

学校编码: 10384
学号: 200206019

分类号_____密级
UDC

学 位 论 文

构建公平型的中国政府

Establish a Fair Government in China

金剑锋

指导教师姓名: 林平国 副教授

申请学位级别: 硕士

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2005年5月

论文答辩时间: 2005年 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2005年 月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2005年5月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

党的十六届四中全会明确提出要构建社会主义和谐社会。公平正义是和谐社会的基本特征，也是和谐社会的基石。然而，当前社会是我国经济发展最快的时期，却不是人民群众对政府意见最少的时期，不公平现象在社会许多领域都有存在。这样的现实决定了构建公平型的中国政府刻不容缓。本文主体包含四个部分：

第一部分：从横向与纵向两个维度分析了公平的内涵，认为公平包含了正义、公正、平等、人权、自由等诸种价值。本文认为，从公共管理的角度来看，公平是指政府依据国家赋予的公共权力，制定公正、人道的法律和政策，建立合理的权力和组织架构，通过正当的行政程序，有效实施政府行为，保证公民享有同等的社会权利，履行同等的社会义务，保障利益分配机会的均等，达到结果公正合理的一种社会心理状态。它是目的与手段，价值与规范统一。在此基础上对公平理论的历史演进进行了综述。对公平与效率关系的问题提出了本文独特的见解。

第二部分：阐明建设公平政府的现实紧迫性，重点剖析了区域、城乡、教育、分配等领域存在的不公平现象；论述了建设公平政府对我国和谐社会、市场经济体制、政治文明等方面具有的积极意义。

第三部分：分析了国外政府为实现社会公平，进行社会保障、救助贫困群体、协调区域发展、缩小城乡差距等方面的政策与行动，以及这些政策措施对我国构建公平政府所具有的启示作用。

第四部分：这是本文的结论部分，具体论述了我国公平政府构建的路径导向。其主要内容有：确立政府公平理念；减少贫困人口；推进教育公平；建设公平法律体系；缩小城乡差距；建立农村社保；促进环境公平；保护弱势群体。

鉴于本论所题具有的难度和本人学术水平有限，本文只能就构建公平

型的中国政府进行初步的研究。因此，本文的论点与分析难免存在片面和不足之处，有待于学界前辈同仁的批评指正，以利于进行深入地探讨和研究。

关键词：政府；公平；和谐

厦门大学博硕士论文摘要库

Abstract

Establishing a socialist harmonious society has been put forward in the 4th Plenary Session of the CPC'S 16th National Congress. Fairness and justice are the basic characteristic and the cornerstone of a harmonious society. However, unfairness exists in many fields in our society. Thus, there is an urgent need to establish a fair government in china. This article consists of four parts:

The first part analyzes the meaning of fairness vertically and horizontally, and then stresses that fairness contains diverse values such as justice, equality, human rights and freedom. This paper argued, if we view from a Public Administration scope that the Fairness is ought to refer such kind of social situation that the government should make a fair and humanism law and policy depend on public power authorized by country, build a legal power and framework of organization, implement government behavior effectively through proper process, ensure the citizen have coequal social right and perform the same responsibility, guarantee the equal opportunity of interest assignment and attain a fair and reasonable result. It is the unity of aim and means, the unity of value and norm. Based on the above analysis, this part summarizes the historical evolution of the theory of fairness and puts forward a unique understanding about the relation between fairness and efficiency.

The second part point out it is of great urgency to build a fair government with some examples, which include the unfairness in the fields like regions, town and country, education and distribution. It also analyzes the positive significance of establishing a fair government.

The third part analyses the policy measures adopted by some foreign governments to realize social fairness, carry out social security, relieve the poor, coordinate regional development, narrow the gap between town and country. It also discusses the significance of these countermeasures in establishing a fair government in china.

The fourth part is the conclusion of the article, which discusses the oriented

approaches to build a fair government in china. They are as follows: establishing the fair ideals of the government fairness, reducing the population of the poor, advancing education fairness, building a fair law system, narrowing the gap between town and country, stabling the social security in the countryside, promoting environmental fairness and protecting the weak.

