

人口较少民族人力资源开发战略研究

李忠斌 著



湖北科学技术出版社



人口较少民族人力资源开发战略研究

李忠斌 著

湖北科学技术出版社

作者简介

李忠斌(1965—),博士,土家族,湖北利川市人。中南民族大学经济学院教授、博士生导师,中科院国家民委农业信息技术研究与开发联合实验室主任、中南民族大学中国少数民族经济研究所所长,武汉市宗教民族理论学会副秘书长,湖北长阳土家族自治县人民政府经济顾问,湖北省有突出贡献中青年专家。



在长期从事中国少数民族经济、教育经济、农业信息化等方面的研究过程中,先后主持、参加各级各类基金项目30余项,其中国家级项目2项,省部级项目8项;出版著作7部,合著8部,在《民族研究》、《科学学与科学技术管理》、《中国人口资源与环境》、《高等教育研究》等权威和核心刊物发表论文150余篇;获得各级各类奖励30项,其中省部级社会科学奖、科技进步奖11项,专著《民族教育投资与民族地区经济增长》获第四届全国教育科学研究优秀成果奖三等奖(2011年)、论文《民族地区农村土地流转现状及对策——以贵州省黔南布依族苗族自治州为例》获国家民委第二届民族问题研究优秀成果奖二等奖(2012年)。

目 录

第一章 导论	1
一、选题缘由及开展研究情况	1
二、研究的意义	2
三、理论借鉴与文献综述	7
四、主要观点	19
第二章 人口较少民族概况	21
一、人口较少民族简介	21
二、人口较少民族经济社会发展现状	29
第三章 人力资源开发与人口较少民族发展	40
一、人口较少民族人力资源总体状况	40
二、人口较少民族人力资源分民族状况	45
三、人口较少民族人力资源存量短缺原因分析	56
四、人口较少民族人力资源开发的重要意义	59
五、人口较少民族人力资源开发对经济增长的促进作用	61
六、人口较少民族人力资源开发的特殊性	65
第四章 教育、教育投资与人口较少民族人力资源开发	68
一、人口较少民族教育发展存在的主要问题	68
二、教育投资规模决定下供给与需求的局部均衡分析	71
三、教育投资规模决定下供给与需求的一般均衡分析	80

四、人口较少民族基础教育家庭投资不足的原因及 扩大投资对策	83
五、加大教育投入,提高人口较少民族人力资源产出 效率	92
六、人口较少民族教育发展对策	98
第五章 健康、迁移与人口较少民族人力资源开发	101
一、健康与人力资源开发的一般分析	101
二、人口较少民族健康与人力资源开发	105
三、改善健康状况,促进人口较少民族经济发展的 措施	107
四、劳动力迁移决策分析	110
五、劳动力迁移对人力资源开发的影响	115
六、结论及建议	122
第六章 人口较少民族人力资源开发战略目标与战略 选择	124
一、人口较少民族人力资源开发的战略目标	124
二、人口较少民族人力资源开发的战略重点	128
三、人口较少民族人力资源开发的战略选择	132
第七章 人口较少民族人力资源开发的战略措施	146
一、重视民族教育,加大经费投入	146
二、坚持民族文化本位,贯穿于人力资源开发全 过程	147
三、建立开人力资源开发基地,创多渠道人才供给 模式	149
四、建立人口较少民族人力资源开发基金	149
五、完善基础设施,加大教师队伍建设	150
六、合理分摊教育经费,完善教育经费投入管理 体制	151

七、有针对性地进行差异性教育投资	153
八、加强和改善健康保健服务	169
九、转变传统观念,积极发展教育	170
十、增加人口较少民族家庭收入,提高教育投资 能力	172
十一、采取以就业、产业为导向的教育投资体制,提升 教育投资预期	174
十二、健全劳动力市场,合理配置人力资源	177
十三、有效使用人才,发挥人才价值	181
第八章 人口较少民族人力资源开发的路径选择:	
以毛南族为例	185
一、毛南族人力资源的整体状况	186
二、典型个案分析:以广西环江毛南族自治县下南乡 为例	192
三、1990 年以来全国毛南族人力资源的特点及其存在 的问题	201
四、开发毛南族人力资源的建议	203
第九章 人口较少民族人力资源开发的路径选择:	
以京族为例	207
一、京族基本情况	207
二、京族人力资源开发现状	208
三、京族人力资源开发困难的原因分析	211
四、京族地区人力资源开发的对策与建议	214
第十章 结论及政策建议	216
一、主要结论	216
二、政策建议	221
参考文献	228
后记	242

