

更好发挥法治在进一步深化农村改革中的作用

张真理

党的二十届三中全会就完善城乡融合发展体制机制作出战略部署，强调巩固和完善农村基本经营制度，完善强农惠农富农支持制度，深化土地制度改革等。随后，中共中央、国务院印发《关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》《乡村全面振兴规划（2024—2025年）》等重要文件，明确了进一步深化农村改革、推进乡村全面振兴的总体要求和工作重点。习近平总书记指出：“更好发挥法治在排除改革阻力、巩固改革成果中的积极作用，善于运用法治思维和法治方式推进改革，做到重大改革于法有据，平等保护全体公民和法人的合法权益。”进一步深化农村改革，必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，坚持运用法治思维和法治方式妥善处理农村改革一系列重大问题。

一

习近平总书记指出：“新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。”我国宪法规定，“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”。处理好农民与土地的关系，必须巩固和完善农村基本经营制度，即坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系，完善“三权分置”制度。

坚持农村土地集体所有。党的十八大以来，坚持农村土地集体所有的相关法律规定日趋完善。2019年修订的《中华人民共和国农村土地管理法》就农村集体土地的发包方式、集体经营性建设用地纳入土地利用年度计划、土地征收过程中农村集体经济组织及其成员参与等问题作出细致规定。《中华人民共和国民法典》将“农村集体经济组织法人”规定为“特别法人”，开辟了保障农村集体经济组织民事主体资格的新篇章。2024年6月通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》，更是我国“三农”立法史上的标志性成果。当前，坚持农村土地集体所有，必须突出农村集体作为土地所有者的法律地位，积极探索盘活撂荒地、恢复地力的适宜机制，落实最严格保护耕地制度；深化农村集体经营性建设用地入市改革，健全收益分配和权益保护机制，让农民获得更多财产性收入；稳健推进农村宅基地制度改革，依法处置侵害宅基地集体所有权的行。

坚持家庭经营基础性地位。首先，我国法律不断强化农户作为集体土地承包经营的法定主体地位。《中华人民共和国农村土地承包法》规定：国家实行农村土地承包经营制度，“任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利”，“承包合同生效后，发包方不得因承办人或者负责人的变动而变更或者解除，也不得因集体经济组织的分立或者合并而变更或者解除”。其次，对农村土地承包经营权

的物权保护日益增强。《中华人民共和国民法典》明确规定：土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。同时，《中华人民共和国农村土地承包法》明确可以用土地经营权进行融资担保，进一步丰富了土地承包经营权的权能。我国稳步推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作，目前已基本完成，这是改革开放以来我国强化农民权益保护的又一重大成果。当前，应进一步完善土地承包合同管理制度，大力推进农村土地承包合同管理信息化建设。最后，坚持稳定农村土地承包关系原则。有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，既要遵守不得将承包地打乱重分、保持农村土地承包关系总体稳定的原则要求，又要对承包地自然灾害毁损、土地权属争议、公共设施占地、人地矛盾突出等情形作出妥善安排，依照法定的权限、方式和程序处理。

完善“三权分置”制度，既顺应了农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，也能满足在当前条件下更好坚持农村土地集体所有制的现实要求。随着《中华人民共和国农村土地承包法》于2018年修订和《中华人民共和国民法典》等相关法律的出台，“三权分置”正式成为国家法律。当前，进一步深化“三权分置”改革，必须充分尊重农户作为承包主体的法律地位，充分尊重农民流转意愿，主要通过示范和引导的方式推动土地流转；健全土地经营权流转管理服务制度，逐步搭建土地经营权流转平台，并与产业发展平台、就业平台相衔接，在收益共享和分担风险的基础上不断完善农村土地流转价格形成机制；以新型农业经营主体带动农户发展为重点，加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。

二

促进城乡融合发展，必须以《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国乡村

振兴促进法》等为依据，积极推动城乡融合发展体制机制和政策体系建设，加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

