中国治理评论　2026 年第 2 期　总第 24 期
第 69~80 页

作为治理的社会保障：社会公平与社会团结的生产机制*

郝一潼**

【摘　要】社会保障是“治国安邦的大问题”。立足于推动国家治理体系和治理能力现代化的时代背景，“作为治理的社会保障”构成了理解社会保障制度功能的重要理论进路，其治理意蕴深刻体现为促进社会公平与塑造社会团结两大核心机制。在促进社会公平方面，社会保障通过平衡收入分配与为困难群体提供底线保障，发挥“平衡器”与“稳定器”功能；在塑造社会团结方面，则通过整合社会关系、强化成员间及对国家的认同，成为凝聚共识的重要途径。促进社会公平与塑造社会团结相辅相成，共同诠释了“作为治理的社会保障”的规范性功能。历史经验表明，兼具价值理性与工具理性的社会保障制度方能有效达成治理目标，中国已建成世界最大规模的社会保障体系，尤需超越工具主义思维，从治国安邦的战略高度深化对社会保障治理功能的认识。

【关键词】社会保障；社会公平；社会团结；国家治理体系和治理能力现代化

自党的十八届三中全会明确提出“国家治理体系和治理能力现代化”① 重大命题以来，国内理论界对“治理”研究的关注度不断提升。党的十九届四中全会将“各方面制度更加成熟更加定型”② 作为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要路径，进一步引发了各种制度如何在国家治理中发挥作用的理论

* 本文为国家社会科学基金一般项目“养老服务融合发展的理论及路径研究”（25BSH117）的阶段性成果。

** 郝一潼，中国人民大学劳动人事学院博士研究生，主要研究方向为西方福利制度与社会保障理论。

① 《十八大以来重要文献选编》上卷，中央文献出版社，2014，第 512 页。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635422.htm。

中国知网　https://www.cnki.net

探讨。在现代治理中，制度的根本目的在于满足人民群众的美好生活需要，从而不断将制度优势转化为治理效能。在国家的基础性制度安排之中，社会保障制度体现出人民的主体性地位和人的目的性①，发挥着化解风险、保护弱者、促进公平、增强认同与团结等治理功能，因而是国家实现善治的关键制度抓手之一，也是世界各个现代化国家的“标配”。② 习近平总书记在十九届中央政治局第二十八次集体学习时强调，社会保障具有“保障和改善民生”“维护社会公平”等重要功能，是“民生保障安全网”“收入分配调节器”“经济运行减震器”，是“治国安邦的大问题”。③“治国安邦的大问题”明确将社会保障制度置于治理的视角之下，彰显了社会保障制度在国家治理体系中的重要定位。党的二十届四中全会明确提出，要“走中国特色社会主义社会治理之路，确保社会生机勃勃又井然有序”④，这要求“中国之治”不仅要重视社会物质层面的利益协调，也要实现社会精神层面的团结奋进。社会保障不仅是一种理性的规则体系，也是塑造社会价值观的重要举措，其制度中隐含着促进公平与团结的规范性前提⑤，因而既能够在客观层面促进社会公平正义，也能够在主观层面凝聚社会互助团结的精神力量。当前，我国关于国家治理的研究多侧重于整体性分析，而对具体领域的治理功能关注相对不足。⑥ 对社会保障的研究，也大都偏向于阐释社会保障在国家治理体系中相对于政治体系、经济体系的宏观定位⑦，较少深入探讨社会保障发挥治理功能的具体路径与内在机制。因此，从社会公平与社会团结这两个社会保障的核心价值维度出发，系统审视其治理功能的实现方式，不仅有助于深化对社会保障规范性功能的理解，更是回答国家治理体系现代化背景下社会保障如何精准定位、有效作为的关键所在。

一　治理视域下的社会保障

“治理”（governance）在西方的词源可追溯至法文“gouvernance”，其含义是“管理、控制、统治某个事物或某个实体（包括国家）的行为和方式”，其

① 张英魁：《中国“国家治理”的三重意蕴：国家建构、公共管理与社会服务》，《中国治理评论》2024 年第 1 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 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。
④ 《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202510/content_7045444.htm。
⑤ 〔瑞典〕博·罗思坦：《正义的制度：全民福利国家的道德和政治逻辑》，靳继东等译，中国人民大学出版社，2017，第 14 页。
⑥ 郑礼肖：《收入分配与国家治理体系的双向传导关系探析》，《中国治理评论》2021 年第 1 期。
⑦ 贾玉娇：《社会保障与国家治理》，社会科学文献出版社，2020，第 17 页。

