

云南民族地区 人才开发论

■ YUNNAN MINZU DIQU RENCAI KAIFALUN ■

◎姜 洪 主编

云南出版集团公司
云南科技出版社

云南民族地区 人才开发论

■ YUNNAN MINZU DIQU RENCAI KAIFALUN ■

◎姜 洪 主编

云南出版集团公司
云南科技出版社
· 昆明 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

云南民族地区人才开发论/姜洪主编. —昆明: 云南科技出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5416 - 2948 - 8

I. 云… II. 姜… III. 民族地区—人才—资源开发—研究—云南省 IV. C964. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 111919 号

云南出版集团公司

云南科技出版社出版发行

(昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 邮政编码:650034)

昆明市五华区教育委员会印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本: 889mm × 1194mm 1/32 印张: 9.75 字数: 245 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 1000 册 定价: 42.00 元

序

胡锦涛总书记在 2003 年时曾指出：“各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，是新世纪新阶段民族工作的主题。”这一重要论断，抓住了新形势下处理民族问题，做好民族工作的根本。云南民族地区的人才开发工作既是民族工作的重要内容，也是人才强省战略的重要组成部分，做好民族地区的人才开发工作，对促进云南各民族共同繁荣发展有重要的意义。

在省政府决策咨询管理小组的关心支持下，由我厅政策法规处姜洪同志牵头，郑琼、黄伟参与，云南财经大学丁世青教授、云南大学杨红英教授、张健民副教授等专家学者参与研究完成的《云南民族地区人才开发论》一书即将出版，这是云南人事人才科研工作取得的又一重要成果，值得祝贺。

人才资源是第一资源，是促进经济社会发展的根本动力，人才在综合国力及区域竞争中具有决定性的意义。随着知识经济时代的到来，人才和人力资源的开发工作对云南及云南民族地区的发展带来了机遇和挑战，也提出了新的要求。2004 年省委、省政府在分析云南经济社会发展与人才发展的情况后，提出了实施人才强省

战略的要求，这是针对云南经济社会发展落后和高层次人才奇缺的状况所做出的重大战略决策。实施人才强省战略的核心是将人才的开发纳入国民经济和社会发展规划，放在优先发展和开发的位置，其结果就是要将云南丰富的人口资源转化为人力资源，将人力资源转化为人才资源，将人才资源转化为人才资本，不断强化云南经济社会发展的才智和智力基础。

云南是一个多民族的边疆省份，境内生活着我国 56 个民族，其中少数民族人口在 5000 人以上的有 25 种，云南特有的少数民族有 15 种，少数民族人口占总人口的比例多年来一直保持在三分之一左右。民族地区所占国土面积 27.66 万平方公里，占全省国土面积 39.6 万平方公里的 70.2%，云南有 8 个自治州和 29 个自治县，是全国民族区域自治地方最多的省份。民族地区人才开发工作是实施人才强省战略的重要组成部分，加强民族地区的人才开发工作，对促进全省经济社会发展有着特殊的意义。研究人才强省战略，就必须深入研究民族地区的特点和人才开发问题，《云南民族地区人才开发论》一书，深入探讨了民族地区人才开发工作的对象，阐述了民族地区人才开发的重要性和必要性，介绍了人才开发的理论，回顾了云南民族地区人才开发的历史，整理了民族地区人才开发的法律法规和政策，分析了云南省自治州、自治县和民族乡人才开发的现状，总结了民族地区人才开发的做法和经验，提出了民族地区人才开发

的对策和措施。这些研究成果对我们深入了解民族地区的人才开发问题有一定的帮助，对做好民族地区人才开发工作也有一定的指导意义。

我是少数民族干部，长期在民族地区工作，深知民族地区人才缺乏的状况制约了经济社会的发展，而民族地区经济社会发展的缓慢同时也延缓和影响了人才资源的开发工作。

姜洪同志有在民族自治县任职的经历，这样的工作经历对认识民族地区的人才开发问题是非常有益的，其所进行的研究也是严谨的、认真的。《云南民族地区人才开发论》一书的出版也是该同志继《云南高层次人才开发问题研究》出版之后牵头潜心研究的又一成果。我也希望云南省人才管理部门工作者，科研和教学单位的专家学者能够关注民族地区人才资源的开发问题，更加深入地研究民族地区的人才开发问题，促进民族地区人才开发工作能够更加顺利的向前推进。