In view of the difficulty of this subject and my limited academic ability, this article only makes a preliminary study on how to establish a fair government in china. In that way, the related points of view are unilateral. Meanwhile it is open to further study.

Key words: Government; Fairness; Harmony.

目 录

引 言	1
一 公平概念及其理论阐释	3
(一) 理解公平	3
(二) 公平理论的历史演进	6
(三) 公平与效率的关系	14
二 构建公平型中国政府的紧迫性和意义	17
(一) 构建公平政府的紧迫性	17
(二) 构建公平政府的意义	21
三 外国政府促进公平的实践对构建公平型中国政府的启示	29
(一) 英国的社会保险救济制度	29
(二) 美国西部开发运动对我国实现区域协调发展的启示	30
(三) 东亚国家提高人民收入水平	31
(四) 新加坡政府的反腐败运动	33
(五) 韩国政府缩小城乡差距	34
(六) 法国政府努力实现教育公平	35
四 构建公平型中国政府的途径选择	36
(一) 确立公平行政理念	37
(二) 减少贫困人口	39
(三) 促进教育公平	40
(四) 建设公平法律体系	42
(五) 抑制城乡收入差距扩大的政府行为选择	44
(六) 建立农村医疗保险和社会保障制度	47
(七) 实现环境公平	48

(八) 政府加强对弱势群体的保护	50
结 束 语	53
参 考 文 献	54

厦门大学博硕士论文摘要库

Contents

Preface	1
I .Concept and Theoretical Explanations of Fairness	3
1. Understanding Fairness.....	3
2. Historical Evolution of Fairness Theory	6
3. Relation of Fairness and Effectiveness	14
II .Urgency and Significance of Establishing a Fair Government in China 17	
1. Urgency of Establishing a Fair Government.....	17
2. Significance of Establishing a Fair Government	21
III.Enlightenment on Establishing a Fair Government in China from the Practice of Fairness in Foreign Countries	29
1. Social Insurance Relief Institution in Britain.....	29
2. Enlightenment on Accomplishing Regional Coordinated Growth in China from the American Western Development.....	30
3. Raising the People’s Income Level in Eastern Asian Countries	31
4. Anti-Corruption Movement in Singapore	33
5. Narrowing the Gap between Town and Country by Korean Government	34
6. Effort to Realize Education Fairness of French Government	35
IV.Choices of Approaches of Establishing a Fair Government in China	36
1. Establish the Ideal of Fairness	37
2. Reduce the Population of the Poor.....	39
3. Advance Education Fairness	40
4. Make a Low of Fairness.....	42
5. Narrow the Gap between Town and Country.....	44
6. Establish the Social Security in the Countryside	47
7. Promote Environmental Fairness	48
8. Protect the Weak	50

Conclusion53
References54

厦门大学博硕士学位论文摘要库

引言

党的十六届四中全会明确提出要“构建社会主义和谐社会”，将“构建社会主义和谐社会的能力”作为党全面提高执政能力的五大能力之一。社会主义和谐社会，是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。胡锦涛认为，构建社会主义和谐社会，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望。

因果思原，我们党为什么要在我国经济取得飞速发展，人民生活基本实现小康的情况下提出构建社会主义和谐社会的设想呢？当前社会是我国经济发展最快的时期，却不是人民群众对政府意见最少的时期，现实社会中也存在种种不公平现象，如公共资源分配不均、贫富两极分化、政府腐败严重、区域发展失衡等等。

“公平是一个多面性的问题，它有着价值观、文化和心理的深层次成因。”^①公平是与人的理念、价值、心理和精神状态密切相关的，在社会、经济、政治、文化等各个领域与人类发生着紧密的联系，人们的心理与情感支配着人们的信仰与行动，一个让人感到不公平的政府和国家，是不可能得到人民的认可与支持的，是不可能维持社会的和谐的。

公平是和谐社会的基石，不公平的社会现实是与构建社会主义和谐社会理想相违背的。改变不公平现状与构建社会主义和谐社会都离不开政府的努力，政府的努力程度将对改变不公平现状与构建和谐社会发挥决定性的作用。政府是国家的象征，它是国家权力的天然行使者，是经济发展和社会进步强有力的推动者，“平衡众多企业巨人之间的公平竞争，协调社会财富的合理分配”、“治理（governance）、公正、民主和机遇平等”，^②维护社会公平、实现社会正义是政府的基本职能目标。

