

人口与发展论坛

论以人为本

《人口研究》编辑部

(主持人: 陈 卫)

背景

“以人为本”的提出尽管可以追溯到欧洲文艺复兴时期,但是它从来没有像 20 世纪 70 年代以来,尤其是 1994 年开罗人发大会以来,被国际社会所普遍认识和接受。1994 年开罗人发大会提出,一切人口与发展活动都应以人为本(human beings)而不是人的数量(human numbers)为中心,以人的全面发展为中心(human-centered development)。这是基于国际上一味追求经济增长,忽视社会发展,忽视人的需求和人的福祉增进,从而损害了社会进步和人的发展,导致“有增长而无发展”和发展的不可持续性现状而提出和强调的。与此类似,在计划生育领域,为了尽快控制人口增长,提高人均国民生产总值,一些发展中国家采取简单的、不切实际的做法来降低生育水平,忽视了妇女的生殖健康和妇女的发展。人们认识到人口问题本质上是发展问题,应将人口问题与发展问题结合起来考虑,通过满足个人需求、促进个人发展,比如为妇女提供避孕和医疗服务,提供就业、培训和受教育机会来实现控制人口和降到生育率的目标。在解决人口问题时,同样应“以人为本”、“以人的全面发展为中心”。

我国改革开放 20 多年以来,经济经历了持续、高速、巨大的增长,综合国力显著增强。虽然社会发展也有长足进步,但是总体上看,经济和社会存在着“一条腿长、一条腿短”的问题。前几年法轮功邪教的一时猖獗和去年非典疫情的蔓延,集中暴露了社会发展领域的薄弱问题。另外,在城乡差距、收入分配、失业、社会保障、艾滋病传播等许多方面存在突出的问题,损坏社会的全面发展与进步,阻碍小康社会的实现。进入新世纪,面对新的历史机遇和全面建设小康社会的战略目标,党的十六届三中全会提出了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”;强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”,推进改革和发展。

这是在国际社会倡导以人的全面发展为中心的可持续发展模式的背景下,总结我国改革开放 20 多年的实践与经验后,中央提出的新的执政理念和发展观。以人为本的新发展观,就是要将过去片面追求经济目标和数量目标转变到以满足人的需求、增进人类福祉、促进人的全面发展为中心的可持续发展。以人为本作为发展的最高价值取向,与党的全心全意为人民服务的根本宗旨和不断满足人民日益增长的物质和文化需求的社会主义生产目的是相一致的。以人为本的发展观要求一切社会经济发展活动为满足人的全面需求和全面发展服务,尊重人权、保障人权,建立以人为本的社会主义市场经济新机制,实现社会的全面进步。

为了促进对这一问题的认识,本期“人口与发展”论坛邀请了三位嘉宾对以人为本的新发展观进行讨论。讨论围绕着什么是以人为本?如何认识以人为本?以人为本的理论和实践意义?中央为什么提出以人为本的新发展观?对我国未来发展具有什么意义?人口与计划生育工作如何做到以人为本?等等。

以人为本是我国人口发展战略的基石

李建民(南开大学人口与发展研究所教授)

中共中央十六届三中全会提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,宣示了中国共产党新的发展观和执政理念。

1 “以人为本”:新的发展观

任何一种发展观都需要解答三个基本问题:一是何为发展?二是为何发展?三是何以发展?

所谓发展是人类与自然之间及人类彼此之间的互动过程,人类以自身的创造力,通过合理地开发、利用、保护自然资源和环境,创造并不断调整和谐的社会环境,实现和增进人类共同福祉的过程。发展应该是为了满足全体社会成员的共同需求而做出的努力,或者,是为了满足全体社会成员的物质生活需求和精神生活需求而进行的创造活动。平等、自由、理性、进步、和谐、富足和创造是构成人类发展内核的基本元素。

发展的本质是人的发展,是人的发展能力的发展。发展是为了对生命的尊重和保护,是为了生命意义的实现,是为了生命价值的创造。因此,发展是为了人,而不是为了物。发展是人类社会独有的现象和过程,在物质世界并没有发展可言,有的只是变化或者进化。因此,发展是人类的发展,是人类社会的发展,而不是物的发展。自17世纪以来,特别是20世纪以来,人类社会发生了巨大而深刻的变化,人类文明达到了空前的高度。然而,在人类物质文明所创造和积累起来的巨大财富面前,人类的发展却迷失了自己的方向,人类自身的真正价值也被淹没,至少是经常被忽视或曲解。自封为万物“主宰”的人类已经把自己贬低为“物奴”。发展目的的迷失是发展理性的迷失,迷失理性的发展将难以持续。从发展的本质意义上讲,以人为本的发展是发展的最高准则,提倡以人为本的发展是对发展本义的复归。

