· 综论 ·

社会福利的竞赛

蔡 昉

[摘要] 在国家之间特别是大国之间竞争愈益激烈的国际环境下，中国作为世界第一人口大国和第二经济大国，要实现经济发展的高水平自立自强，需要顺应发展阶段的一般规律，从自身面临的主要挑战出发，在关键领域不断提高国家竞争力。中国已经进入新发展阶段，在实现经济增长和共同富裕目标的进程中，面临着来自国际和国内的一系列重大挑战。在经济全球化遭遇逆流、世界经济进入长期停滞、全球供应链脱钩的国际环境下，以及在老龄化加深、人口总量趋近于达峰、需求侧因素日益成为经济增长主要制约的国内背景下，扩大消费需求愈益显现其重要性和紧迫性。鉴于此，通过再分配等途径构建中国特色福利国家、提高社会福利水平和均等化程度，是促进共同富裕目标实现和打破经济增长制约的关键之举，也是增强中国国家基础竞争力的重要任务。以增强国家竞争力为目标进行的社会福利竞赛，仍然要遵循尽力而为和量力而行的原则，坚持社会福利水平的提高同发展阶段相适应，最大化挖掘社会资源和财政能力的潜力，以分好蛋糕确保不断做大蛋糕。

[关键词] 国家竞争力；社会福利体系；人口老龄化；共同富裕

一、引言

国家之间具有相互竞争的关系，本来是一个为人类数千年历史所揭示的不言而喻的事实。在威斯特伐利亚体系形成之前，这主要表现在领主之间以及君主之间为争夺领土和财富而进行的无序征战。在那之后到大约两次世界大战先后结束的时间里，则主要表现在对世界经济控制权和政治霸权的争夺。第二次世界大战后国家之间的竞争，尽管仍然不乏对霸权、领土、资源和财富的争夺，但总体上来说是以经济、贸易和技术的竞争为表现形式。由于贸易和投资等国际分工活动是市场主体通过交易进行的，国家介入往往意味着干扰这类活动的保护主义，因此，为了宣示维护自由贸易的态度，西方很多主流经济学家一度否认存在国家竞争力这回事，认为竞争力是企业层面的事物，相互竞争仅仅发生在企业之间，既可以在国内进行，也可以在国际范围进行。

波特（Michael Porter）较早尝试构建一个国家竞争优势理论。他针对主流经济学家仅仅关

[作者简介] 蔡昉，中国社会科学院学部委员。主要研究方向：中国经济增长、人口与劳动经济、“三农”发展等。
[基金项目] 国家自然科学基金专项项目“中国人口转变的独特性、经济影响及政策研究”（72141310）；国家自然科学基金重大项目“新发展阶段、新发展理念与新发展格局研究”（2021MZD005）。

注国家之间存在比较优势这种看法,认为劳动力、自然资源和资本等生产要素禀赋,在经济发展中的作用日趋减弱,而表现为整体生产率、经营环境和支持性制度的国家竞争优势,才是国家经济繁荣发展的源泉。^①于是,提高国家竞争力就不仅要倚仗企业的生产率,也需要国家在政策和制度安排上予以支持。克鲁格曼(Paul Krugman)坚定地否定这种观点。为了论证的需要,他还专门树立了一个批评对象并称之为“战略贸易论”。^②对于国家需要在一些特定领域取得国际领先地位的主张,以及克林顿政府把这种理念变成官方信条和国家政策的做法,克鲁格曼予以严厉的批评。

然而,无论在这种学术讨论中持正方论点还是反方论点,谁都不能真正否认国家之间存在着竞争关系。在当代国际关系领域,特别是以大国关系为核心的国际经济政治博弈中,学者们和顾问们津津乐道于争论中美之间进行冷战甚至热战的可能性,或者争论中美之间“战略性竞争”究竟竞争什么。^③而在现实中,国家竞争关系已经日趋强化,并主要体现在贸易摩擦乃至贸易战、供应链脱钩、科技封锁、颠覆性科技创新能力竞赛等一系列竞争关系之中。跨国公司和金融投资者也看到这些冲突的存在和可能的演进路径。例如,在一个访谈节目中,桥水基金总裁达里奥(Ray Dalio)主要针对中美关系,指出有五种冲突的形式或称“战争”,其中已经在进行的分别是贸易战、技术战、地缘政治战和资本战,他同时也指出,未来两国之间发生军事战的可能性也不能排除。^④

