

# 制度环境、人力资本配置与生产性服务业发展

葛晶 刘瑞明

**摘要:** 在中国经济增长方式转变的关键期,推动生产性服务业发展具有重大战略意义。生产性服务业作为知识密集型和知识密集型产业,其发展不仅依赖于人力资本积累,更取决于人力资本的配置结构。而制度环境作为塑造社会激励结构、引导人力资本配置的决定性因素,对生产性服务业发展具有重要影响。通过拓展威廉姆森的治理机制分析框架,形成“制度环境-激励结构(治理机制)-人力资本配置-生产性服务业发展”的逻辑链条,可从“包容性制度”和“汲取性制度”两大方面,探究生产性服务业发展所需的制度条件。进一步分析表明,中国经济转型期存在的制度障碍制约了人力资本合理配置和生产性服务业的发展。这一研究对于推动中国生产性服务业发展、加速经济发展方式转变具有重要的启示意义。

**关键词:** 制度环境; 人力资本; 生产性服务业; 行业壁垒; 空间壁垒

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.01.020

## 一、引言

随着中国经济内部结构性矛盾日益凸显,以及全球新一轮产业变革的持续深化,中国迫切需要从以资本、劳动力等传统要素投入为主导的“数量型增长”,转向以知识要素投入和创新为核心动力的“质量型增长”<sup>①</sup>。作为一种知识和技术密集型产业,生产性服务业是向社会生产注入人力资本和知识要素的关键渠道,其发展程度直接关系到中国经济转型的进程,具有重要的战略意义<sup>②</sup>。在此背景下,党的二十大报告明确提出“构建优质高效的服务业新体系,推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合”<sup>③</sup>,党的二十届三中全会强调“推进生产性服务业高质量发展”<sup>④</sup>,党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》进一步强调“推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸”<sup>⑤</sup>,旨在通过为生产活动提供高质量的中间服务,保障生产过程的连续性,促进技术进步和提高生产效率。

然而,当前我国生产性服务业的发展进程还相对滞后。第一,在总量上与发达经济体相比存在着较大差距。根据国家统计局数据,2023年我国规模以上生产性服务业企业实现营业收入119万亿元,

**基金项目:** 北京市社科基金青年项目“服务于北京市新质生产力发展的人才配置优化研究”(24JJC024);国家自然科学基金青年项目“垂直生产网络中的选择性产业政策:社会福利、有效边界与政策优化”(72403229);国家社科基金重大项目“中国特色政策试点机制研究”(20&ZD118)。

**作者简介:** 葛晶,中国地质大学(北京)经济管理学院副教授(北京 100083; gejing0627@cugb.edu.cn);刘瑞明(通讯作者),中国人民大学国家发展与战略研究院教授(北京 100872; liurui ming@ruc.edu.cn)。

① 郭克莎:《突破结构性制约的中国探索与创新》,《中国社会科学》2022年第10期。

② 韩峰、阳立高:《生产性服务业集聚如何影响制造业结构升级?——一个集聚经济与熊彼特内生增长理论的综合框架》,《管理世界》2020年第2期;陈梦根、侯园园:《中国经济增长动力结构变迁:2000—2019》,《经济研究》2024年第1期。

③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第30页。

④ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第12页。

⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,北京:人民出版社,2025年,第10页。

三年年均增长率达到12.1%，有效提升了制造业生产效能。但是生产性服务业对GDP的贡献仍然不足20%，发达经济体的这一指标则普遍超过40%<sup>①</sup>。第二，在结构上存在高端核心技术领域发展滞后、复合型专业型人才短缺等多重问题。例如，在计算机辅助设计(CAD)等核心研发设计类工业软件领域，中国的国产化率仅为5%，凸显出关键技术对外依赖程度较高的问题<sup>②</sup>。为充分发挥生产性服务业在驱动制造业创新增长中的关键作用，加快经济发展方式转变、实现高质量发展，深入探究生产性服务业的驱动因素、主要障碍及发展路径显得尤为迫切。

人力资本作为知识和技术的核心载体，是创新活动的关键要素，在生产性服务业发展中发挥着不可或缺的支撑作用。一方面，生产性服务业的产品供给高度依赖人力资本的专业知识和创造力。人力资本有助于新理念、新方法和新技术的产生，从而打破旧的均衡、建立新的均衡，以“创造性破坏”的方式不断提高产品供给效率和供给质量<sup>③</sup>。另一方面，人力资本集聚能够加速企业间的信息交流、技术模仿与协同创新，形成知识溢出效应，进而带动整个产业的快速发展<sup>④</sup>。

不难看出，人力资本积累是生产性服务业发展的必要条件，如果没有充足的人力资本存量作为基本支撑，生产性服务业是难以实现快速发展的。但是，人力资本积累并非生产性服务业发展的充分条件。人力资本对生产性服务业发展的促进作用，在很大程度上取决于其配置结构。这主要是因为，人力资本既可能参与生产性活动，推动产业发展；也可能涉足非生产性活动，如寻租，对生产性服务业发展产生负面影响<sup>⑤</sup>。在生产性活动中，人力资本又既可能扮演创新角色，充分释放出知识载体和创新的作用，也有可能仅仅扮演常规角色，成为普通劳动力的替代。可见，剖析人力资本在不同经济活动之间选择的激励，是理解其对生产性服务业发展的作用的关键。而制度环境，也即一个国家或地区中规范人类互动行为的正式的规则(如法律、法规、产权)和非正式的约束(如规范、惯例、文化)的总和，作为经济活动的基础，在激励和约束个体行为上具备决定性的作用。鉴于此，本文对威廉姆森(Oliver E. Williamson)构建的“制度环境-治理机制-经济绩效”分析框架进行拓展，揭示制度环境如何通过影响人力资本配置而对生产性服务业发展产生决定性作用，在此基础上总结归纳中国转型期生产性服务业发展的制度障碍，并提出针对性对策建议。

