

システム
改革の政治経済学



阅读日本
书系

体制改革的政治经济学

〔日〕神野直彦 / 著

王美平 / 译

米彦军 尹晓亮 / 校

每川日中友好基金
The Sasakawa Japan-China Friendship Fund



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



阅读日本
书系

体制改革的政治经济学

〔日〕神野直彦 / 著

王美平 / 译

米彦晖 尹晓磊 / 校



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

体制改革的政治经济学 / (日) 神野直彦著; 王美平译.
—北京: 社会科学文献出版社, 2013. 1

(阅读日本书系)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4178 - 8

I. ①体… II. ①神… ②王… III. ①政治体制改革 - 研究 - 日本 - 现代 ②经济体制改革 - 研究 - 日本 - 现代
IV. ①D731.3 ②F131.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 315612 号

· 阅读日本书系 ·

体制改革的政治经济学

著者 / (日) 神野直彦

译者 / 王美平

校者 / 米彦军 尹晓亮

出版人 / 谢寿光

出版者 / 社会科学文献出版社

地址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心

(010) 59367004

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目统筹 / 祝得彬

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 王晓卿 单远举

胡 亮

责任校对 / 赵敬敏 白 云

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2013 年 1 月第 1 版

印 次 / 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4178 - 8

著作权合同 / 图字 01 - 2012 - 3478 号

登 记 号

定 价 / 39.00 元

印 张 / 12

字 数 / 173 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

阅读日本书系编辑委员会名单

委员长 谢寿光 社会科学文献出版社社长

委 员 潘振平 三联书店（北京）副总编辑

张凤珠 北京大学出版社副总编辑

谢 刚 新星出版社社长

章少红 世界知识出版社副总编辑

金鑫荣 南京大学出版社总编辑

事务局组成人员

杨 群 社会科学文献出版社

胡 亮 社会科学文献出版社

梁艳玲 社会科学文献出版社

祝得彬 社会科学文献出版社

前 言

我们生活在旧时代行将结束、新时代即将到来的动荡时期。本书书名为《体制改革的政治经济学》。这里的“体制”是指“近代”“现代”等一个“时代”的“社会”整体结构。因而，所谓的“体制改革”是指改革“近代社会”“现代社会”这一“时代”的整体结构。

起步于大约 100 年前的“现代”这一“时代”行将崩溃。生活在这一动荡的变革时期的我们还无法预测即将到来的新“时代”会是怎样的。

从 20 世纪末开始，已进入新时代，为纠正“现代”的弊端，着手“体制改革”。然而，现实冷酷、严峻，令人在新时代逡巡却步，不敢“追求明天的梦想”，来实现“人类的伟大进步”。

但是，人类既是时代的产物，同时也能创造时代。出生于变革时期的我们要牢记这一事实：不应对“前途”一味迷茫和“绝望”，而是要满怀“希望”，不懈努力。

为此，我们带着“今后要前往何方”这一疑问和对未来的憧憬，思考“现代”到底存在什么弊端，并想方设法予以解决。本书的核心内容是“体制改革”，时间跨度是近代至现代。具体来说，这一体制在 19 世纪初现雏形，在第二次世界大战后亦即现代逐渐定型。而今这一体制出现了诸多弊端，到了非改革不可的时候。因此，本书从财政学角度



目 录

o n t e n t s

前言.....	001
序章 从财政社会学研究体制改革.....	001
一 “体制改革”的悲剧.....	001
二 两种改革尝试.....	003
三 构筑新型“合作领域”.....	005
四 财政是一大缺失环节.....	008
五 从财政社会学角度进行研究.....	010
六 财政学的发展.....	014
七 子系统与财政输入.....	017
八 子系统与财政输出.....	019
第一章 体制的产生.....	023
一 财政的产生.....	023
二 “放松管制”和“民营化”的狂热.....	025
三 政治体系的功能限定.....	027
四 维多利亚的美德.....	029
五 租税是为保护功能付出的代价.....	034
第二章 从近代体制向现代体制的转型.....	040
一 政治体系功能的加强.....	040
二 协同作业和互帮互助的弱化.....	043
三 总体战和转位效应.....	047
四 大众参政.....	050
五 “无心插柳柳成荫”——意想不到的中央集权化.....	054

