

乔山

作者乔山（笔名），中国大陆经济学者，长期从事人力资源、收入分配、社会福利、社会平等问题的研究和教学

# 中国民主转型期会发生福利竞赛吗？

摘要：在很长一段时间内，西方民主国家的社会福利不断增长，形成所谓“福利竞赛”，但弊端也随之出现，如国家税收越来越重，政府财政不堪重负等。同时，任何消减福利的政策，都会引起抗议、罢工、骚乱，甚至执政党垮台。中国未来的民主转型会陷入“福利竞赛”泥潭吗？本文在比较中西福利制度的基础上指出：当今中国社会福利存在“福利倒置、福利等级制、逆向福利”的基本特征，未来中国民主转型不会发生所谓福利竞赛，而是重建与民主社会相适应的新社会福利制度。

目前中国有一种观点，即“福利竞赛论”，认为民主制度下必然出现福利竞赛——由于主张增加社会福利、扩张社会保障是“吸引人”的、受大多数人欢迎的，消减社会福利、收缩社会保障，则是不受人欢迎的、“令人愤怒”的，于是，出于选票的考虑，参加竞选的各政党不可避免地在社会福利政策上，向选民竞相许愿，展开福利竞赛，以便收买选民。

从“福利竞赛论”的角度，有人对未来中国的民主转型表示担忧，认为在民主转型期的福利竞赛将导致福利项目越来越多，福利水平越来越高，国家税收越来越重，政府财政不堪重负、寅吃卯粮、巨额赤字。同时，任何消减福利的政策，都会引起抗议、罢工、骚乱，执政党垮台、政府难产，甚至社会动荡、经济停滞、资本外逃、失业率高企，这样，中国的民主转型有可能因不能支撑不断膨胀的社会福利而陷入泥潭。

由于这种担忧，出现了两种声音：一种声音是由此质疑或反对民主制度。比如，中国官方一直宣扬，拉美民主国家为了竞选而形成的福利竞赛，导致了国家长期陷入“中等收入陷阱”不能自拔。还有，欧洲民主国家福利竞赛形成的“福利国家”导致经济长期停滞不前等等。总之，是民主制度导致了福

利竞赛，福利竞赛导致国家陷入泥潭，都是民主惹的祸。另一种声音则是对社会福利的质疑甚至否定，认为增加社会福利就会损害个人自由，损害经济发展，对社会福利的诉求是一种社会主义思想（作为贬义词），是对中共社会主义制度的回归，是一种倒退，因此，反对和否定民主转型期的社会福利政策和改善中国社会保障制度的任何主张。

笔者认为，在未来中国民主转型期，不会发生所谓福利竞赛。依据一，即使在传统民主国家，“福利竞赛论”也难以成立。依据二，中国与传统民主国家在社会福利上是两种不同的制度，有着完全不同的历史背景、现状和挑战。正因为如此，民主转型的重要课题之一，并不是竞相许诺更多的社会福利，也不是简单反对社会主义福利思想，而是不得不面对极权体制下制造出的福利扭曲和福利陷阱，回应民众的福利关切，重新建立与民主社会相适应的新社会福利保障制度。

## 一、“福利竞赛论”难以成立

其实，民主制度下，福利竞赛并非必然发生。

**第一，从实证看，民主制度下社会福利水平并非只高不低，而是有高有低，可高可低。**

“福利竞赛论”的一个论据是，几百年来，世界上的民主国家社会福利水平呈不断攀升趋势。

实际上，虽然世界上许多国家很早就实行了民主制度，但这些民主国家的

社会福利水平增长缓慢，长期处于很低的水平。比如，在1935年以前的100多年里，民主制度下的美国，社会福利保障支出一直保持在3%以下，并没有出现福利竞赛。

民主国家的福利高增长普遍发生于“二战”前后到20世纪80年代，在经济普遍高增长的同时，社会福利水平也随之高速增长，所谓“福利竞赛论”也多以这一阶段为例。然而，20世纪80年代后期至今，传统民主国家社会保障支出水平有升有降，社会保障项目也是有增有减。从社会保障支出水平看，1995年德国27.5%，2014年创历史新高29.1%，近年来又下降到27%左右；1995年英国达到23%，2001年下降到21.8%，2014年上升到历史新高27.4%，之后下降到22%左右；1995年美国达到历史高点15.5%，以后长期徘徊在15%左右。<sup>1</sup>

