

## 第六讲

# 当前就业形势与实施就业优先战略

### 【教学目的】

就业是最大的民生，一头连着老百姓的饭碗，一头连着经济社会发展。一直以来，我们将就业摆在经济社会发展的优先位置，把稳就业提高到战略高度通盘考虑，推动实现更加充分、更高质量的就业。教学中，要引导学生正确认识当前就业形势，科学理性看待就业面临的问题和挑战，既正视当前“就业难”问题，更着眼未来谋划自身职业选择。让学生充分认识到经济长期向好带动就业，优先战略保障就业，帮助他们端正就业心态，增强就业信心。

### 【重点内容】

1. 讲清楚当前我国稳就业政策持续显效、就业形势逐步改善的良好态势。就业规模不断扩大，就业结构持续优化，就业质量稳步提升，重点群体就业平稳。

2. 讲清楚我国就业短期风险和长期挑战交织，稳就业任务仍然繁重。就业总量压力长期存在，就业结构性矛盾比较突出，重点群体就业面临难题，不确定不稳定因素增多。

3. 讲清楚实施就业优先战略的重要举措。落实落细就业优先政策，健全就业公共服务体系，全面提升劳动者就业创业能力。

4. 讲清楚着力促进高校毕业生就业而推出的各项切实举措及其成效。拓宽空间、促进对接、帮困助困等方面做了大量工作，形成了一整套支持高校毕业生就业的政策措施。

## 【教学难点】

引导学生准确把握当前就业形势，科学理性看待“就业难”问题，树立正确的就业观和择业观

## 【教学导入】

就业是永恒的课题，更是世界性难题。人有恒业，方能有恒心，一个人有了就业就容易安定，一个家庭有一人就业就增加一份稳定的力量；一个人没有就业，就无法融入社会，也难以增强对国家和社会的认同；失业的人多了，社会稳定就面临很大危险。解决好就业问题，不仅是经济社会发展的一项重大任务，更是维护社会安全稳定的重要保障。我国有14亿多人口、近9亿劳动力，每年新增1000多万就业人口，必须大力促进就业创业。

当前，就业总量压力依然存在，结构性矛盾更加突出，新的就业影响因素不断增加，短期就业形势不可避免地会出现波动起伏。我们一起来看看国家如何大力实施就业优先政策，化解就业压力，确保就业有门路，生活有保障。

悠悠万事，民生为重；民生福祉，就业为本。我国是一个人口众多的发展中大国，解决好就业问题，始终是经济社会发展的一项重大任务。我们历来把做好就业工作摆到突出位置。新时代以来，通过实施就业优先战略，落实落细就业优先政策，我国就业工作取得历史性成就。2023年以来，随着经济回升向好，稳就业政策持续发力显效，就业形势保持总体平稳。同时，就业领域也面临经济、技术、人口等多种因素变化的复杂影响，短期风险和长期挑战交织，稳就业仍需加力。

## 一、就业形势总体稳定

就业是经济发展的“晴雨表”、社会稳定的“压舱石”。解决就业问题，根本要靠发展，只有把经济发展的“蛋糕”做大，才能把就业的“蛋糕”做好，从而形成“以增长促就业、以就业稳增长”的良性互动。党的十八大以来，我国经济实力实现历史性跃升，稳步从经济大国迈向经济强国，为实现比较充分的就业奠定了坚实基础。同时，我国不断强化就业优先战略，把稳就业

提高到战略高度通盘考虑，采取多种措施积极促进就业，在 14 亿多人口的大国实现了比较充分的就业，就业形势总体稳定，就业质量稳步提高，成为经济发展、民生改善的重要支撑。

就业规模不断扩大。2013 年至 2022 年，我国就业和社会保障工作取得历史性成就，累计实现城镇新增就业 1.3 亿人，年均城镇新增就业 1300 万人；建成世界上规模最大的社会保障体系，有力增进了人民福祉。2023 年，全国城镇新增就业 1244 万人，完成了 1200 万人的目标任务；全国城镇调查失业率均值为 5.2%，低于 5.5% 的预期控制目标。全国高校 1158 万应届毕业生去向落实率超过 90%，总体情况较好。在经济运行不确定因素增多的情况下，我国实现了就业增长、失业率平稳回落，为经济发展、民生改善、社会稳定奠定了坚实基础。

