



“十四五”中国就业新变化和新机遇

到“十四五”期末，15~64岁劳动年龄人口约为9.7亿人，比“十三五”末将减少3000万人左右，新增劳动力规模约1400万，外出农民工规模保持在1.7亿人左右，本地农民工维持在1亿人左右

文 / 张车伟 等

“十三五”即将进入收官阶段，展望和规划“十四五”摆上重要日程。就业是民生之本、稳定之基。我们立足于“十三五”期末和“十四五”时期人口、劳动力与经济结构的变化，对“十四五”时期就业形势重大变化作出预判，并探讨“十四五”时期劳动力市场和就业面临的主要挑战，针对新时期更高质量的就业目标提出促进就业的基本思路和政策建议。

一、“十四五”时期中国就业形势的重大变化

就业形势稳定是中国经济发展的一贯特征，是中国经济韧性最直观的反映。“十三五”以来，中国人口与经济结构加快转变，就业形势呈现以下主要特征：劳动年龄人口持续减少，全国就业总人口也出现转折性变化，但城镇就业和非农就业规模稳步扩大，城镇新增就业屡创新高、超预期完成；就业形势稳中有进，失业率控制在目标范围并有所下降；就业结构继续优化，服务业和城镇就业比重稳步提高；就业质量持续改善，工资收入和社会保障水平稳步提高；就业环境持续改善，创业带动就业能力不断增强；人力资本水平显著提高，高技能人才

队伍不断壮大。

“十四五”时期，中国劳动力供给侧与需求侧均将出现重大变化，人口老龄化将加速，劳动年龄人口将持续减少，就业总人口将出现下降。针对“十四五”时期中国就业形势的新变化，我们提出十个方面的预判：一是就业总量矛盾和结构性矛盾持续并存，就业结构性矛盾将成为主要矛盾；二是劳动力市场供需保持基本平衡，劳动力供给相对短缺持续存在；三是人口素质水平全面提升，劳动力市场和就业结构升级的基础条件增强；四是劳动生产率出现行业分化，配置效率来源从三大部门之间转向产业内部升级；五是机器人和人工智能全面影响劳动力市场，岗位结构和技能需求发生深刻变化；六是非标准就业成为普遍现象，用工方式和劳资关系出现重大变革；七是就业“服务化”倾向继续加深，就业创造与生产率提升出现两难矛盾；八是劳动力市场区域不平衡加剧，局部地区出现就业需求不足；九是人口流动格局进入新阶段，就业“本地化”与分化现象并存；十是就业韧性将面临持久考验，外部环境不确定性加剧就业风险。

新时代中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展

展之间的矛盾，“十四五”时期就业矛盾也将转变为结构性矛盾为主。实现更高质量和更充分就业是新时代就业工作的总体目标，就业工作应该坚持以人民为中心的发展思想，着力解决就业不平衡不充分问题，深入实施就业优先战略，完善更加积极的就业政策，将就业优先政策置于宏观政策层面，不断提升就业质量，更好地推动人的全面发展。

为了促进“十四五”时期就业发展，我们提出以下八个方面的政策建议：一是深化新时代就业优先理论内涵；二是保持充分和高质量的就业创造能力；三是培育适应新技术革命时代要求的人力资本体系；四是针对不同类型失业精准施策；五是就业“蓄水池”从农业农村转移到城镇本地；六是深化制度改革，推动人力资源合理布局；七是建立高效的劳动力市场制度和就业预警机制；八是探索劳动与资本、技术再平衡的社会保险制度。

