

马克思主义中国化最新成果与广州实践丛书

主编 王晓玲

李训贵 宋婕 / 主编

广州 民生问题研究

广州出版社



李训贵 宋婕 / 主编

广州

民生问题研究



广州出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广州民生问题研究/李训贵, 宋婕主编. —广州: 广州出版社,
2008. 12

(马克思主义中国化最新成果与广州实践/王晓玲主编)

ISBN 978 - 7 - 80731 - 898 - 9

I. 广… II. ①李… ②宋… III. 社会保障 - 广州市 - 文集
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 173779 号

书 名 广州民生问题研究

出版发行 广州出版社

(地址: 广州市天润路 87 号 9 楼、10 楼 邮政编码: 510635

网址: <http://www.gzcbs.com.cn>)

责任编辑 老嘉琪

文字编辑 杨名宇

责任校对 欧瑞平

装帧设计 国 雄

印 刷 广州市怡升印刷有限公司

(地址: 广州市番禺区市桥 邮政编码: 511400)

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 87.75

字 数 1628 千

版 次 2008 年 12 月第 1 版

印 次 2008 年 12 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 80731 - 898 - 9

定 价 180.00 元 (全六册)

《马克思主义中国化最新成果与广州实践丛书》编委会

主 编	王晓玲			
副主编	汤应武			
编 委	陈鸿宇	李明华	周成华	丁 力
	咸春龙	卢嘉旗	李三虎	郭德焱
	贺 忠	丁艳华	章淑华	郑翔贵

目 录

导言	民生问题的当代解读	1
第一章	民生问题的理论语境	10
第一节	中国的民生思想	10
第二节	西方的社会保障思想	18
第三节	马克思主义的社会保障思想	26
第二章	广州民生问题的演进	35
第一节	计划经济体制下的民生问题	35
第二节	改革开放以来的民生建设	40
第三节	广州民生问题的时代背景	45
第三章	广州民生热点问题透视	50
第一节	“学有所教”：广州教育公平问题	50
第二节	“劳有所得”：广州劳动分配问题	58
第三节	“病有所医”：广州医疗卫生问题	66
第四节	“老有所养”：广州社会保障问题	73
第五节	“住有所居”：广州住房问题	83
第四章	解决广州民生问题的价值向度	93
第一节	民生问题与社会公正	93
第二节	民生问题与人民权益的保障	100
第三节	民生问题与人的全面发展	107

第五章	解决广州民生问题的政策导向	113
第一节	民生问题与科学发展	113
第二节	民生问题与创建和谐广州	119
第六章	民生问题与政府职能的定位	125
第一节	市场与政府夹缝中的民生问题	125
第二节	民生导向的政府职能转变	136
第三节	以政府为主导的多元化多层次民生保障模式	142
第七章	民生问题与制度保障	152
第一节	民生问题的深层制度症结	152
第二节	民生制度保障的重要意义	157
第三节	解决民生问题的基础性制度创新	163
第八章	现行主要民生模式及其对广州的启示	173
第一节	北欧福利型的民生模式	174
第二节	英、法、德国家主导的民生模式	179
第三节	美国市场导向的民生模式	183
第四节	NIES 的自助储蓄型民生模式	187
第五节	现行主要民生模式对广州的启示	192
主要参考文献		197
结语		203

导 言 民生问题的当代解读

近年来，广州市在落实科学发展观和构建和谐社会的重大战略思想的指引下，提出了“富民优先、民生为重”的理念，高度关注民生问题。在广州市委、市政府的努力下，2007年广州市在民生福利方面取得了阶段性的成效。^①然而，民生建设是一项长期的工程，真正解决民生问题不仅需要以经济的持续发展作为支撑，而且需要深化对民生问题的理解，特别是站在时代的高度来理解民生问题。因此，我们必须对民生概念、民生问题的实质与内涵以及改善民生的意义有正确把握。

