

推进以县城为重要载体的城镇化建设

□ 谈慧娟 罗家为

县城是促进城乡融合发展、构建新型工农城乡关系的关键支撑。近期，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，明确了以县城为重要载体的城镇化建设的发展目标和具体任务，进一步凸显了以县城为载体的城镇化在我国城镇化战略中的重要作用。要确保县城建设取得实效，必须全面准确把握文件精神，尊重县城发展客观规律，避免片面理解和误读，扎实有序推进各项建设任务。

科学制定县城城镇化建设的战略规划。县城是我国城镇体系的重要组成部分，各种各样的县城是中国经济社会发展的底色，承载了亿万家庭的生计和希望。截至2021年底，我国城镇常住人口为9.1亿，其中县城常住人口加上县级市的城区常住人口约为2.5亿，占全国城镇常住人口的近30%；如果再加上农村人口和乡（镇）城镇人口，那么县城总人口将达到我国总人口的一半以上。显然，以县城为载体的城镇化在我国城镇化战略中具有重要地位，同时也是推进区域协调发展和促进共同富裕实现的重要着力点。正因如此，要坚持规划先行，科学制定县城城镇化建设的战略规划，推进以县城为载体、以人为本的城镇化建设。一方面，坚持系统思维、全域统筹、点面结合，将县城城镇化建设置于我国整体城镇体系之中，置于现代化的发展全局之中，明确县城城镇化的角色定位、结构功能和发展方向。另一方面，坚持在“一县一策”的基础上，兼顾县级市城区和非县级政府驻地特大镇建设，形成不同县域之间以及县乡（镇）合理分工和良性互动。同时，加强调查研究和动态监测，把握县城城镇化的总体态势、发展格局和短板弱项，在此基础上精准对接相关建设项目，防止无序竞争和盲目重复建设。

加快理顺城镇化建设的纵向管理体制。我国的基本国情是城市级别存在着巨大的差异，从直辖市、副省级城市到省会城市、地级市，从县级市、县城再到乡（镇），构成了我国“纵向一体化”的城镇体系，不同层级的城市享有

的自主权限存在显著差异，能够调动和利用的资源数量差距也较大，在很大程度上决定了其发展水平。长期以来，居于我国城镇化体系末端的县城，在财政、税收、立法权、执法权等方面享有的权限较小，在教育、医疗、公共文化服务等各方面的投入与其人口数量和国土面积不相匹配，这种高度向上集中的管理体制限制了县城城镇化的发展，加剧了城镇化建设的极化现象，不利于实现共同富裕。为此，要加快理顺城镇化建设的纵向管理体制，赋予县城和乡镇更大的自主权限，推动城镇化建设的资源下沉和重心下移。一是建立健全城镇化建设的中央—省—市—县—乡（镇）“五级联动”机制，强化“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制；加强政府宏观调控，深化财税体制改革，畅通资源向下倾斜的制度化渠道，确保县城城镇化建设落地落实。二是稳步推进“省直管县”管理体制改革，在财税、立法、执法等方面赋予县城建设更大的自主权限，破解地级市“小马拉大车”的发展困局。三是理顺县、乡（镇）、村关系，有条件的发达地区要推进扩权强镇，做大、做强、做实乡（镇）一级政府，探索差异化、多样化、特色化的小城镇发展模式。

大力提升县城经济社会综合承载能力。县城是我国经济社会发展的重要阵地，也是民众生活、交往和工作的重要

场域，承载着政治、经济、社会、文化、生态等多维功能。由于县城经济社会综合承载能力不足，我国城镇化的典型特征是向大城市集中，导致一些大城市超负荷运转，面临着一系列不稳定性和不确定性风险。为此，在持续推进城镇化过程中，要大力提升县城经济社会综合承载能力，鼓励和引导人口资源向县城流动，从而分担大城市人口、资源和环境的承载压力，防范和化解潜在的系统性风险。一是强化县城产业支撑能力。从国家产业布局、产业升级以及构建双循环发展格局的战略高度出发，明确县城产业在整个产业体系中的角色和定位，优化重组县城产业结构；支持县城承接和消化外部产业转移，大力发展特色制造业、特色农业、农产品加工、物流仓储等。二是提高县城基础设施承载能力。以系统思维，完善县城生产、生活、消费等各方面基础设施，推动市政交通、外连交通、防洪排涝、消防管网、老旧小区、防灾减灾、社会福利等基础设施全面提档升级。三是提升县城公共服务能力。完善县城医疗卫生体系，建立健全省、市三甲医院帮扶机制；扩大教育资源供给，推进产教融合；创新公办和民营相结合的养老托育服务机制，不断增强公共文化服务的可及性。

