Globethics Repository



中国社会公正的现状与趋势 [The Present Situation and Trend of Chinese Social Justice]

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	吴, 忠民
Publisher	江苏省社会科学院
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-14 00:01:14
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182300

吴忠民：中国社会公正的现状与趋势

吴忠民

中国社会公正的现状与趋势

吴忠民

「内容提要」伴随着现代化进程以及市场经济进程，中国在社会公正方面取得了诸多进展。但是，社会公正的具体状况就总体而言不容乐观。如果不对社会公正方面所存在的问题进行强力度的调整并使之有所改善，那么，在未来的一段时间里，中国在社会公正方面存在的问题将会呈现出一种不断加重、持续恶化的情形，并会严重妨碍中国社会的安全运行和健康发展。

「关键词」社会公正/贫富差距/平等/社会风险

一、改革开放以来中国在社会公正方面的主要进展

1979年以来的20多年，伴随着现代化进程以及市场经济进程，中国的社会结构发生了剧烈的变迁。与之相适应，现代意义上的公正理念和准则尤其是同市场经济密切相联的公正理念和准则在中国社会开始初步生成，并逐渐成为中国社会成员所认同的理念和行为准则，已开始对整个中国社会产生越来越广泛的影响。这主要表现在以下几个方面：

第一，从看重结果均等逐渐转向看重起点平等。1979年以前的30年，在意识形态化和计划经济体制的双重影响之下，社会对于个人只能是看重结果的均等、最终状态的相似，即“相似地获得”，而不可能是起点的平等，即“平等地进入”。1979年以后，中国前述情形得以大幅度改观。在市场经济、社会分化、社会流动等时代背景下，人们越来越看重起点的平等，认同由于发展潜力的不同而造成的机会拥有方面的某些合理的“不平等”。现在，社会成员已从内心深处摒弃了平均主义而逐渐认同机会平等的理念，并期望社会在生存与发展方面能够为每个人提供平等的起点，以便能够在有序竞争的条件下，获得自身发展。

第二，社会成员的行为取向已经明显地从先赋性转向自致性。1979年以前的30年间，社会成员对于某种社会地位的获得，在很大程度上带有先赋性的成分，尤其是政治方面的先赋性。在现阶段，这种情况已发生了巨大的改观。随着市场经济体制的逐步确立，平等竞争的法则对于整个社会产生着越来越大的影响。先赋性的成分对于人们的影响越来越小，家庭政治出身的影响已消失殆尽，而自致性的取向越来越占据着主导地位。社会成员尤其是年轻的一代越来越趋于认同靠自身的后天努力、靠个人的能力以及业绩来获得较为满意的社会位置。各种用人单位招聘员工时，开始趋于以个人的能力等基本素质为依据。人们在职位升迁等方面，也逐渐以能力和业绩为重要依据。

第三，社会流动由不规则、半停滞的状态逐渐转向相对正常、有效、畅通的状态。社会流动的具体状况既是实现社会公正的重要条件，也是社会公正的重要标志之一。中国社会在1979年以前的30年间，社会成员的位置具有不变性和固定性的特征。当时，社会成员分别归于城市居民、干部、工人（又细分为国营企业工人和集体所有制企业工人）、农村居民四大身份系列。这四大身份系列通过极为严格的人事档案管理制度和户籍制度予以固定和强化。在这种情形下，个人的自由空间和选择余地极小，难以通过正常的社会流动来实现自身的发展。1979年以来，在现代化进程和市场经济进程的影响下，社会流动呈现出一种相对正常、有效、畅通的局面。原来的四大身份系列趋于瓦解，社会成员从总体上开始摆脱了过去的那种身份隶属化、工作固定化、居住不变化的局面，获得了初步的却是大面积的自由，涉入垂直流动、水平流动、结构性流动以及自由流动的社会成员人数大幅度增加，社会流动整体呈立体状。这在一些行业、部门、地区如股份制企业、民营企业、东南沿海的经济发达地区表现得尤

