

“科技进步与社会协同治理的 国际思考”论坛一瞥

齐林泉

2005年6月5日,在中国科学院,由《科技中国》杂志社和欧洲人类进步基金会联合主办的“科技进步与社会协同治理的国际思考”论坛上,来自欧洲、非洲、拉丁美洲、亚洲各国的专家学者、社会活动家,在谈话中都不约而同地对贫困问题表示出了极大的关注,并积极提出治理方案,渴求社会和谐。

贫困是一个普世性问题,古今中外概莫能外。正是人类对贫困的不断征服、对富裕的不断追求推动了人类社会的进步。

然而这种进步不应仅仅限于社会物质财富的增加,还包括社会的整体和谐,即建立一种致富和分配社会财富的合理方式,这种方式就是劳动收入取决于而且只取决于在公平条件下的劳动效益,同时贫富分化应保持在一定限度之内。

所以,贫困问题的突出从来都不仅是由贫困本身引起的,强权霸权、待遇不公、权钱交易、不合理的两极分化以及社会保障体系的缺位等,都使得这一问题备受关注。

把握一与多本质,不能因贫困而被边缘化

非洲是一个3000万平方公里的大陆,有9亿人口,占世界人口的13%。它共拥有54个主权国家,8个次区域,包括西非、北非、东非、南非、印度洋非洲(印度洋非洲主要是由一些岛国,比如马达加斯加等组成的)。

非洲一直面临着极大的穷困问题,人们现在甚至还不能满足最基本的需要。同时,疾病问题和粮食安全方面的问题,也给非洲带来了极大的麻烦。更为致

命的是,非洲存在着许多冲突,从1963年至1999年一共发生了23起冲突,从1956至2001年一共有五十多起冲突,五十多起政变。

来自非洲的马里原地方事务和领土整治部部长、非洲重建治理网络创始人之一乌斯马纳·西先生介绍了由战争和冲突带来的困难,造成了非洲现在在世界上被边缘化,尤其是在经济发展中被边缘化。非洲的国内生产总值、对外贸易、国内直接投资均只占全球的1%,这些都给非洲提出了重大的挑战。

他说,非洲现在面临着治理的危机。今天非洲的民族国家,大部分是由殖民者建立的,在殖民历史结束之后的状况并没有改变,虽然已经获得了独立,但是边界的划分还跟殖民时期一致。治理危机的重要原因就是目前这些民族国家已经失去了意义,因为这些国家是由那些殖民者建立的,这种民族国家并不是在文化和习俗的基础之上建立的,非洲的大部分人都不能够接受这种国家公共机制。因此,有些非洲人士已经发出倡议,建立一个来自不同的社会领域、不同行业、不同国家的重建非洲治理的联盟,这个联盟的基础是一种信念。

让乌斯马纳·西先生自豪的是,非洲今天已经不再满足于现状,不再满足于世界给予它的位置和一些国际组织强加给它的结构调整的计划。他介绍到,一些所谓国际的援助出资者要求其实施一些发展战略,这是他们强加的发展模式。非洲人士相信非洲再也不能满足这样的外来模式,因此组织起来,希望能够在非洲层次上建立一些讨论的空间,总结自己的经验,研究自己的历史,建立非洲自己的治理模式。

他接着介绍说,这个联盟的目标是希望建立一种非洲人之间的、就治理问题进行思考的空间——动员国家政府方面,使得政府部门、政府人员和非政府的方面能够在这样的讨论当中共同探讨治理的问题,从各个国家、从非洲大陆的现状出发去思考问题,同时也要积极参与到国际层次上有关治理的讨论当中;现在它所采取的做法就是要研究如何在非洲对于治理问题开展思考,并且使得这样一种治理体制能够符合非洲人自己的价值观和参照体系;他们所采取的方法是以这些参与者自己的经验作为基础,不断地审视他们自己的经验以及共同思考之间的关系,希望通过这样一个过程能够突出不同的方面,把多元性和统一性能够很好地结合在一起;他们坚信,非洲作为一个整体的大陆,它内部有各种各样的文化和国家,因此在其内部也要探讨多样性的问题,根据不同的情况分别做出分

