

推动人工智能赋能民生服务

就业、社保、人才人事、劳动关系和公共服务等,与民生保障息息相关。“十五五”规划纲要提出,“深化拓展‘人工智能+’,赋能经济社会发展和治理能力提升”。近日,人力资源社会保障部、国家发展改革委、工业和信息化部、国家数据局联合印发《关于加快推进“人工智能+人社”应用发展的实施意见》,旨在加快落实“人工智能+”行动,通过打造人工智能重大场景,推动人工智能产业和人社工作协同优化。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



如何认识和理解数智就业的含义? 其对提高就业服务管理效率有何促进作用?

鲍春雷(中国劳动和社会保障科学研究院智库工作办公室主任,研究员):就业是最基本的民生。《关于加快推进“人工智能+人社”应用发展的实施意见》提出,发展数智就业,打造就业服务管理新模式。数智就业注重围绕就业管理、政策申领、就业服务、创业服务等需求,利用人工智能技术加快促进“岗位需求+技能培训+技能评价+就业服务”四位一体联动贯通,持续拓展就业创业领域人工智能应用场景,提高就业服务管理效率。

发展数智就业,是数字经济时代推动就业服务高质量发展的必然要求,也是破解就业结构性矛盾、助力重点群体就业创业的关键抓手。总的来看,数智就业具备以下鲜明特征。一是数据驱动。通过构建统一的就业信息资源库,整合劳动者、用人单位、市场机构等多维数据,形成覆盖全域的动态就业数据底座,为精准服务提供基础支撑。二是智能匹配。借助职业分类知识图谱和求职招聘模型,构建企业用工需求与求职者劳动技能的双向数字画像,有效打破信息壁垒,让求职者更快找到适合的岗位,降低企业招聘成本。三是精准服务。系统整合失业登记、信息服务、补贴申领、就业指导等功能,运用精



推进保险服务领域智能化应用,对提高群众参保质量有何重要意义?

房连泉(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):社会保险覆盖面广、业务量大、政策链条长。《关于加快推进“人工智能+人社”应用发展的实施意见》提出,深化智慧社会保险,促进管理服务能力新提升。一般来说,社会保险主要包括基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险等险种,保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法获得物质帮助的权利。深化智慧社会保险,旨在推动受理、审核、服务、风控等环节智能化应用,创新社保经办服务模式,不断提高群众参保质量。

我国社会保险参保人数、基金收支规模大。据人社部数据,截至今年3月底,全国基本养老保险、失业保险、工伤保险(含职业伤害保障)参保人数分别为10.73亿人、2.47亿人、3.19亿人,同比分别增加187万人、280万人、2152万人;一季度三项社会保险基金总收入2.54万亿元,总支出2.06万亿元。如此众多的参保人数和庞大的基金运行,对经办效率、服务质量 and 风险防控提出更高要求。深化智慧社会保险,具有以下几方面优势。一



如何依托人工智能手段构建人才“引育留用”的良性生态?

孙锐(中国人事科学研究院人才理论与技术研究室主任,研究员):人社部门的人才工作与人力资源开发利用是相伴相生的,囊括了人才培养、引进、评价、流动、使用、激励、服务等诸多环节,具有基础性、广覆盖、全链条、普适化的特征。《关于加快推进“人工智能+人社”应用发展的实施意见》提出从六个方面打造人工智能重大场景,“加强人才精准培养使用,构建人才智能供给新机制”是其中之一。

当前,新一轮科技革命和产业变革加速演进,新业态、新岗位、新职业蓬勃发展,新领域、新动能、新赛道不断涌现,人才发展需求、技能需求、服务需求持续迭代。依托人工智能打通各类人才群体“引育留用”全链条,立足数据把握诉求、依据算法匹配资源、对应需求精准培训,构建一套动态感知、精准适配、全域覆盖的人才智能供给新机制,既是深化“人工智能+”行动的关键举措,也是为全面推进中国式现代化筑牢人才根基的必要选项。

