

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2019.01.004

新时代民生概念辨析

童 星

(兰州大学, 甘肃 兰州 730000;
南京大学 社会风险与公共危机管理研究中心, 江苏 南京 210093)

[摘 要]中国特色社会主义进入新时代,民生建设的地位空前提高。民生思想与实践的发展呈现出如下逻辑:确立民生理念,可操作化为民生实务;确定民生五大领域,加强民生七项建设;民生建设由狭义扩展到广义,将社会治理涵盖其中;民生建设从“为民办实事”上升为国家建设的基本方略,进而成为检验党和政府人民性的“试金石”。

[关键词]民生;民生建设;新时代

[中图分类号]D61 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2019)01-0019-05

引言

中国特色社会主义进入新时代,民生建设的地位被提到了空前高度。回顾民生思想和民生实践的演进历程,对于新时代民生建设具有重要意义。概而言之,民生思想与实践的发展历程呈现出如下逻辑:确立民生理念,牢固树立“以人民为中心的发展思想”;将民生理念可操作化为民生实务,确定人民群众最关心最直接最现实的民生五大领域为就业、教育、医疗、居住和养老;为解决“民生五难”,努力推进民生建设七项内容,以实现“民生五有”或“民生七有”;在民生建设中不仅提供就业、教育、医疗、居住和养老等准公共物品(服务),而且覆盖提供公共安全、公平正义等纯公共物品(服务)的社会治理,将狭义民生扩展为广义民生;为适应新时代

的新要求,民生建设从“为民办实事”上升为国家建设的基本方略,进而成为检验党和政府人民性的“试金石”。

一、民生理念与民生实务

“民生”一词古已有之,最早出现在《左传·宣公十二年》中,曰“民生在勤,勤则不匮”。明代何景明在《应诏陈言治安疏》中指出,“民生已困,寇盗未息,兵马驰备,财力并竭”,将民生与治安、国防、财政并列,排在其首。《现代汉语词典》和《辞海》对“民生”的解释都是“人民的生计”^①,指老百姓的生活来源。孙中山先生在《民生主义》一文中指出,“民生就是人民的生活,社会的生存,国民的生计,群众的生命”。可见,民生,泛指人民、居民的日常生活事项,具有高度的综合性,但因其涉及范围太广,似乎没有什么实际意义。

直到 19 世纪与 20 世纪之交,孙中山先生准确

[收稿日期]2018-10-07

[作者简介]童星,男,兰州大学萃英讲席教授,南京大学社会风险与公共危机管理研究中心主任,中国社会保障学会副会长,博士生导师,享受国务院政府特殊津贴专家。

^① 参见《现代汉语词典》(第 7 版),商务印书馆,2016 年,第 909 页;《辞海》(缩印本),上海辞书出版社,1979 年,第 1804 页。

地揭示了当时中国的时代课题是争取独立、民主、富强,为此制定了三民主义的政治纲领,即以民族主义争独立,以民权主义建民主,以民生主义求富强。自此,民生成为一种政治理念和意识形态。孙中山民生主义的纲领最初主要是“平均地权”(1905年);后来在俄国十月革命的影响和中国共产党的帮助下,民生主义增加了“节制资本”(1924年),以实现均富的目标。这样一来,尽管民生理念涉及范围广泛,但已有了具体明确的内容。

中国共产党成立之初心就是为广大人民谋幸福,不过在当时半殖民地半封建的旧中国,国家独立、民族解放是解决民生问题的前提条件,于是中国共产党集中全力进行新民主主义革命。新中国建立以后,“因发展不足和缺乏效率而未能让全体人民过上预期的幸福生活,民生因国家发展的历史局限性而改善缓慢”^[1]。改革开放以来,中国共产党的民生理念日渐清晰。邓小平提出民生发展的基本方略在于一切以经济建设为中心,允许并鼓励部分地区、部分人先富,然后让先富帮后富,最终实现共同富裕;江泽民“三个代表”重要思想从经济民生扩展到相关制度建设;胡锦涛提出科学发展观,强调构建社会主义和谐社会,加快发展社会事业,全面改善人民生活,真正做到在共建中共享、在共享中共建。^[1]直至习近平提出坚持以人民为中心的发展思想,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,强调“保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点”^{[2](P.362)},明确了保障、改善和发展民生是党和政府永远的核心使命。