第一章 导 论

一、选题缘由及开展研究情况

人口较少民族的发展历来受到党和政府的高度重视和大力扶持。2005 年,国务院批准实施《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010 年)》,对全国总人口在 10 万以下的 22 个民族聚居的 640 个行政村给予重点扶持。规划实施 6 年来,共投入各项资金 37.51 亿元,实施项目 11 168 个,基本实现了“四通五有三达到”^①的规划目标,人口较少民族面貌发生了新的历史性变化。人口较少民族聚居区基础设施显著改善,结构调整步伐加快,人民生活明显改善,社会事业稳步推进,发展能力逐步增强,呈现出生产发展、生活提高、生态改善、民族团结、社会和谐的良好局面,为全面实现小康社会奠定了坚实基础。

2011 年,国家民委、国家发展改革委、财政部、中国人民银行、国务院扶贫办联合编制了《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015 年)》。该规划扩大了人口较少民族范围,包括了总

^① “四通五有三达到”:通路、通电、通广播电视、通电话;有学校、有卫生室(所)、有安全的人畜饮用水、有安居房、有稳定解决温饱的基本农田;人均粮食占有量、人均纯收入、九年制义务教育普及率达到国家扶贫开发纲要和“两基”攻坚计划提出的要求,基本解决现有贫困人口的温饱问题,经济社会发展基本达到当地中等水平,平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系得到进一步巩固。

人口在 30 万人以下的 28 个民族,根据全国第五次人口普查,28 个人口较少民族总人口为 169.5 万人。需要说明的是,本书所研究的对象及相关资料是 22 个人口较少民族而非 28 个。

由于人口较少民族社会发育迟滞,经济较为落后,生存环境较差,总体情况比较特殊。因此,追赶式发展的目标与经济政策的倾斜、财政投入的加大之间存在一定的不匹配,由此也带来了一定的社会问题。如何解决这一矛盾呢?我认为政策的落脚点在于“扶智”,围绕“扶智”开展制度的顶层设计,不是完全要求在经济领域的扶持和追赶,所以,扶持的重点应该是人力资源的开发与积累。通过人力资源的开发并结合人口较少民族不可替代的资源优势——文化来实现文化振兴、经济发展、社会和谐的目标。基于这样的考虑,我于 2006 年申报的“人口较少民族地区人力资源开发战略研究”获得国家社会科学基金立项资助。此后认真拟订了研究大纲和研究计划,选择广西、云南、内蒙古等几个有代表性的地区开展了田野调查,深入乡村农户,收集了大量的第一手资料,在整理、分析资料和数据的基础上,完成并发表了相关的学术论文 10 余篇,与此相关的一部著作《民族教育投资与民族地区经济增长研究》还获得 2011 年“全国第四届教育科学研究优秀成果奖”著作三等奖。本成果在体例和内容上有新的突破,同时也吸收了以前的研究成果及结论。

二、研究的意义

(一)对构建平等、团结、互助、和谐的民族关系具有重要意义

新中国建立后,我国实行民族平等政策,各民族不论人口多少一律平等。现行宪法规定“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的 multi-ethnic 国家”、“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法权利和利益,维护和发展各

