

中美西部人口资源开发的比较及启示

李敏纳^{1,2}, 蔡舒^{1,2}, 覃成林³

(1. 海南师范大学 经济与管理学院, 海南 海口 571158; 2. 海南师范大学 马克思主义学院, 海南 海口 571158; 3. 暨南大学 特区港澳经济研究所, 广东 广州 510632)

摘要: 在世界区域开发史上,中美两国西部开发最令世人瞩目。在中美西部开发中,人口资源开发均是关键内容。中美西部人口资源开发的背景和目标相似,但由于两者环境和基础不同,其开发的手段和机制必然具有差异,因而,推进中国西部人口资源开发,既要借鉴,又不能完全照搬美国的做法。与当前中国西部人口资源开发主要采用行政手段和以政府为主导不同,在美国西部人口资源开发中法律手段、经济手段和行政手段综合运用,政府行为与市场作用有机结合,这给推进中国西部人口资源开发带来如下重要启示:构建政府引导下以市场为主体的西部人才吸纳利用机制,引导西部教育发展西部开发紧密结合,激励具有参与能力的组织、机构和个人给西部教育捐助和投资,以及健全西部人口资源开发政策实施的法律保障等,是快速推进我国西部人口资源开发的重要举措。

关键词: 美国西部开发; 中国西部开发; 人口资源开发; 政府; 市场

中图分类号: F124.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5242(2014)04-0037-09

收稿日期: 2013-07-18

基金项目: 海南省哲学社会科学规划项目“中美西部开发比较研究”(HNSK10-19)阶段性成果; 国家社科基金重大项目“高铁快速发展背景下区域经济协调发展及相关政策研究”(11&ZD159)阶段性成果

作者简介: 李敏纳(1966-),女,湖北枝江人,海南师范大学经济与管理学院、海南师范大学马克思主义学院教授,经济学博士; 蔡舒(1965-),男,湖北枝江人,海南师范大学经济与管理学院副教授; 覃成林(1962-),男,土家族,湖北来凤人,暨南大学特区港澳经济研究所教授,博士生导师,经济学博士。

人是生产力中最积极最活跃的因素,一定空间范围内一定数量、素质与结构(含空间分布结构,全文同)的人口总体构成人口资源。一定数量的人口资源既是经济增长的重要条件,也是经济增长要素人力资源形成的自然基础。人力资源是人口资源的主体,劳动力、人才、人力资本、知识和技术进步是人力资源不同方面的具体表现。其中,劳动力是人力资源中处于劳动年龄范围内人口的重要组成部分;人才是劳动力中的优秀者;人力资本是对人力资源进行开发性投资所形成人力资源的价值所在,其存量的多寡,决定着人口素质的高低,并与知识和技术进步密切相关。1980年以来,经济增长理论开始从强调物质资本转向突出人的作用,以卢卡斯(Lucas)^①和罗默(Romer)^②为代表的内生增长理论系统证明了人力资本和知识的边际报酬递增效应,人口资源开发成为经济学研究的重要领域。

区域人口资源开发是一定区域根据自身条件,调节人口数量、质量和结构,不断促进人口资源合理配置,满足社会经济发展需要的过程。研究区域人口资源开发问题,不仅有利于经济增长理论研究的进一步深化,而且对于促进区域经济增长和实现区域人口、资源环境与经济社会的协调发展和可持续发展具有积极作用和意义。

在世界区域开发史上,中美两国西部开发最令世人瞩目。美国西部开发是市场经济国家欠发达区域开发成功的典范,而中国西部开发则是在发展社会主义市场经济的背景下所进行的西部大开发。在中美西部

① Lucas R. E. Jr., "On The Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22 (1988).

② Romer P. M., "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 98 (1990).

开发中,人口资源开发均是关键内容。中国西部人口资源开发不能也不可能采用过去的计划经济模式,而是必须遵循市场经济规律,借鉴美国西部人口资源开发的历史经验。在这种背景下,随着中国西部大开发的推进,学术界关于中国西部开发和美国西部开发及其相互比较方面的研究成果逐渐增多。刘晓艳^①、张建斌^②、谭捷^③、彭磊^④、张懿^⑤、韦欣和黎广胜^⑥等一些学者研究了中国西部人口资源开发,结果发现,中国西部大开发受到西部人口资源的强约束。一方面,西部人口数量不少,但人口素质较低,结构不合理,西部资本形成常常因无相应高素质的人力资本支持而失去效率;另一方面,受西部长期不发达、人力资源供求结构不对称、利用不合理等因素的影响,西部对人力资源的吸引力明显不足,人才长期流失,人才短缺与闲置并存。有少数学者研究了美国西部人口资源开发,以期获得对深化中国西部人口资源开发的一些启示,如丁平对美国移民政策和移民在美国西部开发中的作用进行了研究;^⑦陈奕平对二战后美国第二次西部开发与人口迁移之间的关系进行了深入分析;^⑧欧文福对美国西部开发中教育与人力资源开发进行了系统的分析与阐述。^⑨

从总体上看,目前专门研究中国西部人口资源开发和美国西部人口资源开发的成果还不多,专门对中美西部人口资源开发进行比较研究的成果更为稀少。这既不利于我们更好地了解我国西部人口资源开发存在的问题,也很难使我们更好地借鉴美国西部人口资源开发的成功经验。本文在前人研究的基础上,将进一步系统分析中国西部人口资源开发与美国西部人口资源开发的异同,进而从中获得推进中国西部人口资源开发的经验和启示。

本文所研究的美国西部并非现今的美国西部,而是指美国西部开发所涉及的地区,即美国历史上广义上所指的西部。本文所研究的中国西部是指《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》中所规定的大西部地区。本文将中国西部人口资源开发与美国西部人口资源开发的时期分别界定为美国建国以来的西部开发时期,和始于20世纪末的中国西部大开发时期。

