

After the Welfare State

你的未来取决于是否理解这本书

—— 哈佛大学教授 杰弗里·米隆 ——

福利国家之后

(美国) 汤姆·戈·帕尔默 ◎ 编

熊越 李杨 董子云 ◎ 等译



福利国家的社会福利制度变成了“公地”资源，
导致无论是富还是穷，是自愿还是被迫，
都趋于从中尽力攫取、过度利用，从而酿成“公地悲剧”。

After the Welfare State

福利国家之后

(美国) 汤姆·戈·帕尔默◎编

熊越 李杨 董子云◎等译



版权所有 不得翻印

图书在版编目 (CIP) 数据

福利国家之后 / (美) 汤姆·戈·帕尔默

(Tom G. Palmer) 编; 熊越等译. -- 海口: 海南出版社, 2017.10

书名原文: After the Welfare States

ISBN 978-7-5443-7547-4

I. ①福… II. ①汤… ②熊… III. ①福利国家-文集 IV. ①D089-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 237974 号

福利国家之后

作 者: (美) 汤姆·戈·帕尔默 (Tom G. Palmer)

译 者: 熊 越 李 杨 董子云 等

监 制: 冉子健

策划编辑: 湛紫灵

责任编辑: 孙 芳

责任印制: 杨 程

印刷装订: 北京盛彩捷印刷有限公司

读者服务: 蔡爱霞 鄢亚楠

出版发行: 海南出版社

总社地址: 海口市金盘开发区建设三横路 2 号 邮编: 570216

北京地址: 北京市朝阳区红军营南路 15 号瑞普大厦 C 座 1802 室

电话: 0898-66830929 010-64828814-602

E-mail: hnbook@263.net

经销: 全国新华书店经销

出版日期: 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

开 本: 848mm × 1230mm 1/32

印 张: 7.875

字 数: 162 千

书 号: ISBN 978-7-5443-7547-4

定 价: 42.00 元

【版权所有 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

中文序

Chinese Introduction

警惕“福利国家”，弘扬市场伦理

本部译著集成了《福利国家之后》(*After the Welfare State*)全书和《市场的德性》(*The Morality of Capitalism*)一书中的3篇文章。前者深度分析了西方福利国家的问题，后者则梳理了市场理念和企业家伦理的要义。其中《福利国家之后》一书是我们所能看到的对欧美福利国家政策最为强有力的和中肯的批评。这种批评植根于逻辑论证和实证数据。两部著作中充满着洞见。所谓大道至简，其实这些洞见本来就应该是常识，因而也需要变成常识。

个人基本权利是最大的福利

在这个世界上，一个人的自由权利可能是其可以享受的最大福利。至于它的来源，不同的人有着不同的解释。基督教徒把这种福利归于上帝的赐福。在基督教运动中，保罗新观认为上帝面前众生平等，由此从基督教教义中发现了人类自由及其潜力，挑

战了此前存在的众生不平等的错误认知。^[1] 保罗新观开始冲击地位不平等的传统，不啻为一场道德革命。据说这一过程历时数世纪。到了十二三世纪，罗马教廷主持建立了以道德平等为基础的教会法体系。由此，个人在其后逐渐取代了家庭、部落或种姓，成为社会组织的基本单位。^[2] 现代自由主义之父约翰·洛克的巨著《政府论》（上、下）就基于对上帝的信念，论证了人类一开始就存在一种自然状态，在这其中，人人都能平等地享有其自然权利，包括个人的生命权、人身权和财产权。^[3] 所谓自然正义（Natural Justice），就体现在行使和维护这些自然权利。

根据洛克的理论，政治社会和政府都不过是一个人为了更好地保护自己在自然状态本身就拥有的自然权利而达成的制度安排。因此，作为代理人的政府权力来自于作为委托人的个人的授权，而最终权力掌握在个人手里。在这里，政府的运作需要以个人的同意为基础。并且，个人对政府的授权不会超过个人本身拥有的基本权利。如果政府的行为超越了个人的授权，未经个人同意，必须有法院能够接受个人的诉讼，由其做出公正的判决；否则，个人就会面对政府对他的宣战，就退回到了自然状态。此时，不仅个人自己有权应战，而且所有其他人均有权参战。

有关自由即“福利”的另外一个例子，可见上述洛克《政

[1] 拉里·西登托普：“自由主义的宗教渊源”，FT中文网，2014年4月4日，<http://www.ftchinese.com/story/001055594>。

[2] 拉里·西登托普：同上。

[3] John Locke. *Two Treatises of Government*. London : Awnsham Churchill, 1689.

