

# 意大利公共债务问题评析

孙彦红

**内容提要:**虽然欧债危机已渐趋平复,但是意大利公共债务问题的走向仍是影响该国经济前景的重要因素,也关乎着欧洲经济和欧洲一体化的未来。本文旨在对意大利公共债务问题进行较为系统深入的分析,包括其历史演变、特点及解决前景等。分析表明,意大利的公共债务问题是长期累积而成,需要用历史的眼光看待和理解。该国公共财政问题的突出特点可归结为两个悖论,即公共支出膨胀与经济增长乏力长期并存,“庞大政府”与“弱政府”长期并存。这也是其公共债务问题久拖不决的关键所在。当前及未来一段时期,意大利解决公共债务问题的核心难题在于进一步压低财政赤字与实现可持续的经济增长,破解难题的关键在于推进一系列重要的结构性改革,而“强化”政府与适度的外部压力又是推进改革的必要政治前提。

**关键词:**意大利 公共债务 演变 悖论 难题

自 2008 年底以来,意大利连续遭受了国际金融危机、经济危机和主权债务危机的重创,至今仍未走出经济衰退的泥潭。根据意大利国家统计局(ISTAT)的数据,2008-2014 年,该国的国内生产总值(GDP)萎缩 9%以上,目前仅相当于 2000 年的水平,金融危机爆发前近十年的经济增长成果损失殆尽。同期,失业率一路攀升,由 6.9%升至 13.4%,创该国自 1970 年代有失业率记录以来的最高水平,青年失业率更高达 43.9%。回顾意大利经济的发展历程,不难发现,就程度之深与持续时间之久而言,近几年该国经历的经济衰退的确是二战结束以来最为严重的,其造成的社会冲击亦相当强烈。

就意大利陷入经济困境的原因而言,发端于美国的国际金融危机固然是“罪魁祸首”,欧元区制度设计的缺陷也难辞其咎;然而,意大利经济自身“虚弱”的内因更加不容忽视。正是多年来累积的结构性弱点,使得意大利与德国、法国、英国等其他欧洲大国相比,其经济遭受危机的冲击更为严重,抵御危机的能力也更弱。在可归结为“内

因”的一系列结构性问题中,公共债务长期居高不下又是最突出的“软肋”。<sup>①</sup>一方面,正是高额公共债务直接将意大利拖入了欧债危机的漩涡之中;另一方面,危机发生后公共债务的继续攀升又成为该国摆脱衰退的主要障碍。那么,意大利的公共债务问题究竟是如何形成的?为何难以在短期内改善?它又折射出该国经济的哪些深层次问题?对于上述问题的解答有助于更好地理解与把握意大利的经济现实与前景。

此外,厘清意大利公共债务问题的由来与特点还有以下两方面的重要意义:首先,虽然欧债危机已渐趋平复,但不可否认的是,无论从一体化层面还是从成员国层面看,欧洲的根本性问题仍未得到有效解决,尤其是南欧重债国的经济结构性改革将是一个较长期的过程。作为欧元区第三大经济体,同时也是最大的重债国,意大利能否切实推进改革关乎整个欧盟的经济前景乃至欧洲一体化的前途,而该国能否成功削减公共债务尤其受到欧洲和外部世界的广泛关注。<sup>②</sup>换言之,意大利公共债务问题的走向是观察欧洲经济和欧洲一体化前景的一个重要视角;其次,对于市场经济国家而言,公共财政与公共政策的互动关系是一国经济体系的核心内容之一,涉及政府在经济生活中担当何种角色、公共部门与私人部门的相对地位与关系等诸多深层次问题。公共债务问题既是意大利公共财政问题的重要内容,也是该国公共政策的一面镜子,其经验与教训对于我国在全面深化改革进程中进一步转变政府职能、塑造更具可持续性的公共财政无疑具有启示意义。

鉴于此,本文拟对意大利公共债务问题进行较为系统深入的考察与评析,包括厘清其历史演变、考察其特点、分析解决问题的关键与前景等。文章的结构安排如下:第一节着重梳理1970年代以来意大利公共债务问题的演变;第二节侧重从经济学理论的角度剖析该国公共财政问题的特点,将之归纳为两个悖论;第三节分析该国解决公共债务问题的核心待解难题与面临的挑战;第四节是总结与展望。

## 一 1970年代以来意大利公共债务问题的演变

1950年代和1960年代是战后意大利经济重建与快速增长时期,高增长与低失业

<sup>①</sup> 参见《第一财经日报》对孙彦红的专访:“学者:建议中国企业抓住意大利开放基建项目契机”,《第一财经日报》2015年4月1日。

<sup>②</sup> 英国《金融时报》欧洲版编辑沃尔夫冈·明肖(Wolfgang Münchau)曾于2014年9月撰文指出,欧洲经济最大的威胁不只是通货紧缩,意大利的公共债务已成为所有欧洲人必须面对的问题,甚至不排除该国走向债务违约的可能,而这将直接导致欧元区崩溃。笔者认为,明肖的观点虽然不具有普遍性,但是至少代表了一部分欧洲人对意大利公债问题何去何从的关注与担忧。See Wolfgang Münchau, “Italy Debt Is a Problem for Us All”, *Financial Times*, September 21, 2014.

长期并存造就了长达 20 年左右的“经济奇迹”。这一时期,意大利政府奉行严格的预算平衡政策,财政赤字占 GDP 的比重(下文简称“赤字比重”)长期被控制在 2%以内。得益于高经济增长与低赤字,公共债务占 GDP 的比重(下文简称“公债比重”)增长并不快,至 1960 年代末始终未超过 40%。<sup>①</sup> 无论就自身情况而言,还是与其他欧洲大国相比,这一时期意大利的公共财政都处于相对健康的状态。

然而,进入 1970 年代,意大利的公共支出开始迅速增长,公共财政走上了一条不可持续的道路。本节将梳理 1970 年代以来意大利公共债务问题的演变历程。鉴于考察期的时间跨度较长,为了在厘清历史的同时,从经济政策角度总结出具有启示意义的结论,本节将其划分为三个阶段进行论述。虽然各阶段的时间跨度差异较大,但体现了该国公共债务问题在不同时期所经历的“由恶化到主动改善”的变化过程。