其明显。

第四，社会财富的初次分配方式逐渐由“人均一份”转向按照贡献进行分配。改革开放以前中国社会普遍实行的分配方式是“人均一份”式的平均主义分配方式。这种分配方式十分不公正。它其实是一种剥夺形式，是贡献较小者、能力较弱者对贡献较大者、能力较强者在分配方面的剥夺。改革开放以来，随着市场经济的逐渐形成，按照贡献进行分配逐渐成为中国社会的主要分配方式。在新的时代条件下，劳动、资本、技术甚至包括管理技能等均能参与初次分配。按照贡献进行分配之所以是公正的，关键就在于它注重、强调个体人（社会成员）在生产要素方面的付出数量和付出质量同自己的获得（收益）之间的对称，即“付出”与“获得”之间具有一种恰如其分的对应关系。

二、不容乐观的社会公正现状

改革开放以来中国的社会经济取得了长足的发展，取得了举世公认的成就。但是，一个明显的事实是，中国的经济发展与社会发展之间出现了不协调的情形，换言之，同经济发展相比，社会发展明显滞后。这突出地表现为，尽管现代意义上的公正理念与准则开始初步生成，但是，社会公正的具体状况就总体而言不容乐观。

第一，贫富差距的拉升幅度过大。

从表1中可以看到，根据联合国开发计划署的统计数字，中国目前的基尼系数为0.45；占总人口20%的最贫困人口占收入或消费的份额只有4.7%，而占总人口20%的最富裕人口占收入或消费的份额高达50.0%；最富裕的20%人口与最贫困的20%人口所占收入成消费的份额之比为10.7%.据此看来，中国社会的贫富差距已经突破了合理的限度。在一些具有一定代表性的主要国家当中，中国的贫富差距属于中上的水准。而根据中国人民大学和香港科技大学的联合调查，中国大陆的基尼系数已经高达0.53或0.54左右。（注：苗树彬等：《寻找经济转轨与社会公平统一的发展道路——中改院“经济转轨与社会公平改革形势分析会”综述》，《光明日报》2004年8月17日。）

对于中国贫富差距的现状，可以形成两个基本的判断。第一个基本判断是，中国贫富差距的扩大具有一定的历史合理性。其一，经济的发展与社会的进步在一定程度上促成了贫富差距的扩大。经济的发展使得一些新的经济板块迅速成长。改革开放以后尤其是这些年农户的非农收入得到了快速的增长，这是导致农村内部收入差距扩大的一个重要因素。社会的进步，则使得社会成员的个性意识逐渐觉醒，相应地，个人的潜力得到了极大的开发。而人与人之间在潜力方面的差别是很大的，同时，这种差别又与按照贡献分配结合在一起，使得社会成员在收入方面逐渐拉大了距离。其二，市场经济体制的逐渐建立也促成了贫富差距的扩大。市场经济体制的建立是一个必然的趋势。但是，对于中国来说，市场经济是一个从无到有的逐步建立的过程。与市场经济建立的各个具体阶段相对应，不同的社会群体的获益程度很不相同，换言之，在市场化不同的具体阶段会形成不同的、与之对应的相对富裕的某个或某些社会群体，他们不可避免地同依旧在计划经济体制内的社会群体在收入上拉大了贫富差距。比如，在最早开始的流通领域市场化的阶段和随之而来的生产资料领域的市场化阶段，一大批“个体户”和靠价格双轨制起家的富裕群体纷纷得以出现。再如，在金融领域市场化的初期阶段，许多人靠投资外汇、债券、原始股票而一举跻身于富裕阶层。从一定意义上讲，谁能与市场化过程保持着同步的关系，谁就有可能“率先”富裕起来。既然中国的贫富差距扩大情况在很大程度上是同历史的合理性相联的，那么对此应当予以客观的承认，而不宜一概从道义上予以否定和谴责。

