

社会科学的理论与实践

主 编◎韦乃扬 韦 军

SHEHUI KEXUE DE LILUN YU SHIJIAN

广西人民出版社

社会科学的理论与实践

韦乃扬 韦 军 主 编

广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会科学的理论与实践/韦乃扬, 韦军主编. —南宁: 广西人民出版社, 2009. 2

ISBN 978-7-219-06487-0

I. 社… II. ①韦…②韦… III. 社会科学—文集 IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 015997 号

责任编辑 覃 俭

*

广西人民出版社出版

(南宁市桂春路 6 号)

邮政编码: 530028

网址: <http://www.gxp-ph.cn>

全国新华书店经销

*

787 毫米 × 1092 毫米 开本 1/16 字数 530 千字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

广西区发展和改革委员会机关服务中心印刷厂印刷

ISBN 978-7-219-06487-0/C · 219

定价: 58.00 元

版权所有 翻印必究

《社会科学的理论与实践》

编委会

主 编 韦乃扬 韦 军

副主编 叶 晖 陈家新 粟 珍

杨怀甫 欧锦雄

目 录

法学理论与实践

论社会公平的行政保障

- 从一个农民与一个民营企业家的悲剧说起 何峥嵘 (3)
- 社会认知背景下的司法认识论 梁燕妮 (18)
- 网络环境下关于科技与法律关系之反思 陈碧贤 (29)
- 试论我国国内法律冲突 韦 军 (37)
- 中国宪法基本权利对第三人效力研究 全莉萍 秦小建 (44)
- 我国人民代表选民利益代言的障碍略论 吴 莲 (61)
- 信息公开的困境与突破

- 对政府信息公开法治化的思考 文 琦 (68)

- 论西方社保制度对我国社会保障体系架构之启示 张 萍 (79)
- 司法审查制度与民主之间的逻辑关系辨析 朱玉多 (91)
- 《红楼梦》中的司法腐败 黄正文 (98)
- 中国传统法的和谐思想及其创造性转化 蒋庆红 (114)
- 论安乐死的合法化 潘常璵 (122)
- 论共同过失犯罪 张继钢 (131)
- 我国公诉事实同一性标准探析 覃祖文 (143)
- 论律师刑事案件风险代理的可能性 周 萍 (154)
- 刑事和解制度质疑 曹 敏 (162)
- 论我国刑事和解制度之构建 梁仁伟 (171)
- 论我国刑事被害人保护制度之构建 唐德才 (180)
- 论沉默权移植的障碍及其消除机制 黄树标 (189)
- 浅议刑事回避制度对人民法院司法警察的适用 孙玉仁 (197)

美国宪法第四修正案视野下的美国刑事诉讼法

- 关于搜查和扣押 王 静 (206)
- 论恐怖主义犯罪侦查战术 谢曼娜 (220)
- 巡逻民警克敌制胜的临战运用 杨 明 (231)
- 我国用益物权的债权与物权定性分析 陈家新 (238)
- 浅析企业法人的物权
 - 兼析《物权法》第六十八条之规定 李满枝 (248)
- 再婚家庭探析 白银燕 (257)
- 环境公益诉讼探究 李 青 (274)
- 论构建多元化的民事公益诉讼原告主体模式 吕娜娜 (286)
- 发挥行业协会的作用, 促进中国—东盟自由贸易的发展
 - 邓路遥 (294)
- 浅议业主委员会的选举 梁 嵘 (301)
- 浅谈经济法知识的“为”与“不为” 唐颖菲 (309)
- 国际人权公约的国内实施问题
 - 以有关儿童体罚规定在英国的实施为例 蒋 尉 (317)

