

# 国家行为责任观念的差异

——基于英美、德国和中国新冠疫情初期应对政策的比较与思考\*

张浚周弘

**内容提要:**国家责任观念体现了一个国家或社会内部的基本价值观念,而国家的行为责任提供了观察一国基本价值观念的重要视角。新冠疫情期间,英美、德国和中国采取了不同的防控措施,这些差异反映了不同国家内部对国家行为责任的不同认知。对其观念形成的历史进行简单梳理可以发现,一个国家主流价值观念的形成是由其资源禀赋、文化历史和现实国情决定的,具有内在的规律性。构筑未来的全球治理体系,需要跨文化的视角,在理解不同文化形态的基础上,努力实现不同文化和文明的和平共处与共同发展。

**关键词:**国家行为责任 新冠疫情 自由主义 社会主义市场经济 大同世界

在一个社会内部,国家或政府承担了哪些责任?对应着这些责任,国家或政府具有哪些权能,实现哪些功能?用什么方式来行使这些权能和实现这些功能?国家和政府所承担的是无限责任吗?以责任为基础的权能又是如何界定和限制的?上述问题与这个国家或社会内部的基本价值观念紧密相连,这些观念决定了国家和政府的组织结构、职能与行为方式,体现了社会成员对自身权利的认知和对国家功能的基本诉求,也影响了一个国家内部政府、社会和个人之间的关系。

由此可见,国家的行为责任提供了观察一国基本价值观念的重要视角。即便被认为是“价值共同体”的西方国家之间,对国家行为责任的理解也存在深刻的分歧并导

---

\* 本文源自2020年作者受托进行的一项针对中欧价值观差异的研究。其时恰逢欧美各国新冠疫情日趋严重。由于疫情初期,新冠病毒的特征并不明朗,各个国家的抗疫措施也有明显的区别,并出现了中外之间无法互相理解的现象,例如口罩之争,再如国人对英国的“群体免疫”政策的道德批判等。在当时的特殊背景下并受自身学术背景的限制,作者选择了从经济和社会角度着手,观察并试图理解中、美、欧之间的价值观差异。这是一项非常具有挑战性的尝试,本文历经修改,仍有诸多不尽人意之处。衷心感谢文章的评审专家提出中肯的修改意见,在他们的帮助下,文章才以现在的样貌呈现在读者眼前。对于价值观差异这样一个命题,很难给出简单明确的答案。本文的目的在于拓展讨论的视角,加大讨论的深度。这也是一项十分初步的研究,仍有许多细节需要完善,希望此文能起到抛砖引玉、引发讨论的作用。

致了基本制度的差异。德国社会民主主义理论家托马斯·迈尔,在以赛亚·柏林区分的两种自由权利——“消极自由权利”和“积极自由权利”——的基础上,将“自由民主主义”进一步区分为两类:一类是“自由意志民主主义”,其蓝本是美国;另一类是“社会民主主义”,其蓝本是德国。所谓“消极自由权利”关注的是“哪些规则和关系与个人相对立”,它旨在保护个体,避免国家或社会对于个人的侵犯,例如住宅不受侵犯、禁止对儿童使用暴力等等。“积极自由权利”则关注“社会应当做些什么,来使所有人能够自由或变得自由”。它强调应该支持社会中所有人发挥自我个性,参与社会事务,例如人受教育的权利。这两种不同的自由观念是划分“自由意志民主主义”与“社会民主主义”的一个重要标准,以美国为代表的“自由意志民主主义”强调“消极自由权利”,而“社会民主主义”则强调实现与“积极自由权利”相关联的各种社会和经济领域内的基本权利,不仅要在形式上保证人的各种消极的和积极的自由权利,而且强调要在社会生活中真正地实现这些权利。不同的权利观念衍生了不同的国家行为责任观念:在“自由意志民主主义”国家中,国家承担的经济和社会责任极其有限;而在“社会民主主义”的制度下,国家获得了多种经济社会责任,需要扮演更加积极的角色。<sup>①</sup>可见,关于国家行为责任的观念对一个国家的基本制度产生了重要影响,也构造了国家内部的基本社会生活场景。

新冠疫情的暴发为我们提供了一个观察国家行为责任观念的窗口。在这场自第二次世界大战结束以来前所未有的公共卫生和经济社会危机面前,美英等盎格鲁-撒克逊国家和以德国为代表的大陆欧洲国家<sup>②</sup>采取了不同的应对政策;美英为了保证经

<sup>①</sup> 关于“消极自由权利”和“积极自由权利”“自由意志民主主义”和“社会民主主义”的分析,参见[德]托比亚斯·贡贝特等:《社会民主主义的基础》,郑春荣、袁亚妮译,上海人民出版社2019年版,第10-109页。贡贝特认为,国家的经济社会责任是区别自由意志民主主义与社会民主主义的一个重要方面,在自由意志民主主义国家中,个人的一些基本权利是口头上的,其实现要依靠“自我调节”的市场。在社会民主主义国家中,个体有权利向国家要求实现这些基本权利。因此,社会民主主义赋予国家多种经济和社会领域的行为责任,包括“负责提供可自由获得、得到保证的,并能带来机会的基础设施和公共服务;通过社会再分配为人们创造积极地自决参与社会和民主的机会;形式上嵌入市场经济,其嵌入程度要能使民主结构和劳动者利益得到保障和自由代表”。参见《社会民主主义的基础》,第82-83页。福利国家和社会保障制度的研究者同样观察到英美和以德国为代表的欧洲大陆国家之间的制度差异,参见Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990。

<sup>②</sup> 贡贝特从政治制度、政治公众体系、公民社会、社会民主化的分制度、福利国家、经济组织与企业组织、教育体系、基本权利制度、跨国合作和政治文化等方面比较了几个典型国家,认为美国是典型的自由意志民主主义国家,而英国是自由意志民主主义成分很高的国家,它仅处于社会民主主义的边缘地带。参见《社会民主主义的基础》,第82-102页。针对美国的分析指出:“人民的个体自由在美国这个国家的许多领域有着优先权……这也对行为体、政治制度、对基本权利的处理和福利国家的特点都产生了影响。”《社会民主主义的基础》,第88页。对联邦德国的分析指出:“在二战结束后的政治、经济状况的背景下,德意志联邦共和国可被认为是社会民主主义的‘成功故事’。”《社会民主主义的基础》,第102页。瑞典一直被认为是社会民主主义的典范,也是迈尔所认为的“社会民主主义含量高的国家”。但是瑞典成为社会民主主义的榜样需要归功于“瑞典典型且独特的充分就业的劳动力市场模型……”,且1990年代以来的改革已经改变了瑞典的福利国家模式。(《社会民主主义的基础》,第86、117页)本文之所以选取德国,是出于国家规模、经济社会模式的代表性以及影响力等方面的考虑。

济的正常运转和维持正常的社会生活对疫情放松管控;以德国为首的欧洲大陆国家则根据疫情采取了时松时紧的平衡管控措施,在保证经济社会正常运转与维护公共卫生之间寻求平衡。从这些政策差异中可以看出美英与欧洲大陆国家之间在国家行为责任上的观念差异。这些观念是历史形成的,由国家和社会特定的发展经历和文化传统塑造,不仅具有内在的规律性,也有历史的延续性。本文无意从理论层面静态地分析不同国家的国家行为责任观念的具体内容和重要区别,也不试图分析这些观念如何影响和塑造了具体的政策,而是尝试梳理其演化的历史脉络,将现有的观念置于历史发展的图景中,以期更好地理解其所以然的原因。

由于对国家所应承担的经济和社会责任的认知是英美与德国之间国家行为责任观念差异的重要方面,本文将聚焦于经济和社会领域的国家行为责任的分析。此外,由于中国应对新冠疫情的政策具有鲜明的中国特色,与英美及以德国为代表的欧洲大陆国家形成鲜明的对比,所以,虽力有不逮,本文仍粗线条式地梳理了中国的国家经济社会责任的演化历史,以期加深对中西观念异同的理解。

## 一 三种不同的初期防疫策略

新冠疫情初起,英美、大陆欧洲和中国采取了不同的防疫措施。英美两国走的是“消极抗疫”的路线,英国还以“群体免疫”的理论来支持政府的消极抗疫策略,引发舆论批评;德国等大陆欧洲国家走的是“平衡”路线,在疫情管控与经济社会运转之间寻找平衡,兼顾公共卫生需求和经济稳定;中国则选择了坚决防控的路线,以短时付出巨大的经济和社会代价换取最大程度地保障人民健康和生命安全。

### (一) 英美两国的“消极防控”

面对新冠疫情,英美不约而同地采取了“消极防控”的策略。两国政府在疫情初期都没有采取积极主动的干预政策,尽可能少地介入私人领域,并力图维持经济活动的正常进行。

英国政府在2020年3月疫情初起时,公开以“群体免疫”的理论为其消极防控政策背书。在2020年3月3日英国政府升级其防控措施之后,负责英国新冠病毒防疫工作的首席医疗官克里斯·惠蒂警告说,多达80%的英国人可能被感染,其中1%可能死亡。在防控升级后,英国政府也只是公布了一些行动建议,没有采取任何强制性措施。在公布应对新冠疫情的行动计划的同时,负责疫情防控的官员明确表示,英国的政策目标是压减峰值、压平曲线,而不是彻底消除疫情。此后不久,英国政府首席科

