

“福利病”的理论解析与现实反思

冯梦龙

[摘要] “福利病”概念是在 20 世纪 70 年代以来批判福利的国际思潮影响下，经过本土化诠释后的产物。它具有强烈的社会建构色彩，同时也统摄一组由相关概念构成的概念体系。由于公民社会权发展不充分和社会共识的缺乏，福利制度难以应对新自由主义和优绩主义的话语侵蚀。对“福利病”命题的现实分析表明，高福利并不必然引发懒惰和依赖，全球经济危机的根源也非福利制度，福利国家具有较强的创新力和竞争力。“福利病”概念的流行对福利制度尚未成熟的国家将产生更大的负面影响，它会借理性之名阻碍福利制度建设步伐。面向未来，中国还需建设更高水平和更加公平的福利制度，立足共同富裕塑造福利价值和话语。

[关键词] 福利病；概念体系；新自由主义；优绩主义；价值选择

一、“福利病”的概念体系

自 19 世纪末福利制度在欧洲诞生以来，^① 在共识中增进、在批判中震荡构成其演化图景，这折射出理念选择对制度发展产生的重要影响。为了实现经济重建、增进社会团结，二战后福利国家建设如火如荼，1945 年二战结束后至 1973 年石油危机爆发前的近 30 年被誉为福利国家的“黄金时代”。在此期间，英国工党政府宣布建成福利国家，德意志联邦基本法规定西德为社会法治国家，以瑞典为代表的北欧国家一度成为福利国家的典范。平等理念借由法制化的国家工具深嵌福利国家内部，同时也促进了福利国家的经济繁荣。但从 20 世纪 70 年代起，福利国家的经济表现日益严峻，福利制度遭受越来越多的批评，其影响至今仍未消散。批判福利的国际思潮传入中国，经过本土化诠释后，催生了“福利病”概念。增进福利与削减福利的两股声音在西方国家表现为此消彼长，但在中国却是分庭抗礼。这是因为福利制度是现代化的产物，中国的现代化是在短期内快速推进的“并联式”现代化，它不像西方国家可以用数百年的时间分阶段依次推进，并让社会矛盾和思潮充分显现。中国式现代化的压缩性导致福利制度建设和思想发展呈现堆叠特征，因而中国福利制度在发展过程中常伴谨防“福利病”的声音。不容忽视的是，“福利病”概念以近乎常识的面孔被广泛使用，甚至已经成为毋庸置疑的理论预设。

[作者简介] 冯梦龙，中国人民大学中国社会保障研究中心博士生。主要研究方向：社会保障理论。

^① 本文使用的“福利”概念是广义层面的社会福利，指国家和社会为保障国民生活建立的各种社会化机制。若无特殊说明，文中的福利也等同于社会保障。

概念是反映事物特有属性的思维形态,^①也是理论和话语产生的基础。“福利病”既是概念,同时也统摄一组由相关概念构成的概念体系。这些概念包括福利陷阱、福利主义、福利依赖、福利刚性、福利国家危机、福利民粹主义、泛福利化。“福利病”的概念体系未经严格审视便已流行开来,构建了一套福利制度的消极含义,加剧了福利制度的污名化。与“福利病”概念体系的流行程度相比,几乎每个概念在不同语境下都是模糊且存在差异的。因此,本文首先以一种知识考古的方式,对“福利病”及相关概念进行辨析。

1. 福利病。“福利病”概念的形成深受世界范围内反福利思潮的影响,它是国内研究者在效率至上观念牵引下的产物。西方学术话语中没有“福利病”(Welfare Disease 或 Welfare Sickness)的表述方式,使用较多的是“危机”(Crisis)的概念。20世纪80年代,国内的两本专著在“福利病”概念建构中产生了重要影响,一本是罗志如与厉以宁在1982年出版的《二十世纪的英国经济:“英国病”研究》,另一本是黄范章在1987年出版的《瑞典“福利国家”的实践与理论——“瑞典病”研究》。可以这样认为,“福利病”是从“英国病”与“瑞典病”研究中衍生出来的概念。“英国病”概念产生于20世纪70年代前后,外国媒体和政客使用这一概念戏谑当时英国的经济表现,^②即增长缓慢、滞涨严重以及随之而来的政治压力。^③在罗志如与厉以宁的“英国病”研究中,福利国家被视为英国经济的沉疴之一,也是使英国民众对国家发展前景失去信心的“销蚀剂”。^④他们得出这样的结论主要基于四点理由。(1)庞大的福利国家支出构成英国的财政负担,无论经济繁荣还是萧条,这笔开支都在持续扩张。增加税收和增发国债是保证福利供给财源的两种方式,但是增加税收会影响企业的经济活动,可能导致资本和专业人员向更高收益的地区和部门流动,增发国债引发的通货膨胀和物价上涨不利于低收入者和领取货币形式津贴的居民。(2)福利国家催生了消费社会,社会对消费品的需求随着福利支出的增加而增长。在整个社会有限的经济资源中,用于消费的资源增加意味着用于投资的资源减少。为了满足消费者的需求,公共服务领域的非生产性投资份额也将扩大,进一步挤出了生产性投资。(3)收入均等化打破了资本主义社会的饥饿纪律,无论是受雇者还是投资者,都出现了“动力真空”现象。资本主义社会的经济效率建立在生产资料私有制的基础上,它以雇佣劳动和饥饿纪律为前提,以利润最大化和市场竞争为支配性原则。社会保障松懈了劳工因生存而必须努力工作的压迫感,在一定程度上削弱了市场竞争,如果没有寻求到努力工作的新动机,劳工就会出现“动力真空”而产生福利依赖。较高的社会保障待遇以高税率或费率为基础,高税率或费率会挫伤投资者的积极性,如果投资者的投入没有获得可观的回报、积累的资产要被征收高额的税,投资者就会出现“动力真空”而不愿意追加投资和集中财富,最终会影响资本积累。(4)福利支出的增加衍生出庞大的社会保障行政系统,政府的社会职能不断增加,维持福利国家官僚体制也要耗费巨大的财政资源,行政效率低和官僚主义习气会渗透到社会经济生活的方方面面。^⑤黄范章的“瑞典病”研究受到了前者对“英国病”研究的启发,

① 金岳霖:《形式逻辑》,人民出版社,1979年,第18页。

② George Cyril Allen, *The British Disease: A Short Essay on the Nature and Causes of the Nation's Lagging Wealth*, Institute of Economic Affairs, 1976, 15.

③ Samuel Brittan, "How British Is the British Sickness?" *The Journal of Law & Economics*, 1978, 21(2).

④ 罗志如、厉以宁:《二十世纪的英国经济:“英国病”研究》,人民出版社,1982年,第3页。

⑤ 罗志如、厉以宁:《二十世纪的英国经济:“英国病”研究》,人民出版社,1982年,第145-169页。

得出了相近的结论，认为高福利不仅使国家面临巨额的公共开支和沉重的税务负担，还会导致财政赤字扩大、通货膨胀加剧、生产率增速下降、竞争能力衰弱、经济结构危机及失业增加。因此，“瑞典病”的症结在于福利支出增长导致消费迅速膨胀，福利国家呈现出巨大的消费性（甚至是浪费性），生产和投资相对萎缩。^①在他看来，“这类与‘福利国家’政策相联系的经济病态，在瑞典叫‘瑞典病’，在英国叫‘英国病’，在美国则称之为‘停滞膨胀’。”^②虽然这两项研究指出了福利国家存在的种种问题，但同时也承认福利制度具有保障国民物质生活的重要意义，并且认为现代西方经济无法摒弃这种“私有制+国家干预”的发展道路。早先研究者的理性与辩证之处在于，他们担忧的是过高福利而非适度福利产生的影响，认为当时的福利水平超越了英国和瑞典的经济发展水平，特别强调高福利并非拖累经济发展的唯一因素。时至今日，批判福利制度的国内研究者依旧遵循“英国病”和“瑞典病”研究中提出的理由，但却放弃了将高福利作为研究起点、将福利水平作为影响经济发展的构成因素而非唯一因素的理性思维，将诸多经济病态简单归因于福利制度，强化了“福利病”概念。值得注意的是，“福利国家病”^③和“成本病”^④等现下不断出现的新表述，只是与“福利病”意义相通的概念变体。

2. 福利陷阱。陷阱类术语用于描述和警示那些出于某种原因陷入困境而无法自拔的状态，例如修昔底德陷阱、中等收入陷阱、低生育率陷阱、塔西佗陷阱、金德尔伯格陷阱、贫困陷阱等概念的广泛使用，催生了国际关系、经济增长、人口发展、政府公信力等诸多领域的危机意识。相较于福利陷阱，贫困陷阱与失业陷阱概念在经济学研究中更常见。贫困陷阱是指家庭或大型社群的收入和资产非常少，纵使财富略有增加也无法让其永久摆脱贫困的现象。^⑤它揭示了持续性贫困的自我强化机制，认为当前贫困是未来贫困的直接原因。失业陷阱是指由于失业者及其家庭从福利项目中获得的可支配收入高于工作收入，以至选择工作变得不划算，进而削弱工作意愿和行为的情况。^⑥福利陷阱与贫困陷阱、失业陷阱相勾连，既指涉贫困的自我强化，也包含福利依赖的意味。国内研究者对福利陷阱的理解存在差异，其中或是基于个体视角，或是基于制度视角，但都预设了人的理性和制度的短视。一种观点认为，福利陷阱是指当社会保障水平过高时，个体丧失前进动力而不努力工作，社会保障和公共服务变成“养懒汉”制度的现象。^⑦另一种观点认为，福利陷阱是指政府为了维持短期福利水平不下降，牺牲长期经济增长和福利水平的现象。^⑧不少研究援引拉美国家落入中等收入陷阱的案例，旨在说明中等收入陷阱的本质是福利陷阱。^⑨

① 黄范章：《瑞典“福利国家”的实践与理论——“瑞典病”研究》，上海人民出版社，1987年，第99页。

② 黄范章：《也谈福利主义》，《瞭望周刊》1988年第17期。

③ 曹锦清：《如何研究中国（增订本）》，上海人民出版社，2018年，第184页。

④ 中国社会科学院经济研究所：《中国经济报告2020：大变局下的高质量发展》，中国社会科学出版社，2020年，第326页。

⑤ Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy*, Oxford University Press, 2016, 26.

