

关于“效率优先，兼顾公平”的再反思

<http://www.criifs.org.cn> 2006年6月26日 吴忠民

一个缺乏基本制度支撑的社会是一个不可预期的社会，而缺乏社会公正依据的制度安排必定会造成一个畸形化的社会。可以说，基于社会公正理念的现代基本制度的设计和安排，是中国现代化进程和改革开放进程能否得以健康、有效、持续推进的重要前提。

笔者曾于2002年、2005年写过反思“效率优先，兼顾公平”的文章。文章认为，在中国的改革开放初期，“效率优先，兼顾公平”的提法具有积极的历史意义：它有力地破除了计划经济体制和平均主义观念，有力地推动了中国现代化进程的推进和市场经济体制的建立。但是，应当看到的是，“效率优先，兼顾公平”严格说来只是一个在特定历史时段有效的策略性提法，其自身包含着一些明显的缺陷：它降低了公正的地位，并割裂了公正与效率的关系；忽略了政府对于社会成员应尽的责任；颠倒了发展的基本价值目标与发展的基本手段、基本途径的关系；等等。随着中国现代化进程的深入和市场经济体制的逐渐完善，这一提法已开始对中国社会产生了一些负面的效应。所以，应当本着与时俱进的精神，重新认识这一提法的得失，并做出必要的矫正。

随着个人对于这一问题认识的深入，笔者认为，除了上述局限之外，“效率优先，兼顾公平”的提法还存在着以下几个方面的重大缺陷：

第一，“效率优先，兼顾公平”的提法不仅无法有效解决反而会误导现代社会所必需的基本制度设计和安排问题。

同改革的初期阶段相比，中国现阶段的改革发生了很大的变化。如果说中国改革初期得益于某种意义上的“无序”的话，那么，中国现阶段的改革则离不开“有序”；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。

胡锦涛同志指出，“维护和实现社会公平和正义，涉及最广大人民的根本利益，是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求，也是我国社会主义制度的本质要求。”显然，社会公正是事关中国社会基本制度建设层面的关键问题。现代社会的“正常运转”有赖于现代的基本制度体系的支撑。就现代制度体系的设计与安排而言，必须以现代社会的基本价值取向为依据，也就是必须以社会公正的基本理念为依据。换言之，现代社会的基本制度实际上是社会公正的制度化形态，比如，现代国家的宪法就是这个国家所认同的基本价值取向亦即社会公正基本理念的制度化形态。正如罗尔斯所说：“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。”一个缺乏基本制度支撑的社会是一个不可预期的社会，而缺乏社会公正依据的制度安排必定会造成一个畸形化的社会。可以说，基于社会公正理念的现代基本制度的设计和安排，是中国现代化进程和改革开

放进程能否得以健康、有效、持续推进的重要前提。

基于社会公正的制度安排是现代社会的根本制度安排，涵盖了现代社会当中所有的制度安排包括公正的经济制度、公正的社会制度和公正的政治制度等。在此层面上，社会公正是最为重要的，不存在公正与效率何者优先的争论问题。对此，不宜作功利性的理解和短期化政策的修正，否则便背离了现代社会的基本制度安排。而“效率优先，兼顾公平”的提法实际上是试图以某个时段中的某项政策来取代现代社会的基本制度安排。这种作法，从认知角度看，是难以成立的；从实际后果的角度上看，是有害的。如果作为社会公正制度化体现的法律被放到了一个兼顾的位置，其后果是难以想象的。比如，作为一个国家大法的宪法就是应当依据社会公正而制定的，并且应当具有权威性和稳定性等特点，不能随着一些阶段性、部门化和效益化政策的变动而随意更改。以此看来，类似于法律应当为经济建设保驾护航的提法就十分错误，它实际上是将基本的制度安排完全放到了一个“兼顾”的位置，将之从属于一个“效率”的领域或一项具体的事情，因而必将造成诸如法律权威的消失、法律的随意性以及社会的无序等多方面的严重负面效应。

第二，“效率优先，兼顾公平”的提法同以人为本的基本理念是相抵触而不是相吻合的。

以人为本的基本理念，是科学发展观的本质和核心。这一理念解决了“为谁发展”和“靠谁发展”的关键问题，并直接影响着“如何发展”的问题。

社会公正就是给每个人他所“应得”。正是从这个意义上讲，以人为本基本理念的具体化，就是社会公正。就此而言，社会公正包括两层重要的涵义：其一，发展的主体是人民，发展的目的是为了人民，发展必须依靠人民。发展应当是以人为本的发展，而这里所说的“人”又是由人民所组成的，所以，发展应当是以人民为本的发展。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，即：随着社会发展进程的推进，每个社会成员的尊严应当相应地更加得到保证，每个社会成员的潜能应当相应地不断地得以开发，每个社会成员的基本需求应当相应地持续不断地得以满足、其基本生活水准应当相应地不断地得以提高。其二，现实层面上的基本民生问题至关重要。既然发展的目的是为了人民、发展成果应当由人民共享，那么，高度重视现实层面上的民生问题也就成为以人为本基本理念的应有之义。胡锦涛同志指出，“要坚持求真务实，时刻关注民生，把实现最广大人民的根本利益落实到改革发展稳定的各项工作中去，重视解决好涉及群众最现实、最关心、最直接的利益问题。”具体之就是，社会应当根据当时基本的生活水准，制定最低生活线标准、建立最低生活保障制度，直接援助社会弱势群体，以确保其基本生活条件和基本尊严；而且，应当特别地关注社会成员的就业、义务教育、社会保障和公共卫生这样几件民生大事。

