社会政策的伦理梯度

包先康

[摘 要] 社会政策作为现代社会重要的公共政策之一,具有丰富的伦理意蕴。不论是从道德内蕴还是从实践的道德性和价值取向上看,社会政策都具有合伦理性。社会政策是对人的合理需要的回应。人的需要是多层次的、梯度的,由低到高依次可以划分为:生存需要、发展需要和生活质量提升需要。相应地,社会政策需要作出由低到高的层次性的梯度回应。社会政策是一项“善”的事业,社会政策的梯度性决定了社会政策的“善”是梯度性的,即社会政策具有自身的伦理梯度,由低级到高级具体体现为:社会政策的生存伦理、发展伦理和生活质量伦理,后者包蕴着前者。

[关键词] 社会政策;生存伦理;发展伦理;生活质量伦理;伦理梯度

[作者简介] 包先康,芜湖学院城乡融合与红色文旅协同发展研究中心首席专家,安徽工程大学皖江乡村振兴与可持续发展研究中心教授。

DOI:10.15995/j.cnki.llxyj.2026.03.003

社会政策作为现代社会重要的公共政策之一,具有丰富的伦理意蕴。无论是从社会政策实践还是从社会政策理论来看,社会政策都具有合伦理性。社会政策的合伦理性是一种道德之“应然”,特别是,现代社会政策将社会公平正义作为其价值基石,更能彰显其合伦理性的道德之“应然”。但从“实然”的视角看,社会政策是价值有涉的人为设计,其设计本身有可能因价值偏好而违背其伦理性,走向道德之恶;即使是充满善意设计的社会政策,其实践也有可能出现非本意的违背伦理性的后果而产生道德之恶。这就要求社会政策设计者和实施者始终保持清醒和警惕,但这并不妨碍从“应然”层面对社会政策的合伦理性进行理论探讨,揭示社会政策的伦理梯度。

一、社会政策的合伦理性

“当我们面对棘手的公共政策问题,为‘我们必须做什么’及‘什么使生活尽可能地好’这类问题寻找答案时,不可回避地面临什么是正确的、公平的、正义的或善的,以及我们应该做的是什么……这些正是社会伦理思想所关照的核心。”[1](2)社会政策事涉民生福祉,在面对棘手的社会政策问题并作出政策选择时,更应该对“什么是正确的、公平的、正义的或善的”作出回答,并从伦理或道德的角度考量社会政策选择和行动的正当性。

1.社会政策本身的道德内蕴彰显其合伦理性

“社会政策”一词最早在十九世纪七十年代由德国新历史学派提出。瓦格纳认为,社会政策就是国家用以改变分配不公的政策。赫德林认为,国家应该基于社会公正,运用社会政策缓解社会各分子间的一切利害关系的冲突,增进全社会福利。瓦帅拉普则认为,社会政策涉及全体国民的福利,和

*本文系安徽省社科规划重点项目“优势视角下全面推进乡村振兴的路径研究”(AHSKZ2021D19)、安徽省高校人文社会科学研究重大项目“农村养老服务精准供给生态链重构研究”(2025AHGXSK20031)的阶段性成果。

中国知网 https://www.cnki.net

教育、文化、国民经济、人口、健康，且与精神的、伦理的、宗教的生活有关[2](87-89)。概括地说，在德国新历史学派看来，社会政策是国家试图通过改善收入分配不平等的状况，以改善劳工阶级和平民的生活状况、协调社会关系、化解劳资冲突，是为维护国家稳定和促进发展而制定的国家政策。社会政策蕴含着公正、平等的伦理意蕴和济贫救困的道德应当。

从社会政策概念看，社会政策具有合伦理性。马歇尔指出："社会政策是与政府有关的政策，这些政策涉及向公民提供服务或收入的行动，通过这些行动对公民的福利有直接的结果。"[3](44)马歇尔的"对公民的福利有直接的结果"是指社会政策可以增进well-being（幸福、安康）意义上的公民福利。国际劳工组织指出："社会政策包括社会保障之下的对失业、生病、年老时的收入维持，以及家庭津贴、医疗照顾、住房、社区服务、教育。而这些政策的目标是由标示它们的词语——保障、健康和福利来表明的。"[2](89)可见，社会福利是社会政策的核心内容，因社会福利本身就内蕴着善意和善行，故社会政策的社会福利内容正彰显了社会政策的合伦理性。

