

公共政策与 社会公正

张亲培 等 著

教育部重大课题攻关项目(04JZD00017):

“社会公正与政府责任问题研究”成果

周光辉 主编

39
KD00723643

吉林人民出版社

项目：“社会公正与政府责任问题研究”

周光辉主编

公共政策与社会公正

张亲培等 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策与社会公正 / 张亲培等著.

— 长春: 吉林人民出版社, 2009.11

ISBN 978-7-206-06362-6

I. 公… II. ①张… ②王… III. ①公正政策—研究—中国
②平等—研究—中国 IV. D601 D081

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 199538 号

公共政策与社会公正

著 者: 张亲培等

责任编辑: 孙建军 封面设计: 陈思思 张 迅 责任校对: 迟 骏
制 作: 吉林人民出版社图文设计印务中心

吉林人民出版社出版(长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

印 刷: 吉林省海德堡印务有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 13 字数: 200 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-06362-6

版 次: 2009 年 11 月第 1 版 印 次: 2009 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1-1 000 册 定 价: 32.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

前 言

公共政策大都与“谁如何得到什么”有关。衣食住行等基本物品自不待言，教育和知识、参政权、生活环境、家庭、友情、娱乐等亦是我们生活中不可或缺的物品。这些有形、无形的物品又都是以一定的方法取得并分配的。那么，必然引出如何取得和公正分配的问题。在自由主义看来，公正意味着每个个体与他人共存并自由追求相应价值的构造。因为与他人共存是首要条件，所以，自由要常常受到限制。而能够有效地限制自由实施管制的往往是政府，其基本手段是公共政策。因此政府的活动范围成了主要的社会公正问题，也因此有大政府和小政府、强政府和弱政府之议论。在功利主义看来，个人不过是社会整体利益和满足的一个加数，因而个人被轻易地看作获得全体福利的手段。个人是利己而近视的，而能够保障中长期社会整体利益和个人利益的只有政府及其政策，于是政府被置于实现社会公正主体的位置。当自由主义的选择自由和功利主义的整体安排都无法避免社会的巨大差别时，我们必须认真思考公共政策与社会公正问题，政府选择的作为和不作为（戴伊对公共政策的定义）在多大程度上演化为反公正的酵素，而又如何能为社会公正尽心尽力。特别是当我们面临构建和谐社会的现实目标时，这样的思考尤为重要。

通常，物品和服务通过市场行为、通过公共服务或者通过赠与和让渡取得或分配。在物品和服务取得过程中，主要有经济系统和政治系统这两个系统发挥关键性作用。经济系统受效率性原理支配，而政治系统受公正原理支配。在公共政策过程中，经济系统与政治系统交互作用变换着公正的主题。如果将经济系统理解为通过市场配置资源，将政治系统理解为政府发挥核心作用，那么，光有这两个系统的竞争合作还不足以保证社会公正的完美实现。因为这两个系统都具有足够的能量侵入民众的领地并主宰他们的命运。这让我们不得不思考民众的力量，由此提及公民社会的构建问题。

构建和谐社会可以看作中国追求社会公正、进行国家构建的最新努力，追求国家与社会关系合理化应是题中应有之意。构建和谐社会的命题便可转化为构建和谐的国家与公民社会关系。国家和公民社会之间的确存在此消彼长的对应关系，但如果国家与公民社会的关系导致零和博弈，那么，就无所谓和谐社会。因此，无论是国家还是公民社会，这两个变量在各自或强或弱的赋值上都应有其限度，这理应成为和谐社会的基本要求。强国家弱公民社会的模式是中国传统的国家与社会关系模式，国家将社会偏好归并到国家偏好中，以其偏好代替社会偏好，或者以强势的国家偏好压制社会偏好。计划经济时代的中国为此付出了效率低下、增长停滞和民间社会萎缩的代价，短缺的经济和缺乏活力的社会或许能维持低水平的平等社会，但却无法达成一个发达社会主义的和谐社会。这种模式的惯性仍作用于经营市场经济的时代，国家偏好开始引导甚至在一定程度上转变自身偏好接近社会偏好，但民主法治尚需完善，公平正义还不到位。这在客观上要求限制国家权力，扩张公民社会。对于世界而言，当下中国的地方性知识是：保持国家统一、领土完整，维护经济和社会稳定，实施宏观调控、凝聚和象征民族精神离不开国家的有效能力，在这个意义上，国家是强的，或称有能力的国家。而这样有能力国家的获得有赖于中国共产党的组织和影响力。国家相对于公民社会无论如何收缩，也不能丧失必要的能力。公民社会相对于国家如何扩张也必须以维护宪政和法治、有利于获得社会稳定和理性政治参与为限度。

