

欧洲主权债务危机对我国福利制度建设的启示

黄文涛

(武汉大学 经济与管理学院,湖北 武汉 430070)

摘要 欧洲是现代福利制度的起源地,也是典型的高福利地区,欧债危机的爆发让人们重新思考欧洲福利制度的利弊问题。回顾了欧洲主权债务危机的爆发过程及其影响,从分析欧债危机爆发的根源入手,借鉴欧洲国家在福利建设中的经验教训,提出了欧洲主权债务危机对我国福利制度建设的启示:国家福利不能脱离国民经济的财力基础;发挥国民收入初次分配的调节作用;引导民间力量参与福利体制;开创福利新形式。

关键词 主权债务;欧债危机;经济危机;国家福利;中国福利制度

中图分类号:F 061.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)04-0070-05

人类社会基于利益的争夺一直都激烈的进行着。长期以来,国家在公民权益的保障上常常扮演不公平甚至不光彩的角色。人类社会发展到一定阶段,大约在 20 世纪初,部分国家开始公平的考虑全体公民的权益,进而在国民收入分配与再分配方面发挥作用,国家福利制度由此产生。国家福利制度的建立大大缓和了国家内部矛盾,促进了国民经济的发展。目前,西方发达国家特别是欧洲国家普遍建立起了“从摇篮到坟墓”的福利制度,包括社会救济、失业保险、养老保险等,给予每个公民从生到死全面的安全保障。完善而优越的福利制度成为国家发展水平和制度先进性最直接的体现,也成为后发国家竞相效仿的榜样。欧洲主权债务危机的爆发打碎了罩在欧洲国家上的光环,同时也暴露出欧洲国家在福利制度建设上存在的问题。缪林燕认为欧洲主权债务危机爆发的本质原因在于欧洲国家普遍奉行的高福利与财政能力不足之间的长期矛盾^[1]。郑秉文也认为过度福利会导致财政不堪重负^[2]。唐虹认为欧洲现有的高福利体制是导致欧洲经济发展缓慢的重要原因之一^[3]。相对欧洲发达国家的高福利制度而言,中国的福利制度建设还处于较为初级的阶段,面临的主要问题是如何弥补福利欠账以及如何扩大福利。景天魁等认为中国目前应该从小福利迈向大福利,大幅增加福利的广度与深度^[4]。这种看法在中国福利制度建设上已成为一种主流,然而中国的福利制度建设决不仅仅是一个简单的“做加法”问题。欧洲高福利制度导致欧洲主权债务危机的爆发,恰给中国的福利制度

建设提供了宝贵的经验教训。

本文回顾了欧洲主权债务危机的爆发过程,从分析欧债危机爆发的根源入手,通过比较分析,试图借鉴欧洲国家在福利建设中的经验教训,为中国的福利制度建设探寻一个合理的方向。

一、欧洲主权债务危机的爆发过程及其影响

欧洲国家既是国家福利制度的起源地,也是国家福利制度发展的样本。欧洲居民享受的国家福利待遇一直是全球的典范,从婴儿的奶粉到儿童的教育,从医疗保障到养老保险,应保尽保无所不包,特别是当人们陷入年老、生病和失业等困境时,依靠国家福利制度,人们仍然享受着有尊严的生活。直到 2009 年 10 月,由于希腊新任首相乔治·帕潘德里欧宣布其前任隐瞒了大量的财政赤字,随即引发市场恐慌。同年 12 月,世界三大评级机构下调希腊主权债务评级,希腊国债遭到抛售。同时爱尔兰、葡萄牙、西班牙等国的主权债券收益率大幅上升,欧洲主权债务危机全面爆发,愈演愈烈^[5]。

欧洲主权债务危机给欧债各国在经济上造成巨大损失,使得欧债国家的融资成本大大增加,失业率不断上升,经济发展停滞甚至倒退。以希腊为例,经济衰退导致失业率急剧上升,2011 年 11 月希腊失业率达到 20.9%,国内罢工与冲突此起彼伏,甚至导致公共交通的中断和社会秩序的混乱。欧洲主权债务危机使欧元区公债的安全性遭到质疑,国际资

