

# 经济新常态下如何挖掘劳动供给潜力

◇ 贾 朋 程 杰

中国正处在人口与经济转型的关键时期，15-59岁的劳动年龄人口总量已经发生扭转并将持续下降，劳动力成本仍然在持续提高，从要素驱动型向效率驱动型的增长模式转变尚未完成，尽最大努力挖掘尚存的潜在劳动资源，积极为经济结构转变赢取宝贵时间，这是当前特定发展阶段的应有之义和务实举措。

中国劳动供给的源泉在哪里？调整人口生育政策、适当提高人口生育率自然是有效途径，但长期才能见效，在经济结构调整关键时期可谓“远水解不了近渴”；强化国民教育战略、提高人口素质和劳动者就业能力是重要途径，但同样需要一代人的努力，才能完成良好的人力资本积累；推动农村劳动力转移多年以来是扩大城镇劳动力市场的主渠道，但农业“蓄水池”几近干涸，外出农民工总量已经趋于零增长；实施经济刺激政策、扩大更多就业岗位、鼓励更多人参与劳动

力市场，短期内能够见效，但这更多是劳动需求层面的举措，而且还要满足良好的供需匹配条件。经济转型的紧迫性很强、而结构性矛盾异常复杂，留给我们缓冲的时间和空间非常有限，如何能够在现有约束条件下有效扩大劳动供给，需要找准潜在群体和政策着力点。本文重点从供给侧视角探讨经济结构调整过程中如何切实有效地挖掘劳动供给潜力。

## 谁还有劳动供给潜力？ 乡城迁移、城城迁移与城镇居民 的比较

（一）劳动参与率：城镇居民具备更大提升空间

城镇居民劳动参与率低于流动人口30个百分点。根据2015年监测数据显示，乡城迁移（农民工）群体的劳动参与率最高，总体劳动参与率达到89%，城城迁移群体的

劳动参与率为84%，而城镇居民的总体劳动参与率仅为55%。迁移人口大多以就业为导向，劳动参与率普遍较高，进一步提升的空间相对有限，而城镇本地居民劳动参与率与其相差30个百分点，城镇居民具备更大的劳动参与率提升空间。

城镇居民更迟进入劳动力市场、更早退出劳动力市场。流动人口与城镇居民的劳动参与率曲线差异主要在“两端”：一端是进入劳动力市场阶段，迁移人口更早进入到城镇劳动力市场，15-20岁青年农民工的劳动参与率就高达80%，而城镇居民这个阶段大多仍处于学校学习阶段；另一端是退出劳动力市场阶段，城镇“4050”人员在退休政策的影响下，劳动参与率曲线出现断崖式下降，农民工基本上没有充分的养老保障覆盖，60-64岁农民工的劳动参与率仍然高达65%左右。

