

制度分析与财政社会学

评莫妮卡·普拉萨德的《自由市场的政治》

社会
2014·1
CJS
第34卷

张跃然 高 柏

**Institutional Analysis and Fiscal Sociology: A Review of
The Politics of Free Markets by Monica Prasad**
ZHANG Yueran GAO Bai

在西方学术界,财政社会学是一个具有悠久历史传统,但其当代发展则起步偏晚的学术领域。在现代社会学发轫之初,马克思、涂尔干、韦伯和托克维尔等人均将财政现象纳入对宏观社会历史过程的分析之中。20世纪初期,葛德雪和熊彼特正式将“财政社会学”作为一个研究领域提出,并指出对财政现象因果机制的分析是认识社会科学中一系列根本问题的渠道。但是,从那以后,财政社会学的发展一直驻足不前。直到20世纪70年代,当西方国家在布雷顿森林体系崩溃和第一次石油危机导致各国政府债务迅速膨胀后,学术界才开始认真对待财政现象对社会科学研究的重要意义,并逐渐发展出财政社会学研究的基本理论和方法论工具(Martin, *et al.*, 2009)。在最近的20年里,西方财政社会学的发展开始提速。现有的文献以“国家和社会的关系”为基本视角,以比较历史方法为方法论基础,聚焦“各种社会变量如何通过互动作用影响财政现象”和“财政现象如何影响社会生活其他领域”这两大类问题,通过综合经济、政治、社会因素的多变量解释框架进行分析。

美国西北大学社会学系副教授莫妮卡·普拉萨德(Monica

* 作者1:张跃然 杜克大学三一文理学院(Author 1: ZHANG Yueran, Trinity College of Arts and Sciences, Duke University)E-mail: yz151@duke.edu;作者2:高 柏 杜克大学社会学系(Author 2: GAO Bai, Department of Sociology, Duke University)

Prasad)于2006年出版的《自由市场的政治》(*The Politics of Free Markets*)一书是近年来颇有代表性的一个财政社会学研究范例。作者通过比较分析美、英、德、法这四个主要发达国家在20世纪80年代风靡全球的新自由主义运动这一意义重大的历史时段内在财政社会学的两大研究领域——税收和公共支出——内发生的变化,试图揭示影响财政制度和政策变化的政治与社会力量的内在互动机制。

一、制度主义的分析框架

受20世纪70年代第一次石油危机和随之而来的滞胀的影响,20世纪80年代西方资本主义国家纷纷推出一系列鼓励自由市场、缩小政府权限的政策,从而中断了二战后延续30年的“福利国家扩张”的左倾趋势,开始“右转”。其中,尤以美国里根政府和英国撒切尔政府的自由化改革最为彻底和激进(Pierson,1994)。在《自由市场的政治》一书中,普拉萨德对“新自由主义运动”这个因变量的测量围绕三个维度进行:税收政策变化(减税的幅度和性质)、福利支出政策变化(支出削减的幅度和结构)以及产业政策变化(私有化或去管制的幅度)。普拉萨德指出,在这三个维度上,美、英、德、法四国的变革性质和程度均有明显差异。在美国,里根政府大幅削减个人所得税,去除政府对企业的管制,减少救济性福利项目的开支。在英国,撒切尔政府在大幅削减个人所得税的同时增加了间接税的征收规模,大搞国企私有化,减少救济性福利项目的开支。在德国,科尔政府削减个人所得税和福利开支的幅度则极为有限,去管制的步伐也不似美国一般大。在法国,密特朗政府几乎未尝试减税或削减福利开支,而是极为克制地进行了国企私有化。

为什么新自由主义运动在这四个国家的政策后果如此不同?