本纷纷逃离欧元资产,欧元区经济陷入温和衰退。部分国家经济增速情况见表1。

表1 部分国家经济增速 %

年份	2009年	2010年	2011年	2012年(预测)	2013年(预测)
世界产出	-0.5	5.1	3.8	3.3	3.9
美国	-2.6	2.9	1.6	1.2	1.9
欧元区	-4.1	1.8	1.6	-0.5	0.8
德国	-4.7	3.5	3.0	0.3	1.5
法国	-2.6	1.4	1.6	0.2	1.0
意大利	-5.2	1.3	0.4	-2.2	-0.6
西班牙	-3.7	-0.1	0.7	-1.7	-0.3
希腊	-3.3	-3.5	-6.8	-3.0	0.1

注:表中数据根据国际货币基金组织2012年1月《世界经济展望》中数据整理而成。

从表1可以看出,自欧洲主权债务危机爆发之后,欧洲各国的经济增速普遍滞后,遭遇债务危机的欧洲各国经济仍然呈现负增长。一贯表现良好的德国和法国表现也不乐观,不仅远落后于同期世界平均水平,甚至落后于遭受次贷危机的美国。即使在欧债危机过去2年之后,其深远影响依然笼罩着欧洲国家。根据国际货币基金组织的预测,欧元区经济增长率将由2011年的1.6%降至2012年的-0.5%,前景非常不乐观。欧债危机不仅给欧洲各国造成经济上的巨大损失,还影响了各国的政治稳定,在不到一年的时间内,遭遇债务危机打击的爱尔兰、葡萄牙、希腊、意大利和西班牙等“欧猪五国”都进行了政府更迭。如果欧债危机继续发酵甚至可能导致成员国主权债务违约、欧元解体,如果发生这种情况将使多年来的欧洲一体化进程大大倒退,欧元区国家将因此丧失建立经济货币联盟所取得的一切成果和收益。

尽管时间已经过去了2年,欧洲主权债务危机依然没有出现转机。德国总理默克尔甚至表示,欧元区主权债务危机可能已将欧洲拖入第二次世界大战以来最为艰难的时期^[6]。欧债危机久拖不决,不仅对欧洲一体化构成严重威胁,也拖累了全球经济的复苏。

二、欧洲主权债务危机的根源

欧洲国家执政者为了获得选民的支持和缓解社会矛盾,长期维持高福利的社会保障体系。以希腊为例,经济发展相对滞后的希腊国民长期享受着世界上最为优厚的福利待遇,国民的日常生活政府提供财政补贴,参加工作的人每年可以多领2个月的薪水,而且其公务人员占就业总人口的1/4,公务人员的工资及福利比私营部门高出近一倍。希腊的平

均退休年龄只有53岁,其养老金领取水平相当于退休前工资的95.7%,在全球排名第三,仅次于盛产石油的沙特和2008年底已经国家破产的冰岛^[7]。这种制度设计大大超出了希腊经济的承受能力,为主权债务危机的爆发埋下隐患。

1. 高福利增大政府开支

欧债危机国家的福利支出占其国民生产总值的比重普遍接近30%,2009年部分欧债国家福利支出占财政收入、GDP比重见表2。从表2可见,国家一半以上的税收都要用来满足国民的福利需求,这种财政安排给国家财政造成巨大压力,同时也从根本上削弱了国家的财力基础。因为高福利必然导致高税收,高税收又推高企业成本,而成本的提高则导致产品竞争力的下降,竞争力下降又导致经济萎缩,从而进一步削弱支撑福利的经济基础。事实上,随着经济全球化和国际竞争加剧,爆发欧债危机的欧洲诸国经济的全球竞争力日益下降,经济基础十分脆弱。如希腊以旅游业和航运业为支柱产业,西班牙和爱尔兰则主要依靠房地产和建筑业的投资来拉动经济,葡萄牙则主要依靠服务业^[8],这种产业配置既不合理,也容易遭受外部冲击,然而福利制度具有很强的刚性,增加容易但减少很困难,即使当国民经济的财力基础明显削弱时福利开支也是如此,有时开支甚至反而要大幅增加。因此,逐渐积累的福利开支成为欧洲国家债务危机的“火药库”,而国际经济危机则是引爆债务危机的“导火索”。

