

教育部人文社会科学研究一般项目资助

我国社会公平 保障体系研究

◎ 陈家付 著

齊魯書社

2010年度教育部人文社会科学研究规划基金项目
「我国社会公平保障体系研究」(10YJA710005)

我国社会公平 保障体系研究

◎ 陈家付 著

齊魯書社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国社会公平保障体系研究/陈家付著. —济南: 齐鲁书社, 2013. 6

ISBN 978-7-5333-2816-0

I. ①我… II. ①陈… III. ①社会保障—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 133234 号

我国社会公平保障体系研究

陈家付 著

出版发行 齐鲁书社

社 址 济南市英雄山路 189 号

邮 编 250002

网 址 www.qlss.com.cn

电子邮箱 qilupress@126.com

印 刷 日照日报印务中心

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 10.75

插 页 3

字 数 260 千

版 次 2013 年 6 月第 1 版

印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5333-2816-0

定 价 39.00 元

目 录

导 论	1
一、研究的意义	2
二、研究的现状	11
三、研究的视角	34
四、研究的方法	37
第一章 社会公平保障体系的历史考察	39
一、原始社会的社会公平保障体系	40
二、古代农业社会的社会公平保障体系	46
三、近代工业社会的社会公平保障体系	57
四、社会公平保障体系发展的历史启示	65
第二章 马克思主义的社会公平保障思想	70
一、马克思恩格斯的社会公平保障思想	71
二、列宁的社会公平保障思想	91
三、中国共产党的社会公平保障思想与实践	109
第三章 我国社会公平保障体系建构的现实紧迫性	121
一、实现社会公平是中国特色社会主义的内在要求	121

二、社会公平是现阶段我国发展必须关注的 重大问题	132
三、经济社会转型期我国社会公平保障面临严峻挑战.....	139
四、构建社会公平保障体系是实现包容性增长的 现实需要	146
第四章 我国社会公平保障体系建构的原则及内容	156
一、社会公平的内涵及特征	157
二、我国社会公平保障体系建构的原则	166
三、我国社会公平保障体系的内容	188
四、我国社会公平保障的框架体系	218
第五章 我国社会公平保障的制度和政策体系	227
一、我国社会公平保障的制度体系建构	227
二、我国社会公平保障的相关政策选择	250
三、以改革推动我国社会公平保障制度 政策体系完善	276
第六章 我国社会公平保障的支撑体系	288
一、政府在社会公平保障中的作用	288
二、市场在社会公平保障中的作用	308
三、公民社会在社会公平保障中的作用	316
四、构建三位一体的社会公平支撑体系	332
参考文献	337

导 论

社会公平、平等、正义的理念历来是激励人们不懈奋斗的号角，公平正义比太阳还要有光辉。在人类社会发展的历史进程中，自从进入阶级社会以后，社会不公平、不平等就成为社会的常态。但人们追求社会公平的信念却从来就没有动摇过。19 世纪法国的哲学家皮埃尔·勒鲁在《论平等》一书中指出，现在的社会，无论从哪一个方面看，除了平等的信条外，再没有别的基础。但他也指出这并不妨碍我们认为：不平等仍然占统治地位。他坚信：“平等的信条可以实现，并且一定会实现。”^①的确，千百年来，人们一直试图通过各种努力来实现对社会公平的保障。而一个国家、一个社会对社会公平保障的好坏，也是人们判断这个国家和这个社会及其制度正义与否的主要尺度。然而，迄今为止的人类社会，社会公平并没有真正实现，社会公平保障问题也一直是社会发展的一个难题。马克思主义的诞生，为人类社会提供了实现公平保障的新的理论视野和实践愿景。特别是社会主义制度的建立，为社会公平保障带来了新的希望。在当代中国，经济社会发展已经进入关键的历史时期，社会公平已经成为全社会普遍关注的重大问题。基于此，我们对社会公平问题的研究应该

