的禁乞法令，不僅規定對流浪漢要強制收容勞教，而且抓住健康的乞丐要在市場上當眾施以鞭刑。這就是所謂的「血腥立法」。但與此同時，政府也承擔了一些責任。1536年的《亨利濟貧法》（*Henrician Poor Law*）就規定一方面要懲罰有勞動能力的流浪者，另一方面要對老弱病殘者給予幫助^②。1601年的《伊麗莎白濟貧法》（*Elizabethan Poor Law*）在這兩方面都予以強調，並且開始傾向後者，英國從那時起有了法定的濟貧稅和國家辦的濟貧院。很多人因此把現代福利制度溯源於它。但實際上，公益制度史上的伊麗莎白時代仍然屬於「舊濟

在「無代表不納稅」的民主體制下，作為納稅人的公民最終還是權利的主體，是公民要求政府用這些錢為咱們提供服務，這些錢該不該徵、徵來怎麼用，咱們是有權說話、有權監督的。顯然，形成這樣的權責關係應當說是福利國家的基礎。

貧法時代」，當局對弱勢者弄權常常突破限制，而對弱勢者承擔的責任則不能追索，往往口惠而實不至。

1834年，英國在憲政民主體制相對發展後實行了福利改革，頒布了《新濟貧法》(Poor Law Amendment Act)，不再允許隨意強制收容、拘禁流浪漢和乞丐，而政府的濟貧責任則逐漸法定化。尤其是「院內救濟」(窮人可以申請進入濟貧院)在這一時期大為發展。走投無路的窮人都可以要求國家給飯吃，如果有人餓死，官員要被迫追究責任。可以說，這時弱勢者有了「流浪權」，而當權者開始盡救助責任。但是，這時的權責還並不完全對應。如雖然政府不再有權隨意「收容」窮人，但窮人一旦申請進入濟貧院，其自由就受到許多限制，而且入院等於宣告自己無產，根據當時的選舉權財產資格制度也就被剝奪了選舉權等政治權利。同時，政府的責任僅限於濟貧院內救濟，對於居家的窮人並不承擔責任。而且當時政府還盡量降低院內救濟標準，使受救濟者難以長期面對院內的惡劣生活，以迫使他們盡快出去找工作^⑤。

只有到了十九世紀後期，英國實現了無財產資格限制的普選權，在比較完善的民主制度下，「為自由而限權」與「為福利而問責」的進程都在發展。此後英國(乃至其他民主國家)儘管一直有「自由放任」與「福利國家」的爭論與「群己權界」的左右游移，但是再發達的「福利國家」也不能濫權，再瀟灑的「自由放任」政府也不能無責。1908年，喬治(David L. George)的自由黨政府推出國家福利養老金制度，它不但把政府責任擴大到濟貧院以外的整個社會，英國公民凡收入低於31英鎊10先令者都有資格領取養老金，而且規定嚴格保護領取者的經濟政治權利：任何人不得因領取養老金而被剝奪選舉權和憲法保護的其他基本權益^⑥。這時的英國還不是今天所說的「福利國家」，但已經有了建立福利國家的基礎。

相反，德國魏瑪共和時期有《志願工作法》，到納粹時代變成《義務勞動法》。自願奉獻的權利變成了國家強制履行的義務。1934年更發展為《國民勞動秩序法》，禁止罷工，被強制「奉獻」者每天須從事軍事訓練與勞動服務，集體生活一如軍營，平時為「義務勞動」的工人，戰時即為「保衛國家」的戰士^⑦。後來，第三帝國即以此體制為基礎發動戰爭。可見上述權責關係一旦倒置，福利國家就不再是福利國家，而變成「負福利國家」，或坦普爾所說的「強權國家」了。

到了十九世紀後期，英國實現了無財產資格限制的普選權，在比較完善的民主制度下，「為自由而限權」與「為福利而問責」的進程都在發展。此後，再發達的「福利國家」也不能濫權，再瀟灑的「自由放任」政府也不能無責。

八 切莫「錯把杭州作汴州」

以上關於「福利國家」的三個標準，歸根結底就是一個：福利國家必須首先是民主國家。福利國家一般稅率較高，尤其是對富人徵收的、具有轉移支付性質的累進稅高。但是這個「定理」的逆定理，即「凡高稅率，或者具有抑富性質的累進稅率的就是福利國家」則不能成立。高稅率國家未必就是福利國家容易理解：否則任何橫徵暴斂的國家都可以叫福利國家了。那麼為甚麼具有抑富稅率的國家也未必是福利國家呢？道理很簡單：因為「抑富」未必就是為了濟貧——

