



国家治理研究丛书

政治泡沫

欧债危机中的政策偏差与交易民主

吕普生 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家治理研究丛书

政治泡沫

欧债危机中的政策偏差与交易民主

吕普生 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政治泡沫:欧债危机中的政策偏差与交易民主/吕普生著.—北京:北京大学出版社,2018.3

(国家治理研究丛书)

ISBN 978-7-301-29019-4

I. ①政… II. ①吕… III. ①债务危机—研究 IV. ①F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 305753 号

- 书 名** 政治泡沫:欧债危机中的政策偏差与交易民主
ZHENGZHI PAOMO; OUZHAI WEIJI ZHONG DE ZHENGCE
PIANCHU YU JIAOYI MINZHU
- 著作责任者** 吕普生 著
- 责任编辑** 董郑芳(dzfpku@163.com)
- 标准书号** ISBN 978-7-301-29019-4
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn>
- 新浪微博** @北京大学出版社 @未名社科-北大图书
- 微信公众号** ss_book
- 电子信箱** ss@pup.pku.edu.cn
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
- 印 刷 者** 涿州市星河印刷有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 730 毫米×1020 毫米 16 开本 19.75 印张 307 千字
2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷
- 定 价** 59.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

总 序

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》庄严宣示，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。这一宣示既是对于中华民族百年复兴艰难探索历程的深沉总结，也是对于国家和社会发展战略的明确定位，更是中华民族每一成员义不容辞的重大责任。

正是本着这样的历史使命、现实责任和未来追求，2013年12月21日，北京大学、复旦大学、吉林大学共同发起，成立了“国家治理协同创新中心”。嗣后，中山大学、财政部财政科学研究所的加入，使得中心成为四校一所的协同创新单位。中心的核心使命在于，紧紧围绕全面深化改革的总目标和国家治理现代化的重大迫切需求，通过高校与科研机构、国家机关、地方政府、企业事业、社会组织的研究合作，促成政治学、行政管理学、法学、经济学、财政学以及相关学科的协同创新，承担科学研究、人才培养、学科建设和社会服务的重要任务，建成“国家急需、世界一流、制度先进、贡献突出”的特色新型智库机构，为推进国家治理现代化培养一流人才、贡献智力支持。

根据全面深化改革总目标，我们具有以下共识：

1. 全面深化改革，推进国家治理现代化，是决定当代中国命运的关键抉择，是实现中华民族伟大复兴的必由之路，同样也是世界和中国现代化历史进程的重大命题。在人类社会现代化发展的历史长程中，在共产党执政规律、社会主义社会发展规律和人类社会发

2. 全面深化改革，推进国家治理现代化，必须坚持社会主义现代化的根本方向。这就是说，国家治理现代化必须在完善和发展中国特色社会主义制度的前提下推进。与此同时，国家治理改革必须在现代化的方向上展开。

总起来说，就是在中国共产党领导下，优化和创新国家治理的主体格局、体制机制和流程环节，提升治国理政的能力，把我国的根本制度与基本制度内含的价值内容、巨大能量和潜在活力充分释放出来并且予以充分实现。

3. 全面深化改革，推进国家治理现代化，涉及经济、政治、社会、文化、生态五位一体的建设，涉及党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合，涉及利益、权力、权利、制度、法律、组织、体制、机制和价值等多方面要素，涉及社会主义市场经济条件下政府与市场、政府与社会、中央与地方、治理体系与治理能力、效率效益与公平正义等多方面关系，需要研究和解决的问题具有复杂性、综合性和高难性，改革需要思维、制度、机制、政策和路径的系统性、整体性和协同性创新，因此，多主体、多学科、多层面、多角度和多方法的科学协同创新，是深化改革思想认知，形成科学合理、切实可行的理论和对策成果的重要方式。

