



□ 项松林 孙 悦

构建新型城乡关系关键在“融合”

习近平总书记指出,“在现代化进程中,如何处理工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着现代化的成败”。党的十九届五中全会提出,“全面实施乡村振兴战略,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”,这为新发展阶段处理城乡关系提供了根本遵循和行动指南。因此,我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,从经济、政治、文化、社会、生态文明等体制机制上全面发力,推进城乡融合发展,构建新型城乡关系,促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

夯实城乡经济融合发展的基础。城乡经济融合是城乡融合发展的基础。实现城乡产业融合,可以从三个层面着手。第一,加快农业转型升级,培育壮大乡村产业。要按照建设现代化经济体系的要求,加快农业结构调整步伐,着力推动农业由增产导向转向提质导向,提高农业供给体系的整体质量和效率。要建立现代农业经营体系,构建家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的新型农业经营体系,发展多种形式适度规模经营,提高农业的集约化、专业化、组织化、社会化水平。第二,促进农业新业态融合发展,增强乡村产业聚合能力。要从培育多元融合主体、发展多类型融合业态、打造融合载体等方面着手,形成多主体参与、多要素聚集、多业态农业融合发展的新格局。要完善农业股份合作制企业利润分配机制,推广“订单收购+分红”“农民入股+保底收益+按股分红”等模式,开展土地经营权入股从事农业产业化经营,构建乡村产业利益联结机制。第三,推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动,搭建好城乡产业协同发展平台。要素在城乡之间双向流动和平等交换是城乡融合发展的必然要求,也是乡村振兴的重要途径。近年来,我国城乡之间要素流动越来越频繁、规模也越来越大、影响越来越广。但是,从流向来看,主要还是从农村向城市的

“单向性”流动,而城镇要素向农村流动不畅。为此,需大力破除要素城乡双向流动的体制障碍,健全现代市场体系,发挥市场资源配置的决定性作用,改变过去把人力、财力、建设土地等单向度集聚到城市的片面做法,形成工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。

提升城乡社会融合发展的质量。城乡社会融合的层次与水平是衡量城乡融合发展质量的重要尺度。当前,城乡社会融合存在的主要问题:一是农业转移人口的市民化问题。二是农村的空心化问题。三是城乡公共设施、公共服务、公共资源等差距问题。实际上,前两个问题很大程度也是源于城乡社会资源配置不合理、不均衡,尤其是城乡基本公共服务未能实现均等化、均衡化。因而,要大力推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖,健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨,实现城乡高质量的社会融合。同时,要树立城市与乡村一盘棋的发展观与治理观,发挥好新型城镇化与乡村振兴的耦合机制作用,在城乡共同发展中解决“人口的半城市化问题”与农村的空心化难题与困境,促进城乡社会融合。

挖掘城乡生态融合发展的潜力。城乡生态融合是新时代城乡融合发展的重要目标与主要抓手。首先,要挖掘农村丰富的生态资源,促进乡村生态振兴。把农村丰富的生态资源转化为农民致富的绿色产业,把生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势。以生态环境友好为导向,推进农业绿色发展;以建设美丽宜居村庄为导向,持续改善农村人居环境;以资源永续利用为导向,加强乡村生态保护与修复,建设生活环境整洁优美、生态系统稳定健康、人与自然和谐共生的生态宜居美丽乡村。其次,要统筹生产、生活、生态三大布局,提高城市发展的宜居性。城市发展要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系,实现生产空间集约高

效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。过去很长一段时间,我们在城市发展上重建设、轻治理,重速度、轻质量,重眼前、轻长远,重发展、轻保护;现在,人民群众对城市美好生活有了更高的期待,城市工作要聚焦人民群众的需求,把创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境作为重要目标,走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子。最后,构建城乡融合发展的生态共同体。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持尊重自然、顺应自然、保护自然,统筹山水林田湖草系统治理,加快转变生产生活方式,构建一体化的城乡生态网络。充分利用自然山体、河湖湿地、耕地、林地、草地等生态空间,建设海绵城市,使城市内部的水系、绿地同城市外围河湖、森林、耕地形成完整的生态共同体。

