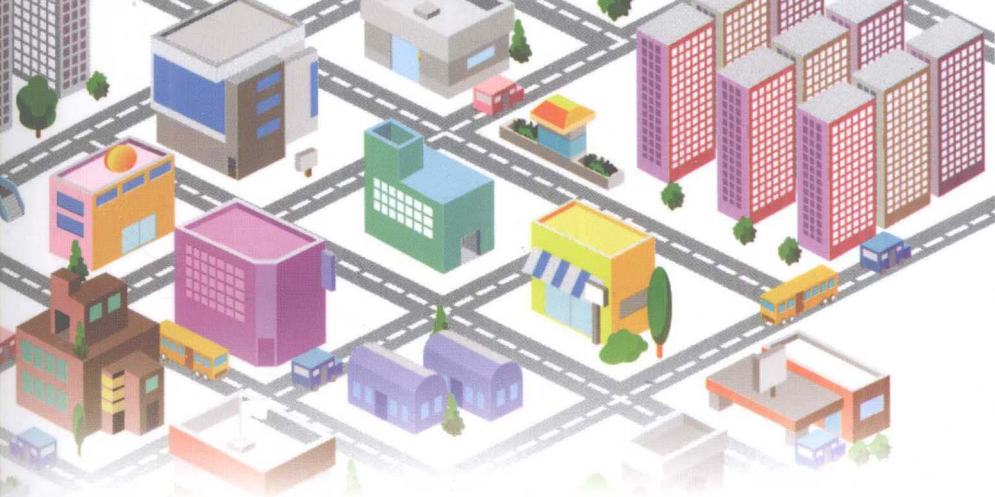




万 军◎著

公平社会建设

G O N G F

U I J I A N S H E

公平是社会主义的**本质特征**之一 公平正义比**太阳**还要有光辉
公正是提高**人民满意度**的一杆秤 公正是社会**创造**活力的源泉
以公平正义为永恒**价值追求** 实现**权利**公平、**机会**公平、**规则**公平
使“**明规则**”战胜“**潜规则**” 构建社会**公平保障体系**

国家行政学院出版社



公平社会建设

GONGPINGSHEHUIJIAN SHE

万军◎著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公平社会建设 / 万军著 .

—北京 : 国家行政学院出版社, 2013.2

ISBN 978-7-5150-0693-2

I . ①公… II . ①万… III . ①社会—建设—研究—中国 IV . ① D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 052277 号

书 名 公平社会建设

作 者 万 军

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

版 次 2013 年 3 月北京第 1 版

印 次 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 16.5

字 数 211 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0693-2

定 价 38.00 元

序言

权利公平、机会公平、规则公平与 社会公平保障体系

这是一本关于公平正义的书。

这是一本关于中国的公平正义的书。

这是一本关于当代中国公平正义建设的书。

公平正义是人类的永恒追求。从这个角度来看，一部人类文明史，就是人们执着追求、维护和促进公平正义的历史。

公平正义是社会主义的本质要求。究其起源，社会主义就是在反对不平等、不公正的社会制度和社会秩序的斗争中形成、发展起来的。没有公平正义，就没有社会主义；坚持社会主义，就必然追求公平正义。

公平正义是建设中国特色社会主义的现实需要。从党的十七大提出“实现社会公平正义是发展中国特色社会主义的重大任务”，到十八大提出“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”，在国际关系中要“共同维护国际公平正义”，“逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利”^[1]，体现了科学发展观“以人为本”核心理念的进一步深化，

[1]胡锦涛：坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]。北京：人民出版社，2012。

彰显了我们党新世纪、新时期突出公平执政的新蓝图，展现了我们党充盈的道路自信、理论自信和制度自信。它吹响了进一步深化改革的号角，是我们党将以更大力度改善民生和加强社会建设的明确信号。

