



中国实施就业优先政策的理论分析

□ 王东京



在去年底召开的中央经济工作会议上，习近平总书记再次强调坚持稳中求进工作总基调，要求今年进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期。中央为何将“稳就业”置于“六稳”之首并提出实施就业优先政策？而“六稳”之间究竟是什么关系？我们将重点从理论层面对这个问题进行分析。

投资、消费、出口不是三驾马车而是一驾马车

凯恩斯1936年出版的《就业、利息和货币通论》，重点研究了投资、消费与就业的关系。他得出的结论是：一个国家要实现充分就业，政府必须通过扩张性财政政策刺激投资和消费。后来有学者将凯恩斯的结论进一步扩展，提出投资、消费、出口是拉动经济的三驾马车。言下之意，扩大就业可从投资、消费、出口三方面同时发力。

“三驾马车”的说法流传甚广，而且已有不少经济学者将其作为理论框架研究就业问题。我认为，投资、消费、出口并非三驾马车，三者合起来才是一驾，其中消费是“马”，投资是“车”，出口是车后面的“货箱”。这是说，车和货箱并不是马车，它们要靠马车拉动。

这当然是一种形象的解释。从经济学的学理逻辑讲，我们说消费是“马”、投资是“车”，因为投资需要以消费为牵引。一驾马车若没有马在前面拉动，车不可能行走；同理，若没有消费需求作牵引，投资也就没有动力。我们知道，投资（生产）的目的是满足消费，若是消费需求不足，扩大投资所形成的必然是产品库存和无效产能。显然，这样的投资对扩大就业毫无意义。

目前有一种观点，认为扩大投资也能增加就业。不错，扩大投资确实可以创造就业。但从整个需求链条看，投资需求只是中间需求，消费需求才是最终需求，若没有消费需求，用扩大投资的办法创造就业是饮鸩止渴，对生产过剩无异于火上加柴。若产品长期压库，投资无法回收，资金链迟早要断裂；而资金链一断，大规模失业将不可避免。

另有一种观点，认为国内消费需求不足可用扩大出口来弥补，人们将“出口”看作拉动经济的马车，恐怕就是基于这种认识。事实上，这种看法是错的。亚当·斯密早就论证过，分工可以提高效率，而在存在国际分工的前提下，一个国家出口是为了进口他国商品，并通过进出口贸易互通有无，分享国际分工的收益。

按照亚当·斯密的分析，出口的目的是为了进口，那么一个国家如果只出口、不进口，就意味着该国主动放弃了分享国际分工收益的机会；而出口多、进口少，也表明该国未对等地分享国际分工的收益。这样看，一个国家要平等地分享国际分工收益，就必须在扩大出口的同时也积极进口。可问题就在这里，若一国出口多少也进口多少，它怎么可能用出口弥补国内需求不足呢？

由此可见，出口也不是一驾独立的马车。这里需要特别指出的是，中央强调“稳外贸、稳外资”，主要不是要用“外需”替代

“内需”，而是为了维持国际收支平衡。往深处想，对外投资与引进外资其实也是进出口。引进外资是出口商品，只是商品未离开国境；对外投资是购买外国商品，不过未将商品买入国境。既如此，一个国家要维持国际收支平衡，当然既要稳外贸、也要稳外资。

就业、收入、消费的关系及其传导机理

扩大就业离不开投资，而投资要以消费为牵引，消费需求增加才能带动投资增加。既然投资由消费需求带动，那么消费需求又由何决定呢？回答这个问题，需要我们进一步讨论就业、收入、消费三者之间的关系。

一般地讲，消费是由收入决定。从亚当·斯密到马歇尔，大多经济学家也都这么看。然而马歇尔之后经济学家的看法却有了改变。费雪在1930年出版的《利息理论》中，开篇就说“收入是一连串事件”。何为“一连串事件”？他解释是指一连串消费活动。如某人拥有10万元，其中7万元用于消费，这7万元是他的收入；余下3万元不是收入而是他的资产（如储蓄、股票等）。显然，在费雪看来收入分两种：狭义收入等于消费；广义收入大于消费。

