

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2016

丛书主编·李 伟

我国人力资源配置效率研究

毕革新 许召元 等著

Efficiency of Human Resources Allocation:
Evidence from China



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

我国人力资源配置效率研究

毕革新 许召元 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

我国人力资源配置效率研究/毕革新, 许召元等著. —北京: 中国发展出版社, 2016. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2016 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0529 - 1

I. ①我… II. ①毕… ②许… III. ①人力资源—资源配置—研究—中国 IV. ①F249. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 156466 号

书 名: 我国人力资源配置效率研究

著作责任者: 毕革新 许召元 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0529 - 1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 12. 75

字 数: 153 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

联系电话: (010) 88919581 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2016

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王 微 王一鸣 卢 迈

叶兴庆 包月阳 吕 薇 任兴洲 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程国强

总 序

践行五大发展理念 发挥高端智库作用 努力推动中国经济转型升级

2016 年是“十三五”开局之年。“十三五”时期是塑造中国未来的关键五年，到 2020 年能否实现全面建成小康社会的目标，不仅是发展速度快慢的问题，更是决定中国能否抓住转型发展的历史窗口期，跨越“中等收入陷阱”、顺利实现现代化的问题。

2015 年 10 月，党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》确立了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。2016 年 3 月，十二届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确了新时期发展的总体思路，提出了应对国内外严峻挑战的战略安排。

毋庸讳言，我国经济社会发展确实面临着一些前所未有的困难和挑战，诸如：劳动年龄人口绝对量下降，老龄化问题日益显现，传统产业和低附加值生产环节的产能严重过剩，粗放式发展产生的生态环境问题逐渐暴露，以创新为驱动力的新增长动力尚未形成，社会对公平正义的诉求日益增强，等等。但与此同时，也应该客观

地看到,我国的发展依然有着巨大的潜力和韧性。城镇化远未完成,欠发达地区与发达地区间存在明显的发展差距。这意味着,在当前和未来相当长的时期内,投资和消费都有很大的增长空间。我国产业体系完备、人力资本丰富、创新能力正在增强,有支撑未来发展的雄厚基础和良好条件。目前经济增长速度呈现的下降态势,只是经济结构转型过程中必然出现的暂时现象,而且这一态势是趋缓的、可控的、可承受的。随着结构调整、经济转型不断取得进展,我国经济将在新的发展平台上实现稳定、持续的中高速增长。

正是基于各种有利因素和不利因素复杂交织、相互影响的大背景,我们认为,中国的现代化已经进入转型发展重要的历史性窗口期,如果不能在窗口期内完成发展的转型,我们就迈不过“中等收入陷阱”这道坎,现代化进程就有可能中断。

中央十分清醒地认识到这一点,并对转型发展进行了周密部署。概言之,未来五年,为了推动经济转型、释放发展潜力,我们将以新的发展理念为统领,依照“十三五”规划描绘的蓝图,通过持续不断地深化改革和扩大开放,建立新的发展方式,形成创新驱动发展、协调平衡发展、人与自然和谐发展、中国经济和世界经济深度融合、全体人民共享发展成果的发展新格局。

推动经济转型升级,形成发展新格局,需要从供给和需求这两侧采取综合措施,在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,转变发展方式,促进经济转型。我国经济发展正处于“三期叠加”的历史性转折阶段,摆在面前的既有周期性、总量性问题,但更突出的是结构性问题。在供给与需求这对主要矛盾体中,当前矛盾的主要方面是在供给侧。比如,在传统的增长动力趋弱的同时,

新的增长动力尚难以支撑中高速增长；产业结构资源密集型特征明显，对生态环境不够友好；要素在空间上的流动还不够顺畅，制约了城乡、区域协调发展；对外经济体制不能完全适应国际贸易投资规则变化的新趋势等。因此，去年以来，中央大力推进供给侧结构性改革，重点落实“三去一降一补”五大任务，用改革的办法推进结构调整，提高供给结构对需求结构变化的适应性，努力提升经济发展的质量和效益。“十三五”规划亦把供给侧结构性改革作为重大战略和主线，旨在通过转变政府职能、发展混合所有制经济、增强市场的统一性和开放性、健全经济监管体系等，促进资源得到更合理的配置和更高效的利用，提高生产效率，优化供给结构，为形成发展新格局奠定坚实的物质基础。当然，这里要强调的是，注重供给侧结构性改革，并非不要进行需求管理。我们还将采取完善收入分配格局、健全公共服务体制等措施，推动社会实现公平、正义，并为国内需求的增长提供强力支撑，使需求和供给在更高水平上实现良性互动。