如此看来，和谐社会的国家与公民社会关系模式应该是有能力的国家与自立的公民社会的互动与合作组合。有能力的国家在经济和社会转型期的中国意味着国家的必要权威不能降低、国家应负的公共责任无可推卸，这是国家与公民社会互动与合作的前提和基础；自立的公民社会意味着存在非政府的纯粹的私人领域或称市民领域，这是国家与公民社会互动与合作的必要条件。在一个和谐社会中，此二者是互为条件的。突出有能力的国家，没有建成自立的公民社会，国家与社会关系只能在强国家弱公民社会的框子里轮回。削弱乃至摧毁国家必要的能力，弱国家弱公民社会的索马里式自然状态可能会降临，弱国家强公民社会的市场失灵和公平正义缺失或许会以不同的形式一次次地惩戒我们。在中国，强调后者对于构建和谐社会殊为重要。从公民社会的理论发展与实践经验来看，构建公民社会的要旨在于落实公民权利和赋予公民资格。作为政治概念，公民社会强调所有社会成员具有自由平等地管理自身事务并参与公共事务管理的权利和资格。公民社会的公民是共和主义意义上的，而非自由主义意义上的。自由主义是从自利市民的角度对公民进行定位的，市场领域的经济人原则延伸至公共领域则造就公民。按照这样的逻辑，公共利

益是个人利益的总和，公共秩序是市民们贯彻经济人原则自发形成的。当个人利益优先于公共利益成为普遍的行动原则时，人们只会在意个人利益的最大化并不在乎公共选择的成本，因而会有两种与和谐社会格格不入的结果出现：公共利益的最小化和精英统治大行其道。共和主义理解的公民是政治人而非经济人。在公民社会发展的第一阶段，公民是无法离开城邦独善其身的政治动物；在公民社会发展的第二阶段，公民是克制私人利益成全公共利益的政治道德人；在公民社会发展的第三阶段，公民是通过理性交往和辩论达成公共利益的政治社会人。就中国的传统和现实而言，公民社会在中国的意义在于解构臣民社会的观念和机制，兑现公民自我管理和参与公共事务管理的双重权利，因此，通过渐进的方式构建自立的公民社会势在必行。公民社会与国家的强弱组合说明公民社会是一个关系性概念，最重要的关系是与国家的关系，也只有从这种关系出发才能阐发公民社会自身的性质。一方面，中国的公民社会自求其独立性，而另一方面代表国家的政府也愿意扶持公民社会以缓解单位社会解体后的社会再组织压力以及应对市场经济非公益化的挑战。在两种合力的作用下，中国自立的公民社会似乎指日可待。但应该看到传统的管理社会方式一时还难以改变，政府需要公民社会发挥作用，但又不愿意看到公民社会摆脱自己的掌控，还不习惯公民社会不依赖自己的自立性。联系公民自身的因素，由此可以做出的学理预期是中国自立的市民社会的建构必将是一个渐进的复杂过程，财产权入宪、物权法出台、户籍制度松动以及服务型政府构建无疑是这一过程的阶段性成绩。

国家与公民社会的互动和合作是指关系的双方转变各自的偏好去接近对方的偏好，相互赋权（mutual empowerment）建立伙伴关系。在深受全球化影响的中国，相互赋权的直接功用在于有效地缓解国家与公民社会之间的紧张，建设性地避免国家和公民社会的潜在冲突。通过相互赋权国家可以有效地集聚政策资源，公民社会可以使各项权利得到发展并最终获得确认。相互赋权宣告了国家治理体系的重构：光有政府即便是服务型政府也是不够的，充满活力的公民社会参与不可或缺。相互赋权在国家一方意味着政府和政策的合法性并非一次获得就一劳永逸，需要公民持续的同意；相互赋权在公民社会一方意味着社会合法性与政治合法性、行政合法性不能简单兑换，需要国家持续的认证。相互赋权需要在有能力的国家与自立的公民社会之间建立协商民主（deliberative democracy）的相互交往和理性论辩机制。从公共政策的中间层次考察，商议民主使得政治决策通过真实的民主合法化，政策的实施以深思熟虑的公共缘由为基础，深化了民主的涵义。协商的过程实质是公民表达共同的利益诉求，或者在公共讨论中以所有参与

