

· 社会福利 ·

# 东亚福利体制的衰落与进阶式 普惠型社会福利制度的构建

万国威

**[摘 要]** 我国正面临以家庭养育赤字为内核的人口发展问题，这对中国式现代化的实现构成了重大威胁。家庭养育赤字既与中国式现代化的独有道路及其所面临的两次现代性集聚叠加的共时性困境有关，也因既有社会福利体系没有很好地遵从现代主流的福利变革规律所致。借鉴已有现代化国家的经验，不但我国针对非劳动人口的社会福利投资力度需大力加强，而且过于倚重社会保险这一资金保障形态的制度设计也因再分配效率不高而必须做出改变。国家应当认识到“被压缩的现代性”对当代家庭抵抗结构性社会风险所造成的无力感，以进阶式普惠型社会福利作为我国体制改革的目标方向，分人群、分步骤地缔造“全民共享、底线公平、结构合理、关联紧密”的新型社会福利体系。

**[关键词]** 东亚福利体制；进阶式福利改革；社会福利；家国福利关联；家庭养育赤字

党的二十届三中全会明确提出“健全人口发展支持和服务体系”，并强调“健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，促进人口高质量发展”，<sup>①</sup> 这为我国下一阶段妥善部署人口发展战略提供了明确的方针。2025 年上半年，国家又通过《育儿补贴制度实施方案》《关于逐步推行免费学前教育的意见》等一系列政策大规模、普惠式的向特定人口提供专项支持，以期有效推动人口发展支持与服务体系的落地。促进人口高质量发展，在现阶段的核心意涵就是要在维持适度生育水平和人口规模的前提下加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源，<sup>②</sup> 系统性地应对我国少子化、深度老龄化以及人口大规模流动所带来的外溢风险，在根本上适应人口发展新常态并助力中国式现代化建设。考虑到全球各国普遍采取收入分配改革、社会福利建设和公益慈善等三项举措来降低人口风险外化并事实上形成了以社会福利为中坚的制度安排，因此我国人口发展支持与服务体系的建设也必须回溯到社会福利演变的历史轨迹和变迁过程中去思考，必须充分借鉴已有现代化国家的典型经验与发展规律，必须通过深入剖析当代社会福利制度在实现中国式现代化道路中的突出矛盾

**[作者简介]** 万国威，华东师范大学社会发展学院教授、博士生导师、院长助理、社会工作系主任、临床社会工作研究中心主任。主要研究方向：社会福利。

**[基金项目]** 国家社会科学基金项目“我国农村儿童的虐待风险及县域为本的协同治理体系研究”（23BSH129）。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，《人民日报》，2024 年 7 月 22 日第 1 版。

② 新华社：《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议 以人口高质量发展支撑中国式现代化》，《中国人才》2023 年第 6 期。

和矛盾形成的底层逻辑来厘清未来制度改革的基本方向,这为本研究提出了核心的讨论问题。

## 一、我国人口发展问题及其深层福利逻辑

人口发展问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题,这一问题正随着现阶段少子老龄化和区域人口增减分化的到来而变得日渐严峻。首先,我国过去八年来的人口出生率出现了断崖式下降,2023年我国人口出生率仅为6.4‰,<sup>①</sup>同比2016年13.6‰的比例<sup>②</sup>下降了52.9%,打破了2002—2017年间我国人口出生率长期维持在11.9‰—14.6‰的稳定状态。<sup>③</sup>总和生育率也在全国第七次人口普查中下降至1.3,<sup>④</sup>不但低于2.1的人口更替率和1.5的国际警戒线,而且使得我国已经事实上步入到全球总和生育率最低的10.3%的国家中。<sup>⑤</sup>其次,我国的深度老龄化也在持续发酵,数据证实当前65周岁以上人口数量从2004年的9857万迅速增加至2023年的2.17亿,老龄抚养比也随之从二十年前的10.7%增长至今天的22.5%。<sup>⑥</sup>老龄化的持续加剧促使我国失能失智人口数量剧增,据统计我国当前失能失智人口的数量已达4400万,到2030年该群体会进一步增长至7611万。<sup>⑦</sup>最后,人口大规模流动也在短期内集中涌现,过去十年不但我国的城镇人口占比上升了14.2个百分点,而且流动人口规模也增加了69.7%。<sup>⑧</sup>持续的人口流动增加了我国亲子分离群体的规模,过去二十年我国留守和流动儿童的数量分别增长了122.4%和258.7%,<sup>⑨</sup>空巢老人的占比则上升至全部老人的一半。<sup>⑩</sup>

少子老龄化和区域人口增减分化所带来的最直接、最现实的威胁就是严峻的家庭养育赤字,<sup>⑪</sup>尤其以低龄儿童、高龄老人、失能失智人口的照护问题最为突出。过去二十年间,我国的平均户规模从3.44人下降到了2.62人,<sup>⑫</sup>但同时,我国每抚育一名城镇和农村儿童的家庭直接成本却分别攀升至27.3万元和14.3万元,<sup>⑬</sup>城乡老龄人口的家庭照顾机会成本也分别增长至1762.8元/月和328.8元/月,<sup>⑭</sup>这种家庭养育能力快速衰减与家庭养育成本显著上升之间日益扩大的矛盾必然导致家庭养育的“入不敷出”。上述人口结构与分布领域的重大变化与突出

① 国家统计局:《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》,《中国统计》2024年第3期。

② 国家统计局:《2023年中国统计年鉴》,中国统计出版社,2023年,第26-50页。

③ 国家统计局:《人口出生率(2001—2020)》,国家统计局官网:<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&z-b=A0302&sj=2020>,2024年12月30日。

④ 国家统计局:《第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问》,国家统计局官网:[https://www.stats.gov.cn/zt\\_18555/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202302/t20230215\\_1904005.html](https://www.stats.gov.cn/zt_18555/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202302/t20230215_1904005.html),2025年1月3日。

⑤ 陈佳鞠、靳永爱:《世界生育水平的变动历程及未来展望:趋势比较与规律总结》,《人口学刊》2021年第6期。

⑥ 国家统计局:《国家年度数据》,国家统计局官网:<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&z-b=A0302&sj=2020>,2024年12月30日。

⑦ 葛延风等:《我国健康老龄化的挑战与策略选择》,《管理世界》2020年第4期。

⑧ 国家统计局:《第七次全国人口普查公报(第七号)——城乡人口和流动人口情况》,国家统计局官网:[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1901087.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901087.html),2021年5月11日。

⑨ 国家统计局、联合国儿童基金会:《2020年中国儿童人口状况:事实与数据》,国家统计局官网:<https://www.unicef.cn/reports/population-status-children-china-2020-census>,2024年12月26日。

⑩ 李邦华:《如何建立基本养老服务清单制度关爱服务农村空巢老人?——民政部养老服务司负责人答记者问》,《中国民政》2021年第23期。

⑪ 岳经纶、范昕等学者将其称呼为“照顾赤字”,但考虑到家庭养育问题不仅仅是照护服务问题,也是一个家庭经济平衡问题,故“养育赤字”的表达在本研究中更为适合。

⑫ 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室编:《2020年第七次全国人口普查主要数据》,中国统计出版社,2021年,第26-50页。

⑬ 马春华:《中国家庭儿童养育成本及其政策意涵》,《妇女研究论丛》2018年第5期。

⑭ 吕明阳、彭希哲:《老年家庭照料的机会成本研究——基于城乡等多视角的讨论》,《宁夏社会科学》2021年第2期。

矛盾为我国新时期人口高质量发展带来了前所未有的挑战，并彰显出过去二十年我国对人口剧烈变动的政策预期和实践因应存在一定不足。

事实上，当前我国严峻家庭养育赤字的形式既与中国式现代化的独有道路及其所面临的两次现代性集聚叠加的共时性困境有关，也因既有社会福利体系没有很好地遵从现代社会主流的福利变革规律所致。一方面，立足全球视野，少子化、老龄化与人口大规模流动乃是人类经济社会运行的必然规律，即随着现代式生产关系与生活形态的转变，各国自然而然会迈向新生儿减少、老龄人口增多、农村人口市民化等一系列经历史反复验证的新阶段。由于这一过程通常还伴有经济、政治和文化在时间和空间上以极其浓缩的方式发生改变，各国在普遍呈现出“被压缩的现代性”（compressed modernity）特征的同时也蕴含着同比以往更高的、在全球循环扩散的社会风险，<sup>①</sup>并在后发的非西方现代化国家中体现得尤为明显。<sup>②</sup>对于我国而言，考虑到同比已有现代化国家历经经济体制变动等更复杂的工业化进程，且自然时间向度上的“现实未来”和“虚拟未来”促使中国兼具第一现代性与第二现代性的共时性，<sup>③</sup>中国式现代化就不可避免地呈现出愈加强烈的“被压缩”特征。一个典型的例证就是，尽管我国的人均 GDP 从 3000 美元增长到 12000 美元的速度并非在人口大国中是最快的，<sup>④</sup>但在总和生育率的低水平、老龄抚养比的增长速度和城镇化的提升比例等多方面，我国却是世界主要人口大国中首屈一指的（如图 1 所示）。这意味着同比已有现代化国家的实践场景，我国在同样经济发展条件下的人口变动更为剧烈，政策需同时因应不同人口结构与分布变迁风险的任务更为繁重，人口发展目标的达成更为艰巨。这种“被压缩的现代性”构成了我国过去二十年来家庭成长与变迁的时代背景，多重风险集聚叠加使得中国家庭同比已有现代化国家的家庭汇聚了更强的社会结构冲击，单一家庭独自抵抗空间、组织、关系、伦理等现代社会转型风险的能力因不同历史与社会情境要素的交织错乱与动态共存而急剧衰退。