2

政治与经济论坛

- 论科学发展观的哲学底蕴 粟 珍 (331)
- 论科学发展观对“人本经济”思想的完善 谢 华 (338)
- 以科学发展观为指导发展环北部湾经济圈 何景凤 (345)
- 有效破解高校反腐工作“法令滋彰, 盗贼多有”的困局
 - 当前高效反腐倡廉工作的重点难点与对策分析 张洁石 (353)
- 加强党风廉政建设, 构建平安和谐校园 林云明 (360)
- 保持和发展党的先进性, 努力推进中国特色社会主义建设
 - 黄常恩 (366)

教育教学研究

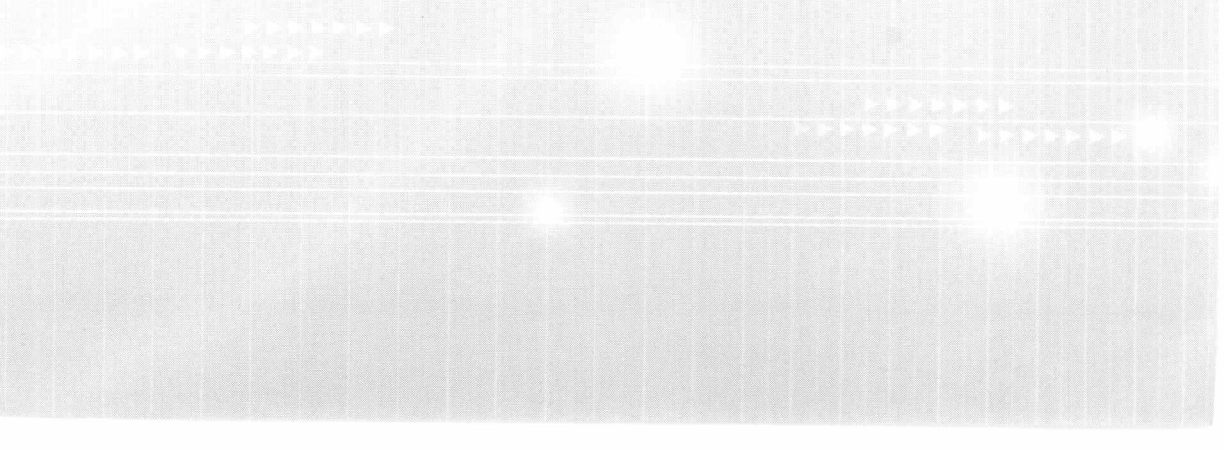
- 略论高校人才工作 韦乃扬 (377)
- 论高职生创新能力培养的问题 谢桂莹 (383)
- 论高校心理健康教育模式 朱小根 (389)

高职学校辅导员队伍建设的现状与对策研究	玉 梅 (395)
高职高专学校学生思想政治教育工作存在的主要问题及对策	唐连荣 (402)
大学生软实力新探	覃海逢 (408)
论博客在高职英语教学中的运用	谢元才 (415)
形成性评价在高职英语教学中的实施与反馈	欧玉蓉 (421)
五项修炼与合格的高职外语教师	文 燕 (429)
浅谈高职计算机专业英语课程的现状及其改进	陈桂松 (436)
当代信息技术环境下的教育和教师	莫晓宇 (443)
浅析高职计算机毕业生就业所存在的问题与对策	刘灿锋 (454)
强化高职计算机网络课程教学改革 培养高素质实用型网络人才	黄艳琼 (460)
《C 语言程序设计》教学改革探索	左倪娜 (467)
高职《photoshop 图像处理》教学改革探讨	蒋 萍 (474)
浅谈警体教学中警体教师的角色定位	程 刚 (480)

其 他

论赫勒的日常生活艺术哲学	颜研究生 (487)
论柳永羁旅情词对其词境界的雅化	覃琳琳 (494)
高职政法院校图书馆特色馆藏的理论与实践	黄 辉 (498)
数字时代的图书馆资源观与馆藏发展政策	吴筱瑾 (505)
浅析习练武术项目对人生的若干个作用	张伟合 (512)
后记	(518)

