

图书在版编目(CIP)数据

自由秩序原理 / (英)哈耶克著;邓正来译. - 北京:  
生活·读书·新知三联书店, 1997.12 (1998.2重印)  
(宪政译丛)

ISBN 7 - 108 - 01104 - 2

. 自... . 哈... 邓... . 自由主义(经济学) - 哈  
耶克 . F091.33

中国版本图书馆CIP数据核字(97)第18682号

责任编辑 许医农  
封面设计 董学军  
出版发行 **生活·读书·新知** 三联书店  
(北京市东城区美术馆东街22号)  
邮 编 100010  
经 销 新华书店  
印 刷 北京新华印刷厂  
版 次 1997年12月北京第1版  
1998年2月北京第2次印刷  
开 本 850×1168毫米 1/32 印张 27.5  
字 数 621千字  
印 数 20,001—40,200册  
定 价 47.80元(上下册)

# 目 录 (下册)

## 第三部分：福利国家中的自由

第十七章	社会主义的衰落与福利国家的兴起.....	3
第十八章	工会与就业.....	21
第十九章	社会保障.....	44
第二十章	税制与再分配.....	71
第二十一章	货币框架.....	95
第二十二章	住房与城镇规划.....	114
第二十三章	农业与自然资源.....	137
第二十四章	教育与研究.....	159

## 跋

我为什么不是一个保守主义者.....	187
注 释.....	207
本书常引书缩略语表.....	256
分析目录.....	259
本书引证的作者索引.....	269
主题索引.....	288
出版后记.....	339

### 第三部分

## 福利国家中的自由

在人之上，存有着一种巨大且监护的力量，此一力量凭靠自身的意志而确使人们获得满足，并监护他们的命运。此一力量具有绝对、无微不至、恒定、远见和温和的品格。如果它的目的在养育人以使其长大成人，那么它就似父权；但是它也异于这种权威，因为它力图使人们处于恒久的孩童状态：当然，如果人们只想欢乐，那么人们得以欢乐也是颇令人满足的。这样一种政府虽说愿意为人民造福，但是它却力图使自己成为人们幸福的唯一代理者和唯一裁定者；它虽说会为人们提供安全，能够预见并确使人们获得生活的必需品，增进人们的快乐，处理人们主要关注的问题，引导人们的努力，规定人们财产的承继方式，并分配处理人们的遗产，但这岂不是让人们根本不思和完全不去操劳烦恼琐碎的生计吗？而这就是真正的问题所在。

托克维尔 (A. De Toqueville)



# 第十七章 社会主义的衰落与福利国家的兴起

当政府的目的在于行善便民时，经验告之我们更应当保有警省以保护自由。生而为了自由的人，对于抵抗藏有恶意的统治者侵犯其自由的行径，自然具有极高的敏感力。然而，对自由的最大的危险，则潜藏在那种热心者的诱人但却剧毒的行径之中，潜藏在那些善意但却令人无法理解其为何如此之善的行径之中。

布兰代斯 (L. Brandeis)

1. 在几近一个世纪的时间里，人们在社会改革方面做出了巨大的努力，而这主要是因社会主义理想的激励所致。在这个世纪的一段时间中，甚至在诸如美国这样一个从不具有重要的社会主义党派的国家中，也出现了这种倾向。在这百年的岁月中，社会主义赢得了知识界一大部分领导人士的支持，并渐渐被广泛认为是社会发展势所必趋的终极目的。这一发展趋势在第二次世界大战后达到了巅峰，当时连英国这样的老牌自由国度竟也盲目地展开了社会主义的尝试。这似乎标示着社会主义发展高潮的到来。未来的历史学家完全有可能将1848年的革命到约1948年的这段时间视作

是欧洲的社会主义世纪（the century of European socialism）。

在这一期间，社会主义不仅有着相当精确的含义，而且也拥有着一项明确的纲领。所有社会主义运动的共同目的，都在于将“生产资料、分配和交换”国有化（nationalization），从而有可能根据一个趋向于某种社会正义理想的全盘计划来指导所有的经济活动。各种社会主义学派的主要区别，在于其意图重组社会（reorganization of society）所依凭的各不相同的政治手段。马克思主义与费边主义之所以有区别，乃是因为在政治手段上，前者是革命的，后者是渐进的；但是，这两种学派在它们所希望创建的新社会的观念方面，却基本上是相同的。社会主义意指生产资料的公有，而且对这些生产资料“使用的目的，乃在于发挥其用途，而不在于追求利润”。

