



吴忠民：如何促进社会公正

一、应当突出而不是兼顾社会公正问题

改革开放以来，中国取得了举世公认的巨大成就。同时，还应看到的是，中国现阶段也出现了许多问题。相对而言，成就哪怕是巨大的成就，只能说明中国社会以往做得如何，而很难就一定能够说明以后会做得同样成功；问题的存在，则直接影响着中国社会未来的发展走向。在诸多的问题当中，社会公正问题已经成为一个为各个阶层所普遍关注的社会焦点，成为一个影响中国社会经济发展全局的大问题。

为了顺利地推进改革，为了中国社会经济持续、有效和**健康**的发展，就必须适应新的历史条件，顺应民意、顺应现代社会的基本趋势，把社会公正放到一个突出的位置。对此，可以从以下几个方面来理解：

第一，从社会经济发展基本价值取向的角度来看，社会公正是社会发展的基本价值取向。社会发展的成果对于绝大多数社会成员来说应当具有共享的性质。恩格斯指出，应当“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的情况；”使“所有人共同享受大家创造出来的福利，”“使社会全体成员的才能得到全面的发展。”^{〔1〕}相反，如果随着社会发展进程的推进，社会财富越来越集中在少数社会群体少数社会成员一方，那么就说明社会发展的成果只是为少数社会群体少数人所享用。这样的发展不可能是真正的发展，而只能是畸形化的发展。“如果导致两极分化，改革就算失败了。”^{〔2〕}邓小平极为重视**贫富差距**过大等问题。邓小平退休以后的几年，对于这一类的问题越来越关注。比如，1993年邓小平指出，“少部分人获得那么多财富，大多数人没有，这样发展下去总有一天会出问题。分配不公，会导致两极分化，到一定时候问题就会出来。这个问题要解决。”^{〔3〕}值得注意的是，邓小平并没有把这些问题解决放到遥远的未来，而是有着一个明确的时间表，也就是在20世纪末的时候就应当重点考虑这一问题。当我们引用“让一部分人、一部分地区先富起来”的名言时，不能忘记邓小平在其著名的南方谈话中所说的另一个与之相辅相成的、极为重要的战略构想，否则就会陷入以偏概全的误区。就贫富差距的过分悬殊问题，邓小平指出，“什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。”^{〔4〕}现在，国家已将构建和谐社会列为现代化建设的一项基本目标。和谐社会的本质特征就是社会公正。既然社会公正如此之重要，那么显而易见的是，应当将社会公正放到一个突出的位置，而不应当仅仅是放到一个被“兼顾”的位置。

第二，从改革发展具体进程的角度来看，中国的改革已经结束了初创的阶段，而进入到一个依靠社会公正的规则进行制度创新和制度建设的新阶段。中国的改革实际上是一个由不同的改革阶段组成的改革过程。在改革的初始阶段，由于计划经济体制和平均主义观念的根深蒂固，由于在当时人们对改革的不熟悉因而还不可能有一个十分详尽周密的、科学、可行的改革方案，所以，人们对于改革的推进只能是“摸着石头过河”，以试探性的、“人为拉动”式的方式进行。在这样一个时期，改革的措施多以具体的、多变的甚至有时是相互矛盾的政策予以实施，而不可能以成型的制度建设来推进。应当承认，这种形式的改革具有一定的历史合理性，是在当时特定时代条件下的合理选择。这种改革方式，在特定的历史条件下成功地瓦解了计划经济体制和平均主义观念，有效地启动了整个社会的改革进程，极大地推动了中国社会经济的发展。在中国的现阶段，改革进入了一个新的时期。如果说改革的初期是以“破除旧体制”为主的话，那么，现在的改革则是以“建立新体制”为主；如果说中国改革初期得益于某种意义上的“无序”的话，那么，中国现阶段的改革离不开“有序”；如果说改革的初期是以“启动”为主的话，那么，现在的改革则是以“制度创新和制度建设”为主。应当看到的是，一个社会的“正常运转”有赖于体系化的规则的存在。一个社会没有规则，就意味着社会秩序的脆弱，意味着社会民众的行为安全、心理安全缺乏基本的保障；没有规则，就意味着社会成员之间的互动缺乏必要信任；没有规则，就意味着民众的“长期化行为”缺乏制度层面的支撑；没有规则，就意味着市场经济的不完备。而在一个社会当中，最为重要的规则体系就是制度。就制度创新和制度建设而言，需要有基本的价值理念和规则作为其依据。在现代社会，制度设计和安排的基本价值理念依据和规则只能来自社会公正。

