

欧洲的国家转型及其政治图景*

——从欧洲民粹主义谈起

张 浚

内容提要:本文旨在从欧洲国家转型的角度分析当前欧洲民粹主义不断高涨的原因。纵观欧洲民粹主义的发展历史可以看出,其发展壮大的过程与欧洲福利国家制度的改革高度同步。1980年代欧洲各国推行的福利国家改革,在欧洲开启了新一轮的国家转型。在此过程中,“社会团结”观念下的“共识政治”和保障劳动者权益的社会机制受到侵蚀,在欧洲福利国家框架下实现的国家、市场和社会三者平衡向市场倾斜,国家为社会提供保护的能力被不断削弱,劳动者的社会权益被不断缩减,这是各类民粹主义政治力量日渐高涨的根本原因。这也印证了卡尔·波拉尼在其名著《大转型》中阐释的资本主义体系不可避免的“双向运动”。

关键词:欧洲 福利国家 民粹主义 国家转型 “去政治化”

自2008年以来,欧洲的政治局势吸引了越来越多的关注。一方面,因为出现了英国脱欧等黑天鹅事件,欧洲内部质疑欧盟的声音不断高涨,引发了人们对欧盟前景的疑虑;另一方面,民粹主义政治力量也呈现出不断增强的发展态势,并已影响到欧盟主要成员国在二战后逐渐形成和巩固的政党政治结构。2017年法、德两国的大选都受到极端民粹主义政党的冲击:在法国总统选举中,中左和中右的两大传统政党惨败,没有候选人进入第二轮投票,当选总统马克龙所属的“前进法兰西”成立不过1年;在以政治稳健著称的德国,传统主流政党在选举中的得票率亦大幅下跌,民粹主义政党德国选择党进入议会,默克尔虽然赢得了选举,却需要进行艰难的组阁谈判。在2018年刚刚结束的意大利大选中,两个民粹主义政党“五星运动党”和联盟党(原北方联盟)

* 本研究得到了中国社会科学院欧洲研究所创新工程“欧洲经济增长与社会发展”模块的项目资助。感谢《欧洲研究》匿名评审专家提出的修改意见,文章疏漏和不当之处由笔者负责。

都获得了高于预期的支持率。此外,在其他的欧盟成员国中,民粹主义政党的势力也在不断发展。

因此,不仅欧盟和一度被认为不可逆转的欧洲一体化进程受到质疑,而且被视为欧洲基本价值载体和卫士的代议民主制也受到挑战。目前,已有大量的研究分析了民粹主义的思想渊源、发展趋势以及导致民粹主义兴起的经济和社会原因。本文力图从第二次世界大战后尤其是1980年代中期以来欧洲国家转型的角度分析民粹主义背后的推动力量。当前民粹主义高涨的直接原因是金融危机和全球化给欧洲国家带来的冲击,而深层次的原因则是欧洲内部国家、市场和社会三者关系的变化,以及由之而来的政治和社会组织方式的变化,民粹主义不过是这种深层次变化的外在表象。

本文结构如下:第一,简要回顾欧洲民粹主义的发展历程;第二,分析二战后欧洲国家内部政治进程的整体趋势;第三,着重剖析1980年代以来欧洲福利国家的转型如何转变和扩大了欧洲民族国家结构的内在矛盾;第四,观察欧盟在欧洲国家转型过程中扮演的角色;第五,基于上述分析得出结论。

一 逐步壮大的民粹主义:战后欧洲民粹主义的三个发展阶段

讨论欧洲的民粹主义首先需要确定什么是民粹主义。就欧洲来看,被贴上“民粹主义”标签的政党和政治运动散布于极右到极左的广阔政治空间,而且在不同历史阶段,民粹主义政党的主导立场可从“反对国家干预、支持自由市场”跳跃到刚好相反的“加强市场干预和社会保护”。形象地说,民粹主义就像一条变色龙。出于研究和学术讨论的需要,穆德(Cas Mudde)给出的一个“极简主义”的概念获得了众多学者的认可。他认为,民粹主义是“一种没有十分明确指向的意识形态,它把社会分成为两个同质且互相排斥的群体——‘纯粹的人民’和‘腐败的精英’,并认定政治活动应该表达人民的‘集体意愿’”。^①在民粹主义者眼中,人民不仅仅是主权的来源,而且被赋予了道德属性,是同质的、纯粹的、有德行的,他们是“沉默的大多数”,是一个良好社会的基础,而精英则被排除在人民之外,成为对立面。“人民”是好的、善的,而精英则是坏的、恶的。民粹主义政党的几种基本主张都可以溯源至这种独特的对“人民”的理解。除了反精英之外,从这种“人民”观出发,民粹主义顺理成章地反对多元主义,也

^① Cas Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007, p. 23; quoted from Agnes Akkerman, Cas Mudde and Andrej Zaslove, “How Populists Are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters”, *Comparative Political Studies*, Vol.47, No.9, 2014, pp.1324-1353.

不难理解为什么他们往往持有排外的立场。在目前针对民粹主义的研究中,“反精英”、“反建制”和“反移民”已经是确定民粹主义的主要依据,而且反精英、反腐败、反移民以及反对现有的经济政策也是多数民粹主义政党进行政治动员的主要思想和舆论工具。^①

金融危机后民粹主义力量在欧洲迅速壮大,让很多人误以为它是“后金融危机时代”的政治现象,并把金融危机视为导致欧洲民粹主义高涨的主要原因。实际上,欧洲民粹主义的兴起远早于2008年金融危机,大致经历了三个发展阶段:第一阶段是从二战后至1970年代末,是战后欧洲民粹主义初生的阶段,这一时期的民粹主义在欧洲政坛上无足轻重;第二阶段是从1980年代起至2008年金融危机爆发,欧洲民粹主义稳步发展,在西欧和中东欧的一些国家中,民粹主义政党进入政府,成为一支不容忽视的政治力量;第三阶段是从2008年金融危机之后至今,欧洲民粹主义蓬勃发展,不仅传统的右翼和极右翼民粹主义势力不断壮大,而且一些左翼民粹主义政党异军突起,并出现了具有广泛群众基础的街头政治运动,冲击了战后西欧形成的稳固的政党政治结构。

在民粹主义发展的第一阶段,西欧普遍经历了经济繁荣和社会发展:“三方对话”这种社会协商机制得以巩固,福利国家制度不断发展,社会团结成为凝聚社会各种力量的主流思想。大的经济社会和政治背景决定了反主流政党缺乏生存土壤,因此,除了一些例外,这一时期各类民粹主义政党在欧洲政坛基本上是无足轻重的。

