华南农业大学学报(社会科学版)
2009年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2009
(第8卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 8)

中国农民的最少受惠者地位及其政策根源
——兼论城乡公共服务均等化的正义性

李 放, 张永梅

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘 要: 在罗尔斯正义理论中,社会分配正义的实现依系于对最少受惠者利益的增进与保障。而在中国,无论是从经济、社会层面,还是政治层面看,农民都是当下社会中最庞大的最少受惠者群体。中国农民最少受惠者地位的形成有其深刻的政策根源,与国家对农民收入和财富、自由和机会等社会基本善的不平等分配直接相关。而城乡公共服务均等化战略恰恰旨在改善我国农民的最少受惠者地位,促进社会分配正义的回归,具有鲜明的价值正义性,有利于保持整体社会的良性发展态势。

关键词: 分配正义; 农民; 最少受惠者; 公共服务均等化

中图分类号: C915 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2009)04-0070-07

长期以来,中国农民为国家的工业化、城市化和现代化建设作出了巨大贡献。但是,广大农民在经济利益和政治社会权利分配中一直占有很少的份额,俨然已经成为中国社会的最少受惠者群体。社会分配的不公平与农民最少受惠者地位的加剧,不仅具有价值层面的非正义性,而且会对整个社会的良性发展产生破坏性影响。因此,它已经成为当今中国社会发展面临的最大问题之一。根据当代伦理哲学巨擘——约翰·罗尔斯(John Rawls)的分配正义理论,分配政策的公平与正义依系于对社会中最少受惠者利益的保障与促进。因此,在建设社会主义和谐社会的大背景下,倡导社会公平与正义,优先保障与促进广大农民的群体利益,消弭巨大的城乡差距,改善农民的最少受惠者地位,便具有十分重要的时代意义与价值正当性。

一、罗尔斯分配正义:保障最少受惠者利益

何为正义?不同时期、不同学者,对其内涵的理解也不尽相同。但这并不妨碍人类社会将其作为最为崇拜、最为执迷的价值诉求,甚至是终极价值诉求。美国伦理哲学大师——约翰·罗尔斯以其"作为公平的正义"理论对社会正义的内涵作了最为有力的阐述,已经成为当今世界正义理论研究的权威与集大成者。他的正义理论与思想对于评价我国社会分配政策的正当性具有重要的理论参考价值。

罗尔斯的正义理论其主要研究对象集中于社会分配领域,抑或说是对社会"基本善"(Primary goods)分配的关注。在罗尔斯眼中,每一个人生来就处于一个特定的社会地位,生于不同社会地位的人们有着不同的生活前景。而这种不同地位、不同前景又主要是由"基本善"分配的不平衡造成的。所谓"基本善",主要包括两个方面:一是自然基本善,诸如健康和精力、理智和想象力等;二是社会基本善,诸如收入和财富、自由和机会等[1]62。与之相对应,造成"基本善"分配不平衡的原因

收稿日期:2009-08-14

基金项目:江苏省2008年普通高校研究生科研创新计划基金项目(CX08B_051R)

作者简介:李 放(1963—),女,江苏涟水人,南京农业大学公共管理学院教授,主要研究方向为公共财政与公共政策.

主要有两个：一个是自然因素，如历史、地理、出身和天赋等；另一个是社会因素，即社会主要制度安排造成了社会基本善的长期分化。罗尔斯承认，在任何一个现实社会中这种不平等的分配是不可避免的。一些人总是会因为出身、天赋、机会和社会安排而在社会竞争中处于优势地位，而另一些人则恰恰处于相反的地位。但罗尔斯强调，由出身和天赋等自然因素造成的优势地位并不是道德应得，这些优势应当看作是社会的共同的资产或是一种共享的分配利益。

