

美好生活需要与民生政策供给的优化

陈帅飞, 曾 伟

摘 要: 人民的美好生活需要对民生发展提出了新的要求。当前民生政策供给存在着不平衡不充分的问题。优化民生政策供给的关键在于有针对性地满足人民的“一般性美好生活需要”和“特殊性美好生活需要”。同时, 构建城乡一体化的民生政策供给体系; 提高社会群体间民生政策供给的均衡程度; 强化民生政策供给的跨地域统筹协调; 持续提升民生政策供给的量级水平; 加强民生政策中的人文关怀; 填补民生政策供给过程中相对被忽略的小众化领域。

关键词: 社会主要矛盾; 美好生活需要; 民生政策; 民生政策供给

中图分类号: F123.16 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2019)03-0162-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.03.015

一、人民的美好生活需要对民生发展提出新的要求

党的十九大报告指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^{[1](P11)}。相较于党的十一届六中全会审议并通过的《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》中指出的“我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,人民对未来生活向往的应然由“日益增长的物质文化需要”演化为了“日益增长的美好生活需要”,而现实发展的实然则由“落后的社会生产”转变为了“不平衡不充分的发展”。当现实发展的实然不能满足人民对未来生活向往的应然时,矛盾就此产生^[2]。

“发展”是影响社会主要矛盾发生转化的关键因素。为了满足改革开放初期“人民日益增长的物质文化需要”,我国以经济建设为中心快速发展,积极改变“落后的社会生产”。经过三十多年的快速发展,人民的生活水平有了显著的提高,不再只是简单追求物质文化层面需要的满足,而是转变为了对“美好生活需要”的全面追求。与此同时,由于在发展的过程中对于一些问题处理的欠妥以及一味快速发展经济所产生的部分“副作用”,三十多年的快速发展在明显改变了“落后的社会生产”的同时也伴随出现了发展不平衡不充分的问题,并且这一问题已然是阻碍“人民日益增长的美好生活需要”得到满足的主要因素(如图 1 所示)。

对我国社会主要矛盾转化的判断是运用辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论对党和国家事业的新变化、特别是对我国社会供需现状和趋势的变化及时总结与思考的结果^[3]。新的社会主要矛盾是需求侧“人民日益增长的美好生活需要”与供给侧“不平衡不充分的发展”之间的矛盾。从需求

作者简介: 陈帅飞,厦门大学马克思主义学院博士研究生,厦门大学中国特色社会主义研究中心研究人员(福建 厦门 361005);曾伟,管理学博士,中国地质大学(武汉)公共管理学院教授(湖北 武汉 430074)

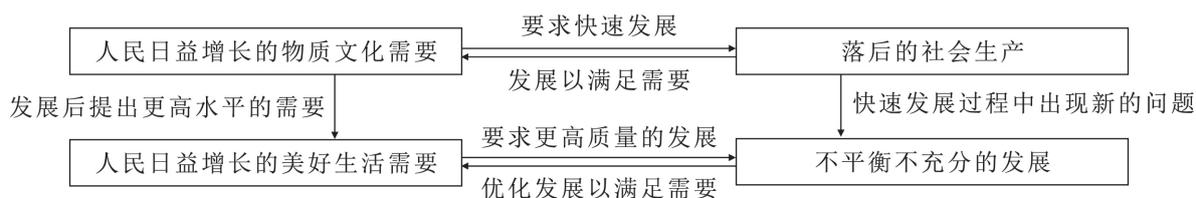


图1 社会主要矛盾的转化示意图

侧来看：新的社会主要矛盾的判断蕴含着坚持人民主体地位的美好生活追求、人民共同富裕追求及人民评判标准下工具理性与价值理性相统一的价值内涵^[4]。站起来、富起来到强起来的发展逻辑内含社会主要矛盾的转化，人民美好生活需求的立体化、多样化则彰显出发展不平衡与不充分的新矛盾^[5]。就基本内涵与主要方面而言，更加强调生产方式的转型升级和发展的质量与效益，更加强调生活方式与生产方式的内在统一，更加注重新时代人民生活的内涵、品质与价值^[6]。从供给侧着眼：新的社会主要矛盾的解决需要坚持以供给侧结构性改革为主线的新思想，从增加优质供给和优化结构两个方面，在经济、社会、文化、生态等各领域推动并完善供给侧结构性改革^[7]。当前在全面深化改革的进程中必须紧紧围绕社会主要矛盾，以发展中存在的不平衡不充分问题作为全面深化改革的突破口，实现人民对美好生活的需要^[8]。而“民生的需要”与“民生的发展”分别作为“需求侧”和“供给侧”的重要组成部分，对于当前我国社会主要矛盾的解决是有着关键性影响的，人民的美好生活需要对民生发展也必然提出新的要求。

“民生”指的是人民的生计、人民的生活。广义上而言，但凡与人民的生计、生活有所关联的事项，不论是直接相关还是间接相关均可界定在“民生”范围之内，涉及经济、政治、文化、社会、环境等诸多领域。但由于这一定义过于宽泛，通常难以对其进行具体的研究和探讨。狭义上而言，“民生”所涵盖的范围仅仅是与人民的生计、生活直接密切相关的一些事项，主要涉及教育、就业、医疗、养老、住房、社会保障等领域。从党中央国务院的大政方针到民众日常的交流对话，一般所提及的“民生”概念几乎都是指的狭义上的。

