## 秦晖：福利的“高低”“正负”与中国的转型

#### ****一　西方的“社会主义”要颠覆中国的“资本主义”？****

　　 记得2010年“诺贝尔和平奖事件”引起一些国人的强烈反弹。官方的《环球时报》招集了“七位中国知名学者谈2010年诺贝尔和平奖”。这七位大腕当然不可能是“右派”；在中国的语境中一般被视为“左派”。但有趣的是，这七个“左派”以诺奖话题开场，讲着讲着有人就跑了题，骂起“福利国家”来了。例如，中国社会科学院政治学研究所所长房宁如是说[1]：

　　 前段时间去欧洲考察，到了英国、希腊、匈牙利。这才意识到，金融危机其实是一次福利主义的危机，背后是西方的政治体制。西方自罗斯福“新政”以后，改变了传统的政治合法性。此前政治合法性本质是压制与管束，“新政”把“压制合法性”变成“福利合法性”，对老百姓实行甜头主义。但福利主义政治积累了大量的问题，惰风四起。政党政治、议会民主更使社会失去了纠偏能力，以至积重难返，终于酿成了这次危机。这不是小问题，它也许意味着一种文明的衰落。现在西方对待新兴国家也没什么好办法，弄个什么“和平奖”恶心人，其实也没什么大不了。

　　 著名的民族主义倡导者王小东附和说[2]：

　　 西方现在的问题说白了就是人变懒了。美国议员纷纷做广告骂中国，但说来说去无非也就是中国人抢了美国人的工作。但有点知识水平的美国老百姓也觉得理亏：你实在不好意思说中国人比你勤劳肯干，且肯忍受较低生活水平就是不对的。

　　 这些话真叫人拍案惊奇！在《环球时报》上，这些议论出现在“和平奖折射了西方危机”的小标题之下，仿佛要告诉读者，西方福利国家的危机是促成刘晓波获得诺贝尔和平奖的一个贡献因子。

　　 福利国家养了懒汉；福利主义的政治经济制度积累了大量社会问题；西方今天的危机不是资本主义危机，而是福利国家危机。这类看法本不是什么新观点，甚至在某种意义上也不能说全无道理。只是，这种话在世界上的其他地方通常都出自“右派”之口，在学界则属于典型的“新自由主义经济学”之说。然而在中国，咱们都听到了：这些话不是什么“右派”说的，也不是什么“新自由主义经济学家”说的，而是中国“官方左派”学者说的！

　　 当然，说了这些话，并不表明他们因此成了“右派”。因为在西方，乃至在其他非西方国家，“右派”和“新自由主义者”反对高福利通常是要追求高自由，倾向于用“自由放任”取代“福利国家”。可是我们的“左派”对老百姓的自由和福利同样排斥，他们既反对“自由主义”，也反对“福利主义”。我们现在看到的这篇宏文一方面挖苦西方的“福利主义”，另一方面也怒斥西方国家重视中国百姓的自由和人权。中国社会科学院美国研究所副所长倪峰忧心忡忡地说：“美国的人权政策重心主要往草根上靠，以此针对中国现在存在的社会矛盾。刘晓波只是这种人权政策的符号而已，这种意识形态层次的东西对普通中国人的生活影响不大。不过，他们要是把那些意识形态的东西与中国现在的社会矛盾搅合在一起，那就非常可怕了。”[3]房宁感到无比的委屈和愤怒：“我们愿意付出更大的代价，为西方人打工，靠挣一点辛苦钱来实现民族的复兴！但这样他们还是不接受！”[4]

　　 福利国家是西方的万恶之源，血汗工厂是中国的制胜之宝，但西方人却不让我们“为西方人打工”！他们“人权政策重心主要往草根上靠”，这不是存心想搞垮咱们的血汗工厂吗！资本主义那“意识形态层次的东西”对我们“影响不大”（咱们早就比他们更资本主义了），不过他们要是把那些民主思想“与中国现在的社会矛盾搅合在一起，那就非常可怕了”。整个故事听起来就像是西方的“社会主义”处心积虑要颠覆咱们中国的“资本主义”！

　　 过去中国的“左派”在某些时候还是称赞福利国家的，说福利国家是资本主义向共产主义学的。现在他们却大骂人家要向我们输入福利国家！当然，过去我们的“左派”也骂过福利国家，理由是福利国家只均富不共产，太保守，不过瘾。但现在我们的“左派”不搞共产了，却咒骂西方“对老百姓实行甜头主义”！过去我们的“左派”对自由、民主、人权这类说法最拿手的挡箭牌就是“阶级论”，动辄就反问“谁的自由？”“谁的民主？”“谁的人权？”，说西方的人权是只给富人、资本家的，而穷人没份。可是现在我们的“左派”明确说了：富人、权贵玩玩人权没关系，对咱们“影响不大”，但如果“人权政策重心主要往草根上靠”，“那就非常可怕了”！听见了吗？怕的就是工人、农民有人权！过去中国的“左派”也搞“专政”，说这专政是对付资本家的，是保证百姓福利的。但现在这专政恰恰是要防御“福利主义”的影响，它要对付的是一心想对付资本家的人。

　　 英国《金融时报》（Financial Times）特约撰稿人吴迪去黑龙江亚布力滑雪，“车子一进入尚志县地界，路边就不断出现一个个醒目的标语牌──“谁刁难投资者，谁就是人民的罪人”，“谁损害投资者的利益，谁就是与人民为敌”，“老板不分大小，能来投资就好”……我赶紧用手机拍下了这些惊悚的语句。”[5]这样的标语笔者也见过一两次，例如，吉林蛟河市有标语：“谁与招商引资企业过不去，就是与蛟河人民过不去”！河北宣化县有标语：“谁刁难投资者，谁就是宣化的罪人”！当然，公开张扬这种“惊悚”标语的地方不会多，但这样的想法可谓普遍流行。就这样“西方”还是不满，甚至把“人权政策重心主要往草根上靠”，你说我们的“左派”怎能不气大？

#### ****二　什么是福利国家？──“福利国家”概念的发生学考察****

　　 这就引出了一个问题：这西方左派喜欢、而他们的右派和我们的“左派”都讨厌的“福利国家”，到底是个什么东西？

　　 今天西方人通常把“福利国家”看成与“自由放任”相对的一种“大政府”主张，即以高税收、高福利的二次分配手段增加“平等”。从计量的角度看，如今西方学界一般认为福利国家有四个指标：一、福利支出占政府公共开支的很大比重：如果政府开支大量用于军队、警察，用于政府的自我服务（行政经费、官办文宣与公关经费等），或者用于建设投资，那就不是福利国家；二、反过来看，公共支出也占福利支出总额中的绝大部分：如果福利主要是靠民间慈善而非公共财政，那就不是福利国家；三、福利支出占国内生产总值（GDP）的比重达到一定的水平；四、福利制度中存在着力度较大的再分配。我们可以福利支出多少和再分配力度高低两个维度来对国家进行分类：美国福利支出与再分配力度都“双低”，而瑞典则“双高”，德国福利支出高而再分配力度低，英国福利支出低而再分配力度高。根据这种标准，可以说最严格意义上的福利国家就是福利开支比重与再分配力度“双高”的瑞典式国家；而两者有一高的英国式与德国式也可以算是较为广义的福利国家；两者“双低”的美国则可视为“自由放任”的代表，不算福利国家（或者说是典型的低福利国家）了。

　　 但是这种比较只能在宪政民主国家范围内进行。如果历史尺度扩展到宪政以前、空间尺度扩展到民主国家以外，“福利国家”又该如何定义呢？值得指出的是：这正是历史上“福利国家”这一概念出现时人们主要考虑的问题。通常完整的定义必须有排除性的标准，而这种标准往往是有针对性的。无论你喜欢还是讨厌“福利国家”，当你提到它时总有个相反的参照物浮现在脑海中：对于喜欢福利国家的人来说，他们讨厌的“非福利国家”是什么？而讨厌福利国家的人，他们所喜欢的“非福利国家”又是什么？或者说，如果我们说不清楚什么是福利国家，也应该容易说清楚什么不是福利国家？

　　 那么，什么不是“福利国家”呢？有人说，福利国家这种“民主社会主义”是只搞分配的，那么，如果搞生产性的公有经济，就不是福利国家而是斯大林式的“社会主义”了。这种说法不完全对，因为尽管今天人们主要从分配方面讨论福利国家，但像法国、奥地利、以色列、印度这类民主的“社会主义国家”都有或曾经有大量的国有企业。当然，国有企业有没有效率、要不要改制，那是另外的问题。然而，是不是福利国家，是不能以有无国企或国企占多大比例来判断的。

