

# 开放还是保护<sup>\*</sup>

——国家如何应对经济危机

郑 宇

**【内容提要】** 2008年国际金融危机重创了许多国家的社会经济,引起了国际经济体系的重大变化:发达国家从自由贸易的推动者变成了保护主义的实施者,而发展中国家尤其是新兴经济体国家则从全球化的被动参与者变成了主动捍卫者。发达国家和发展中国家在贸易政策上的巨大反差源于国内社会保护能力的此消彼长。发达国家固化的社会福利体系难以对危机后的社会提供充分保护,因此更多地选择贸易保护主义手段,导致“嵌入式自由主义”框架的破裂。发展中国家的社会福利体系在应对经济危机时则表现出更大的灵活性,降低了危机对国内社会的冲击,因此更有能力推动贸易自由化。这一发现说明,新兴经济国家根据自身社会经济结构的特点,可以用更灵活的方式提供社会保护和推进贸易自由化,这将对世界经济秩序和全球化的走向产生深远影响。如何平衡开放与保护是中国参与全球治理时需要重点关注的议题,也是实现包容性全球化的基本保障。

**【关键词】** 经济危机;全球化;保护主义;福利国家;嵌入式自由主义

**【作者简介】** 郑宇,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。(上海 邮编:200433)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2018)12-0134-22

---

\* 本文得到上海高校特聘教授(东方学者)岗位计划资助。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的意见。文中疏漏由笔者负责。

## 一 引言

20世纪80年代以来,发达国家一直是经济全球化的主导者和推动者,发展中国家则是被动的参与者。发达国家能够积极推进贸易自由化得益于其强大的产业竞争力和完善的社会保障,承受外来竞争冲击的能力远高于发展中国家。<sup>①</sup>但是,2008年国际金融危机以来,经济全球化的推动力和阻力却发生了逆转。贸易保护主义在发达国家日趋高涨,发展中国家却成为推动贸易自由化的主力。为什么2008年金融危机后发达国家和发展中国家在贸易政策上存在如此大的差异?

发达国家和发展中国家在贸易政策上的巨大反差源自国内社会保护能力的此消彼长。全球化加速扩张使国家面临巨大的社会保护压力。金融危机的爆发凸显了各国经济的脆弱性,也使公众对社会保护的需求迅速增加。然而,发达国家和发展中国家在回应这些需求时存在能力和手段上的较大差异。发达国家的福利水平高,但福利制度已高度固化,难以通过改革满足不断增加的社会保护需求,只能诉诸保护主义手段来缓解国际市场的冲击。

较之于发达国家,发展中国家总体福利水平较低且福利制度尚未完善,但是这些劣势在应对金融危机时却显示出更大的韧性。第一,由于福利水平低,福利支出分配有更大的灵活性。在金融危机后,不少发展中国家都增加了公共福利支出,扩大了社会保障的覆盖面。第二,发展中国家广泛使用开放性产业政策,选择性地补贴和扶助产业,有助于弥补社会保障的不足。由于社会保障能力的不断提升,发展中国家更有能力和动力去推动贸易自由化。

本文的第二部分介绍国际金融危机后世界各国贸易政策的变化趋势。第三部分分析国家应对经济危机的政策选择。第四部分讨论发达国家福利制度的变化。第五部分分析发展中国家在危机后的福利制度变化。第六部分是结论。

## 二 国际金融危机后世界各国贸易政策变化趋势

20世纪80年代以来,贸易自由化有利于经济增长的观点得到了绝大多数国家的认同,成为全球化的最突出特点之一。在2008年金融危机前的30年中,全球贸易增

<sup>①</sup> Dani Rodrik, "Sense and Nonsense in Globalization Debate," *Foreign Policy*, Vol.107, 1997, pp.19-37.

长速度一直是世界经济增长速度的两倍。<sup>①</sup> 尽管拉美和东亚的发展中国家在 20 世纪 80 年代和 90 年代相继发生过金融危机,引起了对市场过度开放的争议,但在新自由主义的影响下,全球贸易仍然向进一步自由化迈进。然而,这一局面在 2008 年国际金融危机爆发后发生了逆转。全球贸易总量在 2009 年发生了断崖式下降,虽然在各国财政刺激政策的干预下短暂反弹,但随后还是陷入了持续低迷。2012—2016 年,全球贸易增速同全球经济增速基本持平,改变了第二次世界大战结束以来全球贸易增长一直快于经济增长的态势。

更值得担心的是,贸易保护主义的阴影越来越浓。在危机之初,主要发达国家还在呼吁继续开放市场,控制贸易保护主义。然而,随着欧美经济的乏力表现加上紧缩政策的实施,排外的民族主义情绪开始发酵。不少国家出现了极右翼政党的支持率上升甚至成为执政党的情况,保护主义的暗潮开始涌出。<sup>②</sup> 从 2009 年到 2018 年,世界各国一共采取了 15000 多项贸易干预措施,其中 11600 项属于贸易保护措施,远远超过近 4000 项的贸易开放措施(如图 1 所示)。从变化趋势上看,在金融危机爆发之初,贸易保护措施增长平缓。在 2013 年也就是危机爆发 5 年后,贸易保护达到巅峰,而后持续下降,回落到金融危机爆发之初的水平。

发达国家和发展中国家在实施贸易干预措施上呈现出不同趋势。一方面,发达国家实施的贸易保护措施占全球总数的 60%,发展中国家仅占 40%。美国是使用贸易保护手段最频繁的国家,自 2008 年以来实施了 1600 多项贸易保护措施,占全球总数的 8%。在实施贸易保护措施最多的前 10 个国家中,发达国家和发展中国家各占 5 席。印度、俄罗斯、阿根廷和巴西也是使用贸易保护手段较多的国家。中国实施的贸易保护措施占全球总数的 2%,位居第 9 位。另一方面,发展中国家则成为推动贸易自由化的主力,其实施的贸易开放措施占总数的 58%,而发达国家仅占 42%。其中,巴西、印度、中国占据前三位,占全球总数的 13%。美国的贸易开放措施仅占全球总数的 3%,但已经是实施贸易开放措施前 10 名中唯一的发达国家(如表 1 所示)。从贸易干预的方式来看,发达国家和发展中国家的关税水平都没有明显变化,但补贴、临时性贸易保护、政府采购限制等非关税壁垒成为贸易保护的主要方式。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Aqib Aslam, et al., "The Slowdown in Global Trade: A Symptom of a Weak Recovery?" *IMF Economic Review*, Vol.66, No.3, 2018, pp.440-479.

<sup>②</sup> "Europe and Nationalism: A Country-by-Country Guide," September 10, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006>, 访问时间:2018 年 10 月 28 日。

<sup>③</sup> UNCTAD, *International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities*, Geneva: United Nations, 2010, pp.1-30.