当前我国发展的关键在于着力解决发展不平衡不充分的问题，以高质量的发展满足人民日益增长的美好生活需要，而民生的发展则是其中尤为重要的构成部分。一方面，人民日益增长的需要从“物质文化需要”转化为“美好生活需要”，体现了人民对于改善自身生活质量的热切期望。而在当今我国发展和改革的进程中，民生的发展将最为直接促进人民生活质量的提高，也事关人民最切身的利益，所以在发展的同时保障和改善民生是解决当前我国社会主要矛盾的首要任务。另一方面，经过改革开放后四十年的快速发展，“落后的社会生产”这一问题已经得到了相当程度的解决，影响人民“美好生活需要”满足的主要限制条件已经转变为了“不平衡不充分的发展”。发展是解决我国一切问题的基础和关键^{[1](P21)}，增进民生福祉是发展的根本目的^{[1](P23)}。民生的发展本身就是高质量发展的核心构成内容，而且民生发展较之于经济发展的相对滞后也是当前发展不平衡不充分的主要表现之一。因此，我国着力解决“不平衡不充分的发展”这一问题的核心任务之一就在于实现民生的切实保障和有效改善。

民生政策作为保障和改善民生的重要工具，其供给质量将直接影响到民生的发展。因此，人民的美好生活需要不仅对民生发展质量提出了新的要求，对于民生政策的供给也相应地有了更高的期望。与前文所述同理，广义上而言，但凡与人民的生计、生活相关的公共政策均可称之为民生政策，几乎涵盖政治、经济、社会、文化、环境等各个方面。由于广义上的民生政策所涉范围过于宽泛，因而一般很难对其进行专门的探讨和研究。狭义上的民生政策通常指的是与人民的生活直接息

息相关的教育、就业、医疗、养老、住房、社会保障等领域的公共政策，现有关于民生政策的相关研究基本都是在此范围之内，而本文所探讨的也同样是狭义上的民生政策。

二、当前民生政策供给的困境审视

2018年我国国内生产总值较上一年度增长6.6%，总量已突破90万亿元，“落后的社会生产”已基本得到改变。但作为“不平衡不充分的发展”的主要表现之一，民生的发展相较而言是滞后于经济的发展速度的，民生政策供给也相应的存在着诸多的问题。

根据我国现行的政治、行政体制与当前的实际国情，民生政策的供给主体主要是各级党组织、各级政府及其下属各相关职能部门。各级党组织一般只给出指导性的原则、方针，而具体民生政策的出台及实施则由各级政府及其下属各相关职能部门负责。根据供给主体层级的不同，民生政策可分为全国性民生政策和地方性民生政策。全国性民生政策一般由党中央、中央政府及其下属各部委进行供给，而地方性民生政策则通常由各级地方党委、地方政府及其下属相关各职能单位和机构进行供给。目前民生政策的供给常见有以下两种具体模式：一是由各级地方政府及其下属职能部门直接出台具体的民生相关政策，例如《黄石市城市智慧停车管理办法（草案）》、《厦门市食品安全“一品一码”全过程追溯体系建设工作方案》等；二是由较高层级的党组织、政府及其下属各部门提出指导性的方案、意见，再由较低层级的地方政府及其下属职能部门以出台相应的地方性政策的形式进行民生政策的供给。比如，中共中央、国务院于2009年3月17日提出了《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》，在其指导下，各地出台了诸如《神木县全民免费医疗实施办法（试行）》、《三明市开展全民健康四级共保工程试点工作意见》等具体的地方性政策。

“发展”造就了一切社会活动的物质基础，民生政策的供给水平也必然是建立在我国经济社会实际发展水平的基础之上的，因而民生政策的供给自然也会受到“不平衡不充分的发展”的影响并同样面临着不平衡不充分的问题，形成“民生政策供给不平衡不充分”的困境。除了“不平衡不充分的发展”所造成的根本性影响之外，基于现有的民生政策供给方式，当前存在的部分地方政府及其下属职能部门民生政策制定与执行能力的相对欠缺；公共政策实际供给流程的不完整；公共服务（物品）市场发展的相对滞后；地方性政策的民众参与水平较低等问题也常常造成民生政策的供给与人民的美好生活需要、社会的发展实际相脱节，从而进一步加剧了民生政策供给不平衡不充分的困境。具体而言，当前民生政策供给不平衡不充分的困境有以下较为突出的表现。

（一）民生政策供给的不平衡

1. 民生政策供给存在突出的城乡不平衡。截至2018年末，我国人口共计约13.954亿，其中乡村人口共计约5.64亿，占人口总数的约40.42%。但由于“农村支持城市、农业反哺工业”历史遗留因素的影响，加之客观上城乡自身经济、社会发展资源禀赋差异巨大，民生政策供给存在着较为突出的城乡不平衡问题。城乡居民不仅在就业、医疗、教育、住房、养老、社会保障等民生基础性领域所享有的政策供给及相应的公共服务水平存在着明显的差距，而且大多数情况下城市居民通过民生政策红利所获得的个人、家庭发展机遇也是优于农村居民的。虽然各级政府一直在努力缩小这种二元差距，但目前改革的效果总体上仍然不甚理想。随着经济社会的持续发展，城乡居民对于高质量民生政策的需求也变得愈发强烈，而上述二元化差异的存在将使得城乡间人口与资源的流动矛盾更为突出，这也进一步加剧了民生政策供给水平的城乡差距所造成的负面效应。

