

# 区县城该如何连接城市、服务乡村

## 智库论坛

近日,中共重庆市委办公厅、重庆市人民政府办公厅印发的《重庆市推进以区县城为重要载体的城镇化建设实施方案》指出,发挥区县城连接城市、服务乡村作用,推动城乡基础设施一体化、基本公共服务均等化,加快城乡融合发展步伐。区县城是中国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑。重庆该如何立足大城市、大农村、大山区、大库区的基本市情,发挥好区县城连接城市、服务乡村作用?本报约请了三位专家学者谈谈他们的看法。——编者

## 以高质量的产业合作实现区县城协调发展

作为我国区县最多的城市,重庆如何在大城市、大农村、大山区、大库区这一基本市情的基础上,探索出一条能够发挥主城区的辐射带动作用,从而形成城乡高度协调发展新格局的有效路径,是决定重庆未来发展的关键因素。因此,未来区域合作必须以产业体系的培育为根本抓手,发挥主城区的辐射带动作用,强化主城区对区县城引领作用,切实增强山区库区县域的内生发展动力。

要立足比较优势选准产业。一方面,选准产业要求区县城能够清醒认识比较优势和比较劣势。对重庆山区库区区县城而言,要全面梳理已有的发展要素和产业,深入分析产业与地区禀赋和特征的契合度,充分对比与禀赋相似区县城的差异性和竞争性,确保最终选出的产业高度契合自身的比较优势,具备发展壮大的可能,这是破解山区库区区县城发展难题的根本前提。另一方面,选准产业要充分考虑到国家和重庆的发展需要。从国家看,当前我国的产业

体系正处于快速演变时期,不同类型产业的发展前景呈现高度分化特征;从重庆看,重庆目前正处于产业加快转型升级、多项重大战略叠加的发展机遇期。山区库区区县城的产业选择要瞄准国家和重庆发展大局,在符合比较优势的前提下,因地制宜做强1—2个主导产业和1—2个特色产业。

要利用互补优势做大产业。一方面,主城区市区和山区库区区县城的产业合作要强调精准性。在山区库区区县城确定主导产业的发展方向后,应立足其在发展主导产业上面临的技术供给、要素供给、制度供给等难题,系统制定问题和需求清单,由相关部门根据主城区市区的各自优势和长处,加快构建主城区市区和山区库区区县城的结对协同发展机制,推动主城区市优质资源要素赋能山区库区区县城的主导产业发展,针对性地破解主导产业发展难题。另一方面,主城区市区和山区库区区县城的产业合作要强调多样性。《重庆市推进以区县城为重要载体的城镇化建设实施方案》明确将重庆的区县城划分为四种不同类型,即大城市周边区县城、专业功能区区县城、农产品主产区区县城、重点生态功能区区县城。各区县城要坚持优势互补的总体原则,因地制宜探索差异化、创新化、有效化的产业合作模式,最大程度增强各区县城主导产业的发展能力。

要培育竞争优势做强产业。一方面,要树立市场竞争意识。在培育山区库区区县城主导产业的过程中,应对产业发展的投入产出情况进行实时监测和评估,对政策扶持力量与市场竞争能力的关系变化保持清醒认识,始终确保产业体系的市场竞争力处于增强趋势,避免形成对政府政策的路径依赖。另一方面,要树立质量、标准、品牌意识。由于大多数区县城处于农产品主产区和重点生态功能区,其主导产业也多以农业、初级制造业及文旅产业为主,这些产业的发展前景与消费者的直接感受密不可分。培育这些主导产业应尽快树立质量意识,将产品质量放在首位;树立标准意识,为产业生产和服务各个环节

设定清晰科学标准,确保生产效率和产品安全;树立品牌意识,综合运用多种宣传工具,尽可能提高产品的市场知名度和认可度。【作者系中央党校(国家行政学院)经济学教研部副教授、区域与城市经济创新工程首席专家】

## 创新“强镇带村”体制机制 助推城乡要素双向流动

小城镇一头连接城市,一头连接乡村,是联动城乡、促进城乡融合发展的桥梁和纽带,新型工农城乡关系的构建离不开小城镇的良性发展。实施“强镇带村”工程,是从细微处着眼,推动城乡人民共同富裕和实现中国式现代化的重要举措。在新时代新征程新重庆建设中,要按照规模适度、突出特色、强化功能的原则,立足资源禀赋、发展实际和自身特点,宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜游则游,找准做强镇域经济、带动乡村发展的有效路径。

