

# 以社会公正奠定社会安全的基础

吴忠民

提要:中国社会现阶段,社会矛盾问题日益凸显。究其主要原因,是由于社会建设和社会管理的发展明显滞后于经济发展,特别是在社会建设和社会管理的核心内容亦即社会公正方面出现了明显的问题。社会公正是社会安全的基础,也是制度安排的基本依据。维护社会公正是缓解贫富差距的重要杠杆。社会公正有利于形成良性互动的社会结构。维护社会公正是形成橄榄型的社会结构的主要途径。只有维护并促进社会公正,才能有效地解决和缓解社会矛盾问题,确保中国社会的安全运行。

关键词: 社会管理 社会公正 社会安全 社会结构

改革开放以来的 30 多年,中国取得了举世公认的巨大成就。另一方面,社会矛盾也日益凸显。胡锦涛同志指出“在当前和今后相当长一段时间内,我国经济社会发展面临的矛盾和问题可能更复杂、更突出”(胡锦涛 2005)。日益凸显的社会矛盾问题,对中国的社会安全造成了多方面的负面影响。如,十几年来,全国发生的群体性事件数量急速增加,从 1993 年的 0.87 万余起,上升到 2007 年的 8 万余起,2009 年的 9 万余起(汝信等主编 2008: 10; 李利璇 2012)。再如,近年来中国用于公共安全方面的财政支出数额急剧攀升,2010 年达到了创纪录的 5517.70 亿元,首次超过同一年度的国防开支 5333.37 亿元(国家统计局 2011: 280)。2011 年,用于公共安全方面的财政支出预算高达 6244.21 亿元,超过国防财政支出预算的 6011.56 亿元(财政部, 2011)。

中国现阶段的社会矛盾问题之所以日益凸显,究其主要原因,是由于社会建设和社会管理的发展明显滞后于经济发展,特别是在社会建设和社会管理的核心内容亦即社会公正方面出现了明显的问题。社会公正关乎现代社会管理的社会安全基础;社会公正是制度安排的基本依据;维护社会公正是缓解贫富差距的重要杠杆;社会公正有利于形成良性互动的社会结构;维护社会公正是形成橄榄型的社会结构的主要途径。为了确保中国社会的安全运行和健康发展,就必须高度重视维护和促进社会公正问题。

## 一、社会公正是制度安排的基本依据

对于一个现代社会的安全运行来说,制度尤其是规范、合理、公正的制度是必要前提。“制度是一个社会中的一些游戏规则;或者,更正式地说,制度是人类设计出来调节人类相互关系的一些约束条件”(诺斯,1994:3)。制度的设计和安排需要根据一种基本的理念来进行。更为重要的是,一个社会不仅要有规则体系,而且这个规则体系必须由“良法”、“良规”、“良俗”等“良性的”制度要素构成,而这个“良性的”制度要素必须基于社会公正才能形成。这主要表现在两个方面。

一方面,社会公正使得现代制度在价值观层面具有了“良性的”意义。社会公正是人类社会具有永恒价值的基本理念和基本行为准则。罗尔斯认为,“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样”(罗尔斯,1988:1)。温家宝也指出,“让正义成为社会主义国家制度的首要价值”(温家宝,2007)。只有基于社会公正基本理念所设计的制度,方具有稳定和可持续的积极意义。现代意义上的社会公正基本理念集中体现了以人为本、自由、平等价值取向,即一是要让全体社会成员共享社会发展成果,二是要为每个社会成员的自由发展提供平等、充分的机会。社会公正的基本规则包括:社会成员基本权利的保证;机会平等;按照贡献进行分配以及合理的社会调剂。社会公正的基本立足点在于:以维护每个社会成员的基本权利为出发点,不管这个人是穷人还是富人,只要属于社会成员基本权利范围内的事情,都应当得到充分的保护。

另一方面,社会公正使得公平合理的基本制度的制定程序成为可能之事。如果基本制度的制定程序不公平不合理,那么在此基础上所形成的基本制度就不可能具有积极的社会意义。基于社会公正理念的制度制定程序首先要求“公平对待”,于此至少有两层含义:一是在处理社会成员利益关系时,应当按照同一尺度一视同仁作出安排;二是采取必要的措施,建立必要的规则体系约束制度制定者以公权谋取私利,也就是不能“夹带私货”。其次要求多方成员的广泛参与,即:不仅需要公共权力部门成员参与,更应当让权力部门之外的社会成员、尤其是相关社会利益群体、特别是弱势群体成员有充分的参与和表意的机会,以获得必要的民意基础和起到有效监督的作用,以维护全体成员的利

