

双向赋能乡村振兴与新型城镇化

□ 赵 艳

乡村振兴与新型城镇化是互利共生的命运共同体，二者深度融合是构建新型工农关系的题中应有之义。乡村振兴离不开新型城镇化的发展，推动乡村振兴与新型城镇化深度融合是着力解决农村发展不充分、城乡发展不平衡问题的重大战略举措。因此，双向赋能乡村振兴与新型城镇化、推动二者深度融合是构建新型城乡关系、实现城乡共同富裕的重要着力点。

促进乡村振兴与新型城镇化良性互动

乡村振兴与新型城镇化双向赋能，在产业、生态、文化、治理、生活等方面良性互动，为乡村振兴与新型城镇化深度融合提供了有力支撑。

以城乡产业融合互补，促进产业兴旺与高效城镇化良性互动。产业发展是关键。以城乡产业融合互补为桥梁，带动乡村和城镇产业的发展，实现乡村产业兴旺和高效城镇化。一方面，发挥城镇的辐射带动作用，以城市群带动周边县域经济发展，以县域经济发展带动乡村产业，在以城带乡的发展过程中，进一步优化城乡产业布局。另一方面，乡村要主动承接城镇产业梯度转移，发挥农村土地、劳动力方面的比较优势，在产业转移过程中，带动乡村一二三产业融合，优化产业结构。

以生态环境共建共治，促进生态宜居与绿色城镇化良性互动。良好的生态环境是最普惠的民生福祉。以生态环境共建共治为手段，推动农村人居环境整治和美丽城镇建设，实现乡村生态宜居与绿色城镇化。一方面，加大生态修复力度，发展低碳产业和循环经济，为腹地农村生态宜居提供保障。另一方面，着力改善农村生产生活生态环境，连线成片打造一批山清水秀、天蓝地绿、村美人和的新型农村社区，以更加优美的生态环境满足市民对绿色空间的需要。

以城乡文化融合发展，促进乡风文明与人文城镇化良性互动。城乡经济的融合为文化的融合奠定了基础。以城乡文化融合发展为纽带，推动城乡之间文化在长期的相互浸润中逐渐促进人的现代化，实现乡村乡风文明与人文城镇化。一方面，新型城镇化发展带动人口流动，使进城农民主动融入先进文化，自觉提升科学文化素养，摒弃陈规陋习。另一方面，乡村振兴要注重传承和保护优秀传统文化的乡

土文化，打造充满魅力的乡土文化符号，夯实文明根基。

以城乡治理统筹融合，促进治理有效与新型城镇化良性互动。乡村振兴与新型城镇化的深度融合，客观上要求以城乡治理统筹融合为契机，提升城乡治理能力和水平，实现乡村治理有效和新型城镇化。一方面，新型城镇化发展带动乡村逐渐演变为新型农村社区，与城市社区治理方式日益趋同，推动城乡社会治理协同联动发展。另一方面，具有本土适应性的乡村治理更要发挥好村民自治、村规村约、道德风俗等非制度性安排的作用。

以公共服务互联互通，促进生活富裕与新型城镇化良性互动。城乡公共服务均等化是推进共同富裕的应有之义。以公共服务互联互通为载体，均衡配置公共产品，补齐发展短板，推动乡村生活富裕和新型城镇化共同发展。一方面，新型城镇化加速了农民市民化进程，客观上要求进城的农民与城镇居民平等地享受各项公共服务，提升城镇的包容性。另一方面，乡村振兴要构建城乡标准统一、多元投入保障的有效机制，均衡城乡公共资源分布，让农民公平地享受改革红利。

推动乡村振兴与新型城镇化深度融合

促进乡村振兴与新型城镇化深度融合，推动城乡实现共同富裕，亟需探索城乡要素双向流动、体制机制更加健全的实现路径。

培育农村产业发展动能，加强城乡产业融合互补。一方面，立足资源禀赋优势，引导二三产业下乡，促进农村一二三产业融合发展，实现乡村产业朝着更高附加值、更多科技含量的领域转移。另一方面，通过新型城镇化，激发农村产业活力，发挥好新型城镇化的鲶鱼效应，倒逼农村培育壮大发展新动能，促进乡村产业兴旺。

推动农村户籍制度改革，促进城乡居民双向流动。深化城乡户籍制度改革，需要打破城乡壁垒，以畅通国民经济循环体系。一方面，保障进城农民工及其子女享受与市民同等的待遇，吸引更多农村富余劳动力扎根城市，为城市发展提供支撑经济增长的劳动力资源。另一方面，扩大农村对城镇的开放，打通市民入乡通道。也就是说，扩大集体产权结构开放性，考虑从所有权中分离部分集体土地的权能，满足

