

后疫情时代的

军费开支

各国努力营造更加和平的全球环境，可能对经济产生积极影响

本尼迪克特·克莱门茨、桑吉夫·古普塔和赛达·哈米多娃

2020年，为应对新冠疫情，世界各国政府均采取了一揽子刺激计划，其中，发达经济体的刺激计划规模超过了全球其他地区。随着经济增长逐步恢复至新冠疫情前水平，各国势必需要降低因疫情走高的预算赤字，使其与现有资源保持一致。要做到这一点，各国政府就需要重新评估总体税收和支出政策。其中的一个关键问题是要搞清楚，未来几年，政府的重要财政支出类别会怎样变化，哪些额外支出需求会增加，哪些会减少。

斯德哥尔摩国际和平研究所的军费支出数据是最全面、最具可比性的数据来源，根据该研究所提供的数据，2019年，军费支出平均约占政府预算的6.5%。自1990年冷战结束以来，军费支出在政府开支和GDP中的占比均有所下降。军费开支的下降为教育、卫生和基础设施等其他公共支出创造了空间。但军费支出会一直维持在历史低位吗？在本篇文章中，我们将更深入地研究长期军费开支，初步讨论其对政府预算的影响。

全球军费开支下降了将近一半，从冷战时期占GDP的3.6%下降到了全球金融危机后的1.9%。

军费开支的趋势

根据未加权的各国平均军费支出估计，全球军费开支已经下降了将近一半，从冷战时期（1970年-1990年）占GDP的3.6%下降到了全球金融危机后（2010年-2019年）的1.9%（见图1）。

除了冷战结束、国际紧张局势缓和之外，还有以下几个因素可以解释军费开支下降的原因。第一，在发达经济体内部，军费开支下降的一个可能原因是—直存在财政整顿的压力——金融危机过后的一段时间里，这些国家的债务与GDP之比平均超过了100%。新冠疫情的暴发和政府的抗疫支出，使债务与GDP之比进一步提高了16个百分点（国际货币基金组织，2021年）。

第二，自21世纪初以来，发展中经济体一直在增加教育、卫生和基础设施在财政预算中的比重，以此满足人们日益增长的需求，并通过实体资本和人力资本投资来促进增长。

最近，各国政府的工作重心已经转向了实现联合国可持续发展目标，这就需要政府大幅增加人力资本发展支出。最后，发达经济体面临着人口迅速老龄化的问题。在养老金和医疗体系未做出重大改革的情况下，与老龄化相关的支出增加，将继续对其他公共支出造成压力（克莱门茨等，2018年）。

尽管军费支出有所下降，但各国的情况差异很大。图2显示了哪些国家的军费开支不足GDP的2%（共83个国家），哪些在2%到5%之间（48个），哪些超过了5%（7个）。有几个发达经济体跻身前15个军费开支大国之列，它们共占全球军费开支的80%以上。尽管存在这种差异，但我们不能排除这样一种可能性：多数国家的军费支出占GDP的比例将随时间逐渐趋同（见图2）。

军费开支趋同

我们发现，在我们的样本中，138个国家的军费开支（GDP占比）并未趋同，而是出现了三个走向（克莱门茨、古普塔和哈米多娃，2021年）。第一组的20个国家都曾经经历过严重的冲突问题，实际军费开支已经上升到相当高的水平，偏离了全球趋势（见图3和图4）。这一组占全球军费开支的5%，包括亚美尼亚、阿塞拜疆、刚果民主共和国、阿曼和沙特阿拉伯。

第二组的国家数量最多，共77个，其中有30个是发达经济体，它们共占全球军费开支的90%以上。在这一组中，平均军费开支已经稳定在GDP的2%——2.5%。从上世纪90年代到本世纪头十年中期，它们的平均军费支出与GDP之比都出现了大幅下降，但此后几乎没有变化。这些国家包括中国、印度、俄罗斯、英国和美国，

