



民生国家论

——中国民生建设的广义政治分析

刘俊祥

摘要：民生国家，是中国民生问题逐渐上升为重大政治问题和重要国家现象的产物与表现。广义政治论是研究民生国家的重要理论和方法。根据广义政治论，在我国，提出和研究民生国家问题，对于全面建成小康社会具有非常重要的理论价值和现实意义。所谓民生国家，是指以民生利益需要为本原基础、以民生利益满足为动力原因、以民生幸福公平为目的价值、以保障改善民生为重点职能、以民生制度体系为表现形式的民生政治现象和社会国家形态。民生国家比之于西方福利国家，既有共同性也有中国特色。为了如期完成全面建成小康社会的任务，必然要求在借鉴福利国家经验教训的基础上，走中国特色的民生国家建设之路。

关键词：民生建设；民生国家；广义政治论；本体五论；民生政治

在中国，民生国家是以保障和改善民生为社会建设重点的国家职能活动及其相关社会政治现象的总称。民生国家既是一种新的民生政治现象和社会国家形态，也是一个新的社会政治概念。因此，民生国家现象及其民生国家建设，将是我国政治学必须重点关注和研究的一个新课题。本文将运用广义政治的理论与方法，对民生国家问题进行三项基础性的理论研究工作：一是提出和阐明民生国家问题；二是选择对民生国家具有解释论证力的政治学理论方法；三是对民生国家进行概念界定和基本含义的分析解释。

一、民生国家问题的提出

民生国家，是我国民生问题逐渐上升为重大政治问题和重要国家现象的产物与表现。1978年的中共十一届三中全会提出，要把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来，并在生产迅速发展的基础上显著地改善人民生活。以此为起点，“人民生活”概念及其问题，在中国的政治文件和国家治理中的地位与作用不断地提高。1987年的中共十三大，根据人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间主要矛盾的现状，提出了我国“人民生活达到小康水平”和“人民生活比较富裕”的现代化目标。1992年的中共十四大明确提出，加快改革开放和经济发展的目的都是为了满足人民日益增长的物质文化需要。1997年的中共十五大强调指出，不断改善人民生活，提高人民生活水平，是改革开放和发展经济的根本目的。2002年的十六大报告在讲到改善人民生活时，开始使用简化意义上的“民生”概念。2007年的中共十七大，将“以保障和改善民生为重点的社会建设”第一次写入政治文件，作为中国现代化建设的一项重要任务。2012年的中共十八大再次强调指出，“加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。”至此，民生问题被提升为中国全局性的国家建设发展的根本目的和重点任务，从而，成为中国当前

重要的政治现象和国家问题。为了实现民生改善的目标和完成民生建设的任务,近年来,各级党政官员也从政治和国家的层面高度重视民生问题,从执政和施政的理念上提出民生问题不仅是重要的经济问题、社会问题,也是重大的政治问题;甚至说,民生问题是当前中国的最大政治和重大的国家问题,改善民生是最大的政治和责任。在这种民生建设理念的推动下,各级政府相继推出了各种保障和改善民生的政策制度以及民生计划、民生工程、幸福工程和富民战略等民生建设行动。由此表明,在当今的中国,不仅在理念上,而且在实践上,民生问题已经上升为重大的政治问题,民生建设成为政府的重要职能,民生已经成为国家之本。于是,民生国家问题由此凸显。

对于民生问题的政治性和民生建设的国家性,国内学者主要从民生政治、民生政府和民生国家这三个视角来分析研究。(1)民生政治研究,强调民生问题的政治性以及民生问题与国家发展、社会安宁和政权稳定之间的内在相关性。比较有代表性的观点认为,从政治角度来思考民生问题,这种政治就是民生政治,而所谓民生政治即是“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,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”(曹文宏,2007:69)。根据这种民生政治观念,学者们的民生政治研究主要涉及到民生政治的概念、民生政治与中国的政治发展、中国共产党的民生政治观以及民生政治意识形态等方面的问题。总体来说,这些研究一般偏重于民生政治的宏观理论性研究。(2)民生政府研究,强调保障与改善民生与政府职能职责之间的内在相关性。基于民生政治时代的到来,有学者认为:“在新的历史条件下,如何建设一个以保障和改善民生为行政目标的‘民生政府’,已成为各级政府面临的必然选择”(顾杰,2012:122)。在此前提下,学者们对民生政府的研究,主要涉及到民生政治与民生型政府、政府责任和政府公共服务,政府的民生职能作用,民生责任政府和民生政绩考核评价制度建设,政府综合改革与民生政府建设,民生政府建设的理念创新、公平价值与路径选择以及发达国家经验的借鉴等方面的问题。从分析来看,这些研究一般是从行政管理或公共管理的角度,偏重于民生政府构建和政府推行民生建设的具体实践对策。(3)在国内,使用“民生—国家”或“民生国家”概念,对民生国家问题进行研究的论文,至今仅能查到3篇^①。这些论文主要是从现代国家建设的角度,基于传统国家到现代国家、民族国家和民主国家建构到民生国家建设的发展变迁,对民生国家问题研究的必要性、民生国家的概念以及中国民生国家建设的历史实践与发展趋势等问题作了初步的分析。总体感觉是,他们触及到了民生国家问题,但却还没有对民生国家的理论与实践进行系统深入的学理性和现实性的研究。