民族的平等、团结、互助关系”。在漫长的历史进程中,人口较少民族与其他各族人民相互依存,荣辱与共,形成了多元一体的中华民族,共同缔造了伟大的多民族国家。胡锦涛总书记在 2005 年 5 月召开的中央民族工作会议上的重要讲话和《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作,加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》指出:“平等、团结、互助、和谐”是社会主义民族关系的本质特征,“巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系”是新形势下做好民族工作的一条重要指导原则。时任国家民委主任李德洙 2005 年 7 月在黑龙江赫哲族地区考察时指出,民族问题是当今世界的热点和难点问题,要从政治和战略的高度认识扶持人口较少民族发展的问题,解决人口较少民族发展问题,在某种意义上讲是经济上的第二次解放,扶持人口较少民族加快发展,体现了胡锦涛总书记提出的“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的新时期、新阶段民族工作主题。胡锦涛总书记 2006 年 5 月 12 日在人口较少民族之一的基诺族聚居的云南基诺山考察时指出:“必须深刻认识做好扶持人口较少民族发展这项工作的重大意义,增强工作的紧迫感,集中力量,加大力度,坚持从实际出发,有计划有步骤地开展工作,帮助人口较少民族解决发展中的关键问题,努力加快这些民族的发展步伐。”当前,构建平等、团结、互助、和谐的民族关系是我国民族工作的重点和根本任务,而要实现这一任务,最终使各民族共同团结、共同繁荣、共同富裕,国家和社会必须大力扶持处于落后地位的人口较少民族。

(二) 有利于巩固边防,加快边境地区发展

我国长达 2 万多公里的陆地国境线上生活着许多少数民族,这 22 个民族中的大部分就位列其中。这些民族与国外相同或相似民族跨境而居,语言相通、习俗相近,关系密切。扶持人

口较少民族大力发展,不仅关系到我国边疆稳定,而且有利于维护和发展睦邻友好的关系。为了加快边境地带各族人民的社会经济发展,巩固边防,2000 年由国家民委牵头发起了“兴边富民行动”,实施几年来,重点扶持了边境地带的贫困人口尤其是这些人口较少民族。

2005 年 5 月 31 日实施的《国务院实施〈民族区域自治法〉若干规定》第 14 条“国家将边境地区建设纳入经济和社会发展规划,帮助民族自治地方加快边境地区建设,推进兴边富民行动,促进边境地区与内地的协调发展”的规定以法规的形式把“兴边富民行动”规定下来,有利于“兴边富民行动”向纵深推进。对人口较少民族进行专门扶持,更加有利于推进“兴边富民行动”,有利于巩固边防,加快边境地区经济社会发展。此外,人口较少民族差不多占我国民族总数的一半,解决了这些民族的发展、小康问题,也就解决了近半数少数民族的发展、小康问题。

(三) 对改善人口较少民族生产生活条件有重要意义

由于历史、地理环境、现实政策等因素,人口较少民族的社会经济发展水平相对滞后,基础设施落后、生活水平低是这些较小民族普遍存在的现象。基础设施对于一个民族和地区的发展具有重要的作用,是衡量一个地区社会经济发展的重要尺度,而人口较少民族聚居地区的教育、水电、交通、通讯等基础设施不健全,有的地方甚至根本没有,不仅影响少数民族群众的生产生活,更严重的是影响和制约了社会经济的发展。根据人口较少民族发展的实际,国家和社会必须给予专门的扶持和帮助,内联外合,才能解决人口较少民族的发展问题。因此,国家和社会的专门扶持有利于人口较少民族生产生活条件的极大改善。

(四) 有利于人口较少民族构建和谐社会和全面建设小康社会

构建全面和谐的小康社会是中华民族伟大复兴和社会主义

现代化进程中至关重要的环节。没有人口较少民族的小康,就没有全国的小康。人口较少民族面临解决贫困人口温饱和全面建设小康社会的双重任务。根据绝大部分人口较少民族发展的实际,毫无疑问,它们是我国构建和谐社会和全面建设小康社会的重点和难点区域。因此,人口较少民族聚居地区和人口较少民族群众构建和谐社会和建设小康社会对于构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会具有十分重要的意义。就目前来看,单凭人口较少民族地区和人民群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神解决不了脱贫致富问题,也不可能解决小康问题,更不可能构建和谐社会。对此,国家和社会以及地方政府必须给以大力扶持和帮助。

