

当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析^{*}

关信平

导 言

当前我国进入了一个新的经济、政治和社会发展时期。在经历了较长时期的高速经济增长后，我国面临着“经济新常态”、人口老龄化、快速城市化等方面的新挑战，并且中央提出了要在2020年全面建成小康社会的宏大目标，以及包括“共享发展”在内的新的发展理念。这使我国的社会政策发展面临新的战略选择。对于未来我国社会政策发展应该朝向何处，学术界仍有不同看法。一部分学者强调中国当前应该朝“福利社会”方向发展，并认为这是全面建成小康社会和实现“共享发展”、“中国梦”的重要途径，是加强社会建设和社会治理的重要保障。^①还有一些学者则强调要防止因提升福利水平而陷入“高福利陷阱”。^②同时，在媒体上围绕着企业劳动力成本、社会保障和医疗改革等具体社会政策也有较为激烈的争论。

“高福利陷阱”理论主要沿袭了20世纪新自由主义经济与社会政策理论中的基本论点，以及对欧债危机等现象的简单归因，缺乏依据客观数据的论证，因此难免偏颇和误导。而“福利社会”理论主要是从社会保护的立场论证自身合理性，并没有充分论证“福利社会”对经济发展的促进作用，因而很难回应“高福利陷阱”理论提出的挑战，其理论观点和政策主张也无法得到决策者的完全采纳。

当前，“构建福利社会”与“警惕高福利陷阱”两派观点争论的焦点问题在于现阶段我国应保持何种程度的总体福利水平。这是影响我国当前社会政策发展的基本问题之一。总体社会福利水平会受到各种主客观因素的影响，但最直接的影响是政

* 本文为国家社会科学基金重点项目“转变经济发展方式下的社会政策研究”（11ASH009）的阶段成果之一。

① 参见景天魁：《民生建设的“中国梦”：中国特色福利社会》，《探索与争鸣》2013年第8期；侯平清：《福利社会建设与社会治理——兼论社会政策研究的理论自觉》，《教学与研究》2015年第11期；刘慧勇：《十三五：起步迈向福利社会》，《中国投资》2015年第3期。

② 参见楼继伟：《建立更加公平更可持续的社会保障制度》，《人民日报》2015年12月16日，第7版；李慧：《民生发展：警惕“高福利陷阱”》，《光明日报》2013年6月22日，第10版。

府制定和实施社会政策的目标。如果一个国家的社会政策只是为帮助最贫困的人解决基本的温饱,那总体福利水平就不用很高,但如果社会政策的目标是为了在更大范围内改善民生、提高民生水平,进而赋予社会政策维护社会公平和提升人力资本的目标,那就需要有更高的总体福利水平。因此,要研究总体福利水平问题,首先要从分析社会政策目标入手。为此,本文以我国现阶段的社会政策目标为基础,分析和评价当前我国总体福利水平,并从转变经济发展方式条件下促进经济发展与社会福利共赢的角度论证我国进一步提高社会福利水平的合理性。

一、现阶段我国社会政策目标分析

1. 当代社会政策不同层次的目标

当代各国社会政策的基本目标是通过国家和社会的力量向民众提供基本生活保障和各项社会服务,满足民众基本需要。但各国制定和实施社会政策时往往在社会、政治和经济方面都有不同的目标,进而导致各国社会政策的水平和结构有较大差异。在社会目标方面,一些国家的社会政策仅仅是为保障贫困家庭最基本需要,而另外一些国家则是要通过较高水平的社会政策而更加广泛地提供社会服务,以提升社会质量;甚至还试图通过高水平的社会政策而全面实施再分配,以达到高水平社会平等。在政治目标方面,各国的社会政策都要解决社会问题、维护当前社会稳定,并有助于政党选举或稳固执政地位,但有些国家的社会政策有更高的政治目标,力图通过社会政策去营造更加公平、和谐的社会,为政治体制的长期稳定和社会的长治久安奠定重要的社会基础。在经济方面各国的目标差异最大,一些国家将社会福利视为经济发展的负担,因此尽可能压低社会福利水平而使本国经济在国际经济竞争中获得更大优势;而另一些国家则将社会政策看作积极的社会投资,更看重通过社会政策提升人力资本,进而增大经济竞争力,促进经济的长期可持续发展。