农村居民和农民工的劳动参与率提升空间相对有限。25岁之前青

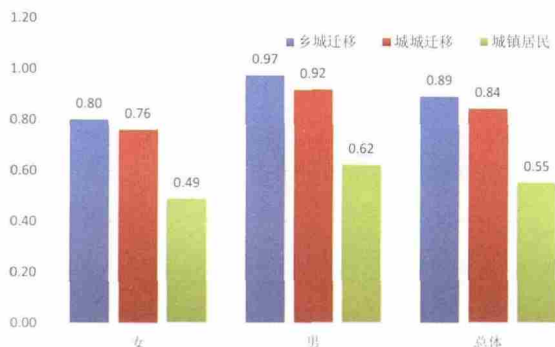


图1：不同群体的劳动参与率比较

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查和八城市城镇本地户籍人口抽样调查。

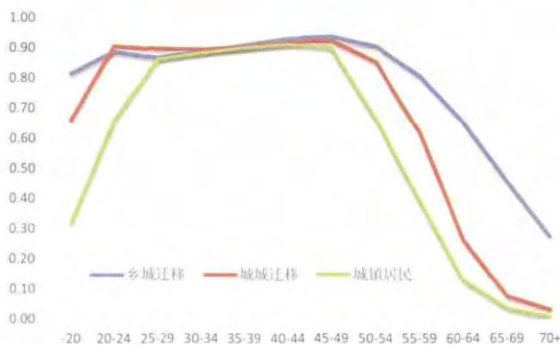


图2：不同群体的劳动参与率比较（分年龄组）

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查和八城市城镇本地户籍人口抽样调查。

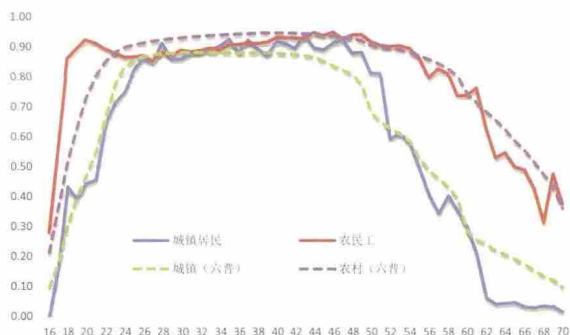


图3：城乡居民与流动人口的劳动参与率比较（分年龄）

数据来源：农民工和城镇居民的劳动参与率根据2015年国家卫计委全国流动人口监测调查和八城市城镇本地户籍人口抽样调查计算。城镇和农村的劳动参与率根据2010年第六次全国人口普查数据计算。

年中农民工的劳动参与率比农村居民更高，迁移出来的人大多进入到城镇劳动力市场，25-45岁青壮年阶段农民工的劳动参与率经历了一个短期下降，主要原因在于女性农民工进入到生育阶段被迫短期退出劳动力市场。对比来看，进一步提高农村居民和农民工劳动参与率的空间相对较小，劳动参与率的潜在源泉将主要依靠城镇内部而非农村内部或流动人口。

（二）失业率：城镇居民比流动人口更高

城镇居民失业率要明显高于

流动人口。2015年城镇居民失业率达到5.0%，尽管只是八个典型城市抽样调查，但与国家统计局公布的全国大城市调查失业率非常接近（5.1%），而流动人口的失业率仅为3.3%左右。流动人口的迁移决策以就业为导向，在城市里找不到工作更倾向于迁移到其他地方或返回家乡，城镇居民更容易受制于劳动力市场灵活性约束，若能够有效降低城镇居民失业率，有利于激活城镇居民的劳动力资源。

城镇居民与流动人口的失业率差异突出体现在青年群体和

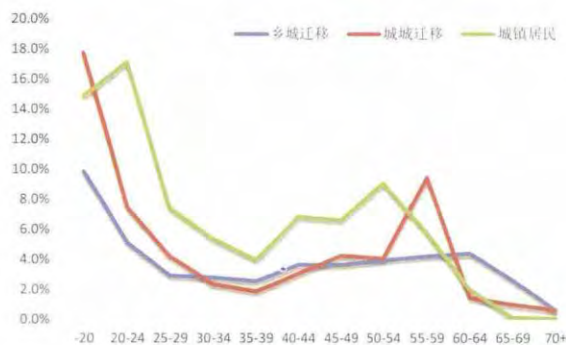


图5：不同群体的失业率比较（分年龄组）

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查和八城市城镇本地户籍人口抽样调查。

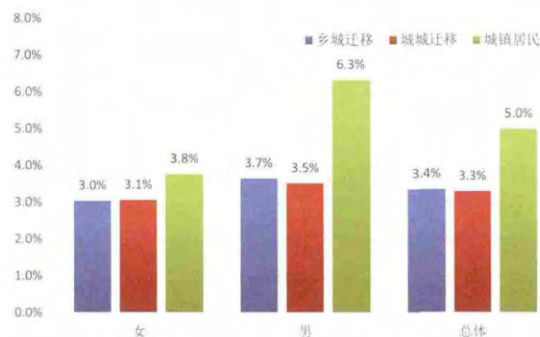


图4：不同群体的失业率比较

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查和八城市城镇本地户籍人口抽样调查。

“4050”人员。城镇居民和城城迁移青年的失业率接近18%，乡城迁移的青年失业率也接近10%。随着年龄增长和劳动力市场中的竞争力下降，“4050”群体的失业率总体有上升趋势，尤其城镇“4050”人员的失业率上升较快，当然他们由于就业困难选择退出劳动力市场的概率也在增加。

