

# 社会投资国家的发展路径如何行之有道？

——基于日本、韩国和中国社会支出的比较分析

吴小芳 林闽钢\*

**【摘要】**既有文献指出，西方国家的社会投资国家发展路径有两条，分别是社会民主主义路径和自由主义路径。社会民主主义路径的基本特征在于，社会投资政策支出水平高，社会投资政策的主体是公共部门，社会补偿和社会投资政策两者支出同步增长。而自由主义路径的发展特征是，社会投资政策支出水平低，社会投资政策的主体是私人部门，强调工作福利，社会补偿和社会投资政策两者支出此消彼长。进一步分析东亚的日本、韩国的社会支出发现，东亚生产主义的发展路径与自由主义路径相似，但韩国社会投资国家路径呈现转型的趋势。相比较而言，作为一个人口大国，在老龄化加速发展的今天，中国社会投资国家建设必须超越竞争关系，确立发展型社会政策的理念，重视社会服务的基础性作用，走中国特色社会投资国家的发展道路。

**【关键词】** 社会投资国家 社会支出 社会民主主义路径 自由主义路径

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674 - 2486 (2024) 04 - 0018 - 18

## 一、问题的提出

20世纪90年代以来，伴随着欧洲社会民主主义理念的复兴，“社会投资国家”（social investment state）作为适应全球经济社会变化的整体解决方案登上历史舞台。以吉登斯为代表的社会投资倡议者们认为，福利国家须摆脱将“预后关怀”（precautionary aftercare）作为解决风险的主要手段以及对它的依赖，转而

---

\* 吴小芳，华南师范大学政治与公共管理学院副教授；通讯作者：林闽钢，南京大学政府管理学院教授。本文曾在“社会保障高质量发展下的社会支出”多学科研讨会上报告。感谢岳经纶教授、顾昕教授、李棉管副教授对论文提出的意见，感谢匿名评审专家和编辑部的建议。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“社会服务管理体制深化改革与社会管理创新”（12&ZD063）。

强调风险预防,并着眼于探索提高个人、社会和国家应对风险的能力(林闽钢,2008)。2001年比利时时任社会事务与养老金部大臣范登布罗克(Frank Vandebroucke)邀请诸多社会政策学者在鲁汶(Leuven)召开研讨会,之后将会议论文集结出版为《为什么我们需要新的福利国家》(*Why We Need a New Welfare State*)一书,标志着发展社会投资国家在西方发达国家达成共识(Esping-Andersen,2002)。

传统福利国家只能被动地对风险所造成的损失进行补偿,保障个体标准化生命历程中面临老年、患病、失业等风险冲击时不至于陷入贫困。但在后工业社会,个体生命历程逐渐多元化,低技能、长期失业等新社会风险成为当代家庭及个人落入贫困的主要原因。因此,福利国家必须进行结构性改革,在消极的社会补偿性政策基础上发展积极性的社会投资政策,迈向社会投资国家(Esping-Andersen,2002)。

既有文献指出,西方国家的社会投资国家发展路径有两条,分别是社会民主主义路径和自由主义路径(Garrizmann et al.,2021)。近年来,以日本和韩国为代表的东亚社会投资国家的变化尤为引人关注(Miura & Hamada,2022; Lee & Kim,2022)。在这一背景下,本文研究问题在于,社会投资国家已形成了两种不同的发展路径,作为东亚生产主义(productivist)福利体制的代表性国家(Kim,2015),日本和韩国的社会投资路径何以可能?与此相比较,本文更关注中国的社会投资国家建设何以可为。

## 二、社会政策、社会支出与社会投资路径的分析框架

### (一) 消极性社会政策和积极性社会政策

根据艾斯平-安德森(Esping-Andersen)对社会投资的定义,以是否投资人力资本为标准,社会政策被划分为注重收入维持功能的消极性社会政策和注重社会投资功能的积极性社会政策。传统消极性社会政策包括社会救助、社会保险和津贴等项目,但随着福利国家的持续改革,社会救助逐渐呈现出社会投资的性质,仅养老金和失业保险由于完整保留了保障基本收入的功能,被视为典型的消极性社会政策,又被称为社会补偿政策。与此相对,积极性社会政策指的是促进人力资本创造(creation)、流动(mobilization)和维持(preservation)的社会投资政策,包含早期儿童教育和照顾政策、教育政策、有助于平衡家庭和劳动力市场的家庭政策,以及积极劳动力市场政策(De Deken,2014)。

首先,教育政策创造人力资本,包括初级、中等和高等教育政策,它决定了劳动者的人力资本禀赋。其次,家庭政策促进人力资本流动。一方面,家庭

政策平衡工作和家庭，使得在职劳动者（尤其是女性）能够快速重返或持续停留在劳动力市场；另一方面，家庭政策通过发展照顾服务创造就业，带动经济增长。近年来，早期儿童教育与照顾（early childhood education and care, ECEC）替代了传统的儿童照顾（childhood care），被纳入家庭政策范畴，政策对象也相应调整为0—6岁的学龄前儿童。最后，积极劳动力市场政策通过更新和完善个体技能，维持劳动者应对风险的能力。积极性社会政策的发展可以用政府在这三项社会投资政策上的社会支出状况进行衡量。

## （二）社会投资路径与分类社会支出指标

随着社会支出数据质量的明显改善，分类社会支出方法（disaggregated expenditure approach）被广泛地应用于福利国家的比较研究中。20世纪90年代之前，福利国家仍被直接操作化为总体社会支出，支出水平越高，意味着福利国家发展程度越高。但这一统计方式忽视了不同国家间的制度差异及运作逻辑，也无法体现不同政策方案的优先性。分类社会支出的方法通过比较福利国家社会支出结构的差异，帮助人们理解“福利国家到底在做什么”（Castles, 2009）。随着以OECD社会支出数据库（Social Expenditure Database, SOCX）为代表的各类数据库不断细化统计口径，分类社会支出方法的使用更为有效。

本文采用分类社会支出方法，通过构建三项指标区分两种社会投资发展路径：一是积极性社会政策的支出水平，指的是三项社会投资政策总支出占GDP的比例；二是积极性社会政策的支出结构，指的是三项社会投资政策按照支出水平的排序；三是积极性社会政策和消极性社会政策支出的趋势变化。这两项社会政策的支出项目和内容如表1所示。

表1 社会支出的项目和主要内容

消极性社会政策	积极性社会政策
失业保障政策	积极劳动力市场政策
(1) 失业补偿和遣送费 (unemployment compensation and severance pay)	(1) 公共就业服务体系 (PES and administration)
(2) 由于劳动力市场原因提前退休 (early retirement for labor market reason)	(2) 技能培训 (training)
	(3) 就业激励措施 (employment incentives)
	(4) 庇护与就业支持 (sheltered and supported employment and rehabilitation)
	(5) 就业岗位创造 (direct job creation)
	(6) 创业激励措施 (start-up incentives)

(续上表)

消极性社会政策	积极性社会政策
养老金政策	家庭政策
(1) 养老金 (pension)	(1) 家庭津贴 (family allowance)
(2) 提前退休养老金 (early retirement pension)	(2) 产假与育儿假 (maternity and parental leave)
	(3) 早期儿童教育 (3—6 岁) 与照顾 (0—3 岁) (early childhood education and care)
	(4) 家务料理 (home help)
	教育政策
	教育经费 (public expenditure on education)

资料来源: Adema, W. & Fron, P. (2019). *The OECD SOCX Manual: A Guide to the OECD Social Expenditure Database*. Paris: OECD. pp. 16.