从社会政策的实质看，社会政策具有合伦理性。社会政策的实质是政府在社会福利事务领域开展干预行动，以引导福利体系向良性方向发展，降低市场失灵带来的风险。很多情况下，"社会政策"直接等同于"社会福利政策"。一般地，社会福利是指在公共资金的支持下向社会成员提供无偿和低偿物质产品或服务的制度与过程，主要为特困群体提供社会救济和专门服务。后来，随着马歇尔公民权理论的提出，社会福利权成为公民权的重要构成部分，社会福利的对象进一步扩大到所有公民。但是，在具体的政策行动中，社会福利仍更多地聚焦弱势群体。因此，社会政策主要聚焦事关民生的社会福利领域，在保障民众基本生存权的基础上，逐步保障其发展权。其中，保障民众基本生存权既是社会政策的底线目标，也是社会政策需要彰显的底线道德。

从社会政策的目标看，社会政策具有合伦理性。社会政策作为现代国家主动的公共行动，制定和实施社会政策总有其目标指向，包括直接目标和间接目标。直接目标是满足人的基本需要和保障基本人权，这是社会政策的初衷。所谓"基本需要"是指特定社会中个人为了维持其基本生存必须达到的基本生活条件。现代社会中的任何人无论何种原因而缺乏社会所界定的基本生存条件时，政府和社会都应该予以支持，社会政策就是政府和社会托底人的基本需要的公共政策。间接目标包括：(1)社会目标——解决社会问题、维护社会秩序与稳定、维护社会公平等；(2)政治目标——赢得政治合法性；(3)经济目标——托底和促进经济健康发展。社会政策的间接目标，彰显了其公共伦理性和公德。社会政策目标的合伦理性，还体现在政府和社会在提供社会福利和社会服务时也会有道德的考量，社会政策"最低限度的道德"是一种使"社会有序化的道德"，故社会政策在"道德秩序"的建构中发挥着作用。随着社会的发展，现代社会政策的目标正在从"从化解社会问题带来的社会风险、实现国家对社会的控制，转变到从'以人为本'的视角出发，注重提升人民福利，并将'福利'与'发展'相结合"[4](97)，让社会政策的伦理之光照亮未来的社会生活。

2.社会政策实践的道德性彰显其合伦理性

现代意义上的社会政策是工业化的产物，作为学科的社会政策是比较年轻的，但作为实践的社会政策伴随着人类社会发展的始终。传统中国的社会政策实践包括民间实践和政府实践。民间实践的形式是救助和互助，救助主要是以物质的形式对陷入困境的个人或家庭提供帮助，这种帮助大多是碎片化的、非制度化的。互助是传统中国民间重要的福利形式与实践。互助主要发生在熟人社会，在大的宗族内部出现了宗族福利形式和制度，如通过举办义仓、义学等，实现宗族内的互助。民间救助遵循"施—报"逻辑，而互助的逻辑是"恩—恩"相报。传统中国政府社会政策实践的形式是救济，主要是政府以赈灾的形式，对陷入困境中的民众提供临时性帮助。它是民本主义福利思想的具体体现，是建立在"王道"和"德政"意识之上的，是"德治"的实现形式之一。子曰："为政以德，譬如北

中国知网 https://www.cnki.net

辰，居其所而众星共之。”（《论语·为政》）其逻辑实质上是“施舍—报恩”。新中国成立以后，作为互助的民间社会政策实践仍在发挥着福利功能，但随着宗族势力的式微，宗族的福利功能逐步弱化。国家的社会政策实践，在改革开放前除了救济之外，还发展出了具有中国特色的社会主义“劳动福利”。“劳动福利”是一种体制内就业的劳动者以劳动为前提而享受的福利，简称“劳保福利”，以劳动权为基础。改革开放以来，随着市场经济的发展，社会政策实践逐步由劳动福利向社会福利转变。

