

资本积累、社会支出与社会投资： 再析多目标动态平衡

袁富华

(中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836)

摘要:城市化目标是福利社会,其活力根植于未来导向的生产性社会政策与社会投资,根本点是围绕人的发展所达成的家庭、市场、国家三方权责动态平衡。在城市化转型时期,中国将经济社会一体化战略置于新发展理念理念之下,旨在通过深化改革应对全球化、老龄化以及结构服务化带来的全新挑战,城市化福利社会建设的规划蓝图已经非常清晰。多目标动态平衡在这个背景下提出来,也表明了国家对于实施路径已经展开积极探索。继改革开放之后的福利社会制度建设,是中国新一轮制度变革的重中之重。在社会保障、社会投资与资本积累之间进行动态平衡,由此达成有助于知识中产阶级扩大再生产的新契约关系,成为实现增长跨越的关键。

关键词:关系性契约;社会支出;社会投资;多目标动态平衡

中图分类号:F120.4

文献标识码:A

文章编号:1006-6365(2020)05-0034-09

DOI:10.16740/j.cnki.cn43-1240/c.2020.05.004

一、引言

正如生产投资规模不是产业创新能力的主要标志那样,社会支出规模也不是福利国家的典型标志。同样地,就业数量增长本身也不能说明城市化运作良好——除非高质量就业岗位增加、劳动者就业能力增强以及家庭福利和社会福利全面提升。因此,投资、支出、就业赖以持续的制度建设才是实质性的,它是可持续发展的源泉。

城市化目标是福利社会,其活力根植于未来导向的生产性社会政策与社会投资,根本点是围绕人的发展所达成的家庭、市场、国家三方权责动态平衡。福利社会的本质,在于未来导向的三方关系性契约及其妥协,制度妥协的本质是个体利益呼吁-退出机制的建设,这是营

造机会公平、平衡不同利益诉求以达成社会团结的基础,这个要点构成了积极福利国家制度的硬核。

以福利国家理念为分野,本文把长期发展过程分为三个阶段:生产导向的资本积累阶段、社会支出快速增长阶段以及社会投资阶段。第一阶段与当代大多数后发工业化国家的特征类似。第二阶段特征表现为物质资本积累导向的福利国家,第三阶段特征表现为人力资本积累导向的福利国家,这两个阶段代表了发达国家1950年代至今现代化升级螺旋。1980年代以来,面对老龄化和全球化压力,发达国家将注意力聚焦于未来导向的人力资本政策设计,试图藉此获得社会政策的生产性、落实积极福利国家的制度实践。中国转型时期的新发展理念很大

收稿日期:2020-06-19

基金项目:国家社科基金项目“我国不同要素分配关系与分配正义理念创新研究”(17ZDA114)。

作者简介:袁富华,男,山东成武人,中国社会科学院经济研究所研究员。

程度上与此类似,其经验值得借鉴。

城市化转型时期,中国将经济社会一体化战略置于新发展理念之下,旨在通过深化改革应对全球化、老龄化以及结构服务化带来的挑战,城市化福利社会建设的规划蓝图非常清晰。多目标动态平衡在这个背景下提出来,也表明了国家在实施路径上已经展开积极探索。继改革开放之后的福利社会制度建设,是中国新一轮制度变革的重中之重。在社会保护、社会投资与资本积累之间进行动态平衡,由此达成有助于知识中产阶层扩大再生产的新契约关系,成为实现增长跨越的关键。

二、转型理论框架下发展理念的评述

首先对二战后一些主要发展理念给出评述。就像我们前期系列文献所做的那样,为明晰起见,暂时采用工业化/城市化二分法对待发展序贯。现代化线性演化观念的含义是,将城市化视为继工业化之后的另一个高端,实践上来自于欧美日等发达国家的历史经验。这个线性视角,同时也为后发国家现代化取向及其问题分析提供了参照。值得注意的是,当代后发国家的城市化发展,大多只是表现在人口规模的集聚上,与发达国家线性序贯上的高度城市化有本质差异,个中原因也是本文分析的重点所在。

