

论政策平等

谢金林

(云南财经大学公共管理学院, 云南昆明, 650221)

摘要: 平等是服务型政府的首要伦理目标, 民主政府必须致力于社会平等的建设。公共政策作为政府对社会价值的权威性分配, 必须坚持平等优先、效益至上的原则, 而不是将效率至于首位。政策平等主要内容包括平等分配权利与机会, 通过制度供给, 建立平等的利益表达机制、平等的利益博弈机制、平等的利益保护机制是实现政策平等的根本途径。

关键词: 政策; 平等; 服务型政府; 话语权; 博弈权

中图分类号: B82-051

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2008)04-0466-07

胡锦涛总书记在十七大报告中指出:“合理的收入分配制度是社会公平的重要体现。要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度, 健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度, 初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系, 再分配更加注重公平。”这一论断将公平提到了一个极高的地位, 从根本上突破了过去“效率优先, 兼顾公平”执政理念。将平等置于政治价值体系的核心位置, 是科学发展观的必然性要求。发展不是单纯的GDP增长而是经济与社会的全面综合发展。GDP不能体现经济增长与人民生活普遍提高之间的关系, 如果社会分配不公存在甚至扩大的话, 可能出现GDP的增长与人民生活水平降低并存的现象。“平等优先, 效益至上”是克服以GDP为导向的狭隘政绩观的最根本途径。将平等置于政治体系的核心位置, 是以人为本的必然性要求。发展的根本内涵是人的全面发展, 发展的目标是社会全体成员共享繁荣的成果, 如果只是少数人得利, 而大多数社会成员受到不公平的待遇, 那就不是真正意义的发展。作为一个关注民生、服务公众的政府, 就必须将保障社会公平作为其首要任务, 通过公共政策的制定与实施, 维护社会公平, 致力于全体人民福利的提升, 而不是为某些个人或者利益集团谋利。因此, 平等是公共政策的首要伦理目标。

一、诉求平等: 服务型政府应有的价值取向

平等之所以是政府最基本的价值取向, 这是由政府本性所决定的。政府是公共服务机构, 主要职能不是提供私人物品, 而是提供公共物品与公共服务。这一点, 政府与企业是有着本质的区别。正是这种本质的区别决定了政府必须致力于社会公平, 追求社会整体效益, 而不是单纯地追求效率的提高。因此, 为了理解平等这一价值在政府价值体系中的核心位置, 我们就有必要理解政府的本质是什么。这一问题, 卢梭的政府理论给了我们很好的启示。

按照卢梭的社会契约论路径理解, 人生而自由, 这是天赋人权所确立的。但是只有自然的自由, 人类就必定要走上毁灭的道路。寻找这种阻止人类社会毁灭的力量就在于: 将人类结合起来, 形成一种共同的力量以阻止人类走向毁灭。我们如何结合成社会, 形成一种共同的力量呢? 那就只有通过社会契约的方式。“要寻找出一种结合的形式, 使它能以全部共同的力量来卫护和保障每一个结合者的人身和财富, 并且由于这一结合而使得每一个与全体联合的个人又只不过是服从其本人, 并且仍然像以前一样自由。”^{[1](19)}

收稿日期: 2008-02-03

作者简介: 谢金林(1973-), 男, 江西莲花人, 云南财经大学公共管理学院讲师, 主要研究方向: 政治伦理、公共政策、政治学。

这就是社会契约的根本问题。破解“人生而自由，却又无往不在枷锁中”的悖论，只有通过每一个成员将其一切权利都转让出来，形成一个政治的共同体。在这个政治的共同体中，所有的人都将其权利转让出来了，共同事务的裁决权都由这个公共的大我裁决，我们都对这一公共人格表示服从。如果这个公共人格所颁布的法律体现的是公共意志本身的话，那么我们对这个公共人格服从其实就是服从我自己了。这一由全体个人的结合所形成的公共人格，我们就可以称之为政治体、主权者，也可以称之为国家。对于结合者而言，他们集体就称之为人民；当他们作为个别的，有义务遵守国家的法律时，又可以称之为臣民；当他们作为组成政治共同体成员时，则可以称之为公民。

