

# 论民生的结构与功能\*

高和荣

(厦门大学公共事务学院,福建厦门 361005)

**摘要:**民生是中国特有的概念,虽然使用非常广泛,但是还缺少对民生的结构形式及功能特征的考察。从结构层次上看,包括自上而下的纵向关系以及各个项目间的横向关系两个部分。纵向结构涉及整体与部分、供给主体以及待遇水平等三个维度,横向结构包括不同形态的民生制度、不同类型的民生项目以及各地差异性的民生投入、民生获得。民生所具有的结构昭示民生具有自上而下的统摄性、有机一体的整体性及国家、社会的治理性功能,展示了民生范畴在中国语境下的独特性以及不同于欧美国家福利概念的独特功能。

**关键词:**民生;民生结构;民生功能;民生政策;民生项目

中图分类号:C913

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2019)06-0163-005

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2019.06.024

作为中国特有的概念,“民生”与“福利”“保障”等概念内涵及外延不尽相同。“民生”不仅描述了民众的生活状态,体现了人们的生活态度,是中国人追求美好生活的概念性表达;“民生”也浸润着中华民族的文化观念,是日常生活的符号抽象,承载着中华民族的生存文化形态;“民生”更蕴涵着国家及社会治理的理念与手段、目标和任务,是国家治理的抓手与载体,成为绵延五千年广为中国人使用并认同的独特范畴。因此,中国的民生不只是个人生活水准的维持以及生活待遇的获得,不只是自下而上的、纯粹自发的福利行动,还是自上而下的生活体系及生活图景建构,彰显了国家及社会治理的理念、政策及行动。

## 一、民生的纵向结构

民生是一个内涵丰富的范畴体系,囊括人的生活方方面面。从个人与社会关系上看,民生不仅涵盖了个人主观幸福感受,个人客观性的生活待遇、生活水准及生活保障,也描述了特定历史时期的社会整体发展状况,背后还蕴含着国家

与社会的治理理念及治理方略。从概念类型上看,他既是集合概念也是个非集合概念。作为一个集合概念,各类项目中的具体内容特别是有关社会保险缴费义务以及社会救助与社会服务权利获得部分并不具有民生范畴的根本属性以及全部属性,若干个单一民生项目组成民生体系后所展示出来的性质与功能将发生根本性变化;作为一个非集合体概念,由许多揭示民众生活状态的概念及项目所组成的有机整体,单一民生项目具有民生的基本属性与功能。从概念结构层次上看,民生由自上而下的纵向关系结构以及各个项目之间的横向关系结构两个部分组成,他们相互结合在一起实现着国家治理与个人生活保障功能的有机整合。

民生的纵向结构是指民生具有垂直的层次,表现为人们可以将各民生项目和民生制度自上而下地划分为若干层次,各个层次的民生项目、民生制度及政策实践承载着不同的任务与功能,体现了不同的民生建设要求,实现着各自的民生事业发展目标。同时,各个层次的民生项目也可以整合为不可分割的有机整体,形成一个国家或地区的民生体系,发挥着民生事业的整体性功能。从纵向结构来

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

\*基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代提高和保障改善民生水平研究”(18JZ043)

作者简介:高和荣(1969—),江苏兴化人,厦门大学社会科学研究处处长,公共事务学院教授,台湾研究院兼职教授,博士生导师,两岸关系和平发展协创中心专家委员,主要研究方向:社会保障、社会政策。

看,主要涉及整体与部分、民生供给主体以及民生待遇水平等三个维度,体现着国家的人为建构过程。

就整体与部分而言,纵向民生结构包括民生状态、民生政策、民生项目、民生待遇等四个层面。其中,民生状态处于整个社会的最高层级,描绘了一个国家或地区民众的总体生活水平,是对民生政策、民生项目、民生待遇的总结,也是这个国家或地区的民生政策、项目及待遇的集中体现。国家的民生政策不仅体现了这个国家或地区民众的生活需求及生活期盼,而且体现了整个国家的治理理念、治理蓝图、治理方略及治理目标。民生项目主要依据民生政策出台并实施,因而是民生政策的在地化,民生项目的种类、民生项目的实施及调整与变更等要根据国家的治国理念与实践而来。一般而言,民生涵盖全部生命历程的项目,包括教育、就业、社会保险、医疗卫生、住房、救灾救济、公共服务等,但这些项目在不同的国家以及不同的发展阶段有所侧重,而不是全部呈现出来。比如,在古代社会里,社会保险以及就业、住房等民生项目不可能设置与实施,国家更多地开展救助救济性的民生项目,以解决民众最基本的生活需求。进入现代社会,随着社会风险因素的增大,个人抵御风险侵袭的能力越来越弱,就越来越需要建立起社会保险、社会救助、社会服务及社会福利等比较齐全的民生项目。民生待遇在整个民生体系中处于基础层级,他贯穿于各民生项目中,是民生政策的具体落实和生动体现,成为比较民众生活水平以及测量民生政策的主要指标。民生待遇受到经济发展水平的影响,经济发展水平高,政府重视民生建设,整个社会就有能力和财力提高各项民生待遇,出现“小康”“大同”等昌明社会荣景;反之,就会出现“民生已困”“民生惟艰”“民生凋敝”乃至“民不聊生”状况。实际上,民生状态、民生政策、民生项目、民生待遇等纵向关系结构不仅存在于不同的社会组织层级中,也存在于同一社会组织层级中的各个层面。