者能接受的理由进行论辩，从而强化自己的决定和建议的合法性。因而在商议过程应该具备充足的条件中最不可缺少的是公开性。要赋予关心决策的参与者以平等的机会，使所有参与者具有表达自己见解的可能。同时，参与程序和决策程序要平等地向参与者开放。协商民主最有可能在国家与公民社会之间形成政策网络（policy network）。政策网络可视为政府各部门与公民社会之间建立的政策层面的互动合作模式，据此对关心的议题进行沟通与协商，使得双方的政策偏好被满足或是政策诉求获得重视，以增进彼此的政策利益。在目前中国构建国家与公民社会互相赋权的和谐社会的实际操作中，最为紧要的是政府政策学习（policy learning）观念的强化和公民社会公民能力的提升。政策学习要求政府在政策过程中从注重权力转向注重政策网络获取的知识，其中社会学习（social learning）是最重要的方式。

基于以上认识，鉴于有关公共政策的知识主要由政策价值论、政策体制论、政策主体论、政策过程论、政策实践论构成，本书主要从五个部分展开对公共政策与社会公正的思考。第一章主要从社会公正出发探讨公共政策的规范论；第二章主要探讨公共政策体制与社会的关联；第三章主要分析公共政策主体的社会公正诉求；第四章主要考察政策过程如何体现社会公正；第五章主要从个案角度分析现实中的公共政策与社会公正关系。本书为集体合作的结果，作者依次为：前言、第一章：张亲培；第二章：王春城；第三章：刘兆鑫；第四章：崔先维；第五章：阮蓁蓁。

本书作为“社会公正与政府责任”项目的研究成果之一，在研究过程中得到了项目主持人周光辉教授的支持和鼓励。本书涉及争议较多的敏感问题的讨论，在写作过程中深感功力不逮，举步维艰，因而本书的讨论是初步的、探索性的，恳请方家批评指正，以便我们逐步完善此项研究。

目 录

前 言	1
第一章 公共政策的社会公正视界	1
第一节 社会公正的规范讨论	1
第二节 政策选择之道	16
第二章 社会公正的政策体制维度	32
第一节 公共政策体制与社会公正的关联	32
第二节 完善中国的公共政策体制与促进社会公正	54
第三章 社会公正的政策主体维度	66
第一节 社会公正与政策诉求	66
第二节 政策过程中的人大、政府与官员	81
第三节 政策过程中的民众	103
第四章 社会公正的政策过程维度	119
第一节 政策过程的社会公正体现	120
第二节 政策过程的社会公正缺失	139
第三节 政策过程的完善：渐进主义的公正	152

第五章 社会公正的政策个案考察	167
第一节 国有企业改革：渐行渐近还是渐行渐远	167
第二节 住房货币化政策：经济增长与社会公正的博弈	180
参考文献	195

第一章

公共政策的社会公正视界

我们常常会追问：在理论中政治的位置何在？对应现在的论题可以置换为在社会公正理论中公共政策处在怎样的位置上？这反映了原理优先主义与政治优先主义的冲突。在原理优先主义看来，理论的最大课题是确立社会公正的原理，政策选择遵从它运营即可。而政治优先主义则认为广泛意义上的政治场域才是公共价值和规范原理的诞生地。本章试图说明，公共政策作为进行集合决定的公共场域是探求社会公正理念的公共空间，而在这样的公共空间里激荡着发展的社会公正规范原理。规范的社会公正原理一方面确定集合决定的规范，另一方面确定集合决定的内在条件。

