

# 公共政策公共性视角下公平与效率问题综述\*

曾莉娜, 丁欣雨

(上海师范大学 法政学院, 上海 200234)

**摘要:**关于如何解决公平与效率的关系,有学者把优先权交给平等,有学者把优先权交给效率,有学者为了平衡公平和效率的关系做了一个妥协,还有些学者认为政府管公平、市场管效率。无论怎样,实现公平和效率的动态平衡,是一个社会系统工程,需要建立完善的公共政策体系。

**关键词:**公平;效率;公共政策公共性;政策体系

**中图分类号:** F811.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 6439(2008)03 - 0085 - 04

## Research summary on equity and efficiency on view of public policy fairness

ZENGLI - na, DING Xin - yu

(School of Law and Politics, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** On how to deal with the relationship between equity and efficiency, some scholars give priority to efficiency, while some give priority to equity, and others give balance between equity and efficiency. Another group of scholars think that guarantee of equity is the government's duty while market competition can promote efficiency. We think that the relationship between equity and efficiency should be kept dynamic balance since it is a social system which needs to be safeguarded by perfect system of public policy.

**Key Words:** equity; efficiency; public policy fairness; system of public policy

现代社会是一个复杂的合作体系,政府的任何决策都会涉及相当大的群体利益,政府如何调节各个群体的利益成为公共政策的一个必然的选择。阿瑟·奥肯认为,“公平和效率(的冲突)是最需要加以慎重权衡的社会经济问题,它在很多的社会政策领域一直困扰我们。”<sup>[1]</sup>在做大经济蛋糕和公平进行蛋糕分配的问题上二者似乎难以很好地统一,“或是以效率为代价稍多一点平等,或是以平等为代价稍多一点效率”,出现了平等与效率的选择。而作为政府,制定公共政策的关键是平衡各种相互竞争的公共需求,因而涉及到各种竞争性需求的优先顺序。随着工作重心的发展变化,政府通常通过公共政策来调节公平和效率的关系。而公平和效率在不同时期的表现也是公共政策调节的结果。

对于公共政策来讲,公共政策的价值取向是其核心和灵魂,公共政策的基本取向就在于效率和公平的原则,这正是我们正确理解和执行公共政策的切入点。因而从公共政策的视角探讨公平和效率的关系,就是要揭示如何通过公共政策实现公平和效率关系的动态平衡机制。

公平与效率的关系问题直接涉及到社会的发展和稳定,因此它成为人们普遍关注的热点,理论界争论的焦点和公共政策价值选择的难点。现将国内外学术界关于公平与效率关系的不同观点综述如下。

### 一、国外关于公平与效率关系的主要观点

西方学者认为,公平与效率作为人类社会追求的两大目标,构成了现代经济社会的两难选择,长

\* 收稿日期: 2007 - 11 - 28

作者简介: 曾莉娜(1984—),女,江西赣州人,上海师范大学法政学院,硕士研究生,从事公共政策研究。

丁欣雨(1975—),男,山东临沂人,上海师范大学法政学院,硕士研究生,从事公共政策研究。

期以来成为经济学界讨论的一个核心问题。关于公平与效率之间的选择,西方学者的观点大体可以分为三种:重效率论、重公平论和公平与效率并重论。

1. 重效率论。持重效率论观点的西方经济学家的代表人物主要有哈耶克(F. A. Hayek)、弗里德曼(M. Friedman)等。哈耶克则着重强调了效率与形式公平。哈耶克所指的“形式公平”,是指在法律面前的平等和机会的平等。哈耶克认为:<sup>[2]</sup>“遵循这两个平等原则才能保证效率。追求效率的同时必然会带来收入及财富分配的不平等,但这种不平等是合理的,并且是应当受到政府行为保护的。因此,政府的职责不是“用特殊干预行动来纠正自发过程所形成的分配状况”,而在于保护法律面前的平等以保证效率和自由。弗里德曼认为:<sup>[3]</sup>“追求效率所体现的结果不公平本身就是公平的,而“结果均等显然与自由相抵触”。在保证机会均等和权利均等的前提下,则应按照个人拥有的工具和他所生产的東西进行收入分配,该过程由于受到种种不确定因素的影响,则收入分配必将带有不均等的特征,而这种不均等本身也将促进社会进步和经济发展。”