⑥ Dennis J. Snower, Guillermo de la Dehesa, *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997, 270.

⑦ 辛向阳：《浅析“四个全面”战略布局思想的问题导向及其辩证法》，《高校马克思主义理论研究》2016年第2期。

⑧ 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。

⑨ 樊纲、张晓晶：《“福利赶超”与“增长陷阱”：拉美的教训》，《管理世界》2008年第9期；时磊、刘志彪：《“福利赶超”、政府失灵与经济增长停滞——“中等收入陷阱”拉美教训的再解释》，《江苏社会科学》2013年第1期；王斐、高原：《防止“高福利陷阱”——拉美国家的教训》，《学习时报》，2019年5月10日第2版。

3. 福利主义。谈及“福利主义”，研究者容易联想到艾斯平-安德森对“福利资本主义”的三种类型划分。在他的研究中，福利资本主义指代福利国家体制或“凯恩斯式的福利国家”，关注国家在管理与组织经济方面的重要角色。^①福利资本主义代表了对福利主义的部分理解，但是福利资本主义的具象无法完全匹配福利主义的抽象，因为福利主义至少会被感知为一种社会思潮。能够被称为“主义”的东西，或是宏大的制度体系，^②或是系统的理论主张。确切地讲，主义是携带价值判断的社会化思想，它们经由科学论证不断巩固自身的正当性，进而促成某些社会行动。^③有研究者认为，1920年庇古《福利经济学》的出版标志着福利主义的诞生，凯恩斯的理论学说进一步推动福利主义走向完整。^④然而，《福利经济学》一书中并未出现福利主义字样，这表明福利主义并非福利经济学的常用概念。庇古将社会总福利划分为经济福利与非经济福利两个部分，经济福利构成福利经济学的概念原点，是指能够用货币度量的国民所得。^⑤事实上，福利主义概念广泛存在于伦理学和政治哲学的理论谱系中，被认为是功利主义的基本要素，强调事态好坏最终取决于某一状态下个体效用的集合。^⑥个体效用总和的增加意味着事态变好，反之亦然。森在对功利主义与福利主义的批判分析中指出，福利主义的局限性在于它排除了事态道德判断中考虑非效用因素的可能，这些非效用因素往往涉及公平、正义、自由等重要价值，仅根据个体效用总和最大化原则得出的道德判断可能会违反直觉和常识。^⑦虽然福利主义引发了诸多讨论与批评，但其内涵在哲学领域中却少有争议。

4. 福利依赖。作为美国福利改革的关键词，“福利依赖”概念在世界范围内产生了广泛影响。它不仅将贫困和福利的解释从经济层面引向道德层面，还催动了福利国家的工作福利改革。“依赖”的污名始于工业资本主义的兴起，在前工业社会的等级制度下，依赖仅限于反映人与人之间的从属和依存关系，有时也包含信任和可靠的含义。进入工业社会以后，“独立”逐渐成为政治经济话语的中心词，“依赖”的社会结构属性被消解，只剩下个人道德和心理的范畴。弗雷泽曾经追溯过“依赖”一词在美国社会中的语义演变，认为工业社会使用工资劳动定义“独立”，被排除在工资劳动之外的贫民、殖民地原住民、奴隶及家庭主妇是与独立工人相对立的典型依赖者形象，“贫困单亲黑人母亲家庭”的画像几乎浓缩了依赖的多重特征。^⑧在蒂姆斯夫妇编著的《社会福利词典》中，依赖被界定为被迫依靠他人获取必要的心理或物质资源的状态。他们认为，社会政策与社会工作应当避免形成依赖阶层以及在提供帮助时不造成依赖状态，但是受助者对施助者的暂时依赖是有效帮助的一个要素或阶段，重要的是区分为实现特定目标的依赖与完全放弃自立的依附。^⑨当前对福利依赖的讨论主要基于以下概念理解方式：（1）家庭

① [丹麦]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，第1-2页。

② 譬如社会主义和资本主义，它们不仅获得了合法性，还塑造了经济、政治、文化、社会、军事等诸多领域的秩序。这样的“主义”不只是思想与行动层面的论说，而是上升为具有规范意义的意识形态。

③ 刘小枫：《现代性社会理论绪论》，上海三联书店，1998年，第198-199页。

④ 郝书翠：《福利主义的源流、本质及其危害》，《人民论坛》2022年第19期。

⑤ [英]A. C. 庇古著，朱泱等译：《福利经济学（上卷）》，商务印书馆，2006年，第38页。

⑥ 这里讲的“效用”具有主观性，是指个体对自身幸福的理解。它可以被解释为欢愉或欲望满足的状态，也可以有其他衡量方式。

⑦ Amartya Sen, "Utilitarianism and Welfarism," *The Journal of Philosophy*, 1979, 76(9).

⑧ Nancy Fraser, Linda Gordon, "A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State," *Journal of Women in Culture and Society*, 1994, 19(2).

⑨ Noel Timms, Rita Timms, *Dictionary of Social Welfare*, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1982, 55-56.

收入的较高份额来自福利项目；（2）受助者领取福利待遇的时间较长；（3）受助者处于劳动年龄且有劳动能力，但维持失业状态；（4）受助者处于劳动年龄且有劳动能力，但就业意愿弱；（5）受助者不愿意失去福利待遇的领取资格。上述概念界定的共同点在于将分析单元限定在个体或家庭，不同点在于对家庭经济需要和个人道德意愿的偏重程度，但从经济层面对福利依赖的分析极易因个体化取向最终转变为对贫困人口的道德谴责。因此，福利依赖是极具价值属性的概念，它倡导的以工资劳动为标志的独立工人形象虚化了工人依赖于雇主的雇佣关系，掩盖了人类对社会福利存在必要依赖的事实。^①虽然福利依赖语境下的福利主要指社会救助和失业保险项目，但近来的讨论试图将依赖性的解释扩展到整个福利体系。

5. 福利刚性。刚性增长和阶段性膨胀被认为是福利制度发展的客观规律，^②这一规律也成为抨击福利制度的有力理由。福利刚性具体表现为项目结构易增不易减、保障水平易升不易降、覆盖范围易扩不易缩。学界就福利刚性的成因形成了多重解释：（1）福利刚性源于社会心理，公众只允许福利待遇提升而不允许其下降；^③（2）福利刚性源于人的需要，人的需要不断发展要求福利水平“水涨船高”；（3）福利刚性源于制度刚性，福利作为一种制度形式被确立后，会产生路径依赖和自我强化的惯性；（4）福利刚性源于民主政治，尤其在资本主义民主制度下，政党和政治家为了赢得选票会不断抬高福利承诺。事实上，刚性特征不仅限于福利制度，譬如工资易升不易降被称为工资刚性或工资粘性、税收易减不易增被称为税收刚性、居民消费易升不易降被称为棘轮效应。工资、税收、居民消费的刚性更多作为经验观察或理论预设存在，很少有人认为这几种刚性会引发社会危机，甚至不会提出类似的命题。虽然福利刚性的提出也是基于经验观察，但它被认为是一些国家经济危机、政治动乱及社会失序的触发机制，并被冠以需要规避和谨慎对待的声音。值得注意的是，福利刚性只是反映福利制度发展的长期总体趋势，各国福利项目和待遇水平也并非连年增长。现金给付和服务递送的灵活组合，能够增强福利制度的弹性。^④另外，福利刚性的异质性长期被忽略，单从福利支出水平的变动趋势来看，欧洲范围内至少存在平稳增长型、大幅波动型、阶梯跃升型等分化类型。^⑤

6. 福利国家危机。20世纪70年代以来，福利国家经济增长放缓引发了对福利紧缩和福利制度转型的讨论，福利国家危机已经成为共识。由于研究者对福利国家的理解存在国家形态与制度形式两种取向，因而福利国家危机也就具有两层含义。第一层含义将福利国家作为一种国家形态，认为福利国家越来越难以实现充分就业、社会平等及经济增长三者之间的平衡，人口结构变动也产生了重要影响。第二层含义将福利国家作为一种制度形式，认为福利制度不仅面临自身可持续性的财政困境，还无法及时有效地回应社会风险和需求的变化，更会对宏观经济表现产生负面影响。随着讨论的深入，财政危机作为福利国家危机的主要方面被凸显。福利国家财政危机的论断可以衍生出两个命题：第一个命题是维持福利国家运行需要有竞争力的经济体系，相应的解法是

① 从依赖的本义看，任何一种福利项目都会使受益者对制度产生依存关系。领取养老金的老人、报销医疗费用的患者、领取儿童津贴的家庭也是福利项目的受益者，他们不同程度地依赖于某些福利制度，但福利依赖不会用于描述这些群体。

