

# 共享繁荣与美好生活：大变革时代中国社会政策 创新发展的理论思考

熊跃根 吴富兰\*

**摘要** 对现代社会来说，国家的繁荣与公民的富足生活是核心发展目标。自改革开放以来，中国经济快速发展对推动人民生活水平的提高产生了重大的影响。今天，中国处在一个前所未有的大变革时代，如何从发达国家的共享繁荣实践中加强政策学习，从政策教训中避免误区，并在深入总结自身的社会政策改革经验基础上探究社会政策创新发展的路径，是中国式现代化道路和共同富裕的核心问题。本文试图从经验与理论两个层面，论述中国式现代化背景下促进共同富裕与实现美好生活的社会政策创新发展的逻辑关系。

**关键词** 共享繁荣 美好生活 大变革 社会政策创新

## 一 问题的提出

在人类长久的历史长河中，经济发展与社会繁荣，是现代国家的核心目标。而现代国家实现繁荣的重要结果，则是帮助作为国家主体的公众实现美好生活的夙愿。本文的目的就是试图阐述国家繁荣与美好生活的内在联系，并结合大变革背景下发达国家的社会政策变革与作为一个转型国家的中国社会政策改革实践经验，从理论上探究中国未来社会政策的创新发展。

过去 40 多年来，作为一个发展中大国，中国通过卓有成效的经济体制

---

\* 熊跃根，北京大学社会学系教授，北京大学中国社会与发展研究中心研究员，研究方向为社会政策、比较福利体制、社会工作理论；吴富兰，北京大学社会学系 2023 级博士研究生，研究方向为社会政策。

改革和对外开放政策,通过农村土地制度改革、企业经营权和产权制度改革以及社会领域的诸多改革,在促进国家总体经济社会发展和提高人民生活水平两个主要方面都取得了令人刮目相看的成就(Gao, Yang & Zhai, 2019; Liu et al., 2020)。进入21世纪后,伴随2001年成功加入世界贸易组织(WTO),中国也快速进入全球化进程。全球化既是一种以资本和技术推动的经济过程,也是一种国家权力主导的政治过程。作为一种重要的政治、经济和文化力量,全球化对包括中国在内的广大发展中国家或经济转型国家,都产生了深远的影响。在国际劳工组织的积极推动下,起源于欧洲的社会保障或社会保护制度进一步扩散至全球,并构成了今天我们熟知的现代福利国家的核心。在当下,全球几乎所有国家,即使是最贫穷的国家,也都建立了某种程度的社会保障制度并实施了相应的社会政策(Schmitt et al., 2015)。20世纪80年代以来,随着新自由主义浪潮在世界范围内的兴起,“华盛顿共识”成为西方国家对发展中国家的主要政策范式,也深刻地影响了发展中国家的经济与社会政策。但与此同时,全球南方部分地区也受到反新自由主义全球化运动的影响,其社会保护政策范围日趋扩大(Harris & Scully, 2015)。很显然,在过去30多年里,作为经济全球化的一个重要参与者,中国也受到这一进程的全方位的深远影响。中国不仅受益于经济全球化——提升了经济实力,提升了技术与管理水平,促进了就业并提高了居民的收入及生活水平——也深受全球化进程中不可预见的政治、经济与社会风险的影响。尤其是近十年来,全球化进程明显受到西方国家极化政治和由民粹主义引发的社会运动的双重影响,一些国家采取的贸易保护主义政策与技术出口及转让限制等措施,严重损害了全球贸易体系中的互惠、公平与公正的基本原则,破坏了全球化进程中的一般议事与问题处置的规则,严重损害了包括中国在内的广大发展中国家的利益与经济发展环境。基于此,中国应在经济与社会发展上进一步通过自主发展增强自主性,通过改革和创新来提升制度发展的潜力。在社会发展领域,在中国式现代化发展的道路上,中国社会政策创新之路有很大的探索空间。

回首过去,可以说,社会政策的兴起与创新由来已久。在欧洲,18~19世纪兴起的工业革命,促进了资本主义商品经济的发展和现代市场

经济制度的形成。然而，在缺乏有效的法律规则和国家干预的情形下，19世纪中期至20世纪初以来的自由放任资本主义发展，一方面使工人阶级贫困化的处境未能得到改善，另一方面来自市民社会的保护性反向运动又在不断增多，嵌入社会的市场与基于强制的国家权力系统出现了裂痕，经济转型催生了社会领域的制度变革，其典型案例就是济贫法的改革导致的社会后果，引发了深远的社会变革（波兰尼，2017）。而自21世纪以来，无论是发达国家还是发展中国家，经济发展、国家能力建设与社会转型都在呼唤社会政策创新（Sherraden, Slosar, and Sherraden, 2002; Mkandawire, 2007）。

在一个大变革、大调整和国际风云变幻的新时代，党的二十大报告明确提出，中国式现代化发展是推进中华民族伟大复兴的核心任务和战略，也是着力解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的途径。新冠疫情，在某种程度上成为全球政治、经济和社会发生重大转折的一个分水岭。疫情结束后进入了一个全新的发展时代，在实现全面建成小康社会的总体目标后，中国提出了在21世纪中期前后实现中国式现代化的目标和蓝图，这一重大的社会工程不仅是经济总量和人均收入水平要迈向一个更高的层次，而且在政治文明、经济高质量发展、社会治理和环境可持续发展等所有方面，都要实现国家能力的实质性的跃升。中国要实现具有自身特色的现代化目标，必须走共同富裕的发展道路，而共同富裕的关键在于经济发展成果的共享与社会发展责任的共担。基于此，如何在促进国家经济社会不断繁荣发展的基础上，实现人民生活水平的稳步提高，从本质上提高全体中国人民的生活质量，是中国未来发展的核心内容。时代如滔滔江水，促进人类发展的思想与行动不进则退。作为一种基于工业化早期的社会问题，用于回应贫困、失业和社会不平等的制度安排，无论是贝弗里奇式的社会保险及相关服务，还是俾斯麦的社会保险体制，到今天都无法有效回应变化的社会结构与劳动力市场带来的挑战。如果社会政策不能从现实的社会问题与社会需要出发，创造性地发展出更新的体制和制定更为符合人类发展需求的社会政策，一个国家的稳定与繁荣很可能变成昙花一现的幻象。经济学家阿马蒂亚·森曾富有预见性地提出，一个国家尤其是低收入国家的发展，增进穷人的福祉应与提高广大贫困人口

的能力(教育、医疗和生活水平)紧密联系在一起,是国家发展过程中“能动性”和促进社会平等的关键所在(森,2008:42~47)。作为20世纪非常有影响力的经济学家之一,凯恩斯曾批判性地指出,与既得利益的侵蚀所造成的影响相比,思想对人们的影响远远被低估了(凯恩斯,1999:397)。一个国家或地区的繁荣发展与富强,本质上在于制度变迁。新制度主义经济学创始人道格拉斯·诺思明确指出,作为“社会的游戏规则”,包括正式和非正式制度的存在价值就是促使经济发展过程中交易成本不断减少,进而实现社会环境与经济发展的均衡(诺思,1992)。美国经济史学家乔尔·莫克尔在书中开篇就提出,在欧洲工业化漫长的历史进程中,经济变化在很大程度上取决于人们相信什么(莫克尔,2020:1)。在一个变迁的时代背景下,在一个较长的时期内,国家的稳定繁荣与发展,制度的形成与影响是关键因素,2024年诺贝尔经济学奖三位获得者的研究成果,进一步回应并深化了诺思早期的观点(Acemoglu and Robinson, 2012; Acemoglu and Johnson, 2023)。

在现代社会,国家的繁荣,是人民大众实现美好生活的前提和保证。同时,从更广泛的层面来看,一个国家的财富积累与分配,尤其是经济政策与社会政策的实践,在很大程度上决定了国家与个人的命运。作为促进经济与社会发展的一种核心手段,社会政策的重要目标之一,就是通过加强社会保护提升低收入阶层的基本生活水平,同时通过普惠的社会服务提高全体公民的生活质量,并试图以多方参与的社会治理模式来回应有需要的社会群体的利益诉求,建构一种和谐有序的国际-社会关系。从这个意义上说,国家治理的本质就是一种社会治理,而社会治理必须通过社会政策的实施来完成,因此,社会政策在任何时候,都不仅仅表现为一项社会工程,更是一项政治工程。本文论述的宗旨就是从理论上探究,社会政策与中国实现共同富裕与人民美好生活的内在联系,具体研究问题主要包括以下几方面。第一,从政策学习的视角来看,发达国家共享繁荣的体制和社会政策实践对当下中国有何意义。第二,作为一项核心的社会福利制度,中国的社会救助政策在大变革背景下的主要历程与实践经验是什么。深入理解这一点,是进一步深入理解中国制度和道路的基础。第三,从理论上如何实现中国式现代化背景下促进共同富裕与美好生活实现的社会政

策创新发展。

现代国家的发展目标的核心在于制度发展，而制度发展离不开福利体制的构建与社会政策的发展。因此，中国式现代化发展与目标的实现，不仅仅是经济目标的实现，更是社会制度的本质超越，实现建设一个持久稳定、和平与繁荣的国家，确保公众生活在普遍实现基本生活需要的前提下，自由和有效地参与社会政治生活，最终实现作为公民个人的幸福与国家繁荣发展的命运紧密联系在一起。

