

中国式现代化进程中区域协调发展与基层治理的互动逻辑

李久华

摘要:区域协调发展是优化国土空间布局、破解发展不平衡不充分问题的国家战略,是实现全体人民共同富裕的关键路径。基层治理作为国家治理的“最后一公里”,是维护社会稳定、保障民生福祉、落实国家战略的基础载体。在中国式现代化视域下,二者并非相互独立的工作领域,而是发展赋能治理、治理保障发展的统一整体。二者的良性互动、协同耦合,是新时代推进中国式现代化行稳致远的重要支撑。立足新发展阶段,厘清二者互动逻辑、破解协同堵点、完善联动机制,对推动区域均衡发展、提升基层治理效能、夯实现代化建设根基具有重要现实意义。

关键词:中国式现代化;区域协调发展;基层治理;协同治理

党的二十大明确提出,中国式现代化是人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路的现代化^[1]。中国式现代化始终以人民为中心,将统筹全局、协同共进作为核心底色,摒弃西方现代化唯经济增长的发展范式,搭建起“发展与治理双向赋能、效率公平有机融合、全局局部联动协同”的现代化运行体系。区域协调发展与基层治理的耦合互动,根植于中国式现代化底层理论内核,与国家治理现代化建设核心要求相契合,拥有扎实的理论支撑与时代合理性。

一、中国式现代化视域下二者互动的理论逻辑与核心内涵

新时代的区域协调发展,早已突破单纯缩小区域经济差距的狭义认知,其核心要义并非消除各地区资源禀赋带来的发展差异,而是依托国家顶层战略,统筹打破行政区划壁垒,打通生产要素自由流通渠道,推动东中西部地区优势互补、城乡空间共生发展,在高质量发展进程中实现全域相对协调和发展成果全民共享,充分彰显共同富裕的本质要求。相较于完全依靠市场自由竞争主导的西方发展模式,我国区域协调发展采取政府宏观引导与市场自主活力双向驱动的运行模式,既保障区域经济发展内生动力,也守住社会公平底线。

基层治理现代化是国家治理现代化的基石。基层治理以乡镇(街道)、村(社区)为主要实践核心场域,以党建引领为根本,构建自治、法治、德治相结合的共建共治共享治理体系^[2]。新时代基层治理不再局限于矛盾调解、秩序维护的传统维稳功能,而是延伸至民生服务、生态治理、产业赋能、风险防控等领域,核心目标是回应群众美好生活需要,打通政策落地堵点,为区域发展营造稳定有序的基层环境。

二者的深度互动,根植于中国式现代化的核心理论逻辑。其一,价值同源,共同服务共同富裕目标。区域协调发展从宏观层面优化资源配置、缩小发展差距,筑牢共同富裕的物质基础^[3];而基层治理从微观层面化解基层利益矛盾,均衡供给基本公共服务,夯实共同富裕的社会民生底盘,二者目标同向、价值追求一致。其二,辩证共生,实现发展与治理一体化推进。发展是治理的物质基础,治理是发展的根本保障,区域发展为基层治理提质提供资源、空间和动能,基层治理为区域发展落地提供秩序、民意和制度支撑。其三,上下联动,衔接全局与局部发展。区域战略是国家宏观全局布局,基层治理是微观局部实践落地,宏观区域布局划定基层治理发展方向,基层实践反馈的现实问题反向优化顶层政策设计,实现全国统筹规划与地方基层创新有机融合。

二、区域协调发展与基层治理双向赋能的实践机理

在中国式现代化建设实践中,区域协调发展与基层治理形成了全方位、多层次、立体化的双向互动机制,区域发展从资源、空间、格局

三个维度赋能基层治理升级,基层治理从秩序、服务、协同三个维度保障区域发展落地,构建起闭环式协同演进体系。

区域协调发展为基层治理现代化注入核心动能。长期以来,基层治理普遍面临资源供给不足、治理空间封闭、发展理念滞后等现实约束,区域协调发展战略的全面落地,将从根源摆脱上述治理困境。第一,全域要素流通补齐基层资源短板。依托区域、城乡行政壁垒破除,城市优质人才、资本、技术、公共服务资源持续向乡村、欠发达区域下沉,教育、医疗、养老等基础民生资源实现全域均衡布局,乡村集体经济、特色小微产业持续壮大,有效化解基层治理“经费不足、人手短缺、服务能力薄弱”的长期难题。第二,空间格局重构重塑基层治理运行场景。京津冀、长三角、粤港澳等国家级区域战略落地,城市群一体化发展和都市圈同城化建设持续推进,打破村社、乡镇属地化治理边界,传统单点碎片化治理模式逐步转型为跨区域联动、全域统筹的系统性治理,有效化解跨界治理盲区、部门相互推诿等现实治理难题。

