

· 社会转型发展研究 ·

中国社会支出的发展历程与结构变迁

郭瑜 谢雨凝

摘要:共同富裕的时代任务对我国民生保障发展提出全新要求。能否以合理适度的社会支出水平和结构,在实现共享发展的同时,发挥比较优势而不超越财力水平,成为促进新时代社会保障事业高质量发展的重要议题。本文在厘清概念界定、统计口径和测算方法的基础上,聚焦社会支出的历史与现实,深入分析我国社会支出的发展历程与结构变迁,并引入国际比较的视野进行参考。我国民生保障水平呈现长期稳步提升的趋势,且在增长推力、内部结构与实际成效三个方面存在自身规律特征。展望2035年共同富裕取得实质性进展的奋斗目标,需要把握我国与主要发达国家社会保障发展的共性与区别,既尽力而为,又量力而行,推进效率优化与结构改革。

关键词:社会支出;福利政治;福利紧缩;福利增长

基金项目:国家社会科学基金重大项目(22&ZD060);国家自然科学基金项目(72474217)

引言

实现全体人民共同富裕是中国式现代化的本质要求,是以社会主义为价值导向的中国式现代化道路的价值旨归。共同富裕作为新时代解决我国社会主要矛盾的重要抓手,是中国特色社会主义现代化的鲜明特征,也是党巩固执政地位、提高执政能力,带领人民顺利推进现代化进程的内在要求。^①全体人民走共同富裕之路,我们有基础、有条件,但也面临挑战,现阶段在实现共同富裕的进程中,我国仍然面临发展水平不高、收入和财产差距过大、中等收入人群比重偏低、基本公共服务均等化程度不高等一系列挑战。^②古往今来的历史表明,共同富裕不会自动实现。高质量、共享式发展需要再分配政策的优化与跟进,通过依法建立社会共享机制来调节社会财富分配格局的现代社会保障制度即是其中的典型代表。^③

现代社会保障制度作为工业化和城市化的产物,是人类在20世纪所形成的重要社会制度之一。第二次世界大战之后福利国家的出现和迅速成长是资本主义发展历史中最为引人瞩目的事件之一。曾经是守夜人型、法律和秩序型以及实行集权统治的国家,都以专注于社会福利

① 刘培林等:《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》,《管理世界》2021年第8期。

② 郁建兴、刘涛:《超越发展型国家与福利国家的共同富裕治理体系》,《政治学研究》2022年第5期;李实:《共同富裕的目标和实现路径选择》,《经济研究》2021年第11期。

③ 郑功成:《中国式现代化与社会保障新制度文明》,《社会保障评论》2023年第1期。

的生产和分配的福利国家制度为取向。^① 1960年发达国家社会支出占国内生产总值(GDP)的平均比重仅为7.5%,而到1980年,该比重已攀升至14%。同时,资本主义国家内部出现了巨大分化,例如瑞典从7%上升至17%,美国则为9.8%。^② 然而,20世纪同样见证了福利国家由兴到衰的发展历程,在扩展与成熟阶段之后,危机也随之而来。^③ 20世纪80年代以来,西方福利国家的主题逐渐演变为“紧缩”和“重建”,主要发达国家都相继进行了福利紧缩改革,试图压缩社会支出。2000年以来,中等收入国家的福利增长是由经济发展、财政能力、党派理念、工会、社会运动以及福利权利与规范等一系列原因所推动,这与战后全球北方福利增长的原因具有内在一致性,体现了福利发展的趋同或收敛趋势。^④

2000年以来,我国经历了一个与西方工业化国家20世纪60—80年代相似的民生保障建设的“黄金时代”,目前已跨过了“低福利”国家的门槛,社会支出占GDP的比重已接近发达国家1980年左右的水平,成为公共支出的绝对主体。^⑤ 近年来,我国社会保险基金在财政预算总收支中的比重不断提升,占比已高达20%以上。同发达国家相比,当前我国社会支出的水平不算高,但是不等于没有快速升高的压力,体现为占比提高速度较快,未来养老和医疗卫生支出的潜在压力巨大。^⑥ 福利体系的总体发展趋势看似千差万别,但从长期而言中西之间既有趋同也有区别:趋同主要体现在福利增长的总体态势,具体则是社会支出的不断攀升;而区别在于驱动因素、攀升速度与发展过程等。因此,与之相关的疑问呼之欲出:在棘轮效应的影响下,社会支出是否会无限攀升?而如果福利增长不是无限的,那么在未来某个时期,中国是否会面临同样问题而走上福利紧缩之路?

上述问题宏大艰深,但仍可以尝试采用实证策略来深入探讨我国社会支出的历史与现状,并通过与发达国家进行系统比较来探索答案。已有若干研究进行了有益尝试,但仍须继续拓展。第一,为了理解和诠释社会福利变迁,理论研究经历了若干次的范式转移与流派更迭,尝试从不同视角回答福利变迁的核心问题,提供了多元解释和理论更替,需要加以甄别地进行借鉴以解释中国现实。第二,当前关于福利增长的中英文文献都较为丰富,相当数量的学术作品有力解释了西方国家的福利增长、社会政策发展的动力和我国社会保障体制发展的驱动机制与内在机理^⑦;而福利紧缩的文献引入与分析则相对有限,需要更具前瞻性和系统性的理论对话。第三,与中国式现代化进程相似,我国社会保障发展也是一个急剧压缩的过程,糅合了多个时段和多种模式的特征,同时,现有文献中关于社会支出数据的历史纵深需要延展,需要更为翔实丰富的数据支持。

因此,本文涵盖三条研究进路:一是系统梳理和提炼社会福利增长与紧缩的解释理论,探寻和把握其中的内在机制,通过梳理国内外的理论和经验研究来加深对于社会保障发展规律

- ① 林闽钢:《新时代民生保障话语体系的建构》,《闽江学刊》2023年第2期;陈维佳、丁建定:《福利紧缩改革中的政治——基于瑞典养老金改革的分析》,《贵州社会科学》2011年第6期。
- ② Myles, J., Quadagno, J., “Political Theories of the Welfare State,” *Social Service Review*, 76(1), 2002.
- ③ 刘军强:《社会政策发展的动力:20世纪60年代以来的理论发展述评》,《社会学研究》2010年第4期。
- ④ Dorlach, T., “The Causes of Welfare State Expansion in Democratic Middle - income Countries: A Literature Review,” *Social Policy & Administration*, 55(5), 2021.
- ⑤ 焦长权、董磊明:《迈向共同富裕之路:社会建设与民生支出的崛起》,《中国社会科学》2022年第6期。
- ⑥ 黄少安等:《福利刚性、公共支出结构与福利陷阱》,《中国社会科学》2018年第1期;陈昌盛、李承健:《我国财政支出结构特征与优化调整方向》,《中国财政》2020年第20期。
- ⑦ Guo, Y., Zhao, L., “Welfare Developmentalism with Interactive Central-Local Relations: Understanding the Recent Expansion in Pension Coverage in China,” *Social Policy & Administration*, 56(6), 2022; 关信平:《我国民生建设的战略方向与行动路径》,《人民论坛》2022年第6期。

的认识；二是聚焦本土现实，从较长时段来检视社会支出总体变化与福利体系发展演进，并以主要发达国家为参照；三是回应学界中的主流讨论和现实的重大议题，积极建构中国社会保障发展的话语体系。

一、福利增长与紧缩的解释框架

围绕如何解释社会福利变迁这一核心议题，学者们提供了丰富的理论视角，试图诠释和理解当下的社会福利发展。新视角的出现既是为了回应和理解新问题新现象，也是在重新审视与挑战既有理论的基础上迭代而来。在此我们并不致力于回溯西方社会福利的发展历程，也不试图面面俱到地勾画福利理论的整幅图景；而是选择删繁就简，呈现出一个关于福利增长与紧缩的解释框架。

（一）福利增长

伴随着“福利国家”在第二次世界大战后的发展，学者致力于回应这个根本性问题：福利国家的诞生与发育到底是社会经济发展所连带的功能，还是政治博弈的产物？由此形成了工业主义逻辑、权力资源理论等关于福利增长的经典理论进路。

1. 工业主义逻辑

在功能主义理论兴盛的 20 世纪 50—60 年代，发达国家社会支出快速上升的历史轨迹被归因于工业主义逻辑。^① 对生产力与福利增长的探究构成了工业主义逻辑的经典范式。与揭示代表国家干预的财政支出相对于人均 GDP 更快增长的“瓦格纳法则”(Wagner's law)，以及卡尔·波兰尼所敏锐察觉的“去商品化”策略一脉相承，哈罗德·维伦斯基认为福利国家普遍发展的最终原因是经济增长，二者是水涨船高的关系，即“社会支出最强大的来源是老年人在人口结构中的比例”，而非意识形态、政体差异及其他因素，这也成为其后福利国家解构与重组的理论先声。^②

工业主义逻辑可以被进一步区分为温和与激进两个版本。前者认为工业化以及经济增长、人口老龄化等相关因素能够有效解释战后福利国家繁荣的共同趋势，在实证模型中得到广泛检验，因而较少受到挑战。以工业化为内核的现代化本质上是劳动力高度商品化的进程，在摧毁了传统农业社会基于亲缘、地缘的社会支持系统的同时，也给老年人、儿童、残疾人等缺少可供出售劳动力的群体带来了全新的社会风险。^③ 当因贫困、社会分化等因素引致的社会稳定丧失、经济积累受损等矛盾激化时，国家机器以福利体系的方式介入，来化解直接影响现代化、城市化社会生存根基的问题，维系劳动力供给和社会共识，与克劳斯·奥菲、詹姆斯·奥康纳等部分新马克思主义者的观点具有一定共通之处。^④ 后者则倾向于强调生产力的唯一决定论，即福利国家是经济增长的必然结果，发展阶段相当的国家将会共享趋同的福利水平。^⑤ 这种单向度的“经济假说”较为武断，忽视了政治因素和资本主义世界内部的异质性。

① Wilensky, H. L., Lebeaux, C. N., *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, New York: Russell Sage, 1958.

