



从“六稳”到“六保”，释放了哪些重要信号

杨志勇

【摘要】扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，兜住民生底线，筑牢民生“安全网”成为今年两会的重要议题。“六保”是“六稳”工作的着力点。从“六稳”到“六保”，是适应经济社会发展不同阶段的需要，做到“六保”，“六稳”的目标也就容易实现。

【关键词】“六稳” “六保” 相辅相成 【中图分类号】F20 【文献标识码】A

2020年5月23日，习近平总书记在看望参加全国政协十三届三次会议的经济界委员并参加联组会时强调，“做好‘六稳’工作、落实‘六保’任务至关重要。‘六保’是我们应对各种风险挑战的重要保证”。“六保”是今年“六稳”工作的着力点，守住“六保”底线，就能稳住经济基本盘；以保促稳、稳中求进，就能为全面建成小康社会夯实基础。

“六保”与“六稳”相互统一，相辅相成

2020年4月17日，中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作。会议提出，“加大‘六稳’工作力度，保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转”。这是中央首次提出“六保”。2018年7月31日召开的中共中央政治局会议首次提出“六稳”，即稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期。针对的是“经济运行稳中有变，面临一些新问题新挑战，外部环境发生明显变化”。“六稳”是在“变中求稳”，是稳定经济之需。后来的中央政治局会议也多次结合不同的宏观经济形势，如有效应对外部经济环境变化，有效应对经贸摩擦，强调全面做好“六稳”工作。

“六保”与“六稳”是密切联系的。从“六稳”到“六保”凸显了底线思维，做好“六保”工作，“六稳”才有扎实的基础。稳中求进是经济工作的总基调，只有“稳”了，才能进。经济社会发展目标的实现，离不开“稳”，而基础工作在“保”。“六保”是在新冠肺炎疫情对经济社会发展造成较大冲击的背

景下提出的，是解决短期突出问题的重要措施。“六稳”与“六保”一脉相连，如二者都将“就业”作为首要工作，“六稳”的第一项是“稳就业”，“六保”的第一项是“保就业”。

保居民就业：保持一定的经济增速与有针对性的就业政策

以经济增长保居民就业。保居民就业位居“六保”首位，就业是民生之本，关系到社会稳定。近年来，国内外经济环境日趋复杂，经济下行压力较大，对促进就业带来一定挑战。从全国城镇调查失业率来看，2020年3月份与2月份相比有积极的变化，3月份，全国城镇调查失业率为5.9%，比2月份下降0.3个百分点。但经济增长的复杂形势决定了我们不能看轻就业问题的严重性。

经济增长与就业密切相关，越快的经济增长速度，吸纳的劳动力越多。近年来，我国强调经济运行在合理区间，就是希望让经济增长吸纳更多的就业，让新增就业岗位能够满足新增就业人员的需要。可以说，保居民就业，实现充分就业目标，最直接的途径就是推动经济增长。

我们要看到保居民就业的有利条件。中国正处于劳动力供应的“刘易斯拐点”阶段。人口老龄化问题日益突出，劳动力供应在减少，劳动无效供给时代正在逐渐成为历史。这意味着只要是劳动力，在市场上找到工作机会的可能性就很大。需要注意的是，劳动力供应不足是总量问题，大趋势也是如此，结构性失业和周期性失业增加了保就业的压力。中长期就业形势说明提供就业岗位的韧性，现在要做的是克服

短期的困难。

中国经济结构调整正有序进行，其中释放出来的一部分劳动力，由于知识结构和劳动技能不能很快地适应新产业的需要，未能实现再就业。劳动密集型产业是就业大户，但随着越来越多的劳动密集型产业采用机器人和自动化设备，有向资本密集型产业转化的趋势，这导致充分就业目标的实现遇到更多的挑战。经济增长可以吸纳的劳动力数量与行业结构有关，就业需要积极发展劳动密集型产业。

对待就业人群，要精准创造就业岗位，加强需求和供给的双向调节；可加强就业培训，让更多的劳动力拥有新的劳动技能。除此之外，阶段性减轻企业社保负担，保住更多就业岗位，也可促进就业。数字经济是经济的新增长点，就业需要搭上数字经济的快车。对于高校毕业生而言，应届毕业生就业政策的调整，例如给予毕业生就业落户更长的周期，同样有助于毕业生就业。

