



经济发展的快慢及其社会效应分析

浙江大学公共管理学院教授 林 卡

摘要 目前,中国经济正在由快速发展的经济腾飞阶段向常态发展的阶段演进。经济高速发展有助于提升国民生产总值、扩大产业规模和促进行业发展,也由于“滴漏效应”而给民众形成了进步主义的印象。经济成长速度的放缓会导致人们对于发展前景的预期降低和利益群体之间的冲突加剧,使一些社会矛盾“显化”。为此,我们要根据变化了的国内外环境条件和形势调整发展目标,以常态发展的假设来指导政策设计,把对数量的追求转向质的提升。

关键词 经济增长 政策分析 适度发展 社会政策 发展研究

【作者简介】

林卡,浙江大学公共管理学院教授、博导。

研究方向: 社会政策、社会保障、社会工作。

主要著作:《社会政策的理论和研究范式》(合著)、《国际经验和中国社会福利体系的发展》

(论文)、《中国社会的发展战略和前景:从提升生活质量走向增进社会质量》(论文)等。

中国经济的快速发展已经持续了20年的时间。其年均GDP增长率在“十五”期间为9.8%,到“十一五”期间为11.2%,平均超过10%。在一些国外评论者看来,这种高速发展的态势被认为是经济发展的“奇迹”,但对于许多身处其中的中国人来说,这种发展速度已经被人们看作是“常态”,并影响了人们对于经济发展的期望。然而,在美国金融危机爆发之后,中国经济发展的国际环境发生了很大的变化,特别是欧洲金融危机及其所面对的经济困境,给中国发展外向型经济带来了很大的挑战。今年以来,中国经济发展速度的放缓引发了人们普遍关注和争论。本文力图从社会分析的角度来评估经济发展速度快慢的社会效应并探索所涉及的一些关键因素,为政策分析提供一些可资借鉴的理论导引。

经济发展速度的快慢及其效应评估

一般说来,经济增长可以为社会发展提供强有力的物质基础并提升人民生活的总体水平。但是,当对这一假设进行探究时,我们必须意识到经济成长的积极或消极效用要通过各种制度背景、组织因素和阶级结构等的“折射”而达成。由此,经济增长的社会效应与该国的发展环境

和发展战略有着密切的关系。以拉美为例，智利、巴西、阿根廷等在发展中国家的比较中，人均收入、城市化和工业化水平都很高，但这些国家的经济增长导致了严重的贫富分化及发展的“拉美陷阱”。因此，当我们询问发展进程的社会效益和成本时，我们有必要询问向什么方向发展，以什么样的代价发展，在什么样的环境中发展，发展的成果是否为各阶级和社会群体所共享，抑或是强化了阶级分化和差距等问题。对于这些问题的回答都与发展战略的设计相关。

在中国，自1994年以后我们逐渐培育了社会主义市场经济体系，并在市场的驱动和公共财政的刺激下一直保持着高速增长的态势。这种高速增长对于提高人们的生活水平贡献很大。以人均可支配收入为指标，城市居民的收入从1995年的4283元增长到2011年的21810元，农村居民人均纯收入也从1578元增长到6977元。但是，人们对于这一增长所导致的许多弊病和后遗症提出了批评，包括社会发展滞后、环境代价、劳工代价、粗放型生长、技术更新换代滞后、追求数量不求质量等。针对这种情况，中央在2004年后提出了新的发展战略，并在2006年中央经济工作会议上强调又好又快，“把好放在第一位”，用科学发展观取代以往追求量的增加的发展观。这些努力对于缓解由经济快速增长所造成的消极结果起到了十分积极的作用。

但自2009年以来，受美国金融危机的影响，中国经济的增长率出现了大幅度下滑。在2009年第一季度，增长速度一度降低到6.1%（根据国家统计局2009年4月16日发布的数据）。在2010年，这一速度出

