

新时代与民生国家建设



• 鄢一龙清华公共管理学院副教授，国情研究院副研究员

http://www.guancha.cn/ZuoYiLong/2018_03_03_448753_s.shtml

2018-03-03 08:14:32 来源：中央社会主义学院学报

保障和改善民生就是建设新时代中国特色社会主义的重要方面。党的十九大报告指出新时代中国特色社会主义的基本方略之一就是坚持在发展中保障和改善民生。要求“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。”

进入新时代，我国的基本矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。发展的不平衡性的一个重要方面就是民生福祉与经济的不平衡，如何应对这一不平衡性，需要我们进一步在发展中保障与改善民生，这进一步表明中国走的既不是市场经济的道路，也不是福利国家的道路，而是民生国家道路。

一、民生福祉与经济的不平衡性

随着发展水平的提高，民生需求日益转向高质量的需求，而民生的供给的不平衡、不充分成为突出矛盾。不平衡发展里很重要的一个方面就是民生福祉和经济发展的不平衡。我们的发展出现了一个悖论，经济发展水平日益提高，但是人民的生活压力没有减轻反而在许多方面加重了。

这是由于不同的发展阶段会出现不同的民生问题，目前中国的生存型民生问题并未完全消除，发展型民生问题突出，而发达型民生问题开始凸显，处于三种类型民生问题叠加的阶段。



生存型民生问题是指由于发展水平低下，造成人民基本生计困难的问题。经过 60 多年的发展，关系人民基本生计的民生问题总体得到了解决。但是由于发展不平衡，这一问题依然长期存在。按照现行贫困线计算，我国还有近 4% 的农村人口为贫困人口，即使到 2020 年基本消除贫困人口，我国仍有较大规模的低保人群、低收入群体。

图片来源：视觉中国

发展型民生问题，是指发展过程中产生的民生问题，已经成为民生领域的主要矛盾。一方面是伴随着发展出现的民生问题，目前比较突出的是环境民生问题、健康安全、社会公平问题。另一方面随着发展水平提高，人民希望获得更高质量民生品供给得不到满足，主要体现为人民希望得到更好的教育、医疗与养老的服务，得不到有效满足。

发达型民生问题，是指发展起来后出现的民生问题，这在今日中国已经凸显。

发达型的民生问题是全世界发达国家的普遍问题，2016年美国人均GDP在57467美元，也没有能解决这个问题，作为社会中坚的中产阶级也要紧巴巴过日子，沦为所谓的“中惨阶级”，民生问题没有解决好成为社会动荡的一个重要原因。

发展不能包治百病，邓小平同志当年就说“现在看，发展起来以后的问题不比不发展时少”。[1]进入高收入阶段后民生问题依然压力巨大。按照世界银行的定义的高收入经济体的标准，[2]我国的北京、天津、上海、江苏、浙江已经是高收入的经济体，中国的发达型民生问题已经开始凸显。



北京资料图（图/视觉中国）

首先是民生支出成本上升，收入增加了，但是并没有觉得生活的实际福祉水平有多大的提高，大量的所谓社会精英、金领阶层，同样感受到巨大的生存压力，大部分的收入也是花到房子、孩子教育、购买保险、准备养老金等基本民生需求上。其次是贫富差距巨大，相对贫困问题突出。第三是进入老龄化、少子化带来的民生问题凸显。

发达型民生问题不是市场化本身能解决的，相反，很大程度上恰恰是过度市场化造成的。在商品化、金融化的条件下一线城市的住房价格暴涨，远远超过劳动者的购买力，就是一个突出例子。

二、民生国家 Vs. 福利国家

如何解决民生福祉与经济发展不平衡的问题？党的十九大报告为我们指明了方向，就是要在发展中保障和改善民生，而这条道路可以称之为民生国家道路。

民生国家（Minsheng State）是中国探索出的既不同于自由主义国家，也不同福利国家的独特道路。

民生国家不同于福利国家，主要有以下几个方面。

首先是基本理念根本不同。

不同于福利国家保障国民的社会权利、促进不同阶层的社会团结的基本理念不同，民生国家基本理念是将保障与改善民生作为社会主义的重要内涵，社会主义共同体需要共同体成员来共同建设，共同分享。

民生国家是以促进人民发展能力为中心的，由个体、共同体与国家共同承担的改善人民福祉的制度。民生问题需要通过个体、集体与国家的力量来共同解决，与福利国家强调个体权利、国家责任不同，民生国家是共同权利与共同责任。社会主义共同体发展的目标是促进人的全面发展，将民生问题基本保障之后，就使得人可以从终生劳碌为解决生存问题的境况中解放出来，追求更有意义的生活，真正去实现人的全面发展。

