

从“任务清单”看“职工发展”

——八位专家解读“十五五”规划纲要中的关键民生指标任务

编者按

“十五五”规划纲要勾勒出未来五年中国高质量发展的蓝图。这份“任务书”详细列举了我国“十五五”时期经济社会发展的主要指标,并在提升收入、促进就业等方面做出了一系列具体规划。

全员劳动生产率增长高于GDP增长、城镇调查失业率低于5.5%、居民人均可支配收入增长与GDP增长同步……从生产效率到就业保障,从教育提升到养老关怀,一系列新指标新任务意味着什么?释放出哪些与职工发展息息相关的信号?

为帮助广大职工清晰理解“十五五”时期与自己相关的重要任务,工人日报联合总工会理论和劳动关系智库约请八位专家学者,对“十五五”规划纲要中与民生相关的指标与任务进行专业解读,阐释指标内涵、民生意义与实施路径,让广大职工读懂规划、把握机遇,在新征程上凝聚奋斗力量、共创美好未来。

8个约束性指标

- 1 劳动年龄人口平均受教育年限 **11.7年**
- 2 单位GDP二氧化碳排放降低 **17%** (5年累计)
- 3 非化石能源占能源消费总量比重 **25%**
- 4 地级及以上城市细颗粒物(PM_{2.5})浓度 **<27** 微克/立方米
- 5 优良水体比例 **85%**
- 6 森林覆盖率 **25.8%**
- 7 粮食综合生产能力 **1.45** 亿斤左右
- 8 能源综合生产能力 **58** 亿吨标准煤

“十五五”时期 新指标 新任务

12个预期性指标

- 国内生产总值(GDP)增长 **保持在合理区间、各年度视情提出**
- 全员劳动生产率增长 **高于GDP增长(年均)**
- 常住人口城镇化率 **71%**
- 全社会研发经费投入增长 **>7%(年均)**
- 每万人口高价值发明专利拥有量 **>22件**
- 数字经济核心产业增加值占GDP比重 **12.5%**
- 城镇调查失业率 **<5.5%(年均)**
- 居民人均可支配收入增长 **与GDP增长同步(年均)**
- 每千人口拥有医护人员数 **执业医师数 3.7人 注册护士数 5.1人**
- 养老机构护理型床位占比 **73%**
- 3岁以下婴幼儿入托率提高 **6个百分点(5年累计)**
- 人均预期寿命 **80岁**

制图:张青

全员劳动生产率增长高于GDP增长

曾湘泉 中国人民大学劳动人事学院教授

“十五五”规划纲要提出“全员劳动生产率增长高于GDP增长”的经济社会发展指标,体现出以效率提升支撑发展的政策导向。近年来,我国人口结构变化正在倒逼增长方式转型,提升劳动生产率成为稳定增长的重要支撑。“十五五”时期我国推动高质量发展,关键在于持续提升全员劳动生产率,夯实经济长期增长基础。从这个意义上讲,提升劳动生产率是高质量发展的必由之路。

劳动生产率提升不仅关系增长质量,也是工资增长和高质量就业的基础。近年来,我国劳动生产率持续增长,带动了企业效益改善和居民收入增长。从机制上看,生产率提高通过“效率提升—收益增加—工资提高”的路径发挥作用,并推动就业由数量扩张向质量提升转变。

实现路径上,应协同推进技术进步与人力资本积累。加快推进技术创新与产

业升级,提升资源配置效率。技术进步不仅直接提高产出,也改变技能需求结构。人工智能时代,即使部分认知技能被自动化替代,非认知技能,如沟通能力、成就动机、团队合作与责任心等仍不可替代,因此,必须加强软技能培养,提高劳动者的综合适应能力。在此基础上,应加大人力资本投资。通过职业培训、终身教育和产教融合,提高技能水平与岗位匹配度。同时,注重提升人力资本投资效率,增强劳动者就业能力和适应能力,使人力资本更有效转化为收入增长与就业质量提升。

面向“十五五”,应以技术进步为引领,人力资本为支撑,制度创新为保障,持续释放劳动生产率提升的“效率红利”。在人工智能技术发展背景下,兼顾认知与非认知能力培养,不仅是应对劳动力供给约束的现实选择,也是实现经济长期持续增长、迈向高质量发展的必由之路。