在书中,普拉萨德首先摒弃了各种无法解释西方资本主义世界内部在新自由主义运动中发生的不同变化的一般性理论,如“全球化说”、“资本集团说”以及“学术思想影响说”等。与此同时,她指出,旨在解释上述差异的各种理论往往将差异归咎于单一的解释变量,如政治否决点、劳工运动强度、国家政治文化,而这与经验事实有较大出入。普拉萨德秉承制度学派的分析视角,把各国变革发生之前的不同制度框架视为解释上述差异的关键抓手:既有的制度安排一方面和社会结构互动,通过对社会认知的塑造来决定未来的政策走向,另一方面为政治决

策过程中的个人提供了博弈的条件、资源、激励和限制。在她看来,以上四个国家在20世纪80年代新自由主义大潮中出现的变化在性质和程度方面的差异,是由于它们在政策遗产(policy structure)、决策机制(decision-making structure)方面的差异以及这些差异与战后社会收入结构(income structure)的变化之间发生的相互作用所导致。在该书的分析框架中,前两个变量更加侧重于20世纪70年代末至80年代初这一特定时段内美、英、德、法四国在空间维度上的横向差异,而最后一个变量则侧重时间维度上战后发展过程在不同时段之间的纵向差异。

(一) 政策遗产:争夺还是共享?

作者在测量“既有政策遗产”这一解释变量时,围绕三个维度进行:税收结构(以该结构的累进性为指标)、福利支出结构(以该结构的再分配属性为指标)、产业政策(以政府监管资本的严厉程度为指标),从而将美、英、德、法四国分为两类。在税收方面,英美的税收结构是以直接税(个人所得税、财产税)为主、间接税(营业税、消费税、增值税等)为辅,德法则反之。这两种税收结构的社会意义完全不同。由于直接税是对公民直接征收,且纳税比例与课税对象的收入正相关,因此在以直接税为主的税收结构中,收入越高的人群税负水平越高。以间接税为主的税收结构则相反:间接税或者直接以商品为课税对象,或者被商家间接转嫁给消费者,由于人们的消费支出相对于收入呈边际递减,收入越高的人群税负水平越低。简言之,以直接税为主的税收结构具有累进性,而以间接税为主的税收结构累退性更强(此处的累进/累退不是针对税收的直接缴纳者而言,而是针对实质上最终承担税负的公民而言)(Steinmo, 1993)。在福利支出方面,作者承接艾斯平—安德森(Esping-Andersen, 1990)的观点,认为英美与德法是两种性质不同的福利国家。德法两国为“统合型”福利国家,福利项目覆盖所有人群,福利资源的分配过程只是缩小了贫富差距,而非绝对平均或逆向分配,收入高者所获得的福利资源仍多于低收入者。美英两国则为“补缺型”福利国家,其特殊之处在于拥有许多救济性福利项目,这类项目有针对性地为贫困人群提供福利资源,这是德法两国所没有的。因此,在“补缺型”福利国家中,收入高者获得的资源和服务少于低收入者,它比“统合型”福利制度具有更强的再分配属性。在产业政策方面,美国苛刻的政府监管和英国对激烈的劳工运动的宽容,使得资本处于相对严峻的生

存环境之中,而德国的政府—企业协商式监管和法国政府对劳工运动的限制,体现出对资本的友好倾向。

作者将累进性强的税收结构、再分配属性强烈的福利分配结构、苛待资本的产业政策概念化为“对抗型”政策结构。美、英同属这一类型。这一政策结构具有两重后果:第一,对抗型政策结构将“缴纳税收多,获得福利少”的中高收入阶层和“缴纳税收少,获得福利多”的低收入阶层置于对立面,将两个社会阶层的关系定义为“争夺发展红利”的敌对关系。第二,对抗型政策结构下的信息流动方式在认知层面上强化了这一争夺感。例如,直接税的征收强化了税负痛苦感觉,加剧了本就身负重税的中高收入者对税收的抵触情绪。又如,救济性的福利项目需要对被救济者的身份进行清晰识别,这一过程使得社会清楚地知道“谁是穷人”,为对低收入者的污名化创造了条件。相反,相对累退的税收结构、再分配属性弱的福利分配结构和资本友好型产业政策构成了“发展倾向型”政策结构,德、法同属这一类型(法国比德国的“发展倾向”更为强烈)。在这一结构下,中、高收入者享受经济发展成果较多,低收入者虽然所得较少但相对满足感较强,造就了个体公民“共享发展红利”的主观认知。这一政策结构之下的信息流动方式,如间接税的不易察觉性、全民共享的福利项目对低收入者的“隐藏”作用,进一步模糊了阶层之间的界限,强化了共享感。