## 二、生产性服务业发展的制度条件：基于人力资本配置的视角

根据威廉姆森的“制度环境-治理机制-经济绩效”分析框架，社会经济的发展过程具有鲜明的层次性：第一层和第二层分别是作为人类“游戏规则”的非正式制度和正式制度；第三层是治理机制，表示微观主体在特定制度下为了组织生产、促成交易，沿着交易费用最小化的路径而形成的契约、组织和规则安排；第四层则是资源配置，体现了制度环境与治理机制的结果<sup>⑥</sup>。在此框架下审视生产性服务业的发展可以发现，制度环境作为顶层驱动因素，是提升生产性服务业发展水平的根本。治理机制由制度环境所塑造，是连接制度环境与生产性服务业发展的“桥梁”。不同的治理机

① 黄奇帆：《加强生产性服务业将推动我国经济的高质量发展》，[https://business.sohu.com/a/732192134\\_100160903](https://business.sohu.com/a/732192134_100160903)，访问日期：2025年11月1日。

② 刘志彪、王兵：《我国生产性服务业发展的现状、存在的问题及建议》，[https://mp.weixin.qq.com/s/oU1LTkX5uk5Ee1\\_3E3r68Q](https://mp.weixin.qq.com/s/oU1LTkX5uk5Ee1_3E3r68Q)，访问日期：2025年11月1日。

③ Aghion P., Howitt P., “A Model of Growth Through Creative Destruction”, *Econometrica*, 1992, 60(2), pp. 323-351; Aghion P., Akcigit U., Howitt P., “The Schumpeterian Growth Paradigm”, *Annual Review of Economics*, 2015, 7, pp. 557-575.

④ Ellison G., Glaeser E. L., “Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: A Dartboard Approach”, *Journal of Political Economy*, 1997, 105(5), pp. 899-927.

⑤ Baumol W. J., “Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive”, *Journal of Business Venturing*, 1996, 11(1), pp. 3-22.

⑥ Williamson O. E., *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press, 1996, pp. 322-348.

制对应着不同的社会激励结构,进而决定了人力资本流向何种部门、何种职业,因而也是需要重点分析和厘清的环节。

对于制度环境,新制度经济学中的“国家理论”指出,政府在经济社会发展中往往具有双重属性。一方面,政府为了获得持续稳定的税收,有动力提供产权保护、契约执行等公共品,通过维护市场秩序来促进长期经济增长,从而催生出“包容性制度”;另一方面,政府也有可能为了保护特定集团的利益而建立“汲取性制度”<sup>①</sup>。一个国家的制度是更偏向于包容性还是汲取性,主要取决于政府能力、历史文化等因素。鉴于此,可对威廉姆森的分析框架进行拓展,从“包容性制度”和“汲取性制度”两个方面,搭建制度环境通过人力资本配置影响生产性服务业发展的分析框架(如图1所示)。

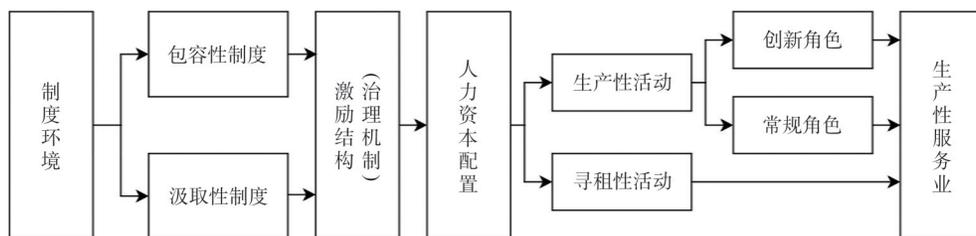


图1 分析框架  
(资料来源:作者自制)

### (一)生产性服务业发展的核心驱动力:人力资本的知识载体属性

生产性服务业主要包括金融、物流、信息技术服务、研发设计等多个创新密集型领域。这些领域的发展,高度依赖于人力资本所承载的知识,以及将这些知识转化为生产力的能力。例如,在金融领域内,随着金融科技的快速发展,行业竞争日趋激烈。那些精通复杂金融模型、大数据、人工智能算法等前沿技术的量化分析师已成为金融企业维持产品收益率的核心资产。在物流领域内,数字化、智能化转型不断深化,企业之间在物流效率、运营成本等方面的竞争也在不断加强,这就要求供应链管理者在传统物流规划、物联网技术、智能仓储管理系统等方面拥有更高水平的知识储备和实践能力。总体而言,人力资本对生产性服务业发展的必要性主要体现在以下三个方面:

第一,人力资本是创新思维和探索精神的主要承载者。个体的专业知识与创造力对于生产性服务进行产品创新至关重要。从供给来看,具备高人力资本的个体参与技术研发有助于直接推动行业新产品和新服务的产生。从需求来看,作为生产性服务业主要服务对象的制造业,同样需要具备高人力资本的个体来实现对新知识、新技术的高效应用<sup>②</sup>。因此,无论是供给端还是需求端,都需要大量的人力资本作为支撑,并通过相互作用共同推动生产性服务业创新发展。

第二,人力资本是服务质量与服务效率的重要保障。个体所具备的专业知识、实践经验等在生产性服务业提升服务产品质量的过程中是不可或缺的。此外,个体所具备的管理才能还有助于优化服务流程、提升运营效率,从而持续增强企业的核心竞争力。例如,在审计行业,审计服务的对象十分广泛,不同服务对象往往拥有着不同的审计需求,而由于不同审计报告所反映的信息和数据来源存在很大的差异,这就需要拥有高水平人力资本的从业者来提供多样化和个性化的产品<sup>③</sup>。

第三,人力资本在知识的传播、吸收与应用中扮演着关键角色。随着社会进入数字化时代,知识

① Acemoglu D., Robinson J. A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Business, 2012, pp. 70-95.