六 税源分配的集中过程.....	058
七 社会体系的取舍.....	060
第三章 日本版的“现代体制”	064
一 转位效应和集中过程的缺失.....	064
二 日本版“现代体制”的形成过程.....	068
三 试论日本政治体系获得社会体系的忠诚的方法.....	071
四 经济体系吸收合并社会体系的部分功能.....	075
五 从后人际关系学角度论企业福利替代社会体系功能.....	079
六 “福利元年”体制的形成.....	084
七 日本政治体系对经济体系的干涉.....	087
第四章 日本版“现代体制”的缺失环节.....	090
一 日本式“现代税制”的形成.....	090
二 日本式法人税结构.....	094
三 “没有财政支出自治权限”的日本地方财政.....	100
四 “没有财政收入自治权”的地方财政.....	106
五 集权式分散体制.....	111
第五章 “现代体制”的危机.....	113
一 经济体系的无国界化和全球化.....	113
二 第二次世界大战后世界经济秩序的形成.....	116
三 经济体系的反戈一击.....	120
四 租税意识形态的转型.....	123
五 盎格鲁—美利坚式税制改革的时代.....	127

六 欧洲国家的税制改革.....	130
七 公共服务的缺失.....	132
八 通过支付货币实施的收入再分配受挫.....	134
九 互惠功能瘫痪.....	136
十 通过分配实物进行收入再分配.....	138
十一 过于狭窄、过于遥远的民族国家.....	141
十二 欧洲的地方分权进程.....	145

第六章 日本版“现代体制”的破产.....149

一 日本的“小政府”.....	149
二 工作重点是重建财政.....	151
三 为重建财政实施地方分权.....	154
四 地方分权是为了“过上好日子”.....	156
五 经济体系吸收合并社会体系的功能之路布满荆棘.....	157
六 自发性秩序维持功能的缺失.....	161

第七章 日本摸索解决危机的道路.....164

一 建设具有日本特色的福利社会.....	164
二 日益萎缩的三个支持功能.....	167
三 让女性回归家庭政策的局限性.....	173
四 向扩大实物支付的政策转型.....	180

第八章 向分权型社会体系转型的改革蓝图.....183

一 地方分权是体制改革的核心.....	183
---------------------	-----

二 财政危机的陷阱.....	186
三 一般性财政收入论调的弊端.....	190
四 与财政收入保障责任相得益彰的自主性财政收入论调.....	192
五 传统税源分配论.....	195
六 基于合作机制的地方税.....	198
七 以民主方式移交税收来源.....	203
 终章 “体制改革”的目的是建设合作型社会.....	208
一 自由也需要齐心协力.....	208
二 建设“合作型社会”.....	210
 参考文献.....	213
 致谢词.....	225

序章 从财政社会学研究体制改革

一 “体制改革”的悲剧

现在正值 20 世纪和 21 世纪之交，社会体制到了非改革不可的时候了。这一危机感萦绕脑海，挥之不去。“体制改革”的前景未必是“充满希望的乐园”，也并非一帆风顺。这一点日益成为人们的广泛共识。欲速则不达，心急草率会给体制改革带来严重后果，甚至造成悲剧。

然而，“改革”遭受挫折也不应气馁，焦躁不安，而应屡败屡战。这是因为体制改革本身就是“以生存为赌注的竞争”。即便“改革”的开局是悲剧，如果这使得“以生存为赌注的竞争”变为可能，也会备受称颂。这是因为我们相信生存是人的本能，在这一“强迫性观念”亦即本能的驱使下会朝着胜利的方向前进。这是构筑“充满活力的社会”的必要条件。此时，如若逡巡不前，怀疑“进行这一场改革的必要性”的话，就会在竞争中失败。无论谁都会对这一后果不寒而栗。迄今为止，在“公共领域”，人们通过辅助弱者、互帮互助、互相合作而生存下来。但是如果不改革“公共领域”，使之精简化、效率化，我们就无以在生存竞争中胜出，也无从构筑“充满活力的社会”。否则，一切努力只能是无谓的徒劳。

