

【中国经济的理论分析】

# 构建中国式福利国家的理论和实践依据

蔡 昉 贾 朋

【作者简介】蔡昉,中国社会科学院学部委员;贾朋,中国社会科学院人口与劳动经济研究所。

【原文出处】《比较》(京),2022.第3辑.1~14

## 一、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迫切需要,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12 551美元。世界银行新修订的2021-2022年收入分组,把12 695美元作为高收入国家的门槛(Hamadé 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12 695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(44 003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10 000~11 000美元和15 000~16 000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。

## 二、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(Tit-muss, 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和任何发展阶

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 $E-B=0$ ,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常的轨道。而这就需要把社会福利支出恒等式作为福利国家建设的原则。此外,虽然称之为社会福利支出恒等式,公式中的变量却是按照一定规律,根据经济发展阶段的变化与时俱进的。下面,我们将依据经验事实,结合一般规律和中国面临的特殊挑战,认识这种变化及其政策含义。

### 三、瓦格纳法则:一般规律和中国现实

在经济学文献中,一个以阿道夫·瓦格纳(Adolf Wagner)命名的典型化事实,被人们广为引述、做出经验检验,并称之为“瓦格纳法则”(Wagner's Law)。这个法则表明,随着人均收入水平的提高,人们对社会保护、反垄断和规制、履约和执法、文化教育和公共福利的需求不断扩大。由于这类公共品通常需要政府承担供给和支出责任,因此,政府支出占GDP的比重显现逐步提高的趋势(Henrekson,1993)。如果说这是个“一般规律”的话,它确实显得过于“一般”了,即把性质不同、目标不一的各种政府职能及其支出,笼而统之地纳入“政府支出”这个概念或项目之中。特别是,政府支出这个财政项目,也包含政府从事经济活动的支出,而此类活动

及相应的支出水平,常常由于经济体制在市场化倾向和非市场化倾向上的分野,因时因地而产生显著差异。虽然囿于统计数据的可得性,在经验研究中有时不得不借助这种无所不包的政府支出概念,但是,我们关注的重点,仍然是政府在履行社会保护、社会福利和社会共济等方面的职能及其支出。

相应地,在瓦格纳揭示的政府支出比重随经济发展而提高的相关性之外,前述与福利国家建设相关的理论有针对性地揭示了因果关系,在统计上也可以通过政府社会福利支出不断提高的事实,特别是以这一支出占GDP比重更狭义地界定和检验瓦格纳法则。下面,我们首先借助图1,在瓦格纳法则的语境下进一步阐释社会福利支出恒等式的含义。该图包含以下几个重要信息。第一,社会总预算曲线从 $B_0B'_0$ 到 $B_1B'_1$ 的移动,表示随着人均GDP和劳动生产率的提高,可用于家庭消费和公共品支出的总预算约束曲线向右上方规律性拓展。第二, $(P_1-P_0)$ 表示随着预算约束曲线拓展,全社会在公共品支出上的增加;而 $(H_1-H_0)$ 表示随着预算约束曲线拓展,家庭消费的产品和服务的增加。第三,在经济社会发展过程中,如果总体上存在着 $[(P_1-P_0)/P_0 > (H_1-H_0)/H_0]$ 的趋势,就意味着瓦格纳法则是成立的。第四,对预算约束曲线 $B_0B'_0$ 来说, $S_0$ 点意味着未能做到公共品支出的尽力而为, $S_1$ 点意味着未能做到量力而行;对于预算约束曲线 $B_1B'_1$ 来说, $S_0$ 点和 $S_1$ 点都未能做到尽力

而为;而对于任何一条预算约束曲线来说, $S_2$ 点都超过了量力而行的限度。

我们可以利用世界银行和国际货币基金组织数据库中的跨国时间序列数据,从统计上进一步阐述瓦格纳法则(图2)。从瓦格纳法则的原意看,随着人均GDP的提高,政府支出占GDP比重总体呈现提高的趋势(图2A)。不过,这个“政府支出”的内容过于宽泛,共有十个项目,分别为(1)一般公共服务支出;(2)国防支出;(3)公共秩序和安全支出;(4)经济事务支出;(5)环境保护支出;(6)住房和社区生活福利设施支出;(7)健康支出;(8)娱乐、文化和宗教支出;(9)教育支出;(10)社会保护支出。根据我们关心的支出项目,这里把后五项加起来,总体可以认为对应着与社会福利相关的支出。观察这五个项目支出占政府总支出的比重,同样可以看到随人均GDP增长而提高的趋势(图2B)。

