

加强产业和就业协同

当前,我国就业形势总体稳定,产业升级与就业规模扩张的协同性不断增强,但就业结构性矛盾依然突出。“十五五”规划纲要围绕促进高质量充分就业作出部署,提出“深入实施就业优先战略,坚持扩大就业容量和提升就业质量相结合”。近日,国务院印发《实施就业优先战略“十五五”规划》,强调“加强产业和就业协同”。产业是就业的基础,如何提升产业带动就业的能力、稳住就业基本盘?本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



劳动密集型行业用工情况如何?为何需要稳定劳动密集型行业就业规模?

曹佳(中国劳动和社会保障科学研究院就业创业研究室研究员):劳动密集型行业是依据生产要素投入结构划分的产业类型,指生产经营过程中劳动力要素投入占比显著高于资本、设备、技术等生产要素,资本有机构成偏低,产品总成本中人工薪酬支出占比远高于固定资产折旧、设备购置与研发投入的行业门类,是吸纳就业的重要载体。其涵盖的领域比较广泛,一二三产业均有所涉及。例如,第一产业的规模化种植养殖、农产品初加工等;第二产业的纺织服装、鞋帽皮具等传统加工制造领域,建筑施工、装修装饰等土木建造领域;第三产业的餐饮住宿、家政保洁、仓储快递等民生服务领域。

长期以来,劳动密集型行业是我国稳就业、促增收的压舱石,在就业扩容、区域协调等方面发挥着重要作用。一是吸纳就业贡献突出。据国家统计局数据,2025年末我国城镇就业人员总量47535万人,其中制造业、建筑业、批发和零售业、住宿和餐饮业以及居民服务、修理和其他服务业等劳动密集型行业就业人数超四成。二是对重点群体就业的托底作用明显。劳动密集型行业对学历和技能的门槛要求相对灵活,为农村转移劳动力、城镇就



服务业就业带动能力强体现在哪些方面?扩大服务业就业容量应如何发力?

李俊(商务部研究院国际服务贸易研究所所长、研究员):服务业是国民经济的重要组成部分。从产业转型升级的趋势看,服务业在经济增长和就业创业中的贡献持续提升是产业结构演进的一般规律。党的十八大以来,我国服务业规模稳步扩大,质效持续提升,在支撑产业升级、满足民生需要等方面发挥了重要作用。

从就业吸纳能力看,服务业具有就容量大、适配群体多、就业方式灵活等特点,从高端技术技能人才到普通劳动者都能在服务业中找到适合的岗位。新的服务形态层出不穷,催生了网络主播、外卖骑手、视频创作者等大量新职业。

从国家政策导向看,国务院印发的《关于推进服务业扩能提质的意见》提出,到2030年服务业总规模迈上100万亿元台阶。这意味着“十五五”期间服务业还有近20万亿元的增长空间,将释放巨大的就业增量。《实施就业优先战略“十五五”规划》围绕加强产业和就业协同作出部署,强调扩大服务业就业容量。

我国服务业就业带动能力显著增强,取得积极成效。其一,服务业已成为吸纳



新兴领域主要涵盖哪些方面?如何促进其提供稳定的就业岗位?

渠慎宁(中国社会科学院工业经济研究所研究员):新兴领域既包括以新一代信息技术、新能源、新材料、机器人、生物医药等为代表的战略性新兴产业,也包括量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等未来产业。

新兴领域产业大多技术密集、资本密集,虽不像劳动密集型行业直接吸纳大量就业,但其就业带动能力并不弱,主要体现在研发设计、系统集成、场景运营等环节的岗位链条不断延长。挖掘新兴领域吸纳就业潜能,关键在于不简单寻找新的用工大户,而要把产业升级过程中的新技术、新场景、新模式转化为可持续、可成长的就业岗位。这就意味着,新兴领域的就业潜能,不是靠低成本劳动力扩张,而是靠产业链细分、服务链延伸和职业体系重构来释放的。

从现实基础看,我国新兴领域已具备较强的就业承载条件。国家统计局数据显示,2024年我国“三新”经济增加值为24.29万亿元,占国内生产总值比重达18.01%。2025年,产业向新向优趋势更为明显,规模以上工业中装备制造业增加值增长9.2%,高技术制造业增加值增