自1980年代起,民粹主义在西欧各国开始抬头,多数国家出现了极右翼民粹主义政党。欧洲极右民粹主义政党在1990年代平稳发展,并逐渐在西欧的政党体系中扎稳脚跟。至21世纪初,极右民粹政党在奥地利、比利时、丹麦、意大利、挪威和瑞士的国家议会中都拥有席位,在德国和法国的某些地方议会里,极右民粹政党占有相当大比例的席位,并发挥了重要影响。^②与此同时,处于转型期的中东欧国家中也出现了大量的民粹主义政党,它们没有明确的意识形态倾向,普遍体现出“标新立异的无原则”。在一些重要的中东欧国家中,民粹主义政党成为一股重要的政治力量。在波兰

^① Elisabeth Ivarflaten, “What Unites Right-wing Populists in Western Europe? Re-examining Grievance Mobilization in Seven Successful Cases”, *Comparative Political Studies*, Vol.41, No.1, 2008, pp.3-23.

^② Jens Rydgren, “Is Extreme right-wing Populism Contagious? Explaining the Emergence of a New Party Family”, *European Journal of Political Research*, Vol.44, 2005, pp.413-437; Jason Mathew Smith, “Does Crime Pay? Issue Ownership, Political Opportunity and the Populist Right in Western Europe”, *Comparative Political Studies*, Vol.43, No.11, 2010, pp.1471-1498; Sarah L. de Lange, “New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties”, *Political Studies*, Vol.60, 2012, pp.899-918.

2005年的议会大选中,法律与公正党以27%的选票成为议会第一大党,获得组阁权。在匈牙利,青民盟在2006年议会大选中获得386个议席中的164席,成为议会第二大党。^①针对中东欧国家中的这种发展趋势,2006年世界银行发布公告,明确指出需要警惕中东欧的新民粹主义力量。

2008年金融危机之后,欧洲民粹主义呈现出不断壮大之势。与前一阶段相比,这一时期的欧洲民粹主义比较明显的特征是,右翼民粹主义政党继续巩固自己的势力和影响,同时左翼民粹主义政党也迅速发展起来,各类民粹主义政治力量还组织了数量和影响都相当可观的“街头政治”活动。

左翼民粹主义政党在南欧的发展十分迅速。例如,意大利的五星运动,从一个为政策主张比较接近的人们提供交流渠道的社交网络平台,迅速发展成为一股重要的政治力量,在2013年意大利参众两院选举中的得票率高居第二。在西班牙,2014年3月成立的左翼民粹政党“我们能”在不到一天之内就获得了5万名线上支持者,2个月后首次参加欧洲议会选举就获得了近8%的全国支持率和5个议席。“我们能”党的支持率在2014年6月超越了工社党,到11月进一步超越了执政的人民党,成为全国支持率最高的政党。此后“我们能”党的支持率虽然下滑,但在2014年12月20日的西班牙议会选举中,“我们能”党仍然获得了69个议席,成为西班牙第三大党,直接挑战了西班牙由右翼人民党与中左翼工人社会党轮流执政的政治格局。^②除了这些新成立的左翼民粹政党之外,一些老左派重新组合,形成新的左翼政党或政党联盟,其支持率呈上升趋势。例如,在2017年的法国总统选举中,老左派梅朗雄所代表的左翼阵线在选战中就获得了不俗的战绩。

这一时期民粹主义势力还发起了大量的“街头政治”运动,例如德国的“Pediga”运动^③、由法国兴起的“黑夜站立”运动^④,等等。除了这些自发的群众运动,一些政党及其领导人也通过组织街头集会等方式,赢得政治支持。例如,在2017年法国总统选举的选战中,左翼阵线总统候选人梅朗雄于巴黎公社纪念日3月18日,在巴士底广场

① 项佐涛:“试析中东欧新民粹主义政党的兴起”,《国际政治研究》2017年第2期,第82-83页。

② 于海青:“西班牙‘我们能’党兴起透视”,《当代世界》2016年第5期,第687-688页。

③ “Pediga”的全称为“Patriotic Europeans against the Islamisation of the West”,2014年10月在德国城市德莱斯顿发起,2015年1月达到高潮。See Jörg M. Dostal, “The Pediga Movement and German Political Cultural: Is Right-wing Populism Here to Stay?”, *The Political Quarterly*, Vol.86, No.4, 2015, pp.523-531.

④ “黑夜站立”(NuitDebout)运动2016年3月31日在法国巴黎发起,其后迅速蔓延到法国其他城市,并影响到其他欧洲国家。参见张金岭:“法国‘黑夜站立’运动及其社会背景”,《当代世界》2016年第6期,第54-57页。

组织大型群众集会,参加民众多达13万人。^①

目前,相当数量的欧洲民粹主义政党持有“排外”、反对移民和反对接纳难民的政治主张,并因此饱受诟病。回溯历史可以清楚地看出,西欧国家内部排外力量并非在金融危机之后突然出现,而是与民粹主义的三个发展阶段基本同步。

在战后至1970年代,西欧国家普遍缺少“排外主张”能够赖以生存的土壤,西欧国家针对外来移民普遍采取了包容的态度,其原因是多重的。首先,一些现实的经济、社会政治情况要求欧洲国家对接受外来移民持积极态度,例如,德国为了解决战后劳动力短缺的问题而长期推行“客籍劳工”政策。其次,英法等老殖民地国家为了应对民族解放运动并保持对前殖民地的影响,对来自前殖民地的移民采取相对宽松的政策。最后,随着这一阶段欧洲福利国家的发展,西欧国家的政府和社会都对移民采取了比较宽松的姿态,并采取各种政策措施推进移民的社会融入,如扩大移民的社会和政治权利、规范和降低移民的入籍限制,在就业、教育和住房领域采取实际措施保障移民及其子女的社会权利等。^② 尽管移民仍然不能享有和流入国公民同等的社会和政治权利,不过在整体的经济繁荣和社会发展的背景之下,移民为西欧国家的经济和社会发展做出了积极的贡献,因此,西欧国家也为移民创造了相对宽松的政治和社会环境。

在1980年代之后,由于欧洲整体经济环境发生变化,经济危机减少了就业机会并增加了社会支出,欧洲国家普遍采取了对移民条件和资格加大限制的政策,并抑制移民的公民资格以及由公民资格衍生的社会权利,移民与本土居民之间的关系恶化。冷战结束后,尽管西欧主要国家不断严格移民法规,第三世界的移民和难民涌入欧洲的趋势却无法逆转。与此同时,西欧国家的本土居民对移民的排斥情绪不断上升,民调数字显示,1992年不欢迎移民的比例占受调查者的15%,1999年上升至26%,2000年进一步上升至38%。^③ 2008年金融危机之后,反移民和反对接纳难民的“排外”政治力量与“反精英”、“反建制”的政治力量互相支持,推动了民粹主义高涨之势。移民问题早已超出了经济和社会范畴,而是与国家安全、民族和文化的存续等议题日益紧密