## 二 发达国家福利体制背景下共享繁荣与社会政策的变革及发展：域外经验与教训

福利国家是二战结束后福利资本主义发展的一个普遍产物，也是工业化发达国家的一种相似的制度安排。从 20 世纪中期到 20 世纪 70 年代，福利国家体制经历了快速发展的黄金岁月，自 20 世纪 80 年代起开始进入危机与改革并存的时代。而全球化作为一个新的发展进程，对福利国家体制产生了诸多影响。福利国家与全球化能否共存，长期以来是一个颇具争议性的问题（Brady, Seeleib-Kaiser, and Beckfield, 2005; Nooruddin and Simmons, 2009; Kauder and Potrafke, 2015）。在实践中，对诸多发达国家而言，全球化时代福利国家体制如何保持可持续发展，尤其是高水平的福利国家如何与经济发展相协调，对诸多发达福利国家来说，无疑是一个现实的和根本性的挑战。对参与全球化进程的国家而言，全球化本身既带来机遇，也带来一定的挑战，机遇是更加开放的市场、技术和广泛存在的国际合作，而挑战意味着国际劳动者工资标准、社会保障制度规则无疑对一国的社会政策与制度安排产生了很多制约。面对诸多的挑战与内部风险，发达福利国家试图通过采取强化社会投资的策略来增强其经济发展效能，同时提升劳动力市场的绩效，摆脱福利国家在发展过程中面临的制度困境和政治障碍（Yeates, 2002; Ferrera, 2009）。

### 1. 人力资本投资

2008 年美国爆发次贷危机，随后欧洲尤其是欧元区面临金融和债务危机，全球资本主义正逐步陷入一种系统性的危机与调整阶段，并由此带来

了各种社会运动与后果，包括从“占领华尔街”运动到全球结构性失业与贫穷风险不断增加。这个危机的具体表现为：自20世纪80年代以来，劳动收入占国民生产总值的比例降低、中产阶级薪资所得长期停滞、制造业劳动者工作机会减少、通货膨胀造成薪资所得者痛苦指数上升、劳动市场弹性化造成就业不稳定。第二次世界大战后，民主与资本主义两个原本矛盾的元素透过福利国家的安排取得了既难得又巧妙的结合，不过，这个巧妙的结合在90年代后被强调市场化与私有化的新自由主义逐渐瓦解。现在，发达国家正在品尝这个瓦解后的苦果。随着全球化进程的发展，尤其是伴随亚洲金融危机、美国次贷危机与欧洲金融危机的出现，不少国家出现了规模性的青年人失业、社会不平等（收入差距）扩大。同时，人口转变进程不断加快，老龄化加深，出生率过低，出现了劳动力市场供给不足，经济波动导致政府财政紧缩等一系列问题，传统的福利国家理论与政策应对机制已经无法面对新的社会风险。作为一种新的发展策略，90年代自新自由主义背景下英美福利改革开始，增强福利接受者的能动性和建立社会投资型福利成为世界先进福利国家福利改革的一种主流范式和政策实践（Midgley, 1999; Smyth and Deeming, 2016; 房莉杰, 2019; Bakker and Van Vliet, 2022）。

社会投资（social investment）理念重视对人力资本和经济资本的投资，初期教育与就业方面的社会政策受到重视，旨在增强人们当前和未来的能力，以便更好地开展社会经济活动，以市场的手段促进生活质量的提升，但是近期逐渐重视社会组织、社会企业及直接了解民众的需求更甚于填写申请表。因此，社会投资被用于因应日益严重的青年失业、不稳定就业、单亲议题、家庭与工作难以兼顾等各种新的风险；希望能将传统的福利支出重点（例如，过去仅是单纯给予失业者救济金的被动性思维）转变成能帮助失业者面向未来发展的人力资本投资；以创造、动员、保障工作者能力、就业技能等作为劳动政策的积极目标。社会投资理念倡导必须从过去修补（repair）的福利制度转为准备（prepare）的福利制度，将消费性的福利制度转为生产性的福利制度，强调投入人力资本，形成积极劳动力市场（Active Labor Market, ALM）的推动力。近二十多年来，主要的欧洲国家如德国、法国、荷兰等，着力加大人力资本的投资力度，较多聚焦儿童早期教育和照顾（Early Child Education and Care, ECEC）、工作与家庭平衡政

策、积极就业市场政策（Active Labor Market Policies, ALMPs），国家财政在劳动力市场、家庭照顾等领域进行更多的投入，并重视培训当前市场所需要的认知技能和社会行为技能，以便因应快速变迁的社会对于人力照顾的需求。特别是在经历了2008年的金融危机和福利永久紧缩之后，社会投资变成一个政府敢于花大钱的政策项目。

失业是全球范围内令人极为关注的一大社会问题，失业人员的增加无疑也是人力资本的一种浪费。许多欧洲国家目前一方面面临长期居高不下的失业率，另一方面面临一种前所未有的、在某些情况下可以说是灾难性的青年失业率。自2020年起，在全球新冠疫情和新技术快速发展的双重压力下，这一长期性的结构问题更加恶化，全球劳动力市场受到前所未有的挑战。全球范围内，失业人数由2000年的1.61亿人增加至2019年的1.87亿人，2023年已超2亿人（ILO, 2001、2021、2023）。疫情导致就业波动，而技术的快速进步早已开始淘汰部分劳动力，新冠疫情对人力资本和未来生产力造成的创伤如得不到果断医治，就有可能成为永久性创伤。这意味着各国不仅需要建立强大的就业市场，而且应鼓励就业者学习新的技能，以便日后寻找新的工作岗位。在此背景下，发达国家将政策调整的目标定位为提高就业市场的效率，进一步激活生产性资源，尤其是强调对人力资本的充分利用，相应的政策改革领域涵盖教育、技术培训、资质审查，以及就业制度等诸多方面。总体而言，发达国家人力投资的政策改革主要体现在以下六个方面：第一，政府积极拓展技能认证的取得途径，如新西兰政府认可除学历以外的技能认证；第二，开展职业定向培训；第三，政府牵线搭桥，帮助失业者寻找工作，尤其是建设网络人才平台；第四，新定义灵活就业，如美国联邦政府出台的“抗疫失业救助”将司机、技术合同工、家政清洁工等原本无法获得失业补助的岗位的人员纳入救助范围之中；第五，增设相关基础设施，提高就业群体适应性，如英国“千兆位”的基础设施项目和美国涵盖650亿元的宽带拓宽计划；第六，推动高等教育迈向终身教育，如新加坡国立大学积极为校友提供在职学历、模块化证书课程、管理人才发展等继续教育项目。后疫情时代，由于经济结构和数字转型加速，对技能培训、再培训和技能升级的需求更加强烈，尤其是在受影响较严重的行业。主要发达国家均在采取综合措施（包括财政复苏措施、积极

和消极的劳动力市场政策和社会保护) 以应对全球危机对个体生活和劳动机会的影响, 促进终身学习和全民优质教育, 以及技能再培训和技能升级。

在过去的 20 多年里, 发达国家将社会投资当作一个基本的概念框架, 广泛用于经济发展与社会政策, 在福祉改善与政策回报上产生了相应的效果 (Hemerijck, Ronchi, & Plavgo, 2023)。尽管如此, 研究者提出作为一种主导的政策范式, 尤其是从保护脆弱人群利益的角度出发, 社会投资战略依然存在明显的缺点, 决策者应充分认识到上述政策在实践中的张力与冲突 (Cantillon and Van Lancker, 2013)。

## 2. 退休年龄延长

养老金改革无疑是 21 世纪较大的挑战之一 (Ebbinghaus and Möhring, 2022)。自 20 世纪 70 年代中后期开始, 发达国家相继面临日益严峻的人口老龄化与少子化、财政可持续性危机、全球性挑战等难题, 现收现付制公共养老金制度压力重重, 劳动力短缺和养老金给付压力增大成为一个显著的社会问题。这也促使经合组织 (OECD) 国家积极探索应对策略, 在 20 世纪 90 年代掀起了一波养老金改革浪潮, 各国在过去的三十年间进行了多次改革并持续至今。其中, 在人均预期寿命和健康水平提高的有利条件下, 延长法定退休年龄因兼具有效减支和增收的双重功能受到决策者的青睐, 成为越来越多国家的政策选择 (Larsen and Pedersen, 2017; Komp, 2018), 并在世界范围内得到全面推广。

从政策实践层面, 发达国家延长法定退休年龄实际上包含了两层含义: 一是延迟退休年龄, 其主要目的是延长老年人工作的时间, 在老龄化背景下促进劳动力的有效供给; 二是延迟领取退休金年龄, 其目的是推迟老年人领取养老金的时间, 保障养老保险体系的可持续性。根据经合组织 (OECD) 发布的《2023 年养老金概览报告》, 近年来, 发达国家加快了延迟退休政策的步伐。具体来看, 美国自 2003 年开始分两个阶段延长退休年龄, 2003 年至 2009 年为第一阶段, 2021 年至 2027 年为第二阶段, 两个阶段内每年延长退休年龄两个月, 2027 年男女退休年龄将延长至 67 岁; 德国法定退休年龄自 2012 年开始以月为单位逐年递增, 2029 年将提高至 67 岁; 英国政府 2022 年 10 月表态考虑最快将于 2035 年把领取国家养老金的年龄提高到 68 岁; 法国政府 2023 年 1 月公布退休制度改革方案, 计划 2030 年