4. 全面深化改革，推进国家治理现代化，在现实性上，必然体现为重大问题及其解决导向，因此，“全面深化改革，关键要有新的谋划、新的举措。要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住重大问题、关键问题进一步研究思考，找出答案，着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题”^①，这就需要把顶层设计和基层实践、整体推进和重点突破有机结合起来，需要准确把握全面深化改革面临的突出问题和矛盾，把这些重大问题和矛盾转变为研究的议题和课题，围绕这些议题和课题，从理论与实践、规范与实证、体制与机制、战略与政策、规则与价值、体系与能力多方面有机结合出发展开专门研究，形成专项成果，从而不断积累跬步，以助力于国家治理现代化的长征。

5. 全面深化改革，推进国家治理现代化，首先要立足于我国独特的文化传统、历史命运和基本国情，尤其是我国处于社会主义初级阶段这一最大的

^① 《深化改革要有新谋划新举措》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/18/c_118176934.htm。

国情，立足于现实中国看中国。同时，也需要立足于历史和世界看中国，借鉴人类文化和文明的优秀成果，通晓其他国家和地区的积极经验和做法，在马克思主义指导下，在古往今来多种文明的相互交流、比较甄别和取舍借鉴中，不断开拓视野、验证选择、吸取经验教训并形成思路和举措。

基于这样的共识，中心整理、征集和出版“国家治理研究丛书”，期望对于全面深化改革，推进国家治理现代化有所助益。丛书的编辑出版得到北京大学学校领导、社会科学部领导的指导和支持，得到北京大学出版社领导和编辑的鼎力相助，特此表达衷心的感谢！

中心欢迎各位同仁积极投稿于丛书，具体可见北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学和财政科学研究所“国家治理协同创新中心网”（<http://www.cicsg.pku.edu.cn>）《“国家治理研究丛书”征稿启事》。同时，任何的批评指正都会受到挚诚的欢迎！

北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学
财政部财政科学研究所
国家治理协同创新中心
2014年12月21日

目 录

总 论	001
一、本书的研究目标	001
二、国内外研究现状评述	002
三、替代性分析框架及研究方法	010
四、章节安排与主要内容	013
五、本书的创新努力	016

第一部分

第一章 危机爆发前的欧盟与欧元区	019
一、欧洲一体化历史进程：从欧共体到欧盟	019
二、欧元区的形成与扩大	032
三、欧元区的短暂繁荣与潜在风险	036
四、小结：繁荣与风险并存于欧洲一体化进程中	042
第二章 欧债危机的演变进程	045
一、希腊：主权债务危机与社会政治动荡	045
二、爱尔兰：从房地产业危机到政府债务危机	058
三、葡萄牙：高额负债下的违约风险与政治危机	062
四、西班牙：银行业危机加剧政府债务危机	068
五、意大利：债台高筑下的政治乱局	072
六、小结：同样的债务危机，不同的传导机制	083

第二部分

第三章 公共支出膨胀：高位运行的福利政策	087
一、公共支出持续膨胀积累巨额政府债务	088
二、规模庞大的公共部门扩大公共支出覆盖面	105
三、居高不下的福利水平突破公共支出承受力	109
四、人口老龄化使福利政策面临刚性挑战	115
五、持续攀升的失业率加剧福利支出负担	124
六、小结：福利政策下的公共支出之困	130
第四章 财政收入短缺：自由放任的经济政策	133
一、财政收入短缺中断政府债务的可持续性	134
二、脆弱的经济竞争力削弱了总体财政收入	141
三、乏力的宏观调控导致宏观经济结构失衡	149
四、自由放任的经济监管流失大量税收收入	165
五、宽松的货币与财政政策产生经济负外部性	168
六、小结：自由放任主义经济政策中断经济增长性	173
第五章 政策偏差的政治根源：交易式民主政治	176
一、福利政策与经济政策的错搭：另一种解释进路	177
二、福利政策制定中的政治博弈：选票与福利政策	181
三、经济政策制定中的政治博弈：交易与经济政策	185
四、交易式而非治理式民主政治：欧债危机的政治根源	195
五、小结：交易式民主政治中的政策偏差	197

