

现代化进程中的社会保障政策范式 与中国选择

余 澍

[摘要] 嵌入于现代化进程中的社会保障制度，在与现代化的互动中形成了两种典型的政策范式——将社会保障视为现代化许诺的社会权利范式与将社会保障作为现代性问题治理工具的结构功能范式。社会权利范式和结构功能范式为现代社会保障制度的建立与完善提供了理论基础，形成了推动现代社会保障制度发展的巨大动能。然而，两种政策范式的内在张力使现代社会保障制度长期陷入通胀性与通缩性的矛盾之中。在中国式现代化进程中，建设作为一种新制度文明的共享型社会保障制度，是既充分保障民生福祉、有效发挥社会保障制度的功能，又缓和中国社会保障制度建设中的通胀性与通缩性矛盾，实现社会权利范式与结构功能范式内在统一的潜在路径。

[关键词] 现代化；中国式现代化；社会保障；社会权利范式；结构功能范式

一、引言

中国共产党第二十次全国代表大会全面开启了中国社会主义现代化建设的新征程。习近平总书记在党的二十大报告中指出，“从现在，起中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”^①作为“保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障”与“治国安邦的大问题”，^②社会保障是推进现代化国家建设的重要支撑。^③在社会保障与现代化的互动过程中，存在着两条重要轴线：一条轴线认为社会保障是现代国家治理体系的子系统

[作者简介] 余澍，西北农林科技大学人文社会发展学院副教授。主要研究方向：社会保障理论与政策、失业治理与失业保障。

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“失业保险精准受益的实现机制与路径策略研究”（25CSH127）。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022年，第21页。

② 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022年第8期。

③ 郑伟：《社会保障与现代化国家建设》，《人民论坛·学术前沿》2021年第20期。

与重要组成部分，进而强调“社会保障”的现代化；^①另一条轴线则将社会保障视为现代国家治理的必要手段与重要工具，并重视“以社会保障进行治理”的现代化。^②

不论是作为治理对象的社会保障还是作为治理工具的社会保障，在其参与现代化的过程中均会诞生一系列的价值判断、理念和思维方式，进而形成一定的政策范式。^③在总结社会保障制度实践的基础上，学者们从不同角度构型着社会保障政策范式。蒂特马斯从制度形态的视角出发，将社会保障政策范式分为剩余福利范式、工作能力-绩效范式与制度性再分配范式；^④从制度功能的视角出发，社会保障政策范式可分为社会控制范式与权利范式；^⑤从制度对象的角度来说，可分为普遍主义与选择主义两大范式；^⑥从制度供给主体的角度，则可分为强调国家干预的福利国家范式与强调责任主体多元的福利社会范式；^⑦从比较福利体制的角度看，艾斯平-安德森提出了自由主义、保守主义与社会民主主义三个主要范式；^⑧而从“现代化-社会保障”互动关系的视角出发，社会保障可大体归纳为两种政策范式：社会权利范式与结构功能范式。^⑨前者将社会保障制度视为现代化所许诺的美好生活与社会权利的具象表达，后者则将社会保障制度理解为解决现代化所引致社会问题的治理工具。^⑩

在中国式现代化的条件约束与目标约束下明晰社会保障制度发展的政策范式、明确其制度目标与价值理念，是中国社会保障制度支持中国式现代化平稳有序推进的必然要求。有鉴于此，有必要进一步从“现代化-社会保障”互动关系的视角考察社会保障政策范式的渊源及其发展方向。本文的基本结构是：首先，分别检视“现代化-社会保障”互动关系视角下的两种社会

① 安华：《国家治理现代化视角下的社会保障治理：理念、目标与机制》，《内蒙古社会科学（汉文版）》2016年第5期；白维军：《社会保障治理能力现代化的三重维度》，《内蒙古社会科学（汉文版）》2016年第6期。

② 中国社会保障学会理论调研组：《中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向》，《社会保障评论》2017年第3期；岳经纶、程璆：《福利治理现代化：概念、理论框架与推进路径》，《甘肃行政学院学报》2022年第2期。

③ 严强：《社会转型历程与政策范式演变》，《南京社会科学》2007年第5期。

④ [英]理查德·蒂特马斯：《社会政策十讲》，吉林出版集团有限责任公司，2011年，第14-16页。

⑤ 李贺平：《社会保障研究范式的权利论转向》，《社会科学战线》2012年第4期。

⑥ 岳经纶、方珂：《从“社会身份本位”到“人类需要本位”：中国社会政策的范式演进》，《学术月刊》2019年第2期。

⑦ 林卡：《走向“福利社会”？——“福利社会”概念辨析及其蕴意》，《人民论坛》2009年第20期；[日]武川正吾：《福利国家的社会学：全球化、个体化与社会政策》，商务印书馆，2011年，第50-53页。

⑧ [丹麦]考斯塔·艾斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，商务印书馆，2010年，第32-33页。

⑨ 应指出，从“现代化-社会保障”互动关系的视角出发，在社会权利范式与结构功能范式之外，还存在一种社会保障的批判范式。不同于社会权利范式将社会保障视为美好生活或结构功能范式将社会保障视为治疗现代化侵害的良方，批判范式将社会保障制度视为现代化所带来的侵害本身。这一范式下的代表人物是哈贝马斯与福柯。哈贝马斯认为福利国家制度是现代公共领域再封建化的一种表现——福利国家与社会的边界模糊，令公共领域不如之前那般纯粹，而进入了再封建化的状态；而福柯则在“生命权力”的框架下强调福利国家本身所具有的某种压迫性，即福利国家对生命的管制使多样化的生命被裁剪为统一的样式。这一范式为学者反思现代社会保障制度提供了一种后现代视角。在批判的狂欢之后，我们并未获得推翻和重建制度的力量，而仍需生活在被解构的社会之中。由于本文的讨论整体上是立足于“制度”并面向现代化的，因此不得不策略性地忽视批判范式及其影响。关于批判范式的讨论，可参见[德]哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，学林出版社，1999年，第255-282页；杨立雄、杨月洁：《生活世界殖民化、话语商谈与福利国家的未来——兼论哈贝马斯与马歇尔、罗尔斯的区别》，《人文杂志》2007年第1期；[法]米歇尔·福柯：《必须保卫社会》，上海人民出版社，2010年，第183-199页；高奇琦：《填充与虚无：生命政治的内涵及其扩展》，《政治学研究》2016年第1期。

