

广东民生问题 政府行为研究

张 强 / 等著

 广东省出版集团

全国优秀出版社
全国百佳图书出版单位



广东教育出版社

本书的出版得到华南师范大学政治与行政学院“211”重点建设项目的资助。

广东民生问题 与政府行为研究

张 强 / 等著

 广东省出版集团

全国优秀出版社
全国百佳图书出版单位

 广东教育出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

广东民生问题与政府行为研究/张强等著. —广州: 广东教育出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5406 - 7985 - 9

I. ①广… II. ②张… III. 社会保障 - 研究 - 广东省 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 155091 号

责任编辑: 胡 泽

责任技编: 涂晓东

封面设计: 何 维

广东教育出版社出版发行

(广州市环市东路 472 号 12 - 15 楼)

邮政编码: 510075

网址: <http://www.gjs.cn>

广东新华发行集团股份有限公司经销

中山市新华商务印刷有限公司印刷

(中山市南朗大车工业区东槌片)

787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 19.125 印张 395 000 字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5406 - 7985 - 9

定价: 30.00 元

质量监督电话: 020 - 87613102 购书咨询电话: 020 - 87621848

序

吴克昌

自古以来，中外无数政治家、思想家就将“民生”与“国计”相提并论。随着时代的变迁，民生问题的内涵和外延不断发展，如果说古代的民生问题主要是经济问题的话，那么现代社会的民生问题就不仅是经济问题、社会问题，更是政治问题和宪政问题。民生问题的妥善解决与否不仅直接关乎普通民众的生存和发展状态，更直接关乎政治统治的合法性、社会治乱和政权兴亡，是一个国家或地区的政府不得不认真面对并妥善解决的重大问题。

新中国成立以来，广东省经济建设取得了辉煌成绩，实现了从一个经济比较落后的农业省份向全国第一经济大省的历史性跨越。1949—1978年，广东经济建设虽然取得了一定成绩，但经济结构包括产业结构、产品结构和所有制结构不合理，各产业的发展也不尽如人意，经济增长率一直低于全国平均水平。1978—2008年，沐浴着改革开放春风，广东经济飞速发展，全省GDP总量增长约41倍，人均生产总值翻了四番，经济总量先后超过了亚洲“四小龙”中的新加坡、香港和台湾地区，已处于中等发达国家水平。

在经济迅速发展的同时，广东省委省政府高度重视发展和改善民生，妥善解决民生问题，让人民群众共享发展成果。广东省统计局的统计数据显示：广东省城镇居民人均可支配收入从1978年的412.13元，上升到2007年的17699.30元，年均实际增长为7.0%；农村居民人均纯收入从1978年的193.25元上升到2007年的5624.04元，年均实际增长为6.8%。居民消费水平从1978年的人均222元上升到2007年的12663元，按可比价格计算，年均增长9.2%。城镇、农村恩格尔系数分别从1978年的66.6%、61.7%下降至2007年的35.3%、49.7%，显现农村、城镇居民的生活水平不断提高。农村、城镇消费结构系数分别从1995年的0.237、0.289提升到2007年的0.259、0.391，表明农村、城镇居民的消费质量进一步提升。^①广东省社会保险基金管理局的统计数据显示，截至2008年年底，全省城镇基本养老（含在职参保人数和离退休人数）、基本医疗、失业、工伤、生育保险参保人数分别达到2444万人、2371万人、1442万人、2302万人、1011万

^① 广东省统计局：《广东：先行一步探新路 经济实现大跨越》，国家统计局网站，2008年8月22日。

人，各险种的参保人数均位居全国首位；其中，外来务工人员（农民工）参加基本养老保险、基本医疗、失业和工伤保险人数分别达到 975 万人、1333 万人、531 万人和 1524 万人。

然而，在新的历史时期，广东省与全国其他兄弟省份一样，诸如上学难、看病难、就业难、房价高、贫富悬殊等一系列新的民生问题迅速凸显。基于此，党的十七大报告将民生问题提到新的历史高度，单设一章“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，强调指出：“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。”在此背景下，广东省迅速制定并实施了一系列创新性的解决民生问题的政策措施。那么，究竟应当如何认识民生和民生问题，在民生问题上，政府应当秉持什么样的治理理念、采取什么样的治理模式呢？这是一个具有重要理论意义和实践价值的基本问题。