中国知网　https://www.cnki.net

在政治学领域长期与“统治”（government）交替使用。[①] 20 世纪 80 年代，现代意义上的各种“治理”理论逐渐兴起，诸多新概念不断涌现[②]，“治理”被赋予了更多的管理学色彩，并与“统治”区分开来。目前，学界对治理的基本含义已取得共识，即“在一个既定的范围内运用多元的权力与权威实现对特定事务的管理，以此更好满足公众的需要”[③]。

“治理”视域下的社会保障主要有两种研究视角。其一是“社会保障的治理”。学界普遍认为，“治理”一词在 20 世纪 80 年代后流行，部分原因在于“福利国家危机”，即创设于第二次世界大战后的、以国家干预理论为基础的“从摇篮到坟墓”的社会保障制度，在可持续发展上面临重大挑战[④]，必须思考某种“比政府范式更有绩效”的方法，来实现一定程度的“去福利国家”[⑤]。这种时代需求使得超越政府范式的“治理”逐渐流行，这种运动也被称为“福利治理”，其核心目的在于将福利供给主体扩展至政府之外，与政府形成合力，缓解福利国家危机。[⑥] 约翰逊、伊瓦斯等学者在该研究视角下提炼了“福利多元主义理论”，描绘了国家、市场、家庭、志愿组织等多元主体合作提供社会保障的治理图景，在全球范围内产生了极大影响。[⑦]

其二是“作为治理的社会保障”。这一研究视角思考社会保障对国家治理的整体性作用，如 17~18 世纪英国的《济贫法》为英国社会的工业化转型提供了稳定的调节机制，避免了大规模社会动荡；19 世纪 80 年代德国首创社会保险制度，成功缓和了社会矛盾，成为德国稳定发展的重要基石；[⑧] 20 世纪 30 年代美国的罗斯福新政通过社会保障制度缓和了经济大危机局面。[⑨] 更典型的研究聚

① 王绍光：《治理研究：正本清源》，《开放时代》2018 年第 2 期。
② 王学荣：《国家治理现代化与制度体系建构的逻辑理路》，《中国治理评论》2025 年第 1 期。
③ 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000，第 7 页。
④ 王绍光：《治理研究：正本清源》，《开放时代》2018 年第 2 期；雷雨若、王浦劬：《西方国家福利治理与政府社会福利责任定位》，《国家行政学院学报》2016 年第 2 期；韩央迪：《从福利多元主义到福利治理：福利改革的路径演化》，《国外社会科学》2012 年第 2 期。
⑤ 金永钟、高春兰：《韩国社会保障体系和福利治理》，《社会建设》2015 年第 2 期；K. A. Frahm, L. L. Martin, “From Government to Governance: Implications for Social Work Administration,” *Administration in Social Work*, Vol. 33, No. 4, 2009。
⑥ V. Verdeyen, B. V. Buggenhout, “Social Governance: Corporate Governance in Institutions of Social Security, Welfare and Healthcare,” *International Social Security Review*, Vol. 56, No. 2, 2003.
⑦ N. Johnson, *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Amherst: University of Massachusetts Press, 1987, pp. 3-80; A. Evers, H. Wintersberger, *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Service and Welfare Policies*, Boulder Colo: Westview Press, 1990, p. 412.
⑧ 林闽钢：《社会保障如何能成为国家治理之“重器”？——基于国家治理能力现代化视角的研究》，《社会保障评论》2017 年第 1 期。
⑨ 郑功成：《民生巨变与中国制度及治理体系的事实逻辑》，《中国党政干部论坛》2019 年第 12 期。

中国知网 https://www.cnki.net

焦于揭示 20 世纪 40 年代后福利国家的治理功能[①]，认为西方理论界关于理想治理状态的描述往往与社会保障密切相关，包括自由放任主义盛行时期的“大家庭联盟”、国家干预主义盛行时期的“人民之家”等，最终发展至“福利国家”[②]，“福利国家”的出现实质上标志着西方工业化国家向“治理型国家”的转型。[③]