毫无疑问，民生是一个来自中国的概念，它在中国传统文化里指的是平民百姓的经济生活。据考证，该词最早见于《左传·宣公十二年》，即“民生在勤，勤则不匮”，意思是说老百姓维持生计的关键在于勤劳。由于民是与君相对的一个概念，民生问题实质上是人类文明发展到阶级社会而出现的现象。在阶级社会中，统治者为了证明其统治的合法性，以实现统治的长期性和稳定性，必然要对作为被统治者的民众的生活给予一定的保障。在中国传统文化中，“以民为本”、“民贵君轻”以及“保民”的思想都蕴涵着休养生息以及改善民众生活的丰富的内涵。然而，在“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”的统治模式下，传统民本思想的主旨不过在于缓和君民之间的紧张关系。真正赋予民生以现代含义的是孙中山。在“民生主义第一讲”中，孙中山说：“什么叫做民生主义呢……我今天就拿这个名词来下一个定义，可说民生就是人民的生活——社会的生存、国民的生计、群众的生命便是。”他还进一步强调“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”。孙中山的民生概念之所以具有现代的意义，在于孙中山所指的“民”与以往的“民”有着本质的不同，前者是作为国家之主人、通过自身权利的让渡产生出政治权威的现代政治意义上的公民，后者则作为君王之附属的臣民。这样，通过对“民”之含义的全新理解，孙中山摆脱了从君民的关系模式中来解释民生的内

^① 2008年2月17日张广宁市长在广州市第十三届人民代表大会第三次会议上所作的《政府工作报告》。

涵和意义，民生问题转变成如何使所有民众共享社会财富的问题。中国共产党人继承了孙中山先生的民生思想，在近百年的革命和建设实践中探索中国的国富民强之路。当然，在这个漫长的历程中，中国共产党人对民生的理解是不断深入的。

在西方国家里也有一个“民生”问题，在不同的时代分别表现为社会救济、社会保障或者社会福利问题。这三个不同的概念反映了西方社会对“民生”问题理解的推进。社会救济针对的对象是社会中的贫困者，如没有劳动能力，或者收入不足以维持最低生活标准的人。社会救济一般被认为产生于中世纪世俗和宗教的慈善事业，这种做法在西欧的历史上得以延续，直至1601年英国政府颁布《伊丽莎白济贫法》，实现以立法的形式介入济贫事务。随着资本主义自由市场经济的发展，社会的贫富悬殊日益突出，一方面过度的两极分化威胁着社会的稳定，另一方面随着劳工运动的发展，他们的斗争对政府施加了极大的压力，促使政府加大干预社会贫穷的力度。到了20世纪30年代，大多数西方国家建立起了社会保障体系，社会救济被纳入社会保障体系之内，成为其中一个重要的组成部分。社会保障的内涵比社会救济要丰富得多，它显然没有局限于救济的功能。根据国际劳工组织的界定，社会保障是：“社会通过采取一系列的公共措施来向其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴法。”这个定义揭示社会保障的内涵包括以下几方面：其一，从责任主体上看，社会保障的责任主体是社会，或者是政府和国家；其二，从受益者上看，社会保障的受益者是遭遇各种风险和困难的社会成员；其三，从内容上看，社会保障的主要内容是满足当事人各方面的基本生活需要；其四，从其目的来看，社会保障着力于维护社会的安全和稳定。因此，与社会救济的基本生活救助宗旨不同，社会保障维护的是社会安全，包括个人在社会经济生活中的安全以及社会的稳定。社会福利与社会救济及社会保障相比，则是一个更高层次的概念，可以说，社会福利是包含社会保障在内的一项浩大的社会工程和一种复杂的社会福利制度。社会福利不仅是一种社会政策，即政府直接或间接地给全社会成员提供福利的政策，而且代表一种社会伦理原则，表明了政府对社会成员的关心。如果说社会保障为社会成员提供的是一种基本生活方面的保障以实现社会安全的话，社会福利则致力于为社会成员提供更高质量的生活，即后者不仅为少数贫困人士提供急需的援助，向社会成员提供预防意外损失的安全保障，而且在教育、健康、居民住宅和城市环境等方面为社会成员提供更高标准的福利。从西方发达国家

“民生”实践来看，它们已经从扶贫助弱的低层次的社会救济，逐步发展到了高层次的以社会福利为要求的“福利国家”。

一、民生问题的实质

尽管不同的国家由于政治制度、经济发展水平、文化传统和意识形态上的差异而对其国家的民生问题有不同的理解，但随着世界经济和政治文明的发展，当前无论在中国还是在西方国家，民生问题所关注的核心都是人民如何共享经济增长和社会进步所带来的成果。而让所有社会成员共享社会发展之成果，仅仅从分配领域着手的纯技术性解决方案显然不能达此目标。反之，实现这一目标要求确立社会公正的理念和制定与之相应的公正的制度安排，确立保障人权的观念和落实相应的举措，以及界定政府的地位、责任与职能以提高政府提供公共服务和社会保障的能力与效率。因此，民生问题实质上包括下面三个问题：