总之,新时代的民生思想就是以人民为中心的发展思想,主要内容包括:“不忘为人民谋利益的初心,牢固树立以人民为中心的发展思想,坚持增进民生福祉的根本目的;以解决社会主要矛盾为主线,以人民日益增长的美好生活需要为动力,以共建共治共享为原则,坚定地走共同富裕的道路;以公平正义的制度安排做保障,以人民有更多的获得感、幸福感、安全感为评价标准”^[3]。

为了在实际工作中切实落实民生理念,需要将其具体化为可操作的实务。那么,当前人民群众生计中“最关心最直接最现实的利益问题”有哪些?对此,人们的共识聚焦于就业、教育、医疗、居住、养老五大领域或五大问题。民生建设就要落实在解决好这五大问题上,到2020年实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”^[4]的目标。

需要指出的是,民生理念一旦转化为民生实

务,就会导致二者出现某种不一致。一方面,民生理念并不能通过民生实务全部得以落实。例如,治理雾霾、保卫蓝天并没有被划归为民生实务,加强基础设施建设、方便民众也没有被划归为民生实务,但其都体现了民生理念。另一方面,有时从事民生实务却没有贯彻民生理念。例如,发展教育属于民生实务,但拨巨额财政支持“双一流”建设似乎并不体现民生理念,因为民生理念要求的是“办好人民满意的教育”^[4]。

此外还需要指出的是,有时存在虽然同样都是由民生理念指导、却发生相互冲突的情况。例如,为了治理好生态环境,保住蓝天白云、青山绿水,必然要关停一批企业,导致部分社会成员失去生计;扩大就业,稳步有序地推进经济结构转型升级,恐怕会影响生态环境的治理。对于“就业是最大的民生”,“治理生态环境”必须坚定不移地做好做实,但凡发生这类冲突都不能简单化、一刀切,而应当统筹兼顾。

总之,在民生理念与民生实务的关系上,要以民生理念指导民生实务,用民生实务落实民生理念,一旦二者发生背离,要用“以人民为中心的发展思想”予以评判和化解。

二、民生领域与民生建设

目前,民生领域还有不少短板,“群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题”^[5],即所谓“民生五难”。要变“民生五难”为“民生五有”,就要依靠专门提供就业、教育、医疗、居住、养老这五项“准公共物品(服务)”的民生建设。诚然,在2004年以前,尽管我们还没有正式提出以民生建设为重点的社会建设概念^①,但国家已经非常重视就业、教育、医疗、居住、养老等问题,只不过是把它们纳入经济建设、政治建设、文化建设的总体框架中。例如,在经济建设的话语中部署保障就业,在文化建设甚至是经济建设的话语中谈论发展教育,等等。

然而,在经济建设的话语中讲保障就业与在社会建设的话语中讲保障就业是不同的。经济建设

① 正式提出社会建设概念的权威文献是2004年中国共产党十六届四中全会《决定》、《2005年国务院政府工作报告》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划》和2007年党的十七大报告。

的话语优先关注经济的增长和资本的增值,关注经济结构的调整和经济效益的提升,就业仅仅是经济增长和资本增值的工具,以及经济结构调整和经济效益提升的手段;在就业及收入分配问题上,我们常常听到要充分发挥廉价劳动力的“比较优势”、兑现“人口红利”等说法。而在社会建设的话语下,我们强调的则是共建共享,让广大劳动者分享经济社会发展的成果。在经济建设的话语下,就业的数量规模及收入分配必须服从经济增长和资本增值的需要,也必须适应经济结构调整和经济效益提升的需要。例如,当我们可以用机器替代人手、用机器人替代劳动者的时候,按照经济建设的思路就会毫不犹豫地促成或实施这种替代,因为这有利于经济增长和资本增值,也有利于经济结构调整和经济效益提升。但是,在社会建设的思路看来,就业是“民生之本”^[4]或“最大的民生”^[5],并非在任何情况下我们都可以用机器替代人手、用机器人替代劳动者,只有在招收不到劳工,或者人工从事某些劳务有害于劳动者的身心健康甚至有悖人道时,才应毫不犹豫地促成这种替代。正如邓小平所言:“中国式的现代化,必须从中国的特点出发。比方说,现代化的生产只需要较少的人就够了,而我们人口这样多,怎样两方面兼顾?不统筹兼顾,我们就会长期面对着一个就业不充分的社会问题。这里问题很多,需要全党做实际工作和理论工作的同志共同研究,我们也一定能找出适当的办法来妥善解决。”^[6](P. 164)