这说明所谓民主制度下社会福利只会不断攀升的观点不符合事实，并非铁律。

## **第二，不同的民主国家之间，社会福利水平差异显著，没有出现由于选举带来的福利趋同性。**

按照“福利竞赛论”，应该推论出所有的民主国家，经过长期的民主选举，其社会福利水平不但越来越高，而且不同民主国家相互间社会福利差异会越来越小，最后出现水平趋同的现象。然而事实是，欧洲、美国、拉美和亚洲不同的民主国家之间，社会福利水平差异巨大，没有趋同。

在中等收入阶段，欧洲民主国家社会福利水平普遍高企，平均社会保障支

出水平超过21%。美国作为传统民主国家，社会保障支出水平最低，只有13.3%，几为欧洲最高水平的一半。拉美民主国家则普遍较低，有代表性的四个民主国家巴西、阿根廷、智利和墨西哥，社会保障支出水平平均6.9%，仅为欧洲组平均值的三分之一，美国的一半左右。亚洲民主国家和地区则更低，亚洲有代表性的四个国家和地区韩国、新加坡、马来西亚、台湾平均福利水平为4.2%。欧洲组、美国、拉美组的福利水平分别是亚洲组的5倍、3倍和1.6倍。<sup>2</sup>

可以看出，不同民主国家和地区的福利水平，差距十分明显，并没有出现由于福利竞赛而导致的福利趋同，相反，相同文化和价值观的国家，在社会福利水平上却更为接近。

### **第三，消减福利的政党为什么能上台？紧缩福利的法案为什么能通过？**

按照“福利竞赛”论，很难解释这样的现象：在民主国家，主张消减福利的政党为什么会在选举中获胜？紧缩福利的法案为什么能在议会中投票通过？

1979年，以撒切尔夫人为首的英国保守党在选举中获胜，上台执政。英国是世界上最早建立济贫制度的国家，到1980年，英国社会保障支出水平已经达到17.9%，并且以年均3%以上的增幅增加，形成了覆盖全民的养老保险制度和医疗保险制度，以及庞大的福利利益群体。<sup>3</sup>在竞选前和执政后，撒切尔夫人提出并推行了许多旨在降低社会保障水平，消减社会保障项目的政策和法案，使“英国社会保障支出的增长率从1979年的5.4%下降

到1991年的3%，社会支出的增长率从1.8%下降到1.1%，社会支出占国民生产总值的比例从43%下降到40%。”<sup>4</sup>

按照“福利竞赛论”，撒切尔夫人激进的福利消减政策，触动了多数选民的既得利益，应该在大选中惨败才对，事实上，撒切尔夫人在提出并坚决推行这些政策中，连续三次赢得大选，连续执政近12年。

上世纪80年代后期，不仅英国撒切尔夫人，包括美国里根总统和其他民主国家中持新自由主义立场的右翼政府纷纷上台，各国普遍掀起了一股消减福利的浪潮，通过这一浪潮，使得这些国家的社会福利增长率逐步下降或减缓。对这种现象，“福利竞赛论”无法解释。

所以，“福利竞赛论”并非一个符合事实的、令人信服的观点，由此产生出对中国民主转型期将发生福利竞赛的判断，并未切中要害。

## 二、社会福利：民主体制与极权体制下有何不同？

社会福利，如养老保险、医疗保险、社会救助等，事关千家万户的切身利益，其重要性无论如何强调也不过分。但是，人们不得不注意到，民主体制与极权体制下的社会福利制度有着根本的区别——民主体制下社会福利制度的特征是向上扩张，极权体制下社会福利制度的特征是向下“涓滴”。

