

2021 年 1 月

国际社会福利水平 的实证比较

“福利政策研究系列”

每日免费获取报告

- 1、每日微信群内分享**7+**最新重磅报告；
- 2、每日分享当日**华尔街日报**、金融时报；
- 3、每周分享**经济学人**
- 4、行研报告均为公开版，权利归原作者所有，起点财经仅分发做内部学习。

扫一扫二维码

关注公众号

回复：**研究报告**

加入“起点财经”微信群



目 录

一、 研究背景.....	1
(一) 提出问题.....	1
(二) 分析方法.....	2
二、 OECD 社会福利指标和社会支出分类.....	4
三、 OECD 国家社会福利支出情况.....	5
(一) OECD 国家的公共支出总体水平上升.....	5
(二) 养老保障和医疗卫生的公共支出占比较大	7
(三) 私人部门是社会支出的重要组成部分	8
四、 OECD 国家经济社会发展状况.....	9
(一) GDP 增速.....	9
(二) 人均 GDP.....	11
(三) 财政税负.....	11
(四) 政府负债.....	12
(五) 失业状况.....	14
(六) 老龄化程度	15
(七) 研发投入水平	15
(八) 幸福感.....	17
(九) 世界竞争力	18
五、 社会福利公共支出的适度水平	20
参考文献	21

国际社会福利水平的实证比较¹

王怡，刘映红，王自珍

【摘要】 从国家治理角度来看，完善福利体系和配套制度涉及到调整利益分配以及协调社会关系，社会福利政策实施与解决紧迫重大的社会问题直接关联。社会福利是公共财政支出的重要部分，一个最重要且复杂的问题就是“福利的适度性”，寻求一个量化的健康目标。本课题得出结论，公共福利开支占GDP总量的22-25%是一个合理的健康区间。本课题采用实证分析方法，以经济合作与发展组织（OECD）成员国作为观察样本，构建了综合评价指标体系，科学地进行数据比较和分析，论证社会福利公共支出的适度水平。

【关键词】 福利政策 社会福利 公共服务 公共社会支出 经合组织

一、研究背景

（一）提出问题

社会福利（social welfare），体现人类社会进步，维护社会公平公正。社会福利制度的目标在于，消除贫困，改善民生。人民分享国家经济增长的成果，提供所需的公共服务和社会支持，健康安全地生活，促进社会和经济的可持续发展。环顾各地，我们的世界总是充满挑战和危机，战争、疾病、气候和环境变化、人口老龄化、贫富差距扩大、经济增长变缓，技术变革、市场剧烈波动带来诸多风险和不确定性，这些挑战引发一系列严峻的社会问题。从国家治理角度来看，完善福利体系和配套制度涉及到调整利益分配以及协调社会关系，社会福利政策实施与解决紧迫重大的社会问题直接关联。

社会福利具有公共性，属于政府的公共职责，政府在福利制度建构和福利供给中发挥着主导作用，不同福利体制国家在这方面都有共识。社会福利是公共财政支出的重要部分，尤其是养老、医疗卫生、教育等领域。公共福利支出，一直是各国政府在社会政策方面的重要议题，一个最重要且复杂的问题就是“福利的适度性”。近些年来，学者们对“福利国家”有颇多争议，甚至批判。政府公共支出太多，容易造成“过度福利”，加重国家财政负担。随着社会福利需求的普遍化，公共福利支出越来越大，行政权力太多干预“市场自由”降低国家管理效率。政府公共支出太少，容易造成“福利不足”，加剧社会分化。人们担心，政府机构参与社会服务的缺失，福利责任将转嫁给个人、企业和社会组织，公共产品服务的商业化扩大收入差距和不同阶层之间的矛盾冲突。那么，如何测度社会福利公共支出的适度水平？

关于社会福利和公共支出，中国学者做过大量理论研究，不同学者的视角和

¹ 陈功（ANBOUND 智库创始人），担任福利政策研究课题组顾问，对本文分析和审稿提供帮助指导和宝贵建议，特此感谢。这一课题也是陈功先生有关福利研究的重要组成部分之一，陈功先生的核心结论是，大部分国家提高福利化水平，有助于推动经济增长。

关注点不同。社会政策研究中，国际比较研究是重要方法之一，通常采用评价指标进行测量。我们希望，本课题丰富社会福利的研究和讨论，为福利管理提供经验借鉴。未来，社会政策制定更具包容性，进一步促进社会融合，推动实现可持续发展目标。

（二）分析方法

本课题选取经济合作与发展组织（简称“经合组织”，OECD）成员国²作为实证比较的样本，包括：1961 年的 20 个创始成员国，美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大、爱尔兰、荷兰、比利时、卢森堡、奥地利、瑞士、挪威、冰岛、丹麦、瑞典、西班牙、葡萄牙、希腊、土耳其；18 个后来加入的成员，日本（1964 年）、芬兰（1969 年）、澳大利亚（1971 年）、新西兰（1973 年）、墨西哥（1994 年）、捷克（1995 年）、匈牙利（1996 年）、韩国（1996 年）、波兰（1996 年）、斯洛伐克（2000 年）、智利（2010 年）、斯洛文尼亚（2010 年）、爱沙尼亚（2010 年）、以色列（2010 年）、拉脱维亚（2016 年）、立陶宛（2018 年）、哥伦比亚（2020 年）、哥斯达黎加（2020 年）。

OECD 社会福利指标和分国别数据³，统计口径规范统一、可比性强。OECD 统计数据的时间跨度，从 20 世纪 60 年代开始至今，较为完整。有详细的历史数据和最新数据，为本课题研究提供了较好的数据支撑。OECD 成员国的社会福利水平存在明显差异，福利类型多样，西欧和北欧国家建立社会福利体制的时间较长。既有北欧等高收入高福利发达经济体，也有墨西哥和土耳其等收入和福利相对较低的发展中经济体。因而，本课题实证比较的视野具有一定宽度，可以了解不同福利体制及其典型代表⁴，全面认识福利制度的复杂性和政府承担的福利责任。

比较社会福利水平时，很多学者的焦点以往多集中于经济学关注的因素，认为社会福利水平高低必然受制于经济发展水平，收入越高、投入越多、福利越好、国民幸福感就越强。发达经济体出现的“福利国家危机”，已证明上述推论不完全成立，经济发展水平不是社会福利强度的唯一决定因素。健康而充满活力的经济体系，为充分就业和良好生活水准提供了物质基础。但是，经济增长并不足以成功地消除贫困，绝对和相对贫困在某些国家变得更为严重。工业化和城市化也伴随着环境恶化，城市生活成本升高、医疗卫生与环保条件得不到改善，社会成员的生活不满情绪越来越多。一些人的福利增加是以另一些人的福利减少为代价换来的，这种状况导致社会不平等和社会矛盾日益突出。由此，社会福利水平应避免单一化度量，需要考虑多元化因素的影响。只看一项指标，或者只看一方面情况，通常很难发现更多事实。

² 截止 2020 年 4 月底，OECD 有 37 个成员国。哥伦比亚，在 2020 年 4 月新加入 OECD 组织，故部分指标未涉及该国统计数据。哥斯达黎加，在 2020 年 5 月 15 日正式被接受为 OECD 第 38 位成员国。

³ 除特别说明之外，本文分析使用的统计数据均来自 OECD 数据库，2019 年数据是估算值。所选取指标的数据下载时间，截至 2020 年 11 月 30 日。

⁴ 哥斯塔·埃斯平-安德森（Gosta Esping-Andersen），是一位丹麦学者。他使用 OECD 国家的数据，把“福利国家”划分为自由主义，保守主义和社会民主主义三种类型。自由主义福利国家（如：英国），国家对福利供给干预相对较小，福利供给建立在资格审查的基础上，个人对福利保障的承担比重相对较大。社会民主主义福利国家（如：瑞典），国家对福利供给干预相对较大，福利供给建立在普遍主义的基础上，个人对福利保障的承担比重相对较小。保守主义福利国家（如：德国）则介于两者之间，福利保障的社会参与度较高，强调国家和社会的结合，个人和公共的共同承担。

基于比较分析的需要，本课题构建了社会福利公共支出“适度水平”评价指标体系和评价方法。通过这套评价指标，我们不仅观察经济规模、经济发展速度和财力对社会水平的影响，也要观察人口结构与社会福利的动态关系，结合公民对福利政策效果的主观感知，强调可持续性和对世界发展的贡献。衡量公共支出“适度水平”，一方面要测算支出总量（投入），另一方面要评估整体效益（成果）。

