

· 综论 ·

社会保障的与时俱进：理念、 范式和政策工具

蔡 昉

[摘要] 在更高的发展阶段上，面对科技创新和制度创新的新环境，中国社会保障制度面临的挑战和应有的出路可以概括如下。首先，传统的受益人识别机制越来越难以为继，这种识别的必要性也日益降低，要求制度体系转向更加普惠和普世。其次，尽力而为和量力而行原则既体现统一性，也体现动态性，两者并非匀质和静止的关系。在中国所处发展阶段上，政府社会性支出的增长应该速度更快、幅度更大。再次，顺应公共品边界随着人均收入提高而扩展的一般规律，以全体居民全生命周期为对象的基本公共服务供给体系的完善，要求对现有社会保险、社会救助和社会福利服务等各项制度进行整合。最后，在改变理念和范式的前提下，中国式福利国家建设需要通过改革清除制度性障碍。

[关键词] 岗位替代；社会保障；公共品边界；中国式福利国家

一、引言

经济发展要做到公平与效率的有机统一，需要通过初次分配和再分配两个领域的制度安排才能实现。在初次分配领域，劳动者和其他要素所有者以个体方式从事经济活动，获得各自的要素报酬，实现要素的再生产和生活水平的提高。在再分配领域，为了弥补初次分配的不足，政府主导基本公共产品供给，增进人民福祉和幸福感。相应的公共政策、服务项目和制度体系，构成一个幅度相当广泛的系统，包括社会救助、社会保险、社会福利等公共服务体系。即便体系已形成，制度变迁仍然需要持续不断地进行。受到意识形态、发展阶段、全球和本地挑战的影响，这个变化既可能是前行的，亦常常是逆转性的，因而既可能开花结果，也可能尽显枯枝败叶。从世界范围来看，两种截然不同的现象不乏其例，相应的经验和教训也层出不穷。

在改革开放时期中国经济增长、产业变革和社会流动过程中，再分配领域的各种转移支付项目从无到有、由小变大、由局部到全面，对保障和改善民生做出了重要贡献。这个历程表现为因应改革开放发展的内在要求，保障水平不断提高，保障范围不断扩大。按照先后次序来看，

[作者简介] 蔡昉，中国社会科学院学部委员，中国社会科学院原副院长。主要研究方向：中国经济增长、人口与劳动经济、“三农”发展等。

这包括在企业改革中逐步实现了职工内部福利的社会化；在实施积极就业政策的同时建立健全各项社会保障制度；推进社会保障的城乡统筹和城乡、区域均等化；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、弱有所扶的范围，全面界定基本公共服务要求和标准，迄今已经形成世界上规模最大的基本公共服务供给体系。可以说，中国之所以创造出经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹，初次分配和再分配的贡献缺一不可。

中国已经进入全面建成社会主义现代化强国的新征程，党的二十大报告提出到 2035 年中国发展的目标，是人均国内生产总值（GDP）达到中等发达国家水平，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。^①这意味着延续经济发展和社会稳定的两个奇迹，需要同时得到经济领域高质量发展和社会领域民生改善的支撑。本文从社会保障理念、范式和政策工具如何与时俱进这一命题出发，阐释来自全球范围和中国本土的各种新问题及其背后的理论挑战、相应理论问题的政策含义，以及如何把理念和范式变化转变为政策与实践。具体来说，本文的分析将围绕以下方面展开：其一，一系列新情况的出现如何对社会保障的识别机制及其必要性提出挑战；其二，尽力而为和量力而行之间的统一性和动态性呈现怎样的新特征；其三，如何顺应公共品边界的变化规律，推进福利国家建设。最后，本文将归纳政策含义，提出政策建议。

二、我们还能够精准识别社会保障的对象吗？

对于社会保障这种拥有悠久历史的制度安排，始终存在着实践中的难点以及由此产生的理论难题。概括而言，这方面存在着一个旷日持久的悖论，我称之为“穆勒难题”。^②英国经济学家约翰·穆勒认为实施公共性救济政策产生的效应具有双重性，一方面是救济本身产生的有益效果，另一方面是对这种救济政策产生依赖性的不利效果。就对这两种效果的观察而言，穆勒发现往往出现弊大于利的情形。^③学者和决策者面临的这种问题既微妙又重要，以致在要不要救助以及在何种程度上进行救助的问题上，始终处于一种两难困境，并延续至今。

社会救助乃至社会保障，既必要又可能产生依赖的这种性质表明，副作用的存在常常导致对真正疗效的质疑，似乎构成一种决策者永远无法摆脱的“分寸抉择”（trade-off）。与之相伴的一种现象是，在早期实行救助制度的国家，对救助对象采取了“污名化”（stigmatization）的态度，并且这种态度也反映在救助的具体做法上。例如，在 17 世纪到 19 世纪逐步成形的英国“济贫法”，以及 19 世纪的德国“铁血首相”俾斯麦统治时代建立的社会保障制度，都把救济对象视为“不正常的社会群体”，实施的是惩戒式的救助。从这个意义上说，那些法律和制度都算不上现代福利国家的起源。在 20 世纪 30 年代，瑞典为了应对人口停滞的危机，在社会福利问题上进行了理念和范式的革命：在目标上，实现了从医治社会弊端向防止这些弊端发生的转变；在职能上，从事后治疗型向事前预防型转变；在体系构造上，从出于公平正义和慈

① 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022 年。

② 参见蔡昉：《成长的烦恼：中国迈向现代化进程中的挑战及应对》，中国社会科学出版社，2021 年。

③ 参见[英]约翰·穆勒著，朱泱等译：《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》，商务印书馆，1991 年。

善的应对手段，转向对全民进行全面保障的制度构建。^①从此现代福利国家才诞生。

这个穆勒难题在后来的实践中进一步演变为“识别难题”，即一个人或一个家庭究竟是不是需要保障和救助的对象，常常成为难以识别和判断的事情。诚然，并非所有的“识别”都是那么不可行或者困难重重，例如对年龄的识别通常不成问题，因此，养老保障通常只需确定一个法定退休年龄即可掌握。只是那些与家计调查（means-test）相关的社会保障项目，比如最低生活保障、各种救助性的补贴项目乃至失业保险，变得越来越难以执行，也越来越让有些人感到这种识别机制不再必要。可以说，在当今的世界，穆勒难题愈演愈烈，以致物极必反，传统社会保障的范式与模式受到挑战。

