

甘肃省河西民族地区人力资源开发研究

李志刚, 刘传玉

(西北师范大学软科学研究中心, 甘肃兰州 730070)

[摘要] 人力资源对于一个国家和地区的经济社会发展至关重要。对人力资源的开发必须结合具体区域与区域人力资源的特殊性有针对性地进行。甘肃省河西民族地区既是一个少数民族集居区, 又是一个地广人稀、交通不便的边远牧区。特殊的文化背景, 长期的封闭性, 以及经济上的欠发达, 给该地区人力资源的开发带来了特殊的困难, 也提出了不同于其他一般民族地区和欠发达边远地区的特殊要求。

[关键词] 河西民族地区; 人力资源; 开发

[中图分类号] C96

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-5140(2004)01-0075-05

甘肃省河西民族地区包括天祝藏族自治县、肃南裕固族自治县、肃北蒙古族自治县和阿克塞哈萨克族自治县(以下简称“四县”)。四县绵延分布于祁连山北麓、三大水系(石羊河流域、黑河流域、疏勒河流域)上游地带, 地域辽阔, 矿产资源和畜牧资源丰富, 但传统粗放式经济发展方式不仅没有改变总体上的相对落后状况, 而且加剧了生态环境的持续恶化。四县人力资源数量少、素质低, 居住分散, 且各自具有特殊的文化背景, 其现状远不能满足经济社会发展的要求。四县要把资源优势尽快转化为经济优势和竞争优势, 实现区域可持续发展, 就必须对其人力资源进行系统开发, 从而有效地利用人力资源, 发挥其作用。

一、人力资源及其开发的意义

人力资源(Human Resource)是指一个国家或地区拥有的可用于生产活动的潜在的劳动生产力, 包括劳动者数量和劳动者素质两个方面。早在 200 多年前, 古典经济学家亚当·斯密(A. Smith)就把劳动者的才能看作是资本存量的一部分, 进而指出:“学习一种才能, 须受教育, 须进学校, 须做学徒, 所费不少, ……工人增进的熟练程度, 可和便利劳动、节省劳动的机器和工具同样看作是社会上的固定资本。”人力资源对经济发展的战略意义, 英国经济学家哈比森(Harbison, F. H.)的观点更具有代表性, 他认为:“人力资源……是国民财富的最终基础。资本和自然资源是被动的生产要素; 人是积累资本, 开发自然资源, 建立社会、经济和政治组织并推动国家向前发展的主动力量。”提出系统人力资本理论的新制度学派经济学家舒尔茨也认为:“经济发展主要取决于人的质量, 而不是自然资源的丰瘠和资本存量的多寡。”

毋庸置疑, 人力资源对于促进一个国家和地区社会经济的发展具有重要意义, 但是, 这种意义是在

[收稿日期] 2003-09-22

[基金项目] 甘肃省计委重大科研项目。

[作者简介] 李志刚(1962-), 男, 甘肃平凉人, 教授, 硕士研究生导师, 主要从事区域经济与城乡规划研究; 刘传玉(1977-), 男, 山东临沂人, 区域经济学硕士研究生。

对人力资源不断开发的过程中实现的。一般认为,人力资源的开发途径主要有三个:一是体力投资,包括改善营养和卫生条件等,以增强人们体质;二是智力投资,通过普及教育和加强培训,以提高人们的知识和技能;三是通过对人力资源的优化配置,以实现其最大潜力和价值。经济学家已经用翔实的数据实证分析了上述各种因素对经济发展的贡献。世界银行在《1991年世界发展报告》中指出,以6年为教育期,头3年,劳动力受教育的平均时间增加1年,GDP就会增加9%,其后3年的教育每年可使GDP增加4%。美国经济学家丹尼森对1948—1969年美国经济增长因素的分析表明,促进经济增长的最主要的因素是“知识进展”(指技术创新和管理、组织的改进),贡献率为31%。目前西方流行的新经济增长理论将知识和人力资本引入经济增长模型,认为专业化知识和人力资本的积累可以产生递增收益,并促使其他投入要素的收益,从而达到总体规模收益递增。