(五) 有利于调整当地经济结构,增加收入

经济收入低,生活困难是人口较少民族普遍存在的现象,它们中的绝大多数还处于贫困线以下,是我国扶贫攻坚的主战场。导致这些较小民族贫困的一个主要原因是经济结构单一,除了从事传统农业生产,没有其他经济来源。通过专门扶持和科学规划,结合本地实际和优势,帮助它们调整经济结构,改变收入来源单一的局面,发展多种经营,加快经济发展,增加经济收入。

(六) 有利于掌握人口较少民族的基本情况,便于决策

22 个人口较少民族经济、文化相对封闭,国家和各级政府不了解它们的具体情况,不便于决策。2005 年由国家民委、国家发改委、财政部、中国人民银行、国务院扶贫办五部委联合组织实施的《扶持人口较少民族发展规划 2005—2010 年》要求扶持到村到户,对人口较少民族进行专门扶持,有助于改变国家和社会对人口较少民族情况不清楚的尴尬状况,便于决策。

(七) 有利于提高人口较少民族人口的文化素质

人口较少民族人口素质较低,文盲半文盲的比重高,基础教

育落后,高素质人才奇缺,人口文化水平低是制约人口较少民族发展的重要因素之一。国家和社会的专门扶持,有利于提高人口较少民族的文化素质。

(八) 有利于挖掘人口较少民族的文化资源

人口较少民族大多居住在我国边疆地区,相对封闭,开放度低,与其他文化的交融程度低,有的甚至与外界隔绝。五十六个民族五十六枝花,22 个人口较少民族都拥有本民族的独特文化,譬如,鄂伦春族的驯鹿、游猎文化,珞巴族的竹文化,京族的渔业文化,柯尔克孜族的游牧文化等。由于相对封闭,这些民族文化没有得到很好的传播,国家和社会专门扶持人口较少民族,有利于挖掘人口较少民族的文化资源,便于人口较少民族文化的传播,一方面有利于外界了解这些独特的民族文化;另一方面可以“文化搭台,经济唱戏”,充分利用文化促进当地经济社会的发展。

(九) 有利于保护人口较少民族的文化

独特的文化是一个民族区别于另一个民族的重要特征,22 个人口较少民族都具有浓郁民族特色的本民族文化。对于人口较少民族来说,在经济发展中,本民族的传统文化更易受到冲击。譬如,聚居在内蒙古的鄂伦春族尽管基础建设让人欣慰,但文化的丧失还是让人担忧,年轻人追求时尚,不喜欢学传统的毛皮制作工艺,20 岁以下的人就懂一两句鄂伦春语,鄂伦春族中有至高无上地位的神职人员“大萨满”也一个个逝去,没有几个人愿意接替。在与外来文化的交往、抗争过程中,这些民族文化面临减弱乃至消亡的危险,有些小民族聚居区民族文化已经出现严重衰退的情况。因此,国家和社会对人口较少民族的专门扶持,有利于民族文化的保护和发展。譬如,云南的基诺族从基诺山搬迁下山就是一个非常成功的范例。基诺族群众虽然告别了

在基诺山上的生活环境,搬迁到了靠近水源、交通便利的地方生活,在搬迁过程中,由于政府非常注重对基诺族文化的保护,基诺族群众原来的生活习惯基本上保留了下来,基诺族群众生活中的一些剩余产品可以很方便地转化成货币,打破了来自给自足相对封闭的生活观念,而这些变化对一个民族的发展是有积极意义的。^[1]

三、理论借鉴与文献综述

(一) 理论借鉴

人力资本理论产生于 20 世纪 50 年代中期,形成于 20 世纪 60 年代并有了进一步的发展。它在欧美日本等发达国家里有着广泛的影响,在发展中国家里也在迅速传播。按照舒尔茨的解释,全面的资本概念,应包括人力资本和物质资本。人力资本是相对于“物质资本”的一个概念,亦即“非物质资本”。这种资本之所以与“物质资本”不同,主要在于它体现于人身上而不是体现在物身上。人力资本是由投资方式产生的,人们用在教育、卫生、医疗以及为了获得就业机会而进行的国内迁移所支付的直接费用,乃至为了获得教育而放弃的收入(即受教育的机会成本)都是属于人力资本的投资。其中,教育投资是最主要的部分。而物质资本是投资于物力过程的结果,体现在物质产品上,如机器、设备、厂房、建筑物、运输设施等生产物质形式。可见,人力资本是指凝聚在劳动者身上的知识、技能及其所表现出来的能力。这种能力是经济增长的主要因素,是给个人和社会带来财富的源泉。