从经济发展角度,我们可以从两个层次上认识国家竞争力。在第一个层次上,可以称为显示性竞争力,包括国家在国际分工中表现出的产业比较优势、在国际市场上表现出的产品竞争力,以及在全球供应链中所处的产业地位及其韧性。在第二个层次上,可以称为基础性竞争力,包括国家在人力资本和财富上的积累水平、基础设施的完整和可持续程度、战略性资源的储备和动员能力,以及民生保障和社会福利水平。国家竞争力固然是由各种成分构成的综合国力表现,需要从诸多方面推动形成;同时,根据世界经济的状况和国家经济发展阶段,在塑造竞争力的过程中侧重点也会随时随地有所变换。

在实现了全面建成小康社会的第一个“一百年”奋斗目标、进入全面建设社会主义现代化的新发展阶段之际,新发展理念赋予中国的国家竞争力新的内涵和必然性。保持国家竞争力的内容包括经济总量及其人均水平的增长、科技和产业链自立自强能力的增强,以及居民收入和社会福利的提高。这几个方面体现的国家竞争力,既具有互为条件和相互促进的关系,又体现在各个具体的领域。例如,盖洛普公司主席吉姆·克利夫顿在其《就业战争迫在眉睫》

① 参见[美]迈克尔·波特著,李明轩、邱如美译:《国际竞争优势》,华夏出版社,2002年。

② 参见[美]保罗·克鲁格曼著,刘波译:《兜售繁荣》第十章“战略贸易论者”,中信出版社,2010年。

③ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China?" *Foreign Affairs*, 2019, 98(5).

④ 参见 Transcript: Ray Dalio, <https://ritholtz.com/2020/10/transcript-ray-dalio/>, 2022-1-10; Gillian Tett, "The US and China Are Already at War. But Which Kind?" *Financial Times*, 28 November 2021.

一书的“致中国读者”序言中指出，中美之间还进行着“就业战争”，中国能否赢得这场就业战争，决定中国经济能否继续保持在世界经济中的主导地位。^①

更加广而言之，以幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶为内涵并且覆盖全民和全生命周期的社会福利体系建设，是中国塑造国家竞争力的一个越来越重要的组成部分，也是未来15年的优先任务。向全体居民提供兼具社会福利、社会共济和社会保护功能的基本公共服务，是中国特色社会主义现代化的基本要求，也是促进共同富裕的必要途径。由此产生的提高人民福祉和扩大消费需求效应，是中国经济在合理区间持续增长的基础保障，因而也构成中国国家竞争力的重要组成部分。从合作与竞争相统一的视角，这个既非以邻为壑也非零和博弈的竞赛，可以被称为社会福利的竞赛。

二、国家竞争力的内涵与必然性

既然国家之间的竞争是一个不以人们的意志为转移的客观存在，以增强国家竞争优势为目标的国家战略也就是顺理成章和必然的选择。这不仅体现在以其他国家为现实的或假想的对手，或干脆将其当作一个参照系，谋划自身的战略领先地位和政策优先序，也表现为在经济社会事务中更加强调发挥政府作用，以克服市场在实现战略意图中可能发生的失灵现象。这种战略意图可以借用一句著名的论断来表述，就是国家要占据经济社会事务的制高点。^②对于大国来说，这个制高点一般应该包括：第一，在世界经济中具有影响力的经济总量；第二，作为国力增强、人民生活水平提高保障的经济总量及其人均水平的增长速度；第三，总体上堪称完整或至少没有被卡脖子短板的供应链和科技体系；第四，保障全体人民分享发展成果的社会福利体系和社会保护机制。下面，我们从几个方面来理解，为什么那些自立自主发展的国家，特别是中国这样日益走近世界舞台中央的国家，必须保持和提高国家竞争力。

首先，国家竞争力是国家安全的重要保障。无论是在冷战时代，还是在冷战思维仍然在一些具有影响力的国家中大行其道的当今时代，不仅“落后就会挨打”这个道理始终有效，而且还可以从更广义的层面来理解这个道理，并可以找到很多的例证。历次世界性或区域性经济危机的经验证明，遭受冲击的大经济体根本无法单纯依靠外部力量实现复苏，而对于小的经济体来说，即便获得援助或者救助，也不可避免要以牺牲部分主权和自主权为代价。2020年以来的新冠肺炎疫情大流行，更是暴露了没有自立自强为保障的全球化是多么脆弱。例如，富裕国家与贫穷国家在疫苗可得性方面的巨大差距；甚至同为发达国家和欧盟成员，一些国家在疫情来袭的“至暗时刻”，并不能指望盟友的“无私”帮助，陷入毫无招架之力的境地；产业链的不