基督教传统的西方社会政策实践主要有三种形式：民间捐赠、教会慈善、政府救济，其基本逻辑是“施舍—救赎”。基督教传统的西方传统社会政策实践的践行者主要是民间力量和教会，政府基本上扮演着非干预者的角色。《伊丽莎白济贫法》的颁布开启了西方政府干预社会福利领域的先河，政府救济成为西方社会政策实践的重要形式。后来，德国社会保险制度的确立，启动了政府干预社会福利领域的制度化进程，实现了社会政策实践在西方的制度化。“二战”后，政府干预社会福利进入了一个新阶段，社会政策及其实践成为现代国家治理的重要工具；同时，随着社会政策研究的深入和社会政策学科化的推进，社会权成为公民权的重要组成部分，社会政策实践也由碎片化迈向制度化，社会福利成为惠及每个公民的制度安排。总之，社会政策实践是追求“善”的实践，是一种“社会实践道德的形式”[5](387)，是道德的公共表达。

3.社会政策的价值取向彰显其合伦理性

社会政策是价值有涉的。社会政策议题的提出、选择与制定、实施和评估都是价值有涉的，不同价值取向的社会政策形成过程，会形成不同的社会福利制度安排。在社会政策发展史上“公平、平等、公正、效率等都曾被一些流派或学者作为社会政策的理念基础或核心理念，对社会福利制度实践产生了重要而深远的影响”[6](76)。学界和政界也围绕公平、平等、公正、效率之间的关系展开争论，这些争论归根结底是如何看待公正问题。一般地说，公正即社会公平和正义。不管人们对公正作何种理解，公正本身就包含着正义的命题，可以说，公正的就是正义的。社会政策的核心价值是正义，社会政策是正义的事业。

亚里士多德认为，正义即美德。他指出，“分配的公正在于成比例，不公正则在于违反比例。不公或者是过多，或者是过少”[7](149)。罗尔斯指出：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。”[8](1)可见，不正义或不公正的实质是利益的分配不成比例，这一问题的解决需要合理的制度安排。当下，社会不公正集中体现在分配不公上，具体体现为：收入分配不公、公共品和公共服务供给不均衡，以及腐败、形式主义和官僚主义造成的最终分配结果的不公等。因此，分配正义是社会正义的具象，它包括社会利益和社会负担以合理的比例进行分配。社会政策作为现代社会制度的具象，应该秉持正义的价值，体现分配正义。因此，好的社会政策应该充分彰显分配正义，而享有“善”的声誉。

综上所论，从社会政策的内涵、实践和价值基础来看，其具有合伦理性。从社会政策发展的历史来看，社会政策在满足人的基本需要和践行其价值理念上是逐步进阶的。若只从西方社会政策发展进程来看，早期的社会政策实践主要关注老弱病残等特殊困难群体；十九世纪后期，随着社会保险制度的建立，社会政策的关注对象扩展至普通产业工人；“二战”之后，西方各国逐步将社会政策对象扩展到全民，形成了“普惠”性的社会政策体系；二十世纪七八十年代以来，因福利国家面临一系列危机，许多西方国家社会政策的普惠性下降、选择性提高，形成了普惠性和选择性相组合的社会政策体系。而从全球范围来看，社会政策在满足人的基本需要时所发挥的功能正在由让人活着、让人有尊严并有希望地活着向让人有质量地活着转变。社会政策在满足人的基本需要方面是梯度进阶的，社会政策的“善”是梯度性的。换言之，社会政策体现出自身的伦理梯度，由低级到高级具体体现为：社会政策的生存伦理、发展伦理和生活质量伦理，且后者包蕴着前者。不过社会政策的进阶并不是自

中国知网 https://www.cnki.net

发的、线性的，孕育于资本主义世界的社会政策既有其进步性，也有其时代局限性。只有认识到这一点，才能扬长避短，不断完善中国特色的社会政策体系，使之更好地彰显社会主义社会政策“善”的不断进阶。