特别值得指出的是,作者对经验材料的概念化与学界的传统观点完全相反。传统观点认为,美英两国一直更为拥护自由市场和个人主义,而欧陆各国更加看重强有力的社会保障和公平的次级分配。然而,作者却指出,就二战后的税收和福利支出的制度安排来看,美英比德法更加青睐“劫富济贫”的左倾原则。德法的福利国家虽然规模大,但是从公共资源的索取与分配来看,却更体现出善待高收入者、苛待低收入者的右倾原则。

(二) 社会收入结构:从“金字塔”到“大枣核”

在二战后的30年里,美、英、德、法四国均在深化各自政策结构的道路上前行。那么,“右转”为何会在20世纪80年代这一时间点上发生?为解释这一问题,作者引入了时间维度上的变量——二战后四国收入结构的变化。随着各国的经济发展,低收入阶层所占比重越来越小,中、高收入阶层取代低收入阶层成为社会主体。在美、英两国,社会

主体逐渐成为以中产阶级为代表的“对抗型”政策结构之下的利益受损者。这一趋势在 20 世纪 70 年代变得十分明显。由于布雷顿森林体系的崩溃和第一次石油危机的爆发,经济进入滞胀状态。日趋严重的通货膨胀和迅速增加的就业风险极大影响了中产阶级的收入,这大大催生了他们对“对抗型”政策遗产的不满情绪。在德、法两国,虽然收入结构也发生了同样变化,但由于“发展倾向型”政策结构本身就对中、高收入群体有利,因而没有为催生社会不满提供条件。德、法虽然同为“发展倾向型”政策结构,但相比之下法国的“发展倾向”更为纯粹,而德国的政策结构则含有一定的“对抗型”成分,所以也在一定程度上催生了中高收入群体的不满,但远不如美、英强烈。

(三) 决策机制:争斗型的政治动员还是精英主导的共识?

政治决策机制是将“社会民意”和“政策后果”连接起来的关键变量。特定的政治决策机制为政客提供了激发、动员民意并将民意转变为政策议题的动力和条件。作者在测量这一变量时,主要考察“决策机制对政客动员民意、进行政治创新的激励程度”,并据此将美、英、德、法区分为两组。二战后的 30 年中,美英两国均经历了较为频繁的两党轮替(英国虽为多党制,但二战后的 50 年间从未出现过联合政府,实质上还是两党竞争),政治竞争十分激烈。激烈的政治竞争不利于政党、政客之间凝聚共识,为增加辨识度和影响力,政党、政客会不断强化彼此之间的差异。为构建自身的民意基础,保持公众关注度,政党、政客需要不断搜寻潜在的、可被动员的民意,构建新的议题平台。激烈的政治竞争为政客动员民意、寻求新议题提供了源源不断的驱动力。美、英两国社会主体对“对抗型”政策遗产的不满,正是在美国里根竞选团队、英国保守党为竞选造势的过程中,被充分地动员和“议题化”,最终成为新的议题平台。可以说,美英两国的新自由化政策,来自于政治决策者在政治竞争中进行的策略性政治创新。

与美英两国相反,德法两国均为多党制,政党之间需不断寻求联盟以立足,这就为政治力量之间寻求共识提供了基础。二战后 30 年间,德法两国政权轮替罕见,政治格局稳定,不存在不断动员民意、谋求新议题的必要。德法两国政治决策机制的关键特征,是在政治精英主导下达成共识,而非以政治竞争为目的的民意动员。在具体机制上,德、法两国各有办法限制政治创新的速度和来源。德国在 20 世纪 80 年代

执政的基督教民主联盟本身就是集合劳工、中产阶级、资本等各股政治力量的政治联盟,左、右力量在党内决策时便相互博弈,有效地阻止了绝大多数带有明显“左”或“右”色彩的政治创新,只留下趋中化的政策动议。在新自由化改革期间,虽然联盟中的自由意志主义政党确实提出了一系列右转政策议案,但联盟中左翼势力的反对使得最终的权利幅度十分有限。法国的技术官僚体制之下,学界主导政策制定,政治创新来源单一,基本堵死了政客通过民意动员来创设新政治议题的通道。