### (三) 数据来源与研究对象

本文选取 4 组 9 个国家观测其社会支出变化。一是社会民主主义福利体制的代表性国家: 丹麦、芬兰和瑞典。二是自由主义福利体制的代表性国家: 美国、加拿大和英国。三是东亚福利体制的代表性国家: 日本和韩国。社会支出数据均来自于 OECD 的社会支出数据库和教育资源数据库 (education resource database)。由于这些国家 2020 年的最新数据多为缺省值, 据此从 1980 年至 2015 年每 5 年为 1 期, 形成 7 期观测数据。四是使用中国 2000 年至 2020 年共 5 期的社会支出数据, 对应的支出项目及数据来源如表 2 所示。<sup>①</sup>

表 2 中国社会支出的主要内容和项目

支出	定义	数据来源
失业保障政策	失业保险基金支出 (从 2018 年开始去除技能提升、职业培训和稳定岗位三项支出)	《中国财政统计年鉴》
养老金政策	企业职工养老保险支出、城乡居民养老保险支出	《中国财政统计年鉴》
	老年福利支出	高龄补贴 《中国民政事业发展统计公报》
教育政策	义务教育、高中阶段及高等教育的财政性教育经费投入	《中国教育经费统计年鉴》

① 受到数据收集时间限制, 中国社会支出数据的年份滞后 OECD 国家。

(续上表)

	支出	定义	数据来源
家庭政策	财政性学前教育经费	学前教育阶段的财政性教育经费投入	《中国教育经费统计年鉴》
	生育保险中的生育津贴支出	女职工在生育期间的工资,即产假工资	《中国财政统计年鉴》
	儿童福利经费支出	孤儿基本生活保障经费、其他儿童福利经费	《中国民政事业发展统计公报》
积极劳动力市场政策	就业补助支出	包括职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、公益性岗位补贴、创业补贴、就业见习补贴等	《中国财政统计年鉴》
	失业保险基金中部分支出	技能提升、职业培训和稳定岗位三项支出(从2018年开始)	《中国财政统计年鉴》

资料来源:作者自制。

### 三、社会投资国家的两种发展路径

#### (一) 社会民主主义路径

在社会民主主义福利国家中,社会投资的理念可追溯到瑞典在经济大萧条时期所提出的生产性福利(productivist welfare),社会政策被视为投资而非成本(Garritzmann et al., 2021)。图1呈现了1980—2015年丹麦、芬兰和瑞典的社会政策支出变化趋势。

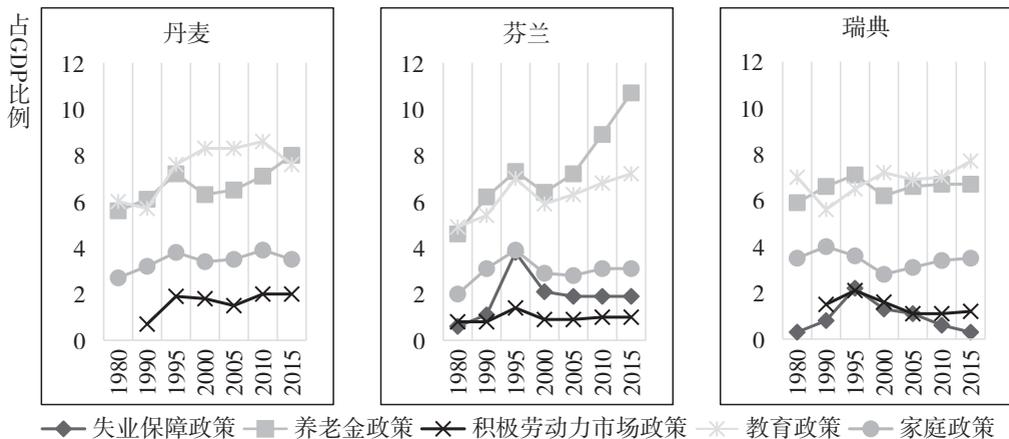


图1 1980—2015年丹麦、芬兰和瑞典的社会支出变化

资料来源:作者自制。

### 1. 积极性社会政策支出水平高

丹麦、芬兰和瑞典的积极性社会政策支出占 GDP 比例平均达到 11.3%，远高于其他 OECD 国家。长期以来，社会民主主义福利体制以较高的去商品化程度、普及主义的福利给付和服务，以及国家作为福利的主要供给者等特点著称，从而拥有较高的社会投资支出水平。

### 2. 社会投资政策的主体是公共部门

以积极性社会政策支出水平从高到低排序，依次为教育政策、家庭政策、积极劳动力市场政策。国家是社会投资政策的供给主体，主要原因在于：第一，跨阶层的共识。民众普遍认同以公民权为基础、中产阶级标准的普及主义模式，并以此惠及社会弱势群体。第二，劳资合作主义（corporatism）传统。慷慨的失业保险和对失业者的技能培训相结合，发展出劳动力市场的弹性安全（flexicurity）模式，以适应宏观经济的快速变化。第三，两性平等。发展家庭政策在支持女性就业的同时，形成庞大的社会服务产业吸纳女性就业，增强女性的经济独立性。因而，高度的跨阶层和跨性别共识，加上党派的支持，使得北欧社会投资路径对于不断变化的政治经济环境具有高度适应性，各项社会投资政策支出稳定增长（Horn & Kersbergen, 2022）。

### 3. 积极性与消极性社会政策支出同步增长，形成补充关系

丹麦、芬兰和瑞典的积极性和消极性社会支出呈同步增长趋势（见图 1）。事实上，这一趋势从 20 世纪 60 年代开始就已十分明显。在社会民主主义者看来，预防为主的社会投资政策能够赋能（enable）劳动者参与劳动力市场，而补偿性政策能够为劳动者在经历失业等退出劳动力市场的时候提供生活保障，两者同步发展才能使个体持续停留在劳动力市场（Garritzmann et al., 2021）。这种消极和积极并重的社会投资策略虽然会遭受右翼政党挑战，但十分坚挺。

