

计划生育论坛

人口发展治理理论视阈中的政府人口管理创新

周学馨

(重庆行政学院 科学社会主义教研部, 重庆 400041)

摘要: 人口发展治理主张在政府、市场和公民社会间形成互动关系, 并通过对相关人口发展事项进行参与、合作与互动, 最终实现人口发展目标。在人口发展治理的理论框架及逻辑视野下, 政府人口管理创新包括: 创新政府职能, 优化人口发展治理结构; 培育人口发展治理的社会自治能力, 构筑和加大人口发展治理的社会基础; 建立和完善相关法律法规; 加强社区人口管理创新以及完善人口发展的管理机制等。

关键词: 人口发展治理; 政府; 人口管理

中图分类号: C92—05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000—4149 (2009) 05—0018—04

一、人口发展治理理论的内涵

“治理理论”于20世纪80年代末期在西方国家和一些国际性组织(如世界银行、国际货币基金组织以及经合组织等)中兴起, 它是在对政府与市场、政府与社会、政府与公民这三对基本关系的反思中产生的, 现已逐渐成为公共管理的一个重要价值理念和实践追求。同时, 随着我国政府管理体制改革的进一步推进, 政府由计划经济时代的“管制型政府”日益趋向市场经济时代的“服务型政府”, 其行使职能的着重点逐步转向如何提高公共产品和公共服务的质量和水平。面对不断发展的社会现实需要, 尤其是全球化进程中各国竞争的加剧, 如何提高社会管理的能力和水平, 已成为我国在本世纪面临的重要任务^[1]。这客观上要求我们在分析把握社会治理的含义及其意义的基础上, 针对我国人口发展及人口发展中存在的问

题, 对我国原有的以政府为主导的社会治理模式进行变革, 以提高社会治理水平, 最终形成“善治”格局, 实现人口与经济、社会、资源环境的协调与可持续发展。

1. “治理”(governance)理论核心理念

在理论上, 社会治理思潮是近二三十年在西方国家兴起的一种公共管理思潮。由于在它的主张中, 不仅有对当代公共管理方式发展方向的论述, 也有对解决目前西方各国普遍存在的各种政府危机出路的探索, 这使得在全球化形势下纷纷从事公共行政改革的西方国家政府对其予以高度的关注, 并将其中的许多理念运用于公共管理的实践中。正如1989年世界银行在概括当时非洲的情形时, 首次使用了“治理危机”(crisis in governance)的说法, 此后的“治理”便迅速成为政治学、经济学等社会科学领域的关键词之一, 并逐渐发展成为一种新

收稿日期: 2009—02—08; 修订日期: 2009—07—05

基金项目: 国家哲学社会科学基金课题阶段性成果 (06BRK009)。

作者简介: 周学馨 (1972—), 女, 重庆市人, 重庆行政学院科学社会主义教研部副主任, 教授, 博士, 研究方向: 人口学。

的理论范式和分析框架。总体说来,治理理论的特征主要包括:第一,强调治理主体多元化,即治理不仅仅局限于政府,也包括多元角色的互动。它是一种多中心、民主、参与、合作、非意识形态化的公共管理模式,治理主体既可以是公共机构,也可以是非政府组织、家庭、企业甚至是公民个人。它抛弃了传统公共管理的垄断性与强制性^[3]。正如治理理论的主要创始人之一罗西瑙对此指出:“与统治不同,治理指的是一种有共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府也无须依靠国家的强制力量来实现。”^[3]第二,强调改进社会责任的承担方式,主张推行国家与社会合作方式。治理应是一种合作,是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。只有在政府、市场和公民社会三者之间建立一个有效互动网络,充分发挥它们的优越性,逐步形成政府、市场和公民社会各司其职、各负其责的局面,才能高效增进并合理分配社会利益^[4]。因此,它是政治国家与公民社会的合作,是政府与社会力量通过面对面的合作方式而组成的网状管理系统。第三,强调管理对象的全面参与,主张实现管理过程的上下互动。治理理论认为,治理的实质在于政府与社会建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。因此与传统的国家治理不同,管理过程中权力运行的向度是不一样的。政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的最高统治地位和政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。而治理则是一个上下互动的过程,主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式,实施对公共事务的管理。第四,强调多样化管理方法和技术,主张改进政府的控制和引导方式。为此,他们指出:“在公共管理的事务中,还存在着其他的管理方法和技术,政府有责任运用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。”^[5]他们主张运用新的管理方法和技术重塑和整合传统管理方式和流程,提高政府的办事效率和透明度,通过新方法、新技术与政府改革和社会服务的有