2013年2月，国务院批转的《关于深化收入分配制度改革的若干意见》正式公布了，这是贯彻党的十八大精神的重要措施，对于促进经济持续健康发展和社会和谐稳定、推进全面建成小康社会具有十分重要的意义。《若干意见》指出，当前，我国已经进入全面建成小康社会的决定性阶段。深化收入分配制度改革，是加快转变经济发展方式的迫切需要，是维护社会公平正义与和谐稳定的根本举措，是完善社会主义市场经济体制的重要内容，是体现社会主义本质的必然要求。

加强社会建设，保障社会公平正义，是党的十八大报告重要内容之一。公平正义是社会建设的核心价值取向，社会建设的根本目标就是要实现社会的基本公平。公平正义理念和公平正义保障是社会建设的重要特征。

党的十八大对于社会主义公平观的最大创新，在于明确提出了以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的新“三大公平”观。以往理论界在研究社会主义公平时，经常探讨的是结果公平、机会公平和程序公平。与这老“三大公平”相比，新“三大公平”更加重视追求公平的起点、规则和过程，而不纠结于最终的结果。

之所以作出这样的理论概括，主要有两个原因：一是对社会主义公平建设中的历史经验教训的总结，在建国以后相当长的历史时期，我们对于公平的认识偏重于结果公平，在生产力发展水平整体低下的环境里，不惜采用平均主义、吃“大锅饭”的方式将分配结果拉平，结果不可避免地损害了劳动者、管理者的积极性，导致经济社会发展的长期停滞不前。而改革开放以来经济的持续高速增长，正是新公平原则极大地激发了亿万人民群众的活力和创造力的自然结果。所以，重视规则、重视权利、重视机会，

更有利于调动各个阶层的积极性，有利于激发社会活力，有利于推动社会的发展。二是分配结果公平是权利公平、机会公平、规则公平的题中应有之义，只要我们真正把这些公平要求落到实处，结果自然就离公平不远。

党的十八大报告强调，要“使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着共同富裕方向稳步前进”。《关于深化收入分配制度改革的若干意见》在深化收入分配制度改革的“总体要求”中也明确指出，要在发展中调整收入分配结构，着力创造公开公平公正的体制环境，强调要坚持初次分配和再分配调节并重，体现了初次分配以市场为基础、注重效率、创造机会公平的竞争环境，再分配以政府为主导、更加注重社会公平的原则。

权利公平是基础。权利公平是公平正义的最基础、最核心的内容，是指每一个公民在行使或享有法律、法规赋予公民的权利上完全平等。我国宪法对公民的基本权利作了明确规定，所有的公民都合法地享有平等权、选举权、劳动权、受教育权、休息权、申诉权……“基本权利不能因为出身、职业、财富等不同而区别对待。”为了落实这些基本权利，其他的法律法规还从实体和程序两方面规定了公民在人身、政治、经济、文化等领域享受的多种权利，例如包括社会福利、社会保障在内的诸多经济权利，以及选举权、被选举权等诸多政治权利。

机会公平是前提。机会公平也称作起点公平，指广大人民群众在同一条起跑线上，能够获得同样参与经济、政治、社会事务的机会，能够获得同等取得各种资源的可能性。现实生活中，由于每个人的家庭出身不同、先天禀赋和后天实践的差异，每个人实际生活中获得的机会都不是绝对公平的。近年来，“不怕苦，不怕累，就怕没机会”成为一些底层群众的心声。作为国家，就必须保证每一个公民，不管出生在怎样的环境下、家庭经济状况如何，都能够获得基本的教育和医疗公共服务，都有机会公平地参与市场竞争、发展个人的事业。党的十八大报告论述了机会公平的诸多具体