（三）劳动时间：流动人口与城镇居民的增加空间都有限

在劳动参与率不变的情况下，增加工作时间就意味着提高劳动供给水平。城镇居民平均每周工作时

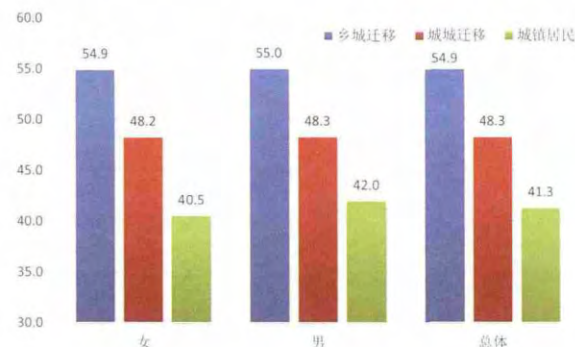


图6：不同群体的周工作时间比较

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查和八城市城镇本地户籍人口抽样调查。

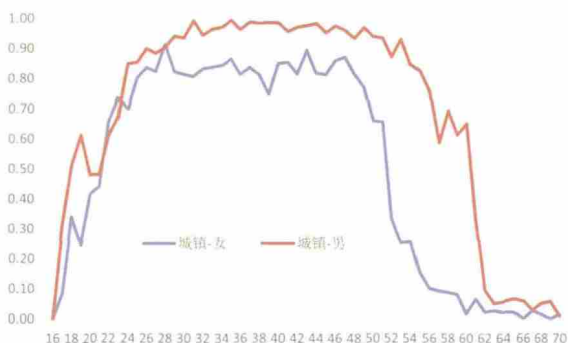


图7：城镇居民劳动参与率（分性别）

数据来源：2015年国家卫计委八城市城镇本地户籍人口抽样调查。

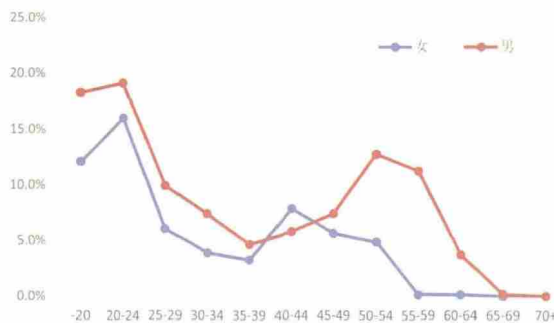


图8：城镇居民失业率（分性别）

数据来源：2015年国家卫计委八城市城镇本地户籍人口抽样调查。

间为41.3小时，尽管超过了法律规定的标准工作时间，但相对于流动人口来看，城镇居民的平均劳动时间仍然要明显偏低。城镇迁移者的平均每周工作时间达到48.3小时，这意味着按照每天8小时工作制衡量，平均一周要工作6天，而乡城迁移者的平均每周工作时间接近55小时，这意味着按照每天8小时工作制衡量，农民工群体几乎一周都在工作。

### 城镇居民的劳动供给潜力在哪里？

#### （一）过早退出劳动力市场的

#### “4050”人员

城镇居民劳动参与率在40岁左右达到高峰之后出现断崖式下降。城镇居民总体劳动参与率从45-49岁的90%下降到50-54岁的66%，到55-59岁进一步下降到39%。其中，女性劳动参与率从45-49岁的83%大幅下降到50-54岁的40%，到55-59岁进一步下降到仅有10%；男性快速退出劳动力市场的阶段比女性延后约5年，劳动参与率到55-59岁下降到69%。