^① [法] 皮埃尔·勒鲁著，王允道译：《论平等》，商务印书馆 1988 年版，第 5 页。

实现重大转向，即把对社会公平的一般性伦理关注和一般性理论研究转向对社会公平保障体系及其建构的系统性研究。

一、研究的意义

实现社会公平是中华民族千百年来社会理想和追求。特别是近代以来，实现中华民族伟大复兴的中国梦，深深地包含着对社会公平的执著追求。中国梦归根到底是人民的梦，是中国人民对国家富强、民族振兴的美好向往，也是中国人民追求自身幸福的美好愿望。在中国共产党的领导下，中国人民团结奋斗，结束了近代以后中国内忧外患、积贫积弱的悲惨命运，从根本上改变了中国人民和中华民族的前途命运，使中华民族伟大复兴展现出前所未有的光明前景。当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题仍相当突出，社会不公成为民众关注的焦点。中国共产党必须抓住新的机遇，回应人民的期待，大力维护社会公平，实现发展成果由人民共享。习近平在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话中指出：“我们要随时随刻倾听人民呼声、回应人民期待，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会公平正义，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，使发展成果更多更公平惠及全体人民，在经济社会不断发展的基础上，朝着共同富裕方向稳步前进。”^①这就要求我们加快建设我国的社会公平保障体系，以促进社会公平正义，实现发展成果公平共享。

加快建设社会公平保障体系，具有重要意义和深刻动因。经过

^① 习近平：《在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话（2013年3月17日）》，《人民日报》2013年3月18日。

30 多年改革开放,我国已经从一个落后的农业大国逐步成长为一个新兴的工业化国家,经济社会快速发展,经济总量已经跃居世界第二,各项事业全面推进,综合国力显著增强。与改革开放前和改革开放初期相比,我国发展的有利条件和机会在不断增多,发展的基础更加厚实,政治、经济、文化、社会和生态建设有了巨大的进步,为构建社会公平保障体系积累了必不可少的有利条件。但与此同时,发展的深层次矛盾也不断显现,城乡二元经济社会结构矛盾、地区发展差距、经济与社会发展的不协调、就业和社会保障的压力、权力运行中的腐败现象等等,又都对社会公平构成了严峻的挑战。由此可见,在转型期的中国社会,既是一个由于经济快速发展而使人民生活福利普遍得到提高的维护了一定程度公平的社会,但也是一个社会公平矛盾加速积累、不公平现象不断扩展的社会。早在 2008 年,人民论坛《千人问卷》调查组就在新浪网推出关于社会公平问题的调查,共有 6227 人参与(此外,人民论坛记者还随机调查了 350 位社会人士)。调查组所做的调查报告显示:96.11% 的受调查者表示“由权力造成的不公平”是当前社会不公平现象最为突出的表现;68.45% 的受调查者表示目前自己的付出与收入不成正比例,对目前社会贫富差距现象,公众表示难以接受;72.02% 的受调查者表示“现在贫富差距太大”;“对改善社会公平现状,您的建议是什么?” 问卷调查结果显示,排在前四位的分别是:“进一步约束和规范官员的行为”(4850 票,73.74%)、调整收入分配政策(4505 票,68.49%)、“政府加大对特定人群的扶持”(4003 票,60.86%)、“全社会树立新的社会公平观”(3767 票,57.28%)。97.74% 的受调查者对未来社会公平状况持乐观态度。^① 这一调查,

^① 参见人民论坛《千人问卷》调查组:《民众最不认同何种不公》,《人民论坛》2008 年第 21 期。

反映出了我国社会公平的一些基本状况。

在社会实际生活中,社会的不公平导致部分社会成员的付出与应得不相称,使一部分社会成员受到极不公正的待遇。改革实际上也是利益调整,势必要触及不同的利益群体。从我国改革的总体历史进程来看,利益调整已经从改革开放之初的普惠阶段发展到当前的出现明显利益分化的阶段。从20世纪90年代开始,我国的经济体制改革进一步深化,市场经济迅猛发展,在经济社会快速变化和社会结构迅速变动的过程中,各种各样的利益群体逐步形成,其中有些群体受益较大,有些群体受益较小,有些群体不受益甚至受损。其中最值得一提的就是在改革中下岗的国有企业职工和农村中广大的农民尤其是失地的农民,他们为改革所付出的代价与他们的应得是不相称的。对他们来说,这是严重的社会不公平。从发展趋势来看,我国经济社会发展中影响社会公平的矛盾和问题主要表现在:城乡、区域、经济社会发展很不平衡,人口资源环境压力加大;就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题比较突出;体制机制尚不完善,民主法制还不健全;一些社会成员诚信缺失、道德失范,一些领导干部的素质、能力和作风与新形势任务的要求还不适应;一些领域的腐败现象还比较严重。这些问题和矛盾,涉及我国经济社会发展的一些基本层面和基本关系:人与自然、资源与人口、区域经济社会发展、城乡发展、公共服务、社会财富分配、政府消费与公共财政规模、干部和群众、中央和地方的权责能、公权与私权、政治行政体制、改革的社会期待与改革的现实、治理理念与现代化发展等等。致使社会不公平现象,既存在于生产、流通及分配等诸环节,也存在于行政司法和文化教育等诸领域,深刻地影响着人民群众的心理状态、思想感情和行为方式,违背了人民群众的根本利益,成为诱