⑩ 席恒：《现代化进程中的社会保障模式转型》，《社会保障评论》2024年第3期。

保障政策范式如何在现代化特质的驱动下完成构型；其次，通过比较社会权利范式与结构功能范式，揭示二者的内在张力及该张力作用下现代社会保障制度发展的矛盾运动，并在此基础上探讨中国式现代化进程中的中国社会保障政策范式应当如何转型以化解这种内在张力。需说明的是，现代化和现代社会保障制度均起始于西方，因此分析二者的关系时难以绕开传统的西方现代化理论与社会理论。

二、现代化的许诺与作为现代化生活方式的社会保障

（一）现代化许诺：美好生活与“永恒”增长

对于美好生活的追求是人类自古以来的夙愿。在西方哲学的传统中，对于美好生活的追求往往在于彼岸，而非此岸。亚里士多德在《尼各马可伦理学》中写道，追求此岸欢愉的享乐生活显然是奴性的、动物式的生活。追求此生荣誉的政治生活，相对于至高的善而言，显得太肤浅。唯有沉思生活这种合于努斯的生活对于人是最好、最愉悦的，这种生活也是最幸福的。^①西方中世纪的经院哲学又将这种至高善推升至上帝的彼岸，经院哲学家相信终极而完美的幸福在于理智对上帝的直观，而人的理性在此生又受到各种条件的限制，那么人在此生就只能达致有限而不完美的幸福。^②在此意义上，阿奎那说：“在现世不可能有真幸福。”^③

现代化最突出的特质就是将人类生活追求的价值中轴转入了作为经验之域的现世轨道。^④理性化对于人类社会整个生活秩序的重新定向，^⑤使旧道德哲学家所陈述的那种终极目的和至高善被彻底否定。宗教约束力范围内那些关于来世的快乐和痛苦则被视为“并非人所能见之物”，^⑥而不在幸福计算范围之内。生活追求的正当空间完全转移到了实在可靠的此岸领域，现世的个体感受代替了虚无缥缈的至高善成为判断个体美好生活的唯一标准——极度的幸福就是我们所能享受的最大的快乐；极度的苦难就是我们所能遭受的最大的痛苦。^⑦

因此，现代社会中，不论人们是否拥有宗教信仰，他们的抱负、欲求、渴望，一般都指向此世的贡献、选择、财富，而不是死后的世界。^⑧这种尘世、经验、感官的美好生活又进一步向物质性简化，即由金钱、住房、家具、汽车、家用电器等一系列物质组合而形成的生活方式。^⑨人类关于物质的需求被摆在了相对于其他需求更优先的价值位次，人的幸福

① [古希腊]亚里士多德：《尼各马可伦理学》，商务印书馆，2003年，第11-12、308页。

② 董尚文：《论阿奎那伦理学的理智主义》，《哲学研究》2008年第7期。

③ [意]圣多马斯·阿奎那：《神学大全第四册：论人的道德行为与情》，中国台湾碧岳学社，2008年，第65页。

④ 张凤阳：《现代性的谱系》，南京大学出版社，2004年，第60页。

⑤ 李猛：《理性化及其传统：对韦伯的中国观察》，《社会学研究》2010年第5期。

⑥ [英]边沁：《道德与立法原理导论》，商务印书馆，2000年，第84页。

⑦ [英]洛克：《人类理解论》（上册），商务印书馆，1983年，第228页。

⑧ [德]哈特穆特·罗萨：《新异化的诞生：社会加速批判理论大纲》，上海人民出版社，2018年，第35页。

⑨ Gerhard Schulze, "Das Projekt des schönen Lebens. Zur soziologischen Diagnose der Modernen Gesellschaft," in Alfred Bellebaum, Klaus Barheier (eds.), *Lebensqualität*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1994.

被计算为个体对于物质财富占有与使用的加总。^①这一转变的意义不仅在于个体对于美好生活锚定物的改变，更在于美好生活从自身向内探寻的孤独思索转变为了物质财富的生产与消费过程。

同时经济学家意识到，只有进步状态才是令人愉悦的，^②社会大众的幸福都来自社会进步，而非社会财富达到顶峰。因此，现代化社会是一个依赖持续和永恒的增长、依赖连续不断的改进而生存的社会，^③它唯有以提升为模式才能维持其结构，亦即它必须仰赖持续的（经济）增长、（科技）加速、时时的（文化）创新，才能再生产它的制度现状。^④在此意义上，现代化被表征为一种面向物质财富生产的经济社会体制与破旧立新的线性历史叙事。^⑤它将发展和增长视作永恒的主题，它承诺每一代人（至少在物质财富层面）都会比上一代人生活得更好。个人的生活和生活得更好一些、生存和生存得舒适第一次在社会历史上，对于国家治理与社会管理而言，真正成为合情合理的东西。^⑥满足个体对于物质性美好生活的需要，避免贫穷与匮乏逐步成为了现代化的普世道德准则。1941年，在美国，罗斯福总统在致国会的年度咨文中发表了著名的演说——《四大自由》，他强调：

