

常 健◎著

效率、公平、稳定 与政府责任

中国社会科学出版社

效率、公平、稳定 与政府责任

常 健◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

效率、公平、稳定与政府责任 / 常健著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9047 - 0

I. ①效… II. ①常… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 165983 号

责任编辑 刘桂真 李 倩

责任校对 郭 娟

封面设计 回归线视觉传达

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 8 月第 1 版 印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 18.5 插 页 2

字 数 286 千字

定 价 35.00 元

常健,男,1957 年生于天津。1978 年考入南开大学哲学系,先后取得哲学学士、硕士和博士学位以及经济学硕士学位。1984 年留校任教,现任南开大学周恩来政府管理学院教授、博士生导师、副院长。曾赴英国 Warwick 大学和美国杜克大学进行学术研究,并在美国 Montana 大学讲授“中国改革”和“中国公共政策”课程。出版《人权的理想·悖论·现实》、《当代中国权利规范的转型》、《欧美哲学通史》(现代哲学卷)、《现代领导科学》、《公共管理领导科学艺术案例分析》、《公共领导学》、《中国人权建设 60 年》(第二主编)、《中国人权在行动》(第三主编)等著作;翻译《领导论》、《公用事业管理:面对 21 世纪的挑战》,参译《人权百科全书》。目前主要从事政治学和公共管理学的研究。

国家社会科学基金项目（05BZZ005）
本研究受到“中国特色政治发展的理论与
政策研究建设项目”资助

目 录

导论：关于效率、公平与政府责任的学术争论	(1)
第一节 有关效率与公平何者优先的争论	(1)
一 主张效率优先的观点	(1)
二 主张公平优先的观点	(4)
三 主张效率与公平并重的观点	(8)
四 主张辩证统一的观点	(8)
第二节 有关如何实现公平的争论	(11)
一 主张在初次分配中就注重公平的观点	(11)
二 主张在再分配领域中实现公平的观点	(13)
第三节 关于效率与公平内涵和外延的争论	(14)
一 公平评价的边界	(14)
二 公平与效率的不同用法	(15)
三 四种不同的公平观	(15)
第一章 中国效率、公平和稳定状况的文献分析	(17)
第一节 中国公众生活改善的状况	(18)
一 普通公众对生活质量的感受	(18)
二 领导干部对人民生活改善情况的判断	(23)
三 专家对人民生活改善状况的分析	(26)
第二节 中国社会公平的状况	(33)
一 普通公众对社会公平状况的感受	(33)
二 领导干部对社会公平状况的判断	(36)
三 专家对社会公平状况的分析	(39)
第三节 中国社会稳定的状况	(42)

一	普通公众对社会稳定状况的感受	(42)
二	领导干部对社会稳定状况的判断	(44)
三	专家的分析	(50)
第四节	中国效率、公平、稳定的变动状况	(54)
一	经济和社会生活变化状况	(54)
二	社会秩序和稳定的变化状况	(56)
三	社会公平状况	(56)
第五节	初步分析结论和提出的问题	(58)
一	初步的分析结论	(58)
二	面临的理论问题	(60)
第二章	小康、和谐与社会公正	(62)
第一节	小康社会的和谐意蕴	(62)
一	小康社会目标关注民生, 将视线移离阶级斗争	(65)
二	小康社会目标强调循序渐进, 不再重蹈“大跃进”式的 冒进覆辙	(66)
三	从“总体小康”到“全面小康”, 战略目标 注重和谐发展	(68)
第二节	和谐社会的公正诉求	(70)
一	提出和谐社会要求的前提是社会冲突的现实存在	(70)
二	公正共识是使冲突各方达成合作的基础	(72)
三	社会公正是和谐社会的核心价值	(73)
第三节	社会公正的三个维度	(74)
一	社会公正的三维结构	(74)
二	社会公正三维制衡的历史变奏	(77)
三	社会主义市场经济条件下的社会公正	(79)
四	社会公正实现过程的动态平衡	(81)
第三章	改革过程中的效率、公平与稳定	(83)
第一节	改革过程中的目标公平与过程公平	(83)
一	问题的提出: 改革的目标公平与过程公平 是否是同一标准	(83)