2. 重公平论。西方学者中,主张重公平论的主要代表人物有勒纳(A. P. Lerner)、米里斯(J. A. Mirrlees)、罗尔斯(J. Rawls)、新剑桥学派的代表罗宾逊夫人(J. Robinson)等。罗尔斯认为,在考虑到收入转移的成本之后,效率与公平是相互替代的,公平是使“最穷的人的状况尽可能变好”的分配。罗尔斯坚持公平优先于效率的观点,他指出:“公平正义是优先于效率的”,效率原则从属于公平正义原则,如果能提高社会最贫穷的人的利益,即使牺牲某些效率也是应该的。<sup>[4]</sup>英国新剑桥学派则从经济增长角度出发,认为收入分配格局是决定经济增长的内生变量,即公平左右着效率;同时,在其他条件不变的情况下,经济增长率越高,利润率及其在国民收入中所占的份额就越大,因而工资收入份额就越小,从而使工人的处境相对恶化,并加剧了社会不公平现象。尽管经济增长率的提高会带来工资总量的增加,但决不意味着消灭贫困,而且经济增长会使大多数人的生活水平低于社会一般水平。琼·罗宾逊指出,机会不公平和经济状况不公平的“绝对贫穷”不仅仍然存在,而且随着经济的增长正在日益扩大。新剑桥学派主张政府应在再分配领域内进行干预,琼·罗宾逊特别主张实行没收性的遗产税,以便消灭私有财产的集中,抑制食利阶层

的收入增长,并把政府由此得到的财产及其收入专用于公共目标。<sup>[5]</sup>

3. 公平与效率并重论。持公平与效率并重论观点的学者认为,公平与效率两个政策目标同样重要,二者必须并重,关键在于如何以最小的不平等换取最大的效率,或者以最小的效率损失换取最大的平等。该理论的代表人物有凯恩斯(J. M. Keynes)、萨缪尔森(P. A. Samuelson)、阿瑟·奥肯(A. M. Okun)。阿瑟·奥肯认为,“平等与效率双方都有价值,而且其中的一方对另一方没有绝对的优先权”。<sup>[6]</sup>在面二者之间的权衡问题时,奥肯坚持调和公平与效率两大价值目标的所谓“第三条道路”。奥肯同时也指出,效率与公平是相互影响、相互促进的。凯恩斯认为放任自由的市场制度既不能实现公平,也不能获得效率。凯恩斯主张实行一系列国家干预政策来解决收入与财富分配不公问题,加强对富人直接税的征收,并且消灭食利阶层。他认为通过国家干预政策不仅可以增进社会财富和收入分配公平,而且可以避免为解决公平问题带来的效率损失。<sup>[7]</sup>萨缪尔森认为公平与效率是相互促进的。解决公平问题本身就会带来效率的提高。<sup>[8]</sup>

## 二、国内学术界关于公平与效率关系问题研究综述

公平和效率关系的问题是一个与我国现代化建设进程伴随始终的重大问题。在我国现代化的进程中,由于我国的现实国情,我国的公共政策取向在初期比较注重效率,快速发展国民经济,经过三十年多年的发展,我国经济实力已经得到提高,过度注重效率的负面影响在社会生活中已有不同程度的体现,伴随着经济发展,我国学者结合我国社会发展的实际情况提出了诸多论争。

1. 公平和效率的关系是矛盾、对立的,还是相辅相成的

王锐生先生认为,不公平是效率跃迁所付出的代价。他认为从迄今为止的文明史进程来看,效率跃迁和个体被牺牲几乎是不可分的。这种不公平事实上是人类历史前进所付出的代价。<sup>[9]</sup>程连升先生认为公平和效率能否得到兼顾,或者兼顾到什么程度,取决于市场和政府之间的合作或博弈的程度,公平和效率的天平就这样在市场和政府的博弈中最终找到了平衡的支点。<sup>[10]</sup>

但是随着社会实践的发展,许多学者提出了新的理论观点,他们认为公平和效率并不是完全对立

的,并不是天平的两端,相反在很多方面是相辅相成的。有学者认为社会公平和效率之间的矛盾是表面的,是社会发展过程的一种反映,以历史的眼光和整个社会发展的角度来看,社会公平和效率是相辅相成,是统一的。王顺达先生从效率和公平的具体内容看二者的一致性。他认为公平和效率并不是抽象的概念,它们的内容是具体的,因而他认为两者并不是一种顾此失彼的关系。<sup>[11]</sup>张宇先生认为在很多情况下公平和效率是相互促进的正向关系。<sup>[12]</sup>

## 2 公平和效率是谁决定谁的关系

在这个问题上学者持有不同的观点,论点众多。代表性观点主要有:公平优先论;效率优先论;效率与公平并重论。现把代表观点表述如下:

李风圣先生认为公平是效率的必要条件或者说前提。他从制度入手来分析公平和效率的关系,他认为“效率优先、兼顾公平”颠倒了效率和公平的关系,兼顾公平既无道理又不可能。<sup>[13]</sup>厉以宁先生坚持“效率优先、兼顾公平”,他认为效率是公平的基础,没有效率就无法实现公平。<sup>[14]</sup>

还有学者一方面坚持“效率优先、兼顾公平”,另一方面也认为有必要对其作出适当的调整。黄泰岩先生认为,“效率优先、兼顾公平”是实现我国经济快速发展的基本战略,绝不能因为短时期内收入差距扩大而从根本上动摇这一战略,同时他认为在坚持效率优先的前提下,要对公平和效率的关系进一步组合和深化。通过两次分配既可以继续保持社会发展的活力,又可以加大收入再分配调节,有利于社会稳步健康发展。<sup>[15]</sup>黄范章先生认为一方面坚持效率优先,另一方面强调增进公平。<sup>[16]</sup>

刘国光、张宇先生等认为效率优先、兼顾公平的提法需要调整。他们认为必须加大社会公平的分量,进一步重视社会公平问题。他们认为分配原则应该转向效率和公平并重,在发展经济的基础上努力实现公平和效率的统一。<sup>[17]</sup>

## 三、公共政策公共性视角下对公平和效率关系的思考

### (一)对比

关于如何解决公平与效率的关系,罗尔斯认为把优先权交给平等。米尔顿·弗雷德曼认为把优先权交给效率。而阿瑟·奥肯为了平衡公平和效率的关系做了一个妥协。还有些学者认为政府管公平、市场管效率。这种观点同样没有理清公平和效率的相互关系。

改革开放之初,我国的主要任务是发展经济,政策制定和实施都是围绕着经济发展这一重心,以期通过非均衡、超常规、高速度的跨越式发展战略实现国家的现代化发展目标。所以效率成为了公共政策改革的目标,而社会公平以及政策回应性问题却被不同程度地忽略了。随着经济的发展,社会的非均衡性问题日益突出,国家也愈来愈重视处理二者之间的关系。比如在教育、卫生、科技、文化以及体育事业方面,国家支出明显增长,2003年为855亿元,2004年为987亿元,而2005年已达1168亿元。这说明国家在处理效率和公平关系中天平开始转移。在2006年十届人大四次会议上的政府工作报告温家宝谈到2006年工作的四个原则时,第三个原则就是“统筹兼顾、关注民生。坚持以人为本,搞好‘五个统筹’,更加注重城乡、区域协调发展,更加注重社会事业建设,更加注重社会公平和社会稳定,让全社会共享改革发展成果”。

经济学家冈纳·缪尔达尔在对南亚和东南亚政治经济进行了长达10年的研究后发现,亚洲各国的发展经验表明,严重的收入集中化往往阻碍了公众对于发展的参与,进而妨碍了健康的经济发展。并由此得出结论:“不平等及其加剧的趋势成为对发展的限制与障碍的复合体。”<sup>[18]</sup>正如阿瑟·奥肯所说“不可能一劳永逸地解决这个难题”。因为在实现机制上,平等和效率之间的冲突是无法避免的。最终阿瑟·奥肯也只能“在平等中注入一些合理,在效率中注入一些人道”。

### (二)反思

公共政策不仅应该关涉政策的具体目标,还要有更宏大的目标。公共政策是为“公共”而制定的政策,是以“公共性”为其逻辑基础,以公共利益为其终极目标。公共政策的“公共性”包含着公正性、公平性和公开性三个向度:(1)公正性是指公共政策的合理性和合法性。从合理性而言,公共政策不仅要满足技术理性、经济理性、法律理性的需求,同时还要满足社会理性的要求。也就是说不仅要注重效率,还要注重公平。从合法性而言,公共政策应该为所有公民所认可,公民同意是政策合法性的源泉。而公民的认可就要处理好公平和效率的和谐统一。(2)公平性是指公共政策应该平等的满足所有公民的政策要求。平等性的根本要求是“满足大多数,保护少数”,从这个意义上说,公平性也不是不要效率,而是要做到效率和公平的有机统一,因为促进效率的提高本身就是公平。(3)公开性是

指公共政策制定和实施过程中必须坚持公开和透明的原则。公共政策与公民生活有着重大的关系,如何实现公平和效率的有机统一是一个动态的过程,在这个过程中,公共政策的价值取向与绝大多数人的利益要求不断接近,而公开性就是确保公民利益实现的有效渠道。公平和效率只有保持动态平衡两者才能实现统一。

总之实现公平和效率的动态平衡是一个社会系统的工程,需要建立完善的公共政策体系。在这个体系中,各项公共政策密切配合、相互协调,有效发挥公共政策体系的整体效应。从而实现社会性效率的提高,最终带来国家的发展和稳定。

