

**СТРАНЫ ПОЗДНЕЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ<sup>1</sup>**

Пирсон К., профессор политологии Ноттингемского университета  
Перевод Танина В.Ф. под науч. ред. Синявской О.В.

*В настоящей работе Кристофер Пирсон приводит обзор опыта социальной политики в странах поздней индустриализации в Европе, Латинской Америке и Юго-Восточной Азии и рассматривает ряд вопросов, значимых для исследований развития социального государства<sup>2</sup>. Почему в некоторых странах поздней индустриализации было отдано предпочтение раннему принятию мер социального обеспечения? Существовали ли четкие общественные коалиции или институты, оказавшие влияние на раннее введение таких мер? Выдвигались ли инициативы по укреплению государственного устройства или делались попытки частично использовать или даже полностью эксплуатировать уже существующие административные возможности? Обзор начинается с Северной Европы, которая общепризнанно считается колыбелью государств всеобщего благосостояния. Далее, в последующих разделах, автор рассматривает опыт Восточной Азии и Латинской Америки, а также кратко обрисовывает современное состояние социальной политики в Экваториальной Африке.*

*Пирсон рассматривает взаимосвязь между поздней индустриализацией и социальным обеспечением в этих разнообразных контекстах более чем за столетие. Он выделяет некие общие черты для всех стран поздней индустриализации, включая значимые свидетельства институционального обучения. Одновременно он указывает на некоторые преимущества в статусе социального государства позднего развития: так, например, в ряде государств активная социальная политика была применена как механизм продвижения их собственного социального и экономического развития.*

*В целом, социальные государства стран поздней индустриализации оказались меньшими по величине социальных расходов (по крайней мере, в терминах относительных показателей расходов) и объему перераспределения. В общем случае, чем более крупным и укоренившимся становится социальное государство, тем труднее его изменить. Таким образом, можно предположить, что опыт успешных стран поздней индустриализации может служить уроком для более устоявшихся социальных режимов.*

<sup>1</sup> Печатается по изданию: Pierson C. Late Industrializers and the Development of the Welfare State, United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Programme Paper Number 16, UNRISD. — Geneva, 2004. Перевод и публикация осуществлены с разрешения United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). UNRISD не несет ответственности за возможные ошибки, допущенные в переводе.

<sup>2</sup> Здесь и далее термины «социальное государство», «государство всеобщего благосостояния» и «государство благосостояния» будут использоваться как синонимы английского термина «welfare state». — Прим. ред.

*Например, такие значимые элементы принятых в Восточной Азии систем, как регулирующее (а не обеспечивающее) социальное государство и выдвигание на первый план образования и активности на рынке труда, стали ключевыми элементами реформ давно существующих государств всеобщего благосостояния Западной Европы. Позднее создававшиеся социальные государства всегда находились под значительным влиянием как примера уже развитых государств благосостояния других стран, так и рекомендаций международных агентств. Сегодня Всемирный банк считает задачи социального обеспечения более или менее равноправными с задачами экономического роста и формирования человеческого капитала. Учитывая важность позиции международных финансовых институтов для стран, стремящихся к индустриализации (и, соответственно, к перестройке внутренней социальной политики), такое смещение акцентов чрезвычайно важно.*

*В отношении Экваториальной Африки Пирсон полагает маловероятным, что в большинстве стран этого региона имеется административный потенциал либо ресурсы управления сложными системами социального обеспечения. Тем не менее в краткосрочном плане вопрос заключается не в создании государства всеобщего благосостояния в его традиционном виде (социального страхования, связанного с участием в формальной экономике), а в нахождении наиболее эффективных способов борьбы с высокими уровнями абсолютной социальной незащищенности населения.*

*Размер социального государства не является определяющим фактором. Хотя противники всесторонних систем социальной защиты отмечают малые размеры социальных государств в Юго-Восточной Азии, наиболее успешными экономиками региона были созданы весьма крепкие режимы социальных государств — факт, иногда маскируемый условностью того, что учитывать в социальных расходах. Что касается значения связей и особых интересов, то даже в наиболее успешных государствах они играют немаловажную роль, а в менее успешных — такие явления систематически подрывают социальные государства.*

## ВВЕДЕНИЕ

Индустриализация давно признана в качестве ключевого компонента возникновения и развития режимов социальных государств (state welfare regime). Классическим источником сравнительного анализа является работа Г. Виленского «Государство благосостояния и равенство» (Wilensky, *The Welfare State and Equality*, 1975). Опираясь на предшествовавшие труды Катрайта (Cutright) (1965), Аарона (Aarón) (1967) и Прайора (Pryor) (1968), Виленский делает вывод о том, что «экономический рост и его демографические и бюрократические последствия являются основной причиной повсеместного возникновения социального государства» (1975. Р. xiii). Согласно этой точке зрения, истоки социального государства находятся в долговременных изменениях, связанных с широким процессом индустриализации и прежде всего с распадом традиционных форм социального обеспечения и семейного уклада. Такие изменения включают экономи-

ческий рост (и порождаемый им большой достаток), прирост населения (особенно старшего возраста и в городах), развитое разделение труда, формирование безземельного рабочего класса (и, соответственно, его политическую мобилизацию), рост циклической безработицы, изменение форм семейной и общинной жизни и (на более поздних этапах) растущую потребность промышленности в надежной, здоровой и грамотной рабочей силе. В эмпирической работе Катрайта, на которую опирался Виленский, предполагается, что «охват социальной защитой наиболее тесно коррелирует с уровнем экономического развития» [Cutright, 1965. P. 537]. На основе собственных эмпирических исследований Виленский делает вывод о том, что более 85% международных различий в социальных расходах (social security effort)<sup>3</sup> могут объясняться экономическим развитием в сочетании с производными от него воздействиями доли пожилых в населении и продолжительности существования системы социальной защиты. По мнению автора, «в результате почти не остается необъясненных расхождений» [Wilensky, 1975. P. 22–25, 47].

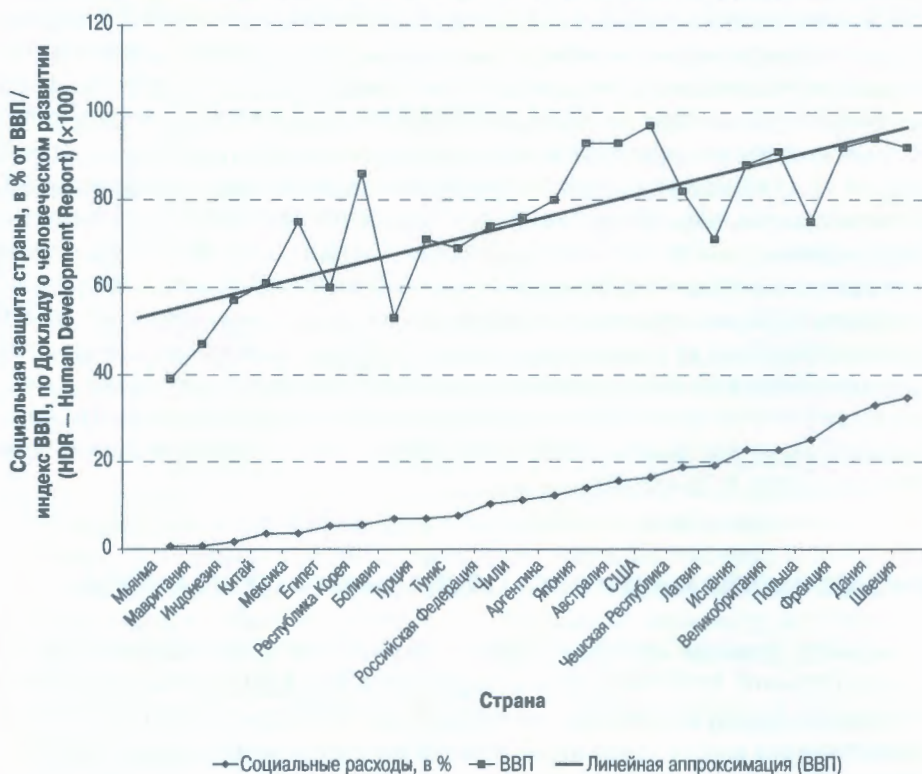
## ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И РОСТ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Хотя более поздние авторы и ставили под сомнение такой акцент на исключительной значимости индустриализации в развитии государств всеобщего благосостояния, мало кто будет оспаривать важность индустриализации в общем процессе формирования социальных государств<sup>4</sup>. Однако более поздние сравнительные исследования показали, что нет прямой связи между *уровнем* или *продолжительностью* индустриализации и *степенью* развития социального государства. Вслед за Ууситало (Uusitalo) (1984) мы можем сказать, что значимость экономического развития в объяснении *вариации* в социальных расходах разных стран в большой степени зависит от размера и разнообразия рассматриваемой выборки. (Она также может зависеть от того, как измеряются такие важнейшие переменные, как «уровень социальных расходов» (welfare effort) — [O'Connor, Wynn, 1988].) Таким образом, в выборках, включающих страны с очень разным уровнем развития (как, например, при сопоставлении опыта стран — участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с опытом стран Экваториальной Африки), экономическое развитие выступает как мощный индикатор роста государств всеобщего благосостояния. Однако среди более или менее развитых стран (например, в исследованиях только стран — членов ОЭСР) вариации в уровне экономического развития имеют гораздо меньшую объяснительную силу. Так, на *рис. 1* самые бедные страны по валовому внутреннему продукту

<sup>3</sup> Пирсон использует термины «social policy effort», «social security» и «welfare effort». Последний был введен Г. Виленский для описания степени развития государств благосостояния. Традиционно этот показатель измеряется через долю социальных расходов в процентах к ВВП, поэтому в дальнейшем в этой статье для обозначения данных понятий будут использоваться термины «социальные расходы», «расходы на социальную защиту», «уровень социальных расходов», «доля социальных расходов в ВВП» и т.п. — *Прим. ред.*

<sup>4</sup> См., напр.: Castles и McKinlay (1979); Stephens (1979); O'Connor (1988).

Рисунок 1. Расходы на социальную защиту и ВВП (по ряду стран)



(ВВП) также имеют самые низкие, соразмерно развитию, уровни расходов на социальное обеспечение, а все страны — члены ОЭСР, за исключением относительно недавно вступивших Мексики, Республики Корея и Турции, попадают в верхнюю часть рисунка по величине расходов. В то же время три из четырех наиболее благополучных государств занимают девятое, десятое и одиннадцатое места в этом списке после значительно менее богатых стран (и менее высокоразвитых, и менее промышленно развитых), таких как Латвия и Польша.

Похожая картина наблюдается при рассмотрении взаимосвязи между тем, насколько давно страна провела индустриализацию, и уровнем социальных расходов (подробные данные приводятся в *Приложении*). У Виленского возраст существования программ социальной защиты был одним из ключевых предикторов уровня социальных расходов. И на общемировом уровне это действительно так. Большинство стран ранней индустриализации входят в когорту наиболее развитых государств благосостояния. Западная Европа (наряду с северо-восточной частью США) была регионом наиболее ранней индустриализации, и в ней сейчас находится большинство стран с крупнейшими в мире расходами на социальную защиту. В тех регионах, где индустриализация произошла позже, соответственно позже развивались и социальные программы (в Латинской Америке — начиная с 1930-х гг.; в странах Восточной Азии, за исключением Японии, — с 1950-х гг.). Соответственно, эти страны попадают в группу со средними и низкими социальными расходами. Но есть важные исключения. Оче-

видным исключением являются Соединенные Штаты — страна с ранней индустриализацией, в которой развитие социальной защиты началось лишь с 1930-х гг. и было неполным (без предоставления комплексного медицинского обслуживания или семейных пособий) и где до сих пор социальные расходы ниже, чем в сопоставимых с ней странах. Аналогично, расположенные на западе бывшего Советского Союза страны с переходной экономикой отличались исключительно высокими уровнями социальных расходов в 1990-х гг., хотя, конечно же, в мировом масштабе индустриализация в них состоялась уже давно, а их социальные расходы оценивались в отношении резко падающего в некоторых случаях ВВП [см.: UNICEF-ICDC, 1997]. Тем не менее на мировом уровне наблюдается сильная зависимость между периодом проведения индустриализации и уровнем социальных расходов, опосредуемая длительностью существования программ социальной защиты.

