

· 社会保障 ·

危机时刻的社会保障支出

纳伦·普拉萨德 梅甘·格雷克

张文成 译

内容提要:文章研究了社会保障支出与金融危机之间的关系,回答了两个问题:第一个问题是:在金融危机发生后,社会保障支出的发展趋势如何?第二个问题是:哪些原因可以解释这些变化?文章认为,社会保障制度往往诞生于危机之际。此外,一般地讲,社会保障支出在危机期间会增加;但是各国情况不同,发达国家显示出反周期支出的特点。文章支持这样一个观点,即危机可以被当作改善和加强社会保障的机会,而在这样的过程中,各国不仅可以缓解危机最不利的影响,而且能制定比较好的社会政策,改进长期危机的防范应对。

关键词:金融危机 财政政策 社会保障 社会支出

中图分类号:F81 文献标识码:A 文章编号:1003-3947(2012)01-0055-13

一、引言

2008~2009年爆发的金融危机提出了显而易见的挑战:国内生产总值增长萎缩,贸易量减少,岗位流失,就业风险和社会不安加剧,所有这些只是各国可能在今后的财政年度所要面对的几个问题。正如过去的危机所显示的那样,从长远来看,由于治理危机不善,可能增加贫困,造成长期失业,减少增长潜力。尽管最近的金融危机大多数是国内的或地区性的,但目前的危机具有全球性影响。然而,这场危机的社会影响可能与过去的危机的影响相似。

以前的经验表明,反周期财政政策和及时的一揽子刺激计划对解决危机具有重要意义。虽然各国可能采取从公司治理战略到货币政策等各种政策,但本文侧重于财政应对政策,主要是社会保障支出。反周期财政刺激措施的必要性已经在亚洲金融危机中充分地显现,在那次危机中,国际货币基金组织所建议的财政管制政策加剧了各国危机的时间和深度。确切地说,当最初的紧缩政策被证明无效之后,所有受影响的国家最终都转向了反周期政策。韩国常常被看成复苏最成功的国家,它“最坚持有针对性的、保持大规模的反周期赤字”(Green and Campos 2001)。现在对反周期政策的重要性似乎形成了一种共识,连国际货币基金组织都主张增加支出,有目标地采取减税和转移支付政策(Spilimbergo et al. 2008)。

作者简介:纳伦·普拉萨德(Naren Prasad)、梅甘·格雷克(Megan Gerecke),国际劳动组织工作人员。译者简介:张文成,中央编译局离退休办。

原文为“Social Security Spending in Times of Crisis”,发表于《全球社会政策》杂志(Global Social Policy)2010年第2期。

社会保障具有许多功能,从满足人权到实现经济增长、国家建构、与贫困不平等斗争,到在困难时期保护个人的常规作用(Townsend 2009)。社会保障支出为减弱外部打击提供了保险,使它在后危机环境中具有重要意义。然而,尽管后危机社会保障支出非常重要,但这个问题几乎没有引起注意。《人权普遍宣言》第二十二条宣称:“……每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障……”;第二十五条宣称“人人……在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障。”的确,对个人、公司和国家来说,社会保障有许多目的:它帮助个人在生活周期和宏观经济衰退期间能够保持稳定的消费;它促进就业流动和岗位匹配;它为经济长期增长提供人力资本的支持;它通过发挥自动稳定器的作用保持经济稳定。因此,如果设计得当,社会保障支出不仅能解决直接需要,而且能转化为今后应对危机的更好准备和更好的社会政策。

危机为发展中国家提供了机会,使它们能实行或改善其脆弱的或不存在的社会保障,扩大它们有限的信息收集和项目评估能力。危机也使各国减少或取消无效的政策,采取促进长期增长和更好的风险管理的公平合理的政策。许多国家曾经利用这个机会成功地摆脱了危机,还长久地改善了该国的政策框架。

在本文中,我们研究了经济危机期间社会保障支出的情况。因为获得的国际数据有限,加上我们主要关注社会福利的后危机状况,所以本文没有涉及社会保障的其他功能替代品,例如劳动市场政策、教育和医疗政策等。在介绍了福利国家和保障概念,并对目前趋势加以评估之后,我们利用两类文献解释了一场危机过后社会保障支出所发生的情况。我们先讨论了社会保障支出的决定因素和更广泛的社会保障政策,然后讨论了财政政策和财政政策内社会保障支出对衰退和扩张的反作用。之后,我们研究了社会保障支出在危机期间的趋势,最后提出并分析了结果。我们发现,在一场危机过程中,社会保障支出一般会增加。

二、福利国家和社会保障政策

福利国家最早起源于英国1601年的《济贫法》和德国1889年的俾斯麦社会保障制度,前者奠定了现代社会救助的基础,后者则奠定了社会保险的基础。福利国家具有多重政策目标,包括减少贫困、再分配、社会包容、避免风险的保险和消费、稳定生活、生产的和配置的经济效益、纠正市场弊病。社会保障政策的特点各不相同,从缴费型、收入调查型到普遍型(见表1),而且有的国家把普遍型与保险型结合起来。

表1: 社会保障制度

特点	社会保险	社会救助	普遍型社会保障
	以缴费为基础(自愿或强制性)	非缴费型	非缴费型
	工人和雇主融资	再分配	普遍型
		以权利为基础针对脆弱群体	以权利为基础
		更多地与农业社会/非正式部门有关	
最初起源	俾斯麦的德国模式(1889年)	斯堪的纳维亚(丹麦,1891)	1942年贝弗里奇报告
		英国	