当代社会政策研究者也对社会政策的目标有不同的理解。二战后欧洲“福利国家理论”曾赋予社会政策较高的政治、经济和社会目标,但后来遭到新自由主义社会福利理论的反对。在后者看来,高层次的社会政策目标会带来更多的政治冲突,并且不利于经济发展。他们主张国家应将社会政策的目标定位在向最贫困的个人和家庭提供最低限度的保障和服务的较低层次,而不应向普通民众提供普惠型福利,也不应试图通过社会政策去调节社会分配,更不应让社会政策成为社会分配的主要方式。但新自由主义的社会政策理论最终没有被西方国家广泛接受。从20世纪后半叶到21世纪初,经过调整,中间道路的理论获得更广泛的接受。^①迄今为止,西方社会政策理论基本上是基于“积极的社会政策”理念,将社会政策目标定位于在政

^① 关信平:《社会政策发展的国际趋势及我国社会政策的转型》,《江海学刊》2002年第4期。

治、经济、社会各个方面都要发挥积极的作用，不仅要为各类弱势群体提供更好的社会保护，而且要为提高社会质量作出贡献；不仅要发挥再分配的社会功能，而且要有利于经济的发展。从社会政策发展的国际经验看，一个国家在特定时期的社会政策目标既不是越高越好，也不是越低越好，而是要切合国家的经济、政治和社会的发展水平，要满足民众的需要，并使社会、政治、经济等方面综合性效益最大化。

2. 我国社会政策目标的变化

我国过去计划经济体制下各种产品和服务的分配有很高的福利性，但改革开放以后，基本舍弃了这种福利性分配方式。20世纪80—90年代，我国在社会保险、就业、医疗、住房、教育等方面都进行了不同程度的市场化和社会化改革。在社会保险方面将过去由国家和企业负责的劳动保险制度改为三方负责的社会保险制度；在就业政策上将过去的政府分配就业改为以劳动力市场为主的就业模式；医疗卫生政策上大幅度引入了市场机制；对过去的福利分房制度进行了“住房商品化”改革；在教育方面也增大了个人付费。这些改革的具体内容各异，但总体特征是要让市场在资源配置上发挥更大的作用，并让个人和社会承担更多的责任。当时之所以要实行这种改革，从客观条件上看是由于当时劳动密集型外向型经济的竞争力对劳动力成本很敏感，不得不通过压缩社会福利水平而提升经济竞争力。然而，社会政策目标的下降导致社会保护水平降低和民生水平下降，并加剧了收入分配差距扩大的效应。尤其是社会服务的市场化使医疗、教育、住房等对中低收入家庭的可及性明显降低，导致部分民众遭遇“看病难、上学难、住房难”，带来较严重的社会问题。

进入21世纪后我国及时调整了发展目标。在社会主义和谐社会建设目标的指引下，加强了以民生事业为核心的社会建设，通过更加广泛地制订和实施社会政策去保障和改善民生、缓解社会矛盾和解决社会问题。政府一方面在多个领域纠正社会服务过分市场化的做法，针对市场机制的不足，在医疗、教育、住房、社会保障等方面扩大福利性供应，提升各项社会服务的公益性和福利水平；另一方面不断完善社会政策的项目体系，扩大覆盖面，注重扭转城乡之间和地区之间的不均衡，并注重保护弱势群体，使社会政策的制度体系更加健全；再一方面各级财政的社会支出明显提高，在教育、医疗卫生、社会保障与就业、住房保障及扶贫等方面的财政支出水平占GDP的比例从2003年的5.23%上升到2015年的9.37%。^①从实践结果上看，在这一时期我国的社会政策确实在保障基本民生方面发挥了很大作用。民众在基本生活条件、基本医疗卫生服务、基本教育权利、基本住房条件等方面都有了基本的保障。