### (一) 1970 年代初至世纪之交:战后第一轮公债问题恶化与改善

进入 1970 年代,受国内外经济社会环境急剧变化的影响,意大利的公共支出快速增加。首先,在第一次石油危机与布雷顿森林体系瓦解的冲击下,意大利发生了战后第一次经济衰退,<sup>②</sup>政府被迫采取扩张性财政政策应对危机,公共开支明显增加。其次,1960 年代末至 1970 年代初,以大规模大批量生产为特点的“福特制”遭遇危机,发达国家的大企业进入艰难的转型期。在意大利,大型国有企业也纷纷陷入困境,政府用于补贴亏损企业的支出大幅增加。<sup>③</sup> 再次,为应对日益激烈的社会矛盾和初露端倪的失业问题,意大利追随其他欧洲国家,开始加快“福利国家”建设,包括开始建立以公费医疗为基础的国家卫生服务体系,同时普遍提高各类社会保障支出;另外,政府机构进入快速扩张期,新签署了大量雇佣合同,同时引入了滑动工资制度(*il meccanismo di indicizzazione*),<sup>④</sup>公共部门工资与津贴支出快速增长。<sup>⑤</sup> 在上述因素的推动下,1970-1979 年,意大利公共支出占 GDP 的比重由 33%升至 41%,而同期政府财政收入占 GDP 的比重仅由 29%增至 32%,赤字水平大幅走高。1970 年代后半期,赤字比重始终在 10%左右,远高于此前 20 年的水平。虽然这一时期公债比重因通胀率波动影

<sup>①</sup> 本文涉及的意大利财政赤字比重、公共债务比重、公共支出与政府财政收入的数据均来自意大利国家统计局(ISTAT)和意大利中央银行(Banca d'Italia)网站,最后访问日期为 2015 年 2 月 25 日。

<sup>②</sup> 1975 年,意大利经济增长率为-2%,为战后发生“经济奇迹”以来的第一次衰退。

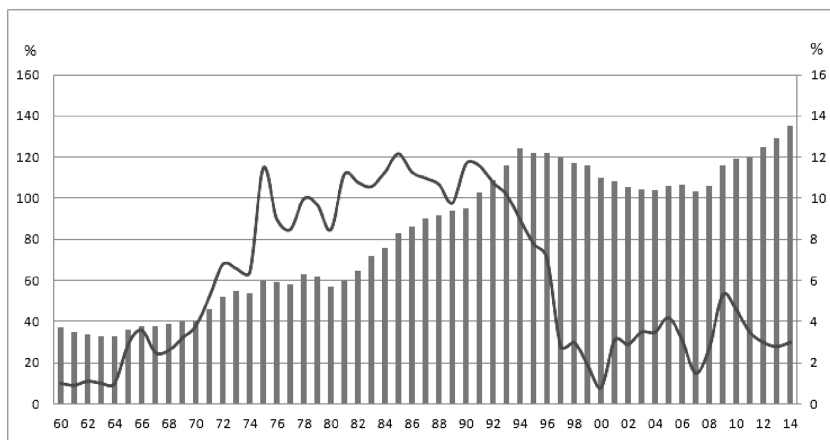
<sup>③</sup> 有关 1970 年代意大利国有企业陷入困境的详细论述,可参见罗红波、戎殿新主编:《西欧国有企业大变革》,北京:对外经济贸易大学出版社 2000 年版,第 203-231 页。

<sup>④</sup> 意大利于 1973 年开始在全国实行统一的滑动工资制度,规定工资与津贴随物价指数浮动。此举的初衷在于减少高通货膨胀对劳动者生活水平的负面影响,结果却导致收入与物价水平相互助推,同时大大增加了公共部门的工资与津贴开支。

<sup>⑤</sup> L.Federico Signorini e Ignazio Visco, *L'economia Italiana*, terza edizione aggiornata, il Mulino, Bologna, 2002, p.62.

响偶尔有所下降,<sup>①</sup>但是整体上呈现出不断攀升的趋势,至1979年末已达到62%(见图1)。

图1 1960年以来意大利公共债务与财政赤字占GDP的比重(%)



资料来源:根据意大利国家统计局(ISTAT)和意大利中央银行(Banca d'Italia)网站数据整理制作。其中柱状图为公共债务占GDP比重的走势,折线图为财政赤字占GDP比重的走势;横轴为年份(1960年至2014年),左侧纵轴为公共债务比重,右侧纵轴为赤字比重。

归结起来,1970年代意大利公共支出方面的两个变化尤为突出,且产生了深刻的后续影响:其一,这一时期增加的公共支出——尤其是用于社会保障和公共部门雇员工资的支出——具有相当大的结构刚性,难以削减;其二,在高赤字形成的巨大惯性之下,意大利政府逐渐抛弃了此前多年坚持的财政审慎理念,赤字财政趋于常态化,乃至逐渐成为该国政治与经济文化的一部分。上述变化在很大程度上决定了该国公共债务问题的进一步恶化。

进入1980年代,意大利政府继续大幅增加公共支出。首先,公共机构继续膨胀,增设了大量辅助性工作岗位,工资与津贴支出随之增加。其次,社会支出继续扩张,尤以养老金支出增长最快。再次,利息支出迅速增加,成为新的财政负担。利息支出增

<sup>①</sup> 1973年,在第一次石油危机的冲击下,意大利的通胀率由5%迅速升至10%以上。此后至1970年代末,通胀率始终居于15%左右的高位,个别年份甚至超过25%。

加一方面缘于公债存量的攀升,另一方面则由利率不断走高所致。<sup>①</sup>在此背景下,公共支出占GDP的比重从1980年的41%快速增至1989年的51%。在财政收入增长相对缓慢的情况下,整个1980年代的赤字比重一直保持在11%以上。同期,由于通货膨胀得到有效控制,<sup>②</sup>公债比重呈现出直线上升态势,由58%升至94%,十年间增长了36个百分点(见图1)。