一、美国西部人口资源开发

美国西部开发初期,西部经济发展水平低下,人口资源极其匮乏。据统计,1790年美国共有人口392万,西部居民只占全部人口的3%。^⑩西部开发需要一定的人口资源基础和强有力的智力支撑,为此,美国通过向西部移民、逐步完善西部教育体系、重视并发挥西部人才的作用等方式,努力增加西部人口数量,提高西部

人口素质,并取得了明显的成效。

(一)以移民和土地方面的法律和政策吸引国内外移民到西部定居

美国以移民和土地方面的法律和政策吸引国内外移民到西部定居,取得了明显的效果。譬如,1870—1890年,密西西比河以西人口从6877000人上升到16775000人,增长了一倍多。^⑪大量移民为西部带来了先进技术、生产资金和勤劳的精神,推动西部开发以空前的速度展开。

1. 以灵活开放的移民法律和政策吸引国外移民。1802年美国颁布《移民归化法》。这一法律规定,国外移民在美国住满5年,可由美国任一州的法院授予公民权。然而,直到19世纪中叶,去美国的移民数量仍然不多。1864年,美国设立了联邦移民局,接着颁布了一系列移民法。联邦移民局是全国性的专门负责移民问题的机构,拥有大批雇员,在欧洲、美洲许多国家设有办事处,其主要职责是宣传移民法,为移民到美国定居的人办理移居手续。西部各州也设立了移民推进局,派人到欧洲、亚洲和拉美各地招徕移民。^⑫美国移民法给予国外移民各种便利,包括预借路费、降低运费、优惠贷款、免于征兵和予以公民权等优惠待遇。移民法中最重要的是《契约劳工法》。它针对贫苦劳动者,鼓励大公司去国外招雇劳工,旨在为贫苦劳动者流入美国提供便利。移民法还针对科技专家移民美国制定有专门条款,规定了诸如优先获取绿卡等种种优厚条件。

- ① 刘晓艳:《我国西部地区人口素质与人力资本投资分析》,中南林学院硕士学位论文,2003年,第47页。
- ② 张建斌:《西部大开发中的人力资源战略》,《理论导刊》,2004年第5期。
- ③ 谭捷:《西部地区人口资源开发研究》,贵州大学硕士学位论文,2006年,第20—21页。
- ④ 彭磊:《西部地区人口资源流动状况评价研究》,四川大学硕士学位论文,2006年,第25—27页。
- ⑤ 张懿:《中国西部人口素质评价及发展策略研究》,武汉理工大学博士学位论文,2012年。
- ⑥ 韦欣、黎广胜:《西部地区人力资本有效配置的研究》,“工程和商业管理国际学术会议”论文,2012年,第531页。
- ⑦ 丁平:《试论美国移民政策在近代的演化——兼论移民在美国历史发展中的作用》,《内蒙古大学学报》,1999年第5期。
- ⑧ 陈奕平:《美国第二次西部大开发与人口迁移》,《暨南学报》(哲学社会科学版),2002年第2期。
- ⑨ 欧文福:《美国西部开发中的教育与人力资源开发及其启示》,《中国教育学刊》,2005年第4期。
- ⑩ 王储:《从生产力要素看19世纪美国西部经济近代化》,《生产力研究》,2009年第10期。
- ⑪ [美]亨利·莫里森、塞缪尔·康马杰著,南开大学历史系美国史研究室译:《美利坚合众国的成长》第2卷,天津人民出版社,1979年。
- ⑫ 谢华:《区域开发中的制度创新:美国经验及其启示》,《生产力研究》,2007年第3期。

2. 以优惠的土地法律和政策促进国内外移民西迁。随着西部人口数量的增多,土地便成为吸引国内外移民西迁的主要动力,为此,美国联邦政府实施了优惠的土地法律和政策。从 1785 年颁布第一个土地法令,到南北战争之前,美国所有的土地法令都对土地价格和出售地段的最小面积作出了规定。在土地法令的引导下,西部土地被高价买卖,投机公司占有了大部分土地,这对本国贫苦移民和国外移民不利。1862 年,美国颁布《宅地法》,以《宅地法》的颁布为标志,美国的土地政策发生了明显的变化,主要表现为由以往高价买卖土地变为近乎无偿地分配和廉价出售土地。《宅地法》规定,凡是真正在美国定居的移民,只要缴纳 10 美元的手续费,便可占用不超过 160 英亩的土地,在连续耕种 5 年并建有住房后便可获得该片土地的所有权。^① 1873 年颁布的《木材种植法》允许取得宅地的农民再申请 160 英亩林地,如在 4 年内能在 1/4 地段上种植树木,便可取得这个地段的所有权。1877 年颁布的《荒芜土地法》规定,一个移民若在 3 年内对他所占有的荒地进行部分灌溉,就可以每英亩 25 美分的价格取得 40 英亩荒地的使用权,若 3 年之后每英亩补缴 1 美元,便可取得所占有土地的所有权。1878 年颁布的《木材和石料法》则规定,将森林以每英亩 2 美元 50 美分的价格卖给林场主。

(二) 采取多种方式筹集西部教育发展资金

教育是人才培养的主要方式,发展教育是提高人口素质、促进社会经济发展的重要途径。因此,在西部开发过程中,美国政府对教育十分重视,采取拨地兴学、直接拨款和引导民间资本投资等多种方式筹集西部教育发展资金。

1. 拨地兴学。美国刚成立时,联邦国库资金十分匮乏,于是采取拨地兴学措施,并颁布多项法令给拨地兴学以法律依据。1785 年的《西部土地法令》明确规定,在测量过的土地上每个城镇的第 16 地段充作教育事业之用,其销售收入必须用于支持教育。^② 后来在西部新建各州中,公立学校的经费一般都来自依据该法令出售公共土地的收入。^③ 在相当长时期内,美国政府关注的重点是中小学教育,以不同形式支持中小学教育的土地多达 77261525 英亩。^④ 随着西部的迅速开发,对农工商技术人才的需求越来越迫切,于是,美国于 1862 年和 1890 年两次颁布《莫里尔法》,以拨地兴办农工商学院。按照第一个《莫里尔法》,各州总共得到 1300 万英亩公共土地,先后成立了 69 所“赠地学院”,其中包括麻省理工学院、康奈尔大学的一部分,以及伊利诺伊大学、威斯康星大学、俄亥俄州立大学等美国著名高校。^⑤ 第二个《莫里尔法》则要求联邦政府从出售

