



中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



MINZU DIQU RENLI ZIYUAN KAIFA  
JIQI FALU BAOZHANG YANJIU

张志新 宋才发 著

# 民族地区人力资源开发 及其法律保障研究

中央民族大学出版社

中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



张志新 宋才发 著

# 民族地区人力资源开发 及其法律保障研究

中央民族大学出版社

### 图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区人力资源开发及其法律保障研究/张志新,  
宋才发著. —北京: 中央民族大学出版社, 2006.5

ISBN 7-81108-007-9

I. 民… II. ①张…②宋… III. ①民族地区—劳  
动力资源—资源开发—研究—中国②民族地区—社会  
保障—法律—研究—中国 IV. ① F249.2 ②  
D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016276 号

---

|       |                                                                                                              |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 作 者   | 张志新 宋才发                                                                                                      |
| 责任编辑  | 娜木罕                                                                                                          |
| 封面设计  | 马钢工作室                                                                                                        |
| 出 版 者 | 中央民族大学出版社<br>北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081<br>电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)<br>68932218(总编室) 68932447(办公室) |
| 发 行 者 | 全国各地新华书店                                                                                                     |
| 印 刷 者 | 北京华正印刷有限公司                                                                                                   |
| 开 本   | 880×1230(毫米) 1/32 印张:13.5                                                                                    |
| 字 数   | 340 千字                                                                                                       |
| 印 数   | 2000 册                                                                                                       |
| 版 次   | 2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷                                                                            |
| 书 号   | ISBN 7-81108-007-9/D·72                                                                                      |
| 定 价   | 28.00 元                                                                                                      |

---

版权所有 翻印必究



## 课题负责人

宋才发，汉族，1953年5月10日生，湖北省武穴市人，法学博士，中央民族大学教授、教育部人文社会科学重点研究基地中国少数民族研究中心特聘教授、博士生导师、重点学科带头人。历任《华中师范大学学报》编辑部主任、华中师范大学中国特色社会主义研究中心常务副主任、中央民族大学学术委员会秘书长、法学院院长兼民族法学研究所所长、科研处处长兼学校“211工程”办公室主任等职。社会兼职有国家哲学社会科学成果评审专家、教育部法律专家顾问组成员、中国法学会经济法研究会理事、中国法学会西部大开发法律研究会常务理事、中国法学会民族法学研究会副秘书长等职。1999年被评为省部级“有突出贡献的中青年专家”、国务院“政府特殊津贴专家”；2004年被评为国家民族事务委员会首届“有突出贡献专家”。

中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目  
已出图书

- 《发音语音学》 罗安源 著  
《语言人类学教程》 何俊芳 编著  
《中国边疆政治学》 吴楚克 著  
《明代大慈法王研究》 陈楠 著  
《突厥语族文献学》 张铁山 著  
《浑沌学与语言文化研究》 张公瑾 丁石庆 主编  
《布依语基础教程》 王伟 周国炎 编  
《古代突厥文碑铭研究》 耿世民 著  
《回顾与展望》 斯琴 编著  
《景颇语基础教程》 戴庆厦 岳相昆 著  
《仙岛语研究》 戴庆厦 丛铁华等著  
《满一通古斯语族民族宗教研究》 奇文瑛 著  
《彝语基础教程》 朱文旭等编著  
《彝语方言学》 朱文旭 著  
《唐代前期北衙禁军制度研究》 蒙曼 著  
《保护生物学研究》 孟秀祥等编著  
《环境进化论》 李璇等编著  
《仙仁土家语研究》 戴庆厦 田静著  
《苗语与古汉语特殊语句比较研究》 张永祥 曹翠云 著  
《汉藏语系量词研究》 李锦芳 主编 胡素华 副主编  
《明代班军制度研究》 彭 勇 著  
《民族理论与民族政策概论》 金炳镐 著  
《回鹘文献语言的结构与特点》 张铁山 著  
《回鹘文社会经济文书研究》 耿世民 著  
《回族历史与文化暨民族学研究》 马启成 著  
《长城与民族》 李凤山 著  
《民族博物馆学教程》 石建中 著  
《彝语基础教程》 朱文旭等 编著  
《黎语基础教程》 文明英 文 京 编著  
《民族地区退耕还林(草)及其法律保障研究》  
李彦 宋才发 著  
《民族地区人力资源开发及其法律保障研究》  
张志新 宋才发 著