一是做好产业发展这篇文章,增强自我造血能力。对具有区位优势 and 独特资源的小城镇,要因地制宜培育发展以文化旅游、农产品加工、商贸物流等为特色的专业功能镇,建成一批有较强影响力的名镇名品。围绕全市“33618”现代制造业集群体系和“3+6+X”农业产业集群,聚焦提升全市农产品品牌影响力,立足本镇的自然、区位、人文、农业资源优势,有针对性地开展都市农业、种业农业、智慧农业,适度推进农业产业园区、农业科技园区、农业强镇建设,对接引育适合本镇的产业链条和环节,支持“一镇一业”“一村一品”,培育打造自己的特色农产品或乡村旅游金牌。

二是美化靓化城镇人居环境,打造功能完善的“小而美”精致城镇。通过实施“强镇带村”工程,聚焦经济实力较强、人口集聚态势显著、基础好潜力足的大镇强镇,将其作为新城区、新组团进行培育,支持纳入区县城规划建设范围,

打造人口和产业集聚的区县城副中心。学习借鉴浙江等先进地区基层农村实践经验,打造一批率先振兴的“全面小康建设示范村”。同时,撤并“空心村”“空壳村”,提高资源利用效率。筹措资金重点完善区县城土地镇到乡村的交通、能源、水利、通讯、排污等基础设施建设,补齐公共服务设施短板,加强生态建设与环境保护,不断完善镇域功能,增强小城镇吸引力。

三是用好“三资”平台,深化体制机制改革。首先要创新思维,多给乡镇干部、村干部提供外出培训学习的机会,帮助他们开阔眼界提升素质,提振他们干事创业的精气神。其次要创新机制,落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”制度,激活资产资源,发挥权属效能,增加农民财产性收益。鼓励向新型农业经营主体流转土地,引导进城落户农民依法自愿有偿退出土地承包权。更好发挥小城镇桥梁纽带作用,统筹整合、推动城乡要素、资源双向流动,通过股份制改革盘活农村自然资源、存量资产和人力资源,发挥政府主导作用和龙头企业、农民合作社带动作用,构建以农民为主体、股权为纽带,整合农村、政府和社会各种资源要素的产业发展平台。

四是加强农村基层社会治理,提升镇域乡村善治水平。继续强化基层党建,发挥好农村基层党组织的战斗堡垒作用,以及城镇对乡村的统领带动作用,推动乡风文明建设。创新推进政治、自治、法治、德治、智治“五治融合”建设,构建基层社会治理体系和基层管理服务管理平台,推动网格化管理和数字化支撑,提升管理服务精细化水平,发挥群团组织和社会组织在镇域乡村治理中的作用,形成治理合力。【作者系重庆市综合经济研究院院长】

## 加快推进区县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖步伐

区县城是县域经济发展的核心枢纽,承载着县域实现中国式现代化的主体任务,是引入外部发展资源主要入口和县域发展形象的重要标志,也是一头连接城市一头连接乡村,促进城乡融合发展的“牛鼻子”。迈向新征程,推进现代化新重庆建设,必须把加快推进区县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖放在十分重要的位置,着力抓好以下几方面的工作。

精准定位区县城功能,补齐基础设施建设“短板”。一是结合新重庆建设的现实要求精准功能定位,守住区县城边界,提质老城区,加快



# 释放重庆青年发展型城市建设的“五大效应”

## 决策建议

青年发展一直以来的党和国家事业的关键所在。青年发展型城市又称青年友好型城市,是指在城市发展过程中积极践行青年优先发展理念,全方位营造满足青年多样化、多层次发展需求的政策环境和社会环境,推动青年发展和城市发展相互促进、良性互动的一种城市发展模式。自《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》下发以来,重庆市试点区县围绕“城市对青年更友好,青年在城市更有为”,探索出了青年高质量发展与城市高质量发展相增益的模式,为全域推进青年发展型城市建设提供了有益经验。未来,还将继续以城市高质量发展为着力点,释放青年创新发展活力与城市创新发展活力相互激荡、青年高质量发展和城市高质量发展相互促进。

开发城市红色资源,释放“政治效应”。红色文化资源是培根铸魂、凝心聚力的重要载体,为地方经济社会发展提供重要物质财富支持和强大精神动力支撑。重庆有着光荣的革命传统,丰富的红色资源,形成了抗日战争和解放战争时期的红岩精神作为中国共产党人精神谱系的重要组成部分,具有独特的地域性特征。重庆要充分开发城市红色资源,创新性打造“红岩”城市品牌,释放重庆青年发展型城市的“政治效应”,强化青年政治凝聚力。要明确政府主导定位,推进基础设施配套建设。形成党政统筹、部门参与的综合协调机制,加大对红色资源的保护与开发、红色景区基础设施的建设与维护以及红色旅游市场的监督与管理。要构建区域合作新模式,推动区域协同共进。以成渝地区双城经济圈建设、西部陆海新通道建设等国家战略为契机,加快推动周边城市红色资源共同开发、建设、保护和运营。要坚持以文塑旅、以旅彰文,增强红色文化辐射力。鼓励发展红色旅游产业,拓展年轻化、多元化体验场景,依托虚拟现实技术,激发青年群体赓续弘扬革命精神的动力,强化青年思想政治教育