本课题的“适度水平”评价指标体系，首先定义与公共支出关联度最高的 6 个维度（量纲），选取影响最大的 9 个关键评价指标，相关的评价指标进行聚合。然后，对 9 个指标测量值按照等权平均合成了一个“综合评价指标”，得到 OECD 每个国家的总分（按 37 分制计算），从大到小排序。接下来，比较公共社会支出和反映经济社会整体效益的综合评价指标，OECD 各国的数据点的相对位置。比较中，我们尝试综合运用定量研究方法与战略决策分析。最后，采用“四象限图”展示公共支出最优值范围的上限、下限和均值，以此确定公共支出的适度水平（发展质量的均衡点）。

表：社会福利公共支出“适度水平”综合评价指标体系

比较维度	指标	解释
经济发展水平	GDP 增速	总体经济发展快慢
	人均 GDP	居民收入水平
	财政税收占 GDP 比重	公共财政能力
	政府负债率	政府的负担
失业状况	失业人口占劳动力人口的比重	就业是社会安全网的基本保障
老龄化程度	65 岁及以上人口占比	人口结构转变影响社会支出
创新能力	全社会研发支出占 GDP 比重	经济和社会可持续发展的驱动力
幸福感	幸福指数、生活满意度	社会成员对个体生存发展的主观感受
国家现代化程度	世界竞争力	营造良好社会环境、共同促进全球发展

图：四象限评价方法



二、OECD 社会福利指标和社会支出分类

OECD 测量社会福利的核心指标“社会支出(social spending, social expenditure)”⁵, 包括: 现金、直接提供物品和服务、以及社会事业享有的税收减免。社会扶助的覆盖面, 针对低收入家庭、老年人、残疾人、病患者、失业者和年轻人。列入“社会性”福利计划, 家庭成员的资源被要求重新分配或强制参加。

“公共”社会支出(public social spending), 由政府机构(包括: 中央和地方政府、以及社保基金)控制相关资金。“私人”社会支出(private social spending), 指未纳入政府提供的那部分费用。家庭内的私人转移, 不属于“社会性”支出, 社会福利则不计入内。社会总支出净额(Net total social expenditure), 包含公共和私人支出, 它还通过直接和间接征税以及出于社会目的的税收减免来体现税收制度的影响。通常, “社会支出”以占 GDP 的比重衡量。

“公共社会支出占 GDP 比例”, 即: 政府财政的社会支出, 这一指标反映一个国家或地区在特定经济发展水平下由政府通过社会政策所调动的资源占国家财富总量的比例。对于不同发达程度的 OECD 成员, 采用这一比例比较和分析它们各自的公共支出水平。从广义社会政策的范畴, OECD 国家的社会支出分类如下:

- 1、老年人福利: 养老金在内的所有现金支出(包括一次性费用支付)和养老服务。现金福利, 指为退休人士提供收入, 或达到年龄“标准”领取养老金, 或满足必要开支要求的收入保障。提前退休的养老金, 指受益人达到与该计划相关的“标准”年龄之前获得的收入; 因劳动力市场原因而提早退休, 归类为“失业”, 不计入此项。养老金作为赡养人的补助, 以及被抚养人的支出。养老金覆盖老年人服务的社会支出, 如: 日托、康复服务、家庭服务及其它实物福利、养老机构的住宿护理费等。
- 2、遗属福利: 为死者的配偶或被抚养人提供现金或实物, 为遗属子女提供补贴和救助。
- 3、失能人士福利: 由于残疾完全不能或无法充分参与就业的现金补贴和服务。残疾可能是先天性的, 也可能是工伤或生病造成的。现金支付的覆盖面, 包括: 带薪病假、特殊津贴、残疾人养老金, 以及由于疾病而暂时无法工作造成收入损失而获得的补助。残疾人服务的社会支出, 包括: 日托和康复服务、起居照顾、家庭服务和其它实物福利。
- 4、健康福利: 健康保险计划, 包含在公共社会支出中。强制性个人健康保险计划, 算在私人支出项。
- 5、家庭福利: 针对家庭需要, 不包括单身人士。通常指, 抚养子女或其它抚养人的支出。产假和育儿假相关的现金福利, 归入家庭补助。
- 6、积极劳动力市场计划: 帮助受益人寻找有收入的工作或提高其收入能力。包括: 公共就业服务和管理, 劳动力市场培训, 新毕业从学校过渡到社会工作的青年就业专项计划, 为失业者和其它人士(年轻人和残疾人除外)提供工作机会或促进就业, 以及针对残疾人士就业的特殊计划。
- 7、失业福利: 旨在救助失业人员, 安置失业者或相关群体, 如: 由于企业关停或缩减经营活动, 无过失被解雇人员的补偿金、或因此提早退休的养老金。
- 8、住房福利: 指租金补贴、为个人提供的住房费用, 直接援助租户(在某些国家/地区, 例如: 挪威)的“专项”住房补贴。还有, 直接向老年人和残疾人提供住房和庇护所。
- 9、其它福利: 任何无法归入以上类别的社会支出, 都放在“其它”项。超出特定救助计划的范围或其它收入不足以满足救助者需求的部分社会支出。与移民、难民或土著人相关的社会支出, 单独记录在此项。

⁵ OECD (2020), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (Accessed on 20 December 2020), <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>

表：OECD 国家社会福利支出分类

福利类型	现金福利	实物福利
1、老年人福利	养老金	起居照顾或家庭服务
	提前退休金	其它实物福利
	其它现金福利	
2、遗属福利	养老金	丧葬服务
	其它现金利益	其它实物福利
3、失能人士福利	伤残抚恤金	起居照顾或家庭服务
	养老金（工伤和疾病）	康复服务
	带薪病假（工伤和疾病）	其它实物福利
	带薪病假（其它疾病的每日补助）	
	其它现金福利	
4、健康福利	-	其它实物福利（除健康保险之外）
5、家庭福利	家庭补助	幼儿教育和托儿服务
	产假和育儿假	家庭帮助或提供食宿
	其它现金福利	其它实物福利
6、积极劳动力市场计划	公共就业服务和管理	
	培训	
	就业激励	
	保障性和辅助就业、职业复原	
	直接创造就业机会	
	创业激励	
7、失业福利	失业补偿或遣散费	实物福利
	由于劳动力市场原因提前退休	
8、住房福利	-	住房援助
		其它实物福利
9、其它福利	维持收入	社会救助
	其它现金利益	其它实物福利

说明：以上分类，覆盖公共和强制性私人福利计划。

资料来源：The OECD SOCX Manual – 2019 edition.

三、OECD 国家社会福利支出情况

（一）OECD 国家的公共支出总体水平上升

OECD 成员国的公共社会支出占 GDP 比重，平均水平已从 1960 年的 7.8% 增长到 1990 年的 16.5%、从 2007 年的 19% 提高到 2012 年的 22%⁶。2019 年的公共支出占比，平均值为 20%。这也就是说，在 59 年的时间里，年均增长仅为 0.2 个百分点⁷。占比最高的一组，包括：法国（31.0%）、芬兰（29.1%）以及比利时（28.9%）；

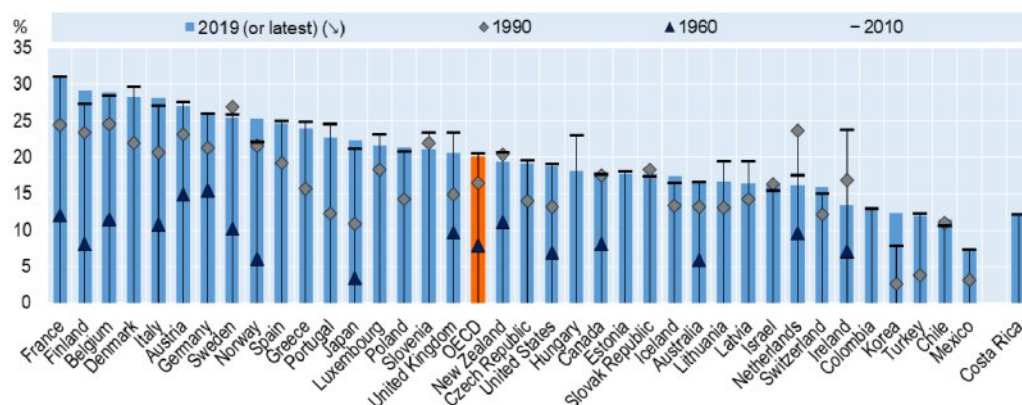
⁶ OECD 公共社会支出平均值，在不同年份加入的成员数量不同，历史数据与最新数据的计算口径有所不同。

⁷ 这一数据实际远远低于 59 年时间里各国的经济增长率，这一现象非常耐人寻味，而且可能与非常复杂的政府效率和经济效率有关。

占比最低的一组，包括：土耳其（12.0%）、智利（11.4%）以及墨西哥（7.5%）。

图：OECD 国家的公共社会支出变化

Public social expenditure as a percentage of GDP, 1960, 1990 and 2019 (or latest year available)