当前，民生问题迅速成为全社会关注的热点问题，学术界的研究成果甚丰。有的从基本定义着手，梳理古今中外民生思想的发展演变；有的从财政视角出发，探讨财政向民生倾斜的理论依据、重点领域和基本思路；有的从发展视角出发，探讨城市与乡村、地区与发展、社会与发展、公平与效率、人口与发展以及环境与发展等问题。然而，从理论与逻辑、历史与现实层面对民生问题进行系统梳理、并将民生问题与政府行为紧密结合进行研究的成果并不多见。作为青年学者，本书作者选择这一宏大而又重要的选题进行研究，体现了一个年轻学者锐意探索、敢于创新的理论勇气。这本著作并不是对民生问题进行一般性的历史叙事式的梳理，而是将现实问题融入科学的理论之中。作者将民生问题置于公共物品的理论框架下，从公共物品的理论视角出发，指出民生问题在本质上是由公共物品供求矛盾引发的问题，并在此基础上探讨民生问题的本质属性、责任归依和合作供给模式，为政府认识和妥善解决民生问题提供了有力的理论指导，实现了民生问题研究的理论突破。

在研究方法上，本书也有独到之处。作者将政府治理模式作为具体分析民生问题与政府行为的制度变量，通过对新中国成立六十年来经济社会发展和政府治理模式转型的理论分析，探求在这一制度变迁过程中民生问题与政府行为的演变规律。作者指出，随着中国经济体制改革从计划经济向社会主义市场经济的逐步推进，政府治理模式必然不断发生变化。具体到民生问题上，政府治理的价值取向不断调整，逐渐从新中国成立后后的“平均主义”到改革开放后的“效率中心主义”再到社会主义和谐社会建设时期的“公平与效率兼顾”，从而引出在民生问题上政府治理模式从“政府统包”模式和“市场主导”模式向“政府主导”模式转型的必然趋势。

本书同时具有重要的实践价值。作者基于公共物品的理论分析指出，有些民

生物品属于纯公共物品、有些民生物品属于准公共物品。对于涉及民生的纯公共物品而言，应当而且也必须由政府直接供给；而对于涉及民生的准公共物品而言，则应当而且必须实行政府、市场与社会的合作供给。建国六十年来，广东民生问题与政府治理模式演变的历史轨迹有力地佐证了这一理论判断，这就为当前广东民生领域的新一轮改革提供了有力的理论支持。而在分析具体领域的民生问题时，作者较为系统地总结了英、美等典型国家的做法和有益经验，提出了进一步改革的未来走向和政策思路，这就为广东民生问题的有效解决提供了有价值的决策参考和政策建议。