前将法定退休年龄从目前的 62 岁逐步提高至 64 岁，并承诺将提高最低养老金标准，且同时规定自 2027 年起，退休人员只有在缴纳社会分摊金累计达到 43 年的情况下，方可领取全额养老金；瑞典政府自 2023 年 1 月 1 日起实施退休制度改革，内容包括提高缴费养老金的最低退休年龄，提高非缴费养老金和补充福利的退休年龄，以及提高就业保护的终止年龄（OECD，2023a）。总体而言，《2023 年养老金概览报告》显示，截至 2023 年底，在 38 个经合组织（OECD）成员国中，已有 23 个国家提高了法定退休年龄，经合组织（OECD）国家目前正常退休年龄的范围在 62 岁至 67 岁之间。根据已经立法的措施，经合组织（OECD）国家在 2022 年进入劳动力市场的男性的平均正常退休年龄将增加两年，达到 66.3 岁（OECD，2023a）。

综合发达国家的改革经验，各国的延迟退休基本上采用循序渐进的政策节奏。从政策研究、政策出台到政策实施，均设置了较长过渡期，以尽量减少改革对于劳动力市场、经济增长、养老金收支等方面造成的冲击，更易于使民众接受。除规定法定退休年龄外，各国普遍规定弹性退休年龄区间，设定提前退休年龄及延迟退休年龄，形成退休年龄窗口期。在弹性自愿原则的基础上，为了抑制提前退休、鼓励延迟退休，特别是充分挖掘低龄老年群体劳动潜力，各国同时建立了提前退休的惩罚和延迟退休的奖励机制<sup>①</sup>，即“早减晚增”且“增多减少”的弹性养老金计发办法，将退休年龄与养老金待遇高度挂钩（彭希哲、宋靓珺，2021）。例如，日本的弹性退休政策规定，法定退休年龄为 64 周岁，最低退休年龄为 60 周岁，最晚退休年龄为 75 周岁，未达到法定退休年龄自愿退休者每提前一年养老金减发 6%，相反，每延迟一年退休养老金增发 8.4%。

表 1 部分 OECD 及 G20 国家弹性退休相关政策规定（截至 2024 年）

国家	提前退休		法定退休	延迟退休		退休资格条件
	最低退休年龄（岁）	养老金扣除（%）	法定退休年龄（岁）	最晚退休年龄（岁）	养老金奖励（%）	
美国	62	5~6.7	66.83	70	8.0	最低缴费年限满 10 年
英国	57	—	66	67	5.8	最低缴费年限满 35 年

① 法定退休年龄，即劳动者正常情况下领取全额养老金的退休年龄；最早退休年龄，即劳动者可以领取养老金的最低年龄；最晚退休年龄，即劳动者开始领取养老金的最晚年龄。

续表

国家	提前退休		法定退休	延迟退休		退休资格条件
	最低退休年龄 (岁)	养老金扣除 (%)	法定退休年龄 (岁)	最晚退休年龄 (岁)	养老金奖励 (%)	
德国	63	3.6	66	67	6.0	最低缴费年限满 35 年且每月工作收入不超过 525 欧元
法国	55	5.0	62.25	66	5.0	工作年限满 43 年
日本	60	6.0	64	75	8.4	最低缴费年限满 10 年
韩国	57	6.0	60	65	7.2	最低缴费年限满 10 年

资料来源: OECD, 2023a。

近年来,法国政府启动的退休制度改革在政坛和社会发酵。养老金改革消息一经放出,立马引发了全法国的社会风暴。工会罢工,骚乱不断,如何平衡经济的可持续发展和个人福祉,成为激烈辩论的社会议题。事实上,延迟退休年龄政策实施顺利的国家,在延迟退休年龄政策的设计与实施中尤为重视同步出台一系列配套性政策,采取综合行动,以着力避免延迟退休改革带来的不利影响,减少社会不满和改革阻力。一方面,这些国家重视构建支持老龄人力资本开发的普通教育和职业教育体系、再就业技能培训体系,以及老年创业咨询与服务体系,不断提升老龄人口在劳动力市场上的竞争力;另一方面,在法律法规的层面上不断完善老年劳动者的权益保障制度,破除老龄人口参与劳动力市场的障碍和潜在风险,并为延迟退休专门出台相应的激励性政策。

作为养老金制度改革先驱,经合组织(OECD)国家的延迟退休改革经过多年发展,老年劳动者的劳动力参与率取得了令人瞩目的进展。2023年第二季度,经合组织(OECD)成员国55~64岁劳动者的就业率达到了创纪录的64%,比十年前高出近8个百分点。此外,38个经合组织(OECD)成员国的养老金资产规模在2022年底总计达到所有成员国国内生产总值(GDP)总和的87%。其中,丹麦、冰岛、加拿大、瑞士、荷兰等七国的养老金资产已超过本国国内生产总值。作为一种减轻养老保障压力的举措,延迟退休年龄虽然在短时期内可以减缓政府财政支出压力与缓和劳动力市场供给不足状况,但是不可否认的是,这一政策改革在不同欧洲国家依然遭遇不同程度的挑战,也给未来进一步的政策完善埋下了伏笔(Hinrichs,

2021)。此外，养老金待遇获得、养老保险缴费时间、延迟工作的伤害与风险等各种因素将对不同就业群体产生不同的压力与影响，政府决策者还需妥善平衡延迟退休政策的收益与决策带来的负面影响。

### 3. 税制改革

社会政策的实施在很大程度上依赖政府的收入和财政能力，而税收与社会政策息息相关（Collins, Ruane, & Sinfield, 2020）。对福利国家而言，税收改革具有两面性：一方面，减税政策通常有利于刺激经济增长和增加居民收入；另一方面，减税也会减少政府财政收入并增加财政赤字。而增加税收（尤其是所得税）的措施，虽然有利于增加政府收入、改善公共社会服务，但是会削弱投资的动力、使居民当前收入减少并由此可能引起公众的不满。如何平衡税收政策与经济发展和保持居民或家庭的生活水平是一个核心议题，对政府的社会政策也是一个考验。自2008年金融危机以来，欧洲各国普遍采取了税收改革的措施，以保证商业景气和确保个人或家庭生活水平不至于降低。近年来，在逆全球化和民粹主义思潮的背景下，欧洲福利国家在刺激经济发展和改革税制方面面临多重挑战，而人口老龄化和移民问题又在一定程度上加重了公共社会开支的税收负担（Prammer, 2019; Rouzet et al., 2019）。

自2016年起，经合组织（OECD）连续九年发布《税收政策改革：OECD成员国及部分伙伴经济体》年度报告，持续跟踪并比较成员国及部分伙伴经济体的税收收入和结构的最新趋势、税收改革的最新动态。历年报告表明，个人所得税税率下降一直是各国改革的趋势之一，2019年全球暴发的新冠疫情对经济与社会的强烈冲击更是加速了各国的税制改革步伐。2024年9月，经合组织（OECD）发布2024年年度报告，分析了包括所有经合组织成员国在内的90个国家和地区近年来的宏观经济状况与税收改革情况。该报告显示，2023~2024年，主要国家和地区面对不确定的宏观经济前景和持续的结构挑战，立足于筹集额外的国内资源，同时延长或加强税收减免，将减轻民生负担与刺激经济增长的改革目标并重（OECD, 2024）。就具体的政策举措而言，大部分国家的改革集中于以下两方面：一方面，政府进一步保护和扩大国内税基，实施了提高税率或逐步取消现有的税收减免政策；另一方面，改革还保持或扩大了对家庭的个人所得税减

免、临时增值税减免或削减与环境相关的消费税。其中,个人所得税削减仍然是支持经济复苏和保障家庭收入的关键工具之一。虽然提高个人所得税免税额度的核心目的在于应对通货膨胀,但一些高收入国家和中等收入国家的免税额度增幅超过了通货膨胀率,因此有效减轻了中低收入家庭的税收负担,帮助他们应对不断上涨的生活成本。

从全球范围来看,各国个人所得税改革总体上侧重于支持低收入和中等收入家庭,缩窄税基措施的数量继续大大超过拓宽税基措施的数量(OECD, 2023b、2024)。不过,值得注意的是,进入2023年以来,随着全球通货膨胀的消退和劳动力市场的复苏,针对新冠疫情及随后的高通货膨胀率而出现的减税改革趋势,正显露出逐渐减缓或开始逆转的迹象。在大多数税种中,减税和缩窄税基的措施相对减少,而增税和拓宽税基的举措增多。这一变化突出表现在,各国扩大社会保障税基和提高社会保障税率的趋势日益增强,企业所得税税率削减的趋势则日渐消退。这一新趋势表明,在后疫情时代,大部分国家的税收政策改革逐渐着眼于人口老龄化、医疗成本上升、社会保障需求急剧增加、气候变化的重大威胁等长期的结构性问题,不断推动建立更具韧性和包容性的税收制度。同样,持续的全球不确定性也使一些政策制定者在突发性情境中对税收减免或过快提高税率等举措保持谨慎态度,取而代之的是不断动态调整税收政策。这也意味着,面对内外部的不确定性和不稳定性,一个国家和地区的税收制度需要兼具可持续性和灵活性,既能有效支持个人与家庭渡过危急时刻,又能助推经济复苏和发展,并更好地应对未来的挑战。就学术研究而言,未来如何深入认识福利国家的税收改革与再分配效果,对理解社会政策在变革时代的创新具有重要意义(FitzRoy and Jin, 2021)。