现了反弹（10.3%），在2011年的政府工作报告把经济增长目标定为8%后，其实际增长速度仍然超出这一目标，达到9.2%。目前，随着对房地产等行业的调控等宏观经济政策的采用和国内外发展环境因素的变化，国民经济增长速率在逐渐下降，并引发了经济发展快和慢这两种发展导向孰是孰非的争议。一些人从消极的意义上评论这一下降现象，认为低增长率意味着经济运行状况的恶化而不是优化。

在对于这一状况的讨论中，我们要关注以下三方面问题：

首先是发展速度与社会效应的联系。在快速增长的情况下，我们会习惯于把追求速度和数量作为追求目标而无暇顾及如何提高产品的质量和品质、降低污染、培育核心技术，实现生产方式的转化等任务。目前，那种以劳动力的代价和环境资源的代价来换取高速GDP增长的做法已经招致人们的诟病，而“可持续发展”的口号正在得到人们的积极回应。这一理念要求我们降低污染和能耗，鼓励以经济发展的低速度来应对目前所面临的环境危机、城市膨胀以及过度消费的危机。这一发展理念对于评估经济发展的速率具有借鉴意义。

其次，对于经济发展速度“常态”的理解。我们要正视并探索由中速发展所形成的社会效应，并重新审视“常态”这一问题。这一要求为以下原因所强化：第一，近30年的跳跃性发展本身并不是“常态”状况，而是经济发展处在工业化“起飞”阶段的特征；当经济发展上了台阶以后，发展速度就会放缓。第二，经济总量的扩大使保持高速度发展日益困难，因为每个



经济增长点所代表的实际数值很大。第三，国际金融环境 and 经济生态也在发生变化，特别是欧洲经济体目前所面临的困境对于中国的出口和贸易会产生一定的影响。第四，国内劳动力成本的上升和企业生产环境改造方面成本的增加。第五，民营经济的驱动力正在弱化，企业创新能力在下降，并出现民营企业群体大量外流的现象，等等。这些因素都要求我们降低对发展速度的期望，把中速发展作为“常态”状况进行假设，并在此基础上展开对策分析。

最后，达成高速增长所采取的手段。在反思经济增长速度问题时，我们也要把关注点放在实现高速增长的手段、途径、所具有的成本和代价，以及其所具有的社会效应这些问题上。为了维持经济增长，政府固然可以采取公共投资作为刺激政策来调整经济运行的速度。例如在美国，政府投入就成为缓解金融危机的重要手段，但其效用招致了诸如茶党等方面的批评。在中国，近年来四万亿的投资促进了公共开支的增长，但也引致通货膨胀的威胁。而且，由于这些费用中的许多部分进入了公共开支领域，从而强化了公共部门的经济力量而弱化了民营经济的力量，强化了官本位体系而弱化了民间企业创新的能力和动力，强化了社会“管控”的色彩而弱化了社会生活多样化的诉求。因此，我们要从积极和消极两方面的效应来研究政府对于市场的干预所造成的社会效果。

由此，经济发展快和慢问题本身是一个量的问题，对这些问题的考察要与质的方面的评估联系起来。经济的低速发展可能对社会发展进程造成困难，但也促使人们在提升竞争力、提高产品品质以及发展

的可持续方面进行更多的努力。目前，中国经济的发展速度由10%以上逐渐降到8%左右（根据国家统计局发布的数据，2012年第一季度GDP增速为8.1%，第二季度为7.6%）。这种中速发展的态势就要求企业改变经营方式，由以往的粗放型经营转向提高产品的技术含量、提升产品质量的方向；而依靠大量的公共投入来刺激经济增长，不仅会形成通货膨胀的压力，也会形成一些消极的社会效应。在此意义上，遵从市场规律，保持国民经济的平稳发展（中速发展），将具有积极意义。