② 刘奕、夏杰长、李焱:《生产性服务业集聚与制造业升级》,《中国工业经济》2017年第7期。

③ 蒋尧明、唐衍军:《会计师事务所的执业特征、智力资本与治理机制——基于进入权理论视角的研究》,《当代财经》2016年第10期。

产生、传播、更新速度大幅提高,对于企业的创新速度、创新质量也提出了更高的要求。具备高人力资本的个体普遍拥有更为强大的学习能力和适应能力,能够迅速掌握并应用新技术、新模式,从而帮助企业实现管理和产品与时俱进,在市场竞争中存活下来。除此之外,具备高人力资本的个体作为知识载体,通过知识分享实现知识在组织内部的传递与应用,进而通过知识溢出效应带动整个生产性服务业的发展<sup>①</sup>。

## (二)人力资本如何促进生产性服务业发展:从总量规模到配置结构

然而,若要推动生产性服务业发展,需要一定的人力资本存量作为支撑,但这并不意味着人力资本积累一定能够促进生产性服务业的发展。自人力资本理论建立以来,尽管人力资本积累对经济发展的重要作用几乎成为共识,但越来越多的学者发现,即便是拥有大体相同人力资本存量的经济体,也可能存在着巨大的经济发展差距。Jones和Romer在详细考察20世纪各个经济体的增长差距后指出,在经济发展的过程中,重要的不仅仅是人力资本积累,还有人力资本配置<sup>②</sup>。

1. 人力资本在生产性与寻租性活动间的配置。熊彼特归纳总结了创新的主要方式,包括发明新的商品、采用新的生产方法、开发新的生产要素和开辟新的市场等。这些创新行为都是生产性的,有助于增进社会福利。然而,现实中具备高人力资本的个体还可能从事非生产性的活动<sup>③</sup>。个体对自身才智或精力的分配取决于社会激励结构,如果激励结构更加偏向于生产性活动,个体往往更倾向于将才智用于此类活动,其行为将有助于打破原有的经济均衡,创造新的价值,进而对社会福利产生积极影响。而当激励结构更加偏向于寻租性活动时,个体则往往更加偏向于将才智用于攫取存量财富,也就难以增进社会福利<sup>④</sup>。人力资本寻租对社会福利的危害还体现在对生产性活动的挤出效应上。一方面,寻租活动普遍具有规模经济特征,随着寻租人数的增多,寻租的平均成本也越来越小。因而,寻租存在着一种“自我强化”效应,小范围的寻租可能发展成为大面积的寻租,从而产生极高的社会成本<sup>⑤</sup>;另一方面,寻租活动的租金可能来自对生产性活动收益的攫取,从而导致更多的人力资本由生产性活动转向寻租性活动,引发人力资本配置的严重扭曲和社会福利损失<sup>⑥</sup>。

2. 人力资本在创新角色和常规角色间的配置。即便个体没有参与寻租,而是进入了生产性领域,其创新属性的释放仍然依赖于其所扮演的角色。个体在生产性活动中所扮演的角色可能是创新性的,也可能是常规性的。前者主要指那些能够推动技术前沿、创造新商业模式的创新性角色,后者则主要指普通劳动力的替代。个体在生产性活动中充当常规角色会浪费其创新潜力。其中,最为典型的例子就是人力资本在创业和就业间的配置问题。创业是促进创新、推动经济增长的核心引擎之一,而由具备更高人力资本的个体所创办的企业,往往展现出更强劲的竞争力<sup>⑦</sup>。具体而言,人力资本较高的个体,其认知能力更强,在信息处理和学习技能、应对周围环境等方面表现更为出色,更善于应对创业中的复杂问题,从而释放巨大的创新活力<sup>⑧</sup>。此外,具备较高人力资本的个体普遍接受过更高质量

① Ellison G., Glaeser E. L., “Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: A Dartboard Approach”, *Journal of Political Economy*, 1997, 105(5), pp. 899-927.

② Jones C. I., Romer P. M., “The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2010, 2(1), pp. 224-245.

③ 需要说明的是,生产性活动与寻租性活动并非泾渭分明,现实中许多寻租行为恰恰寄生于生产过程之中。

④ Baumol W. J., “Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive”, *Journal of Business Venturing*, 1996, 11(1), pp. 3-22.

⑤ Murphy K. M., Shleifer A., Vishny R. W., “The Allocation of Talent: Implications for Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 1991, 106(2), pp. 503-530; Murphy K. M., Shleifer A., Vishny R. W., “Why is Rent-seeking so Costly to Growth?”, *American Economic Review*, 1993, 83(2), pp. 409-414.

⑥ Acemoglu D., “Reward Structures and the Allocation of Talent”, *European Economic Review*, 1995, 39(1), pp. 17-33.

⑦ Queiró F., “Entrepreneurial Human Capital and Firm Dynamics”, *Review of Economic Studies*, 2022, 89(4), pp. 2061-2100.

⑧ Djankov S., Miguel E., Qian Y., et al., “Who are Russia’s Entrepreneurs?”, *Journal of the European Economic Association*, 2005, 3(2-3), pp. 587-597.