請注意，這裏講的並非抑富能不能濟貧。一些主張自由放任的經濟學家常常論證抑富並不能真正達到濟貧，並以此批評福利國家，對此可以再討論。但是，在憲政民主制度「無代表（公民）不納稅」和「無代表（財政）不支付」的規則下，抑富至少不可能是為權貴而「與民爭利」。

然而，如果沒有上述規則，權貴藉「抑富」而「與民爭利」是完全可能的。中國古代的法家就一方面說「民富則淫」，主張「重租稅以困辱之」^⑳；另一方面又認為「貧弱者，非侈即惰也」，堅決反對救助他們。於是從漢武帝「告緡遍天下」，到明末崇禎帝的加派政策宣稱「弗以累貧不能自存者，素封是誅」^㉑，多次弄到「商賈中家以上大抵破」^㉒，「豪民巨族鏹削殆盡」^㉓。但是貧民不但沒有得到甚麼福利，反而陷入絕境，以至於官逼民反，天下大亂。馬克思也曾指出：封建制度的經濟特徵是「通過如任意徵稅、沒收、特權、官僚制度加於工商業的干擾等等辦法來捉弄財產」^㉔。任何人也不會認為這就是「福利國家」。

在憲政民主國家，福利爭論是在「正福利」的前提下進行的。左派或者社會主義者（憲政條件下當然是民主社會主義者）主張高福利，右派或者自由主義者（這裏主要指經濟自由主義者或所謂「自由放任主義」者）主張低福利。但是對於負福利，自由主義者和社會民主主義者是不可能產生爭論的，不管自由主義者還是社會民主主義者都不會贊成負福利，而且他們的主張都可以抵制負福利。假如你是自由主義者，你是反對高福利的，那麼你在負福利條件下就應該首先反對當官的享受福利，農民享受的本來就雞毛蒜皮一點，有甚麼可反的？福利本來就非常低，而且比西方任何最低的福利國家還要低，你反甚麼？如果你真是自由放任主義者，在這種背景下就得反對特權者的福利。或者你也可以反對以「負福利」為導向的稅收，這有甚麼？中世紀那種「加之於工商業的重稅」不是連馬克思都反對嗎？

但如果你是社會民主主義者呢，你呼籲福利，當然就得為最弱勢的人要求福利，而且是作為問責，而不是作為皇恩來乞求；當然也不可能為高官呼籲福利。假如左派成功地增加了底層福利，假如右派成功地遏制了權貴者的福利，那不就是共同促使「負福利」朝着「正福利」方向改變嗎？有甚麼可爭吵的？這樣推進行到一定時期就會逐漸變成「零福利」，再進一步發展就會變成「正福利」。到了這個時候，福利高一點、低一點就成為真問題了。在這之前「高低福利之爭」前提都沒有，就是假問題。

不過，現在有一個最糟糕的現象，就是那些反對福利的人其實往往都是針對最窮的老百姓，都是說老百姓不能要求這、不能要求那，而拿當官的高福利沒轍。可是那些主張要搞高福利的人卻反對制約權力，這樣就無法避免福利一旦搞了就是當官的先得。比如現在的保障性住房。本來保障性住房制度在西方也是有爭議的，包括筆者過去講的美國的福利房社區被視為貧民窟的問題，這是美國經常討論的。

但是在中國恰恰相反，嚴重的問題是保障性住房現在的兩個特徵：「經適房優先公務員，廉租房不給農民工」，我們現在絕大部分「保障房」是所謂經濟適用

現在一個最糟糕的現象，就是那些反對福利的人其實往往都是針對最窮的老百姓，都是說老百姓不能要求這、不能要求那，而拿當官的高福利沒轍。可是那些主張要搞高福利的人卻反對制約權力，這樣就無法避免福利一旦搞了就是當官的先得。

房而優先分給官員。保障房中分量很小的廉租房也是給有城市戶籍的人蓋的，而城市戶籍的困難戶現在沒有多少。沒有多少也不是中國的「優越性」，因為全世界的城市貧民，尤其是城市化階段的城市貧民主要都是由鄉村來的新移民組成的，不光是中國。只不過我們和他們的區別就是：他們承認這些新移民是城市貧民，我們不承認，我們說他們是「農民工」，是「外地人」。如果只是要保障老市民，其實西方也沒有多少老市民需要你保的。任何一個國家居住在所謂的「貧民窟」的人和住得不好的人基本都是在城市化過程中新進城的人。如果所謂「保障性住房」不是針對他們的，你搞它幹甚麼？不就是負福利嗎？搞出來都是給官員的，西方不管是自由主義者還是社會民主主義者哪個人能贊同這種做法？