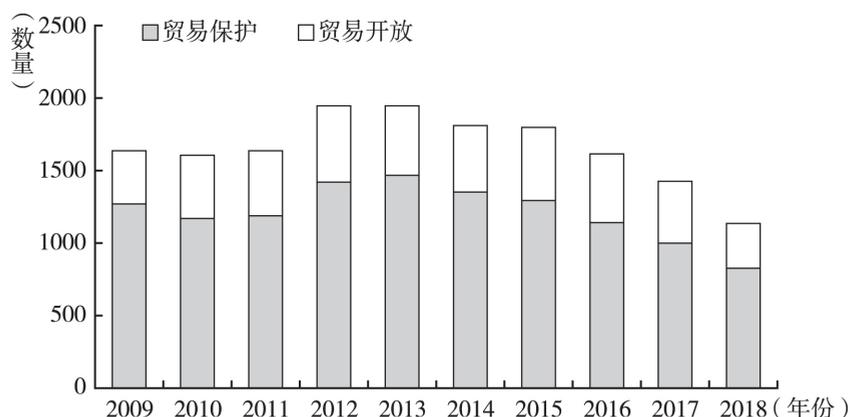


图1 金融危机后全球贸易干预措施实施数量(2009—2018年)

资料来源: Global Trade Alert, [https://www.globaltradealert.org/global\\_dynamics](https://www.globaltradealert.org/global_dynamics), 访问时间: 2018年10月20日。

注: 贸易保护措施的主要类别包括产业补贴、提高关税、临时性贸易保护、政府采购限制以及贸易相关的投资管制。贸易开放措施主要包括降低关税、取消许可证、放松外资限制、鼓励移民、价格保护限制。

表1 实施贸易干预措施的主要国家(2009—2018年)

国家	贸易保护	份额(%)	国家	贸易开放	份额(%)
发达国家	11664	60	发达国家	3542	42
发展中国家	7927	40	发展中国家	4826	58
美国	1647	8	巴西	475	6
德国	1208	6	印度	367	4
印度	905	5	中国	289	3
俄罗斯	650	3	美国	261	3
巴西	625	3	俄罗斯	258	3
阿根廷	587	3	印度尼西亚	206	2
日本	493	3	阿根廷	182	2
英国	454	2	哈萨克斯坦	177	2
中国	443	2	白俄罗斯	169	2
瑞士	399	2	马来西亚	149	2

资料来源: 根据 Global Trade Alert 数据整理, [https://www.globaltradealert.org/global\\_dynamics](https://www.globaltradealert.org/global_dynamics), 访问时间: 2018年10月20日。

注: 部分贸易干预措施可能被重复计算。如果一项措施同时具有贸易保护和开放的内容, 就会同时留下记录。因此贸易保护和贸易开放措施的加总大于贸易干预措施的数量。

### 三 国家应对经济危机的政策选择

为什么国际金融危机后发展中国家比发达国家更倾向于推动贸易自由化?一种解释认为,随着全球化的深入,大多数发展中国家采取了出口导向型经济战略,对国际市场的依赖程度显著提高。在深度融入全球价值链的状况下,发展中国家实施贸易保护可能对本国产业造成更大损害,因此更有动力单方面降低关税、推进贸易自由化。<sup>①</sup>例如,在20世纪90年代的亚洲金融危机后,遭遇危机的国家都大幅降低关税,签署更多的自由贸易协定,进一步开放国内市场。<sup>②</sup>另一种解释则聚焦于国内政治和利益集团。金融危机的爆发可能增强支持开放的利益集团的力量,削弱反对开放的利益集团。许多发展中国家之所以在遭受国际支付危机后反而选择进一步的金融和贸易开放,正是因为危机扫清了阻碍市场开放的障碍。<sup>③</sup>但是,这些观点尽管可以解释为什么某些发展中国家在危机后会继续开放市场,但却无法解释国际金融危机以来发达国家和发展中国家在贸易政策上的巨大反差。

#### (一) 贸易政策

彼得·古勒维奇(Peter Gourevitch)发现,在欧美资本主义国家经历的三次经济危机时期(1873—1896年、1929—1933年、20世纪70年代中期),国家的应对政策主要可以分为五种:进一步开放的自由主义、政府控制和计划的社会主义、限制外来竞争的保护主义、增加投资的需求刺激以及强调出口的重商主义。<sup>④</sup>就贸易政策来说,危机反应基本可以被分为两类:一类是采取保护主义手段限制进口,减少对国内市场和特定行业的冲击;另一类是进一步开放市场,通过增加出口来改善国际收支。

如果经济危机是由国际收支失衡、外债负担过高等外部原因造成,调整贸易政策就成了必要的应对手段。一种选择是采取贸易保护政策,通过提高关税和非关税壁垒限制进口,减少外汇流出,保护国内产业,扭转国际收支不平衡的局面;另一种选择是进一步开放市场,通过扩大出口来增加外汇收入,从而实现国际收支平衡。贸易保护政策主要是保护和补贴在自由贸易中受到损失的行业和企业。开放市场政策则是利

<sup>①</sup> Richard Baldwin, "Unilateral Tariff Liberalization," *The International Economy*, Vol.14, 2010, pp.10-43.

<sup>②</sup> Bijit Bora and Inge Nora Neufeld, *Tariffs and the East Asian Financial Crisis*, Paris: United Nations Conference on Trade and Development, 2001.

<sup>③</sup> Stephan Haggard and Salvia Maxfield, "The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World," *International Organization*, Vol.50, No.1, 1996, p.35.

<sup>④</sup> Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca: Cornell University Press, 1986.

用经济危机削弱阻碍改革的利益集团,进一步推动贸易自由化。

国家会在什么情况下选择贸易保护?经济学家普遍认为自由贸易能够通过专业分工提高生产效率,从而给所有参与国都带来好处。但是贸易收益和成本的分配在国家内部却是不均衡的,由此产生了自由贸易的支持者和反对者。一般认为,出口行业从贸易中获益较大,倾向于支持自由贸易,而进口替代行业面临国际竞争者的挑战,倾向于反对自由贸易。经济危机通常会伴随着国际收支恶化,从而加深自由贸易的支持者和反对者的对立。一方面,出口企业希望扩大开放增加出口;另一方面,进口替代企业希望通过贸易保护政策来保障其国内市场份额。自由贸易的支持者和反对者之间的博弈将影响政府在贸易政策上的选择。<sup>①</sup>

贸易保护也可分为积极保护和消极保护两类。如果经济危机的波及面较小,政府可能会采用积极保护手段。一方面通过增加补贴支持遭受严重损失的行业;另一方面通过进一步的自由化措施来吸引更多外资,增加出口,改善国际收支状况。但是如果经济危机波及面较大,产生了大量失业人口,政府就无法继续实施定向补贴。相关利益集团就可能游说政府对国内行业和市场进行消极保护,在政治上支持限制自由贸易的政治家。<sup>②</sup>从历史上看,保护主义通常盛行于经济危机之后。在20世纪30年代的大萧条时期,美国通过了《斯姆特—霍利关税法》(Smoot-Hawley Tariff Act),大幅提高了上千种进口商品的关税,由此引发了各国之间的贸易战。各国筑起贸易保护的高墙,导致国际贸易急速萎缩,从而加剧了危机。全球贸易因此出现了断崖式下跌,贸易总量在短短3年时间萎缩了2/3。<sup>③</sup>

## (二) 社会政策

经济危机不仅会引起对外贸易政策的调整,也会推动国内社会政策的改革。危机往往会导致旧的经济社会关系破裂,为建立新的社会经济关系提供动力。卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)的经典著作《大转型》揭示了市场机制与社会机制之间的关系:自由市场的运行不可能独立于社会制度,而必须是相互嵌入的“双向运动(double movement)”。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Gene Grossman and Elhanan Helpman, "Protection for Sale," *American Economic Review*, 1984, Vol.84, No.4, pp.833-850; James Alt, et al., "The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry," *Comparative Political Studies*, Vol.29, No.6, 1996, pp.689-717.

<sup>②</sup> Itano Colantone and Piero Stanig, "The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe," *American Journal of Political Science*, Vol.62, No.4, 2018, pp.936-953.

<sup>③</sup> Charles Kindleberger, *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2005.

<sup>④</sup> Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, 2001.

