

国情研究系列 之三

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

透视 SARS: 健康与发展

胡鞍钢 主编

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

居安思危
思则有备
有备无患

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★



清华大学出版社
<http://www.tup.com.cn>



国情研究系列 之三

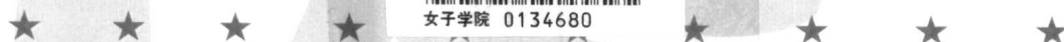


透视 SARS:
健康与发展

胡鞍钢 主编



女子学院 0134680



清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书是“国情研究系列”之三,主要收录 2003 年 4 月以来,由中国科学院—清华大学国情研究中心撰写的 SARS 危机专题报告和过去几年内在《国情报告》上发表过的有关人口健康、公共卫生与经济发展的学术论文。

这些文章曾为政府决策者及时提供处理危机的相关知识,也通过媒体为社会公众提供了解危机性质和发展趋势的有关信息,在关键时刻起到引导公众、促进稳定的作用。同时,在更深的层次上,引导社会各阶层人士关注危机处理、关注公共健康、关注城乡差别、关注经济与社会协调发展等主题。通过分析、透视 SARS 危机,作者提出了投资于人民健康、促进社会发展和推动中国良治的政治理念。

本书的读者对象为政府管理者,社会、经济、医疗卫生、公共管理方面的研究者及关注国情、关注社会的公众。

版权所有,翻印必究。

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签,无标签者不得销售。

图书在版编目(CIP)数据

透视 SARS: 健康与发展 / 胡鞍钢主编. —北京: 清华大学出版社, 2003

(国情研究系列之三)

ISBN 7-302-06952-2

I. 透… II. 胡… III. ①重症呼吸道综合征—研究报告—中国 ②公共卫生—中国—文集 IV. R563.1—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 061836 号

出 版 者: 清华大学出版社

地 址: 北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn>

邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175

客户服务: 010-62776969

责任编辑: 周 菁

封面设计: 孙剑波

版式设计: 肖 米

印 刷 者: 北京鑫丰华彩印有限公司

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 155×230 印张: 22.25 插页: 2 字数: 290 千字

版 次: 2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-06952-2/D·71

印 数: 1~8000

定 价: 30.00 元

内容简介

本书是“国情研究系列”丛书之三，主要是收录了2003年4月份以来，由中国科学院—清华大学国情研究中心撰写的SARS危机专题报告和过去几年在《国情报告》上发表过的有关人口健康、公共卫生与经济发展和的学术论文。

这些文章曾为政府决策者及时提供处理SARS危机的相关信息；也通过媒体为社会公众提供了解危机性质和发展趋势的有关知识，在关键时刻起到引导公众、促进稳定的作用；同时，在更深的层次上，唤起社会各界人士关注危机处理、关注公共健康、关注城乡差别、关注经济与社会发展协调等主题。通过分析、透视SARS危机，作者提出了投资于人民健康、促进社会发展和推动中国良治的政治理念。