同样,在文化建设甚至经济建设的话语中讲发展教育与在社会建设的话语中讲发展教育也是不同的。在文化建设的话语中,发展教育着眼于知识的传授、文化的传承,关注的是学校的排名、学科的排名;很长一段时期里,由于经济建设话语的强势和“经济学帝国主义”的入侵,把发展教育当作经济发展的新增长点和拉动内需的新着力点,“教育产业化”口号在国内盛行。但在社会建设的话语中,首当其冲的是“办好人民满意的教育”。这里所谓的建设的话语,就是指民生理念。

当然,要实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的目标,仅仅做好扩大就业、发展教育、保障医疗、建售住房、促进养老这五件事还是不够的。因为即使这五项事业发展上去了,还是存在由于各种各样的原因处于贫困状态的社会成员不能享有这些事业发展的成果需要得到扶持和救助;残疾人、儿童、老人等特殊弱势群体需要享

有必要的社会福利,且随着经济社会的发展,社会福利享有人员的覆盖面应当相应扩大,福利水平也应当相应提高;对于人们在生命周期和职业生涯中难免的生老病死、伤残、失业、工伤、职业病等风险,还需要由国家、用人单位、劳动者个人三方共同合作,建立社会保险机制以早做应对。这样一来,社会保障(含社会保险、社会救助、社会福利)和扶贫脱贫就成了民生建设的题中应有之义。也就是说,可操作、有抓手的民生实务包含了就业、教育、医疗、居住、养老、社会保障、扶贫脱贫等七件大事。

三、民生狭义与民生广义

自中国共产党正式提出社会建设并将其与经济建设、政治建设、文化建设、生态建设并列为中国特色社会主义建设“五位一体”的总体布局以来,党和国家一直将保障和改善民生列为社会建设的重点。这里所说的民生就是指就业、教育、医疗、居住、养老五个领域,民生建设就是发展好这五项事业并加上社会保障和扶贫脱贫。可以说,这是一种狭义的民生。除了狭义的民生这一重点以外,社会建设还包含社会治理。^①

党的十九大报告采用了广义民生的概念,将社会治理纳入了民生建设的范畴,指出,“坚持在发展中保障和改善民生。增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,深入开展脱贫攻坚,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。建设平安中国,加强和创新社会治理,维护社会和谐稳定,确保国家长治久安、人民安居乐业”^[5]。

可见,关于民生建设的论述不仅在原有的“五个有所”上增加了“幼有所育”“弱有所扶”,而且增加了“建设平安中国,加强和创新社会治理”的内容,以实现“维护社会和谐稳定,确保国家长治久安、人民安居乐业”的目标。也就是说,民生建设不仅要提供就业、教育、医疗、居住、养老等准公共物品(服务),而且要提供公共安全、公平正义等纯公共物品(服务)。

① 最初称之为社会管理,2013年中共十八届三中全会后改称社会治理。

很长一个时期以来,作为社会建设重要组成部分的社会治理并未被看成是民生建设,社会治理的目标并未指向维护人民群众的合法权益(即“维权”),而是指向维护社会稳定(即“维稳”)。把人民群众的利益放在首位还是被某些不合理的维稳指标牵着鼻子走?“维权”与“维稳”仅一字之差,理念却完全不同。按照“维权”的思路,就是要坚持民生理念,建立和完善诉求表达机制、利益协调机制、矛盾调处机制、党政主导群众维权机制,坚定不移地维护人民群众的合法权益和民生福祉。只有真正维护了人民群众的合法权益,才能确保社会稳定。而按照“维稳”的思路,则是片面地理解“稳定压倒一切”,害怕矛盾,否认矛盾,掩盖矛盾;不是认真解决被揭露出来的伤民、害民等问题,而是将揭露出这些问题的“人”先“解决”掉;不是积极疏通诉求表达渠道,而是采用截访、压制、不让人说话等方式堵塞言路。