云南省人事厅厅长

何毅

第一章 绪 论	(1)
第一节 关于人才概念的界定	(1)
第二节 云南民族地区人才开发的重要性和必要性	(5)
第二章 人才资源开发的理论依据	(16)
第一节 中国人力资源开发的思想	(16)
第二节 传统经济学中的劳动力理论	(18)
第三节 人力资本理论	(20)
第三章 国内民族地区人才资源开发的主要做法	(35)
第一节 新疆维吾尔自治区	(35)
第二节 内蒙古自治区	(39)
第三节 广西壮族自治区	(41)
第四节 宁夏回族自治区	(44)
第四章 云南民族地区人才资源开发的历史	(46)
第一节 历代中央王朝对云南民族地区人才的开发历史	(46)
第二节 新中国成立后云南少数民族人才开发的回顾	(54)
第五章 民族地区人才资源开发的政策法规体系建设	(60)
第一节 民族地区人才资源开发的政策法规体系	(60)
第二节 民族地区人才资源开发政策法规制定的基本历程	(63)

第三节 民族地区人才资源开发政策法规的分类和基本 内容	(66)
第六章 云南省自治州人才现状情况分析	(76)
第一节 云南省少数民族人才队伍状况	(77)
第二节 云南省自治州党政人才队伍情况分析	(79)
第三节 云南省自治州事业单位人才队伍情况分析	(86)
第四节 云南省自治州企业单位人才队伍情况分析	(95)
第七章 云南省自治县人才资源开发抽样调查情况分析	(112)
第一节 抽样调查的范围和内容	(112)
第二节 云南省自治县党政人才队伍抽样调查情况分析	(114)
第三节 云南省自治县事业单位人才队伍抽样调查情况 分析	(122)
第四节 云南省自治县企业人才队伍抽样调查情况分析	(129)
第五节 云南省自治县农村实用型人才抽样调查情况分析	(148)
第八章 云南省民族乡人才资源开发抽样调查情况分析	(184)
第一节 抽样调查的范围和内容	(184)
第二节 云南省民族乡党政人才队伍抽样调查情况分析	(186)
第三节 云南省民族乡事业单位人才队伍抽样调查情况 分析	(195)

第四节 云南省民族乡农村实用型人才队伍抽样调查情况 况分析	(224)
第九章 云南民族地区人才资源开发的主要做法及存在的问题	(263)
第一节 云南民族地区人才资源开发的主要做法和经验	(263)
第二节 云南民族地区人才资源开发存在的主要问题	(273)
第十章 云南民族地区人才资源开发的对策措施	(283)
参考文献	(301)
后 记	(303)

第一章 绪 论

第一节 关于人才概念的界定

一、理论研究中的人才概念

“人才”是人才工作的基本概念。长期以来，人们在研究人才和开展人才工作中对人才概念进行了积极的探讨。《辞源》（合订本）认为人才是指“有才学的人”；台湾三民书局《大辞典》说人才是“有才华学识的人”。因此，学识才能是人才的基本特征。在理论和实践中，人们对人才的认识和看法有很大的不同，也有着各自的定义与界定。

理论研究者主要从人才的本质特征上对人才概念进行了界定。下面是一些具有代表性的观点：

“人才就是为社会发展和人类进步进行了创造性劳动，在某一领域，某一行业，或某一工作上做出较大贡献的人。”^①人才是“以其创造性劳动，为社会发展和人类进步做出一定贡献的人。”^②

“人才，是那些在各种社会实践活动中，具有一定的专门知识、较高的技能和能力，能够以自己创造性劳动，对认识、改造

①王通讯：《人才学通论》，中国社会科学出版社2001年，第2页。

②王通讯：《宏观人才学》，中国社会科学出版社2001年，第4页。

自然和社会，对人类进步做出某种较大贡献的人。”^①

“人才，是指那些具有良好内在素质，能够在一定条件下通过不断地取得创造性劳动成果，对社会的进步和发展产生了较大影响的人。”^②

“人才是指在对社会有价值的知识、技能和意志方面有超常水平，在一定社会条件下能做出较大贡献的人。人才既包括知识超常的知识分子，又包括技能超常的能工巧匠、艺人和‘领袖’，还包括意志超常的‘英雄’。再简单一点，就是社会需要的高素质的人。”^③

