

中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol towns

主 编 刘树成

吴太昌



民生工程实施效果调查研究

——以安徽泗县屏山镇的调查为例

Impact Evaluation of Project for People's
Well-being: Case Study in Pingshan Township,
Si County, Anhui Province

彭现美 邓曲恒 著



中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol towns

主 编 刘树成
吴太昌

民生工程实施效果调查研究

——以安徽泗县屏山镇的调查为例

Impact Evaluation of Project for People's Well-being:
Case Study in Pingshan Township, Si County, Anhui Province

彭现美 邓曲恒 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民生工程实施效果调查研究:以安徽泗县屏山镇的调查为例 / 彭现美, 邓曲恒著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 10
(中国国情调研丛书·乡镇卷)
ISBN 978-7-5161-1672-2

I. ①民… II. ①彭…②邓… III. ①社会保障—调查研究—泗县
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 251551 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春凤
责任校对 邓晓春
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 10 月第 1 版
印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 280 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

中国国情调研丛书·企业卷·乡镇卷·村庄卷

总序

陈佳贵

为了贯彻党中央的指示，充分发挥中国社会科学院思想库和智囊团作用，进一步推进理论创新，提高哲学社会科学研究水平，2006年中国社会科学院开始实施“国情调研”项目。

一、改革开放以来，尤其是经历了近30年的改革开放进程，我国已经进入了一个新的历史时期，我国的国情发生了很大变化。从经济国情角度看，伴随着市场化改革的深入和工业化进程的推进，我国经济实现了连续近30年的高速增长。我国已经具有庞大的经济总量，整体经济实力显著增强，到2006年，我国国内生产总值达到了209407亿元，约合2.67万亿美元，列世界第四位；我国经济结构也得到优化，产业结构不断升级，第一产业产值的比重从1978年的27.9%下降到2006年的11.8%，第三产业产值的比重从1978年的24.2%上升到2006年的39.5%；2006年，我国实际利用外资为630.21亿美元，列世界第四位，进出口总额达1.76亿美元，列世界第三位；我国人民生活水平不断改善，城市化水平不断提升。2006年，我国城镇居民家庭人均可支配收入从1978年的343.4元上升到11759元，恩格尔系数从57.5%下降到35.8%，农村居民家庭人均纯收入从1978年的133.6元上升到2006年的3587元，恩格尔系数从67.7%下降到43%，人口城市化率从1978年的17.92%上升到2006年的43.9%以上。经济的高速发展，必然引起国情的变化。我们的研究表明，我国的经济国情已经逐渐从一个农业经济大国转变为一个工业经济大国。但是，这

只是从总体上对我国经济国情的分析判断,还缺少对我国经济国情变化分析的微观基础。这需要对我国基层单位进行详细的分析研究。实际上,深入基层进行调查研究,坚持理论与实际相结合,由此制定和执行正确的路线方针政策,是我们党领导革命、建设与改革的基本经验和基本工作方法。进行国情调研,也必须深入基层,只有深入基层,才能真正了解我国国情。

为此,中国社会科学院经济学部组织了针对我国企业、乡镇和村庄三类基层单位的国情调研活动。据国家统计局的最近一次普查,到2005年底,我国有国营农场0.19万家,国有以及规模以上非国有工业企业27.18万家,建筑业企业5.88万家;乡政府1.66万个,镇政府1.89万个,村民委员会64.01万个。这些基层单位是我国社会经济的细胞,是我国经济运行和社会进步的基础。要真正了解我国国情,必须对这些基层单位的构成要素、体制结构、运行机制以及生存发展状况进行深入的调查研究。

在国情调研的具体组织方面,中国社会科学院经济学部组织的调研由我牵头,第一期安排了三个大的长期的调研项目,分别是“中国企业调研”、“中国乡镇调研”和“中国村庄调研”。“中国乡镇调研”由刘树成同志和吴太昌同志具体负责,“中国村庄调研”由张晓山同志和蔡昉同志具体负责,“中国企业调研”由我和黄群慧同志具体负责。第一期项目时间为三年(2006—2008),每个项目至少选择30个调研对象。经过一年多的调查研究,这些调研活动已经取得了初步成果,分别形成了《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》。今后这三个国情调研项目的调研成果,还会陆续收录到这三卷书中。我们期望,通过《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三卷书,能够在一定程度上反映和描述在21世纪初期工业化、市场化、国际化和信息化的背景下,我国企业、乡镇和村庄的发展变化。

