



快 訊

SSL Express

2026 年第 12 期（总第 664 期，7 月 24 日） 中国社科院世界社保研究中心 主办



就业是民生根基，也是观察经济运行的重要窗口。国务院近期印发《实施就业优先战略“十五五”规划》，立足“十四五”稳就业扎实成效，直面人口结构变化、产业转型、新技术冲击等新挑战，围绕高质量充分就业作出系统部署。对此，中国社会科学院中国式现代化研究院研究员、世界社保研究中心主任房连泉撰文从发展转向、发展模式、指标设计、政策落地四个方面，全面解读这份规划的核心思路与实践路径。以下为全文：

统筹扩容提质 就业优先获得坚实支撑

——《实施就业优先战略“十五五”规划》解读

文/房连泉

就业是最基本的民生，也是观察经济运行和社会预期的重要窗口。近日，国务院印发《实施就业优先战略“十五五”规划》（以下简称《规划》），把促进高质量充分就业摆在更加突出的位置，对未来五年就业工作作出系统安排，提出目标指引。

从稳住就业基本盘到促进高质量充分就业

“十四五”时期，就业政策的首要任务是在疫情冲击、外部环境变化和经济结构调整中稳住基本盘。《“十四五”就业促进规划》提出，城镇新增就业 5500 万人以上、城镇调查失业率控制在 5.5% 以内，并强调扩大就业容量、提升就业质量、缓解结构性就业矛盾、防

范规模性失业风险。五年来，我国就业形势总体保持稳定，全国城镇新增就业累计约 6242 万人。2025 年，全国城镇调查失业率平均值为 5.2%，年末全国就业人员 72504 万人，其中城镇就业人员 47535 万人。这说明稳就业政策经受住了多重压力考验，也为“十五五”时期进一步提升就业质量奠定了基础。

进入“十五五”，就业工作的环境和约束发生了明显变化。人口老龄化加剧、劳动年龄人口变化、高校毕业生规模持续处于高位，使劳动力供给的总量、年龄结构和技能结构都在发生变化或调整。2026 届全国普通高校毕业生预计达到 1270 万人，青年就业仍将是稳就业的重要着力点。与此同时，产业转型升级持续推进，先进制造业、数字经济、养老托育、绿色低碳等领域不断产生新岗位，但这些岗位对劳动者技能和综合素质提出了更高要求。

需要关注的是，人工智能等新技术正在加快进入生产和服务环节。一方面，新技术会提高效率，催生新职业、新场景和新业态；另一方面，也会对部分重复性岗位带来替代压力。灵活就业和新就业形态持续发展，为劳动者就业增收提供了新渠道，也使社会保险、职业伤害、劳动报酬、算法管理等问题更加突出。因此，“十五五”时期就业工作不能只满足于总量稳定，还要更加重视结构优化、能力提升和权益保障。

在此背景下，《规划》把“就业领域人力资源供需不匹配”作为主要矛盾，并提出“坚持投资于物和投资于人紧密结合”，这一表述具有很强的针对性。今后稳就业、促就业，需把更多政策发力点和资源投向聚焦于人力资本、技能提升、公共就业服务和劳动者职业发展能力领域。“十五五”时期就业工作的重点，不只是多创造岗位，更是让岗位创造与人的能力提升同步推进，让劳动者能够适应产业升级，也让产业发展适配到合适的人，重点破解“有活没人干、有人没活干”的供需矛盾。

构建就业友好型发展方式是落实就业优先战略的关键

就业扶持、公共就业服务、社保降费、稳岗返还、职业技能培训等政策，仍是稳就业的重要支撑，但《规划》进一步提出“构建就业友好型发展方式”。在系统思维模式下，就业不仅是经济政策实施后的效果，就业部门的单项任务，更应成为宏观调控、产业布局、投资安排和公共服务配置的重要约束。

就业友好型发展方式意味着工作思路的转变。重大项目不能只看投资规模、产出效率和技术水平，也要看能否创造岗位、带动增收、促进技能提升；产业升级不能只看设备更新和效率提升，也要看劳动者能否通过培训和转岗找到新岗位。对地方而言，招商引资、产业园区建设、城市更新和公共服务布局，都应把就业承载力和岗位质量纳入考量。对企业而言，技术改造和数字化转型也需要更多考虑员工技能更新、岗位转换和劳动关系稳定等因素。

《规划》强调“就业质的有效提升和量的合理增长”，也体现了就业评价标准的变化。未来评判的标准不能只看新增就业人数，还要看就业机会是否公平、人岗匹配是否顺畅、劳动关系是否规范、社会保障是否覆盖、工资收入是否合理增长等。数量是底线，质量是方向。没有足够岗位，就业大局难以稳定；没有较好质量，劳动者获得感和居民消费预期也难以稳定。

《规划》把“不发生规模性失业风险”放在底线位置。就业风险往往不是突然出现的，而是在订单波动、招聘需求下降、企业用工收缩、重点群体求职周期拉长、部分岗位替代加快等信号中逐步累积。未来稳就业要更加重视前瞻性监测和政策储备，不能等风险显性化后再被动应对。