当今，政府自己也充满自豪地拍着胸脯说要将“竞争机制”“市场机制”引进公共领域。20世纪80年代以来，政府提出了形形色色的口号。有时是“不伴随增税的财政重建”，有时是“引进民间活力”，有时是“财政结构改革”。在这些政策下，公共领域虽然处处贴上了“官”的标签，但同时也为从“官”到“民”、减小公共领域规模、提高办事效率提供了条件。其潜在意义就是构筑一个新型社会，在社会所有领域都彻底贯彻“竞争机制”和“市场机制”。这就是“体制改革”“未来的方向”。

诚然，过去实施了一些政策，将“竞争机制”“市场机制”引进社会各个领域。结果是“黄粱一梦”，“搞活了社会”，也制造了泡沫。之后，形势突变，迎来了“大萧条”时期。为了缩小公共领域规模，提高效率，实施了一系列“行政改革”和“财政改革”。但是，事与愿违，反而进一步加速了经济萧条。经济萧条不断加深，就会要求采取减税措施。如果减税就会使得财政收支进一步恶化。而为了限制经费支出，不得已再度实施“行政改革”和“财政改革”。

当然，上述政策和尝试是为了彻底贯彻实施“竞争机制”和“市场机制”而迈出的一大步。但是，竞争的本质在于自己要获得成功，别人必须失败^①。在经济体系中之所以信奉竞争是因为资源稀缺，竞争是分配稀缺资源的最佳手段。更有甚者，有人将之奉为神话。即便我们都相信这一神话，但不容忽视的是竞争所带来的非经济性成本。也就是说，当将竞争机制引进到社会的方方面面，并将其作为社会

^① 科恩（Kohn，1992）系统地论述了竞争机制。该书对本书帮助很大，希望读者予以参照。

形成机制时所付出的社会成本是巨大的。

尽管如此，我们还要一如既往地进行了改革，以扩大竞争机制的应用领域。这是因为谁内心都清楚，不进行这样的改革就不能生存。人们相信关乎生存的竞争意味着物竞天择、适者生存的竞争。日本既然接受了世界标准，就必须在适者生存这一规则下生存。因此，即便引起人际关系的摩擦，也必须应用竞争机制对社会实行重组。

顺者昌、逆者亡，与“体制改革”的“教义”唱反调者立刻会被打上离经叛道者的烙印。安德鲁德·维特认为把市场竞争原理作为绝对信条来信奉，其实并非世界标准，而只不过是美国标准^①。尽管如此，既然接受了世界标准，不管多么艰辛也要忍耐。为了在竞争中胜出，必须朝着“上帝应许之地”立即迈进。这一说教不断强调、重复，近乎到了歇斯底里的地步。而今，很多人开始质疑：忍耐痛苦，到达了上帝应许的乐土会得到什么样的幸福呢？

二 两种改革尝试

20 世纪和 21 世纪之交，不仅是日本，而且世界各国同时都在进行着“体制改革”，旨在改革整个社会体制。世纪之交弥漫着“体制改革”的时代气息。而且，各国“体制改革”都走了一条相近的路，亦即在“民营化”和“放松管制”的旗帜下，扩大市场竞争领域，缩小公共领域。第二次世界大战后，发达国家之间达成共识，旨在实现建设“福利国家”和实行“混合经济”的目标。而这一共识行将崩溃。从整体

^① 请参照戴维（1998）。

上改革“现代社会”体制就是这一共识崩溃的具体表现。

20 世纪 80 ~ 90 年代，东欧和苏联等国家发生剧变，放弃了社会主义道路，并实施市场经济改革。中国也着手进行经济体制改革。从扩大市场竞争领域、缩小公共领域的意义上讲，这些都属于“体制改革”的范畴。上述国家都实行了市场经济改革，从某种意义上讲，其内容实质和“第二次世界大战后发达国家之间达成的共识”是相同的。具体来说，这一共识就是实现建设“福利国家”和实行“混合经济”的目标。而这二者恰恰是“体制改革”的对象。