本书的读者对象为政府管理者，社会、经济、医疗卫生、公共管理方面的研究者和关注国情，关注社会的公众。

责任编辑：周 菁
封面设计：孙剑波
版式设计：肖 米

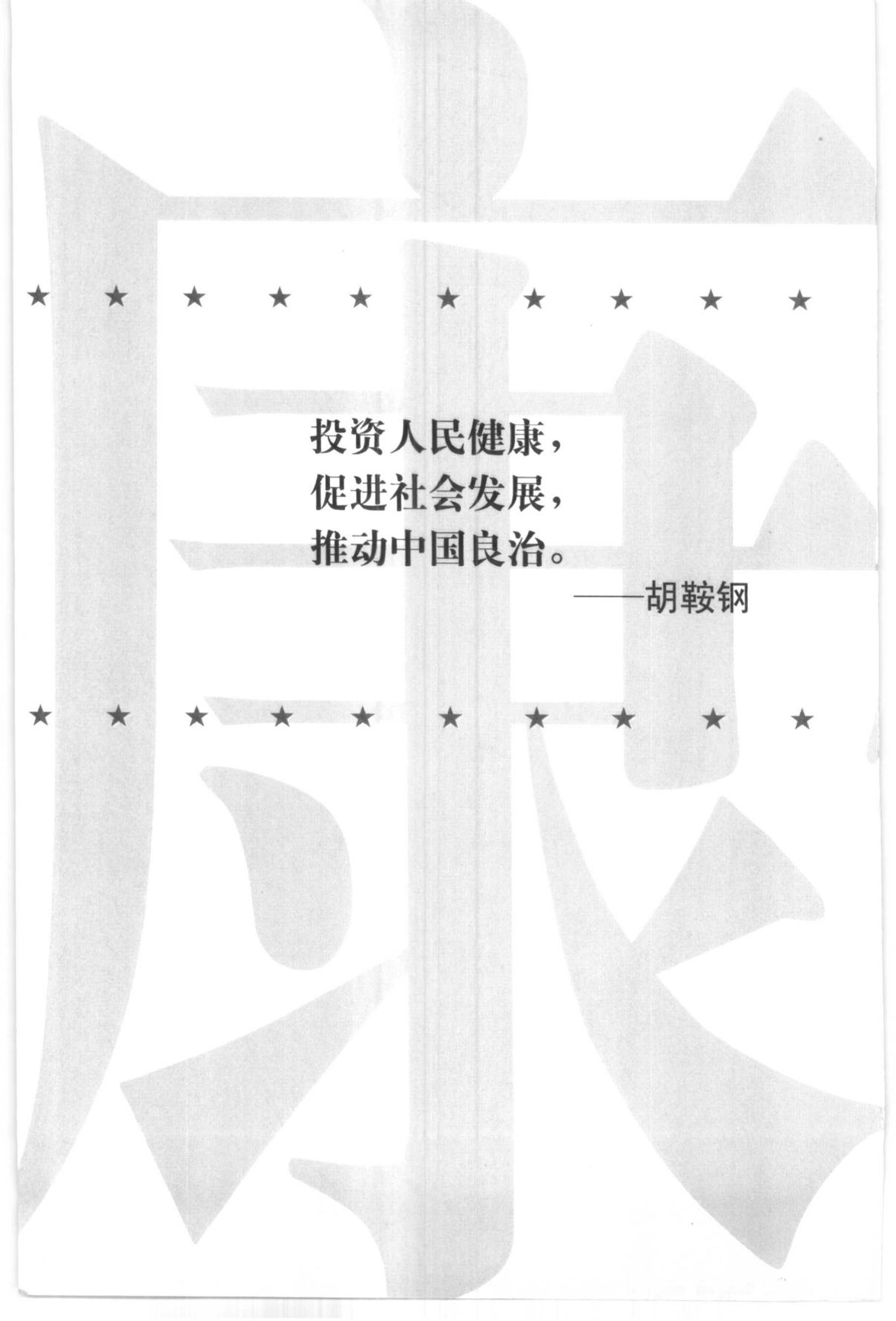
一个民族在危难中可比平时学到更多的知识、学到更多的道理、学到更多的科学。一个民族在灾难中失去的，必将在民族的进步中获得补偿。

