



中国人口政策：重新审视与科学定位

——中国人口（医疗、教育）发展政策综合分析座谈会综述

综合开发研究院（中国·深圳）公共政策研究部

编者按：如何使经济社会的改革发展真正惠及全体人民，更加关注与人民群众切身利益密切相关的改革措施，大力推进计划生育工作机制与医疗卫生制度、教育制度的综合配套改革，意义十分重大。2005 年 11 月 26 日，综合开发研究院（中国·深圳）在北京举行“中国人口（医疗、教育）发展政策综合分析座谈会”，来自中央财经领导小组办公室、中共中央政策研究室经济局、国务院研究室社会发展司、国务院发展研究中心社会发展研究部、国家人口和计划生育委员会办公厅政策研究室、国家教育发展研究中心、中国社会科学院人口与劳动经济研究所和农村发展研究所以及中国人民大学社会与人口学院的官员和学者参加了本次座谈会，现将本次会议的主要观点综述如下：

一、中国人口政策面临调整与完善

(一) 以科学发展观指导人口政策的调整与完善

有专家认为，与时俱进调整和完善人口政策面临机遇和挑战。一个国家无论是从民族的长远利益还是现实利益出发，都有对人口的生产过程进行调节、干预的政策，人口政策是国家宏观经济政策的重要组成部分。1981年11月第五届全国人大四次会议上第一次提出，“限制人口数量、提高人口素质”是中国的基本人口政策。20多年来，中国的人口状况已经发生了显著变化，有必要根据当前的人口形势、面临的人口状况提出完善人口政策的问题。一是中国人口政策取得了举世瞩目的成就，少生3.38亿人，生育率维持在1.8%以下；二是人口再增长类型实现了低出生、低死亡、低增长。

同时也要看到，中国人口发展和人口安全面临着严峻的挑战，首先，人口问题正在呈现数量、质量、结构、迁移、分布等范畴相互交织的态势，使处理中国人口问题更具有复杂性和挑战性。其次，人口数量规模大、基数大，每年净增人口在1000万左右，人口总体素质不高在短期内难以改变。第三，人口的结构矛盾突出，包括老龄化加深、未富先老，出生性别比持续偏高，流动人口增多、城乡二元结构没有根本改变。第四，健康状况令人担忧，每年人口出生缺陷发生率为4%-6%；6000万的残疾人中痴呆、弱智者达1200万；艾滋病及地方病呈上升趋势等等。这些都是调整中国人口政策，改善中国人口状况所必须面对的问题。

调整和完善中国人口政策，必须用发展的理论来指导，必须解决发展中的新情况、新问题，实现理论创新和与时俱进。以人为本、全面协调、可持续发展的科学发展观的提出，为我国调整和完善人口政策提供了新的理论依据。完善中国人口政策的具体内容，可以考虑从“限制人口数量、提高人口素质”

的表述，深化和延伸为“稳定低生率水平、提高人口素质、改善人口结构、引导人口合理分布、开发人力资源”这样的表述，避免片面或绝对理解为“从控制人口数量向提高人口质量转变”，而是既要注意人口数量，又要注意人口质量，还要考虑人口结构和人口分布。这种综合考虑，是相互关联、相互促进的，不是简单的并列。“稳定低生率水平”仍然是工作的重点，亦即先稳定现在的计划生育工作措施，同时根据中国当前的人口形势来适度完善计划生育政策，在“稳定低生率水平”政策指导下实现人口生育水平的稳定。

（二）运用更有效的激励手段实施人口政策措施

但也有专家认为，再过 20 年，中国人口可能要达到零增长，如果不发生大的变化，零增长以后就会变成负增长，这实际上将使我们面临与上世纪 70 年代、80 年代完全不同的人口发展形势。因此从现在起，对人口发展政策要有新的战略思考，不是考虑如何把高生育率降下来，把过快的人口增长速度降下来，而是在实践当中更加注重人口的结构问题、素质问题，以及如何有效协调人口发展与经济社会发展的矛盾。

中国现在的人口政策，主要是靠法律和行政的措施来维持低生育水平，反弹的压力很大；必须考虑如何使相关的硬性规定，逐步转向更加和谐的激励手段。例如关于征收超生罚款的问题，有的省对不愿生二胎给予现金奖励，对独生子女考高中和大学给予加分，而且还给免学杂费；设立计划生育奖学金，凡是计划生育的子女可以享受奖学金；结果使许多人自愿放弃生二胎的指标。尽管作为具体的激励政策，必须慎重考虑到激励的边界（包括激励的地域特点），考虑到国家财政的实际支付能力，但形成激励政策环境所产生的积极作用和影响是值得肯定的。中国的人口政策如果真正从以行政惩罚为主体，逐步转向以激励引导为主导，计划生育政策的经营成本就会逐步降低，