第三部分

第六章 交易民主反思：民主异化与当代危机	203
一、西方民主历程及民主含义变迁	204

二、经济与社会不平等破坏了民主前提	215
三、代议制与票决民主限制了民主形式	224
四、金钱民主和权贵政治异化了民主本质	232
五、政体失灵与政府低效侵蚀了民主质量	239
六、小结：交易民主的异化逻辑	244
第七章 扩展性讨论与基本结论	248
一、凯恩斯主义与自由放任主义的冲突与滥用	248
二、政治发展与经济治理的互动关系	251
三、本书基本结论	254
结 语	258
参 考 文 献	261
附 录	277
后 记	299

图 目 录

图 0-1	本书分析框架	011
图 3-1	2006—2012 年欧债危机国与参照国政府支出占 GDP 比重 变化趋势	095
图 3-2	2009 年欧债危机国与参照国政府支出占 GDP 比重排序	097
图 3-3	2012 年欧债危机国与参照国经济规模 (GDP) 排序	100
图 3-4	2009 年欧债危机国与参照国赤字率排序	102
图 3-5	2006—2012 年欧债危机国与参照国公共负债率变化趋势	104
图 3-6	2010 年欧债危机国与参照国公共部门就业人口占经济活动 人口比重	108
图 3-7	2006—2010 年欧债危机国与参照国公共部门就业人口占经济 活动人口比重变化趋势	109
图 3-8	2010 年欧债危机国社会保障支出占 GDP 比重	112
图 3-9	2006—2010 年欧债危机国与参照国社会保障支出占 GDP 比 重变化趋势	113
图 3-10	2010 年欧债危机国与参照国人均社会保障支出排序	114
图 3-11	2006—2012 年欧债危机国与参照国人口自然增长趋势	116
图 3-12	2012 年欧债危机国与参照国 65 岁及以上老年人口 比重排序	118
图 3-13	2006—2012 年欧债危机国与参照国人口老龄化趋势	118
图 3-14	2012 年欧债危机国与参照国老年抚养比排序	119
图 3-15	2006—2012 年欧债危机国与参照国老年抚养比变化趋势	120
图 3-16	2010 年欧债危机国与参照国养老支出占社会福利支出 比重排序	121

图 3-17	欧债危机国与参照国养老福利慷慨程度比较	122
图 3-18	2010 年欧债危机国与参照国人均养老金水平排序	123
图 3-19	2012 年欧债危机国与参照国失业率排序	127
图 3-20	2006—2012 年欧债危机国与参照国失业率变化趋势	127
图 3-21	2012 年欧债危机国与参照国长期失业率排序 (基于总失业人口)	129
图 3-22	2012 年欧债危机国与参照国长期失业率排序 (基于经常活动人口)	130
图 4-1	2010 年欧债危机国与参照国(或地区)政府财政收入 占 GDP 比重排序	137
图 4-2	2009 年希腊和德国主要税收项目占 GDP 比重	139
图 4-3	2010 年希腊和德国主要税收项目占 GDP 比重	139
图 4-4	2006—2012 年欧债危机国与参照国人均 GDP 指数变化趋势	144
图 4-5	2010 年欧债危机国与参照国人均月工资收入排序	145
图 4-6	2010 年欧债危机国与参照国人均年工资收入排序	145
图 4-7	2006—2012 年欧债危机国与参照国人均所得收入变化趋势	147
图 4-8	2010 年欧债危机国与参照国私人消费占 GDP 比重排序	157
图 4-9	2006—2013 年欧美日政府消费占 GDP 比重的变化趋势	158
图 4-10	2010 年欧债危机国与参照国政府消费占 GDP 比重排序	159
图 4-11	2010 年欧债危机国与参照国国民储蓄占 GDP 比重排序	160
图 4-12	2009 年欧债危机国与参照国经常项目收支差额占 GDP 比重 ...	163

