

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

## 形成民生改善和经济增长良性循环

冯文猛

坚持以人民为中心的发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。今年的《政府工作报告》在提出经济社会发展总体要求和政策取向时,强调强化宏观政策民生导向,要求“坚持以人民为中心,经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费,以消费提振物通经济循环,以消费升级引领产业升级,在保障和改善民生中打造新的经济增长点”。这体现出对坚持以人民为中心的发展思想在认识上的进一步深化,为经济社会发展各领域的实践探索指明了方向。更好实现民生改善和经济增长良性循环,成为当前和今后一个时期的重要任务。

## 经济增长与民生改善相互支撑

在经济社会发展实践中,坚持以人民为中心,就是要贯彻发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,就是要实现经济增长和民生改善的相互支撑、良性循环。

发展的最终目的是人民幸福安康。人是社会的主体,经济增长的最终价值体现是人民福祉的提升和个人的全面发展。党的十八大以来,我国完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续发力,建成世界上规模最大的教育体系、社会保障体系、医疗卫生体系,人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续,共同富裕取得新成效。这些成就的取得,都源于深入贯彻以人民为中心的发展思想,源于对发展最终目的的深刻理解和

民生改善是经济增长最重要的动力源泉。具体来看,民生改善可从两方面为经济增长提供支撑。一方面,住房、教育、医疗、养老、托育、基础设施完善等民生工程本身就是重要的投资领域,以这些领域的改善为目的的经济活动能够直接带来经济增长。2024年,我国新建和改建农村公路13万公里,农村自来水普及率达到94%,建制村快递服务覆盖率超过95%,全国新开工改造城镇老旧小区5.8万个,全国医疗卫生机构突破109万家。在民生领域的持续投入开辟了经济增长新空间。另一方面,通过改善人民群众的居住条件、提升受教育水平和健康水平,全社会人力资本水平得到提升,进而带来更高的生产效率,这成为推动经济增长的重要因素。2024年,我国全员劳动生产率17.4万元/人,实际增长4.9%。得益于民生改善带来的人力资本提

升,人力资本对经济增长的贡献不断加大,已成为我国经济增长的重要动力。

## 经济政策的着力点更多转向惠民生

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,也是我们党的重要使命。党的十八大以来,我国9899万农村贫困人口、832个贫困县、12.8万个贫困村如期脱贫。我国已全面建成小康社会,这不仅是经济增长带来民生改善的最突出标志,也意味着我国开启了全面建设社会主义现代化国家新征程。

新形势下,经济社会发展的内外部环境发生变化,实现民生改善和经济增长良性循环的重要性也更加突出。改革开放以来的经济快速增长,为我国打下了坚实的物质基础。截至目前,全国范围内的道路、交通等基础设施建设基本完成,我国常住人口城镇化率达到67%,并建立起完备的产业体系。与此同时,我国人口结构也在发生变化,少子化、老龄化和区域人口增减分化已成为人口发展的三个重要趋势。积极应对人口发展趋势变化带来的各种冲击,需要加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源,努力实现从人口大国向人力资源强国转变,以人口高质量发展支撑中国式现代化。在新发展阶段,要实现高质量发展,必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力。开辟发展新领域新赛道,不断塑造发展新动能新优势,实现教育优先发展、科技自立自强,人才引领驱动十分关键。在此背景下,谋求经济高质量发展需要更加注重民生改善。

一方面,经济增长的动力源泉在发生重要变化。从国际经验看,当人均GDP迈过1万美大元后,一国消费升级的进程会显著加快,消费会逐步成为长期驱动经济增长的重要动能。在过去20年中,美国居民消费对经济增长的贡献率均值超过70%,欧元区、英国、日本居民消费的贡献率也超过50%。与发达经济体相比,当前我国居民消费对经济增长的贡献率相对较低。扩大消费,既要着眼于扩大居民就业、多渠道促进居民收入增长,也需要通过进一步完善社会保障体系,消除居民对医疗、教育、养老等方面的后顾之忧,提升消费意愿,释放消费潜力,进而以消费提振物通经济循环,以消费升级引领产业升级,将保障和改善民生与打造新的经济增长点结合起来。