对比同期西欧各国的经济政策走向可以发现,经历此前十年大规模的财政扩张之后的1980年代,以英国撒切尔夫人推行的所谓“新自由主义”为代表,欧洲各国普遍开始进行政策回调,不同程度地实行改善公共财政的措施。至1980年代末,英、德、法等国的公共财政状况均有明显改善。<sup>③</sup>反观意大利,不仅未能跟上欧洲的整体步调,借助较好的经济周期条件切实采取改善措施,甚至还放任公共支出继续大规模增长,导致公共债务问题急剧恶化。实际上,1980年代意大利的公共财政状况与其他欧洲国家“逆向而行”,也是造成其经济竞争力开始相对衰落的重要原因。

进入1990年代后,意大利的国内外政治经济环境发生了剧烈变化。1991年签署的《马斯特里赫特条约》(以下简称“《马约》”)确定了建立欧洲经济货币联盟的目标,同时规定了包括公共财政状况在内的入盟标准。然而,作为签署国之一,意大利的公共财政却加速恶化。虽然初级财政赤字比重略有下降,但是利息支出膨胀导致赤字比重仍高达10%以上;公债比重则近乎“失控”,自1990年至1992年由95%猛增至109%(见图1)。脆弱的公共财政加上“净手运动”揭露出的惊人政治腐败,<sup>④</sup>一时间引起了外界对意大利能否加入欧元区的强烈担忧。随着国际金融机构大规模抛售里拉,意大利被迫于1992年9月宣布退出欧洲货币体系,陷入“货币危机”。<sup>⑤</sup>为了应对危机,不被即将成立的欧元区边缘化甚至排除在外,意大利终于开始了严肃整顿公共财政的切实努力。

自1992年6月至2001年6月,意大利共经历了七届政府,几乎每届政府都将改

<sup>①</sup> 自1979年加入欧洲货币体系后,意大利的货币政策开始转向,中央银行的独立地位增强,将保持价格与汇率稳定确立为重要目标,不再有义务购买财政部新发行的公债。在此背景下,为吸引更多国内公民购买公债,同时与价格不断上涨的不动产争夺投资者,意大利财政部被迫提高公债利率。See Daniele Franco and Pietro Rizza, “Ensuring a Sustainable Fiscal Consolidation”, in Marco Buti ed., *Italy in EMU— The Challenges of Adjustment and Growth*, Palgrave Macmillan, 2008, pp.131–132.

<sup>②</sup> 1984年,意大利的通胀率已降至10%以内,此后至1980年代末,一直在5%上下徘徊。

<sup>③</sup> Ignazio Musu, *Il Debito Pubblico*, terza edizione aggiornata, Il Mulino, 2012, pp.88–89.

<sup>④</sup> 1992年,时任米兰检察院检察官的安东尼奥·迪彼得罗等人发起了旨在肃贪反腐的“净手运动”,以米兰一家养老院院长索贿受贿为线索,司法机关顺藤摸瓜在全国范围内共查出了1200多起贪腐案件,涉及5000多名政治家、官僚和企业界人士,其中有8位前总理涉案或接受调查。这场“净手运动”揭露出的腐败几乎牵涉到所有政党,给意大利政坛造成了空前的冲击。

<sup>⑤</sup> Ignazio Musu, *Il Debito Pubblico*, p.93.

善公共财政作为首要任务。改善措施包括增收与节支两个方面。为增加财政收入,意大利政府实行了多轮增税措施,除上调企业所得税与增值税等常规税种外,还增设了一些临时性税种。例如,自1992年起对房产与银行存款征收一笔为期五年的非常规税,1997年在居民个人所得税中临时征收所谓“欧洲税”。<sup>①</sup> 削减公共支出的主要措施包括:第一,将地方政府就业人员削减约5%,同时废除了已实行近20年的滑动工资制度;第二,改革养老金体系,开始由现收现付制向名义账户制转型,将潜在养老金债务削减了约1/4;<sup>②</sup>第三,随着金融市场信心的恢复,公债利率明显下降,利息支出减少。从总体上看,上述措施取得了明显成效,赤字比重由1992年的10.8%大幅降至2000年的0.8%,初级财政盈余占GDP的比重高达5%。相应地,公债比重首先出现增速减缓,在1994年达到124%之后开始逐步走低,至2000年底已降为110%(见图1)。由于上述成效得到其他欧洲国家的普遍认可,意大利于1996年回归欧洲货币体系,并于1999年成为第一批欧元区成员国。

毫无疑问,这一时期意大利改善公共财政的努力的确取得了阶段性成功。然而,存在的问题依然不容忽视。首先,加入欧元区时,意大利的公债比重仍高于《马约》规定的60%的标准,“带病”加入削弱了其继续改善财政的动力,也为后来的债务危机埋下了隐患。其次,改善手段以频繁的临时性措施为主,容易出现反弹,也会导致经济行为体产生负面预期。再次,养老金改革的目的在于控制增量支出,并未对原有支出结构进行彻底调整,加之缺乏其他改革的配合,社会支出仍具有较大的刚性。<sup>③</sup> 最后,过于依赖增税与减少公共投资支出的措施会损害经济的潜在增长率。

## (二)2001年至2007年,第二轮公债问题恶化与改善

自2001年贝卢斯科尼中右政府上台后,意大利的经济政策理念发生重大转变,再次走上了公共财政恶化的道路。根据贝氏政府的经济政策逻辑,只要给予市场充分的自由,就会自然地带来经济增长,从而促进财政收入的增加,公债比重也会随之下降。<sup>④</sup> 基于此,政府不再将改善公共财政作为首要目标,也不再重视推进结构性改革,而是简单地诉诸降低税负和私有化等措施,同时放宽了此前对公共支出的诸多限制。

然而,上述政策并未取得预期成效。就宏观经济而言,由于缺乏有助于提升全要素生产率的结构性改革,加之“9·11”事件对发达经济体的冲击,意大利的经济增长

<sup>①</sup> Daniele Franco and Pietro Rizza, “Ensuring a Sustainable Fiscal Consolidation”, p.166.

<sup>②</sup> Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Risanamento dei Conti Pubblici ed Evoluzione del Contesto Istituzionale: l’esperienza italiana*, servizio studi, luglio 2008, p.3.

<sup>③</sup> 1993年至2000年,意大利公共支出占GDP的比重由56.6%降至46.2%,但是社会支出占GDP的比重表现出较大的刚性,1993年为16.6%,2000年仍高达16.4%。See Ignazio Musu, *Il Debito Pubblico*, pp.96-97.