二 对改革过程的手段性评价与自身性评价	(86)
三 改革过程的平等与公平	(88)
四 对中国改革过程公平性的评价	(92)
第二节 改革过程中效率与公平的双重维度	(94)
一 问题的提出：改革中的公平与效率是否具有 不同的维度	(95)
二 变革的维度与发展的维度	(96)
三 两种公平与效率关系的不同战略层次	(100)
第三节 改革过程中效率、公平与稳定关系的特殊性	(102)
一 改革时期效率、公平与稳定的特殊含义	(103)
二 改革过程中效率、公平与稳定之间的特殊关系	(104)
三 处理改革时期效率、公平与稳定之间关系的基本原则 ...	(107)
四 准备从改革时期向常规发展时期过渡	(108)
第四章 效率、公平与稳定关系的领域分析	(110)
第一节 不同领域中的效率、公平与稳定的关系	(110)
一 效率、公平与稳定的领域差异	(110)
二 效率、公平和稳定的领域内与领域间关系	(114)
三 效率、公平与稳定在领域内和领域间的协调	(119)
第二节 经济增长、分配不平等与政治稳定的结构关系	(121)
一 经济增长与分配不平等关系上的严重分歧	(121)
二 收入分配的不平等与经济增长之间的关系的非直接性 ...	(126)
三 政治稳定作为增长与分配关系决策的背后动因	(129)
四 以政治稳定为支点平衡增长与分配的关系	(132)
第三节 经济理性、社会理性与政治理性之间的和谐	(135)
一 经济理性、社会理性与政治理性的区别与互动	(136)
二 经济理性、社会理性与政治理性的冲突、越界与脱节 ...	(139)
三 经济理性、社会理性与政治理性的限界与接轨	(143)
第五章 政府促进效率、公平与稳定的责任	(146)
第一节 政府责任及其限度	(147)
一 近代政府职责之辨：公共安全、公平与平等	(147)

二	现代政府职责的扩展：弥补市场缺陷与维护社会公平	···	(152)
三	政府职责的限度：比较优势、机制互补与量力而行	·····	(158)
第二节	政府促进效率、公平与稳定责任的领域分析	·····	(161)
一	政府在经济领域中促进效率、公平与稳定的责任	·····	(162)
二	政府在社会领域中促进效率、公平与稳定的责任	·····	(164)
三	政府在政治领域中维护效率、公平与稳定的责任	·····	(166)
四	政府协调领域间效率、公平与稳定的关系的责任	·····	(167)
第三节	公民社会在促进效率、公平与稳定方面的作用	·····	(169)
一	公共服务型政府的构建需要公民社会的协同合作	·····	(169)
二	公民社会在配合政府提供公共服务方面的贡献	·····	(172)
三	政府管理民间组织方式的转变	·····	(178)
第六章	促进效率、公平与稳定的政策选择	·····	(183)
第一节	中国公共政策价值理念的两次转向	·····	(183)
一	中国公共政策价值理念的第一次转向	·····	(184)
二	中国公共政策价值理念的第二次转向	·····	(187)
三	公共政策价值理念转变的原因	·····	(191)
四	价值理念的转向对公共政策的影响	·····	(193)
五	价值理念转变对决策方式可能产生的影响	·····	(200)
第二节	中国改革过程中促进效率、公平与稳定的政策选择	···	(202)
一	促进效率的政策选择	·····	(202)
二	维护公平的政策选择	·····	(205)
三	保持稳定的政策选择	·····	(207)
四	三类政策选择间的协调方式	·····	(209)
第三节	政策选择的公平之度：权利的平等保护与特殊保护	···	(212)
一	权利平等还是特殊保护的理论之争	·····	(213)
二	权利平等与特殊保护在各个领域中的现实表现	·····	(218)
三	中国公共政策的公平理念的历史嬗变	·····	(219)
四	公平标准的平衡之度	·····	(221)
第七章	公共行政过程的公平、效率与冲突化解	·····	(223)
第一节	制约权强势对行政领导能力的挑战	·····	(223)

