

# “以民为本”与政府治理

## ——近几年中国政府的惠民政策分析

赵秀玲

(中国社会科学院 政治学研究所, 北京 100732)

**摘要** 惠民政策是近些年中国政府的一项重要举措,它标志着政府治理理念的重大转变,其内在依据则是“以民为本”。“以民为本”理念有一个形成过程,它是中国共产党人在学习、借鉴古今中外优秀成果的基础上,进一步发展马克思主义人本思想的必然结果。惠民政策主要有十大方面,其立足点和目标都是急人民所需,解决与人民群众切身利益息息相关的问题。惠民政策是一项历史性和革命性的举措,对于中国的现代化建设无疑具有重要意义。当然,它 also 存在着随意性、功利化的不足,应赋予其更多的制度建设和文化内涵。

**关键词** 惠民政策;以民为本;政府治理

中图分类号 D035

文献标识码 A

文章编号 1008-2689(2008)01-0040-07

随着中国经济的快速发展,也随着中国民主进程和社会变革的加快,政府职能的转变和人民群众的利益被放在越来越突出和重要的地位。尤其是近几年,中国政府已由“行政政府”开始向“服务政府”转型,一系列惠民政策纷纷出台,在社会上产生巨大的影响。“十七大”报告更是设专章谈“改善民生”问题,将“以民为本”的理念推向了一个新高度。有鉴于此,梳理“以民为本”思想生成的来龙去脉,探讨政府职能转变的重大作用,分析惠民政策的内涵、特征及其价值,显然是非常必要也是很有意义的事情。

### 一、“以民为本”理念的形成

惠民政策作为一项政府举措,它具有外在性和技术性的特点,而其内在性的根本依据则是形而上的观念,这就是“以民为本”。在分析惠民政策之前,有必要考察“以民为本”思想的形成过程,从中可见其历史性、时代性、现代性以及世界性的发展脉动。

首先,中国传统文化中的“民本”思想是基础。以往,我们总是习惯于从西方的角度否定中国传统文化现代思想意识,于是,以西方的“民主”简单否定中国传统中“民本”的价值,这成为一种时代风尚和学术话语霸权。其实,无论怎么说,我们都不能不承认中国古代确实存在着“民本”思想,这在先秦和明清之际表

现得最为明显和突出。“民本”思想最早可追溯到“民惟邦本,本固邦宁”<sup>[1](54)</sup>,荀子有“天之生民,非为君也。天之立君,以为民也”<sup>[2](504)</sup>,孟子说得更明确和概括,那就是“民为贵,社稷次之,君为轻”<sup>[3](973)</sup>。到明清之际,不少思想家继承了先秦以来的“民本”思想,并在批判封建专制主义的前提下,进一步倡导“民本”的重要性。如黄宗羲说:“我之出而仕也,为天下,非为君也,为万民,非为一姓也。吾以为天下万民起见,非其道,即君以形声强我,未之敢从也。”<sup>[4](4)</sup>到近现代,梁启超也指出:“我国有力之政治思想,乃欲在君主统治之下,行民本主义之精神。此理想虽不能完全实现,然影响于国民意识者既已甚深,故虽累经专制摧残,而精神不能磨灭。”<sup>[5](718)</sup>可以说,中国自古及今有一条时断时续的历史线索,那就是“民本”的精神。作为建设有中国特色的社会主义,作为强调“中国经验”的中央政府,其“以民为本”的思想显然是以中国古代“民本”精神为根本的,否则就必然成为无本之木和无源之水。

其次,西方民主思想成为“以民为本”思想的外动力。众所周知,中国古代虽有鲜明的“民本”思想,但其立足点主要还是站在封建统治角度的“治民”,而非站在人民群众本位的平等、民主、自由的幸福生活之上,这也是为什么中国文化内部没有自生出一个现代的社会与国家。“五四”开始的中国现代文化思想借鉴了西方的现代思想意识,于是民主自治的理念才渐渐深

收稿时间 2007-10-05

作者简介 赵秀玲(1964-),女,山东蓬莱人,中国社会科学院政治学研究所研究员。

©1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

入人心,因此,中国现代国家的形成与发展显然离不开西方民主自治这一维度的。以20世纪八十年代以来中国的村民自治为例,不论是自治理念还是内涵和技术程序上,它都吸收了西方自治理论的成功经验和范式,这是其得以快速发展的有力保证。还有,之所以近些年我们的民主进程和“以民为本”的实施速度加快,与世界格局的发展是联系在一起的,中国农民工的人权保障某种程度上也是对于世界人权的有力支持!