府论》里的阐述。洛克认为自然状态中的个人共同组建政治社会和政府的目的是为了实现“public good”，即“共同善”。商务版《政府论》（下篇）将其翻译成“公共福利”。^[4]这里，“共同善”或者“公共福利”的核心内容就是通过政治社会的社会契约和政府来更好保护洛克提及的广义“财产权”，它包括生命权、人身权和我们一般意义上的狭义财产权。

把公共利益视为个人利益的叠加部分

洛克从理论上系统性地论证了个人的平等和自主的地位，就像为一个黑屋打开了一扇窗子，既让人看到了灿烂的阳光，又让人呼吸到了新鲜的空气。越来越多的国家走向个人基本权利本位，享受着这方面的先发优势。至于个人的基本权利是否存在神圣的源头，部分国家的宪法里给予了肯定。其他国家，因为有了先前这些国家的制度参照，也在逐步接受个人基本权利本位，而且按道理可以少走弯路，享受这方面的后发优势。至于个人基本权利本位是否存在神圣的源头，无论是哪类国家，普通民众也并不关心。无论如何，个人是否存在宗教信仰，已经不会阻挡整个世界朝着接受个人基本权利本位的方向发展的大势。

个人基本权利本位与一个社会需要奉行公共利益并不相悖。这是因为可以把公共利益看成个人利益的叠加部分，它来自于个

[4] 洛克·约翰，政府论[M]，北京：商务印书馆，1986。

人的同意。也就是说，如此定义的公共利益实际上是个人利益的一部分。

但是，政府的运作很可能会违背个人的同意：政府越是接近亚当·斯密所指的“守夜人”国家的角色，^[5]个人同意的可能性越大；越是走向“掠夺之手”的角色，^[6]个人同意的可能性就越小。“守夜人”国家重视并充分利用市场这只“看不见的手”的作用，尊重以赛亚·伯林所谓的“消极自由”；“掠夺之手”则往往来自于政府，而掠夺本身则往往是政府和民众追求各种“积极自由”的结果。^[7]“消极自由”是一种不让别人妨碍自己的选择为要旨的自由，而“积极自由”是个人有干什么的自由。“消极自由”意味着：当个人处于非强制或不受限制的状态时，个人就是自由的。“积极自由”则经常意味着，要求主动控制和干涉某人某事，决定某人应该去做某件事、成为某种人。“积极自由”的这种性质容易导致其被人滥用，尤其是被掌握公权的政府滥用。对于“消极自由”的赞成者，“积极自由”往往意味过多的国家干预，而这又常常会削弱个人的积极性，侵犯个人的基本权利。

诚然，在政治生活中，权力的滥用不是例外现象，而是普遍现象：这不是有无的问题，而是多少、轻重的问题。美国政府债

[5] A. Smith. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford: Oxford, University Press, 1776.

[6] T. Frye, A. Shleifer. *The invisible hand and the grabbing hand*. Working Paper 5856, National Bureau of Economic Research.

