



试论社会政策正当性

作者：吴畏 陈岚 来源：《当代世界与社会主义》2010年第3期

网络编辑：胡毅

发布时间：2010-10-11

点击数：

打印本页

[发表评论](#) [关闭窗口](#)

摘要： 社会政策正当性是关于社会政策的“元”理论研究的一个重要概念。通过对正当性术语使用的多重语境分析，以及对社会政策理解的多元维度的澄清，可以确立社会政策正当性这个概念。它的基本内涵包括：正义性、科学性、合法性和规范性。

关键词： 社会政策；正当性；概念

国内关于社会政策的基本概念和“元”理论研究方面，还显得相对薄弱。尽管有些学者的研究涉及到了社会政策的信念、目标、基本理念依据（如公平）等基本概念和“元”理论问题，但对这些问题的深入研究尚不多见。诸如对社会政策的科学性、合法性、正义性和正当性等研究还没有充分展开。“元”理论由于能够为社会政策研究确立基础、锚定方向和提供框架，因而具有根本性和全局性。以对正当性多重语境的分析和对社会政策多元维度的分析为基础，进而阐释社会政策正当性的概念，是基于“元”理论立场对社会政策进行跨学科研究的有益尝试。

一、正当性的多重语境

研究社会政策的正当性问题以及把正当性作为社会政策的“元”理论，首先要界定社会政策正当性这个概念，而这又取决于对正当性和社会政策两个术语的澄清。正当性是一个语境多样、歧义众生、使用广泛的概念，社会政策也是一个在理论和实践上因历史、国家和社会的不同而差异较大的概念。因此，采用何种正当性概念能满足社会政策这一主词的约束要求，从而确立社会政策正当性概念，是要解决的首要问题。

由于正当性在不同语境下，与有效性（validity）、规范性（normality）、正义性（justice）、合法性（legitimacy）、证成性（justification）等概念混同或交换使用。因此，要界定正当性的基本概念，就必须在不同语境下对它与上述概念进行辨析。

1. 伦理学语境中的正当性

“正当性”（rightness）在伦理学和道德哲学那里是关于个人或联合体行为的道德性判断的一个重要概念。在不同的道德理论那里有着不同的意义和使用方式。而探讨伦理学语境下的正当性可以分两个层面进行。首先是个人道德层面，正当性通常与善相联系，人的行为的正当性通常要由各种善的价值来证明。在涉及到与他人的行为关系时，它又与“权利”（Right或Rights）密切联系起来。但是随着近现代资本主义的发展，伦理学也在逐步转型，“伦理学的近代转型则表现在确立正当对善的优先性。在近代，正当的标准是通过理智抽象来赋予个人以自由和平等权利，这使得正当获得了一个从善中分离出来的独立标准。其直接后果是：社会正义成为政治伦理的首要价值”[1]。

其次是在社会道德层面，正当性通常与正义性同义。休谟就指出：“公共利益是正义的唯一源泉，而且对这种德性的有益后果的思考是它的价值的唯一根据。”[2] 自亚里士多德区分三类正义以来，在一个经济日益发展和利益矛盾日益突出的社会中，分配正义问题得到了广泛的关注，并成为社会正义的核心内容。例如，戴维·米勒指出，在罗尔斯那里正义、分配正义和社会正义是同义的。他进一步立足于多元主义和经济全球化，区分了对应于不同社会联合体的社会正义的三种类型：对应于团结性社群的正义原则是按需分配、对应于工具性联合体的正义原则是依据应得分配，对应于公民身份联合体首要的分配原则是平等。[3] 无论在哪个层面，正当性都是关于道德行为价值的肯定性评价，其基本含义是符合或满足某种道德价值标准（善或者社会正义）。因此，它的实质是关于道德的评价论概念。