所以，现代社会和现代市场经济的制度设计与安排，必须以社会公正的基本理念为依据。否则，便会成为一个“不定型”的社会和市场经济，或是一个畸形化的社会和市场经济。中国现阶段的初次分配领域和再分配领域之所以出现了这样或那样的问题，其主要原因便是在这些领域中缺乏必需的社会公正规则。有鉴于此，在改革的现阶段，必须将社会公正放到一个突出的位置。

第三，从经济发展可持续、健康的动力角度来看，社会公正状况直接影响着经济的主要拉动力。就一般情况而言，经济的拉动力包括出口拉动力、投资拉动力和内需拉动力，其中，内需拉动力的作用要远远高于前两者。就高收入群体、低收入群体和中等收入人群比较而言，高收入群体的购买能力最强，但其边际消费倾向却是最低的；低收入群体的情况则恰好相反，其边际消费倾向最强，要高于高收入群体，但其购买能力却是最低的；中等收入人群的边际消费倾向和购买能力都比较强。中国现在的经济拉动过度依赖出口拉动力、投资拉动力，内需拉动严重不足。这种状况不能说是正常的。中国目前的内需拉动力之所以无法得到有效的提升，其关键原因就在于社会阶层结构的不合理、不公正，即：低收入群体以及中低收入群体成员数量过大，其比重高达80%多；而中等收入人群成员的比例只有10-15%。这样的一种社会阶层结构，无法持续、有效地提供内需拉动。破解这一困局的关键在于高度重视社会公正问题。

第四，从现实状况的角度来看，日益严重的社会不公正现象，造成了大面积的负面效应，对于中国社会的安全运行和健康发展开始构成明显的威胁。近年来，中国社会的基尼系数迅速攀升。由于统计口径的不一致，人们对于中国现阶段基尼系数的判断有些差别，但是比较一致的看法认为基尼系数在0.458以上。比如，中国社会科学院经济研究所收入分配课题组根据其第三次全国住户抽样调查的数据得出结论，1995年至2002年期间，中国个人财产分布的基尼系数从0.4上升到0.55，上升幅度高达近40%。[⑤]又如，2003年，中国人民大学与香港科技大学合作调查大陆的基尼系数是0.53或0.54左右。[⑥]中国社会贫富差距过大的现象已经达到了严重的地步。日益严重的社会不公正现象势必会造成社会各个群体之间的隔阂和抵触。当社会各个群体之间的隔阂和抵触积累到一定程度时，必定会进一步损害社会各个群体之间的团结与合作，引发或加重其他一系列的社会问题，造成社会的不安甚至是社会的动荡。中国社会目前出现了一些不利于社会安全运行的现象，究其主要原因，便是社会不公正现象的存在。需要注意的是，随着中国财富总量的增大以及社会不公正现象势能的积累，随着整个社会利益结构调整的进一步推进，社会不公正现象所造成的负面影响有加速度扩张的趋势。所以，在改革与发展的关键时期，为了确保中国社会的安全运行和健康发展，就必须高度重视社会公正问题。

由以上的分析我们不难得出这样的结论：既然社会经济的基本价值取向是社会公正，既然改革新阶段的制度创新和制度建设必须依赖社会公正，既然经济发展的主要动力同社会公正状况息息相关，既然社会的安全运行和健康发展离不开社会公正，那么，我们现在应当做的和必须做的，就是顺应中国历史发展的基本趋势，把社会公正放到一个突出的位置。相反，时至今日，如果我们只是把社会公正放到一个从属性的、“兼顾”的位置，便会贻误发展的时机，延误中国改革进程的顺利推进，造成中国经济的畸形增长和中国社会的病态化。

