

把“生产性”带回来:“投资于人” 导向与中国社会政策迭代^{*}

林闽钢 吴小芳

提要: 社会政策嵌入经济与社会的关系之中,以何种形态的社会政策促进经济发展是关键命题。20 世纪 90 年代中期兴起的社会投资范式,把“生产性”重新带回社会政策之中,标志着政策理念从补偿性逻辑向生产性逻辑的范式迁移。中国社会政策的变迁具有独特性。当前在以经济建设为中心的大框架下,“投资于人”导向日益凸显,生产性社会政策的功能持续增强。这一趋势要求政策重心实现从补偿性到生产性的再校准,以及从“托底结构”到“牵引结构”的功能叠加。展望未来,在社会政策时代的背景下,应走中国式发展道路,以投资于人为导向,加快中国社会政策的现代化进程。

关键词: “投资于人” 生产性社会政策 补偿性社会政策
社会投资 中国社会政策

一、研究缘起

社会政策是历史的产物,它深嵌在经济和社会的二元关系中,这一关系构成不同时期社会政策多样性的基础。从历史演进的角度来看,社会政策起源于工业化和城市化进程中现代国家对社会问题的回应。以 19 世纪德国工业化进程为例,收入分配失衡、贫困人口增加与劳资冲突加剧

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”(22&ZD060)的阶段性成果。感谢匿名审稿专家的宝贵意见。文责自负。

构成当时社会整合面临的主要挑战。在最早对“社会政策”概念作出系统界定的瓦格纳(Adolph Wagner)看来,上述问题在很大程度上源于自由竞争带来的道德失范,因此社会政策的首要目标在于强化国家对社会秩序的控制,而非公民福利的提升(黄晨熹,2008)。正是基于这一理念,德国社会政策学会为俾斯麦政府率先推行社会保险制度提供了理论依据,从而奠定了以社会保障为核心内容的现代社会政策制度雏形(林闽钢,2007:4)。当社会问题对经济发展构成严重掣肘之时,早期的社会政策被看成是为经济发展“收拾残局”的工具,社会政策学科的开山鼻祖蒂特马斯(Richard M. Titmuss)将它比喻成“经济的婢女”(Abel-Smith & Titmuss, 1974: 31)。

在“二战”后很长一段时期内,社会政策的“社会行政”传统占据主导地位,其核心理念为政府干预是增进民众福祉的最优路径(Midgley & Livermore, 2009: 8-9)。在这一视角下,著名社会政策学者马歇尔(Thomas Humphrey Marshall)在其《社会政策》(*Social Policy*)一书中将社会政策定义为“通过为民众提供服务或收入,从而直接影响他们福利的行动相关的政府政策”(Marshall, 1965: 7)。社会政策的涵盖面甚广,涉及社会保障、医疗卫生、教育、公共住房、就业、社会服务等诸多领域(希尔,2003)。进入20世纪70年代,石油危机触发了福利国家的财政困境,社会福利一度被视为拖累经济的沉重负担,甚至是危害国家经济发展的“慢性毒药”。由于社会政策的再分配功能将资源从生产性领域转向非生产性领域(王卓祺、获加,1998),政府的社会福利政策遭受质疑,经济政策和社会政策之间的关系也被视为一种此消彼长的对立关系。

社会政策是在回应双重挑战中发展起来的:经济取向要求社会政策服务于效率目标,促进经济发展;而社会取向则要求其矫正市场经济所带来的不平等,维护社会公正。时至今日,社会政策所面临的核心张力仍然是一方面要回应个人需求与多元福利目标,另一方面要维持经济发展中的竞争能力。在两者之间进行简单取舍和机械平衡都不是理想做法,关键在于探索一条能够同时实现社会福祉提升和经济有效发展的双赢路径(Hemerijck, 2013)。和过去相比,当今社会和经济的关系更为紧密,任何一方的变动都不可避免地会影响另一方。生产性社会政策作为两者的连

接点,是重构经济效率和社会发展关系的重要途径(郑永强、高鉴国,2010)。在世界范围内,社会投资思潮正逐步成为社会政策领域的新范式,它不仅致力于打破社会政策和经济政策之间传统的对立格局,更从社会政策的视角出发,重构了一套服务于经济发展的、聚焦“生产性”的话语体系。

当前,中国经济发展正处于从“量的增长”转向“质的提升”的关键时期。党的二十届四中全会将“投资于物”和“投资于人”的紧密结合确立为构建新发展格局、推动高质量发展的重要战略部署。“投资于人”作为中国宏观政策的新导向,要求我们从社会投资的角度重新审视社会政策与经济政策的关系,特别是社会政策内在结构变化的逻辑。在此背景下,本文聚焦的核心问题是:基于中国社会政策的历史变迁和现实方位,其结构和功能将经历何种转变?这种转变又如何能在有力保障和改善民生的同时,持续促进经济发展?

二、“投资于人”:社会投资如何把“生产性”带回社会政策

“投资于人”(investing in people)或称“对人进行投资”,是相对于“投资于物”的概念。这一概念最早可追溯至美国经济学家舒尔茨(Theodore W. Schultz)关于人力资本的研究。舒尔茨于1981年以“投资于人”为主标题出版专著(*Investing in People: The Economics of Population Quality*),该专著的副标题为“人口质量经济学”,旨在从人口质量这一新视角突破传统经济学在解释经济增长动力时的理论局限(Schultz,1981)。这一视角的转换将资本概念拓展至人力资本,为经济发展理念从“物质资本优先”向“人力资本优先”转型奠定了理论基础。

(一)“投资于人”的社会政策话语体系

在古典经济学框架下,社会政策支出被视为消费性开支,其生产效应难以衡量。舒尔茨打破了这一局限,他认为“投资于人”的本质是通过教育、技能培训、医疗卫生等领域的持续投入,将普通劳动力转化为具备高生

产价值的人力资本(舒尔茨,1990)。这种人力资本与物质资本相同,也是生产过程中的核心要素。舒尔茨的理论阐明了“社会政策的生产性”,构成了对经典经济学逻辑的批判与超越。进一步来看,有关“投资于人”的社会政策话语体系,还可从更早的“社会政策的生产性”传统中寻找渊源。

在20世纪30年代经济大萧条与生育危机的双重背景下,瑞典社会民主党人缪尔达尔夫妇(Gunnar Myrdal & Alva Myrdal)率先提出了“生产性社会政策”的概念。他们主张将社会政策视为一种战略投资而非社会成本,强调提升人口质量比扩大人口数量更具战略价值。基于这一理念,国家需通过建立完善的日托服务、教育和医疗体系,有效投资于未来的人力资本。在缪尔达尔夫妇看来,保障人口的健康与再生产是维持经济生产力的基础。正是这种认知,使社会政策从被动的收入再分配,转变为对生产活动的有效组织,从而确立了社会政策作为“人力资本投资者”的逻辑起点(Morel et al.,2012)。

随后,凯恩斯的宏观经济理论在20世纪中叶占据主导地位,从需求侧重新阐释了社会政策的生产性内涵。凯恩斯主义强调“反经济周期的调节机制”,将社会政策视为管理经济周期的重要工具,尤其看重社会政策在需求侧的当期补偿功能。通过失业补偿和现金转移支付,社会政策发挥了“自动稳定器”的作用。在经济衰退期,社会政策被认为能够维持工人的工资与消费需求,进而刺激生产并创造就业(Hall,1989)。

进入20世纪70年代,面对凯恩斯主义难以应对的“滞胀”危机,新自由主义者基于供给侧范式,对社会政策的“生产性”作出了截然不同的解释。他们认为优渥的福利制度会扭曲市场机制并滋生“福利依赖”,因而推动社会政策转向“激活”。这一转型的核心在于放弃单纯的收入保障,转而通过强化劳动力供给来提升经济效率。值得注意的是,尽管这一时期新自由主义者极力推崇财政紧缩与个体责任,但仍然保留了“投资性”的话语策略。他们以“不增加未来几代人的财政负担”和“创造未来就业机会”作为名义上的辩护,通过削减社会保护和抑制工资增长,为企业换取更大的利润空间与竞争活力(Morel et al.,2012)。