就发展观而言,“以人为本”的发展是对“以物为本”的发展的批判。发展是硬道理,但是,我们不应该片面地仅从经济方面理解发展的内涵,经济发展既不可以代表一切,也不可以超越一切。经济发展并不是人类发展的最终目的,它只是提高人民福祉的一种手段。但是,在我国过去一个时期的发展中,人们的发展观念中存在着明显的“拜物主义”,把GDP当作解决一切问题的灵丹妙药,一些政府官员把GDP当作一俊遮百丑的“遮羞布”。这种发展观其实是对发展本质的异化,是目的与工具的本末倒置。当我们求其末而忘其本时,我们所做的一切发展努力就会与真正的发展渐行渐远。其结果是,当我们高擎着“GDP”大旗一路高歌猛进的时候,身后却留下了一大堆的社会问题、矛盾、甚至危机,这是因为我们忘却了发展的真正目的,也迷失了发展的正确方向。

发展应该是全面、协同、综合性的发展,单边的发展、孤立的发展都是不可持续的。全面发展要求社会各个方面的协调发展,任何一个社会方面的发展都有两个基本的原则:一是不能损害社会其他方面的发展;二是应该惠及社会其他方面的发展。而只有以人为本的发展才能够实现可持续发展,这是因为任何发展都依赖于人类自身能力的持续发展。人类自身能力的持续发展是构筑和推进人类发展过程的原动力。人既是人类发展的终极目的,也是人类发展的终极力量。因此,人类可持续发展的希望在于人类自身发展能力的持续发展。简言之,以人为本的发展观主张的是以“人”为核心、以“人”为内涵、以“人”为动力的发展。

2 “以人为本”:复归的执政理念

就执政理念而言,以人为本就是以人民为本,即政以民为本。执政为民不仅仅是执政者的政治道德和道义规范,更重要的是由社会主义中国的国家制度和中国共产党的性质所决定的政治准则。执政之所以必需坚持以人为本,皆因权为民所授、权为民所用、权为民所约。以人为本和执政为民要求权尊民之贵、权为民之福、权谋民之利、权保民之安。

“为人民服务”是毛泽东曾经倡导的中国共产党的执政理念。但一个时期以来，为人民服务的思想被淡化，甚至被一些政府官员抛之脑后。社会上存在着“官不为人民服务”和“人民为官服务”的种种现象，一些关系到人民群众切身利益的问题迟迟不能得到有效的解决，一些不公正的社会现象迟迟不能被消除，一些不合理的制度和政策迟迟得不到纠正，一些最基本的社会福利制度迟迟不能够建立，以及权力利益化、权利人格化、利益部门化，等等。这些现象的出现和长期存在，在很大程度上与一些政府官员执政理念的失范有关。

执政为民，非制民；执政重民，非轻民；执政富民，非穷民；执政福民，非损民。“以人为本”是中国共产党“为人民服务”执政理念的复归。以人为本要求尊重人的生命价值和生命尊严，要求无条件地承认和保护人权，要求社会成员之间的平等和社会公平。以人为本和执政为民应该是我国政治制度和行政体制改革的准则，也应该是政府公务人员的工作准则。

3 “以人为本”：我国人口发展战略和计划生育政策的基石

控制人口增长和实行计划生育是我国政府早在 20 世纪 80 年代就已经确定的基本国策，并期望该国策的实施可以使我国尽快地摆脱人口增长压力，是全国人民走上共同富裕的发展之路。经过 20 多年的努力和奋斗，我国人口增长的势头已经得到了有效的控制，人口再生产类型也已经实现了现代化。但是，我们需要反思的是，实行了计划生育的广大群众是否实实在在得到了人口控制所带来的发展成果？我们的人口控制观和计划生育政策是否体现了以人为本？如果我们的计划生育工作使人民群众的个人隐私受到侵犯，人格受到侮辱，人权受到损害，那就意味着计划生育工作的失败。如果我国的人口控制政策没有使广大人民群众获得利益，那么就意味着这一基本国策的失败。如果我们评估计划生育政策绩效的标准只是少生了多少人，而不顾其他，那么我们的政策及其实施过程就已经偏离了以人为本的准则，同时也背离了我国实行人口控制和计划生育政策的本意。

符合中国的国情是我国政府决策的重要原则，也是我国人口控制和计划生育政策实施的重要原则。但是，何为国情？我们以往更多看到的是物和人的数量。其实，民之情和民之需才是国之大情、国之真情。任何不符合或者背离了民之情和民之需的政策都不会取得真正的成功。因此，我国的人口发展战略就必需符合民之情和民之需。我国的人口发展已经进入了一个新的历史阶段，人口问题也演变得更加多样、更加复杂。值此之际，我们应该从以人为本和执政为民的立场出发，重新评估我国的人口控制和计划生育政策，重新评估我国人口控制的近期和远期后果，重新评估实行计划生育群众为我国人口控制目标的实现所做出的贡献和所付出的代价。另一个不可避免的重要问题是，政府应该如何使实行计划生育的广大群众所损失的利益得到真正和有效的补偿，这绝非只是一个简单的经济问题，而是对人民贡献价值的尊重，是对党的政治信誉和政府信用的考验。

