

增强县城“以城带乡”的关键“接点”作用

☐ 董博文

县城是推进城镇化建设的重要载体，也是实现城乡融合发展的重要切入点。县城治理是基层治理的核心部分，更是国家治理体系和治理能力现代化的关键“接点”。作为提升“十四五”时期社会治理效能的关键载体，县城居于“国家—社会”“城市—乡村”的“接点”位置，而在历史发展、现实推进和制度变迁过程中，县城治理可被视为国家治理的战略“接点”和政策“接点”。《“十四五”推进农业农村现代化规划》要求“将县城作为城乡融合发展的重要切入点”，并着重强调“县域统筹”和“整县推进”。《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》进一步明确，以县城为重要载体推进城镇化建设，发挥县城连接城市、服务乡村作用，增强对乡村的辐射带动能力，县城已成为“以城带乡”推动乡村全面振兴、促进城乡融合发展的关键“接点”。协同推进新型城镇化和乡村振兴，须持续提升县城发展质量，切实增强县城“以城带乡”关键“接点”作用。

深化县城“经济接点”功能。县城地处城尾乡头，是城乡协调发展和农业产业升级天然“接点”。一是发展县城特色产业，推动农村一二三产业融合发展。县城两端分别连接农产品生产基地和消费市场，有利于城乡要素跨界配置，是推动农业农村“接二连三”的最佳区域，还应强化乡村产业布局县域统筹，通过培育本地特色产业、承接外部产业转移和吸引社会资本参与等方式，在县城重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的农产品加工业、农业生产性服务业和乡村旅游服务业，梯次推进县乡村联动发展，促进农业产业链延伸和城乡要素循环畅通。二是加快县城农业转移人口市民化，推动农业全面升级。从城乡互动关系看，促进农村土地适度规模经营，须协同推进新型城镇化，支持进城农民更好融入城市。当前，县城在以产业发展带动农民就业创业的同时，也以相对低的生活成本和落户门槛吸引越来越多的返乡农民工定居置业，成为持续推进新型城镇化的重要空间。对此，需要进一步完善农业转移人口市民化配套政策体系。一方面，全面落实取消县城落户限制政策，建立健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制，以及吸纳农业转移人口落户数量激励机制。另一方面，依法保障进城落户农民的农村土地

承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，同时建立农村产权流转市场体系，健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策，在促进农民就地城镇化过程中，稳步提升农业规模效益和综合效益。

细化县城“人才接点”功能。城镇化进程进入新阶段，县城正成为县城人才流动主要“接点”。为此，一是以县城为载体促进城乡人才双向流动。一方面，随着逐渐成为返乡农民工主要定居地，县城应提升精细化有温度的公共服务，确保新落户人口、农民工等非户籍常住人口和县城居民均等享有基本公共服务，着力做好新生代农民工、灵活就业农民工社会保障，落实农民工随迁子女入学和转学政策等惠民工程，同时持续提升县城综合承载能力，让县城汇聚留住各类人才。另一方面，建立有效激励机制，以乡情乡愁为纽带，推动县城各类人才投身乡村振兴，尊重进城农民以“城乡两栖”“半工半耕”方式返乡创业，支持企业家、党政干部、专家学者、医生教师、规划师、建筑师、律师、技能人才等，通过下乡担任志愿者、投资兴业、包村包项目、行医办学、捐资捐物、法律服务等方式服务乡村振兴事业。二是以县城为载体提升城乡人才培养质量。一方面，推动建立“以城带乡”义务教育发展机制，通过义务教育教师“县管校聘”、县城内校长教师交流轮岗等方式，促进县城优质学校辐射农村薄弱学校常态化，形成城乡教育联合体。另一方面，鼓励支持县城大力发展农业职业教育，依托资源禀赋和区位条件，强县县城职业学校、技工学校，建立短期培训、职业培训和学历教育衔接贯通的农民教育培训体系，加强高素质农民培育，促进农民终身学习。

活化县城“文化接点”功能。县城是城乡文化交融的重要“接点”，需要激活县城各类文化资源，更好推进乡村文化振兴。一方面，县城建设需要传承延续历史文脉，弘扬优秀传统文化乡土文化。也就是说，不仅需要优秀保护运用县城历史肌理、空间尺度和景观环境，推动优秀传统文化乡土文化创造性转化和创新性发展，还要注重把乡风人情融入县城标志性建筑和特色街区设计建设，深入挖掘、有效外化优秀传统文化农耕文化蕴含的思想观念。同时，利用历史建筑和工业遗产，更好发挥以物化人、以景感人功能，有力增强城乡居民文化自信。