社会治理的真正目标在于保障公共安全、化解社会矛盾、培育自治社会。所有这些与就业、教育、医疗、居住、养老一样,都与民生直接相连,都是人民群众“最关心最直接最现实的利益问题”。

首先,保障公共安全。这主要体现在“弘扬生命至上、安全第一的思想,健全公共安全体系,完善安全生产责任制,坚决遏制重特大安全事故,提升防灾减灾救灾能力。加快社会治安防控体系建设,依法打击和惩治黄赌毒黑拐骗等违法犯罪活动,保护人民人身权、财产权、人格权”^[5]。近十多年来,“一案三制”的应急管理体系经受了包括汶川地震在内的一系列重大突发事件的考验,被证明是符合国情、既可行又有效的;但也暴露两个问题,一是由于缺乏目标、规划,无法进行效果评价,二是全灾种管理与全过程管理互不兼容。针对第一个缺陷,2014年总体国家安全观的提出将应急管理纳入国家安全的范畴,为应急管理确立了保障公共安全的目标,从而使应急管理效果变得客观且可以进行评价,即以是否提升了公共安全治理的水平、是否增进了人民群众的安全感为评价标准。针对第二个缺陷,2018年应急管理部成立,以全灾种管理上适度的“退”(即从原来的自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件等四大类公共突发事件统管适当收缩,集中精力于自然灾害和事故灾难的应对)换取全过程管理上真正的“进”,将国务院原有13个部门中有关减灾、安监的职能统统整合到新成立的应急管理部,落实对自然灾害、事故灾难从预防

与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复的全过程管理,救受灾群众于水火,切实维护人民群众的生命财产安全。

其次,化解社会矛盾。这主要体现在基层社会治理和原先对社会安全事件的应急管理两方面。如果说应急管理是提供公共安全这一纯公共物品(服务)的话,那么化解社会矛盾则是旨在提供公平正义这一纯公共物品(服务)。从引发主体来看,社会矛盾有企事业单位行为引发的、群体行为引发的、个人行为引发的、政府施政行为引发的等多种类型,前几种社会矛盾一般比较容易化解,但对于涉及到政府特别是基层政府的施政行为引发的社会矛盾,化解起来就困难得多。因为政府在化解社会矛盾方面发挥着负责与主导的职能,其负责与主导化解由自己行为引发的社会矛盾,过程和结果的公平性与公信力都难以得到保证。一方面要化解社会矛盾(存量),另一方面还要减生社会矛盾(增量),尤其是要在涉及政府施政行为的领域中下功夫,将减生政府“乱作为”(包括不公正行为、不诚信行为、不依法行为、违法行为)和“不作为”所引发的社会矛盾作为重点。“地方政府特别是基层政府要改变对社会发展‘短视’、对群众维权‘敌视’、对矛盾苗头‘漠视’的政绩观、维稳观、治理观,从矛盾化解的过程和结果中积累经验,汲取教训,举一反三。”^[7]

再次,培育自治社会。从根本上讲,与政治上的社会主义民主政治政体、经济上的社会主义市场经济体制相适应,我国必然要求民生上是一个社会主义自治社会。民生建设的基本原则就是共建共治共享,所以应当坚持由人民群众自我组织、自我教育、自我管理。在涉及政府行为的社会矛盾中,由政府与群众直接对话常常不利于化解矛盾,更难以减生矛盾,有时甚至还会使矛盾进一步激化,所以更应当引入第三方力量参与矛盾的化解与减生。例如,2018年8月,华东农产品最重要的生产基地山东寿光遭遇特大洪水灾害,附近相关三个水库的蓄洪、泄洪与洪水灾害究竟有何关联?这场洪水灾害究竟是“天灾”还是“人祸”?对此,当地政府(包括水库方)与受灾农民之间产生了严重的认知分歧与利益争议。具有水文、水资源、水力学、市政工程、环境工程等综合专业背景的宜水环境科技(上海)有限公司本着中立的立场和社会责任感调查分析寿光洪水成因,其所形成的报告和结论有较强的说服力,被官方(包括水库方)和受灾农民双方所接