② 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000年，第155-158页。

③ 景天魁等：《福利社会学》，北京师范大学出版社，2010年，第183页。

④ 林闽钢：《走向社会服务国家：全球视野与中国改革》，中国社会科学出版社，2020年，第84页。

⑤ 张志超：《民主制度下福利刚性的政治经济学：基于德国经验的研究》，中国社会科学出版社，2020年，第11-17页。

增加经济活力；第二个命题是实现经济中高速增长需要降低福利国家的运行成本，相应的解法是削减福利开支。诸多政治家和研究者针对福利国家财政危机开具的“药方”是依据第二个命题，其前提假设为福利国家的经济增长已经达到极限，但该假设本身仍有待验证。虽然福利国家危机在资本主义世界产生了广泛的影响和恐慌，但是福利制度存废的问题较少被涉及，相关改革举措只是在技术层面进行边际调整，并未动摇福利国家的根本原则。^① 奥菲在诊断福利国家危机时指出，尽管福利国家对资本积累产生的影响可能是破坏性的，但废除福利国家带来的影响却是毁灭性的，由此形成了资本主义与福利国家之间的矛盾关系。^② 与此同时，福利国家危机的普遍性需要被重新审视，各国陷入危机的程度和响应速度大相径庭。在福山看来，福利国家危机并非普遍现象，国家能力的强弱和行政部门能否中立自主是跨越危机的关键因素。^③

7. 福利民粹主义。一些社会运动和思潮容易被感知为民粹主义，在概念化过程中，民粹主义形成了意识形态、政治策略及社会文化三种主要且不同的理解方式。将民粹主义理解为意识形态的研究者认为，社会最终会被划分为人民与精英两个同质且对立的阵营，主张政治应当是人民公意的表达。^④ 将民粹主义理解为政治策略的研究者认为，在这种策略下，强人领袖通过获得大量未经组织的追随者直接的、无媒介的、非制度化的支持来寻求或行使政府权力。^⑤ 将民粹主义理解为社会文化的研究者认为，民粹主义是一种在政治中对抗性、动员性地炫耀并利用“草根特质”的文化现象。^⑥ 民粹主义的形成与主权在民这一现代民主政治的合法性来源有着密切关系，但它早期具有的动员民众的积极含义几近消失，只剩下极端化、平民化、反对现代化和全球化的危险面孔。贫富分化是引发民粹主义的重要原因，人民对福利增进又有普遍诉求，因而民粹主义与福利容易走向融合。国内研究者将福利民粹主义界定为“民粹主义对福利政策的影响”或“民粹式的福利超载”，其中的民粹主义是在政治策略意义上使用的。^⑦ 换言之，当民粹主义者将扩张性福利政策作为赢得政治支持的工具时，福利民粹主义就产生了。在此期间，福利制度会沿着非理性的方向发展，忽视福利水平短期急剧膨胀可能产生的影响。福利民粹主义概念对研究者具有很强的吸引力，但鉴别福利民粹主义是一个主观和模糊的过程。这不仅因为民粹主义尚未形成统一的界定方式，还源于人民福利诉求和国家福利增进的合理性与非理性的边界也是模棱两可的。

8. 泛福利化。泛福利化中的福利是一种狭义概念，代表整个福利体系中最高水准的保障项目。因此，泛福利化用以分析的对象是社会救助和社会保险，反映的是部分社会救助和社会保

① [丹麦] 戈斯塔·埃斯平-安德森编，杨刚译：《转型中的福利国家——全球经济中的国家调整》，商务印书馆，2010年，第85页。

② [德] 克劳斯·奥菲著，郭忠华等译：《福利国家的矛盾》，吉林人民出版社，2011年，第7页。

③ [美] 弗朗西斯·福山著，毛俊杰译：《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，广西师范大学出版社，2015年，第84-85页。

④ Cas Mudde, Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2017, 5.

⑤ Kurt Weyland, "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics*, 2001, 34(1).

⑥ Pierre Ostiguy, "Populism: A Socio-Cultural Approach," in Cristóbal Rovira Kaltwasser, et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, 2017.

⑦ 房连泉：《庇隆时期的社会政策——兼论阿根廷福利民粹主义传统的影响》，《国际经济评论》2015年第6期；赵聚军：《福利民粹主义的生成逻辑及其政策实践——基于拉美地区和泰国的经验》，《政治学研究》2015年第6期。

险项目实施过程中权利与义务失衡的现象以及制度运行偏离制度定位的倾向。一些研究者认为,中国最低生活保障制度和城乡居民基本医疗保险制度具有典型的泛福利化特征。最低生活保障制度的泛福利化表现为保障范围超出贫困人口数量,项目捆绑导致实际保障水平超过底线标准。^①城乡居民基本医疗保险制度的泛福利化表现为居民个人缴费远低于患者享受的报销待遇和财政补助。泛福利化体现了一种基于“应得”的政治哲学,它的提出并非意味着社会救助和社会保险真的达到了福利体系的最高保障水准,而是在这两种制度覆盖下的个体不应得到超出研究者或公众认同的保障水平,或是客观的社会最低生活水准。在福利资源有限的情况下,一部分人得到的资源增多,意味着其他人可得资源的减少。有研究者提出,在社会福利水平总体不高的前提下试图解决泛福利化问题,不仅面临巨大的阻力,还可能扭曲制度完善的主要方向。^②

上述八个概念具有强烈的社会建构色彩,它们在形成各自内涵的同时,交织出了“福利病”的概念网,并呈现出机制与后果两种建构进路。福利主义、福利刚性、福利民粹主义、泛福利化是机制性概念,分别从理论学说、自身规律、政治策略及制度执行层面提出了“福利病”产生的原因。^③福利病、福利陷阱、福利依赖、福利国家危机是后果性概念,其中又以“福利病”涉及面最广,涵盖了个人、国家、社会及市场可能出现的问题,因而具有统摄性。福利陷阱侧重个人与国家层面,福利依赖侧重个人层面,福利国家危机侧重国家层面。总的来看,“福利病”的机制性概念之间存在交叉关系,后果性概念之间则是隶属关系。一旦机制性概念被确立,后果性概念也就随之而来。“福利病”的概念体系目前仍在繁殖,但关键问题是,这些概念对社会现象刻画真实性与普遍性尚未得到完全验证。

二、“福利病”的价值基础

福利制度评价的背后充满了意识形态之争,价值选择对“福利病”概念体系的形成产生了根本影响。在福利国家的思想脉络中,每个主要的思想流派都对福利制度展开了批评,希望以此推动福利国家改革。表1呈现了新自由主义者、保守主义者、社会民主主义者及右翼民粹主义者的主要观点,其中的分歧主要体现在福利供给主体、去商品化程度、贫困归因及覆盖对象。在这四种思想流派中,保守主义者希望防范福利制度引发的道德风险,社会民主主义者希望重构福利制度以适应时代变迁,右翼民粹主义者希望福利制度的覆盖对象仅限于本地居民,只有新自由主义者试图动摇福利国家的根基,将福利制度商品化。福利制度之所以遭受如此多的批评,是因为它并非资本主义的天然要素,而是作为缓和经济危机和阶级对抗的社会主义工具被引入。^④米塞斯认为,一切具有国家干预倾向思想和政策都是社会主义的,社会主义的本质是破坏,是对资本的消耗。^⑤在他看来,社会改良和暴力革命都是在

① 仇叶、贺雪峰:《泛福利化:农村低保制度的政策目标偏移及其解释》,《政治学研究》2017年第3期。

② 顾昕:《人民的健康(上):走向去碎片化的中国医保改革》,浙江大学出版社,2022年,第380页。

③ 前述已及,哲学视角下的福利主义与“福利病”分属两个研究领域,两者之间并无直接关联。福利主义之所以被卷入“福利病”的概念体系,是因为部分研究者将福利主义理解为一种关于福利制度建设的学说。

④ 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。

⑤ [奥]路德维希·冯·米塞斯著,王建民等译:《社会主义:经济学与社会学的分析》,商务印书馆,2018年,第522-523页。

摧毁以不断生成新的资本为本质的资本主义社会，劳动立法、社会保险、工会制度、公有化、税收政策、通货膨胀都是极具破坏性的方式。有效的福利制度能够促使资本主义让渡一部分自由，但这无法从根本上改变资本主义向自由回归的内驱力。一旦福利制度无法缓和资本主义国家危机，就会立即遭受来自四面八方的怀疑与批评，这种将福利制度工具化的思维正是基于私有制建设福利制度的局限性。

表 1 福利国家的批评者及其主要观点

	新自由主义者	保守主义者	社会民主主义者	右翼民粹主义者
福利供给主体	市场	社会、国家及市场	国家和市场	市场和国家
去商品化程度	低	中等	高	中等
贫困归因	努力	贫困文化	运气	努力和文化
覆盖对象	劳动者	劳动者及其家庭	所有居民	本地居民

资料来源：Gerda Hooijer, Desmond King, "The Critics of Welfare: From Neoliberalism to Populism" in Daniel Béland et al. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State: Second Edition*, Oxford University Press, 2021.