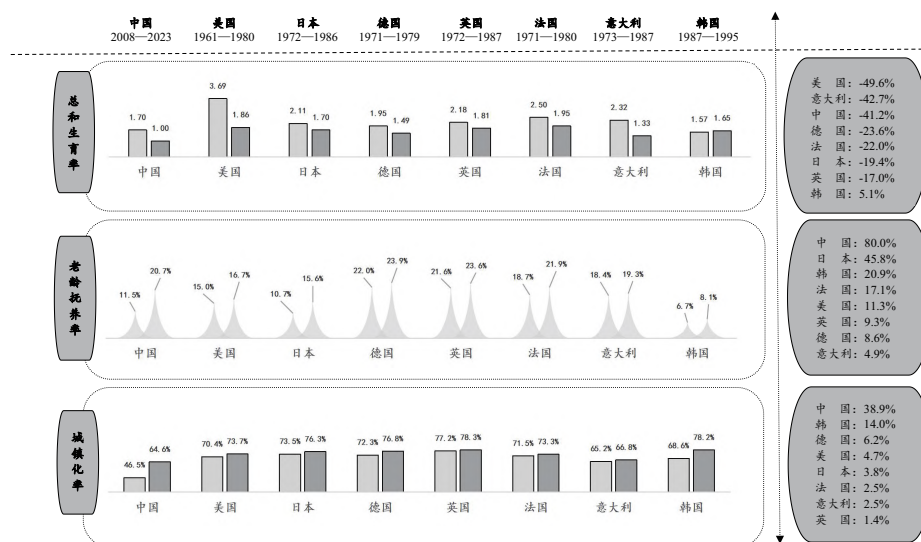


图 1 世界 5000 万人口以上国家在现代化进程中的人口变迁

资料来源：联合国人口署发布的《世界人口展望 2024》，<https://population.un.org/dataportal/data/indicators/19/locations/156/start/1950/end/2024>。

① Kyung-Sup Chang, "The Second Modern Condition? Compressed Modernity as Internalized Reflexive Cosmopolitization," *The British Journal of Sociology*, 2010, 61(3), 444-464.

② 目前多数国内外学者认为原因在于西方现代化是基于自身文化伦理和社会环境产生的，西方制度扩散经验与东亚国家传统的伦理、社会、文化等情境要素产生了激烈冲突，使得其现代化的变革更加剧烈。

③ 贝克等：《风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话》，《社会学研究》2010 年第 5 期。

④ 例如德国和法国的这一进程分别仅为 8 年和 9 年，韩国为 8 年，日本为 14 年，而我国则为 15 年。



另一方面,从制度层面来看,当前我国人口发展问题的最大障碍是现阶段社会福利建设理念、保障形态和实现途径与国际社会普遍的福利建设规律不相符合,人口发展政策的最大缺陷是未能充分利用持续稳健的制度设计来形成家国同构的福利关联,人口政策布局的最大隐患是制度未能通过系统性的财政投资来有力防范家庭功能障碍的外溢。实践中,尽管近年来我国加大了人口保障力度,希望以共同富裕来突破已有现代化国家中资本的逐利性造成的、由全球化放大的利益分配不公并促进全体人民同步共享改革开放的红利,逐次试点或实施了长期护理保险、老龄津贴、残疾人两项补贴、公共托育服务、育儿补贴等为代表的一系列新型保障项目,试图构建起阻断家庭养育赤字走向家庭养育危机的“大坝”,但我国广义社会福利建设仍然与已有现代化国家相比存在三个明显漏洞。一是我国经济社会发展多重任务相叠加的“并联式”现代化<sup>①</sup>决定了家庭在现代化转型过程中的多重风险难以避免,但我国2022年广义社会福利投资占政府总体财政投资的比例尚不足15.2%,<sup>②</sup>其不但比欧盟27个国家39.2%的平均占比显著偏低,也远不如日本(39.4%)、韩国(24.4%)等东亚邻国,<sup>③</sup>这种以有限国家财政投资来达成已有现代化国家以高财政投资来延缓家庭累积风险的制度建设成效难度极大。二是已有现代化国家在社会福利建设过程中普遍遵循先有“公民权”(civil right)后有“公民性”(citizenship)的建设思路,<sup>④</sup>这使得国家以公民资格为基础的普惠均等的国民福祉项目较多,而我国“权利义务同步”的建设思路促使自20世纪80年代以来就逐步形成了以劳动关系为纽带、以收入缴费为基础、以“强者恒强、弱者恒弱”为特征的社会保险一家独大的制度分配格局,而再分配功能较强、公民资格属性较高的狭义社会福利项目反而被放置到了边缘地位并在客观上抑制了大量非劳动人口的福利享有。一项关键的数据证实2022年我国儿童福利、老年福利和残疾人事业支出总额仅为1739.4亿元,其在广义社会福利投资中的占比约为3.7%,<sup>⑤</sup>相比而言欧盟国家三类支出项目的总额却达到了29.4%,<sup>⑥</sup>约为我国同类型项目占比的7.9倍。三是与已有现代化国家以牢固的“社区”为传输中介不同,我国自计划经济时代所依托“单位制”构造起来的“国家-集体-家庭”福利传输渠道断裂后,一直未能寻找到一套行之有效的“由国及家”“由公及私”“由根及叶”的福利传输链条,由此促使养老、育儿、助残、流动人口融入等关键领域家国福利关联难以再结构化,家庭在

① 黄建军:《唯物史观视野下中国式现代化的历史坐标与世界意义》,《马克思主义研究》2022年第6期。

② 该数据由作者根据财政部公布的《2022年全国一般公共预算支出决算表》进行测算。具体含纳的事项有“社会保障与就业支出”额度为36609.2亿元,“保障性安居工程支出”额度为2718.0亿元,“自然灾害救灾及恢复重建支出”额度为243.4亿元,上述项目基本与OECD成员国公布的测算项目类似,总额为39570.6亿元,占我国2022年财政支出总额260552.1亿元的15.2%。“财政对基本医疗保险基金的补助”额度(6398.0亿元)和“医疗救助”额度(597.7亿元)因OECD成员国计算入“健康”支出而未作统计。

③ OECD, *Annual Government Expenditure by Function (COFOG)*, [https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=fiscal%20expenditure&pg=0&snb=84&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD\\_NASEC10%40DF\\_TABLE11&df\[ag\]=OECD.SDD.NAD&df\[vs\]=1.1&dq=A.EU27\\_2020.S13...OTE.....V..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME\\_PERIOD\]=false&vw=tb&lb=nm, 2024-12-30](https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=fiscal%20expenditure&pg=0&snb=84&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_NASEC10%40DF_TABLE11&df[ag]=OECD.SDD.NAD&df[vs]=1.1&dq=A.EU27_2020.S13...OTE.....V..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb&lb=nm, 2024-12-30).

④ 具体而言,欧美国家在20世纪50年代就已经提出了“公民权”的基本理论,并在此基础上开展了福利国家的建设,至20世纪70年代福利国家改革,为了适应权利与义务相结合的改革理念,才产生了与之相对应的公民性的观点。

⑤ 财政部:《2022年全国一般公共预算支出决算表》,财政部官网:[https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825\\_3904170.htm](https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904170.htm), 2024年12月30日。

⑥ OECD, *Annual Government Expenditure by Function (COFOG)*, [https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=fiscal%20expenditure&pg=0&snb=84&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD\\_NASEC10%40DF\\_TABLE11&df\[ag\]=OECD.SDD.NAD&df\[vs\]=1.1&dq=A.EU27\\_2020.S13...OTE.....V..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME\\_PERIOD\]=false&vw=tb&lb=nm, 2024-12-30](https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=fiscal%20expenditure&pg=0&snb=84&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_NASEC10%40DF_TABLE11&df[ag]=OECD.SDD.NAD&df[vs]=1.1&dq=A.EU27_2020.S13...OTE.....V..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb&lb=nm, 2024-12-30).

成为福利传输中枢的同时却鲜有家庭支持型政策的回馈补给。

上述建设理念、保障形态和实现途径上的三重逻辑提醒我们,人口发展支持与服务体系的建构在根本上是一项涉及国家福利投资理念、结构与路径的全面变革,我国与已有现代化国家在福利道路选择上存在清晰可见的制度差异。那么为什么我国在实现现代化的进程中会采取这种相对独特的、家国分离的社会福利实践形态?这种制度实践本身是否具有历史合理性?它如何在不断演变过程中表现出不符合历史潮流的发展趋势呢?以及,现代化以及现代化的基本规律是如何影响国家福利投资理念“由盛转衰”的呢?