换句话说，当人工智能（AI）技术最终能够替代所有工作岗位时，社会保障模式便会出现这种情况：越来越无法识别一个人是不是“懒汉”。技术进步对就业的影响，从工业革命开始就是社会的焦点和研究的关注点。不过，无论是从原因到结果，还是从本质到表象，这一次是真的不一样了。有足够的证据表明，人工智能的突飞猛进不再是历史上反复出现的“技术性失业”幽灵，而是可以替代几乎所有职业的终结者。从懂技术的企业家埃隆·马斯克，到关心科技发展的经济学家拉里·萨默斯，都认为人工智能对岗位的替代将是全面的。特别是一旦通用人工智能（AGI）出现，无论是简单的还是复杂的、体力的还是智力的，越来越多的岗位都有被人工智能技术替代的可能。

至于在机器人和人工智能大规模替代劳动者岗位的情况下，被替代劳动者的出路问题，最可能的情形可以用以下两种特征化事实予以概括。一是被“逆库兹涅茨化”。经济学家西蒙·库兹涅茨认为，经济结构变革是一个劳动力从低生产率部门向高生产率部门重新配置的过程，由此全社会劳动生产率得以提高。^②很自然地，如果劳动力按照相反的方向重新配置，即劳动者失去以前的岗位后，不得已进入到暂时未被替代的行业和市场主体中，即可称为“逆库兹涅茨过程”。^③鉴于这些承接被替代劳动者的部门有共同的特点，即劳动生产率和工资报酬都低于此前的岗位，所以，一旦这种情况普遍化，则意味着越来越多的家庭收入无法以此前的速度提高，生活质量也相对降低。二是遭遇“鲍莫尔成本病”。这可以被视为前一情形中的特例。经济学家威廉·鲍莫尔以表演艺术为例，指出一些行业和岗位劳动生产率提高缓慢，然而消费的收入弹性却较大，因此，这些行业的较高成本可以为消费者所接受，从而也可以提供一些劳动报酬不低于社会平均水平的岗位。^④一则并没有那么多的此类行业，二则失业者难得具有所需的技能，所以，具有“鲍莫尔成本病”性质的部门，并不能吸纳很多被新技术替代的劳动者。

更一般而言，具有“逆库兹涅茨化”和“鲍莫尔成本病”特征的部门，都是以容忍较低生产率为代价吸纳劳动力的领域，显然都不符合技术进步的初衷，所以这两类出路既不充分也不必要。伴随着技术进步和产业结构升级，中国城镇就业也发生了一些新的变化，既与一般发展

① 蔡昉：《缪尔达尔的人口学与马寅初的财政学》，《经济思想史学刊》2023年第4期。

② 参见[美]西蒙·库兹涅茨著，常勋等译：《各国的经济增长：总产值和生产结构》，商务印书馆，1985年。

③ “库兹涅茨过程”和“逆库兹涅茨化”等概念或表述，均来自经济学家青木昌彦的建议。参见Masahiko Aoki, "The Five Phases of Economic Development and Institutional Evolution in China, Japan, and Korea," in Timur Kuran, Gérard Roland (eds.), *Institutions and Comparative Economic Development*, Basingstoke, Palgrave Macmillan 2012, pp.13-47.

④ James Heilbrun, "Baumol's Cost Disease," in Ruth Towse (ed.), *Handbook of Cultural Economics (2nd edition)*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2011.

经验相互印证，因而也同上述理论路径有一定程度的吻合。图 1 可以展示这个趋势。一方面，以净增岗位数与毛增岗位数之差表达的不完全统计就业损失数量，^① 近年来呈现扩大的趋势。另一方面，在全部城镇就业中，符合正规就业特征的单位就业，所占比重趋于降低。这可以十分近似地反映劳动力向较低生产率部门配置的趋势。在技术发生革命性跃迁的时刻，在一定时期内，我们仍然需要这些生产率较低的部门及其岗位。高质量就业虽然通常伴随着更高的劳动生产率，但是，低生产率部门的岗位并不必然是低质量的。确保所有类型岗位的质量不断提高，可以通过加强劳动力市场制度建设、扩大基本公共服务供给范围，以及托底保障的制度安排，即更加普惠的社会保障体系予以实现。

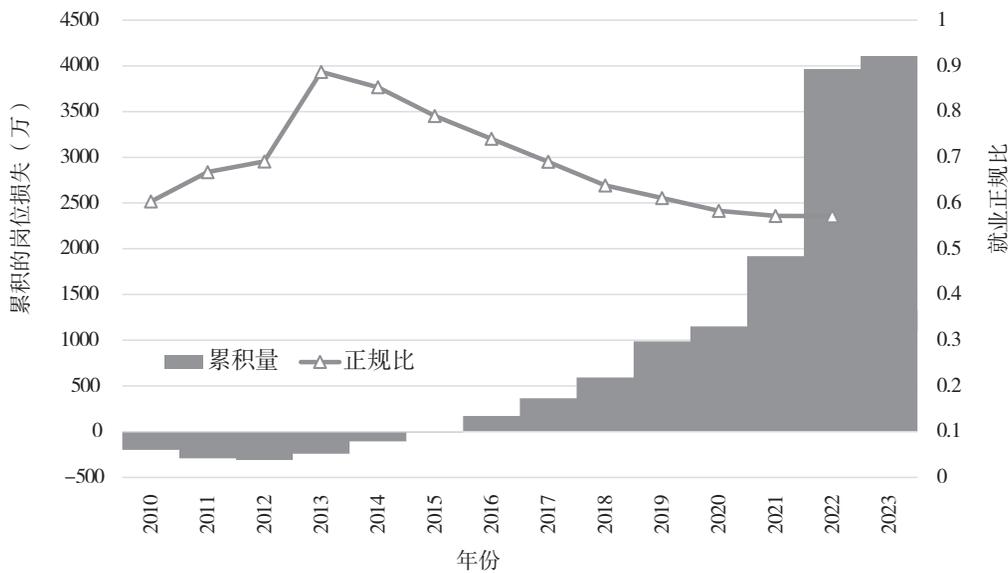


图 1 城镇就业的累积损失和正规化指数

资料来源：净增岗位数、单位就业数和非单位就业数均来自国家统计局“国家数据”，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>；毛增岗位数来自历年《政府工作报告》或统计公报。

