

城市反贫困政策的理论探讨

黄剑雄

[摘要] 本文将城市反贫困政策必要性的探讨纳入理性思考的范畴,为此回顾了现存的几种关于公正的重要理论,包括古典自由主义的绝对权利观、功利主义、罗尔斯主义的优先权利观、森的平等原则等。在综合分析的基础上,提出了一个关于社会公正的理论框架。

[关键词] 城市;反贫困;功利主义;社会公道

中图分类号 F061.4

文献标识码 A

文章编号 1000-8780(2003)11-0008-04

作为社会进步和经济发展的必然产物,我国城市化速度正在加快,它通过创造集聚效益优势和规模效益优势,对经济发展起到显著的促进作用。不过,城市化在创造优势的同时,它所产生的负面效应也日益显现,最为突出的就是伴随城市化而来的城市贫困问题。就政府是否应当帮助穷人以及如何帮助穷人这一问题来说,却不能仅仅依靠简单的道义诉求。对于古典的道德哲学家来说,扶贫济困作为社会公正的组成部分之一,寓于命令式的道德体系中,具有绝对优先的地位,不需要有逻辑推理的支持。然而,源于直觉的理念往往是不可靠和混沌的。对于反贫困政策必要性的探讨,需要纳入理性思考的范畴。

一、现存的几种关于公正的重要理论

1、古典自由主义:绝对权利观。古典自由主义的哲学渊源是洛克的天赋权利学说,在经济学上则以亚当·斯密为代表;在当代,诺齐克和哈耶克是古典自由主义的代表人物。对于这些思想家来说,作为社会评判标准的惟一有价值的东西是程序上的正义,而其他任何试图对社会分配结果进行评判的企图都是非正义的。

诺齐克在1974年的《无政府、国家与乌托邦》中指出,衡量公平的标准不是个人效用,而应当是权利的行使和对权利的尊重。在不考虑个人效用的水平和差别的情况下,这些权利包括生存

权、获得个人劳动产品的权利以及自由选择权。诺齐克公平理论的基本政策含义是,过程公平比结果公平更重要。政府应当致力于保障个人的自由和权利的行使,以确保每个社会成员都同样有发挥自己才能并获得成功的机会。而一旦确立了这些游戏规则,那么政府就没有任何理由去改变社会的收入分配格局。可见,诺齐克所倡导的实质上是最小国家理论,也即,国家的作用只能是限制在“守夜人”的角色,其任务仅仅是保证个人自由不受他人的侵害。在经济层面,斯密在《国富论》中早已论证,个人的自由选择可以达到社会福利的最大。当代经济学家中,弗里德曼和布坎南更是将自由选择的意义推向极致(米尔顿·弗里德曼和罗斯·弗里德曼,1998;布坎南,1993)。斯密对某些市场交易(如高利贷)持保留态度,认为国家有义务对它们进行限制,以防止社会资源的浪费。

2、功利主义。功利主义是19世纪以来对西方政治和经济思想影响最大的一个学说。功利主义认为,评价社会分配好坏的标准只能是社会中个人福利总和的大小;一个好的社会分配必须是提高个人福利总和的分配。经济学家约翰·海萨尼证明,如果人们的决策遵循最大化期望收益的原则,那么,他们所认同的公正原则必然是功利主义的。作为一种公正理论,功利主义有相当的吸引力。首先,功利主义包含平等的因素,它支持政府

[作者简介] 黄剑雄,厦门大学财金系博士生。

进行收入再分配。在功利主义的计算中,每个人的效用所得到的权重是相等的。同时,如果边际效用递减对每个人成立的话,功利主义原则更偏好于更平等的分配。从直觉上说,只要社会成员之间存在着收入上的差距,那么这种再分配活动就可以一直持续下去,直到各成员之间的收入完全相同为止。其次,如果允许赋予不同的人以不同的权重的话,则市场经济的分配结果满足功利主义原则。事实上,在经济研究中,经济学家往往采用功利主义或其变种即财富最大化原则来评判经济运行的效率。再次,如果社会中的个人偏好之间不存在巨大的差异的话,则功利主义所认可的社会分配往往是社会财富最大化的分配(对于财富最大化原则而言,更是肯定如此),因此有利于社会财富的长期增长。所以,功利主义原则是既照顾公平又照顾效率的原则。