公共土地所得款项中拨出一部分给各州,作为那里的农工商学院的经费。到 19 世纪末,美国联邦政府拨给国民教育的土地约 1.5 亿英亩。^⑥

2. 直接拨款。从 1870 年代起,美国联邦政府和州政府开始为发展公共教育提供巨额直接拨款。1887 年颁布的《哈奇法》要求联邦政府每年向各州拨款 1.5 万美元,用以在“赠地学院”建立农业试验站。1917 年通过的《史密斯—休斯法》,要求政府拨款资助各州的职业技术教育。1935 年颁布的《班克里德—琼斯法》,则规定增加对“赠地学院”的拨款,以加强农业研究和农业技术的推广工作。

3. 引导民间资本投入西部教育事业。(1) 实施相关法律法规和税收优惠政策。1791 年通过的《权利法案》,从法律的角度赋予私人办学的权利。1819 年达特茅斯学院诉讼案的判决,确立了私立院校的合法性。1958 年通过的《国防教育法》及 1963 年通过的《高等教育设施法》中明确规定,向非营利的私立高校提供贷款。1965 年通过 1972 年修订的《高等教育法》则进一步规定,要向公立和私立高校提供长期资助。这些法律法规使私立高校来自政府方面的经费有了保障。^⑦ 美国税法规定,个人和公司法人向非营利组织提供捐赠的,可分别享受 50% 和 10% 的所得税税金扣除额的优惠,如果当年没有扣除完,可在五年之内继续扣除。^⑧ 西部多数州作出了“政府对私人或企业资助或兴办教育给予减免税收”的规定,即捐资助学者可通过从应纳税所得税中扣除捐赠来减少纳税义务,加之捐赠既可为捐赠者带来荣誉,又可使捐赠者利用捐赠的附加条件,让高校为自己的企业从事相关研究或者培养人才,从而使捐赠教育的活动流行开来,教育捐赠也就成为私立高校的一个重要且稳定的经费来源。(2) 政府对教育的高度重视,使美国民众对教育的积极作用始终保持高度的认知和坚定的信念,这是不少民间资本投入西部教育的催化剂。美国民众普遍认为,教育具有市

① 张友伦:《美国西进运动探要》,人民出版社,2005 年,第 218 页。

② 张友伦:《美国西进运动探要》,人民出版社,2005 年,第 224 页。

③ Morison S E., Commager H S., Leuchtenburg W E., *The Growth of the American Republic* (Vol. 1), New York: Oxford university, 1980, 123.

④ 张友伦:《美国西进运动探要》,人民出版社,2005 年,第 225 页。

⑤ 杨生茂、刘绪贻:《美国内战与镀金时代》,人民出版社,1990 年,第 368 页。

⑥ [苏]祖波克著,苏更生译:《美国史略 1877—1918》(中译本),三联书店,1959 年,第 6 页。

⑦ 伍国艳:《美国私立高校办学经费结构及启示》,《浙江树人大学学报》,2006 年第 1 期。

⑧ 杨桢:《美国研究型大学社会捐赠研究》,东北师范大学硕士学位论文,2011 年,第 32—33 页。

场价值,它是商品,可以变为金钱收益。它可被铸造并将比金条更能铸造成为大批钱币……知识普及以后,实业的目的可实现,国家的财富也可增加。^①

(三)依据西部开发不同时期的市场需要,有重点和有针对性地扶持西部教育的发展

教育只有与经济发展相结合,才能对经济发展起促进作用。在美国西部人口资源开发中,各级政府都把教育发展同西部开发的实际需要结合起来,根据西部开发不同时期的市场需要,确定需要重点扶持的教育类型和层次,并有针对性地加以扶持。

1. 从建国到 1850 年代,重点发展义务教育。从建国到 1850 年代是西部初步开发时期,西部开发以土地开垦和农业初步开发为主要任务,对人口专业素质的要求并不很高,因而,在这一时期,西部教育发展的重点是着眼于提高西部人口基本素质的义务教育。于是,美国西部各州相继通过了鼓励建立免费学校的法律,颁布强迫教育令,从而使免费的公立学校迅速发展,儿童入学率大大提高,义务教育趋于普及。免费的公立小学和中学允许一切儿童入学。到 1860 年,西部儿童在公立学校入学的人数比例,较其他任何地区都高。^② 在这一时期,西部开始发展公共高等教育(州立大学),如密执安大学与威斯康星大学即是分别于 1817 年和 1848 年创办的。

2. 1850 年代到二战结束,大力发展西部公共高等教育和职业技术教育。从 1850 年代到二战结束是美国西部以工业开发为主的综合开发时期,西部人口急剧增加,铁路、采矿、工业及农业机械化迅速发展。西部开发需要具有职业技术的实用型科技人才。为此,美国政府通过拨地兴学和直接拨款的方式推动西部高等教育和职业教育的普遍建立和迅速发展,给不断涌进的移民提供较多受教育的机会,为西部培养了大批掌握农工商业技术的实用型人才。在此期间,西部教育的发展极大地推动了西部乃至全美经济和科技的进步与发展。1860—1910 年,美国农业劳动生产率提高近一倍,工业在世界中的地位由第 4 位升为第 1 位。^③