一	行政变革中的制约权强势	(224)
二	行政领导能力面临的五大挑战	(225)
第二节	抑制腐败与提高政府效能的动态平衡	(230)
一	腐败与低效：原因的相同与相异	(231)
二	惩防腐败与提高效能：措施的相反与相成	(234)
三	动态平衡：双向考量、综合配套与阶段性调整	(236)
四	从《公务员法》看抑制腐败与提高效能的动态平衡	(237)
第三节	政策执行过程中的职权冲突与化解	(239)
一	职权冲突及其对政策执行的影响	(239)
二	职权冲突的原因分析	(241)
三	职权冲突的消解途径	(244)
第八章	协调效率、公平和稳定的挑战与政策建议	(248)
第一节	协调效率、公平与稳定所面临的挑战	(248)
一	协调效率、公平与稳定关系的理论分析框架	(248)
二	中国政府在协调效率、公平与稳定方面所面临的挑战 ...	(251)
第二节	在经济领域协调效率、公平与稳定的政策建议	(254)
一	促进经济效率的政策选择	(254)
二	促进经济公平的政策选择	(255)
三	促进经济稳定的政策选择	(257)
四	求速有道：效率、公平与稳定在经济领域中的协调	(258)
第三节	在社会领域协调效率、公平与稳定的政策建议	(259)
一	维护社会公平的政策选择	(259)
二	促进社会效率的政策选择	(261)
三	维护社会稳定的政策选择	(262)
四	有效公平：公平、效率与稳定在社会领域中的协调	(264)
第四节	在政治领域协调效率、公平与稳定的政策建议	(265)
一	维护政治稳定的政策选择	(265)
二	维护政治公平的政策选择	(268)
三	促进政治效率的政策选择	(269)
四	动态维稳：效率、公平与稳定在政治领域中的协调	(270)

第五节 效率、公平与稳定的跨领域协调	(270)
一 政策作用的跨领域综合评估	(271)
二 公共政策的跨领域配套出台	(272)
三 吸收民间智慧, 创新公共政策	(273)
参考文献	(275)

导论：关于效率、公平与政府责任的 学术争论

在全面建设小康社会过程中，如何处理效率、公平与稳定之间的关系，以及政府在促进效率、公平和稳定方面应当承担何种责任，存在着激烈的争论。这些争论可以概括为以下几个方面。

第一节 有关效率与公平何者优先的争论

关于效率和公平何者优先，存在着大体三种观点。

一 主张效率优先的观点

针对“十一五”规划公布后一些学者提出，以前一直倡导的“效率优先、兼顾公平”的理念，也将让位于“效率与公平并重”，或“更加注重公平”的观点，中央党校周天勇指出，财力无情，效率必须优先，公平只能注重，“至少在 20 年之内，‘公平’都提不到优先的地位”。他认为，如果不鼓励投资，不鼓励创业，不改革目前抑制创业和就业的收费罚款体制，不能够扩大城镇的转移农村剩余劳动力和吸收劳动力就业的能力，光靠财政给钱，想建设和谐社会是根本做不到的，最后只会给国民经济造成重大的损失。财富的公平分配不能脱离中国目前和将来一个阶段中人口多、土地少、农民多、人均 GDP 水平还很低这样一个国情和国力。按照他的理解，就算是建设一个低水平理想的公平分配的和谐社会，目前也无能力做到财力方面的基本支持，而包括财政对农村、对城镇和对中西部等地区的三方面的转移支付都需要巨大如天文数字般的国家财力。在这个意义上，“理想的公平分配，实际上是一