表 目 录

表 1-1	欧洲一体化进程中的重大事件	020
表 1-2	欧盟成员国扩员进程	030
表 1-3	欧元区成员国	034
表 3-1	公共支出的结构	089
表 3-2	欧债危机国政府支出占 GDP 比重 (2006—2012 年)	095
表 3-3	欧债危机国 GDP (2006—2013 年)	099
表 3-4	欧债危机国财政赤字或盈余占 GDP 比重 (2006—2012 年) ...	101
表 3-5	欧债危机国政府债务占 GDP 比重 (2006—2012 年)	103
表 3-6	欧债危机国公共部门就业人口 (2006—2011 年)	107
表 3-7	欧债危机国经济活动人口 (2006—2012 年)	107
表 3-8	欧债危机国公共部门就业人口占经济活动人口比重 (2006—2011 年)	108
表 3-9	欧债危机国社会保障支出占 GDP 比重 (2006—2010 年)	111
表 3-10	欧债危机国人均社会保障支出 (2006—2010 年)	114
表 3-11	欧债危机国人口自然增长率 (2006—2012 年)	116
表 3-12	欧债危机国 65 岁及以上老年人口比重 (2006—2012 年)	117
表 3-13	欧债危机国老年抚养比 (2006—2012 年)	119
表 3-14	欧债危机国养老支出占社会福利支出的比重	120
表 3-15	欧债危机国人均养老金水平 (2006—2010 年)	123
表 3-16	欧债危机国失业率 (2006—2013 年)	125
表 3-17	欧债危机国 25—74 岁人口失业率 (2006—2012 年)	126
表 3-18	欧债危机国长期失业率 (基于总失业人口) (2006—2012 年)	128

表 3-19 欧债危机国长期失业率（基于经常活动人口） （2006—2012 年）	128
表 4-1 欧债危机国与参照国（或地区）政府财政收入占 GDP 比重 （2006—2012 年）	136
表 4-2 欧债危机国主要税收项目占 GDP 比重	138
表 4-3 欧债危机国实际 GDP 增长率（2006—2013 年）	142
表 4-4 欧债危机国人均 GDP 指数（2006—2012 年）	143
表 4-5 欧债危机国人均所得收入水平（2006—2012 年）	146
表 4-6 2012—2013 年全球竞争力指数排名	148
表 4-7 欧债危机国私人消费占 GDP 比重（2006—2013 年）	156
表 4-8 欧债危机国政府消费占 GDP 比重（2006—2013 年）	157
表 4-9 欧债危机国国民储蓄占 GDP 比重（2006—2013 年）	159
表 4-10 欧债危机国经常项目收支差额占 GDP 比重 （2006—2012 年）	162
表 6-1 混合抽签与选举的政体类型模式	230
附表 1 欧债危机国人口数量（2006—2013 年）	277
附表 2 欧债危机国失业人数（2006—2012 年）	278
附表 3 欧债危机国间接税占 GDP 比重（2006—2012 年）	278
附表 4 欧债危机国直接税占 GDP 比重（2006—2012 年）	279
附表 5 欧债危机国社会缴费收入（社会保险税）占 GDP 比重 （2006—2013 年）	280
附表 6 欧债危机国经常项目收支差额（2006—2012 年）	280
附表 7 国际三大评级机构的信用等级符号	297
附表 8 国际三大评级机构的长期债评级含义	298

总 论

自 2009 年 12 月惠誉国际信用评级有限公司（Fitch，简称“惠誉国际”）降低希腊主权信用评级以来，欧债危机发端并不断演化，蔓延至包括爱尔兰、葡萄牙、西班牙和意大利在内的欧元区国家，引发了一系列的社会冲突和政治动荡。随后，经济学界对欧债危机的原因作了大量分析，并提出了各种应对策略，但是，截至 2013 年年底，欧债危机并未得到及时有效的遏制。欧债危机不仅仅是一场债务危机、金融危机、经济危机，也是一场社会危机和政治危机，单从经济角度分析是不够的。欧债危机本质上是因政府债务高得不可持续而引起的对政府偿债能力的信任危机。政府债务可持续性的中断是公共支出持续膨胀和财政收入极度短缺共同作用的结果。在欧债危机国，什么因素导致了公共支出持续膨胀，什么因素导致了财政收入短缺？欧债危机的深层政治根源究竟是什么？欧债危机国的民主政治体制究竟存在哪些缺陷？围绕这些中心问题，本书以欧债危机为分析对象，运用政治—经济互动分析方法，基于“政策偏差”（或“政策错搭”，即社会政策与经济政策的长期错误组合或不当组合）视角对欧债危机的政策成因、政治根源以及西方交易式民主政治体制的内在缺陷展开深入的分析 and 研究。

