

本书选取民生视角作为社会治理创新的衡量标准

民生视角下社会治理的 法治供给研究

原新利 张有亮 贾军 / 著



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

国家哲学社会科学项目《国家义务与社会协同：社会权保障研究》
属于该项目的阶段性研究成果。

民生视角下社会治理的 法治供给研究

原新利 张有亮 贾军 / 著



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

民生视角下社会治理的法治供给研究/原新利, 张有亮, 贾军著. —北京: 中国民主法制出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5162-1754-2

I. ①民… II. ①原… ②张… ③贾… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 003076 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 赵卜慧 乔先彪

责任编辑: 刘春雨 庞贺鑫

书名/ 民生视角下社会治理的法治供给研究

作者/ 原新利 张有亮 贾军 著

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056975 63055378

http: //www. npepub. com

E-mail: mzfz@npepub. com

经销/ 新华书店

开本/ 16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/ 15. 25 字数/ 220 千字

版本/ 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

印刷/ 北京建宏印刷有限公司

书号/ ISBN 978-7-5162-1754-2

定价/ 38. 00 元

出版声明/ 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

目 录

Contents

导 论 / 001

- 一、民生视角研究社会治理的价值 / 001
- 二、民生视角研究社会治理的意义 / 002
- 三、民生视角研究社会治理的国内外研究现状 / 004
- 四、研究的主要问题和内容 / 015

第一章 社会治理创新与法治生态的逻辑关联研究 / 019

第一节 社会治理的概念解析 / 019

- 一、治理的语辞解意 / 019
- 二、“治理”概念的内涵分层 / 020
- 三、当代中国社会治理概念嬗变 / 020
- 四、社会治理与社会管理、社会管控的区别 / 022

第二节 “社会治理”与“国家治理”的不同 / 024

- 一、国家治理理念的提出 / 024
- 二、国家治理的特征 / 025
- 三、社会治理与国家治理的区别 / 026
- 四、社会治理是国家治理的重要组成部分 / 028

第三节 社会治理法治生态表现 / 032

- 一、法治生态的涵义与理论构成 / 032
- 二、社会治理创新的法治生态表现 / 037

第四节 社会治理的现状分析 / 046

- 一、社会治理的发展趋势与风险 / 046
- 二、社会治理的特征分析与挑战 / 049
- 三、社会治理创新的法治生态包含层面 / 054

第二章 人大主导协商立法推动社会治理创新 / 067

第一节 社会治理立法现状 / 067

一、社会治理的立法现状及困境 / 067

二、社会治理立法现状具体表现 / 069

第二节 协商民主理论的中国化路径探析 / 081

一、协商民主理论概述 / 081

二、西方协商民主理论发展 / 089

三、我国协商民主理论渊源 / 093

四、从本土资源看协商民主的可能性 / 095

五、协商民主可能性制度预测 / 102

第三节 社会治理创新中协商立法的基本原则 / 106

一、协商立法基本原则的概念和功能 / 107

二、协商立法的基本原则 / 108

第四节 协商立法的具体要求 / 119

一、人大为主导的协商立法 / 119

二、协商立法的风险预防 / 126

三、协商立法的反馈机制 / 130

第三章 政府主导的合作治理推动社会治理创新研究 / 133

第一节 政府主导合作治理的维度 / 133

一、政府主导合作治理 / 133

二、政府治理能力的跟进 / 137

三、政府主导的行政执法领域涵盖范围和基本原则 / 145

四、政府主导的行政执法领域的发展趋势 / 155

第二节 政府主导合作治理的社会组织维度 / 162

一、社会组织概念界定 / 162

二、社会组织参与社会治理的理论基础 / 163

三、政府与社会组织协同机制——以政府购买公共服务为例 / 169

四、政府主导合作治理的公民自治组织维度 / 176

第四章 社会治理法治监督机制构建 / 191

第一节 社会治理法治监督目标 / 191

- 一、民生在法治社会中的生态性表现 / 192
- 二、民生问题的司法保障路径 / 198
- 三、社会治理民生价值导向 / 202
- 四、权力规范路径 / 205

第二节 社会治理创新与宪法监督 / 207

- 一、我国现行的宪法监督体制 / 208
- 二、宪法监督机制对民生的保障功能 / 208
- 三、针对民生的保障和实现成立调查委员会 / 212
- 四、人大执法检查 / 214

