

发展观下的人口问题 与人力资源开发

钟水映 张晓东

—

在经历了理论认识和实践的反复曲折之后,从 70 年代起,我国政府在全国范围内重新推动了计划生育工作的开展,并于 80 年代初明确地提出计划生育是我国的一项基本国策。在基本国策的指导下,我国的计划生育工作取得了世人瞩目的成就。据人口普查及多项调查资料显示,人口出生率从 1970 年的 33.43‰ 下降到 1994 年的 17.7‰,同期人口自然增长率从 25.83‰ 下降至 11.2‰,育龄妇女总和生育率从 5.81 下降至低于更替水平的 2.00。实行计划生育政策,使中国 12 亿人口日整整推迟了 9 年。如果不实行计划生育,以 1973 年的生育水平来推算,早在 1986 年和 1994 年,中国人口就会分别达到 12 亿和 15 亿。实行计划生育 20 多年来,按推行计划生育前出生率计算,中国人口少增加约 3 亿人。中国目前已进入了世界上低出生率国家的行列,人口再生产类型的转变明显快于社会经济发展水平相当的其它发展中国家和地

区。总而言之,由于贯彻执行了基本国策,我国的人口再生产对社会经济发展的沉重压力在一定程度得以缓和,使人口重压导致社会资源不堪重负而濒于崩溃的局面得以暂时避免,为改革开放以来我国人民致力于解决温饱、消灭贫困、促进发展、实现小康的目标提供了一个较以前宽松的人口环境。

把计划生育政策作为基本国策,之所以会给我国人口再生产带来上述巨变,这是因为:

(1) 各级党政部门把执行基本国策看作是日常议程中重要一环,通过一票否决制等多种形式,建立和健全了计划生育工作的领导组织和服务机构,形成了十分有力的行政约束机制,这是促成我国人口再生产类型发生转变的最直接和最重要动力。据有关专家研究表明,在 80 年代,我国人口控制的总效益中,因计划生育而少生 1.33 亿人口,占总效益的 60.4%。

(2) 通过不懈的宣传教育与日益完善的服务措施,人民群众对计划生育作为基本国策的理解和接受程度日益加深,在相当一部

分人群中,尤其是在城镇和经济比较发达的乡村,计划生育意识深入人心,成为人们的自觉行为。这种力量是我国人口再生产实现持续、稳定的转变,完成向现代化人口再生产类型过渡的基本动力。80年代自觉的人口控制导致少生4200万人,占80年代人口控制总效益的19%。

(3)积极而有效的人口控制工作为社会经济发展创造了良好的外部环境,促成了我国社会经济改革开放以来的快速发展,而社会经济的发展又创造和进一步加强了促使生育水平下降的诸多因素,有助于计划生育工作深入开展,从而推动了人口再生产与社会经济发展向良性循环方向转变。据统计,在80年代,社会经济发展对人口控制的影响所产生的效益为少生4500万人,占总少生人口的20.6%。

然而,在看到上述成就的同时,我们也必须注意到,尽管我们在实施计划生育的基本国策时,提出的口号是控制人口数量、提高人口素质,但人口政策的具体实践往往只落在人口数量控制这一可操作性较强并易于考核的方面,对人口素质的提高和结构的优化则较少予以关注。在90年代和即将跨入21世纪的今天再回过头来看一看中国的人口问题,我们会猛然惊醒,当今世界,发展是至高无上的主旋律,人口问题乃是发展进程中需要解决的重大问题之一。计划生育不是目的,控制人口数量也不是目的,发展才是硬道理。从人口与发展的关系来看,积极开发与利用人力资源,实现可持续发展才是解决人口问题的出发点和最终归宿。因此,在如何认识和解决人口问题上,我们又面临一个新的必须作出的选择,那就是从发展的角度重新认识中国的人口问题,深化我们的理论研究,完善我们的政策措施,把人口工作的重心从数量控制转移到提高素质、优化结构上来,即转移