回归正题,先从日本的产业化理念谈起^①。国家干预与市场组合的发展主义,沿着三条路径发展,其一是工业化失败(或者,不能为高度城市化奠定稳固生产力基础)的拉美道路,其二是特别成功(即有力推动高端城市化可持续发展)的日本道路,其三是工业化取得巨大成功但是面临转型挑战的中国道路。日本的特别之处在于,几乎是完全基于经济社会实践,探索出了一套务实的“产业化理论”,该理论对马克思主义、凯恩斯理论和熊彼特理论进行了极富创造性的综合,其内核是创新驱动和产业结构升级,

其作用是通过有计划地组织生产、有组织地促进就业、有目的地积累人力资本,打造生产率上升螺旋,实现产业结构、企业创新、人才积累协同发展。日本在战后恢复的1950年代中期确立了这些理念,辅之于对现代化趋势的准确预测——迎接生产自动化技术潮流,最终推动了国内创新基础建设和产业全球布局,这种理论至今仍对日本现代化发挥着指导作用。强调一下,支撑日本发展主义特别成功的柱子有两个:第一,在经济追赶初期就确立了自主创新和人力资本升级的发展观;第二,在经济追赶初期就确立了独特的有利于工资增长的劳动组织。总之,日本发展主义理念的根本,就是立足于“人的作用”来理解经济效率,乃至最终形成独特的日本福利国家模式。

日本的发展理念,与其对福特主义的劳资关系的慎重反思密切相关。根据高柏(2008)的研究,在1950年代中后期——即宣布战后经济恢复完成后,日本已经明显认识到有必要扬弃美国泰勒式企业组织,强调企业不单单是生产场所,更是就业场所,应提供社会福祉,不能忽视对人的尊重。日本这种发展理念形成的时代,正值发轫于美国且扩散至全球的福特主义工业化黄金时期,虽然在生产组织形式上具有本国特色,但却继承了福特主义的精髓——劳动生产率提升与工人参与利润分享相互协调。实际上,这个核心理念成为所有发达国家福利制度建设和不断完善的根本动力。

为把效率、分享及其联系置于更加广阔的历史与理论视野下考察,当然也是为了论述方便,此处沿着转型主题提供进一步评述。总的来看,二战后被普遍认同且深入探索的资本主义转型理论,依次出现在三个系统化的理论体系中——即波兰尼(2017)的大转型理论、法国调节主义理论和福利国家理论。波兰尼主张运用国家干预和社会保护,抑制经济脱嵌于社会所

带来的风险。这种思想作为反思性主题贯穿于后续理论发展进程之中,特别体现在1950-1960年代资本主义黄金时代结束之后的转型道路探索之中。作为一种替代新古典形式主义分析的方法论框架,法国调节主义理论继承了传统发展理论注重历史(路径依赖)和过程(因果累积)的实质主义传统,不仅启发了资本主义多样性原因的理论探讨,而且极大地推动了各类资本主义模式内在冲突及其后果的研究,为梳理转型问题、转型方案提供了一套务实的思维方式。着眼于经济发展对社会体系的嵌入,调节主义强调多维制度互补、经济主体冲突以及制度妥协在更新各类资本主义模式之中的推动作用。概述之,包括金融、劳动、市场、干预、国际参与在内的五种制度各式各样的组合,形成多样性的资本主义模式,组合与再组合的制度妥协力量推动了资本主义转型。

本质上,福特主义工业化是一种围绕劳资关系建立起来的制度妥协机制,调节主义转型分析的重点也因此聚焦于劳动与其他制度维度相互调适以达成效率提升/利润分享的协同上。与调节主义理论有所不同的是,1990年代以来逐步系统化的福利国家理论,聚焦于劳动市场和劳资关系问题分析,旨在克服传统福利体制的僵化问题,这体现在一系列理论探索上:如艾斯平-安德森的广义福利国家概念及其之于社会变革的作用、英国关于“第三条道路”的探索、2000年里斯本峰会关于知识经济时代国家竞争力和社会凝聚力的探讨等。欧洲福利国家理论的研究对象,直接面对两大变化:一是外部全球化竞争加剧对国内福利制度变革产生的压力;二是国内人口结构和产业结构变动所带来的冲击。基本的理论共识是,人口老龄化与社会支出的刚性压力,将增加社会成本和私人成本,面对内部压力,不改革战后传统福利体制,就会影响国家生产率和竞争力。由此,最近二三