正是为了能使我国政府在进行和谐社会建设的伟大实践中，更有效地发挥其决定作用，本文提出了构建公平型中国政府的设想，期望能对建设社会主义和谐社会有所裨益。

^① 【韩】宋丙洛 著：《韩国经济的崛起》，北京：商务印书馆，1994年，第178页。

^② 【美】蓝志勇 著：《行政官僚与现代社会》，广州：中山大学出版社，2003年，第18页，第138页。

一 公平概念及其理论阐释

社会公平是一个古老的话题，自古以来就是人们关于社会公共秩序、利益关系最基本的理念，是人们向往和追求的理想的社会利益关系状态。公平涉及人们社会生活的各个方面、各个领域，因此，对公平概念及其理论的研究，是我国目前学术界关注的热点。

（一）理解公平

从语言本身的角度来看，“公平”是一个由“公”字和“平”字组成的词组，“公”的含义主要有：“官方事务（official business）”、“公家、国家、集体（authority）”、“公共的、人民的、国家的或社会的权益、利益或所有权（public interests）”、“公布、公开、让众人知道（make known to）”。^①“平”字的含义则有：“相等的，相同的（equal）”、“公正的（fair）”、“以同等数量或份额对待（equally）”、“共同，一起（together）”。^②公平就是“合情合理、不偏不倚”^③、“处理事情合情合理，不偏袒哪一方面”^④或“公正而不偏袒”，^⑤在英语语言中，与公平相匹配的单词有两个，即Justice和Equality，“Justice词义为正义、正当、公正、公平、合理、公道等；Equality词义为同等、平等、均等、公平、均衡、公正、合理等。”^⑥

公平与不同的社会领域、规则、程序、制度、现象和心理状态相结合，就具有了各种不同的意义：(1)有人从制度入手，认为公平是社会制度规则的公正、平等，是社会对每个人权利和义务的合理分配。公平是收入分配规则的公平。或把公平分为三个层次的内涵：第一级内涵是制度规则的公平、平等；第二级内涵是收入分配制度的公平，即个人向市场提供的生产要素（劳动、资本、土地、技术

^① 《中华字典》，海口：三环出版社，1990年，第299-300页。

^② 《中华字典》，海口：三环出版社，1990年，第776-777页。

^③ 《现代汉语搭配词典》，上海：汉语词典出版社，1999年，第324页。

^④ 中国社会科学院语言研究所辞典编辑室编：《现代汉语词典》，北京：商务印书馆，1992年，第384页。

^⑤ 《现代汉语大词典》上册，上海：汉语大词典出版社，2000年，第273页。

^⑥ 曾昭宁著：《公平与效率》，北京：石油大学出版社，1994年，第67页。

等)的多少,要与获得的报酬相适应;第三级内涵是收入补偿制度的公正,即政府要对个人收入进行合理的调节。三级内涵相互联系。(2)有人从社会道德心理入手,认为公平属于道德范畴。公平是一种主观感觉、心理平衡、主观评价。(3)有人从社会关系入手,认为公平是人与人之间的一种“相称”或平衡关系。(4)有人从政治哲学角度入手,认为公平是善、正义在具体环境、条件、状况中的相应体现和权益状态。(5)有人从公平的本质入手,认为公平是以一定的物质利益为基础的,是反映和评价人们之间合理的社会利益关系的范畴,其本身所指的就是人们之间的利益关系。(6)有人从法理学角度入手,认为公平应包括四种含义:在法律面前人人平等;机会均等,即在法律面前人人平等的基础上,前程为人人开放;分配公平,包括分配正义和矫正正义,在机会均等的条件下每个人获得与自己投入的有效资源相称的收益;结果平等,指人们在最终消费上的平等。(7)有人从教育角度入手,认为公平是指教育主体在教育活动中对每一个教育对象的公平和对教育对象评价的公平。教育公平的最终体现是受教育者享有平等的受教育的权利。(8)有人从收入分配的角度入手,认为公平是指财产分配的公平,或者,公平是指获取收入与积累财产机会的公平。

以上关于公平的含义,是从横向上,在各个不同方面作出的解释,可以让我们在一个横切面上,加深对公平的理解。通过横向的分析发现,公平具有公正、平等、相称、均衡、公开等含义。那么,在纵向上,公平包含了哪些含义呢?