就业结构持续优化。新时代以来，随着我国经济结构调整优化，发展新动能加速壮大，就业结构出现较大调整，就业分布更趋优化。从城乡就业结构来看，城镇吸纳就业比重已超过农村，成为我国就业的主要阵地。截至 2022 年底，城镇就业人员约为 4.6 亿人，占全国就业人员总量的比重由 2012 年的 48.9% 上升至 62.6%。从产业分布来看，三次产业就业人员比重由 2012 年的 33.5 : 30.5 : 36.0 转变为 2022 年的 24.1 : 28.8 : 47.1，第三产业就业比重显著上升。国际经验表明，第三产业的就业带动效率高出第二产业 20% 左右，吸纳就业能力更强。我国第三产业加快发展不仅会为经济增长作出新贡献，更能有效带动就业。另外，随着新一轮科技革命以及数字经济的蓬勃发展，新产业新业态新商业模式日新月异，大数据工程技术人员、云计算工程技术人员、无人机驾驶员、网约配送员等新岗位新职业不断涌现。新经济就业以其就业容量大、薪资水平高、灵活性和兼职性强等特点，成为吸纳就业的“蓄水池”。

就业质量稳步提升。工资正常增长机制逐步健全，最低工资标准不断提高，劳动者工资收入水平稳步增长。城镇单位从业人员年平均工资从 2012 年的 46769 元提高到 2022 年的 114029 元。劳动法律法规日益完善，劳动关系调整机制逐步健全，为维护劳动者劳动权益提供了制度保障。劳动者职业健康权益进一步得到保障。全国报告新发职业病病例数从 2012 年的 27420

例下降至 2022 年的 11108 例。社会保障制度实际覆盖人数持续增长，社会保险各险种参保人数和参保率均显著提升。截至 2023 年 9 月底，全国基本养老保险、失业、工伤保险参保人数分别为 10.6 亿人、2.4 亿人、3 亿人。全国社保卡持卡人数 13.77 亿人，覆盖 97.4% 人口。各项社会保险待遇按时足额发放，保障能力持续增强。

重点群体就业平稳。重点群体稳，则就业大局稳。要解决好就业问题，高校毕业生、退役军人、农民工和城镇困难人员等重点群体是关键，严峻的就业压力，主要集中在他们身上。解决好重点群体的就业问题，就抓住了稳定就业基本盘的“牛鼻子”。新时代以来，8000 多万名高校毕业生总体就业水平保持稳定，农民工总量增至 2.9 亿人以上，脱贫劳动力务工规模保持在 3000 万人以上，城镇失业人员实现再就业年均在 500 万人以上，就业困难人员就业人数年均超 170 万人，零就业家庭实现动态清零。

## 二、就业压力仍存

当前，我国就业形势总体稳定，但受国内外经济形势、产业结构调整与技术进步、人口规模和结构变化等因素影响，推动实现高质量充分就业面临许多问题和挑战，稳就业任务十分繁重。

就业总量压力长期存在。2012 年以来，我国劳动年龄人口趋于减少，但由于人口基数大，预计到 2035 年，我国劳动年龄人口总量仍将保持在 8 亿人左右，相当于欧洲人口的总和。我国每年需要在城镇就业的新成长劳动力超过 1500 万人，特别是高校毕业生数量仍处于增长态势，2024 届高校毕业生规模预计达 1179 万人，再创历史新高。近年来，农民工增速放缓，但总体在增长，解决好农民工群体的就业问题，压力犹存。此外，每年还有近 250 万农村转移人口等重点群体以及超过千万级的登记失业人员需要在城镇就业。由此可见，长期以来存在的就业总量压力是导致就业不充分、质量不高的一个重要因素。

就业结构性矛盾比较突出。受产业转型升级、技术快速发展与应用、人口代际变化等多种因素影响，我国面临着较为突出的就业结构性矛盾问题，并且呈现日益复杂的局面。具体表现为：一是劳动者技能素质与现代产业发

展要求不适应，战略性新兴产业、高技术产业需要的技术技能人才紧缺。二是部分企业用工条件与劳动者不断提升的就业预期不适应，劳动者对体面劳动的诉求更强烈，但很多企业提供的条件无法满足劳动者要求。三是高等教育水平和经济社会发展水平不适应，表现为部分高校毕业生就业难。四是区域产业布局和当地人力资源状况不适应，人力资源向东部地区、城市地区集中趋势没有改变，人才的“马太效应”愈加显现，地区差距不断拉大。五是劳动者横向流动过大和企业稳定用工需求不适应，“跳槽”现象更加频繁，“短工化”趋势明显。六是就业流向与产业发展战略不适应，部分年轻人不愿意在技能方面和专业领域深耕，更愿意选择入门门槛低、工作灵活、赚“快钱”的行业。