然而在过去的十年中，却发生了一项重大的变化，即这种严格意义上的社会主义，也就是那种实现社会正义的特定方法的社会主义开始衰落了。它不仅失去了它往日在知识上的号召力，而且还明确遭到了大众的否弃，以致于各地的社会主义党派纷纷开始寻求能够确使其追随者继续给予支持的新纲领。〔1〕这里需要指出的是，这些社会主义党派并没有放弃它们的终极目标，亦即它们关于社会正义的理想。但是，它们曾经希望用以实现这一目标的手段以及为这种手段所杜撰的“社会主义”这个名称，却都已声誉扫地。毋庸置疑，“社会主义”这个名称，还会一如继往地被用来指称现有的社会主义党派所通过的一切新纲领，但是那个旧的具有明确意义的社会主义，在今日的西方世界确已不复存在了，真可谓是名存实亡。

尽管这样一种粗线条的概述多少有些骇人听闻，但是对各国社会主义者所撰写的充满失望的文献进行考察，对社会主义党派内部的争论进行分析，却足以确证这一点。〔2〕对于那些仅关注单

一国家内部发展的人士来说，社会主义的衰落充其量只是一种暂时的挫折，亦即是对其在政治上的失败的一种反应而已。但是，不同国家的发展所具有的相似性和国际性质，却使我们坚信，社会主义的衰落绝不只是一时的挫折问题。如果说在十五年前，教条的社会主义（doctrinaire socialism）还是自由的主要威胁的话，那么在今天，一个人若再对这种社会主义进行如此这般的批评，将无异于对一假想的敌人开火，因为这种社会主义早已不复存在。在过去，对社会主义的抨击，主要来自于社会主义运动的外部，然而当下的大多数抨击，则主要来自于社会主义运动的内部，其目的乃在于呼吁变革社会主义的原有纲领。

2. 引起这一重大变化的原因，是多重且多面的。就那个一度具有最大影响力的社会主义学派而言，我们这个时代“最伟大的社会实验”的范例本身命运的变化，可以说具有着决定性的意义，因为马克思主义正是经由苏联这个社会实验范例的失败而致使其在西方世界惨遭扼杀的。但是在很长的一段时间里，相对而言，只有为数极少的知识分子认识到苏联所发生的一切乃是系统地适用传统社会主义纲领的必然结果。然而在当下，如果人们提出这样一个问题，那将无疑构成一个极为有效的论辩，即使在社会主义圈子中亦是如此；这个问题就是，“如果你期望或想要一个百分之百的社会主义，那么苏联的错误何在”？[3]但是苏联的经验，从一般的意义上来讲，只是使马克思主义的社会主义丧失了声誉而已。人们对社会主义的基本方法所表现出来的普遍失望，乃是由一些更为直接的经验所致。

直接导致这种普遍失望的主要因素可能有两个：第一，人们日益认识到，社会主义式的生产组织，其生产效率并不比私有企业高，相反，而是远远低于后者；第二，人们还更为清楚地意识到，同

此前的制度相比，与其说社会主义导向了那种曾被认为的更大的社会正义，不如说它意味着一种新的专断的、更无从逃避的等级秩序；第三，人们还认识到，社会主义不仅没能兑现其所允诺的更大的自由，反而意味着一种新专制的出现。

最早感到失望的乃是那些工会组织，它们发现，当它们不得不与国家（而不是私营雇主）发生关系时，它们的力量先已被大大削弱了。紧接着，甚至连个人也开始发现，由于他们在任何场合都不得不直面国家的权威，所以他们原本在竞争社会中所具有的地位根本没有得到改善，其力量反而遭到了削弱。这些现象恰好发生在这样一个时期，即当时欧洲诸国的劳动阶级（working class）（尤其是体力劳动者）的生活水平得到了普遍的提高，而这在很大程度上摧毁了独特的无产阶级观念以及与其相伴随的劳动者的阶级意识；结果，这在欧洲大多数国家，产生了一种与美国的情形颇为类似的情形，而这种情形在美国曾经有效地阻止了有组织的社会主义运动的发展。[4] 在那些经历过全权性政制的国家中，较年轻的一代也产生了一种强烈的个人主义取向，他们变得不再相信任何集体性措施，并开始怀疑一切权威。[5]