第三节 社会治理创新中的社会监督 / 217

- 一、传统媒体时代的监督 / 218
- 二、自媒体的监督 / 222
- 三、公民政府互动网络监督形式 / 229

导 论

一、民生视角研究社会治理的价值

党的十八大报告把社会治理创新的表述修改为“在改善民生和创新管理中加强社会建设”，十八届三中全会又提出“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革”。社会建设是一个庞大而艰巨的任务，需要我们准确打开社会建设的入口，才能在纷繁复杂的社会建设中事半功倍。民生是广大人民群众社会经济生活中的基本需求，也是党和国家当前以及今后长时间关注的基本问题。自从社会治理的理念和模式被提出后，社会治理的目标就始终与民生紧密地联系在一起。民生保障必须法治化，通过具体法律制度予以落实。无论是我国民生的发展，还是西方民生社会保障制度的制定、执行都告诉我们，民生要获得实现的力量、长久性、现实性等，就必须与法治结合起来，这是法治国家之必然规律。

但是，由于我国学术界对社会治理的研究自 20 世纪 90 年代才开始，民生保障进入法学界视野的时间更晚，因而现有成果对创新社会治理体制背景下的民生保障法律制度研究严重不足，主要存在以下方面的缺陷：第一，社会治理研究与民生保障法律制度研究在两条互不搭界的平行轨道上运行，忽视了社会建设两个不可分割的统一整体。社会学界主要在社会治理领域耕耘，法学界主要在民生保障法律制度领域劳作，很少相互沟通合作，导致民生保障法律制度缺少社会各方参与而无法达到预期效果；第二，没有将民生权利理念与社会治理的法治保障结合进行研究。在一系列的研究摸索中，学者虽关注到民生保障与法治密切关联，却未从法治的具体要求和环节上对社会治理进行研究。目前，学术界有从权利角度论证其保障的必要性，也有从具体部门法角度探讨如何从刑法、民法乃至财税经

济法层面保障民生，但这些角度和视野使研究囿于形而下的“器”，无法彻底解决部门法在具体制度设计时的价值取向、权利、责任特别是义务的主要承载者等一系列问题。毕竟制度设计的前提工作是统一认识，统一具体制度保障应该遵循的价值诉求。

鉴于目前现有理论研究的匮乏，进一步发展、突破的空间巨大，要求我们深刻领会社会治理模式转变，社会治理的目标达成等。我们认为，社会治理以法治为载体，以民生为价值取向，以公民权利保障和实现为目标。研究的目标决定了研究的任务，在推进法治中国的进程中，以民生保障为视角，探讨社会治理的法治模式，具体从立法、执法、司法监督三方面对保障民生的法治供给进行研究，进一步明确立法、执法以及司法过程中如何实现民生的保障。特别是在三大环节中理解尊重社会需求，吸收社会力量，将社会协同融入社会治理的法治环节当中。立法方面的回应与互动模式，从法治社会到公民意识再到法治政府，形成三位一体的民生发展与法治国家互动格局，从制度安排、协调运作到评价标准，形成完整的民生保障的社会治理制度研究，为民生问题的法律解决提供具体有效、操作性强的理论指导。

二、民生视角研究社会治理的意义

（一）理论意义

国家管理与治理在治理主体（由单中心向多中心转变）、治理手段（由刚性管制向柔性服务转变）、治理空间（由平面化向网络化转变）、治理目的（由工具化向价值化转变）等多方面具有明显区别，民生保障的实现需要国家权力与社会力量合作。国家权力与社会力量的协同才是社会治理的发展趋势。在协同理论下，公共权力运作流程不再总是单一的自上而下，而是互动式多向度的。一是政府由凌驾于市民社会之上的管理者，重新回到市民社会之中成为服务者；二是主体趋于多元化，政府必须与各种社会组织一起形成协作网络，在共同分担社会责任的基础上形成多元协同治理机制，共享公共资源，参与公共治理，并使各方共同受益。民生保障始终以法治为最基础和最重要的方式，法治治理通过社会治理创新中多元主体、多元利益、多元价值和多元方式的引入，为传统民生法治的立法、