2. 民生政策在社会群体间供给的不平衡。我国地方性民生政策的供给一般应经过参考咨询、政策设计、颁布实施、信息反馈四个主要环节，但当前不仅在参考咨询环节大多存在调研、听证不充分的问题，而且反馈环节也仍旧主要集中在宣传层面，根据反馈信息修改、调整民生政策的机制

流程总体上仍较不完善甚至常常缺失。因此, 相当一部分民生政策既不能切实满足社会发展的实际需要, 又难以根据实际情况的变化及时接收反馈信息并做出相应的调整, 进而常常导致民生政策在社会群体间供给的不平衡。比如, 目前我国约有 2.8 亿农民工, 但对于农村进城务工人员及其子女的配套民生政策的供给却存在着诸多的缺失, 使其难以享受到许多于情于理本应得的政策福利。再者就是未能准确、及时把握已经形成并正在逐步壮大的中等收入水平群体的实际情况, 许多地方关于住房、养老、就业等领域的民生政策仍是简单的两极化(帮扶低收入水平群体、调控高收入水平群体)供给, 相当一部分中等收入水平群体在民生发展过程中的受益较为有限。

3. 民生政策供给存在一定的地域性不平衡。我国出台的各项民生政策中既有党中央、中央政府统筹规划的全国性政策, 又有各级地方党委、地方政府设计实施的地方性政策。由于地方性民生政策所占的数量以及对于具体量化标准的干预力度都远高于全国性民生政策, 加之大部分全国性民生政策是在提供指导性意见、方案后交由各地地方政府根据辖区实际情况自行制定细则并具体实施的, 因而各地民生政策的供给质量通常都存在差异。在上述背景下, 一地民生政策的供给水平通常是与当地经济、社会的发展水平呈正相关关系的, 进而也导致我国民生政策的供给出现了一定程度的地域性不平衡。当前民生政策供给的地域性不平衡问题主要体现在两个层面, 其一是东部、南部沿海地区的民生政策供给水平一般都明显高于中西部地区以及内陆地区; 其二是中心城市与次中心城市的民生政策供给水平通常都明显高于中小规模城市。

(二) 民生政策供给的不充分

1. 民生政策供给在量级上整体仍有待提高。虽然改革开放四十年至今, 我国经济取得了举世瞩目的发展成就, 但由于受到特殊内外部环境以及历史上国家发展战略结构性需要的影响, 所供给的民生政策尚未能完全体现经济发展的成果, 在量级上总体而言仍有较大的提升空间。根据经济学的基本原理以及各国实践所积累的经验, 私人物品(服务)的提供主要依靠发展市场经济来解决^[9], 而公共物品(服务)的提供则更适合由政府来主导。随着改革开放四十年来市场经济的快速发展, 私人物品(服务)的提供情况较之以往已经得到了有效的改善, 而公共物品(服务)提供的不足则是当前的短板所在并同样体现在了民生政策的供给过程之中。“看病难、看病贵”问题虽然在近几年得到了一定的缓解, 但中小城市及农村地区优质医疗资源的供给仍远难以满足当地人民的需要; 高校毕业生群体的就业压力总体较大并在近几年呈现持续上升的态势, 仅 2018 年就有约 820 万普通高校应届毕业生面临着就业的压力, 但所供给的就业帮扶政策及就业资源却大多照搬一般就业市场, 供给力度也难以满足实际的需求水平; 优质教育资源的供给数量离预期还有一定的差距, 由之而产生的“择校热”、“学区房热”等问题也始终难以得到根治; 一、二线及部分大中城市商品住宅价格整体仍居高不下, 历年来各级政府出台了一系列楼市调控政策却依然收效甚微; 养老产业发展速度远远滞后于人口老龄化速度, 现有养老政策及配套公共资源的供给明显不足。

2. 民生政策中的人文关怀较为有限。长期以来各项民生政策与民生服务大多聚焦于量化指标上惠民成果的取得, 民生政策与配套公共服务的供给基本上都是从政策制定者与服务提供者的角度出发, 对于民生政策及相应公共服务所惠及对象的切身感受与人文需要却鲜有考量, 民生政策中的人文关怀总体较为有限。比如, 在基础教育领域, 相关政策注重于对学生应试能力的锻炼、学科知识的积累以及实践能力的培养, 但对于精神品德、人文修养等方面的教育整体上却始终缺乏足够的重视; 在养老服务领域, 相关政策注重对于老年人给予物质上的关怀与生理上的照顾, 但对于老年人的精神关怀则相对较为忽视; 在社会保障领域, 相关政策致力于为社会弱势群体、生活困难人群提供经济层面的帮扶与救济, 却较少顾及受助对象心理上负面情绪的关照、疏导。