2. 法学语境中的正当性

对中国学者来说，法学语境下的正当性，很大程度上与他们对legitimacy和legality两个词的翻译和理解

密切相关，但学界并没有就这两个概念达成有效共识。例如，刘毅通过考察legitimacy和legality的历史源流和翻译情况，认为legitimacy可翻译成“合法性”或“正当性”，legality则可翻译成“合法律性”或“合法性”，他还建议把legitimacy翻译成“正当性”，而把legality翻译成“合法性”。[4]再如，王云飞、丰霏在讨论“法的合法性”问题时，把“合法性”对应于legitimacy，并以对“法”的不同理解区分成三种情况来说明“合法性”：当“合法性”之“法”是实在法时，法的合法性便被认为是低阶位的法律与高阶位的法律相一致，有时也被认为是“合宪法性”，属于法的效力位阶范畴。当把“合法性”之“法”理解为广义的包括应然法或理想的法在内时，法的合法性在此表现为人们运用内心的法对作为国家组织之一种举措的实在法的评价。当考虑到法与国家权力的密切关联时，把法的合法性与政权的合法性相联系起来，把法的合法性视为某种政治制度的尊严性与正当性。[5]

为什么在法学语境中，在合法性之外还需要正当性？这已经表明了合法性概念对法的研究中一些非法学的问题无法作出有效和充分的说明。严存生在把正当性包含于合法性概念的情况下，认为合法性针对不同的对象有不同的含义：其一是针对个人的行为而言，指的是它合乎法律的规定；其二是针对某种公共权力或政治秩序而言，指的是它的正当性、权威性和实际有效性。英语中表示前者的是lawfulness, legality；表示后者的是legitimacy。因而，前者的合法性之“法”指狭义的法，即实在法，特别是国家制定法；后者的“法”指广义的法，即除了狭义的法外，还包括事物的法则、原理。而这种“法”观念是历史的和具体的，在不同时代有不同的含义。[6]

因此，法学语境中的正当性是作为关于公共权力或政治秩序的一个评价论概念而出现的，并且有着与合法性评价相区别的清晰边界。换句话说，当说一种公共权力或政治秩序是合法的，主要是指它符合实在法的具体规定或程序，或曰形式标准；当说一种公共权力或政治秩序是正当的，则是说它符合某种特定的法律和政治理念或观念。把正当性包含于合法性之下尽管是法学家们通常的做法，但是存在根本的逻辑问题，法学语境下的正当性作为一个评价论概念还应当与正义和合理性相关，即包含道德和理性的维度。

3. 政治学语境中的正当性概念

政治学语境中正当性的提出和演进是与近代资本主义社会的政治建构紧密联系在一起的。政治制度的合法性基础是什么？它怎样才能得到充分的辩护？它的道德性何在？这些问题都蕴含着政治学语境下的正当性。韦伯可以算作对第一个问题进行探讨的先驱。他从社会行为的角度区分三种纯粹的统治类型（合法型、传统型和魅力型）时论述了前两种统治类型都需要对合法性的信仰，合法性要么来自于理性，要么来自于传统。[7]哈贝马斯进一步通过“交往行为”这一理论把合法性与政治秩序相联系，指出“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值——这个定义强调了合法性乃是某种可争论的有效性要求”[8]。

随着资本主义的发展，除了合法性基础问题之外，对政治制度的道德辩护问题凸现出来。只要不把一种政治制度看作道德上是先验善的，就必然会提出第二个问题。西蒙斯就提出和区分了“证成性”与“正当性”两个概念来进行辩护。证成性是指国家在道德上可以辩护的理由（“道德上好的国家”），证成性论述最为常见的方式，是论证国家具有某种品质或提供某种公益（例如正义或法治）。而正当性是指国家拥有的一种特殊道德权利，这种权利使得公民将服从国家当作对自己具有约束力的政治义务（公民的服从义务）。[9]

一种政治制度的道德性到底何在？哈贝马斯认为从交往行为的角度看在于合法性：这种把合法性等同于社会公众对政治系统的认同和忠诚的观念，代表了当代社会对于合法性概念的最一般、最普遍的认识。由此可见，政治制度的合法性评价标准就是公众对政治制度的认同与忠诚的程度。[10]但是如果从政治发展的演进看，除了政治制度这个层面，政治义务和政治责任这类应当性内容无疑也是道德性的来源。所以，有学者指出，政治正当性的亲缘性概念有证成性（justification）、合法性（legality）、政治义务（political obligation）和政治责任（political duty）。[11]