Однако при более внимательном рассмотрении вырисовывается более сложная общая картина. Самые первые государства всеобщего благосостояния появились не среди пионеров индустриализации. Хотя периодизация индустриализации — вопрос сложный и зачастую спорный<sup>5</sup>, общепринято, что Великобритания стала первым промышленным государством, за которым с некоторым отставанием последовали Соединенные Штаты (хотя и с совершенно иной региональной моделью), Швейцария, Бельгия и Франция. Германия присоединилась чуть позже, хотя после вступления на этот путь стала развиваться быстрыми темпами. И все же еще в 1913 г. уровень промышленного развития на душу населения<sup>6</sup> в Германии был ниже, не только чем в Великобритании и США, но и чем в Бельгии и Швейцарии [Baigoch, 1982. P. 281]. Но, как считается, именно в Германии при Отто фон Бисмарке было создано первое государство всеобщего благосостояния. Среди других новаторов систем социальной защиты были Австрия (или вернее Австро-Венгрия) и Дания. Но уровень промышленного развития (на душу населения) в Австрии был значительно ниже, чем в Германии и в среднем по Европе [Там же]. Еще в 1870 г. почти половина национального продукта Дании формировалась за счет сельского хозяйства, хотя с приходом механизации в последней четверти XIX в. большая его часть приходилась на кооперативный сельскохозяйственный сектор [Kuznets, 1966. P. 88–89; Johansen, 1985. P. 297].

Последующее распространение социальных программ в Европе носит более сложный характер, и существуют некоторые разногласия по поводу того, объяснять ли его в терминах *предпосылок* (где инициативы государства по социальной политике являются ответом на внутренние факторы национального развития) или *диффузии* (процесса международного подражания первым государствам всеобщего благосостояния). Большинство стран имели собственную предысторию государственного участия в формировании благосостояния (часто в рамках внутренней безопасности) и законодательное регулирование рынков труда. Но при появлении нескольких

<sup>5</sup> См., напр.: [Rostow, 1978; Baigoch, 1982; Reynolds, 1985].

<sup>6</sup> В цитируемой работе уровень промышленного развития на душу населения (level of per capita industrialization) измерялся через душевые объемы производства чугуна в чушках или хлопка-сырца и пр. — *Прим. ред.*

существующих моделей возникло желание изучить зарубежные программы (хотя оно не обязательно приводило к принятию программ, что мы знаем из истории экспертных комиссий, посланных из США в Европу до 1914 г. [Skocpol, 1992, 1995]). Длительное время велась оживленная дискуссия о том, в какой степени страны, позже внедрявшие социальную защиту, использовали опыт Германии или же они просто осуществили свое внутреннее развитие (по опыту Дании, например, см. [Johansen, 1986; Levine, 1983]). Но каким бы ни был источник этих новых программ, представляется, что в период до 1901 г. происходило движение от менее промышленно развитых и более авторитарных режимов (Австро-Венгрии, Дании, Германии, Швеции) к более развитым и демократическим (Бельгии, Франции, Нидерландов, Великобритании). Коль скоро мы рассматриваем возникновение государств всеобщего благосостояния в более развитых (северных) регионах Европы, нововведения в области социальной защиты более или менее стабильно распространялись от менее экономически развитых государств к более развитым [Flora, Heidenheimer, 1981. P. 60–70].

### ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ, ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ И БЮРОКРАТИЯ

Конечно, не только изменения в технологии производства повлияли на процесс индустриализации, ускоривший возникновение государств всеобщего благосостояния, и некоторые авторы предпочитают характеризовать эти факторы в терминах более многомерной категории «модернизации». Так, Хейг с коллегами [Hage et al., 1989] полагают, что именно модернизация (представленная урбанизацией и растущей плотностью коммуникаций), а не индустриализация лучше всего объясняет модели развития государств всеобщего благосостояния, тогда как Флора и Хайденхаймер [Flora, Heidenheimer, 1981] и де Сваан [de Swaan, 1988] обращают внимание на независимое влияние политических организаций и развитости государственного аппарата. Хотя есть некоторая связь между расширением избирательного права (для мужчин) и развитием социальной защиты (и то и другое развивалось в Европе между 1880 и 1914 г.), новаторами стали не государства с наиболее развитым избирательным правом, а конституционно-дуалистические монархии<sup>7</sup>. Известно, что реформы Бисмарка рассматривались как (превентивная) реакция на угрозу мобилизации рабочего класса. Другой известный пример: считается, что сдержанность либералов в отношении государственного принуждения была гораздо менее выражена в Германии, чем, например, во Франции, Великобритании или Соединенных Штатах [см., напр. Rimlinger, 1974]. (Действительно, отчасти странный путь развития социальной защиты в Соединенных Штатах — при котором ранний рост [социальных расходов. — *Ред.*] в виде пенсий ветеранам сошел на нет в начале XX в. — может объясняться одновременным влиянием раннего расширения избирательного права и преднамеренной стратегии уменьшения участия государства на федеральном уровне [Skocpol, 1992]). Авторы также обращали внимание (чаще всего в случае Германии) на существовавший до этого ад-

<sup>7</sup> Конституционная монархия, в которой парламент имеет такое же сильное влияние, как и монарх, который часто выступает премьер-министром. — *Прим. ред.*

министративный потенциал (и его способности), позволяющий справиться с техническими аспектами систем массового страхования. В то же время, возможно, следует провести грань между (иногда ограниченной) ролью расширения гражданских прав в *создании* социальных программ (и/или в попытках опередить политическую мобилизацию рабочего класса) и (возможно, совершенно иной) логикой *роста* уже созданных программ под влиянием демократического давления. Следует напомнить, что изначально издержки государств всеобщего благосостояния были весьма скромными. Именно расширение охвата и размера гарантий превратили их в крупнейшие статьи государственных расходов во второй половине XX в. [см.: Pierson, 1998. P. 99–134].

Взаимодействие между индустриализацией, предоставлением гражданских прав и административным потенциалом на ранних стадиях развития государств всеобщего благосостояния четко описано Скочпол и Айкенбери [Skocpol, Ikenberry, 1983]:

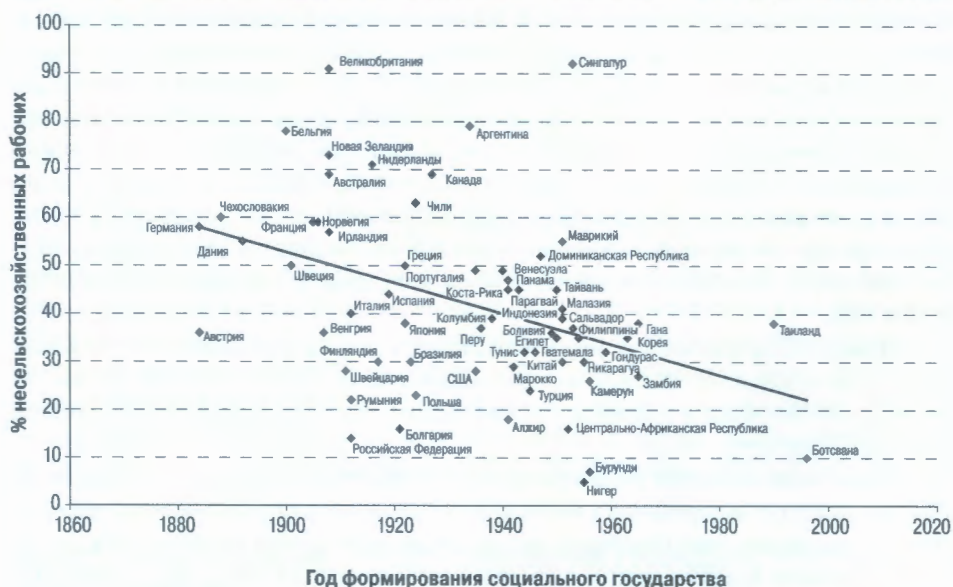
Идеи современного социального страхования и политики социального обеспечения проистекают из экспериментов внутри стран и обмена опытом между странами, они претворялись в жизнь ведущими политиками, государственными служащими и лидерами политических партий, которые искали новые пути для применения существующих либо легко расширяемых административных возможностей государства, чтобы справиться с формирующимся промышленным рабочим классом (первоначально его основными сегментами). Инновации в области социального страхования были не просто ответом на социально-экономические подвижки индустриализма, не были они и прямой уступкой требованиям профсоюзов или партий рабочего класса. Скорее, их следует трактовать как продуманные меры по упреждающему политическому инкорпорированию промышленного рабочего класса. Раньше других (в среднем) они сформировались в патерналистских, монархически-бюрократических режимах, надеявшихся опередить радикализм рабочего класса, а несколько позднее (в среднем) — в постепенно демократизирующихся либеральных парламентских режимах, соперничающие политические партии которых надеялись привлечь избирателей из рабочего класса в свои уже существующие политические организации и коалиции [Skocpol, Ikenberry, 1983. P. 89–90].

Возможно, единственным уточнением к этому определению может быть то, что классы, к которым апеллировали реформаторы — политики и государственные деятели, были более разнообразны, чем отмечено в приведенной цитате. Эспин-Андерсен (Esping-Andersen) (1985) и Болдуин (Baldwin) (1990), каждый по-своему, обращали внимание на значение среднего класса и аграрных интересов и партий в раннем развитии государств всеобщего благосостояния в Европе (в данном случае в Скандинавских странах).

## ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ И СТРАНЫ ПОЗДНЕЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ

Современное государство всеобщего благосостояния было инновацией Западной Европы (хотя отдаленные англосаксонские форпосты в Австралии и Новой Зеландии выполняли больше, чем роль статистов на ран-

Рисунок 2. Индустриализация и формирование социального государства (в мире)



них этапах его развития), и именно страны (несколько) более поздней индустриализации в Западной Европе возглавили этот процесс<sup>8</sup>. Конечно, следует отметить тот факт, что европейские страны поздней индустриализации в глобальном контексте были одними из наиболее ранних, а в случае Германии — и мощных, индустриальных стран. (Еще в 1860 г. Байрох (Baigoch) ставил Германию и Австро-Венгрию соответственно на седьмое и восьмое места среди ведущих стран-производителей мира, хотя при этом они оказывались не только позади Франции, Великобритании и США, но и Китая, Индии и России [Baigoch, 1982. P. 284]). Если на ранних этапах распространения государств всеобщего благосостояния наблюдался переход от менее к более развитым странам, в период между 1908 и 1923 г. основным детерминантом инноваций стала географическая близость к уже существующим государствам благосостояния, а не уровень промышленного развития. После 1923 г. отмечалась четкая тенденция к принятию социальных программ странами, находящимися на более низком уровне экономического развития (за исключением Соединенных Штатов), и аналогично модели распространения индустриализации страны поздней индустриализации развивали институты государства благосостояния на более ранней стадии своего развития и на условиях более полного охвата<sup>9</sup>. Внутри региона (например, в Восточной Азии или Латинской Америке) наблюдалась тенденция к тому, чтобы принимать социальные программы на более ранней стадии развития стран поздней индустриализации, следовавших за пионерами в этой области в регионе, которые сами принимали программы в области социальной защиты на более низких уровнях промышленного развития, чем те, что преобладали в Западной

<sup>8</sup> По Австралии и Новой Зеландии см.: [Castles, 1985; Castles et al., 1996].

<sup>9</sup> [Collier, Messick, 1975. P. 1301; Schneider, 1982], ссылка на Альбера (Alber) приводится в первом томе [Flora, 1986. P. xxiv; Alber, 1982; Kuhnle, 1981; Kim, 2001].



Европе в то время, когда такие программы только появились. На рис. 2 видна устойчивость этих тенденций на глобальном уровне в течение почти столетия.