3. 民生政策供给过程中对于部分小众化问题投入不足。虽然随着我国民生发展水平的日渐提升, 民生的保障与改善已经基本能够实现对于民生相关各个主要领域的有效覆盖, 但民生发展在积

极追求整体质量与惠及范围、力度提升的同时，对于一些相对涉及人员较少、影响范围较小、受关注程度较低的民生问题则缺乏必要的重视和足够的投入，进而直接体现在民生政策的供给过程中。例如，近年来供给的民生政策对于全民基础性心理健康服务体系建设和青少年全日制职业教育发展问题、城市老旧住房修缮改造问题等小众化、非显性的民生问题都相对有所忽略或存在投入力度上的不足。党的十九大报告指出：“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”^{[1](P23)}，而当前我国民生领域种种政策供给的短板与边缘薄弱地带的存在，显然是与这一要求存在一定差距的。

三、民生政策供给的优化思路

保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题^{[1](P45)}，民生政策的供给应始终坚持“以人民为中心”的基本价值理念^[10]。各级政府在制定、实施、调整民生政策的过程中应以基本民生的保障为底线，理顺公共政策的价值排序^[11]，以民生的持续、有效、普遍改善为目标，以人民最广泛、最迫切的需要的满足为优先任务，有针对性地满足人民的一般性美好生活需要并兼顾其特殊性美好生活需要，同时遵循这一思路优化民生政策的供给。

（一）满足人民的一般性美好生活需要

通常而言，随着一国经济社会的发展，人民对于生活质量的总体期望水平与经济社会的发展水平是呈正相关的，而这种期望的具体内涵也就构成了“人民的一般性美好生活需要”。在现有的诸多相关研究成果当中，“马斯洛需求层次理论”对于阐释“人民的一般性美好生活需要”是颇为具有参考价值的。“马斯洛需求层次理论”将人的需求分为五个层次，层级由低到高依次是生理的需求、安全的需求、爱与归属感的需求、尊重的需求以及自我实现的需求。同时指出上述需求一般从低的层级向高的层级发展，在每一个具体时期都会有某种需求居于主导地位并对人的行为产生较大的影响，当某一层次的需求得到满足后就会向更高层次的需求发展，而已经得到基本满足的需求则将不再有足够的动力对人的行为产生较大的影响。

克雷顿·奥尔德弗在“马斯洛需求层次理论”的基础上提出了“ERG理论”。“ERG理论”认为人的需要应分为生存（Existence）的需要、相互关系（Relatedness）的需要和成长发展（Growth）的需要共三个层次，某一层次需要得到的满足程度越低则对其的需要程度越是强烈。当较低层次的需要得到满足后，人对于较高层次需要的企望程度将得到加强；而当对于较高层次需要的满足遭遇到挫折后，则将转而对于较低层次需要有着更为强烈的渴望。虽然“ERG理论”尚有许多不成熟的地方，但其从多需要层次的整体以及层次间双向流动的角度探讨了“人的需要”在不同时期的变化情况，从而一定程度上克服了“马斯洛需求层次理论”存在的机械主义、唯心主义、经验主义等局限^{[12][13]}。然而，不论是“马斯洛需求层次理论”，还是“ERG理论”，两者均由于一味追求人本主义价值以致研究视角过于微观，都不可避免地陷入到了个人主义的局限当中，未能从历史、社会属性层面对“人的需要”进行把握。

马克思、恩格斯从人的社会属性以及社会历史发展的角度出发，运用历史唯物主义视角系统考察了“人的需要”这一课题，指出人的需要即人的本性，“人的需要”的产生、内涵以及具体的满足程度、满足方式都必然来源于其所处的实际历史条件与社会存在。马克思、恩格斯认识到“人的需要”是一个随着社会生产力与生产方式的变化而不断发展变化的过程，同时或可根据“人的三重本性”将“人的需要”划分为自然需要、社会需要以及精神文化需要^[14]，或可根据人类生产活动的对象资料将“人的需要”划分为生存的需要、享受的需要以及发展的需要^[15]。马克思还通过对工人群体的行为进行考察，探讨了人的物质需要与精神需要之间的辩证关系，进而解释了为何在一

定的条件下, 精神需要比物质需要对人的行为活动具有更大的动因作用^[16], 这就有力地克服了“马斯洛需求层次理论”和“ERG理论”在探讨不同需要层次的产生来源以及不同需要层次间流动性问题时存在的个人主义、自然主义、唯心主义等局限。

通过对“马斯洛需求层次理论”、“ERG理论”以及马克思、恩格斯关于“人的需要”的思想的综合分析, 可以得出一个较为完善的关于“人的需要”的一般性分析框架。首先, “人的需要”是存在一定的层次性的, 而且一般情况下总体是呈现出上升趋势的, 但也会因实现需要的过程中所遇到的挫折而出现需要层次降低的现象。个人特殊的性格、兴趣、价值取向、际遇经历等特质也会导致对于某一需要层次格外强烈的渴望。其次, 虽然不同理论体系对于具体需要层次的划分方式存在差异, 但总体上都呈现出“个人物质层次——社会物质层次——个人精神层次——社会精神层次”的需要层次演变轨迹(如表1所示), 其中“个人精神层次”介于“社会物质层次”与“社会精神层次”之间, 并与两者的内涵都有着一定的重叠。再次, 人的需要层次一般不是单一化的, 大部分人在一个时期内都会有着多个需要层次, 不同需要层次之间会存在一定的重叠现象, 但在有着多个需要层次的同时都会有一个明显突出的重点需要层次。最后, “人的需要”的产生、发展、满足通常都必然受限于所处生产生活环境、历史时代的局限当中, 虽然存在极少部分天才般的人物或某些人因特殊的机缘际遇而能够超越这种局限, 但对其的研究大多是不具备普遍代表性和广泛适用性的。