培育城乡文化融合发展之魂。从文明的形态上看,农业文明与工业文明、乡风文明与城市文明是两种不同性质的文明,并在时序上有着传统与现代之别,但这并不意味着两者互相对立、互相排斥。从中国特色的农事节气,到大道自然、天人合一的生态伦理;从各具特色的宅院村落,到巧夺天工的农业景观;从乡土气息的节庆活动,到丰富多彩的民间艺术;从耕读传家、父慈子孝的祖传家训,到邻里守望、诚信重礼的乡风民俗;等等。这些都是中华文化的鲜明特色,都承载着华夏文明生生不息的基因密码,彰显着中华民族的思想智慧和精神追求。因而,一方面,要深入挖掘、继承、创新优秀传统乡土文化,这是新时代乡村文化振兴的紧迫任务。比如,深入挖掘农耕文化中蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范,赋予其新的时代内涵,充分发挥其在凝聚人心、教化群众、淳化民风中的重要作用。增强农民群众对乡村文化的高度认同感和强烈归属感、弘扬和传承中华优秀传统文化、厚植文化自信根基、重塑乡村文化生态。另一方面,新时代乡村文化振兴也需要大

力学习与借鉴城市文化。城市文化的竞争意识、效率意识、变革意识、创新意识能为乡村文化发展注入新动能,推进传统文化创造性转化创新性发展。同样,城市的建设、新型城镇化的文化发展之道也离不开传承与借鉴中华优秀传统文化。城市与乡村不仅在资源要素的时空上,而且在文化的时空上实现了相互支撑,那么城乡的融合发展就会行稳致远。

建立健全城乡融合发展的制度保障。建立健全城乡融合发展的体制机制与政策体系是制度保障。城乡的经济融合、社会融合、生态融合、文化融合离不开制度的保驾护航,离不开破除体制机制壁垒,离不开城乡一体化的制度安排与制度供给。因而,建立健全城乡融合发展的体制机制,要在“立”与“破”两个方面下功夫。“破”就是下大力气破除阻碍城乡融合发展的二元化的体制,重塑城乡的平等关系。要围绕人往哪里去、地从哪里来、钱从哪里出,把城市和乡村、工业和农业作为一个整体设计与谋划,破除并改革完善城乡一张图的规划体制,破除城乡规划严重脱节、城乡要素流动不畅、城乡土地权能不平等、城乡基本公共服务不均衡等突出问题,积极探索户籍制度、土地制度、社会保障制度的改革。“立”就是要建立健全城乡融合发展的体制机制,从顶层设计上搭建好制度架构。《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出建立健全乡村经济多元化发展的体制机制、农民收入持续增长的体制机制、城乡要素合理配置的体制机制、城乡基本公共服务普惠共享的体制机制、城乡基础设施一体化发展的体制机制等五大体制机制,为我们构筑了促进城乡融合发展的“四梁八柱”,是做好城乡融合发展的重要遵循。



加强和创新社会治理,重点在基层,难点也在基层。基层干部处在服务群众、化解矛盾的第一线,直接同群众接触,直接决定着党的路线方针政策能否不走样地在基层贯彻执行,直接关系到党在人民群众心目中的形象。因此,加强基层干部队伍建设,提升基层干部的社会治理能力,需要通过加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练,引导广大基层干部从强化制度意识、增强制度自信、抓好制度落实,不断提高基层社会治理能力。

坚持以人民为中心的基层社会治理理念。加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人,只有人与人和谐相处,社会才会安定有序。要坚持以人民为中心作为社会治理的根本价值取向,以共享发展作为社会治理的工作目标,以自治共治作为社会治理的方式方法,把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点。在设计社会治理制度、制定社会治理规划、实施社会治理政策时将人民的需求放在首要位置。适应社会主要矛盾转化,着力解决发展不平衡不充分问题,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

提高基层社会治理的协同性。提高基层社会治理能力要增强协同思维,善用协同方式推进工作。在协同思维方面,要克服单打独斗、各自为战的思维定势,注重分工基础上的合作,本着共赢的目的、怀着真心合作的态度通过共同参与、协商讨论的方式解决问题,通过互相配合、相互协调、共同进步发挥协同治理的优势。在协同方式方面,要善于综合施策,将经济、政治、法律、行政、文化、教育等多种手段结合起来,多管齐下、多措并举,通过加强教育、宣传、引导等方式促进协同,综合运用对话、沟通、协商、协调等办法,解决社会问题,化解社会矛盾,凝聚社会合力。