执法和司法提供新的动力元素，以期形成协商立法、合作治理、指标考核和多元监督的互动型、回应型民生法治新貌。

（二）实践意义

民生视角下的社会治理法治供给研究，以法学为基础，结合社会学、管理学、经济学等学科的理论，创新民生原有理论，把民生理论向前推进一步。民生改善和保障始终是化解其他矛盾的钥匙，因为社会中种种矛盾及其负面效果的产生，集中表现在现有的法律制度供给已经无法满足人民日益增长的社会、经济以及文化权利诉求，民生及其本质——民权问题成为社会建设的重心。以往的实践表明，以公民社会权利为主要组成部分的民生问题保障仅仅靠国家立法的单向度作为，有时难以满足民生真正的迫切需求，甚至由于普通公民对国家义务的不理解而造成公权与私权之间的紧张关系，为有效消解矛盾，拟从四个方面提出对策：

1. 厘清民生与社会法治治理之间的逻辑关系。“社会治理”的概念来源于党的十八届三中全会，2016年出版的《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》中，对于改进民生和创新社会治理问题进行了相关的论述。社会治理在民生保障实现方面起到了举足轻重的作用，只有真正做好社会治理才能有可能会完成社会的基础建设。

2. 对人大主导的协商立法推动民生保障的法律体系研究，凝练民生保障领域协商立法的基本原则，从协商立法的主体保障、正当程序及其问题回应方面研究民生保障协商立法的具体要求，从本土资源和制度预测两重角度为协商民主中国化提供可能性和可行性证成。

3. 课题通过以政府主导的合作治理推动民生保障的法治实施机制研究，民生的国家义务和社会义务内容的明确、细化可实现加快推进民生保障的法律职能分工，在发挥政府主导作用的前提下，构建社会组织协同的民生市场机制保障制度，尝试构建公民自治组织参与的民生自治调节保障制度，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。

4. 以司法监督为核心加快民生保障的法治监督机制研究，通过国家义务的可诉性论证，以及人大代表制度和大众媒体组织等监督主体的健全完善，能为与民生保障相关的受教育权、劳动权、社会保障权、健康权、住房权、环境权等六大公民基本权利的充分实现提供救济保障。

三、民生视角研究社会治理的国内外研究现状

（一）关于社会治理的研究

我们现在讨论的“社会治理”一词是在中国当代历史语境下衍生出来的，它根本不同于西方社会治理理论的内涵，但又有部分的相通之处。

西方的“治理”一词起源于1989年世界银行的报告，世界银行在报告中首次以“治理危机”来概括当时非洲的社会动荡、生态破坏、经济失速的危机情形。之后，“治理”一词逐渐被广泛使用。詹姆斯·N. 罗西瑙主编的《没有政府的治理》一书使其成为治理理论的创始人。罗西瑙将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。他认为，与统治不同，治理指的是一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。他还认为，治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足，但治理也不可能是万能的，它也内在地存在着许多局限。之后，治理理论开始发展。R. 罗茨的《新治理：没有政府的管理》、盖伊·彼得斯的《政府未来的治理模式》、吉尔斯·佩奎特的《通过社会学习的治理》等相关著作、论文逐渐多了起来。英国学者R. 罗茨认为治理标志着统治的含义发生了变化，指的是一种新的管理过程，或者是一种变化了的有秩序的统治状态，或者是一种新的社会管理方式。其后法国学者斯莫茨在他们的基础上提出了“善治”等概念作为回答。在西方社会学、公共管理学领域，“治理”一词也不断获得话语霸权，在很多地方取代了公共行政、政府管理和社会管理。

我国是文明古国，社会治理实践早于西方，但在我国学术界将社会治理作为独立研究对象的研究起步较晚。我国部分学者开始研究社会治理是在20世纪末期，毛寿龙等人于1998年出版了《西方政府的治道变革》、俞可平主编的《治理与善治》于2000年出版等。客观地说，由于社会治理与社会管理进入到党与政府层面有一个过程，与此过程同步，学术界的研究对象也经历了一个对社会治理研究从“管理创新”向“治理创新”的转变。