在我们力求安宁的岁月中，我们盼望有一个建立在四项人类基本自由之上的世界。

第一是言论和发表意见的自由……第二是每个人以自己的方式崇拜上帝的自由……第三是不虞匮乏的自由——从全球的角度说，意味着保证使每个国家的居民过上健康的和平时期的生活的经济共识——在世界每一个地方。第四是免受恐惧的自由……

《四大自由》一方面将个体对财富的占有程度与自由相统合，马尔库塞甚至将其视为一切自由的具体实质，^⑦进而强化了人类普遍享有美好生活的正当性。另一方面奠定了不虞匮乏的自由在世界人权体系中的地位，从而以人权的形式，使满足人类对于物质性美好生活的需要成为了现代社会的共同善与“最高愿望”。^⑧

（二）许诺与回应：现代化与社会保障的社会权利范式

现代化允诺给了个体以免于匮乏的自由的美好前景——个体可以享有一种普遍富裕、有实质内容的生活。基于此，以 T. H. 马歇尔为代表的学者将社会保障制度理解为对现代化许诺的制度性回应，是现代化下的个体理应享有的某种生活形式与权利的具象表达。在“许诺-回应”的情境中，社会权利范式被逐步构型。

① Serge Latouche, "The Misadventures of the Good Life between Modernity and Degrowth: From Happiness to GDP to Buen Vivir," in Hartmut Rosa, Christoph Henning (eds.), *The Good Life Beyond Growth New Perspectives*, New York, Routledge, 2017.

② [英] 亚当·斯密：《国富论》，人民日报出版社，2009年，第37-38页。

③ [英] 厄内斯特·盖尔纳：《民族与民族主义》，中央编译出版社，2002年，第30页。

④ [德] 安德雷亚斯·莱克维茨、[德] 哈特穆特·罗萨：《晚期现代社会的危机——社会理论能做什么？》，上海人民出版社，2024年，第149页。

⑤ [德] 克里斯托弗·克拉克：《时间与权力》，中信出版社，2022年，第198页。

⑥ [法] 米歇尔·福柯：《安全、领土与人口》，上海人民出版社，2018年，第451页。

⑦ [德] 赫伯特·马尔库塞：《单向度的人：发达工业社会意识形态研究》，上海译文出版社，2006年，第3页。

⑧ Mary Edmund, *A Good Life: Human Rights and Encounters with Modernity*, Canberra, ANU Press, 2013, 227.

尽管不同政治实体因经济发展水平、民族文化特征、政治运作方式等的差异而呈现出异质性的社会保障制度安排,但作为一种现代化生活方式的社会保障制度始终遵循一种基本运作逻辑,即通过普遍的制度安排对个体生活进行干预,令社会成员共享一种现代化的生命历程。一方面,以公共教育为代表的儿童福利和以养老金为代表的老年福利将现代人的生活普遍清晰地切分出以劳动力市场为主轴,且具有稳定秩序的“童年与青少年—成人—老年”三分阶段;另一方面,社会保险、社会救助、社会服务等风险管理系统则能应对生活中的不连续性与过渡阶段,强化生命历程的连贯性。^①在此意义上,社会保障制度不仅是对个体在当下所能享受的生活状态的保障,更是对面向未来的稳定生活预期的承诺。

作为一种现代化生活方式,现代社会保障制度通过三重鲜明的特征回应着现代化对于个体美好生活的许诺。首先,现代社会保障制度依托于一种财富转移的权利正当性而非人道主义。由于先天禀赋与后天境遇的差别,个体对于物质财富的占有与使用必然具有差异,为了保障绝大多数社会成员能享受到现代化许诺的物质财富与美好生活,必然需要一套外在于个体的矫正系统。不同于前现代社会将矫正的正当性归属于人道主义的做法,现代社会保障制度将这种正当性与个体权利相关联。这种权利所追求的是在维护尊严的基础上,确保人们获得使需要得到满足的福利水平。^②在T. H. 马歇尔看来,这种由人们对社会遗产和自然资源平等享有的事实而宣称的个人福利要求是神圣的、不可剥夺的,带有自然权利的特征。^③即便是最崇尚自由主义的美国,在罗斯福新政之后,社会保障亦被构想成是政府提供的一种普遍权利,而不是慈善事业或特权。^④其次,现代社会保障制度是建基于物质美好生活整体面向的全面体系。为确保个体对美好生活的充分享有,社会保障制度的建构需具有一种整体面向,即从最低限度的经济福利和安全到依据社会通行标准享受文明、体面生活的一系列权利谱系。这决定了社会保障制度要在健康、就业、劳动、家庭、住房等跨度广泛的物质生活领域,建立起福利、救济、保险、优抚等覆盖全面的物质生活保障制度,组成面向全体社会成员的安全网络,使个体持续过上一种文明、体面和有尊严的生活。^⑤最后,现代化社会保障制度是持续发展与增长的。作为美好生活指涉的社会保障制度被视为现代化进步运动的结果,^⑥是促进社会进步的系列政策之一。^⑦这意味着社会保障制度水平需处于增长的动态运动之中,以保障其美好生活指涉的完整性与社会进步的属性。在社会权利范式的视域下,社会保障制度的停滞不仅是其自身的失败,更是现代化危机的体现——发展和增长的停滞与线性历史叙事的中断。

① 郑作斌、胡珊:《生命历程的制度化:欧陆生命历程研究的范式与方法》,《社会学研究》2018年第2期。

② 王梦怡、彭华民:《福利制度视角下的社会权利及本土化反思》,《理论月刊》2022年第1期。

③ [英] T. H. 马歇尔:《福利国家的社会选择》,载郭忠华、刘训练编:《公民身份与社会阶级》,江苏人民出版社,2008年,第85页。

④ [美] 埃里克·方纳:《美国自由的故事》,商务印书馆,2002年,第292页。

⑤ 肖滨等:《现代政治中的公民身份》,上海人民出版社,2010年,第207页。

⑥ Claus Offe, *Modernity and the State, East, West*, Cambridge MA, The MIT Press, 1996, 15.

