

选举、政党与政体：资本主义民主 政治如何影响福利分配

冉昊

【摘要】资本主义国家民主政治如何影响福利分配？传统观点认为，民主制度有利于增加福利分配。研究发现，包括民主选举制度、政党和政体在内的资本主义民主政治对福利分配产生重要影响。这主要是因为资本主义民主选举制度和选民偏好、政党属性和政体形式都各自具有内部差异性，加之其所嵌入的市场经济制度类型不同。重新梳理资本主义国家民主政治与福利分配之间的差异化关系，有助于我们认识到民主选举制度并非全都促进民生福祉与社会公平，西方左翼的社会民主党也未必都实施高福利分配政策，以及联邦制民主政体也可能实施比单一制民主政体更为强有力的福利分配政策。资本主义国家民主政治与福利分配的这些最新变化，一定程度反映了资本主义民主政治希图通过自我调适以应对其政治社会发展的新问题，这有助于我们打破福利国家都输出高福利分配政策的窠臼，深刻理解资本主义制度多样性与福利分配政策差异性之间的多重复杂关系。

【关键词】资本主义多样性；民主政治；福利分配；选民偏好

【作者简介】冉昊，中共中央党校科学社会主义教研部副教授，北京大学国家治理研究院兼职副研究员（北京100091）。

【原文出处】《新视野》（京），2021.3.113~119

【基金项目】中共中央党校校级项目“西方左翼政党应对挑战和自身变革研究”（2021年）。

民主选举制度、政党和政体是西方政治学的核心议题。近年来，随着资本主义国家贫富差距不断拉大和福利国家改革的不断推进，相关研究从对上述议题本身的关注，逐步延伸至由此衍生的政策输出，特别是福利政策的输出。其关注的焦点问题是：包括民主选举、政党和政体在内的资本主义国家民主政治究竟是如何影响福利分配的？以民主选举为例。传统观点认为，民主选举制度有助于福利分配更公正，但在日益多变的国际格局下，资本主义选举制度日益精细化和多样化，已非传统单向度理论可以解释。相应地，民主选举制度之外的其他政治构件，如政党和政体等与福利分配之间关系的研究，都面临类似问题。如何把这些影响福利分配的多样化要素与时代变局相结合，把传统理论与新兴的理论生长点相结合，来系统研究民主政治与福利

分配之间的关系，已日益成为资本主义政治经济学的前沿课题。

“资本主义多样性”理论刻画了全球化时代资本主义体系内部制度的趋异性。同在资本主义体系内，差异化的资本主义民主制度所制定的相应福利分配政策也会有很大差别。否则我们无法回答这样一个基本问题：为什么某些资本主义国家的福利分配与社会公正要比其他一些资本主义国家更高？对此，西方传统比较政治学理论“体系—过程—政策”理论框架，从政治功能的角度，对资本主义民主政治制度的运转进行分析，恰可以为资本主义国家民主政治与福利分配之间的关系研究提供新的视角。图1展示了资本主义国家民主政治体系诸要素与福利分配之间的逻辑关系。民主选举制度、政党和政治权力集散性（政体）作为资本主义政治体系的

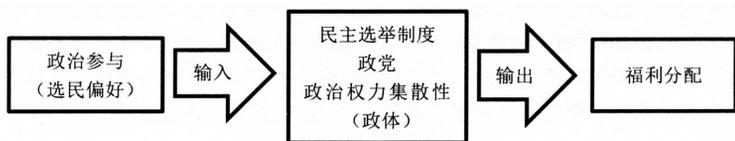


图1 资本主义国家民主政治体系与福利分配之间的逻辑关系

资料来源:笔者基于阿尔蒙德等:《当代比较政治学:世界视野》,杨红伟等译,上海:上海人民出版社,2010年,第10页基础上自制。

核心构成,对体系输出产物的福利分配政策究竟产生何种影响?同时,加诸体系核心之上的重要输入变量——政治参与(选民偏好)又会多大程度地影响福利分配政策的输出?本文将围绕上述问题展开。

一、民主选举制度和选民偏好 对福利分配的影响

(一)民主选举制度对福利分配的影响

要搞清民主选举制度对福利分配究竟产生何种影响,就必须对民主选举制度的内部差异性进行深入研究。较早相关研究的核心问题是通过什么样的研究路径来解释不同的民主选举制度影响福利分配。研究发现,不同的民主选举制度的确对福利分配产生重要影响。