2003年党的十六届三中全会提出“完善政府社会管理和公共服务职能”。与西方社会治理不同的是，我国官方层次的社会治理与社会建设相伴而生，这具有了中国特色的涵义。2004年党的十六届四中全会提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2005年2月21日，在十六届中共中央政治局第二十次集体学习时，胡锦涛总书记着重提出了社会建设和社会管理的问题，指出：“要适应社会主义市场经济发展和社会结构深刻变化的新情况，深入研究社会管理规律，更新社会管理观念……推进社会建设和管理的改革创新……尽快形成适应我国社会发展要求和人民群众愿望、更加有效的社会管理体制。”这是继中共十六大提出要在全面建设小康社会的过程中使社会更加和谐、十六届四中全会明确提出构建社会主义和谐社会的目标之后，进一步把社会建设和社会管理的问题提到了议事日程上。2006年十六届六中全会，则将社会建设与经济建设、政治建设和文化建设并列到一起，并且提出要“完善社会管理，保持社会安定有序”。2007年党的十七大报告指出：“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”宗旨是“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，同时正式将中国特色社会主义的总体布局由“三位一体”：经济建设、政治建设、文化建设拓展为“四位一体”：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，并提出“完善社会管理、健全基层社会管理体制”。2012年党的十八大在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设之外，又加入了生态文明建设，成为“五位一体”。同时在过去的基础上进一步丰富和发展了社会管理的理论，提出“加强和创新社会管理，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。2013年十八届三中全会提出“创新社会治理体制”，社会建设的理念从社会管理跃变为社会治理。加强社会建设，创新社会管理正成为当代重大的理论课题。

人们对于社会管理内涵并没有统一界定，龚维斌在《社会治理是社会管理的升级版》一文中，对社会管理这一概念整理出至少五种理解：第一种是对人类社会的管理；第二种是对经济社会中的“社会”的管理；第三

种是“政府、市场、社会”三分法中“社会”即第三部门的管理；第四种是作为政府四项基本职能之一的社会管理；第五种是与作为“五位一体”重要组成部分的社会建设相对应的社会管理。并给出了具有中国特色的定义：社会管理是党委和政府以及其他社会主体运用法律、法规、政策、道德、价值观等社会规范体系，直接或间接地对社会领域各方面、各环节进行服务、协调、组织、监控的过程和活动。其特点：一是社会管理的主体，除党委和政府以外还有其他的主体，主体是多元的；二是社会管理的工具，即社会规范体系，既包括法律法规政策等正式的社会规范，也包括价值观等非正式的社会规范；三是社会管理的对象，即社会领域各方面、各环节；四是社会管理的方式，首先强调的是服务，然后是协调、组织、监控，体现了以人为本、服务为先的理念。

我国学术界对社会管理创新的研究主要从三个维度进行切入。(1) 从社会管理存在挑战的角度论证社会管理创新必要性。周敏凯从政府社会管理方式、地方政府社会管理职责、公共财政管理三个方面论述了当前我国社会管理面临的挑战^①；(2) 从学理角度论证社会管理创新方向。施惠玲从学理上对社会管理现代化的理论与实践进行剖析和反思，她指出，社会管理现代化研究不可缺失人学的理论视野，社会管理的现代化既要求政府职能清晰的定位，也应具有伦理价值维度^②；(3) 从实践角度阐述社会管理创新建议。孙立平从社会冲突的产生和治理角度，分析了社会管理的创新方向^③。

随着执政党从社会管理到社会治理方面的认识不断深入，学者们的研究成果也在不断地转型。从中国知网的搜索结果来看，在2010—2012年的核心期刊上，主题为“管理创新”的文章多达661篇，主题明确为“社会治理创新”的仅有2篇；但从2012年起至今，以社会治理为研究主题的文章则增加到66篇。从社会管理转换至社会治理既是客观规律使然，也是现实发展所需。现代社会要求政府、市场、社会各司其职，任何一方都不能代替、包办其他方面的职能。由于市场存在失灵可能，完全依靠市场是不可能实现社会永远持续良性发展的。由于政府亦可能失灵，依赖政府干预