尽管罗尔斯没有承认“基本善”分配差异的价值正当性，但是他还是承认了分配不平衡的现实性。罗尔斯关注到，社会中始终存在“最少受惠者”（Least advantaged class）这样一类特定地位的人群，他们在收入和财富分配中占据不利地位或是处于非常不利的社会地位。“最少受惠者”之所以存在，就是由于“基本善”分配的不平衡造成的。于是，社会正义的实现就转变为“基本善”分配不平衡的现实性与分配平衡的价值正当性之间差距的消弭。换言之，社会正义的实现就要努力消弭“基本善”分配不平衡造成的人们的利益获得差距。“所有社会价值（或称社会基本善）——自由和机会、收入和财富、自尊的基础——都平等地分配，除非对其中一些或所有基本善的一种不平等分配合乎每一个人的利益”[1]62。但由于“基本善”分配的不平衡性具有客观的现实性，特别是自然基本善的分配不平衡已经超出了社会控制的范畴。因而，罗尔斯不得不对这种现实不平等作出让步。

为此，罗尔斯旗帜鲜明地提出了“作为公平的正义”的两条基本原则。第一个原则：每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。第二个原则：社会的和经济的不平等应这样安排，使它们被合理地期望适合于每一个人的利益；并且依系于地位和职务向所有人开放[1]60-61。第一正义原则的表述较为清晰，主要旨在实现基本政治权利的平等分配。第二正义原则主要是针对社会、经济方面的不平等分配而言的，又称“差别原则”（Difference principle）。其中，“适合于每一个人的利益”表述较为含糊，需要进一步的理论解释和说明。实际上，经济、社会利益的分配完美地“适合于每一个人的利益”几乎是不可能的，“不平等”分配的差距必然存在。因此，罗尔斯通过大量的学理阐述与证明后，将正义的第二原则进一步修正表述为：“社会的和经济的不平等应该这样安排，使它们适合于最少受惠者的最大利益；依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放。”[1]83-84至此，罗尔斯将分配正义的落脚点完全从“适合每一个人的利益”转变到“适合于最少受惠者的利益”之上。换言之，社会分配正义的实现依系于对社会中最少受惠者利益的保障与促进。

总体而言，罗尔斯的分配正义理论具有高度的虚拟性与抽象性，虽未触及现实的制度与政策，但为现实制度的设计和政策制定提供了规范和原则。“差别原则”和“最少受惠者”概念，从规范意义上澄清了现实社会中各种不平等的性质和调整方式，它们使理想的分配正义观具有了强烈的现实性：人与人之间在天赋、能力、性格等方面是千差万别的，社会制度不在于强行抹去这些差别，而是允许一些不可避免的差别存在。但对这些差别和不平等要进行严格限制，即通过某种再分配政策对最少受惠的社会成员进行补偿。罗尔斯强调，通过社会再分配对最少受惠者进行补偿是一种互惠互利的事情，因为较有利者的较高福利和满意生活是依靠一个互惠互利的社会合作体系产生的。因此，只有给予最少受惠者必要的补偿，较有利者才可望得到较不利者的自愿合作。不难看出，罗尔斯的分配正义理论的落脚点是关注和维护最少受惠者的利益，它是一种有利于最少受惠者的实质平等。一切从最少受惠者的立场来考虑，长此以往，社会就可望成为一个不仅实现了权利平等，而且最大限度地达到福利平等的社会。

二、农民是中国最大的最少受惠者群体

当下中国，一方面是全球化、信息化、市场化、繁荣富裕的城市社会；另一方面是市场越来越萎

缩、农民越来越贫穷(相对贫困)、与主流文明日益脱离的落后的农村社会。改革开放以来,我国农民的生活状况有所好转,甚至一些发达地区的农民已经开始过上小康生活。但是绝大部分地区的农民其生存状态并未发生实质性好转,仍然处于整个社会的最底层,过着缺乏尊严的生活,得不到社会的平等对待。无论从经济利益的分配、社会地位的获得,还是从政治权利的实现来看,中国农民都处于最少受惠者地位,并且是我国最大的最少受惠者群体。