首先,不同类型的民主选举制度会导致资本主义国家福利分配的力度不同。如果把资本主义国家民主选举制分为简单多数选举制度和比例代表制选举制度两种基本类型,我们会发现,在简单多数选举制度中,中右党派更容易赢得选举,但当选者在执政后制定的福利政策分配力度较小。在比例代表制选举制度中,中左党派更容易赢得选举,而且当选者在执政后制定的福利政策分配力度较大。研究表明,比例代表制中,左派政府执政数目明显多于右派;而简单多数选举制中,右派政府上台的数量又大大高于左派。^[1]换言之,不同类型的选举制度,对左派或右翼政党上台产生直接影响,进而对福利分配的力度差异产生直接影响。

其次,民主选举制度通过影响党派数量来间接影响福利分配的差异性。有研究对选举制度和党派数量之间的关系进行国别分析。结果显示:对于主要的OECD国家来说,简单多数选举制中的党派数

量总体上少于比例代表制。^[2]由此,在简单多数选举制度中,由于参选的党派数量更少,党派之间关于福利分配的观点差异自然也就更显著,则胜选政党上台执政后的福利分配政策差异性也就更大。而对于比例代表制选举中的党派而言,其上台执政后福利分配政策的差异性也就更小。

(二)民主选举制度通过选民偏好影响福利分配

政治参与是资本主义国家政治系统输入变量的重要组成要素,而包括福利分配在内的一系列社会政策是其输出变量的重要构成,选民通过选举投票是政治参与的直接表现。根据体系—过程—政策理论,选民偏好作为输入变量影响选举制度,然后产生包括福利分配在内的不同的政策输出。换言之,作为政治参与直接体现的政治选举过程中的选民偏好,会对选举结果产生直接影响,从而影响了福利分配的走向。那么,民主选举制度如何通过选民偏好影响福利分配?

首先,民主选举制度通过中间选民来影响资本主义国家福利分配。研究表明,中间阶层往往决定选举走向。中间阶层既有和穷人联盟的动机,也有和富人联盟的动机。在简单多数的两党选举中,他们往往和富人联盟;在比例代表制的多党选举中,他们往往和穷人联盟。^[3]换言之,选举制度对中间选民的投票走向有着至关重要的影响。这也是为什么在两党多数决选举制度中中右党派更容易获胜、而比例代表制选举制度中中左党派更容易获胜,由此,选举制度通过中间选民的走向,影响了上台执政的政党类型,从而间接影响了福利分配。

其次,民主选举制度通过不同技术类型选民影响福利分配。研究表明,拥有专业技术类型的工人,如车工、钳工等,比通用型技术类型的工人有更强动力支持社会政策和社会保障,从而更大程度影响福利分配。原因在于,专业技术类型劳动力在同一家企业工作的时间更长,其流动性较低,因而对社会保障和福利的要求较高;而通用型技术劳动力跳槽更加频繁,其流动性较高,反而对社会保障和福利的要

求较低。这种差别表现在选民偏好上,就是拥有更多专业技术类型劳动力国家的选民(如德国),比起拥有通用技术类型劳动力国家的选民(如美国),会选择那些在竞选中许诺提高社会保障的政治家或政党,从而间接促进福利分配的加强。

这就可以解释:为什么德国的福利分配系统总体上比美国发达——德国是典型的欧洲大陆法团性资本主义国家,这类国家产业结构中一般制造业比重较高,因而拥有更多的专业型技术工人;同时,德国实行比例代表制选举制度,其二次分配与社会保障力度本身就更强,因此可以为其专业技术类型劳动力的选民提供更好的福利保障。经验数据也支持这个分析。资本主义发达国家中,职业培训活动越多的国家,其所拥有的专业技术类型选民越多,其政府的转移支付水平就越高,即政府福利分配力度就越大。^[4]

(三)民主选举制度嵌入不同市场经济制度影响福利分配

根据“资本主义多样性”理论,资本主义市场经济制度可以进一步分为自由市场经济制度和协调性市场经济制度。资本主义民主选举制度嵌入不同的市场经济制度类型,会加剧民主选举制度本身的差异性,从而进一步形成两种截然不同的制度形态:(1)简单多数选举制的自由市场经济体,其福利分配输出政策的典型特征是“非进取型福利”,即政府财政的福利开支比重较小,更多财政进入政府投资领域以获取经济发展;(2)比例代表制选举制的协调性