量的正规教育,在制定创业计划和战略上具有优势,能够更好地把握创业机会,实现高水平的竞争<sup>①</sup>。因此,如果一个社会具备高人力资本的个体更倾向于选择就业而非创业,即选择一个相对常规性的职业路径,创新活力必然受到损伤。那么,是什么影响了人才在创业和就业之间的选择决策呢?主要因素在于创业的预期收益和放弃就业的机会成本的相对大小。尽管人力资本与创业所需的多重能力高度正相关,但由于高能力的人才同样更容易获得良好的工作机会,放弃就业的机会成本可能是更为重要的影响因素<sup>②</sup>。如果市场竞争相对公平,潜在的进入企业有机会与在位企业获得相同的甚至更高的利润,那么个体承担创新角色(如创业)的意愿往往较高;相反,如果市场存在较高的进入壁垒,进入在位企业能够获得更高的工资水平,个体的创业意愿往往较低。

### (三)社会激励结构的塑造:制度的决定性作用

个体选择进入何种部门、何种职业主要取决于这些部门和职业之间的相对报酬,即激励结构。激励结构则是在特定制度下形成的组织、契约等治理机制的一个重要表现形式。所以,选择了什么样的治理机制,往往就决定了什么样的激励结构,而其根本则取决于制度环境。

1. 包容性制度对激励结构的影响。包容性制度的核心特征是强有力的产权保护、公正的法律体系、允许并鼓励市场自由进入等。在这种制度下,大多数人都能够获得平等的经济机会,个体获得的报酬主要取决于其努力和才能。可见,包容性制度塑造了一个更加偏向于生产性活动的激励结构,使得人才能够在创业、研发和技术改进等活动中获得相对更高的预期收益。

作为包容性制度的核心要素,完善的产权制度能够通过创造排他性收益预期,引导个体形成进行生产性活动的长期主义取向<sup>③</sup>。在良好的产权保护制度下,人们能够充分享有自身生产活动所创造的价值,从而激励他们投身于生产性活动;反之,如果私人财产无法得到有效保护,少数群体仅凭既得权力便能够从多数群体中窃取到资源和财富,为了最小化交易成本,“政治关系”便会取代“契约合同”,成为保障生产和交易的核心手段,从而抑制了个体参与生产性活动的积极性。这种由产权保护制度差异所带来的社会激励结构的差异,在近代中国和英国的发展对比中得到了充分展示。回溯历史,19世纪的英国凭借较为完善的财产和专利保护制度,使得契约合同能够以较低的成本执行,保障了从长期性的创新活动中获利的可能性。这吸引了大量社会精英群体投身工商业,释放出巨大的创新活力。而同期的中国百姓还在为如何避免私人财产受到侵犯寻求解决方法。特别是,在中国封建主义下,滋生了大量的腐败现象,掌控和执行国家具体事务的地方官僚阶层对私有财产形成了巨大的威胁。在这种制度下,经济运行主要依靠官府的权威和命令,百姓最大的渴望则是求得一官半职,以便从各种形式的经济特权中获得回报<sup>④</sup>。对少数商人而言,让自己或有直接血缘关系的家族成员通过科举考试进入官僚阶层,继而与官僚阶层建立联系便成为短期内降低交易成本的最优路径。可见,当时百姓接受教育的主要目的是进入官僚阶层,这使得社会普遍缺少创新型人才,同样缺乏创新活力。这种由产权制度差异所形成的人力资本流向分化,是导致中国与西方社会呈现巨大发展差距的重要原因。

上述分析表明,发挥人力资本对生产性服务业发展促进作用的关键之一是构建良好的产权保护制度。其中,知识产权保护制度无疑是重中之重。从生产性服务业的生产特点来看,一方面,生产性服务业以创意、知识等无形要素为核心投入变量;另一方面,其产品具有高固定投入、低边际成本以及

① Ucbasaran D., Westhead P., Wright M., “Opportunity Identification and Pursuit: Does an Entrepreneur’s Human Capital Matter?”, *Small Business Economics*, 2008, 30, pp. 153-173.

② 葛晶、王满仓、李勇:《金融抑制、行业垄断与高学历创业》,《经济动态》2018年第12期;Hacamo I., Kleiner K., “Forced Entrepreneurs”, *Journal of Finance*, 2022, 77(1), pp. 49-83.

③ Alchian A. A., “Some Economics of Property Rights”, *Politico*, 1965, 30(4), pp. 816-829.

④ Baumol W. J., “Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive”, *Journal of Business Venturing*, 1996, 11(1), pp. 3-22.

易于被模仿复制的特征。如果这些要素投入和产品得不到合理的定价和保护,市场交易成本将大大增加,创新激励也将难以持续。知识产权保护通过赋予创新者排他权,确保其拥有稳定的研发投资回报,是激励生产性服务业良性发展的关键制度安排<sup>①</sup>。在当今的数字时代,知识产权保护制度对于生产性服务业发展的重要性通过网络效应(服务价值随用户数量增加而提升)被进一步放大。知识产权保护通过保护技术标准和软件等互补性服务,使得企业间的协作和设施共享成为可能。例如,数字平台提供的版权保护有助于激励创作者努力提高在线内容质量,优质的在线内容将吸引用户进入,并通过网络效应大幅提升创作者收益和用户效用,而这又会进一步激发作者的创作热情,形成“内容创新—需求扩大”的正向循环<sup>②</sup>。此外,良好的知识产权保护制度还有助于吸引拥有先进技术的跨国企业进入本土市场,从而激发本土企业的创新发展活力。例如,以《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS协定)为代表的国际知识产权保护框架,为服务企业提供了全球统一的保护标准,显著降低了跨国交易的法律风险,从而激励跨国企业进入新兴市场。先进跨国企业的进入不仅为本土服务业直接带来了前沿技术和管理经验,同时还提升了市场竞争质量,进一步激发本地企业的创新动力。

2. 汲取性制度对激励结构的影响。汲取性制度的核心特征是,私人产权得不到有效保护、市场存在着高昂的进入壁垒、法律和监管体系向少数精英或特权阶层倾斜等。这种制度下的社会激励结构往往更加偏向于寻租性活动。

