

# 民生政治：民生问题的政治学诠释<sup>\*</sup>

曹文宏

[摘要] 表现为经济、社会问题的民生问题实质上是一个政治问题。从政治学角度来思考民生问题，这个意义上的政治就不是权利政治和利益政治，更不是斗争政治，而是一种民生政治。政治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；以民生为本位的民生型政府，则是民生政治的内在要求。

[关键词] 民生问题；民生政治；政治合法性；民生型政府

[中图分类号] D08 [文献标识码] A [文章编号] 1004-0633 (2008) 01-006-04

人类的历史就是一部逐渐解放自己的历史，而这部历史的主线就是人们在需求与满足间的轮番选择与放弃。不论是野蛮还是文明，生存都是人类存在的最底线。民生，永远是人类探讨的首要话题。民生是一个历史概念，不同的社会阶段、时代会赋予民生不同的内涵。《辞海》中对于“民生”的解释是“人民的生计”，是一个带有人本思想和人文关怀的词语。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。从其原本的含义上说，民生问题主要是百姓的生活生存问题，就是有关国民的生计与生活问题，表现为具体的社会问题、经济问题。在中国目前的体制，政策环境下，如果我们换一种思路，即从政治学维度来理解新的历史条件下的民生问题，无疑是一个具有挑战性的课题，也是一个较为新颖的视角。

## 一、政治学视阈中的民生问题

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、用，生、老、病、死等方面的内容。民生构成社会生活的最基本内容，也是国家和社会组织活动的重要目的。民生问题，则指的是民生领域中的突出矛盾，是社会价值和利益分配不和谐的表现。一般来说，政治学就是

以人类社会生活中政治现象、政治关系、政治过程或人类的政治实践作为研究对象，而政治就其本质而言，是特定的主体（个人、团体或组织）为实现既定的目标，通过支配、影响、获取和运用公共权力而作出公共决策，以及分配社会价值和利益的过程。<sup>[1]</sup>因此，从政治学角度来看，在我国社会资源动员模式仍然是政府主导型的背景下，民生问题并不是简单或纯粹的经济性社会问题，而是一个政治问题。

### 1. 民生问题背后关联的是社会公平和正义。

社会公正的“主要问题是社会的基本结构”，“是社会主要制度分配基本权利和义务，决定由社会合作产生的利益之划分方式”。<sup>[2]</sup>一个社会公平正义度比较高，社会利益分配得比较合理，即使这个社会的经济能力有限，老百姓的怨声也不至于很高；如果这个社会不能体现公平、正义，社会利益分配明显不公，即使经济发展水平比较高，民众的呼声仍然会很高，这甚至成为社会凸显的矛盾。从这个意义上说，中国近 30 年的改革开放，广大民众确实从中获得了实惠，但为什么到今天，民生问题如此凸显，并成为人们普遍关注的问题，这非常值得我们深思。胡锦涛总书记就指出，“维护和实现社会公平和正义，涉及最广大人民的根本利益”，<sup>[3]</sup>温家宝总理在十届全国人大五次会议中外记者招待会上回答记者提问时也指出，“要让人民生

\* [收稿日期] 2007-09-04

[作者简介] 曹文宏，华侨大学人文与公共管理学院讲师，苏州大学博士研究生。主要研究方向：中国政治。福建泉州 362021

活得快乐和幸福，这就要保障人民的民主权利，推进社会的公平与正义”<sup>[4]</sup>。可见，表现为经济、社会层面的民生问题，也与一定时期的社会公平与正义密切相关。

2. 民生问题凸显的是政府提供公共服务的能力和为行为问题。

笔者认为，解决民生问题重在建立公共服务体制。应当看到，我国正处在从初步小康向全面小康社会过渡、从生存型社会向发展型社会转变的关键时期。在这个过程中，以人的全面发展为目标，必须关注时代所催生的民生问题，满足普通民众的基本公共需求。现实情况表明，广大社会成员公共需求呈全面快速增长的趋势。因此，应尽快建立社会主义公共服务体制，提供有效的公共产品和公共服务，解决社会矛盾的内在要求。在社会转型的关键时期，相当多的社会矛盾和问题都在不同程度上与公共服务短缺相关联。随着社会主义市场经济体制的初步形成和不同利益主体的出现，合理的、正当的利益表达和民生诉求日益彰显。因此，民生问题解决得好与不好，与政府在一定时期的公共服务提供能力有关，也与政府自身的行为有关。一个政府行为规范，公共服务意识、公共服务提供能力强，围绕民生问题所反映的社会问题也许并不很突出。因为政府的行为和能力容易受到民众的认可，反之，则可能是另一种状况。所以我们说，民生问题不仅仅是个经济问题和社会问题，它也是一个政府提供公共服务能力和为行为问题，这实际上已上升到了政治层面。