进一步,我们观察在不同经济发展阶段上,政府支出比重和社会福利支出比重的提高呈现什么特点。我们按照人均GDP水平把经济体分为以下五组,虽然不完全对应世界银行的收入分组标准,但是总体上可以与之相互参照(Hamad et al., 2021)。其中,10 000~12 000美元区间代表从中等收入到高收入的发展阶段;12 000~30 000美元区间大体代表跨入高收入阶段后,向中等发达国家行列迈进的发展阶段;30 000~40 000美元区间大体代表趋近于高收

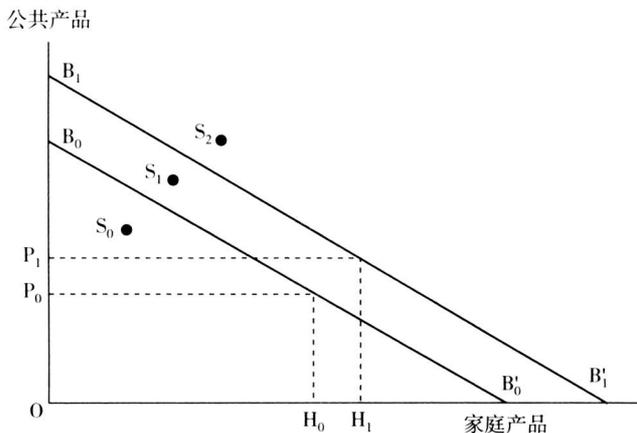


图1 社会福利支出原则和瓦格纳法则的示意图

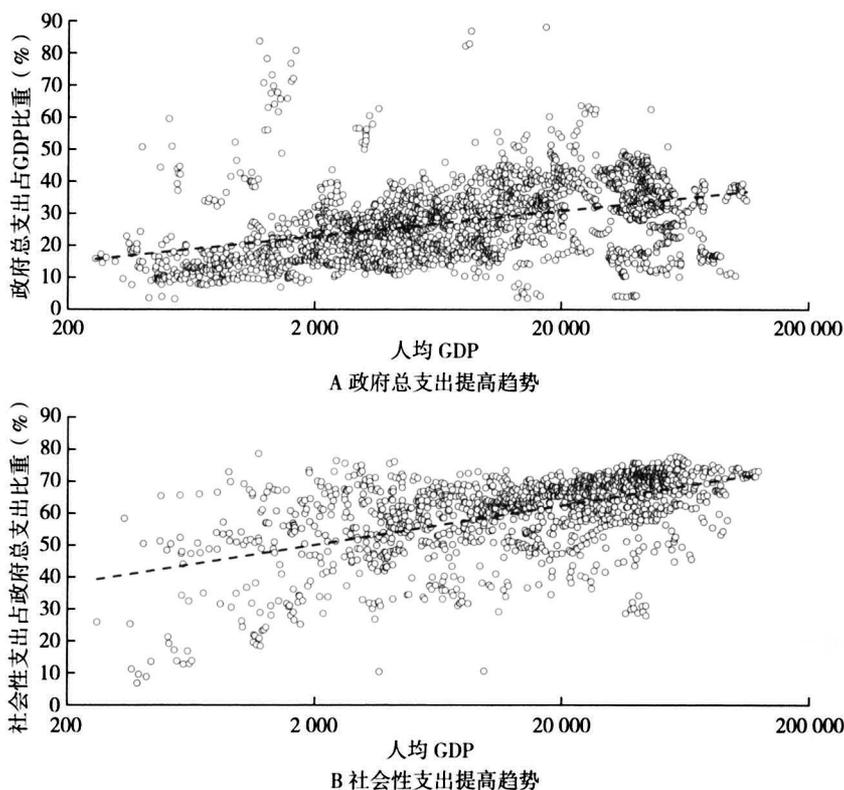


图2 政府(社会性)支出随人均GDP增长而提高

资料来源:世界银行数据库:<https://data.worldbank.org/>;国际货币基金组织数据库:<https://data.imf.org/>。

入国家平均收入水平的发展阶段;40 000~50 000美元区间以及50 000美元以上代表极高收入水平的发展阶段。利用世界银行和国际货币基金组织的数据,我们构建了一个非平衡面板数据,使用面板固定效应方法,分别以政府支出占GDP比重以及政府社会性支出占政府总支出比重作为被解释变量,把人均GDP的对数作为解释变量,分别估算两个比

重(百分比)与人均GDP的关系。将估计得到的系数除以10,即得到两个比重对人均GDP增长的弹性系数(表1)。

先来观察发展阶段与政府总支出占GDP比重的关系。表1第二列的系数表示人均GDP每提高10%,政府总支出占GDP比重提升的百分点。在这里,除了40 000~50 000美元以及50 000美元以上

表1

政府(社会性)支出比重对人均GDP的增长弹性

人均GDP(美元)	政府总支出占GDP比重	社会性支出占政府总支出比重
10000~12000	0.31	0.47
12000~30000	0.77	0.59
30000~40000	0.73	0.46
40000~50000	0.19	0.56
50000以上	-0.03	0.29