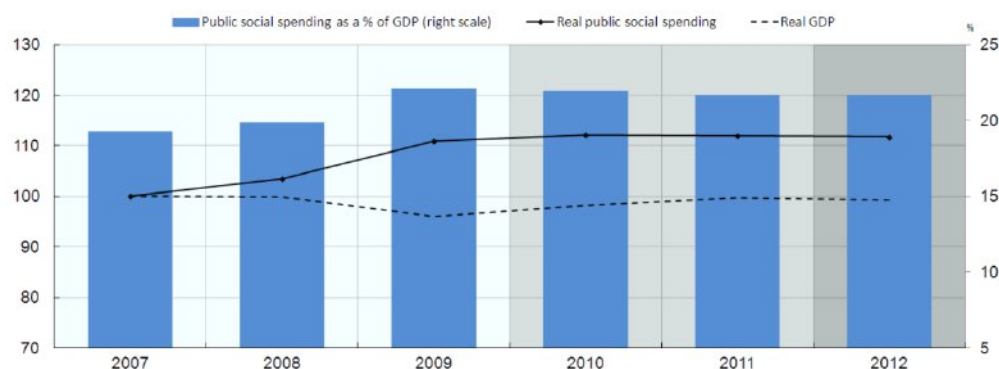


构架完善的社会福利体系并非一蹴而就，为此，福利国家都花费了相当长的时间。澳大利亚、日本和美国的公共社会支出，在1960年至1990年之间翻了一番。自1990年到2017年，韩国的公共社会支出从2.6%增长到10.1%，土耳其从3.8%增长到12.1%，平均增加三倍多。

在经济低迷时期，政府会增加失业和收入补助等社会扶持方面的支出。金融危机使 OECD 许多成员国陷入经济停滞或衰退，2009 年 OECD 公共社会支出平均占 GDP 比重的 21%，达到历史最高点。最近 10 年经济逐步复苏，OECD 公共社会支出占 GDP 比重一直维持在 20%左右的平均水平。

图：OECD 国家社会支出占比及 GDP 增长趋势

Real public social spending and real GDP (Index 100 in 2007) and public social spending in % of GDP (right scale), 2007-2012



说明：上图 2012 年数据是估算值，后公布的实际值依据支出和 GDP 数据修订。

COVID-19 大流行，也导致 OECD 国家 2020 年的社会支出显着增加。各国在医疗卫生方面的需求明显增加，政府扩大社会支持，帮助国民应对大流行造成的经济影响。福利措施包括：短期工作计划，增加失业补偿和社会救助。疫情期间，由于学校关闭，一些国家的工作收入计划扩展到在家照看儿童、育儿扶助等。2020 年一系列社会政策领域的公共开支，目前尚不清楚总规模有多大。

（二）养老保障和医疗卫生的公共支出占比较大

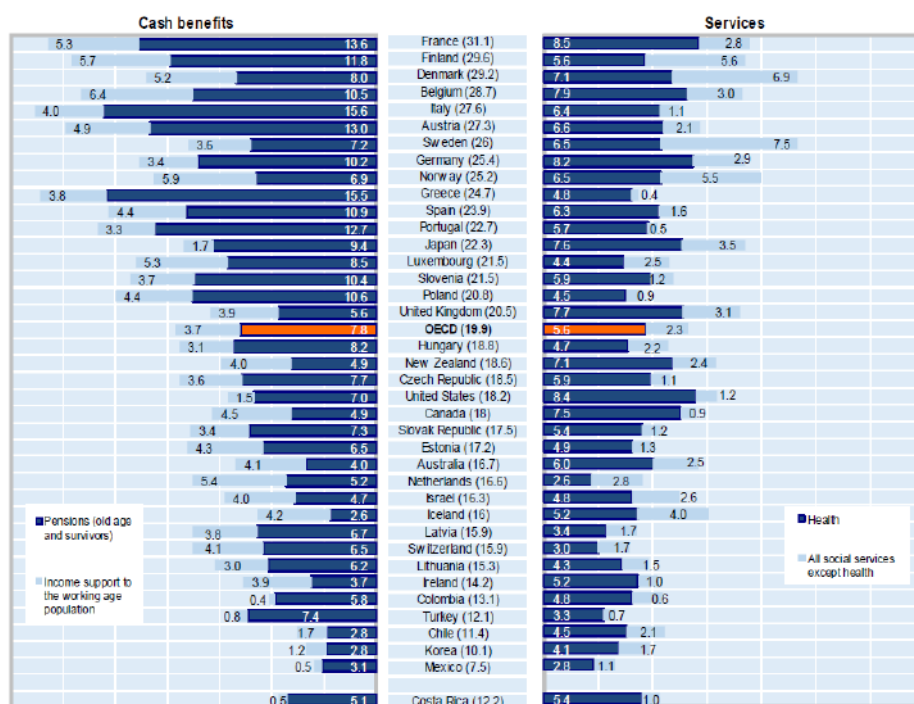
根据2017/2019年度的统计数据，OECD国家公共社会支出的最大两项，养老金（含遗属抚恤金，平均占GDP的7.8%）和公共卫生经费（平均占GDP的5.6%），约占总支出的三分之二。各成员国的公共支出水平有较大差异，这与人口的年龄结构、享受养老金和医疗保障的老年人数量、社会保障体系（包括：个人健康和养老保险计划）均有关系。荷兰、美国，个人健康和养老金的社会支出占GDP的12.5%以上，在OECD国家中比例最高。从养老金支出来看，意大利、希腊最高，占GDP比例均超过15%；冰岛、智利和韩国最低，不到GDP的3%。从公共卫生支出来看，最高的法国、美国和德国占GDP比重均超过8%，最低的荷兰、墨西哥则不到3%。

墨西哥的人口年龄相比意大利年轻，墨西哥的退休金支出比意大利低得多，墨西哥只有不到一半的退休者领取退休金，意大利人的退休人员比墨西哥更多获得退休金。意大利与荷兰的人口年龄结构相似，荷兰退休人员基本都享有退休金，意大利的养老金支出占GDP比例（15.6%）却比荷兰（5.2%）高出10个百分点以上。之所以如此，一方面是意大利的有效退休年龄相比荷兰低，另一方面是荷兰的退休养老金支出来自私人缴费的相比更高（超过GDP的5%）。

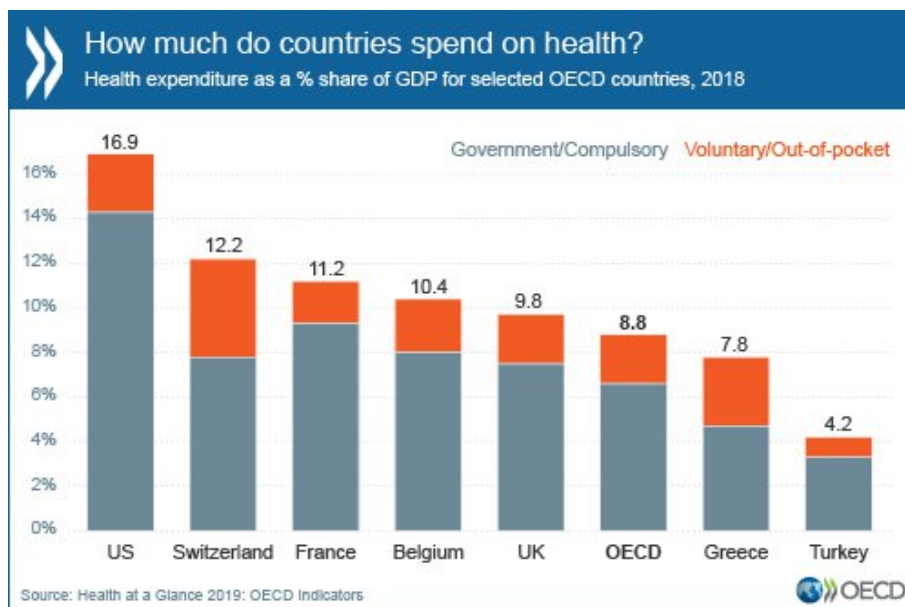
2017/19年度，OECD国家支持适龄劳动人口的公共社会支出平均为GDP的4%，此类支出包括：疾病和残障人士的现金补贴（占GDP的1.6%）、子女津贴和育儿假的家庭津贴（占GDP的1.1%）、失业救济（占GDP的0.6%）。除了医疗卫生支出之外，其它社会服务支出平均约为GDP的2.3%，其中：占GDP的1%左右用于家庭服务，主要针对0-5岁（含）儿童的看护和早教；老年人和残疾人服务的公共支出平均略低于GDP的1%，北欧国家支出最高占到GDP的3-4%（例如：家庭扶助服务、起居照顾服务）。