在有关的教育经济文献中,把人力投资与人力资本等同起来,这是不规范的。人力资本是人力有效投资的结果,而人力投资是实现人力资本的途径和手段。人们之所以混淆二者之间

的概念,主要是看不到它们之间是手段和结果的关系。当我们认识了人力投资在人力资本形成中的作用后,我们也就理解了人力资本理论的核心在于通过人力投资提高人口质量。在经济发展中,人口质量优于人口数量。因此,要发展经济,人口质量问题是比土地和人口数量更为重要的问题,这同时也是现代化发展目标的核心问题。在舒尔茨看来,“人口质量”主要是人在后天获得的能力,而这种后天能力的获得正是通过教育活动和教育投资实现的。由此可见,教育活动就是使人体内的潜能得以增长的生产性活动,教育投资就是提高人口质量的关键性的生产性投资行为。

对人力资源概念的解释,最有代表性的有两种。一种认为人力资源也称人力资本,是指包含在人体内的一种生产能力。如果这种能力没有发挥出来,这就是潜在的劳动力;如果发挥出来了,它就变成了现实的劳动生产力。^[2]另一种认为人力资源是指能推动整个经济和社会发展的具有智力劳动和体力劳动的能力的人们的总称,它应包括数量和质量两个指标。^[3]

从以上两个定义中可以将人力资源概念归纳为两个含义:第一个含义是指活的人体内存在智力和体力的劳动力,如没有开发出来,只具有潜在的劳动力而没有现实的劳动力,只代表劳动者数量。第二个含义是指通过教育、培训或类似的活动使人体的智力和体力开发出来,才具有现实的劳动能力,即劳动者的质量。可见,人力资源不是特指现成的劳动力,还包括潜在的劳动力,只有通过教育、培训后才能开发出来。我们目前讲开发人力资源,就是指开发潜在的劳动力。而人力资本是对人的技能的过去投资的现行价值,也就是对提高人的综合素质而进行投资所形成的一种资本,即已形成了现实的劳动力。因此,人力资源与人力资本是不能等同的。

丹尼森首先把经济增长因素分为生产要素投入量和生产要素生产率。生产要素投入量包括两个方面:一是劳动力在数量上的增加和质量上的提高;二是资本在数量上的增加。生产要素生产率(即劳动生产率)包括:①资源配置的改善。②规模的节约。③知识的进展和它在生产上的应用。与舒尔茨的人力资本理论把教育投入放入资本项不同,丹尼森认为教育程度较高是劳动力质量较高的标志,属于劳动投入量范畴。其中知识进展属于智力投资范畴,与教育在国民收入增长中的贡献有关。

20 世纪 80 年代中期以来形成的新经济增长理论引入了知识和人力资本要素,从而使新古典经济增长理论的生产函数更趋合理,更逼近现实。

Romer 的贡献主要体现于 1986 年、1990 年在 JPE 上发表的两篇论文。在这两篇论文中,他证明了人力资本因“干中学”效应而发生的自然增长克服了物质资本投入的报酬递减效应,带来人均收入正增长;这种专业化生产的增长是一种要支付报酬的活动,即研究与开发。由此阐明技术进步也是一种需要耗费资源的生产活动或投资,其开展的深度与广度与一般性生产活动或投资一样,也受到资源约束和收益率变化的制约,同时,技术进步的内容表现为多个方面,包括中间产品种类的扩大、消费品种数的扩大、人力资本增长“干中学”带来的自然增长和需要投资或生产性带来的经济增长、产品质量改进、生产成本下降等。