组对应的系数在统计上不显著外,其他系数均在1%水平上显著。再看发展阶段与社会性支出占政府总支出比重的关系。表中第三列表示人均GDP每提高10%,政府社会性支出占政府总支出比重提升的百分点。除了40 000~50 000美元组对应的系数在统计上不显著外,其他系数均至少在10%水平上显著。

从图2显示的总体图形和表1列出的估算系数均可看到,在瓦格纳法则揭示的一般趋势中,还显现出一个特殊的阶段性表现,即在12 000~30 000美元的人均GDP区间,政府总支出占GDP比重和社会性支出占政府总支出比重的提高速度都快于其他区间。无论是跨国数据分析、国别研究还是中国现实都表明,人均GDP处在这个区间的国家,通常刚刚跨过高收入门槛,进而开始为成为中等发达国家并巩固这一地位而努力。相应地,处在这个收入区间的国家,通常面临着共同的发展课题。首先,在促进经济增长与社会发展之间的协调性、缩小与现代化目标差距的过程中,亟待通过补足民生短板,特别是借助再分配手段显著缩小收入差距。其次,在高速增长时期结束后,亟待获得新的增长驱动力。在这个阶段,需要通过企业的进退生死这种创造性破坏机制,才能获得显著的生产率新源泉。拥抱这个创造性破坏机制,同时又不伤及劳动者的基本生活,要求提高社会保护的水平和覆盖率。最后,由于人口老龄化加速和加深,需求侧因素,特别是居民消费对经济增长的制约愈益显著,并成为新常态,需要制度化的社会福利和更有力的民生举措,以居民消费能力和消费倾向的提高保持经济合理增速。

按照“十四五”规划和2035年远景目标的安排,中国预计在2025年之前成为高收入国家,2035年成为中等发达国家。如果从各国数据加总和具体国别分析双重意义上为两个目标确定实现标准的话,可以把世界银行分组标准中的高收入门槛,即人均GDP超过12 695美元作为第一个目标,把跨入

全部高收入国家的中间收入组,即人均GDP处于23 000~40 000美元(简单平均值为30 000美元)作为第二个目标。可见,中国未来10~20年的发展恰好处于12 000~30 000美元这个区间。如果说瓦格纳法则是一个具有普遍性的一般规律的话,我们可以从中国现实出发,把人均GDP从12 000美元到30 000美元的提高过程,称为“瓦格纳加速期”,其间需要更大幅度地提高社会福利支出水平。