中央民族大学“十五”“211工程”学术出版物编审委员会

主任委员：陈 理

副主任委员：郭卫平

委 员：王锺翰 施正一 牟钟鉴 戴庆厦 杨圣敏 文日焕  
刘永佶 李魁正 朱雄全 宋才发 冯金朝 邓小飞

# 目 录

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 导论                         | (1)  |
| 第一章 民族地区人力资源开发的基本内涵        | (33) |
| 第一节 中央政府历来对西部民族地区人力资源开发的政策 | (36) |
| 一、历代中央王朝的移民戍边和教化政策         | (37) |
| 二、建国后至“三线建设”时期人力资源开发利用     | (40) |
| 三、重视民族地区的人力资源开发是西部开发的基础    | (42) |
| 第二节 民族地区人力资源开发的立论基础        | (44) |
| 一、人力资源的基本内涵及其特点            | (44) |
| 二、人力资源相关概念的联系与区别           | (48) |
| 三、人力资源开发的基本观点              | (51) |
| 四、人力资源开发的核心目标              | (53) |
| 五、人力资源开发的基本理论              | (55) |
| 第三节 正确认识民族地区人力资源开发的实践价值    | (59) |
| 一、民族地区人力资源开发的特点            | (59) |
| 二、西部民族地区人力资源开发的意义          | (63) |
| 三、民族地区人力资源开发的误区            | (69) |
| 第二章 解析民族地区人力资源开发的现实状况      | (75) |
| 第一节 重视民族地区人力资源开发工作         | (75) |

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 一、中国共产党十分重视人力资源开发 .....              | (75)  |
| 二、历届中央政府重视对民族地区人力资源开发 .....          | (78)  |
| 第二节 民族地区人力资源开发存在的主要问题 .....          | (86)  |
| 一、西部地区人力资源开发的现状 .....                | (86)  |
| 二、民族地区人力资源开发的瓶颈 .....                | (93)  |
| 三、民族地区人力资源开发的目标 .....                | (100) |
| 第三节 民族地区的人力资源开发必须正确处理<br>的几大关系 ..... | (103) |
| 一、人力资源开发与民族地区经济发展的关系 .....           | (103) |
| 二、人力资源开发与扶贫开发的关系 .....               | (111) |
| 三、人力资源开发与民族地区可持续发展的关系 .....          | (119) |
| 第三章 民族地区人力资源开发的基本思路 .....            | (124) |
| 第一节 借鉴国外人力资源开发的基本经验 .....            | (124) |
| 一、重视人力资源开发的立法工作 .....                | (124) |
| 二、人力资源开发与促进就业相结合 .....               | (129) |
| 三、突出实用技术与高科技对人力资源开发<br>的作用 .....     | (131) |
| 四、加大对人力资源的“二次”开发力度 .....             | (134) |
| 第二节 效仿国内发达地区人力资源开发的<br>主要做法 .....    | (136) |
| 一、适度的人口增长政策,提高人力资源的素质 .....          | (137) |
| 二、充分发挥人力资源市场作用,合理配置人力<br>资源 .....    | (141) |
| 三、运用灵活的手段吸引所需的人力资源 .....             | (142) |
| 第三节 要用创新思维开发民族地区人力资源 .....           | (143) |
| 一、开发要有新认识——重视现有劳动力<br>资源的开发 .....    | (143) |
| 二、开发要有新思路——“分步骤”开发 .....             | (147) |

|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| 三、开发要有新举措——立法保障人力资源开发·····        | (150)        |
| 四、开发要有新机制——以市场经济机制开发和配置人力资源·····  | (152)        |
| 五、民族地区人力资源开发模式的选择·····            | (155)        |
| 第四节 民族地区人力资源开发的起点·····            | (160)        |
| 一、就业问题：民族地区人力资源开发的关键目标·····       | (160)        |
| 二、贫困问题：人力资源开发的最大障碍·····           | (168)        |
| <b>第四章 就业与民族地区人力资源开发·····</b>     | <b>(172)</b> |
| 第一节 密切关注民族地区人力资源的就业状况·····        | (172)        |
| 一、就业与失业的经济理论·····                 | (173)        |
| 二、人力资源开发是治理失业的关键之举·····           | (176)        |
| 第二节 高度重视民族地区潜在的人力资源开发·····        | (194)        |
| 一、实施适度的人口增长政策·····                | (194)        |
| 二、普及义务教育，提高民族地区的人口素质·····         | (197)        |
| 三、倡导职业技术教育，为民族地区输送实用型的人力资源·····   | (199)        |
| 四、确保女性人力资源开发·····                 | (203)        |
| 五、关注老年人力资源的二次开发·····              | (209)        |
| 第三节 切实提高民族地区人力资源利用率·····          | (215)        |
| 一、西部民族地区人力资源利用率低的原因分析·····        | (216)        |
| 二、采取切实措施提高民族地区人力资源利用率·····        | (217)        |
| <b>第五章 创造民族地区人力资源开发的法治环境·····</b> | <b>(232)</b> |
| 第一节 目前民族地区人力资源开发法治环境的剖析·····      | (232)        |
| 一、西部民众的法律意识淡薄·····                | (233)        |
| 二、法律人才匮乏，法制队伍建设尚待加强·····          | (236)        |
| 三、法制教育不够深入、持久，法制宣传力度              |              |