市场经济体,其福利分配输出的典型特征是“进取型福利”,即政府财政的福利开支比重较大,政府将更多财政收入投入到民生和福利保障方面,形成较强的福利分配效果。

二、政党对福利分配的影响

长期以来,对影响福利分配因素的研究主要集中在民主制度及其选举的政府上,鲜有把政党作为福利分配的自变量来加以研究的。而事实上,在资本主义国家,不同政党对福利分配会产生显著差异。

(一)政党属性影响福利分配

首先,政党的法团性影响福利分配。对此,可以引入“法团性”变量加以研究,探讨政府以何种力度介入社会治理中时,政党特性对分配与社会公正产生影响。研究显示,只有在法团性比较低的时候或国家,左派政府才有促进平等的动力。图2显示,在低法团性状态下,政党会对不平等的调整施行更大力度。换言之,只有在社会参与福利供给和二次分配不足时,政府才会通过管制手段加强二次分配。因而,如果社会已经承担了应有的福利供给责任和促进二次分配公正的责任,那么左派政党的政府即使上台执政,也不会有动力去促进平等;左派政府只有在社会协作的法团过程中没有提供足够公平性时,才会通过二次分配去调整社会和市场的平等。^[5]

其次,政党的宗教属性影响福利分配。有学者对18个福利国家在1975到1995年间的数据进行定

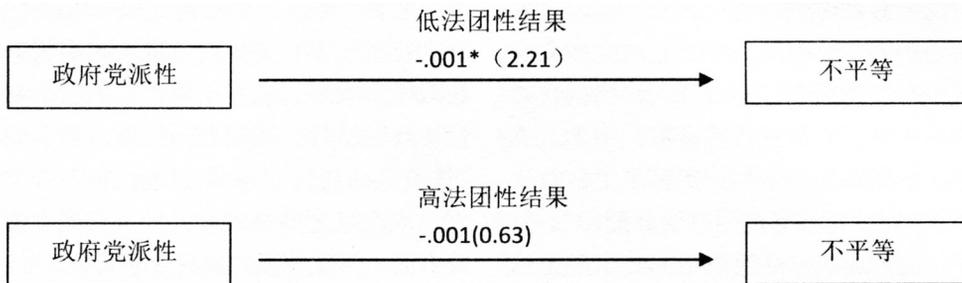


图2 政党、法团性高低和福利不平等之间的关系

资料来源: D. Rueda, "Left Government, Policy and Corporatism: Explaining the Influence of Partisanship on Inequality", *World Politics*, vol.60, no.3, 2008, pp.349-389.

量研究,发现党派政治对福利国家生产系统的紧缩有重要影响,其中具有较强宗教性的政党,会执行更为苛严的税收削减政策。^[6]事实上,当前关于政党政治对福利分配影响的最新研究已经进一步扩展,纳入了国际政治经济学范畴的新变量,诸如民粹主义、逆全球化等。^[7]

不可否认,政党政治对福利分配的影响,将交杂更多的因素,而不单单局限于法团性的范畴,或者是宗教属性的范畴。

(二)政党联盟影响福利分配

当前资本主义国家政党政治新变化的显著特征之一,是政党间越来越多通过联盟来确保获得大选胜利。政党联盟选举上台之后的利益分肥,往往会对福利分配产生重要影响。

政党联盟立场居中的特性决定了其福利分配政策的力度较大。事实上,早在政党联盟在欧洲资本主义国家政坛兴起之前,那些政纲居中的政党,在执政后往往福利分配力度都比较大。^[8]这种风向近年来影响了本身政治立场就居中的政党联盟。因为政党联盟的初衷就是为了增加票源,增大胜率,走中间路线往往成为政党联盟的不二选择,待其执政后往往实行较高的福利分配政策。在北欧,社会民主党和土地党派(agrarian parties)之间的红绿联盟促使挪威的纳维亚国家形成较高的二次分配。在欧洲大陆的德国,一段时间内社会民主党和基督教民主党之间的红黑结盟则有利于建立更具有法团性的欧洲大陆型福利国家。2012年,当时执政的基民盟和基社盟——属于中间偏右政党联盟,试图对那些不把小孩送入幼儿园的家庭进行补贴,虽然该政策遭到右翼的自由民主党的反对,但最终仍以有偿条件的方式在议会通过,进而增加了福利分配。反过来,较高的福利分配政策赢得了中下层选民的信赖,使得执政党联盟的支持率进一步提高。以德国诸党派的民意支持率为例,近年来,中右派基督教民主党和基督教社会党联盟的支持率最高,中左派的社会民主党支持率则次高;而那些具有明显左翼

