

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white sans-serif font on a blue rectangular background.

中国的平等与社会公正问题[China's equality and social justice issues]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	李, 炜光
Publisher	中国财政经济出版社
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-09-11 05:51:15
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/181976

李炜光：中国的平等与社会公正问题

李炜光

一个伟大的民族并不会因为数千年光辉历史的重负就变得苍老！只要他有能力、有勇气保持对自己的信心，保持自己历来具有的伟大本能，这个民族就能永远年轻。 马克思 韦伯

近一个时期以来，一些 非主流经济学派 和 新左派（简称 非派） 人士针对目前社会上存在的分配不公和贫富分化现象，指责 主流经济学家 们（简称 主派） 片面地鼓吹市场机制与效率优先战略的优越性，却对穷人和弱势群体的贫困处境麻木不仁，并完全忽视了政府调节收入分配结构的职能。而自 90年代中期以来社会成员贫者愈贫富者愈富以及收入分配并没有如政治家所预期的那样趋向 共同富裕 的严酷社会现实似乎也确实给 主派 学者们造成了比较大的社会压力，近期决策层在向经济学家们 咨询 时所倚重的对象似乎也在发生某种微妙的变化。此事表面看来是两派经济学家之间发生的事情，但在笔者看来，他们争论的问题恰恰是当今中国最热点、最敏感的社会问题，其结果将对中国未来的改革路径和重大方针政策的选择产生某种微妙的影响，应引起人们的高度关注。

实际上， 主派 与 非派 们争执的焦点并不在于应不应该主张社会公正、缩小贫富差距的问题上，在这个问题上双方其实并不存在什么争议，而是对如何看待中国当前的市场化改革及如何正确理解平等与社会公正等一些根本性的问题上存在着分歧。

在经济学界，究竟有没有人只讲竞争和效率，不讲平等与社会公正、只关注富人利益并以自己成为其中一分子而自豪，却对下岗失业者和社会弱势群体的疾苦漠不关心呢？确实有这样的人，他们的声音有时会通过某些媒体透露出来，个别 经济学家 甚至公然称自己就是某个利益集团的代言人，但如果仔细观察分析一下就不难看出，这些人只是极少数，其偏激的观点及利用其社会影响谋取一己之私的行为使其难以在重大经济社会问题的研究方面保持一名学者应有的独立意识和客观公正的思维，他们在神圣的经济学殿堂中注定只是一名过客，无论如何，这些人是不能真正代表中国经济学发展主流的。

笔者够不上 主派 ，当然也不是什么 非派 ，作为一名普通的学者，只是想从平等与社会公正的一些基本的原理谈起，对这个当前中国经济生活中最热点和最敏感的问题发表一点个人见解。

一、如何理解平等与社会公正

早在人类古代社会，平等即作为一个思想被提了出来，亚里士多德曾提出城邦公民的等级平等，认为政治上的至善就是正义，而正义便意味着平等，他要求社会的利益分配按照公平的原则进行，"正当的途径应该是分别在某些方面以数量平等，而另些方面则以比值平等为原则"。雅典政治家伯里克利在著名的阵亡将士墓前的演说中说道："我们的制度是别人的模范，它之所以被称为民主政治，因为政权是在全体公民手中，而不是在少数人手中。解决私人争执的时候，每个人在法律上都是平等的"①。但是，上述各种平等观念，不是等级的有限平等，就是绝对的均等，还没有上升为所有的人都享有的普遍意义上的平等。罗马法首次从法权关系上确定了公民的权利平等，对此，梅因写道："我以为人类根本平等的学理，毫无疑问是来自 '自然法' 的一种推定。'人类一律平等' 是当时法律命题之一，它随着时代的进步已成为一个政治上的命题。②" 罗马社会在平等问题上比之于希腊城邦社会已有较大的进步，在法权上确立了平等的关系，特别表现在万民法等私法领域，平等已不单纯是一种政治上的平等要求，而且成为法律所保障的平等权利。在法权上确立平等的地位，这是人类政治史的一个进步，也是罗马法对于人类的一个突出贡献。

在中国古代社会，平等也是人们世代追求的理想。早在先秦时代，就出现了 "不稼不穡，胡取禾三百廛兮？③"、 "不患寡而患不均，不患贫而患不安 ④"等带有强烈平等色彩

的观点。中国历史上第一次农民大起义陈胜、吴广起义就明确地把 '平等' 视为奋斗目标：'王侯将相，宁有种乎？' 这以后的历代农民起义高举的旗帜也都是要求平等或平均的，如 '均贫富'、'等贵贱'、'均田免粮'、'迎闯王，不纳粮' 等。可见，追求平等在中国民间有着广泛的基础，具有一定的历史合理性，体现着一定的社会正义。但是也应该看到，由于缺乏普遍的权利意识，中国社会政治关系中的平等观念一直没有上升到法权上的权利平等上，因此具有重大的缺陷，并隐藏着某种危机。平等如果只是量上的平等要求，就易于导致平均主义，也无法真正克服它所反对的不平等，或者说，从实质上也是在认同着一种价值观上的不平等，它所反对的只是自己成为不平等关系中的被动一方，而希望变为不平等关系中的主动一方而已。因此，历代的农民起义从根本上不可能铲除不平等，即便起义成功了，所改变的也只是自己的身份地位从不平等关系中的一极转变为另外一极而已。农民成了皇帝，他代表的依然是旧的生产关系，社会不平等丝毫没有改变。萨托利曾指出，'我们不再谈论 '对所有人一视同仁'，而是说 '对每个相同的人一视同仁'。于是问题就变成：哪一种相同才是可以接受的相同？这就象打开了潘多拉的盒子。⑤ '可见，无原则的等同并不能从根本上改变不平等的社会关系，它只会以一种新的不平等取代过去的平等，带给人类的与其说是宝贵的公正，不如说是可怕的灾难。人们在平等问题上应当建立深层次的价值理念。

基督教第一次在人类社会政治史上建立起所有的人一律平等的一种全新的平等观念，使得人人平等的观念率先在神权关系中确立起来⑥。于是，古代社会的法权关系经基督教创新而发生了重大的变化，人人平等的平等权利在基督教社会转变成为一种新的法权，这种法权所依靠的不再是古代的罗马法，而是神法。在阿奎那看来，人类社会具有两种法权，一种是世俗的政治法权，另外一种超越的神圣法权⑦。神法和人法两者之间的关系构成了中世纪社会政治关系的主线，与此相应，社会正义论也就摆脱了古代社会单极的框架模式，而在两种法权的双极运动中展示出来。

在现代社会，平等 (equality) 的基本含义是指所有社会成员在法律面前人人平等，而人人平等的目的是为了让人类上的每一个人都享有最大限度的选择自由，以充分实现人的潜能。具体到经济方面，平等指的是机会的平等，即国家向每一位社会成员提供这样一种经济制度 (公共产品)：它确保个人通过自身的努力追求物质财富利益的权利与机会，并且这种权利与机会免受来自于其他任何社会团体和机构 (包括政府) 的干预和限制。在人类社会中，财富和社会地位的差异是一种客观存在，也是一个良性社会正常运行所必需的。人既然在天赋和能力上是不平等的，在社会中就会表现为个体之间的差异，这种多样性与复杂性正是文明社会的重要标志之一。不同的工作需要不同的人来做，不同的贡献得到不同的报酬。如果人类社会中缺少这样的差异，人们将失去工作的动力。在差别论基础上形成的现代平等观认为，人的欲望是无限的，而满足人们欲望的资源是稀缺的和有限的，人要获得归属于自己消费的那部分物质产品 (或精神产品) 就必须经历一个努力奋斗的过程，只有在与他人的公平竞争中取胜的人才有权得到这些产品。因此，市场经济制度下的财富分配方式并不保障人人占有均等的份额，它只是为人们创造财富尽可能地提供充分的自由和公平竞争的制度环境。它一方面鼓励人们去不断地创造新的财富，把 '饼' 做大，从而为更多的人能摆脱贫穷创造条件；另一方面，它又主张按照创造财富者可以正当占有财富的准则来分配财富，而不是根据等级、特权或强制性来进行分配。现代平等观视财产权的平等是人类所追求的最重要的平等之一，视市场经济制度为实现社会平等与社会公正的唯一正确途径。因为在人类历史上，还没有发现别的什么手段能够比市场机制能更有效地改善资源配置和有效地提高经济活动的效率，也没有别的什么手段像市场经济那样能有效地调整贫富差距、改善穷人的境遇。

