

### 在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

## 我国民生型政府构建的阻力因素及其克服

2010-04-23 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-23

**摘要:** 在我国社会转型时期,民生型政府的构建是政府坚持以人为本、着力改善民生、追求社会公平正义的重要体现。但是民生型政府的构建是一项系统、复杂的社会工程,构建中的阻力因素不容忽视,需在坚持一定原则的基础上,通过强化政府官员民生观念、优化政府组织机构、转变政府职能、完善相关民生制度、建立科学的考评机制以及加强社会监督等措施有步骤、有计划地推进。

**关键词:** 民生型政府,理论阐释,阻力因素,构建原则,具体措施

改革开放以来,我国经济经历了30多年的高速增长,国家财富不断增加,民生问题越来越受到重视,改善民生举措不断出台。究其原因,一方面是由于我国实行的社会主义市场经济催生了人们的自主意识和独立意识,大大提高了人们维护和发展自己利益的自觉性,人们向政府提出了各种各样的利益诉求;另一方面,政府以前过度注重经济增长而忽略社会地发育、公共服务的投入与社会保障体系地建设,导致民生问题日益凸显,社会矛盾不断加剧,给国家的和谐安定带来了很大地冲击。在当前全面贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的新时期,只有坚持以人为本,构建符合我国国情的民生型政府才是解决民生问题的根本出路。

### 一、民生型政府构建的理论阐释

所谓民生型政府就是坚持以人为本的执政理念,将改善民生作为公共决策的出发点,将满足民众的物质文化需求作为职能重心,将创造公共价值、维护社会公平正义作为价值目标的政府。

#### 1. 民生型政府的执政理念:以人为本

历史唯物主义告诉我们,人民是社会历史的主体,经济社会地发展必须坚持以人为本,要把人的全面发展作为经济社会发展的终极目标。因此,在我国社会转型时期,党和政府要始终坚持以人为本,把最广大人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,不断满足人民群众日益增长的物质文化需求,发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,促进人的全面发展。

#### 2. 民生型政府的职能重心:满足民众物质文化需求

现代民生不仅指人民的基本物质生活需求,也包括人民的基本权益、精神文化生活,等。从我国目前的情况来看,政府并未很好地满足民众日益发展和升级的物质文化需求,具体表现为我国教育、医疗、就业、住房、社会保障等关系群众切身利益的问题仍比较突出,要求改善民生地呼声还相当强烈。立足我国基本国情,政府应进一步转变职能,将满足民众需求作为工作职能重心,努力提高民众生活质量,使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

#### 3. 民生型政府的价值追求:社会公平正义

小平同志提出的“共同富裕”理论就是要全体民众公平地享受社会发展的成果。而我国目前公共财政制度、收入分配制度、城乡二元治理及户籍制度等不仅使民众不能公平地享受国家公共福利,而且还导致贫富差距日益拉大,影响社会安定。政府应通过转变观念以及制定公平正义的政治经济制度,从根本上扭转国民收入分配格局失衡的局面,逐步形成惠及全民的公共服务体系,最终实现共同富裕。

根据恩格斯的观点,国家的政治职能或称统治职能的实现,必须建立在它全面履行社会职能的基础之上,即应首先保障和促进民生。一个在民生方面长期没有建树,或无力解决重大民生问题的党和政府,不可能获得持久的合法性。因此,立足我国社会主义初级阶段的基本国情,民生型政府构建势在必行。

### 二、民生型政府构建中的阻力因素分析

#### 1. 传统民本思想的影响

中国传统的民本思想虽提出了“民为邦本,本固邦宁”、“仁民爱物”等一系列重要的民生观,但应清楚地

看到，这是以君权为基础的，主要倡导依靠圣贤相“替民作主”，而非“让民作主”。“替民作主”的民本思想对当代政府官员影响颇深，形成了一个经常出现的非常尴尬的“怪相”：一方面政府辛辛苦苦做了很多工作，另一方面公众却并不领情，对政府的工作仍然不满意，因为政府的所为并不是公众真正需要的。如果政府官员不转变“替民作主”的传统观念，不真正把民众作为主人来看待、不真正尊重民意，不依靠有效的民意渠道来了解公众的要求，民生型政府就没有建设好的希望。