学官瓦朗斯公开宣称,新冠病毒导致的疫情会持续较长时间,且有可能成为像季节性流感一样的流行病,因此战胜病毒的“终极方式”是让英国民众通过患病来获得“群体免疫”。据测算,需要 60% 的人口感染新冠病毒,才能达到“群体免疫”的效果。同日,英国首相约翰逊也公开表示:“坦白地说,更多家庭将失去亲人”。<sup>①</sup> 这些言论引发热议。显然,社会中的弱势群体,即高龄老人、有慢性基础病的人群以及贫困人口将承受更多的风险。

此后,随着疫情日趋严峻,英国政府继续升级管控措施,并限制经济活动。但是,对比欧洲其他国家,英国所采取的防控措施仍然是相对宽松的。英国未关闭边境,人员、货物和资本都可以进出边境。政府只是建议海外公民回国,以及避免不必要的国际旅行,而且也较早地开始解禁。<sup>②</sup>

尽管英国覆盖全民的国家医疗服务体系,但是,由于政府和医疗机构没有为应对疫情做好充分准备,医疗系统就成为直接承压的机制,无法为新冠病患提供有效治疗,甚至无法充分保障医护人员的健康。在疫情暴发初期,全英国仅有 5900 台呼吸机,医护人员的防护用品短缺。2020 年 3 月 22 日,《泰晤士报》刊登了 3963 名医护人员的联名信,曝光了医护人员个人防护用品严重短缺的现象,并强烈要求英国政府“保护救人者的性命”。尽管如此,英国始终坚持不加入欧盟的紧急计划,拒绝参与欧盟的医疗设备统一采购。英国卫生部与国家医疗服务体系(NHS)一道采取了一些措施缓解医疗机构的压力,包括新建医院、重新聘用 3 年内离职的医护人员、安排医学院学生从事临时性的医护工作,斥资 40 亿英镑采购医护人员的个人防护用品等。但是,医疗设备、用品和人员紧缺的问题一直没有得到解决。<sup>③</sup>

病毒检测是主动发现新冠病患、及时切断病毒传播的一项重要措施。在这一方面,英国政府的作为是极其有限的,在早期既没有推行全民检测,也没有实现免费检测。全英仅建立了 60 多个新冠检测点,在 4 月初,每天的检测量仅为 5000 次。4 月 2 日,政府的一位科学顾问公开表示:“大规模检测从来都不是我们应对疫情的策略……政府不想在这方面花费数百万英镑。”<sup>④</sup>

英国政府虽然在疫情防控方面精打细算,在施行经济救助方面却绝不吝啬。它及时出台了多种经济救助措施,力图减轻新冠疫情的经济和社会冲击。第一,通过减税、

① Xiaoyu Zhu and Yujie Gan, “The UK NHS against the Backdrop of Coronavirus Outbreak: Overview, Response and Evaluation,” China-CEE Working Paper, No.7, 2020.

② <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>, 2020/7/13.

③ 丁纯:《新冠疫情中的欧盟社会保障》,“新冠疫情与各国社会保障制度”研讨会会议论文,北京,2020 年 7 月 21 日。

④ 同上。

为企业提供政府担保的优惠贷款等方式,支持企业渡过难关。早在2020年3月11日,英国政府即宣布了一项金额为300亿英镑的经济刺激计划,6天后又推出了针对企业的3300亿英镑的贷款计划。第二,依靠英国现有的社会保障体系,通过放宽病假和失业工资领取条件、提供工资补贴和小额信贷等方式,缓解失业压力,并为未来的经济复苏保留劳动力。第三,通过实物援助的方式,为受到疫情影响的群体提供帮助并刺激消费以复苏经济,例如,为共计130万学生提供免费用餐券。为鼓励消费,英国政府还在2020年8月宣布,为外出就餐的食客提供50%的折扣,最高减免10英镑。第四,为社会底层提供必要的社会救济以维持社会稳定以及减缓疫情传播,例如为街头流浪人群提供基本保障等。<sup>①</sup>

同为“盎格鲁-撒克逊”模式或称“自由主义模式”的资本主义国家,<sup>②</sup>美国的疫情应对策略与英国高度相似。美国事实上走的正是饱受批评的“群体免疫”之路,而这种放任的防控政策也使其成为新冠疫情的重灾区。美国于2020年1月20日发现第一例新冠肺炎确诊病例,疫情随后在国内迅速发展。至2020年4月11日,美国历史上首次50个州全部宣布进入“重大灾难状态”,其间疫情呈现反复及不断加剧的趋势。2020年1月,美国疫情平缓发展;3月确诊人数快速上升;由于各州出台不同的管控措施及天气转暖等原因,4月和5月确诊人数增长的势头有所放缓,但是,随着各州因为复工复产而放松管控,从5月底开始到7月上旬,美国确诊人数再度激增。一些州被迫重新加大防控力度之后,每日确诊人数一度下降。但是,由于各州就“防疫还是复工”的问题争吵不休,公共卫生问题与竞选政治纠缠在一起,进入9月后,新冠疫情再度恶化,确诊人数重新一路飙升。<sup>③</sup>

显然,在公共卫生需求和经济的平稳运转之间,美国政府更加注重保证经济体系的正常运转。尽管美国联邦政府和州政府之间、联邦政府不同部门之间、各州政府之间以及政府和民众之间就是否以及如何应对新冠疫情争吵不休、互相掣肘,防疫政策左支右绌,但是,在意识到新冠疫情会对美国整体经济造成严重冲击后,联邦政府不吝花费,迅速出台了多种经济救助政策,全力保障经济体系的正常运转。早在2020年3月初,美国政府就推出了多种货币政策和财政政策,以应对新冠疫情对国内经济造成的严重影响。2020年3月初起,美联储出台了多项措施缓解新冠疫情的冲击,包括降息以及高达7000亿美元的量化宽松计划、启动无限量量化宽松政策、采取措施保证特

① 丁纯:《新冠疫情中的欧盟社会保障》。

② Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

③ 袁征、刘明:《美国应对新冠肺炎疫情的困境及其启示》,“新冠疫情与各国社会保障制度”研讨会会议论文,北京,2020年7月21日。

定金融机构的流动性及救助企业债市场、为企业和居民以及州政府提供货币政策支持等。也是从3月初起,美国政府先后实施了四轮财政刺激计划,总额约2.6万亿美元,相当于2018年美国GDP的12%。<sup>①</sup> 这些措施在短期内起到了稳定经济的积极作用,但其负面影响也逐渐显现。例如,量化宽松的货币政策抬高了金融资产的价格,使得大量资金流入股市、债市和房地产市场,普通民众获利有限。从实施效果来看,美国政府各项经济救助措施的最大受益者是大企业的股权人和债权人。因此,在新冠疫情之下美国社会的不平等现象非但没有缓和,反而呈现出加剧的趋势。<sup>②</sup>

可见,在突如其来的危机面前,英美两国政府不约而同地将各种经济因素置于首位来考量,而关乎人命的公共安全需求被置于次要的位置或交由各地方政府自由处置,同时各类社会群体也在极力抵制国家加大干预的力度。

## (二) 德国的“社会团结”与“平衡”策略

相较于英美两国,德国采取了更为积极和严格的防控措施,为了遏制疫情,采取了扩大检疫、行动限制、禁止聚会和集会以及停止不必要的经济活动等措施。

第一,号召民众团结起来配合政府防控疫情。2020年3月中,新冠疫情继续蔓延,德国政府和各界精英纷纷出面进行政治社会动员,强调“社会团结”与保护弱势群体,号召民众和社会各界配合政府的防控措施。这与英国首相约翰逊首相在公开演讲中传递的让英国人民“做好失去亲人的准备”的信息截然不同。2020年3月18日,德国总理默克尔发表了一次罕见的全国性电视讲话,号召民众团结应对危机。她在讲话中强调,新冠病毒疫情是德国自二战以来面临的最大挑战,希望大家都能够严肃对待,“只有戮力同心,我们才能应对挑战”。因此,默克尔总理希望每个公民都能尽自己的一份力量,并呼吁国民遵守政府的一系列建议,暂时改变自己的生活习惯。与其公开讲话同步,德国各界的精英发出呼声,希望民众能够遵守政府出台的各项防疫措施。例如,卫生部长斯潘(Jens Spahn)就呼吁民众增强个人责任感,暂时放弃音乐会和球赛;病毒学家德罗斯腾(Christian Drosten)敦促人们在自己的私人领域采取负责任的行动,保护年长的家庭成员等。德国社会各界也积极遵从政府的防控措施,并参与到抗疫活动中。感染者听从政府和医生的建议,居家隔离,不与老人接触;各社会群体也积极为抗击疫情做出贡献,例如医学系大学生团体志愿奔赴一线,为医院的医务人员提供支持和帮助。在此过程中,社交媒体扮演着重要的角色,成为社会群体集合和行动