## ПРЕИМУЩЕСТВА ОТСТАВАНИЯ

В литературе, рассматривающей экономическую историю индустриализации, давно утверждается, что страны позднего развития значительно отличались от пионеров индустриализации и что в некоторых отношениях такие отстающие страны получали преимущества в развитии именно вследствие более позднего включения в процесс. При этом ссылаются на классическую работу Гершенкерона «Экономическая отсталость в исторической перспективе» (1962)<sup>10</sup>. Гершенкерон полагает, что в широком смысле Маркс (как и ряд других авторов) был прав, говоря о том, что страны, позднее включившиеся в процесс индустриализации, следуют примеру тех стран, которые уже совершили переход к полностью индустриальной экономике. Однако и он, и другие авторы были не правы, если считали, что страны, включившиеся в процесс позже, будут просто следовать по пути, пройденному странами ранней индустриализации. Во многих смыслах опыт индустриализации в Великобритании был уникальным. Почти в течение столетия Великобритания получала исключительные преимущества из своего положения первой индустриальной страны. Но такое раннее развитие заложило определенные долговременные черты слабости в британскую экономику: излишнее развитие производства для внутренних рынков, субоптимальный размер предприятий, отсутствие стремления к инновациям и нехватка капитала для промышленных инвестиций внутри страны. Первоначально «отсталые», страны поздней индустриализации смогли извлечь выгоду из своего опоздания: принимая проверенные новые технологии, разработанные в других странах, создавая более подходящие по размеру предприятия и используя новые пути финансирования развития, они смогли быстро провести индустриализацию, в то время как пионеры (и прежде всего Великобритания) прошли этот процесс медленно. Это частично объясняет, как экономика Германии сначала бросила вызов Великобритании, а затем и обогнала ее. Страны позднего развития также нашли абсолютно новые институциональные решения «проблем отсталости». Среди них Гершенкерон обращает особое внимание на гораздо большую роль инвестиционных банков (на классическом примере Германии) и гораздо более активную роль государства (особенно в Германии и России). Это означает, что опыт стран поздней индустриализации не просто пришел позже, но качественно отличался от опыта стран предшественников как экономически, так и с точки зрения базовых институтов.

Обратившись к общей картине появления режимов всеобщего благосостояния, мы вновь видим, что страны, подключившиеся к процессу позже, развивались по-другому. Как мы уже отмечали, среди них наблю-

<sup>10</sup> Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. — Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962. — Прим. ред.

далась тенденция принимать социальное законодательство с большей ролью государства и на более инклюзивных правилах на этапе, когда их собственная индустриализация была менее развита. Это, по крайней мере частично, было реакцией на иные институциональные и социальные рамки, порожденные поздней индустриализацией (лучше организованные интересы, особенно среди владельцев отечественного капитала и трудящихся, а также более ранняя озабоченность качеством человеческого капитала). Это также было реакцией на «демонстрационный эффект» уже развитых государств всеобщего благосостояния в других странах и (по крайней мере, начиная с середины XX в.) на рекомендации международных организаций, проводящих социальную экспертизу. С учетом этого опыта было сделано предположение [Mkandawire, 2001], что преимущества стран поздней индустриализации могут переноситься на конкретный опыт и возможности позднего развития государств благосостояния. Макандавайр также полагает, что значительно более активная социальная политика может быть частью той общей институциональной связи, благодаря которой страны поздней индустриализации сумели успешно догнать промышленно более развитые государства. Следовательно, развивающиеся режимы должны признавать и ценить значимость продвигаемой государством системы социального обеспечения как части комплексной стратегии экономического развития. В данной работе будут рассмотрены некоторые вытекающие из этого вопросы, значимые для сравнительного исследования развития государств благосостояния. Почему страны поздней индустриализации предпочли раннее принятие мер социальной защиты? Оказали ли воздействие на это какие-то особые общественные коалиции или институты в странах позднего развития? Было ли это следствием инициатив государственного строительства или попыток частично использовать или даже полностью эксплуатировать уже имеющийся потенциал административного управления? Сначала мы рассмотрим эти вопросы на примере стран, которые традиционно считаются родиной государств всеобщего благосостояния, — стран Северной Европы. Опыт стран Восточной Азии и Латинской Америки также будет рассмотрен, но в последующих разделах и несколько более кратко.

## **ПОЗДНЯЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ЕВРОПА**

Опыт поздней индустриализации и развитие социальных государств в Европе имеют отличительные черты. Только здесь страны поздней индустриализации были пионерами социальной политики. Если обратиться к другим региональным экономикам (например, к странам Восточной Азии и Латинской Америки), мы увидим, что хотя региональными пионерами социальной политики были страны более позднего развития в глобальном контексте (и по сравнению с Западной Европой), они обычно являлись наиболее развитыми экономиками в своем регионе. В пределах этих, позже вставших на путь развития, регионов именно наиболее (эко-

номически) развитые страны стали первыми создавать государственные институты социальной политики. Однако в Европе все было по-другому. Хотя Германия представляла собой значительную индустриальную силу во времена законодательных инноваций Бисмарка, она, конечно же, не была *наиболее* промышленно развитой державой, и, как мы уже видели, до конца XIX в. инициативы государств благосостояния в основном распространялись из менее промышленно развитых в более развитые страны и из менее либеральных в более либеральные [Vairoch, 1982]. Данные, приведенные на *рис. 1* и в *Приложении*, четко показывают, что до 1901 г. укрепление государств всеобщего благосостояния в Европе происходило от менее индустриальных к более индустриальным государствам. И лишь позже эта тенденция преобразовалась в модель (чаще наблюдаемую в других регионах) распространения [социальных инициатив. — *Ред.*] от более промышленно развитых к менее развитым странам. Тогда же в Европе сформировался порядок принятия программ социальной защиты, который сохранился в более или менее неизменном виде в течение всего XX в.: от страхования на рабочем месте через обеспечение медицинского страхования и /или страхования материнства, пенсионное обеспечение и страхование на случай инвалидности и безработицы к, наконец, семейным пособиям.

Великий период распространения социальных инноваций в Северной и Западной Европе пришелся на 30 лет, предшествовавших началу Первой мировой войны. В течение этого времени в 20 европейских странах были внедрены государственные системы компенсаций трудящимся. Тогда же две трети из этих стран внедрили в той или иной форме медицинское страхование и примерно столько же стран приняли законодательство по созданию пенсионного обеспечения в старости. Хотя компенсация на случай утраты работы обычно шла последней в ряду четырех изначально принимаемых программ, к 1920 г. половина европейских государств в той или иной форме признали ответственность государства за защиту от последствий безработицы. Семейные пособия, как правило, распространились поколение спустя. Изначально уровни социальных расходов были весьма скромными. За возможным исключением Германии и Швейцарии, к 1900 г. ни в одной европейской стране уровень социальных расходов не достиг 3%. К 1920 г. около половины европейских государств, указанных в *Приложении*, достигли этого порога и около трети превысили уровень в 5% в течение следующего десятилетия [Pierson, 1998]. Отчасти это отражало постепенный рост социальных расходов, являющийся неотъемлемой чертой всех социальных программ, особенно пенсионных, в которых рост численности населения и приближение сроков выплат приводили к росту издержек. Еще одной причиной роста издержек было расширение охвата программами и повышение размера гарантий: эта тенденция стала практически универсальной характеристикой последующего развития государств всеобщего благосостояния. В тех странах Южной Европы, где быстрая индустриализация происходила после Второй мировой войны (Греция, Италия и Испания), формирование государств благосостояния произошло значительно позже и было настолько отличным, что получило название

южно-европейской или латинской модели социальной политики [см.: Leibfried, 1993; Ferrera, 1996].

Как объяснить такую модель развития социального государства в Европе? Прежде всего появление государств благосостояния в Европе — продукт широкого процесса индустриализации. Европа стала родиной социального государства, поскольку была плавильным котлом индустриализации. Индустриализация породила многие новые проблемы и новые непредвиденные обстоятельства. Люди без работы встречались и в прошлом, но не было проблемы безработицы. Случались периодические волнения рабочих, принимавшие порой весьма насильственные формы, но не было ни проблемы массового городского промышленного рабочего класса, ни постановки социального вопроса. Вместе с тем индустриализация порождала беспрецедентное богатство, а с ним и средства для оплаты программ и политических мер, о которых раньше невозможно было бы даже мечтать. Однако индустриализация не предоставляет *удовлетворительного* объяснения той особой модели развития государства всеобщего благосостояния, сформировавшейся в странах Северной и Западной Европы в десятилетия, предшествовавшие Первой мировой войне (или, соответственно, модели, сформировавшейся в других странах позже). Чтобы разобраться в ситуации, потребуются дополнительные исторические сведения.

На самом деле, путь к государству всеобщего благосостояния в Европе был не простым. Во-первых, несмотря на то что в течение XX в. государства под воздействием социальных функций радикально трансформировались (до этого времени наиболее значимой статьей расходов и занятости в современном государстве был военный сектор), новые режимы государств благосостояния конца XIX в. строились на уже существующих административных и управленческих ресурсах. Новый Германский рейх унаследовал огромную административную мощь Пруссии, имевшей к тому времени большой опыт управления разными группами населения внутри страны. Другие страны, такие как Норвегия и Швеция, также имели хорошо развитый и эффективный аппарат государственной службы, опыт обязательного образования и развитые программы пенсионного обеспечения по старости, введенные еще в первой половине XIX в. [см.: Kuhnle, 1981]. В большинстве других стран инновации в области государства благосостояния также строились на основе уже существовавшей социальной политики. Например, в Великобритании значимые социальные реформы проводились еще с Викторианской эпохи (включая жилищное законодательство и законы о начальном образовании), хотя многие из них осуществлялись на базе крепкой (и реформированной) системы местного управления.

Социальная политика, конечно же, играла роль в формировании государства и, особенно в случае Германии, в формировании нации. Но она также находилась под влиянием менее возвышенных политических процессов. Для Бисмарка, в частности, социальная реформа была попыткой отвлечь рабочих от радикальных обещаний нового социал-демократического движения и привязать их к новому германскому государству и его быстро растущей экономике. В то же время это была

попытка перехитрить парламент путем создания ряда корпоративных институтов, при помощи которых можно было бы управлять интересами рабочих, работодателей и государства вне партийно-политической арены. Социальный вопрос принимал различные формы, но во всех странах Северной и Западной Европы легитимные (т. е. не революционные) партии различных направлений откликались на вызовы и возможности, появившиеся в связи с формирующимся электоратом городского рабочего класса, предлагая разнообразные прогрессивные меры социального законодательства. Однако, хотя классовая политика была важна для этих инициатив социального государства, она отнюдь не исчерпывалась исключительно интересами городского рабочего класса. Введение новых социальных программ в Скандинавии было значимым образом связано с привлечением крестьян и сельскохозяйственных рабочих в союз с городскими рабочими [Esping-Andersen, 1985]. Вместе с тем способность проводить социальные реформы в значительной степени зависела от сплоченности мелких собственников (обычно наиболее враждебных к социальному страхованию) и от интересов более крупных сельскохозяйственных собственников. Социальная демократизация государства всеобщего благосостояния в Швеции произошла несколько позднее. Считается, что в Германии представители интересов крупных землевладельцев в восточной части страны приветствовали усиление роли государства в социальной защите, если оно финансировалось за счет крупномасштабного капитала и самих рабочих.

