

Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.01.001

欢迎按以下格式引用:张学良,潘婷.中国式现代化背景下的中国乡镇实践与发展路径探析[J].重庆大学学报(社会科学版),
2024(1):1-17. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.01.001.



Citation Format: ZHANG Xueliang, PAN Ting. The practice and development path of Chinese townships in the context of Chinese path to modernization[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(1):1-17. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.01.001.

中国式现代化背景下的 中国乡镇实践与发展路径探析

张学良,潘婷

(上海财经大学 城市与区域科学学院,上海 200433)

摘要:党的二十大报告指出,我国已经成功推进和拓展了中国式现代化。乡镇作为中国城镇体系中最基本的地域综合体,其发展逐渐以满足人民生活为立足点,在中国现代化进程中展开了深刻的实践。中国式现代化的发展目标给全面推进中国乡镇发展提出了新要求和新挑战,全力推进乡镇的中国式现代化发展,必须认清中国乡镇在新时代发展中的地位,深入分析中国乡镇在整个现代化进程中的发展特征和现实基础,以探寻乡镇实现现代化发展的新路径。基于此,文章提出乡镇现代化是推进中国式现代化的基础组成,乡镇是建设新型城镇化的重要载体,是促进城乡融合的重要支撑,是实现乡村振兴的战略引擎。进一步,文章从乡镇的历史发展和现实条件出发,论述了乡镇在经济活动发展区、人口流动集聚区、历史文化传承区和宜居生活典范区建设上具有坚实的基础。在经济发展上,近代以来乡镇经济活动功能已初具雏形,乡镇企业的兴起促进了乡镇工业的发展,继而推动乡镇承担更多的经济活动;在人口流动上,城—镇—乡之间的人口流动更加频繁,随着乡村振兴和镇的发展,乡镇对流动人口的吸引力不断增强,乡镇的人口集聚作用更加突出;在历史文化上,名镇、名村承载着不同历史时期的文化价值,从中国历史文化名镇到中国特色景观旅游名镇,体现出乡镇对历史文化的传承和特色景观的营造;在宜居生活上,建设美丽宜居乡镇是建设美丽中国的重要组成部分,乡镇在产业体系培育、基础设施建设、公共服务配套、生态环境治理上都取得了一定的成效。针对中国乡镇发展的现实基础,文章提出推动中国乡镇现代化发展的路径和举措。在坚持城镇化和农业农村现代化的基础上,要从“四高理念”出发做实中国乡镇现代化发展的基础,以扩大对外开放,实现高水平开放;以促进经济要素活力,助力高质量发展;以提升公共服务质量,打造高品质生活;以创新社会治理模式,探索高效能治理,以期全面提升中国乡镇现代化发展质量、制定精准的乡镇发展政策提供决策参考。

关键词:乡镇;中国式现代化;发展路径;城镇化;乡村振兴

中图分类号:F124 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)01-0001-17

基金项目:上海市教育委员会2023年度科研创新计划重大项目(2023SKZD14);上海财经大学研究生创新基金项目(CXJJ-2022-428)

作者简介:张学良,上海财经大学讲席教授,长三角与长江经济带发展研究院执行院长,Email:zhang.xueliang@mail.shufe.edu.cn.

引言

党的二十大报告指出,我国已经成功推进和拓展了中国式现代化。中国式现代化是自新中国成立特别是改革开放以来长期探索和实践的成果,是经过党的十八大以来理论和实践探索所取得的创新性突破。中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化,是新时代背景下中国经济社会可持续发展的新要求和新目标。乡镇是我国城镇体系中最基本的地域综合体,是经济、社会、文化等活动的最早发生地,在我国城乡建设中具有非常重要的作用^[1]。乡镇强则县域强,县域强则市域强。现实中,乡镇既承担着经济发展的基础重任,也是促进城乡融合发展的关键一环,它的发展不仅伴随着城市的发展,也带来了农村的进步,关乎着全体人民的共同富裕和国家强盛,在我国的现代化建设中一直扮演着重要角色。

中国式现代化的发展在乡镇层面具有深刻的实践。早在新民主主义革命时期,以毛泽东同志为代表的中国共产党人带领中国人民走出了一条“农村包围城市”有中国特色的革命道路,最终取得了全国革命的胜利,与广大农村农民结下了革命情谊,这为新中国的现代化进程奠定了基础^[2]。1958年我国农村成立“人民公社”,其数量在短短七年内由23 630个增长至80 956个,这是以工业为指导、农业为基础进而加快重工业建设所必需的经济基础。随着以后十多年国内外形势的变化,“人民公社”的数量于1978年减少至52 781个。1983年农村普遍推行联产承包责任制后,“人民公社”改为“乡镇”^①,农产品和农村劳动力的积累推动着乡镇的发展。1984年乡镇总数为92 476个,以后随着经济的发展,各地逐步撤乡并镇,乡镇总数逐年减少,同时,乡镇发展的质量也在不断提升。在20世纪80、90年代,随着乡镇工业的崛起与发展,上海的工程技术、管理能力向苏南乡镇地区转移扩散,带动了一批批乡镇企业的蓬勃兴起,城乡之间的人口和技术流动使乡镇发展的内涵和外延得以丰富。2001年,镇的数量首次超过乡的数量,镇占比由1984年的7.77%上升至51.3%,乡占比由92.23%下降至48.7%。2014年3月,习近平总书记在河南省兰考县调研指导时提出,要把强县和富民统一起来,把改革和发展结合起来,把城镇和乡村贯通起来。可以看出地区的发展逐渐从县域下沉到乡镇。2019年,仅仅位列全国百强镇第17位的浙江省温州市龙港由镇改市,这不仅是行政级别的提升,更意味着从“乡镇”到“城市”的跨越,标志着乡镇的重要地位推动城市格局的大变迁,也是我国城镇化进程中的里程碑。在这一过程中,我国不断调整行政区划结构,简化繁琐的行政结构,优化行政区乡镇数量,乡镇总数整体呈现下降趋势,镇的数量占比逐渐上升,乡的数量占比逐年下降。历经撤县设市、撤县设区等行政区划调整浪潮,镇的数量得以保持长期稳定。至2021年,镇数量达到21 322个,占乡镇级行政区划比例为55.3%,乡数量为8 309个,街道数量为8 925个(见图1、图2)。乡镇在数量和质量上的变迁体现出了中国式现代化进程中乡镇的使命与担当。

新时代,不断拓展和深化中国式现代化是我国进入新发展阶段的重大战略抉择,城镇化是现代化的必由之路,乡镇发展则在推进中国式现代化进程中极为重要;乡镇又是城镇化建设中的重要载体,是城镇化建设中承上启下的关键一环,现阶段乡镇的发展,相比于以往任何时候都更有价值和意义。因此,本文立足于乡镇的历史发展和现实条件,论述乡镇在未来建设中应充分发挥其在经济活动发展、人口流动集聚、历史文化遗产和宜居生活典范方面的优势和基础,明确中国式现代化进

^①资料来源:《新中国五十年农业统计资料》。

程中乡镇发展的实践和路径,以高水平开放、高质量发展、高品质生活和高效能治理为抓手,促进中国乡镇的现代化发展,打造中国新型城镇化发展中的乡村振兴样板和示范,在小尺度和更加精准的区域范围内做好乡镇现代化发展的文章。