（作者系华南理工大学公共管理学院博士、教授）

目 录

序 \ 1

第一章 民生问题的理论分析 \ 1

第一节 民生的科学内涵 \ 1

第二节 民生的问题化及其属性 \ 3

第三节 中国民生思想的历史考察 \ 5

第二章 民生问题与政府行为：分析框架 \ 19

第一节 解决民生问题：政府的神圣天职 \ 19

第二节 政府解决民生问题的价值取向：公平 VS 效率 \ 24

第三节 民生问题与政府行为的逻辑关系 \ 29

第四节 广东民生问题与政府行为的演变轨迹：1949—2009 \ 35

第三章 优生优育：人口生育问题与政府行为 \ 41

第一节 节制生育时期：1949—1969 \ 41

第二节 有计划的人口生育时期：1970—1989 \ 47

第三节 以人为本的人口生育时期：1990—2009 \ 54

总结性讨论 \ 61

第四章 学有所教：教育问题与政府行为 \ 63

第一节 教育曲折发展时期：1949—1977 \ 63

第二节 “教育强省”时期：1978—2003 \ 81

第三节 “教育现代化”时期：2004—2009 \ 100

总结性讨论 \ 107

第五章 技有所用：就业问题与政府行为 \ 124

第一节 政府“统分统包”就业时期：1949—1977 \ 124

第二节 政府统筹主导就业时期：1978—1999 \ 130

第三节 政府服务就业时期：2000—2009 \ 138

总结性讨论 \ 151

第六章 民生之源：收入分配问题与政府行为 \ 159

第一节 平均化导向的收入分配时期：1949—1978 \ 159

第二节 效率导向的收入分配时期：1978—2001 \ 167

第三节 公平导向的收入分配时期：2002—2009 \ 177

总结性讨论 \ 184

第七章 民生之急：医疗卫生问题与政府行为 \ 191

第一节 “政府统包”的医疗卫生时期：1949—1978 \ 191

第二节 “政府主导”的医疗卫生时期：1978—2000 \ 198

第三节 “市场主导”的医疗卫生时期：2000—2009 \ 210

总结性讨论 \ 219

第八章 住有所居：住房问题与政府行为 \ 229

第一节 “政府包揽”的福利分房时期：1949—1977 \ 231

第二节 “政府主导”住房改革时期：1978—1998 \ 236

第三节 “市场主导”的住房改革时期：1998—2009 \ 245

总结性讨论 \ 255

第九章 老有所养：养老问题与政府行为 \ 264

第一节 “国家—单位”养老保障时期：1949—1982 \ 264

第二节 养老保险社会化改革时期：1983—1992 \ 270

第三节 深化社会养老保险改革时期：1993—2009 \ 275

总结性讨论 \ 286

后记 \ 299

第一章 民生问题的理论分析

民生是一个不断发展的概念,在不同历史时期、同一国家的不同发展阶段,民生的内涵都是不同的。现代意义上的民生,不仅与人的生存、发展直接相关,而且还涉及人的基本权益的实现和保障。民生问题不同于民生,它是由于民众的基本需要和基本权益得不到有效保障而引发的危机或矛盾。与民生一样,民生问题的内涵也是不断变化的,但从总体上看,民生问题呈现出一系列基本属性。中国民生思想源远流长,民生与民生问题一直与政治统治的合法性、社会治乱与政权兴亡息息相关。

第一节 民生的科学内涵

民生是近几年来全社会共同关注的热点问题。对民生的界定并无一致认可的概念。目前国内学者关于民生内涵的界定,比较有代表性的主要有三类:(1)民生的“民”指的是普通民众、老百姓,民生的“生”是指普通百姓的生存事宜。民生,顾名思义就是人民的生活、生计问题,它包括民众的衣、食、住、行和生、老、病、死等方面。^①很明显,这种界定主要停留在普通民众的基本生存层面,显得过于狭隘。(2)从社会层面上看,“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。”^②这种对民生内涵的界定在民众基本生存的层面上,增加了发展的意涵。(3)从人权、需求、责任的角度看,所谓民生,从人权角度看,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,就是党和政府

① 董建萍:《民生问题折射政治——民生问题理论研讨会综述》,载《资料通讯》,2007年第5期。

② 吴忠民:《改善民生的战略意义》,载《光明日报》,2008年9月5日。

施政的最高准则。^① 这种关于民生内涵的界定在普通民众基本生存和发展的层面上更进一步,增加了政府在民生领域中的责任。

我们认为,民生是与民众生活直接或间接相关的一切事宜,其本质是人的基本需要的满足和基本权利的实现与保障。因此,从人的基本需要和基本权利出发,能够较为全面系统地界定和分析民生与民生问题。关于人的基本需要,马克思主义认为,人的属性主要有三个方面,即自然属性、社会属性和精神属性。相应地,人的基本需要也可分为三种基本类型:一是自然性需要,即人作为高级动物的生理需要。“人来源于动物界这一事实已经决定了人永远不能摆脱兽性,所以问题永远只能在于摆脱的多少或者少些,在兽性或人性的程度上的差异。”^② 人通过自然性需要的满足来维持生命个体的存在和延续。二是社会性需要。人不是一般的动物,而是高级的社会性动物。“人在本质上是社会性动物(那些生来就缺乏社会性的个体,要么是低级动物,要么就是超人。社会实际上是先于个体而存在的。不能在社会中生活的个体,或者因为自我满足而无需参与社会生活的个体,不是野兽就是上帝。”^③ 因此,人不仅有自然性需要以满足生理存在的需要,而且有一般动物所不具有的社会性需要。三是精神性需要。人是有头脑和灵魂的,头脑有进行智力活动的需要,灵魂有追求和体悟生活意义的需要,二者构成人的精神性需要,它是最高层次的需要,是人与动物的本质区别所在。另一方面,从人权角度看,人的基本需要即自然性需要、社会性需要和精神性需要同时也是人的基本权利。人的自然性需要是实现人的生命权、生存权的必然要求,人的社会性需要是实现人的发展权的必然要求,人的精神性需要是实现人的自由权、平等权、民主权利的必然要求,这些又是政治性权利的核心内容。

因此,现代意义上的民生不仅与人的生存、发展直接相关,而且也必然涉及人的基本权利的保障和实现。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整体样态。^④ 具体来说,民生的内容体现在由低到高的三个基本层面:一是民众维持基本生存的底线需要。这一层面的民生主要涉及民众的衣、食、住、行和生、老、病、死等,包括最低生活保障、基础性的公共卫生、最低水平的住房保障、基本医疗和养老保障等。二是与民众的发展密切相关的事宜。人不仅要生存,而且还要发展。在解决了人的基本生存问题之后,就要考虑基本的发展机会、发展能力等问题,主要包括基本的教育和就业保障等。三是基本生存和发展之上的权益保障,包括公平、正义、自由的迁徙权和公共事务的平等参与权等。