在全国首届人才学术讨论会上，学者们对人才的定义提出了许多看法，归纳起来是：能解决实际问题的人就是人才；人才是有潜在能力的人；人才是出类拔萃的人；人才是有特殊才能的人；人才是有超群才能的人；人才是人群中的佼佼者；人才是对现代化建设作出贡献的人；人才是智能较高，可能对人类作出贡献的人；人才是智能较高，有使命感、责任感、义务感等良好素质的人；人才是智能较高，创造力较强，对社会作出贡献的人。

二、实际工作中的人才界定

在实际工作中，许多用人单位和单位对人才的定义基本上是学历、年龄、资历加职称。对专门人才的范围作了规定：即具有中专或以上规定学历者；或具有技术员或相当于技术员以上专业技术职务者。从1982年起，这个界定一直沿用下来。并成为定义人才的一个标准，“人才”与“专门人才”也就不加区分地等同起来使用。

①叶忠海：《人才学概论》，湖南人民出版社1983年，第59页。

②罗洪铁：《再论人才定义的实质问题》，《中国人才》2002年第三期。

③钟祖荣：《杰出性：人才的本质特征》，《中国人才》1989年第四期。

随着人事制度改革和人才工作的发展，以上人才界定又有所突破。1994年《江苏省人才流动管理暂行条例》规定：“本条例所称人才是指具有中专以上学历或者取得专业技术职务任职资格的专业技术人员和管理人员，以及其他具有相当的专业特长和管理水平、从事专业技术人员和管理工作的人员。”1995年《云南省人才招聘管理办法》规定：“本办法所指人才，系指：具有中专以上学历的，取得各类专业技术职务任职资格的，从事专业技术或管理工作三年以上的，其他具有专业技术特长的。”其他各省市都在与人才相关的条例、办法中对人才进行了界定。由此可见，在实际中的人才界定除了具有中专以上学历或取得专业技术职务任职资格的人员，还包括了没有学历和职称而具有相当水平、在专业技术或者管理岗位上工作的人员。

通过上面的定义可以看出，理论研究中所使用的人才，主要是基于人才的特性。在实际工作中为便于统计和把握，把人才中的“专门人才”“专业技术人才”作为标准，进行统计和衡量。当然，人才的外延非常广泛：人才具有社会属性，是为社会创造财富的人。人才是社会财富创造过程中最重要的智能性要素。一方面，离开了人才，也就无所谓社会生产和社会财富的创造；另一方面，不参与社会生产、不能为社会创造物质或精神财富的人，终有天大的本事，也不能称为有用之才。

人才是分层次的，大致有高、中、低三个层次。科学家、高级知识分子是人才；有专业知识、专业技术的人是人才；有一定技能或手艺的人也是人才。过去，狭隘的人才观，造成技术型人才不被重视，已经产生了不良的后果。目前，技术型人才，特别是高级技工和农村乡土实用人才严重短缺，已经影响到工农业经济的发展。社会对人才的需求是多层次的，既需要高层次人才，也需要一般人才。对一个组织、一个企业来说，既需要高级管理人才和科技人才，也需要有一定技能的熟练工人。

人才是与其服务的岗位相联系的。人才离开了其发挥作用的领域或岗位,就不能称其为现实的人才。德国管理界有一句名言叫做“垃圾是放错位置的人才”。是不是人才,关键在于能否做到“人适其位”、“人事相宜”。一个人,只要他在某个工作岗位上能够做出成绩来,他就是人才;如果不行,即使他有高学历、高职称,也不是现实的人才。因此,我们讲人才,应和人才服务的岗位联系起来。只要某人符合某一领域、某一行业或某一工作岗位的条件和要求,并且在此岗位上熟练工作,满足了岗位要求和社会需要,他就是这个领域、这个行业、这个岗位的合格人才。我们认为,人才概念会随时代变化而变化,其内涵变化也是肯定的。