综上所述,美英两国的大幅度新自由化改革背后,蕴含着三层机制:“对抗型”政策遗产制造社会敌对,社会收入结构的改变使不满该政策遗产的群体成为社会主体,社会主体的不满被政治决策机制动员起来形成政治创新。美英两国新自由化改革的实质,就是对“对抗型”政策遗产的否定和矫正。与此相反,德法两国“发展倾向型”的政策遗产并未造成社会敌对,在社会收入结构的改变面前显现出很大的弹性,政治决策机制不仅无从动员社会不满,反而进一步限制了政治创新,使得新自由化的幅度十分有限。围绕“制度”这一核心,普拉萨德层层推进,说明了政策遗产是如何与社会结构发生互动,进而经由政治格局表现出反馈效应的。

(四) 方法论方面的优势

在方法论层面,该书很好地示范了如何通过扎实的实证分析得出清晰的中观机制,并以此回答宏观的社会历史问题,这是值得中国学者学习和借鉴的。本书有两大鲜明的方法论特色:一是对社会发展过程从多个维度进行综合分析,二是用比较历史方法揭示经验事实的多样性和因果机制的共性。

该书的一大创举在于同时分析税收政策和福利支出政策这两个财政过程,以对财政过程的综合分析取代了过度分工导致的单一视角。目前,西方财政社会学的研究对象一般只局限于政府的税收过程(Martin, *et al.*, 2009),而关于社会福利支出的研究则被认为是属于政治社会学领域中的“福利国家社会学”范畴(Svallfors, 2007)。这一学术分工很容易导致对经验事实的强行割裂。从政府角度来讲,“如何收钱”与“如何花钱”共同构成完整的财政过程,收入与支出是相互制约的。从公民角度讲,“向政府缴纳什么”和“从政府得到什么”共同决定了公民个体与政府、社会的关系。本书的综合分析法纠正了单一维度

分析的误区,还原了经验机制的全貌:一定的税收政策和特定的福利支出政策往往是相互对应的,两个政策维度共同刺激、相互作用,最终产生了深远的社会后果。尽管普拉萨德并没有对其进行概念化,但实际上她的综合分析法与近年来宏观层面的制度分析强调的制度之间的互补性(institutional complementarity)直接相关。我们在这本书里不仅可以看到税收与福利支出政策之间的强烈相关性,也可以看到美英代表的自由市场经济和德法代表的协调市场经济这两大市场经济类型与其在税收和福利支出政策之间的高度互补性。目前,西方社会科学界存在将研究对象不断缩小化的趋势,其结果是尽管实证研究变得更为清晰、更具针对性,但未免有管窥蠡测之感,只见树木,不见森林。要分析宏大复杂的社会历史过程,本书这样的多维度综合分析方法可以提供更为有利的分析工具。

本书使用的比较历史方法也成功地揭示了西方资本主义国家制度发展的差异与共性,在一定程度上颠覆了传统认识,为我们理解西方资本主义社会的发展过程提供了一个深富启发性的视角。在针对单一案例的研究中,研究者很容易将该案例的特殊性当作某一类事物的共性。而从本书的比较分析中我们可以看出,属于同一范畴的西方资本主义各国在内部的制度安排上具有明显的差异性。从历史角度看,当代西方资本主义的发展并不遵循一条统一的、线性的道路。另一方面,本书也指出,各国制度的显在差异背后存在着相似的因果机制。各国政策后果的不同,是各国相异的社会历史条件遵循同样的因果规律作用之后的结果,而非某一社会所固有的“本质属性”所导致。这些结论强有力地挑战了传统学术观点和社会常识。

(五) 概念化方面的弱点

本书在概念化方面存在着若干弱点。首先,作者混淆了产业政策与竞争政策的区别。“产业政策”(industrial policy)一词特指一国政府为发展在对外贸易中具有较大附加值的产业而采取的各种政策,而竞争政策则指一国政府为界定企业之间在市场竞争中的关系而采取的政策。虽然竞争政策经常是产业政策的组成部分,但这个概念却不能与产业策划等号。一个主要的原因是,产业政策的着眼点是市场活动的结果,即产业结构,而竞争政策则强调市场活动中的游戏规则。在本书所涉四国中,一般认为只有法国有产业政策,美国则以其反垄断法代