## 二、东亚福利体制在我国兴衰的历史必然性

尽管日本、韩国等东亚国家因各自迥异的政治制度、经济体制以及社会矛盾而导致其福利安排存在着一定程度的差异,甚至一国之内的各类福利政策也总是表现出“变色龙”属性,<sup>①</sup>但其所普遍兼具的“生产主义”(Productivism)、“家庭主义”(Familialism)和“儒教主义”(Confucianism)的福利特征还是在20世纪90年代被学术界广泛关注到。正如埃斯平-安德森所言,东亚福利体制“既是全球独一无二的,又混合了全球福利国家的主要特点”。<sup>②</sup>

具体而言,“生产主义”意味着东亚国家普遍基于经济发展中心论而将经济政策或偏经济性的社会政策放置于国家战略布局的优先地位,而偏保障性的社会政策可汲取的政治关注、资金拨付及人力资源都相对边缘,<sup>③</sup>它甚至一度被视为是一种减轻大多数人因经济结构调整而面临经济风险的实用性补偿工具。<sup>④</sup>“家庭主义”则预示着在东亚国家的福利传输链条中家庭(或家族)居于中心位置,非劳动人口的保障与服务主要由家庭成员尤其是女性家庭成员基于牢固的伦理关系来实现,即使在经历了现代化道路后东亚国家家庭生活的父权结构也被认为是相同的。<sup>⑤</sup>同时,家庭主义通常还伴有“强烈的家族福利的高使命感和道德荣辱感”。<sup>⑥</sup>而“儒教主义”的福利文化则同时强调基于“孝道”的家庭主义代际契约观<sup>⑦</sup>和“给予-接受”的集体主义羞耻观,<sup>⑧</sup>这种对家庭内部互济的开放包容与对家庭外部共济的排他保守进一步阻滞了东亚市民社会的发育。实践中,虽然这种制度设计较好地适应了后发国家节约财政成本的初衷,例如亚洲国家给予失业人口、老人、穷人和残疾人的财政平均支持水平仅为联合国规定的35%,<sup>⑨</sup>但是该制度却是以经济风险可控、家庭功能健全以及“权威-服从”的秩序情结为基石的,当这一制度根基被结构性力量所动摇后这

① Martin Powell, Ki-tae Kim, "The 'Chameleon' Korean Welfare Regime," *Social Policy & Administration*, 2014, 48(6).

② 参见考斯塔·艾斯平-安德森著、郑秉文译:《福利资本主义的三个世界》,法律出版社,2003年。

③ Yih-Jiunn Lee, Yeun-wen Ku, "East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State," *Social Policy & Administration*, 2007, 41(2).

④ Huck-ju Kwon, "The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia," *International Journal of Social Welfare*, 2009, 18(1).

⑤ Kyung-Sup Chang, Min-Young Song, "The Stranded Individualizer under Compressed Modernity: South Korean Women in Individualization without Individualism," *The British Journal of Sociology*, 2010, 61(3).

⑥ Yih-Jiunn Lee, Yeun-wen Ku, "East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State," *Social Policy & Administration*, 2007, 41(2).

⑦ 李金波、聂辉华:《儒家孝道、经济增长与文明分岔》,《中国社会科学》2011年第6期。

⑧ Yih-Jiunn Lee, Yeun-wen Ku, "East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State," *Social Policy & Administration*, 2007, 41(2).

⑨ 郑功成:《从高增长低福利到国民经济与国民福利同步发展——亚洲国家福利制度的历史与未来》,《天津社会科学》2010年第1期。

一福利安排必然会衍生出严重的社会危机，日韩国家持续多年的低生育率、高老龄独居率等问题就是这一体制选择的典型后果。

我国在推动福利改革过程中虽然始终坚持共同富裕的社会主义本质特征，并在覆盖范围、政策目标、制度基础、制度关系、制度经验与动员逻辑等领域展现出了相较于其他国家的独特优势，<sup>①</sup>但在 20 世纪 80 年代推动建设适应市场经济体制的福利制度改革之初，仍不可避免地借鉴了已有现代化国家尤其是东亚邻国的福利建设经验。通过 1980 年推动就业领域的“三结合”政策、1984 年社会保险缴费试点、1988 年租售结合的住房改革等举措，我国在广义社会福利建设领域逐步实现了就业的市场化、养老和医疗责任的社会化、住房的商品化，从而极大地降低了国有企业的社会负担，为我国改革开放初期劳动密集型产业的蓬勃发展和快速融入国际产业分工市场奠定了良好基础。但这一改革同样代价高昂，其中在福利领域的最大隐患是我国计划经济时代以来相对牢固的家国福利关联被逐步分割与拆解。通过推动以缴费型社会保险为主体的制度变革，我国计划经济时代依托“单位制”而形成的“国家通过公有制经济支持国有企业、国有企业通过充分就业支持劳动者、劳动者通过稳定伦理关系支持家庭成员”的“自上而下”的福利传输链条开始松动，国家为本的旨在融入经济全球化的改革将该链条拆解为了“企业—劳动者”和“劳动者—家庭成员”两种相分离的福利关联（如图 2 所示），并天然地认为家国福利关联的中断可以通过“牢固的劳动关系”和“稳定的家庭关系”来加以弥补。或者说，我国这场旨在建立一套符合市场经济规律的社会体制改革虽然很好地通过“福利商品化”来促进了国家这一主体融入全球化，但是却是以传统家国福利关联的断裂作为代价的，这一代价随着现代化集聚叠加的转型风险而对家庭构成了更直接的冲击。

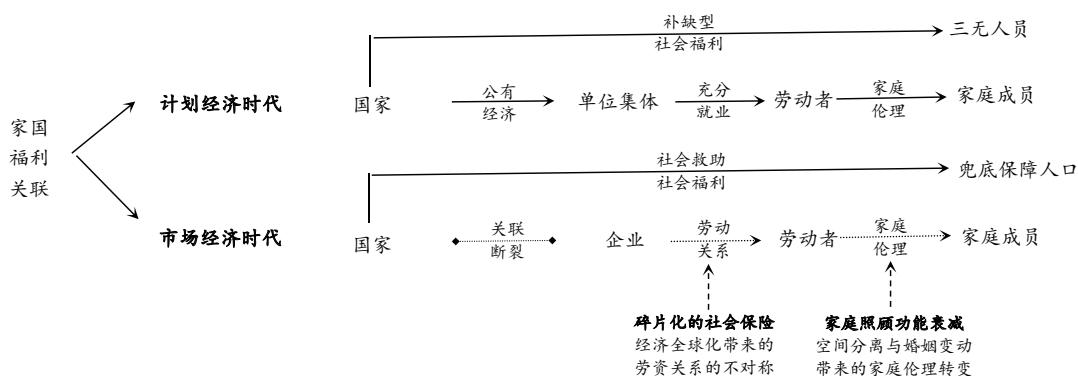


图 2 我国改革开放以来家国福利关联的结构变动

做出这一福利改革与我国当时所处的四个历史条件密切关联。一是由于实施普惠性津贴和服务通常会对国家的经济基础具有更高要求，已有现代化国家在尝试建立这套福利制度之时通常需要达到 3000 美元的人均 GDP 门槛，韩国等后现代化国家在实现老龄津贴<sup>②</sup>和儿童津贴<sup>③</sup>普惠覆盖之时的人均 GDP 甚至分别达到了 2.82 万和 3.06 万美元；考虑到我国 1990 年的人均 GDP 仅为 317 美元左右，我国在当时根本无力维系面向全体公民的高品质社会福利项目。二是我国经济领域的市场化及融入全球产业分工的客观需求使得我国必须逐步摒弃企业与劳动

① 李全利：《中国式现代化进程中社会保障制度的社会动员逻辑与路径》，《社会保障评论》2025 年第 3 期。

② 1991 年，韩国启动老龄津贴制度，开始为 65 岁以上的老年人提供津贴，初期覆盖人口约为 7% 的贫困老年人，成为韩国最早的老年福利措施，至 2014 年韩国基础年金制度建立后才普惠至全体老年人。

③ 2017 年 7 月 19 日，文在寅政府在其“五年国家施政计划”中宣布引入儿童津贴制度。根据《儿童津贴法》，自 2018 年 9 月起向符合收入认定标准的 6 岁以下儿童发放每月 10 万韩元的儿童津贴。



者冗余的从属责任,以劳动为纽带的经济关联逐渐替代以单位成员资格为纽带的社会关联成为福利改革的方向。三是由于20世纪80年代我国在政策上限制了大范围的人口流动,加之当时我国的粗离婚率仅为0.69‰,使得我国多数家庭成员可以通过稳定的婚姻关系与赡养关系来实现有效供养。四是由于经济高速增长同样惠及到大量非劳动人口,东亚周边邻国在当时并未涌现出明显的人口发展问题,日本、韩国1990年的总和生育率仍然分别可达1.54和1.40,老龄抚养比分别仅为17.0%和7.0%,<sup>①</sup>这使得我国在借鉴相关福利建设经验时并未充分意识到经济快速增长与较低社会福利投资间的不均衡会对人口发展带来长期的负面影响。因此我国这种针对“国家-企业-劳动者-家庭成员”福利传输链的改革在特定历史时期具有一定的合理性,其在增进中国竞争力的同时也能够实现多数非劳动人口的基本生活保障,仅需要以“三无人员”作为补缺型福利对象来实施兜底保障即可。