政治学语境中的正当性作为一个评价论概念没有问题，但能否讨论一般意义上政治的正当性？这取决于正当性能否扩展到政治的所有重要领域，而不是因为政治的正当性作为政治的一个价值判断，是政治伦理学、政治哲学的一个核心命题。[12]同时要研究在这些领域内正当性的确切含义，无论它是应当性、合理性还是合法性。

4. 社会理论语境中的正当性

由于把社会学、法学、政治学、道德哲学和社会理论（还可以包括经济理论）综合融并起来，社会理论至今还没有形成相对统一的理论形态。这也就决定了社会理论语境下的正当性的流变性。在经典社会理论家中，韦伯（另外两个是马克思和迪尔凯姆）基于对社会行为的分析，直接使用“合理性”和“合法性”等概念来谈论社会形态、社会结构、政治经济制度方面的问题。

社会理论语境下的正当性概念主要是在哈贝马斯的交往行动理论中得到集中论述的。哈贝马斯通过对事实与规范两个范畴的分析，引入规范性（normality）和有效性（validity）两个概念，来探讨在一个复杂的社会系统中基于社会交往而不是仅仅运用法律来实现民主法治。哈贝马斯这样来定义正当性：“正当性意谓着对于一个政治秩序所提出的被肯认为对的及公正的这项要求实际上存在着好的论证：一个正当的秩序应得到肯认，正当性意谓着政治秩序之被肯认之值得性。”[13]这种定义赋予了正当性以规范性和有效性含义，而不仅仅是法律程序性的含义。

哈贝马斯批判罗尔斯和德沃金的正义理论在一个多元化社会中不可能普遍地实现，而像韦伯和帕森斯那样把政治权力法律化并作为社会的基础，将削平法律的规范性内容和社会的整合作用。法制系统应当与文化再生产、社会整合和社会化有机结合起来才能保证其规范性和有效性。

因此，社会理论语境下的正当性概念有两个基本特征：一是它的评价对象是社会行为或行动。这就使得它与道德行为、政治行为、法律行为等区分开来，从而确立了自己的问题域。二是它的评价标准是社会行为主体间性。这就使得它的评价体系与伦理或正义、政治和法律等领域的理论和实践原则区别开来。[14]

对人的社会实践客体的价值判断、对实践主体价值观的构建以及主客体之间价值契合这三个方面都需要确立基本概念来立论。正当性在上述四种语境中满足了这一要求，并且是作为基础的评价论概念而存在的，尽管评价的对象和标准都不尽相同，甚至还存在语义交叉的情况。正当性的基本语义是：正确且满足价值要求。

二、社会政策的多元维度

在国外，社会政策这个术语通常可用于三个方面：（1）政府用于福利和社会保护的 policy；（2）一个社会当中增进福利的方式；（3）关于上述对象的学术研究。但社会政策的实践和理论在不同国家和地区的历史发展和演进方式存在着很大的差别，这一方面是因为一个国家或地区的历史文化条件、经济社会发展状况和思想观念形态制约和影响它的问题域；另一方面是因为解决这些社会问题的意识形态条件和社会科学基础不同。因此，势必会产生理解社会政策的多元维度。社会政策在实践层面上是作为解决社会福利问题的一种政策工具而出现的，从工具论来理解社会政策是一个基本维度。随着福利国家实践的深入，理论层面上的社会政策问题域出现了较大的变化，社会政策的正义性问题得到了广泛讨论，由此社会政策的伦理学维度得以凸现。然后是实现社会政策正义性的政治和经济体制是什么得到持续关注，因此社会政策的政治学维度得以形成。

1. 社会政策的工具论维度

从历史发展来看，社会政策是福利政策的另一个称呼。福利政策一般是指在解决福利问题上所采用的法律、经济和管理手段。迈克尔·希尔也把社会政策定义为“影响福利的政策行为”，同时认为国家是社会政策的主体，社会政策与其他政策尤其是经济政策密切相关。[15]