从民生供给主体看,纵向民生结构涉及国家与社会、中央和地方两类向度,包括中央、地方及社会等三个纵向层面。其中,中央层面是指中央政府就整个国家的民生体系、民生制度、民生政策及民生目标进行的顶层设计与总体布局,表征着中央政府对民众生活状态及生活水准的积极建构。当然,在这一过程中,中央政府也应充分考虑国家的民生建设历史、民生供需习惯以及经济

发展水平,表现为一个结构性过程,从而实现了结构性与建构性的整合与统一。反过来,如果一味地注重人为的建构性而忽视这个国家的民生文化和民生供给能力,或者简单地强调社会结构的制约性而忽视民众日益增长的美好生活向往,都不利于这个国家民生事业的持续发展。地方层面是指地方政府在中央民生方略指引下,根据本地经济社会发展及民众生活需要而开展的丰富性民生项目。这类民生项目的设立、调整与变更主要依据地域性并突显地域性,注重结合本地经济社会发展的实际,形成具有地方特色和地方待遇标准的民生项目。例如,改革开放以后特别是本世纪以来,积极应对人口老龄化乃至人口高龄化的挑战,尽管各地都加强了老年照料事业的建设,但至于是否要设立长照保险、长照保险费用投入及待遇获得等,各地做法大不相同,原因就在于作为一项地方性的民生项目的制定与实施要依赖于本地条件与禀赋。而社会民生则是各类社会群体与社会组织开展的民生项目,发轫于家庭和家族,逐步延伸到宗族之外的社会成员,蕴藏着民众的民生观念、民生态度、民生习惯以及由此凝聚而成的民生文化,在这种民生文化作用下形成了具有浓郁社群和乡土特色的民生活活动及民生事项。例如,在传统社会里,闽南地区很多村庄普遍存在的每户每年“缴交一斗米加入互助组织”以便解决“族内老人丧葬费用不足”这一民生问题。<sup>[1]</sup>再如,今天的山东省荣成市石岛赤山街道赤山村每位60岁以上老人每年可获得4000元的额外养老金,70岁以上的老人达到5000元<sup>[1]</sup>,这就是一种典型的社群民生。总之,中央、地方及社会三个纵向层面的民生体系结为一个整体,共同存在于这个国家的民生体系中并发挥功能,成为维系国家及社会运行的重要事项。

就民生待遇水平来讲,待遇水平是民生项目的重要指标,各民生项目自然包含着待遇的差异以及水平的高低,反映了政府及社会各界的民生投入以及民众的实际获得。一般说来,托底型民生待遇水平相对较低,仅能对民众的日常生活展开救济;基本型民生待遇稍高于托底型民生待遇,能够解决民众的基本生活需要;改善型民生待遇水平要高于前两者;而富裕型民生待遇水平最高,由此使得不同类型的民生待遇水平呈现出纵向变动态势。不仅如此,同一民生项目在不同

的发展阶段中所设定的待遇标准往往有所不同,体现了不同的待遇水平。随着经济社会的发展,各类民生项目所呈现出来的待遇也会随之提高,由此使得各类民生待遇呈现出时间上的纵向性。例如,2003年各地开始实施并逐步整合的城乡居民医疗保险制度,最初只有单一的门诊补偿或住院补偿,后来发展为门诊及住院均有补偿,到了现在还增加了重特大疾病二次补偿,甚至有的地方还在此制度中增加了长期照护保险给付待遇。再如,2009年以来全国各地试点的新农保及镇居保,在实施之初60岁以上的老人每月只能获得55元养老金,现在已经逐步增长到数百元,北京、上海等地每月甚至已经接近1000元,待遇上升趋势十分明显。除此之外,一些救助救济性民生待遇也呈现出纵向提升趋势。数据显示,2000年以来,全国各地城镇职工的最低工资及最低生活保障线处于持续上涨状态,例如,北京市2000、2002、2007、2012、2017年的最低工资分别为412元、465元、730元、1260元以及1890元,最低生活保障线每月人均标准分别为273元、290元、330元、520元以及900元<sup>(2)</sup>。其他各省市的情况也大致如此。由此可见,民生待遇水平呈现出纵向结构变化态势。