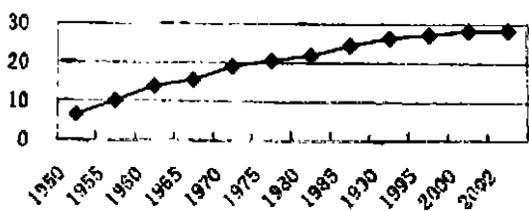
总之,人力资源是重要的,要调动和有效地使用人力资源,就必须对其系统开发。这一结论对于劳动者素质较低、经济社会欠发达的少数民族地区更具有适用性和启示意义。

二、四县人力资源开发利用现状

(一)人口增长迅速,但受环境承载力所限,数量相对较少

人口是形成人力资源的基础。建国后,随着生活水平的提高和医疗卫生条件的改善,加之计划生育政策对于民族地区相对宽松和大量外来人口的迁入,四县人口曾一度迅速增长。1950年,四县人口仅6.4万,而到2002年,四县人口达到28.49万,比1950年翻了4.4倍。从表1可以看出,这种迅速增长的势头直到20世纪90年代才有所缓解。目前,四县人口自然增长率基本稳定在7‰左右。

表1 建国后四县人口变化情况 单位:万人



资料来源:根据历年《甘肃年鉴》、《甘肃统计年鉴》整理

表2 2001年四县人口总量及密度情况

	天祝	肃南	肃北	阿克塞	总计
人口(万人)	22.84	3.57	1.17	0.91	28.49
行政面积(km ²)	7147	23387	66748	34040	131322
密度(人/km ²)	31.96	1.53	0.18	0.27	2.17

资料来源:根据《甘肃年鉴(2002)》整理

2002年,四县人口平均密度2.17人/km²,这是由于干旱荒漠区的环境承载力决定的,而决不意味着四县应进一步扩大人口数量。事实上,正是由于人口的过快增长,居民对环境、资源的过度依赖和垦伐,才进一步加剧了生态环境的恶化。

表3 四县每百万人在校学生数

年份	天祝	肃南	肃北	阿克塞
1995	1623.9	1600	636.4	250
1999	1741.8	1391.1	1676.4	1682.2
2001	1884.3	1644.5	1579.5	1958.9

资料来源:根据《中国县(市)社会经济统计概要(2000)》、《甘肃年鉴(2002)》整理

表4 2001年四县在校学生情况

	小学生	初中生	高中生
天祝	30018	8366	1587
肃南	3077	1976	204
肃北	999	602	150
阿克塞	768	557	130
合计	34862	11501	2071

资料来源:根据《甘肃年鉴(2002)》整理

(二)劳动者整体素质低、结构不合理,经济发展急需的中、高级科技和管理人才严重缺乏

数据显示,2000年,天祝、肃南、肃北和阿克塞四县文盲人口比重依次为:15.63%、16.24%、7.23%和7.22%,虽低于甘肃其他民族自治县,但均高于同期全国平均水平(6.72%)。而且,有限的受过高等教育的人员中,存在重文轻理、重理论轻应用、重文凭轻水平、重政府部门轻企业的现象,符合民族地区

实际需要的少。调查发现,天祝县 24 家规模以上工业企业中,竟无一人具有高级职称,而有职称者仅占 0.5%。作为本县支柱产业之一的天祝藏酒酒业有限公司和畜牧业龙头企业天润开发公司,2003 年均进行大规模生产线扩建,然而除自身仅有的 20—30 个管理人员外,均严重缺乏产品研发和市场开拓等高级管理人员,人才引不进、留不住。

(三)基础教育虽有了很大发展,但升学比例低,实际需要的职业技术教育和成人教育缺位

近年来,由于国家加大了对民族地区的教育投入,四县基础教育水平迅速提高。从表 3 可以看出,四县每百万人口中在校学生数整体上逐步提高,其中肃北和阿克塞分别从 1995 年的 636.4 人和 250 人增加到 2000 年的 1579.5 人和 1958.9 人,基础教育水平提高相当明显。然而,从四县小学生、中学生和高中生的在校比例看,其基础教育内部升学比例很低,2001 年,四县三类学生比例为 1:0.33:0.05,表明在校学生绝大部分初中毕业甚至小学毕业便返回故乡,只有极少部分能够升入高中继续学习。经济发展急需的职业技术教育和成人教育在四县是空缺的。