综上所述,人才,就是有良好的道德和健全的人格,智力发达,有责任感,有知识和能力,能够进行创造性劳动,在物质文明、精神文明、政治文明、社会文明和生态文明建设中做出一定贡献的人。

在本课题的研究中,我们按照中央提出的科学人才观要求,以科学人才观的内涵,确立研究对象。从广义上来讲,课题组对自治州、自治县、民族乡及所属的那些能圆满完成工作任务、对民族地区的工作作出贡献的,能为民族地区经济社会发展创造价值、能够促进民族地区经济社会的发展的各类人员,不论是体力劳动者还是脑力劳动者,不论是从事简单劳动还是从事复杂劳动,一切以自己的劳动为民族地区和谐社会的建设作出贡献的劳动者,都是本课题研究的对象和范畴。从狭义的层面上说,民族地区的人才,是指少数民族地区党政机关具有高中(含中专)及以上学历在职在编人员,事业单位中已明确岗位、级别和职称的人员,企业单位的经营管理人才、专业技术人才和技能人才,也包括那些在广大农村的实用型人才,即那些在农村具有一定的知识或技能,能起到示范带头作用,为当地农业和农村经济发展

做出积极贡献,并得到群众认可的农村劳动者。课题组主要以狭义层面上所界定的人才作为研究的主要对象。

第二节 云南民族地区人才开发的重要性和必要性

新中国成立以来,党和国家十分重视少数民族和民族地区人才资源开发工作,把加强民族地区的人才开发工作作为促进民族地区经济社会和文化发展的根本。2003 年全国人才工作会议及《中共中央国务院关于进一步加强对人才工作的决定》中对少数民族和民族地区的人才开发都提出了要求并指出:民族地区建设,人才是关键。要树立正确的用人观念,制定灵活的用人政策,创造良好的机制和用人环境,稳定和用好现有人才,重视开发少数民族和民族地区人才,积极引进急需人才。2005 年中央民族工作会议上,胡锦涛总书记也专门就民族地区人才资源开发和少数民族干部队伍建设问题作了重了论述,指出:“人才是加快少数民族和民族地区经济社会发展的关键因素。要坚持贯彻科教兴国战略和人才强国战略,树立培养人才优先的观念,把培养各类人才、提高劳动者素质摆在重要位置,作为加快少数民族和民族地区经济社会发展的重大战略任务来落实。”为少数民族和民族地区人才资源开发工作提出了明确的战略规划和战略任务。

一、加强民族地区人才开发是实施人才强省战略的需要

云南省委、省政府 2004 年召开的全省人才工作会议,提出了实施“人才强省”战略的要求,这是针对云南经济社会发展和人才状况所作出的重大决定。云南有 8 个自治州和 29 个自治县,共 37 个民族自治地方,而民族自治地方共计 78 个县,占了全省 129 个县(市)的 60.5%,民族自治地方国土面积有 27.66 万平方公里,占了全省总面积的 70.2%。所以人才强省战略的

实施,不论从地域上,还是从人口的数量上来讲,民族地区都是十分重要的方面。人才强省战略的实施,要求把人才开发放在优先发展的位置,要求极大地提高人才资源的素质,要求把人才资源开发纳入国民经济和社会发展规划。纵观云南及少数民族地区经济社会发展的现状,特别是民族地区经济社会发展滞后的状况,其根本原因就是人才缺乏和劳动者素质低下,人才强省战略的实施,抓住了问题的根本,而作为拥有广大地域和人口的民族地区的人才开发工作,必然构成人才强省战略的重要组成部分,更有着特殊的意义。

二、加强民族地区人才开发是处理和解决民族问题的需要

1992年1月14日,江泽民总书记在中央民族工作会议上指出:“民族问题既包括民族自身的发展,又包括民族之间,民族与阶级、国家等方面的关系。”“现阶段,我国的民族问题,比较集中地表现在少数民族和民族地区迫切要求加快经济文化的发展。”^①马列主义、毛泽东思想、邓小平理论中都有关于民族自身发展问题的重要论述。民族问题的根本,实质就是发展问题,离开了发展,不可能找到正确解决民族问题的答案。目前,我国民族问题的主要内容就是各民族在经济社会文化发展上存在差距,各民族人民迫切要求加快发展,实现全社会发展的基本平衡与共同繁荣的问题。