经济社会的发展将会更加协调。

从这样的思路出发来关注提高人口素质，当前要重点关注降低人口出生缺陷率的发生，特别是要完善婚检。一些地方提出建立政府免费提供婚检的制度，有关部门也在积极研究相应的更加人性化的措施，应当予以肯定。在改善人口年龄结构方面，不应认为生育率越低越好，而应通过保持一定的生育水平（例如 1.7%-1.8%）来延缓人口老龄化的过程。在改善人口性别结构方面(如查处 B 超性别检查)，既要考虑事关社会稳定，又应面对中国社会保障制度尚不完善的现实，合理借鉴国际经验，妥善处理判（刑）与罚（款）的关系。在引导人口合理再分布方面，应当随着经济建设和城市化的发展，更加具体地研究出台相关合理的人口政策；不应简单地规定农村户口可生二胎，城市户口就只能生一个孩子。为了促进社会更和谐的发展，在不影响人口发展目标的前提下，应当慎重具体地考虑研究和处理合理收取社会抚养费的问题；如果取消生育间隔的限定，对减低计划生育成本和形成社会和谐状态具有重要意义。

另外对再婚后新组成的家庭不允许有孩子的规定，也应当考虑政策上相对的灵活性。在人力资源开发方面中国具有很大的潜力，应当更加具体地研究如何合理配置使用中国丰富的人力资源市场来发展经济，如何把投资于人的全面发展作为重要的战略予以实施，实现中国从人口大国向人才强国的根本转变。

（三）在制度设计的范畴内研究人口老龄化问题

还有专家认为，中国人口老龄化的问题现在受到各方重视，相当多的人认为老龄化是一个很大的威胁。实际上老龄化在现代社会并不是很可怕的事情，因为老龄化对社会的经济压力并非人们想象的大。人口老龄化和社会保障并没有必然联系，核心问题是一个国家的经济增长如果超过人口增长，从理论上讲养老在经济上就应当没有太大问题。社会保障制度的核心是财

富在不同群体之间分配，而老年人和老年人之间的财富再次分配则是另外一个问题。而且从理论上目前尚不能证明，搞资金积累型社会保障比现收现付型社会保障更稳定或者更能促进经济增长。我们当然应当提前做一些制度调整的准备，但是如果不把重大问题想清楚，可能会造成灾难性的后果。如果对一些问题能够未雨绸缪，通过提供社会化服务来更好地体现家庭的责任，应当说中国社会老龄化压力并不是特别大，不应过分夸大老龄化对经济社会的影响。从正面意义上讲人口老龄化是“银色产业”，其起步需求对社会是很有利的。有分析认为，中国老年人一年有 6000 亿元的需求，而现在只满足了 1500 亿元。现在规定男 60 岁退休，女 55 岁退休，其实大部分人这时正是经验最丰富、精力依然很充沛的时候。应当在就业和再就业问题上，通过创新思维给老年人设计一些既不占现有的职位、又能继续发挥作用并取得相应合理报酬的制度。国家需要从人口战略上考虑，如何合理把养儿童的社会资源通过有效配置用来养老人的问题。

有专家并不完全同意上述有关分析，认为当一个国家经济发展水平达到一定的程度，就必然会出现经济发展与人口发展的矛盾，人口老龄化必然是矛盾的表现形式之一。中国目前的发展方式主要还是靠资源大量的投入，一方面包括自然资源的高投入，另一方面就是人力资源的粗放型开发。问题在于一是这种资源投入型的发展方式能维持多长时间，即所谓机遇期和机遇期之后的风险期问题。二是如何从控制人口稳定增长的角度，来分析和观察中国人口政策面临的重大调整。这种重大调整当然必须包括对养老问题的政策设计，包括防止所谓人口老龄化消极影响的问题。这种重大调整是组合性的政策调整，是有关生育政策、教育政策、劳动力市场政策等在内的综合考虑。现在中国已经面临包括老龄化问题的人口政策的转折时期，不能笼统说没有问题；如果不客观谨慎地看问题可能就会产生很