### 民主体制——向上扩张的福利

西方的社会福利保障制度源于英国的济贫制度，先从救济穷人开始，逐步

扩大到救济无家可归者、失业者、老人、单亲和儿童，再扩大到低收入者甚至中产阶级，社会福利保障呈现出从社会底层向上逐步扩张的趋势。

以传统民主国家中社会福利水平最低的美国为例。在20世纪以前，美国各州政府除零星济贫项目之外，几乎没有社会福利。直到1935年“大萧条”后，美国《社会保障法》颁布，联邦政府才开始建立社会保障制度，该法案“授权各州就老年、盲人、依靠他人生活者和残疾儿童、母亲和儿童福利、公共健康、失业补偿做出充分的法律保证，以提高总的福利”，该法案的核心是仅限于救助。随后，救助的人群不断扩大，1950年杜鲁门总统出台修正案将农业工人、家庭劳动者、联邦雇员纳入；1965年修正案纳入医疗援助和医疗照顾计划；1967年修正案纳入公共福利和工作刺激计划；1990年代以后克林顿、奥巴马出台新的医疗改革计划，将中低收入群体纳入。可以看到，美国社会保障制度从救济穷人开始，然后逐步向上扩张，近三十年，美国社会保障扩张的势头受到遏止，社会保障支出水平一直在15%的水平小幅度波动。<sup>5</sup>

全世界的民主国家的社会福利，都从为最底层人群提供社会救助开始，然后向上（低收入人群、中产阶级）逐步扩展覆盖范围、水平和项目，向上扩张的福利，成为民主制度的基本特征之一。

## 极权体制——向下“涓滴”的福利

与西方不同，一党专政的中国，社会福利保障制度是从“革命干部”的“供给制”开始的，然后逐步向社会中下层扩展。这个过程，可以用“涓滴效应”来描述——水从水源往下滴出时，离水源越近，得到水越早越多；离水

源越远，得到水越晚越少，甚至得不到水。中国社会福利的水源在哪里？在政权的核心理。中国历朝历代打江山坐江山的政权，当然也包括中共政权，在他们看来，社会福利保障，如铁饭碗、铁帽子、退休养老、公共住房、免费医疗、安置抚恤等等，都是取得官心民心、维护政权的“好东西”，不是谁都可以享有的，首先要给自己人，给打江山坐江山的有功之臣，给对维护政权有价值的人。在此基础上，如有余力，再由权力核心往外“涓滴”，给“外人”恩赐一点福利，让受惠者感恩戴德，拥护统治。

1949年新政权建立前，首先为夺取政权有功的革命干部建立了在当时的低物质水平条件下完善的供给制，提供了覆盖住房、子女教育、医疗、养老等全方位的免费福利保障制度。

夺取政权后，“革命干部”享受的这些福利保障开始“涓滴”到这些革命者的家属。在1950-1955年制定的社会保障条例中，保障对象几乎都是“革命干部”、“革命工作人员”、“革命军烈属”等等。

1952年，对维护政权有用的政府所属事业单位人员开始享受公费医疗。

1956年，“社会主义改造”完成，国有企业成为新政权的经济支柱，社会福利保障这个“好东西”随之“涓滴”到国有企业，政府为国有企业干部职工建立了“从摇篮到坟墓”完善的社会福利保障制度。

再往下，当社会福利开始“涓滴”到与政权关系稍远的城镇集体企业时，水已经不多了，社会福利就不是政府大包大揽了，而是以本企业和职工共同出资的共济模式为主，政府出资为辅了。



“涓滴”到农村地区，社会福利之水已经所剩无几，占当时总人口80%的农业人口几乎没有任何社会福利保障，仅有的农村五保、合作医疗等等，并不是以政府出资为主的社会福利保障，而是农村人口互助的共济模式，政府不出资或者只有很少出资。