## 二、民生的横向结构

民生的横向结构主要分析处于平行关系中的各民生体系、民生制度、民生政策以及民生项目之间的结构关系。民生的横向结构既包括不同国家之间的民生体系、民生制度及民生项目之间的横向比较关系——这是不同国家民生事业相互比较与借鉴并开展对话的依据和条件,也包括一个国家内部承载不同功能的各民生制度、民生项目的相互关系,甚至还包括一个国家内部各类民生项目所涉及的主管部门之间的相互关系,或者说同一层级的各部门所出台的民生政策或实施的民生项目之间的结构关系等。民生的横向结构可以从民生制度、民生项目以及民生待遇等三个方面进行讨论。

一是不同形态的民生制度。民生制度是民生事业发展的可靠保证,关系民生事业长期发展的全局。有了不断完善和发展的民生制度,就会推动国家民生项目的建立健全乃至整个民生事业的持续发展。从实际情况看,虽然欧美国家并没有直接使用“民生”这个概念,但颁布了救助救济、养老医疗、教育就业、公共住房等法律政策及政府

文件,形成了相应的福利制度框架结构,客观上具有保障和改善民生的功能。因此,透过这些法律、制度、政策及文件既可以比较不同国家各项民生制度的异同,结成整个世界的民生结构及民生体系网络,从而便于世界各国开展民生领域内的交流、合作与对话,推进民生事业“各美其美”“美人之美”和“美美与共”。同样,就经济社会发展水平地区差异较大的中国而言,各地从创新社会治理手段与方式方法、推进国家长治久安的高度出发,统筹规划,制定了相应的民生政策,下发了指导各部门执行的民生文件,开展了各自的民生实践活动。比如,有的省份地处经济发达地区,本地劳动力十分短缺,为了吸引外来务工人员前来就业,当地政府往往更容易出台并实施体现本地与外来人口均等化的教育、医疗、基本公共服务及其他社会服务政策,这些地方倾向于制定和实施改善型乃至富裕型民生政策,并适当兼顾到托底型与基本型民生政策;而经济不太发达的人口迁出省份十分重视留守人员的民生政策的制定与落实,这些地方的民生制定框架以托底型和基本型为主,并兼顾改善型民生政策,由此形成了各有侧重、各具特色的民生政策框架与民生制度类型。

二是不同类型的民生项目。民生制度以条文的形式从若干民生项目、民生需求及民生活中抽象而来并指导民生项目的实施,民生制度能够规范民生项目的实施,保证民生项目按照民生制度所设定的要求与目标运行。没有民生制度,民生项目就是一种无目的的社会行动;民众生活所形成的民生需求及民生项目构成了民生制度的来源,因而成为民生制度产生的实践基础。依据民生需求而开展的民生项目是民生制度的具体展开,更是民生制度的核心内容。没有民生项目就不可能有民生制度,最多只是民生思想。新中国成立后特别是党的十八大以来,政府从创新社会治理的高度统筹推进各民生项目的建设,整个民生事业朝着更加公平可持续方向发展,有力促进了社会的和谐稳定。例如,在教育方面,作为民族复兴的基础性工程,包括学前教育、义务教育、特殊教育、高中教育、职业教育、高等教育以及继续教育等子类,这些教育项目的实施,有助于形成公平而有质量的完整教育体系;又如,在社会保障领域,民生项目涉及养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、社会救助、慈善事业、优抚安置、残疾人康复以及住房保障等类型,其中,养老保险又含有职工基

本养老保险、城乡居民基本养老保险等两种并列的项目子类,从而搭建起广覆盖的社会保障体系;再如,社会治理作为一项重要的民生议题,涉及公共安全体系、社会治安防控体系以及社区治理体系等三类民生项目。通过建立健全这些丰富多彩的民生项目,使得人民获得感、幸福感、安全感更有保障的同时,形成有效的社会治理和良好的社会秩序,促进社会公平正义,实现国家长治久安。

