

人力资源开发:未来农村反贫困的战略选择

陆杰华

自1978年实行改革开放政策以来,中国政府在消除绝对贫困人口数量方面取得了巨大的成绩,农村贫困人口数量已从1978年的2.5亿下降到1998年的4200万,中国农村绝对贫困问题得到根本的缓解。不过,我们必须看到,中国未来农村消除贫困的任务将更为艰巨。按照《国家八七扶贫攻坚计划》:到2000年,中国要力图实现在本世纪末基本消灭绝对贫困的目标。这将意味着在未来两年中每年要至少减少贫困人口1000万以上,表明中国消除贫困所遇到的挑战将是十分严峻的,因为能否迅速摆脱贫困不仅关系到农村经济改革的进一步深入,更重要的是制约着我国中远期经济发展目标能否顺利实现。

从1985年之后,我国广大贫困地区实施的主要是开发式扶贫战略,即扶贫政策的着眼点是努力使贫困地区的经济增长形成一个自我积累、自我吸收、自我发展的“造血机制”。实事求是地讲,这是根据中国国情以及贫困地区社会、经济特征所制定的中国式反贫困策略,它既吸取与兼顾了国际社会的反贫困经验,更集中地反映了中国反贫困的独有特点。然而,需要指出的是,我们在具体制定或者实施开发式扶贫的策略时,人们往往不注重甚至忽视人力资源的开发和利用,而是过多注重贫困地区自然资源和经济资源的利用

从中国农村反贫困的实践历程上看,开发式扶贫成效好坏主要取决于下面三个条件:第一,自然资源条件。扶贫开发所涉及的每一个基本途径都与各个贫困地区的自然和环境资源息息相关。例如,贫困地区乡镇企业的发展必须以自身的自然资源优势为依托,才能够促进地区支柱产业的发展与壮大,从而加快脱贫致富的步伐;还比如,贫困地区的异地安置既要考虑移民迁出地现有的生存条件状况,也要考虑移民迁入地的环境容量以及开发的经济潜力。第二,经济资源条

件。扶贫开发每一个基本形式的实行都离不开特定贫困地区的经济资源条件,包括发展贫困地区的商品生产基地或区域性的支柱产业、兴办贸工农一体化和产加销一条龙的扶贫经济实体、异地安置等均需要在全面了解和认识贫困地区的产业结构、市场需求状况、财政支出状况、经济成份状况等因素的基础上做出中长期扶贫攻坚的规划。第三,人力资源条件。从开发式扶贫策略的具体实施上看,每一个扶贫开发的基本途径或者基本形式都直接或间接地与贫困地区的人力资源状况紧密相联,如发展乡镇企业、确立区域性的支柱产业、开展康复扶贫,等等。然而遗憾的是,我们在实施开发式扶贫策略的时候,仅仅注意到自然资源条件和经济资源条件在消除贫困中的重要作用,而对人力资源条件却未能够给予充分的重视,这也是造成一些农村地区农户返贫率较高的一个重要原因。

毋须置疑,自然资源条件、经济资源条件和人力资源条件是制约贫困地区能否摆脱贫困、落后的三大要素。但是,相对前两个要素而言,人力资源条件对消除贫困的作用更重要,更具有长期的积极效应。因为在上述三大要素中,人力资源条件是自然资源充分挖掘与经济资源合理利用的主体,即人力资源处于各种资源相互作用过程中的核心地位,经常是在操纵和控制其它资源,从而充当着社会生产过程中发展、进取和创新的使命。从这个意义上讲,我们所指的人力资源开发不仅指对农村人力资源数量的控制,还包括着人力资源质量方面的提高,即人口健康存量的增加、基础教育的发展、职业教育与技术培训加强等方面。

尽管中国政府在制定反贫困策略时强调了人力资源开发对于消除贫困的现实作用,但是,在反贫困的实践过程中,无论是宏观决策者,还是各级政府职能部门,都过份强调物质资本投入

