

# 完善高原城乡融合发展的体制机制

西藏自治区中国特色社会主义理论体系研究中心

党的创新理论大众化

中国共产党是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的党，也是为人类谋进步、为世界谋大同的党。新时代以来，习近平总书记深刻把握人类社会历史经验和规律，汲取中华优秀传统文化的思想智慧，统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，把中华民族的前途命运与人类社会的未来发展统一起来，创造性地提出构建人类命运共同体的重大理念。

习近平总书记强调：“推动构建人类命运共同体，不是以一种制度代替另一种制度，不是以一种文明代替另一种文明，而是不同社会制度、不同意识形态、不同历史文化、不同发展水平的国家在国际事务中利益共生、权利共享、责任共担，形成共建美好世界的最大公约数。”构建人类命运共同体，以建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界为努力目标，以推动共商共建共享的全球治理为实现路径，以践行和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值为普遍遵循，以推动构建新型国际关系为基本支撑，以落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议为战略引领，以高质量共建“一带一路”为实践平台。作为科学完整、内涵丰富的思想体系，构建人类命运共同体丰富和发展了马克思主义世界历史理论、共同体思想，展现出对历史发展大势的深刻洞察、对人类社会规律规律的深刻认识，其承载的要和平不要战争、要发展不要贫穷、要开放不要封闭、要合作不要对抗、要团结不要分裂、要公平不要霸凌的价值选择越发深入人心，为探索对话合作新模式、共谋和平发展未来描绘了美好蓝图，对建设一个什么样的世界、怎样建设这个世界给出了中国方案。

在构建人类命运共同体理念引领下，西藏积极对接国家开放总体战略，以高质量共建“一带一路”为主线，充分发挥中尼边境贸易与合作事务等协调机制作用，着力建设面向南亚开放的重要通道，构建跨喜马拉雅立体互联互通网络，不断拓宽合作领域，大力促进民心相通，推动“一带一路”合作不断取得积极成果。新时代的西藏，已经敞开了走向世界的大门，架起了联通世界的桥梁，今后仍将坚定不移扩大开放，积极拓展国际合作空间，与周边国家和地区以诚相待、以心相交，共享发展机遇、共创美好未来，不断紧密互利合作伙伴们，为构建人类命运共同体作出积极贡献。

坚持胸怀天下 推动构建人类命运共同体

(易伟兰)

共同富裕：

## 中国方案对世界的重大贡献

楚武干

党的二十大报告强调：“我们要拓展世界眼光，深刻洞察人类发展进步潮流，积极回应各国人民的普遍关切，为解决人类面临的共同问题作出贡献。”共同富裕是人类社会发展的价值理想、美好愿景。如何实现共同富裕？这是各国人民普遍关切、人类面临的共同问题。全面建成小康社会后，我国进入新发展阶段，以习近平同志为核心的党中央在新的历史条件下作出“现在，已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段”的战略判断，明确把共同富裕提上议事日程，深刻阐述了促进共同富裕的一系列重大理论和实践问题。

贫困和不平等问题是人类面临的世界性难题。人类自诞生以来，就面临着两个普遍性问题，一是贫困问题，二是不平等问题。贫困问题由来已久，在漫长的农业文明时期，普遍贫困是主要状态，工业文明以来，普遍贫困状态得到很大改善，但贫困问题并没有完全解决，至今不少国家还在贫困线上挣扎。不平等问题直到近代，人们才开始予以重点关注和研究，比如卢梭的《论人类不平等的起源和基础》，探讨了不平等的原因和克服的办法；马克思的《资本论》是迄今为止研究解决人类不平等问题最有深刻性、最有穿透力的巨著。马克思终其一生的理想就是建立一个没有剥削压迫、人人平等自由的理想社会。从农业文明到工业文明再到后工业文明，随着生产力发展和社会文明进步，人类在解决贫困和不平等问题上迈出重大步伐，但遗憾的是迄今没有任何一个国家或民族既解决了贫困问题，又解决了不平等问题。有的国家是贫困国家，比如非洲、拉丁美洲国家，贫困国家往往也是不平等国家；有的国家是不平等型国家，比如欧美等典型的资本主义国家，虽是富裕国家，但不平等问题难以根治，且社会愈发不平等。