3、罗尔斯主义:权利优先观。1971年,美国哲学家罗尔斯(Rawls, John)在《正义论》中指出,社会福利的高低取决于社会上境况最差的那个人的效用,致力于实现收入分配公平的政策则应该努力实现最小效用的最大化。这就是罗尔斯所主张的最小最大化原则。由于最小最大化原则强调的是社会上最不幸的人,因此,它表明旨在实现使收入分配平等的财政政策是正确的。通过将富人的收入转移给穷人,社会增进了最不幸的人的福利,从而也就增进了社会的总体福利。但是,最小最大原则事实上并不会导致一个收入完全平等的社会。原因在于,如果政府努力使收入完全平等化,人们就不会有努力工作的热情,而这将导致社会总收入的减少,并促使最不幸者的状况的进一步恶化。而这一道理同样适用于功利主义。因此,无论是功利主义,还是罗尔斯主义,实际上都允许一定程度的收入不平等的存在,因为这种不平等有助于提高人们的工作积极性,从而提高社会帮助穷人的能力。不过,由于罗尔斯主义只重视最不幸的社会成员,因此它要求的收入再分配比功利主义者更多。

4、阿玛蒂亚·森:平等原则。森通过引进创新性概念即功能性活动(functionings)和可行能力(capability),提出了围绕可行能力这个概念的新的发展观,成功地把功利主义对于个人取得的结果的考察和古典自由主义、罗尔斯主义对权利和

自由的考察结合起来。其观点被誉为迄今为止最为“明智和健全”的公正理论。森认为在评价个人福利时,应当同时考虑两方面的情况:一是关于一个人实际上做到的事,二是关于一个人所拥有的各种可能的机会,这两方面的综合就是一个人所具有的可行能力集。森认为,可行能力是一种实现各种可能的功能性活动组合的实质自由,按通俗的话说,就是实现各种不同的生活方式的自由。森认为,以可行能力为基础的实质自由大致包括:免受困苦——诸如饥饿、营养不良、可避免的疾病、过早死亡之类——的基本可行能力,以及能够识字算数、享受政治参与等方面的自由。值得关注的是,森的思想已经在贫困和人类发展指标的研究中得到了广泛的应用。联合国自1990年以来每年发表的《人类发展报告》,就包含了森帮助设计的用以评价各国发展状态的内容广泛的指标体系。

由于森所确立的价值标准的全面性,因此其理论的政策含义是多方面的,它意味着消除贫困、人身束缚、各种压迫、缺乏法治权利和社会保障等涉及经济、政治、社会、价值观念等各方面的状况。就本文所着力探讨的分配公平来说,其政策含义是政府应当实行再分配措施,如失业保险政策和扶贫政策等,以确保社会成员获得各种应得权利(entitlements)的自由。比如说,失业者有资格得到救济,贫困线下的公民有资格得到补助,每一个孩子都有资格上学受教育,等等。

二、对公正理论的思考

从以上对现存的四个公正理论的讨论中我们可以看到,除古典自由主义外,其他三个理论都直接或间接地关注人与人之间的平等。这绝不是偶然的巧合。但是,个人对平等的诉求可能进入两个极端。一方面,一些人会通过自身的努力达到甚至超过别人的水平;另一方面,一些人也会通过抢夺他人的果实的手段达到与他人平等的目的。国家的作用就是通过为个人提供一些必备的条件,诱导个人通过第一个途径获得平等。这不仅仅是因某种目的而采取的手段,其本身就是对人的发展这一根本目的的追求。

社会主义的终极目标是人的全面发展,社会主义国家的任务必须围绕着这个目标展开。所谓人的全面发展就是每个人成为一个自主的、负责的、具有创造力的和能动的人。但是,社会主义对

平等的追求并不意味着达到在所有分配上绝对平等,因为绝对的平等导致个人能动性的丧失,社会因此会陷入止步不前的境地。对于像中国这样的发展中国家来说,在社会分配中保持一定的张力是其能够持续增长所必不可少的条件。