正是基于民生问题政治性、国家性的凸显和已有理论研究的不足,我们才倡导和使用“民生国家”概念,呼吁注重和加强对中国以保障和改善民生为重点的社会建设的政治学研究。因此,使用“民生国家”这一新概念,是对我国从政治国家层面上推行民生建设这一新社会政治现象和问题的关注与重视,也是从政治学视角对我国民生问题和民生建设的描述与概括。从这个意义上讲,作为政治学研究对象的民生国家,是对我国民生国家现象和问题的理论抽象。通过民生国家的系统深入研究,可以将民生政治的宏观理论性研究与民生政府的具体实践对策研究结合起来,弥补已有民生国家研究的不足。另外,运用“民生国家”概念与理论阐述中国民生国家的现实问题,还可以与西方国家的“福利国家”概念及其理论与实践,进行相关性和对比性的分析研究,有助于在借鉴国外民生福利事业建设发展经验与教训的基础上,科学地推进中国特色民生国家的建设和发展。

二、广义政治论对民生国家的解释论证力

根据广义政治观及其理论方法,中国“以保障和改善民生为重点的社会建设”,可以被归结为“中国特色的民生国家建设”。而作为新政治观及其理论方法的广义政治论,对民生国家现象及其中国特色的

^①这三篇文章分别是:叶本乾:《现代国家建构中的均衡性分析:三维视角》,载《东南学术》2006年第4期;申恒胜等:《民生—国家:现代国家建构的一个重要维度》,载《理论与改革》2007年第3期;孙岩:《从民族国家建构到民生国家建设——近代以来中国现代国家建设维度的嬗变》,载《湖北社会科学》2011年第9期。

民生国家建设具有比较强的现实解释力和理论论证力。

（一）广义政治论对民生国家的解释力

民生国家是中国特色政治发展的必然产物和中国特色政治建设的最新表现。而且，提出和建设民生国家，在我国的社会政治发展中具有非常重要的理论价值和现实意义。

根据广义政治论，中国特色的政治建设和政治发展，要发展人民民主，实现人民当家作主，就必然要走从政治解放到经济解放，再到社会解放，最终实现人类解放的发展道路。而且，实现政治解放，主要通过政权政治，实现经济解放主要通过经济政治，实现社会解放主要通过社会政治。由此来讲，改革开放以来，中国执政党和国家的工作重心从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”，再到现在的“以民生建设为重点”的转型过程，就是中国特色的政治发展过程。具体地说，这就是从“以阶级斗争为纲”的政权政治，到“以经济建设为中心”的经济政治，再到“以民生建设为重点”的社会政治的发展和转型。(1)“以阶级斗争为纲”的政权政治形态。1978年推行改革开放以前的很长时期，“以阶级斗争为纲”是中国政治生活的总纲，也是中国最主要的政治形态。阶级斗争的核心是决定国家政权的归属，以谋求人民当家作主和政治解放。(2)“以经济建设为中心”的经济政治形态。当政权归属人民的问题解决之后，必然要通过经济政治谋求经济的发展和人民的经济解放。1978年的中共十一届三中全会决定，党和国家工作的重点，由阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心的现代化建设，由此实现了中国政治形态的大转型。于是，邓小平在1979年两次强调“以经济建设为中心”的政治，认为“社会主义现代化建设是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大的利益、最根本的利益”(邓小平，1994：163)。具体地说，“所谓政治，就是四个现代化”，经济建设是当前最大的政治，“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。”(邓小平，1994：194)(3)“以民生建设为重点”的社会政治形态。从政治的利益本质来看，国家以民生利益为本，这是政治发展的必然要求。一个国家行使了财富创造职能之后，必定还要履行财富的分配职能。因此，政治社会化或走向“以民生建设为重点”的社会政治，坚持民生政治，就是谋求人民社会解放和维护最广大人民根本利益的历史必然。

“以民生建设为重点”的社会政治形态，从内容来看，表现为民生政治；从主体来看，表现为人民民主政治；在现实上，就表现为中国特色的民生国家。因此，民生国家不仅是中国特色政治发展的必然产物，而且，也是中国特色民生政治建设的最新表现。实施“以民生建设为重点”的民生政治，必然要求加快和加强“以保障和改善民生为重点的社会建设”，即进行“中国特色的民生国家建设”。众所周知，中国在经济高速发展和财富高度增长的同时，也出现了“唯GDP”现象、社会分配不公甚至两极分化的社会问题和利益矛盾，这现实地推动着中国必然从“以经济建设为中心”的经济政治转型为“以民生建设为重点”的社会政治。由此，可以合理地理解到十八大报告所讲“坚持以经济建设为中心，以科学发展为主题”所具有的政治意义，在于坚持科学发展，就是要推动经济更有效率、更加公平和更可持续发展。而且，这种公平高效的发展必然要求树立民生政治理念和民生政绩观，推进民生事业的国家建设。