基层治理现代化为区域协调发展筑牢底层根基。区域发展战略、产业空间布局、城乡建设规划,最终均需要依托基层落地实施,基层治理效能直接决定区域发展质量与发展韧性。一方面,高效基层治理稳定区域发展整体大局。区域产业转移、城乡空间重构、重大项目落地等发展举措,势必引发区域内部利益格局调整,产生各类基层矛盾。依托党建引领、网格化精细化管理以及新时代“枫桥经验”落地,基层能够实现矛盾前端化解、风险源头防控,为产业落地、要素流通、项目建设营造安定有序的社会环境。另一方面,精准基层治理对接区域发展民生价值。中国式现代化框架下的区域发展,核心落脚点在于惠民利民。基层直面群众、贴近民生诉求,能够精准捕捉不同区域、不同群体差异化生活需求,将宏观区域发展政策转化为可落地、可感知的精细化民生服务,补齐基层民生短板、保障弱势群体基本权益,让区域发展红利切实覆盖全体群众。

三、中国式现代化进程中二者互动的现实困境

当前,我国区域协调发展与基层治理的双向互动已形成基本格局,但受区域发展基础差异、治理体制机制短板、要素流通壁垒等因素制约,二者耦合协同的深度、广度仍不足,存在发展赋能不均、治理支撑不足、双向联动不畅等现实问题,制约中国式现代化高质量推进。

尽管区域协调发展战略持续推进,但东中西部、城乡之间发展差距尚未完全消除,区域发展不均衡直接导致基层治理资源配置、治理能力、治理水平的层级分化,形成“强者愈强、弱者愈弱”的治理格局。东部发达地区、城市核心区域依托雄厚的经济基础、完善的基础设施、优质的人才技术资源,基层治理能够实现数字化和专业化升级,而中西部欠发达地区、广大乡村区域经济基础薄弱、财政投入不足,基层治理普遍面临人才流失、技术滞后、服务短缺等问题,仍停留在传统粗放式治理模式,难以适配现代化治理需求。

当前基层治理仍存在显著的碎片化、行政化、属地化弊端,成为区域协调协同发展的重要制约。一是属地治理壁垒突出,基层治理以行政辖区为核心边界,乡镇、村居之间各自为战,缺乏跨区域协同治理机制,面对跨界生态保护、应急防控、人员流动等共性问题,容易出现治理重叠、推诿扯皮等问题,阻碍区域要素自由流动与全域协同发展。二是治理主体碎片化,部分基层区域仍以政府单一治理为主,企业、社会组织、群众参与度不足,难以凝聚区域协同发展的合力。三是治理职能碎片化,基层部门权责划分不够清晰,存在权责不对等、重

复治理等问题,行政效率低下,难以高效承接区域发展战略落地任务。

区域协调发展与基层治理尚未形成常态化、制度化的双向联动机制,二者互动存在自发性、碎片化特征,协同效能未能充分释放。一方面,区域发展的资源赋能机制不完善。优质公共资源、产业资源、技术资源的下沉缺乏制度化保障,资源下沉精准度不足,难以精准对接不同区域基层治理的差异化需求,存在资源闲置、供需错配等问题。同时,区域发展成果反哺基层治理的机制不健全,经济发展红利未能有效转化为民生福祉。另一方面,基层治理的反馈赋能机制缺失。基层治理在承接区域发展战略、落实区域发展政策过程中,积累的实践经验、发现的现实问题,难以有效反馈到区域发展政策制定、战略优化层面,导致宏观区域政策与基层实际脱节,政策适配性、落地性不足。

四、中国式现代化视域下二者双向协同优化路径

立足中国式现代化的本质要求与实践逻辑,针对当前二者协同互动存在的现实堵点,需坚持系统思维、协同发展思维,以全域党建引领为根本抓手、全域资源统筹配置为基础、制度机制完善为核心、数字技术赋能为支撑,构建区域协调发展与基层治理双向赋能、长效协同的现代化发展新格局。

党建引领是中国式现代化独特制度优势,也是推动区域协调发展与基层治理深度耦合的核心保障^[4]。第一,搭建跨越全域党建联动体系。打破区域行政边界、基层属地治理壁垒,建立跨区域、跨层级、跨行业党建协同联动机制,依托党建统筹全域资源调配、跨区域基层协同治理、全域产业协同布局,实现区域发展整体规划与基层治理建设同步部署、同步推进。第二,夯实基层党组织战斗堡垒功能。优化城乡社区、乡村、产业园区等重点领域党组织设置,提升基层党组织统筹资源、服务群众、落地区域发展政策的综合能力,保障区域发展战略精准落地、基层治理高效运转。第三,优化党建考核评价导向。将区域协同发展成效、基层治理现代化水平、民生改善实际成果纳入基层党建综合考核体系,扭转部分地区“重经济指标、轻治理民生”的片面发展导向,树立统筹发展与治理的高质量发展评价理念。