表1 人的需要层次的划分

需要层次	需要的主要内容
个人物质层次需要	关于衣食住行、人身安全等个人物质方面的需要
社会物质层次需要	对于良好的人际关系、健全的社会关系、符合期望的自身社会角色等社会存在方面的需要
个人精神层次需要	对于自身被爱与归属感、被尊重与认同感等精神层面感受的需要
社会精神层次需要	以整个社会、国家的繁荣富强或者是全人类整体的利益获取、价值维护作为人生追求

随着改革开放四十年来我国经济、社会的快速发展, 社会物质财富得到了极大的增长, 人民群众的整体生活水平较之四十年前也有了极大的提高, 当前绝大部分社会成员关于衣食住行、人身安全等“个人物质层次”的需要已经基本上得到了有效的满足, 转而追求定制化商品、专属化服务等更高质量、更富个性的“个人物质层次”需要。但鉴于我国幅员辽阔、人口众多、社会结构复杂的现实国情, 仍然存在相当一部分滞后于社会整体发展水平的人群和地区, 因而也需要通过“精准扶贫”、“乡村振兴”、“扫黑除恶”等兜底性政策的实施以弥补相应的短板。

“社会物质层次”需要指的是对于良好的人际关系、健全的社会关系、符合期望的社会角色等社会存在的需要。随着绝大部分社会成员“个人物质层次”的需要得到了有效的满足, 在生理属性的基础上人的社会属性越发凸显, 其对于自身在社会环境中所处的位置以及与他人间良好人际关系的建立也就变得愈发重视。“个人精神层次”需要指的是对于自身被爱与归属感、被尊重与认同感等精神层面感受的需要, 其也是在人的“个人物质层次”需要得到有效满足后产生的, 并以“社会物质层次”需要一定程度上的满足作为存在的基础。由于“社会物质层次”需要与“个人精神层次”需要两者间有着较多的重叠部分, 且“个人精神层次”需要的满足有相当一部分是以相应的“社会物质层次”需要的满足为前提的, 因而社会成员在追求并实现“社会物质层次”需要的过程中, “个人精神层次”需要通常也将随之逐步提升所占的比重。

“社会精神层次”需要指的是超越对于自我个体需要的追求, 以整个社会、国家的繁荣富强或者是全人类整体的利益获取、价值维护作为人生追求的一种需要层次。虽然目前有一部分社会成员已经产生了这种层次的需要, 且不论是国家还是社会层面通常都对于正面的“社会精神层次”需要

予以其高度的肯定和积极的鼓励，然而总体而言，以“社会精神层次”需要作为自身主要需要的社会成员仍然属于少数，因而，“社会精神层次”需要虽然是“人民的一般性美好生活需要”的重要且积极的组成部分，但目前并非是其主要组成部分。

综上所述，由于大部分社会成员的基本“个人物质层次”需要已经或即将得到有效的满足，“社会精神层次”需要所占的比重则尚处在逐步上升的早期阶段。因此，更高水平、更富于个性的“个人物质层次”需要以及“社会物质层次”需要、“个人精神层次”需要共同构成了当前“人民的一般性美好生活需要”的主要内容，而在优化民生政策供给的过程中也应着力于对上述“人民的一般性美好生活需要”予以满足。

具体到实践层面，党的十九大报告中所指出的“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”不仅是当前“人民的一般性美好生活需要”在直观内容方面的基础性组成部分，同时也是当前“人民的一般性美好生活需要”的七个最重要的具体指标。上述七点一方面是“个人物质层次”需要在得到了一定程度的满足后，在实现“温饱”的前提下人民追求更高水平的“个人物质层次”需要的系统化体现；另一方面也是“社会物质层次”需要以及“个人精神层次”需要演变为“人民的一般性美好生活需要”的主要构成部分的生动表现。通过实现“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”，不仅能够有效地巩固已经得到一定程度满足的“个人物质层次”需要并进一步满足更高水平的“个人物质层次”需要，也能为满足“社会物质层次”需要与“个人精神层次”需要打下良好的基础并起到相当的促进作用。与此同时，随着经济社会的快速发展以及人民整体生活水平的显著改善，越来越多的社会成员所追求的已是更高质量的“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”，这也是当前满足“人民的一般性美好生活需要”最直接的任务。

（二）满足人民的特殊性美好生活需要

在满足“人民的一般性美好生活需要”的基础上，还应注意因我国特殊的社情、国情以及历史文化传统的影响而形成的部分特殊性美好生活需要。当前“人民的特殊性美好生活需要”当中较为值得予以重视的有以下三点。