民生是社会经济问题，但民生性社会经济问题上升为民生国家问题之后，就不仅仅是重要的经济问题和社会问题，而且，已经是重要的政治问题和重大国家问题，甚至可以说，民生国家问题是当前中国的最大政治。由此可见，民生国家建设具有非常重要的政治价值和现实意义。从政治价值来讲，民生国家抓住了政治的利益本质、政治的人民主体性质和政治的公平价值。这突出地表现为，中国不仅要通过政权政治建设实现人民民主，也要通过经济政治建设谋求国家和人民的富裕，还要通过社会政治建设，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，实现发展成果由人民共享，促进社会的公平正义，为未来走向共同富裕奠定坚实的社会基础。其实，西方发展政治学理论通过对政治发展挑战和任务的分析，也形成了大致相同的观念，认为政治发展就是从政权政治到经济政治再到民生政治的发展过程^①。而且，现当代政治在功能上不仅要推动权力民主化，也要促进利益公平化，处理好“分配危机”。比如，美国学者

^①按照政治发展理论家的观点，“政治发展将依次完成五大任务：(1)完成统一国家建设，形成统一的国家主权；(2)确立完整的政治—行政体系，树立统一的政治权威；(3)实现经济‘起飞’，完成经济改造和基本建设；(4)扩大政治参与，普及选举，完善政党制度，完成政治民主化改造；(5)解决公平问题，普遍改善社会福利。”参见燕继荣：《发展政治学》，北京大学出版社2010年，第48页。

派伊认为,一个社会要想成为现代化的民族国家,就必须成功地解决认同危机、合法性危机、贯彻危机、参与危机、整合危机和分配危机这六个重大的危机,这些危机的解决也就是通过六大国家建设措施实现政治现代化的过程。其中,分配危机是发展过程中的最后一个危机,包括应如何运用政府权力,以影响社会中的商品、服务和价值的分配,以及什么人将从政府获益,政府要给社会各方面带来更大的福利需要做些什么等问题(派伊,2009:85)。由此可以说,西方的福利国家建设,就是应对这种分配危机的国家建设措施。在中国,应对这种分配危机,即是民生国家建设。因此,民生国家建设,就是中国的政治体系在权力民主化和财富增量化的基础上推进利益公平化的政治过程。在这一过程中,人民民主制度建设和政治体制改革不仅要保障民有、民治,也要保障民享,改善民生,谋求社会公平正义。总之,通过民生国家建设,促进社会利益的公平分配和社会的公平发展,提高人民的物质文化生活水平,就是民生国家最重要的政治价值。

民生问题和社会公平,事关社会的持续和谐稳定与国家的长治久安。从现实意义来讲,通过民生国家建设,促进社会利益的公平分配和社会的公平发展,有助于从根本上实现社会的和谐稳定。有实证调研证明,不平等是现代国家各种社会问题的根源。英国学者威尔金森等在30年的调查中,对比了世界上最富裕的23个国家和美国50个州在人们相互信任、寿命预期、青少年怀孕、精神疾病、犯罪率、社会流动性和教育等方面的大量数据后,就得出了“不平等是各种社会问题的根源”的结论,认为不平等撕裂了社区关系、社会关系和阶层共识,由此诱发暴力攻击等许多社会问题;富裕国家的暴力犯罪率与不平等系数之间呈正向相关关系;在收入不平等状况较严重的地区,平等机会也变得遥不可及;不平等状况的严重会导致一个国家的社会运转失灵等。因此,社会收入差距所造成的不平等,已经成为社会问题产生的源头,形成各个社会问题连带出现、一并严重化的关系^①。虽然他们的调查数据和研究结论对发展中国家不一定都适合,可是,中国正在跟随这些国家的现代化步伐走向富裕国家(据调查显示,中国沿海的一些发达地区甚至已经达到了西方富裕国家的水平),富裕国家不平等社会问题的现状将会是中国社会的未来景象。由此可见,通过民生建设降低不平等,是建立更和谐社会关系的物质基础。而更平等社会的构建需要政府有追求平等的政治意愿和政策行为,政府在创造一个更平等社会中应该起着主导作用。这足以说明,民生国家建设是现代国家建设的基本方向,也是21世纪中国现代国家建设的主题。改善人民生活的民生国家建设是正确处理改革发展稳定关系的结合点。总之,在当今的中国,提出和研究民生国家问题,推进民生国家建设,对于全面建成小康社会,具有非常重要的理论价值和现实意义。

(二) 广义政治论对民生国家建设的论证力

广义政治论不仅能够从现实上解释说明民生国家建设的客观必然性和主观必要性,而且还能够从理论上对民生国家建设是什么、为什么和怎么样等问题进行全方位的分析论证。由此,广义政治论能够为分析和研究民生国家建设提供坚实的理论基础。