经济发展的速度与发展阶段：国际经验

在国际背景下讨论经济成长的阶段性，有助于我们从更为广泛的视野来讨论中国经济增长的快慢及其社会影响力问题。经济发展是有周期的，也受到国内外各种因素的影响。在欧洲，许多工业化国家在20世纪70年代中遭受两次石油危机的打击后，在20世纪80年代开始进入低速增长的时期。一些国家在20世纪90年代的GDP增长速度甚至低于3%。在21世纪中，受美国金融危机的影响，一些欧洲国家的经济和金融体系到了崩溃的边缘。如2009年发端于希腊的欧债危机，使得主权债务蔓延欧洲，世界银行更是预测欧元区2012年经济增速为负0.3%。这使欧洲的政策讨论的焦点由福利国家的再分配效应转向工作福利和移民问题，并倡导生产主义的社会政策。可以理解的是，当经济增速下滑时，人们对经济政策与社会政策的积极联系给予更多的关注。这种情形与10年前

相比具有一定的差异：在 20 世纪 90 年代，许多欧洲学者仍然强调社会政策不能成为经济政策的附庸，而不是强调积极的相互促进的关系。

在东亚，在经济“起飞”的 20 世纪 70、80 和 90 年代，东亚国家(地区)盛行生产主义的社会政策理念，采取以追求经济发展速度为导向的发展模式。^⑧从 20 世纪 70 年代的日本到 80 年代的“亚洲四小龙”，到 90 年代的中国大陆，都出现了以追求 GDP 增长为目标的生产主义发展导向。^⑨以中国为例，改革开放后中国社会的发展目标从“人均 800 美元”到“翻两番”，从“小康”到“全面小康”，这些目标与其他东亚国家实施的“生产主义”的发展战略十分接近。随着国际环境的变化和老龄化问题的加速，这些国家的经济发展速度不断减缓。在 20 世纪 90 年代，日本经济的平均增长率仅为 1%~2%，大部分时期处于“零增长”状态。^⑩韩国在 21 世纪仍然保持了良好的经济发展势头，但其速度也有所下降。2010 年其 GDP 增速为 6.1%，2011 年为 3.6%^⑪，而 IMF 预测韩国 2012 年增长率有可能进一步下降至 3.25%。在中国，直到 2010 年其经济增速仍保持在 10% 以上，但随着国际环境的变化，经济增速也有所下降，2011 年为 9.2%。

伴随着经济增长阶段的演化，社会环境也发生重大变化。在经济腾飞和高速增长时期，人们往往具有进步主义的倾向和对社会前景的乐观主义的看法，因而国家的发展战略容易赢得民意的支持。在社会政策上，由高速发展带来的“滴漏效应”使全体民众得益于这一发展过程，并把生活改善的可能寄望于高速发展成果地分享。

在此过程中，社会所有群体都有可能通过“滴漏效应”而得益（即经济成长的好处也能为下层阶层所分享），从而使社会底层群体和弱势群体也能够对生产主义的发展战略持积极支持的态度。尽管这一战略会强化国家对于经济发展的主导作用并在一定程度上限制个人的生活自由和民间力量成长的空间，但成功的经济运作使人们容易接受威权主义的国家治理。^⑫这一逻辑已经为东亚国家的发展进程所验证。

随着经济增长速度的放缓，其所具有的“滴漏效应”已逐渐消失，而社会所存在的现有的和潜在的矛盾也会“显化”。这就使低速的经济发展成为诱导和激化各种社会矛盾的催化剂，也为解决这些问题带来了社会压力。在这种压力下，人们对于权利分配和利益分化的抵触情绪会不断增强而形成一定的民主压力。在这一背景中，许多东北亚国家和地区在经济发展超越了高速成长的阶段后，都相继进入民主化的进程中，其发展战略也进行了转变。在中国，我们也要意识到在经济成长进入新阶段后需要建立一种与常态发展相适应的发展机制。这一机制将由来自于各方面的驱动力所构成，而国家的政策制定也有必要鼓励这一机制的发展以回应民生的需求，形成多元化的发展动力机制。

在这一发展的新阶段，社会保障体系将成为社会稳定器来保障这两个阶段的平稳过渡。在采取生产主义发展战略的过程中，东亚国家的社会保障体系的发展是滞后的。社会开支（教育、医疗、社会保障等）在 GDP 中所占的比重较小，社会服务的供给也十分缺乏。^⑬但在快速经济增长阶段，民众对发展社会保障体系的社会压