（一）新自由主义将福利制度视为对自由的干涉

自由主义在资本主义思想体系中长期占据主导地位，它以一种消极和被动的的方式理解自由。密尔认为，在个人行为只关乎自身利害而不会对他人造成伤害的情况下，个人应当享有思想、言论及行动的自由，社会只有在个人行为违背普遍利益时才具有干涉的正当性。^① 密尔的观点简明扼要地概括了自由主义的核心思想，其本质是通过限制政府和社会的权力来保卫个人自由。新自由主义作为后来者，进一步捍卫了自由原则的至上性。哈耶克以强制的对立面来定义自由，他指出，“我们所说的‘强制’，乃是指一个人的外部条件受他人控制，为了避免更大的恶果，他被迫为实现他人的目的工作，而不能按照自己的计划行事”，^② 而自由就是个人不受其他人武断意志强制的状态。^③ 个人自由的实现需要一种服从于自由的平等，这在新自由主义理论体系中仅是指法律面前的人人平等。国家和政府存在的必要性仅限于保障法律等一般性规则的实施和公共安全，超过这一限度就会被新自由主义者视为干涉或侵犯个人自由。

在此基础上，新自由主义者对福利制度发起了进攻，他们提出的社会保障制度建设方案被形象地概括为“银行家思维”。^④ 哈耶克认为，“我们应该对以下两种状态分清界线：在一种状态里，社会承认有义务消除绝对贫困和保障一个最低福利水平；在另一种状态里，社会自以为有权决定所有人的‘公正’地位，并向每一个人分配它认为他们各自应得的东西。如果授予政府提供某些特定服务的排他性权力，即一种为了达到目的而必须用来处置和强制个人的权力，自由就会受到严重的威胁。”^⑤ 新自由主义者认同社会为了防止极端贫困而采取有限度的保障，但他们无法接受追求普遍性保障的福利国家。在批判福利国家过程中，他们提出社会保障松懈了个人努力、福利国家具有浪费性等命题。在弗里德曼夫妇设计的社会保障改革方案中，弱化

① [英] 约翰·密尔著，许宝骥译：《论自由》，商务印书馆，2007年，第112-113页。

② [英] 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克著，杨玉生等译：《自由宪章》，中国社会科学出版社，2021年，第42页。

③ [英] 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克著，杨玉生等译：《自由宪章》，中国社会科学出版社，2021年，第28页。

④ 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

⑤ [英] 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克著，杨玉生等译：《自由宪章》，中国社会科学出版社，2021年，第445页。

社会保障和提高经济效率得以凸显，而这正是“福利病”概念的最终走向。他们为此辩护道，“一个社会若是把平等（即结果平等）置于自由之上，那么最终的结果是既没有平等也没有自由……相反，一个社会若是把自由置于平等之上，那么最终不仅会增进自由，也会增进平等。”^①

新自由主义者赋予不平等以进步意义，认为不平等造就了人口与经济的快速增长。因此，他们坚定不移地维护市场机制的道德性，宣称经济增长会产生涓滴效应。哈耶克认为，“除了市场以外，没有人能够确定个人对整个产品贡献的大小，也无法确定应该给一个人多少报酬，才能使他选择从事某些活动，能够为向所有人提供的货物和服务做出最大的贡献。当然，如果认为后者合乎美德，那么市场就能产生最道德的结果。”^②新自由主义者在论证经济增长“无所不能”的同时，也将不平等合理化了，但这种对不平等的辩护并不符合社会现实。斯蒂格利茨在关于美国社会和全球秩序的多项研究中反复抨击涓滴经济学，认为不平等的加剧不仅没有带来经济快速增长，反而导致经济增速放缓，底层群体未能从中受益。^③皮凯蒂对18世纪工业革命以来的财富分配数据分析后发现，贫富分化的根本原因是资本收益率大于经济增长率，不加制约的资本主义导致财富不平等加剧，市场经济无法自发调节收入不平等。^④市场是实现资源配置的有效手段，但它也是撕裂社会的潜在机制。经济增长为社会发展造就的最大好处是提供了丰富的物质资源，但物质资源惠及全民还需构建合理的共享机制。共享机制不会伴随经济增长自发形成，它要在政府干预下才能产生，而这恰恰构成了森提出的“实质自由”的拓展手段。^⑤

（二）优绩主义过分强调个人责任与工作伦理

如果说新自由主义在意识形态上赋予“福利病”以正当性，那么优绩主义则是在行动策略上加深了福利污名。优绩主义认为，在机会平等的社会条件下，个人成就完全取决于能力与努力，与时机和运气无关。在现代社会，优绩主义已经成为一条主导规则，^⑥在促进社会成员向上流动的同时，削弱了人与人之间的共情力。尤其对资本主义社会而言，向上流动需要一种创造财富的信念或道德观念，这种被称作资本主义精神或企业家精神的内核即是优绩主义。优绩主义看似与新自由主义密切相关，但是新自由主义者并不认为经济回报应当由优绩决定。正如哈耶克指出的那样，“按照功绩实行奖赏，与选择个人目标的自由水火不容”，“因为功绩与客观结果无关，而与主观努力有关”，“决定功绩应有一个先决条件，即我们能够判断人们是否像他们应做的那样已经充分利用了他们的机会，以及这耗费了他们多少意志努力或自我克制；此外，它的另一个先决条件是我们能够区分，其成就的哪部分，是由于在其控制之下的环境因素，哪一部分不是。”^⑦优绩主义的积极意义在于促进社会成员参与竞争并积极奋斗，但它也让成功者认为他们的成功是基于

① [美] 米尔顿·弗里德曼、[美] 罗丝·弗里德曼著，张琦译：《自由选择》，机械工业出版社，2013年，第147-148页。

② [英] 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克著，冯克利等译：《致命的自负》，中国社会科学出版社，2021年，第136-137页。

③ 美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨在《全球化逆潮》《美国真相：民众、政府和市场势力的失衡与再平衡》《不平等的代价》《巨大的鸿沟》等多本专著中都论及了该观点。

④ [法] 托马斯·皮凯蒂著，巴曙松等译：《21世纪资本论》，中信出版社，2014年，第360-386页。

⑤ [印] 阿马蒂亚·森著，任贇、于真译：《以自由看待发展》，中国人民大学出版社，2002年，第34页。

⑥ 冯婷：《优绩主义：价值、批判及其矫正》，《探索与争鸣》2023年第10期。

⑦ [英] 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克著，杨玉生等译：《自由宪章》，中国社会科学出版社，2021年，第137-138页。

个人能力与努力的应得回报,失败者的失败完全是个人过错,最终导致赢者的傲慢和输者的怨恨。^①

优绩主义对福利制度的冲击在于它过分强调个人责任与工作伦理,引导国家在福利供给责任上的退却。在这一点上,优绩主义与保守主义实现了融合,它们试图将社会风险还原给个人,认为弱势群体需要为他们的不幸负责。吉尔德认为,“要摆脱贫困,只有依靠工作、家庭和信仰。除此之外,别无他法。穷人应该信奉的第一个原则就是为了向上流动,不仅要参加工作,而且要比优越于自己的阶层付出更多的努力。”^②强调个人努力与成功直接相关的工作伦理导致社会对福利制度的抵触,因为基于公民身份而非经济表现的福利制度会被视为对工作伦理的背离。因此,在资本主义精神最兴盛的国家,福利制度往往遭受最严厉的批评。优绩主义工作伦理的另一个重要功能是使不帮助穷人变得合情合理。在鲍曼看来,“在对穷人的道德进行谴责的同时,对非穷人的道德实施赦免,通过这种双管齐下的方法,达到双手和良心的洁净”,“道德的本质是为弱者、不幸的人、受苦难的人谋求福祉的责任冲动,给贫穷定罪可以消除和减弱这种冲动。”^③

(三) 捍卫福利制度的公民社会权发展不充分

社会权的兴起是福利国家的理论根基,20世纪也被认为是社会权来临的时代。马歇尔将公民权定义为一种共同体的所有成员都享有的地位,所有拥有这种地位的人在这一地位赋予的权利与义务方面都是平等的。作为一种权利复合体,公民权包括民事权、政治权及社会权三种要素,三种权利要素的出现横跨18世纪、19世纪和20世纪。^④公民权的三种要素早期是杂糅在一起的,在发展过程中逐渐产生相对独立性,但每一项权利要素的形成都建立在前一项权利要素出现的基础上。直至社会权的产生和发展,资本主义社会的阶级结构与不平等状况才发生重大转折。

尽管不同维度的公民权利要素难以被直接比较,但在引入权利稳定性的维度后,三种权利要素的差异得以显现。相较于后发形成的社会权,先发产生的民事权与政治权更加牢固。权利要素形成的先后次序产生了主导与依附的潜在关系,即民事权与政治权容易影响社会权,但社会权反过来很难撼动民事权与政治权。虽然社会系统可能因为权利要素的扩大而变得更加平等,但是不同权利要素的权重有高低之别也是明显的事实。社会权相较民事权与政治权而言更加脆弱。这种权利要素的稳定性差异延伸到政策和话语领域,就会表现为经济政策和政治策略容易凌驾于社会政策之上,经济话语和政治话语会渗透到社会话语当中。公民社会权发展不充分以及社会领域尚未建立起对经济话语的“防火墙”,能够有效解释为什么新自由主义和优绩主义会对福利制度产生如此大的负面影响。换言之,缺乏必要的社会共识将会动摇普遍性福利制度建设的正当性。