党的十八大以来,“十四五”以来,人社部门紧密围绕服务国家战略和中心工作,以人力资源开发利用为主线,聚焦专业技术人才、技能人才和外国专家人才队

发展数智就业促进岗位高效适配

准画像技术,为不同群体提供个性化职业指导和创业服务。四是智慧治理。借助智慧就业运行监测和风险预警,科学分析就业市场动态,提前研判失业风险,为就业政策制定提供数据支撑。

在政策引领与技术赋能双重驱动下,数智就业加速向多场景多领域拓展。在智能招聘与面试方面,依托职业分类知识图谱搭建标准化人岗匹配模型,数字人直播带岗、远程招聘、智慧面试等新模式广泛落地。广西隆安“小梁送工”数字平台打造“真人数字人带岗+智慧驿站+数据可视化”就业服务场景,有效解决农村劳动力外出就业中的信息不对称、对接不及时等问题。在智慧就业管理服务方面,多地建成一体化线上服务平台,推动就业服务从“线下跑”转向“网上办、掌上办”。山东以30家数智就业服务区为抓手,推行数智就业服务模式,加快大数据、人工智能等就业领域的创新应用,已建成“人工智能+就业”应用场景45个,累计服务就业200余万人次,数智就业建设已纳入该省“十五五”规划纲要。在智慧就业监测方面,各地积极搭建就业信息监测平台,依托多维数据实时掌握辖区内就业用工变化情况,实现对就业规模、结构、流动趋

势的动态监测与预警。河南南阳智慧就业平台整合政务数据资源,动态生成区域劳动力供需热力图和行业人才缺口指数,提前预判用工结构性矛盾。

当前,数智就业正从单点突破向全链条服务生态演进,成为促进高质量充分就业的重要引擎。同时也要看到,数智就业在推进过程中仍面临一些制约因素。例如,数智就业服务基础不均衡,中西部地区与东部地区、城市与县域之间存在明显差距。又如,跨部门数据共享机制尚不健全,“信息孤岛”现象仍然存在,既懂业务又具有数字素养的复合型人才储备不足。再如,大龄及低技能劳动者面临数字鸿沟,难以充分享受数智就业红利。对此,应立足基层实际,不断强化保障,推动政策落地见效。

第一,加强政策引导与基础支撑,完善数智就业服务体系。强化数智就业基础设施建设,加大对中西部地区和县域层面的支持力度。健全数据共享规则与协调机制,打破跨部门数据壁垒,夯实就业基础底座。推进数智就业服务人才培养,开展基层就业服务人员数字技能培训,打造兼具较强业务水平与数字操作能力的数智就业服务队伍。

深化智慧社会保险提升管理服务能力

是服务更加高效。通过数据共享,系统主动识别参保对象服务诉求,推动“人找政策”向“政策找人”转变。二是管理更加精准。对参保状态、缴费记录、待遇资格等信息进行关联分析,辅助经办人员识别异常、减少差错。三是运行更加协同。完善社会保险关系跨地区转移接续,深化模型应用与跨部门协同,可有效提升社保基金智能化管理和监督水平。可见,推进保险服务领域智能化应用,既是迫切需要,也是大势所趋。

近年来,我国保险服务领域的数智化水平不断提升。截至今年3月底,国家社保公共服务平台已开通104项全国性、跨地区社会保险服务,累计访问量超过100亿人次。社保关系转移、待遇测算、资格认证等事项逐步实现网上办、跨省办。一些地区通过人社、医保、民政等部门的数据比对,开展养老待遇领取资格静默认证,退休人员无需再到窗口办理,大大提升了社保待遇审核能力。这些积极的变化说明,社会保险的信息化建设已由单项业务网上办理,逐步转向跨地区、跨部门协同和全险种、全流程管理。现有平台、数据和服务渠道的赋能,为人工智能加快渗透到参保分

析、待遇审核和基金监管等环节奠定了重要基础,也使深化智慧社会保险具备了从局部探索向系统应用拓展的条件。如医保服务领域,截至2025年底,全国医保码开通人数超过12.5亿人,一体化医保服务平台实名用户达到6.6亿;2025年全年跨省异地就医直接结算惠及3.08亿人次,减少群众垫付2075.06亿元。