卢梭的社会契约论包含了一个绝对的论点——“主权在民”。人民才是政治权力的所有者，人民结合所形成的政治共同体就是国家，国家是一个“公共的大我”，是一个具有意志的道德人格，国家的意志就是公意，“唯有公意才能够按照国家创制的目的，即公共幸福，来指导国家的各种力量。”^{[1](31)}国家是公共意志的体现者，但是公共意志要能够行动，就必须有行动的力量。正如自由一样，一方面需要意志，一方面需要行动的能力。一个瘫痪的人和一个矫捷而不想跑的人，都是一样的，不能离开原地。国家作为由全体个人结合而成的公共大我，具有公共意志，如果没有行动的力量，还是不能得到实现的。正因为如此，公共意志要得到实现，就需要一个行动的机构，这就是政府。“什么是政府呢？政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体，以便两者得以结合，它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由。”^{[1](72)}政府是作为人民与国家的“中间体”而存在的，是联结人民与国家的“比例中项”。政府的这种性质决定了政府一方面只不过是主权者的执行力量，另一方面，它必须使它“自乘的乘积或幂与一方面既是主权者而另一方面又是臣民的公民们的乘积或者幂相等”^{[1](73)}。这就是说，政府一方面必须执行国家的命令，另一方面，政府又不得有超越人民所赋予它的权力。政府必须以国家的意志为意志，又必须以全体人民意志所形成的公共意志为意志。这并不矛盾，因为国家是公共意志的体现者，是由全体人民所结合而形成的“公共大我”。一句话，政府必须以公意作为其意志。政府虽然为了行动有力，可以拥有权力，可以成为一个道德人格，具有自我意志，但这种自我意志不能超出公意之外，只能“为了人民而牺牲政府，而不能为了政府而牺牲人民”。

政府只是联系人民与国家的“中间体”或者“比例

中项”，因此，政府并不具有主权，政府只是由人民委托而成立的，政府的权力都来自于人民，必须为人民服务，而不能将自己的意志凌驾于公共意志之上。在民主政治时期，政府就必须是人民的政府，为人民服务，因为政府的权力来自于人民的信托。美国参议员丹尼尔·韦伯斯特在1830年国会辩论上说道：“政府是谁的代理人？政府是由议会创造的，还是由人民创造的？……政府是人民的政府，为人民而设，为人民所立，对人民负责。政府为人民所有，非为州政府所有，我们都是同一最高权力，即人民的代理人。联邦政府与州政府都自同一源泉获得权力。联邦政府只具有那些可以被证明系由人民所授予的权力之外，别无其它权力。”^{[2](89-90)}政府的权力来自于人民，就必须为全体人民服务。因此，政府的本质是一个公共服务机构而非私人机构，也非经济活动主体，政府的职责是致力于公共服务与公共产品的提供，而非将其主要精力放在对私人活动或者微观经济的干预之上。当前，我国政府由全能型政府向服务型政府转变，在经济领域就必须实现从“积极性的经济主体”向“制度的保障者、市场环境的缔造者和公正的仲裁者”转变，在社会生活领域就必须保持“慈父”与组织协调者，“授鱼者”与“授渔者”角色的合理平衡，在公共服务领域就必须承担全面公共服务的职责，与社会力量共同致力于公共物品与公共服务的提供。