<sup>①</sup> 方溯源、方雄鹰:《美国应对新冠肺炎疫情的经济政策梳理、评析与启示》,载《国际金融》,2020年第11期,第69-76页。

<sup>②</sup> 同上。另参见李静、程恩富:《新冠疫情加剧美国社会的不平等现状》,载《经济导刊》,2020年第12期,第76-83页。

的重要平台。各社会团体纷纷在社交媒体上开展各种公益活动,为困难群体提供力所能及的帮助。<sup>①</sup>可见,在疫情初期,德国各界已经就采取必要的措施以防止疫情蔓延达成了共识。<sup>②</sup>

第二,建立疫情评估体系,根据疫情的发展调整管控措施,以期尽量减少经济和社会代价。德国依靠专业权威的卫生机构——罗伯特·科赫研究所(RKI)制定抗疫策略,针对疫情可能的传播、发展情况,将抗疫措施分为依据疫情进展逐级应对的遏制、保护和缓解三个阶段。<sup>③</sup>

第三,依托既有的医疗保障制度,为新冠肺炎患者和医疗机构提供资金支持,以保证民众主动接受必要的检测和治疗。在德国,确诊新冠肺炎患者的治疗费用全部由包括AOK、TK在内的大型公立医疗保险机构负担。同时,为了保证医疗机构资金的流动性,2020年3月25日,德国联邦议会通过了《COVID-19医院救济法案》,承诺向医疗机构提供充足资金以保证医疗机构收治新冠病患的能力,这些资金将由医疗保险基金和联邦税收共同承担。自2020年2月底开始,德国就为所有出现新冠肺炎症状的患者提供免费的核酸检测,从5月开始,在全国范围内为符合条件的无症状人群的核酸检测提供补贴。在个别州,这些检测费用全部由政府出资的特别基金支付。<sup>④</sup>

第四,集中资源支持医疗卫生体系,防止医疗卫生系统因压力过大崩溃,从而保障新冠肺炎患者能够得到及时救治。德国的联邦和各州两级政府协同合作,为医疗卫生机构提供了有力的支持。在联邦一级,政府成立了由卫生部和内政部组成的、专门应对新冠疫情的危机应对小组,在全国范围内有序采购和分配医疗物资,包括优先考虑采购用于诊所、医院和联邦部门的防疫物资;除国际援助外禁止口罩等防疫物资设备的出口等。<sup>⑤</sup>早在2020年3月,德国政府就向世界最大的呼吸机生产商德拉格公司订购了10000台呼吸机和其他医疗设备。同时,医疗卫生机构也早有准备,制定了针对新冠疫情的应急计划,增加了工作人员,推迟了非必要的手术时间,尽可能为新冠病患提供更多的床位。<sup>⑥</sup>

德国的抗疫措施还得到了来自欧盟层面的支持。欧盟对包括德国在内的成员国

<sup>①</sup> 杨解朴、华荣欣:《德国新型冠状病毒疫情分析:为什么德国的死亡率相对较低?》, [http://ies.cass.cn/wz/yjcg/ozshwh/202005/t20200506\\_5124185.shtml](http://ies.cass.cn/wz/yjcg/ozshwh/202005/t20200506_5124185.shtml)。

<sup>②</sup> The Robert Schuman Foundation, *Managing COVID-19, A Journey Through Europe*, Spring 2020, p.22, [http://www.robert-schuman.eu/en/doc/divers/Covid-19\\_Through\\_Europe.pdf](http://www.robert-schuman.eu/en/doc/divers/Covid-19_Through_Europe.pdf)。

<sup>③</sup> 丁纯:《新冠疫情中的欧盟社会保障》。

<sup>④</sup> 同上。

<sup>⑤</sup> 丁纯:《欧洲疫情、经济应对政策和前景》, [http://ies.cass.cn/wz/yjcg/qt/202006/t20200601\\_5137359.shtml](http://ies.cass.cn/wz/yjcg/qt/202006/t20200601_5137359.shtml)。

<sup>⑥</sup> 杨解朴、华荣欣:《德国新型冠状病毒疫情分析:为什么德国的死亡率相对较低?》。

的支持主要有:第一,为各国的医疗系统提供资金支持,欧盟委员会从欧盟预算中拨款资助采购呼吸机等医疗设备;第二,统筹欧盟内部各种医疗设备的采购,保证各成员国能以更低的价格、更及时地得到急需的医疗设备和药品;第三,协调成员国之间的医疗救助,共同分担医疗系统的压力;第四,支持与疫情防控有关的科学研究,欧盟委员会组织新冠疫情顾问团队,研究如何实施疫情防控和危机管理,同时提出欧洲疫苗计划,加速疫苗的研发、生产和部署;第五,加强和协调内外部边界的管控,在保障驻欧盟的外国居民返国的条件下,临时关闭外部边界,同时在成员国之间开设“绿色通道”,保障各国之间的物资流动以及需要跨境工作的医疗工作人员顺利过境。<sup>①</sup>

此外,德国在现有社会保障制度的基础上,采取各种措施,缓解新冠疫情带来的经济和社会压力,主要包括:第一,延长失业保险的领取时限;第二,为了减少失业率、稳定就业并为疫情后的经济复苏保留劳动力,通过在 2008 年金融危机期间设立的短时工作制,保障劳动者的收入水平,放宽申请条件,提高补贴水平;第三,加大提供社会福利的力度,临时调整育儿津贴的发放标准和执行方式,以应对对学校停课造成的社会问题;第四,加强社会救助,放宽社会救助的领取条件,修改与房屋租赁有关的法规,禁止房东因欠缴房租而驱逐住客等。<sup>②</sup>

这些临时性的社会政策同样得到了欧盟的支持,尤其是与劳动力市场相关的失业保障和短时工作制。2020 年 4 月 2 日出台的规模达到 1000 亿欧元的“紧急缓解失业风险支持计划”(Support Mitigating Unemployment Risks in Emergency, SURE),旨在帮助各国应对疫情导致的失业问题,其用途包括支付短时工作津贴、失业津贴等。此外,欧盟还推出了针对年轻人的各种就业扶植政策,将青年人的就业问题与欧盟的数字经济转型对接起来,提供就业培训、创业启动资金和贷款、为雇用年轻人的企业提供补贴,等等。<sup>③</sup>

在经济领域,德国联邦政府斥资 7500 亿欧元大力开展经济援助活动,针对企业的现实需求出台经济救助政策,其受益者既包括大企业也包括中小企业。针对中小企业,德国政府采取了直接提供资金补贴的援助方式,金额高达 500 亿欧元,包括对个体户提供为期 3 个月、每月 9000 欧元的补贴,对 5-10 人的公司提供为期 3 个月、每月 15000 欧元的补贴等;同时修改相关法律,允许债务人暂时可以不偿还贷款,以缓解其流动性压力。针对大企业,联邦政府通过提供信贷支持的方式,解决其流动性短缺的问题,包括 4000 亿欧元的政府担保、1000 亿欧元的信贷授权等,尽全力避免企业出现

① 丁纯:《新冠疫情中的欧盟社会保障》。

② 同上。

③ 同上。

资金短缺、信贷危机等问题。欧盟层面的经济刺激措施也使德国不少企业受益,欧洲投资银行集团(EIB Group)对中小企业增加了200亿欧元的投资,欧洲投资基金(EIF)也向超过十万家中小企业提供了80亿欧元的流动性,等等。<sup>①</sup>

显然,在德国,公共卫生安全与经济稳定是同等重要的政策目标,国内各级政府以及欧洲层面机构积极动员多种资源,采取多重措施,既要保障公共卫生需求,也要缓解经济和社会冲击。此外,新冠疫情的应对也反映出“社会团结”仍然是德国主流的社会观念,德国社会整体承受防控措施的各种代价,包括对个人自由的限制以及防控措施带来的经济损失,其目的就是为社会弱势群体提供尽可能充足的保护。从其实施的经济救助政策也可以看出,应对风险能力较弱的劳动者个人和中小企业得到了切实的支持和保障,这与美国大企业受益的经济救助政策有很大的区别。

### (三)中国的“严防死守”政策

从国际范围来看,新冠疫情是一次前所未有的全球性公共卫生危机,就中国国内而言,则是新中国成立以来在中国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发性公共卫生事件。虽然新冠疫情在中国最先爆发,通过国际比较可以发现,中国政府以最快的速度、采取了最为严格的防疫措施、最为有效地控制了疫情的蔓延,同时,也在短时期内付出了巨大的经济和社会代价。

习近平总书记在“全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会”上的讲话中,高度精练地总结了在“人民生命高于一切”的指导思想下中国所采取的一系列政策措施。他指出:“面对突如其来的严重疫情,党中央统揽全局、果断决策,以非常之举应对非常之事。党中央坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位,第一时间实施集中统一领导,中央政治局常委会、中央政治局召开21次会议研究决策,领导组织党政军民学、东西南北中大会战,提出坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策的总要求,明确坚决遏制疫情蔓延势头、坚决打赢疫情防控阻击战的总目标,周密部署武汉保卫战、湖北保卫战,因时因势制定重大战略策略。我们成立中央应对疫情工作领导小组,派出中央指导组,建立国务院联防联控机制。我们提出早发现、早报告、早隔离、早治疗的防控要求,确定集中患者、集中专家、集中资源、集中救治的救治要求,把提高收治率和治愈率、降低感染率和病亡率作为突出任务来抓。我们全力以赴救治患者,不遗漏一个感染者,不放弃每一位病患者,坚持中西医结合,费用全部由国家承担,最大程度提高了治愈率、降低了病亡率。”<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 丁纯:《新冠疫情中的欧盟社会保障》。