在当代中国,效率至上和个人归因的观念对福利制度的影响仍在,福利领域尚未形成牢固的社会共识。除此之外,福利制度还遭受着马克思主义研究者的批判,部分研究者将福利

① [美] 迈克尔·桑德尔著,曾纪茂译:《精英的傲慢:好的社会该如何定义成功?》,中信出版社,2021年,第18页。

② [美] 乔治·吉尔德著,蒋宗强译:《财富与贫困:国民财富的创造和企业家精神》,中信出版社,2019年,第124页。

③ [英] 齐格蒙特·鲍曼著,郭楠译:《工作、消费主义和新穷人》,上海社会科学院出版社,2021年,第106-114页。

④ [英] T. H. 马歇尔等著,郭忠华、刘训练编:《公民身份与社会阶级》,江苏人民出版社,2008年,第22-23页。

制度视为资本主义要素，由此产生了福利意识形态归属的悖论。^①由于马克思主义研究者以资本主义批判作为研究取向，他们进而对资本主义国家兴盛的福利制度也展开了批评。重新审视马克思主义经典论述可以发现，无论在资本主义社会还是社会主义社会，福利制度都是必要的。马克思认为，社会总产品在成为消费资料、进行个人分配之前应当作“六项扣除”，其中包括用来应付不幸事故和自然灾害等的后备基金或保险基金、用来满足共同需要的部分以及为丧失劳动能力的人等设立的基金。^②“六项扣除”同样是对福利制度的一种基本设想。再者，马克思在论述社会形态演进时指出，“人的依赖关系（起初完全是自然发生的），是最初的社会形式，在这种形式下，人的生产能力只是在狭小的范围内和孤立的地点上发展着。以物的依赖性为基础的人的独立性，是第二大形式，在这种形式下，才形成普遍的社会物质变换、全面的关系、多方面的需要以及全面的能力的体系。建立在个人全面发展和他们共同的、社会的生产能力成为从属于他们的社会财富这一基础上的自由个性，是第三个阶段。第二个阶段为第三个阶段创造条件。”^③福利制度建立于人类社会的第二个历史形态，它有助于人摆脱对物的依赖性，进而发展出自由个性。上述内容表明，福利意识形态问题和马克思主义福利观应当被重新审视。

三、“福利病”的现实分析

“福利病”被理解为与福利制度相关的经济病态，对“福利病”的现实诊断需要结合经济指标分析两者之间的共变关系。两种命题在“福利病”的讨论中占据核心位置：一是福利使人变懒惰且容易产生依赖，导致个人工作积极性下降；二是福利会引发经济危机并拖累经济增长，损害国家创新力与竞争力。本文基于宏观统计数据对这两种命题进行考察，选择公共社会支出占 GDP 的比重作为福利水平的度量指标，对福利水平与经济指标之间的关系作总体分析。^④

（一）福利水平与劳动工时及依赖性的关系

高福利是否会滋生懒惰和依赖？对 2020 年 OECD 成员国公共社会支出水平与劳动指标的相关分析表明，随着公共社会支出水平的提升，人均年工时逐渐减少，劳动生产率稳步提升，最终结果是劳动创造的社会财富总额仍在增加（如图 1 所示）。如果仅观察公共社会支出水平与工作时间两个指标的变动趋势，容易得出福利水平提升与工作时间减少同向变动的结论，这在部分研究者看来是福利制度“养懒汉”的有力证据。但将劳动生产率纳入分析后可以推测，工时减少的背后可能是科技进步等因素解放了劳动时间，尤其是当前人工智能技术的爆发式发展将会推动生产力发生质变。工时减少而劳动生产率提升的趋势也符合马克思对未来社会的构想，“社会生产力的发展将如此迅速，以致尽管生产将以所有的人富裕为目的，所有的人的可以自由支配的时间还是会增加。因为真正的财富就是所有个人的发达的生产力。”^⑤自由时间

① 该悖论是指资本主义思想家认为福利制度属于社会主义，而马克思主义研究者认为福利制度属于资本主义。

② 《马克思恩格斯文集（第三卷）》，人民出版社，2009 年，第 432-433 页。

③ 《马克思恩格斯文集（第八卷）》，人民出版社，2009 年，第 52 页。

④ 本文对福利水平与经济指标之间关系的分析并未建立在因果推断的严格基础上，仅反映了经济指标随福利水平增减的变动趋势。

⑤ 《马克思恩格斯文集（第八卷）》，人民出版社，2009 年，第 200 页。

的增加为实现人的自由而全面的发展创造条件，因而也是社会进步的重要标志。

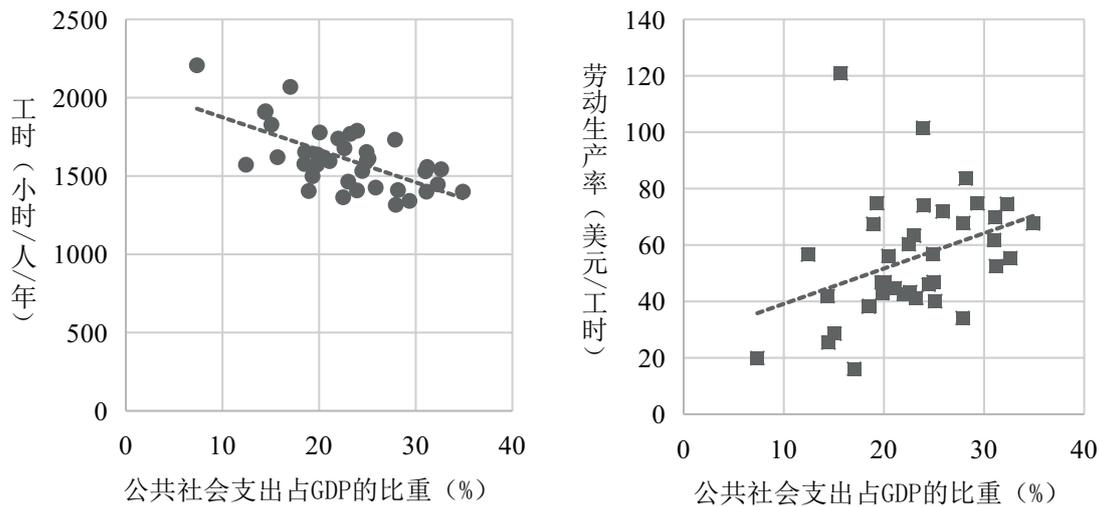


图1 2020年OECD成员国公共社会支出水平与劳动工时及生产率的关系

资料来源：根据OECD社会支出数据库和就业指标数据集中的数据整理所得。

注：OECD社会支出数据库的统计口径包括养老保障、遗属保障、伤残保障、医疗卫生、家庭政策、积极劳动力市场政策、失业保障、住房保障及其他福利等9个政策领域，区分了公共部门和私人部门的支出来源。在图中涵盖的38个成员国公共社会支出数据中，由于澳大利亚、墨西哥和土耳其2020年的数据缺失，故使用2019年的数据进行填补。OECD社会支出统计的具体内容参见 *The OECD SOCX Manual - 2019 edition: A Guide to the OECD Social Expenditure Database*, https://www.oecd.org/social/soc/SOCX_Manuel_2019.pdf。

福利依赖率是美国官方的统计指标，指来自贫困家庭临时救助项目（TANF）、补充营养援助项目（SNAP）及补充保障收入项目（SSI）的收入超过家庭收入50%的人口占比。1994年美国颁布的《福利指标法案》要求健康与人类服务部每年就福利依赖指标和预测因素向国会提交年度报告。2021年，20.1%的美国人口接受了某种程度的TANF、SNAP及SSI援助，3.6%（1190万）的美国人口从TANF、SNAP及SSI项目中获得了一半以上的收入。1993—2021年美国福利依赖率的变动趋势表明，经济衰退是福利依赖率增加的关键因素，过去近30年间美国福利依赖率在3%—6%的区间内波动（如图2所示）。2021年美国官方公布的贫困发生率为11.6%，福利依赖人口数仅占贫困人口数的三分之一。进一步考察2021年美国领取救助项目的家庭劳动参与状况可以发现，半数以上的受助者家庭处于劳动就业或搜寻工作的状态。^①

依赖性伴随福利制度的出现而产生，福利制度覆盖范围越广、保障水平越高，国民对福利制度的依赖程度就越高。依赖程度体现了福利制度的健全程度，当制度不健全、保障水平较低时，国民无法依赖福利制度，福利制度的有效性也会遭受质疑。对于生活陷入困境的极端贫困人口而言，社会救助项目将成为其主要收入来源，他们在美国语境下将直接成为福利依赖者。班纳吉和迪弗洛基于实验方法得到的大量证据有力地反驳了福利依赖的观点。他们发现，“大多数人都实际上都想工作，不仅仅是因为他们需要钱，而且因为工作给人带来一种使命感、归属感和尊严感。”^②

① U.S. Department of Health and Human Services, *Welfare Indicators and Risk Factors: 23rd Report to Congress*, <https://aspe.hhs.gov/reports/23rd-welfare-indicators-rtc>, 2024.