益。再次要求信息公开。信息占有的对称性是制度制定程序具有公平性的必要条件,以避免权力一方通过垄断信息操控制度和实施制度的过程及其营私舞弊的可能性。如果一方对相关信息相对充足的占有,而另一方则是信息匮乏者,那么,社会成员对相关制度的合理性就失去了判断、选择的权利,并很难做到有效参与和被公正对待。

## 二、维护社会公正是缓解贫富差距的重要杠杆

虽然还不能说贫富差距过小的社会就一定是一个稳定的社会,但是可以肯定地说一个贫富差距过大的社会必定是一个不稳定的社会。“所有这些内讧,都常常以‘不平等’为发难的原因”。“内讧总是由要求‘平等’的愿望这一根苗生长起来的”(亚里士多德,1965:234),而维护社会公正是缓解贫富差距的重要杠杆。

社会公正的一项重要内容就是强调共享社会发展成果。发展应当是以人为本的发展,而这里所说的“人”又是由全体社会成员所组成的社会为定义的;所以,发展应当是以全体人民的福祉为本的发展,全体社会成员应当共享社会发展成果。正如恩格斯所说的那样,应当“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的情况”,使“所有人共同享受大家创造出来的福利”,“使社会全体成员的才能得到全面的发展”(马克思、恩格斯,1995:243)。社会成员共享社会经济发展的成果,既是现代社会文明的标志,也是现代社会发展的客观需要。

于此,在中国社会现阶段,为了逐渐实现共享社会发展成果这一重要目标,最为重要的事情当属大力改善民生。不能否认的是,改革开放以来,中国经济虽然获得举世公认的成就,但是,社会建设明显滞后。其中一个重要表现是:在为时不短的一个时期中,由于政府对自身的定位及发展目标的片面取向,中国公共投入的优先顺序明显颠倒。一方面,国家在基本民生方面公共投入的比例小得可怜,在21世纪之初曾经位居世界各国之后列(吴忠民,2012:538-540)。这一比例近年来虽然有明显改观,但仍然明显滞后。这与中国经济发展状况很不匹配:中国经济总量现在已经位居世界第二,国家财政收入2011年已超过10万亿元,外汇储备高居世界第一。另一方面,国家不合理的公共投入比重过大,高居或者说是远远高居世界第一的位置。公共投入优先

顺序的明显颠倒,使得我们国家的民生问题长期以来没有得到应有的改善。民生改善的滞后,使得中国民众的基本生存缺乏底线保证,因而拉大了贫富差距。中国现在实际的基尼系数已经超过了0.5,已进入世界上贫富差距比较严重的国家行列,在1亿人以上的大国当中居于前几名的位置。而过大的贫富差距又引发了种种社会矛盾问题,对社会安全造成了多方面的负面影响。据2009年《人民论坛》的千人问卷调查显示,6555名受访者认为“分配不公激化社会矛盾”是未来10年的严峻挑战,占受访人数的80.6%(周晓燕,2009)。

所以,为了有效地维护社会安全,就必须维护和促进社会公正,大力改善民生,建立一个初级的民生保障体系。初级民生保障体系的基本内容是:要初步做到“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”(胡锦涛,2007)。其基本特征在于低水准、广覆盖、有实效。在中国现阶段,随着经济实力的迅速增强,随着财政收入持续地大幅度提高,改善民生所需的公共资金已经完全不是问题。建立一个初级的民生保障体系已经不是一个“能不能做”的问题,而是一个“想不想做”的问题。从最为基础的意义讲,只要注重社会公正,大力改善民生,就能够在保证民众基本生活水准持续提高的基础上有效地缩小贫富差距。

### 三、社会公正有利于形成良性互动的社会结构

从一个特定角度看,社会是由众多群体共同组成的利益共同体。在现代社会和市场经济条件下,这一社会共同体的正常运行和健康发展有赖于各个群体之间的良性互动。从社会公正的角度看,社会群体之间的良性互动表现为社会各个群体之间的互惠互利,即:无论处在较高地位的群体还是较低地位的群体,公正地保障其合理利益为必要条件;不能以损害某一方的合理利益为前提而谋取任何一个群体的私己利益。社会各个群体应当进行有效的社会合作,互惠互利,相互促进,获得一种共赢的结果。

