

院关于进一步做好下岗失业人员再就业的通知》(以下简称《通知》)。根据《通知》精神,国务院有关部门又陆续制定了8个方面的配套文件。《通知》及8个配套文件针对如何解决下岗失业人员再就业问题,提出了一整套政策,这些政策的核心就是“要坚持市场导向的就业机制,实施积极的就业政策,多渠道开发就业岗位,努力改善就业环境,支持劳动者自谋职业和自主创业,鼓励企业更多吸纳就业,帮助困难群体就业。”因为对于下岗和失业人员来说,能够重新找到一份工作,实现再就业,是一种最可靠的保障。这就要求政府,一方面要尽可能地扩大就业的可能,即扩大就业需求;把就业作为经济工作的中心,在考虑宏观经济政策走向时,要把就业问题放在首位考虑;从创造就业出发,要发展劳动密集型产业和非国有经济成分。另一方面则要增加劳动供给的有效性,为大批处于贫困状态的有劳动能力的城市贫困人口创造学习新技能、更新知识结构和实现再就业的机会,使其成为有效的劳动力供给。创造就业和实现再就业是积极的保障和扶贫手段。

从“治”的角度来说,社会必须为暂时处于贫困之中的个人或家庭提供最基本的社会保障。为此,中国政府一方面对国有企业下岗职工实行基本生活保障制度,另一方面积极建立城镇居民最低生活保障制度和不断完善失业保险制度,希望用这些制度构筑起一道抵御城市贫困的“保障网”。根据这一保障网,城镇职工下岗后,首先进入再就业服务中心,满3年仍未就业者进入失业保险,享受失业保险仍未再就业(包括其他低收入者)进入城镇最低生活保障。作为三条社会保障线,三项制度相互衔接,构成了中国目前对失业下岗人员进行社会救助的政策主体。最近,中国各地在完善最低生活保障制度方面取得了巨大的成绩,最低生活保障的覆盖面迅速扩大。根据民政部的估计,截止2001年10月中国应享受“低保”的人数为1589万人。到2001年底实现“低保”的人数为1123万,比2001年初的382万人增加近200%;全年各级财政投入“低保”资金总额达50亿元左右,其中中央财政投入23亿元。新增人数主要为符合“低保”条件的特困职工家庭,其中中央直属企业和原中央所属后下放地方的企业的特困职工家庭基本实现了全员纳入。截至2002年底,全国享受最低生活保障的人数已达1930万人,基本上实现了“应保尽保”。

“让每个人都有一份工作,让每个人都能得到最基本的生活保障”。只有这样,才能体现我们社会主义制度的优越性,也只有这样才能体现“三个代表”的基本思想。

几年来的实践表明,在应对城镇下岗和失业问题上中国正在形成一套自己的劳动力市场政策。这些政策既包含所谓“消极的”或者说收入支持方面的内容,也包含所谓“积极的”或者说就业促进方面的各种做法。所有这些都对今后劳动经济学的研究提出了更多、更高的要求,必将大大促进中国劳动经济学的发展。

开展制度人口学研究,推动人口科学发展

王跃生

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员)

中国共产党在新时期形成的“三个代表”重要思想,为加强和改进党的建设、推进中国社会主义自我完善和发展提供了理论武器,也为社会科学理论工作者提出了如何推动学术发展、进行理论创新的要求。

中国当代社会正处在剧烈的变革之中,变革既促使社会进步,也使不少问题相伴而生。应该注意到这一点:目前我们所面临的诸多社会问题往往与人口状况有密切关系。这是人口学者的重要研究课

题。它需要通过深入分析予以回答,并提出具有前瞻性的解决方案。

从中国人口的发展历程可以看出,无论古代、近代还是当代,人口行为受到一系列社会规则的约束。不同层次和形式的政治和社会组织试图通过法律制度、政策、社会惯行、宗规家训等方式来制约、调整和引导人口行为朝其希冀的方向发展。这种状态在可预见的未来将不会发生很大改变,即政治和社会组织通过制度设置来解决人口问题仍是一条主要途径。因而,开展和加强制度人口学研究,从以往的社会变迁中寻求制度对人口的作用方式,探讨解决当代人口问题制度途径,将是一项颇具理论意义和现实意义的工作。

