■专家视线

# “人口”新论

□穆光宗

世事万千，大多因人而起。但在人口、资源、环境、经济、社会的关系互动中充满了矛盾和冲突的世界里，我们对问题的理解却常常因偏狭而陷入困顿。从原初含义看，“人口”（population）是生物学种群的概念，就是一个生物物种在一定范围里所有个体的总和。而人类的人口（human population）则是社会生活的主体，人口构成了一个社会基本的结构性力量。

一般来说，人口学家不会忽视人口的规模性和结构性，但可能忽视人口的主体性即人口作为人的集合的客观实在性和主观能动性。然而，我们对人口无论如何抽象，其实都是对具体实在的人的抽象。我们常说，人口的本质属性是社会属性，这差不多已经成为公理了。对人口要做适当的抽象，否则就会使人口的社会属性完全丧失，成为数字游戏。我们所说的人类的人口毕竟有其社会属性，它的存在不是简单的数字问题，而是具体的有血有肉的人的集合。如果人口就是一堆没有生命的数字和冰冷的公式，那人口学就会窒息成最缺乏想象力的科学。但对于科学的发展来说，想象和解释又是何等重要！爱因斯坦说过：想象力比知识重要。这实际上是说，创造知识比接受知识重要。这是本源和继承的关系。时代的发展要求人口科学加强解释性功能。

人口是“人”这一主体性和“口”这一规模性的统一。同样规模的人口，在不同的国家、不同的地区和不同的发展时期所表现出的人口效应是不同的。即便在同一个时刻，同样规模的人口在不同的地区所表现出的人口效应一样可能有巨大的差异。理解人口增长必须建筑在人口主体性和规模性的前提认识之上。

人口的规模性固然重要，但在一个能够很好激励和调节人类行为的体制中，人口的主体性更重要。人口增长所释放出的能量到底是以什么方向表现出来，在很大程度上与社会制度的设置有关。制度决定人口。在不同的制度安排下，人口的增长效应是不同的，有的时候人口增长意味着更大的人口推力，有的时候人口增长意味着更大的人口压力。组成一个人口的元素“人”到底如何行为？同一个人口中，有趋同性行为、也有差异性行为，人类的行为一定是在特定的文化和制度的约束下表现出来的。人口的主体性原理告诉我们，人口的数量表现背后隐伏着更深刻的“人欲问题”、“人手问题”“人脑问题”和“人位问题”。

首先，人口在表层上可以理解为“人数”。这是最通常的理解，“人数”问题表现出的就是人口的规模效应（存量效应和增量效应）以及乘数效应。当我们假定人口的行为模式一致的时候，人口的增长的确会带来人口规模扩张的乘数效应，放大对资源环境的压力。

其次，人口可以理解为“人欲”。人口问题的实质是需求问题。无论性别和年龄，人口是天然的消费力的存在。“人欲”表征了人口的需求效应和消费效应。不过，在市场经济条件下，“人欲”的实现需要通过购买力转变成“有效需求”，才可能对资源环境产生直接或者间接的影响。市场经济对“人欲”的肯定和刺激所带来的最大挑战就是“人欲横流、人求无度”。正如印度圣雄甘地所说的：“我们的地球可以满足让全世界的人都过上美好生活，但它无法满足人类的贪婪。 同样一个人口，在穷达之间，其表现出的消费力是截然不同的。发达国家人均消费水平远远高于欠发达国家，所以前者人口虽少但人均消费对资源环境的压力要大于后者。美国学者格罗夫的忠告意味深长：“把我们目前的价值系统和生活方式输入到发展中国家，是种全球性自杀。想一想中国、印度、非洲和南美的人口吧。我们不应该向这些地方输出我们的生活方式和价值观。”奢侈性消费、炫耀性消费是人口压力背后更值得关注的文明病症。

再次，人口可以理解为“人手”。即，人口存在着生产效应。考虑到人口的年龄构成，那么“人手”就是劳动力资源、就是可以开发的人力资源。如果说青少年人口是正在形成中的潜在人力资源、离退休人口在一定程度上是可以再生的剩余人力资源，那么经济活动人口就是正在开发中的现实人力资源。对一个社会的发展来说，人力资源的质量和可供量是经济发展相当重要的因素。总和生育率低于1.3的持续的超低生育水平早晚会导致“人手短缺”和“青年赤字”的出现。