的效能。

丰富城市夜间经济,释放“经济效应”。夜间经济是激发城市商业潜力、满足青年群体消费需求的重要途径,也是城市经济发展新的增长点。近年来,重庆统筹推进夜间经济集聚区建设,形成全市夜间经济“各美其美、美美与共”竞相发展的格局,描绘出了夜味、夜养、夜赏、夜玩、夜购的“五夜”业态不断完善的新图景。目前,重庆夜间经济的参与主体多为年轻人。但文化内涵挖掘不足、场景构建缺乏创新、配套服务设施有待加强等问题,制约着夜间经济的持续性和良性循环。重庆要进一步丰富城市夜间经济,以“地域特色+文化元素”为方向,以“场景设计+主题营造”为抓手,同时抓住消费主体已延伸至“90后”和“00后”的特点,精准对接消费需求,释放重庆青年发展型城市的“经济效应”,激发青年经济创造力。要推动夜间文旅消费集聚区建设,丰富传统夜市、步行街、商圈等文旅供给,提升文化品质。要打造重庆夜间文化品牌,依托重庆独特的自然人文风情,开发具有文化体验性的文旅项目和地方文化特色的文创产品,打造夜间经济文化IP。要丰富夜间文旅供给,紧跟时代发展和青年喜好,开发和引进体验类项目,如潮流夜市、文创集市、微演艺、沉浸式夜游等。

发展数字文旅产业,释放“文化效应”。数字经济与文化产业的深度融合,催生了大批数字文化产业新业态,数字文旅作为其中之一,成为公众关注的热门话题。5G、人工智能、区块链、物联网等技术变革,已成为数字文旅产业转型升级的最佳选择。当前,重庆正深入推进以数字化变革为引领的全面深化改革,释放重庆青年发展型城市的“文化效应”,提升青年文化活跃度。要推动全市优质文旅资源进行在线转化,支持文博场馆、景区景点、街区园区、文艺院团、非遗场所开发数字化产品和服务等线上拓展。要打造一批虚拟文旅产业园区,如数字文旅体验馆(馆、园)等,拓展数字文旅供给方式与供给空间。要加快推动景区数字化基础设施建设,建立文旅大数据中心、智慧文创产业园,通过大数据、人工智能等技术实现限量售票、分时参

观、优化路线。

打造城市主题街区,释放“社会效应”。近年来,沉浸式主题街区已经成为城市发展的新亮点,越来越多的城市期望通过打造成功出圈的街区项目,建立起具有城市吸引力的新地标、新名片,实现“一街兴一城”的目标。重庆要继续推广鹅岭贰厂文创公园、磁器口古镇等特色文创街区的成功经验,注重城市文化的差异性,着力打造城市特色主题街区,丰富多元业态,创新经营方式,释放重庆青年发展型城市的“社会效应”,不断增强青年城市治理的参与度与体验感。要保持敏锐的市场嗅觉与洞察力。在搭建好线上平台反哺线下街区发展的同时,建立起行之有效的消费者意见收集、管理平台机制,从用户的角度出发,在人性化设计的基础上进行街区整体面貌的转型升级。要坚持个性化街区主题定位。以多角度、全维度诠释、解读、重构街区主题IP,让街区主题有值得青年玩味、品读、遐想的空间,真正实现街区主题深入人心。要在街区选址上充分考虑交通便利程度与周边文旅发展业态的商业属性,选定“黄金地段”,让街区成长事半功倍。

营造公园城市环境,释放“生态效应”。一个城市的预期就是整个城市是一个大公园,老百姓走出来就像在自己家里的花园一样。市委提出要打造宜居之城,就是要让重庆成为人们工作、生活、终老的理想之城。重庆要紧扣“公园城市”理念,探索构建“公园城市”体系,以场景营造为手段,打造宜居宜人、亲近自然、全龄友好的生活环境,释放重庆青年发展型城市的“生态效应”,满足青年生态需求。通过线性廊道将城市商业区、文体休闲场所、历史文化遗址等与公园绿地有机连接起来,促进公园绿地与生活空间的融合。强化开放、共享理念,增加建设开放式公园,推动公园与周边街区融合共享,为居民提供全天候的健身和休闲空间。按照“可进入、可参与”的原则,结合特色小镇、林盘院落、亭台楼阁等打造多级驿站体系,共同形成500米半径的驿站服务圈,提供配套服务设施,提高公园的可达性和使用的便利性。