<sup>②</sup> 《习近平:在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话》,2020年9月8日,[https://www.ceps.gov.cn/xt/202009/t20200908\\_143257.shtml](https://www.ceps.gov.cn/xt/202009/t20200908_143257.shtml)。

党中央和中央政府确定了严格防控的防疫策略,并出台了一系列的政策措施为严格防控政策提供支持,尽量缩小疫情防控对企业 and 个人的冲击。首先,出于为患者提供有效治疗和疫情防控的考虑,迅速出台了“两个确保”的政策。2020年1月22日,财政部和医保局联合发布了《关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情医疗保障的紧急通知》,提出了两个“确保”:一是确保患者不会因为费用问题影响就医;二是确保收治医院不会因为支付政策影响救治,并解决了异地就医的报销问题,为患者和医疗机构双方提供了资金保障。<sup>①</sup>其次,采取一系列社会救助措施,确保困难群体的基本生活,这些困难群体包括低保户、低收入群体、流浪乞讨人员、因疫情防控无法就业的劳动者等。救助措施包括实物救助、现金救助以及提供基本照料服务等。再次,利用失业保险,为疫情期间无法继续工作的劳动者提供替代收入,同时,以返还失业保险金的政策,鼓励企业不裁员和少裁员,以稳定就业。<sup>②</sup>

与此同时,各个有关部门联合推出了一系列的经济救助计划,有针对性地解决企业面临的现实困难,这些措施远远超出了财政政策和货币政策的范围,而是围绕着企业生产活动的各个方面提供全方位的支持,具体包括:第一,全力保障疫区的基本物资供应,保障基本的生产要素的供应,尤其是油电煤气和公共运输等,为经济和社会稳定打下良好基础;第二,有序复工复产,在恢复生产的过程中协调上下游产业的协同复工,保证原材料和零部件的供应,稳定产业链和供应链;第三,通过财政政策、货币政策和社会保障缴费减免等方式,解决企业的资金困难,保证企业的流动性;第四,注重疫情下的扶贫问题,针对疫情引发的贫困地区群众就业难、增收难和返贫风险增加等问题,支持扶贫龙头企业、扶贫车间率先复工复产,采取以工代赈等方式解决贫困地区群众的就业问题。<sup>③</sup>

通过对中国的防控及救助政策的简单梳理可以发现,政府在疫情防控中起到了绝对的主导地位,为疫情的防控提供了政策、组织、资金和人员等方面的保障。从果断实施各种管制措施到在全国范围内调配医疗人员和物资,再到维持基本的社会和经济秩序以保证特殊时期人民群众的基本生活以及整体平衡疫情防控与稳定经济的各种措施,都是在中央政府的统一领导和指挥下逐步推进的。把人民生命安全放在第一位,不仅是党和政府的核心执政理念,也是社会各界普遍认同的价值观念。因此,尽管

<sup>①</sup> 仇雨临:《疫情之下中国医保的应对及启示》,“新冠疫情与各国社会保障制度”研讨会会议论文,北京,2020年7月21日。

<sup>②</sup> 鲁全:《社会保障在重大突发公共卫生事件中的功能研究》,载《中共中央党校(国家行政学院)学报》,2020年第3期,第36-41页。

<sup>③</sup> 《弘扬伟大抗疫精神 着力统筹推进疫情防控和经济社会发展》,人民网,2020年10月26日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1681572739438393775&wfr=spider&for=pc>。

防控措施影响到个人利益,并带来了生活中的各种不便,民众还是普遍接受了这些防控措施,克服困难,主动承担个人责任,并积极开展社会互助,与政府共同努力,抗击疫情,共渡难关。

与欧美各国的疫情防控相比较,将人民生命安全置于绝对优先的地位,这是中国疫情防控最鲜明的特色。同时,防控措施的有效实施也十分明确地体现了政府政策与社会力量之间的一致性,人民群众主动配合各种管制措施,社会各方还自动组织起来,配合政府的工作,以弥补特殊时期的特殊政策带来的负面影响。

## 二 不同的国家行为责任观念

确定公共卫生安全与经济平稳运行的优先次序,选择政府行政投入的领域和比例,这一问题涉及两个更深层次的问题:一是人的属性问题。马克思在《资本论》中详细分析了资本主义市场经济条件下劳动力商品化所导致的、劳动力的经济属性与社会属性之间的紧张关系,这是资本主义市场经济的一种基本矛盾,也是导致“自我调节的市场”与人类社会生活之间发生紧张关系的重要原因。新冠疫情期间,这种矛盾再现于政府的政策选择中。二是与此紧密相关的、如何对待那些从经济角度看无效或低效的劳动力的问题。他们往往是社会上的弱势群体,如新冠病毒的易感人群:高龄老人、有慢性基础病的人群和贫困群体。这些人或者已经退出劳动力市场,或者是从事低收入、低技能的低端就业,或者没有长期稳定的就业。在疫情期间,为这些弱势群体提供充分保障意味着更大的社会支出,而这些支出很难被视为以保护作为生产要素的劳动力为目的的对未来的投资。因此,是否保护弱势群体体现的是一种价值选择。

### (一)英美:“自由主义”、济贫法传统和消极抗疫

英国是资本主义发展最早的国家之一,也是最早经历了工业革命和城市化的国家,其特殊的发展历史塑造了本国近现代的主流社会价值观念。

马克思论证了劳动力商品化是资本主义的先决条件,而劳动力的商品化需要同时满足两个条件:一是劳动者拥有人身自由,可以出卖劳动力商品;二是劳动者一无所有,不得不出卖劳动力为生。<sup>①</sup>因此,英国在资本主义早期发展的漫长的历史进程中,一方面要消除各种封建制度下的人身依附关系,从而实现解放劳动力的目标;另一方面又需要想方设法让解放了的劳动者去出卖劳动力,而贫穷是最简单直接的动力。这一时期,在社会领域,从制度到观念的变迁都围绕着为劳动力商品化创造条件而展开。

<sup>①</sup> 马克思:《资本论》第一卷,人民出版社2004年版,第194-205页。

英国在新教改革的过程中,针对中世纪天主教会宣扬的贫穷是一种美德的观念,提出了“穷困是由个人道德缺陷导致”的观念。这种“个人责任”观念在英国社会长期占据主流地位,影响了社会主流对贫困问题的基本认识,也决定了解决贫困问题的社会政策取向。在1601年出台的《济贫法》中,虽然在封建社会的权利和义务关系的基础上,承认了国家需要承担救助穷人的责任,但同时认定贫困的根源来自个人的懒惰,而懒惰的贫困者没有“资格”或只有“次等资格”接受国家的救助。

在早期资本主义的发展过程中,在重商主义的影响下,社会主流观念认为,劳动者群体的作用就是服务于国家利益,劳动者是财富的源泉,甚至他们就是财富本身。因此,让国家富强的秘诀就是拥有大量勤劳守纪的劳动力,同时让他们充分就业。由于懒惰被认为是人的天性,那么贫穷就是促使劳工大众勤奋工作的必要条件。曾有人直言不讳地指出:“必须让下等阶级身陷贫困,否则他们是不可能勤奋的,除了白痴之外,谁都知道这个道理。”<sup>①</sup>这种观念被马尔萨斯发展到极致。在其备受争议的名著《人口论》中,马尔萨斯依据“自然的法则”论证了贫困的必要性,认定贫穷是自然法则的必然结果。对贫困现象的这种认识自然会限制政府的济贫行为。从贫困的必然性出发,马尔萨斯批评济贫法,因为救助穷人不仅无法消除贫困现象,而且导致了有限资源的浪费。<sup>②</sup>

因此,马尔萨斯感慨道:“要防止贫穷的发生,啊呀!那是人力所做不到的。徒然努力去做天然做不成功的事情,我们不仅牺牲了可能的利益,而且牺牲了确实的利益。”<sup>③</sup>简言之,社会资源应该集中于最有效率的劳动人口,而那些无效的劳动力——无论是因为年老或伤残而导致劳动能力丧失,还是因为个人的道德堕落——依据自然法则则是应该被淘汰的,救助这些人群会浪费社会资源。

与“个人责任”相伴相生的英国济贫法传统确定了“次等资格”原则,接受救助的贫困群体所得到的帮助不能超过普通劳动者的劳动所得,并要满足严格的条件限制和“资格”审查。“个人责任”和“次等资格”渗透到社会救助制度之中,成为英国济贫法传统的鲜明特色。就是这样一种条件严苛、保障水平不足的社会救助,也屡屡遭到自由主义者的抨击。再以马尔萨斯为例,他甚至认为政府所实施的救助导致了事实上的“暴政”,因为“资格”审查必然要侵犯到个人的权利和自由,造成政府权力的扩张。<sup>④</sup>

一方面,对国家干预的批判是“个人责任”观念的逻辑延伸,无论是针对贫困问题

<sup>①</sup> Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, John Wiley & Sons, Inc., 1971, p.16.

<sup>②</sup> Ibid., pp.33-36.

<sup>③</sup> Ibid., p.40.