传统民主国家建立社会福利制度的出发点，首先是为了帮助“生活不幸者”，先穷人、后中产，不考虑富人。实际上，在民主国家，一旦超过帮助穷人这个初衷，福利扩张就会受到阻击和遏止。而中国的社会福利制度是以政权核心为原点，以对维护政权的价值大小为半径，从老干部-公务员-事业单位人员-国企人员-非企业职工-城镇居民-农村居民，形成了中国社会保障体系的梯度安排。离政权核心越近，社会保障程度越高，离政权核心越远，社会保障程度越低。社会福利按照先官后民，先体制内后体制外，先城镇后农村的顺序，逐步“涓滴”和覆盖。

经过几十年的市场化改革，中国的社会保障支出水平已经大大提高。但是，由于社会福利为维护一党专政服务的逻辑没有改变，由于长期以来形成的路径依赖，中国的社会福利制度“福利倒置、福利等级制、逆向福利”的基本特征，并没有根本改变。

“福利倒置”，是指在社会福利保障支出中，为权贵提供的福利特权占比重、覆盖广、水平高，而为底层人群提供的救助和基本保障占比重、覆盖疏、水平低。

比如，老干部的福利特权。中国为离职老干部提供不低于在职时的工资，实报实销的医疗保险，定期的身体检查、疗养和旅游，高标准的公共住房，

以及专门供老干部居住、娱乐、休闲的干休所和专门为老干部提供各种服务的老干部局。这些超级福利特权占用了巨额公共福利资源。

而用于弱势群体社会救助的资源更是微不足道。2014年，中国的“农村五保”、“城乡低保”、“城居保”、“新农保”，及城镇住房补贴合计3816亿，约占2014年GDP的0.6%，而当年中国社会保障支出水平（社会保障支出占GDP比重）已经超过9%。<sup>6</sup>

再比如，公务员养老金全部由财政出资，养老金替代率超过80%，公务员人均退休金超过每月5000元，居各阶层之首。与之相比，2019年，中国有1.6亿农村居民领取了养老金，每月领取金额为170元，这一标准不仅只有公务员养老金标准的三十分之一，而且还是由个人、地方和中央财政三方筹资，并非像公务员那样全部由财政出资。

**“福利等级制”**。在中国，不同身份、户籍、地位、政治面貌人员，如公务员、事业单位人员、国有企业职工、城镇居民、农村居民等等，享有的社会福利保障水平和项目不同；甚至同一个单位，“老人”、“中人”、“新人”的福利保障政策也不一样；公务员编、事业编、企业编的福利保障政策不一样；正式工、合同工、临时工、劳务派遣工等等，福利保障政策更是差距巨大。社会福利保障的“双轨制”、“三轨制”甚至多轨制比比皆是，人为制造出多种福利不公正和不平等。

**“逆向福利”**。虽然世界各国社会福利保障制度各有千秋，但是，都公认是一种正向再分配——政府通过税收将富人或者收入较高者的钱收上来，然后转移支付给需要帮助的穷人。根据英国国家统计局数据，1994-1995年，

英国家庭收入五分组20%最高与20%最低收入之间，最初收入为19.8倍，经过税收和福利转移，两者之间收入差距下降到3.7倍。<sup>7</sup>即使在奉行个人主义的美国，通过社会保障制度转移支付后，衡量贫富差距的基尼系数也是下降的。<sup>8</sup>

而在中国，长期存在着“逆向福利”（也被称为“逆向再分配”、“逆向转移支付”、“负福利”）现象，即再分配后，富人得到社会福利多，穷人得到的社会福利反而少。以上海市为例。2010年，上海市20%低收入户可支配收入14996元，其中工资性收入9814元，转移性支付4463元。20%中高收入户可支配收入35120元，其中工资性收入22989元，转移性支付10662元。<sup>9</sup>可见，收入越高得到的转移性支付越多，收入越低得到的转移支付反而越少，这种社会福利上的“马太效应”在中国城乡之间更为突出。