表现，如收入分配的公平、就业的公平、医疗的公平、教育的公平等。

规则公平是保障。规则公平也称作程序公平，指广大人民群众、社会所有成员都必须遵守法律、法规，所有行为都必须受到法律的约束。现实社会运行的最高规范就是法律了，十八大报告再次强调在法律面前人人平等，强调任何组织或者个人都不得拥有超越宪法和法律的特权，确实是切中了建设法治社会的要害。无论是权利的公平，还是机会的公平，都需要相应的规则来加以保证。政府的作用，就是确保法律、规范等“明规则”在社会中大行其道，而各种歪门邪道的“潜规则”偃旗息鼓，使“明规则”战胜“潜规则”。从这个意义上看，规则公平的意义更为重要。

2013年3月5日，国务院总理温家宝在第十二届全国人民代表大会第一次会议上作政府工作报告时指出，要推进社会主义民主法治建设。坚持人民主体地位，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，保证人民依法享有广泛权利和自由，促进人的全面发展，维护社会公平正义。坚持依法治国，充分尊重宪法和法律的权威，确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家行政机关按照法定权限和程序行使权力。坚持转变政府职能，推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。坚持改进工作作风、密切联系群众，提倡艰苦奋斗，厉行勤俭节约，反对铺张浪费，克服形式主义、官僚主义。坚持民主监督、法律监督、舆论监督，健全权力运行制约和监督体系，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。坚持反对腐败，加强廉政建设，从制度上改变权力过分集中而又得不到制约的状况，做到干部清正、政府清廉、政治清明。

在建设法治社会、确保规则公平的历史进程中，当前亟需突破的一个问题就是明确公权力和私权利的界限，避免公权力打着公共利益的旗号对私权利领域的任意侵占。所谓公权力，是指以维护公益为目的的国家公权

力机关及其责任人在职务上的权力，其本质是社会公共意志的制度化和法律化。所谓私权利，就是指与“公权力”相对应的个人权利，它主要来自于个人（即行使者）的生命权、自由权和财产权，并由此延伸涵盖了一切不为法律明文禁止的个人行为，共同构成了人类得以生存和发展的必要条件。两者之间的关系既有相互联系的一面，又有相互冲突的一面，需要我们辩证看待、科学把握。一方面，按照社会契约论的思想，公权力的来源就是民众的让渡和认可，从这个意义上看，私权利是公权力的源泉与基础。而反过来，私权利离开了公权力的强制保障也难以实现，这正是公众愿意主动让渡权利的原因。另一方面，公权力具有强烈的扩张天性，其行使的空间会不断扩张边界，直到遇到权力的制约。如果我们不对其行使进行一定的限制的话，就很容易侵入到私权利的领域。在实施依法治国方略、推进公平社会建设的进程中，无论是公权力还是私权利，都有一个正确定位和合理配置的问题。公权力与私权利之间沟通的桥梁是公共利益，划分是非的界限也是公共利益。只有为了维护社会秩序和公共利益，公权力机关才可对私权利进行一定范围和一定程度的干预。否则，便构成了对私权利的侵犯。反之，私权利的行使也应止于公共利益，不得损害公共利益，否则，公权力便可以对其进行干涉。只有这样，才能禁止公权越界和私权滥用，保持公权力与私权利的平衡与和谐，实现秩序与自由的统一。

总之，新“三大公平”观反映了理解公平的三种向度，构成了“三位一体”的社会公平建设理论，不仅为我们诠释了社会公平的具体内容，也为我们在实践中推动社会公平的实现勾画出了一张实实在在的路线图，充分显示了我们党在公平正义领域的理论探索与实践深化。当前，面对骄人的发展成绩、盘根错节的问题和愈发动荡的环境交互影响的复杂局面，我们必须高举公平正义的大旗，以协调利益、化解矛盾、凝聚人心、激发热情，为推动科学发展积累正能量、插上动力源，带领广大群众沿着中国特色社

