

# 促进重点群体就业

就业是民生之本。2024年我国就业形势总体稳定,全国城镇新增就业1256万人,主要重点群体就业状况有所改善,但就业总量与结构性矛盾依然突出,重点群体就业仍面临困难和挑战。中央经济工作会议围绕加大保障和改善民生力度、增强人民群众获得感幸福感安全感作出重要部署,提出“促进重点群体就业”。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

重点群体主要包括哪些人群?促进其就业需把握的方向和重点何在?



李长安(对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员、中国劳动经济学会劳动力市场专业委员会主任委员):就业是最大的民生,多措并举做好重点群体就业工作,努力实现高质量充分就业,不仅是高质量发展的重要内容,也是新时代不断满足人民对美好生活需要的具体体现,对稳定就业大盘、兜牢民生底线具有重要意义。

就业重点群体主要包括高校毕业生、农民工、脱贫人口等。其中,高校毕业生一般占到城镇新增劳动力总供给的七成以上,2025届高校毕业生规模预计达1222万人,同比增加43万人,这就要求把高校毕业生等青年就业作为重中之重。农民工是改革开放以来涌现出的一支新型劳动大军,我国有近3亿农民工,促进这一庞大群体的就业增收,意义不言而喻。脱贫人口是指在全国防返贫监测信息系统中的登记备案人员,要守住不发生因失业导致规模性返贫的底线,需全力稳定脱贫人口务工规模和务工收入。

2024年我国就业形势总体稳定,全国城镇新增就业1256万人,全年城镇调查失业率平均值为5.1%,主要重点群体就业状况有所改善。从青年群体就业情



在促进高校毕业生就业方面采取了哪些举措?当前面临什么新情况新问题?

张海波(国家发展改革委社会发展研究所社会政策室主任、研究员):近年来,我国高校毕业生规模稳步增长,2022年突破1000万人,2024年增至1179万人,2025年预计达1222万人。党中央把促进青年特别是高校毕业生就业工作摆在更加突出的位置,综合施策,多措并举,着力促进高校毕业生等青年就业创业。总体来看,高校毕业生实现了较为充分的就业。积极投身新兴产业,就业占比从2019年的20%增至2023年的35%。主动参与传统产业转型升级,在制造业就业的比重稳中有升。志愿参加基层服务项目,踊跃到祖国最需要的地方、西部和农村就业。同时,创新创业充满活力。调查显示,近半数高校毕业生有创业的打算,其中超10%已有创业项目。在这些创业项目中,约30%来自大学生创新创业训练计划项目,约10%来自各类创业大赛和学校孵化项目。

各地各部门采取有力举措,千方百计促进高校毕业生等青年群体就业,取得积极成效。

第一,从拓宽就业渠道入手,为高校



在促进农民工就业方面积累了哪些经验做法?未来政策的着力点是什么?

何晓斌(清华大学社科学院基层治理研究中心主任):农民工是改革开放以来涌现出的一支新型劳动大军,是重要的就业群体。我国有近3亿农民工,促进其高质量充分就业,关乎民生改善和社会稳定,关系经济高质量发展。2024年11月,人社部等10部门发布《关于进一步加强农民工服务保障工作的意见》,围绕稳定和扩大农民工就业作出重要部署。

近年来,通过多措并举促进农民工就业,其就业规模不断扩大,收入不断增加,居住条件、随迁子女教育保障等不断改善。据国家统计局数据,2024年农民工就业规模近3亿,同比增加0.7%。月收入4961元,同比增加3.7%。2023年,女性农民工的比例为37.3%,比上年提高0.7个百分点;进城农民工随迁子女小学阶段90.1%在公办学校就读,比上年提高1.8个百分点;初中阶段91.0%在公办学校就读,比上年提高3.2个百分点;外出农民工的教育水平也明显提高,大专及以上学历所占比重为15.8%,比上年提高2.1个百分点。

同时也要看到,农民工就业出现一些新情况新问题。一是就地就近就业呈上升趋势,特别是中西部地区农民工省

## 稳定就业大盘兜牢民生底线

况看,2024年12月我国16岁至24岁劳动力失业率较上月下降0.4个百分点,实现连续4个月下降。从农民工就业情况看,2024年外来农业户籍劳动力城镇调查失业率均值为4.6%,比2023年下降0.3个百分点;农民工总量比上年增加220万人,增长0.7%。从脱贫人口务工情况看,截至2024年底全国脱贫人口务工就业规模超3300万人,超额完成年度目标任务。