再次,马克思主义是“以民为本”思想的精神内核。与封建主义和资本主义等制度有着明显的不同,马克思主义一直强调人民尤其是无产阶级的伟大作用,将之看成国家的主人和历史的创造力量,也就是说,“人民”既是历史的创造者,又是革命的最终目的。如马克思明确指出:“不是国家制度创造人民,而是人民创造国家制度。”国家制度如果不再真正表现人民的意志,那它就变成有名无实的东西了。<sup>[9](218,316)</sup>作为马克思主义者的中国共产党人,他一直将“人民”放在本位就容易理解了,因为脱离了“人民”就无所谓共产党和马克思主义了。

最后,“以民为本”是发展了的马克思主义理论的集中体现。尽管从精神实质上说,中国共产党人继承和发展了马克思主义,尤其在人民民主专政和人民当家作主上得到了充分的体现。但是,由于中国复杂的实际情况,也由于对马克思主义理解的偏向,新中国成立后一段时期内,在治国方略上我们出现了一些明显的失误,其中最根本的一点就是政治绝对压倒经济,尤其没有将提高中国人民的物质生活水平放在首位。鉴于历史的经验教训,邓小平把解放思想、发展生产力和改善人民群众的生活放在重要的战略位置,而最能体现邓小平思想的是他的“人民立场”和“人民本位”,他说:“尊重群众,热爱人民,总是时刻关注最广大人民的利益和愿望,把‘人民拥护不拥护’、‘人民赞成不赞成’、‘人民高兴不高兴’、‘人民答应不答应’作为制定各项方针政策的出发点和归宿。”<sup>[7](450-451)</sup>这与毛泽东的“人民,只有人民,才是创造世界历史的动力”<sup>[8](103)</sup>具有内在精神的一致性,但其具体性、针对性和人民本位的思想显然有所加强。江泽民提出“三个代表”的思想,其中“民本”的思想是其核心,他说:“关心群众,首先要关心困难群体的疾苦;为最广大人民谋利益,首先要为困难群体谋好利益,因为他们眼前最困难,最需要帮助。……各级领导干部都要把创造更多的就业机会作为重大课题来研究解决。能不能富有成效地帮助群众排忧解难,是衡量领导干部群众观点强

不强、工作实不实,实践‘三个代表’要求好不好的重要的试金石。”<sup>[9](645)</sup>

胡锦涛在继承前人“民本”思想的基础上,又有了丰富、发展和完善。比如,胡锦涛在“七一”重要讲话中强调指出:“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民,学习贯彻‘三个代表’的重要思想,必须牢记这一点,以最广大人民的根本利益为出发点和落脚点,这是衡量有没有真正学懂、是不是真心实践‘三个代表’重要思想最重要的标志。认真实践‘三个代表’的重要思想,切实把‘执政为民’的要求落实到具体工作中去,必须从理论和实践的结合上搞清楚立党为公、执政为民的重要意义和实现途径。由此可见,胡锦涛与江泽民在“民本”思想上的关联。更为重要的是,胡锦涛近几年在“执政为民”思想上的发展和创新,这主要表现在科学发展观、以人为本、改善民生等方面,具体措施则体现在“惠民政策”的实施,切实从百姓最急需、最关心的问题着眼,花大气力解决民生疾苦和普通群众的生存困境。尤其值得一提的是,十七大报告单列一章《加快推进以改善民生为重点的社会建设》,将“民生”放在一个非常重要的位置来阐述,这是“以民为本”思想最为集中的体现。其中有这样的提法:“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力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,推动建设和谐社会。”具体而言,它包括六个方面:一是优先发展教育,建设人力资源强国。二是实施扩大就业的发展战略,促进以创业带动就业。三是深化收入分配制度改革,增加城乡居民收入。四是加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。五是建立基本医疗卫生制度,提高全民健康水平。六是完善社会管理,维护社会安定团结。<sup>[10](37-40)</sup>