在西方，教区救济和《贫困法》（1834年英国颁布）被看作是社会政策的实践起源。把社会政策理解为国家基于法制来解决贫困及其他问题的福利政策成为比较一致的看法。在早期资本主义国家，社会福利政策首先是通过运用立法工具或手段来确立的，然后向行政管理工具过渡。例如，史蒂夫·瓦罗奇（Steve Valocchi）就从工具论上对英国1908-1911年福利政策形成的政治动因和机制进行了分析。他认为国家机器（立法、行政和司法部门）根据自己特定的目的来发展一种新的组织能力，运用它对管理方式和强制手段的控制，创制了一种特殊的福利系统，并从其他商业精英和其他劳动组织的利益体系中相对独立出来。[16] 由于解决福利问题不仅涉及到经济利益的重新分配，而且必然涉及到经济体制，因此社会政策就与经济政策这个工具相联系。亨氏·兰伯特（Heinz Lampert）就指出：“不可能把一定的经济政策目标与社会政策目标分离开来，因为经济政策具有重要的社会政策效应，相反社会政策具有经济的效应，因而对经济政策同样重要。”[17]

由于福利国家面临着不断增加的福利开支，不得不把经济政策与社会福利政策紧密联系在一起。例如，本·布彻（Ben Spies Butcher）就分析了澳大利亚的情况。澳大利亚自20世纪70年代以来，社会政策框架就与利率、汇率、贸易政策和工业政策等经济管理手段紧密联系起来。他通过对社会政策改革的四个领域（教育、健康、住宅和养老金）的分析，建议通过建立人口统计、政治和文化等方面的机制把社会政策整合到经济发展当中。

社会政策作为反贫困的进步力量扩大到反剥夺和反社会分化。[18]换句话说，福利国家本身就意味着是服务于平等和效率两个目的的工具。但福利国家在平等问题上面临来自福利国家的扩张、国际贸易、技术变革、教育培训、变化的分形质量、组织进化这些方面的挑战。[19]因此，西方福利国家社会福利政策的流变及其理论变迁，伴随着把社会政策、经济政策和福利政策作为一个整体进行考虑，最后过渡到较为统一的国家管理手段。

2. 社会政策的伦理学维度

随着福利国家实践的不断推进，社会政策的工具论面临着一些根本性的伦理学问题无法作出回答，而这些问题又是工具论的基础问题，由此生发了社会政策的伦理学维度。关于福利国家的伦理学涉及到的第一个问题是社会正义。乔纳森·沃尔夫（Jonathan Wolff）就指出：社会正义这个术语通常被用来标志这样的理念，一个社会的资源和机会分配以及工作条件、工资收益类型，能够按照怎样符合正义的原则来评价。[20]

由于社会福利政策的本质问题就是资源分配问题，社会正义就必定蕴涵于其中。首先，有哪些资源应当进行公正分配的问题。从福利国家的实践看，经济利益的公正分配是社会政策的第一要义，但其他社会资源的公正分配正在不断地加入到社会政策的列表。其次，对各种资源进行分配的正义原则是什么。建立福利国家的初衷是反贫困和不平等，但这两个目标真的能够实现正义吗？例如，美国于20世纪60年代开始的反贫困战争以失败而告终，平等问题在工作机会的意义上而不是贫困问题上被重新定义。[21]

关于福利国家的伦理学涉及到的第二个问题是社会正义的道德权利和人权基础是什么。随着对关于什么是社会正义以及是否真的需要社会正义这两个问题的进一步思考，社会政策的伦理学维度不断引向深入。社会正义的权利基础是什么，有没有福利权利这种基本伦理权利是争论的重要问题之一。卡尔·威尔曼（Carl Wellman）

就认为：对福利的基本伦理权利不是一般人权，因为它不能植根于人类本性和人类存在的一般方面，最根本的福利权利最多就是公民权利，即个人作为公民所具有的对抗国家的道德权利。[22]

如果福利权利不能从基本人权的角度得到确认，那么作为公民权利的福利权利是否与人的自由相冲突就成了问题的另一方面。新自由主义反对福利国家的一个重要伦理学依据就是福利政策干预必然会损害个人的基本自由和自治。但也有学者论证说，福利权利并不与自由相冲突。[23]