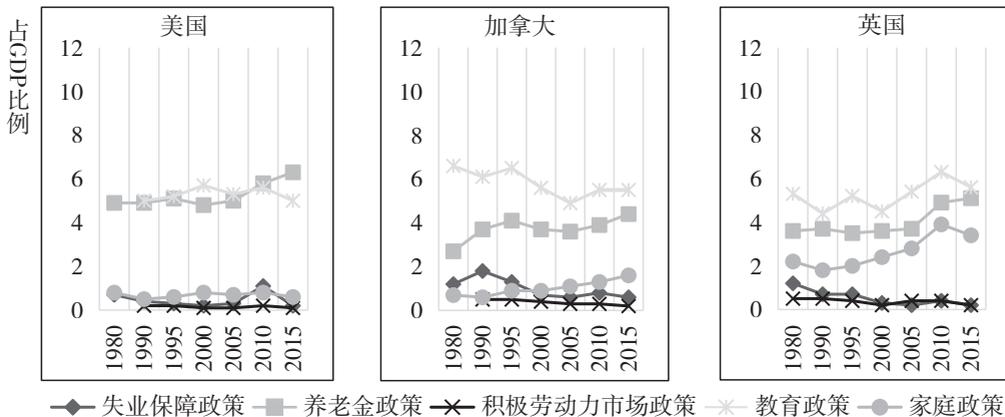
### 4. 高福利支出导致财政约束问题

图 1 显示，丹麦、芬兰和瑞典在 20 世纪 90 年代曾尝试抑制社会支出的快速增长，经历数次改革，社会支出虽有一定程度下降，但 2000 年后又增长明显。可见，北欧国家社会支出的缩减因制度依赖难以实现。以芬兰儿童照顾服务改革为例，2010 年芬兰政府以欧债危机作为改革契机冻结儿童福利支出 3 年。但是到 2015 年中间党重新成为议会多数时，限制儿童享有日托服务权、增加家计审查门槛和进一步缩减亲职假等缩减政策的倡议都因为政治上辩论过于激烈而最终未能实施（Nyby et al., 2017）。

## （二）自由主义路径

受到“第三条道路”理念的影响，自由主义路径强调用社会投资政策替代（substitute）传统的社会补偿政策，着重促进个体教育和技能的发展。图 2 呈现

了美国、加拿大和英国三个代表性国家从 1980 年到 2015 年消极性社会政策和积极性社会政策的支出变化趋势。



◆ 失业保障政策 ■ 养老金政策 ✕ 积极劳动力市场政策 \* 教育政策 ● 家庭政策

图 2 1980—2015 年美国、加拿大和英国的社会支出变化

资料来源：作者自制。

### 1. 积极性社会政策支出水平低

美国、加拿大和英国的社会投资政策支出一直维持在较低水平，积极性社会政策支出占 GDP 的比例平均为 6.9%，远低于北欧福利国家的水平。其主要原因在于：政府主要职责是为值得救助的穷人和弱势群体提供保障；对于许多普惠型福利和服务，国家仅提供基础保障；市场则提供更高水平的保障和更专业的服务。美国、加拿大和英国即使面对收入不平等的加剧，过去 30 年的福利改革也没有显著增加这三个国家在家庭政策和积极劳动力市场政策上的支出，一直维持在 1.4% 和 0.3% 的平均水平。值得注意的是，自由主义福利国家被视为“隐藏的福利国家”，因为它们的福利支出大多来自于私人部门，并普遍使用税收型福利，而这些都是没有被纳入社会支出统计口径。一旦将这两项纳入统计，自由主义福利国家的规模则明显超过其他福利体制国家 (Adema & Whiteford, 2010)。

### 2. 市场是积极性社会政策的主要提供者，政府扮演监管者的角色

自由主义路径和社会民主主义路径支出结构一致，按积极性社会政策支出水平排序依次为教育政策、家庭政策、积极劳动力市场政策。从构成上看，教育政策是自由主义路径的重心，支出水平与社会民主主义福利体制国家相当，但家庭政策和积极劳动力市场政策的支出水平显著较低。<sup>①</sup> 从三项政策发展来

<sup>①</sup> 三个代表性国家中，英国的家庭政策支出水平远高于其他两个国家，平均达到 2.6%，与社会民主主义国家接近，这主要源自英国普适性儿童津贴的传统。作为《贝弗里奇报告》(1942) 中福利国家三大支柱之一，英国儿童津贴支出高达 1.3%，占总体家庭政策支出的 50%，但英国的照顾供给体系却呈现出典型的私人市场供给的特征，英国也因此被视为自由主义社会投资国家的典型代表。

看，自由主义路径一直维持高度的公私混合，市场是主要的提供者，国家承担监管职能。

(1) 高等教育市场化。受“第三条道路”影响，自由主义路径强调人力资本的累积与国家竞争力的提升，因而非常重视教育政策。尤其是高等教育，作为知识经济背景下社会投资国家的重心，它经历了大幅扩张。如前所述，这一过程中私人部门承担了主要的支出责任。以2020年为例，美国、加拿大和英国的私人部门在高等教育上的支出分别达到GDP的1.6%、1.1%和1.5%，远高于OECD国家0.5%的平均水平（OECD，2023）。

(2) 儿童照顾市场化。自由主义福利国家的儿童福利体系主要由以家计调查为基础的现金给付和税收转移，以及以私人市场供给为基础的儿童照顾体系共同构成，家庭照顾支出居高不下。2020年，英国家庭在托育服务上的花费占家庭可支配收入的22%，远高于OECD国家10%的平均水平（OECD，2021）。2017年，美国早期教育调查显示，仅5%的3岁幼儿能够进入公立幼儿园。自由主义福利国家通过政府补贴的方式促进照顾市场的发展，同时扮演管制者的角色解决市场失灵的问题，从而渐渐成为管制型国家（the regulatory state）（Woods，2018）。

(3) 工作福利（workfare）。自由主义福利国家的产业竞争力主要来自技术创新，与职业技能培训相关的积极劳动力市场政策反而发展缓慢。因此，自由主义福利国家的积极劳动力市场政策倾向于用负向措施（如削减福利、设置福利领取门槛等）来激活劳动者，强调“工作福利”。就业服务也呈现出高度市场化的特征，国家维持管制者的角色（Bonoli，2010）。