① 刘森:《论和谐社会背景下的民生与税收法治》,北大法律信息网 <http://www.chinalawedu.com/news>, 浏览时间 2009 年 4 月 16 日。

② 《马克思恩格斯选集》(第 3 卷),北京:人民出版社,1972 年,第 140 页。

③ [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,1997 年,第 9 页。

④ 李抒望:《关注民生:构建和谐社会的基础》,载《中国党政干部论坛》,2007 年第 4 期。

第二节 民生的问题化及其属性

民生问题不同于民生。所谓民生问题,是指在民生领域中,由于民众的基本需要和基本权利得不到有效实现和保障,从而引发的危机或矛盾。在不同历史时期,同一国家的不同发展阶段,民生问题的基本内容是不同的。但总体来看,民生问题体现出一系列基本属性。

1. **经济属性**。从经济学的视角看,民生问题首先是经济问题。对于人类历史来说,在原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会初期,涉及民众基本生存需要的衣、食、住、行和生、老、病、死等一直都是民生问题的首要内容。这其中固然有阶级专制和剥削的原因,但更主要的原因是由经济社会发展水平决定的。新中国成立后,由于历史和战争的原因,中国人民在相当长的一段时间内一直受到饥饿的威胁。十一届三中全会实现了党和国家的工作重心从“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的重大转移,推行了家庭联产承包责任制改革,解放了农村劳动力。经过30年的发展,基本解决了13亿人口的吃饭问题。但在经济发展、国家富裕的同时,一些新的民生问题如买房贵、上学贵、看病贵日益成为新的民生问题。这些民生问题首先是经济社会发展阶段和发展水平的问题,体现出强烈的经济属性,也只有通过发展经济,实现国富民强,才能从根本上解决这些保障民众基本生存的民生问题。

2. **社会属性**。从社会学的视角看,民生问题不仅仅是经济问题,有时更是社会问题。新中国建立以来,某些民生问题的出现彰显了社会政策的滞后或失效。以医疗卫生问题为例,改革开放前,我国的医疗保障体系分为三大板块:一是公费医疗,主要针对各级政府、党派、人民团体、文化、教育、科研、卫生等行政事业单位的工作人员和离退休人员、二等以上革命残废军人、高等院校在校学生等,资金来源是财政拨款。二是劳保医疗,主要针对全民所有制企业和城镇集体所有制企业的职工及其供养的直系亲属、离退休人员等,资金来源是企业收入。三是农村合作医疗,它是在政府的领导和集体经济组织的扶持下,农民遵循自愿原则,通过互助共济、民办公助等多种合作方式建立起来以满足基本医疗保健需求的农村健康保障制度,资金来源以农民个人缴费为基础。20世纪80年代,合作医疗制度在大多数地区迅速解体,这使得广大农村居民失去了医疗保障,重新回到自费医疗的状态,他们要么自费接受医疗服务而负担沉重的费用,要么因无钱就医而导致健康水平下降。同时,由于国有企业和集体企业的经营状况整体上逐步恶化,导致企业职工医疗保障水平也迅速下降。因此,大多数人口的医疗得不到保障,很多人尤其是农村居民非常怀念计划经济时代的医疗保障体系(虽然

那时的医疗保障水平不高,但基本能够解决大多数人的医疗卫生需求),医疗卫生问题迅速成为中国政府必须面对的突出的民生问题。事实上,医疗卫生突变为民生问题的深层原因是,彻底抛弃了社会(社区)的参与,过度凸显了医疗卫生改革的市场化取向。同样,在收入分配问题上,贫富差距已经伴随着改革而演变成成为贫富悬殊,与此相联系,由于社会政策的缺位或不到位,过度的市场化导致机会的不对等和新的致贫因素,进而衍生为新的民生问题。因此,民生问题的解决内在要求逐步完善包括劳动就业和社会保障在内的社会政策。

3. 政治属性。从政治学的视角看,民生问题的背后是政治问题。自古以来,无数仁人志士从政治的高度将民生与国计相提并论。“道千乘之国,敬事而信,节用而爱人,使民以时。”^①“国以民为本,民以食为天”^②。“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。”^③在西方资本主义国家,一个政党可能因为民生问题而在大选中败北。而在我国的政治体制下,为民生问题的处理影响到共产党的执政基础。因此,任何一个国家的政府,对保障和改善民生都承担着不可推卸的政治责任。改革开放三十年来,为经济发展迅速、社会发展相对缓慢、政治发展明显滞后,三者之间的不平衡,在基本解决民众的吃饭穿衣问题后,经济发展后的民生问题的改善与解决反而遇到了体制、机制、制度方面的障碍。^④例如,民众利益表达渠道不畅引发的潜在社会危机、“权力资本”对社会利益的不合理划分导致的贫富过度悬殊、利益集团对政治决策的成功游说引发的住房危机等,这些都与政治体制、机制有着直接或间接的关系。这就要求我们深化政治体制和行政体制改革,明确政府在民生问题上的责任边界,畅通民众的利益表达机制,健全民众进行利益博弈的体制机制,从而构建一个开放、透明的政治体制和多元化的政府治理体系。