发大众心理失衡、产生社会矛盾的焦点。人民群众对合理合法的收入差距能够接受,但对于因违法、特权等造成的暴富以及人为造成的不公平竞争极其不满,迫切要求改变不公平的现状,这就要求我们必须高度关注公平问题,切实把维护和实现社会公平作为推进社会发展必须全力以赴解决的重大战略问题。

构建社会公平保障体系、着力保障社会公平有着深刻的理论背景、历史渊源和现实关照。从对马克思主义基本理论的研究来看,其社会公平保障的思想并未得到充分挖掘。正因为如此,必须结合中国特色社会主义建设实践,把社会公平保障问题的研究作为马克思主义研究中的重大理论和现实问题加以关注。从社会主义发展实践来看,社会公平保障是社会主义优越性的根本体现。社会主义存在和发展的合理性,不仅体现在它反映了人类社会发展的基本规律,也体现在它反映了人类社会发展的价值追求和基本目的,是合规律性与合目的性的有机统一,而这一统一的重要联结点就是社会公平的实现。党的十八大鲜明指出:“公平正义是中国特色社会主义的内在要求。”^① 社会主义在其发展的过程中,要切实最大限度地保障人的自由和幸福,就必须适应社会主义各个发展阶段的实际,不断推进和实现社会公平。研究现阶段我国社会公平保障体系问题,就是力图从理论与实践相结合的角度,把马克思主义的社会公平保障思想放在建设中国特色社会主义的实践进程中来思考,进一步拓展马克思主义理论研究的多维视角,深化对中国特色社会主义发展进程和基本规律的认识,从而更好地推动建设一个公平正义的社会主义和谐社会。

构建社会公平保障体系也是人民的期盼。在我国发展进入新

^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》,人民出版社2012年版,第14页。

的关键时期以后，人民对实现和维护社会公平正义的期盼更加强烈。人民的期盼，就是我们的责任和努力方向。正是回应人民的期待，党中央提出必须更加关注社会公平、逐步建立社会公平保障体系。胡锦涛 2005 年 2 月 19 日在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话中，首次提出要建立以“权利公平、机会公平、规则公平、分配公平”为主要内容的社会公平保障体系。2006 年 10 月，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》再次明确强调，要“逐步形成社会公平保障体系，促进社会公平正义”^①。在中国共产党第十七次全国代表大会上所作的政治报告中，胡锦涛又一次明确指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”^② 2010 年 9 月 16 日，胡锦涛在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上的致辞，再次明确提出：“我们应该坚持社会公平正义，着力促进人人平等获得发展机会，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系，不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍。” 2012 年 9 月 8 日，胡锦涛在俄罗斯符拉迪沃斯托克召开的亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲中又一次表示，我们将坚持把发展经济和改善民生结合起来，以解决人民最关心最直接最现实的利益问题为着力点，推进民生优先的社会建

① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，人民出版社 2006 年版，第 7 页。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民出版社 2007 年版，第 37 页。

设。我们将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，促进人人平等获得发展机会。在党的十八大报告中，胡锦涛再次强调：“要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，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 实现全面建设小康社会的历史任务，推进社会主义和谐社会建设，都必须深化对社会公平及构建社会公平保障体系问题的研究，这是实践给我们提出的重大现实课题，也是我们不能回避的重大理论问题。

实现社会公平保障、维护人民根本利益是马克思主义的历史唯物主义的基本要求，是尊重人民主体地位和发挥人民历史创造热情的前提条件。在这里，对社会公平问题的认识和实现社会公平保障的理想，已经不仅仅是一个理论关切和伦理道德的问题，也不仅仅是局限于收入分配领域的分配问题，而是涉及政治、经济、文化和社会生活的各个领域，贯穿于社会生产、分配、交换、消费各个环节以及立法、司法、行政、文化和教育等各个方面的重大问题。马克思主义的科学社会主义对于社会公平的认识既与剥削阶级的社会公平观具有本质区别，也与空想社会主义对于社会公平的认识完全不同。科学社会主义不是只把社会公平当做一种抽象的伦理原则和政策主张，而是坚持从生产力与生产关系的辩证统一中认识和把握社会公平，强调在大力发展生产力与不断完善社会主义基本制度的基础上实现社会公平，所关注的始终是在现实社会中的真实公平，而非虚幻的或形式上的公平。同