第一，社会公正理念的确立和公正的制度安排的建构问题。

任何一个近代意义上的国家都不可能通过暴力常态化的政治高压来维持其长久的统治，确立社会公正理念是谋求政治合法性从而实现长治久安的唯一途径。民生问题指涉的是社会成员在社会中的生存状况，而这种生存状况必须从特定的社会公正观念出发才能加以衡量和评价。具体地说，在一个崇尚个人自由而忽略实质平等的社会里，个人自由被确立为社会公正的首要价值，适度的贫富差别将被社会所接受，一些人的贫困生活状态可能会得到同情，得到教会、慈善家乃至社会机构的救济，但不会被当做一个需要解决的社会问题提出来。反之，在一个重视实质平等甚于个人自由的社会，实质平等被确立为社会公正的首要价值，在这种情况下，即使社会成员的物质生活水平都比较高，适度的贫富差别都为社会所不容，民生问题仍然会成为一个社会问题。

因此，民生问题从实质上讲是一个社会公正的问题。首先，只有确立正确的社会公正理念，才能找到解决民生问题的关键。中国改革开放 30 年来，社会生产力得到了较快的发展，民众的物质生活水平总体上也得到改善了，然而，时至今日，民生问题仍然非常突出，这个问题确实值得我们认真反思。问题出在哪里呢？显然，在改革开放以来的相当一段时间内，我们过于强调“先富起来”先行而“共同富裕”缓行，过于坚持“效率优先”先行而“兼顾公平”缓行。这样，“效率第一”和“一切向钱看”就难免被当做社会公正的首要价值。相应地，在对民生问题的理解上也出现了偏差，人们认为只要提高经济总量，只要国家的 GDP 保持快速增长，只要把蛋糕做大，就可以解决民生问题。

意料不到的结果却是，尽管广大民众确实在改革中得到了实惠，要求改善民生的呼声却日益高涨。目前重提社会公正，从平等地享受社会成果的角度去理解社会公正，可以说我们已经找到了解决当前民生问题的钥匙。其次，公正的制度安排是解决民生问题的保障。当前一些重大的民生难题的产生恰恰是由于制度安排不够公正合理造成的。比如城乡差别的拉大在很大程度上是由于城市和农村在社会资源占有分配不公造成的；房价的过快上涨与国家宏观控制不力以及房地产寡头垄断土地和建筑资源分不开；看病难问题则与社会各阶层对社会医疗和公共卫生资源占有不公脱离不了关系。这些事实充分反映了解决民生问题必须以公正合理的制度建设为前提。

第二，人权保障观念的确立和贯彻问题。

如果要追溯改善人民民生的理论根源，恐怕除了维护社会公正这一理由之外最重要的原因就是人权理论的勃兴。正是近代西方启蒙学者对人的主体性的高扬，通过卢梭式的人人生而自由平等的宣言，使人在法理上成为社会的主人。以往改善民生依赖的是社会救济的机制，救济的对象和救济的力度取决于施救者的主观意愿，而根据人权的理论，需要救济或者帮助的人有权要求国家和社会对其生存和生活质量给予一定的保障。法国早在 1793 年就通过宪法规定：“公共救助是神圣的义务。社会对于不幸的公民负有维持其生活之责，或者对他们供给工作，或者对不能劳动的人供给生活资料。”^①《世界人权宣言》也规定：“人既为社会之一员，自有权享受社会保障，并有权享受个人尊严及人格自由发展所必需之经济、社会及文化各种权利之实现”、“人人有权享受其本人及其家属康乐所需之生活程度，举凡衣、食、住、医药及必要之社会服务均包括在内；且于失业、患病、残废、寡居、衰老或因不可抗力之事故致有他种丧失生活能力之情形时，有权享受保障。”^②

显然，通过国际人权公约或者宪法的形式来确立对人的社会经济权利的保障，不仅能够为民生问题的解决提供法理的依据，而且能够为民生问题的解决提供价值导向。改善民生的目的不是劫富济贫，不是侵犯富有阶层的财产权和自由，而是对人的价值和尊严的尊重。因此，解决民生问题不仅仅是一个使社会成员衣食无忧的问题，而且是一个使社会成员享有人的尊严和体面生活的问题。只有在这个层面上理解民生问题，才能使民生问题具有当代的性质，也才称得上是在当代的高度上理解民生问题。在实践的层面，则必须将人权公约与宪法中的人权保