1. 广义政治论对民生国家建设的论证力,首先在于,通过民生国家建设的理论研究,能够有效地整合有关“以民生建设为重点”的社会政治问题的理论研究,有助于提升民生建设问题研究的理论水平和社会效果。近年来,中国学者们对民生问题的研究,主要涉及到以下几个方面:第一,民生政治的研究,包括民生政治、民生政府、民生权利、民生保障和民生法治等问题。第二,社会公平的研究,包括公平正义、公平发展、共同富裕、社会贫富分化和公平施政等问题。第三,社会建设管理的研究,包括政府的社会职能和社会责任、以民生为重点的社会建设,以及加强和创新社会管理等问题。第四,福利国家的研究,包括对西方福利国家是什么、为什么和怎么样以及利弊得失和对中国的借鉴意义,等等。大体上,这些研究都可以纳入广义政治论的理论视野,整合到广义政治论的理论体系。因为,以利益为政治本质核心的广义政治观,必然要以人民的生存利益和民生改善作为自己的关注重点和主要研究内容,由此可以说,广义政治观就是利益政治观或权利政治观,也就是民生政治观。而且,广义政治论基于政治的利益本质,强调政治的形态不仅有政权政治,而且还有经济政治和社会政治等,从这个意义上可以说,政治不

^①有关结论和论述,详见理查德·威尔金森等:《不平等的痛苦:收入差距如何导致社会问题》,新华出版社2010年。

仅要追求政权政治意义上的权力民主化,更要追求经济政治和社会政治意义上的利益公平化。甚至可以说,相对于民主问题,公平问题是更根本的政治问题,民生公平就是中国当前最大的政治问题。至于社会建设和社会管理,从广义政治论来看,就是政治体系履行社会职能和走向社会政治的问题。在西方,“福利国家”本身就是一个政治学的概念,福利国家表现为一种国家形态,它突出地强化了现代国家的社会功能。基于此,2008年诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学教授克鲁格曼特别强调,“福利国家的政治”应该是“平等政治”^①。综上所述,通过广义政治论的民生国家研究,可以使民生问题的理论研究能够更好地服务于我国的民生建设实践。

2. 广义政治论对民生国家建设的论证力,还在于通过倡导和运用“利益公平化”理论为分析和研究民生国家建设提供坚实的理论基础。广义政治论对上述民生建设理论研究的整合与提升能力,从根本上,源于其对民生国家建设的理论论证力。这种理论论证力,集中表现为“利益公平化”的理论倡导和运用。相对于狭义政治观,广义政治观的利益公平化理论对民生国家建设更具理论论证力。

一方面,利益公平化理论是区别于权力民主化理论的新理论。如上所述,狭义政治观即政权政治观,特别倡导和运用“权力民主化”理论,即是以权力观及其理论方法观察分析社会政治现象,以权力作为政治的本质核心,以权力民主化作为政治发展的价值目标。在中国政治学界,有的学者有意无意地将自己的政治观局限于近代狭义的政权政治观,仅仅以“民主话语”来界定政治学的研究对象范围。而根据现当代的广义政治观,政治学不仅要关注和研究权力及其民主化,更要关注和研究利益及其公平化。从广义上讲,“政治关心的是整个社会资源的产生、分配和使用。……按照这种政治观念,政治发展研究的核心问题就是,怎样确立一种公平合理的分配机制,保障社会资源的有效供给和合理使用,以钝化资源有限性与需求无限性之间矛盾的尖锐性。”(燕继荣,2010:31)从这个意义上,“利益公平化”理论,特别强调广义政治的利益关系分析方法以及政治的利益本质、政治的利益分配功能和政治的公平价值追求的理念理论,认为政治以利益为本就必然要倡导公平价值,政治的本质核心不是权力民主化,而是利益公平化。从这个视角,可以揭示民生国家的利益本质和公平价值,体现广义政治论对民生国家建设的理论论证力。

另一方面,利益公平化理论深化并提升了权力民主化理论。从逻辑上讲,公平或平等在本原上优先于民主,政治源于人类对公平的需要,而公平或平等的政治需要才引导出民主的产生。列宁曾说过:“民主意味着形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”(列宁,1985:96)基于广义的利益政治观,王浦劬也认为,平等先于民主,民主“在于它承认公民政治上拥有平等的权利,并从制度上规定这种平等的权利能够得到实现”。因此,“可以把民主定义为在特定的经济关系和利益关系基础上,保障公民权利得到平等实现的政治形式。”(王浦劬,1995:416-417)美国民主论者达尔则强调指出,民主与平等之间是内在关联和互动的。一方面,政治平等的存在是民主的一个基本前提,“如果我们相信民主作为一个目标或理想,那么我们明确地表示,我们必须视政治平等为一个目标或理想。”另一方面,理想的民主必须是平等的,从这个意义上讲,民主必须以公平为核心内容和价值目的,“只有统治国家的政治制度——合法性和它的政治制度来源于政治平等的理想——是民主的,政治平等才能实现。”可见,达尔所论证的政治平等在本质上就是利益公平,即是指“所有人都具有平等的内在价值,没有一个人本质上优越于其他人,每个人的好处或利益必须给予平等的考虑”(达尔,2010:1、4、3)。虽然民主与公平的关联可以有多种形式,如民主不公平,民主并公平,公平不民主,不公平并不民主。但从理想上讲,公平的民主却是最完美的关联形态,从现实来看,理想的公平民主就是保障民生的民主。实际上,将民主理解为民有、民治和民享,就已经肯定了“民享”即人民共享利益,这表明民主与民生之间又具有内在的关系。正是从这个意义上,林尚立认为,在中国,稳健的民主化战略,“不仅体现为民主建设的渐进性和现实性,更为重要的是体现为要将民主建设与民生建设有机结合起来,追求民主化的民生绩效。