国情调研是一个需要不断进行的过程,以后我们还会在第一期国情调研项目基础上将这三个国情调研项目滚动开展下去,全面持续地反映我国基层单位的发展变化,为国家的科学决策服务,为提高科研水平服务,为社会科学理论创新服务。《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三卷书也会在此基础上不断丰富和完善。

2007年9月

中国国情调研丛书·乡镇卷

序 言

中国社会科学院在2006年正式启动了中国国情调研项目。该项目为期3年，将于2008年结束。经济学部负责该项目的调研分为企业、乡镇和村庄3个部分，经济研究所负责具体组织其中乡镇调研的任务，经济学部中的各个研究所都有参与。乡镇调研计划在全国范围内选择30个乡镇进行，每年10个，在3年内全部完成。

乡镇作为我国最基层的政府机构和行政区划，在我国社会经济发展中，特别是在城镇化和社会主义新农村建设中起着非常重要的作用，担负着艰巨的任务。通过个案调查，解剖麻雀，管窥蠡测，能够真正掌握乡镇层次的真实情况。乡镇调研可为党和政府在新的历史阶段贯彻城乡统筹发展，实施工业反哺农业、城市支持乡村，建设社会主义新农村提供详细具体的情况和建设性意见，同时达到培养人才，锻炼队伍，推进理论创新和对国情的认识，提高科研人员理论联系实际能力和实事求是学风之目的。我们组织科研力量，经过反复讨论，制定了乡镇调研提纲。在调研提纲中，规定了必须调查的内容和自选调查的内容。必须调查的内容主要有乡镇基本经济发展情况、政府职能变化情况、社会和治安情况三大部分。自选调查内容主要是指根据课题研究需要和客观条件可能进行的各类专题调查。同时，调研提纲还附录了基本统计表。每个调研课题可以参照各自调研对象的具体情况，尽可能多地完成和满足统计表所规定的要求。

每个调研的乡镇为一个课题组。对于乡镇调研对象的选择，我们没有特别指定地点。最终确定的调研对象完全是由课题组自己决定的。现在看来，由课题组自行选取调研对象好处很多。第一，所调研的乡镇大都是自己工作或生活过的地方，有的还是自己的家乡。这样无形之中节约了人力和财力，降低了调研成本。同时又能够在规定的期限之内，用最经济的支出，完成所担负的任务。第二，在自己熟悉的地方调研，能够很快地深入下去，同当地

的父老乡亲打成一片、融为一体。通过相互间无拘束和无顾忌的交流,能够较快地获得真实的第一手材料,为最终调研成果的形成打下良好的基础。第三,便于同当地的有关部门、有关机构和有关人员加强联系,建立互惠共赢的合作关系。还可以在他们的支持和协助下,利用双方各自的优势,共同开展对当地社会经济发展状况的研究。

第一批的乡镇调研活动已经结束,第二批和第三批的调研将如期进行。在第一批乡镇调研成果即将付梓之际,我们要感谢经济学部和院科研局的具体安排落实。同时感谢调研当地的干部和群众,没有他们的鼎力支持和坦诚相助,要想在较短时间内又好又快地完成调研任务几乎不可能。最后要感谢中国社会科学出版社的领导和编辑人员,没有他们高效和辛勤的劳动,我们所完成的乡镇调研成果就很难用最快的速度以飨读者。