注：“累积量”以 2010 年为初始年份，岗位损失数即净增岗位数与毛增岗位数之差的年度累计值；“正规比”系单位就业数与非单位就业数之比。

一个必然要提出来的相关的问题是，社会保障水平的提高是否降低就业意愿。劳动经济学的传统观念是，过于慷慨的社会保障倾向于降低人们的就业意愿，导致劳动参与率下降，进而社会整体的生产性降低。为了避免这种情形的发生，以往的思路是在微观上以宁严勿宽的原则确定受益人资格，在宏观上以宁低勿高的原则确定保障水平。在中国经济社会发展水平显著提高，同时遇到人工智能技术创造性破坏严峻挑战的情况下，如果不能超越“穆勒难题”的框架，则会遭遇更大的甚至更难破解的难题。为此，关于社会保障与工作激励的关系，在理念、范式和政策工具上需要做出如下改变。首先，鉴于最新技术进步使得准确识别就业意愿越来越难，应该放弃以“资格识别”的形式规范人们行为的意图。其次，鉴于社会保障本来就是应该用来保障基本的和（越来越是）体面生活的制度安排，而符合社会必要生活品质的标准，必然越来越同“从严”“从低”的把握原则不相适应。最后，彻底消除社会保障受益人确定过程中的惩

^① 净增岗位数表现为官方统计中“城镇就业人员”的年度增量，毛增岗位数则表现为官方报告的年度“新增城镇就业”数。参见蔡昉：《解析中国城镇就业的结构性矛盾》，《比较》2024 年第 4 辑。

罚性，强化社会保障的预防性和赋权职能，按照福利国家的思路强化零次分配或预分配（predistribution），填补一次分配、再分配和三次分配留下的制度空缺。

随着上述几个方面的需要越来越迫切，以实践效果修正主流理念的条件，以及从理论向政策转换的条件均日臻成熟，一个值得预期的实践结果，就应该是社会保障向普惠型和普世性演变。总体来说，保障水平日益提高和受益覆盖日益广泛的社会保障制度，并不降低人们的就业意愿，反而能够为体面就业和高质量就业保驾护航。例如，在存在完善的失业保险制度的条件下，劳动者一旦失业更可能面临两种或相继或并存的选择：领取失业保险和体面地再就业。如果没有充分的社会保障，失业者的出路可能是以下几种。一是长期失业，同时社会保障不足以使其享有社会必要生活品质。二是从事非正规（再）就业或从事退而求其“次”的岗位，劳动报酬、就业稳定性和社会保障水平等都会降低。三是不得已退出劳动力市场，成为劳动经济学中所谓“沮丧的劳动者”（discouraged workers），或处于中国社会所谓的“躺平”状态。所有这些选择，都意味着人力资源的浪费，同时还会导致社会流动性的弱化，既损失效率也未能完好体现公平。

三、尽力而为和量力而行之间的统一性和动态性

在高质量发展中保障和改善民生，既是当务之急，又是长期愿景，需要遵循发展和分享的辩证法，坚持尽力而为和量力而行相统一的原则。从理论、经验和教训诸角度理解，尽力而为和量力而行相统一，应该着眼于两者的对立统一辩证关系，而不应将其理解为机械的公式。在坚持以人民为中心发展思想的前提下，不断提高人民福祉和生活品质与充分考虑发展阶段特征之间，具有的是一种动态平衡关系，应该创造性地把握这种关系的统一性和动态性。

从统一性来看，这个原则可以理解为一种“尽力”和“量力”（或努力和能力）之间的恒等关系：一方面，任何一方都不可长期地超前或滞后，另一方面，两者始终具有相同的运动方向，即随着经济发展水平的提高而具有共同的加强趋势。德国经济学家阿道夫·瓦格纳从统计上揭示了一个规律性现象：随着人均收入的提高，人们对社会保障和公共福利等政府公共事务的需求不断扩大，因此，政府支出特别是其中的社会性支出占GDP比重显现提高的趋势。这被后人称为“瓦格纳定律”。^①从这个意义上说，尽力而为和量力而行具有共同向上的运动方向，因而也具有互相促进的关系，而不是非此即彼或此消彼长的零和博弈。不过，这个趋势还只是长期过程中表现出来的“发展效应”。统一性的另一面表现于：更为普惠的社会保障，通过培养从而创造性地增强人力资本，可以从产出的角度形成“分母效应”。这样的话，关于社会保障可持续性的讨论，从根本上可以随着此类制度安排的生产性日益增强，而逐渐趋于得到解决。

从经济学的角度，这种辩证关系也始终反映如何在生产率的提高与分享之间取得合理平衡的命题之中。早在1930年，梅纳德·凯恩斯发表过一篇名为“我们孙辈的经济可能性”的文章，^②文中预测生产率将经历一个极大的提高，以至困扰人类的经济问题将在一百年后得到

① Magnus Henrekson, "Wagner's Law—A Spurious Relationship?" *Public Finance / Finances Publiques*, 1993, 48 (2).

② John Maynard Keynes, "Economic Possibilities for Our Grandchildren," in John Maynard Keynes, *Essays in Persuasion*, London, Palgrave Macmillan, 2010.

解决。最新的研究表明，凯恩斯对生产率提高幅度的预测，同迄今为止的现实可以说相差无几。^①他也预见到，在生产率提高的过程中，社会将始终伴随着成长中的烦恼和调整中的痛楚，能否找到出路的核心则是如何分享生产率提高的成果。凯恩斯不朽文章的直接启示在于，我们已经到了更加注重生产率分享的时刻。

还要看到，尽力而为和量力而行之间的关系是持续变化的，而不是匀质、静态或一成不变的。一方面，在社会保障的不同领域间也好，在作为受益人的不同人口群体间也好，保障水平和覆盖水平的不平衡性已经成为一种常态和现状。如果一味铤而走险地维护既有的静态平衡，不平衡便永远无法打破。因此，着力解决不平衡问题，把握社会保障不断完善的节奏和力度，应该以问题的严重性和紧迫性为依据，而不应该受静态的财政能力约束。另一方面，反映这种相对关系的事物变化并不是匀速的。例如，在瓦格纳定律发挥作用的前提下，随着人均收入增长，政府支出占 GDP 比重的增速在不同的时期就不尽相同。研究表明，在人均 GDP 从 10000 美元提高到 23000 美元的发展区间，政府支出占 GDP 比重的提高最为迅速，故这个时期可称为“瓦格纳加速期”。^②在预计 2035 年成为中等发达国家的进程中，中国恰好处于这个时期；按照规律，政府再分配力度和社会保障支出将显著加大。也有研究以中国经验对此现象做出描述，即随着刘易斯转折点到来，劳动力无限供给特征趋于消失，就业的总量性矛盾逐步让位于结构性矛盾，内在地要求政府主导的再分配力度明显加大，也确实表现为社会领域支出的更快增长，进而取得收入分配格局改善、社会保障水平提高和其他基本公共服务供给增强的效果。^③这种变化规律的政策涵义是，鉴于社会保障领域的多样性和异质性，应对性质不同的挑战需要运用不同的政策工具，也需要具有差异性的政策举措和力度。

