

缪尔达尔的人口学与马寅初的财政学*

蔡 昉

摘 要：本文结合缪尔达尔的财政理论，考查他如今已不为学界所熟悉的人口理论及政策主张。通过将其与马寅初的对应理论和政策建议相比较，可以归纳出以下结论。首先，人口发展与一系列经济社会发展因素相关联，因此，解决人口问题需要从广泛的社会政策层面着眼，政策成效受到特定财政理念的影响。其次，缪尔达尔和马寅初面对的人口问题性质不尽相同，所提出的政策建议在方向上也大相径庭。这不仅由于他们处在不同国家的不同发展阶段，更由于他们具有针锋相对的财政理念。因此，如果不改变关于社会福利体制和公共财政模式的根本看法，人口政策并不会由于取向的转变而自然而然奏效。最后，在应对瑞典人口危机涉及的理论和政策讨论中，缪尔达尔推动了认识范式和政策取向的转变，为福利国家建设奠定了关键性的理论基础，搭建了配套性的政策框架。一个国家的成功经验未必可以成功移植到其他国家，但是，鉴于中国人口发展进入的新常态和面临的相应挑战，回顾这段经济史和经济学说史，可以为我们提供有益的借鉴。

关键词：缪尔达尔 马寅初 人口问题 福利国家 财政理念

一、引言

本文标题借用了“互文”这一古典修辞手法。也就是说，我们并非仅仅讨论贡纳尔·缪尔达尔（K. Gunnar Myrdal）^①的人口学，也不拟局限于讨论马寅初的财政学，而是同时讨论这两位学者的人口学与财政学思想。借用互文手法也不仅仅是为了避免标题的繁琐，还有一个引起读者兴趣和关注的意图。

[作者简介] 蔡昉，中国社会科学院，邮政编码：100732，电子信箱：caifang@cass.org.cn。

* 本文系国家自然科学基金专项项目“中国人口转变的独特性、经济影响及政策研究”（批准号：72141310）阶段性成果。感谢审稿人的建议。

① 亦有译为冈纳·缪尔达尔。

缪尔达尔是诺贝尔经济学奖获得者，在宏观经济学和发展经济学领域贡献甚丰，对于瑞典经济社会政策影响巨大，所以，从经济学说史意义上，讨论他的财政思想似乎顺理成章。然而，鲜为人知的是，缪尔达尔的人口研究与政策建议，对瑞典的长期发展影响深远，甚至可以说为瑞典乃至北欧福利国家建设奠定了理论和政策基础。与之相反，马寅初作为人口学家的身份，在中国可谓家喻户晓，然而，大多数人并不知道，作为经济学家而非人口学家，他的专长却在金融学和财政学。

如果我们回顾缪尔达尔和马寅初的人口研究，而不去追究其背后的财政视角，那么由于两人面对的人口问题是截然不同的，得出不尽相同乃至相互对立的政策结论便是顺理成章的。例如，既然摆在缪尔达尔面前的是瑞典的人口过缓增长问题，而马寅初面对的则是中国的人口过快增长问题，那么针对大相径庭的问题，得出背道而驰的政策建议，似乎完全在情理之中。然而，一旦我们看到两人具有不尽相同的财政理念，并且能够理解财政理念对于认识人口问题的关键性影响，就会更善于把人口问题与经济增长的供需两侧动能、政府社会福利供给职能、公共财政理念结合起来。这将有助于我们在促进人口高质量发展的过程中，形成更符合时代特征的政策理念，找到更有效力的政策工具。

缪尔达尔与马寅初还共有一个身份上的特点，即两人都同时是著名学者和高级别国务活动家，分别以不尽相同的方式，在瑞典和中国影响深远的大政方针制定中发挥过举足轻重的作用。所以，通过展示两位经济学家各自为公众所知与知之不多的两种学术面貌，同时揭示各自的人口主张与财政理念之间的联系，我们可以为他们勾勒出极简的学术传记。可以说，以这种简略的方式回顾特定的学术之争和决策过程，对于我们认识中国当下面临的人口相关问题，探寻解决问题的出路，可以提供很多有益的借鉴。

值得指出的是，本文拟进行的经济史和经济学说史回顾，针对的主要文献分别是60多年前和近90年前的研究。在过去近一个世纪的时间里，世界及各国都经历过起伏跌宕的发展历程，遭遇过挫折的苦涩和品尝过成功的甘甜，也积累了有益的经验 and 惨痛的教训。因此，回顾与人口和财政相关的经济史和经济思想史，仅仅着眼于既往发生的事情还是不够的，应该始终保持历史经验与现实问题的紧密关联性。一个最重要的现实针对性，就是中国人口经历了人口转变的完整阶段，不仅劳动年龄人口已历经十余年的负增长，2022

年总人口也开始了不可逆转的负增长。

本文将基于缪尔达尔和马寅初相关著述，以及与之相关的其他经济学文献，简述两人面对过的人口问题，他们基于自己的财政理念形成的对人口问题的看法、提出的解决问题思路；进而，结合中国人口发展新常态特点，揭示本文回顾历史的现实意义。

二、缪尔达尔发现和预警的“新人口危机”

缪尔达尔因其在货币和周期理论上的先驱性研究，以及关于经济、社会和制度现象之间相互依赖性的透彻分析，获得了1974年的诺贝尔经济学奖。包括我本人在内的中国经济学家，大都对其关于经济发展的鸿篇巨制《亚洲的戏剧》（缪尔达尔，2001）耳熟能详。然而，他在人口问题方面的著述却鲜为人知。直到中国翻译出版日本学者吉川洋（2020）的新书，其中涉及了缪尔达尔的人口分析和主张，同时也注意到其他一些学者撰写的介绍性文章（如汪琦，2021），我才开始关注进而逐步了解缪尔达尔的人口研究及其传播和政策应用。