种空想”。我们需要建设的是一个积极的和谐社会，而不是消极的和谐社会，既不能坐等天上掉钱下来，也不能不顾实际进行财力非常薄弱的公平分配，给社会带来负面影响。因此，真正解决的方法是鼓励投资、创业和就业，效率和财富是公平分配的基础，“只有效率才能促进公平，没有效率，没有财富，何谈财富的公平分配”！促进就业，鼓励创业等这些效率范围内的事情在现阶段下必定优先，而财政转移支付等公平分配财富只能是更加注重，但至少目前还提不到优先的地位上。总之，周天勇认为，在目前财力有限的情况下，奢谈公平优先将给投资、创业、就业和国民经济造成巨大的危害。^①

吉力指出，一段时间以来，不少同志认为“效率优先，兼顾公平”的原则错了，或过时了，应该改掉，应该倒过来讲，或是要并重。这些同志看到了我国经济与社会中的一些突出矛盾，特别是由于种种原因引起的收入及财产差距扩大的现象，但他们提出的这个意见却并不妥当，不是分析、解决问题的正确理路。他认为，改革收入分配制度，是建立并完善社会主义市场经济体制的重要方面。从十四届三中全会的决定，到十六大报告和十六届三中全会的决定，在收入分配问题上都提出要坚持效率优先，兼顾公平。这一条一点没有错，也不是权宜之计，没有什么已经过时的问题。它是与社会主义市场经济要求相适应的收入分配制度的一个基本特征，是正确处理收入分配问题的一条重要原则。它的基本含义是，收入分配的制度、机制首先要具有足够的激励作用，首先应是能充分调动人们的积极性，能激发活力，能促进社会经济效益的动力机制、激励机制，同时，在保证效率目标的前提下，又要以恰当的方式实现一定程度的收入均等化，即通过适度的调节，将优胜劣汰的市场竞争所造成的收入差距控制在一定的限度内，并通过一定范围、一定限度的“保底”式的社会保障或救济，形成起“安全网”作用的一种稳定机制、“保险”机制。收入分配坚持效率优先，兼顾公平，就是按劳分配、按生产要素的贡献分配是第一位的，对其结果进行适当的再分配以防止收入差距过大是第二位的；就

^① 吴君强、张立栋、周荣祥：《20年之内“公平”无法优先》，《中华工商时报》2005年11月30日。

是为效率目标服务的市场分配是第一位的，为保证必要的收入公平而进行的政府调节是第二位的；就是收入分配的激励作用是第一位的，其保障或“保险”作用是第二位的。形成这样的收入分配制度，目前仍是一个尚未达到的目标，仍需我们去努力争取。现在引人注目的收入差距问题，有一些是分配方式市场化带来的，但主要还是分配方式没有充分市场化造成的，特别是与很多非市场、反市场因而损害市场经济效率的因素如特权、行政垄断及由此形成的寻租、腐败、权力与资本非法结合并侵害民众权利等等有更直接的关联。简言之，现在主要的问题是效率优先，兼顾公平这两者都还没有通过有效的机制得到充分的实现。^①

赵振华认为，在社会主义市场经济体制下，我国必须实行效率优先、兼顾公平的原则。在社会主义初级阶段要坚持效率优先、兼顾公平的原则，是由以下几个方面的因素决定的：第一，在效率和公平的对立统一关系中，由于效率和公平在统一中还有对立的一面，在复杂的两难选择中，只有选择效率优先，才能达到未来更高层次上的公平。历史唯物主义认为，共产主义公平社会的到来也是以生产力极大发展为基础和前提的。没有效率的提高，没有生产力的发展只能是低水平的均等，是共同贫穷。只有生产力发展了，国家的综合国力增强了，把蛋糕做大了，才有可能使每个人分得更多的蛋糕，国家才有更强的经济实力和通过转移支付等手段解决贫困问题，最终实现共同富裕。从这个意义上讲，效率是实现公平的重要手段，效率越高，越为公平提供条件，效率是公平的基础。第二，在社会主义初级阶段，发展生产力是我们的主要任务。邓小平对社会主义的本质作了鲜明的概括：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”可见，解放和发展生产力是社会主义本质的应有之义。如果在生产力不发达的条件下，过度追求公平，只能导致共同贫穷。只有生产力发达了，我们才能最终战胜资本主义，社会主义制度的优越性才能充分体现。发展生产力的途径就是提高效率。但是社会主义社会的本质又决定了我们必须消灭剥削，消除两极分化，以达到共同富裕，所以，又必须兼顾公平。第三，我国经济体制改革