第一节 社会公正的规范讨论

所谓公正的范畴一般与正义混同，要将两者区别开来是很困难的。亚里士多德（Aristotle）在他的《尼各马科伦理学》第五卷中指出，有两种以共同体的幸福和善为取向的正义或公正，即整体公正与部分正义。而且，亚里士多德认为后者是与均等直接相关的正义。特殊正义还可分为分配的正义与矫正的正义。分配的正义是解决与个体对应的价值的分配是否公正的问题，为此，围绕共同体的个体价值的议论总会将分配的正义作为主题。矫正的正义旨在调整有关共同体成员间产生的不当利益和损失的纠纷以恢复均等状态，于是，当争端出现时，对当事人进行损益的裁判是共同体无法回避的价值问题。实际上，在亚里士多德那里，公正或正义意味着在共同体成员之间达成一种均衡的比例关系。当这样的比例关系未能建立或遭到破坏时，就要求助于分配正义和矫正正义来重构公正。尽管亚里士多德的公正观是古典主义的，但并不妨碍我们从中发展出现代的社会公正观

念。亚里士多德给我们的启发是，公正的内涵包括均衡的比例关系、分配关系以及矫正行为的集合。这可以看作是对社会公平的初步认识。恩格斯（F. Engels）指出：“平等仅仅存在于同不平等的对立中，正义仅仅存在于同非正义的对立中”。^①而事实上，社会公正也同样仅仅存在于同非公正的对立中。社会公正的内涵也是在所谓的对立中磨砺、丰富进而发展的。

一、再分配与承认的交叉

社会公正与社会产品的分配直接相关，要紧的是找到一种公正分配的标准。对建构这样一种标准做出卓越贡献的当推罗尔斯（J. Rawls）的正义论。罗尔斯认为，社会和经济产品的公正分配需要考虑三个条件：社会基本产品及正义的两个原理。社会基本产品是指自由、机会、地位与权力、收入与财富以及尊严。罗尔斯主张所有的社会基本产品都应该平等分配，除非某种不平等分配对所有人都有利。正义的两个原则即自由平等原则和差别原则。第一个原则旨在将民主社会最珍重的自由平等地分配给社会全体成员；第二个原则旨在以机会平等为前提，既认同一定的社会经济不平等的现实，又努力救助最弱势阶层。这两个原则一个关乎政治权利，一个关乎经济权利，缺一不可。社会公正要求同时满足这两个原则。第二个原则在分配和再分配层面上体现出现代福利国家的价值，符合修正资本主义的路数，可以称之为矫正原则。如果采用差别原则作为公正分配的标准，就要求建立贯彻这个原则的制度体系。罗尔斯认为维持这样的制度体系的政府应该由以下五个部门构成：配置部门、稳定部门、调拨部门、分配部门和交换部门。众所周知，罗尔斯的社会公正理论受到自由主义内部的两种思潮的攻击。一种是以诺齐克为代表的自由至上主义，另一种是以麦金太尔和桑德尔为代表的社群主义。尤其是在与后者的争辩中，罗尔斯承认自己的公正理念生成于欧洲的立宪民主政治文化语境，而非普遍主义的东西。但是，此等向社群主义的部分转向却在政治哲学中引出了如何对待非共有政治文化的他者的问题。在多元文化的背景下，个体政治的主体性由阶级向人种、民族、性别、城乡差异等方面扩散，社会中的少数问题浮上水面。比起福利国家的再分配，恢复受剥夺的少数的尊严更为急迫。“承认”遂成为社会公正讨论的新主题。

罗尔斯的社会公正原则来自于他的自然状态假说，主体偶然性和社会地位被“无知之幕”所遮蔽，人们作为相同条件的行为主体进行关于公正的理性选择。他者是与“我们”同存在的，因而适用共同的行为准则。可以说，罗尔斯开始