Lucas 认为新古典增长理论不能很好地解释国家之间的差异。因此他采用内生经济增长理论来解释国家间的差异。他定义人力资本积累方程为 $\dot{H}(t) = H(t) \delta [1 - u(t)]$ 并假设,每个劳动者会利用自己的时间分别进行两种活动:工作和人力资本积累, $1 - u(t)$ 表示劳动者用于人力资本积累的时间份额,人力

资本的决策是各个劳动者独立做出的。而本文中的人力资本投资是由国家计划者在为达到社会福利最大化的目的,统一规划社会资源而做出的决策。

Lucas(1988年)从人均人力资本(而非Romer模型中的总量人力资本)的投资及增长角度给出人均收入增长的另一机制,将人力资本增长也描写为人力资本投资的产出,并由此完成人均收入增长的机制说明。

由“Romer-Lucas革命”引发了自20世纪80年代中到90年代末的“新经济增长理论热潮”。经济学家们开始在更为广阔的视野内探寻经济增长的内在发动机理,除技术进步、人力资本增长外,政府政策、分工与专业化、国际贸易、知识革命和制度演进与创新,都变成增长发动机中的核心部件。在Lucas(1988年)模型中,企业能获得的知识的多少不依赖于总资本存量,而依赖于经济的人均资本。他假设学习和外溢涉及人力资本,且每一个生产者都得益于人力资本的平均水平而非人力资本的总量。不再考虑其他生产者所积累的知识或经验,而是考虑参与掌握了平均水平的技能与知识的平常人的(自由)互动中得来的收益。新经济增长理论具有重要的意义,这就是一个国家、一个民族要在激烈的国际竞争中获胜,就必须更加重视研究与开发、教育和培训,重视知识和人力资本的投资,实现经济增长方式的转变和促进经济增长。在中国,由于资本缺乏,资源稀少,人口众多,未来经济增长的关键在于依靠知识和人力资本的推动。

(二)文献综述

1. 人力资源开发的含义和内容

(1) 人力资源开发的含义。人力资源开发可以从宏观层面和微观层面来加以区分。从宏观层面上来讲,人力资源开发主要有两种定义:第一种,认为人力资源开发就是人力资本投资,

这是一种有组织、有目的的人力资本投资活动;第二种,认为人力资源开发是使全社会成员合理使用与充分发挥其潜力的过程,也是提高社会成员素质、挖掘潜力的过程。从微观层面上讲,人力资源开发主要有以下3种定义:第一种,认为人力资源开发是微观组织或产业部门对当前现实需要的人的能力的培养,以及对未来战略需要的人的能力超前训练;第二种,认为人力资源开发就是改进工作能力、提高工作效率的活动;第三种,认为人力资源开发是组织与个人双重发展的过程。

宋晓梧认为,“人力资源开发就是通过提供稀缺资源和服务,使初始形成的人力资源得到加工改造,成为具有相当健康水平、知识水平以及社会适应能力的合格人力资源的过程,从经济学角度上看,也就是通过投资形成或增值人力资本的过程。”同时,人力资源开发可以分为人力资源数量开发和质量开发。前者可以认为是用于人力资源数量变动上的费用或活动,如新增人口的管理费用可以看成是人力资源数量增加所带来的费用,而宣传计划生育政策所用的费用则可以看成是为人力资源数量减少而付出的代价。后者可以视为提高人力资源质量和人力资源利用效率而付出的费用或活动,包括人力资源的教育、培训、医疗、各种信息服务等。^[4]

吴文武、牛越生认为,“人力资源开发视之为充分、科学、合理的发挥人力资源对社会经济发展的积极作用而进行的资源配置、素质提高、能力利用、开发规划及利益优化等一系列活动的有机整体。”^[5]

梁裕楷、袁兆亿、陈天翔等学者认为,“人力资源开发,就是以发掘、培养、发展和利用人力资源为主要内容的一系列有计划的活动和过程。它以人力资本投资为前提,包括人力资源的教育、培训、管理以及人才的发现、培养、使用与调剂等诸多环节,