【作者单位:共青团中央中国特色的社会主义理论体系研究中心重庆市委党校,本文为重庆市社科规划项目:2022QM06成果】

## 资政参考

党的二十大报告指出,巩固和完善农村基本经营制度,发展新型农村集体经济,发展新型农业经营主体和社会化服务,发展农业适度规模经营。新型农村集体经济具有财产基础公有性、组织载体多元性、产权和成员清晰性、治理机制科学性、利益分配多元性等法律特征。在全面推进依法治国的背景下,发展新型农村集体经济,应当秉持法治理念和法治思维,坚持农村集体所有制的法治底线、坚持维护农民根本利益的法治目标、完善各项法律制度 and 实施机制,使新型农村集体经济在良好法治环境下实现高效、有序、健康发展。

坚持农村集体所有制的法治底线。发展新型农村集体经济,既要遵循市场经济的规律,又要体现公有制的要求;既要发挥市场经济的长处,又要彰显社会主义制度的优越性,这就是公有制与市场机制有机结合的实质,也是社会主义市场经济的精髓。但是,无论新型农村集体经济的实现形式如何创新,都要始终坚持农村集体所有制的公有制属性。这是社会主义公有制的基本要求,也是发展新型农村集体经济的法治底线。一要强化法治意识,全面贯彻落实习近平法治思想,把农村集体经济组织发展全面纳入法治化建设轨道,落实有关扶持措施,规范农村集体经济组织及其行为,维护农村集体经济组织及其成员合法权益,加快农业农村现代化,促进实现城乡共同富裕。二要在农村集体产权制度改革中成立新型农村集体经济组织,通过联合经营、委托代理经营、入股合作经营等多种方式参与市场经济活动,实现公有制与社会主义市场经济的有机融合。三要建立健全监督机制,包括内部监督管理和外部监督,确保农村集体经济组织按照法律法规进行管理和运作,防止滥用职权、挪用集体资产等违法行为的发生,维护农民的合法权益。

坚持维护农民根本利益的法治目标。就新型农村集体经济而言,其经营形式更加多样、产权组合更加复杂、资源要素更加丰富、利益主体更加多元,因而更需要在利益分配中兼顾各方主体利益,将实现好、维护好、发展好农民的根本利益作为新型农村集体经济

# 优化新型农村集体经济发展法治环境

制度安排的出发点和落脚点。首先,要提升新型农村集体组织的法律意识和管理能力,推动其依法履行职责,促进农民参与农村集体资产经营管理和决策,保障农民的知情权、参与权和监督权。其次,要建立快速、有效的纠纷解决机制,加强农民权益纠纷的调解和诉讼服务,保障农民的基本权益得到及时有效的维护。最后,要深化乡村法律援助服务,认真落实法律援助法,把涉及农资产品质量、土地流转、宅基地、相邻权、征地拆迁等事项纳入法律援助范围;对脱贫不稳定户、因病因灾致贫困难户,给予法律援助,免于核查经济状况,加强农村“三留守”人员权益保护;关注农村高频法律纠纷,对家庭暴力受害人申请法律援助的,不受经济困难条件限制,对人民法院通知人身保护令案件,一律提供法律援助。

制定和完善各项法律制度和实施机制。促进新型农村集体经济发展,需要在法治轨道上有序推进。一是研究制定《新型农村集体经济发展促进法》,在法律制度层面促进新型农村集体经济发展,加快构建适应新型农村集体经济发展的主体模式、产权结构和治理体系。二是加快出台完善新型农村集体经济组织相关配套法律法规和地方性法规条例,形成与《宪法》《民法典》等相互协调、有机衔接的法律体系,赋予新型农村集体经济组织完全的法人地位,保障新型农村集体经济组织平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。三是健全城乡融合发展体制机制,推动建立农村集体经营性建设用地入市制度、完善农村资产抵押担保权能、建立科技成果转化机制、搭建城乡产业协同发展平台,建立城乡基本公共服务均等化和城乡基础设施一体化发展体制机制。四是建立共“富”机制,通过建立健全集体收益分配制度,将集体收益持有者的集体资产股份作为参与集体收益分配的依据,形成集体与农民之间稳定的收益分配关系,实现“大河水满小河涨”,带动农民共同富裕。

【作者单位:西南政法大学经济法学院,本文为重庆市研究生科研创新项目:CYB22171成果】