3. 经济、社会层面的民生问题与制度安排有关。

这就是说，有关民生问题的制度安排得合理不合理，得当不得当，不是一个简单的社会、经济问题，而首先是一个政治问题。因为这种制度安排的后面，直接反映着政府的价值追求和治国理念，也反映着一定时期政府的政策导向，这些都是其政治意志的直接体现。因此，围绕民生的制度安排，绝不仅仅是一个制度设计的方法问题，而是政治价值的取向问题。

千姿百态的民生情景构成了千姿百态的社会生活图景，只有在政治层面真正决意将工作重心、资源配置转向民生目的，并调控社会资本投向民生，民生问题才可能得到根本的解决，在此意义上讲，民生问题实质就是政治问题。

## 二、民生取向的政治合法性

从政治学角度来思考民生问题，这个意义上的

政治既不是权利政治和利益政治，更不是斗争政治，而是一种民生政治。所谓民生政治，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水平的最高标准，用民众生活质量指数取代简单的经济发展指数，作为考量政治发展的标杆的政治模式。在民生政治模式下，政治合法性的支撑来源于民众生活质量的提高。

“政治合法性”是政治学上的一个专门概念，强调的是社会成员对政治统治的心理认同。《布莱克维尔政治学百科全书》对它的解释是：“它是一种特性，这种特性不是来自正式的法律或法令，而是来自于有关规范所判定的、‘下属’据以（或多或少）给予积极支持的社会认可（或认可的可能性）和‘适当性’；“任何一种人类社会的复杂形态都面临一个合法性的问题，即该秩序是否和为什么应该获得其成员的忠诚的问题”<sup>[5]</sup>。美国著名政治学家李普塞特也有类似的定义：“合法性是指政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最佳适宜制度之信仰的能力。”<sup>[6]</sup>也就是说，合法性强调的是社会、民众对政治秩序、政治统治的认同、忠诚。因此，所谓合法性，简单地说，就是指民众对现存政治秩序和政权的信任、支持和认同。任何政治统治的稳固，都必须以民众的认同与支持为基础，在这一意义上，合法性是政治统治者必须解决的战略性问题。合法性的本质在于民众对政权的认同，这种认同不仅出自于一定的观念、文化的影响，而且必然以民众对政治统治实际作为的认识为基础，也就是说，会以被统治者对政权履行职能的效率、对公共利益的维护和民众个人利益的满足为基础，即以国家的政治产品满足社会需要的程度为基础。“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关”<sup>[7]</sup>。政治统治如果能够通过做出较好政绩满足民众利益，当然更容易得到民众的认同和支持。因此，合法性必须以一定的政绩来支撑。对合法性所需要的这种政绩支持，政治学上用“有效性”这一术语来概括。所谓有效性，就是指政治体系在大多数人民及利益团体中能满足政府基本功能的程度，就是政治统治的实际业绩。

就中国政治的合法性基础来说，改革开放以后，随着政治、经济、文化的发展和社会的变迁，传统的以意识形态和个人魅力为基础的合法性基础面临重大挑战和困难，政治稳定急需新的合法性基础。中国共产党审时度势，在合法性建设上从原先的重意识形态和个人魅力转向强调经济增长。这样

我们就不难理解邓小平的下述论断：“经济工作是当前最大的政治，经济问题是压倒一切的政治问题。”<sup>[8]</sup>正因为把经济增长作为合法性的最重要支撑，经济问题就成为压倒一切的政治问题了。所以，“不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。”<sup>[9]</sup>改革开放以后，我们强调以经济建设为中心，强调经济发展的速度、发展是硬道理，这显然不是单纯从经济角度做出的部署，而是更着眼于政治，着眼于合法性。正如有国外学者所评价的：改革开放以来，“经济增长以及它对中国社会产生的深远影响，是中国政权政治合法性的源泉”。<sup>[10]</sup>