由此可见,“以民为本”思想的形成是一个复杂、融合和创造的过程,是对古今中外优秀成果的继承和发展。十六大以来,这一思想更是被赋予了其现实的、具体的、系统的、制度的内涵,因为它更趋实际,更贴近民心,更具有民本的情怀,否则就很难想像有一系列惠民政策的出台。

## 二、惠民政策的主要内容

谁都不能否认中国的现代化建设尤其是经济建

设所取得的巨大成就,可以说,一个经济大国正在势不可挡地快速腾飞。但也必须承认,在中国的发展过程中,同时出现了不少棘手问题,有的还是根本性的。其中,普通人尤其是最广大的工人农民生活还不够富裕,有的还是比较贫穷落后的。基于此,中国政府开始将工作重点放在“民生”之上,尤其将解决人民群众的疾苦和生活困难放在首位,于是,惠民政策应运而生。

从近几年出台的惠民政策看,它所涉及的范围十分广泛,但归结起来,不外乎急广大人民群众之所急,需广大人民群众之所需。人民网要闻部与中国社会科学院政治学研究所于2007年9月24日联合推出了《“十大惠民政策”评选》。<sup>[1]</sup>在1500多位网友参与的投票中,“农村免除义务教育阶段学杂费”一项以1225票名列首位。众所周知,因为经济困难和乱收费,农村子女辍学是一个严重的社会问题,为了让所有孩子都能上得起学、上好学,党和政府高度重视教育发展和教育公平,出台了一系列重大政策措施。国务院决定,从2006年春季学期开始,我国西部地区率先进行农村义务教育经费保障机制改革,全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,继续执行免教科书费、补助寄宿生生活费政策,并对部分专项资金实行国库集中支付,资金直达学校,受益学生达到4880万人,平均每个小学生减负140元、初中生减负180元。2007年在中部和东部地区全面推行农村义务教育经费保障机制改革,全国1.48亿名农村义务教育阶段中小学生全部落实免除学杂费政策,所需经费全部纳入预算,足额安排。<sup>[2]</sup>农村免除义务教育阶段学杂费”意义重大,温家宝总理称之为“我国教育发展史上的一个重要里程碑,它必将对全面提高国民素质产生重大而深远的影响。”<sup>[3]</sup>

位居第二位的是取消农业税。农业税自古皆然,它在中国已有2600多年的历史,它仿佛是天经地义的事情!以往一个偌大的帝国主要是由农民税收支撑着,即使建国以后,农村也是支撑工业和国家经济命脉的主力,这也是长期以来农村处于社会的底层以及贫穷落后的根源。随着中国经济尤其是城市经济的发展,也随着执政党“以民为本”和“执政为民”思想的确立,城市支援农村,城市反哺农村的政策得以确立,而免除农业税即是具有革命意义的一大措施。2004年3月,温家宝总理在“两会”上明确宣布:“除烟叶外,取消农业特产税,每年可使农村减轻负担48亿元。从今年起,要逐渐减轻农业税税率,平均每年降低一个百分点以上,五年内取消农业税。”据国家税务总局统

计,截至2005年12月23日,全国免征农业税的省份达到28个,预计全年共减轻农民负担约220亿元。<sup>[4]</sup>2005年12月29日,十届全国人大常委会第十九次会议高票通过决定,自2006年1月1日起废止《农业税条例》,从此,在中国延续两千多年的农业税成为历史。2007年的《政府工作报告》指出,2006年中央财政用于“三农”支出3397亿元,比上一年增加了422亿元。这是一个一反一正发生根本变化的惠民政策,原来是向农村征税,现在不仅减免农村税,而且还给农村以大量地援助和投入。从而,让农民看到了实实在在的实惠。

处于第三位的是建立覆盖城乡居民的基本卫生保障制度。近年来,全国财政用于卫生投入的增幅年均均在20%以上。根据《卫生事业发展“十一五”规划纲要》,“十一五”时期,要在全中国初步建立覆盖城乡居民的基本卫生保健制度框架,包括比较规范的公共卫生服务体系,新型农村合作医疗制度和县、乡、村三级医疗卫生服务体系,比较完善的城市社区卫生服务体系,比较规范的国家基本药物制度和公立医院管理制度,促进人人享有公共卫生和基本医疗服务。这将从根本上解决城乡居民尤其是农民就医难、看病难等最为棘手的问题,可谓大快人心和深得民心。