### 三 大变革背景下中国社会政策的稳健发展:以社会救助为例

对任何现代国家而言,社会安全网的建立是国家持续稳定与繁荣的制度基础。改革开放以来,中国在社会领域的一个重要成就,就是建立了基本的社会保障制度,同时普遍建立了发挥社会稳定器作用的社会救助制度(其核心是城乡最低生活保障制度)。中国自2015年下半年以来开始实施的

脱贫攻坚计划，在很大程度上也是通过精准扶贫的具体帮扶政策和常规的社会救助制度，来带动数以千万的贫困人口脱贫，从而实现全面建成小康社会的重要目标，从第十三个“五年计划”（2016~2020年）时期开始，中国迈向进一步努力实现乡村振兴与共同富裕的新征程。

自20世纪90年代中期以来，中国加快了市场经济改革的步伐，国有企业改制进程不断推进。为适应新时期经济发展的目标，中国政府采取渐进主义的改革步骤，通过发达地区的改革试点，逐步解决与国有企业下岗与失业问题相关的职工生活保障问题，以确保改革进程平稳，同时维护正常的社会秩序。1993年上海市率先进行最低生活保障制度的试点探索，1999年全国开始在城镇推广覆盖所有城镇居民的最低生活保障制度，建立了一个覆盖所有城镇居民的社会安全网，保障了城镇贫困和低收入家庭的基本生活需要，对稳定社会秩序和安抚困难群众发挥了举足轻重的作用。基于此，2007年国务院下发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，要求将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围，稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题，确保农村困难群众的基本生活需要得到满足。鉴于城镇与农村低保都已经达到全面覆盖，中国通过《国务院关于进一步加强对改进最低生活保障工作的意见》等中央政令，对低保开展系统性整顿，推动最低生活保障制度从残补型向普惠型的方向转变。经过约30年的发展，最低生活保障制度已趋于稳定，并进入相对成熟的阶段，主要表现为规章制度日渐完备、运行机制不断健全、社会效益日益凸显（韩克庆，2015；杨立雄，2024）。作为社会保障制度的“最后一道安全网”，最低生活保障制度是我国覆盖人数最多、最重要的社会救助制度，在保障城乡困难群众基本生活水平上发挥着重要的兜底作用，已成为中国特色社会保障的基础性制度之一。

统计数据显示，中国最低生活保障领取人数，从2007年的5838.4万人，增长到2011年的最大值7582.5万人，之后开始呈现持续下降趋势。从图1可以直观地看出，城乡低保制度全面建立之初，在“应保尽保”等政策方针的引导下，制度覆盖率呈逐年增长趋势，并一度超过5%，经过一段调整期后开始持续下降。即使是在新冠疫情大流行与国际局势动荡导致低收入家庭受到严重冲击、中等收入群体就业不稳定性加剧的背景下，全国

低保覆盖率仍从 2019 年底的 3.06% 下降至 2022 年底的 2.86%。大体来看, 2018 年以来最低生活保障领取人数稳定在 4000 万~5000 万人, 这也意味着低保制度应对城乡贫困的阶段性目标初步达成。



图 1 2007 年至 2023 年城乡最低生活保障领取人数及覆盖率

说明: 全国低保覆盖率由城乡低保领取人数除以全国总人口数算得。

资料来源: 国家统计局门户网站年度数据。

不过, 最低生活保障规模和覆盖率呈现持续下降趋势的现象仍引起了学界的高度关注。回顾现有研究文献, 关于该现象的解释有以下两种观点在学界较为凸显: 第一种认为是由社会救助制度的结构所导致, 包括央地社会救助责任分工不当 (杨立雄, 2021)、社会救助受益水平降低或社会救助标准设置过低 (戴建兵、曹艳春, 2012; 王宁等, 2016; 姚建平, 2021); 第二种认为是由政策执行趋严和执行偏差所致, 包括强化监管责任和问责制度所导致的政策执行趋于刚性化 (关信平, 2019), 以及在反腐压力渐次加大下低保规范管理、动态管理不断强化 (岳经纶、胡项连, 2018) 等。综合上述两种观点, 我国低保受助对象持续减少是制度结构和制度环境共同作用的结果 (杨立雄、杨兰, 2022)。一方面, 低保救助政策的发展仍滞后于我国贫困形式所发生的变化, 建立在绝对贫困基础上的低保制度未能有效捕捉和满足相对贫困下的中低收入人群的救助需求; 另一方面, 尽管中央明确提出推动低保提标扩围要求且中央财政持续增加救助资金投入, 但基层政策执行者面对执行成本增加、执行资源与能力不足、执行风险攀

升的多重压力，往往倾向于“积极清退与消极纳保”（王强，2023），从而进一步加剧了低保受助对象人数逐渐减少。

自党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，如期完成脱贫攻坚目标任务，实现了全面建成小康社会的目标。党的十九届五中全会提出了“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的远景目标，要求“扎实推动共同富裕”。在深化供给侧结构性改革和加快建设创新型国家等宏观经济社会背景以及社会主要矛盾发生变化的前提下，低保制度也面临着发展方向的新选择。着眼于未来经济社会发展的新形势，我国低保救助政策也进行了重新定位，从原来为经济体制改革而配套及为脱贫攻坚而兜底转向为实现共同富裕而分配。这意味着其在新发展阶段的重点任务是深化城乡统筹，加快实现城乡低保一体化发展，推动形成解决相对贫困问题的长效机制，使发展成果更多惠及全体人民。因此，进入新时代，中国针对最低生活保障制度的改革集中表现在加快推动低保制度城乡统筹和强化分层分类社会救助两个方面。

### 1. 推动低保制度城乡统筹

在最低生活保障制度建立之初，全国各地保障标准较低。随着经济社会发展以及国家对困难群众兜底保障工作的日益重视，保障标准不断根据当地生活必需品价格变化和居民生活水平提高而适时动态提高。但是，由于城乡低保制度发展缘起的历史背景各异，制度运行长期以来相互分离，且城乡经济形态、收入水平、消费水平和社会治理等多个方面都存在较大差距，城乡低保在审核认定、保障范围、保障标准、资金筹集管理与发放、服务管理等不同环节长期处于二元状态。低保制度的城乡分割，是我国长期以来城乡二元结构的缩影。城乡融合发展需要加快完善城乡一体发展的社会保障制度，把最低生活保障作为我国一项保民生、托底线、事关困难群众衣食冷暖的基础性社会救助制度，推动实现城乡统筹已迫在眉睫。

2011年，民政部、国家发改委、财政部、国家统计局等部委联合下发了《关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》，强调各地在制定、调整城乡最低生活保障标准时，可以采用消费支出比例法、恩格尔系数法或基本生活费用支出法。尽管这一文件明确在政策层面统一了计算方法，但低保调整时间、调整幅度、调整程序等具体操作

细节仍由各地自行确定。2012年《国务院关于进一步加强对改进最低生活保障工作的意见》提出,省级政府要研究制定本行政区域内相对统一的区域低保标准,逐步缩小城乡差距、区域差距。2014年施行的《社会救助暂行办法》规定,最低生活保障标准由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定、公布并适时调整,文件中未再提及城乡区别。2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》的出台,标志着我国户籍制度的系统性、根本性变革,为消除城乡社会救助体系整合的制度障碍提供了新的契机,也加快了统筹城乡社会救助体系的步伐。

自党的十九大确定了“统筹城乡社会救助体系,完善最低生活保障制度”的目标,“统筹完善”成为我国近年来社会救助制度改革发展的基本思路,全国范围的低保城乡一体化进程也明显加快。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》再次提出,要推进社会救助制度城乡统筹,加快实现城乡救助服务均等化,加大农村社会救助投入,逐步缩小城乡差距,并对低保对象的审核确认提出了新的要求。作为对中央政策和文件精神的回应,2021年民政部印发《最低生活保障审核确认办法》时,删除了有关城市低保、农村低保的概念,所有规定不再区分城乡,而是统一规范为“最低生活保障”。虽然删除“城市低保”概念和“农村低保”概念并不等于完全弥合了两者间的差异,但是这种统一规范依然富有现实意义,因为上述政策变革为低保城乡统筹规范化发展提供了制度支撑,是推动统筹城乡低保制度整合的重要一步。除了审核确认办法取消城乡差别外,政府部门逐步在实践中打破低保申请的户籍限制,这一举措则是另一项加快推进低保制度城乡统筹的重要步骤。在《最低生活保障审核确认办法》颁布之前,户籍是认定低保对象的基本条件。由于各地发展不均衡,不同地区的低保标准、审核认定程序存在差异,户籍的限定因素不仅增加了低保申请难度,也可能使低保对象获得的低保救助无法满足居住地的最低生活需要。而最新的低保审核确认办法明确规定,可以由户籍地和常住地一致的成员向其户籍地申请低保,如果所有成员的户籍地都和常住地不一致,则可以向家庭中任意一名成员的户籍地申请低保,低保资格确认和资金发放由受理地负责。随着取消户籍城乡二元制、以经常居住地登记户口等户籍制度改革的推进,附着在户籍之上因身份差

