正确认识和把握政策问题的五对关系

□舒国增

习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上深刻指出：“在学习理解上，要防止一知半解、断章取义、生搬硬套，要弄清楚整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系，既不能以局部代替整体、又不能以整体代替局部，既不能以灵活性损害原则性、又不能以原则性束缚灵活性。”这一重要论述，为贯彻落实中央全面深化改革的决策部署提供了根本遵循，也为我们更好地开展政策研究工作指明了正确方向。政策和策略是党的生命，是实现治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。只有正确认识和把握好政策问题的这五对重大关系，才能切实提高政策研究工作的科学性和有效性。

正确认识整体政策安排与某一具体政策的关系，找准政策的“关节点”

整体政策安排与某一具体政策的关系，实质上是政策范畴整体与局部的关系。这两者相互依赖，互为存在和发展的前提。这就要求我们在政策研究过程中，既要立足于整体，追求系统整体的最佳效应，又要注意各个局部的特点，重视和发挥具体政策的积极作用，切实找准政策“关节点”，做到局部服从整体、整体关照局部，避免整体政策与具体政策相脱节。

坚持系统研究与结构分析相结合，是找准政策“关节点”的基本方法。系统性是政策的重要特征之一。系统研究就是从事物的全局出发，在系统、子系统、单元、要素之间以及它们与周围环境之间的相互关系和相互作用中，把握系统整体的本质和规律，追求整体目标的优化。结构分析就是把系统分解为一组相关联的子系统，并在整体的指导下协调各个子系统的目标，通过求局部最优化得到的解而达到整体的最优解。比如，当年时任浙江省委书记习近平率十一届省委作出深入实施“八八战略”的重大决策部署，就是在全面贯彻落实党的十六大精神、科学把握省情特点基础上作出的整体政策安排，涵盖浙江改革开放和现代化建设的各个方面，既是浙江推进科学发展的总部署，也是浙江全面深化改革的总谋划，由此形成了推进中国特色社会主义在浙江实践的总抓手。

坚持宏观指导与微观操作相统一，是找准政策“关节点”的基本原则。一项好的政策，应当兼具指导性和操作性，既能从全局高度解决改革发展稳定中的战略问题，又能从微观角度解决群众生产生活中的突出问题。化解产能过剩就是这样一个兼具指导性和操作性的政策安排。从宏观指导上看，化解产能过剩是加快转变经济发展方式的重要抓手。在市场经济条件下，供给适度大于需求是市场机制发挥作用的前提，但产品生产能力严重超过有效需求时，将会造成社会资源巨大浪费，降低资源配置效率，阻碍产业结构升级。2012年年底，我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶产能利用率分别仅为72%、73.7%、71.9%、73.1%和75%，明显低于国际通常水平。化解产能过剩的实质是加快产业结构调整，坚决遏制产能盲目扩张，淘汰和退出落后产能，推动经济转型升级。从微观操作上看，化解产能过剩是一项实实在在的工作，抓得住、能见效、好推动，便于考核、督促和检查。做好这项工作，不仅可以有效解决企业经营困难、银行不良资产增加等问题，而且有利于从长远推进企业发展，增加企业职工收入。

正确认识系统政策链条与某一政策环节的关系，确定政策的“突破口”

系统政策链条是相关政策之间基于一定的技术关联，并依据特定的逻辑关系和时空布局关系所形成的链条式政策形态。构成系统政策链条的各个政策环节之间是相互联系和相互作用的。在政策研究过程中，应加强政策相关性分析，充分注意同在一个范畴政策之间的相互关系，注意政策目标和政策举措与外部环境之间的相互作用，全面考虑各种因素对政策执行效果可能产生的影响，从而确定政策的“突破口”。

实现政策突破，须科学设计政策链各政策环节之间的链接方式，找准系统政策链条的“激活码”。政策链条是政策环节相互黏合的有机统一体。政策环节链接紧密，就能形成“1+1>2”的政策累加效应，起到综合治理的效果；政策环节链接松散或脱节，则必然是头痛医头、脚痛医脚，治标难治本。提高政策环节链接紧密度，关键是找准“激活码”，把各个相互独立的政策环环相扣，紧密黏合在一起并有效激活起来。