### 三、不是福利竞赛，而是福利重建

从以上分析，我们可以看出，在未来中国民主转型中，选民的关切不是福利竞赛，而是福利重建。

#### 第一，福利竞赛难以发生。

经过几十年的市场化改革，中国的社会福利水平已经大大提高。中国的社会保障支出水平，已经从1978年的0.52%，高速增长到2021年的13%以上。

虽然中国目前这一社会福利水平，与欧洲传统民主国家（平均21%）相比，尚有较大差距，但是，已经接近美国的水平（美国近年来社会保障支出

水平为15%左右)，高于拉美民主国家在中等收入时期的福利水平（平均6.9%），也远高于其他亚洲民主国家和地区在中等收入阶段的水平（平均4.2%），也超过了日本在中等收入时期11%的水平。

这种情况下，在未来中国民主转型期，以竞相许诺提高福利水平，增加福利项目为特征的福利竞赛将不会成为政治博弈的主要议题。

## **第二，消除极权体制下不公正的福利制度，将成为主流民意。**

在长期的一党专政时期，中共政权建立了人类历史上最不公正的社会福利制度，民主政治将从根本上消除和取缔这种荒谬的制度安排，以下的呼声和诉求将成为主流民意：

### **反对福利特权、主张福利公平。**

中国的社会福利保障制度，存在着举世罕见的各种福利特权。这些福利特权，与贫困无关，与负担无关，与出资无关，与权利无关，而是与权力有关，与地位有关，与身份有关，与户籍有关，这种制度安排是荒谬的、罪恶的。在中国的民主转型期，反对福利特权，主张福利公平的诉求，应该具有巨大的感召力和广泛认同。

### **反对福利倒置、主张救助优先。**

中国现行的社会福利保障制度，在为权贵提供超级福利特权的同时，长期忽视社会中弱势群体的救助和保障，导致弱势群体的救助和保障的项目

少、标准低、覆盖差。中国民主转型，就是要建立一个像其他传统民主国家一样，首先为社会中“生活不幸者”提供救助，使社会底层人群得到尊严和基本保障，然后再惠及低收入群体或中产群体或普惠的社会福利制度。

### 反对逆向福利、主张正向再分配。

在当下的中国社会，存在着大量的损害和牺牲社会弱势群体福利，补贴或增加社会中上层（公务员、事业单位人员、国企人员、城市居民）福利的逆向福利现象。在民主政治中，那种离权力核心越近福利越高，离权力核心越远福利越低的制度安排将被废除。那种因身份、户籍等等形成的福利等级制，也将被平等的、普遍的、公正的福利制度所取代。那种“逆向福利”更会被摧枯拉朽般纠正。总之，那些在一党专政时代被认为是不可撼动的福利特权和福利等级，在未来的民主政治中，将为铲除它们的那些政治力量带来道德感召和选票，民主的到来将宣告不公正的福利制度的完结。

### 第三，福利重建所面临的挑战。

可以预计，在未来中国民主转型中，社会福利重建困难重重，面临许多重大挑战：

首先，极权体制时期将遗留下大量福利陷阱和难题。比如，隐匿的贫困人口问题。中共为了政治需要，在2021年宣布消灭了贫困，据称仅有的551万贫困人口在2021年前全部脱贫。<sup>10</sup>而按照世界银行贫困线标准，2021年中国贫困人口接近2亿人。显然，中共隐匿和忽略了数以亿计的贫困人口，他

们没有得到应有的救助。未来，仅这些被隐匿的贫困人口救助，就会给民主制度下的中国带来万亿级别的财政压力。此外，还有退休年龄问题、养老金替代率问题、个人账户空转问题等等众多福利难题，每一项都不容易解决。