不过，过分夸大以实现经济增长作为合法性基础的来源，把合法性全部维系于经济增长上，是十分危险的。亨廷顿对此进行了考察，提出了合法性的“政绩困局”这一命题。他指出：“把合法性建立在政绩基础之上的努力，产生了可以被称作政绩困局的东西”，“由于它们的合法性是建立在政绩的标准之上，威权政权如果不能有好的政绩，将失去合法性，如果政绩好了，也将失去合法性。”<sup>[11]</sup>因为，没有任何一个政治体系能持续不断地保持经济的增长，而公众的需求也是多元的、变化的。

如今，亨廷顿所指出的“政绩合法性困局”也开始在中国有所显现。中国经济近 30 年来一直保持以较高速度增长。2003 年后，更是连续 4 年实现 10% 以上强劲增长。但相当一段时间以来，经济增长与社会事业发展、民生改善不平衡，社会公平与正义没有充分体现出来。加之官员腐败，政府行政成本过高，土地征收征用，房屋拆迁、环境保护等方面损害群众利益的问题仍未能根本解决，这些与民争利的做法极大地损害了民生和社会公平正义原则。

因此，那种认为经济增长了，政治上就可以高枕无忧的观点是不正确的。我们一方面要努力实现经济的稳步健康发展，但也不能把合法性的一切希望都寄托在经济增长上，而是要努力开发其他的合法性资源。为此，党中央早就提出要“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。今年两会上，民生发展也成为主题和最强音。这显示我国已开始由追求经济增长指数作为合法性最重要支撑的时期，进入一个以民生改善、国民福祉为取向，把民众生活质量指数作为合法性支撑来源的民生政治时代。

### 三、民生型政府理念和价值取向

把民生问题提高到政治高度，从政治学的视阈来考察当代中国民生问题，建构一种民生政治模

式，除了上文已经论述过的用民众生活质量指数取代简单的经济增长指数，把民众生活质量的提高作为政治合法性的支撑来源之外，另外一个重要的问题就是与民生政治相关的政府理念的创新和价值取向的定位。民生政治时代呼唤民生型政府，而所谓民生型政府，就是把关注民生、重视民生、保障民生，改善民生，作为政府的基本职能；实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益，以群众利益作为政府绩效的出发点、落脚点和评价标准；在新的历史起点上，把实现民生改善和社会正义看作是现阶段政府的历史使命。

#### (一) 政府理念的转变

1. 在解决民生问题的目标定位上，政府需要从过去追求经济性价值转变为追求社会性价值，树立公平正义的制度理念。民生问题虽然和经济建设、经济发展水平有关，但它本质上需要体现并注重社会价值，如权利平等、社会公平等。因而，在解决民生问题的目标定位上，不能把经济性价值放在首位，而应从社会主义所追求的社会性价值出发，从公平正义出发。

2. 在解决民生问题的职责界定上，政府需要从退出转变为进入，树立民生型的政府理念。改革开放以来，我国政府在社会福利中的角色经历了一个退出或缩小的过程。与改革开放前相比，家庭和个人被重新界定为社会保障责任的主要承担者，而政府则只限于补偿，以解决从计划经济向市场经济转变过程中部分社会成员的传统权益受到损失的问题。政府在社会福利领域的退出，是造成我国经济与社会发展失调的重要因素。经过近 30 年发展，政府已经逐渐拥有了承担这种责任的财政实力。十六届六中全会明确提出，要以发展社会事业和解决民生问题为重点，加快建设服务型政府。因而，要妥善解决民生问题，政府在观念上必须像对待经济发展一样，把解决民生问题当作自己不可推卸的职责，当作必须完成的硬任务。

3. 在解决民生问题的途径选择上，政府需要从增进公民福利转变为增进公民福利与激发社会活力的统一，树立发展型的社会政策理念。政府通过再分配向公民提供社会保障和福利，这只是一种消极的社会政策理念和模式。一种新的社会政策理念认为，贫困不仅是没有收入或收入不足，而且是贫困者的经济和社会功能受到限制的一种生活或生存状态。要解决贫困问题，社会政策的作用就不能只限于调整收入分配、提供收入保障、单纯地“输血”，而必须以增强贫困者的经济和社会功能为原则，培养其“造血”功能。而增强贫困者经济和社