#### 四、加大社会福利支出的资金保障

如果说瓦格纳法则是一个适用于大多数国家的一般规律、瓦格纳加速期是一个适用于特定发展阶段国家的局部规律,在统计学意义上通常可以形成一个常态模型,大致揭示出一个经济体所处的人均GDP水平应该与何种水平的社会福利支出相对应。虽然本文并不以构造这样一个常态模型为目标,从描述性统计结果仍然可见,相对于达到的发展阶段而言,中国的政府支出占GDP比重以及政府支出中的社会性支出比重均偏低。为了增强所分析问题的目的性,我们把非平衡面板数据中人均GDP处于12 000~30 000美元区间的其他经济体作为参照组,计算相应指标的算术平均值,并与中国的实际水平进行比较。结果表明,2020年中国政府支出占GDP比重为33.9%,而参照组的平均水平为40.4%;中国政府社会性支出占政府总支出的比重为52.4%,参照组的平均水平为62.0%。<sup>①</sup>可见,无论是以遵循一般规律的要求而言,还是从应对自身的紧迫挑战来说,在今后10~20年的时间里,中国都有必要加快提高公共社会性支出,即社会福利支出,填补这方面存在的较大缺口。

无论在中国还是各国的相关政策选择和学术研究中,关于扩大政府公共支出的必要性和财政能力可持续性的讨论,都日益成为一个热点。近年来,特别是在应对新冠疫情冲击的时期,各国都出现了摒弃财政紧缩、扩大公共支出以提高社会福利水平的政策倾向(蔡昉,2022)。在这个问题的必要性有了越来越多共识的情况下,更多的讨论集中在

“钱从何处来”这样的可行性问题上。经济学界的讨论主要围绕政府是否需要加大预算赤字或维持高负债率。

在相关的讨论中,有三种观点影响较大且针对性较强。下面按照其挑战传统观念的激进程度,由高到低简述。第一种观点来自现代货币理论(MMT)。这一理论的代表人物和积极倡导者斯蒂芬妮·凯尔顿认为,对于发行主权货币的国家来说,政府负债和预算赤字的水平并不是问题。只要把握住不发生通胀这个界限,政府尽可以借助自身的信用创造货币,为必要的公共服务和公共投资买单(Kelton, 2020)。第二种观点可概括为“低债务成本说”。奥利维尔·布兰查德观察到,在无风险利率低于经济增长率(即 $r < g$ )已经成为常态而非例外的情况下,债务可持续性和财政平衡的判别视角也好,现行债务和赤字水平的“红线”也好,都发生了明显的变化。可以由此引申的政策含义是,应该从政府履行职能的必要性,而不是从政府财力的约束性来认识和出台财政政策(Blanchard, 2019)。第三种观点可概括为“扩大分母说”。约瑟夫·斯蒂格利茨指出,有两种把债务率维持在可持续水平的途径,分别是通过实行紧缩政策以减小分子,以及通过投资促进经济增长以扩大分母。他认为,前一途径被国际金融危机后的欧盟实践证明是失败的,而后一途径被二战后美国的实践证明是成功的(Stiglitz, 2021)。

从根本上说,只要经济总量、生产率和人均收入在提高,旨在提高人民福祉的社会性支出就是必要的,也应该并能够做到水涨船高。特别是,社会福利支出并不是非生产性的,大多数属于对人的投资,因而也就是对未来的投资。从目前的趋势看,人类作为整体为下一代留下的遗产中,缺乏的并不是生产性资本,而是人力资本和自然资本。以特定时间段的起点和终点的对比来表示代际关系,相当于观察在此期间各种形态的资本的存量变化,或者说上一代传递给下一代的遗产。一项包括140个国家数据的研究表明,在1992–2014年间,人均拥有的

生产性资本增长一倍,人力资本提高13%,自然资本则减少了40%(转引自Shafik, 2021,第150—151页)。由此可见,社会福利供给的增加,意味着由国家出面把具有报酬递减性质的生产性资本转化为具有报酬递增性质的人力资本,这种举措既是生产性的,具有可持续性,更突出了经济发展目的和手段的统一。