析诊断和提出建议,通过这些做法改变自己的大陆。

乌斯马纳·西先生还指出,今天国际上某些作为评估治理的标志性指标,并没有充分考虑到具体体制的合法性和正当性,像目前西方国家所提出的一些治理体制往往是强加的模式,而不是提出一般性的总体原则,非洲从中得到的经验或教训是:治理应该符合各个社会共同遵守的原则与所体现出的共同意愿,即自由、公正、责任等,但是这些原则具体如何实施,应该由各个国家、各个社会自己找出方法去实施,因此,治理本身有它的共同原则,但并没有共同的模式,模式应该由各个国家自己去形成,即使同一类型的社会都会遇到自己特定的治理问题,这就是一与多的问题,多元性和单一性的问题,通过这样的问题去审视我们的治理原则,我们必须要从各个层次上综合考虑各方面的问题。

他强调必须要很好地理解的一点是,人类未来取决于如何处理多与一的问题,我们之间有差异,但也有共同性,因为我们都是这个世界的公民;今天世界各国之间的重要事情需要共同完成,我们有许多东西需要分享,因此要通过这样一种共同的思考重新建构我们的多元性;在这方面特别强调一个原则就是包容性,因为这样一种治理体制必须是包容的,不能像非洲现在出现的被排斥的状况,造成排斥的治理体制都会造成无数的问题,它会造成社会发展的阻滞。

建立伙伴关系,城市化不能抛开贫民区

在委内瑞拉的卡拉卡斯市存在着许多贫民区,委内瑞拉中央大学教授、建筑学家特奥琳达·玻利瓦尔女士向我们介绍说,长期以来他们在公共权力和这些街区之间建立起了一种合作伙伴关系,由此一起来解决一些贫民区的居民们常常遇到的问题。

她强调,在政府和贫民区之间建立新形式的伙伴关系是非常重要的,只有这样才能建立起一种新形式的治理。她说,在建立伙伴关系的过程当中,要重视一个原则,就是要保证贫民区的所有居民都能够自由地本着负责任的精神参与对他们自己的管理,地域事实上是进行治理非常关键的概念,只有本着这个概念才能更好地管理我们的城市。

她谈到,对于自我生成的社区,城市的不断发展给它带来了许多巨大变化,这种变化速度非常快,我们必须采取一种新的机制,对其进行控制和管理。

特奥琳达·玻利瓦尔女士告诉我们,世界上许多城市的发展造成了由成千上万人自由形成的社区,我们必须认识到,这些社区的居民产生了什么新的文化,他们有什么样的习俗以及他们经济的和社会的现实。

她谈到,这些社区的形成,主要是因为有许多农民或者是生活在小城镇的人不想再生活在父辈曾经生活的土地上,想改变他们的生活,所以经过很长的路程来到了大城市,建立起自己新的生活,而我们政府应该给他们寻找新的生活提供更多的可能性,比如说提供各种各样的公共服务、教育服务、卫生、文化服务等,虽然城市的空间越来越小,但是我们必须给他们提供这些必要的便利。

她说,这些社区也就是贫民窟,多少年来,是从不被承认到得到承认的——开始,许多政府都不承认这样的社区,甚至他们的房子遭到了拆迁,而现在,这些社区里边已经住满了居民,甚至还有学校。

她呼吁,我们必须弥补这些社区当中所存在的不足,要促使政府重视这样的社区,了解他们,因为这些社区的规模是非常大的,有的时候甚至有上百平方公里,而且居住了很多的人,如在许多国家,比如在墨西哥有的社区甚至住了一百多万人。

特奥琳达·玻利瓦尔女士提到,虽然已经有一些工程技术人员或者其他方面的人士在为这些社区的人工作,但是如果政府没有支持的话,他们的情况永远也得不到改善。正是本着这种精神,他们与法国夏尔·雷奥波·马耶人类进步基金会1991年在卡拉卡斯举行了一个会议,提出了六个保证贫民社区发展的原则,即了解这些社区的活力、加强对于社区人身份的认同、找到代表这些社区的方法而使他们能够形成一种民主的代表制、使公共机构能够为这些社区服务、行政服务的发展符合社会的需要以及为这些社区居民的发展提供足够的基金支持,通过这六个原则来帮助贫民区的人实现发展。