全面推进乡村振兴与城乡融合。县城是城镇化建设的重要载体，也是城乡



政策与治理

以绿色发展赋能乡村全面振兴

□ 王艳峰

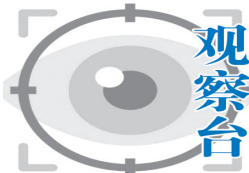
乡村是生态环境的主体区域，也是现代农业和粮食安全的主战场，生态涵养和生物多样性保护的主阵地。同时，实现共同富裕的重点和难点也在乡村。因此，推进乡村绿色发展，是实施乡村振兴战略的重要推动力，也是实现乡村振兴的现实需要。

以“生态建设”铺就乡村绿色发展底色。乡村振兴，重在城乡融合，根在生态绿色。首先，全面贯彻绿色发展理念。乡村振兴由“保护环境”转向“生命共同体”，深化了对自然生态的认知，把自然“外在于人”的关系转变为“生态系统是一个有机生命躯体”的内在“生命共同体”意识，形成统筹田园乡村与现代城市同步建设，由“单向城镇化”转向“城乡优势互补”的良性发展格局。其次，恢复自然面貌。坚持“山水林田湖草沙是一个生命共同体”理念，提升山川涵养互补生态功能，恢复河塘行蓄能力，加快高标准农田建设，实施河湖专项防治，防止草场退化，增强可持续发展后劲。同时，仍须在推进退耕还林、退田还湖、退圩还湖等“清退行动”中下大功夫，让乡村灵动起来。再次，加强乡村污染防治。从源头治理入手，全面推进农业面源污染防治。一方面，深入推进投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。另一方面，推进化肥农药减量增效，推进生活污水处理、生活垃圾处理等污染源综合治理，让乡村干净整洁。此外，还要坚持推进河湖长制、湾长制、林长制，强化土壤污染管控和修复力度，扩大轮作休耕范围，构建市场化、多元化生态补偿长效机制，让农民得到实实在在的利益。

以“生态产业”增强乡村绿色发展动力。生态产业是实现乡村绿色发展的关键，没有兴旺发达的绿色产业，“保护生态环境”就是一句空话。乡村经济要想插上“生态翅膀”，就必须盘活山水林田湖草沙生态资源，发掘休闲、文旅、康养等多重生态价值，推动乡村生态产品向绿色、低碳、循环方向发展。特别是，深入推进绿色生产方式转变，在产业发展政策上做好“专、准、新、特”文章。首先，在“专”字上做文章，走科技兴农、数商兴农之路。加强农业绿色发展标准化建设，健全产业链条质量安全可追溯系统，提高绿色经济全要素生产率。同时，多渠道加强农民的数字素养和技能培训，既能“筑巢引凤”，又能用好“创客”，实现从“老把式”到“金扁担”、从“看天”到“看屏”、从“田课堂”到“云问诊”、从“会种地”到“慧种地”的转变，造就一支爱农业、懂技术、善经营的“新农人”队伍。其次，在“准”字上下功夫，实现政策扶持精准化。一方面，深入推进农业供给侧结构性改革，继续完善资源变资产、资金变股金、农民变股东的市场化运行机制，持续巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴战略的有效衔接。另一方面，开发绿色金融，建立适应本地经济发展的绿色金融体系，推广产前金融支持、产中技术帮扶、产后产品销售“全过程”扶持模式，破解涉农资金短缺难题。再次，在“新”字上有突破，重点发展乡村新业态。既要以绿色生态为导向开发乡村经济，加快构建科学适度有序的农业空间布局体系，还要重点发展农村电商、休闲农业、乡村旅游、林业碳汇、农村光伏、乡村共享经济等新业态，推进农业循环经济和田园综合体建设，打造产销全产业链企业集群。最后，在“特”字上显优势，让自然要素活起来。以“治山”“治水”“治田”项目为载体，盘活森林、草原、湿地等生态资源的经济价值，全域培育清洁空气、洁淨饮水、有机食品等生态产业的“金字招牌”。同时，依托“头雁”项目引领、“龙头”企业带动，深度开发田园景观、绿色种养、乡村风情等乡村生态资源，优先打造与生态资源有机结合的特色产业，使绿