法学理论与实践



论社会公平的行政保障

何峥嵘

【摘要】现代社会中，公平不是基于自然秩序和社会自治而是制度安排；行政权力事关社会公平的起点、过程以及结果，是实现社会公平的主导力量。行政主要通过社会政策与公共财政支出来实现对社会的干预，因此，社会公平的实现依赖社会政策的公平导向和公共财政支出体系对这一价值观念的支持。

【关键词】行政保障 社会公平 行政供给

在自由市场经济体制中，理性的“经济人”事实上是不存在的，市场经济的效率原则、资本天然的逐利倾向以及优胜劣汰的竞争机制必然导致垄断、贫富分化以及社会公平的丧失。因而社会公平不是基于自然秩序、社会自治而是制度安排，社会公平问题因而事实上成为社会制度的公平问题。显然，事关社会公平的制度安排的权力在于公共权力机构，行政权力因其实际上承担着维持社会秩序的重任而首当其冲地成为制度安排的主导力量。

3

一、社会公平及其行政保障机制

（一）社会公平是一种制度安排

人生而平等是天赋人权论的主要内容，在理论上，假定人们处于同一原初状态，则平等是社会公平的一种状态。在市场机制下，平等主要是指机会平等而不是结果意义上的，社会公平的基础首先是指每个公民平等地享有生存和发展的机会、平等地享有权利，即每个人拥有同样的竞争机会，遵守同样的竞争规则。约翰·罗尔斯的正义论就有着平等主义的倾向，他强调机会平等，认为“一个社会体系的正义，本质上依赖于如何分配基本的权利义务，依赖于在社会不同阶层中存在着的经

济机会和社会条件。”^[1]“平等地分配各种基本权利和义务，同时尽量平等地分配社会合作所产生的利益和负担”^[2]是人们首选的基本原则。如何分配基本权利和义务、利益和负担则事关各种社会制度，在法治社会则是各项法律制度的主要内容，约翰·罗尔斯认为“正义的主要问题是社会的基本结构，或更准确地说，是社会主要制度分配基本权利和义务，决定由社会合作产生的利益之划分方式。所谓主要制度，我的理解是政治结构和主要的经济和社会安排”。^[3]

自由主义主张，国家只要提供了公平的市场竞争机制，贫困便不再是政府和社会的责任。他们忽略了一个基本事实：人们的天赋或社会背景等原初状态的不同是一种客观存在的事实。因此，即使在完全、公平的市场竞争机制下，贫富分化仍然是难以避免的社会现象。

在承认人们的天赋或社会背景等原初状态的不同是一种客观存在的事实的基础上，罗尔斯认为：“社会制度如何对待和处理它们却表现出正义与否的性质。”^[4]他主张在社会制度的安排中，“任何人都应当因天赋或社会背景的关系而得益或受损”^[5]。理性的“经济人”是自由经济合理有序发展的假设条件而非现实，贫富分化、社会矛盾激化是自由市场经济发展的必然结果。因而公平不是基于自然秩序和社会自治而是制度安排，社会公平的问题因而事实上成为社会制度的公平问题。

在我国，贫富分化、社会矛盾激化，一方面，是因市场机制不完善的必然结果，这种不公正的市场竞争机制正是行政权力所做的制度安排；另一方面，社会政策长期以来的身份歧视大大减弱了政府对社会收入的再调节功能，致使贫者更贫、富者更富，强者更强、弱者更弱。

社会公平与否取决于社会制度安排是否公平，而制度安排是否公平则取决于各方的政治自由和机会平等。“如果某些人比其他人拥有更多的表决权，那么政治自由就是不平等的，如果某些人的表决权比别人重要得多，或者社会的某个阶层完全没有选举权，情况也是这样。”^[6]而目前，在我国，由于政治权利缺失以及享有政治权利的条件缺失，使得制度安排不利于弱势群体，社会公平缺失正根源于这种制度安排。如我国“三农”问题的产生就反映了政治制度安排上的缺陷，农民在政治资源分配和政治参与方面都处于弱势，从而决定了其在经济上的弱势，以及国民收入再分配方面的弱势。