表2 2009年部分欧债国家福利支出占财政收入、GDP比重

国家	福利支出 (欧元/人)	福利支出占GDP 的百分比/%	税收占GDP的 百分比/%
希腊	2 216.12	27.97	50.2
葡萄牙	1 827.10	26.94	51.3
爱尔兰	2 120.34	27.88	66.8
意大利	3 280.27	29.82	50.3
西班牙	1 779.99	25.04	45.6
欧盟	2 749.59	29.50	50.6

注:表中数据根据欧盟统计局数据整理而成。

庞大的福利开支使政府财政捉襟见肘,政府的债务安全变得十分脆弱,一旦经济形势恶化就不可避免地演变成债务危机。在欧元区17国中,以葡萄牙、爱尔兰、意大利、希腊与西班牙等5个国家的债务问题最为严重,也正是这些国家首先爆发主权债务危机。从表3可以看出,由于2007年爆发的次贷危机的影响,这些赖以支撑的财政收入减少,而福利开支却大幅增加,政府财政赤字急剧膨胀,政府负债率迅速攀升,最终导致主权债务危机的爆发。

表 3 2006—2010 年欧盟五国财政赤字率及政府负债率

%

年份	希腊		爱尔兰		葡萄牙		西班牙		意大利	
	赤字率	负债率	赤字率	负债率	赤字率	负债率	赤字率	负债率	赤字率	负债率
2006	-3.6	97.8	3.0	24.9	-3.9	64.7	2.0	39.6	-3.3	106.5
2007	-5.1	95.7	0.1	25.0	-2.6	63.6	1.9	36.2	-1.5	103.5
2008	-7.7	99.2	-7.3	43.9	-2.8	66.3	-4.1	39.7	-2.7	106.1
2009	-13.6	115.1	-14.3	64.0	-9.4	76.8	-11.2	53.2	-5.3	115.8
2010	-12.2	124.9	-14.7	82.6	-8.0	84.6	-10.0	66.3	-5.3	116.7

注:表中数据根据欧盟统计局数据整理而成。

部分欧债国家政府债务风险状况见表 4。从表 4 可知,在 2010 年,首先爆发债务危机的希腊的财政赤字是其国民生产总值的 12.2%,其累计债务则达到其国民生产总值的 124.9%,大大超出了欧盟《稳定与增长公约》的要求:成员国赤字不得超过国民生产总值的 3%,公共债务不得超过国民生产总值的 60%。高福利导致政府高开支,高开支必然转化为高赤字,高赤字的压迫使希腊经济脆弱不堪。

表 4 2010 年部分欧债国家政府债务风险状况

%

国家	财政赤字占 GDP 的百分比	2010 年债务占 GDP 的百分比	外债占债务的百分比	短期债务占 GDP 的百分比	经常账户余额占 GDP 的百分比
希腊	-12.2	124.9	77.5	20.8	-10.0
葡萄牙	-8.0	84.6	73.8	22.6	-9.9
爱尔兰	-14.7	82.6	57.2	47.3	-1.7
意大利	-5.3	116.7	49.0	5.7	-2.5
西班牙	-10.1	66.3	37.0	5.8	-6.0