我国的人口发展战略应该建立在以人为本的基石之上，即实行以人为本的人口发展战略。以人为本的人口发展战略是以人民利益为本的人口发展战略，其最终目标应该是增进全体社会成员共同利益。以人为本的人口发展战略应该充分尊重生命的价值和人权的尊严。以人为本的人口发展战略才能真正得到广大人民群众的支持、拥护和积极参与。以人为本的人口发展战略不是单边突进的战略，而应该与我国社会和经济总体战略相协调。只要我们真正坚持以人为本的人口发展战略和计划生育政策，我国的人口问题就可以得到有效的控制和解决。

以人为本的新发展观与人口观

于学军(国家人口计生委政策法规司司长)

1 新发展观与新人口观

发展是一个动态的过程，是指一个国家或地区由落后不发达状态向先进发达状态的过渡和转

化。人们对发展手段和目标的看法即构成了发展观,不同的发展观会产生不同的后果。纵观人类社会的发展,人们对发展的认识在不断深化,经历了从追求经济增长,到重视社会进步,再到强调可持续发展的过程。一个国家或地区的发展观具有明显的导向作用,直接影响到发展的价值的取向,即为什么要发展?是以人为本,还是物质至上?影响到政策的选择,即怎么发展?建立什么制度?什么体制?什么机制?影响到资源的配置,即发展的重点领域在哪里?有限的资源应该投在什么地方?影响到目标的界定,即发展什么?是经济增长还是社会发展?重点是哪个产业?哪个行业?哪个地区?影响到利益的分配,即为谁发展?哪些人是发展的最终受益者?

同样,不同的发展观也会导致不同的人口观。随着社会经济的发展和人口状态的演化,特别是随着国家整体发展观的不断进步,人们对于人口发展的观点也有一个不断变化的过程。人口的发展从不被重视,到被重视,又到成为发展的重点内容,体现了社会的进步,也是社会发展的规律。以人为本的新发展观,要求我们重视人口的发展,因为人口是具有一定数量、质量和结构,分布在不同空间的单个人所组成的社会群体。个人的发展和人口的发展是互相交织、互相影响的两个方面,没有个人的发展就谈不上人口的发展,而没有适宜的人口发展,也会使大部分个人的发展受到制约和影响。以人为本是贯穿于新发展观的主线,全面、协调和可持续,归根结底是为了人的发展。新的发展观必然伴随新的人口理论和实践。在新的发展观下,我们也要树立以人为本的新人口发展观,要在“五个统筹”思想指导下,重新审视中国的人口问题。

2 用新的发展观审视中国人口问题

过去,由于中国人口问题的特殊性,我们考察中国人口问题主要是从人口的变动对社会经济发展有哪些影响的角度去寻找对策,人口战略、人口政策和人口工作基本上是服务于社会经济发展的。随着社会经济的发展,特别是以人为本的新发展观提出以后,我们在强调人口对发展影响的同时,也要关心人口自身再生产的发展,以及发展对人口的影响。

2.1 关于人口数量问题

在稳定低生育水平,控制人口数量的同时,也要考虑到人口自身的可持续发展问题。过去,我们认为,中国人口数量增长的峰值会达到16亿左右,但是国内外研究机构几乎所有的研究结果都表明,中国妇女总和生育率大约在1.5~1.8之间,中国人口数量的峰值会比人们预期的要提前,综合考虑各种因素的影响,中国人口数量的峰值不会超过15亿。相应地,人口老龄化程度却比人们预料的水平高得多。2003年12月2日在日本召开的“全球人口老龄化的挑战”国际研讨会上,日本学者Seiritsu Ogura教授指出,20多年前,日本政府没有理会学者关于生育政策调整的建议,而今日本陷入老龄化的困境。到本世纪中叶,日本人口总数将会减少30%。日本关心的是人口自生的可持续发展问题。人口的发展既要遵从自然发展规律也要遵从社会发展规律,一个国家或地区的生育水平并非越低越好。考虑到人口自身发展的可持续性,权衡继续坚持现行生育政策带来的经济、社会、心理、健康等方面的代价,借鉴国际国内的经验教训,我们现在要对现行生育政策进行科学的评估,并提出调整和完善的可操作方案。

人口再生产的周期很长,按照代际更替计算,一个周期要在20年以上,按照生命周期计算,要在70年以上;人口再生产也具有不可逆性,也就是说,每个人从胎中孕育开始,直到生命终结,始终对家庭和社会有影响。因此,生育政策的研究要早作准备。从我国生育政策的演化过程看,生育政策的完善并非一蹴而就。中国人口数量多,且各地区社会经济发展水平低、差异大,为了避免因为政策完善带来的水平反弹和数量堆积,涉及到舆论准备、制度保障、体制改革等一系列繁杂的工作。但是,生育政策的调整和完善是迟早的事情,也是解决人口结构问题的“硬核”。在生育政策这个问题上,不能谈“变”色变,而是要以新的发展观为指导,从人口发展规律出发,制定科学的人口发展规划,有计划、按步骤地逐步加以调整和完善。同时要借鉴世界人口发展的经验教训。