Политика в социальной сфере в этот период ее формирования в решающей мере определялась соотношением групп интересов и различиями в их способности влиять на политические процессы. Есть многочисленные свидетельства того, что профсоюзы и, даже в большей степени, общества взаимного страхования (товарищества)<sup>11</sup> зачастую враждебно встречали первоначальные меры социального обеспечения, видя в них способ привлечения рабочих, ослабления профсоюзов и, в случае обществ взаимного страхования, полного отказа от них [Pierson, 1998. P. 35]. Позднее принятие законодательства по страхованию от безработицы в Германии (1927) и Швеции (1934) было свидетельством не отсталости социальных систем, но способности профсоюзов удерживать этот процесс под контролем. Частичным объяснением запоздалости и неполноты развития социальных программ в странах ранней индустриализации с хорошо развитой бюрократической структурой, таких как Франция и Великобритания, служит существование уже укоренившихся альтернатив государственному управлению социальной защитой. Способность обществ взаимного страхования и страховых фондов находить компромиссы с реформирующимся государством оказала значимое влияние на систему медицинского страхования в Великобритании и на формирование французского государства всеобщего благосостояния, на которое влияет и по сей день. Как мы видели на примере Германии, крупные работодатели обычно гораздо позитивнее относились к социаль-

<sup>11</sup> Общества взаимного страхования были организациями взаимопомощи. Каждый месяц члены общества вносили небольшой взнос для того, чтобы обеспечить себе источник дохода в старости, страхование от болезней или нетрудоспособности. Такие сообщества производили необходимые выплаты нуждающимся членам, а остальные деньги сберегали или инвестировали.

ному страхованию, чем мелкие, а иная форма немецкой экономики (которая развилась позже и имела более высокую концентрацию капитала) способствовала принятию более ранних и более развитых социальных программ. Наряду с этим, хотя точное воздействие конфессиональной принадлежности бывает сложно определить, церковь также оказывала влияние на развитие ранних государств всеобщего благосостояния в Европе. Ряд исследователей полагает, что ответственность государства за социальное обеспечение считалась более приемлемой в преимущественно протестантских сообществах (в Северной Европе), а общества с доминирующим католицизмом (в Южной Европе) предпочитали считать, что социальная защита является ответственностью церкви и частных благотворителей. Однако это не обязательно означает, что [социальные] расходы в католических государствах всеобщего благосостояния будут ниже. В протестантском подходе делается некий акцент на индивидуальную ответственность, что уводит в сторону от государственной поддержки, а социальный католицизм, развившийся в XX в. и воплощенный в практике христианско-демократических партий, зачастую поддерживал «крупные» расходы, пусть и по весьма консервативным направлениям [Esping-Andersen, 1990].

И наконец, как на внутренней, так и на международной арене экономики стран поздней индустриализации в Европе были различными. Протекционизм стал ответом стран позднего развития на индустриализацию в окружении вполне сформировавшихся промышленных государств. (Во многих отношениях это было еще более характерно для стран позднего развития за пределами Европы.) В данном контексте социальная защита рабочих могла быть способом компенсации для них более высоких внутренних цен, являвшихся следствием протекционистской политики. Отчасти этим были обусловлены реформы Бисмарка. Напротив, Великобритания могла надеяться сдерживать рост стоимости жизни для промышленных рабочих, используя свое доминирующее положение в международной торговле и, в частности, особые условия торговли с ее доминионами [заморскими колониями. — *Ред.*] Многие небольшие государства всеобщего благосостояния Северной Европы (такие как Дания) развивали стратегию, при которой большая открытость к международной конкуренции компенсировалась более щедрой системой социальной защиты в стране<sup>12</sup>. И в этом случае уже не фактор позднего вступления в процесс, а размеры страны определяли конкретную стратегию социальной политики, обеспечивающую экономическое развитие.

Европейский опыт демонстрирует широкий спектр источников развития государства всеобщего благосостояния. Как правило, все страны опирались на уже существовавший аппарат государственного социального обеспечения (хотя часто он был направлен на обуздание потерявших работу и беднейших граждан). Вопросы классового характера имели значение, но обычно превентивное управление потребностями формирующегося промышленного класса было более важно, чем мобилизация трудящихся, а интересы иных групп (крупного и мелкого бизнеса, крестьян, сельскохозяйственных рабочих) были столь же важны в период первона-

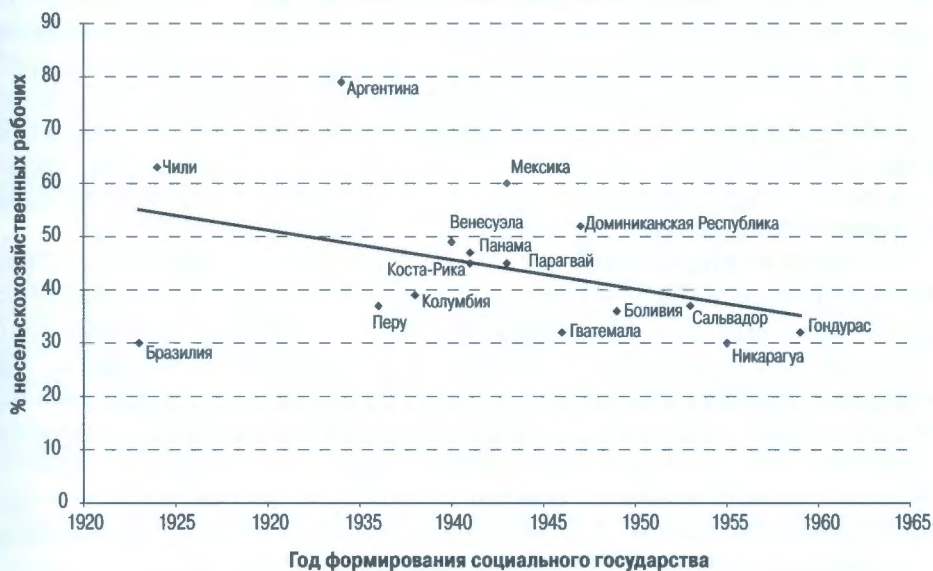
<sup>12</sup> См.: [Cutright, 1965] и далее [Katzenstein, 1984; Castles, 1985; Garrett, 1998].

чального построения государств всеобщего благосостояния. Для стран (несколько) более поздней индустриализации социальная политика стала важным компонентом стратегии наверстывания промышленно более развитых стран. Она позволила им быстро улучшить качество фактора, который сегодня мы называем человеческими ресурсами. Она также позволила им развить новые формы посредничества между государством и промышленностью, к чему так стремились страны более ранней (и более либеральной) индустриализации. В свою очередь, обе эти стратегии позволили им сфокусироваться на наиболее инновационных (и прибыльных) промышленных процессах. Более полная и систематическая социальная политика может считаться одним из преимуществ, позволивших странам, первым вступившим в стадию поздней индустриализации, нагнать и в конечном итоге обогнать пионеров индустриального развития. Однако это стало возможно отчасти потому, что экономическая ситуация, так же как и структура внутривнутриполитических интересов, стран позднего развития была иной и диапазон институциональных возможностей был также до некоторой степени новым.

### ПОЗДНЯЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА

Латинская Америка была одним из первых регионов за пределами Европы, где стали развиваться государства всеобщего благосостояния, и в некотором смысле она представляет собой первый региональный пример последствий позднего развития для социальной политики. На рис. 3 и в Приложении приводятся данные по этой модели развития государства всеобщего благосостояния в Латинской Америке. Кармело Меса-Лаго (Carmelo Mesa-

Рисунок 3. Индустриализация и формирование социального государства (страны Латинской Америки)



Lago) (1991) выделяет три группы государств в данном регионе. Группа региональных пионеров (Аргентина, Бразилия, Чили, Коста-Рика и Уругвай) начала разрабатывать системы социального страхования еще в конце 1910–1920-х гг. Хотя к 1950 г. в большинстве из них действовало законодательство по страхованию от травматизма на рабочем месте, некоторые формы пенсионного страхования и страхования по болезни/материнству, охват системами страхования был очень неравномерным. Некоторые привилегированные группы (особенно в армии и на государственной службе) имели льготное обеспечение в рамках чрезвычайно стратифицированной и фрагментированной социальной системы. За исключением Коста-Рики, эти страны-пионеры оказались единственными среди стран Латинской Америки (вместе с Эквадором и Венесуэлой), которые ввели страхование от безработицы; они также попали в ту половину рассматриваемой нами выборки стран, в которых были введены некоторые формы семейных пособий. Как следует из данных по избирательным правам, многие из этих инициатив предшествуют периоду полной демократии, а укрепление демократии в Латинской Америке во многих случаях было весьма проблематичным. По последним рейтингам организации «Фридом Хаус» (Freedom House) (2002), большинство латиноамериканских стран попадают в группу «частично свободных» государств, многие из которых имели более или менее продолжительный опыт авторитарного правительства за последние 20 лет.

Во второй, «промежуточной», группе государств (Боливия, Колумбия, Эквадор, Мексика, Панама, Парагвай, Перу и Венесуэла) широкие программы социального страхования появились лишь начиная с 1940-х гг. [Mesa-Lago, 1991. P. 360]. Эти страны стремились вводить социальное страхование при более низком уровне промышленного развития, чем страны-пионеры (в большинстве из них более половины экономически активного населения было все еще занято в сельском хозяйстве на момент формирования социального государства). Эти страны прилагали усилия, чтобы избежать мозаичного характера различных социальных программ для разных профессиональных групп, характерных для опыта стран-пионеров, однако уровни охвата [социальными программами. — *Ред.*] в них были в среднем значительно более низкими; причем такая модель сохранилась до нашего времени, хотя и в несколько смягченном виде. В конце 1990-х гг. социальные расходы в странах «промежуточной» группы составляли около половины аналогичных расходов в странах-пионерах [ECLAC, 2001].

Страны позднего развития в данном регионе (Доминиканская Республика, Эль-Сальвадор, Гватемала, Гаити, Гондурас и Никарагуа) разработали социальные программы лишь в 1950–1960-х гг. Перечень этих программ до сих пор очень ограничен, и, за исключением Никарагуа, где семейные пособия были введены в 1982 г., он не включает ни страхования от безработицы, ни семейных пособий. Охват программами экономически активного населения остается низким, и это притом, что в этих странах большое число беднейших граждан заняты (если вообще заняты) лишь в неформальной экономике (и часто на временных работах). Средняя доля социальных расходов в ВВП в этих странах составляет 5,3%.



Что мы можем вынести из опыта латиноамериканских стран? Однозначно, что он соответствует модели раннего принятия [социальных программ. — *Ред.*] в странах поздней индустриализации как в глобальном масштабе (когда пионеры, такие как Аргентина, являются «опоздавшими» в сравнении с Европой), так и на уровне региона (когда «промежуточные» страны и страны позднего развития принимают программы на более ранних этапах собственного развития, чем страны-пионеры данного региона). Обе эти тенденции показаны на *рис. 1* и *2*. Как ожидалось, мы также видим, что по большей части режимы государств благосостояния, установившиеся раньше других, имеют самые высокие уровни расходов, хотя структура расходов в регионе значительно варьирует (*см. Приложение*). Наблюдаются существенные различия внутри региона по статьям социальных расходов, которым уделялось наибольшее внимание. В более крупных государствах благосостояния на социальное страхование (с наименьшей перераспределительной нагрузкой) пришлось основная доля роста расходов в 1990-х гг. Позднее сформировавшиеся государства благосостояния, имевшие меньший общий бюджет, большую часть социальных расходов направляли на здравоохранение и начальное образование — сферы, характеризующиеся более прогрессивным перераспределением. С точки зрения европейской модели латиноамериканские социальные государства являются «неполными», поскольку семейные пособия имеют место лишь немногим более чем в половине стран, а страхование от безработицы предоставляется менее чем в одной трети этих стран (*см. Приложение*).

Утверждение, что латиноамериканские страны извлекли особые преимущества из своего отставания, требует серьезного обоснования. Можно сказать, что в этой части земного шара страны позднего развития извлекли уроки из опыта стран-пионеров *этого региона*, особенно в области последовательного расширения охвата [социальными программами. — *Ред.*] и приоритетного внимания тем областям, в которых социальные расходы могут путем перераспределения влиять как на неравенство доходов, так и на «жизненные шансы» в более широком смысле. Но в целом социальные расходы в этих странах ниже, чем можно было ожидать при их уровне экономического развития, и, более того, охват населения зачастую фрагментарен и необоснован. Имеющиеся ограниченные ресурсы не всегда направляются на максимизацию экономической эффективности или социальной справедливости<sup>13</sup>.

