

# 提高人力资源利用效率 促进人口与社会经济协调发展\*

罗楚亮

党的二十大报告指出,中国式现代化是人口规模巨大的现代化。推进中国式现代化,必须认识、适应、引领我国人口发展的新常态。近年来,中国人口发展呈现出新的态势。从人口总量变动来看,2016年起全国年末总人口增量逐年下降,2022年比上一年减少85万人,人口规模开始转为绝对下降;从人口结构来看,15~64岁人口从2014年开始逐年下降,女性总和生育率持续低迷,老年抚养比从2003年的10.7%上升至2022年的21.8%,增长了一倍以上。人口规模与结构变动导致劳动力规模也发生相应改变,从2015年开始,劳动力规模呈明显下降趋势。不过,中国人口规模巨大、劳动力规模庞大的基本特征仍将长期存在。2022年末,全国15~64岁人口总量为9.6亿人,在未来一段时期内,劳动力供给相对充裕仍将是我国劳动力市场的基本特点。

从人口大国转向人力资源强国,既顺应了中国劳动力总量规模变化所呈现出的新态势,也立足于社会经济长期持续发展累积形成的新要素禀赋。在教育、培训、健康和流动等维度,中国人力资本不断积累,为建设人力资源强国奠定了坚实基础。具体来看,一方面,近年来全国高等教育进一步普及。据第七次全国人口普查统计,2020年全国15~59岁人口中,最高学历为大专、大学本科、研究生的占比分别为11.8%、10.2%和1.2%。截至2022年,全国各种形式的高等教育在学总规模达到4655万人<sup>①</sup>,毛入学率达到59.6%,新增劳动力平均受教育年限达14年。另一方面,职业技能培训体系也日趋完善。高等职业教育招生规模自2019年起连续4年超过普通本科,2021年全国累计3935万人取得各类专业技术人员资格证书、898.8万人次取得职业资格证书或职业技能等级证书,全国共有技工院校2492所、民办培训机构29832所。

因此,从供给侧来看,中国劳动力数量仍然充裕,同时形成了丰富的人力资源,正从人口大国迈向人力资源强国。如何充分发挥人力资源优势,不断提高人力资源利用效率,将丰富的人力资源禀赋所形成的社会经济发展潜力释放为推进中国式现代化建设、

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“强化就业优先政策、稳定和扩大就业研究”(编号:21ZDA098)的阶段性成果。

① <http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2023/55167/>.

推进共同富裕取得实质性进展的新动能,将是中国进入新发展阶段面临的重要课题。

### 一、提高人力资源利用效率是推进共同富裕取得实质性进展的关键

共同富裕是社会主义的本质要求,也是中国式现代化的重要特征。党的二十大确立了到2035年共同富裕取得更为明显的实质性进展的阶段性目标。共同富裕是富裕基础上的共享,并以共享来推动富裕。一方面,提高人力资源利用效率是实现富裕的重要途径,是实现创新驱动发展战略的微观基础,也是实现高质量发展的重要微观机制;另一方面,共同富裕意味着绝大多数人群需要通过就业渠道参与经济增长过程、分享经济增长成果,提高人力资源利用效率是提高居民收入、实现全民参与经济增长收益分配的重要途径。充分有效地提高不同类型人力资本的利用效率,是推进共同富裕取得实质性进展的关键。

人力资源配置效率对于推进共同富裕的意义,突出地反映在居民收入结构方面。从居民收入构成来看,2022年全国居民人均工资性收入和经营净收入分别为20590.3元和6174.5元,占人均可支配收入的比重分别为55.8%和16.7%,两者合计占72.5%。从收入增长来看,2017~2022年,工资性收入和经营净收入的增长分别占全国居民可支配收入增长总额的54.7%和15.3%。由此可见,人力资源的劳动力市场回报是居民收入的主要来源,也是收入增长的主要贡献因素。如果考虑转移净收入的主要来源,养老金收入在较大程度上取决于人们在工作期间的缴费,与人力资源在劳动力市场的配置效率密切相关,那么人力资源配置效率对居民收入的增长贡献将会更大。

在城乡及地区收入差距中,工资性收入和经营净收入占据重要位置。2022年,全国城镇和农村人均可支配收入分别为49282.9元和20132.8元,前者是后者的2.45倍;同期城镇人均工资性收入是农村的3.5倍。城乡人均可支配收入差额构成中,72.5%来自于工资性收入,经营净收入占4.8%。从省际收入差距来看,2021年城镇人均可支配收入最高的是上海,为82428.9元,最低的是黑龙江,为33646.1元;前者是后者的2.45倍。但从人均工资性收入来看,上海相当于黑龙江的2.71倍;两地收入差额的66.6%来自于工资性收入。农村地区人均收入的省际差距也具有类似特征,收入最高省份的农村人均收入水平相当于最低省份的3.5倍,而前者的工资性收入则是后者的3.9倍;省际收入极差中65.1%来自于工资性收入,3.6%来自于经营净收入。由此可见,工资性收入是现阶段城乡及省际人均收入差距最为关键的贡献因素。从这个意义上说,缩小城乡与地区之间的收入差距,解决经济发展的不平衡不充分问题,在很大程度上依赖于人力资源的优化配置。

