

The Innovation Path of Urban-Rural Integration Development from the Perspective of Collaborative Governance: A Case Study of H County in Q Province

Mao Chunhe¹, Liang Shuang¹, Mao Yuying², Hou Lijun¹

¹School of Politics and Public Administration, Qinghai Minzu University, Xining, China

²No. 2 Middle School in Yan'an New District, Yan'an, China

Email address:

Maochunhe@163.com (Mao Chunhe), 2637667853@qq.com (Liang Shuang)

To cite this article:

Mao Chunhe, Liang Shuang, Mao Yuying, Hou Lijun. (2023). The Innovation Path of Urban-Rural Integration Development from the Perspective of Collaborative Governance: A Case Study of H County in Q Province. *Science Innovation*, 11(6), 266-272.

<https://doi.org/10.11648/j.si.20231106.17>

Received: November 1, 2023; Accepted: November 23, 2023; Published: November 29, 2023

Abstract: Promoting the high-quality development of urban and rural integration in the new development stage is an inevitable requirement to address the imbalance and insufficiency of urban and rural development, and a key path to urban modernization and rural agricultural modernization. Collaborative governance provides a scientific perspective for the study of urban and rural integrated development. The research shows that the development of urban and rural integration follows the internal logic of power coordination, goal coordination, main body coordination and factor coordination, which is conducive to promoting the high-quality development of urban and rural integration. Although the urban-rural integration development has achieved relatively remarkable results, there are still realistic difficulties such as the core leading ability of grassroots party organizations to be continuously enhanced, the scale agglomeration effect of rural characteristic industries is not obvious, the synergy of multiple subjects has not yet formed, and the allocation of urban and rural digital factor resources is not reasonable. Based on this, the optimization path of urban-rural integration development from the perspective of collaborative governance is concluded: That is, we will continue to strengthen the core leading ability of grassroots party organizations, innovate to drive the high-quality development of rural characteristic industries, extensively gather the synergy of multiple subjects, and digitally empower the rational allocation of urban and rural factor resources.

Keywords: Collaborative Governance, Urban and Rural Integration, Grassroots Party Organizations, Rural Industry Development

协同治理视域下城乡融合发展的创新路径--以Q省H县为例

毛春合¹, 梁爽¹, 毛聿英², 候丽君¹

¹青海民族大学政治与公共管理学院, 西宁, 中国

²延安市新区第二中学, 延安, 中国

邮箱

maochunhe@163.com (毛春合), 2637667853@qq.com (梁爽)

摘要: 新发展阶段推进城乡融合高质量发展, 是破解城乡发展不平衡不充分的必然要求, 是通向城市现代化和农业农村现代化的关键路径。协同治理为研究城乡融合发展提供了科学的分析视角。研究表明, 城乡融合发展遵循动力协同、目标协同、主体协同、要素协同的内在逻辑, 有助于推进城乡高质量发展。尽管城乡融合发展取得了较为显著成效, 依然存在基层党组织核心引领能力有待持续增强、乡村特色产业规模集聚效应不甚明显、多元主体协同共治合力尚未

形成、城乡数字要素资源配置不尽合理等现实困境,基于此,研究得出协同治理视域下城乡融合发展的优化路径:即持续增强基层党组织核心引领能力、创新驱动乡村特色产业高质量发展、广泛凝聚多元主体协同共治合力、数字赋能城乡要素资源合理配置。

关键词: 协同治理, 城乡融合, 基层党组织, 乡村产业发展

1. 问题提出

城市与乡村是一个相互促进、协调发展的命运共同体,城乡融合发展是实现新型城镇化与乡村振兴的重要途径。进入新时代,摆脱贫困,实现共同富裕,既是全体中国人民的共同期盼,是我国社会主义现代化建设的必由之路,也是中国共产党不懈追求的目标。改革开放四十年来,我国的乡村产业得到了长足发展,乡村产业形态逐渐多样化,乡村的面貌也在不断发生着变化,农民的生活水平也在不断地提高。党的二十大报告中强调:“坚持城乡融合发展是新时代新征程构建新发展格局、推动高质量发展和促进共同富裕的必然选择。”[1]事实上,立足于我国基本国情,实现城乡高质量发展在时间上既存在紧迫性,同时具有空间上的全局性。十九届五中全会明确指出,当前和今后一个时期,我国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的变化。在优先发展农业农村,全面推进乡村振兴的同时。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,走中国特色社会主义乡村振兴道路,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。[1]对于加快农业农村现代化,促进城乡融合发展,具有重要战略意义。