二、社会政策的生存伦理

生存是人的本能需要，是一种“刚性”需要，是人的最低生活状态，是底层社会的“根本需要和忧虑”，它是人类一切活动的前提。马克思、恩格斯曾说过，“人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西”[9](531)。就是说，人类的任何创造，都建立在基本生存需要得到满足的基础之上，即首先要活着，这就是马克思、恩格斯所说的第一需要的生理需要。这种需要一旦未得到满足，人的基本生活秩序将被打破，甚或基本生存将会受到威胁，人类也就失去进步的前提。

从伦理学的角度说，生存伦理是一种底线伦理，是建立在底线公平之上的保障生存的可行能力。它强调在社会关系结构中，每个个体或群体基本的生存都应该得到保障。可行能力不仅指一个人实际做到的（doings）或成为的（beings），还包括一个人有能力或机会去实现但没有选择去做或成为的[10](63)。前者与个人能力或素质有关，后者与其所处外部环境的影响有关。可行能力包括个人满足其生存需要的能力或机会、发展需要的能力或机会和生活质量提升需要的能力或机会。生存可行能力即个人满足其生存需要的能力或机会。当个体或群体的自我保障或生存受到外部环境威胁，且因自身缺乏这种能力或机会而不能有效应对时，国家和社会就要履行保障他们基本生存的责任和义务，不能以任何借口推卸责任或不履行义务，从而彰显国家道德的主体性。从生活实践来看，生存伦理的基点是让人活着。如果这一伦理底线被打破，人要么在沉默中死亡，要么在沉默中爆发反抗，无论哪一种情况发生，都会打破日常生活的道德平衡，进而触发社会危机。为了避免发生灾难性的社会危机，任何现代社会都需要发展一种适度的再分配机制，保障每个人都能活着。现代社会这种再分配机制就是社会政策，其初衷是满足弱势人群的基本生存需要，即基本的衣、食、住、医等刚性需要。

岳经纶等曾指出，满足人的基本生活需要既是社会政策的价值理念，也是完善基本公共服务体系的政策方向[11](76)。生存需要是底线的基本生活需要，当下所说的“社会政策托底”，不能仅仅理解为托好经济新常态形势之底，更要托稳民生保障水平之底。人类需要乃至基本生活需要是丰富的、社会的和历史的统一。因此，社会政策满足人的基本需要的前提是：社会政策在界定人的基本生活需要时，必须能够根据特定的社会处境和历史，从丰富的需要中发现人的真实的基本生活需要。只有弄清处境化的社会真实需要，并通过社会政策予以有效回应，才有利于消除生存危机，维护公众的基本生存权，彰显社会政策之于人的生存价值，赋予现代社会政策维护民众基本生存的道义。社会政策的生存伦理，是指当个体或群体的生存受到威胁，或者不能自我保障时，社会政策应该提供政策支持，以保障其基本生存可行能力的道德应当。早期社会政策的对象是弱势群体，特别是那些存在生存或生活危机的群体。如1601年颁布的《伊丽莎白济贫法》，就是为应对当时英国社会因贫困而出现的大量流浪乞讨问题而制定的救济法案，这对改善这些人的生存状况发挥了一定的作用；在十九世纪末，以德国为代表的资本主义世界，接连出台了以社会保障制度为核心的社会政策体系，意图为因工业化而陷入困境的劳工提供生存保障。工业时代早期的社会政策及其实施，秉持选择式即补缺型的社会福利原则，为社会正义语境中的“最少受惠者”提供有限保障。它秉持生产主义理念，强调经济发展的目标优先于社会政策的目标，社会政策主要起“托底”经济发展的作用，主张通过经济增长的“滴漏效应”，来实现人们生活水平的提高和社会福祉的增加。因此在前工业社会和工业时代早