十年来发展理念上发生的最大变化,就是反思消极的、静态的、补偿性的传统再分配福利理念,强调以教育、培训和活化劳动力为核心的动态社会投资理念。这种战略定位一改过去被动的结果管理,变为主动的社会过程管理,即赋予社会政策生产性。也正是因为如此,重视整体性、动态性和未来导向的生命历程理论受到重视,这也是福利国家分析的方法论基础^②。

三、资本积累、社会支出和社会投资

就像我们予以强调的那样,发展理念变化随着不同阶段社会经济重心的转移而不断更新。出于比较分析的方便,本部分把资本积累阶段(第一阶段)视为先于社会支出阶段(第二阶段)和社会投资(第三阶段)的一个早期阶段。首先基于福利国家理论的共识,这里把社会支出阶段界定为发达国家二战后的黄金时代,社会投资理念源于 OECD 和欧盟对新自由主义不利后果的反思,特别是对老龄化趋势下如何维持国家竞争力的关注。由此,我们可以把资本积累阶段,大致视为加尔布雷斯所谓“企业家型公司”或古典企业家主导发达国家工业化的那个时期,而后发国家正在或曾经经历过的工业化,在性质上大致对应发达国家这个早期资本积累阶段^③。事实上,发达国家二战后社会支出的急剧扩大,与企业组织形式现代化和劳资谈判模式确立紧密联系在一起。同时,三阶段框架也有助于我们理解发展特征及其差异。其中,家庭、企业与国家的各类制度互补模式,将导致发展模式历史上和空间上的多样性,而这种多样性、变化性也是理解当代社会政策何以如此重要的关键所在,为城市化问题分析提供一个切入点。

(一)权责组合与发展阶段

调节主义理论与福利国家分析框架,在微观层面上重视家庭、企业(市场)、国家之间的权利与责任关系及其协调,这种互补性视角由

表1 权责组合与发展阶段特征

	资本积累阶段	社会支出扩张阶段	社会投资阶段
历史时期	经典资本家时代	二战后至1970年代	1990年代 -
发展模式	二元经济的工业化	英美、北欧、欧洲大陆等传统福利国家	积极的福利国家
治理周期	当期(对结果的治理)	当期(对结果的治理)	未来导向(对过程的治理)
发展任务	生产优先以突破贫困陷阱	物质资本积累导向的福利国家	人力资本积累导向的福利国家
发展阶段	经济起飞至走向成熟	福特主义	知识经济
社会政策	济贫	以消极的再分配提供社会保护	未来增长繁荣的人力资本积累
权责组合	个别性契约或惯例	关系性契约	关系性契约
公民权利	惯例规定	社会保障,教育	相互责任,终身教育
公民责任	惯例规定	重视男性工资工作	工作机会均等

注:根据 Morel,etal(2009),麦克尼尔(1994)整理。

Jane Jenson 详细论述 (Morel,etal,2009), 非常有助于发展过程及后果的分析。表1提供了三阶段发展特征的概览,虽然是基于发达国家的历史经验,但大部分特征也适用于后发国家发展序贯的描述。总体来看,在技术进步使得持续增长成为可能并由资本积累和生产力发展推动社会现代化的漫长历程中,资本主义国家终于在二战之后过渡到福利国家阶段,并且随着结构服务化时代的到来,将其发展重心从生产优先顺利过渡到以人的发展为中心。这个过程中,社会契约关系也由个别性、排斥性转向合作与包容,由短视利益追求转向基于未来发展的社会投资^④,家庭作为行动主体的作用日益受到重视,这种转变符合现代化的目标。扼要展开如下:

1. 资本积累阶段及其更加现实的问题:制度重要性地位的确立。从现象上来看,无论是发达国家还是后发国家,从经济起飞直至走向成熟的工业化阶段,属于资本积累时期,发展战略一般围绕生产优先以突破贫困陷阱展开。从行动主体责任之组合来看,政府再分配及家庭再生产均服务于企业(或市场)积累。制度方面,这是一个由惯例或个别契约主导的关系网络,稳固的家庭关系与短视的市场利润追求并存,包

括照料、养老等大部分福利由家庭或私人提供,国家只是在诸如济贫、教育等方面提供最基本的保障。当然,这是由工业化发展阶段相对稳定的就业环境以及相对充足的人口红利决定的。历史上,发达国家在这个阶段的重大特色,在于较早意识到了制度建设之于持续资本积累的重要性,包括基础教育体系、商业制度和三方契约关系的建立完善。

这个阶段,为满足积累、创新需求所建立的一系列制度,成为发达国家可继承的最为真实的财富,从而为有序内部化物质积累——或者,把劳动力制度化、社会化于发展进程提供了保障。在此背景下,生产优先应该理解为保证利润最大化持续获得的制度保障的优先建设,包括一系列有助于生产、消费、管理和交换的契约规则的自觉设计。因此,家庭和国家虽然从属于利润,但是,资本积累主导下发展的涓滴效应,最后汇流到一个根本的治理理念上,即对主体权责的确认、对产权的保护以及对主体呼吁的重视。

2. 社会支出与传统福利制度:社会伙伴关系重要地位的确立。二战后至1970年代是福特主义效率/分享体制的国际传播时期。作为一种信念而非单纯的技术体系,福特主义有效推

动了高等教育体系、三方伙伴关系和合作性契约制度的发展,可以认为,真正发达意义上的资本主义理念就是在这个时期被广泛实践和探索,最终形成各具特色的福利国家。社会支出的快速提升只是一个标志,说它是一个表象也成。以福特主义的流行为分野,发达国家进入艾斯平-安德森意义上的不以生产力论英雄的新时代(当然,这种理念较早被罗斯托等思想家提及,主旨是资本主义进入成熟阶段后,发展重心由生产供给转向消费多样性),生产率的快速提高为社会支出持续拉升创造了条件,但更根本的是以三方契约为基础的社会安全网络的建设。二战后至1970年代发达国家公共服务支出的快速增长,可以看作是物质资本积累导向的福利国家建设时期,这个过程重新配置了企业(市场)、家庭和国家的权利与地位。

3. 社会投资与积极的福利国家:人的发展重要地位的确立。1980年代以来逐渐加剧的全球化与老龄化,加之结构服务化导致的收入差距扩大和失业风险,给发达国家带来了诸如家庭脆弱性、儿童贫困、老年贫困等新风险。传统福利国家已经不能在增加就业、财政平衡、提升国际竞争力方面有效发挥作用,以怎样的理念和方式重铸福利国家,成为西方国家重要的转型发展议题。经过1990年代的集中探索,里斯本战略综合了“第三条道路”关于个体权责理念以及北欧国家社会公平理念,提出现代化的欧洲社会模型,强调投资人力资本与建设积极福利国家。由此,人力资本积累导向的福利国家发展成为重要议题。这个理念的重要性在于其突破了传统福利制度结果管理的、静态的、补偿性再分配的局限,确立了“人”才是真正的社会财富这一认识。为了缓和城市化时代新社会风险的影响,需将人力资本和社会保护政策置于生命历程这一更加综合的框架之下考量。

(二)城市化的特殊福利函数-多目标动态平衡

多目标动态平衡的背景及其重要性,特别值得理论研究者重视。欧盟积极福利国家的政策有三个相互联系的支点:儿童发展投资、激活劳动力市场(积极劳动力市场政策)以及老年人的社会保护,这也是生命历程理论的一般框架。社会政策和制度设计的根本目的,也是着重于如何保持三者之间的动态平衡,以维持社会凝聚和社会公平,未来导向的政策色彩非常浓重。1990年代以来,欧洲福利制度改革要求之所以迫切,除了老龄化所带来的巨大社会成本之外,研究者似乎对产业转型带来的张力更加敏感。在论及结构服务化这个产业转型背景时尤其慎重,这背后涉及到城市化的一个特殊性性质——即服务业更加容易导致就业收入的两极分化,更加容易对社会公平造成冲击。