从经济层面看,中国农民一直处于社会经济利益蛋糕分配的边缘。改革开放前,在传统的计划经济体制下,政府主要推行"以农补工"的政策,借助于工农产品剪刀差来积累工业化所需的资本,这种不公平的政策导向使得中国农民的经济收入水平长期处于低位徘徊状态。尽管上世纪80年代至90年代初期,受到家庭联产承包责任制改革的刺激,中国农民收入水平一度快速增长。但是,整体社会分配政策中对农民群体的相对剥夺导向并没有彻底改变。按照罗尔斯的观点,社会成员的收入达不到中等收入水平的一半即为最少受惠者。目前,我国农民的收入水平远未达到城市居民收入的一半。根据《中国统计年鉴2008》,城镇居民家庭人均可支配收入与农村居民家庭人均纯收入之比从1985年的1.86:1,扩大到1995年的2.71:1,2007年更扩大到3.33:1。如果考虑到农民人均纯收入中还有20%—30%的生产费用支出和城市居民享受到的一些隐性社会福利,中国城乡居民经济收入的实际差距还要更大,有专家估计可能达到5:1甚至6:1。根据世界银行相关报告,世界上多数国家的城乡收入比为1.5:1,这一比率超过2:1的极为罕见[2]。可见,当下我国农民在经济利益分配方面已经彻底成为最少受惠者群体。

从社会层面看,中国农民一直处于社会等级体系的最底层,受到广泛的社会歧视与制度歧视。罗尔斯确定最少受惠者的另一种方法是选定某一特定的社会地位,如不熟练工人的地位。我国农民的最少受惠者地位也反映在其所处的特定社会地位和所受社会待遇上。根据陆学艺等人的研究,如果以职业分类为基础,以组织资源、经济资源和文化资源的占有状况为标准,当代中国社会阶层结构的基本形态由10个社会阶层和5种社会经济地位等级组成,其中农民处于社会的中下层和底层[3]。城市居民在日常生活中对农民存在的广泛的观念歧视是农民社会地位低下的直接反映。而国家与政府对农民从居住、迁徙、就业、教育、医疗、社会保障等一系列的制度性歧视则是农民社会地位低下的根本反映。虽然近几年政府出台了一系列改善农民待遇的政策,但由于缺乏稳定和系统的社会制度安排,农民的身份和社会地位尚未得到根本性的改变。从更深层次来看,对农民社会地位伤害最深的是农村文化与价值观的摧毁。在以物质主义、消费主义为代表的都市文化的强力挤压下,广大农村地区原有的传统文化与价值观日趋分崩离析,被解构得支离破碎。农民生活、农业生产、农村文化被视作落后的、保守的、无意义的,是必须加以彻底摧毁和改造的。也正是在这种潜移默化的文化攻势下,广大农民自身出现了身份认同危机,既不被主流的城市社会所接纳,又不愿认同传统的乡村生活方式,游离于结构化社会体系之外,彻底沦为了无所适从的社会底层群体。

从政治层面看,中国农民长期处于一般政治权利实现不充分的状态。严格而言,罗尔斯分配正义理论中的"最少受惠者"主要是指经济利益、社会地位获取方面的最少化、底层化,而在政治权利的实现方面则不存在"最少受惠"的问题,一般都处于一个较为平等的实现状态。然而,对于中国农民群体而言,政治权利实现方面的平等显然是一个过于奢侈的理想。尽管在宪法中农民享有崇高的政治地位和平等的政治权利实现机会。但是权利分配上的应然状态,并不等于权利实现的实然状态。现实中,由于种种因素的制约,中国农民政治权利的实现相较于社会其他社会群体(诸如政府官员、知识分子、商业精英等)表现得最为不充分。中国农民缺乏自身的利益代表组织和利益表达的正式渠道,通常被排斥在主流政治生活之外,在整个国家政治博弈中处于最为边缘化、最