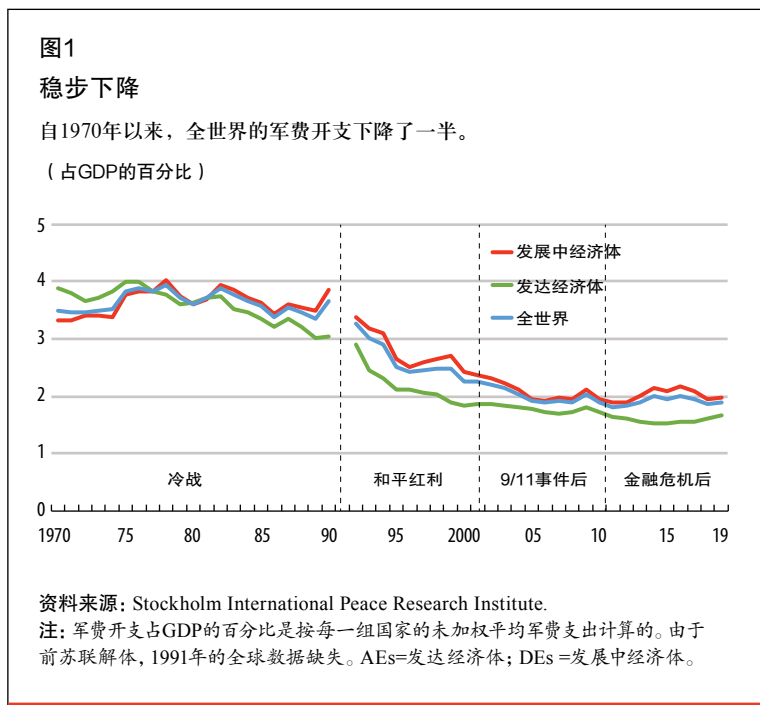
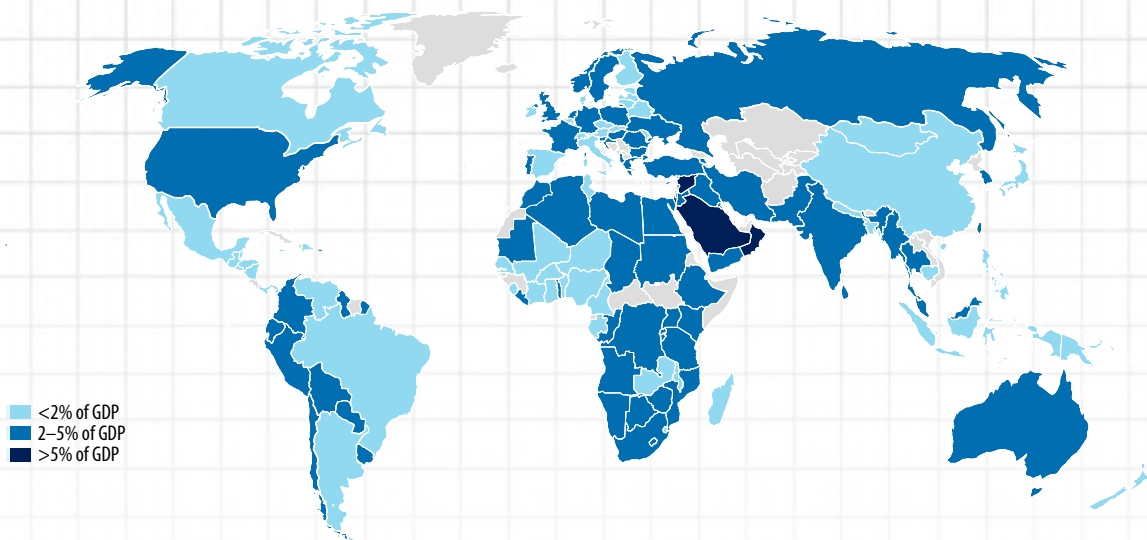


图2

按国家分列的军费开支

前15大军费开支国占全球军费支出的80%以上。



资料来源: Stockholm International Peace Research Institute; IMF, World Economic Outlook; and authors' calculations.

注: 该表显示了1970年至2019年的军费开支, 但不含灰色部分显示的国家, 这些国家不在调研国家样本之列。

邻国的高军费支出会被视为一种威胁, 促使一国增加军费支出。

从军费支出的绝对规模看, 这些国家均跻身到全球前15的军费开支大国之列。

第三组共有41个国家, 这些国家的军费开支都不高, 略低于GDP的1%。在这组的41个国家中, 只有两个是发达经济体——立陶宛和斯洛文尼亚。

邻国的高军费支出会被视为一种威胁, 促使一国增加军费支出。

一国是否被划入某军费支出组别, 有很多影响因素。首先, 邻国的高军费支出会被视为一种威胁, 促使该国增加军费支出。此外, 当一个国家面临严重的政治动荡、暴力和恐怖主义等问题时, 它的军费支出也会增加。再者, 我们在前面讨论过, 在发达经济体和发展中经济体内部, 老龄化相关支出以及教育和健康领域的社会支出增加, 也会影响国防预算拨款。在发展中国家, 如果政府能尽量扩大税收来源, 那么, 预算资源的

争夺情况可能就不会那么激烈; 但这一点在发达经济体内部, 这种情况很可能不会出现。

最后, 北大西洋公约组织(北约)等军事联盟的成员国身份也会影响一个国家的分组。受军事联盟的成员国身份影响, 这些国家可能会需要增加军费开支或者缩减军费开支。世界八个主要军事联盟的成员国都需要承担一定的军费开支义务, 同时它们也能从其他联盟成员的军费开支中获益。

我们发现, 如果一个国家政治稳定、暴力或恐怖主义风险较低、社会支出高, 同时, 邻国的军费开支低, 那么就很有可能会被列入低军费开支的组别中(第二组和第三组)。我们的分析显示, 是否属于军事联盟(如北约)对军费开支没有明显影响。