我们再来观察社会公正问题。公正 (justice) 作为一个规范性范畴，是人类给自己提出的一个历史性的难题，是人类普世性的基本价值之一。在汉语语境中，公正与公平、正义的意义很相近，但亦有区别。公正常被用来评判是非功过，公平则常用于评判交易，而正义则常用于评判伦理道德。相对来说，公正与正义的意思更为接近。汉语中的公正与英语 justice 的字面意义有相通之处，其含义是，相关各方在权利和义务上均得其所应得和承担其所应承担。与对平等的正确理解一样，公正也不等于结果平等。公平竞争本身即包含着程序平等的意义，即起点平等与规则平等。公平竞争的结果有输有赢，无论输赢，结果都是不会是完全相等的，但这是正常的事情，不能以此证明竞争过程不公正。

社会公正所要规范的，不是个人之间的利益关系，而是不同利益群体之间的关系。如果把义务理解为一种必须让度的权利，则公正与社会公正所共同蕴涵的，就是权利的平等交换。公正与社会公正没有原则性的区别，两者都是与特权及歧视根本对立的。

公正深深地植根于人性之中。考察人类社会历史可以发现，无论任何时代、任何民族、任何国家、任何政党或社会团体，无论这些政党或社会团体是激进的还是保守的、无论他们抱有什么样的政治社会动机及目的，无不以社会公正作为自己的旗帜，争相以社会公正作为政治变革的旗帜。公正的理念既不是马克思主义的发明，也不是左派社会主义的专利，而是植根于文明社会、市场经济和法治国家的普遍理念。1787年制定的美国联邦宪法就开宗明义地将成立完美国家的一大目的定位于“建立公正 (establish justice)^⑧”，从而给“公正”二字烙上了历史的自然性和合法性。实际上，上个世纪蓬勃开展的共产主义运动也是人类寻求社会公正的大规模实践活动。我们从巴贝夫的《平等共和国》、圣西门的《实业制度》、傅立叶的《和谐制度》这些十九世纪杰出思想家的著作中，以及20世纪一些杰出学者的著作，如哈耶克的《通向奴役的道路》、冈纳·缪达尔的《世界贫困的挑战》、《亚洲的戏剧》等，都能清晰地看到他们对社会公正这一人类理想的张扬和追求。冈纳·缪达尔在考察了南亚11国的政治经济状况以后明确提出：研究这些国家的经济问题而不将腐败作为严重问题来对待的理由是不恰当的，显然是浅薄的或干脆是错误的。认为在这些国家，社会不平等是经济不平等的一个主要原因，同时经济不平等又加剧了社会不平等，最终使一个国家很难摆脱贫困。正是由于公正被公认为一种普遍尊崇的准则，人类才可能依据这一准则超越自己追逐物质利益的自然本性，凭借理性去创造出某种借以实现公正这一价值或理想的手段或工具。按照卢梭的观点，社会契约、法律和政府就是具有这种功能的一般手段或工具。因为只有法律才有资格明确且具权威性地界定个人、阶级、阶层、社团乃至政府的权利与义务；只有政府才拥有使正义应用其对象的正当权力，因而也才可能使公正或正义发挥出其应有的社会绩效^⑨。

公正与平等是一种什么样的关系呢？这可以从法律和政府作为实现社会公正的手段或工具所必须具备的两个前提条件看出来：第一，法律本身必须是公正的。如果一部法律本身缺乏公正性的话，那它必将导致波及全社会的系统性或制度性的不公正。法律本身的公正性虽然涉及多种因素，如时代、历史背景、社会发展水平和文化传统等，但其关键却在平等。在当代的历史条件下，判断一部法律是否公正，最根本的就是要看其是否体现并贯彻了普遍平等的原则，即它是否赋予每个人平等的权利和义务，而不管他来自哪个民族、阶级或阶层。如果回答是肯定的，那就可以说，这部法律是公正的；反之，则是不公正的。在此种意义上，公正以平等为其内涵，是与特权、歧视不相容的。第二，政府必须依法治国，即实行法治。现代法治具有以下几个基本要素：首先，法律是用来限制国家权力的；其次，法律是用来保护民众权利的；再次，法律是行政机关的行为准则^⑩。由此看来，现代法治的真谛就是法治政府。这样的解释也许出乎许多人的意料，与中国的传统文化更是毫无相通之处。国家契约论认为，国家是一个契约，类似一个合同。签约双方就是政府与公民，他们之间是一种平等的政治关系。也就是说，政府与公民之间并不是统治与被统治的关系，而是一种特殊的交易关系。政府向公民提供公共产品和公共服务，公民向政府缴纳税收。这里，税收既是政府提供公共服务所获得的报酬，也是公民购买政府服务的价格，二者之间应当是均衡的和等价的。那么，为什么一定要对政府的权力作法律的界定呢？因为国家手中掌握着军队、警察、监狱等一系列强权手段，如果其在经济方面的权力不受限制，就完全有能力和可能侵入私人领域、破坏公平竞争的市场秩序。在市场经济中，政府的空间与市场的空间基本上是零和格局，政府多一份，市场就少一份，而市场上的交易活动一般只发生在私人领域，市场经济从本质上要求政府退出这一领域，把政府活动局限于公共领域之内。在人类历史的相当长的时间内，这两个领域是没有明确界限的，统治者的私就是国家的公，而国家的公又是凌驾于臣民的私。在这样的社会里，个人的自主权甚至生存权均得不到保障，是不可能平等和社会公正的生存空间的。

我们的一些学者在讨论分配不公问题的时候往往只注意到竞争结果的不公平，却回避经济生活中规则的不公平（起点与过程的不公平）和这些不公平与他们试图为之辩护的那个旧体制之间的千丝万缕的联系，其暗含的逻辑是把公正看成财产的分配过程，似乎甲比乙的财富多或受教育多便是不公正、不道德的，并认为应该有一个最高的分配者负责在社会中“公平

地'分配财富，因此社会公正便被看成是国家职能'必须强化'的合法依据之一。他们把财产所有权和市场配置资源视为不平等的原因，并主张用另一种什么制度来取代市场经济体制，企图用另一个不公平的规则来'矫正'不平等，这只能是在已经不平等的上面再加上新的不平等，除此之外，不会有什么更好一点的结果。事实上这种片面追求分配结果的分配过程本身就可能是不公正的。竞争有公平和不公平之分，凡通过公平的竞争方式产生的分配结果并无公平不公正平的问题，只要公民的基本权利真正得到保障，只要公平竞争的游戏能够正常进行，即使这个过程会带来不平等的分配结果，也能够为竞争双方坦然接受。换句话说，凡是经过公平竞争过程的竞争，其结果不管是赢是输都是公平的。相反，如果在竞争过程中刻意保障一部分人的利益而剥夺另一部分人的利益，就会像裁判'吹黑哨'确保球赛的某一方必定获胜一样是荒谬的，这样的'公正'是对公平竞争原则的彻底否定，只能带来更大的不公正。盲目地或无原则地追求平等将导致权力的集中和国家的过度干预，进而造就一个职能、规模和占有资源都不受限制的政府，而过分强大的政府对市场社会来说决不是什么福音，它将对市场和公民个人的自由以及公平竞争秩序构成威胁，市场机制将无从发挥作用。这一切，都是与市场经济的基本原理相悖的。非派学者表面上极力主张竞争结果平等的观点在目前分配不公已然客观存在、贫富已然两极分化的社会条件下带有极大的煽动性，一些学问家又很擅长用'包装精致'的理论来调动部分公众对社会不公的反感、激奋情绪或仇富、嫉妒心理，进而煽动仇恨、社会对抗乃至暴力，这是极其危险的。

