实现“人口善治”

——当代中国人口发展的治理方略探讨

邱志强

(江苏省人口和计划生育委员会, 南京 210008)

摘要: 从人口发展的角度, 借鉴“治理”理论, 提出“人口善治”的治理方略是极富理论意义和实践价值的。本文提出“人口善治”的基本特征是合法性、透明性、法治性、互动性; 在主要内容上, 包括坚持计划生育基本国策不动摇, 统筹不同人口群体的关系, 造就人力资本支撑等有机统一的三个方面; 在实现路径上, “人口善治”以家庭、社区、国家三大层面的有机互动为“纬”, 以文化建设、利益导向、制度创新三大举措的综合协调为“经”, 构建现阶段我国立体网络式的人口治理机制, 推进我国社会的人口发展。

关键词: 人口; 发展; 治理

中图分类号: C92 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)02-0013-04

20世纪90年代以来, 为了弥补传统政府管理理论的不足, 治理理论作为一种新的政府管理理论在西方逐渐流行起来。治理理论提出的“善治”作为一种比较理想的政府管理方式的基本含义, 就是使公共利益最大化的社会管理过程; 善治的本质特征在于实现政府与社会、政府与市场、政府与公民对公共事务的合作管理^[1]。在我国已实现人口再生产类型的历史性转变、人口发展进入新阶段的情况下, 以科学发展观为指导, 推进人口公共管理思路创新, 以实现人口计划生育工作的深入。“人口善治”不失为一种理论和工作思路的选择。

一、“人口善治”的基本要素

“人口善治”的实质是通过政府与公民的合作管理, 寻求政治国家与公民社会的最佳结

合, 努力使人口发展过程成为公共利益最大化的过程。它具体体现在人口政策和相关举措中, 借鉴西方善治理论, 考察中国人口发展而提出“人口善治”, 其内涵至少包括以下四个方面:

一是人口治理的合法性。政治学意义上的合法性, 不仅仅是简单的与法律规范相关联, 而是指人口政策和人口发展被自觉认可和参与的性质和状态。获得和增强人口治理合法性的主要途径是尽可能增加公民对人口发展政策的共识和政治认同感。人口政策只有转化为人们内心所体认的权威和秩序, 才具有合法性, 善治的程度才越高。因此, “人口善治”要求有关的人口管理机构和工作人员最大限度地协调公民之间、公民与政府之间的利益矛盾。只有这样, 人口发展的公共管理活动才能取得公民

收稿日期: 2006-12-05

作者简介: 邱志强(1970-), 男, 江苏姜堰人, 哲学博士, 现为江苏省人口计生委办公室副主任。研究方向为马克思主义与当代中国、人口发展与社会发展、社会管理与公共政策。

最大限度的认同和支持。

二是人口治理的透明性。这主要是指人口发展信息的公开性，使每个公民都能便捷地获得与自己利益相关的政府人口发展政策的信息。透明程度愈高，善治的程度便愈高。相关管理机构积极推行人口政务公开，把涉及群众切身利益、群众最为关注的事项作为公开的重点，将涉及公民权益的计划生育政策、相关奖励政策、办事程序等各种通过传媒向群众公开，使行政执法权的行使置于社会公众的监督之下，以便公民能够有效地参与公共决策过程，并对公共管理过程实施有效的监督，维护和保障群众对包括计划生育在内的人口发展事务的知情权、参与权、监督权。

三是人口治理的法治性。法治是善治的基本要求，而法律法规是人口治理的基本准则。人口治理法治性的基本意义在于政府、相关的人口管理和服务机构以及公民必须依法行事，法治的终极目标在于保护公民的自由、平等和人口发展方面的合法权利和义务。建立和完善与人口相关的法律法规体系建设，推行行政执法责任制，明确执法权限，规范执法程序，严格执法标准，依法行使行政执法权，坚决纠正以罚代管、乱收费、乱罚款等违法违纪、侵害群众合法权益的行为。

四是人口治理的互动性。人口治理的主体不仅包括政府、管理机构、公职人员，而且更重要的是公民。一方面，人口治理的主体应当运用法律和道义的双重手段，对自己的行为负责。另一方面，公共管理机构和管理人员必须对公民的要求做出及时的和负责的回应，定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。政府和相关机构要逐步建立以公众评价和社会监督为重点的人口目标管理评估机制。公民要积极投身到人口发展和人口事务管理的社区自治之中，构建高效的多方互动的综合人口治理格局。

二、建立“人口善治”的立体网络机制

人口善治是将治理理论与中国人口国情相

结合的行动方案。它的实现不能仅依靠单方面的应急举措，而要依赖于多方面的长期努力。在纵向上，需要国家、社区、家庭三个层面的联动互动；在横向上，需要经济、文化、政治三个方面交互影响，最终由纵向和横向交汇成网，形成以“人口善治”为目标的立体网络机制，推进人口的全面发展。