效结合,使更多的社会组织和个人参与公共服务,促进公共服务的社会化。

2 人口发展治理的内涵及特点

在对“治理”进行文献梳理的基础上,笔者提出,人口发展治理就是政府、市场和公民社会形成互动关系,通过对相关人口发展事项进行参与、合作、互动,最终实现人口发展目标的人口管理模式^[6]。

人口发展治理的特点体现在:一是人口发展治理体现了多元主体的地位,体现主体意识。这意味着转变原有模式中的单纯强制灌输方式,强调公民以及社会组织从自主实践和自主学习的过程中形成对人口政策的“认同”乃至“内化”,进而在明确自身所应有的权利和义务的前提下,逐步改变公民对人口行为(如生育行为)的结果预期和做出新的行为选择。二是人口发展治理纳入了多元主体创造的因素。人口政策要从一个政府理性设计的政策变为适合我国目前经济社会现实条件下的有效政策,需要将“外部植入”和“内部创新”这两者结合起来。实践表明,公民乃至社会组织在社会条件内的适应性创造是一个不容忽视的政策资源,是将国际流行的治理理念与我国实践结合的表现形式。三是政府从传统的自上而下的行政干预角色转变为推动并扶持人口发展治理运行的引导者。一方面,政府承担人口发展宏观规划的责任,对人口发展进行总体上的领导、协调和控制;另一方面,政府对人口发展治理的构建、运行、测评等给予保障和支持。概言之,人口发展治理中的政府行为虽有其范围限定,但这并不完全排斥政府的作用,而是强调政府在人口发展治理中的引导性地位和作用。当然,人口发展治理理念的提出,并非超越我国目前的政治经济文化发展现状。因为,总体上讲,历史和现实都反映出:一方面政府管理体制内部的条块分割和权力界限问题,难以在短时间内从根本上解决,从而阻碍了相关部门,如阻碍了人口和计划生育部门有效控制不利因素和集合社会资源的能力;另一方面,在市场经济条件下,任何单一的政府职能部门的改革及职能转变,都不可能有效地推进和实施。因此,我国人口发展治理的变迁,

还有赖于政府治理理念、治理模式的建构，有赖于共同治理模式中的社会回应机制的建设和人文环境的培育^[7]。

二、基于人口发展治理理论视阈中的政府人口管理创新

以治理理论为指导的当代西方管理改革，既弥补了政府和市场在调控和协调过程中的某些不足，也反映出公共行政发展的规律和趋势，对西方公共行政产生了重大影响。同样，治理理论对人口发展治理也将产生重大的影响。人口发展治理理论将传统的官僚理念、行政理念向服务理念、责任理念转变，即由“善政”理念到“善治”理念转变，以适应信息化、市场化和法制化的时代要求，强调通过政府、市场和公民社会的共同努力来对人口发展事务进行协调、处理，最终实现人口发展的目标。在人口发展治理理论的指导下，新时期政府人口管理创新包括以下几个方面的内容。