图：OECD国家的养老金和医疗卫生支出情况

Public social expenditure by broad social policy area, in percentage of GDP, in 2017/19 (or latest year available)



OECD 在 2019 年发布预测显示，未来 15 年内，几乎每个 OECD 国家的医疗保健支出增长速度都将超过 GDP 增速。OECD 各国的人均医保支出将以年均 2.7% 的速度增长，到 2030 年将达到 GDP 总量的 10.2%（高于 2018 年的 8.8%）。根据《2019 年卫生概览：OECD 指标》⁸，美国 2018 年在医保方面的支出最多，相当于 GDP 的 16.9%；第二大支出国为瑞士，医保支出占 GDP 比重的 12.2%；德国、法国、瑞典和日本，医保支出都接近 GDP 的 11%；墨西哥、拉脱维亚、卢森堡和土耳其在内的一些国家，医保支出占比为 4.2%，不到 GDP 总量的 6%。

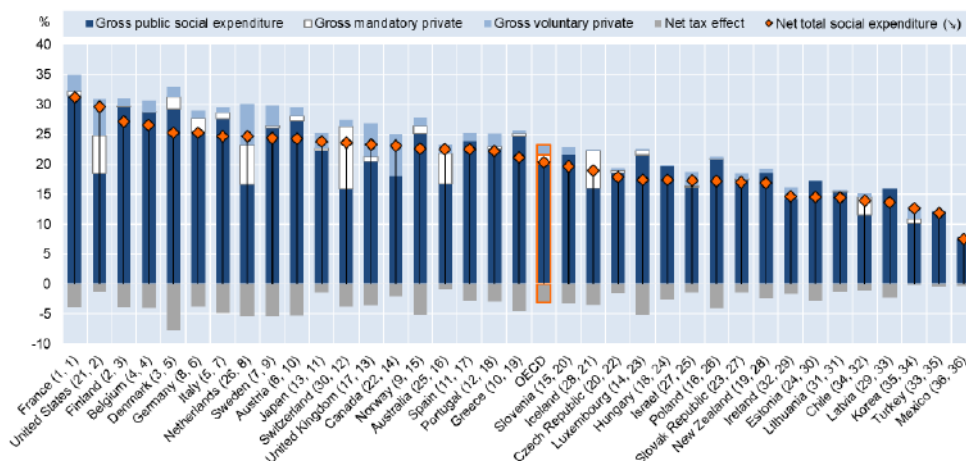


（三）私人部门是社会支出的重要组成部分

分析 OECD 国家的公共社会支出时，也要考虑私人部门投入的医疗卫生和养老保障支出、税收体制的影响，以便进行综合评价。例如：美国 2017 年的公共支出占 GDP 为 18.4%，在 OECD 国家中排名第 21；按照 2017 年社会支出净额占 GDP 的比重，美国（30%）仅次于法国（超过 31%），在 OECD 国家中的排名一跃而升至第 2。

图：OECD 国家的公共和私人部门社会支出比较

From gross public to total net social spending, as a percentage of GDP at market prices, 2017



⁸ Health at a Glance 2019: OECD Indicators, <http://www.oecd.org/health/health-at-a-glance-19991312.htm>

私人部门的社会支出，涉及由税收体系之下的社会保障支出、收入再分配等因素。强制性私人社会支出（mandatory private），包括：私人医疗保险计划、养老金或雇主支付的医疗费用。自愿性私人社会支出（voluntary private），包括：自愿缴纳的养老金、雇主提供的托儿服务、慈善组织和非政府组织（NGOs）提供的社会服务和福利。

2017 年，OECD 国家的私人社会支出占 GDP 比重平均为 3.2%；其中，1.4%是强制性的，1.7%是自愿性的；私人社会支出最高的国家是荷兰（13.5%）、美国（12.4%）和瑞士（11.5%），澳大利亚、冰岛和英国均在 6.5%左右。

四、OECD 国家经济社会发展状况

（一）GDP 增速

从 OECD 国家 2019 年 GDP 增速来看，公共社会支出占 GDP 比重排前三的法国（1.51%）、芬兰（0.98%）、比利时（1.40%），它们的 GDP 增速在 OECD 国家却分别排在第 25、31、27；公共支出占 GDP 比重后三的土耳其（0.88%）、智利（1.05%）、墨西哥（-0.15%），它们的 GDP 增速在 OECD 成员国中分别排在 33、30、37。无论公共支出高或低，这些国家的 GDP 增速均偏低。

GDP 增速排名前 10 的 OECD 成员中，匈牙利（4.93%）、爱沙尼亚（4.33%）、波兰（4.15%）、立陶宛（3.93%）、以色列（3.51%）、捷克共和国（2.57%）、斯洛文尼亚（2.44%）、斯洛伐克共和国（2.40%）8 个国家的公共支出处于 OECD 中等水平（占 GDP 比重在 16%-21%之间）。由此来看，经济增速快慢与公共开支高低非线性关系。

表：OECD 国家公共社会支出与 GDP 增速

年份	2019 年		2009 年		2000 年	
国家	公共支出占比 (%)	GDP 增速 (%)	公共支出占比 (%)	GDP 增速 (%)	公共支出占比 (%)	GDP 增速 (%)
法国	31.0	1.51	31.02	-2.87	27.71	3.92
芬兰	29.1	0.98	26.90	-8.07	22.62	5.77
比利时	28.9	1.40	28.76	-2.02	23.65	3.72
丹麦	28.3	2.37	29.28	-4.91	23.77	3.75
意大利	28.2	0.30	27.02	-5.28	22.64	3.79
奥地利	27.0	1.61	27.47	-3.76	25.69	3.38
德国	25.9	0.56	26.80	-5.70	25.47	2.90
瑞典	25.5	1.19	27.25	-4.34	26.46	4.77
挪威	25.3	1.15	22.51	-1.73	20.41	3.20
西班牙	24.7	1.98	25.61	-3.76	19.46	5.25
希腊	24.0	1.87	23.91	-4.30	17.77	3.92
葡萄牙	22.6	2.16	24.55	-3.12	18.48	3.82
日本	22.3	0.65	20.81	-5.42	15.35	2.78
卢森堡	21.6	2.30	24.04	-4.36	18.70	8.24
波兰	21.3	4.15	21.30	2.82	20.22	4.56
斯洛文尼亚	21.1	2.44	22.43	-7.55	22.10	3.67
英国	20.6	1.41	23.19	-4.25	16.92	3.44
OECD 平均	20.0	1.66	20.76	-3.43	17.51	3.99
新西兰	19.4	2.17	20.89	-0.15	18.41	2.91
捷克共和国	19.2	2.57	20.00	-4.80	17.86	4.27
美国	18.7	2.33	18.36	-2.54	14.12	4.13
匈牙利	18.1	4.93	23.25	-6.70	20.09	4.48
加拿大	18.0	1.66	18.08	-2.93	15.71	4.92
爱沙尼亚	17.7	4.33	19.31	-14.43	13.91	10.11
斯洛伐克共和国	17.7	2.40	17.72	-5.46	17.46	1.17
冰岛	17.4	1.92	16.99	-6.78	14.50	4.89
澳大利亚	16.7	1.90	16.87	1.94	18.24	3.93
立陶宛	16.7	3.93	21.82	-14.81	15.38	3.83
拉脱维亚	16.4	2.20	18.09	-14.24	15.36	5.60
以色列	16.3	3.51	15.37	0.92	16.15	7.46
荷兰	16.1	1.81	17.07	-3.67	19.00	4.20
瑞士	15.9	0.93	15.25	-2.22	13.80	3.94
爱尔兰	13.4	5.55	23.11	-5.08	12.76	9.45
韩国	12.2	2.03	8.07	0.79	4.41	9.06
土耳其	12.0	0.88	13.02	-4.70	7.55	6.64
智利	11.4	1.05	11.49	-1.56	10.40	5.33
墨西哥	7.5	-0.15	7.26	-5.29	4.39	4.94