　　 通常人们更强调的是“福利国家”与“自由放任”之别。但如前所述，这是在今天宪政社会上下文中的区别。而历史的事实是：最早提倡“福利国家”和指责“福利国家”的人，主要都是强调它与另一些“大政府”的区别，而不是与“自由放任”的区别。

　　 先说讨厌福利国家的人。有人考证说历史上“福利国家”一词最早见于德语，即"Wohlfahrstaat"。在1920年代的魏玛共和国，这个词是右派用以攻击社会民主党政府（据说它“过度关注对人民的给予，而不是要求人民为德国的荣誉与强权而奉献”）的贬义词[6]。然而，这些反对魏玛民主的极右翼人士本身也是大国家主义者，他们鄙视“福利国家”的“小恩小惠”而向往穷兵黩武的大帝国。显然，他们绝不主张所谓的“自由放任”。

　　 再说一下喜欢福利国家的人。英语“福利国家”（welfare state）一词据说是牛津大学国际政治学者齐默恩（Alfred Zimmern）在1930年代第一次使用，他把英美等民主国家称为“福利国家”，以区别于“强权国家”（power state），后者指纳粹德国和法西斯意大利等，其特点是“把国家或政府当成目标，而人民大众成了从属的工具”。稍后不久，英国经济学家舒斯特（George Schuster）也在1937年提到：“削弱独裁者在强权国家中影响的最好办法，是我们的福利国家表明它更能为人民提供幸福。”[7]

　　 但是，“福利国家”这个词组之广为人知，则始于坎特伯雷大主教坦普尔（William Temple）的宣示。坦普尔年轻时是英国工党成员、民主社会主义者，1908年他成为教会神职人员后着文主张“进化式的社会主义”，并认为教会主张的选择是“介于社会主义与异教徒〔指再浸礼派等主张平等主义社会改革的激进教派〕之间”。1927年他在神学著作中主张“渐进的保守主义改革”，英国的一些马克思主义者批评这一主张的实质是“有人道面貌的资本主义”。1942年，他当选英国基督教最高教职──坎特伯雷大主教，直至1944年在任上逝世。当时正值二战艰苦岁月，英国不分朝野左右，团结一致进行反法西斯战争。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宪政民主规则成为团结全国、振奋民族精神的两大基础，代表前者的教会与体现后者的政府也精诚合作。坦普尔就任最高教职前夕于1941年发表的《公民与教徒》（Citizen and Churchman）一书也因此名重一时，传播极广。坦普尔在书中除了与齐默恩一样用“福利国家”概念来区别“福利导向的民主国家”和纳粹式的“强权国家”以外，还借助“福利”（welfare）和“战争”（warfare）两词的音近大做文章，把英美这类由公民授权为公众提供福利保障的民主国家称为“福利国家”（welfare state），而把德意等极权国家称为“战争国家”（warfare state，也可译为“军国主义”）[8]。

　　 总之，我们看到在“福利国家”一词的发生学背景中，无论在德语还是英语里，作为贬义词还是作为褒义词，从反对福利国家的极右翼到倡导福利国家的政治学家、经济学家与神学家，他们当时都是把“福利国家”与“极权国家”相对立，而不是与“自由放任”相对立的。至于后来人们经常提到的“福利国家vs自由放任”这种对立，那只有在排除专制、极权制度后的宪政民主背景下才会凸显出来。

#### ****三　福利是可问之责，还是必谢之恩？****

　　 然而在坦普尔的时代，民主的“福利国家”也在全力打仗，而与之对立的“强权国家”或“战争国家”也可能拥有国家福利安排。两者的区别何在？坦普尔没有清楚地说明。事实上，一直就有人明确指出英国同样也是“战争国家”[9]。但笔者认为，起码有如下三个区别是可以清楚划分的：

　　 第一，福利是可问之责，还是必谢之恩？──福利国家不是“皇恩国家”。

　　 第二，福利是正调节，还是反调节？──民主国家福利有高低，但不会有“负福利”。

　　 第三，百姓要求于政府，还是官府要求于百姓？──“主仆”权责是否倒置。

　　 关于这三点，有必要予以逐一说明。

　　 “喜欢福利”的专制国家不同于“承担福利责任”的民主国家。“福利国家”中的福利是政府责任，不是“皇恩浩荡”。这本是常识。2012年5月9日，时任广东省委领导人汪洋在中国共产党广东省第十一次代表大会上有言：“人民群众是创造历史的主体，我们必须破除人民幸福是党和政府恩赐的错误认识。”[10]此话立即引发“热议”。有人指责汪洋离经叛道，有人则说他只不过说出了个“常识”。但这个常识，许多人是陌生久矣。早在百余年前维新人士谭嗣同就在《仁学》中说：“君也者，为民办事者也；臣也者，助办民事者也。赋税之取于民，所以为办民事之资也。如此而事犹不办，事不办而易其人，亦天下之通义也。”[11]何有谢恩之说乎？

　　 的确，对于可问之责是没有谢恩一说的。只有那些你无法要求、但他还是给了你好处──比如慈善家的捐献等，你才应该感谢。但政府必尽之责到底有哪些，人们看法很不同。在西方有的左派认为“从摇篮到坟墓”都可以问责于政府，有的右派害怕政府权力大了会减少民众的自由，因而在权责对应的宪政体制下，他们认为政府责任愈少愈好，即所谓“最不管事的政府是最好的政府”。但至少有一点他们都同意，就是认为应对紧急事态（比如重大灾害）肯定是政府的职责。西方的自由放任论者有的主张政府连教育和医疗都可以不管，但从没有人主张政府可以不救灾（国防和外交也类似）。民主社会的人们无论左右，至少在救灾这个问题上对政府都是只会问责而不会谢恩的。

　　 2010年台风“凡亚比”（台湾称“凡那比”）吹袭台湾及中国大陆后，政府官员的应对及民众的反应就显示了一次极其鲜明的对比。该台风于9月19日横扫台湾时为“超强台风”，高雄冈山镇24小时降雨872毫米（几乎两倍于北京2012年导致80人死亡的“721大暴雨”──房山河北镇最大雨量400多毫米），结果致2人死（全台6人死）。当地舆论铺天盖地问责于政府。有传说高雄市长陈菊那天睡了午觉，当局岂敢说那是“谣言”？赶忙公布市长官邸当日的监视器画面，证明市长在坚守岗位。高雄当局公布了12时的监视视频，舆论又要求下午1时的；公布了1时的，又被要求追查2时至5时的。市府一律照办，不敢怠慢。“不过议员还是认为，只凭官邸监视器“不清不楚”的监视画面，车牌也不明显，不能证明当日行程。”尽管副市长表示，市长又不是刑事犯，“拿出监视器画面，就足以证明有诚意”，对于“市长在哪里”的话题为何延烧这么多日，感到相当不解，但在民意代表“大动作追查市长9月19号风灾当天行程”的逼迫下，陈菊市长“声音越来越小，语气越来越不肯定”，终于“抵挡不住议员的连番逼问，率领〔市府〕团队低头道歉，承认919风灾当天下午2点到5点，她在官邸休息”。这下不得了，在如潮的责问下，陈市长最终只能“语带哽咽地说：“我从来没有也绝不会推卸责任，……我只有向市民道歉、道歉、再道歉！””而一些议员仍认为，“只有自责还不够，市长必须下台负责。”在那几天里笔者亲眼见到该市长在电视上哭了三次。她到处“视察灾情，不停道歉”，每处都鞠躬谢罪，但不少灾民（不是什么反对党官员，就是普通老百姓）也没什么好脸色，一边接受救济，一边“呛声”曰：“不必选了！”……媒体报导的标题则有“台湾脉动：陈菊遭呛为灾情道歉”、“高雄市长台风天睡觉惹风波”、“姚立明：陈菊被台风“破了功””……除了“午睡”事件，台北、高雄的一些学者也纷纷质疑“政府治水不专业”，区域排水不合理，城市地面过份水泥化，影响降雨下渗，加剧灾情……云云。