在推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下，“社会保障的治理”与“作为治理的社会保障”均有重要的研究价值。然而，对于我国而言，社会保障在相当长一段时间被视为经济增长的辅助措施，存在鲜明的工具主义导向，其在政治整合与社会发展中的主动治理功能长期被掩盖。当前，治理视角下的社会保障研究亟待突破“应急机制”的认知局限，彰显其推动国家治理现代化的核心价值[④]，即社会保障不仅是被动应对社会问题的政策工具，更是能够主动生产社会公平秩序与社会团结凝聚力的重要“治理机制”。

二　促进社会公平：社会保障的平衡与托底功能

社会公平主要涉及社会资源在多大范围及多大程度上能够被社会成员所获得[⑤]，其本质是一种利益分配的原则。[⑥] 社会公平很难自发形成，体现出较强的社会建构性，是世界各国普遍认同的美好追求。人类社会自古以来便存在对不公平的抵制与反抗，其中最直接改变不公平的方式是战争暴力，而改良主义倾向于进行社会改革来减少社会中的各种不公平现象，这种改革取向逐步带来了旨在实现社会公平的制度。这些制度有的体现出惩戒型正义，如法律为维护社会公平设置的处罚；有些制度体现出分配型正义，其典型代表便是对社会收入进行再分配的税收制度和社会保障制度，这是在全球范围内得到广泛推行的、旨在减少不平等和促进公平的成功范例。公平是现代社会保障制度的核心命题[⑦]，社会保障制度之所以能够促进社会公平，关键在于对社会收入分配的平衡

① 陈兆旺：《通过福利国家实现的社会规约与国家治理——基于英、德、美三国实践的比较研究》，《学术月刊》2022 年第 5 期。
② 丁建定：《西方关于社会治理的理想状态认识的发展——基于社会保障制度的分析视角》，《社会政策研究》2025 年第 1 期。
③ 申剑敏：《治理型国家：中西比较视野下的概念范型与理论适用》，《甘肃行政学院学报》2019 年第 3 期。
④ 贾玉娇：《社会保障与国家治理》，社会科学文献出版社，2020，第 9~18 页。
⑤ N. Daniels，“Fair Equality of Opportunity and Decent Minimums：A Reply to Buchanan，” *Philosophy & Public Affairs*，Vol. 14，No. 1，1985.
⑥ 麻宝斌等：《城乡流动与社会公平认知：当前流动人口社会公平认知状况分析》，《理论月刊》2018 年第 6 期。
⑦ 郑功成：《社会保障学》，商务印书馆，2008，第 17 页。

中国知网　https://www.cnki.net

功能与对社会困难群体的托底功能。

平衡社会收入分配是社会保障促进社会公平的最显著的作用机制。尽管衡量公平的标准是多维度的，但以收入分配作为衡量标准最具代表性，一个公平的社会必然需要一套公平的收入分配体系。[①] 提高收入分配的公平性是国家治理在再分配领域的主要任务，其目的在于通过平衡收入差距，以完善的再分配制度保障人民更公平地共享发展成果。[②] 社会保障作为再分配领域的基础性制度安排，正是国家治理在该领域发挥作用的重要抓手，其核心使命是促进社会分配正义，提高社会公平程度。分配正义需回应需求（need）、应得（equity）与平等（equality）三大原则。[③] 其中，需求原则主张资源向需求最迫切的群体倾斜，优先改善困难群体的处境；[④] 应得原则的核心要义是报酬应当与个人的贡献或能力投入相一致，在这一基础上，由不同投资或能力水平所导致的获得差异才可以视为具有正当性；[⑤] 平等原则的核心诉求在于保障个体在政治、经济机会以及社会、公民权利上的平等，旨在消除人们在天分与能力上的差异所造成的影响，以实现资源与机会的均等分配。[⑥] 社会保障制度恰好在不同程度上回应了分配正义的三大原则。在需求原则方面，社会救助以福利性的方式将社会资源分配给最需要帮扶的群体，体现出对困难群体的关怀；在应得原则方面，社会保险的待遇与缴费体现出权利与义务的平等关系，报酬与个人的贡献密切相关；在平等原则方面，现代社会保障制度建立在公民权利的规范性基础之上[⑦]，强调福利资格的普遍性。

已有研究充分证明，社会保障能够积极调整收入分配，对促进社会公平发挥着重要的治理功效。1980~2000 年，德国、美国等 13 个发达国家的社会保障与税收政策共同使这些国家的基尼系数平均降低了 37.3%，而社会保障在调节收入分配方面的平均贡献率高达 74.6%。[⑧] 整体来看，欧洲的社会保障通过收入再分配促使各国收入差距平均下降约 30%，北欧和西欧地区表现得尤为显著，

① J. Midgley, *Inequality, Social Protection and Social Justice*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 3.