^① 董云虎、刘武萍主编：《世界各国人权约法》，四川人民出版社 1994 年版，第 43 页。

^② 冯林主编：《中国公民人权读本》，经济日报出版社 1998 年版，第 465 ~ 466 页。

障条款落实到经济、政治与社会领域关涉民生问题的制度中去。

第三，政府的地位、责任及职能的定位问题。

民生问题不仅实质上是一个社会公正问题和人权保障问题，而且是一个与政府的地位、责任及职能的定位密切相关的问题。在民生问题上，政府（泛指享有立法权与行政权的政治权威）是民生制度与政策的制定者和执行者。民生制度与政策的制定与执行取决于政府对自身地位与责任的界定。作为自由市场崇拜者的诺齐克和哈耶克指出，政府被界定为“守夜人”，即政府的责任是保障个人的自由不受他人的侵害。这样的政府反对干预经济与社会生活，反对对社会财富进行再分配，反对社会保障与社会福利政策。一句话，政府对解决民生问题采取了袖手旁观的态度，将改善民生的事业留给了教会与慈善家。反之，承认市场失灵以及认同社会主义价值的学者都认为，政府应该对国家的经济社会生活进行必要的干预，特别是在关系广大民众的生计的问题上政府应该有所作为，应该主导民生的改善。

目前，“守夜人”型的政府已经在贫富分化的现实冲突中失去了正当性，在各国解决民生问题上，政府干预的必要性已经成为共识。那么，政府如何进行干预呢？问题的关键在于进一步界定政府的职能。从世界银行的观点来看，“投资于基本的社会服务与基础设施”与“保护承受力差的阶层”是政府的两个核心职能。因此，只有牢牢地抓住政府的这两个核心职能，才能使政府在民生产品的提供上发挥主导的作用，反过来说，解决民生问题之成败取决于政府提供各项公共服务与社会保障的能力和效率。也正是在此意义上，民生问题实质上是一个政府地位、责任及职能定位的问题。在一个政府定位准确、责任明确、行为规范、公共服务意识和能力强的社会里，民生问题必然会得到很好的解决。而在一个政府地位、责任与职能定位不正确的社会里，围绕群众民生的社会问题一定会很突出。

可见，当前的民生问题并不像人们通常所认为的那样是一个经济和社会领域中的分配问题，它实质上是一个关涉社会公正、人权保障和政府定位的复杂问题。这样一个问题由于产生于当前错综复杂的社会经济和政治现实，所以其内涵也相当丰富。

二、民生问题的内涵

由于民生涉及民众生计的方方面面，在其内涵上有大民生与小民生之分。大民生包括教育、就业、收入分配、医疗保障与社会保险等内容，小民生则仅

指生产劳动过程和市场领域之外的生计问题，如住房、医疗、福利保障等内容。在人类文明发展史上，各国人民的民生诉求与政府提供的民生产品不断丰富，民生问题的内涵也随之不断拓展。

西方最初的民生举措局限于救济性质，也就是提供少量食物和其他物品使穷困家庭维持生计，当然，在特别的时期偶尔也能打破成规给予民众较多的帮助。比如在法国大革命时期，法国的资产阶级把逃亡贵族的土地分成小块卖给农民，并对关系国计民生的生活必需品实行最高限价。随着资本主义劳动生产率的提高以及经济长足的发展，资本家对工人的主要剥削形式由绝对剩余价值剥削转变为相对剩余价值剥削。民生政策也从社会救济性质转变为社会保障性质，在这个阶段，民众的生活状况得到了改善，实行八小时工作制，使工人的工资待遇也有了很大的提高，衣食住行得到了基本的保障。1932年罗斯福新政提出了依靠公共机构与公共资源来缓解贫困的综合性福利国家计划。从20世纪50年代起，西方国家纷纷进入了“福利国家”时代，相继颁布了包括推行义务教育、解决老人福利、劳工失业、以及其他各项积极性救助等旨在全盘改进福利制度的社会政策。