所以，所謂「福利房變成貧民窟」根本就不是中國的問題。而中國的問題很簡單，我們左、右派也應該針對中國問題朝上述所講的兩個方向努力，儘管不能一步到位，但是你至少不能讓它變本加厲。如果是反福利的右派，我就要提出經適房絕不能優先給公務員，反過來如果我是左派，就要提出廉租房要優先給農民工，否則你說你是自由主義者或者社會民主主義者？你甚麼都不是。

國人要把感恩型福利觀變成問責型福利觀。在中國作為自由主義者，我們不能反對窮人的權利。我們可以反對特權者的福利，但是我們不能否認窮人的福利訴求。至少在實行憲政以前是不能否認的。

九 「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」：作為一種要價策略

關於西方福利的問題這裏也可以簡單談談。最近西方發生債務危機，左派和右派就爭論起責任來。左派說是因為經濟太「自由」，尤其是金融太「自由」了，就出現「次貸」；右派說是福利太高，結果搞出個債務窟窿蓋不住了。其實「自由放任」與「福利國家」各有弊病，但如今這種債務危機，無論「高稅收、高福利」的左派主張還是「低稅收、低福利」的右派主張，單獨實行都是不可能造成的。只有在民主國家與專制國家共同參與全球化遊戲的情況下，民主國家老百姓喜歡左派給他們增福利卻不喜歡增稅，喜歡右派給他們減稅卻不喜歡減福利，就這麼「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」，怎麼能沒有債務窟窿？而專制國家恰恰相反，皇上喜歡左派給他擴大權力卻不喜歡追問他的責任，喜歡右派給他推卸責任卻不喜歡限制他的權力。這馬兒狂吃山珍海味，但說不跑就不跑（跑一步大家就得謝恩），結果是自由福利雙不足，橫徵暴斂造成民眾低消費，經濟嚴重依賴「外需」，正好讓民主國家在全球化遊戲中透支我們，把他們的債務窟窿做得更大，終於出現今天的結果。

所以國人要把感恩型福利觀變成問責型福利觀。如果不問責，「皇恩」還是落到皇上喜歡的人手裏。如果通過問責而形成福利，而這個福利是窮人有權要求的，當然就落到窮人頭上了。所以窮人缺的就是這種權利。在中國作為自由主義者，我們不能反對窮人的權利。我們可以反對特權者的福利，但是我們不能否認窮人的福利訴求。至少在實行憲政以前我們是不能否認的。

至於有了憲政以後，情況就有所不同，因為憲政和非憲政最大的區別就在於前者體現了權力和責任的統一。所謂「憲政」，就是統治者和被統治者達成一

個契約，我授予你多少權力，你給我提供多少責任，在這種情況下，如果我是一個自由放任論者，我就會擔心政府權力過大怎麼辦，我就不願意給政府授那麼大的權力，因此我也就不能去要求政府給我承擔太大的責任。反過來講，如果我是個社會民主主義者，我希望政府承擔很多責任，我當然就得給他多授一點權力。

可是我們現在沒有這個機制，政府的權力並非我們授予，它本來就有無限的權力，但卻不承擔任何責任（不是說沒有任何公益，但那是「皇恩」），是不能問責的。現在我們開始有一點問責意識，但卻是向下看齊，而權力卻向上看齊。我們現在一講責任就要和西方比，你看西方也在提高退休年齡（降低政府養老責任），所以我們當然也要強制性提高。其實這種責任比較本來就很虛假。西方多數國家的養老福利不只是年齡問題，更重要的是覆蓋率和平等性，他們的國家養老責任基本是覆蓋全體國民而且標準一致的。可是我們的國家養老責任才覆蓋了多少？覆蓋的又分三六九等，國家對窮人、對農民究竟承擔了幾分養老責任？為甚麼只拿年齡說事和西方比較來為政府卸責？

但更重要的是：為甚麼只和西方比責任，不和西方比權力？一講權力就說我們和西方不同，他們搞「資本主義」，講「有限政府」，我們是「社會主義」，只講「領導一切」，不能講權力制衡。可是講到責任怎麼就要向西方看齊？「資本主義」無力提供的保障，「社會主義」也不能提供？如果是這樣，你的「主義」優越性何在？難道就在於可以任意「拿大家」？

