



结构性就业问题表现在哪？ 如何缓解？

□ 李长安

党的二十大报告指出，健全终身职业技能培训制度，推动解决结构性就业矛盾。中央经济工作会议也强调，突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作；落实落细就业优先政策，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。就业是最大的民生，也是最基本的民生。努力解决好就业结构性矛盾，既是实现高质量充分就业的关键举措，也是推动实现全体人民共同富裕、不断实现人民对美好生活向往的必要之举。

党的十八大以来，我国就业工作取得了巨大的成绩。近十年来，城镇就业规模显著扩大，城镇新增就业人数年均超过1300万人。在城乡就业格局方面，2021年城镇就业人员占比超过六成，比2012年提高了13.8个百分点。在就业结构方面，第三产业吸纳就业能力增强，从业人员占比从2012年的36%提升到2021年的48%。在失业率方面，失业水平保持低位，城镇调查失业率总体低于预期控制目标。此外，高校毕业生、农民工、就业困难人员等重点群体就业平稳，脱贫劳动力外出务工规模保持在3000万人以上。

但与此同时，我们必须清醒地认识到，就业形势依然不容乐观。特别是近两年来，受新冠疫情的影响，叠加各种超预期因素的冲击，就业压力不断增大。就业压力既有来自总量方面的，也有来自结构方面的，但更多的是来自后者。这是因为，虽然我国的劳动力总量十分庞大，但从根本上来讲，结构性矛盾更为突出。事实上，结构性就业矛盾突出，已成为当前及未来很长时期内就业领域的主要矛盾。

从本世纪初开始，我国劳动力市场开始在东部沿海地区出现“招工难”“用工荒”现象，并逐渐扩散到全国各地。2012年，我国15—59岁的劳动年龄人口的绝对数量首次出现了净减少，当年减少了345万人。十年间，我国劳动力总量减少4000多万人，在总人口

中的占比下降6.79个百分点。但就就业压力却丝毫不见减轻。尤其是青年就业状况，近几年还呈现出逐渐恶化的趋势。自2018年1月国家统计局开始发布16—24岁城镇青年失业率数据以来，该指标就一直在10%以上运行，是城镇调查失业率的一倍左右。2022年7月份，城镇青年人失业率高达19.9%，创有记录以来的最高值。此后虽有下降，但仍在高位运行。特别值得关注的是，从2022年2月开始，外来户籍人口的失业率长期低于本地户籍人口的情况发生了逆转，而且攀升到较高的水平，这是农民工就业困难的一大表现。如果把农民工大规模返乡、外出规模缩减与高失业率结合起来，就业形势将会更加严峻。

从宏观经济学的角度来看，失业可以划分为摩擦性失业、周期性失业和结构性失业。其中结构性失业是因为劳动力的结构适应不了经济结构的演变和产业结构的发展，进而在供给与需求之间产生了错位。结构性失业的一大特点是即使劳动力供求总量大体相当，也会存在结构性的供求矛盾，即存在失业的同时也存在劳动力供给不足。在劳动力市场中的具体表现就是一部分劳动者在找不到工作的同时，却存在着企业招不到人的现象，即“招工难”与“就业难”同时并存。

结构性就业矛盾的存在，意味着劳动力的技能结构与产业结构之间发生了“错位”。随着经济快速发展，我国产业结构转型升级也在加速。在新一轮技术革命中，我国不但没有落后，在部分领域还实现了弯道超车，比如互联网经济迅速普及，大数据、人工智能、区块链等新技术得到越来越广泛的应用，科学技术进步在国民经济发展中的地位越来越凸显。据统计，目前科技进步在我国经济增长中的贡献率已达到60%左右。与此相对应，劳动力市场对于技能型人才的需求大幅增加。根据人社部发布的数据，我国制造业技能型人才缺口状况持

续，电子信息产业缺口情况较为突出。集成电路工程技术人员、半导体芯片制造工、电子仪器与电子测量工程技术人员等职业新进入排行，半导体分立器件和集成电路装调工、计算机网络工程技术人员缺工程度加大。可以看出，制造业缺口职业普遍具有一定技术含量。

与此同时，虽然我国劳动力素质也有了明显的提高，但与高质量发展及产业结构调整的要求相比，依然存在着较大差距。目前，我国劳动年龄人口平均受教育年限为10.9年，大约相当于高二年级水平。根据“十四五”规划纲要，在“十四五”末期，国家力争把劳动年龄人口平均受教育年限提高到11.3年，仍未达到高中毕业水平。在技能培训方面，在日本的产业工人队伍中，高级技工占比达40%，德国甚至达到50%。而目前我国的这一比例仅为5%左右，全国高级技工缺口近1000万人。不仅如此，由于我国的高等教育与市场需求衔接不够，还有超过三成的高校毕业生在求取过程中遭遇了“专业不对口”的困境。职业教育是培养技能型人才的重要阵地，但从整个教学体系来看，存在着办学特色不鲜明、师资力量不足、校企合作不紧密、课程设置不合理等问题。