^①对该问题的详细分析,可参见刘俊祥:《美国“平等—不平等政治”的历史周期率及其对中国的启示》,载《甘肃行政学院学报》2012年第1期。

这种战略形成的制度基础就是人民民主。人民民主的本质是人民当家作主,既要保障人民在国家中的地位,又要保障人民生存与发展。所以,民主与民生结合,是人民民主的内在要求,也是人民民主的特色所在。”这两者的关系在于,“民主建设与民生建设有机互动,在推进民生建设的同时,也深刻地优化了民主建设的发展的形态和战略”,从而,“创造具有民生绩效的民主建设和发展”(林尚立,2012:112、121-122)。由此可见,民生国家建设也是人民民主的内在要求和中国特色所在。

综上所述,广义政治论作为现当代的新政治观和政治学方法论,通过对中国特色政治发展和政治建设进行“广义”的理解,能够对中国特色民生国家建设的理论价值和现实意义作出合理的分析解释。并且,广义政治论还能够整合民生问题的已有理论研究,将权力民主化理论深化提升为利益公平化理论,可以对中国特色民生国家建设的本质内容、功能作用和价值目标等各方面,作出全面深入的研究论证。总之,广义政治论可以作为研究中国特色民生国家建设的一种合理有效的理论方法与分析工具。

三、民生国家的基本含义

从术语的使用来讲,“民生国家”是广义政治论所使用的一个重要的新词汇。就概念界定而言,可以简要地说,民生国家是以民生为本的国家。根据“本体五论”(即本原论、生成论、目的论、本质论和形式论),可以具体地说,所谓民生国家,就是以民生需要及其利益满足为本原动因、以保障改善民生为功能作用重点、以民生幸福公平和共同富裕为价值目的的民生政治国家形态。因此,民生国家的基本含义也可以从这五个方面进行阐述。由此可见,民生国家是以民生需要为本原基础的国家;民生国家是以利益满足为动力原因的国家;民生国家是以民生幸福公平为目的价值的国家;民生国家是以保障改善民生为重点职能的国家;民生国家是以民生制度体系为表现形式的国家。

(一) 民生国家以民生利益的需要为本原基础

如果说民生国家是以民生为本的国家,那么,在本原论意义上,这意味着民生国家就是符合人类生存本性的国家,民生利益的需要是民生国家得以产生和存在的第一起点、前提条件和本原基础。

从人的本性、需要和利益之间的内在关系来讲,民生国家的状况及其变化发展应该以民生利益的需要状况及其变化发展为前提基础,与此相适应,只要是以民生利益为本的国家都可以称之为民生国家。一般来说,需要与利益之间是内在关联的,利益是对人或物有良性影响即有益处或好处的事物,对人类而言,利益就是能够满足人的需要的事物,需要则是人对有益处或好处的事物的欲望。简单地说,利益是能够满足人需要的事物,需要是人对利益物的欲望。正如马克思所说,对于现实存在的人来说,“他们的需要即他们的本性”(马克思恩格斯,1960:514),人类生存的内在必然性(即本性)的外在表现就是需要,由此可见,对利益(物)的需要是人类的本性。如上所述,民生是人们对生活利益(物)的需要,民生利益是能够满足人的生活需要的事物。因此,人类最基本的生存本性就是对民生利益的需要,人类从本性上所需要的是对生存发展有利的事物即利益物。如果说,人的本性与需要是政治和国家产生存在的本原基础,政治和国家现象是基于人的本性与需要而产生存在的,那么,政治和国家就是以人类对民生利益的需要本性为本原基础的。这即是说,人类政治生活是人劳动生存的内在需要,“人类社会的政治生活之所以发生,追根究底,是人的生存、发展的内在基本需求。历史唯物主义的人的劳动本性观告诉人们,人的政治关系发生,人对政治的诉求,并不是由人的自然禀性(或天生本性)决定的,也不是什么上帝的赐予,而是与人直接从事劳动生存活动、解决相互利益矛盾有关。”(刘德厚,2004:4)总之,人类社会政治产生的根源,是人的劳动生存利益关系。

从我国社会政治发展的现实看来,民生国家的提出和建设也以满足中国人民过上幸福生活的利益需要为前提基础。在我国,学者和官员以及社会大众,只要讲到民生及其民生建设问题,都是立足于民生利益的需要和满足的。十八大报告对这种关联性作了系统的概括。该报告在总结过去的工作时,就是以人民生活水平显著提高和社会建设取得新进步作为重要指标;谈到工作不足和存在的困难问题时,强调“社会矛盾明显增多,教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多,部分群众生活比较困难”;进行自我评价时,强调“着力保