20世纪30年代，缪尔达尔关于人口问题的研究和政策主张，通过学术著述的发表、在各种场合的演讲，以及对政策制定的游说，引起了瑞典社会的广泛关注，产生了超越国界的巨大影响（Barber，2008）。在与妻子阿尔瓦·缪尔达尔（Alva Myrdal）合著并于1934年出版的《人口问题危机》一书中，他正式向关于人口的传统观念提出挑战。此后他又为皇家人口委员会撰写了一系列报告，进一步阐述自己的观点。1938年，缪尔达尔受邀在哈佛大学做著名的戈德金讲座（Godkin Lectures），演讲内容于1940年以专著的形式出版（Myrdal，1962），标志着其人口理论和政策主张的成熟。缪尔达尔从瑞典人口问题出发做出的经济分析和政策建议，在人口问题研究本身固然具有革命性的突破，在与之相关的财政理念、宏观经济政策和社会福利理论等方面，同样具有显著的学术和政策贡献。

在缪尔达尔生活的时代，在经济学家乃至知识分子中占支配地位的人口观念，仍然是流传了100多年的马尔萨斯理论。这个传统教条认为，生活资料的增长速度永远无法超过人口的增长速度，因此，人均拥有的生活资料总是停留在，或者不断地回归到勉强维持生存的水平。既然如此，生育率越高、

人口增长越快、人口数量越多，大众的生活质量则必然越低（马尔萨斯，2007）。

而缪尔达尔系统地审视了人口变化规律，重新界定了人口与经济的关系。根据对瑞典当时人口状况的分析，他毫不含糊地指出，人口停滞或萎缩会对经济发展带来不利的乃至灾难性的影响。可以说，缪尔达尔所揭示的人口危机，全然不同于马尔萨斯意义上的人口过剩危机，所以，这里不妨把当时瑞典面临的人口问题称为“新人口危机”。

缪尔达尔在戈德金讲座基础上于1940年出版的著作中，把瑞典的发展经历视为一个集现实、思想和政策为一体的社会实验室。他本人也确实从这三个维度对人口及相关问题进行了深入的阐释。可以看出，他在探索瑞典应该如何应对人口危机的同时，也着眼于完成一项经济理论和社会政策的革命。在更为具体地介绍他的理论分析和政策主张及其在学说史上的贡献之前，我们先来看他在研究范式上的两个重要贡献。关于我们将在下一节讨论的缪尔达尔的财政思想，是否不分先后地创造了凯恩斯主义革命，或者是否直接影响了当时瑞典的财政政策实施，学术界尚存在争议。但是，着眼于人口现实与经济理论和政策观念之间的关系，通过研究范式的变革，从深刻的分析中得出新认识，特别是将其运用到解释现实、揭示挑战和论证政策，缪尔达尔的贡献和所获赞誉是独一无二和当之无愧的。

一个具有革命性意义的范式转变在于，缪尔达尔算得上是经济学家中最早理解和运用人口转变理论的。虽然最早划分人口转变阶段的文献出现在20世纪20年代末，但是，一般认为该理论成型于20世纪40年代。^①对人口转变的现代解释是，随着经济发展阶段从低到高的演进，人口再生产模式先后经历从“高出生、高死亡、低增长”到“高出生、低死亡、高增长”，进而“低出生、低死亡、低增长”这样三个阶段的转变。在1938年的戈德金讲座中，缪尔达尔回顾了农业劳动力和农村人口比重下降，以及城市化和工业化的推进过程，指出正是这些过程，塑造了新的人口发展模式，或者说推动人口转变进入新阶段，以致生育率和人口增长率双双下降。一方面，他在所有公开发表的著述和演讲中，反复强调瑞典面临的这种人口停滞趋势已经危及到国家的生存；另一方面，他也指出，既然导致现行人口格局的经济社会结构

^① 关于这一理论形成的时间线，请参见Caldwell（1976）。

变革是进步的表现，解决人口问题不能着眼于使这些过程倒退，而要指向积极而前瞻的方向。

另一个重要的贡献，体现在人口与经济关系的研究范式转变上。在这方面，缪尔达尔虽然拒绝了马尔萨斯学派的“人口负面效应”观点，却借鉴了托马斯·罗伯特·马尔萨斯（Thomas Robert Malthus）本人的“人口需求效应”观点。大多数学者对于以马尔萨斯为渊源的“贫困陷阱”假说的理解和运用，都是从供给侧出发的，即看到人口过剩导致低收入，进而导致储蓄意愿不强和积累能力不足（Kattel, Kregel, and Reinert, 2009）；资本形成的不足反过来维系着这个产出不足的循环。而包括缪尔达尔、约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）、阿尔文·汉森（Alvin Hansen）在内的一些经济学家，则同时看到并十分赞赏马尔萨斯理论中的需求侧逻辑：人口增长停滞造成需求侧能力陷入羸弱无力的恶性循环，即消费不足造成产出过剩，投资不足造成过度储蓄（参见蔡昉，2021）。这个研究范式对于理解人口老龄化条件下的当代世界经济新常态，仍然具有现实意义。

就人口变化而言，瑞典当时的情形与如今发达国家面临的问题颇有相似之处。因此，缪尔达尔特别强调的人口停滞乃至负增长将从需求侧造成对经济增长的制约这个判断，应用于当前很多国家的现实，也完全没有时过境迁之感。在他看来，问题主要表现在萎缩的人口将增大投资风险、降低投资需求，使投资支出不足以花掉因老龄化而增加的储蓄。无论是出于个人的先见之明，还是由于现实与历史之间就是如此地合辙押韵，缪尔达尔当时即指出，某些产业对人口停滞的反应尤为敏感，如房地产和基础设施建设，都会出现需求不足从而抑制投资的现象。即便政府介入而加大公共投资，也面临着对私人投资产生挤出效应的危险（Barber, 2008: 55）。此外，他也指出一旦经济增长停滞，新成长劳动力也便难以获得满意的职业发展机会，从而使社会流动性降低。