### 3. 积极性社会政策试图取代消极性社会政策，形成竞争关系

从养老金政策支出长期维持在低度水平上可以看出（见图2），自由主义福利体制国家的消极性社会政策与积极性社会政策支出间形成此消彼长的竞争关系。自由主义发展路径一直期望重新定义“社会政策”概念，即发展出远离社会补偿、聚焦教育和技能投资的社会政策，从而让社会政策的价值体现在个体市场工资而非福利保护中（Garrizmann et al.，2021）。

### 4. 收入不平等加剧

在这些国家分权制的背景下，较多的制度否决点（veto players）导致社会投资政策预算增加的目标难以实现。同时，政府提供的合法性一直受到家庭主义的冲击，在美国和加拿大，保守的社会组织和共和党的联盟坚持“小政府”，强调家庭和市場的主要功能。结果，高度市场化导致低收入家庭难以负担机构照顾服务，照顾服务的市场化又进一步形成了庞大的低薪劳动力群体，收入不平等加剧（White，2017）。

#### 四、东亚生产主义的社会投资路径

东亚福利体制国家属于赶超型现代化发展模式，经历了“压缩现代性”（compressed modernity）过程。在工业化时期，国家主要实施促进劳动力商品化的社会政策，以达成快速现代化的经济目标。但到了后工业化时期，当这些国家集中面临人口老龄化、低生育率、劳动力市场弹性化、女性就业率提高等多重结构性转型时，民主政治的压力迫使政府主动回应这些社会需求，政府通过同步建构社会补偿型和社会投资型政策来处理新旧社会叠加的风险。图3呈现了日本和韩国两个典型国家积极性和消极性社会政策支出的变化趋势。

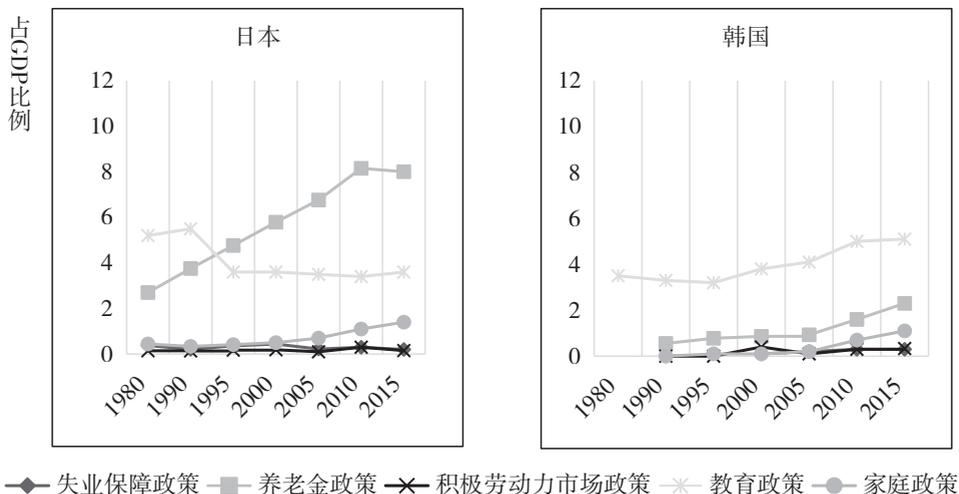


图3 1980—2015年日本和韩国社会政策支出变化

资料来源：作者自制。

##### （一）积极性社会政策支出水平低

从1980年至2015年，日本和韩国的积极性社会政策支出占GDP的比例平均为4.7%，接近自由主义福利体制国家水平。支出水平从高到低依次排序为教育政策、家庭政策、积极劳动力市场政策，与两种社会投资发展路径一致（见图3）。东亚福利体制国家维持低度社会投资支出水平的主要原因在于：第一，生产主义特征。有限的财政资金长期投入到促进劳动力快速商品化的基础教育，以及维持劳动力健康的公共卫生和基础医疗政策领域，其他社会政策领域的投入有限。1980—2015年日本和韩国平均教育政策支出占GDP的比例超过4%，支出水平与发达福利国家相近。第二，家庭主义传统。东亚家庭被认为具有财务支持与代际照顾交换的功能，家庭作为福利服务供给者的角色，实现压缩社会支

出的效果 (Kwon, 2005)。经过 10 年发展, 到 2015 年日本和韩国家庭政策支出水平分别达到 1.4% 和 1.1%, 与社会民主主义福利体制国家差距较大 (见图 3)。

## (二) 社会投资发展“准市场化”

### 1. 高等教育“准市场化”

在向知识经济社会转型的背景下, 东亚福利体制国家发展社会投资的重要路径之一就是扩张高等教育规模, 提高国民人力资本水平。韩国的高等教育入学率早在 2006 年就达到 100%, 2020 年日本高等教育入学率达到 62% (世界银行, 2023)。两国高等教育能够在不增加政府财政负担的基础上迅速扩张, 有赖于私有化改革和家庭投资。

一是政府管制的市场竞争。数据显示, 2019 年日本和韩国约有近 80% 的本科生、50%~60% 的硕士生分布在私立院校 (OECD, 2020), 同时, 两国私人部门支出分别占高等教育经费收入的 67.4% 和 61.7%, 与美国私人部门的支出水平接近 (OECD, 2023)。通过有为政府和有效市场的结合, 日本和韩国的高等教育被定义为自由主义的威权模式 (authoritarian mode of liberalism) (Marginson, 2011)。这使得日本和韩国两国国民人力资本迅速提高, 但也导致质量较差的私立大学机构比重过高的长尾效应 (long-tail effects)。

二是家庭承担了高等教育扩张所需的经费支出。以 2019 年为例, 日本和韩国的家庭投入在高等教育投入中的占比分别是 51.9% 和 42.3%, 在 OECD 国家中位居高位 (OECD, 2023)。与 OECD 大部分发达国家由慈善组织以及国家负担学费补贴不同, 日本和韩国高等教育学费主要由家庭提供。以美国为例, 76% 的学生依靠国家助学金、奖学金和贷款支付学费, 而日本的这一类学生仅占 27%。同时, 大多数 OECD 国家的学费补贴主要针对地位较低的公立学校学生和贫困学生, 日本和韩国政府的学费补贴主要面对金字塔顶端的优秀学生, 这导致高等教育体系中的下游学生主要依靠家庭资金投入获得高等教育。对学生家庭贡献的过度依赖也使得学生在获得高等教育机会方面的不平等被强化 (Marginson, 2011)。

