

## 深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育

## 稳中求进 以进促稳 先立后破

□ 贺洋

2011年12月中央经济工作会议首次提出“稳中求进”，此后每年中央经济会议都把“稳中求进”作为工作总基调。当前，进一步推动我国经济运行仍面临一些困难和挑战，更加凸显了“稳”的重要性

要尽可能避免出台收缩性政策，重大政策出台前应及相关市场主体充分沟通，避免误读和过度解读。要增强宏观政策的一致性，确保同向发力、形成合力

## 全面理解十二字方针内涵

十二字方针是对近年经济工作经验的全面、客观总结，指明了应对当前经济运行困难和挑战应坚持的基本原则，深化了新时代做好经济工作的规律性认识。

坚持稳中求进工作总基调。稳定的基本是保障经济运行的前提。新中国成立70多年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”。保持经济基本面的稳定既是我们党领导经济工作的重要经验，也是在党的领导下，我国经济所取得的重大成就。不论从我国经济发展的纵向历史对比看，还是从国际横向对比看，稳定的基本面已成为我国经济发展的独特禀赋。2011年12月中央经济工作会议首次提出“稳中求进”，此后每年中央经济会议都把“稳中求进”作为工作总基调。当前，进一步推动我国经济运行仍面临一些困难和挑战，更加凸显了“稳”的重要性。一方面，要保持宏观政策的稳定性、延续性、协调性，增强非经济性政策与宏观政策取向的一致性，形成合力应对有效需求不足、部分行业产能过剩、市场预期偏弱、风险隐患仍然较多等困难，维护好经济回升向好这一来之不易的局面。另一方面，据不完全统计，2024年全球有76个国家和地区将举行大选，外部环境的不确定性可能进一步增加，叠加大国博弈影响，全球产业链布局深度调整的态势不会改变。为此，要保持战略定力，未雨绸缪、主动应变，稳妥应对外部冲击。

主动求进，为“稳”创造有利条件。“进”强调积极进取、主动作为，要在转方式、调结构、提质量、增效益上迈出更大步伐。经济运行中的各类困难和挑战不会自发消退，必须通过主动求进增加积极因素、减少消极影响、带动正向循环、提

振市场预期，谋求战略上的主动。去年是三年新冠疫情防控转段后经济恢复发展的头一年，不少市场主体仍受困于疫情疤痕效应的影响。在回升向好的基础上，2024年经济社会发展有望全面恢复正常，市场预期逐步改善，市场投资进一步活跃，国内市场活力稳步释放。因此，当前经济运行所处的“坐标方位”内在要求聚焦经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务，更加主动作为，抢占先机、把握时机、推动转机。通过综合施策，持续改善市场主体经营状况，激发经济体系的活力和创造力。同时，要正视经济运行中暴露出的问题，及时妥善处理，把负面影响控制在最小范围内。

先立后破，在稳的前提下推动经济平稳转型。国民经济的运行是一个相互联系、运动不息、动态演进的复杂系统，既受当前发展状况的约束，也受各类经济政策和非经济性政策的影响。当前，我国经济正处在回升向好的关键节点，对各类政策的敏感性有所增加。同时，我国在向高质量发展转型的过程中，经济、社会、民生、环保等各领域均需同时出台多项改革政策，使得各项政策协同的难度和要求进一步提升。此外，市场信息高频波动，市场主体对政策的认识和理解难度提高也可能产生预期混乱。因此，要尽可能避免出台收缩性政策，重大政策出台前应及相关市场主体充分沟通，避免误读和过度解读。要增强宏观政策的一致性，确保同向发力、形成合力。

## 准确把握十二字方针重点

经济工作更加主动求进。当前我国宏观形势面临新的困难和挑战，需要宏观政策更加积极主动作为。通过强化宏观政策逆周期和跨周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，不断巩固中

向好的基础。在发展中实现稳预期、稳增长、稳就业，切实增强经济活力和国际竞争力。同时，进一步深化重点领域改革，加快全国统一大市场建设，有效降低全社会物流成本，谋划新一轮财税体制改革，落实金融体制改革，以改革进一步畅通国民经济循环，增加经济运行的积极因素。