② 郑礼肖：《收入分配与国家治理体系的双向传导关系探析》，《中国治理评论》2021 年第 1 期。

③ M. Deutsch, "Equity, Equality, and Need: What Determines Which Value Will Be Used as the Basis of Distributive Justice?" *Journal of Social Issues*, Vol. 31, No. 3, 1975.

④ K. R. Scherer, ed., *Justice: Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 143-176.

⑤ E. F. Borgatta, M. L. Borgatta, eds., *Encyclopedia of Sociology*, New York: Macmillan, 1992, pp. 563-575.

⑥ G. Jasso, "A New Theory of Distributive Justice," *American Sociological Review*, Vol. 45, No. 1, 1980.

⑦ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950, pp. 10-11.

⑧ V. Mahler, D. Jesuit, *State Redistribution in Comparative Perspective: A Cross-national Analysis of the Developed Countries*, Luxembourg Income Study Working Paper Series, No. 392, 2004.

中国知网 https://www.cnki.net

其收入不平等的改善约有 80%源于社会保障制度。[①] 在我国，已有研究充分从数据层面揭示了社会保障制度整体上平衡了收入分配的差距，但在部分地区与部分制度中可能会产生“逆向分配”效应。[②] 这种现象表明，需从两个角度辩证看待社会保障通过改善收入分配实现社会公平的治理效果。一方面，这种治理效果既有理论支撑又有实践证明，足以说明其作为全民共享发展收益的基础性制度，在平衡收入分配方面发挥着不可替代的作用；另一方面，作为一种人为设计且类型丰富的制度，社会保障调节收入分配的功能体现出制度的技术理性，而调整收入分配的方向才能够体现制度的价值理性。能够产生公平正义的制度，其本身的设计就应当是公平的，公平的制度会在其运作过程中产生佐证其公平性的现实支撑。[③] 评价社会保障制度的优劣，不仅要看其能否有效改善社会不公平，还要审视制度设计本身是否公平，这种设计的公平性主要体现为保障范围与保障待遇的普遍性与平等性[④]，而这两点直接影响着评价制度再分配效果的核心指标——国民收入分配的结果公平程度。[⑤]

对困难人群提供托底的“安全网”是社会保障促进社会公平的基本要求，体现出一个社会的“底线标准”。底线标准是评判社会公平的出发点，基于这种出发点才能够在纵向上形成对社会公平程度客观的、历史性的判断。例如启蒙运动对封建社会的批判、马克思主义对资本主义的批判，其背后都体现出提高社会底线标准的要求，在这一基础上才能推演出更加平等的社会蓝图。[⑥] 社会需要底线标准，这是社会保障制度得以存在的主要原因之一[⑦]，这种定位意味着社会保障必定带有通过托底社会困难群体促进社会公平的治理功能。正如福利国家理论的重要奠基人物马歇尔所说的那样，公民之所以可以享有社会保障与各种福利服务，在于其有权利按照社会现行标准过文明生活，文明生活的标准会随着社会的发展日益提高，而这正体现了社会不平等的日渐改善。[⑧] 社会救助

① 李实等：《中国社会保障制度的收入再分配效应》，《社会保障评论》2017 年第 4 期。

② 王延中等：《中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例》，《经济研究》2016 年第 2 期；杨穗、赵小漫：《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》2022 年第 11 期；戚昌厚等：《重新评估社会保障支出的收入再分配效应——兼论收入再分配效应测量的理论澄清》，《管理世界》2025 年第 2 期。

③ 〔瑞典〕博·罗思坦：《正义的制度：全民福利国家的道德和政治逻辑》，靳继东等译，中国人民大学出版社，2017，第 114 页。

④ 郑功成：《中国社会公平状况分析——价值判断、权益失衡与制度保障》，《中国人民大学学报》2009 年第 2 期；汤剑波：《现代社会保障的道德基础研究》，中国社会科学出版社，2014，第 61 页。

⑤ 郑功成：《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2020，第 162~163 页。

⑥ J. Midgley, *Inequality, Social Protection and Social Justice*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 12.

⑦ P. Spicker, *Arguments for Welfare: The Welfare State and Social Policy*, New York: Rowman & Littlefield International, 2017, p. 73.