表 5 2001 年四县农村劳动力就业分布比较(%)

	第一产业	第二产业	第三产业
天祝	80.2	4.59	4.68
肃南	88.57	0.95	7.62
肃北	85.71	2.86	5.71
阿克塞	62.5	12.5	12.5
四县平均	80.87	4.33	4.92
甘肃平均	73.95	7.74	4.3
全国平均	67.29	14.69	6.37

(四)劳动力闲置多,现有人力资源未得到充分利用

四县除阿克塞外,其余三县城镇化水平很低,绝大部分劳动力滞留在农村。从农村内部来看,由于非农产业不发达,农业产业化水平低,乡村劳动力主要集中在第一产业,就业结构单一。而由于特殊的自然地理条件,从事农耕的劳动者没有足够的田地,畜牧业能够吸纳的劳动力也极其有限,从事第一产业的劳动力很多事实上处于隐性失业状态。表 5 显示,四县从事第一产业的农村劳动力不仅远高于全国平均水平,而且高于甘肃平均水平,这与四县生态环境脆弱的状况极不相称。从城镇来看,由于四县第二产业以资本密集型的资源开采等重工业为主,乡镇企业布局分散,工业发展对小城镇建设和就业结构改善贡献很小;而第三产业由于客观上受市场区位条件的制约,发展相对迟缓。总之,四县城镇化与工业化很不协调,城镇缺乏有力的产业支撑,面临很大的就业压力,阿克塞是典型的例子。另外,伴随市场化改革的推进,曾经通过计划体制分配来的少数中、高级管理人才、科技人才和医务人才,因待遇较低、发展机会较少等因素也逐步流失。

资料来源:根据《甘肃农村年鉴(2002)》、《中国统计年鉴(2002)》计算所得结果

四县从事第一产业的农村劳动力不仅远高于全国平均水平,而且高于甘肃平均水平,这与四县生态环境脆弱的状况极不相称。从城镇来看,由于四县第二产业以资本密集型的资源开采等重工业为主,乡镇企业布局分散,工业发展对小城镇建设和就业结构改善贡献很小;而第三产业由于客观上受市场区位条件的制约,发展相对迟缓。总之,四县城镇化与工业化很不协调,城镇缺乏有力的产业支撑,面临很大的就业压力,阿克塞是典型的例子。另外,伴随市场化改革的推进,曾经通过计划体制分配来的少数中、高级管理人才、科技人才和医务人才,因待遇较低、发展机会较少等因素也逐步流失。

三、四县人力资源开发面临的特殊困难

(一)偏僻的地理区位和相对恶劣的自然条件对人力资源的开发造成了客观上的不利

四县主要分布在河西走廊区外缘地带,山大沟深、交通不便,广大农牧民居住分散,处于相对封闭状态,这种状况一方面给政府部门推行基础教育带来了很大困难,另一方面也使农牧民缺乏教育投资的自我激励。广大农牧民在免受市场冲击的同时,也丧失了市场中获取现代信息和发展的机会。

(二)特殊的文化信仰和传统的生活方式使人们缺乏现代市场意识,思想观念保守落后

作为少数民族集居区,四县大都较为完整地保存了各自的文化信仰,其中天祝藏族、肃南裕固族和肃北蒙古族信仰藏传佛教,阿克塞哈萨克族信仰伊斯兰教。不同的文化信仰本无优劣之分,但四县现有的文化传统是历史上高度封闭的游牧经济、小农经济和自然经济的产物,人们观念陈旧,价值观、生产方式和生活方式大都与现代市场经济的运行准则相矛盾,这种状况又从主观上对人力资源的开发造成了很大障碍。

(三)民族教育面临比汉族地区教育更多的困难

首先,各少数民族大都拥有并传承了自己的民族语言,而我国教育体系设置和知识、信息传播工具以汉语为主,这一方面增加了四县基础教育的难度。因为很多少数民族儿童母语并非汉语,汉语对他们