20世纪90年代以来,随着全球化进程的深入,英国社会政策学家泰勒-顾柏(Peter Taylor-Gooby)提出“福利市场”(welfare market)概念

(Taylor-Gooby, 1999), 这标志着社会政策进入福利产业化的新阶段。在这一语境下, 国家的角色从服务的直接供给者转型为管制者, 福利服务本身被重塑为一个充满竞争的产业领域。从初级医疗到长期照护产业, 福利部门不再仅仅是消费性的公共支出机构, 而是直接转化为创造就业、吸引投资和推动产业发展的新经济增长点(Gingrich, 2011: 12)。福利市场理论揭示了社会政策与经济政策融合的可能性, 表明福利服务本身已成为现代国民经济中不可或缺的生产性产业。

综上所述, “投资于人”在不同经济社会背景下存在差异化阐释。然而, 无论是缪尔达尔夫妇的人力资本投资、凯恩斯主义的需求管理、新自由主义的激活政策, 还是福利市场的产业化逻辑, 多种理论视角均未能实现对“社会政策生产性”的理论整合。^① 正是在这一背景下, 20 世纪 90 年代中期, “社会投资”作为一种新的社会政策范式应运而生, 重新确立了社会政策的生产性内涵。

(二) 社会投资: 把“生产性”带回社会政策

20 世纪 90 年代中期以后, 欧洲福利国家逐渐转向社会投资战略。这一转向主要源于对新自由主义政策弊端的不满。这些弊端表现为过度强调个人责任、削弱社会保护, 导致不平等加剧和社会排斥的恶化。与此同时, 知识经济的兴起和新社会风险的涌现, 客观上推动了福利国家的转型。在此背景下, 社会投资被视为将“生产性因素”重新纳入社会政策的关键尝试, 旨在超越传统社会保护的局限, 同时修正新自由主义的激活逻辑。这一理念并非源自单一的知识传统, 在不同语境中, 它先后被称为“发展型社会政策”^②

① 东亚生产主义福利体制尽管被称为“生产主义”, 但其并非源自对人力资本的考量, 而是在特定地缘政治和赶超型工业化进程中演化出的一种功能性制度安排。该体制的核心在于社会政策对经济目标的从属性, 通过最小化的社会权利、较低的支出水平、福利与就业的深度挂钩等手段, 确保国家资源最大限度地集中于物质资本扩张(Holliday, 2000)。这与“投资于人”的理论范式存在根本差异, 故本文不再展开讨论。

② 发展型社会政策是一种来自全球南方(Global South) 发展研究传统的规范性框架, 强调有意识地将社会干预与经济发展相整合, 其核心对象是欠发达国家的贫困个体。与之不同, “生产性社会政策”是一个功能性的分析概念, 以社会政策所产生的经济效果为考察对象, 适用于分析已建立完整福利体系的国家中现有政策的生产性维度(Johnson, 2024)。因此, 本文选择“生产性社会政策”作为核心概念。

“发展型福利国家”“能促型国家”等。它们的共同点在于,高度强调社会政策的生产性功能,并试图在理论上进行整合:既继承缪尔达尔夫妇的人力资本投资传统、凯恩斯主义的国家积极干预和泰勒-顾柏的福利市场逻辑,又切实回应新自由主义对效率和灵活性的诉求,从而为现代社会政策提供新的经济合法性基础(Morel et al.,2012)。

作为一种新的社会政策范式,社会投资把“生产性”带回社会政策,呈现以下五个核心特征。

一是适应“知识经济”的新需求,从关注劳动力数量向关注劳动力质量的视角转化。在知识经济时代,只有具备高技能和良好教育背景的劳动力,才能适应不断变化的经济环境。若缺乏前瞻性的人力资本投入,未来的经济增长和就业创造将难以为继。因此,不同于凯恩斯主义聚焦总体需求、新自由主义强调增加劳动力供应总量的传统思路,社会投资更侧重于通过终身学习和技能提升,实现向关注劳动力质量的视角转化。

二是应对“新社会风险”,推动福利国家现代化。社会投资旨在回应后工业转型所催生的新社会风险,如工作与家庭生活的平衡难题、职业生涯的断裂以及劳动合同的不稳定等(Bonoli,2005)。传统社会保护制度在应对这些新风险方面存在明显局限,社会投资则更强调增强个人和家庭在快速变化的社会中维持稳定生活和持续发展的能力,由此形成了一种有别于传统保护逻辑的“再商品化”政策取向。

三是面向生命周期与未来,而非仅关注当下的产出平等。社会投资虽侧重于促进当下的机会(如教育、培训和劳动力市场参与)均等,但其预期效应远不止于当下,而是致力于减少贫困的代际传递与促进未来的就业增长。这种从“补偿过去”和“激活当下”向“投资未来”的范式转换,不仅延续、深化了缪尔达尔夫妇的长期视角,更在新的经济社会语境中被赋予了新的内涵。

四是塑造更积极主动的国家角色。在促进人力资本开发、优化人力资本配置、防范人力资本损耗等方面,国家被赋予了更为主动的公共职能,进而向人力资本投资的战略规划者和核心提供者转变。在此过程中,国家通过统筹儿童照料、养老服务以及教育与职业培训等社会服务,有效地驱动社会服务业的产业培育与扩张,进而创造大量就业岗位与可观的

经济产值。这一角色定位既区别于传统福利国家的“被动保护”，也有别于“小政府”模式，而是呈现为一种积极能动的“赋能型”国家形态（Hemerijck, 2012）。

五是追求平等与效率的双重目标。正如艾斯平－安德森（Gøsta Esping-Andersen）所指出的，“平等不再是效率的绊脚石，而是优化效率的前提条件。如更为均衡的购买力分配是良好宏观经济运行的先决条件；医疗与教育资源的均等化是提升劳动力生产率的基石；收入保障有助于化解劳动者对产业技术变革与结构性改革的抵触等”（Esping-Andersen, 1993: 38）。基于这一逻辑，社会投资试图打破平等与效率之间长久以来的零和对立，在实践中强调公平的资源分配能够转化为经济增长的强劲动能。

三、补偿性和生产性：社会政策的“一体两面”

（一）补偿性社会政策和生产性社会政策的内涵及外延

社会政策体系是由多项相互关联、功能互补的政策子系统构成的有机整体。依据不同的划分标准，社会政策体系结构可划分为不同的分类框架。本文采用补偿性社会政策与生产性社会政策的二元框架（Garritzmann et al., 2021），具体分类见表1。补偿性社会政策主要应对老年、失业、贫困等传统社会风险，旨在为个体提供基本生存保障，其实现方式主要包括社会保险与社会救助两大途径。其一，基于权利和义务对等原则的社会保险制度，实行个人、雇主和政府多方共同筹资，提供收入补偿以保障基本生活水平，主要包括国家提供的养老金制度保障，以及通过失业保险等消极劳动力市场政策为失业者提供津贴和提前退休保障（Nikolai, 2012）。其二，作为“最后安全网”的社会救助制度，由财政资金支持，主要通过现金转移支付，为陷入极端贫困或无法进入劳动力市场的弱势群体提供即时生存保障。

生产性社会政策作为社会投资的具体实践，侧重“为未来和年轻世代的需求做准备”，将教育、劳动力市场与家庭作为三大关键投资领域。第一，鉴于人口结构变化和知识更新加速，国家对教育的公共投入的重要性

日益凸显。教育支出占国内生产总值(GDP) 的比重,涵盖从初等教育到高等教育的全阶段支出,直观反映了教育在整体资源配置中的优先地位。第二,积极劳动力市场政策旨在提高劳动力的流动性及其对市场变化的适应能力,通过职业培训、就业服务和职业指导等措施,帮助劳动者迅速重返就业岗位,从而尽可能减少重复失业带来的经济损失。第三,家庭政策追求多重目标,涵盖家庭津贴、产假与育儿假、早期儿童教育与照护等方面。这些政策致力于将生育率维持在人口世代更替水平以上,促进女性更好地协调工作与家庭责任,通过早期儿童教育和照护服务推动儿童全面发展,并努力缩小两性收入差距。