随着现代化和市场经济进程的推进,中国民众的平等意识、独立意识以及维权意识在迅速增强,并且得到了国家制度层面上的认同。2004年,“国家尊重和保障人权”和“公民的合法的私有财产不受侵

犯”的条款被列入《中华人民共和国宪法》,从而使得维护社会全体成员的合理利益和基本权利有了法律保障。通过经验观察,我们可以发现,日益凸显的社会纠纷、矛盾和冲突常常是由某一群体试图侵占损害另一群体的合理利益或基本权利而受到受损方的抵制、反抗所引发的;甚至有的案例是因某些群体日常生活的基本尊严和基本保障被任意践踏、侵害而借机宣泄,以示反抗。

只有基于社会公正才能形成互惠互利的社会互动结构,进而有效地维护社会安全。就此而言,社会公正的意义在于:其一,有利于形成各尽所能、各得其所的局面。应当承认,在现实社会中,社会各个群体的社会地位不可能完全一致,是有差别的。问题在于,这种有所差别的位置,应当按照对社会贡献大小的分配规则而公正地分配资源、机会与获得。其二,有利于缩小社会再分配领域的贫富差距。由于种种原因,一部分社会群体处在困境当中,失去了某种生存能力。如果任其演化下去,既不利于其社会潜能的开发,也不利于社会合作与社会安全,所以,社会有责任对之进行援助,使之渡过难关并恢复必要的合作能力。其三,有利于形成社会阶层之间相互开放和平等进入的局面。在现代社会和市场经济条件下,自致性因素成为影响一个人发展前景的最为重要的因素。其间,以社会公正观为理念,构建机会平等的规则和社会认同是保障地位流动、阶层边界开放的有效机制,有利于打破阶层壁垒,形成向上流动的良性互动结构,缓解贫富分化的阶层冲突。

在中国现阶段,影响良性的社会互动结构的不公问题是多方面的,其中,有三个比较严重的不公问题应当引起我们的特别关注。

第一个问题是社会主要群体的弱势化。同别的国家相比,中国社会弱势群体问题的不同之处在于,不仅存在着一般意义上的边缘弱势群体成员,而且更为严重的是一些主要群体如工人阶层和农民阶层中的许多成员呈现出一种弱势化的趋向。这主要表现在:许多工人和农民的日常生活处境非常困难,其基本权益难以得到切实有效的维护;工人群体和农民群体的相对地位在明显下降,在一定程度上讲已经逐渐失掉了社会话语权,对现实社会及重大政策的影响力越来越小。仅以全国人民代表大会代表的比例为例:在1977-2003年的20多年中,工人和农民代表的比例从1977-1981年的26.74%和20.59%分别迅速降至1983-1984年的14.88%和11.69%,1993年又降为11.15%和9.40%,1996-1998年再降至10.84%和8.06%,到了2003年跌至10.79%和7.67%

(刘智等 2001: 339 - 366; 史卫民、刘智 2004: 367 - 368)。

第二个问题是公权的扩张。如果说任何一个国家的公权都有扩张冲动可能的话,那么,相比之下,中国现阶段公权扩张的冲动来得更为强烈。中国采取的是渐进型现代化模式,而渐进型现代化模式的一个重要特征就在于政府主导着改革和发展进程。而长期以来,中国社会没有形成一个能够对公权进行有效监督和制约的机制。这一切,使得公权扩张的可能成为现实。公权的扩张必然会造成与民争利现象,损害整个社会的互惠互利关系。比如,近年来,一方面是劳动者报酬比重呈逐年下降的趋势。在按收入法统计的地方 GDP 构成中,1993 - 2007 年劳动报酬占比从 49.49% 逐渐下降到 39.74% (常进雄等 2011)。另一方面则是政府收入比重的上升。2002 - 2006 年,政府收入比重从 17.9% 上升到 21.4%,上升了 3.5 个百分点(陈江生 2008)。

