

[“十五五”时期劳动力市场研究]

“十五五”时期我国劳动力市场的主要特征、 趋势及政策讨论*

屈小博^{1, 2, 3}

1. 中国社会科学院 人口与劳动经济研究所, 北京 100006;
2. 中国社会科学院大学 应用经济学院, 北京 102488;
3. 中国社会科学院 人力资源研究中心, 北京 100006)

[摘要] “十四五”以来, 我国城镇调查失业率与自然失业率接近、宏观经济保持适度稳定增长, 这是判断“十五五”时期就业总体稳定的基础。“十五五”时期, 我国劳动力供求的人口基础因素发生重大变化, 16—29岁新成长的青年劳动力将进入高峰时期, 外资就业占比呈下降趋势, 产能利用率减弱, 人工智能对所有行业和职业的就业影响广泛而深远, 供需不匹配的结构性就业矛盾将是劳动力市场的中长期压力。把握“十五五”时期我国劳动力市场的主要特征趋势, 从经济循环的过程, 落实宏观政策一致性目标, 把促进青年就业作为重中之重, 加强技术向善、教育重塑、社保兜底的政策体系建设, 促进高质量充分就业。

[关键词] “十五五”; 劳动力市场; 人工智能; 高质量充分就业

[中图分类号] F241.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-2375 (2026) 02-0001-10

“十四五”时期, 中国经济运行保持平稳, 相较于2020年实现了5.0%的年均增长率, 城镇调查失业率稳中有降, 外出农民工失业率处于较低水平。“十五五”时期, 我国就业形势仍将承受多重压力, 外资就业占比呈现下降趋势, 产能利用率不足抑制就业需求, 劳动生产率增速放缓影响就业质量, 人工智能新技术应用将加快劳动力市场结构变化并对所有职业造成冲击, 青年群体规模进入高峰阶段, 就业压力短期难以释放, 需要把握“十五五”时期我国劳动力市场的主要特征和趋势, 从经济增长循环的过程抓住重点矛盾, 加强政策引导和支持, 促进高质量充分就业。

一、影响劳动力供求的人口基础因素发生重大变化

人口进入负增长阶段, 人口年龄结构逐渐老化。我国人口总量在“十五五”期间将保持相对稳定, 在2035年之后才呈现加速缩减趋势^①。少子化、老龄化深化与高龄化初步显现。人口老龄化速度快、规模大, 低龄老人仍占主体。少儿占比持续下降, 不同教育阶段人口梯度波动。劳动年龄人口持

* [收稿日期] 2026-02-23

[基金项目] 本文系中国社会科学院人口与劳动经济研究所创新工程项目“中国式现代化进程中的人口高质量发展”(项目编号: 2025RKS02)的阶段性研究成果。

[作者简介] 屈小博(1974—), 男, 陕西西安人, 经济学博士, 中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员, 中国社会科学院大学应用经济学院教授、博士生导师, 中国社会科学院人力资源研究中心副主任, 研究方向为技术进步与劳动力市场。

^① 数据来源: 中国社会科学院人口仿真与就业监测实验室《人口中长期预测(2025年版)》。以下2025年以后的人口与劳动力数据均来自于此。

续减少,到2035年下降至8亿人以下,16—24岁青年在2033年达到1.61亿人峰值,新成长青年仍处于高峰时期,80岁及以上人口增速逐渐加快,高龄化初现。

人口性别结构总体均衡与局部失衡并存,家庭小型化与代际结构简化。出生性别比持续呈现下降趋势,预计到2035年出生性别比下降到107,处于基本均衡状态。青年性别结构失衡,育龄群体(21—35岁)和青年群体(15—39岁)性别比“十五五”期间处于攀升阶段,到2035年前后将达到历史高点。我国家庭结构变化呈现出规模小型化、世代结构扁平化和类型结构逆核心化及多元化特征。家庭户规模缩小,单人户和独居户规模增加。预计2020—2035年,单人户的人数将由8.9%升至15.2%,代际结构演变,婚姻稳定效应呈现减弱趋势。

人口空间分布结构上城镇化格局转型与区域增减分化。城镇化进入平稳期,乡城转移人口规模趋于饱和。到“十五五”时期末,城镇化率将增至70%。农民工规模仍将扩大,预计到2035年末在城镇居住的进城农民工将达约1.5亿人。区域人口聚集与分化将更加复杂,城镇化进程进入“后半程”。区域间人口流动速度趋于放缓,城镇化以非劳动力转移、本地城镇化为主。

人口素质结构整体提升,就业结构上社会分层和收入结构分化。国民受教育程度持续提升,高等教育普及化深化,高层次人才规模扩大。人口健康素质提高,预期寿命继续延长,“十五五”期间我国居民平均预期寿命将超过80岁。就业“服务化”加深,低生产率部门聚集了大量劳动人口,重点就业群体承压加大,青年群体仍存在规模性失业风险。职业与收入结构出现分化,人口结构与收入分配结构交错互动,居民收入结构呈现“总量提升与差距并存”的特征,“十五五”期间城乡差距、区域差距、群体差距仍需警惕。