2.2 关于人口素质问题

以人为本,促进人的全面发展,其核心就是提高人口素质。提高人口素质既是社会经济发展的前提,也是个人发展的基础。以人为本的发展观,关键在于把满足人的全面需求和促进人的全面发展作为经济社会发展的根本的出发点和落脚点。从概念的界定上看,以人为本的发展观已经存在多年。例如,《联合国第二个发展十年(1971—1980)》指出:“发展的最终目的是为了所有的人能够更好地生活”;1995年哥本哈根世界首脑会议的宣言则明确提出,我们的目的是“建立一个以人为中心的社会发展框架”;在1994年10月召开的中国社会发展工作会议上,我国领导人则明确指出:“经济和社会发展要以实现人的全面发展为出发点和落脚点”。但是在实践中,我们在谈到人的发展时,却常常将其包含于社会经济发展之中,自觉或不自觉地将人的发展简单地包含于社会的、经济的、文化的发展。也正是在这种思想指导下,我国的经济增长举世瞩目,社会发展却相对滞后,可持续发展能力相对低下,而人的发展更是没有得到应有的重视。下面我们仅用几组数字说明,我国在人的投资上是何等的匮乏:

先看卫生投入。到目前为止,中国享有医疗卫生保障的人只占15%左右,而85%左右的人没有医疗卫生保障,或者说是没有靠得住的医疗卫生保障。2000年世界卫生组织在对191个会员国进行的医疗卫生公平性评价中,中国排在倒数第4位,其中绝大多数农民失去医疗保障是重要原因。再看教育投入。据联合国教科文组织统计,教育经费占国民生产总值的比重,世界平均水平为4.9%,发达国家为5.1%,欠发达国家为4.1%。《中国教育改革和发展纲要》提出,到本世纪末,国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比重应达到4%。但是2000年,国家财政性教育经费占国内生产总值比例仅为2.87%。最后看计划生育投入。1999年至2001年,全国计划生育手术减免免费支出是12.05亿元,其中财政支出不到6亿元,而实际需求是40个亿,缺口34亿元。这说明,作为公共管理的人口与计划生育事业投入存在很大的缺口。人口和计划生育是典型的公益事业,没有充分的经费保障,我们拿什么开展生殖健康服务,拿什么为群众提供优质服务,拿什么兑现对育龄群众合法权益的承诺?

2.3 关于人口结构问题

1981年11月,在第五届全国人民代表大会第四次会上的《政府工作报告》中,中国第一次明确提出“限制人口的数量,提高人口的素质,这就是我们的人口政策”。在1981年我国首次提出中国人口政策时,我国出生人口性别比偏高问题、人口年龄结构老化问题、人口分布不合理问题还没有出现或还不突出,而现在这些人口问题已经开始影响社会进步和经济发展,如不及时解决,必将影响生产力的顺利发展,影响社会经济的进步,影响中华民族的可持续发展。这就要求我国的人口政策进一步完善,即在继续控制人口数量,提高人口素质的同时,将优化人口结构的问题提到政策层面给予关注和解决。

在一个社会中,个人和个人之间、人口和人口之间都是相互依存、相互影响的。用新的发展观看,我国的出生人口性别的失调涉及到两性的全面、协调发展问题,更关系到两性的平等问题。在这个问题上,表面上看,受到伤害的是女性人口,但是随着时间的推移,特别是进入婚育期后,由于在一夫一妻制下部分男性会被排斥在婚姻市场之外,他们也会受到伤害,进而影响整个社会的稳定发展。我国的人口年龄结构老化问题涉及到不同代际的全面、协调发展问题,也关系到代际的和谐与平等问题。人口老龄化是老年人口增多的过程,表面看是个老年人口问题,但是每个老年人背后都有一个家庭,老年人口的问题解决不好,同样会牵涉其他年龄组的人口发展。人口的城乡结构事关“三农”问题,人口的民族结构事关民族团结问题,人口的地区分布关系到西部大开发问题,人口的阶层结构则关系到社会的稳定问题。

3 用新的发展观改变人口管理的思维

以人为本的全面、协调和可持续的新发展观要求我们重新定位人口管理的思维模式。我们的各

项工作应该把握时代脉搏,顺应时代的要求,具有敏锐的洞察力,使我们的工作准确地反映党和国家的各项大政方针和政策。作为人口与计划生育管理干部,不能只是低头拉车,还要抬头看路。否则,就是劳民伤财,徒劳无益。

首先,我们必须明确搞计划生育的目的。我们搞计划生育,不是为了搞计划生育而搞计划生育的,不是在给哪个部门、哪个地区搞,而是权衡利弊后,为了中华民族的可持续发展不得已的一种选择。执行了计划生育的公民是做出了牺牲的,因为他们一定程度上失去了选择孩子数量和性别的权利。特别是把孩子作为劳动力和养老保障的农民来说,他们还承受了经济上和心理上的损失。政府理应当在适当的时机,用适当的方式给予补偿。无论从哪个角度,我们都应该对实行计划生育的家庭给予关心和爱护。