注:表中数据根据欧盟统计局数据整理而成。

2. 高福利减弱经济活力

活力是经济发展的动力,市场经济的优势在于其独特的经济活力,在于经济始终处于永不停息的运动之中而使生产、生活得以深入持续,然而福利制度能增不能减,大大增加了社会的刚性,造成分配扭曲。在高福利制度下,大量未就业人员可以通过福利制度而享受他人创造的财富,这其实已经违背了福利制度的初衷。同时,高福利使人们把享乐看作天经地义的事情,这又增加了人们的惰性,进一步制约了经济发展的活力。

(1)高福利下失业率较高。由于有优越的高福利保障,即使失业也不会严重降低人们的生活水平导致欧元区国家一直保持着较高的失业率,如表 5 所示。2011 年底西班牙高达 23.0%,希腊、葡萄牙、爱尔兰的失业率分别为 21.0%、14.6% 和 14.7%。很多失业者尤其是那些没有工作的年轻人本应该成为国家创造财富的主力军,安逸的福利保障却使他们失去寻找工作的动力,即使参加工作也容易产生懈怠情绪转而一心接受福利制度的庇护。一方面较

高的失业率大大增加了国家的福利开支,另一方面,就业的减少意味着创造福利的人减少,导致国家福利收支失衡,进而演变成债务危机,而债务危机又进一步加剧了失业率的上升,从而形成一个恶性循环。

表 5 部分国家失业率水平

%

国家	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年 1 月
欧盟	6.9	7.7	9.5	9.6	10.0	10.1
欧元区	7.4	8.4	10.0	10.0	10.6	10.7
希腊	7.9	8.3	10.1	14.3	21.0	/
葡萄牙	8.5	8.9	11.2	12.3	14.6	14.8
爱尔兰	4.9	8.5	12.9	14.7	14.7	14.7
意大利	6.5	7.0	8.3	8.1	8.9	9.1
西班牙	8.8	14.9	19.1	20.4	23.0	23.3
法国	7.7	8.4	10.0	9.7	9.9	10.0
德国	8.2	7.3	7.6	6.6	5.7	5.7
美国	5.0	7.3	9.9	9.4	8.5	8.3

注:数据来源于欧洲统计局, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>

(2)高福利下投资率较低。高福利需要高税收支撑,欧洲国家的税收水平普遍较高,如表 2 所示,欧债国家的税收占其国内生产总值的一半以上,其中爱尔兰高达 66.8%。在高福利下人们衣食无忧,会导致企业家精神缺乏,减低人们的投资积极性。由于雇佣人员成本很高,企业经营风险变大,而且收入增加的大部分都要用来纳税,这些都会导致投资减少。

高福利已经成为欧洲国家人民日常生活的重要组成部分,人们也习惯了高福利提供的优越生活。在这种情况下,任何形式的福利削弱都会遭遇国内巨大阻力而导致社会矛盾激化,从而使经济危机有可能演变成政治危机,正因为此,欧洲各国都爆发了许多针对削减福利和提高退休年龄的抗议活动,使得高福利的调整变得更加困难。

不可否认,福利制度在克服市场经济缺陷、缩小贫富差距和提高劳动者生活水平以及缓解社会矛盾、维护社会稳定等方面都起着十分重要的作用。但是福利制度并不是天上掉下的“馅饼”,并且这个“馅饼”虽然可以暂时填饱“肚子”,同时也会带来严重的副作用。其中最直接的副作用就是给政府财政

造成巨大压力,导致政府债台高筑。面对有限的财政收入和无限的福利需求,政府财政捉襟见肘、困难重重,积累到一定程度就必然导致主权债务危机的爆发。由此可见,欧债国家的高福利制度是削弱欧债诸国经济基础,导致欧债危机爆发的主要原因之一,而国际环境只不过为危机的爆发提供了更适应的温度。当然,将欧债危机完全归咎为欧洲国家的福利制度也是不科学的,也有许多实行高福利的国家例如挪威等不仅没有因为高福利而导致主权债务危机,国民经济反而表现得颇具活力^[9]。欧洲各国普遍承受高福利的压力则是长期以来存在的事实,如果福利开支大大超过国民经济的承受能力,国家福利将成为无源之水、无本之木,最终将无法持续。