二、“十五五”时期劳动力市场主要特征与趋势

(一) 就业增长与短期经济增长之间的“奥肯定律”增强

新古典经济理论和经验表明,长期经济增长由技术进步和资本深化决定,就业水平由劳动力市场供求调节至自然失业率^[1-2]。关于经济增长与就业或失业的关系,通常使用一个指标“就业弹性”来衡量,即GDP(国内生产总值)增长1个百分点能够带来多少的就业增长。经济增长与就业增长之间存在一致性趋势,奥肯定律就是揭示了这样一种关系,即经济增长创造就业岗位、降低失业率,充分就业提高收入与消费、刺激企业投资,形成经济增长与充分就业的良性循环。著名经济学家Okun(奥肯)根据美国的历史数据揭示了失业率下降与经济增长率提高之间的关系,发现失业率与实际GNP(国民生产总值)之间的关系,失业率每下降1个百分点,额外GNP会增长约3个百分点^[3]。更为准确地说,奥肯定律是指实际失业率偏离自然失业率的百分点所引起的实际增长率对潜在增长率的偏离百分点^[4]。因此,经济增长是充分就业的基础,即使失业率变动未能及时反映经济周期的波动,从创造需求和岗位的角度来说,保持一定的经济增长是稳定就业的前提。

一方面,由于我国目前就业的主要矛盾是摩擦性和结构性因素造成的自然失业问题,因此基本上是就业质量的问题。21世纪初自然失业率在4%左右,近年来上升至5%左右^[5]。2025年全国城镇调查失业率和31个大城市城镇调查失业率平均值均为5.2%,调查失业率总体与自然失业率接近。由于移动互联网和信息技术的发展与普及,就业信息的传递已经非常自由和充分,结构性失业是自然失业的主体部分,规模在2000万人以上。另一方面,“奥肯定律”的存在通常是以相对完善的市场环境和市场机制为前提。随着我国劳动力市场不断发育和完善,劳动力供求的市场决定机制已经建立。失业率对经济周期波动的反映也较21世纪初前后的时期有了明显的变化。如果使用自2018年国家统计局开始公布的城镇调查失业率,从更细致的月度实际GDP增长率与季度城镇调查失业率波动来观察(图1),我国失业率与实际GDP增长率之间存在一定程度的“奥肯定律”,即失业率与经济增长之间存在负相关关系趋势。这充分说明保持适度的宏观经济增长

目标仍然是稳就业的基础。

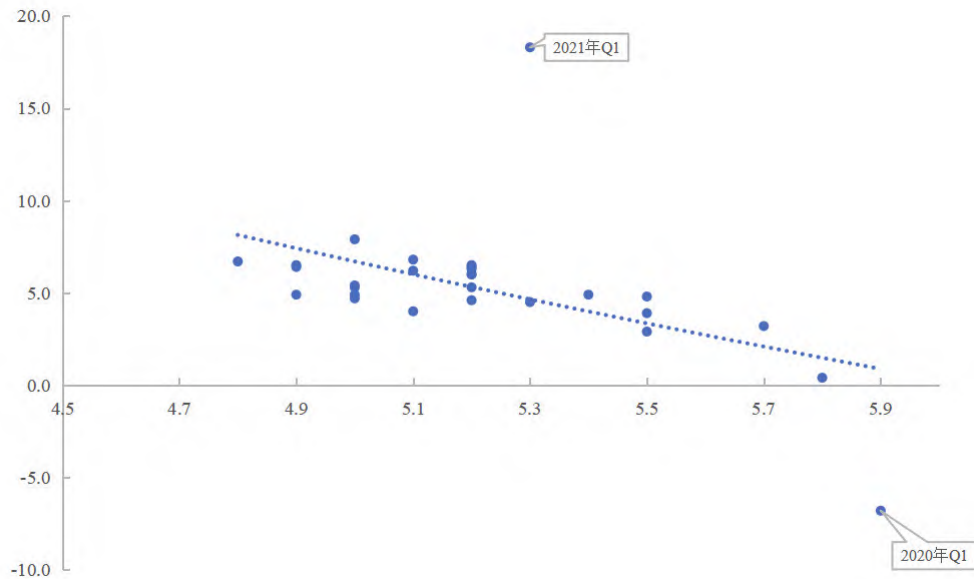


图1 2018—2025年我国季度实际GDP增长率与城镇调查失业率变动关系

注：图中虚线为GDP增长率与城镇调查失业率线性拟合趋势线。

数据来源：国家统计局。

（二）外资就业占比缩减趋势增大结构性就业困难

外商直接投资可通过行业间前向关联与后向关联效应，对外资进入行业的上下游行业产生影响，扩大上下游部门的生产和就业，对国内其他企业的就业产生促进作用。有经验研究表明，从2002—2007年，外资准入限制放宽使得就业岗位增加约179万个，年均增加29.9万个^[6]。从1998年至2007年，中国实际使用外商直接投资（FDI）金额年均增长5.7%，带动就业人数年均增长1.1%^①，两者呈现同比增长的趋势。这一时期，外商投资主要集中在制造业和出口相关产业，有效促进了就业增长，一直到2014年外资就业占比处于上升趋势，从2015年之后开始呈现明显的下降趋势（图2）。外资就业占比的下降不仅仅是总量上的就业岗位减少，更深刻地加剧了“结构性就业矛盾”。这主要体现为减少的主要是劳动密集型就业岗位，而新增外资对高技能人才需求高，具有典型的技能偏向型特征。不仅如此，外资就业占比的下降趋势不仅是外资企业就业岗位数量的减少，更重要的是质量就业岗位减少。