目前中国社会中确实存在着严重的分配不公的现象，但这主要的不是指人们的收入存在差距，而是指存在着大量的、用不公正的手段获或者说是在凭借对行政权力的控制换取财富的现象。中国公众深恶痛绝的并不是收入差距过大，而是那些贪污受贿的新权贵以权谋私。他们无论如何也无法接受这样的社会现实：一方面是少数权势者凭借特权成为暴发户，另一方面却是千百万普通劳动者被迫下岗失业，陷于贫困之中，其基本生存权失去保障；社会财富主要不是集中到勤劳致富、守法经营者之手，而是集中到了特权持有者、攀附权势者、贪污腐败者之手。而非派学者却认为，是过度的市场化改革造成了分配不公、贫富分化，并且必然导致穷者越穷、富者越富的'马太效应'。然而，事实恐怕与此诘难相反，中国目前严重的分配不公现象并不是市场化改革的结果，而恰恰是这一改革不彻底、不充分所造成的，它导致计划经济残余及其他旧体制仍然在发挥作用，导致制度上仍存在大量漏洞使掌握权力者有机会以权谋私。长期以来，我国国有资产的产权一直不明，政治体制改革迟迟不动，对官员的权力缺乏有效监督，使得一些人可以从容地以政策设租、以职位寻租，滥用手中的权力掠夺国有资产。那些权力持有者以及依仗权势的利益集团借每一次国企改革措施出台之机，明目张胆地钻体制的空子，炒批件、炒差价、炒股票、炒地皮，以获取高额收入，并通过权钱交易、贪污受贿、偷税漏税等一切手段，发起了一轮又一轮对国有资产的哄抢和蚕食，他们早已通过种种非法途径把一部分国有财产变成了事实上的私人财产。当前以这部分人为主体的所谓'新右派'，就是一些特殊利益集团的代表。美国学者奥尔森曾称这种特殊利益集团为'分利集团'，认为其存在会降低社会效率和社会总收入，并使社会生活中的分歧加剧。

近年来人们似乎一直在回避一个与公民切身利益密切相关的问题，即应当如何处理国有资产的'退出'过程中的平等与社会公正问题。尽管官方不承认有私有化政策，却从未采取有效措施制止各级官员将一部分国有资产'私有化'到个人的行为，这就突显出所谓'国有'资产的某种属性，即某些'公有'资产其实是被特权者公共占有了，只有他们才能不受民众监督地占用这些资产，而普通公民却被排斥在国有资产的处置过程之外，其'国家主人'的身份并不具备真实性。这种不平等和不公正的状态居然在中国维持了20年之久，几乎贯穿于市场化改革的整个过程，充分反映出计划经济及其所依托的政治体制的极大不公正。

从处于社会最'底层'的农民这一方面看，中国当前出现的分配不公这笔帐也不能算在市场经济的头上。虽然中国的城市职工曾享受过与国有企业或准国有（集体）企业有密切连带关系的有限的福利和劳动保障，但这是以侵占占人口80%的农村人口的这些权利为前提的，所谓保持数十年的'工农业产品的剪刀差'就是这种侵占的基本表现形式，也是通过强制性的'二元化'设置的户籍制度把农民长期束缚在并不归农民所有的、有限的土地上所带来的。70年代末安徽小岗村农民之所以写血书立誓改革，就是要成为自己利益主人，但中国农村在经历了70年代末至80年代中期的改革之后便逐步陷入困境之中，以致于演变成近年来积

重难返的“三农”问题。就整体来说，农民长期困扰于不断膨胀的农村基层行政机构和过于庞大的乡镇债务，虽有学者多年的呼吁及政府自身的调整，但农民的税费负担就是减不下来¹¹，如今已成为“老大难”问题。90年代以来农民收入呈相对下降的趋势，进一步暴露出旧体制不除所导致的分配不公有加剧的趋势。

回顾建国以来50年的历史不难看出，我们先是把私有财产没收为公有，后来又在改革的名义下让公有财产落入私人腰包，说起来不好听，但我们确实就是这样一步步地走过来的。在这个历史演变过程中，究竟谁是这两次财产再分配最大的得益者？谁又是最大的牺牲者？谁又是造成这种不公平分配的责任者？这本来是很清楚的事情。但是，有人对这样的问题却从来假作不知，更避免做出正面的回答。中国的思想界如果不肯触及中国过去50年中社会不公的主要原因，哪还有资格侈谈社会公正？中国今天的问题不是市场太自由化、竞争太充分，以致造成了两极分化，而是行政权力、垄断和既得利益极大地阻碍着市场的发展和自由以及公平竞争格局的形成，问题不在于新生的市场经济，更不在于普通民众刚开始享有的有限的财产权和经济自由。分配不公、贫富分化问题的根源出在制度上，而人们受传统意识形态和各种因素的束缚又往往不能或不敢认真地面对和及时解决这些问题。中国的政治体制一天不改革，社会不公、两极分化问题也就一天不能解决。非派学者不在制度问题上下功夫，不去呼吁政府进行政治体制改革以铲除造成两极分化的制度性因素，而是一味地向人们宣讲公平分配问题，这不是在说空话又是什么？

二、公平与效率谁优先

一个时期以来，非派学者抨击“效率优先”发展战略的呼声很高，一些人主张彻底放弃效率优先，兼顾公平的政策路线，这实际上是“非派”们对所谓的“过分市场化”的另一种变相的声讨。“效率与公平”在我国学界的确是一个长期争论不休的问题，但我感觉，“非派”学者们似乎连公平与公正有什么的区别、它们之间是否构成一对矛盾这样的基本问题都还没有搞清，就来探讨谁优先这样的战略大问题，是不是太着急了一点？公平与公正其实并不是同一个概念，简单说，公平指竞争结果的平等，而公正则指竞争过程（包括它的起点）的平等。对此秦晖先生有着独到的见解。在西方国家，与效率相对应的“公平”概念就是指结果平等而言的。西方经济学家从来没有人认为竞争的起点与过程的公正与效率不相容，因为它们恰恰是效率得以实现的前提。在竞争过程中取消了公正才就等于取消了效率。我国许多学者往往把公正问题误解成公平问题，并由此形成了颇具“中国特色”的“平等效率观”，于是，“效率优先，兼顾公平”这句在西方本来具有自由主义色彩的口号在中国却发生了淮橘为枳之变，成了改革、发展的必须遵循的原则之一，而社会公正这面本来应成为改革发展的旗帜，反而成了“保守派”的专利。中国经济问题的症结与其说在于不公平，不如说在于不公正，表现为目前的市场竞争仍存在许多不规范的现象，规则不公、裁判不公的弊端十分严重，特别是竞争起点不公（如市场准入、差别税费负担等）的问题非常突出，而起点不公又是由“前市场”体制非竞争性的结果不平等造成的。许多表面上“结果的不平等”，实际上是非竞争性原因导致的结果¹²。说来说去，问题还是出在制度层面上。

市场经济从本质上说是一种“公正经济”，其经济学的解释是这样的：市场经济的效率来源于市场机制所实现的生产要素配置优化，而要素配置的优化有赖于要素的自由流通，要素的自由流通又以利润率的平均化为前提，而利润率的平均化正是形式权利公正下公平竞争的结果。没有公正，就没有公平竞争。不公正的竞争中必然存在的超经济利益壁垒将使平均利润率无从实现，要素的自由流通和配置优化就无从谈起，有效调节社会分工的市场机制就无从建立，市场经济的效率就无法实现。

人类历史上的移民国家如美国、澳大利亚和以色列均属西方市场经济国家在社会公正方面的佼佼者，特别是美国，被公认为起点和过程公正的“典范”。在建国200多年中它既没有经历过德、俄、日等国所经历的那种统制经济的格局，也没有出现过无规则的“黑金政治”或经济无序化，市场经济早期出现的那种违反自由竞争原则的抢劫式的“资本原始积累”在美国也远没有象它的前宗主国英国以及葡、西、荷等老牌资本主义国家那样活跃，这显然与美国较少承袭封建等级制的传统文化遗产有关。但如果仔细阅读历史，可知早期的北美殖民者也经历过一个“打破大锅饭”的过程。最初的清教徒殖民地，如“五月花号”船民建立的

