

警惕财政问题成为引爆社会危机的导火索

傅志华 | 景婉博

法国“黄背心”运动于2018年11月17日爆发，是1968年以来法国最严重的社会动荡，引发全球关注。在法国政府放低姿态，做出让步后，“黄背心”运动依然继续，虽然有降温迹象，但是似乎远没有到结束的时候，并蔓延到了比利时、荷兰等欧洲其他国家。“黄背心”运动起因于政府上调燃油税计划，由一项税收政策调整引发一场社会危机，其背后的财政思考值得关注。

背景及影响

（一）燃油税上调计划引发街头抗议

“黄背心”抗议运动的源头是上调燃油税计划。马克龙自上任以来，高度关注气候变化议题，并推行了系列改革。2017年以来，为了减少排放、推广清洁能源，法国政府决定提高燃油税和分阶段引入碳税，希望以新能源汽车替代排放污染严重的车辆，减少交通运输行业对环境造成的有害影响。这一政策加重了中产阶级和农村地区居民的生活负担。在法国山区和乡村，由于公共交通缺乏，居民必须开车前往市场购置生活必需品。燃油对于他们而言需求弹性较小，如果燃油税进一步上调，必然影响家庭正常

生活。

从横向比较看，法国属于欧洲国家中油价较贵的国家之一。从纵向比较看，过去一年法国政府已经上调了燃油税，每升汽油上涨3.9欧分，每升柴油上涨7.6欧分。其中，柴油价格上涨约达23%，平均每升1.51欧元，达到近年来最高。而2019年法国预算案计划从2019年1月1日起再次上调燃油税，每升柴油加0.065欧元（合人民币0.5元），每升汽油加0.029欧元（合人民币0.22元），这将导致燃油价格进一步上涨。对于日常乘坐地铁出行的巴黎市民来说，燃油税上涨痛感不明显，而对地方上靠汽车通勤，收入勉强维持生活的居民来说，痛感极为明显。这“0.065欧元”成为压垮骆驼的最后一根稻草，导致了大规模抗议活动的爆发。

11月17日开始，抗议者身着法国司机必备的黄色反光背心，每周六在全国各地举行大规模抗议活动，被称为“黄背心”运动。抗议活动愈演愈烈，当地时间2月16日，法国“黄背心”再次上街游行，这已经是黄背心连续第14周的周六游行，席卷巴黎等主要大中城市，且一轮参加人数最多达10多万人。

（二）“黄背心”运动不仅对法国

财政经济产生影响，还引发了一场社会危机

1. 法国经济受到冲击。经过“黄背心”运动的几轮抗议，法国经济受到严重冲击。法国2018年第四季度的GDP增速预计将从0.4%降至0.2%。法国商业分销联合会（FCD）表示，“黄背心”运动开始后，国内零售业的销售额预计将下降约10亿欧元，并影响圣诞购物季的销售。据路透社报道，零售商、连锁酒店、一般商店以及餐厅的业务大幅下降。小规模零售商店销售将下滑20%—40%，酒店业的预约将减少15%—25%，餐馆根据地区不同，可能受到20%—50%的影响，旅游业收入也可能下降。

2. 马克龙政权的稳定性遭破坏。法国“黄背心”运动最初的诉求是要求政府停止上调燃油税的措施。随着抗议活动的升级，法国政府已经宣布延迟6个月再实施提高燃油税，但即便如此反政府怒火也未熄灭，其他团体受到鼓舞也纷纷加入，希望也争取到属于他们的“特权”。抗议活动已经逐步升级为民众对生活成本上涨抗议以及对马克龙政权质疑，要求马克龙总统下台的运动。抗议者不满马克龙上台后为企业和高收入人群推出的减税政策，指责其政策仅服务于精

英阶层，与普通民众生活脱节。马克龙的支持率由上台伊始的60%以上滑落至18%，陷入就任总统以来最大的危机。

3.引起跨国连锁反应。法国“黄背心”运动持续发酵，并向欧洲其他地区扩散，比利时、荷兰，甚至德国也发生了类似事件。整个欧洲大陆都笼罩在对经济下滑、税收增加的不满情绪当中。12月1日，在荷兰海牙、格罗宁根、马城和奈梅亨等地，都有“黄背心”运动的示威者举行集会，12月8日，比利时首都布鲁塞尔举行大规模的“黄背心”抗议活动，抗议者试图攻占政府大楼和欧盟总部，并呼吁首相米歇尔辞职。德国也受到法国“黄背心”运动的影响，德国国营铁路公司员工12月10日也因不满意薪资过低，发动全国性大罢工。12月15日（周六），德国抗议者身着“黄背心”走上慕尼黑的街头，聚集在国家大剧院前，对居高不下的房租和捉襟见肘的退休金额度发起抗议。

深层次原因分析

“黄背心”运动的发生并非偶然，“提高燃油税”只是诱因。用马克龙自己的话说：“他们（示威者）的困苦不是昨天才开始，而我们变得习以为常……潜伏四十年的沉痾终于显现症状。”其背后的深层次原因包括以下几个方面。