福利国家理论的研究者通常比较喜欢回顾资本主义黄金时代的充分就业情景。在那个传统福利资本主义时代,运作良好的关系性契约使得三方权责分明,推动工业化社会稳步发展:稳固的传统家庭使得一个男性挣工资者足以满足用度,女性照料儿童以提升家庭福利;稳固的劳资关系,使得就业收入来源稳定且有利于调动工人积极性;国家及其伙伴管理社会保障系统。但是,老龄化和结构服务化趋势日渐打破这种均衡。与工业化不同,服务业的多样性会导致就业收入两极分化——属于知识经济的高收入劳动市场,其准入资质对教育和技能的要求提高,而传统服务业的就业收入相对较低。艾斯平-安德森认为,在知识经济时代,由于知识获得更加依赖于早期教育投资以及家庭状况,因此针对儿童发展的投资和家庭收入的支持,将有助于个体劳动者整个职业生涯升级,也决定了退休后的生活水平。再者,现代城市化社会中家庭结构的变化——如传统家庭的解体、由于教

育推迟婚姻以及单亲家庭的增加等,都为城市化时期福利国家的重塑带来了巨大压力。因此,以往注重结果管理的社会模式,已经不能适应发展阶段变化的要求。社会投资理念与以下几个现实条件相适合:第一,城市化时期积极福利国家制度的建设,有助于供给侧和需求侧两端的动态平衡。一方面,积极福利国家对传统的补偿性再分配制度的保留——如养老金、失业保险等,有助于维持消费需求和企业投资需求^⑤。另一方面,未来导向的社会投资,包括教育和培训投资,以及积极的劳动市场政策,不仅有助于人力资本积累,而且有助于产业发展。第二,知识中产阶层的培育。正如艾斯平-安德森强调的那样,把社会投资和生命历程管理用于中产阶级培育,是一件一举多得的事情。从长远来看,知识中产阶层的稳步发展既有助于劳动要素质量提升并促进知识经济发展,这个阶层的稳定收入又构成稳定的社会保障来源,有助于长期财政平衡。第三,增强国际竞争力。日趋激烈的国际竞争使得社会投资的落实更加具有紧迫性。知识经济时代发达国家对高端服务业和知识创新的竞争愈加激烈,若想立于不败之地,建立系统的人力资本开发计划以积蓄知识力量,其重要性是再明了不过的事情。

简言之,全球化趋势、老龄化和结构服务化,加重了各国在效率-福利动态平衡中的负担。这个多目标体系的宗旨是——正如里斯本战略所言——增强社会凝聚和代际代内社会公平,策略是使得社会投资政策具有生产性。动态平衡的实施路径包括:(1) 重塑社会契约关系。在家庭、企业(市场)与国家权责方面,重视国家干预之于社会机会公平作用,做好知识经济时代宏观层面的经济社会政策协调,保持游戏规则公平。(2) 社会投资的生命历程管理。注重教育和培训体系建设的层次性、连续性、整体性,建设与知识经济时代相适应的终身学习的

机制和氛围,增强社会对变化的适应性。(3) 积极的劳动市场政策,包括消除劳动市场性别歧视,重视结构性失业的技能培训的制度建设,提高劳动市场流动性以缓解短期失业压力。(4) 增强养老保障体系的弹性和适应性,包括老年再就业市场的扩展、延迟退休年龄以及多层次养老保障体系建设。