稳定劳动密集型行业就业规模

业困难人员、大龄劳动者等群体提供了大量适配岗位,有效缓解了结构性就业压力。三是促进区域协同发展成效显著。中西部地区通过承接东部劳动密集型产业转移,形成了如江西赣州纺织服装集群、河南商丘制鞋基地、四川宜宾动力电池基地等特色产业带,既降低了企业用工成本,又带动了当地就业与经济社会发展。四是新业态蓬勃发展拓宽就业渠道。平台经济等新业态催生了外卖配送、网约车、直播电商等新型劳动密集型岗位,为不同年龄、技能层次的劳动者提供了灵活多样的就业选择。

稳定劳动密集型行业就业规模,是基于我国国情的现实选择。其一,契合人口与劳动力结构状况。当前我国总人口和劳动力规模仍处高位,城镇新增就业每年稳定在1200万人以上。劳动密集型行业单位投资创造的就业岗位远超资本密集型行业,是缓解就业总量压力的重要依托。其二,夯实产业转型升级根基。我国正处在由制造大国向制造强国迈进的关键阶段,资本和技术密集型产业的培育和发展需要时间,劳动密集型行业仍是吸纳中低技能劳动力的“蓄水池”。其三,兜牢基本民生底线。劳动密集型行业多与人

民生活息息相关,其就业稳定性直接影响居民收入预期和消费信心。尤其在县域经济中,劳动密集型行业往往是财政和居民收入的主要来源,也是保障民生的重要基础。其四,立足全球产业链布局的现实考量。尽管部分劳动密集型产业向东南亚转移,但我国在产业配套、工人素质、基础设施等方面的综合优势仍不可替代。稳定劳动密集型行业就业规模,有利于巩固我国在全球供应链中的地位。

需要看到的是,当前劳动密集型行业发展与用工面临着一些困难和挑战。例如,成本压力持续加大,土地、用工、环保等成本上升挤压利润空间,部分企业存在压缩用工、外迁产能意愿。又如,数字化转型较慢,部分中小微企业缺乏资金和技术支持,智能化改造难度较大,劳动者技能更新滞后于转型进程中岗位迭代速度。再如,外部市场需求波动,外贸型加工企业订单不稳定,用工季节性波动明显。此外,用工规范性不足,劳动者权益保障存在薄弱环节。

稳定劳动密集型行业就业规模,要把《实施就业优先战略“十五五”规划》提出的部署要求落到实处,坚持“强政策、促转型、优服务、提技能、兜保障”多维发力,统筹产业存续升级与就业规模稳固发展。

扩大服务业就业容量

就业的主渠道。2025年末,服务业就业人员达35798万人,占全国就业人员的比重为49.4%,稳居三次产业首位,为稳定就业大盘提供了关键支撑。其二,生活性服务业就业规模持续扩大。生活性服务业就业门槛相对较低,是吸纳农村转移劳动力和灵活就业人员的主要渠道。例如,文旅等服务领域,涌现出景区营销推广师、旅拍定制师等新职业新工种;餐饮、家政等服务领域,吸引大量农村转移劳动力就业。其三,生产性服务业扩能提质带动高质量就业。生产性服务业吸纳了大量高技术、高素质就业人员,是高校毕业生就业创业的重要领域。例如,信息传输、软件和信息技术服务业连续9年保持两位数增长。

也要看到,服务业在吸纳就业方面仍面临短板弱项,在一定程度上制约了就业容量进一步扩大。一是服务业就业占比仍有较大提升空间。服务业吸纳就业的潜力尚未充分释放,就业占比与服务业增加值占比之间仍存在较大差距,这意味着服务业的就业带动效应尚未与产业规模同步提升。二是服务领域就业需求不足与人才供给缺口并存。受制于服务业发

展不充分,就业需求有待进一步释放。同时存在从业人员职业技能水平参差不齐、社会认可度不高、职业吸引力不足、流动性大等问题,“有岗无人”和“有人无岗”并存的结构性矛盾突出。例如,在家政服务领域,养老护理员、育婴员等岗位长期位列全国“最缺工”职业排行榜前列,相关职业资格和技能评价体系存在短板。三是人才培养与供需对接机制尚不健全。适应服务业高质量发展的复合型专业人才培养机制亟待完善,细分领域的精准化就业公共服务和招聘服务供给有待优化。职业院校专业设置与产业需求对接不够紧密,职业技能等级证书、培训证书认定体系等亟须加快完善。