别、地域差别而来的差别待遇都将逐渐得到改变。

着力破解低保标准城乡二元、区域差异带来的“救助不平衡、不充分”难题，建设更加公平、可持续的社会救助制度，是实现共同富裕的必然要求。目前，我国城乡低保在制度体系、申请与审核确认程序、日常管理等方面，已经基本实现城乡统一。不过，由于低保仍是由各级地方政府负责、并非全国统一标准，依然存在地方和城乡差异。在公平待遇层面，目前全国大多数省份的城乡低保保障标准仍存在较大差距，但有些省份相继实现了低保标准统一，且城市低保和农村低保资金支出水平也逐步缩小，城乡低保制度一体化发展已初见成效。例如，北京、上海、南京、杭州、长沙在2015年已全部实现城乡低保标准一体化，浙江、江苏、福建等发达省份更是通过积极推动县域整合、市级类型区统筹、省级一体化三个阶段逐步实现最低生活保障制度城乡一体化的整合。2018年7月，浙江省宣布率先在全国全面实现县（市、区）域范围内低保标准城乡一体化，并在2022年12月宣布全省全面实现了11个设区市低保标准市域同标，且地区差距不断缩小，各市低保标准均已实现每人每月超过1000元<sup>①</sup>；2020年7月，江苏省宣布全省13个设区市全部完成了新一轮低保标准提标工作，各地全面实现了以设区市为单位的城乡低保标准一体化<sup>②</sup>。与此同时，一些欠发达地区也积极行动，如贵州省在2022年4月已推动实现城乡低保标准一体化覆盖贵阳市10个区（市、县）和贵安新区<sup>③</sup>。

## 2. 强化分层分类社会救助

在全面建成小康社会以后，我国兜底保障所面临的形势发生了明显变化。贫困形态转变、新冠疫情、社会流动常态化等重大冲击对社会救助体系提出了严峻挑战，兜底需求从基本保障向社会服务延伸。因此，兜底需求从基本保障向社会服务延伸，社会救助体系的目标亟须改变，要从解决

① 《浙江率先实现低保市域同标 11 个设区市低保标准首次全部突破每月 1000 元》，《浙江日报》，2022 年 12 月 2 日，[http://zjrb.zjol.com.cn/html/2022-12/02/content\\_3607554.htm?div=-1](http://zjrb.zjol.com.cn/html/2022-12/02/content_3607554.htm?div=-1)。

② 《江苏新一轮“低保”提标完成，两市首“破千”》，新华报业网，2020 年 7 月 30 日，[http://jres2023.xhby.net/js/jj/202007/t20200730\\_6750399.shtml](http://jres2023.xhby.net/js/jj/202007/t20200730_6750399.shtml)。

③ 《贵阳贵安在全省率先实现城乡低保标准一体化》，《贵州日报》，2022 年 5 月 3 日，<https://www.gywb.cn/pages/web/2022/05/03/8d518347ab25457987eeca0ea95011b7.html>。

绝对贫困的制度安排转变为相对贫困治理的有效工具，要通过高质量社会救助体系建设使之成为低收入群体生活品质 and 福祉水平的重要手段（张浩淼，2024）。

在迈向全面建设社会主义现代化国家新征程的背景下，国家高度重视社会救助体系的完善。党的十九届五中全会立足于满足人民群众对美好生活的更高期待，提出了“健全分层分类的社会救助体系”的具体目标。由此，健全分层分类的社会救助体系，成为新时代社会救助制度发展的重要方向（韩克庆等，2022），一系列相关文件陆续出台。其中，《关于改革完善社会救助制度的意见》明确了建立健全分层分类社会救助体系的重点任务，要求“用2年左右时间，健全分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系，在制度更加成熟更加定型上取得明显成效”，强调构建综合救助格局、打造多层次救助体系、创新社会救助方式及促进城乡统筹发展。

分层分类社会救助体系要求针对不同类型的困难家庭和人员提供有针对性的、差异化的救助帮扶，目的是形成分层次的梯度救助格局。2023年10月，为了加大低收入人口救助帮扶力度，进一步织密扎牢民生兜底保障安全网，国务院办公厅转发民政部等单位《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》，该文件细化规范了对象分层、内容分类、动态监测、综合救助的机制，明确了低收入人口范围，要求各地民政部门在强化监测预警的基础上，会同相关部门做好基本生活救助、专项救助、急难救助等工作。为落实这一部署，各级民政部门牵头，重点围绕健全城乡低收入人口动态监测和防止返贫监测融合机制、按需定策为特殊困难群体提供服务类社会救助等领域积极探索和实践。

根据民政部举行的2024年第二季度例行新闻发布会，截至2024年5月，全国已有19个省份出台配套文件或落实措施，全国低收入人口动态监测平台监测对象达到8015万人。<sup>①</sup>这些低收入人口根据困难程度分为低保对象、特困人员、防止返贫监测对象、低保边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员及其他困难人员。过去，最低生活保障制度可能导致低保对象“福利叠加效应”和贫困边缘群体“福利悬崖效应”（郭忠兴，2023），影

<sup>①</sup> 《民政部：全国低收入人口动态监测平台监测对象超8千万人》，央视网，2024年5月10日，[https://news.cnr.cn/native/gd/20240510/t20240510\\_526700070.shtml](https://news.cnr.cn/native/gd/20240510/t20240510_526700070.shtml)。

响了社会救助效能。而分层分类社会救助体系建设是为了构建一个机会均等化、力度梯度化的社会救助格局，实现社会救助从“悬崖”到“缓坡”的转变，进而实现救助的公平、精准和高效，助力低收入群体实现共同富裕（张浩森、谭洪，2023）。在低收入人口动态监测平台的信息支持下，相关职能部门能够充分了解掌握低收入人口的多样化需求，继而按照困难的程度、类型和救助的内容，有效整合各类救助资源，分层分类提供相应的常态化救助帮扶，包括最低生活保障、特困人员救助供养以及医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、受灾人员救助等专项救助。毫无疑问，这将使救助帮扶措施更具针对性、精准性，使救助范围进一步扩大，推动系统地建立起多层次低收入人口常态化帮扶政策体系，让兜底保障安全网扎得更密实更牢靠（林闽钢，2023、2024）。截至2023年10月底，全国保障低保对象4024万人，保障特困人员471万人，实施临时救助544万人次，全年救助流浪乞讨人员等各类临时遇困群众70.6万人次。<sup>①</sup>2023年，全国纳入监测范围农村低收入人口参保率稳定在99%以上。各项医保综合帮扶政策惠及农村低收入人口就医1.86亿人次，减轻农村低收入人口医疗费用负担达1883.5亿元。<sup>②</sup>

党的二十大报告鲜明地指出，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，既是一个长期的历史过程，也是一项重要的实践议题。因此，“共同富裕”可以视为一种新的、正在形成中的政策范式，致力于将“个体贫困”转变为一个公共政策议题，继而不断引入新的解决思路与政策工具以回应收入和财富分配问题（王春光、单丽卿，2023）。毫无疑问，在迈向共同富裕的征途中，促进低收入群体的收入增加和生活质量的提高，是促进共同富裕的重点目标与任务，而稳步扩大中等收入群体的规模和提高其收入水平是实现共同富裕的关键。面向共同富裕，我国仍需进一步完善发展型、适应性和可持续的社会保障制度（杨穗、赵小漫，2022），突出社会保障维护社会公平和促进共享发展

① 《砥砺前行，为推进中国式现代化贡献民政力量——2023年民政事业高质量发展综述》，《中国社会报》，2024年1月14日，<https://www.mca.gov.cn/n1288/n1290/n1316/c1662004999979997208/content.html>。

② 参见国家医疗保障局《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》，[https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/7/25/art\\_7\\_13340.html](https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/7/25/art_7_13340.html)。

成果的功能,不断缩小社会保障在城乡、区域和群体等方面的差距,并促进提升社会保障治理效能。从长远来看,中国的社会救助制度中现金救助应逐步发展成为一种普惠的针对低收入群体的现金支持,减少甚至消除政策的区域和人群歧视,实现包容性的社会保护功能。

#### 四 中国式现代化背景下促进共同富裕与美好生活的 社会政策创新发展

2024年7月中共二十届三中全会召开,明确了继续深化改革开放和进一步推进中国式现代化发展的战略与目标。实现共同富裕是未来的主要任务。中国政府明确提出,当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。因此,实现共同富裕既是中国式现代化的主要内容,也是强国富民的核心结果。与此同时,社会政策作为增进民生福祉和促进社会进步的关键手段,在现代社会是实现共享繁荣的重要机制。在中国,中央与地方政府在发展问题上的一个重要出发点,就是满足人民对美好生活的向往,逐步解决人民群众日益增长的物质、经济与文化需要方面的城乡不平衡、区域制度差异、阶层差距和区域不平等问题。而要做到这一点,仅仅靠发展经济或者通过经济增长是远远不够的(人类既有的长期经验证明经济增长不会导致普遍的公共福祉增加或者共富,相反它往往只是使少部分人获利),关键是要在促进经济发展基础上,通过福利体制构建和社会政策的创新发展来实现共同富裕与大众的美好生活目标。

##### 1. 中国式现代化与共同富裕的内在联系

自新中国成立以来,中国政府早在20世纪50年代就提出国家现代化发展的目标和蓝图规划,在70年代逐步形成了较为清晰的政策方向。1978年以来中国改革开放的实践,无疑是现代化进程最重要的发展例证。21世纪以来,随着中国经济的快速发展和融入全球化进程的加快,国家的现代化与人民生活水平的提高达到一个新的历史高度。党的二十大报告明确提出,中国式现代化是以人民为中心的、致力于实现共同富裕的现代化。中国式现代化与西方式现代化最本质的区别是,后者是以资本为中心的现代化,无法解决现代化与共同富裕之间的矛盾。因此,中国式现代化的重要出发