但随着世纪之交以来经济全球化在打破全球劳资双方强制性合作的同时形成了“强资本、弱劳工”的不平等劳动关系,空间分离加速、婚姻形式变动以及养育伦理的多样化也不断侵蚀了家庭关系的稳定性,我国市场经济初期被拆解出的“企业-劳动者”“劳动者-家庭成员”这两种福利关联均遭到严重破坏,以核心产业工人为主体的制度设计初衷迫使非劳动人口逐步暴露在严重的社会风险中。为了应对此情况,国家一方面自2003年开始通过两项居民社会保险制度来扩大养老和医疗保障的覆盖面,另一方面则希望通过分层分类社会救助制度以及脱贫攻坚行动来为陷入困境的家庭实施精准帮扶。尽管实操领域两种举措通过社会政策的扩大为部分人群提供了应对经济挑战的底气,但由于其再分配力度及覆盖人数不足,我国有关非劳动人口的制度保障始终处于政策边缘。2013—2022年,我国养老福利、儿童福利和残疾人保障的财政支出额度仅分别增长了244.5亿、48.3亿和633.6亿元,但同时期我国财政对基本养老保险和基本医疗保险基金的补助却分别增长了7667.0亿和6290.8亿元。<sup>②</sup>这种不对称的财政投资增长模式致使我国社会福利的实际覆盖率较低,其中2022年60周岁以上老年人可享有老龄补贴的比例仅为14.8%,养老床位覆盖率为3.0%;残疾人生活补贴与护理补贴的覆盖率分别不到总数的13.7%和18.0%,残疾人机构托养与居家服务的覆盖率不足7.3‰;而16周岁以下儿童可享有的福利津贴覆盖率为6.2‰,机构常态化的儿童福利服务的比重仅为1.8‰。<sup>③</sup>

这种投资结构及其背后不充分的家国福利关联加剧了第一次现代性与第二次现代性<sup>④</sup>在中国的持续碰撞,即国家在自由主义影响下接受了全球福利制度改革的现代化扩散却没有完全承担其扩散的消极后果,民众在个人主义的影响下逐步从资源提供来源转变为资源汲取来源,展现出贝克所提出的“简单的现代化”和“自反性现代化”(reflexive modernization)的激烈冲突。<sup>⑤</sup>在这一冲突中,中国式现代化进程同时展现出了前现代化、现代化和晚期现代化的多重镜像,且中国

① United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2024 Revision*, <https://population.un.org/dataportal/data/indicators/19/locations/392/start/1950/end/2030/empirical/empiricaltimeplot?df=1910d108-6c36-4975-bf51-5c353da99b7e>, 2024-12-30.

② 财政部:《2013年全国公共预算支出决算表》,财政部官网:[https://yss.mof.gov.cn/2013qgcjzs/201407/t20140711\\_1111874.htm](https://yss.mof.gov.cn/2013qgcjzs/201407/t20140711_1111874.htm), 2025年1月14日;财政部:《2022年全国一般公共预算支出决算表》,财政部官网:[https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825\\_3904170.htm](https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904170.htm), 2025年1月14日。

③ 上述覆盖率的数据根据相关部委公布的官方数据以及《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》中的人口数据测算而得。

④ Ulrich Beck, "Varieties of Second Modernity and the Cosmopolitan Vision," *Theory, Culture & Society*, 2016, 33(7).

⑤ Ulrich Beck, Edgar Grande, "Varieties of Second Modernity: The Cosmopolitan Turn in Social and Political Theory and Research," *The British Journal of Sociology*, 2010, 61(3).

家庭必须同时因应所有这些情况,<sup>①</sup>这构成了家国福利关联断裂对国民集体安全的严重破坏。

上述福利建设领域的家国关联失衡也部分程度地加速了儒家家庭和集体主义价值观的枯竭,这可以看作是个人层面对“被压缩现代性”的主动反馈以及对国家将养育照顾责任较多的归咎至家庭主体的隐性抵制。<sup>②</sup>一是我国针对普通家庭特别是相对弱势家庭的以公民资格为基础的再分配形式尤为短缺,加之我国占财政支出主体的社会保险制度本身也是一个职业、地域及城乡碎片化严重的制度,个体缴费多少直接决定了其可享有的待遇及国家财政补偿的力度,故现有制度相当程度地造成弱势群体社会公平感的集体下降。部分研究发现我国在社会转型期面临着“底层认同”逐步扩大<sup>③</sup>与低收入者不公平感逐步增加的问题,<sup>④</sup>同时我国普通民众的机会公平感也有所下降,<sup>⑤</sup>这都显示出我国特有福利设计可能加剧了国民的剥夺感。二是我国缴费型社会保险远大于非缴费型社会福利的制度安排使得我国在解决非劳动人口的养育危机时效率低下,部分家庭因难以获得基础的照顾服务而陷入沉重的养育负担中,促使国民对于国家福利投资的态度发生逆转。多项实证调查就显示出我国弱势群体不但对于当前政府增进养老、育儿等社会福利服务具有强烈的诉求,<sup>⑥</sup>而且随着个体未来风险预期的提高普通公众对政府公共福利服务项目的期待也在逐步上升。<sup>⑦</sup>三是福利责任的“隐性家庭化”<sup>⑧</sup>造成了民众尤其是女性民众的赡抚养观念发生重大改变,部分民众开始选择以减少生育、降低养老预期等行为来降低过于沉重的家庭责任。部分研究发现我国近年来公众舆论领域的生育态度正迅速由积极转向消极,<sup>⑨</sup>且中年群体赡养老人的孝行标准正呈现出下降趋势。<sup>⑩</sup>这预示着由于未能解决好家国福利关联问题,曾经具有历史价值的生产主义、家庭主义和儒家主义的东亚经验似乎正在我国“由盛转衰”,它在经历四十年发展变化后终将迎来重大变革,这一变革必然伴随着再分配效率低下、照顾赤字高昂的原有福利模式的改变而实现,但如何通过制度安排来重塑家国福利关联则必须深入讨论已有现代化国家的典型经验。

### 三、已有现代化破解人口发展难题的经验启示

从国际经验来看,已有现代化国家主要采取资金与服务两种类型的政策工具来捋顺家国福利关联。其中“资金”是指现金转移支付,主要包括形式多样的个税抵扣、社会保险、社会福利津贴或社会补贴等,而“服务”则是依据公民资格提供的普惠型服务或针对专门群体的特惠型服务。资金与服务相衔接的制度安排深深嵌入到各国福利制度建设中,其中保险、津贴主要负责资金保障,福利服务主要负责服务保障,并由此构建了一套涵盖全生命周期人群的家庭支

① Yunxiang Yan, "The Chinese Path to Individualization," *The British Journal of Sociology*, 2010, 61(3).

② Kyung-Sup Chang, "The Second Modern Condition? Compressed Modernity as Internalized Reflexive Cosmopolitization," *The British Journal of Sociology*, 2010, 61(3).

③ 冯仕政:《中国社会转型期的阶级认同与社会稳定——基于中国综合调查的实证研究》,《黑龙江社会科学》2011年第3期。

④ 岳经纶、尤泽锋:《挤压当前还是保障未来:中低收入阶层养老保险幸福效应研究》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第6期。

⑤ 许琪等:《市场化与中国民众社会公平感的变迁:2005—2015》,《社会》2020年第3期。

⑥ 万国威:《中国大陆弱势群体社会福利态度研究》,《公共管理学报》2015年第1期。

⑦ 范梓腾、宁晶:《技术变革中的福利态度转变——自动化替代对个体养老责任偏好的影响》,《社会学研究》2021年第1期。

⑧ 岳经纶、范昕:《中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构》,《中国社会科学》2018年第9期。

⑨ 李婷等:《中国网络大众生育态度倾向变迁——兼论舆情大数据在人口学中的应用》,《人口研究》2019年第4期。

⑩ 李琬予等:《城市中年子女赡养的孝道行为标准与观念》,《社会学研究》2014年第3期。



持体系。尽管各国在政策工具的选择上均会依循其人力资源战略、国情国力与文化传统而呈现小幅差异,但是解决现代化过程中的家庭养育赤字问题必须高度依赖慷慨的财政投资以及资金、服务相协调的保障形态却成为各国之共识,这本质上是人类对生产力发展与生产关系变革下“安全需求”的集体制度性回应。<sup>①</sup>

根据 2019 年已有现代化国家的“儿童与家庭财政投资”(如表 1 所示),研究观察到各国此类投资占当年度政府财政投资总额和 GDP 的比例分别可达 5.0% 和 2.3%,各国平均会为每名儿童提供 1184.8 美元的年度家庭津贴,且每提高一个百分点的此类财政支出占比则该国的总和生育率将会提升 15.5%,显示儿童与家庭福利投资已经成为各国维持新生人口稳定的关键。各国儿童与家庭福利津贴、服务占政府总体财政支出的比重也大致相当,分别为 2.6% 和 2.3%,显示资金与服务保障的均衡性也成为多数国家在儿童福利建设领域所遵循的基本法则。研究还发现不同体制国家的儿童福利投资理念也存在些许差别(如图 3 所示)。其中在投资力度上,三类福利体制国家的儿童福利投资占政府财政支出的比重均不低于 3.7% 或 GDP 的 1.6%,每年每位儿童的财政投资额不低于 929.1 美元,这使得各国的总和生育率除极少数国家外均高于国际警戒线。具体而言,自由主义、保守社团主义和社会民主主义体制的儿童福利投资占比分别为 6.1%、4.9% 和 6.3%,每名儿童可享有的年度财政投资额为 1258.0 美元、1301.2 美元和 1847.3 美元,从而促进其总和生育率长期保持在 2.0、1.7 和 1.8 的平均水平。东亚福利体制和南欧体制国家因财政投入占比分别下滑至 4.2% 和 3.1%,每名儿童的年度财政投资减少至 665.9 和 533.8 美元,使得其总和生育率基本维持在 1.4 以下的平均水平。从财政投资形式来讲,虽然自由主义、保守社团主义、南欧体制国家更多会采取津贴保障形式,社会民主主义和东亚福利体制则更偏重于服务保障形式,但整体上看已有现代化国家普遍将津贴占儿童福利投资额的占比维持在 40%—70% 的范畴内。