② Wilensky, H. L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley: University of California Press, 1975.

③ Pampel, F. C., Weiss, J. A., "Economic Development, Pension Policies, and the Labor Force Participation of Aged Males: A Cross-national, Longitudinal Approach," *American Journal of Sociology*, 89(2), 1983.

④ Flora, P., Heidenheimer, A. J., *The Development of the Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books, 1981.

⑤ Myles, J., Quadagno, J., "Political Theories of the Welfare State," *Social Service Review*, 76(1), 2002.

2. 权力资源理论

20世纪70年代后,石油危机和滞胀摧毁了凯恩斯主义经济学的乐观基调,阶级、政党、工会等分析单元重新回归视野,基于新马克思主义和斯堪的纳维亚式的阶级斗争假设的权力资源理论应运而生。以著名社会政策学家理查德·蒂特马斯为代表的诸多英国费边社会主义者认为,福利国家的成长乃是工人阶级长期反对资产阶级及其盟友斗争的必然结果。^①特别是在民主政体的制度框架下,发达资本主义国家普遍进行的大规模选举改革使包括女性在内的工人群众获得了选举权,一部分支持改革的低收入人口拥有了“进行利益表达、缔结联盟、赢得多数以及最终决定公共政策”的机会,为“多数人”联合起来反对“少数人”创造了可能性,并索取社会剩余的更大份额。^②

这种新政治经济学的视角同样有助于解释不同国家之间福利发育水平及轨迹的多样性。只有权力资源趋于集中,效率才能得到更大发挥。因此,为了修正市场化的、不平等的分配方式,承担更多社会风险而拥有较少资源的工人需要借助选举政治与工会组织等工具,形成有效的阶级动员、组建劳工政党、推进扭转不利分配格局的福利改革。^③因此,工人阶级对工会和劳工政党的参与越充分,福利国家的发展也就越强盛,左翼政府是推动社会支出增长的重要力量,而右翼政府则出于迎合高收入选民的动机而限制福利开支,国家间的福利差异即来源于两派权力资源的平衡状况。^④左翼政治力量进一步型塑了社会政策去商品化的程度,形成了艾斯平—安德森所划分的自由主义、保守主义和社会民主主义的福利体制,引发了一场不断抬升的期望革命。^⑤

(二)福利紧缩

福利国家制度体系已臻成熟后,关于福利增长的解释已不再是理论研究中的核心内容。左翼和右翼的学者不约而同地宣告了福利国家的局限性,以及即将走向衰落乃至“灭亡”的前景,里根和撒切尔等新保守主义政治家不得不考虑要如何在这样的挑战中推行“不受欢迎”的福利紧缩。^⑥

1. 福利国家的危机:全球化、后工业主义与女性主义

福利国家分配系统的内部变迁之所以发生,源于当代福利国家在改革过程中面临的一系列风险和挑战。^⑦在被统称为福利国家的新政治学的努力中,全球化、后工业主义与女性主义是最具代表性的分析视角,人口老龄化、劳动力市场变动等一系列“新社会风险”也被视为问题的核心。

首先,各国对跨国投资创造就业与税收的高度依赖,大大增强了资本面向政府和劳动力的议价能力,高税收和高社会保险缴费等做法会削弱营商吸引力,会在“逐底竞争”的压力中遭遇打击,特别是美国、加拿大等以市场为导向的自由主义国家。但也有证据表明,保守主义和社

① Titmuss, R. M., *Commitment to Welfare*, London: Allen & Unwin, 1968.

② Offe, C., *Contradictions of The Welfare State*, Cambridge: The MIT Press, 1984.

③ Korpi, W., *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*, London: Routledge & Kegan Paul, 1978.

④ Therborn, G., "Classes and States Welfare State Developments, 1881—1981," *Studies in Political Economy*, 14(1), 1984.

⑤ Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 1990; Huber, E., Stephens, J., *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 2012.

⑥ O'Connor, J., *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press, 1973.

⑦ 冉昊:《福利国家分配系统的内部变迁——基于路径依赖方法》,《天津行政学院学报》2017年第3期。

会民主主义国家的社会支出不会因国际贸易而缩减,甚至可能导致补偿性支出。^①其次,劳动力由制造业向服务业的大规模转移与生产率增长放缓的趋势密切相关,引发了福利国家在充分就业、财政赤字、社会公平等不同维度的“三难困境”。自由主义国家为维系低失业率与收支平衡,不惜面临不平等加剧的风险;社会民主主义国家则不得不以财政压力为代价,不断筑高社会保护的堤坝。^②最后,后工业社会与人口老龄化的趋势改变了福利国家隐含的“性别契约”,女性政治和劳动参与的提升引发了“家庭革命”,创造了全新的福利需求,昭示了福利国家面临的危机与挑战。^③

2. 紧缩政治学:韧性、策略与棘轮效应

艾斯平—安德森一直认为,“一种试图去解释福利国家增长的理论也应当能够解释它的紧缩或削弱”^④。但1994年以来,保罗·皮尔逊强调了紧缩相对于扩张的非对称性,由此开启了关于紧缩政治学辩论的新潮流。他综合了历史制度主义与理性选择理论的见解,指出了选举政治的局限性,认为由于长期而牢固的利益集团的抵制和路径依赖的困扰,剧烈的福利削减计划在选民中极不受欢迎、困难重重,特别是养老、医疗卫生、失业救济等惠及大多数人口的项目。政治家们出于规避风险的考量,减少选民所固有的“消极性偏见”,往往避免激进的紧缩改革,而是在原有的国家结构和制度框架之内追求政治成本的最小化,使得20世纪70—90年代的福利国家表现出与崩溃、消亡或“彻底重构”截然相反的“适应性紧缩”现象,具有非凡的“韧性”。^⑤

面对这些尖锐的政治现实,保守主义政治家主要从再商品化、成本控制和重新校准等三个维度推行“避免指责的政治”,力求将紧缩改革的抗议降至最低,具体策略诸如模糊、分化和补偿等。^⑥从比较社会政策研究出发,三个维度在特定项目的重组过程中各有侧重,但又不能被简单归为任意一项或两项:再商品化主要锚定劳动力市场,在资本主义与社会保护的“共同进化”中提振工作积极性。成本控制的压力主要伴随着社会支出与税收的关系,特别是现收现付的养老金体系。重新校准则包含“合理化”与“更新”两种改革措施,前者旨在纠正既定项目中“与激励因素不相匹配”的部分,使之符合新思想,如瑞典对病假工资的改革;后者则指的是为适应家庭、生命周期、人口年龄结构等社会需求和规范发生的新变化而进行的改革。福利体制的结构重组亦有其特定轨迹:自由主义国家改革的焦点是再商品化与成本控制;社会民主主义与保守主义国家则是成本控制与重新校准发挥主导作用。^⑦

此外,紧缩与增长的非对称性还来源于社会支出不依赖经济周期而波动、易升不易降的特

① Mishra, R., *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar, 1999.; Rudra, N., Haggard, S., “Globalization, Democracy, and Effective Welfare Spending in the Developing World,” *Comparative Political Studies*, 38(9), 2005.

② Iversen, T., Wren, A., “Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy,” *World Politics*, 50(4), 1998; Esping-Andersen, G., *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

③ Huber, E., Stephens, J., *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 2012.

④ Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

⑤ Pierson, P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, New York: Cambridge University Press, 1994.

⑥ Weaver, R. K., “The Politics of Blame Avoidance,” *Journal of Public Policy*, 6(4), 2008.