县域是国家治理的重要地域空间,具有链接城乡的天然禀赋,是城乡融合发展的先行区与突破口。[2]2022年6月,国家发改委印发《“十四五”新型城镇化实施方案》指出,以县域为基本单元、以国家城乡融合发展试验区为突破口,促进城乡要素自由流动和公共资源合理配置,逐步健全城乡融合发展体制机制和政策体系。[3]在新时代背景下,关于如何推进新型城镇化建设,实现中国式现代化道路,通过梳理现有文献发现,国内针对城乡融合发展主要集中在内涵阐释、影响因素、优化路径及机理上。对于如何在全面建设社会主义现代化国家的基础上,如何深刻把握以统筹城乡发展为主线深化共同富裕逻辑要义,孙绍勇认为,要以系统思维整体谋划新时代城乡经济社会一体化发展,通过以辩证思维明晰城乡差异及“先富”和“共富”的关系,将战略思维贯通城乡融合“共富”的顶层设计与底层逻辑。[4]城市与农村是一个相互依存、相互协调的有机体,夏安玲认为,要实现城乡之间一体化联动,既需要运用城市资源要素、产业辐射等带动农村发展;也需在农产品供给、生态宜居、乡风民俗等领域激活农村的独特资源和吸引力,促进城乡同发展、共同繁荣。[5]结合Q省实际发展情况,在城市化不断推进的背景下,H县加快推进“新型城镇化”和“乡村振兴”的一体化发展,将是提高城市和农村综合素质的重要课题。至于如何在全面小康的背景下以人为核心推进新型城乡融合发展研究,苏明敏、李妍、李玲等三人指出,相较于传统的城镇化建设,新型

城镇化建设应从农民的现实利益出发,确保农民自身利益的同时,采用多种优惠政策,提升农民迁移城镇的意愿,使农民享有城镇居民同等福利待遇,从而充分调动农民迁移城镇的积极性,促进新型城镇化建设发展进程。[6]

在新的时代背景下,从协同治理这一视角为切入点,以Q省H县作为研究对象,采用理论分析与实证研究相结合的方式,并结合H县城乡融合发展情况进行调查研究。研究结果发现,该县域城乡融合发展存在基层党组织核心引领能力有待增强、乡村特色产业规模集聚效应不明显、多元主体协同治理能力尚未形成、城乡数字要素资源配置不合理等问题。在实地调研与分析论证的基础上,归纳出符合H县实际发展情况的基本经验,构建出一条行之有效的县域发展之路。

2. 协同治理视域下城乡融合发展的内在逻辑

2.1. 动力协同: 加强基层党组织建设核心引领城乡融合发展

乡村要振兴,关键在于党建引领。“乡村振兴”是我国全面建设小康社会的一项重要决策,也是我国在新时代做好“三农”工作的重要举措。村级党组织作为党在农村全部工作和战斗力的基础,是推进乡村振兴的核心力量,提升其组织能力成为了乡村振兴战略中的重要内容与关键环节。因此,扎实推进基层党组织在城乡融合发展中的核心作用,可以为乡村振兴战略的有效实施提供坚强有力的政治保障。当前,我国农村经济社会迅速发展,乡村社会组织的日益多样化,其间既有以农村基层党组织和村民委员会为典型代表的治理主体,也有以村务监督组织、集体经济组织、农民专业合作社以及其他经济社会组织,各自承担着乡村经济、政治、文化以及生态文明建设领域的不同任务。[7]因此,加强农村基层党建工作,才有助于城乡融合发展,有利于乡村振兴工作的顺利实施。

加强农村基层党建,以基层党建引领城乡融合发展,是推动农村社会向更深层次推进的需要。全面建设社会主义现代化国家,推动城乡融合,是一个不断完善的过程。在党的各项工作中,基层党组织起着至关重要的作用。“加强党的组织建设,根本目的是坚持和加强党的全面领导,为推进中国特色社会主义事业提供坚强保证。”[8]我国的城乡关系在经过了城乡分治、城乡统筹发展、城乡发展一体化等发展阶段之后,正加快朝着城乡融合发展演化,这一阶段不仅是实现我国社会主义现代化进程中的必经阶段,而且是解决我国城乡不平衡、发展不充分问题的关键阶段。党的二十大报告指出:“全面建设社会主义现代化强国,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”[9]在新时代背景下,构建新型“共治”的城乡融合发展模式,同

样需要不断完善并坚持党对基层治理的制度和机制。通过对地区党建资源的整合,以促进行政资源与社会资源更好的结合,从而更好地重构城乡关系,保障县域内城乡融合发展机制有效运行。实现城乡一体化发展过程中各参与主体的资源共享与共同发展。