(三) 制度多样性与路径偏离

家庭、企业和国家权责组合之于发展的推动作用,经过长期因果累积终将呈现出积极的或消极的结果,国际经验比较中的发展路径分化就是鲜明的例子。由制度优劣累积产生的马太效应,在工业化向城市化发展时期尤为突出。正如前文所述,发达国家二战后经历了福特主义的社会支出快速增长阶段之后,顺利进入了知识经济主导时期,尽管受到了更加频繁的外部扰动,但是他们对各类风险的吸收能力并没有因此受到削弱。反观后发国家,由于在人力资本积累或要素升级方面遇到了门槛,通向高端城市化的发展之路通常很不顺利。拉美中等收入陷阱提供了一个典型的消极案例。作为马太效应的另一极端,拉美国家在1990年以后虽然进入新民主时期,但是受到制度依赖的影响,三方权责仍然存在不对称并构成未来发展的阻碍^⑥。

1. 发展路径的偏离及其后果:利益捕捉。根据 Garay (2010) 的论述,拉美主要大国在1990年代普遍步入新民主时代之后,才开始实施福利制度向“外部人”的扩展——即扩大农村、非正式部门就业者的社会保护覆盖面。当然,这已经是这些国家大规模工业化之后二三十年的事情了。单单从技术和生产组织来看,福特主义工业化及其各类变种没有多大差别;但是,福特主义本质上是一个制度理念,它包括了效率提高与利润分享协同演进这个关系性契约硬核,单纯技术模仿可以获得短期利润,但是最

根本之处还是关系性契约的不断完善,而这一点在后发国家中通常做得不够好。

从制度角度来看,后发国家为了资本积累和实现追赶,在工业化阶段普遍采用了较之于老牌发达国家工业化更加激进的方式——典型如通过产业政策、融资政策及其他经济政策向某些部门或利益集团倾斜,故意制造“利益捕捉”的机会以达成国家快速积累的目的。从发展主义角度来看,这种做法并没有什么不妥,即使像日本这样在战后迅速走向创新道路的发达国家,也曾经历过这样的阶段。问题的关键在于给予“利益捕捉”的收益是否不断用于创新,特别是之于未来发展至关重要的人力资本这种真实财富的积累,以及“利益捕捉”机会是否置于权责制度的不断完善之下。掉进中等收入陷阱的国家,恰恰是在制度完善和社会保护这两个方面出现了偏差,往往只是将工业化单纯作为短期利润追求的工具加以利用,从根本上忽略了福特主义的制度创新内核。

仍以拉美国家为例,受制于其固有的土地权利集中以及短期利益目标,工业化时期资本主导的倾向一直难以扭转,经济发展处于“利益捕捉”并由此固化的利益集团左右之下,三方契约中家庭长期被排斥在市场之外,最终导致无法建立起有利于家庭和劳动者的制度妥协与利润分享规则。其城市化也往往是无地农民向城市集聚,但不能得到充分的社会保护和就业能力发展,最终形成低收入群体固化的格局。即使在1990年代以来实现了快速的社会政策扩展,但是根本的创新激励环节——积极的劳动市场和社会投资制度化机制仍然缺失。这种支离破碎的政策无助于人力资本积累和创新发展,城市化陷阱便由此产生。

2. 经济的脱嵌。与发达国家三阶段线性序贯升级路径比较起来,后发国家中等收入陷阱的分化拐点,通常发生在城市化时期的结构服

务化过程中。在此再做一下简要说明。(1)正如前文所述,发达国家依托福特主义制度及其三方契约的支持,达成了经济发展对社会体系的嵌入,那个黄金二十年与其说是工业技术成就,不如说是制度建设和社会发展成就,或者说是经济社会两个领域相互促进的循环累积成就。后发国家之所以被称为外围,主要是在技术和生产活动层面讲的:中心-外围的固化,表面上看是对发达国家的技术依赖所致,发达国家的技术垄断导致了外围国家的依附性,但是问题的根源却在于对工业化的曲解或对国内制度改革的无能为力。后发国家追赶失败的种子,至少在工业化时期就埋下了,这是因为太过强调短期利润追求,而忽视资本持续积累背后的制度动力,尤其是通过三方公平游戏规则达成的经济嵌入。(2)进一步,经济脱嵌于社会体系,具体表现为知识中产阶级再生产的萎靡不振,这也是我们在系列研究中不断强调的问题。结构服务化是一把双刃剑,一方面,就像发达国家那样,随着生活水平提高,消费需求结构会沿着恩格尔规律进行升级,但是另一方面,这种升级是有条件的,即需要企业和国家培育升级潜力——尤其是企业的利润分享和国家对教育的支持。光靠人口红利以及压缩劳动力成本,不可能出现一个具有创造精神的中产阶级。拉美国家陆续倒在城市化门槛之下,也是由于这个环节的缺失。(3)虽然发展模式是多样的,但是有活力的发展模式依然是稀缺资源,这需要不断反思、设计和再生产。为什么拉美国家很难把这种几乎显而易见的意见付诸实施?原因无非是缺乏代表了劳动力大部分利益的呼吁-退出机制,或者是根本不可能建立起呼吁-退出机制。欧洲热切期望并致力探索的三方新契约重建,无非是增加透明性、修订或升级原有呼吁-退出机制,尽管同样遇到了来自传统福利体制的抵抗,但是