既然现代政府的主要职能是公共管理与公共服务，即使在经济领域，政府也不应当再充当微观经济领域的“积极经济主体”，只是承担着对经济宏观调控与市场秩序的维护任务。效率就不应是政府决策的首要价值目标，而应将公平作为其首要价值。相比企业或者私人经济活动主体将效率置于首选价值而言，政府应当将公平与平等作为其首选的价值目标。这是服务型政府必然的取向。行政必须追求效率，但行政的本质是公共的，离开了公共性就无所谓公共行政了。正是这样，新公共管理学派虽然在政府具体的一些管理方法具有很大创新，但是，完全将公众当作“顾客”却是一种理论的错误。公众不仅是政府服务产品的“购买者”，那种将公民当作顾客的观点难免有反主为客之嫌。政府不是小卖店，也不是某些人或者利益集团手中的玩偶。政府不应当充当一个经济人的角色，而必须是一个“公共人”。谁付费就给谁提供服务，谁付费多就给谁提供服务，这完全违背了政府创设之目的。正如有学者指出那样，“在新公共服务理念中处于核心地位的是人的尊严、信任、归属感、关爱他人、服务以及基于共同理想和公共利益的公民意识，而不是仅

仅对经济价值目标的追求。显然,新公共服务理论倡扬的是以人为本、以公民为本、以服务为本的理念。^{〔3〕〔66〕}新公共服务理念在很大程度上倡扬政府的公共性,这真正揭示出了政府的本质。政府是作为一个政治共同体而存在,政府应当平等对待所有的公民,因为组织政治共同体时,所有公民都是平等的。卢梭说:“我们每个人都以其自身及其全部力量置于公意的最高指导之下,并且我们在共同体中接纳每一个成员作为全体之不可分割的一部分。”^{〔1〕〔20〕}如果说政治社会本质是一个合作体系,这一合作体系的稳定有赖于全体公民都参与,而且政府权力也是所有公民信托的结果。如此而言,对于这一合作体系,所有公民都有着平等的贡献,政府也就必须平等地为所有公民提供服务。在处理利益冲突或者利益分配过程中,厚此薄彼,任意地偏袒某种利益要求,都与政府的公共性是相违背的。重大政策的决定上,所有公民都有平等的表决权,民主政治选举中,任何一票只能代表一票而不能有某些选票的决定权高于另外一些选票的决定权。政府以公共服务为其主要职责,就必须更多地注重公平,为公众创造平等的公共秩序,给予任何一个公民一种平等的尊重与信任,为任何一个公民创造平等的发展条件,真正做到以人为本。

二、平等分配:政策平等的核心内容

要理解政策平等,首先必须理解何为平等?恩格斯说:“一切人,作为人来说,都具有某些共同点,在这些共同点所及的范围内,他们是平等的,这样的观点仍然是非常古老的,但是现代的平等要求与此完全不同的,这种平等要求更应该是,从人的这种共同特性中,从人就他们是人而言的这种平等中,引申出这样的要求,一切人至少是一个国家的一切公民,或一个社会的一切成员,都应当有平等的政治地位,要从这种相对的原始观念中得出国家和社会的平等权利的结论,要使这个结论甚至能够成为革命中自然而然的,不言而喻的东西。”^{〔4〕〔142-143〕}恩格斯的论断揭示了现代平等的本质,平等并不是自然的平等,自然的东西,人的智力、体力等等,都是生而不平等的,我们不会要求这种自然的东西平等,也无法实现这种平等,平等是人作为具有尊严的人而言的,在他们组成政治社会或社会合作过程中而应当具有的某些方面的相同性。平等不是独处的平等,而是人们通过社会合作或建立政治组织而共同生活才应当受到相同的对待,得

到他们应当得到同等的回报。平等就是在一定历史时期,社会主体在政治、经济、文化合作过程中应当具有相同的地位,享有同等的权利,并履行与权利相一致的义务的理念、原则与社会制度。根据对平等的这种理解,我们可以说,“政策平等是指每一个公民基于其在国家政治生活中的平等地位而在公共政策中具有同等的地位,拥有政策所赋予的同样的参与政治、经济、文化机会,享有相同的决定关系到公众生活的重大决策权利,并获取与其贡献比例同等的劳动成果和享受政策所给予的平等的伦理关怀。”^{〔5〕〔96〕}