基于以上考虑,公正理论应包括四个层次。第一个层次是关于人身权利的均等分配;第二个层次是与个人能力相关的基本物品的均等分配;第三个层次是关于其他物品的功利主义分配;第四个层次是国家对于社会和谐的考量。在前三个层次中,第一层次优先于第二层次,第二层次优先于第三层次。第四层次是对前三个层次的补充,管辖前三个层次没有涉及的领域。下面对这四个层次逐一进行说明。

人身权利是涉及到人身自由的那些权利,如自我表达权、政治参与权、自由迁徙权、不受他人侵害权等。这些权利的共同特征是普适性和平等性,即一个人对这些权利的拥有不会妨碍他人对它们的同等拥有。它们是古典自由主义者所为之辩护的被动权利,也是正义的基本含义。对于一个非专制的国家而言,国家没有理由不对这些权利进行平等的保护。我们说这些权利必须平等地给予每一个人,是因为国家为了达到某种目的可能必须对这些权利的某些部分进行限制。比如,在计划经济时代,国家为了获得快速、低廉的工业化,就必须对农民的自由迁徙权进行限制,一方面迫使他们生产廉价的食物,另一方面限制城市人口,降低对食物的需求压力。但是,这种限制违背了社会主义对平等的诉求这一根本的目的,因此是不能接受的。

但是,仅仅保护人身权利还不够,为了实现个人发展这一目标,国家还必须为个人创造一定的条件,这就是与个人能力相关的基本物品的均等分配。“与个人能力相关的基本物品”既包括物质物品,也包括权利。这些物品为什么要均等地分配呢?因为它们是提高个人能力所必需的。我们的目标是每个人的发展,我们因此没有理由把任何人排除在分配之外。在这些物品中,教育和社会保障是两个最重要的组成部分。

教育是一个人发展的起点,在现代社会里,没有教育只能意味着永远的穷困和有限的见识。同时,教育是提高个人能力最有效的方式,有了教

育,个人就可以创造收入,就可以进行有效的判断,就可以完善自己的生活,就可以获得自尊和他人的尊重。国家实行九年义务教育是完全正确的。但是,义务首先应该是国家的。这意味着,国家应该首先承担起支持教育的责任,特别是对于贫困地区而言,尤为重要。如果国家只要求家长送子女上学的义务,但却不给他们提供必要的能力,这样的义务是无法保障执行的。

社会保障体系包括养老金保险、医疗保险、失业保险以及其他一些社会福利。社会保障的目的不是对普通人的施舍,也不是某些利益集团争得的利益,而是保护个人生产力和尊严所必不可少的保证。对于保守主义者而言,社会福利是对某些人犯错误的补偿——他们在人生的某一时刻做出了一个错误的决定,因此陷入窘迫的境地。这种说法所有意掩盖的是风险的不可控性,对于个人而言,生病、失业等都不是可以控制的,因此也无从谈到决策失误问题。即便是对于那些确实决策失误的人,难道社会就应该就此置他们于不顾、眼睁睁地看着他们滑入无法自拔的泥潭吗?个人的尊严需要起码的物质保障,个人对于社会的责任也需要起码的能力。社会保障的目的恰恰就是为了满足这些需要。

在保证了一个人的基本权利和物品的平等分配之后,剩下的社会分配应该由功利主义原则进行评判。由于功利主义在效用可比性方面遇到的难题,我们必须对它进行重新定义。一个可取的方法是像波斯纳那样,将功利主义狭义地定义在对收人的评判的范畴(波斯纳,1998),功利主义的个人效用之和的最大化因此转化为个人收入之和的最大化。这样做的好处有三个。第一,货币是对物质物品的一个统一度量单位,对收入的分配因此可以视为是对所有物品的分配。第二,除极少数人(如遁世者)之外,人们评价收入的度量体系总是一致的,至少,每单位的收入所能购买的物品的数量对任何人而言都是一样多的。因此,收入最大化避免了效用最大化中效用的可比性问题。第三,社会资源是有限的,个人收入之和的最大化同时也意味着对社会资源的最大节约,因此有利于一个社会的可持续发展。基于此,我们也可以把重新定义之后的功利主义称为效率原则。