三、瑞典模式的诞生：“从摇篮到坟墓”的逻辑

缪尔达尔并没有停留在人口与经济增长的关系上面，而是把自己的分析拓展到更为宽广的层面，因为不如此的话，则无法找到并提出解决人口问题的具体政策建议。他公开宣称的政策目标，是实现人口规模的稳定，即人口

数量不会发生绝对的减少。对人口学家来说,这个目标也可以表述为,确保总和生育率,即每位妇女平均而言终身生育的孩子数,维持在2.1这个更替水平上。为此他提出的政策主张是,政府以提供公共服务的方式(而不是直接支付现金),消除那些构成家庭生养孩子障碍的额外支出负担。在推动了包括性别平等在内的一系列社会观念变化的同时,这也帮助实现了瑞典福利国家中心理念“人民之家”向具有操作性的行动指南和路线图的过渡(闵冬潮,2017)。

例如,缪尔达尔建议的具体政策做法包括:通过提供公共住房和对私人住房给予租金补贴,改善家庭住房条件;通过直接提供健康食品,提升居民家庭的营养水平;实行全民公费医疗保障,大幅度地提供产妇补贴;提供婚姻贷款,帮助人们在合理的年龄段上成家立业;在中小学已经实行了公费保障的基础上,通过国家奖学金支持贫困家庭的孩子进入大学(Barber,2008:57—58)。可见,他所认识到的有利于生育的政策举措,远远超越了针对狭义的生育行为。就连当时站在缪尔达尔对立面的政治家也无奈地指出,人口问题被(缪尔达尔)用作了社会改革的撬棍。缪尔达尔所建议的这些扩大社会福利的措施,在理论上并非无源之水或无米之炊,而是通过引起对人口问题的讨论和应对,推动了从认识范式到政策理念的转变,帮助瑞典社会实现了从单纯解决人口问题到全面社会改革的跨越。

首先,在他那里,再分配不再是一个“劫富济贫”或“抽肥补瘦”的手段,而是一个完整的公共财政模式。缪尔达尔把再分配区分为两种类型:一是在收入水平意义上不同家庭之间的再分配,或“纵向再分配”;二是在生育水平意义上不同家庭之间的再分配,或“横向再分配”。前者的目的是调节家庭之间的收入差距,是传统意义上的再分配。在当时的认识水平上,人们完全可以理解其合理性和必要性。然而,在孩子的有和无以及多和少的家庭之间进行再分配,换句话说没有孩子或者孩子少的家庭补贴多生孩子的家庭,却需要改变人们的认识。只有认识到养育孩子的收益在家庭 and 全社会之间存在着不一致性,或者说认识到人口问题是一个社会层面的问题,人口数量与质量的统一关乎国家的人力资本积累,才从理论上为这种不具有调节收入性质,而是通过社会共济鼓励生育的横向再分配提供了实施的理由。

其次,社会政策实现了一个根本性的转变,即从采取旨在整治不正常社会行为、关怀那些身陷异常状态的人口、救助各种弱势群体的手段,逐渐转

向采取更为制度化的政策措施，使社会得以避免产生这些非正常行为，使潜在的弱势群体得到安全网的兜底。缪尔达尔认为，实现这个转变不啻开启一个“新纪元”，主要表现在社会政策的三种转变上。其一，社会政策的目标从医治社会弊端，转向防止这些弊端的发生。其二，社会政策的职能从事后治疗型转向事前预防型。其三，社会政策体系构造，从出于公平正义和慈善考虑采取的应对手段，转向对全民进行全面保障的制度构建。

最后，在重新界定社会政策本质的基础上，指出以家庭和儿童为社会政策对象目标的必然性。缪尔达尔阐释了家庭和儿童是社会的未来，因此，社会政策的全新政策目标，就是对国家的人力资本进行投资。从这个认识出发，社会政策就不再表现为公共开支的负担，政策实施也不应该被看作“非生产性”或“无收益性”的操作。这个认识转变的意义在于，一旦在理念上确立社会政策的生产性和社会收益性质，社会改革本身也就可以成为一个有激励、有动力的过程。也就是说，由于改革可以带来显著的收益，私人收益固然可以让获益群体成为改革的支持者，以社会收益对改革的潜在受损者进行合理补偿，也有助于把改革的阻力降到尽可能小的程度。

论述至此，缪尔达尔尝试进行的认识范式的转变，其目的自然是推动理念的更新和政策的变化，事实上也的确产生了预期的结果。不仅如此，鉴于人口问题的因果链条十分绵长，涉及的社会政策领域非常广泛，理论、观念和政策的变化均远远超出了预期的广度和深度。随着很大一部分养育孩子的经济负担，通过税收和再分配，从单个家庭的预算集中到国家财政的统筹，相应的支持手段和福利保障与家庭所挣收入不再挂钩，就意味着单纯的人口政策建议，不仅推动了鼓励生育政策的实施，还转变成为综合性的社会政策改革，进而全面提升为福利国家的建设任务。

缪尔达尔与妻子阿尔瓦共享荣誉的人口问题著述，被认为是“福利国家宣言书”（汪琦，2021）。在这一系列理论成果发表之后，缪尔达尔夫妇的政策主张，通过锲而不舍的游说努力，经过立法的程序，最终得到实际的应用。从提出现实紧迫问题并使之成为大众关注的焦点，到投身于理论问题的阐释和探讨、推动范式和观念的更新，进而成功推动政策实施，甚至开启了福利国家建设这一新纪元，他们作为学者和国务活动家的工作成效，可谓任何知识分子梦寐以求的职业生涯目标。他们提出的由国家承担鼓励生育的支出责任等建议，在议会上得到广泛而激烈的争论。并且在1937年的议会上，

