

论发展中国家人力资源问题

郭 熙 保

早期西方经济发展理论十分强调物质资本在经济发展中的关键作用,而忽视了人力资源的重要性。60年代中期以来,越来越多的发展经济学家开始认识到人力资源对经济发展的战略意义,甚至有人把它看作是经济发展的决定性因素。

一、人力资源及其在经济发展中的作用

人力资源是指包含在人体内的一种生产能力。若这种能力未发挥出来,它就是潜在的劳动生产力;若发挥出来了,它就变成了现实的劳动生产力。

人的生产能力主要不是先天生就的,而是后天获得的。后天的生产能力可以通过各种渠道获得,它们主要包括:(1)医疗保健和营养,它影响一个人的寿命、力量强度、耐久力和精力;(2)教育和训练,包括学校教育和在职培训,它提高一个人的生产技能。通过这些渠道获得生产能力必须支付一定的成本,包括直接的支出和因受教育而放弃的收入。因为这些成本与提高劳动者素质有关,所以被叫做人力投资。人力投资越大,人力资源存量就越大,就象物质投资越大,物质资本存量越大一样。

60年代初以来,一些西方发展经济学家从各个不同侧面考察了人力资源对经济发展的重要作用。

第一,关于外资利用效率。在四、五十年代,一些发展中国家的政府在物质资本决定论的指导下,大量引进外资,以求经济迅速发展。然而,二十多年的经济发展实践未产生预想的效果。与此相对照,第二次世界大战以后遭受严重创伤的西欧和日本,在利用外资方面却获得了巨大的成功。同样的利用外资为何在不同的地方产生了如此不同的效果?据一些发展经济学家的考察,其原因主要是人力资源质量存在着巨大差异。西欧和日本在战争中实物资本损失严重,工厂设备、铁路枢纽、桥梁港口都遭到惨重的破坏,许多城市也毁灭于战火之中。然而,这些国家具有较高文化教育水平和生产技能的人民并没有被消灭,尽管遭受了严重地伤亡。这样,这些国家的资本吸收能力很高,一旦有大量的物质资本可供利用,经济就很快被推向前进。但是,发展中国家由于教育相当落后,文盲率很高,劳动者的生产技能和管理水平极为低下。因此,这些国家的人力资源质量差,资本吸收能力低。在这种人力资源的约束下,大量地引进外资,并不能使经济迅速得以发展。

四、五十年代利用外资的经验和教训使人们日益认识到人力资源在经济发展中的重要作用。现在,普遍认为,要使不发达国家经济较快的发展,仅仅增加物质资本投资是不够的,必须在增加物质资本投资的同时扩大人力资源的投资,使两种投资平衡地增长。

第二，关于增长率余值。在五、六十年代，西方一些经济学家为了说明各国经济增长率的差异，对经济增长的因素进行了深入的经验研究。这些研究一致的结论是：国民收入增长率大于国民资源的增长率，这两者的差额被叫做增长率余值。例如，美国经济学家丹尼逊1967年对美、英和西北欧等九国1950—1962年的统计资料作了详尽的研究，发现每个国家的国民收入增长率都大于其劳动和资本的增长率。

如果其它情况不变，产出应与投入同比例地增长，如增长1%的投入应只增加1%的产量；而且，若考虑到报酬递减的因素，产出的增长应慢于投入的增长。那么，是什么因素导致经济增长快于投入增长呢？西方经济学家认为，主要因素有两个，一是规模报酬递增规律的作用，一是劳动者素质的提高。后一因素被认为是最主要的因素。据舒尔茨估计，美国1929—1959年的增长率余值大约是五分之三，其中教育的收益可能占这个余值的十分之三到二分之一。丹尼逊计算出，教育、医疗卫生、知识的增进等因素对经济增长的贡献加在一起，占增长率余值的60%以上。

第三，关于教育程度与收入水平的关系。一些发展经济学家对发展中国家的教育收益率进行了研究，结论是：一个人所受的教育年限与他所获得的收入成正比变动关系。这就是说，受过大学教育的人比只受过中学教育的人在收入上要高得多，而中学毕业的劳动者的收入要比小学毕业的劳动者的收入高得多，而在同一年龄组内，文盲的收入水平是最低的。一般认为，收入水平基本上反映了劳动生产率水平。这就从教育与收入之间的关系中又一次看到人力资源是促进经济增长的一个重要因素。