另一方面,高品质生活的实现以经济增



长为基础支撑。各领域的民生改善无一不是以经济增长带来的物质丰实为基本前提。进入新发展阶段,民生需求也在发生新的变化。现在所做的很多工作已经不再是解决从无到有的问题,而是需要实现从有到好、从好到更好。实现高质量充分就业、推动义务教育优质均衡发展、主动做好针对慢性病的健康管理、构建老年友好型社会等,都是新形势下针对各领域民生工作提出的更高要求。总体上看,随着经济社会发展,我国正在有序推进民生保障由兜底性、基础性向普惠性发展,民生保障对象也在从特定群体向更多需要帮助的群体扩大。不论在乡村还是在城市,让所有人都能享受到更加均等的公共服务和更高质量的生活,成为民生建设的重点。经济发展实践中,在生产性服务业快速发展的同时,生活性服务业的发展也愈发重要。这不仅为人们实现高品质生活提供了更多选择,也为经济增长培育了诸多新赛道。可见,民生改善不仅是经济增长的目的,也为经济增长提供了更有力量的支撑。

## 聚焦民生短板培育新经济增长点

当前和今后一个时期的一项重要工作,就是推动更多资金资源“投资于民”、服务于民生,支持扩大就业、促进居民增收减负,加强消费激励,形成民生改善和经济增长的良性循环。

目前我国民生领域发展仍存在不平衡不充分问题。推动更多资金资源“投资于民”,需聚焦民生领域的突出短板,促进解决民生问题和实现经济增长同步,更好提升资金的使用效率,为我国当下和中长期经济增长提供强有力支撑。

在就业方面,需增强在重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业的就业支持,对就业困难群体实施帮扶,加强灵活就业和新就



就业是最基本的民生,事关人民群众切身利益,事关经济社会健康发展,事关国家长治久安。促进高质量充分就业,是新时代新征程就业工作的新定位、新使命。习近平总书记强调“始终坚持就业优先”,要求“更加自觉地把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标,使高质量发展的过程成为就业提质扩容的过程,提高发展的就业带动力”。这为新形势下更好促进高质量充分就业、夯实经济社会高质量发展的人才支撑,提供了遵循。

就业是经济发展的“晴雨表”、民生改善的“温度计”,既是劳动者获得收入、提高生活水平的基本途径,也是支撑国民经济运行的“基本盘”。劳动者通过就业参与生产劳动,实现技能提升,进行科技创新。同时,劳动者通过使用劳动报酬,获得更高质量的生活,实现更为全面的发展。实现高质量充分就业,意味着更多劳动者能够参与到推动高质量发展进程中,为高质量发展提供不竭动力。

高质量发展是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。推动高质量发展,才能有效缓解资源环境约束,拓宽发展空间、增强发展后劲,更好解决发展动力问题、发展不平衡问题、人与自然和谐问题、发展内外联动问题、社会公平正义问题,进而为更多劳动者高质量充分就业提供支撑。

高质量发展与高质量充分就业需协同共进。从国外发展实践看,经济增长并不必然带来就业增长,必须使经济政策与就业政策有效协调,推动经济社会发展与就业促进协调联动。今年的《政府工作报告》提出强化宏观政策民生导向,要求推动更多资金资源“投资于民”、服务于民生,支持扩大就业、促进居民增收减负、加强消费激励,形成经济发展和民生改善的良性循环。一系列重要部署将使推动高质量充分就业的过程也成为就业提质扩容的过程。

经过多年努力,我国就业机会充分、就业环境公平、就业结构优化、人岗匹配高效、劳动关系和谐的局面逐步形成,系统集成、协调联动、数字赋能、管理科学、法治保障的就业工作体系更加健全。同时也要看到,目前部分领域的人力资源供需尚不匹配,“有活没人干”与“有人没活干”并存。在新兴产业快速发展、传统产业转型升级的背景下,数字经济等领域的人才缺口较大;随着人口老龄化、劳动力大龄化趋势更加明显,一些地区存在人才“空心化”问题。总体上看,这些都属于就业领域的结构性矛盾,关键是要通过加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源加以解决。需科学预见、精准预估产业发展的需求趋势,从推动传统产业与新兴产业协同发展出发,利用技术改造和产业集群建设,缓解知识和技能错配问题,促进劳动者向新兴产业流动。同时,完善区域间劳动力市场供需对接机制,优化劳动力资源配置,激发全社会不同年龄群体的活力和创造力。为此,主要需在以下几个方面切实践力。

一是加强就业理论研究和智库建设。加快构建中国就业理论体系,是促进高质量充分就业的重要支撑和保障。可考虑围绕就业领域的体制机制改革、着眼化解结构性就业矛盾深入研究,健全就业促进、反就业歧视相关法律法规,完善政府购买就业公共服务制度;围绕强化就业优先战略及政策实施深入研究,为提升相关行业对就业的带动力提供智力支持;围绕新一轮科技革命演进趋势深入研究,研判新质生产力以及新业态新模式对就业的影响;围绕强化就业领域国际合作深入研究,提升我国在就业领域的国际话语权和影响力。形成适应中国国情的理论成果,更好指导实践。