凯恩斯虽然不否定收入对消费有决定作用，但他认为消费不会随收入同比例增长。为了说明一个国家消费需求为何会不足，提出了所谓“边际消费倾向递减规律”。意思是：随着人们收入增加，消费也增加，但消费增加却赶不上收入增加，这样消费在收入中的比重（消费倾向）会下降。从增量看，一个人收入越高，消费在收入中的占比就越低，故收入增长与消费增长并不一定同步。

当然，也有经济学家坚持消费由收入决定的观点，而且对如何看待“收入”提供新的视角。莫迪利亚尼根据他的“生命周期假说”指出：在人生的不同阶段，消费与收入会有不同的安排。通常的情形是：年轻时消费会大于收入，有负债；中年时收入会大于消费，有储蓄；老年时，消费会大于收入，用储蓄弥补缺口。前后算总账，一个人一生的消费仍取决于其一生的收入。

弗里德曼将收入分为现期收入与持久收入，所谓持久收入是指三年以上相对稳定的收入。根据这一划分，弗里德曼提出了“持久收入假说”。此假说认为，决定消费的主要是持久收入而非现期收入。后来有学者做过大量的验证，其结论也与“假说”一致。是的，现期收入对消费会有影响，但确实不是唯一的影响因素。一个人现期收入不高，但若持久收入高，他可以从银行贷款增加消费。于今消费信贷风靡全球，足以证明消费需求与持久收入有关。

可是这样又带来了一个问题，持久收入是预期收入，如果收入预期不稳定，消费也会不稳定。那么如何稳定人们的收入预期呢？经济学的答案是：要稳定人们的收入预期必须先稳定就业。道理简单，社会上多数人都是工薪阶层，对工薪阶层而言，只有就业稳收入才能稳。正是因为这个理由，中央所以将“稳就业”置于“六稳”之首，并明确提出要实施就业优先政策。

稳就业的总体思路及其政策取向

坚持就业优先，目的是通过稳就业来稳定人们的收入预期。人们的收入预期稳，消费就会稳；而消费稳不仅能稳定国内投资，同时也有利于稳外贸、稳外资。今年《政府工作报告》设定的就业目标是：城镇新增就业1100万人以上，城镇调查失业率5.5%左右，城镇登记失业率4.5%以内。如何实现这一目标？总体思路是，坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。

推进供给侧结构性改革，当务之急是巩固“三去一降一补”成果，继续用改革的办法去产能、去库存，取消对“僵尸企业”的财政补贴，推动产能过剩行业加快出清。同时要建立公平开放透明的市场规则和法治化营商环境，加快“放管服”改革，支持企业创新，让企业成为科技创新和成果转化的主体，不断增强微观主体的活力。只要国内企业有活力，政府稳就业就有底气。

用改革的办法去产能、去库存，要发挥市场机制的决定作用。有两个重点：一是价格要由供求决定，让价格反映供求，调节供求；二是要进一步缩减市场准入负面清单，推动“非禁即入”普遍落实。政府要最大限度地减少对资源的直接配置，让生产要素根据市场的价格信号自由流动，逐步建立起供给结构不断适应市场需求变化的机制。

在操作层面，实现今年的就业目标还需要宏观政策的配合。一方面，积极财政政策要加力提效。多年来人们有一种误解，以为积极财政政策就是发国债。其实，积极的财政政策可以适度发国债，但主要应该减税。发国债是扩大政府投资；减税是扩大企业投资。“李嘉图—巴罗等价定理”说得清楚，“今天的国债就是明天企业的税”。要减轻企业税负鼓励企业投资，政府就得控制国债规模。

国务院已经明确，今年赤字率拟按2.8%安排，比去年预算高0.2个百分点；而减税力度却比去年明显加大了。制造业等行业的增值税税率从16%降至13%，交通运输业、建筑业等行业的税率从10%降至9%；生活服务业保持6%的税率不变。据估算，全年将减轻企业税收和社保缴费负

担近2万亿元，这对扩大企业投资和稳就业无疑是有力的支撑。下一步的关键，是要在执行过程中将减税方案不折不扣地落到实处，让企业普遍有获得感。

另一方面，要继续实施稳健的货币政策。去年底召开的中央经济工作会议强调，稳健的货币政策要松紧适度。坚持实施稳健的货币政策，目的是为了稳金融、防风险。亚洲金融危机的爆发和美国次贷危机的发生，说到底是金融失控的结果。中外历史经验表明，如果一个国家货币供应不适度，无论出现通胀还是通缩都会对经济健康造成危害。