共同富裕是解决世界性难题的新模式。共同富裕说到底，其内涵有二，一是富裕，即生产力问题，发展生产力就是推动发展、创造物质财富；二是共同，即生产关系问题，健全生产关系就是改革完善上层建筑，建立完善政治、经济、文化等各领域制度机制，推进社会治理科学合理，实现社会平等和公平，确保社会长治久安。在内涵上，共同富裕的重大创举在于，既要实现发展，解决贫困问题，又要实现社会公平，解决不平等等问题，一体统筹推进解决。党的十八大以来，党中央强调实现共同富裕不仅是经济问题，而且是关系党的执政基础的重大政治问题，并采取有力措施全面建成小康社会，历史性解决了困扰中华民族几千年的绝对贫困问题，为扎实推动共同富裕创造了良好条件。我们提出共同富裕，把共同富裕视为重要的政策议程，就是因为有了全面小康社会的基础。

习近平总书记指出：“中国要实现共同富裕，但不是搞平均主义，而是要先把‘蛋糕’做大，然后通过合理的制度安排把‘蛋糕’分好，水涨船高、各得其所，让发展成果更多更公平惠及全体人民。”做大“蛋糕”意在解决发展问题，分好“蛋糕”意在解决公平问题，是解决贫困与不平等问题的统一。今天，一些西方学者把我们党的共同富裕主张视为能够对从中国乃至世界产生重大影响的政策新变化，深刻原因在于中国要实现共同富裕代表了一种新的发展模式，这种模式不仅要摆脱贫困，成为发达经济体，而且要摆脱不平等、消灭贫富差距，实现社会公平，全社会进入共同富裕状态。共同富裕是不可持续发展的，富而不平等的社会也是不可持续的，只有共同富裕的社会才是可持续发展的。因此，中国实现共同富裕意味着在贫困型国家、不平等型国家之外，创设第三种类型国家，即共同富裕型国家。

随着共同富裕的扎实推进和逐步实现，我们党将领导人民在人类如何实现共同富裕这一世界性考卷上写下中国式答案，人类也将首次在一个人口大国实现共同富裕，这无疑具有深远的世界意义，这意味着将为人类开创一条新的发展模式提供中国方案。这是中国共产党在实现第二个百年奋斗目标新征程上对世界作出的重大贡献。

(作者单位：重庆邮电大学马克思主义学院)

关系全局、关乎长远的重大任务，将贯穿推进中国式现代化全过程。统筹新型城镇化和乡村全面振兴，需要聚焦重点、聚合力量，采取务实的措施办法，确保改革有力有序有效推进。

健全推进新型城镇化体制机制。城镇化是现代发展的必由之路。围绕“一核一圈两带三区”区域发展新格局，构建以“五城三小时”城镇圈为主体、中小城市和小城镇协调发展的城镇化布局，拓展优化县城发展空间。深化扩权强县改革，赋予县级更多资源整合使用的自主权。加大财政、投资、土地、产业等方面政策支持力度，促进不同类型县城特色化、差异化发展，鼓励县城吸纳农牧区人口就近城镇化。深化户籍制度改革，加快户籍制度与居住证制度并轨进程，因地制宜促进农牧业转移人口进城落户。依法维护进城落户农牧民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法，消除进城落户农牧民后顾之忧。建立以居住证为载体的基本公共服务供给机制，按照常住人口规模和服务半径统筹优化基本公共服务设施布局，稳步提高基本公共服务保障能力和水平，推动符合条件的农牧业转移人口社会保险、住房保障、医疗卫生、子女教育等享有同迁入地户籍人口同等权利，加快农牧业转移人口市民化。推进县城城乡公共服务一体配置，提升县城市政公用设施建设水平和基本公共服务功能，提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度。深入推进固边兴边富民行动，加快边境地区综合交通网络化布局，加大边境小康村后续帮扶力度，提高各项综合配套设施保障能力，缩小边境地区与腹地地区的发展差距。

巩固和完善农村基本经营制度。农村基本经营制度是党的农村政策的基石。实践证明，以“土地归户使用、草场承包到户，自主经营、长期不变”为内容的农村基本经营制度，符合生产发展规律，顺应广大农牧民需求，是一项符合西藏区情的制度安排，必须始终坚持、毫不动摇。保持农村土地承包关系稳定并长久不变，落实第二轮土地承包到期后再延长30年政策。用好农村承包地确权登记颁证成果，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，允许土地、草场经营权入股从事农牧业产业化经营。完善承包地经营权流转价格形成机制，健全土地(草场)流转服务体系，大力发展多种形式适度规模经营，促进农牧民合作经营。推进新型农牧业经营主体提质增效，推动新型农牧业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩，实现小农户和现代农业有机衔接。健全便捷高效的农业社会化服务体系，创新组织形式和服务模式，扩展服务领域和辐射范围。强化农村集体经济组织管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等功能作用，构建产权明晰、分配合理的运行机制，盘活用好农村集体资源资产，加强扶贫项目资金资产管理，提高集体经济收入，带动农牧民增收。