## 2. 政府目标取向的错位

一些地方和领导干部中存在一些错误思路，制约着民生地改善。一是一些领导干部把改善民生与经济发展对立起来，片面认为改善民生必然会分散资金投入，影响经济发展速度。因此一些地方的领导干部搞大项目、大工程出手阔绰、挥金如土，在改善民生上却斤斤计较、一毛不拔，甚至还违规挤占挪用上级政府下拨的改善民生资金；二是有些地方政府在改善民生方面态度消极，总是以“条件不成熟”为借口来搪塞人民群众的合理诉求，将民众的现实利益实现时间拉长；更有些地方还用形式主义的作法糊弄群众，如，领导只是在过年过节时慰问下贫困群众，走走样子，而改善民生的中长远投入则毫无计划，更没有实际行动。这些做法其实就是想快出政绩、出大政绩、出看得见的政绩的想法在作祟，是一些人只考虑为自己加官进爵捞取资本，而毫不顾及百姓利益的自私表现。

## 3. 政府职能定位及机构设置不合理

改革开放以来，我国虽进行了几次大的机构调整，但机构设置还不尽合理。由于政府职能转变没能真正到位，专门负责公共服务和社会管理的职能部门数量偏少，人力物力投入不足。政府各部门之间有严重的部门利益倾向，往往将部门利益凌驾于民众利益之上。加上部门职能交叉、权责脱节和效率不高等问题仍比较突出，这些都直接影响着政府改善民生的成效。

## 4. 政府制度供给不足

首先，政府尚未从政治体制和机制上为民众参与提供足够的空间，民众由民主意识激发出的参与热情还不能得到引导和满足；其次，公共财政制度地设计明显偏向经济建设，忽略民生投入；收入分配制度地设计使得初次分配中劳动者的报酬标准偏低，居民收入在国民收入分配中的比重偏小；而户籍制度使得城乡居民无论是在经济的还是政治的权利方面，都存在着体制化的差别；另外，教育、医疗、就业等制度覆盖面还不够广，没能提供全民一致的公共福利。

## 5. 官员政绩考评标准不科学

现行的政府绩效评价指标过于狭窄，过多强调经济指标，不能全面考核政府行使其他职能的绩效，从而不能对政府绩效作出正确的评估。同时，政府官员绩效的评价不够重视民众的意见。作为为民众服务的政府，其工作的好坏理由民众来评判，但现实中我国对官员的政绩评价过多强调的是上级机关、同级相关部门的政府内部评估而忽视了社会、企业和公众的评价，这也是政府官员忽视民众利益诉求的很重要的原因。

## 三、民生型政府构建的基本原则与具体设想

民生型政府的构建是一项系统的、复杂的社会工程，需要在坚持一定的原则的基础上，采取系统化、全方位的改革措施有步骤、有计划地推进。

### 1. 民生型政府构建的基本原则

(1) 改善民生与经济发展兼顾原则。民生的改善离不开经济的发展，经济发展是改善民生的基础，但不能因过度注重经济增长率而忽视民生，民生的改善又将有效的拉动内需，促进经济的持续增长，改善民生是经济发展的目的，应将改善民生与经济发展有效地结合起来。日本的“所得倍增计划”就是这方面的最好体现。日本政府制定政策，要求各行各业每年都要根据经济发展水平的提高程度相应提高该行业工人的平均工资，保障工人的工资水平与国民经济增长幅度保持一致，这一措施的实施使得日本社会的不同阶层较为均衡地享受了经济高速增长带来的收益，从而较好的改善了民生问题。

(2) 照顾弱势群体利益原则。民生所关注的对象，很大一部分是弱势群体。弱势群体的基本民生能否得到妥善解决不仅是衡量社会公正的底线，也是评价政府工作绩效的底线。新加坡政府在改善弱势群体生活水平与质量方面下了很大功夫。为解决低收入群体住房问题，新加坡政府推行了“居者有其屋”计划。该计划提出，对购买经济适用房的民众实行免税优惠措施。同时，对于实在买不起房的居民，政府将其分为困难户和特困户，给予适当补贴，争取每户能够购买一套60-70平方米的旧房居住。我国弱势群体数目庞大，生活水平普遍较低，为切实保障弱势群体的基本生活，维护社会稳定，政府应在政策安排及资源配置等方面向弱势群体进行适度的倾斜。