其次,我们要改变人口管理的价值取向。人口管理是公共事业,目的是通过对人口行为的引导、调控,来维护社会全体成员的共同利益,保证社会的稳定、协调、有序,从而不断提高人类的生存质量、生活质量和生命质量。从这样的意义上讲,人口管理对于社会发展,有着独特且特殊重要的意义。问题在于人口管理的方式要以人为本,不能简单地把人口管理和计划生育工作当作政府的一项任务压在群众头上,也不能将人口管理和计划生育工作的代价统统由群众来承担,而是要寓管理与服务之中,进行科学的宣传和优质的服务,让人们知道认识到人口管理和计划生育事关每个人的切身利益。同时,要逐步实行以奖代罚,让实行了计划生育的家庭得到实惠。

再次,要树立人口管理中的人本观。人口管理的对象是个人,而人与人之间千差万别,不能用一个模式进行管理和服务。我们要从宏观上关心中国 13 亿人口,但也要关心不同的亚人口群体,关心每个家庭和每个人。我们既要关心国家的整体利益、长远利益,也要关心个人和家庭的利益和实际困难。过去,中国人口和计划生育的国际和国内形象都比较差,一方面是由于政策的要求与群众的需求差距太大,行政命令的成分比较大,另一方面则是因为工作方法相对简单和粗糙,管理多于服务、约束多于引导、惩罚多于奖励是普遍的现象。以流动人口为例,农民背井离乡进城打工,需要办理多种证件,多数是各政府部门出于管理的需要,有几个部门要求民工办证是出于服务的目的?以人为本的关键在尊重人,其内容包括尊重人的生命、尊重人的利益、尊重人的权利、尊重人的人格、尊重人的个性、尊重人的自由。

最后,我们要改变人口管理的政绩观。为什么有人热衷于欺上瞒下、弄虚作假?为什么“数字出官”、“官出数字”?归根到底是以“官”为本、以“数”为本的错误政绩观在作怪。以科学的发展观引导政绩观,就是要根据科学发展观的要求来树立正确的政绩观,而不能偏离科学发展观的轨道。新的发展观要求以人为本,是一种全面、协调和可持续的发展观;相应地,科学的政绩观也不能只看数量,还要看质量、看结构,也要看人民高兴不高兴、满意不满意、赞成不赞成和答应不答应。既然人口管理和计划生育工作是为人民服务的,那么我们的每一个政策、措施都要从群众中来,再到群众中去。当然,正确的政绩观需要合理的考核评估体系为条件。比如,“一票否决”要坚持,但是为什么要否决?不能仅靠几个指标来决定。

4 结束语

为了在新形势下完成新的使命,我们必须用以人为本的新发展观重新审视人口和计划生育的内涵和外延,以新的思维、新的方法,与时俱进地进行改革,在改革中解决问题,在改革中求得生存和发展。事实上,中国的人口和计划生育已经并正在以新的发展观,按着以人为本的思想进行改革,并取得了相当大的成绩,中国的人口和计划生育形象也因此大为改善。20 世纪 90 年代初,国家计生委提出了计划生育工作在工作思路和工作方法上要实现“两个转变”的思路,从此拉开了新形势下计划生育改革的序幕。特别是 1994 年开罗人口与发展大会后,以人为本的思想通过生殖健康和优质服务得以贯彻和落实。2001 年年初,国家计生委又在全国 16 个市县开展了计划生育综合改革试点工作。我

们期望更名后的国家人口计生委能够牢固树立并认真落实科学的发展观和以人为本的人口观,做好人口和计划生育工作,为全面建设小康社会做出新的贡献。

以人为本是政策依据,更是行动目标

周 皓(首都经贸大学人口研究所副教授)

“以人为本”,既是政治口号,也是政策依据,更是行动目标。作为政治口号,它是国家和各级政府领导人的“亲民”姿态;这种姿态需要得到各种相关政策的支持才能有完整的体现,因此,“以人为本”的思想应该贯彻于各项政策的制定过程及其内容中;行动则是落实政策的具体表现,只有在实际政策的落实中才能真正体现“以人为本”的思想。因此这三层含义相互关联,相互支持。要真正理解、贯彻并体现这种思想则必须将其置于社会这个大系统、大背景之下来考虑与理解。首先应该确认“以人为本”中的“人”应该代表“最广泛的人民群众”,而不是社会的精英阶层或者是部分人群。这与最近党和政府所提倡的“执政为民”应该具有同样的含义。其次,“以人为本”更强调“人”重于“物”。不说计划经济时期,即使是在改革开放以后的 20 余年中,不论是社会经济政策的制定与落实,还是衡量地区社会经济发展水平,考查官员政绩,抑或是制定各种发展规划等等,都在以“国本位”和“官本位”思想的引导下对“物”的重视程度远高于对“人”的重视程度。而“以人为本”思想的提出,则更强调了对“人”的理解和尊重。近年来,不论是计划生育部门,还是其他如城市规划、劳动保障等部门,都逐步强调“寓管理于服务中”即是一个最好的例证。然而“以人为本”事实上是一件系统工程。如果与某一事件或政策相关的其他内容不坚持并实践这种思想,那么,即使是这一事件或政策坚持了“以人为本”的思想,在具体的实践过程中“以人为本”也仅仅只是目标,也无法得到真正的落实。因此,除了政治口号以外,更为重要的是“以人为本”的思想应该作为政策依据和行动目标。