今年2月,人社部等部门印发《关于健全创业支持体系提升创业质量的意见》,着力构建“创业培训、创业服务、创业孵化、创业活动”四联动的支持体系,面向高校毕业生、农民工、就业困难人员等重点群体,分门分类提供创业支持保障。今年的《政府工作报告》强调,出台促进高质量充分就业的政策措施,强化对企业吸纳就业的支持,高校毕业生、脱贫人口、农民工等重点群体就业保持稳定。

做好重点群体就业工作,需分类研判不同群体的就业特点和形势。高校毕业生是宝贵的人才资源,农民工是产业工人的主力军,就业困难人员是保障和改善民生的重要帮扶对象。这些重点群体的就业需求不同,就业预期和就业选择也有新变化。需在坚持劳动者自主就

## 拓展高校毕业生等青年就业渠道

毕业生提供更多就业机会。立足重点行业和重点领域,开发有利于发挥所学所长的就业岗位,比如智能制造、新能源等领域每年新增岗位约150万个,其中60%面向高校毕业生。通过就业补贴、社保补贴、税费减免等政策,支持中小微企业吸纳高校毕业生就业,浙江省对招用应届毕业生的中小微企业按每人1万元发放就业补贴。支持大学生多渠道灵活就业和自主创业,天津市对灵活就业毕业生按社保缴费的三分之二给予最长24个月补贴,深圳市设立“大学生创业贷”,最高提供300万元贴息贷款。支持国有企业挖掘高校毕业生就业岗位,广东省推出“展翅计划”,对聘用高校毕业生的国有企业给予每人5000元补贴。

第二,从优化人才供给结构入手,让高校毕业生更加适应社会需要。通过改革专业设置调整机制,将学科发展与国家战略、就业率、薪酬水平等联动,解决人才供给与需求脱节问题。2024年教育部增设国家急需专业布点1673个,撤销专业布点1670个。通过推进产教融合升级,对接产业转型升级和市场需求,畅通

## 开辟农村劳动力就业增收空间

内流动的比例持续增加。2023年中部地区农民工省内流动的比例为48.3%,比上年增加3.9个百分点;西部地区农民工省内流动的比例为55.5%,比上年增加3个百分点。二是农民工队伍老龄化与老年农民工就业困难的问题凸显。2023年农民工的平均年龄为43.1岁,比上年增加0.8岁。50岁以上的农民工占比30.6%,比上年增加1.4个百分点。老年农民工在就业市场更容易受到歧视,社保水平较低。三是新老农民工就业质量分化明显。分析近年来的中国社会状况调查数据发现,新生代农民工在劳动保障方面具有新形态下的岗位优势,有更好的岗位选择和技能培训机会。

各地陆续出台促进农民工就业的政策措施,围绕信息服务、技能提升、创业支持和社会保障等方面,帮助农民工积极适应新形势下的岗位要求。例如,北京市积极开展“春暖农民工”服务行动,房山区举办专场招聘会,36家企业提供机械制造、物流运输、餐饮、家政等1823个就业岗位,促进农村劳动力就地就近就业;鼓励用人单位招用农村劳动力,提供最长5年的岗位补贴和社会保险补贴,平谷区已试点开展农村劳动力灵活就业

业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针基础上,立足于高校毕业生、农民工等的不同特点,直面不同人群所面临的现实难题,分类加以解决。比如,帮助高校毕业生在最佳求职期尽早实现就业,需要就业公共服务统筹各类社会资源,推动人才供需有效适配,不仅要把“就业直通车”开进校园,还应提供有针对性的职业指导、职业介绍、技能培训、见习实习,改善劳动力供给无法有效满足现实需求的状况,以及及时、贴心、给力的服务提升毕业生的就业能力。

做好重点群体就业工作,需着力破解结构性就业矛盾。当前,就业总量与结构性矛盾依然突出,特别是以人工智能为代表的新一轮科技革命加速演进,新产业、新技术、新业态和新模式不断涌现,对人才的需求发生深刻变化。例如,对于劳动力市场,人工智能的发展和用既创造了新就业岗位,也削减了传统行业中的一些岗位,同时还会产生人机合作、协调、交互的关系等。据预测,到2030年我国AI人才缺口将达400万人。又如,发展绿色经济是大势所趋,同样蕴藏着大量的岗位需求。此外,作为劳动力市场“信号灯”的薪酬排名也出现明显变化,“信息传输、计算机服务和软件业”