第四项受到关注的惠民政策是解决农民工问题。农民进城打工是与改革开放相伴而生的一种现象,也可以说,正是农民工的进城打工使得中国城市得以快速发展,是农民工支撑起了城市以及中国经济的骨架。然而,长期以来,我们很少真正关注农民工,有的地方甚至出现对他们采取歧视、虐待和盘剥的现象。这最突出地表现在拖欠农民工的工资,不关心他们的人身安全和子女教育等问题。关于对待农民工的问题在社会上一度成为新闻热点,也产生了极大的负面效应。2003年11月,国务院办公厅下发通知,决定自2004年起用3年的时间基本解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题。2006年3月27日,国务院又出台了《关于解决农民工问题的若干意见》,其中涉及工资、社会保障、公共服务、权益保护等一系列善待农民工新政策。此后,各地提高农民工待遇、改善农民工的工作和生活条件的措施也陆续出台,农民外出务工的环境和条件逐步改善,输出输入地、各有关部门协调配合的工作机制已经建立,全社会理解、关心、保护农民工合法权益的大环境正在形成。长期困扰国家、政府和社会的农民工问题正在逐渐得到解决,社会稳定的因素因此而大大增加。有资料显示,截至2005年底,建设领域农民工工资历史拖欠问题基本得到解



决。农民工的工资收入明显提高,自 2004 年以来,全国农民工外出务工月平均收入呈稳步增加态势,2006 年达到 946 元,比上年增长了 9.9%。<sup>[15]</sup>

第五项备受关注的惠民政策是建立城乡最低生活保障制度。应该说,城乡居民整体生活水平较前有了明显的提高,但困难户和贫困户还是大量存在的,这就为我国实现小康社会和“以民为本”的思想提出了严峻的挑战。列宁说:“在一个贫穷落后,文盲充斥的国家是不可能建设社会主义的。”同样的,当广大城乡还有不少人生活在贫困线以下,我们的小康社会和“以民为本”的理想就是一句空话。基于此,党的十六大提出了探索建立农村最低生活保障制度的要求。2007 年 8 月,《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》下发至各地执行。目前,全国 31 个省(区、市)都已部署建立农村低保制度,预计年底前将实现农村低保制度全面建立、低保金发放到户的工作目标。农村低保对象预计年底将达 3000 万人。中央和地方政府为此投入的资金超过 100 亿元。近年来,中央财政还不断加大城市低保资金的补助力度,由 2000 年的 8 亿元增加到 2007 年的 151 亿元,覆盖人数由 2000 年的 400 多万人增加到目前的 2200 多万人,基本实现了城市居民最低生活保障对象之应保尽保。<sup>[16]</sup>生活在城乡最底层的居民免除了衣食之忧,我们的社会和国家才能安定团结,获得可持续发展的机遇。

位居第六的惠民政策是解决低收入家庭的住房问题。当下中国的住房问题严重困扰着城乡居民的正常生活,尤其是低收入家庭与惊人的高房价形成鲜明的对比。也就是说,一面是低收入的城乡居民,一面是不断攀高的房价,这就意味着:在现有的状况下,这一部分居民永无改善住房的机会和可能。针对这一状况,2005 年国务院办公厅印发了《关于切实稳定住房价格的通知》,转发了《关于做好稳定住房价格工作意见》。2007 年 8 月《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》首次明确提出,把解决低收入家庭住房困难工作纳入政府公共服务职能。建立和健全廉租房保障,规范和改进经适房管理,多渠道解决城市低收入家庭的住房困难。虽然目前这一棘手问题还没有得到解决,但政府的决心是坚定的,一些措施也开始出台。

第七个重要的惠民政策是新型农村合作医疗制度的建设。十六大以前已决定开展试点工作,2002 年 10 月,中国政府作出在全国建立新型农村合作医疗制度的决定,这一制度的基本做法是:自愿参加合作