点是，面对现代化过程中出现的贫富差距问题，选择走共同富裕的道路，实现全体人民对美好生活的向往。因此，实现共同富裕是下一阶段中国经济和社会发展的首要任务，它与全面建成社会主义现代化强国的目标并行一致。为实现共同富裕，中国式现代化发展路径给出了自身的答案：问题导向、发挥社会主义公有制为基础的制度优势、注重整体性与协调性以及提高现代化治理能力。

从理论上说，共同富裕既不是均富，也不是同步达到，更不是劫富济贫。本质上，共同富裕是全体人民从国家经济和社会发展过程中受益，在就业机会、收入、健康、社会及政治参与等多个维度上的水平都得到显著提升。因此，中国人民追求的共同富裕应该包含下列内容：第一，公民自由和有尊严地生活，家庭或个人可支配收入逐步达到发达国家水平；第二，人人享有基本的和有质量保证的公共服务；第三，发展出更先进与更文明的政治制度；第四，生态与社会和谐。由此可见，实现共同富裕绝不是一蹴而就的任务，而是需要在一定时期内解决制度建设、政策实施和公共服务安排等诸多问题。有学者指出，中国要实现共同富裕，就需要在经济-社会领域实现高质量的发展，它涉及更为关键的有关社会治理作为国家治理核心的制度安排与政策统筹：活跃的创新力、升级的产业、公正的财税、有效覆盖的社会服务以及可见的社会流动。同时，社会治理既是一种理念，也是一种制度安排。作为一种共同体，社会治理强调的是让多方主体协作互动，实现共建共治共享。需有效整合各种治理机制，使治理效果相得益彰（顾昕，2023）。在实践中，实现共同富裕目标的核心手段主要是两方面：一是通过有效的社会政策干预，强化社会团结，促进社会关系和谐有序；二是通过促进公共服务均等化的发展，不断加强国家对公民基本权利的保障，最终实现社会治理的伦理目标。

近年来，中国在大力促进经济发展和协同环境保护的过程中，一直注重加大社会政策的实施力度，将不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感作为政策的主要目标。同时，中国政府提出实施社会政策的主要策略是破除瓶颈、补齐短板，打通惠民、利民和便民的难点与堵点。上述政策在提高社会救助兜底保障水平、改善居民人居环境、提升居民就医就学的可及性等方面都取得了显著的效果。在推进中国式现代化进程的背景下，

社会政策当前也面临高质量发展的问题和新任务，那就是要在政策目标、政策内容和政策手段等方面做出新的制度安排。从问题界定、民生福祉需求，到资源筹措、组织机制和政策实施，都需要做通盘考虑和基于现实的调查研究，锚定关键问题，用好手中资源，尽最大努力提高人民群众的生活质量，增强广大人民群众的幸福感和获得感。

## 2. 美好生活与社会政策的创新发展

中国式现代化是促进实现共同富裕，而共同富裕则是实现全体人民美好生活向往的前提保证。社会政策作为解决社会问题，满足公民福祉需要和促进社会公平的核心手段，是在确保公民基本生活保障基础上，再通过更高水平的普惠教育与医疗卫生服务实现全体人民的美好生活目标。在现代国家，共同富裕的目标自然会导向一个好社会（the Good Society）或者美好社会（各美其美和美美与共），而要实现这个目标，除了要具备经济基础外，还需要社会政策的有效干预。人类的生活主要包括物质和精神两个方面，它们是现代国家经济-社会发展的核心目标，也是社会治理的主体内容。“美好生活”既可以指一个人舒适愉悦的生活状态，也可以指一个群体乃至社会所有人的福祉达到比较理想的水平。而在现实社会里，“美好生活”经常与幸福感和主观福祉（subjective well-being）联系在一起。尽管在不同的社会与文化里，人们对“美好生活”的界定可能不同，但是最终的目标大致一样（物质与精神的极大满足）。

人类社会迄今为止，只有极少数发达国家实现了“美好生活”的蓝图，这一结果既是经济-社会发展的体现，也是国家长期实施社会政策试图缩小社会差距和促进社会流动的结果。在经济合作与发展组织（OECD）国家，社会政策与经济发展之间的协调是通过公民美好生活实现的情况来体现的。在实践中，经济合作与发展组织（OECD）成员国采用了一个关键的指标来测量和评价各个国家的共享繁荣发展的水平，即“美好生活指数”（the Better Life Index, BLI），它被用于测量一个国家或地区公民福祉的状态。这一指数包括：人均可支配收入水平、就业、教育、健康、环境质量、住房、社会支持、公共服务与社区参与、生活满意度、安全和工作-生活平衡。无论是什么社会，国家治理的终极目标都是促使所有公民享有美好生活，并在经济-社会发展中最大限度地自由参与、发挥能动性，实现自我价值。美

好生活既是个人的追求，也是国家政治发展的目标。“美好生活”可以是一种个人生活方式的选择与追求，也可以是社群努力实现的一种生活状态与方式，还可以是国家主导下发展模式的一种结果。无论是经济发展，还是社会发展，最终都是使人在更大程度上获得自由。正如诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森（2013）在《以自由看待发展》中提出的，人的实质自由是发展的最终目的和重要手段。其中发展公民的工具性自由是非常重要的，包括政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障。

作为社会治理的一种核心策略或手段，社会政策对现代国家实现共享繁荣、促进人们实现美好生活的目标必不可少。在大变革时代，作为社会科学研究者应该认真思考，在新时代背景下中国社会政策创新的政策范式与实践途径。作为一个发展中大国和社会主义国家，中国的社会政策范式绝不可能照搬西方福利国家模式，也绝不可能跌入所谓的“福利主义陷阱”，因为中国不具备跌入这种陷阱的文化伦理与政治经济条件，这不仅是由于文化传统与政党制度的差异，也是由于中国在发展中所拥有的社会时间的特殊性。与发达国家相比，中国处于不同发展阶段，因此应该采取更为贴近自身社会环境与政治经济体制的政策发展理念与策略。在促进共同富裕的历史进程中，中国在未来一段时期内，依然要注重下列一些关键领域和重点方向以着力推进社会政策的决策与实施：确保家庭或个人的基本收入安全、增强就业激活机制、建立健全儿童福利与维持老年人照顾质量的长效机制。哈佛大学教授彼得·霍尔（Hall, 1993）在一篇经典的论文中指出，政策不应该视为社会力量单纯向国家施压并促使其做出改变的过程，而应将国家自身视作一个具有能动性的行动主体，根据外部环境与要求通过社会学习来完善政策知识体系与优化行动路径。从这个意义上说，国家的能动性并不完全是社会赋予的，也可以是外部环境与内在学习动力所创造的，这一观点促使了国家自主性学说在某种程度上的复活，也使得研究者需要重新认识政治、政府权力以及决策行为与方式等。作为一个发展中的大国，中国自20世纪70年代末以来，在经济和社会领域推行了一系列的政策改革。由经济改革引发的社会改革，大多数是与人口流动相关的市民权（比如户籍和身份）和社会保障权（如社会保险参保情况），这些在社会领域实施的改革政策，也基本上属于社会政策改革。因此，可以说中国自

那个时代起就开始了全世界范围内涉及人口最多和影响面最广的社会政策试验。比起诸多发达国家的社会政策改革，中国的社会政策试验具有自身显著的特点，比如以地方主义和渐进主义为主的政策实践和较长的时间跨域度（熊跃根，2023）。最近有学者提出，中国政府的政策试验在实践中也是一种地方政府与公众沟通的工具。同时，基于这种政策试验，中国政府可以一方面有效传导公众的福利责任，另一方面可以提升大众对政府的信任度（Zhu and Wang, 2024）。由于新冠疫情的影响、俄乌冲突和全球政治的不确定性，在世界范围内，发展中国家在经济-社会发展领域面临更大的挑战，国家间制度与发展模式的竞争，仍然是全球政治经济体系发展进程中一个主要的角力场。伴随当代科学技术、电子与信息产业的升级以及智能通信手段的普及化，国与国之间价值观和意识形态的竞争，是制度竞争和价值观斗争的一种主要形式，从传统的纸媒和电视媒体转向了网络与智能通信设备，而国家间社会模式优劣的竞争也成为重要的赛场。换句话说，国家间竞争不再依靠宣传与权力恫吓产生的敬畏，而是公民对国家所倡导的权利平等与公正的理念与实践的政治哲学是否心悦诚服。正如20世纪国际关系理论大师汉斯·摩根索（Hans Morgenthau）曾指出的：“国家的权力不仅依赖于外交的技巧和武装力量的强大，而且依赖于它的政治哲学、政治体制和政治政策对其他国家的吸引力。”（摩根索等，2012：220）一个国家只有从制度上真正实现人民对美好生活的向往，让人民过上平安而富足的生活，才真正称得上一个有影响力的强国。中国在未来应建立适合自己国情的福利制度，而要实现这一目标，社会政策创新无疑任重道远。

## 五 结论与讨论

处在百年未有之大变局背景下的中国，当前和今后一个时期，是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。而推进中国式现代化，离不开不断提高人民生活水平，不断提高城乡居民收入，进而更高质量地提高全体人民的安全感、获得感和幸福感，将中国建设成为一个具有高度文明和全方位发展的发达国家。要实现这一宏伟目标，除了政治