增强基层社会治理的公共性。公共性是提升社会自我协调过程也是公共性培育的过程。基层干部要在“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体建设中发挥引领作用。善于引导群众就共同关注的问题展开讨论、付诸行动,在对公共生活的关注中涵育公共精神。在参与公共活动、维护公共利益、坚守共同价值过程中,提高参与公共事务能力,提升自我协调和管理能力,克服工具主义和利己主义对社会团结机制的消解,维护社会公平正义,重塑以公共性为基础的社会共识。

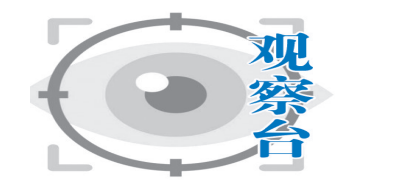
加强基层社会治理的预见性。长期以来,社会治理面临的重大难题就是风险的不可控性和难以预见性。预判风险是防范风险的前提,要增强风险意识,下

从五个维度提高基层社会治理能力

□ 孙 涛

好先手棋、打好主动仗,做好随时应对各种风险挑战的准备。创新治理模式,变被动应对为主动预防,着眼于未来开展预见性治理,推动构建有预见性的体制机制。加强源头治理,坚持以防范化解风险为着力点,健全风险防控机制。善于对本地区居民需求进行调查,对本部门的工作情况作前瞻性预测,对潜在的问题进行迅速反应,以长远的眼光、最优的办法解决。善于顺应社会治理环境复杂化的趋势,应用大数据提升社会治理的预见性。

提高基层社会治理的科学性。提高基层社会治理能力要求按规律办事,充分利用调查研究、会议决策、专家咨询、征求意见、政策试点等方法,促进共识形成和政策创新,提高决策的科学性。不断提高包括专业知识、专业思维、专业方法、专业能力、专业精神在内的社会治理专业化水平。熟练运用预测预警、风险防控、事件应急、教育感化、心理疏导、矛盾调处、利益协调、政策引导、规范执法、责任追究等工作方法,借助信息化手段,实现社会治理目标。自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。



以大数据、物联网、人工智能、区块链等数字技术为代表的新一轮产业革命和技术变革正在以前所未有的速度、深度和广度影响着人们的生产和生活方式,给社会治理创新从内涵、体系、方式及能力开辟了新的空间、带来新的变革。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出:“必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。”以数字技术为代表的新一代科学技术作为完善社会治理体系的重要内容,为创新社会治理提供了重要的技术支撑,在社会治理理念、主体结构、治理机制及治理方式等方面成为推动社会治理创新的新动力。

赋予社会治理新的价值理念。社会治理理念变革是实现社会治理创新的重要前提。科技进步带来的社会变革,背后都蕴含着价值理念更新与思维方式的改变。数字技术运用于社会治理,首先是一种社会治理价值理念的更新与升级,在此基础上是一种体系的重构,而不仅仅理解为搭建数字化平台、使用政务APP、引入智能机器人等技术支撑条件的改变。以大数据、云计算、物联网、区块链等为代表的数字技术,作为社会治理的资本和技术支撑,在社会生活的诸多领域具有强大的渗透力,所具有的开放

性、互动性、智能化、精准化等特征,本身蕴含着开放、合作、共享等价值理念,对传统的封闭式、层级制等社会治理理念与组织结构带来冲击。基于数字技术的社会治理过程是政府、市场、社会和公民等不同行动者的一次观念上的认知“升级”,数字技术赋予社会治理创新自身的价值追求和行动逻辑,创新社会治理的目标是为了实现人们对美好生活的向往,人的主体性始终处于中心位置,创新社会治理的行动逻辑在于建设服务型政府,因此,数字技术驱动社会治理创新,有着更高的社会治理价值的追求,为凝聚新的社会共识提供一种新的动力、场域及“共同语言”。由此促进社会治理理念从传统单向管理向现代协同治理理念的转变,在先进观念的指引下,才能赋予数字技术以面向未来的时代品质,推动“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体的建设。