在社会转移支持方面,所有发达经济体都建立了某种失业津贴制度,但替代率各不相同。此外,它们都建立了强制性养老金制度,一般有最低养老金和与收入相关的养老金。^①只有新西兰(1940年)建立了非缴费的普遍型养老金制度(Willmore 2007)。^②也许让人吃惊的是,有几个发展中国家也建立了非缴费的普遍型养老金制度,包括毛里求斯(1958年)、纳米比亚(1990年)、萨摩亚(1990年)、尼泊尔(1995年)、玻利维亚(1996年)和墨西哥(2001年)。有些发展中国家建立了近似于普遍型、但需要进行收入调查的养老金制度,例如,阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、南非和乌拉圭。

三、社会保障支出趋势

各地区和社会保障支出差别较大,高收入的经济合作与发展组织国家一般支出最多,接下来是前共产主义国家、拉丁美洲国家和中东及北美国家,最后是非洲和亚洲国家。当然也有例外,例如,毛里求斯和塞舌尔,这两个国家的支出规模一般比撒哈拉以南非洲高得多。

总的来讲,社会保障包括保护人们免遭某些经济冲击或风险的任何社会保险或社会救助制度。在按国际货币基金组织的社会保护定义(IMF 2001)确定整个社会保障支出时,我们将疾病和残疾津贴、母亲津贴、退休和遗属养老金以及丧葬津贴纳入其中;这些项目可以采取补贴、补助和其他社会津贴的形式。我们所采用的数据不包含一般教育支出、医疗物品和服务的供给,以及非针对性的劳动市场项目。

整个社会保障支出(占国内生产总值的百分比)在20世纪90年代中期和2000年初期一般保持稳定:经合组织高收入国家为14%,前共产主义国家为10.5%,亚洲国家为1%。中东国家则从2.7%增加到5.1%,拉丁美洲国家从5.8%略微下降到5.3%,非洲国家则从1.4%降低到1.0%。

如果我们看一下社会保障支出占整个政府支出的百分比,可以发现也呈现出同样的趋势。略有减少的是:非洲从4.4%减少到3.1%,拉丁美洲国家从26%减少到24.6%,亚洲、前共产主义国家和经合组织国家则略有增加。中东地区的社会保障支出占总支出的比例增加了一倍,从8.7%增加到17%。

由于社会保障支出的主要部分由养老金构成,因此值得养老金支出和覆盖率。从养老金支出来看,发展中国家平均为国内生产总值的2.2%,发达国家为9.3%。在发达国家,意大利和奥地利支出了15%,接下来是法国和德国为国内生产总值的14%。加拿大和澳大利亚只占GDP的5%,冰岛的支出水平最低为3.4%。在发展中国家中,拉丁美洲国家支出最高:巴西、乌拉圭、阿根廷是这一地区提供社会保障的先锋,分别占国内生产总值的13%、10%、8%。在亚洲,马来西亚把6%的国内生产总值用于养老金,中国为2.7%,而印度只有2%。其他所有发展中国家的支出不到国内生产总值的5%,而撒哈拉以南非洲的支出最少为0.7%。

发展中国家平均只有20%的劳动力被养老金制度所覆盖,而发达国家为91%;在发展中国家中,拉丁美洲国家的覆盖率最高,在50%以上,而撒哈拉以南非洲的覆盖率只有5%。中

^① 唯一的例外是丹麦和爱尔兰(只有最低养老金)和德国(只有强制性收入相关型养老金制度)。

^② 建立从居住地为基础的养老金制度的有丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典和加拿大(居住40年以后)以及荷兰(居住50年以后)。社会救助养老金在非缴费制度中最为常见。

国的覆盖率为21%,印度则只有9%。向所有老龄公民提供普遍型养老金覆盖的整个支出,在发展中国家估计不到国内生产总值的2%(ILO 2008)。那些没有被覆盖的人口在风险时期只好依靠家庭和社区。非洲福利制度很多被归为一种“无保障制度”,它们以家庭、部族和父子关系为基础,再加上国际组织越来越多的干预(Gough and Wood 2004)。总的来讲,养老金支出和养老金覆盖率与收入水平之间存在密切的相关性。随着一个国家收入水平的提高,养老金支出比例也会增加。

养老金支出取决于覆盖率,它有助于通过强有力的再分配机制减少贫困。在发达国家,社会转移支付的再分配作用影响到了约一半以上来自养老金津贴(瑞士高达80%以上,德国在70%以上)。在欧盟,其他社会转移支出而不是养老金(例如失业、家庭和住房津贴)将贫困风险减少了36%(从25%到16%)(EU 2009)。养老金对减少老龄居民中的贫困现象贡献最大。失业转移支付对再分配的贡献达7%左右;通过其他津贴,如社会救助和疾病津贴的贡献大约为再分配的1/3。

在拉丁美洲和大多数发展中国家,社会转移支付大多被比较富裕的居民拿走了,因为大多数穷人在非正式部门就业,因此被排斥在社会保护制度之外(Lindert et al. 2006; United Nations 2006)。例如,我们可以看一下6个拉丁美洲国家,^①社会保护转移支付平均只有10%进入最穷的1/5人手中,而1/4的转移支付则进入最富的1/5人手中。社会保险更是递减的(regressive),因为最穷的1/5的居民只得到转移支付总额的2%,而最富的人群得到了58%(Lindert et al. 2006)。这也是预料之中的事情,因为比较富裕的正式部门的工人对社会保险项目作出了贡献,因此有资格领取各种津贴。在这个地区,社会救助支出是递增的,大约26%的社会救助转移支付到了最穷的1/5的居民那里。不过,社会救助支出额只占国内生产总值的1%,而用于社会转移项目的其他支出占国内生产总值的6.3%,这些支出都属于社会保险范畴,公共支出单位的水平很低,这种状况意味着对不平等和贫困的影响也最小。