大的问题。人口老龄化问题是国际性的挑战。很多国际上的人口专家、经济专家对中国人口发展的预测，总体上持非常谨慎的态度和发展的眼光。这在另一种角度上说明，人口老龄化确实并不可怕，但是我们要研究人口老龄化可能带来的经济社会问题，如果不研究就是可怕的。

（四）通过保障人口安全提升综合国力

有专家提出，继续深入研究中国流动人口特点事关人口安全。其一是规模大，包括外出旅游、外地上学和流动就业人口。综合相关部门的统计数据，一种判断是目前中国约有 1.2 亿流动就业人口。而根据国家统计局的统计，中国流动就业人员，农民工是 1.2 亿，城市流动人口是 2000 万，加起来是 1.4 亿；还有 1800 万流动儿童，加起来大约 1.6 亿。其二是流动量大，农民工平均在外流动时间是 8 个多月。常年在外流动的农民工是 8000 多万，而且农民工离开家乡后在外面的流动性也很大。据在深圳调查，深圳出租房的周转速度非常快，每个月有 25% 的出租房换人。据在有关企业的调查，在一个企业连续工作两年的工人很少，基本是几个月换一次工作，有的人一年换了 20 多次工作。人口流动量大，对经济社会的影响是多方面的。因此，中国人口发展政策的总体趋势还是要控制住人口数量。如果判断不当，或多或少采取“放”的政策，可能一下子又会造成人口发展新的失控。在这个意义上讲，应当注重研究中国人口的新问题，如“富人多生孩子、穷人少生孩子”的问题，教育、医疗负担太重养不起孩子的问题，“奖励少生、处罚多生”政策在现实中产生的矛盾问题，以及县以下征收抚养费和县乡财政收入的相关性问题等等。

有专家还提出，人口安全问题涉及人口数量、素质、结构、分布、迁移等因素与经济社会发展相结合的程度，涉及国家可持续发展的根本大计。人口安全有别于军事和国防等传统安全

的概念，是非传统安全概念的重要内涵之一，需要在中国新的战略机遇期中予以高度重视。就此而言，当前一是要防止“人口政策边缘化”问题。不能年年开会一般化强调政治承诺，而措施的配套相对不足。中国的煤电资源少，但是人口资源不少。如何从长计议，把人口包袱转为经济社会发展的动力，作为重大的战略调整，需要一系列的配套措施来落实。

二是中央政府对人口计划工作应当保证足够的资金投入。税费改革以后，由于“超生”越来越少，计划生育相关费用征收的难度越来越大。在相应的财政转移支付过程中，对计划生育稳定的资金投入，并没有达到满足实际需要的水平。涉及计划生育的大举措和大项目，总体上投资不足，在中央的有关部门中也没有得到应有的重视。由于投入和保障不足，导致基层的计划生育网络建设水平比较低，服务能力比较弱，一些地方计划生育工作人员流失现象比较严重，对此不能掉以轻心。

三是应当强调保持低生育水平，涉及到中国今后长期的发展战略。尽管坚持这样的政策将来可能带来一些其他的问题，但是始终应当坚持抓住主要矛盾。不能因为人口老龄化时期的到来，或者有相应赡养问题的存在，就可以“适当的”放松人口发展政策。在此基础上，要把中国总体的人口战略指导思想定位在进一步完善现行人口政策上，把原来比较单一的人口发展政策思路转向更全面的人口发展政策思路，把简单地控制人口数量的政策转向更注意提高人口质量、注重人力资源可持续发展的政策，涉及到在坚持低生育水平的前提下如何完善现有计划生育管理体系，对此应当研究和制定更加具体的措施。

二、整合市场机制推进医疗体制改革应适度

（一）满足人民的健康需求是人口政策的基本内涵

有专家指出，医疗卫生事业的发展，对于提高人口素质意

义重大。有分析认为，伴随中国经济的持续稳定增长，中国医疗卫生事业资金投入上世纪 80 年代初期占 GDP 比重 3%，2003 年占 5.6-5.7%。但是整个医疗卫生投入的大幅度增长，医疗技术水平的大幅度提高，对提高中国国民健康水平的贡献并不是特别理想。尽管改革开放以后老百姓收入水平、生活水平逐步提高，医疗条件、居住条件有所改善，但一些基本的健康指标并不尽人意，如婴儿死亡率有所提高，有缺陷新生儿数居高不下，艾滋病、地方病防治状况没有根本改善，某些曾被消灭或控制的传染病死灰复燃等等。