二、劳动需求的变化主要体现为就业在产业间的再分配

展望“十四五”以及未来中长期的劳动力需求结构，劳动力市场供需将保持基本平衡，劳动力供给相对短缺将持续存在。“十四五”时期15~64岁劳动年龄人口、新增劳动力、经济活动人口以及农民工规模将延续下降态势。到“十四五”期末，15~64岁劳动年龄人口约为9.7亿人，比“十三五”末将减少3000万人左右；新增劳动力规模约1400万，其中城镇新增劳动力规模约为700~820万人之间，农村新增劳动力规模约为650万人左右；外出农民工规模保持在1.7亿人左右，本地农民工将维持在1亿人左右。经济增长的非农就业弹性继续提升，经济放缓对就业总需求和劳动力市场供需平衡影响有限，劳动力供给相对短缺持续存在。

按照经济增长和人口预测结果，可推算





出中国 2030 年人均 GDP 为 1.8 万美元，这一水平对应美国 1980 年、日本 1990 年的发展水平。相应的，美国、日本三次产业结构分别为 4 : 30 : 66 和 7 : 33 : 60。以此为标准，中国农业就业比重将越来越低，制造业就业比重保持稳定，服务业就业比重将逐步提高。考虑到中国农业起点较低，农业部门的剩余人口比较多，而且面临着比较大的城乡迁移壁垒，即使在相同发展阶段，中国的农业就业比重要更高一些。假定 2030 年中国三次产业比重为 15 : 28 : 57，2050 年三大产业的就业结构比为 10 : 25 : 65，按照 2017 年和 2030 年的指数不变增长趋势对中间年份进行插值。

从就业结构预测中容易计算出非农就业比重（第二、第三产业就业比重之和）。根据对非农就业的预测，将基年（2017 年）就业总规模按照就业弹性以及经济增长预期，则可以往后推移各年的就业总规模。将就业规模估算之后，根据各产业的就业规模估计，可以反推出不同产业的就业量。2017~2050 年，总就业规模从 76640 万人提高到 82370 万人，增加约 5730 万人。第一产业由 20944 万下降到 8237 万人，减少约 12707 万人。第二产业绝对规模变化不大，仅减少约 1200 万人。第三产业就业规模从 34872 万人提高到 53540 万人，增加量超过 18668 万人。综合来看，到 2050 年，中国总就业规模增幅并不大，约为 7.4%，劳动需求的变化主要体现为就业在产业间的再分配，第二产业就业人数基本稳定，第三产业是就业主要扩张领域，从农业转移出来的劳动力和新进入劳动力市场的劳动力将主要被第三产业吸纳。

三、内需新源泉：流动人口消费行为呈现“本地化”倾向

按照世界银行划分标准，中国在 2010 年人均 GDP 达到 4200 美元，已经进入中等收入发



‘十四五’时期，促进流动人口消费弹性上升，提高流动人口收入，继续鼓励农村劳动力向城镇转移，均可有效扩大流入地消费规模，拉动经济增长。

展阶段。在新的发展阶段，消费升级空间更加广阔，流动人口消费需求也将发生变化。

使用具有全国代表性的流动人口动态监测数据（2010—2017 年）测算新时期以来流动人口的消费收入弹性，观察不同地区和不同群体流动人口消费弹性差异，在此基础上，利用全国代表性的城镇住户调查数据估算城镇本地居民的消费弹性，并据此模拟估算未来流动人口市民化可以带来的消费潜力。主要结论如下：

第一，中国流动人口消费弹性呈显著上升趋势，目前已达到较高水平。2011—2017 年全国流动人口总体消费弹性达到 0.67，2017 年提高至 0.72，流动人口的消费行为呈现“本地化”倾向。这一结论改变了关于流动人口消费行为的传统认识，流动人口不再是消费意愿较低、以储蓄汇款为主的“迁徙者”。

第二，流动人口消费弹性存在群体差异。经济发达地区流动人口的消费弹性总体相对较低，这可能主要受到高房价和高生活成本影响。城际迁移人口比农民工的消费弹性更高，跨省流动比省内流动群体的消费弹性更低。流动人口消费弹性随着年龄增加呈现 S 形变化，随受教育水平提高逐渐上升，随着流入地稳定生活