市场整合力量最强的时候,正是社会保障需求最大的时候。一旦市场力量与社会政策脱节,资本扩张的进程就将中断,社会就会陷入动荡和衰退。欧洲持续百年的经济繁荣局面因为第一次世界大战的爆发而中断,并陷入了长达30年的危机和战乱。这一看似偶然的危机其实是市场机制过度扩张的必然产物。一方面,资本的扩张要求打破国家的界线,整合全球市场;另一方面,市场开放的冲击会让个人生活变得更加脆弱,对社会保护的需求更加强烈,势必要求政府发挥更大的保护和救助作用。波兰尼的理论指出了全球化的悖论:全球化的扩张如同一根被不断拉伸的橡皮筋,拉得越长就绷得越紧,最后结果不是弹回就是断裂。

市场和社会的“双向运动”意味着经济危机难以避免,但国家如何应对经济危机却充满变数。一方面,国家在应对经济危机时既要考虑短期目标,也要考虑长期目标。在经济危机爆发初期,政府的应对通常是被动的,通常采用反周期的财政刺激政策以避免危机蔓延,稳定市场信心。在经济危机的持续期,政府要面对修复市场与社会关系的长期目标,需要在对外贸易政策和对内社会政策上做出选择。另一方面,国家在应对经济危机时既受到资源和能力的限制,也受到国内政治和经济结构的影响。

2008年的国际金融危机前,发达国家面临着同大萧条前相似的局面:市场与社会严重脱节,其重要表现就是国内收入差距达到20世纪80年代以来的最高水平。人口中收入最高的10%和最低的10%群体之间的收入差距从7倍扩大到了9.5倍。<sup>①</sup>在危机的冲击下,民众的不满情绪上升并转化为要求变革的政治诉求。经济危机的爆发通常也会迫使政府回应民众的需求,重塑市场与社会的关系。除了贸易政策外,国家也必须在社会政策上做出回应。社会和贸易政策的选择并非是完全独立的,而是相互关联。国家在社会政策上的应对会影响贸易政策上的选择,反之亦然。

在波兰尼看来,自由市场和社会保障似乎是完全对立的两种机制,社会保障是对过于强大的市场力量的被动反应。因此,政府会在经济危机时大幅增加社会福利支出以缓解外部经济冲击。按照这种观点,现代福利国家的兴起正是市场力量过强后导致的反向运动的结果。两次世界大战给西方国家造成了巨大创伤,对战争和危机的恐惧使得公众强烈希望政府能在复苏经济和保障民生方面发挥更大作用。工会力量也因此不断壮大,在同资本家的谈判中逐渐占据上风,从而使得工人的福利保障水平显著提高。与此同时,第二次世界大战后发达国家的经济迅速复苏并持续增长,到了20世纪50年代已基本从战争的创伤中恢复,关注的重点开始转向财富分配。

---

<sup>①</sup> Brian Keeley, *Income Inequality: The Gap Between Rich and Poor*, *OECD Insights*, Paris: OECD Publishing, 2015, p.32.

另一些学者则认为 福利国家并非只是波兰尼所说的面对现代资本主义的“保护性反应” 其本身就是现代资本主义的核心组成部分。<sup>①</sup> 约翰·鲁杰( John Ruggie) 提出了“嵌入式自由主义( embedded liberalism) ”的概念 解释了第二次世界大战后发达国家的经济体制 即在国内政治中追求工业化、充分就业和社会福利 在国际政治中则反映为基于协调的自由多边主义。<sup>②</sup> 换言之 对内福利保障和对外市场开放相互促进。自由主义建立的基础不是小政府大市场的新自由主义。恰恰相反 只有在具备良好的福利制度的情况下 民众才会更加支持经济全球化。如果国内福利保障不足 就会后院起火 民众对全球化的态度也会趋于负面。因此 自由主义和福利国家是相辅相成的关系 而不是一对矛盾。

从这个角度来看 福利国家是社会发展必然产生的结果。一方面 工业化摧毁了前工业化时代家庭、教堂、行会等传统的生产组织方式 而市场本身又无法承担社会保障的功能 因此更加依赖政府提供的福利保障; 另一方面 现代官僚体制以其更高效的组织形式使得广泛的社会福利分配成为可能。社会福利是一个旨在降低社会贫富差距的转移支付过程。富人承担大部分福利政策的成本 穷人享受更多福利政策的收益。在没有强大的国家机器时 政府的征税和分配能力都会受到很大限制 很难在全国范围内推行高福利政策。只有现代高效的官僚制度才具备强大的税收能力 才能建立覆盖全民的福利国家。

福利国家的概念有广义和狭义之分。广义的福利国家涵盖广泛 既包括不同类型的政府干预( 如转移支付、社会服务、监管等) , 也包括政府干预的对象( 低收入人群、退休人群、全体公民等) 。狭义的福利国家则主要指政府的社会保障功能。其中 医疗、养老和劳工政策是最为重要的福利领域。医疗和养老是发达国家社会福利支出中最大的两部分 也是国内政治争论的主要议题。

但是 并非所有国家都有能力建立广泛覆盖、充分保护的福利制度。尤其是在经济危机时 政府会面临保护需求剧增和保障资源不足的矛盾 需要在社会保障和贸易保护之间寻找平衡点。如果社会保障整体水平较高 刚性福利支出很多 调整福利制度的灵活性就较小。在财政资源不足的情况下 政府无法通过增加公共开支以提高社会的整体保障水平 只能通过限制进口等贸易保护措施来减少外部冲击。

如果社会保障整体水平较低 刚性福利支出相对较少 政府就可以有一定的灵活

<sup>①</sup> Evelyne Huber and John Stephens , *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Market* , Chicago: University of Chicago Press , 2001.

<sup>②</sup> John Ruggie , “International Regimes , Transactions , and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order ,” *International Organization* , Vol.36 , No.2 , 1982 , pp.379-415.

性来调整公共开支项目的优先组合,并采用多样化的福利保障方式。对特定行业进行补贴和扶助,是在不增加财政支出的情况下的理性政策选择。<sup>①</sup> 尽管这种予以补贴的做法曾经被称为“新保护主义”,<sup>②</sup>但其同限制进口的关税和配额等措施仍然有较大区别。此外,政府还可以采用公私合作的方式来提供社会保障,从而减轻政府面临的财政和政治压力。

总之,经济危机造成的内外压力会让发达国家和发展中国家都面临平衡贸易政策和社会政策的难题。国家在贸易政策上的倾向在很大程度上会受到其在社会政策上的立场的影响。社会保障水平的提升会让国家更倾向于贸易开放,而社会保障水平的降低会让国家更可能选择贸易保护。

## 四 发达国家的社会福利制度变化

现代福利国家制度是发达国家为解决经济危机造成的市场与社会发展脱节的产物。在经历了20世纪上半期的两次世界大战和经济大萧条后,发达国家的左翼力量迅速增强。他们希望通过政府的积极干预来缓解分配不均和扩大社会保障。第二次世界大战后西欧普遍推行的普选制赋予了公民广泛的政治权利,成为推动福利国家形成的重要因素。1945年,英国民众对社会改革的普遍期望使得工党赢得大选。随后在首相克莱门特·艾德礼(Clement Attlee)的推动下,以全民就业为目标,对主要产业进行了国有化,并建立了国民保健署(NHS),兑现了建立福利国家的承诺。其他欧洲国家也在民主政治和经济复苏的推动下,扩大了社会保障的覆盖面,走上了现代福利国家的道路。

### (一) 社会福利制度的改革与分化

随着全球化的起伏,市场力量和政府干预之间的关系也在发生变化。20世纪70年代,正当福利国家处于鼎盛时,石油危机引发了发达国家经济的“滞胀”,高福利成为经济发展的障碍。深陷债务危机的国家开始认识到高福利给经济发展带来的负担。福利国家的理念受到了批评和质疑。反对意见认为高福利导致了高失业率,也降低了国家在全球经济中的竞争力。人口结构的变化对福利国家的影响也很大。在人口老龄化的趋势下,维持丰厚的养老金制度对政府财政造成了极大压力。此外,欧洲一体

---

<sup>①</sup> Stephanie Rickard, "Welfare Versus Subsidies: Governmental Spending Decisions in an Era of Globalization," *Journal of Politics*, Vol.74, No.4, 2012, pp.1171-1183.

<sup>②</sup> Melvyn Crauss, *The New Protectionism: The Welfare State and International Trade*, New York: New York University Press, 1978.