4. 法律属性。民生问题既是经济问题、社会问题和政治问题,也是涉及人的基本生存权、基本发展权和自由、平等等权利问题,而这些权利问题无疑是宪法所保障的公民的基本权利。“民生问题实质上是宪法问题,是宪法权利保障与实现问题。正如宪法以人权为宗旨和终极关怀一样,宪法同样以关注作为公民基本生活需要的民生作为自己的逻辑起点和终极关怀。……民生问题暴露出来的不单是经济、社会、政治问题,而是改革与立法的宪法界限问题,因为给种种改革措施贴上‘合法’标签的恰恰是立法。”^⑤平等的受教育权是一国公民实现平等就业和公平竞争的前提和基础,因此,大学教育的公平性问题既是民生问题,也是宪法问题。当前,中国不少名牌大学招生政策上的身份和地域差别就是侵犯公民的民

① 《论语》,程昌明译注,沈阳:辽宁民族出版社,1996年,第3页。

② 《三国志》,北京:中华书局,1982年,第859页。

③ 《孙中山选集》,北京:人民出版社,1981年,第802页。

④ 董建萍:《民生问题折射政治——民生问题理论研讨会综述》,载《资料通讯》,2007年第5期。

⑤ 路常青:《对民生问题的宪法拷问——以宪政为视角》,载《黑龙江社会科学》,2009年第1期。

生权利和宪法权利的显明体现。2001年8月,山东青岛应届高中毕业生姜妍、栾倩、张天珠报考了北京某知名高校,但没有被录取,根本原因是他们的户籍所在地是青岛而不是北京,而同样分数的北京考生则可以如愿进入该高校。在此情况下,三名青岛考生向最高人民法院递交行政诉讼状,起诉教育部侵犯了公民的平等受教育权,请求法院确认被告作出的《关于2001年全国普通高校高等教育招生计划》的行政行为违反《中华人民共和国宪法》和《教育法》的有关规定。根据《关于2001年全国普通高等院校教育招生计划》,教育部针对不同地域范围对招生人数作了不同的限定,这种限定使得不同地域的考生被划分成了高低不同的等级,并在这不同的等级中参加高考。等级之间分数标准差异巨大,从而直接侵犯了包括原告在内的广大考生的平等受教育权。^①因此,关注民生、重视民生、保障民生、改善民生,内在地要求修改、完善相关的法律、法规,切实保障民众的基本宪法权益的实现。

第三节 中国民生思想的历史考察

我国的民生思想源远流长,萌于西周,成于春秋,盛于明清,利于当世。随着时代变迁,民生思想的内涵和外延也在不断地拓展。在华夏五千年文明的历史长河中,作为政权基础的普遍民众的生存状况一直都是思想家和政治家关注的核心话题,直接关乎政治统治的合法性、社会治乱与政权兴亡。正因为如此,中国自古以来就将“民生”与“国计”相提并论,民生问题一直与国家发展有着不可分割的关系。

一、古代的民生思想

“民生”语出《左传宣公十二年》:“民生在勤,勤则不匮。”民生问题自古就是中国社会的重要问题,民生思想早在两千多年前就已提出,儒、道、墨等诸家都有极其丰富的民生思想瑰宝。

1. “以民为本”——儒家民生思想

儒家经典《礼记·大学》开宗明义地指出:“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善。”孔子认为“民、食、丧、祭”(《尧曰》)非常重要,主张如子产那样“养民也惠”,“使民也义”(《公冶长》)。孔子还主张:“节用而爱人,使民以时”(《学而》),希望统治者不违农时,做到“恭、宽、信、敏、惠”(《阳货》),