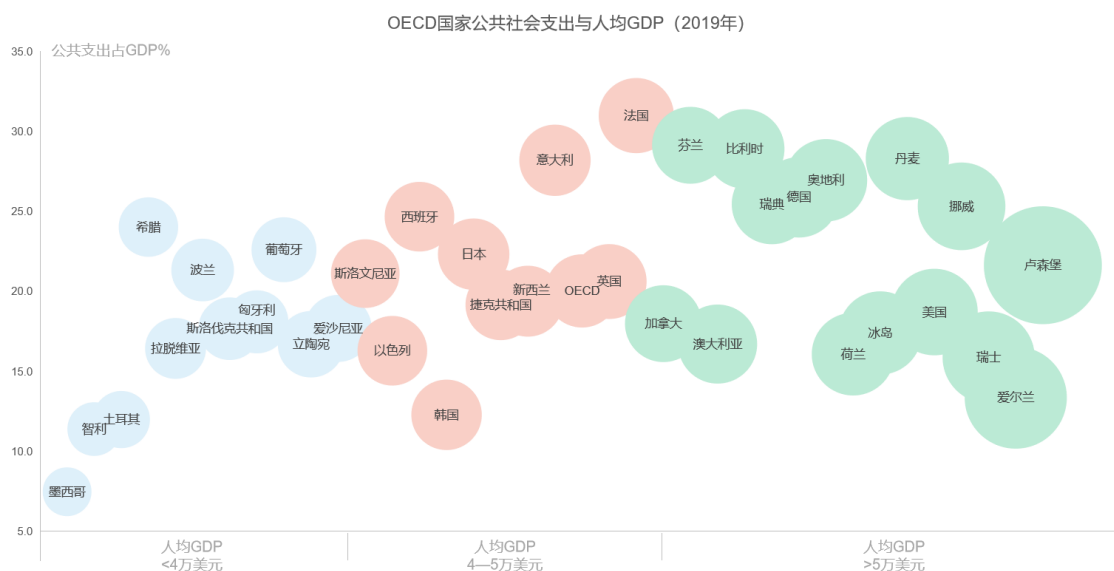
数据来源：OECD 数据库，世界银行数据库。

（二）人均 GDP

GDP 代表国家经济发展的总体规模，人均 GDP 与公共开支之间的相对关系，更能反映社会支出对国民生活水准的影响。

对比 OECD 成员国 2019 年人均 GDP 的情况，公共社会支出占 GDP 比重前三的法国（4.91 万美元）、芬兰（5.14 万美元）、比利时（5.49 万美元），人均 GDP 在 OECD 成员国中分别排 16、14、12。公共支出占 GDP 比重后三的土耳其（2.84 万美元）、智利（2.50 万美元）、墨西哥（2.07 万美元），人均 GDP 在 OECD 成员国中分别排 34、35、36。

人均 GDP 排名前十的国家中，卢森堡（12.10 万美元）、瑞士（7.39 万美元）、美国（6.51 万美元）、冰岛（6.02 万美元）、荷兰（5.95 万美元）的公共社会支出占比处于 OECD 中等水平（占 GDP 比重在 16%-21%之间）。因此，人均 GDP 与公共开支不完全同步。



（三）财政税负

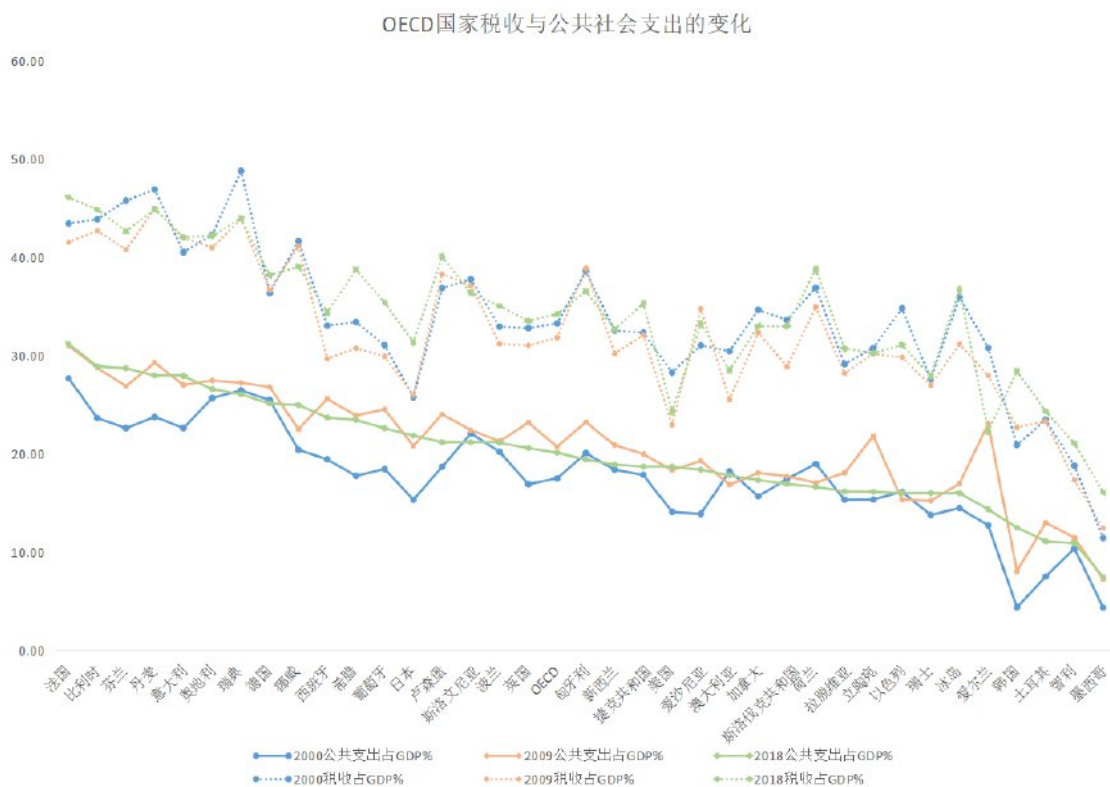
一个国家或经济体想要维护社会稳定与可持续性发展，要有合理的税收体制支持社会福利支出。低税收，意味着居民可支配收入增加，提高消费者的购买能力；然而，财政收入会减少，政府在医疗、教育、卫生、住房等方面的投入就会减少，社会支出相应减少，也就意味着福利水平降低。反之，高税收，居民可支配收入减少，购买力下降，生活保障不足，则会影响社会的长治久安。

从 OECD 成员国 2018 年政府税收率来看⁹，公共社会支出占 GDP 比重前三的法国（46.10%）、芬兰（42.67%）、比利时（44.85%），税收占 GDP 比重在 OECD 成员国中分别排 1、5、3，公共社会支出占 GDP 比重后三的土耳其（24.35%）、智利（21.07%）、墨西哥（16.13%），税收占 GDP 比重在 OECD 成员国中分列第

⁹ 日本、澳大利亚 2018 年税收数据未获得，故采用 2017 年数据进行比较。

34、36、37。由此看出，税收与社会支出的关联性较强。即：公共社会支出较高的国家，其税负也偏高。

同期，英国（33.54%）、日本（31.37%）、美国（24.33%）的税收水平在中等偏下的区间，这些国家的公共社会支出处于 OECD 中等水平（占 GDP 比重 19%-21% 左右）。



（四）政府负债

政府负债率，指政府年末负债余额与 GDP 的比值。这一指标，衡量经济总体规模对政府债务的承载能力，或经济增长对政府举债依赖程度。国际上，通常以《马斯特里赫特条约》规定的负债率 60% 作为政府债务风险控制标准参考值。

有研究表明，政府负债与公共社会支出存在倒“U 型”关系¹⁰。即：当政府负债率低于一定水平时，政府债务增加有利于公共社会支出水平提升；当政府负债率超过转折点以后，政府债务增加将造成公共社会支出水平下降。

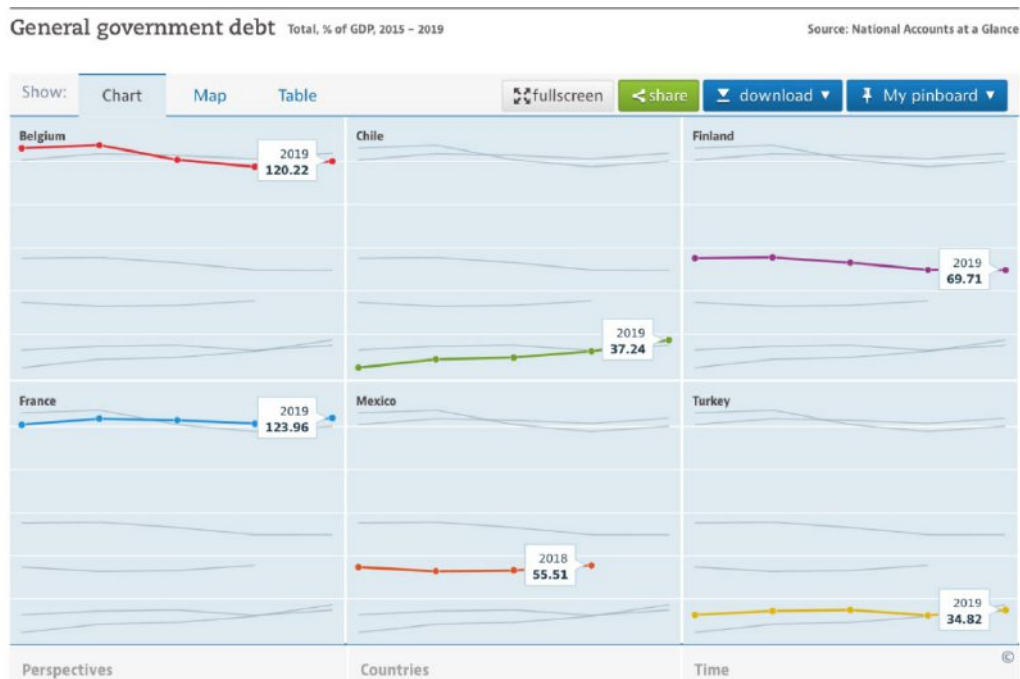
¹⁰ 周程：地方政府负债与居民福利的倒 U 型关系[J].《审计与经济研究》，2019,34(02):91-104.