⑧ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950, pp. 10-13.

中国知网　https://www.cnki.net

制度集中体现了社会保障作为“安全网”的托底功能，如果说世界各国的社会保险制度在设计上具有一定的相似性，那么更体现福利性的社会救助制度则是不同类型社会保障体系的关键区分，直接体现出艾斯平·安德森所说的“去商品化”程度的差异，即社会保障能够使个人在多大程度上不依赖市场维持其基本生活水平。① 社会救助基于分配正义的“需求”原则向困难人群倾斜资源，突出体现了罗尔斯的正义论中所说的“差异原则”，即在机会均等的情况下，若由地位差异造成的不平等能给社会中境况最差的成员带来最大收益，则这种资源分配方式被认为是公平正义的。② 处于最不利地位的人群最有可能对抗社会秩序、破坏社会合作的基础，因此保障底线标准的社会救助是实现社会公平的必要举措。③

当前，世界各国的各种社会救助政策均以社会公平作为制度的基本价值取向。④ 数据分析表明，整体来看，欧盟诸多国家的社会救助都对促进社会公平发挥了积极的作用。⑤ 对于我国来说，社会救助的制度设计重在关心民众的生存利益、保障民众的基本权利，体现出鲜明的以人民为中心的价值理念⑥，并且始终将公平作为制度的发展目标。《社会救助暂行办法》明确提出，社会救助应“保障公民的基本生活，促进社会公平”。实践表明，自 20 世纪 90 年代社会救助制度创设以来，社会救助体系对促进我国社会公平起到了不可或缺的作用。⑦ 因此，具备托底功能的社会救助是社会保障制度得以促进社会公平的必要机制，是社会保障发挥其治理功能的基础环节。

三　塑造社会团结：社会保障的整合与认同功能

社会团结所描述的是社会成员之间以及不同社会群体之间所呈现的一种和谐、统一且相互联结的状态。⑧ 法国社会学家涂尔干将社会团结分为机械团结与有机团结，前者依赖社会成员间的同质性，以共同的情感和信仰为纽带；后者则植根个体间的差异性，并以社会分工为基础。⑨ 社会团结是可以被主动组织

① G. Esping-Anderson, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990, p. 38.
② 〔美〕约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社，2009，第 47~49 页。
③ A. Barrientos, “Justice-based Social Assistance,” *Global Social Policy*, Vol. 16, No. 2, 2016.
④ 马媛：《论社会救助制度的公正价值取向》，《北方民族大学学报》2017 年第 4 期。
⑤ 金双华、孟令雨：《社会救助全过程充分与公平——基于欧盟国家实践经验》，《经济社会体制比较》2023 年第 2 期。
⑥ 任铃：《中国共产党人民至上社会救助理念的历程、成效和启示》，《内蒙古社会科学》2022 年第 4 期。
⑦ 谢勇才：《中国社会救助 70 年：从数量扩张走向质量提升》，《社会保障研究》2019 年第 6 期。
⑧ 宋林飞：《西方社会学理论》，南京大学出版社，1997，第 31 页。
⑨ 〔法〕埃米尔·涂尔干：《社会分工论》，渠敬东译，生活·读书·新知三联书店，2000，第 89~92 页。

中国知网 https://www.cnki.net

的[①]，实现社会团结是国家治理的重要命题。在现代治理中实现社会团结，一方面因社会具备有机团结的特征而更为复杂和困难，但另一方面也拥有更多元化的工具。[②] 其中，现代社会保障制度能够实现关系整合、促进情感认同，在塑造社会团结中发挥着重要作用[③]，西方社会保障制度的发展历史已充分佐证了这一点。在法国，“社会团结”不仅是以涂尔干的学说为代表的社会学命题，也是社会保障领域学术辩论的关键术语，这一概念从 19 世纪开始逐步影响法国的社会保障建设，并最终于 20 世纪促使法国建成福利国家。[④] 20 世纪中叶以后，西方福利国家在欧洲社会自由主义和社会民主主义的影响下，普遍形成了社会保障与社会服务能够减少不平等、塑造社会团结的共识。[⑤] 尤其是在以高福利水平著称的北欧，社会团结是一个经常用来标示斯堪的纳维亚式福利安排的形容词，这一概念不仅意味着普遍主义和强大的公共部门，还意味着平等、共同利益等基本价值观，因而成为北欧国家福利扩张合法化的关键因素。[⑥]