历史地来看,由于实现社会公平是人类一直在不断努力追求着的理想,随着这种努力的不断加强,经济社会的不断进步,人类的科学知识文化水平得到不断的提升,人类的需求也不断增加,人与人之间的交往和个人与社会之间的接触面也在不断扩大,必然导致人们对社会公平期望值的提高。这在历史上体现为人们由各个阶段思想家们和政治家所提出的不同的新社会价值的追求,每一个价值的达成与否或达成度的高低,都会引起人们对社会公平与否的心理反应。

在原始社会,生产力水平低下,生活资料极其匮乏,决定了人们所信奉“不患寡而患不均”平等主义的朴素公平观,认为不均等就是不公平。进入阶级社会,统治阶级以“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”为其公平观的主体价值。处于被统治地位的阶级则以“兼爱”、“非攻”,“等贵贱,均贫富”,“无处不均匀、无人不饱暖”,“王侯将相宁有种乎”为其公平观念的主体价值。两

大阶级的每一次碰撞都被看作是对自身的侵犯，是不公平的。在两种观念发生碰撞后的反思中，统治阶级和被统治阶级都逐渐认同了“公则天下平矣，平得于公”，“民惟邦本”，“水则载舟，水则覆舟”，“民为贵，社稷次之，君为轻”，“以不忍人之心，行不忍人之政，治天下可运平掌上”等有利于社会和谐和公平性价值，与之相悖时，则一致认为是不公平的。

此时的西方，马克思曾说过：“希腊人和罗马人的公平观认为奴隶制度是合理的”。^①相反，亚里斯多德认为守法或违法是评判公平与否的标准：“遵纪守法为公正，违法乱纪为不公正。”^②同时，人们还认识到“政治有阶级本性，……寡头统治是富人共谋劫贫，民主制度则是贫者共谋劫富。……权力之为物，主要用来促进一己的利益，或你所属的团体的利益。”^③所以，不实行法治，不守法，不民主就是不公平的。

进入资本主义后的西方，与市场经济同步发展的自由、平等、人权等已成了西方人的核心价值。“人人生而平等”、民主自由、正义等理念已成了西方人生命的一部分，一旦自由得不到保护，民主得不到实现，正义得不到维护，人们就会感到不公平。

社会主义社会的宪法规定，“……国家的一切权力属于人民。……”国家把权力还原给人民，使人们能用自己的权力来保护自己的权利，说明公平已成为宪法和法律的基本价值取向。^④这说明人们公平行使人权得到法律的保护，从而使公平具有了目的性和制度化的意义。然而，“在共和国里，当一个公民获得过高的权力时，则滥用权力的可能性也就会更大。”^⑤权力运用异化的现象出现在所难免，这要求对权力的制约和监督，纠正权力滥用，以保证人们基本权利行使公平。反之，把公平只是作为一种手段，不对权利公平进行保护，不对权力异化进行监督和惩罚则是不公平的。

经过横向与纵向的比较分析，我们可以发现公平包含了公正、平等、公开、正义、民主、人权、法治等价值内涵。所以，本文认为，从公共管理的角度来看，公平应该是指政府依据国家赋予的公共权力，制定公正、人道的法律和政策，建

^① 《马克思恩格斯全集》第18卷，北京：人民出版社，1964年，第310页。

^② 【希】亚里斯多德：《尼各马科伦理学》，北京：中国社会科学出版社，1999年，第95页。

^③ 【美】约翰·麦克里兰 著 彭淮栋 译：《西方政治思想史》，海口：海南出版社，2003年，第19页。

^④ 范毅：《公平：宪法的基本价值取向》，《中国人民大学学报》，1999年第1期，第80页。

^⑤ 【法】孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），北京：商务印书馆，1961年，第14页。