在近代中国的历史上，孙中山早在20世纪初就将民生主义确立为其政治纲领的核心。孙中山的民生主义，“其最重要之原则不外二者：一曰平均地权；二曰节制资本。”所谓平均地权就是国家规定私有土地，由地主估价呈报政府，国家就价格征税，并于必要时依报价收买。对于没有土地的佃户，由国家给予土地并资其耕作。此外，国家还通过设立农民银行，帮助农民免除高利贷盘剥。而节制资本则是国家经营管理那些关系到国计民生的大型企业，“使私有资本不能操纵国民之生计。”^①遗憾的是孙中山的民生主义在蒋介石的国民党政府并没有得到落实。后来的中国共产党人在民生问题上的态度继承了孙中山先生的遗志，共产党人的新民主主义革命和社会主义改造对资本和私有土地采取了更为严厉的措施。占人口绝对多数的农民在土改中获得了养家糊口的土地，其生存权得到了保障。从社会主义改造完成至改革开放之前，新政府为改善民生做了大量的工作：对失业工人提供了生活保障，对城市职工的生活必需品、困难补助等做出了详细规定，以及对农村生产合作社缺乏或丧失劳动能力的老、弱、病、残、孤、寡社员提供适当的照顾和救助。但这个时期人民群众的生活总体上改善相当缓慢。应该说，中国1954年宪法与其他相关的社会保障政策对人民的民生规划是相当完备的。然而，理论上人民应当享有的民生待遇与现实享

^① 吴忠希著：《中国人权思想史略》，学林出版社2004年版，第127页。

有的民生待遇出现了较大的差距，之所以出现这种现象，实为国家重生产轻消费的“勒紧腰带”发展战略使然。而在改革开放后的相当长一段时间里，人民的生活水平的提高的确比改革之前快得多，但与此同时，不同人群的生活水平的差距越拉越大，绝对贫困的人少了，但相对贫困的人却多了。这意味着经济的发展并不必然带来民生问题的自然消亡。问题的症结在于改革开放后仍然过于强调“国计”（经济的增长）而忽视“民生”。在某种程度上讲，改革开放只是把绝大多数人的民生问题转变成一部分人的民生问题。客观地讲，无论在毛泽东时代还是邓小平时代都未能成功地解决中国的民生难题，这是因为两个时代都无法摆脱历史条件的限制：为了在与不友善的西方资本主义国家的竞争中解决中国的物质匮乏问题，领导者必须保持积累基金远高于消费基金，其结果就是有限的消费基金无法提供足够的民生产品。

历史发展到21世纪，中国的民生事业进入了一个新的阶段，一方面由于中国经过30多年的改革开放，已经解决了物质匮乏的问题，国家的经济总量已经跻身世界前列，意味着国家有更强的财力用于解决民生问题，这为党和政府在更高层次上解决民生问题提供了可能性；另一方面是与市场经济不足性相伴而生的贫富两极分化与社会分配不公问题大量出现，威胁了当前社会的和谐与稳定，这又为当前进一步发展民生事业提出了必要性。在上述因素的推动下，中国共产党的十七大将民生问题提高到一个前所未有的高度，民生的内涵也得到了扩展。在十七大的报告中，民生是一个包含教育、就业、分配、社会保障、医疗卫生以及稳定六大方面在内的大民生概念，它不仅内涵丰富，而且体系相当完整，按照郑功成教授的说法，在这个体系之中，教育是民生之基，就业是民生之本，收入分配是民生之源，社会保障则是民生之安全网。

“教育公平”是当代民生的首要内涵。毫无疑问，教育公平是社会公平的重要基础。这是因为教育是一个人成才的必要条件，如果一个人无法享受教育资源或者接受很差的教育，那么这个人在进入社会与他人竞争之前已经输在起跑线上了，往后个人的发展很难扭转弱势。十七大强调教育公正，意味着国家将更突出教育的公益性，意味着国家在未来加大财政对教育的投入，规范教育收费，保障经济困难家庭、城乡务工人员子女平等接受义务教育，办好人民满意的教育。“充分就业”作为“民生之本”同样也是民生问题的重要内涵。显然，通过就业获得一份稳定的收入是实现个人独立、提高个人生活质量的前提。这样，与通过收入的再分配来缩小贫富差距的补救手段相比，实现人民的充分就业也就是成为解决民生问题的“根本”。总而言之，把就业当做解决民生问题的核心，有助于突破把民生问题局限于分配领域的旧框架，从源头上更彻底