<sup>④</sup> [英]托马斯·马尔萨斯:《人口论》,郭大力译,北京大学出版社2008年版,第38-39页。

还是其他的社会问题,个人、家庭、社团要发挥更大的作用,而国家只是为它们查漏补缺,这也是马尔萨斯推崇的“自立的精神”。<sup>①</sup>另一方面,从某种程度上来说,马尔萨斯所批评的“济贫法”实施中出现的“暴政”也是封建制度的遗留。

社会制度的建设总是晚于社会变迁,伴随着市场经济、工业化和城市化出现了人口的大规模流动,全国性的劳动力市场开始形成,由于经济周期而导致的失业与贫困反复出现,但是,英国仍然依靠封建时期的社会组织结构来应对这些“市场失灵”现象,长期坚持“属地原则”。出于时代条件的限制以及对资本主义市场经济认识的局限,占据主流的不是对贫困问题根源的深入探索,而是对济贫法体系中所蕴含的封建因素的批判。曾担任英国济贫法委员会秘书并在制定 1834 年济贫法时发挥了重要作用的乔治·尼克尔斯爵士(Sir George Nicolls)曾就此做出尖锐的批评:“一位到访英国的法国社会主义者曾评论道,我们英国的《济贫法》延缓了革命。可是,另有一种观点认为《济贫法》机制极大地阻碍了劳动力的解放,妨碍了劳动者获取人身自由和财产权。1789 年以前法国农民的悲惨境遇的根由不在于缺少一部《济贫法》,而在于他们长期陷于封建奴役无法自拔。英国更早、也更为成功地废止了封建关系。……也许过去从未有立法者深入思考过这样一个问题:到底应不应该有一部《济贫法》?……乡村社会是农奴制寄居的外壳,而《济贫法》本身就是农奴制度。封建主义是从这种以身份为基础的体系上发展起来的,而封建制度中没有任何其他部分像我们管理穷人的各种规章一样详细精准地认定了一个人的身份。”<sup>②</sup>

可见,需要客观地看待英国早期自由主义者针对贫困问题所持有的一些基本观点,无论是强调“个人责任”,还是反对国家干预,就当时的历史条件来看,都起到了彻底摧毁封建制下的人身依附关系、促进英国资本主义市场经济发展的作用。因此,这些自由主义的社会价值观念在英国的知识精英和政治精英中广为流传,并深入人心。日后,尽管社会和经济条件发生了变化,这些观念仍然持续存在和影响着英国社会政策的基本取向。即便是到了 20 世纪上半叶,针对穷人、老人和残疾人等的政策制定,仍然显示出马尔萨斯及后来的“社会达尔文主义”的影响,政策制定者往往基于功利计算而不是出于人道主义和道德原则出发来考虑如何对待这些弱势群体。一份关于英国退休制度的研究曾指出:“在一个基本制度主要围绕着生产与再生产议题而设计的社会里,社区中的各种养老设施主要解决的问题是如何更好地为现有劳动力大军服

<sup>①</sup> [英]托马斯·马尔萨斯:《人口论》,第 36 页。

<sup>②</sup> Sir George Nicolls, *A History of the English Poor Law*, Routledge, 2017, pp.8-10.

务,以及如何更好地实现劳动力再生产,如何对待老年人是一个久拖不决的难题。”<sup>①</sup>

处理长期的社会问题也是这样,在重大的危机时刻,弱势群体同样得不到充分的保护。例如,在第二次世界大战中,老年人、慢性病患者和那些卧床不起的病人不得不自生自灭。在英国最初受到大规模空袭的时候,政府拒绝将这些人转移到更安全的地方。随后,因为很多这些行动不便的人干脆住进了防空洞,使防空洞人满为患,且有爆发流行病的风险,英国政府才开始考虑疏散人群。但是,根据官方的指导原则,在安置过程中他们也被列于末位。“指导原则应该是很明确的,需要从国家整体利益出发最为有效地利用接收地区所能提供的有限住所,包括大型住宅、营地、旅馆等。由于住处有限,如何利用应该根据优先次序确定;显然婴儿和孕妇应该优先安置,同样不言自明的是,残疾人和老人应该位居末位。”<sup>②</sup>

美国曾是英国的殖民地,继承了英国的新教伦理和“济贫法”传统。同时,基于美国特殊的自然和历史条件,美国社会主流对贫困现象和贫困群体的道德批评比英国更加严苛。首先,美国是一个“新大陆”,疆域辽阔,自然资源丰富,有着宽松的土地政策,经济持续发展,与其他生产要素相比较而言,劳动力是一种稀缺的资源。因此,人们普遍相信,只要一个人愿意工作,就会有工作的机会。其次,美国有着浓厚的新教传统,新教的道德观念要求富人乐善好施,同时也要求穷人严于律己、勤奋工作,并认为个人可以通过不懈的努力获得经济上的成功。<sup>③</sup>在现实经济对劳动力的需求以及宗教的道德观念的共同作用下,社会整体上对体格健全的乞丐的容忍度更低。殖民地时期的一位清教圣徒马瑟(Cotton Mather)曾表达过:“对于那些整日放任自己、终日无所事事的人,上帝给我们的训示就是,应该让他们挨饿。”<sup>④</sup>

事实上,即便是在北美这个“新世界”中,贫困的原因也是多重的,绝不限于个人品行的缺陷,包括新移民的现实生活问题、不断发展的城镇化的后果、经济结构调整和经济周期的影响,等等。到了17世纪末,随着贫困问题日趋严重,各殖民地政府依靠社区为这些穷人提供帮助。对于绝大多数社区来说,在帮助穷人被视为一种宗教义务的环境下,它们也十分尽职尽责地投入到济贫工作中。

需要注意的是宗教信仰和民间团体在应对贫困问题中发挥的作用,它们从观念和

---

<sup>①</sup> Christopher Phillipson, “The Emergence of Retirement,” Working Paper in Sociology, University of Durham, No.14, 1977, p.43; Robin Means and Randall Smith, *From Poor Law to Community Care: The Development of Welfare Services for Elderly People 1939-1971* (Second Edition), Policy Press, 1998, p.8.

<sup>②</sup> Robin Means and Randall Smith, *From Poor Law to Community Care: The Development of Welfare Services for Elderly People 1939-1971* (Second Edition), pp.29-45.

<sup>③</sup> Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State*(Third Edition), Free Press, 1989, p.54.

<sup>④</sup> Ibid., p.23.

制度两方面影响了美国人对“谁应该承担社会责任?”这个问题的认知。例如,1843年成立的私立慈善机构“纽约改善穷人生活状况协会”(New York Association for Improving the Condition of the Poor)是一个颇有影响的私立济贫机构,其成员多为信仰新教的白人中产阶级,他们一方面关注贫困问题,把为处境困顿之人提供帮助视为道德义务;另一方面,他们又担心穷人数量不断增长的社会现实会危及自己所珍视的美德,认为穷人之所以贫穷是由自身的道德缺陷导致的,包括奢侈浪费、缺乏远见、懒惰和酗酒等等。<sup>①</sup> 在后来的历史进程中,这种观念被不断强化。而依靠社会组织而非直接的政府干预来解决社会问题也体现了美国的特色。<sup>②</sup>

随着“社会达尔文主义”传入美国,所谓“适者生存”法则被视为普遍的自然规律。这不仅是自然界生物演化的规律,也是人和人类社会发所应遵循的一般规律。因此,放任自流的市场经济与生存竞争最有利于社会长远发展。国家和政府所应做的是为个人的自由和财产提供保护。在社会达尔文主义者看来,动用公共资源去支持教育、国家颁布公共卫生立法、各种影响市场行为的规制以及帮助穷人的社会救助,都是一些不合时宜、无助于人类进步和发展的举措。这种观念在当时可谓“深入人心”。在1929年世界性的经济危机到来之时,美国总统胡佛就是社会达尔文主义的忠实信徒。尽管美国出现了大规模的失业潮,他仍然拒绝为失业者和老年人提供基本的生活保障。这种广为流传的观念也制约了美国建设社会保障制度的步伐,直到罗斯福就任总统、实行新政,美国才于1935年推出《社会保障法》来保障那些无法依靠出卖劳动力谋生的弱势群体,而在美国社会保障制度设计中也渗透了“次等资格”原则。

从这种自由主义的思想传统出发,可以更好地理解英美两国在新冠疫情初期采取的消极防控策略。一方面,疫情防控必然会侵犯个人的自由、打断正常的经济活动,国家干预的权能也会随之增长,这与自由主义依靠市场和私人力量、反对国家干预的基本观念是背道而驰的;另一方面,在英美的社会传统里,为老、弱、病、残、贫困群体等弱势群体提供充分保障缺乏社会共识。纵观其历史,只有当这些弱势群体的处境给整体国家利益(如公共安全、不能满足最低的道德标准)带来损害时,才会出台针对这些人群的保护措施。这些弱势群体的利益往往淹没在“国家利益”“国民的整体利益”以及“民族前途”等名目之下。基于早期对新冠病毒的认识,高危人群是高龄老人、有慢性基础病的人群以及贫困人口。消极防控所造成的传播风险也主要由那些很难保证社

<sup>①</sup> Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State*(Third Edition), pp.71-73.