当然,各种政策的出台和完善、并达到实际的效果,以真正体现“以人为本”的思想,确实需要一段时间的调整与磨合。流动儿童的受教育政策则是最好的一个例证,它的产生、制定和完善的过程使我们在政策层面已逐步体现出“以人为本”的思想。

自 1990 年代以来,随着市场经济的发展和城市化进程的加快,越来越多的农村人口流入城市务工经商,其中青壮年人口为流动人口的主体,并且由曾经的“个体流动”逐渐演变为“举家迁移”,并伴随着大量的流动儿童(即户籍未迁入居住地的常住儿童)。但有关流动儿童就学的办法只是到 1996 年才由原国家教委制定《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法(试行)》,并在流动人口集中的 6 市(区)进行试点。《办法》一方面提出解决流动人口中适龄儿童、少年的就学问题是政府、学校和家庭义不容辞的责任,流入地政府要为流动人口中适龄儿童、少年的就学创造条件,提供接收义务教育的机会;另一方面又要求流入地政府要建立严格的管理制度,凡户口所在地有监护条件的,必须在户籍所在地接收义务教育,流出地政府对在校生的流动也要严格限制。这个文件对学龄人口的流动做出了比较严格的限制。《办法》的出台表明流动儿童的受教育问题受到了一定的重视,一方面这一政策并未能够适应社会经济发展的步伐所带来的接踵而来的更大量的流动儿童,另一方面在落实过程中也出现了诸如高额赞助费、无学籍等实际情况。因此,从政策导向与行动目标来看,这两者都未能真正实现“以人为本”的思想。

这种现象直到 1998 年 3 月教育部、公安部颁发了《流动儿童少年就学暂行办法》以后才稍有改变。该办法强调流入地政府应切实为流动人口子女创造就学条件,提供接受义务教育的机会,明确了迁入地、迁出地政府及其教育行政部门的职责;并要求各地以在全日制公办中小学借读为主,同时举办专门招收流动儿童、少年的民办学校来保障其就学权利;同时还规定无论哪种办学形式都不得以盈利为目的,要按照有关规定制定合理的收费标准,不得高收费。而《暂行办法》不仅对前一政策中未加

规定的流入地公立学校的收费标准,即限制收纳赞助费做出了规定;而且也考虑到了在市场条件下应运而生的流动儿童学校(也称打工子弟学校),为其提供了合法身份的政策依据。

2001年6月发布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》又进一步明确指出,“要重视解决流动人口子女接受义务教育问题,以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主,采取多种形式,依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。继续抓好农村女童教育。”从而为根本上解决流动人口子女就学问题提供了政策依据。

从以上国家对待流动儿童教育问题的政策的演变可以看出,国家和政府在关注并妥善解决流动儿童少年受教育问题的过程中逐步表现出“以人为本”的思想。但是,政策的产生、制定与完善并不意味着问题的解决。上述几项政策由于其本身所具有的强制性约束力不强,缺乏有力可行的执行措施,使各地政府在遵照实施时拥有相当范围的可选的政策空间,它们可以根据自己的现实考虑选择是实行国家政策还是拒不执行,或者有选择地执行,因此造成了我国各省区对待流动儿童问题的态度和解决力度有相当大的差别。因此,即使“以人为本”体现在了政策层面,却仍然未能真正落实到行动中。

目前解决流动儿童义务教育的主要途径有两个:一个是按照我国现行规定的合法途径,让流动儿童在流入地公办全日制学校借读;另一个是不具备合法性的就学渠道,即在专门接收流动儿童的打工子弟学校上学。由于教育体制设置的问题,这两个途径在解决流动儿童的教育问题上都会受到很多客观限制。

在公立学校就读是国家在解决流动儿童教育问题上的正式制度安排,但在实施时存在很多问题。首先,尽管目前从政策上已取消了流动儿童到公立学校借读时须交纳的高额借读费或赞助费等,但实际的操作过程中不同学校都存在或多或少、或明或暗的各种变相要求。其次,由于义务教育的财政经费是依据本地常住儿童的数量划拨,本地区教育行政部门在规划和制定公立教育的发展计划和规模时,并不考虑流动儿童,因此公立学校往往无法向流动儿童提供足够的教育资源。同时,由于流动儿童的入校占用了部分本地儿童的教育资源,因此也出现了部分学校拒绝接纳或不愿意接纳过多的流动儿童。再次,从最近调查的情况来看,部分接受区县财政补贴的公立学校在过多地接纳了流动儿童以后,致使本地儿童产生转校的现象,以及部分公立学校对流动儿童的歧视与忽略的现象。在这种行动层面上所体现的“以己为本”的本地意识,尽管无可厚非,但却是不容忽视的现象,它可能会从另一方面导致教育资源的浪费。