^① 吉力：《“效率优先，兼顾公平”要不要改？》，《学习时报》2005年6月22日。

的目标是建立社会主义市场经济体制，在市场经济条件下，必然要求遵循市场经济的一般规律，如价值规律、竞争规律等。从某种意义上讲，市场经济就是效率经济，在市场经济规律的作用下，市场主体都必然把经济效率放在第一位，这样，它才能在市场竞争中立于不败之地。效率也只有在市场经济条件下才能得以实现。因此，我们的政策取向必须维护市场经济规律，保护市场主体的积极性，实行效率优先。当然，效率优先不是不要公平，而是要通过效率的提高促进公平更好地实现。效率优先、兼顾公平着眼于总体和长远，在不同时期、不同地区、不同行业，其侧重点也会发生变化。^①

二 主张公平优先的观点

与上述观点不同，一些人主张放弃“效率优先、兼顾公平”的原则。

刘国光认为，“效率优先，兼顾公平”这个提法只适用于社会主义初级阶段的一段时期，不适用于初级阶段整个时期。它并不符合当前形势要求。对此，他提出了七点理由：第一，“效率优先，兼顾公平”意味着把经济效率放在第一位，把社会公平放在第二位，兼顾一下。这怎么也同“更加重视社会公平”搭不上界。这个提法只适用于社会主义初级阶段的一段时期，不适用于初级阶段整个时期。第二，小平同志讲“在本世纪末（即2000年）达到小康水平的时候就要突出地提出和解决这个（贫富差距）问题”。如“公平”放在兼顾即第二位的地位，就不可能突出地提出和解决社会公平问题。这与小平同志的指示相悖。第三，现在收入分配差距过大，社会不公平造成许多矛盾紧张与社会不和谐现象，潜伏隐患，不时爆发。如继续把社会公平放在“兼顾”的第二位，与我党构建和谐社会的宗旨不符。第四，按国际公认分配公平指标，中国基尼系数已达0.45以上，超过国际警戒线；超过资本发达国家如英、美、法（基尼系数0.3—0.4）和资本福利国家如挪、瑞（基尼系数0.2—0.3），我国收入分配差距不仅远大于资本主义国家，而且是中国历史上贫富差距空前大的时期。如果再拖下去，把公平放在“兼顾”的第二位，如何与“社会