导致社会主义知识分子日渐失望的最为重要的一个因素，可能是他们当中的一些人愈来愈明确地认识到了社会主义乃意味着对个人自由的扼杀。在反对社会主义的人士提出社会主义与个人自由互不相容的观点时，这些社会主义知识分子虽说也曾做出过强硬的回击和否定，[6] 但是当这种观点是由他们内部的一位论者以激烈的语言表达出来的时候，这种观点就会造成极大的震动，并产生一种深深的影响。[7] 近来，这种情形已由英国工党的一位极重要的知识分子做出了极为坦诚的描述，他就是克罗斯曼（R. H. S. Crossman）先生；他在其所著的一部题为《社会主义与新专制主义》（Socialism and the New Despotism）的小册子中，记述了“越

来越多的认真思考的人对他们曾经认为的中央计划和国有制的扩展所具有的明显优点进行反思的过程”，[8]他这样解释说，“工党政府的‘社会主义’意味着建立大量的官僚企业”[9]和“建立一庞大的中央集权的国家官僚体系，而这确实对民主构成了一种潜在且重大的威胁”；[10]然而对工党政府的“社会主义”所具有的这种涵义的发现，则促使那些认真思考的人认识到，“社会主义者在当今的主要任务乃在于使全国人民相信，他们的各项自由正受着这种新封建主义（new feudalism）的威胁”。[11]

3. 尽管捍卫那种以集体主义为基础的社会主义（collectivist socialism）所特有的方法的西方人士已寥寥无几，但是它的终极目的却并没有完全丧失对西方人士的吸引力。虽说社会主义者对于应当如何实现他们的目的已不再具有一种明确的计划，但他们仍希望操纵经济，以使收入的分配与他们的社会正义观相符合。然而，社会主义时代所导致的最为重要的后果，乃是它摧毁了传统上对国家权力的限制手段。由于社会主义的目的在于根据全新的原则彻底重组社会，所以它就一定会把现行制度所依凭的原则视作必须予以清除的障碍。但是，既然社会主义自己已不再具有任何独特的原则，所以它只能在不知道任何可资使用的明确手段的境况下展示其各种新的抱负。作为结果，我们只能视这些根据现代“社会主义者”的抱负所确立的新任务为毫无原则的使命，然而过去却不是如此。

因此，重要的问题在于，尽管人们一般已不再将社会主义视作值得慎思追求的目标，但是却没有人能够确定无疑地宣称我们在实践中的所作所为不会导向社会主义的建构，尽管这种做法可能是无意识的。一些改革者只重视和采用那些在他们看来能够最为有效地实现其特定目标的手段，而根本不关注那些维护有效的市

场机制所必需的制度安排，所以他们很可能被导向对经济决策施以越来越多的中央控制（虽说私有财产权仍在名义上得到了维护），直至形成那种中央计划制度，然而这种制度却是当下人士（当然也包括那些改革者本人）极少真正愿意见到其实现者。更有进者，许多传统社会主义者也发现，人们在重新分配的道路上已经走得很远了，因此在这个方向上做出进一步的努力看来要比强行采取那种早已声誉扫地的生产资料社会化的措施更为容易。他们似乎已经认识到，通过增加政府对那些在名义上仍被保持为私有的产业的控制，他们可以更为容易地实现收入再分配的目标，而这也正是他们在过去采取的那个更令人惊恐的剥夺政策所欲求达致的真正目标。

的确，一些社会主义运动的领导人极为坦诚地放弃了那种明显具有全权性形式的“热”社会主义（hot socialism），而于当下转向了那种所谓的“冷”社会主义（cold socialism）；因此，当人们对他们再进行批评的时候，有时就会被指责为有失公允，甚至被斥责为是瞎了眼的保守主义者的偏见在作怪。然而，我们必须指出的是，这种所谓的“冷”社会主义，实际上与“热”社会主义并无多大区别；如果我们不能够对那些能够在自由社会中予以实现的新抱负与那些只有采取全权性集体主义的手段方能予以实现的目标做出正确的辨识，那么我们实际上仍处于危险之中。

4. 与社会主义不同，福利国家（the welfare state）的观念[12]并不具有一个明晰确定的含义。这个术语有时被用来指称这样一种国家，它不仅“关注”继续法律与秩序的问题，而且还“关注”其他问题。但是有必要指出的是，虽说有少数理论家主张政府的活动应当仅限于继续法律和秩序，然而这样一种立场却不能被自由原则证明为确当，因为只有政府的强制性措施才需要加以严格的限制。