—— 温家宝

每一次重大灾变对人类社会的挑战，最后都以刺激——反应模式推动人类社会向更高级、更文明、更智能的新境界演化。

健康是人类最重要的财富。投资于人民健康，让十几亿中国人民享有更健康的身体、更具生产率的生产力，更延长的生活寿命，更幸福的生命力。

不能盲目迷信经济增长的速度和数量，注意在经济增长的同时改善人民的生存状况和生活质量，提高人民在知识、健康方面的能力，减少贫困和不平等，才是发展的真正要义。



★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

投资人民健康，
促进社会发展，
推动中国良治。

——胡鞍钢

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

作者介绍

胡鞍钢：中国科学院—清华大学国情研究中心主任，清华大学公共管理学院教授、博士生导师

王绍光：香港中文大学政治学系教授

孟庆国：清华大学公共管理学院副教授

门洪华：清华大学公共管理学院博士后，中央党校国际战略研究所研究人员

程永宏：清华大学公共管理学院博士后

胡琳琳：清华大学公共管理学院博士生

黄海莉：清华大学公共管理学院硕士生

李春波：清华大学公共管理学院博士生

张晓群：清华大学公共管理学院博士生

过勇：清华大学公共管理学院博士生

高翔：清华大学公共管理学院硕士生

刘莹：清华大学公共管理学院硕士生

盛欣：清华大学公共管理学院博士生

高宁宁：清华大学公共管理学院硕士生



“以人为本”, 投资健康*

胡鞍钢

如何正确理解“发展是硬道理”? 如何认识和处理经济发展与社会发展的关系? 如何认识和处理健康与发展的关系? 如何认识和处理城市与农村卫生差别的问题? 这是过去十几年中国发展战略和发展政策争论的焦点之一。这次 SARS^① 危机给我们提供了重新认识和反思这些问题的机会。本文反映了过去几年作者对这些问题的深入思考和理论总结, 可以简单地概括为四个基本观点: 确立“以人为本”的新发展观; 促进经济与社会协调发展的“双轮论”; 人民健康是发展目标的“优先论”; 公共卫生投资于农村的“重点论”。

* 作者 2003 年 6 月 17 日参加了温家宝总理主持召开的“加强公共卫生建设, 促进经济与社会协调发展”座谈会, 出席此次座谈会的还有国务院其他领导同志, 作者以此文作了简要发言。国情报告(SARS 专刊第 30 期), 2003-06-17

① 根据我国目前通常用法, 本书中 SARS、非典、非典型肺炎等词用法含义相同, SARS 即严重急性呼吸道综合征(Severe Acute Respiratory Syndrome)。

一、“以人为本”的新发展观^①

(一) 增长并不是目的,而是以人为中心的人类发展的手段

发展是硬道理。发展不等同于增长。发展的真正含义是人类的发展,即以人为本的发展。增长并不是发展的目的,它是发展的手段。确切地说,增长是指以提高人的生活质量为核心的人类发展水平,而不仅仅是提高人均 GDP 水平。人均 GDP 水平的增长有可能是少数人口、少数城市、少数地区高速增长,而大多数人口、大部分农村、大多数地区低增长或无增长。人均 GDP 指标的概念常常掩盖了居民贫富悬殊的差距、地区发展的不平衡、社会分配不公平的现象。经济增长常常被视为一个国家或地区最主要的发展目标。但就增长本身而言,有多种不同的增长方式和增长结果,其具体表现为:第一,公平的增长与不公平的增长。不公平的增长是一种无情增长,其增长的成果使多数人受益,但贫困人口仍挣扎在贫困深渊之中;第二,低通胀或无通胀与高通胀的增长。高通胀的增长对低收入阶层或社会弱势集团如同一种高额的通胀吞噬;第三,充分就业的增长与高失业率的增長。高失业率的增長是一种失业增长,尽管经济有所增长,但没有扩大就业机会或出现失业增长;第四,可持续增长与不可持续增长。例如,不可持续的增長是具有毁灭性的,砍伐森林、污染资源、耗尽资源,这种增长速度越快,瓦解增长基础作用就越严重,所造成后代人的生态赤字规模就越大。今天这种不公平的、高通胀的、高失业的、不可持续的非均衡增长不仅不具有可维持性,也不值得维持。^②

早期的“发展”概念是以“物”为中心,以 GDP 为中心,尤

^① 我和邹平在《社会与发展:中国社会发展地区差距研究》中一书的第五章“缩小社会发展地区差距的理论思考”(2000年)专门讨论这一发展观。

^② UNDP. Human Development Report 1996. New York: Oxford University Press, 1996

其强调一个国家或地区内物质生产和服务总量的增长。达到这一目的的途径是物质资本的积累,增长是目的,投资是途径,扩大投资就等于促进增长。而人类发展是以“人”为中心的发展战略,人类发展的目标通过扩大人类尚未发挥出来的才能而发展其潜力,这必然意味着授权予人们,使他们能够积极地参与自身的发展。哈佛大学教授森(Amartya Sen)指出,我们的目标应是增强人们的能力以过上充实的能够通过生产而满足的生活,较大量的人均产出当然可以增加人们的能力,但更主要的应着眼于产出的内容,在适宜环境下的中间产品是可以扩大人类福利的。人类发展体现了以商品为中心战略的发展向以人为中心战略的发展的转变。发展的政策目标应当是增强人们的能力、满足人的需求,而不只是GDP增长。^①