障和改善民生、人民得到实惠更多”；讲到发展道路时，强调要“继续改善人民生活、增进人民福祉”，“着力解决收入分配差距较大问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着共同富裕方向稳步前进”；讲到发展目标时，提出了“全面建成小康社会”，使“人民生活水平全面提高”。特别是具体讲到加强社会建设时，更强调必须从维护最广大人民根本利益的高度，以保障和改善民生为重点，将提高人民物质文化生活水平作为改革开放和社会主义现代化建设的根本目的，要求多谋民生之利、多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活。由此可见，我国加强以保障和改善民生为重点的社会建设，就是以人民的民生利益需要为前提基础，由此也决定了民生国家的产生、存在和发展，也能够从利益动因、利益本质、利益功能、利益公平价值以及利益实现形式等方面得到解释。

（二）民生国家以民生利益的满足为动力原因

在生成论意义上，民生国家以民生为本，就意味着民生国家产生形成的动力原因，是对民生利益需要的回应、关注和满足。从逻辑上讲，对利益的追求，成为人们活动的动因。具体地说，在人类社会的劳动生产过程中，人类“个体与群体之间以其生存利益为基础，以一定社会组织形式结成为社会，彼此依存，实现作为个体的生存与作为群体的生存之间利益矛盾的统一。人类社会的政治生活也就由此而产生”（刘德厚，2004：12）。据此可以说，基于人类的民生利益需要而产生存在的政治及其国家就是民生政治和民生国家。

在我国现阶段，之所以要推进以保障和改善民生为重点的社会建设，从主观上讲，就是执政党和政府为了更好地满足人民的根本利益和现实利益的需要，让人民共享发展成果，走向共同富裕，过上幸福美好的生活。从客观上讲，由于我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的社会主要矛盾没有变。换句话说，这即是社会财富的不断增长与人民民生利益的满足之间存在很大的差距和矛盾，这表现为利益分配不公，社会贫富不均甚至两极分化，社会利益矛盾明显增多，直接关系群众切身利益的问题较多，部分群众生活比较困难等。于是，人民不断增强的利益诉求，就成为加强民生建设的根本动因。而且，由于这些矛盾问题反过来又影响到经济发展、社会稳定以及执政党的执政地位，因此，政治领导人的民生情怀和公平执政施政理念，则成为加强民生建设的直接动因。近年来，学者们的民生政治和公平政治呼吁，也是加强民生建设的重要推动力。总之，人民民生利益的需要，在理论和实践上推动了民生国家的产生。

（三）民生国家以民生幸福公平为目的价值

根据目的论原理，基于民生利益而产生和存在的民生国家，必然要以民生幸福公平为其目的价值。在我国，民生国家的最终目的是满足人们日益增长的物质文化需求，让人民过上幸福美好的生活。正是从这个意义上，政治领导人特别强调指出，保障和改善以民生为重点的社会建设与人民幸福安康息息相关。从各政治形态自身的价值追求来看，政权政治追求民主，经济政治追求效率，社会政治追求公平。民生国家是在政权政治和经济政治基础上推行社会政治的国家，民生国家在坚持民主、效率的基础上，应该以公平为其内在的价值追求。因此，民生幸福的目的决定了民生国家的基本价值是公平，人民生活幸福的民生国家目的，要求在民生国家建设中，不但要不断提高人民的生活水平和生活质量，增加人民生活的幸福程度，还要走向共同富裕和社会公平。实践已经证明，那些最健康最快乐的社会有一个共同点，即社会成员之间较为平等，因此，社会问题的解决和人们幸福感的提高，必须从经济增长（效率）转到减少不平等（公平），而“降低不平等程度是改善社会环境，从而真正提高每一个人生活质量的最佳途径”（威尔金森等，2010：29）。

根据广义政治论及其利益公平化的上述理论，民生国家也追求民主，但它将民主深化并提升为保障民生的民主即公平的民主。孙中山曾经也将三民主义归纳为民主，认为国家是人民所共有，政治是人民所共管，利益是人民所共享。这表明，民主在本质上和价值目的上已经具有了“民享”的意思，民生是更本质、更高层次的民主。从民主理念和制度设计来看，我国实行人民民主，不仅强调人民的本原主体性（民有）、实践主体性（民治），也逐渐注重人民的价值主体性（民享）。正如习近平《在首都各界纪念现行

宪法公布施行30周年大会上的讲话》中所强调的,要发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定行使国家权力,共同建设,共同享有,共同发展,成为国家、社会和自己命运的主人。这种共享民主,在主体性上,要求人民共同当家作主;在价值性上,要求人民共享发展成果,走和谐社会与共同富裕的发展道路。这种“共享民主”就是保障民生的民主,促进公平的民主。这是民生国家公平价值追求的首要表现。

发展至上的经济政治,强调有效配置有限的资源以满足人类的无限欲望,因此,效率是基本的价值追求。民生为本的社会政治,则强调公平配置有限的资源以满足人类的无限欲望,于是,公平成为基本的价值追求。在我国从经济政治向社会政治转型并推行民生国家建设的过程中,还必须以效率为其价值基础,这就是说,民生建设必须以经济发展为前提,公平分配财富必须以高效创造财富为基础。因此,民生国家建设,并不否定以经济建设为中心是兴国之要,承认发展仍是解决我国所有问题的关键。在当代中国,只有推动经济持续健康发展,才能筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康、社会和谐稳定的物质基础。当然,所要坚持的不是唯GDP的发展而是科学发展。为了推进民生国家建设,需要以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。总之,民生国家以效率为其价值基础,意味着要坚持科学的发展和公平的发展,奉行效率与公平的平衡协调。这是民生国家公平价值追求的重要表现。