综上所述，人力资源对经济发展的贡献是毋庸置疑的，研究发展中国家人力资源发展的状况和问题，并针对性地提出人力资源发展战略与政策，是极为重要的。

二、发展中国家人力资源发展状况与问题

发展中国家的人力资源问题从广义上说包括数量与质量两个方面。从数量上说，人力资源大规模闲置，失业问题严重。从质量上说，国民教育水平和效率极低。关于前者，我已在别的地方论述过（见《世界经济》1989年第1期），在这里主要考察后一个问题，即人力资源质量问题，

人力资源质量包括体力和智力两个方面。毫无疑问，发展中国家普遍存在着营养不良和极差的医疗保健，这就使得劳动者体力虚弱、寿命较短、劳动效率低下。但是，一般认为，智力问题是人力资源质量的主要方面。智力的开发主要与教育有关，因此，这里主要讨论发展中国家的教育和与此有关的问题，以及解决的途径。

在过去四十年间，一般地说，发展中国家的教育发展大大地快于人口和经济的发展。从教育投资来说，1960—1980年，许多发展中国家的国民收入和国家预算中用于教育支出的比例都上升得很快。仅60年代，亚洲的公共教育支出就增加了两倍，非洲和拉丁美洲增加了一倍多。对教育的公共支出的增长比其它任何一个部门公共支出的增长都要显著。到70年代末，在不少发展中国家，教育支出占政府经常性总支出的20%到35%。如菲律宾的教育投资从1986年的90亿比索增加到1988年的184亿比索，仅两年就增加一倍，教育预算占国家总预算的比例从1986年的7%提高到1988年的8.6%。

但是，尽管教育支出比例高，增长快，到70年代末，发展中国家对公共教育的支出人均数还只有27美元，而与此相对照，发达国家人均数是428美元，是发展中国家的16倍。这表

明发展中国家虽然对教育发展作出了很大的努力，但没有从根本上改变教育落后这一基本状况。

其次，从学校入学人数情况来看。发展中国家的入学人数和入学率都大幅度增加了。在1950—1980年间，发展中国家（不包括中国和北朝鲜）作为一个整体入学率平均每年以20%的速度递增，中学和大学入学人数增长更快，30年间分别增加了19.4倍和17倍，而与此同时，小学入学人数只增加4.76倍。但是，尽管大中学发展很快，大中学入学人数的比例却相当低，1980年，大中学入学人数仅占总入学人数的28%。这说明发展中国家的教育仍然处在初级水平上。

发展中国家教育的主要问题之一是辍学率非常高，在拉丁美洲，100个学生中在完成小学教育之前就有60个中途退学，而有的国家小学辍学率高达75%。非洲和亚洲，小学辍学率分别为54%和20%。中学辍学情况也比较严重。1971年，非洲中学辍学率为38.7%，拉丁美洲和亚洲为18%，与此同时，欧洲只有11.4%。

发展中国家教育的另一个普遍问题是教育与实际严重脱节。发展中国家的实际情况是，70%的儿童生活在农村并在那里上学，而且，由于中小学辍学率高和高等教育的不发达，大概有80%以上的入学者将会在农村度过一生。根据这一特点，发展中国家的中、小学教育应该与农村发展密切结合起来。但是，中小学教育很少向学生传授农村发展所需的知识、技能和思想。它们的目标和任务是要为学生升学作准备，学习的主要内容是为升学打基础的。当然，在发达国家，中小学辍学率低，而且大部分学生将升入更高级的学校继续读书，因此，它们的中小学特别是小学把重点放在为升学打基础这一点上是恰当的。但是，把这种教育体制全盘移植到社会经济状况迥然不同的发展中国家则是不合适的。

发展中国家除个别外高等教育比重很小，进入大学的学生比例还不到学生总数的5%。但是，大学教育也象中小学教育一样与经济发展的需要严重脱节。许多发展中国家的大学是按照先进国家的模式建立起来的，学科专业设置、教学内容、课程安排等都是从西方发达国家引进的，而很少考虑到这种教育体制是否符合不发达国家自身的特点。结果，学生在校所学的大部分知识无法运用到实践中去。