医疗的农民,以家庭为单位按每人每年 10 元(部分东、中部地区稍高)缴纳合作医疗资金,同各级政府每年每人补助的 20 元一起形成合作医疗基金,储存在县、市国有商业银行或信用社的财政基金专户内。2005 年卫生部提出扩大试点,2006 年的《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出了到 2008 年在全国农村基本普及新型农村合作医疗制度的目标,要求中央和地方财政提高补助标准。从 2007 年开始,新农村合作医疗制度建设由试点阶段转入全面推进阶段,到年底,这一制度覆盖的县(市、区)要达到全国县(市、区)总数的 80%,2008 年基本覆盖全国所有县(市、区)。随着新型农村合作医疗制度建设的加快,长期困扰农民的“看病难、吃药贵”问题将得到缓解。

第八项重要的惠民政策是保障劳动者的人身安全。党中央、国务院高度重视安全生产。党的十六届五中全会确立了“安全发展”的指导原则,完善了“安全第一、预防为主、综合治理”的方针;六中全会把安全生产作为构建社会主义和谐社会的重要内容,纳入社会管理的范畴。2003 年 6 月国务院办公厅下发《关于深化安全生产专项整治工作的通知》。2004 年初国务院作出的《关于进一步加强安全生产工作的决定》,明确了我国安全生产中长期奋斗目标。

第九项重要的惠民政策是加快农村基础设施建设。分田到户,包产到户,实行农村生产责任制,这是改革开放之初一项提高生产力的重大举措。但是,农村基础设施建设由此也受到了限制甚至破坏的状况。越到后来,这方面的危害性越明显地暴露出来。2006 年《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》指出,国家将加快乡村基础设施建设,着力加强农民最急需的生活基础设施建设。2007 年 3 月,温家宝总理在《政府工作报告》中指出,要“大力加强农村基础设施建设。加快农村水利、道路、电网、通信、安全饮水、沼气等设施建设。集中力量用两到三年时间基本完成全国大中型和重点小型病险水库改造。加快安全饮水设施建设,今年再解决 3200 万人的安全饮水问题。”这是既关系到民生又关涉小康社会建设的命脉所在。

第十项重要的惠民政策是对种粮农民实行补贴。长期以来,由于农民种粮成本过高,以至于导致严重亏损的情况,这势必影响农民种粮的积极性。而粮食历来是中国的立国之本,民生之所系,为了调动农民种粮的积极性,2004 年 1 月,中央发布《关于促进农民增加收入若干政策的意见》(简称“1 号文件”)决定

实行粮食直补、良种补贴和大型农机具购置补贴政策。随后,又出台了保护耕地、加大农业投入、严格控制农资价格和实行粮食最低收购价4项保障措施。2004年至2006年全国共对种粮农民直接补贴390亿元,使7亿多种粮农民直接受益。2007年,中央财政新增156亿元补贴资金,加大对种粮农民的农资综合直补力度。新增补贴资金后,中央财政对种粮农民的农资综合直补资金规模达到276亿元,比上年增长130%。加上今年已安排的从粮食风险基金列支的151亿元粮食直补资金,2007年国家对种粮农民两项直接补贴总额达到427亿元,比上年增长165亿元,增长63%。<sup>[17]</sup>这一惠民政策将直接改变农村弃田不种粮的状态。

当然,除了上面人们最关心的十大惠民政策外,还有增加就业、提高个人所得税起征点、青少年健身、春运火车票不涨价和师范生免费教育等方面,这充分反映了中央政府治理理念的改变,即在“以民为本”的前提下,全面给老百姓带来看得见、摸得着的实惠。广大城乡居民尤其是农民也由“贡献群体”向“受惠群体”转变。

### 三、惠民政策的特性及其意义

如果从局部来看,中央政府所实行的惠民政策只是现代化建设中的一个环节,其差异也只是多一个或少一个的问题。但是,如果从宏观上看,尤其从历届政府对于人民群众的态度,从其治理方式的转变来看,新一届中央政府所实行的惠民政策,无疑具有根本性的特点和革命性的意义,它反映的是真正将“以民为本”和“执政为民”落到了实处,真正将“民生”作为一切工作的重点和最后归宿。