表 1 补偿性社会政策与生产性社会政策		
社会政策体系	补偿性社会政策	养老保险政策 消极劳动力市场政策(包括失业补偿和遣散费、提前退休津贴) 社会救助政策
	生产性社会政策	教育政策 积极劳动力市场政策(包括公共就业服务、技能培训、就业激励、岗位创造、创业支持、庇护性就业、职业康复) 家庭政策(包括家庭津贴、产假与育儿假、早期儿童教育与照护、居家服务)

注: 基本医疗和公共住房等兼具双重属性的政策类型,暂未被纳入本表的归类框架。

(二) 补偿性社会政策和生产性社会政策的关系

从社会投资视角来看,补偿性政策和生产性政策之间存在两种基本关系。

第一,互补并重关系。这一关系建立在两者功能差异的基础上,通过优势互补,共同承担双重责任。充足的收入保障是走向包容和平等的前提,例如津贴和最低生活保障,能够使弱势群体免于基本生存之忧,实质性地降低其参与社会投资的“准入门槛”(Cantillon,2011) 。与此同时,充足的收入保障有助于劳动者抵御经济结构调整所带来的冲击,增强其承担技能更新与职业转换风险的意愿,从而为生产性政策的有效实施提供必要的制度前提(Garritzmman et al.,2021) 。在经济衰退等系统性停摆时期,补偿性政策充当“保护网”,防止劳动者因长期失业导致技能退化,维

护既有的人力资本存量;而在经济常态时期,生产性政策通过扩大高质量就业拓宽税基,为维持高水平的补偿支出提供了财政基础(Hemerijck & Matsaganis,2024) 。在这一互补逻辑下,社会投资从未谋求替代社会保护,充足的收入补偿始终被视为社会投资有效运行的前提(Esping-Andersen, 2002) 。这一点在斯堪的纳维亚福利体系中表现尤为突出,政策制定者遵循一种“双重责任”取向,既不牺牲“安全网”,也不放弃发展“跳板”,从而实现了补偿性政策和生产性政策的并重发展(Garritzmman et al.,2021) 。

第二,替代竞争关系。这一关系源于两者在目标设定和政策理念上的差异,使得补偿性与生产性政策在实践中相互替代、此消彼长,或以补偿性政策挤出生产性政策,或以生产性政策替代补偿性政策,二者由此构成竞争关系。从全球经验来看,多数国家的社会政策长期侧重于社会救助与社会保险等补偿性制度的建设。然而,这种以补偿为主导的政策体系难以有效应对后工业时代以及数字时代所带来的社会风险,如技能快速淘汰、职业生涯断裂、工作和家庭的平衡困难以及日益沉重的老年人照护压力。尤其是在身份制所构建的社会保险体系下,补偿性政策的保障水平与劳动身份、就业状态紧密挂钩,极易加剧工作充足型家庭与工作匮乏型家庭之间的两极分化,进而扩大代际不平等。对过去数十年补偿性政策失灵的深刻反思表明,若缺乏对生命历程早期风险的及时干预,个体所遭遇的不利因素将产生累积劣势效应,最终转化为社会难以承受的成本(OECD,2007: 86) 。基于此,社会政策干预的重点逐步转向对新风险群体的“早期识别”和“早期行动”。在这种偏向社会投资的“激活”取向,政策制定者更倾向于将社会支出重心转向人力资本投资,发展出远离补偿逻辑、聚焦教育和技能投资的社会政策路径,从而使社会政策的价值更多体现为个体的市场工资而非福利依赖(Garritzmman et al.,2021) 。这一路径倾向于用人力资本投资替代补偿性社会政策,推动国家角色从提供安全网转向促进个体责任的实现(Blair & Schröder,2000) 。

当社会支出扩张触及政治或财政能力的上限时,在预算紧缩的压力下,生产性政策投资的增加将受到补偿性政策支出的制约(Kim & Choi, 2020) 。这在东亚地区的追赶型经济体中尤为明显,新旧风险的叠加使得补偿性支出和生产性支出呈现时序性增长,两类政策之间产生了“挤出”

效应。补偿性政策支出的刚性增长加大了财政资源向生产性政策转移的难度,固化的既得利益群体压缩了政策决策者的改革空间,导致补偿性支出难以控制,生产性政策难以发展,从而产生竞争性冲突(吴小芳、林闽钢,2024)。

四、中国社会政策的历史变迁和现实方位

社会政策的重要功能之一,在于解决社会问题和化解社会风险。从实践逻辑来看,社会风险和社会问题首先转化为人们的需求意识,进而外化为行动和政策(王春光,2018)。中国社会政策是在社会主义市场经济建设进程中发展起来的,它不仅是解决民生“问题”的手段,还是平衡经济和社会可持续发展的工具(房莉杰、潘桐,2024),在促进经济社会长期发展中发挥了重要作用。此外,立足于中国独特的经济转型过程,社会政策在“冲击—回应”的变迁模式中(林闽钢、霍萱,2019),走出了一条具有中国特色的发展道路。当前,“投资于人”被确立为国家宏观政策导向,标志着中国社会政策正在经历从再分配范畴向经济生产范畴的深刻转变。

(一) 20 世纪 90 年代国企改革和经济危机冲击下,补偿性政策优先确立

从 20 世纪 70 年代末开始,改革开放极大地改变了中国社会的面貌。经济的快速增长和社会的持续开放,为社会政策的发展注入了强劲动力。在 20 世纪 90 年代短暂经历“市场社会”的冲击后,社会领域出现了蓬勃的反向运动,政府加大再分配力度,中国由此迎来了具有“历史转折点意义”的社会政策关键时期(王绍光,2008)。

为应对国企改革和经济危机的双重冲击,我国早期社会政策带有明显的应急特征。1997 年亚洲金融危机爆发之际,国有企业改革正处于全面启动阶段。外部危机的冲击使国有企业长期积累的困难和矛盾充分暴露,大批职工下岗失业,其基本生活难以维系。为确保国有企业改革顺利推进并有效化解潜在社会风险,以“维稳”为取向的社会政策在此时期适时出台,明确提出“两个确保”和“三条保障线”的政策框架,即确保企业

离退休人员基本养老金按时足额发放,确保国有企业下岗职工基本生活,以及建立国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障“三条保障线”。这不得已的“两个确保”与“三条保障线”有效地缓解了下岗失业高峰带来的社会冲击,对国有企业改革的平稳过渡起到了重要作用。其中,城市居民最低生活保障制度作为最具代表性的补偿性社会政策,自1993年上海市率先试点,到1999年,在国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》后,覆盖范围由1999年的265万人增长至2009年的2345.6万人。^① 这项脱胎于应急式管理的政策,成功发挥了社会“减震器”的功能,也标志着我国社会救助制度的正式确立。

2008年,在世界经济危机冲击之下,外部需求的显著收缩暴露了中国高度依赖出口的经济发展方式的脆弱性。中央政府迅速出台一系列经济刺激措施,将社会政策纳入扩内需、保增长的政策组合之中,同时加大在医疗、养老、救助等领域的财政投入,社会保障制度建设进入快速发展的轨道。这一时期,社会保险覆盖面迅速扩大,政策重心从“保城市、保职工”向农村地区转移,逐步转向全民覆盖的目标。在医疗保险领域,国家在前期试点基础上,加快了新型农村合作医疗(“新农合”)和城镇居民基本医疗保险的推进速度;在养老保险领域,新型农村社会养老保险(“新农保”)和城镇居民社会养老保险(“城居保”)分别于2009年和2011年启动试点。1986—2011年,我国在社会救助、社会保险等领域先后出台20余项补偿性社会政策。这些政策的选择和出台,多是对经济体制改革中迫切社会问题的回应,与“摸着石头过河”的渐进式的改革逻辑相一致。这类应急性政策属于“下游干预”,即在社会问题发生之后予以事后补救(张秀兰等,2009)。截至2024年底,全国基本养老保险参保人数达10.7亿人,^②基本医疗保险覆盖13.3亿人,^③我国已建成世界上规模最大的社会保障体系。至此,中国社会政

① 中华人民共和国民政部,2010,《2009年民政事业发展统计公报》,民政部官网(<https://www.mca.gov.cn/n156/n189/c93347/content.html>)。