社会福利供给的资金保障,归根结底在于经济增长、生产率提高和人均收入增加。对于处在瓦格纳加速期的中国来说,大幅度增加社会福利支出并提高其在GDP中的比重,依靠的是这个时期的潜在增长能力(供给侧)以及实现潜力的保障能力(需求侧)。据李雪松和陆旻估算(参见中国发展研究基金会, 2022,第三章),在2021–2035年间,按照中方案和高方案预测的人均GDP潜在增长率分别为4.80%和5.15%。根据世界银行数据,在2006–2019年间,处在瓦格纳加速期的国家和地区人均GDP实际增长率的算术平均值仅为1.21%,意味着中国在跨越这个区间时,实现社会福利支出的显著增加有雄厚的物质基础作保障。

同时也要看到,由于人口转折点的提前到来,中国经济增长面临着两大新挑战。其一,劳动年龄人口加速减少和人口抚养比加快提高,将为此前估算的潜在增长率打上一个折扣。必由之路是加大改革力度,争取做到“取乎其上、得乎其中”,即按照高方案预测的更高要求,争取实现中方案预测的结果。最紧迫的任务是通过产业和企业层面的资源重新配置提高生产率,以新增长动能替代传统人口红利。既要倚仗市场主体之间的优胜劣汰,又不能让任何个人成为“输家”,这就需要在国家层面加强社会保护。其二,更深度老龄化和人口负增长,使中国经济增长的需求制约成为常态。根据国际经验,特别是日本在人口进入负增长前后的经验,这个时期容易出现实际增长速度达不到潜在增长率,从而持续存在增长缺口的情形(蔡昉, 2021)。为了稳定和扩大社会总需求特别是居民消费,需要显著提高再分配

力度,扩大社会福利支出,通过缩小收入和基本公共服务供给差距,创造刺激消费的效应,抵消人口转折点抑制消费的效应。

### 五、结语和政策建议

从世界和各国的经济发展历程看,福利国家建设是诸多不容回避的发展内容之一,是任何国家实现现代化的题中应有之义。体现不同发展理念的理论流派,对国家发展目标和路径的政策倾向产生了重要影响,相应导致不尽相同的福利国家建设结果,选择不同福利政策及其组合的国家也分别在实践中获益或付出代价。然而,终究还是存在一个代表大多数国家选择倾向的统计规律,被称为瓦格纳法则,即政府支出特别是其中的社会性支出占GDP比重随着人均收入的增长不断提高,直至在很高的收入和福利水平上完成这一建设任务。把这个统计规律对应到中国所处的发展阶段上,表现为作为福利国家建设机会窗口的瓦格纳加速期。中国在成为中等发达国家和基本实现现代化的过程中,福利国家建设的路径固然应该具有自身特色,却不可回避这一任务目标的要求,因此,提高社会福利供给水平和促进共同富裕,两者的目标完全一致。

与此同时,显著提高社会保护、社会福利和社会共济水平,也是应对人口老龄化对经济增长带来的挑战、通过提高居民收入水平和改善收入分配进而稳定和扩大消费需求的现实要求。鉴于通过公共政策制定和社会福利供给进一步分好蛋糕,日益成为继续做大蛋糕的必要条件,确保经济增速保持在合理区间的宏观经济政策,与加快完善社会福利体系的社会政策之间,需要形成密切协同的关系。党的十九大提出幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶七个“有所”要求,整体覆盖了基本公共服务的范围,构成一个完整的全民共享型社会福利体系,因而也是中国福利国家建设的关键领域和优先目标。下面,我们从四个方面概括相关建设领域的目标,尝试阐述七