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 不够 .....                              | (237) |
| 第二节 为民族地区人力资源开发营造良好的<br>法治环境 .....    | (240) |
| 一、树立科学的法制观念,确立依法开发人力<br>资源的理念 .....   | (240) |
| 二、提高少数民族群众的素质,依法维权 .....              | (242) |
| 三、在民族地区人力资源开发中发挥法律监督<br>作用 .....      | (244) |
| 四、发挥法律服务在民族地区人力资源开发中<br>应有作用 .....    | (247) |
| 第三节 加强有利于民族地区人力资源开发的<br>执法力度 .....    | (254) |
| 一、教育执法面临的主要问题 .....                   | (255) |
| 二、教育执法的现实思考和建议 .....                  | (256) |
| 第六章 教育法与民族地区人力资源开发 .....              | (262) |
| 第一节 把西部民族地区教育全面纳入法制化轨道 .....          | (262) |
| 一、教育是西部民族地区崛起的根本保证 .....              | (262) |
| 二、抓紧制定适合民族自治地方实际的《民族教<br>育条例》 .....   | (264) |
| 第二节 依法保障少数民族公民的受教育权 .....             | (268) |
| 一、“两基”目标是整个民族教育的“重中之重” .....          | (268) |
| 二、大力发展职业技术教育,培养大量的实用型<br>人才 .....     | (275) |
| 三、高度重视民族地区的高等教育,构建西部的<br>“知识”高地 ..... | (279) |
| 四、树立终身教育理念,重视人力资源的持续<br>开发 .....      | (287) |
| 第七章 社会保障法与民族地区人力资源开发 .....            | (290) |

|                                              |       |
|----------------------------------------------|-------|
| 第一节 社会保障法在民族地区人力资源开发中的<br>作用 .....           | (290) |
| 一、民族地区各族人民的健康素质需要社会保障 .....                  | (291) |
| 二、民族地区各族人民素质提高需要社会保障 .....                   | (293) |
| 三、社会保障促进民族地区人力资源开发 .....                     | (294) |
| 第二节 探索适合民族地区人力资源开发需要的社<br>会保障方式 .....        | (296) |
| 一、重构民族地区农村公共卫生、医疗保障体系 .....                  | (296) |
| 二、关注农牧民的“老有所养”问题 .....                       | (305) |
| 三、加大力度认真做好失业保险工作 .....                       | (314) |
| 四、对特困群体提供最低生活保障 .....                        | (320) |
| 第八章 民族地区人力资源开发利用的法律保障 .....                  | (331) |
| 第一节 劳动力是民族地区人力资源开发的基本<br>内核 .....            | (331) |
| 一、树立劳动力商品观念是民族地区人力资源开发<br>的前提条件 .....        | (332) |
| 二、与时俱进的马克思劳动价值论指导民族地区人<br>力资源开发 .....        | (337) |
| 第二节 劳动力产权是人力资源市场交易的主体 .....                  | (340) |
| 一、劳动力产权的基本涵义 .....                           | (341) |
| 二、劳动力产权的特征 .....                             | (343) |
| 第三节 引进国内外优质人才建设新西部 .....                     | (344) |
| 一、准确把握“人才观”是民族地区人才资源<br>市场开发的前提条件 .....      | (345) |
| 二、有效的激励和竞争机制是民族地区引进人才<br>的必要措施 .....         | (348) |
| 三、按照市场经济规律合理配置人力资源是培育<br>民族地区人才市场的客观要求 ..... | (353) |