第二是与发展的关系不同。

福利国家主要功能在于再分配，民生国家的功能在于生产、一次分配与再分配都发挥作用，民生国家是提高人民发展能力为中心的制度安排，它注重通过投资健康、教育对于人民进行人力资源开发，从而提高人民参与市场竞争能力，在就业政策上，不是强调失业救济，而强调就业创造与再就业政策，“六五”以来的每个五年规划都制定了新增就业的目标，“十二五”期间我国新增城镇就业 6431 万人，十三五规划要求五年间新增城镇就业大于 5000 万人。在贫困人口政策上，也是强调贫困地区与贫困人口的造血功能，通过教育扶贫、就业扶贫、产业扶贫等提高贫困人口的自我发展能力。

民生国家具有双重功能：一是社会保护功能，保障市场经济中弱势群体的生活基本需求；二是经济效率促进功能，即通过人力资源的普及性开发，普遍提高人民参与市场竞争的能力，从而促进经济发展和社会公平。

对于人民的生活而言，国家扮演着不同角色，自由主义国家像一个公共服务商店，经典社会主义国家像一个父亲，福利国家像一个保姆，而民生国家则像一个辅导员，辅导员会重点帮助落后的学生，但那主要是为了让他们赶上队伍。

第三，资金来源不同。社会主义的公有资产使得民生国家比福利国家更多的资金筹集途径。与福利国家只能依靠税收、社会筹集渠道来为民生问题融资不同，中国有大量的公有资产，能够为民生领域的投入提供新的来源。党的十八届三中全会，提出到 2020 年国有资本收益上缴比例提高到 30%，更多用于保障和改善民生。2017 年 11 月国务院印发《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》明确要求从 2017 年开始，选择部分中央企业和部分省份试点，统一划转企业国有股权的 10% 充实社保基金。

同时，城镇土地国家所有与农村土地的集体所有，使得中国完全有条件可以按照非市场化的方式，以只支付建造成本的方式，来提供民生的保障房，当然，在过度市场化浪潮中，中国没能很好地发挥这一社会主义优势。



图片来源：东方 IC

第四，责任主体不同。从提供机制来看，民生国家建设是个体、家庭、共同体、国家不同主体共同参与、共同提供。

社会民主主义福利国家的制度是去家庭化的，以个体为基本单元进行考虑。中国自古有重视家庭的传统，在今天家庭仍然是解决民生问题的基本单元，这是其他任何机制所无法替代的，中国解决教育、养老等问题都是充分发挥家庭成员之间的作用。中国的民生政策是强家庭化的，是要增强家庭在民生上的功能，比如精准扶贫、低保户等都是对家庭为对象识别和帮扶的，再就业政策也是如此，在下岗再就业阶段就提出需要避免“零就业家庭”的政策。

福利国家陷阱很大程度上是由于国家对于公民承担了过多责任，所以不堪重负。毛泽东时代实际上在国家、个体之间有个重要的共同体就是集体，在农村是公社、生产队，在城市是单位。随着集体经济与单位体制解体之后，原子化的个体被抛入到市场的洪流中，在过度市场化的环境中，随着住房、教育、医疗等民生必需品的价格上升，作为劳动者的个体，无论如何努力，已经无法靠个人力量来解决这些问题。应该积极探索新型的组织化的共同体解决机制，鼓励就业单位、社区与社会组织等积极承担民生品的提供。

就业单位承担重要的民生责任，一方面就业单位是社会保障金缴纳的重要主体，另一方面鼓励有条件的就业单位成为员工福利的重要提供者，提供员工食堂，有条件的单位应该鼓励办幼儿园、办学校，集资建房。例如，作为一家民营企业，京东就办了总部幼儿园。



京东的幼儿园（图/东方IC）

“企业办社会”，“单位办社会”不可以一概视为低效率，与市场机制相比，共同体提供民生产品有其优势所在，可以减少中间环节，更为重要的是长期契约积累的信任资本，这使得它能够以更低的成本，提供更高质量的民生产品。

第五，去商品化程度不同。民生国家要求更高程度的去商品化。社会

民主福利国家的去商品化程度较高，主要是指享受福利的资格上高度去商品化。

民生国家的去商品化主要是指供给机制的去商品化。需要坚持民生领域改革的公益性方向。民生品是极低价格弹性的必需品，民生领域不能作为一个产业来做，而是要坚持民生领域改革的公益性方向，事实上，在这些领域需要推进的改革是去市场化，回归公益性的改革。

探索基于使用价值的民生品供给方式。中央提出“房子是用来住的不是用来炒的”，核心就是住房要回归它的使用价值。探索基于使用价值由共同体共同承担的民生品配给方式，将使得大量的寻租泡沫挤出，以住房为例，如果对于居民的第一套住房，按照一定条件，采取实物配售的方式供给只允许使用不允许交易的共有产权房，由于土地是公有的，建造成本实际不高，就可以以很低廉的成本，实现“居者有其屋”的中国梦。

探索非货币化的基本公共消费制度。可以尝试逐步推行基本公共消费制度，设立基本消费的衣、食、住、行场所，网络购物也设置基本公共消费区。创造性恢复票证制度，每个公民按照一定的配额领取基本公共消费券，不能兑换现金，该券只能在基本公共消费区使用，同时公共消费区的商品禁止用货币购买，这种制度安排可以和共享经济、社会服务积分结合起来，避免成为养懒人的制度，富人可以将消费券捐赠或者转让（换取社会服务义务的免除）给穷人使用。