表 1 已有现代化国家促进生育率的儿童福利投资

体制类型	国家	总和生育率	儿童福利投资力度		儿童福利投资形式	
			每名儿童投资(PPP, 美元)	财政支出占比(%)	GDP 占比(%)	津贴比例(%)
自由主义体制	澳大利亚	1.9	1234.5	5.6	2.4	58.9
	英国	1.9	1166.4	5.7	2.4	59.6
	新西兰	2.1	1199.0	6.5	2.6	53.8
	爱尔兰	2.0	1431.9	6.7	3.3	67.2
保守社团主义体制	荷兰	1.8	929.1	3.7	1.6	45.9
	德国	1.4	1346.6	5.4	2.4	44.4
	法国	2.0	1321.1	4.9	2.7	49.0
	比利时	1.8	1503.9	5.3	2.8	60.4
	奥地利	1.5	1459.8	5.1	2.5	70.6
	瑞士	1.5	1246.6	5.2	1.7	69.2
社会民主主义体制	芬兰	1.7	1454.3	5.4	2.9	38.9
	挪威	1.8	2128.9	6.2	3.2	38.7
	丹麦	1.7	1938.2	6.7	3.3	38.8
	瑞典	1.9	1867.8	6.9	3.4	37.7

① 黄冠：《历史唯物主义视角下的社会保障基本发展规律》，《社会保障评论》2025 年第 4 期。

体制类型	国家	总和生育率	儿童福利投资力度		儿童福利投资形式	
			每名儿童投资 (PPP, 美元)	财政支出占比 (%)	GDP 占比 (%)	津贴比例 (%)
南欧体制	西班牙	1.3	531.7	3.0	1.2	43.3
	意大利	1.4	629.6	3.0	1.5	53.3
	葡萄牙	1.3	437.4	2.8	1.2	67.9
	希腊	1.3	536.6	3.7	1.8	78.4
东亚福利体制	韩国	1.3	590.7	4.0	1.4	22.5
	日本	1.4	741.1	4.3	1.8	37.2
平均值		1.7	1184.8	5.0	2.3	51.8

资料来源：作者根据 OECD 于 2023 年 11 月 16 日公布的《社会支出数据库》（social expenditure database）的统计数据所得。

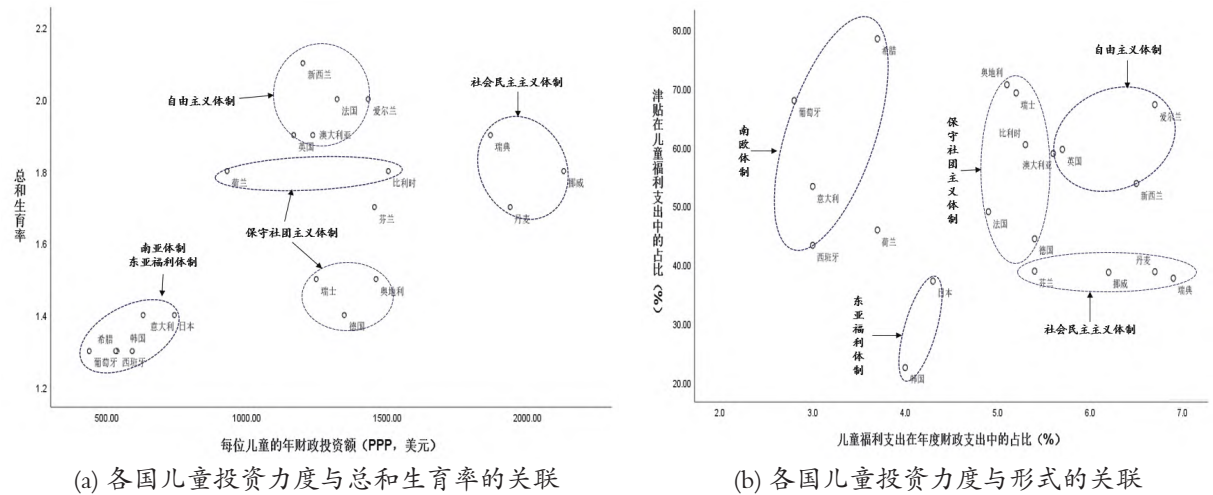


图 3 已有现代化国家的儿童福利财政投资与总和生育率

在养老领域的财政投资中（如表 2 所示），已有现代化国家平均将财政支出中的 19.2% 和 GDP 的 8.7% 用于应对老龄化，每年平均为每名老人提供 4491.0 美元的财政投资。同时，每提高一个百分点的老龄抚养比，各国会增加 0.582 个百分点的财政投资或给每位老人增加 90.9 美元的财政支出。从保障形式来看，资金相比于服务形式在老龄财政投资领域更受欢迎，约 91.3% 的保障来自于资金形式，其中以保险形式实现保障的占比达 86.9%。数据证实已有现代化国家普遍采取保险为主、津贴与服务为辅的形式来促进老龄人口养老风险的降低。图 4 同时展现出不同福利体制国家在应对老龄化上的差别。除了自由主义国家以外，其他体制的国家似乎都会随着老龄抚养比的提升而加大养老支出在财政投资中的占比。在分类比较中，社会民主主义、保守社团主义和南欧体制的老龄投资占比较高，其财政投资占比大致为 19.8%—25.9%，每年为每名老年人给予的财政投资金额为 4472.9—5870.5 美元，相比而言自由主义和东亚福利体制国家的平均财政投资占比则低于 14.9%，为每位老人提供的年度支出额普遍低于 3060 美元。在投资形式上，除了社会民主主义国家具有更加慷慨的老龄公共服务投资（占财政投资额的 4.1%）以外，其他国家普遍采取增进资金投资以供老年群体进行市场化选择的形式来开展保障，其老龄服务在财政投资中的占比普遍低于 1.3%。

表 2 已有现代化国家应对人口老龄化的老年财政投资

体制类型	国家	老龄抚养比	老年财政投资力度		老年财政投资形式	
			每名老人投资 (PPP, 美元)	财政支出占比 (%)	GDP 占比 (%)	保险和津贴比例 (%)
自由主义体制	澳大利亚	26.4	2220.6	12.7	5.30	79.5
	英国	29.8	4183.2	13.1	5.60	86.3
	新西兰	25.3	2168.0	11.8	4.80	100.0
	爱尔兰	23.2	2639.6	12.8	3.10	96.9
保守社团主义体制	荷兰	30.7	2889.5	13.8	5.80	84.1
	德国	35.3	4820.0	19.2	8.70	100.0
	法国	34.7	5810.9	22.4	12.40	96.4
	比利时	31.0	4933.7	19.6	10.20	89.3
	奥地利	30.0	6635.7	25.0	12.10	94.0
	瑞士	29.2	4293.9	18.9	6.20	96.3
社会民主主义体制	芬兰	37.7	5635.5	23.8	12.70	88.2
	挪威	28.3	4579.7	18.0	9.30	73.9
	丹麦	32.1	4751.4	20.3	10.10	80.3
	瑞典	32.7	3687.7	18.4	9.10	74.5
南欧体制	西班牙	30.5	3763.2	22.6	9.60	94.2
	意大利	37.6	5933.0	27.8	13.40	99.3
	葡萄牙	37.4	3857.0	25.2	10.70	99.6
	希腊	36.9	4049.9	27.9	13.30	100.0
东亚福利体制	韩国	24.6	1265.0	9.1	3.10	95.6
	日本	50.1	3475.0	20.7	8.40	97.6
平均值		32.2	4491.0	19.2	8.7	91.3

资料来源：作者根据 OECD 于 2023 年 11 月 16 日公布的《社会支出数据库》（social expenditure database）的数据统计所得。