在治理措施方面，一般来说，总量性失业可以通过扩张性经济政策在短期内获得解决，比如通过上马大型工程项目就可以增加就业机会。但结构性失业短期内很难改变，因为它要靠整个教育培训体系的改革，提高劳动者知识和技能水平才能得到有效缓解。因此，缓解结构性就业矛盾，需要做好如下几项工作。

一是尽快建立健全终身职业技能培训制度。以促进就业创业为目标，面向城乡全体劳动者提供贯穿学习和职业生涯全过程的终身职业技能培训，有利于缓解理念的目标技能的结构性矛盾、提高全要素生产率、推动经济高质量发展。进一步

完善终身职业技能培训政策和组织实施体系，加强职业技能培训基础设施建设，逐步形成覆盖全国的技能实训和创业实训网络。充分发挥企业主体作用，激发企业与劳动者个人参与职业技能培训的积极性和主动性。建立政府、企业、社会多元投入机制，强化终身职业技能培训的资金保障。

二是加快教育体制改革步伐，进一步强化市场导向的培养模式。高校要通过优化专业设置，减少“学无所用”“专业不对口”现象。广泛开展面对市场需求的“微专业”，主动加强与用人单位的对接。高校专业设置更好与市场需求对接，培养出市场真正需要的、拥有一技之长的劳动者。高度重视职业教育的发展，不断完善“双师制”，密切校企关系，严格办学标准，坚持质量为本的办学方针，采取多种方式吸引优质生源加入职业教育队伍。

三是充分发挥人力资源服务机构的中介作用，消除劳动力市场中的供需信息不对称状况。在导致结构性就业矛盾的诸多原因中，劳动力市场中存在着信息不对称也是重要的诱因之一。要充分发挥人力资源服务业匹配供需、专业高效的独特优势，有效破解就业结构性矛盾，提高劳动者职业素质，促进人才顺畅流动、优化配置。通过不断改革和发展，我国的人力资源服务业未来要实现服务能力持续增强的目标，包括人力资源服务产品更优、质量更高，匹配人力资源供给与需求的效率更高等。

（作者系对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员）



健全高效的宏观经济治理体系是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是完善宏观经济治理、提升宏观经济治理能力的客观要求。党的二十大报告指出，健全宏观经济治理体系，发挥国家发展规划的战略导向作用，加强财政政策和货币政策协调配合，着力扩大内需，增强消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键作用。中央经济工作会议强调，“坚持稳字当头、稳中求进，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加大宏观政策调控力度，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力”，“更好统筹经济政策和其他政策，增强全局观，加强与宏观政策取向一致性评估”。

创新和完善宏观调控体系

党的十八大以来，我们不断创新完善宏观调控，取得了宝贵经验，形成了政府和市场结合、短期和中长期结合、跨周期和逆周期结合、总量和结构结合、国内和国际统筹、改革和发展协调的完备的宏观调控体系。推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，需要进一步推动有效市场和有为政府更好结合，着力提升宏观经济治理的现代化水平。

发挥国家发展规划的战略导向作用。战略问题是一个政党、一个国家的根本性问题。党的二十大报告对全面建成社会主义现代化强国作出“分两步走”战略安排，明确了时间表、路线图。科学编制并有效实施国家发展规划，有利于保持国家战略连续性和稳定性，集中力量办大事，确保一张蓝图绘到底，从而避免政策的短视性、随意性。宏观调控必须坚持以规划为“龙头”，健全政策协调和工作协同机制，使总目标和分目标、中长期规划和年度计划有效衔接、接续推

进。加强财政保障、金融支持和其他政策支撑，逐一分解任务、明确责任分工，完善规划实施监测评估机制，确保党中央的决策部署落到实处，坚定有力完成好发展目标任务。

加强财政政策和货币政策协调配合。财政金融是国家治理的基础和重要支柱，财政政策和货币政策是宏观调控的主要手段。创新宏观调控思路和方式，要坚持问题导向和目标导向相统一，建设现代财政金融体系，加快建立现代财税制度，深化金融体制改革。做好政策间步调协同，完善财政资金直达机制，更好发挥财政政策对经济结构优化升级的支持作用，完善货币政策体系，健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，实施正常的货币政策，健全货币政策调控机制，维护币值稳定和经济增长。发挥好政策的组合效应，稳妥把握稳增长与防风险的平衡性，在有效需求不足、市场预期不稳时果断出手、精准施策，不能搞大水漫灌。