对消除贫困的作用,认为物质资本投入量在贫困地区经济发展中占有举足轻重的地位,致使人力资源开发政策存在着局限和不完善的地方,这些突出地表现在三个方面:一是目前贫困地区人力资源开发政策仍缺乏完整性、系统性和连贯性。完善的人力资源开发政策应该合理配置人力资源各个要素,通过适时调整政策来协调各要素对经济增长的制约或促进作用,而目前贫困地区人力资源开发政策与其真正内涵还有很大差距,如忽视了人口迁移与流动、人们思想观念的改变等方面的作用,特别是忽视人力资源开发的长期及累积效果。二是人力资源开发政策还缺少具体的配套措施。例如,一些地区扶贫资金分配仍以家庭规模大小为基数,或者扶贫政策并没有完全向计划生育户倾斜,这也是导致贫困地区农户“多子多福”的重要现实基础。此外,一些贫困地区在推广技术时,搞形式主义,没有根据当地的具体情况制定普及实用技术的发展目标和采取有力的措施。三是现行人力资源开发政策由于缺少必要的硬性指标而易流于形式。不象脱贫预期目标那样,各地在实施人力资源开发政策时并没有明确的硬性指标规定,特别是在人力资源质量方面,对普及国民教育、发展职业教育和技术培训以及改善卫生医疗条件等大都没有规划目标。反贫困行动是对人的一种投资,它所达到的最终目标是人的长期发展,这既符合可持续发展理论的宗旨,也是贫困地区社会经济发展的内在要求。我们认为,从开发式扶贫角度讲,中国农村未来的扶贫方式应逐步从以物质资本投入为主向人力资本投入为主的方向过渡,或者二者兼顾,不同地区采取不同的投入模式。不过,从长远上看,虽然人力资本的投入可能会牺牲眼前的经济利益,但却会大大增加未来反贫困的潜在能力,这是中国能否彻底消除贫困的关键。

我们应当清醒地认识到,无论从历史上看,还是从现实上讲,中国农村的反贫困行动都将是一个长期的过程,尤其是缓解农村相对贫困更是如此。这意味着,中国农村反贫困将是一个跨世纪的行动。跨世纪的反贫困需要一种跨世纪的行动纲领来引导。我们认为,这种跨世纪的反贫困行动纲领必须以人力资源开发战略为重

点与核心,以期全面促进贫困地区人的健康发展,增加其未来可持续发展的潜在能力。为此,中国未来反贫困战略的着眼点是人力资源开发,我们在选择反贫困的长期思路时必须着重解决好下面三个问题:

第一,解决好攻坚扶贫与长期扶贫的认识问题。我们目前确定的扶贫攻坚目标是解决农村人口温饱问题,我们可以称之为“温饱工程”。从社会主义发展进程而言,“温饱工程”并不是建立有中国特色社会主义的终极目标。就未来几十年的发展方向上看,中国社会主义的奋斗目标是使全体人民走向共同富裕,我们称之为“富裕工程”,“富裕工程”的实现要求我们必须做好长期扶贫的思想准备和措施准备,而完成这一目标的关键之一是要以人的发展为中心。换言之,为了彻底消除贫困,走上共同富裕之路,我们必须长期坚持人力资源开发的战略。

第二,解决好贫困地区人力资源开发的配套措施问题。人力资源开发的整个过程是一个宏大、复杂的系统工程,需要方方面面的配套措施作为运行的必要基本保证。目前,贫困地区人力资源开发战略需要建立或完善的配套措施包括区域人口总量控制措施、基础教育发展规划、初级卫生保健制度、职业教育与技术培训长远规划、合作医疗保障制度、劳动力合理流动措施,等等。上述配套措施应当做到有规划、有目标、有措施、有监督,从而有效地促进贫困地区人力资源开发战略的持久实施。

第三,解决好贫困地区人力资源配置问题,人力资源合理配置是人力资源开发的核心内容。贫困地区人力资源的合理配置要求该地区根据特定的自然资源、经济资源条件来突出区域的产业或行业配置,即区域的产业或行业配置应反映出贫困地区脱贫致富的主线,应满足人力资源与其他资源最优配置的原则,这意味着,贫困地区人力资源配置方式、内容与途径是多种多样的,应该形成不同的人力资源开发和配置的模式。

●作者单位:北京大学人口研究所 100871

○校对/姜丽