我们在上文（前述第十五章）已经明确指出，毋庸置疑，政府具有着一极为广泛的非强制性活动的领域，而且也存有明确的需要以征税的方式来支持这些活动。

的确，在现代，不曾有过任何政府将自己的活动仅限于有些人偶尔主张的“个人主义式的最小范围”（individualist minimum）之中，[ 13 ] 而且对政府活动的这种限制也不曾为“正统的”古典经济学家所主张。[ 14 ] 实际上，所有的现代政府都对贫困者、时运不济者和残疾者进行了救济，而且还对健康卫生问题和知识传播问题予以了关注。我们没有理由认为，这些纯粹的服务性活动，不应当随着财富的普遍增长而增加。此外，也的确存在着一些只有通过集体行动才能满足的公共需求，而且通过这样的方式来满足公共需求，也不会限制个人自由。我们同样不能否认的是，随着我们日趋富有，社会为那些无力照顾自己的人所提供的最低限度的维系生计的标准（而且它能够通过市场以外的手段加以提供），亦将逐渐随之提高；而且我们亦无从否认，政府有可能以极有助益的且不会造成任何损害的方式，推进甚或领导这方面的活动。我们也没有任何理由说政府不应当在诸如社会保障和教育之类的领域中发挥某种作用甚或进行领导，或者说政府不应当暂时资助某些试验性的发展工作。因此，需要强调指出的是，我们在这里所关注的问题，与其说是政府行动的目标，不如说是政府行动的手段。

人们为了说明反对福利国家是没有道理的，常常会列举政府活动所具有的极为温和且无损害的目标以资证明。但是，一旦那种主张政府根本不应当关注此类问题的狭隘立场被放弃（人们虽说能够对这一立场加以辩护，但它却与自由没有什么干系），那么自由的捍卫者通常就会发现，福利国家的纲领所包括的许多内容竟也可以被认为是合理的和无可反对的。例如，如果他们承认他们并不反对洁净食物法（pure - food law），那么这就可以被认为他

们也不应当反对任何指向某个可欲目的的政府活动。因此，那些试图根据目的而非方法来界定政府功能的人士，经常会发现他们处于这样的困境之中：有时候他们不得不反对某些政府行动，尽管这些行动似乎只会产生可欲的后果；有时候他们则不得不承认，他们在反对那些对于特定目的的实现极具效力但从其集合效应来看则有可能摧毁自由社会的措施的时候，又没有一般性的规则可以依凭。只要人们将国家仅视作强制性机器，那种主张国家不能涉入与继续法律和秩序无关的问题的立场就可能是合乎逻辑的，但是我们必须认识到，作为一个服务性机构，国家有可能在不造成损害的情况下有助于实现那些以其他方式可能无从实现的可欲的目的。然而，为什么政府诸多新的福利活动还是对自由构成了威胁呢？其原因就在于，尽管这些活动从表面上看是纯粹的服务性活动，但它们事实上却构成了对政府的强制性权力的实施，并且是以政府宣称其在某些领域拥有排他性权利为基础的。

5. 当下的情形在很大程度上改变了自由捍卫者的任务，并使他们的任务变得更加困难。如果对自由的危险仅来自于显见的以集体主义为基础的社会主义，那么我们就可以直接了当地指出，社会主义者的信条乃是彻底的谬误，因为这种社会主义并不能实现社会主义者所欲求的目的，而且这种社会主义还会产生社会主义者自己都不喜欢的其他后果。但是，我们却不能以同样的方式去反对福利国家，因为这一术语并不意指一种明确的制度。这个称谓实际上是许多不尽相同甚至彼此冲突的要素的混合，它们当中的一部分要素会使自由社会变得更具吸引力，而另一些要素则与自由社会不相容合，或至少会对自由社会的存续构成潜在的威胁。

我们将在下文的讨论中看到，福利国家的一些目标（亦即福利国家的第一种抱负）可以在无损于个人自由的情形下予以实现，尽

管所采用的方法未必是众所周知且为人们普遍赞赏的方法；福利国家的另一些目标（亦即福利国家的第二种抱负）也同样可以在一定的程度上予以实现，尽管所付出的代价远远大于人们所想象的或人们愿意承受者，或者这种代价只是人们在财富得到增长的情况下才会逐渐愿意承担的；最后我们还将发现，福利国家的其他一些目标（亦即福利国家的第三种抱负）——而且也是社会主义者最为珍视的目标——在一力图维护个人自由或人身自由的社会中则是无法实现的。