### 2. 儿童托育“准市场化”

近年来, 东亚福利体制国家积极发展家庭政策, 尤其是儿童托育, 以应对普遍的“低生育率”问题。在日本和韩国, 私营机构是儿童早期教育和照顾服务的主要提供者。2019 年的数据显示, 在所有接受机构照顾的学龄前儿童中, 日本和韩国有接近 80% 的儿童分布在私营机构中, 远超 OECD 国家 53% 的平均水平 (OECD, 2022)。学者们普遍认为, 日本已转向类似自由主义福利体制的照顾市场化模式, 韩国市场化程度更高 (Ochiai, 2009)。2012 年日本政府启动儿童养育新系统改革, 通过“缓和规制”向各类法人开放托育服务市场, 对托

育机构直接补贴，并强化地方政府作为行业规制者和监管者的责任，标志着日本托育走向“准市场化”。改革显著提高了日本托育服务的供给效率，托育率从1990年的8%提升至2019年的37.98%。韩国政府早在20世纪90年代早期就已形成以市场为主体的托育服务供给模式，2000年后政府为所有选择机构托育的3岁以下婴幼儿家庭提供服务券，并通过费用限价、引入机构认证体系等方式加强托育机构监管，具有明显“准市场化”特征（于萌，2022）。

此外，日本和韩国的社会投资路径均明确地提出将照顾产业发展作为提高女性劳动参与、刺激经济的重要手段。1997年金融危机后，韩国金大中政府率先提出生产性福利，将以往侧重于再分配的福利体系转向投资性，引入竞争市场。卢武铉政府（2003—2007年）直接提出以社会投资理念为基础的《2030愿景》（*2030 Vision*），强调照顾产业应当成为经济发展的引擎，儿童照顾更是其中的政策焦点。继任的李明博政府（2008—2013年）将社会服务写入就业白皮书，提出“创造社会服务的工作可以增强经济成长的潜力，协助家庭主妇和老人，重新进入劳动力市场成为生产人口”（Flexkenstein & Lee, 2017）。

可见，家庭政策成为东亚生产主义社会投资政策的主要标识。“家庭主义”导致日本和韩国在很长一段时期内维持低度的家庭政策支出，但两国逐渐发展出儿童照顾服务的“准市场化”，并将照顾产业作为提高女性劳动参与率的重要手段，呈现出明显的自由主义发展路径的特征。

### 3. 强调“工作福利”改革

1997年亚洲金融危机后，东亚福利体制国家内部要求实施积极劳动力市场政策的呼声很高，但是积极劳动力市场政策支出却一直没有明显增长（见图3），其原因主要是缺乏系统性回应经济危机的整体方案。承袭于自由主义福利体制的“工作福利”被引入，成为日本和韩国“打补丁”式应对失业问题的主要政策工具（Chan & Ngok, 2011）。日本将“工作福利”嵌入社会救助体系。2002年厚生劳动省提出《母子家庭等自立支援对策大纲》，要求接受补助的母亲必须主动争取自立，领取补助的时间限制在5年内，如超过这个时间政府将停止支付一部分补助。2005年日本又在生活保护制度中导入自立支援方案，强调有工作能力的福利领取者必须尽快回到劳动力市场（Miura, 2012）。同样，韩国金大中政府在亚洲金融危机后加强失业者领取失业津贴和寻找工作的责任，强化公共就业服务体系和职业训练体系。2000年韩国政府将传统的社会救助体系改为国家最低生活水平保障，纳入“工作福利”措施（Yi & Lee, 2015）。

### （三）消极性社会政策与积极性社会政策支出先后增长，形成竞争关系

如图3所示，以养老金政策为代表的社会补偿性政策体系在日本和韩国率先建立并持续扩张，支出呈现出快速增长的趋势。以家庭政策为代表的社会投资

政策体系较迟建立且发展有限,一直保持低度的支出水平和缓慢的增长趋势。可见,消极性社会政策支出的刚性增长抑制了积极性社会政策的支出增长,两者间表现出明显的竞争关系。从20世纪90年代开始,日本和韩国发展出诸多补偿性的社会保障政策以应对金融危机的冲击,这也被认为是导致东亚福利体制扩张的主要原因。但人口快速老龄化推动两国的养老金支出稳定增长,给筹资带来压力。当同时面临女性劳动参与率提高、低生育率等新社会风险时,如何在财政资金有限的情况下分配消极社会补偿政策和积极社会投资政策的预算支出成为东亚福利体制能否发展社会投资政策的重要挑战。

日本发展社会政策最早,它在战后就已经形成较为完整的社会保障体系。但制度化的体系培养了一批既得利益者,导致日本政府虽然早在20世纪80年代就开始意识到积极性社会政策是解决当时高失业率和低生育率的良方,但也无法通过削减养老金支出来发展社会投资。20世纪90年代日本再次尝试削减养老金支出,并让70岁以上老年人负担一部分医疗费用,但反对的声音强烈。即便到后期许多紧缩政策得以实施,但由于改革措施不够有力,再加上人口老龄化速度太快,以及长期照护保险制度的引进,都迫使日本老龄政策支出不减反增。

韩国的养老金支出低、增长缓慢,与日本明显不同。从1990年至2000年养老金支出一直维持在1%左右,这与韩国基于“企业主义”的养老保障体系密切相关。直到20世纪80年代后期,政治民主化才推动韩国政府为私营企业劳工建立国民年金体系。既得利益者的群体形成时间较短,无法抵抗福利的削减,韩国养老金支出得以维持在较低水平(Phang, 2010)。相对充裕的财政资金和较为宽裕的改革空间,被认为是韩国能够率先将财政资金转向政府主导型的社会投资政策的重要原因。

总之,“压缩现代性”导致东亚福利体制的消极性政策支出与积极性政策支出先后增长,两种政策间存在明显张力。消极性社会政策支出的刚性增长会给财政资金转向社会投资政策增加难度,成熟的既得利益群体会压缩政治行动者的改革空间,导致消极性社会政策的的增长难以抑制,社会投资政策难以发展而转向“准市场化”路径,未成熟的既得利益群体的作用机制则相反,两种社会政策间因而形成明显的竞争关系(Yeh, 2018)。

#### (四) 东亚生产主义社会投资路径特征与走向

东亚生产主义社会投资路径,从支出水平上看,积极性社会政策支出占GDP比例低。从支出结构上看,积极性社会政策支出从高到低依次为教育政策、家庭政策、积极劳动力市场政策,日本和韩国已具有明显的“准市场化”特征。从支出趋势看,积极性社会政策与消极性社会政策之间形成竞争关系。东亚生产主义社会投资路径与自由主义路径相似(见表3)。