坚持高质量发展的“硬道理”。稳定宏观大盘不能走“大水漫灌”的老路，必须围绕推动高质量发展目标，做好工作布局。会议把“以科技创新引领现代化产业体系建设”放在了今年各项经济工作的首位，强调以科技创新推动产业创新，突出创新是引领发展的第一动力。这意味着新产业、新模式、新动能是主动求“立”的重点领域。要积极、全面推动颠覆性技术和前沿技术领域重点工作，通过发展新质生产力为经济发展寻求新的空间。

强调宏观政策的协调。会议指出“要增强宏观政策取向一致性”，既包括“立”与“破”工作思路上的协调，也包括非经济性政策和经济性政策的协调，还包括财政政策和货币政策等经济政策的内部协调。如在推动新旧动能转换和防范化解重大风险的过程中，要避免“一刀切”、合成谬误等问题，在稳定的前提下有序推动问题的化解。保持宏观政策的稳定，同时开展政策取向一致性评估，防止出台和及时纠正不利于市场预期政策。提高财政政策和货币政策协调，放大合力，提高政策的有效性，提高宏观政策和微观感受的一致性。

## 坚定我国经济持续回升向好的信心

十二字方针指明了未来一年经济工作的思路和重点。当前我国经济发展面临的有利条件强于不利因素，中国经济光明论具有坚实的基础，应进一步坚定我国经济持续回升向好的信心。

## 大力营造专家参与公共决策良好环境

□ 汝鹏

专家参与公共决策有利于防范风险和科学决策，有利于兼顾价值理性和工具理性，已经成为国家治理体系中的重要一环，也是国家治理能力的重要体现

在国家、省部级重要人才称号、科研奖项以及高校科研院所主流的人才评价体系中，虽然已经尝试纳入对参与决策贡献的考量，但政策贡献远未成为重要的评价标准，自然拉低了专家尤其是科技专家的参与意愿

助标企业围标、串标，收受巨额贿赂”的举报，评标专家通过事先约定的标志辨别投标人，帮助一些投标单位打高分，收取大额好处。

## 进一步健全体制机制

针对以上问题，笔者认为可以通过以下三个方面进一步健全专家参与公共决策的体制机制，提升专家积极性、机制灵活性和过程公正性。

第一，建立健全专家参与公共决策的激励机制。首先要加强政治引领，培育有家国情怀、能建言献策的战略科学家，强化专家的政治担当、民族责任感和历史觉悟，引导专家始终以维护国家利益和人民利益为根本出发点，积极服务治国理政。提倡不同学术观点、不同政策建议的切磋争鸣、平等讨论，创造有利于专家发挥作用、积极健康向上的良好环境。其次，完善科研和人才评价考核体制，旗帜鲜明地倡导各方面专家积极投身公共决策过程，将专家参与重大决策的研究及成果纳入人才项目和高校科研院所考评体系，对有贡献的专家进行表彰与奖励，充分激发专家的积极性。

第二，建立健全差异化的专家决策参与机制。研究表明，决策场景中的知识供需结构、价值共识程度，是专家决策影响力的关键作用因素，也是优化专家决策参与机制的底层逻辑。具体实践中，建议以“政策类型”和“政策阶段”为分类依据，根据不同决策场景下

的知识供需结构和价值共识程度，采取差异化的专家决策参与机制，从而实现“富有活力”的有效参与。比如在政策类型方面，在面向国家重大战略规划、重大工程项目的决策中，应充分调动和发挥战略科学家和顶尖专家的作用，以提供重要咨询意见和智力支撑；应以体现国家利益为导向，注意避免同行评议中常见的单纯注重科学技术指标、忽略战略层面思考的弊端；同时注意不能盲从专家意见，决策者应敢于决策、善于决策。在关于不确定性新兴技术的决策中，专家具备深厚的科学和产业知识能力，可对技术和应用前沿、路线等作出科学判断，可以协助决策者识别潜在危险、提高预测能力、强化对问题认知的稳健性、改善决策的可靠性。从政策阶段分类看，在议程设置、目标选择等环节，应高度尊重和充分发挥专家的作用，听取多方面专家意见，鼓励畅所欲言，百家争鸣，从而保证必要的知识供给。在政策工具选取、政策范围界定、政策评估等环节中，则应当完善和规范专家咨询机制，特别要注意专家结构的均衡与合理，充分发挥不同领域专家的作用，避免只重技术指标、不顾社会影响和市场导向。