汲取性经济制度的形成通常与过大的政府权力相关,包括对资源配置的干预,以及管制、处罚、审批等行政权力<sup>③</sup>。一个密切相关的现实案例是,20世纪70年代末,由于石油价格的快速上涨,石油资源丰富国家的财富获得了极大的增长。然而,在随后的20—30年里,这些石油生产国之间却呈现出截然不同的增长路径。背后的原因在于,低增长的石油生产国往往存在着严重的进入管制。进入管制大大提高了人力资本通过提升生产效率或创新效率来参与生产和交易的交易成本,使得通过寻租性活动来获取行政审批的方式更具吸引力,从而形成了以寻租能力而非生产创新能力为标准的竞争规则。由于石油价格上涨大幅增加了石油生产国中管制部门的利润空间,人才主要思考的并不是如何通过生产性活动来获取收益,而是如何与政府建立内部联系,从而获取准入许可以瓜分巨额租金<sup>④</sup>。研究表明,这些陷入“增长停滞”的国家的法治程度和政府效率明显更低,而政府腐败、征用风险和政府违约程度明显更高,经济结构普遍表现为高政府消费、低制造业比重的特征,而那些实现了长期增长的经济体则恰恰相反<sup>⑤</sup>。

此外,公共产权制度是政府部门干预资源配置的常见手段,但关于公共产权的效率始终存在着一定的争议。在一些存在严重信息不对称、外部性等特征的生产领域内,私人产权激励往往会受到扭曲,引发市场失灵,而公共产权则能够相对更好地处理此类问题。但是,公共产权本身存在着一些弊端,大量依赖公共产权会导致市场竞争弱化等问题。公共产权由于缺乏“自然人”所有者,企业经营者缺乏为经营绩效负责的激励,易诱发道德风险。在私人产权下,企业经营者自身承担因经营不善而亏损的风险,那些了解自己没有足够企业家精神的个体会主动退出市场,选出最具能力的个体经营企业就不再是一个难题。公共产权下形成了以政府官员任命为主的经营者选拔机制,由于

① 唐保庆、邱斌、孙少勤:《中国服务业增长的区域失衡研究——知识产权保护实际强度与最适强度偏离度的视角》,《经济研究》2018年第8期。

② Maskus K. E., “The Globalization of Intellectual Property Rights and Innovation in Services”, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2008, 8(3), pp. 247-267.

③ Ebeke C., Omgba L. D., Laajaj R., “Oil, Governance and the (Mis)allocation of Talent in Developing Countries”, *Journal of Development Economics*, 2015, 114, pp. 126-141.

④ Baland J. M., Francois P., “Rent-seeking and Resource Booms”, *Journal of Development Economics*, 2000, 61(2), pp. 527-542.

⑤ Mehlum H., Moene K., Torvik R., “Institutions and the Resource Curse”, *Economic Journal*, 2006, 116(508), pp. 1-20.

信息不对称,政府官员很难识别出哪些人具有足够的的能力胜任该岗位,导致大量“滥竽充数”的个体进入市场<sup>①</sup>。这就会大大降低高经营能力个体被选拔出来的概率,导致人力资本错配。一些学者提出,绩效评价作为另一种治理机制可以有效约束经理人行为,提高公共产权下“选人用人”的效率。但是,在一些情况下,组织需要采用主观评价来捕捉非线性化、专业化程度较高的信息。当主观评价结果与被评价者薪酬、晋升等利益问题高度关联时,下级往往有足够的激励采用建立政治关系、贿赂等非生产性活动的方式来提高上级对其的评价得分,在一定程度上诱使人力资本脱离创新活动,扭曲组织产出<sup>②</sup>。

### 三、制约中国人力资本配置和生产性服务业发展的制度障碍

目前,人力资本配置扭曲问题已成为中国生产性服务业发展的一个重要瓶颈。在中国社会主义市场经济体制完善过程中,部分领域制度包容性尚不充分的问题突出,如行业壁垒仍然存在、空间壁垒未完全消除以及产权制度不完善等,这些因素扭曲了人力资本配置,进而制约了生产性服务业的发展。

#### (一)局部领域仍然存在着不合理的进入壁垒

与发达经济体中人力资本在制造业、批发和零售业、教育业及公共管理等行业均匀分布的格局不同,中国的人力资本一度高度集中于石油、石化、烟草、电信、电力、金融业等市场集中度较高的行业<sup>③</sup>。关于行业集中度与要素配置关系的探讨,可以追溯到“哈佛学派”提出的“市场结构-市场行为-市场绩效”(SCP)理论框架。该理论认为,市场结构决定了市场绩效,集中度较高的市场内部必然存在租金,降低了市场福利。因此,消除租金,优化要素配置,就必须改变集中度过高的市场结构。“芝加哥学派”提出的可竞争性理论则进一步指出,只要市场是自由进入的,即便市场集中度较高,在位企业也无法获得超额利润,也就不会扭曲要素配置。遗憾的是,发展中国家许多企业的高市场份额并非通过市场竞争与效率优势实现,而是依托政府干预形成的行政壁垒。在行政壁垒下,在位企业即便效率低下,仍能凭借行政保护获取租金,但是本身缺乏市场竞争压力和创新动力。不仅如此,其还大大增加了个体通过生产性活动、创新性活动参与生产和交易的交易成本,系统性扭曲了社会激励结构,引导人力资本由生产性活动向寻租性活动、由创新角色向常规角色转变。