经济学研究文献表明，在同等条件下（相同行业、岗位、受教育程度），外资企业的薪资通常显著高于本土民营企业^[7]。一直以来，外资企业是我国高学历人才的主要选择之一^[8]，外资就业占比的下降趋势会导致高人力资本回报渠道的收缩，从而加剧青年就业，尤其是高校毕业生的就业困难。同时，由于我国制造业长期处于“微笑曲线”底部的制造、加工和组装测试产业链，处于产业链两端的高附加值生产性服务相对薄弱，如研发设计、科技服务、金融服务、现代物流及市场营销等，对大学生和高技能人才吸纳有限。外商直接投资长期以来是我国城镇就业的重要来源之一，不仅直接提供岗位，还通过供应链带动了上下游的大量就业岗位。近年来，受劳动力成本上升及国际地缘政治的影响，部分劳动密集型外资企业向东南亚等地转移，部分跨国公司结构性缩减招聘规模，外企曾是高学历人才（尤其是语言类、经济管理类专业）的重要去向，外资就业渠道的收窄加剧了高学历青年群体的就业竞争。因此，外商投资就业需求减小，加之我国生

① 数据来源：2000—2008年《中国统计年鉴》。

产性服务业和其他现代服务业发展水平不足，这是结构性就业矛盾加剧的一个趋势。

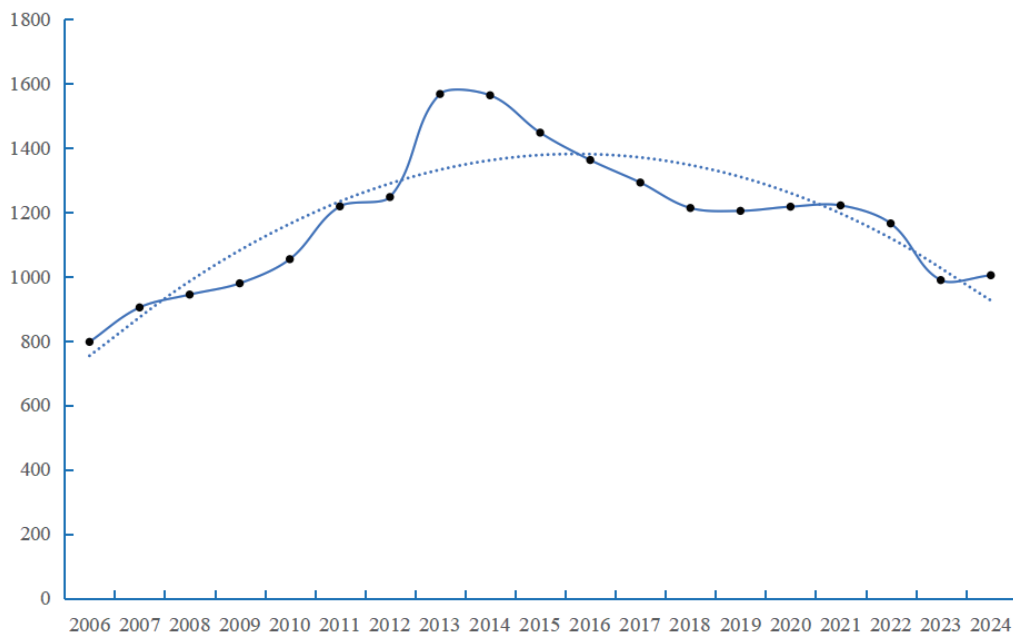


图2 2005—2024 我国外商投资就业占比变化趋势

注：图中虚线为外资就业占比的二次多项式趋势线。

数据来源：国家统计局。

（三）产能利用率与充分就业

理论上，充分就业本质上是全社会的资源得到充分利用。当一个经济体的社会资源（资本/产能+劳动/人力）都充分利用时，这在经济学上对应着经济处在生产可能性边界（Production Possibility Frontier, PPF）。如果产能利用率低，就会存在失业，说明经济运行在生产可能性曲线之内，就存在效率损失。产能利用率低，企业就没有动力去雇佣更多的劳动力。根据奥肯定律，产能利用率低通常意味着实际增长率低于潜在增长率，意味着生产要素没有被充分利用和劳动力就业的不充分，这种缺口往往对应着失业的发生。工业产能利用率处于79%—82%区间是比较理想的活跃状态，低于则意味着存在产能过剩或需求不足。从图3可以看出，我国当前产能利用不足处于减弱趋势，以2023—2025年周期为例，我国工业产能利用率在73%—76%区间波动。这低于国际经验认为的79%—82%合理区间^[9]，也低于中国过去高增长时期的产能利用水平。这时企业面临通缩压力会减少雇佣或停止招聘员工，而不是扩张人员规模。虽然就业总量稳定，但零工就业（Gig Economy）占比大幅上升，这表明劳动力市场是一种“不充分的就业”。