怎样才能稳金融？关键一点，是货币供应既要保持流动性合理充裕，又要保持居民消费价格相对稳定，所以货币供应绝不能大水漫灌。为此，在宏观层面，应执行“简单规则”的货币政策，让货币供应增速与经济增长速度大体保持一致；在中观层面，要进一步改善货币政策传导机制，提高直接融资比重，降低杠杆率；在微观层面，要重点解决好民营企业和小微企业融资难融资贵问题。

三点重要结论

综合上面的分析，我们可以得到以下三点重要结论：

第一，投资、消费、出口并非三驾马车而是一驾马车。其中，消费对拉动经济起主导作用，不仅投资要以消费需求为牵引；而且一个国家要分享国际分工的收益在出口的同时必须进口，而进口也要以国内消费需求为支撑。前面已经分析过，引进外资可以当出口看，这样“稳投资、稳外贸、稳外资”就必须先稳定国内消费需求。消费需求不稳定，投资、外贸、外资皆不可能稳定。

第二，一个国家要稳定消费需求，必须先稳定人们的收入预期。而要稳定收入预期，又必须以稳定就业为前提。就业稳，人们收入预期才能稳；而只有就业稳、收入稳，其他方面的稳定才有牢固的基础。可见，中央将“稳就业”放在“六稳”之首，不仅符合经济学的理论逻辑，而且也是保证我国经济持续健康发展的客观要求。

第三，稳就业的重点在三方面：一是要以供给侧结构性改革为主线，坚持用市场机制调结构，加快“放管服”改革，全面激发微观主体的活力；二是实施积极财政政策应继续加大减税力度，进一步帮助企业降低成本，支持企业扩大投资创造更多的就业机会；三是稳金融，坚持实施稳健的货币政策，在提供松紧适度融资环境的同时，要稳住物价，防止经济出现大起大落。

[作者系中央党校（国家行政学院）副校长（副院长）、习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副主任]

力戒形式主义 切实为基层减负

□ 赵安华 王秀国

近日，中共中央政治局召开会议，决定从今年6月开始，在全党自上而下分两批开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，强调“要将力戒形式主义官僚主义作为主题教育重要内容，教育引导党员干部牢记党的宗旨，坚持实事求是的思想路线，树立正确政绩观，真抓实干，转变作风”。前不久，中办印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》。形式主义给基层带来的负担越来越重，让人深恶痛绝。遏制形式主义继续蔓延，必须坚持标本兼治、综合治理，切实将为基层减负落到实处。

形式主义导致基层负担过重

“上面千条线，下面一根针”。基层是改革发展稳定各项任务落实的“最后一公里”。当前，我国已进入全面建成小康社会决胜阶段，任务十分艰巨。基层工作千头万绪、纷繁复杂。在这样的情况下，各级机关和各部门应该上下同心，齐心合力，着力化解基层矛盾，解决实际问题，为基层排忧解难、做好服务。然而也要看到，近年来，形式主义现象屡禁不止，甚至出现不少新变种，给基层增添了忙乱，造成了负担。其主要表现在：一是基层干部苦于开会陪会，多数劳而无功。二是疲于应付检查，被迫弄虚作假。基层一年到头被那些名目繁多的各种检查搞得晕头转向，多头检查、重复检查还要轮番轰炸，最后只能被迫弄虚作假，搞一些“盆景”对付了事。三是忙于填表留痕，经常熬夜加班。上级单位到基层检查工作往往不看实际重痕迹，判断工作成效简单以数字台账记录、汇报材料好坏作为标准，基层为了完成任务、得奖争先，不得不把功夫用在填表造册上，甚至工作尚未干起来，就开始熬夜加班整材料，结果材料写得天花乱坠，实则空对空。四是问责泛化简单化，让基层背上了沉重的包袱。