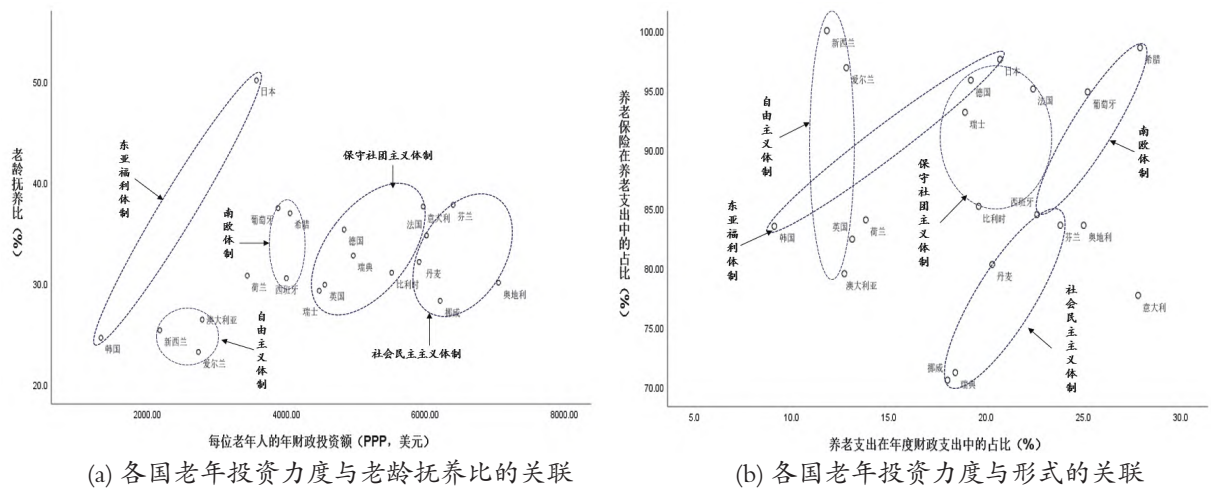


图 4 已有现代化国家的老年财政投资与老龄抚养比

对于残疾人保障而言（如表 3 所示），已有现代化国家的政府平均每年会将财政支出额度的 5.3% 或 GDP 的 2.4% 用于该领域，这样每年平均可为每名残疾人投资 1293.1 美元，这使得多数



国家的残疾人保障状况得到了持续改善。随着残疾人比例的提高，<sup>①</sup> 残疾人总体财政支出规模也在不断上升，每提高一个单位的残疾人占比则财政支出水平通常会上升 10.7%。从投资结构来看，虽然残疾人津贴的支出额度通常占据总体残疾人支出额度的 78.6%，但由于各国之间的差距极大（48.3%—100.0%），故未能展现出明确的津贴占比规律。图 5 还反映出了该领域不同福利体制国家的显著差异。调查发现在投资力度方面，社会民主主义国家的残疾人投资额度最高，其投资占比平均可达财政支出总额的 7.6%，平均可为每名残疾人提供 2263.5 美元的年度支持。保守社团主义和自由主义体制的差距不大，其投资占比平均可达 5.6% 和 5.3%，残疾人年度支持额度分别为 1448.3 和 1097.3 美元。而东亚福利体制和南欧体制的投资相对有限，其财政投资比例分别仅为 2.4% 和 4.1%，每名残疾人的支持额分别仅为 390.7 和 737.0 美元。数据显示出了在投资力度领域的较大福利体制差异。在投资形式方面，目前自由主义福利体制（91.4%）和南欧体制（95.6%）普遍采取津贴形式，保守社团主义（75.8%）居中，而社会民主主义（64.0%）和东亚福利体制（56.2%）的津贴与服务则更为均衡，故在投资形式方面的差异也相对明显。

表 3 已有现代化国家的残疾人财政投资

体制类型	国家	残疾人比例	残疾人财政投资力度		残疾人财政投资形式	
			每名残疾人投资（PPP，美元）	财政支出占比（%）	GDP 占比（%）	津贴比例（%）
自由主义体制	澳大利亚	16.5	1515.3	6.9	2.9	67.8
	英国	28.9	643.0	3.1	1.3	100.0
	新西兰	21.5	1069.0	5.8	2.4	99.8
	爱尔兰	21.7	1161.9	5.5	1.3	97.8
保守社团主义体制	荷兰	31.8	1677.8	6.8	2.8	70.1
	德国	31.5	1319.4	5.3	2.4	55.6
	法国	24.7	829.0	3.1	1.7	95.1
	比利时	25.4	1736.0	6.2	3.2	81.5
	奥地利	29.4	1154.4	4.1	2.0	74.6
	瑞士	32.7	1973.2	8.4	2.7	77.9
社会民主主义体制	芬兰	34.5	1588.6	5.9	3.2	61.3
	挪威	21.9	3000.3	8.7	4.5	86.3
	丹麦	36.4	2625.8	9.0	4.5	60.3
	瑞典	22.1	1839.3	6.9	3.4	48.3
南欧体制	西班牙	31.2	1157.0	6.0	2.5	91.3
	意大利	23.7	774.8	3.6	1.7	96.1
	葡萄牙	34.6	629.3	4.1	1.7	98.8
	希腊	22.9	387.0	2.7	1.3	96.3
东亚福利体制	韩国	5.0	304.5	2.1	0.7	55.5
	日本	6.8	476.8	2.8	1.1	56.8
平均值		25.2	1293.1	5.3	2.4	78.6

资料来源：作者根据 OECD 于 2023 年 11 月 16 日公布的《社会支出数据库》（social expenditure database）的数据统计所得。

① 与儿童和老龄群体不同的是，各国对于残疾人认定的标准不同可能使得残疾人比例出现较大差异，最典型的证据就是东亚国家的残疾人比例普遍低于 6.8%，而欧洲国家的残疾人比例普遍高于 16.5%，这种认定方式的不同会深刻影响残疾人群体的政策保障力度和效果。

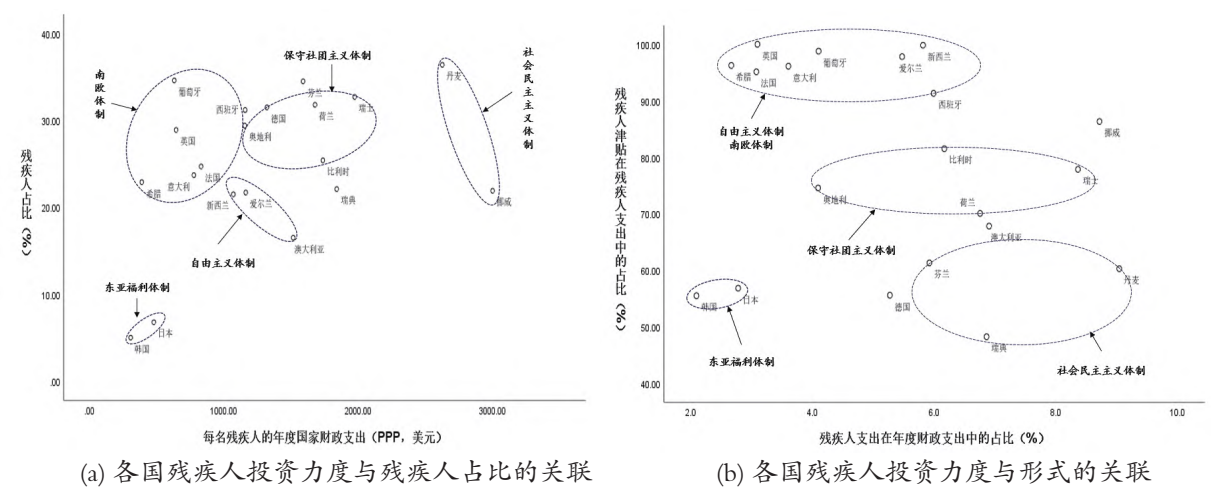


图 5 已有现代化国家的残疾人财政投资与残疾人占比

如果总结已有现代化国家的基本经验（如表 4 所示），可以发现尽管不同福利体制国家在制度选择上呈现出群体优先性与福利实现形式不断变化的连续统，并由此决定了其财政投资力度和形式，但两个基本共识却是可以达成的：一是解决人口发展问题的关键在于财政投资，一般而言只有儿童与家庭福利投资达到年度财政投资的 5% 左右时才能够使得总和生育率持续维持在 1.5 的警戒线以上，只有老龄财政投资达到了年度财政投资的 18% 才能够应对 30% 以上的老龄抚养比，而当残疾人占比达到 5% 时各国在此领域的最低投资为 2.1%。二是虽然家庭养育领域的基本公共服务因效率较低而采用较少，儿童津贴、养老保险、残疾人津贴成为各自福利投资领域最为重要的保障形式，但在儿童福利和残疾人保障领域，构建资金与服务相均衡的保障形态却是各个国家的普遍选择。同时，与更具包容性的欧洲福利投资力度相比，东亚国家在三个领域的财政投资普遍较低，例如韩国经购买力平价后的每名儿童、老人和残疾人的年度财政投资仅为 OECD 成员国平均水平的 55.4%、37.2% 和 29.2%，证实即使处于晚期工业化的东亚国家也需要循序渐进地摆脱其生产主义、发展主义与国家本位的制度设计初衷，从而更好的应对其总和生育率过低、老龄化过快以及残障群体照护失衡等社会问题。