究竟何种因素造成了城镇居民劳动参与率断崖式下降？关键

原因要归结于中国特殊的退休制度，过早的养老金覆盖导致尚处在劳动年龄阶段的城镇居民过早退出劳动力市场。若能够严格规范退休制度，将能够显著激励劳动供给潜能，根据课题组模拟分析显示，规范养老金制度后城镇40-59岁人员的劳动参与率能够提高平均5.4个百分点，其中女性和男性分别提高6.2和4.7个百分点，即便是16-59岁劳动年龄人口，改革后也将能够提高全社会劳动参与率2.6个百分点，大约能够带来2.2%的潜在增长率，改革红利十分可观。

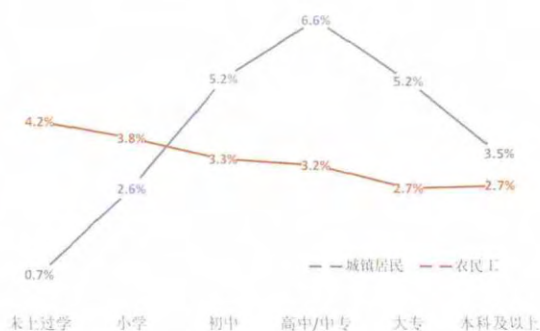


图9：城镇居民与农民工的失业率比较

数据来源：2015年国家卫计委八城市城镇本地户籍人口抽样调查。

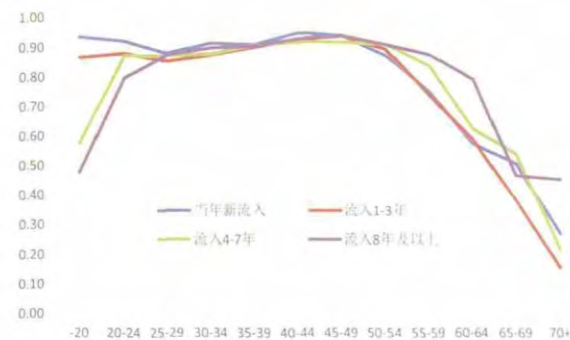


图10：乡城迁移人口的劳动参与率（分流入年限）

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查。

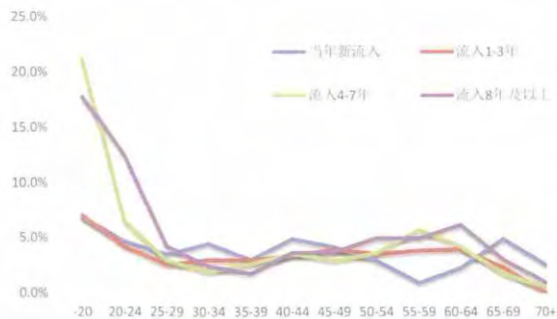


图 11：乡城迁移人口的失业率（分流入年限）

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查。

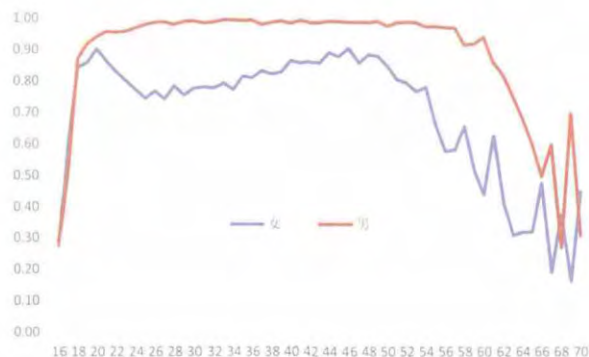


图 12：乡城迁移人口的劳动参与率（分性别）

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查。

## （二）游离在劳动力市场边缘的青年人员

城镇青年呈现出劳动参与率低、就业率更低、失业率高、劳动时间短、工资收入低的典型特征。根据调查显示，20岁以下城镇青年劳动参与率仅为32%，20-24岁劳动参与率也只有66%，同龄的乡城迁移和城城迁移青年劳动参与率高达90%。城镇青年失业率更高，20岁以下城镇青年失业率高达14.8%，20-24岁青年失业率更是高达17.1%，远高于乡城迁移的5%和城城迁移的7.4%。城镇青年接受更多的教育，反而失业率更高、就业