二、建立一个初级的社会公平保障体系

现在我们应当开始着手建立初级的社会公平保障体系。之所以如此，是由两个方面的原因所决定的。一方面，社会的现实状况以及建立和谐社会的迫切需要，促使我们必须注重社会公平保障体系的建立。另一方面，中国现在已经具备了一定的实力，但是，中国还不是一个发达的国家，甚至还谈不上是一个比较发达的国家，特定的国情条件决定了在中国建立一个高级的或者是中级的社会公平保障体系是一件力不胜任的事情。这样两个方面的原因，决定了在中国现阶段应当开始建立一个初级的社会公平保障体系。

初级社会公平保障体系的基本特征是低水准、广覆盖、有实效，其指标不一定面面俱到，但主要指标应当具备。可以考虑用5年的时间完成这一任务。在五年之内，打好初级社会公平保障体系的基础，并形成一合理有效的定制。五年后，再进一步加大力度，扩大战果，使初级社会公平保障体系再上一个台阶。

对于国家来说，近期需要做的事情可以分为两大块，一是国家的直接投入，二是国家的立法、监督、执行和引导。这里，我们重点分析一下前者。

就建立初级的社会公平保障体系而言，国家每年究竟需要投入多少资金？如果不算需要偿还的社会保障“历史欠账”，按保守的估算，国家每年大约需要支出2670亿元（不包括国家在城市义务教育已有的支出）。其支出大致可分为两个部分。（1）在城市每年大约需要支出1500亿元。主要包括：“三险”开始覆盖全部的工人包括农民工，大约需要国家垫支600亿元以弥补缺口；开始对工人尤其是农民工进行常规的职业培训，需要国家支出200亿元；适当

增加失业保险支出，需要200亿元；扩大低保范围并适当提高低保标准，国家需要支出300亿元；适当增大对义务教育的投入，国家需要支出200亿元（不包括国家在城市义务教育方面已有的支出）。（2）在农村每年大约需要1020个亿。主要包括：国家对农村养老保险需要支出200亿元；国家对医疗保险需要支出320亿元；在农村义务教育方面，国家应当出资并免除所有小学生、初中生的教材费计250亿元，适当减免部分小学生、初中生的学杂费计200亿元，两者相加共计450亿元（不包括国家在农村义务教育方面已有的支出）；扩大农村的低保范围并适当提高低保标准，需要国家支出50亿元。另外，在城市和农村，应当增大对抚恤事业的投入，需要支出150亿元。

显然，上述资金数额没有超出国家财政能力的可承受范围。2004年，我国的财政收入为2.63万亿元，如果再加上预算外的财政收入，应当在3万亿元左右；外汇储备突破了6000亿美元。由此可见，国家已经具备了建立初级社会公平保障体系的实力。

至于建立初级社会公平保障体系的资金来源，可否作这样的考虑：其一，在新增财政收入支出当中确定一个较大的比例，并形成惯例。此举相对来说更容易被人接受，可行性程度高。这方面，可以借鉴上海的作法。2005年上海市人民代表大会决定，将新增财政支出当中的70%用于基本民生。其二，将已有财政支出的比例结构作适当调整。比如，可以将用于竞争性领域的支出逐渐减少，大幅度减少豪华性公益工程的建设支出。其三，以土地换保险。将一部分用于补偿征地的资金用于被征土地农民的养老保险和医疗保险。其四，发行专项国债和福利彩票。

需要提及的是，目前对于国企老职工在社会保障方面的“历史欠账”约为2.5万亿元。对于这一部分的缺口，可以通过国有资产的专项切块，如通过减持国有股、动用部分外汇储备等方法，来陆续冲抵。