<sup>④</sup> Ibid., p.99.

不仅未得到提振,反而陷入了新一轮的低迷期。<sup>①</sup>就公共财政而言,一方面是减税后财政收入减少,另一方面则是公共支出再度扩张,除养老金和医疗卫生支出迅速增长外,政府机构也再度膨胀。虽然加入欧元区后公债利率大幅下降,但是利息支出的减少不足以弥补其他支出的增加,公共支出占 GDP 的比重由 2000 年的 46.2% 升至 2005 年的 48%。在此背景下,赤字比重再度走高,2001 年之后始终位于 3% 以上,2005 年达到 4.2%。公债比重则在降幅明显收窄之后再度攀升,到 2006 年升至 106.5% (见图 1)。2005 年 7 月,欧盟理事会决定启动针对意大利的过度赤字程序,该国再度面临强大的外部压力。<sup>②</sup>

2006 年 5 月,普罗迪中左政府上台,其首要任务就是重新致力于改善公共财政。首先,在政府内部设立公共账户委员会,专门负责全程审查预算的编制、批准和执行情况。<sup>③</sup>其次,实施了一套总额约为 340 亿欧元的财政紧缩方案,其中 2/3 来自税收与出售国有资产等增收途径,1/3 来自削减公共支出。经过一番努力,赤字比重开始走低,至 2007 年成功降至 1.5%,公债比重也降至 103%。鉴于上述成绩,欧盟理事会于 2008 年 6 月批准意大利退出过度赤字程序。

总体而言,这一阶段虽较为短暂,但是仍具有明确而重要的启示意义。贝氏政府长达五年的执政期导致意大利公共财政问题再次“失控”,普罗迪政府纠正这一问题的方向是正确的,也取得了明显成效。然而,存在的问题也显而易见:首先,改善措施仍主要依赖增加税收与减少公共投资支出,不利于经济的长期增长;<sup>④</sup>其次,普罗迪政府任期太短且政府内党派间龃龉不断,因而仍以临时性改善措施为主,延误了实质性的结构改革。

### (三) 2008 年以来,公债问题恶化引发危机,改善过程仍在持续中

2008 年下半年起,意大利的政策导向与经济形势均发生了重要变化。首先,贝卢斯科尼再度出任总理后在经济政策上改弦更张,不再注重改善公共财政,上台伊始即取消了上届政府开始征收的第一套房产税。其次,国际金融危机爆发导致欧美国家普遍陷入经济衰退,包括意大利在内的发达国家一致认为强有力的财政政策是应对危机的良方。基于此,意大利公共支出再次大幅增加,2009 年公共支出占 GDP 的比重增至 52.5%。在公共开支增加与经济衰退的双重压力下,2008 年赤字比重增至 2.7%,

① 2002 年至 2005 年,意大利经济平均增长率仅为 1.4%。

② 欧盟理事会历次决定启动和结束针对意大利的过度赤字程序的官方文件,参见欧盟委员会网站:[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/italy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm), 2015 年 2 月 16 日访问。

③ Daniele Franco and Pietro Rizza, "Ensuring a Sustainable Fiscal Consolidation", pp.151-152.

④ 2006 年普罗迪政府上台时恰逢整个欧洲经济周期的上行期,意大利 2006 年与 2007 年的经济增长率分别为 2.2% 和 1.7%,这为其改善公共财政创造了条件。

2009年猛增到5.3%。相应地,公债比重又开始攀升,2008年为106%,2009年猛升至116%(相当于1999年的水平),2010年继续升至119%(见图1)。公共财政问题恶化产生了两个严重后果:第一,2009年12月,欧盟理事会再次启动了针对意大利的过度赤字程序;第二,自2011年下半年起,公债比重的疯涨直接将意大利拖入了欧债危机的漩涡,并陷入高利率与高债务相互助推的恶性循环之中,甚至一度威胁到欧元的存亡。<sup>①</sup>

2011年底贝氏政府被迫辞职之后,意大利进入严肃整顿公共财政的新阶段。蒙蒂技术政府严格遵循欧盟的紧缩路线,于2012年出台了一份金额高达542亿欧元的财政紧缩计划:(1)推出一系列临时性的增收减支措施;(2)重启养老金改革,提高退休年龄与领取养老金的门槛;(3)推出一系列经济自由化措施。<sup>②</sup>此外,还于2012年将政府预算平衡写进了宪法。<sup>③</sup>2013年上台的莱塔政府则大体沿袭了蒙蒂政府的紧缩政策。经过上述努力,赤字比重于2012年与2013年分别降至3%和2.8%,意大利也于2013年6月成功退出过度赤字程序。然而,由于经济未能摆脱衰退,公债比重仍处于上升态势,至2013年底升至129%。

2014年2月伦齐政府上台后,意大利的经济政策基调开始由以财政紧缩为绝对主导向寻求改善财政与实现经济复苏的平衡转变。一方面,欧债危机最糟糕的时刻已经过去,来自国际金融市场的压力明显减弱;另一方面,过去几年的经历表明,在经济衰退时实施严厉的紧缩措施难以真正改善公共财政,降低公债比重尤其困难。基于此,伦齐政府适度放宽了实现财政平衡的目标期限,开始适度减税,增加基础设施与教育方面的公共支出,以期刺激经济,为可持续的财政改善创造条件。2014年,意大利赤字比重为3%,公债比重继续升至135%,公共财政仍处于艰难的改善进程中。

综上所述,自1970年代以来,虽然意大利公共债务问题的整体走势似乎是不不断趋于恶化,但确实经历了三次严肃的调整过程。这些调整使得公共债务问题偶尔得以缓解,却又囿于结构性改革的缺位而始终未能彻底解决。

## 二 意大利公共财政问题的两个悖论

基于上文的梳理,本节尝试从经济学理论的角度剖析意大利公共财政问题的特

<sup>①</sup> 自2011年底至2012年夏欧债危机最为紧急的关头,意大利十年期国债收益率曾多次超过7%。

<sup>②</sup> 有关2012年蒙蒂政府财政紧缩方案的具体内容,可参见孙彦红:“意大利”,周弘、江时学主编:《欧洲发展报告(2012-2013)》,北京:社会科学文献出版社2013年版,第334-343页。