Это неудивительно, учитывая, что первым вопросом в обсуждении экономического развития стран Латинской Америки всегда был вопрос о его зависимости. С этой точки зрения, развитие латиноамериканских стран всегда оценивалось как недостаточное либо искаженное подчиненным положением страны более развитым экономикам других стран, особенно США<sup>14</sup>. Не присоединяясь полностью к этим взглядам, отметим, что запаздывание сопровождалось реализацией специфического комплекса политик развития — иногда с акцентом на замещение импорта, ино-

<sup>13</sup> Критический обзор текущих форм и уровней социальной защиты приводится в ECLAC (2002); *см. также* [Huber, 1996].

<sup>14</sup> [Frank, 1967], *см. также:* [Harrison, 1990; Haggard, 1990].

гда — на экспорто-ориентированный рост. Существование промышленно развитого мира и изобилие иностранного капитала (по определенной цене) формируют иную матрицу выборов для стран позднего развития, создавая новые и особые возможности извлечения ренты (*rent-seeking behavior*), всегда привлекательные для таких государств. В результате латиноамериканские страны выработали ряд специфических подходов к отечественному и международному капиталу, внутривластительской организации и отечественным движениям трудящихся внутри страны (и/или подавлению этих движений). Это упрочило позицию государств и экономик, не являющихся полностью модернизированными (например, с точки зрения земельной реформы или доступа к формальным рынкам труда). Режимы социальной политики, созданные в этих странах (особенно в латиноамериканских странах с давно сформированным государством благосостояния), зачастую были нацелены на удовлетворение особых интересов, а не на логику развития государства. В целом, государство активно участвовало в социальной политике стран Латинской Америки, но это не всегда приводило к созданию более равноправных, щедрых или эффективных социальных систем, чем те, что по большей части имелись в европейских социальных государствах раннего поколения.

### **ПОЗДНЯЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ВОСТОЧНАЯ И ЮГО-ВОСТОЧНАЯ АЗИЯ**

Восточная Азия однозначно является регионом поздней индустриализации, по сути, в этом регионе можно выделить три четкие волны поздней индустриализации. Хотя успехи развития «азиатских тигров» были предметом серьезного изучения западных социологов уже на протяжении 30 лет [Dore, 1973; Johnson, 1982], интерес к социальным программам стал проявляться относительно недавно, в частности потому, что в течение долгого времени они считались рудиментарными и остаточными. Иногда остаточный характер социальных государств Восточной Азии трактовался как один из факторов, объясняющих их экономический успех. Сейчас такое пренебрежение социальным развитием устранено и имеются многочисленные свидетельства взаимосвязи между нацеленностью на государственное развитие и социальной политикой<sup>15</sup>.

Япония занимает уникальное положение среди этих стран. В сравнении с Западной Европой и Северной Америкой Япония является страной поздней индустриализации. Однако в своем регионе она стала пионером индустриализации и, как имперская держава, экспортером политик социального обеспечения (особенно в Республику Корея и китайскую провинцию Тайвань). Современное государство всеобщего благосостояния Японии является в значительной степени порождением периода после Второй мировой войны, в котором система социальной защиты была восстановлена под американской опекой. В рамках модели, характерной для этого региона, в Японии социальная политика подчинялась логи-

<sup>15</sup> См., среди прочего [Rose, Shiratori, 1986; Gould, 1993; Jones, 1993; Goodman, Peng, 1996; Esping-Andersen, 1997; Goodman et al., 1998; Holliday, 2000; Gough, 2001].

ке восстановления страны путем экономического развития. Проводя (успешную) стратегию экономического роста, опирающуюся на полную (мужскую) безработицу<sup>16</sup>, Япония смогла избежать социальных издержек, которые сопровождали безработицу в менее успешных экономиках других стран. Посредством поощрения системы корпоративной социальной защиты (и слабых профсоюзов), вызвавшей повсеместное одобрение, правительство сумело переместить на акторов частного рынка те социальные издержки, которые в других странах несла государственная казна. Это было легко сделать в ситуации высокофрагментированной и разделенной по профессиональному признаку системы социального страхования, практически не ориентированной на использование государства в качестве агента вертикального перераспределения. Опираясь на существующую сеть общинной и семейной социальной поддержки, правительство Японии смогло свести к минимуму ответственность государства за индивидуальные социальные услуги. В целом, уровни социальных расходов в Японии являются низкими по сравнению с другими странами ОЭСР, даже включая США, в 1996 г. они составляли 14,1% (см. Приложение). Государственные расходы на образование и здравоохранение в Японии ниже (хотя не намного), чем в большинстве стран ОЭСР. А в области социального страхования (особенно непенсионных расходов) Япония тратит значительно меньше, чем другие страны с сопоставимым уровнем развития [Jacobs, 1998, 2000].

Хотя по меркам ОЭСР расходы на социальное обеспечение в Японии низкие, в сравнении с другими странами региона они, несомненно, самые высокие. За Японией следуют (с убывающим интервалом) две из четырех «стран-тигров» — Республика Корея и китайская провинция Тайвань, — общие социальные расходы которых, включая здравоохранение и государственное образование, составляют около 10% от ВВП (см. Приложение; [Jacobs, 2000. Р. 4]). Эти две страны представляют собой интересные примеры сложного взаимоотношения между поздней индустриализацией и системой социальной защиты. В обоих случаях это авторитарные государства, действующие в тесной связи с интересами бизнеса и преднамеренно проводящие политику ослабления профсоюзов, при необходимости посредством репрессивного законодательства и применения силы, в целях формирования стратегии национального экономического развития. В отличие от социального обеспечения, которое не было в этих странах приоритетом, максимизация занятости и повышение квалификации работников стали таким приоритетом. Рост благосостояния должен проистекать из устойчивого экономического роста, что действительно в значительной степени имело место в контексте быстрого роста Республики Корея и китайской провинции Тайвань в 1960–1970-х гг. [Lee, 1999]. В обеих странах (как и во всей Юго-Восточной Азии) приоритетом считалось государственное образование, а уже затем и в несколько меньшей степени — здравоохранение. В обеих странах демократизация, по всей видимости, привнесла реальные перемены в политику социальной защиты, включая усовершенствование системы здравоохранения и движение к страхованию от безра-

<sup>16</sup> В оригинальном тексте «around full (male) unemployment». Но автор, видимо, имеет в виду все же «политику полной занятости». — Прим. ред.

ботицы в Республике Корея, а также введение национального медицинского страхования и создание национальной пенсионной системы в китайской провинции Тайвань<sup>17</sup>.

Опыт двух других «тигров» первой волны был иным. До воссоединения с материковым Китаем в 1997 г. тип социальной политики в Гонконге мог однозначно быть назван остаточным (residual). Имелась небольшая программа государственной социальной помощи и значительно более массовая, но отнюдь не щедрая система пособий для инвалидов и престарелых. Общественное здравоохранение было практически бесплатным, но низким по качеству. Однако государство полностью обеспечивало начальное и среднее образование. Общие социальные расходы составляли чуть более 5% от ВВП [Jacobs, 2000. P. 92–94]. В Сингапуре была принята иная система. С учетом того, что Сингапур представляет собой малый торговый город-государство (в структуре экономики которого доминируют услуги), государственное социальное обеспечение в нем остается чрезвычайно ограниченным. Основным социальным институтом является Центральный фонд сбережений (Central Provident Fund), созданный при Британском правлении в 1955 г. и представляющий собой программу обязательных сбережений для работников и работодателей. Первоначально фонд был создан как средство обеспечения доходов в старости, но с тех пор был расширен и включает обеспечение на покупку недвижимости, образование и сильно регулируемые инвестиции. Хотя деятельность Центрального фонда сбережений жестко регламентируется правительством, его активы не принадлежат государству и обязательные взносы направляются на индивидуальные счета. Соответственно, фонд практически не производит никакого перераспределения ресурсов.

Индустриализация является свершившимся фактом во всех экономиках «стран-тигров» первой волны. С некоторым отставанием от них расположена группа стран, находящихся на более раннем этапе индустриализации, включая регионального гиганта — Индонезию, а также Малайзию, Филиппины и Таиланд. Эти четыре страны имеют ряд общих черт: они менее промышленно развиты и менее богаты, чем их северные соседи [UNDP, 2002], интересы бизнеса имеют сильные позиции, а организации трудящихся — слабые, демократия менее консолидирована, а корпоративная социальная политика более ограничена, чем в Японии или Республике Корея. Более того, как и в случае с более северными государствами Азии, социальная политика и формировавшиеся благосостояния рассматривались в этих странах как часть (в значительной степени подчиненная) более широкой государственной стратегии национального экономического развития. Это позволяет объяснить сохраненный до настоящего времени акцент на инвестиционные элементы государственной системы социальной политики — здравоохранение и, в первую очередь, образование, — а не на поддержание уровня доходов, особенно если оно влечет какие-либо элементы перераспределения.

На фоне этих общих черт есть и некоторые важные различия. Основным институтом социального страхования в Малайзии является Фонд сбе-

<sup>17</sup> [Jacobs, 2000; Lee, 1999; Hort, Kuhnle, 2000].

режений (созданный при Британском правлении в 1951 г.), первоначальные функции которого по обеспечению пенсионного дохода были расширены на покрытие расходов по приобретению жилья и оплате некоторых медицинских услуг. Охват системой государственного страхования от профессионального травматизма ограничен, отсутствует система страхования от безработицы или семейных пособий. Имеется национальная система здравоохранения, но она неравномерно охватывает население. Общие социальные расходы составляют около 8% от ВВП (хотя две трети из них идут на образование). На Филиппинах социальная политика имеет долгую историю (она была заложена еще в период правления США в 1920-х гг.), но во многом остается на бумаге либо систематически подрывается коррупцией. Положение улучшили реформы начала 1990-х гг. (по пенсиям, здравоохранению и профессиональному травматизму), но значительные группы населения — особенно занятого в обширном неформальном секторе — остались неохваченными [социальными программами. — *Ред.*]. В стране не предусматриваются пособия по безработице или пособия семьям. Социальные расходы составляют около 6% [ВВП. — *Ред.*] (почти половина из них идет на образование).

Значимое развитие системы государственной социальной защиты в Индонезии и Таиланде произошло еще позднее. В Таиланде законодательная основа системы социальной защиты была в основном создана в 1990 г., она предусматривает долгосрочный план развития пенсионного обеспечения, пособий по безработице и детских пособий. Охват системой здравоохранения ограничен, лучшие условия предоставляются государственным служащим. Общие социальные расходы составляют около 6%, из которых две трети идут на образование и менее 1% на социальное страхование. Хотя в Индонезии базовое законодательство по социальной защите было принято еще в 1950-х гг., система социального страхования за пределами государственного сектора чрезвычайно ограничена, а Фонд сбережений не сумел развиваться в крупный финансовый институт, такой как в Малайзии и Сингапуре. Сельскохозяйственные и сезонные рабочие (все еще составляющие значимую часть рабочей силы в Индонезии) полностью исключены даже из той ограниченной системы социального обеспечения, какая имеется в стране. Нет страхования от безработицы, нет дополнительной финансовой поддержки семей с детьми. За исключением, возможно, Филиппин, Индонезия является самой бедной из рассматриваемых в данной статье стран. Чуть более 3% ВВП страны выделяется на социальные расходы, и даже расходы на образование значительно ниже средней величины по региону.

Какие общие уроки можно вынести из опыта восточноазиатских стран и чем он отличается от опыта стран Латинской Америки? Однозначно, в Восточной Азии выделяется Япония как страна поздней/пионерной индустриализации. Восстановление экономики Японии после разрушений Второй мировой войны и, в частности, сенсационный десятилетний рост между 1963-м и 1973 г. сделали ее объектом восхищения и зависти других стран [Baigoch, 1982. P. 302–305]. Старые индустриальные державы Европы осознали преимущества, которые Япония извлекла из своей специфической модели поздней индустриализации.