目 录

第一章 社会发展与民生的相关理论	(1)
一 社会发展的相关理论	(1)
二 民生相关理论的发展	(6)
第二章 安徽省民生工程实施及进展	(15)
一 我国民生工程的实施背景	(15)
二 安徽省民生工程发展状况及实施内容	(23)
三 民生工程的实施、监督与管理	(35)
第三章 泗县与屏山镇基本状况及调查的相关说明	(44)
一 泗县社会经济基本状况	(45)
二 泗县屏山镇基本状况	(48)
三 关于泗县屏山镇民生工程调研的说明	(50)
四 研究方法与研究方式	(52)
第四章 泗县民生工程实施进展及总体效果调查研究	(53)
一 泗县民生工程实施基本状况	(53)
二 泗县民生工程资金投入及使用状况	(55)
三 泗县屏山镇部分民生工程的实施效果调查	(65)
第五章 新型农村合作医疗实施状况及效果调查研究	(73)
一 我国前期农村合作医疗的发展历程	(73)
二 我国新型农村合作医疗的发展历程	(77)
三 泗县新型农村合作医疗实施基本状况	(82)
四 泗县新型农村合作医疗制度建设及变化	(85)
五 泗县新型农村合作医疗状况分析	(89)
六 屏山镇新型农村合作医疗实施效果调查与分析	(97)
七 泗县新型农村合作医疗制度建设未来关注的重点	(108)
第六章 农村卫生与环境状况调查研究	(111)

一 环境卫生对健康的影响	(112)
二 安徽省正在实施的与环境卫生相关的民生工程	(117)
三 泗县屏山镇卫生状况的调查	(124)
四 全球及我国农村饮用水基本状况分析	(133)
五 全球及我国农村厕所改造状况分析	(140)
六 农村炊事用能源使用状况分析	(146)
七 农村户用沼气状况分析	(149)
八 完善农村环境卫生的对策建议	(162)
第七章 农民工培训需求调查研究	(167)
一 农民和农民工培训的相关研究	(168)
二 国家的政策与农民及农民工培训	(171)
三 安徽省实施农民和农民工培训办法	(178)
四 泗县农民和农民工培训实施状况	(182)
五 国家人力资源和社会保障部对就业市场的调查	(186)
六 屏山镇返乡农民工和农民工家庭调查	(189)
七 保证农民和农民工培训的意义和建议	(198)
第八章 农村养老服务需求调查研究	(200)
一 人口老龄化基本状况	(202)
二 关于老龄问题的推动与进程	(209)
三 屏山镇老年人生活状况调查	(215)
四 民生工程在应对老龄化方面发挥作用的途径	(231)
第九章 提高民生工程实施效果的对策与建议	(235)
一 实施民生工程需要充分发挥政府的职能与作用	(235)
二 实施民生工程要尊重实际	(239)
三 实施民生工程重在实效	(240)
四 加强民生工程的监督与管理	(245)
五 民生工程要顺应社会的发展	(249)
六 实施民生工程的具体保障措施	(250)
结束语	(254)

第一章

社会发展与民生的相关理论

社会进步是推动民生的重要动力，民生是社会发展的核心内容。把经济增长植入于包容性增长的大环境下，以民生为政治价值的取向，也是经济和社会发展能够健康持久的前提。实现经济与社会的全面发展，不仅需要经济领域和社会领域的自我改进，更需要政治领域提供强大的政策和理论支持。这实际上要求政府职能的真正完善和财政资源向民生方面全方位倾斜的政策。

一 社会发展的相关理论

社会发展的可持续性取决于政策安排与民意的契合，契合度越高，改革和调整的动力越足。而政策倾向于民生，不仅关乎民众福利水平和幸福感的提升，实际上也是对经济和社会发展终极意义的完整阐释。

（一）国外社会发展的相关理论

社会发展理论是当代世界备受关注的社会科学理论之一。人被视为社会发展的中心是当代世界社会发展理论的突出特点，一切为满足人的需要而展开；偏离以人为发展目标任何改革都不能成为真正的发展。法国学者布朗索瓦·佩鲁强调发展的核心问题在人，发展的最终目的是使人本身获得全面发展，并指出市场是为人而设的，而不是相反；如果资源的分配和劳动的产品要有一个合法的基础的话，即便是在经济学方面，它也应依据以人为中心

的战略^①。英国学者伊恩·迈尔斯指出以人为中心的社会发展是有利于社会各成员的人的发展^②。美国学者基恩·格里芬甚至提出关于“经济发展”和“社会发展”的术语正面临过时的危险，它正在被“人类发展”这个术语所取代^③。