3. 当前我国社会政策目标的合理设定

^① 根据相关年份财政部预算司《全国一般公共预算支出决算表》和国家统计局公布的GDP数据计算，详见财政部网站和国家统计局网站。

经过十多年的发展,我国社会政策目前又面临着新的目标设定问题。社会政策目标设定既要基于特定时期的基本条件,也要符合国家经济、政治和社会发展的总目标,还会受特定社会和时期的民众态度和主流价值观的影响。在我国当前的情况下,社会政策除了要达到保障和改善民生的基本目标之外,还要在国家治理体系和能力现代化建设中发挥作用,因此既具有保障和改善民生的基本目标,也具有社会、政治和经济方面的目标。

首先,从社会政策保障和改善民生的基本目标看,过去十几年里社会政策在保障民生方面已经取得了很大成就,民生保障水平有了较大改善。但随着经济与社会的发展,我国民众在健康、教育、就业、住房等方面的需求也在不断提高,尤其是对各项社会服务质量和均等化的要求不断提高。这要求政府进一步加强和优化社会政策,提升各方面公共服务的质量水平和均等化程度。并且,在人口老龄化、城市化和人口政策变化的复杂背景下,进一步提升对老年人、儿童、残疾人等群体的普惠性社会服务,以切实达到改善民生的目标。

从社会目标上看,在过去十多年里,在“基本公共服务均等化”原则的指引下,我国的社会政策一方面增加了福利供应,另一方面也更加注重加强农村地区的社会服务,因而在实施再分配、维护社会公平和促进社会和谐方面发挥了积极作用。但迄今为止我国的收入分配差距仍然很大,各类群体获得各项社会服务的数量和质量仍具有差异,因而需要更进一步发挥社会政策的再分配作用,为实现社会公平价值目标和共享发展理念,以及完善社会治理和全面建成小康社会作出更大的贡献。

从政治目标方面看,尽管迄今为止的社会政策在维护社会稳定方面已经发挥了重要作用,但从长远政治目标上看,还需要通过更加积极和公平的社会政策来更好地化解各种社会矛盾,进一步促进社会和谐,加深广大民众对我国制度和道路的认同和支持,并且对外展示中国发展的软实力。

从经济目标上看,当前需要通过更加积极的社会政策去促进经济转型发展。我国过去以劳动密集型为主的传统经济发展方式客观上要求较低的劳动力成本,因而在较大程度上约束了社会政策的发展,是阻碍社会政策发展的重要因素。但近年来经济发展方式的变化正在历史性地改变着我国社会政策与经济的关系。新的经济发展方式将更加依赖内需、技术创新和高素质的劳动力,因而对刺激消费和提升劳动力素质的要求要远高于对约束劳动力成本的要求。也就是说,我国转变经济发展方式将在很大程度上消除或弱化过去长期制约我国社会政策发展的不利条件,并且要求通过社会政策来更好地释放内需和促进人力资本的大幅度提升。因此,在未来的经济发展中,除了要让市场机制更好地发挥作用之外,还应该让社会政策发挥更大的作用。

总之,当前我国新的经济、政治和社会条件及新发展目标既为进一步提升社会政策的目标提出了要求,也为之提供了新的条件。当前我国发展的总体目标是通过

“五位一体”的发展战略去全面推进国家治理体系和能力现代化建设，并且要在2020年全面建成小康社会，实现共享发展。当前的主要条件是经济发展方式的转变对低成本劳动力需求的降低和对人力资本要求的提升，以及快速的人口老龄化和城市化导致民众福利需求提升。为此，应按照中央提出的“社会政策要托底”的要求，提升和优化社会政策目标，切实托住保障和改善民生的底，托住促进公平和共享发展的底，托住社会稳定的底，也托住转变经济发展方式和促进经济发展的底。更具体地看，当前我国社会政策应该以改善民众生活质量和提升总体社会质量为目标，不断改善民生保障水平、提高各项社会服务的质量；要发挥更大的再分配功能，为降低我国社会的不平等、促进社会公平和实现共享发展作出更大的贡献；并要通过更高水平的社会服务来提高我国的人力资本，要释放消费内需，从供给和需求两侧去增强经济发展的活力。