^① 参见[美]吉姆·克利夫顿著，王权、王正林、肖静译：《就业战争迫在眉睫》，中国青年出版社，2012年。

^② 参见[美]丹尼尔·耶金、约瑟夫·斯坦尼斯罗著，段宏等译：《制高点：重建现代世界的政府与市场之争》，外文出版社，2000年。

完整和对全球供应链的过度依赖,使得经济复苏无法自主进行。

其次,包括软实力在内的国家竞争力,是一个国家在国际事务中获得应有话语权的基础和底气。第二次世界大战后,在联合国宪章精神和组织框架基础上建立起的国际关系秩序,奠定了多边主义的基石,确定了当代国际关系的基本准则,发展了公认的国际法原则,为维护世界和平提供了规制。在世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织等布雷顿森林体系基础上建立的国际经济贸易体系,也发挥了推动经济全球化的积极作用。但是,现行的这个国际政治和经济制度,还远远谈不上可以让各国在平等基础上实现共赢、杜绝霸权逻辑和秉持公平正义,主权、独立和领土完整以及各国自主选择发展道路,也并非总是得到充分的尊重。因此,国家竞争力是获得应有的尊重、赢得必要的话语权,乃至推动规制和机制朝着更有利于发展中国家的方向改革的重要基础。

最后,国家竞争力是开放经济体维持发展的良性循环的必要条件。在全球化背景下,资源和要素是跨国流动的,无论主观意愿如何,都逃脱不了强者愈强、弱者愈弱的“马太效应”。这可以进一步分解为以下两种效应。其一是“杜能效应”。根据杜能(Johann Heinrich von Thünen)的区位理论,世界经济和区域经济的基本格局是“中心-外围”的对立,即公共品供给充分、拥有优质资源和生产要素、享有集聚效应的“中心”国家或地区,事实上支配着在上述特征上处于不利地位的“外围”国家或地区。^①显而易见,处于“外围”地位的含义就是国家竞争力的孱弱。其二是“用脚投票效应”。秉持盈利原则和根据一个经济体的韧性程度,投资者把资源和要素从处于外围或劣势地位的国家,转移到处于中心或具有相对优势地位的国家。可见没有必要的国家竞争力,在这种资源重新配置过程中就只能是输家。构建起必要的国家竞争力,确保在国际分工中没有明显的短板,才能吸引到优质资源和要素,从经济全球化中获益。

各国为了增强国家竞争力,都需要在特定的时期和特定的发展阶段上,对重大挑战做出政策上或制度性的回应。这类挑战的内容和应对方式通常包括以下方面。第一是针对主要的国际竞争对手或国内主要矛盾造成的对竞争力的威胁,找出自身的薄弱环节并予以充实和巩固。第二是在国际政治经济的大对峙和大潮流中,找到最有利于保持和发挥自身竞争力的位置。第三是因应国内外存在的对现行执政者合法性的最大挑战因素,包括从民意表达达到阶级冲突等各方面,完善或重新构建社会契约的形式。第四是根据制约经济社会可持续发展的瓶颈因素,以国家财力补足明显的短板。

三、社会福利之争:理念和政策

把前述关于国家竞争力内涵和必然性的一般概括,放到现实世界的背景中来比照,我们可

^① Herbert Giersch, "The Age of Schumpeter," *The American Economic Review*, 1984, 74(2).

以做出这样的判断：在 21 世纪进入第三个十年的当今世界，特别是在国际金融危机之后的世界经济新常态下，以及新冠肺炎疫情大流行后的全球化新趋势背景下，各国保持和增强竞争力的一个关键领域，应该是社会福利体系的重塑或福利国家的重建。可以从理论和实践两个方面来认识这个判断。

从一般理论和各国实践来看，社会福利体系建设可以被概括为多种彼此区别又相互重叠的模式，分别遵循不尽相同的政治理念和演进逻辑。蒂特姆斯（Richard Titmuss）概括的剩余型社会福利模式和制度型社会福利模式，是两种最为基础并具有总体对立特征的模式，通常是研究的起点和争论的焦点。^①其中剩余型社会福利模式与新自由主义经济学理念相吻合，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基本生活保障方面承担有限的责任。与之相比，制度型社会福利模式并不在于保障水平的差异，更主要是理念上的不同，其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，都是政府应该履行的责任。