表的竞争政策而著名。

其次,即使没有上述的概念化混淆的问题,作者将产业政策作为一个维度纳入本书分析框架也是可以商榷的。从一方面来看,本书的主体是20世纪80年代的新自由主义运动,去管制化和国有企业私有化是其中的一个重要侧面,把它作为变量来测量完全没有问题。但是从另一方面看,作者界定的产业政策与税收和福利支出政策之间的联系相比税收政策与福利支出政策之间的联系要弱很多。这样做的结果是削弱了本书整体分析框架各组成部分之间的内在结合程度。如果本书不把产业政策纳入分析框架,把概念化的注意力集中在税收和福利支出方面,这本书从任何一个方面而言都会成为一部财政社会学研究的典范。加进有画蛇添足之嫌的产业政策,固然在一定程度上扩大了分析范围,却因为把本来没有紧密联系的各个组成部分硬要概念化在一起而削弱了整个分析框架的解释力。

最后,在界定“决策机制”这一变量时,本书只是描述性地说明了美英、德法这两组国家在组内的相似性和组间的差异性,却并未通过明确的、可测量的维度对这一变量做精确概念化。同时,本书的界定还过于看重决策机制本身,而没有将存在于这些机制背后的政治体制之间的区别加以概念化。如果作者借鉴政治学与社会学中比较资本主义文献关于自由市场经济(liberal market economy)和协调市场经济(coordinated market economy)的概念化,在加进政党、政府、工会和企业各个行动主体之间的相互关系的基础上来讨论争斗型的政治动员和精英主导的共识这两大类型的区别,其概念化的力度会大大加强。

二、财政社会学光谱中的中国定位

本书对20世纪80年代这一波新自由化浪潮的分析,引出了一个重大的政治力学问题:美英两国之所以出现了大幅度的右转,是因为二战后30年两国的政策格局过于“左”;而大幅度右转之所以没在德法两国发生,是因为两国的政策已经足够“右”。如果从战后资本主义长程运动的视野把这个全过程大致分为1950年至1979年、1980年至2007年以及2008年至今这三个阶段,把以上四国在“钟摆运动”中的应对特点归结为两大模式,并以此作为参照系来理解中国,对我们认识中国在过去30年里走过的道路和目前面临的挑战有极大的启发。

以波兰尼(Polanyi, 2001)提出的理论框架为分析视角,我们看到,战后三个不同阶段之间的变化,其背后的驱动力是在资本主义发展过程中贯穿始终的市场与社会之间的“钟摆运动”。一方面,“自律的市场”不断膨胀,逐渐摆脱对其他社会生活场域的嵌入,用自身的逻辑重新塑造社会的运行方式,形成“市场社会”;但另一方面,市场力量的大幅侵袭催生了社会的自我保护意识,人们努力将市场重新纳入到社会的管控之下,阻止市场力量无限扩张对社会造成的冲击,通过建立福利制度将人的基本生计从对市场的依赖当中解脱出来。“自由市场扩张”和“社会自我保护”之间的冲突与较量,正是“钟摆运动”背后的原动力。

如果我们以美、英、德、法这四个国家在“钟摆运动”中的应对特点来分类,可以看到两大模式。

德、法两国在“钟摆运动”中的应对策略倾向走“中间路线”,避免极端的大调整。即使是在1950年至1979年的第一阶段中,两国虽然不断扩大税收和福利支出的规模,保护各阶层民众的基本生计不受市场逻辑的侵犯,但与此同时仍然在纳税责任和公共服务的配给方式上弱化福利国家的再分配属性,为资本与市场活动提供了激励性环境。这样做的结果是,“中间路线”使社会各阶层均具有相对的满足感,这样一种政策遗产在社会环境发生急剧变化的时候展现出强大的抗压能力。因此,即使是在1980年至2007年的第二阶段,德法两国在面临全球化全面释放市场力量的冲击时,也没有做出激进的应对。德法模式始终是在两极之间的中间地带进行相对的微调,表现出一种相对长期的“静态平衡”的特点。如果我们进一步拓展著者的分析框架,把美英和德法两种模式的应对策略、决策机制与其政治经济制度相连,我们可以看到,德法模式的长期静态平衡不仅与精英主导的共识建构有关,而且更与多党制以及“政府、资方和工会之间的协调”代表的协调市场经济有关。