把坚持农民主体地位、保障农民权益等原则贯彻到城乡融合发展过程中。顺应城乡融合发展大趋势，农村集体经济组织应充分利用法律规定的资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等多样化途径积极审慎发展集体经济，为集体经济组织成员提供更多可供分配的收益；各级政府积极鼓励和扶持农民立足本地资源发展特色农业、乡村旅游、庭院经济，走产业、科技、文化相结合的发展道路，多渠道增加农民收入；积极推动农民专业合作社、家庭农场和涉农企业、电子商务企业、农业专业化社会化服务组织等以多种方式与农民建立紧密型利益联结机制，完善推动增值收益分配向农户倾斜的政策体系。同时，依据“将集体所有的经营性财产的收益权以份额形式量化到本农村集体经济组织成员”等法律规定，深化农村集体产权制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。

加快城乡统一的要素资源市场建设。不断完善城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩等机制，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，加快构建城乡统一的建设用地市场。严格落实财政投入优先保障乡村振兴，落实提高土地出让收益用于农业农村比例的法律规定和政策要求，充分用好《中华人民共和国乡村振兴促进法》对省级人民政府发行农业农村领域政府债券的授权条款，聚焦农业农村发展的重点领域，撬动社会资金投入农业农村。把握数字经济契机，完善多层次的农村金融服务体系和差异化贷款政策体系，稳步降低借贷交易成本。优化农业生产力布局，加强农业技术推广体系建设，以乡村特色优势资源为依托，支持、促进农村一二三产业融合发展，推动乡村产业全链条升级。促进劳动力、人才跨地区顺畅流动，实施新一轮农业转移人口市民化行动，推动城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。

三

治理有效，是乡村振兴的重要保障。中共中央、国务院发布的《关于实施乡村振兴战略的意见》明确要求“加快推进乡村治理体系和治理能力现代化”，并提出“建设法治乡村”的重大任务。为此，应进一步健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，加快实现乡村善治。

加强农村基层党组织建设，充分发挥团结带领群众全面推进乡村振兴的战斗堡垒作用。选优配强乡镇领导班子，提高基层党组织运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。完善村党组织对各类组织和各项工作领导机制，村级重要事项、重大问题由村党组织研究讨论后按程序决定，全面落实“四议两公开”。对驻村第一书记和工作队，要加强统筹，增强激励，创新工作方式，实现对地区整体发展的协同效应。

依法处理农村基层事务，实现乡村和谐稳定。进一步完善农村基层公共法律服务体系，扩大农村社会治理中的法律服务资源供给，提供法律咨询、调解、仲裁等均等化服务。把普法宣传与建立优质文化资源直达基层机制结合起来，在“文化惠民”中实现法治浸润。用好《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国农村集体经济组织法》等法律赋予村民的广泛自治权利，在法定权限和程序范围内，不断健全党组织领导的村民自治机制，完善村民（代表）会议制度，推进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督实践。积极创新协商议事形式和活动内容，依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等，鼓励农村开展村民说事、民情恳谈、百姓议事等各类协商活动。针对农村社会存在的人情攀比、大操大办、厚葬薄葬、散埋乱葬突出问题，不仅要对其巾涉及违法的问题依法处置，也要因地制宜制定村规民约，推动移风易俗。

（作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、北京市社会科学院法治所所长）
（原载于7月30日《光明日报》）

『高效办成一件事』助力银川市营商环境建设提质增效

中共银川市委党校课题组

习近平总书记强调，要更好解决企业和群众反映强烈的办事难、办事慢、办事繁的问题，为人民群众带来更好的政务服务体验。2025年7月3日，国务院办公厅印发《关于健全“高效办成一件事”重点事项常态化推进机制的意见》（以下简称《意见》），提出加强重点事项清单管理、推动重点事项常态化实施、拓展“高效办成一件事”应用领域等创新举措，是优化政务服务、提升行政效能、优化营商环境、建设全国统一大市场的必然要求，对加快构建新发展格局、推动高质量发展具有重要意义。“高效办成一件事”作为优化政务服务、提升行政效能的重要抓手，是政务服务改革集大成者。