3. 二战结束以后,重点扶持培养高精尖人才的研究型高校的发展。美国在两次世界大战中,优先在西部发展军事工业基地。二战结束后,军工企业大量地转为民用,西部抓住这一契机,依靠丰富的自然资源、廉价的土地和劳动力资源以及适宜的气候,开始发展高新科技产业,西部进入以高科技开发为主的深度开发时期。高新科技产业发展需要更专业化的组织成为高科技的创造者,研究型大学当仁不让成为这一角色的主要扮演者。在联邦政府于二战后颁布许多涉及教

育的法案,强调“天才教育”及增拨大量教育经费,大力支持高校科研的宏观背景下,^④大量经由联邦政府委托的研究中心、实验室和科研单位等出现在研究型大学中,西部以斯坦福大学等高校为重点形成了旧金山科研中心,并取得丰硕的科研成果。西部研究型大学为硅谷等高科技园区提供了创业发展的技术支持和高精尖人才基础,如斯坦福大学在硅谷的发展中发挥了核心作用。研究型大学与高新科技园区企业互动,加快了西部产业升级换代的步伐,高分子材料、原子能、电子计算机、宇航、激光、半导体等方面的一批高科技产业部门在西部迅速发展,西部因此成为第三次科技革命的发源地。

(四)重视并发挥人才对科技进步的推动作用

在西部开发中,美国政府十分重视人才对科技进步的推动作用,想方设法促进科技创新和应用。一是强化科技方面的立法。1787 年,《美国宪法》规定保障发明家在限定期限内对其发明享有专有权利。1790 年,美国联邦政府成立了专利局,颁布了第一部《专利法》,用专利制度来保障技术发明和创新推广。据统计,当时约有 12000 余项专利授予西部农业发明,促进了农业机械迅速地更新换代。^⑤ 二是实施多种经济刺激措施。早在 1780 年代末,一些地方政府和私人团体就开始不断向技术革新者提供奖金和资助。^⑥ 对于一些移居美国的科技工作者或从事科技引进工作的人,美国联邦政府给予了多方面的支持,包括奖励和政府贷款。三是支持高新科技园区的建设和发展,为高精尖人才从事研发和创业营造良好的环境,提供合适的平台,“硅谷”的崛起就是例证。在硅谷的发展过程中,政府以顾客身份扶持企业发展,同时承担建立游戏规则、对园区的发展实行合理引导等职责,如加强对基础研究和教育的投入,为园区高新科技企业发展提供良

① 滕大春:《美国教育史》,人民教育出版社,1994 年,第 286 页。

② Morison S. E., Commager H. S., Leuchtenburg W. E., *The Growth of the American Republic* (Vol. 1), New York: Oxford university, 1980, 123.

③ 徐玮:《南北战争后美国经济高速发展的原因》,中国美国史研究会编,《美国史论文集》,生活·读书·新知三联书店,1980 年,第 151 页。

④ 战后美国联邦政府之所以大规模地支持大学科研,一是受被誉为“科学政策之父”的万尼瓦尔·布什提出的一份题为《科学——无尽的前沿》的研究报告的影响。该报告指出,必须加强学院、大学、研究所的研究中心地位。二是 1957 年苏联人造地球卫星的发射使美国人感到在科学技术领域的领先地位受到冲击,并认为高等教育已落后于国家的需要。

⑤ 李明德:《美国科学技术的政策、组织和管理》,轻工业出版社,1984 年,第 115 页。

⑥ 兰建英:《近代美国西部农业开发的成就、经验及其启示》,《农村经济》,2007 年第 5 期。

好的法制环境和税收优惠政策,以及建立专门的风险投资基金等等。

二、中国西部人口资源开发

封建社会中后期,尤其是到了近代,中国西部经济远远落后于东部。在中国近代历史上,曾出现过若干次西部开发的热潮,但都未能取得成功。在新中国成立后的前两次西部开发中,政府采用计划经济手段从东部和中部向西部迁入了不少人口,各种人才遍布各行各业,为西部开发做出了一定的贡献,但是,由于这两次开发是在计划经济体制框架中进行的,没有从根本上改变西部的人口资源状况。自20世纪末中国西部大开发战略实施以来,西部人口资源开发得到了各级政府的高度重视。政府在发展西部教育,培养和选拔西部人才及吸引人才到西部工作等方面出台了一系列政策,实施了一批重大工程项目和一些分配激励措施,使人口资源配置的行政色彩有所淡化。但总的来说,目前,中国西部人口资源开发尚处于中低层次阶段,西部人口资源状况仍不能很好地适应西部大开发的需要。

(一)制定西部教育发展和人才开发政策

党中央、国务院、国务院各部门及西部各省政府都较重视西部教育发展和人才开发工作,先后颁布了《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》《实施西部大开发教育方面的若干政策细则》《2004—2010年西部地区教育事业发展规划》《西部地区人才开发十年规划》等法规和文件。这些法规文件从宏观上提出并明确了西部教育发展与人才开发的指导思想、基本原则、目标任务和措施,对推动西部教育发展和人才队伍建设起到了积极作用。

(二)对西部基础教育进行投资倾斜和行政帮扶

为提高西部人口的基本素质,国家和地方政府加大了对西部基础教育的投资和帮扶力度。^①西部大开发战略实施10多年来,国家新增财政性教育经费一直向农村特别是向西部农村重点倾斜;“国家贫困地区义务教育工程”等项目的实施重点也大都向西部农村中小学倾斜。“两免一补”政策的广泛实施,使每年有5000多万西部中小學生受益。“国家贫困地区义务教育工程”二期计划和西部“两基”攻坚计划极大地扶持了西部九年义务教育和扫盲工作,使西部基本普及了九年义务教育,基本扫除了青壮年文盲。一系列惠民强教政策在西部率先实施,使西部预算内的教育经费增幅高于全国平均水平,使西部办学条件得到极大改善,西部小学、西部农村寄宿制学校校舍面积、初中平均百人拥有计算机台数、西部预算内教育经费等都有明显增长。