第一，创新政府职能，建立人口宏观调控体系。社会管理和公共服务是现代政府的两大基本职能。随着经济社会的发展，公众需求将不断增多，加强社会管理与公共服务已成为时代的要求和政府迫切的任务。所谓社会管理，就是政府通过制定专门的、系统的、规范的社会政策和法规，管理和规范社会组织、社会事务、培育合理的现代社会结构，调整社会利益关系，回应社会诉求，化解社会矛盾，维护社会公正、社会秩序和社会稳定，孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围，建设人口与经济、社会和自然协调发展的社会环境^[8]。政府公共服务指政府满足社会公共需要，提供公共产品和服务行为的总称。社会管理和公共服务内容都涵盖了公共设施建设、就业服务、社会保障服务、信息服务、科、教、文、卫、体等公共事业服务领域。推进社会管理和公共服务改革是世界各国政府面临的共同课题，也是我国政府面临的重要课题。

推进社会管理与公共服务改革在人口发展治理中的改革措施主要集中在建立人口宏观调控体系。人口宏观调控体系是国家整个宏观调控体系的重要组成部分（国家宏观调控体系大

体可分为经济宏观调控体系、社会宏观调控体系和人口宏观调控体系）。这三个子系统既从不同角度起不同的宏观调控作用，同时又有一定的联系，内在地统一于国家整个宏观调控体系之中。人口宏观调控体系是国家从人口发展的特点以及与社会、经济、资源和环境发展的关系出发所采用的宏观控制方式和调节手段的总称。其体系创新具体包括组织体系、政策体系、手段体系和监督体系的创新。人口宏观调控体系具体包括，首先建立人口发展综合管理系统，包括加强人口发展战略管理研究（笔者认为，人口发展战略管理研究是新时期人口发展战略研究的一个新的重点。对于人口发展战略管理的框架及主要内容，笔者在另文中有阐释）；建立人口发展综合决策支持系统；建立和完善人口发展的技术和法律体系。其次，建立社会公共支撑系统，科学设置政府部门的职能定位，健全多元化的公共管理服务网络和构建人口信息系统的共享平台。最后，以“民生”为基础，制订人口发展（包括计划生育工作）考核评估机制，建立科学评估监测系统，逐步建立起以公众评价和社会监督为重点的考核评估机制，改革目标管理责任制等考核办法，改革传统管理手段等^[9]。

第二，培育社会自治能力，构筑和加大人口发展治理的社会基础。改革开放 30 多年来，中国的国家与社会关系发生了深刻转型。当代中国市民社会得以兴起的最深刻根源，就是以市场为取向的经济体制改革和社会主义市场经济的发展，在今天，市民社会作为一个可欲的目标，它的达成，仍然不能离开展市场经济这个基础^[10]。市场经济造成了从一元结构到政府与社会、市场三元结构的转换，规定了社会的本质，为社会提供了存在的依据，是社会的基础。市场经济的本质决定了它天然地要求民主、法制。但市场经济本身不能实现这些要求，只有建构一个强大的、成熟的、充满生机、活力与自主精神的社会，才能将其转化为现实。

同时，社会与国家之间并非是一种零和博弈关系。公民社会的增长决不能看做是国家机构体系衰落的自然和必然的后果，要成功和安稳地培育市民社会的生长，一个有效能的国家

政权是必不可少的环境条件。中国社会的成功和安稳增长需要的决不是衰落的国家机构体系,相反,强有力的能对社会各相关领域进行有效控制与协调的国家政权是必需的^[11]。

我国目前处在一个经济高速发展时期,社会结构变化迅速,包括人口在内的要素流动增加,以有限的政府力量去监督和管理数量庞大的流动人口(包括育龄人口),显然是力不从心。因此,随着政府机构改革的深化,必须进一步动员和吸引社会力量参与人口发展治理,将人口管理和服务中一些社会管理、社会服务职能分离出来,依托社区、企业、服务机构、协会和其他群众组织。这样既可以实现资源有效配置和获得整体治理效益,也通过社会制衡机制的建立,规范政府行为,密切政府和民众的关系,维护社会稳定。同时,社会力量参与人口发展治理,还能较好地转变生育观念,有利于群众参与意识的培养和积极性的发挥。