表：OECD 国家公共社会支出与税负债务

年份	2018 年			2009 年			2000 年		
国家	公共支出占比 (%)	负债 (%)	税负 (%)	公共支出占比 (%)	负债 (%)	税负 (%)	公共支出占比 (%)	负债 (%)	税负 (%)
法国	31.2	121.36	46.10	31.02	97.57	41.53	27.71	72.43	43.43
比利时	28.91	117.65	44.85	28.76	110.73	42.7	23.65	121.66	43.85
芬兰	28.71	69.77	42.67	26.9	49.04	40.77	22.62	50.94	45.76
德国	25.14	69.59	38.19	26.8	77.58	36.68	25.47	62.61	36.37
日本	21.88	238.73	31.37	20.81	202.53	25.97	15.35	142.65	25.78
英国	20.59	113.85	33.54	23.19	78.77	31.06	16.92	49.41	32.8
OECD 平均	20.12	—	34.26	20.76	—	31.84	17.51	—	33.27
美国	18.72	136.18	24.33	18.36	115.68	22.96	14.12	72.13	28.29
土耳其	12.20	32.36	24.35	13.02	—	23.32	7.55	—	23.48
智利	10.95	32	21.07	11.49	13.31	17.33	10.40	—	18.81
墨西哥	7.52	55.51	16.13	7.26	30.56	12.47	4.39	—	11.46

说明：上表的“负债、税负”两项指标，数据下载时间截至 2020 年 12 月 22 日。

从 2015-2019 年政府负债率的走势图看，公共社会支出占 GDP 比重最高的 OECD 国家都存在高负债的情况，比利时（120.22%）和法国（123.96%）的负债率远超 60%，高于欧盟警戒线。公共社会支出最低的国家，其政府负债率较低，智利（37.24%）、土耳其（34.82%）的负债率不到 40%。由此发现，高福利国家的政府负债也较高，政府负债与公共开支直接相关。



（五）失业状况

社会成员的生活安全感，养家糊口和就业需求，这是民生保障安全网发挥作用的主要方面。从 2000-2019 年失业率数据来看¹¹，OECD 公共社会支出最高的三个国家中，法国失业率（8.45%）一直高于 OECD 平均水平（5.39%），芬兰（6.69%）接近平均水平、近年有下降，比利时（5.37%）略低、近年略有下降；公共社会支出最低的国家中，墨西哥失业率（3.49%）始终低于 OECD 平均水平，土耳其（13.70%）和智利（7.22%）的失业率则高于 OECD 平均水平、也高于社会支出最高的三个国家。英国（3.77%）、德国（3.15%）、美国（3.67%）和日本（2.35%）失业率均低于 OECD 平均水平，而这些国家的公共支出位于 OECD 中等水平。



从上述比较来看，失业率和社会福利之间，不一定是绝对的正相关或者负相关。并非福利越好、失业率越高，也不是福利越差、失业率越低，同时存在福利较好、失业率较低的情况。由此很难得出明确的结论，说明高福利造成了长期失业或长期的高失业率，特别是“福利养懒汉”的福利依赖（welfare dependency）。福利与失业二者之间的内在关系十分复杂，由于经济发展的结构性因素和社会变迁，失业是多方面原因造成的。



¹¹ 本文所用的失业率数据，下载时间截至 2021 年 1 月 4 日。

提高社会支出水平，可以使国家教育水平有所提升，进而提高国民素质和道德水平，“人力资本红利”能够替代“人口红利”。推动发展机会均等，政府的一个重要任务是投资教育，保证社会的参与者得到基本的教育和职业培训，未来更有能力在劳动力市场参与竞争，从而降低失业率。同时，受教育程度较高的人群，认知水平比低教育者相对更高，个人奋斗和发展的主观愿望强烈，更倾向于创造性活动，防止滋生懒惰思想。

（六）老龄化程度

扶持老龄人口，解决养老问题，是社会福利一项重大开支。一方面，老龄人口增多，政府需要支出更多进行扶持，使得社会福利水平上升。另一方面，社会老龄化反映出适龄的劳动人口占比下降，社会总产出能力有所减弱，政府税收将会减少，公共开支的财力因此变弱。

从 OECD 国家老龄人口 2007-2018 年数据看，公共社会支出占比最高的芬兰（21.61%）、比利时（18.84%）和法国（19.84%），老年人口比重一直高于 OECD 平均水平（17.20%）；公共支出最低的土耳其（8.65%），墨西哥（7.25%）和智利（11.55%）三个国家，老年人口占比远低于 OECD 平均水平。对比来看，老年人口增多，国家在养老和医疗卫生保障方面的公共支出也会相应地提高。



OECD 许多国家的福利体系，正面临着严峻挑战，人口老龄化加大了政府预算压力。预计到 2050 年，在半数经合组织国家内，劳动年龄人口将会下降近 30%，这会使社会保障的筹资更为艰难¹²。

（七）研发投入水平

教育投入增多，有条件培养更多的高素质人才，有效地提高国家的创新能力。OECD 国家的福利中，一项很重要的社会支出就是家庭福利，包括：教育方面享有的税收优惠。OECD 各国高度重视教育的投入，允许抵扣子女受教育的部分成本，有的成员国将继续教育费用也纳入税前抵扣范围。例如：意大利公民，可以抵扣

¹² 安赫尔·古里亚（OECD 秘书长），在北京“中国发展高层论坛”的致辞，2014 年 3 月 23 日。

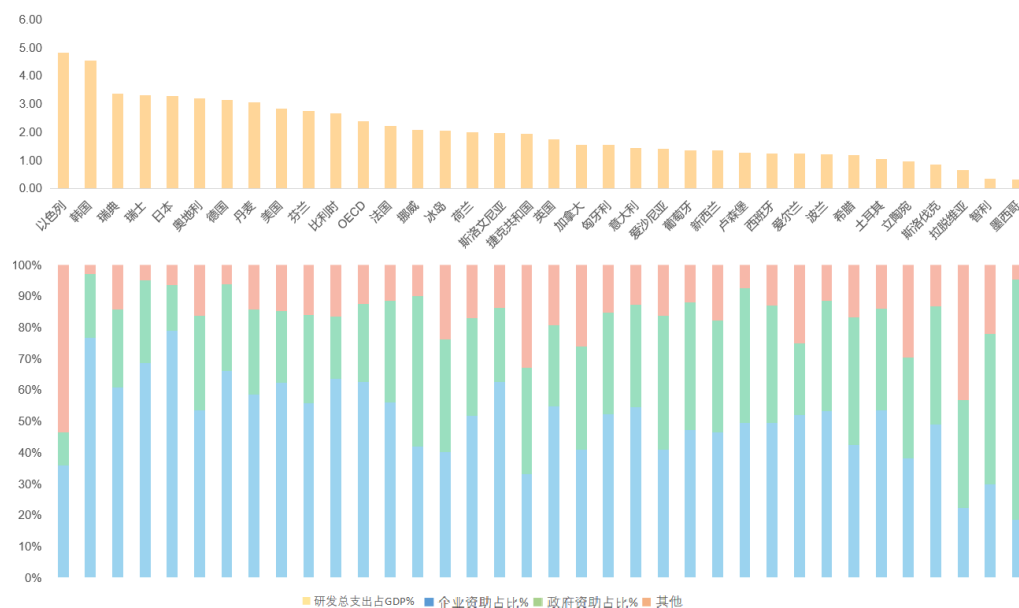
中学、大学受教育成本的 19%，在私立学校就读费用抵免参照相当于公立学校的标准执行。荷兰与职业教育有关的直接支出中，超过 500 荷兰盾允许扣除。