第二个基本判断是，中国贫富差距扩大的幅度过大、速度过快。虽然中国现阶段贫富差距扩大现象的出现具有某种合理的成分，但是，我们更应当看到，在多种非正常因素的影响之下，收入差距过大现象日益严重，已开始超出了正常的限度。在短短的20多年的时间里，中国已经从一个平均主义盛行的国家，转变为贫富差距扩大现象严重、收入差距超过国际上中等不平等程度的国家，这样迅速的变化是让人担忧的。究其原因，大致有这样几个：其一，对于高收入群体缺乏合理的、必要的“限高”。本来，国家通过健全的税收制度，可以缓解贫富差距

问题。但是，目前中国的税收制度不健全，如没有遗产税税种。根据学者的研究，近年来全国平均每年流失的各类税收为5700～6800亿元，占国民生产总值7.6～9.1%.其中，平均每年少征收的关税为1500～2000亿元，少征收的增值税为1500～2000亿元，少征收的营业税为1000亿元左右，少征收的资源税（如土地、能源等紧缺资源税收）在1000亿元左右。另外，中国的地下经济十分严重，地下经济偷漏税流失额在700～800亿元之间。（注：胡鞍钢：《腐败与社会不公——中国90年代后半期腐败经济损失的初步估计与分析》，《江苏社会科学》2001年第3期。）国家税收的严重流失，一方面使一部分人的财富迅速加大，另一方面又使国家缺乏必要的再分配的能力，难以有效地援助弱势群体，从而加大了贫富之间的差距。其二，对于基础阶层来说缺乏必要的“兜底”。同经济发展幅度相比，中国的社会保障事业以及社会转移支付表现出一种明显滞后的情形。比如，中国只是职工养老保险一项的历史债务就高达28753亿元。在这种情形下，农民、城镇的退休人员、城镇的失业人员及其亲属最有可能成为贫困者，从而使整个社会的贫富差距迅速拉大。其三，经济领域当中存在着许多不平等的竞争。不平等竞争表现在很多方面，最突出的是一些部门、行业甚至是一些个别的社会成员，能够通过垄断经营获得垄断利益或高额利润，而其他的社会群体和社会成员却不能，因此最终形成了非常不合理的收入差距。比如，一些借助国家特许经营的垄断行业就获得了“暴利”。在全国分行业收入的统计中，垄断性行业人员的收入稳居前几名，如航空运输业、管道运输业、邮电通讯业、电力部门等。这些行业所获取的往往是暴利。甚至就连一些社会公共事业部门如某些公共教育机构以及某些公共医疗机构等也存在着利用行业垄断的地位而索取高额利润的情况。

第二，社会再分配的力度较弱。

社会再分配是指立足于社会的整体利益，对于初次分配之后的社会利益格局进行一些必要的调整，以缩小社会的贫富差距，使社会成员共享社会发展的成果。社会再分配是实现社会公正的基本途径之一。而在社会再分配当中，国家在基本民生方面的公共投入状况是最为重要的内容。所以，一个国家在基本民生方面公共投入的基本状况，在很大程度上可以反映出社会再分配的具体状况。

应当如何确定公共投入的优先顺序？由于公共投入的目的是要满足民众的基本需要，所以应当基于民众基本需要不同层面的重要程度来合理安排公共投入的优先顺序。民众的基本需求按其重要程度分为不同的层次，表现出明显的“梯度”性。其中，最为基础的需求层面是基本生存；其次是社会保障、义务教育、公共卫生、初级的市政建设；再其次是文化、娱乐、体育、社会参与、中档的市政建设等方面的需求。前两个需求层面属于基本的民生问题，后者属于相对高级的民生问题。显然，对于公共投入优先顺序的安排来说，基本的民生需要问题属于基础，应当放在最为优先的位置。所以，就公共投入的次序而言，应当以民众基本的需求为基本着眼点，应当以基本民生问题为优先。