个“有所”的整体要求,体现尽力而为和量力而行两个原则的有机统一,把完善基本公共服务体系的要求与福利国家建设目标以及供给侧结构性改革目标协同起来。

这里不全面阐述这些目标导向的建设领域,只着眼于提出最基本的原则,揭示相关的政策含义。首先,促进人口生育率回升到更加可持续的水平。无论是达到极高人类发展水平之后生育率反弹的国际经验,还是中国仍然存在的特有生育潜力都表明,围绕降低生育、养育和教育成本,以及拓展职业、家庭发展过于拮据的时间和财务约束,社会福利改善具有提高生育意愿和生育水平的决定性效能。其次,从全生命周期入手提升人力资本。面对新科技革命及其引致的产业革命,以及老龄化对增长的严峻挑战,通过延长受教育年限和提高教育质量,显著提升劳动者素质是根本出路。鉴于未来劳动者需要与机器和人工智能竞争就业岗位,人力资本积累既要娃娃抓起,又要贯穿人的就业生命周期。再次,实现社会保障的充分和全民覆盖。社会福利体系对劳动者的社会保护越充分,创造性破坏机制的作用条件就越成熟,就可以越充分地挖掘生产率提高潜力,进而促进高质量发展。最后,形成积极就业政策升级版。就业是民生之本,旨在促进就业的公共服务以及完善的劳动力市场制度,也是社会福利体系的内涵。实施升级版积极就业政策,需要宏观经济政策、公共就业服务、劳动立法和执法以及企业等各方面的协同,以创造更多和更高质量岗位为目标。

作者感谢汪德华、李冰冰在本文写作中给予的协助。

#### 注释:

①汪德华、李冰冰(2022)按照可比口径整理了中国一般公共预算口径和全口径的功能分类财政支出结构,在国际比较

中也得出相同的结论。

#### 参考文献:

[1][美]W.W. 罗斯托著,郭熙保、王松茂译,《经济增长的阶段:非共产党宣言》,中国社会科学出版社,2001年。

[2][美]迈克尔·波特著,李明轩、邱如美译,《国家竞争优势》,华夏出版社,2002年。

[3][美]约翰·肯尼思·加尔布雷思著,赵勇、周定瑛、舒小昀译,《富裕社会》,凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社,2009年。

[4][日]吉川洋著,殷国梁、陈伊人、王贝贝译,《人口与日本经济》,北京:九州出版社,2020年。

[5][Barber, William J., 2008, Gunnar Myrdal: An Intellectual Biography, Houndmills, Basingstoke, Hampshire UK · New York, US: Palgrave Macmillan.

[6][Blanchard, Olivier, 2019, "Public Debt and Low Interest Rates", American Economic Review, 109(4): 1197-1229.

[7][Eichengreen, Barry, Donghyun Park, and Kwanho Shin, 2013, "Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap", NBER Working Paper No. 18673.

[8][Hamadeh, Nada, Catherine Van Rompaey, Eric Metreau, 2021, "New World Bank Country Classifications by Income Level: 2021-2022", <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2021-2022>.

[9][Hansen, Alvin(2004), "On Economic Progress and Declining Population Growth", Population and Development Review, Vol. 30, No. 2, pp. 329-342.

[10][Henrekson, Magnus, 1993, "Wagner's Law: A Spurious Relationship?" Public Finance/Finances Publiques, Vol. 48(2),

pp. 406-415.

[11][Kelton, Stephanie, 2020, The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy, New York, NY: Public Affairs.

[12][Keynes, John Maynard, 1978, "Some Economic Consequences of a Declining Population", Population and Development Review, Vol. 4, No. 3, pp. 517-523.

[13][Shafik, Minouche, 2021, What We Own Each Other: A New Social Contract for a Better Society, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

[14][Stiglitz, Joseph, 2021, "Europe Should Not Return to Pre-pandemic Fiscal Rules", Financial Times, 23 September.

[15][Summers, Lawrence H., 2016, "The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do about It", Foreign Affairs, Vol. 95, No. 2, pp. 2-9.

[16][Titmuss, Richard, 1974, Social Policy: An Introduction, London: Allen and Unwin.

[17][United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division(UNPD, 2019), World Population Prospects 2019: Highlights(ST/ESA/SER. A/423).

[18]蔡昉,《社会福利的竞赛》,《社会保障评论》,2022年第2期。

[19]蔡昉,《从日本经济表现看“长期停滞”的典型特征》,《日本学刊》,2021年第4期,第1-14页。

[20]陈素甜,《经济学界的史怀哲——米达尔》,台北:允晨文化实业股份有限公司,1982年。

[21]中国发展研究基金会,《中国发展报告 2021/2022: 走向共同富裕之路》,北京:中国发展出版社,2022年。

[22]汪德华、李冰冰,《从单峰到双峰:1953-2019年中国财政支出结构的大转型》,未发表工作论文。