首先，社会保障是一个包括诸多项目和领域的体系，不同的社会保障项目具有独特的性质，其形成的基础和发育的程度也不尽相同，因而也表现出千差万别的现状，有的已经相对完善，有的距离完善还有较长的路要走。既然现实往往处在不平衡的状态，从堵点入手打破瓶颈的努力也可以具有不平衡的特点。从现实需要来看，只要存在着妨碍人民福祉改善的阻塞点，旨在补短板的超常规举措就不能同超越发展阶段的做法相提并论。从制度建设来看，只要存在着现实的制度缺口，因应制度需求做出的努力和实施的手段，均应视为实事求是的做法。不仅如此，以不平衡的手段恢复平衡的过程，还会创造出资源重新配置效率，因而可以产生公平与效率相一致的双赢结果。

其次，不同的社会群体具有不同的人口特征和社会状况，会提出差异性的社会保障要求。例如，儿童和老年人天然地比劳动年龄人口更脆弱；在城镇就业但尚未落户的农民工，也处于相对于城镇户籍劳动者不利的劳动力市场地位。此外，社会保障的内容本身也有着不尽相同的基准和优先序，有些更接近于锦上添花，有些属于雪中送炭，有些则是生死攸关，因此需要以非均衡的方式分别对待和娴熟把握。更一般而言，经济社会事业的进步，都是通过针对不平衡

① Kristalina Georgieva, *The Economic Possibilities for My Grandchildren*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/03/08/sp031424-kings-college-cambridge-kristalina-georgieva>.

② 蔡昉、贾朋：《构建中国式福利国家的理论和实践依据》，《比较》2022 年第 3 辑。

③ Fang Cai, "The Hukou Reform and Unification of Rural-Urban Social Welfare," in David Kennedy, Joseph Stiglitz (eds.), *Law and Economics with Chinese Characteristics: Institutions for Promoting Development in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, 2013.

现状的调整,在走向均衡的过程中实现的。社会保障的日臻完善,无疑也是这样一个既与时俱进又蹄疾步稳的过程。

在创造性地应对这些非均衡事务及情形时,应该把三个重要原理结合起来并形成应用准则。第一,按照阿马蒂亚·森的行为能力方法,社会保障项目应该像发展本身一样,着眼于拓展人们的行为能力从而享有真实自由的机会。^① 鉴于这种行为能力既是建构性的又是实证性的,借助包括社会保障在内的制度安排增强行为能力和扩大自由,既是应有的社会承诺,也是对个人责任的认同。第二,按照约翰·罗尔斯从哲学层面提出的社会公正原则,社会保障水平和覆盖面的设定,应该以社会中最脆弱群体的基本需求为基准。^② 从人口结构的角度来看,儿童和老年人的保护和福祉,无疑应该成为社会保障制度福利水平的确立基准。第三,根据詹姆斯·赫克曼实证得出的不同阶段教育回报率曲线,或人力资本投资回报率排序,着眼于教育和健康的儿童发展项目,并不是一种非生产性的投资,而是给社会带来巨大收益的投资。例如,实证研究表明,人力资本投资的回报率从高到低的排列顺序,分别为孕期的产前项目、0—3岁早期儿童发展项目、4—5岁学前教育、小学教育、中学教育、大学教育,以及毕业后的职业培训。^③ 并且,越是早期的教育和健康发展项目,社会收益在投资回报中的比重越高。

中国在世界人口中的数量显著性,也体现在儿童和老年人的规模上。根据世界银行数据,2022年中国65岁及以上人口在全球占比高达24.9%,遥遥领先于其他国家。虽然已经出现少子化趋势,但中国儿童总量仍然是巨大的,2022年中国14岁及以下儿童的世界占比为12.1%,仅排在印度之后。鉴于人口年龄分布与就业年龄结构不尽对称(图2),在中国已经进入老龄社会的情况下,无论是从挖掘人口红利潜力、积极开发人才红利的目标出发,还是从保护好弱势人群的要求出发,各种社会保障项目、公共就业扶助、基本养老服务,以及促进儿童(早期)发展方面的一系列制度安排都需要加强,同时更加注重向“一老一小”人群倾斜。

对于实施积极应对人口老龄化的国家战略,上述基准具有突出的政策含义和实践启示。在人口年龄结构有利于经济增长的时期,老年人口抚养比低是人口红利存在的一个重要标志;老年人口抚养比的大幅度提高,则是人口红利消失的典型标志。2022年,中国65岁及以上人口相当于15—64岁人口的百分比(即老年人口抚养比)高达21.8%,比1990年、2000年和2010年分别提高了162.7%、120.2%和83.2%。这意味着人口红利的明显弱化,现实中表现为劳动力短缺和人口赡养负担加重。由于人口转变趋势不会在短期内发生逆转,延续人口红利的期望目标,显然不会通过老年人口抚养比的下降达到。通过推进社会保障制度向更加广义和普惠的方向转型,为老年人提供更好和更充分的公共服务,则可以重新定义人口红利。换句话说,通过促进老年人身体健康和大龄劳动力竞争力,以及消除老年人消费的后顾之忧,老龄社会与合理经济增长速度可以实现相容。

① 参见[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。

② Elizabeth A. Stanton, *The Human Development Index: A History*, PERI Working Paper Series, No. 127, University of Massachusetts-Amherst, 2007.