<sup>②</sup> 社会组织通过向穷人提供帮助而监督其言行、干预其家庭生活,因而引发了关于“社会控制”的讨论。参见 Walter I. Trattner, “Preface to the Third Edition,” *From Poor Law to Welfare State*(Third Edition), pp.V-XI。贡贝特在对“自由意志民主主义”的描述中,指出“将民主限定在政治领域”,与这种社会现象是吻合的。参见[德]托比亚斯·贡贝特等:《社会民主主义的基础》,第72页。

交距离的群体来承担。如果做出巨大的经济和社会牺牲只是为了保障这些“无效”或“低效”劳动力,这样的政策选择在“自由主义”为立国之本的社会是难以被接受的。只是随着新冠疫情的蔓延,英美两国精英意识到“消极防控”带来了损害“国家利益”的后果时,才被迫采取更加严格的管控措施。

## (二)德国:“社会市场经济”下的平衡策略

德国实行的是“社会市场经济”,而非自由市场经济。<sup>①</sup> 由于德国的历史发展进程有别于英国,重商主义时期出现的自由主义观念未能在德国社会占据主流地位。在二战之后的经济重建过程中,德国逐步建立起“社会市场经济”体系,社会目标被嵌入市场经济体系,出于社会目的而进行的国家干预得到普遍认可,社会团结和社会伙伴关系成为基本社会制度,与英美强调个人自由、依靠市场和私人力量、反对国家干预的基本观念有所区别。

中世纪以来,德国发展的社会历史环境与英国有很大的不同。德国不仅在资本主义市场经济的发展、工业化和城市化方面远远落后于英国,而且长期处于封建割据状态,直到1871年才实现统一,建立了中央政府。这样的历史环境使得国内各种力量互相竞争、彼此博弈。不同的历史和社会条件塑造了不同的社会观念。

首先,宗教改革之后,新教需要全面对抗天主教会的势力。针对贫困问题,他们一方面批评行乞的现象打击天主教势力,<sup>②</sup>另一方面则采取各种具体措施帮助贫民,以争取更多的支持。新教从观念和机制两方面推动了社会救助的发展,使得济贫成为一种新的社会规则。18世纪末期,福格特男爵提出了“汉堡方案”,通过划分城区的方法来解决汉堡这个大城市里的贫困问题。他通过计算得出结论:社会上有足够的财力解决所有穷人的问题。由于“汉堡方案”有效地解决了当地的乞丐问题,德国其他城市也纷纷仿效。慕尼黑的卢姆福特伯爵对其做了修改:一是建立军事被服厂安置穷人劳动,这显然受到英国《济贫法》的影响;二是强调应该尽量地使穷人感到快乐,这样他们才有可能变得更有道德,这就与英国的《济贫法》传统有所区别。<sup>③</sup>

其次,德国各地的发展是不均衡的,资本主义发展与封建关系的解体不同程度地出现在德国版图之内大大小小的封建领地上。在后来统一了德国的普鲁士王国,封建关系仍然是为弱势群体提供基本保障的一个重要渠道。1794年7月在普鲁士王国生效的普遍法(Landrecht [Civil Code])规定了国家所承担的救助贫困人口的义务。其内

<sup>①</sup> 艾斯平-安德森将英美的福利国家制度定义为“自由主义模式”或“盎格鲁-撒克逊模式”,将德国的福利国家制度定义为“保守主义模式”或“俾斯麦模式”,从另一个角度指出了德国及以德国为代表的大陆欧洲国家与英美两国之间的制度差异。参见 Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*。

<sup>②</sup> 天主教会要求教徒照顾行乞者,从而为信徒朝圣和教会的游方僧出行提供方便。

<sup>③</sup> 周弘:《福利国家向何处去》,社会科学文献出版社2006年版,第44-47页。

容包括：“(1)为那些无法自谋生路的市民提供食物和其他帮助是国家的义务；(2)对那些缺少谋生的手段和机遇的人以及依靠他们抚养的家人，应该为他们提供与其能力相适应的工作；(3)那些由于懒惰、游手好闲或其他不良嗜好而拒绝工作的人，应该受到惩罚，强制劳动，并接受监管……(6)国家被赋予以及应该承担责任，以采取措施防范贫困及过度靡费……(15)各地的警察机构有责任为所有无力谋生的穷人或赤贫者提供必要的帮助。”<sup>①</sup>

可见，一直到德国统一以前，普鲁士王国为了争取民众对国家统一的支持，都强调国家在救助穷人方面应承担的责任。在德国资本主义市场经济发展和工业化的过程中，这种观念得到尚未被彻底瓦解的封建关系的支持，从封建贵族到城市行会甚至一些新的工业贵族，都认为应当由国家出面给予贫困群体适当的保护。

相比于英国，德国是一个后发的工业化国家，在德国真正开始经历工业化、发展资本主义市场经济的时候，工业化及自由市场经济的弊端在英国已经充分显现。大工业生产所带来的生活水平的提高因速度缓慢难以为外人察觉，而工业革命期间，英国如“人间地狱”般的社会场景却给德国各个领域的精英带来极大的冲击。因此，自由主义思想从未在德国占据主流地位，而且德国的自由主义思想也改头换面，与英国的自由主义思想产生了距离。在19世纪上半叶，德国的自由主义学说带有一种社团主义的甚至有时是集体主义的内容。在德国，个人责任和倡导自助的观点也是被广为接受的，但是，少有人认为工业化带来的负面社会影响可以通过个人努力得到解决。和英国人一样，德国人也会倡导勤劳、坚忍和节俭等个人美德，但是，社会并不普遍相信仅靠这些美德，普通人就可以过上富裕的生活。

与英国形成鲜明对照的是，德国马尔萨斯的拥趸却是保守主义者，他们认为传统的封建纽带松弛了，农民和手工业者由于缺乏传统社会关系的种种约束，往往因为缺乏远见与自律而陷入贫困。马尔萨斯反对为贫民提供救助，希望绝对的贫困能保证他们努力工作，不至于游手好闲。但是，德国的保守主义者却认为，应该恢复旧的社会关系和限制个人自由来解决这个问题。这是一个富有戏剧性的结果，马尔萨斯及其人口理论是英国自由主义思想的产物，到了德国却成为反对自由主义的思想武器。<sup>②</sup>

德国在工业化和资本主义发展过程中，由国家提供社会保护的傳統没有被瓦解，而是保存下来。在1871年德国统一之后，为了维护统一的国家，德国政府进行了包括社会政策改革在内的一系列改革。俾斯麦首相为了调和各阶级之间的矛盾，利用

<sup>①</sup> Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, p.94.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p.97.

在当时是先进的保险制度,在德国建立了包括医疗、养老、工伤等在内的一系列社会保险制度,这套制度体系后来为欧洲大陆国家广泛效仿。

经过两次世界大战和1930年代的经济危机之后,德国人在战后重建的过程中不断深入地思考应该建立一种什么样的经济和社会制度。联邦德国的首任总理阿登纳在其回忆录中指出,在战后初期的经济制度重建的过程中,最重要的两个问题是“社会主义化和计划经济”。阿登纳认为:“根据我们特别是在1933年以后得出的惨痛经验,我们基督教民主联盟的代表坚决反对将巨大的经济力量集中掌握在私人或国家的手中。”<sup>①</sup>

在反思历史的基础上,德国的政治和经济精英提出了日后被称为“社会市场经济”的一系列经济政策主张。社会市场经济否定了计划经济,同时也否定了放任自流的“自由经济”。阿登纳在回忆录中转引了1949年7月基民盟—基社盟出版的一本论文集关于“社会市场经济”的观点:“‘社会市场经济’与计划经济制度形成鲜明的对照,我们反对计划经济,不论其领导机构是中央的还是地方的,不论是国家组织的还是自行管理的。‘社会市场经济’也反对其有自由主义印记的所谓‘自由经济’。为了防止重蹈‘自由经济’的覆辙,需要对垄断采取独立的监督以保证生产竞争。因为正像不应该由国家或半官方机构操纵工商企业和各个市场一样,也不应该让私人和私营组织来操纵这些事务。……‘社会市场经济’主张在灵活适应市场行情的基础上,采用一种综合性经济政策的有机手段有计划地刺激经济。这种经济政策通过货币、信贷、贸易、关税、税收、投资和社会政策以及其他措施的有机联系,使经济对实现其为全体人民的福利以及满足他们的需要这些既定目标服务。满足需要当然也包括给予居民中不得温饱的人们以恰如其分的赡养。”<sup>②</sup>

有关“社会市场经济”的理论总结认为,“社会市场经济建立在竞争机制、社会救助原则和个体责任的基础之上”。<sup>③</sup>自其诞生之日起,“社会市场经济”就力求在市场、社会和个人之间寻求平衡。艾哈德认为,在个人和社会之间存在“固有的紧张关系,永远都无法通过否认和放弃任意一方来缓解”,既不能彻底拒绝个人的自主选择,也不能简单地全面放弃经济调控。因此,需要不断地寻找黄金平衡点。在艾哈德领导的经济改革计划中,无论是对主要食品和基本原料的定量配给,还是后来根据形势的变化做出的结束价格控制的决定,每一个步骤、每一项政策体现的都不是简单的数量平