^① 马克思恩格斯全集（第20卷）。北京：人民出版社，1971。670—671。

并没有在自己的问题中区分他者。就这一点,塞拉·本哈比(S. Benhabib)进行了批判。^①首先,她把自然状态中的他者称为“被一般化的他者”,具体的他者被封口了,因此,难免导致不公正。例如从女权主义的角度考虑,他者即女性与“我们”不加区分,势必与女性的解放无缘,因为此处的“我们”是等同于男性规则的。即使以公共规则保障男女平等,结果他者即女性不过是被同化于我们即男性的规则中。更不幸的是,有关女性的策略处处瞥见男性权力的影子,而且,拒绝包容一部分他者即女性的对立,极易破坏女性的团结。问题的实质在于设定“被一般化的他者”助长了对差异的忽视。因而本哈比的社会公正构想是站在具体他者的立场上谋求承认未被普遍化的差异。在这样的意义上,本哈比呼吁倾听具体的他者关于不公正的检举和揭露。没有他者的声音,就谈不上对他者的认识和承认,没有启动获得承认的抗争,具体他者的困境就会被忽视。

以上有关承认的讨论侧重于差异的尊重和尊严的恢复,基本上属于文化公正。那么,它与有关消除社会经济不平等的公正,换言之承认与再分配之间具有怎样的联系?承认的要求与再分配的要求同时会有怎样的纠葛?一般而言,承认的要求可以促进差异化,而再分配的要求却消解差异化,两者表现出截然相反的倾向。承认的政治与再分配的政治必将处在一种紧张的关系之中。为了化解这种紧张关系,弗雷泽(N. Fraser)设计了解决方案,即肯定(affirmation)和变革(transformation)两种策略。肯定是指以再分配处理社会不公正时不改变社会结构;变革是指以承认处理社会不公正时致力于改变构成社会不公正基础的社会结构。与这两种策略对应有四种情况。其一为肯定的再分配;其二为变革的再分配;其三为肯定的承认;其四为变革的承认。^②在实践中确实可以找出这四种情况的踪迹,比如西方福利国家的肯定再分配,社会主义国家的变革再分配。通过这样的处理方式,弗雷泽冲出了文化与经济相互强化的恶性循环,将再分配与承认在分析区别的基础上再度结合起来。应该指出,在政策实践中,再分配政策与差异政策必须同时施行时,完全消弭它们之间冲突实际上不可能的,但弗雷泽只是为最大限度地减少相互的摩擦提供处方。这启发我们当今天的社会公正问题不能从再分配到承认简单地看待时,社会公正政策必须将再分配和承认一并考虑并探求此二者的结合方式。分配政策只关联社会的经济领域和生产关系,承认政策只关联社会文化领域的实体二元论已不合时宜,应该放弃。所有的公共政策实践

① Seyla Benhabib, *Situating the Self*, Polity Press, 1992, p. 168.

② Nancy Fraser, *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York & London: Routledge, 1997, pp. 23 - 30.

都将展现经济与文化的双面性。进一步言之，当承认不仅仅是文化问题，也不仅仅是主体性问题，再分配不仅仅是经济问题的政策环境产生时，重铸社会公正有赖于公正政策集合的交叉矫正，亚里士多德的社会公正内涵复活了，并获得了新生。

二、平等与能力的纠葛

平等历来作为与公正相同的范畴或公正的核心内容来理解，讨论社会公正问题无法回避平等。前面论列的承认和再分配都是抽象或具体层面恢复或建构平等的问题。毕达格拉斯学派认为公正的秩序要旨在于相同的东西要给予相同的对待，这恐怕是对平等的最早阐释。到了亚里士多德那里，物与物、人与人的均衡比例关系就是平等。根据这种比例关系的不同，亚里士多德将公正分为两种类型：算术公正与几何公正。人类争取权利和自由的历史一再对平等的涵义进行阶段性重申：最广义的平等莫过于人的基本权利的平等，但是导致不平等的倾向植根于权力支配的结构中。将平等作为公正的核心内容去兑现时常常遇到难以化解的矛盾。首先，家庭和社会赋予的自然或原始的差异使平等原则的百分之百落实变得几乎不可能；其次，个体和整体的价值分歧使得指涉具体平等内容的标准难以提供。正是由于存在这样的矛盾，平等的概念往往存在多义性。

平等不仅具有概念多义性，而且，还以概念集合的形式而成立。其中有些内容作为一国政策的一部分勉强可以实现，而有些内容为理念性目标根本无法实现。例如在阶级社会，如果在某些阶级内部实现了平等，阶级间的不平等就不予理睬。在美国历史上，针对黑人的公民权运动就有“分离即是平等”的诡辩，有利于白人的平等政策便大行其道。以下将列举集合的平等概念，同时探讨平等如何现实化。