2.2. 目标协同: 实现城乡共同富裕扎实推动城乡融合发展

实现全体人民共同富裕为城乡融合发展注入新内涵。从根本上解决新时代背景下乡村可持续发展所面临的新问题和新挑战,以共同富裕扎实推进城乡融合,加快建立起解决相对贫困的长效机制,这不仅是一个重要的抉择,而且是我国在实现全面小康后应变新开局的关键举措。在新发展阶段,我国经济社会的发展,归根到底是要实现全体人民共同富裕。深入推进城乡融合发展,既是落实党中央决策部署和省、市委工作要求的具体行动,也是立足发展实际、促进城乡基本公共服务均等化、扎实推进共同富裕的务实举措。[10]当前我国农村地区与城市之间发展的不平衡,不充分的问题是制约共同富裕的重点和难点。要想改变乡村相对落后的现状,推动城乡融合,要始终将农业、农村发展放在第一位,把缩小城乡之间的发展差距以及城乡居民的生活水平作为主要目标,加速推进城乡之间的资源要素流动,为实现共同富裕提供支持。

共同富裕是实现城乡融合的保障,共同富裕以城乡融合为条件,共同富裕与城乡融合相互掣肘。作为社会主义现代化建设的一个重要目标,共同富裕的目的是要解决我国在新发展阶段所面对的社会主要矛盾,缩小城乡、区域以及收入分配之间的差距,更好地满足人民不断增长的美好生活需求,从而推动城市与乡村地区的持续健康发展。习总书记指出:“必须看到,全面建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴,最艰巨最繁重的任务依然在农村,最广泛最深厚的基础依然在农村。”[11]面对当前我国经济社会发展的现实需要与国内环境,我国部分农村地区还处于比较落后的发展状态,农村地区的生产力水平,农业发展水平依旧低下,这些因素都阻碍着我国稳步推进城乡融合发展的进程。因此,在符合我国现实国情的发展状态下,以实现共同富裕为目标推进城乡融合发展,是对新时代我国社会主要矛盾转化的积极响应。

2.3. 主体协同: 凝聚多元主体共治合力创新驱动城乡融合发展

“多元共治”是指有多个主体组成的社会治理体系,是由治理理论发展而来的。早在20世纪70年代,西方学者就已经对社会治理的多元化展开了深入研究,他们认为,参与社会治理的主体应当是多种多样的,除了政府之外,其他主体也有权利有义务参与到社会治理当中,这些主体通过不断适应自身在治理过程中的分工,进而形成协同共治局面。在我国,构建共建共治共享型社会治理新格局是对从关注集体利益到充分发挥人民主体性再到强调以人民为中心这一发展理念的集中展现。[12]城乡融合发展之路是一条在党的领导下,以实现人民共同富裕、政治民主、社会和谐、生态可持续为目标的道路,其中蕴含着推进基

层社会治理的价值内涵,同时这也是多元主体协同参与社会治理的必要条件。多领域的协同发展需要多个学科的共同参与,多元主体合作推动基层社会治理,符合我国经济社会高质量发展的总体趋势,同时也符合我国走中国特色社会主义道路的基本需要。

进入新时代,构建社会治理新格局是一个多个主体协同参与并同向发力的过程。这一过程实质上是以基层社会治理转型为前提对多元主体协同参与基层社会治理为基本要求,并进行系统分析的基础上,将共建、共治、共享作为基本遵循,切实推动基层社会治理共同体建设的进程,以充分实现政府治理、社会调节与居民与村民自治之间的良性互动。在强调了“多元主体”的前提下,并不是完全忽略政府的作用,而是要使主体的角色与地位在治理体系中发生转变。一方面,与改革开放前的传统乡村社会相比,乡村已不再是一个相对封闭的空间,因此其治理模式与治理过程变得更加复杂,单纯依靠政府的力量很难取得有效的治理效果。另一方面,多个主体参与乡村治理,不但可以给乡村的发展提供外部的能量,还可以为推动乡村发展创造一个良好的环境,让村民们能够更多地投入到乡村发展的事业之中,从内部为城乡融合发展注入活力。

2.4. 要素协同: 合理配置城乡资源统筹推进城乡融合发展

自改革开放以来,我国经济、社会和文化得到了飞速发展,新型城镇化也在全国范围内快速推进,然而,在市场经济发展的背景下,城乡二元结构特别是乡村与城市之间的二元结构,是造成城乡之间发展不平衡与发展不充分的根本原因,乡村地区的发展速度却远远落后于城市,城乡间的差异较为显著,公共资源配置不合理、要素流动不畅等矛盾依然突出,在我国城市化进程中,城乡要素利益日益扩大,形成了城乡要素市场分化、城乡要素融合困难、各类要素资源分配不合理的局面。政府为重新塑造新型城乡关系,促进乡村振兴与农业农村现代化,提出了走城乡融合发展的道路,实现乡村振兴的重要目标。[13]一方面,从现实性需要看,进入乡村振兴的重要发展阶段,更需要加强各种要素的保障。对于我国来说,在工业化和城市化还没有完成的情况下,乡村要素流入城镇的动力依然很强,要想让乡村振兴与城镇化同时进步,就必须结合现实发展情况因地制宜,对症下药来推动农业农村优先发展。