当前，国务院发展研究中心正在按照中央的要求和部署，积极推进国家高端智库建设的试点工作，努力打造世界一流的特色新型智库。作为直接为党中央、国务院提供决策咨询服务的高端智库，我们将坚持“唯真求实、守正出新”的价值理念，扎实做好政策研究、政策解读、政策评估、国际交流与合作等四位一体的工作，为促进中国经济转型升级及迈向中高端水平、实现全面建成小康社会的宏伟目标做出应有的贡献。

这套“国务院发展研究中心研究丛书2016”，集中反映了过去一年我们的主要研究成果，包括19种（20册）著作。其中：《新兴

大国的竞争力升级战略》（上、下册）和《从“数量追赶”到“质量追赶”》是中心的重大研究课题报告；《新形势下完善宏观调控理论与机制研究》《区域协同发展：机制与政策》等9部著作，是中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是中心资深专家学者或青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

“国务院发展研究中心研究丛书”自2010年首次面世至今，已是连续第七年出版。七年来，我们获得了广大读者的认可与厚爱，也受到中央和地方各级领导同志的肯定和鼓励。我们对此表示衷心感谢。同时，真诚欢迎各界读者一如既往地关心、支持、帮助我们，对这套丛书以及我们的工作不吝批评指正，使我们在建设国家高端智库、服务中央决策和工作大局、推动经济发展和社会进步的道路上，走得更稳、更快、更好。

国务院发展研究中心主任、研究员



2016年8月

目录

导 言

人力资源优化配置潜力巨大

- 一、我国人力资源配置存在很大的优化提升潜力 / 2
- 二、优化人力资源配置可以显著提高生产率 / 3
- 三、进一步优化人力资源配置的政策建议 / 4

第一章

我国人力资源配置的总体情况

- 一、我国人力资源配置的制度演变 / 9
- 二、我国人力资源配置的特点 / 14
- 三、我国人力资源配置将面临的挑战 / 19

第二章

人力资源的城乡配置

- 一、人力资源城乡配置的相关理论 / 27
- 二、我国人力资源城乡配置的现状与国际比较 / 28
- 三、城乡间人力资源配置的制度障碍和弊端 / 39
- 四、促进人力资源城乡优化配置和对策建议 / 44

第三章

制造业人力资源配置

- 一、人力资源行业间配置的相关研究 / 52
- 二、我国制造业发展的总体概述 / 53
- 三、我国制造业人力资源配置总量较多、比重较大 / 60
- 四、制造业配置的高端人才比重显著偏低 / 64
- 五、进一步优化制造业人力资源配置的政策建议 / 71

第四章

区域间人力资源配置

- 一、人力资源区域配置的相关理论 / 74
- 二、区域间人力资源配置效率显著提升 / 77
- 三、我国区域间人力资源流动的结构性问题 / 86
- 四、区域间人力资源配置扭曲产生的弊端 / 94
- 五、促进区域间人力资源优化配置的对策措施 / 95

第五章

财政供养及国有企业的人力资源配置

- 一、财政供养人员的规模及在人力资源配置中的作用 / 101
- 二、财政供养人员配置的实践 / 107
- 三、财政供养人员方面存在的问题 / 116
- 四、国有企业的人力资源配置 / 119
- 五、政策建议 / 122

第六章

教育与人力资源配置

- 一、教育人才培养与人力资源配置 / 129
- 二、我国深化和发展教育的历史与实践 / 133
- 三、我国就业人员的受教育水平及国际比较 / 138
- 四、我国科技研发人员的发展与比较 / 141

五、我国教育培养面临的问题与挑战 / 147

六、进一步促进教育发展的政策建议 / 151

第七章

优化人力资源配置对生产效率的提升作用

一、相关研究成果 / 157

二、人力资源优化配置可以有效提高生产效率 / 161

三、提升就业稳定性，有利于人力资本积累 / 167

四、进一步提高就业质量的政策建议 / 172

第八章

人力资源政策演变及建议

一、我国人力资源政策演变 / 175

二、我国人力资源政策与经济发展不同阶段匹配性分析 / 185

三、我国人力资源政策的进一步改革方向 / 190

后 记 / 192

人力资源优化配置潜力巨大



自 2012 年起，我国经济增长速度出现了明显的“台阶式”下降，从以前的 10% 左右下降到 7% 左右的中高速平台上。经济增速下降是多种原因综合作用的结果，其中劳动力增长速度放缓，劳动年龄人口总量开始下降，是重要原因之一。事实上从 2012 年起，我国劳动年龄人口即开始进入下降通道。2012 年我国 15 ~ 59 岁人口总量比上年减少了 345 万人，2014 年和 2015 年又分别减少了 518 万和 435 万人。劳动年龄人口减少不仅直接加剧“招工难”问题，也进一步抬升了劳动力工资水平，削弱了我国传统的低成本竞争优势。劳动年龄人口减少，加上资源环境压力不断加大，也进一步说明我国传统的规模扩张型增长模式已经难以为继，必须转到以效率提升为主的质量效益型增长模式上来。