二是开展高质量充分就业评估。需要从就业机会充分、就业环境公平、就业结构优化、人岗匹配高效、劳动关系和谐等方面,从劳动者工作稳定、收入合理、保障可靠、职业安全等方面,明确高质量充分就业的具体内涵和评价体系。同时,强化产业端人才需求和就业端评价反馈,全链条优化培养供给、就业指导、求职招聘、帮扶援助、监测评价等服务。

三是促进高等教育人才供需适配。推动高校毕业生和青年人才投身重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业创业,拓宽市场化社会化就业渠道。同时,着力提高教育供给与人才需求的匹配度,积极推进职普融通、产教融合、科教融汇,以供需适配破解结构性就业矛盾。特别是要紧跟时代发展和科技进步进程,完善对接机制,着力解决供需适配、服务升级、机制优化等方面问题,进一步优化高校毕业生就业工作机制,促进高校毕业生成为创新型、复合型和应用型人才。

四是加大对创新创业创造的鼓励力度。人力资源社会保障部等7部门联合印发《关于健全创业支持体系提升创业质量的意见》,提出要构建“创业培训、创业服务、创业孵化、创业活动”四联动的支持体系。进一步加大对创新创业创造的支持力度,需优化创业促进政策环境,面向高校毕业生、农民工、退役军人、就业困难人员等重点群体,提供政策支持保障。特别是在优化创业培训提升全过程创业能力、完善创业服务提供全方位发展助力、夯实创业孵化拓展全周期培育扶持、组织创业活动营造全生态创业氛围等方面切实践力,激发全社会内生动力和创新活力,协同推进高质量发展与高质量充分就业。

(作者系山东省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、青岛大学劳动人事研究院院长)

## 从更加积极的财政政策看宏观经济治理演进

石绍宾

财政政策是政府实施宏观调控的重要手段。面对复杂严峻的国内外形势,我国实施一揽子增量政策,加强财政政策与货币政策的协调联动等,有力保障经济运行总体平稳、稳中向好。2024年中央经济工作会议和今年的《政府工作报告》均提出实施更加积极的财政政策。财政政策从“积极”到“更加积极”,不仅是财政政策工具的调整与政策力度的加强,而且体现出宏观经济治理思路和理念的演进与深化。

与积极的财政政策相比,更加积极的财政政策在政策力度、节奏和主动性等方面均有明显不同。一是政策力度更大。直接表现为更高的财政赤字率、更大规模的政府债券、更大的财政支出强度等。2025年财政赤字率按4%左右安排,比上年高1个百分点,赤字规模5.66万亿元,比上年增加1.6万亿元;拟发行超长期特别国债1.3万亿元,比上年增加3000亿元;全国一般公共预算支出29.7万亿元,比上年增长4.4%。二是节奏更快。实施更加积极的财政政策要求把握时机,主动靠前发力,增强政策的前瞻性和针对性。今年的《政府工作报告》明确提出,出台实施政策要能早则早、宁早勿晚,与各种不确定性抢时间,看准了就一次性给足,提高政策实效。三是主动性更强。积极的财政政策的主要作用之一是熨平经济波动、实现逆周期调节。更加积极的财政政策要求加强超常规逆周期调节,意味着实施财政政策更加主动,在政策对象、政策工具、政策力度等方面有更大幅度的创新。

科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。实施更加积极的财政政策,持续用力、更加给力,反映出我国宏观经济治理的思路。

更加注重立足国情,坚持实事求是。国际通用的3%赤字率警戒线标准,并非依

据经济理论和计算公式推导得出,而是欧盟为使欧元区各国将赤字和债务控制在大致相同的水平,以利于欧元区财政货币政策的协调而划定的。从主要发达国家的实践来看,近几年受世界经济周期性波动的影响,赤字率经常突破3%。与西方国家相比,当前我国政府债务风险总体可控,特别是中央财政还有较大的举债空间,且我国政府债务形成了一大批优质资产,为经济恢复和发展提供了有力支撑。今年我国的财政赤字率按4%左右安排,是立足经济社会发展阶段、特征作出的科学判断,能为宏观经济调控创造更大操作空间。