党的二十届三中全会指出，要健全“高效办成一件事”重点事项清单管理机制和常态化推进机制。我国长期推进电子政务建设、“放管服”改革、“互联网+政务服务”和数字政府建设，取得了一系列显著成效，为新阶段推动“高效办成一件事”奠定了良好的发展基础。2024年以来，国务院加快部署“高效办成一件事”改革，发布相关指导意见及重点事项清单。在“高效办成一件事”改革中，各地、各部门依据实际情况，通过数字化、智能化、协同化手段，推出一系列既有力度、速度、深度，又兼具精度和温度的“一件事”举措。随着经济社会发展，群众需求不断变化，新的服务场景不断涌现，需要建立长效机制，持续优化政务服务，增强企业和群众的获得感。“放管服”改革进入深水区，为巩固改革成果，提升政务服务整体效能，激发市场活力，降低制度性交易成本，要推进政务服务转型升级，建设宽松便捷、公平有序的营商环境，为高质量发展提供支撑。“高效办成一件事”通过重塑政务流程推动国家治理体系的深刻变革，是贯彻群众路线的必然要求，是转变政府职能的现实路径，是优化营商环境的重要举措。

银川市落实“高效办成一件事”成效显著。自2024年初，银川市立足产业特色、企业痛点、民生诉求，深度挖掘11项“高效办成一件事”改革场景，是全国首个推出产业“一件事”的城市。2024年12月，银川市创新推出的“产业+项目+企业+民生”特色15项“高效办成一件事”在宁夏政务服务网上线。2025年6月5日，银川市人民政府办公室印发《银川市推动落实“高效办成一件事”工作机制及2025年度第一批重点事项清单》，新推出康养产业、托育产业、网约车驾驶员从业资格等30项“高效办成一件事”重点事项，不断推动政务服务线上线下业务协同、服务同源，最大限度利企便民。此外，银川市还推出了“审批局+营商局”双引擎领跑政务服务改革，重塑特色产业“链式”审批流程，组建帮办代办队伍，创新实施力“三清单”管理模式，持续推动政务服务提质增效。截至2025年6月，银川市已累计办理国家、自治区部署的29个“一件事”达35.66万余件，市本级自设的15个“一件事”办件量达13.58万余件，平均减少跑动83.04%、减环节70.19%、减时限65.98%、减材料50.56%。为持续深化“高效办成一件事”改革，使银川市法治化营商环境再上新台阶，要继续加快“高效办成一件事”改革步伐。

要深化制度创新。发挥立法引领作用，及时清理修订与政务服务改革不相适应的法律法规，让政务服务政策要求与各条线业务领域政策内容相一致。加强制度跟进更新，及时固化典型经验，为长效推进政务服务改革提供稳定支持。完善政务服务标准体系，参与制定“高效办成一件事”办理模式、政务服务大厅和平台集约化建设指南等国家标准，加大标准实施力度，提升政务服务标准化、规范化、便利化水平。

要提升服务水平。建立经营主体和个人全生命周期重点事项总体清单、年度重点事项清单、特色事项清单三张清单并不断更新。打造出“马上办”“就近办”“极简办”“一次办”“网上办”“指尖办”“协同办”和“异地办”等新型服务模式。推进“一类事”服务集成化，优化全流程服务，推进一站式办理。提升服务效率，简化办事流程，形成“一套材料、单次采集、多方共用”的工作机制，“一处变更、多处联动”的工作模式。增强帮办代办能力，丰富公共服务供给，拓展增值服务内容，更好统筹线上与线下，调配服务资源，满足不同群体线下办事需求。完善信息公开机制、即时响应机制与沟通机制、适老及特殊服务机制。

要推动数字赋能。依托全国一体化政务服务平台打造政务服务线上线下总枢纽，统筹线上办事系统建设，持续强化线上政务服务的引导、响应、沟通、维护、公开、监督、管理等各环节的系统协同。加大政务数据共享力度，实施数据共享“秒审”机制，对有条件共享数据明确共享条件，持续完善政务数据共享责任清单。依托现有政务服务平台和行业业务系统拓展功能，支持共用，避免重复建设。加强智慧无感审批改革，全面推进依申请政务服务事项“免申即享”改革，并集成至“一件事”服务应用。构建多元主体协同的数字政务生态系统，围绕产业链条充分调动社会化、市场化服务资源，提高公众参与的层次。探索开展“人工智能+政务服务”，设置便民自助服务终端，强化业务系统集约整合和互联互通，持续加强新技术全流程应用，提高安全防护能力水平。