（二）社会公平的行政保障机制

显然，事关社会公平的制度安排的权力在于公共权力机构，行政权力因其实际上承担着维持社会秩序的重任而首当其冲地成为制度安排的

主角。因此，新公共行政理论将行政视为实现社会公平的阵地。

尽管市场机制带来了经济的快速发展，但经济效率与社会公平并不呈现一致的发展状态。尽管经济发展是实现生存权、构建和谐社会必不可少的物质基础，但不患寡而患不均，却是人类社会普遍的心理，“均贫富”从来都是社会底层大多数民众的愿望和中国历史上历次农民揭竿而起的初衷。公共权力机构应当承担起“均贫富”的责任，在经济发展成果的分享方面，应当秉着公平原则分配社会公共财富，建立起维护公平的社会制度。

自由经济和社会自治的缺陷固然需要政府干预以实现社会公平，在有着封建家长式传统的国家，政府具有更强大的力量、更自然和更迫切的干预愿望。1885年，德国首相俾斯麦宣称：“社会问题只有国家才能解决。”^[7] 市场机制和社会政策的不合理倾斜的双重因素使得我国的社会问题更加突出，只有国家（政府）才具有解决这些问题的力量。事实也证明，行政措施对社会公平问题的解决大有裨益，有时候是立竿见影的。如近几年来的农村工作方针，扶贫等措施，行政的倾斜使农民直接受益，部分弥补了长期以来对农村、对弱势群体的欠债，有利于缩小城乡差距。而有关的调查研究表明“中国之所以能够在医疗服务体系建设方面取得突出成效，政府的主导作用是决定性因素”^[8]。

且不说市场机制本身就源于公共权力机构的安排，即便在以市场机制调节为主的情况下，社会公平的实现仍然依赖一定的行政权力干预。

首先，社会公平应包括竞争起点的平等，从政府行政的角度来看，是要保证每个人拥有同样的参与竞争的机会，享受同样的权利。

在任何时期任何国家，行政权力作为公共权力都控制着一定的公共资源。在中国，由于社会主义公有制以及政府在社会生活中的实际地位，政府占有更多的公共资源，公民原本自然的生存和发展权利被行政权力重新划分和切割，以至于生存权和发展权的实现必须依赖行政才能实现。公平分配这些公共资源就成为社会公平的起点。

其次，社会公平的实现需要有同样的竞争规则，政府既要提供公平的竞争规则，也要维护公平的竞争秩序，确保竞争程序的公正。

最后，在由于个人天赋的差别或市场机制的缺陷等原因致使竞争结果不公平的情况下，行政权力干预成为实现社会公平的必然选择和最终保障。给付行政的发展使行政在实现社会公平方面有了更广泛的作为。最初的给付行政在于救济贫困，矫正因市场竞争而产生的贫富分化现象，化解市场化带来的社会风险。1601年，英国政府颁布《伊丽莎白

济贫法》，首次以国家立法形式介入济贫事务，成为世界上第一部救助贫民的法律，由官方划定贫困线，对有需要的孤、老、病人进行收容，同时为失业者、贫民、小孩提供有限的资助。1834年，英国制定新的《济贫法》，确认接受贫困救助属于公民应享受的权利，实施贫困救助是政府应尽的义务。^[9]美国1935年通过了《社会保障法》，规定了公共救助，凡符合条件的受助者可以从州政府获得公共救助。^[10]在德国，政府对无力自救的人负有“生存照顾”的义务。魏玛宪法将公民获得社会保障的权利规定为宪法权利，是对社会和市场风险的化解，防止部分公民陷入生存危机，率先在德国建立了社会保险制度。行政在社会保障领域的积极作为影响着结果意义上的社会公平。