为弱势的地位。即使广大农民之间存在着广泛的群体利益，但由于乡村社会所处的原子化、碎片化状态，他们的利益一致性一直得不到有力的自组织支撑，也就难以形成完整意义上的利益集团。在利益表达日益组织化、集团化的今天，社会各个阶层都竞相采取集团化的博弈策略，相较之下，广大农民则缺乏基本的集团利益博弈能力，自然就成为社会强势利益集团竞相剥夺的对象之一。总之，自组织的缺失加上正式表达渠道的不畅[4]，使得农民无法与政府及其他组织进行有效沟通与博弈，在整个国家政治生活和公共决策中缺乏基本的话语权，自身利益也就难以得到有效维护。因此，从某种意义上讲，由于政治权利的实现不充分，中国农民早已突破了罗尔斯分配正义理论中经济、社会方面“最少受惠”的底线，而处于全方位的“最少受惠者”状态。

三、农民最少受惠者地位的政策根源

中国农民之所以成为社会发展过程中的最少受惠者，固然有自然基本善分配不均衡的因素，诸如：农村地理位置相对偏远、农业产业的弱质性等，这些都是社会分配政策难以完全调控的领域，因而带有一定的客观必然性。但是，导致农民最少受惠者地位形成的更多的是社会基本善的分配不均衡。也即，传统的社会分配政策是导致我国农民最少受惠者地位的一个主要诱因。正如经济学家斯蒂格利茨所言，“迫于个人和利益集团的压力，政府的强制力有可能被用来剥夺穷人而救济富人，从而使政府的权力成为一种提高不公平的工具”[5]。在我国，政府对城乡居民的收入和财富、自由和机会等社会基本善的不公平调节恰恰加剧了农民最少受惠者地位的形成和固化。因此，以政府公共政策为主要形式的社会二次分配应该对当前中国农民这种最少受惠者地位负有不可推卸的责任。同样，中国农民最少受惠者地位的改善也离不开对传统分配政策的正义性考量与反思。

首先，社会保障支付的逆向转移，使得农民成为中国负福利制度的最少受惠者。一般而言，社会保障的主要功能是通过转移支付的制度安排来实现收入分配的正向转移。一个正义的社会应使低收入弱势群体获得更多社会保障支持，农民应比城镇居民获得更多的保障机会。然而，我国长期存在的城乡二元分割结构导致社会保障具有显性的二元特征，农民至今无法享受与城市居民相同的国民待遇。城镇居民能够获得政府和企业支持的住房公积金、养老保险金、医疗保险金、失业保险金等完善的社会保障。而与此同时，广大农村居民的社会保障几近空白，只能获得少量的转移支付，主要包括特定人群的养老补助、合作医疗补助金、最低生活保障金等。无论是保障水平、还是保障范围，城乡二元社会保障体系之间都有着巨大的差距。有研究表明，以社会保障为内容的货币化再分配在城乡之间产生了较强的逆向调节作用：在城镇基尼系数下降的情况下，全国基尼系数由0.442升为0.449，即进一步拉大了城乡居民之间的收入差距[6]。这种典型的负福利制度，造成了城乡居民群体之间的福利倒挂现象，越是社会地位高、资源丰富的强势群体享有的社会福利也就越多，越是社会地位低、资源贫乏的弱势群体享有的社会福利也就越少。

其次，城乡二元税制的逆向调节，导致了农民在社会义务方面的过度负担。税收是国家财政收入的主要来源，也是调节收入分配的有效工具，在国民收入分配中发挥着重要作用。西方国家的实践证明，完善的税收制度有利于缩小收入分配差距。但是，我国的二元税收制度具有明显的逆向调节特征。所谓逆向调节，就是在城乡二元税制结构下，经济收入相对较高、纳税能力相对较强的城镇居民享有相对较低的税赋水平，而收入相对较低、纳税能力相对较差的农村居民却承受较高的税赋水平。有研究表明，1994年分税制改革以来，除了2001年，城镇居民的个税负担稍高于农民的农业税负担外，其他年份农民的税收负担都大大高于城镇居民的税收负担[7]。需要指出的是，这个税收负担并未包括农民消费所承担的增值税和消费税等间接税，以及工农产品剪刀差