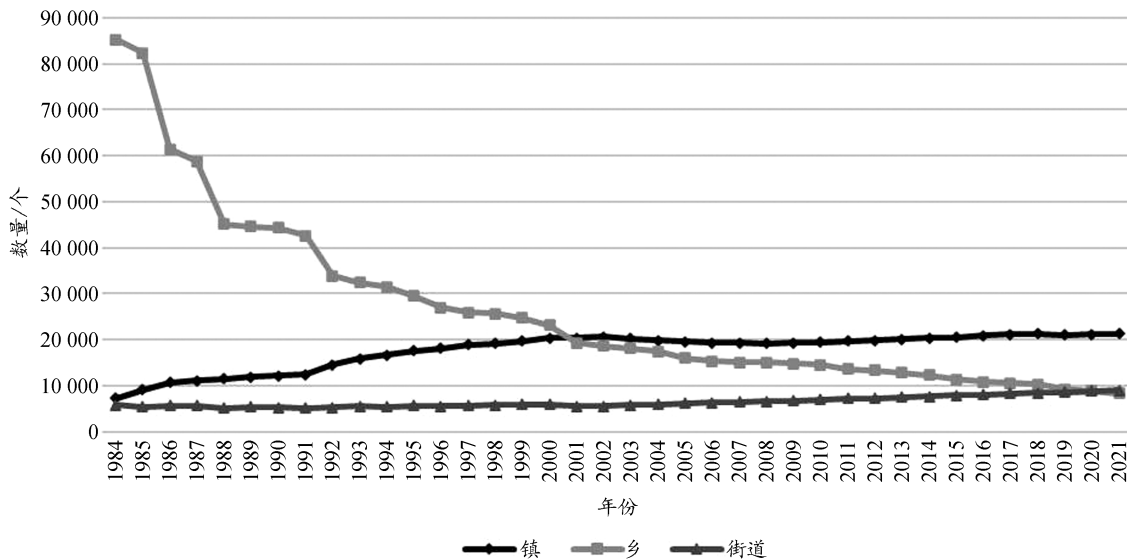


图1 中国 1984—2021 年乡镇个数变化

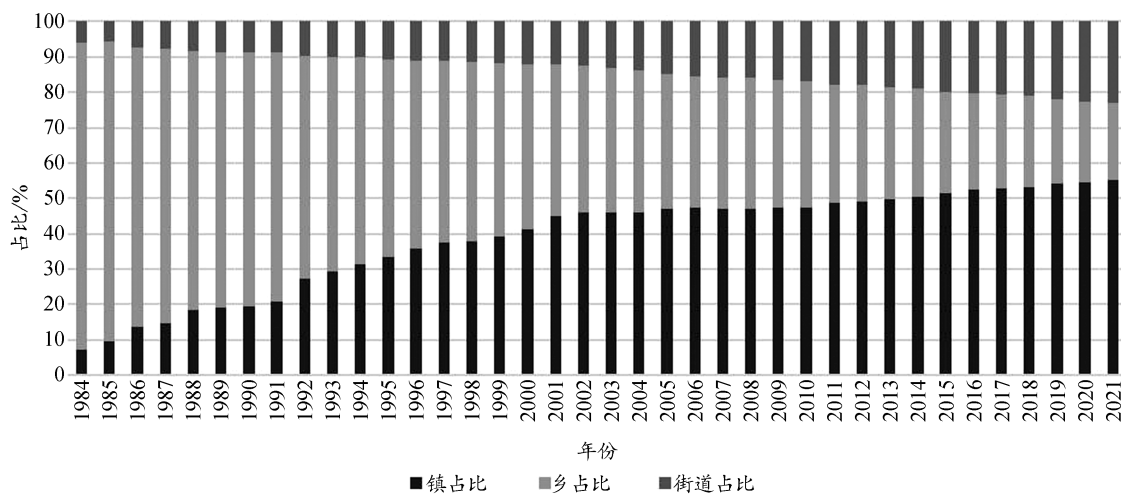


图2 中国 1984—2021 年乡镇个数占比

数据来源:《中国统计年鉴》(2022)。

一、新时代中国乡镇发展的重要性

在全面建设社会主义现代化国家的进程中,习近平总书记高度重视乡镇发展问题,在调研中曾提到,既要建设繁华的城市,也要建设繁荣的农村,这意味着在理顺城市发展的同时,也要顺好乡镇的建设。中国式现代化的发展目标给全面推进中国乡镇发展提出了新的要求和新的挑战,认清中国乡镇在新时代发展中的地位显得尤为重要和迫切。基于此,本文从新时代乡镇发展的重要性和紧迫性出发,提出乡镇在推进中国式现代化进程、建设新型城镇化、促进城乡融合以及实现乡村振兴方面的重大作用。

(一) 乡镇现代化是推进中国式现代化的基础组成

中国式现代化不能仅仅是城市的现代化,也要体现乡镇的现代化,乡镇现代化是推进中国式现代化的基础组成部分。在中国式现代化道路上,需要不断地同步工业化、城镇化、农业现代化和信息化,城镇化也逐渐转化为城镇城市化和城市现代化^[3]。在城市反哺农村、工业反哺农业的现实形势下,乡村发展可以促进城镇发展,城镇发展可以带动乡村建设。但是乡村并非完全服务于城镇,乡村振兴已成当务之急。党的二十大报告指出“加快建设农业强国”,着眼于增强应对国际风云变幻的底气,守住国际安全的底线。因此,乡镇的现代化是城镇化和农业农村现代化的结合,也是中国式现代化的重要组成部分。在我国构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局进程中,城市—乡镇—农村构成了我国内循环经济发展圈。乡镇作为经济发展圈的重要一环,一头连结城市,一头连接农村,在经济发展上起着承上启下的作用,也成为国内大循环中的重要网络节点。一方面,城乡经济循环是夯实国内大循环的关键环节^[4],也是确保国内国际两个循环比例关系的关键因素。另一方面,大部分乡镇承担着最基础的农业功能,关系着加快建设农业强国、推进农业农村现代化的战略使命。在我国巨大的人口规模中,乡镇相比于城市,区域空间较为辽阔,人口规模较大,自然景观较多,产业类型复杂,蕴含着巨大的投资潜能、消费活力和产业动能,在实现中国全体人民共同富裕、提高物质文明和精神文明、促进人与自然和谐共生方面起着举足轻重的作用。

(二) 乡镇是建设新型城镇化的重要载体

城镇化过程是一个人口、物质、经济、社会、文化、生态、空间的多维综合过程^[5]。中国的新型城镇化不仅仅是大城市和中小城市的城镇化,也是中国乡镇的城镇化。乡镇是中国城镇化发展中的后备力量,是建设新型城镇化的重要载体。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视中国城镇化的工作,对促进小城镇健康发展不断作出规划引领要求。2014年我国开始实施国家新型城镇化规划,推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业相结合、与服务“三农”相结合。此外,我国逐步实施乡村振兴战略,鼓励发展特色小镇;同时深入推进经济发达镇的行政管理体制改革,激发经济发达镇发展的内生动力,提高其对周边地区的辐射带动作用。随着我国经济综合实力的提升,城镇化的建设也取得了突出的成就。我国始终强调城镇化建设要“以人为核心”,从“促进大中小城市和小城镇协调发展”到“推进以县域为重要载体”的新型城镇化,城镇化的空间形态不断作出调整和优化。以中心城市为核心的城市群,以及小尺度、跨区域、相对精准的都市圈建设被认为是中国城镇化进程中的重要一环,而都市圈则是城市群发展中不可逾越的阶段^[6]。随着我国经济发展进入新阶段,城镇化建设的空间形态需要更加精准和细化,需要进入优化创新发展和提升质量的新时期,乡镇是此进程中不可轻视的重要一环,更是不可分割的重要载体。在靠近中心城市的乡镇,在城市群、都市圈内部的乡镇,其城镇化水平相对于远离中心城市和非城市群、都市圈内的乡镇的城镇化水平要高,具有较好的经济发展基础和地理资源禀赋,能够借用中心城市庞大的市场规模和丰富的资源获得发展,以此推动城镇化的进程。

(三) 乡镇是促进城乡融合的重要支撑

城乡融合发展是国家一直重视的问题。这些年来,习近平总书记对城乡融合发展作出了一系列重要论述,强调走城乡融合发展之路,加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。2019

年,《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》对推进城乡融合发展作出了顶层设计,其中提到“完善小城镇联结城乡的功能,探索创新美丽乡村特色化差异化发展模式,盘活用好乡村资源资产”。2022年国家发改委印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知,提到要持续优化城镇化空间布局和形态,促进大中小城市和小城镇协调发展,推动形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。由此可以看到,在促进城乡融合发展、健全城乡融合发展体制机制的过程中,乡镇作为城镇化的空间形态之一扮演着重要角色。一方面,乡镇,尤其是大城市周边的乡镇,为农村腹地提供较高水平的基础设施和公共服务^[7],既吸纳农村人口到镇区就业和生活,也允许城镇特别是大城市人口去农村落户(这在交通、通信发达,人口老龄化和农村生态化条件下更是如此),从而促进城乡之间的人员流动,避免农村贫困、空心化等“农村病”;另一方面,有些发展较好的乡镇通过建立产业园区承接大中小城市的产业疏解和消费升级,通过借用规模促进本地区的经济发展,缓解一些交通拥挤、住房紧张等“大城市病”。乡镇作为城市和农村的过渡,在很多设施和项目的建设上也是一种过渡,是融合发展的桥梁^[8]。通过产业创新、交通设施、公共服务、生态环境等方面的发展,重点镇、特小镇和特色小镇的建设已成为城乡融合发展的支撑。