从研究问题的角度出发，我们可以把蒂特姆斯的类型划分作为社会福利建设广泛图谱的两个端点，这样，社会福利体系在理念上和实践中的跨国特征和历史演变，都可以嵌入两点之间的适当位置。一般来说，社会福利体系或者福利国家的建设是一个不断演进的过程，保障的形式和水平均非一成不变，而是随着经济发展水平的提高，或多或少、或迟或早从有限保障的模式演变到更为全面和充分保障的模式。撇开一些众所周知的因素不谈，我们这里强调两个常常被忽略的重要因素，即国家竞争的迫切需要以及人口变化提出的严峻挑战，并且以具有代表性的几个国家，即德国、英国、美国、瑞典作为案例予以说明。

之所以选择这四个国家作为我们的分析对象，理由是这些国家都可以被看作现代意义上的福利国家，共同或分别在福利国家起源、建立和改革等方面提供了具有典型意义的经验，因而具有可供借鉴或值得深入思考的成败启示。当然，我们并不打算全面考察这些国家的福利国家建设历程，而是尝试以非连续性的方式，选取若干具有里程碑意义的历史瞬间，以此说明福利国家建设与国家竞争力及应对人口挑战的因应关系。

英国在伊丽莎白一世女王时代制订了世界上第一部《济贫法》，德国在俾斯麦当政时代建立起社会保障体系，都被认为是福利国家建设的起源。这两个时期即英国的 17 世纪初、德国的 19 世纪末，分别也是两国具有历史意义的国家建设阶段，分别表现为英国在拓展殖民地进程和德国在国家统一进程中的凯歌前进，且伴随着经济发展的显著成就。与此同时，两个国家也都面临着内外交织的尖锐矛盾。在应对重大挑战的各种抉择中，就包括了以社会福利的供给来缓解贫困及其导致的严重社会冲突，以便在确保国家稳定的前提下提升竞争力。例如，无论是英国解决资本主义发展特别是“圈地运动”中的贫困和流民现象，还是俾斯麦在严酷的政治斗争中寻求制衡力量，总之是为了政权巩固和国家建设的需要，均选择采取了缓解阶级冲突的

^① 参见 Richard Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, London, Allen and Unwin, 1974.

措施,其结果就是两个国家有先有后地成为社会保障制度的开路先锋。

在英国建立和完善社会保障的过程中,始终也伴随着关于人口问题的激烈争论以及相关政策倾向上的对立,成为经济史和经济学说史的著名公案。例如,众所周知的马尔萨斯人口理论,在一定意义上可以说正是为了批评英国的《济贫法》应运而生。由于在马尔萨斯看来,人口增长的速度快于生活资料是一种自然规律,过度的人口增长必然成为贫困的根源,因此,哪怕只是杯水车薪的社会救助,哪怕仅仅产生极其微小的鼓励生育的效果,也都被其认为是错误的政策选择。^①正是受马尔萨斯人口理论的影响,英国的《济贫法》及其实施还一度出现倒退的现象。

在第二次世界大战后,英国和美国通过国家进行的顶层设计,即分别通过实施“贝弗里奇计划”和“罗斯福新政”,一揽子建成了完整的社会福利体系,成为现代意义上的福利国家。而这两个福利国家的建成,也在内在逻辑上与其所应对的人口挑战密切相关。那个时代最具影响力的两位经济学家,即英国的凯恩斯(John Maynard Keynes)和美国的汉森(Alvin Hansen),分别于1937年和1938年在各自的国家做了内容十分接近的演讲,指出两国人口增长出现停滞的趋势,预言如果不能通过提高社会福利水平和改善收入分配,以抵消人口停滞对投资和消费的抑制作用,经济增长将产生灾难性的后果。^②

有意思的是,虽然凯恩斯和汉森两人在各自的国家中,均为影响最大的经济学家和地位崇高的政府顾问,在时间上距两国社会福利体系的全面建立已经近在咫尺的时刻,他们却都没有能够对这个前景做出准确的判断。不过,实际政策结果可以使他们感到欣慰,因为正是由于战后两国完成了福利国家建设,进而通过中产阶级的持续壮大,保持和扩大了经济的增长潜力以及需求保障,使他们担心的经济增长长期停滞情景至少在几十年的时间里没有成为现实。