① 赵振华：《怎样看待效率与公平的关系》，《解放日报》2005年3月21日第15版。

主义国家”的称号相匹配？第五，“效率优先”不是不可以讲，但应放到应该讲的地方去讲，而不是放在收入分配领域。效率、效益、质量一系列概念是与速度、投入、数量一系列概念相对应的。我党转变增长方式（即发展方式）的方针要求把质量、效益、效率作为经济增长（发展）的最主要因素，而把投入、数量和速度放在适当重要地位。对生产领域来说，可以讲“效率优先”、“兼顾速度”，把质量、效益放在第一位，而不能主要靠拼投入、增数量来实现经济增长。这符合正确的“发展是硬道理”的大道理。因为不是任何发展都是大道理。不讲效益、不讲质量的发展就不是大道理，而且照这样粗放地发展下去，其后果很令人担忧。邓小平说“只要是讲效益，讲质量，就没有什么可以担心的”。所以，把“效率优先”放在发展生产的领域去讲，非常合适。这是它永远的存身之地。第六，在分配领域，效率与公平原先人们设想的是 trade-off（交易）的关系，即在一定范围内扩大收入分配差距有利于提高效率，缩小收入分配差距不利于提高效率，所以有优先兼顾之说。但是后来大家研究，两者之间不单是 trade-off 的关系，而且应当是辩证的矛盾统一的关系，这是马克思主义的观点。收入分配差距过大和过小都不利于提高效率。所以就不存在哪个优先哪个兼顾的问题，要辩证统一地考虑。第七，有人说，初次分配可以讲“效率优先”，再分配再讲注重公平。难道初次分配社会公平问题就不重要？垄断行业和非垄断行业的畸高畸低的个人收入，不是初次分配问题？有些部门、企业高管人员与普通职工的畸高畸低收入，不是初次分配问题？一些外资、内资工厂，把工人（特别是民工）工资压得那么低，而且多年不怎么涨，过量剥削剩余价值，不是初次分配的问题？还有说不清道不明的许多不合理、不合法、不规范的黑色收入和灰色收入，不是初次分配中产生的？初次分配秩序混乱，初次分配中的社会不公问题难道不需要重视、处理、解决？还要等到财税等再分配杠杆来调节，这在中国是远远不够的，是解决不了分配不公问题的。据此，他认为，在收入分配领域不用再提“效率优先，兼顾公平”，也不要再提“初步分配注重效率，再分配注重公平”，而要强调更加注重社会公平，这符合改革的大势所趋和人心所向，也有利于调动大多数人的改革积极性。“效率优先”不是不可以讲，但应放到应该讲的地方去讲，而不是放在收入分配

领域。把“效率优先”放在发展生产的领域去讲，非常合适。这是它永远的存身之地。^①

徐秀红提出，在新的历史条件下，“效率优先，兼顾公平”的提法需要调整，或应该淡出。她认为，应该承认，这一提法具有一定的合理性和历史意义，它有利于从计划经济向市场经济的过渡；有利于推动社会主义市场经济体制的建立；有利于克服和摒弃平均主义思想，增强竞争意识；有利于激发人们的积极性，极大地释放生产力，促进社会经济的快速发展。但是，也应该看到，在特定的历史时期，它的策略意义远大于它的理论意义。“效率优先，兼顾公平”的理论缺陷主要表现在：（1）割裂了公平与效率的关系。公平与效率是一个硬币的两面，二者处于同等重要的位置，其本身不存在谁优先，谁靠后的次序之分。但由于“效率优先，兼顾公平”这一提法把公平等同于平等，从而将公平与效率的关系对立了起来，所以在二者的选择上就有了先后次序之分。其实，公平与效率的关系，从根本上是一致的，相辅相成的。公平是效率的前提，效率是公平的结果；公平产生效率，效率反映公平。所以，公平与效率是完全一致的正相关关系，而不是矛盾关系。（2）“效率优先，兼顾公平”颠倒了手段与目的的关系。“效率优先，兼顾公平”把效率放在首要的位置，而把公平放在次要的位置，从逻辑上看是把效率视为发展的基本目的。这不仅与我们追求“共同富裕”的社会目标相矛盾，而且对公平的忽视也会导致效率的低下。实际上，公平既有效率的意义，也有价值的意义。在历史上，追求社会公平和正义一直是社会主义的一个基本目标和核心价值，也是社会主义的魅力所在。一个和谐的社会不仅仅要有发达的生产力和物质财富，更重要的是要把这些发达的生产力和物质财富用于满足全体社会成员的需要，促进人的全面发展。在社会主义社会中，不断地发展生产力和提高经济效率，是为了更好地满足广大群众的物质文化需要，实现人的自由全面的发展。只有把目的与手段统一起来，经济社会的发展才有意义。如果把手段与目的颠倒了，单纯的高效率其意义又在哪儿呢？当然，满足人

^① 刘国光：《不再提“效率优先，兼顾公平”的理由》，《北京日报》2005年11月14日《理论周刊》。