重点群体就业面临难题。尽管当前就业形势总体稳定，但重点群体中部分人员就业仍面临较大困难。一是青年失业问题较为突出。2023年上半年青年失业率持续攀升，与总体失业率下降趋稳呈现相反趋势。部分应届毕业生选择“慢就业”、“缓就业”，或是准备考公、考研，或者暂时选择“躺平”先不就业。二是农民工外出就业承压。尽管农民工失业率保持在相对较低水平，但部分行业农民工收入有所下降，还有部分农民工失去工作后选择返乡。尤为突出的是，部分大龄农民工就业更加困难。三是灵活就业人员困难增加。受部分行业用工需求下降影响，零工市场需求人数和工价出现“双降”。另外，一些互联网平台从事灵活就业的从业人员大量增加，在订单量没有明显增加的情况下，从业者人均接单量下降，收入减少。

不确定不稳定因素增多。受多种因素影响，我国经济发展面临不确定性较多，疫情带来的“疤痕效应”，对经济、社会、民生等领域的负面影响短期内较难消除，内需动力不足、投资增速回落、出口下行压力加大等问题交织，国内经济面临需求不足、预期偏弱、风险隐患较多等问题，企业用工招聘更加谨慎，对就业吸纳能力减弱。与此同时，世界经济低迷，国际格局复杂演变，地缘政治冲突频发，外部环境复杂性、严峻性、不确定性上升，对我国经济也带来持续冲击，导致推动高质量充分就业的动能不足。另外，我国部分地区经济发展滞后，产业结构单一，新增和转移岗位有限，就业问题尤为突出；部分企业特别是劳动密集型加工制造业和一些外向型企业，面临经营综合成本负担较重、转型升级困难、经济效益下滑等问题，稳岗压力较大。从长期

来看，人口老龄化、数字化、工业化、碳达峰碳中和等都将对我国劳动力市场带来广泛而深远的影响，需要做好应对相应挑战的准备。

### 三、确保就业优先

实施就业优先战略是我们党把稳就业摆在突出位置的重要创新举措，对健全有利于更充分更高质量就业的促进机制，确保人民安居乐业，维护社会和谐稳定，具有十分重要的现实意义和长远指导意义。面对当前及未来一段时间就业面临的形势与问题，我们深入实施就业优先战略，坚持系统思维、综合施策，充分发挥有为政府和有效市场作用，统筹整合重点群体就业创业政策体系，拓宽就业渠道，多举措提升技能水平，优化服务保障，着力缓解结构性就业矛盾，促进高质量充分就业。

落实落细就业优先政策。经过多年的实践，就业优先政策的工具箱日渐丰富，效果日渐显著，过去几年在稳就业、保就业中发挥了重要作用。当前就业形势总体改善，也是得益于全面落实就业优先政策。2023年以来，河北发布17条稳就业政策，开发设置临时性公益岗位，对符合条件的困难毕业生发放求职补贴；江苏为用工规范、稳岗效果好的小微企业和个体工商户发放稳岗扩岗类贷款约435亿元；云南将吸纳就业补贴范围扩大至所有经营主体和社会组织，增加受益主体418.71万户……各地出台的举措，为稳定就业基本盘发挥了积极作用。事实证明，办法总比困难多。多措并举稳存量、扩增量、提质量、兜底线，就能为就业稳定创造更有利的条件。落实落细就业优先政策，关键是要继续强化就业优先政策导向，强化经济增长创造就业岗位的能力，把稳就业作为经济运行在合理区间的关键指标。通过提供政策保障，推行失业保险稳岗返还“免申即享”，落实吸纳就业补贴、职业培训补贴“直补快办”，进一步强化政策引导，多渠道拓宽就业空间。通过提供服务畅通就业渠道。加强对青年群体的就业服务，深入开展职业教育产教融合赋能提升行动，持续推动公共职业技能培训提质扩面；聚焦残疾、低保家庭等困难人群送信息、送服务、送政策、送保障……落实落细各项服务，以增强就业的适配性稳定性。