她指出,必须要在企业家、社区的居民、工程师以及政府各级部门之间都建立起一种合作的关系,只有这些地区的居民长期与政府之间建立起这种对话,才能够解决这些贫民区的问题,另外企业也必须参与这样一个进程。她说,有些时候在这些社区会碰到房子遭到拆迁这样的问题,在这个过程中,非常重要的一点就是必须要知道如何把这些居民组织起来——在我们国家,组织公民遇到了很多困难,因为他们往往都不愿意参与,事实上,这是一个世界性的问题,我们

所要做的就是,把各个层次的参与者都组织起来,使他们之间进行对话,使居民们能够参与对话,使他们形成习惯,鼓励他们的积极性。

她还指出,必须要鼓励当地的居民采取主动,因为这些地区有很大的活力;一个社区并不可能自由做任何自己想做的事情,但是可以看到任何一个社区都是一个管理者,它应该能够对内部资源进行组织,能够保证社区内部的协调一致,所以,在这样一种衔接的过程当中,要考虑到具体的一些制约性因素,考虑到当地的情况,考虑到未来世世代代的需要;开展当地的管理,要能够采取负责和协力的方式,对于实现过程当中的现象,应该进行很好地把握,并不仅仅在于改变这些社区的物质生活,还要使得社区的居民能够参与到获得信息的过程当中来。

她最后强调,必须要考虑到全球化对于城市化的影响。城市化是一个非常重要的现实,并且它对我们来说将构成一种新的手段。有了这样的手段,我们可以形成新的治理方式、形成新的对话以及伙伴关系的机制,体现主动付出性的原则,体现人与人之间的平等、协力和多元。最重要的一点是要重视彼此之间经验的分享。在我们长时间与社区居民共同努力的过程中,建立了一种彼此尊重的对话体系和伙伴关系,所有的男性、女性,所有有智慧的人都可以参与到这个过程当中来,这意味着人们要彼此相互了解。

重视民工子女教育,消除严重社会隐患

贫民区的问题是一个世界性的问题,几乎很少有哪个国家可以避免,尤其是经济快速发展的国家,这个问题特别突出。全国政协委员、中国慈善总会副会长、希望工程创始人徐永光对此表达了极大的忧虑。

他说,2001年联合国举行的伊斯坦布尔人类住区会议,与会的各国政府发表了新千年城市和其他人类居住区的宣言,这个宣言承诺要求各国政府法律框架内促进贫民区和非法居住区的改造,提出到2020年要实现1亿贫民区居民生活条件的重大改善,要实现这样的目标是非常困难的。

但同时他指出贫民区的贫民对城市发展举足轻重的作用,改善贫民区居民生活条件应该持慎重态度。他举了印度孟买的例子,提到当地1600万人口当中差不多一半人住在贫民区,政府提出来要把孟买变成一个新的上海,就采取了大规模的铲平贫民窟的行动,数以万计的住房被推倒,结果引发了非常大的社会问

题,造成了经济的紊乱,很多居民到法院去告状,有的上街游行。“孟买梦想”碰到了麻烦,实际上也就是反映了公共权力在对待贫民区问题上如果不能很好地和居民合作,是行不通的,因为一个城市的发展和繁荣实际上离不开贫民区的居民,他们给城市提供了很多必不可少的服务。

针对中国问题,他说,和其他国家有共性,也有自己的个性,就是我们的公共政策在制度安排上是城乡二元结构,即有城市户口与农村户口之分。这种户籍制度阻碍或是不允许农民进城,虽然中国贫民区问题不可避免,但由于户籍制度的关系,还不是特别的严重,而最严重的问题是农民工子女的教育问题,这是一个很重要的、很严重的社会问题,因为在中国的1.2亿进城农民当中共有2000万孩子在6至14周岁之间,正需要接受义务教育,这些农民把一部分孩子带到了城市,大概有800多万的适龄儿童进了城,我们称为流动儿童;还有1000多万的孩子没有被带到城市,留在家里面,让他们的祖父、祖母带养,就叫做留守儿童。