“十五五”规划纲要围绕增强社会保险体系可持续性作出部署,提出“完善并落实基本养老保险全国统筹制度,基本实现基本医疗保险省级统筹,巩固失业、工伤保险省级统筹”。近日印发的《人力资源和社会保障事业发展“十五五”规划》就优化社会保险经办管理服务作出安排,要求加强社保数据治理,建成全险种业务“大管控”体系。随着人口老龄化程度不断加深,劳动者跨地区流动增加,灵活就业和新就业形态不断发展,参保状态和服务需求变化加快,这需要各地在政策执行、经办流程和数据口径上进一步衔接,促进人工智能从海量信息中识别参保续保需求、辅助审核待遇申领条件、筛查基金风险线索,并为基金收支预测和政策评估提供参考。

精准选才育才构建智能供给新机制

伍建设,深化人才培养、评价、使用、流动、激励、保障体制机制改革,拓宽海外人才智力引进渠道,人才管理和服务体系不断健全,人才引领驱动高质量发展作用进一步凸显。一是深入实施知识更新工程,培养适应新质生产力发展的急需紧缺人才。二是大力推进技能中国行动,实施高技能领军人才培养计划,引领带动技能人才队伍建设。三是纵深推进职称制度改革,在优化人才评价标准、创新职称评价方式、下放职称评审权限等方面取得重要突破。四是优化流动人员人事档案服务,档案转递等实现省内通办、跨省通办。五是加强人力资源市场建设,指导地方建设一批区域性、专业性、行业性人才市场,拓宽重点群体市场化社会化就业渠道。“十四五”期间,我国专业技术人才总量超过8000万人,技能劳动者总量超过2.2亿人,其中高技能人才超过7200万人,为推动高水平科技自立自强和新质生产力发展提供了坚实人才支撑。

但还要看到,在数智化浪潮冲击下,传统人才供给和服务供给体系的短板凸显,存在底数不明、供需错位、资源错配、效率低下的问题,成为各类人才就业、兴业、创业、创新面临的隐形关卡。具体来

看,主要体现在以下方面。其一,人才数据碎片化,产业需求研判存在信息鸿沟。其二,培训模式较为单一,难以实现因材施教。其三,人才评价精准性亟待提升。其四,人事档案管理相对低效,人才要素流动尚存障碍。解决这些问题,迫切需要以人工智能打通人才“引育留用”全链条,构建人才智能供给新机制。

“十五五”规划纲要围绕联动推进激励评价机制创新作出部署,提出“推行以用户和市场反馈为主的应用研究和技术开发评价,将新技术新产品作为业绩考核、职称评定、人才计划支持的重要依据”。今后一个时期,需以人工智能驱动人才链、产业链、创新链、服务链深度融合,源源不断培育知识型、技能型、创新型的劳动者大军,以高素质人才培养新质生产力、赋能民生改善,驱动经济社会高质量发展。围绕供需、培养、评价、配置、保障等重要环节开展系统化布局,构建数据互通、算法赋能、场景落地的人才智能供给新机制。立足当前实际,需重点把握以下方面。

第一,夯实统一数据底座,实现人才供给需求实时动态预判。打通各部门数据接口,推进跨部门人才信息归集共享,

第二,推动场景创新与生态构建,激发数智就业发展动能。鼓励各地结合产业特色和就业服务需求,探索差异化数智就业应用场景。支持经营主体参与数智就业平台建设与运营,丰富职业指导、权益保障等服务内容,优化机制促进就业服务直达用工主体,构建供需对接精准、服务覆盖全面、治理效能突出的数智就业服务生态。

第三,推动普惠共享和精准赋能,促进数智就业扩面提质。面向大龄及低技能劳动者等数字素养偏弱群体,开发适配其使用习惯的便捷功能模块,优化现场就业服务界面和流程。推动基层机构合理配备数字服务引导专员,及时提供业务代办和简易终端操作指导。健全全流程跟踪管理机制,以智能化手段实现对重点群体的精准化、精细化服务。

