

《中国人类发展报告——人类发展与扶贫,1997》——总论 Introduction to the “Report on China’s Human Development——Human Development and Aid the Poor Programme,1997”

(联合国开发计划署驻华代表处组织编写 北京 100600)

编者按 “人类发展”是一种旨在从经济增长和社会发展两方面研究、探索衡量人类进步的方法。从1990年起联合国开发计划署(UNDP)每年都发表一份全球人类发展报告。1991年起,又开始发表国家性的人类发展报告。《中国人类发展报告——1997》一书是联合国开发计划署在中国的初次尝试,且得到了我国国家发展计划委员会的大力配合,有11位中外知名专家参与了编写。著名经济学家吴敬琏为高级编辑顾问。

此报告的主题是扶贫,这也是联合国开发计划署和中国政府发展议程中的头等大事。联合国开发计划署希望通过此报告对中国的人类发展历程作一次回顾,明确亟待克服的挑战,并就如何应付这些挑战提出宏观政策方面的建议。

今年7月3日UNDP为此报告在北京举行了首发式,全书共五章,121页,包括各类图表44个,现将报告的总论部份刊登如下,以飨读者。

记录中国的人类发展,首先要认识到一个压倒一切的现实,即中国有12.3亿人口,这些人是在缺少最基本的资源——土地和水源的情况下,努力建设现代化的经济与社会的。这些不利条件是生活在截然不同环境中的人很难理解的。尽管存在这些不利因素,但是,由于中国人民非凡的聪明才智与辛勤劳动,使中国在克服这些障碍以及现代化建设方面取得了显著成就。如果没有人类发展方面取得的巨大进步,很难想象中国会取得目前的经济增长。其人类发展指数在175个国家中排在108位(人类发展报告,1997,以1994年的资料为基础),这个位次比其按照人均国内生产总值进行的排名高出3个位次,使中国稳固地处于“中等人类发展”之列。

但是,中国所面临的颇具挑战性的条件及其独特的历史与文化决定了中国要走一条与众不同的“具有中国特色”的现代化之路。在这方面,它与步人发达行列的先行者没有什么区别。每个国家都要寻找一条符合本国条件的现代化之路。

中国在人类发展方面取得的巨大成就,首先是人口上完成了从高出生率、高死亡率到低出生率、低死亡率的过渡,这对于这个全世界人口最多的国家来说具有重要意义。在人类发展的最基本方面,中国的主要统计数字已接近高度发达国家的水平。根据官方统计数字,中国人民平均预期寿命目前超过70岁。多数人口已完成第一次卫生革命,相对来说已摆脱了传染病的困扰,现在中国人民面临着以控制非传染性疾病和慢性病为主的“第二次卫生革

命”,这些疾病在经济发达国家中是引起死亡的主要原因。中国许多基本的卫生指标已经远远超过了世界平均数。饮食与营养状况同样得到改善,营养不良的现象有所减少,对于多数人来说,人所必须拥有的、过长寿健康生活的第一个能力已基本实现。

人们除了寿命更长、身体更健康以外,智力水平也得到提高,中国目前在校生的数量已超过2.3亿,这是中国历史上接受教育和识字人数最多的时期。文盲率已下降到12%(占成年人口的16.5%)。只是在大学以及更高层次院校的入学率方面,同其它发展中国家相比,中国还有些落后。因此,中国人民在寿命不断增长的同时,能力也通过教育而得到不断增强。

在中国,虽然同在其它地方一样,“妇女能顶半边天”,但中国人口中妇女那一半的重要性还没有得到应有的重视。中国妇女最近几十年取得了巨大进步,其预期寿命(据官方统计为73岁)大大超过男性的预期寿命,另外,尽管其受教育水平平均落后于男性,但也在不断提高。妇女几乎在所有的领域的经济和社会方面都非常活跃。国有部门的妇女受到劳动保护法的大力保护,其中包括享受产假。中国提倡同工同酬,而事实上,男女之间的报酬差别仍然存在,尽管这种差别同其它发达和发展中国家相比相对较小。

中国自大约20年前开始向市场经济转型,已经发生了不同寻常的变化。这些变化使得中国的家

庭和个人同中央计划(其实这种说法在某种程度上并不确切,因为中国中央计划的无力和保守是出了名的)时期相比,获得了更多的主动性与自主权。人们可以从全世界获取更多的信息,在日常生活中也获得了前所未有的自由。但是,在让人们参与对其自身生活产生影响的决策这一人类发展概念中最重要的一点上,中国还处于初级阶段。这方面取得的进展将会进一步推进政治、经济领域中其它方面的发展。

总而言之,中国人民在人类发展方面取得了非常显著的进步;尤其是他们还面临人口规模较大、资源短缺等不利的基础条件。不仅中国人民自身获益,整个世界也从占世界人口 1/5 的中国人民所取得的成就中获益。从长远来看,只有健康、繁荣和有教养的民族才能够成功地处理国际政治的紧张局势和全球环境压力。