② 中华人民共和国人力资源和社会保障部,2025,《2024年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部官网(https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/ghtj/tj/ndtj/202506/t20250616_543689.html)。

③ 中华人民共和国国家医疗保障局,2025,《2024年全国医疗保障事业发展统计公报》,国家医疗保障局官网(https://www.nhsa.gov.cn/art/2025/7/14/art_7_17248.html)。

策完成了从“应急式”向“常态化”的历史性跨越。

社会政策在中国市场经济转型时期,积极服务于经济发展,通过发挥解决社会问题和化解社会风险的功能,确立了在国家治理体系中的基础性地位。“宏观微观经济政策和社会政策是一个整体,各国要用社会政策托底经济政策,为宏观微观经济政策执行创造条件。”^①中国经济社会发展的需要表明,社会政策和经济政策密切相关,善于运用社会政策是大国治理的重要之道。社会政策应积极支持经济发展,保障和改善民生,发挥化解社会矛盾、维持社会秩序的作用,是国家治理的重要工具。社会政策的托底功能,被认为是在相当长时期内国家政策体系的底线和基石(王思斌,2017)。

(二) 21 世纪以来复杂风险与双层政策体系并重,生产性政策日益凸显

有别于西方发达国家自工业化向后工业化的历时性(sequential)演变,追赶型经济体在极短时间内将西方数百年的工业化、城市化、社会转型与文化变迁高度浓缩,形成了“前现代—现代—后现代”多重逻辑时空叠加、交织共生的特殊社会形态。以韩国为代表,东亚社会的压缩现代性(compressed modernity)表现为不同发展阶段的历史文化因素在同一个社会中的高度交织,导致社会系统呈现极度复杂性和非平衡状态(张庆燮,2025:26)。这种社会结构的急剧变迁与风险叠加,共同形塑了追赶型经济体社会政策的独特样态。

相较于西方国家历经数百年的现代化历程,中国现代化呈现“时间上压缩”和“变革上叠加”的双重特征(王晶,2025)。这一特征表现为:从新中国成立初期的重工业化,到改革开放时期的劳动密集型轻工业,再到技术密集型产业的崛起和现代服务业的扩张,中国仅用半个世纪便走完了西方国家上百年才完成的产业演进历程。同样,中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,城镇化率从1980年的19%跃升至2024年的67%,社会结构从“乡土中国”迅速转向“城乡中国”(范新光、

① 中华人民共和国外交部,2013,《习近平在二十国集团领导人第八次峰会第一阶段会议上的发言》,外交部官网(https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/sgwyh_682446/zyjh_682456/201309/t20130906_9384585.shtml)。

周飞舟,2025)。再如,我国从2000年进入老龄化社会到2021年步入深度老龄化,仅用时21年,而法国用时126年、德国用时40年(陈功,2024)。这种由时间压缩和空间叠加共同形塑的社会风险兼具“复合性”和“共生性”的特征,防范此类复杂风险将是一项长期课题,中国社会政策的多层构造也是回应这一挑战的必然选择。

中国社会政策的双层构造表现为以下两方面。首先,社会政策体系的基础板块是补偿性政策,旨在发挥托底功能,守住工业化时代的风险底线,确保失业、疾病、老年等传统风险下的群体得到基本生活保障,并继续填补农村居民、非正式就业者等群体的保障缺口。同时,补偿性社会政策还需守住新社会风险暴露下的生存底线,在人口老龄化与结构性失业加剧的背景下,防止大规模老年贫困和返贫问题的发生。补偿性政策的核心在于纠正市场失灵与弥补个体脆弱性,保障基本生存权与社会公平。其次,社会政策体系的拓展板块是生产性政策,旨在以能力建设为基点,提升个体与社会生产力,增强发展韧性。围绕这一目标,国家先后确立了“就业优先”“人才强国”“教育强国”“健康中国”等战略,助力人力资本积累与经济社会协同发展。社会政策的双层构造承载着“双重责任”,但在“压缩现代性”所导致的剧烈时空交织中,随着生产性政策的日益凸显,补偿性政策和生产性政策之间的互补关系开始发生微妙变化,竞争与替代的倾向逐渐显现。

在劳动力市场层面,补偿性政策在应对技术变革与产业重构引发的人力资本问题方面存在明显不足,亟需通过加强生产性政策供给来弥补。后工业进程的加快催生了大量非正式与新就业形态,劳动关系日趋弹性化,使现有的补偿性政策(如职业伤害保障)面临显著的适配性缺口。尤其值得关注的是,随着人工智能技术的普及,劳动力市场已进入就业破坏与创造的动态均衡期。技术迭代加速导致劳动者技能的“半衰期”大幅缩短,“技能过时”成为职业生涯中的常态。面对这种结构性的人力资本贬值,传统的失业保险、常规的就业岗位扩充以及低端技能导向的培训难以奏效,缺乏数字素养与人机协作能力的劳动者极易陷入长期性、系统性失业风险(蔡昉,2025a)。在此背景下,我国应当健全适应新就业形态的社会保障体系,构建全民的终身数字技能培训机制,推动数字包容政策的有

效落地,以提升劳动者的数字素养和创新能力。

在人口与家庭层面,补偿性政策面临巨大压力。在“少子化”与“老龄化”加速打破社会再生产平衡的背景下,这一失衡局面亟待生产性政策予以补位纠偏。在人口方面,老龄化的加速演进不仅改变了我国未来的人力资本结构,更对养老金支付与照护服务供给形成巨大压力。国家统计局数据显示,2024年末,中国60岁及以上人口已达3.1亿,占总人口的22%。^①预计到2050年,中国老年人口规模将达5.0亿左右,分别是同期美国的4.6倍、日本的11.1倍、德国的17.4倍(杜鹏、马琦峰,2025)。这一增长趋势将对养老金体系形成持续的给付压力。与此同时,失能老年人口规模持续扩张,长期照护需求快速增长。第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示,目前我国失能老年人约3500万,占全体老年人的11.6%,老年人患病率为总人口平均水平的4倍,带病生存时间达8年有余。到2035年,我国失能老年人将达4600万,到2050年将达5800万左右(陆治原,2024)。照护服务供需缺口已成为高龄化社会的重大风险敞口。在家庭方面,在女性就业率长期维持高位的国情下,普惠托育等家庭支持服务严重缺位。截至2024年,我国超过三成的3岁以下婴幼儿家庭有送托需求,但受行业发展阶段及服务价格等因素制约,全国实际入托率仅为7.86%(雷海潮,2024),不足2018年OECD国家实际入托率均值的四分之一,也远低于日本和韩国的同期水平,托位缺口较大。双职工家庭照料责任无法有效社会化,直接抑制了生育意愿,对人口可持续发展构成潜在威胁。为此,需完善儿童托育服务与生育补贴体系,大力发展普惠且便利的托育服务,构建生育友好的社会环境。

近年来,生产性政策在国家层面日益得到重视,并在劳动力市场、家庭和产业领域密集介入,形成一系列新的政策部署。

在劳动力市场端,失业保险制度开始被纳入积极劳动力市场政策,推进对劳动者技能的动态赋能。随着劳动力市场结构的急剧变化,单纯的经济补偿已难以应对结构性失业问题。为此国家实施了《职业技能提升行动方案(2019—2021年)》,突破失业保险基金的传统补偿功能,从中提

① 周佩滢,2025,《民政部、全国老龄办发布〈2024年度国家老龄事业发展公报〉》,《中国社会报》7月25日。

取超千亿资金用于稳岗和技能培训。此后,这一做法逐步走向常态化,人力资源和社会保障部在全国范围内广泛开展失业保险支持技能提升的“展翅行动”,对持有各级职业资格证书或职业技能等级证书的劳动者给予补贴。这些制度安排将传统补偿性资金转化为防范人力资本过时的生产性投资。然而,在人工智能时代,劳动力市场政策的现行模式仍深陷“学历补贴”与“技能等级”的传统范式,培训内容未能真正贴近企业动态需求。在教育收益率呈现“U型曲线”的背景下,仅依赖传统培训方式已难以实现“人机互补”,导致自上而下的技能投资难以转化为劳动者抵御技术替代的实际韧性,生产性政策易流于形式化的“指标完成”(蔡昉, 2025a)。