⑦ [英] W. H. 贝弗里奇:《贝弗里奇报告》,中国劳动社会保障出版社,2004年,第3页。

第二次世界大战后，在罗斯福总统“不虞匮乏的自由”精神与贝弗里奇式福利国家蓝图的指引下，西方各国纷纷建立起以社会保障制度为核心的福利国家体制，试图以充分就业、普遍社会服务及最低生活保障等计划，满足每一位社会成员对现代化美好生活的期许。^①

三、现代化的问题与作为现代化治理工具的社会保障

（一）现代性问题：现代化的自反性

20世纪50年代，加尔布雷斯宣告了“丰裕社会”的来临，人类社会进入了一个历史上从未发生过的物质极大丰富的世界。但“丰裕社会”并不意味着我们进入到一个安宁平和的理想世界，相反，现代化的历史同样是一部问题史。现代化在许诺给个体以美好生活的同时，带来了冲突、紧张，甚至是危机——贫富差距不断加大、环境破坏日趋严重、精神家园失守。这些现代性问题根植于追求现代化美好生活的增长与丰裕逻辑之中，并由此造成了现代化的自反性——现代化的进步可能会转化为自我毁灭。^②正如鲍德里亚所指出的：富裕的进步，也就是说对日益增加的个人与集体财产和设施的拥有，其“危害”日益严重。^③现代化试图证明，自身可以高效满足人类不断增长的物质财富需要与实现持续的社会进步。这有赖于市场机制的广泛使用——现代化相信，社会的运行存在规律性与自然性，只要顺从这种规律性与自然性就可以实现财富与效率的最大化，即让必然的和自然的调节自己运作，或者使自然调节成为可能的管理运作。^④

市场机制是一种自发调节的资源配置方式，通过交换与竞争，使人们把生产、必需品、供应、需求、价值、价格等联系起来，并在此意义上构建了一个真言化场所，^⑤形成最优的资源配置，催生更高效的生产组织方式。市场机制的调节作用，将迫使任何进入经济领域的人不得不运用他精明的头脑，对成本与利润进行严格核算，并尽可能地把合理、高效的科学手段、技术手段及管理手段融入他的企业经营。^⑥在经济领域大获成功的市场机制又被推广至社会生活的方方面面，使整个现代化社会的地基、梁和瞭望台完全是用经济材料做成的。^⑦市场或者说自由竞争法则成为了现代社会一切领域的普遍准则。

然而，市场机制在给现代社会带来繁荣的同时也为危机埋下了伏笔，这种危机首先体现在经济领域。现代生产体系的持续运作仰赖于人们通过市场联结生产与消费活动，即经典的

① [加] R. 米什拉：《资本主义社会的福利国家》，法律出版社，2003年，第81页。

② [德] 乌尔里希·贝克等：《自反性现代化：现代社会秩序中的政治、传统与美学》，商务印书馆，2014年，第5页。

③ [法] 让·鲍德里亚：《消费社会》，南京大学出版社，2014年，第17页。

④ [法] 米歇尔·福柯：《安全、领土与人口》，上海人民出版社，2018年，第469页。

⑤ [法] 米歇尔·福柯：《生命政治的诞生》，上海人民出版社，2018年，第43页。

⑥ 张凤阳：《现代性的谱系》，南京大学出版社，2004年，第252页。

⑦ [英] 熊彼特：《资本主义、社会主义和民主主义》，商务印书馆，1979年，第92页。

G-W-G公式（金钱—商品—更多的金钱）。人们的需求越旺盛、消费越快速，生产的扩大也就越顺畅，经济增长的态势也就越好。这意味着现代化的“永恒”增长需以“永恒”消费为代价，如阿伦特所言：劳动过程的无休止只能靠消费需求的无休止来保证；而为了确保生产的无休止，就只能让产品越来越快地失去它的使用特征和变成越来越多的消费对象。^①但相对于经济增长与生产的无限扩大，消费需求始终是有限的。市场机制会对供需不能匹配造成的生产过剩与有效需求不足自动做出反应，当过度乐观和过度购买的幻想破灭时，市场价格会以突然和灾难性的巨大力量下降，^②从而引发失业率增加、工厂倒闭、国家财政支出增加、税收下降等经济问题。

市场机制对非经济领域的扩张同样造成了一系列现代性问题，波兰尼提出的“虚拟商品的商品化”正是一种典型的市场扩张灾难。在波兰尼看来，土地、货币与劳动力这三者作为现代化工业生产不可或缺的要害被组织在市场之中。但是不同于一般为了出售而生产出的商品，这三者没有一个是为出售而被生产出来的，因此这三者的商品形象完全是虚构的。市场机制对于这三者的侵入会造成巨大的灾难——土地的商品化会造成自然环境的破坏、河流的污染；货币的商品化会造成周期性的资金短缺与泛滥；劳动力的商品化则使得人被从各式各样具有保护性的社会关系中抽离出来，使人和人之间除了赤裸裸的利害关系，除了冷酷无情的“现金交易”，就再也没有任何别的联系了，^③并最终成为“非人”而被自由竞争的撒旦磨坊碾碎。总之，如果允许市场机制成为人的命运、人的自然环境，乃至他的购买力的数量和用途的唯一主宰，那么它就会导致社会的毁灭。^④

（二）问题与治理：“现代化—社会保障”的结构功能范式

市场机制在带给世界繁荣的同时，也造成了现代化的经济社会问题。面对日益复杂的现代性问题，社会保障作为一种治理工具与维持现代化结构的功能系统被引入现代社会并持续发展。由此，现代化与社会保障在“问题—治理”的情境中构型了社会保障的结构功能范式——社会保障体系被视为现代社会中重要的减震装置与安全阀。^⑤