Роль государства в этом промышленном развитии и, в частности, вклад Министерства международной торговли и промышленности вызывали особое уважение, так же как и опыт, по всей видимости, гармоничных производственных отношений и способность управлять экономикой при полной занятости без неконтролируемых инфляционных давлений<sup>18</sup>. В то же время, очевидно, что позднее вхождение в процесс [индустриализации. — *Ред.*] явилось причиной того, что Япония не стала особо щедрым государством всеобщего благосостояния. Учитывая общий уровень богатства и степень индустриального развития страны, Япония в рамках ОЭСР всегда отличалась чрезвычайно низким уровнем социальных доходов, который постоянно был ниже даже уровня США (*см. Приложение*).

Многие из этих выводов применимы и к широкому опыту эволюции государств всеобщего благосостояния в новых промышленно развитых странах (*newly industrialized countries* — NIC) Восточной и Юго-Восточной Азии. Во всех случаях поздней индустриализации государство активно продвигало национальное экономическое развитие путем использования возможностей (прежде всего торговых), характерных для малой индустриализирующейся экономики в мире промышленно развитых гигантов [*см.: Wade, 1995; Vartiainen, 1995*]. Экономический статус этих первых «стран-тигров» изменился, но перемены в их социальных расходах были значительно более скромными. Конечно же, это можно, хотя бы частично, объяснить своеобразием данных государств, а также периода и обстоятельств их индустриализации (индустриализация в глобальной экономике начала XXI в. — совсем не то же, что индустриализация в глобальной экономике начала XX в.). Но следует проявить осторожность и не пытаться рассматривать восточноазиатские государства всеобщего благосостояния как совершенно отличные от предшественников или предлагать скороспелые объяснения с позиции «культуры» («азиатских ценностей» или «социального конфуцианства»). Республика Корея и китайская провинция Тайвань уже сейчас подняли уровни своих социальных расходов до 10%, и мы знаем, что с годами «стареющие» социальные программы ведут к росту расходов во всех давно существующих государствах всеобщего благосостояния. По мере формирования изменений в демографическом профиле эти новые индустриализованные сообщества столкнутся с растущим давлением в той сфере системы социальной защиты, которая всегда остается наиболее дорогой частью государств благосостояния — обеспечении пожилых (подробнее *см.: [World Bank, 1994]*).

В этом контексте особо интересен опыт Республики Корея. Это страна поздней индустриализации, которая быстро развивалась за последние 20 лет и превратилась в одиннадцатую крупнейшую экономику мира с доходом на душу населения, аналогичным Греции и Португалии. По данным ОЭСР, эта страна меньше иных членов ОЭСР тратит на социальные нужды, но ее социальные расходы выросли с уровня в 1% в 1965 г. до примерно 10% от резко возросшего ВВП. Сейчас в стране действует более или менее комплексная система медицинского страхования, националь-

<sup>18</sup> *См.:* [Dore, 1973; Johnson, 1982; World Bank, 1993].

ная пенсионная система (которая должна быть полностью развернута в 2007 г.<sup>19</sup>) и система страхования от безработицы (хотя в духе времени с большим акцентом на активную политику на рынке труда, чем на компенсацию безработным). На основе вышесказанного Хорт и Кунле [Hort, Kuhnle, 2000. P. 179] полагают, что государства всеобщего благосостояния восточноазиатских стран «следуют по «пути к модернизации», по которому шли в Европе их развитые предшественники». Пожалуй, следует высказаться чуть более осторожно — ведь история редко повторяется, будь то в трагедии или в фарсе. С учетом вышеизложенного можно сказать, что социальные государства Восточной Азии вряд ли полностью повторяют путь своих европейских предшественников (ведь и сами страны-пионеры меняются). Тем не менее многие факторы — политические, экономические и социетальные, — определявшие процесс социальной политики в странах первого поколения индустриализации, скорее всего, возникают в преобразованном виде и в странах, вступивших на этот путь столетие спустя.

## ПОЗДНЯЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ: УРОКИ

Мы рассмотрели, пусть схематично и кратко, взаимосвязь между поздней индустриализацией и социальной защитой в ряде различных страновых и региональных контекстов более чем за столетний период. Какие же общие выводы можно вывести?

Во-первых, очевидно существование четко определяемых тенденций в течение почти всего рассматриваемого периода. Страны, (несколько) позднее вступившие в индустриализацию в Европе, создали первые государства всеобщего благосостояния. Впоследствии страны поздней индустриализации вводили меры социального обеспечения на более ранней стадии собственного экономического развития и с более широким охватом (это четко прослеживается на *рис. 2*). На удивление устойчивой оказалась такая последовательность становления социальной защиты, при которой прежде всего вводилось страхование от профессионального травматизма, затем страхование здоровья и материнства, а затем пенсии для инвалидов и пожилых и лишь в самом конце — меры страхования от безработицы и семейные пособия. Столь же устойчивой оказалась модель расширения первоначальных мер и охватываемых групп населения (обычно от рабочих ключевых отраслей ко всем рабочим, иждивенцам, сельскохозяйственным рабочим и самозанятым). Зачастую государственные акторы занимают привилегированное место в таких системах социального страхования, и пенсионное обеспечение офицеров, государственных служащих и учителей выделяет их из прочего населения. Почти повсеместно мы наблюдали рост государств всеобщего благосо-

<sup>19</sup> Активные действия по реформированию пенсионной системы начались в Южной Корее после Азиатского кризиса 1997 г. За десятилетие удалось расширить охват пенсионным обеспечением почти вдвое — до 80% к 2007 г. [Piggot, 2007] Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance. Background Paper, Regional Summary: Asia. WB, Washington DC), что позволяет отныне говорить о том, что пенсионная система в стране стала действительно национальной — *Прим. ред.*

стояния. Старение населения, являющееся частью демографического перехода, привнесенного индустриализацией, — фактор роста для социальных бюджетов, и независимо от заявлений и ожиданий политиков именно темпы роста, а не сам рост сдерживались за последние 30 лет [Pierson, 1998]. Мы убедились, что страны позднего развития склонны выделять больше ресурсов на здравоохранение и образование, но это, частично, может быть отражением их социальной «молодости». Крупномасштабная историческая картина также показывает, что, по крайней мере в области социального страхования, трансфер инструментов политики явление не новое. Политическое подражание можно видеть еще во времена Бисмарка, а некоторые политические инструменты достигали исполнителей через вторые, а то и третьи руки. Опять-таки, хотя мы считаем реформирующее влияние международных финансовых институтов недавним, очевидно, что влияние, например, Международной организации труда (МОТ) наблюдалось в течение последних 50 лет. Подобным же образом в некоторых регионах (в основном в Восточной Азии) можно явно проследить влияние колониальных институтов и практик на последующее развитие социальной политики.

Однако в некоторых аспектах контекст социальной политики для стран поздней индустриализации был качественно иным. В первую очередь, это объясняется тем, что траектории индустриализации, по которым шли страны позднего развития, были другими вследствие наличия уже промышленно развитого мира (что очевидно на примере как импортозамещающих, так и экспорт-ориентированных стратегий роста). Это создавало особые возможности и особые проблемы для стран поздней индустриализации — возможности наиболее явно видны на примере Юго-Восточной Азии, а проблемы — на примере Латинской Америки. Важно, что многие новые индустриальные сообщества сталкиваются с процессом ускоренного старения населения в краткосрочной или среднесрочной перспективе — отчасти именно потому, что они сумели сократить период индустриализации. Это может оказать серьезное давление на их менее сформированные режимы социальной политики [World Bank, 1994].

В общем, государства благосостояния стран поздней индустриализации оказались меньшими по масштабу (по крайней мере, в терминах относительных показателей социальных расходов) и в меньшей степени осуществляют перераспределение. Иногда это связывают с аргументами о глобализации и предположением о том, что в будущем под воздействием глобальных экономических императивов государства всеобщего благосостояния повсюду сократятся и будут меньше перераспределять [Evans, Cerny, 2003]. Хотя такой аргумент отражает некую реальность процессов глобальных экономических перемен, сам по себе он не выдерживает критики. Зачастую малые государства с открытой торговой экономикой (таких как Дания) в состоянии поддерживать крупнейший общественный сектор [Cutright, 1965]. Более того, самые первые государства всеобщего благосостояния возникли до 1914 г., в период открытой международной торговли. Еще более показателен тот факт, что малозатратные государства, в которые мигрировал капитал (и занятость) в 1960-х, 1970-х



и 1980-х гг., сами спонсировали растущие системы социальной защиты. Прекрасными примерами являются Республика Корея и китайская провинция Тайвань (противоположное мнение см.: [Rudra, 2002]). Это не означает, что перемены в глобальной экономике не влияют на спектр политических возможностей, доступных государствам, но такие экономические перемены не оказывают системного подрывающего воздействия на жизнеспособность режимов государств благосостояния, будь то старых или новых.

Тем не менее произошли действительно значимые изменения в тех обстоятельствах, в которых функционируют режимы социальной политики. И здесь у новых государств всеобщего благосостояния могут быть определенные преимущества. В целом, чем более крупным и устоявшимся становится социальное государство, тем труднее его изменить [Pierson, 2000]. Сдвиг в сторону активной социальной политики происходит легче, когда в стране действует меньше сил, непосредственно заинтересованных в сохранении социальной пассивности. Одним из наиболее важных изменений выступает растущая роль негосударственных акторов как внутри страны, так и на международной арене. И здесь можно задуматься о тех уроках, которые успешные страны позднего развития могут преподнести странам с укоренившимся режимом социальной политики. Например, ключевыми элементами реформ, проводимых в старых государствах всеобщего благосостояния Западной Европы, уже существующий в восточноазиатских странах акцент на регулирующий (а не обеспечивающий) характер социального государства и выдвигание на первый план образования и участия на рынке труда. Исторически высокий уровень частных расходов на высшее образование и высокие соплатежи за медицинское обслуживание считались признаками недостаточной развитости режимов социальной политики в Восточной Азии, но, возможно, эти меры станут предшественниками реформаторских программ в других странах.

Социальные государства позднего развития всегда находились под заметным влиянием как развитых государств всеобщего благосостояния других стран (чему мы, очевидно, обязаны Бисмарку и Бевериджу), так и рекомендаций международных агентств. Влияние моделей и опыта МОТ прослеживается начиная с 1930-х гг., столь же длительное влияние имеет и Организация Объединенных Наций (ООН). Позднее значимое влияние приобрели Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, особенно после того, как реформы в сфере социальной политики стали выдвигаться в качестве условия более широкой финансовой поддержки. История таких влияний достаточно сложна и многозначна. Некоторые агентства всегда делали особый акцент на социальном развитии (например, ООН) и на соответствии международным стандартам (МОТ). С разным успехом МВФ и Всемирный банк настаивали на императивах экономического роста, которые по-разному определялись и оценивались. Недавний пересмотр подходов вылился в публичные разногласия между этими двумя агентствами, при этом Всемирный банк пересмотрел свою позицию по вопросам социальной политики и развития, что было отражено в «Докладе по мировому развитию за 2000/2001: Наступление на бедность» [World Bank, 2000]. Высказывались сомнения в том, что Всемирный

банк может предложить реальные меры в поддержку своей риторики о вовлечении бедных и продвижении демократии как значимых элементах любой стратегии развития, но, в любом случае, налицо важное изменение позиции. Сегодня Всемирный банк уделяет вопросам социального страхования и социального обеспечения такое же внимание, как и императивам экономического роста и формирования человеческого капитала. Но он не просто призывает к более активному участию государства в деле развития. В ситуациях отсутствия доверия к государству или неэффективности государства Всемирный банк обращает особое внимание на негосударственные и общественные действия или, по сути, на компетентность (и надежность) неправительственных организаций как отечественных, так и международных. Возможно, Всемирный банк и не может полностью определить механизмы обеспечения этой обновленной приверженности к демократии, но важно, что проводится привязка к процессу развития, при которой значимыми считаются голоса людей на местах (в частности, это важно и потому, что в международных финансовых институтах всегда доминировало настроение «развитие сейчас, демократия потом»). Учитывая важность позиции международных финансовых институтов для стран, устремляющихся к индустриализации (и, соответственно, перестройке внутренней социальной политики), такая смена подхода чрезвычайно важна.