到充分开发利用人力资源,实现可持续发展的轨道上来。这种新的选择关系到中国现代化的前景与中华民族的生死存亡。毫不夸张地说,我们在50年代忽视了以马寅初先生为代表的有识之士关于控制人口的建议而延误了中国的发展时机,今天,如果我们不顺应潮流,及时调整人口发展战略,实施新的以开发利用人力资源、实现可持续发展为基本内容的新的人口发展战略,我们就可能再次失去崛起与复兴的机会,我们又处于一个十字路口。从改革的眼光来看,从发展的角度看,从人口问题归根到底是一个发展问题这样一个大的背景来看,人口数量控制远不是解决我国人口的全部内容,甚至不是最重要的一环。人口问题是中国发展的决定性变数之一,但中国人口问题的核心是开发和利用中国的人力资源,实现可持续发展,人口问题的丰富内涵决非人口数量控制所能包含。鉴于人口再生产的特殊性及其人口政策的实施效果存在较长时滞的特点,从现在起,我们必须审时度势,确立新的人口观,调整和完善我们的人口发展战略,加大开发利用人力资源力度,变包袱为动力,实现可持续发展。

二

为什么在实施了20多年的以人口数量控制为中心的人口政策之后的今天,我们又提出中国人口问题的核心是人力资源的开发和利用而非人口数量控制呢?笔者认为,这是我们对中国人口及世界人口问题作深入思考并对我们的人口政策实践进行反思后得出的必然结论。

首先,改革开放,使我们可能以较之于以前更为开阔的视野看待中国的人口问题,在总结世界各个国家和地区人口与社会经济发展的经验与教训的基础上审视自己的人口

问题,从而深化对人口问题的认识,探索出符合中国国情的能最大限度促进社会经济发展的人口政策。

中国的人口与社会经济发展不相适应,人口问题是中国社会经济长期发展中具有战略意义的最重要变数之一,对此,人们并无多少异议。但是,中国的人口究竟在哪些方面出了问题?在这些问题中,谁又居于主导地位?应该从哪些环节,尤其是从哪个主要环节来解决中国的人口问题?对这些问题的认识,直接关系到树立什么样的人口观和实施什么样的人口政策。遗憾的是,长期以来,我们似乎并没有进行深入的理性的思考而简单地满足于表象给我们的似乎是理所当然的答案。于是从理论上,人们一遍又一遍地论证着中国的“人均指标”多么落后于世界平均水平,而罪魁祸首就是人口基数过大,甚至还有人天真地进行计算如果美国人口有中国这么多,他们就不会那么富,而中国人口如果只有美国那么少,中国就不会这么穷,由此得出结论,中国的人口问题,关键在于人口数量太多。因而,制定和实行以人口数量控制为中心的人口政策就成了这种认识导致的必然选择了。理论认识上的片面,必然会导致政策制定和实践过程的失误。回顾我国开展计划生育工作以来的20多年尤其是改革开放近20年社会经济发展的历程,我们会理性地得出结论:严格的人口数量控制政策给我国社会经济发展创造了相对宽松(其实并不很宽松,事实上仍很紧张)的人口环境,但它决不是这一阶段我国社会经济发展取得巨大成就的决定性因素。任何客观的分析都不会否认,80年代以来,中国社会经济的巨大发展,主要是得益于改革开放所解放和发展的生产力,而不是人口数量的控制。相形之下,70年代,我国的人口数量控制收效显著,但社会经济发展却进步甚微。在90年代及下一个世纪,多一