在我国,通过民生建设促进社会公平,已日益成为人们的共识。十八大报告也提出,公平正义是中国特色社会主义的内在要求。因此,必须坚持维护社会公平正义,要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上,加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展权利。这为我国通过民生国家建设促进社会公平正义、提高民生幸福水平,提供了坚实的政治基础。

(四) 民生国家以保障改善民生为重点职能

根据本质论原理,国家本质是指国家本身所固有的根本属性,也指某类国家区别于他类国家的基本特质。国家本质的动态化就是国家职能,因此,国家本质决定国家职能,反过来,国家职能体现国家本质。所谓国家职能,是指国家在政治统治和经济社会管理中的职责任务与功能作用。民生国家以民生为本,意味着民生是民生国家的本质内容,这必然要求民生国家要以保障和改善民生为社会建设的工作重点,这即是说,民生国家职责任务和功能作用的重点,就是保障和改善民生。

民生国家以保障和改善民生为其重点职能,在现实上,主要表现为执政党和国家政权机关所履行的民生建设职责任务、保障改善民生的功能作用、解决民生问题的重点工作任务,以及公平执政、公平施政和公平行政的民生政治行动。在我国现阶段,民生国家履行保障和改善民生的重点职能,需要做好以下各项工作:如确立民生政治和公平政治的新政治理念,牢固树立公平执政、公平施政和公平行政的治国理念;真正将党和国家的工作重心与工作职能转到以保障和改善民生为重点上来,加强各项民生事业建设;引导各级党政领导干部牢固树立民生政绩观;坚持维护社会公平正义,调整国民收入分配格局,加大再分配调节力度,着力解决收入分配差距较大问题,使发展成果更多更公平惠及全体人民;推动经济持续健康发展,为民生建设提供经济基础保障;加强和创新社会管理,促进社会和谐稳定,为民生社会建设维稳保秩序;推进生态文明建设,建设美丽中国,为民生国家建设提供自然环境保障,为人民创造良好生产生活环境;发展人民民主,保证人民依法享有广泛权利和自由,及时回应广大人民的民生诉求,保障和改善各项民生权益,等等。综上所述,民生国家以民生为本,意味着民生国家是以保障和改善民生为社会建设重点职能的国家,保障和改善民生即是国家发展的核心使命。

(五) 民生国家以民生制度体系为表现形式

从形式论来讲,事物的形式是指该事物内在要素的组织结构或表现方式。为了履行推进民生建设和保障改善民生的职能内容,民生国家也要具备相应的外在表现形式,这主要包括民生政府的组织结构和民生保障的制度机制以及总体的民生国家形态等。

从新制度理论来讲,民生国家的这些组织结构、制度机制以及相应的表现形态,都可以称之为民生

制度体系。它主要由以下四个方面所构成：(1)民生政府的组织结构。这是民生国家的首要表现形式。民生政府是民生国家的组织行为载体。重视民生、改善民生，努力推进民生建设，是民生政府的基本职责。在我国现阶段，通过深化行政体制改革建成的民生政府，应该是职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。这种民生政府，在职能上应该简政放权，能够创造良好的经济社会发展环境、提供优质公共服务和维护社会公平正义。近年来，中国一些地方政府提出要坚持执政为民和民生为本的理念，关注民生幸福，打造民生政府和服务型政府，其主要内容包括建立民生财政，发展各项民生事业，健全民生工作保障机制、发展机制和推进机制，把民生福利的指标摆上重要的议事日程，树立正确的政绩观和发展观，把改善民生作为政绩考核的重要标准，等等。(2)以保障和改善民生为重点的社会建设管理体制和具体制度。这是民生国家的主要表现形式。十八大报告提出，要“不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”我国民生国家建设的一个主要任务，就是要更加重视制度建设在民生国家建设中的保障作用，要从政治和国家层面，设计构建一些基础性的民生建设管理体制和具体制度，推进民生国家建设的制度化和定型化。如党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制；政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系和社会保障体系；政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制；源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。特别是要加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立社会公平保障体系，形成党和政府主导的维护群众权益机制，深化干部人事制度改革，改进和完善干部选拔任用制度和干部政绩考核体系等。(3)民生建设管理和民生权益保障的法律制度。这是民生国家的重要表现形式。根据全面推进依法治国和建设法治国家的要求，我国不仅要建设法治政治和法治经济，还要建设法治社会，更加注重发挥法治在国家治理和民生建设管理中的重要作用，把依法治国基本方略落实到民生建设管理的各领域，加快民生法治建设，完善民生法律体系，加强民生权益的依法保障。这主要包括为我国民生建设和社会发展提供坚实法律基础的教育、劳动、社会保障、社会救助、社会事业、社会管理和财政、税收的相关立法以及公民经济、社会和文化权利保障的法律制度；通过“社会性修宪”构建的民生宪法保障制度；政府依法行政和依法履行民生建设管理权能的法律制度以及独立公正为民的司法制度体制；党和政府主导的依法维稳与依法维权相协调的法律制度机制等。(4)民生国家形态。这是民生国家的总体表现形式。民生建设管理的本质内容与上述各项民生制度体系的有机结合，就形成了民生国家的总体形态。从民生改善的程度来看，我国的民生国家在表现形态上可以分为生存民生国家、小康民生国家和富裕民生国家。小康民生国家又分为总体小康民生国家和全面小康民生国家。在现阶段，我国正处于总体小康民生国家并努力建成全面小康民生国家的过渡时期。