化的推进也让高赤字、高债务的国家面临削减财政支出的政治压力。此时,几乎所有的发达国家都需要靠借债来弥补公共开支的不足。<sup>①</sup>

从20世纪70年代末开始,发达国家开始改革战后高增长时期形成的社会福利体制。这些改革并非单纯削减福利支出,而主要是通过引入更多的福利产品供应商来增强竞争,改变政府作为福利的唯一提供者的局面,改善福利提供的效率和效果。为了补充财政收入以满足福利支出的需要,发达国家对大量的国有资产和国有企业进行了私有化。为了给国内企业创造更多的增长机会,发达国家放松了对国际贸易和资本流动的管制。资本开始从发达国家大量流向经济发展更快的发展中国家。改革的另一个突出领域是劳动力市场。在20世纪70年代末,劳资关系发生了重大变化。尤其是在美国,工会组织的力量不断衰弱。工会会员的比例从1953年最高点的35.7%逐渐下降到1979年的24%,到2012年则低至11.2%,甚至低于1929年大萧条前的水平。<sup>②</sup>工会力量的削弱使工人同资本家的谈判能力迅速下降。面临高失业率的压力,许多国家选择引入灵活的市场化的劳动力政策。这减少了对劳工的直接保护,而对劳工的培训支出却增加了。养老领域的改革主要表现为提高退休年龄,将退休金由定额变为根据缴纳情况按比例领取。在医疗领域,医疗机构的私有化和医疗保险的个体化是改革的主要方向。随着金融资本的加速流动和信息技术的突飞猛进,全球化在广度和深度上都达到了前所未有的程度。福利社会和自由贸易的同时兴起似乎意味着波兰尼所担心的市场与社会的脱节并没有出现。

事实上,发达国家的福利制度相互之间差别很大。科斯塔·艾斯平—安德森(Gosta Esping-Andersen)将福利国家分为三类。第一类是以美国和英国为代表的自由民主福利国家。政府仅为低收入人群提供有限的社会保障,大多数居民需要通过市场机制来购买社会保障。社会福利对减少贫富差距的作用较小。第二类是以德国、奥地利为代表的基督教民主福利国家。政府是社会福利的主要提供者,但福利分配具有很强的维护传统家庭和教会组织的特点,对缩小贫富差距的作用比自由民主福利国家大。第三类是以北欧国家为代表的社会民主福利国家。政府通过提供社会福利实现社会分配的高度公平。<sup>③</sup>自由民主福利国家同其他两类福利国家的最大区别在于,前者的社会福利分配旨在增强个人的独立性,而不是强化对家庭和教会的依赖。以美国为例,如果只比较公共社会支出占国内生产总值(GDP)的比例,美国在发达国家中排

① Armin Schafer and Wolfgang Streeck, *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge: Polity Press, 2013.

② David Kotz, *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*, Cambridge: Harvard University Press, 2015.

③ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.

名较低。但其总社会支出占 GDP 的比重却在经济合作与发展组织(OECD) 国家中排在第二位,这说明企业和个人直接承担了相当比例的福利支出。<sup>①</sup>

在艾斯平—安德森的分析框架基础上,彼得·霍尔(Peter Hall)和大卫·索斯克(David Soskice)提出了“资本主义多样性(varieties of capitalism)”的概念。他们认为,发达资本主义国家可以分为自由市场经济(LME)和协调市场经济(CME)两类。前一类的代表是英国和美国,后一类的代表是欧洲大陆国家。<sup>②</sup>同以往以国民经济整体作为比较单位的研究相比,“资本主义多样性”的框架有两个突出特点:第一,将作为经济生产和雇佣单位的企业作为制度分析的中心,对不同资本主义国家的劳资关系、福利制度、融资方式以及其他因素进行系统比较。第二,制度分析的核心是协调方式。在市场资本主义经济中,企业主要依靠市场机制来协调同其他行为体的关系。在协调资本主义经济中,企业则是主要依靠非市场机制来加以协调。这些分析说明,全球化并没有让制度类型和发展水平差异很大的国家趋同,而是继续保持着多样性。同时,在发达资本主义国家当中,并不存在最优制度和政策,而是存在“比较制度优势”。自由市场经济的制度特性有利于突破性创新,而协调市场经济的制度优势在于累积性发展和改进成熟产品和生产过程。比如,美国的技术创新集中在生物科技、通信、电子等需要突破性创新的领域,而德国的技术创新则集中在交通、机械工程等需要渐进创新的领域。

福利国家改革和新自由主义兴起大致是同时开始的,其中的因果关系很难厘清。福利国家的改革是面对经济滞涨时的被迫选择,而新自由主义也是在凯恩斯主义政策失效后兴起的。受新自由主义的影响,各国纷纷减少贸易壁垒,寻求扩大海外市场,以缓解国内的社会压力。商品和资本的加速跨国流动引发了新一轮的全球化。

### (二) 福利社会的长期性紧缩

新自由主义在 20 世纪 90 年代达到了鼎盛,但全球化的推进并没有缓解福利国家的压力,反而造成了市场与社会的加速脱节。在《福利国家的新政治学》一书中,保罗·皮尔森(Paul Pierson)断言“显然我们已经进入了紧缩的新时期。这一时期将长期持续,注定会产生深度的社会焦虑和痛苦的调整。”<sup>③</sup>造成这一长期紧缩的原因来自两方面。一方面,发达国家经历了去工业化的结构调整,就业创造能力下降,长期失业

<sup>①</sup> “Social Expenditure Update, November 2014,” [https://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocialExpenditure\\_Update19Nov\\_Rev.pdf](https://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocialExpenditure_Update19Nov_Rev.pdf), 访问时间:2018年9月29日。

<sup>②</sup> Peter Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, 2001.

<sup>③</sup> Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 2001, p.1.

增加。由于经济增长放慢,政府财政收入减少,只能通过增税来维持高福利政策。但在资本全球流动的时代,对资本增税将导致资本外流,结果将进一步减少政府的征税基础。而对普通民众增税则会招致民众的反对。而且,新自由主义倡导的放松监管对采取高就业保护政策的国家带来了很大压力。这一系列困境均难以突破。另一方面,福利制度的饱和与人口老化导致享受福利制度的人口基数不断扩大,福利支出需求持续增长。

如何解决这一长期性紧缩的难题呢?在美国克林顿政府的引导下,发达国家对各自的福利制度实施了进一步的市场化改革。一方面更多的私有化,另一方面则是削减公共福利支出,同时希望利用冷战结束产生的“和平红利”来缓解财政紧张的局面。这些组合政策收到了一些效果。美国在克林顿政府后期甚至实现了财政盈余。

然而,全球化的加速也让市场开放和社会保障之间的关系变得更不确定,以至于“全球化是否会导致各国的政策趋同”成为争论的热点。<sup>①</sup> 这一问题有三种可能答案:第一种可能是“逐底竞争(race to the bottom)”的趋同,即面对高速流动的国际资本,政府将放松政府监管、降低贸易壁垒以吸引资本流入。第二种可能是“登顶竞争(race to the top)”的趋同,即面对公众不断增加的安全感需求,政府将强化社会保障,增加社会福利以减轻全球化对社会结构的冲击。第三种可能则是应对方式的多元化。丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)认为经济全球化会不可避免地对社会整合造成冲击。各国政府对这些冲击的应对方式无非两种。一种是“膝跳反应”式的贸易保护政策,另一种则需要政府在开放市场和提供社会保障中找到平衡,既能享受经济全球化的红利,又能保护受到全球化伤害的输家。但是,由于资本的高流动性,政府很难对资本多加征税,而只能通过提高收入所得税的做法来提供更多的社会保障。这种做法又会进一步加重普通民众的负担。<sup>②</sup>

统计数据显示,从1980年到2015年,OECD国家平均社会支出占GDP的比例从15%增加到21%。<sup>③</sup> OECD成员的医疗、教育、社会服务等社会福利通常分别占其GDP

<sup>①</sup> Layna Mosley, *Global Capital and National Governments*, New York: Cambridge University Press, 2003; Nita Rudra, *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* New York: Cambridge University Press, 2008.

<sup>②</sup> Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Peterson Institute of International Economics, 1997.