　　 当时，大陆这边的报导也宣传了台湾那边的“洋相”。可是这台风也不长眼，紧接着就刮到了海峡的这一边。在遭受了比那边惨重得多的损失后，这边的媒体没有发出一句问责之声，只有铺天盖地的感恩：报纸表扬官员“身先士卒，鏖战一线”；有关部门发出通知：“宣传舆论要更加积极。要大力宣传报导……基层组织、基层干部和共产党员发挥的战斗堡垒作用、骨干带头作用和先锋模范作用，让灾区群众更真切地感受党和政府的关怀……”[12]据报导，广大群众对“各级党委、政府，特别是广大领导干部在抢险救灾中表现出来的身先士卒、靠前指挥、不畏艰险、英勇奋战的优良作风和精神面貌表示崇高的敬意”[13]。

　　 然而，一个最基本的事实是：这场在台湾致死6人的“超强台风”在跨越海峡前已减弱为热带风暴，登陆大陆时再减为低气压；但是，这边仅一个省就因这“低气压”而死亡或失踪了136人！这样强烈的对比还让人说什么好呢？笔者真是无语了。

　　 当然这不是什么例外，改革经历三十年后，我们的感恩宣传已经算是很克制的了。改革前更过份的事也是习以为常的：著名的大饥荒时代，受到救济的饥民感激涕零，笔者至今仍记得的一部样板戏里有段声情并茂的唱词描绘那时：“乡亲们手捧馒头热泪滚，领袖的恩情，比天高，比地厚，更比海洋深！更比海洋深！”但是，那几年有几千万人得不到馒头饿死了，那只能解释为“自然灾害”。小民怎么能、怎么敢、怎么会问责于官府呢？更有甚者，那时甚至在政府负有特殊责任的灾难中，受难者也为政府的应对感恩戴德。例如，同为饥荒时代发生的“为了六十一个阶级兄弟”事件，曾经在全国范围内引发了长时间的感恩浪潮。事由是1960年为三门峡工程配套的某公路工地上，一批被征调来无偿修路的民工在工地伙房吃饭遭遇大规模中毒，政府空投解毒药进行救治。就政府而言，这当然是一种负责任的行为，但《中国青年报》于1960年2月28日刊发了题为〈为了六十一个阶级兄弟〉的报导，后经删节又入选中学课本，这篇风行神州数十年，进入了戏剧、电影、教科书、连环画等一切传播通道的典型报导中，竟然出现如此肉麻的文字：“咱这些普通民工闹点病，中央就派飞机救咱们，领袖真是咱贴心的人哪！”据称某老人对中毒的儿子说：“领袖在北京比咱老汉还关心我儿！小子，领袖才真是你的亲爹娘！”[14]

　　 但要知道，这些人不是在自己家中，而是在被政府征发劳役的过程中中毒的，尽管犯罪的是投毒者，但组织劳役的政府要承担的责任，也非民间社会上随机发生的一般中毒罪案中政府要做的破案、救治等一般公共服务责任可比。这不是什么特别的或现代发达国家的标准，中国古代“孟姜女哭倒长城”的故事也可以反映中国传统文化对这类事情的看法：尽管孟姜女的丈夫被秦始皇的政府征发去修长城而死于工地，他并不是被官府或官吏更不是被秦始皇蓄意谋害（至少故事没有这样说），而且修长城也可以说是那时的“公共工程”，与只为秦始皇个人服务的阿房宫、骊山墓不同，但是，人们还是认为秦始皇和朝廷对孟夫之死负有责任。毕竟是你把人征发去的，你对被你征发的人的生死难道不负有特殊责任？这和在自己家中自然死亡或意外死亡能一样吗？企业中如果出现员工事故伤亡，企业尽力抢救是正常的。员工获救不死，也仍然可以对企业问事故之责，并因受到损害要求企业负一定的赔偿之责，哪有丝毫不言问责、反而不死就要对老板感激涕零、以为深恩厚泽万死不足相报的道理？

　　 企业员工为挣钱而自愿受雇的尚且如此，如果是强征来无偿劳作的，征发者对被征发者劳役期间的死亡要负责就更不用说了。政府采取得力措施避免这种一旦发生自己就负有惊天之责的恶性结果发生，这难道不是理所当然的正常反应吗？这样做了不是什么大恩大德，不这样做就是草菅人命罪莫大焉了。一个孟姜女之怨就可以“哭倒长城”，何况六十一个“孟姜女”？

　　 五十年过去，现在我们知道，当时只报导在飞机投药后有六十一人死里逃生，没报导的是“其实中毒民工大都留下后遗症，不少人患了眼疾，有的大脑受症而痴呆，有的因患了胃癌或肺气肿而死去，还有一些其他病”。按文明国家的通例，这些人在被征发状态下遭到如此不幸，不仅无恩可感，还势必会提出问责和要求赔偿。而事实上，事发后平陆县当局也确实一度很紧张，以为官办工地食堂发生如此惊人的大规模民工中毒影响恶劣，“有关领导指示不许报导”。不料，北京的文人妙笔生花，一篇“感恩”报导创造了“坏事变成好事”的奇迹[15]。

　　 我们这里还有一个耐人寻味的现象是：政府救灾，老百姓要感恩戴德，山呼万岁。但是民间的慈善捐款和义工，却好像与纳税一样成为一种“他律”的份内责任，捐了无需感谢，不捐可以“问责”。政府部门往往出面“组织”民众纳捐，甚至直接从工资中扣捐，而舆论往往指责一些富人与民营企业捐得少，甚至要求经理人把属于股东的钱拿出来纳捐，出现所谓“逼捐”现象。

　　 这里要指出：社会上慈善意愿低落可以被认为是一种负面现象，人们应该忧虑并检讨其原因。但具体针对某某某指其该捐未捐、该多捐而捐少，则是十分奇怪的。如果慈善捐献不是出于一种自律的道德，而是变成一种“他律”的义务，那还能叫慈善，能叫捐献吗？提出这一问题倒不是像有些朋友主张的“为富人说话”：如果你是左派，是社会主义者，对社会平等有更高的要求，对贫富差异有更大的反感，那你可以要求改善二次分配，加强税收调节，提高累进率，让富人多交点税。但是，无论税多税少，公民的法定责任只能是纳税，而不是“纳捐”。税外再奉献公益，无论穷人富人都是献爱心，是他的权利，而非他的责任（注意：这里是指狭义的〔即“他律”的〕责任，而非所谓“义不容辞的责任”之类的道德话语），是一种应受褒奖的善行，而非可以问责的必为。对于这种奉献，有之我们应该感谢，无之我们也不能逼索。“逼捐”会造成什么后果？我们都知道“苛捐杂税”这句成语，那就是历史上本来属于自愿奉献的“捐”成为强制义务后的景象。当“捐”成了横征暴敛的体现，其慈善的意义也就荡然无存了。

#### ****四　如果救灾尚且是皇恩，何况其他****

　　 对于公共服务，我们习惯于千恩万谢政府，还会厉声“逼捐”富人。这实在是完全颠倒的态度。最无争议的政府责任尚且如此，其他被称为“福利”的那些更高层次的、乃至对其是否可问之责还有争论的服务就更不要提了。

　　 不可否认，历史上不少专制国家（从斯大林式国家到纳粹德国）也搞过社会福利。但与瑞典这类福利国家不同的是：专制国家如果有福利，那就被认为是皇恩浩荡，臣民必须感恩戴德、山呼万岁。假如不给你福利，你也不能抱怨。而瑞典国民享受“从摇篮到坟墓”的高福利，我们几时见过他们“吃水不忘挖井人，千秋万代颂党恩”？福利来自国民的税收，政府按国民要求收了这笔钱提供服务，服务好是应该的，服务不令人满意就请下台另选他人来干，如此而已。换言之，人们必须对福利感恩戴德的国家，就不是福利国家。