实施以人为中心的人类发展战略已成为全人类的共识和选择。1995年3月,联合国社会发展世界首脑会议在哥本哈根召开,会议通过的《宣言》做出了如下承诺:要求创造一个能够使人民实现社会发展的经济、政治、社会、文化和法律环境;达到消灭世界贫困的目标;将促进充分就业作为各国经济和社会政策的一个基本优先事项;促进和实现人人平等地享有良好教育,在身心健康方面有可能达到的最高标准和人人享有基本保健服务的目标;大量增加和有效地利用分配给社会发展的资源。会议所通过的《行动纲领》要求各国制定消灭贫困的综合战略,强调机会平等和社会正义,并解决好不同社会群体的特殊需要。从会议的主题——“解决贫困、失业和社会两极分化”可以看出:通过发展经济,重点解决贫困和失业问题,发展社会事业来限制社会的两极分化,缩小各国和各地区经济和社会发展差距,已成为世界上118个国家元首和政府首脑以及另外65个国家代表的共识。^②

增长的最终目的,是以人为中心满足人的需求的经济发

^① 开斯·格里芬. 社会发展的概念及其与经济发展的关系. 见:北京社会发展国际研讨会论文,1994年10月

^② 引自:人民日报,1995-03-14

展和社会发展。增长是为人服务,而不是人为增长服务。就中国而言,在进入 21 世纪之际,主要的挑战不是进一步加速增长,而是确保增长的可持续性和公平性,减少贫困现象。促进人类发展,不仅仅要关注经济增长本身,更应该关注这一增长的目的,即满足十多亿人口日益增长的物质需求和文化需求,这首先包括满足全体人口特别是贫困人口最基本的生存需求,诸如温饱、就业、教育、卫生、住宅等;进而使他们不断达到较高的人类发展水平,享受较高的生活质量和公共服务。

(二) 有目的、有手段地促进增长与发展的联系

经济增长与人类发展之间的关系,从短期来看,两者是相互独立的,甚至有时两者又是矛盾的。例如当政府分配的资金有限时,是用来促进经济增长呢?还是用来促进人类发展的?这常常出现严重分歧。但是,从长期来看,经济增长与人类发展是相互联系的,人类发展有利于促进经济增长,经济增长有利于促进人类发展。

我们的研究表明,建国后的前 30 年,中国人类发展速度明显地高于经济增长速度,相当于第一种类型;改革以来的 20 年,人类发展速度又明显低于经济增长速度,一方面是人类发展速度有所下降,另一方面是经济增长速度大幅度提高,仍反映了中国人类发展与经济增长之间的非均衡性。这与改革以来我们追求“增长优先”的战略极其相关,我们误以为快速增长可以自动地消除贫困、保护环境。显然,没有相应的人类发展是片面的发展,经济增长也不具有公平性、可持续性。人类发展与经济增长应该齐头并进,互动互利。这有赖于政府制定合理的兼顾经济增长与人类发展的政策。

经济增长与人类发展两者之间有一种互补的关系。一方面经济增长后,商品和劳务,譬如提供食物、衣着、住房、医疗保健、脱盲和教育、卫生以及供水等东西也随之增长,为社会发展提供资源和途径。另一方面,社会发展,特别是以人的技能、知识和社会保障制度形式表现出来的社会发展,又反过来