[7] I. Berlin. "Two Concepts of Liberty." In Isaiah Berlin. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969

台高筑问题就与两大政党为了赢得竞选而不断增加对选民的福利承诺有关。也就是存在“多数暴政”的问题。而我国国内既得利益集团猖獗、权钱交易严重，由此造成了分配严重不公。这说明我国存在“威权滥用”的问题。1980年，针对当时美国政府债台高筑问题，里根总统在其首任总统就职演说中指出：“政府不是解决方案，政府本身就是问题”。习近平总书记则在上任后针对国内滥权问题，提出要“把权力关进制度的笼子”。

要避免“相互抢劫”的福利盛宴

在自由和福利的关系上，目前国内学界流行一种要求节制自由的“好好先生”方案：崇尚自由者应该节制自己对维护自由的要求，主张福利者也要压抑自己对福利的要求，这样节制一点自由，增进一点福利，社会就万事大吉。虽然这里的“自由”仍然指涉基本权利，“福利”则是指英文用词“welfare”，特指“给予的权益”，英文用词为“entitlements”，即政府组织提供的大量转移支付和再分配。

上述“好好先生”方案，与其说是一种解决方案，不如说是制造问题。因为它只是在两种立场之间选中间立场，缺乏一套原则作为支撑。随着时间的推进，由于两种立场代表的力量可能在此消彼长、此起彼伏的关系，两种立场本身会不断变化，中间立场也会不断变化。长此以往，就失去了是非观。从长期看，由于现代国家一般难以做好对政府的限权，不到一定的时候，这种

方案其实很容易成为一种个人基本权利总体上不断退缩的方案，上一个阶段实现的福利（即给予的权益）要求同时构成了下一阶段提出进一步福利要求的基础：第一阶段，崇尚个人自由者迫于主张福利者对福利的要求，节制了对维护其个人自由的部分要求，主张福利者也压抑了其对福利的部分要求，暂时达成一种“均衡”；第二阶段，主张福利者会提出进一步的要求，崇尚个人自由者又被迫做部分让步，主张福利者的福利又进了一步。依此类推。主张福利者步步紧逼，崇尚个人自由者则节节败退，除非这种福利国家化到了不堪重负之时。在这里，现代民主国家的党派竞选和多数表决制起到了推波助澜的作用：党派竞选中，各党派为了获取更多的选票而对选民做出越来越多的福利政策承诺。在多数通过原则下，承诺越多，当选的概率越大。无论是国内还是国外，福利作为“给予的权益”，往往构成一种只进不退的“棘轮效应”。政府为了获取民众的支持，福利承诺倾向于不断加码。其结果往往是政府债台高筑、骑虎难下。

诺贝尔经济学奖得主哈耶克在 1944 年出版的《通往奴役之路》中把这样一个个人自由空间被迫步步压缩的路径称为“通往奴役之路”。^[8] 他当时指的是 19 世纪欧洲形形色色的集体主义做法所引致的下坡路。这些集体主义做法包括各种计划经济、干预主义、福利国家、民族社会主义的做法。哈耶克的断言迄今为止仍然有效。而且，这些种种集体主义做法的思想源头不仅仅始于 19 世纪，而是

[8] F. A. Hayek. *The Road to Serfdom*. London: Routledge & Sons.

更早。

在政府政策层面，种种集体主义的前进之路则体现为哈耶克密切关注的一种不断上升的对经济的干预螺旋效应：政府的干预政策会产生扩大干预范围和干预力度的必要性，从而导致进一步的政府干预。

在当前西方发达国家，很多人已经分不清楚什么是“right”，什么是“entitlement”，也就是分不清楚“权利”和他者“给予的权益”。正如《福利国家之后》一书的作者之一大卫·凯利在文中所说，他们把政府提供的福利看作“福利权”。在这些国家，上述博弈过程很难消停，往往要到福利国家发展到臃肿不堪，甚至发生重大危机时，很多人才开始反思。

巴斯夏认为国家不应该成为“压迫”（oppression）和“相互抢劫”（reciprocal plunder）的工具。^[9] 本书的主编汤姆·戈·帕尔默（Tom G. Palmer）指出：福利国家是这种“相互抢劫”的制度。这是很有道理的。福利国家发展到一定臃肿程度，人们就会发现，无论是否愿意，人人分享国家提供的大量福利，又要程度不同地负担相应的开支。正如帕尔默所言，很多纳税人本来可以减少纳税，而不是通过缴纳更多的税金、同时参与“相互抢劫”。这些参与“相互抢劫”的纳税人，指望借此捞回本钱，达到止损的目的。

尽管这个世界有句“天道酬勤”的古训，但是福利国家却往往

[9] Frédéric Bastiat, *Selected Essays on Political Economy*, trans. Seymour Cain, ed. George B. de Huszar, introduction by F. A. Hayek. Irvington-on-Hudson: Foundation for Economic Education, Chapter 5: The State.