⑦ Pierson, P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001; 邓念国:《福利制度新政治学的最新发展》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2013年第1期。

性,这种财政行为带来的福利刚性被称之为向上的“棘轮效应”(upward ratcheting effect)。一般意义上,凯恩斯宏观经济调控理论的拥趸会在经济衰退期间加大政府干预宏观经济的力度,对失业者和贫困者进行救济,以财政赤字和扩张性的货币政策提振有效需求。随着经济进入扩张期,政治力量的游说、各群体之间的相互作用产生的“贪婪效应”将推动税率下降、改变再分配的结构,导致顺周期的财政赤字和社会支出增长。^①因此,逆周期社会支出下降的速度远低于人均收入,使得社会支出占GDP的比例不降反升;相反,受到利益集团和选举周期的影响,顺周期社会支出快于人均收入的增长。“棘轮效应”概念被引入福利研究,用以描述社会支出在繁荣和衰退交替过程中不对称的周期性上升,经济合作与发展组织(OECD)国家主张削减福利的政治过程一再受挫即来源于此,使“永久性紧缩”成为讨论富裕民主社会福利现象的新框架。^②

3. 社会投资型国家:激活、人力资本与社会保护

效率与公平的权衡是社会政策的主线。20世纪90年代中期以来,严格控制社会支出、降低财政赤字、减少劳工保护对经济行为者的桎梏等削减福利的改革,非但没能刺激经济增长和充分就业,反而致使儿童贫困率攀升、“工作贫困”现象凸显,昭示着保守主义的失败。伴随着欧债危机的“余震”,对“福利紧缩与成本控制是否是唯一出路”的讨论从未止息。^③对典型项目覆盖面和替代率的广泛调整固然降低了福利国家的慷慨程度,但上述权益性支出的精简幅度在老龄化、政党政治等结构性制约下远低于预期。^④强调从“投资”的角度配置资源的社会投资型国家逐渐成为持续重塑社会政策组合的主流话语,由此开启了福利国家发展的第三阶段。^⑤

社会投资被定义为一种面向未来的、旨在维持知识经济的社会支出形态。通过终身教育培训、社会服务和社会保护等工具,促进所有公民适应不断变化的宏观环境、融入社会经济的主流,在应对失业、贫穷、老年化等传统风险的同时,也能满足当代社会应对工作和家庭责任失衡、职业发展中断、技能老化等全新风险的需求,将社会政策重新定向至人力资本和就业、“激活”其生产潜力。借助这种“生产性社会政策”,个人安全与社会团结、集体层面的经济效率与个人层面的生产性参与的双重矛盾得以调和,从机械被动的、用于补偿和修复的再分配行动,转变为“积极的劳动力市场”和就业最大化。^⑥

社会投资由话语进入政策议程的动力具有知识运动的特征。1998年,“第三条道路”的倡导者安东尼·吉登斯整合社会民主主义和新自由主义理论,首次阐述了“社会投资型国家”的构想,在激活、人力资本投资以及社会保护三大支柱的基础上,主张“无责任即无权利”的积极

① Tornell, A., Lane, P. R., "The Voracity Effect," *American Economic Review*, 89(1), 1999.

② Pierson, P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

③ Van Kersbergen, K., et al., "The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?" *Social Policy & Administration*, 48(7), 2014.

④ Leoni, T., "Social Investment: A Guiding Principle for Welfare State Adjustment after the Crisis?" *Empirica*, 43(4), 2016.

⑤ Breunig, C., Busemeyer, M. R., "Fiscal Austerity and the Trade-off Between Public Investment and Social Spending," *Journal of European Public Policy*, 19(6), 2012.

⑥ Smyth, P., Deeming, C., "The 'Social Investment Perspective' in Social Policy: A Longue Durée Perspective," *Social Policy & Administration*, 50(6), 2016; Cantillon, B., "The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era," *Journal of European Social Policy*, 21(5), 2011.

福利理念,这在欧盟的“里斯本战略”和 2013 年发布的社会投资计划中得到重申。^①然而,社会投资的转向也伴随着对于加剧社会排斥和贫困的批评,它在使教育和家庭等投资性支出持续增长的同时,似乎并未挤出或挑战传统的补偿性支出在福利国家中的优先地位。^②这意味着在这个整体紧缩的后危机时代,民主政体中根深蒂固的、皮尔逊式的内在悖论,以及社会投资、逆周期和人口结构转变的驱动,共同推高了 OECD 国家的社会支出,有关“扩张性紧缩”的假设或许不能被否定,引起学界进一步争论。^③

(三)我国福利增长的趋势与机制

已有研究普遍认为,我国政府规模较大,但用于教育、社会福利等领域的财政支出尚未达到充足水平。2015 年我国社会支出水平约为 7 875.1 亿元,占 GDP 的 11.5%,与欧盟国家的平均水平相比还比较低,特别是生产主义取向的社会政策导致农村贫困人口处于弱势地位,提高社会支出在财政支出中的比重、优化其结构至关重要。社会保障支出与人类发展指数之间呈倒 U 型关系,目前多数省份的人均社会保障支出水平尚未达到拐点。^④经验研究表明,1995—2010 年我国政府财政支出总额尚未出现过量的问题,但分配效率并不高,教育、文化与社会福利支出及公共服务与社区支出等两类对改善居民福祉的效用有限,需要进行调整以提高效率。^⑤然而,我国地方债务负担逐年上升,有超过 10% 的地级市政府债务率已逾 100%,中央政府的转移支付计划未能化解各省由社会福利支出增加所驱动的、不可持续的债务负担,这对福利增长趋势与速度提出了警示。^⑥

我国正在经历的全新“社会政策时代”,从宏观上基本验证了上述用于解释福利国家增长的经典理论。2000—2019 年各省份人均社会支出水平的增长有力地支持了工业化理论,而对地方财政收入和 GDP 改善有限的欠发达省份的解释力度有限,这表明在工业主义逻辑之余,中央政府层面推行的省际再分配以及政治与行政改革等改变公共预算平衡的其他因素同样需要引起关注。^⑦也有学者认为,省级层面社会保障和就业支出的变动,似乎并不全然遵循既往研究所广泛支持的基于有限理性理论提出的增量模型或“间断—均衡”理论等预算决策过程的抽象规律,因此将具有中国特色的政治现象引入分析。不同于诞生于政党竞争框架的权力资源理论或选举团理论,较高的互联网普及率将加强行政诉讼等对于抬升社会福利、医疗、教育和住房等社会支出的正效应,而不对称的央地财政分权体制显著削弱了地方政府增加社会支

① Leoni, T., “Social Investment: A Guiding Principle for Welfare State Adjustment after the Crisis?” *Empirica*, 43(4), 2016; 刘春荣:《社会投资与欧洲福利国家的新自由主义化》,《复旦学报(社会科学版)》2023 年第 2 期。

② Morel, N., et al., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas Policies and Challenges*, Chicago: University of Chicago Press, 2012.

③ Kerstenetzky, C. L., Guedes, G. P., “Great Recession, Great Regression? The Welfare State in the Twenty-first Century,” *Cambridge Journal of Economics*, 45(1), 2021.

④ Yu, L., Li, X., “The Effects of Social Security Expenditure on Reducing Income Inequality and Rural Poverty in China,” *Journal of Integrative Agriculture*, 20(4), 2021; Song, Z., Tong, P., “The Impact of Social Security Expenditure on Human Common Development: Evidence from China’s Provincial Panel Data,” *Sustainability*, 14(17), 2022.

⑤ Wang, Q., Wang, W., “An Analysis of Chinese Government Expenditure using Dynamic Binary Panel Data,” *Applied Economics*, 46(11), 2014.

⑥ Abeysinghe, T., et al., “Welfare Spending and Fiscal Sustainability: Segmented-trend Panel-regression Analysis of Chinese Provinces,” *Journal of the Asia Pacific Economy*, 27(2), 2022.

⑦ Hong, I., Ngok, K., “The Industrialisation Thesis, Revisited: Understanding Welfare Expansion in China through Social Expenditure Data (2000—2019),” *Social Policy & Administration*, 56(6), 2022.