另一方面,从发展规划看,打通城市与乡村之间的要素壁垒是消除城市与乡村之间发展障碍的当务之急。长期以来,我国的城乡资源要素的配置在整体上都是偏向于城市的,由于人才、资金、技术等要素受到了体制机制等因素的阻碍,无法在城乡之间进行自由流动。此外,即使生产要素由城市流入乡村的趋势变得愈发明显,也表现出的是相对的不平衡,这并没有改变城乡之间生产要素合理流动的格局,依旧是乡村向城市的单向流出。在建立了完善的城乡融合发展政策体系的前提下,充分发挥市场的基础作用,加强政府调控作用,促进城乡要素的双向自由流动。探索促进城市农业发展的城乡资源优化配置模式与体制机制,对于解决我国农业与乡村发展困境、探索乡村振兴的有效途径具有重要意义。构建国内大循环的过程也是城

乡一体化发展的重要发展阶段，打破城乡二元结构束缚，实现城乡要素的双向流动，是构建“双循环”的重要突破口，同时具有巨大的潜力。

3. 协同治理视域下城乡融合发展的基层经验

推进城乡融合发展，既是破解城乡发展不平衡不充分的必然要求，也是确保城乡居民平等参与现代化治理进程、共同分享高质量发展成果的客观要求。H县所在省委省政府高度重视基层党建工作和干部队伍建设，特别是城乡一体化工作。党的二十大以来，H县始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧扣以农业产业项目积蓄乡村振兴发展动能为主题，积极把工业产业振兴作为乡村振兴的第一要务。坚持“系统谋划，统筹安排，分级服务，分级管理”，抓住东西部协作的机遇和东部发达省份城乡融合发展的成功经验，不断为城乡融合发展提供新的动力，为村集体经济的发展提供有力支持，为村民创造更多增收致富的道路。

H县地处黄土高原和青藏高原、青海省东部农业区和西部牧业区结合部。全县总面积1545平方公里，现有耕地31.7万亩，可利用草场132万亩、林地157万亩。全县辖2个镇、7个乡，146个村、8个社区居委会。年末全县常住人口11.04万人，其中城镇人口5.86万人、农村人口5.18万人。H县盛产小麦、青稞、洋芋、蚕豆、油籽及蔬菜等农副产品，享有盛名的马牙蚕豆远销到日本及东南亚地区。[14]野生动植物种类繁多，有水獭、赤狐、石貂、鹿等动物67种，盛产羌活、黄芪、柴胡、贝母等30多种药材。县域内有大小河流86条，其中常年有水的河25条，绝大多数系湟水流域，主要河流为湟水河和药水河。经探明，发现矿产资源种类多达10种以上，储量可观，开发潜力大。境内旅游资源包含大黑沟、华石山等自然生态旅游资源，除此之外，包含丹噶尔古城、日月山为主的历史人文旅游资源。

3.1. 发挥基层党组织“内核”引领作用

乡村社会治理制度的现代化，就是中国共产党对乡村社会治理制度的现代化。在乡村社会治理的背景下，中国共产党对乡村社会治理制度的现代化变革，是农村社会治理制度改革的重要内容。当前，多民族地区的乡村治理面临重大挑战，乡村出现大规模的人口流失，乡村基层组织结构日趋松弛，乡村社会治理主体开始缺位，乡村社会治理能力逐渐弱化。此外，乡村管理制度中缺少足够的施政资源。由于工作任务的日益繁重，工作需求的日益精细，以往单纯的管理模式已变得越来越难以维持。为了应对当前基层党组织治理松散等问题，H县政府通过建立“村党支部+村委会+村民小组+社员”四级网格，严格落实网格员“包片包人”制，常态化开展入户巡查走访，并组织全县160个村（社区）党（总）支部、1562名党员干部，全力投入到汛期地质灾害、自建房等安全隐患排查工作中，把安全隐患问题解决在萌芽状态。遵循“三清、五改、治六乱”的工作要求，带领全体村民参与到环境整治中，最终实现农村人居环境绿色发展目标。