在多元民主社会,政治的首要问题是不同利益集团之间的利益协调与平衡问题,而不是夺取国家政权的问题。民主社会执政的核心问题是如何通过公共政策的制定与实施,平衡社会不同的利益需求,整合全社会的力量,实现国家经济社会与文化的全面发展问题。公共政策的本质就是公共权力对公共资源进行权威的合理的配置。就此而言,政策平等的最主要内容是平等分配问题。平等分配在现阶段主要有以下三个方面的内容:

(一) 基本权利的平等分配

所谓的基本权利是每一个公民基于社会合作体系成员地位而应当具有一些最基础的权利。合作体系成员作为有尊严的合作者,他们参与社会合作,就应当拥有这些基本权利,它包括宪法所规定的基本的政治权利与经济上最基本的维持其有尊严的生活的物质利益需要。不同思想家,不同的社会可能开出不同的基本权利的清单,我们在此也无法以一种列举的方式将所有基本权利都罗列于此。但是,我们还是可以将基本权利表述为,为了社会合作体系有效运行,为了保护合作体系每一个成员都能参与合作而不被排斥在合作体系之外所应当具有的最基本的权利。公共政策对基本权利的平等的分配包括两个方面:对基本政治权利的分配;对基本经济生活需要的分配。在基本政治权利分配上,每一个公民应当享有平等的决定国家命运的权力,在关系到公众生活的政治决策上,“每个人只顶一个,不准一个人顶几个。”^{〔6〕〔271〕}除此之外,每一个公民都受到宪法与法律的平等保护,在国家政治生活中都拥有相同的政治自由,这些自由不会因人财富的多寡,社会地位的差别,宗教信仰与文化程度等因素的不同而不同,也不得受到政治权力的任意侵犯。基本经济权利所以要平等分配,那是因为合作者都是具有尊严的理性存在者,最基本的物质利益需要是维持其生存与自尊的基础。出于社会合作的需要,每一个成员都应当配备最基本的维持其有尊严的生活所必

需的最基本的经济生活条件。尽管社会财富的分配应当按照其贡献分配，但是这一分配原则要满足了社会成员最基本生活需要之后才可以实施。“贡献大的人要比贡献小的人理应多得。对于这样一条分配原则，必须加上两个条件：①必须经某种方式满足一切人的最低的经济需求。在这个经济基础线上，必须人人平等。②由于分配的财物数量有限，所以谁也不能根据他的劳动贡献去赢得更多的财富。”^{[7](185)}按贡献的比例分配社会财富的原则只适用于较高层次的需要，而不适用于最低的最基本的生存层次需要的分配。

（二）非基本权利按比例平等原则平等分配

非基本权利则是最基本权利之外的，属于更高层次的发展与幸福的需要。比如，获取政治职务并得到提升的权利，获得各项荣誉的权利，获得富裕生活的权利等等。这些权利的来源与基本权利来源不同，它并不是基本社会合作身份而产生的，而是基于社会合作中的贡献而产生的。对于非基本权利按照贡献的分配，虽然每一个社会成员所得的不等，但是，因为这种不平等是按照贡献比例平等分配的。亚里士多德说：“既然公正是平等，基本比例的平等就应当是公正的。”^{[8](279)}非基本权利所以要按贡献比例分配，是由两个方面原因所决定的。一是社会资源有限，我们现有的生产能力无法实现按需要分配；另外一个方面，也只有按贡献比例分配，才可以调动所有社会成员的积极性，激发社会活力。非基本权利分配可以分为政治的非基本权利分配、经济的非基本权利分配与文化的非基本权利分配。政治方面的非基本权利分配主要是指公共职务的获取与升迁权利分配。民主的宪法都规定公民有被选举权，也有权利担任公共职务。但是，公共职务必竟是有限的，不可能绝对平均地分配给每一位公民，因此，“合乎正义的职司分配，应该考虑到每一受任的人的才德或功绩。”^{[9](136)}只有通过公职选拔方面的政策设计，确保每一个公民都依其德才和对公共政治生活的贡献比例获取，而且职务的升迁必须建立在严格的绩效考核之上。文化方面的非基本权利分配上，所有公民都应当享有自由、自主的文化与科技研究权利，只要这些权利不违反宪法与法律的规定。但是，并不是每一个公民都有出版学术专著或进行高新技术研究的能力，对于这些非基本的文化、科技权利的分配，政府政策按照比例平等的原则建立、健全文化、科技制度，保证文化、科技创作者与研究者能够获得与其贡献成比例的支持与奖励的权利，能够自由出版与发表他们的创作或研究成果，排除学术上不正当的垄断，并保证各种文化与学术荣誉与他们贡献