不是一个奖勤罚懒的社会，反而是个罚勤奖懒的社会。正如本书作者之一帕尔默在《福利国家的悲剧》一文所展示的那样：福利国家的社会福利制度结果就变成了“公地”资源，导致所有人无论是富是穷，是自愿还是被迫，都趋于从中尽力攫取、过度利用，从而酿成“公地悲剧”。^[10]长此以往，个人的自由权利被侵犯，个人责任原则荒废，社会活力倾向于消弭，懒汉情结泛滥，依赖心理盛行。一个自由的社会，本来要求每个个人在享受个人自由权利的同时为自己的行为承担责任。这意味着个人是责任人，政府是责任政府。在这样一个社会，由于更好地保障了财产权利，人们从自身利益出发，更易订立和利用各种各样的契约，更能充分利用市场制度，更可降低交易成本，更有机会迈向一个自由与繁荣的国度。

要用自然正义框定“社会正义”

在公共政策问题上，无论哪个国家要遵循同意原则都很难不存在问题。正因为如此，社会成员对同意原则的遵循与否要有一个心理承受度，他们之间需要在个人利益上实现某种共和，同时要注意保护少数人的权利。我们的个人基本权利经常会遭遇法律 and 政策的限制。对法律与政策达成一致同意一般是不可能的，一致同意的制度交易成本太高，一致同意意味着一票否决权：只

[10] G. Harding, "The Tragedy of Commons", *Science*, 162: pp. 1243-1248.

要有一人反对，法律和政策就无法通过。^[11]而法律和政策的通过，对社会中的所有入具有强制力。所以我们真正能够追求的，可能是强制的最小化，而很难实现毫无强制。正因为如此，哈耶克把自由定义为一种入的状态，社会中的一些入对另一些入所施以的强制被减少到尽可能小的程度。^[12]

当前这些福利国家初看起来至少存在两大类对峙的群体：一类是“财富创造者”群体；另一类是“财富抢劫者”群体。“财富抢劫者”通过议会多数表决机制要求“财富创造者”心平气和、各有节制地与其“分配”财富。按照“财富抢劫者”的逻辑，只有其“分配”到财富，才体现“社会正义”。目前欧美学术界的一个时髦用语就是罗尔斯《正义论》中强调结果平等的“社会正义”（*Social Justice*）或者“分配正义”（*Distributive Justice*）。^[13]问题是，如果不能伸张保护广义财产权意义上的、本来就在自然状态存在的自然正义（*Natural Justice*），要何“分配正义”？仔细看下来，正如上文所述，在当前这些福利国家，就连“财富创造者”也参与到“财富抢劫者”的行列，希望通过参与“相互抢劫”来止损。其结果是，人们固化了“财富抢劫”的“权利”观，而失去财富创造的激励。

罗尔斯意义上的“社会正义”或者“分配正义”，其一大要旨

[11] 詹姆斯·J. 布坎南，戈登·塔洛克：同意的计算：立宪民主的逻辑基础[M]，北京：中国社会科学出版社，2000。

[12] 哈耶克·弗里德里希·奥古斯特：自由宪章[M]，北京：中国社会科学出版社，1998。

[13] J. Rawls. *A Theory of Justice*, revised ed., Cambridge: Belknap, 1999.