扩大服务业就业容量,既是稳就业的现实选择,也是实现高质量充分就业的必然要求。面向“十五五”,需从以下方面着力,更好发挥服务业带动就业扩容的作用。

第一,以服务业扩能提质加快释放就业扩容潜能。在家政服务领域,以家庭保洁、整理收纳等多元化家庭服务需求为牵引,培育形成一批有影响力的家政龙头企业 and 特色家政劳务品牌。在养老托育服

务领域,精准落实援企稳岗政策,多元化扩大就业机会。落实稳岗返还、税费减免、一次性扩岗补助和技能提升补贴等政策。支持传统制造企业探索定制化生产、文创设计等新岗位。扶持养老、育幼、家政、物业等民生服务业扩容。

第二,双向拓展国内外两个市场,以国内国际双循环对冲订单压力。面对外需走弱趋势,支持外贸型劳动密集型企业深耕新兴经济体等多元海外市场,搭建内外贸同线同标同质转化渠道。

第三,稳妥推进产业梯度布局,以均等化就业公共服务融入全国统一大市场。支持中西部承接东部产业转移,健全跨区域岗位信息共享与社保关系转移接续机制,打破地域壁垒,确保劳动者“流动不流失”。

第四,以技能培训适配产业转型,夯实人力资源基础。建立“企业点单、部门派单、机构接单、市场签单”闭环机制,推广“师带徒”与工学交替模式。强化标准化作业与工匠精神培育,实现“培训即上岗、转岗即胜任”。

第五,压实企业主体责任,保障劳动者权益。督促企业规范用工,畅通养老、医保等跨地区转移接续。扩大新就业形态就业人员职业伤害保障试点,以权益稳岗位,以服务留人才。

务领域,积极开发老年照护、母婴护理等相关就业岗位。在文旅物业服务领域,丰富高品质文化和旅游产品供给,延伸“吃住行游购娱”全产业链条。在住宿餐饮服务领域,支持企业品牌化、标准化、连锁化发展,有效提升就业质量。在生产性服务领域,加快培育一批服务业骨干企业,提高对技术技能型人才的吸引力。

第二,优化服务业人力资源供给。加强职业技能培训与认证,以深入实施“技能照亮前程”培训行动为牵引,广泛开展职业技能提升行动。完善订单式、定向式培训,推动产教融合与校企联合培养。鼓励职业院校与产业需求对接,科学设置护理、幼儿教育、健康服务与管理等专业。加快建立家政服务、养老护理等服务领域职业技能标准与认证体系,将职业技能等级与薪酬待遇、职业发展挂钩,增强行业对劳动者的长期吸引力。

第三,加强供需对接与就业服务。强化就业公共服务,为服务业企业和求职者搭建精准对接平台。推动数字赋能,鼓励公共就业服务平台互联互通,推进线上线下一体服务。联合开展分领域特色化招聘,满足服务业季节性用工需求。建立家政服务供需数字化平台,促进服务人员与家庭需求高效匹配。加强区域间劳务协作,建立服务业劳动力跨区域流动对接机制,促进农村转移劳动力向家政、养老、托育等服务领域有序转移。

和企业清单,需同步形成岗位清单、技能清单和培训清单。需要注意的是,并非所有地区都要去做原始创新和全产业链竞争,更现实的路径是结合自身产业基础和应用场景,找准可落地的细分环节。例如,在制造业基础较好的地区,可围绕智能装备、关键零部件、检验检测等做强配套就业;在农业和文旅资源丰富的地区,可围绕低空巡检、智慧农业、健康服务等拓展就业场景;在高校和科研资源集中的地区,可发展概念验证、中试服务、数据标注与模型评测等专业服务岗位。

另一方面,把职业能力建设放到更突出位置。对新职业、新工种,需加快制定职业标准、培训大纲和评价规范,鼓励龙头企业、职业院校、行业协会共同开发课程,把企业真实项目、真实设备、真实流程引入培训。公共就业服务也要转向对新兴领域就业岗位的需求监测、能力诊断和转岗辅导,帮助高校毕业生和传统产业劳动者找到可进入的就业路径。对人工智能等可能带来岗位替代的新技术,可探索“人机协同”的工作模式,引导企业把新技术应用于提高劳动效率、降低工作强度、拓展服务半径上,而不应简单压缩就业岗位。持续加强新就业群体服务管理,使新职业既有发展和活力,更有规范和保障。