<sup>③</sup> 2012年修改后的《意大利共和国宪法》第81条、第97条与第119条分别对中央政府、行政部门以及各级地方政府的财政预算平衡做出了明确规定。



点,意在构建一个解释其公共债务问题演变的简明分析框架。概而言之,意大利公共财政问题的突出特点可归结为长期存在两个悖论,而这也是其公共债务问题久拖不决的关键所在。

### (一)悖论一:公共支出膨胀与经济增长乏力长期并存

根据宏观经济学的基本理论,政府购买是总需求的重要组成部分,因而公共支出增加有助于拉动经济增长。然而,纵观 1970 年代以来意大利经济的发展历程,公共支出膨胀与经济增长低迷却如影随形、长期并存,1990 年代之后的情况尤其如此。对于这一悖论,“公共支出膨胀形成对私人支出的挤出效应”可以给出部分解释。然而,笔者认为,从总需求的角度看,考察公共支出的具体流向及其对经济增长的影响似乎更为必要,这就要求对公共支出结构进行较为细致的剖析。另外,鉴于考察期较长,从总供给的角度分析公共支出与经济增长趋势的长期互动关系也是必要的。

表 1 2001 年至 2012 年意大利公共支出结构简表

意大利政府公共支出	经常性支出 (约 93%)	购买性支出 (约 50%)	商品购买支出	政府机关购买办公设备,公立医院购买药品等
			服务购买支出	公共部门通讯费、电费、供暖费等
			公共部门雇员工资	占比长期超过 50%
	转移支付 (约 50%)	社会性支出	其中养老金占比超过 70%	
		公债利息支出	占 GDP 比重最高时达 13%,目前约为 3%	
		其他支出	补贴国有企业、向国外捐款等	
	公共投资支出 (约 7%)	用于公共工程建设; 用于支持科技研发创新活动		

资料来源:表由笔者根据对意大利政府年度财政预算的粗略分析自制,分类方法参考了 Ignazio Musu, *Il Debito Pubblico*, 第二章的部分内容。意大利政府年度预算报告可参见该国财政部网站:<http://www.mef.gov.it>, 2015 年 2 月 24 日访问。

虽然过去若干年意大利公共支出占 GDP 的比重常有波动,但是结构性变化并不大。表 1 是基于对 2001 年至 2012 年该国政府年度财政预算的粗略平均分析制作的公共支出结构简表。一般而言,根据公共支出的性质,可分为投资支出与经常性支出

两大类,经常性支出又分为购买性支出与转移支付。从投资支出来看,公共投资支出旨在增加一国的公共持久财产,主要用于:(1)公共工程建设,包括道路、铁路、港口、桥梁、机场等公共交通基础设施,公立医院等卫生基础设施,等等;(2)支持科技研发创新。近年来意大利的公共投资支出占公共支出的比重大约为7%,明显低于其他欧洲大国。<sup>①</sup>

再从经常性支出来看,意大利政府的经常性支出占公共支出的比重约为93%,其中购买性支出与转移性支付约各占一半。购买性支出又可分为三类:(1)商品购买支出,如政府机关购买办公设备、公立医院购买药品等;(2)服务购买支出,包括公共部门支付的通讯费、电费、供暖费等;(3)公共部门雇员工资。值得注意的是,公共部门雇员工资占购买性支出的比重长期超过50%,尤其是贝氏政府执政的2001年至2006年,这部分支出增长尤为迅速。转移支付也可分为三类:(1)社会性支出,包括养老金、医疗、失业救济等;(2)公债利息支出;(3)其他支出,如补贴国有企业和向国外捐款等。具体而言,在社会性支出中,养老金支出所占比重长期超过70%,几乎为发达国家中的最高水平。<sup>②</sup>另外,利息支出也是一项沉重负担,最高时(1993年)曾达到GDP的13%,虽然在加入欧元区后随着利率下降而显著减少,但是2014年仍高达GDP的2.7%。<sup>③</sup>

基于上文,可归结出有关意大利公共支出结构与经济增长之关系的若干基本认识。从总需求的角度看,该国公共支出中超过45%用于转移支付,这部分支出只是将资金使用权由公共部门转移到特定领受者手中,对GDP的分配具有直接影响,但是对生产、就业和总需求的影响是间接的,也不计入GDP。转移支付比重偏高必然使得公共支出对经济增长的拉动作用大打折扣。<sup>④</sup>从总供给的角度看,该国公共支出结构对长期经济增长的负面影响也不容忽视:首先,公共投资支出占比过低,公共基础设施与科技研发投入不足,限制了必要的资本积累与全要素生产率的提升;其次,社会性支出中养老金给付过于慷慨,抑制了劳动力市场的参与率与活力,造成高素质人力资本长期不足,不利于经济可持续增长。

综上所述,虽然意大利公共支出膨胀迅速,但是从结构上看非生产性和弱生产性支出占比过重,因而对经济增长的拉动作用并不明显,甚至还在诸多方面形成了抑制

<sup>①</sup> Ignazio Musu, *Il Debito Pubblico*, pp.12-13.

<sup>②</sup> Daniele Franco and Pietro Rizza, "Ensuring a Sustainable Fiscal Consolidation", p.143.

<sup>③</sup> Banca d'Italia, *Bollettino Economico n.1-2015*, 16 gennaio 2015.

<sup>④</sup> 有关公共支出对总需求的影响,可参见高培勇编著:《公共经济学》,北京:中国人民大学出版社2004年版,第85-99页。

效应。尤其是,当公共支出需要依靠发行公债来维持时,利息支出又会进一步加剧公共支出结构的扭曲,从而放大后者对经济增长的抑制作用。<sup>①</sup>应该说,公共支出结构不尽合理是近年来欧洲福利国家普遍存在的问题。然而,不可否认,这一问题在意大利表现得尤为明显,产生的后果也更加严重。