年限增加而逐步提高。

第三，流动人口消费弹性较之城镇本地居民仍然相对偏低，流动人口消费潜力仍有提升空间。流动人口市民化的消费拉动作用显著，若流动人口市民化能够实现流动人口与城镇本地居民消费弹性趋同，到2030年流动人口带动消费总量将达到15.8万亿元，相当于当年GDP的9.3%，其中由于流动人口市民化直接带动消费增长约8万亿元，相当于GDP的4.7%。

新时期以来，流动人口的消费弹性变化具有丰富的经济内涵。中国经济发展和城镇化已经进入新阶段，流动人口总规模趋于稳定，流动模式也在发生变化，举家搬迁比例逐步提高，流动人口寻求在城镇稳定就业和生活，其“身份特征”越来越趋向于本地市民，他们来到城市不再只是寻求工作、获取收入、向家乡汇款，其收入中的大部分越来越趋向于直接在城市消费，所以流动人口已不仅仅是城市经济发展的劳动供给来源，同样成为重要的消费主体。

“十四五”时期，促进流动人口消费弹性上

升，提高流动人口收入，继续鼓励农村劳动力向城镇转移，均可有效扩大流入地消费规模，拉动经济增长。这需要进一步完善城乡统一的社会保障体系，加快推进公共服务均等化，继续推动户籍制度改革，促进流动人口市民化，进一步释放流动人口的消费潜力，这对于城市扩大内需、加快转变经济发展方式具有深远意义。

四、机器人和人工智能全面影响劳动力市场

以机器人、人工智能（AI）技术为主的第四次工业革命已经到来。新技术革命的扩散和广泛应用已成为新一轮自动化升级不可阻挡的趋势，正在深刻影响并改变着中国劳动力市场的就业结构、工作任务和技能回报。从经济发展和技术进步的历史看，机器人、AI是延续经济增长过程“自动化”驱动的新阶段，可能诱发边际规模报酬递增经济的出现，并影响企业





的微观行为，人工智能技术能弥补中国劳动力供给短缺、提升生产效率、促进经济增长。新技术变革的“替代效应”使机器人替代体力工作的同时增加了对智力工作岗位的替代，而与之相反的“生产效率效应”则创造了增加劳动力需求和提高劳动收入份额的新工作任务，尤其是劳动力具有比较优势的新工作任务。

机器人对于普通工作岗位存在替代效应，但并不会带来突出的“就业破坏”效应。根据课题组研究估算显示，新技术应用对中国制造业普通劳动力岗位替代率为19.6%，但同时增加了认知和技能水平较高及“人机协作”操作和管理服务的工作岗位需求，由于劳动力成本与新技术采纳成本的权衡以及中国区域间经济发展阶段的差异，新技术使中国劳动就业岗位流失的规模最终取决于人工智能引导传统产业彻底变革的速度和程度。机器人和AI是“自动化”的新阶段，更强调人机协作的关系，并非完全“机器换人”，新技术使操作技能更易掌握，

低技能工人不会被直接淘汰，主要在企业内部完成岗位转换，不会对制造业带来“就业破坏”。

机器人、AI的使用会增加中国制造业全部劳动者的平均工资收益，但人力资本水平高、技能要求高的岗位和职业获得工资溢价更高，新技术采纳带来的技术溢价增加了不同技能和职业之间工资差距扩大的趋势。新技术革命趋势下，中国劳动力市场的职业变化趋势与技术进步、新技术应用保持一致，根据1990—2015年历次人口普查数据计算显示，中国劳动力市场非常规工作任务呈现明显的增加趋势，常规操作型工作任务则呈现明显下降趋势，不同类型职业的增减及新职业产生、旧职业的消失反映了新技术革命促使中国劳动力市场就业结构正在发生变化。

（本文系中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长张车伟主编的《人口与劳动绿皮书：中国人口与劳动问题报告 No.20》核心观点）