



# 蔡昉、贾朋：构建中国式福利国家的理论和实践依据



文/意见领袖专栏作家 蔡昉 贾朋



01

## 引言

福利国家是个一般性的概念,各国的相关实践也存在诸多共性,因此,关于在中国构建福利国家的问题,无疑应该在共同理论的基础上,以及在国际经验的比较中进行讨论。同时,既然本文设立的命题为构建中国式福利国家,因此有必要把中国经济社会发展对社会福利体系的现实紧迫需要,作为论证福利国家建设的出发点,并重点关注中国相关的制度安排及其独特性。为此需要揭示中国发展阶段性变化的特征和面临的挑战,进而从经验上为这种变化及其挑战找到经济史的关联性,从经济理论上找到相关的

逻辑对应。

中国正在经历的最突出的阶段性变化，表现为两个具有标志性意义的转折点的到来。阶段性变化的第一个重要标志是，以人均 GDP 衡量，中国如期进入高收入国家行列。按照现价美元和平均汇率计算，2021 年中国人均 GDP 达到 12551 美元。世界银行新修订的 2021—2022 年收入分组，把 12695 美元作为高收入国家的门槛 (Hamadeh et al., 2021)。这个新起点固然具有积极的意义，至少在统计意义上意味着中国对中等收入阶段的跨越；然而，这并不意味着中国经济的增长从此可以高枕无忧。鉴于人均 GDP 达到 12695 美元仅仅是高收入组的门槛水平，仅相当于高收入国家平均水平 (44003 美元) 的 28.9%，攀登高收入阶段的各级阶梯仍然任重道远，如果不能保持合理的增长速度，停滞乃至倒退的可能性都是存在的。

在中国进入高收入国家行列之际，另一个重要的阶段性变化同时发生，即人口转变趋势超乎预期地加快。这给中国经济增长带来未能预测到的，或者在以往预测中被系统性低估的新挑战。2021 年，中国人口自然增长率为 0.34‰，接近于零增长并且意味着中国即将进入人口负增长时代，比联合国 2019 年预测的结果提前了大约十年。同年 65 岁及以上人口的比例，即老龄化率达到 14.2%，标志着提前五年左右进入国际公认的老龄化社会 (UNPD, 2019)。我们可以从两个方面认识这个不期而至的人口转折点对中国经济增长的含义。首先，伴随人口峰值和更深度老龄化，劳动年龄

人口加快减少，抚养比加速提高，劳动力供给、人力资本改善、资本回报率和生产率进一步朝着不利方向变化，潜在增长率继续下降，实现原来预期增长速度的难度加大。其次，人口负增长带来崭新的挑战，即由于人口总量、年龄结构和收入分配产生的抑制居民消费的效应，总需求不足将成为常态化的增长制约因素。这就意味着，无论从供给侧还是从需求侧看，确保实现远景目标的经济增长率，不再如原来预期的那样自然而然。

实际上，经济学家在研究所谓中等收入陷阱现象的时候即发现，阻碍中等收入国家进入高收入国家行列的因素，即使在一国进入高收入阶段之后，仍将继续产生作用，阻碍其跨越门槛之后的经济增长。例如，埃肯格林等人发表多篇论文揭示中等收入陷阱表现为高速增长的国家在特定时期出现显著的减速，其中一些经济体的减速幅度既大且难以反转。在其中的一篇文章中，他们发现，在按照 2005 年购买力平价美元计算的人均 GDP 处于 10000~11000 美元和 15000~16000 美元区间，一些国家和地区会发生两次明显的减速 (Eichengreen et al., 2013)。与世界银行历年对经济体收入分组的数据进行比对，在这项研究涵盖的 1987 年以来出现过明显减速的 24 个经济体中，有 15 个在发生减速时已经处于高收入阶段，其中有些经济体的经济增长受到较长期的不利影响。也就是说，一个国家跨过统计意义上的高收入门槛，并不能自动确保一帆风顺地持续健康发展。

针对经济增长减速因素，特别是对可能妨碍经济增长达到潜在增长率的需求侧因素来说，扩大社会福利支出无疑是有益的。政府承担主要支出

责任加大社会保护、社会福利和社会共济的力度，也是推进现代化和促进共同富裕的题中应有之义。因此，关于福利国家的争论，其实并不在于要不要进行这一制度建设，而在于社会福利支出资金从何而来。我们或者可以把这个问题进一步转化为在扩大社会福利支出时，如何做到尽力而为和量力而行两个原则的有机统一。本文将从理论和经验两个方面论证社会福利支出的一般原则和规律及其对中国的特殊意义，进而揭示政策含义并提出建议。

## 02

### 社会福利支出恒等式：理念和现实

在回顾关于福利国家的理论争论时，研究者往往从理念出发，主要从两个方向上提出并秉持各自的主张，依据分别是两种总体对立的模式或类型，即剩余型社会福利模式和制度型社会福利模式 (Titmuss, 1974)。这两种模式的差异并不表现为保障水平上的差异，而主要是理念上大相径庭。前一种模式强调市场、个人、家庭和社会组织的作用，政府只需在最困难群体的社会救助和有限的基本生活保障方面承担责任。后一种模式则认为，作为一种再分配机制，社会福利保障在任何社会 and 任何发展阶段，都应该是政府承担的责任。虽然对立理念之间的争论旷日持久、莫衷一是，也分别产生了大异其趣的实践后果，但是，从全球范围看也产生了实践中的趋同态势。可以说，这种趋同主要是各国在应对现实挑战的实践中不断试错的结果。