入乡的市民对土地的需求，提高农村土地资源配置效率，优化农村人口结构。

优化公共文化资源配置，实现城乡文化共同繁荣。持续推进乡村公共文化服务的质量和数量提升，引导各类文化活动、文化服务向农村、基层延伸，特别是加强对经济相对落后地区农村公共文化服务的投入，因地制宜建设文化礼堂、文化广场、乡村戏台等公共文化场所，活跃繁荣农村文化市场，不断满足农民日益增长的高质量文化服务需求。

深挖绿色生态发展潜能，统筹城乡生产生活空间。一方面，着力补齐农村生态建设的发展短板，以农村人居环境整治为重点，推进农村厕所革命和生活污水治理，打造宜居的生态环境。在此基础上，发展观光旅游、农事体验、休闲康养等绿色低碳产业，为城镇居民下乡享受绿水青山创造条件。另一方面，不断强化城镇产业调整的绿色基础，坚持生态优先，全面落实节能减排目标，走资源节约型和环境友好型的发展道路，为腹地农村生态宜居提供保障。

健全农村基层组织制度，推进城乡治理模式变革。一方面，坚持党的领导，加强农村基层党组织建设，特别是在乡村治理的重要领域和关键环节，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。另一方面，需要创新治理模式，引进城市社区管理方式，建设新型农村社区，逐步健全完善“大数据+网格化”的治理机制，构建新型农村社区治理“一张网”，推动城乡在融合互促的过程中实现治理体系和治理能力现代化。

拓宽农民收入增加渠道，加快城乡共同富裕步伐。一方面，构建合理的土地增值收益分配机制，贯彻落实国家关于土地增值收益“主要用之于农”的要求，提高农民获取土地增值收益的份额，增加农民收入。另一方面，建立稳定的农企之间利益联结机制，通过“订单式”生产、采购，让农民与龙头企业、合作社等建立稳定的合作关系，实现利益共享、风险共担，推动城乡居民在同频共振中实现共同富裕。



伴随我国加快建设数字中国以及国家大数据战略的全面实施，近年来，全国各地各级政府主动顺应经济社会数字化转型趋势，以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革，将数字政府建设作为推进治理体系和治理能力现代化的有力支撑，为全方位推动基层治理数字化高质量发展积蓄了新动能。当然，在这一转型探索中也存在着一定的现实困境，需要不断推进其路径的优化完善。鉴于基层治理实践形态的复杂性，数字化转型须从实际出发，既要遵循数字技术发挥作用的基本逻辑，也要尊重基层社会治理的特点和规律，在转型过程中逐步实现技术与理念、制度的相互形塑。因此，数字化转型赋能基层治理，需要处理好五个关系。

处理好政府间关系，厘清各部门的权责界限。目前，在体制机制上尚未明确基层治理数字化转型的主体推进部门，传统的“条块化”政府管理模式，导致多头管理、“九龙治水”等问题凸显，长期以来，“信息孤岛”“信息烟囱”等成为基层治理的难点和顽疾。比如，人口、教育、税务、公共卫生等数据分散在不同部门，各部门的信息系统间普遍存在标准不统一、信息不共享、数据不贯通等问题，难以形成发展合力。因此，应进一步理顺体制机制，厘清信息化建设决策设计部门、建设管理部门、应用服务部门的职责分工，建立协调机制，制定技术规范、明确数据管理流程、消除信息不对称现象，促进业务的线下线上融合。

处理好技术应用与业务协同的关系。基层治理数字化转型的本质是改革创新，是对传统政府治理方式的优化与重构。技术手段的运用虽然能为基层的协同治理、合作治理提供软硬件的物理基础，能为打破组织间的壁垒与藩篱提供契机，但想要充分发挥基层治理效能，还有赖于业务流程的整体优化与再造，有赖于技术方案与治理方式的深度融合。一直以来，在基层信息化系统建设过程中，存在着“重技术、轻业务”“重建设、轻维护”等问题，导致数字化转型效果欠佳。为此，基层治理数字化转型应聚焦基层治理手段创新，以数据、技术条件为支撑，推动资源共享、流程整合，从而有效提升基层为人民服