保基本民生：既要借助市场力量，也要发挥财政的力量

基本民生支出需要居民（家庭）有基本的可支配收入作为后盾。居民只要顺利就业，就会有工资收入，这在很大程度上可以解决基本民生问题。这是市场力量保基本民生。如果市场不能做到这一点，那么就需要政府的力量，尤其是财政力量。

现代国家都有社会保障制度，为基本民生的保障起到了托底作用。养老、医疗、教育、住房等多个方面的基本保障，政府都可以发挥作用。有些地方养老金支付压力较大，如不妥善解决，甚至会出现支付危机，如果仅凭地方财政是很难处理的。在这个时候，增加中央对地方的转移支付是必然的选择。疫情冲击之下，收入支持政策就显得尤为重要。失业救济金的及时发放可以给陷入支出困境的失业人员解决燃眉之急。一些地方发放消费券，不仅能促进消费，也有助于改善基本民生。除此之外，更有效的做法是直接给中低收入者发放现金补助，让他们有更大的选择权。

保基本民生不能孤立看待，它与“六保”中的其他“五保”密切联系。保居民就业与保基本民生的关系最为密切，为基本民生需求的满足提供了最基本的收入保障。保市场主体，让就业有了去处，进而对基本民生保障提供支持。粮食能源安全，意味着居民可支配收入的购买力有更切实的保障。产业链供应链的稳定，可以为市场主体的运作提供基本条件。基层正常运转，本身就与基本民生是交叉重叠的。因此，保

基本民生必须综合施策，不仅要采取措施满足基本的民生诉求，而且要为保基本民生提供更好的环境。

保市场主体：更加关注中小微企业

与大企业相比，中小微企业面临更多挑战。市场经济条件下，市场在资源配置中起决定性作用，市场主体是就业的主要载体。最主要的市场主体是企业，保市场主体就是保企业。有企业，才有就业，才有收入，才能保基本民生。在正常情况下，市场主体要经受市场风浪的考验，市场的预算硬约束是市场主体活动得到充分释放的内在要求，不能经受市场冲击的企业会从市场消失。但在特殊时期，保企业就显得尤为重要。在疫情冲击下，大企业应对困难的能力相对更强，短期内更难的是中小微企业。中小微企业无论在市场的开拓、资金的筹集，还是在人才的集聚等诸多方面，都处于不利地位。现实中已有不少直接针对中小微企业的政策，如税收优惠政策等，但遇到重大突发事件的冲击，中小微企业往往难以应对自如。中小微企业是吸纳就业的主力军，为此，可结合就业目标，有针对性地救助中小微企业。财政给中小微企业纾困，可更多地以企业所吸纳的劳动力多少为依据。

产业链供应链的稳定，可以促进中小微企业的发展。对于在行业内影响力较小的中小微企业来说，企业复工复产还不够，更重要的是要让复工复产提供的商品和服务顺利销售。复工复产、复商复市，需要消费通畅对接。消费是经济增长的基础，从消费侧解决问题，是在打通“生产—消费”链条。进一步降低间接税以及相关收费、基金，适当开展消费信贷，也可以促进消费回升。中小微企业遇到的资金困难，政府可采取有效的纾困措施，帮助企业渡过难关，比如，财政出资担保，或财政适当贴息，金融机构提供融资服务等。同时要特别注意，救助企业要救助到位，资金能否迅速、有效落实至关重要。现在对中小微企业有不少财税优惠政策，这些政策应该落实落细。对于企业纳税中遇到的资金紧张问题，也可进一步落实延缓纳税的有关规定。

此外，还要设身处地去考虑，中小微企业需要什么？如何才能做到可持续运行？哪些是政府可以去做的？哪些是政府在短期内需要去做的？根据市场主体的不同需求，给予针对性的救助。保市场主体，重在保中小微企业，但“保”不等于“守”。中小微企业要以发展为导向，只有发展，才是“保”的最有利做法。



保粮食能源安全：经济社会各项工作的基础

保粮食能源安全是经济社会各项工作的基础。保粮食能源安全，最低限度是保供应，同时还应争取以尽可能合理的价格供应。

无农不稳，农业是国民经济的基础。农业是一个相对脆弱的产业，受自然条件影响很大。考虑到受疫情影响，各粮食生产国采取措施限制出口，中国应将恢复粮食生产能力作为重要任务，继续发挥财政支农的作用，从粮食供给上为粮食安全打下坚实的基础。