三是各地差异的民生投入。民生投入所形成的待遇差异是比较不同地区同一民生项目在同一时间状态中的发展水平。由于民生具有“自上而下的建构性”特征<sup>[2]</sup>,民生待遇因而就与地方政府的重视及投入程度直接有关,其背后更直接与各地经济发展水平程度相关,地方经济发展水平高,政府就有可能拿出更多的财力投入民生项目,用来发展民生事业,提高保障和改善民生水平,促进民生待遇的提升。因此,差异性的民生投入及其所形成的待遇差异是测量全国各地保障和改善民生水平的重要指标,也是横向的民生结构所具有的重要功能。透过各地差异性的民生待遇,特别是各民生项目投入占民生总投入之比等指标,可以比较各地民生投入情况、投入方向及投入结构,总结各地民生事业所体现出来的地方特色,评判各地民生横向结构的异同,进而分析各地民生事业的发展重点。例如,本世纪以来,全国各省份民生投入总体上呈现出东中西部差异。实际上,透过民生投入结构的差异还可以分析各地政府对某项民生事业的重视程度。其中,作为民生之基的最低生活保障历来为各地政府所重视,例如,2012年上海、北京及杭州的最低生活保障线分别为570、520、476元,同期沈阳、石家庄及海口的最低生活保障线为440、358及300元;到了2017年,前述三个城市的最低生活保障线已经上升到970、900及653元,而后者三个城市的最低生活保障线提高了100多元,分别为548、550以及463元<sup>[3]</sup>,增幅较为缓慢。通过各地的民生投入情况分析,可以织就一张区域性乃至全国性有关民生待遇网络,以此评估全国各地保障和改善民生待遇及水平状况,推动各地民生建设走向更加公平更可持续。

### 三、民生结构的功能

结构与功能是描述一个事物或概念内部关系及所具有的外部属性的一对范畴。研究民生的

结构,不仅要揭示民生这个范畴所蕴含的纵向及横向结构,而且要掌握民生这个范畴所具有的基本功能,只有这样才能有助于我们深入理解和把握民生的结构。

首先,民生具有自上而下的统摄性功能。与欧美发达国家的福利等概念不同,中国的民生概念从一开始起就不是描述民众自在的福利水平,不是普罗大众用来表征自身生活境遇的概念。从源头上看,民生概念产生于先秦时期,历代统治者都会提出民生主张,承诺要保障民生、造福万民,特别是灾荒年份更会采取相应的措施。“国以民为基”“治国有常,而利民为本”等句中的“民”不仅指“民众”而且也包含“民众的生活”即“民生”,谁忽视民生甚至使得民不聊生,那他就要遭到人民的反对与反抗,因而民生与统治的合法性紧密相关。今天,民生作为国家和社会治理的基础性工程,政府着力拓展民生项目,完善民生制度,健全民生体系,努力改善民生,尽力提高民生水平,就是发挥其在社会治理中的统摄性功能,密切党和政府与人民群众的联系。

其次,民生具有社会秩序维持功能。民生是生活在特定时空中的民众生计的表达,因此,民众的生计表现形式、呈现样态及变化样式等离不开他们赖以生活的社会情境因素,凡是能够与社会结构相契合的民生就有助于社会结构的巩固、社会模式的维持以及社会秩序的强化。

众所周知,中国是一个纵向关系国家,与之相应的也就形成了不同层次的纵向民生结构,包含着从中央到地方乃至社会群体的整体性民生制度及其项目的安排,这是浸润着中国社会体质的民生结构体系,透过这样的民生结构体系有助于中央政府民生方略的制定与实施。当然,民生也表现为针对不同地区及不同群体而形成的横向项目或待遇水平的差异,人们称之为横向的民生结构。这种横向的民生结构有助于各地结合自身发展水平及民众的需求开展民生建设,使其能够力所能及地实施各类民生项目,进而为地区整合的民生项目的建立与形成提供条件。实际上,正是有了相互兼容的整合型项目才能将各地零散的民生项目结为民生有机整体,而待遇差距适度的民生项目及民生待遇有助于人口的正向流动,有助于社会融合,减少阶层对立与社会区隔,避免阶层固化。因此,纵横交错的民生结构成为社会运行的基石,维持社会有机体的运行与发展。