要强化组织实施。建立健全跨部门协调机制，明确部门分工，深化区域间政务服务合作，推动政务服务中心按需开设远程虚拟窗口，完善跨省（区）办事线上业务标准和线下操作规程。强化跟踪督办和创新激励，推动审批服务、监管执法和信用管理协同联动，以审管协同提升综合管理和监管水平，探索监管全链条“一件事”，增强监管服务力度。深化政企常态化沟通交流，推进政务服务窗口制度化规范化建设，健全落实首问负责、一次性告知、限时办结、帮办代办、“好差评”等制度。积极宣传引导，加强窗口人员业务培训，优化规范窗口服务，提升服务效能。

“高效办成一件事”以小切口撬动了大改革，彰显了党和国家以改革优服务、促发展的坚定决心和主动作为。“高效办成一件事”并非简单的流程优化，而是通过系统性改革，推动营商环境优化从“量变”到“质变”，这既是营商环境的直接体现，也是经济高质量发展的关键支撑。优化营商环境是一项没有休止符的系统性工程，要继续围绕“高效办成一件事”合力攻坚，推动在更大领域实现高效办，让“一件事”政务服务更通畅，更快更好方便群众和企业办事创业，为着力打造一流营商环境、充分激发市场活力和社会创造力提供强有力支撑。

（执笔者：马远征）

牢牢掌握人工智能发展和治理主动权

赵凯明

习近平总书记在二十届中央政治局第二十次集体学习时指出：“面对新一代人工智能技术快速演进的新形势，要充分发挥新型举国体制优势，坚持自立自强，突出应用导向，推动我国人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展。”当前，人工智能技术取得重大突破，正在对经济发展、社会进步、国际政治经济格局等方面产生重大而深远的影响，已成为国际竞争的新焦点和经济发展的新引擎。我们要抢抓历史机遇，以加快发展新一代人工智能为重要战略抓手，把“投资于物”和“投资于人才”紧密结合起来，推动我国科技跨越发展、产业优化升级、生产力整体跃升，为提升国家核心竞争力、筑牢强国根基提供重要支撑。

深度融入现代化发展实践

人工智能作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术，正在深刻改变人类生产生活方式，成为大国竞争的战略制高点。将人工智能深度融入现代化发展实践，能为全面建设社会主义现代化国家注入新动力。人工智能助力破解超大规模治理难题。在中国这样的人口规模巨大、区域差异显著的发展中国家推进现代化，既具有超大规模市场活力释放的独特优势，也面临超大规模复杂治理的现实挑战。人工智能凭借其独特优势，为破解这一难题开辟新路径。在社会治理领域，城市大脑、数字孪生等前沿技术的应用，能显著提升公共服务资源配置精准度，推动治理效能实现大幅提升。在经济发展方面，智能技术通过与传统产业深度融合，催生智能制造、智慧服务等新兴产业，不仅推动产业边界不断拓展，而且能够智能匹配产业链供需，提升生产效率。在民生改善领域，AI辅助诊断系统能让优质医疗资源跨越地域限制，智慧教育平台可把优质名师课堂送进偏远山区，让更多人享受到公平而有质量的公共服务。实践充分证明，人工智能已成为统筹推进超大规模治理的一个重要工具，为人民追求美好生活提供更加坚实的技术支撑。

人工智能助力实现物质文明和精神文明协调发展。人工智能在推动全要素生产率大幅提升的同时，也会引发知识传播、文化创新和精神文明建设领域的深刻变革。一方面，人工智能驱动技术创新和产业升级，催生大量新产业、新业态、新模式，能为物质文明发展提供强大引擎；另一方面，借助数字技术力量能催生智能化精神产品，极大丰富人类精神文化产品供给，有力推动物质文明和精神文明协调发展。《哪吒之魔童降世》《黑神话：悟空》等新技术与传统文化叙事相结合的生动实践充分证明，人工智能技术的广泛应用，有利于激发全民文化活力，在保护和传承文化遗产的同时推动文化创新，在

为物质文明发展注入文化内涵的同时更好地满足人民群众日益增长的精神文化需求。人工智能助力人与自然和谐共生。人工智能为破解人与自然二元对立的难题提供了新的解决方案。深度学习算法具有对复杂生态系统的模拟解析功能，为突破“先污染后治理”的路径依赖、实现生态保护与经济发展的动态平衡找到了技术突破口。基于人工智能的全感知、智能调控等先进生态治理手段，能将人类对自然规律的认知从经验判断提升到数据推演的科学层面，推动生态修复从末端治理向源头预防转变。人工智能正逐渐成为生态治理的精密工具和实现人与自然和谐共生的创新支点，这将为增进全体人民生态福祉提供强大技术动能。