在较长的一段时间内，中国没有重视社会经济的协调发展问题，而是十分热衷于单方面追求经济的高速度增长。人们往往把发展问题归于一个经济发展的速度问题，进而又将衡量发展成功与否的尺度归于一个经济发展的高速度问题，亦即GDP 的高增长率。人们简单地以为，经济增长是社会进步的自然推动力，只要把经济搞好，其他方面就会自然而然地得到进步。换句话讲，要想使整个社会尽快改变面貌，就必须追求高速度的经济增长。在这样的目标取向或者发展观的引导之下，公共投入的重心必定不会放在基本的民生方面。于是，这就使得中国目前社会再分配的力度呈现出一种偏弱的情形。

就基本民生方面的公共投入而言，社会保障和福利支出占国内生产总值比重、公共教育支出占国内生产总值比重和卫生保健的公共支出占国内生产总值比重是主要的指标。表2显示，中国目前在基本民生方面的公共投入比例很小。社会保障和福利支出占国内生产总值比重只有3%，公共教育支出占国内生产总值比重只有2.9%，卫生保健的公共支出占国内生产总值比重仅为2.0%.同一些具有一定代表性的主要国家相比，中国现阶段在基本民生方面公共投入的这三项主要指标或者是最低的，或者是第二低的；综合地看，这三项主要指标的平均值是最低的。这需要引起我们的高度关注。

第三，社会成员基本权利保障的总体状况偏弱。

在现代社会和市场经济条件下，社会成员进入社会生活时应当有一个基本的平等起点，亦即每一个社会成员都应当具有平等的基本权利，包括平等的生存权利、平等的工作权利、平等的受教育权利以及平等的性别权利等。一个社会对于社会成员基本权利予以有效的保护，是社会公正的底线要求。

我们可以用这样几个指标大致地衡量出社会成员基本权利保障方面的基本状况：低于收入贫困线人口比例指标在一定程度上可以说明社会成员基本生存权利的保障状况；失业率指标在很大程度上可以反映出社会成员工作权利的保障状况；成人识字率指标在一定程度上能够反映出社会成员接受初级教育权利的保障状况；而女性对男性收入估计数之比指标则在不小的程度上可以反映出一个社会当中性别平等权利的保障状况。

从表3中可以看到，如果用国家贫困线的标准来衡量，中国目前低于收入贫困线的人口比例为4.6%，在发展中国家当中属于贫困人口比例很小的国家；但是，如果用国际上通用的衡量发展中国家贫困人口的标准即每日生活水准低于1美元的标准来看，中国目前低于收入贫困线的人口比例则高达16.6%，在一些主要的发展中国家当中属于贫困人口比例偏高的国家。中国的城镇登记失业率虽然只有4%，但是第五次人口普查数据显示，2000年中国城镇的实际失业率已达8.3%，中国城镇的失业问题比较严重。（注：蔡昉主编：《中国人口与劳动问题报告No.4（2003）——转轨中的城市贫困问题》，社会科学文献出版社2003年版，第34页。）如果再将农村中庞大的富余劳动力数量等因素适当地考虑进去，那么失业问题已经成为中国社会一个十分严重的问题。中国目前另外两项指标即成人识字率和女性对男性收入估计数之比的状况相对较好：成人识字率为90.9%，在亚洲、非洲和拉丁美洲主要的发展中国家当中是最高的；女性对男性收入估计数之比为0.66%，在一些主要国家当中是最高的。中国目前的成人识字率和女性对男性收入估计数之比这两项指标之所以比较好，同改革开放以前中国十分重视大众教育以及建国以来相对来说一直比较重视妇女解放工作有着直接的关系。

三、可能的趋势

如果对于社会公正方面所存在的问题不从事关中国社会经济发展的全局着眼，进行强力度的调整并使之有所改善，那么，在未来的一段时间里，中国在社会公正方面存在的问题将会呈现出不断加重、持续恶化的情形，将会严重妨碍中国社会的安全运行和健康发展。