出的激励。^①

二、社会支出的口径辨析与历史发展

上述福利增长与紧缩理论是伴随资本主义福利国家兴衰而相应产生的，因此带有浓厚的西方色彩与时代特征，而发展中国家的社会保障制度正在走向成熟，亟须在理论与制度上进行本土化的创新发展。基于修正西方既往的理论视角，下文将围绕福利国家危机中的关键变量——社会支出水平和结构进行梳理与比较，以期为发展中国家的本土化方案提供参考。

社会支出主要用于一揽子社会保护计划，被认为是衡量某一国家或地区的福利水平、识别再分配理念和福利体制的主要指标。^② 国际上一般采用社会支出占国内生产总值(GDP)的百分比予以测度，成为评估不同福利国家内部稳定或变革状态、比较差异性与趋同性的核心参数。^③

(一) 社会支出国际比较的统计口径辨析

在经济合作与发展组织较早建立的权威性数据库(OECD Social Expenditure Database, SOCX)中，社会支出面向福祉处于消极乃至受损状态的家庭和个人进行现金转移与商品、服务等实物转移，涵盖养老、遗属、残疾、医疗卫生、家庭、积极的劳动力市场计划、失业、住房和其他等9个项目，由公共或私人部门提供。^④ 其中，学前教育通常被视为家庭政策中的一部分，其他教育支出则被排除在外。^⑤ 类似地，比较社会政策研究通用的其他口径，如欧盟构建的社会保护统计系统(ESSPROS)、亚洲开发银行(ADB)提出的社会保护指数(Social Protection Index, SPI)、国际劳工组织(ILO)定期发布的《世界社会保护报告》(World Social Protection Report)等，也大多涵盖了上述项目。

近年来，国内学界对社会支出展开了一系列研究，如总体水平和内部结构测算、演进历程的动态回溯与理论阐释等。然而，当前社会支出的内涵和外延并不确定，所得结论常因统计口径和操作化定义不同存在一定差异，分歧的根源主要来自三个层面：

其一，我国现行财政体系执行的一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算等“四本账”，使得对“公共”的理解产生狭义和广义之分。前者仅指一般公共预算，后者则大致对应国际货币基金组织《政府财政统计手册》的广义政府运行口径。在地方财政的实践中，政府性基金和国有资本经营支出用于医疗卫生、教育、住房保障等领域的情形普遍存在，采用狭义定义或将低估社会支出的实际水平。^⑥

其二，我国财政支出分类科目缺少完整意义上的社会支出，诸多与民生福祉相关的款项分散，易造成错统漏统。一方面，相近概念“民生支出”最早见于2009年财政部的预决算报告，即

① Lee, Y., "Strategic Fiscal Spending: Evidence from China," *Governance*, 36(2), 2023; Li, Y., "Asymmetric Decentralization, Intergovernmental Transfers, and Expenditure Policies of Local Governments," *Frontiers of Economics in China*, 13(2), 2018.

② Clasen, J., Siegel, N. A., *Investigating Welfare State Change: The "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007.

③ 关信平：《当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析》，《中国社会科学》2017年第6期。

④ 考虑到我国“第三部门”的发育尚处于薄弱阶段，2022年社会捐赠总量1400亿元，志愿服务人工成本价值折现1915亿元，仅占当年GDP的0.27%，对社会福利的贡献程度较为有限，因而本文将分析对象限定为公共性社会支出。

⑤ The OECD SOCX Manual—2019 Edition: A guide to the OECD Social Expenditure Database, https://www.oecd.org/social/soc/SOCX_Manuel_2019.pdf, 访问日期:2024年1月1日。

⑥ 张光、陈曦：《中国福利国家及其部门构造的规模、公平与可负担性》，《中国公共政策评论》2018年第1期。

“与人民群众生活直接相关”的教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、文化方面的支出,环境保护、交通运输等则为“涉及民生的支出”。因此,其后我国研究普遍将教育纳入其中。^①另一方面,扶贫、对农民的直接补贴以及住房公积金提取额等是否应当计入也存在争议。

其三,对社会保障发展规律的认识与再认识植根于社会主义市场经济体制改革的实践进程之中,要为持续的经济增长和“人”的全面发展提供内在激励。^②因此,社会保障政策工具的不断调整致使部分统计指标出现连续性、独立性受损的情形,特别是对大量涉及民生福祉的支出科目进行拆分整合的2007年收支分类改革。^③

由此可见,依据最新政府收支分类标准,在一般公共预算范畴下设置的27个支出科目中,与社会支出直接相关的至少包含社会保障和就业、卫生健康、住房保障和教育支出等四个类别。^④同时,社会保险基金、政府性基金和国有资本经营中用于民生福祉的支出也需要合理计入。因此,对医疗卫生支出采用历年《中国卫生健康统计年鉴》公布的政府卫生支出;考虑到社会卫生支出还包含一定比例的商业健康保险费,难以分辨和剔除,采用扣除财政补助后的医疗保险基金支出代替。^⑤教育支出须纳入政府性基金预算安排的教育经费、国有及国有控股企业办学中的企业拨款、校办产业和社会服务收入用于教育的经费等,即历年《中国教育(事业)统计年鉴》公布的国家财政性教育经费。此外,城乡社区支出、农林水支出中的“巩固脱贫攻坚成果衔接乡村振兴”(即原“扶贫”),以及交通运输支出中的对城乡公共交通的补贴也具有较为直接的民生属性,可以一并视为社会支出中的“其他”类别。^⑥

(二)我国社会支出的历史与现实(1991—2022年)

自改革开放起,特别是进入21世纪以来,我国政府“坚持在发展中保障和改善民生”的决心和成就得到充分彰显,如下页图1所示。^⑦根据测算可知,1991年我国广义政府运行口径社会支出为1194.33亿元,占当年GDP的5.43%。扣除教育社会支出后,社会保障和就业、医疗卫生、住房保障和其他等四类主要社会支出合计占GDP的2.62%。经过30余年的快速发展,至2022年,广义口径社会支出规模达到214023.55亿元,占GDP的17.68%,扣除教育后的一般口径社会支出占GDP的比例为13.68%;较1991年分别增长了12.26%、11.06%,年

① 傅东:《关于2009年中央和地方预算执行情况与2010年中央和地方预算草案的报告——2010年3月5日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上》,《中国财政年鉴(2010)》,北京:中国财政杂志社,2010年;顾昕:《公共财政转型与社会政策发展》,北京:社会科学文献出版社,2021年。

② 吕炜、靳继东:《从财政视角看中国式现代化道路》,《中国社会科学》2022年第11期。

③ 为规避潜在误差,一些学者对2007年前后进行时序上的分段处理,但新旧统计口径之间的主体内容大致相同,相差约2%;参见徐倩、李放:《我国财政社会保障支出的差异与结构:1998~2009年》,《改革》2012年第2期。

④ 《关于对2024年政府收支分类科目进行个别增补的通知》(财预〔2024〕22号),https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202404/content_6944880.htm,访问日期:2024年5月14日。

⑤ 《2022中国卫生健康统计年鉴》,<http://www.nhc.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/tjtjnj/202305/6ef68aac6bd14c1eb9375e01a0faa1fb.shtml>,访问日期:2024年1月1日。

⑥ 关信平:《当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析》,《中国社会科学》2017年第6期。

⑦ (1)口径一:社会保障和就业、医疗卫生、教育、住房保障、其他社会支出总额占GDP的百分比,即广义政府运行口径,简称广义口径;口径二:在口径一的基础上扣除教育社会支出,即一般口径;(2)主要数据来源为《中国统计年鉴》(1992—2023年)、《中国财政年鉴》(1992—2023年)、《全国一般公共预算支出决算表(全国公共财政支出决算表)》(2010—2022年)、《全国政府性基金支出决算表》(2014—2022年)、《全国社会保险基金支出决算表》(2018—2022年)、《中国卫生健康统计年鉴》(2011—2022年)、《中国教育(事业)统计年鉴》(1992—2022年)、《中国房地产统计年鉴》(1998—2009年);(3)对个别2007年财政改革后整合或新增的科目,如城乡社区支出,1991—2006年采用城市维护建设支出等此前相近科目替代,1991年城市维护建设支出由各省份数据加总得到;对住房保障支出,1998—2009年采用经济适用房投资额、保障性住房和住房改革支出替代。

平均增长率在 4 个百分点以上。上述口径仍在一定程度上低估了我国的社会支出规模。^① 例如，住房公积金和抗疫特别国债财务基金等政府性基金支出并未计算在内。^② 由此可见，2020 年广义口径社会支出占 GDP 的实际比重或将达到 20% 左右，约相当于 1991 年的 3.7 倍。

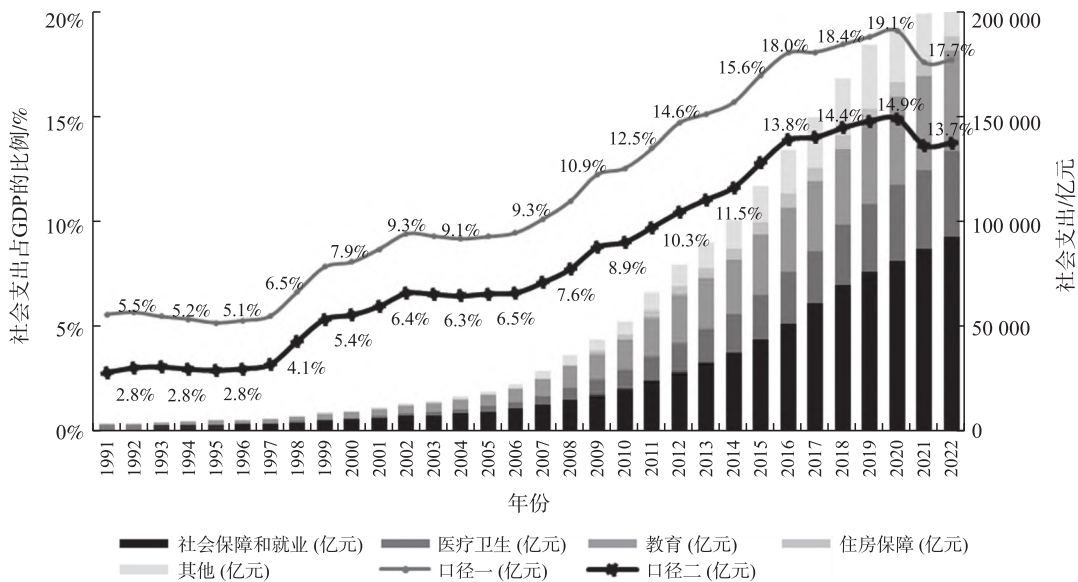


图 1 1991—2022 年我国社会支出的规模与结构

蓬勃发展的社会支出是“以人民为中心”的发展思想在中国式现代化进程中的集中体现，彰显着我国政府对民生福祉的关切，也是公共财政从计划经济到市场经济结构性转型的缩影。从最早数据可得的 1991 年开始，主要呈现为五个历史阶段。