成正比。非基本经济权利的分配要求政府通过政策活动在宏观层面建立、健全市场体系与宏观的分配制度，保护有序的市场运行秩序，给每一个市场主体提供平等的保护，确保他们获得与他们在市场中的贡献的比例相等的经济活动成果。特别要注意的是不仅是再分配过程必须公平，而且在第一次分配过程中也要注重公平，尤其要建立合理的工资分配制度，适当平衡资本与劳动的关系，保持工资增长与经济增长的合理比例，保证劳动者能得到应有的公平的回报。政府有义务通过政策的途径，维护劳动的合法权益，防止资本对劳动的不平等的剥削。

（三）机会的平等配给

权利从来都是争取的结果，而非恩赐的产物。如果公民没有能力争取自己的权利，上述的基本权利的平等分配与非基本权利按比例平等分配就难以得到实现。因此，对于公民而言，不仅要有平等的进入机会，还需要有平等发展他们潜力的机会，只有每一个公民都得到全面的发展，他们才更有能力争取到平等的生活前景。是否具有机会实现自己的潜能，实现自己对社会的贡献，对于每一个成员的福利都有着决定性的意义。萨托利将机会平等分为“平等进入”和“平等起点”：“平等进入就是在进取和升迁方面没有歧视，为平等的能力提供平等的进入机会……平等起点的概念则提出了一个完全不同的基本问题，即如何平等地发展个人潜力。”^{[10](350)}他对机会平等的这一划分具有很重要的意义。我们一般谈机会平等，大多只注重平等的进入机会，其实更为重要的是平等的发展自我潜力的机会，相比前者而言，后者是更深层次的机会平等，而且意义更为重大。公共政策在给每一个公民配给平等的机会，一是给每一个公民提供平等的进入参与公共事务管理并获得公职的机会，一是给每一个公民平等地发展其自我潜力，实现其合理的人生计划的机会。每一个公民都应当具有平等的参与公共事务管理，获取公共职务的权利，这是民主社会人民当家作主的需要。政策在安排公共事务管理与公职人员的竞选时要体现真正平等的原则，不会因民族、种族、性别、财富、阶层、地域等不同的因素而被排斥在体制之外，没有实现他们参与公共事务管理或获取公职的机会。对于第二个方面，是最难实现，也最难操作的方面。就是每个人都有平等的起点和平等参与的机会，但是如果如果没有平等的发展自我潜力的机会，那些平等也就没有实质性的意义。政策必须保证所有的人都有最基本的就业机会，与最基本的教育机会。为了提供真正同等的机会，社会必须向那些天赋较低者和出生于较

不利的社会地位者进行弥补,将较大一部分资源分配给这些在社会中和自然博彩中处于不利地位者。权利是社会的产物,社会作为一个合作体系,决定了权利的内容。因此,这样一种不平等的分配并没有侵犯那些天赋较高者与自然秉赋高者的权利,因为他们的权利离不开社会合作。无论如何,贫穷的代际相传是无法从伦理上得到辩护的。如果我们将人看作是有尊严的社会的人,我们就绝对不能牺牲一些人的利益以维护另外一些利益,使他们只是当作工具而存在。

三、制度供给:政策平等的实现机制

平等不仅是一种理念,平等必须是现实的平等,必须体现在制度之上。没有制度的保障,平等就会流于形式,而得不到切实的实现,最后只能成为一种乌托邦式的幻想。政治制度建设与改革一直是党与国家的大事,社会公平与公正的实现,最为关键的是加强制度供给,依靠制度保障社会公平、公正。加强制度建设是一项系统工程,在此,我们也不可能毕其功于一役,也无法全面探讨如何通过制度供给的办法解决社会公平问题。但是,如果我们考虑到现实的政治根本问题就是利益分配与利益协调问题,那么我们就可以从利益调节机制讨论最为关键的制度供给问题。