社会发展理论经历了由传统片面发展观向全面协调发展观的转变。早期许多发达国家和发展中国家普遍采用一种单纯强调经济增长的发展观，把经济增长视为社会的唯一发展动力。在这种以 GNP（GDP）为目标的发展理论指导下的发展战略，忽视社会其他领域的发展，造成了经济增长和社会发展的不协调，甚至是对立。由于片面追求经济增长，把经济增长作为社会发展的唯一追求目标，人被当成了实现单纯经济增长的工具和手段，造成了人的劳动、产品与人自身的异化。社会承受片面发展所造成的沉重代价和负担，加剧了效率和公平之间、城乡之间、群体之间、人类社会和自然环境之间的诸多矛盾。

社会可持续发展理论提出的时代背景是人类社会工业化以来人类生存危机的出现。1975 年 6 月在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议和 1992 年 6 月在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会，开启了世界各国人民积极实施可持续发展、改善人类生态环境的历史新篇章。通过人们牢固地树立可持续发展的新理念，实现人与自然的和谐发展。

可持续发展不是单纯地追求经济增长，而是人口、经济、社会、资源、环境多要素的协调发展；可持续发展的关键是正确处理人与自然的关系，可持续发展的重要标志是资源的永续利用和良好的生态环境，建立人与自然的相互协调的关系；可持续发展要求人们树立整体观念和全球观念，反对为了一个地区、一个国家和一部分人的发展，损害其他地区和其他国家的发展；可持续发展要求树立正确的代际观念，生态环境和资源宝藏是世代人类共同的财富，发展不仅为了造福于当代人，而且需要考虑造福于子孙后代，不能以牺牲后代人的幸福为代价。

诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）在第 15 届国际社会发展联合会研讨会上提出：经济的繁荣在何种程度上会促进人类生活水平

① 布朗索瓦·佩鲁：《新发展观》，华夏出版社 1987 年版，第 2—3 页。

② 伊恩·迈尔斯：《人的发展与社会指标》，重庆大学出版社 1992 年版，第 3—6 页。

③ 基恩·格里芬：《可供选择的经济发展战略》，经济科学出版社 1992 年版，第 34 页。

的提高,极大地取决于各种社会政策,包括教育设施、医疗、社会保险、社会工作的建设,以及全社会不同人之间培养良好的社会关系。同时,社会发展中的各种关系必须得到经验的审查。

(二) 国内社会发展的相关理论

社会发展与一般的社会变迁不同,它是一种具有方向性的社会变迁。社会变迁是一种社会事实,方向性是一种社会价值取向,社会发展需要社会事实与社会价值的统一。由于社会发展具有不同的价值取向,因而,也就有不同类型的社会发展。中国的社会发展和社会转型经历了不同的发展阶段,具有不同于其他国家的特点。其中最显著的特点就是:在经济体制改革的带动下,社会结构转型和经济体制转轨两者同时并进、相互交叉,形成相互推动的趋势,这在其他发展中国家的现代化过程中是很少见^①。

由于种种条件的限制,社会结构从传统型向现代型的转型不可能在短时期内完成,而是一项贯穿于整个现代化过程的长期任务。中国的社会结构确实是从传统型结构向现代型结构转型,而相对于结构转型来说,中国的体制转轨并非是从一种传统体制向另一种现代体制的过渡,而是从一种缺乏效率的现代体制向另一种更有效率的现代体制转变。中国社会结构的优化与大量问题并存,正是与这种两个转换同时并进的大背景分不开的,也是与传统和现代这种对立统一的复杂交叉关系分不开的。中国社会发展的基本趋势是社会进步、社会优化、社会协调,而社会代价、社会弊病、社会失衡则是非基本方面、非基本趋势。中国社会转型是中国的社会生活和组织模式不断从传统走向现代、走向更加现代的变迁过程。

自1949年中华人民共和国成立开始,新中国已经经历了两个“30年”,“前30年”既为“后30年”打下了基础,又给“后30年”留下了问题。从1978年开始,中国确立了建设有中国特色的社会主义的道路和发展模式,中国特色社会主义的实践和理论有了很大发展,当代中国社会转型的实质是新型社会主义的成长壮大、创新发展。