近年来，我国汽车制造业（含新能源）、电气机械等行业虽然投资火热，但因扩张过快，产能利用率反而存在一定的压力，加之部分传统建材行业（水泥、玻璃）因房地产下行，产能利用率更是大幅下降。工业产能利用率下降说明社会资源并未得到充分利用，从制造业转移出来的劳动力，被快递、外卖、网约车等低门槛的服务业或零工经济所吸纳。虽然在统计上维持了就业总量稳定，但因为缺乏社保兜底、职业发展受限和人力资本积累中断，实际的就业质量降低。由于服务业的就业弹性较高，产能利用率的波动对就业总量的影响力减弱，服务业虽然具有就业“蓄水池”的特点，但是劳动生产率显著低于制造业，服务业中灵活就业的质量普遍不高。旧动能（房地产、基建）产能过剩，使农民工等低技能群体无法被新动能（AI、高端制造）吸纳，导致贝

弗里奇曲线外移，即岗位空缺率和失业率在更高位置上相遇。2013年以来，城镇每年就业净增数量都小于就业的毛增数量^①，并且两者差额趋于扩大，意味着实际技术进步和产业结构调整的就业破坏效应越来越明显。产能利用不足导致企业不仅会缩减作为“增量需求”的高校毕业生招聘规模，而且企业倾向于保护现有的老员工，减少雇佣新进入劳动力市场的青年，从而加剧结构性就业矛盾。

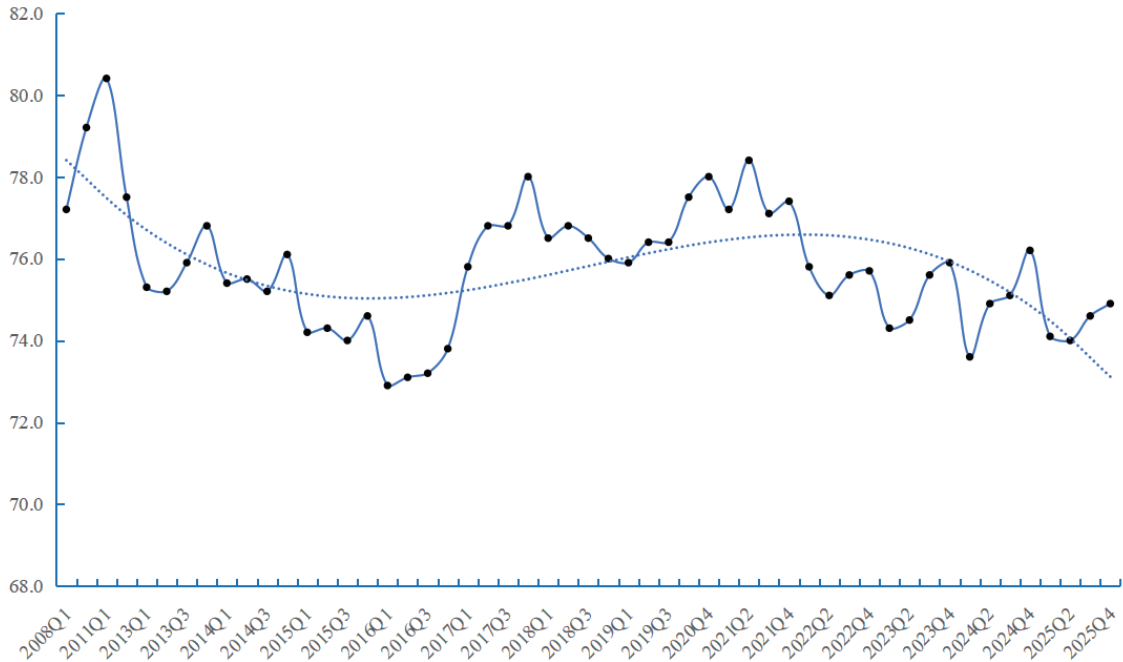


图3 2008—2025年我国分季度工业产能利用率

注：图中虚线为产能利用率的二次多项式趋势，Q1—Q4表示每个年份的一至四季度。

数据来源：国家统计局。

（四）青年就业压力是结构性就业矛盾的中长期来源

结构性就业矛盾可以形象地用两个U型曲线来刻画，一个是劳动力市场就业需求的两极化U型曲线，另一个是关于劳动力市场匹配度的倒U型曲线，在现实中形成了巨大的反差，还要加上中国劳动力年龄分布近乎U型的曲线^[10]，这意味着应对结构性就业矛盾将是我国面临的严峻且长期的任务。岗位需求的U型曲线反映了在自动化和人工智能技术进步、产业升级背景下，劳动力市场对不同技能等级人才的需求。岗位供给的倒U型曲线，最典型的表现就是：左端的“招工难”，如制造业招不到普工，服务业招不到保姆；右端的“人才缺”，高端人才培养周期长，如新能源产业、大语言模型爆发太快，人才供给不足；中间的“就业难”，大量具备“中等技能”的大学毕业生，遇上中等技能需求的塌陷，即需求U型曲线的底部。叠加劳动力年龄分布近乎U型分布，加剧了供需错配的结构性就业矛盾。