点或少一点的人口数量对中国社会经济发展的前景并无决定性的影响。道理极为浅显,2000年,中国人口将接近13亿,但是,中国社会经济决不会因为13亿人口而崩溃,也决不会因只有12亿人口而使人口压力得到解决,马上实现现代化。在一定范围内,人口数量多少与人口问题严重与否并不是一个简单的线性相关关系。为什么世界上有些人地关系比我们更紧张,人口紧度比我们更大,环境资源载容量不比我们强的国家和地区社会经济发展水平比我们高得多?为什么改革开放以来我国一些人口压力理应更大的地区(如东部沿海地区)比人口压力小的地区发展更快?答案只有一个:在这些国家和地区,人们更有效地利用了各种能够促进社会经济发展的资源,而这些资源中,人力资源作为一种难以替代的、具有高度能动性的因素发挥了决定性作用,人力资源的充分开发利用,不仅做到了社会经济的可持续发展,而且极大拓展了这些国家和地区在既定自然资源基础上对人口的载容量。活生生的事实向我们揭示了毛泽东同志曾经提出过的论断:人既有口,是一种消费力,会给社会经济发展带来压力,但同时人又有手,是一种生产力,是社会经济发展的决定性力量,是一种不可多得的宝贵资源。因此,我们可以说,从社会经济发展的要求来看,目前及21世纪的中国人口,存在着一个人口规模过大,需要控制的问题,但这并不是问题的全部,甚至不是问题的要害。中国的人口与社会经济发展之间存在的最主要的矛盾是人力资源的开发和利用不够,换言之,中国人口问题的要害是人力资本的低度积累和人力资源的低度开发,而不是单纯的人口数量控制。

其次,提出把人力资源开发和利用作为解决人口问题的核心,不仅是对人口问题进行再认识后必然得出的结论,而且也是对现

行的以人口数量控制为基本实质内容的人口政策在实施过程中造成种种不良的后果反思后不得不作出的理性的选择。多年的实践证明,以人口数量控制为核心内容的人口政策的推行,在控制人口数量方面取得明显成效的同时,也存在许多不容忽视的问题,而且随着改革与发展的逐步深入,这些问题对社会经济发展的负面影响也逐步加大,我们不可漠然视之。这些不良影响主要表现在:(1)人口数量控制与社会经济发展脱节,或至少是没有紧密联系起来。尤其是在部分贫困落后的农村地区,贫困是造成多生多育的重要根源,多生多育成为这些家庭日后摆脱贫困的希望所在,因为,对他们来说,既然目前少生也富不了,不如把希望寄托在众多的子女成长后可能为家庭带来的丰厚预期收益之上。目前的行政性计划生育措施所关心的主要是这些家庭实行计划生育与否,并没有从根本上触动其多生多育的思想根源及产生这种思想的客观基础,其结果是一方面计划生育工作很大程度上依靠行政手段才能推行和落实,另一方面,国家与家庭、宏观与微观利益的冲突,使得实施计划生育政策的总目标难以部分群众理解和接受;(2)由于单纯的计划生育措施没能有效地同社会经济发展措施结合起来,现行的人口数量控制政策在相当多的地区(尤其是农村)是靠行政手段以非正常工作形式(如突击检查和行动)来进行的,造成了干群关系紧张,工作十分被动,不利于人口问题的长期解决;(3)由于人口数量控制作为行政政绩考核的重要尺码(如许多地方实行计划生育一票否决制),在政绩考核的驱动与工作本身难度很大的双重压力下,许多地方干部只得虚报数据,人口统计数据存在水份的现象较为普遍,个别地方甚至水份较高。这种现象的存在,不要说离促进社会经济发展的根本目标相差十万八千里,与控制人

口数量的直接目标也背道而驰;(4)过份关注人口数量的计划生育政策,往往忽视人口再生产的其它重要因素,对社会经济发展造成不良后果。就人口再生产本身而言,除了数量这一因素之外,人口的结构与质量等也是使人口再生产与社会经济发展实现良性互动的不可忽视的方面。20余年来,我们的人口工作实质上是围绕少生这一主题而展开,虽然明确提出了在控制数量的同时也要优化人口素质和结构,但在实践中客观上形成了一种“数量控制实指标,质量提高虚口号,结构调整没提到”的不正常的局面,由此引发了个别地方出生人口性别比偏高、部分地区人口老龄化过早出现、人口再生产地区间差异悬殊(尤其城乡之间如此)等问题。这些问题,有些是直接由严格的人口控制而产生,有些则是在人口控制过程中伴生的。它们需要引起我们的高度关注,但在以人口数量控制为中心的现行思路下,人们在实践中不可能对它们予以充分的考虑,并在实践中采取切实有力的相应措施。