在1979年10月,邓小平明确阐述了“要用经济办法解决政治问题、社会问题”这一手段和方法。“把工作重心放在经济建设上”是以经济建设为

^① 郑杭生主编:《从传统向现代快速转型过程中的中国社会(1994—1995)》,中国人民大学出版社1996年版,第227—229页。

中心,从理论上说,发展初级性是一种与旧式现代性相联系的发展。经济因素成为国家社会生活中的核心驱动因素,经济的思路 and 办法,成为解决其他政治问题、社会问题的手段。以征服自然、控制资源为中心,造成社会与自然不协调,个人与社会不和谐,自然和社会付出了双重代价。

在相当长的时期内,我国在发展方面同样也是仅侧重于经济总量的增长。改革开放以来,我国的主要任务是发展经济,要解决的突出问题是处理好政府与市场的关系。在新的形势下,随着经济体制的深刻变革和社会主义市场经济的深入发展,社会领域发生了深刻变化,产生了一些影响社会和谐突出矛盾和问题。加强社会建设,加快社会体制改革,努力协调好各种不同的社会利益关系,已经成为构建社会主义和谐社会的突出任务。构建社会主义和谐社会,必须正确处理好经济建设、政治建设、文化建设和党的建设等诸多方面的关系^①。我国的《九五计划和2010年远景目标纲要》把经济发展与社会发展相协调放到了更加重要的位置上。强调经济发展必须与社会福利、保险事业相配套,经济发展的成就、创造的价值必须反馈于社会,实现经济与社会同步发展。

我国改革开放以来巨大而快速的社会变迁,造成了社会结构的深刻变化。相对于经济体制变革来说,社会结构的变动是更加长期、更加深层、更加广泛的变化。社会结构的变动,涉及人口结构、家庭结构、就业结构、职业结构、组织结构、阶层结构、收入分配结构、城乡结构、区域结构等诸多方面的变化。人们在生活方式、价值取向、行为选择上存在多样化趋向,社会阶层流动的加快和社会转型带来的社会焦点问题的改变,使得人们的客观阶层归属和主观阶层认同出现了不一致,从而使传统的“收入决定论”出现失灵情况,丧失对现实生活的解释力。社会成员对贫富差距的感知,对社会公平的判断等主观因素,也是引发社会冲突的诱因。

科学发展观的内容,按照十七大报告的系统总结,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。科学发展观的提出是发展理论的巨大进步,达到的一个新的高度。发展观的演变大体经历了经济增长观、综合发展观、可持续发展观、人的发展观和科学发展观。这些理论大体上反映了,从重视单纯的经济增长,到横向地重视经济社

^① 王宏宇:《探索社会主义和谐社会发展理论》,《中国社会科学院院报》2008年6月17日第1版。

会文化综合发展,再到纵向地重视本代与后代的可持续发展,再到全面重视人的发展的曲折过程。科学发展观汲取了所有这些发展理论的积极因素,根据中国发展经验的理论创新,并作为国家发展战略指导实践的重要理论,标志着发展观历史性的提升到了一个新阶段。从理论上说,科学发展是一种与新型现代化相联系的发展,是指以人为本,人和自然、社会关系的协调和谐,并把自然代价和社会代价减少到最低限度的现代化。从中国社会转型加速期取得的巨大社会进步和付出的种种社会代价中,从正反两方面体会到新型现代化的深刻意蕴。科学发展和新型现代化两者是非常吻合的,科学发展在表述上更注重对实践的指导,新型现代化则更注重学术的提炼和感悟^①。

总的说来,科学发展的提出与和谐社会的提出一样,是中国执政党积极应对中国进入社会矛盾、不协调因素多发期的客观形势,直接面对传统风险和新型风险等不安全因素活跃期的社会现实,自觉适应世界从旧式现代化向新型现代化转变的国际潮流,深刻总结中华人民共和国成立以来的思路和方法以及建设新世界的经验教训,深入参考中国优秀文化中人伦和谐、天人协调的精华思想,认真汲取哲学社会科学关于社会协调发展的积极成果,而作出的意义深远的理论和实践创新。正如十七大报告总结的:科学发展观,是立足社会主义初级阶段基本国情,总结中国发展实践,借鉴国外发展经验,适应新的发展要求提出来的。科学发展观是中国执政党和政府最高层治理国家、治理社会的根本,战略观念的转变,是社会发展和建设理论的新的探索。