居民人均可支配收入增长与GDP增长同步

罗楚亮 首都经济贸易大学劳动经济学院教授

居民人均可支配收入与GDP增长同步,对于经济社会发展具有重要意义,既是经济增长惠及人民的重要表现,也是居民消费增长、畅通国内大循环的重要基础。

劳动力市场是居民获取收入的主要来源,工资性收入在城乡居民收入中占有重要份额。工资性收入的稳定增长是居民收入稳定增长的重要基础。提高劳动者报酬对于保持居民人均可支配收入与GDP增长同步至关重要。实现居民人均可支配收入与GDP增长同步,必须以劳动力市场的平稳健康发展为前提,稳定和扩大就业容量,促进高质量充分就业。

当前正面临新一轮技术进步,对保持居民人均可支配收入与GDP增长的同步性具有双重影响。一方面,技术进步会提高劳动生产率,为劳动者报酬上升提供了重要基础。但劳动生产率提高是否转换为工资收入增长,这与收入

分配制度改革密切相关。另一方面,技术进步也会产生就业的结构性转换,从个体和社会层面都需要应对这种变化,包括个体层面的技能转换,以及劳动力市场匹配效率提高。

推动形成居民人均可支配收入与GDP增长同步的内生机制,需要增加就业机会,推动劳动力市场提质扩容。稳定和扩大就业规模,推进高质量充分就业,对于促进居民人均可支配收入与GDP增长同步具有至关重要的基础性作用。

从居民收入增长来源构成中可以看到,促进居民收入增长,保持居民人均可支配收入与GDP增长同步,既取决于市场机制的健康运行,包括平稳的劳动力市场保障高质量充分就业,要素市场的健康发展保障居民的合理要素收益与财产性收入适度增长,也与政府有效的再分配机制相关,在经济增速下行阶段需要加大再分配机制的兜底保障力度。

适合我国国情、符合国际惯例的劳动保护机制

林嘉 中国人民大学法学院教授、中国社会法学会研究会常务副会长

“探索完善适合我国国情、符合国际惯例的劳动保护机制”是“十五五”规划纲要的创新提法,既立足我国劳动保障实际,又对接高水平对外开放需求,对我国劳动保护法律制度提出了更高要求。

随着我国高水平对外开放不断扩大,我国开放型经济新体制正在加快形成,在国际经贸秩序中发挥着越来越重要的作用,需要不断完善体制机制,为制度型开放营造良好外部环境。在对接高标准经贸规则,完善我国的劳动保护机制方面,需要在以下两方面着力。

一是健全完善我国劳动法律保护体系。当前我国已构建起较为完善的劳动保护法律体系,劳动者权益保护水平不断加强。但随着劳动用工多样化的发展,新业态用工、灵活就业劳动者权益保障仍存在短板。在劳动执法层面,超时加班等问题依然存在。按照纲要提出的“完善劳动标准体系和劳动关系协商协调机

制”要求,一方面,要聚焦高质量充分就业目标,不断完善工资合理增长、工时合规管理、欠薪治理等机制;另一方面,要加快制定新就业形态和灵活就业人员基本劳动权益保障立法,补齐法律短板。

二是劳动保护机制要对接国际劳工组织核心劳工公约,高水平自贸协定相关规则,在劳动标准、权益保障等方面逐步与国际接轨。一方面,要以更加积极的态度和妥善的方式参与国际劳工治理体系建设,在国际舞台上发出中国声音;另一方面,要根据我国加入的经贸协定中的劳工条款以及国际劳工组织劳工公约,将国内法与其进行对比和评估,有针对性地提出立法或修法建议,完善国内劳动立法和执法体系,提升我国企业的国际合规能力。

未来,要通过立法完善、制度创新、优化监管、提升法律实施效能等方式,不断提升和完善我国的劳动保护体系,为高水平对外开放筑牢制度根基。

人均预期寿命80岁

贺丹 中国人口与发展研究中心主任、研究员

“十五五”规划纲要提出“加快建设健康中国”和“促进人口高质量发展”。将“人均预期寿命”与“养老机构护理型床位占比”同时作为重要指标,二者不仅衡量一个国家的综合健康水平,更共同指向一个核心转变,即从关注“生存”到关注“生活质量”,从“有没有”到“好不好”。