更不充分，这将严重影响青年人参与劳动力市场的积极性，既造成就业市场不稳定，也造成宝贵劳动力资源浪费。为何大量城市青年游离在劳动力市场边缘呢？关键因素是城市青年的教育与技能同劳动力市场不匹配，缺乏适应经济和产业转型的技能素质，另一方面保留工资比较高，不愿意接受农村青年和流动人口的就业倾向。

（三）就业能力欠缺的城镇人员  
就业能力不足确实制约着城镇居民参与劳动力市场。城镇居民的劳动参与率总体上随着教育水平提高而上升，2015年本科及以上的

城镇居民劳动参与率达到82%，而高中/中专学历的劳动参与率仅为50%，初中和小学的劳动参与率下降34%和15%。教育水平较低的城镇居民相对缺乏必要的就业能力，在经济结构转变和劳动力市场调整中更容易遭受冲击，更有可能产生沮丧情绪，从而退出劳动力市场。尽管初中、高中/中专相对于初中以下的人员具有更高的人力资本，但他们面临更高的失业率。高中/中专学历的城镇居民失业率达到6.6%，初中学历的失业率也达到5.2%，而小学学历的失业率仅为2.6%。对比来看，农民工的失业率特征恰

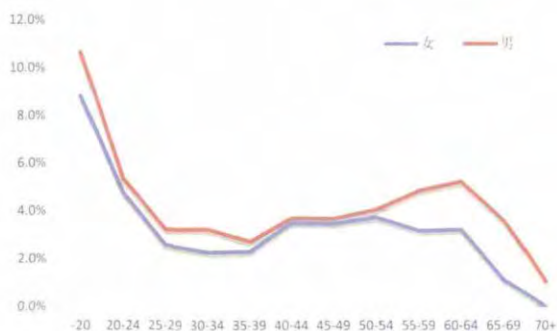


图 13：乡城迁移人口的失业率（分年龄组）

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查。

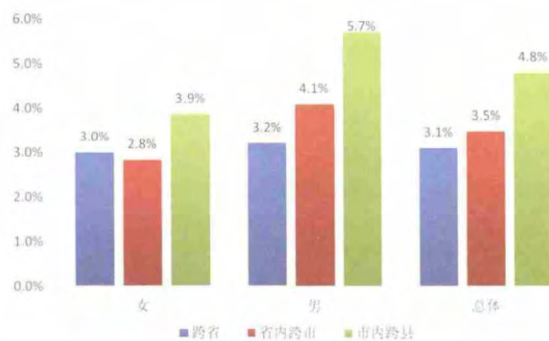


图 14：乡城迁移人口的失业率b（分流动范围）

数据来源：2015年国家卫计委全国流动人口监测调查。

恰相反，受教育水平更低的失业率更高。如何解释城镇居民这种现象呢？关键在于不同群体面对劳动力市场冲击的决策选择不同，初中以下的人员就业能力明显欠缺，相对于农民工又存在更高的保留工资水平，不愿意从事与农民工竞争性的工作，于是更多人员选择直接退出劳动力市场，而初中、高中/中专等中等偏低技能人员具备一定的技能，更倾向于继续在劳动力市场搜寻就业机会，在经济结构调整冲击下表现为更高的失业率。