能源安全，是工业安全的基础，工业体系的正常运行，离不开能源保障。国际油价低位，为能源保障提供了极为有利的条件。能源安全，应该是有效的能源供应，而不是高成本的能源供应。国际能源市场千变万化，这次国际油价持续下跌，一般人很难判断哪里是高位哪里是低位，结果很可能在油价刚下降时，就把储油能力消耗殆尽。表面上看，石油供应有保障，但这是低效的保障。为此，可建立能源供应的动态调整机制，合理使用石油储备。要正确看待油价，作为成本的一部分，上涨的油价在很大程度上可以通过涨价的方式将负担转嫁出去。因此，我们追求的应该是一种平衡，而不是多多益善。

中国是煤炭大国，至少在现阶段，煤炭在能源供应中的重要地位短期内无法撼动。2019年，中国在全球燃煤电站发电总量排名第一，燃煤电站发电量占全球煤电的50.2%。煤电仍是电力供应的主力。新能源供应在各种政策作用下有一定的增长，但仍有较大的提升空间，无论是光伏还是风电，都存在成本较高的问题。新能源开发利用需要革命性的技术支撑，而这在短期内很难做到。保能源安全，在短期内还是要注意传统能源的供应。

保产业链供应链稳定：让企业能够正常运行

产业链供应链的稳定主要靠链上企业自己来维护，市场机制引导链上企业行为。在一般情况下，这主要通过市场力量来解决。但疫情之下，仅仅靠市场力量，可能需要较长的时间，而这可能导致产业链供应链上的企业无法正常经营，甚至消失。疫情防控特殊阶段，超常规的做法才是适当的。特定企业遇到的问题，不是等待有较长时滞的新企业诞生，而是采取有效的措施挽救企业，在保市场主体的同时保产业

链供应链稳定。

保产业链供应链稳定是一项极其复杂的任务，政府要在其中发挥作用，必须建立在对产业链供应链充分了解的基础上。每一个行业都有其特性，有的行业链条长，企业间关系复杂，如果对行业不够了解就采取措施，那么结果可能导致财政资金的浪费和低效率。新冠肺炎疫情让全球产业链供应链受到影响，针对这一特殊情形，应有非常规的有效措施，尽可能减少产业链供应链不稳定的问题。

保基层运转：夯实国家治理的最基础环节

基层公共服务的有效提供，关系到社会稳定与地方治理现代化。保基层运转，需要充分的可支配财力。对于地方政府而言，发展支出主要靠政府性基金和土地收入，而土地收入主要靠房地产市场，但从目前来看不少地方政府显然很难做到。我们还应看到，一般公共预算收入中的相当部分来自非税收入，而非税收入在很大程度上不具有可持续性。地方财政收入受经济下行的严重冲击，有什么样的经济状况，就有什么样的财政收入状况。考虑到一些地方无论是现在还是将来，都很难有额外的财力补偿。如果增加中央对地方的借款，或直接提高地方政府一般债务余额，这些地方以后可能也难有充分的偿还能力。为此，可建立中央对地方的财政救助机制，增加中央对地方的转移支付，帮助地方渡过难关。当然，保基层运转，也需要基层“过紧日子”，保证必要的人员经费和公用经费，最大限度地压缩项目经费。

“六保”的内容既各有侧重又相互支撑，因此，必须统筹对待。国家正采取积极的措施，多“箭”齐发，尤其是其中的财政政策和货币政策，在“六保”任务的完成中扮演着重要角色。只要加强政策工具之间的协调配合，“六保”的任务就能完成。从“六稳”到“六保”，是适应经济社会发展不同阶段的需要，“六保”做到，“六稳”的目标也就容易实现。
(作者为中国社会科学院财经战略研究院副院长、研究员)

【参考文献】

- ①傅娟：《减税降费的矛盾与企业负担重的逻辑》，《财经智库》，2020年第1期。
- ②杨志勇：《以更积极的财政政策应对宏观经济形势变化》，《经济参考报》，2020年4月1日。

责编/银冰瑶 美编/王梦雅