一系列旨在鼓励生育的政策建议，以法案的形式获得通过和颁布，以致这期议会被称为“母婴议会期”。此外，这次议会还制定了全面的高累进税计划，禁止讨论避孕的法令被废除，对孕妇的就业歧视行为被禁止（Barber, 2008: 59）。

缪尔达尔夫妇身体力行的理论阐释、大众传播、政策辩论和立法游说，产生的影响甚至超越了瑞典的国界。例如，汪琦（2021）在对相关文献进行回顾时，揭示了在福利国家建设过程中，缪尔达尔夫妇的著作对丹麦产生过巨大的影响，以致两个国家在福利国家建设过程中，从主导思想转变、社会舆论热点和政策采纳程度等方面，从内容到时间顺序都无不相同。进一步来说，无论是直接的影响，或者是由于相同问题诱致出相似的制度模式，总之，20世纪30年代和40年代成为福利国家建设的奠基时期。福利国家建设包括一系列社会保护项目的形成、确立和制度化。国际劳工组织（ILO, 2017: 6）根据国家立法的年份，以特定社会保障项目立法的国家比重这一指标，为各种社会保障项目的实施排出了一个大致的时间顺序（图1）。

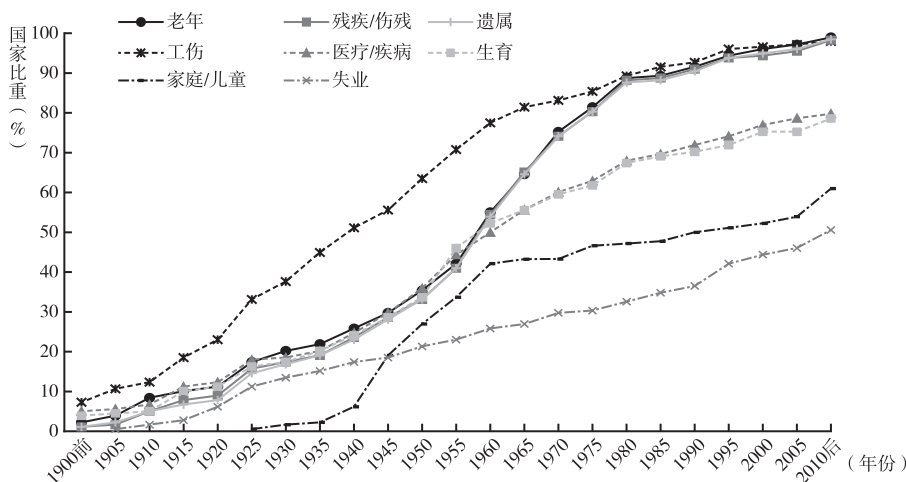


图1 各种社会保障项目的实施顺序

资料来源：International Labour Organization (ILO), World Social Protection Database; ISSA/SSA, Social Security Programs Throughout the World, <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54617>。

虽然社会保障项目的国家立法并不等同于实际的政策手段，更不直接反映实施的效果，但是，我们仍然可以从这个时序中得出几点有益的结论。从

顺序来看，社会保障项目的实施存在着明显的时间差别。工伤保险起步最早，随后出台的是老年保障、残疾/伤残保险和遗属津贴。这说明各国较早就倾向于把由于自然和非自然原因丧失劳动能力群体的社会保护，作为国家或社会的责任。医疗保障、疾病保险和生育补贴一度与上述社会保障项目发展速度相当，但在20世纪60年代之后就慢了下来。失业保险和家庭/儿童津贴起步较晚、发展较慢，实施的普遍化程度迄今仍然是各类社会保障项目中偏低的。但是，在20世纪40年代到60年代期间，即恰好是最早一批福利国家形成的时期，家庭/儿童津贴这个社会保护项目得到最迅速的发展。这也从另一个侧面印证：应对人口危机堪称福利国家建设的催化剂。

四、福利国家的财政理念和政策

实施这些社会政策或提供社会福利，都涉及公共社会支出的问题，自然与财政理念和财政模式紧密相关。古今中外，任何时候只要涉及扩大政府支出的政策建议，都不能回避这样的问题：钱从哪里来？在这个问题上缪尔达尔是成竹在胸的，理论底气就在于他对传统政府职能从而财政理念的突破。1932年，他正式成为社会民主党的一员，同时开始为瑞典就业委员会工作，并写作了题为《社会政策的两难困境》的咨询报告。这份报告和1933年及1934年为财政部部长撰写的另外两份报告，深入阐述了经济周期与公共财政的关系，以及财政政策可能具有的经济效应（Barber, 2008: 38—51）。

财政是政府履行必要职能所依托的公共资源配置制度，在此制度下政府根据收入可能性和支出必要性制订预算。一般来说，政府收支的规模和预算约束的特点，取决于政府履行社会事务职能的范围及介入的程度。这方面存在的针锋相对的认识和实践，实际上是经济学一个长期的争论焦点的反映。如果用最直截了当的方式表达，就是关于在国家资源的配置中，政府与市场各自应该发挥多大作用，以及在社会财富的最终使用中，公众与个人各自应该获得多大比重的争论。从本文讨论问题的角度可见，传统的财政理念至少基于两种认识，在这个理念、实践之争中选边站队。

传统财政理念的第一个认识，是主张政府的社会保护责任有限。在社会福利体系的必要性和限度问题上，始终存在着对立的观点，分别与关于政府

责任和财政限度的理念一一对应。例如，Titmuss（1974）把居于光谱两端的社会福利理念，分别称为剩余型模式和制度型模式。前者与政府责任有限的理念相吻合，强调市场、个人、家庭和社会组织的作用，政府仅仅在对最困难群体的社会救助和最基本生活保障方面承担有限的责任。如前所述，缪尔达尔论证了生育、养育和教育行为可以产生社会收益，并且指出这种外部效应可以拓展到全生命周期，也就突破了政府责任有限论和最小化财政社会支出的理念。