四、社会保障支出的决定因素

以可以获得的文献为基础,有几个因素被认为是福利国家,因此也是社会保障支出形式背后的推动力量。最为常见的因素有:(1)收入增长和发展水平;(2)人口和人口老龄化;(3)民主的兴起和政治制度、政党和政策遗产;(4)全球化或贸易开放,工业化和城市化。我们介绍一种观点,即危机也会影响福利国家,因而也会影响社会保障支出形式。

对福利国家支出的经济发展解释指出,随着各国发展,它们对社会进步的需要和政府规模会增加(这一过程被瓦格纳称为“扩张国家活动规律”)。这种情况之所以出现,是因为调控措施的加强,除了缓解经济活动的社会影响的需要,社会对公共或集体服务(例如运输和教育)的压力也增加了。

对福利国家支出的人口解释研究了诸如人口老龄化和劳动市场之类的因素。威伦斯基解释说,老龄居民的百分比随着经济发展而增加,这会增加支出(养老金、残疾和健康保险)(Wilensky 2002: 214)。同样,基特尔和温纳也证明,政府支出是由增长、失业和依赖率这类国内因素决定的(Kittel and Winner 2005)。他们发现,全球化或政府的党派构成都不能决定政

^① 阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁。

府支出, 尽管这些因素可能决定人口趋势本身。这些结论与卡斯提斯的结论相似(Castes, 2001)。基特尔和奥滨格也证明, 社会保障支出更多地同依赖程度(失业和老龄人口) 的趋同和增加(而不是与政治变量) 联系在一起(Kittel and Obinger 2003)。另一方面, 希克斯和佐恩认为, 福利政策改革和缩减受人口老龄化和失业增加所带来的财政压力的驱动(Hicks and Zorn 2005)。

政治解释指出, 选举政治(民主制度) 增加了对社会支出的要求, 从而增加了公共经济。这种增加可能是政党(即左翼党或社会民主党) 推动的, 也可能是政治制度推动的。例如, 不同层级官僚之间存在的政治关系造成了自我扩充和扩张的内部压力。财政非集中化(或联邦主义) 也可能增加社会支出。最后, 过去的经验影响目前的社会支出, 使支出缩减和改革变得非常困难。

最新文献表明, 政府会选择那种使它们在选民中的政治支持最大化的社会支出水平(Hausken et al. 2004)。专制政府用向精英付租金的方式获得政治支持, 而民选政府通过向广大居民提供公共物品争取他们的支持。考夫曼等人的研究证明, 民选政府似乎倾向于维护医疗和教育支出。不过, 如果把社会转移支付考虑进来, 民主对社会支出没有强有力的全面的影响(Kaufman et al 2001)。

澳滨格证明, 福利国家转型的形式、方向和程度受到政治制度、政党和政策遗产的影响。他们认为, 右翼政府和左翼政府已经在社会政策上采纳了新的观点, 这意味着传统的政党政治已不再对社会支出具有强大的影响(Obinger 2005)。基特尔和温纳也认为, 政府的政党构成不能决定政府支出水平(Kittel and Winner 2005)。

政党影响的下降可能是由于福利支出和社会政策建立后所产生的惯性。例如斯旺克发现, 福利支出是抵制国际压力与国际化、非工业化和老龄化这类国内变化的措施。政府面对组织完善的选民很难削减支出(Swank 2005)。

对福利国家开支的开放、工业化和城市化解为福利国家的增长(和衰退) 提供了几个有时甚至是矛盾的观点。这些观点包括比较开放的经济:

- 易受风险影响, 因此政府必须通过福利国家扩张缓解风险(+)
- 经历了较大的工业集中后(在大企业中), 后者增加了劳工和集体谈判制度, 从而导致了福利国家扩张的权力(+)
- 要求新技能和培训以及岗位流动, 它们将导致福利国家扩张(+)
- 允许工商界游说政府通过资本抽逃威胁削减社会支出(-)
- 往往具有与福利扩张相联系的人口特点(老龄化、失业) (+)

贸易开放和自由贸易涉及经济错位, 适应外界冲击的调节, 以及工人易受风险的影响的问题。工业国家的居民期望他们的政府能够限制全球调整的成本, 分配由开放市场带来的好处。为了保证公众持续支持贸易开放, 政府“不断(变换) 福利国家政策, 使它们的公民较少受到国际经济变幻无常的影响”(Hays et al. 2005: 474)。鲁杰把这称为嵌入式自由主义(Ruggie 1982)。

按照这种观点, 卡麦农发现, 在比较开放的经济体中, 工业集中的程度比较高(也就是说, 大部分生产和就业集中在几个大企业里)。这促进了工会化、比较大规模的集体谈判和强大的劳工联合会, 这一切又导致了对在社会保障、养老金、失业保险换人岗位培训等领域政府支出的更大需要(Cameron, 1978)。

嵌入式自由主义的观点遇到艾维森和库萨克的挑战,他们证明,是非工业化而不是全球化造成了社会支出的明显增加。工人从制造业转入服务业,要求更新技能,因此使过渡时期变得困难了。政府增加了照顾这类人群的支出(Ivesen and Cusak, 2000)。20年后,罗德里克对开放经济为何往往有一个较大的公共部门得出了同样的结论:比较开放的经济容易受风险的影响,政府规模会增加(Rodrik, 1998)。

斯旺克也对嵌入式自由主义的观点提出了挑战。他认为,经济国际化通过常规的国内政策消极地影响社会支出。工商界能通过提出资本抽逃威胁来游说政府减少社会支出。同样地,考夫曼和塞古拉·福纳多发现,贸易一体化导致了养老金和其他转移支付的减少。他们证明,与关于贸易自由化的“社会混乱、不确定性和不平等分布效应”及必要技能的更新和生产率所造成的政治风险的观点相比,效益论往往占上风(Kaufman and Segura-Ubiergo, 2001: 557)。值得注意的是,他们发现,全球化似乎并不是均匀地影响到所有类型的社会支出:与教育和医疗支出相比,社会保险转移支付所受到的影响最大。