受。可见,培育自治社会的根本在于:在治理格局上,“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,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”^①;在公共服务上,“加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系”^[8];在自治组织上,“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”^[8]。

四、民生实事与民生方略

既然民生是指人民群众最关心最直接最现实的利益问题,那么保障和改善民生必须落实到为民办实事上来。“一件事情接着一件事情办,一年接着一年干”,“坚持把人民群众的小事当作自己的大事,从人民群众关心的事情做起,从让人民群众满意的事情做起,带领人民不断创造美好生活”^[5]。长期以来,各级党委和政府在工作部署民生建设时总是强调“为人民群众办实事”。

然而,随着“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^[5],“以经济建设为中心”也已被“以人民为中心的发展”所超越,体现民生理念的民生实务工作也就不能只停留在“办实事”的层面,而是被提升到了从未有过的新高度。党的十九大报告总结新中国成立以来特别是改革开放以来的实践经验,提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的14条基本方略^②,其中第8条就是“坚持在发展中保障和改善民生”,并对民生作了上述广义的界定。将保障和改善民生提高到国家建设“基本方略”的高度,这在历史上未曾有过。

不仅如此,广义的民生建设即社会建设还被提到检验党和政府是否具有人民性的“试金石”的高度。党的十九大报告在“社会建设”部分开宗明义地强调:“全党必须牢记,为什么人的问题,是检验一个政党、一个政权性质的试金石”^[5]。党的宗旨是全心全意为人民服务,各级政府的全称中都包括“人民政府”,然而党和政府是否名副其实地具有人民性,其检验的“试金石”就在于是否能够真正搞好社会建设。一方面,如果社会建设搞好了,就能真正解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,确保人民群众分享国家繁荣发展的成果,落实“以人民为中心的发展思想”,因为各领域都能够得到更加平衡更加充分的发展,其最终目的都是为了人

民能过上美好生活,而不是为发展而发展;如果社会建设搞不好,人民不能共享国家繁荣发展的成果,其他各项建设成果就很可能最终是“为他人做嫁衣裳”。另一方面,社会建设的基本原则是共建共治共享,在社会建设的过程中,共建共治共享将会一步步发扬光大;由于共建,必然能促进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设各领域更加平衡更加充分的发展;由于共治,民主协商、合作共赢从基层做起,从身边的小事做起,必然会稳步地推进国家民主进程的进步;由于共享,必然能凝聚民心、凝聚共识,形成建立在共同利益、共同文化价值观基础上的中华民族共同体。

【参考文献】

- [1]郑功成. 习近平民生思想:时代背景与理论特质[J]. 社会保障评论,2018,(3).
- [2]习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京:外文出版社,2017.
- [3]童星. 社会主要矛盾转化与民生建设发展[J]. 社会保障评论,2018,(1).
- [4]胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(2007年10月15日)[N]. 人民日报,2007-10-25.
- [5]习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[N]. 人民日报,2017-10-28.
- [6]邓小平文选(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,1983.
- [7]周文彰,孙晨光. 率先化解和减轻政府行为引发的社会矛盾[A]. 童星,张海波. 风险灾害危机研究(第七辑)[C]. 北京:社会科学文献出版社,2018.
- [8]胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012年11月8日)[N]. 人民日报,2012-11-18.

(责任编辑 屈虹)

① 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(中共十八届三中全会通过)。

② 14条基本方略为:(1)坚持党对一切工作的领导;(2)坚持以人民为中心;(3)坚持全面深化改革;(4)坚持新发展理念;(5)坚持人民当家作主;(6)坚持全面依法治国;(7)坚持社会主义核心价值观体系;(8)坚持在发展中保障和改善民生;(9)坚持人与自然和谐共生;(10)坚持总体国家安全观;(11)坚持党对人民军队的绝对领导;(12)坚持“一国两制”和推进祖国统一;(13)坚持推动构建人类命运共同体;(14)坚持全面从严治党。