会主义道路阔步前进。

公平是社会主义的价值追求，效率是社会主义的活力所系。

公平与效率相辅相成，密不可分，一定要两者兼顾，这才是中国特色社会主义道路的特色所在、优势所在。

我们将用事实证明，我们不仅能比资本主义制度更好地创造财富，更重要的是，我们能让发展的成果更好地惠及全体人民，这才是社会主义制度的真正优越性所在。

Contents

目录

序 言 权利公平、机会公平、规则公平与社会公平保障体系·····	1
----------------------------------	---

第一章 社会公平概说

一、社会公平理论的源流·····	2
二、马克思主义社会公平理论·····	10
三、公平与效率的辩证关系·····	13
四、全球化时代对社会公平的高度关注·····	17
案例 美国：平权行动及其对我们的启示·····	19

第二章 当代中国的社会公平建设

一、社会主义初级阶段推进社会公平建设的重要性·····	24
二、改革开放以来我国社会公平建设的主要成就·····	30
三、当前我国社会公平建设中存在的主要问题·····	38
四、当前社会公平领域问题的主要成因·····	51
案例 泰国：社会不公搅动政局·····	61



第三章 我国社会公平建设的战略思考

一、社会公平建设必须以科学发展观为指导·····	64
二、社会公平建设必须立足于我国的基本国情·····	69
三、社会公平建设必须统筹各方形成合力·····	75
案例 巴西：着力求解社会不公·····	79

第四章 大力推进收入分配公平改革

一、当前推进收入分配改革适逢其时·····	85
二、倡导分配公平的“包容性增长”·····	90
三、国民收入初次分配要兼顾公平与效率·····	93
四、国民收入再分配要更加注重公平·····	102
五、审慎坚定地推进收入分配改革·····	107
案例 日本：注重构建中流社会·····	109

第五章 系统促进教育公平

一、我国教育公平建设不断取得新的进展·····	113
二、保障公民依法享有受教育的权利·····	117
三、合理配置教育资源·····	121
四、坚持教育制度规则公平·····	125
五、教育公平建设是一项复杂的社会系统工程·····	127
案例 安徽铜陵：“不择校”的选择·····	130



第六章 努力营造更加公平的就业环境

一、就业的群体性歧视·····	134
二、就业的个体歧视·····	136
三、破除国民对于就业歧视的集体无意识·····	139
四、推进就业公平需要全社会的共同努力·····	140
案例 江苏苏州：创新举措促城乡居民一体化平等就业·····	143

第七章 大力促进公共医疗资源的公平配置

一、我国公共医疗发展的概况·····	147
二、当前我国医疗资源配置中存在的主要问题·····	152
三、推进医疗公平改革的现实路径·····	155
四、中国特色医疗改革道路的探索·····	160
案例 英、美、新加坡：追求医疗公平各有高招·····	165

第八章 建立中国特色的住房公平保障制度

一、加快健全住房保障制度·····	169
二、加快保障性住房的建设和供给·····	172
三、加强保障性住房的管理·····	175
四、国外住房保障政策的启示·····	179
案例 辽宁：解决低收入居民住房问题的国际样板·····	185

第九章 加强社会公平保障体系建设

一、社会保障制度建设的重要意义·····	192
二、国外社会保障制度建设的经验·····	195
三、我国现行社会保障制度的公平性缺陷·····	202
四、我国社会公平保障体系建设的目标·····	205
五、统筹城乡社会保障制度改革的重点举措·····	209
案例 浙江宁波：农民工问题新解 ·····	213

第十章 为公平社会建设提供坚实的法制保障

一、阻碍公平社会建设的最大因素就是腐败·····	216
二、治理腐败根本上要靠法律靠制度·····	224
三、司法公正是维护和社会公平正义的基础性保障·····	227
四、努力建设保障社会公平正义的法律和制度体系·····	230
案例 国际经验：反腐败 依托制度多管齐下 ·····	233