再次,把人力资源的开发和利用作为中国人口问题的核心,不仅符合把人力资源投入作为促进社会经济发展、提高国家竞争力的世界潮流,而且也是从我国实际情况作出的明智选择。

20世纪世界各国社会经济发展史表明,人力资源在现代社会经济发展中的地位和作用日益显得重要和不可替代。对劳动力资源的合理充分利用以及为提高人力资源质量的投资比投入更多的物质资本会取得更大的收益。现代社会经济增长的方式以集约型增长为重要特点,而其前提则是劳动资源的质量不断提升。从长远来看,对人力资源的开发和利用是一个国家和地区在国际竞争中处于何种地位以及最终决定其命运的根本性因素。日本、德国依靠长期不懈的人力资源开发和

利用战略从战后废墟中崛起的事实已给我们明确的启迪。现代经济学还认为,经济发展过程中人力资源和物质资源在一定程度内可以互相补充、互相替代。从资源产出率的角度来看,现代社会中人们愈来愈倾向于增加人力资源的投入。在我国,资本作为一种生产要素将在很长时期内呈稀缺状态,而人力资源却相对十分充裕。解决好开发利用现有人力资源存量问题是我国经济发展中的重大课题,也是处理好改革、开放和稳定三者关系的重要保证。目前我国一方面存在大量人力资源得不到充分利用而造成的资源浪费现象,另一方面却又存在人力资源质量不高,成为经济发展的障碍而亟待开发和提高的问题。因此,把开发和利用人力资源作为解决中国人口问题的战略重点是与实现中华民族在 21 世纪重新崛起的宏伟目标相符的,是一项具有长远战略眼光的重大决策。

最后,新的社会经济发展背景要求我们改变以人口数量控制为核心的人口政策。回顾一下以人口数量控制为核心的人口政策的制定和实施的过程,我们就不难理解 70 年代我们极端重视人口数量的原因。经过 60 年代的人口激增,我国政府日益感受到当时发展水平极低的国民经济再也承受不起呈加速增长的人口重压,于是不得不重新审视人口问题,重新推行计划生育政策。70 年代初,提倡“晚、稀、少”,1978 年的十一届三中全会后又提出“大力提倡一胎,严格控制二胎,坚决杜绝多胎”的政策。1980 年 9 月 25 日又发表了《中共中央关于控制人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,在全国范围内推行了严格的人口控制政策。可以看出,正式提出把计划生育作为一项基本国策前的 70 年代,在人口问题上,人们所关心的主要就是人口数量过多、增长过快,给国民经济发展和人民生活水平提高带来难以承受的压力,于

是,对于当时正在同贫困作斗争力图解决全国人民温饱的中国政府来说,把控制人口过快增长,减轻人口增长给社会经济发展带来的巨大压力作为人口工作的中心自然就是顺理成章了。换言之,实施以人口数量控制为核心的计划生育政策是为了解决当时普遍存在的温饱问题而不得不采取的无奈之举,因而伴随有消极被动、权宜和偏颇的因素。时过境迁,尽管今天中国境内还存在数千万温饱问题未完全解决的贫困人口,但整体上讲,我们已基本超越了解决温饱问题这一阶段,向着更高层次发展是今后相当长一个时期内我们面临的主题。在此大背景下,继续原封不动地把人口数量控制作为人口工作中心显然是不合时宜,偏离于发展这一主题的。

三

我们强调人力资源的开发和利用,提出要把它作为今后相当长一个时期内我国人口工作的重心,并不意味着我们主张放弃目前正在实施的计划生育政策,改变目前较为严格的人口数量控制措施,这是因为:

第一,中国人口数量确实过于庞大,在有限的资源载容量下要求得社会进步和发展,人们必须理性地调节自身的再生产。尽管我们说在一定限度内人口数量多寡与人口问题严重程度不是一个简单的线性关系,但这仅是指在一定限度内而言的,一定资源对人口的载容量有一定限度是个不容否认的客观规律。充分有效地利用各种资源(包括人力资源),可以扩大对人口的载容量,但这种容量的扩张决不是无止境的。因此,我们提出的开发利用人力资源,有一个客观的基础,那就是人口数量被控制在一个必要的、不至于导致社会经济崩溃的限度之内。我们呼吁把工作重心放在人力资源开发和利用之上,一是由

于它还远未引起人们应有的注意,二是我们已经有行之有效的人口数量控制机制这一前提。

第二,把工作重心放在人力资源开发和利用之上,并不否定和排斥目前的计划生育政策,从长远来说,它将会更加有效地从根本上解决中国的人口问题。首先,确立人力资源开发和利用的国策并付诸实施,将变消极地看待中国的人口为积极利用中国的人力资源,通过相应的产业政策和对外开放,有机地融进国际经济竞争与合作之中,实质上是扩大了中国人口的载容量,缓和了人口对社会经济发展的压力,这比孤立地面对我国有限的自然资源而哀叹载容量有限,从而只寄希望于大力减少人口数量的观点自然要积极主动得多,也现实得多。其次,把开发和利用人力资源问题放在一个前所未有的高度来认识并在实践中予以体现,有利于推动人们,尤其是正在为脱贫致富、奔向小康的农村地区人口自觉地实行计划生育。因为,宏观上确立的开发利用人力资源的战略指导思想 and 基本政策,必然对微观的家庭人口再生产机制产生指导性的影响。那些希冀通过人力资源数量的优势(多生多育)赢得竞争优势的人们和家庭将会在人力资源质量优势所带来的收益面前转变其生育思想和行为,把计划生育从一种带有被迫的强制性行为转变为自觉的价值选择。

总之,提高对人力资源在社会经济发展中的地位 and 作用的认识,把人力资源的开发利用作为跨世纪社会经济发展战略中重要一环和人口工作的核心已是摆在我们面前的一项紧迫任务,为此,我们必须:

——转变认识,重新认识人口作为消费者和生产资源的辩证关系。我们不仅要看到人有一张嘴,需要消费,也要看到人有一双手,一个脑袋,可以创造财富。在此基础上,反

思今日中国的人口问题,确立新的人口观。

——继续推行计划生育政策,但在关注人口数量的同时,把人口质量的提高和结构的调整放在主要地位。关键是要把约束型的计划生育机制转变为诱导型的机制,实现家庭追求人力资源的数量到追求人力资源质量的转移,从而重塑人口再生产的微观基础。

——切实执行全民教育计划,开发人力资源。应健全和完善普及型教育和职业培训教育的相关法规并加大强制性执法力度,引导人民群众在追求自身发展利益的基础上自觉提高其素质。

——改革目前的教育体制,变升学教育为素质教育,把以应试为主要目标的基础教育办成以全面提高未来社会公民素质,促进青少年全面发展的素质教育,把与社会经济发展需求严重脱节的高等教育改造成为与社会需求合拍,能向社会提供大批高素质劳动者的人力资源加工场。

——正确认识并大力推动人口的合理流动,尤其是劳动力资源的合理流动,从改革现行诸多不利于人口流动的政策制度(如就业制度、户籍制度等)入手,盘活人力资源存量,使我国人力资源在流动中实现充分利用和质量的提高。

——积极推进就业制度改革,形成公平而激烈的就业竞争机制,刺激人们不断挖掘自身潜能,为开发和利用人力资源提供强大动力。

注释:

参见魏津生、王胜今:《中国人口控制评估与对策》,第1版,25页,北京,高等教育出版社,1996。

(作者单位:武汉大学人口研究所)
(责任编辑:杨宗传)