推动社会治理主体的多元化转型。数字技术运用于社会治理领域,

能促使社会治理结构更加透明化、多元化和平等化,为创新社会治理主体多元化转型奠定坚实的基础。为社会主体参与社会治理提供技术路径,丰富了治理的内涵。数字技术的革新突破了时空限制,拓展了虚拟空间的对话平台,使社会各主体有能力、有渠道参与到政策议程和公共事务中来。当下区块链技术发展会促进“信息互联网”向“价值互联网”的转变,社会中不同主体间的每个节点都被赋予了价值,人们的生活方式已经不再仅仅满足于通过网络“下载”信息,而是越来越多通过网络关注社会问题并积极“上传”信息,从原来社会治理体系中被动接受者转变为主动参与者,打破固化的由政府作为单一治理主体的结构,由此,“社会治理由政府的一元治理转向由政府、市场、社会和公民之间的多元合作治理成为社会形势发展的必然要求”。在多元社会治理主体结构下,各参与主体不仅是数据应用的分享者,也是数据治理的决策者。基于社会多元主体功能性分工的

□ 汪 彤

社会治理共同体规范之间基础上,实现社会不同主体之间平等互动以及协商对话,发挥社会治理的协同效应,共同致力于社会治理创新。

重塑社会治理新机制。数字技术推动社会治理创新离不开大数据支撑,数据资源已成为社会治理的资本和重要基础性资源。政府各部门之间、政府与社会各主体之间共同维护数据的充分流动,实现资源完全共享,是数字技术运用于社会治理领域的基本条件。同时,数字技术在信息处理和流动方面所具备的精准化、智能化、互动性等优势特征,将打破空间维度上以地域、部门为边界的“条块分割”的局面,能满足时间维度上社会治理本质对信息及时有效传递和交互的要求,将数字技术融合于社会治理。推动各社会治理主体之间科学有效的协同与合作新体制的构建,通过基于大数据系统的“多元共治”来共同协作破解社会治理难题,形成“共建共治共享的社会治理格局”,实现社会治理从单向管理向多元协同互

动、从条块分割向整体联动,从传统社会管理方式向以数字化为核心的社会治理转变,有效提升社会治理水平。

实现社会治理方式创新。传统的社会管理模式是基于“熟人社会”的背景,利用人力物力财力的增加能够应付社会管理事务,而随着社会多元化发展,人口流动的提高,传统的交往方式不断被更新,数字时代的到来,使社会治理的内涵不断扩展,从现实社会到虚拟社会,线上线下的融合渗透,都对社会治理内容和方式提出更高的要求。以采用局部数据衡量社会整体发展,依靠经验分析判断的治理方式已不适应复杂多变的数字时代下的社会现实。而新一代数字信息技术的发展为创新社会治理方式创新提供了创新性的路径和方法,依托目前大数据平台,构建系统化、动态化监测和评估社会治理状况的评估体系,建立用“数据说话,数据决策,数据管理,数据创新”的数字化治理,在某种程度上代替一定的人的管理功能,解决传统的社会治理公众参与的规模

运用数字技术推进社会治理创新

不足、时间缺失和空间阻隔等问题,实现社会治理方式从经验化向科学化、人工化、智能化转变,提升社会治理决策的科学化和精准化,全面提高社会治理效能。

综上,数字技术驱动的社会治理创新是一种新的技术和新的治理业态与高度动态复杂环境逐步融合显现的结果。数字技术与社会治理的深度融合,成为社会治理创新的强大“助推器”,为创新社会治理主体奠定技术基础;重塑社会治理新机制,为实现社会治理方式创新提供了有力支撑。但也要看到,数字技术为创新社会治理提供有力支撑的同时,也不可避免地会给社会治理带来新的挑战。在机遇与挑战并存的背景下,需要我们继续加强社会治理数字化的基础设施建设、推动社会治理数据资源的共建共享、加快数字技术人才培养与建设,不断提高技术创新能力,在理念层面、技术层面、制度层面、保障层面完善顶层制度设计,同时,要制定相应的法律法规,构筑制度屏障,对公共部门、企业和社会组织的数据收集与处理行为进行有效规制,以规范和引导其在社会治理创新中的应用与发展。