① 《状告教育部侵犯平等受教育权 青岛考生进京递诉状》, <http://www.sina.com.cn>, 浏览日期2001年8月23日。

“因民之所利而利之，斯不亦惠而不费乎？择可劳而劳之，又谁怨？”（《尧曰》）《孟子·梁惠王下》则提出：“忧民之忧者，民亦忧其忧。”孟子认为：“民为贵，社稷次之，君为轻。”（《孟子·尽心下》）他一再呼吁当时各国的国君改善民众的生活，这类为民请命的言论在《孟子》一书中俯拾皆是，如《梁惠王上》：“养生丧死无憾，王道之始也。”孟子还盛赞禹、稷、伊尹：“禹思天下有溺者，由己溺之也，稷思天下有饥者，由己饥之也”（《孟子·离娄下》）。伊尹“思天下之民匹夫匹妇有不被尧舜之泽者，若己推而内之沟中”（《孟子·万章上》）。《孟子》一书中多次指出，要保证黎民不饥不寒，五十岁以上的人有丝棉袄穿，七十岁以上的人有肉吃。孟子指出：“鰥、寡、孤、独，此四者，天下之穷民而无告者。文王发政施仁，必先斯四者。”（《梁惠王下》）对于这些弱者，《礼记·王制》指出，都有“常饩”，即经常性的粮食救济。对于聋、哑及肢体有残疾、障碍的人则有供养制度，“百工各以其器食之”，即由工匠用自己的技能供养他们。荀子主张“兴孝弟，收孤寡，补贫穷，如是，则庶人安政矣。”（《王制》）战国末年，《礼记·礼运》的作者假托孔子之口，抒发了对大同之世的向往：“人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鰥寡孤独废疾者皆有所养，男有分，女有归，货恶其弃于地也，不必藏于己，力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故户外而不闭，是谓大同。”也就是说，在小康之世，虽然“天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己”，但仍然有仁、义、礼、乐来调治社会。“政必本于天”，这是儒家政治的根源性与正当性。“礼义也者，人之大端也。”“礼也者，义之实也……义者……仁之节也……仁者，义之本也”（《礼运》），这是小康之世的治世原则。此外，孔子治国安民的主张是“庶、富、教”，“富之”、“教之”（《论语·子路》），庶而后富，富而后教，强调藏富于民，肯定民生，把维护老百姓的生存权与受教育权看作是政之本。荀子认为君主的责任在于养人、治人、用人和教育人，即“善生养人者也，善班（同“辨”）治人者也，善显设（任用）人者也，善藩饰人者也。”（《君道》）荀子认为君臣都应该爱民，以富国富民为己任。《君道》说：“有社稷者而不能爱民，不能利民，而求民之亲爱己，不可得也。民不亲不爱，而求其为己用，为己死，不可得也。”又说：“君人者，爱民而安，好士而荣，两者无一焉而亡。”孔子还注意到分配正义、社会公正问题，反对贫富过于悬殊，指出：“不患寡而患不均，不患贫而患不安。盖均无贫，和无寡，安无倾。”（《季氏》）此外，孟子还主张保障老百姓的财产权，他对齐宣王说：“无恒产而有恒心者，惟士为能。若民，则无恒产，因无恒心。苟无恒心，放辟邪侈，无不为己。及陷于罪，然后从而刑之，是罔民也。……是故明君制民之产，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，乐岁终身饱，凶年免于死亡；然后驱而之善，故民之从之也轻。”（《孟子·梁惠王上》）良好的政治一定是使老百姓有产业有收入的政治，一定要保证他们的收入所得，好年成，丰衣足食，坏年成，不至于饿死，然后再诱导他们走上善良的道路。老百姓就会拥

戴你，跟着你走。孟子引用公明仪的话，严厉批判了战国中期的社会不公：“庖有肥肉，厩有肥马，民有饥色，野有饿莩，此率兽而食人也。”（《梁惠王上》）他主张“施仁政于民，省刑罚、薄税敛”（《梁惠王上》）。《孟子》一书中多处谈到老百姓“八口之家”、“五亩之宅”、“百亩之田”的农家生活理想。南宋理学诸子则主张“民惟邦本”，爱民就是爱君，通过养民来体现统治者的“爱人之心”。陆九渊说“行仁政所以养民”。（《陆九渊集·杂说》）朱熹指出：“天下国家之大务，莫大于恤民”（《朱文公文集·庚子应诏封事》）。这些“爱民”、“养民”、“恤民”思想的认识基础是儒学传统的重民思想，虽然在君主专制的政治环境下，这种仁政最终不免流于空论，但都体现了封建君主的民生责任和民生关怀，在封建等级社会中，也具有一定的积极意义。