实现政策突破，须把握政策环节内部节点之间的交叉对接点，力求具体政策“无缝焊接”。每一个政策环节都是相关具体政策的集合，而每一项具体政策又是用来规范某些主体行为的准则。这些主体行为之间的利益有时是相悖的，这就需要强化政策内部节点的有效对接，确保政策目标一致、政策措施协调。

正确认识政策顶层设计与政策分层对接的关系，紧抓政策的“结合部”

政策是由自上而下多个层次组成的宏大体系。政策总体设计既包括政策顶层设计，也包括政策分层对接。其中，政策顶层设计是战略性设计，解决的是事关全局和长远发展的根本问题；政策分层对接是战术性设计，解决的是把顶层设计付诸实践的具体问题。搞政策研究，应善于运用层次分析法，明确政策问题中所包含的因子及其相互关系，将各因子划分为不同的层次，通过对各层次因子的比较分析，将不同政策方案按重要性或适用性排列，作出不同层次政策最优方案的选择。

根据区域特点抓好政策对接。我国采取的是渐进性改革，“摸着石头过河”是政策设计的重要方法，许多政策出台往往遵循地方试点——总结经验——全面推开的步骤。各地应当顺应中央的政策意图，积极争取把实践探索上升到国家层面，努力取得国家有关方面的支持，为政策顶层设计提供实践经验，推动政策顶层设计落到实处。比如，近年来，海南国际旅游岛、天津滨海新区、重庆两江新区、山东黄河三角洲地区、湖南环长株潭城市群、江西鄱阳湖生态经济区、福建海西经济区、广东南沙前海横琴新区及浙江海洋经济发展示范区、舟山群岛新区、义乌市国际贸易综合改革试点、温州市金融综合改革试验区等相继得到国务院批复，2013年国务院又批准设立中国（上海）自由贸易试验区。这些“国家战略举措”不仅引领着各省（区、市）新一轮改革发展，而且为我国全面深化改革提供了有益的实践经验。

根据职能权限抓好政策对接。不同的层级有不同的政策权限。政策对接应当按照规定界限进行，该中央统一安排的各地不能抢跑，该试点的不能仓促面上推开，该先得到法律授权的不能超前推进。同时，该尽早推进的也不能拖延，该结合实际的也不能完全照搬照套。比如，党的十八届三中全会《决定》强调，要加快转变政府职能，深化行政体制改革，并明确提出推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度、实行企业投资负面清单、改进预算管理制度等要求。中央的总体部署明确后，省一级就要抓紧出台施工方案，按照施工方案推进各项举措落地。

正确认识政策统一性与政策差异性的关系，寻求政策的“公约数”

政策统一性与政策差异性的关系，从哲学意义上说就是矛盾的普遍性与特殊性的关系。政策是政党和国家为实现一定的总目标而确定的行动准则，是对人们的利益进行分配和调节的政治措施。因此，政策必须具有普遍约束力，这是政策统一性的表现。同时也要看到，具体情况具体分析是马克思主义活的灵魂。各地情况千差万别，发展还不平衡，必须防止简单的“一刀切”。

坚持在普遍性原理的指导下把握矛盾的特殊性，是寻求政策“公约数”的关键。具体来说，就是加强对政策的环境分析，包括自然环境、社会经济环境、文化心理环境等分析，确定其影响的范围和程度，并作出因时、因地、因人的判断，以便在政策方案的制定和执行中做到异中求同。以推进新型城市化为例。比如，对城市化发展模式的政策统一性要求是根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。各地在贯彻落实这项政策过程中，综合考虑各自的地理结构、资源禀赋、发展水平、人口规模等因素，选择适合自己的城市化模式。

正确认识长期性政策与阶段性政策的关系，把握政策的“渐进性”