结 语 公平社会建设——中国现代化进程的第三次转型·····	236
附 录 关于深化收入分配制度改革的若干意见·····	239



第一章

社会公平概说

公平正义，是人类社会生活中的一个永恒主题。它跨越时空，成为各个时代、各个国家、各个民族共同认可的价值取向。尽管如此，不同国度、不同时期、不同社会地位的人们对于社会公平的认识却大相径庭。这倒也符合历史唯物主义观点，因为公平本身就是一个历史性的概念，是建立在一定物质生产力的基础上的，人们对于公平的看法就必然是历史的、具体的、相对的，所以产生认识上的差异是很自然的。公平、公正、正义在英文中可以用同一个词（Justice）表达，它们和“平等”又有千丝万缕的联系，在日常运用中常常被混为一谈。按照《高级汉语大词典》，公正释义为“公平正直”、“正义、公平”。也就是说，公平、公正、正义三个词的意义差别不大，但“公平”与“平等”的差别还是比较明显的。前者更重视过程和规则，后者更重视结果。《2006 年世界发展报告：公平与发展》中，把社会公平定义为两项原则：第一项是“机会公平”，即一个人一生中的成就应主要取决于其本人的才能和努力，而且这种才能与努力是可控的，而不是被种族、性别、社会及家庭背景或出生国等其他不可控的因素所限制。第二项原则是“避免剥夺享受成果的权利”，尤其是享受健康、教育、消费水平的权利。^[1]

[1] 世界银行. 2006 年世界发展报告：公平与发展 [M]. 中国科学院—清华大学国情研究中心译. 北京：清华大学出版社，2006.

一、社会公平理论的源流

人类天性中就根深蒂固地含有对公平观念的渴望。正如亚当·斯密曾指出的,“正义犹如支撑整个大厦的主要支柱。如果这根柱子松动的话,那么人类社会这个雄伟而巨大的建筑必然会在顷刻之间土崩瓦解”^[1]。伦敦大学学院一些科学家的实验证明了这一点,实验者模拟了一个环境在极端口渴的情况下,有人愿意分给参与者一点水,但条件是身边的那个人分到的水会更多。如果接受,只能喝少一点的水;如果拒绝,两人都没有水喝。实验者比对了人类和黑猩猩的分类实验,结果令人惊奇:黑猩猩会接受一切提议,不论公平与否;但大多数人类的参与者拒绝了这一不公平提议,不论他们有多么口渴。这就说明社会公正是一种重要的社会价值,深深地植根于人类的心理倾向之中。正像一位哲学家所说,“公正”就像我们日常生活中分秒不能离开的空气,是我们作为社会人延续生命必不可少的一种客观物质,尽管我们平时看不见、摸不着它,可以当它不存在,但是一旦它缺失时,我们就会感到呼吸困难、生命力受到抑制,不仅个人可能窒息身亡,社会也可能弊病丛生。

由于时代和国情的不同,不同时期的中外哲学家对于公平的看法也迥异,产生了形形色色的社会公平理论,浸染了鲜明的时代色彩和民族特色。

(一) 我国古代思想流派对社会公平的认识

追求社会公平,已经成为民族性格中最有力的遗传基因。早在两千多年前,先哲孔子就针对春秋时期礼崩乐坏、社会失序、信仰缺失的现实,明确提出了建设公平均等理想社会的目标。孔子指出,“有国有家者,不患寡而患不均,不患贫而患不安。盖均无贫,和无寡,安无倾”。(《论语·

[1] [英] 亚当·斯密. 道德情操论 [M]. 蒋自强等译. 北京: 商务印书馆, 1997: 106.