“十五五”时期，结构性就业矛盾的一个主要来源为劳动年龄人口内部的结构性特征。根据人口仿真预测显示，劳动年龄人口持续收缩，到2035年降至8亿人以下，15—59岁劳动年龄人口净减少已经持续十多年，未来十年将进入快速下降通道，预计从2025年的8.70亿人减少至2030年的8.35亿人，2035年降至7.97亿人，十年间将减少7300万人。但新成长青年仍将处于高峰时期，

^① 城镇净增就业数量是城镇就业的年度之差，数据来自国家统计局《中国统计年鉴》；毛增就业数量是指政府常规性公布的每年“城镇新增就业”，数据来自历年的《政府工作报告》或统计公报。

16—24岁青年在2033年将达到1.61亿人峰值,16—25岁青年人口2030年为17372.2万人(图4),2034年为17610.4万人;16—29岁的青年人口2025年达到21507.4万人,2030年为23080.2万人,到2034年将达到24126.1万人。未来十年新成长青年陆续进入劳动力市场,16—24岁青年将从2025年的1.40亿人持续增长到2033年的1.61亿人峰值,25—34岁青年群体规模经历了“十四五”时期的显著下降后将保持稳定,高校毕业生规模也将相应地持续增长、屡创新高,供给侧因素决定了未来十年青年就业形势总体处于紧张状态。2025年高校毕业生规模达1222万人,较2024年增加43万人,未来“十五五”期间高校毕业生的数量还将继续攀升。摩擦性、结构性和周期性因素共同诱发高校毕业生就业难问题。因此,青年劳动力供给在2035年之前将一直处于高位,青年就业压力不仅仅来自当年应届毕业生,劳动力市场已开始出现越来越多的往年毕业生找工作或转换工作,解决青年存量失业问题变得日益艰巨。