为了达到上述目标，当前和未来一段时间我国的社会政策面临以下重点任务：一是继续提高总体社会福利水平，以增强社会政策达到目标的能力；二是更加公平地分配公共资源，提升公共服务均等化程度；三是进一步促进在社会政策领域的社会参与，加强国家与社会的合作；四是进一步优化社会政策的运行机制，提高其运行效率。在以上几项重要任务中，提高总体社会福利水平是最基本的，同时也是争论较多的。

二、当前中国总体社会福利水平分析

1. 总体社会福利水平的含义及测量

所谓总体社会福利水平，是指按照人们的基本需要而非按照贡献和交换的方式分配的财富（物品和服务等）在总财富中的比例。丹麦社会政策学者哥斯塔·埃斯平-安德森曾用“产品和服务的去商品化指数”描述一个国家的总体福利水平，^①即一个国家和地区一定时期内创造出来的总财富中通过非商品化方式分配的比例。具体而言，总体社会福利水平一般指政府和社会组织直接面向个人和家庭而提供的各种现金转移支付及福利性（免费或低费）社会服务在国家或地区总财富分配中所占有的比例。这里所讲的社会服务包括公共教育、公共医疗卫生服务、社会保险、社会救助、就业服务、公共住房，以及针对老年人、儿童、残疾人等特殊困难群体所提供的专门化服务等，也即通常属于“社会政策”领域的公共服务。

当代市场经济条件下，政府社会政策的总体福利水平通常是用政府在这些领域的财政投入水平来衡量的。国际上一般将政府和民间在这些领域支出的总和称为

^① 哥斯塔·埃斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，苗正民、滕玉英译，北京：商务印书馆，2010年，第31页。

“社会支出”。在当代各国，一般以社会支出占 GDP 的比例来衡量一个国家的总体福利水平或政府社会政策的总体水平，并进行国际比较。一个国家的社会支出包括政府财政的社会支出（国际上通常称之为“公共社会支出”）和政府之外的社会支出（国际上通常称之为“民间社会支出”）。随着各国民间社会力量在社会公益事业和福利性社会服务方面的作用日益增大，国际上越来越多地强调以政府和民间两方面的社会支出去衡量一个国家的总体社会福利水平。

2. 当前我国政府的社会支出及总体社会福利水平分析

从理论上讲，我国总体福利供应至少应由三部分构成：一是单位和集体所提供的福利供应，二是民间社会组织提供的福利供应，三是政府通过社会政策而提供的福利供应。改革开放后城市企事业单位和农村集体经济组织的社会福利功能下滑，大多数企业职工在“五险一金”以外的福利很少。民间社会福利（公益慈善事业）虽然有所上升，但迄今为止仍很薄弱。我国的民间社会支出可按民间慈善捐赠、志愿服务价值和社会组织福利性服务供应的增加值（扣除其接受的慈善捐赠）三部分相加来测算。2015 年慈善捐赠的总额接近千亿元，全国志愿服务时间捐赠价值总量达到 600 亿元，^①2014 年全国社会组织增加值扣除获得的慈善捐赠以后为 113.7 亿元。上述几个数字相加约占 GDP 的 0.25%。^②这类民间社会支出对总体福利水平的贡献基本上可以忽略不计。

在单位、集体和民间社会支出水平都比较低下的情况下，我国的社会福利总体水平就只能靠政府财政性社会支出和社会保险支出来衡量。我国政府正式的财政预算和统计口径中还没有采用“社会支出”的概念和指标，但可将政府财政在教育、医疗卫生、社会保障与就业、保障性住房、扶贫五大类的支出加总，形成政府财政“社会支出”指标。根据财政部预算司公布的财政支出数据以及国家统计局公布的 2015 年 GDP 数据计算，我国在 2015 年全国财政性社会支出（狭义的公共社会支出）占 GDP 的比例为 9.37%。^③此外，我国社会保险基金支出在 2015 年占 GDP 的比例达到 5.76%。^④这两类支出在广义上均可以纳入政府的公共社会支出。因此，