(三)大力支持西部发展职业教育和普通高等教育

国家和地方政府对发展西部职业教育和高等教育给予了大力支持,^②一是实施职业院校基础能力建设工程,加速推进西部地区的职业教育发展。二是实施“西部一省一校工程”,从整体上提升西部高等学校办学水平及科技创新能力。三是采取国务院主管部门和省区共建的形式,帮助西部建设好一批高等学校。四是在高校设置、高校学位点审批,以及高校重点学科、重点实验室和教材建设等方面向西部地区倾斜,同时,增加西部高校招生的数量。五是动员各方力量对口支援西部教育,主要包括积极推动东部学校对口支援西部贫困地区学校,以及西部大中城市学校对口支援本省贫困地区学校。2001年6月,教育部发布《关于实施“对口支援西部地区高等学校计划”的通知》,高校对口支援政策得以启动并实施。该政策旨在有效促进西部高等教育的发展,切实提高西部高校办学水平和服务地方经济社会发展的能力。据西部开发10年回顾资料显示,教育部与西部共建了12所地方高校,西部普通高校招生计划年均增幅达到12%,高于全国高校分省计划年均增幅近8个百分点,东部各省市均与西部受援省区建立了教育对口支援关系。

(四)加强西部人才的培养、选拔、激励和吸引工作

为适应西部大开发的需要,国家和地方政府加强了西部人才的培养、选拔、激励和吸引工作。^③第一,对西部科研人才的培养和选拔的力度加大,西部的博士后科研流动站和 workstation、西部高校和科研单位招收的博士后研究人员、享受国务院颁发的政府特殊津贴的各行业领域专业技术人才及新世纪百千万人才工程国家级人选的数量都明显增加。第二,为鼓励和吸引人才到西部工作,国家逐步完善了西部收入分配激励政策,西部各省区也都根据自身条件,制定了各具特色的人才激励政策和措施。这些政策和措施主要包括实施艰苦边远地区津贴制度、对到西部工作的高校毕业生发放补贴及提高西部工资福利待遇等等。艰苦边远地区津贴制度从2001年起实施,实施经费由中央财政负担,70%以上的西部县市区被列入艰苦边远地区津贴实施范围。目前,西藏等地的工资福利水平得到大幅提高,如在西部工作的院士,其平

① 本部分资料来源于《西部大开发:十年跨越发展 西部教育成就辉煌》,http://news.myttc.cn/n/20111114/14232426_n164333.html,2009年11月30日。

② 本部分资料来源于《西部大开发:十年跨越发展 西部教育成就辉煌》,http://news.myttc.cn/n/20111114/14232426_n164333.html,2009年11月30日。

③ 本部分资料来源于胡跃福、马贵舫:《西部人才开发10年成就与经验》,http://www.fcgdj.com/rengaigongzuo/jingyanjiaoliu/2010/0109/2785.html,2009年12月29日。

均津贴比以前提高了 10 多倍。

(五)对西部开展智力支援

人才的培养有一个过程,为尽可能满足西部开发对高精尖人才的需要,人力资源和社会保障部及中组部、团中央分别组织了“专家西部行”“博士服务团”活动。目前,已有各行业领域对口专家 30 余批深入到西部基层单位和农村,支持西部专业技术人才队伍建设。“博士服务团”的服务范围已覆盖所有西部省区,“博士服务团”成员在重大问题上建言献策,在技术难题上攻坚克难,为西部开发提供了宝贵的智力支持。^①“春晖计划”“西部人才培养特别计划”等,则是推动海外留学人员参与西部开发的重要举措。

三、中美西部人口资源开发比较

(一)开发的背景和目标相似

美国在对西部进行大规模开发时,东部地域狭窄,人口密集,西部虽自然资源丰富,但人烟稀少,经济社会发展落后,几乎是未开垦的处女地。实现国家现代化,必须开发落后的西部,而人口数量不足、素质不高是西部开发面临的障碍。因此,西部人口资源开发是美国西部开发的首要任务和关键内容,其目标在于为西部开发提供必要的人口支撑和智力支持。

中国西部人口资源开发的背景和目标与美国类似。中国西部地域广阔,自然资源丰富,但由于受自然和历史等多种因素的影响,西部长期是一个虽然劳动力并不十分缺乏但人才严重流失、人口素质较低的落后地区。促进区域协调发展,推进中国现代化建设,必须抓好西部人口资源开发这一关键环节,以便为西部大开发提供强有力的智力支持。

(二)开发的基础和环境不同

中美西部人口资源开发的人口资源基础及自然环境和文化环境不同。

1. 美国西部在开发之初人烟稀少,中国西部大开发之初人口数量不少,但整体素质较低。与美国西部在开发初期人烟稀少的状况不同,20 世纪末中国西部大开发之初,中国西部由于已经历了一个长期的发展过程,人口数量并不少,主要存在人口整体素质较低的问题。这决定了中美西部人口资源开发具有不同的人口资源基础。

2. 美国西部自然环境好于中国西部,中国西部生态环境较脆弱,对人口的承载能力较弱。美国西部拥有丰富的土地、河流、矿产和草原等资源,除少量沙漠外,大部分是可耕地,气候适宜,土壤肥沃,许多地方自然环境比东部还要好。美国西部得天独厚的自然条件和丰富的自然资源对人口有较大的吸引力。中国西部的气候和地形地貌南北差异巨大,西北大部分地区干

旱少雨,土地贫瘠,加之人为地过度滥垦滥伐,长期以来水土流失严重,植被覆盖率低,耕地和草原的生产能力低下,土地沙漠化面积日益扩大,自然灾害频繁发生;西南部地区多高原、山地和丘陵,宜农的平原面积较少,耕地不仅数量少,而且质量不高。^②总体上看,中国西部虽自然资源丰富,但自然环境相对于东部和中部普遍较差,部分地区甚至不适宜人居住,脆弱的生态环境限制了其人口承载能力。

