

解决民生问题的路径研究综述

王 光 荣

(天津社会科学院 社会学研究所,天津 300191)

摘 要:切实保障和改善民生是我国当前的重大现实问题。学术界就解决民生问题的路径提出多种观点,可以概括为政府转型与公共政策、体制改革与制度创新、公共产品与民生财政、道德理念与法制保障四大路径。联系实践继续深入研究这些路径和提出新路径,最终形成立体的路径图式,是未来研究的重要方面。

关键词:民生问题;路径图式;政府转型;体制改革;法制保障

中图分类号:F124.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-7110(2012)03-0122-06

民生问题错综复杂,如何解决民生问题是富有学术价值和实现意义的挑战性课题。部分学者围绕解决民生问题的路径积极探索,各种观点纷纷呈现。回顾和梳理这些观点,明确各种观点及其相互关系,清晰地展现研究概貌,必然推进解决民生问题路径的研究和创新。

一、政府转型与公共政策

政府是公共政策的制定者和执行者,公共政策是政府的主要管理方式。保障和改善民生需要相应的公共政策,因而也需要政府转型,二者密切联系,有些学者以一方面为主展开研究,有些学者将二者结合起来研究。

政府转型是政治学研究中早已提出的观点,解决民生问题,进一步彰显了政府转型的价值。学者提出政府转型的四种目标。(1)服务型政府。有学者认为,破解民生难题的路径便在于公共行政转型,建立和完善公共服务体系。公共行政转型就是要强化公共精神,提升公共服务能力,突出和强化政府的社会管理和公共服务,把关注民生、重视民生、保障民生作为政府的基本职能。^[1]也有学者认为,政府应实现由“官本位”政府向“民本位”政府的转变,由管理型政府向服务型政府的转变,由“对上负责”向“对上、对下负责”一致性的

转变,由GDP政绩指标向包括改善民生在内的政绩指标的转变,坚持“民生为本”、“民生为重”、“民生为上”的民生理念,将发展成果更多地体现在保障民生和改善民生方面。^[2]另有学者指出,改善民生是服务型政府的第一责任,各级政府必须践行以民为本、民生为先、民生为重、民生为上的执政理念,树立起“为民办实事”的政绩“标杆”,实现公平、效率与民生的有机结合,以统筹兼顾凸显民生利益,促进民生的动态和持续发展,建立和完善民生发展的共建共享机制。^[3](2)善治政府。有学者从治理理论的视角出发,提出转变政府执政理念,实践“执政为民”的理念,推进政府“善治”等改善民生路径。^[4]另有学者进一步明确善治政府的内涵,指出要解决好现阶段的民生问题,必须把握正确的政府责任导向,建设一个集阳光政府、有限政府、法治政府、诚信政府、亲民政府、民主政府、自律政府、和谐政府、服务政府综合交叉的善治政府。^[5](3)民生型政府。有学者从政治角度思考民生问题,提出要建设民生政治和民生型政府。民生政治就是以改善民生为政治目标,以民生问题作为政治决策、政治职能和政治资源配置的重心,以民生为准,把民生的改善、国民的福祉作为衡量发展的最高标准的一种政治模式。政治

收稿日期:2012-04-19

基金项目:本文为国家社科基金重点项目“中国民生问题中的结构性矛盾与社会事业发展”(10AZD021)的阶段性成果。

作者简介:王光荣(1975-),男,甘肃人,天津社会科学院社会学所副研究员,社会学博士,主要研究方向为城市社会学。

合法性的支撑来源于民众生活质量的提高,这是民生政治的时代特征。建设以民生为本位的民生型政府,是民生政治的内在要求。^[6](4)责任型政府。有学者借鉴西方国家有关政府执政理念,结合我国民生现实,提出当前我国政府执政理念创新的关键在于以民生为导向,坚持以人为本,建立责任政府,实现社会公正。^[7]也有学者认为,民生问题事关民众利益,涉及到民众的基本权利和社会发展的公正,关系到国家的稳定与发展。民生问题通过市场无法实现有效的供给,个人更无力解决,解决民生问题是政府公共服务的核心目标。当前我国民生问题凸显在于政府责任缺位造成的公共服务缺失。转变政府职能,完善政府的公共服务是解决民生问题的关键。^[8]