再者，社会中还存在着各种各样可欲的公众娱乐需求，而通过共同努力来满足这些需求并提供这些设施，可能会符合社会所有成员的利益，例如公园、博物馆、影剧院和体育运动场馆等等——尽管人们有很充分的理由主张，这些需求应当由地方当局而非由中央政府予以满足。此外还有重要的保障（security）问题，亦即向人们提供保护，以使他们免受那些对所有人都可能带来损害的风险；而在这个方面，政府通常都能够减少这样的风险或者能够协助人们预防这些风险的发生。但是在这里，我们必须对两种保障概念做出区分：一是有限的保障（a limited security），亦即所有的人都能获致的保障，从而它不涉及特权问题；另一是绝对保障（absolute security），亦即那种在自由社会中不可能为所有的人获得的保障。第一种是抵御严重物质贫困的保障，亦即对所有的人都提供一定的最低限度的生计保障；第二种保障是确使某人或某些人获得一定生活水平的保障，它是经由对一人或一群体所享有的生活水平与另一人或另一群体所享有的生活水平进行比较而决定的。因此，这二者的区别表现为前者是所有人都可以平等享有的最低限度收入的保障，而后者则是确使某人或某些人获致其被认为应当享有的特定收入的保障。[15] 后者与激励福利国家的第三个主要抱负紧密相关：即欲求运用政府的权力以确保一更公平或更正当

的财富分配制度。这意味着政府的强制性权力可以被用来确使特定的人得到特定的东西，就这一点而言，它要求对不同的人给予一种差别待遇或不平等待遇，而这与自由社会是不相容的。这就是那种旨在达致“社会正义”并“基本上变成一收入再分配者”（a redistributor of income）的福利国家。[16]这种福利国家必将退回到社会主义的老路上去，并且采用社会主义的强制性方法和基本上属于专断性的方法。

6. 尽管福利国家的一些目标只能通过采用那些有损于自由的方法方可实现，但是值得强调指出的是，福利国家所有的目标却都可以通过采用这样的方法来追求。当下的主要危险在于，一旦政府的一个目标被认为合法而得到接受，那么人们也就因此而认定，甚至采用那种与自由原则相悖的手段也是合法的。颇为不幸的是，在绝大多数领域中，达致一特定的目的的最为有效的、最有把握的和最为迅速的方法，似乎就是将所有可资运用的资源都用于现下可见的解决方案。对于那些急功近利且指望一步到位的并对特定的恶弊充满着愤怒的改革家而言，不采取最为快捷的和最为直接的手段去彻底铲除这种恶弊，简直可以说是不正当的。如果现在每个蒙受失业、健康不佳和老年救济不足的人都要一举解决其问题，那么不采用一种全盘的强制性方案，简直是不可能做到的。但是，如果我们因急切地期望即刻解决这类问题而给予政府以那种排他且专断的权力，那么我们会发现自己极为短视。如果采用最为快捷的手段以解决现下可见之问题成了人们唯一可被允许采用的方法，而且所有可资替代的其他试验方法都被排除在外而不允许加以使用，又如果眼下满足某种需求的最佳方法被视作此后一切发展的唯一出发点，那么我们确实有可能较为迅捷地达致我们当下的目标，但是需要强调指出的是，我们也极可能与此

同时致使其他更为有效的解决方案胎死腹中。事实表明，常常是那些最急于充分运用现有知识和权力的人，最有可能因其所采用的方法而侵损未来的知识发展。此外，毕其功于一役和行政便利方面的考虑，也经常会促使改革者倾向于采用由其控制的单一渠道发展模式，尤其是在社会保险（social insurance）领域，这种模式已成为福利国家的特征；就此而言，正是他们所采纳的那种单一渠道的发展模式，将成为未来发展的主要障碍。

如果政府不只是想为某些个人达致一定的生活标准提供便利条件，而且还力图确使每个人都达致这样的标准，那么它就只有通过剥夺个人在此问题上的选择权方能做到这一点。这样，福利国家便成了一个家族式国家（a household state），在这种国家中，“家长”控制着社会的大多数收入，他根据他所认为的社会成员需求或应当得到满足的需求的数量和品种来分配这些财富。