欧债危机爆发之后,欧盟各成员国普遍采取严厉财政紧缩措施,减少福利开支,努力消除财政赤字,同时精简公共部门规模、增加税收等;欧盟也在完善欧元区治理结构、强化成员国之间宏观经济政策协调、防范新的经济不平衡产生、严肃财政纪律等方面采取了一系列改革措施,这些措施的确为缓解欧债危机发挥了一定作用,但是如果不对福利制度进行适当调整,欧洲国家很难从根本上避免主权债务危机的发生。

三、对建设有中国特色国家福利制度的启示

福利制度作为社会稳定的“安全阀”的巨大作用是不可否认的,国家必须为其公民提供一定的福利保障以保障普通公民的基本生存条件,但是建设什么样的福利制度以及如何建设这种福利制度则是中国在福利制度的建设中面对的一大难题。新中国建立以来,基于计划经济体制和社会主义制度优越性的需要,我国曾经在城市居民中建立了广泛的福利制度,承担了城市居民生活的方方面面。由于国民经济发展水平的限制,人们的福利保障被限制在较低的层次,随着计划经济体制弊端的不断显现,这种较低的福利保障也变得难以为继。自20世纪80年代中期以来,我国对传统的福利制度尤其是面向城镇职工的住房福利及社会保险制度进行了一系列的改革,初步建立起了适应市场经济体制的福利制度。随着人们生活水平进一步提高,人们对住房、医疗、教育以及养老等福利需求提出了更高要求。在这种情况下,借鉴欧洲国家福利制度建设的经验教训,创建适合中国国情独具中国特色的福利制度显得十分重要。

1. 国家福利不能脱离国民经济的财力基础

福利制度开支巨大,需要强大的物质基础为保障,欧债危机就是福利支出长期超出其国民经济的承受能力而导致的。福利制度具有很强的刚性,增长容易而削减困难,尤其是当经济萧条时政府财政收入大量减少而福利开支却要大幅增加,从此次欧债危机中可以看到,当欧债各国陷入经济衰退时,一方面要扩大财政支出以提振经济,另一方面要加大对福利以维持人们的生活水平,福利制度的这种刚性导致政府面对经济萧条时缺乏应对手段,为债务危机的爆发埋下隐患。虽然我国国民经济总量位居世界第二位,但是人均产值仍然很低,不仅不能和欧洲发达国家相比,甚至落后于许多发展中国家,而且我国将在成为高收入国家之前进入老龄社会,这些都会对国家福利制度产生影响。因此,建设国家福利制度一定要充分考虑国民经济的承受力,不能让福利制度成为经济发展的“绊脚石”,要在经济总量和人均水平之间寻找一个结合点,并且精打细算,避免浪费福利的现象发生,而不是模仿发达国家的政府大包大揽,直奔高福利。

2. 发挥国民收入初次分配的调节作用

初次分配是在生产中直接形成的,对生产和生活有很强的指导作用,是一种最直接、最主要的分配方式。国家福利制度从本质上讲只是对初次分配制度的一种修正,这种修正既需要社会成本,又可能出现失真和扭曲。如果初次分配已经非常不公平,福利制度的修正作用就十分有限,有时甚至会加剧分配的不公平程度,而且国家福利制度可能导致人们消极懒惰,削弱个人责任意识,还会加强国家对市场经济体制的渗透与控制,导致市场机制失灵。我国的政府运作没有欧洲国家透明,过度的福利制度不仅会导致市场经济体制的扭曲,还会滋生包括腐败在内的各种丑恶现象,其面临的风险比欧洲国家还要大。因此,解决好初次分配问题是国家福利制度能有效发挥作用的宏观基础,不要企图通过福利制度一劳永逸地解决国民收入分配中存在的问题,要防止过度依赖福利调节而忽视初次分配的情况发生,积极建立一个科学而公正的初次分配体制。