而发达国家走了一条相同的道路，扩大以竞争机制为基础的“市场领域”，将“现代体制”作为整体来进行改革。即便如此，“体制改革”并非只局限于以将权限向民间部门的移交为特征的民营化、放松管制、行政改革等。这是因为从中央集权到地方分权（亦即权限向地方的移交）也属于“体制改革”的重要内容之一。英国、美国和日本等发达国家将关注的焦点集中在“市场领域”中的生产资料和公共服务的供给水准的扩大上。另外，德国、法国、瑞典等欧洲各发达国家重视地方分权改革以及“非市场领域”中的生产资料、服务的供给等组织改革。可以说，现在的“体制改革”是以“市场领域的供给水准”和“非市场领域”的供给水准这两点为改革的坐标轴进行的。

一方面要扩大“市场领域”供给规模或者水准，另一方面要进行“非市场领域”的供给组织的改革。而推动二者的是下述负面论调，即有可能抑制竞争机制，破坏社会稳定的。这种论调主张要维持社会稳定，不仅要有基于竞争机制的“市场领域”，而且基于合作机制的“非市场领域”也不可或缺。

三 构筑新型“合作领域”

竞争机制的实质就是“别人的失败就是自己的成功”，“自己的失败就是别人的成功”。而合作机制信奉的则是“别人的失败就是自己的失败”，“别人的成功就是自己的成功”。这里需要注意的是，合作机制并未对人是利己还是利他的二元论神学争论下结论。这是因为合作机制遵循的理念是“人人为己，我为人人”，亦即为了自己的长远利益，要相互采取利他行为^①。

可以说，只有遵循上述合作机制，包括家庭、社区、地方社会在内的狭义上的社会体系才能够存续下去。从广义上来说，整个“社会”才得以统一和维持下去。之所以这样说，是因为假如不存在以合作机制为基础的社会体系，刚出生的幼儿连生存都不能保障。换言之，以合作机制为基础的社会体系对人类的存续不可或缺。

然而，现代体制“疲惫之相”毕露，必须从根本上进行“体制改革”。而这一改革不能无视以合作机制为基础的社会体系的存在。如果一味地扩大以放松管制、民营化、行政改革等竞争机制为基础的“市场领域”，就会产生负面效应。因此，建设既有人情味又高效的“社会”，人类生存所需的公共服务同样不可或缺。

当然，“体制改革论者”并非没有估计到上述政策会产

① 博奈特（R. J. Bennett）解释说，世纪之交两个分权过程交相进行。分权有两种含义：一是中央政府将公共部门的决策权移交地方政府；二是将计划部门的决策权向市场领域转移。请参照博奈特（R. J. Bennett，1990）。

生尖锐的社会矛盾。“体制改革论者”认为政治体系不仅能够提供防卫、警力保护，而且还可以裁决和调停各类社会纠纷。这些都是政治体系本身就具备的公共功能。如果应用得当，会顺利解决上述社会矛盾和纠纷。换言之，体制改革论者设想在“市场领域”外部存在政治体系，其使命就是维持社会秩序。而政治体系为了完成这一使命，会使用所谓物理性暴力，而这一暴力是被政治体系所垄断的，政治体系通过正当行使这一权力实现社会的和谐与统一。

但是，政治体系为了维持社会秩序，仅仅依靠为其垄断并被正当化的暴力是不够的。这是因为即便这一物理性暴力是正当的，政治体系也必须以暴力为后盾，维持社会秩序和社会和谐。但是，行使这一暴力反而会带来社会秩序的混乱。为此，政治体系有必要获得社会成员的“忠诚”，亦即忠心拥护。但是，要从社会成员那里获得“忠诚”，政治体系必须保障家庭、社区、地方社会这一社会体系内的社会成员的整体生活。