^① “法国总统候选人梅朗雄:来一场大革命开创法兰西第六共和国”,观察者网, http://www.guancha.cn/europe/2017_03_19_399517.shtml, 2018年3月8日访问。不仅普通民众参与了这次集会,一些法国精英也参与其中,表示对梅朗雄的支持,如一些社会名流也参与了集会,包括出生于比利时的女政治哲学家尚塔尔·墨菲(Chantal Mouffe)、法国共产主义领袖皮埃尔·劳伦(Pierre Laurent)以及法国前总工会领袖哈维尔·马修(Xavier Mathieu)等。

^② 朱浩:“欧洲移民潮中的公民身份和福利政治”,《欧洲研究》2017年第2期,第56页。

^③ 同上,第57页。

地联系起来。^①

从民粹主义在欧洲的发展过程来看,民粹主义产生的根源不是2008年的金融危机,但是,2008年金融危机之后的欧洲经济和社会形势显然为民粹主义的发展提供了额外的动力。拉克劳(E. Laclau)曾对民粹主义做过如下评论:

“说到‘民粹主义’,我们理解的不是一种或者有固定的社会基础,或者有明确的意识形态指向的运动,它是一种政治逻辑……如果说社会逻辑包括了遵守规则,政治逻辑就与现有的社会制度有关。而这种社会制度并不是什么行政指令,而是源于社会需求,从这个意义上说,它内生于各类社会变动之中。”^②

民粹主义不仅内生于各类社会变动之中,而且是这些社会变动的外在表现。通观欧洲民粹主义的发展过程,其与欧洲福利国家改革进程高度同步。1980年代以来,欧洲福利国家的黄金时期结束了,各个主要欧洲国家或主动、或被动地开始进行福利国家制度的改革,从而开启了欧洲新一轮的国家转型进程。民粹主义的不断发展恰好反映了在这一进程之中欧洲国家职能和组织方式的变化,以及与这种变化相辅相成的主流社会和政治观念的变化。

二 欧洲福利国家及其政治生态

战后西欧资本主义国家的繁荣与稳定建立在社会与市场平衡发展的基础之上。波拉尼在其名著《大转型》中指出,资本主义发展的结果催生了“自我调节的市场”,它独立于人类社会,并带来了资本主义体系不可避免的“双向运动”:一方面,市场的自由发展必然给人类的社会生活带来灾难性影响;另一方面,社会会组织起来寻求自我保护。^③在资本主义市场经济的发源地欧洲,民众是通过民族国家内部的国家机器来实现社会保护的。为了对抗劳动力商品化的冲击,民众在民族国家的范围内向民族国家政府表达政治诉求,民族国家政府采取种种措施力图保障本国国民的基本社会权益,从而维持社会稳定。从某种意义上说,二战之前的欧洲民粹主义就是这种“双向运动”的产物,两次世界大战是其必然结果。民族国家之间的战争打破了国际市场体

^① 宋全成:“欧洲难民危机:进程、特征及近期发展前景”,《山东社会科学》2016年第2期,第120-128页;朱浩:“欧洲移民潮中的公民身份和福利政治”。

^② E. Laclau, *On Populist Reason*, London: Verso, p.117, quoted from Anibal F. Gauna, “Explaining Populism beyond Laclau: A Historical-comparative Assessment of On Populist Reason”, *Thesis Eleven*, Vol.140, No.1, 2017, pp.38-55.

^③ K. Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, 1957.

系,也终结了一战之前出现的全球化趋势。

为了应对这种资本主义体系的内在矛盾,“嵌入式自由主义”成为二战后西方资本主义国家制度重建的思想基础。^①与此同时,凯恩斯主义经济学说也成为欧洲各国政府制定经济政策所倚重的主要经济理论。在这些思想的推动下,在战后西欧,国家的对内职能得到极大发展,不仅干预市场的经济职能得到加强,而且国家的社会职能也不断增长。从统计数字来看,战后欧洲国家的社会支出迅速增长,这些数字背后是国家职能的发展变化:首先,社会支出是宏观经济政策的重要内容,被视为调节资本主义经济周期的重要工具;其次,在微观层面,政府的社会支出部分解决了“自我调节的市场机制”下对劳动力投资不足的自然倾向,通过在养老、医疗、住房和失业等方面为民众提供基本保障,国家的干预部分地修正了市场失灵的情况。^②结果,一些原本主要由个人、家庭和社会自行解决的问题,变成了国家的责任。这就催生了一种新型的国家——“福利国家”。

战后的西欧福利国家是在民族国家的框架之下发展起来的。尽管二战后期和战后初期,在欧洲出现了形形色色的推进欧洲联合的政治主张和政治运动,可是,它们未能动摇民族国家的根基。不仅民族认同成为国家干预的一种重要的合法性基础,而且,在西欧民族国家内部,不同社会群体之间的“社会契约”——尤其是企业主与工会之间的共识——为福利国家在西欧的发展提供了必要的社会环境。在多数西欧国家内部,一种“三方对话”机制被巩固下来,雇主和雇员会就与劳动者切身利益密切相关的工资水平、社会福利等议题展开对话,国家(政府)居间组织和协调。“三方对话”极大地缓和了二战之前的阶级对立和冲突,体现了劳资之间的妥协。一方面,劳工组织约束自己的行为,并提高了劳动力市场的效率;另一方面,作为回报,企业主承诺将自身收益的一部分重新投资到国民经济中,以最大限度地保证国民财富的增长。^③因此,一些学者把欧洲福利国家称为“民族社团主义国家”。^④

福利国家是“干预主义的国家”,它通过一系列的经济社会政策和制度安排抵消

^① 对于“嵌入式自由主义”有不同的理解:一种理解认为当代资本主义社会是将社会因素嵌入到自由主义的市场体制内,另一种则认为是将市场机制嵌入到相对稳定的社会和政治体制内。See Timothy David Clark, “Reclaiming Karl Polanyi, Socialist Intellectual”, *Studies in Political Economy*, Vol.94, 2014, pp.61-84.

^② Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?* Cambridge University Press, 1994, pp.2-3.