3. 社会政策的政治学维度

社会福利政策的变迁和演化，一方面与对社会福利所包括的问题和内容变迁密切相关。查尔斯·麦克林托克(Charles McClintock)和史黛丝·T.洛(Staci T. Lowe)就认为从1981年至2001年影响美国福利政策的主要问题包括：哪些人属于贫困；怎样诱导和迫使福利享受人进入劳动力市场；福利是否涉及到怀孕、婚姻行为和代际贫困等。[24] 社会福利政策变迁的另一方面又与国家政治制度和社会结构密切相关，这就是社会政策的政治学维度。

在理论上，福利国家的建立都有其政治学基础。埃斯平·安德森(Esping Andersen)在《福利资本主义的三个世界》中就构想出三种理想类型的福利国家：自由福利国家、合作福利国家和社会民主福利国家。[25]但福利国家一直受到自由主义的挑战。到了20世纪末，西方的自由民主主义进一步在政治上对福利国家的政治可行性、福利国家的社会观念、道德观念和哲学基础进行攻击。这是因为，国家对公民生活和市场的干预与保护个人自由和自治这个自由民主的基本信条相冲突。戴维·马斯兰德(D. Marsland)更为明确地指出：福利国家混淆了两对基本概念：平等与不平等，需要和权利。[26]

在实践上，福利国家也在政治理念变化的引导下进行改革。例如，德国自20世纪80年代开始的社会政策改革的政治理念基础，就从保守主义转向了自由社群主义[27]，并以此为基础重构社会政策。澳大利亚也采纳了新自由主义批判福利国家的一些理念，基于小政府原则、新自由主义的自由市场信条和强调人的自我依靠来改革基于福利提供和保障的社会福利政策。美国在原有制度框架内，以把福利观念转变到福祉观念为契机，从扶助贫困的福利政策转向提高生活质量的公共援助政策。例如，20世纪80年代通过了《家庭援助法案》，特别是1996年颁布了《个人责任与工作机会协调法》(PRWORA)，随后通过了《必需家庭临时救助》(TANF)。

三、社会政策正当性的概念及意义

无论社会政策的概念内涵和实践应用发生怎样的变化，为社会政策确立一个综合性的评价体系不仅是可能的，而且是必须的。正当性在语义学上能够满足这个评价体系的要求，因此可以确立社会政策正当性这个概念。戴维·米勒在讨论社会正义这个概念的实际应用价值时指出了它能够用来总体地确定立法、公共政策以及公民行为的条件。我们把社会政策正当性作为一个评价论概念加以论证，尽管它的评价对象、维度和标准都可能是多元的，但是这个概念能够为社会政策的制定、实施和评价确立一个思维导向和逻辑框架。

1. 社会政策正当性的基本内涵

基于对社会政策的历史发展、主要内容、多元维度的分析，如果从理论与实践相统一的角度来阐述社会政策正当性的基本内涵，它就应当包括四个方面的内容。从理论层面来看，社会政策正当性的基本内涵应当包括正义性和科学性；从实践层面来看，社会政策正当性的基本内涵应当包括合法性和规范性。

(1) 社会政策的正义性。对社会政策进行基本的价值判断和评价，必然要求把正义性作为它的基本内涵。社会正义是社会政策伦理学维度的主题，学术界就此也达成了广泛的共识。社会政策从社会福利政策到社会资源、社会关系，再到公共权力分配政策的发展过程就是在社会正义性的基本理念和现实要求下实现的。社会政策与社会正义本来就有着广泛的交叉区域。例如，《社会正义研究》杂志(Studies in Social Justice)的办刊宗旨就认为社会正义是在民族主义、社会和公共政策、全球化、散居、文化、性别、伦理、性、福利、贫困、战争和其他社会问题的语境中得到讨论和分析的。这些领域的一些实践问题可以交由社会政策来承担。

(2) 社会政策的科学性。对社会政策进行实质性的科学判断和评价，必然要求科学性作为它的基本内涵。尽管社会政策的工具论维度已经蕴含着科学性的内涵，但社会政策主要还是一个主题领域，而不是一门独立的学科。它必须借鉴其他社会科学学科的资源，并且需要得到它们的理论支持。如社会学、社会工作、心理学、经济学、政治学、管理学、历史学、哲学和法学等。对社会政策科学性问题的探讨，就有两层含义：第一是社会政策制定的科学依据是什么，第二是作为工具的社会政策是不是科学的。