另一方面,充分发挥县级公共文化辐射作用。对于农村精神文化等等问题,依托新时代文明实践县融媒体中心等平台开展对农村文化宣传教育,探索统筹推动城乡公共文化发展的具体方式,支持图书馆、图书馆、博物馆、艺术馆等开展惠民下乡特色活动,推动文化资源重点向乡村倾斜。同时,培育挖掘乡土文化人才,开展文化培训,凝聚合力不断推出反映农村生活尤其是乡村振兴实践的优秀作品。

强化县城“生态接点”功能。县城和乡村山水相连、生态相依，是县城生态安全的支撑“接点”。首先，推动县城绿色可持续发展。一方面，依托县城产业集聚区、现代农业产业园、农民返乡创业园等平台，引导县城产业集聚发展。另一方面，坚决遏制“两高”项目盲目发展，深入推进产业园区废水废气渣屑循环资源化治理改造，从源头防止工业和城镇污染向农业农村转移，在建设“绿色发展、生态宜居”县城的同时，切实保护乡村生态环境。其次，有序发展重点生态功能区县城，在重点生态功能区内的县城，须聚力筑牢生态安全屏障，逐步有序承接生态地区超载人口转移，发展适宜产业和清洁能源，有效保护城乡生态安全。再次，建设“以城带乡”的污水垃圾收集处理系统，推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖，健全生活垃圾收运处置体系，统筹县乡村三级设施建设和服务，不断完善农村生活垃圾收运处置设施和模式。

逐步建立城乡统一的设施管护运行机制。

优化县城“治理接点”功能。县城是基层治理重要场域，起着承上启下、沟通条块相连的重要“接点”作用，也是推进基层治理带动乡村振兴的重要载体。一是发挥县城治理效能辐射功能。对于县城城镇化过程中，一些地方存在的重大项目建设、轻治理等问题，须切实提高县城街道社区治理服务水平，不断健全社会矛盾综合治理机制，积极做好县城农业转移人口集中社区和城郊农村社区的帮扶救助、法律援助、心理疏导、社会融入、社区康复等服务工作，进而辐射带动乡村治理效能提升。二是完善县乡村联动改进乡村治理长效机制。一方面，严格依法设定县级对乡镇赋权职责范围，强化县级党委抓乡促村职责，健全乡镇党委统一指挥和统筹协调机制，健全乡镇和县级部门联动机制，规范村级组织工作事务，健全乡村治理工作协同运行机制。另一方面，选优配强乡镇、村领导班子，持续建立选派第一书记工作长效机制，注重从县城社会治理一线优秀干部中选拔第一书记，吸引支持高校毕业生、农民工、致富能手、机关企事业单位优秀党员干部到村任职，全面开展村居基层党员干部乡村振兴主题培训，不断总结推广以城带乡改进乡村治理的典型经验和有效做法。



筑牢国家粮食安全的三个基础

☐ 郭险峰

面对复杂多变的国际环境，粮食安全已经成为全社会的共识。农民是保障粮食安全的主力军，我国2.3亿农户承担着全国14亿多人吃饱饭、吃好吃的重任。农民要多种粮、种好粮，以良田为基础，用好新品种、新技术、新农机，才能把中国人的饭碗端得更牢更稳，才能确保中国人吃得越来越好。惟有粮食安全，才能掌控经济社会发展大局，才能保障经济社会持续发展。手中有粮、心中不慌在任何时候都是真理。如何端好粮食饭碗，保障粮食安全？从粮食生产体系分析，需要强调筑牢粮食安全的三个基础。

筑牢耕地数量基础。粮食产自耕地，耕地数量多少是关系粮食产出的首要条件。2013年中央农村工作会议提出坚守18亿亩耕地红线，自此这条红线成为保障中国粮食安全牢不可破的底线。

守护好耕地数量，必须要做到“稳量”“开源”，双管齐下。“稳量”是要保证现有耕地数量不下滑。从目前来看，耕地被工业、商业、非法建房等侵占，花卉化、河湖化等挪用是导致数量下滑的重要原因；闲置、摆荒，是耕地未发生效能的主要原因。为此，一是健全耕地保护制度，大力推行“田长制”，签订目标责任书，把耕地保护责任落实落细，具体到人。二是常态化对耕地利用状况进行时时抽查，敦促全国各地乡村开展耕地摆荒、闲置专项整治工作，确保土地得到有效利用，耕地能产粮。三是实施花木鱼塘等还粮工程，保证耕地实至名归。同时，加强农村社会面耕地保护和有效利用

重要性的宣传教育，多渠道多载体多形式高频率推进，以强力宣传和潜移默化，内化为村民认知，外化为耕地保护行动。

“开源”是充分挖潜，开发耕地后备资源。一方面，敦促各地全面梳理、摸清可开发耕地后备资源情况，制定耕地开发计划，有序将符合条件的盐碱地、滩涂、苇地、沼泽地等开发为耕地，改善土地生态环境。另一方面，依据乡村发展客观规律，因地制宜科学编制村庄规划，推动“空心村”合并重整，提升乡村土地利用效率。同时，科学确定城镇土地利用标准，严控城镇边界，挖潜城镇内部低效用地，以“城镇更新”出耕地。