① 《2016 年中国慈善蓝皮书发布 社会捐赠总量接近千亿元》，2016 年 5 月 30 日，<http://www.charityalliance.org.cn/org/7401.jhtml>，2016 年 7 月 30 日。

② 《2014 年社会服务发展统计公报》，2015 年 6 月 10 日，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>，2015 年 12 月 15 日。

③ 财政部：《2015 年全国一般公共预算支出决算表》，http://yss.mof.gov.cn/2015js/201607/t20160720_2365732.html，2016 年 7 月 20 日；国家统计局：《2015 年国民经济与社会发展统计公报》，2016 年 2 月 29 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/29/content_5047274.htm，2016 年 7 月 20 日。

④ 人力资源和社会保障部：《2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，2016 年 5 月 30 日，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201605/t20160530_240967.html，2016 年 7 月 20 日。

2015年广义的公共社会支出（财政性社会支出加社会保险支出）占GDP的比例为15.13%。用狭义的和广义的社会支出两个数据就能反映当前我国政府公共社会政策的总体水平。

3. 当前我国社会福利水平恰当性评价

要评价我国政府社会支出是否达到恰当水平，一方面要根据本国经济社会需要及条件情况来加以分析，另一方面也可以通过国际比较来加以分析。

首先，从民生保障的有效性上看，经过过去十多年的发展，中国的总体福利水平有了较大提升。一些研究者认为已经不能再简单地说中国仍是“低福利国家”，^①但另一方面，目前我国的民生保障水平仍然处于较低层次。我国的低保对象占总人口的比例只有5%左右，而在城市中低保对象仅占常住人口的2%左右。2015年城市和农村平均低保标准分别只占当年全国城市居民和农村居民收入中位数的18.6%和30.9%。^②在医疗卫生和教育方面的公共服务质量也还存在很大缺口，优质医疗卫生资源和教育资源的供给总体短缺，并且分配不均。看病贵、看病难问题依然存在；大量农村中小学教育水平低下，非义务教育阶段存在费用较高的问题，且优质高等教育资源不足，导致高考竞争异常激烈，广大考生和家长对优质高等教育资源的需求难以得到满足。同时，面临人口老龄化的迅猛发展，我国在养老服务方面也面临越来越大的需要。综合来看，我国目前的民生保障只提供了基本的服务，按照十八大报告提出的“保障和改善民生”的要求，尤其是要面对未来日趋增大的需要，我国的总体社会福利水平还应有较大的提升。

其次，从维护社会公平和促进共享发展的目标层次看，我国目前的社会福利水平更显不足。尽管维护社会公平和促进共享发展并不仅靠社会政策，但社会政策应该是主要的力量之一。尤其是在我国初次分配收入差距较大的情况下，社会政策在维护公平和促进共享方面的作用就更加重要。社会政策要有效起作用，一是靠足够水平的投入，二是靠对公共服务更加公平的分配。但目前我国在这两个方面都还存在较大不足，尤其是社会福利资源的投入水平低下，难以在促进共享方面发挥重要的作用。

再次，评价一国的社会福利水平也离不开国际比较的视角。本文将我国的社会

^① 王绍光：《中国仍然是低福利国家吗？——比较视角下的中国社会保护“新跃进”》，《人民论坛·学术前沿》2013年第22期。

^② 根据民政部公布的2015年城乡居民最低生活保障标准及国家统计局公布的城乡人均收入中位值数据计算。参见民政部：《2015年社会服务发展统计公报》，2015年7月11日，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201607/20160700001136.shtml>，2015年12月15日；国家统计局：《2015年国民经济和社会发展统计公报》，2016年2月9日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/29/content__5047274.htm，2016年7月20日。