在家庭端,普惠托育服务体系建设得到高度重视。面对“低生育率陷阱”,国家实施积极的普惠托育政策,其核心生产性逻辑在于通过降低家庭养育成本,赋能劳动者充分参与劳动力市场(尤其是女性)。近年来,国家显著加大对该领域的投入,中央财政在“十四五”期间补助30亿元支持普惠托育,带动全国托育服务机构数量激增110%,至12.6万家,托位总数增加132%,至666万个,全国每千人口托位数达到4.73个。^①但在政策实践中,区域之间呈现“东多西少”与“蜂窝状”的资源错配现象:政策效果呈现总量短缺与高空置率(入托率仅7.86%)并存的悖论;此外,在民办机构占比近90%的格局下,政府的低价普惠要求与高昂实际运营成本严重倒挂,导致机构“压价降质”或规避监管,备案率仅42%(洪秀敏, 2025),政策实施面临质量与监管的双重风险。这些都使得普惠托育政策在“释放劳动力”上的生产效能大打折扣,停留在扩大托位数量的表象上。

在产业端,生活性服务业的扩张已成为社会照护责任产业化与市场化的重要标志,也优化了赋能型经济的布局。2024年印发的《国务院关于促进服务消费高质量发展的意见》对家政服务业的发展提出了要求。家政服务业作为居民生活消费的主要产业之一,对于提升居民生活品质、增加人力资本投资、带动生活消费良性发展具有基础性作用。以家政服

① 中华人民共和国国家卫生健康委员会,2025,《国家卫生健康委2025年12月26日新闻发布会介绍为民服务八件实事有关情况》,国家卫生健康委员会官网(https://www.nhc.gov.cn/wjw/c100365/hdjl_xwfbh_detail.shtml?id=6a5d17b4724a4bc082fde570ea3304fa)。

务业(主要服务“一老一小”)为例,2023年我国家政服务业市场规模达到11641亿元,预计2026年将突破13000亿元;2012—2023年,家政服务业的国民经济贡献度从0.25%升至0.92%,提升了约2.7倍(王震,2025)。2024年国务院办公厅印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》,意图通过培育“银发经济”产业集群,带动“保护”与“投资”双重目标的实现(叶怡洁、房莉杰,2025)。目前的主要问题在于,银发经济深陷“福利化”与“低端产业”的路径依赖。一方面,许多地方仍未突破“老年人仅是被动消费者”的刻板认知,将银发经济窄化为“增床位、包照顾”的消耗性工程,未能将低龄老人重新定位为经验资本输出等多元价值的创造者,导致银发经济产业长期停留在传统照护层面(阳义南,2026)。另一方面,银发经济的产业形态集中于低技术含量的生活照料,科技创新明显不足。我国的银发经济尚未能有效拉动智能制造、数字健康等上游硬核科技的协同创新(彭希哲、陈倩,2026)。若不能以科技赋能重塑产业链,该领域便难以转型升级为覆盖制造与服务的产业,其深层生产性潜能也难以真正激活。

从上述三个领域的社会政策实践来看,仅依靠局部修补和零散的生产性社会政策实施,难以突破政策发展的不对称格局,生产性政策的实施也难以达到预期效果。根本出路在于,应将生产性政策嵌入国家宏观发展战略转型之中。

(三)“投资于人”导向成为社会政策发展的新动力

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》,再次明确了“坚持以经济建设为中心”的战略导向。当前,我国人均GDP已位居中等偏上收入国家前列,要实现到2035年达到中等发达国家水平的目标,经济须保持年均4%~5%的增长速度(黄汉权,2026)。改革开放以来,我国经济经历了依托大规模物质资本投入的四十多年高速增长,“投资于物”在推动经济持续快速发展中发挥了关键作用,地方政府支出也由此形成了投资于基础设施的偏好(张宇,2013;王媛,2016)。目前我国正处于人口结构转型与发展方式变革的关键时期,为扭转“见物不见人”的传统发展思维,亟需从宏观战略

层面进行前瞻性调整。

在 2015 年中央经济工作会议上,“投资于人”首次被明确提出。2023 年 5 月,习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上指出:“做好新时代人口工作,要顺应人民群众对美好生活的期待,坚持人民主体地位,把人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合起来,把‘投资于物’同‘投资于人’紧密结合起来,尽力而为、量力而行,建立健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系”(习近平,2024)。在人口结构转型的背景下,中国必须从“人口大国”迈向“人力资本强国”,将人口高质量发展上升为国家战略核心,才能实现经济社会的可持续发展。人口高质量发展是人力资本积累的基础,“投资于人”作为宏观政策取向,指向高质量人口发展与人口服务体系的重构,通过社会政策赋能实现动能释放,助力经济高质量发展。

2025 年 3 月,国务院政府工作报告将“投资于人”纳入国家宏观政策导向,提出“经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费,以消费提振畅通经济循环,以消费升级引领产业升级,在保障和改善民生中打造新的经济增长点”,强调“推动更多资金资源‘投资于人’、服务于民生,支持扩大就业、促进居民增收减负、加强消费激励,形成经济发展和民生改善的良性循环”。^① 2025 年 10 月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》进一步提出“坚持扩大内需这个战略基点,坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合,以新需求引领新供给,以新供给创造新需求,促进消费和投资、供给和需求良性互动,增强国内大循环内生动力和可靠性”。^② 这标志着中国正从“以物为本”(如基建投资、产能扩张)向“以人为本”的发展模式转型。“在保障和改善民生中打造新的经济增长点”的表述,突破了“经济增长与民生投入互斥”的旧思维,民生领域(如普惠托育、健康产业、银发经济、职业培训)本身正在成为新的增长动能。社会政策对经济发展的赋能,构成了中国经济政策从“量”

① 李强,2025,《李强作的政府工作报告(摘登)》,新华网(<http://www.news.cn/politics/20250305/c51c68c485fa4c3f9d4c54751c715aba/c.html>)。

② 资料来源《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,2025,北京:人民出版社。

到“质”、从“短期刺激”到“长期赋能”转型的标志性信号。这不仅是应对当前需求不足与预期偏弱的逆周期调节手段,更是面向现代化强国目标的长远战略布局。

中国特色社会政策是中国式现代化道路的重要组成部分,“发展”是贯穿始终的核心目标,“以发展谋福祉”被视为中国社会政策的核心取向(房莉杰、潘桐,2024)。因此,应坚持以经济建设为中心,将“投资于人”确立为国家宏观政策导向,推动社会政策更好发挥促进经济发展的功能。这一立足当前、着眼长远的发展战略转向,将重塑社会政策结构,助力中国社会政策的迭代发展。

五、中国社会政策迭代:再校准和功能叠加的考察

在学术语境中,“迭代”指事物通过重复反馈,逐步优化而逼近既定目标的演进过程,强调螺旋式提升而非颠覆性革命。在社会政策领域,迭代并非意味着断裂式的推倒重来,而是指社会政策在面对经济体制转型与新社会风险时,其内部关系所呈现的内生性、渐进式重构。在关于欧洲福利国家从传统“补偿性安全网”向“社会投资国家”转型的研究中,迭代的机理被归结为两种路径:一是整体结构关系的再校准(recalibration),二是结构分层中的功能叠加(functional layering)(Hemerijck,2013:104)。因此,从社会政策关系的再校准和功能叠加的双重维度出发,有助于理解中国社会政策在新形势下的变革逻辑。

(一) 实现从以补偿性政策为重心向以生产性政策为重心的再校准

长期以来,补偿性政策一直是中国社会政策的重心,承担着保障社会公平与稳定的功能。在“投资于人”导向下,为支持经济发展并为其赋能,补偿性政策和生产性政策之间的结构关系面临再校准,即在夯实和完善补偿性政策的前提下,将制度创新的重心与增量资源的配置战略性地向生产性政策倾斜。