健全就业公共服务体系。就业公共服务是促进市场供需匹配、实施就业失业管理、落实就业政策的重要载体。经过多年努力，我国就业公共服务体系逐步健全，目前全国县（区）以上普遍设立了就业公共服务机构，超过 98% 的街道、乡镇建立了服务窗口，提供登记招聘、登记求职、职业指导、职业介绍、创业指导等免费服务，对于政府调节市场、帮助困难群体就业发挥了重要作用，但还存在均等化不足、信息化不强、精准化不够等问题。应对之策就是在已有基础上，针对新形势新任务新要求，持续打造覆盖全民、贯穿全程、辐射全域、便捷高效的全方位就业公共服务体系。首先，推进基本服务均等化，提升城乡公共服务能力，打破体制、部门、地域等限制，使劳动者不论来自何方、去哪里就业和创业，都能享受同等的公共服务。其次，推进信息服务智慧化，建立全国统一的信息系统，推进信息互联互通和数据共享，实现供求双方即时匹配、智能匹配。再次，推进重点群体服务精准化，构建精准识别、精细分类、专业指导的服务模式，提供个性化服务措施和解决方案。最后，推进服务主体多元化，鼓励引导社会力量广泛深入参与就业服务，为劳动者多渠道提供专业化服务。

全面提升劳动者就业创业能力。无论是扩大就业容量，还是提升就业质量，劳动者的技能素质能否适应国民经济各部门与产业发展的需要，都是一个关键性问题。有效化解“就业难”与“招工难”并存的问题，一个重要抓手就是加大培训力度，全面提升劳动者的就业创业能力。当前，我国就业市场高技能人才短缺，诸如焊工、车工等传统工种，计算机程序员、机器操控员等新型工种的求人倍率长期在 3 以上。也就是说，每一个技工技术人员至少有 3 个以上的专业对口的岗位可供挑选。据测算，“十四五”期末，我国制造业重点领域技能人才缺口将达 3000 万人。未来一个时期，技术技能人才需求总量将会持续提高。从各国的情况看，在产业转型升级过程中，“招工难”与“就业难”并存的结构性就业矛盾是劳动力市场的一个常态。其中高技能人才短缺是个硬缺口，解决起来耗时更长、难度更大。因此，要坚持以人民为中心发展教育，加快建设高质量教育体系。统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新，推进职普融通、产教融合、科教融汇，优化职业教育类型定位，不断提高劳动者素质，更好适应高质量发展需要。加大对初创实体

的支持力度，进一步降低创业成本，提升初创企业持续发展能力，支持和规范发展新就业形态，促进以创业带动就业。推动数字经济和实体经济深度融合，催生更多新产业新业态新商业模式，培育多元化多层次就业需求，带动更多劳动者就业创业。

## 四、着力拓宽渠道

促进高校毕业生顺利就业、尽早就业、高质量充分就业，是一项政治性、政策性都很强的系统工程。近年来，各地区各有关部门坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，切实把促进高校毕业生就业摆在突出位置，细化实化政策措施，在拓宽空间、促进对接、帮困助困等方面做了大量工作，形成了一整套支持高校毕业生就业的政策措施，确保了高校毕业生就业局势保持总体稳定。

鼓励支持高校毕业生到民营企业就业。目前我国 4.6 亿城镇就业人员中，国有企业、机关事业单位只占很小一部分，绝大多数是在非公有制经济领域和中小微企业就业，民营经济是稳定和扩大就业的主要领域。广大民营企业在创造大量就业的同时，也要提高创新创造力，实现转型升级，迫切需要大量高校毕业生与高素质人才。国家高度重视民营经济发展，先后出台了多项助力民营经济发展壮大的政策举措，其中就包括支持鼓励毕业生到民营企业就业的激励政策。比如中小微企业吸纳高校毕业生就业的，可享受定额税收减免、职业培训补贴、社会保险补贴、创业担保贷款等政策。毕业生到民营企业就业的，在专业技术职称评定、科研项目经费申请、科研成果或荣誉称号申报等方面可以享受与国有企事业单位同类人员同等待遇。

鼓励支持高校毕业生到重点行业就业。经济高质量发展动能加快转换，催生了许多新职业、新就业岗位。高校毕业生学习能力更强，接受新生事物更快，对他们来讲，人生舞台会更宽广。以“专精特新”中小企业和服务外包产业为例。目前，全国“专精特新”中小企业有 10.3 万家，“小巨人”企业有 1.2 万家，这些企业的重点发展领域包括新一代信息技术、新能源、新材料、生物医药等中高端产业。这些企业的创新能力不断增强，营收利润持续向好，在细分赛道上具有超强竞争力，正需要广大有知识、有技能的高校



