



以畅通要素循环 求解城乡发展平衡问题

□ 涂圣伟

构建新型工农城乡关系，实质上是对传统资源要素配置方式、结构进行系统性调整。从世界经济发展的一般规律看，一个经济体迈入中高收入阶段后，全要素生产率会逐渐成为经济增长的动力源泉。当前，城乡发展不平衡、工农关系不完善，对我国经济向更高层次、更高质量、更高水平跃升形成重要挑战。究其根源，在于城乡要素存在结构性错配，带来全要素生产率损失，进而成为城乡差距难以根本缩小的关键原因之一。《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》强调打造统一的要素和资源市场中第一位要统一的就是健全城乡统一的土地和劳动力市场。此前，国务院印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》也提出要畅通城乡要素循环，促进要素更多向乡村集聚。从要素配置角度来认识和求解城乡发展平衡性问题，触及了城乡关系的根本和底层逻辑，不仅是保供固安全、振兴畅循环的本质要义，也必将为畅通城乡经济循环、构建新发展格局提供基础支撑。

把握城乡要素循环的三个关键词

城乡要素循环，基本表现是生产要素在城乡发展空间的双向自主有序流动和平等交换，并通过要素链的循环畅通，促进城乡产业链、供应链、价值链的重构与升级，实现城乡产业耦合、供需适配和利益均衡分配，最终形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣格局。

“双向”，即城乡要素流动不是单向度的，或者说不存在长期单向流动。当然，对不同区域、不同发展阶段，要素双向流动的内涵会有所差别。长期以来，我国农村要素长期净流出，即单向由乡到城，导致城市繁荣而农村发展相对迟缓。近年来，为了支持乡村振兴发展，构建了系统性、针对性和实效性更强的强农惠农政策支持体系，积极引导要素向乡村流动，过去要素单向流出局面已经有了很大改善，但难言根本扭转。这表明，推动城乡要素双向流动，政策调整优化是不可或缺的，但不是必然的。一般而言，生产要素为实现其最高边际报酬率而流动。只有城乡各自不可替代的功能能够有效实现，乡村价值能够充分挖掘，城乡要素流动和交换才能更加充分。

“自主”，即城乡要素流动是自由的，不存在市场垄断阻碍和不合理的行政限制，可以自由进入市场。这要求必须首先具备比较顺畅的通道或场域，也就是说要素市场是相对健全的；同时，市场也是有效的，要素的供求行为都是充分竞争的，要素价格主要由市场来决定，可以真实灵活地反映市场供求关系、资源稀缺程度，进而引导城乡要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。

“有序”，即推进城乡要素自由流动是有时序和一定节奏的，安全可控是基本前提。我国的基本国情农情是“大国小农”，不同地区具备的条件不同，不同要素的属性和市场化程度也存在差异，特别是农村土地要素，一定程度上还承载着就业和社会保障功能，这就决定了实现要素自由流动必然是“有序”的，而非一蹴而就。另外，有序还体现为不同要素市场化配置改革具有整体性和协同性，从而实现更高的组合配置效率。

畅通城乡要素循环的三个维度

在我国社会主义市场经济条件下，畅通城乡要素循环，必然是政府引导和市场机制有效结合的结果。从充分发挥市场在要素配置中的决定性作用看，畅通城乡要素循环，可以从三个维度来把握。

首先，城乡要素能否高效循环，关键要看市场体系的健全程度与运行效率。在我国社会主义市场经济体制确立和发展过程中，市场发育存在要素滞后于商品、农村滞后于城市的现象，城乡统一的要素市场体系还没有完全建立起来。具体地看，城乡统一的劳动力市场、土地市场等尚未真正形成，资本要素、技术要素、数据要素等市场发育则更为迟缓，产权保护、市场准入等市场基础制度也存在短板，市场主体平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的局面还没有完全形成。市场体系不健全，整体运行效率不高，影响了要素的流动性和配置效率。