或右翼倾向的政党,如左派党和自由民主党,支持率最低。这与政党联盟或单独政党的福利分配政策有密切关系。

(三)政党嵌入不同市场经济制度影响福利分配

如前所述,资本主义市场经济制度可以进一步分为自由市场经济制度和协调性市场经济制度两种不同类型,这是资本主义体系内部多样性的重要表现。而当政党政治嵌入不同类型的市场经济制度,使得资本主义政治体系内部发生微妙化学反应时,就会对它所输出的福利分配政策产生显著影响:(1)社会民主化的协调性市场经济制度。这一制度类型福利分配力度最大,具有很高的公共服务供给,实施很高的性别平等政策,有很高的女性就业率。(2)基督教民主化的协调性市场经济制度。这一制度类型的性别平等政策差异度较大,女性就业率较低,内部人和外部人的社会保障差异较大,其福利分配力度不如社会民主化的协调性市场经济体。(3)自由民主化的自由市场经济制度。这一制度类型的市场竞争最为激烈,政府对市场干预力度最小,是典型的“小政府+大市场”机制,政府的公共和福利开支占比较小,政府只提供基本福利保障,其福利分配力度最小。

三、政治权力集散性对福利分配的影响

政治权力集散性主要指一国中央政治权力来源是单一的还是分散的,即或单一制民主国家还是联邦制民主国家。因而,其本质是一国的政体。传统观点认为,在资本主义国家内部,政治权力来源较集中的单一制民主国家如法国,其福利分配力度较强;政治权力来源较分散的联邦制民主国家如美国、德国等,由于权力来源分散于各邦,联邦政府在国家和社会关系中扮演的角色是市场的润滑剂而非全能者,因此由政府主导的福利分配在联邦制民主国家中并不多见。而事实未必如此。

第一,联邦制和福利国家的内在逻辑关联性,决定了联邦制民主政体未必不利于福利分配。在制度设计上,联邦制是通过分散权力来源来保障统一

性。而福利国家的特点,按照马歇尔的社会权利理论,是为了巩固公民所应获得的平等的社会权利。^[9]因而,联邦制和福利国家在逻辑上位于“分散—统合理论谱系”(diversity-uniformity continuum)的两极。^[10]换言之,联邦政体不仅不会阻碍福利分配,在某种程度上还会促进福利分配。这从作为联邦制国家的德国,长期具有较好的社会保障体系和福利制度就可以看出。

第二,在福利国家发展全盛期,即20世纪50年代至70年代末,联邦制民主政体的确不如单一制民主政体更有利于福利分配。研究表明,在这一阶段,联邦制民主政体的社会公共开支少于权力来源更为集中的单一制民主政体,也就是说,联邦制民主国家的福利支出和分配相对较少。此外,即使这一时期工会力量强大,但联邦制的主权分散特性使其容易分化福利联盟、尤其是工会或跨阶级联盟,导致企业内的福利供给不容易提高,对福利分配造成不利。^[11]第三,在福利国家改革期,即20世纪80年代之后,福利国家因财政困难无法维系高昂的福利支出而出现了福利危机,由此开始福利国家的改革,这时联邦制民主政体是促进福利分配的。原因在于,联邦制造成权力来源的分散,导致地方政府拥有相当大的财政支出裁量权,而每个地方政府的理性人决策会使其做出对本州或本地利益最大化的决策,这就容易使财政支出超支,在这种情况下,即使因福利改革导致联邦政府财政预算削减,各州的财政支出并不会受到影响,甚至加总起来会导致联邦国家的财政总支出扩张,从而加强福利分配。

第四,联邦制民主政体容易引发福利分配紧缩的齿轮效应,反倒可能使其他州实行更高的福利分配。联邦制在制度设计上造成选举数目的增加,从联邦到各州、再到郡县,各级选举的参选人都要尽可能满足选民的意志,而中间选民理论揭示了组成这部分选民的阶级来源很可能是对政府的福利供给有较大需求的群体。所以,各级参选人如果实行过于紧缩的福利政纲,则有可能会竞选失败。因此,不可能所有州都实行福利紧缩。