第三,建立和完善与人口发展相关的法律法规。人口发展治理所采取的手段和方式必须是在尊重法治和尊重人权的前提下使用,不能滥用,不能为了实现目标而不择手段。同时,用法制手段去管理和保证市场经济的运行和发展,是市场经济的重要特征。人口与计划生育工作也更需要有相应法律保证^[12]。因此,人口发展治理必须满足合法性原则。人口发展治理必须依法开展,各种治理的具体行为应当合法,但应经得起司法审查和新闻监督、社会监督。同时,政府也必须不断地完善人口发展治理的执法系统,加强行政执法监督,建立各项执法制度,逐步建立和完善执法目标管理责任制,使人口发展治理的相关法律法规维护相关人的权利,保障人民利益,提高大众生活质量。

第四,以社区为载体,加强社区人口管理创新。在新时期市场经济环境下,人口管理工作面临着诸如城镇化加快、流动人口增加、失业人口较多、民营企业计划生育工作基础薄弱、人们婚育行为多样化、政府职能转变和社区建设迅速发展等引发的诸多挑战。而社区是社会管理的最基本单元,也是人口发展治理的最微观部分。社区是指“居住在一个特定地域内的家庭建立的一种社会文化体系,这些居民

利用这一体系在彼此间建立联系,以解决由于居住在一个可界定的疆域内从而不可避免地会产生共同性的问题,以满足共同的需要”^[13]。人口是社区构成的主要因素,人口数量和人口素质则是社区发展的基本要素。因此,基于微观人口发展治理的创新应以社区为突破口,使人口和计划生育工作、人口发展问题与社区发展相结合,即通过动员、组织社区成员,发展社区经济,完善社区服务,健全社会利益导向和社会保障机制,改变社区文化,形成有利于人口控制、人口发展以及人口和计划生育工作的社区环境,逐步改变群众的生育观念,提高群众对计划生育的接受程度,通过社区的整体发展和群众的自觉参与、自我管理,达到计划生育以及人口发展的目的^[14]。

第五,建立和完善人口发展的管理机制。完善人口发展的管理机制要建立健全人口发展的利益导向机制。也就是在坚持“保障民生”的基础上,进一步按照扶持、奖励、保障等政策全面开展利益导向机制建设,并力求建立起面向大多数人的利益导向机制,尤其是针对数量庞大的流动人口的利益导向机制;着力建立健全国家基本养老保障制度,解决居民的养老问题;建立完善城乡统筹的医疗卫生保健体系,进一步提高生命质量。其最终目的在于在不同人口群体(包括不同个体、不同性别、不同家庭、不同职业、不同代际等)实现公平与公正。

不断完善计划生育利益导向机制。尽管计划生育利益导向机制在落实我国计划生育基本国策的过程中,收到了良好的效果,但在实际操作过程中,仍面临着一些现实问题。这些现实问题主要体现在:一是制度设计缺乏良好的统筹,导致政策制定过程中缺乏协调性,导致各级政策之间出现政策混乱和资金浪费现象。二是各部门之间的协调机制还有待于完善。三是计划生育保险与养老保障水平较低,同时项目的管理比较粗放,运作缺乏效率监管等。因此,今后要确立计划生育利益导向给付制度在社会保障中的法律地位,以此保证资金的有效保障与工作的长效运行。同时要建立计划生育利益导向投入与产出的经济 (下转第57页)

[4] Mitnitski A. B., Mogilner, A. J., and Rockwood, K. Accumulation of deficits as a proxy measure of aging. Scientific World, 2001, 1, 323—336.

[5] Rockwood, K. Frailty and its definitions: A worthy challenge. Journal of the American Geriatrics Society, 2005, 53 (6): 1069—1070.

[6] 同 [1], [2].

[7] Yashin, A. I. et al. Cumulative index of elderly disorders and its dynamic contribution to mortality and longevity. Rejuvenation Research, 2007, 10 (1), 75—86.