我们以效率原则统帅除基本权利和基本物品

之外的所有社会分配,来自于人类对善的认知和社会主义的实践。就中国而言,半个多世纪乃至近200年来的历史经验证明,扼杀社会效率的制度也是扼杀中华民族前途的制度,追求效率将是中国赶超发达国家所必不可少的前提。必须注意的是,这里的效率原则不仅是针对物质产品的,而且也是针对基本权利之外的其他权利的。基本权利是那些个人拥有不影响其他人的等量拥有的权利,除此之外的权利必定涉及个人之间的取舍。此时,国家在决定取舍时就必须遵循一定的原则,我们对此的建议是效率原则,因为它保证了社会财富的增加,从而增加了权利分配的馅饼,使得每个人都能分得更多的权利。

但是,我们将效率原则置于对基本权利和基本物品的平等分配的前提之下,因为相对于人的本体价值而言,效率仅仅具有衍生性质,换言之,追求效率的目的也只能是人的全面发展。事实上,对个人基本权利和基本物品的保护在多数情况下有利于对效率的追求。反过来,对效率的追求也与对个人基本权利和物品的保护并行不悖。效率的提高意味着社会具有更多的资源来支持基本物品的平等分配,同时也意味着个人拥有更多地利用他的权利的能力。因此,基本权利和物品的平等分配在多数情况下和效率原则是没有冲突的。

最后,以上三个层次可能还不足以保证一个社会的和谐。对于一些人来说,即使赋予他们与他人同等的权利和基本物品,他们也无法将其转化为对他们来说有意义的目的。比如残疾人,如果社会不对他们提供适当的帮助他们将无法过上正常人的生活。在更广泛的层次上,国家应该对社会被边缘化的人口,如失业者、单亲家庭、农村中失去土地者以及进城的农民等负担一定的责任。对于这些人来说,平等的权利和基本物品还足以使他们获得足够的自我创造的能力,国家对他们的投资是必需的。对于失业者,国家应该为他们提供免费的或经由失业保险所提供的救济,并承担起对他们进行再就业培训的责任;对于农村中无地的农民,国家要么应该在法律上赋予他们拥有土地的权利,要么为他们提供一定的社会保障机制;对于进城的农村人口,国家应该充分考虑他们在城市安家落户的可能性,为他们提供必要的方便(如廉价的住房)。所有这些都不是前面三个层次

的公正原则所能解决的,而是需要国家具有超乎其上的信念,这就是对人的全面发展的关怀和对社会和谐追求。对人的关怀体现在个体层次上,关注的是个人的自我完善,这与社会主义关于人的全面发展的理念是一致的。对和谐追求体现在对社会整体的顺利运作的关怀上,它是一个社会赖以存在的政治基础。在中国传统中,和谐是一项重要的组成部分。但是,传统中国社会达到和谐的手段往往是专制,是万众臣服的和谐。民主的中国不能将和谐建立在政治专制之上,也不能建立在思想控制之上,而是必须建立在国民的政治认同之上。一个和谐的社会对于任何人来说都是有好处的,没有人愿意看到国家处于无休止的冲突之中。因此,将和谐建立在国民的政治认同之上是完全可能的。

三、一个公正理论的提出

综上所述,一个完整的关于公正的理论应当包括四个层面的内容:

首先,人身权利和基本物品的平等分配保证了人们在全面发展过程中对于制度的起点平等。与古典自由主义的起点平等或程序正义相比,我们更强调基本物品平等分配的重要性。但是,我们也不认为国家可以保证个人在能力方面的平等,因为能力不仅取决于外部条件,而且也取决于个人的智力和家庭背景。国家能够、而且也必须做到的,是为个人提供平等的外部条件,基于这些条件上的发展则是个人的事情。

其次,在人身权利和基本物品的平等分配得到保障的前提下,效率原则是支配社会分配的主要原则。对于经济效率而言,市场的自由配置是最好的选择。在其他领域,如立法和公共物品的生产和分配方面,效率原则也应成为主要的原则。在决定公共投资的时候,国家应当着眼于长期的效率,长期效率的获得不仅保证国家的长期增长,而且保证增长的质量,即个人能力的普遍提高。

最后,在以上三个层次的原则之外,国家还必须具备追求社会和谐和人的全面发展的理念,而在社会分配中顾及社会弱势群体的利益。

(作者单位:厦门大学财金系,福建 厦门 361005)

(责任编辑:陈燕)