问题的根子在官僚主义

基层负担过重看起来是由形式主义造成的，背后的深层次原因错综复杂，根子还是在官僚主义。这里既有思想观念的原因，也有方式方法的问题；既有作风不扎实的原因，也有衙门习气的问题。有的政绩观错位，不讲政治，名为对上负责，实则为自己设计，落实中央决策部署不过脑子、不走心，光喊口号不见行动；搞“低级红、高级黑”，简单对上负责，不对下负责。有的工作方法僵化，抓工作不想担责、不敢负责；与基层签责任书，名为层层压责任，实为层层往下推卸责任；干工作落于俗套、因循守旧，习惯于那些老套路，就是以会议落实会议、以文件落实文件；推动工作无非是检查评比那一套，人到心不到，只看基层填表报数，不看工作状况、实际情况，从纸上来到纸上去，抓落实变成了“数字游戏”。有的作风漂浮不扎实，对基层真实情况不了解，喜欢坐在办公室里拍脑袋做决策、下指标定任务；对待基层态度生硬，放不下架子、扑不下身子。有的部门之间条块分割、多头管理，职能有交叉工作却形不成合力，各自为政、自行其是，造成多头检查、重复检查，让基层苦不堪言。

为基层减负要打好组合拳

让基层从繁琐的事务性工作中解放出来，让基层干部从无谓的事务中解脱出来，把心思和精力真正用到抓落实求实效上来，必须狠下猛药、靶向攻坚，多管齐下、综合施策。首先要转变思想观念，引导干部树立正确的政绩观，切实把对上负责和对下负责统一起来，结合基层实际，创造性地开展工作，坚决防止用轰轰烈烈的形式代替扎扎实实的落实，真正让党中央的决策部署在基层落地生根。其次要转变机关职能，推进重心下移、精兵简政，引导干部主动从机关走出来，走到群众中去，拜人民群众为师，问计于民、问需于民、问策于民，使决策更接地气、更加科学、更有针对性。再次要改进机关作风，严格控制文山会海，严格控制层层开会发文，严格控制随意要求基层填表造册，提倡发短文、开短会，能不发的文件不发，能不开的会议不开。基层干部要主动服务基层，用心倾听人民呼声，用真情回应人民关切，用行动践行承诺，多做得民心、暖人心的工作，主动为基层排忧解难，增强基层群众的获得感。

为进一步看，破除形式主义，切实将为基层减负落到实处，还要做好两方面的工作：一方面，要清理检查评比事项，坚决防止简单以检查评比代替工作，严格控制检查评比总量和频次，对涉及评选表彰的各类创建活动进行集中清理，防止重复扎堆、层层加码。改进检查评比方式方法，用实干考量、以实绩说话。严格控制“一票否决”事项，不能动辄签“责任状”，变相推卸责任。部门之间要加强协调配合，推动工作力量统筹、信息资源共享，形成工作合力，防止打扰打乱基层正常工作秩序。另一方面，还要激发干部干事创业热情，坚持严管和厚爱相结合，实事求是、依规依纪严肃问责、规范问责、精准问责、慎重问责，真正起到“问责一个、警醒一片”的效果。落实“三个区分开来”的要求，真正为担当者担当，为负责者负责，给基层干部吃“定心丸”，切实保护干部干事创业的积极性。树立重实干重实绩的用人导向，切实为敢于担当的干部撑腰鼓劲，让实干苦干的人得到认可重用，激励广大干部见贤思齐、奋发有为，凝聚形成创新创业创造的强大合力。

城乡融合发展开启现代化建设新局面

□ 涂圣伟

作为一个拥有十几亿人口的发展中大国，协调好城乡关系始终是我国现代化建设中具有全局性和战略意义的重大课题。近日印发的《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，明确了建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的战略方向、“三步走”目标和重大任务，为从根本上理顺城乡关系提供了重要遵循，必将推动我国城乡关系加快进入融合发展新阶段，开启城乡融合发展和现代化建设新局面。

（一）

所谓城乡融合发展，是指在社会生产力充分发展条件下，由制度变革、技术进步、需求增长、文化创新等共同引致，形成新的地域组织结构、均衡化资源要素配置格局、互补型城乡功能形态等，最终实现人的全面发展的动态过程。

当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，实现城乡融合发展的动能不断积累、条件更加充分。构建工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，推动城乡融合发展，有三个重点需要把握：