从广义上看,补偿性政策和生产性政策分别对应劳动力市场中人力

资本的“流量”维护和“存量”优化,二者本质上都是对人的投资。但“投资于人”理念的注入,使社会政策更强调一种认识转变,即社会投资不是经济的负担或成本,而是可以与物质投入同等重要甚至具备更高乘数效应的生产要素。其中的核心逻辑在于,国家将社会资本与人力资本投资提升至战略高度,政策资源优先投向教育、职业培训、公共卫生、普惠托育等关键领域。这种系统性的人力资源开发投入,涵盖能力提升、健康维护、职业发展和潜力开发,构筑起支撑经济高质量发展的现代社会基础设施。在这一意义上,社会政策通过全面提升劳动者素质、优化劳动力供给结构、降低市场交易成本等路径,不仅能够实现社会的包容性发展,更能在宏观层面释放显著的正外部性,将传统意义上的福利成本转化为驱动可持续发展的战略资产,这正是社会政策现代化的本质内涵所在。

以投资于人为导向,未来生产性社会政策包含两条实现路径。其一,投资于人力资本开发,通过教育、培训、健康等领域的政策投入,提高劳动者的知识水平、技能储备和健康素养,进而提升劳动生产率。其二,促进人力资本有效利用,通过支持女性和单亲家庭就业、实施积极的劳动力市场政策等,为经济增长提供可持续的内生动力。在此意义上,“投资于人”所驱动的经济增长,已不再局限于传统的“提升人力资本”的单一路径,而是演进为一个“提质—扩量—创新产业”的复合传递链条。在这一链条中,终身技能培训赋予劳动者抵御技术冲击的职业韧性,可以不断培育高质量的劳动力队伍;普惠托育与养老等照护服务的供给,将劳动者从非正式照料负担中解放出来,有效扩充了全社会的劳动力供给总量。而全生命周期服务的提供过程本身,也催生了银发经济、健康产业等新兴市场,创造了可观的就业岗位和广阔的内需导向型产业空间。简言之,提升劳动者的“质”,扩充劳动力的“量”,催生福利服务的“新产业”,这三者共同构成了社会政策驱动经济增长的内在链条。

社会政策的生产性并非自然实现,而是有组织、系统性的社会投资计划的结果,其转化过程高度依赖政策设计的科学性、实施的有效性以及资源配置的合理性。具体而言,第一,社会政策的生产性需聚焦于人力资本投资的关键领域,强化生命历程管理。这要求教育和培训体系具备层次性、连续性与整体性,构建与信息社会相适应的终身学习机制,以增强个

体对社会变迁的适应能力(甘犁等,2025)。第二,遵循“人口回声”规律,以人的全生命周期发展为基准,围绕健康、教育、技能、就业、社会资本等五大维度进行精准投资,通过政策、财政、组织、资源的系统性协同,将各类投入有效地转化为人力资本积累,最终实现人的发展与经济社会发展的双向驱动(陆杰华、谷俞辰,2025)。第三,社会投资通常周期长、外部性强且涉及多方利益,其效率不仅取决于资金投入或技术手段,更嵌入社会治理体系之中。缺乏良好的社会治理基础作为“操作系统”,缺乏良好的“益治、擅治、效治”的治理结构,再优厚的社会投资“软件”也难以高效运行。因此,任何旨在通过社会投资促进长期、包容性发展的战略,都必须将治理能力的同步建设和制度创新置于核心位置(岳经纶,2024;刘涛、刘木兰,2025)。

在“投资于人”导向下,社会政策的内涵已从再分配领域延伸至社会生产要素层面,但这并不意味着社会政策泛化为无所不包的公共政策。生产性社会政策的焦点依然严格限定在两个传统领域:一是针对社会脆弱性的防范,二是基于生命历程的人力资本干预。然而,正是通过教育、健康、照护等特定政策领域的投入,生产性社会政策得以向劳动力市场输送高质量的要素,同时在消费端催生了银发经济、托育等福利产业,从而释放出强大的溢出效应。

(二)从“托底结构”到“牵引结构”的变迁:结构功能叠加的分析

社会政策的托底结构化是中国社会政策的主要特征(王思斌,2017)。在守住公平底线、防范社会风险的过程中,补偿性政策体系不断整合制度、完善项目衔接,如今已构成中国社会政策体系的基础。

在“投资于人”导向下,加强人力资源开发与促进人的全面发展,使生产性社会政策不仅成为当前政策设计的重点,更因其与“效率”目标的一致性,成为牵引社会政策结构变化的内在动力。从整体政策结构来看,强化生产性政策并非要取代补偿性政策的功能。相反,有力的托底保障恰恰是生产性政策发挥效能的基础,而生产性政策则以其指向效率目标及积极主动的干预方式,带动了补偿性政策的优化升级。这一格局不仅扭转了传统社会政策体系的被动局面,更全面提升了社会政策的运行效能。

这种由生产性政策引领所形塑的“牵引结构”，其功能叠加效应可被理解为一种可调节的张力(如图1中半椭圆实线和虚线所示)。该政策结构形似一把“弓箭”：补偿性政策为“弓弦”，是整个结构的基础和主体，承担保障公平的功能；生产性政策为“箭矢”，是瞄准效率目标所聚集的政策力量。在这一结构中，补偿性政策和生产性政策需协同发力。生产性政策对外的作用力越大，越需要补偿性政策提供相匹配的托底保障。但是，当生产性政策的张力加剧甚至超过极限时，则可能因“过度开弓”而突破公平底线，导致结构失衡。因此，聚焦“生产性”社会政策的结构变迁并非千篇一律，而是各具形态。

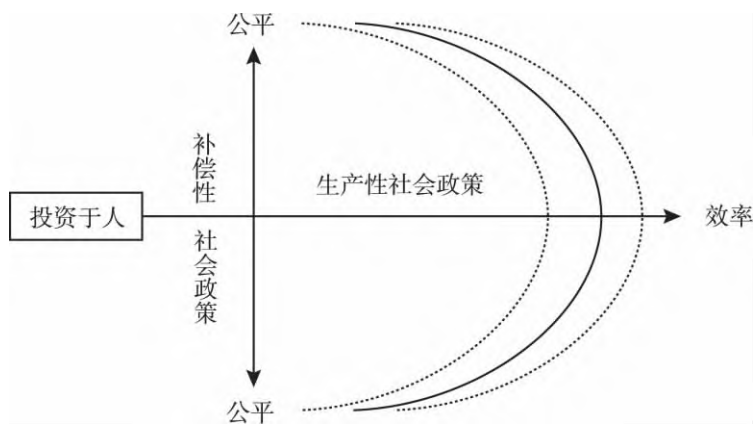


图1 “投资于人”导向与社会政策关系的再校准和功能叠加

生产性政策作为结构的牵引力，其张力大小受制于双重关系：一方面，生产性政策与补偿性政策具有互补并重的关系，二者同处一个耦合结构之中，生产性政策的功能受到补偿性政策的制约，无法脱离这一基础而无限扩张；另一方面，两者之间也会呈现竞争替代的关系，补偿性政策支出的扩张，增加了财政资源向生产性政策转移的难度，使生产性政策面临财政资金的硬性约束，即须在确保“投资于人”具备驱动力的同时，兼顾财政上的“可负担性”。

为兼顾效率与公平，生产性政策和补偿性政策的功能叠加常面临冲突和不协调的问题，尤其需要结合中国的国情，审慎选择路径并探索方法创新，这具体可分为以下三个方面。

首先,面对社会投资中的“不可能三角”^①挑战,需坚持在发展中“投资于人”。如何平衡财政支出、补偿性投入和生产性支出三者的关系,是全球福利改革的核心议题。发达国家的政策实践表明,在既定财政支出水平下,生产性政策和补偿性政策往往存在此消彼长的竞争张力(Kim & Choi,2020)。尤其是在经济下行的背景下,财政可持续性、补偿性资金投入与生产性资金投入三者之间存在难以调和的内在矛盾,政策调整往往被迫在三者之间进行艰难的权衡与妥协。在中国经济增速放缓和地方财政承压的背景下,公共资金的分配面临硬性约束。基本养老、社会救助等补偿性支出具有较强的刚性,在资金分配中凭借支出惯性占据优先地位,客观上容易对周期长、见效慢的普惠托育、职业培训等生产性投资形成“挤出效应”。若要使社会投资导向成为一种连续且可持续的战略,如何有效处理补偿性政策和生产性政策之间的竞争关系,便成为“投资于人”的宏观导向亟待破解的关键命题。