是差别原则。根据该项原则，“对社会和经济不平等的安排，应能使这种不平等既符合处于最不利地位者的最大利益，又按照公平的机会、均等的条件，使之与向所有人开放的地位和职务联系在一起”。罗尔斯的差别原则是根据存在不确定性条件下的最大最小值标准（Maximin Criterion，意指最大化最小值的标准）推导出来的。但是，布坎南对罗尔斯的批评是有道理的。1998年，在德国慕尼黑与财政学家马斯格雷夫为期一周的辩论会上，布坎南承认自己属于罗尔斯的思想体系，认为至少罗尔斯在试图解决人们如何认识公平的问题，而不是试图灌输和声称我认为公平是什么或者其他人认为公平是什么的研究思路是正确的，认定罗尔斯作为公平的程序正义在目标上是正确的——即可以通过其结果定义正义。但是布坎南指出：罗尔斯不该推导出一个具体的结果。程序并非必然产生差别原则。差别原则作为一种公平程序的可能结果是完全合理的，但是其他结果也可能产生：在一定程度上，人们心目中的公平究竟什么是经验问题。同年，布坎南在接受汪丁丁教授采访时认为，最好的处理办法是将他的“差别原则”当作一种特殊的可能结果（即与其他各种可能性并列，而不是被当作从正义程序推导出来的普遍原则）。^[14]

按照罗尔斯的“最大最小值”标准，差别原则要体现使得社会和经济不平等的安排符合“处于最不利地位者的最大利益”，这既不适用于发达国家，也不适用于发展中国家。这是因为罗尔斯

[14] 高小勇、汪丁丁主编：专访诺贝尔经济学奖得主[M]。北京：朝华出版社，2005。

在整个推导过程中没有引入成本分析：首先，满足“处于最不利地位者的最大利益”的差别原则会对整个社会造成巨大的、甚至是难以为继的福利负担；其次，它最容易给懒人不工作提供最大的正向激励，诱使或者怂恿懒人不工作，从而鼓励更多的人放弃其道德整合性，加入到败德队伍之列。可以说，差别原则可以导致发达国家财政负担重不堪负，导致发展中国家即便财政负担不堪重负也难以达到所要求的标准。

欧美福利国家：一条“通往奴役之路”

“福利国家”（Welfare State）的概念主要强调由政府来主导甚至包揽对社会成员“福利”的保障，其途径是对所有社会成员提供和维持教育、卫生或者养老和收入保障等社会支持系统。可能最为有名的就是所谓“北欧模式”，而北欧国家中最为有名的是瑞典。瑞典的做法是从摇篮到坟墓，政府提供全套社会保障。虽然谁都喜欢获得福利待遇，但是天上掉不下免费的馅饼。福利国家问题的症结在于侵犯个人的基本自由，背离同意和责任原则，大搞社会福利分配，从而引起帕尔默所言的“相互抢劫”的制度化问题。^[15]

洛克认为，财产权作为经济自由的核心内容，优先于政治权利。哈耶克秉承了洛克的基本权利观。他在《通往奴役之路》中

[15] Tom G. Palmer: “The Tragedy of the Welfare State”, in: Tom G. Palmer (ed.): *After the Welfare State*, Ottawa: Jameson Books, Inc., 2012, pp. 5-14.

所指出：“离开了经济事务中的自由，就绝不会存在……那种个人的和政治的自由”，而且“没有经济自由的政治自由是没有意义的”。^[16]因此，需要警惕福利国家政策对个人财产权的侵蚀，这种侵蚀最终导致个人政治权利的受损。

福利国家政府维持福利政策的运作，需要通过制造大量的“财政幻觉”来向每个人提供福利，这种幻觉使得纳税人觉得所承受的负担比实际上的负担要轻，受益比提供给他们公共产品与服务的价值要大，从而混淆每个人对自己所承担成本的敏感性，以求最大限度地减少纳税人对于任何给定的税收水平的反抗。

福利国家的种种做法，若要勉强维系下去，政府除了要控制再分配领域之外，还要尽量控制财富生产本身。哈耶克在《通往奴役之路》的第7章开头，他引用的一句题记是希莱尔·贝洛克的话：“控制了财富的生产，就是控制了人的生活本身。”