三、推进全周期、全方位的民生国家建设

2020年全面建成小康社会之后，中国进入了第十四个五年规划的阶段，这也是第二个百年目标的开局阶段，这一时期，中国的经济发展将总体上纳入高质量发展的轨道，而民生问题将进一步凸显，并成为人民日益增长的美好生活需要与不平衡、不充分发展之间矛盾的重要方面，建议将推进全周期、全方位民生国家建设作为第十四个五年规划的主线之一。

2007年党的十七大报告就指出民生建设的“五个有”，党的十九大报告将其扩充为“九个有”，即“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”，这就是全周期的民生国家建设。我们建立的不是一整套从摇篮到坟墓的福利体系，但是在从生

到死的整个生命周期里，在衣食住行、业学医休等不同生活情境中，都要有这样的体系可以依托，解决个体在不同的生存际遇所面临的民生问题，尤其对弱势群体要进一步倾斜。

新时代的中国特色社会主义建设的总布局是经济建设、社会建设、文化建设、政治建设与生态文明建设“五位一体”，全方位的民生国家建设是指不但在社会建设上改善与发展民生，而是需要将民生国家的内涵融入到“五位一体”的布局中去。从而形成全方位、全生命周期的民生国家体系。



1、从经济建设看，构建经济发展与民生国家建设挂钩机制。既要在经济发展中不断改善民生，也要避免吊高胃口。不再追求高增长，以满足就业需求、人民生活改善需求、社会保障财力需求为标准确定经济增长底线。城镇居民可支配收入，农村居民纯收入、民生领域投资的增长率不低于 GDP 增长率。

加大民生公共品的提供，扩大社会总需求。在新时代，我国总体上告别了短缺经济时代，而进入了相对过剩时代，通过加大民生公共品的供给，一定程度上可以拉动社会需求，促进经济发展。

2、从社会建设看，要以改善民生为重点全面均衡推进社会建设，继续改善就业、医疗、住房、健康、教育等民生问题，缩小收入差距与财富差距，创新社会治理方式，通过更为灵活、多元的机制保障民生。

3、从生态文明建设看，优美的生态环境就是民生需求。以民生环境为重点，重点解决人民群众关心的水、气、声、土壤等环境问题，重点解决农村的面源污染、饮用水安全、生态贫困等人民利益密切相关的环境问题。

4、从文化建设看，要以推进人民文化建设为重点，人民不但是文化消费主体，同时也是文化创作，参与文化的主体，开展各种群众文化活动，寓教于乐，构建社会主义核心价值体系。

5、从政治建设看，民生问题不但是经济社会问题，同样也是重大的政治问题。要以民生促进民主，以民主带动民生。民生国家同样是实现人民民主的重要途径。调查表明，亚洲人理

解的政府民主最重要的就是解决人民的民生问题，持这一看法的亚洲人比例达到了 54.7%，而中国的比例更是达到了 67.1%。[3] 远高于将选举、批评的自由等作为民主的属性。

四、小结

民生国家道路是基于中国特色社会主义制度的不同于福利国家的一条新路，它更好地处理发展与人民福祉改善的关系，从而既保障了人民福利持续的提高，同时也避免了落入福利国家陷阱。

民生国家之所以不会陷入福利国家陷阱，主要有以下几点原因：第一，与发展相挂钩的政策，能够根据发展水平进行调整，同时，通过开发人力资源，能够促进发展。第二，民生国家所依托的，不仅仅是国家，更重要的是不同层级的共同体之间的互助。第三，社会成员所共有的公共资源，提供了税收之外的融资渠道，同时，也使得社会有条件以非市场化的配给制的方式供给民生公共品。

中国特色社会主义制度优势在于市场经济+社会主义的复合优势，与资本主义制度相比，社会主义在解决民生问题上显然具有明显的制度优势。进入新时代，面对新矛盾，我们需求推进民生领域的去市场化改革，充分发挥社会主义制度优势，推进民生国家建设，从而创造出比发达资本主义国家，更高水平、更可持续的民生的成就。

民生国家构建根本上是要改变普通人民为了满足基本生活需求而终生劳碌的状况，初步将劳动者从“物对人的奴役”中解放出来，从而促进实现属于所有人的“人的全面发展”，并最终实现人与人的自由联合。

注释：

[1] 《邓小平年谱（1975-1997）》，下卷，第 1364 页，中央文献出版社，2007 年。

[2] 指人均国民年收入在 12736 美元以上。

[3] 指回答贫富差距不大，所有人都享有衣食住等必需品作为对民主理解的比例。来源于东亚民主研究计划，<http://www.eastasiabarometer.org/chinese/news.html>

（本文发表于《中央社会主义学院学报》，2018 年第 1 期，作者授权观察者网发布。）