能够促进经济增长的进程。^①

经济增长是扩大和满足人类基本需求以及更高层次多样化需求的物质基础,也是促进人类发展水平不断提高的前提条件。经济增长能否有效实现发展的目标或者加强它们之间的有机联系,这主要取决于经济财富的分配和社会成果的分享方式,是否使全体人民、特别是低收入人口能够获得基本的公共服务。仅有经济增长是不够的,它可以大幅度提高少数人的经济水平,但未必能改善穷人的生活状况。一个国家,有相当部分的人口处在绝对贫困状况,相当部分的地区处在长期落后状态,贫困人口不能从高速经济增长中分享社会发展成果,这既不公平也不能可持续发展。由于贫困造成的生态危机,直接威胁支持人类生存与发展的自然系统,反过来又加剧了贫困。因此,就需要政府把消除贫困作为可持续发展的目标,作为实现社会公平的目标,改善贫困人口的生活状况,提高他们的劳动能力,同时又扩大和提供平等的教育机会、就业机会,不仅提高他们劳动生产率,也提高他们利用资源保护环境的能力,从而促进可持续发展。政府及其政策的作用就在于有目的、有手段地促进经济增长与人类发展之间的相互联系,相互作用、相互推动。

(三) 大力开发人力资源,是增加国民财富的主要途径,也是缩小地区发展差距的优先战略

人力资本是国家财富最重要的组成部分。世界银行1995年采用新的国民财富测量方法,它不同于以往的经济方法,仅把物质资本(physical capital,又称已生产资产)视为国民财富。它是将国民财富分为三类:一是物质资本;二是自然资本;三是人力资本。根据世界银行对192个国家的评估,物质资本仅占总国民财富比重的16%;自然资本占20%;人力资本占64%。其中高收入国家人力资本比重占优先位置,

^① 达兰·盖,社会发展和经济增长,见:北京社会发展国际研讨会论文,1994年10月

例如德国、日本、瑞士,人力资本占国民财富总量比重的80%。但在撒哈拉非洲地区,人力资本比重很小,自然资本占国民财富比重仅超过一半(World Bank,1995)。尽管这一测量方法还有很大的争议和缺陷,例如在测量自然资本时,只计算了土地、水资源、森林等资产,尚没计算其他资源;人力资源价值采用货币形式进行计算,不同国家价格差异甚大;但是,这一方法使人们对于国民财富的认识有了崭新的概念,即大力开发人力资源,不断提高人们的能力(包括良好的健康、营养、教育和满意的生活质量)就等于增加该国的国民财富。

中国是世界上人口最多的国家,最丰富的资源就是人力资源,但是自然资源、资本资源和技术资源相对紧缺,从而构成了中国现代社会生产力内部一对矛盾,即过多人口和丰富劳动力资源与相对紧缺的自然资源和资本资源的矛盾,这一矛盾将长期存在。这一基本国情决定了大力开发人力资源应是中国长期发展的一项基本国策。愈是自然资源紧缺,愈是要大力开发人力资源;愈是资金严重短缺,愈是要投资人力资源;愈是经济落后,愈是要发展教育科技。中国的治国方针应当是“教育立国”、“科学立国”,舍此,别无他途。^①

大力开发人力资源基本途径是增加人力资本投资,加速发展各类教育,推动科技进步,实现人人健康,消除绝对贫困,其本质就是对欠发达地区丰富的劳动力资源加以开发、投资和利用,从而增加整个国民财富,促进经济与社会协调发展,逐步缩小地区发展差距。

我们明确提出“以人为本”的宗旨,投资于人民,促进人类发展的新战略,其目标是增强人们的各种发展能力,增大他们的发展机会。1999年7月8日国家计委曾培炎同志主持“十五计划”专家讨论会,^②我明确地提出这一思路应当是“以人为本”,这不同于以往九个“五年计划”的以经济增长为本的传统

① 胡鞍钢. 中国人力资源开发. 见: 胡鞍钢. 中国走向21世纪. 北京: 中国环境科学出版社, 1991

② 参加这次座谈会的专家有林毅夫、樊刚、薛澜、李善同、郑新平和我。

发展思路。在会议结束时，曾主任对专家们的建议给予了高度评价，他认为有些思路是可以写进“十五计划”的。而后我曾国家计委社会发展司、国家计划生育委员会等部门讨论“十五计划”专家座谈会上都强调了这一思路的重要性。据说国家计委曾多次讨论是否采用这一提法，因为争论很大，就没有写进“十五规划纲要”的第一章“国民经济和社会发展的指导方针”中，而是采用了“坚持把提高人民生活水平作为根本出发点”的提法，^①这本身也是“以人为本”的含义。