反观“效率优先，兼顾公平”的提法，显而易见的是，它同以人为本的基本理念是格格不入、恰好相反的。“效率优先，兼顾公平”提法既然将社会公正放到一个次属的、兼顾的位置，那么，就必然会合乎逻辑地进一步得出这样的结论：其一，发展是以经济为本的发展，发展的目的不是满足民众的需要。这样一来，发展的基本宗旨便不可避免地会被轻视或漠视，人民共享改革发展成果的基本目标便不可能实现；人民的利益便会同发展进程相脱离，人民便不可能成为改革发展的推动者和改革发展成果的享用者。其二，发展的关注点在于GDP的增长，而不是民生状况的改善与提升。于是，民生状况便同发展在很大程度上相脱离了。不能否认的是，同经济发展水准相比，我国的基本民生状况之所以没有得到相应的提高，我国的贫富差距之所以迅速拉大，其中的一个重要原因就在于“效率优先，兼顾公平”提法的影响。

第三，“效率优先，兼顾公平”的提法是妨碍而不是促进和谐社会的建设。

和谐社会建设已经成为我国现代化建设的四大任务之一。和谐社会的重要内容就是实现社会各个阶层各个群体之间的利益协调，即：社会的各个阶层、各个群体之间应当保持一种互惠互利、相互促进的关系。这种互惠互利、相互促进表现为：处在较高位置的阶层和群体的利益增进不能以损伤处在较低位置的阶层和群体的利益为必要的前提条件，相反，在较高位置的阶层和群体的利益增进的同时，较低位置阶层和群体的处境应当随之得到改善。正如胡锦涛同志所指出的那样，应当“有效整合社会关系，促进社会各种力量良性互动。”“各尽所能、各得其所”表现为社会的各个阶层和群体依据各自对社会的不同贡献，取得各自有所差别的并且是合理的社会经济位置。而社会各个阶层各个群体之间的利益关系得以协调的关键，在于必须具有一个公平公正的利益协调机制，在于维护和实现社会公正。

“效率优先，兼顾公平”这一提法则有可能会造成一种有害的、片面的利益导向，即：按照财富多少的规则而不是按照维护每一个社会阶层和群体合理利益的社会公正规则，使利益和资源越来越向在利益方面已经具有优势的一方聚集。由于位置较高的阶层和群体在各种资源拥有方面具有明显的优势，所以，这些阶层和群体在同利益相关的制度设计、政策安排诸方面也就相应地拥有较大的影响力，进而就可能利用种种优势造成一种使位置较低的阶层和群体受损而使自己获益的局面，使富裕群体利益的增进同弱势群体生活的改善之间出现背离的情形，使富人越来越富、穷人越来越穷。一旦如此，那么社会的各个阶层各个群体之间便会出现难以弥补的裂痕，互惠互利以及“各尽所能、各得其所”的局面便难以出现。这种状况，对于本应进行合作的另一方亦即位置较低的阶层和群体来说是十分不公的，也是难以容忍的，因而必定会使之产生诸如不满、抵触、甚至是反抗的情形，以致于造成社会各个阶层各个群体之间的恶性互动。这对有效的社会团结和合作尤其是持续的社会团结和合作将是十分不利的，必定会严重阻碍和谐社会的建设。

改革开放以来，中国取得了举世公认的巨大成就，同时也出现了一些问题。这突出表现在同经济发展相比，中国的社会发展严重滞后，特别是中国的社会阶层结构明显失衡，并由此带来了一系列严重的社会问题，直接影响着社会经济的安全运行和健康发展。应当看到的是，“效率优先，兼顾公平”的提法，对于社会发展的滞后和社会阶层结构的失衡有着直接的影响。而解决这类问题的一个关键，在于纠正“效率优先，兼顾公平”的提法。

既然“效率优先，兼顾公平”的提法不仅无法有效解决反而会误导现代社会所必需的基本制度设计和安排问题，相反，只有社会公正才是现代社会所必需的基本制度设计和安排的基本依据；既然“效率优先，兼顾公平”的提法同以人为本的基本理念是相抵触而不是相吻合的，相反，只有社会公正理念才能够同以人为本的基本理念相一致；既然“效率优先，兼顾公平”的提法是妨碍而不是促进和谐社会的建设，相反，只有维护和实现社会公正才能够促进和谐社会的建设；由此，不难得出这样的结论：为了中国社会经济的协调、可持续和健康的发展，我们现在有必要明确地把社会公正放到一个突出的而不是兼顾的位置，有必要明确地放弃“效率优先，兼顾公平”的提法。正如胡锦涛同志所指出的那样，在促进发展的同时，应当“把维护社会公平放到更加突出的位置”。

（作者单位：中共中央党校社会学教研室）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430