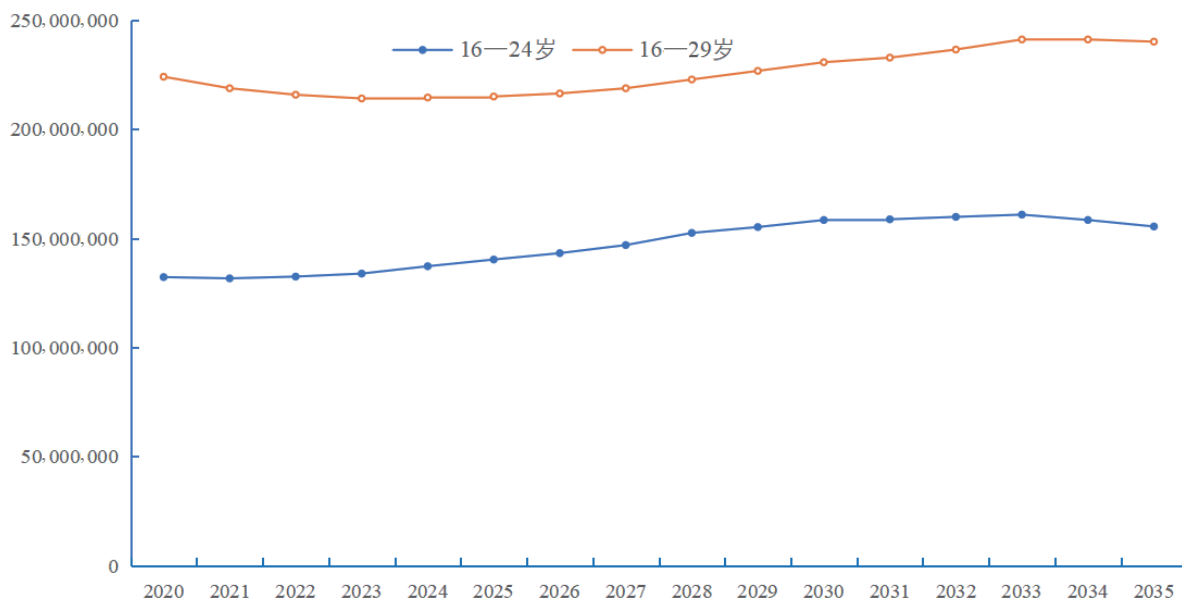


图4 我国16—24岁和16—29岁青年劳动力供给趋势

数据来源:中国社会科学院人口仿真与就业监测实验室《人口中长期预测(2025年版)》的方案预测结果,2020年为实际值。

(五) 人工智能将影响所有行业和职业的就业

本文基于职业技能水平及重要性指标,通过构建大语言模型测量了我国《职业分类大典》中每种职业的人工智能暴露度^①。表1是根据我国最新职业分类大典职业描述计算的职业中类人工智能暴露度,可以看出各职业中类AI暴露度基本特征延续了由体力岗位向知识岗位递增的梯度特征趋势。整体上,知识密集型职业中类AI暴露度较高,制造业内部出现分化,汽车等三大产业链制造职业明显区别于其他制造类职业,农林牧渔业则呈现“技术岗高、生产岗低”的差别。首先,知识密集型职业中类受人工智能技术冲击较大,且内部出现金融、科研、法律三大职业中类人工智能暴露度较高的特征。经济和金融专业人员(0.574)、金融服务人员(0.573)以及监察、法律、社会和宗教专业人员(0.564)均高于所属“专业技术人员”、“办事人员”大类的平均暴露度(0.549、0.543)。这表明,在较高知识门槛区间,AI首先替代的是“可编码”的认知环节,如金融建模、

^①人工智能暴露度计算公式为: $AIOE_i = (\sum \text{职业技能暴露度} \times \text{职业技能水平} \times \text{职业技能重要性}) / (\sum \text{职业技能水平} \times \text{职业技能重要性}) \times 100\%$ 。使用Python对O*NET数据库与《中华人民共和国职业分类大典(2022年版)》进行文本分析匹配职业,并以O*NET数据库定义的职业技能水平和职业技能重要性对相应职业AI暴露度进行加权汇总。

合规审查、法律检索，并非全部职业；部分可被人工智能通过经验学习而做出模拟的职业，更容易受到影响。其次，制造业内部分化明显，汽车、电子、医药三大细分产业链职业远高于其他制造业职业。汽车制造人员（0.560）、计算机、通信和其他电子设备制造人员（0.506）、医药制造人员（0.505）均高于所属“生产制造及有关人员”大类均值（0.445）。制造业高附加值环节产出数据与资本投入易被人工智能“学习”并模仿，自动化、质检、工艺优化等人工智能替代方案的落地速度快。相比之下，受限于小批量、多品种、知识密度低、应用场景复杂等因素，木材加工、家具、纺织、渔业等传统制造及初级农产品加工中类职业普遍低于0.45。最后，农林牧渔内部呈现“技术岗高、生产岗低”的明显落差。农业技术人员（0.513）显著高于农业生产人员（0.373）、林业生产人员（0.390）和渔业生产人员（0.393）。表明 AI 在农业中的渗透路径并非整体替代，而是率先作用于品种选育、病虫害监测、产量预测等技术型服务环节。

表 1 中国职业分类大典职业中类人工智能暴露度

职业中类	AI 暴露度	职业中类	AI 暴露度
经济和金融专业人员	0.574	化学原料和化学制品制造人员	0.479
金融服务人员	0.573	纸及纸制品生产加工人员	0.475
其他专业技术人员	0.572	技术辅助服务人员	0.475
监察、法律、社会和宗教专业人员	0.564	其他生产制造及有关人员	0.472
科学研究人员	0.562	电气机械和器材制造人员	0.460
汽车制造人员	0.560	纺织品、服装和皮革、毛皮制品加工制作人员	0.458
房地产服务人员	0.556	健康、体育和休闲服务人员	0.457
教学人员	0.553	橡胶和塑料制品制造人员	0.456
采矿人员	0.548	专用设备制造人员	0.454
工程技术人员	0.548	其他农、林、牧、渔业生产及辅助人员	0.452
批发与零售服务人员	0.547	住宿和餐饮服务人员	0.452
其他办事人员和有关人员	0.546	食品、饮料生产加工人员	0.450
行政办事及辅助人员	0.545	生产辅助人员	0.450
租赁和商务服务人员	0.544	印刷和记录媒介复制人员	0.449
企事业单位负责人	0.540	机械制造基础加工人员	0.448
新闻出版、文化专业人员	0.533	居民服务人员	0.447
卫生专业技术人员	0.528	通用设备制造人员	0.441
不便分类的其他从业人员	0.523	电力、燃气及水供应服务人员	0.436
信息传输、软件和信息技术服务人员	0.521	铁路、船舶、航空设备制造人员	0.435
其他社会生产服务和生活服务人员	0.519	修理及制作服务人员	0.435
安全和消防及辅助人员	0.519	运输设备和通用工程机械操作人员及有关人员	0.429

续表1 中国职业分类大典职业中类人工智能暴露度

职业中类	AI 暴露度	职业中类	AI 暴露度
农业技术人员	0.513	农、林、牧、渔业生产辅助人员	0.428
计算机、通信和其他电子设备制造人员	0.506	畜牧业生产人员	0.425
医药制造人员	0.505	建筑施工人员	0.421
交通运输、仓储物流和邮政业服务人员	0.501	水利、环境和公共设施管理服务人员	0.420
文学艺术、体育专业人员	0.501	木材加工、家具与木制品制作人员	0.420
电力、热力、气体、水生产和输配人员	0.495	纺织、针织、印染人员	0.417
文化和教育服务人员	0.495	渔业生产人员	0.393
仪器仪表制造人员	0.481	林业生产人员	0.390
飞机和船舶技术人员	0.480	农业生产人员	0.373
文教、工美、体育和娱乐用品制造人员	0.479		