表 4 已有现代化国家促进人口高质量发展的主要经验

	基础投资理念	儿童福利投资	老年福利投资	残疾人福利投资	福利投资结果
自由主义体制	儿童友好 市场化	投资力度大 津贴为主	投资力度小 保险为主	投资力度较小 津贴为主	总和生育率高 老龄风险较高 残障风险较高
保守社团主义体制	儿童、老龄、残障友好 市场化	投资力度较大 津贴为主	投资力度大 保险为主	投资力度较大 津贴和服务相对均衡	总和生育率较高 老龄风险较低 残障风险较低
社会民主主义体制	儿童、老龄、残障友好 市场化与公共化	投资力度大 津贴和服务均衡	投资力度大 保险和服务均衡	投资力度大 津贴和服务均衡	总和生育率高 老龄风险较低 残障风险较低
南欧体制	老人友好 市场化	投资力度小 津贴为主	投资力度大 保险为主	投资力度小 津贴为主	总和生育率低 老龄风险较低 残障风险较高
东亚福利体制	友好程度低 市场化与公共化	投资力度较小 津贴和服务均衡	投资力度较小 保险为主	投资力度小 津贴和服务均衡	总和生育率低 老龄风险较高 残障风险较高

与已有现代化国家相比较，我国在制度实践中也部分程度地借鉴了东亚国家福利建设的基础理念（如表 5 所示）。具体而言，儿童福利投资目前存在严重的总额不足问题。根据 OECD 成员国平均比例来进行推算，我国儿童福利津贴和服务的理论投资额度应当在现阶段分别达到 6722.2 亿元和 6331.4 亿元，相比之下我国目前儿童福利津贴与服务因具有较强的“补缺性”而分别仅为 99.5 亿元和 10.2 亿元，分别仅为理论预测值的 1.5% 和 1.6%。另外老年福利投资存在明显的结构性问题，其中依据 OECD 成员国社会保险的理论推测额度为 43460.1 亿元，而我国两类养老保险的政府补贴可达 23892.6 亿元，约为推测值的 55.0%；但我国老龄津贴与服务的财政支出目前仅为 423.0 亿元和 170.1 亿元，两者分别仅为预测值的 17.3% 和 4.2%。残疾人保障方面同样存在总额不足的问题，当前我国残疾人津贴与服务分别仅为 OECD 成员国平均数预测值的 3.3% 和 4.2%。从已有现代化国家的经验来看，我国在社会福利投资领域的“历史欠账”肉眼可及，未来解决人口高质量发展所面临的瓶颈问题首先应当强化人口领域的基本民生投资并确保非保险型项目的快速发展。

表 5 现阶段我国人口发展问题应对的总体制度安排

对比项目	儿童福利投资		老年福利投资			残疾人福利投资	
	儿童津贴	儿童服务	养老保险	老龄津贴	老龄服务	残疾人津贴	残疾人服务
OECD 成员国平均财政支出比例	2.6%	2.4%	16.7%	0.9%	1.5%	4.1%	1.2%
OECD 成员国平均值推测的投资额	6722.2 亿元	6331.4 亿元	43460.1 亿元	2449.2 亿元	4012.5 亿元	10708.7 亿元	3178.7 亿元
制度功能	资金保障	服务保障	资金保障	资金保障	服务保障	资金保障	服务保障
既有制度	孤儿津贴	孤儿养育服务	基本养老保险	老龄补贴	机构养老服务	残疾人两项补贴	康复托养服务、精神卫生服务
覆盖人口	孤儿津贴：15.8 万人	集中养育孤儿：4.7 万人	基本养老保险：10.5 亿人	老龄津贴：143.0 万人	养老床位：829.4 万人	困难残疾人生活补贴：1178.5 万 重度残疾人护理补贴：1545.4 万	残疾机构托养：15.5 万 残疾居家服务：47.2 万
财政支出	儿童福利津贴：99.5 亿元	集中养育孤儿：10.2 亿元	基本养老保险补助：10563.3 亿元 行政单位养老支出：13329.3 亿元	老龄津贴：423.0 亿元	机构养老服务：170.1 亿元	残疾人生活与护理补贴：354.4 亿	残疾人康复：76.6 亿 残疾人就业：58.4 亿

资料来源：1. 养老保险数据来自于《2022 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部官网：<https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202306/W020230630516037377667.pdf>；2. 社会福利数据来自于《2022 年民政事业发展统计公报》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>；3. 财政支出数据来自于《2022 年全国一般公共预算支出决算表》，财政部官网：[https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825\\_3904170.htm](https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904170.htm)。

四、进阶式普惠型社会福利制度的建设方略

上述讨论证实了我国所借鉴的社会福利建设的基础理念及其制度实践具有逐步衰落的历史必然性，也厘清了我国应当积极借鉴已有现代化国家共建社会平等并实现制度合法化的经验来



推动人口发展问题的长期应对,这为我国未来合理部署社会福利改革提供了明晰的方向建议。从未来来看,我国应当深刻认识到“被压缩的现代性”对当代家庭抵抗集聚叠加转型风险的无力感,明确原有福利建设模式在实现中国式现代化进程中的历史局限性及其改革的必然性,厘清重塑家国福利关联乃是实现第一现代性与第二现代性在中国协同共存的基础,从而以进阶式普惠型社会福利制度来推动改革的有序开展。

所谓进阶式普惠型社会福利制度,是指我国现阶段应当分人群、分步骤地缔造“全民共享、底线公平、结构合理、关联紧密”的社会福利体系,将既有的国家发展本位的“选择型”“补缺型”相混同的社会福利制度全面转变为国民需要本位的“普惠型”“制度型”相融合的普惠均等的制度安排,成为我国维持高品质民生福祉事业和兜牢守稳民生保障底线的压仓石。具体而言,其在理念建设层面需要坚持四个基本原则:首先,“全民共享”原则决定了我国应避免受到新自由主义的言语侵蚀而将社会共济的制度基础剥离,<sup>①</sup>或因过度担忧“高福利陷阱”而将福利享有与经济发展相对立。<sup>②</sup>社会福利建设不应仅局限于困境老年人、重度残疾人和失依儿童等占总人口5%左右的极端弱势人群,而是要更具社会包容性的将普通家庭的非劳动成员也纳入统筹考量,构建以全体居民全生命周期为对象的基本公共服务供给体系,<sup>③</sup>通过国家基础福利津贴和基本福利服务的配给来显著降低绝大多数家庭的养育赤字及照护焦虑。其次,“底线公平”原则决定了我国社会福利建设应当积极消除人群、地域、城乡之间的碎片化,改变由社会保险再分配性不强而造成的福利差距,基于社会成员基本福祉需要<sup>④</sup>和国民的社会成员资格来实现个体成长、发展和衰老关键期的制度帮扶,实现福利政策从“社会身份本位”到“人类需要本位”<sup>⑤</sup>的转向。第三,“结构合理”原则决定了我国既需要改变社会保险一家独大的制度安排并形成资金与服务相协调的保障形态,大力推动社会福利发展并将其转变为基础地位,<sup>⑥</sup>也需要妥善处理好老年、儿童、残疾人等多类人群的福利资源占有与分配,通过保障形式和保障人群的双重平衡来促进人口政策投资的效率最大化。最后,“关联紧密”原则决定了我国必须重新调整“由国及家”的福利传输链,将现有的以“牢固的劳动关系”“稳固的家庭关系”为源假设的断裂式的福利关联以公共力量为纽带来衔接,通过国家直接发放社会福利津贴及国家支持具有公共属性的组织提供稳健服务的形式来弱化养育照顾的“隐性家庭化”,以财政投资为支点来实现“家国同构”的福利治理形态。

在制度实践层面,我国已经从近年来开始着手调整,例如2025年7月中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《育儿补贴制度实施方案》就开始对符合法律法规规定生育的3周岁以下婴幼儿发放每孩每年3600元的补贴,展现出了我国已经为系统性地解决人口发展难题而推动建设更加积极有力的社会福利方案。从未来看,国家还应当重点完成如下三方面布局(如表6所示)。一是我国需要持续优化儿童福利领域的投资力度与形式。目前已有现代化国家无

① 冯梦龙:《“福利病”的理论解析与现实反思》,《社会保障评论》2025年第1期。

② 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。

③ 蔡昉:《社会保障的与时俱进:理念、范式和政策工具》,《社会保障评论》2024年第4期。

④ 彭华民:《中国社会政策高质量发展的理论路径——以中国特色福利体制理论创新为例》,《探索与争鸣》2024年第9期。

⑤ 岳经纶、方珂:《从“社会身份本位”到“人类需要本位”:中国社会政策的范式演进》,《学术月刊》2019年第2期。

⑥ 张浩森:《中国社会保障体系结构的转型及其实现路径》,《社会保障评论》2024年第4期。

论在财政投资力度抑或投资结构上都与中国相区别，其高昂的财政投资与均衡的保障形态有益于激励国民生育意愿和促进新生劳动力素质提升。考虑到我国儿童福利过于“补缺”的特征及其4.2‰的财政投资占比，我国急需通过普惠性儿童津贴的设立来改变“家庭承担人才培育压力，社会分享人力资本红利”的格局，通过公共托育、社区监护等 11 项普惠型福利服务的建设来补齐家庭照护短板。二是我国应当重点强化老龄服务工作的建设。目前我国养老保险的政府补偿力度与已有现代化国家相对接近，但老龄服务的财政支出仅为理论预测值的 4.2%，因此未来以失能失智老年人和无人照顾老年人为重点人群的 12 项老龄福利服务需要在政策上优先予以加强。三是我国针对困境成年人的全周期服务体系需要尽快建立。由于我国现阶段部分成年人也普遍面临福利获取能力羸弱的问题，需要在未来的福利改革中增进结婚生育节点人群、流动留守人群和残障贫困人群的保障力度，通过增进家庭教育指导、特殊家庭援助与转介等 9 项服务项目来破解困境成年人的发展难题。