完善强农惠农富农支持制度。当前，农牧业基础还比较薄弱，农牧区发展仍然滞后，必须不断加大强农惠农富农政策力度，确保人力投入、物力配置、财力保障等方面强化农牧业支持保护政策，提高政策精准性和有效性。坚持将农业农村作为一般公共预算优先保障领域，创新乡村振兴投融资机制，形成财政优先保障、金融协同联动、社会积极参与的多元投入格局，加强涉农资金项目监管。完善覆盖农牧人口的常态化防止返贫致贫机制，推动防止返贫帮扶政策与农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨，分类农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度，坚守不发生规模性返贫的底线。建立以提升发展能力为导向的帮扶机制，促进跨区域经济合作和融合发展，确保援藏资金项目80%以上用于保障和改善民生、用于县及县以下基层。立足资源禀赋和产业基础，壮大县域富民产业，构建多元化食物供给体系，培育乡村新兴产业新业态，促进县城经济深度融入区域经济带。引导金融机构把金融资源配置到农牧区经济社会发展的重点领域和薄弱环节，强化对信贷业务以县域为主的金融机构货币政策精准支持。实施乡村振兴人才支持计划，健全常态化驻村工作机制，有序引导城镇各类专业技术人才下乡服务，制定优惠政策吸引高校毕业生、退役军人、返乡农牧民流向农牧区。运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴长效机制。

深化土地制度改革。土地是经济社会发展高质量发展的重要资源。完善城乡融合发展体制机制，必须毫不动摇坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，优化土地利用结构，提高土地利用效率。按照新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护目标，对耕地“非农化”“非农化”问题进行全面整改。健全耕地数量、质量、生态三位一体保护制度体系，加大高标准农田投入和管护力度，加强农耕地道路和水利设施建设，探索开展农田集中连片整理，将永久基本农田全部建成高标准农田，优先保障粮食等重要农产品生产。健全宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度，提高土地要素配置精准性和利用效率，优先保障主导产业、重大项目合理用地。优化城市工商业土地利用，加快发展建设用地二级市场，推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地；完善农牧区土地征收制度和集体经营性建设用地入市政策，探索农牧区存量建设用地通过增减挂钩实现县域内跨村组区调整，提升农牧区土地利用质效。

(执笔：徐伍达，系云南大学西南边疆少数民族研究中心博士研究生、自治区社会科学院农村经济研究所研究员)

着正规化、革命化、专业化、职业化方向发展；强化基层实践，从业务技能方面提升执法人员的综合素质，严格执法人员资格管理，坚持持证上岗，健全考核评估机制，确保行政执法质量和效能显著提高；强化法律服务保障。积极探索建立法律综合服务窗口，优化法律咨询、法律援助、行政复议接待、律师服务、公证服务、人民调解、企业服务等一站式服务。充分利用信息化平台，完善“互联网+公共法律服务”模式，推动传统公共法律服务朝着移动服务、随身服务、个性服务、智慧服务方向转变。经常性开展公共法律服务惠民活动，将惠民法律服务向基层一线延伸。

完善依法行政和监督体系。完善行政执法体系。加快法治政府建设，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，为经营主体提供智能便捷的政务服务。严格规范公正文明执法，对新业态新业态实施包容审慎的监管政策，积极营造交易成本低、竞争秩序好、政商关系清的法治化营商环境；健全市场监管体系。完善行政权责清单内部监督机制，落实好清单规范化、精准化建设工作。严格要求行政执法部门在市场监管领域推进“双随机、一公开”，实现监管全覆盖。充分利用网络信息和云数据资源，积极探索市场监管新模式；加强监督检查力度。优化执法检查总体规划，聚焦群众关注的问题，构建法治建设“大监督”工作格局，深化落实“府院联动”“府检联动”机制，推进政府监督、纪检监察、审计监督多位一体协作。切实以良好法治服务护航进一步全面深化改革，为助推西藏高原经济高质量发展行稳致远提供坚实法治保障。

(作者单位：自治区司法厅)

## 二、科学把握完善城乡融合发展体制机制的基本遵循

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，目标是促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。完善城乡融合发展体制机制，遵循客观规律，把握重大原则，确保城乡融合发展沿着正确方向推进。