3. 美国西部文化为移民文化,中国西部文化环境复杂,使人口资源开发的难度加大。美国西部开发者虽拥有或许属于欧洲不同民族的先祖,但到美国后很快就融合成一个统一的美利坚民族,多种文化要素相互兼容,形成移民文化。移民文化造就了美国人特别是美国西部人敢于冒险、勇于追求的民族特性及依靠自己奋斗、不依赖他人的心态。^③中国西部复杂的文化环境加大了西部人口资源开发的难度,一是西部几乎集中了全国所有少数民族,西部文化是多民族文化,文化差异巨大。二是由于改革开放前国家许诺包揽一切,尤其是长期对少数民族实施特殊的民族政策和各方面的照顾和扶持,不少西部人有较重的等靠要思想,对西部开发缺乏信心,总认为不依赖政府和发达地区的支援,靠自身改造西部,出路不大。

(三)开发的手段和机制有差异

1. 在美国西部人口资源开发中,其法律手段、经济手段和行政手段综合运用,而中国西部人口资源开发手段则带有较浓重的行政色彩。(1)向西部移民是美国西部人口资源开发的首要任务,为吸引国内外移民到西部定居,美国同时使用了法律手段、经济手段和行政手段,通过设立联邦移民局和各州移民推进局,实施移民和土地方面的法律和政策,将向西部移民纳入了法制化轨道,同时给予西部移民以巨大的经济激励。(2)为提升西部人口素质,美国政府多种手段并用,以发展西部教育。通过拨地兴学和直接拨款为西部教育发展注入大量资金;通过实施多项法律和政策,引导民间资本投入西部教育事业,这是法律手段和经济手段的综合运用。在西部初步开发时期,美国政府颁布建立免费学校的法律和强迫教育令,重点发展义务教育,以提高西部人口的基本素质,这是法律手段和行政手段的综合和运用。在西部综合开发时期,为适应西部开发对实用型人才的需要,通过拨地

① 白天亮:《人才聚 西部兴——西部大开发 10 年成就综述之八》,《人民日报》,2010 年 1 月 18 日。

② 本部分资料来源于韦伟:《中美西部大开发的比较及对现代的启示》,复旦大学硕士学位论文,2006 年,第 18—19 页。

③ 本部分资料来源于韦伟:《中美西部大开发的比较及对现代的启示》,复旦大学硕士学位论文,2006 年,第 18—19 页。

兴学和直接拨款,大力发展西部公共高等教育和职业技术教育,以及在二战结束以后的西部深度开发时期,为适应西部高新科技产业迅速发展的需要,通过实施相关法律,强调“天才教育”增拨大量教育经费,重点扶持研究型高校的发展,所有这一切都体现了法律手段和经济手段的有机结合和综合运用。(3)在发挥人才的作用方面,强化科技立法,实施多种经济刺激措施,以及支持高新技术园区的发展,为高精尖人才从事研发和创业营造良好的环境,提供合适的平台,也体现了法律手段和经济手段的有机结合和综合运用。(4)在当今的中国西部人口资源开发中,政府采用了一些经济手段,包括对西部基础教育进行投资倾斜,实施艰苦边远地区津贴制度,对到西部工作的高校毕业生发放补贴及提高西部工资福利待遇等,但其配套的法律手段缺乏,行政手段较多。如对西部基础教育的行政帮扶、对西部职业教育和高等教育发展的行政支持、对西部人才培养和选拔力度的加大及对西部开展智力支援等,都带有较浓重的行政色彩。

2. 美国西部人口资源开发的机制是政府行为与市场作用的有机结合,而中国则是政府主导型的。(1)从美国西部人口资源开发的做法来看,美国构建了政府行为与市场作用有机结合的西部人口资源配置机制,即市场是人口资源配置的主要方式,政府对市场进行引导,政府行为主要通过市场作用来实现。其一,美国人口大规模西迁,虽是始于利润诱导下的市场自发作用(如淘金热的兴起),但从根本上说归功于美国政府遵循市场规律对人口流动吸纳的积极引导作用。美国政府制定并实施了一系列移民和土地方面的法律和政策,为普通劳动者、商人、资本家及掌握各种技艺的高素质人才到西部创业营造了自由、开放、公平的竞争环境,为其施展抱负提供了广阔的平台,从而通过市场的作用,有效促进了国内外移民的西迁,若离开了政府的作用,美国人口大规模西迁完全可能只是一种暂时的现象。其二,在筹集西部教育发展资金方面,美国政府除了实施拨地兴学和直接拨款措施以外,同时还制定并实施了一系列相关法律和税收优惠政策,极大地调动了民众捐资和投资助学的积极性,从而通过市场的作用将大量民间资本引入西部教育事业。其三,在西部开发的不同时期,美国政府依据市场需要有重点和有针对性地扶持西部教育发展。其四,在西部人才利用方面,美国政府通过强化科技立法,实施多种经济刺激措施,极大地调动了各种人才进行科技创新和推广应用的积极性。(2)在中国西部人口资源开发中,政府虽然也采用了一定的经济手段,但总体上看,还是以行政手段为主,政府对西部人口资源开发的主导性较强,法律手段和经济手段运用不足,市场作用发挥不够。

四、中美西部人口资源开发比较中的启示

由前述对中美两国西部人口资源开发的比较可知,中美两国西部人口资源开发的背景和目标相似,但基础和环境不同,手段和机制必有差异,推进中国西部人口资源开发,既要借鉴又不能完全照搬美国的做法。与当前中国西部人口资源开发主要采用行政手段和以政府为主导不同,美国在其西部人口资源开发中法律手段、经济手段和行政手段综合运用,政府行为与市场作用有机结合,这给推进中国西部人口资源开发带来如下重要启示。