|                                                 |       |
|-------------------------------------------------|-------|
| 四、国家帮助培养和造就大批适合民族地区发展<br>急需的人才·····             | (362) |
| 第四节 完善劳动力资源配置体系·····                            | (365) |
| 一、完善劳动力资源配置的框架结构·····                           | (365) |
| 二、建设劳动力供求信息网络,提高劳动力资源的<br>配置效率·····             | (374) |
| 三、依法规范劳动力中介服务,维护劳动者的<br>合法权益·····               | (376) |
| 四、规范劳动力市场秩序,保障劳动力市场的<br>正常运作·····               | (378) |
| 五、构建合理的人力资源配置流动机制,促使劳动力<br>正常流转·····            | (381) |
| 六、大力研究 WTO 有关协议,按照“两个市场”<br>要求开发利用民族地区人力资源····· | (385) |
| 第九章 民族地区人力资源开发法律制度建设·····                       | (390) |
| 第一节 民族地区人力资源开发法律制度建设的<br>必要性·····               | (390) |
| 一、法律制度可以促使民族地区人力资源开发<br>顺利进行·····               | (390) |
| 二、民族地区人力资源开发需要用法律手段予以<br>规范·····                | (391) |
| 三、依法开发人力资源是国外成功开发欠发达地<br>区的有益经验·····            | (391) |
| 第二节 民族地区人力资源开发法律制度建设的<br>总体思路·····              | (392) |
| 一、总体目标·····                                     | (392) |
| 二、指导思想·····                                     | (393) |
| 三、基本原则·····                                     | (393) |

---

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| 第三节 关于制定《民族地区人力资源开发法》<br>的思考·····           | (397) |
| 一、民族地区人力资源开发法立法的现实基础和<br>法律依据·····          | (398) |
| 二、明确劳动力产权是制定《民族地区人力资源<br>开发法》的基本出发点·····    | (399) |
| 三、多方筹措资金是依法做好民族地区人力资源<br>开发工作的重要保证·····     | (401) |
| 四、开发人力资源的“智能”，确立教育优先发展<br>的地位·····          | (403) |
| 五、加大民族地区人力资源开发禁止性条款研究<br>力度，增强法律规范的系统性····· | (404) |
| 作者主要法学论著附录·····                             | (406) |
| 后记·····                                     | (422) |

## 导 论

人力资源是一种特殊的资源，是可持续发展的资源，也是科学技术进步和社会经济发展最重要、最宝贵的资源。人力资源是各级各类人才的基础。少数民族及民族地区各类专门人才作为全国整体人才队伍的重要组成部分，与国民经济和社会发展的关系极其密切。民族地区的自然资源要开发，经济社会要发展，科学技术要进步，产品质量要提高，社会主义现代化建设步伐要加快，关键就在于开发少数民族和民族地区的人力资源，培养各级各类专门人才。全面建设小康社会离不开人的全面发展，离不开人的素质的提高。必须按照“权利对等”的原则，提升人力资源开发与管理的层次。人力资源管理是指组织为了利用人力资源实现组织目标，完成管理工作中涉及的人或者事方面的任务，依据影响人力资源行为、态度以及绩效的各种法规、政策、活动及制度而进行的合理配置与协调人力资源的管理活动。权利对等作为提升人力资源管理水平的基本前提，是随着时代的发展而不断进步的。自18世纪英国经济学家亚当·斯密在《国富论》中，把“人的有用才能”作为经济增长的源泉以来，到20世纪80年代，以所罗默尔为代表的学者们认为“专业化的人力资本”才是促进经济增长的真正动力，这种理念的提升是权力者和权利者为了维护各自的利益而长期不断斗争的结果，同时也是人力资源开发与管理理念进步的强劲推动力。科学的人力资源管理最主要的目的，就是营造协调、融洽的氛围，形成权力者和权利者的最佳融合状态即权利对等状态。只有达到这样一种状态，才能使由单个的个体组成的组织形成一个整体，使整体中的每一个权利者都发

挥出更大的能力,使每一个权利者的弱点减少到最小的程度,使整体不论在数量上还是在质量上都远远超过原有成员的能力之和。因此,开发少数民族和民族地区的人力资源,提升对人力资源的管理水平,实际上就是落实“以人为本的科学发展观”的必然要求。简要地说,“以人为本”就是指一切历史创造活动,都要以人为前提、为基础,以人为动力、为最终目的。也就是说,一切创造活动都要以人为中心,一切为了人,一切依靠人。

—

“知识贫困”正在威胁着西部少数民族地区。“知识贫困”在这里是指获取、交流、创造知识的能力匮乏,从而实质上剥夺了人们获得知识与信息的能力。从目前的实际情况来看,西部的高等教育规模普遍偏小,既不能满足西部发展对人才的需求,也无法满足公众接受高等教育的需求;不仅造成受过高等教育的人才浪费,而且与发达地区相比,存在着严重的受教育机会不公平的问题。西部各省、自治区高中应届毕业生大学升学率普遍低于全国的平均水平。譬如,甘肃每3.6个考生中只能录取1名,居全国倒数第一,而北京、上海等发达地区已接近1:1的比例<sup>①</sup>。严峻的现实状况表明,物质贫困、收入贫困对西部地区的负面影响尽管很大,但将随着改革开放的深入发展而趋减弱;而知识贫困将产生西部地区21世纪新的贫困人口,这不是在短时期内所能解决的重大问题。西部少数民族地区长期积弊而成的知识贫困,使得西部地区知识与信息能力不足,从而成为制约西部开发与健康发展的瓶颈。知识作为当代经济发展和社会转型的重要因素,它不仅创造财富,而且促进发展、推动改革。因而知识资源是一