^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》，人民出版社2012年版，第14～15页。

时在当代中国,构建社会公平保障体系是贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的具体体现,反映着中国特色社会主义事业不断发展的客观要求。维护和实现社会公平正义,涉及最广大人民的根本利益,是中国共产党坚持立党为公、执政为民的必然要求,也是我国社会主义制度的本质要求。

从一般意义来说,社会公平问题说到底是人與人之间的关系特别是利益关系问题,涉及社会的方方面面及所有的社会成员,体现在人与人的交往实践当中。“由于人与人的交往活动,才出现了人与人之间的利益冲突和价值分歧。试想,如果离开了社会交往关系,公平问题也就不可能存在。一个大楼的设计,就不存在公平与不公平的问题,而只能是合理不合理的问题。世界上的诸多社会现象也是如此,只有当这种社会现象介入人与人的关系中时,才有公平与不公平之分。”^①正因为如此,对于社会公平问题的研究和探讨,一直围绕着人们之间的关系而贯穿于人类社会的发展之中。在西方,柏拉图在《理想国》中首先提出了公平正义的问题,亚里士多德在《政治学》等书中阐述了他的公平思想。中世纪西方的公平观突出地体现在《圣经》中的上帝面前人人平等的思想。到了近代,启蒙思想家们对公平问题进行了多方面论述,提出了天赋人权,人生而平等。进入20世纪,西方出现了对公平思想的新的认识和整合。比较有代表性的是美国著名哲学伦理学家约翰·罗尔斯关于公平的正义理论。此外,还有阿玛蒂亚·森的平等观及阿瑟·奥肯公平与效率关系新理论等。在中国,早在春秋战国时期的诸子百家,就开始对社会公平问题进行思考。此后,一些政治家、思想家以及农民起义的领袖都提出

^① 夏文斌:《公平、效率与当代社会发展》,北京大学出版社2006年版,第30页。

过不同的公平思想。近代以来，康有为提出要建立一个“人人平等，天下为公”的理想社会。孙中山提出用“三民主义”来改造中国，使人人都能平等地谋生活。

在人类社会发展的历史上，社会主义无疑在社会公平观上实现了对以前人类公平思想的巨大超越。19 世纪的三大空想社会主义者在对未来理想社会的设计中，就包含着社会公平的重要思想。马克思主义则第一次把公平观建立在科学的基础之上，指明了社会不公的根源在于资本主义的剥削制度，必须在实现基本制度变革的基础上，才能实现社会的真正公平。中国共产党人在领导人民进行革命、建设和改革的历史进程中，始终把实现社会公平作为自己追求的崇高目标，提出要构建社会主义和谐社会，强调在促进发展的同时，把维护社会公平放到更加突出的位置，综合运用多种手段，逐步建立社会公平保障体系。

但是，认识上的超越并不等于实践中的结果。从当代中国实际来看，我国经过 30 多年的改革开放，已经进入到一个关键的历史时期，既是发展的关键期，也是矛盾的凸显期。如前所述，社会不公平问题已经渗透在经济、政治和社会发展的各个领域，存在于社会生产、交换、分配、消费以及行政、司法、文化和教育等各个方面，许多社会矛盾、问题、冲突和社会心理失衡都由此产生。这就要求我们在推进社会发展的实践中必须高度关注社会公平问题。在现阶段的中国，如果社会公平得不到有效保障，全面建设小康社会和基本实现现代化的目标都不可能顺利实现。社会主义社会虽然比以往任何社会形态都更有利于实现社会公平保障，但这并不等于进入社会主义社会以后，社会公平就自然得以实现。在我国社会主义初级阶段和社会主义市场经济深入发展的条件下，社会不公平已经成为产生社会危机的重要根源。“从社会主义计划经济向市场经济推进的过程中，我们看到了个人自

由选择空间的无限扩大与社会财富的大量涌流，同时也看到了日渐加剧的地区之间、社会阶层之间和城乡之间贫富差距的拉大。由此而引起的自满自得与不满怨恨一起增长。效率与不公同时并存，希望与担忧交替袭来。社会结构的转型与社会阶层的重新划分与排列激起了一切人竞逐财富与向上攀升的热望，这既是社会活力的显现，又是社会秩序的潜在威胁。”^① 因此，社会公平保障问题已不仅仅是一种伦理道德关切，更成为当代中国经济社会发展必须关注的重大现实课题。