支出水平与 OECD 国家平均水平进行比较。^①表 1 中的数据显示,从 1980 年以来,OECD 国家社会支出 (Social Expenditure) 占 GDP 的比例的总趋势不断提高,且在 2009 年以后一直维持在 21% 以上,在 2014 年达 21.6%。

表 1 OECD 国家公共社会支出 (Public Social Spending) 占 GDP 的平均百分比 (%)

年份	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
百分比	15.4	17.0	17.5	19.3	18.6	19.4	21.9	21.7	21.4	21.6	21.7	21.6

数据来源: OECD, “Dataset: Social Expenditure - Aggregated data,” <http://stats.oecd.org/>, 2016 年 6 月 4 日。

根据 OECD 网站社会支出统计 (SOCX) 的口径,表 1 中的社会支出数据并不包括学前教育以外的公共教育支出。加上公共教育经费投入后 (2012 年公共教育经费为 GDP 的 4.9%^②), OECD 国家与我国可比的公共社会支出占 GDP 的平均比例达到了 26.7%。这说明与 OECD 国家的平均水平相比,我国的公共社会支出水平有明显差距。如果与 OECD 国家中社会支出水平较高的国家相比,我们的差距更大。例如,2014 年 OECD 国家中公共社会支出水平最高的十国的公共社会支出 (含公共教育支出) 占 GDP 的平均比例达到三分之一以上;其中水平最高的法国这一比例达到 36.8%。^③另外,如若更加全面地比较社会支出水平,还应加上民间社会支出情况。OECD 国家 2011 年民间社会支出占 GDP 的比例平均为 2.7%,^④远高于我国的 0.25%。在民间社会支出方面各国的体制有较大不同,很难用简单的统计数据加以准确比较,但已有数据至少可以表明我国的民间社会支出明显低于发达国家。

- ① 在此,本文采用“社会支出占 GDP 百分比”这一国际上广泛采用的社会支出国际比较指标,其根据是这一指标反映的是在特定经济发展水平下一个国家或地区通过社会政策所分配财富占总财富的比例,因此可以在不同发达程度的国家和地区之间进行比较。况且中国经济已经有了很大的发展,在国际上已经不再被普遍看成是“发展中国家”,更不是穷国,而至少应该是中等收入国家,因此应该与 OECD 国家进行比较。
- ② OECD 统计网站上只有 2012 年教育支出占 GDP 的比例,且缺失两个国家的数据。此处的数据是笔者根据 2012 年除两个缺乏数据国家之外的 OECD 国家从小学教育到高等教育的公共经费投入总额占 GDP 的比例计算的平均比例。数据来源: OECD, “Educational finance indicators: Expenditure on education as a percentage of GDP,” <http://stats.oecd.org/>, 2016 年 9 月 5 日。
- ③ 数据来源: OECD, “Dataset: Social Expenditure - Aggregated data,” <http://stats.oecd.org/>, 2016 年 6 月 4 日; OECD, “Educational finance indicators: Expenditure on education as a percentage of GDP,” <http://stats.oecd.org/>, 2016 年 9 月 5 日。
- ④ 数据来源: OECD, “OECD2014-Social Expenditure-Update-Figures-Data” -Figure 7 “In most OECD countries total net social spending is around 20-25% of GDP, From gross public to total net social spending, as a percent of GDP at market prices, 2011,” Social Expenditure Database (SOCX), www.oecd.org/social/expenditure.htm, 2016 年 9 月 5 日。

因此，如果加上民间社会支出，我国总体福利水平与发达国家的差距就更加明显。

综上，我国的总体福利水平在过去十多年里有了很大提升，目前已不应再被简单地称为“低福利国家”，但从满足民众需要、维护社会公平和实现共享发展的实际目标上看还有明显距离，与发达国家平均水平相比也有一定距离，还有较大的提升空间。

三、新形势下提高总体福利水平对我国经济发展的促进作用

科学地分析我国社会福利的合理水平，除了从改善民生、维护公平和促进共享的价值角度分析之外，还需要从社会福利水平与经济发展关系的角度加以深入分析。这不仅是为了更好回应“高福利陷阱”的质疑，更关键的是使决策者和民众了解提高社会福利水平对我国经济转型和经济发展的意义。