(1) 算术平等和几何平等。毫无疑问，这对概念是对亚里斯多德的公正概念在平等的意义上加以引申的产物。算术平等意味着将蛋糕平分给共同体的所有成员，几何平等意味着按照某种公认的价值（譬如按劳分配）进行分配各得其所。算术平等不考虑人们的能力、知识、身份等级、贡献度等刚性因素，对利益和负担在所有社会成员中进行均等分配。比如现代民主制中的赋予一人一票选举权的普选制（当然有是否成年的年龄限制）。比如我国法律规定的儿童接受义务教育的权利。算术平等处理的内容多为人的基本权利、尊严和自由，因而在公共场域常以尊严平等、权利平等、参与平等的冠名而著称于世。算术平等在处理人的基本权利和自由的层面上遵循人性与社会和谐优先的原则，这决定了它的现实化要提升到共和宪政的高度来考虑，相应的法律和政策必须以及对执行法律和政

策的公务人员应该具有最高的要求。但是，因为前面提及平等的标准难以整齐划一，不同的标准带来大相径庭的后果，所以本来以均分为取向的算术平等被剥离了实质性要素，难免成为形式化的东西。算术平等在处理物质和资源的层面上屡屡遭到最坏平等的非难，中国的“大锅饭”式的平均主义的下场就是一个很好的范例。在这种情况下，人们会自然地倾向于依靠几何平等来匡扶社会公正，因为几何平等是采择一定尺度最终导致排他性结果的公正分布状态。卢梭（Jean - Jacques Rousseau）等人提倡的人生而平等只能作为人格平等的自然权利来处理，在现实中人生来就存在差别，收获具有实质意义的平等相当困难。要满足以实质平等为目标的实践性要求，只有借助于法律和公共政策现场应对差别和对立从而收获某种几何平等。

（2）绝对平等和相对平等。平等自古以来就有绝对平等和相对平等的区分。正因为绝对的平等无法实现，才有相对平等大显身手。平等无论采择什么标准也无法获得恰当排他且惟一完美的尺度，什么样的平等在现实中都是相对成立的。既然人类共同体是异质性的复杂组合，上述平均分配的算术平等的示范意义大于实际意义，几何平等也不能为他人的实际拥有提供无可辩驳的理由。于是，关于平等的法律和政策只好去界定和实践在合理范围内的相对满足。实际的例子比比皆是：付给报酬时，既有适用劳动时间比标准的，也有适用工作成果标准的；在人事管理中，既有适用考试标准的，也有适用学历标准的；分配社会财富，既有基于抽象人格适用平分标准的，也有根据收入差别适用累进课税标准的。无论存在怎样的先天和后天差异和差别，人们虽不指望获得让所有人都满意的平等系统，但并没有放弃创造有助于充实人生的各种条件。

（3）机会平等和结果平等。超越所有的差异争取实质平等就是谋求结果平等。但是，如果无视努力和贡献度谋求最终的平等，收获坏的平等的可能性较大。如果依仗权力强制推行结果平等的政策，却导致实质的不平等，人们的自由就会受到抑制，有产生恐怖统治的可能。承接前面的议论，为了落实充实人生的可行平等，必须将结果平等置之度外，而在人们日常生活场域致力于保障机会平等。但是机会平等的概念未必是十分清晰的，对于在什么阶段应该给与人们什么机会，不同体制下的政策会有非常不同的做法。而且，如果平等是某个时段的机会平等，在此之前和在此之后的平等没有任何保障，那么，短暂的保障则意义不大。例如，公务员录用考试时，为了保障考场竞争的公正，对在何处以及何时开始何时结束有严格的规定，是为保障机会平等。但对于考生千差万别的生活和境遇——不管是贫病交加，还是富裕健康——却不作考虑。因而，机会平等是以对