务的水平。

处理好数据采集与应用的关系。全面、准确、实时的数据是基层治理数字化的基础，是数据资源价值与潜能得以挖掘的保证。一方面，传统的数据采集方式，如人工录入等，不仅效率低下，数据质量还难以保障，应利用物联网及移动情境感知等技术，实现数据的自动采集。比如，在新冠肺炎疫情期间，全国许多地方许多社区通过数据自动采集的方式，提高了数据的质量和增值潜能。另一方面，数据采集的最终目的是应用，唯有可用、会用、善用数据，才能发挥其作为资源的价值。应用好数据，不仅要确定统一的数据标准、方便数据的存取，还要完善数据确权工作，解决好数据权益的归属问题，提高各主体的参与意愿。同时，更要推动数据开放，向公众开放可利用数据，提高公众参与社会治理的积极性。

处理好数字化转型与基层减负的关系。基层工作具有“上面千条线，下面一根针”的特点。长期以来，基层负担过重是困扰基层治理效能改善的一大难题。近年来，数字化转型成为基层减负的重要举措。但随着各地大数据管理局、行政服务中心、公共服务中心等试点与试验区的开设，出现了原有系统并未减少、新系统不断增多的状况，给基层工作带来了更大的压力。在有些地方，甚至出现了基层政府为应付上级部门要求编造数据的情况。此外，有些地方由上级政府部门规划建设完成的信息系统，建设初期未征求基层意见，与基层工作实际需求相差较大，存在使用率偏低等问题。因此，基层治理数字化转型要紧紧依托基层工作实际，牢牢把握为基层减负这一目标。

处理好改革创新与安全的关系。基层治理数字化转型是要推动基层生产生活方式以及社会运行方式变革，其最终目的是要提升人民群众的获得感和满足感。因此，要在充分调研的基础上，立足基层实际，因地制宜，不断创新与拓展应用场景，精准满足居民的个性化、多样化需求。改革创新的基础是安全。目前，数字化转型在基层治理实践中仍存在以下风险可能，首先，指纹、人脸等个人生物特征信息，在门禁、电子商务等身份信息识别方面，越来越多地被使用，随

数字化转型赋能基层治理 需要处理好五个关系

□ 李志新

之而来的是也增加了个人数据泄露、滥用的风险。其次，算法为数据的应用方式制定了规则，内在性嵌入到人的主观偏好，增加了对个人权利侵犯的风险；同时，网络系统等方面也存在某些潜在风险。因此，在数字化转型中，应尽快建立起基层治理数字化转型的标准体系和法治体系，不断完善相关立法，为基层治理智慧化安全有序发展提供保障。



（上接1版）

建立健全依法行政规则。必须大力推进法治政府改革，通过建立健全依法行政的法律规则，明确政府该管什么、不该管什么，在法治框架下厘清政府与市场之间的关系，用法治给行政权力定规矩、划界限，规范行政决策程序，切实解决好政府对市场干预过多和监管不到位问题。一是要把权力关进制度的笼子里，让政府“法无授权不可为”，为市场主体在法治框架内创造最大限度的自由交易空间。二是要把所有法律赋予政府及其部门的职责以“权力清单”方式加以明确，让政府“法定职责必须为”，为市场主体打造公平竞争的良好法治环境。

以更大力度营造良好法治化营商环境

习近平总书记关于“法治是最好的营商环境”的重要论断，深刻阐释了法治对促进经济发展的重大意义。法治能够依法平等保护各类市场主体的产权和合法权益，让恒产者有恒心，从而确保投资者的投资信心和安全感，增强创新发展动力，为实现经济高质量发展营造良好环境、提供有效保障。

采取有力法治举措，推动营商环境不断优化。党的十八大以来，中央不断加大重点领域立法，先后出台了

外商投资法、优化营商环境条例等，以立法形式加强市场主体平等保护、规范政府和市场边界、创新监管执法。尤其是民法典的出台，更是系统构建了社会主义市场经济法律制度，进一步巩固和完善了产权保护规则体系，强化了维护契约、平等交换、公平竞争的市场交易机制，从而极大改善了营商环境，为经济高质量发展奠定了坚实基础。民法典还为公权力划定了界限，规定了有关市场监管和依法行政的法律规则，要求公权力必须依法行使，不得干预民事主体的合法权益。在新征程上，要以实施民法典为契机，采取更加有力的法治举措，进一步深化产权制度改革、完善产权激励机制，不断提升营商环境法治化水平、激发市场活力。要健全产权执法司法保护制度，依法平等保护民营企业产权和企业家权益，破除制约民营企业发展的各种壁垒。要加快转变政府职能，全面实施市场准入负面清单制度、公平竞争审查制度和政府权责清单制度，营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境。