从 OECD 国家的研发总支出（GERD）占 GDP 比重可以看出，福利支出之间差别较大，研发经费之间的差别也比较明显。智利（0.350%），墨西哥（0.313%）和土耳其（1.035%）这三个公共社会支出最低的国家，研发投入水平远远低于 OECD 平均水平（2.38%），也远远低于芬兰（2.755%），法国（2.193%）和比利时（2.678%）三个公共支出最高的国家。

数据还显示，公共支出在中等水平的德国（3.13%）、美国（2.83%）和日本（3.28%），研发支出的比重较高；公共支出水平偏低的韩国（4.53%），研发支出的比重却在 OECD 成员中名列前茅¹³。



OECD国家的研发支出及资金来源情况（2018年）



¹³ 欧美日发达国家、中国，研发经费占 GDP 比重均高于 2%。

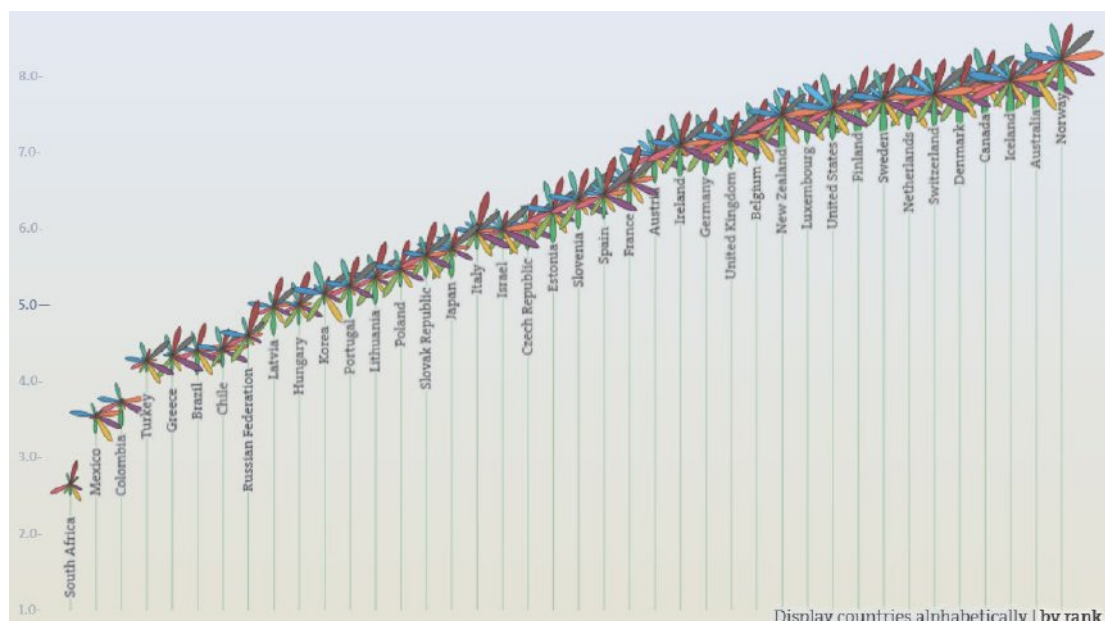
说明：在上图中，奥地利、加拿大、哥伦比亚为 2019 年数据，比利时、丹麦、法国、爱尔兰、以色列、卢森堡、荷兰、新西兰、瑞典、瑞士为 2017 年数据，其余国家为 2018 年数据。

（八）幸福感

社会成员的幸福感，体现社会内聚力，为社会政策制定提供更全面的依据。超越传统的 GDP 指标的局限性，OECD 推出了可量化的“幸福指数（Better Life Index）”。这是一个由 24 项指标合成的综合性指数，涉及：住房、收入、就业、社交、教育、环境、政府治理、健康、生活满意、安全、工作与生活平衡等 11 类。其中，住房、收入、就业等方面的指标用于衡量生活的物质条件，其它方面的指标用于衡量生活的质量水平。

根据 2020 年幸福指数排名，公共支出最高的三个 OECD 国家，芬兰、法国、比利时，分列第 9、18、13；公共支出最低的几个 OECD 国家，土耳其、智利、墨西哥的幸福指数分别排名 37、34、39。幸福指数排名前十的国家，挪威、澳大利亚、冰岛、加拿大、丹麦、瑞士、荷兰、瑞典、芬兰、美国、新西兰、比利时、德国、爱尔兰、奥地利、法国、西班牙、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、捷克共和国、以色列、意大利、日本、斯洛伐克共和国、波兰、立陶宛、葡萄牙、韩国、匈牙利、拉脱维亚、俄罗斯联邦、智利、巴西、哥伦比亚、墨西哥、南非。由此可见，社会福利最优，并非社会成员最幸福；但社会福利差，社会成员的幸福感偏低。

图：OECD 国家 2020 年幸福指数排名



说明：OECD 公布的幸福指数排名，包括：OECD 成员和非成员（巴西、俄罗斯、南非）共 40 个国家，图表下载时间截至 2020 年 12 月 30 日。

数据来源：How's Life? 2020 Measuring Well-being, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

表：OECD 幸福指数核算指标体系

指标	简介
住房	没有基本设施的房屋
	居住在没有室内冲水马桶的住宅中的人口百分比
	房屋支出
收入	家庭净调整后可支配收入
	家庭无需减少资产或增加负债就能承受的最大消费量。
	家庭人均净金融资产
就业	劳动力市场不安全程度
	与失业相关的预期收入损失（以先前收入的百分比衡量）
	就业率
	就业人口占适龄劳动人口的比重
社区	长期失业率
	指已经失业 1 年及以上的人口占劳动力人口的比重。
	个人收入
教育	国民账户的工资总额除以整个经济体中的平均雇员人数
	可获得社交帮助的人口比例
	主观指标。如果遇到困难，获得亲戚、朋友、邻居等给予帮助的人口所占的比重。数据来自盖洛普世界民意调查。
环境	受教育程度
	年龄在 25 至 64 岁之间且至少具有高中学历的成年人数量
	学生技能
政府治理	OECD 国际学生评估计划（PISA）的阅读、数学和科学方面的学生平均分数。
	受教育年限
	5 岁儿童至 39 岁的平均预期接受教育的时间
健康	空气污染
	空气中直径小于 2.5 微米（PM2.5）的颗粒物浓度的加权平均值
	水质
生活满意度	反映人们对所居住的环境、特别是水质的主观评价。
	制度草案协商指数
	在制定主要法律和从属法规时，利益相关者正式参与的程度。
社会治安	选民投票率
	选举期间进行投票的人数（无论该投票是否有效）与登记投票的人口之间的比率
	预期寿命
工作与生活平衡	在一定年龄组的死亡率水平下，该年龄组人群日后可能继续生存的平均年数。
	自我健康评价
	自我健康评价“好”和“非常好”的人口占比
工作与生活平衡	生活满意度
	衡量个人对生活满意程度的主观感觉
	晚上独自行走安全率
工作与生活平衡	被访者年龄在 15 岁及以上，基于问题反馈，“住所所在的城市或地区，晚上独自走路感到安全吗？”
	凶杀率
	每十万人中，每年公安机关报告被罪犯故意杀害的人员数量。
工作与生活平衡	工作时间超长的员工比例
	衡量每周工作时间通常在 50 小时以上的员工比例
	休闲和个人护理时间
	每天在休闲和个人护理活动上花费的平均分钟（或小时）

资料来源：OECD Better Life Index: Definitions and Metadata, May 2019.

（九）世界竞争力

国家竞争力对于社会长期健康发展至关重要，使企业能够实现可持续增长、创造就业机会，最终提高公民享有的社会福利水平。

瑞士洛桑国际管理学院（IMD）发布的年度报告《IMD 世界竞争力排名》，基对全球 63 个经济体进行评比。IMD 世界竞争力排名的 200 多项统计调查指标，涉及“硬”指标，例如：失业率、GDP 和政府卫生和教育方面的支出；以及，来自“意见调查”的“软”指标，包括：社会凝聚力、全球化和腐败等主题。IMD

评比内容，涵盖经济表现、基础设施、政府效率和企业效率 4 大类。竞争力最强的国家，上述类别得分都比较高。

从 2019 年 IMD 排名来看，世界竞争力最强的前三个经济体，并非 OECD 公共支出最高的三个国家，芬兰排名第 15、比利时第 27、法国第 31。OECD 国家中公共支出最低的两个国家，智利位居第 42 名、墨西哥和土耳其都在 50 名之后，竞争力明显较弱。