传统财政理念的第二个认识，是主张财政预算的约束应该量入而出。这种认识把政府预算约束与家庭预算约束混为一谈，认为两者都必须是硬的，必须在收入与支出之间保持绝对的平衡关系（Kelton, 2020）。并且，由于主张政府对社会事务的有限责任，社会保护和社会福利事务具有非生产性和无盈利性，这种财政收支平衡进一步被界定为紧平衡和短期平衡。在这种理念下，财政机关只是国家层级的财务管理人或者出纳员，因而也就不能成为宏观经济调控者。这种理念和实践源远流长，不仅在缪尔达尔和凯恩斯以前全面支配着政府的财政行为，即使在财政政策成为宏观调控手段的当今世界，财政紧缩（austerity）也常常成为掣肘政府应对经济衰退的有害药方，很多国家为此付出过惨痛的代价。

从缪尔达尔关于财政作用的文献可见，他以经济学家的身份和智慧，颠覆了传统的财政理念，对财政作为宏观经济政策工具进行了精辟的阐述，至少在时间次序上不晚于凯恩斯。对这方面的论述及其贡献可以做如下概括。首先，他反驳了主流的“平衡预算乃‘健全的’公共财政之核心”观念，主张财政应该是扩张性的，可以说是批评财政“紧缩”理念的第一人。其次，他反对以年度为时间界限追求财政平衡，主张从整个经济周期的时间跨度上考虑收支平衡问题，由此重新定义了“财政稳健”的涵义。再次，他倡导用财政刺激投资和扩大公共就业的方式，达到或恢复充分就业状态，并指出这种政策所具有的乘数效应。最后，他革命性地指出这种财政支出和政府性融资都是“生产性的”。他论证道，由于财政刺激手段可以达到复苏经济和恢复税收的效果，实际财政负担比账面上显示的支出要小。

当时瑞典采取的扩张性财政政策，究竟是以缪尔达尔为代表的本土经济顾问说服的结果，还是受到凯恩斯等英国学者的影响，迄今仍是一桩没有定论的公案。然而，存在这样一个关于时间上孰先孰后和实践中孰重孰轻的争

议本身，恰恰说明缪尔达尔及其所代表的斯德哥尔摩学派，在扩张性财政理论和政策理念方面，至少做出了堪与凯恩斯主义并驾齐驱的贡献。经济史表明，瑞典当时实施的刺激性财政政策，的确可以被认为是早于美国罗斯福新政的一种国家实践。

对于缪尔达尔来说，以社会福利扩大作为应对人口危机根本途径思路的可行性，显然不能基于传统的平衡预算理念之上，而是必须建立在他自己坚信的扩张性财政思想根基之上。我们可以借助图2来解释，财政理念如何影响宏观经济调控方式以及社会政策选择。以图中初始财政平衡B作为参照点，囿于年度平衡的传统财政理念，看到的只是扩大政府支出对短期收支平衡的破坏，如图中O到Y这个区间所示。从宏观经济调控的意义上，缪尔达尔主张以一个完整的经济周期作为收支平衡的参照区间，即图中O到C的区间。这样，一旦应对周期的财政政策奏效，在经济复苏的同时收支平衡便得以重新实现。进而，缪尔达尔从应对人口危机出发，论证了社会福利支出是一种对国家人力资本的投资，是生产性和有社会收益的。这样，收支平衡的时间跨度便进一步放大，不仅超越一年的界限，还可以超越一个经济周期的区间，甚至达到跨越一个人口队列乃至一代人的时间。从长期来看，公共财政预期不仅可以实现长期收支平衡，甚至可以通过发展可持续性的增强，在更高的水平上实现财政可持续性，在图中表现为C点右边的情形。缪尔达尔为福利国家建设奠定的这一必要和坚实的财政理念，至今仍然与很多卓有成效的实践相联系。

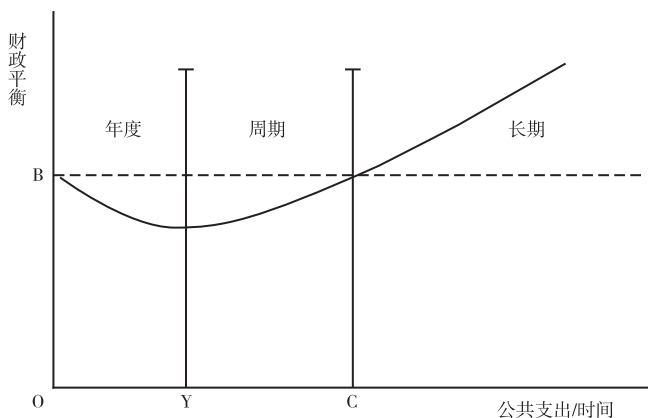


图2 公共支出与财政平衡的关系理念

资料来源：作者自制。

五、“盖国情如此”：马寅初眼中的人口问题

如果说，缪尔达尔超前的学术思想最终转化为实施的政策，得益于他身兼学界和政界双重身份的话，那么马寅初教授也具有同样的公共职务优势，甚至有着比缪尔达尔更高的社会声望。两个人在不同国情条件下遇到的人口问题固然不尽相同，但是，他们的忧国忧民的意识与情怀均溢于言表，并以经典性文献的形式得以立此存照。1953年，中国进行了第一次全国人口普查，结果显示人口自然增长率高达20‰。马寅初预计还会有诸多的因素使这个增长率继续提高，因而对人口的过快增长忧心忡忡，遂于1955年开始以全国人大常委会委员的身份数次发声，建议采取计划生育政策以控制人口的增长。他的系统分析以及对一些批评意见的回应，全部体现在众所周知的《新人口论》一书中（马寅初，1997）。