现代社会中的给付行政就是政府主动干预经济生活和保障社会弱势群体生存权的重要措施，其正当性基础在于：完全依靠个人自治、市场机制和社会自我调节不能实现社会公平正义，积极的国家作用被认为是克服市场缺陷和推进社会正义的选择。德国学者乌尔海希·巴迪斯说到：“有一点是肯定的，那就是市场机制没有能力在所有的情况下或对每一种财产都提供正义性的利益平衡。……公共福利不可能依靠个人自由自动出现，而是必须在自由的条件下以积极的作用才能得到。平等自由取决于对个人自治的限制和重新分配财富。……这个任务只能使用国家权力得以实现。”^[11]

二、目前我国社会公平缺失及其原因分析

行政在公共产品和公共服务供给方面的倾斜决定了竞争起点的不公平，也是造成收入差距的重要原因之一。一方面，政府在公共产品供给方面的倾斜直接导致不同人群在社会资源享受方面的不平等，进而影响社会财富的分配。另一方面，在再分配领域，政府也没有充分发挥调节收入差距的作用。

（一）行政供给的缺失与失衡

我国政府在公共服务政策的制定、制度安排方面明显地有失公平，在公共产品和公共服务的供给即行政供给方面，歧视普遍存在，“这集中体现在以国家固定投资为代表的公共设施的投入，多年来出现的‘两多’‘两少’现象，即城市多，农村少；发达地区多，落后地区少。也就是说，我们在公共设施的建设和投入方面，农村和中西部地区，明显处于弱势”^[12]。这一政策倾斜直接导致了中西部地区、农村地区的落

后，加剧了中西部地区与沿海发达地区、农村与城市的差距。其他如不同性质企业间在市场准入、资源利用、税收政策、对外贸易等方面的差别对待，城市公民与农村公民在升学、就业、社会保障、计划生育诸领域的“一国两策”，财产权保护上的“三六九等”，大小城市立法权力配置的大小不一，等等，不胜枚举。这种制度安排客观上使强者更强，弱者更弱。

职能转变是1988年以来我国历次政府改革的重要内容，但就目前而言，中国决策者优先考虑的仍然是经济的快速增长，而不是公平和社会安全；在经济和社会快速发展过程中，政府的职能没有及时从经济职能转变到社会管理职能，政府工作的重心一直在经济建设，工作的目标是经济增长率，而不是社会管理与公共服务。这一决策致使行政供给不足。由于公共财政资源有限，而财政支出大部分用于经济建设，公益性投资比例一直很低，包括教育医疗、收入分配、就业和社保、食品卫生与公共安全、利益表达与保护机制、环境保护在内的公共产品的供给增长迟缓，不能满足社会需要。

市场经济体制的确立和发展，本来应当使政府腾出更多的财力、物力、人力用于社会问题的解决，然而现实的情况是，一方面，行政权力没有退出应该退出的领域，造成市场竞争的不完全：在现有的市场机制下，不同的市场主体有不同的市场准入条件，不同的市场主体享有的权利不平等、从而决定了市场竞争机会的不均等。另一方面，不该退出的退出了，如教育、卫生等公共产品的过度市场化导致了更多更严重的社会问题。社会政策的制定和执行本来是为了解决社会问题，由于沿袭传统的国民按身份享受差等待遇的原则，社会政策不仅没有解决社会问题，反而加剧了社会矛盾。

备受关注的贫富差距，不仅仅是经济收入的差距，还体现在享受基本公共产品和公共服务方面的不均等，正是行政供给的这种倾斜加剧了社会贫富分化。有关的社会调查显示，目前人们普遍认为公平较为缺失的领域有：公共医疗卫生、财富与收入分配、养老等社会保障领域、城乡之间的待遇等。^[13]

同样备受关注的城乡差距也不仅仅是收入差距，还包括公共基础设施、教育资源、医疗卫生资源等公共资源享受方面的差距，公共资源享受方面的差距往往直接导致收入的差距，如教育资源的差别待遇造成一部分人上不起学，从而造成其在就业竞争中的劣势；医疗卫生资源配置的向城镇倾斜导致农民看不起病或因病致贫，等等。基于公共产品、公