一是人民的美好生活需要中的代际性需要。由于中华民族自古较为看重家庭的和谐兴旺与家族的延续，对于子女的培养与发展更是普遍有着较高的重视程度，因而大多数社会成员对于“美好生活的需要”是有着明显的代际性需要的。尤其是1978年实施“计划生育”政策后，随着独生子女数量的增长，越来越多的夫妻都将双方的心血几乎毫无保留地倾注于一个孩子身上，从而也使得这种代际性需要愈发的凸显。相当一部分社会成员在到达一定的年龄阶段或人生方位后，相较于自身需要的满足将更为看重子女的成长、发展与幸福，而这种对于子女成长、发展与幸福的重视也随之演化为了其对于“美好生活”最核心的需要内容。如“高考移民”问题、“陪读热”现象、“学区房热”现象等都是这一特殊性美好生活需要的生动体现。

二是人民的美好生活需要中的公平感期望。我国自古就有“不患寡而患不均，不患贫而患不安”的传统思想，传统乡土人情社会也颇为习惯对社会成员间的发展情况进行比较，进而对于相应社会所提供的发展条件、保障福利等公平与否的问题也有着较高的关注程度。改革开放四十年至今，“先富带动后富”的阶段性的“副作用”正处在峰值位置，一些社会不公平现象也相对集中地呈现在公众面前，其中既有与民众切身利益相关的医疗、教育、就业等资源配置不平衡，城乡区域发展水平以及收入分配差距较大等问题，也有产生较大社会负面效应的部分企业高管薪酬体系设置不当，演艺、体育等行业部分人员酬劳过高，部分文体界人士的高学历存在“水分”等现象。而互联网传播技术的快速发展与自媒体平台兴起更是放大了上述不公平现象的影响。因此，当前人民的美好生活需要当中普遍有着较为强烈的公平感期望，社会层面的不公平感通常会对于人民美好生活

需要的满足造成相当程度的抑制。

三是人民的美好生活需要中对于良好发展前景的渴望。中华文化自古就推崇人应“高瞻远瞩”、“深谋远虑”, 鄙夷“鼠目寸光”、“急功近利”的愚行, 认为相较于眼前的利益得失更应努力追求未来良好、可持续的发展与美好的生活。与此同时, 改革开放四十年来经济社会的快速发展也极大地提高了人民对于未来生活的预期水平, 因而大部分民众对于个人及家庭良好的发展前景都有着较为强烈的渴望。尤其是当对于眼前的发展情况不甚满意时, 民众普遍会高度重视个人以及重要家庭成员的素质能力培养、事业发展形势、经济收益预期等与发展前景密切相关的因素, 这些因素的积极与否也将对其个人乃至整个家庭“美好生活需要”的满足产生极大的影响。如若对于未来能够作出积极的预判, 那么其“美好生活需要”也将得到极大的满足; 反之, 即使当下有着良好的处境, 但对于未来消极的预判也将对“美好生活需要”的满足产生较大的负面影响。

民生政策供给的优化在满足“人民的一般性美好生活需要”的基础上, 应对于上述三点有所格外的关照, 有针对性地出台相应的民生政策并在相关民生政策当中的某些条款与细则中对于上述内容予以积极的回应, 满足“人民的特殊性美好生活需要”。

四、民生政策供给的优化路径

随着我国经济社会的快速发展与实际社情、国情的变化, 民生政策的供给不应只局限于对人民“个人物质层次”需要的满足。在逐步实现“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”的基础性目标的同时, 民生政策供给过程中应逐步侧重于“社会物质层次”需要与“个人精神层次”需要的满足。新供给的民生政策应能在一定程度上帮助民众建立良好的人际关系、健全的社会关系, 并助力其通过努力依法取得符合自身期望的社会角色, 同时在政策供给的过程中对于人民的被关爱感、被尊重感、社会归属感、国家认同感、发展参与感等心理层面的感受予以积极的满足。具体到当前的实践层面, 就要求通过一系列相关民生政策的供给以创造并提供更多高质量且富于人文关怀的教育资源; 待遇合理且发展前景良好的就业岗位; 尊老爱老且服务细致周到的养老机构; 医术高超且医患关系融洽的医疗设施; 价格合理且居住环境良好的商品住宅等优质民生资源。

根据我国当前的实际社情、国情, 还应在民生政策供给的过程中对于“人民的特殊性美好生活需要”予以充分的回应。首先, 要积极满足“人民美好生活需要”中的代际性需要, 比如在教育、医疗、社会保障等诸多领域为青少年提供良好的成长环境; 为青年群体提供更多薪酬待遇合理、发展预期良好的工作岗位; 面向首次购房家庭提供更多符合其经济承受能力的住房资源和购房政策。其次, 要注意民生发展的公平性, 对于当前较为突出的医疗、教育、就业等资源配置不平衡以及部分群体间收入水平差距较大等问题, 新供给的民生政策要有针对性地予以回应。最后, 要积极满足人民对于个人以及家庭良好发展前景的期望, 新供给的民生政策应有利于民众创造美好生活能力的提高, 例如民生帮扶政策相较于资金的直接赠予更应注重授予困难个体、家庭以创造经济收益的技能或资源, 非研究型教育应更为注重就业能力的提升与就业渠道的拓宽。