## 流动人口是否还有劳动供给潜力？

### （一）长期流入带来更稳定的劳动供给

不同居住年限的农民工的劳动参与率差异明显体现在“两端”，在30-50岁之间基本没有差异。50岁以上高龄群体中，流入8年及以上的农民工的劳动参与率仍然能够保持在80%以上，而当年新流入和流入1-3年的农民工劳动参与率明显更低，这意味着在农村剩余劳动力枯竭的情况下，即便高龄农村人口勉强转移出来，也并不能真正转化为有效劳动供给。相反地，同样高龄的长期稳定居住在城市的流动人口，经过多年的积累，能够有条件继续活跃在劳动力市场。若能通过推动深化户籍改革和公共服务均等化，鼓励流动人口在城市里稳定居住，积累经济、政治、人力资本等资源，从而更好地融入城市，将有助于提升流动人口的长期就业能力，更充分地释放流动人口劳动供给潜力。

### （二）二代青年流动人口融入

## 劳动力市场

流入时间更长的青年农民工劳动参与率明显更低、失业率更高，而当年新流入和流入1-3年的青年农民工的劳动参与率更高、失业率更低。这主要归因于30岁以下的长期流入农民工已经并非第一代农民工，大多是二代农民工或流动家庭随迁子女，他们在城市长大、但并没有继续接受高等教育，缺乏必要的就业能力，游离在劳动力市场边缘。流入8年及以上的20岁以下农民工劳动参与率仅为48%，而当年新流入人员的劳动参与率高达94%。失业率恰恰相反，流入8年及以上的20岁以下农民工失业率高达17.8%，而当年新流入人员的失业率仅为6.8%。

### （三）将育龄妇女从家庭照料中释放出来

女性流动人口的劳动参与率曲线并非一个完整倒U型曲线，而要经历一个育龄阶段的明显波动。20岁之后开始进入女性生育阶段，流动人口中举家搬迁比例较少，上一代父母大多在家乡，难以提供子女照料活动，不得不投入精力照料孩子，导致劳动参与率出现显著下降。2015年农民工女性劳动参与率从20岁的90%快速下降到29岁的75%，之后才开始缓慢恢复，逐步缩小与男性农民工之间的差距。

### （四）高龄农民工就业意愿转变为现实

高龄农民工的劳动参与意愿较强，但由于人力资本折旧逐渐难以适应市场需求，导致就业率下降、失业率上升。从就业率来看，农民工从50岁开始明显下降，尤其是女性农民工下降更快，50-54岁、55-59岁女性农民工就业率分别下降到77%和56%。失业率显著上

升，50-54岁接近4%，55-59岁达到4.2%，其中，男性农民工劳动参与意愿更强，失业率也更高，55-59岁男性农民工失业率达到4.8%，60-64岁失业率更是达到5.2%。对于希望参与劳动力市场但又面临就业困难的群体，正是潜在劳动力源泉，关键要通过提升他们的就业技能，以适应经济转型需求，将他们稳定在劳动力市场中。

### （五）更大范围的流动带来更充分的就业

流动模式与劳动力供给之间存在显著关联。跨省迁移人员的劳动参与率高达90%，高于省内跨市迁移人员的88%，更要高于市内跨县迁移人员的85%。失业率也表现出类似特征，跨省迁移人员的失业率相对最低，仅为3.1%，而市内跨县的失业率达到4.8%，其中男性失业率达到5.7%。尽管新型城镇化战略更倾向于支持农民工在本地转移就业，将中小城镇作为发展重点，但事实表明，本地城镇化与劳动力资源配置和劳动供给潜力存在一定的矛盾。

## 如何将劳动供给潜力转变为现实？

劳动供给潜力不会轻易地自动转变为实际劳动供给，政策部门需要瞄准关键群体和目标对象，采取有针对性的政策工具和手段。城镇居民有条件成为劳动供给潜力的主要来源，要重点抓住以下几个关键点：