3.2. 激发乡村特色产业发展的内生动力

乡村特色优势产业对乡村振兴战略的实施起到了关键作用，与乡村内生发展、可持续发展密切相关。产业兴旺是实现乡村整体振兴的基础，也是实现乡村整体振兴的关键。然而，面对当前我国人多地少、土地细碎化的基本国情，使得大部分乡村无法实现大规模、机械化的农业生产。发展特色产业就成了乡村振兴的一个可行之径。H县基于“旅游兴乡”、“产业富民”的发展思路，深入挖掘优势资源禀赋，对“企业+合作社+村集体+农户”的产业化模式展开研究，对原有的蚕豆精深加工生产线进行设备更新，并与标准化的生产线相匹配。与此同时，对目标消费群体进行分类，开发出具有不同口味的放心食品，打造出绿色、有机的蚕豆、青豆多元化系列产品。上半年，共销售了206吨的蚕豆，实现了销售额299万元，并且还带动了周围33个村民的就业，人均增收1.8万元。同时，以促进休闲农业和乡村旅游相结合为目标，在响河露营地建设了黄豆收获基地，让游客体验到“自己种植、自己收获、的田园生活方式，形成了一条具有地方特色的乡村文化旅游之路。

3.3. 增进政府与社会主体的互信合作关系

由于区域之间发展不平衡和发展阶段不同，基层治理体制的惯性和具体治理目标的导向，导致基层治理中多方协作的问题依然很多，乡村治理现代化也面临着多重考验。在党和政府的统一领导下，建构一条制度和能力并重的多元主体协同治理之路，是破解城乡融合发展困境的关键。H县通过构建村集体“三资”管理平台，加强村集体经济与银行保险等金融机构的协作，促进村集体经济的发展和壮大。引导金融机构增加对农村集体经济的信贷支持，培育一批农村集体经济发展示范村。提高农牧业新型经营主体贷款的可得性，完善农业和畜牧业保险的财政扶持政策，推动农业和畜牧业保险的提标、扩面，提升农业和畜牧业保险的服务水平。此外，通过大力实施招商引资“六大行动”，充分发挥“链长”的作用，瞄准东部经济发达省份和对口支援地区，以“清单式”、“靶向式”的方式，以链招商，以商招商。鼓励社会资本投入到古城的建设和管理中，充分发挥市场的作用，促进优势产业的壮大和集聚发展。

3.4. 构建城乡一体化发展的信息共享平台

城乡一体化发展的信息共享平台是乡村振兴战略下补足农村地区数字基础设施短板的重要政策举措，在促进数字公共服务均等化的同时，有利于进一步夯实农村产业发展基础。[15]在数字经济发展的时代背景下，数字乡村的建设将会减轻城乡“信息鸿沟”问题，加速城乡之间的信息融合，为流通产业的整合提供重要的发展机遇。H县结合自身“绿色有机农畜产品输出地”的优势，以大数据为手段，实现对牛羊生产、交易的信息、物流、资源等要素的有效融合，积极构建并运营全省第一个“茶马互市”全产业链数字化平台，并成功接入国家第一个工信部的牦牛藏羊全产业链互联网服务平台，促进了高原生态循环农牧业的发展。完善相关服务制度，建立全面的“服务窗口”。通过“信息流、实物流、资金流”等多个领域的大数据，实现冷链物流资源的共享，并在西宁地区建立“冷链物流

前置仓”，以满足市场需求。利用该平台的优势，将青藏高原地区的牦牛、藏羊业的源头资源连接起来，构建一个地理上涵盖西边草原、东边市场，内容上来源可查、去向可追、责任可查的数字农畜产品质量追溯系统，对于提升农业和畜牧业的高附加值具有重要意义，使农民的收入和生活水平不断提高。

4. 协同治理视域下城乡融合发展面临的困境

4.1. 基层党组织核心引领能力有待持续增强

无论是基于中国共产党自身的使命和职责特性，还是基于国家战略成功的实践，强化乡村基层党组织建设在乡村振兴进程中有着重要的意义。然而，在党组织引领基层治理的实践中，乡村党建资源与治理资源缺乏整合，在一定程度上限制了民族地区城乡融合发展成效。此外，缺乏较强的组织能力、少数基层党员干部素质能力不够强，也同样成为不利于民族地区城乡融合发展建设的主要因素。H 县推进城乡融合发展的基层党组织的组织能力有待增强，组织结构有待完善。一方面，在乡村现行的基层组织通常是按照乡镇的行政区划来建立的，这是为了适应在计划经济年代，生产活动单一，群众生活比较固定的要求。然而，目前以行政村为核心的乡村基层党组织的设置模式，并没有对乡村振兴背景下农村发展的战略规划、产业结构、文化观念、人员构成等因素进行充分考虑，因此，已经不能很好地适应乡村经济社会发展的现实，对基层党建引领城乡融合产生了一定的负面影响。另一方面，许多党员干部并未真正理清乡村振兴与党建之间的内在联系，对城乡融合发展的政治价值、时代价值的认识是模糊不清的。部分基层干部创新意识服务不够，某种程度上存在着一定的庸政、懒政、怠政等问题，在日常工作中，体现在工作态度上的积极性不高，缺乏对群众诉求的了解，缺乏对工作的准确把握，导致工作成效不佳。