二是庞大的既得利益集团的反对和抗争。如果仅仅考虑选票的话，老干部、公务员、事业单位人员和垄断性国有企业人员的福利特权，很容易被废除，因为他们是少数。但是，由于中国社会的城乡二元结构，生活在城市中的数千万享有福利特权的精英阶层，有更大的话语权和政治行动能力，他们可以通过广播、电视和新媒体表达诉求，还可以通过游行、示威、罢工、政治集会等等形成政治压力，维护自己的既得利益。可以想见，维护和反对福利既得利益的政治博弈和社会冲突在所难免，甚至成为中国民主转型时期的重大挑战。

三是消除福利等级制所包含的政治风险。极权体制下的福利等级制不仅发生在不同级别的党政干部之间，还发生在公务员编-事业编-企业编，在编人员与非编制人员，正式工-劳务派遣工-外包工-临时工，城镇居民与农村居民，户籍居民与非户籍居民之间。在民主转型期，如果某些政治力量不尊重社会福利保障的基本原则，无视出资、负担、税收、权利、义务、救助、补偿、保障、普惠等等因素，不分青红皂白，以消除一切不平等之名，渲染人人有份、人人平等、毫无差别、政府大包大揽式的社会福利，用人们对一党专政时期福利不平等的愤怒进行政治动员和拉选票，这种错误的福利乌托邦，将会非常蛊惑人心，将民主转型引入歧途。

四是反福利的声音。近年来，由于受到新自由主义，特别是美式保守主义的

影响,许多中国知识分子和意见领袖崇尚个人自由和个人责任,反对大政府,反对增加税收,反对社会福利,认为社会福利是“养懒人”。这种反福利的主张,不顾中国许多弱势群体几乎不享有任何社会福利,没有起码的尊严和关怀的事实,看到美国人肥胖,便要求中国人减肥,看到高福利的危害,便反对最基本的社会救助和基本保障,完全脱离和不顾中国选民的特定困境和福利关切,成为福利重建阻力。

五是道德观和价值观。民主政治,只是人类建立良善社会的一个方面,它不仅仅意味着争夺选票和多数决,还需要人们有善良、仁爱、怜悯和恻隐之心,以及自由、公正、法治的普遍信念和制度保障。不能将选票仅仅理解为每个人自己的利益诉求,还要理解为每个人的道德选择和价值判断,这样,才有可能在民主转型中,通过选举和政治博弈,为社会中的少数人,如赤贫人口、残障人士、流浪人员、孤儿、单亲人士等“生活不幸者”提供救助和基本保障。

在未来中国民主转型期,福利重建将是一项十分困难,却不得不面对的重大挑战,未雨绸缪是明智之举。

注释 .....

- 1 章哲:《民主制度下社会福利只会越来越高吗?》,《自由主义论丛·第二卷·极右翼思潮批判》,博登书屋2021年,第255页。
- 2 中国财政部社会保障司课题组:《社会保障支出水平的国际比较》,《财政研究》,2007年第10期。
- 3 丁建定,杨凤娟:《英国社会保障制度的发展》,中国社会保障出版社,2004年,第168页。
- 4 Michael Hill, *The Welfare State in Britain: A Political History Since 1945*, Edward Elgar, 1993, P.124.

- 5 牛文光:《美国社会保障制度的发展》,中国劳动社会保障出版社,2004年,第176页。
- 6 王延中:《中国社会保障发展报告2020》,社会科学文献出版社,2020。
- 7 丁建定,杨凤娟:《英国社会保障制度的发展》,中国社会保障出版社,2004年,第168页。
- 8 黄安年:《当代美国的社会保障政策》,中国社会科学出版社,1998年,第224页。
- 9 《上海统计年鉴2011》,中国统计出版社,2011。
- 10 中国国家统计局:《2020年国民经济和社会发展统计公报》,[http://www.gov.cn/shuju/2021-02/28/content\\_5589283.htm](http://www.gov.cn/shuju/2021-02/28/content_5589283.htm)。