1. 福利水平与经济竞争力的关系

“高水平的社会福利会影响经济发展”是“高福利陷阱”理论的主要论点。但从国际经验上看，“高福利陷阱”观点无法从当今世界各国经济发展中获得证实。相反，相关数据表明，在以科学技术为经济发展主要动力的发达国家中，社会福利与经济发展有明显的正相关。我们过去一直用经济影响福利的因果关系去解释这一相关，认为是发达国家的经济实力带动了高福利。但事实上二者很可能是互为因果的关系，即这些国家的高福利也可能是促进他们经济发展的因素之一。将福利水平与经济竞争力的关系加以分析，这一论点的意义就会更加清楚。表 2 列出了 OECD 国家中社会支出总额占 GDP 比例前十名国家在世界经济竞争力排名中的位置。

表 2 2011 年 OECD 国家中社会支出总额排名前十位国家在世界经济竞争力中的排名

国 家	公共社会支出占 GDP 的 百分比 (%)	民间社会支出 占 GDP 的百分比 (%)	公共社会支出加民间社会支出 占 GDP 的百分比 (%)	国家经济竞争力排名
丹 麦	30.1	5.1	35.2	8
法 国	31.0	3.6	34.6	18
比利时	29.4	2.1	31.5	15
荷 兰	23.5	7.4	30.9	7
瑞 典	27.2	3.2	30.4	3
美 国	19.0	10.9	29.8	5
意大利	27.5	2.2	29.8	—
奥地利	27.7	2.0	29.7	19
芬 兰	28.3	1.2	29.5	4
英 国	22.7	6.2	28.9	10

数据来源：社会支出的数据来自：OECD，“OECD2014-Social Expenditure-Update-Figures-Data”-Figure 7 “In most OECD countries total net social spending is around 20-25% of GDP, From gross public to total net social spending, as a percent of GDP at market prices, 2011,” Social Expenditure Database (SOCX)；各国在世界经济竞争力中排名的数据来自张璐晶：《谁是乱世救星：世界经济论坛授权本刊发布〈2011—2012 年全球经济竞争力报告〉》，《中国经济周刊》2011 年第 36 期。

从表3中的数据看, OECD国家总体福利水平最高的十个国家中有六个的经济竞争力排名居于世界前十名以内, 另有三个国家位于前二十名以内, 只有一个国家的经济竞争力排名在全球前二十名以外。这些数字说明, 当今世界上的“高福利国家”中绝大多数同时也是经济竞争力很强的国家。从这些数据中我们至少可以得出一个结论: 高福利并不必然会给经济发展带来损害, 相反还可能是经济发展的动力, 因此“高福利陷阱”的概念与事实不符合, 至少不是一个必然的或普遍的现象。

另一个比较重要的现象是, 尽管从20世纪70年代起西方“福利国家”的社会政策就饱受新自由主义的诟病。但从前面表1中的数据可以看出, 从20世纪80年代初以来的三十多年里, OECD国家公共社会支出总体水平占GDP的比例从1980年的15.4%上升到2014年的21.6%。尽管在社会支出增加的同时其支出的结构发生很大变化, 但这些数据仍反映了福利水平持续提升的事实。发达国家政府之所以没有降低而是不断提升总体福利水平, 除了要顺应民众的福利需要、维护社会公平和达到政府及执政党的政治目标之外, 福利水平对经济发展有正向促进作用也是一个重要的因素。一些对北欧“福利国家”的研究也表明, 如果制度设计合理, 高水平的社会政策不仅不会拖累经济发展, 相反可能成为经济发展的保障和动力。^①

在发展中国家中总体福利水平与经济的关系更加多样化, 受到更多复杂因素的影响, 但迄今为止没有经验数据可以证明在发展中国家(包括“新型经济体国家”)福利水平与经济竞争力和发展潜力存在普遍的负相关。