美、英两国在战后的“钟摆运动”中调整幅度较为激进。为应对以“大萧条”为代表的市场失败,美、英在1950年至1979年的税收和福利支出方面明显地偏向社会保护,其目的是通过再分配属性鲜明的税收与福利支出政策以及对资本较为严格的管制政策和劳工政策实现社会正义。但这样的政策结构明显地将社会分化为受益群体和受损群体,二者利益的明显对立成为后来社会割裂的原因。当受损群体成为社会主体并在第二阶段的政党政治中被动员起来时,这种政治力量便会

原有的政策结构产生强烈的反冲力。矫枉过正的结果是,美、英走向“钟摆运动”的另一极。美、英的模式是在两极之间进行大幅度的回摆,代表一种相对长期的“动态平衡”。同样的道理,如果我们扩展著者的分析框架,我们可以看到,美、英回摆严重的动态平衡不仅与争斗型的政治动员有关,还与主要代表资本和工会的两党制以及重视竞争、赢者通吃的自由市场经济有关。

如果以这两个模式为参照系为中国经验定位,中国的应对策略显然更接近美英模式的动态平衡,甚至在“钟摆运动”两极之间的回摆幅度比美英更为激烈。在1950年至1979年的第一阶段,中国的计划经济体制对政府部门、事业单位以及国营企业的职工提供了较为全面的住房、医疗、教育和退休方面的社会保护。集体企业的职工至少受惠于教育以及程度不一的退休金和医疗方面的保护。在农村,政府在一定程度上保障了教育,人民公社也在很多地方实现了合作医疗。然而,正因为第一阶段较为全面的社会保护,在1979年至21世纪初的第二阶段(在中国,第二阶段的结束应以十六大提出的“和谐社会”的政策范式为标志),中国在“钟摆运动”中呈现出来的回摆更为激烈,表现出比美英更为强烈的新自由主义倾向。中国不仅在税收政策上通过对外资实行超国民待遇,对国内依靠以间接税为主的税收结构(例如房产税至今仍处在零星试点阶段,个人所得税占全国税收比重尚不足6%)等方式保护资本和富人的利益,更是在福利支出政策方面进行全面改革,大幅度削减政府在提供教育、医疗、住房和退休金等方面的责任,甚至把对社会最低收入阶层的保护一度降至形同虚无的状态。由于政府在大幅度削减福利开支的同时把公共开支的重点定在建设经济增长所需要的基础设施上,因此,中国的财政体制从税收和支出两个方面都支持资本。正因为这种全面支持资本而不保护社会的激进做法,中国一方面得以实现他国无法比拟的超高速增长,另一方面也产生了严重的社会不平等。

如果以德法、美英两种应对模式中的政策调整部分来看中国,利益代表机制的缺位是中国面临的最大问题和挑战。在德国和法国,保守政党长期执政的基础是始终保护绝大多数人的利益,重视建立广泛的社会共识,走中间道路。在美国和英国,尽管调整幅度大,在“钟摆运动”中的回摆激烈,高收入阶层与低收入阶层始终处于争斗之中,但是

毕竟社会各阶层的利益都有机会通过政党轮替被代表。中国由于其特殊情况,不可能通过政党轮替实现不同利益的代表,而且在“钟摆运动”中又采取调整幅度剧烈的政策范式,财政政策向一个阶层强烈倾斜,这样就使得在一个特定的政策范式下利益受损的阶层没有机会在国家政治生活中表达自己的利益。例如,在1979年至21世纪初的第二阶段中,利益受到严重损害的国营企业职工既无法像德法两国的工会那样通过制度化的资本—工会之间的协商机制来保护自身的利益,也无法像美英那样通过在选举中支持代表自身利益的政党或者集体罢工等斗争性的制度化维权手段来保护自身利益。在土地财政中被强行征地而没有获得合理补偿的农民的遭遇亦是如此。利益受损阶层在国家政治生活中利益表达渠道的缺乏使得在保护资本的财政体制下产生的政治张力没有合法的渠道进行有效释放,这就是导致近年来群体事件和个人暴力事件不断增长的根本原因。