^③ G. Garrett and P. Lange, “Political Responses to Interdependence: What’s ‘Left’ for the Left?”, *International Organization*, Vol.45, No.4, 1991, pp.539-564; quoted from Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, 2014, pp.79-80.

^④ Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, 2014.

了市场机制的负面影响,同时,它也前所未有地扩展了国家活动的领域。因此,西欧国家不仅需要一整套的理论来证明国家干预的合法性,而且需要一整套的机构和机制来执行这些社会功能。^① 由于在福利国家之中,国家的职能加强、扩展并延伸,福利国家改变了政治生活的图景。

在欧洲福利国家的发展过程中,出现了一些看起来互相矛盾的政治现象。首先,尽管两次世界大战催生了欧洲范围内的超越民族国家的社会思想和政治行动,推动战后欧洲一体化的不断发展,但也正是在这个时间段里,民族国家得到强化。基于共同历史、语言、宗教信仰和价值观念的民族继续成为集体认同最重要的基础。福利国家的发展给予这种集体认同更多的经济和社会内涵。在经济领域,战后欧洲经济繁荣是在“民族经济”的基础上实现的,因为调控经济活动的各种手段是由民族国家政府掌控,而调控经济的责任也由民族国家政府承担。在社会领域,不仅民族国家政府承担了各类社会职能,而且由于很多社会政策包含了转移支付的因素,其之所以能够推行,恰恰是以民族认同为基础。对于一个生活在欧洲福利国家中的公民来说,公民权利既是政治权利,也是社会权利。福利国家机制以前所未有的方式,将公民与国家捆绑在一起,将公民彼此联系在一起,民族认同也因此得到了强化。

另一种表里不一的政治现象是代议民主制的巩固和普选权的扩大以及公民个人的政治参与受到限制。在战后欧洲重建的过程中,西欧国家普遍建立了代议民主制,实现了普选权,因此,理论上民众可以通过选举影响政府的政策,维护自身的社会权益。然而在战后“民族社团主义国家”中,民众影响政策的能力受到多方的限制,政策制定过程呈现出“去政治化”的发展趋向。

“去政治化”首先表现在福利国家“重新划分和构造了”^②阶级。“三方对话”机制缓和了欧洲原本存在的劳、资之间的紧张关系,重新塑造了劳动者对自身地位的认识,影响了主流的社会观念,并改变了占据主导地位的政治议题。战后西欧各国的经济和社会政策十分相似,它们一方面通过社会和税收政策实现社会再分配,让劳动者受益,另一方面要求企业主为雇员承担更多的义务。因此,收入再分配问题与非经济的、社会政治的以及文化的争论交织在一起,党派之间的深层政治冲突不是体现在对权力的争夺上,而是体现在对有限资源的集体分配上。党派斗争变成配置资源而进行的“民主程序”的斗争,对劳动者的划分不是根据财产而是根据教育程度、职业情况以及

^① 周弘:《福利国家向何处去》,北京:社会科学文献出版社2006年版,第137-156页。

^② Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990, p.55.

性别和就业领域等新的标准,而按照这些标准分类的劳动者所关心的政治事务发生了本质的变化。^①

因此,在战后西欧国家里,“社会团结”成为占据支配地位的社会观念,同时,一系列的经济、社会和政治制度安排成为实现“社会团结”的坚实基础。例如,在德国,1951年颁布的“共同决策法”规定,在大型工业企业中劳动代表有权列席管理层的会议,并就企业经营事宜发表意见。劳动者的经济和社会权益得到保障的结果是产权制度的重建和巩固。资本家在企业中的权威重新确立起来,关于生产过程中所有权等基本问题的争论让位于投入、产出和生产效率等,工作道德和工作纪律不再只是资本家强加在工人身上的外在的要求,而且成为工人自律的行为准则。^②有学者认为,正是这些以“社会团结”为基础的制度安排成就了欧洲战后经济的快速发展。^③

显然在“民族社团主义国家”之中,政治领域的民主选举程序不是唯一的民意表达方式,甚至不是主要的民意表达方式。虽然选举权普及了,在西欧国家之中基本实现了“一人一票”,但是,真正的参与权却受到了限制。个人尤其是劳动者不是通过直接的政治活动来争取和捍卫自身权益,而是被纳入不同的利益集团,被疏导到不同的协商过程中,并由此进入错综复杂的政治制定程序。没有被代表的个人利益也就无法进入决策者的视野并成为影响最终政策的因素。

其次,福利国家中的现代官僚行政体系的发展为“去政治化”提供了额外的推动力量。随着国家承担的经济和社会责任的增长,为了履行这些责任,现代的官僚行政体系在民族国家内部建立和完善起来。作为政策执行机构,它们代表国家分配资源、履行经济和社会责任,其权威源自民选政府的授权。可是,由于这个社会官僚机构能够动员人力和资源、提供服务、管理和控制集体财产,它变成了国家权力的一个中心。^④而且由于官僚行政体系独立于政党政治,民主选举和政府轮替不会直接影响它的运转,所以这个权力中心没有受到民主选举的有效制约。与此同时,官僚行政体系表现出明显的“功能主义”的行为逻辑,在很多情况下,政策领域本身的功能需求而不是民意成为主导政策的因素。这种趋向的结果是,专家在政策制定过程中扮演了重要的角色。例如,在英国福利国家的发展过程中,当任何一个议题成为社会议题并需要国家干预的时候,政府就会委派专业的委员会而不是由政府官员或民意代表进行调

① 周弘:《福利国家向何处去》,第150页。

② Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, pp.82-83.

③ A.Glyn, *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization and Welfare*, Oxford University Press, 2006, p.viii; quoted from Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, p.83.

④ 周弘:《福利国家向何处去》,第137-156页。

查、撰写报告,这些报告往往成为最终政策的依据。需要注意的是,专业委员会的意见与政府官员和民意代表常常存在着差距。对应着政策制定过程的这种“功能主义”趋向,出现了“技术官僚”这个术语。这些技术官僚在制定事关个人福祉的各种经济和社会政策过程中发挥着举足轻重的作用,可是,他们的任免升迁是不受选票左右的,在很多情况下,他们的决策也不受民意的影响。

“民族社团主义国家”为西欧战后的持久繁荣创造了条件,同时,在冷战时期东西阵营制度竞争的背景之下,持续的经济繁荣和社会发展也为西欧国家的经济和政治制度提供了合法性基础。由于西欧各国主要的社会团体都不同程度地从战后的经济发展中获得了好处,因此,很少出现体制外的斗争方式。政党政治活动围绕着竞选、立法程序以及在政府机构之间建立合作机制等展开,主流政党的政策也出现了趋同的倾向,传统的“左”、“右”的政治谱系逐渐模糊起来。在这种背景之下,无论是极端的政治主张还是非常规的政治动员方式都没有生存空间,这决定了这一时期民粹主义在欧洲无足轻重的地位。