社会保障得以塑造社会团结，其首要机制在于其能够实现社会的关系整合。在涂尔干的社会团结理论中，传统社会的机械团结主要依赖压制性的手段来维系，采用高压措施抑制集体情感的愤怒，而现代社会由于关系形式的复杂化，其有机团结更多需要协调性的整合机制，意在防止“失范”，将社会关系调整至正常状态。[⑦] 社会改革发展中的利益分野是促使社会团结水平变动的根本依据[⑧]，市场机制下的资源分配方式往往会对社会团结造成一定程度的冲击，国家须依赖理性的法治来调节利益[⑨]，尤其需要通过制定再分配领域内的规则以重新凝聚社会团结意识。[⑩] 作为再分配领域的重要治理工具，社会保障能够协调、平衡各个群体的利益与矛盾，从而促进社会团结与社会融合。[⑪] 历史经验表明，西方各现代化国家均通过社会保障制度有效整合了社会关系，防止了社会排斥现

① 张柏榕：《社会团结的先声：皮埃尔·勒鲁的贫困治理思想》，《学海》2023 年第 4 期。
② 涂小雨：《异质与疏离：社会团结何以可能?》，《中国治理评论》2024 年第 2 期。
③ 〔英〕保罗·怀尔丁：《福利与社会的关系：社会福利理论渊源与蒂特马斯典范》，《社会保障研究》2009 年第 2 期。
④ F. X. Kaufmann, *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany Between Capitalism and Socialism*, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2013, p. 4.
⑤ J. Midgley, *Inequality, Social Protection and Social Justice*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 94-95.
⑥ A. Bergmark et al., “Beyond Benevolence—Solidarity and Welfare State Transition in Sweden,” *International Journal of Social Welfare*, Vol. 9, No. 4, 2000.
⑦ 〔法〕埃米尔·涂尔干：《社会分工论》，渠敬东译，生活·读书·新知三联书店，2000，第 32~33 页。
⑧ 涂小雨：《异质与疏离：社会团结何以可能?》，《中国治理评论》2024 年第 2 期。
⑨ 李建新：《社会团结、法治与国家治理现代化》，《社会主义研究》2015 年第 1 期。
⑩ G. Esping-Andersen, *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press: New Jersey, 1985, pp. 147-159.
⑪ 席恒：《社会保障安全规范、协同高效与总体国家安全》，《社会保障评论》2025 年第 3 期。

中国知网　https://www.cnki.net

象的扩大，进而夯实了国家治理的合法性基础。[①] 例如，1935 年，美国在经济危机阴云未散的背景下出台《社会保障法》，极大程度上通过利益调整平衡了社会各阶层之间的矛盾，舒缓了基本生存权备受威胁的群体对社会秩序的不满情绪，实现了社会关系由濒临分裂到重新整合的转变；20 世纪末，德国社会保障制度有效地发挥了其社会整合功能，弥合了民主德国、联邦德国民众的心理与经济隔阂，从而为塑造德国统一后的社会团结共识奠定了坚实基础，对这一历史进程产生了深远影响。[②] 在我国，铸牢中华民族共同体意识、实现共同富裕的治理目标，都在很大程度上需要发挥社会保障体系所蕴含的社会团结功能，以此来协调多方利益、整合社会关系。[③] 除了社会的关系整合，社会保障塑造社会团结的另一重要机制在于促进社会的情感认同。情感认同在塑造社会团结的具体环节中发挥着尤为关键的作用，因为社会团结的塑造不仅需要物质关联，还需要精神结合，不仅需要以共同利益为基础的物质纽带，还需要以道德共识、互助友爱为基础的精神与情感纽带。[④] 社会保障促进的社会情感认同分为两种，其一是社会成员之间的认同，其二是社会成员对国家的认同。

社会成员之间的认同是指不同群体在信仰、价值和行动取向上形成的共识，并集中体现为群体间的互信、包容与理解，其实现程度与各阶层之间的福利分配息息相关。[⑤] 换言之，福利分配的互惠原则在多大程度上被社会成员所接受，是决定社会认同的主要因素之一，对于社会团结伦理的形成至关重要。[⑥] 作为一种基于互惠原则建立的制度，社会保障通过平衡不同群体的利益来展现互助共济性，并以此培育利他情感、构建互利观念，最终有效地促进了社会认同，增进了社会团结。[⑦] 尤其是以社会养老保险为代表的普惠性福利制度，其建立在社会成员互信合作的基础之上，参与者对制度的支持力度很大程度上取决于“相信其他成员会在团结的基础上做出贡献”，因此这种制度的良好运转会更有效地