其次，城乡要素能否高效循环，也要看产业成熟度和回报率。在市场经济条件下，要素总是向生产率高、回报率高的地区、部门和企业流动。畅通城乡要素循环，促进要素更多向

乡村集聚，除了政府的合理引导外，很大程度上取决于农业生产率和收益率能不能得到有效提升。目前看，要实现这一目标，至少存在两个比较突出的制约因素。一方面，农业全产业链建设不快。我国农业产业链条偏短，多功能性开发不充分，导致农业收益率很难明显提高。另一方面，城乡产业转移不够顺畅。城乡产业转移是要素跨区域流动的载体。随着城市市场拥挤效应和要素成本上涨，部分产业或产业链环节向乡村转移是可能的，但由于县域作为城乡产业协同载体的承载能力不强、农业营商环境不优，导致要素向农村流动集聚受到阻滞。

最后，城乡要素能否高效循环，还要看消费市场和生产主体能否良性互动。畅通经济循环的重要目标在于推动供需在更高水平实现动态平衡。目前，城乡生产与消费对接还不够畅通，影响到要素跨城乡、跨业态组合配置。这既表现为农村产品和服务供给与城市居民消费需求匹配性不强。城市居民对安全优质农产品的需求，以及回归自然、体验农业、休闲度假的需求日益增长，但绿色优质农产品供给能力不足，品质化、精细化的休闲旅游产品供给也不充分；同时，还表现为城市产品和服务供给与农村居民消费需求匹配性不高。收入水平逐步提高后，农村居民对工业品质量和市场服务有了更高要求，但面向农村市场、适合农村居民消费升级需要的产品和服务开发不足。

促进要素更多向乡村集聚

畅通城乡要素循环，难点和关键在于促进要素更多向乡村集聚，增强农业农村发展活力。为此，要加快建立城乡统一的要素市场，健全要素市场运行机制，分类推进要素市场化配置改革，促进城乡要素平等交换、双向流动，提高要素组合配置效率。

劳动力要素需着力促进城乡人力资源双向流动。针对城市下乡返乡人才，健全人才入乡激励机制和城乡人才合作交流机制，保障其合法权益，让下乡返乡人才“留得住、有保障、干得好”，真正归心农村、扎根农村。针对农业转移人口，完善“人地钱挂钩”政策，推进城镇基本公共服务均等化，特别是健全“三权”市场化退出机制和配套政策，让人口流动



王 东 京

前不久国内某知名企业裁员，引发社会热议。人们议论的焦点：在经济下行背景下企业该不该裁员？站在企业的角度，企业作为市场主体，目标是获取最大利润，为了降成本，裁员当然无可厚非；可是站在政府的角度，政府的目标是“充分就业”，希望企业不裁员或少裁员。两者目标有冲突，对企业裁员到底怎么看？

先说西方学者的观点。20世纪30年代大萧条后，凯恩斯出版了《就业、利息和货币通论》。他指出，失业是由于“有效需求不足”所致，要实现充分就业，政府应从需求侧发力，通过增加预算赤字扩大公共投资。凯恩斯理论的重点，无疑是保就业。道理简单：政府增加预算赤字，而弥补赤字得多收税，显然是对企业不利。

20世纪70年代，西方经济陷入“滞胀”，凯恩斯理论四面楚歌。1984年，美国经济学家威茨曼出版了那本轰动一时的《分享经济》，将研究视角转向了企业内部。他分析说，在供求规律作用下，产品价格会随着供给增加而下降，企业供给越多，产品价格会越低。若员工工资标准固定，利润下降而工资不降，企业迫不得已，只能裁员。于是他得出结论：失业的根源是“工资固定”。

为了让企业不裁员，威茨曼提出了一个新的解决方案。要点是：企业不再按人头设固定工资，而只确定劳资双方“分享收入”的比例，不管企业收入状况如何，皆按事先确定的比例分配。威茨曼预言，如果实施他提出的这一方案，企业便可以少裁员甚至不裁员。可由于他的理论重点也是在“就业”，结果却遭到企业主和工会的一致抵制。

