

# 高税收、高福利还是低税收、低福利？

姚建平

## 一、福利的逻辑本质

本文标题似乎隐含着这样一个逻辑：即高福利必然是建立在高税收基础上，或者如果一个国家是低税收那么肯定是低福利。但其实也并不尽然。高福利并非一定是建立在高税收基础之上，没有高税收也可以有高福利。在传统的计划经济体制下，我们的城市社会状况是“低工资、高福利”。没有高税收，一样有高福利。其实这个问题在考斯塔·艾斯平—安德森(Gosta Esping-Andersen)的《福利资本主义的三个世界》一书中谈到过。在书中，他按照非商品化(de-commodification)的程度将福利国家分为盎格鲁—撒克逊模式、欧洲大陆模式和社会民主模式。非商品化的本质是考察人们多大程度上从市场依赖中解放出来，或者说多大程度上独立于市场之外而存在。这个概念可以用来解释我国计划经济时代的福利水平。尽管那个时代国家财政的社会保障支出不是很高，或者说也可以说社会保障方面的税收不高，但是由于当时“非商品化”的程度非常高，因此也是高福利。当然，这种高福利的本质其实是通过单位内部的平均分配，尽管没有上升到国家税收层次，但是个人同样摆脱了市场的束缚。

谈到税收和福利问题，必须了解国家福利供给的动机。先看西方福利国家的情况。英国建立了世界上第一个福利国家，但英国福利国家的建立离不开贝弗里奇爵士的贡献。1941年，英国成立社会保障和相关服务部际协调委员会（简称调委会），着手制订战后社会保障计划。贝弗里奇爵士受战后重建委员会阿瑟·格林伍德先生委托，出任“调委会”主席，负责对当时的国家社会保险方案及相关服务进行调查，并就战后重建社会保障计划进行构思设计，提出具体的方案和建议。第二年，贝弗里奇提交了“社会保险和相关服务”，这就是著名的



“贝弗里奇报告”。可以说，“贝弗里奇报告”构建了英国福利国家的蓝图。但更重要的是，英国福利国家的建立与英国工党政府的努力是分不开的。1945年7月，当太平洋战场上炮声还在隆隆作响时，以艾德礼为首相的新政府便宣告成立，同时也宣告了世界上第一个福利国家的诞生。说起工党政府之所以能够执政也颇有些偶然，其中有两个原因：第一，以丘吉尔为首的保守党政府自认为在二战中劳苦功高，不把工党放在眼里，因此对大选并没有做充分准备。第二，保守党政府仍沉浸在“日不落帝国”的梦想中，把主要的精力放在国际舞台的竞争上，对国内政治掉以轻心。但是最后的选举结果就是保守党输了。由此看来，英国福利国家的构建主要是着眼于战后重建，政治考量非常重要，其产生有其偶然性和必然性。

德国构建社会保险体系的动机并非出于人道主义，也更多的是政治考虑。19世纪末期的德国，罢工、暴力以及由此引起的日益紧张的劳资冲突会损害德国的经济发展与对外政策。同时，马克思主义思想的传播与社会主义运动的兴起对现行政策构成威胁。如何化解工人的反抗和劳资冲突呢？当时有铁血宰相之称的俾斯麦认为“构建社会保障体系是一种消灭革命的投资”，声称“社会弊病的医治，一定不能仅仅依靠对社会民主党过火的镇压，同时有必要促进工人阶级的福利，一个期待养老金的人，是最守本分的，也是最容易统治的”。