　　 在民主国家，相当程度的福利首先是被统治者所要求、而统治者不能不满足的（所谓“责任”，就是不管你喜欢与否都必须干的事）。所以统治者是否喜好福利，并不很重要。现代瑞典史上曾经有“右派”执政的时期，他们并不喜欢福利国家，但他们也不得不搞许多福利。除非他们能说服选民取消福利立法，否则那些责任就无法卸除。类似地，在经历1990年代“剧变”后执政的一些东欧国家自由派人士是相信“自由放任”的，如先后担任捷克总理和总统的克劳斯（Vaclav Klaus）作为芝加哥学派科班出身的经济学家，对“社会市场经济”、“福利市场经济”这类说法嗤之以鼻，多次声称他要搞“不带任何限制词的市场经济”、“百分之百的资本主义”。但在民主的捷克，任何统治者都得看选民的脸色办事，而捷克百姓只会嫌你权力太大，却很难让你的责任变小。剧变以后他们要更多的自由，却不接受更少的福利。结果，在克劳斯执政的八年间，捷克以全欧最高的就业保障和“退休金增长比工资快”而著名，克劳斯本人则被外国媒体称为“欧洲最大的社会民主主义者”[16]。其实克劳斯怎么会信仰社会民主主义？但他确实一方面以“平均分配，还资于民”的方式实行“激进自由主义”的私有化，另一方面又奉行高税收、高福利的社会民主政策。以至于1995年美国著名经济学家、“休克疗法”（Shock Therapy）之父萨克斯（Jeffrey Sachs）访问捷克时，两位新自由主义者发生了一场有趣的争论：萨克斯建议克劳斯学习“亚洲虎”，摆脱福利包袱促使经济起飞；克劳斯断然拒绝这种“亚洲思想”，声称高税收、高福利政策体现了“欧洲文明”，改变这种社会政策并使之“降低到那些亚洲国家的水平”是不能允许的[17]。当然，民主国家的选民也可能选择高自由而不是高福利。但那也是国民的选择，而非统治者的选择。

　　 与此相反，苏联的福利也许不少，但那并非因为被统治者有权要求，而是因为统治者由于各种原因而“喜欢”搞福利；倘若他不喜欢了，就可以不搞。苏联历史上很长时期，绝大多数人口（农民）不但没有什么福利，甚至在1921年、1930年和1946年前后还因“人祸”多次发生饿死几百万人的饥荒。这样的情形如果发生在瑞典乃至在并非福利国家的其他宪政国度（例如美国），统治者必然被追究责任；但在苏联，这丝毫不影响斯大林的威权，因为给不给你福利乃至管不管你死活，这是他的权力、他的喜好，而非他的责任。至于他可能有（也可能没有）的“福利爱好”（或曰“社会主义爱好”）本身是否有理，是否可取，那是另一回事。

　　 所以同样是搞“福利”，瑞典政府搞是尽责，斯大林搞则是弄权（要赞扬的话可以说他是“善意弄权”，但反正不是尽责）。并非只有宪政政府才搞福利，但承担“福利责任”的确只在宪政之下才可能。因此，如果把“福利国家”不是当作统治者的个人爱好，而是看作一种使政府承担福利责任的制度安排，那的确只有民主国家才有可能是“福利国家”──尽管并非所有民主国家都会选择福利国家这种制度安排。而专制制度下可能有“喜欢福利”的专制者，但不可能有承担福利责任的国家。

　　 这并不是说高福利一定就是好制度。笔者曾遇到一位法国新自由主义学者，他对该国的农业保护政策批评甚厉。但中国同行问他：政府这样搞是不是为了追求“政绩工程”？他却一脸茫然。法国人听不懂“政绩工程”、“形象工程”这类词汇。政府都要追求政绩，只是他们只能追求讨好老百姓的政绩，而不是讨好上级的政绩，我们从后者来理解的这个贬义词因而也就没法给他们翻译。法国对农民的保护也许确实过份而且有不少弊病，但政府的确是在农民的要求下这样做。你可以说这些要求不合理，却不能说政府为了讨好上级制造“政绩”而坑害农民。而后一种做法即便打着造福于农民的旗号，实际上与“福利国家”应该是毫不相干的。所谓“福利国家之弊”也不可能是这种性质的弊病。

#### ****五　民主国家福利有高低，但不会有“负福利”****

　　 “福利国家”中的二次分配必须是正调节，而不能是负调节，亦即必须缩小而不是扩大贫富差距。这也容易理解：福利政策既然是老百姓要求于政府、而不一定是统治者喜好的，就必然具有这个特点。国民中贫多富少固然会使“多数决定”产生的福利立法有利于穷人（如果批评者认为“长远地看”未必如此，至少当下应当如此）。即便国家已是“中产社会”，真正的穷人很少，而且假定人们是“经济人”，并无强烈的慈善动机，那么按罗尔斯（John Rawls）的论证，人们对自己地位的不确定性也会使他们倾向于选择一种“有利于最弱者”的安排。

　　 对这种逻辑唯一的挑战可能是近年来为论证NGO（即民间公益部门）的必要性而提出的对“特殊弱势者”的“福利失灵”理论。根据这种理论，那种一般人确信自己不可能遇到的境况（如罹患艾滋病之类特殊病症），或特别弱小的族群，或根本无法提出诉求的动物，处于“无知之幕”外，出于民主选择的福利国家就可能难以对之提供足够的保护，因此需要另有NGO。但是一般来讲，这种“特殊弱势者”与人们无法肯定自己不会遇到如老弱、失业、生病等的“一般弱势者”相比数量很小。上述分析并不影响民主福利制度总体上的正调节功能。

　　 因此，民主国家的任何福利政策都会对初始分配后的贫富差距多少起到“缩小”的调节作用。从数值分析角度看，就是二次分配后的基尼系数（Gini coefficient）要比初始分配后的基尼系数小。区别只在于有的安排是“高福利”，调节力度大，有的安排是“低福利”，调节力度小，乃至近于“自由放任”。但是反向的调节，理论上在民主国家是不可能的，而实际上也是如此。表1显示，高福利的北欧诸国在二次分配后基尼系数大幅下降，瑞典、芬兰都下降一半左右，英、法、德等西欧国家也下降较多，而美国则下降最少，这被认为近于“自由放任”了。但无论下降多少，这些国家都没有出现因二次分配反而扩大基尼系数的“负调节”现象。

　　 表1　1960至1980年间主要民主国家二次分配前后的家庭收入基尼系数变化

　　 国家 美国 法国  英国 德国 挪威 芬兰 瑞典

　　 二次分配前 0.340 0.500 0.380 0.450 0.350 0.460 0.390

　　 二次分配后 0.324 0.309 0.276 0.262 0.238 0.225 0.202

　　 资料来源：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）着，刘玉安摘译：〈从比较的角度看瑞典福利国家的发展〉，《当代世界社会主义问题》，1993年第2期，页57；向文华：《斯堪的纳维亚民主社会主义研究》（北京：中央编译出版社，1999），页135。

　　 但是，如果所谓“福利”并非出于民主选择，而是基于统治者的喜好，负调节就绝非不可设想。因为既然是“皇恩”，当然首先就会降临在皇上喜欢的人、用得着的人，即权贵和有特定身份者身上。芸芸众生如果能够分沾也不可能与之相比；而那些最弱势的失业者，即皇上讨厌的“盲流”，受惩罚还来不及呢，怎么敢讨要“福利”？三百五十多年前的黄宗羲就曾在《明夷待访录．原法》中指出那时的“福利”是“利不欲其遗于下，福必欲其敛于上”[18]！这就是一种以国家强制力量“劫贫济富”给特权者提供福利的安排。反映在数值分析上，就是二次分配后的基尼系数不降反升。

　　 古代经济史虽然因数据缺乏难以计算基尼系数，但上述道理是显而易见的。例如中国过去皇上根本不领工资，不仅“从摇篮到坟墓”都是国家财政包下来的，三千佳丽、九重宫室、百里苑囿、万顷陵园也都是国家权力“二次分配”的结果。皇室之外，各地的“朱门酒肉臭，路有冻死骨”也都源于这种机制──了解历史传统的人都知道所谓“朱门”就是权贵之门，并非民间富人或地主所能僭有。这样的分配自然不是“自由放任”，但这是“福利国家”吗？

　　 这里要说的是何为“二次分配”？一般来说，民间经济关系（交易、雇佣、租佃、自给自足等）中的分配，或者按马克思的说法，“劳动产品、能力和活动进行私人交换”造成的分配就是所谓“初始分配”，而国家权力进行的强制性分配（赋税及各种“保障”、“待遇”等），亦即马克思所说的“以统治和服从关系（自然发生的或政治性的）为基础的分配”[19]，称为“二次分配”。在民间经济发达的社会，以上分析是没有歧义的。但在民间经济不发达的状态下又如何？最近王绍光着文说：计划经济时代是没有“二次分配”的，因为国家的“分配”已经很平等了，所以不需要“二次分配”[20]。这个说法意在为中国旧体制缺少正调节机制辩护。但此说在逻辑上显然会导致混乱：假如我们设想对一个市场经济进行“社会主义改造”，逐渐增加高税收、高福利的比重──亦即公认为“二次分配”的比重，那么在逻辑上当“二次分配”率达100%时（所有的收入全部被征收），这个经济就完全国有化或“社会主义”化了。如果说完全没有二次分配而只有100%的初始分配，那就是彻底的“自由放任”，与“计划经济”不是恰好相反吗？所以，如果说完全的计划经济只有一种分配机制的话，那恰恰就是只有“二次分配”，而不是只有初始分配。