立合理的权力和组织架构，通过正当的行政程序，有效实施政府行为，保证公民享有同等的社会权利，履行同等的社会义务，保障利益分配机会的均等，达到结果公正合理的一种社会心理状态。公平既是一种社会现实，也是一种心理状态。它是合规律性与合目的性的统一，是手段与结果的统一，^①是合理性与合法性的统一，是历史与现实的统一，是价值与规范（制度）的统一。

（二）公平理论的历史演进

在组织管理理论界，对公平最早进行系统研究的是美国行为科学家亚当斯（J·S·Adams），他提出了非常著名的公平理论。公平理论又称社会比较理论，是亚当斯在《工人关于工资不公平的内心冲突同其生产率的关系》、《工资不公平对工作质量的影响》、《社会交换中的不公平》等著作中提出来的一种结果激励理论。该理论侧重于研究工资报酬分配的合理性、公平性及其对职工生产积极性的影响。

公平理论的基本观点是当一个人做出了成绩并取得了报酬以后，他不仅关心自己所得报酬的绝对量，而且关心自己所得报酬的相对量。因此，他要进行种种比较来确定自己所获报酬是否合理，比较的结果将直接影响今后工作的积极性。

一种是横向比较，他将自己获得的“报偿”（包括金钱、工作安排以及获得的赏识等）与自己的“投入”（包括教育程度、所作努力、用于工作的时间、精力和其它无形损耗等）的比值与组织内其他人作比较。只有相等时，他才认为公平，如下式所示：

$$O_p / I_p = O_c / I_c$$

其中： O_p ——自己对所获报酬的感觉

O_c ——自己对他人所获报酬的感觉

I_p ——自己对个人所作投入的感觉

I_c ——自己对他人所作投入的感觉

当上式为不等式时，可能出现以下两种情况：

(1) $O_p / I_p < O_c / I_c$

在这种情况下，他可能要求增加自己的收入或减小自己今后的努力程度，以

^① 详见曾昭宁 著：《公平与效率》，石油大学出版社，1994年，第71-88页。

便使左方增大，趋于相等；另一种办法是他可能要求组织减少比较对象的收入或者让其今后增大努力程度以便使右方减小，趋于相等。此外，他还可能另外找人作为比较对象，以便达到心理上的平衡。

$$(2) O_p/I_p > O_c/I_c$$

在这种情况下，他可能要求减少自己的报酬或在开始时自动多做些工作，但久而久之，他会重新估计自己的技术和工作情况，终于觉得他确实应当得到那么高的待遇，于是产量便又会回到过去的水平了。

另一种是纵向比较，即把自己目前投入的努力与目前所获得报偿的比值，同自己过去投入的努力与过去所获报偿的比值进行比较。只有相等时他才认为公平，如下式所示：

$$O_p / I_p = O_h / I_h$$

其中： O_p ——自己对现在所获报酬的感觉

O_h ——自己对过去所获报酬的感觉

I_p ——自己对个人现在投入的感觉

I_h ——自己对个人过去投入的感觉

当上式为不等式时，也可能出现以下两种情况：

$$(1) O_p/I_p < O_h / I_h$$

当出现这种情况时，人会有不公平的感觉，可能导致工作积极性的下降。

$$(2) O_p/I_p > O_h / I_h$$

当出现这种情况时，人不会产生不公平的感觉，但也不会觉得多拿了报偿而主动多做些工作。

在亚当斯的公平理论提出后的1977年，美国组织行为学权威约翰·B·迈纳进行了一项关于对公平理论的重要研究——“关于组织行为科学理论的效度及实用性的评估”表明，公平理论实用性差的原因大致有以下三种：(1)缺少客观的衡量标准。公平与不公平，都是人的主观感觉，在很大程度上取决于人对客观事物的认识水平、价值观念、行为准则等因素。由于公平理论是建筑在人的主观意识基础之上的，没有客观的平衡标准，使其实际应用受到限制。(2)付出的劳动与获得的报酬不易计量。付出的劳动从内容上讲是相当广泛的，劳动量的大小及价值高低，不仅取决于劳动的时间、强度、环境，而且还要涉及到劳动者的资历、经验、学识、技术水平、工作能力及效率等因素，以及在这些条件下所取得的成果

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库