和土地征用过程中产生的“暗税”。如果将农民承担的间接税和“暗税”一并计入,那么农民的财税负担将更为沉重。这就意味着我国农民在相当长的时期中都扮演着社会义务过度负担者的角色。此种二元税制的逆向调节,造成的后果只能是较有利者获益更多,而最少受惠者负担沉重。以罗尔斯分配正义理论对于“最少受惠者”利益的关注,逆向调节的二元税制进一步损害了农民这一最少受惠群体的基本利益,属于典型的非正义税制。

再次,移居和就业自由的不平等限制,使得中国农民丧失了获取机会均等的基本渠道。社会分配政策的对象不仅包括实体善,诸如社会保障、政府税制等涉及的实体利益,也包括形式善,主要是就业自由、教育公平为代表的权利与机会。罗尔斯的分配正义不仅关注实体善分配的公平正义,同样关注形式善的均等与开放,也即强调“依系于机会公平平等条件下职位和地位向所有人开放”。但是,我国传统的社会分配政策却在相当程度上限制了农民的移居、就业自由,这就使得中国农民丧失了获取机会均等的基本渠道。自1958年以来,我国长期推行的城乡二元户籍管理制度,形成了阻碍人口迁移和劳动力自由流动的制度框架。一方面,这种二元户籍制度有效地将农村人口控制在包括住房、医疗、教育、养老等在内的城市福利体制之外[8]。另一方面,二元户籍制度对农村人口自由流动的控制,最大程度地剥夺了广大农民的发展机会,进而限制了农民收入的提高。近年来,随着我国城镇户籍制度改革和城市用工制度的松动,农村大量劳动力进入城市打工,但这只是一种体制外的、暂时的流动,他们的户口仍然在农村,也不纳入城市的就业管理[9]。并且,由于户口和身份的限制,进城务工的农民不能获得正规部门中的就业机会,只能进入城市的“次属劳动力市场”,从事“脏、险、苦、累、差、重”的非正规性工作,并且很少享有社会保障。

最后,受教育机会的不平等分配,进一步销蚀了中国农民获取机会均等的基本前提。教育机会的公平分配是社会地位与职务向所有人公平开放的基本前提。换言之,社会基本善公平分配过程中所强调的机会均等绝大多数情况下是以教育公平为其基本前提的。离开了教育公平,机会均等就会成为一纸空谈。20世纪80年代以来的经验事实表明,一个社会成员的经济、社会和政治地位,在相当程度上取决于他(她)所受的教育。教育机会是否均等将直接影响着一个儿童在未来一生的竞争中处于优势还是居于下风,进而通过代际传递作用影响其下一代的发展机会。按照罗尔斯的观点,政府应当通过补贴私立学校或建立一种公立学校体系来保证具有类似天赋和动机的人都有平等的受教育、受培养的机会[1]276。然而,中国长期以来在“城乡分治、一国两策”的施政理念指导下,实施教育“分级办学”制度。城市教育主要由公共财政提供,而农村教育则遵循“农民自力更生为主,国家支持为辅”的基本原则。这种制度将本应由国家和政府承担的农村义务教育责任转嫁给了农村社会和农民,不仅加重了农村和农民的负担,而且造成了农村教育发展的严重落后局面。有研究表明,在1986—2000年的15年间未能接受九年制义务教育的农村少年儿童高达1.5亿人[10]。传统教育体系下中国农民难以获得公平的教育机会,严重制约了其在社会领域获得较为平等的经济和社会地位。可以说,在传统分配政策的源头就已经为中国农民的最少受惠者地位埋下了非正义的种子。