结合对于当前民生政策供给的困境审视, 还应注意从以下六条路径着手优化民生政策的供给, 促进民生的发展以满足人民的美好生活需要。

(一) 构建城乡一体化的民生政策供给体系

民生政策供给的城乡不平衡问题是历史遗留因素与现实客观条件限制共同作用的结果, 已然严重影响到了大部分农村居民的一般性美好生活需要以及公平感、良好发展前景期望的满足。当前急需改变民生政策供给的“城乡二元化”结构, 构建城乡一体化的民生政策供给体系。虽然近年来从

中央到各级地方政府都进行了许多与消弥民生政策供给城乡差距相关的尝试和努力，但时至今日仍未形成一套足够成熟且能够广泛适用的城乡一体化民生政策供给模式。客观而言，城乡两者间确实存在着发展资源禀赋与政策供给能力上的巨大差异。有鉴于此，民生政策城乡一体化供给体系的构建不能是简单地实行“平均主义”，而是要在科学把握各地的差异性和发展走势分化特征^[17]的基础上统筹协调政策资源的配置，在城乡享有平等的民生政策供给水平的基础上对乡村地区予以一定的倾斜和扶持，同时针对乡村地区政策执行能力不足的问题制定配套的政策落实帮扶、督促机制，逐步缩小城乡间的民生发展差距，满足人民的美好生活需要。

（二）提高社会群体间民生政策供给的均衡程度

保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题^{[1](P45)}，以维护和争取人民的切身利益作为最基本的出发点与落脚点。新供给的民生政策应有针对性地缓解、消除明显较为不合理且已经引起社会广泛关注、聚集了大量矛盾点的农村进城务工群体民生保障不足、中等收入群体民生改善缓慢、大城市部分群体民生受益过于集中^[18]等问题，扩大民生政策惠及人群的覆盖范围和受益均衡程度。民生政策的制定应做到全盘布局、统筹兼顾，着重完善民生政策流程中的参考咨询和信息反馈环节。要鼓励并引导民众依法参与到民生政策供给的各个环节当中，通过民众的积极听证与献言献策以提高民生政策设计与民生服务设置的合理性、针对性，提升政策反馈信息的真实性；通过人民的广泛监督以促进各项民生政策的严格规范落实、相应民生服务的优质高效。对于获益已经明显高于全国平均水平且经济发展现状及预期良好的地区、人群，应在法律允许的范围内适当减少民生政策对其的惠及力度，将调整后结余下来的资源用于经济社会发展相对滞后地区、生活水平相对较低人群的民生发展水平的提高，避免“马太效应”的产生与扩大。

（三）强化民生政策供给的跨地域统筹协调

“解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”是社会主义的本质，我国作为社会主义国家在发展民生的过程中相较于“过程正义”自然更应追求“结果正义”，从而促进社会公平以及共同富裕目标的实现。新供给的全国性民生政策应注重统筹东部与中西部、东南沿海与内陆地区之间民生的协调发展，加强民生政策供给的跨区域统筹协调力度，缩小彼此间的民生发展水平差距。而在地方性民生政策与配套民生服务的供给方面，各地民生政策的规划制定与具体实施在落实全国性政策所提出的原则和方针的基础上，应根据各地、各群体的实际情况，有针对性地优先满足当地民众最迫切、最广泛的需要。在与民生发展紧密相关的基础设施建设、人才技术支援、财政资金支持等方面扩大区域内部间的帮扶力度，在经济社会发展相对落后的地区出台一系列具有调节功能的地方性民生优惠政策，从而调节利益分配、缩小民生发展差距。

（四）持续提升民生政策供给的量级水平

虽然随着经济发展进入“新常态”，我国经济增速较之以往有了一定的放缓，但却也由经济高速增长发展阶段逐步转向了高质量发展阶段，经济社会整体仍呈现出稳中向好的发展局面，现有社会物质发展水平足以维持较高量级水平的民生政策供给。民生政策供给量级水平的提高是其整体供给质量提升的基础和保障，而且根据当前我国经济社会发展的实际，提高民生政策的量级供给水平还将有助于内需的释放以促进经济的发展，同时通过提升我国的人力资本水平以更加有利地促进创新和技术密集型产业的发展^[19]。因此，持续提升民生政策供给的量级水平是具有其必然性与应然性的，而关键就在于要将经济、社会的发展成果更为充分、及时地转化为民生福利的提供，不断提升民生政策的供给数量和惠及力度。各级政府要始终对于民生的发展予以高度的重视，尤其是地市级及以下层级的各级地方政府一定要树立正确的“政绩观”、“发展观”，把民生的发展以及相应民生政策的供给摆在比GDP增长、辖区维稳等事务更为重要的位置上，为民生政策供给量级水平的提升提供强有力的财政支持和组织配合。