制度人口学从制度变迁和制度配置角度探讨人口行为方式,研究制度对人口行为的制约、调整和引导作用。

在此我们可通过观察近代以来制度对人口行为的作用过程,考察新的制度设置如何取代旧的制度安排,明了不同制度形式对人口行为的引导和矫正作用。以婚姻年龄为例,近代之前尽管国家法律中对初婚年龄进行了规定,但除个别时期以外,男女何时结婚,政府并不干预。加之政府授予父母为子女主婚之权,在高度包办之下,便出现各种极端早婚现象,童养婚也非个别行为。即使20世纪20年代北洋政府制定的《民国民律草案》有婚姻年龄的限定(男未满18岁,女未满16岁者,不得成婚),但却没有对大众婚姻行为形成约束。原因是政府并没有建立或授权予具体的官方组织负责落实。实际上,就婚姻问题而言,近代之前的政府真正关注的不是男女的婚姻年龄规定,而是对父母主婚这一与纲常、伦理关系密切原则的维护。所以,即使有低于法定年龄结婚之举,也不会受到阻止。中国共产党在20世纪20年代末以来的根据地和解放区建设过程中,将废除旧的婚姻规则和习俗作为新政权的一项工作。1943年晋冀鲁豫边区政府制定的“婚姻条例”第五章第四条为:男不及20岁、女不及18岁,不得结婚。其所做出的婚姻年龄限定是与否定父母主婚权这一原则相一致的,因而它才具有相对硬性的约束效力。重要的是,根据地、解放区政府的婚姻条例不局限于文字表达,它指定具体的机构负责落实。1943年晋冀鲁豫边区政府制定的“婚姻条例”第五章第五条为:结婚应有公开之仪式及二人以上之证人,向结婚所在地之村公所或县市政府登记,领取结婚证书。有的地方文献更为明确:凡订婚男女双方必须亲到区公所登记,经区公所审查批准,发给证书者,方为有效,否则无效。它对“媒妁之言、父母之命”的传统婚姻决定方式产生了根本冲击,表明政府直接介入以往完全以民俗方式进行的婚姻缔结过程。这一政策在1950年制定的《中华人民共和国婚姻法》得到进一步体现。通过城乡基层政府的贯彻落实,高度包办婚姻和早婚行为在全国受到彻底抑制。20世纪70年代,为控制人口增长,晚婚规定(男25,女23)被广泛推行。在农村,集体经济组织制度为晚婚政策实行提供了保障。可以说,20世纪三四十年代以来,中国共产党所实行的婚姻制度对消除传统婚姻弊端,引导新型婚姻风尚的形成起到了重要作用。一般说来,婚姻法律、法规客观上对民众行为都有约束力。然而当一种行为受到制度的多重制约时,政治或社会组织会表现出对规则执行力度的轻重之别,这一点在传统时代多有表现。但制度的作用却不能因此而低估。

20世纪70年代末以来,中国计划生育政策的推行更体现出制度对人口的作用。提倡“晚、稀、少”和实行一对夫妇只生一个孩子的政策是对沿袭数千年的传统生育行为的极大冲击。当然,传统农业社会中,在人口高出生、高死亡和低增长模式下,人们试图以自然状态下的多生来保持家庭、家族维系和传承所需基本人口数量。事实上是,由于生存环境恶劣,大多数家庭难以做到人丁兴旺。越是无法实现养育一定数量的子女,越是担心家庭继嗣的中断,早育、多育的观念便越强烈,一系列与生育追求有关的伦理、规范得以形成,并进一步影响民众的生育行为。20世纪50年代以来,生存环境的改善、医疗卫生事业的进步,大大降低了中国人口的死亡率。但民众的生育基本上仍遵循着传统的方式,由此导致人口数量激增。在西方国家,随着工业革命的发生,当19世纪末20世纪初与营养、医疗条件相关的生存条件改善之时,民众的生育意愿也开始改变,人口激增的局面或者没有出现,或者维持时间很