　　 但实际上“完全的计划经济”几乎是没有可能出现的（战争时期的供给制可能近似），现实中的计划经济仍然有两层分配机制：一是个人可支配的名义工资或收入；二是等级化的“福利”，即住房、用车、医疗、仆役、休养、食物特供等形形色色的“待遇”。计划经济下的工资尽管也是国家发放的，不完全同于民间经济中的初始分配，但它的消费毕竟要通过“私人交换”，可以说是一种“准初始分配”，而福利待遇则是完全的二次分配。

　　 计划经济年代中国的这种初始分配并不平等，如毛泽东所言“有八级工资制”，他称之为“资产阶级法权”。可是谁都知道，那时更严重得多的不平等并不是什么八级工资，而恰恰是那种“二次分配”。数值分析表明，1978年中国城市内部按官方统计的货币收入，其分配的基尼系数为0.164，农村内部也仅为0.227，应当说“分化”很小。但主要由于“福利”因素的悬殊，城乡合计的基尼系数就达0.331[21]。与表1所示相比，仅此一项“再分配”就比任何发达国家再分配后的“分化”更严重。如果再考虑城市内部的“负福利”（如毛泽东说的“城市老爷卫生部”、前卫生部副部长殷大奎说的“公费医疗支出80%用于领导干部”等），那就更不得了。去

　　 而这种“福利特权化，公共物品非公共化”，就是一种典型的“负福利”，因为它不是缩小、而是严重扩大了以名义工资来显示的不平等。民主国家福利有高低，但不可能有“负福利”，他们也不讨论这个问题。但是专制国家如果不引入“负福利”概念，就没法进行最基本的分析。

#### ****六　关于负福利的比较分析：以医疗为例****

　　 以医疗福利为例，英国的公费医疗是全覆盖的，当然属于福利国家政策。美国对多数人口只实行商业性医疗保险（自己出钱保自己），而联邦与州财政部门进行转移支付的福利性医疗保险（Medicare与Medicaid）只覆盖老人与穷人。由于福利性医保覆盖率低，所以美国与多数欧洲国家相比是公认的低福利国家。但是，美国已有的福利所覆盖的确实是弱势群体，所以其分配还是有正调节功能。

　　 而在中国，过去占人口大多数的弱势群体农民并无医疗福利，近两年情况有所改善，“新型农村合作医疗”取得了一些成绩。其中江苏省是推行“新农合”的排头兵，2007年参合率达95%，居全国首位，各项农村卫生指标也大都名列榜首。该年“新农合”覆盖4,300万农民，人均筹资76元，超过国家规定许多。但就是这个省份，仍有约664万人未覆盖。而另一方面，该省城镇居民医疗保险制度覆盖1,088万人，人均筹资150至550元；城镇职工基本医疗保险制度覆盖1,434万人，人均筹资1,200至1,500元；而全额公费医疗待遇覆盖人口（即某级以上官员）仅14.4万人，人均筹资却达4,200至6,000元[22]。按这组数据，该省某级以上官员占有的医疗福利资源可达农民的80倍。官员的初始分配收入也高于农民，但绝没有高出那么多。所以这种二次分配的“负福利”性质是很明显的。

　　 当然即便如此，笔者仍然认为“新农合”（尤其是江苏省的那种“新农合”）是值得称赞的一大进步。因为与过去全部福利资源都在少数人中分配、农民完全被排斥在外的状态相比，如今江苏农民不仅开始享有福利，而且还比全国平均水平高。虽然总体上还远未脱离负福利状态，但负福利的程度已经比过去降低。不过，这种状态长远地看固然可以说是向福利国家迈进，就当前而言，毋宁说首先是在向被称为“自由放任”的低福利国家靠近了。负福利程度的减少不是意味着向“零福利”接近吗？而只有达到零福利这一临界点，正调节才开始起步，“自由放任还是福利国家？”才开始成为真问题。

　　 另一个可资比较的案例是1994年民主化以前南非在压迫黑人的种族主义制度下的福利安排。笔者以前曾提到那时的南非有“黑人各尽所能，白人按需分配”的“种族社会主义”特征。单就白人而言，那是个几乎类同北欧的高福利体制，尤其是“穷白人”受到很好的照顾；但是黑人则处于“既无自由又无福利”的境地。由于初始分配就是黑贫白富而且差别悬殊，二次分配又是白人锦上添花，黑人“有雪无炭”，这种“福利”在宏观上就成了一种扩大而不是缩小不平等的反向调节，可称之为“负福利”。民主国家只有高福利和低福利之分，是不可能有“负福利”的。但是旧南非和中国这样的体制下“负福利”就是个严重问题。

　　 改变负福利的方式有渐进和激进之别。渐进方式是通过逐渐增加最下层的福利而控制上层的福利，减少反向调节的力度，或者说是从“负高福利”变成“负低福利”，逐渐变成“零福利”（不一定是无福利，但福利分配与初始分配同比例给予，不平等既未增加也未减少，调节效果近于零），再进一步变成“正福利”，这时才有西方民主国家意义上的“高福利”和“低福利”之别。中国这些年的福利改革正处于“零福利”前的渐变过程。以上述江苏为例：过去最底层的农民完全自费看病，一般国家职工比农民初始收入就高，却还有基本水平的公费医疗，而高官初始收入更高，又享有无限制全额公费医疗，这就是“负高福利”。现在农民有了“新农合”，比职工医疗保险水平仍低，比高官的医疗待遇更低，但总是有胜于无，与过去相比，就是从“负高福利”变成“负低福利”，仍然是“负”，但负得少了，离“零福利”的临界点近了，这还是进步，也可以说是渐进吧。

　　 这种状况也相当于旧南非在种族隔离末期的情况。当时由于黑人的抗争、国际的压力和白人开明力量的推动，南非的福利也由白人专享变成在覆盖白人的基础上也向黑人渗透。到1980年代中期，南非社会总支出（即国家财政的福利和公共服务支出）的约40%被用于占人口百分之十几的白人，而43%用于占人口绝大多数的黑人，白人还是占很大便宜，不过黑人也多少有了点福利，也是从“负高福利”变成“负低福利”了。

　　 但是1994年以后，南非的政治格局发生了根本变化。曼德拉（Nelson R. Mandela）─姆贝基（Thabo Mbeki）时代虽然没有像津巴布韦那样从产权和初始分配上剥夺白人，但二次分配的变化却很激进。南非的福利体制一下子就由向白人倾斜变成明显向黑人倾斜。到1990年代后期，社会支出用于黑人的比重从43%上升到80%，而用于白人的则从40%急降为不到10%[23]。这等于把原来在白人中实行的那套福利移用到黑人身上，原先白人锦上添花，黑人“有雪无炭”，现在黑人得到雪中送炭，白人却“有锦无花”了，南非从“负福利”不经临界点直接进入了“正福利”，而且在很多方面是“高福利”了。当然，这样的彻底改变只有在民主化之后才有可能。

　　 因此我们可以区分两种“二次分配”：先有公平的自由竞争，再用民主的二次分配减少竞争造成的结果不均，这叫“福利国家”；而先取消自由，代之以虚幻的“平均”，再以不民主的“特权福利”造成严重的等级分化，这就叫“负福利国家”。改革前的中国和种族隔离时代的南非，就是“负福利国家”的两个典型。

　　 负福利就是用强权“劫贫济富”，其不公正甚于“零福利”或“自由放任”。换言之，“负福利国家”与“福利国家”的区别，大于民主国家中“自由放任”与“福利国家”的区别。对于“负福利”严重的国家而言，能够实现“零福利”已经是向福利国家接近了一步。但问题在于：转轨时期如果在“权家通赢”的机制下出现不公平竞争，那就完全可能造成初始分配不平等的恶化，而“负福利”的不公平却未必可以缓解。在这种情况下回避“负福利”之弊来强调“自由放任”与“福利国家”的对立只能治丝益棼，甚至两者迭加可能造成恶性循环：因初始分配不平等而呼唤“二次分配”，而二次分配在强权之下却变成“负福利”，负福利在转轨过程中又加剧了初始分配不平等。权家通赢导致赢家通吃，以纠正赢家通吃为理由强化权力分配又反过来加剧了权家通赢。显然，这时如果回避政治体制改革，无论是以“福利”为理由压抑自由，还是以“自由”为说辞回避真正的福利诉求，都会出问题。