表 6 未来我国广义社会福利建设的主要方向

项目		儿童阶段（全部儿童）	成人阶段（困境成年人）	老龄阶段（全部老年人）
主要瞄准		有效降低生育、养育、教育成本	促进人口合理聚集、有序流动	积极应对人口老龄化
关键节点		婴幼儿照料、青少年健康	结婚生育、流动留守、残障贫困	失能失智、无人照料
社会保险	已普及	基本医疗保险	基本医疗保险	基本养老保险、基本医疗保险
	待普及	长期护理保险	新业态人员社会保险、长期护理保险	长期护理保险、大额医疗保险
社会救助	已普及	以家庭为单位的城乡低保、特困供养、流浪乞讨儿童救助、专项救助、急难救助	以家庭为单位的城乡低保、特困供养、流浪乞讨人员救助、专项救助、急难救助	以家庭为单位的城乡低保、特困供养、流浪乞讨人员救助、专项救助、急难救助
	待普及	支出型贫困救助、服务型救助	支出型贫困救助、异地急难救助	支出型贫困救助、服务型救助
社会福利津贴	已普及	孤儿和事实无人抚养儿童补贴、残疾人两项补贴、育儿补贴	残疾人两项补贴	高龄老龄补贴、残疾人两项补贴
	待普及	普惠型儿童与家庭津贴	普惠型儿童与家庭津贴	普惠型老龄津贴
社会福利服务	已普及	孤儿集中养育、残疾儿童康复托养服务	残疾成人康复托养服务、精神卫生服务	机构内养老服务、老龄人口康复托养服务
	待普及	公共托育、机构临时庇护、社区监护、儿童与家庭监护评估、困境儿童保障、心理健康服务、家庭教育指导、罪错青少年矫正、失能失智专项服务、家庭援助服务、社区托管服务	家庭教育指导、异地健康管理、特殊家庭援助与转介、困难流动家庭社区寻访、流动人口社会融入、成人监护、就业帮扶服务、残疾人职业培训与就业服务、无障碍建设	居家社区养老服务、医养结合、就业帮扶、社交服务、数字技术服务、临终关怀、公益性殡葬服务、公职监护服务、失能失智服务、资产管理服务、困难老年人就医服务、老龄家庭无障碍建设

当然，相关的政策部署不能够一蹴而就，而是需要在循序渐进的基础上来逐次开展，故从当前到我国 2050 年我国需要实现“三步走”的进阶式发展道路（如表 7 所示）。其一在儿童

领域，我国需要从以现行“三层五类”儿童、<sup>①</sup> 罪错未成年人为重点的“补缺型”制度逐步转向以所有儿童为基准的“普惠型”制度，在资金安排方面除现有的五类主要保障形态外应尽快扩大普惠型津贴的覆盖范围，在夯实孤儿集中养育等八类服务的基础上将其拓展成为社区居家育儿综合服务。其二在成人阶段，政策瞄准人群应当从残障人群、贫困人群逐步扩展至所有困境成年人，通过逐次强化普惠型儿童与家庭津贴、打造社区家庭支持综合服务体系来为有困难的成年群体提供专项保障。其三在老年阶段，我国应当积极实现从无人照护老人、失能失智老人为重点人群向所有老人的迈进，利用普惠型老龄津贴和社区老龄照顾综合服务体系的建设和强化老年群体的保障。

表 7 未来我国普惠型社会福利的进阶式建设道路

阶段	政策	短期（2022—2027）	中期（2028—2035）	长期（2036—2050）
儿童阶段	重点人群	三层五类儿童 + 罪错未成年人	家庭功能局限的儿童	所有儿童
	资金安排	医疗保险、长护险、孤儿和事实无人抚养儿童补贴、残疾人两项补贴、育儿补贴	上述资金、普惠型儿童与家庭津贴	社会保险、普惠型儿童与家庭津贴
	服务安排	孤儿集中养育、残疾儿童康复托养服务、公共托育、机构临时庇护、社区监护、儿童与家庭监护评估、困境儿童保障、罪错青少年矫正服务	上述服务、心理健康服务、家庭教育指导、失能失智专项服务、家庭援助服务、社区托管服务	社区居家育儿综合服务
成人阶段	重点人群	残障人群、贫困人群	家庭功能障碍人群	所有困境成年人
	资金安排	医疗保险、长护险、社会救助、残疾人两项补贴	上述资金、普惠型儿童与家庭津贴	社会保险、社会救助、普惠型儿童与家庭津贴
	服务安排	残疾成人康复托养服务、精神卫生服务、困难流动家庭社区寻访、就业帮扶服务、残疾人职业培训与就业服务、无障碍建设	上述服务、家庭教育指导、异地健康管理、流动人口社会融入、特殊家庭援助与转介、成人监护服务	社区家庭支持综合服务
老年阶段	重点人群	无人照护老人、失能失智老人	家庭养育困难的老人	所有老人
	资金安排	养老保险、医疗保险、长护险、残疾人两项补贴	上述资金、普惠型老龄津贴	社会保险、普惠型老龄津贴
	服务安排	机构内养老服务、老龄人口康复托养服务、医养结合、就业帮扶、临终关怀、失能失智服务	上述服务、居家社区养老服务、困难老年人就医服务、老龄家庭无障碍建设、数字技术服务、社交服务、公职监护服务、资产管理服务、公益性殡葬服务	社区老龄照顾综合服务

为了适应相应的改革进程，我国还需要借鉴已有现代化国家经验来做好如下五项重点事宜。一是逐步扩大广义社会福利投资的规模。随着现代化进程的加快和我国家庭养育赤字的集中涌现，未来我国可能需要根据已有发达国家的经验循序渐进的将儿童、老年人、残疾人的福利支出规模逐步提升到年度财政支出的 5.0%、19.2% 和 5.3%，除社会保险财政补贴以外的社会福利投资占比可能会达到 12.7%，即按照现行标准我国三类人群的财政投资金额应逐步提升至既有标准的 19.0 倍，在财政领域我们需要为潜在的社会福利增长做好准备。二是优化社会福利投

<sup>①</sup> “三层五类”儿童是我国当前儿童福利制度瞄准的对象，其中“三层”的第一层次为“福利”层次，包含孤弃儿童、事实无人抚养儿童两类，第二层次为“保障”层次，包含困境儿童，第三层次为“关爱保护”层次，包含农村留守儿童和流动儿童。



资的结构。结合已有现代化国家的普遍经验，儿童福利、残疾人福利应当主要采取社会福利津贴与服务相均衡的形式，老龄政策则应着重采取社会保险为主、社会福利为辅的形式，因此社会福利服务的建设可能会成为下一阶段我国社会福利改革的攻坚重点。三是增进基层机构的综合服务保障能力。家国福利关联的重塑需要利用公共机构或具有公共属性的部门来夯实脆弱的“企业－劳动者”“劳动者－家庭成员”关系，故未来国家应当高度重视发挥社区和专业公共服务机构对家庭开展辐射性服务支持，通过各级社会工作和民政部门来全面夯实基层服务机构自身的能力，以地方民政服务站、基层未保中心以及专业康复机构来为老龄、儿童、残障人口提供高品质服务支持。四是强化基层社会工作者队伍的建设。社会福利资源“最后一公里”的递送需要大量专精人才，国家应当基于现有人口服务需要加速社会工作专业队伍的发展，强化社区工作者队伍建设及机构专业人才培养体系，通过健全职业发展、激励保障、考核督导等机制来吸引大量专精人才进入基层服务场域。五是培育与规范社会服务市场。考虑到老龄与残障人口主要以市场化形式来形成服务补偿，未来国家应当以失能失智老年人、重度残疾人为重点提升市场化服务质量，严格市场服务准入资格，规范专业社会服务的市场价格，扩大养老、助残服务市场内需，形成市场对社会福利体系的有益补充。

## The Decline of the East Asian Welfare Regime and the Construction of a Progressively Universal Social Welfare System

Wan Guowei

(School of Social Development, East China Normal University, Shanghai 200241, China)

**Abstract:** China is facing a population challenge whose core lies in a growing "family caregiving deficit," which poses a serious threat to the realisation of Chinese-style modernisation. This deficit is linked, on the one hand, to China's distinctive path to modernisation and the simultaneous pressures generated by two overlapping waves of modernity; on the other hand, it reflects the failure of the existing social welfare system to align with the mainstream logic of welfare transformation in modern societies. Drawing on the experience of already modernised countries, China needs to substantially increase social welfare investment in the non-working population, and recalibrate an institutional design that relies too heavily on social insurance as the primary financing modality, which leads to inefficient redistribution. The state must recognise how "compressed modernity" has undermined families' capacity to cope with structural social risks. Against this backdrop, a progressively universal social welfare system should be established as the strategic direction for institutional reform. By differentiating between population groups and advancing reform in phases, China can build a new social welfare system that is universally shared, ensures baseline equity, has a balanced structure, and is closely and coherently integrated across programmes.

**Keywords:** East Asian welfare regime; progressive welfare reform; social welfare; state-family welfare linkage; family caregiving deficit

(责任编辑：李 莹)