一、本书的研究目标

本书旨在探讨隐藏在欧债危机背后的政策成因与政治根源，力求在作为因变量的欧债危机与作为自变量的福利政策因素、经济政策因素以及民主政治体制因素之间建立起内在联系，揭示出因变量与自变量之间的作用机制和

内在逻辑，为深刻认识和理解欧债危机提供一种全新的研究思路。

为此，本书试图在既有研究基础上构建一个更具解释力的替代性分析框架，该分析框架从欧债危机这一经济结果出发，沿着“公共支出膨胀”和“财政收入短缺”两个维度，分别探讨（1）公共支出膨胀与福利政策之间的关系；（2）财政收入短缺与经济政策之间的关系，最后揭示出（3）福利政策、经济政策及其长期不当组合（“政策偏差”）是交易式民主政治体制的政策产出，而交易式民主的空心化、泡沫化趋势及其产生的长期政策偏差，则是隐含在欧债危机这一经济泡沫背后的政治泡沫。

当然，欧债危机与各种政策因素和政治因素之间的联系并不是单向度的。从相反的向度看，欧债危机同样会作为自变量而对作为因变量的各种政策因素和政治因素产生深刻的影响。这种影响既有当前的，也有长远的。要对欧债危机的长远影响作出全面客观公允的评判，还需另作研究。为了集中探讨欧债危机的根源和发生机制，除了在刻画欧债危机演变进程时会涉及当前影响之外^①，本书并不打算展开讨论欧债危机的政治经济和社会影响。

通过本项研究，笔者一方面期望从政策偏差以及导致这种政策偏差的交易式民主政治体制层面深刻认识欧债危机的政策成因与政治根源，反思欧债危机国交易式民主政治体制的弊端，对西方民主政治体制及其泡沫化趋势作出更为客观和深入的认识；另一方面试图重新思考政治发展与经济治理之间的互动关系，尤其是政治安排对经济治理的反作用^②，在二者之间建立起更具解释力和指导力的理论联系，同时也希冀能够努力推动新政治经济学这一前沿交叉学科领域的发展。

二、国内外研究现状评述

欧债危机的爆发与恶化震动了整个欧洲市场和世界各地与欧洲市场来往密切的经济体，一时间受到全球社会各界的高度关注，各种报道、评论、研

① 比如欧债危机对相关国家经济复苏、社会动乱和政治混局的影响。

② 在马克思主义政治经济学中，已有很多关于经济治理对于政治发展的决定作用的讨论。

究、批评和建议纷至沓来。国内外学界对欧债危机的研究主要集中在经济学领域,来自政治学界的研究成果相对较少。目前的研究已经涉及欧债危机的方方面面,包括欧债危机的历史背景、蔓延与救助过程、爆发原因、未来趋势、多重影响和应对策略等等。这些研究为我们深入分析和反思欧债危机,揭示欧债危机背后的深层根源提供了丰富的参考资料。关于欧债危机的根源,学界存在较大分歧,主要有如下五种观点:

1. 赤字财政与扩张性财政政策

这类研究将欧债危机直接归因于长期的赤字财政和不受约束的扩张性财政政策。根据《马斯特里赫特条约》规定的趋同标准和《稳定与增长公约》规定的财政纪律,欧元区成员国的年度财政赤字不得超过其国内生产总值的3%,而政府债务占GDP比重不得超过国内生产总值的60%。然而,根据欧盟统计数据,2009—2010年,欧盟27个成员国中只有瑞典和爱沙尼亚达标。有学者据此认为,希腊主权债务危机源于财政赤字过高,归根结底是在缺乏独立货币政策的条件下,扩张性的财政政策没有受到有效的机制约束所致。^①欧债危机国长期的负债投资导致了巨额政府财政赤字,因此,政府部门与私人部门的长期过度负债行为,是造成欧债危机的直接原因。^②