4.2. 乡村特色产业规模集聚效应不甚明显

由于 H 县地处西部偏远地区，相比于东部发达地区，多民族地区的乡村经济发展更多是依赖增加资金、人力等生产要素来实现的。当地农民对乡村特色文化产业的认同感较低、乡村特色文化产业区域发展不平衡，在一定程度上阻碍了城乡融合的高质量发展。H 县长期受城乡二元经济格局的影响，许多农村年轻人进城务工，留下的多为年迈的老人、儿童以及部分文化水平较低的年轻人。由于缺乏素质教育，农民对乡村文化产业缺乏认识，对乡村特色文化产业的认同程度不高。同时，由于城市与乡村文化资源分布、以及政策扶持力度的差异，导致了乡村特色产业在地区间的发展不平衡。乡村特色产业建设是城乡融合发展不可或缺的外部条件，但是社会各方力量都缺乏足够的积极性，相关企业规模较小、管理经验不足，产品深加工企业的数量不足，难以形成品牌效应。从整体上看，绿色产业发展能力较弱，农产品产业链较短。一些民营企业过于急功近利，盲目投资，造成了企业发展战略上的失误，最终导致了投资的失败。

4.3. 多元主体协同共治合力尚未形成

回顾我国乡村发展的历程，从改革开放之初的小城镇战略到城乡统筹牵引新农村建设，关于政府、资本与农民之间关系的争议至今仍在继续。到目前为止，以政府为主导的治理模式依然是最广泛的一种做法。结合 H 县实际情况，城乡共建共治机制的不完善，主要体现在以下方面：各治理主体间权责界限不够清晰。在推进城乡融合发展过程中，参与乡村治理的政府部门、市场主体、社会组织、公民理性体系的有机系统中，都被法律体系和相关制度规定在横向和纵向治理范围内，并赋予了相应的权利和职责。受传统管理思想的影响，人们对管理对象的认识存在一定的偏差。传统的管理思想，将社会事务的强制性管制放在了重点位置，以政府为权力主体，以控制和管制的措施作为管控治理对象的方式，缺乏治理主体之间平等平衡的意识，乡级政府是拥有资源优势的一方，但其习惯于采用官僚主义的管理模式，且信息透明度很低，造成了多个主体间的信息不对称，缺少多元主体协同参与共建共治的意识。

4.4. 城乡数字要素资源配置不尽合理

在城乡融合快速发展的重要历史时期，数字经济给人们的生产生活方式带来了深刻的变化，它催生出了一系列新产业、新模式和新业态，为我国经济可持续发展注入了新活力。但是，在城乡资源要素配置的过程中，也很容易产生数字鸿沟与数字壁垒等现象，使得县域经济发展不平衡不充分、城乡区域发展差异大、收入分配不公等问题更加严重，最终对共同富裕的实现产生不利影响。此外，由于城乡生态环境存在差距。长期以来，在“重城轻乡”的传统观念影响下，城市的生态环境在多年来的投资与精细化管理下，吸引着广大农民群众。在市场经济的运作中，各种生产要素的流动速度与流动效率的高低，将直接关系到经济社会能否高效发展，数字经济其本身具有突破时间和空间的巨大优势，能够加速各种资源要素在社会中的流动，为经济发展提供强大的推动力，但由于城乡之间在环保政策和投资力度上，长期存在着不统一、不均衡，造成了乡村生态环境的严重恶化。这些因素在一定程度上阻碍着城乡资源要素的合理配置。

5. 协同治理视域下城乡融合发展的优化路径

5.1. 持续增强基层党组织核心引领能力

思想是行为的向导。基层党组织是农村社会的领导者，始终起到总揽全局的作用。中国共产党对农村的管理是我国长期以来的历史经验总结与概括，更是中国革命、建设甚至改革成功的一个重要法宝。加强基层党建工作，要不断扩大党的影响力，把有才能的农村青年吸收到党组织中来，对村民进行动员，构建起党民合作的社会关系网络，提高党组织的渗透力和公信力，更好地发挥出政治引领作用。村级党员干部必须加强自身学习意识，提高自己的学习能力，积极地将城乡融合发展背景下的村治理的核心要义牢牢地把握住把握好，并深入