新普利茅斯（马萨诸塞的前身）等，在创立时为应付严峻的生存挑战，都组织成 共产 的殖民公社，不仅生产活动，甚至连炊事、缝纫等家务劳动也都是 集体化 的，其 大锅饭 的程度令人联想到我国 大跃进 时期的人民公社食堂制。然而，在危机渡过之后，大锅饭 便面临解体。已婚女子发牢骚，因为她们要为指派到她们家庭来的单身汉做饭、缝补；单身汉也埋怨，他们与女人们的丈夫一样辛苦劳动，但所得却更少（在 按需分配 下有家口的男人要比单身汉分得多一些）。所有的人都对吃 大锅饭 不满意，于是他们便通过会议表决，分田到户 单干 了。而由 新五月花公约 体现的契约公正与新教伦理，使殖民者在解散其公社时遵循了公平分家的原则，没有发生 掌勺者私占大锅饭 的现象。公社成员在 分家 后不仅享有基本权利的平等，而且得到的公社遗产也大体平均，这就为日后他们的各自发展提供了基本均等的机会¹³。北美殖民地社会正是在这种 起点平等 的基础上发展起来的，而竞争中的规则公平也正是由这种 起点平等 所奠定的。一直到今天，美国人仍然象爱护自己的眼睛一样爱护公平竞争的市场环境，但没有任何迹象表明这种环境妨碍了美国的经济效率。五月花 时期的确做到了 公平 ，但却没有效率，不得不进行改革。从某种意义上说，正在迈向市场经济的我们目前还处在竞争的 起点 状态，类似于当年北美殖民者公社即将解体时的局面。显然，对于我们来说更加重要的也许是追求起点的公正，并将其推至过程的公正。舍掉起点和过程的公正只在结果的公正与否方面争来争去，是没有什么实际意义的，因为我们不存在什么 效率优先 还是 公平优先 的两难选择问题，公平与效率根本就不是一对矛盾，或者说，市场经济天生就是要求平等与社会公正的，效率与公正天生就是一致的。

回顾中国历史，令人十分遗憾，我们从来没有认真地追求过起点与过程的公正，甚至连对这一问题最浅显的理论认识都谈不到，更不要提平等与社会公正的思想发源了。两千多年来，中国封建统治阶级内部一直在争论着一个问题——是否 抑兼并 ？用今天的话来说，就是是否抑制贫富两极分化的趋势。一部分官员和学者（当时社会的精英）主张 不抑兼并 ，认为国家应当放手让官僚权贵们兼并土地和人口，大量攫取私人财富，企图以此换取经济的繁荣。最典型的是北宋前期， 不务科敛，不抑兼并，曰：富者连我阡陌，为国守财尔。缓急盗贼窃发，边境扰动，兼并之财乐于输纳，皆我之物。¹⁴另一部分人则主张 抑兼并 ，对官僚权贵的兼并行为给予一定的限制，强化中央政府的经济垄断。主张抑制兼并的代表人物就很多了：汉有贾谊、晁错、桑弘羊，唐有杨炎、刘晏，宋有范仲淹、王安石，明有张居正，清有龚自珍、魏源等。在历史上，实行前一种政策所形成的自由放任状态使得官僚权贵们得以大量聚敛财富， 富者田连阡陌，贫者亡立维之地¹⁵的严重两极分化在汉代即已形成，并且成为两千年封建社会中最主要的也是最难以解决的社会问题；前面说的北宋时期实行 不抑兼并 的政策，其结果是土地急剧地集中于大地所有者手中，自耕农民迅速贫困化，从宋太宗时起整个社会就开始陷入 积贫积弱 的状态，致神宗时不得不进行王安石变法，以求自救。而实行后一种政策所形成的国家干预则严重束缚了民间经济的发展。汉武帝为筹措与匈奴的作战经费而实行的 算缗 、 告缗 政策，虽然暂时抑制了商人地主疯狂的兼并势头，但 矫枉过正 的做法也造成 中家以上大率破¹⁶，严重地破坏了商品货币经济的正常发展，西汉由此一蹶不振。明朝中期出现资本主义萌芽之后发生的 矿监税使 事件是更加典型的案例。是时古老的中国文明因受变态的封建政治制度形态（主要表现为皇权专制制度而不是一般的中央集权制度）和经济封闭式循环的双重影响而根深蒂固。在中国历史上，当这种文明在达到其顶峰（唐中期）以后，便在相对稳定的状态下缓慢沉降，而新的文明趋势却没有出现。在明中期江南的一些市镇，曾出现过资本主义萌芽（商品生产+雇佣关系），但它刚刚出现，便面临着强大的封建皇权专制制度的威胁，毫无生存、发展的希望。当时的封建经济统治者，头脑中仍带有顽固的自给自足自然经济的思想烙印，他们将资本主义生产关系的萌芽视为洪水猛兽，必欲置之死地而后快。所采取的手段，是通过 矿监税使 对商人和手工业者实行强盗式的掠夺。在这里，封建国家财政扮演的是扼杀新文明萌芽的不光彩的角色。矿监税使肆虐 9 年，向皇帝上交税银 300 余万两，所到之处， 民不聊生 ， 数激民变¹⁷，资本主义生产关系的萌芽被破坏殆尽。万历三十年（公元 1602 年）， 在河西务关，则称税使征敛以致商少。如先年布店计 160 余名，今止 30 余家矣。 临清向来缎店 32 座，今闭关 2 家；布店 72 座，今闭门 45 家；杂货店今闭门 4 家。辽左布商绝无矣。¹⁸这个时期爆发的数百次城市商民暴动，反映了当时新兴经济因素的力量和要求，在中国历史上是首次出现，但毕竟这种力量尚分散和弱小，难以对强大的封建专制制度构成威胁¹⁹。总之，由于 起点与过程不公正 ，中国的民间经济在以上这两种情况

下都难有出头之日：抑兼并 则朝廷禁网海地，横征暴敛，形成国富民贫局面，民间经济举步维艰；而 不抑兼并 则贪官污吏横行，形成政府和百姓两头贫困、中间的官僚权贵阶级独富的局面。更糟糕的是这两种政策都有可能加剧封建王朝的政治危机：抑兼并 则王朝财政汲取能力急剧扩张，人民受困于重税重役；不抑兼并 则官僚权贵势力恶性膨胀，人民又会受困于大地主阶级的恶性盘剥，两者都会导致官逼民反，社会矛盾加剧，进而改朝换代。一部中国历史就是在 抑兼并 和 不抑兼并 的交替循环中，陷入 一管就死，一放就乱 的怪圈的。北宋王朝经历了统制派与放任派之间的数度交锋，改革派与保守派走马灯似地替换，政策摇摆不定，而土地兼并却愈演愈烈，贫富差距越拉越大，最终由于社会基本矛盾的激化而走向衰亡。而清朝在它统治中国的 265 年（1646~1911 年）期间由于这种 抑 、 不抑 的反复循环竟然经历了 4 个周期（约 60 年一个周期，从天下基本平定的康熙初年算起）。这 4 次周期中，只有第一次由雍正帝进行 摊丁入亩 的经济体制改革

（1730 年前后）而使社会避免了战乱，后 3 次则分别发生了大规模的社会动乱。这个奇怪的 60 年周期 现象已引起笔者的极大兴趣，准备将其推致其他封建王朝进一步论证之。笔者忧虑的是，今天的中国是否完全摆脱了历史上的 60 年周期 的阴影了呢？是否已经不存在因贫富两极分化、社会分配不公正而引发经济政治危机的可能性了呢？再说下去，笔者可能就要犯忌了。

为什么中国历史上始终没有找到一条 抑兼并 的可行路径？为什么 抑兼并 不行，不抑兼并 也不行，抑 与 不抑 交替实行还是不行？古代思想家们也在思考这个问题，也试图寻找 处方 。如朱熹所说：古今祸乱，必有病根。关键在于 权力至上 而不是 公正至上 的封建经济不可能讲什么 起点与过程的公正 ，无论是专制王朝的 公权力 还是官僚权贵的 私权力 都不讲规则（或如吴思先生所总结出的中国官场上盛行的是另起炉灶的 潜规则 而不是正式规则），不讲公平，一切由权力说了算，于是政府实行自由放任政策就会放成一片散沙，而政府实行高度集中的经济统制政策则会与民争利，形成经济上的 万马齐喑 。中国政治经济体制的这种弊端一直影响到现代。我国 1979 年以后的 增量改革 所实行的 放权让利 政策，其成就当然应作历史性的肯定，但其所造成的 诸侯经济 及贫富差距扩大的后果，我们是不是感觉有些似曾相识呢？而 90 年代中期以后针对贫富分化、分配不公的社会现实学界又开始争论如何对待 暴富 阶层缩小贫富差距问题，这是不是与历史上抑不抑兼并的争论有一些相似之处呢？