作为一种治理工具的社会保障制度嵌入于现代性问题的发生过程。不论是有效需求不足引发的经济危机，还是劳动力商品化诱发的社会危机，其发生起点均在于现代化的市场经济条件下个体（预期）收入的结构性不足。为了应对该问题，现代国家的结构中往往需要一种基本的收入增加与维持机制，用以在必要时增加或维持特定群体的收入。社会保障制度作为治理工具的基本运行逻辑正在于通过针对个体的福利给付与收入维持，在宏观经济层面增加社会整体有效需求，在微观个体层面提供充分的保护，进而实现对现代性问题的有效治理。

① [美] 汉娜·阿伦特：《人的境况》，上海人民出版社，2018年，第90页。

② [英] 约翰·梅纳德·凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，商务印书馆，1999年，第327-328页。

③ [德] 马克思、[英] 恩格斯：《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社，2012年，第403页。

④ [英] 卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，当代世界出版社，2020年，第74页。

⑤ 刘军强：《增长、就业与社会支出——关于社会政策的“常识”与反“常识”》，《社会学研究》2012年第2期。

在经济领域，为了应对市场机制下有效需求不足所导致的经济危机，凯恩斯提出了“有效需求管理”的经济政策，即对于消费倾向，国家可部分通过赋税制度、部分通过利息率的涨落、部分通过其他手段来施加引导的作用，^①从而克服内在于市场经济体制的有效需求不足问题。社会保障作为一种直接性的收入增加与维持机制，一方面可以平滑个人在整个生命周期内的收入与消费水平，防止其在退出劳动力市场、丧失收入来源后收入与消费的大幅降低，进而在宏观层面将社会整体需求控制在合理范围之内；另一方面可以在企业利润与个人收入增长放缓的经济不景气时期改进厂商和消费者预期，刺激投资与消费需求的增加，从而使经济运行走出低谷，因而被视为解决有效需求不足和生产过剩的重要治理工具。

在社会领域，学者们对劳动力“商品化”概念的强调，则进一步分析了现代化与社会保障制度在社会问题领域的结构功能关系。波兰尼指出一旦放开市场朝“自由”的方向奔跑，就会引发用以恢复人们正常生活结构和自然环境的反向运动。因此，社会保护必然与自我调节市场如影随形。^②作为社会保护的一种形式，社会保障通过对特定社会成员的收入保障庇护了在市场经济中丧失了传统血缘与地缘保护的个体，防止劳动力被市场经济所引发的各类风险侵袭。艾斯平-安德森进一步提出了劳动力“非商品化”的概念，更加直白地指出了社会保障在治理社会问题时的作用机制——个体在必要时可以自由地选择不工作，而无须担心会失去工作、收入或一般福利。^③换言之，社会成员能够通过社会保障制度获得基本收入保障，而不再需要担心在面对年老、疾病、工伤、失业等现代性风险时陷入生活的困境之中。正因如此，如哈耶克一般的自由主义信徒也不得不坦承，因为社会风险的不确定性，要求政府协助组织一种全面的社会保障制度的理由是充分的。^④

四、中国式现代化进程中的社会保障政策范式选择

（一）在通胀性与通缩性之间：社会保障制度发展的内在张力

在世界各国的现代化进程中，社会权利范式和结构功能范式分别从不同视角切入，为现代社会保障制度的建立与完善提供了理论基础，形成了推动现代社会保障制度发展的巨大动能。但随着现代化进程的不断推进，两种范式之间的张力同样使现代社会保障制度的发展处于一种矛盾运动之中——社会权利范式内在通胀性与结构功能范式内在通缩性之间的难以调和。

在社会权利范式的规定下，社会保障制度具有一种内在通胀性。基于社会权利范式建构的社会保障制度意味着个体对某种标准之文明拥有一种绝对的权利，^⑤而界定文明之标准本身就

① [英]约翰·梅纳德·凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，商务印书馆，1999年，第491页。

② [英]卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，当代世界出版社，2020年，第208页。

③ [丹麦]考斯塔·艾斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，商务印书馆，2010年，第33页。

④ [英]冯·哈耶克：《通往奴役之路》，中国社会科学出版社，2017年，第139-140页。

⑤ [英]T. H. 马歇尔：《公民身份与社会阶级》，载郭忠华、刘训练编：《公民身份与社会阶级》，江苏人民出版社，2008年，第33页。

具有动态性,是根据社会发展而调整的进步过程。社会保障制度需以单调递增的待遇调整趋势回应社会成员对于美好生活预期的不断提升以维持自身的承诺。这也导致在西方国家,冻结和调低社会福利待遇往往意味着“政治自杀”。^①这种膨胀的实质在于作为社会权利主体的理性个体总是期望维持并扩大自身已有的社会保障待遇水平。福柯对于克劳塞维茨名言的翻转——“政治是战争的延续”^②有助于理解这一问题。在福柯看来,依社会契约而建立的政治架构并非霍布斯所谓一切人反对一切人战争的终结。恰恰相反,在个体理性视域下寻求自身社会权利的维持与扩张正是通过政治化的手段,实现对美好生活的排他性占有,从而在社会保障领域延续着一切人对一切人的战争。福利制度背后的斗争暴露了现代社会的结构和矛盾,^③使得社会权利范式下的社会保障天然具有普遍主义与保障水平逐顶竞争的倾向。

结构功能范式对于社会保障制度的功能性需要则规定了其发展的内在通缩性。尽管社会保障制度作为现代性问题的解决工具在现代国家系统中不可替代,但从经济增长的视角出发,当社会保障制度水平不断膨胀时,其所需要的管制和税收负担就可能抑制投资、经济发展和工人工作的动力,阻碍市场力量正确有效地发挥作用,进而成为现代化的新问题。换言之,只要社会保障制度仍以市场经济为前提,其提供就必须受到限制。^④这意味着结构功能范式主导下的社会保障常常受到选择主义与保障水平逐底竞争的影响。20世纪70年代以后,西方国家在经济危机下对福利国家的清算与改革正是通缩性的极端化形式——当社会保障制度被视为阻碍经济发展的问题时,它们被毫不留情地抛弃了。