近几年中央政府所采取的惠民政策较以往更加全面、系统、具体和富有成效,这是最明显的特点。应该说,在十六大之前,中央政府也有不少惠民政策出台,但包括十大惠民政策在内的所有惠民政策,无疑是对中国当下存在的“民生”问题的全面展开,并且其具体直接也是前所未有的,也让广大人民群众真正看到了实惠。以农业税减免和补助农民种粮为例,原来是向农民伸手摊派而现在是反哺支援农民,这样农民就可以将压弯的腰板直起来了,也可以毫无顾虑地从事农业生产,因为他们身后有国家强有力的支持和关爱。再如,农民孩子上学难的问题长期困扰着农民,也影响着中国社会的发展,以往只是在舆论上给予支

持,而今则实行免除农村义务教育的学杂费,对困难生则进行补贴,这样农村孩子辍学的状况也就可以得到根本解决。总之,为城乡居民尤其是农民办实事,真正想他们之所想,急他们之所急,站在他们的立场为他们说话,即真正的“以民为本”,这是近几年惠民政策全面推进的一个最突出的特点,因此它也受到人们的普遍关心和拥护。

科学发展观是近几年惠民政策的另一个表现方面。惠民政策的全面出台,当然有其后面的“以民为本”作为依据,但科学发展也是其相当重要的价值标准。这是因为,站在科学发展的角度来看,只有城市的发展和某一部分人的富裕,中国是不可能实现现代化,也不可能真正出现和谐共荣的局面。换言之,只有占大多数的农民真正富裕和安康了,中国才算实现了小康和成为现代富强的国家。因之,在当前中国经济获得了较大发展的情况下,我们决不能抛弃尚未富裕的广大人民群众,而只着眼于一部分先富起来的所谓“精英”阶层,这必然使已经形成的经济发展受到抑制,国家的稳定与和谐也是一句空话。另一方面,目前实行的惠民政策也具有较强的科学性,尤其是具有科学的可操作性。如有的政策像补助种粮农民是扶持和鼓励,并不是越俎代庖,更不是养成农民的懒惰和等靠思想。另如,为什么要加强农村基础设施的建设呢?就是因为没有全面系统的农村基础设施,只靠一家一户的个体经营,是不可能建设现代化的农业和现代化的国家的,因为它是缺乏科学依据的。还有,中央政府提出加快农村水利、道路、电网、通信、安全饮水、沼气等设施建设,其中多用沼气就是出于节约资源、避免环境污染、重视循环经济的一项举措,是科学发展观的体现。

“以人为本”是近几年惠民政策的第三个突出特征。现代化建设也好,经济发展也罢,归根结蒂是“人”的问题,即广大人民群众的生活是否得到了提高和幸福。据2005年有关部门对全国部分村庄进行的实地调查显示:96%的村庄没有排水沟和污水处理系统,89%的村庄将垃圾堆放在房前屋后、坑边路旁甚至水源地、泄洪道、村内外池塘,无人负责垃圾收集与处理。<sup>[18]</sup>这样的状况反映了广大农民缺乏基本生活状况,也是精神空虚和心灵遮蔽的集中体现。而惠民政策提出的加快农村基础设施的建设,就是从提高农民的物质、文化、精神水平考虑的。另如在保证劳动者的人身安全上,中央政府非常重视,明确提出“安全发展”和“安全第一”的原则,人的安全、人的生命被放在最为重要的地位。还有对待农民工的态度大有改变,



这包括他们的待遇、权利、地位和生活环境都与以前大为不同，农民工再也不是城市中的边缘人，而是中国城市建设和现代化建设不可或缺的重要力量。废除农业税这个决定，是真正利民的重大举措，阿塞拜疆驻华大使雅沙尔·阿利耶夫高度评价：“中国的改革是从农业起步的，全面取消农业税，还利于民，再次确定了中国未来发展的方向”。中央党校农业问题专家曾业松也说：历史上的“重农”，重的多是农民的生产力，而不完全是农民的利益。这种以“重税”为前提，以“夺农”政策相伴随的“重农”，对农民来说不是福音。“毫无疑问，取消农业税，对农民直接补贴是新一届中国政府‘新重农’思想的体现。”<sup>[9]</sup>总之，尊重、爱护、帮助广大人民群众尤其是弱势群体，是近几年中央政府采取的惠民政策的精神实质之所在！