问题关键不在于是否有不同声音,而是本来就存在一种妥协不同声音的制度机制——这是发达国家与后发国家最大的不同。

四、大国治理现代化:权衡与选择

我们前期一系列研究中,对中国经济社会一体化路径及实施方式提供了不少思考,为避免过多重复,这里仅仅结合福利制度建设问题做几点补充说明。

1. 应该立足于福利国家或福利制度认识城市化。依托人口红利和国际技术转移,中国用短短四十年实践基本实现了工业化,成为制造业大国并建立了比较完善的制造业体系,这是值得肯定的成就。十九大以来逐步确立的“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念,概言之就是要实现城市化新阶段的效率-福利目标动态平衡。如果比照一下里斯本战略内容以及欧洲福利国家改革愿景,可以看到中国的新发展是一种非常前沿的福利制度理念。中国城市化发展的这种战略定位,有助于破除工业化的一些思维惯性——特别是当前争议较多的增长速度问题。但是,站在发展阶段转型的十字路口回溯以往工业化历程,很容易发现中国工业化落下了一些功课——主要表现在社会发展长期滞后于经济发展、社会保障制度化水平有待提高以及未来导向的社会投资制度建设等。对于刚刚进入工业化后期的中国而言,这涉及到了工业化时期很少关注的三方责权机制契约重新订立问题,相关规则设计构成了深化制度改革的全新主题和挑战。

2. 应该充分认识到中国发展转型的关键挑战。有三个相互联系的要点但实际上是同一趋势的不同方面。第一,服务业的质量问题。与工业化标准化和大规模不同,服务业具有异质性特征,在知识经济时代也是收入差距扩大的根源。结构服务化的竞争优势和效率补偿能力,主要在于通过科教文卫服务业发展引领知识经

济发展,因此,服务业规模化发展并不重要,关键是其推动知识创新的作用。如果不顾结构服务化对于整体经济的效率补偿作用,为了实现充分就业而片面追求服务业规模化发展,将会落入城市化陷阱——即低工资服务业或非正式就业的扩张,从而给城市化福利制度带来巨大压力,导致其不可持续。第二,知识中产阶层的再生产问题。与服务业高端功能相应的,是知识中产阶层扩大再生产这个环节,这个阶层的再生产能力将直接决定城市化发展的可持续性。原因是,知识中产既作为知识创新要素的提供者,又作为服务业和制造业高质发展的需求市场存在,从供求两个层面带动城市化发展。第三,消费结构升级问题。这与高质量的产业结构相联系,同时由知识中产阶层的扩大进行推动。从发展经验来看,拉美国家没有能够尽快摆脱中等收入陷阱的约束,很大程度上与这三个层面的缺失有关。