社会保障制度通胀性的持续必然造成其所依托的经济系统面临下行压力,进而使社会保障成为现代性问题本身。而社会保障制度向下调整的通缩性不仅有违背现代化许诺的风险,更可能导致现代社会结构系统的无法维系。两种范式的张力使现代化国家陷入了一种悖论——社会保障对国家和经济积累的影响很可能是破坏性的,然而废除社会保障所带来的影响将是毁灭性的。^⑤当下世界,社会保障制度发展的关键性问题绝非择社会权利范式与结构功能范式其一,而是如何在两种范式之间寻求“最佳点”,既维持社会保障制度作为现代化美好生活具象表达的地位,又确保其作为现代化结构维持工具的功能性充分发挥。

(二) 走出通胀性与通缩性:中国式现代化进程中的社会保障政策范式选择

21世纪以来,中国经历了一个与西方发达国家20世纪60—80年代相似的社会保障建设“黄金时代”。当前中国的民生支出占GDP的比重达20%,接近发达国家1980年左右的水平。^⑥社会保障制度不仅作为全面建成小康社会、脱贫攻坚战略的重要制度安排,给中国人民带来了美好生活,更为化解养老、医疗、工伤、失业等现代化风险提供了保障,维持了中国现代社会的平稳

① 郁建兴、刘涛:《超越发展型国家与福利国家的共同富裕治理体系》,《政治学研究》2022年第5期。

② [法]米歇尔·福柯:《必须保卫社会》,上海人民出版社,2010年,第12页。

③ [美]彼得·鲍德温:《福利大博弈:欧洲福利制度的百年激荡(1875—1975)》,三联书店,2023年,第1页。

④ Yuichi Shionoya, *Economy and Morality: The Philosophy of the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005, 216.

⑤ [德]克劳斯·奥非:《福利国家的矛盾》,吉林人民出版社,2010年,第7页。

⑥ 焦长权、董磊明:《迈向共同富裕之路:社会建设与民生支出的崛起》,《中国社会科学》2022年第6期。

运行与高速发展。但必须指出,当前我国的社会保障制度是改革开放后对西方社会保障制度学习、借鉴与创新的产物,^①因而在建制过程中不可避免地受到社会权利范式与结构功能范式影响。两种范式的内在张力也随着制度运行而逐渐显现:社会大众对于城乡居民养老保险、医疗保险待遇提升的要求与政府有限财政负担能力之间的权衡;民生支出的刚性增长与担忧高额的社会保障负担可能抑制经济、就业岗位增长的矛盾等,都是这种张力在当前阶段的具体体现。

党的二十大开启了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的新时代新征程。新征程同样意味着新挑战,就社会保障制度建设而言:首先,随着全面小康社会的建成与共同富裕目标的提出,人民群众对于美好生活需要的日益增长要求中国社会保障及民生支出进一步扩大;其次,国内老龄化与少子化程度的加深,互联网技术、数字技术、人工智能技术等不断发展使中国式现代化面对的现代性问题复杂程度不断提升;再次,国内经济从高速发展向高质量发展转型,使得我们必须在理顺经济发展与社会保障健全关系的基础上寻求社会保障功能发挥的系统集成与协同高效。上述挑战使中国式现代化新征程中社会保障制度建设面临的社会权利范式与结构功能范式之间的张力愈发明显。中国式现代化道路是有中国特色的社会主义现代化道路,这一特性决定了它是以人民为本位而非以资本为本位的现代化之路,是以人的全面发展和全体人民共同富裕为目标的现代化之路,从而是创造性地超越西方式现代化的新路,它必然要求社会保障承担起更加重大的责任与使命,进而创造出与之相适应的社会保障新制度文明。^②社会保障新制度文明的核心任务,就是要以中国智慧和中国方案处理好社会保障建设中的通胀性与通缩性矛盾,弥合社会权利范式与结构功能范式的内在张力。

社会权利范式内在通胀性的实质是西方式个体主义理性选择导致的社会整体不理性结果。中国的文化思想体系则提供了一种新可能性,即以相互、集体的理性取代个体的理性,通过对美好生活非独占性的共享代替人与人对抗中的掠夺与排他性占有。不论是中国传统文化中令个人超越单独个体,从而具有整体意义的“修身、齐家、治国、平天下”的家国情怀,将人与人之间不存在等级差别、人人各得其所视为终极目标的大同社会理想,还是中国共产党“全心全意为人民服务”的建党宗旨、“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”的初心与使命,抑或作为中国式现代化重要特征的共同富裕,其所蕴含的美好生活,均拒绝简单指向单一主体对于权利的独占,而是对于人民这一跨越时空概念的整体性指向,是上一代人与当代人之间、当代人之间、当代人与下一代人之间关于美好生活的同等权利与非独占性共享,即个人与社会、个人权利与集体权利的统一关系。^③对于美好生活权利的非独占性共享要求社会权利的诸主体需以义务重新理解权利,即将权利视为一种置他人于义务之下的能力,是他人的,同时也是相互的义务的基础与来源。^④当重新以义务理解权利时,意味着美好生活权利的实现首先排斥了掠

① 席恒等:《光荣与梦想:中国共产党社会保障100年回顾》,《管理世界》2021年第4期。

② 郑功成:《中国式现代化与社会保障新制度文明》,《社会保障评论》2023年第1期。

③ 景天魁、刁鹏飞:《民生保障视野下的中国式人权道路:概念、制度与范式》,《社会学研究》2024年第3期。

④ Immanuel Kant, *The Metaphysics of Morals*, Cambridge University Press, 1996, 30; 谭安奎:《自然权利的遗产:福利权问题与现代政治秩序》,商务印书馆,2018年,第67-68页。