欧美国家中福利政策的做法五花八门，可以从《福利国家之后》一书列举如下：

第一，政府提供住房福利。美国政府通过其拥有的“两房”公司干预住房市场，放松对住房市场和相关金融市场的监管，制造一种低利率环境，支持不合房贷资格者获得低息住房贷款和廉价住房。由此，政府放松了对住房市场纪律和市场原则的遵守，把住房市场政策与住房福利政策混同。美国“次贷危机”就与此密不可分。

[16] F. A. Hayek, *The Road to Serfdom*. Routledge & Sons, London, 1944.

根据《福利国家之后》一书作者之一齐汉·诺伯格的介绍，小布什总统当时的目的是建立一个“所有权社会”，倡导公民们通过获得住房所有权来控制自己的生活和财富，以此推进公民的独立意识和责任感。但美国政府当时并没有依托交换住房私有产权的自由市场来达到这一目的，而是通过政府干预的手段，使得本来不符合房贷资格者可以通过美国政府的房利美和房地美，即“两房”，来拥有低息住房贷款和购置廉价住房所有权，而且这样做相对于通过市场合约关系来说更加有利。“两房”在2004年左右放出了他们将购买任何贷款的消息，这是怂恿银行和其他机构开始发放次贷和准优级贷款这两类“垃圾贷款”的主要原因。2003年，“垃圾贷款”占据了美国抵押贷款8%的份额，但是在2006年的第三季度变成了22%。“两房”在2005—2007年间有40%的抵押贷款是次贷或准优级。

根据诺伯格的文章，房利美和房地美对于住房市场的联合财务风险是巨大的。2007年年末，其负债和他们担保发行的抵押担保证券的总和与美国国债数量相等。对于每100美元他们担保或者通过证券借出的钱，他们只有1.2美元的权益。2008年8月，“两房”所拥有的“垃圾贷款”和基于“垃圾贷款”的证券总值超过1万亿美元。

第二，政府为了维持福利政策而债台高筑。根据《福利国家之后》一书作者之一麦克·坦纳的分析，福利国家本质是庞氏骗局。如果将国债细化到个人身上的话，每一位德国在职人员身负42 000欧元（折合52 565美元）的国债。每一个英国家庭承受着

惊人的 90 000 英镑（折合 140 332 美元）的国债。每一个法国人都负担着 24 000 欧元（折合 30 037 美元）的国债。此外，在当前的计算方法下，国家养老金系统和社保体制的无资金准备负债（也就是社保空转额）不计入国债总额，这使得这些国家债台高筑的情况被严重低估。欧洲国家平均的无资金准备负债占据了 GDP 的 285%。

根据坦纳的报告，在某些国家，这些隐性负债在未来将是一个难以想象的天文数字。以希腊为例，假如它承担起未来的一切无资金准备债务，希腊的债务总量就将超过其 GDP 的 875%，接近年生产总值的 9 倍。如果将当前法国承诺分发的养老金考虑在国债内，法国的债务总量就会大涨到当年 GDP 的 549%。而德国若是完全负担起无资金准备债务，其债务总量将会飞升至 GDP 的 418%。美国的负债总额也同样不容乐观，如今已超过 15.3 万亿美元，占 GDP 的 102%。美国福利体系仍在快速扩张，其中很大一块就是美国前总统奥巴马的医保方案。美国联邦政府目前的开支超过 GDP 的 24%，到 2050 年，这一数字预计会增长到 42%。如果加上美国各个州和地方政府的开支，各级政府的总开支将会超过 GDP 的 59%，这比目前任何一个欧洲国家都要高。

第三，推行强制性的法定养老制度。很多欧美国家采取“现收现付”的养老金制度。“现收现付”制不实行个人账户积累制度，而在全国范围内实行统收统支，现收现支。养老金领取者不断要求增加国家的养老金支付，甚至认为这只是在偿还他们所缴纳的金额。根据坦纳的分析，美国政府告诉美国人，他们的社保