(四) 乡镇是实现乡村振兴的战略引擎

实现共同富裕,最艰巨、最繁重的任务在于农村。自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,习近平总书记亲自谋划、亲自部署,围绕全面推进乡村振兴、做好新时代“三农”工作作出了一系列重要论述,有力推动了乡村振兴战略的实施^[9]。2021年2月21日,《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》发布,其中提到要“把乡镇建设成为服务农民的区域中心”,“加快小城镇发展,完善基础设施和公共服务,发挥小城镇连接城市、服务乡村作用”,此外还要积极推进扩权强镇,规划建设一批重点镇。可见乡镇在推进乡村振兴和农业农村现代化过程中的引擎地位。在乡村振兴的推进过程中,我国坚持把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划,不断推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,推动城镇基础设施向农村延伸,城镇公共服务向农村覆盖,城镇现代文明向农村辐射,形成城乡互动、良性循环的发展机制。乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴,在乡村振兴的推进中,不可忽视乡镇的作用。由于农村基础设施和公共服务规模小、碎片化,乡镇在乡村振兴中肩负着提供全面、优质公共产品的功能,乡镇政府在充分了解农村居民的需求,更加熟悉农村的现实情况下,能够更加有效地执行乡村振兴战略,这对提高农村经济发展、缩小城乡差距、保障居民生活等至关重要。

二、中国乡镇现代化发展的现实基础

为全力推进乡镇的中国式现代化发展,必须深入分析中国乡镇在整个现代化进程中的发展特征和现实基础,探寻乡镇实现现代化发展的新路径。因此本文立足于乡镇的历史进程和现实条件,从经济活动的发展区、人口流动的集聚区、历史文化的传承区和宜居生活的典范区等方面,深入论述中国式现代化背景下乡镇现代化发展的基本特征和坚实基础。

(一) 经济活动的发展区

近代以来,中国近现代意义上的乡村集市逐渐成熟,乡镇的经济活动功能就已初具雏形。19世纪时期,由于商品交易和经济发展的需求,一般会在邻近区域设立集中交易的市场;有些规模较大

的乡村,其商业发展程度等同于一般小城镇。有些村镇,由于其地理位置的优越性以及商品资源的丰富性,成为人口和商品集聚的贸易中心。如当时广东省的狮山镇、江西省的景德镇,其人口稠密、经济发达,形成了专业化的市场分工和完善的市场交易^[10]。20世纪80年代的江南地区,这种现象更是普遍。一些以工商活动为主要功能的乡镇,商业覆盖范围广,彼此之间经济联系密切,这里宜居宜业,成为农村的经济活动中心^[11]。

20世纪80年代乡镇企业的兴起促使乡镇经济蓬勃发展。1949年前,我国工业落后,广大农村只有铁、木、泥、石、篾“五匠”以及磨、粉、油、豆腐“四坊”等手工业,工业领域基本一片空白。新中国成立初期,我国开展乡村基层体制改革,经过乡与行政村并存、人民公社等一系列的改革,直到1958年以后才开始兴办一些企业,但中国乡镇的发展经历了相对动荡和艰难的一段时期,乡镇企业在此后的十余年内也没有发展起来。进入20世纪70、80年代,乡镇企业才在一些地方逐渐发展起来。直到1978年党的十一届三中全会上《中共中央关于农业发展若干问题的决定》中明确提出“社队企业要有一个大发展”,从而正式确定了乡镇企业(1984年社队企业改名为乡镇企业)在国民经济中的作用。此后,乡镇企业“异军突起”,得到了蓬勃的发展^[12]。1978年,乡镇企业总产值仅为493.07亿元,占当年国内生产总值的约30%,在接下来的十余年间,乡镇企业规模不断扩大,乡镇企业个数由1978年的152.43万个增加至1987年的1750.25万个,从业人员数由2826.56万人增加至8805.18万人,乡镇企业总产值在国内生产总值中的份额也保持在25%以上;2012年,乡镇企业个数总计达到3204.4万个,从业人员数高达16642.5万人,总产值突破666047.1亿元。江苏省是乡镇企业的发祥地之一,其乡镇企业总产值由1978年的63亿元增加到1998年的9510.2亿元;在全省工业总产值中,乡镇工业总产值为8449.5亿元,占比64.1%,近“三分天下有其二”^②。乡镇企业从20世纪80年代的迅速崛起到90年代的跳跃式发展,不仅带动了乡镇工业的发展,扭转了农村传统经济结构,打破了“城市—工业—农村—农业”的二元经济格局,成为农村经济发展的重要支柱,也促进了农村劳动力的转移,吸引人口集聚,成为城乡经济市场化改革和以工哺农的先导力量,推进了中国农村工业化、城镇化、现代化进程,探索出了一条中国特色农业现代化之路^③。见表1所示。

随着乡镇工业的快速发展,经济实力的不断增长,乡镇所承担的经济活动也与日俱增,在县域经济发展中占有一席之地。从一般公共预算收入看,2020年江苏昆山玉山镇在全国乡镇中排名第一,其一般公共预算收入超过100亿元,如果将它和所有县(不含县级市)相比较,其预算收入可进入前三行列;如果将所有一般公共预算收入排名前1000的乡镇(见图3)和所有县相比较,这1000个乡镇的预算收入将超过19%的县,排名前500的乡镇超过了38.88%的县。由此可见,有些经济发达乡镇的经济发展程度可与县市相提并论,在促进县域经济发展上颇有贡献。那些承担着大量经济活动的乡镇,其乡镇部分甚至是全部被设置为开发区,获得了国家、省级等各种优惠政策的扶持,实行了“镇区合一”的发展政策,进而在发展现代工业、现代农业或者现代服务业的过程中,逐渐成为集“生活、生产、生态”于一体的空间区域。

②资料来源:《江苏农村经济50年》(1949—1999)。

③资料来源:《中国农业的光辉成就统计资料》(1949—1984)。

表 1 乡镇企业发展情况

| 年份 | 企业个数(万个) | 年末人数(万人) | 总产值(亿元) | 占生产总值的比重(%) |
|------|----------|-----------|------------|-------------|
| 1978 | 152.43 | 2 826.56 | 493.07 | 30.39 |
| 1979 | 148.04 | 2 909.34 | 548.41 | 32.31 |
| 1980 | 142.47 | 2 999.68 | 656.90 | 31.69 |
| 1981 | 133.76 | 2 969.56 | 745.30 | 33.15 |
| 1982 | 136.18 | 3 112.91 | 853.08 | 34.71 |
| 1983 | 134.64 | 3 234.64 | 1 016.83 | 34.45 |
| 1984 | 607.34 | 5 028.10 | 1 709.89 | 32.70 |
| 1985 | 1 222.46 | 6 979.03 | 2 728.39 | 27.54 |
| 1986 | 1 515.31 | 7 937.14 | 3 540.87 | 26.71 |
| 1987 | 1 750.25 | 8 805.18 | 4 764.26 | 25.96 |
| 1990 | 1 873.44 | 9 264.75 | 8 461.64 | 26.25 |
| 1995 | 2 202.67 | 12 862.06 | 68 915.20 | 19.38 |
| 2000 | 2 080.66 | 12 819.57 | 126 046.88 | 13.84 |
| 2005 | 2 249.59 | 14 272.36 | 249 807.96 | 10.47 |
| 2012 | 3 204.40 | 16 642.50 | 666 047.10 | 8.33 |