(3) 社会政策的合法性。合法性(legitimacy)一词有着不同的用法，但是近代以来主要是指合法的(legal)和公平的(equitable)。从社会政策的主客体关系角度看，社会政策必然蕴含着这种意义的合法性。从社会政策的主体角度来说，政策的制定和实施都应当具有其合法基础，并以一定的法律和政策程序作为保障。社会政策的客体(参与者、受益者)满足需要和解决问题的程度构成了社会政策合法性(公平性)的客观来源。它们可分别对应社会政策的程序合法性和社会政策的实质合法性。

(4) 社会政策的规范性。关于政策研究，詹姆斯·S.科尔曼(James S. Coleman)区分了学科研究(discipline research)和政策研究(policy research)，并指出了政策研究的要旨在于指导社会行动。从社会行动的理论 and 实践角度看，从社会政策的理论根据看，作为公共政策，必须与其他政策具有内在的规范一致性。从社会政策的实践根据看，社会政策的行动一致性之所以可能，是因为它必须满足不同主体间的一些主观和

客观条件，并且与其他社会行动相协调、相促进。因此，在一个开放社会中，社会政策的规范性是其实效性的一个先决条件。

2. 社会政策正当性的重要意义

在社会政策研究中引入社会政策正当性这个概念，不是要忽视其应用研究的基本性质，主张某种形而上学，而是通过把它确立为社会政策评价的核心概念，为社会政策的跨学科研究提供基础理论。

(1) 为社会政策研究提供一种“元”理论视角。作为一种应用研究，社会政策研究很大程度上是由现实的社会问题来驱动的，其跨学科性质也主要是由工具论造成的。

我们通过对不同语境中的正当性概念的分析以及对社会政策多元维度的厘清，确立了社会政策正当性这一评价概念。这个概念有着较深厚的实践基础、较广泛的思想背景和较大的理论包容性，从而具备了“元”理论的基本条件。

(2) 为社会政策研究提供总体性框架。从社会政策研究的历史和现状来看，社会政策研究还缺乏一个较为统一的框架。由于研究对象相对稳定，社会政策的一些基本概念已经比较规范和成熟，但仍然引发了学术界的较大争论。例如关于福利国家问题，自罗尔斯提出新的社会正义概念以来，不仅引发了新自由主义和福利主义之间的论战，也引发了国家资本主义和民主自由主义之间的争论。更进一步的问题是，社会政策的一些基本概念之间的相互关系是什么，它们与其他相关问题又是怎样联系起来的，对这些问题的回答需要一个总体性框架。社会政策的正当性研究可以作为这样的总体性框架。

(3) 为中国特色的社会政策研究探索路径。社会建设已经成为当今中国经济发展和社会进步其中的一个重要方面。这里不是从我国社会政策的主要内容、覆盖领域和演进路径等角度来立论，而是通过确立社会政策正当性这一基本概念，并研究其具有中国特色的内涵来为我国的社会政策研究探索新的路径。基本政治制度和社会制度的不同、经济全球化与社会主义市场经济的共存、中国特色社会主义实践等这些现实课题都为阐发不简单类同于基于西方实践的社会政策提供了鲜活的经验和材料。掌握了对社会政策正当性的独立定义权，将有助于发展出一种新颖的社会政策理论和实践。

注释：

[1] 詹世友《西方近代正当与善的分离及其伦理学后果》，载于《道德与文明》2007年第6期。

[2] [英] 大卫·休谟《道德原理探究》中国社会科学出版社1999年版第13页。

[3] [英] 戴维·米勒《社会正义原则》江苏人民出版社2001年版第37-44页。

[4] 刘毅《“合法性”与“正当性”译词辨》，载于《博览群书》2007年第3期。张弛也赞同把韦伯学说当中的legitimacy翻译成“正当性”，而把legality翻译成“合法性”。参见张弛《浅析韦伯学说当中的正当性》，载于《江淮论坛》2007年第3期。

[5] 王云飞、丰霏《再论法的合法性问题》，载于《大连大学学报》2006年第3期。他们还区分了形式合法性(legality)与实质合法性(legitimacy)。

[6] 严存生《法的合法性问题研究》，载于《法律科学》2002年第3期。