<sup>①</sup> 在当时的历史条件下,联邦德国境内社会主义化问题的始作俑者并非苏联,而是工党执政的英国。参见[德]康拉德·阿登纳:《阿登纳回忆录:1945-1953》,上海人民出版社2018年版,第175页。

<sup>②</sup> 同上书,第178-179页。

<sup>③</sup> [德]拉斯·P·菲尔德、[德]彼得·荣根:《社会市场经济的源起》,载宋民、周弘、[德]拉斯·P·菲尔德、[德]彼得·荣根主编:《社会市场经济——兼容个人、市场、社会和国家》,中信出版集团2019年版,第xxii页。

衡,而是个人、社会、国家之间关系的适度平衡;一种以个人为主体同时又适合个人发展和社会安定富足的整体关系体系;一种以市场为核心、国家帮助市场公平运行的整体的关系体系。这个整体的发动机是市场配置资源,而国家应当尽可能避免干预经济。国家的责任是通过建立秩序,制定竞争政策,进行经济结构调整,保证竞争的公平性和合理性,使市场不被“丛林”法则支配。当然,国家还要通过社会政策等弥补市场的缺漏,例如通过社会政策、就业政策和教育政策等保障市场经济参与者之间的公平,也使大众福利大幅增长。

显然,“社会市场经济”是以对德国战前和战时经济社会的深刻反思为基础的,它同时孕育并引导德国在两次战败后的重生。“社会市场经济”作为一种理念,先是体现在1949年联邦德国基本法中,后又在2007年被写进欧洲联盟的《里斯本条约》,成为“欧洲模式”的核心理念。

在新冠疫情期间,以德国为代表的大陆欧洲国家的“平衡”策略是与“社会市场经济”理念一脉相承的。像英国和美国那样以经济为重、总是立足于生产和再生产的角度来寻找社会问题的解决方案从未在德国占据主流。维护“社会团结”、为弱势群体提供基本保障以及保障社会安全被认为是国家必须承担的社会责任,出于这些目的的国家干预不仅是正当的,也是必需的。

### (三) 中国:国家的救助责任

中国是一个有着悠久农耕传统的国家,也是一个自然灾害频发的国家。在中国的文化传统中,基于“天命主义”<sup>①</sup>的思想,历朝历代的政府都认为救荒、救灾、扶助灾民是国家和政府义不容辞的责任。这种观念深入人心,直至如今仍然发挥着重要影响。

“天命主义”认为,灾祸的根源在于君主德行有失,君主有责任出面祈禳,消弭灾祸。早在三代之时,出现天灾的时候,君王出面祭天便为成例。根据《吕览顺民篇》:“汤克夏而正天下,天大旱,五年不受,汤乃以身祷于桑林曰:余一人有罪,无及万夫,万夫有罪,在余一人,无以一人之不敏,使上帝鬼神伤民之命。于是剪其发,劓其手,以身为牺牲,用祈福其上帝,民乃大悦,雨乃大至。”<sup>②</sup>

商朝即设立了一整套于灾荒时期祭祀禳灾的制度。成周承继了殷商之制,此后历朝历代,遇有各种自然灾害,朝廷必须出面祭祀,这种情况持续到清代。据《清朝文献通考》,“我朝凡遇水旱,或亲诣祈祷,或遣官将事。皆本诚意以相感格,不事虚文。初立神祇坛,以祷水旱,云祈既举,礼仪修备。间或遣祷山川,悉准古典”。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 邓云特:《中国救荒史》,商务印书馆1998年版,第271-285页。

<sup>②</sup> 同上书,第273页。

<sup>③</sup> 同上书,第279页。

在这种观念的影响下,积极采取各种措施救灾被认为是国家必须承担的责任。根据邓拓的研究,“舍襁弭之思想外,历代亦颇不乏较切实际之各种救荒议论,此盖由事实之逼迫而生。此等议论,往往遂为实际政策之根据”。<sup>①</sup> 这些议论除了论证国家承担救灾的道德义务,还从经济利益、社会安全和农业社会的现实需求等方面,论述了国家须积极出面救灾的重要意义。例如,陆曾禹曾言:“百姓之身家,国之仓廩所出。年岁丰登,民则为上实仓储。旱涝告灾,君即为民谋保聚。盖君犹心,而民犹体。体安心始泰,未有百姓困阨于下,而君臣能相安于上者也。诚能发积储以救群黎,则一方安乐,薄海内外皆安乐矣。”<sup>②</sup>因此,中国历代统治者皆以“一民饥,曰我饥之,一民寒,曰我寒之”为救助灾民的基本原则。

在中国漫长的历史之中,历朝历代不断探索、实践、改革,发展起一整套的救荒、救灾的举措。根据邓云特(邓拓)的总结,中国历代官府所施行过的救灾政策主要有:第一,赈济。通过提供实物(主要是谷物)、货币(银两)和以工代赈的方式,为灾民提供基本的生活保障。第二,调粟。这主要有三种方式:移民就粟,即组织灾民到临近省份就食;移粟就民,即从其他地区调度口粮至灾区,以平抑物价;平糶,即在饥年以低于当地市场的价格售卖粮食,以平抑粮价,保证口粮供给,在此基础上逐步形成了一整套的平抑粮价的平准机制。第三,养恤。它包括施粥;居养,即“临时收容抚恤之法”,设立安民、给药、抚婴等机构,为灾民提供必要的社会服务;赎子,灾年往往有灾民卖儿卖女的现象,由官府出资替这些灾民赎回子女。第四,除害。针对灾荒的不同原因,采取措施积极抗灾,尤其是蝗灾、瘟疫等灾害,官方会组织动员民间力量,扑杀害虫、采取公共卫生措施等,以降低灾害的严重程度。<sup>③</sup> 从邓云特对中国历代救灾措施的梳理可以看出,历代封建王朝和官府皆投入了大量的资源从事防灾、救灾和赈灾等工作。虽然史籍所载、因灾荒导致的社会动荡也俯拾皆是,但往往不能归咎于朝廷或中央政府的不作为。<sup>④</sup> 在历史演进中,中国逐渐形成了一些制度化的应对灾害的机制,涉及从经济干预到社会动员的诸多方面。例如,“移粟就民”和“平准机制”,官府通过跨地区调配物资和干预市场价格来保证灾区的基本民生。虽然时移世易,在新冠疫情期间,仍然

① 邓云特:《中国救荒史》,第205页。

② 同上书,第209页。

③ 同上书,第286-364页。

④ 邓云特引用了苏轼《与林希书》,来分析救灾政策不能发挥作用的原因:“常见州郡每有凶荒,朝廷未尝不发仓廩之粟,赐内帑之钱,以为赈恤之出。然往往行之后时,缓不及事,朝廷有钜万之费,而饥民无分毫之益。其故何哉?迟而已矣!所以迟者,其故何在?盖以有司官吏,惟以簿书为急,不以生灵为念。遇有水旱灾伤,非甚不得已,不肯申达。县上之郡,郡上之藩,动经旬月,始达朝廷。及至行下,遣官检勘,动以文法为拘,后患为虑。因一之诈,疑众皆然,惟己之便,不人之恤。非民陷于死亡狼戾惨切,朝廷无由得知。”参见《中国救荒史》,第304页。可见,救助政策未必能够起到应有的作用,更多地源于官僚体系的积弊,而非朝廷无视民间疾苦。

可以在“武汉保卫战”中看到类似的举措。综观中国历朝的救灾措施,可以总结为以下四个特点。

第一,国家主要承担救灾的责任,民间力量只是起到辅助政府(朝廷和地方官府)的作用。每有灾情,或地方官上报朝廷,或民众进京请命,由朝廷下发指令,地方依据朝廷的旨意、根据地方的具体情况采取措施赈济灾民。这样的过程体现了国家和民众之间的一种直接的权利和义务关系:一方面,保护民众是国家应尽的义务,也是民众对朝廷(国家)的基本诉求;另一方面,朝廷(或国家)为民众提供基本保护也是其合法性的来源,救灾不力往往会成为民间暴乱的导火索,也是封建王朝丧失民心或民众拥护的重要原因。

第二,救助措施覆盖面广,遍及灾区全体民众,但是救助的重点是最没有生存能力的弱势群体,包括最为贫困的饥民和老人等。例如,关于如何在灾荒时期施粥的讨论就强调了要保障最穷困群体的需求。<sup>①</sup>为了保证有限的救济资源能够用于最穷困群体,在有些讨论中,设计了最低救助标准。<sup>②</sup>

第三,无论是接受实物救助,还是被养恤机构接收享受政府提供的社会服务,都是普惠的,这些救助措施普遍面向灾区民众,没有资格限制,不需要进行生计调查。<sup>③</sup>

第四,注重维护基本社会单元——家庭的完整。例如赎子这一措施,由政府出面替父母赎买这些被卖的子女,以保证灾民的家庭完整和灾后的正常生活,也是为了维护灾后平稳的社会秩序。据传,自商汤时期,就已有这样的措施。<sup>④</sup>这种做法一直延续到清代。

《礼记·礼运》谈到中国传统的社会理想:“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜寡孤独废疾者,皆有所养;男有分,女有归;货恶其弃于地也,不必藏于己;力恶其不出于身也,不