许多学者喜欢谈论改革速度的 渐进 还是 激进 ，谈论少一些自由竞争多一些国家干预，谈论公平与效率谁优先，但是他们很少谈论 起点与过程 是否公正，说明是否 抑兼并 这一负面的历史文化对今天的我们仍有着相当的影响，也说明中国知识分子自古以来在探讨事关重大的经济社会问题时出于对权力的种种顾虑而避重就轻自说自话的痼疾在当代仍然不同程度地存在着。

对经济活力的追求不应当影响我们把平等与社会公正奉为一种信仰，当作一面旗帜，如法国学者皮埃尔 - 勒鲁在《论平等》中所说，平等与社会公正 是一项神圣的法律，一项先于其他一切法律的法律，一项派生出其他法律的法律 。在人类社会的发展过程中，正是由于社会主义思潮的出现，使得西方社会更加关注社会公正问题，并有效地把社会公正的理念制度化。既然社会主义国家传统的意识形态以高度强调社会公正著称，那么转型中的社会主义国家也没有任何理由排斥或回避社会公正的理念。对集权、国有的制度进行改革，绝不意味着要抛弃社会公正的理想。事实上，如果忽视了社会公正，任何改革都不可能真正获得成功。历史不止一次地昭示我们：改革如果放弃了公正的旗帜，反改革的力量就会以某种形式登场，扮演维护 公平 的角色，并假借社会危机使改革夭折。普鲁士的容克式改革最终导致了民族社会主义（纳粹），伊朗巴列维的 白色革命 最终导致了原教旨主义。他国的经验教训值得我们深思。一个贫富差距拉大的社会绝对不是一个完整的社会，它的成员也绝不会拥有平等与自由的公民权利。这些年来，我们在奉行 猫论 的经济发展道路的时候，却过多的容忍了不平等和不公正的分配方式的存在。虽然适度的收入差距可以刺激经济发展，但如果居民收入过于悬殊，同样会成为经济增长的障碍。人类社会的发展史表明，平等和社会公正与经济发展密切相关。一个政府如果不能为自己的国民寻求平等和社会公正，就将永远无法使自己的国家获得真正的繁荣，也不可能获得长治久安。我们不应在效率与公平谁优先这样的 伪问题 上争来争去，而是要努力寻找经济发展与平等、社会公正之间的一致性

和动态平衡关系。

三、选择什么样的政策

本文重在 诊断 ，不在 开药方 ，但事关收入分配这样重大的经济社会问题，感觉还是有必要针对 非派 学者的观点作一点理性的分析。

非派 学者提出的有关解决我国当前贫富分化、分配不公的 对策 主要可归纳为以下几点 22：

- 1 主张强化政府权力，造就一个强势政府，并依靠它强制性地对社会财富进行重新分配。
- 2 主张 淡化 甚至终止市场化改革，认为如此可解决分配的公平问题；
- 3 主张提高政府的财政汲取能力，把更多的民间财富转移到政府手里，强化政府的再分配职能。

非派 学者的观点看似很有道理，但其中蕴涵着极大的理论误区。上层决策者如果听信他们的主张，不仅不能解决社会分配不公贫富两极分化的问题，反而可能中断中国市场化改革的进程，给社会带来灾难。

首先，市场经济不需要什么 强势政府 ，它需要的是一个有限政府（limited government）²³。现代经济学告诉我们，在市场经济条件下，政府的作用和规模是有限的。弗里德曼说，政府的职责只有四项：即保护国家安全、维护司法公正、弥补市场缺陷和保护不能对自己负责 的社会成员。政府的权力就锁定在这范围内，市场活动不能听命于政府，而主要是由市场这只 看不见的手 自发地进行调节。只有当市场调节的成本比政府干预大的时候，才需要政府这只 看得见的手 去调节，也就是说，在市场经济中，政府只是个 配角 ， 别人 不愿意干或干不了的事，才需要政府去干。当然，政府这个 配角 也不是可有可无的，在 市场失效 的领域，或是说公共需要领域，政府可做的事情和必须由政府来做的事情很多，只是它的活动范围只限于公共需要领域，做一个有限的政府。如果不是这样，仍然像计划经济时期那样做无所不包、无所不干的 无限政府 ，那么市场就会变成一种畸形的市场，一种扭曲的市场，一种被窒息的市场。无限政府最明显的一个外在特征是机构膨胀、官员冗多，机构和官员均呈直线上升的趋势，并且任何改革和整顿措施都无法真正扭转这种趋势，最终成为社会和人民的一项无法摆脱的极为沉重的负担。社会和人民不得不用有限的资源来养活一个越来越不受限制的、越来越庞大的政府。过大的政府必然妨碍经济的正常发展，而不良的经济又会带来大量的失业人口和贫富分化的社会结构。无限政府无法作到及时和足额地供给各级机构的经费需要，因为它的机构实在太太；无限政府也无法作到 高薪养廉 ，因为它的官员实在太多。因此，无限政府的一个主要的并发症，就是全面的经费短缺，它的财政往往是一种典型的 吃饭财政 ，它的财政税收秩序必然是紧张和混乱的。各级行政机构为谋求自存不得不在预算外谋求收入，于是设卡收费、乱罚款和乱摊派等违反民意的行为便层出不穷；官员们则乘机谋求工资外的收入，于是索贿受贿、贪污腐败便屡禁不止。这种局面一旦形成，中央财政便会陷入尴尬的境地：征税少不敷庞大预算的需要，征税多则妨碍经济的发展，在轻税和重税的两难之中，政府为了自身的生存，必然也只能选择重税的政策。这时候，总是会有 改革家 、 经济学家 之类的人积极向中央政府建议强化中央的税收权，把财政收入更多地集中于中央政府手中，同时极力强调税收的 刚性 原则，即使是在经济发展出现低迷状态时也极力主张强化中央税收的地位与力度。但人们看到， 强化 的结果往往是一种 饮鸩止渴 的效应。由于存在着巨大的体制漏洞，中央政府加大税收力度的做法给地方政府和官员 搭便车 收费提供了良机，于是形成了一种恶性循环：政府收的税越来越多，国家财政却越来越紧张，财政每年有巨额增收却无法阻止预算赤字的扩大，而官员们的私囊却越来越饱，最后，只好走竭泽而渔之路，而无数历史事实说明，竭泽而渔的路无论如何是走不通的。实际上，财政紧张的真正原因，并不是中央财政的集中能力太弱，而是政府的 摊子 和 盘子 太大，政府征税的速度总是赶不

上它膨胀的速度，无论收多少税、集中多少财政收入都是不够用的。这时候的政府就像一只气球，不断膨胀，一直到它 爆炸 才算完成整个过程²⁴。一部中国历史，就是围绕着 小政府 大政府 财政、政治危机 衰落 这样一个 怪圈 演进的，形成一种 治 与 乱 的恶性循环。在人类历史上，只有一种制度安排能够持久和有效地摆脱这种怪圈，这就是政府的规模、职能和权力以及财政税收的制度与政策受到法律的限制和人民的监督，而人民的权利受到法律的保护，在我国，就是要建立一个民主的法治化的社会，进一步完善人民代表大会制度，形成一种宪政制度下的 有限政府 。一个国家、一个民族如果找不到这样的制度安排， 无限政府的悲剧 就无法避免。在目前中国正大踏步地迈入市场经济之轨的关键的历史时刻， 非派 学者们提出的建立 强势政府 的建议是万万不可取的。

其次， 淡化 或中止市场化改革的路是走不通的。一些 非派 学者认为是市场化改革造成了分配不公，拉大了贫富差距，于是呼吁用行政权力限制市场机制作用、强行抹平的办法来实现分配的 "公平"。实际上，如果认真分析分配不公的原因，就会发它与市场经济几乎没有什么关系，反而恰恰是在市场发育不全或市场机制发挥不充分背景下发生的。这个问题我们在前面已经谈过。在一个尚有数千万人处于贫困状态的社会里，一些官员却可以贪污受贿上千万元甚至更多的财富，这显然不是什么反腐的决心大不大的问题，而是我们的制度出了问题。人们可以说，任何社会都有腐败现象，但人类历史也无情地证明，只有权力不受制约的制度下产生的腐败最为严重，是一种不可抑制的腐败。由上述原因造成的分配不公、贫富分化问题，难道是可以依靠加大行政权力、缩小市场机制的作用扭转的吗？得出这样的结论是很可笑的。目前的分配不公在很大程度上是经济与政治体制改革滞后于市场经济的发展造成的，不进行制度的改革，反而淡化或中止市场化改革，本末倒置，最终分配不公问题解决不了，市场经济也断送了。