筑牢耕地质量基础。耕地质量优劣，关乎粮食产出数量。2021年8月自然资源部公布第三次全国土地调查结果显示，耕地面积19.179亿亩。耕地数量红线是保住了，但质量不优。其大概情况为，中下等质量耕地占70%左右，后备资源严重不足，加上光温、水土时空分配不均、利用不合理等问题，耕地抗灾减灾能力仍然不强。总之，耕地质量总体不高。

鉴于上述情况，当前保障粮食安全，仍需要在确保耕地数量基础上，不断提升耕地质量，以质量促进农大田综合产能，保障粮食产得出、供得上、供得优。一方面，大力推进高标准农田建设工程。这是巩固和提升粮食安全生产能力的关键。高标准农田，节能节水节药，能排能灌，早涝保收，产出率高，是当前提升耕地质量的重要举措。据农业农村部最新发布的数据显示：截至2020年底，全国已完成8亿

亩高标准农田建设任务,有力地保障了粮食安全。但这还远远不够,“十四五”期间,需要秉持宜机作业标准,注重建设中总结提升,不断探寻亩高标准农田效能提升举措,持续推进亩高标准农田建设。另一方面,利用现代科技力量武装耕地利用状况,提升耕地地力和耕地利用现代化水平。同时,要把现代农业科技和先进的管理方法、技术手段应用到育种、耕作、收割、加工和流转等各个环节,以提高耕地产出的科技贡献率,向现代科技要粮食产量。

筑牢种源技术创新基础。保障粮食安全，种源技术创新十分关键。近年来，我国现代种业“芯片”不断创新突破，主要农作物种源基本实现全覆盖，自主选育品种面积占95%以上，实现“中国粮主要用中国种”，为粮食连年丰收和重要农产品稳产保供提供了有力支撑。但是，我国种业发展基础仍不牢固，加快推进种业技术创新十分紧迫。为此，实现种业科技自立自强、种源自主可控，加快完善种业产业链，必须把种源安全提升到关系国家安全的战略高度。

首先，建构主体有力的种源科技创新体系。科技创新对农业发展的支撑是长期、持续的过程，可以说每个阶段的粮食生产都离不开科技驱动。我们必须看到，在解决种子问题上，我们还存在着弱项和短板，有些种子要依赖进口，存在着受制于人的情况，必须努力解决好。一方面，中国人的饭碗要牢牢端在自己手中，就必须把种子牢牢掌握在自己手里。另一方面，要围绕保障粮食安全和重要农产品供给集中攻关，实现种业

科技自立自强、种源自主可控，用中国种子保障中国粮食安全。

其次,推进产学研深度融合网络为园区提供支撑平台。创新,需要产学研产业集群。一方面,引导、鼓励组建种业集团,同时遴选一批有潜力的种业企业支持发展,增强促推种业创新的战略力量。另一方面,建设以种业企业为主导,科研院所、民间机构等联合参与的产学研深度融合型中介机构科研创新网络,科学调配技术、人才、资金等科研创新优势资源,集中力量开展基础性、前瞻性、突破性种业创新工作。同时,引导、鼓励各省建设特色种业产业园区或者种子基地,构建种子资源库,加强种质资源收集、保护和开发利用,做到“应收尽收,应保尽保”,为加快育种产业化提供载体、平台。

最后，着力建构公平有序的市场支撑体系。市场是种业持续创新的引导和源泉，公平有序的市场环境建构为种业创新提供支撑。一方面，健全种子研发、培育、采摘、种植等在内的种业全产业链市场体系，实现种业产业“无缝衔接”，提质增效。另一方面，健全包括种子品种审定、知识产权保护、种业创新支持、问题查处等制度体系，建设公平有序的市场竞争环境，激发种业企业创新积极性。



社会工作作为社区治理创新的专业力量，不仅是创新社区治理的重要内容，也是提升基层治理水平的重要举措，是现代社会为应对纷繁复杂的社会问题而形成的职业活动，社会工作与社区治理存在高度的关联性，其作用日益凸显。目前，全国各地社工站建设正在加快推进，截至2022年6月30日，我国已经建立2.5万余个基层社工站，7个省份实现了乡镇（街道）社工站全覆盖，全国约有5.3万名社会工作者驻站开展服务。“十四五”时期，还要进一步推进社工站建设，将社会工作专业力量不断融入社区治理实践。