如果将其他因素考虑进去,大多数研究,例如卡斯尔斯、斯蒂芬斯就发现,贸易与各种福利国家措施没有关系(Castles, 2004; Stephens, 2001)。加内特和米歇尔发现,贸易开放与福利支出之间存在一种负相关关系(Carrett and Mitchell, 2001)。其他人发现,贸易对福利支出的影响非常弱或是没有影响(Allen and Scruggs, 2004; Burgoon, 2001; Garrett and Mitchell, 2001; Kittel and Obinger, 2003; Korpi and Palme, 2003)。同样地,斯旺克并没有发现国际资本流动与社会福利保护多个方面之间存在任何系统的关系(Swank, 2001; 2002; 2003)。迄今为止,既有研究尚未在贸易和福利支出之间建立明确的关系。

最后,社会、金融和经济危机可以引起社会保障的变化。在下面两个部分里,我们追溯了社会保障政策在危机期间的历史,回顾了关于商业周期方面的财政政策的文献,得出了社会保障支出应吸取的经验教训。

五、社会保障:生于危机之中

历史地看,危机在发展和加强社会保障政策方面发挥了决定性作用。例如,大萧条和第二次世界大战是社会保障项目历史上的决定性时刻。由于人们在20世纪30、40年代期间需要保护和集体保险来应对风险,社会项目和社会转移支付得到了加强。

在美国,大萧条促进了新制度的创建,从而改变了游戏规则和人们对经济的态度(Bordo et al., 1998)。它的标志是1935年美国社会保障法的通过,该法律被认为是在那个时代“最好的社会保障政策”遗产之一(Skocpol, 2002: 221 - 222)。政府支出大幅度增加,除了公共工程,主要是由于社会保障法开启了老年养老金、福利和失业保障增加。

同样地,在20世纪40年代初的英国,政治领导人对第二次世界大战后士兵回家找工作的后果感到担心。他们也对贫困、教育和培训缺乏以及其他不利的社会条件感到担忧。丘吉尔首相曾邀请威廉·贝弗里奇研究居民的社会需要。后者建议,应当普遍提供社会保障和医疗保健。这些建议在二战后被采纳。贝弗里奇报告成为许多国家的样板,它们为全体居民的福利推行了不同的社会项目。其他发达国家也纷纷仿效英国(普遍型)和德国(社会保险型)的社会保障样板。到20世纪50年代,大部分工业国家向几乎全体居民提供了广泛的社会服务。斯堪的纳维亚国家的做法最为超前,它们制定了旨在促进经济发展的普遍型社会政策和保持

高就业的劳动市场政策。当其他国家试图统一社会经济发展时, 斯堪的纳维亚国家运用社会发展促进了经济发展(Midgley, 1995: 63)。社会政策的这种扩张是以工业化福利国家的兴起为标志的。必须注意的是, 巴西、阿根廷、智利和乌拉圭在 20 世纪 20、30 年代是建立养老金制度的先锋, 而其他国家则在 20 世纪 40、50 年代紧随其后(Haggard and Kaufman, 2008)。最初的覆盖范围仅限于强大的公共部门雇员和正式部门的工作人员。

最近, 各国利用经济危机的时机扩大了社会保险制度的覆盖面, 将社会基金引入社会救助项目, 实行教育救助, 采用了有条件的现金转移支付的形式, 学校提供项目、奖学金和其他转移等资助。

在拉丁美洲, 危机遗留的后果在许多国家依然存在。例如, 最近发生的 1994 年“龙舌兰危机”(Tequila Crisis) 导致墨西哥为穷人建立了一张社会安全网——PROGRESA 项目(Ravillion, 2008)。^① 同样地, 阿根廷利用 2001 年危机扩大其养老金制度, 将大批以前被排斥的人纳入其中(Novick et al., 2007)。同时也改善了劳动调控政策, 此后非正式部门就业机会更加减少了。

看一看东亚危机, 我们发现韩国加强了它的自动稳定器功能, 扩大了它的养老金制度, 增加了它的社会救助和普遍型医疗制度的覆盖面。确实, 自危机以来, 公共支出迅速增加, 所以韩国福利制度部分地是与危机联系在一起的(Park, 2008)。例如, 自危机以来, 失业保险覆盖率已经从 1999 年占失业者的 12.3% 提高到 2004 年占居民的大约 50%(Koum et al., 2006)。

六、经济周期期间的财政政策和社会保障支出

有两个主要理论为政府应当如何花钱(和收税) 提供了见解: 一个理论是凯恩斯提出的, 一个理论是巴罗提出的新古典主义的税收平滑模式(Barro, 1979)。凯恩斯的方法是建议政府反周期地进行支出和收税——也就是说, 在经济衰退时, 政府要通过增加支出和赤字, 减少税收来刺激需求; 在经济扩张期间, 做法则相反。可能, 这种对待财政政策的办法会稳定经济, 减少衰退带来的社会影响。巴罗的税收平滑模式建议采用中性政策或周期性政策, 即保持支出和税率不变, 无论国内生产总值是增长还是萎缩; 延伸而言, 这意味着税入和预算在扩张期间增加, 在衰退期间减少。

应当注意的是, 两个理论都没有建议在衰退期间减少支出。这样一种亲周期政策会增加经济波动而不是制止波动。然而, 经验性研究表明, 许多国家采用亲周期性财政政策, 尤其在发展中国家。少数高收入国家实现了周期性, 尽管总的来讲, 这一组采用了非周期或反周期政策(Galí et al., 2003; Ilzetzki and Végh, 2008; Kaminsky et al., 2004; Lee and Sung, 2007; Talvi and Végh, 2005)。另一方面, 存在这样一种普遍共识, 即发展中国家实行亲周期性财政政策, 只有个别例外, 例如, 智利和以色列等(Gavin and Perotti, 1997; Ilzetzki and Végh, 2008; Kaminsky et al., 2004; Lane, 2003a; Lee and Sung, 2007; Talvi and Végh, 2005; Thornton, 2008)。^② 大多