基层,对乡村的实际情况进行深度走访调查,了解村民的实际需要,在提高自身知识素养和技能水平的同时,更要坚持乡村治理的目标导向。服务就是最好的治理。乡村基层党组织要持续加强自身的工作能力,从而提高农村基层党组织的服务意识,确立了以人民为中心的治理理念之后,现代化的农村基层治理理念,其核心应该是以人民为中心,为人民服务。注重与本地工作实际相结合,做到活学活用,主动学习最新技术,合理利用互联网平台,有效解决治理问题。通过提升基层党组织的治理能力来为乡村基层治理工作增添新动能,从而赋能乡村党组织治理现代化。

5.2. 创新驱动乡村特色产业高质量发展

2021年是我国完成脱贫攻坚并实施推进乡村振兴战略的元年,中央一号文件指出“要构建现代乡村产业体系,使农民获得更多产业增值收益。”[16]作为青藏高原多民族地区的H县应当以当地特色文化以及自然地理环境为基础,进行规模化经营,打造特色产业,创造出区域文化品牌,提升产业价值链,推动乡村深度发展。一方面,要加强基础设施建设和公共服务。乡村特色产业发展离不开区域基础设施建设。由于在发展乡村特色优势产业的过程中,必须要形成聚集效应,从而节约生产成本,提高企业的核心竞争力。为此,当地政府必须与乡村特色产业的发展相结合,加大基础设施的建设力度,建立产业园区,为乡村特色优势产业的发展奠定良好的基础。另一方面,确保乡村地区劳动力稳定。要实现城乡融合发展,发展特色产业,就必须有足够的人力资源。新时代背景下,地方政府要想更好地推动乡村特色产业的发展,就必须与现有的政策体制相结合,依据乡村振兴的发展目标,制定出更加科学的人力资源政策,保证农村人员的稳定性。通过加强对优秀人才的引进,健全人才引进机制,让各方人才都加入到乡村特色产业的发展中来,具备条件的乡村特色产业企业应该密切与高校的联系,加强对相关专业人才的培训,保证毕业生可以在第一时间投入到乡村特色产业的发展中。

5.3. 广泛凝聚多元主体协同共治合力

民族地区的社会治理不仅是我国社会治理的一项重要内容,而且是建立新型社会治理模式和维护良好社会秩序的有力支撑,更是实现国家治理体系与治理能力转型升级的重要环节。创新少数民族地区社会治理的协同共治模式,依赖于整合和共享治理资源。以互联网+社会治理为平台,凝聚多方治理主体,实现治理资源的共享。在“互联网+社会治理”的基础上,构建基于数据的决策、行动、监督与反馈机制。通过构建“互联网+社会治理”信息平台,可以将社情民意及时纳入政府议事日程,形成舆论动态“最大公约数”,准确地确定政策制定的基准点,从“经验决策”到“数据决策”的思路转变,使社会治理更“有数”,逐步形成“用数据说话”、“依数据决策”的社会治理模式,从而推动社会治理水平的提高。其次,政府部门可以利用大数据构建起与其他社会治理

主体的交流与协作。开发全新的数字化社会治理数据库,对社会治理的工作动态进行及时的发布,打通跨部门的信息堡垒,对所涉及到的区域内的信息与资源进行整合,建立一个面向社会、面向公众的政务信息平台。

5.4. 数字赋能城乡要素资源合理配置

实现农业农村高质量发展,就必须引入现代化信息技术,促进城乡资源要素高效流动,从而推动城乡融合的高质量发展。在新时代背景下,广大农民群众对建立一个多主体、宽领域的公共服务系统有着迫切需求,这对促进乡村社会高质量发展具有重要意义。培育乡村发展新功能,快速扭转要素单方流动的格局。县域内各级政府在推动数字农业高质量发展的进程中,应当调整财政资金的拨款流向,逐步实现对农业的直接投资由竞争性领域向基础领域转变。加快乡村基础设施的更新,补齐乡村发展的短板,提高乡村资源的承载力。同时,以数据核心为中心,挖掘潜在动能,创造出与乡村经济发展实际相适应的数字化产品,从而积极推动数字产业化进程。与此同时,要把重点放在提高产品和服务的质量上,用促进数字产业化的方式,来达到乡村中多个产业的相互融合、相互协调的目的,为城乡要素资源合理配置注入新活力。另一方面,探索并改善乡村公共服务供给模式。政府要强化在乡村地区的数字设备建设,并对农民群众进行技术指导,通过对农民的需求进行全面调查,以增强乡村公共服务供给的精准性与时效性。构建“自下而上”的需求反馈通道,识别不同类型的农户的不同需求,并据此有针对性地提供乡村公共服务,以进一步满足乡村公共服务的供需匹配。