第四，人口可以理解为“人脑”。美国学者朱利安·西蒙将人脑的创造力看作是“最后的资源”，目光深远。“最后的资源”是富矿还是贫矿取决于家庭和国家的人力资本投资，特别是教育的投资。低文化素质不仅本身就是贫困人口的一个表征，也是人口贫困的一个成因。人脑开发不足不仅是最深刻的人口问题，而且是社会发展问题的潜在诱因。大规模、高密度、高效度的人口投资将形成一个国家最丰裕的资产：脑力资本。在这个意义上，人口问题的本质就是发展问题，就是如何优先投资于人的全面发展的问题。

第五，人口也可以理解为“人位”。即，人口的配置效应。在一个自然与社会复合的生态体系中，人口的生态位是一个十分复杂的问题，但归根结底“人适其位、人足其欲、人尽其才”才是我们的理想。

比较来看，适度的人口增长是完全必要的，人口问题与其说是人数的控制问题，不如说是善待人欲、储备人手、投资人脑、正定人位结合起来的人口调控、投资和发展问题。

古希腊有一句格言：认识你自己。这可以说是贴近人学的深层人口学在21世纪的历史使命。深层人口学需要深刻了解人类的行为和潜力。浅层人口学关注人口的数量属性和数量表现。如果说传统人口学是技术主义、数量主义的，那么深层人口学试图对人口学的学科视野进行新的诠释，赋予人口学以人为本的时代精神。深层人口学从“人数”切入，然后“人欲”、“人手” “人脑” 和“人位”逐一分解。深层人口学就是走向人学的人类人口学。深层人口学对人口、人欲、人手、人脑、人位的解构将极大解放人口的潜能，使之成为最有价值的“终极资源”。我所理解的深层人口学就是人本人口学、制度人口学和乐观人口学。

■政策与管理

# 城市和谐社区构建中存在问题的调查

□王培智

和谐社区是一个民主自治、诚信友爱、管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区。要构建和谐社区，必须充分发挥社区力量，合理配置社区资源，大力发展社区事业，从而不断提高社区成员的素质和整个社区的文明程度。

当前，城市社区管理方式和社区服务与构建和谐社区有许多不相适应的地方。特别是随着社会的发展与进步，社区居民对生活质量与品质，对物质文化生活要求越来越高。理性地、客观地评价构建和谐社区中的不足与问题，有利于促进和谐社区的进一步深化和发展。笔者通过调研和召开各种座谈会，发现以下问题是比较突出的。

1.社区负担过重，行政化色彩较浓。城市社区功能扩张，而街道、居委会管理滞后，社区中的行政化色彩仍然很浓，政府职能转换不到位。在社区行政管理中，政府部门习惯包办一切，存在过度行政化倾向以及错位、缺位的现象。居委会承担各种行政职能的责任日趋加大，任务过多，负担过重，以至于有的居委会承担来自上级的任务竟多达上百项，由此出现了“上面千条线，下面一根针”的局面。在调查中，许多社区居委会主任对上级各个部门下派的行政任务，感到苦不堪言，但又无可奈何。有责无权，工作错位。有的居委会主任说，拿政府的钱，就是替政府做事。社区精力过多应付各种评比检查，活动的内容还不能完全适应人民群众的精神文化生活的需要，在构建和谐社区形式方面，还需要进一步创新。

2.内在发展动力不足，各种投入还不到位。社区建设的经费缺乏仍然是主要的问题。没有充足的经费投入是目前制约和谐社区发展的根本因素。在一些座谈会上，许多社区主任都谈到，经费短缺使社区活动的可持续发展受到很大影响。同时，社区居委会办公条件差，工作人员报酬低，社区硬件设施不完善等。

3.缺少一批具备较高素质的社工人才。社区工作者队伍整体素质与和谐社区的发展要求不相适应，是制约和谐社区发展的又一个因素。就目前而言，我国城市中直接从事社区工作的专职社区工作者缺乏，在社区第一线工作的社区工作者，专业素养不高。因此，对社区成员不断增长的需求无法满足。同时，整个社会既存在社区工作者人才缺乏的现象，又存在人才浪费的现象，很多社会工作专业毕业的青年人不愿留在社区工作。究其原因，一是待遇差、收入低；二是工作任务重。南京曾招收一批大学生担任社区居委会工作，一年后，全部辞职离去，其中原因之一就是待遇太低，工作太苦。

4.社区民间组织发育不够。通过调查发现，目前城市社区民间组织还存在许多缺陷，主要有：一是由于现行法规和政策上的严格的制度限制，社区民间组织发育不够，结构不完善，基金会与具有法人地位的民间组织很少；二是专业化程度不高，缺少专业化的服务与管理人员，缺乏明确的理念和强烈的使命感；三是经费严重不足，几乎没有经费来源；四是缺乏设施与场地，开展活动没有平台；五是居民对社区民间组织认同度较低，缺乏信任感。