他們的政府權力有限，責任自然應該有限；你的政府權力無限，責任為甚麼就要有限？人家的政府能像你這樣不經過議會討論隨意橫徵暴斂？能像你這樣除了徵重稅，還可以壟斷土地搞土地財政？能有那麼強大的國企壟斷「與民爭利」？更嚴重的是，西方政府的權力能大到像你這樣不僅橫徵暴斂，而且把權力伸進老百姓的家庭，限制老百姓生孩子、用幾十年的強制性獨生子女政策把老百姓「養兒防老」的傳統給破壞掉？權力大到可以破壞養兒防老，責任小到可以推卸政府養老，這又是甚麼「主義」？

所以，現在一個最大的問題，就是我們的政府有「社會主義的權力」（其實是「超社會主義」的權力），但卻只想承擔「資本主義的責任」，甚至連資本主義的責任都不願承擔。而西方相反，他們的政府只有「資本主義的權力」，但是人民卻要其承擔「社會主義的責任」（甚至是「共產主義的責任」——福利制度是面向窮人、「按需分配」，而不是獎勵勞模、「按勞分配」的）。民主制度下老百姓喜歡「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」，造成現在希臘這樣的困境。可是我們的困境與他們恰好相反。我們既然面臨和他們相反的問題，我們的左派和右派就不能像他們那樣去提問題了。

因此我們這兩個方面都要努力：一個是限制政府權力，一個是追問政府責任。福利一定要問責的，福利不是皇恩，而是我們理當追索的政府責任。

這裏筆者要強調的是：問責型福利觀既是憲政條件下的正常福利觀，也是非憲政條件下的人們追求憲政的一個路徑。很多國家的憲政就是因為老百姓不

問責型福利觀既是憲政條件下的正常福利觀，也是非憲政條件下的人們追求憲政的一個路徑。很多國家的憲政就是因為老百姓不斷的問題問出來的，包括統治者接受限制權力，也是因為它承擔不起老百姓的無限問責，才不得不接受權力的限制。

斷的問責問出來的，包括統治者接受限制權力，也是因為它承擔不起老百姓的無限問責，才不得不接受權力的限制。東歐那些國家，就是因為老百姓強調你既然有無限的權力，就必須承擔無限的責任，「從搖籃到墳墓」，這責任你就不准推卸。辦不到你就把權力限了。

「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」作為現實目標，自由、福利都追求最高，肯定是不行的。但是在既無自由又無福利的情況下作為限權問責的要價策略，則是非常重要的。在希臘，現在最大的問題就是民主制搞了幾十年、上百年以後，老百姓真的想「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」。可是當年的波蘭，老百姓高明之處就是把「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」作為要價的策略。當時這個國家還沒有實行民主制度，政府不是供老百姓騎的馬，而是騎在人頭上的馬，既要吃山珍海味，而且想不跑就不跑，它跑你就得感恩，不跑你也沒有辦法。對這種狀況，最簡單的辦法就是我要求你既要少吃，又要多跑，最有效的壓力就是我「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」。做不到不要緊，這是一個討價還價的壓力空間，這個提法的實際意義就是要求你要跟我談判，到底我給你吃多少，你可以給我跑多少，最終的結果就是「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」肯定做不到，但是你也可能騎在我頭上，山珍海味都吃就是不跑，最終我們達成一個權責對應的契約，那就是憲政了。

憲政條件下公眾可以選擇各種契約，政府建立在契約基礎上。比如所謂的「多黨制」其實說白了就是這麼一回事，等於在權責問題上是招標的：有個人說我可以給你更多的福利，條件是你給我更多的權力；另外一個人說我福利不可能給你那麼多，但是我也不需要你給我那麼多權力，你可以有更多的自由。看你選哪一個吧，如果選定了哪個，就不要說甚麼了，就像招投標。比如你選了自由黨，你就不可能向它要高福利，這本來就是它的競選綱領，當然它也承諾不對你搞高稅收。既然你選了和它立契約，你當然就得接受。如果你選了社會黨呢？你當然可以提高福利問責，這也是它的競選承諾，但是它徵高稅收你也得接受，是不是？立了契約的嘛。所以在波蘭劇變以前，老百姓福利問責是沒有邊際的，劇變以後馬上就有了邊際。這其實和徵稅一樣，以前英法革命都是因為國王徵稅老百姓不願意造成的，實行憲政以後，由民選代表組成議會徵稅，其實議會徵稅比國王多得多，但是老百姓就願意，這和筆者剛才講的道理是一樣的。

「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」作為現實目標，自由、福利都追求最高，肯定是不行的。但是在既無自由又無福利的情況下作為限權問責的要價策略，則是非常重要的。最終達成一個權責對應的契約，那就是憲政了。