(一)构建政府引导下以市场为主体的西部人才吸纳和利用机制

如前所述,中美两国西部人口资源开发的基础和环境不同。美国西部在开发之初人烟稀少,而中国西部大开发之初人口数量并不很少,但整体素质较低;美国西部自然环境好于中国西部,中国西部生态环境较脆弱,对人口的承载能力较弱,这两个方面的因素决定了中国西部人口资源开发不能采取美国的大量人口西迁的方式。然而,中国西部对人力资源的吸引力不足,人才长期流失,人才短缺与闲置并存,中国西部人口资源开发必须解决好西部如何充分吸纳和合理利用人才的问题。在这方面,以美国吸引国内外移民到西部定居的经验为借鉴,应构建政府引导下以市场为主体的西部人才吸纳和利用机制,即政府通过实施相关法律和政策,引导市场实现西部对人才的充分吸纳和合理利用,其具体要求如下。

1. 以用人单位为主体引进区内外人才。做好人才引进规划,有的放矢地从西部地区内部和外部发现和引进本单位所需要的人才,是西部开发的现实需要。目前西部人才引进的主体是政府,用人单位作为市场主体体系中最主要和最重要的部分,没有发挥应有的主体作用。地方政府应给予用人单位充分的人才引进自主权,使用用人单位成为人才引进的主体。用人单位要从人才引进门槛的设定、优惠条件的设置和招聘用工方式等方面,做出详细的人才引进计划。人才引进计划应体现对现实人才市场的适用性和循序渐进性,不能只重视高精尖人才,而忽视有技术基础和市场经验的劳动者,要结合西部开发的需要,合理确定人才引进的层次和梯次。地方政府在人才引进方面的角色是引导者和服务者,要在深入调研的基础上,依据西部开发的现实需要和用人单位的人才引进计划,查找本区域的人才瓶颈,预测各层次人才需求,提供公开、透明、充分的人才市场信息,为人才引进构架起广阔的市场平台,并提供及时、周到的服务,以市场化运作方式推动人才供求双方有效对接。

2. 遵循市场规律制定并实施吸引人才的优惠政策。中央政府和西部地方政府要遵循市场规律,制定并实施西部土地利用、收入分配、户籍、人事、科技等方面的优惠政策,尽可能地利用市场机制为西部人才(包括现有人才)提供相应的待遇,尽量减少政府的直接干预。具体地说,应借鉴美国经验,同时考虑我国国情,在西部土地政策方面,可将一定面积有待开发治理的土地以低价、无偿或先期注入资金扶持等方式,承包、分租或批租给某些单位或个人,在开发治理的前期给予贷款、补贴、贴息等支持,同时规定几十年不变,让承包或承租者拥有充分的土地使用、转让和经营管理权;在收入分配政策方面,可在国有企业中探索知识和技术要素(不仅仅是管理要素)参与分配的有效办法,充分调动各类人才的积极性和创造性;在户籍政策方面,可允许到西部投资经营的其他区域居民保留原籍户口,对于在西部有合法固定住所、稳定生活来源的人才,可根据本人意愿办理城镇常住户口;在科技政策方面,可充分利用西部重点高校的优势学科,建立科技开发园区,吸引高科技人才创业,对科技人员在西部兴办科技企业,应简化工商登记程序,提高股权、期权和知识产权入股比例,等等。

3. 立足于市场需要和事业发展合理利用人才。人才是在“用”中培养和造就的,在“用”中吸引和接纳而来的,西部吸纳人才的关键在于构建一个能够让人才“八仙过海,各显神通”的选人用人机制,使各种人才有创业和表现其才能的广阔平台,使其真正能够学以致用,学有所用。这就要求西部地方政府进行一定的制度和办法创新,摒弃不合时宜的传统观念和做法,立足于市场需要和事业发展,不拘一格培养、选拔、考核、激励和使用人才,如以国防科技工业、基础设施、旅游、环保等西部大开发中的重点项目为依托,充分利用好各种人才。

(二) 引导西部教育与西部开发密切结合

在美国西部人口资源开发过程中,政府根据西部开发不同时期的市场需要,有重点和有针对性地扶持西部教育发展,推动了西部教育与西部开发的密切结合。中国西部大开发 10 余年来,各级政府采取了多种措施发展西部教育,使西部教育发展实现了重要跨越,如义务教育接近全面普及,中等职业教育发展取得了重要突破,高中阶段教育普及水平与高等教育大众化水平明显提高。^①然而,目前我国西部教育与西部开发的结合度还不高,在培养西部开发所急需的人才方面做得还不够。如西部培养的中职毕业生,大多到东部发达地区就业;^②西部高校的教育模式存在着很多弊端,具体表现为专业设置、课程内容、教学方法等与市场对于人才的需求相脱节,^③西部高等教育发展与区域经济的协调度和发展的一致性较差。^④借鉴美国西部

教育发展的经验,政府应引导西部教育与西部开发密切结合。具体而言,西部教育发展不能盲目强调“人有我有”和追求“大而全”,而应“有所为有所不为”。政府要引导西部绝大多数普通高校和职业院校走教育地方化,为地方经济建设服务的道路,使其依据西部开发的需要,调整学科专业设置,确定培养目标,改革管理体制和培养模式。从当前情况来看,一方面,西部普通高校不应着力于扩大规模,而要提高内涵。其中,研究型大学要将重心放在科研和研究生培养上,要成为西部高科技园区建设的重要依托和高技术产业发展的主力军;地方普通高校则应以培养面向西部开发的实用型高级人才为目标,确立人才培养模式,进行教学内容和教学方法等多方面的改革。另一方面,西部职业院校应以培养西部开发第一线所需的岗位技能型人才为目标,根据西部特色产业开发的需要,搞好专业设置,灵活办学,推行工学结合、校企合作、顶岗实习、弹性制培训等人才培养模式。