四、城乡公共服务均等化的正义性:改善农民最少受惠者地位

正如前文所述,传统的社会分配政策不论是以社会保障、二元税制所体现的实体善的分配,还是以移居、就业自由、受教育机会所代表的形式善的分配,其分配正义性已经变得模糊不堪,甚至荡然无存。换言之,我国的社会基本善分配不但没有改变自然不平等给农民带来的不利影响,反而使得他们面临着日益严重的机会不均等和权利不平等。中国农民在社会合作体系中承担的义务和负担过多,而获得的利益、权利和机会过少,成为社会发展过程中最大的利益牺牲群体。实际

上，这种社会分配的不正义对农民最少受惠者地位造成的加剧效应，已经成为当今中国社会发展面临的最大问题之一。城乡差距不断扩大、农村社会日趋衰败、“三农”问题久拖不决、社会矛盾日益复杂等，这些主要社会问题的背后都隐含着社会分配正义缺失的恶劣影响。因此，建设社会主义和谐社会，加强社会主义新农村建设，最为根本的举措就是促进社会分配正义的回归。基于上述考虑，我们党和政府提出了公共服务均等化的重大战略决策，一系列的城乡公共服务均等化举措相当程度上改善了农民的最少受惠者地位，缓解了传统分配政策对农民利益的损害，极大地促进了社会分配正义的回归。但是，城乡公共服务均等化作为一项系统性的社会分配政策，在理念和政策设计上还需要作进一步的厘清和改进。

（1）改善农民最少受惠者地位是城乡公共服务均等化政策价值正义的根本体现和根本目标。有学者提出，城乡公共服务均等化就是要促进城乡公众对公共服务消费的均等[11]。从目前的政策手段和结果来理解当下的城乡公共服务均等化，基本上也都表现为加大对农村公共服务的财政投入，缩小城乡公共服务供给的差距，进而缩小城乡公众对公共服务的消费差距。但笔者以为，城乡公共服务均等化的根本目标不是简单地促进城乡公共服务消费均等。因为分配正义的实现并不绝对依赖于简单的结果均等，而是依系于对最少受惠者利益的保障与促进。城乡公共服务均等化之所以成为我国社会改革的重大战略选择，固然离不开其所具有的现实问题针对性，但更为根本的，是其所具有的价值正义性符合社会发展的基本规律。在当前社会加速转型的过程中，推进城乡公共服务均等化，确保基本的社会分配正义，有利于避免社会转型造成的过重代价和成本，进而保持整体社会的健康发展态势。通过对广大农村地区公共服务投入的加大，有效提高农村公共服务的消费水平，进而保障和促进中国农民的基本利益，切实改善其最少受惠者地位，这才是城乡公共服务均等化作为一项分配性政策的价值正义的根本体现。因此，与其说城乡公共服务均等化的最终目标是促进城乡居民对公共服务消费的均等化，倒不如说是对中国农民这一最少受惠者群体利益的保障与促进。

（2）城乡公共服务均等化的最大价值在于能够赋予中国农民一个富有尊严的生命意义系统。由于长期以来所处的社会弱势地位和巨大城乡差距，使得广大农民在城市歧视下迷失了自我生存的价值与意义。而随着教育、医疗卫生、就业、社会保障在内的城乡公共服务均等化各项目的推进，农村居民与城市居民之间巨大的福利差距将会进一步缩小，社会歧视的基础也会随之销蚀，农民对于自身的身份认同感会逐渐回归，农民群体自身存在的价值、意义也会得到重新发现。所以，城乡公共服务均等化政策的最大价值就在于对农民生存价值与意义的尊重与肯定。