实质平等视而不见的机制规定的。为了缩减那种实质不平等，公共政策有必要从一个人低幼时期尽量排除没来由的差异和不利条件，比如救济和扶助困难家庭、提供奖学金等。不仅如此，真正维护机会平等的公共政策还要对于市场和非市场竞争中的许多失败者分阶段预备卷土重来的机会。以政策来维护平等实际上是实现法律意义上的平等。法的平等的处理方式既不是保障实质平等，也不会完美地获得机会平等，它的主旨在于以法律禁止差别的产生，创造了人格发展的条件。我国承诺签署世界人权公约的行为可以看作是追求国际层次的法的平等，是在尽可能消除人类差别方面迈出的一大步。

莱伊 (D. Rae) 为研究平等理论的集大成者，其平等理论主要包括平等主体范围论、平等要求的对应论、平等分配的过程论、平等分配的样态论以及平等实现程度论。就平等主体范围论而言，莱伊划分出不归属社会集团的个人，一般有集团和集团内个人 3 种，这些平等主体是包括了还是排除了其他主体 (2)，总计有六种情况 ($2 \times 3 = 6$)；就平等要求的对应论，有四种状况：是直接回应主体的平等要求，还是追加有限的分配，是对既存的不平等的矫正，还是导致平等要求全面缩减 (4)；就平等分配的过程论而言，有三种状况：过程中的机会平等，将通向结果的机会同一化，将达到结果的手段同一化 (3)；就平等分配的样态论而言，有两种状况：平等的分配与主体的人格等样态相适应还是无关系 (2)。就平等实现的程度而言，有五种状况：完全平等和接近它的 4 种相对平等 (5)。以上平等论综合加成为 $6 \times 4 \times 3 \times 2 \times 5 = 720$ ，因而莱伊的理论被成为 720 重平等理论。现将这五种平等论分述如下：

其一，平等的主体首先是超越集团的个人。个人视野的平等意味着一人一票，思想和表现自由，财产权利，创造理念的经济平等，黄金率和康德的绝对法则。莱伊认为，部分市场中的价值，在超越实际的团体所属保持作为个体的平等取向方面与超越集团的主体有同样的结构。集团视界的平等是舍弃种族、民族属性的平等，是不问个人层次的集团平等。集团平等将性别的不平等旁置了。交替平等的结构没有变。民族圈的不平等在收入圈被祛除了。抱有市民权和政治权是发达国家内部的主体平等。国家内部的平等与世界范围的不平等相对应，包容的平等主体的实现还有很长的路要走。从包容的观点看，排除的平等一般作为不平等显现。不平等的所有方式，都能找到排除的各种平等。不平等与平等是并存的。从真正平等的立场看，排除的平等是保持集团内部同一性的平等，从个人的平等视点看是不平等。哈耶克的遵从市场规则的平等论是排除平等论。

其二，平等对应论。平等对应论意在阐述平等分配要求与平等分配物品的关

系。第一种回应为物品可以充分地满足平等要求；第二种回应为产品不充足，只能达到符合某种分配要求的充足；第三种是指为了克服新的不平等的补偿不平等分配；第四种是指为了缩减平等要求，增加分配物品，满足分配要求。这样的分配应该留意的是，分配的物品对应怎样的平等。平等的分配与具体的物和事无关系，要追问平等分配的结构。追问结构则涉及对应平等分配要求的平等分配物品种类的宽和窄。如果没有实现社会和经济的平等，马克思主义提出的经济平等要求则是狭义的。对比而言，新自由主义者是狭义的平等主义。平等不光是消除差别和压迫，也会有不平等主义通过平等论昂首前进的事态发生。将选举权从 20 岁调整到 18 岁，是扩大平等的要求。莱伊注意类似的分配实施量（allocation）是否覆盖分配要求量（account），即平等要求与平等物品是否配套。