从当时来看，马寅初作为经济学家，所涉猎和所专长的领域均不是学科意义上的人口学。从事后来看，他藉以提出计划生育政策建议的分析，无论从人口学角度，还是从经济学角度，都存在着不符合学理逻辑的成分。可以说，他主要是以常识性的叙事方法论证自己的结论，提出自认为恰当的政策建议。最重要的一点是，他对当时已经成型的人口转变理论一无所知，以致做出了一个今天看来颇为荒谬的人口“预测”而不自知：他假设了一个年均30‰的人口自然增长率，并且认为这个速度是恒久不变的；因此，这个人口增长速度便意味着，从那时算起的50年以后，中国人口总规模将达到26亿（马寅初，1997：28）。此外，他列举的人口过快增加不利于经济社会发展的各种理由，也未能得到后来理论发展的支持和经验事实的检验。

显而易见，马寅初论证和论据中所存在的局限性，并不是当时他受到官方主导的大范围批判的原因。并且，虽然当时遭到围攻式的批判，其个人也受到不公正的对待，但他关于控制人口的思想 and 主张，与当时及后来的最高决策层的认识并不抵牾，他所提的种种建议事实上都被落实在政策实施中（曹前发，2009）。尽管个人际遇上存在差别，所提政策建议得到的官方认可度不尽一样，以及政策获得采纳的时滞略有不同，但是马寅初在中国决策高层获得的最终政策认同，其实并不亚于缪尔达尔在瑞典受到的待遇，两人均可谓改变历史方向的人物。当然，两人意图解决的问题从而所提出的政策主

张，应该说完全是相背而行的。不仅如此，作为政策建议的必要理论支撑，两人的财政理念更是大相径庭。

马寅初从在美国写作硕士论文和博士论文开始，作为经济学家的关注领域和主要成就，基本上都体现在金融和财政问题的研究方面。并且，他归国后的著述大多发表于中华人民共和国成立之前，不乏对国民党政府搜刮民脂民膏、实行赤字预算、引发恶性通货膨胀等政策的有力抨击。同时，从其一些著述中也可以看到，他对凯恩斯的扩张性财政观念持拒绝的态度，或者说他本人更注重财政平衡的理念。马寅初财政理论的这种取舍偏好，固然影响到他对于经济政策的态度，决定其对某项政策究竟是持赞成态度还是持反对态度，是提出正面建议还是做出负面批评，实际上也成为他的人口观形成的思想基础、分析范式和政策逻辑。

马寅初从旧中国小农经济占主导的国情出发，否认凯恩斯主义在中国的适用性，明确表示“凯恩斯的大著以及凯恩斯学派的学识移植于我国，实有格格不入之弊”（马寅初，2005：21）。他列举了一系列小农经济特征与凯恩斯理论基本假设的风马牛不相及之处（马寅初，2005：10—21）。这些方面包括：小农的就业方式决定了，对他们而言，并不存在所谓的自愿失业与非自愿失业的区分；小农经济条件下的储蓄者与投资者是同一个主体，两种职能集于一身；由于不存在边际消费倾向递减和资本边际报酬递减的现象，因而小农经济这种生产方式对价格信号是不敏感的；贫富不均的现象并不表现在资本所有者与劳动者之间，而是存在于地主与佃户之间，因此，资本要素和劳动要素的相对价格并不具有调节经济活动的作用，资本主义危机的典型表现在这里也不存在，因而诸如公共工程建设等，也充当不了对冲经济周期的手段。

这种与凯恩斯理论格格不入的财政收支静态视角和短期平衡理念，显然会影响马寅初对人口增长的认识。当把生育和人口增长看作一种负外部性时，他对人口问题的深深忧虑大多出于国家财力的考虑。例如，在列举人口过快增长的弊端时，他反复强调的是人口增长与资源之间的矛盾问题，譬如财力不足状况被加剧、资金缺乏更为严重、消费和积累比例愈趋失调等。这些表述也表明，对于国家为居民提供基本公共服务，他始终持一种相对保守的态度。实际上，马寅初主张国家干预人口过程、实行计划生育政策的理由之一，就是养育孩子的国家开支大于家庭开支。在他看来，人口数量与人口质量是

相互替代的关系，与人口增长相伴的产假、托幼、生育补贴和教育等支出，都是对诸如加速积累资金、成年人学文化，以及科技发展等建设性资源的挤占。

鉴于人口、财政及两者之间的关系是与发展阶段以及国情紧密相关的复杂问题，本文无意也不宜对这方面的针锋相对的理念和政策主张做出简单评判。正如马寅初“盖国情如此”所表达的意思那样，在经济发展水平、人口变化方向和国家财力等方面都截然不同的条件下，学者秉持或接受不同的财政理论和人口学说、提出迥然相异的政策建议，以致促使国家最终选择截然不同的应对模式，不仅取决于特定制度和背景下的认识范式，更受限于特定国情下的选择空间，因而都应该被看作是特定时代背景的产物。因此，在学术和政策层面做出孰是孰非的终极判决为时尚早。然而，这个经济史和经济学说史的考查，可以帮助我们取得的共识是，一旦国情或其中某些方面发生了变化，政策选择空间也相应改变，理论认识和政策制定都应该与时俱进。