力还十分有限，部分是由于良好的市场环境提供许多就业机会，部分是由于“滴漏效应”的影响。在跨越了经济快速发展的“起飞阶段”后，民众的社会保障诉求会不断增强，而经济的中速或低速发展也有可能给一些民众的生活带来一定的困难，从而强化了这些要求。因此，从东亚各国的情况看，20世纪90年代以来经济发展速度的放缓与国家福利的扩张是同步进行的；这些进程也伴随着民主化的进程。

欧洲的情况与东亚国家的情况十分不同：其经济发展速度放缓与国家福利的削减同步进行。这是由于在欧洲福利国家，其社会保障体系在国家经济增长时期具有较为充分的发展，因而与奉行“生产主义”战略的东亚国家不同，大多不存在福利发展程度过低的“补课”任务。相反，它们所面临的是如何应对经济成长低速度所造成的对社会生活的挑战和实行福利紧缩政策进行量的缩减。在2011年，德国、英国、法国和丹麦的增长率分别为2.9%、0.7%、1.6%、1.2%，而希腊的经济增长率则为负5.5%。^⑭由此，在政策讨论中，人们把经济发展与社会发展的积极互动关系作为讨论的中心议题，并力图从东亚的生产主义的政策导向借鉴经验。即便如此，与20世纪90年代不同，此次金融危机并未诱发人们对于福利国家体系的合法性的质疑，因为发生危机的主要是低福利的南欧国家，而高福利的北欧国家则显示出很强的抗风险性。事实上，正是由于福利国家体制的运行才使得这些国家能够在如此低的经济增长率中仍然得以生存。

另一方面，日本经济在20世纪90年代未开始下滑，至今一直处于经济增长的疲

软阶段。但与欧洲的许多国家有所不同，日本的高度老龄化社会的压力使其仍然保持着高额的公共开支，并由老龄化问题导致国家福利的继续扩张。这一扩张也与近年来政治生态环境的变化有明显的相关性。随着1993年自民党下台在野党上台，政府对于推进福利事业以应对政治需求和社会诉求加大了努力。^⑮这表明社会政策的制定并不是随着经济增长的变化而机械地变化，也与老龄化和政治环境有着直接的联系。在东亚，许多国家和地区已经形成了民主化变革的经济基础和社会基础，而来自民生的呼声和来自于生活多样化、社会多元化的挑战压力也在不断强化。

根据以上国际经验我们可以看到，经济发展具有其自身的规律。欧洲、日本和其他东亚国家都经历了从起飞到繁荣到中速或低速增长的演进。尽管人们对于经济发展的速度常常具有高增长的期望，但经济发展的快慢状况最终要取决于市场条件和经济状况。我们不能以为政府的作用或干预是万能的，从而把经济发展看作是由政府决策所决定的。其次，经济增长和社会发展是两个平行而又相互关联的发展进程。快速的经济增长可以对社会发展产生积极的效用，但在东亚各国，经济快速发展的起飞阶段并没有像西欧国家一样伴随着社会保障体系的快速发展，这一发展出现在经济增长进入中速发展的阶段。再次，当经济发展速度下降到一定程度后，一些国家会出现社会群体之间的纷争加剧，从而导致一定的社会动荡。但在许多西欧国家，尽管其经济的低速增长也导致金融危机和财政危机的压力，其福利国家体系依然保护了社会体系的常规运作。

几点讨论和结论

基于这些研究，我们可以得出一些结论。首先，发展速度的快慢由很多国际国内因素的影响所造成（在一些时候，甚至受偶然因素的影响），因而快慢问题并不能完全由我们的政策行为所决定，因为影响这一进程的因素很多，许多甚至是不可控的。在此意义上，我们不得不面对社会科学的一个基本问题：在社会分析中，许多问题是“无解的”，因为其结果取决于在过程中出现的各种因素的影响。同时，对于快慢问题的评估，则要以社会效应的好坏和是否有助于提高人民的生活水平为标准。在市场经济体系中，快速的经济发展可以扩大贫富差别，加剧贫富分化的程度。因此，衡量社会经济发展状况好坏的标准并不取决于速度的快慢和水平的高低，更要关注反映社会状况的质性指标。