规划指标设置更加注重结构优化和质量提升

《规划》提出，“十五五”时期就业保持总体稳定，高质量充分就业取得新进展，并在就业机会、就业环境、就业结构、人岗匹配、劳动关系等方面设定目标，同时设置城镇新增就业、城镇调查失业率、城镇就业占全部就业比重等10项主要指标。上述设计，首先是为了稳住就业底线。城镇新增就业和城镇调查失业率仍然是最基础的指标，说明“十五五”时期就业总量稳定仍是首要任务。调查失业率目标延续5.5%左右的区间，既体现了稳就业的政策要求，也充分考虑产业调整、技术变革和外部环境变化的不确定性。

规划指标设计反映了就业结构优化的要求。城镇就业占全部就业比重、服务业和新业态吸纳就业能力、重点群体就业稳定等内容，体现了就业结构随城镇化、产业升级和人口流动而变化。未来就业增量既来自先进制造、数字经济等新领域，也来自生活服务、养老托育、家政服务、文旅消费、县域经济等民生服务领域。指标设计不能只看岗位数量，还要看岗位分布是否适应经济结构变化。

更重要的是，《规划》把就业质量和人力资本放在了更突出的位置。全员劳动生产率增长高于国内生产总值增长，强调就业扩容不能停留在低效率岗位堆积上，而要与劳动生产率提升相协调；技能人才占比提高，则直接回应人力资源供需不匹配问题。因此，“十五五”的就业指标设置，是将就业规模、就业结构、劳动生产率和技能水平通盘考虑，体现了高质量发展对就业工作的牵引。

重点在于提高就业政策的精准性和韧性

从《规划》二至十部分看，“十五五”时期就业工作的重点已经形成一条比较清晰的链条：前端是宏观调控和产业支撑，中端是人力资源开发和重点群体帮扶，后端是公共服务、权益保障和风险防控。落实好《规划》，关键是把这些部署转化为可操作、可评价、可持续

的政策机制。

一是把宏观政策中的就业优先导向做实。财政、货币、产业、消费、投资、贸易、区域等政策，都应增强与就业政策的协同性。重大政策和重大项目应同步评估岗位创造、岗位稳定、工资水平、技能要求和社会保障情况。对可能产生明显就业收缩效应的政策，要有过渡安排和转岗支持，避免政策目标的预期效果相互抵消。

二是推动产业发展和就业扩容提质协同。产业是就业的根基，但不同产业的就业效应并不相同。劳动密集型行业、中小微企业和个体工商户仍是稳就业的基本盘；家政、养老、托育、文旅、住宿餐饮、现代物流等服务业，是扩大就业的重要载体；先进制造、数字经济、绿色低碳等新领域，重塑职业体系，更新技能要求。落实《规划》，既要防止只重技术升级、不重就业承载，也要避免把稳就业简单理解为保护低效率岗位。

三是把“投资于人”落到现代化人力资源开发上。破解结构性就业矛盾，关键在于推动教育供给、职业培训、技能评价和就业服务有效衔接、形成闭环。建议围绕产业链和区域用工需求，建立“岗位需求、技能培训、技能评价、就业服务、收入变化”的评价机制，把培训后的就业率、稳定就业时间、收入改善和企业满意度作为重要指标，减少低效培训和重复培训。

四是更加精准做好重点群体和新就业形态劳动者服务。应对青年就业难题，需将就业服务关口前移，优化专业设置、实习实践、职业规划、就业见习和校企合作；对离校未就业毕业生、困难毕业生和长期失业青年，要加强实名制帮扶和持续跟踪。对农民工、退役军人、就业困难人员等群体，要结合城乡融合、乡村振兴、社会救助和基本公共服务均等化等工作统筹推进。对平台就业、零工就业、个体经营和非全日制就业等形态，则应在鼓励发展的同时，加快完善职业伤害保障、参保缴费支持、算法规则透明、劳动争议调解等制度，推动平台企业、合作企业和劳动者之间形成更清晰的责任边界。

五是把就业服务、权益保障、社会保障和风险预警有效衔接。公共就业服务要从“发布岗位、组织招聘”进一步转向精准匹配和全程帮扶。全国就业信息资源库、“中国就业”公共服务平台、员工录用“一件事”、个人创业“一件事”等，应更多服务于劳动者和企业真实需求。同时，提高农民工、灵活就业人员和新就业形态劳动者参保便利性，降低制度转换成本，增强社会保障对流动就业、灵活就业的适应性。加强就业监测，需要关注企业订单、招聘需求、劳动者收入、青年求职周期、行业岗位替代等信号，围绕重点地区、重点行业、重点企业、重点群体建立预警机制，把风险处置从事后补救转向前瞻防控。

总体来看，“十五五”时期，稳住就业基本盘仍是底线，但更关键的是推动劳动者能力

提升、岗位质量改善、产业发展升级和社会保障完善形成良性循环。只有把“投资于物”和“投资于人”真正结合起来，把就业优先落实到宏观调控、产业发展、教育培训、公共服务等各个环节，才能在经济结构调整和数字技术变革中稳住就业、提升就业质量，为中国式现代化提供更加坚实的人力资源和民生支撑。

CSS CAS

声 明:

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址: 北京东城区王府井大街 77 号

电话: (010) 84083506

传真: (010) 84083506

网址: www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