^① 龙舌兰是墨西哥的一种烈酒。PROGRESA(“进步”)是墨西哥政府的一个项目, 1997 年启动, 2001 年更名为“机会”(Oportunidades)。项目的目的是减轻贫困, 同时提高小孩的教育水平。主要做法是: 政府每个月给有上小学 3、4、5、6 年级和初中 1、2、3 年级孩子的家庭提供一笔钱。不同年级的孩子钱补助额不同, 男女标准也不同。一年累计下来, 补助额大概能占到一个成年人一年收入的 45% 左右。——译者注

^② 对于这个认同, 有几个例外。亚当和贝万观察到一组低收入国家采用了温和反周期政策(Adam and Bevan, 2003), 而阿方斯等人发现, 有 132 个国家(包括低收入和中等收入国家)实行了非周期政策(Afons et al., 2008)。

数初步的证据表明,所有国家在衰退而不是扩张期间采用了较大程度的反周期性政策(Adam and Bevan 2003; Lee and Sung 2007)。^①这也许是因为自动稳定器对消极变化比对积极变化更敏感,因为危机期间比扩张期间的经济政治代价更大。

由于亲周期性财政政策几乎没有任何规范基础,所以研究人员试图理解各国采用这些政策的必要性。他们提出了一些可以用来理解社会支出的解释。

对亲周期性的第一组解释研究了资本的获得性,重点是外国资本(援助、贷款和投资)。进入国际资本市场的活动是与商业周期联系在一起的——例如,在繁荣期间有高水平的外国直接投资(Diallo 2009; Gavin and Perotti, 1997; Kaminsky et al. 2004)。由于发展中国家在衰退期间获得外国资本的机会减少,它们会减少支出,因为与经合组织国家不同,它们不能借钱给它们的基金融资。^②在通胀时期,由于债务—产出率的恶化,外汇债务会使问题加剧。

阿尔贝罗拉和蒙特罗发现,债务持续性地在拉丁美洲的亲周期性中发挥了决定性的作用,这就是造成这一现象的几乎全部的原因(Alberola and Montero 2007)。同样地,依赖援助的国家可能协调不好它们的财政立场,因为援助常常是不可预测的,而且一般被认为是亲周期的(与接收者的商业周期——而不一定是捐助者的商业周期)(Bulir and Haman 2007; Pallage and Robe 2001; Thornton 2008)。看一组非洲国家的情况,桑顿发现,这些国家都采用了比较亲周期的政策(Thornton 2008)。

获得资本的问题可能由于国内收入的亲周期变化所加剧。发展中国家的产出水平相对于波动状态,人们发现这种波动会增加亲周期性(Lane 2003b; Talvi and Végh 2005)。此外,有研究发现,发展中国家税基收入可能比G7国家多2~4倍,使政府支出更加波动和亲周期(Talvi and Végh 2005)。另一方面,其他人也发现,发达国家和发展中国家之间的区别在于支出而不在于税负或税率(Gavin and Perotti, 1997; Lane 2003a)。

即使在发达国家,目前对财政政策的空间和不断增加的赤字的担忧,可能会造成一种类似的动态变化。当上述国家受到赤字融资可获得性(availability)的限制时,其他国家可能受到不愿意利用赤字融资的限制,而这种不情愿源于对其水平、可持续性和对经济的影响的消极认识。借助有关赤字条款影响的普遍接受的欧洲文献,似乎公共债务的服务成本挤占了公共支出,包括社会支出;然而起点的位置很重要,债务负担沉重的国家或赤字庞大的国家往往保护社会支出水平,削减其他支出。相比之下,减少赤字负担甚至创造盈余的那些国家偏爱其他支出而不是社会支出(Hagfors and Saari 2005)。

第二组对亲周期性的解释侧重于国内政治因素,也就是资源竞争和腐败。托内尔和莱恩指出,有权势的寻租集权争夺国家资源(Tornell and Lane, 1999)。^③所有集团的预期在繁荣和萧条期间上升和下降——两者结合导致对公共支出的政治压力不成比例地增加/减少。这一理论预言,社会越是在社会上或政治上分裂,越会采取比较亲周期的财政政策。阿莱西纳和托贝尔里尼也以同样的方式表明了,腐败程度很高的国家将出现对亲周期财政政策的需求,因为

^① 在所看到的文献中,两个例外很突出:艾尔兹基发现,在繁荣后紧接着严重的萧条过程中有一种对称的回应(Ilzetzki 2008),而加文和佩罗蒂发现,拉丁美洲国家的财政政策在繁荣而不是萧条期间更有亲周期性(Gavin and Perotti, 1997)。

^② 另一方面,经合组织国家中的亲周期政策的证据表明,有其他因素发挥作用(Talvi and Végh 2005)。

^③ 桑顿和艾尔兹基观察了同样的动态(Thornton 2008; Ilzetzki 2008)。

选民担心政府挪用繁荣时期的基金(Alesina and Tobellini 2005)。选民也会允许那些被认为比较合法和负责的政府保留预算盈余,与此同时,更有可能参与反周期政策(Alesina and Tobellini 2005; Diallo 2009)。

第三种对亲周期性的解释不太突出,它依据的是国内政府能力和规模。有研究指出,评价国家经济形势的困难意味着政府的应对措施被拖延了(而且不能正好与商业周期重合)(Aki-toby et al. 2006)。