在政治实践中，对民生的重视是从西周取代商开始的。周公认为，统治者的权力来源于“天”，并用“德”说明“天”的意向，天惟德是选，有德者为王，无德者失天下，有德而民和，无德而民叛。“敬德”则是天意，于是周公提出“以德配天”的天人观。“敬德”中包含“保民”思想。“保民”就是要体察民意民情，关心民众的疾苦。周公把能否保民，得到百姓的拥护作为判定为政得失的尺度。《康诰》中反复讲“用保乂民”（乂民即治民）、“用康保民”、“惟民其康”，还有“裕民”、“民宁”等。又说，“恫瘝乃身，敬哉。”意思是把民众的痛苦视为在己身上一样，要格外注意！《康诰》中说：“天畏棗忱，民情大可见。”意思是上帝的威严或诚心，从民情上可以看到。由此进一步引出民近而天远，不知民情就不要妄论天命。《无逸》说：“治民祗惧，不敢荒宁。”即要谨慎从治，不要贪图安乐，切忌恣意妄为。《大诰》说：“弗造哲，迪民康，矧曰其有能格知天命。”意思是如果还没有使民通情明白，引导民众达到安康之境，怎么能说知天命呢？由此可见，在西周时期，就把民众的安康看作为民生的重要内容。

隋唐时期，隋炀帝曾宣称“非天下以奉一人，乃一人以主天下”，“百姓足，孰与不足！”（《隋书·炀帝纪》）唐太宗及其辅臣认为“天之助民，乃是常道”（《尚书正义·大诰疏》），认为天立君的目的是让他作民之主，为民之父母，因此，爱民养民是为君的第一大责任。唐太宗赞同“天下为公，一人有庆”，“以一人治天下，不以天下奉一人”的观点（《贞观政要·刑法》）。这种思想在充分肯定天下应由君主一人主宰的前提下，承认君主必须为天下众生谋福利，必须以安定民生为政治之本。那么，怎样才能实现这一目的呢？隋唐诸帝都在理论上重视谏议的政治功能，在中国古代史上，唐代的谏议制度和谏议机制是最完备的。唐太宗及其辅臣认为：“人君虽圣哲，犹当虚己以受人。”（《资治通鉴》卷一九二）“夫以铜为镜，可以正衣冠；以古为镜，可以知兴替；以人为镜，可以明得失。”（《贞观政要·任贤》）这些举措对于有效地实施施政举措，实现政治目的有着极为积极的意义。

到了明代，赋税沉重，土地兼并严重，这种状况极不利于明王朝的赋税收入，

直接影响其政权基础的稳固。针对这种情况,东林党人提出“恤穷民,体富民”的赋税调节政策。李应升说:“今日安天下之大机括,莫如恤内地之民生。”(《落落斋遗集》卷一)东林党人试图在君利与民利之间寻找均衡,提出了“下可以宽民,而上亦无损国储”的两便之术。具体办法是,对贫民和富民采用不同的减税率,“如官大户,十停其二,细民十停其四,停半年取偿,而不停者出示征之,民必有闻风输纳者矣”(《徐念阳公集》卷七),这样既可以恤穷民,又可以体富民,同时又满足国家赋税需要,细化了君爱民的具体举措,这在封建社会时期无疑是一大亮点,有助于社会秩序的稳定。

明清之际,顾炎武对历代统治者所奉行的“宁赠友邦,勿予家奴”的反动政治哲学的批判中,强调以民族利益和人民福祉为至高无上的原则。他强调“治天下必自人道始”,他重申并发挥孟子所说的“行一不义,杀一不辜,而得天下,不为也”的观点。黄宗羲反对专制主义的君主至上的原则,批判“小儒规规焉以君臣之义无所逃于天地之间,至桀、纣之暴犹谓汤、武之不当诛之,而妄传伯夷、叔齐无稽之事,使兆人万姓崩溃之血肉,曾不异夫腐鼠。岂天地之大,于兆人万姓之中独私其一人一姓乎?是故武王、圣人也,孟子之言、圣人之言也。后世之君,欲以如父如天之空名禁人之窥伺者,皆不便于其言,至废《孟子》而不立,非导源于小儒乎?”批判“后世之君欲以如父如天之空名禁人之窥伺”,认为“一姓之兴亡”的国家是抽象的共名,而“万民之忧乐”高于一切,因此他主张“天下为主,君为客”(《明夷待访录》)。在这里,黄宗羲同样确立了人道主义原则高于政治伦理原则的观念。王夫之确立了“生民之生死”高于“一姓之兴亡”的近代政治原则,认为皇权不是至上的,不能把维护皇权作为政治的最高原则。他指出以朱熹为代表的“申韩之儒”,这些“任其一往难收之意气”的道学家,总是借崇高的道德名义做伤天害理之事,表面上是讲“仁义道德”的儒者,而实际上是主张以严刑峻法治天下的法家,“言则圣人而行则申韩”,“以圣人之言文申韩而为言”,自从程朱理学被确立为统治思想,“后世死于申韩之儒者积焉”(《老庄申韩论》)。这正是后来戴震谴责程朱理学“以理杀人”的先声。