① 陈兆旺：《通过福利国家实现的社会规约与国家治理——基于英、德、美三国实践的比较研究》，《学术月刊》2022 年第 5 期；〔美〕保罗·皮尔逊：《拆散福利国家：里根、撒切尔和紧缩政治学》，舒绍福译，吉林出版集团有限责任公司，2007，第 4 页；Y. N. Soysal，“Citizenship，Immigration，and the European Social Project：Rights and Obligations of Individuality，” *The British Journal of Sociology*，Vol. 63，No. 1，2012。

② 〔日〕大须贺明：《生存权论》，林浩译，法律出版社，2001，第 7~9 页；刘涛：《德国统一进程中的社会保障制度》，《社会保障评论》2021 年第 4 期。

③ 龙玉其：《共同富裕视角下社会保障助推中华民族共同体建设研究》，《民族研究》2024 年第 2 期；王道勇：《社会团结：推动共同富裕的社会基石》，《中国特色社会主义研究》2021 年第 5 期。

④ 董溯战：《论作为农民工社会保障法价值的社会团结》，《河北法学》2021 年第 4 期；曹刚：《当代社会团结的伦理反思》，《伦理学研究》2021 年第 4 期。

⑤ 李友梅：《重塑转型期的社会认同》，《社会学研究》2007 年第 2 期。

⑥ W. Stuart，“Review Article：Social Rights and Social Contract—Political Theory and the New Welfare Politics，” *British Journal of Political Science*，Vol. 30，No. 3，2000.

⑦ 李艳艳：《社会分层背景下的社会保障团结功能研究》，《社会科学战线》2015 年第 1 期。

中国知网 https://www.cnki.net

促进社会成员之间的认同。[①] 与此相对应，当社会保障过高抬升了部分群体的利益而忽略了社会其他群体时，其不仅不会促进社会成员之间的认同，反而会造成社会信任的崩塌，加剧社会成员之间的价值割裂。[②] 实证研究也表明，对社会保障制度感到满意的人群更倾向于对社会分配的公平互惠程度给出满意的评价。[③]

社会成员对国家的认同是其在主观上对自我国家成员身份的确认与归属，这种认同决定着国家的合法性基础，是国家构建现代化治理体系与实现善治的关键要素，世界各国无不高度重视国家认同议题。[④] 现代社会保障制度建构于公民身份之上，而公民身份体现出个人之于国家的权利和义务关系，是个人得以对国家产生认同的政治前提。[⑤] 因此，社会保障制度是对公民资格的肯定，是公民权利的直接体现，社会成员获得社会保障能够强化其对自身公民身份的认同感，进一步唤起其国家认同感，促进社会团结。[⑥] 此外，安德烈亚斯·威默认为，全国性的公共物品交换网络是民众形成国家归属感的制度基础。[⑦] 从社会交换理论出发，社会保障实质上是国家向公民提供的基本公共物品，因此社会成员参与社会保障制度是国家认同得以生成的重要基础。[⑧]

四　结语

纵观现代社会保障制度的发展历程，可以发现社会保障制度始终与“治理”理念相伴，并且随着时间的推移日益强化其制度所带有的治理属性。从 17~18 世纪英国的济贫法到 19 世纪德国的社会保险制度，社会保障在很大程度上仅仅是辅佐统治的手段，其治理的对象与范围均带有明显的时代局限性，主要是针对彼时社会的尖锐阶层矛盾与行为失范问题。进入 20 世纪，西方各主要工业国家愈发重视社会保障制度建设，并于 20 世纪中叶先后宣布建成福利国

① 〔瑞典〕博·罗思坦：《正义的制度：全民福利国家的道德和政治逻辑》，靳继东等译，中国人民大学出版社，2017，第 134 页；M. S. Ulriksen，S. Plagerson，“Social Protection：Rethinking Rights and Duties，” *World Development*，Vol. 64，2014。

② A. Giddens，*The Third Way*：*The Renewal of Social Democracy*，Polity Press：Cambridge，1998，p. 108.