1991—1995 年，在确立和建设社会主义市场经济体制之初，随着初次分配的市场化、劳动力的商品化，社会支出占 GDP 的比重首次出现了小幅下降，紧缩程度在 0.4% 左右，主要是由于政府在医疗卫生和教育领域的投入相对减少，出现了部分经济政策代行社会政策职能的情形。政府和社会未能及时填补单位制的瓦解、企业福利责任的退却引致的社会安全网漏洞。^③

世纪之交的前后几年间，我国政府对就业、医疗和住房等领域快速市场化，以及公共服务供给不平等、不充分导致的社会问题和矛盾及时予以回应，但被认为具有生产主义取向、社会政策服务于经济政策。1996—2002 年社会支出的增长出现了第一轮小高潮，从 1995 年的 5.02% 攀升至 2002 年的 9.30%；在不包含教育的情况下，1995 年仅为 2.72%，2002 年则超过 6.3%，增长了近 1.4 倍，公共财政在社会保障和就业领域的集中发力是这一时期社会支出快速增长的主要原因。从 1994 年、1996 年生育保险和工伤保险的试行，到 1997 年全国统一的、统账结合的城镇职工基本养老保险制度建立，再到 1998 年、1999 年分别确立城镇职工基本医疗保险和失业保险制度，改革与建设步伐明显加快，“五险”的基本框架得到初步奠定，有效应对了国企改革、亚洲金融危机的冲击。

2003 年被视为社会政策范式转移、进入最高决策议程的“元年”，由此开启了第二轮社会

① 自 2012 年起，教育支出占 GDP 的比例常年稳定在 4% 左右。

② 《2020 年全国政府性基金支出决算表》，http://yss.mof.gov.cn/2020zyjs/202109/t20210917_3753556.htm，访问日期：2024 年 1 月 1 日。

③ 关信平：《改革开放 40 年我国社会政策的探索与发展》，《人民论坛·学术前沿》2019 年第 22 期。

支出增长期。^①“科学发展观”这一全新理念是我国政府重新思考市场经济与民生福祉之间关系的重要成果,由此推进了新型农村合作医疗试点、农村教育和医疗救助覆盖面拓展等一系列致力于构建“和谐社会”的制度安排。事实上,2003—2005年,社会支出规模从12 632.23亿元上升至17 176.23亿元,但因同期GDP增速超过10%,在一定程度上掩盖了社会支出领域相似快速增长,使之呈现出徘徊乃至停滞的特征,占GDP的比重维持在9%左右。

2012年进入新时代以来,社会支出占GDP的比重从2006年的9.35%跃升至2016年的18.02%,相对规模在10年间近乎翻了一番。基本养老保险和医疗保险制度的覆盖范围逐步扩展至城乡居民,在社会保障和就业中占据主体地位的社会保险基金成为我国最大的政府支出项目。^②同时,农村居民最低生活保障制度的建立、免费义务教育的推行以及扶贫力度的持续增强,扭转了地域与城乡之间差异扩大的趋势,在形成合理有序的收入分配格局方面取得了举世瞩目的成就。

2017年至今,我国的社会支出仍保持着年均近万亿元的增长趋势,但增速有所放缓。除2020年急遽升至19.09%外,其余年份在18%左右小幅浮动,进入了与经济“换挡”、高质量发展相适应的结构调整优化的全新阶段。党的十九大报告在强调要“提高保障和改善民生水平”的同时,提出了“既尽力而为,又量力而行”的原则。学界在总结部分发达国家片面强调国家责任、社会支出盲目增长造成的“福利病”、打破社会保障与经济发展之间的协调状态等历史教训的基础上,对是建设福利社会、走向“福利中国”或“社会中国”,还是遏制福利过快增长势头、警惕高福利陷阱等问题进行了重点关注。^③

我国目前的社会福利水平是偏低、适当还是过高?面向未来,社会支出是否会展现出向主要发达国家趋同的持续性增长?对这些问题的回应既要厘清我国社会福利总体水平在世界范围内的相对位置,又要明确中国特色社会保障体系的内涵外延与发展轨迹,特别是与主要发达国家的演进规律有何异同。

三、社会支出的趋势分析与结构比较

(一)从增长到“紧缩”:主要发达国家社会支出的历史变迁

20世纪上半叶,工业化型塑的社会风险与阶层结构、凯恩斯主义的盛行以及代议制民主体制的发育,促使主要发达国家进驻再分配环节,国家社会功能得到空前强化。^④如下页图2所示,38个OECD国家社会支出都出现了历史性增长。^⑤1960年前后,以法国、德国为代表的西欧中欧国家的社会支出率先突破10%大关,在领先于盎格鲁—撒克逊国家、南欧国家的同

① 岳经纶:《中国社会政策的扩展与“社会中国”的前景》,《社会政策研究》2016年第1期。

② 郑秉文:《中国社会保障40年:经验总结与改革取向》,《中国人口科学》2018年第4期。

③ 丁建定、谌基东:《发达国家社会保障制度“保民生”的经验教训与政策启示》,《社会保障研究》2023年第2期。

④ Polany, K., *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, 2001.

⑤ (1)盎格鲁—撒克逊国家包括澳大利亚、加拿大、爱尔兰、新西兰、英国、美国,斯堪的纳维亚国家包括丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典,西欧中欧国家包括奥地利、比利时、捷克、法国、德国、匈牙利、卢森堡、荷兰、波兰、斯洛伐克、瑞士,南欧国家包括希腊、意大利、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙,东亚国家包括日本、韩国;(2)数据来源:1880—1930年来自Lindert, P. H., *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, New York: Cambridge University Press, 2004;1960—1979年来自OECD, “Social Expenditure 1960—1990: Problems of Growth and Control,” *Journal of Public Policy*, (5), 1985;1980—2022年来自OECD Social Expenditure Database (SOCX), https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG, 访问日期:2024年1月1日;(3)对社会支出的操作化定义不包含除学前教育外的其他教育支出。

时,也领先于被誉为“福利国家橱窗”的瑞典等斯堪的纳维亚国家。西欧中欧国家的社会支出维持了顺周期快速增长的态势,在十余年间几乎翻了一番,到1976年时达到近20%,与近年来OECD国家的平均水平(2022年为21.09%)几乎相当;斯堪的纳维亚国家则展现出了更为强劲的增长势头。