六、人口新政、公共财政新理念和福利国家建设

将缪尔达尔与马寅初作为考查的对象，概括并比较两人关于人口与财政的理论、理念和政策主张，不仅从经济史或经济学说史上具有学术意义，而且对于中国面临的发展任务和挑战来说，尤其具有现实的政策意义。本文始终避免对两人的学术思想和政策主张做出孰优孰劣的评判，而着重于揭示人口观点与财政理念之间的动态关联性。一方面，在忧心于人口过快增长并且着眼于提出解决方案时，人们满眼看到的都是财力的不足，所以倾向于秉持静态和紧缩的财政理念，于是，解决问题的出路便局限于对人口进行控制。另一方面，在忧心于人口停滞乃至萎缩，进而着眼于解决此类问题时，有些学者和政策制定者则倾向于摒弃紧缩的财政理念，更乐于接受凯恩斯的财政理论，即在资源未得到充分利用的条件下，借助财政的生产性特征和扩张性功能，推动全社会资源的更充分利用。

从人口转变和经济发展视角来看，中国已经处在一个崭新的阶段，面对的问题和挑战全然不同于马寅初当年的人口过快增长问题，同缪尔达尔的人口增长过于缓慢问题也不尽相同。为了说明这一点，可以把两位经济学家面

对人口问题时所处的年代，分别界定为“缪尔达尔时点”（1934年瑞典的情形）和“马寅初时点”（1957年中国的情形），从几个指标上观察不同的国情特征，并与中国人口达到峰值的时点（2021年）进行比较（表1）。从这个比较中，我们可以得到的最重要结论是，无论与以往的哪个时点相比，从主要的人口与经济发展指标来看，中国如今都处于更高级的发展阶段。特别需要注意的一点是，在更高的经济发展水平上，中国的总和生育率已经处在极低的水平上，人口总量随即（2022年）开始负增长。

表1 历史参照时点与中国现实发展阶段的比较

	缪尔达尔时点 (1934年)	马寅初时点 (1957年)	中国人口峰值 (2021年)
人口(万)	622.2	64653	141260
总和生育率	1.57(2.17 [*])	6.05(4.45 [*])	1.30
人口增长率(‰)	3.39	23.23	0.34
人均国内生产总值(国际美元)	3991	637	6048
农业就业比重(%)	33.3	81.2	22.9
城市化率(%)	72.5 [*]	15.4	64.7

资料来源：国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/>；世界银行数据库，<https://data.worldbank.org/>；麦迪森（2009）；Barber（2008）。

说明：^{*}为世界银行数据库提供的1960年数据；1934年瑞典和1957年中国的人均国内生产总值引自麦迪森（2009），2021年中国该数字系按照相同口径估算得到。

以极低生育率、人口负增长、更深度老龄化和区域人口增减分化为标志，中国人口发展在一个新的阶段上形成新常态。人口发展的这一新常态，也拓展了经济发展新常态的内涵。如果说2011年以后劳动年龄人口的负增长，主要从供给侧降低经济潜在增长率的话，人口发展新常态标志着需求侧特别是居民消费，日益成为经济增长的常态制约（参见蔡昉，2023）。与之相对应，中国的长期发展则面临着双重的任务，即通过实现人口高质量发展，支撑实现中国式现代化。可见，人口高质量发展被赋予了推动实现中国式现代化的手段的功能。具体而言，从人口发展角度，要求推动生育率向更加可持续的水平或更替水平回升，以稳定人口规模；从经济发展角度，要求促进居民收入水平和消费水平提高，以打破需求瓶颈。

诚然，随着人口转变达到更高的阶段，生育率下降是一个符合规律的现象；随着经济发展进入更高的阶段，经济增长也不可避免从高速转向中高速乃至中速。然而，中国人口和经济国情的“未富先老”特征，意味着仍然存在着尚未被挖掘的生育潜力，以及有待开启的经济增长动能。这些都需要进行相应的体制改革、政策调整和制度建设，由此获得提高生育率和增长率的改革红利。概括而言，能够把挖掘生育潜力和经济增长动能毕其功于一役的政策框架，不在传统的宏观经济刺激工具箱中，而在于覆盖全民和全生命周期的社会福利体系，或者说以“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”为内涵的基本公共服务保障。加快建立这个体系的过程，也就定义了中国式福利国家的建设，可以达到以下期望的目标。

首先，挖掘人口生育潜力。联合国调查显示了一个饶有趣味且符合逻辑的现象：世界各国的总和生育率虽然天壤之别，从不到1的水平直至高达7不等，各国居民却表达出大致相同的期望孩子数——大约为两个，基本上等于2.1这个更替水平的生育率（UNPD，2019：9）。这也意味着，实际生育率无论是向上还是向下偏离这个期望孩子数，都可以在一定的条件下向该水平回归。除了遵循经济社会变化的一般趋势之外，中国极低生育率的形成还受到一些特殊因素的影响（都阳，2005）。至今，诸多因素已经构成一个影响生育意愿的既定格局，包括长期实行严格的计划生育政策、社会福利的整体水平和包容性较低，以及社会流动的不充分性等。可见，中国居民的期望孩子数，应该不会显著低于更替水平生育率，生育潜力远未挖掘殆尽。国际经验也表明，在人类发展水平和性别平等程度都达到极高水平的条件下，已经降低的生育率可以产生回升的趋势（Myrskylä, Kohler, and Billari, 2011）。

其次，提高居民消费意愿。扩大居民消费通常有两条路径：一是通过扩大就业和增加居民收入，提高居民的消费能力；二是通过改善收入分配、提高基本公共服务水平和均等化程度，提高居民的边际消费倾向。这两个方面都有着巨大的潜力可供挖掘。除了收入水平及其差距导致的消费能力不足之外，城乡二元结构等体制因素造成的社会保障不健全，也使得部分居民在家庭支出决策上存在着后顾之忧，边际储蓄倾向过高，消费意愿受到了抑制。从构成城镇就业主体的两个劳动者群体，即城镇中低收入劳动者和进城农民工，可以典型地看到这种现象。前者在老龄化和现收现付性质养老保险制度条