在操作层面，美国曾一度推行所谓“细部分工”准则。以铁路为例，美国铁路调节理事务会明文规定：铁路各项作业皆一律实行“细部分工”，比如接听电话与扳动开关，必须由特定工种的员工分别操作。不然，若让负责扳动开关的当班工人接听电话，公司不仅要为该员工支付一天的工资，也得为负责接听电话的员工支付一天的工资，哪怕他在家休假而未赶到现场。

在今天看来，上面的规定似乎有些荒唐，可当年在美国类似的规定比比皆是。比如泥瓦匠砌烟囱，规定他不得使用石材，使用石材是石匠的专门工作；电工更换旧电线，不能拆装线槽木板，拆装线槽木板要由木工来做；管道工处理浴室漏水，不可撬开地砖，撬开地砖和铺回地砖，必须由泥瓦匠完成。

读者看明白没？所谓“细部分工”，其实并未增加就业，而是“三个人的活让五个人干”，将“显性失业”变为“隐性失业”。问题是他们为何要那样做呢？1946年，美国学者亨利·黑兹利特发表了《分散工作机会的企图》一文，据他披露，是因为当时美国国会某些议员坚持认为：生产效率过高会导致失业；降低生产效率能增加就业。

黑兹利特对那些国会议员的观点提出了批评。他指出：人类社会经济进步的首要原则，是以同等的劳动力生产出更多的产品，而不是相反。若以牺牲生产效率为代价去“保就业”，不仅是对人力资源本身的浪费，而且由于劳动力得不到优化配置，极有可能拖垮企业，反而造成更普遍、更严重的失业。

黑兹利特的分析是对的。的确，一个国家不能靠牺牲生产效率保就业；恰恰相反，应通过提高生产效率不断地创造就业。在这方面，我国国企改革

保就业应以保企业为前提

革是成功的例子：20世纪90年代中期，中央决定对国企职工实行下岗分流。下岗分流会增加短期失业，中央当然清楚，而之所以痛下决心，是为了通过搞活国企创造更多就业。

读者再想想，近年来中央为何反复强调保护市场主体、特别是保护中小企业？其中一个重要原因，是经济下行加大了国内就业压力。中小企业是吸纳就业的主要载体，要“稳就业”当然要“保企业”。不然中小企业垮了，皮之不存，毛将焉附？事实上，改革开放以来正是因为中小企业的迅猛发展，不仅为城镇居民提供了就业机会，同时还吸纳了2亿多农村剩余劳动力。

综合以上分析，我们似可得出两点结论：第一，“扩张财政”保就业，无异于饮鸩止渴，此举会挤出企业投资，结果必弄巧成拙，造成结构性失业；第二，“分享制”或采用所谓“细部分工”，也不过是掩耳盗铃、自欺欺人。短期看，失业人数虽不会增加，但却降低了生产效率，长期看后患无穷。

可取的办法是什么呢？中央提出：通过“稳市场主体保就业”。换句话说，保就业要以保企业为前提。相比以往西方的做法，此举确实棋高一着。按照此思路，不仅政府目标与企业目标不冲突，而且也不会降低生产效率。现在的问题是，政府应当怎样保企业？我认为总的原则，是为企业降成本。具体讲，可从四个方面发力。

第一，在严格控制预算赤字的同时，继续加大减税降费力度。国务院已明确，今年拟退税减税2.5万亿元，对此务必落实到位。

第二，帮助企业进一步降低融资成本。目前国内各类金融机构皆由政府授权经营，具有一定的行政垄断性质。基于此，政府应推动金融机构降低实际贷款利率，减少收费。

第三，对目前各行业协会商会、中介机构等收费应进一步规范；对涉企违规收费进行专项整治，对乱收费、乱罚款、乱摊派的行为要坚决查处，且追责到人。

第四，对不裁员少裁员的企业，可以退还失业保险金，但是否裁员要由企业自己决定。冗员其实是隐性失业，绝不可靠牺牲效率降低失业人口的统计数据。

推动降低企业生产经营成本

□ 胡志平 王凯丽

疫情冲击之下，供应链受阻，市场需求收缩，叠加大宗商品价格高位运行，使相当一部分企业面临压力较大。为此，2022年《政府工作报告》特别强调，着力稳市场主体保就业，推动降低企业生产经营成本。