1. 实现家庭、社区、国家三大层面有机互动

在人口与社会的发展上，整个社会系统包括国家与政府、社区与社会组织、家庭和个人都应协调一致，要以国家和社会的整体利益为最高价值，以实现国家和社会的全面协调发展为最终目的，以家庭、社区为国家治理基础，实现家庭、社区、国家三大层面良好的合作与互动。

家庭是人口发展的微观基础。家庭作为人口生产和再生产的最基层的社会单位，是促进社会发展的起点所在。随着社会的发展，生产、生活社会化的程度不断增高，尤其是工业化和城市化的加速，我国的家庭类型中以核心家庭为主体，原有的家庭基本经济单位功能逐渐削弱，家庭生产功能逐渐让位于社会化大生产，管理生活的功能也渐渐被更加完善和完备的社会组织所取代。而与此同时，我国家庭的独生子女问题、家庭问题、老人的赡养、空巢问题逐渐突出。这说明家庭的作用不能忽视。政府必须坚持以人为本，协调各方力量，以家庭需求为导向，以社会化、市场化的手段，为群众提供知情选择、避孕节育、优生优育、家庭保健等方面的优质服务，充分发挥家庭在生产、生活、教育、社会参与方面的综合功能。

人口发展的中观纽带是社区。一般来说，作为一个独立的社区，至少要包括相对稳定的人文区位意义上的地域，一定规模和具有同质的人口，横向分布和联系的社区组织，具有一定共同性的文化心理和生活方式等四大要素。从目前全国各地社区建设的实践来看，社区居民自我参与的内在动力不足，社区共同价值尚未确立，社区服务还不能充分满足广大居民多

样化多层次的需求，社区居委会行政倾向明显，社区民主自治实现的途径有待进一步完善，社区中介组织有待进一步发展等，这些都对人口发展形成了制约²¹。当下，一方面要应对行政化倾向的重大挑战，促进社区参与“人口善治”。要以社区自治为核心，建立健全各种决策机构和制度，做到法律落实、制度完善、程序规范，增强社区成员的“主人”意识和信念，构建社区参与人口发展的动力机制。要依托社区，发展计划生育协会等群团组织，发挥各类志愿者在人口自我管理、自我教育、自我发展中的作用。另一方面将人口发展的各项工作全面融入社区，将调控人口的工作落实到社区，将繁荣社区文化与加强社区服务结合起来。只有这样，才能推进社区自治，促进基层民主体制的建立与发展，调动社区各方面的积极性，激发社会参与人口治理的生机和活力，从而使社区成为上承国家、下接家庭、整合社会资源、促进人口发展的重要中介，实现人口与社区的一体化发展。

调控人口发展的宏观主体是国家。国家在实现人口发展目标时，应该强化政府社会管理职能，以科学发展观统揽我国人口发展领域的社会管理和公共服务。要把教育服务、社会保障服务、公共医疗服务、科技服务作为我国政府人口公共服务的重点领域，不断提高公共产品和公共服务的质量，着力解决关系人民群众切身利益的突出问题。要创新社会管理和公共服务机制，改变过于一味依靠政府行政力量管理人口事务的做法，充分发挥政府、社会组织、市民等多方面的积极性，构建特色鲜明的行政部门、服务机构、社会组织“三位一体”的人口公共管理服务体系，形成政府调控、社会组织和公民协同参与的社会管理和公共服务新机制。要优化政府的服务规则、管理方式、服务程序，在具体服务规则方面，政府部门应注重提高服务效率，特别强调公开性和透明度。通过公开与透明，减少政府与服务对象之间的信息不对称，减少公职人员贪污腐败的可能性。在管理方式方面，政府部门应趋向于协

商、解释、说服，注重政府与企业、政府与公众之间的互动。建立相互合作、上下联动、资源交换的运作机制，形成管理主体多元、管理目标一致、管理过程互动、管理方式科学的格局。

总之，国家、社区、家庭在促进人口发展中要发挥各自作用，做到互相衔接、互相配合，互相依存，相得益彰，而不是互相抵消，彼此隔离和对立，逐步健全和完善我国人口发展体系，用尽可能低的社会成本，最大限度地发挥社会资源的作用。

2. 实现文化建设、利益导向、制度创新三大举措综合协调

如果说国家、社区、家庭是实施“人口善治”主体的话，那么促进人口全面发展目标的实现，必须有科学而可行的机制。人口善治的运作机制，应该是由文化引导、利益驱动、制度创新三条主线综合协调，将国家、社区、家庭三个层面联结而形成的立体网络机制。