总之,资本主义国家政治权力集散程度与福利分配之间的关系,尤其是政治权力较为分散的联邦制和福利分配之间的关系,并非简单的“非此即彼”,可能要比我们想象的复杂。

四、结语

资本主义民主政治对福利分配的影响,集中表现为其政治体系的核心要素——民主选举制度、政党和政体何以输出福利分配政策。在此过程中,作为政治系统输入的选民偏好,也会对作为政治系统输出的福利分配产生影响;作为外部环境的市场经济制度,在嵌入不同的政治要素之后,也会输出不同的福利分配政策。通过对上述要素与福利分配之间关系的逐一研究,我们发现,资本主义国家的福利分配政策不是铁板一块,它会因为选举制度的差异、政党属性的不同,以及政治权力集散性的差别而产生差异化的福利分配效果,见表1。深入研究资本主义民主政治对福利分配的影响,有助于我们重新梳理和认识资本主义政治系统各要素的不同功能与政策输出效果,由此给我们提供几点重要启示。

表1 资本主义政治体系要素差异对福利分配的影响

影响变量	民主选举制度	选民偏好	政党	嵌入市场经济制度	权力集散性(政体)
福利分配力度					
高	比例代表制	中间选民/专业型技术劳动力	高法团性/政党联盟	协调性市场经济体制	单一制/联邦制(福利国家改革后)
低	简单多数制	通用型技术劳动力	低法团性/宗教化党派	自由市场经济体制	联邦制(福利国家改革前)

首先,资本主义民主选举制度不是都可以促进福利分配与社会公正。过去有一种观点,认为发达国家之所以居民生活水平和收入较高,是因为有民主制度作为保障,因此民主必定是促进福利分配和社会公平的。而事实上,自20世纪80年代以来,发达国家贫富差距持续扩大,这种趋势近年来更为突出,足以从经验上说明传统观点存在问题。更为重要的是,民主制度内在的差异性使其福利分配程度具有明显不同。

一般而言,在福利国家中,简单多数选举制度有利于右派政党执政,并在福利国家改革中施行相对紧缩的福利政策;比例代表制选举制度有利于左派政党上台,并在福利国家改革中施行相对扩张的福利政策。然而近几年,金融动荡和欧债危机,亦深刻影响着福利国家的政治状况。欧洲政坛上出现了与理论的普遍规律相悖的现象。如德国是比例代表制选举制国家,现任总理却是中右翼的基督教民主联盟、基督教社会联盟和自由民主党执政联盟的代表默克尔,连选连任四个任期;法国是简单多数选举制国家,但中左翼的社会党原领袖奥朗德也当选过总统,现任总统马克龙也曾加入过社会党,他所创立的“共和国前进”运动党也与社会党渊源颇深。但也有出现“失而复得”的情况,比如瑞典是比例代表制选举国家,而中右翼的温和联合党代表人赖因费尔特从2006年开始任职首相长达八年之久,直到2014年社会民主工人党领袖斯特凡·勒文赢得选举,瑞典政权又回到了传统的中左翼党派手中。

其次,重新理解政党政治与福利分配之间的关系,西方社会民主党也未必就一定实施高福利分配政策。传统观点认为源起于民主社会主义思潮的西方社会民主党,在执政期间一般都会推行高福利分配政策,并且常常拿北欧国家的社会民主党作为论据。而真实情况是,社会民主党也会搞“市场化”改革,缩减社会福利,如瑞典近几年的福利改革就是明证;而实施更好福利分配的政党,往往可能是走中间

选民路线的政党,无论它是以“社会党”还是“自由党”的名目出现。作为资本主义国家的政党,无论其立场倾向如何,都不可能固守一个僵化的理念,而是会随着时局变化进行福利分配政策调整,因为其最终目标都是为了通过选举获得执政权。往深层次说,发达国家政党政治中福利分配政策的调整,是卡尔·波兰尼“双重运动”的具象反映,即当市场持续扩张的时候,社会就会对市场产生一种本能的保护作用,并试图使其“重嵌”于社会,如德国的情况;而当社会的张力过强的时候,资本主义体系生产系统的商品化和市场化本性又会促使市场“脱嵌”于社会,如瑞典的“失而复得”就是例证。欧洲发达国家伴随着社会民主党变化所出现的这些张合现象和顺逆反转,正体现了资本主义民主政治与福利分配之间关系未来发展所面临的新挑战。