③ 黄健、邓燕华：《制度的力量——中国社会保障制度建设与收入分配公平感的演化》，《中国社会科学》2021 年第 11 期。

④ 林尚立：《现代国家认同建构的政治逻辑》，《中国社会科学》2013 年第 8 期；苗永泉：《国家治理现代化与传统国家治理要素的现代转化》，《中国治理评论》2025 年第 1 期；L. Huddy ，N. Khatib，“American Patriotism，National Identity，and Political Involvement，” *American Journal of Political Science*，Vol. 51，No. 1，2007。

⑤ T. H. Marshall，“The Right to Welfare，” *The Sociological Review*，Vol. 13，No. 3，1965.

⑥ 顾成敏：《现代公民权与社会团结》，《南京师大学报》2010 年第 6 期。

⑦ 〔瑞典〕安德烈亚斯·威默：《国家建构：聚合与崩溃》，叶江译，格致出版社，2019，第 1~5 页。

⑧ 黄种滨：《保障凝聚认同？——社会保障建构国家认同的异质性研究》，《社会学研究》2025 年第 1 期。

中国知网　https://www.cnki.net

家，标志着社会保障正式成为西方国家治理的核心制度安排，也意味着西方各主要工业国家开始向“治理型国家”转型。[①] 在20世纪70年代后，“福利国家危机”逐步引发了社会保障自身的“治理问题”，与此同时现代治理理论也开始兴盛，治理视域下的社会保障逐渐分化为“社会保障的治理”与“作为治理的社会保障”两种研究进路。

“社会保障的治理”所带来的研究命题往往更具有时代性，例如当前对数字化时代背景下社会保障治理问题的讨论。[②] 但要意识到，“社会保障的治理”只有在理性阐明“作为治理的社会保障”的基础之上才有正确的价值导向。相较于福利国家而言，中国的社会保障制度发展时间尚短，却已建成世界上规模最大的社会保障体系，其斐然成就彰显了中国特色社会主义的制度优越性，也意味着需要摆脱工具主义思维，从“治国安邦的大问题”视角，回答超大规模的社会保障体系在国家治理中的定位与功能作用。只有同时具备价值理性与工具理性的社会保障制度才能有助于国家实现善治。从全球来看，许多国家因社会保障制度设计的非理性或带有胁迫、侮辱的制度执行方式所以福利失效[③]，更有一些国家因社会保障制度的崩溃而对国家治理体系造成重大冲击。[④] 综上所述，尽管促进社会公平、塑造社会团结是社会保障治理功能的应有之义，但社会保障与政治、经济等因素的交互性决定了治理视域下社会保障问题的复杂性，社会保障在国家治理体系中的功能定位仍待进一步思考和探究。

Social Security as Governance: Production Mechanisms for Social Equity and Solidarity

Hao Yitong

Abstract: Social security is a “major issue for governing the country and ensuring its stability.” Against the backdrop of modernizing the national governance system and governance capabilities, “social security as governance” constitutes a crucial theoretical approach for understanding the functions of the social security system. Its governance implications are profoundly embodied in two core mechanisms: promoting social equity

① 陈兆旺：《通过福利国家实现的社会规约与国家治理——基于英、德、美三国实践的比较研究》，《学术月刊》2022年第5期。

② 杨立雄：《数字化转型与“创造性破坏”：社会保障数字治理研究》，《社会保障评论》2023年第5期；陈斌：《国外数字经济对社会保障制度影响的研究述评》，《国外社会科学》2022年第4期。

③ J. Midgley, *Inequality, Social Protection and Social Justice*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 4.

④ 张浩淼：《巴西社会保障：从发展中国家典范到深陷泥潭》，《社会保障评论》2022年第4期。

中国知网 https://www.cnki.net

and shaping social solidarity. In advancing social equity, social security functions as a "balancing mechanism" and "stabilizer" by equalizing income distribution and providing a safety net for vulnerable groups. In fostering social cohesion, it serves as a vital pathway for consensus-building by integrating social relations and strengthening solidarity among members and toward the state. These complementary functions of promoting equity and shaping solidarity collectively articulate the normative role of "social security as governance." Historical experience demonstrates that only social security systems embodying both value rationality and instrumental rationality can effectively achieve governance objectives. Having established the world's largest social security system, China must transcend instrumentalist thinking and deepen its understanding of social security's governance functions from the strategic perspective of state governance and national stability.

Keywords: Social Security; Social Equity; Social Solidarity; Modernization of National Governance System and Governance Capacity

中国知网 https://www.cnki.net