学者们主张公共政策应转向改善和保障民生。(1)公共政策应以改善民生作为价值目标。有学者指出,公共政策作为对全社会价值资源最权威的分配工具,有责任和义务通过政治过程所作出的选择和分配办法的制定来解决公共问题,以实现公共利益的最大化。进入民生发展新时代,社会公共利益的最大化实现就是要保证不断改善民生、不断提高民生质量,实现人的全面发展,因此这就是现代公共政策的基本价值目标。^[9]有学者从宏观层面指出,以民生为价值取向的公共政策已成为我国和谐社会建设的自觉选择,日益深化的体制改革、不断完善法律政策和科学发展路径,推动着政治资源配置、财产权利和发展机会走向公平正义,彰显出我国公共政策维护民生的价值追求。^[10]有学者从具体的民生相关政策层面指出,保障和改善民生应该成为政府制定公共政策的合理价值选择。应着重从调整收入分配制度、完善社会保障制度、推进城乡基本公共服务均等化方面入手,推进公共政策制定更加注重社会公平、保护基本民生。^[11](2)应以民生政策评估政府政绩。有学者指出,应将民生政策及其效果作为政绩评估的指标。民生在地方政府绩效评估指标体系建构中占有重要地位。以民生为视角,建立科学的符合中国国情的地方政府绩效评估指标体系,在其内容设计中要将城镇居民人均可支配收入及增长率、恩格尔系数、人均居住面积、居民社会保障和社会福利享有度、居民就业率、城镇登记失业率、医疗及社会保障覆盖面、困难群体救助范围、义务教育普及率、生态环境和历史文物保护度等关乎民生的指标体系放在重要位置。当前我国地方政府绩效评估民生指标体系的

建构,还存在着制度不完善、信息不对称、主体缺位和价值扭曲等障碍。因此,必须以科学发展观为指导,在地方政府绩效评估指标体系建构中不断提升关注民生、保障民生和改善民生的地位。^[12]

综合以上观点,民生问题有政府方面的原因,解决民生问题是政府重要职责,因此政府必须转变为更有利于解决民生问题的政府。从不同的角度和理论基础所提出的四种目标,有一定的差别,但是都是把保障和改善民生放到首位的政府模式。至于政府究竟转向哪种政府模式,用哪种概念表述更为准确,还需要联系中国国情等因素进行考量,随着政治学领域对政府转型问题研究的深入,将会有相对确定的结论。公共政策作为政府改善民生的主要手段,应以民生价值为制定依据,以改善民生作为价值目标,这些观点指出了公共政策的方向和要求。对于保证公共政策的民生方向的条件和机制,需要深入研究。政府和公共政策的关系十分密切,在已经分别研究的基础上,联系起来作更系统的研究,可以使这一路径更加清晰。

二、体制改革与制度创新

体制改革和制度创新是我国改革的重要内容。实践的发展不断要求进行相应的体制和制度的改革和创新。学者们提出围绕保障和改善民生进行体制和制度的改革和创新。

(一)改革和创新体制。有学者认为,民生问题的解决需要从主体意识、价值取向和社会原则的转变上形成共识,并进行相应的社会体制改革和制度创新,从而达到公平、平等、和谐、幸福的社会主义小康社会新境界。^[13]另有学者认为,将改善民生上升到基本制度安排的层面,将改善民生的中近期目标定位为建立起一个初级的民生保障体系,以民生为基本着眼点合理安排公共投入和优先顺序,将改善民生同经济发展方式的转换有机地结合在一起,才能突破民生问题的困局。^[14]也有学者指出,当代制度选择就要体现以人为本,社会发展应当以民生幸福为本。让人民群众在良善的社会制度安排中共享社会发展的成果实现最大幸福。^[15]还有学者认为,由于种种原因,特别是体制机制的缺失和不健全,致使教育、医疗卫生、社会保障等民生问题凸显,已经严重影响了社会的和谐稳定。因此,必须深化改革,建立和完善公共决策机制、公共服务体制、公共财政体制和民众诉求机制等,以从根本上保障和改善民生。^[16]有学者认为,我国民生需求全面升级,四条基本应对思路:高度重视统筹考虑保障与改善民生的制度体系与政策措施,并