持续的经济发展与福利国家的不断扩张为战后西欧长期的社会和政治稳定创造了条件。但是,随着欧洲经济发展受到阻碍,欧洲国家迫于内外压力不得不进行福利国家改革,福利国家的观念和制度都受到了挑战,福利国家框架下的“去政治化”进程发生了变化,从而为民粹主义的发展壮大提供了土壤。

三 “肢解福利国家”及“去政治化”进程的转折

1970年代的经济危机终结了欧洲福利国家的“黄金时期”。在1970年代和1980年代初期,西欧国家普遍诉诸更加极端的凯恩斯主义的经济政策来应对经济危机,但是,这些措施未能将它们从低增长、高通货膨胀和高失业率中拯救出来,人们开始重新认识经济危机的性质。1975年,来自美国、日本和欧洲的三位顶尖的政治学家合作撰写了《民主的危机》的报告,指出经济危机反映了战后确立的欧洲政治社会制度的危机,由于劳工组织和劳动代表深度介入政策制定过程,在社会中普遍培育了对国家责任的过高期望,国家已经无力满足这些期望。^①因此,欧洲“民族社团主义国家”的基础与核心、凝聚在“社会团结”和“共识政治”中的劳资之间的社会契约被认定为欧洲

^① Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press, 1975, p.22.

深陷危机不能自拔的主要原因。

由于凯恩斯主义的干预主义措施应对危机乏力,自1980年代起欧洲国家或迟或早地开始改革福利国家制度,开启了新一轮的国家转型过程,重新定位国家、市场和社会三者关系。总体来看,这一轮国家转型的核心即是削弱国家的干预职能,改变战后“嵌入式自由主义”所赖以存在的社会契约与劳资合作,将不堪重负的国家从各种经济和社会承诺中解放出来。

这是一个复杂的系统工程,因为福利国家本身既是一种社会观念,又是经济社会制度,还是一系列的具体政策。1980年代以来,从观念到国家和社会组织再到具体社会政策等多个方面都出现了转折性的变化,其目的是改变“干预主义的国家”,限制国家的经济和社会职能,其结果是“民族社团主义国家”内部的社会关系发生了改变,战后确立的劳资合作关系受到冲击,双方之间的力量平衡被打破,“社会团结”观念受到质疑和挑战,而市场机制和市场力量得到加强,国家保护社会生活不受“自我调节的市场”侵害的能力不断削弱。

1980年代以后,支持国家干预的理论式微,限制国家干预、弱化国家角色、强调市场机制的学说渐渐占了上风。“新自由主义”逐步取代了凯恩斯主义,成为主流的经济学理论。“新自由主义”强调市场在资源配置中的核心地位,成为强化市场机制、限制国家干预的种种政策的理论基础。在大范围的经济结构调整中,国家的作用发生了明显的变化。在80年代以来的私有化进程中,国家逐渐从生产领域中退出,不再直接介入生产过程,它的角色逐渐由一个市场活动的参与者转化为市场活动的规范者和监督者,其职能在于修补市场机制负面的外部效应,以保证市场活动的连续进行,由此出现了“规制国家”。^①私有化改革是国家职能转变的一个重要组成部分,其影响远远超出经济领域。国有企业不同于主要依据市场规律从事经营活动的私营企业,往往承担了多重任务,包括经济发展、技术创新、就业、地区性的收入再分配以及国家安全等。私有化直接削弱了国家干预经济活动的的能力,并进而将国家从此前的“民族社团主义国家”时期的种种经济责任中解脱出来。

在社会政策领域,多年政策改革、各种理论争论和不间断的宣传也对社会舆论产生了重要的影响,“社会团结”观念的主导地位受到侵蚀,认定由国家来承担社会保护责任的观念也发生了变化。在率先发起福利国家改革的英国,撒切尔夫人的保守党政

^① Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, Vol.17, No.3, 1994, pp.77-101.

府在削减国家社会责任的同时,在观念上倡导“积极的公民权利”,集体提供保障的方式开始让位于个人的自主选择,不以强制性税收的方式进行转移支付,也不再以强制性的方式要求富裕的公民对贫困群体承担保障责任,富人应自愿并基于他们的自主选择向贫困群体提供帮助。布莱尔的工党政府上台后,从保守党激进的“个人责任”立场上略有回归,提出了一条新的福利伦理,即不承担责任就不享有权利,并以此为基础推行一种“积极的福利政策”,要用社会投资国家取代社会福利国家,把个人享受社会保障的权利同工作的“义务”更紧密地联系在一起。^① 尽管撒切尔和布莱尔时期针对福利国家和社会政策的理论表述各异,但是,它们都不再视享有社会保障为一种“公民权利”,享有社会保障不再是公民身份的自然结果,而是被加上了限制条件。这些观念的推广与“福利多元主义”的改革措施同步进行、互相支持。国家在社会福利领域一头独大、承担主要责任的状况改变了,提供社会保障变成了政府、企业、社会团体、家庭和个人共同参与和分担的公共事业。在英国和美国的福利改革的带动下,很多欧洲福利国家也开始改革社会福利制度,改变国家主要承担提供社会保障的责任的状况,不同程度地强调“个人责任”观念,各种批评福利国家的观念随之传播,例如,福利国家“养懒汉”、福利的“道德风险”,以及在向后工业社会转型的过程中福利国家制度本身即成为社会风险的制造者,等等。

变化了的主流观念和社会期待为机制性的变化创造了条件,在“民族社团主义国家”中,旨在保障劳动者权益的制度安排也发生了变化,劳动者的利益表达和政治参与都受到了限制。最明显的变化是工会力量被削弱。例如在英国,撒切尔政府在推动福利国家改革时,采取了强有力的政策手段来限制工会的作用,工会影响政府政策的能力受到极大削弱。^② 除了这些直接的措施,变化了的内外外部环境也对工会产生了不利影响。从外部环境看,1990年代以来,由于大量的中东欧和前苏联国家进入经济转型时期,以及经济全球化的迅速发展,很多欧洲企业向海外转移生产,直接削弱了工会讨价还价的能力。而从内部环境看,一方面,由于对劳动力市场的管制不断放松,企业主能够采取更加多变的用工形式来降低劳动力成本;另一方面,新的知识经济带来了新的就业方式,各种非常规的灵活就业方式不断发展,劳动者群体内部的利益诉求多元化的倾向日益突出,限制了工会代表劳动者利益的能力。此外,工会这个利益集团自身出现了官僚化倾向,这也损害了工会与普通劳动者之间的直接接触,造成它们之

^① 周弘、张浚:“福利伦理的演变:‘责任’概念的共性与特性”,《社会保障研究》2014年第1卷,第1-12页。

^② Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?* Cambridge University Press, 1994, pp.158-163.