总之,儒家学说和中国历朝历代大都强调民为国本,力主施行爱民政策,但是这里所谓的以民为本、爱民养民的真正目的是为了保住统治对象和租赋来源,爱民的逻辑归宿是利君。尽管如此,在封建等级制度下,追求以民为本,至少从表面上显现出了君对民负责的民生情怀,具有积极的意义。

2. “上善若水”——道家民生思想

道家老子认为:“上善若水。水善利万物而不争,处众人之所恶,故几于道。”(《老子》第8章)因此,贤明的君主对待百姓,只应该帮助他们按照自己的自然本性去发展,而不应横加干涉。“江海之所以能为百谷王者,以其善下之,故能为百谷王。”(《老子》第66章)“知其雄,守其雌,为天下溪。”(《老子》第28章)人的行为应该效法天地,天地效法道,道法自然。“天地不仁,以万物为刍

狗。”（《老子》第5章）“人法地，地法天，天法道，道法自然。”（《老子》第25章）“天地万物如此，圣人治国，就应该遵从天道自然的原则。”“善闭，无关键而不可开。善结，无绳约而不可解。是以圣人常善救人，故无弃人。常善救物，故无弃物。是谓袭明。”（《老子》第27章）所以，君主治理国家要无为，也就是让事物循其固有的内在规律、顺其自然地发展。老子认为：“故圣人云：我无为而民自化。我好静而民自正。我无事而民自富。我无欲而民自朴。”（《老子》第57章）“天下莫柔弱于水。而攻坚强者，莫之能胜。”（《老子》第78章）也就是说，人民群众处于社会最底层，是最柔弱的，就像水一样，但水却力大无穷，深不可测。所以，“天下之至柔，驰骋天下之至坚。无有人无间，吾是以知无为之有益。”（《老子》第43章）“将欲取天下而为之，吾见其不得已。天下神器，不可为也，为者败之，执者失之。”（《老子》第75章）老子主张治理天下要以无为而无不为，反之，如果横加干涉，注定要失去天下。老子说，“民之饥，以其上食税之多，是以饥。民之难治以其上之有为，是以难治。民之轻死，以其求生之厚，是以轻死。”（《老子》第75章）因此，正是由于统治者太“有为”了，管得太多了，收税太多了，所以人民才民不聊生，铤而走险。“民不畏死，奈何以死惧之。若使民常畏死，而为奇者，吾得执而杀之，孰敢。”（《老子》第77章）“民不畏威，则大威至。”（《老子》第72章）所以，统治者应“以百姓心为心。善者吾善之，不善者吾亦善之，德善。”（《老子》第49章）也就是说，要以人民的意见为意见，对待善良的人，我以善对待他，对待不善良的人，也以善良的愿望去开导感化他，尽一切努力做到仁至义尽。这样可以使人心向善，民风就会归于淳朴，社会就能得到妥善治理。所以，“道常无为，而无不为。侯工若能守之，万一物将自化。”（《老子》第37章）

3. “兼爱”与“博爱”——墨家民生思想

墨子主张“兼相爱，交相利”（《墨子·兼爱》）。“兼相爱”意思是指社会每一个成员都要相爱相利、互爱互助。反对儒家从宗法制度出发的亲疏尊卑之分，认为只有天下的人都兼爱，才能使国家安定。他主张不论民众还是统治者都要“视人之国若视其国，视人之家若视其家，视人之身若视其身”（《墨子·兼爱中》）。即把别人的身体当成自己的身体，把别人的国家当成自己的国家，把别人的家室当成自己的家室，这样就彻底取消了人我之间的界限，一切爱均成平等的、无差别的爱了。墨家认为国与国之间、家与家之间、人与人之间的平等是“天志”的表现，“今天下无大小国，皆天之邑也，人无长幼贵贱，皆天之臣也。”（《墨子·法仪》）“天”的权力普及各国，国不分大小强弱，人不分长幼贵贱，都受天的保护，“天”对每个人的赏罚也是平等的。“顺天意者，兼相爱，交相利，必得赏；反天意者，别相恶，交相贼，必得罚。”（《墨子·天志上》）只要能顺应天的意志，平等地爱每一个人，就一定能得到“天”的赏赐，反之，就一定会得到“天”的惩罚。平民百姓如此，天子也不例外，“天子有善，天能赏之，天子有