（一）财政经济状况不容乐观

“黄背心”运动的发生与当前欧洲以及法国财政经济状况密切相关。自2008年国际金融危机以来，欧洲多国出现主权债务问题，经济停滞，经过10年调整才逐渐走上复苏道路，但就业形势依然严峻，失业率高企，普通劳工、中产阶级等基层民众很难感受



到经济增长带来的好处。从法国经济增速看，国际金融危机发生以来，法国2013年至2017年五年的实际GDP平均增速（1.2%）不仅未达到欧盟整体水平，甚至未超过葡萄牙（1.3%）。比起同为欧盟经济领头羊的德国，法国经济已明显衰退，且差距越拉越大。从失业率看，法国青年（15-24岁）失业率自2007年开始处于“南欧平均”水平，十年间仅是略有好转。从财政状况看，法国的债务水平高企，财政赤字高于欧元区平均水平，削减结构性赤字任务任重道远。

在这种背景下，2017年马克龙就任总统后出台了一系列旨在减轻国家负担，提高法国国家竞争力和经济活力的改革措施，包括削减公司税，改革财产税，取消“巨富税”等。在经济形势上行时，结构性改革易于推进，

而在经济形势下行时，政府任何增加生活成本的加税计划都会引发对收入不满、失业以及家庭生活困难人士的抗议。马克龙上台后不但没有实现减税诺言，反而降低对工人的就业保护、削减住房援助、提高退休人员税率、反对提高最低工资，直至此次进一步上调燃油税，导致中低收入民众对其结构性改革彻底失望，以至于一呼百应，愤怒以极端的形式爆发。

（二）贫富差距越来越大

消除差距和振兴农村地区是所有国家共同面临的挑战。任何国家都存在地区差距，并非新现象，且这种差距以10年、20年为单位，随着全球化进程的发展逐步扩大。法国经济学家Thomas Piketty的数据显示，自20世纪80年代以来，法国收入不平等越来越大。更重要的是，生活成本



欧”，都是民粹主义在新时代兴起的标志性事件。法国亦存在同样的问题，虽然深度整合的世界市场使许多法国人受益，但同样存在缺乏从中获利技能的工人和小企业主。

几点认识

纵观欧美几百年政治、经济失败的案例，很多是因财政问题引起。法国“黄背心”运动也是一场源于税收问题的社会危机，反映出西方整体社会治理能力和治理体系失灵的问题。财政制度安排作为国家治理体系的重要组成部分，必须不断发展以适应国家治理体系的演进和完善，才能避免西方国家发生的危机。

（一）优化财政收入再分配职能，处理好效率与公平的关系，保障国家长治久安

政府所有的职能都需要财政支撑，政府的所有行为都会反映到财政上（熊彼特）。如果能够把政府取钱和用钱的事情做好，很多由此引发的社会矛盾就会消除。法国的“黄背心”运动看似是一个偶然的社会事件，但背后是一个由财政问题引发的社会危机、政治危机。其大背景还是由于在法国及欧洲经济不景气之下，财政支出和民众福利要求难以两全，尤其在欧洲等高福利国家更是如此。如何平衡底层民众的诉求和改革之间的矛盾，成为各国面临的共同难题。马克龙也是在法国国内面临诸多经济社会难题、亟需改革的背景下当选法国总统的，几任政府包括前任奥朗德都没能拿出有效措施来提振经济，改善民生，导致民众一直不满。当实际发展状态和人们期望之间的矛盾达到某一个极限，贫富差距变得无法忍受时，挫折就会被集中归结于政府，此时就

的上升使中产阶级和低收入群体难以维持生计。“黄背心”运动的参与者大多是依赖汽车的通勤族，生活和工作主要在乡村城镇或大城市的郊区。他们的消费能力在过去几年大幅下降，许多人的收入勉强过基准线。生活在这些地区的广大法国民众没有感受到改革的正面效果，更令他们愤怒的是，政府取消了针对富裕群体的“巨富税”，反而对他们的生活必需品燃油增税。他们认为，马克龙的政策过度优待精英阶层，而自己却无端背负了高额税收，不公平感以及贫富差距的扩大导致中产阶级和低收入群体强烈不满。

（三）民粹主义思潮泛起

“黄背心”运动爆发还有一个重要原因是民粹主义思潮的崛起。近年来民粹主义在发达国家、发展中国家均

有抬头之势。从19世纪至今，民粹主义思潮在欧美国家兴起的节点大多出现在各国经历巨大社会和经济转型的时期。过去40多年来，全球化占据主流，经济自由化、全球化和信息技术的大发展为人类带来高速增长，但增长是不均衡的，发达国家和发展中国家之间、发达国家内部都存在不均衡。发达国家的首都和城市茁壮成长，财富快速积聚，而农村和工业废墟由于资本和文化上的劣势，跟不上节奏，只能被动地接受变化对他们带来的负面后果：失业、失落以及被遗忘。“逆全球化”的势力因此应运抬头，而且是在几百年来全球化最重要的主导者欧美发达国家抬头，这些国家相当多的民众因自己的利益受损，而萌生了民粹主义意识。从特朗普赢得美国总统大选到英国全民公投“脱