发展中国家人力资源发展的第三个突出问题是知识失业和教育深化。发展中国家普遍存在着二元经济结构。由于落后的传统部门收入低，生活艰苦，知识劳动者都不愿意在这个部门就业。这样，先进的现代部门就成了各类学校毕业生求职的唯一目标。但是，现代部门包括政府部门创造就业机会的能力是有限的。随着教育的不断扩展，学校培养出来的知识劳动者人数就越来越大，大于现代部门提供的新的就业机会的数目。结果，一部分受过教育的劳动者必定处在闲置状态中。那么，谁最容易遭受失业呢？面对众多的各级学校毕业的求职者，现代部门的雇主首先是招聘受过高等教育的毕业生，然后是考虑雇佣中学毕业生，最后才考虑小学毕业生的雇用。由于求职者多于就业机会，小学毕业生首先被拒于工厂和机关大门之外，其次是中学毕业生。

知识失业过程也是教育深化过程。由于现代部门有限的就业机会，那些怀才不遇者只好屈身俯就，寻找低一级的工作；另一方面，雇主也倾向于雇佣文化程度较高的人从事原来由较低文化程度的人从事的工作。这样，原文盲能胜任的工作现由小学毕业的劳动者代替了，原小学毕业生能胜任的工作现在被中学毕业生取代了，而原中学毕业的人能做的事情现在被大学毕业的知识分子抢占了。这就意味着，相对于国民经济对人力的需要而言，教育生产过剩了，即教育深化了。

发展中国家教育的过度发展导致了知识失业，但反过来，知识失业又推动着教育的进一步扩张。在教育发展初期，失业者主要由文盲组成。为了免遭失业的危险，父母亲把自己的孩子送去上小学，于是，小学教育在扩大。但随着小学教育的扩展，小学毕业生的失业率逐渐上升。为了防止失业，那些读完小学的学生现在不得不进入中学继续读书。当中学毕业生难于找到工作时，对大学教育的需求就增加了，政府只得大力发展高等教育，但必须同时扩张中、小学教育。可见，就业状况的每一次恶化就要求扩张一次正规教育。

教育的不适当发展与知识失业的相互作用导致资源配置不当，教育投资效率低下。一方面，受过相当教育的劳动者处在闲置和半闲置状态中，这是人力资源的严重浪费。另一方面，教育的深化浪费了国家大量物质资源。据测算，在70年代，在马来西亚、加纳、肯尼亚等八国中，培养一个中学毕业生的费用是小学毕业生的11.9倍，培养一个大学毕业生的费用是小学毕业生的87.9倍。

智力外流是发展中国家人力资源发展的第四个重要问题。所谓智力外流是指穷国的高级人才在国内完成学业后迁移到另外一个国家的一种国际移民活动。1962年美国移民法放宽限制后，1962—1980年间，世界上共有50万科技人员迁移到美国。其它西方发达国家也吸收了很多外国有技术专长的科技人员。这些受到良好教育的移民绝大多数来自发展中国家和地区，尤其是亚洲。

智力外流对发展中国家的经济发展是一个重大制约因素。首先，在大多数发展中国家，教育成本中很大一部分是由国家负担的。受教育越多，国家负担的开支越大。当受过相当多教育的专业人才迁往外国时，迁出国就损失了它投入的人力资本，这些资本要是投入其它活动，本来可以生产更多的产品。其次，很多发展中国家的科技人员的工资水平相对于发达国家是相当低的，远远低于他们为社会创造的价值。这些人流出国外，将会减少流出国的国民收入。最后，高级技术人才和管理人才可以增加其它要素如资本和非熟练工人的生产率。这些人迁移至国外，将会降低其它要素的生产率，从而影响国民经济的增长。

发展经济学家对智力外流的分析还不只限于国际移民这个范围内。例如，美国著名发展经济学家托达罗认为，智力外流不仅仅减少了发展中国家关键性专门人才的供给。更严重的是，智力外流还表现为国内科学家、医生、建筑师、工程师、大学教师眼光向外的倾向。他们不去思考和研究国内迫切需要解决的重要问题，而是把注意力转到国际最先进的科学技术和学术成就上。虽然他们的“身体”还在国内，但他们的“脑袋”已迁移到发达国家。托达罗把身体和脑袋迁往国外的专门人才叫做“外在的智力外流”，而把身体留在国内而脑袋迁往发达国家的专家学者称为“内在的智力外流。”