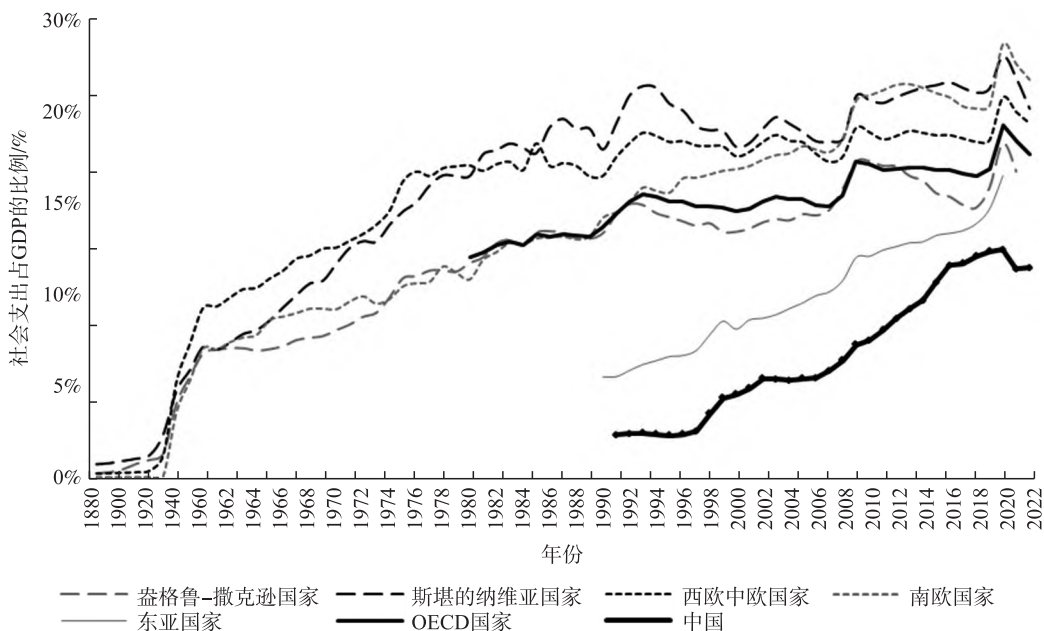


图2 1880—2022年我国与OECD国家社会支出占GDP的比例

然而,西方世界快速的福利增长在经受石油危机与滞胀双重打击的20世纪70年代中后期开始得到遏制,英国、法国和德国等典型国家的“钟摆”纷纷摆向市场化、私有化的改革。^①然而,皮尔逊有关路径依赖的论证在其中得到了证实:增长的反面并不必然是紧缩,自上而下的紧缩努力并不意味着社会福利的急剧缩减,所谓的“持续性紧缩”只是在严峻财政压力下的某种潜在趋势。^②代议制民主国家多党竞争的选举机制从根本上维系了社会支出水平的相对增长趋势,“紧缩”主要体现为个别项目的削减、现金与实物福利的结构性调节。^③OECD国家甚至还呈现出阶梯性抬升的特征。一方面,以两德统一为代表的冷战落幕(1991—1993年)、次贷危机(2008—2009年)、全球疫情(2020—2021年)等事件提升了逆周期的社会支出,并在福利刚性的影响下进一步强化;另一方面,预算赤字被认为是结构性而非周期性的,这意味着经济复苏与衰退时期的社会支出常常面临非对称的变化,致使社会福利难以回归危机前的水平。^④对南欧五国而言,可以观察到近乎线性的福利增长和向上的福利趋同。社会支出从1960年的8.41%增长至2006年的21.37%,于1990年、2006年和2010年分别追赶和超越了OECD国家的平均水平、西欧中欧国家和斯堪的纳维亚国家,达到25%以上。尽管在2014—2019年实行紧缩的财政政策,但社会支出仍维持在极高水平,接近我国的2倍。

① 刘慧、李文见:《欧洲福利国家危机的政治经济学分析》,《政治经济学评论》2022年第1期。
② Pierson, P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001;刘德浩:《荷兰“有管理的竞争”医疗保险制度改革及启示》,《理论月刊》2016年第1期。
③ 匡亚林:《历史制度主义视域下的福利国家三重考:过程、谱系与转型》,《西安财经学院学报》2019年第2期。
④ Hercowitz, Z., Strawczynski, M., “Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD,” *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 2004.

与之相对, 斯堪的纳维亚国家和盎格鲁—撒克逊国家则在一定程度上实现了福利紧缩。前者从 20 世纪 60 年代起同样经历了快速的福利增长, 并于 1981 年超越西欧中欧国家, 达到 21% 以上。1994 年后, 一系列福利缩减方案得到通过, 如延迟退休年龄、改普遍主义的养老津贴为与收入挂钩、降低失业保险待遇、对医疗卫生引入更多市场竞争等, 社会支出得到有效控制, 到 2007 年已波动回落至 22.10%。^① 尽管绝对水平远低于北欧模式, 但信奉“小政府—大市场”的盎格鲁—撒克逊国家也展示出了类似的变动趋势。在保守主义情绪崛起的撒切尔和里根政府时期, 公共养老金和住房等领域的私有化改革如火如荼。^② 进入 20 世纪 90 年代中期后, 以加拿大为代表的部分自由主义福利国家放弃了充分就业和普遍主义的原则, 收缩乃至终结了大量福利项目, 将社会支出缩减至 16%—17%, 长期低于 OECD 国家的平均水平。^③

在东亚国家中, 从 20 世纪 90 年代至今, 日本和韩国的社会支出从 6.55% 快速增长至 19.67%, 增长幅度接近 2 倍, 远快于其他福利国家, 与 OECD 国家的差距从约 10% 缩小至 3%。老龄化挑战更为深重的日本更是在 2005 年时即超越了 OECD 国家平均水平, 至 2020 年达到约 25%, 已经接近北欧五国和西欧中欧国家, 且尚未展现出紧缩的转向。与东亚国家的整体趋势和增长速度颇为相似, 我国与 OECD 国家平均水平之间的差距不断缩小, 从 1991 年的 14.44% 下降至 2022 年的 7.41%。

换言之, 从世纪之交至今的 20 余年间, 我国的民生福祉事业经历了与西方福利国家战后相似的快速发展阶段, 且增长速度更快、增幅更大。目前, 我国社会支出占 GDP 的比例约相当于主要发达国家平均水平的三分之二, 作为后发外生型现代化的典型代表, 表现出明显的追赶和趋同性, 已然超越了包括韩国、土耳其、哥伦比亚、墨西哥等在内的许多新兴国家, 挣脱了“低福利”的困境。

(二) 社会支出的结构: 相对稳定与社会投资转向(1991—2019 年)

从上述分析来看, 出于预算赤字和财政效率的考量, 关于福利紧缩的尝试是 20 世纪 70 年代中期以来主要发达国家的主旋律。受福利刚性与逆周期调节的双重约束, 社会支出具有“周期性平滑增长”的机制。^④ 作为一个相对的概念, 选取不同的周期和判别标准将影响对社会支出增长抑或紧缩的结论。例如, 如下页图 3 所示, 2009—2018 年间能够观察到近三分之二的 OECD 国家削减了社会支出, 但这是在 2008 年全球性大衰退社会支出达到顶峰后, 经济复苏与用于失业项目开支减少的共同结果。^⑤ 以强调福利多元主义、推行私有化改革、弱化政府在再分配领域的职能而“调适”或“再造”福利国家, 无疑奠定了“后福利时代”制度转向的核心议程与基本共识。具体策略包括再商品化、成本控制、社会投资以及调节公共与私人、现金与实物的替代性关系等, 从而应对激化的社会矛盾和政治分化。^⑥

-
- ① 林卡、张佳华:《北欧国家社会政策的演变及其对中国社会建设的启示》,《经济社会体制比较》2011 年第 3 期。
- ② 冉昊:《西方福利国家的双重化改革及其衍生后果》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 1 期。
- ③ 季丽新:《“社会投资”理论视角下加拿大社会政策改革考析及其对我国的启示》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2014 年第 5 期。
- ④ 李旸、郑培江:《社保支出增长与经济增长的周期性协调及长期适度均衡——基于 OECD 国家的经验研究》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 6 期;数据来源:OECD Social Expenditure Database (SOCX), https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG, 访问日期:2024 年 1 月 1 日。
- ⑤ Haelg, F., et al., “The Determinants of Social Expenditures in OECD Countries,” *Public Choice*, 193, 2022; Social Expenditure (SOCX) Update 2019: Public social spending is high in many OECD countries, <https://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf>, 访问日期:2024 年 1 月 1 日。
- ⑥ 冉昊:《福利国家分配系统的内部变迁——基于路径依赖方法》,《天津行政学院学报》2017 年第 3 期。