当然，福利供给动机还有其他视角。西方消费社会学使用的集体消费一词很大程度上是指福利。什么是集体消费呢？比如公共教育、公共医疗、养老金等等都是。但是由于很多消费社会学的研究者是马克思主义者，因此他们大都是从资本主义生产关系、劳动力再生产和资本的角度来分析集体消费。在卡斯特看来，政府对集体消费供给的干预是服务于私人资本的。政府对劳动力再生产承担的责任越多，意味着资本家雇佣劳动力的成本越少。例如政府提供公共医疗，那么实际上是资本家获得了健康的劳动力，得到好处的是资本家。城市空间的政治经济学派学者哈威也谈公共物品的供给（他所说的是人造环境，包括道路、港口、公园、教育机构、停车场等）。他认为，城市人造环境的建设体现的完全是资本的逻辑和本质。资本的本质是逐利的，既然投资于工业生产（第一循环）面临危机，那么为什么不投资于人造环境（第二循环）呢？因为即使投资于建设公共住房、道路、公园等公共物品，资本也是获利的。因此，不管是卡斯

特所说的集体消费品还是哈威所说的城市人造环境的供给都没有福利的性质,只是资本主义生产关系的必然反映。

## 二、中国福利供给的逻辑

再来看我国的福利供给动机问题。计划经济时代福利的供给是基于社会主义制度基础上的。由于每个人都是社会主义大家庭的主人,福利(主要是单位福利)被看做是社会主义优越性的重要表现之一。改革开放后,国民福利供给明显是采用市场的逻辑。以养老保险为例,在计划经济时代下,不管是企业、事业单位还是政府工作人员都是退休制度。退休金是个人最后一个月的工资的一定比例,通常是在80%~90%,当前公务员和事业单位仍然采用这种退休制度。而企业从20世纪80年代开始探索将退休制度改为企业职工基本养老保险制度,1995年试行社会统筹加个人账户的养老保险模式,1998年制度定型。由于社会保险是需要个人缴费的,从退休制度改为养老保险,这是一种明显的市场逻辑。这种改革意味着如果缴不起社会保险费,那么就无法得到养老保险保障。从具体的制度设计来看,个人账号本质就是个人强制性储蓄。社会统筹要跟缴费年限和个人指数化缴费工资挂钩,多缴多得,与市场经济中“多劳多得”的原则完全吻合。

但是随着制度的推进,市场的逻辑在福利供给方面开始得到反思。近几年,社会保障界在社会保险的缴费问题上争论不休,不断有人提出了“社会保险费改税的命题”。其实,费改税的提出源于社会保险的单位缴费比例过大(目前养老保险缴费单位缴上一年度工资总额的20%,个人缴上一年度个人工资总额的8%;医疗保险单位缴费6%,个人缴2%;失业保险单位缴2%,个人缴1%;工伤和生育保险单位缴费2%;公积金不低于5%不超过12%,单位缴费总计超过40%),使得单位负担过重。很多企业为了降低用工成本,千方百计逃避社会保险缴费,造成了社会保险的大面积欠费。在这一背景下,有人提出来,既然缴费困难那么为什么不考虑将社会保险缴费改成社会保险缴税呢?这样既解决了缴费问题,也解决了公平性问题。但是,“费改税”一字之差却体现了福利逻辑的根本转变。社会保险缴费很大程度上是市场的福利逻辑,自我保障的逻辑。而缴税要求所有人都参加,既然人人都是缴费者,那么人人都是受益者。因此



费改税将一种目前部分人的福利转变成全民性的普遍福利。那些在市场逻辑下因缴不起费而参加不了社会保险的人,将统统纳入社会保险制度。

除了社会保险费改税外,这几年还有人呼吁开征社会保障税、遗产税、房产税等收入再分配作用明显的税种。从国际经验来看,社会保障税在福利国家税收收入中所占的比例是最大的。如果中国开征社会保障税,意味着不仅社会保险,而且社会救助的资金也可以通过税收来解决。那么,中国福利国家的特征就非常明显了。