数据来源：作者根据智联招聘、BOSS直聘、58同城、猎聘网等多个招聘网站大数据测算所得。

表1的数据结果验证了“体力低—知识高”的人工智能暴露梯度，说明产业链位置、数据可获得性、任务标准化程度对AI暴露度起决定性作用。“十五五”期间，金融、法律、汽车、电子、医药以及农业技术服务等高暴露职业中类应引起重视。可通过率先建立技能转换与合规治理试点，再向低暴露中类有序扩散，形成梯度推进、分类施策的落地路径。值得注意的是，进一步从职业中类下沉到职业小类，人工智能暴露度呈现出更为尖锐的两极分化。最受影响的十个职业小类全部集中在金融、财会、审计、税务序列，AI暴露度介于0.588与0.595之间，且方差较小。影响最小的十个职业小类则散落于农、林、渔、建筑、纺织、环卫等传统行业，暴露度介于0.373到0.417之间。高暴露端的核心特征是任务高度规则化、数据高度结构化、流程可完全数字化。无论是税务专业人员、会计专业人员还是证券期货服务人员，其日常工作均可被拆分为凭证录入、报表生成、合规比对、风险计量等环节。低暴露端则主要具备户外、非结构化、强体力的三重属性。总体来看，职业小类中知识密集型、流程标准化的类别率先进入高暴露区间，而体力密集型、环境复杂型的类别则因技术瓶颈和成本约束暂时滞后，与前者形成两极分化。

三、“十五五”促进高质量充分就业的政策建议

（一）从就业—收入—消费—增长的循环促进高质量充分就业

经济持续稳定增长，才能稳定就业，实现充分就业。从经济循环的角度来理解充分就业就是要畅通经济循环，阻断“失业→消费萎缩→经济增长减小→预期减弱→企业裁员”的恶性循环。首先，保持合理经济增速为短期吸纳、稳定就业提供经济支撑。经济增速不仅是宏观经济发展的关键指标，更是就业质量、工资水平、发展信心和消费预期等的综合体现。其次，通过促就业、惠民生、多渠道促增收，让居民“能消费”。实施重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业支持计划。通过加大财政惠民生投入增加重点群体收入，提升边际消费倾向较高群体的消费，要让居民有钱消费，让内需成为拉动经济增长的主动力和稳定锚，在畅通经济循环中发挥重要基础性作用。最后，畅通经济循环还需要从保持居民收入增长与经济增长同步，显著改善收入分配状况，刺激总需求，

扩大就业。根据我国发展阶段和居民收入水平的实际情况，再分配应着力于提高教育、医疗、养老等基本公共服务水平，推进常住人口在就业、教育、医疗和养老等基本公共服务方面的均等化。

（二）落实宏观政策一致性目标，对行业政策进行纠偏

金融、工商、税务、财政等相关行业政策要落实就业优先的政策一致性目标，实现开拓市场化就业渠道，发展就业容量大的服务业。就业优先一致性就是要看财政投入是否带动了就业岗位的增加，金融融资信贷看资金流向是否流向了吸纳就业多的中小企业，工商税务看是否方便了市场主体创业活力、重点群体创业就业的税收扣减。由于产业转型与劳动就业之间，在短期内往往存在结构性矛盾，传统认为产业升级必然导致就业减少，比如自动化替代人工。加强产业政策指导和投资引导，进一步协调产业转型和劳动就业的关系。促进先进制造业和战略性新兴产业创造更多高质量就业，不以牺牲大量传统就业岗位来发展新兴产业，增加产业政策与就业促进的目标一致性。教育、培训和就业政策要实现解决结构性就业矛盾的一致性目标。产业政策引导发展养老、托育、家政、文旅、物流等劳动密集型但需求巨大的行业。这些行业受技术替代影响较小，且能吸纳大量中低技能劳动力。

（三）构建技术向善、教育重塑、社保兜底、工具创新的政策体系

科学引导人工智能发展和政策体系变革的方向，以实现高质量充分就业为目标。一是引导人工智能技术进步向善。人工智能技术的应用和发展方向，很大程度上取决于投资者、开发者、科技人员、企业家以及用户等相关主体的价值取向和决策行为。因此，应在算法设计、技术开发、场景应用等环节中，主动考虑就业优先的理念，将促进就业和保障劳动者权益作为人工智能新技术的重要考量。二是人工智能时代教育改革和人力资本积累方向需要系统谋划和整体设计。遵循人力资本培养的内在规律，推动教育体系一体化建设，避免“各管一段”的行政性分割；聚焦人机协同与互补，按照从通识知识到操作技能的序列科学安排教学内容；充分挖掘人工智能在教育培训中的技术潜力，实现以人工智能之矛攻人工智能之盾。三是抓好民生建设与社会保护。我国在短期内全面实行全民基本收入尚不具备现实条件，可将其“无条件、全民覆盖”的制度理念，转化为增强社会保障普惠性的改革方向。强化社会保障的公共属性，从“资格型”保障向“普遍型”保障转变，确保不同行业、职业、地域群体均享有基本生活保障权利，进一步制度化普惠特征。四是面对技术进步带来的跨周期、跨行业、跨群体冲击，传统就业政策工具已难以完全覆盖风险外溢范围。需要探索一批新型政策工具，以建立更具韧性、更可持续的就业与收入安全网。基于国外有代表性的制度实践和国内制度条件，可重点关注全民基本收入制度、机器人税和算力税三类工具。