在建立社会公平保障体系方面，国家需要做的另一方面的事情是，通过立法、监督、执行和引导，来保障社会成员的基本权利。包括：制定《社会保障法》以及相关的法律法规；修改《劳动法》，制定相关的、一系列的法律法规，并予以切实的落实；逐渐实现政府的职能由经济型政府向公共服务型政府的转换；确立劳动监察机构的权威地位，加强劳动监察队伍的建设；妥善解决已有的征地、拆迁等问题，并防止类似事情的发生；建立同现代社会和市场经济相适应的各种社会组织和利益协调机制；等等。

美国建立社会保障体系的时机对于我国具有一定的参照意义。1929-1933年的经济大萧条，给美国社会经济造成了巨大的灾难，使得美国深感全面建立社会保障体系的重要性。1935年，以制定《社会保障法》为标志，美国开始系统地建立社会公平保障体系。从购买力平价的角度来看，中国目前的人均GDP同当时的美国大致相仿，均为4000多美元。况且，中国共产党的执政理念是“立党为公，执政为民”；我们国家现在的公共权力和公共财力，均远远超过了当时的美国；我们在社会公正保障体系建设方面可以借鉴的各种经验与教训也要远远优于当时的美国。所以，在同样的经济条件下，在建立初级的社会公正保障体系方面，我们应当也能够比当时的美国做得更好。

显而易见的是，建立初级社会公平保障体系的难点，既不在于资金问题，也不在于其工作的难度问题，而在于我们的基本观念是否实现了真正的转换。只要我们真正确立并贯彻“立党为公，执政为民”的基本理念，将社会公正放到了一个更加突出的位置，那么，许多具体的思路和方法也就能够作出相应的合理调整。

三、建立一个橄榄型的社会结构

中国现在的社会结构不能说是不正常的。例如，当前全国低收入者以及中低收入者的比例是80%多，中等收入者只占全部城市居民的10-15%。这样的收入结构，不是一个健康的结构，不可能造成一种和谐的社会局面。要想构建一个和谐的社会，就必须培育一个庞大的中等收入者人群，形成一个“两头小，中间大”的橄榄型的社会结构。这种社会分配结构既是公正的，也是和谐的。这一点，已经越来越得到社会各个层面人们的广泛共识。

“两头小，中间大”的橄榄型社会结构是指，在全体社会成员当中，收入较高的社会群体和收入较低的社会群体的比重都比较小，而居于两者之间的中等收入者群体的规模最大，绝大多数的社会成员都是中等收入者。

橄榄型的社会结构在很大程度上反映了社会阶层结构的公正性：它反映出一个社会的普遍受益、共享社会发展成果的具体状况；反映出以绝大多数社会成员为基点（数学上的大数原则）的制度设计的公正性和社会政策实施的力度；也反映出社会成员的实际能力与收入状况之间的合理对应，因为在一个社会中能力强者和能力低者均占少数，而能力居中者占多数。

为什么说中等收入人群占大多数的‘两头小，中间大’的社会结构最有利于社会的和谐和安全运行？起码有

这样几个理由：

第一个理由是，有恒产者方有恒心。这是一个很简单的道理。当人们一无所有的时候，就很难对社会有一个积极认同的态度，就很希望瓦解现有的社会秩序，希望重新产生一个有利于自己的社会分配结构；但是，当人们普遍拥有了一份来之不易的、像样的家庭财产，有了一份稳定的职业，过上了比较“体面”的生活时，就会希望社会保持一种稳定的局面。

第二个理由是，中等收入者相对来说更容易遵守法律法规。就一般情况来看，中等收入者的文化水准高一些，理性化的成分多一些，心态也比较稳定。这样，中等收入者就更倾向于通过法律法规来协调相互之间以及与其他群体之间的利益关系。