在流动儿童学校就读是流动人口自发解决子女教育问题的方法。对于低收入流动人口家庭而言,较低的经济支付能力使得他们放弃了让孩子进入公立学校就读的想法,但又迫切希望孩子能够通过教育改变命运,这就形成了一个巨大的教育市场。最初的流动儿童学校就是流动人口为了让自己的子女接受教育而自发举办的,经历了从无到有、从小到大的艰难历程,逐渐发展成有相当招生规模、自有校舍和教学设备的学校。但是流动儿童学校的存在和发展并没有被传统的义务教育管理体制所接纳,从一开始就不具备合法的身份,无法得到当地教育行政主管部门的许可。而且流动儿童学校通常办学条件都极为简陋,教学设施极度缺乏,教学条件恶劣,安全隐患较多,卫生状况更令人堪忧。这些情况的存在,使得流动儿童学校很难保证学生能够接受充分、优质的教育。但暂且不论这些学校的各方面条件,仅就其存在的现实必然有其合理性,目前从行动层面来看它却无合法的社会地位,更不用谈及各种权益的保障。而这也正是流动儿童学校合法存在与进一步发展的根本问题之所在。^①

这两类相同背景、不同方面的问题折射出:初看似乎是“以人为本”的思想在现有政策层面的体现与在具体操作的行动层面中无法体现的矛盾问题,或者说是由于“义务教育”的非义务性而引起的各项矛盾;但更深层的则是我国社会政策系统中的义务教育体制的问题,乃至整体社会运行体制的问

^① 周皓,陈玲,对流动儿童学校之合理性的思考与建议,人口与经济,2004:1

题。

首先,从这些问题的表面来看,造成流动儿童受教育难问题的根源在于现行义务教育体制与流动儿童教育需求的矛盾。但我国的义务教育体制在应对社会变迁带来的人口流动时,没有及时进行相应的调整和完善,使得流动儿童的教育问题不能够在体制内得到合理解决。按照《义务教育法》的规定,适龄儿童应该在户口所在地接受义务教育。但我国现行的户籍制度所造成的城乡壁垒,使流动儿童在城市里无法享有和本地儿童一样的教育权利。因此这就涉及到与教育政策体制相关的户籍制度问题。其次,国务院在《基础教育改革与发展的决定》中规定,流动人口子女的教育以流入地政府管理为主,以全日制公办中小学为主。这些规定虽然明确了流动儿童教育的方式和责任分担,但是并没有对教育经费的负担和转移做出详细的规定,流入地政府和当地公立学校要接收流动儿童就要面临财政困难,因而真正的困扰仍在于教育资源的缺乏。这就是涉及到与教育政策相关的财政体制问题。在各方体制因素的综合作用下,造成了流动儿童的教育没有专项投入,流动儿童在城市中没有公立学校愿意接收的局面。再次,由于流动儿童未被纳入到规范的流动人口登记内容中,因此,政府在并不掌握流动儿童的规模与结构等的情况下无法较好地制定公立学校的发展规划,进而也无法很好地为流动儿童提供更好的教育资源。这就涉及到流动人口的登记制度与教育规划问题。第四,如果从流动儿童学校的角度来看,由于不具有得到当地教育行政主管部门同意的合法地位,因此既无法保证教育环境与教学质量,更无法像公立学校一样得到政府的支持、指导,亦在根本上无法保证学校的用地及周边环境等;更缺乏有效的管理机制与市场引导方向,避免由于恶性竞争而带来的误人子弟的后果。这既需要教育行政主管部门的政策支持与实际帮助,更需要集结城市规划、工商、城管、税务等政策职能部门的共同协调。第五,根据调查发现的过多接收流动儿童的公立学校中本地儿童转学、公立学校中校方与教师对流动儿童的忽视与歧视,以及在公立学校的流动儿童相对于本地儿童有更强的孤独感与抑郁感等等,进而导致流动儿童与迁入地社会融合较差、社会分化加剧的现象,完全与当地社会与民众的“以己为本”的观念与想法有关。如何引导迁入地社会与公众的正确观念,以表达和满足多数民众的意愿显得尤为重要。

由此可见,要使教育政策体现并落实“以人为本”的思想,真正解决流动儿童的受教育问题,并非仅仅只需教育部门在政策与行动中同时体现“以人为本”的思想,而更需要各政府部门间的通力协作和广大公众的广泛支持。这就必然会涉及整个社会的方方面面,因此它需要一个较长的过程才能完成。“以人为本”思想的贯彻与落实过程,如果唯有美好愿望的政治口号,或者只有美丽蓝图的政策勾画,都不可能完全上升并达到“以人为本”的终极目标。