在许多领域，人们可以基于经济和效率的种种考虑而提出极具说服力的论点，以支持国家统管某一特定的服务业；但是当国家真的统管这种服务的时候，通常导致的结果就不仅是那些被认为的裨益很快会变成泡影，而且这种服务所具有的性质亦会变得完全不同于由彼此竞争的机构提供的服务所具有的性质。如果政府不是运用它所控制的有限资源以提供某种特定的服务，而是运用它的强制性权力以确使人们得到某类专家认为他们需求的东西，又如果人们因此不再能够就生活中一些最重要的问题（例如：健康卫生、就业、居住、老年救济）进行抉择，而是必须接受某个被任命的权力机关根据他们对他们的需求的评价而为他们做出的决定，又如果某些服务变成了国家排他性控制的领域，而且整个职业——医疗、教育或保险等——也渐渐只是作为统一行政等级的机构而存在，那么人们便会发现，真正决定人们将得到什么东西的，已不再是自由的竞争性试验，而是权力机关所做的决策。 [ 17 ]

通常导使激进急躁的改革家希望以政府垄断的方式组织这类服务的理由，也同样会使他们认为，有关责任机关应当被赋予支配个人的广泛的自由裁量权。如果政府的目标仅在于依据某一规则向所有的人提供某些特定的服务以改善他们的机会，那么这基本上是可以根据竞争性的商业作法而实现的。但是，如果我们按照竞争性商业作法去办事，那么我们就无从确使每个人因此而获得的那些结果都能够切实地符合我们的想法。如果欲使每个人都在某个特定方面受到政府安排的影响，那么显而易见的是，只有有权对人们施以差别待遇的具有自由裁量权的政府，通过采取家长式的个殊化的解决办法才能做到这一点。

有人认为，当公民的某些需求仅由单个官僚机器统管负责满足的时候，人们只需要采取民主手段对这个官僚机器施以控制，便足以有效地保障公民的自由不遭侵犯，然而，我们却认为，这种观点纯属幻想。就维护个人自由或人身自由而言，对仅规定“应当”做什么的立法机构 [ 18 ] 与享有排他性权力以实施这些命令的行政机构进行分工，实乃最具危险的制度安排。所有的经验都确证了“英美经验所表明的结果：行政机构实现它们认为紧迫的目的的热情，会使它们看不清它们的职能，而且还会致使它们认为宪法对它们的限制以及对个人权利的保障，在面对它们热情努力实现其所认为的最为重要的政府目标时，都应当让路”。 [ 19 ]

有人认为，当今对自由的最大威胁来自于现代政府中之骨干人士和最强有力的人士，例如那些只关注他们所谓的公共利益而且行动极具效率的专职行政官员；在我们看来，这种说法绝非夸张之辞。尽管理论家们仍会大谈特谈如何用民主的手段来控制这些活动，但是所有在这方面具有直接经验的人士都会赞同（一如晚近的一位英国论者所指出的），“如果大臣对这些活动进行控制……都已变成了一种神话，那么期望议会能够对此施以控制，就更是纯

属传奇寓言了”。[20]对人民的福利采取这样一种行政管理的方式，将不可避免地使有关管理机构成为一种一意孤行且无从控制的机构；面对这样的机构，个人既是无能为力的，亦是孤立无援的，而且这种机构亦将日益获得最高权力才具有的那种神秘性——亦即德国传统中的Hoheitsverwaltung或Herrschaftstaat；这些术语对于盎格鲁—萨克逊人来讲曾经是极为陌生的，所以后来人们不得不杜撰一个奇怪的词“霸权”（hegemonic）[21]来表达此一含义。

7. 本书以下各章的目的并不在于详尽阐释一项适合于自由社会的完整的经济政策纲领，而主要是关注那些新近提出的政策目标或抱负，这不仅是因为它们在自由社会中的作用尚无定论，而且更是因为对于这样一些新的目标，我们所持的各种各样的立场仍在那些极端之间来回摇摆，无从确定，所以我们极需要确立一些将有助于我们明辨它们的原则。不分青红皂白地彻底否定福利国家的所有行动，显然不是我们所应持有的态度；因此，我们必须对那些较为妥适且正当的目标与那些应当否弃的目标做出明确的区别；正是从这个角度讲，我们将选择一些对此具有特别重要意义的问题进行讨论。

对于维护一个自由的社会来讲，政府的许多活动都具有着最为重要的意义，但是不无遗憾的是，我们在这里不可能对这些活动进行全面的考察。首先，我们须搁置而不予讨论的乃是产生于国际关系中的全部问题——这不只是因为对这些问题展开严肃认真的讨论，会大大增加本书的篇幅，而且是因为对这些问题进行充分的考虑，还要求我们对超出本书论题以外的哲学根据展开讨论。只要我们把历史给定的实体（即主权民族国家[sovereign nations]）视作国际秩序的终极单位，那么我们就很可能无从发现解决这些问题的令人满意的方案。如果我们有权进行其他选择的话，我们