第四,强化信息保护与算法监管,筑牢数智就业安全防线。数智就业平台在运行中会采集和存储大量求职者个人信息及企业用工数据,亟须建立严格的数据分类分级管理制度,明确安全标准,落实平台主体责任,防范数据泄露和滥用风险。规范人工智能招聘和人岗匹配中的算法应用,防止算法歧视带来的就业不公,确保数智就业在合规安全的框架下运行,保障劳动者和用人单位的合法权益。

也要看到,我国保险服务领域的人工智能应用还存在短板弱项。例如,不同险种的统筹层次和管理方式存在差异,不同地区的业务规则和数据标准尚未衔接,部分数据共享不足、更新不及时等,影响了模型分析和一体化办理。又如,信息泄露、越权使用等风险依然存在,强化数据治理、保障数据完整性和一致性面临挑战。

总体来看,衡量智慧社会保险的发展成效,关键在于群众办事是否便利、经办管理是否规范、基金运行是否安全。未来,深化智慧社会保险、促进管理服务能力新提升,可从以下方面着力。第一,夯实数据标准和业务规范,建立跨部门数据共享和质量校验机制,完善政策知识库更新机制,健全全国一体化的社保经办服务网络。第二,聚焦群众和经办机构的堵点卡点,优先拓展参保服务、断缴识别、政策推送、待遇申领条件识别、关系转移接续、领取资格静默认证、重复领取和欺诈骗保预警等高频场景,避免低水平重复建设。第三,围绕受理、审核、服务、风控等环节,推进参保智能分析模型深入应用。完善全险种、全流程风控规则库和监管模型,加强跨部门数据比对,提高异常领取、重复领取和欺诈骗保线索的发现能力,拓展工伤预防、工伤认定和劳动能力鉴定等辅助应用。第四,坚持线上线下融合,保留窗口、热线和上门服务,为特殊群体提供便捷化、无障碍服务。

构建一体化技术技能人才资源库,联通企业用工、院校培育等数据信息,破除“数据孤岛”。依托大模型实时捕捉市场、产业、人才信息,构建人才需求图谱和人才地图,形成动态现实感知和趋势预判机制,为区域人才智能搜寻、资源匹配等提供数字化决策支撑。

第二,探索“人工智能+继续教育”新范式,实现人才培训个性化、全覆盖。推进“人工智能+继续教育”模式探索,特别是在搜寻继续教育能力需求、搭建智能化继续教育平台、普及智能化实操培育场景、扩大远程智能培训覆盖面、推动智能时代自主学习等方面破题开路,打造个性化全域终身自主学习体系。

第三,推进智慧考评和档案管理,实现公共服务无障碍、少跑腿。聚焦数智时代人力资源服务需求,推动人才人事考试智能化、智慧化,构建从命题、考试、监督到审核、评价的智能场景。简化考评申报流程,实现材料自动核验、线上无感评审,加快形成以创新价值、能力、贡献为导向的人才评价体系。推动流动人员人事档案扫描、库房管理等全流程智能化,删减重复纸质材料提交环节,促进档案管理无纸化、数字化。着力破除人才流动无形壁垒,推动实现人力资源更充分流动和更优化配置。

- 到2027年,普及应用一批人社行业大模型和智能体,探索50个左右高价值应用场景赋能路径,智能化发展取得明显成效。
- 到2030年,行业高质量数据集有效供给,人社行业大模型成熟完备,人工智能应用体系基本健全,形成人社行业领域人工智能普遍应用的创新局面。

——《关于加快推进“人工智能+人社”应用发展的实施意见》

劳动关系是生产关系的重要组成部分。近日印发的《关于加快推进“人工智能+人社”应用发展的实施意见》提出,深化智慧劳动关系,构筑智能化劳动权益保障新形态。当前新产业、新业态、新模式不断涌现,劳动组织和用工管理加快向平台化、网络化、算法化发展,传统的劳动关系治理在主体识别、风险发现和协同处置等方面面临挑战。深化智慧劳动关系以数据贯通和流程再造为主线,注重发挥人工智能、大数据等技术的作用,推动劳动权益保障由以事后处置为主向事前指导、事中监测和事后救济相衔接的全周期治理拓展,能够更好保障劳动者的合法权益。