瑞典既是福利国家建设的先驱之一,也是曾经饱受诟病的“从摇篮到坟墓”福利体系的典型,同时又以经历了深刻改革后表现出的制度韧性,重新显示了其所代表的北欧模式的优越性。瑞典在20世纪90年代开始进行的经济改革,包括旨在强化“创造性破坏”的劳动力市场改革、产品市场改革以及税收改革等,显著降低了企业的进入障碍,对劳动生产率的提高产生了积极的效应。^③在北欧福利国家模式的形成中,瑞典经济学家缪尔达尔(Gunnar Myrdal)在理论上和实践上都居功至伟,同时,他的影响力也以广泛性和长远性著称,对诸多国家当年的政策选择产生影响,也为后来的瑞典福利模式改革提供了思想遗产。

从缪尔达尔的相关论述中,也可以看到福利国家建设中的两个关键因素。第一是国家竞争力与福利国家建设的内在联系。他在评论20世纪50年代末和60年代初美国经济时,把美国

① 参见[英]马尔萨斯著,丁伟译:《人口原理》,敦煌文艺出版社,2007年。

② 分别参见 John Maynard Keynes, "Some Economic Consequences of a Declining Population," *Population and Development Review*, 1978, 4(3); Alvin Hansen, "On Economic Progress and Declining Population Growth," *Population and Development Review*, 2004, 30(2).

③ Fredrik Heyman, et al., "The Turnaround of Swedish Industry: Reforms, Firm Diversity and Job and Productivity Dynamics," *IFN Working Paper*, Research Institute of Industrial Economics, 2015, No. 1079.

国家竞争力乃至世界领导地位之衰落，归咎于国内存在的高失业率、机会不平等和收入差距过大等现象，换句话说，问题出在社会福利体系的不完善上面。^① 第二是人口因素在福利国家建设中的影响。更早的时候，即在 20 世纪 30 年代，缪尔达尔夫妇便通过著述和演讲，对人口增长速度减慢或总量减少可能导致的后果提出了警示，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责任从家庭转移至体现共济性的社会福利体系，借此鼓励人们结婚和生育。^② 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。

四、疫情大流行与社会福利回归

要理解为什么重建社会福利体系日益成为国家竞争力的制高点，应该从世界面临的大变局以及世界经济的新常态大背景出发。世界正在经历的百年未有之大变局，最突出的特点是国际政治多极化和世界经济多元化，在这个“东升西降”的过程中，中国日益走近世界舞台的中央。也就是说，中国在国际关系中以及在地缘政治上，已经不可避免地成为大国竞争的重要一方，必须应对各种复杂严峻的外部挑战。随着人口老龄化成为全球性现象，以低通货膨胀率、低长期利率和低经济增长率为特点的长期停滞，日益成为世界经济新常态。^③ 新冠肺炎疫情在全球的大流行，进一步推低经济全球化潮流，正在改变国际经济循环格局和全球产业链布局。

无论是对中国来说，还是对世界其他主要经济体而言，这个国际政治和世界经济格局都提出三个逻辑上紧密相连的任务。其一，提高作为大国博弈基础保障的国家竞争力迫在眉睫。其二，鉴于国内需求特别是居民消费日益成为经济增长的制约因素，运用多种举措扩大消费是当务之急。其三，扩大消费必须提高居民收入和基本公共服务水平。虽然各国的政策走向并非全然一致，具体的政策措施更是各说各话，但是，一些政策动向已经显现出在内涵和外延上的相同性或相似性。这都表明社会福利体系的重建，正在成为一个各国竞相争夺的制高点。欧美在应对新冠肺炎疫情时前所未有地加大了支出力度，扩大以家庭为对象的常规公共支出的福利意图也越来越明显。按照现行趋势预测，2026 年在所有主要发达经济体中，政府支出占 GDP 比重都将大于 2006 年的水平。^④

例如，在美国，拜登政府上台以来一直执着于推动诸如“重建更好未来”这样的法案，除了基础设施投资之外，特别强调在育儿、教育、家庭收入等方面的支持，旨在改善收入分配和重建

① 参见陈素甜：《经济学界的史怀哲——米达尔》，允晨文化实业股份有限公司，1982 年，第三章“福利国家”第五节“美国福利国家发展概况”；William J. Barber, *Gunnar Myrdal: An Intellectual Biography*, New York Palgrave Macmillan, 2008, Chapter 10.