发挥法治支撑作用，为推动创新驱动发展保驾护航。习近平总书记强调：“创新是引领发展的第一动力。”“十四五”期间，要把创新放在首位，紧紧抓住科技创新这个“牛鼻子”，实现增长动能从“要素驱动”“投资驱动”转向“创新驱动”，促进

经济内生增长。要全面整合创新资源、优化创新环境，这样同样离不开法治的引领支撑作用，依靠法治手段为其保驾护航。要按照创新驱动发展战略要求，坚持制度创新与科技创新“双轮驱动”，更大力度破除深层次科技体制机制障碍，加快完善激励创新的知识产权保护制度和科技成果转化机制，健全多元化科研投入机制和创新人才发展机制，建立一整套支持创新、鼓励创新、保护创新的法律体系，以良法善治保障新业态新模式健康发展。要加强对科创企业、科研人员合法权益的执法司法保护，最大限度地调动企业家、科技人员创新活力，为创新驱动发展营造良好法治环境。

加大深层次法治改革，为构建新发展格局提供有效保障。构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的发展格局，也对法治提出了新要求。国内大循环，不是一个省内、市内、县内的小循环，而是在全国范围内进行循环。法治具有普遍适用、统一实施的效力，只有法治才能打破行业垄断和地方保护，打通制约双循环的淤点堵点，建立统一开放的大市场。没有良好的法治环境，双循环必然受到堵塞。这就要求我们发挥法治显著优势，通过深层次法治改革，完善要素市场化配置法律机制，健全贯通生产、分配、流通、消费各环节的相关法律制度，以充分激发各类市场主体活力，形成国民经济良性

循环。要加大投资者产权保护力度，强化消费者权益保护，为全面促进消费、拓展投资空间打造良好的市场环境。要加强涉外法治建设，统筹推进国内法治和涉外法治，推动构建公平公正透明的国际贸易规则体系，为畅通国内国际双循环营造良好的开放环境。

坚持经济发展与法治发展同步协调推进

习近平总书记指出，要将“十四五”时期经济社会发展和法治建设同步谋划、同步部署、同步推进。法治是治国理政的基本方式，经济社会越发展，越要依靠法治。只要我们持续加强法治中国建设，始终坚持经济发展与法治发展同步协调推进，不断促进社会公平正义，就能为实现经济持续健康发展提供根本保障，为中国经济迈向高质量发展提供不竭动力。

不得以牺牲法治换取经济发展。实践证明，以GDP为主要考核标准的政绩评价体系在推动经济快速发展方面发挥了重要作用。但是，政绩仅看GDP数字，片面追求发展速度，把GDP当作政绩考核的唯一标准，其背后可能出现以牺牲法治为代价换取经济发展的情况。必须看到，以牺牲法治换取的经济发展是短期的、局部的，甚至是有很大隐患的，这种发展

无法做到可持续发展，更不符合高质量发展的要求。

将法治作为领导干部政绩考核的重要指标。在一个法治社会，仅用经济来衡量领导干部的工作实绩远远不够，还必须将法治作为领导干部政绩考核的重要指标，探索建立包括法治在内的政绩考核指标体系。“把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部”。这就意味着不能再单纯考核经济，而应当建立一种新的包括法治在内的政绩考核指标体系。目前，各省级政府大部分已制定了本地区的法治政府建设考核评价指标体系，但缺乏统一、规范的标准和要求。针对这种情况，2019年5月，中央全面依法治国委员会办公室专门印发了《关于开展法治政府建设示范创建活动的意见》。该意见明确制定了“市县法治政府建设示范指标体系”，用作开展示范创建活动的评估标准，也为下一步探索建立科学、全面的法治建设指标体系提供了指导。

树立抓法治就是抓经济发展的理念。习近平总书记指出，“当前，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，发展中的矛盾和问题集中体现在发展质量上。这就要求我们必须把发展质量问题摆在更为突出的位置，着力提升发展质量和效益。”这就表明，我国已转向高质量发展阶段，意味着我们不能再片面强调经济高速增长，其他各个方面都要体现高质量发展的要求。人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。法治作为治国理政的基本要求，贯穿于“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局之中，是全面评估一个地方发展重要的综合因素之一，法治化水平的高低更能够显示这个地方在各个方面的综合发展水平。因此，各级领导干部要切实树立一种“抓法治就是抓经济发展”的理念，不断提高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、应对风险的能力。同时，各级政府必须进一步深入推动政府法治改革，依法全面履行政府职能，不断提升服务水平、优化营商环境，持续释放市场活力，为实现高质量发展发挥更加有效的政府作用。

〔作者系中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部主任、教授〕