一是激活“4050”人员的宝贵资源。通过改革和完善退休制度激励“4050”人员参与劳动力市场，尤其要严格规范提前退休行为，在正式实施延长退休年龄之前，统一

表1：挖掘劳动供给潜力的主要方向和政策措施

	劳动供给的特征比较	劳动供给的潜力来源	优先选择的政策工具
城镇居民	劳动参与率较低	4050人员	改革退休和养老政策、积极的劳动力市场政策
	就业率较低	青年人员	技能培训、再教育、鼓励自主创业和灵活就业
	失业率较高	就业困难人员	就业援助、技能培训、公共部门就业岗位创造
	工作时间较短	老年人员	灵活的劳动力市场政策、完善税收社保政策
流动人口	劳动参与率较高	长期稳定流入	深化户籍制度改革、公共服务均等化
	就业率较高	二代流动青年	改革教育政策、技能培训、失业保险覆盖
	失业率较低	育龄流动妇女	完善社区公共服务、鼓励举家迁移
		高龄农民工	就业援助、技能培训、广泛的公共服务支持
		跨区迁移	完善城镇化战略、消除劳动力流动障碍

法定退休年龄（60周岁），这一政策调整短期来看对女性影响更大，可以考虑采取弹性措施，确定一个最低享受养老金待遇的年龄（如55周岁），但养老金水平要进行约束。二是稳定和扩大城镇青年人员就业。城镇青年是挖掘“第二次人口红利”的关键，积极有效的政策包括加强高中阶段的普通教育、职业教育以及技能培训，依托“大众创新、万众创业”战略鼓励青年创业带动就业，继续深化教育体制的改革，解决教育与劳动力市场脱节问题。三是努力将就业困难人员转变为劳动力资源。社会政策托底同样要坚持就业优先原则，尽可能地将支持对象成功地送回到劳动力市场，优先选择是加强就业援助、技能培训等政策支持，辅之有效的失业保险和最低生活保障制度。在实施积极的就业政策时，不能采取一般性的政策手段，需要瞄准具体的人群，根据他们的实际需求设计政策工具。四是鼓励有就业意愿的老年人返回劳动力市场。对于具备良好的人力资本水平和就业竞争力、希望继续通过就业活动改善生活质量的老年人，应该为其创作良好的

就业环境，完善劳动合同、社会保险以及个人所得税等政策，消除他们进入正规就业部门的制度性障碍。

流动人口的劳动供给似乎接近饱和状态，但通过加快户籍制度改革、调整城镇化发展战略、完善公共服务均等化等政策引导，仍然有进一步挖掘劳动供给的空间，要重点抓住以下几个关键点：

一是深化户籍制度改革引导流动人口长期稳定居住。进一步放松中小城市的落户门槛、降低大城市积分制的门槛，加快推进公共服务均等化，尤其是增强流动人口子女教育的包容性，为流动人口营造良好的就业和创业环境，尽最大努力鼓励流动人口留本地长期居住和就业。二是加强新成长流动青年的技能培训和就业保护。通过教育补贴等干预措施，鼓励二代流动青年继续接受基础素质教育、职业教育和高等教育，在城市面向流动人口开展短期和中长期技能培训，支持青年农民工开展创业，根据流动人口和社区规模等情况，整合公共资源，基于社区平台面向青年农民工提供就业、继续教育、技能培训、卫生健康等综合性服务。三是完善

社区服务引导育龄流动妇女返回劳动力市场。以流动人口社区为平台，加强基础设施建设，增强托儿和学前儿童服务，提供生育健康咨询和健康教育活动，搭建流动人口子女照料的互助平台，加强对育龄流动妇女的就业保护，企业用工监督管理面对城镇本地女性职工和流动人口女性职工要一视同仁。四是将高龄农民工纳入城镇就业援助体系。尽快将流动人口中“4050”人员纳入城镇困难人员就业支持体系中，流动人口的就业意愿更强、保留工资水平更低，通过技能培训和就业援助更容易激励他们继续活跃在劳动力市场中。五是完善城镇化战略引导流动人口跨区自由流动。面向大城市的跨区转移能够带来更充分的就业，有利于提高劳动参与率和就业率，在推进新型城镇化战略过程中，应该妥善处理好人口布局与经济效率之间的关系，进一步消除劳动力流动的障碍，鼓励农村流动人口向更具有生产率的区域和城市自由流动，通过效率提升释放劳动供给潜力。

作者单位：中国社会科学院人口与劳动经济研究所