反思中国医疗卫生体制改革的进程，一个基本的结论应当是，完全市场化的改革取向肯定不行。让市场作为医疗资源配置的基本手段，既不能保证公平，也不能维持效率。让市场作为配置医疗资源的基本力量所导致的基本结果，是大部分人连医治常见病、多发病的需要都满足不了。据有关主管部门近年调查，全国老百姓有病不去医院的约 40%，该住院不住院的将近 30%。因此应该把优先保证广大老百姓的基本健康需求，作为深化医疗体制改革的基本方向。在这个基础上，才能尽可能满足更多人更高的健康需求。

也有专家指出，不能因为医疗体制改革过程中出了一些问题就全盘否认市场的作用。建立社会主义市场经济体制，并不意味着所有的改革都要市场化。需要努力探索和研究的是怎样结合、整合市场的力量和机制，推进和深化医疗体制改革。结合与整合要有一个度，怎么把握好这个度，需要时间、需要实践、需要智慧。例如与广大老百姓健康直接相关的一个重要问题，就是整个卫生医疗工作的重点到底是什么？从卫生制度设计的角度讲，目前流行的一种思路是小病花钱少，由患者自己或者家庭承担责任；大病由于花钱多，个人和家庭承担不了，所以整个医疗保障制度设计无论城镇医疗保障设计、还是新型农村合作医疗设计，都把公共筹资的重点放在大病上。这种设

计似乎很有道理，但事实上可能根本行不通，因为中国人均医疗卫生服务资源或者说经济能力十分有限。按照这样的思路，最后可能还是只满足了少数人的需求，不能解决大多数人的问题。因此，需要在深化医疗体制改革的进程中，通过更实事求是的调查研究，更切合实际的理性思考，探索和创新更符合中国广大老百姓根本利益的医疗卫生制度。应当肯定的是，如果把疾病预防和控制的重点放在常见病、多发病上，将比把同样的资金放在治大病上好得多。从绩效与公平的理念和实践来讲，把医疗卫生工作重点放在预防和控制常见病、多发病上，是符合中国实际的。

有专家认为，大规模推进中国城乡医疗保障体制建设，目前相关的制约因素很多，难以有重大作为。对医疗服务体制进行全面改革，由于涉及诸多既得利益，而且医患之间、医疗服务机构和各级政府之间尚存在程度不同的信息不对称，实践中困难很大。改革的现实突破口可能是重构低端，即建立良好的社区服务体系：在城市以社区医疗服务机构为主体，在农村以乡镇卫生院为主导。如果可能，还应当整合利用全国的计划生育网络资源来提供基本的公共卫生服务，对老百姓的常见病、多发病进行有效的防治。在各级政府的支持下，这种以公益为目标、不以盈利为目的的社区服务体系完全有可能建立和完善。实际上这种举措有些类似当年的“赤脚医生”制度，重构“赤脚医生”制度的合理内涵是应当肯定的。在上述资源整合过程中的“政府支持”，是指资金投入以政府为主。设备政府承担、药品政府采购、政府提供低价服务，但是患者个人也应酌情付费，避免可能产生的浪费。

（二）医疗卫生工作重点面向基层和农村是基本国策

也有专家认为，目前国家在医疗卫生工作方面的主导政策，一个是抓新型农村合作医疗，另一个是强调城市社区卫生服务，

这都是有利于老百姓的好事，但是好事应当办好。所谓“办好”，就是要通过相关具体政策保证社区的医疗卫生服务能够真正发挥作用。如在城市派医疗工作人员下社区，要通过正确解决他们的工资待遇和业务职称问题，使他们“留得住”。在农村，要考虑如何借助计划生育网络中的专业技术人员做好医疗卫生服务工作。应当通过合理的政策措施，鼓励懂医疗技术的大中专毕业生到社区去，到农村去。应当像办义务教育那样搞好社区卫生服务，如应当明确社区卫生服务机构是公立机构，其工作人员是国家工作人员；应当保证这类工作人员基本的待遇和生活条件，切断其个人收入和服务收入之间的联系。实际上发展社区卫生机构，是国务院明确肯定并提出的工作任务，目前相关工作目标没有具体落实，责任在于有关主管部门。这里最大的问题是利益关系调整，如果社区医疗服务机构完善运作起来，大医院的门诊量就会减少。建立和完善社会主义市场经济体制下的医疗卫生服务体系，需要更具体妥善处理此类利益关系。