加强和促进国际宏观经济政策协调。促进国际宏观经济政策协调是推进高水平对外开放、创新和完善宏观调控体系的必然要求。坚定捍卫国家经济主权、提高应对复杂局势能力，必须统筹国内国际两个市场、两种资源，主动参与塑造国际环境，调动一切可以调动的积极因素，团结一切可以团结的力量。完善促进宏观经济政

策协调体制机制，应以多边机制和平台为重点，运用好结构性改革等政策工具，发挥好政府、企业和行业协会等力量，维护、延长和塑造我国发展重要战略机遇期，统筹发展和安全，下好先手棋、打好主动仗，有效防范外部冲击。

统筹和平衡调节方式手段

宏观调控必须适应发展阶段性特征和经济形势变化，相机抉择，开准药方，保持经济总量平衡，促进重大结构协调和生产力布局优化，减缓周期波动影响，化解区域性系统性风险。

健全经济政策紧密配合新机制。加强宏观调控目标和政策手段的机制化建设，需加快建立与高质量发展要求相适应、体现新发展理念的目標体系、政策体系、决策协调体系、监督考评体系和保障体系。当前，着力扩大内需，要完善促进消费的体制机制，增强消费对经济发展的基础性作用，深化投融资体制改革，发挥投资对优化供给结构的关键作用，要促进深化改革和完善政策协同发力，推动自立自强和开放合作相互促进，从而持续释放现代化建设蕴藏的巨大消费和投资潜力。近期工作重点是把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，长短结合、稳扎稳打，充分发挥超大规模市场优势，持

续推进“放管服”改革，畅通国民经济循环，着力推动消费和投资、有效需求和有效供给、内需和外需实现高水平动态平衡。

突出统筹兼顾、搞好综合平衡。实施宏观调控、推进改革发展、调整利益关系，往往牵一发而动全身，都必须要坚持系统观念，用好普遍联系这个唯物辩证法观点，念好协调发展这个制胜要诀。政策稳健有效，处理好局部和全局、当前和长远、重点和非重点的关系，加强系统集成，同时又要防止合成谬误、分解谬误。在统筹兼顾中形成治理合力，要把加强顶层设计 and 坚持问计于民统一起来，发挥好中央和地方两个积极性，下好发展的全国一盘棋，促进各地区“比学赶超”、因地制宜推动高质量发展。在综合平衡中实现整体推进，在权衡利弊中趋利避害、作出最为有利的战略抉择，提高政策透明度、公信力和专业化水平。建设现代化产业体系，提升产业链供应链韧性和安全水平。强化风险意识底线思维，激励干部敢于担当、积极作为，努力走在市场曲线前面，着力增强发展的整体性、协调性。优化逆周期和跨周期政策设计。社会主义市场经济运行中，体制性、周期性、结构性问题往往相互交织，改革、发展、稳定各项工作相互联系。当前我国经济运行面临一些突出矛盾和问题，完善逆周期调节机制和

近年来，“植物工厂”作为现代农业的产业方向，得到国内外的普遍关注。“植物工厂”具有知识和技术高度密集、多学科创新的特点，颠覆了传统农作方式和农作条件。它无需泥土、不洒农药，不受自然环境影响，通过模拟植物所需的光照、温度、营养等要素，综合运用数字技术、生物技术和装备技术等，在完全工厂化的条件下连续稳定的生产植物，生产效率和资源利用率都明显提高。“植物工厂”是数字农业、智慧农业、精准农业以及垂直农业的具体表现形态、高级发展阶段，代表了农业生产力的可能空间，许多国家都将其作为提升农业综合效益和国际竞争力的途径。

推进“植物工厂”建设，不仅体现了建设农业强国的内在要求，也是推动农业现代化的重要举措，更是积极应对我国农业劳动人口老龄化、资源环境约束趋紧等农业生产重大现实挑战的有效解决方案，可以进一步确保粮食安全。从国际竞争看，美国、日本等国在“植物工厂”的高新技术研发、农作物生长模型、智能装备以及产业化推广等方面走在世界前列。目前，我国已拥有200多家“植物工厂”，但绝大多数还处于跟踪模仿、试验示范阶段。建设“植物工厂”，有助于缩小我国与主要发达国家的发展差距，提高农业国际竞争力，提升我国在全球农业中的地位。从技术条件看，建设“植物工厂”与技术变革的趋势相吻合，当前生物技术、信息技术、农业设施技术等融合发展，“植物工厂”相关的群体性新技术不断涌现、迭代，正在形成一种强大的集群力量。