图：2019 年 IMD 世界竞争力排名

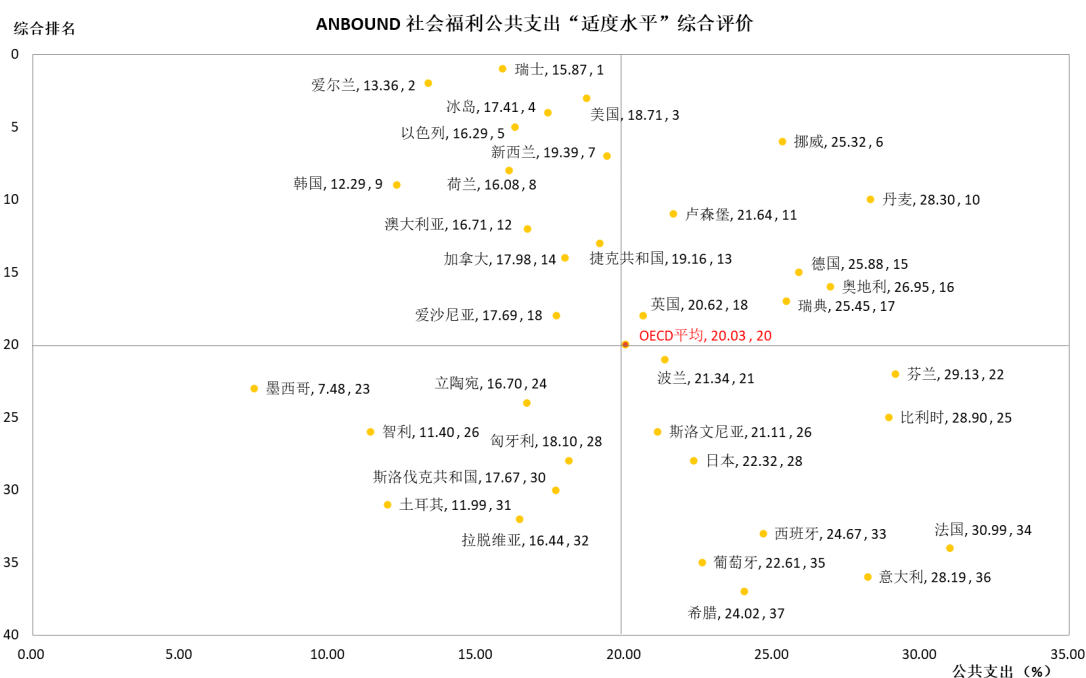
2019	Country	2018	Change	2019	Country	2018	Change
1	Singapore	3	+2 ↑	33	Czech Republic	29	-4 ↓
2	Hong Kong SAR	2	- -	34	Kazakhstan	38	+4 ↑
3	USA	1	-2 ↓	35	Estonia	31	-4 ↓
4	Switzerland	5	+1 ↑	36	Spain	36	- -
5	UAE	7	+2 ↑	37	Slovenia	37	- -
6	Netherlands	4	-2 ↓	38	Poland	34	-4 ↓
7	Ireland	12	+5 ↑	39	Portugal	33	-6 ↓
8	Denmark	6	-2 ↓	40	Latvia	40	- -
9	Sweden	9	- -	41	Cyprus	41	- -
10	Qatar	14	+4 ↑	42	Chile	35	-7 ↓
11	Norway	8	-3 ↓	43	India	44	+1 ↑
12	Luxembourg	11	-1 ↓	44	Italy	42	-2 ↓
13	Canada	10	-3 ↓	45	Russia	45	- -
14	China	13	-1 ↓	46	Philippines	50	+4 ↑
15	Finland	16	+1 ↑	47	Hungary	47	- -
16	Taiwan, China	17	+1 ↑	48	Bulgaria	48	- -
17	Germany	15	-2 ↓	49	Romania	49	- -
18	Australia	19	+1 ↑	50	Mexico	51	+1 ↑
19	Austria	18	-1 ↓	51	Turkey	46	-5 ↓
20	Iceland	24	+4 ↑	52	Colombia	58	+6 ↑
21	New Zealand	23	+2 ↑	53	Slovak Republic	55	+2 ↑
22	Malaysia	22	- -	54	Ukraine	59	+5 ↑
23	United Kingdom	20	-3 ↓	55	Peru	54	-1 ↓
24	Israel	21	-3 ↓	56	South Africa	53	-3 ↓
25	Thailand	30	+5 ↑	57	Jordan	52	-5 ↓
26	Saudi Arabia	39	+13 ↑	58	Greece	57	-1 ↓
27	Belgium	26	-1 ↓	59	Brazil	60	+1 ↑
28	Korea Rep.	27	-1 ↓	60	Croatia	61	+1 ↑
29	Lithuania	32	+3 ↑	61	Argentina	56	-5 ↓
30	Japan	25	-5 ↓	62	Mongolia	62	- -
31	France	28	-3 ↓	63	Venezuela	63	- -
32	Indonesia	43	+11 ↑				

数据来源：《IMD 世界竞争力排名》，瑞士洛桑国际管理学院，2019 年 5 月。

五、社会福利公共支出的适度水平

OECD成员国比较的结果表明，经济增长保持一定速度，为经济发展和社会进步创造条件，经济条件较优的国家有能力更多支持社会福利。每一个国家还要考虑相比其它区域或其它国家的不同条件和社会需求，有计划地促进本国可持续发展，确保国家发展和社会进步整体处于较为有利的地位，才能合理有效地利用国家资源提供全面的社会保障计划和各项社会福利。一国的经济发展质量、就业状况、科学技术和创新水平、社会成员的获得感和国家治理水平，直接决定着公共社会支出的水平。在OECD国家中，经济增长、税负债务、创新指标各项表现更好，失业率相对低、人口更年轻、人民幸福感强、国家竞争力强，这些成员国的社会福利公共支出大多处于中等水平（约占GDP总量的五分之一）。

本课题的分析结论认为，在 OECD 国家的公共社会支出和社会经济发展效益“双高”象限内，公共支出占 GDP 比重的取值越靠近中间值，政府投入福利强度适中；综合排名越高，国家总体表现评价越好。因此，OECD 国家适度的公共支出占 GDP 比重在 22-25%，并且保持一定伸缩性和动态变化，政府在经济危机时期将适当提升公共支出水平。



总体上，综合评价简洁而直观，我们的研究结论力求客观、避免偏颇。由于时间所限，本课题设计的具体评价指标仍待补充完善，相关的权重赋值和统计测量还需进一步细化。尽管如此，社会保障和福利水平关系着国家治理的现代化进程，也是各国政府高度重视并努力改善的领域。国际比较研究，为合理制定社会福利政策，应用于社会发展规划和执行，无疑提供了更多有价值的决策依据。

参考文献

- [1] OECD (2020), *Social Expenditure Database*, www.oecd.org/social/expenditure.htm
- [2] OECD (2020), “*Social Expenditure (SOCX) Update 2020: Social spending makes up 20% of OECD GDP*”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- [3] OECD (2019), “*Social Expenditure Update 2019, Public social spending is high in many OECD countries*”, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf>
- [4] OECD (2012), “*Social Spending during the Crisis, Social Expenditure (SOCX) Data Update 2012*”, www.oecd.org/els/social/expenditure
- [5] OECD Economic Outlook, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook_16097408
- [6] Cornell, INSEAD, WIPO, “*GLOBAL INNOVATION INDEX 2020 Who Will Finance Innovation*”, www.globalinnovationindex.org
- [7] 房莉杰：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》（京）2019 年第 5 期。
- [8] 熊跃根：全球化背景下福利国家危机与变革的再思考，http://www.shehui.pku.edu.cn/upload/editor/file/20180316/20180316131448_3903.pdf
- [9] 匡亚林：社会福利引论：福利体制模式的类型化考察，《国家行政学院学报》2018 年第 3 期。
- [10] 陈功：《颠覆世界的城市化》，中信出版社，2016 年版。
- [11] 邓智平：福利态度还是福利程度：福利国家再认识，《广东社会科学》，2015 年第 4 期。
- [12] 王军平，翟丽娜：OECD 国家家庭福利政策实践与启示，《北京社会科学》，2012 年第 5 期。
- [13] 胡乃军，Willem Arema, Pauline From, Maxime Ladaique：经合组织国家社会保障支出比较（“*How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems?*”），《中国社会保障》，2014 年第 6 期。
- [14] 黄叶青、余慧、韩树：政府应承担何种福利责任？——公民福利态度的影响因素分析，《公共行政评论》2014 年第 6 期。

- [15] 毛捷：中国社会福利体系适度性研究——国际比较与实证分析，《财贸经济》，2012 年第 2 期。
- [16] 王延中、龙玉其：改革开放以来中国政府社会保障支出分析，《财贸经济》，2011 年第 1 期。
- [17]〔英〕安德鲁·格林（Andrew Glyn）：《放纵的资本主义》（2006），
<https://www.marxists.org/chinese/reference-books/capitalism-unleashed/index.htm>

© ANBOUND 2020 年



START YOUR FINANCE



起点财经，网罗天下报告