2. 总体福利水平与经济发展方式的关系

从上述数据中可以推论, 总体福利水平与经济发展复杂关系除了受经济发展水平影响之外, 还明显受到各国不同经济发展方式的影响。从这个角度看, 可以大致将不同的国家分为三类模式: 一是以科学技术和人力资本为主要发展动力的高科技经济体, 主要是一些发达国家。这些国家的劳动生产率很高, 因此既能够承受高福利支出的负担, 也需要较高的福利供应为其人力资本投资作贡献。他们较高的总体福利水平不仅仅是经济发展的结果, 更重要的是经济发展的动力和保障。第二类是资源出口型经济体, 他们依赖丰富的自然资源而获得较高的经济收益, 并因此可以负担较高的福利支出。这类国家经济竞争力和社会政策的脆弱性表现在其经济容易受国际市场资源价格波动的影响。当资源价格较高时, 这些国家的财政收入会上升, 进而刺激福利增长; 但资源价格下跌时, 政府财力又会受到较大影响, 因而难以维持其较高的福利支出。第三类国家是以劳动密集型制造业为基础的外向型经济体, 其经济发展主要依靠丰富的简单劳动力, 并依赖国际市场。在激烈的国际经济竞争环境下, 他们不得不约束其劳动力成本, 因而难以提高总体福利水平。并且, 因为

^① 余宇:《福利国家模式是否必然影响经济增长: 围绕北欧福利国家模式的争议》,《发展研究》2013年第2期。

人力资本对经济发展的贡献不大，导致政府和社会对提高总体福利水平的动力不足。可以看出，在第二和第三类经济模式下，社会福利都可能被看成是经济发展的负担，而在第一类模式下政府社会支出对经济发展的负面影响相对较小，而对经济发展的动力相对较大。

3. 我国转变经济发展方式下提高福利水平对经济发展的积极作用

我国过去 30 多年里的经济发展主要是上述第三类模式，即以劳动密集型为主的经济发展方式，这对总体福利水平的提高有较强的抑制作用。在一定时期里我们为了快速发展经济和增强国力而在一定程度上牺牲了共享和社会公平的价值。但时至今日，我国劳动密集型产业对经济发展的动力不再强劲，再继续维持低福利水平不仅在共享和社会公平的价值上不合理，而且对经济发展也没有积极意义，相反还可能使我国长期处于“中等收入陷阱”，不仅经济难以发展，而且会带来更多的社会问题。我国的经济不可能转向资源出口型经济，而只能转向技术密集型经济体。因此，只要结构和体制机制合理，提升福利水平就不会带来“高福利陷阱”。况且目前的福利水平离“高福利”还有相当的距离。从需求侧看，提高社会福利水平可以更好地释放内需；从供给侧看，提升总体福利水平可以更加有效地提升我国的人力资本水平，从而更加有利于创新和技术密集型产业的发展。

结 语

尽管我国社会福利水平在过去十多年里已经有较大的提升，但是与当前和未来发展的要求相比仍然处于偏低的水平。过去以劳动密集型为基础的外向型经济对我国社会政策有较强的抑制作用，但转变经济发展方式历史性地改变着社会政策与经济发展的关系。从国际经验上看，高福利模式并不必然阻碍经济发展，在技术密集型经济中还可能是促进经济增长的动力。因此，在转变经济发展方式的背景下，提升总体社会福利水平在经济、政治和社会多个方面都具有重要意义。在全面建成小康社会的进程中，我们既需要通过更好的社会政策去不断改善民生，满足民众的需要；需要通过社会政策去提升社会公平和实现共享发展，也需要通过社会政策去促进我国经济的转型发展。为此，我们应该以更加积极的态度贯彻中央“社会政策要托底”的要求，进一步提升总体福利水平，并且在此基础上加快促进社会力量的参与，提升公共服务均等化水平，优化社会福利的体制机制，并且提高社会服务运行的效率。

〔责任编辑：李凌静 责任编辑：冯小双〕