③ 参见詹姆斯·赫克曼项目网站: www.heckmanequation.org。

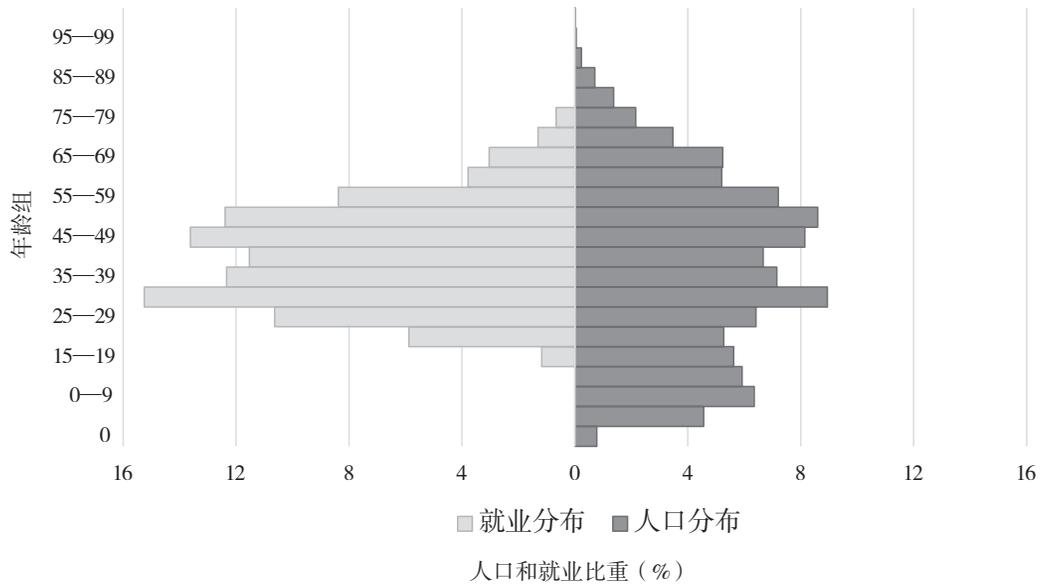


图2 2022年中国人口和就业的年龄分布

资料来源：国务院第七次全国人口普查领导小组办公室所编《中国人口普查年鉴2020（中册）》，中国统计出版社，2022年。

注：在75—79岁年龄组上显示的就业比重数字，系75岁及以上全部就业人口的比重。

四、政策工具使用：避免画地为牢和喧宾夺主

随着人们对宏观经济政策以及其他各类政策实施成败得失的认识加深，社会保障手段具有了逐渐被纳入宏观经济政策工具箱的趋势。受凯恩斯经济思想影响形成的宏观经济学，以及以此为理论基础形成的宏观经济政策工具，主要表现为借助货币政策和财政政策进行需求管理，即通过刺激或抑制社会总需求熨平经济周期，促使经济回归到不存在通货膨胀的充分就业水平。一般来说，失业由周期性因素和结构性因素造成。^① 在经济增长遭遇需求侧冲击，因而周期性因素推动失业率上升的情况下，通过货币政策工具创造宽松的货币供给环境、通过财政政策刺激投资和消费，预期可以把失业率降低到仅有结构性失业的水平，从而使宏观经济回归充分就业状态。这里的宏观经济政策都属于需求管理类型的政策，其中不乏通过各类社会保障项目进行的转移支付。

然而，在就业的结构性矛盾比较突出的情况下，治理失业并不应限于周期性失业部分，也应该着力降低结构性失业率。相应地，宏观经济政策工具箱则要在需求管理手段之外，添加针对自然失业现象的结构性手段。早在1986年，诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·托宾就针对美国“就业法”的实施历程，表达过这样的意思，即以就业为目标之一的宏观经济政策，会因不同的理念引领而具有大相径庭的偏向。例如，在20世纪80年代以后，在如今所称的新自由主义经济学理念影响下，经济政策就产生了忽略结构性失业问题的倾向。对于结构性失业来说，

^① 为简洁起见，这里我们暂且把第三种因素即导致摩擦性失业的原因，近似地看作与结构性失业的原因相同。

宏观经济的需求管理手段通常是无能为力的,因此,旨在从公共就业服务、劳动力市场制度以及相关规制等领域着眼,解决劳动力市场运行障碍的手段,应该成为宏观经济政策的常备工具。^①换句话说,宏观经济政策制定既要以所谓“菲利普斯曲线”,即失业率与通货膨胀率之间的权衡取舍关系为依据,动用工具箱中影响宏观经济景气的手段,实施反周期政策,也要以所谓“贝弗里奇曲线”,即岗位空缺率与失业率之间的权衡取舍关系为依据,动用工具箱中影响劳动力市场效率的手段,解决结构性矛盾。两类政策手段的综合运用,可以使我们在不付出通货膨胀代价的前提下,看到宏观经济回归更理想的充分就业状态。^②

传统观念通常来自并维系于传统的思维方式。在经济学以及经济政策的讨论中,这表现为一种偏简单的思维定式,即用二分法来概括理论出发点和政策取向上的分歧。这导致无穷无尽的权衡取舍,如近期目标与长期可持续性、行动意愿与现实可能性、积极进取与底线思维等等。对于治理失业的宏观经济政策理念和实践,类似的二分法表现在以“积极的劳动力市场政策”为主,还是以“消极的劳动力市场政策”为主这两种政策主张间的对峙。这里,“积极”政策更注重通过提高劳动者的就业能力和扩大宏观经济的就业需求,增加就业数量和提高就业质量;“消极”政策则更注重通过社会保障的方式,对失业者和就业不足的群体予以托底保障,确保他们的基本生活。^③实际上,在促进就业和提供保障之间并不存在根本矛盾,当然也不应该形成任何程度显著的对立关系。

从社会保障事业角度来看,要破解这种传统二分法对政策思路的束缚,根本上要确立一切从人民福祉出发的目的论,并且在此基础上形成认识论和方法论。也就是说,一旦确立这个根本目标,就不能再以任何似是而非的说辞,使手段与目标之间发生本末倒置现象。就本文讨论的主题而言,既然促进就业和提供保障归根结底都是为了提高人民福祉,那么,无论从政策目标的一致性来看,还是从政策手段的互补性来看,两者的关系都不是此消彼长的,而是缺一不可的。而且,这种不可或缺性并不仅仅表现为两者之间的互补和交叉,而且表现为两者你中有我、我中有你的相互覆盖。

更进一步,随着时代的发展,为了以动态的方式把握就业与社会保障之间的平衡关系,也有必要把积极的劳动力市场政策中“积极”这一特征赋予社会保障制度。也就是说,伴随着保障对象、保障内容和受益资格趋于无条件化和无义务化,社会保障制度不再与就业之间形成权衡取舍关系,反而可以达到积极劳动力市场政策本身求而不得的效果。^④例如,社会保障的更加普惠化和普世化,可以减少不得已的低质量就业或劳动力市场退出,消除持续存在的人力资本缺口,从而增强失业者的再就业激励,并帮助劳动者在接受教育(培训)、参与劳动力市场、从事养育和照护等活动之间自主抉择和自由转换,从而不断趋向于行为能力的增强和自由的扩大。

① [美]詹姆斯·托宾著,何宝玉译:《通向繁荣的政策——凯恩斯主义论文集》,经济科学出版社,1997年,第29-47页。

② 蔡昉:《解析中国城镇就业的结构性矛盾》,《比较》2024年第4辑。

③ Gordon Betcherman, et al., *Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia*, World Bank Social Protection Discussion Paper, No. 5, 2000.