季氏》)儒家心目中公平社会应该是一个人人谦和礼让的君子之国,也就是传说中的“大同社会”。“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜寡孤独废疾者皆有所养。男有分,女有归。货恶其弃于地也,不必藏于己;力恶其不出于身也,不必为己。是故谋闭而不兴,盗窃乱贼而不作,故外户而不闭,是谓大同。”(《礼记·礼运》)这段记载千载而下,依旧有着强烈的道德感染力,激发了各个时代无数的仁人志士为之拼搏奋斗。晚清康有为在《大同书》中提出要建立一个“人人相亲,人人平等,天下为公”的理想社会,为戊戌变法描绘了蓝图。而洪秀全则创造性地把儒家传统的“大同社会”思想与西方基督教的平等观念结合在一起,在其施政纲领《天朝田亩制度》中,勾勒出了一幅“有田同耕,有饭同吃,有衣同穿,有钱同使,无处不均匀,无人不饱暖”的绝对平均主义图画,掀起了轰轰烈烈的太平天国运动。资产阶级民主革命的先驱孙中山先生则把“天下为公”作为最高的奋斗理想。追根溯源,无不发源于此。

中国思想界的另一源流道家,对建设公平社会也给予了高度关注。首先,道家对奴隶制社会存在的愈演愈烈的社会不公现象进行了深刻的揭露和无情的批判。道家的创始人老子对现实社会财富分配不均展开诘问,“天之道,损有余而补不足。人之道则不然,损不足以奉有余”。(《老子·七十七章》)庄子对法律严苛,但治民不治官的社会现实进行了辛辣嘲讽,“彼窃钩者诛,窃国者为诸侯,诸侯之门而仁义存焉”。(《庄子·胠篋》)其次,道家从自然法则的一般意义上为社会公平找到了哲学基础。老子和庄子都主张平等待人待物,认为万事万物从本质意义上都是平等的,“天地不仁,以万物为刍狗;圣人不仁,以百姓为刍狗”。(《老子·五章》)庄子的《齐物论》更是以极端的形式彰显了“万物与我为一”的理念,这实际上是以一种方式宣扬了人的本源意义上的平等,是对当时阶级差别、

阶级剥削、阶级压迫社会的理念上的拨乱反正。当时的另一派显学墨家，则希望能打破权力世袭、实现机会平等与阶层流动，建立一个“兼相爱、交相利”的社会，使得“官无常贵，而民无终贱，有能则举之，无能则下之”。（《墨子·尚贤上》）

尽管公平社会在阶级社会中是永远不能实现的梦想，但中国古代的思想家对于建设公平社会的设想却不完全是空想的，许多宝贵的思想还令后人深有启发。儒家和法家的社会公平思想都带有强烈的实践色彩，强调必须先发展经济，解决了民众的温饱问题之后，再来加强道德礼仪的培育和引导，最终实现社会公平，为建设公平社会指明了现实途径。儒家讲，民要“先富之，再教之”（《论语·子路》）。法家的代表人物管仲在《管子·治国》中也指出，“凡治国之道，必先富民，民富则易治也，民贫则难治也……故治国常富而乱国常贫，是以善为国者，必先富民，然后治之”。道家则将建设公平社会的希望寄托在统治阶级身上，希望他们不要为了自己的一己私利，过多地对民众横征暴敛、巧取豪夺，要给社会休养生息、自我管理、自我运转的空间。道家首先希望统治阶级清心寡欲，提升自身的修养。从这个角度，道家对统治阶级满口仁义道德，实际上言行背离的丑恶行径进行了无情地揭露，提出“不尚贤，使民不争。不贵难得之货，使民不为盗。不见可欲，使民心不乱”。（《老子·三章》）其次，道家希望统治阶级不要过多地干涉和掠夺社会，而要尽量做到无为而治。“故圣人云：我无为而民自化，我好静而民自正，我无事而民自富，我无欲而民自朴。”（《老子·五十七章》）要相信社会有自我管理的能力，“天地相合以降甘露，民莫之令而自均”。（《老子·三十二章》）治大国如烹小鲜，只要不瞎折腾，充分信任社会的自治能力，民众自然就会“自化”、“自正”、“自富”、“自朴”、“自均”。最后，道家希望统治阶级用公正的法律和政策来治理国家。老子提出“以正治国”（《老子·五十七章》），只