主持人评论

“众里寻她千百度,蓦然回首,那人却在灯火阑珊处。”“以人为本”这一新的发展观正是经过改革开放20多年的探寻,总结我国现代化建设的成就和存在的问题后,面向全面建设小康社会的目标,在新的世纪中央提出新的科学的发展观。李建民认为“以人为本”的发展观是对发展本义的复归和“为人民服务”的执政理念的复归。发展的本质是人的发展,是为了生命价值的实现和创造。经济社会各方面的发展都是服务于人的发展,是提高人们福祉、实现人的全面发展的手段,而不是目的。只有以人为本的发展才能够实现可持续发展。对于执政理念,“以人为本”就是以人民为本,“立党为公、执政为民”、“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”、“群众利益无小事”等这些朴实无华而又寓意深刻的语言集中体现了以人为本的思想。

于学军认为以人为本不仅是新的发展观,也是新的人口观。用新的发展观来审视中国人口问题,那么,尽管生育率达到了低水平,但是人口老龄化快、出生性别比严重失衡、反映在人口素质上的人的

发展薄弱,会影响到人口自身的可持续发展问题。新的人口观要明确搞计划生育的目的,改变人口管理的价值取向,树立人口管理中的人本观,改变人口管理的政绩观。因此,李建民认为,以人为本应该成为我国计划生育政策和人口发展战略的基石,以人民的利益为本,充分尊重生命的价值和人权尊严,推行计划生育要使广大人民群众获得利益。实际上,我国计划生育按“以人为本”的思想进行改革在1990年代取得了很大成绩。国家调整计划生育政策,推行“三结合”,开展优质服务和提出“二个转变”都是在考虑人民的利益,贯彻以人为本和以人的全面发展为中心的思想。

“以人为本”,既是政治口号,也是政策依据,更是行动目标。周皓以流动儿童受教育问题为例,说明了在流动儿童受教育政策制定和完善过程中,看到在政策层面上已逐步体现出“以人为本”的思想。但是要转化为行动目标,需要教育部门和其他政府部门的通力协作,这还需要一个过程。因为它与我国的义务教育体制,乃至整体社会运行机制有紧密联系。但是如果各部门在工作中都能真正贯彻和落实“以人为本”、“以人民为本”,那么问题的解决将指日可待。

“以人为本”的科学发展观并非是对过去的发展观的全盘否定,而是在发展的更高阶段上提出的新的发展观。以经济建设为中心,以经济产值为导向的发展,是为了尽快摆脱贫困,发展生产力,提高人民生活水平。只有经济发展,经济实力增强,才能谈得上别的方面的发展,才能为社会发展和提高生活质量提供基础与可能。事实证明,我国改革开放以来经济的迅速增长,推动了社会各项事业的发展,显著提高了人民的生活水平。在新的世纪,我国要实现第三步战略目标,全面建设小康社会,仍然需要经济的迅速发展。

科学发展观仍然要以经济建设为中心,因为我们在总体上还远远落后于发达国家,只有经济的不断迅速发展,才有可能缩小与发达国家的差距。也只有经济的不断发展,人民的生活水平才能不断提高,才能满足不断增长的人的需求和不断增进人的福利。但是科学发展观在强调经济建设的同时,也强调经济与社会的协调发展,强调在可持续发展框架内解决现有的和不断出现的矛盾和问题,以促进经济社会更快更好的发展,从而更快更好的改善人民的生活、提高人民的福利。

“以人为本”的发展观一方面强调人在发展中的中心作用,“人”重于“物”;另一方面强调发展的目的是为了人,人的需求和人的发展。在农业经济和工业经济时代,人们关注物质资本,它在很大程度上决定了经济发展的规模与速度;而进入知识经济时代,人力资本在经济发展中起到了决定性的作用。发展手段从“以物为本”到“以人为本”是发展阶段演进的必然要求。然而,发展不应仅从经济增长来衡量,经济发展本身不是目的,而是达到目的的手段。从追求经济增长到经济和社会的全面发展,以充分满足人的需求和实现人的全面发展。这就要求发展必须体现以人为中心的人与自然、人与社会之间的和谐。

“以人为本”要求在人口管理中要从人的本性和需求出发,关心人、尊重人、激励人。人口控制的最终目的并非是为了少生多少人,也并非是为了提高人均经济指标。人口控制不应该损害、而应是促进妇女的健康和妇女的发展,不应该损害、而应是增进广大人民群众的利益。“以人为本”的人口观是对“以数为本”的人口观的批判和扬弃。“以人为本”的人口观要求人是人口管理的主体,而不是对象,要想到人的各方面需求,调动人的各方面的积极性。“以人为本”的人口观要求人口与计划生育活动围绕满足人们的生育健康的需求,提供针对不同人群的适用的知识和技术服务。要实现人与人之间的和谐关系,不同特征和不同阶层的人之间关系的和谐发展。要从实行简单的生育控制,到培育新型的生育文化,再到开创高尚的生育文明。

一切人口与发展活动都要“以人为本”,“以人的全面发展为中心”,说起来轻松,听起来心动,而做起来沉重。学习科学发展观、树立科学发展观、落实科学发展观,同样需要“以人为本”。