① 周敏凯：《新时期我国政府社会管理若干问题理论思考》，载《学习与探索》2006年第5期。

② 施惠玲：《改革开放30年社会管理现代化反思》，载《北京交通大学学报（社会科学版）》2008年第4期。

③ 孙立平：《走向积极的社会管理》，载《社会学研究》2011年第4期。

和管控也不能实现社会公平发展。有可能克服市场失灵和政府失灵的方案是激活社会的力量,变政府管控或市场放任为政府、市场、社会三大力量良性互动的社会治理模式。我国现在处于从传统社会向现代社会转型时期,公共事务的复杂性、利益主体的多元化、民众需求的多样性、社会问题复杂等问题普遍存在。所有这些问题交织在一起使得管理的难度不断加大、不可治理性增强,这就亟须新的治理模式助力变革。社会治理正是针对社会转型现实需求应运而生,只有社会治理尤其是社会治理体制创新才能发挥主体的积极性,有效化解矛盾,实现社会发展的良性循环。社会治理相较社会管理,在目标上更注重社会的公正、社会活力的激发、人的自由全面发展;在主体上更强调政府、市场、社会组织,公民的平等性、互动性,更关注人与人、人与社会、人与自然的和谐;治理的方式上更注意法律、道德、习惯、舆论等方式的交互运用。

我国学术界对社会治理的研究主要集中在:(1)制度层面的研究。社会治理协同在制度层面上的研究主要围绕国家与社会的关系展开。最重要的贡献是提出了我国应该采取国家与社会的关系模式:即邓正来的“良性互动说”^①、唐士其的“强国家—强社会说”^②、黄宗智的“第三领域说”^③、常宗虎的“强国家—大社会说”^④;(2)组织体系层面的研究。这一层面的研究主要围绕社会组织在社会治理方面的功能和优势展开;(3)运行机制层面的研究。在社会治理协同机制方面的研究包括危机协同治理机制、利益协调机制等诸多方面。其中比较有代表性的是康忠诚等提出,“理顺政党、政府、社会组织、公民个体之间的协同合作关系,具体构建五个机制:权力整合协同机制、资源整合协同机制、利益整合协同机制、价值整合协同机制、信息整合协同机制”^⑤。

① 邓正来、[英] J.C. 亚历山大编:《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》,中央编译出版社2002年版。

② 唐士其:《“市民社会”、现代国家以及中国的国家与社会的关系》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》1996年第6期。

③ 黄宗智:《中国的“公共领域”与“市民社会”?——国家与社会间的第三领域》,载黄宗智主编《中国研究的范式问题讨论》,社会科学文献出版社2003年版。

④ 常宗虎:《中国政府社会管理的基本理念——中国政府社会管理与民政工作研究之二》,载《中国民政》2003年第8期。

⑤ 康忠诚、周永康:《论社会管理中社会协同机制的构建》,载《西南农业大学学报(社会科学版)》2012年第2期。

（二）关于民生保障的研究

1. 西方国家的民生保障研究

在西方国家，民生涵义并不像在中国一样相对稳定、一脉相承，而是不断变化发展。但人类的生活是类同的，从这个意义上来说，西方国家也有民生，只是并不与中国的民生概念对应罢了。西方的民生涵义在近代突出表现为民权，具体的是人权价值，平等、自由、民主是重要的理念。人们普遍认为人是生而平等的，平等是天赋的、不可转让的权利。他们要求平等地按照买卖双方的权利进行等价变换，要求平等地竞争和享有公民的权利，为团结广大下层民众，共同反对封建专制、等级和特权，重新高举平等的旗帜。民主主义，强调人在政治上的平等的一个自然的结论是人们对于政治的平等参与。马尔西里奥认为，为了获得民众对国家的忠诚与服从，一种能够保证大众参与的共和国是最好的政体，因为在这种政体之下，人们自然会把法律视为某种他们自己制定并施于自己身上的东西；同时，也只有民众才是对官吏最好的裁判者。

现代西方以福利概念代替了民生的涵义。福利概念与我国所讲的“民生”在意义上有着很大的不同。“福利”“福利国家”不仅仅保证公民的生存发展需求，较好地实现社会公平，而且被赋予了更多的政治功能。西方国家要建立福利制度来保证公民的生活水平，利用国家结构去深化和扩大政府的福利功能，扩大政府对公众的福利承诺，保障公民“过得好”，所以福利制度后来又被广泛地称为“福利国家”。西欧各国率先建立起福利国家，由国家实行社会福利政策，提供社会公共服务，是政府部门实行政策的方式，甚至是在实行国家的社会功能。西方民生的相关概念更多的渊源于西欧发达资本主义国家的社会保障制度。因此西方民生理论的研究侧重于西方福利经济学和社会保障政策，如《西方社会福利理论前沿——论国家、社会、体制与政策》^①《福利国家向何处去》^②《比较福利经济分析》^③《应用福利经济学》^④《西方国家的一种新治理方式——社会民主主义第三