② [美]阿比吉特·班纳吉、[法]埃斯特·迪弗洛著，张缘、蒋宗强译：《好的经济学》，中信出版社，2020年，第370页。

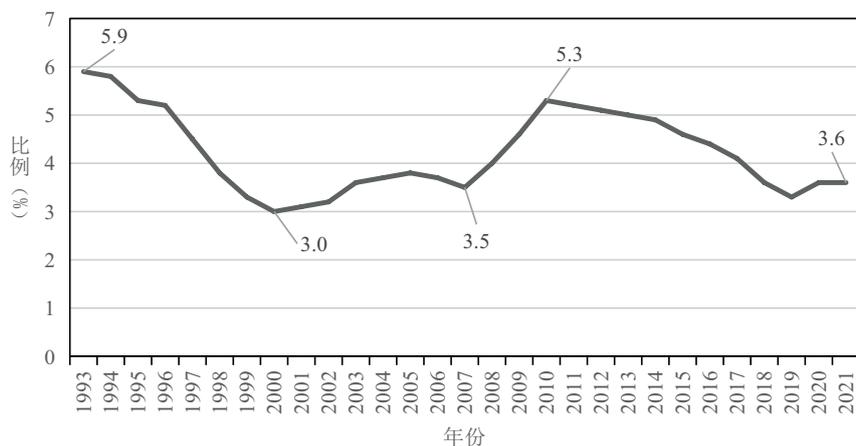


图2 1993—2021年美国的福利依赖率

资料来源：根据2024年美国健康与人类服务部发布的《福利指标和风险因素报告》整理所得。

注：1996年，美国颁布了《个人责任与工作机会协调法案》，贫困家庭临时救助项目（TANF）在1997年取代了原有的抚养未成年子女家庭援助项目（AFDC）。因此，1993—1996年的统计结果包括AFDC受助者数据，1997年开始包括TANF受助者数据。此外，1993—2008年的统计结果包括食品券项目领取者数据，2008年美国颁布的《食品、保护与能源法案》将食品券项目更名为补充营养援助项目。

（二）福利水平与经济发展及国家创新竞争力的关系

1. 福利水平与经济危机及经济增长的关系

全球经济危机爆发越来越呈现出周期缩短和程度加剧的演化特征，尤其在资本主义国家，生产社会化与生产资料私有制之间的矛盾没有发生根本改变。德国在1883—1889年间通过的《劳工医疗保险法》《事故保险法》《残障与老年保险法》被视为现代社会保障制度产生的标志，^①而在1883年之前，各国就已经周期性地爆发了经济危机（如图3所示）。因此，经济危机先于福利制度而存在。全球经济危机在演化过程中出现了五次高峰：第一次高峰出现在1920—1921年，这是第一次世界大战后经济的短期萧条；第二次高峰出现在1931—1933年，这是20世纪资本主义国家经济衰退最严重的时期；第三次高峰出现在1939—1950年，这是第二次世界大战及战后重建阶段；第四次高峰出现在1979—2001年，这是新自由主义最兴盛的时期；第五次高峰出现在2008年，这是由美国次贷危机引发的全球金融危机。其中，第二次经济危机高峰促使美国在1935年通过了《社会保障法》，第五次经济危机高峰推动了中国社会保障制度的快速扩展。尤其值得注意的是，1952—1972年是全球经济危机的低频爆发期，这恰好是福利国家快速发展的时期。批判福利国家的研究者认为，这段时期的福利扩张积聚了经济风险，是福利国家爆发经济危机的直接原因。但问题在于，在新自由主义思想指导下，1979—2001年间的福利制度处于紧缩或转型阶段，长达20余年的经济调整却使全球经济陷入最剧烈也是持续时间最长的危机当中。事实上，虽然福利制度对经济危机具有缓冲作用，但它不能从根本上消除危机，反而在危机的周期性爆发中成为资本主义内在矛盾的“替罪羊”。^②

① 华颖：《德国社会保障制度》，中国劳动社会保障出版社，2023年，第25页。

② 免平清：《福利制度是西方国家危机的根源吗？——兼论中国社会福利研究的理论自觉》，《教学与研究》2014年第2期；江宇：《全面认识西方“福利陷阱”》，《红旗文稿》2018年第4期。

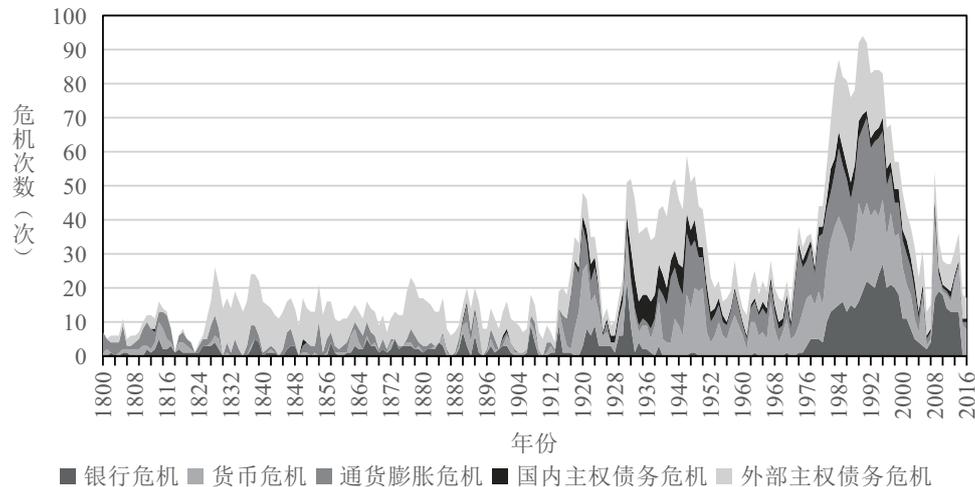
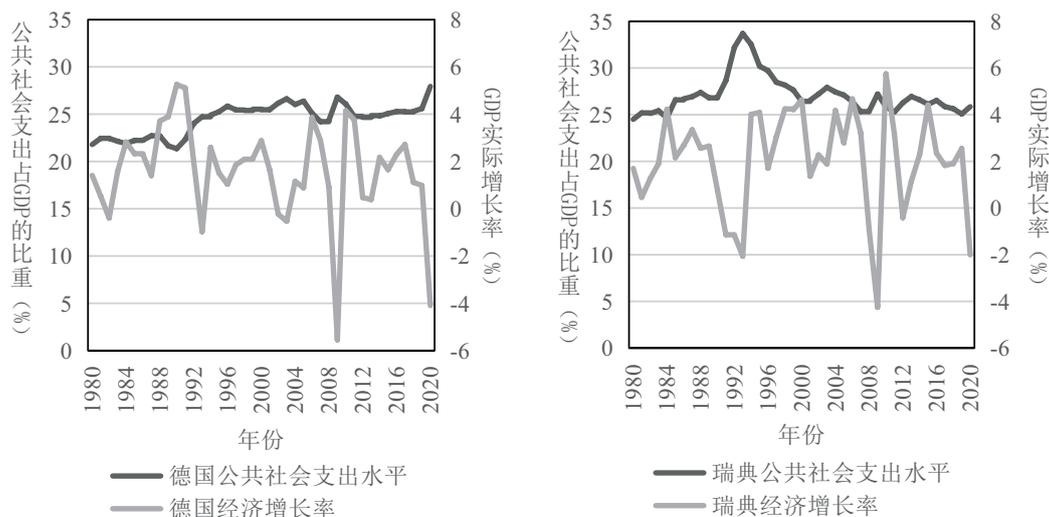


图3 1800—2016年全球经济危机的演化趋势

资料来源：根据哈佛商学院“行为金融与金融稳定性”项目组搜集的70个国家经济危机数据（<https://www.hbs.edu/behavioral-finance-and-financial-stability/data/Pages/global.aspx>）整理计算所得。

福利制度与经济发展之间存在相互促进和相互制约的关系，这是福利研究领域的共识。但经济研究领域却存在“另一种声音”，认为福利制度对经济增长具有显著的负向影响、福利支出与经济增长之间存在负向或“倒U型”关系。^①这类将福利制度建立或福利水平增长作为“因”、经济增长作为“果”的研究局限在于，忽视了福利制度产生和水平扩张具有明显的“逆经济周期”特征，经济危机爆发往往是福利制度发展的关键节点。如图4所示，1980—2020年德国、瑞典、美国、日本的福利水平与经济增长既有同向变动的时期，也有反向变动的时期。尤其当GDP实际增长率严重为负时（例如2008年和2020年前后），四个国家的福利水平都出现了阶梯式增长，美国表现得尤为明显。^②这种“逆经济周期”特征叠加两者之间互促与互制的关系后，在数量分析中就会呈现负相关或“倒U型”趋势。



① 贾俊雪等：《传统文化信念、社会保障与经济增长》，《世界经济》2011年第8期；贾俊雪等：《社会保障与经济增长：基于拟自然实验的分析》，《中国工业经济》2018年第11期；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。

② 2020年，美国公共社会支出占GDP的比重为23.9%。在过去40年间，美国福利水平总体呈现增长趋势。

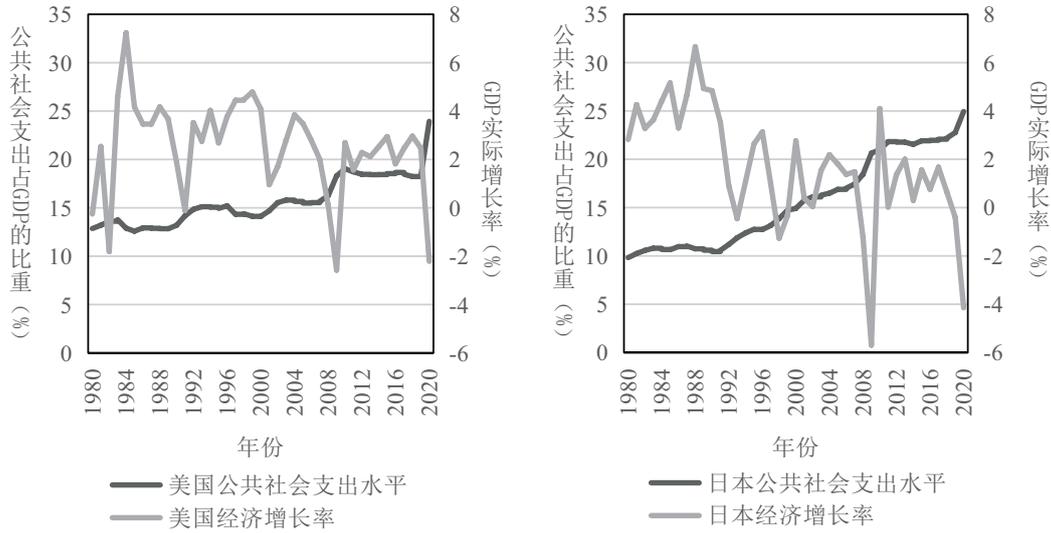


图 4 1980—2020 年美国、瑞典、德国及日本的公共社会支出水平与经济增长率的关系

资料来源：根据 OECD 社会支出数据库和国民核算概览中的数据整理所得。

南欧国家较高的政府负债率以及 2010 年前后爆发的主权债务危机经常被导向福利刚性和福利扩张。如图 5 所示，希腊政府负债常年高于 GDP，2020 年已经达到 GDP 的 2.4 倍，但是 2020 年希腊公共社会支出仅占 GDP 的 27.9%。假定希腊公共社会支出完全来自政府负债，也仅占政府负债总额的十分之一。因此，希腊政府负债的主要支出流向并非福利制度。德国公共社会支出占 GDP 的比重总体接近并略高于希腊，但是德国政府负债率在 2007—2020 年间始终低于 90%。在 2014—2019 年间，德国公共社会支出水平在平稳增加的同时，政府负债率却在显著减少。因此，福利水平与政府负债之间不存在必然的因果关系。图 4 与图 5 都还表明，各国的福利水平并非只增不减。