第三个理由，中等收入者是富人和贫困人口之间的有效缓冲带。在一个社会当中，富人群体和贫困群体之间相对来说最容易产生隔阂和冲突。而中等收入者群体同这两个群体相对来说容易相安无事。这样，中等收入者的比重如果很大，那么，就可以比较有效地缓冲富人群体和贫困群体之间的紧张关系。

第四个理由，大比例的中等收入者群体能够有效地援助弱势群体，使其处境得到大幅度的改善。弱势群体只靠自己的力量是无法摆脱其弱势境地的。这就需要社会的援助。就总体而言，社会援助的力度取决于公共投入的力度。而公共收入的多少取决于税收的状况。税收的多少则取决于经济状况较好的社会主要群体比重的大小。在一个社会当中，富人群体成员的比例不可能太高，因而也就不可能成为社会主要群体。这样看来，只有中等收入人群才能成为经济状况较好的主要群体。在一个社会当中，中等收入者群体的比例如果能够占据主要位置，比如说达到80%的比例，那么，不但能够具备大幅度改善弱势群体处境的能力，而且同时也就意味着减小了弱势群体成员的比例，减小了援助弱势群体成员的压力。以中国为例，假设在十三亿人口当中，中等收入者的比例达到了80%。那么，以十亿中等收入者的力量就能够有效地援助三亿弱势群体成员；但是，如果倒过来，只有三亿中等收入者，那么，依靠三亿中等收入者的力量来援助十亿弱势群体成员，试图使其处境发生大幅度的改善，则是不可能之事。

第五个理由，中等收入者对于经济滑坡和经济危机的承受力较强。任何一个国家的经济现代化进程都不可能是完全平稳的，总会出现程度不同的波动、摇摆甚至是某个时期的滑坡和萧条。对于贫困者来说，经不起经济波动和萧条的打击。他们的收入水准本来就只是刚好温饱。在这样的情况下，整个国家的经济状况一旦恶化，就意味着贫困者可能连温饱的日子都要受影响。而对于中等收入者来说，国家经济状况的恶化，虽然会对生活水准产生不小的影响，但还不至于影响到其基本生计的地步。日本是一个贫富差距很小的国家，中等收入者占据着压倒优势日本有一个流行说法，叫作“一亿皆中流”。意思是日本的国民都是中等收入者，所以对于困难的抵抗力很强。相比之下，美国中等收入者的比例虽然也很高，但不如日本的比例高，贫困者的数量远远超过日本，贫富差距也比日本大得多。所以，当美国和日本遇到同样的经济危机，美国的商场明显地会呈现出一种萧条的局面，而日本商场的萧条程度相对来说就不会那么明显；美国的民怨往往会比较大一些，而日本的民怨相对来说就比较小。

第六个理由是安全系数的简单计算。贫困群体当中对于社会不满的人的比例相对来说比较高，假设每十个贫困者里面就会出一个对社会不满的人。我们再假设，一个国家当中只有十万个中等收入者，一百万个贫困者，而一百万个贫困者当中就会出现十万个对社会不满的人，这样，平均每一个中等收入者就会面对一个对社会不满者。所以，这种状况下的社会的安全系数是最低的，社会是最不稳定的。如果情况倒过来，假设一个国家当中有以前一百万个中等收入者，只有十万个贫困者，而十万个贫困者当中会出现一万个对社会不满的人，这样，平均每一百个中等收入者才会面对一个对社会不满者。这时社会的安全系数毫无疑问是很高的，社会是非常稳定的。

（作者为中共中央党校社会学教研室教授）

[①] 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第243页

[②] 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第139页。

[③] 冷溶等主编：《邓小平年谱》，人民出版社2004年版，1364页。

[④] 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第374页。

[⑤] 李实等：《中国居民财产分布不均等及原因的经验分析》，《经济研究》2005年第6期。

[⑥] 苗树彬等：《寻找经济转轨与社会公平统一的发展道路》，《光明日报》2004年8月17日。

文章来源：《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]

中国社会科学院应用伦理研究中心
北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 电话与传真：0086-10-85195511
电子信箱：cassethics@yahoo.com.cn