第三个问题是精英群体之间的利益结盟。这主要表现为:其一,政治精英群体同经济精英群体的结盟,互利互惠,并形成了排他性的利益占有关系。其结果,他们支配着重要的经济、社会利益空间及资源分配,掌控着重要的获利机会结构,并以超强的实力从中寻租、获得暴利而排斥社会公共利益和大众的发展机会。其二,这一结盟操持“国家认同”的权威和体制优势,在一定程度上左右和影响社会政策的价值取向和运作,侵蚀着以社会公正立基的社会制度和社会认同。例如,在国有企业改制过程中,国有资产向新的所有者和经营者一方严重流失(吴忠民 2008: 196 - 203),而本为“主人”的工人群体则被不断地边缘化、弱势化,以致“失语”(参见沈原 2006)。

#### 四、维护社会公正是形成橄榄型社会结构的主要途径

社会结构的具体状况对于社会安全有着重要的影响。社会结构是社会构成的基本框架。在现代社会和市场经济条件下,“两头小,中间大”、以中等收入者群体为主的橄榄型社会结构是最有利于社会安全的。首先,橄榄型社会结构有助于缩小社会贫富两级分化。贫富两极分化中的群体矛盾最为常见的是劳资、官民以及贫富矛盾。而橄榄型社会结构以中等收入者群体为主干,有利于形成缓解贫富分化的“缓冲层”和“安全阀”(参见张宛丽 2005),有助于缓解尖锐的劳动矛盾。

其次,橄榄型社会结构有助于消除或减缓社会成员的生存危机以及相对剥夺感。相对剥夺感根源于相对贫困。同绝对贫困不同,一些社会成员的基本生活水准已经没有问题,已经摆脱了绝对贫困的状况,但是同别的群体相比,其相对生活水准没有得到相应的提高,出现了一种相对贫困的情形。在相对贫困的基础上,很容易造成一种相对剥夺感,并且往往会表现出一种社会晕轮效应,即:具有相对剥夺感的人群往往超过了实际的相对贫困人群,并使某些社会成员对社会的不满扩散到全体社会成员,威胁社会安全。而橄榄型社会结构不仅意味着社会已经从总体上解决了绝对贫困问题,而且以中等收入者群体依靠后天努力获得成功的示范效应,在很大程度上缓解了相对贫困及其引发的认同危机,因而对社会安全有着十分有利的积极作用。

再次,橄榄型社会结构有助于使社会成员普遍形成一种社会公正、稳定的社会认同感。有恒产者方有恒心。当中等收入者成为社会结构中的大多数,普遍拥有了一份来之不易、像样的家庭财产和稳定的职业,过上了较体面、有尊严的生活,并有抵御各种人生风险、社会风险的社会保障制度为保障,就会倾向于社会公正、稳定的社会认同,并积极努力保持稳定、安全的社会局面。

中国目前离橄榄型社会结构还有不小的距离。学者们估计,中国现在中等收入者只有20%左右。就此而言,至少需要做好这样几个方面的事情。其一,保护社会成员合法所得的财产权。在社会成员诸项基本权利当中,财产权当属基础性的基本权利。私有财产(包括个人的生活资料和生产资料)是大多数社会成员基本生计的必要屏障,是其安身立命的基础;同时,社会成员的私有财产状况同其发展前景密切相联,是其赖以发展的基本平台。其二,扩大社会成员的财产性收入。一个规律性的事情是,随着现代化和市场经济进程的推进,社会成员的财产性收入在其总收入总财富当中所占的比重越来越大。长期以来,中国城市居民的收入主要来源于工资收入。从财富积累的角度看,这种收入方式一是过于单调,二是财富积累速度过于缓慢。应当采取种种有效措施,鼓励居民拓展财产性收入的渠道。其三,大幅度减税。中国现在的税负过重。据有关专家的估算,如果将各种显性和隐性因素都考虑进去,中国现在的宏观税负水平已经超过40%,明显超过24个新兴和发展中国家(地区)平均35.6%的水平(王长勇,2012)。世界银行提供的数字则显示,2008年中国劳动者平均税率为45%,远高于经

合组织国家的平均水平,甚至要稍高于欧盟 15 国的平均水平,高出澳大利亚、美国的平均税率近 1 倍(定军、沈麟 2012)。沉重的税负负担增加了民众的额外支出成本,严重地妨碍着社会成员收入的正常提高,进而妨碍着橄榄型社会结构的形成。