清明与经济繁荣，社会政策也必不可少。同时，持续有力推进社会政策的实施，则是实现上述目标的核心手段。

2020年的新冠疫情和2022年春开始的俄乌冲突，在很大程度上重创并重塑了世界政治与经济格局，也在一定程度上改变了地缘政治生态。对中国而言，最重要的是在一个充满风险和不确定时代里，努力把自己的事情做好，保护好人民群众的生命，尽快恢复生产生活。在疫情防控期间，中国政府统筹疫情防控和经济社会发展，即使是在最困难的2020年，中国经济仍然保持了2.2%的增长率，2021年快速上升到8.4%，2022年保持了3.0%的增长率。<sup>①</sup> 疫情结束后，中国经济稳中向好，2023年经济增长率达到了5.2%。<sup>②</sup> 然而，我们必须看到，面对复杂的国际环境，尤其是俄乌冲突、巴以冲突、欧盟经济复苏疲软和美国大选引发社会撕裂的情形，依然影响着世界政治格局与经济发展。与此同时，西方的自我中心主义、贸易保护主义和泛滥的民粹主义思潮对中国的外贸进出口与经济复苏发展都带来很大的压力与挑战。2025年中国将进入“十四五”规划结束之年，并迎来新的发展阶段。从2025年到2050年，即21世纪中叶，正好四分之一世纪（25年），对中国而言也是发展与复兴的关键阶段。对社会科学家尤其是社会学家来说，正如卡尔·马克思所言，重要的任务或责任不仅仅是解释世界，更重要的是改变世界（《马克思恩格斯选集（第一卷）》，2017）。换句话说，社会科学的伦理责任更重要的是为社会发展做出切实的努力，不仅是通过语言或辞藻的分享，还要通过有效的社会行动来促进社会变迁。社会学不应单纯地将价值中立作为护身法宝，而是要深刻认识到自身对促进社会变迁所承担的责任（Deutscher, 1966）。

在一切形态的现代社会里，政治的终极目标都应是以实现人民幸福生活为目标。现代福利国家尽管存在不少局限与漏洞，但它依然是通过民主的方式，最大可能满足大多数人的生活需要，无论采取哪一种政治制度，最大可能满足大多数人的生活需要，增强大众的生活满足感都是现代国家

① 参见《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html)。

② 参见《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html)。

的核心目标。瑞典学者 R. 罗斯坦曾指出, 普惠的倾向于平等的福利国家在建立社会团结、减少腐败与增强社会信任等诸多方面, 起到了积极的作用 (Rothstein, 2010)。作为国家能力建设与文明塑造的一种重要机制, 社会政策是现代社会的核心政治, 也是国家进行社会治理的有效手段。在推进中国式现代化进程中, 政府、市场、市民社会和公民个人都应发挥应有的自主性和能动性, 从而实现和谐繁荣与共同富裕的社会发展目标。长期以来, 就社会政策的范畴和任务来说, 人们过多强调和注重国家或政府的主体责任与权力, 较少论及市场和市民社会的功能。本课题研究者认为, 对建设一个美好社会的远大目标而言, 市场的活力与功效、市民社会的积极参与以及公民个人的能动性都必不可少。纵观人类历史, 毫无疑问, 推动社会变革的因素是多种多样的。但是, 正如著名的美国社会学家、美国社会学学会前会长兰德尔·科林斯曾指出的那样, 自从人类社会进入工业化文明以来, 似乎人们很难漠视市场作为一种动力机制在社会变革进程中的重要性 (Collins, 1990)。因此, 对现代国家而言, 保护并促进市场经济的运行机制与环境, 充分认识市场的非经济性和社会性, 对构建一个和谐与充满活力的社会异常关键, 政府对市场活动的干预要谨慎和有高度选择性。

基于上述讨论, 研究者认为, 我们应从当前认真研究和规划未来 25 年内甚至更长时间内, 中国社会政策发展的方向与重要领域, 绘制中国版的福利路线图。对福利国家研究者而言, 今天我们既要警惕对这一人类制度设计的过度幻想, 也要避免对这一制度的“污名化”。作为社会科学研究者, 我们同样要充分认识到, 科学研究的宗旨不是价值观引导的判断, 而是基于事实的客观论证。从这一意义上说, 就像德裔美国学者阿尔伯特·O. 赫希曼 (Albert O. Hirschman) 2015 年在其著作中指出的那样, 我们在社会政策或社会保障制度的国际对话中, 研究者们并不是要解决思想上的分歧, 而是努力提升自身的论证水平 (赫希曼, 2015: 122)。新冠疫情大流行期间和后疫情时代里, 欧洲与北美一些国家涌现的新社会运动, 也充分展现了“民主”与资本主义之间的矛盾。正如约瑟夫·熊彼特 (Joseph A. Schumpeter) 在其《资本主义、社会主义与民主》一书中所言, “民主”经常成为一种政治手段, 而一旦丧失了确保经济效能与社会整合的治理能力, 创造性与毁灭性将同在。可以说, 这也是我们今天广泛认识到的全球

生态危机的制度根源。而社会保险作为一种社会决策，迄今为止大多数国家都已意识到保险制度自身带来的可预期后果，但是挑战的是人们要应对尚不可知的和未能实现的结果。同样，人们不能只选择资本主义的生产体制和市场机制，而自动过滤掉由其产生的个体化与社会分化，这是未来的社会保障制度和社会政策改革需要面对的效率与合法性的张力关系。

中国是一个具有悠久历史和文化传统的亚洲国家，文化上的抗逆力（resilience）使这个国家和人民具有不屈不挠的秉性、豁达乐观和潜在活力，这一点被很多西方国家和普通人所忽视。中国人过去相信，今天乃至未来依然相信，人的命运靠自己主宰，人的生活需要通过每一个人自身的努力和奋斗去创造，人与人的关系的维系对生活质量也至关重要。家庭对个人很重要，同时没有国家的强大，个人和家庭都难以为继。这就是为什么中国相信国家能力首先是要把自己国家的事情做好，一切以人民为中心，坚持和平与发展，实现现代化强国的目标最终是为了实现共同富裕和人民美好生活，而社会保障制度是关键的目标之一。就社会政策未来发展重点方向来说，支持家庭的社会政策和促进年轻人就业的社会政策应作为重中之重，而养老服务的发展应充分调动社会力量，发展多元和人性化的社会服务提供模式，进而促进代际社会团结，也可以缓和人口生育率的持续走低和家庭功能进一步弱化的问题。在推进中国式现代化和促进社会政策的高质量发展进程中，社会科学研究者将面临众多的议题和更多的挑战。社会政策的中国特色道路如何开辟？民生福祉制度的中国蓝图如何绘制和实现？社会改革的深化进路在哪里？正如德国著名数学家戴维·希尔伯特（David Hilbert）铭刻在墓碑上的那句话：“我们必须知道，我们终将知道！”（Wir müssen wissen, Wir werden wissen!）无论是社会体制，还是社会政策，最终的创新来自知识和制度。基于此，在新的时代背景下，中国社会政策创新必须从知识更新与制度创新出发，更进一步讲，从核心的观念变革与制度（福利的生产与分配）创新入手，冲破思想（公私二分法的局限）的樊篱，打破既有的制度牢笼，从技术迭代更新（比如数字技术与人工智能）上做突破，从人与人之间的互动关系（超越传统的雇佣关系）上做新文章，中国式现代化与富民强国才会最终实现。

## 参考文献

- 阿马蒂亚·森 (2013):《以自由看待发展》,任贇等译,北京:中国人民大学出版社。
- 阿马蒂亚·森、玛莎·努斯鲍姆(主编)(2008):《生活质量》,龚群等译,北京:社会科学文献出版社。
- 艾伯特·O.赫希曼(2015):《欲望与利益:资本主义胜利之前的政治争论》,杭州:浙江大学出版社。
- 戴建兵、曹艳春(2012):“论我国适度普惠型社会福利制度的构建与发展”,《华东师范大学学报》第1期,第26~31页。
- 道格拉斯·诺思(1992):《经济史上的结构和变革》,厉以平译,北京:商务印书馆。
- 房莉杰(2019):“平等与繁荣能否共存——从福利国家变迁看社会政策的工具性作用”,《社会学研究》第5期,第94~115、244页。
- 顾昕(2023):“共同富裕的社会治理之道——一个初步分析框架”,《社会学研究》第1期,第45~67页。
- 关信平(2019):“新时代中国城市最低生活保障制度优化路径:提升标准与精准识别”,《社会保障评论》第1期,第131~140页。
- 郭忠兴(2023):“从相邻到反转:低保‘悬崖效应’及其形成机制探究”,《社会保障评论》第1期,第119~132页。
- 韩克庆(2015):“中国社会救助制度的改革与发展”,《教学与研究》第2期,第29~35页。
- 韩克庆、郑林如、秦嘉(2022):“健全分类分层的社会救助体系问题研究”,《学术研究》第10期,第90~100、177页。
- 汉斯·摩根索、肯尼斯·汤普森、戴维·克林顿(修订)(2012):《国家间政治:权力斗争与和平》,徐昕等译,北京:北京大学出版社。
- 卡尔·波兰尼(2017):《巨变:当代政治与经济的起源》,黄树民译,北京:社会科学文献出版社。
- 林闽钢(2023):“分层分类社会救助体系的发展现状和健全思路”,《行政管理改革》第1期,第4~11页。
- 林闽钢(2024):“低收入人口常态化帮扶的整体性治理——基于‘两项政策’衔接并轨突破口选取的考察”,《行政论坛》第4期,第155~162页。
- 《马克思恩格斯选集(第一卷)》,2017,北京:人民出版社。
- 彭希哲、宋靓珺(2021):“退休年龄改革:社会观念的变革与制度实践的创新”,《社会保障评论》第3期,第39~50页。
- 乔尔·莫克尔(2020):《启蒙经济:英国经济史新论》,曾鑫、熊跃根译,北京:中信出版集团。
- 王春光、单丽卿(2023):“推进共同富裕的政策目标与实践进路”,《国家治理》第5期,第38~42页。
- 王宁、魏后凯、苏红键(2016):“对新时期中国城市贫困标准的思考”,《江淮论坛》第4期,第32~39页。
- 王强(2023):“城市最低生活保障受助规模持续缩减的形成机制研究——基于政策执行