二、经济发展与社会发展的“双轮驱动论”^②

从发展经济学来看，增长并不等于发展。在许多发展中国家，由于高通货膨胀、普遍失业、生态恶化、腐败盛行等问题的困扰，GDP增长并没带来全体人民生活质量的提高和社会的全面进步。发展既包括经济发展，也包括社会发展；既包括当代人的发展，也包括后代人的持续发展；既包括少数地区、少数人口先富起来，也包括那些仍处于较低生活水平或处于贫困状况的人口享受社会发展成果；既包括缩小不同收入水平地区的经济发展差距，也包括缩小他们之间的社会发展差距。促进经济与社会协调发展标志着人类发展的进步性和持续性。

中国现代化实质就是社会主义经济发展和社会发展，建立一个强大的社会主义国家。这就包含了如下含义：第一，这是一个发展过程，既包括经济发展也包括社会发展；第二，这是一个社会主义发展过程，寻求和实现社会主义共同富裕目标；第三，这是基于现实的中国国情背景的和根植于中华文

^① 中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要（2001年3月15日第九届全国人民代表大会第四次会议批准），国家计委发展规划司，国家“十五”重点规划，北京：中国物价出版社，2002。337～339

^② 我和邹平在《社会与发展：中国社会发展地区差距研究》一书的第五章“缩小社会发展地区差距的理论思考”中专门讨论过这一观点。

化资源的特有的现代化过程。

中国未来的发展模式和主要特点是：第一，较高的人文发展指标水平和居民生活质量。第二，逐步实现全体人民的共同富裕，消除贫困、避免贫富两极分化。第三，走可持续发展道路，建立资源节约型的国民经济体系，适度消费的生活体系。所以说，中国的现代化是社会主义的现代化，是全体人民普遍受益、共同发展、共同富裕的现代化。

明确经济建设和社会进步并举的指导思想。经济发展是社会进步的基础，社会进步是经济发展的目的，经济发展和社会进步是人类社会发展的“两个轮子”，缺一不可，它们需要相互协调，相互配合，同步发展。一个轮子快一些，另一个轮子慢一些，既可能出现制约经济发展的步伐，也可能出现社会的不稳定。经济发展与社会发展的协调，并不是自动形成的，只有实施有效的政策，才能够使得经济发展促进社会发展，也使得社会发展进一步推动经济发展。这里，政府的政策具有决定性作用，应当有意识地促进它们之间的相互联系、相互推动和相互作用。

国家发展计划要突出社会发展事业的重要地位。目前，国民经济和社会发展规划中社会事业发展内容和措施明显少于经济发展的内容和措施，处于“从属”的地位；有关公共政策和区域政策也主要集中在经济政策，涉及社会发展政策较少。因此，在今后的发展规划中应把社会发展放在与经济发展同等优先的位置上，应提出旨在缩小地区社会发展差距的公共政策。

实现全国人口基本公共服务均等化。中国人口多，地域辽阔，各地区发展不平衡是中国的基本国情。缩小地区社会发展差距，首先是缩小各地区人民享受基本公共服务水平的差距。所谓基本公共服务，是指制定全国公共服务如教育、卫生、计划生育、环境保护、基础设施等最低标准，发展必须满足所有人口最低的也是最基本的需求，促进大多数人实现小康与促进少数绝对贫困人口摆脱贫困是同等重要的发展目标。

在促进经济增长、市场机制方面，应遵循“效率优先、兼顾

公平”的原则,但是在收入分配、提供公共服务方面,应遵循“公平优先、兼顾效率”的原则,促进社会公平和社会稳定,保证经济增长健康发展。我们改革的目标不仅仅是建立一个更有效率的市场经济体系,还要建立一个更为公平的社会主义社会,这是社会主义市场经济的全部含义。公共服务不同于私人服务,它是普遍服务,是大多数人受益的服务,只有公平服务才是最有效率的服务。反之,不公平的服务是低效率的服务。