近年来,中国政府出台了一系列积极政策以破除各类隐性壁垒,充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用,取得了良好成效。自2018年以来,中国开始全面实施市场准入负面清单制度,要求负面清单以外的领域,各类市场主体皆可依法平等进入。此后,负面清单不断完善,各类事项管理措施不断减少。《市场准入负面清单(2025年版)》中的事项数量和管理措施分别为106项和469项,相较于2018年版本分别减少了45项和112项。此外,中央政府还通过自贸区、外资准入负面清单不断放宽外资进入限制,加强公平竞争市场机制的建立。尽管如此,还需要看到的是,当前部分领域,特别是上游市场仍然存在着一一定的壁垒,有待破除。随着中国改革的进一步深化,中国下游产品市场逐步实现了自由进入,市场集中度较低。但应看到,上游要素市场的市场集中度仍然较高,由少数国有企业把

① 张维迎:《从公司治理结构看中国国有企业改革的成效、问题与出路》,《社会科学战线》1997年第2期。

② Du F., Tang G., Young S. M., “Influence Activities and Favoritism in Subjective Performance Evaluation: Evidence from Chinese State-owned Enterprises”, *The Accounting Review*, 2012, 87(5), pp. 1555-1588; de Janvry A., He G., Sadoulet E., et al., “Subjective Performance Evaluation, Influence Activities, and Bureaucratic Work Behavior: Evidence from China”, *American Economic Review*, 2023, 113(3), pp. 766-799.

③ 中国经济增长前沿课题组:《中国经济增长的低效率冲击与减速治理》,《经济研究》2014年第12期。

控,存在高昂的进入壁垒,形成了上下游非对称竞争的“垂直结构”<sup>①</sup>。在这些壁垒中,一些是涉及国家经济命脉、具有较强自然垄断特征领域下的合理壁垒,另一些则是竞争性环节尚未破除的不合理壁垒。这些不合理的壁垒具有典型的制度包容性不足的特征:在垂直结构中,上游企业市场力量较强,是中间品价格的制定者,而下游企业的市场力量相对较弱,是价格的接受者。上游企业能够凭借其其对中间品的定价权来提高自身利润,但同时也挤压了下游企业的利润,导致上游和下游企业利润形成巨大差距。在这种利润差距转化为相对工资报酬的差距后,便扭曲了激励结构,形成了由上到下逐渐减少的人力资本分布特征<sup>②</sup>。一项研究表明,中国高考成绩更好的学生往往更倾向于选择体制内的工作(含党政机关、事业单位和国有企业),尽管其如果选择创业会有更好的表现<sup>③</sup>。这无疑带来了人力资本与创新性活动之间的错配,不利于生产性服务业的健康发展。

### (二)城乡间、地区间的空间壁垒尚未完全消除

在我国经济转型过程中,区域、城乡间的劳动力市场存在着明显的分割现象,阻碍了人力资本的合理流动与配置优化,并制约了生产性服务业的发展,而户籍制度是其中不可忽视的重要因素<sup>④</sup>。在户籍制度约束下,不同人群仅因身份不同而难以同等地享受基础设施,这偏离了制度的包容性特征,也使得人口在向其他地区转移时面临着高昂的成本。例如:在医疗方面,外来人员难以享受到与本地居民同等的医疗保障待遇,看病就医成本较高且存在诸多不便,这使得人力资本在向其他地区流动时面临着高昂的医疗成本。在教育方面,外来人员子女在入学时可能面临着入学门槛高、学校选择受限等问题,严重影响了其所能够享受到的教育质量。这导致一些外来人员只能选择价格更为昂贵的私立学校,大幅提高了教育成本。在社会保障方面,住房补贴、失业保障等福利政策对外来人员的覆盖不足,导致他们在外地生活缺乏足够的安全感和归属感<sup>⑤</sup>。对于低人力资本个体,这些高昂的流动成本直接限制了其流动的可能性,即便是对于高人力资本个体,由于他们常常受雇于国有单位,人员流动需要单位的层层审批,流动性依然会受到极大的约束。

流动性限制极大地提高了人力资本跨区域配置的交易成本。许多拥有良好人力资本的个体,即便在当地难以找到与自身能力相匹配的工作,也没有动力向发达地区流动,最终只能被迫从事一些低技能、低附加值的工作,这造成了人力资本的浪费。与之相对应的是,尽管发达地区的生产性服务业发展水平更高,对人力资本有着更大的需求,但普遍面临着供给不足的问题,从而制约了其发展。这种制度性障碍,直接导致了人力资本无法向生产率更高的地区和产业集聚,从而削弱了知识溢出效应,抑制了生产性服务业的整体发展。此外,现代经济增长依赖于高技能与低技能劳动力的互补性<sup>⑥</sup>。高技能的人力资本在集聚中发挥创新效应,促进分工不断细化,产生对低技能劳动力的需求。户籍制度阻碍了低技能劳动力向发达地区流动,导致这些地区的低技能劳动力供给不足,从而抬高高技能劳动力的生活成本。当劳动者在发达地区的生活成本超出了其所能够获得的收益时,便会引发人力资本流失,因削弱人力资本集聚而制约生产性服务业的发展<sup>⑦</sup>。

### (三)各类产权制度有待进一步完善

近年来,中国的生产性服务业取得了长足发展,但对核心技术掌握不足,特别是高端领域缺乏自

① 刘瑞明、石磊:《上游垄断、非对称竞争与社会福利——兼论大中型国有企业利润的性质》,《经济研究》2011年第12期。

② 纪雯雯、赖德胜:《人力资本配置与中国创新绩效》,《经济学动态》2018年第11期。

③ Bai C. E., Jia R., Li H., et al., “Entrepreneurial Reluctance: Talent and Firm Creation in China”, *The Economic Journal*, 2025, 135(667), pp. 964-981.