数据来源:《新中国农业六十年统计资料》和《中国统计年鉴》(2021)。

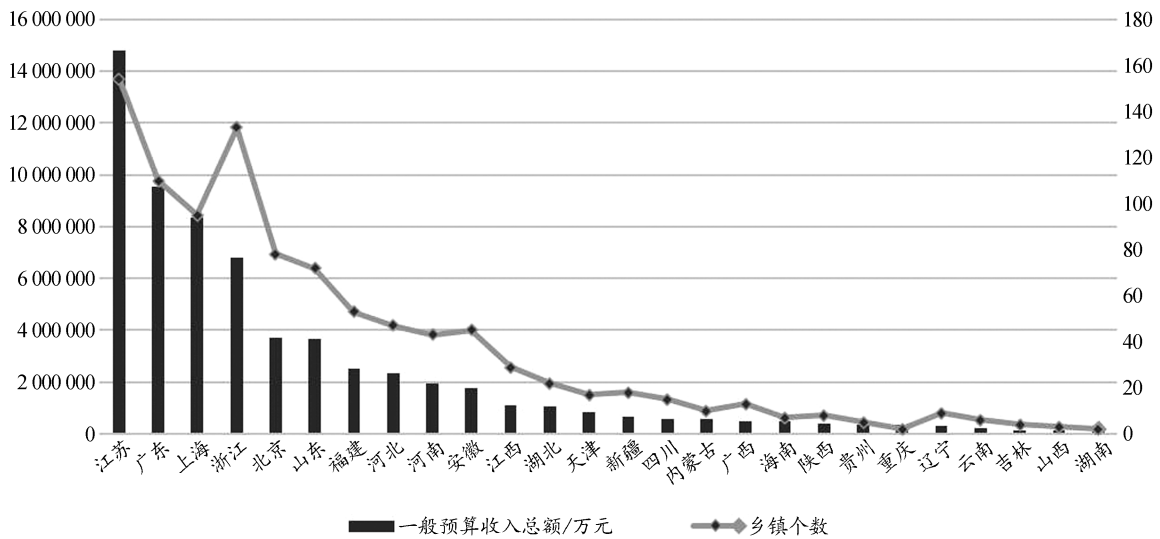


图 3 2020 年一般公共预算收入排名前 1 000 的乡镇按省份分布情况

数据来源:《中国县域统计年鉴(乡镇卷)》(2021)。

(二) 人口流动的集聚区

自改革开放以来,中国大量的乡村人口迅速向周边城镇聚集,产生了大规模的人口迁移活动,在城镇化推进的过程中,镇和乡的重要性不断凸显。中国的人口流动表现为以省内流动为主,以“乡村—城市”流动为主的稳定发展模式^[13]。镇作为连接农村和城市的主要节点,尤其是一些大城市周边的小城镇,在流动人口的迁移过程中起着非常重要的作用,由此联系起来的城乡融合关系也

更加密切。

现阶段人口在城—镇—乡之间的流动更加频繁,乡镇对流动人口的吸引力也在明显增强。根据国家统计局定义,流动人口(迁移人口)是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致,且离开户口登记地半年及以上的人户分离(扣除市辖区内人户分离)的人口。流动人口可以反映一个地区的社会变迁状况,进而反映该地区的经济发展状况,通常可以采用人口流动强度,即区域内流动人口占总人口的比例来反映该区域对人口的吸引力。因此本文使用2010年和2020年的人口普查数据计算流动人口(包括总流动人口、省内流动人口和省外流动人口)分别在城市、镇、乡村层面的流动强度,这种方法可以规避由于地域空间范围变化所引起的人口总数变化的干扰^[14],计算结果如表2所示。由表2可见,2010—2020年间,城市、镇、乡村流动人口占总人口的比值都有所提升,三个地域层面对流动人口的吸引力都在增强,其中城市的流动人口强度从4.02上升到5.21,镇的流动人口强度由1.88上升到3.39,乡的流动人口强度由0.47上升到0.79。随着我国城乡融合发展战略的实施,人口在城市、镇、乡村之间的流动更加频繁,城镇化的快速推进也使得城市吸引的流动人口成为城镇化的主力军。

进一步地,通过计算两年期内流动人口强度的比值,进行城市、镇、乡村之间的比较。结果显示,在流动人口强度的比值上,镇(1.8)大于乡村(1.67),两者都大于城市(1.3),乡镇流动人口占比幅度变化相对于城市更加明显。虽然城市仍然是吸引流动人口的主要节点,但是随着乡村振兴和镇的发展,乡镇在一定程度上吸引了流动人口来工作和生活。无论是城市还是乡镇,两年期内省内外人口流动强度的比值都超过1,省内流动人口变化幅度都比省外流动人口变化幅度要高,这意味着跨乡镇街道和跨区县的近距离流动成为趋势。

表2 城—镇—乡流动人口情况

| 指标 | | 城市 | | | 镇 | | | 乡村 | | |
|--------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 合计 | 省内 | 省外 | 合计 | 省内 | 省外 | 合计 | 省内 | 省外 |
| 流动人口强度 | 2020年 | 5.21 | 3.73 | 1.48 | 3.39 | 2.80 | 0.59 | 0.79 | 0.49 | 5.21 |
| | 2010年 | 4.02 | 2.67 | 1.35 | 1.88 | 1.42 | 0.46 | 0.47 | 0.28 | 4.02 |
| 两年期流动人口强度的比值 | | 1.30 | 1.40 | 1.10 | 1.80 | 1.97 | 1.28 | 1.67 | 1.73 | 1.30 |

数据来源:《中国人口普查资料》(2010)、《中国人口普查年鉴》(2020)。

乡镇在人口集聚上有着举足轻重的作用。2021年,建成区范围内乡镇以占全国0.51%的面积,集聚了全国14.58%的常住人口。从更广泛的空间范围看,根据第七次人口普查数据,乡镇集聚了约全国3/5的人口,其中23%的人口居住在镇,36.15%的人口居住在乡村,工业化的转型和农业农村现代化的发展推动着人口向乡镇地区集聚。从东中西地区的分布看,中部镇的人口占比最高,为28.12%,高于西部镇22.92%的人口占比和东部镇20.95%的人口占比,东北地区镇的人口占比仅为16.65%。从乡村人口占比看,西部地区和中部地区的乡村人口占比都较高,均超过了40%,高于东北地区乡村32.29%的人口占比,而东部地区乡村人口占比则不超过30%。中部地区和西部地区的乡镇人口都超过了城市人口,而东部地区、东北地区的乡镇人口则与其城市人口数量相当。见表3和表4所示。

表3 “七普”按户口登记状况的镇、乡村、城市人口数(单位:万人)

| 区域 | 镇 | | 乡村 | | 城市 | |
|----|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | 人口 | 占比 | 人口 | 占比 | 人口 | 占比 |
| 全国 | 324 820 | 23.04 | 509 788 | 36.16 | 575 171 | 40.80 |
| 东部 | 118 109 | 20.95 | 164 856 | 29.24 | 280 752 | 49.80 |
| 中部 | 102 548 | 28.12 | 149 512 | 41.00 | 112 634 | 30.88 |
| 西部 | 87 763 | 22.92 | 163 607 | 42.73 | 131 482 | 34.34 |
| 东北 | 16 399 | 16.65 | 31 812 | 32.29 | 50 304 | 51.06 |

数据来源:《中国人口普查资料》(2010)、《中国人口普查年鉴》(2020)。

表4 2021年城乡人口—面积基本情况

| 人口—面积指标 | 乡村 | 镇 | 乡镇 | 县域 | 城区 |
|-----------------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 数量 | 8 190 | 19 072 | 27 262 | 1 482 | 692 |
| 面积(平方公里) | / | / | / | 72 468 | 188 300.50 |
| 建成区面积(平方公里) | 5 878.27 | 43 357.70 | 49 235.97 | 21 026.00 | 62 420.50 |
| 总人口(万人) | 2 144.91 | 18 445.82 | 20 590.73 | 13 941.00 | 45 747.90 |
| 建成区人口密度(人/平方公里) | 3 648.88 | 4 254.34 | 4 182.05 | 6 630.36 | 7 328.99 |
| 平均建成区面积(平方公里) | 0.72 | 2.27 | 1.81 | 14.19 | 90.20 |
| 面积占比(%) | 0.06 | 0.45 | 0.51 | 0.22 | 0.65 |
| 人口占比(%) | 1.52 | 13.06 | 14.58 | 9.87 | 32.39 |