<sup>③</sup> OECD Social Expenditure Database, <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 访问时间:2018年10月20日。

的6%、6%和2% ,医疗和社会服务行业的就业人口占总就业人口的10%左右。<sup>①</sup> 这些指标似乎说明全球化导致了“登顶竞争”式的趋同。全球化带来的不安全感导致国内民众寻求政府补偿的诉求更加强烈,福利国家的规模继续扩大。贸易和金融全球化使得一国的国内经济更容易受到外部冲击,从而给劳工带来更大的不安全感。不安全感会激发劳工采取集体行动,要求政府增加社会支出,降低劳工的就业风险。

但是,发达国家社会支出的增加并没有抑制住日益扩大的贫富差距。1988年—2008年是新自由主义最盛行的20年,其间发达国家属于下中产阶级的广大人群的收入几乎没有增长,成为全球化时代最大的失败者。而处于收入顶端的1%的富人的收入增长幅度却超过了社会的其他阶层,在美国更是达到了历史顶峰。从1979年到2007年,美国最富的1%的群体与其余99%的群体的收入差距扩大了3倍。<sup>②</sup> 这一结果基本证明了罗德里克的担心:在全球化时代,由于资本的跨国避税能力更强,各国政府不得不更多地依靠收入所得税而不是资本利得税来支撑福利支出,工薪阶层的税务负担更重,从而拉大了贫富差距。

在不同类型的福利国家,贫富差距都有逐步扩大的趋势。如图2所示,即使经过福利制度的收入再分配,三类福利国家的整体收入差距仍然都在拉大。福利制度的再分配效应在社会民主福利国家瑞典最强,基督教民主福利国家德国次之,而在自由民主福利国家的美国最弱。

国际金融危机让发达国家的福利制度更加难以维持。首先,金融危机导致发达国家经济增长减速、财政赤字增加、失业率上升。从金融危机爆发前的10年(1999—2008年)到爆发后的5年(2009—2013年),OECD国家的经济增长从2.5%降到1.0%,财政赤字从占GDP的2.3%增加到6.7%,失业率从6.4%上升到8.1%。<sup>③</sup> OECD国家的公共债务占GDP的平均比例从2008年的80%上升到2015年的113%。<sup>④</sup> 陷入危机的国家面临两难:一方面,摆脱危机需要削减预算,减少财政赤字;另一方面,政府面对更大的社会压力,需要扩大失业保护。这种两难局面对现有的福利制度造成极大冲击,甚至使后者难以维系。其次,金融危机对不同社会阶层影响不同,加大了不同政治

<sup>①</sup> Jane Gingrich, *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*, New York: Cambridge University Press, 2011.

<sup>②</sup> Branco Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge: Harvard University Press, 2016.

<sup>③</sup> “OECD Economic Outlook 2011/2,” <https://www.oecd.org/eco/outlook/49113623.pdf>, 访问时间:2018年10月15日。2009—2013年的平均水平根据文中表格Table 1.1中数据计算得出。

<sup>④</sup> “Percentage of Public Finance Around the World,” October 31, 2015, <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/public-debt-percentage-gdp? page=2>, 访问时间:2018年11月21日。

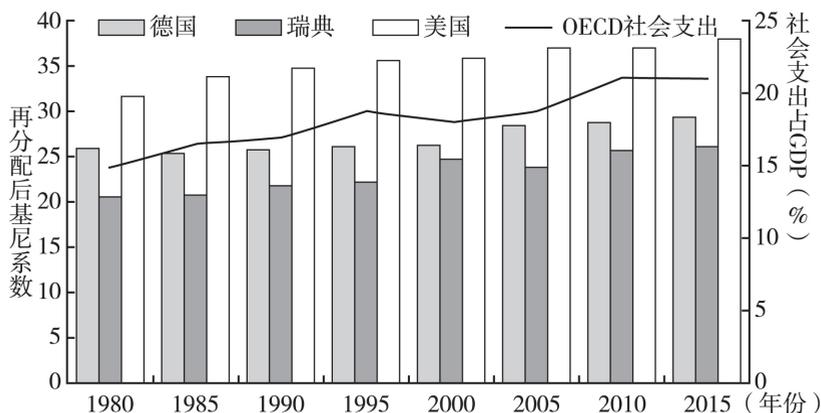


图2 三种类型福利国家收入差距水平比较(1980—2015年)

资料来源: The Standardized World Income Inequality Database (SWIID), <https://fsolt.org/swiid/>, 访问时间: 2018年10月20日; OECD Social Expenditure Database, <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 访问时间: 2018年10月20日。

派别的分歧,加剧了社会分裂。在欧洲,由于反移民、反国际主义的右翼民粹主义抬头,中左政治联盟在德国、法国、意大利、荷兰、捷克等国的选举中溃败,从而对现行政策及其背后的政治平衡都产生了极大压力。<sup>①</sup>最后,金融危机暴露了新自由主义体系的几个根本缺陷,即社会分配严重不均、资产泡沫过大、过度金融投机,这导致了新自由主义理念在全球范围的衰落。<sup>②</sup>

在经济危机的压力下,不同类型的福利国家采取了不同的应对措施,而这些措施也受到了国内党派政治的影响。通常认为,福利水平更高的国家受到的冲击更大,因为维持福利支出的压力更大。但事实上,金融危机对自由市场经济国家的冲击比对协调市场经济国家更大。因为前者的经济增长主要靠消费拉动,经济危机下消费的大幅减少导致政府财政收入缩水,无法提供足够的福利保护。政府通常采用扩大财政支出来刺激消费,但是失业率却不断攀升。协调市场经济国家的经济增长主要依靠以竞争力为基础的出口增长驱动。政府对金融危机的应对措施主要是通过补贴来尽量维持现有就业机会,福利制度受到的影响相对较小。此外,还有余地让私人部门来承担更多的社会保障。因此,北欧国家和德国等协调市场经济国家的危机应对就比英美等自

<sup>①</sup> William Galston, "The Rise of European Populism and the Collapse of the Center-Left," 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/03/08/the-rise-of-european-populism-and-the-collapse-of-the-center-left/>, 访问时间: 2018年10月25日。

<sup>②</sup> David Kotz, *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*, Cambridge: Harvard University Press, 2015.

由市场经济国家更为有效,<sup>①</sup>也更能有效地利用市场机制来分担政府的社会保障压力。<sup>②</sup>

传统上,党派政治在发达国家的福利政策中扮演了重要角色。但是,在经济持续低迷、政府收入减少、债务负担加剧的情况下,各党派没有太多的政策选择。维持福利制度的压力是如此巨大,以至于无论是左翼还是右翼政党执政,福利制度的改革和削减都一直是关键议题。右翼政党希望通过市场化改革削减整体福利水平,而左翼政党则希望在维持福利水平不变的前提下,引入市场化竞争机制,扩大消费者的选择空间,以提高福利政策的实施效率。<sup>③</sup>但是总体来看,两者在福利政策上的党派差距在缩小。

任何改革都会触动既得利益者的奶酪。即使是在应对危机相对成功的福利国家,社会分配的矛盾也在进一步加剧。由于社会福利开支浩大,政策执行时往往会陷入资金不足的窘境,更可能引发民众的不满情绪。几乎在所有的发达国家,富裕阶层的收入都比中下阶层的收入增长得更加迅速,其中中产阶级受到的冲击最大。2005—2014年间,25个发达国家中65%—70%的家庭(约5.4亿—5.8亿人)实际收入出现停滞或下降。<sup>④</sup>中产阶级是福利国家最重要的支持者,他们的财富缩水严重动摇了福利国家的再分配机制。持续增加的福利支出和不断拉大的贫富差距意味着现行的福利制度已难以为社会提供安全阀以抵御市场力量的冲击。对福利国家的争论焦点不再是市场调节和政府协调的模式之争,而是变成了福利国家是否能够成功转型的问题。一种观点认为应该放弃新自由主义,回归凯恩斯主义,加强政府干预,减少市场失灵对社会分配的冲击。另一种观点则认为应该进一步市场化,用私有化手段来提高福利政策的效率。<sup>⑤</sup>

第二次世界大战后出现的发达福利国家是市场开放和社会保障相互平衡的产物。但是随着全球化的推进,这个平衡却逐渐发生了倾斜。当发达国家经济增长减速之

---

① Peter Hall, "The Political Origins of Our Economic Discontents: Contemporary Adjustment Problems in Historical Perspective," in Miles Kahler and David Lake, eds., *Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective*, Ithaca: Cornell University Press, 2013.