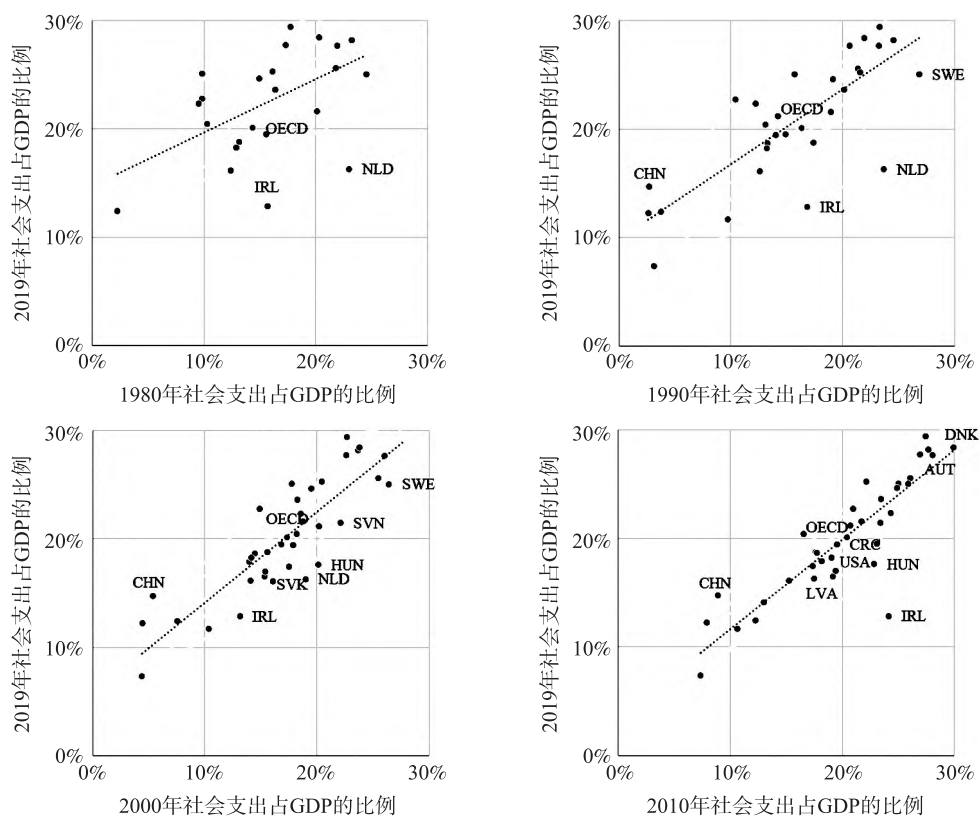


图3 1980—2019年各主要国家社会支出占GDP的比例变动

在内部和外部因素的共同作用下,福利国家的再分配系统表现出了较强的韧性,而社会支出的内在结构则能够在一定程度上解释扩张与紧缩之间的非对称现象。如下页图4所示,OECD国家的社会支出在1991年以来渐进增长至20.1%,增幅约为2.96%。^①其中,由养老、遗属、残疾、家庭、劳动力市场与失业等五个项目构成的社会保障和就业支出占据绝对主体,占社会支出总额的三分之二左右,约为GDP的12%—13%;除养老支出增长了1.61%外,其余项目份额的总和长期维持相对稳定的状态,失业支出在经济复苏、周期性失业缓解后持续下降。医疗卫生是排名第二的支出项目,从4.50%增长至5.80%,2019年占社会支出总额的28.81%;住房保障和其他支出份额最低,一直维持在0.8%左右。不难发现,在成熟的福利系统中,各项目之间的相对关系较为稳定。占据份额最大的养老和医疗卫生两项,因与不可逆转的人口老龄化挑战紧密挂钩而面临日益沉重的压力。这意味着即便是代际契约的基本维系,也已使相应项目增长了2.91%,在社会支出增长中的贡献率高达98.3%,更是难以催动有效的福利紧缩。

主要发达国家向社会投资转向的呼声似乎也趋于疲软,未能实现结构性改革。考虑到社会政策的丰富性,部分项目可能兼具社会投资与补偿性的双重特征,家庭、积极的劳动力市场计划以及教育通常被视为社会投资政策的典型内容,其总量稳定在GDP的8%左右。^②在社

① 数据来源:OECD Social Expenditure Database (SOCX), https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG,访问日期:2024年1月1日。

② Sakamoto, T., "Social Investment Policy, Economic Growth, and Welfare States: Channels of Pro-Growth Effects of Policy," *Social Forces*, 99(2), 2020;主要发达国家2008—2019年公共性教育支出包含联合国教科文组织“国际教育标准分类”中除学前教育外的所有类别(ISCED 1—8)。

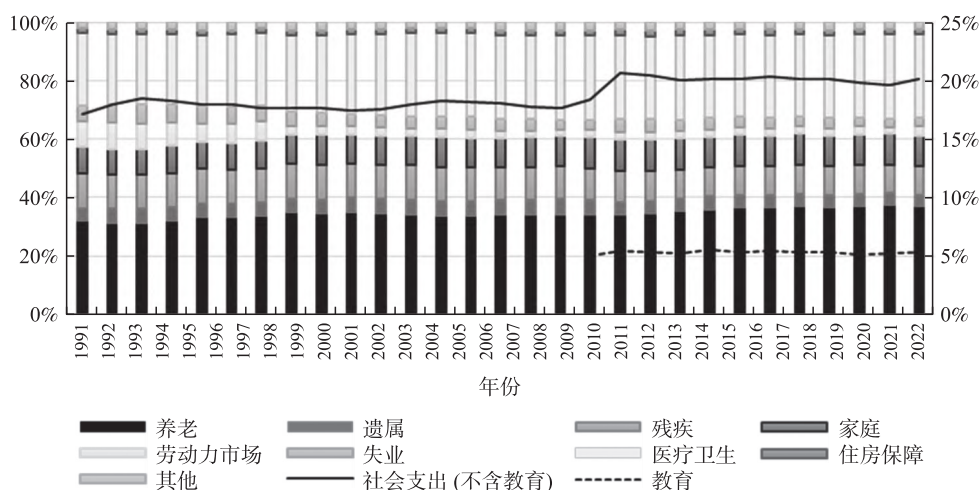


图 4 1991—2019 年主要发达国家社会支出的结构变迁

会支出的传统范畴内,社会投资政策的重要性不升反降。旨在支持家庭津贴、产假、学前教育与保育等项目的家庭支出在 2019 年约占 GDP 的 2.1%,增幅为 0.5%;而旨在强化就业培训与创业激励、增进社会融入的积极的劳动力市场计划则面临严峻的负增长局面,从 1991 年的 1.6%锐减至 2019 年的 0.6%,从仅次于养老、医疗卫生和残疾的主要支出,转变为占比不足 3%的边缘社会政策,也成为社会支出中“唯二”的紧缩项目。此外,2008—2019 年教育支出小幅增长 0.34%,但平均增速仍低于总体和补偿性社会支出。

换言之,西方国家社会投资范式的特征可能并未显现。原因在于“新社会风险”的涌现并不会导致传统社会风险的消失,二者之间存在潜在的互补关系,而非替换或迭代,且因各国社会结构不同而表现出较大差异。尽管上述三类支出能够对全要素生产率和 GDP 增长产生直接或间接的促进效应,多数欧盟成员国已然加强了协调工作与家庭关系、扩大儿童机构保育等家庭社会政策,但由于低迷的经济预期和高昂的债务水平对预算调整空间的严格制约,福利国家在权衡长期的社会投资战略目标与刚性的福利承诺时面临持续增量的艰巨挑战。^① 因此,劳动力市场政策的支出策略以狭义的“激活”为主,对技能和人力资本的社会投资仍然非常有限。^②

我国社会保障和就业、医疗卫生在 1991—2019 年社会支出近五倍的增长进程中同样位居核心位置,如图 5 所示,在 2019 年分别占 GDP 的 7.65%、3.36%。^③ 在过去 30 余年间,社会保障和就业在社会支出中的占比经历了先上升后下降的变化过程,2019 年仅为 55%左右,远低于主要发达国家。与之相反,进入 21 世纪后,医疗卫生支出在社会支出中的占比明显提高,同主要发达国家相比已然较为接近,甚至与社会保障与就业支出呈现出此消彼长的趋势。其增长动力主要来自于人口老龄化与疾病谱转变、医疗卫生行业的新技术与新药品的使用、对城乡居民基本医疗保险的补贴力度持续增强等原因。不断加深的货币化改革使住房保障的相对

① Leoni, T., “Social Investment: A Guiding Principle for Welfare State Adjustment after the Crisis?” *Empirica*, 43(4), 2016.

② Bengtsson, M., et al., “Labour Market Policy under Conditions of Permanent Austerity: Any Sign of Social Investment?” *Social Policy & Administration*, 51(2), 2017; Blum, S., et al., “Social Investment in an Age of Austerity: A Comparison of Family Policy Reforms in Four European Countries,” *Revija Za Socijalnu Politiku*, 27(3), 2020.

③ 数据来源:与图 1 相同。

份额从社会支出的 7.7% 下降至 4.4%，至 2019 年仅占 GDP 的 0.65%，是四大类社会支出中占比最小的一类。教育社会支出从 1995 年以来的发展较为稳健，从 2.30% 增长至 2019 年的 4.05%，但其相对份额有所减少。与之相对，随着针对扶贫、城乡社区支持力度的增强，其他类支出呈现快速增长，至 2019 年达到 20% 以上。