纲要提出“十五五”时期我国人均预期寿命达到80岁。从“十四五”末的79岁跃升至80岁,年均增长0.2岁,超过中高收入国家平均增速,这体现了我国迈向更高质量的长寿时代,让改革发展成果更公平地惠及全体人民的信心和决心。

人均预期寿命不断增长看似平常,实际上在14亿人口大国非常不易。要有国泰民安的政治社会环境,各年龄段的意外死亡率持续下降;基本公共卫生服务均等化水平不断提升;医疗服务质量不断提升,大病重病不断攻克并能惠及普通患者。这背后,有赖于一系

列系统性改革的支撑,包括老年慢性病综合防治、完善城乡医疗保障体系、推广健康生活方式等。为此,“十五五”时期将深入实施医疗卫生强基工程,康复护理扩容提升工程,真正将“长寿红利”转化为“健康红利”。

同时,纲要首次将失能老人照护的指标纳入预期目标,提出“十五五”时期养老机构护理型床位占比达到73%,标志着我国养老服务从追求“有床位”到“优床位”的精准升级,通过聚焦主要矛盾、优化供给结构,破解失能失智老人的照护难题。为此,“十五五”时期将改造提升公办养老机构,推进县乡覆盖及社区嵌入式养老,将专业照护延伸至老人家门口。总的来说,这两个指标一个代表了健康中国的“长度”,一个代表了老有所养的“厚度”。它们共同勾勒出“十五五”时期更有温度的民生图景:让中国人活得更长、更好、更幸福。

城镇调查失业率低于5.5%

屈小博 中国社会科学院人力资源研究中心副主任、研究员

“十五五”规划纲要提出的“城镇调查失业率低于5.5%”的目标,既兼顾了当前就业现实情况,又体现了就业总量和结构性压力较大的情况下,坚持就业优先和稳就业的信心,同时也考虑了“十五五”期间人工智能新技术加速应用可能给就业带来的结构性影响。

城镇调查失业率低于5.5%的目标意味着,一方面,“十五五”期间就业总量压力依然不小。虽然我国劳动年龄人口在减少,但“十五五”期间青年人口仍将不断攀升,高校毕业生规模也将相应地持续增长,5.5%的城镇调查失业率目标就是考虑这一现实。另一方面,人工智能对劳动力市场的结构性影响将不断显现。人工智能技术对就业岗位替代往往是即时的、突发的,而岗位创造则是持续的、渐进的,

劳动者需要缓冲期来提升新岗位需要的技能,这期间或将加剧结构性失业风险。

“十五五”期间,实现城镇调查失业率总体目标,要把握两个关键点。一方面,要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,将继续扩大政策性岗位招录规模,对吸纳高校毕业生就业的中小微企业持续给予社保补贴、税费减免等政策支持,重点帮扶困难家庭毕业生和长期失业青年,将高校毕业生就业从阶段性攻坚转向制度化保障。另一方面,要把技能培训作为应对结构性失业的有效手段,将终身职业技能培训从项目制转向制度化安排,强化企业培训主体责任,给予税前扣除等激励,扩大技能培训补贴覆盖范围,激励劳动者积极主动参与职业培训。

劳动年龄人口平均受教育年限11.7年

赖德胜 中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部教授

劳动年龄人口平均受教育年限是衡量国家人力资源开发水平和国民素质的关键综合指标。根据“十五五”规划纲要确定的经济社会发展主要指标,劳动年龄人口平均受教育年限要从“十四五”末期的11.3年提升至“十五五”末期的11.7年,意味着人均受教育水平将达到并超过高中二年级的程度。这是“办好人民满意的教育”的具体体现,也是应对新技术发展和产业转型升级的内在需要。届时,我国丰富人才资源优势将更加彰显,支撑高质量发展和中国式现代化的人力资源优势将更加巩固。

为此,要落实有关决策部署,须做好三方面工作。一是推动教育扩容。具体路径有,稳步扩大免费教育范围,探索延长义务教育年限,部分地区可率先在高中阶段教育实现免费教育或义务教育,提高高中阶段教育普及率,使更多新进入劳动力市场的年轻人至少