中国知网 https://www.cnki.net

期，社会政策主要试图通过补齐物资匮乏之短板，承担维持人之基本生存的道义责任。

后工业社会是物质“丰裕社会”，也进入了风险频发的高风险时代，弱势群体容易滑入“可生存性”风险。从本体论视角看，个人的“可生存性”都立足于与他人的关系之中，但“这种联系极易丧失，从而使我们暴露于他人”，而面临遭遇暴力的风险[12](29)，加大“可生存性”风险。从认识论来看，“可生存性”意味着主体一直处于被建构过程中。“当代政治生活的一个重要难题便是，并非所有人都具备主体资格。多元文化主义的思考视野总是局限于既有的社群、既有的主体，而问题症结就在于无法得到承认的社群，以及无法获得‘生命’资格的群体。”[13](83)“在话语层面，某些生命根本不成其为‘生命’，他们无法成为‘人类’，他们不符合任何主流的人类框架。”[13](51)因此，他们的生命也就得不到承认，而陷入“合法性”的“可生存危机”。正如早期黑格尔所相信的，主体间要达到一种相互自由生存的状态，就必须为其身份得到相互承认而斗争，这种斗争从一开始便作为道德上的紧张关系构入社会生活，其所产生的内在社会压力，通过不断否定的途径，将会建构一种为自由提供保障的政治制度[14](9)。总之，巴特勒的“可生存性”本体论分析，揭示了人的相互依赖性和易受伤害性，以及身体的社会性；其认识论分析，揭示了“可生存性”分配问题。因此，降低后工业社会“可生存性”风险有两条路径：一是建构自由而平等的社会关系，减少不平等的依赖；一是杜绝社会排斥，予以民众正确承认。而这两条路径都指向必须完善和发展公平分配“可生存性”的社会再分配机制。故社会政策作为现代社会重要的再分配制度安排，需要不断地调整和变革，来增进社会政策行动中的社会合作与参与，增强包容性，并对社会政策可能存在的“错误承认”和社会排斥加以纠正，走向“正确承认”和包容，给所有的生命以自始至终的尊重和关心。这种基于正确承认和包容的社会政策关怀正体现了一种“关系性的善”和“可生存性”的公正分配，从而充分彰显社会政策对生存的伦理关怀。

自有人类社会以来，社会政策及其实践在改善人类的生存状况或生活危机处境中发挥着重要的作用，从而彰显了其合伦理性。社会政策正是通过化解社会成员个体、群体乃至整体的风险，减少或消除其恐惧和焦虑，形成一种基于正义的“关系性善”，从而减少社会排斥等引起的“社会死亡”。

三、社会政策的发展伦理

从通常意义上来说，发展是指个人、群体和社会等趋势向上进步的过程，它既可以是自发的过程，也可以是有意识促进的过程。其中，有意识促进的“发展”具有一定的价值取向和对善的追求，具有伦理意蕴。有意识促进的发展是柏拉图式的，是指政府或非政府实体有意识地促使社会由当前状态转向未来改善状态的过程。阿马蒂亚·森指出，“发展是以人为中心的，其最高的价值标准就是自由……实质自由包括免受困苦，诸如饥饿、营养不良、可避免的疾病、过早死亡等基本的可行能力以及享受政治参与、接受教育、获得社会救助等可行能力”[10](30)，故发展是“好的”“有益的”，发展应回归人性、实现“合人道”的发展，它是“蕴涵一定的价值取向、遵循一定的道德规范的，是与好和善相关联的”[15](24)，“应当有助于解除人类痛苦、增益人类福祉、促进自由平等和公平正义”[15](24)。可见，发展的基本因素和核心价值，是生存、自尊、自由。概括地说，发展是基于生存之上的，实现由生存到自尊再迈向自由的进阶，从而形成“生存—自尊—自由”的连续谱。发展的底线目标是生存，中间层次是让人活得有自尊、活得有希望，更高层次是让人活得有质量（自由）。基于生存、尊严和生活质量的层次划分，发展概念取中间层次的内涵，强调让人有尊严地、有希望地生活着。故发展伦理强调个体或群体在社会关系结构中，都应该获得有尊严地、有希望地活着的能力或机会。