发挥政府在促进社会发展中具有的主导作用。在经济转轨和社会转型时期出现了收入差距扩大、社会分化、社会矛盾冲突加剧、环境污染、生态破坏等情况,极其需要发挥政府的基本职能,对全体公民提供的公共物品和公共服务,例如国防秩序、法律、基础教育、公共卫生、防疫计划和基本医疗、道路和桥梁、污染控制等;政府负责处理收入分配、缩小城乡居民和不同地区人口基本公共服务水平的差距。

政府应增加对“社会软件”投资比重,减少对“硬件投资”比重,使两个投资“匹配”。所谓“软件投资”(software investment)是指投资于促进经济长期持续发展和提高国际竞争力的 R&D、教育、卫生、环保等方面,还包括公共机构和民主化进程。所谓“硬件投资”(hardware investment)是指对厂房、基础设施及设备的投资。从国际比较看,中国硬件投资过硬,而软件投资过软,国内投资率是世界上水平最高的国家之一,但是对人的各种投资占 GDP 比重低于世界平均水平。软件投资不足也是硬件投资效益不高的重要原因,因为这两类投资具有互补性和匹配性。中国应提高教育、卫生、计划生育、扶贫、环境保护等公共开支占财政支出的比重,这可以通过大幅度控制行政开支,取消各类“暗补”或“明补”支出,调整各类公共服务支出结构,提高政府公共服务支出效率,扩大人口受益面来完成。

以上是我们关于经济转型期的经济发展与社会发展的基本观点。我们尤为关注社会发展,这是因为增长只不过是实现人类发展的手段而已,同时我们也看到过去二十多年经济

迅速发展过程中社会发展往往被忽视,硬件投资增长速度快、规模十分庞大,但是软件投资却严重不足,两类投资极不成比例,社会发展本应该取得更大成就、更大进步,使更多人口普遍受益。我们以此来不断呼吁决策者和社会把关注经济增长优先目标逐渐转向关注社会发展优先目标,因为前者取决于市场机制、取决于社会总供需之间的矛盾并基于市场调整,而社会发展恰恰是政府最需要发挥重要作用的领域。前者政府常常是“越位”过度干预,而后者常常是“缺位”供给不足^①。

《“十五”计划纲要》第一章“国民经济和社会发展的指导方针”中提出要“坚持经济和社会协调发展”的指导方针,在第二章“国民经济和社会发展的主要目标”中提出了23个经济与社会发展预期目标。其中社会发展分为三大类和12个预期指标:科技、教育发展目标(4个预期指标);可持续发展目标(5个预期指标);提高人民生活水平目标(3个预期指标)。经济发展共计11个指标。从中我们可以看出,对社会发展事业和基础设施的投入大幅度增加了^②。

重视经济与社会协调发展是本届政府的重要思路和执政特点。2003年3月18日新任国务院总理温家宝在“两会”结束时中外记者招待会上,提出了本届政府协调发展的“24字”施政方针:城乡协调、东西互动、内外交流、上下结合、远近兼顾、松紧适度^③。

在2003年5月21日国务院第二次全体会议上,温家宝

① 胡鞍钢,王绍光编.政府与市场.北京:中国计划出版社,2000

② 中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要(2001年3月15日第九届全国人民代表大会第四次会议批准).国家计委发展规划司.国家“十五”重点规划.北京:中国物价出版社,2002.337~339

③ 城乡协调,就是要把农业和农村工作作为重中之重,促进城乡协调发展;东西互动,就是东部地区要抓住机遇,加快发展,有条件的地方率先实现现代化,要把老工业基地的改组、改造和振兴摆在更加突出的位置,继续实施西部大开发战略;内外交流,就是要坚持以扩大内需为主,同时抓住加入世贸组织的大好机遇,继续推进对外开放;上下结合,就是要充分发挥中央和地方两个积极性;远近兼顾,就是要继续实施科教兴国战略和可持续发展战略,使我们国家经济和社会实现可持续发展;松紧适度,就是要使发展的速度、改革的力度和社会可承受的程度相适应,正确处理改革、发展和稳定的关系.参见:新华社北京电,2003-03-18