会功能的社会政策，就不只是一种对经济成果的分配和消费，同时也是社会投资和社会生产，是一种生产力。这是一种积极的、发展型的社会政策理念和模式，它已经得到国际社会的广泛认同。因而，政府在解决民生问题的途径选择上，既要提供公民福利，又要激发社会活力，把解决民生问题变成一个“输血”与“造血”相结合，重在培养社会自身“造血”功能的过程。

## （二）民生型政府的价值取向

政府理念的转变，其深层次的支撑因素是民生型政府的价值取向。所谓民生型政府的价值取向，是指在建设民生型政府的过程中应当遵循和选择的动态的价值目标，它发挥着整合民生型政府系统中的各种要素和功能，使民生型政府建设向既定的目标发展的制约和导向作用。要顺利推进民生型政府建设，必须确立明确的价值取向，否则，易偏离社会主义政治的建设方向。因此，确立民生型政府的价值取向具有十分重要的意义。

1. 以人为本的价值取向。即必须强调人是建设民生型政府的出发点和归宿。这就意味着考虑任何行政工作时，都必须把尊重人民群众的意愿、实现人民群众的利益、维护人民群众的权利作为根本前提。相应地，在评价民生型政府工作成效时，也要以人民群众满意不满意、高兴不高兴、拥护不拥护作为评判的重要依据。

2. 关注民生的价值取向。在关注民生理念已

经深入人心的背景下，现代民生型政府必须始终坚持关注民生的基本价值取向，切实维护好、实现好发展好广大人民的根本利益，让全体社会成员共享改革开放的成果，形成人人“各尽其能，各得其所，相互尊重，和谐相处”的良好氛围。

3 社会公平与正义的价值取向。社会差别与不平等是每一个社会不可避免的事实，提倡社会公正的目的不是要消灭社会差别，而是期望通过良好的制度安排，合理有序地调节社会成员的权利和义务。保障社会公正应该成为政府治理的首要责任，建设民生型政府的重要目标之一就是构建一个较之以往更加公正、更加和谐的社会。

4 社会和谐的价值取向：社会和谐是社会主义的本质要求，也是推进民生型政府建设的应有之义。社会和谐是社会系统中的各个子系统和各种要素处于相互依存、相互协调、相互促进的状态。社会的和谐是相对的、有条件的，绝对的和谐是不存在的。<sup>[12]</sup>因此，社会和谐应成为人类永恒的追求，也自然成为新时期民生型政府建设的主要价值取向之一。

坚持以人为本、关注民生、社会和谐、社会公正等价值取向符合我国国情的现实选择，只有重视并发挥这些价值取向的作用，才能解决民生型政府建设中遇到的各种问题，才能使我国民生型政府建设向既定的目标发展。

## 【参考文献】

- [1] 陈振明主编. 政治学 [M]. 中国社会科学出版社, 1999. 16- 17.
- [2] [美] 罗尔斯. 正义论 [M]. 中国社会科学出版社, 1988. 5.
- [3] [4] 郑功成. 构建和谐和谐社会 [M]. 人民出版社, 2005. 69, 70.
- [5] [英] 戴维·米勒, 韦农·波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书 [Z]. 中国政法大学出版社, 2002. 439.
- [6] [美] 西摩·马丁·李普塞特. 政治人：政治的社会基础 [M]. 上海人民出版社, 1997. 55.
- [7] 马克思恩格斯全集：第 1 卷 [M]. 人民出版社, 1995. 82.
- [8] 邓小平文选：第 2 卷 [M]. 人民出版社, 1993. 194.
- [9] 邓小平文选：第 3 卷 [M]. 人民出版社, 1993. 307.
- [10] [法] 让-马克·夸克. 合法性与政治 [M]. 中央编译出版社, 2002. 7.
- [11] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 第三波—二十世纪的民主化浪潮 [M]. 上海三联书店, 1998. 59—64.
- [12] 贾建芳. 构建社会主义和谐社会的重点、难点问题解析 [J]. 中国政治, 2006, (9): 12.

(本文责任编辑 谢莲碧)