再次,就政体而言,联邦制民主政体的福利分配力度未必不如单一制民主政体。一方面,在不同的福利国家建设阶段,同一政体对福利分配的影响程度不同。在福利国家建设的高峰期,即第二次世界大战之后的30年时间里,相比于联邦制民主政体,单一制民主政体的权力来源于中央,这决定了其更有利于制定更高的福利分配政策,通过更有效的二次分配手段进行民生“兜底”和社会保障。而在20世纪80年代之后的福利国家改革时期,虽然联邦政府——亦即相当于单一制国家的中央政府——大幅削减了福利开支,同时生产领域的私有化改革也间接促进了市场上企业削减社会保障,比如美国里根时期的“私有化”改革,但由于联邦制民主政体多元分散权力来源的特性,使得具有独立权力来源的各州政府,不必服从于联邦政府的福利分配削减计划,恰恰相反,各州政府的领导人为了迎合选民的福利要求,进一步加大福利分配的力度,导致地方政府的总体福利分配不降反升。

另一方面,在特定阶段或时间节点,不同政体也可能都实施强有力的福利分配。例如在联邦总统、

各州州长或各级议会大选前后,联邦制民主政体往往可能出现较高的福利分配情况。民主制度的特性,决定了大选前政客们为了赢得更多的选票,往往会许诺选民更高的福利保障;待其上台执政后,为了兑现诺言而快速制定一系列有利于民生保障的福利分配政策,如2021年3月11日,美国总统拜登签署了总额达1.9万亿美元的新冠疫情纾困法案(该法案已于3月10日经美国参众两院表决通过),是为拜登甫任总统后经国会通过的第一项重大立法动议,也被美国众议院议长佩洛西称为国会和总统一道向美国民众兑现“援助正在进行中”的承诺。即使联邦政府或一些州政府实施福利分配的削减政策,但联邦制多元分散的权力来源特性,决定了联邦政府和所有州政府不可能都步调一致,如果加强福利分配的权力来源单位(即联邦政府或州)多于削减福利的权力来源单位,那么其总体福利分配力度就有可能超过单一制民主政体。

最后,差异化的民主选举制度、政党和政体都对福利分配的多寡产生影响。然而,进一步的问题是:民主选举、政党和政体,到底哪个因素对福利分配影响更大?现有对民主选举和政党的比较分析研究,认为民主选举制度总体上对减少不平等的影响大于政党,这似乎印证民主选举比政党对福利分配影响更大。而对于民主选举和政体,或是政党和政体究竟何者更影响福利分配,仍是研究的空白。此外,减少不平等与增大福利分配之间,逻辑上并不必然等同;减少不平等并不一定意味着力度更大的福利分配。可见,与资本主义国家民主与分配相关的一系列棘手问题,仍有待进一步深入研究。

参考文献:

[1]Torben Iversen, David Soskice,"Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute

More Than Others", *American Political Science Review*, vol.100, no.2, 2006, pp.165-181.

[2]Torben Iversen, David Soskice,"Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others", pp.165-181.

[3]Torben Iversen, David Soskice,"Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others", pp.165-181.

[4]Torben Iversen, David Soskice,"An Asset Theory of Social Policy Preferences", *American Political Science Review*, vol.95, no.4, 2001, pp.875-893.

[5]David Rueda,"Left Government, Policy, and Corporatism: Explaining the Influence of Partisanship on Inequality", *World Politics*, vol.60, no.3, 2008, pp.349-389.

[6]Walter Korpi, Joakim Palme,"New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975- 95", *American Political Science Review*, vol.97, no.3, 2005, pp.425-446.

[7]Menno Fenger,"The Social Policy Agendas of Populist Radical Right Parties in Comparative Perspective", *Journal of International & Comparative Social Policy*, vol.34, no.3, 2018, pp.188-209.

[8]Alexander Hicks, Duane Swank,"Politics, Institutions and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960- 82", *American Political Science Review*, vol.86, no.3, 1992, pp.658-674.

[9]Thomas Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*. NY: Doubleday, 1949, pp.65-122.

[10]Herbert Obinger, Francis Castles, Stephan Leibfried, "Introduction: Federalism and the Welfare State", in Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis Castles, eds., *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp.1-48.

[11]Herbert Obinger, Francis Castles, Stephan Leibfried, "Introduction: Federalism and the Welfare State", pp.1-48.