内在的智力外流在发展中国家甚至比外在的智力外流更普遍，更严重。例如，医生潜心研究尖端的心脏病，而把地方常见病作为次要工作；建筑师只热心于国家纪念碑和现代建筑的设计，而对低成本住房、学校的设计却漠不关心；工程师和科学家把主要精力放在最新的、最现代化的电子设备的研究上，而简易的机械工具，手工和畜力操作的农机、基本卫生环保和净水系统，劳动密集型机械加工等等适宜技术研究都在他们的兴趣之外；一些大学经济学教授讲授和研究一些完全无关的、复杂的数量经济模型，而贫困、失业、乡村发展、教育等发展中国家的重要经济问题被认为在理论上没有意义。在所有这些专业活动中，成就标准不是按照对发展中国家的实际贡献来衡量，而是以国际社会同行们的赞誉作为依据。例如，发展中国家学者在国外某刊物上发表了论文，或是收到了参加国际学术会议的邀请，常常被认为比找到一种解决国内技术和经济问题的办法更为重要。

托达罗认为,内在的智力外流倾向已经渗透到发展中国家的全部的教育和科研机构。虽然对经济增长的不利影响难以量化,但毫无疑问,内在的智力外流与外在的智力外流结合在一起是人力资源的巨大流失,严重地阻碍了发展中国的经济发展。

三、人力资源发展的政策思考

前一节我们已指出,发展中国家人力资源发展问题主要表现为辍学率高,教育脱离实际、知识失业和智力外流。针对这些问题,发展经济学家提出了旨在以提高投资效率为中心的人力资源发展战略和政策。

(1) 调整教育体制的投资方向。长期以来,许多发展中国家把教育投资的重点放在高等教育上。但是,高等教育的投资效益是很低的。一方面是因为出现了大量知识失业和智力外流,另一方面是因为高等教育的投资收益率据西方经济学家的测算要大大低于中学特别是小学的投资收益率。为了提高教育的投资效率,必须放慢高等教育的发展速度,加快中小学教育、特别是乡村小学教育的步伐。

(2) 改变教育体制以外的各种刺激。发展中国家教育深化与知识失业的产生与教育体制以外的各种错误刺激有关。首先,城乡收入差距的不断扩大导致了对教育需求的持续增加,从而造成了对教育扩张的巨大压力。因此,缩小城乡收入差距不仅能减少农村人口向城市流动的速度和规模,还有助于缓和教育体制特别是大学教育扩张的势头和规模。其次,在许多发展中国家,职业的高低唯一地是按文凭的高低来分配的,这就刺激了青少年学生努力进入更高教育等级,从而导致教育过程的深化。为了消除教育深化,政府和企业必须改变对雇员的招聘方式,不按文凭而按实际情况来雇佣人员。

(3) 减少对高等教育的补贴。发展中国家高等教育的投资最耗费,这不仅因为直接开支大,更重要的是,对大学的学生补贴很大。这种政策造成了书读得越多,受教育者所支出的费用越少的不正常现象,这无疑是大学教育规模持续膨胀的重要原因。因此,为了大力发展中、小学教育,限制大学教育的发展速度,政府应该减少对大学生的各种补贴,相应地增加学费,并且让教育者本人而不是家庭承担较大比例的教育费用。例如,学生的学习费用现在由国家以贷款方式筹集,将来由受益者本人挣的收入偿还。这可能比由学生的家庭和亲友承担教育费用更加有效地抑制对大学教育的巨大需求。国家还可以用免去贷款偿还的优惠方式来鼓励一部分大学生到落后的地区去工作,这对国家的发展是有利的。

(4) 改革各级学校教育体制。如前所述,发展中国家的教学方式和教学内容基本上是从西方发达国家移植过来的,严重地脱离了发展中国的实际情况。因此,改革各级教育体制使之服务于本国的经济发展是人力资源发展的一项重要任务。

(5) 制止智力外流。发展中国家严重的智力外流是教育投资效率低的又一原因。制止人才外流对所有发展中国家来说都是重要的,但又是难于实现的。有的发展经济学家主张对外流的科技人员进行征税,以此来补偿迁出国的损失。有的发展经济学家提出更激进的主张,即完全禁止科技人员出国。但是,这都不是制止智力外流的好办法。现在一般认为,为国内专门技术人员创造一个良好的生活和工作环境,尽量缩小穷国科技人员收入水平与富国的差距,将是留住和吸引人才的较好的战略措施。要制止内在的智力外流,主要是改变评判科技工作者的成就标准。要把对本国的贡献作为衡量他们成就和晋升的最重要的标准。