接受12年教育。通过挖潜或新增,拓宽入学渠道,扩大高等教育招生规模,使高等教育毛入学率提升到65%。与此同时,稳步提高本科招生比例和研究生教育层次占高等教育在校生比例。二是优化教育结构,在扩容中不断提高教育质量。在基础教育阶段,扩大优质高中招生比例。在高等教育阶段,扩大“双一流”高校招生规模和招生比例,扩大的招生指标适当向理工农医类专业倾斜,向科技发展、国家战略所需的专业倾斜。三是健全与人口变化相适应的教育资源配置机制。加大投资于人的力度,保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例高于4%,扩大教育投入,稳步扩大免费教育范围,探索延长义务教育年限,部分地区可率先在高中阶段教育实现免费教育或义务教育,提高高中阶段教育普及率,使更多新进入劳动力市场的年轻人至少

数字经济核心产业增加值占GDP比重达到12.5%

谭永生 国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所副所长、研究员

数字经济具有高创新性、强渗透性、广覆盖性,通过数字技术对产业进行赋能,推动传统产业转型升级、三次产业深度融合,实现产业结构向中高端迈进。数字经济中的新产业、新业态和新模式提供了大量新就业形态和就业岗位,不断涌现的新职业以极高的包容性和灵活性丰富了就业市场。数字经济迅速发展并与实体经济深度融合,已成为我国经济增长的重要引擎和稳定扩大就业的助推器。

我国高度重视数字经济在建设现代化产业体系和保障改善民生中的重要作用,将发展数字经济上升为国家战略并作出部署。近年来,数字经济核心产业增加值占GDP的比重持续增长,增速显著高于同期GDP增速。“十五五”规划纲要将“深入推进数字中国建设,提升数字经济发展水平”作为专篇进行系统部署,明确提出到2030年,数字经济核

心产业增加值占GDP的比重达到12.5%。该指标由2024年的10.5%增长到2030年的12.5%,看似只增长了2个百分点,但实际意味着“十五五”末我国数字经济核心产业规模将达到20万亿元左右,届时我国数字经济发展将迈上新台阶。

我国数字经济的飞速发展,在对经济社会发展带来巨大变革的同时,也对产业结构、就业结构、劳动关系、社会保障等带来重要影响,进而对职工权益维护、构建和谐劳动关系等提出新的要求。数字经济高质量发展与就业提质扩容并不矛盾,要构建就业友好型数字经济发展新范式,引导数字经济向创造就业潜力大的领域发展,同时注重加强就业服务和劳动者权益保障。实现既让数字经济深度赋能实体经济发展,又积极推动高质量充分就业,让数字经济发展成果更多更公平惠及全体人民。

3岁以下婴幼儿父母职工弹性工作制

吴文芳 上海财经大学法学院教授

作为“十五五”规划纲要中建设生育友好型社会的具体举措,“鼓励用人单位对3岁以下婴幼儿父母职工实行弹性工作制”是破解职场家庭矛盾的关键抓手,其政策导向与实践路径兼具理论价值与现实意义。

这一创新举措本质是通过工作制度柔性化调整,为育儿职工释放时间弹性,缓解家庭时间约束。其核心并非传统的错峰上下班,而是包含远程办公、核心工时制等多元灵活工时体系,赋予职工工作时间自主选择权。更深层的价值导向在于,推动用人单位将家庭友好理念纳入管理,主动承担生育支持社会责任,平衡职工职业发展与家庭责任,提振生育意愿,体现国家政策的人文关怀与民生导向。

实现政策从倡导到落地需要多主体协同。首先,需要细化制度规则,依托劳动关系协调机制,将弹性工作制的适用范围、实施方式、薪酬保障等纳入集体协商与劳动合同,明确权利义务边界,为职工

权益提供制度依据。其次,需要有相应的企业激励机制,对落实成效突出的企业给予税收减免、社保优惠或财政补贴,弥补企业灵活用工的管理成本,实现企业社会责任与可持续发展双赢。再次,需要充分考虑政策协同衔接,将弹性工作制与普惠托育服务扩容、生育医疗待遇提升联动推进,以工时调整为基石,补齐托育供给短板,降低育龄家庭综合负担。另外,应鼓励差异化实施模式,引导用人单位结合行业属性与经营特征,设计适配方案,兼顾职工需求与组织效率。

鼓励弹性工作制纳入生育支持政策体系,意味着我国生育支持政策从经济补贴向制度性就业支持拓展,是生育友好型社会建设的重要创新。未来五年,需构建“政府引导、企业主体、社会支撑”的多元联动格局,将政策转化为育儿家庭可感知的福利,为生育友好型社会提供持续制度动力。