间利益诉求的分歧,工会代表性和保护劳动者权益的能力不断下降。自1980年代以来,工会会员在劳动者群体中的比例不断下降,成为欧洲国家的普遍趋势。

凡此种种,使得“民族社团主义国家”中旨在保障劳动者权益的政治社会机制开始松动,而这恰恰是欧洲战后社会稳定的一个重要基础。因此,虽然从表面上看,欧洲国家的政治制度没有变化,代议民主制没有改变,但是,政治生活的基础和内容都发生了变化。由于制度惯性,“共识政治”下的各种政治协商机制如“三方对话”机制等仍然存在并继续运转,但它们已服务于不同的目的,天平明显向企业主的方向倾斜。在代议民主制的框架之下,政党政治也发生了支持市场力量的变化。最明显的就是欧洲传统左翼政党的政策倾向的转变,无论是英国的工党还是德国的社会民主党都不再以争取和保护劳工利益为自身主要目的。相反,左翼政党在执政期间也不得不迫于经济和社会环境的变化,采取了有损劳动者权益的改革措施,施罗德执政期间的“哈茨改革”即是一个明显的例子。“哈茨改革”增强了德国劳动力市场的灵活性,提高了德国经济的整体竞争力,却严重损害了社民党的代表性,使其支持率不断下降。

无论是代议民主制还是维持其稳定的“共识政治”机制,都不再服务于维护劳动者的权益,结果战后劳资合作的社会契约松动了,各种经济和社会政策领域的改革注重强调经济竞争力,并往往以损害劳动者权益为代价。因此,战后西欧的“去政治化”进程出现了逆转。一方面,劳、资之间的冲突再度抬头,社会内部矛盾重新尖锐。另一方面,在“去政治化”进程中发挥了重要作用的官僚行政体系的中立地位受到挑战,技术官僚和围绕着行政体系发挥作用的专家成为政治活动的目标和攻击对象。

由于代议民主制的限制,社会福利领域大刀阔斧的改革具有极高的政治风险,^①因此,很多欧洲国家在进行福利国家制度改革时,遵循功能主义的逻辑,并采取技术性的方式推行渐进的改革。例如,在备受瞩目的养老金制度改革中,多数欧洲国家采取了结构性改革与参数改革并重的方式。^②其中,参数改革体现了用技术的方式处理政治问题的方式,其往往设定某种功能性目的(如财政可持续性),不触及基本的养老金制度,并可以实现预期的政策目标(如减少养老金支出)。这些技术层面的措施往往由行政机构倡议,政策由行政机构制定并执行,在政策制定过程中回避了公开的政治讨论和民意代表机构的干预,且由于需要专业知识才能透彻理解这些政策的后果,在多数情况下普通民众没有能力发表意见。在福利国家巩固和扩张的背景下,代表国家

^① 关于代议民主制下“福利困境”的分析,参见张浚:“福利困境、‘去民主化’和欧洲一体化:欧洲政治转型的路径”,《欧洲研究》2014年第1期,第1-13页。

^② 周弘:“欧洲国家公共养老金改革的路径:结构还是参数?”,《欧洲研究》2017年第5期,第16-30页。

权力的福利行政机构总体上是制定和执行增加劳动者福祉的政策,但在福利国家改革时期,整体的发展方向是减少国家的社会责任,因此这些林林总总的“技术”性的政策,带来的结果是劳动者权益不断缩减,虽然普通民众不能理解那些复杂的术语,却能够深刻体会到切身利益被侵害的事实。因此,曾一度为“去政治化”推波助澜的官僚行政体系,在新的社会和政治条件下,本身就成为了政治批评的对象。

综上所述,不难理解 1980 年代之后民粹主义在欧洲稳步发展的趋势,也不难理解为什么无论左右的民粹主义政党都持有反精英、重建制的立场。80 年代以来,在福利国家改革的过程中,国家职能的转型是欧洲国家的普遍现象。基本的政治制度——代议民主制没有变化,但是,保证代议民主制在战后欧洲稳定发展的政治和社会机制发生了变化,促成劳、资合作的社会契约发生了变化,一整套旨在维护“社会团结”的政治社会机制受到了侵蚀。国家、市场和社会三者的关系发生了变化,市场机制得到加强,国家的经济和社会干预能力下降,国家承担的经济和社会责任也趋于减少,同样,社会自我保护的能力也开始下降。因此,欧洲战后政治生活的“去政治化”过程出现了转折,在欧洲福利国家的框架下发展起来的各种政治协商机制已经不能充分地代表民众的利益并实现其社会诉求,社会矛盾趋于尖锐。2008 年的金融危机后,欧洲低迷的经济形势和全球化带来的竞争压力进一步激化了这些矛盾。正因为如此,以反精英、重建制为旗帜的各类民粹主义政党和政治运动呈现出不断高涨的势头。

四 欧洲一体化及欧洲的政治转型:为何欧盟成为欧洲民粹主义的靶子?

在战后初期,欧洲的政治精英致力于推动欧洲一体化进程,其主要的动力是为了实现欧洲的持久和平。可是,1950 年代一体化快速发展的势头并不持久,从 1966 年的“空椅子危机”一直贯穿整个 20 世纪 70 年代,欧洲一体化处于停滞不前的状态。虽然“空椅子危机”的始作俑者是法国总统戴高乐,其根本原因却在于欧共同体成员国缺乏继续推动一体化的动力。以上述及,福利国家的发展强化了民族国家,从应对市场失灵和资本主义经济周期波动的福利国家体制到凯恩斯主义的经济干预措施,再到制度化的劳资关系体系等,各国政府居于各类经济和社会体系的关键位置。在民族国家内部整体经济和社会状况良好的情况下,欧洲国家并没有动力加强欧洲层面的制度建设并加深一体化。因此,“欧共体的制度和政策的发展程度刚刚好‘停止’在欧洲国