社会快速转型期的一个鲜明特点,是社会进步与社会代价共存、社会优化与社会弊病并生、社会协调与社会失衡同在、充满希望与饱含痛苦相伴。中国社会存在诸多领域,如城乡面貌、利益格局、社会关系、社会控制机制、价值观念、生活方式、文化模式、社会承受能力等领域,都毫无例外地表现了这一中国社会转型的两重性和极端复杂性^②。

我国30多年的发展取得了举世瞩目的成就,但与此同时,也付出了种种代价,一些代价还非常沉重。一方面,中国各个社会领域都得到了不同程度的优化;另一方面,又引发了大量的问题,有些问题还十分严重,也面临

^① 郑杭生:《新型现代性与中国社会学》,《宁波市委党校学报》2004年第5期。

^② 郑杭生:《改革开放三十年:社会发展理论和社会转型理论》,《中国社会科学》2009年第2期。

着多种多样的发展中的困境。当代中国社会的进步巨大,代价也很沉重,种种情形引起众多议论和不同意见,要正确加以把握确实不易。中国社会的基本方面、基本趋势是社会进步、社会优化、社会协调,而社会代价、社会弊病、社会失衡等社会弊病也必须引起重视,必须花大力气进行治理,如果忽视,听之任之,这些基本方面就会发生恶性演变,造成非常严重的社会后果。

在中国社会发展的过程中,必须正确处理价值性和科学性、理论性和经验性、建设性和反思性、传统性和现代化、本土性和国际性的关系,把握全球现代化进程和本土社会转型的关系,把追求前沿与深入基层结合起来。发展不仅要重视资源开发方式的转变、产业结构的升级、城乡空间布局的优化,更要重视国民收入、初次分配和再分配的调整,要在 GDP 总量财政收入不断增长的同时,使城乡居民收入得到普遍享受发展所带来的实惠。^①

人们在回望过去五年间中国发展时注意到“重视民生”已经成为中国在经济转型中的突出亮点,保障民生、改善民生,成为“十一五”期间重要内容。在开启“十二五”规划之时,政府进一步向公共服务型政府转型,把更多的人力、物力、财力投入到解决民生问题中。

中共中央政治局 2010 年 9 月 28 日召开会议,研究制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议时,着重提出:“坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点”的要求。中国所关注的重点,正从追求经济增长向以人为本、科学发展转型;中国政府执政方略,实践着从“国富”向“贵民”的重要转变。“科学发展、改善民生、人民共享、社会和谐”更是未来五年中国谋发展、促发展的工作重点。提倡科学的发展观也是具有全局性、纲领性、战略性意义,深刻内涵体现着当代社会发展理论的诸多理论视角,具有重要的科学价值。

二 民生相关理论的发展

民生的概念经历了从古代到现代,乃至近代发展的不断完善的过程,其内容日益丰富,其理论更加系统。

^① 徐鸿武:《科学发展观与当代社会发展理论》,《光明日报》2004 年 10 月 19 日。

(一) 民生的概念及内涵

“民生”一词最早出现在《左传·宣公十二年》之中，而《辞海》中对于“民生”的解释是“人民的生计”。^①在中国传统社会当中，民生一般是指百姓的基本生计。到了20世纪20年代，孙中山给民生注入新的内涵，孙中山对于民生问题较为经典的解释是：“民生就是人们的生活——社会的生存，国民的生计，群众的生命”。“民生就是政治的中心，就是经济的中心和种种历史活动的中心”。^②

广义上的民生包括与人民的生计直接相关和间接相关的内容。这个概念的优点是充分强调民生问题的高度重要性和高度综合性，但概念范围太大，几乎可以延伸到经济、社会、政治、文化等各个领域。由于容易冲淡人们对于最关键的民生问题的关注和改善，使民生问题难以同改善民生的具体政策和措施有效地结合起来。而狭义上的民生概念则主要是从社会层面上着眼的。从这个角度看，所谓民生，主要是指民众的基本生存和生活状态，以及民众的基本发展机会、基本发展能力和基本权益保护的状况等。^③