在国家层面进行顶层设计；高度重视提供稳定的安全预期，以此达到安定民心、提升信心、促进和谐的目的；高度重视促使保障与改善民生的基本制度安排走向定型化，这就要求进一步强化中央政府的制度设计责任，淡化地方“摸着石头过河”的“创新”；高度重视进一步细化民生指标，包括预期性指标与约束性指标。^[17]

（二）创新具体制度。有学者认为，操作层面的具体制度缺陷和不足及其它原因导致了一些关涉人民群众根本利益的民生问题，制度建设应成为促进民生问题解决的根本着力点。^[18]也有学者提出，根据民生问题的新特点，制度是改善民生的保障，应通过扩大公共服务、加强社会管理、完善收入分配制度和又好又快的发展来夯实改善民生的基础。^[19]另有学者提出，应以建设民生制度工程为解决人民内部矛盾的着力点，民生制度工程就是改革收入分配制度、建立城乡发展一体化制度、健全劳动就业制度、完善保障救助制度和改进社会管理制度等，同时还要注意协调制度建设中的各种关系、克服制度的路径依赖、努力树立制度权威、建立健全制度的运行机制，力求将民生制度工程的建设成果加以落实。^[20]

综合以上观点，原有的制度存在不利于改善民生的因素，而要消除制度障碍，就必须设计出符合民生要求的制度。既需要进行基础层面的体制改革，也需要操作层面的制度改革。虽然讨论中体制和制度的划分不甚明确，但是体制和制度改革的必要性和方向已经被充分地揭示出来，改革的主体、步骤、条件等问题尚需要进一步研究解决。

三、公共产品和民生财政

公共产品是满足民生需要的产品，公共产品供给是否满足民生需求是判断民生问题解决与否的重要标准。民生财政是公共产品的资金来源，起着调节、分配、支持公共产品供给的作用。

学者们都主张提高公共产品供给，但在供给方式上看法略有不同。（1）改革公共产品供给制度。有学者提出，为社会提供更多免费的公共物品，让人民真正享有更多的福利和实惠，是解决民生问题的具体体现之一。^[21]也有学者认为，民众对公共产品需求的不断增长与公共产品供给不足的矛盾是当代中国社会公共领域的主要矛盾，根源在于我国公共产品供给制度的缺陷，迫切需要确立“公平公正”、“公共利益最大化”与“公民权利”的公共福利新价值目标，通过价值文化背景的改善和多元利益主体的博弈均衡，重塑一种新

的符合民情民意与“民生本位”价值理念的合理的利益均衡机制与公共产品供给制度，以实现社会多元利益主体的“理性”合作与公共福利的最大化。^[22]（2）推行基本公共服务均等化。有学者从公共财政方面提出推进基本公共服务均等化的思路，一是进一步调整公共支出结构，加大公共服务支出比重，压缩经营性投资，更多地增加包括教育、医疗、社会保障、城市低收入居民住房补贴等社会公共支出，通过基本公共服务缓解分配差距扩大的趋势，并使社会不同阶层或群体都能分享经济社会发展的成果。二是完善和规范转移支付制度，逐步加大一般性转移支付的比重，减少专项拨款比重。三是完善税制，促进社会公平。如完善个人所得税、资源税，以及探索建立赠予税、房产税、遗产税以及社会保障税等税种。四是加大财政运行的透明度和社会参与度，使财政运行置于广泛的社会监督之下，有效发挥公共职能。^[23]另有学者从政治学视角分析指出，推行基本公共服务均等化更多地体现为一种民生政治的实质，具有夯实政府行为合法性基础的功能。从政府行为角度看，实现基本公共服务均等化应注重以下变革：治理理念从重效率到既重效率更重公平的变革，管理模式从“全能政府”向“有限政府”的变革，财政体制从经济建设型财政到公共财政的变革，绩效评估从重经济GDP到重民生状况的变革，供给方式从包揽提供到公私伙伴关系（PPP）模式提供的变革。^[24]（3）完善公共产品供给方式。有学者指出，由公共物品理论推导出民生政策追求民生服务无差别供给（普惠制）和民生成本无差别分担，由需求溢出理论推出的民生政策追求民生服务按需供给、民生成本差别分担，前者与市场为敌，后者与市场为友。比较而言，选择后者作为我国保障民生的方式更有利。^[25]另有论者认为，加强政府的财力支持，并不足以解决基本公共服务的全部问题。基本公共服务均等化政策目标的实现不仅要强调政府投入，还要注重政府治理结构与效能。基本公共服务供求结构的改进应主要致力于改善公共服务供给系统，包括改善知情和参与，平衡供给和需求，强化约束和监督。^[26]