## (二)悖论二:“庞大政府”与“弱政府”长期并存

意大利公共财政问题的另一个突出特点是“庞大政府”与“弱政府”长期并存。所谓“庞大政府”有两层含义:其一,顾名思义,指政府机构臃肿,冗员严重,这一点毋庸赘述;其二,从公共经济学的角度看,政府规模大小取决于由公共部门支配的经济资源的相对数量,通常用公共支出占GDP的比重来衡量。1980年代之前,意大利的公共支出比重与其他欧洲国家相比并不算高,而后增速加快,于1983年超过欧洲国家的平均值,此后一直处于较高水平。2006年至2013年,意大利的年均公共支出比重为49.2%,明显高于德国(44.8%)、英国(46.3%)和西班牙(43.3%),在大国中仅低于法国(55.1%)。<sup>②</sup>由此可见,相对于欧洲其他国家而言,意大利政府是名副其实的“庞大政府”。

然而,意大利政府又是典型的“弱政府”,这可从两个角度加以阐释。从公共经济学的角度看,对于市场经济国家的政府而言,其职能可多可少,但是“最小化的政府”应确保履行两项职责:(1)对竞争性市场的保护与监督;(2)确保法治。当市场无法达到效率状态或无法保证社会公正时,积极有为的政府还应进一步拓展职责,包括纠正市场失灵、通过再分配缩小社会不公正、积极制定国家经济发展战略,等等。<sup>③</sup>反观意大利政府,在以上各方面都存在明显的功能缺位。首先,在纠正市场失灵方面,干预力度明显弱于其他发达国家,尤其是在支持科技研发与提供公共产品(如基础设施)方面。以科技研发为例,2005-2012年,意大利政府预算中公共研发投入比重平均为1.25%,远低于德国的1.85%、美国的2.51%和日本的1.88%,也不及近年来同样实行财政紧缩的法国(1.54%)和西班牙(1.66%)。<sup>④</sup>其次,在缩小社会不公正方面,社会性支出过度向养老金体系倾斜,挤占了其他必要的社会开支,如失业救济、家庭贫困救济

<sup>①</sup> 纵观公债理论的演进与发展,无论是反对还是支持政府发行公债的理论,对于已发行公债的用途都有所强调,且都不反对或者明确主张,出于保持经济健康之需要,公债应优先用于生产性支出。有关公债理论的演进与主要观点,可参见高培勇编著:《公共经济学》,第251-257页。

<sup>②</sup> 此处各国公共支出年均比重根据欧盟统计局(Eurostat)的数据计算得出。

<sup>③</sup> 有关从公共经济学角度对政府职责的深入剖析,可参见[以]阿耶·L·希尔曼:《公共财政与公共政策——政府的责任与局限》,王国华译,北京:中国社会科学出版社2006年版,第1章和第9章。

<sup>④</sup> 此处各国政府预算中公共研发投入所占比重年均值根据欧盟统计局(Eurostat)的数据计算得出。

等,造成整个社会保障体系的综合效率相对较低。<sup>①</sup>再次,在制定国家经济发展战略方面,也明显逊于其他发达国家。例如,对于近几年欧美多国掀起的新工业革命浪潮,意大利政府至今未出台相应的战略对策。最后,即便是“最小化的政府”的职责,意大利政府做得也不够好,如保护市场竞争秩序不力、司法体系效率低下、偷税漏税现象严重,等等。综上,从经济上看,意大利政府的确是典型的“弱政府”,与其作为西方发达国家重要一员的经济地位极不匹配。正如该国著名经济学家保罗·萨沃纳(Paolo Savona)所言,意大利是一个仍保留着大量“前工业化体制特点”的工业化国家。<sup>②</sup>虽已时隔多年,这一总结似乎仍然适用。

从政治上看,意大利的“弱政府”特征更加明显。这又体现于相互联系的两个方面:第一,政府缺乏稳定性与连续性,在二战结束至今的近70年里,平均每届政府执政期不足两年,最短的政府甚至仅存续了1个月,频繁政府更迭导致政策连续性较差;第二,政府缺乏推进改革的勇气与魄力,涉及公共财政领域的改革尤其如此。究其原因,若暂时抛开历史与文化因素,战后以来的政治体制能够在很大程度上给出有力的解释。二战结束后,基于对法西斯时期独裁政治的深刻反思,意大利实行了以多党制为基础的议会共和制。然而,由于选举制度与议会结构设计不尽合理,该国长期深受议会内党派众多、小党林立、党派结盟随意、执政联盟脆弱等问题的困扰,历届政府都不得不以寻求党派利益平衡为主要目标,因而怯于或根本无暇顾及真正的经济改革。

可见,无论从经济还是政治上,意大利政府之“弱”都是难以否认的,而政治之“弱”既可在很大程度上解释经济之“弱”,又通过政策渠道不断强化后者。近年来,随着经济全球化的加速,意大利面对激烈的国际竞争所表现出的“力不从心”,则更加凸显了其“弱政府”的弊端。而“庞大政府”与“弱政府”长期并存又造成其公共财政问题具有独特的复杂性。

应该说,在不同国家的不同历史时期,上述两个悖论(或其中之一)都曾不同程度地存在过。然而,两者并存于一个发达国家长达四十多年之久,且表现得极为突出与“顽固”,恐怕非意大利莫属。长期的经济低迷与“弱政府”特征决定了意大利很难积极主动地解决公共债务问题,只有在承受强大的外部压力时,才有可能严肃地整顿公共财政。1970年代以来的历次财政整顿过程都说明了这一点。

<sup>①</sup> L.Federico Signorini e IgnazioVisco, *L' economia Italiana*, terza edizione aggiornata, il Mulino, Bologna, 2002, pp.119-200.

<sup>②</sup> 转引自[意]路易吉·德罗萨:《战后意大利经济》,罗红波等译,北京:中国经济出版社1999年版,第345页。

### 三 意大利解决公共债务问题的核心待解难题

总体而言,目前意大利的公共财政正趋于改善,赤字比重已连续三年保持在3%以下,削减公债比重是当前及未来一段时期的核心任务。鉴于其债务规模之巨与经济地位之重要,无论是债务违约,还是大规模的债务重组,都难免对欧元区造成剧烈乃至致命性的冲击。这不仅会遭到其他欧元区成员国的反对,也有悖于意大利积极参与和推动欧洲一体化这一最重要的国家利益。可见,中长期而言,意大利要解决公共债务问题,仍须致力于持续渐进地降低债务比重这一稳妥可行之方式,具体又要通过影响决定公债比重走势的各项重要因素来落实。