④ 全民基本收入的倡导者提出“积极福利国家”的理念,并指出这种制度模式的优越性。其中很多政策讨论与我们这里的讨论不无相似之处,颇有借鉴意义。参见[比]菲利普·帕里斯、雅尼克·范德波特著,成福蕊译:《全民基本收入:实现自由社会与健全经济的方案》,广西师范大学出版社,2021年,第34-40页。

不过，认识论中这种二分法的长期存在，也产生了一项有用的副产品，从而具有积极的意义，即这种对峙促使各执一端的双方分别从某些方面细化了对问题的研究，甚至概括出一些有益的特征化事实，有助于加深对相关问题的认识。结果是，一旦能够把对峙双方的政策结合运用，便可以最大化发挥政策效力。我们可以把上述理念的讨论放到中国语境中，通过政策实施中的实例进一步理解。

首先，以促进就业的政策思路治理失业本身、通过社会保障托底避免失业的后果，是达到保障和改善民生要求的两个不可或缺方面。每个政策方面在分别履行自身职能的同时，也对另一方具有拾遗补缺的作用。只有两者之间实现了无缝衔接，民生才得到充分的保障。例如，通过培训提高劳动者的就业能力、通过改善公共就业服务提高劳动力市场匹配程度，以及通过更好的兜底保障避免消费水平明显下降，都是保持社会总需求以恢复劳动力市场需求的政策作为，也是保障和改善民生的必要条件。2022年中国城镇登记失业人口为1203万，按照当年城镇单位就业人员平均工资11.4万元计算，城镇失业造成全年损失的工资收入总额为1.37万亿元。这一年失业保险基金收入为1596亿元，假设全部发放到登记失业者手中，每人可以获得1.33万元，相当于平均工资水平的11.0%。这种情形虽然从补偿水平来看不尽充足，但是从覆盖水平看，也可谓就业与保障之间做到了无缝衔接。

其次，就业政策和社会保障也应该是相辅相成的，通过消除现存的制度性障碍，两者能够共同构造一个完好社会的良性经济循环。例如，离开户籍所在乡镇的外出农民工数量，2023年已经达到1.77亿，年末在城镇居住的进城农民工为1.28亿，可以取两个数字的平均值即1.53亿，作为实际常住城镇的农民工人数。这个人口群体的收入水平已经接近城镇居民五等份中间组的平均水平，如果不存在特殊障碍的话，他们的消费水平应该接近于城镇平均水平。然而，由于没有获得城镇户籍身份，他们享受到的社会保障水平显著低于城镇户籍居民，因而他们的消费意愿受到显著的抑制。^①因此，一旦这个群体成为城市户籍人口，仅消费意愿的提高即可增加万亿元左右的消费总支出。^②这说明农民工市民化改革和相应的社会保障的大幅度扩面，不仅在供给侧产生增加劳动力供给的效果，还可以产生具有扩张性质的财政政策效果，同时把提高社会保护水平的制度建设向前推进一步。

再次，宏观经济政策的各组成部分不应该画地为牢、相互分割且孤立运作，政策工具箱越丰富越好，并且在运用上要善于在相互之间协同贯穿。例如，应对周期性失业的货币政策和财政政策，就其性质而言是数量调控，即通过扩大投资带动就业复苏。但是，在很多情况下，譬如在经历三年新冠肺炎疫情冲击期间及以后，因失业、就业不充分或退出劳动力市场，有较大部分家庭的收入受损，消费能力和消费信心变得十分孱弱。特别是如托宾所指出的那样，结构性失业不对称地使一些脆弱群体陷入困境，^③比如初入就业市场的年轻人，通常遭遇更高的失

① Margit Molnar, et al., *Urbanisation and Household Consumption in China*, OECD Economics Department Working Papers 1434, OECD Publishing, 2017; 王美艳：《农民工消费潜力估计——以城市居民为参照系》，《宏观经济研究》2016年第2期。

② 蔡昉：《户籍制度改革的效应、方向和路径》，《经济研究》2023年第10期。

③ [美]詹姆斯·托宾著，何宝玉译：《通向繁荣的政策——凯恩斯主义论文集》，经济科学出版社，1997年，第33页。

业风险。这要求形成一个完整的政策组合，一方面，以托底基本生活为目的实施最普惠的社会保障，稳定居民收入和消费；另一方面，实施一系列结构性改革，提高劳动力市场匹配水平和资源配置效率，降低对青年劳动者威胁最大的结构性失业率。

最后，不能忘记制度设计的初衷和政策配合的意图，也就是说政策工具固然可以一器多能，但是不应该走得过远以致越俎代庖。特别是，任何政策特别是社会保障项目，归根结底是通过社会共济实施社会保护，不可违背的根本理念是不计代价地使保障措施最直接地施加于受益人。例如，失业保险基金用于稳企援岗是对结余保险基金的创新性使用，也产生了一定的效果。但是，在劳动力市场受到严重冲击时，大笔的基金支出到了企业和培训机构手里，却没有更多地发放到失业者手里，则意味着政策目标的喧宾夺主。具体来看，与未受新冠肺炎疫情影响的2019年相比，2022年失业保险基金收入继续增长了24.3%，基金支出更大幅度增长了51.4%，累计结余相应减少了37.5%。然而，失业保险领取人数占城镇登记失业人数的比例，却仅仅微不足道地提高了0.49个百分点（图3）。疫情期间失业率高企、失业保险受益人数和比例却没有显著提高的这种现象，使失业保险基金的稳企援岗功能成为买椟还珠。

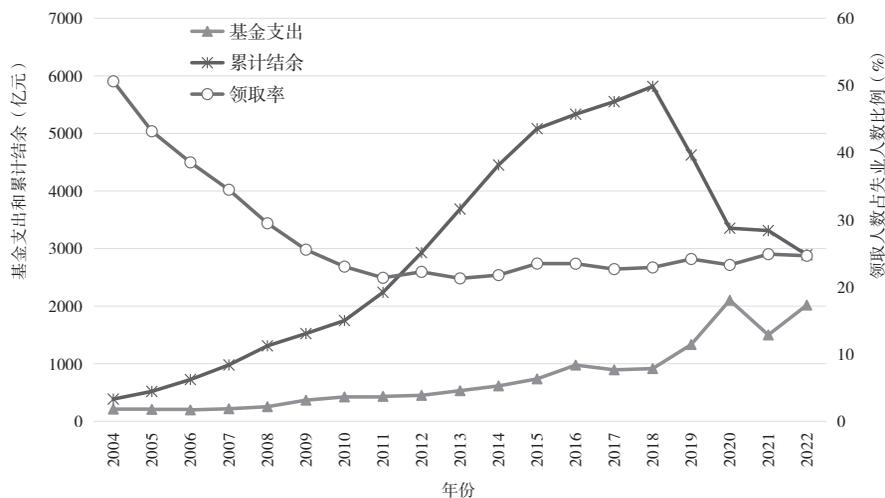


图3 2004—2022年失业保险金收支和发放情况

资料来源：国家统计局“国家数据”，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

五、顺应公共品边界变化规律进行制度建设

在经济学理论对国际发展经验的提炼过程中，研究者逐渐形成这样一个共识：私人产品与公共产品的边界，通常随着时间的变化而改变；公共产品的相对份额以及相对分量，也随着经济发展水平的提高而提高。前述所谓瓦格纳定律，既是对这个发展现象的统计描述和一般性概括，也是将其作为一个特征化事实做出的经验验证。以下分析将论证以下结论：（1）公共品边界的变化是发展的结果或历史的产物；（2）这种变化发生的时点和程度，均受到意识形态和决策者理念的影响；（3）把健全基本公共服务体系纳入14亿多人口现代化的目标之中，是