研究政策要有历史的观点、发展的观点、联系的观点。任何一项政策都不是孤立存在的。今天的政策是昨天政策的延续，明天的政策又是今天政策的发展。任何一项政策都是时代的产物。实践发展没有止境，政策创新永远在路上。搞政策研究，不仅要科学把握当前的情况，而且要预测前瞻发展的趋势，还应该深入分析历史的轨迹，研究前后政策之间的联系，理清该项政策的历史沿革和总体脉络，提出现阶段的政策目标和政策举措，做到既不脱离历史，又不落后时代。

把握政策的“渐进性”，就要步步为营、久久为功。古人云，政贵为恒，治须有常。一项好的政策制定后，就要一任接着一任干，一步一个脚印把美好蓝图变成现实。同时，要根据实践的发展变化，对原有政策不断加以丰富和完善，切实做到稳定性、连续性和创新性有机统一。改革开放以来，我国始终紧紧围绕“三步走”战略，加快推进社会主义现代化建设，在不同历史时期确定相应的政策目标和政策举措。2002年，党的十六大根据“三步走”战略已胜利实现前两步目标的实际，提出要在本世纪头二十年，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番。2012年，党的十八大进一步提出：实现国内生产总值和城乡居民人均收入到2020年比2010年翻一番，在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。党的十八大以后，习近平总书记在“三步走”战略基础上，郑重提出实现中华民族伟大复兴的中国梦。这些政策设计，充分体现了长期性政策与阶段性政策的有机结合，充分体现了我们党接力奋斗的决心和与时俱进的精神。

把握政策的“渐进性”，还要蹄疾步稳、急而不躁。经济社会发展是一个渐进性的过程，有其自身的客观规律，既不能止步，也不能速成。这就要求我们在研究制定政策时，必须善于把握形势，充分考虑改革力度、发展速度和社会可承受程度，既不能犯急躁病，也不能当尾巴，切实做到蹄疾步稳。蹄疾，就是要有一种紧迫感，不待扬鞭自奋蹄，努力提高政策研究的超前性、主动性和自觉性，在战略上勇于进取。步稳，就是要有足够的历史耐心，把握事物特点，遵循客观规律，坚持问题导向，掌握好政策出台的时机、力度和节奏，一个一个地克服困难，一个一个地解决问题，在战术上稳扎稳打。

（作者系中共浙江省委副秘书长、政策研究室主任）

我国城镇化的主推力

□田　明

为什么在全球范围内随着工业化和社会经济的发展会有城镇化这种普遍性现象的产生，而且这种现象似乎是不可逆的自然的历史过程？其实，关于这个问题的论述已经汗牛充栋，即城镇化的动力问题研究。这里重提这个“老掉牙”的问题主要有两方面原因：一是因为有很多人，甚至包括很多学者反对城镇化，认为乡村比城市具有更多和更大的优点，为什么要城镇化呢？二是因为即使有大量的关于城镇化产生原因的研究，但主要是从工业化与城镇化的关系角度来论证城镇化的动力因素，这样的理解不能说不对，但从更长的历史过程来看不系统、不彻底，容易造成认识上的混乱。如果对城镇化的根本动力没弄明白，那么，对于当前中国城镇化的原因及为什么要推进城镇化持怀疑态度也就不足为奇了。