地解决民生问题。在传统的理解中，民生问题的内涵显然包括合理的收入“分配”。由于居民收入在国民收入分配中比重的大小直接关系到居民收入增加的幅度，在这个意义上完全可以认为收入分配就是民生之源。十七大提出要“逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。……创造条件让更多群众拥有财产性收入”。这反映了党在国家经济发展的基础上要让人民共享改革发展成果的决心。对国民经济中积累和消费部分比例的重新调整，其目的显然是要藏富于民。同样的，完善“社会保障”和“医疗卫生”也是民生问题的传统内涵。新时期党在社会保障和医疗卫生方面的努力就是要给人民提供一个多层次的社会保障的安全网，使人民群众老有所养，病有所医，居有其屋，衣食无忧。维护稳定之所以成为民生问题的内涵是因为它是人民安居乐业的可靠保障和坚强后盾。如果社会动荡不安，那么人民的利益将受到最直接的损害。而其他的民生政策与举措都必须在稳定的社会环境中才能达到预期的目标，取得积极的效果。

西方和中国的民生事业发展历程告诉我们一个事实，随着人类文明的发展，民生问题早已越出社会救济乃至社会保障的层次，在国家经济实力增强以及部分民众通过各种方式争取下，民生的内涵不断拓展、不断丰富。十七大报告从几个方面对民生内涵的揭示，尽管不能穷尽所有的民生政策与举措，却涵盖了一人一生的重要阶段以及人的生产生活等重要的领域，在一定程度上为我们指引了一条“从摇篮到坟墓”的道路。

三、改善民生的意义

从民生政策的出台来看，改善民生是国家建设重大战略调整的重要一环，它与实践科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想有着紧密的关联。

首先，改善民生是实践科学发展观和构建社会主义和谐社会的本质要求。十六届三中全会将科学发展观的基本内涵概括为：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。”既然科学发展观坚持“以人为本”，追求“人的全面发展”，实践科学发展观自然要求持续地改善人民的民生。可以说，科学发展观这一战略思想的调整，为民生问题的解决扫除了由片面的发展主义所带来的主要障碍，使中央和地方各级政府在推动经济和社会的发展中坚持以人为本，明确了发展是为了人民、发展必须依靠人民以及发展成果由人民共享的方向，从而制定利民惠民的政策，实现经济社会与人的协调和全面发展。社会主义和谐社会的提出则是在十六届四中全会，会议将

“构建社会主义和谐社会”作为执政党的社会基础。坦白地说，中央提出构建和谐社会正是因为在社会发展中已经出现了诸多不和谐的现象。如城乡、区域、经济社会发展很不平衡；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面关系群众切身利益的问题比较突出。^①因此，构建社会主义和谐社会必然要求解决好人民最关心的医疗、教育、住房、安全等民生问题。

其次，在科学发展观与社会主义和谐社会为改善民生提供了理论支持和制度背景的同时，改善民生对于实践科学发展观和构建社会主义和谐社会又有着十分重要的现实意义。其一，改善民生是深入贯彻科学发展观的需要，改善民生有利于科学发展观的落实。只有坚持将民生的改善确立为衡量发展的重要标准，才能真正地贯彻以人的价值和尊严以及全面发展为导向的科学发展观。也就是说，只有致力于改善民生，致力于让全体人民共享发展的成果，才能够从根本上坚持以人为本，真正贯彻科学发展观。另外，从技术层面讲，改善民生将有助于扩大内需，增强消费对经济增长的推动，加快经济增长方式的转变，进一步贯彻落实科学发展观。其二，改善民生是构建社会主义和谐社会的重要途径。当前中国处于经济社会发展的关键时期，在经济高速发展的同时社会矛盾也逐渐凸显出来，甚至某些矛盾还出现了尖锐化的势头。在社会利益结构多元化的时期，社会体制改革明显滞后，没有形成相对合理的利益调节机制，从而产生了诸如贫富两极分化、上学难、就业难、看病难、买不起房等突出的民生问题。随着市场经济的推进，政治权力逐渐从人民的私人生活领域退出，民众社会生活的稳定与和谐不可能依靠政府的政治控制来实现，反之，社会的和谐应该通过改善民生来实现。政府一方面可以通过增加社会公共产品的供给来提升社会成员的生活质量，从而提高其对国家与社会的认同，另一方面通过帮助和支持社会成员的个人发展，减轻物质或者其他社会资源占有不平等对个人发展造成的障碍，缓和社会成员之间的矛盾。因此，只有在发展经济的基础上，关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，实现社会的公平正义，化解矛盾，才能从根本上实现社会稳定，构建和谐社会。

^① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm。

第一章 民生问题的 理论语境

民生问题不是当代才出现的问题，也不是一个中国特有的问题。民生问题可以说是古今中外的统治者在维护其统治合法性所必须认真对待的问题，因此，在中国的传统文化以及西方文明中蕴涵着丰富的民生思想。当前中国的民生理论有三大来源：第一，中国本土的传统民本思想与以孙中山为代表的近代民生理论；第二，西方的人权保障思想、政治经济学与空想社会主义思潮；第三，马克思主义的社会保障理论。

第一节 中国的民生思想

中国传统思想具有强烈的人文伦理倾向。在中国传统文化中，人被赋予很高的地位，与至高的天、地并称为“三才”，“与天地参”。可以说，“中国文化，本是人文主义的文化，本是显发人生的文化”^①。翻开中国汗牛充栋的典籍，以关怀民生为主要内涵的民本思想在历史上一直显发不绝，是贯穿中华民族思想长河的一条主线。对于如何解决民生问题，先人们曾经从不同的角度进行深入的思考，并留下了丰硕的思想成果。“执古之道，以御今之有”（《老子·第十四章》），汲取先哲的思想智慧，以古鉴今，无疑能裨益当代民生问题的解决。

一、古代民生思想

“民本”和“民生”这两个用语，很早就在古代文献中出现。“民本”一词可追溯至古代最早的一部历史文献汇编《尚书》，其中有“民惟邦本，本固

^① 徐复观著：《学术与政治之间》，台湾学生书局1985年版，第100页。

邦宁”的说法，把“民”放在“邦”的视野下予以定位，指出“民”是“邦本”，国家的根本。“民生”则可追溯至《左传·宣公十二年》：“楚自克庸以来，其君无日不讨国人而训之于民生之不易，祸至之无日，戒惧之不可以怠。……箴之曰：‘民生在勤，勤则不匮。’”这是楚国君主对人民的劝诫，认为勤是百姓生活充裕的关键。

两词的最早使用，都立足于统治的角度，从国家的稳定发展着眼。这一取向，也是中国传统思考民生问题的基本进路，深刻影响着中国传统统治制度的建构。民生问题从一开始就与国家相连，而儒、法的观念对传统统治制度的影响最大，我们在此将集中考察儒法两家对此问题的看法。

法家在汉代前非常活跃，但自汉武帝接受董仲舒“诸不在六艺（六经）之科，孔子之术者，皆绝其道，勿使并进”（《汉书·董仲舒传》）的建议，实行“罢黜百家，独尊儒术”的治国方针后，就一直隐而不彰。但这不等于法家思想不重要，纵观中国的历史就可以知道，实际上它对传统制度的影响非常大。法家一般强调要以严刑峻法来统治国家，虽然也持“民本”的想法，但其思考立场几乎全站在统治者的一边，对民生的关注相对较少。在法家中，管子学派对民生问题的关注相对较多，以其为例，可以大致了解法家的民生思想。

管子学派把民生放在“人为国之本”的位置进行思考：“夫霸王之所始也，以人为本，本治则国固，本乱则国危。”（《管子·霸言》）国家的根本是人民，要想治国安邦，必须安众养民，打牢根基。因此，政令的“行”与“废”取决于民心的顺逆：“政之所行，在顺民心；政之所废，在逆民心。”（《管子·牧民》）政令的指向对象是人民，只有依据民心，才能制定政令，决定政令的适宜与否。这要求统治者的施政必须建立在对民心的观察上，而这实际要以民生为核心。

在其中，管子特别强调“富民”，把“富民”作为国家统治的核心之一。“善为国者，必先富民，然后治之。”“凡治国之道，必先富民。民富则易治也，民贫则难治也。”（《管子·治国》）民的贫富之所以重要，在于“仓廩实则知礼节，衣食足则知荣辱。”（《管子·牧民》）“礼节”、“荣辱”建立在基本生活条件满足的基础上，没有物质的支撑，伦理道理就只能是空谈。而要“富民”，首要的是“利民事”：“凡为国之急者，必先禁末作文巧，末作文巧禁则民无所游食，民无所游食则必农。民事农则田垦，田垦则粟多，粟多则国富，国富者兵强，兵强者战胜，战胜者地广。是以先王知众民、强兵、广地、富国之必生于粟也，故禁末作，止奇巧，而利农事”（《管子·治国》），“务五谷则食足，养桑麻育六畜则民富”（《管子·牧民》）。法家重农，这与当时生产力低下相适