- 视角的分析”，《社会保障评论》第2期，第127~144页。
- 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。
- 熊跃根（2023）：“新时代中国社会政策的理论自觉与学科意识——一种学科史的视角”，《中国公共政策评论》第23卷，第1~24页。
- 杨立雄（2021）：“低收入群体共同富裕问题研究”，《社会保障评论》第4期，第70~86页。
- 杨立雄（2024）：“中国社会救助统筹整合研究”，《社会政策研究》第1期，第102~112、135页。
- 杨立雄、杨兰（2022）：“最低生活保障制度的变化逻辑以及未来发展——基于政策依附性的分析视角”，《社会发展研究》第3期，第16~32页。
- 杨穗、赵小漫（2022）：“走向共同富裕：中国社会保障再分配的实践、成效与启示”，《管理世界》第11期，第43~56页。
- 姚建平（2021）：“我国社会救助标准体系建设研究——以最低生活保障制度为中心的分析”，《社会科学辑刊》第2期，第81~87页。
- 约翰·梅纳德·凯恩斯（1999）：《就业、利息和货币通论》，高鸿业译，北京：商务印书馆。
- 约瑟夫·熊彼特（2023）：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，北京：商务印书馆。
- 岳经纶、胡项连（2018）：“低保政策执行中的‘标提量减’：基于反腐败力度视角的解释”，《中国行政管理》第8期，第70~75页。
- 岳经纶、颜学勇（2014）：“走向新社会政策：社会变迁、新社会风险与社会政策转型”，《社会科学研究》第2期，第92~100页。
- 张浩森（2024）：“中国社会救助体系：回顾、反思与展望”，《社会科学战线》第6期，第241~253、282页。
- 张浩森、谭洪（2023）：“分层分类社会救助体系：核心概念、国际经验与中国路径”，《社会科学》第10期，第162~172页。
- Acemoglu, D., and Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Acemoglu, D., and Johnson, S. (2023). *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle over Technology and Prosperity*. New York: Crown Publishers.
- Bakker, V., and Van Vliet, O. (2022). “Social Investment, Employment and Policy and Institutional Complementarities: A Comparative Analysis Across 26 OECD Countries.” *Journal of Social Policy* 51 (4): 728–750.
- Brady, D., Seeleib-Kaiser, M., and Beckfield, J. (2005). “Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975–2001.” *American Sociological Review* 70 (6): 921–948.
- Cantillon, B., and Van Lancker, W. (2013). “Three Shortcomings of the Social Investment Perspective.” *Social Policy and Society* 12 (4): 553–564.
- Chen, T., (1947). “The Foundations of a Sound Social Policy for China.” *Social Forces* 26 (2): 139–145.
- Collins, R. (1990). “Market Dynamics as the Engine of Historical Change.” *Sociological Theory*

- 8 (2): 111-135.
- Collins, M. L. , Ruane, S. , & Sinfield, A. (2020). "Introduction: Taxation and Social Policy." *Social Policy and Society* 19 (3): 431-436.
- Deutscher, I. (1966). "Words and Deeds: Social Science and Social Policy." *Social Problems*, 13 (3): 235-254.
- Ebbinghaus, B. , and Möhring, K. (2022). "Studying the Politics of Pension Reforms and Their Social Consequences ." *Social Policy in Changing European Societies*: 85-100.
- Fei, H. T. (1939). *Peasant Life in China. A Field Study of Country Life in the Yangtze Valley*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Ferrera, M. (2009). "From the Welfare State to the Social Investment State." *Rivista internazionale di scienze sociali*; 3/4: 513-528.
- FitzRoy, F. , and Jin, J. (2021). "Tax Reform and Redistribution for a Better Recovery." *Journal of Poverty and Social Justice* 29 (2): 187-201.
- Gao, Q. , Yang, S. , & Zhai, F. (2019). "Social Policy and Income Inequality during the Hu-Wen era: A progressive legacy?" *The China Quarterly* (237): 82-107.
- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Harris, K. , & Scully, B. (2015). "A Hidden Counter-movement? Precarity, Politics, and Social Protection before and Beyond the Neoliberal Era." *Theory and Society* 44: 415-444.
- Hemerijck, A. , Ronchi, S. , & Plavgo, I. (2023). "Social Investment as a Conceptual Framework for Analysing Well-being Returns and Reforms in 21st Century Welfare States." *Socio-Economic Review* 21 (1): 479-500.
- Hinrichs, K. (2021). "Recent Pension Reforms in Europe: More Challenges, New Directions. An Overview ." *Social Policy & Administration* 55 (3): 409-422.
- ILO. (2001). *World employment report, 2001: Life at work in the information economy*. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2021). *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2023). *World Employment and Social Outlook: Trends 2023*. Geneva: International Labour Office.
- Kauder, B. , and Potrafke, N. (2015). "Globalization and Social Justice in OECD Countries." *Review of World Economics* 151 (2): 353-376.
- Komp, K. (2018). "Shifts in the Realized Retirement Age: Europe in Times of Pension Reform and Economic Crisis." *Journal of European Social Policy* 28 (2): 130-142.
- Larsen, M. , and Pedersen, P. J. (2017). "Labour Force Activity After 65: What Explain Recent Trends in Denmark, Germany and Sweden?" *Journal for Labour Market Research* 50 (1): 15-27.
- Liu, M. , Feng, X. , Wang, S. , & Qiu, H. (2020). "China's Poverty Alleviation over the Last 40 Years: Successes and Challenges." *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 64 (1): 209-228.

- Mkandawire, T. 2007. "Transformative Social Policy and Innovation in Developing Countries." *European Journal of Development Research* 19: 13–29.
- Midgley, J. (1999). "Growth, Redistribution, and Welfare: Toward Social Investment." *Social Service Review* 73 (1): 3–21.
- Miller, J. (2011). "Presidential Address: Social Justice Work; Purpose-driven Social Science." *Social Problems* 58 (1): 1–20.
- Nooruddin, I., and Simmons, J. W. (2009). "Openness, Uncertainty, and Social Spending: Implications for the Globalization—Welfare State Debate." *International Studies Quarterly* 53 (3): 841–866.
- OECD. (2023a). *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing.
- OECD. (2023b). *Tax Policy Reforms 2023: OECD and Selected Partner Economies*. OECD Publishing.
- OECD. (2024). *Tax Policy Reforms 2024: OECD and Selected Partner Economies*. OECD Publishing.
- Prammer, D. (2019). "How does Population Ageing Impact on Personal Income Taxes and Social Security Contributions?" *The Journal of the Economics of Ageing* 14 (100186): 1–18.
- Riekhoff, A. J. (2021). "Pension Reforms, the Generational Welfare Contract and Preferences for Pro-old Welfare Policies in Europe." *Social Policy & Administration* 55 (3): 501–518.
- Rothstein, B. (2010). "Happiness and the Welfare State." *Social Research: An International Quarterly* 77 (2): 441–468.
- Rouzet, D., et al. (2019). "Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies." *OECD Economic Policy Papers*, No. 27, Paris; OECD Publishing.
- Schmitt, C., Lierse, H., Obinger, H., & Seelkopf, L. (2015). "The Global Emergence of Social Protection: Explaining Social Security Legislation 1820–2013." *Politics & Society* 43 (4): 503–524.
- Sherraden, M. S., Slosar, B. and Sherraden, M. 2002. "Innovation in Social Policy: Collaborative Policy Advocacy." *Social Work* 47 (3): 209–221.
- Rothstein, B. (2010). "Happiness and the Welfare State." *Social Research: An International Quarterly* 77 (2): 441–468.
- Shils, E. A. (1949). "Social Science and Social Policy." *Philosophy of Science* 16 (3): 219–242.
- Smyth, P., and Deeming, C. (2016). "The 'Social Investment Perspective' in Social Policy: A longue durée perspective." *Social Policy & Administration* 50 (6): 673–690.
- Thewissen, S. and Rueda, D. (2019). "Automation and the Welfare State: Technological Change as a Determinant of Redistribution Preferences." *Comparative Political Studies* 52 (2): 171–208.
- Yeates, N. 2002. "Globalization and social Policy: From Global Neoliberal Hegemony to Global Political Pluralism." *Journal of Law and Empirical Research* 2 (1): 69–91.
- Zhu, X. F., and Wang, Y. (2024). "Policy experimentation as Communication with the Public: Social Policy, Shared Responsibility and Regime Support in China." *The China Quarterly* 258 (June): 400–4224.