（3）城乡公共服务均等化的政策设计应强化对农民机会公平的保障。分配正义既包含着对最少受惠者经济利益的保障与促进，也意味着使其获得更为公平的“职务和地位向所有人开放”的机会均等。从我国当前的城乡公共服务均等化政策加以判断，不难发现其主要特点是“重经济利益的增进，轻机会公平的保障”。虽然政府在促进农民的移居自由、受教育机会和就业公平方面做出了一些努力。如，启动户籍制度改革、促进城乡义务教育均等化等。但目前的户籍制度改革只是一种形式上的变化，并未触及制度的根本，即没有剥离附着在户口上的各种社会福利。换言之，即使农民拥有与城市居民相同的户口，依然无法享受同样的权利。就教育而言，虽然建立了农村义务教育经费保障机制，但农村的入学率、师资水平和教育质量仍然与城市存在很大差距。并且，不论是从人均受教育年限、人均教育经费还是从高等教育入学率等教育公平指标来看，中国农村居民的受教育机会与受教育程度远远低于同期城市居民的水平。更令人担忧的是，即使农民的子女获得了受高等教育的机会，也无法获得与城市居民的子女均等的就业机会。那些福利待遇较好的就业机会往往被社会“关系网”所垄断，而农民家庭普遍缺乏用权力、金钱、熟人编织的社会“关系

网”。可以说,城乡大学生就业机会不均等不仅使农民家庭的教育投资无法获得相应的教育回报,而且使那些靠举债供子女读大学的农民家庭产生了因教致贫的恶性结果,从而进一步加剧了社会分配的不公平程度。总而言之,城乡公共服务均等化在政策设计上,不仅要补偿农民的经济利益损失,更应注重保障农民在“社会地位与职务”竞争中的机会均等。

参考文献:

[1] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,等,译,北京:中国社会科学出版社,1988.
[2] 何建华. 分配正义论[M]. 北京:人民出版社,2007:298 - 299.
[3] 陆学艺. 当代中国社会流动[M]. 北京:社会科学文献出版社,2004:13.
[4] 杨友国. 现阶段我国农民利益表达的特征分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2009,(1):24 - 32.
[5] 斯蒂格利茨. 政府为什么要干预经济——政府在市场中的角色[M]. 郑秉文,译,北京:中国物资出版社,1998:103 - 104.
[6] 赵人伟,李 实,等. 基本公共服务均等化与收入再分配[M]//中国(海南)改革发展研究院. 基本公共服务与中国人类发展. 北京:中国经济出版社,2008:283 - 287.
[7] 福建省地方税务局课题组. 我国农民税收负担研究[EB/OL]. http://www.fjtax.cn.
[8] 蔡 昉. 城乡收入差距与制度变革的临界点[J]. 中国社会科学,2003,(5):21.
[9] 宋洪远,庞丽华. 统筹城乡,加快农村经济社会发展—当前的农村问题和未来的政策选择[J]. 管理世界,2003,(11):73.
[10] 张玉林. 分级办学制度下的教育资源分配与城乡教育差距——关于教育机会均等问题的政治经济学探讨[J]. 中国农村观察,2003,(1):10.
[11] 刘尚希. 基本公共服务均等化的目标是促进居民消费平等化[J]. 中国财政,2007,(7):72 - 73.

Chinese Peasants' Social Status as Least Advantaged Class and It's Policy Root ——Concurrently Discuss the Justice of Equalization of Public Service Between Urban-rural Areas

LI Fang, ZHANG Yong-mei
(*College of Public Administration of Nanjing Agricultural University, Nanjing*210095, *China*)

Abstract: According to Rawls' justice theory, the realization of social distributive justice depends on promoting and guaranteeing the interest of the least advantaged class. Referring to economic interest, social interest and political interest, peasants are the biggest group of the least advantaged class in China. There are profound policy roots which lead to peasants' social status, such as unjust distribution of income, fortune, freedom and opportunity. The strategy of equalization of public service between urban-rural areas aims to change peasants's least advantaged status and make social distributive justice come back. Also it has brightly justicial merit which is helpful to the benign development of the society.

Key Words: distributive justice; peasants; least advantaged class; equalization of public service