营造社区生活公共空间。社区公共空间是居民在社区内开展公共生活的空间，它不仅是居民人际交往的场所，也是社区居民开展教育、娱乐、议事等活动的精神家园。社区公共空间与居民的日常生活息息相关，包括老人棋盘室、书画展览厅、社区活动室、居民议事厅等都是社区居民在社会工作者引导下组建和创造的公共空间。在这样的空间里，社区居民可以培养发展各种兴趣爱好，可以进行协商议事，可以通过社区长辈讲述社区历史故事，向年轻一代传递社区特色历史文化，有利于传承和发展社区文化，培育居民的社区归属感，提高居民的社会资本，增强社区凝聚力。

一方面，社会工作要以需求为本拓展社区公共空间。为社会工作者立足于社区，围绕社区文化生活、环境保护、垃圾分类、物业维修、社区照护、幼儿托管等服务需求，链接社会公益资源，设计和创建以社区文化传承、自组织培育、居民协商议事等为目的的社区组织，促进社区居民形成自我组织、自我管理、自我服务的意识。另一方面，社会工作具有促进社区邻里互助、提升社区公共空间的功能。社会工作者通过有意识地设计和开展促进居民之间交往互动、互相帮助的项目和活动，推动社区形成人际交往频度高、深度强、广度的社区生活公共空间，倡导社区邻里之间增加互动交流，促进社区邻里之间相互了解和相互帮助，当社区居民在日常生活中遇到困难的时候，身边都会有邻居伸出援手。

激发社区居民志愿服务精神。志愿精神是指在不收取任何物质报酬的情况下,自觉自愿地为他人和社会开展服务的精神,其核心是把公共利益和个人利益视为紧密结合、不可分割的整体,这也是社区公共精神的核心。志愿精神是社区治理的宝贵资源和内在动力。一是招募志愿者骨干。社会工作者长期驻扎在社区,对社区居民比较了解,熟悉每一栋楼、每一个单元的楼长和居民骨干,对于那些有时间有能力有精力参与志愿服务的人,可以通过同理、接纳、鼓励、支持等专业技巧进行沟通和交流。

鼓励社区骨干和关键力量组建社区志愿者服务队,引导他们自主开展志愿服务。二是扩大志愿者队伍。充分挖掘社区的历史文化资源,将历史文化资源转化为推动居民参与志愿服务、奉献社区的動力,激发社区居民的主体意识和参与主动性,吸引更多社区居民参与志愿服务。三是制定志愿者激励制度。通过设计激励性的制度,如志愿服务积分制度,引导和激励更多居民主动参与志愿服务。通过开展各种志愿服务,比如社区电器维修、理发等,使社区居民意识到自身不只是服务对象,还可以成为服务对象,通过服务他人提升自我价值,培育社区公共精神。四是志愿者评估。主要是倾听志愿者的诉求,发现志愿服务活动管理中存在的问题,及时改进工作,避免志愿者流失。

培育社区公益慈善文化。公益慈善文化是以利他主义为价值观核心，以平等互助为原

将社会工作专业力量 融入社区治理

的思想观念和行为规范, 这社区公共精神高度发展的结果。社区举办的义卖、义诊、捐赠等公益活动本身就是对公益慈善文化的宣传。鼓励社区居民参与这些公益慈善活动, 不仅可以发挥闲置物质和资金利用价值, 发掘居民的才艺潜能, 而且可以培育居民乐善好施的慈善观念, 发扬乐于奉献的慈善精神。社会工作者可以发动社区志愿者, 带动热心居民, 发挥社区内部的资源优势, 促进社区居民参与慈善, 提高社区自助能力, 还可以链接社区外部资源, 牵头社会公益慈善组织或企业进驻社区, 从而培育社区公益慈善文化。

一方面,要鼓励和培育社区居民的慈善捐赠意识。通过立法设立社区慈善捐赠市场,鼓励社区居民将家中闲置的物资捐赠给社区慈善捐赠市场,慈善市场通过依法集中售卖居民的捐赠物品得到资金,将资金用于社区公益事业,包括社区公共空间的建立和社区志愿服务活动的开展提供资金支持。除此以外,还可以组织有文艺创作特长的社区居民将自己的作品参加公益慈善市场的售卖,所得资金在尊重居民意愿的基础上捐赠给社区的公益慈善项目,用于社区居民的公共需求和社区慈善事业。社区长期开展慈善捐赠活动或公益市场售卖,社区居民通过耳濡目染,做到身体力行,有利于慈善捐赠意识的形成。

另一方面,要以居民需求为基础链接社会慈善资源。社会工作者在对社区居民进行需求评估的基础上,从物业服、环境卫生、协商议事、扶保护等类别中选择社区居民集中最迫切的需求进行前期调研,项目策划、项目设计,然后通过链接社会资源,项目匹配合适的慈善资源,吸引社会慈善资源进驻社区。如以社区社会组织为平台,通过实施关爱社区独居老人项目,社区志愿者和居民骨干积极主动参与,社会工作者链接社区外的公益慈善资源,协同行动,对社区独居老人开展陪伴服务等。