色农业成为经营有效益、发展有奔头的新型朝阳产业。

以“生态治理”巩固乡村绿色发展成果。发展农业是实施乡村振兴战略的根本举措，农业的附加值体现在绿色生态无污染，这也是人民群众对美好生活向往的一部分。在乡村振兴的背景下，乡村生态治理当以绿色为底色。首先，如何使乡村更“美丽”。以改善人居环境和卫生条件为突破口，进一步推动基础设施建设向农村倾斜、公共产品向农村延伸、社会事业向农村覆盖、公共服务资源向农村投放、生产要素在城乡之间双向流动。同时，以“水电路讯”公共基础设施“补短板”为重点，进一步强化饮水改造、村村通公路、网络进村入户等农村公共基础设施建设，让农村成为安居乐业的美丽家园。其次，如何使乡村更“和谐”。一方面，给乡村文化注入生态维度，通过奖励、教育、服务等多种手段，引导村民积极参与爱绿、护绿活动，使绿色发展理念融入日常生活。另一方面，把“人与自然和谐共生”的生态思维用于乡村治理、邻里纠纷调解，发挥“乡贤”定分止争的调解作用，推动村规民约创造性转化并落地生根。同时，以生态文化提振新农村、新农人的精气神，形成乡风文明、家风良好、民风淳朴的乡风民俗新气象，让居民感受到“和谐之美”。再次，如何使乡村更“乡土”。城里人之所以留恋“乡愁”，就是因为其山清水秀、天蓝地绿、村美人和。也就是说，守护好乡村“乡土”特质，让个性化的生态文化、差异化的生态产品、诗意的乡村生活，成为与城市迥然不同的生活体验，就守住了乡村的“聚宝盆”。此外，保留新农村的乡土气息，培育独特生态因子，打造乡村风貌与现代化元素深度融合的文化特色，形成城乡互补、各美其美、美美与共的生态格局，让人们更好地忆得起乡愁、记得住乡味、品得出乡韵。



完善国家战略储备体系治理能力现代化建设

□ 谭 鑫

战略物资储备是国家治理的重要物质基础，构建同我国大国地位相符的“大国储备”体系，提高国家储备实力和应急能力，是保障国家安全、维护社会稳定的迫切需要。在长期应对各种突发事件的实践中，我国战略物资储备体系建设取得历史性成就，但与新发展阶段维护国家安全需要相比，还存在一些薄弱环节，应当尽快找差距、补短板，不断完善国家战略物资储备体系，有效防范和应对各类重大风险挑战。

构建国家战略物资储备法律体系。长期以来，我国战略物资储备主要依靠政策，尚未出台一部完整的物资储备法律。国家战略物资储备仅仅依靠行政手段是不够的，还需要综合运用法治手段，才能适应治理体系和治理能力现代化需要。

首先，在系统梳理物资储备和调用等规定及相关部门的规章制度和文件的基础上，应尽快构建我国国家战略物资储备体系法律法规。在重要领域比如大宗商品、成品油、贵金属等具体品种立法，加快推进我国物资储备法治化。同时，对战略物资储备的管理体制、存储数量、轮换周期、资金保障、统计报告等方面作出明确规定，使国家战略物资储备有法可依、有章可循，同时便于监督检查。

其次，制定高层次的国家战略物资储备法，并对石油、矿产等若干重要的战略物资储备进行专门立法，健全法律手段、行政手段和经济手段综合运用的国家物资储备治理体系。

再次，明确不同储备物资的功能、种类以及规模，并将物资管理体制从法律层面上分为两个部分：一个部分是常态化的物资管理，另一个部分是非常态化的物资管理。同时，也要从财政机制上理顺中央物资储备与地方物资储备的关系，推动物资储备管理的法治化，将物资储备管理纳入法治化全程监督。

强化国家战略物资储备协同运作能力。国家战略物资储备是一项涉及多部门、多环节的综合系统工程，有关部门既要各司其职、各负其责，还要加强协同运作。

首先，落实各级储备责任，健全物资分门储备制度。根据战略和应急预案要求，分级明晰各级各部门储备责任，制定国家、省、市、县、乡（镇）五级储备任务清单，将责任层层落实，加快推进战略物资储备体系的韧性建设。一方面，坚持分级分类施策，优化中央和地方储备的协同保障，中央政府储备聚焦事关全局和国计民生的重要物资，主要防范化解全局性、系统性和跨区域供应风险。另一方面，地方政府储备作为防范化解本地区局部突发事件的“关键防线”，重在保障生活必需，突出因地制宜、实用管用、快速响应、直达基层。