家资本主义所需要的水平上”。^①

1970年代,欧洲出现了一些继续推动一体化的努力,包括吸纳新成员扩大欧共体、给予共同体更多的财政资源、加强成员国的外交政策协调以及建设“经济与货币联盟”等。其中,扩大欧共体和增加欧共体财政自主性的措施得到落实,而更有雄心的协调外交政策、创建“经济与货币联盟”等努力无疾而终。这些努力之所以落空的原因与前一时期欧洲各国国民经济取得巨大成就的原因是一致的。战后的经济繁荣和民族国家内部福利国家功能的发展,塑造了欧洲国家内部的政治环境和利益团体。外部环境发生了变化,各国在讨论和制定应对之策的时候,却依然要因循福利国家体制下的制度惯性,受到福利国家内部种种政治力量的左右。

由于在1970年代欧洲国家普遍缺乏应对经济危机的有效手段,欧共体成员国之间的经济差距加大,欧洲出现了保护主义倾向,非关税壁垒增加,对欧洲共同市场构成威胁,并影响到欧洲一体化进程。加之英国和美国率先采取改革措施,强化市场机制,并取得了可观的经济成就,使欧洲大陆国家倍感压力。它们不得不在国内推行结构性改革的同时,也采取措施推动欧洲一体化的发展,以更好地应对内外的多重压力。可以说,80年代以来欧洲一体化的发展和欧洲层面的制度建设是欧洲国家转型进程的有机组成部分。不过欧洲一体化的目的不是在欧洲层面重建民族国家,因此,国家职能向欧盟的转移是不平衡的,在不同领域国家与欧盟之间的职能分配各不相同,从而形成了欧盟-成员国之间权能分配的犬牙交错的局面。总体来看,经济领域的一体化程度最高,向欧洲层面转移的国家职能也最充分。

从1980年代以来的欧洲一体化进程来看,致力于“欧洲建设”的政治精英并不仅仅希望推动经济领域的一体化进程。例如,1984年出任欧共体委员会主席并在重启欧洲一体化进程中扮演了关键角色的德洛尔,不是一个笃信“市场万能”的自由主义者,^②他在就任欧委会主席后采取了一系列推动欧洲“市场建设”的措施,但装在“欧洲共同市场”这个瓶子里的,却是在欧洲层面进行“国家建设”的宏旨。他期望“建立一个权力集中的、联邦制的、由国家主导的欧洲来保护‘欧洲社会模式’。”^③德洛尔出任欧委会主席后提出的“一揽子计划”涵盖了从欧洲单一市场到欧共体财政改革、从新的欧洲“社会维度”到经济与货币同盟的广泛议程。尽管推进欧洲共同市场的努力得

^① George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, New York: Oxford University Press, 1995, p.23.

^② Ibid., pp.16-20.

^③ John Gillingham, *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?* Cambridge University Press, 2003, p.152.

到了广泛支持,但是计划中的其他涉及欧洲层面制度建设的内容,例如“社会欧洲”、加强欧共体的国际角色、应对欧共体的“民主赤字”等,都遭到抵制。其中,与欧洲共同市场建设配套的改革结构基金的计划,^①由于包含了在欧洲层面进行财政转移支付的因素,几乎流产。最终,德国总理科尔表示德国愿意出钱补贴结构基金,改革措施才勉强通过。^②

可见,欧洲一体化是这些欧洲国家不得已的选择,它将国家制定经济政策的职能大量转移到欧洲层面,但在其他政策领域,如安全、外交和社会等,成员国仍然保留了制定政策的权能,是政策制定和政治活动的主要场所。因此,1980年代以来的欧洲一体化的进展,起到了辅助欧洲国家内部的国家转型的作用,减少了国家所承担的经济和社会责任,进一步将经济政策的制定从民主监督和成员国内部的“共识政治”中解放出来,削弱了“三方对话”等集体谈判机制的影响。因此,欧洲一体化也被描述成“市场逃离民主”的过程,^③它强化了市场力量,民族国家进行经济和社会干预的能力降低,同时,其经济政策制定更进一步与政治和社会目标分离。

国家职能转移不平衡的状况导致了民族国家内部的政治与社会机制“欧洲化”程度不一的状况。首先,欧盟层面民意代表机构在政策制定过程中的参与受到限制,尽管在欧洲层面建立了民意代表机构——欧洲议会,但其参与和监督欧盟层面政策制定的能力及其进行政治动员、代表民意的能力都十分有限,而欧盟也因“民主赤字”而饱受诟病。其次,国家职能转移为成员国内部的政治磋商机制和“共识政治”的变化增加了新的变量,跨欧的政治网络和利益代表机制形成并不断发展。在此过程中,代表市场力量的利益集团在欧洲层面的政治活动中的影响力超过了那些代表社会利益的利益集团。再次,官僚行政体系的作用得到加强。从制度设计来看,欧委会这个技术官僚主导的机构在欧盟的政策制定过程中发挥着关键作用,同时,欧盟理事会框架下“部门对部门”政策磋商机制,构建了一个成员国的技术官僚进行政策磋商的平台。因此,主导政策制定的是欧盟和成员国两个层面的技术官僚和各个领域的专家,他们

^① 在讨论如何实现欧洲共同市场的时候,欧洲层面的政策制定者已经预见到随着市场的扩大,欧洲内部发展不平衡的问题会凸显出来。因此,德洛尔提出要整合欧共体此前的地区发展基金,创立结构基金,并改变结构基金的分配方式,由与成员国向欧共体的缴费挂钩以补偿缴费多的成员国,变为由欧共体机构确定分配方式和分配标准,按照欧共体的标准确定受益地区,与成员国的缴费脱钩。参见张浚:“结构基金及欧盟层面的市场干预——兼论欧盟的多层治理和欧洲化进程”,《欧洲研究》2011年第6期,第107-123页。

^② George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, New York: Oxford University Press, 1995, p.42; John Gillingham, *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?* Cambridge University Press, 2003, p. 262.

^③ [德]伊尔玛·里格尔:“欧洲国家建构和欧盟一体化”,周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,北京:社会科学文献出版社2008年版,第47页。

考量的是各种“功能主义”的需求而不是公共舆论和民众的需求。以欧洲中央银行为例,它在欧元区经济政策制定中发挥了关键性的作用,其政策对各个成员国的民众具有直接的影响,但它不受民意监督,甚至欧元区各国的政府也不能左右欧洲中央银行的政策。欧洲中央银行坚决捍卫其独立性,采取各种方法减少公众舆论对欧洲央行决策的影响。比如,它效仿德意志联邦银行委员会的做法,在30年后才会披露会议纪要。^① 时任欧洲央行行长的特里谢在解释这一做法时指出:“披露会议细节的做法可能会吸引各类人群发表观点。……学院制决策制定者,即委员会的观点才最重要。”^② 虽然欧洲议会与欧洲央行之间存在常规对话机制,但其对欧洲央行决策的影响是极其有限的。