七、关于后危机财政政策和社会保障支出过去的证据

剖析现有的财政政策,可以发现政府的投资行为都是最亲周期的(Lane 2003b);而偿债尽管在有些高收入国家是反周期的,但一般都是非周期的(Ilzetzki and Végh 2008; Lane, 2003b);政府消费则是二者混合带来的结果,^①税收难以研究,因为收入水平是与商业周期联系在一起,而且获得有关税率的跨国数据也很不容易(Arreza et al. 1999; Darby and Melitze, 2008; Ilzetzki and Végh 2008)。

用于社会转移方面的支付可以发挥“自动稳定器”的作用,减缓产出与需求的减少程度。这是许多转移支出的非歧视性质造成的。一方面,支出的歧视性变化反映了新的政策选择,例如在韩国出现的情况失业保险政策的实行或扩张。另一方面,非歧视性支出自动地反映了经济的变化。例如,衰退期间有很多岗位流失,会使有资格要求领取失业保险的人增加,所以这个领域的支出就更多了。

就经合组织国家而言,大多数研究发现,社会转移方面的支出是反周期的,尽管令人吃惊的是,这个领域的研究并不像财政政策其他领域一样深入。^②布哥特指出,社会支出(占国内生产总值的百分比)在危机期的最初时期会增加,中期则会随着削减支出的压力增加而减少(Bouget 2003)。相反,卡斯尔斯指出,这些领域是受保护的,不受总支出缩减的影响(Castles, 2001; 2006)。^③转移往往比其他种类的支出更有反周期性,有证据显示,整个财政反周期性来自社会转移支付(Arreza et al. 1999; Lane 2003b)。

剖析经合组织国家不同类型的社会转移支付政策,可以看到,它们将大部分注意力锁定在失业保险上;不过,其他转移支付似乎也发挥着自动稳定器的作用(Darby and Melitz 2008)。在观察了各种转移支付政策之后,达比和梅里兹发现,养老金发挥的稳定作用最大,接下来是医疗支出和失业保险,而残疾和疾病津贴的作用最小。发展中国家支出的转移部分很小,这限制了它们对整个财政反周期的影响。把1980~2002年期间作过周期性调整和未作过调整的数字加以比较,Galí等人发现,欧盟国家的非歧视性财政政策显然是反周期的。在挪威,他们发现非歧视性财政政策是亲周期的,而其他所有非欧盟经合组织国家是温和性反周期的。威

^① 从高收入国家不同分组(分别为经合组织国家、7国集团和欧盟)看,政府消费是亲周期(Lane 2003b)、非周期的(Talvi and Végh 2005)和反周期的(Arreza et al. 1999)。这部分是由于选择的国家,但也可能是因为选择的指标、方法,以及很小程度上因为数据来源。

^② Galí等人发现,挪威的非歧视性周期支出由强有力的亲周期行为,并承诺进一步研究(Galí et al. 2003)。

^③ 这个观点也得到哈格福什和萨里的支持,他们发现,在欧盟中的那些债务沉重的国家和赤字国家,社会支出挤占了核心政府支出(Hagfors and Saari 2005)。另一方面,科尔皮和帕尔姆注意到,当政府财政平衡状况不良时,社会保险项目最有可能被削减(Korpi and Palme 2003)。

贝尔斯发现经合组织国家的社会保障支出是非周期的(Wibbels 2006)。

对发展中国家的危机期间社会转移支出的剖析尚未得到广泛的研究。目前已有的初步研究一般集中于拉丁美洲。威贝尔斯在分解不同类型的转移支付政策后发现,拉美的社会保障支出是非周期的,他把这些趋势与政治呼声联系起来,注意到社会保障接收者的强大呼声(即比较富裕的正式部门的工人)。另一方面,艾尔兹基发现,拉美国家的社会保障支出政策是亲周期的(Ilzetzki 2008)。

有些关于发展中国家的研究把各种社会支出放在一起,也就是说,他们把一般认为是政府支出的社会支出与转移方面的支出结合起来。布劳恩和格雷西亚, Lee 和 Sung 发现,在社会支出方面,拉丁美洲国家或非经合组织国家所采取的政策是亲周期的,而经合组织国家的政策是反周期的。不过,在上述两个地区,他们发现社会支出和总支出都不是亲周期的(表明社会支出在危机期间是受保护的)(Braun and di Gresia 2003; Lee and Sung 2007)。相比之下,希克斯和沃登发现,在发展中国家,与其说总支出是亲周期的不如说社会支出是亲周期的(表明了相反的情况,也就是社会支出在危机期间被不成比例地削减了)。希克斯和沃登研究了拉丁美洲和加勒比地区的情况,他们指出,社会化支出和有针对性的支出是高度亲周期的(即使在那些被列入更加顾及贫国人口的国家里)。^①

八、后危机社会保障支出: 增强的趋势

为了给危机下确切的定义,我们使用了国际货币基金组织研究人员 Laeven 和 Valenia 所提供的数据。他们确定了1970~2007年期间发生的394次金融危机(124次系统银行危机,207次货币危机,63次债务危机)的起始时间。^②为了概括总的发展趋势,我们研究了我们所掌握的社会保障支出数据的每个国家最近发生的危机,这些数据使我们了解到自1970年以来所发生的62个危机个案。我们还研究了危机前3年的平均社会保障支出(t 平均: -1, -2, -3),危机之年($t: 0$),危机后3年(t 平均: +1, +2, +3)。

在一场危机期间,平均非加权社会保障全球支出增加,从危机前3年占国内生产总值的6.3%变为危机之年的6.7%,最终达到危机后3年的6.8%。社会保障支出的相对份额也增加了,非加权全球平均数从危机前占总支出的20.8%到危机之年的21.6%,最后到危机后3年的22.3%。