来说是一门从小就必修的“外语”，另一方面也给少数民族成人教育、培训和实用技术推广带来了语言交流方面的障碍。其次，由于乡村生源不足、师资缺乏，各县县城以下实际上很难建成像样的中学，各县中学主要集中在县城，学校实行寄宿制，农牧民从一开始就要为子女支付较高的教育费用。再次，由于民族地区教育水平整体上相对落后，尽管国家在录取分数线方面给予了特殊照顾，其升学率仍然较低。

(四) 医疗卫生条件差，人们健康受到威胁

由于地形、气候复杂，加之广大农牧区缺乏最基本的医疗保健条件，致使四县地方性疾病多、发病率高、控制难度大。调查发现，肃南县明花乡癌症发病率高达 43%，主要有食道癌、胃癌、肝癌等。另外，由于人口基数小，就医人次少，逐步市场化运营的医院普遍处于“经济效益低—医疗设备老化、无力更新—医疗水平低—就医人次减少—经济效益降低”和“经济效益低—医务人员工资低—高水平医务人员流失—医疗水平降低—经济效益降低”的双重恶性循环状态。医疗卫生机构的不景气状况给乡村甚至城镇就医带来很大困难，危及人们的健康和人心安宁。

(五) 贫困面大，人力资源缺乏自我投资

贫困既是人力资源贫乏的结果，也是制约人力资源开发的主要因素。对于四县而言，其贫困主要分布在天祝和肃南两县。2000 年，天祝县共有 10.6 万人处在低收入标准线下，占全县农业人口的 56.6%；2002 年，全县 188 个行政村中，148 个为贫困村（人均年收入 1200 元以下），贫困人口涉及 23724 户，其中绝对贫困户（人均年收入 625 元以下）6141 户；2002 年，肃南县有 9 乡 39 村，一个移民开发区共 7000 多人，人均收入在 1000 元以下。天祝和肃南现有贫困人口共 11 万余人，贫困发生率为 38.6%，为同期全国平均水平的 13 倍。尽管肃北和阿克塞两县从统计数字上看农牧民人均纯收入较高，但收入中的很大比例来自于实物折算，货币收入用于生产性支出和基本生活支出比重很大，能够顾及子女教育和自身培训等发展性支出的比重很小。

四、四县人力资源开发思路与政策建议

通过以上对四县人力资源的开发利用现状及其面临特殊困难的分析，以下提出四县人力资源开发的可行性思路与对策。

(一) 实施人力资源开发战略

四县政府部门要真正树立人是第一资源的观念，改变过去那种仅以物质财富为实际财富、偏重于自然资源开发而忽视人力资源开发的旧观念，遵循相互协调、同步发展的原则，适度优先开发人力资源，使经济增长真正转变到以科技进步和人力资源开发为依托的轨道上来，从根本上实现区域经济、社会、人口的可持续发展。实施这一战略，一方面必须加强宣传，要把人力资源开发提高到“工业强县”、“牧业稳县”、“旅游兴县”等同样重要的战略地位，加大宣传力度，创造尊重知识、尊重人才的良好社会氛围；另一方面要加强规划和实施，通过实施系统的人力资源开发方案和配套措施，使人们真正体会到人力投资带来的切实利益，进而形成全社会注重人力资源开发的良好局面。

(二) 以改变人力资源观念为突破口

鉴于四县人力资源思想保守、观念陈旧的现状，系统的人力资源开发工作首先必须以改变其观念为突破口。一方面，通过教育、宣传、示范，更重要的是通过推进市场化改革，用新的观念来取代与市场经济不协调的旧观念，从自然经济的价值观跃入市场经济的价值观（如不是以羊群的大小，而是以单位时间价值的增加为衡量财富的标准）。另一方面，广大干部群众要克服传统“等、靠、要”的依赖心理，树立困难条件下艰苦创业的思想。

(三) 把发展教育作为人力资源开发的主要途径

人力资源质量是由人受教育的时间、质量和全社会的知识、信息、技术水平决定的。要从根本上改善四县人力资源素质低的状况，关键在于发展民族教育。1. 在政策上，各级政府部门应继续加大对民族地区教育的投入和扶持，形成稳定的教育资金财政转移支付制度。各县自身应尽快建立民族教育专