各国现代化的共同特征与中国国情相结合产生的必然要求。

美国经济学家约翰·加尔布雷思，以对美国的分析为例，提出了一个作为发展阶段的概念——“丰裕社会”，并籍此阐述了公共产品内涵和范围扩大的趋势性规律。^①他认为，一个国家在超越长期贫困状态进入丰裕社会后，在丰盈的社会财富和私人产出与匮乏的公共服务供给之间，往往产生一个巨大的社会落差。特别是在公共支出与私人投资之间存在巨大不平衡，进而在生活质量的公共保障部分与私人保障部分之间，存在着明显的社会满足度差异。具体表现为就业不充分、收入增长缺乏保障、收入差距扩大、公共服务匮乏、环境恶化等诸多社会失衡现象。加尔布雷思将其称为丰裕社会的社会性贫困问题，认为这一问题需要政府以强有力的再分配手段，提供更多的公共产品和公共服务，才能获得良好解决。既然充裕社会的特征之一，就是社会对公共品需求不断扩大，那么，校正在私人产品与公共产品之间的失衡，是一个国家为迈入充裕社会必须做好的准备。正如加尔布雷思所警告的，这种在丰裕社会遭遇的公共品供给不足问题，以及可能导致的后果，在美国、英国、欧洲一些国家，乃至在一些发展中国家和新兴经济体中都有所表现。可以说，这个论断得到了经济史的检验。

早在 20 世纪 20 年代末至 30 年代初，在发达国家出现的人口停滞现象便引起凯恩斯等经济学家的高度警觉，并成为凯恩斯经济理论和需求管理政策的最核心依据。^②可见，公共品边界外延或社会福利覆盖内涵的扩大，自然蕴含在凯恩斯主义的政策主张之中。在其直接或间接影响下，瑞典以缪尔达尔夫妇推动的“母婴立法”为起点，英国以实施“贝弗里奇报告”这一福利计划为标志，美国以推动“罗斯福新政”为载体，欧美诸国在先后完成福利国家建设的过程中，大幅度地把公共品边界向外扩展。第二次世界大战后在许多工业化国家出现的经济繁荣、社会流动性提高乃至婴儿潮，与此有着密切的因果关系。然而，从 20 世纪 70 年代开始逐渐成为主流的新自由主义经济学，推动了一个与此前相反的政策方向，缩减了公共品的边界和社会福利水平，在美英等国造成了严重的收入分配不平等，并由此导致社会分化和政治分裂。^③此外，这种思潮还通过布雷顿森林体系国际组织，以华盛顿共识、结构性调整、财政紧缩、私有化改革的形式，被输送到遭遇经济困境的转型国家、新兴经济体，甚至一些欧洲国家，伤害了这些国家的转型、发展和民生。^④

党的二十大报告要求在发展中保障和改善民生，特别强调健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性，扎实推进共同富裕。^⑤这一部署与中国当前面临的相关挑战具有直接的对应性。也就是说，当我们谈到发展不平衡和不充分问题的时候，针对的最典型现象之一，常常是城乡居民享受的基本公共服务的内容、水平和均等化程度仍然有所不足。根

① 参见 [美] 约翰·加尔布雷思著，赵勇译：《富裕社会》，江苏人民出版社，2009 年。

② John Maynard Keynes, "Some Economic Consequences of a Declining Population," *Population and Development Review*, 1978, 4(3).

③ Henry Mance, "Trump is What Neoliberalism Produces," *Financial Times*, 29 April 2024.

④ 参见 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton & Company, 2003; Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its New Discontents*, Official Website of Straits Times, <http://www.straitstimes.com/opinion/globalisation-and-its-new-discontents>, 2016.

⑤ 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022 年。

据各国现代化的共同特征，基于自身实际需要补上这方面的短板，政策上应该积极推动公私产品边界的改变，显著提高现有就业、社会保障及更广泛的基本公共服务的整合度，总体方向则是基本公共服务供给领域的疆域不断向外拓展，与此同时，公共服务的深度和质量也相应提高。

按照这样的方向和原则，一项势在必行并且具有可操作的任务，就是进一步整合已有社会福利的组成部分，把社会保险、社会救助、社会服务等职能更加有效地统一起来，建成中国特色的福利国家。迄今为止，中国社会福利体系的形成和完善，正是遵循了各个组成部分发展与逐渐一体化相结合的基本路径。如表1所示，我们一般所指的社会保障体系，是由相应的社会保险和社会救助项目合并而成。进一步，按照民有所呼、政有所应的理念以及尽力而为和量力而行相统一的原则，主要由“七有”所代表的更全面的基本公共服务保障的内容得到正式确定，构成了社会福利体系的范畴。此外，基本公共服务边界进一步拓展，旨在维护劳动者权益的各项制度，以及具有准公共品性质的社区和社会服务也被纳入，这意味着所有相应的基本公共服务，尽皆统一于中国特色福利国家整体框架之中。

表1 中国特色福利国家的内涵和边界

中国特色福利国家			
社会福利体系			
社会保障体系			
社会保险项目	社会救助项目	全面基本公共服务	劳动力市场制度等
基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险；养老保险第二、三支柱	最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助	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、优军服务保障、文体服务保障	劳动法规、劳动合同制度、最低工资制度、工资集体协商制度、劳动关系和纠纷仲裁制度；社区服务