5.新型物业管理型社区管理缺位。随着城市的发展与进步，新型物业管理型社区在城市中越来越多。这些社区与传统式街坊社区具有不同的特点，社区居民的经济收入与职业相对稳定，文化需求多样，民主参与意识强，大部分社区建立了业主委员会。目前的问题是在社区居民委员会、业主委员会与物业管理公司之间的关系中，社区居民委员会缺位现象较为严重，业主委员会与物业管理公司积极性发挥不够。

6.社区活动的参与“一冷一热”。调查发现：社区活动的“中坚力量”都是一些头发花白的老人，社区组织的歌唱队、舞蹈队、健身队等形式多样的文艺文体团体，难得出现年轻人的身影。年轻人更加偏爱网上社区，在南京“西祠胡同”、“华侨路茶坊”等知名网络社区上发现，活跃在上面的大部分是年轻人。一边是年轻人很少问津社区工作，另一边则是由他们撑起的“网上家园” “一冷一热”的反差需要社区工作者认真关注。

此外还存在社区管理的法律法规滞后、社区管理权力缺乏监督和制约、监督的主客体错位、居民自治程度低、自我管理发育严重不够等方面的问题。随着和谐社会构建的不断深化，以上问题需要在理论上与实践中努力加以解决。

■发展之路

# 制度逆向安排引致的城乡收入差距及其调整

□任太增

## 一、逆向制度安排对城乡收入差距的影响

我国与城乡收入差距相关的制度安排大多形成于20世纪50年代，改革开放后，尤其是20世纪90年代以来，为了平抑城乡收入差距，对这些制度安排作出了一定的调整，但这种制度安排的整体框架并没有从根本上被打破。与其他国家主要通过照顾弱者以平抑城乡收入差距的制度安排相比，我国制度安排对农村的倾斜不足，其结果是扩大了城乡收入差距。这种与缩小城乡收入差距的目标不相适应的制度安排可称为逆向制度安排。

（一）经济资源分配制度在城乡之间的逆向安排

我们可以从国家对城乡基础设施的投资规模、基础教育资源的分配和资金在城乡之间的流动等三个方面分析我国的经济资源在城乡之间的分配状况。

我国基本建设投资与固定资产投资在城乡之间差距较大。长期以来，农业财政支出占国家财政总支出的比例远低于农业在国内生产总值中的比例，前者仅仅是后者的1/2 ~ 1/3。根据《中国农业统计年鉴》和《中国统计年鉴》的数据，作为一个农业人口占绝大多数的国家，我国农业支出占国家财政支出的比重在多数年份不足10%，并且存在下降趋势。1985 ~ 2004年间，国家财政用于农业的支出占财政支出的比重低于8%的年份共有5年，包括2000-2003年连续4年。1998年是改革以来农业支出最高的年份，也不过为10.7%。

国家财政在基本建设投资与固定资产投资上存在的城乡差别，不仅造成了城乡居民在生活环境、享受的公共服务等生活水平上的差别，也使城乡居民拥有完全不同的发展机会和发展环境。在工业化的进程中，农村和农业无论是自我积累、自我发展能力，还是吸引和消化外来资金能力，以及适应外部环境变化的能力，都远不如城市和工业。

教育是最重要的人力投资，也是农民能够获取较高收入的基本保障。我国基础教育的资源分配制度有两个特点，即多元化的投资体制和“地方负责、分级管理”的体制。这一制度安排有助于多方筹集资金、激发地方政府投资教育的积极性，改善教育供给不足的状况。但这一制度安排在我国财政体制存在横向不平衡和纵向不平衡的情况下，也暴露了一些问题，如由于预算内拨款的数量取决于当地的经济发展水平，导致农村县区生均预算内教育事业性经费支出远低于城市市区。特别是县、乡两级财力薄弱、基础教育预算内经费供给匮乏的农村地区，通过其他渠道筹集资金的难度越大，最终导致中小学的教育经费被转嫁到农村居民身上，使一些农村孩子因学费而辍学。