註釋

①②③④ 〈和平獎是中西方新碰撞的縮影：七位中國知名學者談2010年諾貝爾和平獎〉，《環球時報》，2010年10月20日。

⑤ 參見吳迪：〈獨特的中國式招商標語〉（2010年2月2日），FT中文網，www.ftchinese.com/story/001031108。

⑥ 米勒（David Miller）、波格丹諾（Vernon Bogdanor）編，中國問題研究所、南亞發展研究中心、中國農村發展信託投資公司組織翻譯：《布萊克維爾政治學百科全

書》(北京：中國政法大學出版社，1992)，頁796-97；伊特韋爾(John Eatwell)、米爾蓋特(Murray Milgate)、紐曼(Peter K. Newman)編：《新帕爾格雷夫經濟學大辭典》，第四卷(北京：經濟科學出版社，1992)，頁968；林萬億：《當代社會工作：理論與方法》(台北：五南圖書公司，2002)，頁28-29。

⑦ Henry Pelling, *The Labour Governments, 1945-51* (London: Macmillan, 1984), 117.

⑧ Bill Jordan, *Rethinking Welfare* (London: Basil Blackwell, 1987), 98-100.

⑨ David Edgerton, *Warfare State: Britain, 1920-1970* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2006).

⑩ 參見〈汪洋：必須破除人民幸福是黨和政府恩賜的錯誤認識〉(2012年5月9日)，中國網絡電視台網站，<http://news.cntv.cn/china/20120509/109464.shtml>。

⑪ 譚嗣同：《仁學》，第三十一篇。

⑫ 參見〈省領導為洪災遇難同胞默哀〉，《廣州日報》，2010年9月26日，http://gzdaily.dayoo.com/html/2010-09/26/content_1141033.htm。

⑬ 參見〈〔粵西〕災情最新報導之三：洪災遇難人數增至71人〉(2010年9月25日)，南方網廣東發展論壇，<http://bbs.gd.gov.cn/thread-620312-1-1.html>。

⑭ 參見百度詞條「為了六十一個階級兄弟」，百度百科，<http://baike.baidu.com/view/1367750.htm>。

⑮ 李敬齋：《跨越時空的真情》(北京：中華工商聯合出版社，1997)，頁283-86。

⑯ 引自金雁、秦暉：《十年滄桑：東歐諸國的經濟社會轉軌與思想變遷》(上海：上海三聯書店，2004)，頁123。

⑰ “Nechceme dělat ‘asijští tygři’”, *Lidové Noviny* (Prague), 20 October 1995.

⑱ 黃宗義：《明夷待訪錄·原法》。

⑲ 馬克思(Karl Marx)：〈政治經濟學批判(1857-1858年草稿)〉，載中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局譯：《馬克思恩格斯全集》，中文第一版，第四十六卷，上冊(北京：人民出版社)，頁105。

⑳ 王紹光：〈更多地一次分配上下功夫〉，《人民論壇》，2011年第22期，頁33。

㉑ 姚先國：《兩極分化：福音還是災難？》(北京：學苑出版社；天津：天津新華書店，1989)，頁38-39。

㉒ 姜錫梅：〈統籌城鄉衛生事業發展——以江蘇省為例〉，載中國(海南)改革發展研究院編：《民生之路：惠及13億人的基本公共服務》(北京：中國經濟出版社，2008)，頁289-95。

㉓ Haroon Borat and Ravi Kanbur, “Introduction: Poverty and Well-being in Post-Apartheid South Africa”, in *Poverty and Policy in Post-Apartheid South Africa*, ed. Haroon Borat and Ravi Kanbur (Cape Town: Human Sciences Research Council, 2006), 1-17.

㉔ Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America* (New York: Free Press; London: Collier Macmillan, 1989), 165.

㉕㉖ 丁建定、楊鳳娟：《英國社會保障制度的發展》(北京：中國勞動社會保障出版社，2004)，頁7-8；30-32。

㉗ 和春雷等：《當代德國社會保障制度》(北京：法律出版社，2001)，頁54-55。

㉘㉙ 《漢書》，卷二十四下，〈食貨志〉。

㉚ 《河南通志》(康熙)，卷四十六。

㉛ 吳寬：《匏翁家藏集》，卷五八，〈莫處士傳〉。

㉜ 參見馬克思(Karl Marx)：〈道德化的批評和批評化的道德〉，載《馬克斯恩格斯全集》，中文第一版，第四卷，頁330。