④ 刘瑞明、杨冰岩:《全国统一大市场构建的突出问题与破解思路》,《社会科学辑刊》2022年第6期。

⑤ 刘贯春、张晓云、邓光耀:《要素重置、经济增长与区域非平衡发展》,《数量经济技术经济研究》2017年第7期;杨志才、柏培文:《要素错配U型趋势的决定因素——来自中国省际面板数据的证据》,《中国经济问题》2019年第5期。

⑥ Glaeser E. L., Lu M., “Human-capital Externalities in China”, *NBER Working Paper*, 2018, No. 24925.

⑦ 钟粤俊、陆铭、奚锡灿:《集聚与服务业发展——基于人口空间分布的视角》,《管理世界》2020年第11期。

主技术优势。可以说,中国的生产性服务业仍然处于价值链相对中低端的位置,能够获得的附加值和利润都较低,对人力资本等重要创新要素的吸引力也就较弱,容易陷入“低端锁定”之中<sup>①</sup>。

对于中国生产性服务业的“低端锁定”问题,大量研究强调关键堵点之一在于科技创新的“最后一公里”——科技成果的定价与转化<sup>②</sup>。2004—2023年,中国专利申请量从35.4万件增至556.2万件,年均增速超18%。截至2024年年底,中国国内发明专利有效量达475.6万件,成为全球首个突破400万件的国家。然而,绝大多数的专利都被“锁在了抽屉里”,未能有效转化成为实际的生产力。特别是,高校和科研院所作为专利发明的重要供给主体,发明专利的产业转化率长期不足5%,不利于生产性服务业的创新发展。其主要原因在于,发明专利产权界定不清晰<sup>③</sup>。高校和科研院所作为国有单位,其研发人员产生的职务发明专利原则上属于国有资产,但现行制度对“职务发明”与“非职务发明”的界定存在法律模糊地带。研发人员既缺乏对专利的控制权(如自主决定转化方式),也无法享有剩余索取权(如技术入股收益),导致科技成果转化激励不足。在产权归属不清晰的条件下,为了规避“国有资产流失”的风险,绝大多数高校和科研院所会基于研发投入的成本法,而非基于市场价值的收益法进行定价<sup>④</sup>。在成本法下,科研人员的人力资本作为科技创新最为重要的投入品,由于其不可计量性,加之科研界长期以来的“轻人重物”传统,科技成果的定价往往处于被低估的扭曲状态。这使得研发人员无法给出科技成果合理的预期估值,大大增加了科技成果转化的交易成本,削弱了其进行科技成果转化的动力。最终,研发人员更加倾向于从事那些易于发表和申请专利的课题研究(创新角色向常规角色转变),而忽视了企业的实际需求,不利于生产性服务业向中高端迈进。

与中国生产性服务业“低端锁定”密切相关的另一个制度性因素,是知识产权保护制度的不完善。第一,中国知识产权立法起步较晚,目前仍然存在着系统性不强、新兴领域立法缺失等问题。例如,针对数据产权的系统性法律暂时空缺,实践中普遍面临着数据主体不清、范围不清和限制不清的问题<sup>⑤</sup>。第二,中国知识产权执法效率低且进步缓慢。例如,缺少严格有效的执法规则,使得地方保护主义盛行;维权举证困难、审理周期过长导致维权成本过高,而损害赔偿额度又相对偏低,受害者的经济损失往往难以得到弥补。这些问题直接引发了大量的知识产权纠纷<sup>⑥</sup>。根据中国欧盟商会与罗兰贝格联合发布的《商业信心调查(2018)》,受访企业中约60%的企业遭遇过知识产权侵权,18%的企业频繁遭遇知识产权侵权。更加令人担忧的是,在中国向创新驱动型增长方式转变的过程中,知识产权侵权问题呈现出不断加剧的趋势。据统计,2012年中国的专利产权纠纷新增案件年均约1000件,2018年已经达到了33976件,年均增长率超过60%<sup>⑦</sup>。在不完善的知识产权保护制度下,企业通过高额研发投入才产生的创意和想法,往往会被竞争者以相对较低的成本模仿和利用,导致行业产品呈现出极高的相似度。为了争夺市场份额,企业被迫实施“价格战”,使得创意、想法的市场价格被扭曲,难以获得合理回报。当企业的预期利润普遍难以实现时,人力资本承担创新角色的意愿也就会大幅降低。反过来看,企业如果预期到创新成果难以得到保护,自然缺乏足够的动力进行研发投入,进一步

① 夏杰长、徐紫嫣、袁航:《中国生产性服务业嵌入全球价值链:影响因素、现实挑战与策略选择》,《改革》2024年第10期。

② 亢延锟、郭家宝、胡志安等:《创新驱动、激励机制与高校科技成果转化——以省部共建国家重点实验室为例》,《管理世界》2025年第3期。

③ 刘瑞明、金田林、葛晶等:《唤醒“沉睡”的科技成果:中国科技成果转化的困境与出路》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

④ 易巍、龙小宁:《中国版 Bayh-Dole Act 促进高校创新吗?》,《经济学》(季刊)2021年第2期。

⑤ 张新宝:《论作为新型财产权的数据财产权》,《中国社会科学》2023年第4期。

⑥ 曹文泽、王迁:《中国知识产权法制四十年:历程、特征与展望》,《法学》2018年第11期。

⑦ 黎文靖、彭远怀、谭有超:《知识产权司法保护与企业创新——兼论中国企业创新结构的变迁》,《经济研究》2021年第5期。

加剧产品同质化和价格竞争,导致整个行业陷入低水平的价格竞争。

#### 四、结论及对策建议

推动生产性服务业发展是中国实现高质量发展和中国式现代化的必由之路。生产性服务业承担着向社会生产环节注入人力资本和知识要素的重要功能,其发展离不开人力资本的有力支撑。相较于人力资本积累,人力资本配置可能是制约生产性服务业发展和经济增长更为关键的因素,而优化人力资本配置依赖于良好的制度建设。本文将威廉姆森的治理机制分析框架拓展为“制度环境-激励结构(治理机制)-人力资本配置-生产性服务业发展”,从“包容性制度”和“汲取性制度”两大方面,深入分析了人力资本促进生产性服务业发展的制度环境条件,并在此基础上剖析了中国转型期制约人力资本配置优化和生产性服务业发展的制度性障碍。