“植物工厂”建设面临的难题需要全面、客观、理性的看待。“植物工厂”拥有众多发展优势以及广泛的社会需求，比如可以使用更少的土地，生产更健康的食物，食物损耗率更低等。但在实际发展过程中，其诸多瓶颈和挑战不容忽视，比如初期建设成本和后期运营成本都很高，光源以及空调能耗等较大，市场份额较小，小农户参与程度低等，解决好这些问题才能实现“植物工厂”的持续健康发展。这些问题有短期的也有长期的，有世界普遍性的也有中国特有的，有技术条件造成的也有制度不完善产生的，有市场可以自发解决的也有需要政府引导的，这都要辩证看待，并在采取对策时具体问题具体分析。建设“植物工厂”任重道远，但我国可以凭借技术后发优势和市场规模优势，不断突破现实问题、提出有效解决方案，其未来发展前景广阔，有望成为经济发展的重要驱动力。

引导扶持“植物工厂”建设，重点应从科技创新、政策支持和宏观调控三个方面入手，一体推进、同步发力。

一是挖掘农业科技创新潜力。农业科技水平是一个地区或一个国家农业发展水平的重要标志。生物技术、数字技术、装备技术等构成了现阶段农业科技革命的主攻方向，同时也是“植物工厂”密集使用的三大技术。当前，要充分发挥好新型举

『植物工厂』 是什么，怎么建

□ 丛炳登 周志鹏

国体制的制度优势抓住新一轮科技革命和产业变革的机遇，采取“揭榜挂帅制”“组阁制”等形式实施一批重大项目工程，突出抓好这三大技术科技创新，争取在农业作物生长模型、生物育种、智能装备、新型基础设施、农业智能软件以及关键核心零部件等方面取得一批重大科技成果，实现科技自立自强，为“植物工厂”建设提供强有力的科技支撑。

二是完善农业政策支撑体系。“植物工厂”是一项高投入、高产出和高创新的生产方式，在发展初期离不开强有力的政策扶持，这也是发达国家的普遍做法。统筹各类资源，强化政策扶持，引导市场主体积极参与“植物工厂”建设，如财政金融政策方面可以对农业技术产品研发和应用主体给予政策性补贴、减免税收，减免互联网接入、数据传输通信费用，减免设施设备运行的能耗费用，提供多元化融资工具等，科研转化政策方面可以采取“以奖代补”形式，鼓励创新成果转化与技术推广，推进产学研深度融合。

三是由重管理向重服务转变，着力提高公共服务能力，为“植物工厂”等现代农业生产经营创造良好外部环境。特别是建设好统一开放的公共服务平台，建立健全农业数据的收集、整合和共享机制，推进“植物工厂”相关设施设备的技术标准与检测平台建设；加强人才队伍建设，统筹用好高等院校、龙头企业和协会商会资源，培养一大批能懂农业、懂市场、会管理的多学科交叉人才，鼓励新型职业农民发展，努力促使小农户和现代农业有效衔接；重视“植物工厂”的示范推广工作，坚持积极稳妥的推进方式，优先在城市群、都市圈、中心城市周围以及农业科技园区等建设若干个示范基地，通过不断总结经验模式，将“植物工厂”生产方式不断推广。

着力在补短板、强弱项、固底板、扬优势上下功夫。处理好政府和市场、短期和长期、国内和国际的关系，坚定不移深化改革，更多用改革的办法实施调控、解决发展中的问题。针对新情况、新问题深入调查研究，及时反映社情民意，回应社会关切，提振信心、激发活力创造力。创新绩效考核，加强督促检查，增强贯彻落实的有效性，以实践结果评价调控政策的成效，开展跟踪问效，有问题及时纠偏，增强适时适度预调微调技术性。

坚持依规依纪依法调控和治理经济。社会主义市场经济本质上是法治经济，必须坚持法治思维、增强法治观念，依法调控和治理经济。在法治轨道上推动发展、在发展中完善法治，一方面要依法完善社会主义市场经济的法律制度，依法完善调控与治理实施中的法律手段，依法全面履行经济管理职能，坚持科学决策、民主决策、依法决策，全面落实重大决策程序制度，加强调控和治理的法治化建设；另一方面要做好纪法衔接、纪法贯通，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，全力建设法治高效廉洁政府，加快建立宏观经济治理监督考评体系。依法协调和处理各种利益问题，严肃财经纪律，在调控和治理中坚决守住财经纪律的“高压线”，以监察法律制度切实提高党领导经济工作的法治化水平，以严密监督体系切实提升经济治理效能。

（作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）