注:乡镇总人口为乡镇建成区常住人口。

数据来源:《中国城乡建设统计年鉴》(2021)。

(三) 历史文化的传承区

中国万年以上的农耕历史和五千年的农耕文明,是中华民族优秀的物质和文化遗产。2021年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》,其中提到在城乡建设中要系统保护、利用和传承历史文化遗产,这对延续历史文脉、推动城乡建设高质量发展、坚定文化自信、建设社会主义文化强国具有重要意义。系统完整地保护历史文化遗产,讲好中国故事,协调好历史与现在、物质与非物质文化遗产的关系,同时也要协调好新型城镇化进程中农村与城市的关系。历史文化名城、名镇、名村(传统村落)、街区和不可移动文物、历史建筑、历史地段、工业遗产、农业文化遗产、灌溉工程遗产、非物质文化遗产、地名文化遗产等各类历史文化遗产是有机整体,承载着不同时期的历史价值。目前我国拥有名城、名镇、名村的数量分别为141、312和487个,在同级行政单元中的占比分别为42.34%、1.46%和5.86%。

从文化保护层面看,中国历史文化名镇是由住建部、国家文物局根据《中国历史文化名镇(村)评选办法》等规定,在各地推荐的基础上,经专家评审并按《中国历史文化名镇(村)评价指标体系》审核确定的。截至目前,已经公布了七批历史文化名镇,旨在把中国历史文化名镇名村的保护、镇村人居环境的改善和中华优秀传统文化的弘扬有机结合起来。这些历史文化名镇历史底蕴深厚,代表着当地村镇的文化与传统,体现出地区的民俗民风,是小尺度区域精神文明的一种表征。我国

历史文化名镇目前已有 312 个,多集中于东部沿海地区,其中江苏和四川数量最多,均为 31 个;其次是浙江,为 27 个;其余零星分布在各省份,呈现出“小集聚,大分散”的特征。

从资源利用层面看,中国特色景观旅游名镇是国家住房和城乡建设部和旅游局联合开展的小镇评选结果,旨在推动特色景观旅游名镇的发展,加快镇村旅游业发展,保护村镇自然环境、田园景观、传统文化、民族特色、特色产业资源,促进城乡统筹协调发展,增加农民收入,扩大内需,提高当地旅游经济发展水平和改善人居环境。目前,中国特色景观旅游名镇已经有 573 个,主要分布在我国的东中部地区,分布较为分散。从历史文化的传承到特色景观的营造,体现了乡镇历史的传承以及当地对传统文化的保护与弘扬,具体地,也是在社区、生态、田园三者景观结构上的相互映照。

(四) 宜居生活的典范区

2016 年国家发展和改革委员会发出《关于加快美丽特色小(城)镇建设的指导意见》,提出要统筹生产、生活、生态空间布局,完善城镇功能,补齐城镇基础设施、公共服务、生态环境短板,打造宜居宜业环境,提高人民群众的获得感和幸福感,满足人们的需求和对美好生活的向往。习近平总书记在党的二十大报告中指出,全面推进乡村振兴,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村;在乡村振兴战略中也提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的二十字方针。建设美丽宜居乡镇是建设美丽中国的重要组成部分,也是推进新型城镇化 and 社会主义现代化建设、生态文明建设的必然要求。

从现有的发展情况看,在小尺度相对精准的空间范围内建设宜居生活的样板,乡镇有基础也有条件。我国住建部已经连续公布四批美丽宜居小镇、美丽宜居村庄示范名单。美丽宜居小镇体现在小镇风景美、街区美、功能美、生态美和生活美。宜居宜业是核心,美丽是特征,绿色是特色。目前美丽宜居小镇共有 190 个,零星分布在各个省份,是其他小镇建设学习的范本。

宜居须先宜业。从产业兴旺的视角看,国家级特色小镇目前有 403 个,各省份也在积极规范发展地方级特色小镇,目前各省份特色小镇清单约保留有 1 600 个特色小镇^④。特色小镇以产业立镇,培养主导产业核心竞争力,以分布在城市群、都市圈、城市周边等优势区位或者有发展条件的其他区域,助力当地镇区的经济发展。

乡镇更加重视基础设施的建设,在用于市政公用设施建设的资金投入上,建制镇由 2015 年的 1 646 亿元增加到 2021 年的 1 788 亿元;而相同年份的乡,则由 134 亿元增加到 175 亿元。近年来,随着城乡融合的不断推进,乡镇基础设施的建设不断得到完善。以 2021 年为例,建制镇的供水普及率已经超过 90%,乡的供水普及率也在逐年提升;乡镇的燃气普及率和污水处理率在 6 年间提升了 10 个百分点;绿化覆盖率、生活垃圾处理率等指标也都有所提升。见表 5 所示。

在公共服务配套上,医疗和教育一直是民众最为关心的问题。乡镇卫生院属于基层医疗卫生机构,对乡镇居民的基本医疗保障起着重要作用。2020 年,我国平均每个乡镇拥有卫生院机构数为 1.19 个,相比于 2015 年增长了 2.6%,也就是说,平均每个乡镇至少拥有一个卫生院,能够满足镇民和村民的基本医疗需求。近年来,乡镇卫生院的卫生技术人员数也在不断增长。从学历考察看,2020 年大学本科及以上的卫生技术人员占比高达 22.2%,远高于 2015 年 8.7% 的占比,学历构成比例整体都在提高。从专业技术资格考察看,正高和副高的人员比例也由 2015 年的 1.2% 和 0.1% 分

^④数据来源于 2021 年 10 月 20 日国家发改委例行发布会。

别提高到 2020 年的 3%和 0.2%。可见,乡镇医疗人员的整体配置水平都在提高,乡镇的医疗基础条件在不断完善。见表 6 所示。

表 5 乡镇市政公用设施水平

| 年份 | 供水普及率 (%) | | 燃气普及率 (%) | | 污水处理率 (%) | | 绿化覆盖率 (%) | | 生活垃圾处理率 (%) | | 市政公用设施建设投入(亿元) | |
|------|-----------|------|-----------|----|-----------|----|-----------|------|-------------|------|----------------|-----|
| | 建制镇 | 乡 | 建制镇 | 乡 | 建制镇 | 乡 | 建制镇 | 乡 | 建制镇 | 乡 | 建制镇 | 乡 |
| 2015 | 83.8 | 70.4 | 48.71 | 21 | 50.95 | 11 | 16.63 | 13.6 | 83.85 | 64.0 | 1 646 | 134 |
| 2016 | 83.9 | 71.9 | 49.52 | 22 | 52.64 | 11 | 16.85 | 13.7 | 86.03 | 70.4 | 1 697 | 136 |
| 2017 | 88.1 | 78.8 | 52.11 | 25 | 49.35 | 17 | 15.97 | 13.2 | 87.19 | 73.0 | 1 867 | 175 |
| 2018 | 88.1 | 79.2 | 52.39 | 26 | 53.18 | 19 | 16.65 | 13.4 | 87.70 | 73.2 | 1 788 | 175 |
| 2019 | 89.0 | 80.5 | 54.45 | 27 | 54.43 | 18 | 16.97 | 14.7 | 88.09 | 73.9 | 1 785 | 178 |
| 2020 | 89.1 | 83.9 | 56.94 | 31 | 60.98 | 22 | 16.88 | 15.0 | 89.18 | 78.6 | 2 048 | 171 |
| 2021 | 90.3 | 84.2 | 58.93 | 34 | 61.95 | 27 | 16.98 | 15.2 | 91.12 | 81.8 | 1 849 | 151 |

数据来源:《中国城乡建设统计年鉴》(2015—2021)。

表 6 乡镇医疗卫生情况

| 年份 | 平均每个乡镇拥有的卫生院机构数 | 平均每个乡镇拥有的卫生院床位数 | 平均每个乡镇拥有的卫生院人员数 | 平均每个乡镇拥有的卫生院技术人员数 |
|------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| 2015 | 1.16 | 37.58 | 40.14 | 33.88 |
| 2016 | 1.16 | 38.54 | 41.59 | 35.14 |
| 2017 | 1.16 | 40.83 | 42.99 | 36.38 |
| 2018 | 1.16 | 42.28 | 44.10 | 37.44 |
| 2019 | 1.19 | 45.31 | 47.80 | 40.76 |
| 2020 | 1.19 | 46.40 | 49.43 | 42.30 |