有专家提出，“非典”以后，中央政府在农村投入了相当可观的资金用于医疗服务建设。但据调查，一些专项资金留在了县里，乡和村基本得不到应有的资金支持，这是目前完全采取行政体制配置资源的弊端。同时，“非典”以后在农村以加强公共疾病预防名义建立的医疗基础设施，许多都建在县的医院里；其名义上是非营利的，但实际上是以盈利为目的。“把医疗卫生工作的重点放在农村”，是中国政府上世纪 50 年代就提出的重大方针，现在需要落实的是“重点放在农村就是要放在村里和乡里”，不能只放在县里，否则广大农民依然享受不到应该享受的公共医疗服务。从政策设计意义上看非常重要的一点在于，现在搞新型农村合作医疗制度建设，不应当打着合作经营的旗号把农村个体游医都取缔掉。尽管农村个体游医存在不规范的问题，但一律采取打击政策显然过于简单粗暴。

也有专家提出，事实上农村个体游医的存在，具有适合农

村经济社会发展的合理性，应当创造条件使之具有合法性。在农村游医和村级卫生机构之间，通过放开管制促进合理竞争，在一定程度上可以降低医疗服务价格，减少政府管理成本，遏制有关部门不合理收益乃至腐败，维护农民的权益。据调查，有的地方搞农村合作医疗试点，方法是“三三制”，即县政府、乡政府、农民个人各掏 10 元钱；看病 500 元钱以下的医疗费农民自付，500 元钱以上部分 50% 报销。农民认为 500 元钱医疗费要自付，对付的办法就是有病能不看就不看；真正得了大病报销 50% 也负担不起，合作医疗对他们没有什么用。所以，农村的合作医疗到底怎么搞，怎样彻底解决农民看病难的问题，需要更加深入的调查研究，提出更加可行的对策建议。农民看病难的问题不解决，中国就不可能真正建成小康社会。

三、实现人口发展要坚持教育优先

（一）实现从教育大国向教育强国的转变

有专家提出，深化中国教育体制改革的目标是实现两个转变，第一是使中国从人口大国向人力资源强国转变，第二是使中国从教育大国向教育强国转变。实现这两个转变需要经历三个阶段，第一阶段是 2010 年以前，最多是到 2012 年基本实现普及高中。第二阶段是到 2020 年同龄人口接受高等教育的水平至少达到 40%。现在全国的水平是 20%，已达到 50% 的是北京、天津、上海。第三阶段是到 2050 年以前基本实现教育大国的目标。今后教育和人口发展趋势有两个特点，一是人口数量的逐步下降和教育能力的高速提升，人口文化素质的发展和提高面临非常好的机遇。二是原来较低层次的人力资源开发期逐步从 8 年过渡到 10 年，关键是普及九年义务教育和抓紧高中阶段的普及。

实现上述设想和趋势分析，目前相关的目标设计一是在

2020 年初步实现教育的现代化。教育的适度超前应当具有优先发展的战略地位，在发达地区如北京、上海、天津、广东、江苏等地，2010 年或者 2015 年要基本实现教育现代化。要构建以终身教育为指导的中国特色的现代化教育体系，这和实现教育现代化的目标是紧密结合的，也是适应人口老龄化趋势的。二是在 2020 年以前，或者在 2015 年左右要普及高中阶段教育，使人力资源开发真正实现从低层次向中高层次的转变。三是普及 15 年教育，即学前教育三年和高中教育三年，再加上义务教育九年。学前三年教育经费由政府、社会、家庭来负担，义务教育经费由政府负担，高中教育经费由社会、家庭共同负担。四是在 2008-2010 年以前实现教育经费占 GDP 比重的 4%。现在的比重只占 2.85%，从 2.85% 到 4% 还有较大的差距。2015 年应争取达到 8%。五是确定农村教育为重点，实施免费义务教育，大力发展职业教育。

有专家认为，中国人口发展政策中鼓励教育优先的内涵，符合以人为本的发展方向。中国人口的客观形势和经济发展的实际程度，中国长期以来的历史文化氛围，使这种政策具有现实的基础和良好的效果。尽管在国际上有人提出中国一些地方在农村对独生子女高考加分这类政策的不公平性问题，但合理的解释是本来城市和农村的教育就有不平等因素，通过加分一定程度上消除城乡教育的不公平，整体上看是对农村教育的一种补偿。计划生育利国利民，少生几亿人的成果全体人口都能享受到，因此实行计划生育的家庭应当享受一定的优惠。调查表明，此类政策得到广大农民支持，对发展农村教育有好处，是人口政策和教育政策的双赢。