在调节财富分配方面，市场机制比行政权力的手段更公平、更有效。在人类历史上，还没有一种经济体制比市场经济的经济制度和宪政民主的政治制度能更好地服务于穷人的利益。经济学中的库茨涅兹分配曲线表明，随着市场机制的完善，社会收入差别呈缩小的趋势；市场机制在分配财富中的作用越小，财富分配的差距就越大。市场经济可以使得绝大部分穷人有机会冲出贫困的牢笼，通过自己的辛勤和创造性劳动，借助法律对财产权和经济自由的保护，来改善自己的生活，跨入中产阶级乃至更高的社会阶层。市场机制下的公平竞争是政府主导的计划经济所无法比拟的，政府不应取代市场，而只应努力维护市场竞争的公平，帮助市场机制发挥作用。在市场经济和民主政治制度比较完善的国家里，不会有人愿意移民到计划经济国家或经济水平落后的威权、专制国家。什么样的体制对穷人最有好处，人们已经 用脚投的票 作了回答。因此， 解决中国当前的分配不公和贫富分化问题，只能依靠市场化改革，与此同时配套进行政治体制改革，解决市场经济中政府职能的定位问题，这才是实现公平的根本出路。政府应切实保护公民的合法收入，以宪法和法律的形式承认公民的财产权，保护私有财产不受侵犯，制定透明、公平的程序、加快国营企业的体制转轨，同时还应把土地归还给农民，由他们自行决定土地的使用、继承和转让。如果我们承认目前的分配不公是由不自由、不公平和扭曲的市场状态所导致的，那么，就应该加快经济、政治体制改革使中国的市场经济变得更加自由、更加公平，让每个人都能从市场中得到公平发展的机会，享受充分的财产权和经济自由，鼓励和诱导人们在市场经济中通过公平竞争来获得自己的正当利益。

再次，强化政府财政汲取力度和再分配机能的观点同样是不正确的。由于中国的民主制度尚在构建之中，行政权力的监督和制衡机制还相当不完备，如果这时就赋予政府更大的财政汲取权和资源配置权，其后果只能是进一步加剧结构性腐败，并最终导致制度性腐败。在今天的中国，平等与社会公正是最为稀缺的一种公共产品，政府最急切要做的事，就是向社会提供这种公共产品和公共服务。如果由于中国始终缺少平等和社会公正而导致在未来的某个时期腐败和贫富分化真的发展到了民怨沸腾的地步，民间出现了强烈的追查、追溯贪官资产的呼声，那时就有可能陷入巨大破坏力的社会动乱。那时的人们已经很难判定究竟谁的资产属于不义之财，谁的资产应当受到保护。倘若这样的局面不幸发生，中国的改革和发展将前功尽弃。 非派 学者常常声称他们代表的是穷人、弱势群体的利益，然而问题是，如果穷人和弱势群体的权利得不到保障，他们就失去了与他人公平竞争的机会，也就意味着他们只能永远是穷人，永远是弱者。显然，问题的关键不在于给穷人、弱势群体以金钱和其他物

质利益，而是他们是否拥有平等与社会公正的权利。如果没有这种权利，即使他们暂时得到了一些物质利益，最终也摆脱不了贫困的命运。如柏克所言：平等的含义是，"人人享有平等的权利，而不是平等的东西"²⁵。在市场经济制度下，财富分配不再像过去那样是一种零和游戏，穷人的贫困不是有钱人的富裕造成的，动用国家机器强制性地对财富的再分配可以轻而易举地让富人变穷，却不能让穷人普遍变富。贫穷面前人人平等是一种虚假的对所有人都有害的平等；财富占有量面前的社会公正也不过是一种永远实现不了的幻想。如前所述，平等与社会公正只能是在保障公民个人同等自由和权利的法律面前的平等与社会公正。

解决中国的分配不公问题，首要的是不失时机（虽然这种时机我们已经多次错过并且如今回旋余地已经不多了）地进行政治体制改革，没有这个首要，所谓发挥宏观调控和财政的再分配职能便没有意义。目前政治体制改革严重滞后已经成为非常突出的问题。其主要表现是实质性的问题不但一个也没有根本解决，而且在某些方面还有停滞以至倒退的现象。判断政治改革与经济改革之间关系滞后的一个重要标准就是看权力是否介入市场，从而成为一种能够直接参与价值分配的现实资源，而当前的中国，行政权力的资本化、商品化以及“馒头办”之类的政府与民争利的现象司空见惯，足以说明政治体制改革是滞后于经济改革进程的。在中国，从来就只有问题而没有所谓纯粹的经济问题。如上所述，现实中的出现的许多分配不公问题其背后隐藏着深刻的政治原因，回避这些经济问题的政治原因而侈谈经济问题，就好象编织皇帝的新衣一样，是在制作伪理论，从而使经济问题永远也得不到真正的解决²⁶。观诸世界各国，还没有哪一个国家的平等与社会公正仅仅是通过经济改革而实现的。根据诺斯、罗森伯格等经济史学家的观点，西方世界兴起的原因就在于这些国家在与经济人的关系上实现了从政经不分型到政经分离型这一根本性的转变。因此，舍弃分配不公等经济问题的政治内涵只谈经济改革的改革，说穿了就是一种跛足的改革或一条腿走路的改革，这样的改革或能收效于一时，但它所积累下来的深层次的问题，并不因为人们回避它而自行消失，而是最终会以某种更为复杂的形式让整个社会承担沉重的代价。中国的改革只有不再跛足、不再一条腿走路，在进行经济体制改革的同时加强政治体制改革，才能实现政治与经济、与社会的真正分离，才能使政府在中无私利的存在，才能使政府能够以第三方的身份建立和执行现代市场经济的游戏规则并公正地监督契约的履行。

中国政治体制改革的核心内容应当是它的宪政改革。通过宪政改革，要把政府改造成为真正为纳税人和全体公民服务的机构。关于这一点，笔者在近作《公共财政的宪政思维》中已作过详细的阐述²⁷。根据现代政治学的定义，宪政是依据宪法来治理国家的民主政治，是建立在社会契约基础之上的现代政体。在宪政制度下，公民个人不再是被统治的对象，而是社会的主人，他们有权自己制定规则和制度，每一个公民都具有平等的和自主的意志和理性行为，都享有权利并负有义务。在宪政社会，人人生而平等，任何人没有任何理由可以将他人置于自己的奴役之下，任何人没有任何权力剥夺他人的信仰自由、言论自由、人身自由、居住自由、迁徙自由和最重要的权力——财产权。在宪政国家，宪法的制定必须进行公开的讨论，并得到普遍的认同，惟有如此，才能期待宪法得到社会成员的共同遵守，而经过民主程序制定的宪法也必然为社会成员所遵守，因为人们知道，通过宪法来维持社会的安定、统一、自由和繁荣关系到每个社会成员的切身利益，关系到这个社会是否平等和公正。在市场经济的经济制度和宪政的政治制度下，纳税人是社会的主人，是纳税人授权给政府，而不是相反。纳税人和所有公民的整体利益就体现在政府所提供的公共产品和公共服务的数量与质量上，体现在政府通过良好的财政制度参与社会财富的再分配，以矫正市场缺陷或其他原因导致的社会不平等和不公正，避免贫富差距极端化和由此引发剧烈的社会动荡。

对照宪政精神和宪政制度，我国应积极改进市场竞争规则的公平性，让公正的竞争机制来调节不同社会阶层之间财富的流动。目前最急切要做的事情并不是极大地加强政府的职能，而是首先让中国弱势的社会群体获得他们目前所缺少的包括财产权、参政权在内的经济、政治方面的自由和权利，即让所有的社会群体、包括“人民公仆”和“国家主人”在政治和经济上都拥有相同的基本权利，而不允许某个群体享有特别的、独占的政治经济权利。作为公共产品生产者和提供者的政府，在免费教育、卫生保健和特殊困难补助金等公民的基本权利方面，应当更多地向社会弱势群体倾斜，因为这将有利于加强社会弱势群体的自保能力和竞争能力，改善他们在机会利用上的不平等地位。从中国目前的实际情况来看，政府向公