第一，社会公正方面存在的问题有可能会表现出一种更加明显的“结构化”特征。

中国社会正处在急剧转型的时期，同现代社会和市场经济相适应的新型社会结构正在形成之中。在这样一个时期，社会问题尤其是影响广泛的社会问题的持续积累，将会不可避免地对新型社会结构的形成产生重要的影响，使之出现某种畸形化的情形，并且，畸形化的社会结构又会反过来“固化”某类社会问题，使之呈现出某种“结构化”的情形，进而使某类社会问题更加严重。中国现阶段在社会公正方面所存在的问题便是如此。

当我们关注中国在社会公正方面的一些外在指标如基尼系数不断恶化时，更应当关注这些指标后面的事情，也就是社会公正在社会结构层面上所存在的更为深刻和严重的问题。社会公正在社会结构层面上所出现的问题主要包括：其一，从社会基础阶层层面上来看，是社会主要群体的弱势化。现在中国的实际贫困人口数量较大，基层政府的财政能力极为匮乏，比如中国乡镇政府的财政债务每年以200多亿元的速度递增，估计当前的乡镇基层包括村级债务额超过了5000亿元。在这样的条件下，基层政府难以对社会弱势群体进行直接而有效的援助。工人的劳动技能水准在降低，工人中高级工的比例只有4%不到，初级工的比例则高达80%左右。许多社会成员的基本权利没能得到有效的维护，比如我国煤矿事故死亡人数远远超过世界其他产煤国家煤矿事故死亡总数。另外，从某种意义上讲，中国社会主要群体在弱势化的同时，也逐步边缘化了，他们的社会及政治地位在逐步下降。现在，工人农民对于社会事务的参与程度大

为降低，表达自己意见的渠道十分有限，难以充分反映和有效维护自己的切身利益。比如，在全国人民代表大会，工人和农民代表的比例越来越小，从20世纪70年代末80年代初到90年代后期，工人代表的比例从27%降至11%，农民代表的比例从21%迅速降到了8%.其二，从国家层面上来看，是公共投入优先顺序的严重颠倒。一方面，诚如本文前面所提及的那样，国家用于改善基本民生方面的资金十分有限。另一方面，与之形成鲜明对照的是豪华性的公共投入比例过高。我们并不是说这些项目都不重要，而是说这些项目的重要性远远比不上类似于扶贫解困、社会保障、义务教育以及公共卫生等那些直接关系到基本民生的头等大事。由此可见，社会公正在社会结构层面上的问题直接导致了中国社会公正外在指标的不断恶化。

第二，社会公正方面的问题所产生的负面影响将越来越大，将会引发或加重其他一系列的社会问题和社会风险。

在中国的社会转型时期，面临着各种类型的社会风险，可以说存在着一种“风险并发症”，其他国家所面临的种种社会风险在中国几乎都存在。更为重要的是，对于中国社会来说，威胁最大最严重的是由社会结构层面上的社会公正问题所引发的社会风险，这一类的社会风险属于基础性的、深层的、结构性的社会风险，对于中国社会的安全运行和健康发展构成了最大的威胁。这里所说的“基础性的”、“深层的”、“结构性的”社会风险有两个意思：其一，这些社会风险本身就是有重要影响的事情；其二，这些社会风险的连带性极强、波及面十分广泛，会促成或加重其他一系列的社会问题和社会风险。这些社会风险会直接引发或加重失业问题、群体性事件、社会治安等社会问题和社会风险，在某个特定的条件下，甚至会使原本属于个案化的社会问题和社会风险演变为整体化的社会问题和社会风险，从而严重危及整个社会的安全运行和健康发展。例如，中国社会主要群体的弱势化现象必然会造成社会各个群体之间的隔阂、抵触和冲突，引发社会的不安甚至是社会的动荡。中国现在的群体性事件有迅速上升的势头。据有关部门提供的数据表明，从1993年至2003年这10年间，群体性事件数量急剧上升，年平均增长17%，由1994年的1万起增加到2003年的6万起，增长5倍；规模不断扩大，参与群体性事件的人数年均增长12%，由73万多人增加到307万多人，其中百人以上的由1400起增加到7000多起，增长4倍。这些事件的组织化倾向越来越强，如冲击党政机关的事件逐年上升，2000年有2700起，2003年发生3700起，其中堵公路、卧轨、拦火车的事件就达3100起。究其原因，我们不难发现，几乎绝大多数的群体性事件都同弱势群体的不公正对待有着直接的关系，而且越是严重的群体性事件，越是同社会主要群体的弱势化直接相关。由此可见，这一类的社会风险可能的危害程度要远远超过其他类型的社会风险。这是一件需要引起人们高度重视的事情。