② John Campbell and John Hall, "Small States, Nationalism and Institutional Capacities: An Explanation of the Difference in Response of Ireland and Denmark to the Financial Crisis," *European Journal of Sociology*, Vol. 56, No.1, 2015, pp.143-174.

③ Evelyne Huber and John Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Market*, Chicago: University of Chicago Press, 2001, p.221.

④ "Poorer than Their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economies," 2016, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-income-inequality>, 访问时间:2018年10月11日。

⑤ Peter Hall, "The Political Origins of Our Economic Discontents: Contemporary Adjustment Problems in Historical Perspective," 2013.

后,福利制度却在惯性地自我扩张,加剧了政府的财政负担,进一步拖累了经济增长。经济危机的爆发让福利制度的供求更加失衡。一方面社会保障需求迅速上升,另一方面政府的财政能力持续下降,社会保障无法继续为推进自由化保驾护航,“嵌入式自由主义”也没有了附着的空间。因此,民众的不满转化为政府的大规模保护主义政策。有意思的是,在国际金融危机爆发后,鲁杰再次指出,拯救全球化的不是新自由主义的意识形态,而是需要重新回归“嵌入式自由主义”,为国际市场的扩张注入社会合法性,以平衡国际市场扩张的收益和成本。<sup>①</sup>但是,这一愿望已经随着特朗普上台和英国“脱欧”等一系列事件变得难以实现。发达国家最终放弃了自身缔造的新自由主义框架。

## 五 发展中国家的社会福利制度变化

当“嵌入式自由主义”大行其道时,发展中国家的福利制度并没有受到多少关注。这是因为全球化是由发达国家主导,被动参与的发展中国家市场开放程度不高,社会福利水平较低且覆盖面较窄。在国际金融危机前,发达国家的养老金支出占GDP的比例平均为9.3%,覆盖了91%的人口;发展中国家的比例平均为2.2%,仅覆盖了20%的人口。<sup>②</sup>虽然距离发达国家的社会福利支出差距很大,但发展中福利国家的概念开始出现,并呈现出三种主要模式。第一种是生产型福利国家(productive welfare state),以东亚国家为代表。这类国家的政府在社会保障上的投入较少,在教育和医疗等领域投入较大,主要通过市场化手段来提升劳动者的竞争力。第二种是以印度为代表的保护型福利国家,主要手段是大量的公共部门就业和对正式劳动力市场的保护。第三种是以巴西为代表的混合模式,为城市中产阶级构筑了较好的社会保障网,但却把农民和非正式部门的工人排除在外。<sup>③</sup>

发展中国家在20世纪的最后20年相继遭遇了经济危机的打击,社会保护压力陡然增大。危机也让发展中国家逐渐走出以经济增长为中心的发展模式,重新考虑经济增长和社会保障的平衡发展。亚洲国家在经历了1997年的金融危机后,它们的政府

<sup>①</sup> Rawl Abdelal and John Ruggie, “The Principles of Embedded Liberalism: Social Legitimacy and Global Capitalism,” in David Moss and John Cisternino, eds., *New Perspectives on Regulation*, Cambridge: Tobin Project, 2009, pp.151-162.

<sup>②</sup> Naren Prasad and Megan Gerecke, “Social Security Spending in Times of Crisis,” *Global Social Policy*, Vol.10, No.2, 2010, pp.218-247.

<sup>③</sup> Stephan Haggard and Robert Kaufman, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and East Europe*, Princeton: Princeton University Press, 2008; Nita Rudra, *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* 2008.

显著加大了在社会保障方面的投入,公共社会福利支出占 GDP 的比例从 2000 年的 3% 增加到 2014 年的 4.8%。<sup>①</sup> 在拉美和东欧,由于经济表现不佳,政府财政能力有限,难以依靠公共资金维持传统的社会保障,只能通过调整政府支出的优先顺序来满足社会保障的需要。这些国家将一部分由政府承担的福利(如养老金)推向了市场,而把公共资金重点用于扶贫减困。

2008 年国际金融危机进一步推动了发展中国家的社会福利政策变革。在危机爆发初期(2008—2009 年),各国普遍通过增加公共投入、扩大社会保障的方式来应对危机,目标是稳定民心,防止危机蔓延。至少有 48 个国家提出了财政刺激计划,总金额高达 2.4 万亿美元。<sup>②</sup> 无论是发达国家还是发展中国家,社会支出占 GDP 的比例总体上呈现上升趋势。OECD 国家的社会支出从 2007 年占 GDP 的 19% 上升到 2012 年的 21%,之后大致稳定在这一水平。<sup>③</sup> 发展中国家的社会保障支出增长更快,2008—2016 年间达到 5.8% 的年均增长率,为发达国家的 4 倍(如表 2 所示)。根据亚洲开发银行的统计,从 2005 年到 2012 年,亚洲大部分发展中国家的社会保护指标(SPI)均有上升,其中中国、蒙古国、柬埔寨、越南、尼泊尔、菲律宾等国的增长最为显著。<sup>④</sup>

从 2010 年开始,各国进入了金融危机后的缓慢复苏期,大多数国家的财政政策开始由扩张转向紧缩。据世界货币基金组织(IMF)的估计,全球 122 个国家的财政支出占 GDP 的比重都有所下降,其中 1/5 的国家的公共支出甚至低于危机前的水平。在这一阶段,发达国家和发展中国家的社会保障支出开始出现明显分化。由于经济复苏缓慢,发达国家已难以继续维持庞大的社会福利支出,2011 年和 2012 年甚至出现了总量的下降。欧盟国家中近 1/4 人口的社会福利受到了影响。在债务水平很高的希腊、冰岛、葡萄牙等欧洲国家,社会福利的下降幅度更大。发展中国家的社会福利支出则仍然持续增长,速度仅略微放慢。金融危机后实施贸易开放措施最多的巴西、印度和中国这三个发展中国家也是社会保障扩张最为显著的国家。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> OECD, *A Decade of Social Protection Development in Selected Asian Countries*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2017, p.55.

<sup>②</sup> International Labor Organization, *World Social Protection Report: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, Geneva: ILO, 2014, p.121.

<sup>③</sup> OECD, *A Decade of Social Protection Development in Selected Asian Countries*, 2017.

<sup>④</sup> 社会保护指标(social protection indicator)是指社会保险、社会救助和劳动力市场项目的人均支出占人均 GDP 的比例。参见 Asian Development Bank, *The Social Protection Indicator: Assessing Results for Asia*, Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2016, pp.1-6.

<sup>⑤</sup> International Labor Organization, *World Social Protection Report: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, Geneva: ILO, 2014, p.127.

表2 金融危机后发达国家和发展中国家社会保障支出变化情况

(单位: 增长率%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	年均增长
发达国家	3.9	5.2	1.6	-1.1	-0.4	0.9	0.5	0.9	1.5	1.4
发展中国家	10.0	8.4	6.3	5.3	7.4	5.1	3.2	3.0	3.5	5.8
东亚	9.9	10.8	7.3	5.6	9.8	5.9	3.0	1.6	2.6	6.3
东欧及中亚	14.7	3.3	2.7	3.9	5.2	5.2	3.2	3.6	3.7	5.1
拉美	6.9	7.1	3.4	7.2	4.7	5.4	2.1	2.5	3.2	4.7
中东北非	18.3	-3.3	1.1	1.1	15.9	3.8	3.7	0.6	1.7	4.8
南亚	9.4	9.7	8.6	6.4	6.9	2.8	3.8	5.8	5.9	6.6
非洲	7.5	13.5	10.3	5.6	7.1	5.3	3.8	3.6	3.9	6.7

资料来源: International Labor Organization, *World Social Protection Report: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, Geneva: ILO 2014, p.126.