第三，建立健全从专家遴选到考核监督的全过程、全链条管理制度体系。健全专家的遴选机制、建立完善的专家档案库和管理机制，要制定出一套严谨、规范、可操作性的指标体系，规范专家库的动态管理，构建专家“准入、退出、考核”动态管理机制。这既是完善我国人才领军方阵的重要举措，同时也是对其赋予更重要使命、给予精准支持和保护的前提条件。对于关乎战略方向的重大决策、牵涉利益面广的复杂决策，要强化专家的责任意识和政治使命感，尤其注意要在方案规划和政策实施阶段防范不正当的利益侵蚀。例如，在项目评审、承担单位选择等环节，政府要加强对专家队伍的评估与监督，对专家选择、专家参与事项的边界作明确、清晰的界定，保障专家参与的公正性。

（作者系清华大学智学中心副主任、公共管理学院教授）

2023年中央经济工作会议强调“要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动，推动以县城为重要载体的新型城镇化建设，形成城乡融合发展新格局”，着力“提升乡村产业发展水平、提升乡村建设水平、提升乡村治理水平”。随后的中央农村工作会议再次指出“统筹新型城镇化和乡村全面振兴，提升县城综合承载能力和治理能力，促进县城城乡融合发展”。

早在2018年第十三届全国人民代表大会第一次会议期间，习近平总书记参加广东代表团审议时就曾强调，城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动，城镇化进程中农村也不能衰落，将来我国也还会有三四亿人生活在农村，所以农村发展和城镇化应该相得益彰、相辅相成。这是总书记首次在公开场合提及“逆城镇化”问题。这一强调，实际上将城乡融合发展、重塑城乡关系置于一个更为宽广的认知逻辑视域，也有助于确立和实施进一步推进“城镇化”和“乡村振兴战略”的相关有效举措。

什么是逆城镇化？逆城镇化就是在城镇化发展到一定阶段时，人口的就业、居住、消费以及投资从城市向郊区和农村地区扩展的现象。对于“逆城镇化”也要致力推动”，笔者以为，可以从以下几个方面进行理解：

强调的是城乡发展一盘棋，要统筹推进城乡一体化发展、融合发展。正确认识“正”“逆”城镇化两种关系有利于进一步厘清城镇化目标、乡村振兴战略目标，促进城乡融合发展、重塑城乡关系。这就需要通盘考虑工业和农业、城市和乡村各自的历史定位、发展阶段和发展趋势，将城乡二元格局置于一个整体框架进行统筹谋划，在人口空间布局、产业空间布局、要素流动配置、基础设施配套、生态环境建设、人文环境涵养等方面推进协同、融合和平衡发展。

注重的是城乡之间“取长补短”的发展定位，“扬长避短”的错位发展、“以长补短”的补位发展、“变短为长”的反转发展。根据发展现状、资源环境承载能力和生态文明建设的需要明确城乡主体功能的合理发展定位，构建科学的主体功能布局，促进城镇化和乡村分工协同、发挥优势、限制劣势、促进功能互补、融合发展。通过城乡的错位发展，实现两者的补位发展，产生各自内部“化劣势为优势”的反转发展的可能。

彰显的是“以人为本”的原则，城镇化是人的城镇化，“逆城镇化”也是人的“逆城镇化”。这里体现为三个层面的意义——出发点是人，过程实施是人，落脚点还是人。无论城镇化还是“逆城镇化”，观察到的主要现象和考察的主要指标都是人的迁徙，两者各自进程中经济主体行为实施的主体也都是人。对此，一方面要继续推动城镇化建设；另一方面，乡村振兴也需要有生力军。要让精英人才到乡村的舞台大施拳脚，让农民企业家在农村壮大发展。同时，“逆城镇化”可以让住在城市的人们“近乡情”“逐乡愿”“解乡愁”。