### 二、提高人力资源利用效率需要不断增加就业机会、努力减少失业

失业意味着劳动力人力资源因缺乏匹配的工作岗位而闲置。近年来,尽管中国劳动

力供给绝对规模已转为下降,但当前及今后一段时期内,实现充分就业、努力减少失业仍是劳动力市场政策的重要出发点,也是提高人力资源利用效率的必然要求。

当前,中国就业形势较为严峻。2023年5月城镇调查失业率为5.2%,虽比此前月份有所下降,但仍处于高位,特别是16~24岁年轻劳动力群体的失业率高达20.8%。按照往年城镇调查失业率月度数据的周期性特征,青年群体失业率的峰值通常会出现在7、8月份。由此推断,年轻劳动力的失业率可能包含周期性因素以外的失业风险。此外,城镇外来人口调查失业率持续高于本地户籍人口和城镇总体水平。2023年5月城镇外来人口调查失业率为5.4%,而本地户籍人口和城镇总体调查失业率分别为5.1%和5.2%。考虑到青年群体通常是新进入劳动力市场的人群,外来人口的就业具有较强的流动性,这两个群体失业率上升在一定程度上反映了新增就业机会缺乏。究其原因,当劳动力市场就业机会减少时,通常首先减少对新增劳动力的雇佣,然后再裁减已雇佣的劳动力。因此,提高人力资源利用效率就要不断增加就业机会、努力减少失业,重点要放在促进青年群体和外来人口就业,这更加有赖于经济增长所带动的新增就业机会。

从不同时期城镇就业增量的来源构成来看(如表所示),改革开放初期国有和城镇集体企业是城镇就业增量的主要贡献者,但从20世纪90年代中期开始,二者对城镇就业增量的贡献转为负,而外资、其他经济类型、私营个体成为城镇就业增量的主要贡献者。其中,私营个体对城镇就业增量的贡献从20世纪90年代后期开始成为城镇就业增量最主要的贡献者。2015~2020年,城镇新增就业构成中私营个体的贡献份额高达

表 城镇就业增量的来源构成

	城镇就业增量		城镇就业增量构成(%)				
	数量(万人)	增长率(%)	国有	城镇集体	外资	其他	私营个体
1975~1980年	2303	28.01	69.17	28.35	0.00		2.48
1980~1985年	2283	21.69	42.53	39.38	0.26	1.66	16.16
1985~1990年	4233	33.05	32.03	5.32	1.42	1.37	59.86
1990~1995年	1999	11.73	45.77	-20.11	22.36	13.71	38.27
1995~2000年	4111	21.59	-76.84	-40.09	3.14	23.62	190.17
2000~2005年	5238	22.63	-30.81	-13.15	11.51	25.60	106.85
2005~2010年	6298	22.18	0.44	-3.38	9.18	18.21	75.55
2010~2015年	5723	16.50	-5.38	-2.03	16.90	78.11	12.41
2015~2020年	5861	14.50	-11.00	-3.58	-7.08	2.97	118.70

注:城镇就业增量根据《中国统计年鉴》相应年份的城镇就业人员数相减得到,每个时期的就业增长率为相应前后两个年份城镇就业人员数的差额除以前一年份的城镇就业人员数。“外资”中包括港澳台资;“其他”包括股份合作单位、联营单位、有限责任公司、股份有限公司等;私营个体就业人数根据城镇就业人员数与单位就业人员数相减得到。若以 $e_{i,t}$ 表示第 $i$ 种所有制在第 $t$ 年的就业数量, $E_t$ 表示第 $t$ 年的城镇就业数量,则第 $i$ 种所有制的就业增量贡献为 $\frac{e_{i,t}-e_{i,t-1}}{E_t-E_{t-1}} \times 100\%$ 。

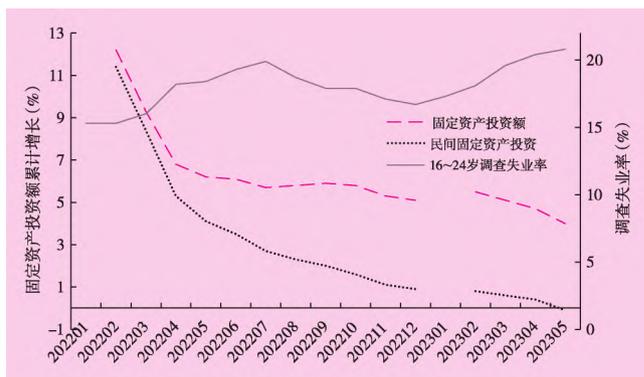


图 固定资产投资与青年失业率状况  
数据来源:国家统计局。

118.7%。然而,近年来,民间投资增长率明显下降。2022年以来的月度数据显示(见图),全社会固定资产投资下滑,民间固定资产投资增长率下滑趋势尤为明显;这一时期16~24岁劳动力的调查失业率居高不下。因此,全面深化改革,提振市场信心,稳定民间投资和民营企业预期,为培育和发展多元化市场主体提供良好的经营环境,是