(一) 平等的利益表达机制

民主的实质是人民当家作主,而人民当家作主首先就必须具有表达自己意见的权利,如果没有表达自己意见的权利,人民当家作主就是一种空谈。没有表达权,也即话语权,广大人民群众在民主的政治论坛上鸦雀无声,政策的结果必然就是少数人对大多数人的强制,那就没有真正意义的民主。不同利益集团的话语权的配置对政策结果的平等有着极为重大的影响,一种平等的利益表达机制的建构关系到政策平等的最终实现。阿尔蒙德指出:“当某个集团或个人提出一项政治要求时,政治过程就开始了。这种提出要求的过程称为利益表达。”^{[11](199)}在此,我们将利益表达当作是不同利益集团的政策需求的表达。利益表达机制就是政治决策过程中不同利益代表者向政治系统输入其意愿的制度总和。过去我们在利益表达机制认识上或多或少地存在理解的误区。过分强调国家与政府在利益表达中的核心地位,认为党和国家代表人民群众的根本利益,理所当然地国家与政府就是人民利益的代言人,完全由国家与政府代替人民进行利益表达。其实,如果我们承认人类理性是有限的,无论是国家

还是政府都不可能完全获取所有社会成员利益需要的信息,那我们就可以认识到,只有人民群众自己才能真正认识并主张自己的真实利益。这样,合理的利益表达机制建设就是极其必要的。从制度供给解决平等的利益表达权,最重要的是加强以下几个方面建设:

首先是加强人民代表大会制度建设。为了提高效率、节约政治成本,现代民主制度必须采取代议制的形式。代议制如何真正代表选民的意志是现代代理理论关注的核心问题。代表名额的分配,议案产生机制都关系到不同利益群体利益是否可以得到充分的表达问题。代表的广泛性关系到利益话语的平等性。我们必须加强人民代表产生机制的建设,增强人大代表的广泛性,不同阶层与利益集团必须有其代表人,这样在人民代表大会制度中,不同的利益群体才有可能将其利益要求在政治决策过程中表达出来。如此,按照不同社会阶层与利益集团之间按人数比例分配代表名额就是利益表达机制的核心问题,也是不同利益群体的声音是否可以在国家的政治论坛上可以有效表达的问题。但是,正如萨托利所指出的那样,“选举是一种无连续性的初级行为,在各次选举之间,人民的权力基本处于休眠期,大规模选举中的选择同具体政府决策之间,也存在着巨大的断裂带。”^{[10](98)}这样,日常政治生活中的利益表达机制建设也很重要。在加强人民代表大会制度建设同时,还必须加强信访制度、人民政治协商制度与其它制度的建设,以保证当利益冲突之时,不同的利益要求可以及时有效地表达他们的利益需要。

其次,要加强服务型政府建设,确保政府在处理利益冲突时坚持公正原则。一是要“加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开”,明确政府职能,规范政府活动,切断政府与企业、资本、利益集团的任何特殊联系,确保政府在各种利益要求之中保持中立的地位,不任意偏袒任何社会阶层或利益集团;二是要“实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”,“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能”,提高政府对公众利益诉求的回应能力,实现国家与社会、政府与民众之间的良性互动。

最后,加强新闻舆论建设,为不同利益群体提供平等表达自己利益要求的平台。新闻舆论体制是利益表达体制的一个重要方面,新闻媒体具有公共性,在利益表达中起着举足轻重的作用。舆论体系不当成为政府的“小媳妇”,而应当是政府体制之外的监督力量。政府应当允许不同的声音在媒体上得到反应,而