从地区来看,我们研究了社会保障支出的发展趋势。在我们掌握数据的9个经合组织国家中,平均非加权社会保障支出在危机期间激增,从危机前占国内生产总值的11.4%增加到危机之年的13.1%,随之,在后危机期间回落到12.2%;同期总支出中的份额也在激增,从33.2%上升到34.3%,最后回落到32.2%。这可能反映了自动稳定器在这些国家的强大作用。后危机社会保障支出增长到占国内生产总值较高的水平,但缩减到总支出的一个较低的水平。仔细研究这些数据可以发现,这并不反映社会保障支出实际水平的下降,但是所有国家

^① 在这种情况下,这些国家大幅度增加有针对性的支出和社会支出而不是其他类型的支出(在繁荣期间)。

^② 数据来源: <http://www.luclaeven.com/Data-filr/IMF%2520Finacial%2520crisis%2520episode%2520database2520%25202008.xls&ei=vZHDS3LIs-J-gbhsqWECw&sig2=Nva-LizTDPbGNeQTISQjQ&usg=AFQjCNGp5L6WibltmTCWH2FyuY8KdRjw> (accessed 24 November 2009)

社会保障支出增加的事实被其他支出超过了。

把这一分析分解到国家层面,我们可以看到芬兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和美国出现了同样的波劝状态,平均后危机社会保障支出在总支出中的比重低于危机前的水平。在冰岛、意大利、韩国和挪威,社会保障支出占国内生产总值和总支出的比重在危机前、危机中和危机后三个时期稳步增加。用于社会保障支出的预算比重出现的最引人注目的变化是,西班牙减少了27.9%,而冰岛和韩国则分别增加了24.7%。

在中亚和东欧前共产主义国家,社会保障支出在危机期间的绝对值普遍增加,只有摩尔多瓦和格鲁吉亚例外,后两国的本国货币贬值了。就这一地区而言,从占国内生产总值和总支出的比重看,社会保障支出大致稳定(前危机、危机和后危机时期:分别占国内生产总值的9.5%、9.4%和10.0%,占总支出的30.6%、31.1%和32.8%)。以国别为基础,社会保障占国内生产总值和总支出的比重的危机轨迹变化很大。克罗地亚、拉脱维亚和蒙古的社会保障支出占国内生产总值和总支出的比重稳定增加。除了这些国家,到后危机时期,用于社会保障的预算比重增加的国家有:保加利亚、格鲁吉亚和罗马尼亚,显著增加的有:白俄罗斯(26.3%),捷克(33.7%),匈牙利(28.9%)和塔吉克斯坦(87.1%)。用于社会保障的预算比重显著减少的国家有:阿尔巴尼亚(17.3%)、爱沙尼亚(29.2%)和哈萨克斯坦(17.7%);稍有减少的国家有:立陶宛和斯洛文尼亚。社会保障支出占国内生产总值的比重的变化一般遵循不同的模式。

在我们掌握数据的11个非洲国家中,危机之年平均社会保障支出减少,但以后无论占国内生产总值的百分比还是占总支出的百分比均超过了以前的水平,前者为1.0%、0.9%和1.4%,后者为3.4%、3.2%和4.4%。后危机社会保障支出(占国内生产总值的百分比和占总支出的百分比)超过了以前水平的国家有:布隆迪、利比亚、马达加斯加、多哥和津巴布韦。用于社会保障支出的预算比重在刚果和津巴布韦增加了1倍多,前者增长15%,后者增加116%。后危机社会保障支出水平降低到低于前危机水平的国家有:马里、扎伊尔和津巴布韦;马里和扎伊尔的预算比重分别减少42.5%和98%。

在我们掌握数据的4个亚洲国家中,平均非加权社会保障支出在危机之年激增,从危机前占国内生产总值的2.2%增加到危机之年的2.9%,然后降低到后危机的2.3%;社会保障支出占总支出的比重从同期的9.2%降低到9.0%,最后降低到8.3%。在泰国,用于社会保障支出的预算比重达到91.6%(从前危机到后危机),斯里兰卡则减少38.3%,它们是各国中变化程度较大的。

在发展中国家的其他地区,平均社会保障支出在前危机、危机和后危机三个时期稳步增加。占国内生产总值的比重增加的情况是:在拉丁美洲和加勒比地区为4.96%、5.47%和5.67%,在中东和北非分别是4.16%、4.44%和4.59%;占总支出的比重增加的情况是:在拉丁美洲和加勒比分别为23.0%、24.2%和25.9%,在中东和北非分别为10.1%、11.9%和12.5%。以国别为基础,后危机社会保障支出(占国内生产总值的%和占总支出的%)在每个地区大约一半的国家超过了前危机的水平:在拉丁美洲和加勒比有:玻利维亚、巴西、智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、巴拿马和乌拉圭;在中东和北非地区有:伊朗、科威特和突尼斯。在另一半国家中,后危机社会保障支出(占国内生产总值的百分比和占总支出的百分比)比前危机水平低:拉丁美洲和加勒比有:阿根廷、哥伦比亚、牙买加、墨西哥和委内瑞拉。用于社会保障的预算比重显著增加的国家有:巴西(46.6%)、哥斯达黎加(74.8%)、多米尼加共和国

(98.7%)、伊朗(56.8%)、科威特(44.1%)和巴拿马(67.2%)。明显减少的国家有:叙利亚(51.6%)和委内瑞拉(33.9%)。

人们可以把这些结果与有关经合组织国家、欧洲和拉丁美洲国家社会保障支出以前的文献相比较(尽管就后者而言,文献依然欠缺)。然而正如我们所预见的那样,经合组织社会保障支出与经济周期抵牾,自动地使经济稳定。在中欧,只有阿尔巴尼亚和斯洛伐克在用于社会保障的总支出比例和国内生产总值比例方面遵循这个模式,而其他国家的应对政策是非周期的,甚至是亲周期的(包括保加利亚、捷克和罗马尼亚)。