一是人的自由迁徙与社会融合。城乡融合发展的核心在人。实现人的自由全面发展，首要条件是人口在城乡和区域间能够自由迁徙。当然，人口自由流动只是第一步，流动人口在新的居住空间实现社会融

入、享有平等发展机会更为重要，要实现人口空间流动与基本权益保障的有效匹配。

二是工农部门“效率收敛”。城乡劳动生产率逐步收敛是现代化的普遍趋势。城乡融合发展，特别是城乡产业融合化的突出表现，就是实现了工农部门劳动生产效率逐步收敛。要做到这一点，关键是要扭转农村资源要素长期扭曲配置的格局，促进生产要素在城乡之间平等交换、优化配置。

三是要素市场化配置。推进城乡融合发展，关键要打破阻断、妨碍要素自由流动和优化配置的瓶颈制约。衡量这一问题是是否真正得到解决，就要看要素能否自由进入市场进行交易、市场能否形成公平价格及收益能否实现合理分配。其中，合理的收益分配机制是要素自由流动和优化配置的基础。

促进城乡融合发展，本质上是构筑城乡共生关系，需要畅通城乡人口双向迁徙、资源要素双向流动、人与自然和谐共生“三个循环”。在人的方面，要促进城乡人口双向自由迁徙，通过城乡基础设施、公共服务、社会治理等一体化建设，让城镇人口能够顺利下乡，农村人口能顺利进城，让下乡的人群能归心农村、扎根农村，让进城的人群能落户城镇、融入城镇。在物的方面，要推动资源要素在城乡之间双向流动，即农村劳动力、资本、土地等要素向城市合理流动，城市资本、技术、人才等要素有序下乡。在人与自然的关系方面，要实现和谐共生。

城乡融合是以可持续发展为前提的。推进城乡融合发展，必须以绿色发展为导向，促进人与自然和谐共生。

（二）

城乡融合发展是一个自然历史过程。促进城乡融合发展，要从推动城乡要素配置合理化、产业发展融合化、公共服务均等化、基础设施联通化、居民收入均衡化等方面入手，走好城乡融合发展之路。

一是推动要素配置合理化。围绕实现城乡要素双向流动和平等交换，增强要素流动协同性，让市场形成价格、价格引导要素配置，提高要素配置效率。

二是推进产业发展融合化。围绕产业链延伸、价值链提升和供应链优化，建立适应新产业新业态新模式发展的管理体制，解决好“用地难”“融资难”等痛点问题，推动要素融合、产品融合和功能融合集成，增强供给结构对城乡居民需求的适应性和灵活性。

三是促进公共服务均等化。要适应人口结构、社会需求等新变化，优先安排农村公共服务，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。要注意的是，均等化不是平均化，均等化也不是一成不变，而要充分利用大数据、人工智能等新技术，扩大服务覆盖的广度和深度。

四是推进基础设施联通化。适应城乡体

设建设布局，补齐农村基础设施短板，完善基础设施网络。基础设施联通是高效率的联通，要提高建设质量、运营标准和管理水平，提升基础设施利用效率。

五是促进居民收入均衡化。着眼缩小城乡收入差距和居民生活水平差距，拓展城乡居民收入渠道，建立健全有利于农民收入持续增长的体制机制，培育持续增收新动能，促进工资性收入和经营性收入稳步增长，保障农民转移性收入，提高农民财产性收入。

总的来看，基于我国“大国小农”的基本国情农情，促进城乡融合发展，要突出规划引领、利益联结和政策转型等。要坚持以流动促融合，坚持以规划引领融合，突出村庄规划编制，提高规划的科学性，强化规划约束力，构建城乡统筹的空间规划体系；完善农村资源资产增值收益分配机制；加快政策转型，建立健全以提质为导向的农业支持政策体系。

新中国成立70年来，城乡关系的调整与发展，成为我国社会结构性变迁的重要组成部分。城乡发展不是此消彼长的零和博弈，而是融合发展、共享成果的共生过程。推动城乡融合发展，不仅要避免走“城市兴、乡村衰”的老路，更要走出一条城市和农村携手并进、互利共赢的新路，更好推动乡村振兴，从而为实现农业农村现代化注入强劲动能。

（作者单位：中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所）

本版编辑 欧阳优