第三，社会公正方面的问题在一段时间之内会呈现出一种加速度演化的趋势。

中国畸形的社会结构已经多少地形成了一个雏形，社会不公因素的基数在增大、其势能在积累，而且人们的发展观在短时间内难以有大幅度的实际改变。因此，在一段时间内，中国在社会公正方面的问题很有可能会呈现出一种加速度演化的趋势。即便我们现在马上着手全力以赴地解决这方面的问题，也需要一个过程。比如，解决中国社会的贫富差距过大的问题是一个十分艰巨而且要经过比较长的过程。本来，单纯解决城市居民之间或者是农村居民之间的贫富差距过大问题的难度就已经很大，而要同时解决城乡居民之间的贫富差距过大的问题，其难度更是可想而知。这是因为城乡之间的差距问题涉及到要改变中国社会半个多世纪以来所加重的城乡二元结构的问题，具体又要涉及到城市化问题、户籍制度问题、农村的社会保障制度问题、农村土地制度问题等。

显然，社会公正方面的问题如果听之任之地演化下去，就会使中国社会面临着两种可能的前景。一种可能的前景是，中国社会很有可能会出现严重的社会危机和社会动荡，使中国改革开放以来所积累和形成的社会财富和现代化成就毁于一旦。另一种可能的前景是，步入“拉美化”的陷阱。“拉美化”是一种病态的现代社会，是国际公认的现代化失败的典型。在这样的社会当中，人均收入或许不低，如2002年巴西的人均国民总收入为2830美元，墨西哥为5920美元，委内瑞拉为4080美元，阿根廷为4220美元，但是这些国家的经济结构对外依附性过强，失业率居高不下，贫富差距过于悬殊，人均收入时高时低不稳定，社会的安全运行长时期得不到

保证。

解决社会不公问题已经成为现阶段中国社会当中刻不容缓的事情，涉及到社会的方方面面。需要做的事情大致说可以分为两类。一类是属于“治本”方面的事情。“治本”的事情至关重要，因为它不但可以减少、缓解现有的社会不公现象，而且还可以有效地“防患于未然”，从源头上减少减弱社会不公现象出现的数量以及强度。所谓“治本”包括两个大目标：一个大目标是从宏观的角度着眼，培育一个庞大的中等收入人群，形成一个橄榄型的社会结构；另一个大目标是从微观的角度来看，积极有效地维护社会成员的基本权利。维护社会成员的基本权利是实现社会公正的起码前提。只有切实维护好社会成员的基本权利，才谈得上使社会成员“各尽所能，各得其所”。而为了实现“治本”的大目标，就必须做到：建立起系统的社会保障体系，培育各种社会组织并充分发挥其积极作用，建立健全社会利益的协调机制，建立起各种畅通的民意表达机制并使之制度化、常规化，及时地实现政府职能的定位由经济型向公共服务型的转换，等等。另一类则是属于“治标”方面的事情，即对已经出现或者是即将出现的有碍于社会安全运行和健康发展的社会不公现象进行干预和防范。比如建立起系统的社会援助体系，建立起有效的社会风险预警系统，形成高效运转的应急机制与健全处理突发性事件的应对系统，等等。

来源：《江海学刊》2005年第2期
/