Значимость таких перемен очевидна и при рассмотрении Экваториальной Африки — того региона мира, где индустриализация и политика формирования реальной социальной защиты — все еще вопросы далекого будущего. Экваториальная Африка является беднейшим регионом мира и, возможно, стала еще беднее в сравнительных и абсолютных цифрах в 1990-х гг. [Там же]. Средний уровень социальных расходов в Африке в середине 1990-х гг. составлял около 4,3% [ВВП. — *Ред.*], но эта цифра сильно завышена из-за включения государств Северной Африки с высоким уровнем расходов (см. Приложение). Согласно мнению Барбоне и Санчеса [Barbone, Sanchez, 1999. P. 1], «за очень редкими исключениями... формальные институты социального страхования не смогли осуществить свою основную миссию — широкий охват ими населения. Еще более важно то, что в течение жизни последующего поколения вряд ли произойдет расширение охвата пенсионным обеспечением и страхованием по инвалидности на неформальный сектор, в котором занято подавляющее большинство работающего населения» (Курсив мой. — *О.С.*). Барбоне и Санчес выражают крайние сомнения в том, что у большинства государств Экваториальной Африки имеются административные возможности (не говоря уже о ресурсах) для управления сложными системами социальной защиты. В этом смысле проблема социальной защиты в регионе остается практически в том состоянии, которое описывал фон Браун в начале 1990-х гг. В долгосрочном плане эффективные системы социальной защиты в Экваториальной Африке могут быть, вероятно, созданы только «как следствие и в результате экономического роста» [von Braun, 1991. P. 395]. Но невозможно ждать достижения экономического роста для того, чтобы решать проблемы социальной незащищенности. Регион Экваториальной Африки бедный и в основном сельскохозяйственный. Приоритеты

включают снижение абсолютных уровней незащищенности, снижение детской смертности, повышение доступности продовольствия, улучшение санитарии и доступа к питьевой воде, обеспечение базового образования и базового медицинского обслуживания. В краткосрочном плане с учетом существующего недоверия населения и ограниченной государственной инфраструктуры государство может играть ограниченную роль в этих инициативах при, соответственно, большей роли общинных и семейных структур. Они, скорее всего, будут опираться на стратегию экономического роста — как сельскохозяйственного, так и промышленного. В долгосрочной перспективе встает вопрос сочетания таких общинных мер с более традиционным аппаратом социальной защиты под юрисдикцией компетентного централизованного органа. Однако в краткосрочном плане вопрос заключается в нахождении наиболее эффективных средств борьбы с высокими уровнями абсолютной незащищенности, а не в конструировании государства всеобщего благосостояния в его традиционном виде (социального страхования, связанного с участием в формальной экономике).

В ходе этого изложения мы далеко ушли от наших первых рассуждений о Германии как стране поздней индустриализации. И это не удивительно. Почти каждая страна (за исключением Великобритании, США и некоторых западноевропейских стран) в тот или иной период была на стадии поздней индустриализации (включая современных индустриальных гигантов — Германию и Японию). Как мы видели, это не мешает нам высказывать весьма обоснованные утверждения о чертах сходства, характеризовавших процесс роста государств всеобщего благосостояния по мере движения этих обществ по пути индустриализации. Страны поздней индустриализации отличались большим государственным вмешательством в экономику и выстраивали режимы социальной политики на (все более) ранней стадии собственного развития. Социальная политика этих государств зачастую рассматривается как важный компонент стратегии развития, будь то при быстром формировании человеческого капитала, в качестве инструмента переговоров при создании корпоративных институтов, в качестве превентивной уступки формирующемуся промышленному городскому рабочему классу (или средства его кооптирования), в качестве «побочного платежа» ключевым государственным акторам (государственным служащим или военным), как условие получения поддержки международных агентств, или, чаще, как сочетание всего вышеперечисленного. Успешность этих стратегий развития была весьма различна. Размер [социального] государства не имел критического значения. Хотя критики всесторонних систем социальной защиты указывают на малые размеры государств всеобщего благосостояния в Юго-Восточной Азии, наиболее успешные экономики данного региона сформировали вполне устойчивые режимы социальной политики — факт, иногда маскируемый условностями того, что учитывать в социальных расходах. С другой стороны, можно сказать, что в Латинской Америке и, в некоторой степени, в достаточно специфических условиях западных стран переходной экономики бывшего Советского Союза мы видим государства с относительно высоким уровнем расходов, в которых результаты

функционирования социальных государств (в плане охвата, прозрачности, участия в формальной экономике и снижения бедности) оказались отнюдь не впечатляющими.

Не наблюдается каких-либо отдельных черт, которые отличали бы более успешные страны поздней индустриализации от менее успешных. Как импортозамещающие, так и экспортно-ориентированные стратегии роста срабатывали в Юго-Восточной Азии совсем иначе, чем в зачастую более богатых ресурсами странах Латинской Америки. Некоторые страны выиграли от уникальных, хотя достаточно случайных, возможностей — например, геополитических интересов США в успехе их экономического развития. Все же, несмотря на все это разнообразие, очевидно, что качество управления является критически важным. Конечно, даже наиболее успешные государства не были застрахованы от влияния групп особых интересов и неформальных связей, однако режимы социальной политики в наименее успешных странах систематически страдают от этих явлений. Анализируя методы, которыми государства, находящиеся в процессе индустриализации и только лишь стремящиеся к ней, обеспечивают свои потребности развития, следует отметить положительную роль, которую активная социальная политика играла в прошлом. В частности, важно понять, что инвестиции в социальные услуги, такие как образование и базовое медицинское обслуживание, могут внести большой вклад в равноправие, чем преждевременные попытки создания институтов социального страхования. Но не менее важно отметить значимость прозрачности, отчетности и надлежащего управления.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Введение программ социального страхования, всеобщего избирательного права и текущие социальные расходы (в % от ВВП, 1996 г.)

Страна	Страхование от производственного травматизма	Пособия по не-трудоспособности и материнству	Страхование по старости, инвалидности и на случай смерти	Страхование от безработицы	Пособия многодетным семьям	Всеобщее избирательное право	Социальные расходы (% от ВВП)
Страны ОЭСР							
Австралия	(1902)	1944	1908	1944	1941	1902	15,7
Австрия	1887	1888	1909	1920	1948	1918	26,2
Бельгия	1903	1894	1900	1920	1930	1948	27,1
Великобритания	1897	1911	1908	1911	1945	1928	22,8
Германия	1884	1883	1889	1927	1954	1918	29,7
Греция	1914	1922	1934	1945	1958	1952	22,7
Дания	1898	1892	1891	1907	1952	1915	33,0
Ирландия	1897	1911	1908	1911	1945	1928	17,8
Исландия	1925	1936	1909	1956	1946	1915	18,6
Испания	1900	1929/1942	1919	1919	1938	1931	22,8
Италия	1898	1912	1919	1919	1937	1945	23,7
Канада	(1908)	1984	1927	1940	1944	1950	15,7
Люксембург	1902	1901	1911	1921	1947	1919	25,2

Продолжение таблицы

Страна	Страхование от производственного травматизма	Пособия по не-трудоспособности и материнству	Страхование по старости, инвалидности и на случай смерти	Страхование от безработицы	Пособия многодетным семьям	Всеобщее избирательное право	Социальные расходы (% от ВВП)
Мексика	1943	1943	1943	—	—	1947	3,7
Нидерланды	1901	1931	1919	1916	1939	1919	26,7
Новая Зеландия	1908	1938	1898	1930	1926	1893	19,2
Норвегия	1894	1909	1936	1906	1946	1913	28,5
Польша	1984	1920	1927	1924	1947	1918	25,1
Португалия	1913	1935	1935	1975	1942	1976	19,0
Республика Корея	1953	1963	1973	—	—	1948	5,6
Словацкая Республика	1887	1888	1906	1991	1945	1920	20,9
США	(1908)	—	1935	1935	—	1920	16,5
Турция	1945	1945/1950	1949	—	—	1930	7,1
Финляндия	1895	1963	1937	1917	1948	1906	32,3
Франция	1898	1928	1910	1905	1932	1944	30,1
Чешская Республика	1887	1888	1906	1991	1945	1920	18,8
Швейцария	1911	1911	1946	1924	1952	1971	25,9

Латинская Америка										
Швеция	1901	1891	1913	1934	1947	1921	34,7			
Япония	1911	1922	1941	1947	1971	1947	14,1			
Аргентина	1915	1934/1974	1944	1967	1957	1947	12,4			
Боливия	1924	1949	1956	-	1953	1952	7,0			
Бразилия	1919	1923	1923	1965	1941	1934	12,2			
Венесуэла	1923	1940	1940	1940	(1940)	1946	(8,6)			
Гаити	1951	1951	1965	-	-	1967	-			
Гватемала	1947	1946	1969	-	-	1965	(4,2)			
Гондурас	1959	1959	1959	-	-	1955	(7,4)			
Доминиканская Республика	1932	1947	1947	-	-	1942	2,5			
Колумбия	1915	1938	1946	-	1957	1954	6,1			
Коста-Рика	1925	1941	1941	-	1974	1942	13,0			
Мексика	1943	1943	1943	-	-	1955	3,7			
Никарагуа	1945	1955	1955	-	1982	1955	9,1			
Панама	1916	1941	1941	-	-	1946	11,3			
Парагвай	1927	1943	1943	-	(1993)	1961	(7,4)			
Сальвадор	1949	1949	1953	-	-	1950	3,6			

Продолжение таблицы

Страна	Страхование от производственного травматизма	Пособия по нетрудоспособности и материнству	Страхование по старости, инвалидности и на случай смерти	Страхование от безработицы	Пособия многодетным семьям	Всеобщее избирательное право	Социальные расходы (% от ВВП)
Перу	1911	1936	1936	—	—	1955	(6,8)
Уругвай	1914	1958	(1829)–1934	1934	1943	1932	22,4
Чили	1916	1924	1924	1937	1937	1949	11,3
Эквадор	1921	1935	1928	1951	—	1967	2,0
<b>Восточная Азия</b>							
Гонконг	1971	1971	1971	1977	1971	—	(5,5)
Индонезия	1939	1957	1951	—	—	1945	1,7
Китай	1951	1951	1951	1986	—	1949	3,6
Малайзия	1929	1951	1951	—	—	1957	2,9
Республика Корея	1953	1963	1973	—	—	1948	5,6
Сингапур	1933	1983	1953	—	—	1947	3,3
Таиланд	1972	1990	1990	1990	1990	1932	1,9
Тайвань провинция Китая	1929	1950	1950	1968	—	1947	(11,1)
Филиппины	1974	1954	1954	—	—	1937	—
Япония	1911	1922	1941	1947	1971	1947	14,1



Переходные экономики									
	1947	1947	1947	1947	1947	1947	1947	1947	1947
Албания	1947	1947	1947	1947	1947	1947	1947	1947	10,9
Армения	1955	1912	1956	1921	1944	1921	1944	1921	-
Белоруссия	1939	1955	1956	1921	1944	1921	1944	1919	17,4
Болгария	1924	1918	1924	1925	1942	1925	1942	1944	13,2
Венгрия	1907	1891	1928	1957	1938	1957	1938	1918	22,3
Грузия	1955	1955	1956	1991	n.d.	1991	n.d.	1921	-
Казахстан	1955	(1995)	1956	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1993	13,6
Латвия	1927	1924	1922	1991	1990	1991	1990	1918	19,2
Литва	1991	1925	1925	1919	1991	1919	1991	1921	14,7
Молдавия	1955	n.d.	1956	1992	1944	1992	1944	1993	15,5
Польша	1984	1920	1927	1924	1947	1924	1947	1918	25,1
Республика Киргизия	1922	1922	1922	1921	1944	1921	1944	1918	-
Россия	1903	1912	1922	1921	1944	1921	1944	1918	10,4
Румыния	1912	1912	1912	1991	1944	1991	1944	1946	12,4
Сербия/Черногория	1922	1922	1922	1927	1949	1927	1949	-	-
Словацкая Республика	1887	1888	1906	1991	1945	1991	1945	1920	20,9

Окончание таблицы

Страна	Страхование от производственного травматизма	Пособия по нетрудоспособности и материнству	Страхование по старости, инвалидности и на случай смерти	Страхование от безработицы	Пособия многодетным семьям	Всеобщее избирательное право	Социальные расходы (% от ВВП)
Словения	1922	1922	1922	1927	1949	1945	(29,5)
Туркменистан	1955	1955	1956	1991	n.d.	1927	29,0
Узбекистан	1955	1955	1956	1991	n.d.	1938	-
Украина	1912	1912	1922	1921	1944	1919	19,8
Чешская Республика	1887	1888	1906	1991	1945	1920	18,8
Эстония	1924	1924	1924	1991	1922	1918	17,1

**Методологическое примечание и источники**

На рис. 1 расходы на социальную защиту отражаются в % от ВВП, так же как и индекс ВВП Программы развития ООН (по шкале 0–1, умноженной на 100). Данные для рис. 2 и 3 и Приложения взяты из следующих источников: [UNDP, 2002; World Bank, 2002]. Дополнительные данные (указываемые в скобках) взяты из следующих источников: [ECLAC, 2001; Mishra, Asher, 2000; Jacobs, 2000; Gough, 2000; Hort, Kuhnle, 2000]. Методологии сбора и регистрации этих данных различаются (иногда очень значительно). Однако эти различия не должны препятствовать выявлению основных вариаций в тенденциях социальных расходов по всему спектру рассматриваемых примеров. При определении даты «консолидации» государств всеобщего благосостояния автор следует методике Hort и Kuhnle (2000), используя год, в котором было законодательно введено второе ключевое направление социального страхования.