中国仅用数十年便走完了西方发达国家数百年的工业化历程,创造了经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”。在这一过程中,中国在社会领域形成了“在发展中保障和改善民生”的宝贵经验,即以经济建设为中心,保持较快经济增长速度,并运用财政增量资金来解决民生发展中的矛盾和问题。因此,通过将更多财政增量资金配置于生产性项目,能够直接提升劳动者素质与全要素生产率,从而构建起“人力资本积累→劳动生产率提升→经济高质量发展”的正向循环(蔡昉,2025b),促进经济持续良性发展。这是超越补偿性政策和生产性政策之间的竞争关系,实现两者功能叠加的有效途径。

对中国而言,社会政策的投入已不再仅仅是财力问题,而更多体现为发展优先次序的战略选择。因此,无论未来国内外经济形势如何变化,都应优先基于社会投资视角进行判断和决策,即便经济处于中低速增长阶段,也应坚持将更多财政增量资金用于社会投资领域。从全球来看,儿童是劳动力市场人力资本的“原始存量”,保护儿童并改善其成长环境是各

① 最著名的“不可能三角”(impossible trinity)是蒙代尔(Robert Mundell)与弗莱明(Marcus Fleming)于20世纪60年代提出的,指的是资本自由流动、货币政策独立性与汇率稳定三者之间存在张力与互斥关系(Mundell,1963)。

国政府最具共识的人力资本投资领域(林闽钢,2021)。2025 年底,我国全面实施育儿补贴制度,对家庭育儿成本给予直接经济支持,财政投入规模达 1000 亿元,充分彰显了国家层面的支持力度(王卓,2025)。展望未来,应将更多财力和服务资源向普惠性人力资本领域倾斜,尤其聚焦儿童早期照护、弱势群体扶持与农村地区的教育、健康和技能培训。这一举措将有效从源头阻断贫困的代际传递,补齐人口素质短板,为全体社会成员提供公平的起点,并在促进社会纵向流动的过程中,为国家未来发展储备更多、更优质的人力资本。

其次,应以社会服务作为社会投资的有效手段,充分发挥其赋能作用。在社会保险、社会救助和社会服务三大领域中,社会服务最接近“社会治理的理想类型”,因其需求的多样性与复杂性,必然要求非国家主体(市场和社会组织)的参与(刘涛、刘木兰,2025)。社会服务赋能的本质在于一种“双向成长”机制:在服务对象获得能力重塑的同时,社会系统也在向更包容、更具韧性的方向演进。这一逻辑超越了传统社会救助与社会保险的事后修补方式,转向“激发潜能”的发展路径,最终指向一个更公正、更有活力的社会生态。长期以来,补偿性社会政策主要依托收入再分配手段,通过各类社会保障和社会救助项目加以实施,但现金给付的刚性增长趋势对财政运行构成较大压力。因此,社会服务作为“隐性社会政策”(implicit social policy),其核心在于提供贯穿托育、教育、就业、医疗、养老等全生命周期的多方位支持。这要求我们健全社会服务的运行体制机制,探索出一条中国特色社会政策的发展道路(林闽钢,2020)。

最后,应注重社会服务产业的发展,使之成为兼具社会福祉与经济增长功能的战略工具。社会服务产业具有两个核心特征。一是基于需求导向的创新与增长(demand-driven innovation and growth)。随着人口老龄化加速,照护需求的持续扩张构成产业发展的内生动力,并催生康复辅助器具开发、智慧照护、健康管理等新兴业态。二是“不完全商品化”的属性。社会服务业的运行逻辑并非单纯追求利润最大化,而是锚定于兼顾营利性与社会正义的“社会市场”(social market)框架。在供给侧,社会服务涉及人力配置、服务输送等复杂生产过程,产业化空间分布于居家、社区、机构等多元场域;在需求侧,市场机制的核心在于赋予服务对象自主选择

权,倒逼服务供给方在品质与价格的博弈中优胜劣汰,提升产业的规模效应。为解决高收入群体通过市场购买高端优质服务,而低收入群体面临基本照护供给不足的困境,政府需完成从单一供给者向监管者的角色转型。在兜底保障层面,政府应将有限的公共财政精准地投向弱势群体,确保基本服务的可及性,以有效规避商品化可能带来的阶层化效应。在市场竞争层面,政府应通过服务认证与质量标准的制度设计,有序引入多元主体参与服务供给,构建受监管的竞争性福利市场。在制度激励层面,政府应善于运用税收减免等政策工具激发社会力量的投资意愿,并鼓励将人工智能等新技术引入服务场景,推动需求驱动的产业升级。这三个层面协同推进,方能使社会服务产业化在保留社会政策福利底色的同时,持续释放经济动能。

六、结语:我们迎来怎样的社会政策时代

20世纪90年代以来,随着中国经济快速增长,政府的公共财政已具备解决民生问题的能力。在改善民生和促进公平正义的理念推动下,社会政策的重要性日益凸显。21世纪初,有学者提出我国将迎来“社会政策时代”(王思斌,2004)。然而,在实践中,我国社会政策长期处于弱势地位,学界围绕“社会政策时代”是否真正到来,也曾展开广泛讨论乃至争论。

这场持续二十多年的争论,如今已有明确答案。随着我国从低收入国家进入中等偏上收入国家行列,社会政策不仅逐步从经济政策中独立出来,形成完整的政策体系,而且日益积极地回应经济发展中的重大议题。社会政策覆盖对象从特定的弱势群体扩展至全体国民,并广泛辐射中等收入群体,其目标定位从满足基本生活上升至促进全面发展,政策影响力持续扩大。多层结构的社会政策体系相互补充、相互促进,使社会发展更具包容性。至今,中国已建成世界上覆盖人口规模最大、供给内容最为丰富、政策实践智慧积淀深厚的社会政策网络与运行机制(贾玉娇、傅昱玮,2025),展现出强劲的发展态势。在此意义上,中国确实迎来了“社会政策时代”。在这一背景下,“投资于人”作为国家宏观政策导向,也提

出了一个亟待回应的新命题:我们将迎来怎样的社会政策时代?

反思中国社会政策的演进历程,它既是一种自然历史过程,也是一种合逻辑的进程。这一进程既体现了社会政策发展演变的普遍规律性,又兼具本土特色(李迎生,2020)。本文以“投资于人”被确立为国家宏观政策导向为背景,将研究重心从宏观理念共识下沉到社会政策结构分析,聚焦社会政策内部结构变化和体系迭代。通过引入“再校准”与“功能叠加”机制,本文创新性地提出生产性政策重心的变化所释放的结构性牵引力将推动社会政策的迭代,并在此基础上剖析其中的竞争与挤出效应,进而勾勒出“投资于人”在不同经济阶段的动态演进轨迹,为这一宏观导向提供一个边界清晰、逻辑自洽的社会政策学科分析框架。在中国式现代化的进程中,社会政策已从民生保障工具升级为社会制度文明的核心载体。未来的社会政策应更好地回应高质量发展的要求,进一步聚焦如何通过更加积极的社会政策提升人力资本和扩大内需,进而促进经济高质量发展(关信平,2022)。到2035年,我国人均国内生产总值达到中等发达国家水平,经济增长需从社会领域持续获得动力。因此,加快社会政策的现代化进程尤为重要。一方面,以“投资于人”为导向,充分发挥社会政策对经济持续发展的支撑作用,使其成为推动高质量发展的有效依托;另一方面,推动经济政策与社会政策深度融合,提升二者的耦合度,实现经济发展与民生改善的良性循环,从而为我国迈向世界经济强国奠定坚实、可持续的社会基础。

参考文献:

- 蔡昉,2025a,《人工智能时代的社会保障:理念更新与制度建设》,《社会保障评论》第5期。
——,2025b,《中国人口老龄化与结构性就业矛盾转换》,《经济研究》第6期。
陈功,2024,《积极应对人口老龄化背景下社会保障的战略思考》,《社会保障评论》第5期。
杜鹏、马琦峰,2025,《从“婴儿潮”到“老年潮”:特征事实与演变趋势》,《人口研究》第3期。
范新光、周飞舟,2025,《家庭本位与城乡融合——农村流动人口的社会学研究》,《中国社会科学》第12期。
房莉杰、潘桐,2024,《以发展谋福祉:中国特色社会政策理念与实践路径》,《中国社会科学》第4期。
甘犁、王军辉、何青,2025,《对工作年龄段人群的保障:现状、效果及国际比较》,《经济与管理研究》第1期。