数据来源:《中国卫生健康统计年鉴》(2016—2021)。

从教育资源看,截至 2019 年,乡镇共有学校 174 417 所,其中高中 6 821 所,初中 38 824 所,小学 128 772 所;乡镇教育主要是以小学和初中为主,平均来看,相当于每个乡镇有 0.23 个高中、1.28 个初中和 4.26 个小学;从教师数量看,乡镇共有教师 10 541 104 名,师生比例约为 1:7,能够满足当地学生的基本教育需求。近五年来,乡镇师资水平也在不断提升,本科毕业的教师比例由 2015 年的 59.85%提高到 2019 年的 70.52%,研究生毕业的教师提高了 0.71 个百分点;专科及以下的教师比例大幅下降。由此可以看出,乡镇师资队伍的整体建设水平在不断提高,这大大有利于乡镇教学质量的显著提升。见图 4 和表 7 所示。

乡镇的宜居还体现在生态环境的治理和生活品质的提升上,越来越多的田园乡镇建设起来,以养生、康养、休闲为主题的乡镇也吸引着更多的游客甚至居住人口前往。一些靠近大城市中心的边缘小镇,成为人们周末度假、休闲放松的好去处。

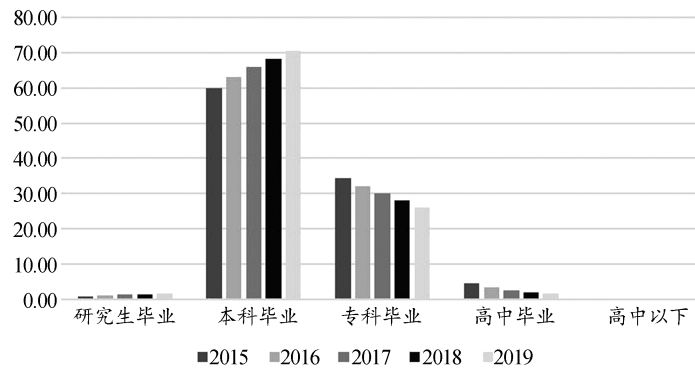


图4 乡镇学校教师学历占比情况(单位:%)

注:学校包含普通高中、初中和小学,乡镇是指镇区和乡村。

数据来源:《中国教育统计年鉴》(2016—2020)。

表7 2019年中国乡镇教育情况

| 教育指标 | 镇区 | 乡村 | 乡镇 | 平均每个镇数 | 平均每个乡数 | 平均每个乡镇数 |
|----------|------------|------------|------------|----------|----------|----------|
| 普通高中学校数 | 6 044 | 777 | 6 821 | 0.29 | 0.08 | 0.23 |
| 普通高中在校生数 | 11 716 754 | 905 077 | 12 621 831 | 557.60 | 98.15 | 417.47 |
| 普通高中教职工数 | 3 350 662 | 864 471 | 4 215 133 | 159.46 | 93.75 | 139.42 |
| 初中学校数 | 24 583 | 14 241 | 38 824 | 1.17 | 1.54 | 1.28 |
| 初中招生数 | 23 733 472 | 6 378 055 | 30 111 527 | 1 129.47 | 691.69 | 995.95 |
| 初中教职工数 | 1 845 140 | 556 051 | 2 401 191 | 87.81 | 60.30 | 79.42 |
| 小学学校数 | 42 687 | 86 085 | 128 772 | 2.03 | 9.34 | 4.26 |
| 小学在校生数 | 6 508 180 | 24 504 815 | 31 012 995 | 309.72 | 2 657.50 | 1 025.77 |
| 小学教职工数 | 2 168 447 | 1 756 333 | 3 924 780 | 103.20 | 190.47 | 129.81 |

数据来源:《中国教育统计年鉴》(2020)。

三、以“四高理念”推动乡镇的中国式现代化发展

乡镇发展,是历史命题,也是时代课题。乡镇是中国社会最基础的单元,承载着中国几千年文明传承与现代化发展协调统一的根本。随着城乡融合发展和乡村振兴等战略的深入实施,中国式乡镇的现代化发展模式逐渐成为探索的焦点。部分乡镇围绕如何提升经济绩效展开有益探索,但乡镇的发展不应只是传统意义上经济的增长,还需要处理好乡镇产业、创新、人才和居住环境等之间的逻辑关系,共同提升乡镇的发展活力。基于此,在坚持城镇化和农业农村现代化的基础上,本文提出中国式乡镇现代化发展的“四高理念”,以扩大高水平开放、促进高质量发展、提升高品质生活、创新高效能治理为发展路径,力争将乡镇地区打造成为宜业、乐居和充满活力的现代化乡镇,为全面提升乡镇发展水平、制定乡镇现代化发展政策提供参考。

(一) 扩大对外开放,实现高水平开放

高水平开放是推进城镇化发展的核心路径。在构建新发展格局的背景下,乡镇的高水平开放既强调对外开放,也必须加强对内合作,统筹国内国际两个大局。依托区域合作和协调发展实现乡

镇内的微循环,同时通过“走出去”和“引进来”进一步扩大乡镇外循环的广度和深度。乡镇的高水平开放,也是推进乡镇经济高质量发展的必然要求。

第一,以商招商,加大招商引资力度。在我国城镇化发展体系中,乡镇逐渐成为经济循环圈中的重要一环,乡镇在发展过程中,不仅要对外开放,还要对内合作,成为经济发展过程中的重要节点。一方面,细分招商引资项目,根据本地发展需求引进一些专精特新项目,全面带动镇域经济的发展动能,提高乡镇生产的活力;合理布局低密度、生态型总部经济发展空间,重点引进全球或地区性企业总部、研发总部,发展外向型经济。另一方面,在招商引资上,以产(产业链)招商、以尚(企业)招商、以智(行业协会、科研院所)招商,主动参与项目推介会,让本地的企业走出去,让外面的企业进得来,形成双向互动的产业发展格局。

第二,建立人才引进机制。2021年2月中共中央国务院办公厅发布《关于加快推进乡村人才振兴的意见》,提到乡村振兴关键在人,要坚持把乡村人力资本的开发放在首要位置,吸引各类人才在乡村振兴中建功立业。人才是对外交流的窗口,在乡镇的对外开放上,不可忽略人才引进的重要性。一方面,建立人才进乡进镇引入机制,创新城乡人口双向流动机制,加强人才引进力度,让人才愿意来、融得进、留得住;鼓励从乡镇出去的高学历者、知识分子和企业家等去乡镇干事业和养老,回馈“江东父老”。另一方面,汲取传统乡镇文化精髓与践行现代化理念相结合,吸引人才创新创业之后适当进行人才配套机制改革,通过优化人才管理、人才培养、人才评价、人才激励方案等,加强人才队伍建设,助力乡镇发展。

第三,加快综合交通网络建设,强化对外开放。中国有一些乡镇凭借独特的地理区位优势 and 资源禀赋,发展交通、旅游、会展以及特色产业等经济。例如浙江省的横店镇,拥有全国第一个镇域综合机场,利用其四通八达的地理区位优势,依托横店影视文化产业实验区平台,发展影视文化产业;海南省的博鳌镇,作为亚洲论坛永久性会址所在地,是世界一流的国际会议中心,依托亚洲论坛的重点配套项目和琼海博鳌国际机场,扩大在国际上的知名度。对绝大多数乡镇,一方面需要完善自我交通网络体系的建设,通过高速公路、高铁、城际铁路、城乡专班等综合交通的强链接,促进区域创新要素对流,带动乡镇高质量发展。另一方面,乡镇需要提升交通品质,降低交通壁垒,依托交通设施实现乡镇与市县的互联互通,带动人员流动;通过“一镇一品”“一乡一品”打造乡镇特色IP,以“交通+旅游”扩大对外开放,促进乡镇经济高质量发展。