再次,民生具有社会治理的功能。增强统治合法性的民生设置及民生建设在任何一个历史时期都承载着维护民众基本生活需求的责任与使命。在传统社会里更多地通过开展灾害救助、生活救济以及尊老慈幼等被称之为“仁政”的措施以彰显泽被四海,进而强化民众对政治的认同。反过来,如果统治者做不好救灾救济工作,民众流离失所、哀鸿遍野、娼盗盛行,被贴上“暴政”或“懒政”标签,必将危及自身的统治。今天,我们开展提高保障和改善民生水平的社会建设,创新国家和社会治理水平,就是要吸取历代民生政策的经验与教训,深化对民生内涵及外延的理解与认识,实行党委领导、政府负责、社会协同、法制保障,扎实推进民生建设,织密民生网络,把保障和改善民生当成国家治理体系和社会治理能力现代化的重要着力点,以民生为基,坚守民生情怀,回应民众关切,破解民生难题,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要,让民生成为善治的纽带、抓手与手段,做到“善生养人”“善班治人”,这样民众才“亲之”“安之”<sup>[4]</sup>。另一方面,社会治理的出发点就是关注民生,从民生入手,民众的事是天大的事,妥善协调好社会各界特别是群众的利益纠纷,不断化解利益矛盾。从这个角度看,社会治理的着力点就是要能够解决民生问题,呼应民生需求,关注民众冷暖。让经济社会发展的成果惠及全体人民,助力形成“各美其美”“美美与共”的昌明社会。

(上接第 155 页)

参考文献:

- [1]姜明安.行政执法研究[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [2]孔繁华.授权抑或委托:行政处罚“委托”条款之重新解读[J].政治与法律,2018,(4):67-80.
- [3]钟芳.相对集中行政处罚权向乡镇的拓展[J].江南大学学报(人文社会科学版),2009,(2):37-41.
- [4]袁明圣.派出机构的若干问题[J].行政法学研究,2001,(3):14-19.
- [5]姜明安.行政执法的功能与作用[J].湖南社会科学,2004,(1):158-167.
- [6]徐祖澜.乡绅之治与国家权力——以明清时期中国乡村社会为背景[J].法学家,2010,(6):111-127.
- [7]瞿同祖.清代地方政府[M].范忠信,晏锋,译.北京:法律出版社,2003.
- [8]秦晖.传统中华帝国的乡村基层控制[C]//黄宗智,主编.《中国乡村研究》:第一辑.北京:商务印书馆,2005.
- [9]李立.有责无权:乡镇政府行政执法何去何从[N].

进入新世纪尤其是党的十八大以来,党和政府明确提出要切实提高保障和改善民生水平,将民生置于创新社会治理的框架下而不只是纯粹的福利事项加以建设,这就要求分析民生的内外部结构及其所展现出来的各种关系,清晰地展示中国民生结构具有不同于发达国家的鲜明特性。这既是保障和改善民生的客观需要,也是从理论上阐述中国民生建设所应坚守道路的必然要求,更是国家长治久安的根本保证以及民族复兴的生动体现,体现了中国保障和改善民生事业的逻辑与历史的必然。

注释:

- (1)数据来源:2019年9月7日课题组赴山东威海荣成调研所得。
- (2)数据来源:北京市人民政府相应年度国民经济和社会发展统计公报。
- (3)数据来源:各地市政府公报,统计局、社保部门及民政部门当年度的相关文件及统计公报。
- (4)《荀子·君道》。

参考文献:

- [1]高和荣,张爱敏.中国传统民间互助养老形式及其时代价值——基于闽南地区的调查[J].山东社会科学,2014,(4).
- [2]高和荣.民生的内涵及意蕴[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2019,(3).

(责任编辑 焦德武)

法制日报,2008-6-11(8).

- [10]朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2015,(1):101-112.
- [11]潘小娟.发达国家地方政府管理制度[M].北京:时事出版社,2001.
- [12]魏加宁,李桂林.日本政府间事权划分的考察报告[J].经济社会体制比较,2007,(2):41-46.
- [13]沈荣华.中国政府改革——重点难点问题攻坚报告[M].北京:中国社会科学出版社,2012.
- [14]邹宗根.职责旋构:纵向间政府关系的新思考[J].长白学刊,2013,(5):88-93.
- [15]夏正林.城管执法权的法制化问题研究[J].学术研究,2011,(9):51-55.
- [16]徐双敏,张巍.职责异构:地方政府机构改革的理论逻辑和现实路径[J].晋阳学刊,2015,(1):96-102.
- [17]黄建红.三维框架:乡村振兴战略中乡镇政府职能的转变[J].行政论坛,2018,(3):62-67.

(责任编辑 吴楠)