综上所述，所谓民生国家，是指以民生利益需要为本原基础、以民生利益满足为动力原因、以民生幸福公平为目的价值、以保障改善民生为重点职能、以民生制度体系为表现形式的民生政治现象及其社会国家形态。从广义政治来看，我国的民生国家就是实行民生政治的社会国家。这种民生政治是中国“走向新型社会民主”时期的新人民政治，它要求“在今天面临的社会历史条件下，人的政治主体性的实现，集中在一切权力最后都要落实到劳动权和劳动成果的占有权上。……在社会主义基本制度已经建立条件下，夺取政治统治的基本任务已经解决，实现人的政治主体性，就是要使人民政权有步骤地逐步转移到切实保障劳动者的劳动权和劳动成果方面上来，并使其合法落实”（刘德厚，2004：129-130）。这意味着，民生国家要奉行民生政治理念，不仅坚持人民大众的民有和民治，也要保障民享，民生国家不仅要履行政权民主和经济高效的职能，也要履行社会公平的职能，注重保障和改善民生，调控社会利益分配，促进公平正义。

四、结束语：通过民生国家建设，全面建成小康社会

追求人民生活的幸福是人类社会发展的动因，保障民生福利的增长是人类政治发展的使命。西方福利国家和中国民生国家都是为了谋求民生幸福而进行的政治治理与公共服务，都实行一套增进社会

福利的政策和制度,这是它们的共同点。然而,中国民生国家问题的提出和民生国家的建设,却有自己的特色理念、特色理论和特色逻辑。根据广义政治论,民生国家是中国民生问题逐渐上升为重大政治问题和重要国家现象的产物与表现。在我国现阶段,提出和推进民生国家建设,对于全面建成小康社会,具有非常重要的理论价值和现实意义。建设民生国家,就是要通过政权民主、经济高效和社会公平职能的履行,推进人民大众民有、民治和民享的民生政治国家建设。因此,为了如期完成全面建成小康社会的任务,就要在借鉴西方福利国家建设经验教训的基础上,走中国特色的民生国家建设之路。

参考文献:

- [1] 曹文宏(2007). 民生政治:民生问题的政治学诠释. 求实,11.
- [2] 罗伯特·达尔(2010). 论政治平等. 上海:上海世纪出版集团.
- [3] 邓小平(1994). 邓小平文选:第2卷. 北京:人民出版社.
- [4] 顾杰(2012). 顺应历史必然,建设民生政府. 中国行政管理,6.
- [5] 林尚立(2012). 民主与民生:人民民主的中国逻辑. 北京大学学报(哲学社会科学版),1.
- [6] 刘德厚(2004). 广义政治论——政治关系社会化分析原理. 武汉:武汉大学出版社.
- [7] 马克思恩格斯(1995). 马克思恩格斯选集:第1卷. 北京:人民出版社.
- [8] 列宁(1985). 列宁全集:第31卷. 北京:人民出版社.
- [9] 白鲁恂·W. 派伊(2009). 政治发展面面观. 天津:天津人民出版社.
- [10] 王浦劬(1995). 政治学基础. 北京:北京大学出版社.
- [11] 理查德·威尔金森等(2010). 不平等的痛苦:收入差距如何导致社会问题. 北京:新华出版社.
- [12] 燕继荣(2010). 发展政治学. 北京:北京大学出版社.

On People's Livelihood State

——Analysis of Broad Sense Politics on People's Livelihood Construction in China

Liu Junxiang (Professor, Wuhan University)

Abstract: The people's livelihood state is the product and manifestation when the problem of people's livelihood in China gradually becoming great political problem and important nation phenomenon. Broad sense on politics is the important theory and method in analyzing people's livelihood state. According to the broad sense on politics, putting forward and studying the people's livelihood state has great theoretical value and realistic significance to the building of a moderately prosperous society in all respects in our country. The people's livelihood state means livelihood politics phenomenon and social nation form which intrinsically based on people's livelihood interests needs and motivated by satisfying with it, regarded people's happiness and fairness as the supreme purpose and value, treated improving people's livelihood as it's important function and in the form of people's livelihood system. Comparing with western welfare states, people's livelihood state has both similarities and Chinese characteristics. To finish the the building of a moderately prosperous society in all respects on time, it is necessary to take the road of people's livelihood state construction with Chinese characteristics based on the experience of welfare state.

Key words: livelihood construction; people's livelihood state; broad sense on politics; five topics on ontology; livelihood politics

■作者简介:刘俊祥,武汉大学政治与公共管理学院教授,政治学博士,博士生导师;湖北 武汉 430072。

■基金项目:国家社会科学基金重点项目(10AZZ002)

■责任编辑:叶娟丽