6. 结语

城乡发展经历了城乡统筹发展、城乡一体化发展与城乡融合发展,城乡要素资源配置较为科学合理,城乡融合发展机制不断健全,有力推动了城乡要素双向流动,激发了农业农村现代化发展的动力。研究基于协同治理分析视域,以Q省H县为例,探究了城乡融合发展的内在逻辑,研究得出,城乡融合发展的基层经验在于发挥基层党组织“内核”引领作用,激发乡村特色产业发展的内生动力,增进政府与社会主体的互信合作关系,构建城乡一体化发展的信息共享平台。研究认为,当前城乡融合发展面临的困境在于基层党组织核心引领能力有待增强,乡村特色产业规模集聚效应不甚明显,多元主体协同共治合力尚未形成,城乡数字要素资源配置不尽合理。研究认为,应当持续增强基层党组织核心引领能力,创新驱动乡村特色产业高质量发展,广泛凝聚多元主体协同共治合力,数字赋能城乡要素资源合理配置四维向度,推进城乡融合高质量发展。进一步推动城乡融合发展,全面推进乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化,夯实中国式现代化的基层社会治理基础,探究乡村治理数字化转型,激发乡村特色产业发展的内生动力,积极发挥基层党组织核心引领乡村现代化治理能力显得尤为重要,也成为后续研究所关注的重点问题。

基金项目

青海省哲学社会科学项目“青海省县域城镇化与城乡基层治理现代化关系及耦合机制研究”(22ZCY046)；青海民族大学研究阐释中国共产党第二十次全国代表大会精神专项课题“共同富裕视域下青海城乡区域协调发展的对策研究”(ESDYJ09)。

参考文献

[1] 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报.

[2] 龙花楼, 徐雨利, 郑瑜晗, 陈坤秋. 中国式现代化下的县域城乡融合发展 [J]. 经济地理, 2023, 43 (07): 12-19.

[3] 陈磊, 姜海; 田双清. 县域城乡融合发展与农村土地制度改革: 理论逻辑与实现路径 [J]. 中国土地学, 2022, 36 (09): 20-28.

[4] 孙绍勇. 新时代全面推进城乡融合发展的共同富裕逻辑旨要 [J]. 福建论坛 (人文社会科学版), 2023 (03): 5-16.

[5] 夏安玲. 城乡融合视域下昆明新型城镇化与乡村振兴协同发展研究 [J]. 农机市场, 2023, (09): 70-72.

[6] 苏明敏; 李妍; 李玲. 乡村振兴背景下推进以人为核心的新型城镇化建设研究 [J]. 南方农机, 2022, 53 (18): 124-126.

[7] 俞鹏. 新时代农村基层党建引领乡村振兴研究 [C]. 南京师范大学, 2021.

[8] 习近平. 习近平谈治国理政: 第4卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2022: 501.

[9] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2022: 31-67.

[10] 本报评论员. 深入推进城乡融合发展 加快促进共同富裕 [N]. 承德报, 2022-11-25. 001.

[11] 习近平. 论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2021.

[12] 杨敏; 李明德. 多元主体协同推进基层社会治理探论 [J]. 理论导刊, 2022, (11): 89-94.

[13] 刘芳娜. 城乡融合发展的路径选择——从资源配置的视角 [J]. 韶关学院学报, 2022, 43 (10): 99-103.

[14] 西宁市湟源县人民政府, 湟源概况. [EB/OL]. <http://www.huangyuan.gov.cn/index>.

[15] 张艳玲. 数字乡村背景下城乡信息融合对流通业一体化发展的影响 [J]. 商业经济研究, 2022 (13): 175-178.

[16] 郭景福, 黄江. 乡村振兴视阈下民族地区构建现代乡村产业体系的机制与路径探析 [J]. 云南民族大学学报 (哲学社会科学版), 2022, 39 (03): 110-117.

作者简介

毛春合 (1979--), 男, 汉族, 陕西延安人, 青海民族大学副教授、博士, 硕士生导师。研究方向: 比较政治制度、基层治理研究。

梁爽 (2000--), 男, 汉族, 青海西宁人, 青海民族大学在读研究生, 研究方向: 公共政策、基层治理研究。

毛聿英 (1993--), 女, 汉族, 陕西延安人, 延安市新区第二中学教师, 硕士, 研究方向: 中国政治制度、基层治理研究。

候丽君 (1998--), 女, 汉族, 河南三门峡人, 青海民族大学在读研究生, 研究方向: 公共政策、基层治理研究。