不能为了其自身利益要求，凭借其行政权力任意对媒体进行干涉，压制某些声音的表达，使某些群体的利益无法真正表达出来，只要这种表达不违反宪法与法律的规定。

（二）平等的利益博弈机制

我们这里所说的博弈就是指的对弈双方互相竞争的过程。利益博弈就是通过讨价还价式的竞争，以实现利益在不同的利益要求之间分配的一系列活动。如此理解，利益博弈的能力也就是不同利益要求者之间讨价还价的能力。现实利益博弈中，不同利益要求者因其所占有资源不同，在决定利益分配过程中也就有不同的地位，从而导致不同的利益群体之间利益博弈能力也不同。这种利益博弈能力的差异如果不能得到合理的平衡，必定使得利益分配的不公平，导致弱势群体利益被强者所侵占的现象。现实中这种利益博弈能力差别大量存在，比如初次分配中，劳资双方，垄断行业与非垄断行业及公众之间，行政法中行政主体与行政相对人之间，处于弱势一方的讨价还价能力总是难以与处于强势的一方相抗衡。市场竞争不可能实现利益在不同利益群体之间的公平分配，因为双方讨价还价的能力就是不平等的，只有通过政府干预，以制度的形式保障弱势群体的利益。政府也确实有义务通过制度供给的办法保障不同利益群体之间的利益博弈能力。要实现利益博弈的平等，不仅要使不同利益群体拥有话语权，而且还要保障不同利益群体有着平等的决定权。“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”十七大报告提出的这一论断为解决不同利益群体之间平等博弈问题提供了良好的方案。

首先，决策民主化、程序化是平等的利益博弈机制的核心问题。没有程序就没有民主，没有民主程序也就成为空设，民主与程序二者相互统一。程序的特殊作用为不同利益要求创造了平等的讨价还价能力提供了条件。程序是“决定的决定”，是按照一定的顺序、方法与步骤作出决定的过程。程序具有功能自治的功能，通过程序而分配程序参与者的角色并明确其职责与义务，因而排除外部环境杂多的干扰，最终形成一个平等对话、自主判断的理想世界，以解决程序所要解决的问题。程序可以有效地防止人治与权力的恣意，因为，程序本身是开放的，在程序完成之前结果都是不确定的，只有通过程序的一步步展开，最终结果才可以形成。在程序中，没有身份的差异，所有参与者都是平等的，他们的意见与建议都应当得到平等的对

待。在这样一个理想的“隔间空间”中，不同利益要求可以互相协商，互相妥协，最后形成共识并作出决定，在不同利益要求之间的公平分配。平等的话语权有助于公众表达他们利益的需要，并受到平等的对待。但是，如果只具有话语权，而在决策制作过程中，公众作为利益相对人有程序中缺位，他们的利益还是难以得到真正有效的保障。这一点我们在现实之中可以看得相当清楚，虽然公众具有一定程度上的话语权，他们可以通过互联网等各种媒体发出他们的声音，但是却难以影响决策的结果，因为他们无法进入决策的制作过程。正因为如此，我们在此强调话语权的同时还强调决策制作过程的程序化，强调公众的利益博弈能力。

其次，政策听证制度是平等的利益博弈机制的关键问题。所谓听证，“是指政府组织在做出直接涉及公众或公民利益的公共决策时，应当听取利益关系人、社会各方及有关专家的意志，以实现良好治理的一种必要的规范性程序设计。”^{〔12〕〔2〕}政策听证作为一项规范性的决策制度设计，要求政府决策过程中，听取有关利益主体，利益团体，专家学者，特别是利害相关主体的意见，使决策真正体现民主化与科学化的要求，把决策变成集思广益、有科学根据和制度保证的过程。政策听证制度开拓了民意表达渠道，规范了决策过程，保证了公民对公共决策的平等参与权与决定权，防止了特殊利益集团对政府的操纵与个别官员凭主观任意的决定，因而有利于利益相关人之间平等的讨价还价。