增强经济增长内生潜力、扩大就业规模、提高人力资源利用效率的重要基础。

提高人力资源利用效率,需要努力创造以增长为基础的就业机会。充分就业是宏观经济政策的重要目标,为了避免失业问题造成过大的社会压力,各国政府通常会采取措施干预劳动力市场。常见的干预措施包括,通过宽松的财政货币政策激励企业增加劳动力雇佣,采取一些直接限制企业解雇行为的做法,或者由政府出面提供一些公共性就业岗位。在经济下行时期,政府干预所形成的保障性就业机会能够直接增加就业,缓解就业压力,加速宏观经济修复过程。然而,从长期来看,这种做法也可能对提高经济效率产生不利影响。政府强制介入就业机会分配有可能成为后续经济结构调整的原因。从长远来看,提高人力资源利用效率,应当立足于增长型就业,而不是过度依赖保障性就业。同时应当注意,由结构性原因、预期走弱等因素导致的就业问题可能难以通过反周期的需求扩张政策来解决,扩张性的财政货币政策能否顺利实施并获得预期成效,还取决于政府的财政能力、财政支出总体压力、居民对货币政策的预期与反应,以及微观主体的市场预期和决策模式等因素。改革开放过程中,中国曾出现过比较严峻的就业问题,归纳起来,相应问题大多是通过经济增长带动新增就业机会逐步消解的。在新发展阶段,需要坚持以增长带动就业的基本取向。坚持对外开放,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,深入实施推进科技引领、创新驱动的高质量发展;全面推进乡村振兴等,这些战略部署是创造增长型就业机会的重要源泉。

### 三、提高人力资源利用效率,需要充分发挥市场机制的决定性作用

党的十八届三中全会指出,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。这是中国改革开放以来的重要经验总结。未来仍需要进一步完善市场规则,以制度化、规范化的市场机制建设重塑市场预期、重振投资信心。人力资源是最重要的生产要素,完善市场

机制在人力资源配置中的决定性作用,是提高人力资源利用效率的基本制度保障。

加快建设全国统一大市场。统一大市场要求消除生产要素和商品服务在城乡及地区之间的流通障碍,实现跨城乡、跨区域和跨行业的自由流通。人力资源也必须通过统一大市场配置到效率最高的地方,从而改善配置效率。中国经济发展的实践表明,市场化改革过程中,市场对劳动力资源重新配置提高了人力资源利用效率,是推动经济增长、提高全要素生产率的重要途径。未来要提高人力资源利用效率,宏观制度框架仍要基于深化市场化改革,加快建设全国统一大市场,完善商品及要素市场的竞争机制;努力消除劳动力市场的各种制度性分割和歧视现象,推动完善普遍、公平可及的公共服务体系。充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用,要求政府监管以稳定的、规则化的政策措施维护竞争性的市场秩序,避免以随意、突发的临时性调控措施破坏市场主体的稳定预期、加剧市场风险。

提高劳动力市场的匹配效率。当前,中国劳动力市场上总量矛盾有所缓解,结构矛盾更为突出。“招工难”与“求职难”并存的现象表明,劳动力市场上存在较为严重的结构性矛盾,提高劳动力市场匹配效率是解决相应矛盾的重要途径。提高劳动力市场的匹配效率,既可以提高人力资源利用效率,促进人力资源的有效配置,也有助于缓解劳动力市场的结构性矛盾,提升就业质量和就业稳定性。党和政府的重要文件中多次强调要“健全就业公共服务体系”,凸显了相应服务体系对提高劳动力市场匹配效率的重要性。在中国经济转型过程中,就业中介组织的发展对于缓解劳动力市场的供求矛盾起了重要作用。在经济增速下滑的情形下,就业中介组织要充分利用互联网技术、大数据分析等技术进步成果,为劳动力供求双方提供更为精准有效的匹配信息;同时,通过规范引导就业中介渠道的多元化发展,以竞争机制提高不同类型就业中介组织,特别是公共就业服务机构的运行效率。公共就业服务机构是政府推动就业优先政策的工具之一,应充分发挥其对就业弱势人群的兜底作用。

积极探索应对人口结构变化和适应技术进步的微观机制。老龄化、少子化是中国人口结构变动的新常态,新一轮技术进步将对劳动力需求规模和结构产生持续影响,这两者分别从供给侧和需求侧影响人力资源的利用效率。要平滑人口结构变动和技术进步对劳动力市场的冲击,仅仅依靠强制性的政策约束可能难以奏效。基于劳动力市场供求态势变化,引导用人单位提高就业质量,增强劳动供给激励;同时,鼓励企业等用人单位以多种形式参与、多种渠道开展技能培训,使其更好地适应技术进步对就业的“创造性破坏”,提高劳动力技能水平,增加有效劳动供给,形成人力资源有效供给不断增长的微观机制。

(作者工作单位:中国人民大学劳动人事学院 共同富裕研究院)