2008—2015年,中国在社会保障领域的公共开支年均增长20%。养老覆盖面从2010年的3.59亿人扩大到2015年的8.58亿人,医保覆盖面已达到总人口的97%。<sup>①</sup>在路易斯·卢拉(Luiz Inácio Lula da Silva)政府期间(2003—2010年),巴西设立了“家庭救助金(Bolsa Família)”计划,将原有的现金转移支付制度升级为全国性制度,覆盖了全国1/4的人口。10年间巴西的贫困率从9.7%迅速降到4.3%。<sup>②</sup>进入21世纪之后,印度通过立法逐步扩大了社会保障的覆盖面。2005年通过的《全国农村就业保障法》,用于解决农村贫困家庭就业不足的问题。2008年通过《灵活就业人员社会保障法》,赋予非正式就业人员享受社会保障的资格,并设定了全国社保待遇的底线。2008年推出的RSBY医疗保险计划为农村贫困家庭每年医疗保险,到2011年已经覆盖了4000万人。<sup>③</sup>

国际金融危机的爆发进一步推动了发展中国家社会福利制度的改革。由于发展中国家整体福利水平较低,单纯依靠提高公共支出不足以建立完整的社会保障网,因此福利制度的改革朝着兼顾生产性和保护性的特点发展。<sup>④</sup>主要措施是通过更灵活的劳动力市场来增加就业,并对特定行业进行补贴和扶助等。公共部门就业往往是发

① 《人社部:社保覆盖全民,成就全球瞩目》,2016年12月14日,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/201612/t20161214\_261978.html,访问时间:2018年10月28日。

② Deborah Wetzel and Valor Economico, “Bolsa Família: Brazil’s Quiet Revolution,” World Bank, 2013, http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-brazil-quiet-revolution,访问时间:2018年10月15日。

③ “Social Protection for a Changing India,” 2016, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2745,访问时间:2018年9月20日。

④ Louise Tillin and Jane Duckett, “The Politics of Social Policy: Welfare Expansion in Brazil, China, India and South Africa in Comparative Perspective,” *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol.55, No.3, 2017, pp.253-277.

展中国家应对市场开放风险的重要政策工具。研究发现,经济开放程度越高的发展中国家,公共部门就业人口的比例就越高。<sup>①</sup> 国际金融危机爆发后的头两年(2008—2009),全球减少了3000万个就业机会。损失主要发生在发达国家,而发展中国家的失业率并没有大幅上升。损失最严重的拉美和东欧国家减少了2%—3%的就业,而亚洲、非洲和中东国家的就业减少就更小。<sup>②</sup> 一个重要的原因是政府普遍采用了降低工资的做法来保护就业机会,从而减轻了危机对社会的负面冲击。

值得注意的是,发展中国家之所以能够采取相对灵活的劳动力政策,一定程度上是因为劳动保障体制不完善,劳工的集体谈判能力较弱,而且在金融危机后被进一步削弱。根据国际劳工组织(ILO)对48个国家的统计,从2008年到2013年,工会成员比例平均下降了2.3%,工人集体谈判的覆盖面下降了4.6%。除巴西和智利以外,大部分发展中国家都有小幅下降。<sup>③</sup> 这个变化说明,发展中国家社会保障水平的提升主要受供给侧驱动,而不是来自需求侧的压力。这也意味着:在全球化持续深入的情况下,尽管工会组织的影响力逐渐下降,但社会的自我修复功能却在上升。国际货币基金组织(IMF)的研究发现,分配不均和不可持续的经济增长是“硬币的两面”。对持续发展更重要的是经济增长的长度而不是速度。分配不均正是影响经济增长长度的重要因素。<sup>④</sup> 为了延长经济的持续增长的长度,政府必须在降低分配不均上投入更多的资源。加强社会保障即是其中的关键环节。因此,即使是在工会组织影响力不断下降的情况下,发展中国家仍然有很强的动力去提升“社会保护底线(social protection floors)”,以期实现持续的经济发展。<sup>⑤</sup> 这也是实现“包容性全球化”不可或缺的一环。<sup>⑥</sup>

发展中国家的另一个应对手段是积极实施开放性产业政策(open-economy industrial policy)。传统的进口替代产业政策是以关税和贸易壁垒等手段来保护国内市场

① Irfan Nooruddin and Nita Rudra, “Are Developing Countries Really Defying the Embedded Liberalism Compact?” *World Politics*, Vol.66, No.4, 2014, pp.603-640.

② Arup Banerji, et al., eds., *Working Through the Crisis: Jobs and Policies in Developing Countries During the Great Recession*, Washington, D.C.: The World Bank, 2013, p.4.

③ “Trends in Collective Bargaining Coverage: Stability, Erosion or Decline?” 2017, p.9, [https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/publications/WCMS\\_409422/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/publications/WCMS_409422/lang--en/index.htm), 访问时间:2018年10月21日。

④ Andrew Berg and Jonathan Ostry, “Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?” April 8, 2011, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>, 访问时间:2018年10月28日。

⑤ 关于社会保护底线的概念,参见唐钧《从社会保障到社会保护:社会政策理念的演讲》,载《社会科学》,2014年第10期,第56—62页。

⑥ International Labor Organization, *Social Protection Floors for a Fair and Inclusive Globalization*, Geneva: International Labor Office, 2011.

和幼稚产业,限制外来竞争,垄断国内市场。开放性产业政策则是通过加强基础设施投资、补贴出口等手段来激励本国产业参与国际竞争、增加出口,占领国际市场。<sup>①</sup>从20世纪60年代开始,东亚经济体从进口替代转向了出口导向的产业政策,创造了高速增长东亚模式。东亚发展的成功引发了其他发展中国家的效仿,开放性的产业政策逐渐成为主流,但仍未被西方发达国家认可。国际金融危机后,发达国家政府也加大了对经济的干预,产业政策终于得到正名。<sup>②</sup>发展中国家更深刻地认识到单纯的经济开放无法实现经济的持续增长和产业升级。罗伯特·韦德(Robert Wade)指出,发展中国家只有实施开放性产业政策,才有可能突破增长的“玻璃天花板”,跳出中等收入陷阱。<sup>③</sup>

金砖国家(BRICS)是金融危机后最主要的使用产业政策的国家。其政策手段包括针对特定行业的补贴、出口激励和出口信贷、投资限制、政府采购限制等。从政策属性上看,放松管制、降低关税等有利于外国竞争者的产业政策增长更快,从2008年占全球总数的10%上升到2015年的50%,相对的不利于外国竞争者的政策则仅仅从20%上升到40%。即使是不利于外国竞争者的产业政策,其中主要是对本国企业和行业的补贴和出口激励,而不是限制外国竞争的增加关税和贸易壁垒。<sup>④</sup>

开放性产业政策的主要目标是支持发展中国家的重点企业和行业参与国际竞争,但补贴和扶助等手段也产生了重要的社会保护效应。这些政策不仅部分修复了过度开放造成的市场与社会的脱节,也缓解了社会保护支出的增长幅度,为发展中国家在危机后的进一步开放增加了余地,减少了诉诸保护主义的可能性。国际金融危机后,亚洲和拉美的发展中国家的经济在经历短暂调整后,增速显著提高,对全球经济增长的贡献超过了发达国家。金砖国家在2008—2017年间对全球经济增长的贡献更是达到了56%。<sup>⑤</sup>

当然,发展中国家在实施开放性产业政策的过程中也可能出现问题。政府补贴更多流向优势行业、出口企业和高技能人才,而不是以社会的公平分配为首要目标。由

① Andrew Schrank and Marcus Kurtz, "Credit Where Credit Is Due: Open Economy Industrial Policy and Export Diversification in Latin America and the Caribbean," *Politics and Society*, Vol.33, No.4, 2005, pp.671-702.