民、市场和社会提供的公共产品和公共服务是远远不够的，社会弱势群体尚未享受到不分城乡一律平等的权利、一视同仁的税收负担、无歧视的教育和保健制度等国民待遇，许多家庭和个人不得不把大部分收入用于医疗、子女教育、养老防老等基本生存方面。这种情况在中国农村表现得更加明显，目前不仅农村过剩劳动力没有失业保障，连“五保户”、烈军属的社会救济、救助费和抚恤费用也是由农民自己承担的，这即不符合社会公正的原则，国家也没有尽到向全社会提供公共服务的责任。与城市义务教育费用的主干部分由国家财政支付不同，农村义务教育的费用全部由农民负担，而人所共知，农民的收入水平是大大低于城市居民的。据测算，即使我国 1.8 亿小学生和初中生的书费、杂费全部免除，国家财政也就是增加 300—400 亿元支出 28%，仅仅 3—4 百亿的义务教育投入，就能让近两亿的孩子享受免费的义务教育，而我们却“慷慨”地每年拿出近千亿的财政资金给公务员们加薪！笔者行文至此亦不禁心潮起伏了。

解决中国的分配不公问题还必须调整政府的资源配置结构，使其更多地向社会弱势群体倾斜。需要指出的是，非派学者关于社会应关注穷人和弱势群体的观点是极有价值的，应引起政府的高度重视。也就是说，政府的资源配置应更多地向穷人和弱势群体方向倾斜，政策选择的重心应从单纯追求 GDP 增长转向失业、养老、医疗等社会保障方面。在这方面，主派学者历来主张的“效率优先战略”确有考虑不周之处，人们并没有看到所谓经济增长之后产生什么“涓滴效应”，而是看到了贫富两极分化的残酷现实。经济学家们必须清醒地认识到：任何历史时期、任何社会制度下都存在着穷人或弱势群体，他们的生存状况决定着一个社会的稳定程度。在中国，古往今来农民都是最大的弱势群体，他们一直生活在社会的底层。数不清的农民起义和朝代更替，大都是国家利益与农民利益恶性互动的结果，也就是说，农民常常是被统治阶级和上层社会逼到了生存危机的最边缘，除了揭竿而起他们没有别的出路。考察中国历史，可以发现这样的“轮回”现象：在封建王朝建立的初期，受残酷的农民战争的教育和前朝政府垮台的启示，统治者往往能够实行轻徭薄赋、与民休息的政策，经济资源从高度集中趋向相对分散，社会经济逐步恢复并走向繁荣，甚至出现若干“盛世”。但从王朝的中期开始，它的统治又开始走向衰落：以皇帝为代表的最高政治统治荒淫腐朽，吏治腐败，赋税徭役苛重，土地迅速集中到大土地所有者手中，自耕农阶级日益贫困化，社会出现贫富两极分化，阶级矛盾与社会矛盾逐步激化并最终引发大规模的农民起义。如果此时统治阶级内部的有识之士能够力挽狂澜，锐意革新，也许能够止住颓势，延长王朝的寿命，甚至出现“中兴”的局面。当然，即使“中兴”也无法挽救封建王朝“寿终正寝”的命运。在中国历史演变的一般情况下（一些短命王朝除外），封建国家的经济制度与经济政策从体现公平到体现不公平的周期约 60 年，资源从分散到集中的周期大约 60 年，从社会全面安定到局部甚至全局出现社会动荡的周期也是约为 60 年，一般说来，中国历史大约每 60 年就爆发一次因社会不公正而引起的较大规模或全国范围的农民起义，并随之出现经济灾难和政治危机，严重的将导致改朝换代。这是一个历史的怪圈，千百年来循环往复地演绎着同一个历史故事。我们前面列举的中国清朝政府统治中国的 265 年（1644~1911 年）期间共经历 4 次经济、社会的不公正和社会动荡，正是大约每 60 年一个周期。其实，不只清朝，清以前的明、元、宋等封建王朝，情况也都差不多。国家的盛衰兴亡全部系于社会的公正与不公正之间。元朝诗人张养浩曾对“兴，百姓苦；亡，百姓苦”大加感叹，无论国家兴亡，百姓都逃脱不了悲苦的命运，就是弱势群体的利益始终得不到有效保护的真正写照。中国古代思想家们虽然对社会底层民众的遭遇持同情态度，但却始终找不到一条解救他们的道路，而只是寄希望于“明君圣主”施行“仁政”上。但历史上的“明君圣主”太少，使得他们的良好愿望一次次地落空。西方思想家对人类文化的作出了独到的贡献，他们认为“明君圣主”是靠不住的，而是要建立一种民主与法治的社会政治结构，通过约束国家的权力来保护民众的权利。经过文艺复兴、启蒙运动到资产阶级革命，保障民权、限制君权的宪政体制逐步确立起来，保护弱势群体、保障公民个人的自由、平等权利已成为文明社会的基本价值观。社会主义思潮的出现，使得西方社会越来越关注社会公正的实现，并且有效地把社会公正的理念制度化了。在欧洲，着眼于为弱势群体谋福利的第三条道路方兴未艾，并已普遍建立了保护弱势群体利益的福利社会。在美国，早在上个世纪 30 年代，罗斯福就提出了言论、信仰、免于匮乏和免于恐惧的新四大自由。从此，有人挨饿就不仅是私人的事，而是被剥夺了公民的基本权利，政府和全社会都有责任改变这种不合理的现象。保护弱势阶层已经形成成为一种美国精神，那里的人们普遍接受这样的观念：一个关心公众福利的犯错误的政府要比一个漠视公众疾苦而无所作为的政府好。从这一观念出发，一系列保护弱势群体的政策法规不但有了理

论的法律的依据，而且成为政府和社会强势集团应尽的责任，于是覆盖社会全体成员的社会安全和社会保障的观念和制度得以确立和不断完善。此外，普通的美国人也大都乐于向弱势阶层和社会捐赠，私人公益事业十分发达。这就使得处在社会底层的弱势阶层有了最基本的生存保障和自由权利，而社会强势集团也赢得了弱势阶层的理解，整个社会长期处于一种和谐平衡的发展状态中。西方国家苦心经营的“两道社会安全网”使得那里半个多世纪以来没有发生“穷则思变”式的社会革命，甚至连小的社会波动也基本没有发生过，是很值得人们深思的。

与两千年的封建社会历史有着惊人的相似之处，我国当前的社会不平等和不公正问题依然体现在“三农”方面。我国在经历70年代末、80年代初的以联产承包责任制为基本特征的农村经济体制改革后就再也没有出现过引人注目的改革行动，因此，农村收入差距持续扩大，原因只能来自于制度的因素。虽然经过“八七扶贫攻坚计划”的实施，农村绝对贫困人数从90年代初的8000万人下降到90年代末的3000万人（按年人均收入625元计算），但仍然有约2000万人处在贫困线的边缘，如果按联合国人均每天1美元收入的贫困线计算（相当于我国农村年人均收入的水平），则贫困人口更多。同时，农村的相对贫困人口在进入90年代以后也迅速增加，以基尼系数反映的居民收入总体差距逐年扩大，已经超过国际公认的承受线。根据国家统计局的测算，1999年为0.397；2000年为0.417，其中2000年已经超出国际公认的警戒线0.4的标准²⁹。南开大学陈宗胜先生的研究表明，如果加上灰色收入，中国基尼系数可能已达到0.59。农村的相对贫困化还体现在与城市之间的贫富差距进一步拉大。2000年，城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入比例已由1988年的2.17：1扩大为2.79：1³⁰；我国农村人口占人口总数的64%，但农村在市场中所占的份额从“六五”的58.8%，下降到2000年的38.2%，比80年代初最高水平下降了近26个百分点³¹；农村居民储蓄余额只占8.3万亿居民储蓄存款余额中的1万亿元左右。农村与城镇的消费水平相距大约15年左右。此外，由于农村县乡财政体制和政治体制长期处于不协调状态，全国范围内县、乡两级地方政府自90年代中期以来出现普遍的财政危机，我国农民负担过重的问题始终得不到解决，这是从总体上看农民收入相对下降和贫困化趋势进一步加剧的根本原因。1999—2000年由于自下而上的抵制，安徽省的农村税费改革试点遭遇挫折。2001年，中央财政不得不向安徽提供了17亿元专项转移支付，比当地最初上报的数字整整多出10个亿。此方案如果在全国推行，县乡政府将产生400亿到500亿元的财政支出缺口。决策层的意图在于借此逼迫乡镇政府“减人、减事、减支”，而目前全国有4.5万个乡镇、财政供养人员1280万人，债务窟窿不少于2000亿元，“三减”又谈何容易！个中沉疴痼疾，竟与900年前王安石变法时所面对的困境如此相似，不能不引起人们的深思。同时，农村的社会危机势必驱动农村人口加速向城市流动而随之蔓延到城市，使城市中已然存在的社会不平等与不公正问题恶性化，造成危及全局性的社会问题。