把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标,使高质量发展的过程成为就业提质扩容的过程。

——《实施就业优先战略“十五五”规划》

近日,国务院印发《实施就业优先战略“十五五”规划》,提出“提升区域协调发展就业承载力”。区域协调发展是中国式现代化的内在要求。提升区域协调发展就业承载力,以区域协调发展促进就业总量增加与就业结构优化,是加强产业和就业协同的重要举措,也是促进高质量充分就业的内在要求。

近年来,我国深入实施区域协调发展战略、区域重大战略,加快形成一批服务融通、政策贯通、渠道畅通的就业集聚区和增长极。大力推进产业梯度转移,引导各地发挥比较优势积极承接产业转移,强化对革命老区、边境地区、资源枯竭地区等支持力度。在区域协调发展进程中,呈现出就业承载力趋于增强的特征。

其一,通过城市群空间载体建设等路径推动就业增长极形成。城市群作为经济活跃、人口集聚、创新集中的空间形态,已成为创造高质量就业岗位的重要载体。例如,在新能源汽车领域,长三角积极共建“4小时产业圈”,合力建设世界级产业集群,逐步形成上海开发芯片和智慧网联、江苏供给动力电池、浙江完成一体化压铸、安徽组装成整车的分工格局,推动该地区新能源汽车产量在全国占比达40%。这种跨区域分工合作不仅有利于优化资源配置,培育经济新增长点,而且显著提升了区域协调发展就业承载力。据不完全统计,2025年长三角地区城镇新增就业人数近400万,占全国比重接近三分之一。

其二,通过东西部协作、中西部与东北地区积极承接产业转移等路径促进就业增长。一方面,东西部协作是我国深入推进区域协调发展战略的重要制度安排,致力于通过产业梯度转移、劳务供需对接、人才双向交流等举措,将东部资本、技术、管理与西部地区资源禀赋实现更高水平优化配置,并在助力西部地区促进就业增长方面发挥积极作用。例如,在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期,通过东西部劳务协作方式,帮助西部地区500余万农村劳动力实现就业。另一方面,科学有序承接产业转移是中西部地区以及东北地区以产业带动就业、以就业集聚人口的着力点。例如,湖南桂阳利用区位和资源优势,抓住承接产业转移示范区建设机遇,积极吸引广东东莞等地的家具企业转移并引导企业从家具制造转向家具智造,创造了规模可观的就业岗位。

其三,通过革命老区、民族地区、边疆地区发展特色产业以及资源枯竭城市发展接续产业等路径推进就业质量提升。产业是实现就业的重要载体,产业发展是促进就业增长的关键路径。推进革命老区、民族地区、边疆地区等发展本地特色产业的重中之重是立足资源禀赋、突出比较优势、发展特色产业。例如,江西吉安立足革命老区资源禀赋,通过开发“井冈山”农产品区域公用品牌、大力发展产业集群等,积极创造就业岗位,推动老区人民稳定就业,有效促进了收入水平与就业水平同步提升。又如,广西靖西有效依托沿边优势,构建“边贸+非遗+文旅”多元特色产业促就业格局,推动全市农村劳动力务工规模从2020年的20.22万人增至2025年的25.17万人。

缩小地区差距、实现区域协调发展,是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的重要途径。提升区域协调发展就业承载力,对深入实施就业优先战略、坚持扩大就业容量和提升就业质量相结合具有重要意义。要支持经济大省挑大梁,加快形成一批就业集聚区和增长极,在稳就业扩就业方面发挥更大作用;支持中西部和东北地区积极承接产业转移,支持革命老区、民族地区、边疆地区等发展本地特色产业,支持资源枯竭城市发展接续替代产业,促进区域就业均衡发展。具体来看,可以从以下方面着力。一是在重大生产力布局、产业转移及产业园区建设方面统筹考虑就业容量、岗位结构、技能需求等因素,强化以产业发展牵引就业增长机制。二是强化城市群与都市圈等高密度空间载体的就业带动功能,支持经济大省与中心城市发挥引领作用,加快形成就业集聚区。三是以交通基础设施通达性与基本公共服务均等化提升中西部地区、东北地区以及老少边穷地区的要素吸引力,鼓励这些地区形成“引得来、留得住”的营商环境。四是以体制机制优化推动劳动力要素有序流动,推动职业技能证书互通互认、社保关系顺畅转移接续以及劳动权益协同保障等,使劳动力流动更加便利、就业更加稳定。

(作者系南开大学经济与社会发展研究院研究员、中国区域科学协会副理事长)

提升

李兰冰