（四）把促进青年就业作为稳就业的重中之重，多渠道创造就业岗位

青年就业面临短期就业需求不足和长期供给压力的矛盾。一方面，青年感兴趣的就业岗位增长乏力是当前结构性失业的主要原因之一。这些岗位往往产生于朝阳行业，代表了就业结构转型的方向。应充分发挥市场机制的就业创造能力，尊重年轻人的创造精神，最大限度地激发青年人的创造性。完善高校毕业生创新创业政策支持体系，加强财税、融资、社保、房租等补贴力度，创新激励方式和服务模式，切实降低创业成本。建立完善灵活就业人员和创业人员的支持保护体系。可考虑从失业保险基金结余中划拨一部分资金，专门设立“高校毕业生技能提升基金”和“高校毕业生创业基金”，以贷款、补贴、奖励等方式支持高校毕业生创新创业。另一方面，青年就业渠道扩展空间受限。新兴产业吸纳大量青年群体，但就业稳定性差、就业质量不高，也不利于人力资本积累。当前政策性岗位已趋于饱和，在财力较弱的中西部地区还面临地方债务压力，公益性岗位的扩张空间极为有限，城乡公共服务体系仍然存在短板，政策类岗位创造和配置空间可进一步挖掘，新增岗位应着眼于公共服务的扩展领域，以推动“一老一小”公共服务体系建设创

造面向青年群体的就业岗位，尤其0—3岁儿童早期发展对于阻隔代际贫困至关重要，若按照15—20个儿童配备一名育婴辅助员或育儿师，则能够创造80万—100万个政策性就业岗位。

[参考文献]

- [1] SOLOW R M. A contribution to the theory of economic growth [J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 1956, 70(1): 65-94.
- [2] PHELPS E S. Money-wage dynamics and labor-market equilibrium [J]. *Journal of Political Economy*, 1968, 76(4): 678-711.
- [3] OKUN A M. Potential GNP: Its measurement and significance [C]// *American Statistical Association. Proceedings of the business and economics statistics section Washington DC: American Statistical Association*, 1962: 98-104.
- [4] 蔡昉. 为什么“奥肯定律”在中国失灵——再论经济增长与就业的关系 [J]. *宏观经济研究*, 2007(1): 11-14+27.
- [5] 都阳, 张翕. 中国自然失业率及其在调控政策中的应用 [J]. *数量经济技术经济研究*, 2022(12): 26-45.
- [6] 陈勇兵, 胡佳雯, 杜雨蕊, 等. 外资进入促进了就业净增长——来自中国外资准入限制放宽的证据 [J]. *经济学(季刊)*, 2024(3): 793-809.
- [7] ZHAO Y H. Foreign direct investment and relative wages: The case of China [J]. *China Economic Review*, 2001, 12(1): 40-57.
- [8] HALE G, LONG C. Are there productivity spillovers from foreign direct investment in China? [J]. *Pacific Economic Review*, 2011, 16(2): 135-153.
- [9] MCELHATTAN R. Inflation, supply shocks and the stable-inflation rate of capacity utilization [J]. *Economic Review*, 1985 (4): 45-63.
- [10] 蔡昉. 中国人口老龄化与结构性就业矛盾转换 [J]. *经济研究*, 2025(6): 5-18.

Main Characteristics, Trends, and Policy Discussions of China's Labor Market During the "15th Five-Year Plan" Period

QU Xiaobo^{1,2,3}

- (1. *Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006;*
 2. *Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488;*
 3. *Center for Human Resource Research, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006*)

Abstract: Since the "14th Five-Year Plan" period, China's urban surveyed unemployment rate has approached the natural unemployment rate, accompanied by moderate and stable macroeconomic growth, which forms the basis for judging overall employment stability during the "15th Five-Year Plan" period. The demographic fundamentals of labor supply and demand in China will undergo significant changes during the "15th Five-Year Plan" period. The population of young adults aged 16-29 entering the labor force will peak, the proportion of employment in foreign-funded enterprises is on a downward trend, capacity utilization is weakening, AI's impact on employment is extensive and profound across all industries and occupations, and the structural employment contradiction stemming from supply-demand mismatches will represent a medium to long-term pressure on the labor market. To grasp the main characteristics and trends of China's labor market during the "15th Five-Year Plan" period, it is necessary to implement consistent macro-policy objectives throughout the economic circulation process, prioritize promoting youth employment, and strengthen the policy system construction centered on technology for good, education reshaping, and social security as a safety net, thereby promoting high-quality and full employment.

Key words: "15th Five-Year Plan"; labor market; artificial intelligence; high-quality and full employment

[责任编辑: 陈邓海]