短。在中国,若寄希望于生育行为和观念的自然转变,将会是一个漫长的过程。鉴于人口压力日趋增大的形势,少生、优育的计划生育政策得以制定,并辅之以各种有效措施加以推行。作为一项亘古未有之举,计划生育政策推行初期在传统生育观念浓厚的农村地区遇到一些困难,但它对生育行为的引导作用是巨大的。或者说,它在农业社会中营造了一个工业社会才会出现的少生环境。就目前而言,中国广大农民的多育观念和行爲已经被彻底改变,约有90%以上的已婚夫妇生育意愿在2个以下;多数地区妇女总和生育率低于更替水平,低生育率局面已经形成。我们可以说,中国在短时间内就使低生育水平成为现实应主要归结于计划生育政策的实行,这是一种比较典型的制度效应。

当然我们在看到政府组织层次的制度对人口行为的作用时,还要注意到非政府组织所制定规则的影响,流行于不同地区的社会惯行对民众行为的制约和引导更是不可忽视。

制度人口学不仅研究以往制度对人口的作用和作用方式,而且要对人口发展中制度作用的缺陷加以分析,以便为未来采用新的制度安排提供借鉴。因而制度人口学要立足当代,审视过去,面向未来。立足当代,就是对特定制度、政策环境中人口的发展状态有基本的把握;审视过去,意为将历史上,特别是近代以来制度变迁与人口行为的关系弄清楚;面向未来,就是探寻新的制度设置,更多地关注通过改进制度来解决人口问题。

随着大众文化教育水平的提高,法律观念的增强,人们越来越感到借助制度解决问题的重要性。另一方面,社会的进步使以往相对松散的不同社会群体之间的联系更加密切,社会问题往往不是孤立的因素所导致,因而要求我们从联系的角度去观察,并提出能够治本的对策。如农民对男孩的偏好尽管有“传宗接代”观念的影响,但实际上仍是缺乏社会养老保障条件下对家庭养老资源依赖的表现。因而,建立和推行农村社会保障制度将会提高计划生育的水平,并巩固计划生育工作的成果。

我认为,在当前,制度人口学研究的重点应放在以下三个方面:(1)将中国近60年在巨大社会变革背景下,政治、经济和社会制度对人口行为的影响方式、影响程度作为研究重点,从实证研究中获取理性认识,为制定能够调整和引导未来中国人口发展的决策提供理论支持。(2)将中国当代人口政策及其实践作为研究重点。考察人口政策的作用效果,研究未来人口政策改进、完善的途径和方式。(3)针对人口问题从制度上提出解决的方案。

总之,制度人口学既对制度与人口关系的现状进行分析,又对历史上制度对人口发展的影响加以探讨,并在此基础上,为未来人口发展提出对策建议;探讨制度与人口行为的因果关系,弄清制度对人口行为的积极作用和消极后果,以便改进制度设计,通过政府和社会组织加以落实,使人口行为沿着大众所期望的方向发展。

客观地讲,不仅国内,即使国外,制度人口学也是一个新兴学科,20世纪80年代以后它才逐渐受到重视。这对我国制度人口学的建设和发展是一个重要契机。从历史和现状看,中国人口的发展受制度约束最明显,制度对人口的作用空间更大。因而,在中国,制度人口学有更有利的成长条件。中国悠久而复杂的人口发展历程为制度人口学建设积累了丰富而完整的素材,中国当前和今后所面临的多重人口问题,更为制度人口学提供了广阔的发展天地。我们要以创新的精神,努力求索,为中国人口科学的发展做出贡献。

(责任编辑:朱犁)