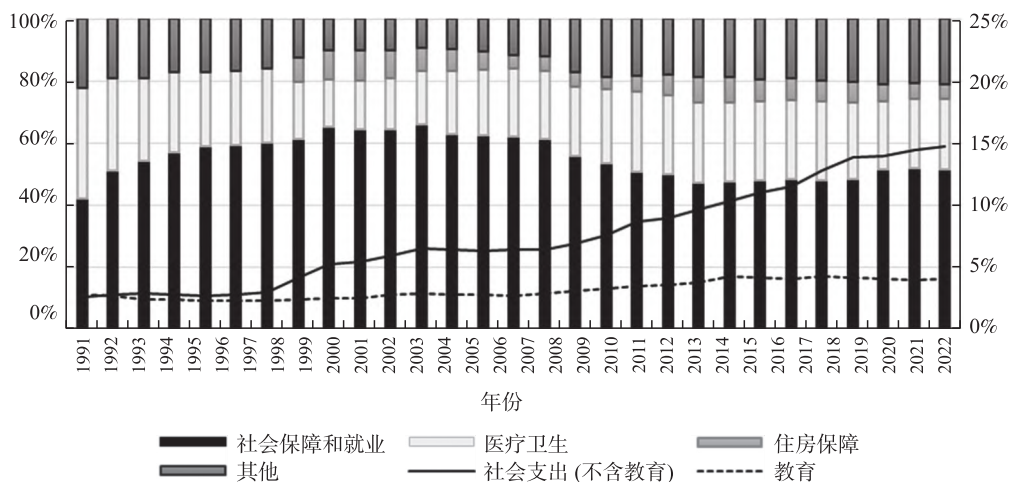


图 5 1991—2019 年我国社会支出的结构变迁

从社会支出结构的比较分析来看，处于转型时期的中国与主要发达国家存在明显差异。一方面，20 世纪 90 年代初期至 2012 年前后，承袭传统，我国普惠性收入维持计划的发展程度有限、医疗卫生和教育支出占比较高，与福利国家类型学讨论中以经济增长驱动社会政策、奉行发展主义的“第四福利世界”若合符节，显现出东亚福利模式的雏形，与社会投资的取向具有内在一致性。^① 另一方面，我国较低水平的社会支出在社会保护的功能上尚存在缺陷，表现出社会保险过度优先发展、过分偏移生产主义倾向等现象。^② 近年来快速增长的扶贫支出即致力于扭转贫困人口分配不公平、城乡与地域不平衡等问题，社会支出内部的结构优化与合理分配成为共享发展成果的关键所在。

结 语

经济发展和社会保障是水涨船高的关系，水浅行小舟，水深走大船，违背规律就会搁浅或翻船。世界各国发展水平、社会条件、文化特征不同，社会保障制度必然多种多样。^③ 福利发展的动因、机理和规律在一定程度上存在趋同，同时也兼有各自独特的宏观情境、历史脉络和制度特征。制度变迁是社会结构、治理制度、文化传统和行为人等要素之间互动的产物。^④ 本文以历史和比较的视角进行回溯和分析，并从学理上廓清社会福利增长的动因、机理与趋势，对社会福利增长与紧缩的特征与趋势进行理论探讨；在此基础上，针对我国社会支出的水平与结构加以系统而细致的数据分析，并通过国际比较分析以主要发达国家社会支出的趋势特征为参考。

无论是 19 世纪末至今的主要发达国家，还是 1991 年以来的中国，社会支出均呈现长期稳

① Holliday, I., "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 48(4), 2020.
 ② 冯剑锋等:《社会保护视域下我国超大城市社会保障支出水平分析》,《社会建设》2021 年第 6 期。
 ③ 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022 年第 8 期。
 ④ 朱恒鹏、孙梦婷:《美国公共福利制度何以孱弱?——历史制度主义的分析视角》,《经济思想史学刊》2023 年第 1 期。

步增长的趋势,占 GDP 的比例在 2022 年已分别增长至 21.09% 和 13.68%,成为政府财政支出中规模最大的一项。尽管福利国家紧缩的呼声高涨,亦能在一定数量的 OECD 国家中观察到负增长的现象,但仅零星出现在部分年份,鲜见连续而明显的下降,通常表现为以长时段停滞徘徊为标志的平台期。逢至经济下行、失业率攀升,逆周期调节作用的发挥使前期预算收紧的尝试随之终止,在快速抬升后进入全新的小幅振荡周期,目前似乎并未达致极限与拐点。

我国社会支出的特征主要体现在增长动力、内部结构和实际成效三个方面。首先,迥异的动力机制是我国与部分西方国家最为本质的差异所在。在我国,中国共产党为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命,在七十余年的执政历程中形成了以人民为中心的发展思想与价值取向,从根本上催生了不断改善民生福祉的内在动力。而代议制民主体制具有诱发福利超载等弊病的先天不足,身处政党竞争旋涡的政府难以做出对经济社会长远健康发展负责的决策,而常常在争夺选票的政治压力和福利刚性的惯性作用的双重约束下过度迎合民意,进而深陷财政赤字、经济活力受损的泥潭。^①

其次,从内部结构来看,我国的社会支出偏向增长性和发展性,在一定程度上延续了东亚生产主义的传统,而又有所突破。例如近年来针对乡村振兴、城乡社区支持力度不断增强,在贫困治理与社区治理等领域取得了巨大成就。反观主要发达国家,其社会投资的转向并不明显。社会支出中占据最大份额的养老和医疗卫生两大项目,因与人口老龄化紧密挂钩而日益面临沉重压力,在总体社会支出增长的贡献率中高达 90%,既难以真正实现紧缩,又难以转向投资与发展。

最后,针对社会支出进行调节所取得的实际效果也有所不同。我国财政预决算机制较为严格,能够确保当内外部环境发生变化时,进行卓有成效的总量和结果控制,进而作用于过程管理与内部结构的调整优化。然而,福利国家若延循保罗·皮尔逊的再商品化、成本控制等策略,借此推进重构与调适,势必难以遏止社会支出攀升的势头,造成“假紧缩、真扩张”的局面,最终表现为“紧缩中的扩张”。

构建中国特色社会保障制度是基于国情的历史选择,面临经济增长动力转变、人口结构步入深度老龄化、城乡基本公共服务很不平衡等多重挑战,为了实现共同富裕的理想目标,客观上我国社会支出的绝对水平和相对占比仍需要持续增长,但不能操之过急、盲目追赶西方国家的福利水平,过分依赖社会支出,要充分认识到其长期性、艰巨性、复杂性,发挥多种力量的共同作用实现可持续发展。

作者单位:郭瑜、谢雨凝,中国人民大学劳动人事学院(北京市,100872)

(责任编辑 徐楷森 朱路遥)

① 赵聚军:《代议民主与福利超载:从福利国家危机、拉美化到欧债危机》,《经济社会体制比较》2014年第3期。

Abstracts

***Zhuashou* in Implementation of Regional Government Policy: Generation Logic and Operation Mechanism**

WANG Jing-yao & ZHENG Peng

Zhuashou (literary gripper, meaning starting point) in implementation of regional government policy has leveraging effect, thus an important action strategy for regional governments to strengthen the effective implementation of public policies. Policy *zhuashou* are featured by their functions of three types: goal-based, instrumental and mechanism-based, and their generation implies multiple logics of allocation of regional government policy foci, fitness enhancement and effectiveness building. In the interaction between the central and regional departments, the operation of policy *zhuashou* is manifested both in the policy on the central level's being well carried out, through organisational structure and authority, by regional governments, and also in regional governments' making what they are implementing, through the degree of demand and effectiveness, a priority of central policy. Big problems in policy implementation may be solved with small *zhuashou* of a policy, and yet they are also confronted with difficult situations, such as reliance on the authority of the leadership and the expansion of central work. How to optimise the work of *zhuashou* or non-*zhuashou* significance, and of inter-*zhuashou* significance has a bearing on the enhancement of the effectiveness of policy implementation.

Development and Structural Transformations of Social Expenditure in China

GUO Yu & XIE Yu-ning

The mission of achieving common prosperity presents a completely new set of challenges for social policies. It is crucial to strike a balance between realizing shared develop-

ment and leveraging our comparative advantages without exceeding financial capabilities through a reasonable and appropriate level and structure of social expenditure. This has become a key issue for promoting the high-quality development of social welfare in the new era. Based on the classic theories of welfare expansion and retrenchment, the present research focuses on clarifying concepts, statistical calibers, and calculation methods. It goes deep into the history and current state of social expenditure, analyzing the developmental trajectory and structural changes in social expenditure in China. By introducing an international comparative perspective, we can assess China's trajectory and unique characteristics. The level of social welfare has shown a consistent upward trend over the long term, with distinct patterns in growth momentum, internal composition, and actual effectiveness. Looking ahead to the goal of making substantial progress towards common prosperity by 2035, it is imperative to understand fully the similarities and disparities between China and major developed countries in social security development. We can promote optimization of efficiency and reform of structure by striving to do our best while staying within our means.

Analysing Difference of Agricultural Operation Risks in North and South China of Modern Times

MA Lie & GAO Chao-qun

Risk is an important problem in agricultural operations. As for the main risks, it is almost an academic agreement that natural disasters occurring in the North of China were frequenter than those in the South in the modern times, and this entails an empirical analysis and research. The present quantitative study is done on the comparisons of the county-level number of disasters and of major occurrences of disasters, which had serious impact on agricultural production in the North and South of China in the modern times. It also at the same time contrasts the differences of the number of counties and population in the North and South of the country in its analysis. The results show that natural disasters in the North were indeed stronger than those in the South. In addition, the occurrences of natural disasters also brought such social risks to agricultural operations as market fluctuations and banditry issues. This paper also conducts a statistic research on these social risks with a finding that the risk of market fluctuations in agricultural operations was greater in the North than in the South. In the North, there were at least as many banditry issues as in the South. War ravages were also the risks in modern agricultural operations. It is general the North suffered more cases of war ravages than the South, but the impact on agricultural operations was limited.