### 三、高税收、高福利还是低税收、低福利

从费税之争能看出当前提高税收、扩大福利是有很大声音的。但就我国目前的情况来看,市场的逻辑仍然是主流。反对高福利者的一个重要理由是担心中国患上“福利病”。笔者2008年在加拿大时见识过福利病的具体表现。在那里,人们的工作动机远没有中国人强。加拿大人从不加班。小孩出生后政府就给发500加元牛奶金,不仅小孩的奶粉钱有了,连全家的伙食费差不多都够了。免费医疗不仅提供给加拿大公民,连我这种一年期的访问学者都能享有。个人所得税累进税额税率非常高,一个月挣六千和一个月挣四千,去掉所得税后差不多。穷人要是收入低于负所得税线,每年还给退税。像我1个月1300加元,报完税后每年还能返回几百加元。这样的福利制度设计,谁愿意拼命工作呢?此外,高福利还可能吸引福利移民。笔者在加拿大曾经碰到一位从内地来的移民。老太太70多岁,原本是国内天津的下岗工人,是她女儿帮她办理移民加拿大的。后来她女儿、女婿都去了美国,只留下她一个人在加拿大。我问她为什么不跟女儿去美国或回国内。她告诉我美国没有免费医疗,如果去美国看不起病。此外,在加拿大65岁以上的老年人都能获得“老年保障金”。她一个月1200加元根本花不完,所以她通常都攒起来去旅游。

尽管高福利容易患上福利病,但是笔者要说的是“中国目前还没有资格去患福利病”。首先从社会保障支出占财政支出的情况来看,我国从1978年开始至今社会保障支出一直维持在10%~20%。西方福利国家中美国最低,但也超过了30%,最高的北欧国家在50%左右。在我国农村,尽管当前政府也在推动农村医疗保险、农村居民最低生活保障等制度建设,但是由于这些项目水平低且

覆盖面窄,因此大部分农民基本上还是无保障。还有大量城市的农民工和其他非正规就业者没有社会保险呢?再从保障水平来看,已有的福利项目水平非常低。以最低生活保障为例,我国的城市居民最低生活保障的标准是绝对贫困定向,保障的是基本生存。而2008年加拿大的老年保障金是1200加元,而我作为一个三十多岁的中青年人在加拿大的生活费才1300加元,所以可以看出两个最低生活保障之间的水平差距。

从经济发展和财富积累的角度来看,低税收低福利无疑是更加有优势。美国是世界上最富强的国家,也是福利国家中福利和税收相对较低的国家。试想如果美国也执行的是高税收、高福利政策,那么肯定也变成了“老欧洲”,而不是“新大陆”。我国香港地区如果不是低税收、低福利,也不会有今天繁荣、自由的香港。所以从这一点上来看,笔者更偏好低税收、低福利的社会,低税收、低福利也符合中国人勤劳肯干的特质。但是我认为中国未来的走向必然是高税收、高福利。这不仅仅是从当前的发展趋向推出来的,而且也是历史发展的必然。有人说,香港不是低税收、低福利吗?难道香港不能成为中国未来发展的模版吗?其实,这种持想法的人是不了解香港历史的。香港是在英国人统治时期成为自由港的,试问英国愿意将它的福利模式搬到香港来吗?中国有两大历史传统注定了中国未来将走向高福利、高税收的社会。一是封建集权家长制。根据安德森的理论,家长制必然带来高福利,因为作为政府的家长试图给国民安排一切,而集权带来的一定是“大政府”。二是社会主义的传统。与封建集权一样,社会主义也是大政府,并且政府也试图给国民安排一切事务。也许有人会说,那么为什么会有市场经济改革。其实稍稍懂得中国历史的人都知道,改革开放的前夜整个中国社会实际上已经到了崩溃的边缘,面临不得不改变的局面。正如中国历史上改朝换代初期总是通过“轻徭薄赋”来刺激经济发展一样,改革开放实际上也是通过低税收来积累社会财富、推动整个社会经济的进步。但是随着社会的进一步发展,必然通过税收走向财富的集中。所以就中国目前的情况来看,高税收、高福利只能是社会发展的唯一选项。很多人和笔者一样也许从内心并不主张中国社会的未来发展模式一定就是高税收、高福利的“福利国家”,但是又有谁能告诉笔者如果中国未来的发展趋势不是“福利国家”又会是什么呢?