② [日] 吉川洋著，殷国梁等译：《人口与日本经济》，九州出版社，2020 年，第 47-49 页。

③ Lawrence H. Summers, 2016, "The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It," *Foreign Affairs*, 2016, 95(2).

④ 参见 <https://www.economist.com/weeklyedition/2021-11-20>.

中产阶级、以消费扩张引导投资需求增长，进而打破经济长期停滞的僵局。在日本，鉴于“安倍经济学”未能扭转经济增长的颓势，岸田政府从上台伊始便计划从教育、住房、收入分配等领域着手，推动其“重建中产阶级”的“新型资本主义”战略。英国政府也推动扩大政府支出，实施包括社区建设和改善健康等内容的“升级计划”。为了应对气候变化、不平等、老龄化等挑战，欧盟着眼于改革财政支出规则，推动实施包括绿色新政、数字转型和加强医疗卫生体系建设等内容的“欧盟下一代”复兴计划。在应对新冠肺炎疫情大流行的过程中，欧洲各国重新拥抱社会主义市场经济，相继采取了很多此前难以想象的公共扶助政策。此外，在包括拉丁美洲国家在内的其他地区，无论是在位的政府还是争夺权力的政治家，也纷纷对更加公平的社会福利供给做出承诺。

五、促进共同富裕进程中的制高点

中国已经进入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段，要不断推进实现新发展目标。相应地，中国的发展也将面临崭新的挑战。应对挑战必须在深化改革和扩大开放的同时，一方面，构建“双循环”新发展格局，不断提升国家显示性竞争力，在国际经贸体系中实现更高水平的自立自强；另一方面，围绕建设中国特色福利国家，在发展中保障和改善民生，加快提升国家基础性竞争力，不断推动实现全体人民共同富裕。社会福利的竞赛并不意味着竞相提高福利支出水平。对中国来说，仍然要遵循尽力而为和量力而行的原则，着眼于达到社会福利水平与发展阶段之间的适应程度、公平与效率之间的统一程度、短期管用和长期可持续性之间的平衡程度。由此出发，针对中国发展面临的崭新挑战，我们需要从以下层面把握占领社会福利竞赛制高点的要求和路径。

首先，社会福利的竞赛标志着再分配力度的显著增大，但并不意味着仅仅围绕分配进行零和博弈。加快福利国家建设的必要性和紧迫性，既符合一般规律的要求，也因应中国面临的特殊挑战。跨国数据显示，人均GDP从10000美元提高到25000美元的这个发展阶段，是国家的社会支出大幅度增长的区间，这一支出占GDP比重平均从26%提高到37%。^①从人均GDP的增长目标看，今后15年中国恰好处于这个社会福利水平显著提高的发展阶段。第七次人口普查数据显示，2020年中国老龄化率（65岁及以上人口占比）已达13.5%，2021年达到14.2%，中国已经正式进入“老龄社会”（aged society）。按照相同的趋势判断，也可以预计中国人口将在2025年之前达到峰值。克服人口因素不利于扩大消费需求进而制约经济增长的效应，对社会福利水平明显提高提出了紧迫需求。

其次，社会福利水平提高可以确保经济在合理速度区间增长，创造真金白银的改革红利。由于通过再分配提高社会福利水平是为了解决现实的增长制约，因而这项建设事业不仅是有回

^① 作者根据世界银行数据库的数据归纳和计算。参见世界银行数据库，<https://data.worldbank.org/>。

报的,而且具有报酬递增的性质。^①在考虑政府债务率或者公共支出负担率的可持续性时,传统的思路常常把缩小分子即减少支出作为摆脱难题的出路。从前述一般规律和特殊挑战来看,中国提高社会福利水平的改革红利在于分母效应,即通过扩大经济总量和税源使支出更加可持续。^②换句话说,分好蛋糕是做大蛋糕的必要前提,通过福利国家建设明显改善基本公共服务水平和均等化程度,可以打破经济增长的需求制约,实现合理增长速度进而达到扩大 GDP 总量的效果。

再次,通过顶层设计可以以制度安排的方式保障社会福利支出可持续,保证尽力而为和量力而行的统一。中国特色福利国家建设,应该在初次分配、再分配和第三次分配协调配套的制度安排下,着眼于形成一个能够使资源和财政潜力得到充分利用的社会福利支出恒等式。根据一般规律和特殊挑战,在保基本的前提下确立社会福利支出清单,并明确各级政府和社会主义组织的保障责任,同时也创造条件以最大化发挥社区和企业的作用。