　　 因此，在中国转型过程中我们必须特别注意“负福利”问题，而这是民主国家只会在“自由放任”与“福利国家”间进行辩论的经济学并不重视的。如果不能解决“福利特权化、公共物品非公共化”的问题，单纯增加公共品供应未必有助于改善不平等。拿前一阵子成为舆论热点的医疗改革来说，当初说医疗福利萎缩和过份市场化使人看不起病，出路似乎在于加大政府垄断；然而，不久就有权威消息披露：中国如今的公费医疗开支竟有80%花在领导干部身上，这样的“福利”，究竟是谁之福，谁之利？增加这样的“公共品”，能改善老百姓的医疗保障吗？

　　 又如近来房价太高，一些单位“恢复”盖“福利房”又引发争论。房地产商为维持高房价而反对住房福利，这和主张消灭“小产权房”一样固然是不合理的，可是现在所谓的“福利房”是否具有“负福利”性质呢？如下所言，发达国家那种廉租房制度过去在中国从未有过，中国改革前的住房制度很大程度上就是“负福利”性质的。今天即便国家的廉租房一时难产，如果民营企业或充分竞争领域的国营企业为职工盖福利房，应当是一件好事（当然这类企业通常只能量力而行），但如果垄断部门以其垄断性暴利来为“内部人”发高薪（如2012年江苏的“电力公司抄表工月薪万元”）已经引起争议，现在又以垄断性暴利为“内部人”搞住房之类的“高福利”，那的确是典型的“负福利”了。

#### ****七　百姓要求于政府，还是官府要求于百姓？ ──“主仆”权责是否倒置****

　　 福利国家的“福利”必须是公民的权利、政府的责任，而不能反过来变成政府的权力、公民的责任。这意味着：公民需要“政府保证就业”那是福利，而政府强迫你劳动就不是（如古拉格、奥斯威辛）。国家对穷人住房承担责任，以廉租房与福利房来改造贫民窟那是福利，而用铁腕“城管”拆掉穷人的“违章建筑”来“消灭贫民窟”，而且公然声明“不补偿，不安置，否则后患无穷”就更不是了。“想来就来，想走就走”（2003年“孙志刚事件”后天津市民政局提出的新救济原则）的流浪者救济是福利，强制性“收容遣送”（如当年孙志刚遭遇的）就不是。政府提供免费教育是福利，政府把无力掏钱供孩子上学的家长抓起来示众、审判（1990年代中国传媒多次报导过某些地方政府把所谓“违反义务教育法”、没有掏钱送孩子上学的农民抓来严惩的事情）就不是。国家提供养老保险是福利，国家把农民束缚在土地上令其自耕终老而不许留在城里“添麻烦”就不是。

　　 然而，在这方面权责倒置的错误屡见不鲜。例如有人以“社会保障不能私有化”为理由剥夺农民地权，这是毫无道理的。因为“社会保障不能私有化”这句话如果能成立，它只能是说提供保障的责任不能私有化（不能让老百姓自己保障自己而国家不负责任），而享受保障的权利当然属于每个公民（而不是属于“公家”），因此这种权利当然是“私有化”的。公家买单给百姓看病是社会保障，如果反过来，是政府弄权让百姓承担责任来保障“公家”，那叫社会福利吗？过去农民自己耕田养老，这“保障”责任就已经“私有化”了（实际就是说没有社会保障），政府不仅不买单，还反过来禁止农民处理自己的土地，这样做即便有某种理由（方便圈地、有利于国土整治、有利于农民的长远利益等），与社会保障有何关系？如果说有，不就是“负保障”吗？在无人买单的情况下，有地权的农民如果无钱治病，万不得已他还有“卖地救命”的一条路，现在你把他们这最后的路也给堵死，却说农民反而有了“保障”，这不是奇谈怪论吗？

　　 当然现代福利制度也有某些个人责任要求，例如在“国家─企业─个人三方统筹”的保障模式下，个人的那份保险金属于强制性交纳责任。但这只能是公家责任的一种补充。如果国家、企业都一毛不拔，只是弄权强迫你自己买单治病，即便这出于好心，与“福利”保障也是不搭界的。当然，国家本身不会生钱，政府买单最后还是来自纳税人的钱包，但在“无代表不纳税”的民主体制下，作为纳税人的公民最终还是权利的主体，是公民要求政府用这些钱为咱们提供服务，这些钱该不该征、征来怎么用，咱们是有权说话、有权监督的，不是皇上要咱们“耕田奉上”为他纳粮当差。可见这一点最后还是归结为：福利国家首先必须是民主国家。

　　 显然，形成这样的权责关系应当说是福利国家的基础。事实上，中外历史上专制时代国家也有所谓的“济贫”措施。但那时的“济贫”常常是强制性的收容、管制甚至劳改，与其说“济贫”，不如说是“惩贫”。如公益制度史上英国十八世纪以前有所谓“旧济贫法时代”。1349年英王颁布《劳工条例》（Ordinance of Labourers），规定当局应当捕捉流浪汉，禁止民间对非残疾的乞丐给予慈善帮助。1531年英国颁布更严厉的禁乞法令，不仅规定对流浪汉要强制收容劳教，而且抓住健康的乞丐要在市场上当众施以鞭刑。这就是所谓的“血腥立法”。但与此同时，政府也承担了一些责任。1536年的《亨利济贫法》（Henrician Poor Law）就规定一方面要惩罚有劳动能力的流浪者，另一方面要对老弱病残者给予帮助[24]。1601年的《伊丽莎白济贫法》（Elizabethan Poor Law）在这两方面都予以强调，并且开始倾向后者，英国从那时起有了法定的济贫税和国家办的济贫院。很多人因此把现代福利制度溯源于它。但实际上，公益制度史上的伊丽莎白时代仍然属于“旧济贫法时代”，当局对弱势者弄权常常突破限制，而对弱势者承担的责任则不能追索，往往口惠而实不至。

　　 1834年，英国在宪政民主体制相对发展后实行了福利改革，颁布了《新济贫法》（Poor Law Amendment Act），不再允许随意强制收容、拘禁流浪汉和乞丐，而政府的济贫责任则逐渐法定化。尤其是“院内救济”（穷人可以申请进入济贫院）在这一时期大为发展。走投无路的穷人都可以要求国家给饭吃，如果有人饿死，官员要被追究责任。可以说，这时弱势者有了“流浪权”，而当权者开始尽救助责任。但是，这时的权责还并不完全对应。如虽然政府不再有权随意“收容”穷人，但穷人一旦申请进入济贫院，其自由就受到许多限制，而且入院等于宣告自己无产，根据当时的选举权财产资格制度也就被剥夺了选举权等政治权利。同时，政府的责任仅限于济贫院内救济，对于居家的穷人并不承担责任。而且当时政府还尽量降低院内救济标准，使受救济者难以长期面对院内的恶劣生活，以迫使他们尽快出去找工作[25]。

　　 只有到了十九世纪后期，英国实现了无财产资格限制的普选权，在比较完善的民主制度下，“为自由而限权”与“为福利而问责”的进程都在发展。此后英国（乃至其他民主国家）尽管一直有“自由放任”与“福利国家”的争论与“群己权界”的左右游移，但是再发达的“福利国家”也不能滥权，再潇洒的“自由放任”政府也不能无责。1908年，乔治（David L. George）的自由党政府推出国家福利养老金制度，它不但把政府责任扩大到济贫院以外的整个社会，英国公民凡收入低于31英镑10先令者都有资格领取养老金，而且规定严格保护领取者的经济政治权利：任何人不得因领取养老金而被剥夺选举权和宪法保护的其他基本权益[26]。这时的英国还不是今天所说的“福利国家”，但已经有了建立福利国家的基础。

　　 相反，德国魏玛共和时期有《志愿工作法》，到纳粹时代变成《义务劳动法》。自愿奉献的权利变成了国家强制履行的义务。1934年更发展为《国民劳动秩序法》，禁止罢工，被强制“奉献”者每天须从事军事训练与劳动服务，集体生活一如军营，平时为“义务劳动”的工人，战时即为“保卫国家”的战士[27]。后来，第三帝国即以此体制为基础发动战争。可见上述权责关系一旦倒置，福利国家就不再是福利国家，而变成“负福利国家”，或坦普尔所说的“强权国家”了。