民生财政是近几年频繁提及的热门词汇，意义分歧较大。有学者认为，民生财政是指在特定价值理念指导下依托法制的力量满足社会民生需求的财政收支活动。民生财政不能简单地依托增加民生领域的支出、加大民生支出的比例而达致，必须构建一套包括财政预算制度、收入保障制度、支

出方式制度、绩效管理制度在内的从收支计划的确定、执行到效果监督的完整法制体系,并着力解决民生财政法制化过程中面临的权力与权利配置、制度刚性与弹性协调、不同价值之间平衡的问题。^[27]也有学者提出通过民生财政推进基本公共服务均等化,要深化相关体制改革,合理划分中央与地方的事权,合理调整中央与地方的财力分配关系,逐步将基本公共服务事权适当集中到中央,由中央统筹平衡各地基本公共服务标准,并建立全国统一的基本公共服务经费保障机制。同时,按照均等化的方向改革公共服务领域的各项制度,加大对公共服务的投入,尤其是加大中央财政对贫困地区公共服务和基础设施的转移支付,逐步缩小各地公共服务和基础设施的差距,进而解决地区间的基本公共服务均等化问题。^[28]有学者指出,民生财政是实现基本公共服务均等化的根本路径,是发展成果由人民共享的最直接体现。建立民生财政,需要在财政决策上以民生为导向,明确各级政府的民生事权,健全财力与事权相匹配的财政体制,调整和优化财政支出结构,完善财政转移支付制度,建立充分反映民意的利益表达机制,规范权力运作机制,为财政关注民生提供制度和机制保障。^[29]另有学者认为,民生财政建设存在的主要问题是民生资金投入力度不够、民生资金效益有待提高、民生领域对财政支出的依赖性严重、民生支出公开机制不健全。推进民生财政建设,应把握好经济建设与社会发展的关系、量力而行与适度超前的关系、政府主导和社会参与的关系、增加投入和深化改革的关系。推进民生财政建设的重点包括强化公共财政理念,建立面向民生的公共财政支持体制,优化财政支出结构,逐步提升民生支出比重和质量;完善财政转移支付制度,促进基本公共服务供给的全覆盖和大致均等化;健全财政管理体系,提升民生支出管理水平;完善资金投入措施,提高财政投入民生资金效益。^[30]

综合以上观点,增加并合理分配公共产品和建设民生财政是改善民生的路径。公共产品由市场还是政府来提供,或者怎样分担以及以何种方式提供,尚有不同观点。

四、道德理念与法制保障

道德理念是社会秩序的基础,关系到制度的设计和实施。改善和保障民生需要在全社会道德理念引导下建立新的社会秩序。法制是强有力的保障,通过法制化监督各种主体履行解决民生问题的职责以及各种制度得以落实。