人们首先想到的民生往往是衣、食、住、行问题，也就是与百姓生活最密切相关的问题，主要包括就业、分配、教育、医疗、社保、住房、安全等一系列具体内容，就是老百姓能吃得起肉，买得起房，看得起病，上得起学，就是老百姓过日子安心、舒心、放心，也就是群众的日子一天比一天好，人们安居乐业。社会学家邓伟志教授认为：民生是指民众的生存、生活、生计。具体说，就是社会全体成员的衣食住行和生老病死，从人的生活层面讲是衣食住行，从人的一生来看就是生老病死。不过，这个传统的说法并不完善，各缺一个方面，应当是衣食住行用、生长老病死。从人们的衣食住行用和生长老病死的视角来审视民生应该是最基本的要求，毕竟人首要的是要确保生存。但是在现代社会中，思考民生问题并有针对性地提出解决民生问题的办法，需要超出这个层面上。精神利益的追求将会随着基本物质需求的满足，在民生中占据越来越重要的位置。正因为如此，邓伟志教授强调民生是个生计的问题，又不只是个生计的问题。民生是文化，民生是政治，

① 辞海编辑委员会：《辞海》，上海辞书出版社2000年版，第637页。

② 《孙中山选集》，人民出版社1981年版，第802页。

③ 吴忠民：《三个层面剖析民生问题，遵循规律改善民生》，《光明日报》2008年9月2日。

因为透过对民生的评价,可以看出价值观,从政治的高度来提升民生意识,这叫民生政治。政治上如何决策,政治资源如何配置,都要以民生为轴心,以是否有利于民生来衡量^①。

基于上述分析,对民生可以作这样的界定:民生既是一个关涉民众的生存、生活、生计的概念,又是一个与人权、与需求、与责任有关的概念。在现代社会中,民生和民主、民权相互倚重,而民生之本,也由原来的生产、生活资料,上升为生活形态、文化模式、市民精神等既有物质需求也有精神特征的完整状态。从人权角度看,民生就是人的全部生存权和普遍发展权。从需求角度看,民生是指与实现人的生存权利有关的全部需求和与实现人的发展权利有关的普遍需求。前者强调的是生存条件,后者追求的是生活质量,即保证生存条件的全部需求和改善生活质量的普遍需求。从责任角度看民生就是党和政府施政的最高准则,正因为如此,中国自古以来就将“民生”与“国计”相提并论^②。

(二) 我国古代的民生思想

民生问题事关社会进步程度和政权兴亡。中国自古以来之所以将“民生”与“国计”相提并论,是因为民生问题是任何时代都需要认真面对而且无法回避的现实问题,与国家发展存在着不可分割的关系,也为历代统治者及政治家、思想家等所关注。《尚书·五子之歌》中所说的“民惟邦本,本固邦宁”,它构成了儒家治国理政思想的核心。而《管子·霸业》指出“以人为本,本治则国固,本乱则国危”。《左传·庄公三十三年》强调“政之所兴,在顺民心”。《孟子·梁惠王下》则提出“忧民之忧者,民亦忧其忧”,《孟子·尽天下》主张“民为贵,社稷次之,君为轻”等言论,反映了古代先贤对民生问题的重视。《左传·宣公十二年》中主张“民生在勤,勤则不匮”^③,主要指百姓的生活和生计,与近代的民生思想有很大的相通之处。

先秦儒家的民生思想起源于儒家创始人孔子,孔子的核心思想是“仁”。儒家经典《礼记·礼运篇》:“大道之行也,天下为公。选贤与能、讲信修

① 邓伟志、卜佳慧:《民生论》,《上海大学学报(社会科学版)》2008年第4期。

② 柳礼泉主编:《新中国民生60年》,湖南大学出版社2009年9月,第1—2页。

③ 胡俊修、朱子夏:《先秦儒道民生思想之比较》,《广西社会科学》2010年第8期。