更加注重政策效能,突出宏观调控的前瞻性、针对性和有效性。“更加积极”的取向不仅要求政策力度更大,而且追求效果更好。今年是“十四五”规划收官之年,也是科学谋划好“十五五”时期经济社会发展的重要年份。实施更加积极的财政政策,既包括应对短期经济波动的相关举措,也包括促进中长期经济高质量发展的体制机制创新,充分体现了宏观调控的前瞻性。面对国内有效需求不足、部分重点税源行业增长放缓、资产资源的盘活空间收窄、财政腾挪空间有限等问题,实施更加积极的财政政策能够强化精准投向,更加注重惠民生、促消费、增后劲等方面的财政支持,继续大力优化支出结构,宏观调控的针对性大幅提升。实施更加积极的财政政策还特别强调政策要务实管用,确保有限的财力能发挥最大作用。

更加注重系统集成,强调打好政策“组合拳”。宏观调控不是财政政策的“单打独斗”,而是多领域政策的协同推进。实施更加积极的财政政策,必须加强与货币、就业、产业、区域、贸易、环保、监管等政策和改革开放举措的协调配合,充分发挥不同政策工具的优势,把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估,统筹政策制定和执行全过程。特别是要与

适度宽松的货币政策协同联动,切实形成政策合力,提高政策整体效能。

研究当前宏观经济运行态势,实施更加积极的财政政策,需主要从以下三方面发力。

第一,更好利用财政政策空间,加强超常规逆周期调节。一是提高财政赤字率,引导社会预期。尽管当前还面临一些困难挑战,但社会预期和信心增强的窗口期正在形成。与其他财税政策工具相比,财政赤字率的社会关注度高,更能体现政策信号。今年首次提高赤字率至4%水平,可以向市场充分释放稳经济的坚定决心,迅速传递政策意图,进一步稳定社会预期、提振市场信心。二是扩大政府债务规模,为稳增长、调结构提供更多支撑。今年新增地方政府专项债务限额44000亿元,支持地方加大重点领域补短板力度,进一步向实施区域重大战略、发展新质生产力、推动高质量发展方面倾斜。继续发行超长期特别国债,其中8000亿元用于更大力度支持“两重”项目、5000亿元用于加力扩围实施“两新”政策。三是加大支出强度、加快支出进度,增强财政政策的逆周期调节能力。2025年,全国一般公共预算支出规模比上年增长4.4%,在加大支出规模的同时,加快各项资金下达拨付,尽快形成实际支出。

第二,优化财政支出结构,增强对国家重大战略任务的保障。一方面,聚焦重点工作任务,强化精准保障。围绕《政府工作报告》提出的重点工作,更加注重惠民生、促消费、增后劲。例如,围绕保障和改善民生,加强对高质量充分就业的支持,促进解决结构性就业矛盾和重点群体就业问题;围绕扩大国内需求,综合运用相关财税政策工具,推进实施提振消费专项行动,多渠道增加居民收入;围绕发展新质生产力,加强对现代化产业体系建设、教育科技人才等领域的支持。另一方面,聚焦防范化解重点领域风险,促进财政平稳运行、可持续发展。按照一揽子债

政策安排,推动地方落实隐性债务置换政策,继续在新增地方政府专项债券中安排一定规模用于补充政府性基金财力,支持地方化债。允许专项债券支持收回闲置存量土地和收购存量商品房用作保障性住房,在防范道德风险的同时,促进房地产市场止跌回稳。同时,聚焦增加地方自主财力,兜牢基层“三保”底线。始终把“三保”摆在财政工作优先位置,2025年安排中央对地方转移支付103415亿元,同口径增长8.4%,不断加强地方财力保障。加强财会监督力度,优化转移支付资金管理,确保资金精准发力、投向基层,同时强化地方政府的财政科学管理能力,提升资金使用透明度和效率。

第三,增强宏观政策取向一致性,加强政策协同联动。一是加强国家战略规划和相关政策的统筹协调,发挥发展规划战略导向作用。需充分结合“十五五”时期新的阶段性特征,科学谋划重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目,更好发挥规划对经济社会发展的引领指导作用。二是加强财政政策与货币政策的协同,形成政策合力。财政政策与货币政策的协同,形成政策合力,更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策协同配合、同向发力,有助于充分发挥我国独特的财税、金融等方面的制度优势,形成政策叠加效应,促进有效需求增长,从而为经济持续健康发展提供强有力的支撑。三是加强增量政策与存量政策的协调,完善政策工具体系。优化各类增量政策和存量政策的有机协调,促进政策从“最初一公里”到“最后一公里”衔接畅通,不断增强宏观政策取向一致性。同时,开展政策实施效果评估,实施重大财税政策全生命周期评价,及时发现并解决改革和政策实施中的问题,根据变化的国内外形势,适时推出新的增量政策。

(作者系山东大学经济学院常务副院长、国家治理研究院研究员)