① 彭华民等：《西方社会福利理论前沿——论国家、社会、体制与政策》，中国出版社2009年版。

② 周弘：《福利国家向何处去》，社会科学文献出版社2006年版。

③ 王志凯：《比较福利经济分析》，浙江大学出版社2004年版。

④ 孙月平、刘俊、谭军编著：《应用福利经济学》，经济管理出版社2004年版。

条道路研究》^①《福利国家的比较政治经济学》^②《福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究》^③，学者们从福利国家、社会保障的角度出发，对西欧一些国家的制度和政策进行了细微的研究。

西方国家的民生是以社会保障为主要价值的民生。西方社会保障理论最早的理论渊源可以追溯到亚当·斯密，他在其《国民财富的性质和原因的研究》一书中，论述了如何推动个体利益和社会福利的共同增长，进而来实现社会整体福利水平提高的设想。凯恩斯主义经济学以需求管理为基础建立了社会保障理论。该学派认为，一国的生产就业主要取决于有效需求，但是由于心理规律的作用，会经常出现有效需求不足，从而导致经济危机与失业的发生。国家必须对自由市场经济进行干预，运用财政政策，通过政府有目的和有意识的财政支出和收入来影响消费需求。凯恩斯的追随者主张通过税收和转移支付来增加穷人的消费支出，从而实现宏观经济的均衡。西方资本主义国家的社会保障理论在当代又有新的发展。主要流派有新剑桥学派的社会保障理论、货币主义的社会保障理论、供给学派的社会保障理论。这一时期西方资本主义国家的社会保障的公共政策具有下列特点：一是社会保障政策是国家的一项主要社会政策；二是强调福利的普遍性和人道主义；三是福利开支基本上由企业和政府负担；四是保障项目齐全；五是社会保障的目的是维持社会成员一定标准的生活质量。

进入20世纪80年代中期后，西方的社会保障理论开始重视社会保障对宏观经济均衡性的影响。现在西方社会保障理论十分庞杂，派系复杂，但是将其演变过程进行归纳可以将其特点概括表述为：一是公平与效率的关系问题始终是研究的核心；二是为通过国家干预来实现社会保障提供了依据；三是对西方社会保障模式的演变起了引领作用。西方社会保障制度是解决民生问题的国家层面的制度安排，如英国的《国民救济法》《国民医疗保健法》《家庭补助法》《住房法》，法国的《社会安全保障法》，德国的《基本法》，等等。之所以这样安排，是由于西方民主国家的特有国家与社会关系结构，现代西方国家的公共政策、制度安排都把民生摆在重

^① 罗云力：《西方国家的一种新治理方式——社会民主主义第三条道路研究》，重庆出版社2003年版。

^② [英] 托马斯·亚诺斯基、亚历山大·M·希克斯：《福利国家的比较政治经济学》，姜辉等译，重庆出版社2003年版。

^③ 顾俊礼主编：《福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究》，经济管理出版社2002年版。

要位置，这不仅事关执政地位的获得和巩固，而且关系整个国家政局的稳定。总之，当代西方发达国家的民生是以福利制度和社会保障制度为支撑的，以政府为主体将人的社会需求作为主要出发点，面向社会中所有的公民，投入福利和保障资金，实行收入再分配，保持社会成员一定标准的生活质量，解决公民的各类社会问题，保证社会功能的正常运行。