## 已跃居城镇就业人员平均工资首位,“科学研究、技术服务和地质勘查业”进入前三名。加快高校专业调整步伐,强化校企融合发展、努力培养适应技术进步和市场变化的复合型人才,是缓解结构性就业矛盾的重要途径。

做好重点群体就业工作,需促进工资性收入合理增长。居民收入水平的提高和收入分配差距的缩小,是拉动消费、扩大内需的关键变量。在我国居民收入结构中,工资性收入是第一收入来源。据国家统计局数据,2024年全国居民人均工资性收入23327元,占人均可支配收入的比重为56.5%。因此,提高居民收入水平,需夯实就业这个基础和前提,为更多劳动者创造稳定的收入来源。日前,中办、国办印发《提振消费专项行动方案》,提出促进工资性收入合理增长。下一步,需结合形势变化加大就业支持力度,促进重点群体就业。聚焦重点领域、重点群体开展专项技能培训行动,健全多元化投入机制,做好职业技能等级评价工作。健全最低工资标准调整机制,科学合理提高最低工资标准。加大重点工程和中小型农业农村基础设施建设领域以工代赈实施力度,扩大劳务报酬发放规模。

经济相对滞后,人才吸引力不足。麦可思研究院发布的《2024年中国本科生就业报告》显示,2023届本科毕业生在东部地区就业占比为51.1%,西部地区为25.0%,中部地区为20.1%。三是选择“慢就业”的比例逐渐增加。一些学生毕业后暂不踏入职场,而是通过备考等途径寻找其他机会,推迟就业。分析原因,或是缺乏就业机会、或是自身技能不足、或是职业规划不清晰,导致就业步伐滞后。

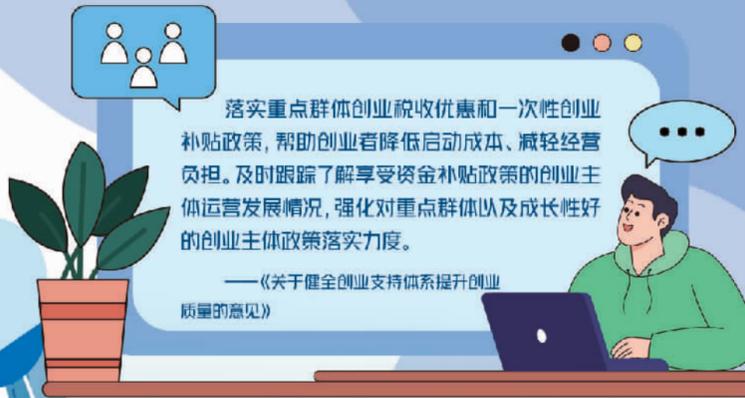
人社部、教育部、财政部联合印发《关于做好高校毕业生等青年就业创业工作的通知》,要求各地把促进高校毕业生等青年就业作为重大政治责任,结合实际优化调整促进青年就业政策,引导高校毕业生等青年从实际出发选择就业方向。下一步,可从以下方面着力促进高校毕业生等青年群体就业创业。其一,高校毕业生需以更积极的心态应对就业选择,主动增强学习能力和职业转换能力,努力寻找社会需求与自身发展的结合点。其二,高校应适时调整专业学科设置,积极参与产教融合,加强与企业合作开展实习、实训和联合培养。其三,企业要深度参与学校学科建设,为高校教师和毕业生提供实习和实训机会,重视青年群体长期职业发展,助力其在职场开好头、起好步。

一是加强公共就业服务体系。提升农民工在数字经济时代的知识、技能和素养水平,开展更有针对性的、面向新经济新业态的技能培训。出针对对老龄农民工的帮扶措施,增加其劳动技能,促进就业增收并加强权益保障。

二是鼓励支持大中型企业参与乡村振兴。比如到中小城市和欠发达地区开展投资、生产、商业和公益活动,通过产业链转移、资金人才帮扶、改善交通基础设施等方式吸引农民工返乡就业创业。

三是稳定脱贫人口就业。做好过渡期后就业帮扶政策衔接,建立农村低收入人口常态化就业帮扶机制,防止因失业导致规模性返贫。支持脱贫地区发展特色优势产业,落实好以工代赈、就业帮扶车间、乡村公益性岗位等政策。