中国社会具有重视教育的优良传统。就广大老百姓而言，只要经济发展起来，生存问题得到解决，人们一般总是把有限的财力用于子女教育。即使在中国广大农村，只要真正解决了温饱问题，实现了提高生活质量的根本转折，通过提高教育水

平来提高人口素质的本质需求就会强烈地表现出来，国家的人口政策应当对此有充分准备。就此而言，对一些发达国家鼓励高智力、高学位者多生育的政策，不宜简单效仿。不应当简单地认为，我国目前的人口政策是鼓励高智力者或者中产阶级通过“少生”来对国家人力资源作出贡献。更不应消极地认为，现行的人口政策是消化农村的人口负担。当然如何借鉴国外经验适时调整现有人口政策，适当鼓励中国高智力人群“多生”，也是可以继续深入讨论的问题。

（二）教育发展战略必须适应人口流动和社会转型

有专家指出，应当继续高度关注流动人口的教育问题。与农村义务教育相对较稳定的情况相比，怎样解决外来人口进入城市后的义务教育问题，包括随务工人员进城的子女教育问题，显得相对比较薄弱。一是流动人口很不稳定，而且膨胀很快。尽管国家有义务教育经费，根据相关规定如外来务工者在城市工作半年或者一年以上，政府可以安排其子女入学受教育。但是，建学校、找师资并非一日之功；在没有合理预测的条件下，如果外来务工者子女人数突然膨胀，如何具体落实上学事宜，往往使政府十分被动。二是在具体操作层面上当地城市政府经常很难正确决策。由于一般的义务教育不能满足流动人口子女的教育需求，于是就鼓励民办教育；但民办教育收费一般都偏高，外来务工者通常又支付不起。对流动人口的教育经常处在“两难”之间。

妥善处理流动人口教育问题，现在相关文件规定由当地政府负责，一些城市和地方开办了专门的流动人口子女学校。以北京为例，此类学校一是农民工自己办，分布在城乡结合部，所占比例较大。二是在公办学校当中开设独立的专门招收农民工的学校。三是农民工甚至外来白领的子女进入到公办学校学习。比较大的问题在于，农民工的孩子和城市居民的孩子享受

不同的教育，主要表现在教师配备和经费安排方面存在差异。有些城市政府原来限制农民工子女学校，现在受形势所迫转变为扶持。需要继续深入研究和解决的问题是，如何因地制宜、因人而异可持续地开展对外来务工人员的继续教育，如何使流动人员子女真正获得平等受教育的权利。

也有专家提出，教育战略研究应当更具体地关注高等教育“宽进严出”的制度设计。这个问题实际上和人口也有关系，因为现在的高考制度设计一是不利于减缓家庭的压力，二是不利于延缓就业压力。从构建和谐社会的角度考虑，在高等教育的制度设计方面应当有重大的战略举措。据调查，目前与高考制度“宽进”改革相关的办法一是注册入学。即参加了高考但不够相关学校的入学分数线，通过注册也能入学，例如一些地方的职业教育就是如此。这种趋势能否发展下去，变成适用于整个高等教育的制度，尚须谨慎观察和研究。二是鼓励发展民办高等教育。要使全国 18-21 岁的年轻人大多数能接受高等教育，完全依靠公办高等教育是做不到的，必须依靠发展民办高等教育的办法来实现这一目标。目前全国大约每年有 1200 万大学生，是在各类由社会力量兴办的高等学校中学习。如何划清民办高等教育与教育产业化的界限，如何正确协调高等教育领域中教育公益性与必要收费的关系，还需要进行大量认真细致的调查研究，理清政策思路。

与此相关，还应当通过科学客观的比较研究，认真深入分析高等教育学制多元化、文凭多样化的问题。法国、英国、德国等国的高等教育体制中，学制是多元的。其综合性大学相关专业两年可以本科毕业，四年也能本科毕业，也有的需要五六年时间才能本科毕业。相比他们学制比较灵活的特点，中国高等教育大部分专业必须四年毕业显然比较死板。同时这些国家综合性大学文凭是多样化的，有的硕士文凭需要一年时间获得，也有的需要三年才能得到。他们注重文凭的“含金量”，但“含