- 关信平,2022,《中国共产党百年社会政策的实践与经验》,《中国社会科学》第2期。
- 洪秀敏,2025,《构建普惠托育服务体系的难题与对策建议》,《人民论坛》第7期。
- 黄晨熹,2008,《社会政策概念辨析》,《社会学研究》第4期。
- 黄汉权,2026,《深刻把握以经济建设为中心的科学的内涵和时代要求》,《宏观经济管理》第1期。
- 贾玉娇、傅昱玮,2025,《中国社会政策的实践智慧》,《吉林大学社会科学学报》第1期。
- 雷海潮,2024,《国务院关于推进托育服务情况的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》第5期。
- 李迎生,2020,《从依附到自主:中国社会政策的历史演进与范式转换——基于社会政策与经济政策关系的视角》,《中国人民大学学报》第4期。
- 林闽钢,2007,《社会政策——全球本地化视角的研究》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- ,2020,《走向社会服务国家:全球视野与中国改革》,北京:中国社会科学出版社。
- ,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)》第5期。
- 林闽钢、霍萱,2019,《中国社会保障的制度变迁——以1997、2008年经济危机为关键节点的考察》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 刘涛、刘木兰,2025,《社会政策中的治理与善治》,《华东理工大学学报(社会科学版)》第1期。
- 陆杰华、谷俞辰,2025,《投资于人:全人群全周期人口服务体系的转型与发展》,《行政管理改革》第11期。
- 陆治原,2024,《国务院关于推进养老服务体系、加强和改进失能老年人照护工作情况的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》第5期。
- 彭希哲、陈倩,2026,《“十五五”时期中国银发科技高质量发展的定位与实践路径》,《人口与社会》第2期。
- 舒尔茨、西奥多,1990,《论人力资本投资》,吴珠华等译,北京:北京经济学院出版社。
- 王春光,2018,《中国社会政策阶段性演变逻辑》,《国家行政学院学报》第3期。
- 王晶,2025,《中国式现代化进程中的社会风险与社会政策转型方向》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》第2期。
- 王绍光,2008,《大转型:1980年代以来中国的双向运动》,《中国社会科学》第1期。
- 王思斌,2004,《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》第6期。
- ,2017,《积极托底的社会政策及其建构》,《中国社会科学》第6期。
- 王媛,2016,《官员任期、标尺竞争与公共品投资》,《财贸经济》第10期。
- 王震,2025,《以家政服务业高质量发展更好满足民生需求》,《人民论坛》第4期。
- 王卓,2025,《投资于人:育儿补贴方案的特征与效应》,《人民论坛》第20期。
- 王卓祺、雅伦·获加,1998,《西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示》,《社会

学研究》第5期。

吴小芳、林闽钢,2024,《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》,《公共行政评论》第4期。

习近平,2024,《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《求是》第22期。

希尔,迈克尔,2003,《理解社会政策》,刘升华译,北京:商务印书馆。

阳义南,2026,《银发经济的主要特征与发展策略》,《人民论坛·学术前沿》第2期。

叶怡洁、房莉杰,2025,《是事业,也是产业:养老服务在中国》,《文化纵横》第4期。

岳经纶,2024,《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》第9期。

张庆燮,2025,《压缩现代性的逻辑》,朴佑译,南京:江苏人民出版社。

张秀兰、徐月宾、方黎明,2009,《改革开放30年:在应急中建立的中国社会保障制度》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第2期。

张宇,2013,《财政分权与政府财政支出结构偏异——中国政府为何偏好生产性支出》,《南开经济研究》第3期。

郑永强、高鉴国,2010,《生产性社会政策的历史脉络与现实走向》,《南通大学学报(社会科学版)》第5期。

Abel-Smith, Brian & Kay Titmuss (eds.) 1974, *Social Policy: An Introduction*. London: George Allen & Unwin.

Blair, Tony & Gerhard Schröder 2000, “Europe: The Third Way/Die Neue Mitte. ” In Bodo Hombach(ed.) , *The Politics of the New Centre*. Trans. by Taylor Ronald. Cambridge: Polity Press.

Bonoli, Giuliano 2005, “The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. ” *Policy and Politics* 33 (3) .

Cantillon, Bea 2011, “The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era. ” *Journal of European Social Policy* 21(5) .

Esping-Andersen, Gøsta 1993, “The Making of a Social Democratic Welfare State. ” In Klaus Misgeld, Karl Molin & Klas Åmark (eds.) , *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

—— 2002, “Towards the Good Society, Once Again?” In Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles (eds.) , *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.

Garritzmann, Julian, Silja Häusermann & Bruno Palier 2021, “Social Investment. ” In Daniel Béland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger & Christopher Pierson (eds.) , *The Oxford Handbook of the Welfare State* (second edition) . Oxford: Oxford University Press.

Gingrich, Jane R. 2011, *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hall, Peter A. 1989, "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas." In Peter A. Hall (ed.) , *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hemerijck, Anton 2012, "Two or Three Waves of Welfare State Transformation?" In Nathalie Morel, Bruno Palier & Joakim Palme (eds.) , *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- 2013, *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton & Manos Matsaganis 2024, "The Welfare State's Resolve." In Anton Hemerijck & Manos Matsaganis (eds.) , *Who's Afraid of the Welfare State Now?* Oxford: Oxford University Press.
- Holliday, Ian 2000, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48.
- Johnson, Karl E. 2024, "Rediscovering the Developmentalist-Productive Roots of Welfare State Policies." *Social Development Issues* 46(2) .
- Kim, Yun Young & Young Jun Choi 2020, "Does Social Protection Crowd Out Social Investment?" *Policy and Society* 39(2) .
- Marshall, Thomas Humphrey 1965, *Social Policy*. London: Hutchinson.
- Midgley, James & Michelle Livermore 2009, *The Handbook of Social Policy* (second edition) . Thousand Oaks: Sage Publications.
- Morel Nathalie, Bruno Palier & Joakim Palme 2012, "Beyond the Welfare State as We Knew It?" In Nathalie Morel, Bruno Palier & Joakim Palme (eds.) , *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Politics and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Mundell, Robert A. 1963, "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates." *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29(4) .
- Nikolai, Rita 2012, "Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World." In Nathalie Morel, Bruno Palier & Joakim Palme (eds.) , *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- OECD 2007, *Understanding the Social Outcomes of Learning*. Paris: OECD.
- Schultz, Theodore W. 1981, *Investing in People: The Economics of Population Quality*. California: University of California Press.
- Taylor-Gooby, Peter 1999, "Markets and Motives: Trust and Egoism in Welfare Markets." *Journal of Social Policy* 28(1) .

作者单位: 南京大学政府管理学院社会保障系(林闽钢)

华南师范大学政治与公共管理学院行政管理系(吴小芳)

责任编辑: 赵梦瑶

MARXIST SOCIOLOGY

Thoroughly Study and Implement the Guiding Principles of the Fourth Plenary Session of the 20th CPC Central Committee

Bringing “Productivity” Back in: The “Investing in People” Orientation and Evolution of China’s Social Policy *Lin Mingang & Wu Xiaofang* 1

Abstract: Social policy is embedded in the relationship between economy and society, and what form of social policy promotes economic development is a key question. The social investment paradigm emerging in the mid – 1990s brought “productivity” back into social policy, marking a paradigm shift in policy philosophy from compensatory to productive logic. The evolution of China’s social policy exhibits its own distinctive characteristics. Currently, within the overarching framework centered on economic development, the “investing in people” orientation has become increasingly prominent, and the functions of productive social policy are continuously strengthening. This trend calls for a re-calibration of policy priorities from compensatory to productive, as well as a functional layering that moves from “safety-net structure” to “leading structure”. Against the backdrop of an emerging era of social policy, China should follow a Chinese path guided by the “investing in people” orientation to accelerate the modernization of its social policy.

Keywords “investing in people”; productive social policy; compensatory social policy; social investment; China’s social policy