城镇化的动力机制

集聚经济是城镇化的永续动力来源。全面、深刻论证城镇化的原因需要从城镇化最根本的特点入手。城镇化最根本的特点是集聚，各类可移动的要素向城市的集聚，其中人口的集聚最具有显示度，这也是用人口比例来表征城镇化水平的原因所在。那么各类要素为什么会集聚呢？这是因为集聚产生的效益和效率会更高，这是由经济法则决定的，即集聚经济效益，也称外部规模经济。第一，人口和资源的集聚，极大地扩大了资源的市场供给，尤其是专业化的劳动力、技术和独特资源的供给，并使这些资源得到有效配置；第二，集聚可以创造和共享有专业技能的劳动力市场，劳动力市场的充分调剂既有利于企业雇佣到专业技能的劳动力，又有利于工人找到合适的工作；第三，地理集中能促进知识外溢，形成共享，劳动力，尤其是具有专业知识的劳动力的职业频繁转换有利于专业化知识的扩散，促进不同企业模仿和专业知识积累，因而社会收益率高于人力资本的个人收益率；第四，集聚的效益还体现在企业通过共同使用公共设施，享受政府公共服务所带来的好处，减少了分散布局所需的额外投资，并促进基础设施和公用事业的建立、发展和充分利用；第五，集聚有利于降低交易成本（包括运输成本），提高分工与专业化水平。由于集聚经济的存在，使人口和资源相对集中的城市，比分散的农村具有了天然的优势，并对人口和资源具有了更为突出的吸引力，由此形成累积循环作用，促进了城镇化的发展。因此，集聚经济是城镇化的源动力。

人性中追求更好的经济条件和更多彩的人生是城镇化得以实现的基础。如果没有人性解放的追求，即使城市可以创造更好的经济条件，人也不会轻易由乡村迁往城镇。首先是集聚型的城市比分散型的乡村能创造出更多的就业岗位和更高的收入。在追求更好经济条件的驱使下，人们由乡村来到了城镇。在农村存在着大量剩余劳动力的条件下，农村边际产出较低，对于以家庭为单位的农村生产组织来说，这时额外的就业机会至关重要。随着外出就业规模的增大，农村剩余劳动力规模的缩小，此时不仅仅是就业机会，而且劳动力城乡收入差距，尤其是除去在城市的基本消费之外和考虑包括失业等在城市的各种风险的净收入都成为促使劳动力由农村向城镇转移的重要原因。然后是追求更加完善的社会服务和实现个人价值。城市产生以来，她就一直是人类物质文化和非物质文化创新的中心，无论是经济生活还是文化生活更加全面和丰富多彩。在城市举家定居不仅可以解决外出劳动力与家庭分离造成的心理创伤，而且可以享受到更为全面和质量更高的城市文明，发达的商业文明、比农村更加完善的公共服务，尤其是相对发达的教育和医疗条件。再次是集聚型的城市比分散的乡村能创造出更复杂和丰富的文化、更多彩的人生际遇。由于集聚所产生的网络效应使信息和知识传播更加便利，学习更加方便，在城市更有助于提高个人乃至群体的知识水平。城市是文明的容器，像地层一样记录着不同时代的文化足迹，像舞台一样创造、接纳和展示着不同方面的文化现象，能够有效满足不同类型群体的文化需求。这是城市的魅力所在。

当然，我们在歌颂城镇化和城市的美的一面的同时，也不要忘了城市所展示的丑的一面。城市也会创造出比乡村更严重、范围更广大的丑恶。随着城市规模的膨胀，城市的交通问题、环境问题、社会不公正等问题都会显现，对人们的生活产生负面影响，甚至产生逆城镇化的推动，使人口逃离城市。无可否认，美丽的乡村风光、耐人的乡愁、单纯的社会使乡村保持着独有的优势。这也是在发达国家，当经济发展到一定程度之后逆城镇化和郊区化发展的重要原因之一。但是，与这一逆城镇化的趋势相比，城镇化仍然是目前中国社会发展的基本趋势，而且在未来的较长时期内是推动社会变化的基本力量。

工业化使集聚经济效能得以发挥，是城镇化的第一推动力。工业革命之前，除农业以外的产业不仅规模小，而且发展水平较低，工场作坊式的工业生产和基本服务业对劳动力的集聚效果有限。此时城镇化的水平受限于剩余农产品的规模。没有更多的剩余农产品，大量的劳动力被束缚在土地上为最基本的食物生产而劳作，小规模的城市手工业和服务业对劳动力需求的增长缓慢，集聚经济作用不能有效发挥出来。直到18世纪英国工业革命的爆发，大规模工业生产的发展和生产技术水平的提升，生产组织、产品和网络的复杂性以及劳动分工的深化使集聚经济效益得以全面发挥。工业革命带来的农业生产水平的提高也使剩余农产品的供应更加充足，能够使更多劳动力脱离农业和农村而转移到非农产业和城镇。在集聚经济这一源动力的推动下，人口资源向城镇大规模转移和集中，从事第二和第三产业，就业结构逐渐转变，城镇化由此拉开序幕。因此，工业化使集聚经济效益得以全面发挥，促进就业结构的转变，是城镇化的第一推动力。