毕业生投身其中，施展才华。服务外包产业是知识密集型现代服务业，是吸纳就业特别是高校毕业生就业的重要领域。目前我国稳居全球第二大服务外包承接国，产业规模超过 20 万亿元。这其中，信息技术解决方案、新能源技术研发、互联网营销推广外包增速比较快。据商务部统计，我国服务外包累计吸纳从业人员 1567 万人，其中大专及以上学历者 1015 万人，占总数的 64.8%。对服务外包企业录用毕业生或者吸纳毕业生见习的，国家也给予政策扶持，比如发放培训、见习、社保补贴。高校毕业生参加服务外包培训的，也可享受职业培训和技能评价补贴。这些“专精特新”企业、服务外包产业发展潜力大、后劲足，都能给毕业生提供良好的发展机会。

着力稳定公共部门岗位规模。近几年，国家在开发公共部门岗位方面下了很大的气力，主要是规模上能扩则扩，重点是挖掘机关事业单位编制存量，加大补员力度，扩大医疗、科研及社区服务等基层岗位数量。时间上能早尽早，重点是优化安排公共部门招录和职业资格考试时间，提早发布公告，合理安排进度，为毕业生求职留足时间。同时，这些年来，广大国有企业积极履行社会责任，岗位规模稳步扩大，招聘频次不断增加，目前招聘活动已经贯穿全年。需要注意的是，受编制总量、财政资金等影响，公共部门就业岗位总体有限，但一些毕业生“求稳”、“求优”心态上升，非机关事业单位不去，导致“缓就业”、“慢就业”增多，有些人甚至干脆“躺平”。对此，毕业生应当理性看待，要树立正确的就业、择业观念，从实际出发，选择职业和工作岗位，积极主动求职就业。

畅通成长路径，让毕业生在基层有发展。基层是青年了解国情、增长才干、砥砺品格的最好课堂，也是他们施展才华、干事创业、实现发展的火热熔炉。为引导毕业生到基层就业，国家实施了“三支一扶”计划、乡村教师“特岗计划”、大学生志愿服务“西部计划”等一批基层服务项目，近年来还实施了大学生乡村医生专项计划。这些年来，累计有 260 万名高校毕业生奔赴基层一线，从最初的教育、农业、医疗、扶贫向现在的农技水利、社会保障、帮扶乡村振兴等服务领域不断拓展。对于鼓励毕业生到基层就业，国家给予一系列政策支持。比如对于到中西部地区和艰苦边远地区就业的，给予学费补偿或国家助学贷款代偿；对于到艰苦边远地区就业的，给予高定工资、提

前晋级、放宽职称门槛等支持；对于长期在艰苦边远地区和县以下单位就业的，申报职称时适当放宽学历和任职年限要求。参加基层项目的毕业生还可享受相应的生活补贴、安家费、社保补贴等，服务期满后也有相应的优惠政策。如果报考公务员，国家每年安排一定比例定向招录；如果参加事业单位招聘，也会有一定比例的专门岗位；如果报考硕士研究生，初试总分可加10分，并优先录取。高职专科学学生还可免试入读成人本科。

规范市场秩序，让毕业生权益有保障。毕业生就业压力越大，促进就业公平、保障就业权益的任务就更重。国家对此很重视。就业促进法确立了公平就业的基本原则，并从制度上不断强化公平就业的要求，在机关事业单位招聘招录中坚持凡进必考，引入公平竞争机制。在用人单位招聘中坚持保障平等就业机会，明确禁止设置性别、民族等特定限制性条件，取消了就业体检中的乙肝检测等。随着近几年毕业生就业形势趋紧，就业歧视和不合理限制问题有所抬头，虚假招聘、培训贷等违法违规问题时有发生。这些问题不仅给毕业生就业带来困扰，也对公平就业环境造成不利影响。对此，国家始终在坚定不移地纠正解决。一方面，规定用人单位录用人员、职业中介机构从事职业中介活动，不得对求职者设置歧视性条件，招聘高校毕业生不得以毕业院校、年龄、学习经历、户籍等作为限制性要求。另一方面，发挥机关事业单位示范作用，完善公务员招考和事业单位公开招聘制度，建立国有企业招聘应届高校毕业生信息公开制度，切实做到信息公开、过程公开、结果公开。

就业是永恒的课题，牵动着千家万户的生活，任何时候都要抓好。随着我国经济回升向好态势进一步巩固，经济活力进一步增强，稳就业政策持续发力，帮扶措施落实到位，必将形成经济发展与扩大就业的良性互动，让个体奋斗与强国征程同频共振。

#### 延伸阅读篇目推荐：

《中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，《人民日报》2023年12月13日。

《去年全国城镇新增就业1244万人——就业保持总体稳定 加力稳固向好态势》，邱超奕，《人民日报》2024年1月25日。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/866000054051010130>