(五) 加强民生政策中的人文关怀

新供给的民生政策在关注政策对象物质层面的受益情况与量化指标上惠民成果取得的同时,应注意在政策内容的制定与具体实施的过程中更多地体现人文关怀。民生政策中人文关怀提升的关键在于改变过去以政策制定者与民生服务提供者为中心的供给模式,转而以民生政策与配套服务的受用者为中心,将其切身人文权益的维护与良好心理感受的获得作为民生政策供给过程中重要的出发点与落脚点之一,真正做到“以人民为中心”进行民生政策与配套服务的供给,而这也必将有助于“社会物质层次”需要与“个人精神层次”需要的满足。本着“人人尽责、人人享有”的原则,在提升人民福祉时,应同时注重国家责任的承担和个人发展动机与能力的提升^[20]。人文关怀的提升不仅有助于“人民美好生活需要”的满足,也将引导、鼓励政策适用者更为积极主动地参与相关政策的制定并配合相关政策的落实,从而促进民众自身发展动机与综合素质的提升。

(六) 填补民生政策供给过程中相对被忽略的小众化领域

民生政策供给在不断做大做优的同时,也要注意对其惠及人群、覆盖领域的查漏补缺,有针对性地填补在民生政策供给过程中相对被忽略的部分领域。由于这类被忽略的民生领域大都存在相对涉及人员较少、影响范围较小、受关注程度较低等特点,当前民生政策的供给又仍重点集中在社会关注度较高、民众需要普遍较为强烈或者是局部矛盾已经十分尖锐的领域,因而按照民生政策现有的常规供给路径难免会对其出现一定程度上的忽略,甚至极易演变为民生政策供给过程中“被遗忘的孤岛”。因此,小众、冷门领域相关民生政策的供给尤其需要当事群体积极、充分的参与,逐步实现“问需于民”的制度化、规范化、科学化^[21]。在相关政策的设计环节应注重对政策适用对象的诉求与意见的参考、采纳,同时在实施环节要及时收集并根据反馈信息作出政策调整,避免因社会关注度较低而忽略其后续调适并导致政策供给在效果评价信息反馈、决策优化进阶环节被中断。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [2] 刘同舫. 新时代社会主要矛盾背后的必然逻辑[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2017(6).
- [3] 王立胜. 社会主义初级阶段主要矛盾的新判断[J]. 世界社会主义研究,2017(9).
- [4] 王红艳. 论正确认识新时代我国社会主要矛盾转化的三个维度[J]. 社会主义研究,2018(4).
- [5] 刘须宽. 新时代中国社会主要矛盾转化的原因及其应对[J]. 马克思主义研究,2017(11).
- [6] 赵中源. 新时代社会主要矛盾的本质属性与形态特征[J]. 政治学研究,2018(2).
- [7] 胡鞍钢,程文银,鄢一龙. 中国社会主要矛盾转化与供给侧结构性改革[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2018(1).
- [8] 季正聚,许可. 我国社会主要矛盾的变化与全面深化改革的纵深推进[J]. 中共中央党校学报,2018(1).
- [9] 董星. 社会主要矛盾转化与民生建设发展[J]. 社会保障评论,2018(1).
- [10] 李锋. 新时代人民获得感再提升与民生政策调适[J]. 云南社会科学,2018(4).
- [11] 彭飞. 让公共政策更有民生温度[N]. 人民日报,2017-12-05(005).
- [12] 张玉平. 马斯洛需要层次论的运用及其局限[J]. 中山大学学报(社会科学版),1994(1).
- [13] 姚顺良. 论马克思关于人的需要的理论——兼论马克思同弗洛伊德和马斯洛的关系[J]. 东南学术,2008(2).
- [14] 王全宇. 人的需要即人的本性——从马克思的需要理论说起[J]. 中国人民大学学报,2003(5).
- [15] 杨小勇,王文娟. 新时代社会主要矛盾的转化逻辑及化解路径[J]. 上海财经大学学报,2018(1).
- [16] 杨鲜兰. 论马克思的需要动力思想[J]. 哲学研究,2011(5).
- [17] 张雁. 走中国特色社会主义乡村振兴道路[N]. 光明日报,2018-07-17(015).
- [18] 徐静,蔡萌,岳希明. 政府补贴的收入再分配效应[J]. 中国社会科学,2018(10).

- [19]关信平. 当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析[J]. 中国社会科学, 2017(6).
[20]李迎生, 吕朝华. 社会主要矛盾转变与社会政策创新发展[J]. 国家行政学院学报, 2018(1).
[21]刘庆传. 兴办民生实事多些“百姓票决”[N]. 新华日报, 2019-01-25(001).

Demand for a Better Life and the Optimization of Livelihood Policy Supply

CHEN Shuai-fei, ZENG Wei

Abstract: People's demand for a better life has put forward new requirements for the livelihood development. According to present situation, the supply of people's livelihood policy is unbalanced and inadequate. The key to optimizing the supply of livelihood policy is to meet not only people's general needs but also special needs for a better life. At the same time, it lies in the construction of urban-rural integration of livelihood policy supply system; the promotion of the policy's balanced supply among social groups; the overall regulation of the policy's supply across-regions; the promotion of the policy's supply level; the strengthening of the policy's humanistic concern and the special attention on the neglected areas in the supply process of the policy.

Key words: the social principal contradiction; the need for a better life; people's livelihood policy; people's livelihood policy's supply

(责任编辑 孙 洁)