同时，构建社会公平保障体系也是我们必须关注的重大理论问题。社会公平作为社会主义社会发展的一个核心价值追求，贯穿于社会实践的各个领域，体现着社会主义的本质。但是，由于社会成员在知识能力、社会地位和发展机遇等方面的巨大差异，社会主义社会也必然存在着权利、机会、规则和分配等方面的不公平。即使从法律等形式上给予社会成员权利、机会和规则等方面的公平，也并不必然地带来他们分配结果的公平。因此，如何认识权利公平、机会公平、规则公平及分配公平在社会公平保障中的地位作用以及各自的作用领域、机制，如何在关注一般性社会公平的基础上解决特殊群体的公平保障问题，如何在缩小社会差别、消除或减少社会成员在各方面存在的不公平的行动中发挥制度、政策、政府、市场和公民社会的作用，这些都是社会公平保障理论必须探讨的重大问题。

从理论研究来看，对现阶段我国社会公平保障体系问题的研究，学术界刚刚开始提出，研究也是刚刚开始，相关情况将在研究述评中予以说明。这里，我们必须区分和明确两个问题：一是

^① 曹锦清、陈保平：《中国七问》，上海科技教育出版社 2002 年版，第 97 页。

要区别社会公平与社会公平保障。从对两者的研究偏向和研究的成熟程度上来说,过去对社会公平的研究比较多,理论成果也比较多;而对社会公平保障的综合性研究则比较少。从研究的内容指向和领域来说,对社会公平的研究更注重的是理论方面的探讨,而对社会公平保障的研究则必须在理论探讨的基础上转向实践,既要研究社会公平保障理论,更要研究社会公平保障的制度、政策、保障主体等实践机制。二是要区别社会公平保障体系和社会保障体系。社会公平保障体系是全面地综合性地研究如何实现社会公平的问题,既包括权利公平、机会公平、规则公平、分配公平等一般性的涉及全社会的公平保障,也包括特殊群体等的特殊公平保障,是全面地考察涵盖起点、过程和结果公平的全程公平实现问题。社会保障体系则是以社会保险、社会救济和社会福利等为主要内容的现代社会公共福利制度,它主要关注的是通过二次分配实现分配结果公平的问题,是整个社会公平保障体系的一个重要组成部分。当前,要着力探讨如何以“权利公平、机会公平、规则公平、分配公平”为主要内容来构建中国社会公平保障体系的问题,以促进社会公平正义。本文的研究目的在于加深对社会公平保障理论上的认识和自觉,探讨如何构建现阶段中国社会公平保障体系的问题。这也是本选题的理论和实践意义所在。社会理论研究不可能直接地、全面地解决其应用问题。所以,本文旨在提出问题,并从理论上探讨问题所涉及的若干方面,为实现中国社会公平保障提供一个可供参考的思路和理论性框架。

二、研究的现状

构建社会公平保障体系是我们近几年提出的一个重大战略思想。学术界对社会公平问题研究较多,但直接涉及社会公平保障

体系的研究却较少。不过，对社会公平的研究涉及多个角度、多个方面，不同程度地都要回答如何保障社会公平的问题。历史地看，社会公平是历代思想家坚持不懈探讨和争论的重大问题。中外许多思想家、学者以及不同的社会成员都从不同的学科、不同的领域出发，提出了对社会公平的不同看法，直接或间接地影响着社会制度和政策的变革，推动着社会公平保障的实施和整个社会的发展。特别是现代社会，社会公平及其保障成为学者和政府共同关注的重大问题。这里，我们主要对现当代社会公平及其保障研究现状作一分析。

（一）国外研究

社会公平正义的思想在西方思想史上占有重要的地位。在古希腊时期，正义、平等就已经成为哲学思想、政治思想等的重要范畴。古希腊早期思想家毕达哥拉斯最早提出和主张公民之间应该实现平等，并认为这是真理和正义的要求。普罗泰戈拉则主张平等、民主，认为所有人应该分享廉耻和公正。柏拉图也提出了非常重要的公平正义思想，他在《理想国》中对私有制提出了批判，主张实现公有。他认为人们之间以至于国家之间的纠纷和灾祸都是由财产私有造成的，因此在一个理想的国家中，应该实行财产共有制度。这样，“他们一切公有，一身之外别无长物，这使他们之间不会发生纠纷”^①。亚里士多德则强调城邦民主，认为城邦是平等的自由公民的自治团体。亚里士多德在谈到正义时指出：“政治学上的善就是‘正义’，正义以公共利益为依归。按照一般的认识，正义是某种事物的‘平等’（均等）观念。”^② 罗马

① [古希腊] 柏拉图著，郭斌和等译：《理想国》，商务印书馆 1986 年版，第 201 页。

② [古希腊] 亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆 1965 年版，第 148 页。