阐明的是“乡村振兴战略”和“新农村建设的”现实表现和可能路径。如果说新农村建设与新型城镇化是双轮驱动，那么，“逆城镇化”就是“润滑剂”，通过对“逆城镇化”现象和背后影响因素的分析研究，恰恰有助于我们认识“城镇化”进程中需要注意的问题和关键。“逆城镇化”现象从某种程度上也可以看作是“乡村振兴战略”和“新农村建设”的一种现实表现，“逆城镇化”的过程有助于乡村振兴和新农村建设所需要的人才、技术、资本等关键要素向农村流动和汇集。

体现的是我国现阶段乃至往后相当长时期都会存在的一种现象。“逆城镇化”主要体现在一部分农村外出务工人员返乡回流，一部分城镇人口下乡创业、居住，一部分原来有意愿、有条件外出务工的农村劳动力留守发展，这些是我国现阶段乃至相当长历史时期都会存在的现象。这些现象体现的是一种城乡劳动力实现人力要素更高回报的、良性的、有序的双向流动，是一种城乡人口满足不同需要的、有益的、平稳的交互迁徙。

“逆城镇化”有助于推动乡村振兴战略，同时对“城镇化”也具有重要意义。笔者认为，推动“逆城镇化”需要在以下几个方面着力——

“逆城镇化”的进程应该是坚持不懈推进城镇化发展战略的伴生过程。城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化也是疏解“三农”问题的重要举措，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。因此，要坚持不懈地推进城镇化发展战略，在此基础上才谈推进“逆城镇化”，后者实际上是对城镇化发展战略的优化和补充，农业转移人口的市民化和农业人口的职业化并行不悖。

“逆城镇化”的进程应该是充分发挥市场配置资源的决定性作用，降低其中低效的制度及体制的摩擦阻碍作用，让推力和拉力充分释放的过程。城乡在要素资源、居住条件、发展机会、公共服务等方面都有各自推力和拉力，低效的制度扭曲了推力和拉力的作用发挥，优化城乡要素配置，提高要素使用效率，就需要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，同时更好发挥政府在改善制度环境、优化发展规划等方面的作用，以城乡要素配置合理化，带动城乡产业发展融合化，实现城乡居民收入均等化。

“逆城镇化”进程应该是均等性公共服务向乡村延伸的过程。公共服务直接关系到人们的社会福利和实际需要，要逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化。对城镇化人口要重视均等性公共服务供给，对“逆城镇化”过程中那些返乡回流的人口，更应讲求均等性公共服务向农村延伸，逐步提高基本公共服务水平，解决好医疗卫生、社会保障、子女教育等方面的需求。

“逆城镇化”进程应该是各项管理制度不断改革和完善的过程。实质性推进户籍制度改革，进一步消除人口双向流动的身份障碍，从严控制建设占用耕地，促进土地节约集约利用，将建设用地指标与常住人口规模相挂钩。同时要深化农村产权制度改革，强化对土地承包经营权的物权保护，完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保的权利。坚持将土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权、农户资格权等产权形态的权能、收益与权利实施主体相匹配。在落实集体所有权、稳定农户承包权的前提下，放活土地经营权，探索“逆城镇化”人口参与乡村振兴的灵活有效实现形式，助力“逆城镇化”进程。

“逆城镇化”进程应该是乡村经济转型升级的过程。从“村村点火、户户冒烟”的传统乡镇经济到“绿水青山就是金山银山”的新乡村经济，乡村经济正转向高质量发展 and 可持续发展。改革开放后相当长的一段时期，乡镇企业的蓬勃发展和确实为我国经济社会发展作出了巨大的贡献，但是，粗放式经营管理、单纯追求产量、环保意识淡薄等问题较为严重。而近年来，随着城乡的发展变化，一些城里人和之前的农村外出务工人员到农村创业，满足了农村发展建设在人才、资金、管理和技术等方面的需求。他们主要开展的是新技术、新产业、新业态、新模式，包括休闲农业、乡村旅游、电子商务、共享农场等方面。“逆城镇化”给农村带来了发展活力，下乡的投资者、技术人才、管理人才与返乡的社会贤达、外出务工人员正回答“谁来推动种植养殖、谁来种植养殖，怎样种植养殖”的现实问题。

（作者系山东大学经济研究院教授、博导、副院长）

## 如何正确认识「逆城镇化」

□ 孙涛