中国和世界各地的历史经验都在反复提醒我们，中国政府应高度关注不平等与分配不公问题，加速构建“社会安全网”，才能形成一种有效的社会平衡协调机制，切实保护弱势群体的利益。只有切实所有公民在就业、教育、社会保障等方面平等地得到宪法赋予的基本权利，这个政府才算得上称职的现代文明政府。因为保护弱势群体的利益，实质上就是在保障人权，维护宪法的神圣权威。政府行政的理念应着眼于全体公民，而不是只顾市民不顾农民。要废除一切歧视农民的政策和制度，使农民真正享受到宪法赋予的公民权利。当前迫切需要调整“挖农补工”战略，废除二元社会结构，进行彻底的户籍制度改革，重新恢复和确立公民的居住和迁徙自由。任何大中城市都无权紧闭“城门”，也无权抬高进城的“门槛”，并可考虑在城市边沿地带设立“贫民区”，以负责任的态度妥善安置进城农民。在城市，除了老弱病残痴等一般贫困者的社会保障问题外，城镇在业贫困者的生存状态也应引起人们的关注。这是自90年代中期以来城市贫困群体构成上出现的一种新的特征。城镇在业贫困者的出现是一个信号，表明继地区差异、城乡差异、部门差异之后，行业差异正在成为中国城市社会结构分化的重要因素。与农民不同，他们是家庭经济的顶梁柱，可是他们没有生产资料（土地）保障作为后方和退路。对城市在业贫困者的救助首先是通过立法、调整人力资源配置结构和对初次分配的监督来解决，其次才是政府的生活困难补助；而对城市一般贫困者的救助则完全依靠城市社会保障体系加上社会慈善事业来解决，两者应有所区别。今后对城市贫困问题的研究不能仅停留在建立失业、养老、工伤、生育、医疗等保险保障体系方面，还应涉及社会保障的实施主体及其能力的层面上。发达国家和发展中国家的经验告诉我

们，择业竞争能力和抚养家庭能力应由职工个人负责，工资按时足额发出应由企业负责，而社会保障则必须由政府承担起来。这应是解决中国城市贫困问题应遵循的一个基本原则。至于社会保障的资金来源问题，笔者不得不再次提示：只能在政府所支配资源的现有的“盘子”内通过结构调整重新配置，而不能依靠“提高财政汲取能力”的办法来解决，而政府手里掌握的11万元的国有资产就是它的“可靠后方”。应加快所有制改革和国有中小企业退出的进程，当然要尽力避免“国有股减持”那样的失误。关于这个问题理论界相关的研究成果很多，笔者就不再罗嗦了。

平等与社会公正，是我们评判改革成功与否的阿基米德支点，也是评价我们现代化成就的全部出发点。同时也要看到，平等与社会公正是人类社会无法回避的一个极为复杂的问题，对这一问题的探讨涉及到政治学的公平参与和权力监督，法学的公正立法、公正司法和公正执法，经济学的公平竞争和合理分配，伦理学的公正道德和人道主义以及历史学的社会公正理念与实践变迁等许多重大的理论领域。当前，中国应根据自己发展的需要及时建立有关平等与社会公正理论和实践的多学科交叉研究，以系统地研究人类社会中相关的历史、制度和政策，总结其发展规律，以便尽快把平等与社会公正问题纳入我国高层政策议题，并通过不断深化的政治经济体制改革，为在中国真正实现平等与社会公正做一些实质性的努力。

注释：

1（古希腊）修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史》（第2卷），商务印书馆1960

2（英）梅因：《古代法》，中国法律年鉴出版社1959，第53页

3《诗经 伐檀》

4《管子 牧民篇》

5（美）乔萨托利：《民主新论》，东方出版社1993，第353页。

6 人人平等的观念首先在神权关系中确立，其内在的政治逻辑在于：人是有限的，人与人之间不可能在自身之内求得平等的对待，只有在人之外设定一个超越的他者，人与人之间的平等权利才能确定起来。这个他者既然是与人有别的，他就只能是上帝，是神权。

7（意）《阿奎那政治著作选》，商务印书馆1963，第106—108页

8 See Preamble," *Times* {Constitution of the United States of America and Amendments}. Also see Paul Boyer, *Times* {The Enduring Vision} (Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1993), Vol.2, p.A-9 .

9 卢梭在他的《社会契约论》中说：倘使我们能够直接承受神感，那我们自然无须有法律和政府了。无疑地，世间有种普遍的正义是来自理智的，但这种正义，欲得大家承认，必须是相互的。-----故社约和法律须使权利和义务相关连，使正义应用其对象（商务印书馆1980）

10《布洛克豪斯百科全书》第15卷（德国）

11 关于农民负担问题，读者可参阅拙作《从根本上解决农民负担过重的问题》，《人民日报》内部参阅1996年1月17日

12 关于社会公正问题，读者可参阅拙作《建立公共财政体制之理论探源》，《现代财经》2001年第2期；中国人民大学复印报刊资料《财政与税收》2001年6期

13 卞悟：《再论公正至上——起点平等如何可能》，《东方》1995年第2期

14 王明清：《挥麈余话》卷一

15 《汉书 食货志》

16 《汉书 食货志》

17 《明史 食货志》

18 《明神宗万历实录》卷三七六

19 读者要了解财政政策与国家税制在中外近代史上的地位和影响请参见拙作《论公共财政的历史使命》，《财政研究》2002年第3期

20 1794至1804年间，石柳邓起义——白莲教起义；1851年至1868年间，太平天国革命捻军起义；1911年，辛亥革命爆发，清政府垮台

21 《朱子语类》卷一一〇

22 非派学者的观点散见于《非主流经济学派的倾心力作：以民为本，关注民生中国新世纪的前途与选择》（石油工业出版社2001）等著作中，恕笔者不一一列出

23 关于有限政府问题，笔者在《公共财政的宪政思维》一文（发表于《战略与管理》2002年第3期）中作过深入的阐述

24 刘军宁先生对无限政府与治乱循环问题的论述精彩至极，笔者在论证有限政府问题时引述了刘先生的一些观点，请参见刘军宁：《共和 民主 宪政》，上海三联书店1998

25 转引自刘军宁：《平等的理想，精英的现实》，多维新闻社2000年10月19日

26 何清涟：《中国经济的断裂带》，载《战略与管理》1998 5

27 参见李炜光：《公共财政的宪政思维》，载《战略与管理》2002年第3期

28 《南风窗》2001年第9期

29 《收入分配：绕开贫富差距扩大的陷阱——访国家统计局局长朱之鑫》，载《社会科学报》833期（2002年8月22日）

30 《收入分配：绕开贫富差距扩大的陷阱——访国家统计局局长朱之鑫》，载《社会科学报》833期（2002年8月22日）

31 于祖尧：《中国经济的内忧》，载《战略与管理》2002年第4期

参考文献：

1 刘军宁：《自由主义与公正：对若干诘难的回答》，普林斯顿大学《当代中国研究》2000年第4期

2 秦晖：《市场的昨天与今天：商品经济 市场理性 社会公正》，广东教育出版社

1998

3 胡鞍钢：《当前我国经济形势与宏观调控政策》，2001年6月15日，《中国国情研究分析报告》第53期

4 王绍光：《美国进步时代的启示》，中国财政经济出版社2002年

文章来源：《经济活页文选》2002年第2期

<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={823FC16C-E889-42FA-B25D-DB4D6689AA14}>

/