#### 参考文献:

- [1] 阿瑟·奥肯. 平等与效率:重大的抉择 [M]. 北京:华夏出版社,1987.
- [2] 弗里德里希·冯·哈耶克. 自由秩序原理 [M]. 邓正来译. 北京:三联书店,1997.
- [3] 米尔顿·弗里德曼,罗斯·弗里德曼. 自由选择 [M]. 北京:商务出版社,1982
- [4] 罗尔斯. 正义论 [M]. 北京:中国社会科学出版社,1988
- [5] 琼·罗宾逊,约翰·伊特韦尔. 现代经济导论 [M]. 北京:商务印书馆,1982
- [6] 阿瑟·奥肯. 平等与效率:重大的抉择 [M]. 北京:华夏

- 出版社,1987.
- [7] 凯恩斯. 就业、利息和货币通论 [M]. 北京:商务印书馆,1999
- [8] 萨缪尔森. 经济学 [M]. 北京:人民邮电出版社,2004
- [9] 王锐生. 对效率与公平关系的历史观审视 [J]. 哲学研究 1993(9).
- [10] 程连升. 政府管公平市场管效率——公平与效率关系新论 [J]. 理论前沿,2005(2).
- [11] 王顺达. 对“公平和效率”的误解及其再认识 [J]. 探索,2001(3).
- [12] 张宇. “效率优先、兼顾公平”的提法需要调整 [J]. 经济动态,2005(12).
- [13] 李凤圣. 公平还要兼顾吗? [J]. 读书,2003(5).
- [14] 厉以宁. 经济学的伦理问题 [M]. 三联出版社,1995.
- [15] 黄泰岩. 构建公平与效率关系的新结构 [J]. 求是,2003(11).
- [16] 黄范章. 我国“转轨”时期的效率与公平问题——兼倡“效率优先、增进公平” [J]. 东南大学学报(哲学社会科学版),2007(1).
- [17] 刘国光. 向实行“效率与公平并重”的分配原则过渡 [J]. 中国特色社会主义研究,2003(5).
- [18] 冈纳·缪尔达尔. 亚洲的戏剧:对一些国家贫困问题的研究 [M]. 谭力文,张卫东. 译. 北京经济学院出版社,1992

(责任编辑:周祖德)

#### (上接第 29 页)

方式,进而轻率地得出了乡村文化劣于城市文化、需要用城市文化来改进乡村文化的片面结论。为此,一要重新建立地方政府的政绩考评机制,改变以产值和招商引资论“英雄”的乡村发展思路,充分认识到乡村文化保护与开发在乡村发展和整个新农村建设中的特殊地位和重大意义,切实将乡村文化项目独立列入各级政府预算以及地方政府政绩考核体系内;二是知识界和社会舆论需转变思想认识,鼓励市民通过多种渠道下乡调查,体验农家生活,了解农民和乡村文化,增进市民与村民间的沟通及城乡间互动<sup>[6]</sup>,使村民们真正意识到照搬照抄城市文化和工业思维模式,对改善乡村文化生活、促进乡村文化的健康发展是无益的。

6 引导和发展民间力量与政府共同参与乡村文化的保护与开发。通过借助乡村本土组织和城市志愿者组织等民间团体的力量合力发展各种文化产业,在国外已有很多成功的先例,在我国同样也是可行的。因为民间组织身份特殊、手段灵活,既可以给予乡村文化的保护与开发以一定的资金扶

持,又能够提供技术保障、政策咨询及人才培养等多方面帮助,从而成为政府或国家力量的重要补充。

#### 参考文献:

- [1] 周赢,赵川芳. 新农村文化服务 [M]. 北京:中国社会科学出版社,2006(4).
- [2] 樊勇. 文化建设与全面小康 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2005(3).
- [3] 柳欣. “三农”问题新论 [J]. 贵州财经学院学报,2007(4).
- [4] 杨剑龙. 乡村文化是否正在逝去——“城市化进程中乡村文化危机”研讨会综述 [EB/OL]. [http://www.jxnc.com/ews/files/0503/050301\\_034603.php](http://www.jxnc.com/ews/files/0503/050301_034603.php)
- [5] 杨万智. 迈进小康社会的村镇文化建设 [M]. 北京:中国书籍出版社,2004:13
- [6] 李明泉. 乡村文化的产业化发展之路 [EB/OL]. <http://www.scol.com.cn/n.sichuan/dwzw/20051024/2005102433949.htm>

(编辑:弘流;校对:段文娟)