还要看到，人工智能技术的广泛应用有助于实现全体人民共同富裕。智能算法能够深入挖掘海量数据的潜在价值，在推动社会总财富持续增长的同时，为实现更加公平的分配提供技术支持。人工智能也能为打造国际公共产品贡献力量。通过提升数字化治理能力，为落实共商共建共享原则提供技术支撑，有助于推动全球资源配置向更公平合理的方向演进。

正视人工智能带来的风险挑战

人工智能如同一把“双刃剑”，既带来前所未有的发展机遇，也带来前所未有的风险挑战。我们必须把握人工智能发展趋势和规律，正视人工智能带来的风险挑战，采取有效措施加以应对，确保人工智能在有益、安全、公平的轨道上发展。

从经济领域来看，数据要素的集聚效应可能催生新型技术垄断，导致“数字鸿沟”不断扩大。这在一定程度上会加剧区域、城乡、群体间发展的不平衡与不充分。比如，流量控制等容易引发新的不公平，不仅会挤压中小企业的创新创业空间，也对共享发展产生不利影响。“机器替代人”现象可能导致制造业出现技能过时与岗位减少双重困境，使部

分群体面临“技术性失业”风险。新就业形态创造了大量灵活就业岗位，但劳动关系模糊、社会保障不健全等问题也逐渐暴露。新型劳动关系中的劳动者权益保障亟待加强。

从社会领域来看，算法技术在信息传播中的广泛应用，提高了信息获取效率，但引发的“信息茧房”效应，造成某种程度的认知封闭或固化。虚拟陪伴、情感模拟等技术虽然能够缓解部分人的社交焦虑，但也容易导致人们现实社交能力退化。

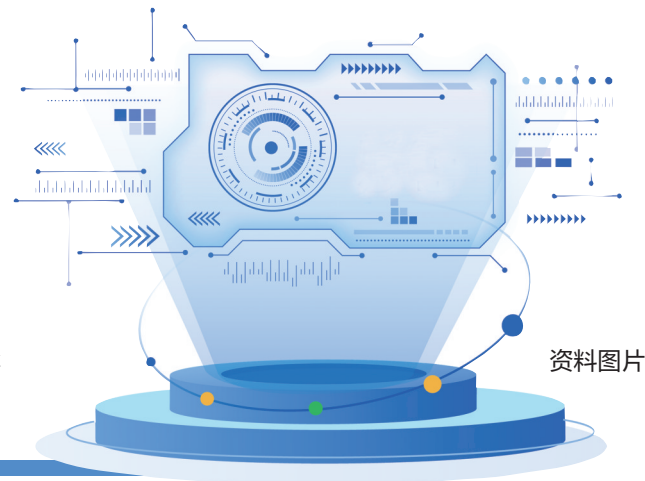
从个体发展看，随着知识获取方式变革，处于碎片化信息洪流中的人，主动探索与深度思考的能力容易弱化，人的主体性在技术依赖中会面临隐性弱化风险。工具化、标准化的精神文化生产方式，对人的个体精神世界丰富也会带来一定影响。

坚持“服务人民”的本质要求

习近平总书记深刻指出，“服务人民是科技创新的本质要求”“要把满足人民对美好生活的向往作为科技创新的落脚点，把惠民、利民、富民、改善民生作为科技创新的重要方向”。我们要坚持党的全面领导，牢牢把握技术变革机遇，牢牢掌握人工智能发展和治理主动权，始终将以人民为中心的价值导向贯穿人工智能发展全过程。

提升驾驭技术变革能力。牢牢掌握人工智能发展主导权，成果享有和规则制定权，确保人工智能能够更加公平地惠及全体人民，使其成为促进人的全面发展的有力工具。要加紧制定完善相关法律法规、政策制度，应用规范、伦理准则，构建技术监测、风险预警、应急响应体系，确保人工智能安全、可靠、可控。

筑牢“技术自强”根基。在发展和利用人工智能过程中，会出现许多前所未有的新情况、新问题和新的挑战。在当前全球局势复杂多变、人工智能领域面对技术迭代与规则多重双重挑战的背景下，我们既要通过“揭榜挂帅”“赛马制”等创新机制激发创新活



资料图片