城镇化健康发展的先决条件

没有就业人口是不会由乡村迁往城镇的。就业结构转变是城镇化的先导指标，只有就业结构实现转变城镇化才有了稳固的基础。在人类步入工业化社会以来，产业革命所显示的强大力量为经济增长注入了不竭的能量，并激发产业结构随之发生转变。在产业结构转变的带动下劳动力逐渐由传统产业部门向现代产业部门转移，带动就业结构的转变。由于人口和劳动力在空间上的分布与生产资源、经济要素在空间上的分布不对称，而经济活动顺利开展的前提是生产要素的合理组合，这样作为基本生产要素之一的劳动力就伴随着生产的发展和生产结构的转变，在行业间和区域间进行转移。城市是工业和服务业等非农产业的集聚地，并以其强大的规模优势、集聚优势和创新能力源源不断地提供更高收入和更能体现人生价值的就业机会，促成了劳动力在城市与乡村之间的流动，并带动劳动力家属等相关人口的城乡转移，推动城镇化的发展。

因而，城市是否能够提供足够的就业机会是决定人口迁移是否具有可持续性、城镇化是否健康的一个关键因素。没有就业结构转变的城镇化必定无法健康发展。衡量一个国家或地区城镇化水平是滞后还是超前、城镇化速度是快还是慢有很多不同的标准，非农就业水平是衡量城镇化水平最直接、最有效的标准，一定的城镇化水平必须有与其相适应的非农就业水平。如果非农产业主要在农村分散布局，劳动力实现了就业的行业转移，但并没有实现城乡之间空间转移，就无法直接推动城镇化的发展，就会出现城镇化滞后的问题。城镇化滞后一方面使城市的集聚效益无法发挥出来，阻碍效率提升，另一方面非农产业的分散布局会对环境造成面上的破坏；如果城市无法创造足够的就业机会，就业结构无法实现转变，而人口却因向往城市的生活和城市的文明而大量涌入城市，就会出现严重的城镇失业问题，伴有贫民窟的产生，所谓拉美城镇化问题。因此，就业结构的转变是城镇化的先决条件。

我国城镇化的主推力

虽然工业化是城镇化的第一推动力，但并不是城镇化的永续动力来源。工业化是阶段性的。从发达国家的历史来看，在工业化业已完成之时，城镇化并没有停止，反而继续发展。这个时候工业化就不是城镇化的主要推动力了。比如，美国工业产值比重最高的年份是二战期间，1941—1945年5年间工业产值比重平均值是33.7%，最高年份1943年为34.7%。此后工业产值比重便开始逐步下降，工业化基本结束。目前美国工业产值比重仅占GDP的20%左右。但是，美国城镇化水平在二战结束时的1945年为55%左右，远没有达到完成城镇化的阶段。直至20世纪70年代初期美国的城镇化才进入后期的缓慢发展阶段，1970年美国城镇化水平为74%。城镇化水平由60年代及更早的年均提高0.5个百分点左右下降到1970—1990年的0.15个百分点。从二战后到上个世纪70年代初期，在工业化基本结束之后，美国城镇化的推动力主要是第三产业，即服务业，是服务业仍然在释放集聚经济效益。大量的研究表明，服务业比工业具有更强的集聚效益。