基于公债累积的成因,可将影响公债比重走势的因素分解为四个方面:(1)初级财政平衡状况;(2)债务成本,即利息支出;(3)债务存量的短期调整空间;(4)经济增长。<sup>①</sup> 1970年代以来意大利两次比较成功地降低公债比重,都不同程度地得益于上述因素的积极作用。<sup>②</sup> 就当前形势而言,上述因素的具体表现与影响各不相同。首先,虽然赤字比重已控制在3%之内,也实现了初级财政盈余,但若要降低债务比重,须进一步压低赤字水平,而要实现预算平衡的目标仍需更多努力。其次,公债利率已降至历史低点,债务成本的潜在压缩空间极为有限。<sup>③</sup> 再次,债务存量的短期调整通常指变现国有资产以迅速偿还债务的可能性,考虑到当前适宜出售的国有企业与资产已相当有限,借此削减债务的潜在空间不可高估。最后,经济难以稳步复苏已越来越成为削减债务的最大障碍。综上,意大利要持续稳固地降低债务比重,关键在于进一步压低赤字水平和尽快实现可持续的经济增长。换言之,此两者是该国解决债务问题的核心待解难题。

然而,要同时实现继续压低赤字与经济增长这两个时常相互冲突的目标并不容易。具体而言,从压低赤字的角度看,若要兼顾经济增长,就不能继续倚重增税的方式,而必须致力于控制公共支出。考虑到投资支出不仅已无压缩空间,而且有适度增加的必要,因而控制支出只能由经常性开支入手,尤其是占比过重的养老金与公共部门雇员工资支出。从经济增长的角度看,为兼顾财政目标,除适度增加公共投资支出

<sup>①</sup> Daniele Franco and Pietro Rizza, "Ensuring a Sustainable Fiscal Consolidation", p.146.

<sup>②</sup> 例如,1990年代公债比重的削减主要得益于实现了较高的初级财政盈余、加入欧元区后债务成本降低,以及大规模的私有化迅速削减了债务存量,而相对较低的经济增长率则抑制了上述有利因素的积极效应。

<sup>③</sup> 2014年底意大利十年期国债收益率已降至约1.7%,为1991年该国开始发行十年期国债以来的最低水平。

外,只能求助于结构性手段,诸如激发市场活力、提高公共部门效率、改善生产运营环境,等等。基于此,可将意大利政府为破解上述难题所面临的重要而迫切的政策选择归结如下:

第一,继续推进养老金体系改革。意大利 1990 年代进行的养老金体系改革侧重控制增量支出,并未从根本上触及原有支出结构,养老金支出始终居高不下,也严重抑制了相关人群的就业积极性。根据欧盟统计局的数据,2001 年至 2010 年,意大利 55 岁至 64 岁人口的平均就业率仅为 32.2%,远低于欧元区的平均水平(40.8%),更远低于“里斯本战略”的目标(50%)。近年来,随着人口老龄化问题日趋严重,养老金给付与缴费关联度小、领取养老金门槛太低等弊端更加充分地暴露出来。近两年,以降低养老金替代率<sup>①</sup>和提高退休年龄为主要内容的改革正在推进当中,未来仍需进一步加大力度。

第二,继续推进劳动力市场改革。意大利自 1990 年代起开始启动劳动力市场改革,也取得了一些成绩。然而,从总体上看,劳动力市场僵化的问题仍较为突出,表现为高度的就业保护、劳动力市场二元化、不同年龄段人口的劳动力市场分割、在职者与新进入者的待遇差距大,等等。<sup>②</sup> 当前伦齐政府的改革方案主要针对就业保护,旨在修改《劳动法》第 18 条,放宽对雇主解雇员工的限制,以减少企业的投资顾虑,促进经济增长。这项改革已于 2014 年底原则上获得议会通过,但仍需充实具体内容。此外,与之配套的就业支持措施以及针对劳动力市场其他问题的后续改革仍有待推进。

第三,增加公共投资支出,尤其是公共基础设施与研发支出,提高经济潜在增长率。伦齐政府上台后,开始有计划地增加基础设施方面的公共支出。目前,被意大利政府列为重点的投资计划包括修建北方威尼斯至米兰的高速铁路,以及修建南方多个大区之间的高速铁路。这些计划的资金来源主要有两个渠道:其一,优化公共支出结构,将节省的经常性开支转用于投资;其二,借助欧盟层面的投资计划,尤其是 2014 年底出台的总金额达 3150 亿欧元的投资项目,拉动国内私人投资。此外,意大利政府还需进一步增加公共研发支出。

第四,继续缩减政府规模,减少行政性规制,提高公共部门效率。自蒙蒂政府起,意大利已开始了精简公共机构的努力,包括不再签署新的雇佣合同,裁并一些政府派出机构等。然而,机构重复设置与冗员现象仍较严重。实际上,早在金融危机爆发前,

<sup>①</sup> 养老金替代率指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率。替代率过高会增加政府在养老金支出上的负担。

<sup>②</sup> Daniele Franco and Pietro Rizza, “Ensuring a Sustainable Fiscal Consolidation”, p.146; Ignazio Musu, *Il Debito Pubblico*, p.147.

就有不少意大利学者指出该国四级行政区(中央、大区、省、市镇)的划分过于繁琐,导致行政成本过高,建议取消省级行政区,同时通过合并减少市镇数量。<sup>①</sup>此外,为保证公共服务的质量,在精简机构的同时,还须配合减少规制与简化审批程序的措施。虽然阻力重重,但是近来意大利已将此事提上议事日程。

第五,支持欧洲一体化,充分利用欧洲内部市场深化的机遇。意大利是高度外向型的经济体,在经济上与欧元区其他成员国高度融合,欧洲经济一体化前景对其经济增长至关重要,而意大利也有意依托欧洲内部市场深化为自身的改革与增长创造有利条件。例如,能源市场一体化是新一届欧盟委员会的优先日程之一,其内容既包括成员国能源基础设施的互联互通,也包括规制的统一与协调,而这对于降低意大利的能源成本显然是有利的。<sup>②</sup>