徐永光先生提到,在进城的这些孩子当中,大约10%没有接受教育,将近100万的孩子进城以后就游荡在大街小巷没有入学,留在家里的孩子由于隔代抚养,问题也很多。这里就出现了政府和这些农民怎么样协调合作来解决这个问题,因为中国的城市教育经费是按照城市户口来拨的,如果是外地户口,要进城市的公立学校,由于上级没有给学校这笔拨款,学校得到的钱只是当地居民孩子的教育经费,所以就不能进来。在这种情况下,许多农民就自己在城市里办学校,叫做农民工子弟学校,这类学校办起来以后政府又觉得这种学校根本就不合规格,根本不符合教育部的规定,所以也都得不到批准,有的被强行关闭,这个问题非常严重,引起了社会各个方面的关注和呼吁。

鉴于此,徐永光先生在2003年参加全国政协会议时写了一个提案,呼吁要依法保障农民工子女接受义务教育的权利。当年就得到了教育部的答复,而且2003年中央政府专门为农民工子女接受义务教育的问题下了文件,文件明确要求对农民工子女的教育必须和对城里的孩子一样,敞开大门让他们来读,不能加收别的费用。

但徐永光先生也指出,实际上这个问题在执行过程当中出现了中央政策和地方执行过程中的不协调。中央从大的方面是依照法律,每个孩子都有接受义务

教育的权利,下达了有关的政策文件,但是地方执行的时候就直接涉及增加财政的投入,而且甚至会影响到居民的利益,因为本来教育的蛋糕就不大,现在又把这块蛋糕切一块给农民的孩子,这样也会损害到城里人的利益,所以城里人也不是特别欢迎。

但没有解决的办法呢?徐永光先生还是找到了北京市政府这样一个榜样:市政府意识到让农民自己来办学校可能还是一个不错的途径,所以现在开始批准让民办的农民工子弟学校合法化,而且把条件降低,对获得批准的这些农民工的学校,政府还提供补贴,做法非常好。

最后,他还是慎重地指出,中国的城市化过程道路还很漫长,特别是在3.5亿的农村剩余劳动力当中,还有2亿多没有进城,但他们早晚还得要进城,贫民区的问题是我们不能回避的问题,进城农民的权益问题、子女受教育权、农民工本身的劳动保障问题、他们的医疗保障等问题也都需要我们认真对待,因为城市的居民和农民应该是平等的,不能对他们持两种待遇,如果要平等,这就对我们的公共权力、公共政策提出了一个严峻的挑战。

解决财力缺乏问题,让农村教育走向平等

国务院发展研究中心农村经济部副部长,研究员谢扬先生同样提到了教育问题,他说,中国很多问题还在于教育不平等,除了农民工子女教育,还有很多农村教育问题,在基础教育环节中存在相当多的不平等。

他还说,教育不平等更多是制度设计问题。比如高考,各个省市的分数不一样,这就是教育不平等,当然教育不平等有一个现实问题,我们毕竟还达不到普及大学、普及高中,我们现在实行九年义务教育,还有相当多的人不能完全保证其义务教育的权利,特别是我们的农村教育。

谢扬先生还点出了我们教育中面临的困难,他指出,按各级政府来设编,乡政府是最低的,是农村的,它负责自己本辖区里的基础义务教育,但乡政府的财力很薄弱,也就是说农民负担自己本辖区范围内的教育经费支出,至少10年前是这样的。而我们10年前相当多的农村义务教育的教师工资比公办学校的教师工资要低得多,只相当于25%,最多是30%。这几年我们把500万的民办教师转成了公办教师,由于这么一转,县乡两级财政就难以承受了,几乎要用60%至

70%的财政收入全部支付 500 万教师工资，而教师工资按我们到下面调查还只能是所谓“国标工资”，教师的工资跟城里人比只相当于其 2/3，甚至一半，还有一部分预算外收入要当地筹集才能解决，我们是在这种情况下完成的九年义务教育。

最后他强调，教育不平等是现在最大的问题，在目前总的教育机制和财力缺乏情况下怎么解决这个问题，我们还有很长的路要走。