表3 社会投资发展路径比较

	社会民主主义路径	自由主义路径	生产主义路径
支出水平	高	低	低
支出结构	(1) 从高到低依次为教育政策、家庭政策、积极劳动力市场政策 (2) 国家是主要的福利提供者	(1) 从高到低依次为教育政策、家庭政策、积极劳动力市场政策 (2) 依赖于私人部门提供，国家保持管制者角色 1) 高等教育市场化 2) 儿童照顾市场化 3) 工作福利	(1) 从高到低依次为教育政策、家庭政策、积极劳动力市场政策 (2) 依赖于私人部门提供，国家扮演管制者角色 1) 高等教育“准市场化”，依赖于家庭支出 2) 儿童托育“准市场化”，发展照顾产业，提高女性就业率 3) 改革社会救助体系，嵌入“工作福利”
支出趋势	共同增长	竞争关系	竞争关系

资料来源：作者自制。

东亚生产主义的社会投资发展路径与自由主义路径虽有相似之处，但仍有区别。

一是教育政策重心不同。如前所述，日本和韩国的教育政策支出水平与西方社会投资国家相当，但支出重心在于基础教育领域。这是由于东亚福利体制诞生于从农业社会向工业社会的转型时期，必须通过基础教育让农业人口快速积累基本人力资本进入工业部门，因此基础教育是社会支出重点（Kim, 2015）。社会投资国家的发展则深嵌于后工业化和知识经济的转型过程中，更强调高等教育的扩张，例如《欧盟 2020 战略》提出了“让更多青年人获得高等教育学位”的目标。近年来，为了适应知识经济转型，虽然日本和韩国高等教育扩张效应十分明显，但相较于自由主义的社会投资路径仅关注高等教育政策本身，日本和韩国更可能发展高等教育和职业技能培训相结合的混合模式（Garritzmman et al., 2022）。

二是消极性社会政策和积极性社会政策竞争关系的具体表现不同。对于自由主义路径而言，发展社会投资的主要目标在于取代传统的社会补偿政策，因而消极性社会政策和积极性社会政策间呈现为替代性的竞争关系。但在日本和韩国，社会补偿支出与社会投资支出呈现为先后增长的趋势，消极支出的刚性增长和既得利益群体的反对，会影响积极性社会政策的发展，导致消极性社会政策和积极性社会政策形成抑制性的竞争关系。

日本和韩国未来是否会沿着自由主义路径走下去？随着全球生育率的持续走低，相较于自由主义路径一直坚持补缺主义，日本和韩国两国对于低生育率问题明显表现出更积极的应对态度。韩国的转型最为典型，当意识到家庭政策

的社会投资效应后，卢武铉政府（2003—2008年）将儿童照护中心增加两倍，引进儿童照护津贴，并增加亲职假津贴，这些政策在连续两任左翼政府下继续扩张。之后连续两任保守政府执政，李明博政府（2008—2013年）引入家庭照顾津贴，提高亲职假津贴水平，并进一步针对0—2岁和5岁的儿童提供免费的机构照护服务。朴槿惠政府（2013—2017年）则继续将免费的机构照护扩大到3—4岁儿童，并将家庭照顾津贴覆盖所有学龄前儿童，韩国政府在家庭政策上的投资进一步扩张。与西方发达国家的理论解释不同，东亚社会投资的发展和政党竞争并不直接相关，更可能是与政府对于低生育率问题的感知相关，因为无论左翼还是右翼政府，都积极围绕家庭政策这一轴线而扩张社会支出（Fleckenstein & Lee, 2017）。再加上尚未成熟的社会保障体系使得韩国政府有能力将财政资金转向社会投资政策，因此在家庭政策上韩国存在从自由主义路径转向社会民主主义路径的趋势。

日本从2017年推出以“育人革命”和“工作方式革命”为标志的一揽子新经济政策，到2022年扩充达到32万幼儿托位数，同时全面推行幼儿教育免费制度，都显示了日本政府发展家庭政策的决心。但既有政策仅对3—5岁的儿童全面免除入园费，对0—2岁的儿童家庭仍设置了低收入家庭的门槛。可见，老年福利支出的刚性增长以及巨大的老龄政治都迫使日本社会支出集中于老年群体，预算支出难以调整，日本只能通过提高消费税来逐步发展家庭政策。日本政府在社会投资政策发展上表现出“有心无力”的现状，还没有出现转型的迹象。

## 五、中国社会投资国家建设何以可为

改革开放40多年来，中国经济和社会发生了巨大变化。从社会支出水平来看，从2010年至2020年我国积极性社会政策支出平均达到GDP的4.22%（见表4），接近东亚福利体制国家日本和韩国（1980—2010年）的平均水平。2020年我国的教育政策、家庭政策和积极劳动力市场政策这三项社会投资政策支出水平，达到日本和韩国两国2005年的水平。2000—2020年我国社会投资政策支出占GDP的比重从高到低排序依次为教育政策（3.36%）、家庭政策（0.23%）、积极劳动力市场政策（0.14%）。从社会支出变化来看，教育政策支出持续稳定增长，家庭政策支出自2010年后开始增长，积极劳动力市场政策则一直维持低度支出水平，三项社会投资政策发展演变趋势完全不同<sup>①</sup>。

---

<sup>①</sup> 基于社会支出的分析框架，在此讨论的社会投资政策主要包括教育政策、家庭政策和积极劳动力市场三项政策。

表 4 2000—2020 年中国社会政策支出占 GDP 比重变化 (%)

社会政策类型	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年	平均
失业保障政策	0.12	0.1	0.05	0.04	0.11	0.08
养老金政策	2.11	2.16	2.55	3.5	4.05	2.87
积极劳动力市场政策	—	0.1	0.2	0.13	0.14	0.14
教育政策	2.56	2.73	3.46	4.08	3.98	3.36
家庭政策	—	—	0.07	0.26	0.35	0.23

注：学前教育经费自 2010 年才开始有统计数据，纳入家庭政策计算。

资料来源：作者自制。

从教育政策上看，进入 21 世纪以来，围绕着教育公平、提升基本公共教育均等化和建设高质量教育体系，我国教育政策体系迅速发展并完善。作为应对知识经济社会转型最主要的社会投资手段之一，中国日益强调高等教育阶段人力资本的培养，高等教育大众化趋势明显。2007 年我国高等教育入学率是 22%，但到 2022 年已经达到 72%，高等教育逐步走向普及化（世界银行，2023）。在过去的 30 年间，中国高等教育从精英化模式转变为兼具公办、民办和跨国教育的大众化模式，非国有部门进入高等教育领域，教育提供者逐渐多元化。截至 2019 年，我国私立院校的本科生占比为 17.5%，私人部门支出占总体高等教育经费收入的 46.8%。1994 年中国开始在高等教育中引入付费原则，家庭教育投入在 2019 年达到 20.1%（教育部，2020）。与日本和韩国相似，中国在过去的 20 年也通过采取市场化和私有化方式补充政府提供高等教育的不足。但另一方面，我国政府也在不断增加对高等院校的经费投入和学位供给，2019 年公共部门投入仍是我国高等教育经费的主体（63.2%）。可见，我国高等教育政策领域呈现出政府和市场“两条腿走路”的模式，被视为已经形成政府主导、市场加速型的混合模式（Mok，2021）。