尽管劳动年龄人口总量下降，但我国是人力资源大国，而且仍然存在诸多阻碍和约束人力资源配置的障碍，通过进一步深化改革，促进人力资本积累和人力资源优化配置，还有很大的效率提升空间。

优化人力资源配置就是促使人力资源向最优配置提升的过程。人力资源的最优配置可以从多个方面来理解，例如，从经济方面看，

最优配置是在其他条件不变的情况下，也就是生产技术、资本存量 and 资源环境保障不变的情况下，使经济总产出（GDP）达到最大情况下的人力资源配置；从社会方面看，人力资源的最优配置还应包括人的兴趣与工作岗位相匹配等更多内容。本文主要从经济方面考察人力资源的优化配置。从时间维度看，人力资源的优化配置又分为静态和动态两个方面。静态的优化配置是短期内，在人力资源的总量和结构一定的情况下，如何进行重新配置；而动态的优化配置还包括如何对人力资源进行教育和培训，使人力资源的供给符合不断变化的社会总需求。

一、我国人力资源配置存在很大的优化提升潜力

改革开放以后，随着我国人力资源相关制度不断改革完善，人力资源配置效率有了很大提高。例如，我国城镇用工制度从“统包统配”、固定工为主、国有企业为主实现了向打破“铁饭碗”、双向选择、自由流动的转变；对农村劳动力转移也实现了从严格限制到鼓励扶持的重大转变；城镇职工和城乡居民社会保障体系的建设进一步增进了劳动力市场的公平性、流动性和可持续性。另外，中国教育人才培养对劳动力市场需求的适应性不断增强。这些改革极大地提高了人力资源配置效率。

但由于长期的劳动力市场分割和制度障碍，我国还没有把人力资源合理地配置到经济社会中需要的各个领域中去，仍然存在着较严重的人力资源配置问题，人力资源的错配主要表现在以下几方面：

一是人力资源的城乡配置仍然需要改进。由于城乡分割的户籍制度、土地制度等使得农村劳动力转移仍然不够充分，农业劳动力比重

相对较高，特别是转移劳动力并没有真正融入城市，劳动力的城乡流动仍表现出潮汐式和候鸟式的特点，转移劳动力就业质量较低，不利于提高农村和城市的生产效率。

二是人力资源的行业间配置仍然不够合理。我国制造业从业人员数量多，但不少是稳定性较差的转移劳动力，高素质人才比重明显偏低。另外，部分垄断性行业和机关事业单位吸引了大量高素质劳动力，高端人才的配置不够优化。

三是人力资源的区域配置不够优化。不同地区的劳动力利用效率有很大差别，一些地区劳动力供不应求，而另一些地区就业压力较大，另外还存在高素质人才在地区间不均衡分布的问题。

四是人力资源在财政供养和国有部门的配置存在较多的问题。一些国有企业的劳动力使用效率较低，存在着职工“能进不能出、五个人干三个人的活、人浮于事、效率低下”的情况。同样，部分财政供养部门存在用人过多、效率低下的情况。

五是从动态角度看，教育和培训质量有待提高，人力资源供应结构与需求结构不相匹配。我国教育培养的人才还不能完全适应劳动力市场的规模、结构和质量要求，存在人力资本整体水平不高、教育投资水平偏低、基础教育的公平性不足、高等教育存在局部的过度教育、技术技能型人才短缺、教育人才培养质量整体不高、人才培养结构不尽合理等问题。

二、优化人力资源配置可以显著提高生产率

虽然最理想的人力资源配置是不可能实际达到的，因此通过优化人力资源配置究竟对生产率有多大的提升效果也无法实际证实，但经

济学家根据模型和实际数据做了重要的模拟分析，一些实证研究发现，要素重置对全要素生产率具有重要影响。例如，Hsieh 和 Klenow (2009) 根据中国、印度和美国制造业企业的数据发现，假如资本和劳动力可以完全自由化流动并达到最佳配置状态，那么美国制造业的全要素生产率可以提升 30% ~ 43%，中国可以提升 86% ~ 115%，印度可以提升 100% ~ 128%。如果达不到最佳配置，但能达到美国这个标杆的配置的话，中国全要素生产率也可提升 30% ~ 50%，印度全要素生产率可增加 40% ~ 60%。