夺性的零和博弈与个体丰裕，而是在尊重、负责及非独占基础上的相互负责及作为其结果的自我克制；其次确立了权利主体的跨时空整体性，不能仅仅将他人定位于当前时空，而是要明确不论上一代人、当代人，还是下一代人都应有相同的权利与义务，由此实现的美好生活应当是可持续与连续的。在中国文化思想体系所孕育的共享理念的引领下，相互负责与可持续能代替个体丰裕构成美好生活的主线，基于此，在中国式现代化的新征程中，应通过共享理念进行社会权利范式的转型以克服其通胀性。这一转型的核心在于将美好生活的权利主体从个体转移至整体性指向的人民，以非独占性的共享作为美好生活的实现方式，以全体人民共同富裕为目标，实现社会保障水平的适度与可持续。这一意义下，社会保障制度所追求的不再是关于个体美好生活进步性的线性旧叙事，而是人民如何在相互负责、尊重与自我克制中实现美好生活的中国式现代化新叙事。

与之相对，结构功能范式则需寻求社会保障制度的自主性。结构功能范式所规定的通缩性实质上反映了社会保障制度对于经济增长与保障经济增长的体制的屈从。社会保障制度的发展固然依赖于经济发展，但更应认识到，社会保障制度根源于现代经济增长机制的自反性。而对于自反性的克服恰恰需要将社会保障水平的充分性与社会保障所代表的社会权利对全体社会成员之间的共享作为一种治理工具。当前，党中央明确提出，“十五五”期间，要“注重在发展中保障和改善民生，在满足民生需求中拓展发展空间”“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”。^①“投资于人”既是党和国家对社会保障提出的新要求，也是理解社会保障与经济发展关系的新视角。不同于强调个体责任、^②可能造成马太效应^③的西方式社会投资国家，“投资于人”的核心在于加大民生投入的力度，以更加公平、普惠、共享的民生支出，实现对中国式现代化进程中复杂问题的有效治理。一方面，通缩性、有限度的社会保障由于不能给予社会成员以稳定预期，而难以实现经济发展与社会保障的互动，因而中国式现代化进程中需要更大规模的民生支出与更加充分的社会保障待遇。以失业保险为例，在遭遇经济周期性冲击的情况下，失业保险待遇的充分给付有助于保障失业者及其家庭的生计，进而稳定居民消费、推动总体有效需求提升。但我国失业保险参与和领取的门槛较高而待遇水平偏低，因而难以起到稳定失业者及其家庭预期、拉动社会总需求提升的作用。恰恰是社会权利在失业者之间未能充分共享造成了失业保险逆周期调节功能弱化的结果。对此，有必要通过提升失业保险金给付水平、扩大失业保险受益范围的方式促进社会权利的共享，为失业者建立稳定的预期，进而拉动消费。另一方面，结构功能视域下民生支出扩大，不仅是社会保障待遇水平的提高，更要以多元的社会服务公平充分地满足社会成员的多样化需求，进而解决中国式现代化进程中的经济社会问题。以生育保障为例，低生育欲望与低生育率的现实决定了社会保障不能仅局限于通过

① 《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》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm，2025年10月28日。

② [英]安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，北京大学出版社，2000年，第129页。

③ Bea Cantillon, Wim Van Lancker, "Three Shortcomings of the Social Investment Perspective," *Social Policy and Society*, 2013, 12(4).

生育津贴、育儿补贴等现金给付的方式实现孕产期女性的“非商品化”，更应当出台切实的儿童福利、生育帮扶、企业用工补偿等配套制度，为渴望获得公平职场待遇的女性提供可行通路。只有充分考虑女性、用人单位等主体对于生育行为的顾虑，并以更加充分的生育保障待遇平衡与满足不同群体的需求，才能真正解决我国面临的人口问题。

基于全体人民共同富裕的目标约束与新经济、新技术的发展、人口结构变动、经济下行压力等条件约束或支持，建构一种共享型社会保障是中国式现代化的历史进程中创造社会保障新制度文明、实现社会保障制度变革的潜在路径，是坚持在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往^①的必然方向。作为一种社会保障新制度文明的共享型社会保障不是对社会权利范式与结构功能范式的完全否定，共享型社会保障仍然肩负着现代化生活方式与现代化治理工具的历史定位，以满足社会成员的现代化美好生活需要和充分治理现代性问题、应对现代化风险为根本目标。但通胀性与通缩性之间的矛盾决定了共享型社会保障不能简单复刻与模仿社会权利范式与结构功能范式，而是要结合中国式现代化要求与中国特色文化，对社会权利范式与结构功能范式进行创造性扬弃。对于社会权利范式，共享型社会保障的扬弃表现为在社会保障权利共享的过程中，要以历史、集体、人民的理性实现对个体理性的跨越，在社会保障权利主体之间建立起合作、克制的关系，从而使最大多数的人民群众共享美好生活。对于结构功能范式，共享型社会保障的扬弃表现为社会保障对于现代性问题的有效治理，必须建立在社会成员之间充分共享社会保障权利的基础上，应充分认识到更大规模的民生支出与更加充分公平的社会保障制度不是中国式现代化进程中的障碍，而是有效治理中国式现代化进程中复杂经济社会问题的关键。

（三）社会保障新制度文明：作为一种发展方向的共享型社会保障

共享型社会保障是以维护全体人民社会权益为制度基本目标，以普惠全民的共享层社会保障项目和基本公共服务为基础，通过共享性、包容性和发展性的社会保障项目设计，不断适应新涌现的社会群体和新出现的社会风险，形成社会风险共识、社会责任共担和权益共享的社会保障机制。^②