当分配要求与分配物品不一致时，就会有有限的平等分配、由补偿的不平等分配带来的全体平等以及由分配要求和分配领域的重组带来的平等。有限的平等分配是对现存的不平等的缓和，意在使人们的不平等要求止步于新的分配规则。与此相对照的由补偿不平等分配带来全体的平等，则是废弃特定领域教育或收入领域的现有不平等，为了达到全体的平等，向处境不利者进行较多的不平等分配。补偿的不平等是将分配实施量不平等地分割，被投入的领域之外，即使有分配的必要也不予考虑。只为了抵消更大的分配量要求的领域内部的其他不平等。这种补偿的不平等即便具有温情主义的特征，但它适应人的发展，提升了人的主体性和能动性，提高了机会平等。平等主义的重要论点是比例平等（几何平等）而非平均主义，根据生产能力和业绩的分配，是不同人物之间接受不等的比例分配的别样平等。但是，围绕分配的平等如果是由分配要求与分配物品的关系决定的，与贡献和能力的关系就不具有必然性。去掉这样的关系决定分配，生产的诱因就会丧失。这是新自由主义和市场至上主义持有的观点，未必具有真理性。莱伊断定比例平等不是平均主义，将平等要求与分配物品的关系作为平等的一个轴心来重视。

其三，作为平等目的物品和获得乃至实现平等的机会。莱伊将作为平等目的物品和获得乃至实现的机会等放在一起考虑。因为获得结果完全平等的物品不可能，所以才求诸机会平等。即便结果平等不可能，获得物品的过程应该是平等的。达到行为过程的机会平等不只分为可以矫正的平等和不可矫正的平等，还有哈耶克（F. A. Hayek）提倡的新自由主义的自由平等论。通常的机会平等论掩盖了不能直接平等分配物品的事实，是将不平等分配的平等主义作为意识形态。机会平等也不仅仅因为产品不足，通过它可以克服近代以来的不平等。但通常的机

会平等往往忽视了可能的直接平等分配，丧失了平等分配的契机。实际上，权力、权利、财富等物品的机会平等思想是对平等要求的缓和。

现存的平等论是将手段视野的平等与展望视野的平等混同在一起的。展望视野的机会平等是最终获得乃至达成物品的展望，是盖然性的平等。手段视野的平等是指获得乃至达成物品借助的制度的物质的工具即为平等。如果考虑获得乃至达成物品之际的个人和集团的能力不同，无视这些不同的手段视野的平等不能混同于展望视野的平等。莱伊从帕雷托那里得到启发，指出现代社会是手段视野的平等非常适合的竞争市场社会。展望视野的平等将所有的机会统一化，却掩盖了实际的不平等。手段视野的平等是有限的平等，例如因为家庭条件的不同，即便机会平等，结果也不会平等。整体而言，展望视野的机会平等与手段视野的机会平等是伴随获得物品的个人、集团的多样差别能力制约的平等论，而且，以最终的物品平等分配的不可能为前提。因此，与能力无关的手段视野平等，开始就与物品的不平等分配相关；从平等的立场看，展望视野的不平等的旗帜下不平等在高歌猛进。展望视野的不平等是将物品的准备和获得的主体活动的全体（能力和手段 = 物品获得的展望）同一化，其结果，因为获得物品自体的不确定性，物品的获得成为超过人们经验的偶然存在。展望视野的平等只适合处理现实的问题，展望视野的机会平等实际上很难得到。^① 莱伊没有展开的缩小个人能力差距的领域正是森（A. K. Sen）、科亨（G. Cohen）、阿内逊（R. Arnson）的思考领域。

其四，平等的样态论关注平摊视野的平等与人格视野的平等。人格视野的平等见诸于基于效用基础的比较（个人是最终的裁判者）、基于目的基础的比较（公共的承认）、基于需要的比较。平摊视野的平等论与人格视野的平等论的区别在于是否与人们的效用、目的、需要、主体性有关。平摊视野的平等论与适应人格的物品分配无关，例如市民权利和政治权利。但是，不是从需要出发的适应人格要求的平等，不属于对需要救助者及时照顾的平等。既存的平等论将公民权、政治权的平等与社会权的平等隔绝开来。特别是没有把平摊的平等与适应人格的平等区别开来。即总的倾向是公民权与政治权绝对平等而社会权相对平等。人格视野的平等与展望视野的平等的不同也必须追问，展望视野的平等是将不平等能力作为基础的分配努力，以此为目的获得物品。而且，不是不考虑个人的目的设立时点的需要和效应的平等论。相反，却无视该时点的需要和效应。但人格视野的平等具有关注目的和需要的不同，在乎是否根据需要等人性进行分配。莱

^① Douglas Rae, *Equalities*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981, pp. 65 - 67.