四是营造更优质的就业环境。推动有意愿的进城农民工在城镇落户,加强随迁子女教育保障,加强住房保障,提升农民工市民化服务质量,让更多农民工融得进、留得住、能成业。



落实重点群体创业税收优惠和一次性创业补贴政策,帮助创业者降低启动成本、减轻经营负担。及时跟踪了解享受资金补贴政策的创业主体运营发展情况,强化对重点群体以及成长性好的创业主体政策落实力度。

——《关于健全创业支持体系提升创业质量的意见》

重点群体就业稳定,是保持就业形势总体稳定的基础。实践和经验表明,重点群体就业既有一般性特征,也有其特殊性,需更加注重增强就业的适配性和稳定性。

首先,总量压力较大。我国每年有超1600万城镇新增劳动力,1100多万城镇登记失业人员,另外农业劳动力仍有转移空间。我国经济回升向好基础还不稳固,有效需求不足,特别是消费不振,部分企业生产经营困难,账款拖欠问题仍较突出,解决好数量庞大的重点群体就业问题面临较大压力。

其次,就业易受影响。当前,我国发展既存在外部环境不确定性的挑战,也面临新旧动能转换的压力,特别是人工智能的快速发展和应用,对传统岗位将产生大量替代,据麦肯锡发布的《生成式人工智能的经济潜力》报告,2030年至2060年间生成式人工智能将取代50%的职业。部分重点群体就业技能不足,往往更容易受冲击。

再次,就业诉求多元。重点群体就业具有一定共性特征,但面临的问题也不尽相同。如高校毕业生主要是专业适配、择业观念和职业转换等问题,农民工主要是技能提升困难满足产业发展需要的问题,就业困难人员主要是随着年龄增长、能力下降而导致的再就业难度加大问题。需针对不同重点群体,做好分类施策、精准帮扶。

因此,增强就业的适配性和稳定性,需把握好以下几个“结合”。一是有效市场与有为政府相结合。既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,又要把促进重点群体就业作为一项重要职责,做好兜底保障。二是增加需求和强化供给相结合。既要健全积极的就业政策体系,为各类重点群体创造充足的就业机会,又要在供给侧增强重点群体就业能力,促进人岗有效匹配。三是扩大规模与提升质量相结合。既要注重就业数量的合理增长,为稳定重点群体就业创造条件,又要促进就业质量的稳步提升,帮助重点群体实现更高质量、更加公平、更可持续的就业。四是普惠支持与精准帮扶相结合。既要健全积极的就业政策体系和就业促进机制,不断提升就业政策和服务惠及度,又要结合不同群体的实际特点,提升政策服务的针对性和有效性。五是就业促进与兜底保障相结合。既要增强重点群体就业的内生动力,又要强化与生活保障类政策的协同联动。

新时代新征程,我国经济长期向好的基本面没有改变,就业保持总体稳定的支撑条件坚实稳固。未来一个时期,可从以下方面着力做好重点群体就业工作,进一步增强就业的适配性和稳定性。

拓展重点群体就业空间。完善产业发展和就业促进的支持政策,提高稳岗扩岗专项贷款授信额度,推动政府性融资担保体系加力支持就业创业。加大对中小企业政策扶持力度,完善促进创业带动就业保障制度。

统筹做好各类重点群体就业支持。始终把促进高校毕业生等青年就业作为重中之重,以择业新观念打开就业新天地。促进农民工外出就业和就地就近就业,稳住脱贫劳动力务工规模和务工收入,做好失业人员、就业困难人员就业服务。

提供更加精细化的就业服务。加强部门之间的沟通与协作,建立多元主体共同参与的重点群体就业帮扶机制。完善就业服务内容,加强专业人才培养,推动人工智能技术赋能就业服务,不断提升就业服务专业化水平。积极开展专项服务,在有序实施春风行动、就业援助月、民营企业招聘周、启航计划等专项活动的基础上,针对不同重点群体的就业需求提供更加精准的就业促进服务。

增强重点群体就业能力。聚焦就业扩容提质的新领域,合理调整专业和课程设置,加快对重点紧缺人才的培养。积极开展新的职业序列,健全职业技能标准和培训体系。开展大规模职业技能培训,在培训资金投入、设施建设、企业参与等方面加大支持力度。畅通技能人才发展通道,合理提高技能人才待遇水平,鼓励重点群体通过技能提升实现更高质量就业。

加强重点群体权益保障。加大劳动力市场对年龄、性别、户籍等就业歧视的整顿力度,确保实现公平就业。强化就业政策与生活保障类政策协同联动,为难以实现稳定就业的困难人员提供基本生活保障。

(作者系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,中国劳动学会副秘书长)