(三) 激励组织和个人给西部教育捐资和投资

引导民间资本投入西部教育事业,是美国西部人口资源开发中筹集教育发展资金的重要途径。目前,社会上存在着大量的闲散资金,而中国西部教育经费短缺,政府财政拨款压力较大,为此,西部教育发展资金的筹集需要借鉴美国经验,采取措施激励更多的企业事业单位、社会团体和个人给西部教育捐资和投资,发展西部民办教育事业,特别是要鼓励社会力量举办西部高等教育,形成行业、企业、个人等多方面参与西部高等教育的办学格局。

2002 年《中华人民共和国民办教育促进法》(简称《民促法》)及 2004 年《〈民促法〉实施条例》颁布后,西部各省区相继制定了相应的实施细则,西部民办教育得到了长足发展。但是,目前西部民办高等教育占全国的比重仍然偏低,整体水平相对落后,^⑤其重要原因就在于相应的法制建设严重滞后,政府对民办教育的资助力度不够。^⑥其主要表现是,现有的《民促法》及其实

① 本部分资料来源:《西部大开发:十年跨越发展 西部教育成就辉煌》,http://news.myttc.cn/n/2011114/14232426_n164333.html,2009 年 11 月 30 日。

② 王昌平:《西部民办中职教育发展中的问题与对策》,《四川职业技术学院学报》,2005 年第 4 期。

③ 姚艳梅:《美国西进运动与中国西部大开发的对比及启示》,《河北学刊》,2011 年第 1 期。

④ 张文耀:《西部高等教育与区域经济协调发展的关系分析》,《财政研究》,2013 年第 5 期。

⑤ 李维民:《西部民办高等教育现状与发展趋势》,《西部大开发》,2010 年第 8 期。

⑥ 黄可欣:《中印高等教育投资来源比较研究》,长沙理工大学硕士学位论文,2011 年,第 38—39 页。

施条例可操作性不强,不能很好地解决诸如教职工的职称评定、养老保险、教师流动、学生待遇等民办学校内部存在的问题。其中虽有一些鼓励性规定,但缺乏具体的执行标准。例如,《民促法》规定了对向民办学校捐赠财产的公民、法人或其他组织按照有关规定给予税收优惠,但《〈民促法〉实施条例》中并没有明确指出给予怎样的税收优惠。借鉴美国的经验,我国政府要对西部民办教育的发展切实给予立法规范和优惠政策扶持。通过《民促法》及《〈民促法〉实施条例》等法律政策的完善与实施,解决民办学校发展过程中存在的一些需要政府解决的现实问题,落实民办学校和捐资助学者应享受的税收优惠待遇,保障捐资助学和投资办学者的合法权益,最大限度地调动其他组织和个人捐资助学和投资办学的积极性。

(四)健全西部人口资源开发政策实施的法律保障体系

法律较之于政策具有更强的权威性和稳定性,如果没有相关的法律作保障,政策就难以得到长期、稳定和有效的实施。法律手段是美国西部人口资源开发的主要手段之一。以移民、土地、教育和人才等方面的法律为先导,美国有效实施了促进国内外移民定居西部的移民政策、土地政策、提升西部人口资源素质的教育政策,以及促进人才充分利用的科技政策等等。

在中国西部人口资源开发过程中,我国政府对西部教育发展和人才培养实行了倾斜投资和多种行政倾

斜政策和措施,为吸引人才实施了一些分配激励政策措施,同时在全国范围内开展了面向西部的智力支援活动。这些政策措施有力地推动了西部各类教育的发展,提高了西部人口资源的素质,为西部开发提供了一定的智力支撑。但是,不可否认的是,有关我国西部人口资源开发方面的政策虽然不少,但相关法律却十分缺乏,这就难免导致一些政策实施具有一定的主观随意性,因而较难获得应有的实施效果。譬如,对口支援西部高等学校这一项工作,目前采取的是政治发动的形式,通过政策手段加以贯彻,在对口支援的任务、时限、资金、项目、成效、监督、考核、奖惩等各方面均没有相应的立法规定,尽管众多学者对此提出过立法建议,但很长时间以来,一直停留在学术讨论的层面,没有进入高层决策的视野,因而迟迟没能进入立法程序,这对高校对口支援政策的落实产生了一定的不利影响。^①以美国西部人口资源开发的经验为借鉴,今后我们需要紧密结合西部大开发的实际需要,在西部人才吸纳利用、教育发展、西部教育捐资投资等各个方面,加强立法规范,以确保人口资源开发政策的有效实施及相关工作的规范有序和持续推进。

^① 解群:《支援欠发达地区高校政策的中外比较》,《学术论坛》,2013年第6期。

(责任编辑 王华生)

A Comparison of the Population Resource Development in the West Between the United States and China and Its Enlightenment

LI Min-na¹, CAI Shu¹, QIN Cheng-lin²

(1. *The Economy and Management Institute, Marxism Institute, Hainan Normal University, Haikou 571158, Hainan, China*; 2. *Institute of Hongkong, Macao and SEZs Economy, Jinan University, Guangzhou 510632, Guangdong, China*)

Abstract: In the history of regional development in the world, the western development in the United States and China has surprised the world mostly. In the western development in the United States and China, population resource development is the key content. The background and objectives of the population resource development in the west of the United States and China are similar, but the foundation and environments differ, the means and mechanisms are also different in some ways. Therefore, China needs to learn but can not copy the United States' approach for promoting the population resource development in the West. Unlike the current population resource development in the West of China which is mainly using administrative measures and is leading by the government, in the population resource development in the west of the United States, legal measures, economic measures and administrative means have been used synthetically; meanwhile, government behavior and market role have been combined organically. These provide the population resource development in the west of China with important enlightenment as follows: to structure the mechanisms of attracting and using talents in the west, under the guidance of government and taking the market as the focus; to combine the education development in the west and western development closely; to encourage organizations and individuals to make donates and invests to education in the west; to improve legal protection to implement the policies of population resource development in the west.

Key words: the western development in the United States; the western development in China; population resource development; government; market