在笔者看来,长期的赤字财政的确是引爆欧债危机的直接因素,然而,赤字财政本身也是一种经济结果,它顶多是引爆欧债危机的导火索,我们需要进一步探讨债务危机国长期维持赤字财政的深层原因。扩张性财政政策是导致赤字财政的一个重要因素,但为何债务危机国会采取扩张性财政政策呢?我们只有深入分析赤字财政和扩张性财政政策背后的根源,方能更好地认识和理解欧债危机。

2. 福利制度观及其质疑

这类研究认为,欧债危机归根结底是债务危机国实行慷慨福利制度和进行福利国家建设的结果,而人口老龄化又使这些国家的福利支出面临沉重压力。有学者基于二战后欧洲福利国家建设历程提出,战后欧洲福利模式对于欧债危机的爆发有着深刻影响,因为福利国家建设导致了福利支出的不断增

① 余永定:《欧洲主权债务危机的起源与演进》,《浙江金融》2010年第8期,第4—6页。

② 姚秋:《欧洲债务危机的起因与影响》,《理论导报》2011年第10期,第57—58页。

长，而财政收入减少、经济控制能力弱化以及由人口老龄化所导致的养老金支出增长又给欧洲福利制度带来了冲击。正因为如此，化解欧债危机的关键在于能否成功地改革战后福利模式，解决财政紧缩、经济增长与福利制度之间的矛盾。^①有学者认为，过高的福利开支致使经济乏力的欧洲各国财政收支严重失衡，而削减福利支出的努力又遭到民众的强烈反对，因此，福利制度是引发欧债危机的重要原因之一，也是处理债务危机的严重羁绊。^②另有学者以人口老龄化为研究起点，以“老龄化成本”为分析工具，就欧洲养老金制度存在的诸多缺陷及其对主权债务危机的隐性推动问题展开了讨论，认为欧洲尤其是希腊的养老金体系存在替代率过高、待遇率严重失衡^③、养老金财富总值超出支付能力等问题，这些问题提升了老龄化成本，是欧债危机的隐性诱因。^④除此之外，还有不少研究者也持这类观点。

从福利制度视角解释欧债危机根源的观点受到了一些学者的质疑，当然质疑的角度是多样的。有人为福利制度做出辩护，认为欧债危机的根源并不是高福利，而是收入不公和贫富悬殊，一定程度的公平正义是避免和解决债务危机的正确方法。^⑤有学者评论道，欧债危机本身仍然是一次经济危机，它的恶化可能导致福利危机，但绝不能本末倒置地认为是福利危机导致了欧债危机，不能将提高国民福利、建设社会保障制度与经济发展对立起来。^⑥有些质疑并不是基于为福利制度加以辩护的目的，认为欧债危机的真正根源不在于福利制度，而是另有原因（如后面的几种观点）。

在笔者看来，慷慨的福利制度和人口老龄化的确大大增加了危机国的福

① 郭翠萍：《从福利国家的视角看欧债危机的根源》，《当代世界与社会主义》2012年第6期，第106—110页。

② 禄德安：《欧债危机与福利制度的反思》，《改革与战略》2012年第6期。

③ 养老金替代率是指劳动者退休时领取的养老金水平与退休前的工资收入水平之间的比率，它是衡量劳动者退休前后生活水平差异的基本指标之一。待遇率是测量公共养老金慷慨度的另一个重要指标，是指养老金占社会平均工资的平均待遇水平。

④ 郑秉文：《欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到欧债国家的教训》，《中国人口科学》2011年第5期，第2—15页。

⑤ 黄树东：《高福利不是欧债危机的根源——兼论我国贫富差距问题的解决》，《中国经济导报》2012年9月13日，第B01版。

⑥ 卫敏丽、郑功成：《欧债危机不是福利惹的祸》，《新华每日电讯》2011年12月6日，第6版。