3. 应该认识到大国效应的利弊。人口规模为中国工业化贡献了四十年发展红利,但是随着老龄化在城市化过程中变得越来越显著,中国也将面临欧洲现在类似的问题——即如何应对效率-福利动态平衡的问题。有所不同的是,中国巨大的人口规模将对福利体制建设——包括养老保障水平的提高以及人力资本投资——带来困难。(1)我们前期研究得出的一个主要结论是,在城市化条件下,中国人口增长向发达国家低度均衡收敛趋势将很快出现,这是由城市化发展决定的客观规律。为了应对这种问题,政策优先选项是提升人口质量,兼顾质量提升与数量增长的平衡。换句话说,中国人口增长将迎来补偿性增长时期——即由收入提高和公共服务水平推动边际增长的时期。当然,人口规模巨大只是代际代内公平的特殊之处之一,另一个特殊之处,在于中国老龄化趋势发生在中等收入水平阶段,与此相关的问题是潜在

的老年贫困问题,这无疑会对社会支出平衡造成压力。(2)针对老龄化问题的讨论很多,问题关键在于应该在三方权责平衡的条件下,讨论延迟退休与就业创造,这一点需要充分的理论讨论。

4. 应该认识到积极福利国家建设的重要性。1990年代以来福利经济理论达成的一个基本共识是,社会政策具有生产性,社会投资是经济可持续的前提条件。从欧洲国家经验看,针对教育技能升级与人力资本积累的社会投资,也是为了保证未来福利再分配平衡,这是一种动态的积极的福利国家理念。这个理念对于中国的启示有三:第一,试图建设什么样的城市化?城市化不单纯是为了集聚人口,也不单纯是为了追求充分就业,最重要的是提供有质量的工作、提供稳定的收入保障,以及建立家庭、企业和国家之间的三方承诺,借此吸收城市化风险、消除不确定性。第二,知识经济时代,创新的动力是资金、人才和制度土壤,三者缺一不可。中国工业化时期三方权责关系中,倾向于企业积累的经济政策受到重视,这是特定历史条件使然。但是这种工业化契约抑制了未来导向的社会投资,直接问题就是服务业高端化

和知识经济发展的人才储备不足,人力资本积累连同就业能力的制度建设有待加强。第三,盲目的城市化和盲目的结构服务化——即城市化发展的规模思维而不是质量保证,与城市化的福利社会本质背道而驰,强力推行将会导致财政不可持续、高质量工作创造不足、知识中产阶级再生产停滞等问题,从根本上阻碍社会凝聚力形成。

注释:

- ①本文有关国外比较重要的发展理论,如日本产业化理论、调节理论、福利国家理论等,在袁富华等(2017),袁富华(2020),高培勇等(2020)论文中作出了比较系统的综述和评论。额外或重点征引的文献将在正文中直接标出。
- ②就福利国家改革和体系重建的研究而言,艾斯平-安德森提供了许多有益建言,并把生命历程这种社会(心理)学方法放在突出位置予以强调,具体参 Esping-andersen(2002)第二章。
- ③参见加尔布雷思(2012)第8章。
- ④这个判断特别适用于强调合作与社会团结的欧洲福利国家。
- ⑤对补偿性福利制度和社会投资政策的划分及精彩分析,请参见 Morel,etal(2009)。
- ⑥多少因为这种原因,爱德华兹(2019)不无遗憾地把其作品第一章标题定为“拉美:永远的希望之星”。

[责任编辑 杨年保]

Capital Accumulation, Social Expenditure and Social Investment: Analysis of Multi-target Dynamic Balance

YUAN Fuhua

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

Abstract: The goal of urbanization is a welfare society. Its vitality is rooted in the future-oriented productive social policies and social investment. The basis is to achieve a dynamic balance of rights and responsibilities among family, market and state around human development. In the period of urbanization transformation, China puts the strategy of economic and social integration under the concept of new development concept, aiming to cope with the new challenges brought by globalization, aging and servitization through deepening reform. The blueprint of urbanization welfare society construction has been very clear. The multi-target dynamic balance is put forward in this context, which also shows the country's active exploration in the implementation path. After the reform and opening up, the construction of welfare society institution is the top priority in the new round of institutional reform in China. To achieve a dynamic balance among social protection, social investment and capital accumulation, which is conducive for a new relational contract of the intellectual middle class' expansion and reproduction, is the key to achieve growth leapfrogging.

Key words: relational contract; social expenditure; social investment; multi-target dynamic balance