金量”高并不一定是指博士学位，有些专业就没有博士学位，只是颁发高等研究文凭或者相当于博士学位的学习文凭。这样灵活多样的学制和学位制度设计，其适应经济社会实际客观需要的合理成份，值得中国学习借鉴，进而努力摆脱和克服中国高等教育体制目前比较普遍存在的学位至上倾向。

（三）以教育需求多样性为基础探索教育制度创新

也有专家认为，必须继续深化教育内容和方式的改革，在重视基础教育的基础上创新中国特色的素质教育和能力教育；尽管这个问题并非新话题，启发教育还是灌输教育之争在中国由来已久。首先不应简单否定中国重视基础教育的传统，受汉文化影响或者儒学文化影响的国家如日本、韩国都重视基础教育，现在欧美学校也呼吁要向亚洲学习重视基础教育，就教育科学自身的规律而言，可能还是一个“范式融合”的问题。其次应当在“人口众多”这个根本事实基础上创新中国的素质教育和能力教育。教育需求太大、供给太少，统一标准试卷和考题的结果就是灌输式教育。改革路径的必然选择，应当是正确分析教育需求的多样性，努力探索教育供给或者教育方式、内容的多层次和多样化。第三是要防止误导素质教育和能力教育，克服人力资源盲目、过早开发的消极因素，努力实践可持续创造性教育，端正创新教育（或素质教育、能力教育）思想。

说当代中国基础教育内容、方式完全陈旧老化，显然较片面而失之公正；但一些地方农村义务教育中的初中课本里，还在教中国第一个五年计划的主要目标和任务，相对当今中国与世界经济社会进步的现实而言，教材内容落后的问题需要引起高度重视并认真解决。认为中国高等教育彻底失败，毕业的本科生、硕士生、博士生总体素质不高，也显然太笼统而不尽客观；但面对清华大学、北京大学某些专业毕业生找不到工作的现实，看到一些高学历年轻人实际工作能力较差的情况，应当

对中国的精英教育进行深刻反思，应当对中国的大学教育、研究生教育、博士生（博士后）教育制度如何创新进行实事求是的探讨。这样的反思和探讨，绝不应该仅仅是教育部门的事情，而是需要在整个国家范畴里予以重新认识、分析、判断和决策的重大问题。

也有专家指出，巩固义务教育、发展职业教育、提高高等教育，作为目前中央的决策总体方向是正确的。需要脚踏实地认真具体探索的问题是，在当前中国经济持续稳定增长、中国社会基本和谐发展的态势下，义务教育、职业教育、高等教育的新内涵及其相互关系和影响。例如职业教育应当是分层次的，初级职业教育、中级职业教育、高级职业教育都应当在新的形势下得到协调发展。目前社会总体上对高中级技术人才有比较大的需求，但完全靠现有的职业教育和培训机构的培养满足不了。现在长三角、珠三角、渤海湾等经济活跃地区需要的高级职业技术人才，一般既应懂电脑、又要懂外语，还要有八九年的工作经验。市场需要的这类高级职业技术人才，仅仅依靠大学的本科生、硕士生、博士生是不够的。深层次的问题在于，高等教育改革和职业教育发展要协同。大学本科生毕业为什么找不到工作？通常情况是他们和专科生相比动手实践能力不行，与研究生相比理论水平不高。解决问题的办法之一，可以考虑借鉴国外经验，让本科生毕业后接受一定阶段的职业教育。

有专家不太赞成上述相关分析，因为创新素质教育、提高教育质量是针对整个教育制度、教育体系而言的。大学本科毕业以后还需要继续进行职业教育培训，这说明大学本科的培养目标本身有问题。所以，如何通过高等教育提高学生的素质和能力，是中国特素质教育、创新教育的重大课题之一。大学毕业生找不到工作，不适应社会的需求，这是高等教育制度设计弊端的表现，大学毕业后再接受职业教育，一定程度上讲是浪费人才资源。