项基金,由上级政府拨一块、地方政府缴一块、社会各界捐一块的方法筹措资金,做到专款专用。另外,民族高校除对民族地区的学生在录取分数线方面实行特殊照顾外,对贫困学生在学费上也应给予适当减免。2.在教育目标上,要改变过去以升学率为惟一目标的传统教育模式,在大力普及九年义务教育的基础上,逐步推行职业技术教育和成人教育,包括开办各种类型的农牧民文化夜校、在岗职工培训中心和针对性强的技术学校等,争取在较短时间内培养出一批留得住、用得着,适应民族地区经济发展需要的实用型和能力型“乡土人才”。3.在教育投资方式上,改变过去以政府为单一主体的投资模式,形成国家、地方、企业、社会和劳动者个人多元主体的投资模式,调动社会各方面的办学积极性,增加教育供给。4.在教育方法和手段上,要充分利用广播电视教育、函授教育、网络远程教育等各种现代教育传播技术和手段,弥补自身师资方面的不足和地理区位上的不利。

(四)以激活现有人力资源存量为主,注重以灵活多样的方式引进人才

鉴于四县实际条件,试图通过大规模人才引进并使其落户生根的做法,不切实际、也没有必要。人力资源开发工作应立足于对自有劳动力存量的开发。第一,改革人事制度,主要通过市场机制优化配置劳动力资源,做到人尽其才、才尽其用,提高利用效率,减少闲置和浪费。第二,建立公平竞争机制和科学用人机制,创造选人、用人、育人、留人的良好环境,为人才成长创造广阔的发展空间。第三,建立区内人才市场,为本地人才流动和农牧区富裕劳动力向城镇和非农产业转移提供信息服务。第四,以多种形式加强在岗职工的再培训,提高其专业技能。第五,加快培养基层干部,通过促进干部交流、完善挂职锻炼或组织其到东部甚至国外参观学习等方式,让他们长见识、学本领,促使其成为农牧业产业化经营的带头人。对于经济发展急需的适用型专业技术人员,四县花大力气加以引进是必要的,但主要应本着,“不求所有,但求所用”的原则,通过短期合作、高薪聘请外地专家、学者、高级管理人才和技术人才前来挂职等方式,吸引短期服务型人才,这既可有效利用“外脑”,又能实现对本地人才的帮、传、带、育作用。阿克塞通过高薪聘请三十三中的师资力量以弥补自身的不足,是一种有效而值得推广的方式。

(五)积极推进工业化和城镇化进程,加快农牧区富裕劳动力转移

工业化和城镇化能够创造更多的就业岗位,是提升产业结构、改善就业结构,进而促进人的现代化发展的强大动力。为此,四县要尽快把农牧业产业化、乡村工业化和小城镇建设有机地结合起来,在技术选择上注重劳动密集型技术并突出民族特色,在产业布局上注重把乡镇企业调整和小城镇建设结合起来,在政策设计上尽快消除不利于城镇发展的体制和政策障碍(如户籍管理、土地流转、社会保障等),促进产业集群、人口集中,在城市化和工业化的过程中促进人的现代化发展。

(六)有组织地进行劳务输出

实践经验表明,劳务输出既是欠发达地区促进经济发展的一条有效途径,也是提升人力资源质量的重要手段,对于地处偏远的民族地区尤其如此。这一方面要求政府部门组织力量对外地劳务市场进行考察,为本地劳务输出牵线搭桥;另一方面更要对输出人员进行援助性培训,在提高劳务人员综合素质和技能的基础上,实现劳务输出的长期性和稳定性。让剩余劳动力走出去,把钱和信息带回来,既是四县缓解贫困、减缓生态压力的有效途径,也是提高人力资源质量、提高自我创业能力的重要措施。

参考文献:

- [1]甘肃年鉴编委会.甘肃年鉴(2002)[Z].北京:中国统计出版社,2002.
- [2]国家统计局农调总队.中国县(市)社会经济统计概要(2000)[Z].北京:中国统计出版社,2002.
- [3]谭崇台.发展经济学概论[M].武汉:武汉大学出版社,2001.
- [4]冉春桃.论民族地区人力资源开发[J].中南民族学院学报,2000,(2).
- [5]李岚.人力资源开发是西部大开发的源头工程[J].中央民族大学学报,2000,(2).

(责任编辑 戴正 责任校对 董河燕)