关于社会保障体系向福利国家过渡的必要性，还可以结合中国的情况做进一步的阐释。无论是来自临近高收入门槛发展阶段的要求，还是应对人口老龄化、气候变化的绿色转型、人工智能发展的后果，中国的经济社会发展以及民生保障，均面临着十分严峻的挑战。任何旨在突破瓶颈的进一步发展，都必须以充分托底的保障为前提。英国历史学家艾瑞克·霍布斯鲍姆很早就预言道，社会主义理念有助于为世界上两大难题，即生态危机和收入分配恶化，提供有效的解决方案。^①从人民日益增长的社会保护和基本公共服务需求来说，社会保障体系需要升级到社会福利体系或福利国家的层面。虽然两个层次的体系都利用社会共济的方式，意欲达到社会保护和基本公共服务的目标，但是，两者之间仍然在覆盖范围、程度和方式上存在显著差异。

首先，两者的理论依据不尽相同，因而覆盖范围也是不一样的，社会福利范围必然大于社会保障范围。例如，在社会保障体系下，医疗保障主要涉及城镇职工医疗保险和城乡居民医疗保险。而在社会福利体系的范围内，满足“病有所医”的要求，不仅靠医疗保险项目，还要靠医药体制和公共卫生政策予以保障，因此，以公益性为导向的公立医院发展、健全公共卫生体系，以及疫情防控救治体系等，也就成为题中应有之义。又如，具有普惠性质的保障性住房供给，整体上并不是社会保障的常规项目，而在“住有所居”的基本要求下，以公租房保障、城镇棚

① Eric Hobsbawm, *Lost Horizons*, New Statesman and Society, 1990, pp. 16-18.

户区住房改造和农村危房改造等名目，^①住房保障被纳入国家基本公共服务标准，成为社会福利体系的重要组成部分。

其次，两者的实施方式不尽相同，覆盖对象及范围也有很大的差异。社会福利体系具有更明显的普惠性、普世性。社会保障以保障内容为核心、以特定人群为对象，强调的是保障基本生活，总体来说难以避免项目设置上的碎片化、服务对象的排他性，以及管理体制上“铁路警察、各管一段”的割裂特点。因此，社会保障项目往往要以职业、单位、户籍等身份特征以及人口特征来界定对象，有时还要强调参保人的贡献水平（多缴多得），借助家计状况调查的方式识别受益者等。社会福利则以提高人民生活品质或社会福祉水平为核心，认为人的基本权利和社会必要水平福利是无需论证的，因而更加强调面向全体居民的全生命周期服务。社会福利体系的普惠化和普世化理念，既有助于最终规避“穆勒难题”，也更易于克服社会保障体制机制的内在缺陷。

最后，两者具有大相径庭的财政理念。社会保障更热衷于执行中的增收节支，谨守“节约每一个铜板”的原则，社会福利则天然认为到对象手中的福利多多益善。早期福利国家的形成，即与财政理念的转变密切相关。从福利国家形成之初，财政理念便与传统理财理念分道扬镳。^②由于社会福利从全体居民的全生命周期着眼，既实施社会保护又进行人力资本培养，毋庸置疑地属于长期的生产性支出。这就决定了，在摒弃短期或当期平衡的财政守则，以及由此衍生出来的“紧缩性”的财政纪律基础上，从更长期的经济社会发展过程考虑财政收支平衡，社会福利可以达到比直接目标更高的目的，即从供给侧提升人力资本、扩大就业和提高生产率，从需求侧稳定和扩大居民的消费能力及意愿、支撑经济合理增速。供需两侧合力，又可以通过做大蛋糕形成有利于加大再分配力度的“分母效应”。

六、结语和改革建议

中国的经济社会发展已经进入一个更高阶段，也面对着变化了的环境和由此带来的严峻挑战。因应各国现代化的共性要求和中国的现实需要，中国的社会保障制度需要理念、范式和政策工具的与时俱进。由于以人工智能为核心的新技术对就业岗位的冲击越来越具有不同于以往的特点，传统的以识别受益人为特点的社会保障理念和范式，不仅执行难度明显提高，其合理性和必要性也日益降低，制度变迁的趋势便是转向更加普惠化、更具有普世性。与此同时，社会保障尽力而为和量力而行统一原则的动态性，也与日俱增。在2035年之前，中国将处于政府社会性支出更快速和更大幅度增长的“瓦格纳加速期”，公共品边界的显著拓展兼具必要性和可行性。相应地，有必要也可以通过通过对现有社会保险、社会救助和社会福利服务等各项制度的整合，使得以全体居民为对象、以全生命周期为疆域的基本公共服务供给体系更趋完善，并成为中国式福利国家建设的契机。

① 国家发展和改革委员会等：《国家基本公共服务标准（2021年版）》，国家发展和改革委员会网站：https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202104/t20210420_1276842.html?code=&state=123，2021年4月20日。

② 蔡昉：《缪尔达尔的人口学与马寅初的财政学》，《经济思想史学刊》2023年第4期。

这个过程的进展程度,归根结底取决于体制改革、政策调整和制度建设的方向、力度和成效。从必要性和紧迫性出发,以创造必要制度条件为目标,关键领域改革的确定和推进应该遵循以下要点。首先,按照福利国家建设的整体要求,把现有的社会保障项目同基本公共服务保障的其他部分进行整合,实现制度建设的一体化推进。其次,作为推进基本公共服务均等化的一项基础性改革,户籍制度改革的核心,是削弱其识别基本公共服务供给对象的功能。因此,以此作为这项改革的优先步骤,预期可以取得立竿见影的效果。再次,从填补制度缺口入手,确保所有人口群体在生命周期的任何阶段,均能够获得社会必要水平的基本公共服务,特别注重满足“一老一小”对基本公共服务的特殊需求。最后,以补短板、扶弱项和破堵点为重点,以提高制度和体系的一体化水平为目标,对公共资源和政府社会性支出进行制度性重新配置,确保公平与效率的动态统一。

Updating the Concepts, Paradigm, and Policy Tools of Social Security

Cai Fang

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

Abstract: As China enters a more advanced stage of development, marked by significant technological and institutional innovations, its social security system faces substantial challenges. Addressing these challenges requires several strategic approaches. First, as identifying eligible beneficiaries becomes increasingly difficult and less necessary, the system should become more universal and inclusive. Second, the principles of doing one's best and acting within one's means reflect both unity and dynamism; they are neither homogeneous nor static. From now until 2035, China will be in a period where there is both the necessity and capacity for significantly increasing government social spending on social welfare at a faster and larger scale. Third, in line with the general trend of expanding public goods as per capita income rises, improving the basic public service supply system for all residents throughout their life-cycle requires integrating existing social insurance, social assistance, and welfare services. Finally, with changing concepts and paradigms, building a welfare state with Chinese characteristics necessitates reforms to remove institutional barriers.

Key words: job replacement; social security; boundary of public goods; welfare state with Chinese characteristics

(责任编辑:华颖)