西方发达国家的民生是以社会保障制度来支撑的，那么它需要一系列具体的制度。总体可以分为社会保险、社会救助和社会福利三项相对具体的类制度。西方民生的社会保障制度的实质不是根本性改善普通民众的民生，而是为了缓解社会矛盾，取悦主流选民，争取上台执政，维护资本主义制度，这与我国的民生有着本质的区别。虽然如此，它也有着一定的积极意义：以人的权利和需求为取向，客观上不同程度地改善了普通民众的生活状况；民生政策法律化、制度化，有利于民生政策的践行；政府主导、非政府间合作，有利于民生政策的推广；福利经济制度的发展和成熟，有利于民生政策的巩固等。它对于我国民生问题的启示：以满足人民生存发展的需求为经济发展的目的与以全体人民合理共享经济发展成果为标准的发展必须使人民群众直接受益；注重公平与效率的统一；调整政府在民生政策中的主导角色，注意民生政策资金来源多元化，提高政府的民生制度设计能力；加强有关民生制度的法制建设等。

2. 中国的民生保障研究

在我国历史上人们很早就开始重视民生，漫长的传统社会以儒家思想作为统治思想来指导社会的统治发展，民生观点也集中体现在儒家思想之中。对传统社会民生思想的研究体现在以下文献资料之中：相关的著作有游唤民的《先秦民本思想》^①、刘泽华主编的《中国传统政治思维》^②、王保国的《两周民本思想研究》^③以及巫宝三主编的《先秦经济思想史》^④。前三者从政治角度出发，认为以民为本是民生观的基础，民本思想的核心是君民关系，民为国本，政在养民。巫宝三的著作从经济学的角度出发，通过对儒家经济思想的分析进而展现儒家的民生关切。

① 游唤民：《先秦民本思想》，湖南师范大学出版社1991年版。

② 刘泽华主编：《中国传统政治思维》，吉林教育出版社1991年版。

③ 王保国：《两周民本思想研究》，学苑出版社2004年版。

④ 巫宝三主编：《先秦经济思想史》，中国社会科学出版社1996年版。

传统民生思想的特点有：第一，强化政治关怀。先秦儒家提倡治国理政要以民为本，以民生为重。孔孟荀都将“民生”与“国计”相提并论。将民生问题放到治国安邦的高度加以重视；第二，注重民富的民生发展。在儒家的经济主张中，强调民富应该先于、重于君富和国富。由此可以看出儒家经济思想中的民本主义倾向，儒家先贤们看到了民富与国富的统一性。认识到百姓是国家的财源，富民就是为国家培养财源，认识到民众是权力更迭中的重要力量，富民是政治稳定的根本；第三，强调对弱势群体的保障。儒家特别强调对弱势群体的民生关怀。重视老幼的生活水平和生活状态，追求“老者安之，朋友信之，少者怀之”的民生理想；第四，深化对平民的教育。教育也是民生的一项重要内容。儒家非常重视教育，认为教育对人有不可或缺的作用。

不可否认儒家的民生思想对指导中国悠长历史的发展有着巨大的合理性与价值，它是启迪当代民生发展的重要资源，但中国传统社会的历史语境与当下的中国有着迥然差异，它有着一定的局限性：首先，传统社会是君主专制的社会，以君为主体和本位，而不是以民为主体和本位。因此，儒家所提出的民生主张必须在君主统治所能容忍的范围之内，儒家的重民理论无论发展到何种程度，都是以君主专制为基础和前提的。所以说儒家的民生伦理从根本上维护的是宗法等级制的社会秩序，爱民、利民、富民的民生关怀实际上就是君主用以驭民、牧民以及维护统治政权的统治策略，是固君位、达邦宁的手段而已；其次，儒家民生思想的实现途径和手段是依靠为政者的道德修养，具有道德决定论的倾向。儒家提出的解决民生问题的方案，无论是德治还是礼制，都是君主个人道德的延伸，他们认为君主在道德引导下就会实现政治的清明，依靠君主的道德修养就能达到内圣外王。儒家将社会理想的构建及其实现方式完全取决于君主的道德与能力，然而，在当时的社会条件下是不可能产生一种有效的机制来确保君主的道德，因此先秦儒家的民生观必然陷入空想之中。

我国进入近代以后，民生思想内涵于梁启超、孙中山等思想家、革命家及太平天国某些纲领的思想之中。相关文献资料有：《先秦政治思想史》《中国史叙论》《孙中山选集》《天朝天亩制度》等。国内相关研究有：中共中央党校出版社于1993年3月出版的《中外近代历史上的改革》，中山大学教授林家有的《孙中山与中国近代化道路研究》，南开大学邓丽兰著的《域外观念与本土政制变迁——20世纪二三十年代中国知识界的政制设