根据一般经验和中国的现实情况,有必要特别强调的是从两个方面着眼挖掘社会福利供给水平的潜力。一方面,要把社会福利水平提高产生的 GDP 增长效果,即分母效应充分考虑到恒等式中,避免产生低估社会福利支出必要水平和可持续能力的倾向。另一方面,从初次分配和第三次分配领域挖掘社会福利供给潜力,特别是在发挥企业“科技向善”作用的框架下,创造必要的制度环境,激励企业把社会效益和职工福利纳入发展函数,利用人工智能和大数据技术,改善劳动者工作待遇和条件,在有效降低交易费用的基础上,挖掘社会福利供给潜力。

最后,福利国家建设并不限于再分配领域的政策举措,在初次分配和第三次分配领域也可以大有作为。在比较欧洲和美国收入分配状况差异时,有研究发现,欧洲之所以相比美国具有较小的收入差距,并不在于欧洲国家在再分配力度上存在显著的高水平,而在于这些国家在初次分配领域普遍具有更有利于缩小收入差距的政策和制度安排。也就是说,早在利用税收和转移支付等手段进行再分配之前,欧洲的收入差距就已经显著低于美国了。^③实际上,在这里提到的初次分配领域的政策和制度安排中,很多都是社会福利体系的组成部分。也就是说,福利国家建设是全社会的财务和道义责任,并不应该成为国家独自承担的财政负担。

为了推进这种具有社会主义市场经济理念的政策,西方学者和媒体甚至创造出“事前分配”(pre-distribution)这样的概念,用以同再分配(redistribution)相对应使用。在一些国家特别是在地方政府层面,也进行了诸多与此相关的试验。例如,在美国加利福尼亚州进行了一些实

① 蔡昉:《三个分配领域的改革红利》,《劳动经济研究》2021年第6期。

② 参见 Joseph Stiglitz, "Europe Should Not Return to Pre-pandemic Fiscal Rules," *Financial Times*, 23 September 2021. 从斯蒂格利茨的本意来看,本文前述美国战后福利国家建设产生的促进经济增长效果,无疑就是一种成功的分母效应。

③ Thomas Blanchet, et al., "Why Is Europe More Equal Than the United States?" *American Economic Journal: Applied Economics*, Forthcoming.

验项目,旨在使政府或普通市民成为盈利科技企业的所有者,以便汲取可用于社会支出的基金。^①在中国,具有提高社会福利效果的政策和制度安排,大量存在于初次分配甚至第三次分配领域。例如,通过劳动立法、执法和尊法,让包括最低工资、集体协商、劳动合同等在内的各项劳动力市场制度在工资和待遇决定中发挥更大的筹码作用,不仅有力保护劳动者的权益,也可以显著提高职工福利;营造各种市场主体依法平等使用资源和生产要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境,有助于消除所有制歧视、规模歧视和不公平竞争,减少由此导致的收入和待遇差距扩大现象;划拨国有资产股份用于充实社会养老保险基金,有助于提高养老的社会资源可持续性,具有更为明显的社会福利效应;等等。

The Competition of Social Welfare

Cai Fang

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: In this international environment with increasingly fierce competition among countries, as the country with the largest population and the second largest economy, China is bound to strengthen its national competitive power in key areas so as to achieve a high level of self-reliance in economic development. In its new stage of development, China has to tackle new challenges in a bid to realize economic growth and common prosperity. On the one hand, the economic globalization encounters a headwind, the world economy is trapped in secular stagnation, and supply chains are to be decoupled. On the other hand, China's population is rapidly aging and population size is about to reach its peak. As the result of both external and domestic challenges, demand-side factors, particularly household consumption, are becoming the major constraints on economic growth. Therefore, the construction of the welfare state through redistributive measures is vital for China in accomplishing common prosperity and breaking the constraints of sustained growth. At the same time, the social welfare competition aimed to strengthen national competitiveness should give a consideration to the willingness and ability in order to sustain economic growth while dividing its outcome fairly.

Key words: national competitiveness; social welfare system; population aging; common prosperity

(责任编辑: 华 颖)

^① Rana Foroohar, "People's Capital Is an Idea Whose Time Has Come," *Financial Times*, 21 June 2021.