② "Picking Winners, Saving Losers: The Global Revival of Industrial Policy," August 5, 2010, <https://www.economist.com/briefing/2010/08/05/picking-winners-saving-losers>, 访问时间:2018年10月25日。

③ Robert Wade, "Industrial Policy in Response to the Middle-Income Trap and the Third Wave of the Digital Revolution," *Global Policy*, Vol.7, No.4, 2016, pp.469-480.

④ Simon Evenett, *BRICS Trade Strategy: Time for a Rethink*, London: CEPR Press, 2015, p.72.

⑤ "The Role of BRICS in the World Economy and International Development," 2017, p.9, <https://reddyto-read.files.wordpress.com/2017/09/brics-2017.pdf>, 访问时间:2018年10月15日。

于社会保障的覆盖面仍然较窄,发展中国家的贫富差距也可能会继续拉大,存在社会矛盾激化的可能性。

总之,尽管发展中国家之间的社会福利制度和保障水平差异很大,但它们在国际金融危机后采取了相似的应对措施。一方面,社会福利支出得到增加,社会保障的覆盖面也在扩大,同时还通过增加扶贫投入和公共部门就业等措施来解决最紧迫的社会问题;另一方面,发展中国家更加积极地利用开放性产业政策来推动出口增长,提高特定行业的国际竞争力。这种兼顾保护性和生产性的福利改革在应对经济危机时表现出更大的灵活性。首先,发展中国家的福利保障覆盖面较窄,刚性福利支出相对较小,在财政收入缩水时有较大的调整空间。其次,由于发展中国家的劳动力市场较为灵活,政府和企业可以利用降薪的办法来避免大规模失业。这些政策不同于发达国家以提高国内社会保障来维持对外开放的“嵌入式自由主义”,<sup>①</sup>但却有效控制了保护主义,能够使国家继续推动国际市场的开放和融合。在金融危机后关于全球化的各类民意调查中,发展中国家民众对全球化的支持度均超过了发达国家的民众。<sup>②</sup>

## 六 结论

从历史上看,经济危机是所有国家都力图避免但却不断重复的现象。经济危机带来的冲击会加深市场机制和社会保护之间的矛盾,甚至会动摇政府执政的合法性。2008年的国际金融危机也不例外,而且其广度和深度都远超大萧条以来的历次危机,对世界经济结构和全球治理都产生了深远影响。一个重要的变化是:发达国家从自由贸易的推动者变成了保护主义的实施者,而发展中国家尤其是新兴经济体国家则从全球化的被动参与者变成了主动捍卫者。发达国家和发展中国家贸易政策的不同转向反映了它们国内社会政策的差异。

20世纪30年代的经济危机催生了福利国家,之后其成为发达国家对外推行新自由主义的保障,推动了全球化在20世纪80年代以后的迅速扩展。发达国家的福利社会体系也被认为是国家发展的必然选择和范本。但维持高福利制度所必需的刚性支

---

<sup>①</sup> Marcus Kurtz and Sarah Brooks, “Embedding Neoliberal Reform in Latin America,” *World Politics*, Vol. 60, No.2, 2008, pp.231-280; Irfan Nooruddin and Nita Rudra, “Are Developing Countries Really Defying the Embedded Liberalism Compact?” pp.603-640.

<sup>②</sup> 参见“*What the World Thinks About Globalization*,” November 18, 2016, <https://www.economist.com/graphic-detail/2016/11/18/what-the-world-thinks-about-globalisation>, 访问时间:2018年10月20日; Bruce Stokes, “*Unlike the West, India and China Embrace Globalization*,” 2016, <https://yaleglobal.yale.edu/content/unlike-west-india-and-china-embrace-globalization>, 访问时间:2018年10月20日。

出削弱了发达国家应对经济危机的能力,导致了贫富差距扩大、政治分化加剧、社会共识减少。在无法继续维持高水平社会保障的情况下,许多发达国家的民族主义情绪抬头,希望通过贸易保护主义来缓解国内矛盾。

由于发达国家的保护主义上升,全球化一度失去了动力和方向。但以中国为代表的新兴经济体国家正在承担继续引领全球化的职责。在达沃斯的世界经济论坛年会上,中国国家主席习近平和印度总理纳伦德拉·莫迪(Narendra Modi)都表态支持继续推进全球化。<sup>①</sup>新兴经济体国家之所以成为全球化的主动捍卫者,不仅因为它们是全球化的主要获益者,它们还认识到平衡发展的重要性,希望借此推动社会保障体系的扩展,特别是其中的扶贫减困。同时,它们也更积极地使用开放性产业政策来推动出口和融入国际市场。这种福利模式在应对金融危机时更有张力和灵活性,从而给予这些国家更大的空间来进一步对外开放。

充分的社会保护是贸易自由化的基本保障,但固化的福利制度又可能削弱国家的财政能力和经济竞争力,反过来阻碍贸易自由化的推进。这意味着“嵌入式自由主义”的理论框架难以解释国际金融危机后的国际经济秩序变化。完善的社会保护体制并非是贸易自由化的前提条件。新兴经济体国家根据自身社会经济结构的特点,用更灵活的方式提供社会保护和推进贸易自由化,这对世界经济秩序和全球化的走向都产生了深远影响。

尽管新兴经济体国家在金融危机后的应对政策更为有效,但政府失灵的风险也会随着对市场干预力度的加大而上升。高水平的社会保障既可能是减少危机影响的稳定器,也可能是拖累经济增长的绊脚石。如何平衡开放与保护的关系,是中国参与全球治理进程中需要重点关注的议题,也是实现包容性全球化的基本保障。

(截稿:2018年11月 编辑:肖河)

<sup>①</sup> 《外交部:习近平主席达沃斯演讲展现巨大感召力和影响力》, [http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/25/c\\_1122317126.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/25/c_1122317126.htm), 访问时间:2018年10月20日 “India PM Modi Defends Globalization at Davos Summit,” <https://www.reuters.com/article/us-davos-meeting-modi/indian-pm-modi-defends-globalization-at-davos-summit-idUSKBN1FC1AL>, 访问时间:2018年10月20日。

its capability for securing domestic political order could be therefore diminished , brings up civil conflict odds. The empirical tests of the conflict-influenced states during 1946–2006 confirm that the neighboring state’s rebel support may act as the mediator when previous interstate territorial disputes ever irritated civil conflict onset , whereas the evidence for the competence-reducing effect exerted by the target’s foreign use of force for the same issue presents less consistent. To take extended notice of the mediating effect in between interstate militarized interactions and intrastate violence not only enables related formulation in conflict studies to proceed , but also implies effective peacemaking solution in the war-torn societies and regions.

**【Key Words】**empirical mediating analysis , civil conflict onset , rebel support , militarized territorial dispute

**【Author】**Yang Chenbo , Assistant Professor , School of Social Sciences , Shenzhen University.

### **Liberalization or Protection: How Do States Respond to the Global Financial Crisis?**

**Zheng Yu** ( 134)

**【Abstract】**Since the 2008 global financial crisis , the international economic system has experienced a significant transformation. Developed countries have shifted from advocates of free trade to prolific users of protectionist measures whereas developing countries , particularly emerging market economies , have transformed from passive participants of the international market to active defenders of globalization. We argue that the divergent trends of trade policies between developed and developing countries can be partially attributed to their differing capacities to provide social protection domestically. On the one hand , developed countries’ welfare system fall short of meeting the post-crisis surging demand for social protection , thus giving rise to protectionism. On the other hand , developing countries’ welfare system is more flexible to address the rising demand of social protection , thus enabling them to pursue further trade liberalization. Our findings shed lights on the globalization debate and have policy implications on how China should balance economic openness and social protection.

**【Key Words】**economic crisis , globalization , protectionism , welfare state , embedded liberalism

**【Author】**Zheng Yu , Professor of International Politics at the School of International Relations and Public Affairs , Fudan University.