诚然，人类或者社会生活的主要内容之一就是“消费”，维持“消费”可以通过经济体系来进行。然而需要注意的是，经济体系中的“消费”内涵较为狭窄，主要是指家庭居家过日子，在商品市场上购买生活资料和服务，仅此而已。经济体系由生产、分配、消费等环节构成，而其中之一的消费环节与维持人类生活再生产的消费截然不同。

也就是说，在这里“消费”具有双重含义：一是人类为了维持生命的再生产，消费生活资料和服务，以此来满足需求和欲望；二是指经济体系中“消费”。因此，“消费”的意思要根据具体语境来理解。市场经济属于经济体系的一个子系统，子系统中“消费”的含义是指购买市场上的生

活资料和服务。而另一层含义上的消费则是通过满足各种欲望，以此来实现人类生命的再生产。具体的实施过程是在家庭内部通过“合作”机制，向家庭成员分配生活资料和服务。换言之，从某种意义上说，人类为了维持生命的再生产要进行消费。因而，这种行为具有社会性，可以和社会体系的行为合并进行。

家庭是社会体系的一部分，承担着综合性生活功能。在市场经济中，即便社会体系将购买的生活资料以及服务按照合作机制来分配，每个家庭也会出现分配不均问题。这是因为市场经济会根据竞争机制分配生活资料和服务，强势家庭分配较多，而弱势家庭收获甚微。主张市场经济的主流观点也对此社会现实有着充分的认识。他们主张虽然弱势家庭生活资料、服务所获甚微，但是要维持生计不应依靠政治体系提供的生活低保，而是要依靠家庭、社区、地方社会的合作互助。但是，他们尚未意识到自己的主张中存在逻辑错误。具体表现在：一方面主张用竞争机制来覆盖全“社会”，另一方面却主张弱势群体通过社区的合作互助维持生计，二者自相矛盾。

还有一种情况是他们始料未及的。弱势家庭不论如何努力，分配到的生活资料和服务都甚微，食不果腹、衣不蔽体。而且社区、地方社会的合作机制亦不能保障家庭成员的生活和生存。倘若家庭及其成员看透无论如何努力也得不到社会救济，那么就会失望，就会拒绝对社会尽忠，而且最终会通过暴动等形式否定所有权。所有权恰恰是经济体制起作用的前提条件，后果不容小觑。

正是存在上述原因，有明君之称的封建领主们深谙此道。每当发生饥馑，他们就开仓放粮救济饥民。换言之，为了获取家庭、社区、地方社会等社会体系对政治体系的

“忠诚”和拥护，在此基础上实现社会和谐，政治体系有两种手段：一是具有垄断性和“正当性”的暴力；二是保障社会体系的“生活”，以此来维系人类的再生产和存续。而第二种手段更为可行。政治体系通过公共服务渠道提供生活资料和服务，充分满足社会体系中人们的各种需求。

如上所述，现在的“体制改革”导致了时代“闭塞”，令世人颇感前途渺茫。这是经济体系按照竞争机制过度扩张造成的。因此，世纪之交需要解决的课题是如何构筑新型的“合作领域”，与社会体系之间维持平衡，而非一味地突出和扩大竞争至上的经济体系。

四 财政是一大缺失环节

财政社会学鼻祖约瑟夫·舒比特指出，在“社会”转型时期、体制转型时期，必然发生财政危机^①。约瑟夫·舒比特也指出，世纪之交，“体制改革”如火如荼，也发生了财政危机。正是因为此原因，最近关于“体制改革”争论不休，其核心议题是进行“财政改革”，摆脱财政危机。

“社会”是广义的社会体系，由政治体系、经济体系、社会体系三个子系统构成，三者相互作用。财政是调节三者的媒介，因此，财政成为“体制改革”的核心议题。然而，在现实的“体制改革”中，并未将财政作为这三个子系统的媒介来对待。因此，经常将整个社会的系统性危机和财政危机颠倒理解。

如果将财政作为政治体系、经济体系、社会体系等

^① 请参照井上达夫（1991），第43页。本书在写作过程中得到了井上达夫教授的指导。