**ЛИТЕРАТУРА**

- Aaron H. J. Social security: International comparisons // Studies in the Economics of Income Maintenance/O. Eckstein (ed.). — Washington, DC: Brookings Institution, 1967.
- Alber J. Von Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. — Frankfurt: Campus, 1982.
- Bairoch P. International industrialization levels from 1750 to 1980 // Journal of European Economic History. 1982. Vol. 11. № 2. P. 269–310.
- Baldwin P. The Politics of Social Solidarity. — Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Barbone L., Sanchez B. L.-A. Pensions and Social Security in Sub-Saharan Africa: Issues and Options // Africa Region Working Paper. 1999. № 4. — Washington, DC: World Bank.
- Castles F. G. The Working Class and Welfare. — Wellington: Allen and Unwin, 1985.
- Castles F. G., Gerritsen R., Vowles J. The Great Experiment. — Sydney: Allen and Unwin, 1996.
- Castles F. G., McKinlay R. Does politics matter? An analysis of public welfare commitment in advanced democratic societies // European Journal of Political Research. 1979. Vol. 7. P. 169–186.
- Collier D., Messick R. E. Prerequisites versus diffusion: Testing alternative explanations of social security adoption // American Political Science Review. 1975. Vol. 69. № 4. P. 1299–1315.
- Cutright P. Political structure, economic development, and national social security programs // American Journal of Sociology. 1965. Vol. 70. P. 537–550.
- de Swaan A. // Care of the State. — Cambridge: Polity Press, 1988.
- Dore R. Brish Factory, Japanese Factory. — London: Allen and Unwin, 1973.
- Esping-Andersen G. Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America // Journal of European Social Policy. 1997. Vol. 7. № 3. P. 179–189.
- Evans M., Cerny P. Globalisation and social policy // C. Pierson, N. Ellison (eds.). Developments in British Social Policy 2. — London: Palgrave, 2003.
- Ferrera M. The 'southern model' of welfare in social Europe // Journal of European Social Policy. 1996. Vol. 6. № 1. P. 17–37.
- Flora P. (ed.). Growth to Limits The Western European Welfare States Since World War II. — Berlin: De Gruyter, 1986. Vol. 1, 2.

*Flora P.* (ed.). Italy. — 1986. Vol. 2.

*Flora P., Heidenheimer A. J.* (eds.). The Development of Welfare States in Europe and America. — New Brunswick: Transaction, 1981.

*Frank A. G.* Capitalism and Underdevelopment in Latin America. — New York: Monthly Review Press, 1967.

*Garrett G.* Partisan Politics in the Global Economy. — Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

*Gershenkeron A.* Economic Backwardness in Historical Perspective. — Cambridge: Harvard University Press, 1962.

*Goodman R., Peng I.* The East Asian welfare states // G. Esping-Andersen (ed.). Welfare States in Transition. — London: Sage, 1996.

*Goodman R., White G., Kwon H.* (eds.). The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State. — London: Routledge, 1998.

*Gough I.* Globalization and regional welfare regimes // Global Social Policy. 2001. Vol. 1. № 2. P. 163–189.

*Gould A.* Capitalist Welfare Systems. — London: Longman, 1993.

*Hage J., Hanneman R., Gargan E. T.* State Responsiveness and State Activism. — London: Unwin Hyman, 1989.

*Haggard S.* Pathways from the Periphery. — New York: Cornell University Press, 1990.

*Harrison D.* The Sociology of Modernization and Development. — London: Routledge, 1990.

*Holliday I.* Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia // Political Studies. 2000. Vol. 48. № 4. P. 706–723.

*Hort S. E. O., Kuhnle S.* The coming of East and South-East Asian welfare states // Journal of European Social Policy. 2000. Vol. 10. № 2. P. 162–184.

*Huber E.* Options for social policy in Latin America // G. Esping-Andersen (ed.). Welfare States in Transition. — London: Sage, 1996.

*Jacobs D.* Low social expenditures on social welfare: Do East Asian countries have a secret? // International Journal of Social Welfare. 2000. Vol. 9. № 1. P. 2–16.

*Johansen L. N.* Denmark/P. Flora (ed.). — 1986. Vol. 1.

*Johnson C.* MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975. — Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

*Jones C.* (ed.). The Pacific challenge: Confucian welfare states // New Perspectives on the Welfare State in Europe. — London: Routledge, 1993.

*Katzenstein P.* Small States in World Markets. — Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.

*Kim K.* Determinants of the timing of social insurance legislation among 18 OECD countries // International Journal of Social Welfare. 2001. Vol. 10. № 1. P. 2–13.

*Kuhnle S.* The growth of social insurance programs in Scandinavia // P. Flora, A. J. Heidenheimer (eds.). — 1981.

*Kuznets S.* Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread. — New Haven, CT: Yale University Press, 1966.

*Lee H. K.* Globalization and the emerging welfare state: The experience of South Korea // International Journal of Social Welfare. 1999. Vol. 8. № 1. P. 23–37.

*Leibfried S.* Towards a European welfare state? // C. Jones (ed.). New Perspective on the Welfare State in Europe. — London: Routledge, 1993.

*Levine D.* Social democrats, socialism, and social insurance: Germany and Denmark, 1918–1933 // R. F. Tomasson (ed.). Comparative Social Research 6: The Welfare State, 1883–1983. — London: JAI Press, 1983.

*Mesa-Lago C.* Social security in Latin America and the Caribbean // E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills, A. Sen (eds.). *Social Security in Developing Countries*. — Oxford: Oxford University Press, 1991.

*Mingat A.* The strategy used by high-performing Asian economies in education // *World Development*. 1998. Vol. 26. № 4. P. 695–715.

*Mishra R., Asher M. G.* *Welfare Capitalism in Southeast Asia*. — London: Macmillan, 2000.

*Mkandawire T.* *Social Policy in a Development Context* // Programme on Social Policy and Development. Paper No. 8. — Geneva: UNRISD, 2001.

*Nitsch M., Schwarzer H.* Recent Developments in Financing Social Security in Latin America // Issues in Social Protection Discussion Paper No. 1. — Geneva: ILO, 1996.

*O'Connor J.* Convergence or divergence? Change in welfare effort in OECD countries, 1960–1980 // *European Journal of Political Research*. 1988. Vol. 16. P. 277–299.

*O'Connor J., Brym R. J.* Public welfare expenditure in OECD countries: Towards a reconciliation of inconsistent findings // *British Journal of Sociology*. 1988. Vol. 39. № 1. P. 47–68.

*Pierson C.* *Hard Choices*. — Cambridge: Polity Press, 2001.

*Pierson C., Castles F.* A new convergence? Recent policy developments in the UK, Australia and New Zealand // *Policy and Politics*. 1996. Vol. 24. № 3. P. 233–245.

*Pierson P.* (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. — Oxford: Oxford University Press, 2000.

*Pryor F. L.* *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. — Homewood, IL: Irwin, 1968.

*Reynolds L. G.* *Economic Growth in the Third World, 1850–1980*. — New Haven, CT: Yale University Press, 1985.

*Rimlinger G. V.* *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. — London: Wiley, 1974.

*Rostow W. W.* *The World Economy: History and Prospect*. — London: University of Texas Press, 1978.

*Rudra N.* Globalization and the decline of the welfare state in less-developed countries // *International Organization*. 2002. Vol. 56. № 5. P. 411–445.

*Schneider S. K.* The sequential development of social programs in eighteen welfare states // R. F. Tomasson (ed.). *Comparative Social Research* 5. — London: JAI Press, 1982.

*Skocpol T.* *Social Policy in the US*. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

*Skocpol T., Ikenberry J.* The political formation of the American welfare state in historical and comparative perspective // R. F. Tomasson (ed.). *Comparative Social Research* 6: *The Welfare State 1883–1983*. — London: JAI Press, 1983.

*Stephens J.* *The Transition from Capitalism to Socialism*. — London: Macmillan, 1979.

*Usitalo H.* Comparative research on the determinants of the welfare state: The state of the art // *European Journal of Political Research*. 1984. Vol. 12. P. 403–422.

*Vartiainen J.* The state and structural change: What can be learnt from the successful late industrializers? // H.-J. Chang, R. Rowthorn (eds.). *The Role of the State in Economic Change*. — Oxford: Oxford University Press, 1995.

*von Braun J.* Social security in sub-Saharan Africa // E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills, A. Sen (eds.), *Social Security in Developing Countries*. — Oxford: Oxford University Press, 1991.

*Wade R.* Resolving the state-market dilemma in East Asia // H.-J. Chang, R. Rowthorn (eds.). *The Role of the State in Economic Change*. — Oxford: Oxford University Press, 1995.

*Wilensky H.* *The Welfare State and Equality*. — Berkeley: University of California Press, 1975.

*Averting the Old Age Crisis*. — New York: Oxford University Press, 1994.

Beyond the Welfare State? — Cambridge: Polity Press, 1998.

Freedom in the Wold: Country Raings 1972–1973 to 2001–2002. — London: Freedom House, 2002.

Politics Against Markets. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985.

Protecting Soldiers and Mothers The Political Origins of Social Policy in the US. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis including Private Welfare // Case Paper No. 10, Centre for Analysis of Social Exclusion. — London: London School of Economics, 1998.

The East Asian Miracle. — New York: Oxford University Press, 1993.

The Three Worlds of Welfare Capitalism. — Cambridge: Polity Press, 1990.

United Nations Children's Fund (UNICEF) — International Child Development Centre (ICDC). Children at Risk in Eastern and Central Europe. — Florence: UNICEF, 1997.

World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. New York: Oxford University Press, 2000.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 2002. Globalization and Social Development. [Электронный ресурс]. URL: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl). (дата обращения: 11.01.2004).

Social expenditure in Latin America: Overview of a decade. Social Panorama of Latin America 2000–2001. 2001. [Электронный ресурс]. URL: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) (дата обращения: 11.01.2004).

United Nations Development Programme (UNDP). 2002. Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World, UNDP. — Washington, DC. [Электронный ресурс]. URL: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/> (дата обращения: 11.01.2004).

Welfare regimes in East Asia and Europe. 2000. [Электронный ресурс]. URL: [www.bath.ac.uk/ifira/gsp/wp9.pdf](http://www.bath.ac.uk/ifira/gsp/wp9.pdf) (дата обращения: 11.01.2004).

World Development Indicators 2002 [CD-ROM]. — Washington, DC: World Bank, 2002.