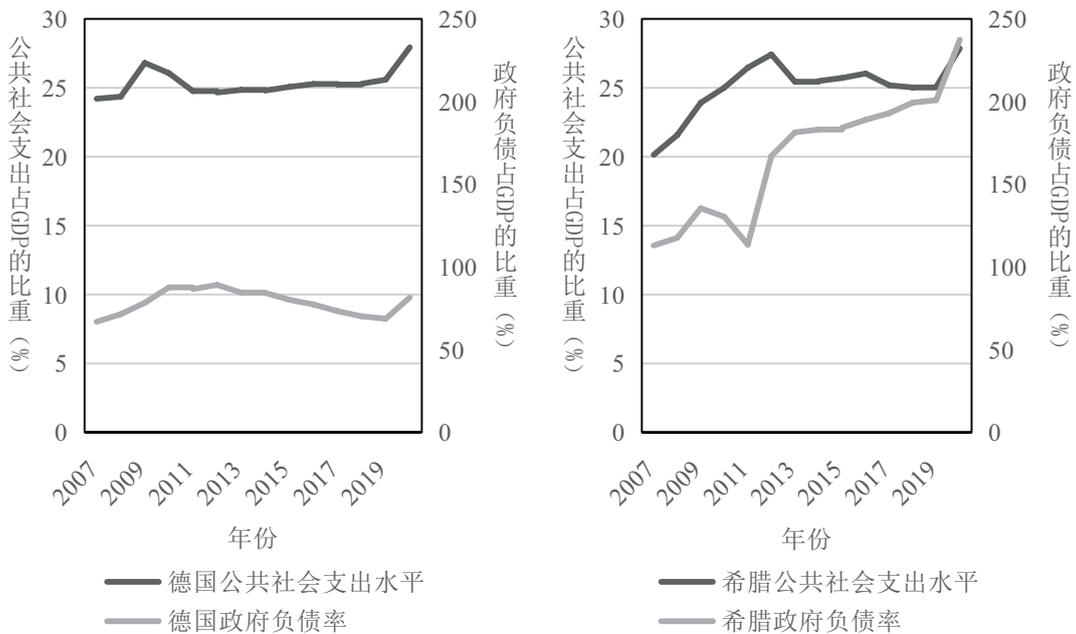


图 5 2007—2020 年德国和希腊公共社会支出水平与政府负债率的关系

资料来源：根据 OECD 社会支出数据库和公共财政指标数据集中的数据整理所得。

2. 福利水平与国家创新力及竞争力的关系

熊彼特认为,创新是生产函数的变动,^①发展则是执行新方式下生产要素与生产力的新组合,包括引入新产品、采用新的生产方法、开辟新市场、控制原材料的新供应来源、创造产业的新组织五种情况。^②直观上看,福利制度不会对创新发展造成负面影响。相反,它能够降低创新的风险,为创新失败者提供最后的“安全网”。有研究者认为,不平等是国家创新力提升的关键阻碍,^③福利制度通过创造公平的社会环境,有助于社会成员充分发挥创新能力。全球创新指数是反映国家创新力的有力指标。以福利水平较高的北欧国家为参照,2024年全球创新指数排名显示,瑞典、芬兰、丹麦、挪威、冰岛在133个参评经济体中的排名位列前20%(如表2所示),尤其瑞典在过去10年间均保持在前3位。

表2 2024年全球创新指数排名前30位的经济体

排名	经济体	排名	经济体	排名	经济体
1	瑞士	11	中国	21	挪威
2	瑞典	12	法国	22	冰岛
3	美国	13	日本	23	澳大利亚
4	新加坡	14	加拿大	24	比利时
5	英国	15	以色列	25	新西兰
6	韩国	16	爱沙尼亚	26	意大利
7	芬兰	17	奥地利	27	塞浦路斯
8	荷兰	18	中国香港	28	西班牙
9	德国	19	爱尔兰	29	马耳他
10	丹麦	20	卢森堡	30	捷克

资料来源: World Intellectual Property Organization, *Global Innovation Index 2024: Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship*, WIPO, 2024, p.18.

诺贝尔奖获奖人次是衡量国家创新力的另一个有力指标。如表3所示,在1901—2024年诺贝尔奖获奖人次排名前20位的国家中,虽然美国位列第1位,但是瑞典位列第5位,丹麦和挪威分别位列第16和第17位。考虑到不同国家之间人口规模的差异,以每百万人中诺贝尔奖获奖人次作为衡量标准,瑞典(3.21次)、丹麦(2.34次)、挪威(2.51次)的获奖人次超过了美国(1.22次)。

表3 1901—2024年诺贝尔奖获奖人次排名前20位的国家

排名	国家	诺贝尔奖获奖人次	总人口数(万人)	每百万人中诺贝尔奖获奖人次
1	美国	421	34543	1.22
2	英国	142	6914	2.05
3	德国	115	8455	1.36
4	法国	76	6655	1.14
5	瑞典	34	1061	3.21
6	俄罗斯	30	14482	0.21

① [美]约瑟夫·熊彼特著,何畏等译:《经济发展理论:对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察》,商务印书馆,2011年,第297页。

② [美]约瑟夫·熊彼特著,何畏等译:《经济发展理论:对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察》,商务印书馆,2011年,第75-76页。

③ 岳经纶:《高质量发展需要“作为治理方式”的社会政策体系》,《探索与争鸣》2024年第9期。

排名	国家	诺贝尔奖获奖人次	总人口数(万人)	每百万人中诺贝尔奖获奖人次
7	日本	30	12375	0.24
8	加拿大	28	3974	0.70
9	奥地利	25	912	2.74
10	瑞士	25	892	2.80
11	荷兰	22	1823	1.21
12	意大利	21	5934	0.35
13	波兰	19	3854	0.49
14	匈牙利	15	968	1.55
15	澳大利亚	14	2671	0.52
16	丹麦	14	598	2.34
17	挪威	14	558	2.51
18	以色列	13	939	1.38
19	印度	12	145094	0.01
20	比利时	11	1174	0.94

资料来源：根据世界人口统计 (<https://worldpopulationreview.com/>) 公布的国家人口数据和诺贝尔奖官方网站 (<https://www.nobelprize.org/>) 发布的获奖者信息整理计算所得。

在波特的国家竞争优势理论中，国家维持产业竞争优势包括四个关键要素：（1）生产要素；（2）需求条件；（3）相关产业与支持性产业；（4）企业战略、企业结构和同业竞争。^①在这四个关键要素中，福利制度能够改善劳动力素质进而促进生产要素提升，通过降低居民预防性储蓄，释放国内的消费需求。更重要的是，衡量国家竞争力不仅有经济维度，还包括社会维度。福利制度已经成为国家基础竞争力的重要内容，^②反映了国家在竞争过程中承担和化解社会风险能力的强弱。

在2019年全球竞争力指数排名前30位的经济体中，瑞典、丹麦、芬兰、挪威、冰岛在141个参评经济体中分别位列第8、10、11、17、26位（如表4所示）。在世界500强企业榜单中，瑞典的沃尔沃集团、丹麦的马士基集团、挪威的Equinor公司、芬兰的富腾公司常年在榜。在全球竞争力指数5.0版本中，瑞士、芬兰和丹麦跃居前三位，荷兰、美国、瑞典、德国、奥地利、日本和法国也位居前十。^③丹麦、奥地利和芬兰实现国家竞争力赶超的重要原因是在社会保护维度上得分最高，法国、荷兰、德国、瑞士和瑞典也同样在社会保护的完善程度上表现优异。由此可见，福利制度在国家竞争力的形成过程中发挥着日益重要的作用。

表4 2019年全球竞争力指数排名前30位的经济体

排名	经济体	排名	经济体	排名	经济体
1	新加坡	11	芬兰	21	奥地利
2	美国	12	中国台湾	22	比利时
3	中国香港	13	韩国	23	西班牙
4	荷兰	14	加拿大	24	爱尔兰

① [美] 迈克尔·波特著，李明轩、邱如美译：《国家竞争优势（上）》，中信出版社，2012年，第64-67页。

② 蔡昉：《社会福利的竞赛》，《社会保障评论》2022年第2期。

③ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Index (GCI) 5.0*, <https://www.weforum.org/about/the-global-competitiveness-index-gci-5-0/>, 2024.