(二) 促进经济要素活力,助力高质量发展

高质量发展是推进城镇化发展的主要目的。高质量发展强调的是发展的可持续性,即经济增长的方式由传统的规模速度型的粗放式增长,要转向质量效率型的集约式增长^[15]。在生态保护的前提下,乡镇的经济社会发展既要强调经济发展的活力,也要强调经济发展的质量。

第一,完善乡镇行政体系,编制乡镇发展规划。基于乡镇基层政权和本职工作的具体实际,要继续健全乡镇的行政组织机构。目前国家—省—市—县—乡镇的五级空间规划体系已经达成共识,《市县国土空间总体规划编制指南》已于2019年颁布,但是乡镇级国土空间规划的编制指南仍然在探索中。乡镇空间单元作为我国国土空间规划体系中的最底层,乡镇工作起着“托底”和“固本”的双重作用,编制乡镇发展规划,对认识乡镇发展现状、以镇带村联动发展、指明未来发展方向具有非常重要的作用。乡镇国土空间规划应以实现各类资源要素的统一配置为前提,构建简洁实用的乡镇空间规划体系,以建立乡镇全域一张“蓝图”为主要内容,推动区域协调发展和城乡融合发

展,综合考虑人口分布、经济发展、要素利用和环境保护等因素,科学布局乡镇生产、生活和生态的“三生”空间。

第二,推动产业园区建设,加快产业创新升级。纵观世界长盛不衰的乡镇,必然拥有强劲有力的产业增长极和聚合点,通过聚焦细分市场需求,以当地优势主导产业为切入口,贯穿于产业链的特定环节,形成专业性强的产业集聚区域,为当地经济发展作出贡献。目前大多数乡镇产业结构单一,产业链条较为分散,在这种情况下,一方面,乡镇应该根据自身的资源禀赋和产业发展特色,制定不同发展阶段的发展定位和目标,制定乡镇产业发展目录,引导产业空间高效集聚利用,发挥当地龙头企业的作用。另一方面,编制乡镇“产业链基础资源图”“产业链断链风险图”和产业“合作清单”“建议清单”以及“揭榜清单”,合理推动建设产业园区,形成“孵化在市县,生产在乡镇”的协同创新模式,更近距离对接中心城市的优质资源,集聚更多高端创新要素。

第三,积极融入发展圈层,区域协同稳步推进。一般而言,越靠近大城市的乡镇往往发展得更好,它不仅拥有大城市丰富的就业机会,也有小乡镇较低的居住成本;而一些毗邻城市边界的乡镇由于远离城市中心,可能发展相对落后。在这种情况下,不同区位条件的乡镇需要分类指导、因地制宜的发展。一方面,毗邻大城市的乡镇需要不断地优化营商环境,借用大城市的发展能级和发展功能,主动承接大城市的功能疏解,融入“都市圈经济”“都市区经济”,实现自身发展能级的提升^[16]。另一方面,靠近省际边界的乡镇需要主动寻求合作,利用好毗邻边界的特殊地理优势,共建联动体制机制,共商市场准入机制,共建产业合作平台,共享先进做法和经验,发挥交界区域的“蝶变效应”,实现“1+1>2”的要素整合效果。例如河南省灵宝市的豫灵镇,是典型的三省交界地,通过与毗邻区域潼关、芮城等地的积极合作,进行产业转型,实行产城融合的发展策略,与潼关共建豫陕合作先行试验区,打造中西部省际边缘地区的合作样板。

(三) 提升公共服务质量,打造高品质生活

高品质生活已成为推进城镇化发展的价值取向。在以人为中心的现代化目标下,中国式现代化定位在促进人的现代化^[17],作为现代化重要方面的城镇化,也始终坚持“以人为核心”。乡镇的发展要符合广大人民的愿望和期许,顺应广大人民的心声和向往,充分发挥人民的主体地位和主观能动性,为广大乡镇群众带来更优质、更舒适、更全面的生活体验。

第一,加强基础设施建设。当前多数乡镇面临基础设施不足的问题,乡镇在市政设施维护、道路修建等方面存在不足。因此,当前乡镇发展首先要以补齐基础设施短板作为突破口和切入点。一方面,加强乡镇内部基础设施投入力度,全力打通基础设施建设的“最后一公里”,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的基础性公共服务问题,保障乡镇基础设施建设要同地方经济发展水平相适应、同当地文化和风土人情相协调;合理确定乡镇基础设施配置和标准,避免“一刀切”或“空心村”造成的投入浪费。另一方面,实施乡镇道路畅通工程。加快建设高效的农村公路骨干网络,推进乡镇对外快速骨干公路的建设,以加强乡镇产业链、旅游链、资源链的建设;推动乡村公路主干道与村公路的连接,打通乡镇之间的“断头路”和“断尾桥”,加强乡镇与外部地区的链接,畅通区域往来。

第二,创新公共服务治理模式。国际经验表明,公共服务的管理可采用购买或者外包的方式获得,这样不仅能够提高公共服务的质量,也能够降低公共服务的投入成本,例如佛罗里达州政府在1999年至2007年期间,实施了130多次私营化和竞争性外包,节约了5亿多美元^[18]。一方面,乡镇

空间尺度小,治理范围和治理对象更加精准,在这样更加精准的尺度上创新公共服务治理模式更加容易实现。乡镇可以引入企业参与当地的公共服务治理,以购买公共服务的方式提高公共服务治理的精细化水平。另一方面,倡导居民参与公共服务的建设。让居民参与公共服务治理的不同阶段和不同项目,对公共服务的质量进行评价与决策;鼓励乡镇弱势群体成为志愿者,参与公共服务的提供,提高民众的参与感和获得感,同时也提高了居民对本乡镇的融入感和认同感。

第三,打造友好乡镇生活圈。一方面,乡镇应该强化公共服务供给,构建服务便利共享、覆盖公平均等的公共服务体系,打造镇村15分钟社区生活圈,配置基本公共服务,加快落实卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施。同时持续优化生态环境,优化人居环境能够更好地服务于乡镇功能的完善和居民生活品质的提升,有利于人才引进和企业集聚。另一方面,创新乡镇生活方式,因地制宜发展休闲服务业,面向年轻人群体可以建设一批时尚消费项目,发展咖啡馆、健身房、电影院、购物中心等休闲娱乐商业业态,形成网红打卡点,打造集购物、休闲、娱乐为一体的沉浸式综合商业街区,增强乡镇的生活舒适度,打造具有高显示度和获得感的品质生活。

(四) 创新社会治理模式,探索高效能治理

高效能治理是推进城镇化发展的必然要求。高效能治理是一种综合能力的继承,体现的不仅是政府的主导能力、治理能力与操作方式的创新能力,也是信息化与数字化的运用能力,政府、企业、市场和社会组织的协同能力以及突发性公共安全事件的应急处理能力^[19]。乡镇的高效能治理不仅强调基层治理对本地社会及居民产生的积极作用,也要强调跨区域的正向影响。

第一,健全乡镇社会治理机制。基层社会治理是整个社会治理的核心,乡镇作为社会治理的基层单位,是构建和谐美丽中国的基础,也是实现人民对美好生活向往这一奋斗目标的重要环节。一方面,乡镇建设应该更加精细化、均衡化,建设成熟的经济、社会综合治理体系,强化乡镇协同治理水平,不断提升区域治理的能级,为居民创造安全、便利、有序的生活环境,避免“产城分离”的困局。另一方面,乡镇社会治理应该实现由“点上治理”到“全域治理”的转变,创新运行机制,建立包含指定代建、购买服务、科学定价、激励约束、改进监管、自身建设等综合运行机制;乡镇社会治理可由政府主体转变为“政府+企业+民众”的“三位一体”治理模式,实现乡镇共治、居民自治和企业专治,实现政社合作、政企合作和政民合作。以西塘镇为例,西塘镇在景区治理过程中引入央企,以“绣花功夫”推进精细化治理,形成了“政府主导+企业主体+民众参与”的三位一体的新型社会管理模式。