会酝酿成社会骚乱或政治动荡，甚至爆发暴力革命。尤其在法国，街头抗议的传统由来已久，人们走上街头争取自己的诉求并不罕见。归根结底反映出西方国家在改革中没有处理好效率与公平、财政与国家治理的关系。

收入分配差距的不断拉大不仅是一个严重的社会问题，也制约着经济的顺利转型。财政是国家治理的基础和重要支柱，通过税收、财政支出、转移支付等政策工具和手段发挥重要的收入再分配作用。法国“黄背心”运动给我们以启示：在经济下行，企业和居民生活成本明显上升和税收负担加重时，作为政府，有责任尽量通过自身的努力，大力发展经济，增强国家实力，加快调整国民收入分配格局，努力提高中低收入居民的收入，提高广大民众的满意度，从而避免因为差距过大引发民众不满，减少社会不和谐因素的滋生。

（二）促进财政制度安排在国民和政府之间达成“共识”，维护社会稳定

法国“黄背心”运动的很多参与者表示，燃油税只是导火线，真正的问题在于，法国人对政府整体税制及改革不满。这说明政府的税改准备是不充分的，没有取得国民广泛共识。从财政社会学的视角看，对于大部分人来说，税收并不是用于个人目的的支出，而是一种剥夺了个人支出自由的公共消费，本身就容易引起下中层阶级的抵触。当社会与制度的信赖遭到破坏，其合理性不再被认可时，危机便会爆发。只有政府和国民之间预先达成一种“共识”，认为税收、财政支出等财政政策是合理的，是出于国民利益考量的，是有助于维持和增进公共利益的，改革才能顺利进行。如果这种“共识”发生动摇，就会产生

政权危机。恰如目前处于旋涡中的法国，在很长的一段时间内，在法国这种“共识”以一种缓慢的速度瓦解。当中低收入群体发现马克龙上台后没有实现减税诺言，对马克龙改革在增进公共利益方面的期待感落空，对改革成本分摊和收益分享的不公平感累积到一定程度时，“共识”最终崩塌，导致抗议活动爆发。

根据马克思主义民主理论，民主的实质是人民主权，根本特征是人民当家作主。因此，无论是发达国家或是发展中国家，达成一致意见和获得基础广泛的政治支持是成功进行一切改革的至关重要的条件。财政改革亦是如此，尤其在经济增长缓慢时，只有在“公平”分摊改革成本和分享改革收益、对弱势群体给予保护或补偿上形成“共识”，才有助于达成对改革的一致意见，有利于维护社会稳定。

（三）防范民粹主义思潮蔓延，确保财政改革与发展顺利进行

近代以来，民粹主义思潮一直是世界上许多国家经济社会发展和转型中面临的治理难题。无论发达国家还是发展中国家，特别是一些新兴市场经济国家和转型国家，都不同程度遭遇过或者正在遭遇民粹主义的困扰。从表面上看，民粹主义回应公众诉求，但实际上民粹主义往往假借“民意”之名，其诸多观点似是而非，对国家的财政改革产生较大压力。如何应对民粹主义思潮及其政策诉求，在很大程度上影响到一个国家的治理模式选择，也必然影响到国家的稳定和发展。自2013年英国首次提出脱欧公投以来，民粹主义思潮在全球逐渐萌芽蔓延。民粹主义反对精英主义、主张实现社会财富的再分配和公平正义。这些诉求决定了财政改革比较容

易触碰民粹主义的敏感神经，正如法国“黄背心”运动一样。政府进行财政改革，必须有经济、国防、社会等多方面全方位的考量，短期内总会有人利益受损，政府不可能有足够的资源来满足所有不切实际、不合国情、不利于国家治理现代化的诉求和政策主张。即便答应，其结果最终也是由民众自己买单。在民粹主义思潮煽动下，政府与民众在财政政策预期上的对立情绪容易激化，影响国家的稳定和发展。

民粹主义、保护主义等“逆全球化”思潮泛起，凸显了加强国家治理能力建设的紧迫性。各个国家唯有调整战略，推进制度改革，理顺国家与市场、社会的关系，优化国家治理能力，积极引导舆论，坚定经济全球化及自由贸易理念，推进以共同发展为导向的经济全球化，构建符合时代需求的新型经济全球化，才能够成功应对并化解民粹主义的压力。此外，在继续改进福利、保障民生以提高民众满意度的同时，还应加强民众福利期望值的科学管理，以缓解民众对于福利改进的不满因素。尤其在经济社会转型期，民众的福利满意度与期望值差距过大，政府更应高度重视，调整思路，科学管理。通过正面宣传和正确引导，使民众对于福利水平改善和提高有一个相对合理的期望，树立与国情相适应的合理的消费模式。另外，政府在为百姓办实事、改善民生方面切忌过高承诺、过度保障，特别要注意在推动基本公共服务均等化进程中，避免标准过高、范围过广，不急功近利，不吊高胃口，不搞一步到位。

（作者单位：中国财政科学研究院）

责任编辑 雷艳