我国家庭政策虽然制定和实施起步时间较迟，但率先关注儿童早期教育的普及，并鼓励通过市场化方式提供儿童托育，对儿童早期教育和照顾供给起到补充作用。从学龄前儿童机构服务的供给看，相较于严格管制的公立幼儿园，灵活的民办机构一直是托底力量。虽然仅有不到 3% 的 3 岁以下婴幼儿采用幼儿园照顾的方式，但儿童参与民办园的比例高于 70%，民办园在 3—5 岁儿童早期教育机构中的比例也一直维持在 50%（教育部，2021）。2010 年，被称为“国十条”的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》强调早期教育的公益性和普惠性，通过增加公办园学位来解决“入园难、入园贵”的问题，中国学前教育迅速发展，学前 3 年（3—5 岁）毛入园率在 2021 年达到 88.1%，实现了基本普及（教育部，2022），这成为我国家庭政策支出增长的直接原因。2015

年后中国生育率持续走低，带动婴幼儿机构照顾的发展。2019年国务院办公厅下发的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》提出“家庭为主，托育补充”的原则，强调充分调动社会力量来推动3岁以下婴幼儿照护服务的发展，在距离、价格和质量三方面提升托育可及性。同年，国家卫健委具体制定托育机构标准和管理规范，强调政府的监管职能。2021年国家明确将“大力发展普惠托育服务”作为生育支持的重点措施之一，对托育机构进行财政补贴。至此，我国婴幼儿照顾形成了“普惠优先、政府主导、社会力量参与”的新发展格局。

在劳动力市场政策方面，不同于强调技能培训的“激活”政策范式，我国普遍强调“工作福利”，因而积极劳动力市场政策支出水平较低，与日本和韩国相似。近10年来最典型的劳动力市场改革是在我国社会救助制度中引入“工作福利”。2014年5月颁布的《社会救助暂行办法》对就业救助进行专章规定，包括对有劳动能力的低保家庭成员提供就业帮扶，无正当理由连续3次拒绝接受介绍的与其健康状况、劳动能力等相适应的工作的低保人员，将依法减发和停止低保金发放。从劳动力市场政策倾向上看，我国长期倾向工作推荐和公益劳动等消极型激活政策，技能培训等积极型措施的供给明显不足（张浩森，2021）。

从积极性社会政策和消极性社会政策的关系上来看，一方面，中国养老金支出增长的结构原因虽与日本不同，但同样面临着财政资金分配的难题。伴随着人口老龄化进程加快、养老金水平的连续增长，中国的养老保险支出迅速上涨，2020年该项支出总额达到54656亿元（人社部，2021）。同时，我国在短期内建成世界上最大规模的养老保险体系，老龄政策体系仍处于持续扩张时期，高龄津贴制度逐步完善，长期护理保险制度的试点城市也在不断增加，截至2023年，退休人员养老金实现“18连涨”，在经济持续下行的情况下，养老政策支出的不断增长会造成较大的财政压力。另一方面，“三孩政策”出台后，相关配套措施逐步完善，多省延长产假，设立育儿假，逐渐建立育儿补贴制度。为了达到2025年每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数4.5个的目标，从2020年到2022年，国家支持社会力量增加普惠型托育服务供给，预算内投资下达20亿元，带动地方政府和社会投资超过50亿元，累计新增20万个托位。相较于日本和韩国，我国低生育率和人口老龄化问题出现时间更迟、发展更快，这也意味着面临新旧风险叠加的严峻挑战。总之，今后我国社会养老保险制度和老年福利体系仍处于制度扩张时期，家庭政策仍处于试点阶段，积极性社会政策和消极性社会政策此消彼长的竞争关系，将成为我国社会投资国家建设所面临的主要问题。

从全球社会政策发展轨迹来看，走社会投资国家之路，是这个时代的风向标。中国作为一个人口大国，在老龄化加速发展的今天，社会投资政策体系结构转型的难度远大于其他任何一个国家。为了打破这个局面，中国社会投资国

家建设应抓住两个关键：一是确立发展型社会政策的理念。树立积极社会政策制定的优先性原则，即今后国际和国内经济发展背景无论如何变化，都应优先从社会投资视角来判断和决策，目前应重点选择儿童福利、妇女福利等积极社会政策领域率先突破，形成示范作用（林闽钢，2021），并成为我国今后发展积极社会政策的战略重点。二是重视社会服务的基础性作用。从社会支出的视角，显性社会政策主要依靠收入再分配手段，通过政府财政投入，实施各种社会支出项目。中国社会投资国家建设必须超越积极性社会政策和消极性社会政策此消彼长的竞争关系，从注重“显性社会政策”的作用发挥，转换到依靠“隐性社会政策”（implicit social policy）——通过社会服务发力，围绕构建全民基本社会服务（universal basic social service, UBSS）的体制和机制（林闽钢，2022），发挥出社会服务的基础性作用，覆盖全生命周期的各种社会风险，提供社会保护、激活劳动者潜能、支持家庭发展，赋能各种社会群体，走中国特色社会投资国家的发展道路。