必须牢牢把握正确方向。完善城乡融合发展体制机制，要坚持以人民为中心的发展思想，践行“三个赋予一个有利于”总要求，以增进人民福祉为出发点和落脚点。树立城乡一盘棋理念，加强统筹协调和总体设计，增强系统性、整体性、协同性，推动加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系，全心全意补齐民生短板、办好民生实事。要充分发挥农牧民主体作用和首创精神，调动农牧民积极性、主动性、创造性，让广大农牧民共建共享城乡融合发展成果。

必须牢牢把握底线要求。农牧业占地区生产总值的比重、乡村人口占总人口比重不断下降，是现代化进程中经济发展的必然趋势，但这并不能改变农牧业是国民经济基础产业和战略产业的重要地位。在推进中国式现代化进程中，坚持农业农村优先发展，严格“三区三线”管控，守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农牧民利益不受损底线，守住生态保护红线，守住乡村文化根脉，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，开启城乡融合发展和现代化建设新局面。

必须牢牢把握着力重点。县域具有城乡联系紧密、地域范围适中、文化同质性强等特点，有条件率先实现城乡融合发展。完善城乡融合发展体制机制，坚持以县域为基本单元，发挥县城连接城市、服务乡村作用，提升县城综合承载能力。围绕“兴产业、活要素、优服务、强治理”，统筹推进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等相互融合和共同发展，加快构建县乡村功能衔接互补格局，率先在县域内破除城乡二元结构。

必须牢牢把握科学方法。完善城乡融合发展体制机制，坚持有为政府和有效市场相结合，强化改革的突破和先导作用，着力破除体制机制障碍。要从西藏实际出发，科学把握发展阶段特征和区域特色，充分考虑不同乡村自然条件、区位特征、资源优势、文化传统等因素差异，因地制宜、分类指导、精准施策，探索符合高原特色的城乡融合发展模式。要保持历史耐心，顺应自然规律、经济规律、社会发展规律，持续用力、久久为功。

## 三、贯彻落实完善城乡融合发展体制机制的各项任务

完善城乡融合发展体制机制，是一项

## 学习贯彻党的二十届三中全会精神

党的二十届三中全会指出，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。自治区党委十届六次全会审议通过了《中共西藏自治区委员会关于贯彻落实〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉的实施意见》，对健全推进新型城镇化体制机制和深化农村改革进行安排部署，必将对加快高原城乡融合发展起到推动作用。

## 一、深刻认识完善城乡融合发展体制机制的重大意义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，全面打赢脱贫攻坚战，启动实施乡村振兴战略，城乡融合发展取得历史性成就。新时代新征程，完善城乡融合发展体制机制，推进乡村全面振兴，加快农业农村现代化，意义十分重大。

完善城乡融合发展体制机制是建设农业强区的现实选择。长期以来，与快速推进的新型城镇化相比，我区农业农村发展步伐有差距，“一条腿长、一条腿短”问题比较突出，农牧业基础还不稳固，乡村人才、土地、资金等要素反向回流城镇的格局尚未根本改变，发展最大的不平衡是城乡发展不平衡。现代化建设不能一边是繁荣的城市，一边是凋敝的农村。必须完善城乡融合发展体制机制，着力破除城乡二元结构，促进各类要素更多向乡村流动，让农业农村在现代化进程中逐步赶上来。

完善城乡融合发展体制机制是推动高质量发展的迫切需要。当前，西藏经济总体呈现增长较快、结构优化、质效向好的特征，但也面临有效需求不足、区内大循环不够顺畅等问题。乡村既是巨大的消费市场，又是巨大的要素市场，扩大区内需求，乡村有巨大空间，可以大有作为。畅通城乡循环，是畅通区内经济大循环、增强区域经济韧性的重要方面，广大农牧民同步迈向全面现代化，会释放巨大的创造动能和消费潜能，为经济社会发展注入强大动力。必须完善城乡融合发展体制机制，释放城乡市场需求，形成需求牵引供给、供给创造需求的良性发展格局，为高原经济高质量发展拓展空间和提供动力。

完善城乡融合发展体制机制是促进共同富裕的内在要求。促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农牧区，关键是缩小城乡居民收入和生活水平差距。近年来，西藏农村居民人均可支配收入保持稳步增长，城乡居民收入比逐步缩小，但城乡居民收入的绝对差距仍然不小，农牧民持续稳定增收难度较大。必须完善城乡融合发展体制机制，解放和发展农牧区社会生产力，拓展农牧民增收致富渠道，推动城乡基本公共服务均等化，让农牧区逐步具备现代化生活条件，让农牧民过上富裕美好的生活。