综上所论，发展伦理是指每个个体或群体在社会关系结构中，都应该获得平等发展的能力和机会，有尊严地、有希望地活着，以拓展发展可行能力的道德应当。当个体或群体的发展受到限制，或者不能自我实现的时候，国家或者政府和社会就要打破这种限制，以保障他们获得平等发展的能力

中国知网 https://www.cnki.net

和机会。这种限制便是“社会排斥”。现代国家和社会打破对个人或群体发展限制，实质上就是要尽力排除“社会排斥”，而“社会排斥”作为现代社会的主要社会问题之一，正是社会政策需要有效回应的。即是说，社会政策理当通过逐步消除“社会排斥”，让每个个体或群体在社会关系结构中觅得发展机会，拓展其实质意义上的“可行能力”。

“二战”前的社会政策主要包括社会保险、社会救助等，基于生存伦理原则，初衷是维护弱势群体的生存，属于生存型社会政策。“二战”后，社会政策范畴得到了拓展，在原来的基础上发展出公共教育政策、社会福利服务政策、就业社会政策、公共住房政策和健康社会政策等，这些社会政策基于发展伦理原则，旨在为个体或群体提供相对公平的发展机会，维护其发展权利，以提升其“可行能力”，被称为发展型社会政策。它强调为个人和群体提供更多的发展机会，维护其发展权利，实现机会平等和发展权均衡分配，主张经济发展与福利的调和。与生存型社会政策相较，发展型社会政策更强调积极主动的事前预防、多元参与、授人以渔、整体性改善和公平性机会的创造与维护，进一步彰显社会政策公平正义的价值取向，是生存型社会政策的进阶，是一种“有发展的改善”。故发展型社会政策不仅仅局限于减少贫困，还将拓展“可行能力”、实现社会保护与规避社会排斥视作更关键的目标。为减少贫困而斗争的社会政策一般具有“临时性”“碎片化”“过渡性”“排斥性”“消极性”与“消费性”的特征，甚至存在着福利的身份区隔，破坏了公平正义原则，造成社会政策的道德递减。发展型社会政策由“消费型”福利向“投资型”转向，由“消极型”向“积极型”转向，由“排斥型”向“包容型”转向，从而在社会关系结构中，建构一种积极的、包容的、有活力的“关系性的善”。

四、社会政策的生活质量伦理

生活质量是社会历史的范畴，是社会发展到一定阶段的更高需要的满足，罗斯托的人类社会经济发展六阶段论，将追求生活质量阶段视为人类社会发展的最高阶段。生活质量是关于如何过上好的生活的理论，好的生活包括好的物质生活、社会关系、医疗、教育、就业、环境等客观条件和机会，也包括高的生活满意度和积极情感等。通俗地说，美好生活是“生活得好且感觉也好”。可见，追求生活质量是追求一种更高“善”的生活，从而成就其伦理性。故生活质量伦理，强调每个人和群体都能够共享社会发展的成果，不断优化其生活体验条件或保障“可行能力”实现，以满足人们过上美好生活需要的道德应当。

美好生活需要的满足是通过生活质量的不断提升实现的，生活质量的提升是一个更高需要不断被满足的连续谱。恰如马克思所说，“已经得到满足的第一个需要本身、满足需要的活动和已经获得的为满足需要而用的工具又引起新的需要，而这种新的需要的产生是第一个历史活动”[9](531)。生活质量提升需要的满足既需要个体或群体的奋斗，也需要制度的保证。其中，这个制度保证少不了社会福利制度，它是联结人的需要和社会福祉的制度纽带。社会福利制度是现代社会政策的核心内容，因此，社会政策就成了提升生活质量与满足美好生活需要的津桥。社会政策应当在提升生活质量、满足美好生活需要中发挥作用，从而显示其合伦理性。故社会政策的生活质量伦理就是通过国家和社会行动，不断提升民众的生活体验条件或保障“可行能力”实现，以满足其过上美好生活需要的道德应当。

生活质量的提升需要，推动着社会政策由发展型社会政策转向质量型社会政策。质量型社会政策是以生活质量提升为路径，不断优化公众生活体验条件，保障公众美好生活目标实现的公共政策。良好的生活质量是由充足的食物和营养、教育、健康、住房、就业、社会参与等基本需要构成的。随着社会的发展，人民也“期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活