共服务的行政供给不公造成的城乡发展不协调是近几年来社会发展面临的最突出的问题之一。由于农村教育、医疗卫生和社会保障等公共服务供给严重不足,农村仍有许多人处于返贫的危险之中。

政府提供的最为基础的公共产品应当是教育,但我国政府在教育资源配置方面的价值取向造成了教育资源在城乡之间的分配不均,财政在教育投入等方面的厚此薄彼,导致教育资源分配严重不均,造成城乡、地区、阶层等人际矛盾、紧张、冲突等隐患,恶化社会利益格局。财政对农村教育投入不足,教育设施落后,影响农村教育质量的提高,扩大了农村和城市教育方面的差距。据统计,全国农村中小学在校学生(不包括县镇)占全国中小学在校学生的比重约70%,教育经费占全国比重只有40%左右,其中国家财政性教育经费占全国比重不足50%;从人均教育经费来看,目前城镇普通中学教育经费(含高中)学生人均教育经费是农村学生的2倍。其中财政经费是农村的1.4倍左右。^[14]教育资源配置的这种不均衡必然使农村公民在受教育方面处于劣势,受教育的劣势决定了其在就业竞争方面的劣势,以及收入分配方面处于劣势,因而生存能力竞争处于劣势。有研究表明,在导致收入分配差距的各种因素中,教育因素占20%左右。^[15]

医疗卫生资源的短缺是行政“缺位”的表现之一,据卫生部第三次全国卫生服务调查数据显示,全国约有48.9%的居民有病不就医,29.6%应住院而不住院,这个数字在农村更是高达65%。而在这有限的资源中,行政的配置同样存在严重的不合理,“在2000年世界卫生组织对成员国卫生筹资与分配公平性的评估排序中,中国列188位,在191个成员国中倒数第四”^[16]。医疗卫生资源供给不足和供给不公,造成人们“看病难、看病贵,因病返贫”的突出社会问题。据了解,我国人口占世界人口的22%,但医疗卫生资源仅占世界的2%,就这2%的医疗卫生资源,80%集中在城市,城市中又80%集中在大医院。^[17]医疗资源的过分集中正是源于政府在医疗卫生投入方面的倾斜,行政在医疗卫生资源配置方面的不公可见一斑。其后的医疗卫生体制的市场化改革虽取得了一些成就,但也造成了广泛和严重的市场失灵和政府失灵现象。

(二) 收入分配制度不公与收入差距

城乡之间的收入差距是我国社会财富分配的矛盾之一。统计显示,我国农民人均年纯收入和城镇居民人均年支配收入的比率1985年为12.57,到2004年为1:3.23,清华大学教授胡鞍钢指出,如果考虑到城

镇居民获得的各种转移支付和补贴等,实际收入的差距则达5-6倍。^[18]国家统计局《2006年前三季度我国国民经济保持平稳快速增长》报告显示:2006年前三季度,城镇居民人均可支配收入为8799元,农民人均现金收入为2762元,差距仍在3倍以上。

行业间平均劳动报酬最高与最低之比,2000年为2.62倍,2003年为3.98倍,2004年达到4.25倍,这还不包括工资外的福利收入。2005年平均工资水平排在前三位的行业分别是信息传输、计算机服务和软件业,金融业,科学研究、技术服务和地质业,平均工资水平依次是40558元、32228元和27434元,分别是全国平均工资水平的2.21倍、1.75倍和1.49倍。而排在后三位的行业分别是建筑业,住宿和餐饮业,农林牧渔业,它们在2005年的平均工资分别只有14338元、13857元和8309元,相当于全国平均工资的78%、75%和45%。^[19]