当前，企业生产经营成本呈现新变化。一方面，平台成本凸显。进入信息化时代，流量为王，平台价值日益凸显。企业为了拓展资源业务需要流量、信息支持，为此纷纷加入具有流量、信息优势的各类网络平台、行业协会或依托中介机构。市场不是免费的，是有代价的。平台、协会等的垄断让无话语权的企业承担着日益增长的各类费用，成为企业的新成本负担。另一方面，资金成本变化。传统的企业资金成本是向银行金融机构获取贷款支付的利率成本，随着国家政策调控及金融市场化改革，贷款等资金成本处于下降趋势；而在经济增长放缓时，被拖欠被占用等形式的企业资金却呈增长态势。面对需求收缩、供给冲击和预期转弱的三重压力，企

业经营压力也大为增加。部分大型企业为自身的现金流考虑，利用其优势地位提出超长账期、验收条件苛刻等不合理付款条件，长期拖欠中小企业的账款，让中小企业的现金流更为捉襟见肘。与此同时，由于商业承兑汇票违约成本较低，部分企业为自身资金考量，签发超过其支付能力的商业承兑汇票、到期拒付商业承兑汇票等失信行为呈增长态势，让持有大量商业承兑汇票的中小企业面临更大的现金流压力。这导致现金流需求上升，迫使企业再融资从而推动资金成本上升。

面对疫情冲击，实施精准政策降低企业生产经营成本，是贯彻“六稳”“六保”的必然要求。一是税收政策精准发力。企业所得税、增值税政策是企业关注的重点。一方面，可通过减免企业增值税或允许企业延缓缴纳增值税等方式降低企业负担，如对小规模纳税人阶段性免征增值税；同时将适用主体由增值税小规模纳税人扩大至小型微利企业和个体工商

户，拓展降税范围。另一方面，推动小微企业享受减半征收所得税优惠政策及扩大小微企业享受减半征收所得税优惠政策范围。《政府工作报告》也要求对小微企业年应纳税所得额100万元至300万元部分，再减半征收企业所得税。二是社保政策精准发力。经济下行压力下社保负担凸显，应允许失业保险、工伤保险基金结余较多的省份对企业阶段性实施缓缴失业保险、工伤保险费政策。对不裁员少裁员的企业，继续实施失业保险稳岗返还政策，提高中小微企业返还比例。有条件的地方继续实施阶段性降低社保缴费率，持续减轻企业社保负担压力。三是金融政策精准发力。需求收缩下企业利润下降债务上升，融资能力受限，金融机构既要避免出现对疫情影响较重行业的限贷、抽贷、断贷，给予融资支持；也要推进供应链金融业务，推出应收账款融资、票据贴现等服务，纾解中小企业的资金困境，从而有效降低资金成本。四是政策门槛精准发力。如各省可以根据

实际需要放宽小微企业低压“零费用”接入电网容量标准，降低更多小微企业的接电成本；降低企业直购电准入门槛，直接降低企业用电平均电价；拓展政策受益面降成本。五是技术精准支持政策发力。政策精准发力离不开大数据与人工智能技术支撑，要利用信息技术精准识别企业的成本负担变化情况，通过建立各类数据库，充分掌握真实数据，如企业成本信息数据库、减税降费清单数据库、欠款和欠薪预警大数据库等，推动“大数据+减税降费”“大数据+根治欠款”等行动，做到精准发力，进而才能精准施策降低企业生产经营成本。