排名	经济体	排名	经济体	排名	经济体
5	瑞士	15	法国	25	阿联酋
6	日本	16	澳大利亚	26	冰岛
7	德国	17	挪威	27	马来西亚
8	瑞典	18	卢森堡	28	中国
9	英国	19	新西兰	29	卡塔尔
10	丹麦	20	以色列	30	意大利

资料来源：World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, WEF, 2019, p.xiii.

对“福利病”命题的现实分析表明：（1）高福利并不必然引发懒惰和依赖，纵使在将福利依赖率作为官方统计指标的美国，近年来该指标也不及4%；（2）全球经济危机的根源并非福利制度，在过去40多年间，福利制度依然对经济危机产生重要的缓冲作用；（3）高福利并未损害国家创新力和竞争力，福利制度为国家创新力的形成提供了公平的社会环境，并已经成为国家竞争力的社会维度。

四、超越“福利病”的论争

“福利病”作为一种概念建构，淡化了社会公平议题以及制度性和结构性因素。“福利病”概念的流行对福利制度尚未成熟的国家将产生更大的负面影响，它会借理性之名阻碍福利制度建设步伐。“福利病”聚焦福利制度与劳动参与、经济增长及国家创新竞争等“他者”之间的关系，它并非在讨论福利制度自身运行是否会出现问题。福利制度内部运行也会存在危机，但危机的出现不代表福利制度的失败，更不应上升为对福利本质的怀疑。它既是福利制度发展的必经阶段，也是福利制度需要重新适应社会变化并做出系统性调整的预警信号。面向未来，应当超越“福利病”的论争，重新思考福利制度的社会意义与中国的现实需要。

（一）福利制度的评价应当以社会功能为本位

福利增长和经济增长最终都应反哺于社会，提升经济效率唯一的正当理由就是增进社会福利。强调福利制度的社会功能而不是经济功能，是因为社会功能最容易被忽视。尤其在社会有序运转时，福利制度的积极作用不会被强调。一旦经济危机或社会失序出现，福利制度往往首当其冲。就像经济发展那样重要，福利制度对国家和社会而言同样关键，福利的停滞或倒退也会产生灾难性后果。经济政策应当首先考虑经济功能和经济效应，社会政策应当首先考虑社会功能和社会效应。平等与效率的抉择不应发生在经济或社会任何一个单一领域，而是由社会系统或国家机器进行平衡。

福利制度的社会功能之一是遏制贫困与不平等。贫困与不平等是财富分配的“一体两面”，对贫困的有效控制有助于缓解不平等，不平等的合理调节也有助于减少贫困。随着公共社会支出水平的提高，2020年OECD成员国初次分配和再分配后的贫困发生率出现了明显分化。^①公共社会支出水平越高的国家，其贫困发生率越低，税收和福利制度减贫的效果也越明显。在公共社会支出占GDP的比重达到34.9%的法国，初次分配时的贫困发生率为36.8%，经过税收和

① 本文使用的贫困发生率是以等值规模调整后家庭收入中位数的50%作为贫困标准的测量结果，根据OECD收入分配数据库中的数据整理所得。

福利制度综合调节后的贫困发生率降至 7.7%。税收和福利制度的调节效果同样作用于不平等程度。2020 年, OECD 成员国税收和福利制度对初次分配贫困发生率的调节效果平均为 59.3%, 对初次分配基尼系数的调节效果平均为 33.3%。

福利制度的社会功能之二是维护社会稳定。福利制度是国家与国民订立的一种社会契约, 它为国家提供合法性来源, 也产生着稳定的社会秩序。进入后工业社会以来, 个体面临的不确定性和社会系统性风险日益加剧, 福利制度为化解风险提供了有效方案。通过降低社会排斥、促进社会整合及增进社会信任, 福利制度降低了群体间相互对抗的可能性。

福利制度的社会功能之三是增进国民幸福感。福利是幸福的制度化表达, 福利制度对国民幸福感的增进不仅表现为对物质需要的满足, 还使国民产生了积极的社会心态。福利制度的社会心理效应同样不可忽视。

福利制度的社会功能之四是维系人类长远发展。通过保障基本生活水准的稳定性、医疗服务的可及性及教育机会的均等化, 福利制度为实现人的自由而全面的发展创造条件。实证分析表明, 随着公共社会支出水平的增长, 国民安全感、对政府的信任度、生活满意度、幸福指数、出生时的预期寿命及人类发展指数都呈现出明显的上升趋势。^① 这表明, 福利水平与上述社会发展指标之间存在显著的正相关关系。

(二) 中国还需建设更高水平和更加公平的福利制度

“福利病”的讨论往往聚焦低收入群体, 看待劳动与贫困的观念对福利制度设计至关重要。中国传统劳动伦理强调“身劳而心安”, 天道酬勤、敬业乐群、劳动光荣等话语反映了勤劳是中国的本土基因, 这种价值观是抵御福利依赖的天然机制。虽然现实中也存在领取救助而消极就业的案例, 但在中国并非普遍现象。多数领取救助且有劳动能力的居民仍然处于就业状态, 当前的话语环境对低收入群体过于苛责。

“福利病”以高福利作为讨论前提, 中国的福利水平尚未达到“福利病”的门槛, 至于“福利病”相应的后果目前也只是推断。根据本文的估算结果, 2014—2023 年中国公共社会支出占 GDP 的比重从 10% 平稳增长到 13.7%, 相较于福利国家的公共社会支出水平还有较大差距。^② 与此同时, 在 2020 年和 2022 年两个经济增速骤降的时间点, 中国的公共社会支出水平并未大幅增长, 因而福利制度对经济发展的调节作用相对有限。中国正在构建高水平社会主义市场经济体制, 高水平福利制度也应加快建设步伐。

与增进福利水平同等重要的是促进制度公平。中国的福利制度存在分配过度与补贴不足并存的局面,^③ 制度效果在城乡、区域及不同群体之间存在较大差异。更重要的是, 中国的福利制度具有明显的身份特征, 户籍和职业要素创造了制度性不平等。虽然欧洲国家的福利制度也依据不同人群分设保障项目, 但是待遇差距并不悬殊, 其目的是促使经办服务高效运行。因此, 福利制度内部的公平性建设和去身份化也是未来发展的重要方向。

(三) 立足共同富裕塑造中国福利价值和话语

“在社会福利体系之内, 人们无法逃避各种价值选择。任何模型的构筑或理论的阐释, 只

① 该结果是基于对 2020 年 OECD 成员国公共社会支出水平与社会发展指标之间的关系分析得到的。

② 本文计算的中国公共社会支出的统计口径包括医疗卫生、养老保障、残疾人保障、社会服务、就业保障及住房保障等 6 个政策领域, 根据《中国统计年鉴》《全国一般公共预算支出决算表》《社会服务发展统计公报》《民政事业发展统计公报》《全国住房公积金年度报告》中的数据整理计算所得。

③ 徐静等:《政府补贴的收入再分配效应》,《中国社会科学》2018 年第 10 期。

要涉及‘政策’，都不可避免地关切到‘是什么’和‘该是什么’的问题；关切到我们（身为社会成员）的需求（目标）问题；以及关切到谋成的方法（手段）问题。”^①涉及福利分配的问题天然地蕴含价值判断，福利在制度化过程中确立了一种价值取向，即保障弱势群体的生存权益以及维护人的体面尊严，这是福利制度应当共有的核心价值。

中国是坚持社会主义公有制的国家，强调人民至上的价值立场，始终坚持保障和改善民生。党的二十届三中全会强调，进一步全面深化改革要“以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。^②近年来，推进中国式现代化成为国家发展的中心任务，而中国式现代化最为本质的特征是实现全体人民共同富裕。尽管在世界范围内存在缩小贫富差距的现代化，但鲜见以全体人民共同富裕为目标的现代化，共同富裕是区分中国式现代化与西方现代化的重要标准。共同富裕无论作为社会理想还是社会行动，都需要福利制度做出实质性推进。“福利病”概念将不可避免地导向个体化、私有化及市场化的制度发展路径，这不仅悖于共同富裕的发展目标，还会限制中国福利制度发展。建设福利制度需要广泛的社会共识，立足共同富裕塑造中国福利价值和话语显得尤为必要。

中国的福利制度建设需要一场“认知革命”。在价值理念模糊不清的情况下，技术性研究和改革可能会扭曲制度并动摇应有的价值理念。因此，中国应当加快社会福利理论研究的步伐，以实践智慧和批判审视的方式唤醒社会福利的理论自觉。

Theoretical Analysis and Practical Reflection on "Welfare Disease"

Feng Menglong

(China Social Security Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The concept of "welfare disease" is a product of international critiques of welfare systems that emerged in the 1970s and was later localized and reinterpreted within the Chinese context. It carries a strong social constructionist element and encompasses a range of related concepts. Due to the underdevelopment of social citizenship rights and the absence of social consensus, welfare systems have become vulnerable to the encroachment of neoliberal and meritocratic discourses. Analysis reveals that generous welfare provisions do not necessarily lead to indolence and dependency, and the root causes of global economic crises cannot be attributed to welfare systems. In fact, welfare states can still possess strong innovation and competitiveness. The widespread use of the "welfare disease" concept tends to have a more detrimental impact on countries where welfare systems are not yet mature, as it may, under the guise of rationality, impede the progress of welfare system development. Looking ahead, China needs to build a more advanced and equitable welfare system while shaping welfare values and discourse grounded in the principle of common prosperity.

Key words: welfare disease; conceptual framework; neoliberalism; meritocracy; value choices

（责任编辑：高静华）

① [英] 理查德·蒂特马斯著，江绍康译：《蒂特马斯社会政策十讲》，吉林出版集团有限责任公司，2011年，第99页。

② 《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。