## 参考文献

- 林闽钢（2008）. 从福利国家到社会投资：社会民主主义的公共政策转型. *二十一世纪*, (4): 4-12.
- Lin, M. G. (2008). From the Welfare State to Social Investment: The Public Policy Transformation of Social Democracy. *Twenty-First Century*, (4): 4-12. (in Chinese)
- 林闽钢（2021）. 中国社会政策体系的结构转型与实现路径. *南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）*, (5): 27-34+157-158.
- Lin, M. G. (2021) Structural Transformation of Social Policy System in China and Its Implementation Path. *Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities, and Social Sciences)*, (5): 27-34+157-158. (in Chinese)
- 林闽钢（2022）. 全民基本社会服务：何以可能与何以可为. *社会科学研究*, (2): 72-78.
- Lin, M. G. (2022). Universal Basic Social Service: Why Is It Possible and What Can Be Done. *Social Sciences Research*, (2): 72-78. (in Chinese)
- 于萌（2022）. 准市场视角下普惠托育服务供给的机理与实践. *社会保障评论*, (6): 146-159.
- Yu, M. (2022). Quasi-market Mechanism: The Supply of Universal Child Care. *Chinese Social Security Review*, (6): 146-159. (in Chinese)
- 张浩森（2021）. 困境与出路：“激活”视角下我国就业救助制度透视. *兰州学刊*, (6): 96-110.
- Zhang, H. M. (2021). Dilemma and Outlet: China's Employment Assistance System from the Perspective of "Activation". *Lanzhou Academic Journal*, (6): 96-110. (in Chinese)
- 教育部（2020）. 中国教育经费统计年鉴2020. 北京：中国统计出版社.
- MOE (2020). *China Educational Finance Statistical Yearbook (2020)*. Beijing: China Statistics Press. (in Chinese)
- Adema, W., & Whiteford, P. (2010). Public and Private Social Expenditure, in Castles, T. et al., (eds). *The Oxford Handbook of the Welfare State*, New York: Oxford University Press, 121-138.
- Bonoli, G. (2010). The Political Economy of Active Labor-market Policy. *Politics & Society*, 38(4): 435-457.
- Castles, F. G. (2009). What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach. *Journal of Social Policy*, 38(1): 45-62.
- Chan, C. K., & Ngok, K. L. (eds.) (2011). *Welfare Reform in East Asia: Towards Workfare?* London: Routledge.
- De Deken, J. (2014). Identifying the Skeleton of the Social Investment State: Defining and Measuring Patterns of Social Policy Change on the Basis of Expenditure Data. In Cantillon, B., Vandenbroucke, F. (eds.) *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?* Oxford: Oxford University Press, 260-285.
- Esping-Andersen, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again? In Esping-Andersen, G. et al., (eds.) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 1-25.
- Fleckenstein, T., & Lee, S.-H. C. (2017). The Politics of Investing in Families: Comparing Family Policy Expansion in Japan and South Korea. *Social Politics*, 24(1): 1-28.
- Garrizmann, J. L., Häusermann, S. & Palier, B. (2021). Chapter 11 Social Investment, in Beland et al., (eds.)

- Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 188 – 205.
- Garrizmann, J. L. et al. (2022). The Emergence of Knowledge Economies: Educational Expansion, Labor Market Changes, and the Politics of Social Investment, In Garrizmann, J. L. et al. , ( eds. ) *The World Politics of Social Investment*( Vol. 1 ) : *Welfare States in the Knowledge Economy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 251 – 284.
- Horn, A. , & van Kersbergen, K. Origins and Persistence of the Broad Political Support for Inclusive Social Investment in Scandinavia. In *The World Politics of Social Investment ( Volume 2 ) : The Politics of Varying Social Investment Strategies*. Oxford: Oxford University Press, 37 – 58.
- Kim, M. S. (2015). *Comparative Welfare Capitalism in East Asia: Productivist Models of Social Policy*. Basingstoke: Palgrave Press.
- Kwon, H. – J. (2005). The Developmental Welfare State and Policy Reforms in East Asia. In Kwon, H. J. ( eds. ) , *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Basingstoke: Palgrave Press, 1 – 23.
- Lee, S. , & Kim, Y. (2022). Politics of Social Investment in Post-industrial South Korea. In Garrizmann, J. L. et al. , ( eds. ) *The World Politics of Social Investment ( Vol. 2 ) : The Politics of Varying Social Investment Strategies*. Oxford: Oxford University Press, 303 – 326.
- Marginson, S. (2011). Higher Education in East Asia and Singapore: Rise of Confucian Model. *High Education* , 61 ( 5 ) : 587 – 611.
- Mok, K. H. (2021). Education Market with the Chinese Characteristics: The Rise of *Minban* and Transnational Higher Education in China. *Higher Education Quarterly* , 75 : 398 – 417.
- Miura, M. , (2012). *Welfare Through Work: Conservative Ideas, Partisan Dynamics and Social Protection in Japan*. Ithaca: Cornell University Press, 141 – 155.
- Miura, M. , & Hamada, E. (2022). The Quiet Diffusion of Social Investment in Japan: Toward Stratification. In *The World Politics of Social Investment ( Volume 2 ) : The Politics of Varying Social Investment Strategies*. Oxford: Oxford University Press, 285 – 302.
- Nyby, J. et al. (2017). The Role of Discourse in Family Policy Reform: The Case of Finland. *Critical Social Policy* , 38 ( 3 ) : 567 – 588.
- Ochiai, E. (2009). Care Diamonds and Welfare Regimes in East and Southeast Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology. *International Journal of Japanese Sociology* , 18 ( 1 ) : 60 – 78.
- OECD. (2020). Education at a Glance: OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD. (2022). Education at a Glance: OECD Indicators. Paris: OECD.
- Phang, H. (2010). Building Private and Occupational Pension Schemes in Korea. In Yang, J. & Klassen, T. R. ( eds. ) *Retirement, Work and Pensions in Aging Korea*. London: Routledge, 96 – 108.
- White, L. A. (2017). *Constructing Policy Change: Early Childhood Education and Care in Liberal Welfare States*. Toronto: University of Toronto Press.
- Woods, D. R. (2018). The UK and The US: Liberal Models Despite Family Policy Expansion. In Eydal, G. B. , Rostgaard, T. ( eds. ) . *Handbook of Family Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 182 – 194.
- Yeh, C. Y. (2018) . *East Asian Welfare Regime in Transition*. Hong Kong: City University of Hongkong.
- Yi, I. – C. & Lee, B. – H. (2005). Development Strategies and Unemployment Policies in Korea. In Kwon, H. – J. ( eds. ) . *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Basingstoke: Palgrave, 143 – 169.
- 世界银行 (2023) : 高等教育入学率, 网址: <https://data.worldbank.org/cn/indicator/SE.TER.ENRR?locations=Z4-KR-JP-CN>。
- 教育部 (2021) : 学前教育分年龄幼儿数. 教育部网站: [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/moe\\_560/2020/quanguo/202108/t20210831\\_556426.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2020/quanguo/202108/t20210831_556426.html).
- 教育部 (2022) : 十年来全国幼儿园增长近八成, 学前教育实现了基本普及. 教育部网站: [http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54405/mtbd/202204/t20220426\\_622046.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54405/mtbd/202204/t20220426_622046.html).
- 人社部 (2021) : 2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报, 人社部网站: <http://www.mohrss.gov.cn/wap/fw/rssj/202107/W020210728376021444478.pdf>.
- OECD (2021) : 2020 年儿童照护花费指标, OECD 网站: <https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm>.
- OECD (2023) : 高等教育支出统计指标(2020), OECD 网站: <https://data.oecd.org/eduresource/private-spending-on-education.htm#indicator-chart>.

责任编辑: 李棉管