## 强化法治服务保障 护航西藏高原经济高质量发展

丁海梁

在全面推进依法治国背景下，强化法治建设、推动高质量发展成为新时代社会经济高质量发展的重要特征。因此，促进西藏高原经济高质量发展，必须重视法治、布局法治、厉行法治。

### 一、法治助力西藏高原经济高质量发展的历史成就

经济工作是党治国理政的中心工作，法治是党治国理政的基本方式。坚持以法治引领，护航高质量发展是广大群众和经营主体的共同期待，也是实现西藏高原经济高质量发展和增进各族群众民生福祉的共同需求。

西藏和平解放后，党和国家对西藏发展给予了资金补贴、专项补助、重点项目建设以及特殊政策支持等，建立起以公有制为主体的经济体系，切实为西藏经济社会发展奠定了良好基础，其间有良好的国家法治保障。

改革开放后，特别是党的十八大以来，习近平总书记高度重视西藏工作，亲自把舵定向、谋篇布局，把西藏工作在党和国家工作全局中的重要战略地位提升到前所未有的高度，明确提出走一条符合西藏实际的高质量发展之路，开启了西藏长治久安和高质量发展的新局面。2021年，习近平总书记在视察西藏时强调，要走出一条符合西藏实际的高质量发展之路。西藏自治区认真贯彻落实习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略，聚焦“四件大事”聚力“四个创建”，明确提出“创建高原经济高质量发展先行区”奋斗目标，正确处理市场经济与法治的关系，优化

法治化营商环境，依法保护民营企业产权和企业权益，依法引导资本健康发展，提高金融监管法治化水平，生产总值呈持续增长态势。

### 二、法治保障西藏高原经济高质量发展的现实需求

党的二十大以来，为打造法治化营商环境，西藏推出《西藏自治区优化法治化营商环境50条》，对优化营商环境具有重要意义，对促进高原经济高质量发展具有重要价值。此外，自治区层面出台涉及国家安全、安保维稳、民族宗教、边境管理、生态环保等方面的地方性法规、政府规章和管理办法。各地(市)、县(区、市)根据实际，出台助力地方经济社会发展的实施意见、措施办法等，为推进西藏高原经济高质量发展提供了坚实法治保障。

目前，现代产业与传统产业之间的联系不密切、“非典型二元经济”结构特征明显、传统农牧业发展缓慢等因素制约着西藏经济高质量发展。学法懂法用法观念还需进一步强化，执法“中梗阻”问题还不同程度存在。要严格落实进一步全面深化改革和全面依法治国的实践要求，弘扬法治精神、夯实法治根基，才能在依法治国的法治沃土中促进西藏高原经济高质量发展。

### 三、夯实法治服务西藏高原经济高质量发展的实践路径

从党的二十大报告首次提出“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”，到党的二十届三中全会提出“法治是中国式现代化的重要保障”“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”，不仅进一步阐明

了深入推进全面依法治国的时代使命和中心任务，而且明确了全面建设社会主义现代化国家的重要遵循和法治保障。

健全完善经济法律制度体系。健全完善企业运营方面的经济法律体系。建立防范市场风险“防火墙”，为企业运营提供法律依据，对破坏市场的行为及时止损更正。完善宏观调控手段，进一步健全企业发展的信用和投融资体系，实现经济发展与社会进步良性共振；健全完善市场秩序方面的经济法律体系。积极探索“人大主导、多方参与”的新型立法机制，鼓励更多社会主体和经营主体参与立法。完善政府“权责清单制度”和市场“负面清单制度”，进一步规范政府权力边界和权力运行，实现“有为政府”和“有效市场”的有机结合；健全完善银行金融方面的法律体系。提高准入门槛，加强监督检查，实现金融、信用、风险的良性循环。完善和健全政府调节机制，发挥银行和金融体系的作用，把计划和市场、微观搞活和宏观控制有机结合起来。完善以银行业为核心的金融机构体系建设，形成统一诚信检测渠道，打造多层次融资体系。

营造良好营商环境。强化普法宣传力度。编制考核评价实施细则和反馈机制，拓宽以广大群众为对象的普法渠道，提升全民法治意识。鼓励学校将法治宣传纳入日常课程，针对学生开展常态化普法；强化法治队伍建设。提升政治能力、业务素养和全方位管理水平，促进法治队伍朝

着力推进“四个创建”

努力做到“四个走在前列”