#### ****八　切莫“错把杭州作汴州”****

　　 以上关于“福利国家”的三个标准，归根结底就是一个：福利国家必须首先是民主国家。福利国家一般税率较高，尤其是对富人征收的、具有转移支付性质的累进税高。但是这个“定理”的逆定理，即“凡高税率，或者具有抑富性质的累进税率的就是福利国家”则不能成立。高税率国家未必就是福利国家容易理解：否则任何横征暴敛的国家都可以叫福利国家了。那么为什么具有抑富税率的国家也未必是福利国家呢？道理很简单：因为“抑富”未必就是为了济贫──请注意，这里讲的并非抑富能不能济贫。一些主张自由放任的经济学家常常论证抑富并不能真正达到济贫，并以此批评福利国家，对此可以再讨论。但是，在宪政民主制度“无代表（公民）不纳税”和“无代表（财政）不支付”的规则下，抑富至少不可能是为权贵而“与民争利”。

　　 然而，如果没有上述规则，权贵藉“抑富”而“与民争利”是完全可能的。中国古代的法家就一方面说“民富则淫”，主张“重租税以困辱之”[28]；另一方面又认为“贫弱者，非侈即惰也”，坚决反对救助他们。于是从汉武帝“告缗遍天下”，到明末崇祯帝的加派政策宣称“弗以累贫不能自存者，素封是诛”[29]，多次弄到“商贾中家以上大抵破”[30]，“豪民巨族铲削殆尽”[31]。但是贫民不但没有得到什么福利，反而陷入绝境，以至于官逼民反，天下大乱。马克思也曾指出：封建制度的经济特征是“通过如任意征税、没收、特权、官僚制度加于工商业的干扰等等办法来捉弄财产”[32]。任何人也不会认为这就是“福利国家”。

　　 在宪政民主国家，福利争论是在“正福利”的前提下进行的。左派或者社会主义者（宪政条件下当然是民主社会主义者）主张高福利，右派或者自由主义者（这里主要指经济自由主义者或所谓“自由放任主义”者）主张低福利。但是对于负福利，自由主义者和社会民主主义者是不可能产生争论的，不管自由主义者还是社会民主主义者都不会赞成负福利，而且他们的主张都可以抵制负福利。假如你是自由主义者，你是反对高福利的，那么你在负福利条件下就应该首先反对当官的享受福利，农民享受的本来就鸡毛蒜皮一点，有什么可反的？福利本来就非常低，而且比西方任何最低的福利国家还要低，你反什么？如果你真是自由放任主义者，在这种背景下就得反对特权者的福利。或者你也可以反对以“负福利”为导向的税收，这有什么？中世纪那种“加之于工商业的重税”不是连马克思都反对吗？

　　 但如果你是社会民主主义者呢，你呼吁福利，当然就得为最弱势的人要求福利，而且是作为问责，而不是作为皇恩来乞求；当然也不可能为高官呼吁福利。假如左派成功地增加了底层福利，假如右派成功地遏制了权贵的福利，那不就是共同促使“负福利”朝着“正福利”方向改变吗？有什么可争吵的？这样推进到一定时期就会逐渐变成“零福利”，再进一步发展就会变成“正福利”。到了这个时候，福利高一点、低一点就成为真问题了。在这之前“高低福利之争”前提都没有，就是假问题。

　　 不过，现在有一个最糟糕的现象，就是那些反对福利的人其实往往都是针对最穷的老百姓，都是说老百姓不能要求这、不能要求那，而拿当官的高福利没辙。可是那些主张要搞高福利的人却反对制约权力，这样就没法避免福利一旦搞了就是当官的先得。比如现在的保障性住房。本来保障性住房制度在西方也是有争议的，包括笔者过去讲的美国的福利房社区被视为贫民窟的问题，这是美国经常讨论的。

　　 但是在中国恰恰相反，严重的问题是保障性住房现在的两个特征：“经适房优先公务员，廉租房不给农民工”，我们现在绝大部分“保障房”是所谓经济适用房而优先分给官员。保障房中分量很小的廉租房也是给有城市户籍的人盖的，而城市户籍的困难户现在没有多少。没有多少也不是中国的“优越性”，因为全世界的城市贫民，尤其是城市化阶段的城市贫民主要都是由乡村来的新移民组成的，不光是中国。只不过我们和他们的区别就是：他们承认这些新移民是城市贫民，我们不承认，我们说他们是“农民工”，是“外地人”。如果只是要保障老市民，其实西方也没有多少老市民需要你保的。任何一个国家居住在所谓的“贫民窟”的人和住得不好的人基本都是在城市化过程中新进城的人。如果所谓“保障性住房”不是针对他们的，你搞它干什么？不就是负福利吗？搞出来都是给官员的，西方不管是自由主义者还是社会民主主义者哪个人能赞同这种做法？

　　 所以，所谓“福利房变成贫民窟”根本就不是中国的问题。而中国的问题很简单，我们左、右派也应该针对中国问题朝上述所讲的两个方向努力，尽管不能一步到位，但是你至少不能让它变本加厉。如果是反福利的右派，我就要提出经适房绝不能优先给公务员，反过来如果我是左派，就要提出廉租房要优先给农民工，否则你说你是自由主义者或者社会民主主义者？你什么都不是。

#### ****九　“既要马儿跑，又要马儿不吃草”：作为一种要价策略****

　　 关于西方福利的问题这里也可以简单谈谈。最近西方发生债务危机，左派和右派就争论起责任来。左派说是因为经济太“自由”，尤其是金融太“自由”了，就出现“次贷”；右派说是福利太高，结果搞出个债务窟窿盖不住了。其实“自由放任”与“福利国家”各有弊病，但如今这种债务危机，无论“高税收、高福利”的左派主张还是“低税收、低福利”的右派主张，单独实行都是不可能造成的。只有在民主国家与专制国家共同参与全球化游戏的情况下，民主国家老百姓喜欢左派给他们增福利却不喜欢增税，喜欢右派给他们减税却不喜欢减福利，就这么“既要马儿跑，又要马儿不吃草”，怎么能没有债务窟窿？而专制国家恰恰相反，皇上喜欢左派给他扩大权力却不喜欢追问他的责任，喜欢右派给他推卸责任却不喜欢限制他的权力。这马儿狂吃山珍海味，但说不跑就不跑（跑一步大家就得谢恩），结果是自由福利双不足，横征暴敛造成民众低消费，经济严重依赖“外需”，正好让民主国家在全球化游戏中透支我们，把他们的债务窟窿做得更大，终于出现今天的结果。

　　 所以国人要把感恩型福利观变成问责型福利观。如果不问责，“皇恩”还是落到皇上喜欢的人手里。如果通过问责而形成福利，而这个福利是穷人有权要求的，当然就落到穷人头上了。所以穷人缺的就是这种权利。在中国作为自由主义者，我们不能反对穷人的权利。我们可以反对特权者的福利，但是我们不能否认穷人的福利诉求。至少在实行宪政以前我们是不能否认的。

　　 至于有了宪政以后，情况就有所不同，因为宪政和非宪政最大的区别就在于前者体现了权力和责任的统一。所谓“宪政”，就是统治者和被统治者达成一个契约，我授予你多少权力，你给我提供多少责任，在这种情况下，如果我是一个自由放任论者，我就会担心政府权力过大怎么办，我就不愿意给政府授那么大的权力，因此我也就不能去要求政府给我承担太大的责任。反过来讲，如果我是个社会民主主义者，我希望政府承担很多责任，我当然就得给他多授一点权力。

　　 可是我们现在没有这个机制，政府的权力并非我们授予，它本来就有无限的权力，但却不承担任何责任（不是说没有任何公益，但那是“皇恩”），是不能问责的。现在我们开始有一点问责意识，但却是向下看齐，而权力却向上看齐。我们现在一讲责任就要和西方比，你看西方也在提高退休年龄（降低政府养老责任），所以我们当然也要强制性提高。其实这种责任比较本来就很虚假。西方多数国家的养老福利不只是年龄问题，更重要的是覆盖率和平等性，他们的国家养老责任基本是覆盖全体国民而且标准一致的。可是我们的国家养老责任才覆盖了多少？覆盖的又分三六九等，国家对穷人、对农民究竟承担了几分养老责任？为什么只拿年龄说事和西方比较来为政府卸责？