在工业化和城市化的过程中，存在着资金从农村流向城市、从农业流向非农产业的趋势，资金的这种流动趋向于扩大城乡居民的收入差距。为了缩小城乡收入差距，就要求金融制度的安排应有助于防止农村资金的外流。但我国的金融制度没有充分考虑农业、农村在吸引资金方面的先天不足，金融制度安排不仅没有起到限制农村资金外流的作用，反而对农村资金的外流起了助推作用。1988年以来，农业银行、建设银行、工商银行以及中国银行共撤并3.1万个县及以下机构，上收了贷款权限。同时，商业银行信贷业务重点转向城市，对农村的放贷也限于大型基础设施、国债配套资金和生态建设等大型项目，对农户的农业生产和中小企业的金融服务处于萎缩状态，造成农村资金通过商业银行外流较为严重。邮政储蓄利用网点多、深入乡村的特点，大量吸收农村储蓄并转存人民银行，导致农村资金大量外流。在商业化改革中，农村信用社出现了非农化特征，许多资金流向城市。这种金融制度安排，导致普遍“贫血”的农村地区的资金大量向城市“倒流”。有关资料显示。改革开放以来，农村资金通过金融渠道外流的资金总额有8000亿元，从而扩大了工农之间、城乡之间的收入差距。

（二）城乡交换制度的逆向安排

城乡交换制度的逆向安排体现在价格制度的设计上。在城乡交换中，通过一系列制度安排限制农产品价格、农村土地价格和农村劳动力价格，通过价格“剪刀差”实现农村向城市、农业向工业、农民向市民的“输血”。

在产品市场上，通过统购统销的政策，市场失去了调节价格的功能。农产品的价格被压低，加工产品的价格被抬高，形成了工农产品交换中的“剪刀差”。 在劳动力市场上，要么把农民限制在有限的土地上，要么通过“临时工”、“农民工”制度把城乡劳动力区别开来，在限制“农民工”择业的同时，压低“农民工”的报酬。

20世纪90年代以来，各地竞建“开发区”、“工业区” 越来越多农民的土地被征用。在土地市场上，农民只有土地的使用权，没有土地的所有权，因此，土地买卖尽管关系到农民的切身利益，但农民却几乎没有话语权。农民土地被以较低的价格征用后，开发商通过开发，土地价格成倍上涨，形成土地价格的“剪刀差”。

（三）再分配制度的逆向安排

再分配制度的逆向安排表现在两个方面：一是城乡居民在承担税赋上的逆向安排，即收入较低的农民长期承担了收入较高的城市居民的税赋；二是社会福利和社会保障制度向城市居民倾斜，而不是向最需要得到救济和保障的农村居民。

税收具有明显的收入分配功能，合理的税收制度应该体现出对公平的追求。我国的税收政策并未完全体现这一目标，长期存在着低收入的农民纳税超过市民的现状。如果把农民以各种形式缴纳的“费”看作是个人所得税，那么在全部个人所得税中，农民占了绝大部分，大约有60%，而农民的全部纯收入只占城乡居民收入的33%。

收入较低的农民，虽然承担了超过较高收入的城市居民的税费，但却无法像城市居民那样充分享受到社会保障和转移支付带来的好处。长期以来，我国采取了偏向城市居民的各种再分配政策。改革开放前，我国福利补贴几乎将占全部人口80%的农村居民排斥在城镇居民能够享受的实物性补贴之外。改革开放后，国家的社会保障支出，也主要针对城市居民，大部分农民未能享受到这些权利。

国家建立再分配制度是为了消除贫困、缩小收入差距，但无论在计划经济还是市场经济条件下，我国实行的均是偏向城市居民的再分配制度，再分配制度不仅没有成为缩小城乡差距的手段，反而成为城乡居民收入差距扩大的重要原因。

（四）服务于逆向制度安排的户籍制度

我国在经济资源分配、城乡交换制度和再分配制度等关乎城乡利益关系的各种制度安排上，采取逆向安排，是为工业化积累更多的资金，以达到尽快实现工业化的目标。但逆向安排的结果却使农民处于不利的地位，这必然促使农民身份的改变。如果越来越多的农民改变了自己的身份，制度逆向安排的目标就无法实现，于是，通过一定的制度安排把农民强行固留在有限的土地上就成为必要。户籍制度就是为了维持这种逆向安排而派生出的主要配套措施。

户籍制度将农村劳动力阻隔在有限的土地上，限制了由利益导向驱动的要素自由流动。结果强化了二元经济结构，使广大农民难以享受到工业化的成果，并使农民在城乡利益博弈中几乎完全失去了话语权，导致偏向城市的各项制度安排得以顺利实施，但同时也造成了城乡收入差距不断拉大。

## 二、逆向制度安排下的城乡利益关系

逆向制度安排下，农民在资源利用、机会获得、市场交换等方面的相对不平等，带来农民和市民在初次分配中存在较大差距，并通过再分配进一步扩大，最终在城乡之间形成了较为明显的收入差距。