中国知网 https://www.cnki.net

得更好”[16](4)。因此,质量型社会政策需要在满足“更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”等方面发挥作用,进而成为“好政策”。

为此,公共教育政策方面,需要建构以“好的成长和好的发展”为目标的高质量的教育体系,推动教育的高质量发展,让民众接受更好的教育,获得更好的成长和发展。就业政策方面,需要建构“以稳定”为目标的就业政策体系,促进稳定而高质量的就业,让民众实现稳定就业并获得满意的收入。社会保障政策方面,需要建构以“安全”为目标的、满足民众多元化需要的社会保障体系,织好社会保障安全网,让民众生活无忧。健康政策方面,需要以“健康地活着”为目标,不断建构和完善大健康政策体系,一方面推动全民健康运动,让民众拥有健康的体魄,另一方面不断提高医疗卫生服务水平和服务可及性,为民众的健康保驾护航,让民众过上健康的生活。住房政策方面,需要建构以“宜居”为目标的住房政策体系,一方面推动老旧住宅“适宜化”改造,特别是“适老化”“适残化”“适小化”改造,满足不同原居民群体宜居的生活需要,另一方面推动新建住房的转型升级,加快绿色住宅建设,打造宜居的未来生活。质量型社会政策体系的建构,可以让民众过上“更好的生活”。

质量型社会政策还应“在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”[17]的满足方面发挥作用。首先,“好的”社会政策可以通过民众的政策参与,帮助民众养成社会参与的习惯,成就民主的生活方式。其次,社会政策由一系列规则体系构成,“好的”社会政策得到有效贯彻落实,产生好的社会效应,可以培养民众的规则意识,有利于民众法治精神的培养,最终有利于造就法治社会。还有,“好的”社会政策是一种公平正义的社会制度安排。岳经纶等指出,更好的生活需要通过社会政策逐步消除不平等,建立基于社会公平之上较为完善的社会福利制度,形成中国特色的社会主义福利国家[18](35)。最后,社会政策是一种再分配政策,“好的”社会政策不仅有利于社会逐步“做大蛋糕”,而且能在“合理差异”的前提下“分好蛋糕”,更好地彰显公平正义。

生活质量伦理的基点是让人更好地生活,它处于社会政策伦理阶梯的高阶。然而受现代人本主义伦理思想的影响,社会政策具有明显的“生产导向”。“生产导向”的社会政策关注物质的供给、权利的维护,最后陷入一种狭隘的“物质福利”的陷阱。从现代社会政策发展来看,社会政策经由对短缺物质者的临时救济到制度化的物质保障,再到普惠的物质利益、权利保护和风险防范,然而,当高福利的国家福利制度形成之后,却出现了“丰裕社会”的生活的堕落,这与现代社会政策过度关注“物质福利”的成就而忽视“精神福利”有关。物质的丰裕并不必然导向美好生活,灵魂的自足才能必然导向美好的生活,因此,这就需要社会政策由“生产导向”向“质量导向”转变,跳出“重物轻人”的窠臼,建构“投资于物”和“投资于人”有机结合的社会政策体系,让人获得自由而全面的发展。

五、结论与思考

从理论和实践看,社会政策具有合伦理性,且呈梯度性,这是由满足人的需要合道德性和人的需要梯度性决定的。就社会政策的追求而言,社会政策可以通过提供社会保护、再分配、社会投资、社会参与等方式促进公平正义。公平正义正是现代社会的道德诉求,社会政策对公平正义的追求,正彰显了其合伦理性。就社会政策的直接功能而言,社会政策是解决社会问题、满足人的需要、促进社会发展和增进民生福祉的规则体系和行动总和。人的需要是多层次的,社会发展呈梯度上升,而且社会问题是复杂多样性的、社会发展是渐进的,这些都决定了社会政策发展的渐进性、层次性和梯度性。因此,社会政策所表达的“善”也是渐进性、层次性和梯度性的。从社会政策发展阶段来看,社会政策经历了生存型社会政策阶段、普惠型社会政策与差异化多层次社会政策相结合阶段和质量型社会政策阶段。生存型社会政策主要保障人的基本生存,即让人活着,从而显示其生存伦理属性;普惠