其次，构建国家物资储备资源配置体系。激发社会层面储备的潜在能力，充分发挥龙头企业示范带头作用，健全落实制度政策，合理增加商业储备规模。一方面，在重点领域谋划预备渠道、备份系统，与实物储备形成梯度配置和协同耦合的资源配置体系。另一方面，充分发挥政府、企业（单位）和家庭“三位一体”的战略物资储备的关键作用，从而确保储备物资在关键时刻拿得出、调得快、用得上。

及时升级国家战略物资储备智能动态化。战略物资储备的收储、发运、质量管理等固然重要，但要实现应对突发事件的快速响应，还须提升面对复杂状况下的智能化动态防控水平。

首先，构建物资储备的信息化体系。做好战略物资的信息储备，利用大数据进行战略物资动态管理，对储备物资的品质、储存、分发等各个环节进行精准把控，为战略物资的快速响应提供

技术支撑，构建统一指挥、有序救援、互通共享的信息化体系。

其次，构建智慧物资储备大数据体系。充分利用好视频监控设备以及各类传感器等异常报警信息，通过大数据根据紧急情况自动生成应急预案、联系邻近救援队伍，就近快速发放战略物资。按照预案设定，自动将相关信息发送给有关战略和应急指挥员及相关职能部门负责人，使其能第一时间作出反应。

再次，构建数字化指挥救援体系。推进国家、省、市、县、乡（镇）综合指挥调度平台和地方战略及应急指挥平台示范建设，实现各级政府与行业部门、重点救援队伍信息共享、互联互通。

不断完善国家战略物资人才储备智库建设。近年来，随着新冠肺炎疫情以及各类自然灾害事件频发，形势之严峻让人始料未及。因此，亟需加快构建我国国家战略物资人才储备体系，以有效防范和化解前进道路上各种风险挑战。

首先，构建综合防灾减灾救灾的学科体系。大力发展综合防灾减灾救灾高等教育的专业学科体系，推动在自然、社会、经济、医学等各领域形成更多创新学科，加强灾害风险科学的多学科交叉性理论与实用相结合的教学课程和系统理论研究。

其次，构建科学合理的战略物资人才储备管理体系。一方面，构建由中央统一领导的全国战略物资储备管理组织体系，形成纵向和横向发展的网络化机构设置。如各级政府均应设置专门机构，配置专门人员来从事战略物资储备管理，形成战略物资储备管理人员职业化发展模式。另一方面，构建科学合理的人才后备机制和知识传承体系。打破部门之间壁垒，让人力资源在各部门之间合理配置，发挥人力资源的作用，实现战略物资储备人员的最优配置和最大效用。

加快推进国家战略物资储备多元化建设。长期以来，我国战略物资储备的主要模式是实物储备。在此基础上，以品类、规模、结构为切入点提升物资储备整体效能，构建科学高效的多元化战略物资储备体系。

首先，构建实物储备体系。一方面，根据安全、应急形势及物资生产、流通能力的变化，应及时调整实物储备的品种、规模、布局，并充分考虑物资的供应时效、需求强度、市场容量等因素，合理确定实物自储或协议储备等具体储备方式。另一方面，加强对物资的计划、采购、仓储、轮换等环节的管理，及时调整品种、类别以及储备方式，以确保随时发挥应有的作用。

其次，构建物资储备的产能体系。一方面，及时梳理社会生产能力，通过分析灾情需要，合理分配物资品种、供应强度、需求分布等。另一方面，确定产能储备的供应商目录，并通过预留生产线、预储关键原材料等措施，构建战略物资的产能储备体系。

再次，构建财政投入体系及社会资金投入体系。一方面，加大中央和地方财政对战略物资储备的投入力度，确保其财政投入。另一方面，相关部门制定相关优惠政策，鼓励个人、企业等其他社会组织进行物资或资金捐赠资助。此外，我国作为全球第一大外汇储备国，利用外汇在全球范围内购买所需的战略物资，既可实现外汇储备运用多元化的目的，又能提高国家战略物资储备实力，确保国家安全。