依托区域协调发展战略深化落地,推动优质资源全域自由流通,缩小城乡、区域基层治理能力差距,实现全域基层治理整体提质升级。第一,建立制度化资源下沉保障机制。统筹财政资金、专业人才、数字技术、公共服务四类核心资源,搭建区域优质资源对口帮扶、定向下沉长效制度,破解基层治理资源分配失衡难题,同时加大薄弱地区财政专项投入,完善基层治理常态化经费保障体系,夯实基层治理物质基础。第二,持续深化县域载体下的城乡融合发展。以县域作为城乡融合核心载体,统筹推进城乡产业布局、基础设施、公共服务一体化建设,推动城市优质教育、医疗、养老资源向乡村延伸覆盖,推动城乡基本公共服务均等化、资源共享和基层治理能力协同提升^[5]。第三,依托区域产业协同反哺基层治理。结合区域产业布局优化,培育乡村特色产业、壮大村级集体经济,以产业增收激活基层治理内生动力;依托产业发展完善基层公共服务配套、开展人居环境综合整治、培育本土治理专业人才,形成“产业增收、治理升级、民生改善”的良性循环。

针对基层治理碎片化、属地化运行短板,打破行政辖区边界限制,构建适配全域协调发展的协同治理框架。第一,建立常态化跨区域基层协同治理机制。依托城市群、都市圈、城乡融合示范区建设,推动相邻乡镇、村居组建一体化治理共同体,针对跨界生态管护、全域

应急处置、跨区域民生服务、产业协作配套等重点领域,搭建常态化联动处置、资源共享、联合治理制度,消除跨界治理盲区、破解跨区域协同堵点。第二,完善多元协同共治运行体系。培育扶持社会组织、志愿服务队伍、新型农业经营主体等多元治理力量,畅通市场主体、群众、社会组织参与区域规划、基层治理的渠道,构建政府统筹主导、多元主体协同参与、全社会合力推进的治理格局,激活区域协同发展内生动力。第三,深化基层权责清单改革。清晰划分基层各部门权责边界,精简冗余行政事务,减轻基层事务负担,让基层聚焦民生服务、矛盾源头化解、区域政策落地等核心职能,提升基层治理专业化、高效化水平。同时要完善基层人才引育留用配套制度,定向培育现代化治理、产业运营、数字治理专业人才,摆脱乡村基层人才空心化困境。

以数字化技术为核心载体,打通区域发展与基层治理双向互动通道,构建常态化、智能化、制度化协同耦合运行体系。第一,统筹全域数字化治理一体化建设。统一规划区域数字化治理平台布局,破除区域、基层之间数据壁垒,整合政务服务、社会治理、产业发展、民生保障各类数据资源,搭建全域互通、共建共享的大数据综合治理平台,实现区域发展动态监测、基层治理精准施策、跨区域事务协同处置数字化运行。第二,搭建双向反馈运行机制。将基层治理实践中发现的区域发展短板、群众民生诉求,跨域治理难题向上传导至区域发展战略层面,持续优化区域产业布局、资源分配、空间规划顶层设计,实现宏观统筹规划与微观基层实践精准适配。第三,完善双向协同激励考核制度。将区域优质资源下沉落地成效、跨区域基层协同治理成果纳入地方政府综合考核评价体系,配套完善正向激励与约束奖惩制度,充分调动各级政府统筹发展与治理协同推进的主动性、积极性,推动二者双向协同长效化、常态化运行。

五、结语

区域协调发展与基层治理的双向耦合互动,是中国式现代化区别于西方现代化的鲜明特征,也是实现全体人民共同富裕、推进国家治理现代化的核心抓手。面对当前二者协同运行存在的分层分化、属地壁垒、联动机制缺失等现实难题,必须坚持党建引领核心主线,以全域资源均衡配置补齐基层治理短板,以跨域协同治理破除行政边界束缚,以数字技术搭建双向闭环联动体系,持续打通发展赋能治理、治理保障发展的双向通道,推动区域协调发展与基层治理深度融合、互促共进,为中国式现代化稳步推进筑牢坚实的发展与治理双重根基。

参考文献:

- [1]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:——习近平同志代表第十九届中央委员会向大会作的报告摘登[N].人民日报,2022-10-17(002).
- [2]本刊编辑部,许妮,颜小钗,等.完善共建共治共享的社会治理制度——社会工作行业学习贯彻党的二十届三中全会精神[J].社会工作,2024(22):9-11.
- [3]余思新,黄骏腾.新时代共同富裕:科学内涵、现实挑战及路径探析[J].中共青岛市委党校.青岛行政学院学报,2025,(1):39-46.
- [4]何林.党建引领基层治理现代化的时代意蕴、内涵要义与实践路径[J].长白学刊,2025(6):11-20.
- [5]胡诗情.新时代乡村振兴助推共同富裕实现的理论逻辑与实践路径[J].中国集体经济,2026(2):1-4.

作者单位:中共玉田县委党校