(3) 政府自身利益服从民众利益原则。民生型政府的构建就是要实现民众利益最大化，而不是政府自身利益最大化，所以政府自身利益应服从民众利益，不能与民争利。20世纪70年代以后，西方国家开始了精简政府的运动，通过裁员、节俭、压缩机构，政府开支的膨胀得到了控制。同时，政府将削减的经费用于社会保障及社会福利上，给公民带来了很大的利益。我国政府应该裁员、严格限制乃至禁止公款吃喝和公款出国考察、旅游，严格限制公车消费，而节省出更多的资金用到民生问题中，从而实现政府和国民之间财富的均衡分配。

(4) 政府主导和社会参与原则。政府作为社会经济生活的组织者、社会事务的管理者、社会文化生活的引导者，几乎所有的民生事务都是在政府主导和推动下实现或完成的。政府工作的价值取向决定着一定时期政府工作的重心及各种政策的倾向性，公共服务能力的高低及公共责任的强弱也决定着政府改善民生的程度。因此，无论从哪个角度看，民生的行为主体都应是国家和政府。同时，随着我国市民社会的不断发展，各种社团组织纷纷

建立, 在促进社会公平、倡导互助友爱、舒缓就业压力、反映公众诉求、推进公益事业、化解社会矛盾等方面发挥着越来越重要的作用。加强政府与社会力量的合作, 将会大大提升公共服务的水平, 加快民生型政府的构建进程。

## 2. 民生型政府构建的具体设想

(1) 强化政府官员的民生观念。强化政府官员民生观念是构建民生型政府的前提。政府官员只有将民生牢记于心, 才能在日常工作中设身处地为老百姓的切身利益和生计着想, 才能真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。要强化政府官员的民生观念, 还需做到以下三点: 一是在党政干部的教育中凸显民生主题, 以民生为主题, 将共富、平等、民主、和谐等价值理念贯彻到干部教育中, 强化官员民生观念; 二是要经常组织干部深入基层, 让他们倾听民众呼声、了解民众需求, 从而增强改善民生的紧迫感、责任感; 三是官员的民生观念应与时俱进。民生问题在国家的不同发展阶段呈现不同的内涵和特点, 社会矛盾的关注点也会不断变化。政府官员只有根据情况的变化不断调整民生政策及措施, 才能将当前最需要解决的民生问题解决好。

(2) 稳步推进大部制改革, 强化政府公共职能。“大部制”作为我国政府机构的新一轮改革的着力点, 对我国民生型政府构建起着至关重要的作用。一方面, 它的推行将进一步优化政府组织结构、理顺部门间的权责关系。“大部制”通过将那些职能相近、业务范围趋同的事项相对集中, 由一个部门统一管理, 最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理, 从而提高行政效率, 降低行政成本。另一方面, 公共服务与社会保障部门地增设与整合也意味着政府将着力保障和改善民生, 向民众提供更多更优的公共产品与服务。但大部制的推行还存在着诸多困难, 如部门利益的协调、人员分流及权力监督等, 这需要在立足我国国情的基础上, 坚持以人为本、执政为民的理念, 从与民众利益相关、改革呼声最高的部门着手, 循序渐进地推进从中央到地方机构改革。

(3) 建立健全与民生相关的制度。完善的政府制度是民生型政府构建的重要保障。一是加快相关制度的制定, 用更进步、更完善的制度安排不断满足人民群众的物质文化需求的增长与升级, 提升民众的幸福指数; 二是在制度安排中体现公平、正义、共享的理念, 为提高民众收入、实现基本服务均等化提供保障; 三是各地方政府在贯彻中央政策的同时, 还应结合当地实际情况, 明确改善民生的重点, 制定出详细、可行的民生政策, 同时加强对政策执行的监督和反馈, 使改善民生真正落到实处。