中国目前所取得的成就使我们有信心认为,阻碍人类进一步发展前进的巨大障碍完全可以克服。障碍的出现源于众多问题的存在,如环境本身脆弱却负担过重,贫穷,大量人口需要吃饭、工作,经济改革引发了离心力量,难以制定足以应付整个国家复杂情况的政策与战略,等等。

向市场经济转变引起了体制的巨大变革。改革之前,劳动力大量剩余,收入很低,农村的一整套集体机构与城市的国有企业向人民提供了许多保障与教育措施,这反映在 70 年代中期中国人民相对较长的寿命和相对较高的识字率上。但是随着中国从以往较熟悉的计划与集体主义步入不太熟悉的市场经济领域,这些体制不同程度地消失了。同其它许多转型经济相比,中国的转型一直比较谨慎而且只涉及局部。在以往许多保障机制被取消的情况下,中国经济的持续高增长提供了就业机会和收入,从而最大限度地减少了社会混乱。

但是,高增长、特别是收入的高增长在中国分布并不平均。多数农村地区从 80 年代中期到 90 年代初期收入增长非常缓慢。与此同时,农村家庭在医疗和孩子的教育方面开销越来越大。较贫穷的家庭常常无法送孩子上学。这对女孩的影响尤为严重。农村,特别是贫穷地区的农村,女孩的入学率和完成学业的比例都大大低于男孩。贫困家庭也很难得到基本的预防性医疗卫生服务,及产前产中和产后护理。在这种情况下,很难克服儿童的医疗和教育状况方面存在的巨大地区间差距,而这对地区的未来又是至关重要的。

虽然中国的大部分地区已经完成“第一次卫生革命”,基本上消除了由传染病引起的死亡,但是多数农村地区仍然面临着营养不良、婴儿和产妇死亡率较高等严重问题,仍然受到传染病和地方病的困扰,所以非常有必要让农村的医疗项目返回到以预

防性医疗为导向的道路上。在集体所有制解体之前,合作医疗与保险制度在保障农村人口健康方面发挥了非常大的作用,今天也很有必要依据这些模式建立适当的现代医疗体制。

改革成果的分布不均,充分表现在许多领域内差距的迅速扩大。从中国目前存在的总体差别情况(用国民收入分配的基尼系数来表示)看,同国际经验相比,这种差距扩大得异乎寻常地快,甚至可以说达到了相对较高的水平(在 0.42 和 0.45 之间)。省际之间的差距在快速拉大,更大范围的地区之间也是如此,特别是在经济发达的东部沿海省份和相对欠发达的西部地区之间。80 年代中期,城市补贴占城市居民收入的很大一部分,目前这种补贴已有所减少,这在一定程度上抵消了城乡之间的差距,但是在转型期内,业已存在的城乡差别进一步加剧,在农村和城市的各自范围之内,差距也在增大。

从人类发展指数的角度来看待地区间的差别,可以进一步了解这种现象。从总体上说,中国的人类发展同经济发展密切相关,正如人均国内生产总值所表示的那样。在人类发展方面要克服两极分化,就需要想办法全面发展经济。然而,有的省人类发展指数(HDI)与人均国内生产总值出现了某种程度的不一致:有几个省(多数都较贫困),如宁夏、西藏、江西以及青海,特别是青海,在人类发展方面甚至比在人均国内生产总值还要落后于平均水平,而其它一些省——山西、湖南、四川——在人类发展方面的情况要比国内生产总值好。国内生产总值和人类发展指数之间存在的这种差异表明,贫穷的西部地区存在着让较低收入转变成较好的人类发展成果的机遇。

市场作用的日趋增强有可能引起某些差距的扩大,而一些发展战略(如 80 年代中期,将发展的重点从农业和农村经济转向沿海地区和工业)也在无意中加剧了这种差距,结果之一就是造成农村收入的停滞,尽管人均国内生产总值在继续增长。这种状况一直持续到 90 年代初期。正是在这种形势下,减贫(贫困现象主要集中在农村)的步伐放慢了。贫困的产生主要是由家庭收入、而不是人均国内生产总值决定的,当这两者不一致时(这种情况近几年发生过),家庭收入是决定贫困的主要因素。农村收入随经济的高速增长而增长时,如 80 年代初期和 1992 年以来的这一段时间,中国的贫困程度就降低了。否则,贫困现象依然存在。这些经验在以后制定扶贫政策时应当重视。中国政府强调农业对整个宏观经济健康发展的重要性,强调避免两极分化、消除贫困的重要性,这种作法是非常正确的。1992 年农村收入的不断增长在很大程度上要归功于政府提高粮食价格的决策。上面所举的例子只是为说明宏观经济、战略、政策对贫困现象产生的强

大影响,这种影响常常超过了扶贫政策本身。

80年代建立扶贫项目以来,中国的扶贫项目得到了长足发展。1994年宣布的国家“八七计划”承诺到本世纪末基本消除绝对贫困,这在世界上也是罕见的。中国在扶贫方面投入了大量资源,其重要性显而易见。除了中央政府以外,各省、地方和广大人民群众都在协手努力使贫困地区摆脱贫困。富裕城市和贫困城市、富裕地区和贫困地区、富裕企业与贫困企业之间“结对”这种富裕帮助贫困的方式已经在全国范围内推广开来。