就拉丁美洲而言,文献预测整个支出在最需要的时候处于最低水平,在总支出上会出现下降的趋势。不过,文献没有提供对危机期间社会保障支出如何反应的清晰预测。威贝尔斯指出它是非周期的(Wibbels 2006),而艾尔兹基认为是亲周期的(Ilzetzki 2008)。利用3年危机前和危机后的平均数,我们发现,这一地区社会保障支出增加了,说明它与商业周期没有牢固的相关性(非周期的),而且如果有什么关联的话,那么它将有助于在衰退后稳定经济。此外,我们也发现智利有反周期社会保障支出,从占国内生产总值的11.4%到13.6%。最后到12.1%(就总支出的百分比而言,规模分别为36.9%、42.7%和39.6%)。

看一看发展中世界其他地方,中东和北非的趋势与拉丁美洲的趋势是一致的。从一定程度上讲,一场危机的影响被该地区社会保障全面高度增长的趋势所掩盖。然而,在该地区有些国家,危机明显施加了它的影响。例如在科威特,虽然在1989年危机后总支出急剧减少,但社会保障支出受到相对保护,出现缓慢但稳定的增加。

与亲周期政策的预计一致的是,非洲社会保障支出在危机之年出现了降低,后危机支出出现了增长。另一方面,亚洲用于社会保障支出的预算比例下降,尽管人们在考察其国内生产总值份额时可以看到社会保障支出明显的反周期趋势。

对于与过去研究结论的不同之处,可以部分地用两个因素来解释:一是所研究的危机,一是财政政策的不对称。正如所指出的那样,这些趋势只探讨了各国最近发生的危机,虽然大部分文献利用了以前发生的危机的材料,但人们注意到,20世纪80年代爆发的那些危机有独特的亲周期性的财政政策。^①此外,正如前面所指出的那样,许多作者发现在繁荣与萧条之间存在一种不对称性,衰退时期的财政政策更有反周期性。可能财政政策的整个亲周期性受到繁荣时期支出(而不是萧条时期紧缩)的影响,后者要考虑到看得到的非周期的萧条期支出。

九、结 论

本文试图理解一场危机过后社会保障支出所发生的情况。文中所展示的数据显示,社会保障支出在危机期间和危机过后普遍增加。本文试图解释普遍主义福利国家体制和缴费型社会保险制度下的社会保障支出政策,也提供并讨论了社会保障支出一些常见的决定因素,比如经济发展、民主、政治制度、人口、工业化和贸易自由,等等。支出周期性的决定因素包括政治碎片化、腐败和竞争;资本的可获得性和积累债务的意愿;国家能力。把这两个文献放在一起

^① 比如,拉斯蒂格的结论很多是以拉丁美洲在20世纪80年代的危机为基础的(Lustig 2000)。加文和佩罗蒂、布劳恩和格雷西亚分别研究了1995年到1997年的危机(Gavin and Perotti, 1997; Braun and di Gresia 2003)。我们研究了1995年以来的6次危机,其中5次是1997年以后发生的。

看,人们能更深入地了解经济危机后影响社会保障支出的各种因素。对这种动态的比较个案的研究将有助于分析哪个因素更为重要。

本文说明,社会保障体制常常诞生于危机之中:例如,应对社会危机或社会威胁的德国社会保险模式,应对第二次世界大战后出现的社会危机的英国贝弗里奇模式,应对大萧条的社会危机的美国社会保障法,应对各种经济危机和社会危机的拉丁美洲有条件的货币转移支付,以及应对亚洲金融危机的亚洲社会救助,等等。同样地,在这次危机期间,需要的是凯恩斯主义式的反周期性财政政策,尤其要重视社会支出。建立自动稳定器,例如失业保险和社会救助,通过在短期内消除由缓解危机带来的最坏影响,在长期里改善应对危机的准备,从而有利于各国的发展。

政策主要着力点应放到支出上,应该努力启动经济复苏手段,保护穷人和脆弱群体(失业者)使他们不要进一步陷入贫困。政策制定者应当保证养老金领取者的收入,使养老金保值增值。失业保险、社会转移和人力资本支出应当受到保护。由于40%~50%的发展中国家没有任何社会安全网项目(Lustig 2008),危机为改善和扩张提供了一个机会。在已经建立项目的地方,第一步应当扩大或增加目前运行良好的项目的资格。不过,在项目还没有落实的国家,应当认真计划,从零开始建立一个项目可能需要4到6个月的时间。其他政策,例如促进公共工程项目也显示,如果精心管理,也是社会保护的有力工具。

正如本文开头所提到的,在过去的危机期间回避实施财政管制的国家,一般都比较成功。然而,由于获得或使用资本的意愿不同,各国更倾向于采用亲周期政策。有些国家可能没有足够的财政空间(增加支出,尤其面对后危机的高借款成本,其他国家可能担心社会保障扩张对政府财政状况和社会保障基金的金融健康的长期影响)。然而如果可能,就不要实施财政管制,因为它可能进一步伤害经济,增剧贫困。应当鼓励各国以常识和过去经验为基础,在危机期间采取扩张性政策。

Social Security Spending in Times of Crisis

Naren Prasad and Megan Gerecke

(International Institute for Labour Studies, Switzerland)

Abstract: This article investigates the link between social security spending and financial crises. In doing so, the article answers two questions: what are the trends in social security spending in the aftermath of a financial crisis, and what factors can explain these changes? The article shows that social security regimes have often been born out of crisis. In addition, on average, social security spending increases over the course of a crisis; however, there is wide regional variation, with advanced countries exhibiting the most countercyclical spending. This article lends support to the idea that crises can be used as an occasion to improve and strengthen social security; in doing so, countries not only mitigate the worst effects of the crisis, but also create better social policy and improve long-term crisis preparedness.

Key words: Financial Crisis; Fiscal Policy; Social Security; Social Spending

(责任编辑: 刘 英)