根据研究结论,生产性服务业的发展依赖于人力资本配置优化,而人力资本的配置则取决于制度环境所塑造的激励结构。在中国经济转型升级背景下,部分制度的包容性尚不充分,主要表现为:局部领域仍然存在着不合理的进入壁垒,城乡间、地区间的空间壁垒尚未完全消除,各类产权制度有待进一步完善。这些制度障碍共同导致了人力资本向生产性活动、创新性活动流动的动力不足,阻碍了生产性服务业长期持续发展。因此,推动生产性服务业发展的根本出路在于,坚定不移地深化市场化改革,建立包容性制度,破除汲取性制度,形成鼓励创新的治理机制和激励结构,建立完善的人力资本市场化定价体系和高阶人才供应链。对策建议如下:

第一,坚持分类改革原则,逐步破除行业壁垒,通过塑造合理的社会报酬结构,引导人力资本向创新角色转变,促进生产性服务业发展。党的二十届三中全会强调,“推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革”<sup>①</sup>。因此,在自然垄断行业的垄断环节,应保持国有资本的支配地位;在竞争性环节,应放开民营资本进入,加强市场竞争;在非自然垄断行业,应全面落实准入负面清单制度,废除所有非必要的、隐性的准入门槛,建立“非禁即入”的审查新常态。

第二,加快户籍制度改革,逐步破除人力资本流动的空间壁垒,推动人力资本和生产性服务业集聚,实现良性循环发展。除北京、上海等个别超大城市外,全面取消其他大、中、小城市的落户限制,以包括租赁在内的合法稳定住所和稳定就业为基本落户条件;对于超大城市,优化积分落户制度,建立与社保缴纳年限、个人纳税额度挂钩的“高速通道”,并为生产性服务业急需的技术人才、创新人才额外加分,同时加快建立统一的社会保障体系,推行异地就医结算制度,放宽外来人员子女入学条件;大力推进教育、医疗、养老等基本公共服务均等化,建成统一、开放、竞争、有序的人力资源市场。

第三,完善产权保护制度,激发人力资本创新活力,推动生产性服务业向价值链高端攀升。深化科技成果产权改革,推广科技成果权属混合所有制改革,将职务科技成果产权部分界定到个体,促进人力资本和科技成果定价回归其真实价值。此外,加快完善知识产权立法,优化知识产权执法。引入并落实惩罚性赔偿制度,将赔偿标准与侵权方的非法获利额或被侵权方的实际损失额直接挂钩,大幅提高侵权成本。尽快进行数字产权立法,深化知识产权司法审判体制改革,提高对知识产权侵权行为的惩罚力度。

<sup>①</sup> 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,第7页。

## **Institutional Environment, Human Capital Allocation, and the Development of Producer Services**

Ge Jing<sup>1</sup> Liu Ruiming<sup>2</sup>

- [1. School of Economics and Management, China University of Geosciences (Beijing),  
Beijing 100083, P.R.China;  
2. National Academy of Development and Strategy, Renmin University of China,  
Beijing 100872, P.R.China]

**Abstract:** As a knowledge-intensive and technology-intensive industry, the producer services sector is a critical channel for injecting human capital and knowledge elements into social production. It holds significant strategic importance for China in transforming its economic growth model and achieving high-quality development. However, the development of China's producer services remains relatively underdeveloped. First, the scale of China's producer services is relatively small; second, China has insufficient mastery of core technologies in high-end fields.

This paper extends Williamson's governance mechanisms framework to "Institutional Environment-Incentive Structure (Governance Mechanisms)-Human Capital Allocation-Producer Services Development." It first explores the institutional requirements for producer services development from the perspectives of "inclusive institutions" and "extractive institutions." Subsequently, it analyzes the institutional causes that constrain the rational allocation of human capital and the development of producer services during China's transition period. Finally, it puts forward targeted policy recommendations.

This study finds that producer services development relies not only on human capital accumulation but, more crucially, on its allocation. The institutional environment, by shaping the incentive structure, determines the efficiency of human capital allocation. Human capital allocation mainly involves two dimensions: between productive activities and unproductive activities, and between innovative roles and routine decision-making within productive activities. Inclusive institutions—characterized by strong property rights protection, a fair legal system, and low market entry barriers—help optimize the social incentive structure, guide human capital toward productive activities and innovative roles, and thereby promote the development of producer services. Conversely, extractive institutions—marked by weak property rights protection, excessive government intervention, and high administrative barriers—distort the incentive structure, cause human capital misallocation, and dampen societal innovation vitality. Amid China's economic transition, the insufficient inclusiveness of some institutions constrains producer services development to a certain degree, primarily reflected in: lingering unreasonable entry barriers in some sectors, uneliminated spatial barriers between urban-rural and inter-regional areas, and the need for further improvement of various property rights systems.

According to the research conclusions of this paper, the key to advancing producer services development is deepening market-oriented reforms: establishing inclusive institutions, dismantling extractive ones, building innovation-friendly governance mechanisms and incentive structures, and thus creating a robust market-based pricing system for human capital.

**Keywords:** Institutional environment; Human capital; Producer services; Industry-specific barriers; Spatial barriers

[责任编辑:王玲强]