2023年,人社部等部门联合发布关于推进新时代和谐劳动关系创建活动的意见,旨在进一步形成规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系。和谐劳动关系的创建,关键是要规范劳动用工,畅通利益诉求表达渠道,健全协商协调机制,依法调处劳动争议,促进维护劳动者权益与企业发展相协调。数智技术的应用,不仅有助于增强信息归集、需求识别、政策匹配、风险监测和协同处置能力,而且能够推动劳动用工服务、权益保障和争议处理等环节有效衔接。近年来,各地持续推进“数字人社”建设,人工智能逐步应用于政策咨询、用工指导、调解仲裁和劳动保障监察等领域,展现了数智技术在提高服务效率、规范办案流程和防范欠薪风险等方面的作用,为构建和谐劳动关系提供了新的治理手段。

同时也要看到,构筑智能化劳动权益保障新形态仍处于起步阶段,还有不少有待改进或完善之处。例如,数据基础不够扎实,不同地区、层级和业务系统的数据目录、业务标准和统计口径尚未统一,高质量数据集供给不足。又如,专业模型能力仍需提升,面对事实复杂、证据多样、政策更新较快以及地区实践存在差异的劳动争议,模型输出的准确性、可解释性和可验证性有待增强。再如,技术与业务融合不够深入,部分地区存在重平台建设、轻流程再造,重模型配置、轻实际应用,重建设展示、轻运行维护等问题。此外,安全治理和责任机制尚不健全,数据采集和共享边界、模型输出责任、错误纠正和责任追溯等仍需完善;不同群体的数字接入和使用能力存在差异,过度依赖线上服务可能形成新的信息壁垒和维权门槛。

“十五五”规划纲要围绕加强就业服务和劳动者权益保障作出部署,提出“健全灵活就业、新就业形态劳动者权益保障制度,推动平台企业公平制定劳动规则、依法合规用工,构建和谐劳动关系”。智慧劳动关系建设,既要规范劳动者与用人单位之间的劳动用工和利益关系,也要健全劳动者权益保障、劳动关系协商协调、企业民主管理、矛盾调处和法治保障等制度机制。唯有推动科技更好造福人民、发展成果由人民共享,才能使数智技术的应用既有速度和精度,更有温度和厚度,促进劳动者权益更有保障,企业发展更具活力、和谐劳动关系的基础更加坚实。

当前和今后一个时期,需坚持以人为本、依法治理、公平普惠,把维护劳动者合法权益、促进职工全面发展作为重要目标,把公平公正、安全可信贯穿技术应用全过程,推动技术创新与制度建设、业务改革和治理需求相协调。一是搭建全国人社人工智能应用平台,统一数据目录、业务术语、接口标准和应用规范,建设政策文件库、业务知识库和案件案例库,优先打通劳动合同、工资支付、调解仲裁等关键数据。二是围绕劳动合同、工资支付、休息休假和解除终止劳动关系等高频事项,建设劳动用工指导、政策咨询和维权引导智能体,为企业提供风险提示和整改指引,为劳动者提供政策解释、材料清单和维权渠道,特别要关注中小微企业和灵活就业劳动者需求。三是完善智慧调解仲裁人机协同机制,健全劳动关系风险监测和智慧监察体系。拓展庭审笔录、文书生成、案卷自查和质效评价等场景,严格落实人工复核和全过程留痕。依法整合投诉举报、工资支付、劳务派遣等信息,实行分级预警、分类核查和闭环处置。四是强化安全保障和规范应用,推动公共服务更加公平可及。做好个人、企业和政务信息保护,规范数据采集、共享和使用,促进人工智能应用合规、透明、可信赖。加强线上线下服务渠道融合,高质量提供多元化、个性化、便利化服务。

(作者系国务院发展研究中心社会和文化发展研究部人口和就业研究室主任、研究员)



张冰子