中国知网 https://www.cnki.net

型社会政策和差异化多层次社会政策相结合，一方面主要可以以制度性社会保障的方式保护每个人的基本权利，预防社会风险，另一方面可以通过差异化、多层次的综合性社会保障、社会服务和资本增值等方式，使人获得更多均等的发展机会，让人有尊严、有希望地生活着，从而彰显其发展伦理属性。在质量型社会政策阶段，社会政策主要通过高水平的健康、教育与培训和智能技术的投入，提高人力资本的质量，使人获得更多的自主而全面发展，过上自主、惬意的生活，从而突出其生活质量伦理属性。总之，社会政策所表达的善也是梯度性的，彰显了社会政策伦理的梯度性。

但是，理论和实践在现实中并非总是同一的，社会政策设计的“善意”，在实践中可能产生“恶”的后果；社会政策及其实践是追求“善”的，但结果并非总是如此，也会造成“非福利的状况”。有时，社会政策的设计者由于自身认知、德性、自利心等方面的原因，也难以确保所出台的社会政策就一定是善的。此外，社会政策是一定社会历史条件的产物。故我国现代社会政策体系的建构与完善既要借鉴西方社会政策发展的积极成果，也要克服其时代局限性，不断发现和处理好社会福利领域的“意外后果”，增强社会合作与参与，持续完善社会政策体系，推动社会政策持续进阶，持续改善民生福祉，更好地彰显社会主义的公平正义，促进社会主义社会政策“善”的持续进阶。当前，我国社会政策体系正在逐渐惠及全社会，推动着民众的福祉由“七有”向“七优”转变①，正是这一努力的最好体现。

[参考文献]

[1]库珀.行政伦理学：实现行政责任的途径[M].张秀琴，译.音正权，校.5版.北京：中国人民大学出版社，2010.
[2]杨伟民.社会政策导论[M].3版.北京：中国人民大学出版社，2019.
[3]杨伟民.社会政策导论[M].北京：中国人民大学出版社，2004.
[4]向德平，华汛子.意蕴与取向：社会政策视角下的乡村振兴战略[J].吉林大学社会科学学报，2019(4).
[5]丁煌.西方行政学说史[M].3版.武汉：武汉大学出版社，2017.
[6]李迎生.中国社会政策改革创新的价值基础：社会公平与社会政策[J].社会科学，2019(3).
[7]亚里士多德.尼各马可伦理学[M].廖申白，译注.北京：商务印书馆，2009.
[8]罗尔斯.正义论[M].何怀宏，何包刚，廖申白，译.北京：中国社会科学出版社，1988.
[9]马克思，恩格斯.马克思恩格斯文集：第1卷[M].北京：人民出版社，2009.
[10]森.以自由看待发展[M].任赜，于真，译.刘民权，刘柳，校.北京：中国人民大学出版社，2002.
[11]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[J].学术月刊，2019(2).
[12]巴特勒.脆弱不安的生命：哀悼与暴力的力量[M].何磊，赵英男，译.2版.郑州：河南大学出版社，2016.
[13]巴特勒.战争的框架[M].何磊，译.郑州：河南大学出版社，2016.
[14]霍耐特.为承认而斗争[M].胡继华，译.上海：上海人民出版社，2005.
[15]杨信礼.发展伦理学：引导人类生活向上的伦理学[J].伦理学研究，2010(6).
[16]习近平.习近平谈治国理政：第一卷[M].2版.北京：外文出版社，2018.
[17]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报，2017-10-28(01).
[18]岳经纶，刘璐.中国正在走向福利国家吗：国家意图、政策能力、社会压力三维分析[J].探索与争鸣，2016(6).

（责任编辑：文 建）

①“七有”是指“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”，“七优”是指“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”。

中国知网 https://www.cnki.net