[8] Kulminski, A. et al. Cumulative deficits better characterize susceptibility to death in elderly people than phenotypic frailty: Lessons from the Cardiovascular Health Study. Journal of the American Geriatrics Society, 2008, 56, 898—903.

[9] Mitnitski A. B. et al. Relative fitness and frailty of elderly men and women in developed countries and their relationship with mortality. Journal of the American Geriatrics Society, 2005, 35, 2184—2189.

[10] 顾大男, 曾毅, 柳玉芝, 曾宪新. 中国老年人虚弱指数及其与痛苦死亡的关系研究. 人口研究, 2007, (5): 35—41.

[11] Zeng Y., Poston, D. L. Jr., Vlosky, D. A., and Gu, D. (eds.) Healthy Longevity in China: Demographic, Socioeconomic, and Psychological Dimensions. Dordrecht, The Netherlands: Springer Publisher, 2008.

[12] 同 [10].

[13] 同 [9].

[14] Grossman, M. The Human Capital Model of the Demand for Health. National Bureau of Economic Research working paper. Nation Bureau of Economic Research, Inc; Cambridge MA. 1999. 7078.

[责任编辑 王树新]

(上接第 21 页)

核算体系。将经济核算体系引入计划生育利益导向机制的监管过程中, 对项目在一定范围和一定时间内的人力、物力、财力资源的利用进行计量, 对经济运行中形成的总量、速度、比例、效益进行计算。还要逐步建立以计划生育养老保障与医疗保障为主导的利益导向机制, 突出养老与医疗保障的作用。可以逐步建立以独生子女家庭为保障重点, 以计划生育补充养老保险为主要保障形式, 以政府、集体和个人共同交费为保障经费投入机制, 兼顾其他保障对象、保障形式和融资渠道的多层次、多形式的计划生育养老保障体系。建立和健全人口流动的市场导向机制。从目前来看, 影响我国人口流动的限制性因素主要集中在制度层面 (包括城市就业率、流动者的择业能力等)。在加强人口流动的市场化引导方面, 政府在进行相应的社会保障制度、教育制度、户籍制度的完善和改革的同时, 要加大对农民的人力资源培训, 提高农民对市场的适应性和参与度。

参考文献:

[1] 孙晓莉. 多元社会治理模式探析 [J]. 理论导刊, 2005, (5): 2.

[2] 史献芝. 于治理理论视阈中的公共危机治理 [J]. 江苏

广播电视大学学报, 2009, (1): 82.

[3] 俞可平. 全球治理引论 [J]. 马克思主义现实, 2002, (1): 21.

[4] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000 34.

[5] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000 45.

[6] 周学馨, 钟庆才. 构建人口发展战略管理学框架的初步设想 [J]. 人口研究, 2008, (5): 92—94.

[7] 周申蓓, 周学馨. 基于社区治理的人口治理 [J]. 市场与人口分析, 2007, (5): 79.

[8] 中国行政管理学会课题组. 社会管理和公共服务: 内涵、趋势、问题及对策 [R]. 中国行政管理, 2005, (2): 24.

[9] 周学馨. 人的全面发展与人口发展的制度创新 [J]. 广州大学学报 (社会科学版), 2007, (2): 27—28.

[10] 郁建兴. 社会主义市民社会的当代可能性 [J]. 中国社会科学文摘, 2003, (2): 77.

[11] 郁建兴. 全球化: 一个批评性的考察 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2003 78.

[12] 马芒. 市场经济条件下构建人口宏观管理机制的战略选择 [J]. 理论建设, 2007, (3): 24.

[13] 任远. 论社区是我国社会经济协调发展的有效载体和良好机制 [J]. 南京社会科学, 1997, (9): 39.

[14] 梁济民. 人口与计划生育实用词典 [D]. 北京: 知识出版社, 2006 124.

[15] 黄英, 沈飞. 人口流动的市场经济规律及成因分析 [J]. 东岳论丛, 2004, (6): 64.

[责任编辑 肖周燕]