与此同时,保护资本的财政体制带来的收入结构的变化导致新的既得利益集团的形成,而既得利益集团的壮大又使得中国自十六大以来的政策范式再调整变得十分困难。在第一阶段,美英两国在倾向社会保护的政策结构下的经济发展,孕育出了这一政策结构的反对力量:作为利益受损者的中产阶级不断壮大,在选举中增强了右翼党派的政治影响,成为两国从第一阶段迈入第二阶段的社会基础。即使是在第二阶段的新自由化政策范式中,美、英两国利益受损的低收入群体依然保有相对畅通的利益表达渠道和较强的社会动员能力,最终在2008年金融危机的冲击下以黑人的高投票率保证了奥巴马的胜利当选,成为推动新一次政策范式再调整的政治力量。而中国的情况与此相反,由于利益代表机制的缺失,第二阶段释放市场力量的政策调整造成的利益损害未能孕育出有效制衡和反对市场侵害的政治力量,既有政策遗产的积弊难以得到及时纠正。例如,在改革开放时期,计划经济体制下形成的国企工人缺乏制度化的利益代表渠道,在政治上无法有效抵抗私有化改革带来的冲击。更有甚者,中国在第二阶段实行的保护资本的财政体制及相关政治制度安排,造就了新的既得利益集团,并强化了他们的话语权和政治影响力,成为支持第二阶段财政体制强大惯性的关键。利益受损者的制度化利益代表的缺失和既得利益政治势力的阻碍,使得十六大以来中央要进行的向“和谐社会”发展的再调整的效果大打

折扣。

虽然中国在税收政策方面取消了外资的超国民待遇,取消了由处于社会底层的农民负担的农业税,并强化了个人所得税的累进属性,但税收结构的整体累退性并没有根本改变。作为直接税的各类财产税,如资本收益所得税、遗产税、针对存量的房产税,目前尚看不到开征的希望。个人所得税在全国税收中占比过低。同时,征税制度的不完善也为富人避税提供了较大的制度空间,富人的实际税负还要低于其名义税负。在福利开支方面,尽管中国已经开始加大在教育、医疗以及退休保障方面的投入,但是仍然远远不能抵御市场力量的冲击。另外,在医疗保险、养老保险领域的“福利特权”、“双轨制”以及某些群体享受的由财政负担的种种“隐性福利”,使得现有福利资源配给的再分配属性很弱,甚至出现逆向再分配。这一轮财政模式再调整进展之缓慢,让人不由想起波兰尼曾做出的悲剧预言:“自律市场”的极度扩张,最终很可能对“能动社会”造成毁灭性影响。这一预言指出了中国目前所面临挑战的深刻与严峻。

无论是否承认存在中国经济发展模式,没有人能够否认中国政府在经济生活中的重要地位。相比于其他国家,中国政府掌握着极多的资源和强大的干预经济运行的能力,然而中国学界对政府的税收和福利开支两个方面的社会学研究却严重落后。就此而言,普拉萨德的这部财政社会学著作可以为我们提供重要的启示。它提示我们,财政社会学对我们认识中国政治经济有重要的理论价值。

进一步说,本书引起的讨论的价值绝不仅仅限于理论,它对中国未来财政政策的选择提供了极为宝贵的借鉴。中国自21世纪初就早于世界其他国家进入了战后全球化的第三阶段,开始对1980年至2007年全球化第二阶段中过度释放市场力量造成的负面影响进行再调整。本书关于财政体制的综合讨论提醒我们,要实现中国经济发展模式的根本转变,应该把财政体制作为一个重要的改革方向,不仅应在税收方面加大直接税的比例以促进税负公平,还要进一步加强完善福利支出方面提供的社会保障并使其分配更为均等化。同时,我们也应该看到美英模式与德法模式各自的利弊,把握动态平衡与静态平衡之间的平衡。我们既要看到德法模式在社会结构发生重大变化时所具有的维持社会稳定的明显优势以及美英模式的剧烈调整给社会带来的转型阵

痛,也要看到美英模式壮士断腕的调整方式在恢复经济发展时的活力与德法模式在维持社会稳定中付出的经济成本。

参考文献 (References)

- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Martin, Issac William, Ajay K. Mehrotra, and Monica Prasad. 2009. *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Prasad, Monica. 2006. *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Svallfors, Stefan. 2007. *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages and Orientations*. Stanford: Stanford University Press.

责任编辑:田青