3. 引导民间力量参与福利体制

国家福利只是居民保障的一个方面,它不能解决全体国民的全部福利需求问题,而且福利制度会给公共财政造成巨大负担,即使是富有发达的欧洲国家在巨大的福利开支面对也显得无能为力,一旦

经济基础削弱就有可能引发债务危机。因此,在建设国家福利制度的过程中,要引导和鼓励民间力量参与到福利体制的建设中,通过政府与民间来形成多元化的福利体制,共同满足广大人民群众的幸福需求。在这个过程中,企业、家庭也可以承担福利的部分职能,这种承担不仅仅是资金的补充,更是一种责任的分担。政府本身并不能创造任何财富,国家福利制度只是代理老百姓支出,这种代理由于环节的增加必然造成效率的下降。因此,一个完善的国家福利体系离不开民间力量的参与和补充。

4. 开创福利新形式

福利制度有着十分广泛的含义,社会对福利制度的需求也具有多样化的特点。在保证一定资金投入的同时,要不断丰富福利内容,实现多渠道、全方位的福利制度相互补充,最终形成立体的社会保障网。比如通过加强工作技能培训和提供工作条件来补充或代替失业保险,通过对低收入阶层的返税来提高低收入群体的收入,这样既使他们的基本生活水平得到保障,又可以减轻全社会的福利负担,而且这些形式的作用更加持久有效,效果也比单纯的资金救济要好得多。

建设和完善我国国家福利制度对于推动我国经济的发展、提高人们群众的生活水平有着十分重要的

意义。通过国家福利制度调整国民收入分配,确保社会公平,维护社会稳定,实现社会的安定团结和国民经济的长远发展。在建设国家福利制度的过程中,我们要充分吸取欧洲国家在建设福利制度上的经验得失,既要努力为全体社会成员提供力所能及的基本保障,又要根据国民经济的承受力量力而行,用有限的资源实现对社会成员最恰当的福利保障,又要避免因福利体制弊端而陷入主权债务危机之中。

参 考 文 献

- [1] 缪林燕. 欧债危机动摇高福利理念[N]. 中国证券报, 2011-10-13(18).
- [2] 郑秉文. 欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到高债国家的教训[J]. 中国人口科学, 2011(5): 2-15.
- [3] 唐虹. 欧洲福利国家的困境与改革[J]. 求是, 2008(6): 60-61.
- [4] 景天魁, 毕天云. 从小福利迈向大福利: 中国特色福利制度的新阶段[J]. 理论前沿, 2009(11): 5-9.
- [5] 来辉. 希腊债务危机的前因后果[J]. 商业文化, 2010(5): 86-91.
- [6] 香港商报. 欧洲须转向政治联盟[N]. 香港商报, 2011-11-15(8).
- [7] 郑秉文. 欧洲国家掉入“福利陷阱”了吗[J]. 人民论坛, 2011(S2): 56-59.
- [8] 马冰. 欧元区主权债务危机的启示及思考[J]. 华北金融, 2010(7): 40-43.
- [9] 张慧君. 北欧福利国家向何处去: 挪威经验及启示[J]. 科学社会主义, 2011(4): 154-157.

Enlightenment of Sovereign Debt Crisis in Europe on China's Welfare System

HUANG Wen-tao

(School of Economics and Management, Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Europe is the area of origin of modern welfare system, and it is also a typical area of high welfare. However, the outbreak of the sovereign debt crisis in Europe makes people reconsider its welfare system. Based on reviewing the process of European sovereign debt crisis and its impact, this paper analyzes the source of the debt crisis in Europe and absorbs the lessons of European countries in the construction of welfare. Therefore, this paper puts forward enlightenment China can obtain from European sovereign debt crisis, such as state welfare system can not be separated from the financial basis of the economy, regulating effect in the initial distribution of the national income should be adopted and it is necessary to guide civil power to participate in welfare system so as to create the new forms of welfare.

Key words sovereign debt; debt crisis in Europe; economic crisis; state welfare; welfare system of China

(责任编辑:金会平)