欧洲层面的官僚体系网络并非外在于成员国的官僚体系的,而是成员国内部行政官僚体系的延伸。^③ 无论是欧洲议会,还是欧盟成员国议会,都无法有效干预其政策制定,甚至是重要成员国的首脑也不能左右这个体系的运转。在2008年金融危机爆发前夕,时任法国总统的萨科齐于2007年7月不请自到,参加了欧元集团财长在布鲁塞尔举行的每月一次的例行会议,拒绝欧盟要求法国削减财政赤字的要求,被德国财长施泰因布吕克批得体无完肤。事后,施泰因布吕克对此发表评论:“萨科齐知道这样的会议是如何进行的,因为他曾担任过财政部长。但他却以自己法国总统的身份,带着一些个人的想法来到会议。他并未预料到自己的意见会被他人反对。来纠正他说的那些话的责任落到了我头上。我也是代表会议上其他国家的财政部长说那番话的,他们全都支持我。在即将离开会议时,我对欧元集团的同事们说,我可能结下了一个一生的敌人。他们回答说,你同时也多了很多朋友”。^④

与欧洲民众对欧盟的一般印象相反,欧盟不是一个高高在上、外在于成员国的体系,它是成员国内部政治社会体系的延伸,1980年代以来欧洲一体化的发展也是欧洲国家转型进程的一个有机部分,起到了辅助欧洲国家内部的国家转型进程的作用。由于大量国家职能向欧盟层面转移,且在欧盟的政策制定过程中,技术官僚发挥了主导作用,不仅民意代表机构参与政策制定、影响政策结果的能力受到限制,限制资方的社会协商机制在欧盟-成员国的双层治理结构中松动且向着有利于企业主的方向发展,

^① 美联储在委员会会议举行3周后,英格兰银行在委员会会议举行2周后,就会发布它们利率决策环节的会议纪要。

^② [英]戴维·马什:《欧元的故事——一个新全球货币的激荡岁月》,向松祚、宋姗姗译,北京:机械工业出版社2011年版,第190页。

^③ Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, pp.182-183.

^④ [英]戴维·马什:《欧元的故事——一个新全球货币的激荡岁月》,第191-192页。

而且各种功能性的考虑也成为政策制定的主导逻辑。这个过程进一步削弱了各个成员国进行经济和社会干预的能力,也使得市场力量更多地从各种政治和社会协商机制的束缚中解脱出来。因此,欧洲民粹主义基于什么样的原因反精英、反建制,也就基于什么样的原因反对欧盟和欧洲一体化。

结 论

民粹主义的发展正促使人们重新审视西方的民主制度。在冷战时期和冷战之后长期的政治宣传中,市场经济和民主制度被描述为战后欧洲和平、稳定和繁荣的保障,并由此上升成为一种主流价值观念。回溯欧洲历史可以清楚地看到,民主制度和市场经济并不必然带来和平与繁荣。除了民主制外,战后欧洲的经济和社会发展还有一整套的社会机制做后盾。在“嵌入式自由主义”观念占据主流的情况下,国家干预主义有效地为普通劳动者提供了社会保障。建立在这些主流观念基础上的福利国家,其内部的“三方对话”机制和“共识政治”实现了“社会团结”,社会各个阶层利益被黏合在一起,缓和了社会矛盾。因此,二战后直至福利国家的“黄金时期”,西欧的民族国家机制得到加强,同时在民族国家内部出现了“去政治化”的发展趋势。在上述背景之下,民粹主义没有太多的生存土壤。1980年代以来,迫于内外压力,欧洲各国或迟或早地改革福利国家制度,代议民主制没有变化,但在“社会团结”观念下的“共识政治”以及保障劳动者权益的社会机制被削弱了,国家职能转变了,国家卸下了多种经济和社会职能。因此,在“民族社团主义国家”中,国家、市场和社会三者的关系发生了本质的变化,国家为社会提供保护的能力被不断削弱。在此过程中,欧洲一体化发挥了重要的辅助作用。

在新一轮的欧洲国家转型过程中,“去政治化”的进程出现了逆转,社会矛盾重新激化起来,为民粹主义的生长提供了条件。自1980年代以来,民粹主义在欧洲稳步成长,在2008年金融危机之后更是高歌猛进。民粹主义者提出了“重建民族国家”的诉求,他们要求的不是民族国家,而是要求对自身社会权益的保障,或者说要求保护社会不受“自我调节的市场”的过度侵害。这些社会保护的职能一度由民族国家来承担。民粹主义和各种极端政治势力的兴起迫使精英们不得不思考这个问题:未来应该由谁、通过什么方式来约束“自我调节的市场”并为社会提供必要的保护?

目前,在欧盟内部出现了一些看似不同的发展趋势。一方面,成员国政府迫于当

前的政治和社会形势,力图融合这些非主流的民粹主义的政治力量,或者让它们进入政府,或者是采取它们的政治主张,出现了强化民族国家地位和职能的趋向。另一方面,也出现了一些在欧洲层面加强政治和社会协商的努力。欧盟委员会主席容克在公开的讲话中指出,要在多个层面上加强原本是民族国家内部协调机制的“三方对话”。^①究其根源,这些措施都是要消除因为社会保护受到削弱而导致的政治和社会不稳定,重新在欧洲构建市场与社会之间的平衡关系。但是,在科技进步、新生产方式和全球化的共同作用下,市场力量在全球扩张,欧洲所处内外环境都发生了巨大变化,仅仅依靠国家内部的调整或者欧盟层面的措施,都没有办法实现有效约束市场力量、构建“社会安全网”的目标。

市场力量的全球扩张削弱了国家干预经济的能力,这不仅是欧洲国家面临的问题,也是全球各国普遍面临的问题。所以,民粹主义不仅在欧洲不断发展,而且在全球很多国家中都呈现出上升的趋势。前欧盟委员会贸易委员、世界贸易组织总干事长拉米曾评论道:“资本主义是有效率的,但是资本主义会让社会感到痛苦。”^②如何在资本主义全球发展的条件下重新建立市场与社会之间的平衡关系,将是我们这个时代需要解决的重大问题。

(作者简介:张浚,中国社会科学院欧洲研究所研究员、中国社会科学院-上海研究院兼职研究员;责任编辑:张海洋)

^① Discours du Président Jean-Claude Juncker au Sommet sur le monde du travail de l'Organisation Internationale du Travail, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2170_fr.htm, last accessed on 7 May 2018.

^② [法]帕斯卡尔·拉米:“世界贸易面临的挑战”,中国人民大学重阳金融研究院第23期重阳论坛,2016年12月2日。