　　 但更重要的是：为什么只和西方比责任，不和西方比权力？一讲权力就说我们和西方不同，他们搞“资本主义”，讲“有限政府”，我们是“社会主义”，只讲“领导一切”，不能讲权力制衡。可是讲到责任怎么就要向西方看齐？“资本主义”无力提供的保障，“社会主义”也不能提供？如果是这样，你的“主义”优越性何在？难道就在于可以任意“拿大家”？

　　 他们的政府权力有限，责任自然应该有限；你的政府权力无限，责任为什么就要有限？人家的政府能像你这样不经过议会讨论随意横征暴敛？能像你这样除了征重税，还可以垄断土地搞土地财政？能有那么强大的国企垄断“与民争利”？更严重的是，西方政府的权力能大到像你这样不仅横征暴敛，而且把权力伸进老百姓的家庭，限制老百姓生孩子、用几十年的强制性独生子女政策把老百姓“养儿防老”的传统给破坏掉？权力大到可以破坏养儿防老，责任小到可以推卸政府养老，这又是什么“主义”？

　　 所以，现在一个最大的问题，就是我们的政府有“社会主义的权力”（其实是“超社会主义”的权力），但却只想承担“资本主义的责任”，甚至连资本主义的责任都不愿承担。而西方相反，他们的政府只有“资本主义的权力”，但是人民却要其承担“社会主义的责任”（甚至是“共产主义的责任”──福利制度是面向穷人、“按需分配”，而不是奖励劳模、“按劳分配”的）。民主制度下老百姓喜欢“既要马儿跑，又要马儿不吃草”，造成现在希腊这样的困境。可是我们的困境与他们恰好相反。我们既然面临和他们相反的问题，我们的左派和右派就不能像他们那样去提问题了。

　　 因此我们这两个方面都要努力：一个是限制政府权力，一个是追问政府责任。福利一定要问责的，福利不是皇恩，而是我们理当追索的政府责任。

　　 这里笔者要强调的是：问责型福利观既是宪政条件下的正常福利观，也是非宪政条件下的人们追求宪政的一个路径。很多国家的宪政就是因为老百姓不断的问责问出来的，包括统治者接受限制权力，也是因为它承担不起老百姓的无限问责，才不得不接受权力的限制。东欧那些国家，就是因为老百姓强调你既然有无限的权力，就必须承担无限的责任，“从摇篮到坟墓”，这责任你就不准推卸。办不到你就把权力限了。

　　 “既要马儿跑，又要马儿不吃草”作为现实目标，自由、福利都追求最高，肯定是不行的。但是在既无自由又无福利的情况下作为限权问责的要价策略，则是非常重要的。在希腊，现在最大的问题就是民主制搞了几十年、上百年以后，老百姓真的想“既要马儿跑，又要马儿不吃草”。可是当年的波兰，老百姓高明之处就是把“既要马儿跑，又要马儿不吃草”作为要价的策略。当时这个国家还没有实行民主制度，政府不是供老百姓骑的马，而是骑在人头上的马，既要吃山珍海味，而且想不跑就不跑，它跑你就得感恩，不跑你也没有办法。对这种状况，最简单的办法就是我要求你既要少吃，又要多跑，最有效的压力就是我“既要马儿跑，又要马儿不吃草”。做不到不要紧，这是一个讨价还价的压力空间，这个提法的实际意义就是要求你要跟我谈判，到底我给你吃多少，你可以给我跑多少，最终的结果就是“既要马儿跑，又要马儿不吃草”肯定做不到，但是你也不可能骑在我头上，山珍海味都吃就是不跑，最终我们达成一个权责对应的契约，那就是宪政了。

　　 宪政条件下公众可以选择各种契约，政府建立在契约基础上。比如所谓的“多党制”其实说白了就是这么一回事，等于在权责问题上是招标的：有个人说我可以给你更多的福利，条件是你给我更多的权力；另外一个人说我福利不可能给你那么多，但是我也不需要你给我那么多权力，你可以有更多的自由。看你选哪一个吧，如果选定了哪个，就不要说什么了，就像招投标。比如你选了自由党，你就不可能向它要高福利，这本来就是它的竞选纲领，当然它也承诺不对你搞高税收。既然你选了和它立契约，你当然就得接受。如果你选了社会党呢？你当然可以提高福利问责，这也是它的竞选承诺，但是它征高税收你也得接受，是不是？立了契约的嘛。所以在波兰剧变以前，老百姓福利问责是没有边际的，剧变以后马上就有了边际。这其实和征税一样，以前英法革命都是因为国王征税老百姓不愿意造成的，实行宪政以后，由民选代表组成议会征税，其实议会征税比国王多得多，但是老百姓就愿意，这和笔者刚才讲的道理是一样的。

　　 注释

　　 1、2、3、4　〈和平奖是中西方新碰撞的缩影：七位中国知名学者谈2010年诺贝尔和平奖〉，《环球时报》，2010年10月20日。

　　 5　参见吴迪：〈独特的中国式招商标语〉（2010年2月2日），FT中文网，www.ftchinese.com/story/001031108。

　　 6　米勒（David Miller）、波格丹诺（Vernon Bogdanor）编，中国问题研究所、南亚发展研究中心、中国农村发展信托投资公司组织翻译：《布莱克维尔政治学百科全书》（北京：中国政法大学出版社，1992），页796-97；伊特韦尔（John Eatwell）、米尔盖特（Murray Milgate）、纽曼（Peter K. Newman）编：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，第四卷（北京：经济科学出版社，1992），页968；林万亿：《当代社会工作：理论与方法》（台北：五南图书公司，2002），页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　参见〈汪洋：必须破除人民幸福是党和政府恩赐的错误认识〉（2012年5月9日），中国网络电视台网站，http://news.cntv.cn/china/20120509/109464.shtml。

　　 11　谭嗣同：《仁学》，第三十一篇。

　　 12　参见〈省领导为洪灾遇难同胞默哀〉，《广州日报》，2010年9月26日，http://gzdaily.dayoo.com/html/2010-09/26/content\_1141033.htm。

　　 13　参见〈〔粤西〕灾情最新报导之三：洪灾遇难人数增至71人〉（2010年9月25日），南方网广东发展论坛，http://bbs.gd.gov.cn/thread-620312-1-1.html。

　　 14　参见百度词条“为了六十一个阶级兄弟”，百度百科，http://baike.baidu.com/view/1367750.htm。

　　 15　李敬斋：《跨越时空的真情》（北京：中华工商联合出版社，1997），页283-86。

　　 16　引自金雁、秦晖：《十年沧桑：东欧诸国的经济社会转轨与思想变迁》（上海：上海三联书店，2004），页123。

　　 17　"Nechceme delat'asijstitygri'", Lidové Noviny (Prague), 20 October 1995.

　　 18　黄宗羲：《明夷待访录．原法》。

　　 19　马克思（Karl Marx）：〈政治经济学批判（1857-1858年草稿）〉，载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译：《马克思恩格斯全集》，中文第一版，第四十六卷，上册（北京：人民出版社），页105。

　　 20　王绍光：〈更多地在一次分配上下功夫〉，《人民论坛》，2011年第22期，页33。

　　 21　姚先国：《两极分化：福音还是灾难？》（北京：学苑出版社；天津：天津新华书店，1989），页38-39。

　　 22　姜锡梅：〈统筹城乡卫生事业发展──以江苏省为例〉，载中国（海南）改革发展研究院编：《民生之路：惠及13亿人的基本公共服务》（北京：中国经济出版社，2008），页289-95。

　　 23　Haroon Bhorat and Ravi Kanbur, "Introduction: Poverty and Well-being in Post-Apartheid South Africa", in Poverty and Policy in Post-Apartheid South Africa, ed. Haroon Bhorat 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.

　　 25、26　丁建定、杨凤娟：《英国社会保障制度的发展》（北京：中国劳动社会保障出版社，2004），页7-8；30-32。

　　 27　和春雷等：《当代德国社会保障制度》（北京：法律出版社，2001），页54-55。

　　 28、30　《汉书》，卷二十四下，〈食货志〉。

　　 29　《河南通志》（康熙），卷四十六。

　　 31　吴宽：《匏翁家藏集》，卷五八，〈莫处士传〉。

　　 32　参见马克思（Karl Marx）：〈道德化的批评和批评化的道德〉，载《马克斯恩格斯全集》，中文第一版，第四卷，页330。

　　 来源: 《二十一世纪》2013年10月号