更有意思的是，美国在上个世纪90年代之后，城镇化又经历了一轮较为明显的发展期。美国城镇化水平1990年为77%，到2012年为83%，这一阶段年均提高0.27个百分点。这还不算近20多年来大量的国际移民源源不断地补充到美国劳动力队伍中，否则近20年城镇化水平会更高。这是因为在上个世纪90年代以来，信息产业的发展极大地推动了美国经济的繁荣，并创造了极大的劳动需求。因此，从更长的历史阶段看，自工业革命以来，西方发达国家的城市和城市化的发展经历了三个不同但又彼此联系、相继兴起的阶段。在三个不同的阶段，推动城镇化的主导产业不同，分别为工业推动阶段、服务业推动阶段和信息化阶段。目前西方发达国家，服务业所占的比例已经很高，普遍达到70%左右，而产业内部的调整，尤其是服务业内部的调整，比如信息服务业的爆发是推动城市变革的关键力量。

对于中国来说，集聚经济效益和人性中追求更好的经济条件和更多彩的人生，仍然是城镇化的不竭动力源泉和得以实现的基础。我国还处于工业化的过程中，人均GDP还处于中等偏上的水平，经济发展还有较长的路程，人民群众的生活水平还比较低，有追求更高的生活水平和更完善的服务保障的迫切愿望。从直接推动力来看，由于中国在大规模工业化的同时，迫于就业的压力需要努力发展劳动就业容量大的服务业，还迎头赶上了信息化，因此，中国城镇化的主推力表现得较为复杂。

直到目前为止，中国第二产业就业比重仍然处于不断上升的阶段，说明工业化仍然是中国城镇化的主要推动力。与此同时，从1994年开始，中国服务业就业比重开始超过第二产业，并不断提升，1994—2012年的18年间第二产业新增吸纳就业人数7929万人，而第三产业为12175万人，是第二产业的1.5倍。由于目前服务业的发展很大程度上是得益于工业化的推动，不是独立的服务业发展推动城镇化阶段，因此不能以此得出结论认为服务业发展超过工业化成为城镇化最主要的推动力，但以服务业为主的第三产业已经成为城镇化的主要推动力之一是毫无疑问的。此外，在技术进步的推动下，随着农业生产率提高和土地规模化生产的不断演进，农村地区还在不断地释放剩余劳动力，这也要求推动城镇化的发展。因此说，与西方已经实现城镇化的发达国家，工业化、服务业和信息化先后继起推动城镇化的发展不同，中国当前的城镇化是工业化、服务业发展和信息化，乃至农业现代化同时作用于城镇化。这也就是中央提出的要实现“四化”同步发展的原因之所在。

在工业化、服务业发展、信息化和农业现代化的推动下，中国城镇化表现出较为复杂的特点，既有以工业，尤其是制造业的发展推动城市集聚为标志的城镇化模式，比如目前风行于全国各地的工业新城和工业园区，也包括以服务业的迅速崛起为标志，以金融、保险、设计、咨询、广告、物流等生产型服务业集聚为特色的现代服务业中心的崛起和壮大。与此同时，信息技术产业成为改造各类产业发展的推动力，信息技术的不断成熟和扩展促成了信息城市的到来。在信息技术的推动下，城市会失去了原来城区的概念，突破了原有的物理空间，新的产业和新的服务型经济根据信息部门带来的动力运行，然后通过信息交流来重新整合。生产和消费、劳动和资本、管理和信息之间发生着新的联系，从而创造出新的城市经济体系。城市空间向都市圈、都市区等新的形态转变。这也是国家在《国家新型城镇化规划（2014—2020）》中提出把城市群作为城镇化的空间载体的原因。

由以上城镇化的推动力的分析我们至少可以得出这样的结论：2013年年底召开的中央城镇化工作会议认为城镇化是自然的历史过程，无疑是一个科学的判断。这也提示，无论如何激烈地反对城镇化，或者是不切实际地推动城镇化，城镇化都有它自身的发展逻辑，会随着社会经济的演变而不断推进，其面貌和具体形式也会不断地发生变化。

（作者单位：北京师范大学社会发展与公共政策学院）

新型城镇化理论与实践

北大资源 PKU RESOURCES

资源整合型城市运营商

本栏目由北大资源集团独家协办