四、重视人口政策的综合分析研究

（一）人口政策要注重研究综合系统效应

有专家提出，从计划生育、教育制度、社会保障、医疗卫生，乃至劳动力市场建设、流动人口管理诸方面进行人口政策的综合系统分析，是人口政策研究工作的创新。以流动人口问题为例，中国现在必须面对一个事实，即 1.2 亿农民工是流动人口的主体（扣除重复统计因素实际可能有 8000 万人）。流动人口对中国经济发展贡献很大，但是流动人口的流动性对形成稳定的职工队伍、对提高产业素质也有不利影响。就人口流动和人口稳定而言，户籍管理和社保体制是两大重要体制因素，其他政策问题如计划生育、教育管理、医疗体制等，都受到这两大因素的制约和影响。户籍管理是中国计划经济体制造成地域分割、城乡分割的象征。打破户籍管理的束缚，中国的市场经济体制才能真正建立起来，市场配置人力资源的体制创新才能真正实现。社保体制客观地讲是改革开放中的新事物，是在探索中逐步积累经验的制度设计。不可否认一些地方对农民工的社保体制设计有不公平的因素，如热衷搞养老保险而不愿意搞医疗保险，企业缴纳部分和政府统筹部分的某些不公正因素，也是影响农民工正常流动和影响社会安定的直接或间接原因。

有专家不赞同上述分析，认为中国的户籍制度虽然有缺陷，但从根本上讲是成功的。如深圳是中国最典型的流动人口、外来人口比例最大的城市，其户籍人口不到 200 万，包括外来的常住人口不到 600 万，而整体人口有 1200 万。深圳并没有取消户籍管理，而是通过治理整顿“城中村”大量吸纳外来人口：保留其积极作用，克服其消极影响，推进其和谐公正地融入城市社会。从综合分析的角度考虑，治理流动人口流动的盲目性，或者促进人口稳定流动的可持续性，一是应当继续深入研究城镇化的定位问题，毕竟城镇化是农村人口转变为城镇人口、农

民增加收入的重要方式。但是目前阶段，解决农民问题的途径可能主要还得依靠解决土地问题来实现。二是应当继续积极探讨解决农民工城镇户口的正确途径，因为解决户籍管理问题肯定需要一个相当长的过程。应当具体分析和解决大中小等不同的城市解决流动人口户籍问题的障碍，如最低生活保障难以确定、医疗保险和子女教育难以落实以及当地政府财政负担过重等。三是应当辨证处理促进流动和促进稳定的关系，具体落实流动人口属地管理的基本原则和相关机构。应改变目前公安系统牵头管理流动人口的现状，而由相关政府职能部门综合协调有关机构直接管理。

（二）人口政策咨询宜综合协调实施

也有专家提出，国家重要政策咨询部门应当加强对人口和计划生育工作相关具体政策的综合协调研究。一是由有关政策咨询部门牵头，协调相关部门和机构进行专项研究，并应防止把人口和计划生育政策问题只放到医疗卫生政策中研究的不正确倾向。二是应当加大对人口和计划生育工作资金投入不足问题调研的力度，就国家对教育、卫生以及人口和计划生育工作的经费投入进行效益比较评估。三是就社会舆论对人口和计划生育工作有失偏颇、对所谓中国长期实行计划生育政策将产生灾难性后果之类的现象和认识，进行认真具体的调研分析。四是要继续加强和创新人口发展战略研究，应当倡导开放式的研究，鼓励社会各界共同参与人口和计划生育政策问题研讨。包括加强宣传工作，扭转人口和计划生育工作边缘化倾向。不能只讲计划生育政策，只讲要求老百姓少生，而不讲政策的背景和依据，不讲政策的发展前景和应对措施。应当进一步拓展宣传渠道，完善宣传内容，真正为人口和计划生育工作营造良好的氛围。

也有专家认为，综合性的人口发展政策不仅应当包括医疗、卫生和教育政策，还应当包含体育运动政策。因为健康素质是人口素质的重要组成部分，提高健康素质既要靠医疗卫生条件，更要靠运动和锻炼。“发展体育运动、增强人民体质”也是中国基本国策的内涵之一，但最近几年似乎有“发展体育运动、增强运动员体质”的偏向，过于重视竞技体育（争金夺银）。一定意义上讲，“提高人的综合素质”，健康是第一位的，而健康光靠医疗不行；中国目前的总体医疗工作状态似乎属于“亡羊补牢”，得病了才治，预防工作不够。

还有专家提到，从综合性人口政策的内涵考虑，有关教育的事情如果完全依靠政府出面通常会引发关于公平问题的争论。所以可以考虑借鉴国外经验，成立全国性的计划生育基金，以类似奖学金的方式鼓励农民少生、优生。

（根据记录整理，执笔：夏汛鸽）

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张玉阁 电邮：zhangyg@cdi.com.cn