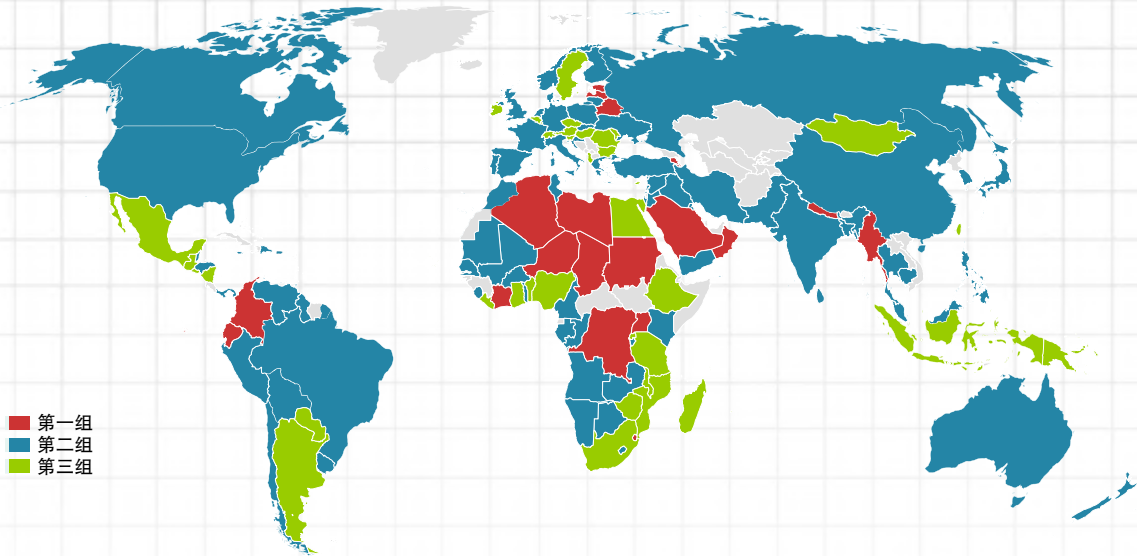
后疫情时代的影响

我们的研究表明, 不同组别的国家, 军费开支趋势不同。在数量较少的组别(第一组)中, 冲突将这些国家的军费支出占GDP的比例推高到

图3

全球分布

世界各地的军费开支并没有趋于同一个水平：出现了三个走向



资料来源: Stockholm International Peace Research Institute; and authors' calculations.

注: 该表显示了1970—2019年的军费开支, 但不含灰色部分显示的国家, 这些国家不在调研国家样本之列。

了5%,而在以发展中经济体为主的组别(第三组)中,军费支出已经下降到了相对低位。一个国家的划分组别受政治稳定和暴力风险、社会开支和邻国军费开支等因素的影响。我们的研究结果还表明,减少内部和外部冲突,营造一个更加和平的全球环境,会对经济产生积极的副作用,这种副作用不仅会影响经济增长,还可以通过缩减军费开支影响政府预算。

在占比最大的组别中(第二组),军费开支的未来走向主要受两种相互制衡力量的影响。一方面,为支持财政整顿、维持社会性支出,各国需要减少非疫情相关支出,而这会给军费支出带来一定下行压力;另一方面,改组别的军费开支的GDP占比近年来已趋于稳定,没有再出现下降趋势。事实上,如果全球紧张局势加剧,军费开支可能开始小幅上升。FD

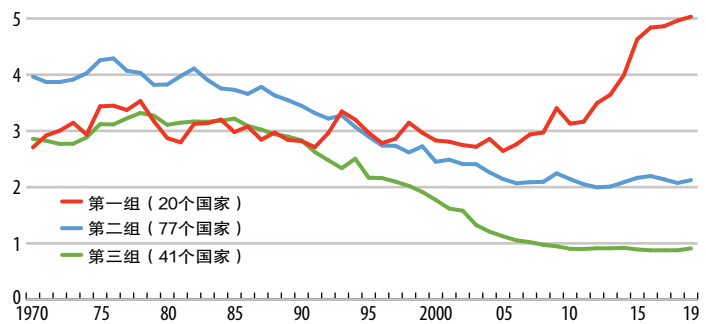
本尼迪克特·克莱门茨,厄瓜多尔美洲大学客座教授;桑吉夫·古普塔,华盛顿全球发展中心高级政策研究员;赛达·哈米多娃,独立研究员。

图4

走势分化

在经历严重冲突的国家,军费开支大幅增加,上升到了高位。

(军费开支占GDP的比例,百分比)



资料来源: Stockholm International Peace Research Institute; IMF; World Economic Outlook; and authors' calculations.

参考文献:

Clements, B., K. Dybczak, V. Gaspar, S. Gupta, and M. Soto. 2018. "The Fiscal Consequences of Shrinking and Ageing Populations." *Ageing International* 43 (4): 391-414.

Clements, B., S. Gupta, and S. Khamidova. 2021. "Is Military Spending Converging to a Low Level across Countries?" *Economic Modelling* 94 (January): 433-41.

International Monetary Fund (IMF). 2021. *A Fair Shot*, Chapter 1. Washington, DC, April.