<sup>①</sup> 王圻《赈贷群议》提出:“赈所以矜穷民,所稍得过之家,遂遇大侵,犹能百计求活。惟穷民坐以待毙。赈之期宜急,赈之法宜均,须藉仁明掌印官亲查,临仓调停给散,不使有遗,吏胥不致渔猎。”邓云特:《中国救荒史》,第208页。

<sup>②</sup> 宋程明道提出:“救饥者,日得一食则不死矣。当先营宽广居处,切不得令相枕藉宿,戒使晨入,午而后与之食。择羸弱者作稀粥,早晚两给,勿使至饱,俟气稍完,然后一给,其力能自营一食者,皆不来矣。比之不择而与,当活数倍多也。”同上书,第216页。

<sup>③</sup> 据《宋史·食货志》所载:“崇宁元年,八月,置安济坊养贫病者,仍令诸郡县并置。九月,京师置居养院以处寡孤独,仍以户绝财产给养。十一月,置河北安济坊。……崇宁三年,二月,丁未,置漏泽园。……初,神宗诏开封府界僧寺旅寄棺柩。贫不能葬,令畿县各度官不毛地三五顷,听人安厝。命僧主之,葬及三千人以上,度僧一人。蔡京推广为园,置籍瘞人,并深三尺,毋令暴露。监司循历检察安济坊,亦募僧主之。三年医愈千人。各县增置居养院、安济坊、漏泽园,道路遇寒僵仆之人,及无衣丐者,许送近便居养院,给钱米救济。孤贫小儿可教者,令人小学听读。其衣衾,于常平头子钱内给造,仍免入斋之用。遗弃小儿,雇人乳养,仍听官、观、寺、院养为童行。”同上书,第332页。

<sup>④</sup> 同上书,第339-341页。

必为己。是故谋闭而不兴,盗窃乱贼而不作,故户外而不闭,是谓大同。”<sup>①</sup>这就是中国人心中的“大同世界”,实现这一理想被认为是国家和政府无法推卸的责任。在近现代的发展历程中,中国民众愈加依靠国家来应对各种内外挑战,包括巨大的经济和社会变迁所带来的各种社会问题。一项关于清代江南应对瘟疫措施的社会史研究发现,随着江南地区市场经济和城市化的发展,瘟疫频发,推动了国家职能的扩张,以及官方和民间互助关系的发展。“因此,国家具体职能的拓展,或者说,国家无所不包、笼统的职能的具体化、明确化,与社会力量的强大和活跃一样,对中国社会的发展来说都是必要的。”<sup>②</sup>

基于这种文化传统,面对着近代以来资本主义市场经济在中国的不断扩张,为广大劳动者提供社会保障以对抗“自我调节”的市场的负面影响,成为中国共产党的一项重要重要的历史使命。在新中国成立之前,中国共产党就提出了维护工人和劳动者福利的主张,并在解放区逐步实施各项保护劳动者权益的政策。1945年,毛泽东在中国共产党第七次全国代表大会上做了《论联合政府》的报告,提出了新中国社会治理的纲领性意见:“在新民主主义的国家制度下,将采取调节劳资利害关系政策。一方面,保护工人利益,根据情况的不同,实行八小时到十小时的工作制以及适当的失业救济和社会保险,保障工会的权利;另一方面,保证国家企业、私人企业和合作社企业在合理经营下的正当的赢利;使公私、劳资双方共同为发展工业生产而努力。”<sup>③</sup>

自新中国成立以来,在中国共产党的领导下,中国政府根据现实条件,主动积极地探索实践了多种类型的社会保障制度和措施,并逐步建立起覆盖全民的社会保障制度,这是非常有中国特色的发展经验。在西方国家,社会保障制度建设的主要推动力量来自工业经济发展的需要、社会集团的压力和执政者的作为等多个方面。虽然执政者起到了十分关键的作用,但是,制度建设往往是滞后的。而中国社会保障制度改革和建设的主要动力则来自执政的中国共产党的社会理念和治国体制。中国的经济相对落后、人口极其众多、地域非常辽阔、差异十分明显,而且经济社会发展迅速,在这样复杂的条件下建立社会保障体系,第一推动力来自执政的中国共产党及其在建党初期制定的社会理想和施政目标。受中国国情约束,这一社会理想不可能一蹴而就。中国共产党和中央政府一方面宣示执政目标,同时通过阶段性的措施和分层次的制度,逐步落实对劳动者实施保护的承诺。在中国的制度体系之内,各主管部门及各地方行政

① 杨天宇撰:《礼记译注》,上海古籍出版社2004年版,第265页。

② 同上书,第287页。

③ 《毛泽东选集》(一卷本),《论联合政府》,人民出版社1967年版,第1083页。

主管部门在实现国家的社会责任方面也发挥了重要的推动作用。<sup>①</sup>

综上所述,中国主流的社会价值观念认为,国家负有为广大民众提供基本保障的社会责任,提供这些社会保障也是政府合法性的一个重要来源,在出现经济和社会危机的时候,广大民众也愿意接受政府的各项措施,并积极配合政府的各项政策,主动承担个人责任,开展社会互助。此次新冠疫情充分显示了这种官民之间的良性互动。它是一种与西方各国在不同的历史文化条件下发展起来的价值观念和国家与社会关系。

### 三 结论:价值观念的差异与不同文明的和平共处

持续的经济全球化推动了各种跨越国界的交流。随着全球性的经济活动日益频繁与密切,包括商品、资本、服务和人员的各种生产要素在全球流动。这种频繁且深入的交流所促成的“趋同”的现象不是均衡的,在不同的领域差别明显。在物质的领域或是经济领域,从技术到标准乃至政策的趋同明显可见,但价值观念的趋同显然要缓慢得多。经济全球化在塑造全球价值链与全球市场的同时,尚未塑造出一个共同的、全球性的文化,也未催生出真正“普世”的价值观念与文化认同。

各式各样的人员交流和信息通信技术的飞速发展,提供了更加快速、便捷和直观的交流渠道。然而技术进步革新了交流的方式,却并不必然导致有效沟通和增进相互理解,也不一定带来价值观念和生活方式的趋同,甚至有可能带来相反的结果。以新冠疫情期间的跨国交流为例,不同国家的疫情进展和防控措施通过各种官方和非官方的渠道快速传播。而且,各种社交媒体和抖音等视频软件还将不同社会内部的生活场景即时呈现在世人面前。因此,不仅是疫情的进展以及防控政策被跨国网络传播,而且疫情的经济和社会影响、关于防控措施利弊得失的公共讨论、普通人在疫情之中的生活场景,以及关于疫情及防控政策的不同看法和感受都被直接展现在不同国家的不同受众眼前。一定程度上,在新冠疫情带来普遍的公共卫生、经济和社会危机的背景下,这种即时全面的信息传播没有弥合价值观念的差异,相反加剧了不同价值观念之间摩擦和碰撞。可以说,共同的危机不仅没有弥合反而加剧了不同文化之间的分歧。

各个国家和社会内部的价值观念,是在漫长的历史中逐渐形成的,受其资源禀赋、文化历史和现实国情的影响,具有其内在的历史逻辑,有其自身的发展规律和合理性。正因为如此,不同国家和不同文化所孕育的主流社会价值观念,虽历经沉浮,仍然表现

<sup>①</sup> 周弘、张浚:《走向人人享有保障的社会——当代中国社会保障的制度变迁》,中国社会科学出版社2015年版,第277-282页。

出鲜明的特色及生命力。因此,无法用孰优孰劣的标准来评判一国的价值观念。不同的价值观念也很难移植和替代,只能求同存异,致力于实现不同历史和文化背景的国家之间的和平交往。

当前,持续多年的经济全球化的进程遇到了挑战,“逆全球化”要求重建民族国家的运动与超越民族国家的限制来构筑适应全球市场的全球治理体系的努力并存。显然,创造有利于可持续的全球化的外部环境,需要多方面的努力,应该涵盖从经济基础到上层建筑、从基础设施到价值观念的诸多方面。优化全球治理体系,也需要一种跨文化的视角,在承认各自价值观念和文化差异的基础上,接受“和而不同”,并共同追求不同文明与文化的和平共处与共同发展。<sup>①</sup>相反,认定自身的价值观念和发展经验具有“普世性”和假设人类发展道路的唯一性,必然会导致片面的理解、错误的认识和危险的政策,同时也会为应对共同的危机和创造共同的未来制造障碍。

(作者简介:张浚,中国社会科学院欧洲研究所研究员;周弘,中国社会科学院学部委员、研究员,中国社会科学院大学特聘教授。责任编辑:宋晓敏)

---

<sup>①</sup> 这也是中国一贯秉持的立场。在2017年中国共产党与世界政党高层对话会上,习近平总书记在主旨讲话中指出:“我们也要通过推动中国发展给世界创造更多机遇,通过深化自身实践探索人类社会发展规律并同世界各国分享。我们不‘输入’外国模式,也不‘输出’中国模式,不会要求别国‘复制’中国的做法。”参见《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话(全文)》, [http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/01/content\\_5243852.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/01/content_5243852.htm)。这种立场与“模式竞赛”或“系统性竞争”等当下西方国家内部颇有影响的观点与政策实践形成了鲜明对比。