应该说，社会福利体系的完善，或者福利国家的出现、建设和兴衰，既建筑在特定政治哲学的思想基础上，也受到特定时代社会思潮的影响，同时也是因应特定经济社会发展阶段需求而诱致的制度变迁过程。从影响最为卓著的经济学文献着眼，我们可以在两种视野上认识这一制度。

一类文献把社会福利体系构建的必要性和必然性，同经济社会发展阶段相联系。沃尔特·罗斯托 (Walt W. Rostow, 2001) 把经济发展分别划分为传统社会、创造起飞条件、起飞、迈向成熟和高水平大众消费五个阶段。在后来的著作中，他还补充了以追求更高生活质量为特征的第六个阶段。从逻辑上说，第五和第六个阶段无疑与对公共服务的更高需求相关。约翰·肯尼斯·加尔布雷思 (John Kenneth Galbraith, 2009) 创造了“丰裕社会”这个概念，指出国家在进入丰裕社会后，一方面是丰裕的社会财富和私人生产，另一方面是匮乏的公共服务供给，两者之间形成巨大的落差。他认为解决丰裕社会的社会性贫困问题，需要政府以再分配的手段，提供更多的公共产品和公共服务。迈克尔·波特 (Michael Porter, 2002, 第 10 章) 把经济发展划分为要素驱动、投资驱动、创新驱动和财富驱动四个阶段，认为在财富驱动阶段上，会产生一系列与增长速度减慢相关的两难取舍问题，包括经济发展目标和社会价值目标的矛盾，以及经济增量不足与福利支出扩大之间的矛盾。

另一类文献把应对人口挑战作为福利国家建设的必然要求。冈纳·缪尔达尔 (Gunnar Myrdal) 最早认识到人口因素在福利国家建设中的作用。

早在 20 世纪 30 年代，缪尔达尔夫妇便通过著述和演讲，警示人口增长速度减慢或人口总量减少可能导致的后果，在主张家庭自主生育权利的同时，倡导通过制度建设把生育和养育的负担，从作为家庭责任转变为体现共济理念的社会福利体系上，借此鼓励人们结婚和生育。缪尔达尔这一思想的传播以及据此提出的政策建议，不仅为瑞典社会福利体系建设擘画了蓝图，也对其他国家的政策产生了深刻的影响（陈素甜，1982，第三章；Barber，2008，Chapter 10；吉川洋，2020，第 47—49 页）。约翰·梅纳德·凯恩斯和阿尔文·汉森分别于 1937 年和 1938 年做了内容十分接近的演讲，指出了英国和美国出现的人口增长停滞趋势，认为如果不能通过提高社会福利水平和改善收入分配来抵消投资和消费的需求不足，经济增长将遭遇灾难性的后果（Keynes，1978；Hansen，2004）。此外，汉森当年提出的“长期停滞”（secular stagnation）概念，被当代一些经济学家作为人口老龄化对经济增长影响的一个标准阐述（Summers，2016）。

接受当代资本主义发展的惨痛教训，从经济发展阶段和现实挑战出发，福利国家建设就不再是一个应该还是不应该做的先验问题，而是何时做以及做到何种程度的策略问题。因此，我们可以采用一个简洁的公式，形象地说明如何实现尽力而为和量力而行的有机统一。这可以被称为社会福利支出恒等式，写作  $E-B \equiv 0$ ，式中 E 代表社会福利的实际支出水平，B 代表社会具有的支出能力。这个恒等式强调的是实际支出与实际财力之差恒等于零。一旦这个恒等关系不成立，则意味着未能做到尽力而为和量力而行的统一，社会福利支出水平便有改善的余地，或者社会福利政策就有调整

的必要。例如，如果  $E-B > 0$ ，就表示社会福利水平超过了保持支出可持续的财力约束，产生“量力而行缺口”，则有必要依据实际能力调减支出水平。如果  $E-B < 0$ ，就表示社会福利水平尚未达到财力决定的潜力，形成“尽力而为缺口”，有必要增加实际支出水平，把资源潜力真正用足用尽。恪守社会福利支出恒等式，既要求坚定地秉持理念，也要求分寸把握能力和技巧，增一分则嫌长，减一分则嫌短。

这个公式表达看似简而又简，却蕴含着丰富的意义，与一系列理论讨论和政策实践均密切相关。这里强调的恒等关系，挑战了关于社会福利制度的传统观点，特别是自 20 世纪 80 年代以来，受新自由主义经济学影响而形成的政策理念。在笃信涓滴效应的经济学信条和否认社会应该履行再分配功能的政策倾向影响下，福利国家的理论和实践明显向剩余型社会福利模式倾斜。痛感新自由主义政策实践造成的经济、社会和政治恶果，近年来在理论和实践中关于福利国家的认识已经有所转变。但是，只有打破传统的公共财政理念，特别是国际货币基金组织和世界银行、欧盟理事会以及许多国家受新自由主义理念影响而倡导的“紧缩”（austerity）做法以及为财政支出设立的制度约束，才可能在实践中回归正堂的轨道。而这

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_44390](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_44390)