有学者认为,民生问题不仅是经济和社会问题,也是道德理念问题。道德与社会秩序之间是一种互动的过程,道德有赖于体现公平与正义的社会秩序的支撑,道德又是公平与正义的社会秩序的前提。解决民生问题不仅是制度问题,还需要仰仗一定的道德理念,进而实现社会秩序的重建,使各种民生问题在新的社会秩序中不断地调整 and 解决。^[31]有学者认为,民生问题的解决不仅依赖于社会经济的繁荣昌盛,还需要仰仗于合乎一定伦理秩序的执政理念和制度安排。作为经济、政治和社会层面的民生问题的价值标尺的民生伦理,是一种以民生问题为伦理实体、以“人性尊严”为逻辑起点、以“公民权利”为价值基准、以“公众参与”为诉求动力、以“国民福祉”为发展境界的综合伦理。^[32]有学者认为应立足民生现实,关切与改善民生问题,构建以民生为生长点的社会主义意识形态。在理论层面,社会主义意识形态围绕民生利益,把握科学理性与人本价值相统一、关注当下与实现理想相对接、现实“解蔽”与执政辩护相结合以及归宿与手段合理定位的原则,推进社会主义意识形态的理论创新,永葆理论的生机与活力。在实践层面,注入公平正义的价值理念、运用易于民众理解的语言、强化制度设计,创新构建社会主义意识形态的路径,构架起科学理论与人民群众的桥梁,发挥社会主义意识形态的批判、引导、凝聚和引领作用。^[33]

法制化既保障民生问题的地位,也保障解决民生的实践。有学者提出,将改善民生法制化,就是要探求“民生”在人类发展中的地位、民生与社会保障法的法哲学基础、民生与社会保障法的辩证关系等问题,分析既受民生引领和制约,又对民生具有独特价值的社会保障法。^[34]有学者认为,我国多年来一直未能走出民生困境,原因是多方面的,但深层原因就在于法治的缺失。必须高度重视民生法治建设:完善民生立法,以造福民生;强化民生执法,以捍卫民生;坚持司法为民,以保障民生。尤其要健全监督机制,强化责任追究。将民生建设真正纳入法治的轨道,才能最终实现民生建设的“五有”目标。^[35]有学者提出要重视司法的能动作用,关注民生的重点在于落实和保障社会弱势群体的基本生存和平等发展,其目的是要实现人权的平等保护。作为现代国家的一项基本职责,关注民生既要重视制度建设,也要注意发挥司法的能动作用,以避免因政府“懈怠”导致公民社会权落空,并推动相关制度的发展和完善。^[36]

综合以上观点,道德和价值理念的引导有利于从根本上建立解决民生问题的社会秩序,法制在解决民生过程中起着保障作用。随着社会转型,道德危机愈演愈烈。在这种语境下,有利于社会秩序的道德理念和价值规范如何建立,是非常需要研究解决的棘手问题。

总之,解决民生问题的路径是综合的、多向度的。每项研究虽然只论述某种或某几种路径,但是并不排斥其他的路径。政府、公共政策、公共服务、道德、法制、财政都是民生问题的一个侧面,这些侧面可以整合成解决民生问题的立体图式。然而,对于这些侧面的相互关系及其结合的模式,或者这些路径的核心,缺乏专门的研究;对于每种路径的细节和目标也缺乏细致的阐述。这些路径的方向已经明确,但是只有路径的具体细节清晰化,才可以成为可以走上去的路。因此,需要学者们继续深入探究。

参考文献:

- [1] 赵晖.公共行政转型:破解民生难题的路径解析[J].江海学刊, 2010, (3).
- [2] 郭华茹.服务型政府的民生理念[J].武汉理工大学学报, 2009, (5).
- [3] 江玉芹, 恒龙.论服务型政府的民生责任[J].理论学刊, 2008, (12).
- [4] 崔执树, 施光跃.民生问题的解决与政府管理的创新——基于治理理论的视角[J].兰州学刊, 2010, (3).
- [5] 肖小明.论民生视角下责任政府的构建[J].中国井冈山干部学院学报, 2010, (3).
- [6] 曹文宏.民生问题的政治学解读:一种民生政治观[J].探索, 2007, (6).
- [7] 饶义军.论民生与政府执政理念创新[J].西南交通大学学报, 2008, (4).
- [8] 沙占华.公共服务视角下的民生问题探析[J].四川行政学院学报, 2011, (4).
- [9] 罗建文, 李静.民生时代我国公共政策的价值选择[J].中国行政管理, 2011, (6).
- [10] 朱秦.我国公共政策发展中的民生价值取向[J].云南行政学院学报, 2010, (2).
- [11] 覃瑶.保障和改善民生:公共政策的合理价值选择[J].理论前沿, 2009, (24).
- [12] 孙洪敏.地方政府绩效评估指标体系的民生解读[J].行政论坛, 2011, (3).
- [13] 杨黎源.科学发展观与社会民生发展原则的演化[J].理论学刊, 2008, (4).
- [14] 吴忠民.中国现阶段社会公正问题的逐层递进研究[J].学术界, 2009, (4).
- [15] 罗建文.民生幸福与制度选择的哲学探索[J].哲学动态, 2010, (1).
- [16] 王越芬, 张传辉.从体制机制入手保障和改善民生[J].学习与探索, 2011, (4).
- [17] 郑功成.国家发展的核心使命:保障和改善民生[J].行政管理改革, 2011, (8).
- [18] 闫莉, 蒋锦洪.当代中国民生问题的制度审视[J].理论建设, 2010, (1).
- [19] 崔青青.改善民生:以以人为本为首要[J].毛泽东思想研究, 2009, (2).
- [20] 方小教.民生制度工程是解决人民内部矛盾的着力点[J].江西师范大学学报, 2009, (5).
- [21] 吴双.民生体现之向社会提供更多免费的公共物品[J].辽宁行政学院学报, 2009, (1).
- [22] 张映芹.民生本位时代的财政公共性——基于公共福利价值目标视角的分析[J].北京大学学报, 2009, (1).
- [23] 中国(海南)改革发展研究院编.民生之路:惠及13亿人的基本公共服务[C].中国经济出版社, 2008.
- [24] 周明海.民生政治视域下的基本公共服务均等化:功能与对策[J].中共天津市委党校学报, 2009, (2).
- [25] 刘太刚.公共物品理论的反思——兼论需求溢出理论下的民生政策思路[J].中国行政管理, 2011, (9).
- [26] 刘金程, 刘熙瑞.公共治理与发展:我国基本公共服务供求的结构性矛盾及其改进[J].新视野, 2010, (3).
- [27] 陈治.论我国构建民生财政的法制保障[J].当代法学, 2011, (4).
- [28] 宋晓梧.加大投入和深化改革并举——改善民生, 推进基本公共服务均等化[J].行政管理改革, 2011, (8).
- [29] 崔惠民, 张厚明.公共财政走向民生财政:基本公共服务均等化的选择[J].经济问题探索, 2011, (6).
- [30] 嵇明.关于民生财政的若干思考[J].经济研究参考, 2011, (19).
- [31] 张思宁.民生问题与社会秩序重建[J].甘肃社会科学, 2008, (5).
- [32] 陈进华.民生伦理:关于民生问题的伦理学诠释[J].哲学研究, 2010, (3).
- [33] 王慧, 宋进.论构建以民生为生长点的社会主义意识形态[J].东岳论丛, 2011, (7).
- [34] 黎建飞, 李敏华.民生与社会保障的法哲学分析[J].河南政法管理干部学院学报, 2009, (6).
- [35] 盛清才.法治视野下的民生建设研究[J].前沿, 2011, (3).
- [36] 王太高.民生问题解决机制研究[J].江苏社会科学, 2008, (4).

责任编辑:潘文竹

A Summary of Studies on Solutions to Problems of Livelihood

WANG Guang-rong

(Institute of Social Sciences, Tianjin Academy of Social Sciences, Tianjin 300191, China)

Abstract : To guarantee and improve livelihood is an issue of real importance China faces nowadays. The academic circles have put forward many opinions on ways to improve people 's livelihood. These opinions can be summarized as governmental reform, reform of public policies and system, innovation in system, public products and finance for livelihood, moral ideas and legal security. Future studies should focus on new solutions on the basis of previous studies.

Key words : problems of livelihood; path schema; governmental transformation; reform in system; legal security

(上接第114页)

Chinese Pop Literature Studies in the First Half of the 20th Century

ZHOU Zhong-yuan

(School of Media Communication, Linyi University, Linyi 276000, China)

Abstract : In the first half of the 20th century, many scholars collected and studied literature of Chinese pop literature. Their work provided plenty of research materials and solved many mysteries long neglected in the literary history. By revealing the true face of Chinese literature, it has improve the statue of pop literature and laid a solid foundation for the establishment of pop literature as a discipline.

Key words : first half of the 20th century; pop literature; literature review