现代的思想意识是近几年惠民政策的第四个方面的特点。我们说中央政府实行的“以民为本”与中国古代的“民本”思想有内在的一致性，并不等于说二者可以划等号，因为毕竟前者是以马克思主义为指导，并吸收了西方民主的有益经验，这就决定了其现代的观念。建设中国特色的社会主义和“与时俱进”等思想的提出就能充分地说明这一点。因之，中国政府实行的惠民政策是在国际大背景下，根据中国国情的一种创造。从这个意义上说，惠民政策不只是技术性的，而是有着长远意义和现代价值观这一根本前提的。比如，中央政府决定，加大农村信息化建设的力度。充分利用和整合涉农信息资源，重点抓好“金农”工程和农业综合信息服务平台工程建设。其目标是基本实现村村通电话，乡乡能上网。这是现代思想意识的充分体现，因为现代社会是信息社会，加强农村信息化建设将会进一步促进农村社会的开放和发展，为实现农村现代化提供强大动力。换言之，只有中国的广大农村注入了现代的思想意识，它才会更加富有生机活力。令人可喜的是，现在的惠民政策处处以现代意识作为引擎。

总之，近年来的惠民政策是一种革命性的举措，它在观念、内涵、方法和操作程序上都被赋予了新的精神和色彩，“人民”尤其是弱势群体成为中央政府和全社会关爱的对象，而我们一切的工作重点都围绕这个核心进行。这既符合我党的根本性质和宗旨，也是科学发展观、以人为本、执政为民思想的集中体现。

惠民政策具有重大的现实意义和理论意义，它在中国的现代化建设中必将产生良好的影响和积极的作用。一是确实解决了广大人民群众，尤其是弱势群体安身立命的重大问题。古人云：“民以食为天。”杜甫

当年也发出了“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”的呼声。进入21世纪后，当不少城乡居民还存在衣食之忧时，我们的现代化建设是不可能得以实现的，所以解决了这部分人的生活之忧，也就等于将小康社会的建设安放在一个稳固的基座上。二是调动了广大人民群众的积极性和创造性。建设小康社会和现代化国家，不只是靠一部分所谓的“精英”人物能够实现的，它需要更广大的人民群众参与其中。如果广大城乡居民不受重视，甚至有衣食之忧，他们是不可能成为现代化建设的生力军；而惠民政策则会将广大人民群众团结起来，真正使之成为国家的主人翁，积极投身到小康社会和现代化国家的建设中，发挥其聪明才智。有人总以为，社会精英是历史的创造者，其实广大人民群众的作用更不可忽视，后者是基础和前提，是社会精英可靠的“分母”。三是促进全社会的稳定、和谐、健康发展。当广大城乡居民处于生存困境时，它必将成为社会问题的滋生地和不稳定的因素，而惠民政策则消除了这一隐患，同时还会使广大人民群众成为制度和政策的支持者和维护者，这就相当于给整个社会安装了“安全阀”，于是我们的现代化建设就会进入可持续发展的良性循环的轨道。四是从“国家本位”回到“人民本位”，真正使“行政政府”变为“服务政府”，实现人民的利益高于一切的目标和宗旨。以往，我们也一直谈“全心全意为人民服务”，但是由于各种原因，这一宗旨很难落实到实处，相反，官本位思想和行政命令的管理方式一直起着主导作用。当下，我们虽不能说这种状况完全得以改变，官本位思想和行政命令从根本上消除了，但惠民政策所表明政府管理理念与“执政为民”思想，确实有了根本性的变化，这就是“民本”和“服务”的意识大大加强了。如个人所得税征税起点的提高，尤其是对高收入者加强征收和监管的力度，这样既减轻了普通居民的负担，又增加了精英阶层的责任和义务。从政府管理来看，也使其惠民与服务功能得以充分的体现。

当然，目前的惠民政策还存在一定的问题。如具体的个别举措较多，而制度化和程序化的建设还不够完备，给人以较为随意和混乱的感觉，从而缺乏整体的设计和有计划的实施步骤，这明显表现出过于功利化的倾向。又如，对惠民政策的经济因素强调得较多，而对于惠民政策的文化和精神则有所忽略，除了免费义务教育外，较少谈到城乡的道德、精神和文化素质的提高。从缓、急的情况来看，农村经济当然远比文化来得重要得多，但我认为，真正的惠民政策应该落实到“文化”的层面，否则也只是舍本逐末，不能解决根