第二,加强乡镇党建引领治理。2021年7月,在《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中提到统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程,加强基层党组织建设。一方面,乡镇在社会治理中要以党建为引领,坚持健全基层治理中党的领导体制,把抓基层、打基础作为长久之计和固本之举,发挥党组织在基层社会治理中的关键作用,不断强化和巩固党建引领成果。另一方面,完善党建引领的社会参与制度,以党建带群建,履行好组织、宣传、凝聚和服务群众的职责,充分调动群众参与社会治理的自觉性和积极性;与毗邻乡镇成立联合党支部,打造党建联合体,共同加强党建治理建设,探索毗邻党建工作;联合举办“乡/镇长论坛”,拓宽乡镇治理的内涵和外延,协同推进乡镇治理现代化。

第三,与时俱进重视乡贤治理和青年才俊下乡兴乡。作为乡村传统文化的守望者、新时代道德的模范者以及村民耳熟能详的“正能量”,乡贤在促进乡村经济发展、改善乡村治理现状上起着“领头羊”的作用。一方面,党和政府始终是继承和发扬光大中华民族优秀传统文化的倡导者和引领

者,而乡贤治理正是这种优良文化传统在乡村(镇)治理中的具体体现,因此,乡贤是党和政府发展本地经济文化的得力助手,基层组织应加强与乡贤的联系,通过网络等平台将常年在外与深耕本地的乡贤联系在一起,鼓励乡贤为本地区的发展建言献策。另一方面,乡贤治理是乡贤文化的传播和延续,应重点发挥乡贤的“熟人效应”,及时解决矛盾纠纷问题,热心开展公益事业,以更加精准贴切的服务回馈家乡,实现乡村振兴。此外,由于国内外经济形势的双重冲击,城市青年尤其是大学生就业率低问题很是突出,动员和吸引知识青年返乡、下乡和兴乡是解决城市青年就业和乡村振兴的有效方案之一。如广东动员30万知识青年返乡、下乡和兴乡便是一个实际案例。

第四,加快数字乡镇建设。以信息化推动乡镇治理模式创新,推进治理水平现代化,建设数字乡镇,缩小城乡数字鸿沟。一方面,加快数字基础设施的建设,如将物联网、通信系统等纳入乡镇公共基础设施的统一规划,推动互联网、大数据、人工智能与乡镇治理理念的结合;加快推进农业数字化、网格化和智能化。另一方面,充分发挥大数据平台在社区治理中的重要作用,建立乡镇数字大脑,构建乡镇管理治理体系,推动网格化的数字管理,让数字技术更好地应用于乡镇规划、乡镇建设等各个环节上;以提高居民办事便利性和效率为出发点,运行“一网统管”和政务服务“一网通办”,不断提高治理的精准性。例如乌镇,通过抓住世界互联网大会的机遇,开展智慧治理、智慧政务、智慧医疗、智慧养老、智慧教育和智慧交通等,充分利用互联网技术进行乡镇数字治理。由此,让乡镇共享数字经济红利,不断缩小城乡数字鸿沟,加速推进乡镇数字和数字经济的建设与发展。

参考文献:

- [1] 范恒山. 城镇村企联动实现乡村振兴[J]. 宏观经济管理, 2019(7): 10-12.
- [2] 张亚光, 毕悦. 中国式现代化的百年探索与实践经验[J]. 管理世界, 2023(1): 41-56.
- [3] 洪银兴. 论中国式现代化的经济学维度[J]. 管理世界, 2022(4): 1-15.
- [4] 张学良, 杨朝远. 全面推进城乡、区域协调发展 提高国内大循环覆盖面[N]. 光明日报, 2023-03-17(11).
- [5] 张学良. 以人为核心的城镇化道路该怎么走:《以人为本的中国新型城镇化道路研究》书评[J]. 财贸研究, 2021(12): 106.
- [6] 张学良, 林永然. 都市圈建设:新时代区域协调发展的战略选择[J]. 改革, 2019(2): 46-55.
- [7] 杨传开, 朱建江. 乡村振兴战略下的中小城市和小城镇发展困境与路径研究[J]. 城市发展研究, 2018(11): 1-7.
- [8] 方创琳, 赵文杰. 新型城镇化及城乡融合发展促进中国式现代化建设[J]. 经济地理, 2023(1): 10-16.
- [9] 魏后凯. 全面推进乡村振兴必须坚持底线思维[J]. 中国农村经济, 2022(12): 2-6.
- [10] 萧公权. 中国乡村:19世纪的帝国控制[M]. 张皓, 张升, 译. 北京:九州出版社, 2018.
- [11] 费孝通. 小城镇大问题(续完)[J]. 瞭望周刊, 1984(5): 24-26.
- [12] 萧冬连. 乡镇企业“异军突起”的历史和机制分析[J]. 中共党史研究, 2021(5): 46-59.
- [13] 周皓. 中国人口流动模式的稳定性及启示:基于第七次全国人口普查公报数据的思考[J]. 中国人口科学, 2021(3): 28-41, 126.
- [14] 汤爽爽, 周婧, 邓颖慧, 等. 江苏省流动人口城—镇—乡分布的时空分异与影响因素[J]. 地理学报, 2022(12): 3055-3071.
- [15] 杨羊, 张学良. 科学有序推进以县城为重要载体的城镇化建设[N]. 光明日报, 2022-05-24(11).
- [16] 汪增洋, 张学良. 后工业化时期中国小城镇高质量发展的路径选择[J]. 中国工业经济, 2019(1): 62-80.
- [17] 洪银兴. 贯彻新发展理念的中国式现代化新道路[J]. 经济学家, 2022(11): 5-12.
- [18] 许光建, 吴茵. 政府购买公共服务国际经验比较与借鉴[J]. 人民论坛, 2013(32): 24-25, 256.
- [19] 李建伟, 王伟进. 社会治理的演变规律与我国社会治理现代化[J]. 管理世界, 2022(9): 1-15, 62.

The practice and development path of Chinese townships in the context of Chinese path to modernization

ZHANG Xueliang, PAN Ting

(*School of Urban and Regional Sciences, Shanghai University of Finance and
Economics, Shanghai 200433, P. R. China*)

Abstract: The report of the 20th National Congress of the CPC points out that China has successfully promoted and expanded the Chinese modernization. As the basic regional complex in China's urban system, the development of townships has gradually taken the satisfaction of people's life as a foothold, and has carried out profound practice in the process of China's modernization. The development goal of Chinese modernization puts forward new requirements and challenges for comprehensively promoting the development of Chinese townships. To fully promote the development of Chinese townships, it is necessary for Chinese townships to recognize the position in the development of the new era, analyze the development characteristics and realistic basis in the whole modernization process, and explore the new path of realizing modernization development. Based on this, the article proposes that townships modernization is the basic component of promoting Chinese modernization, and townships is an important carrier of constructing new-type urbanization, an important support for promoting urban-rural integration, and a strategic engine for realizing rural revitalization. Further, from the historical development and realistic conditions of townships, the paper discusses that townships have a solid foundation in the construction of economic activity development area, population flow gathering area, historical and cultural inheritance area and livable life model area. In terms of economic development, the function of township economic activities has begun to take shape in modern times. The rise of township enterprises has promoted the development of township industry, and then promoted township to undertake more economic activities. In terms of population flow, the population flow between city, town and countryside is more frequent. With the revitalization of rural areas and the development of towns, the attraction of towns to the floating population is increasing, and the population agglomeration function is more prominent. In terms of history and culture, famous towns and villages carry the cultural values of different historical periods. From the famous town of Chinese history and culture to the famous town of Chinese characteristic landscape tourism, it reflects the inheritance of history and culture and the construction of characteristic landscape. In terms of livable life, building beautiful livable townships is an important part of building a beautiful China, and townships have achieved certain results in the cultivation of industrial systems, infrastructure construction, supporting public services, and ecological environment management. In view of the practical basis of China's townships development, the paper puts forward the path and measures to promote the modernization of China's townships development. On the basis of adhering to urbanization and agricultural and rural modernization, we should start from the "four high concepts" to consolidate the foundation of China's township modernization development: to open wider to the outside world and achieve a high level of opening up, to promote the vitality of economic factors and promote high-quality development, to improve the quality of public services and create a high quality of life, and to innovate social governance models and explore efficient governance. It is expected to provide decision-making reference for comprehensively improving the quality of China's townships modernization development and formulating accurate townships development policies.

Key words: township; Chinese path to modernization; development path; urbanization; rural revitalization

(责任编辑 傅旭东)