在制度理念上，共享型社会保障遵循着责任共担、权益共享的基本理念。社会保障本质上是对社会生产成果进行分配的权益实现过程。根据生产的参与程度和分配对象的范围，可以将权益实现方式分为权益独享、权益分享与权益共享，并通过责任独担、责任分担和责任共担，形成相应的社会治理体系。其中责任独担 - 权益独享与责任分担 - 权益分享是在独立生产与有限合作生产过程中，根据自身履行责任多寡以占有利益的个体理性表现。而责任共担 - 权益共享则超越了这种根据责任多寡以占有利益的线性对应关系，是全体社会成员在群体理性、相互负责状态下的合作生产与对生产成果的非独占性享有。这意味着个体责任与权

① 习近平：《习近平经济文选》（第1卷），中央文献出版社，2025年，第734页。

② 余澍：《现代化、社会保障与制度文明：历史轨迹与中国道路》，《社会保障评论》2023年第3期。

益间具有一种非对称特征，个体权益的享有本质上来源于他人责任的履行，个体责任的承担造就了他人权益的实现。责任共担 - 权益共享的权益实现方式意味着个体对自身理性本能的约束与集体理性下对他者的关照，进而在自我克制的美好生活与为他人负责的社会保障功能发挥之间弥合制度的通胀性、通缩性矛盾。责任共担 - 权益共享的权益实现方式，根本上来源于中国传统文化思想体系与中国共产党“全心全意为人民服务”的思想宗旨。在这一意义上，共享型社会保障不是现代化过程中个体与个体之间冲突与妥协的结果，而是在中国共产党领导下的集体理性决策。

在制度结构方面，共享型社会保障呈现出共享 - 分享 - 独享的结构特征。这种差异性设计并非是基于责任多寡或贡献大小而形成的不平等结构，而是根据不同职业、地域、身份、年龄的异质性需求而形成的保障机制。这一结构设计旨在满足中国式现代化进程中社会成员多元化、复杂性的基本需求，体现了社会保障制度功能的公平、充分发挥。理想情况下，这种异质性保障机制仅取决于个体境况所决定的基本需要差异性，而非外在于需求的经济、政治或社会地位的不平等。共享层是共享型社会保障的基础性制度设计，其立足于应对个体生命历程中普遍发生的风险、满足社会大众的共性需求，如基于老年风险与养老需求、疾病风险与医疗需求而设计的普惠性保障。全民统一的养老金、覆盖全民的医疗保险与福利、面向全体儿童的普惠性儿童福利，甚至于一定水平的无条件基本收入，均属共享层制度安排。分享层社会保障主要是基于职业、地域、性别等群体性要素下的特殊性需要所形成的制度安排。如针对劳动群体的失业保险、工伤保险，针对女性的妇女福利，针对残疾群体的残疾人福利等均属分享层制度安排的范畴。独享层的制度安排则是在共享层与分享层基础上的补充性保障。由于个体境况的差异性与个体需求的多元性，共享层与分享层社会保障仍有可能无法覆盖一些特殊个体的基本需要。在此情况下，则需要通过对个体生活状况与需求满足程度的精准识别提供对应性的保障项目。如在社会工作与社会保障的合作中，为个案工作的案主提供针对性社会保障就是一种典型的独享层设计。值得注意的是，共享 - 分享 - 独享仅仅是社会保障制度的结构特征，而不代表保障水平。共享型社会保障的待遇水平需根据社会条件、经济发展水平、社会保障可持续状况等要素进行动态调整。

在项目与服务内容设计上，共享型社会保障要遵循共享性、包容性、发展性的设计原则。其中共享性强调项目与服务设计的公平充分，其表现为当社会成员具有社会保障需求时能够无差别地享有化解危机、预防风险、保障权益等基本权利；包容性强调项目与服务内容设计的丰富性与多元化，其表现为通过多层次的制度安排与多样化、可选择的社会保障服务方式包容社会成员愈发多元、异质的基本需求；发展性强调项目与服务设计应当与时俱进，不断发展创新。其具体表现为在中国共产党领导的集体理性决策下，依据社会成员基本需求的变化与经济社会条件约束的调整作出适应性的社会保障制度选择。

共享型社会保障制度还需匹配责任共担的治理结构安排。在中国共产党的领导下，建立多元

社会保障治理主体的合作矩阵，实现社会保障提供形式的多样化，防止单一主体对于保障职能的一力承担，确保集体理性的实现。最终，在中国式现代化的进程中，构建起一种在制度理念与权益实现方式上具有鲜明责任共担、权益共享、相互负责特征，在结构体系上能够动态包容全体社会成员社会保障需要，实现社会保障功能充分发挥目标与差异性平等目标的共享型社会保障。

Policy Paradigms of Social Security in the Process of Modernization and China's Choice

Yu Shu

(College of Humanities & Social Development, Northwest Agriculture and Forestry University, Xianyang
712100, China)

Abstract: Embedded in the process of modernization, the social security system has developed two typical policy paradigms through its interaction with modernization: the social rights paradigm, which views social security as the promise of modernization, and the structural-functional paradigm, which treats social security as a governance instrument for addressing the problems of modernity. Together, these two paradigms provide the theoretical foundation for the establishment and development of modern social security systems and generate strong momentum for their expansion. However, the internal tension between the two policy paradigms has long kept modern social security systems caught in a tension between inflationary and deflationary tendencies. In the process of Chinese-style modernization, building a solidarity-based social security system as a new form of institutional civilization offers a potential path to fully safeguarding people's livelihoods and well-being, giving full play to the functions of the social security system, while also alleviating the inflationary–deflationary tension in China's social security development and achieving an internal unity between the social rights paradigm and the structural-functional paradigm.

Keywords: modernization; Chinese-style modernization; social security; social rights paradigm; structural-functional paradigm

(责任编辑：郭 林)