在此，我们也看到政府的公共投入对于市场发展能够起到一定的刺激作用。在美国金融危机中，政府就曾采用加大投资刺激经济的手段来缓解金融危机，取得了成功的经验。在以往的3年中，中国政府也通过4万亿的公共投资来强化经济活力。这些努力一方面取得了一定的积极成效，但也导致通货膨胀的压力，造成大量资金涌入公共部门，影响民间和企业经济活力和创新动力衰减等消极的后果。在社会关系和体制方面，这种公共投入常常进入公共部门或与政府相关的部门，助长了官本位体制，弱化了市民社会的力量，从而形成许多消极的影响。因此，在市场经济运行的今天，政府对于经济的干预要避免

对于市场经济体制的运作形成冲击或弱化其活力。

对于经济发展快慢和阶段性的讨论也涉及发展理念和民众对于发展战略的支持状况。在经济发展超越了“起飞阶段”而进入常态发展的阶段时，由快速发展所形成的发展主义光环也逐渐消失，与此相应的“滴漏效应”正在失去。这一态势会鼓励我们以理性的眼光来看待经济发展，由对速度追求的激情转向理性和常态的规范。这些变化有助于杜绝“假大空”的流行病，使之落向更为实在的质量标准。在观念上，当经济发展到一定阶段之后，社会发展的需求会不断更新，从而导向社会发展的新环境。这些变化要求我们重建对于发展的期望，对于经济发展速度的理性理解和平和的国民心态，改变我们的发展导向，把适度发展理解作为一种常态，并采用多元化和多样性的标准作为我们对生活的追求目标和对于发展的期望。

从发展动力来看，经济增长的低水平常常会催生社会矛盾，从而增大社会压力，强化社会稳定的需求；另一方面，经济发展的低速度也为政策制定提供新的氛围和环境，要求政策制定者注重资方利益，强化经济发展的活力和对社会政策发展的影响。它也要求经济增长模式的转型人们观念的转化、社会组织形式的调整和强化各级政府解决新问题的能力。必须强调，在经济腾飞（快速发展）时期与其后的稳定发展（中速或低速）时期，其发展的驱动力、民意支持、社会观念、社会组织的期望都会各不相同。由于快速发展所导致的“滴漏效应”，以及民众对于发展的期望和支持高速发展的政治力量都在



逐渐消失,我们有必要形成新的动力机制来推动社会发展。

同时,我们也要在新的基础和发展预期中来评估发展战略。由于经济运行会有上升区间也会有下降区间,我们要避免把快速增长作为常态模式看待,而要考虑到经济发展的快和慢两种状况。以社会保障体系的发展为例,目前我们所形成的社会保障体制是在近10年的快速经济发展条件下成长起来的,它也与良好的地方财政能力相适应。在此背景中,我们近年来设立了许多社会保障项目以保障广大民众特别是农村群体的基本需要,并且以公共财政补贴作为基本政策手段来推行适度普惠的政策。这些政策获得了农民的支持,取得了很大成功。特别是地方财政的贡献将农村社会福利推升到一个新的高度,形成了许多社会政策创新实践。但一旦出现经济增速的下降和地方财政的收缩,这些体系和项目的可持续性和运行推动力将会面临新的问题。

总之,中国社会的发展已经进入新的成长阶段。在此阶段,经济腾飞时期的“滴漏效应”正在消失,粗放型经济发展导向正在向强调质量和标准的导向转化,不断弱化的国际经济环境也会影响我们对于高速度的追求。为此,我们要形成新的目标、理念和机制来推进下一步的发展。在此过程中,我们要把可持续发展或建立常态发展机制作为目标来确定发展战略,确立适度发展的目标,而不是通过人为的大规模的公共投资来刺激经济。当然,我们也要认识到,过低的经济发展速度(如低于6%)也会造成十分严重的社会影响。这种影响不仅仅是经济方面的影响,更会