件下，肩负养老保险缴费者、家庭老年人赡养者和预防性储蓄者三重负担；后者尚未取得城镇户籍因而未均等地获得基本公共服务保障。因此，虽然处在最活跃的就业状态，这些重要人口群体的消费意愿却受到压抑。通过完善制度建设和打破相应的制约，可以显著提高他们的消费倾向（参见蔡昉，2023）。

最后，提高人民生活品质。从人口层面看，生活品质的提高取决于两个来源，一是作为就业和创业回报的收入增长，二是由政府和社会提供的基本公共服务水平提高。这两个来源在提升人民生活品质中的相对重要性，与人口转变阶段和经济发展阶段紧密相关。随着人口进入少子化、老龄化阶段，居民对社会保障和社会福利的需求日益提高。随着经济发展进入更高阶段，生产率提高和社会财富积累既提出更均等分享的制度需求，也为必要的再分配创造了财政可能性。各国发展经验揭示了一个被称为“瓦格纳法则”的现象：随着人均收入水平的提高，政府支出，特别是其中社会性支出占国内生产总值的比重也趋于提高（Henrekson，1993）。由此可见，社会福利的扩大通过挖掘生育潜力和提高消费意愿，有助于保持中国经济在合理区间增长，从而与现代化的推进过程同步提高人民生活品质。

参考文献：

- 蔡昉，2021，《万物理论：以马尔萨斯为源头的人口-经济关系理论》，《经济思想史学刊》第2期。
- 蔡昉，2023，《人口负增长时代：中国经济增长的挑战与机遇》，中信出版集团。
- 曹前发，2009，《“错批一人，误增三亿”说之历史误读》，《百年潮》第12期。
- 都阳，2005，《中国低生育率水平的形成及其对长期经济增长的影响》，《世界经济》第12期。
- 吉川洋，2020，《人口与日本经济》，殷国梁、陈伊人、王贝贝译，九州出版社。
- 马尔萨斯，2007，《人口原理》，丁伟译，敦煌文艺出版社。
- 马寅初，1997，《新人口论》，吉林人民出版社。
- 马寅初，2005，《财政学与中国财政——理论与现实》（上），商务印书馆。
- 麦迪森，安格斯，2009，《世界经济千年统计》，伍晓鹰、施发启译，北京大学出版社。
- 闵冬潮，2017，《“人民之家”里的“人民”和“家”——1930年代瑞典福利国家乌托邦的理想与实践》，《山西师大学报（社会科学版）》第6期。
- 缪尔达尔，冈纳，2001，《亚洲的戏剧——南亚国家贫困问题研究》，方福前译，首都经济贸易大学出版社。

- 汪琦, 2021, 《人口危机及对策: 1930年代瑞典丹麦福利国家的铸造》, 《澳门理工学报》第4期。
- Barber, William J. 2008. *Gunnar Myrdal: An Intellectual Biography*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Caldwell, John C. 1976. "Toward a Restatement of Demographic Transition Theory." *Population and Development Review* 2 (3/4): 321-366.
- Henrekson, Magnus. 1993. "Wagner's Law -A Spurious Relationship?" *Public Finance/Finances Publiques* 48 (2): 406-415.
- ILO (International Labour Organization). 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: International Labour Office.
- Kattel, Rainer, Jan A. Kregel, and Erik S. Reinert. 2009. "The Relevance of Ragnar Nurkse and Classical Development Economics." In *Ragnar Nurkse (1907-2007): Classical Development Economics and its Relevance for Today*, edited by Rainer Kattel, Jan A. Kregel, and Erik S. Reinert, pp. 1-28. London/New York/Delhi: Anthem Press.
- Kelton, Stephanie. 2020. *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*. New York, NY: Public Affairs.
- Myrdal, Gunnar. 1962. *Population: A Problem for Democracy*. Gloucester, Mass.: Peter Smith.
- Myrskylä, Mikko, Hans-Peter Kohler, and Francesco C. Billari. 2011. "High Development and Fertility: Fertility at Older Reproductive Ages and Gender Equality Explain the Positive Link." *MPIDR Working Paper* WP-2011-017, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Germany.
- Titmuss, Richard. 1974. *Social Policy: An Introduction*. London: Allen and Unwin.
- UNPD (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division). 2019. *World Population Prospects 2019: Highlights* (ST/ESA/SER.A/423), <https://www.un.org/nl/node/89774>.

Conflicting Ideas of Demography and Public Finance: Gunnar Myrdal and Ma Yinchu in Their Respective Times

Cai Fang

(Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: This paper reviews Gunnar Myrdal's population studies unfamiliar to today's

academic circle, together with his theory of public finance and in comparison to Ma Yinchu's corresponding theories and policy suggestions. Conclusions can be summarized as follows. Firstly, demographics is the result of a range of economic and social developments, and the orientation and effectiveness of policy coping with population problem hinge on different concepts of public finance. Secondly, Myrdal and Ma faced differed population problems and hence proposed opposite policy recommendations. This divergence is not merely because they lived in different countries at different stages of development, but more importantly, because their understanding of public finance conflicted one another. Therefore, a fundamental change of views on social welfare and public finance is necessary for a reoriented population policy to lead to a desired result. Finally, in the intense discussions and debates about policies tackling population crisis in Sweden, Myrdal propelled the changes of academic paradigms and policy orientations, laying a theoretical foundation and building a supportive policy framework for the development of welfare state. Although a successful experience from one country cannot ensure a successful transplantation to other countries, an analytical retrospect of the theoretical development and policy discussion in Myrdal's time can still provide useful lessons for China as it encounters the challenges of population decline.

Keywords: Gunnar Myrdal, Ma Yinchu, Population Problem, Welfare State, Public Finance

JEL Classification: E61, H53, J13, O57

(责任编辑: 王姣娜)