全国各地中,2005年,城镇居民可支配收入最高的上海市人均收入为18645元,比2004年增加1962元;最低的新疆人均收入为7990元,比2004年增加487元。最高和最低的收入差距进一步扩大,2004年收入最高的上海市与最低的宁夏差距为9465元,到2005年扩大到万元以上,达到10655元,增加了1190元。^[20]

造成收入分配不公的原因主要来自以下几个方面:要素占有和机遇不同;体制性“明规则”、“潜规则”不周全、不合理;违法乱纪的“黑色收入”^[21]等。其中,城乡收入差距源于计划经济体制下形成的城乡二元户籍制度,以及政府经济建设的城乡不同规划。长期以来,政府重视工业发展和城市发展,在城市化和工业化过程中,对工业和城镇的政策倾斜,实行农业补贴工业,农村支持城市的方针,对农村少予而多取,对农村、农业基础设施的投入较少,人为地造成农村贫困和城乡之间差距加大。地区差距除了自然地理因素以外,税收制度的扶强特点也加剧了这一矛盾。行业之间的收入差距加大更是行业的行政垄断和行政权力寻租的产物。

(三) 社会保障中行政的“缺位”以及身份歧视加剧了城乡差距

完善的社会保障对缩小收入差距有着直接的作用。从社会保障制度的历史来看,政府建立和完善社会保障制度的目的就在于减缓市场竞争造成的贫富分化趋势,保障弱势群体的基本生存权,实现社会公平。但目前,我国社会保障制度本身存在着严重的不公平。一方面,社会保障制度是在城乡二元户籍制度的框架下建构,对农村居民生存权的漠视普遍合法地存在。1999年国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》,建

立了城市低保制度,《社会保险条例》、《失业保险》等,城镇已基本建立了社会保障制度,但目前农村社会保障体系基本上还是空白,到2005年9月,社会生活最低保障制度在农村的普及率只有13%,且多数集中在少数城市和沿海地区,城乡差异和地区差异非常明显。民政部《2004年民政事业发展统计报告》显示:城市居民最低生活保障支出172.8亿元,是农村居民最低生活保障支出16.2亿元的10倍多。另一方面,根据不同的就业身份对不同的人实行迥然不同的保障待遇,致使一部分人享受过度保障,一部分人则无任何保障。

由于政府职能转变不到位,在社会保障领域,行政的“缺位”也很严重,社会保障的缺口多多,不足以解决人们的“后顾之忧”。

三、行政的价值取向:社会公平

(一) 行政的公平价值观及其意义

一方面,我国目前的社会不和谐问题,大多与长期以来公共行政政策的价值取向有着密切的关系,可以说正是行政的价值偏差造成的。另一方面,在构建和谐社会中“政府主导”的地位,决定了构建公平正义的和谐社会需要政府担负起责任。为此,政府担负的职能应由传统的偏重政治和经济行政演化为强调给付行政,突出国家所负载的积极增进民众福祉的服务义务和保障社会公平的职责。适应化解社会矛盾、解决社会问题的需要,政府应从经济建设型政府向社会管理型、公共服务型政府转变,行政必须以社会公平为核心价值,来解决目前存在的种种社会问题。

从近几年来政府致力于解决民生问题的实践来看,行政的公平价值观正在逐步得到体现。政府采取了大量的措施解决社会发展中的公平问题,如回应民众的诉求,政府正在加快推进收入分配制度改革,更加注重社会公平。2006年5月,中共中央政治局召开专门会议,研究改革收入分配制度和规范收入分配秩序问题。2006年10月,中共十六届六中全会通过《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》,提出:在经济发展的基础上更加注重社会公平,加大调节收入分配的力度,着力提高低收入者收入水平、扩大中等收入者比重,有效调节过高收入,取缔非法收入。与之配套的教育、医疗改革更加注重机会公平,其他财政转移支付等方面的措施,有助于促进机会公平,理顺分配关系,强化财政再分配职能,从而使收入差距得到缓解。