目前,上述政策有的正在艰难推进之中,有的仍迟迟未能正式启动。究其原因,主要在于这些政策大多属于结构性改革之范畴或与之密切相关,其落实必然触及方方面面的既得利益群体,引起强烈的社会乃至政治抵制,而“弱政府”的特点又决定了意大利政府在面对强烈抵制时的决策与执行能力难以适应现实的需要。为从根本上改变这一局面,伦齐政府上台伊始即明确提出了两项关键的政治改革计划:选举法改革与议会结构改革。具体而言,依照目前的选举法几乎无法在议会产生稳定多数,因而无法产生稳定持续的政府,改革旨在对此做出修正,主要办法是给予超过一定比例选票的政党(或政党联盟)更大额度的“多数奖励”,保证其在众议院的多数席位,同时提高政党进入议会的门槛。议会结构改革的主要内容则是大幅削减参议院的立法权,改变之前立法决策过程漫长、低效的状况。在笔者看来,这两项改革的出发点都在于“强化”政府,为结构性改革的持续推进创造必要的条件;虽然遭遇强大阻力,但若最终得以通过和落实,将显著提高意大利政治体系的效率,从而有望改变其“弱政府”的状况。从这个意义上说,伦齐政府的政治改革计划是务实且着眼于未来的。

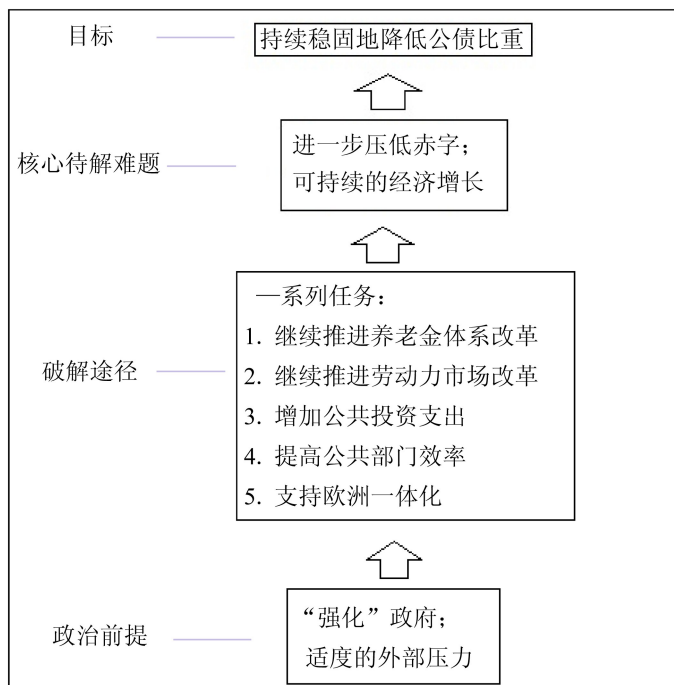
此外,中长期而言,考虑到“强化”政府的努力恐难取得立竿见影的成效,适度的外部压力仍必不可少。基于意大利过去几十年的历史经验,最强大有效的外部压力莫过于对本国被欧洲一体化“边缘化”甚或成为导致一体化倒退的“罪魁祸首”的担忧。目前来看,意大利的公共债务问题仍为德国等其他欧洲伙伴所关注,而相应的“压力传导”对其持续改善公共财政与实现经济增长是重要且必要的。

<sup>①</sup> 这方面的代表性文献可参见 Vito Tanzi, “Comment on Chapter 4”, in Marco Buti ed., *Italy in EMU—The Challenges of Adjustment and Growth*, pp.185–194.

<sup>②</sup> 目前,法国和西班牙都存在输气管道闲置的问题,意大利希望能尽快与之实现互联互通,从而显著降低国内的天然气价格。

上文基于持续稳固地降低公债比重的目标、国内经济现状与政策选择上面临的约束,推演出了意大利解决公共债务问题的核心待解难题(进一步压低赤字水平与实现可持续的经济增长)、破解难题的途径(以结构性改革为主的一系列政策选择)以及必要的政治前提(“强化”政府和适度的外部压力)。将上述推演过程逆向表述出来即形成了该国解决公债问题的简单“逻辑链”,可用图2表示。目前,意大利政府的努力仍主要集中于创造政治前提,要从根本上解决公债问题仍任重道远。

图2 意大利解决公共债务问题的“逻辑链”



注:图由作者自制。

#### 四 结论与展望

基于上述对意大利公共债务问题的由来、特点与解决前景的梳理与分析,可简要归结出以下结论性认识:

第一,意大利的公共债务问题是长期累积而成的,需要用历史的眼光看待和理解。虽然也有改善的成功经验,但是由于缺乏设计连贯的结构性改革,始终未能从根本上



扭转公共债务问题恶化的总体趋势。债务长期累积造成经济体系失衡严重,也大大增加了解决问题的难度。

第二,意大利公共财政问题的突出特点可归结为两个悖论,即公共支出膨胀与经济增长乏力长期并存,“庞大政府”与“弱政府”长期并存,而这也是其公共债务问题久拖不决的关键所在。长期的经济低迷与“弱政府”的特征决定了意大利很难积极主动地解决公共债务问题,只有在承受强大的外部压力时,才有可能严肃地整顿公共财政。这与1970年代以来该国公债问题演变的历史经验是吻合的。

第三,当前及未来一段时期,意大利解决公债问题的核心待解难题在于进一步压低赤字水平与实现经济增长、在改善公共财政与可持续的经济增长之间形成良性循环。要破解上述难题,关键在于尽快推进一系列重要的结构性改革,而“强化”政府与适度的外部压力又是推进改革的必要政治前提。就“强化”政府的努力而言,选举法改革与议会结构改革尤为关键;从外部压力来看,积极支持与参与欧洲一体化进程,适当地借助“外力”推动国内改革也是必要的。

总之,意大利公共债务问题何去何从仍是影响该国经济前景的最重要因素之一,同时也在很大程度上关乎着欧洲经济与欧洲一体化的未来。从意大利解决公共债务问题的“逻辑链”上看,目前仍主要集中于创造政治前提这一环节,且迄今并不顺利,不难预见,未来的改革还会遭遇更多阻力。然而,意大利若能克服重重困难,切实推进必要的政治与经济改革,将不仅有望在解决公共债务问题上取得积极进展,更重要的是,还将在很大程度上改变其“国家体系”长期低效的状况,而这对该国将以何种姿态参与后危机时代的国际经济竞争至关重要。

(作者简介:孙彦红,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:宋晓敏)