（一）逆向制度安排下，农民缺乏话语权，很难作出有利于农民的城乡利益关系调整

我国城乡收入差距的过大已引起了人们的关注，政府也采取了措施，但城乡之间的收入差距不仅没有缩小，反而呈现进一步扩大的趋势。原因有二：一是讨价还价的规则不利于农民，农民只能在一个不平等的框架内讨价还价：二是农民缺乏讨价还价的机会和能力。任何利益的调整，都是利益双方讨价还价的结果，利益双方的讨价还价是在一定的规则下、一定的框架内进行的，规则的平等与否直接关系到利益在双方之间的分配。城乡在利益关系上讨价还价的结果表现为有关城乡利益关系调整的政策，而这些政策是在逆向安排的制度框架内制订的，这个框架对农民的歧视是显而易见的。作为弱势的一方，农民讨价还价能力显得不足。于是可以发现，在涉及到城乡利益关系调整时，城市的利益总能被放在首位，而农村的利益却常常被忽视。当惠及农民的政策措施出台时，一定有相应的对城市居民的补偿措施，城市居民因此得到的实惠通常比农民得到的实惠多：当惠及城市居民的政策措施出台时，农民较少被提及。无论起始是为了照顾农民的利益还是市民的利益，利益关系的每一次调整，城市居民一般总能获得一定的利益。结果，惠及农民的措施虽然给农民带来了好处，但对城乡收入差距的缩小作用并不明显。

（二）经济发展战略和逆向制度安排相互支撑，制度调整困难较大

在逆向制度安排下，要实现缩小城乡收入差距的目标困难较大。我国的逆向制度安排是由建国初期作出的经济发展战略决定的。建国初期，我国选择了重工业优先发展的战略。在资金短缺、工业本身积累能力较差、重工业的发展对农村劳动力的吸纳有限的情况下，为了重工业优先发展的战略目标，国家一方面需要农业、农民为该战略的实施提供大量的资金，又担心农民涌向城市。于是，作出了偏向城市的制度安排。如果说，该经济发展战略和制度安排有其特定的历史背景，对我国工业的发展曾经起过积极作用的话，那么，随着时间的推移，其弊端已经越来越明显。我国经济发展的实践证明，到现阶段，经济发展战略和相应的制度安排都需要调整。

但制度的调整遇到了多方面的制约。制度一旦建立起来，围绕制度就形成了一个特殊的利益集团，既得利益者要极力维护该战略和制度。另外，逆向制度安排一旦形成，与经济发展战略就形成了相互依赖、相互支撑的关系。加大了调整的难度。在重工业优先发展的战略下，我国形成的重工化的经济结构和粗放式的经济增长方式长期需要大量的资金支持，在经济实绩面前，一些地方政府宁愿维护该制度安排以便有更多的资金投入到粗放式的经济增长中。

## 三、结论和政策建议

逆向制度安排是城乡收入差距持续扩大的深层原因，在逆向制度安排框架内，抑制城乡收入差距的政策难以取得令人满意的结果。为遏制城乡收入差距的进一步扩大，有效缩小城乡收入差距，提出如下政策建议：

一是由逆向制度安排决定的城乡收入差距只有通过打破这一制度安排才能实现。国家通过再分配制度的调整缩小城乡收入差距，但在城乡之间初次分配存在较大差距的条件下，仅仅通过再分配手段无法从根本上缩小城乡收入差距。因而。在调整城乡利益关系，实施制度创新时，既要重视再分配制度的创新，更要重视经济资源分配制度和城乡交换制度的创新，实现城乡之间初次分配的相对公平。

二是在经济发展道路上重点发展有利于农村劳动力转移的中小企业。分配制度的调整，需要大量资金的支持，过于强调做大做强会导致把大量的资金投资到少数大项目上。不仅占用制度调整所必需的资金，也不利于农村劳动力的转移。国家把重点放在中小企业的发展上，既有助于吸引更多的农村劳动力转移、增加农民收入，又可以节省大量的资金，为制度调整提供资金支持。

三是提高农民的话语权，给农民参政议政、讨价还价的机会。城乡利益关系的调整，既是政府的任务，更需要城乡居民的参与，在城乡利益关系的调整上，政府的一个重要任务是为城乡居民提供一个公平的讨价还价的环境。从某种意义上讲，只有在双方权利对等条件下的利益博弈，才能实现利益的协调和均衡。只有城乡居民的共同参与，才能实现城乡利益关系的和谐。