---

<sup>①</sup> 李术专:《西部教育“贫困综合症”》,《西部时报》,2004年11月17日第4版。

个地区乃至国家经济社会发展的最大优势资源。我国西部少数民族地区最稀缺的资源就是知识资源，西部大开发最大的制约因素也正是知识资源。知识资源匮乏直接影响了我国西部地区乃至全国现代化的进程。譬如，在中国科学院推出的中国实现现代化的时间表<sup>①</sup>中，能够率先迈入现代化的城市和地区分别是：上海于2015年，北京于2018年，广东于2021年，天津于2026年，江苏于2033年。最后实现现代化的4个地区分别是：甘肃在2062年，青海在2065年，贵州在2070年，西藏在2090年<sup>①</sup>。治穷要先治愚，扶贫要先发展教育。西部地区经济与社会发展要想迎头赶上并形成持续的后发优势，就必须坚决走依靠教育和科技的路子，教育是西部大开发获得成功的基础。只有从教育入手，从源头抓起，我们才能逐步摆脱知识贫困的困扰，才能从根本上缩短西部地区与东中部地区在发展上的距离。

要依法开发西部地区贫瘠的教育资源。教育是提高全民素质、培养人才的基础工程，西部地区的教育要适度超前发展。为了支持西部地区教育事业的发展，从根本上提高西部地区未来人口素质，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过关于修改《中华人民共和国民族区域自治法》的决定。在教育资源开发利用上，该法作出了两个方面的新规定：一是帮助民族自治地方发展民族小学和中学，在发达地区举办民族中学，或者在普通中学开设民族班，帮助培养少数民族学生。《中华人民共和国民族区域自治法》第37条第2款规定：“民族自治地方的自治机关为少数民族牧区和经济困难、居住分散的少数民族山区，设立以寄宿为主和助学金为主的公办民族小学和民族中学。”由于一些民族自治地方的财政困难，其所举办的以寄宿制为主和助学

---

<sup>①</sup> 中科院：《推出我国各地实现现代化时间表》，《中国市场经济报》，2001年3月2日第1版。

金为主的公办民族小学和民族中学难以为继，因而这次修改增加规定：“当地财政困难的，上级财政应当给予补助。”同时在这一条款中增加了一款，即“各级人民政府要在财政方面扶持少数民族文字的教材和出版物的编译和出版工作”<sup>①</sup>。在原第65条（现第71条）增加一款：“国家在发达地区举办民族中学或者在普通中学开设民族班，招收少数民族学生实施中等教育。”<sup>②</sup>二是加大了对民族自治地方教育的扶持力度。为了帮助民族自治地方加速发展教育事业，修正案（现第71条）规定：“国家加大对民族自治地方的教育投入，并采取特殊措施，帮助民族自治地方加速普及九年义务教育和发展其他教育事业，提高各民族人民的科学文化水平。”“对人口特少的少数民族考生给予特殊照顾。各级人民政府和学校应当采取多种措施帮助家庭经济困难的少数民族学生完成学业。”“国家帮助民族自治地方培养和培训各民族教师。国家组织和鼓励各民族教师和符合任职条件的各民族毕业生到民族自治地方从事教育教学工作，并给予他们相应的优惠待遇。”<sup>③</sup>西部大开发是包括教育开发在内的整体开发，西部开发不能忽视和轻视教育开发。各级政府和有关职能部门，必须认真贯彻执行新修订的《中华人民共和国民族区域自治法》，并结合本地区、本部门的实际情况，研究制定执行该法的具体实施细则和措施，把依法开发西部地区的知识资源、教育资源落到实处，切实抓出成效。

要从国际竞争需要的战略高度重视民族地区的国民教育水平。民族高等院校尤其要把科学技术在民族地区的传播、运用，促使民族地区真正把国民经济的发展转到主要依靠科技进步的轨

<sup>①</sup> 《中华人民共和国民族区域自治法》，第23页，中国民主法制出版社，2001年版。

<sup>②③</sup> 同上，第32页。