(4) 构建以改善民生为导向的政绩考评机制。将民生问题的解决与改善程度纳入政绩考核体系并具体化, 以此为标尺来检验各级政府及其官员的施政绩效。政府绩效评估追求的应该是社会效益、政府服务质量和公民满意程度的高度和谐统一, 应当将民生问题地解决与改善程度具体化为若干指标, 作为检验各级政府及其官员政绩的标尺。如, 城乡居民生活困难的解决程度, 医疗、养老等后顾之忧的解除程度, 教育、住房、交通等生活需求的满足程度, 空气、水源、土地等环境状况的改善程度等, 将这些变成对各级政府及其官员的硬约束性指标。同时, 建立多重评估机制, 重要的是引进政府管理和服务对象即社会公众的评估, 逐步实现官方评估与民间评估并重。

(5) 加强社会监督。社会监督主要是指政府专门监督机构以外的监督, 包括人大的监督、政协的监督、群众的监督和新闻媒体的监督, 等。加强社会监督, 一方面可以督促政府改善民生, 加快民生型政府构建的进程; 另一方面可以一定程度上改善政府官员滥用职权、以权谋私、贪污腐败的现象。要实施有效的社会监督, 政府需积极推行政务公开, 将群众最关心、反映最强烈的各种问题公开, 医疗卫生、食品安全、生产安全、上学就业、公务员招聘、财务收支、工程招标、领导干部述职与测评、社会发展听证或论证、物价调整等, 提高政府透明度。另外, 政府还应拓宽监督渠道、规范监督程序以及建立有效的监督机制, 充分保障民众的知情权、决策权、监督权。

### 参考文献:

- [1] 王长江. 时代变化催生民生问题[J]. 人民论坛, 2007, (6): 11-13.
- [2] 杨兴林. 对“改善民生”的历史唯物论解读[J]. 理论探, 2008, (4): 15-17.
- [3] 曹文宏. 民生问题的政治学解读: 一种民生政治观[J]. 唯实, 2008, (2): 81-85.
- [4] 阎庚伦. 改善民生: 两种错误思路要不得[EB/OL]. [2007-11-23]. <http://news.xinhuanet.com/theroy/2007-11/23/content712655.htm>.
- [5] 樊勇明. 日本高速增长时期的“托底政策”及其对中国民生建设的启示[J]. 日本研究, 2008, (2): 5-14.
- [6] 王冠中. 新加坡人民行动党改善民生的实践及启示[J]. 东南亚研究, 2008, (4): 17-21.
- [7] 徐旭东. 民生概念政治范畴性质的确认[J]. 山东科技大学学报, 2008, (2): 19-22.
- [8] 赵华兴, 周敏凯. 民生问题与政府“善治”——构建和谐社会的分析视角[J]. 上海行政学院学报, 2008, (1): 39-45.
- [9] 郑功成. “民生四度”考问政绩[N]. 人民日报, 2008-02-27 (15).

作者简介: 李金龙(1964-), 男(土家族), 湖南慈利人, 教授, 硕士生导师, 中山大学政治与公共事务管理学院博士后, 研究方向: 地方行政制度(含行政区划); 杜娇(1988-), 女, 河南周口人, 硕士研究生, 研究方向: 行政体制创新。

作者: 湖南大学政治与公共管理学院 李金龙 杜娇

来源: 《华东经济管理》2010年第2期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>> 返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 孙锐：构建具有中国特色的人才治理体系 2015-05-14
- 汪雯 熊通成：美国联邦公务员工资的可比机制研究与启示 2015-05-14
- 欧洲公共行政组织（EGPA）主席爱德华多·昂加罗采访 2015-05-11
- 国务院鼓励科研人员离岗创业 保留身份待遇3年 2015-05-11
- 侯杨方：“一带一路”战略亟需建立人才培养体系 2015-05-11
- 南彦伟 赵旭：编制人才发展规划应树立新思维 2015-05-06
- 孙锐 孙彦玲：中国工程科技人才职业化、国际化开发问题与对策 2015-05-05
- 侯建国：创新创业人才培养要避免唯知识导向 2015-04-29

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有  
地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101  
院办电话：010-59762700  
科研管理处：010-59762558、59762526  
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210