从各国民族发展的历史经验看,解决民族问题的根本就是要解决好民族自身发展和处理好民族利益关系问题,这既符合马克思主义经典作家民族问题的思想,也符合中国民族和民族问题情

^①江泽民:《中国共产党关于民族问题的基本观点和政策》,北京,民族出版社,2002年,第282、284页。

况的实际。中国的民族问题，比较集中地表现在少数民族和民族地区经济文化发展比较滞后，因此只有加快经济文化的发展，才能摆脱贫困，缩小与发达地区的差距。说到底民族自身的发展问题归根到底要靠具有文化知识的人来实现，要有一批又一批的既懂得又能较好运用民族政策的民族人才。

云南作为一个多民族的边疆省份，民族众多、民族地区地域广阔，人口在 5000 人以上的有 25 个少数民族，2005 年人口 4450.4 万人，少数民族人口 1494.89 万人，占全省总人口的 33.59%，具有民族多样性和民族经济多样性特征。少数民族地区及少数民族自身劳动者素质低下是制约民族地区各项事业发展的根本原因，使民族地区与发达地区发展的差距也有加大，民族之间的发展也不平衡。改革开放以来，少数民族和民族地区的发展，以及民族自身的发展问题，一直是党和国家关注的重要问题，这从我国在民族法制建设方面的情况可以非常清楚的表现出来。在新形势下如何做好民族工作，开创民族工作的新局面，解决好民族问题，全面建设小康社会，是少数民族和民族地区实现可持续发展的根本，是中央的一项基本方针。

处理和解决民族问题通常是通过制定切合实际的民族政策来完成的。邓小平同志在谈到我国处理和解决民族问题的基本政策时曾说：“中国采取的是民族区域自治制度，这个制度比较好，适合中国的情况”。民族区域自治制度是我国基本的政治制度，也是处理和解决民族问题的基本政策，更是一项从根本上维护民族关系健康发展的重要制度。在《中华人民共和国民族区域自治法》中，非常重要的一个内容就是对民族自治地方民族干部的使用和少数民族人才的开发问题进行规范，人才政策是民族区域自治制度中的重要内容，是民族区域自治制度的重要组成部分，因此，加强民族地区的人才开发是处理和解决民族地区民族问题的关键所在。

三、加强民族地区人才开发是促进经济社会文化发展的需要

人才是人力资源系统中能力层次最高的部分，是实现经济社会和文化发展的最重要的资源。加强民族地区人才开发工作，重视人才价值，将人才作为一个国家和地区及组织发展最宝贵的财富和事业发展的原动力，是一个国家和地区乃至组织强盛的最根本的资源。改革开放以来，少数民族和民族地区实现了经济社会文化的大发展，逐渐形成了自己的一些特点。一方面少数民族和民族地区的经济文化有了较快、较大的发展；而另一方面这种发展大多又是以自然资源开发的方式来实现的，是粗放型的发展，没有更多的知识和智力来支撑，只需要简单劳动力就行。

但是从民族地区与发达地区经济社会和文化发展横向比较来看，民族地区与发达地区发展的差距不是在缩小，而是在进一步扩大，这种情况不能不引起人们的思考，问题的症结在哪里？我们认为，民族地区与发达地区发展差距越拉越大的原因是地域、历史、政治、文化、人才等方面的因素综合条件产生的结果，人才的数量和素质是其中最重要的因素之一。当今社会，经济社会和文化的发展是一个联动的关系，是一个共生共存、相互制约、相互推进的关系。在这样一个共生关系中，人们将越来越依靠科学技术和智力来争夺和开发自然资源。只有具备了足够数量和高素质的掌握科技知识和技能的人才，才能完成时代所赋予的责任，这是民族地区加强人才资源开发的意义所在，也是促进经济社会和文化发展的动力，只有加快人才资源开发和人才使用的力度，才能推动少数民族和民族地区经济社会文化的发展，少数民族和民族地区的人民才能从自身的发展中获得利益，这是民族地区广大人民最迫切需要解决的课题。下面我们从各自治州和部分县经济发展与人才培养情况进行分析，以便能清楚地说明云南民