对人民期望、社会稳定、社会组织相互关系等方面造成重要的影响。因此,保持适度的增长将会是合适的选择。另外,中国地大物博,区域差异很大。这种区域发展的不平衡性为我们进行政策抉择提供了很大的空间。正如我们所看到的,在2009年美国金融危机对我国东部沿海地区形成巨大冲击的时候,中部和西部未受太大影响,陕西等内地省份的经济发展速度持续加快。这种经济发展的梯级效应使得中国具有较长的起飞和发展的阶段,从而能够缓解经济成长快慢所造成的复杂社会效应。事实上,当东部地区的发展阶段已经走出“腾飞阶段”之后,中部和西部地区可能才刚刚进入这一“腾飞阶段”。这种梯级发展的效应扩展了中国高速发展时期的区间,也能对经济整体发展起到一定的缓冲作用。

(本文系国家社科基金项目“社会质量与和谐社会建设研究”阶段性成果,项目编号:126002-S11103)

注释

①Jenny, "Beyond Shock: Does Latin America Offer a New 'Doctrine'?", *Political Economy*, 2009, 14(3):417-421.

②国家统计局:《1996年中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社,1996年。

③李俊:“中国经济将迎来本世纪最困难”,http://www.chinareform.org.cn/Economy/macro/Forward/201204/t20120427_140444.htm; [美]理查德·邓肯:“中国经济放缓不可避免?”,《山西青年》,2011年第6期。

④[英]梅根·特鲁戴尔:“美国茶

党运动分析”，《国外理论动态》，2011年第8期。

⑤马光远：“‘四万亿’的另一面——推高通胀泡沫”，<http://www.cfinet.cn/p20101126000460.html>。

⑥谢曜：“西方经济80年代回顾和90年代展望”，《国际问题研究》，1990年第2期。

⑦谭兵：“当代西方社会政策的新焦点与新趋势”，《广西民族大学学报》（哲学社会科学版），2011年第1期。

⑧⑫林卡：“东亚生产主义社会政策模式的产生和衰落”，《江苏社会科学》，2008年第4期。

⑨Holliday, I. "East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: farewell to Productivism?", *Policy and Politics*, 2005, 33 (1): 45-62; Holliday, I. and Willding, P., "Welfare Capitalism in the Tiger Economies of East and Southeast Asia", in *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the*

Tiger Economies, I. Holliday and P. Willding (eds.), Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom, 2003, 1-17.

⑩崔岩：“长期经济停滞条件下的日本劳动市场：以失业率为中心的分析”，《世界经济》，2002年第4期。

⑪韩国央行：“2011年第四季度和全年韩国内生产总值（预测值）”，中国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyl/j/201201/20120107941215.html>。

⑬Jacobs, D., "Low Public Expenditures on Social Welfare: Do East Asian Countries Have a Secret?", *International Journal of Social Welfare*, 2000 (9):2-16.

⑭胡荣花：“国际金融危机下欧盟对外贸易与经济复苏分析”，《研究报告》，2012年第3期。

⑮黄圭振：“东亚福利资本主义的发展：以日本、韩国与台湾为例”，《公共行政评论》，2010年第6期。

责编 / 马冰莹

Analysis of the Speed of Economic Development and Its Social Effects

Lin Ka

Abstract: At present, Chinese economy is shifting away from the rapid development stage toward the stage of normal development. Fast economic growth helps to increase GDP and enhance industry size and industry development. Besides, because of the "Trickle-down effect", it can create a progressive impression upon the people. In contrast, a slowdown in economic growth will exacerbate the conflict between people's development expectations and the interest groups, and cause some social conflicts to become "manifest". Therefore, we must adjust our development goals according to changes in the internal and external environment and situation, guide policy design based on the assumption of normal development and shift away from the pursuit of quantity toward the improvement of quality.

Keywords: economic growth, policy analysis, moderate development, social policy, development studies