本书基于劳动力微观调查数据，测算了不考虑资本流动而仅仅考虑人力资源优化配置情况下对生产效率的提升作用。根据测算结果，如果促进劳动力市场的灵活性，消除人力资源在地区间、行业 and 所有制间的配置障碍，可以在不增加其他投入的情况下使 GDP 提高 8.0 个百分点左右。这其中，主要的改进空间来源于行业和地区配置，其中行业间优化配置可使 GDP 提高 3.14%，地区间优化配置可使 GDP 提高 4.97%，不同所有制间的配置效率较小，只有 0.04 个百分点。

除了在不同部门的优化配置外，进一步提高就业质量，包括提高就业岗位的保障程度和就业的稳定性也可以进一步提高生产率。根据测算结果，如果平均工作年限提高 1 年，例如从 6 年提高到 7 年，可使人力资本水平提高 3.5% 左右，可使 GDP 提高 2.4% 左右。

三、进一步优化人力资源配置的政策建议

根据本研究，我国劳动力的普遍受教育水平、就业岗位的保障程度、就业的稳定性，以及人力资源在地区间、行业间的配置，还存在

很大的优化空间，这些方面的提升可以有效地提高生产率。为此，“十三五”期间，要重点推进几个方面的改革。

（一）修改完善相关法规，加快社会保障统筹，增强劳动力市场灵活性

一是加快完善劳动法规，提高社会保障统筹层次，进一步提高劳动力市场灵活性。随着中国进入“新常态”，产业结构之间呈现出明显的再平衡和再调整过程，不少传统行业发展潜力下降就业减少，而一大批新兴行业在蓬勃发展。经济形势和结构的快速调整要求劳动力市场更加灵活，一些相关劳动法规需要适应新的形势进行调整。比如，在新《劳动法》中，要求对“连续订立二次固定期限劳动合同，且劳动者没有其他情形，再续订劳动合同，应当订立无固定期限劳动合同”。在当前产业结构调整较快的情形下，约束了企业用人的灵活性，反而不利于增加就业。

二是加快社会保障的全国性统筹，方便劳动者的社会保障区域间转移接续。在当前进入新常态，各地区就业状态明显差别的情况下，积极推进社会保障的全国统筹，可以更有利于劳动者在各个地区的流动，可以更好地平衡各地区就业压力，发挥就业潜力，具有非常紧迫的意义。

三是要消除就业岗位在区域间、行业间和不同所有制单位之间的障碍。要严格禁止各种就业歧视和限制准入现象，特别是消除财政供养人员和国有部门在人力资源选聘和流动方面的公开透明。

四是发展人力资源服务产业，加强劳动资源服务。通过发展市场化的服务产业，进一步加强就业和人力资源配置信息的双向流通，提高劳动力市场的有效性，促进劳动力市场灵活性。

（二）推进转移人口市民化，促进企业年金建设等，提高就业稳定性

一是要推进转移人口市民化进程，提高就业稳定性。要通过促进转移人口在城市定居落户，使转移人口的工作地与稳定居住地相匹配，打消转移劳动力不能长期工作的顾虑，提高在工作地稳定和长期居住的意愿，从而提高就业的稳定性。

二是要鼓励建立企业年金，通过将职工待遇和在企业服务时间挂钩，吸引劳动力在企业里长期工作，促进人力资本和企业知识及诀窍的积累。

三是加大依法强制参保的要求，特别是推进灵活就业岗位的参保工作。显著提高就业岗位的社会保障水平，让劳动者无论在什么岗位上都可以安心工作、稳定工作。虽然目前我国基本实现了社会保障的全覆盖，但仍然存在较大的城乡差距，突出表现在农村劳动力和城镇非正规就业的保障水平很低，一些企业和劳动者本人参加职工养老和职工医疗等较高水平保障的意愿不足，给更长期的社会稳定带来了隐患，也不利于个人的就业保护。

（三）全面加快各种教育和培训领域的改革，提高人力资源适应需求的能力

人力资本对经济增长发挥更大贡献，需教育投资和人力资本的有效配置。教育规模、结构和质量要适应劳动力市场的规模、结构和质量要求，并不断进行调整。当前，在劳动力供应格局出现明显变化的同时，经济社会的转型升级要求提供更有创造力的人力资本。技术进步和产业升级对劳动者素质提出了更高的要求，而我国的人力资本开发水平有待进一步提升，特别是学校教育和在职教育都远不能适应不