本性问题。还有,惠民政策的命名本身也存在一定的问题,即过于强调政府的施“惠”,而忽略广大人民群众本身就是小康社会和现代化建设的主力军,他们才是真正功臣和施惠者,政府和才是受惠者。因之,使用“惠民政策”这个词还留有官本位的潜意识心理,不利于“以人为本”和“执政为民”思想的体现,这是需要进一步研究的课题。但不论怎么说,近几年的惠民政策确实反映了中国政府的观念更新,是中国社会和文化转型的一个非常明显的标志,具有里程碑的地位和意义。

#### 参考文献

- [ 1 ] 华鸣凤等注.尚书·五子之歌[M].云南大学出版社,2004.
- [ 2 ] (清)王先谦.大略篇[M].荀子集解(下).卷十九.中华书局,1997.
- [ 3 ] (清)焦循.尽心章句下[M].孟子正义.卷二十八.中华书局,1996.
- [ 4 ] (清)黄宗羲.原臣[M].明夷待访录.中华书局,1981.
- [ 5 ] 梁启超.先秦政治思想史[M].商务印书馆,1926.
- [ 6 ] 马克思.黑格尔法哲学批判[A].马克思恩格斯全集.第1卷[C].人民出版社,1995.
- [ 7 ] 江泽民.用邓小平同志建设有中国特色社会主义理论武装全党[A].十四大以来重要文献汇编.上册[C].人民出版社,1996年.
- [ 8 ] 毛泽东.论联合政府[A].毛泽东选集.第3卷[C].人民出版社,1991.
- [ 9 ] 江泽民.党的作风建设的核心问题是保持党同人民群众

的血肉联系[A].江泽民论有中国特色社会主义[C].中央文献出版社,2002.

- [ 10 ] 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[M].人民出版社,2007.
- [ 11 ] 刘锋.惠民政策:农村免除义务教育学杂费暂居榜首.人民网, www.people.com.cn,2007- 10- 11.
- [ 12 ] 韩洁.我国明年全面推行农村义务教育免除学杂费政策.新华网 2006- 12- 20.
- [ 13 ] 李春.温家宝:在全国农村普遍实行免除学杂费的义务教育.新华网 www.news.cn,2006- 03- 05.
- [ 14 ] 姚笛.28个省免征农业税,预计今年农民减负约220亿元.中国新闻网 www.Chinanews.com,2005- 12- 23.
- [ 15 ] 经济日报记者.大部分省份已经建立农民工工资保证金制度.经济日报网站 2007- 05- 06.
- [ 16 ] 杜宇.让人民生活更美好——今年以来改善民生措施述评.新华网, www.news.cn .2007- 09- 02.
- [ 17 ] 财政部.关于做好2007年对种粮农民农资综合直补工作的通知.中央政府门户网站 www.gov.cn.2007- 05- 21.
- [ 18 ] 朱隽.加强农村基础设施建设政策解读[J].人民日报,2006- 02- 26.
- [ 19 ] 陈芳、吴晶.5年:中国告别农业税.新华网, www.news.cn , 2004- 03- 06.

(责任编辑:北纬)

## Putting People First and Governance of the Chinese Government: Aanalysis on the Policy of Benefiting the People

ZHAO Xiu-ling

(The Institute of Political Science Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: The policy of benefiting the people is an important measure in China in recent years, and it marks a great change in the idea of governance for Chinese government, with its inner basis being ‘putting the people first’. The concept of ‘putting the people first’ has a long history. It is the result of using Chinese experience of ancient and contemporary era, and further developing the Marxism by the communist. The policy contains ten aspects, whose foothold and goal are both giving prominence to the people and solving the problem closely related to the people’s benefit. The policy of benefiting people is a historic and revolutionary measure; it is of great significance in the Chinese modernized construction. Of course, it also has shortcomings, for example, at will and utility, and we should strengthen its system and cultural construction.

Key words: the policy of benefiting people; putting people first; governance of the Chinese government