（三）平等的利益保护机制

平等的话语权，平等的决定权，对于公众实现他们利益有着决定性的作用，但是平等的保护权一样不能被忽视。一方面，相对政府而言，公众总是处于弱势的地位，政府公权力如果不能公正的行使，公民的权利就可能受到任意的侵犯，而且公权力总是必须借助权力行使人才可以得到实现，我们不可能设想所有的公务人员都是圣贤；另外一方面，我们必须承认现实的社会不可能是理想的，有些社会成员或者因为天生的原因，或者因为后天的原因，无法有效地实现他们的权利，这种不幸是不可避免的。如何为这两种情况提供平等的保护，这也是关系到政策平等的实现的问题。

第一个方面的问题关键是如何加强法治建设，通过以权力制约权力，以权利制约权力和社会制约权利的方式，对政府行为进行限制，防止公民权利免受政府权力的非法侵害。

一是要通过政治体制改革，合理配置权力，规范

权力的运行,形成立法、司法、行政权力相互配合又相互制约的权力格局,特别加强司法独立制度的建设,杜绝以权代法,行政干预司法现象的发生,在公民权利受到非法侵害时,通过司法救济的途径,给予有效的保护。二是按照依法治国、有限政府的理念,推进宪政建设,通过宪法严格规范政府行为,防止政府行为越过公民权利的底限,以权利制约权力。三是通过民主政治建设的途径,培育并促进公民社会的发展,发挥社区以及基层群众的积极作用,保障公民对政府监督权利的有效实现。

第二个方面问题的关键是如何发挥政策的伦理关怀功能,给那些处于绝对不利的人提供最基本的保障。民主社会应当允许有不同的人生尝试,这些尝试必定有些要失败的。一个合理的社会一定要宽容这些因不同尝试的失败。同时,自然的运气对于每一个人而言都是不均等的,小部分人遭遇不幸的厄运总是不可避免的。对于这些因尝试而失败者和遭遇厄运而陷入生活困境的人而言,公共政策应当通过社会资源的分配,给予他们合理的救济,使他们有最低的生活前景,可以通过再次努力而摆脱困境,因而拥有对生活的希望而不至于陷入无穷的绝望之中。政府有义务加强义务教育,为每一个公民提供必要的教育;加强扶贫工程建设,帮助那些处于贫困之中摆脱困境,给他

们创造自由的发展能力;加强社会保障制度建设,为生活困难的居民提供最基本的医疗保险、养老保险等,保障他们最基本的生活需要与权利可以得到实现。

参考文献:

- [1] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [2] 美国驻华大使馆新闻文化处. 美国历史文献选集[C]. 北京: 美国驻华大使新闻文化出版处, 1985.
- [3] 向波. “新公共服务”浪潮与我国政府职能的新定位[J]. 探索, 2006, (6): 65-69.
- [4] 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1996.
- [5] 谢金林. 论和谐社会语境中的政策平等[J]. 学术界, 2007, (3): 68-73.
- [6] 科恩. 民主论[M]. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [7] 艾德勒. 六大观念[M]. 上海: 三联书店, 1991.
- [8] 亚里士多德. 亚里士多德全集(第8卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1992.
- [9] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [10] 萨托利. 民主新论[M]. 北京: 新东方出版社, 1993.
- [11] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德, 小G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 上海: 上海译文出版社, 1987.
- [12] 彭宗超. 听证制度——透明决策与公共治理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.

On policy equality

XIE Jinlin

(The School of Public Management, Yunnan University of Finance and Economics, Yunnan 650221, China)

Abstract: Equality is the initial ethical target of the government of service type, and the democratic government has to be concentrating on the construction of social equality. The public policy must stick to the principle of equalizing initiative and performing highest as government authoritative allocations to the social value, instead of putting efficiency first. The main contents of policy equality include equalizing to allocate the right and opportunity through supplying a system to establish the equal mechanism of benefits expression, the equal mechanism of benefits competition, and the equal mechanism of benefits protection, which are the essential approach to realizing the policy equality.

Key Words: policy; equality; the government of service type; words power; competitive power

[编辑: 颜关明]