把建设新型人口文化作为人口全面发展的长远支撑。文化体现了一种人与自然、人与人、个人与社会之间的关系，文化建设的过程是将物人化的过程和将自然人社会化的过程的融合。文化往往具有社会性、强制性、地域性、时代性等本质属性，制约和激励着人们的行为和生活方式。作为社会主义文化重要组成部分的人口文化的内涵和外延是在不断地丰富和发展的。随着我国人口发展从单纯控制人口数量，逐步向稳定低生育水平、统筹解决人口数量、素质、结构和分布等问题转变，坚持以人为本、统筹解决人口问题、促进人的全面发展，应该成为我国社会主义人口文化的主旋律。建设社会主义人口文化；就是要在全社会强化人口全面发展意识，引导群众树立计划生育、少生优生、男女平等、尊老敬老的新型人口观念，正确处理现实利益与长远利益，个人利益与国家利益的关系，大力弘扬和倡导人本精神、人道主义，树立发展为了人、发展依靠人、发展塑造人，让发展的成果惠及全体人民的发展理念，促进人口与经济社会的全面发

展, 促进人与自然的和谐发展。

把实施利益导向作为人口发展的直接动力。马克思主义利益理论认为, 利益是社会发展的基础、前提和动力因素。利益是历史唯物主义的基本范畴。生产力是社会发展的根本动力, 而需要和利益是社会生产不断向前发展的内在动因。在社会发展中, 人作为重要的利益主体, 是利益的追求者、承担者、生产者、实现者、归属者和消费者, 它是利益个体与利益群体的结合。在社会主义市场经济日益完善的今天, 继续延续以行政约束为中心的人口管理思路, 只要求公民考虑国家的整体利益和长远利益而放弃家庭和眼前利益, 难度较大且难见成效。因此, 必须从社会分配关系以及其他经济关系出发来调整人口利益群体, 使人口发展政策具有较强的利益导向, 使人口群体在实现人口的良性发展中受益; 必须把利益导向放在比以往更加重要的位置, 更加重视通过利益调整和经济杠杆的作用去调节人口管理、人口发展, 把来自外部的约束力转化为发自公民内在的驱动力。在人口发展利益导向工作中, 明确以政府行为为主, 非政府行为为辅, 建立政府财政投入的长效机制, 确保相关人口发展的利益导向工作本身的可持续发展, 维护法律法规的严肃性和政府的权威性。利用政府资助、企业捐资、社会捐助的形式, 通过减免税收、提供补贴, 鼓励企业、社会团体和个人投资人口发展公益性事业。积极运用市场机制, 采取建立基金、发行彩票等方式, 吸引国内外社会资金, 弥补政府社会发展投资的不足。

把制度创新作为人口发展的根本保证。人口发展的政策体系和制度框架, 相对于社会最高层面的制度 (如国家政治制度和政治体制) 而言, 属于具体层面上的社会发展制度, 主要包括两个方面: 一是直接的人口发展政策; 二

是与人口发展密切相关的社会发展政策和经济发展政策。制度创新在人口发展中占重要地位, 既保障着人口发展, 又维护着正常的社会秩序。当前, 我国的社会发展制度安排和政策的滞后、缺位以及与人口政策不协调。为改变这一现状, 政府要推进制度创新, 主要应通过建立健全统一、公正、透明的法律制度和公共政策体系, 创造一个良好的人口发展的制度与政策环境。制度创新的首要目标在于建立适应社会主义市场经济体制需要的现代人口管理制度。由此, 需要加快户籍管理制度改革, 流动人口管理服务体制改革, 解决“三农”问题、推动社会主义新农村建设。大力发展非政府组织, 是制度创新的必要内容。积极借鉴国际上发展非政府组织的成功经验, 结合中国实际, 出台相应的制度和政策, 如通过创新税收制度, 大力发展非营利性组织, 充分发挥他们在提高人口素质、应对老龄化中的作用, 以非政府组织的新发展带动人口发展新局面的形成。

总之, 只有根据我国社会、经济、资源、环境协调可持续发展要求, 在人口发展中发挥国家、社区、家庭的综合作用, 实现文化引导、利益驱动、制度调控的有机整合, 才能铸就“人口善治”的理想之路, 实现人口全面发展的辉煌目标, 为中华民族的伟大复兴创造良好的人口环境^[3]。

参考文献:

- [1] 董克用. 公共治理与制度创新. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [2] 黄荣清. 转型时期中国社会人口. 辽宁: 辽宁教育出版社, 2004.
- [3] 潘贵玉. 中华生育文化导论 (上). 北京: 中国人口出版社, 2001.

[责任编辑 黄荣清]