但是有证据表明,由于扶贫项目只将注意力集中于贫困县而不是贫困人口,使许多生活在国家指定的贫困县以外的贫困人口被忽视。国家“八七”计划明确规定,扶贫计划要“深入到贫困家庭,使他们受益”。要继续想办法完成此目标,不管贫困人口在什么地方。随着日益向以市场为导向的经济和社会过渡,人口的流动性也在加强,当地人口构成的稳定性日趋减弱。包括在城镇里,新的贫困现象不断出现。这些贫困现象完全在扶贫项目所涉及的范围之外,尽管它们在某种程度上可以通过新的失业救济和其它社会福利项目得以解决。

在贫困地区,发展的重点主要放在经济和基础设施上;这些项目本身对贫困家庭的生活到底能产生哪些影响,目前所知甚少。中央扶贫机构尚无制定并实施内容广泛、层次多样的计划,能同时解决贫困家庭的经济、基础设施和人力资源需求。因而,贫困现象重复出现一直是个问题。所以,中国还需要进一步改善消除贫困的作法,同时将扶贫纳入到内容更广泛的经济战略中。

1996年10月,中共中央和国务院就消除贫困问题举行了有史以来最高级别的会议。在此次会议上,中国表示要继续坚定地完成“八七计划”,实现消灭绝对贫困的目标,处理了在过去扶贫工作中遇到的一些问题,会议作出决定,要加强对扶贫工作投入的力度,改善扶贫计划的重点。

上面所提及的新出现的贫困问题中就有城市贫困,这是一个相对较新的现象。它在很大程度上同不断增长的失业有关,失业主要由为制止通货膨胀而采取的宏观经济政策,以及国有企业在改革过程中面临的困难而引起。在市场决定一切的环境中,国有企业不可能再像以前一样容纳大量的剩余劳动力。另外,作为市场环境的一部分,需求驱动下的结构调整迫使规模缩小的企业大量减员,女性在下岗人员中占有尤其大的比例。中国目前所面临的挑战,是如何建立一个能够支持劳动力充分流动的体制,诸如建立一整套社会保障体系,用以替代原有的以企业为基础的保障体系,建立培训和工作安置机构,帮助日益增多的国有企业下岗人员再次就业。虽然这两方面都取得了一定进展,但正如本报

告所论述的,还有许多难题亟待解决。

从长远来看,这些问题中最基本的可能要属中国所特有的严重的城乡差别。在同一个国家内,存在两个不同体制的社会。其中,城市社会享受着只有在分离的体制下才能享受到的特权。随着市场经济不断扩大,人口流动快速加强,上千万外来人口在城里寻找工作,这种差别正在消失。城市居民和农村劳动力将在同一个劳动力市场上进行越来越激烈的竞争,并且将比邻而居。这样,一部分人能得到社会服务和保险而另外一部分人却得不到的这种不平等现象就会越发明显。随着市场关系的扩大,这种作法越来越不可行,因为资本只会从低成本的地方流向低成本的地方。

目前,继续维持城乡之间以及外来人口和正式居民之间的这种差别已变得越来越没有意义。所以,在重新设计社会保障体制的时候,中国必须设法解决这个问题。这主要是指用不同形式的社会保障和社会保险补充以家庭为基础的社会福利制度。这种作法通过提供社会方面的保障来代替儿子目前在养老方面仍然不可缺少的作用,降低妇女在教育 and 参加劳动等方面的机会成本,还有利于降低农村的出生率。最后,消除城乡差别将会从总体上加强人口的社会融合,这与人们不断获得的,使人们能富有建设性地、充分地运用自身不断提高的能力的权利相一致。

随着中国继续艰难地推进国有企业改革,非常有必要建立可行的社会保险机制,以减轻国有企业在社会保险方面的负担,处理失业以及劳动人口的老龄化问题。迫切需要尽快建立新的统一的养老金制度,该制度以雇主和工人强制性出资额为基础,以工人自愿储蓄为补充,要包括从长远来看是可行的退休金支付额和退休年龄。短时期内一个重要的问题是,在从目前的体制向新体制转变过程中,如何安排、提供不断加重的养老金负担所需的资金。从长时期来看,该养老金制度必须要在资金方面作好准备,以应付不断加重的老龄人口退休负担。

中国面对非常不利的条件,却已经在消除贫困和推进本国人民的人类发展方面,取得了杰出的成就。现在,为继续推进这一发展进程,还有大量政策性问题亟待解决,而每个问题解决起来都不容易,都会使一些人付出代价,而另一些人从中受益,都要在大部分人之间进行代价和利益的重新分配。中国作为本地区经济最有活力的国家之一,面临着巨大的责任,既要继续推进增长势头,又要保持社会和经济的一体化,在其庞大而又多元化的人口推广改革成果,保护脆弱的自然环境。从最广泛的意义上来说,中国目前的人类发展依赖于两方面,即是要继续向公平、社区与环境方向发展,同时要继续调动中国人民无穷的能量与智慧。

(责任编辑 蔡德诚)