### 参考文献:

- 财政部 2011,《2010 年中央和地方预算执行与 2011 年预算草案报告》,中央政府门户网站 3 月 17 日([http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1826493.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1826493.htm))。
- 常进雄、王丹枫、叶正茂 2011,《要素贡献与我国初次分配中的劳动报酬占比》,《财经研究》第 5 期。
- 陈江生 2008,《调整国民收入分配格局事关重大》,《学习时报》3 月 25 日。
- 定军、沈麟 2012,《中国劳动者税率高达 45% 世行建议大幅减负》,《21 世纪经济报道》4 月 13 日。
- 国家统计局 2011,《中国统计年鉴 2011》,北京:中国统计出版社。
- 胡锦涛 2005,《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》,《人民日报》6 月 27 日。
- 2007,《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——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《人民日报》10 月 25 日。
- 李利璇 2012,《关于群体性事件频发和社会主义和谐社会建设问题的思考》,《法制与社会》第 9 期。
- 刘智、史卫民、周晓东、吴运浩 2001,《数据选举:人大代表选举统计研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 罗尔斯 约翰 1988,《正义论》,何怀宏、何包钢、廖申白译,北京:中国社会科学出版社。
- 马克思、恩格斯 1995,《马克思恩格斯选集》第 1 卷,北京:人民出版社。
- 诺斯 1994,《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海人民出版社。
- 汝信、陆学艺、李培林主编 2008,《2009 年:中国社会形势分析与预测》,北京:社会科学文献出版社。
- 沈原 2006,《社会转型与工人阶级的再形成》,《社会学研究》第 2 期。
- 史卫民、刘智 2004,《间接选举》(上),北京:中国社会科学出版社。
- 王长勇 2012,《中国的税收为什么这样痛》,《新世纪》第 15 期。
- 温家宝 2007,《温家宝总理答中外记者问》,《人民日报》3 月 17 日。
- 吴忠民 2008,《走向公正的中国社会》,济南:山东人民出版社。
- 2012,《社会公正论(第二版)》(下卷),济南:山东人民出版社。
- 亚里士多德 1965,《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆。
- 张宛丽 2005,《缓冲与示范——构建和谐社会中中间阶层的利益关系协调功能》,《中国共产党干部论坛》第 10 期。
- 周晓燕 2009,《分配不公激化社会矛盾》,《人民论坛》第 31 期。

作者单位:中共中央党校社会学教研室  
责任编辑:张宛丽



return to the role of law enforcement and order maintenance.

Laying Social Justice as the Foundation of Social Safety .....  
..... Wu Zhongmin 17

**Abstract:** Currently , various social contradictions become more and more prevalent in China. The main reason is that the development of social construction and social management has lagged far behind economic development , particularly , social justice , which is the core content of social construction and social management , is seriously compromised in China. The author argues that social justice is the foundation of social safety; it is the fundamental principle of institutional arrangements; it is an important lever to mitigate the gap between the rich and the poor; it is conducive to the formation of social structures with positive interactions; and it is the major way to build the olive-shaped social structure. Only through maintaining and enhancing social justice , we could effectively resolve and alleviate social contradictions , and consequently ensure the safe and stable development of Chinese society.

State Building and the Installation and Change of the *Xinfang* System in China Since 1949 ..... Feng Shizheng 25

**Abstract:** Looking from the angle of state building , this paper aims to explain the installation and evolution , as well as the logic of institutional change of China's *xinfang* system since 1949 as an outcome of the state-building process. It argues that born from the state's political ideology of "mass line" , the *xinfang* system was conceived to be able to achieve two fundamental purposes , that is , to mobilize the society for political ends , and to resolve societal grievances. Though *xinfang* work is required to integrate and balance the two goals , in practice , from 1949 to 1978 , the *xinfang* system was manipulated to primarily serve political goals and the complaints of the petitioners were often bent to meet the state's political needs. This particular orientation of *xinfang* work led to the revolutionization of the *xinfang* system itself and the aggravation of societal grievances as well. Therefore , since 1978 , the state has tried to turn the *xinfang* system into an apparatus to appease societal grievances. As a result , the *xinfang* system has undergone massive bureaucratization. In recent years , the state's headache is to cope with the contentious actions taking advantages of the political opportunities unintendedly created by the *xinfang* system.

Middle School Tracking and Occupational Status Attainment in China  
..... Wang Weihai & Gu Yuan 48

**Abstract:** In Blau-Duncan's status attainment model and other related researches , education was used as the intermediate variable for stratum reproduction , but the