

加快推动城乡要素市场化配置

余志文 陈富良

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。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，全面提高城乡规划、建设、治理融合水平，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。”城乡要素平等交换、双向流动以及城乡公共资源均衡配置，是缩小城乡差别、促进城乡共同繁荣发展的必经之路，是实现中国式现代化的必然要求。

我国城乡要素市场化配置取得积极成效

土地要素市场化配置制度不断完善。2019年8月26日全国人大常委会委员长会议通过的《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》，进一步规范了农村土地征收、集体经营性建设用地入市程序。今年中央一号文件明确规定“健全承包地经营权流转管理服务制度，不得通过下指标、定任务等方式推动土地流转”。今年国务院政府工作报告指出：“巩固和完善农村基本经营制度，有序推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点，扩大整省试点范围。”各地积极探索集体土地所有权、集体经营权、个人使用权三权分置改革，农村集体经营性建设用地入市制度不断完善。

资本要素市场化配置呈现新态势。今年中央一号文件对健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制进行了部署，明确指出，“制定帮扶项目资产管理办法，健全资产形成、确权移交、管护运营、收益分配等全程监管制度，推动经营性资产保值增效、公益性资产持续发挥作用。完善资产分类处置制度，支持各地盘活低效闲置资产”。目前，农村建立了从资产形成到收益分配的全链条监管体系，实现了农村集体资产管理的精细化、规范化运作。推进建立资产分类处置制度，因地制宜推进资产盘活，农村资本要素市场化配置进入了更加规范的发展阶段。

劳动力要素市场化配置取得重要进展。

党的十八大以来，我国把加快农业转移人口市民化摆在突出位置。2021年，《国务院办公厅关于印发要素市场化配置综合改革试点总体方案的通知》明确要求，推动劳动力要素合理畅通有序流动。2024年国务院政府工作报告指出，“深化户籍制度改革，完善‘人地钱’挂钩政策，让有意愿的进城农民工在城镇落户，推动未落户常住人口平等享受城镇基本公共服务”。劳动力要素流动更加自由有序，人力资源配置更趋合理，城乡劳动力市场一体化程度不断提高。

技术要素市场化配置效率显著提升。今年中央一号文件提出，推进农业科技力量协同攻关，以科技创新引领先进生产要素集聚，因地制宜发展农业新质生产力。瞄准加快突破关键核心技术，强化农业科研资源力量统筹，支持发展智慧农业，培育农业科技领军企业。乡村振兴战略的实施推动农业科技体制机制建设，产学研协同创新机制不断完善，农业科技成果转化和推广体系逐步健全。

数据要素市场化配置稳步推进。《数字乡村建设指南2.0》对农村加强数据汇聚治理、促进数据开放共享、强化数据开发利用提出了具体要求。目前，我国乡村的数字技术供给能力不断增强，已实现“县县通千兆、乡乡通5G、村村通宽带”，通5G的行政村占比超90%。农村网民规模达3.04亿人，农村地区互联网普及率达63.8%。

但是，城乡要素市场化配置还有一些问题需要解决。比如，土地要素方面，农村宅基地市场化改革相对滞后，城乡土地要素市场的统一性和规范性仍需提升；资本要素方面，农村金融供给仍存在结构性失衡，金融产品和服务创新不足，农村资产抵押融资困难等问题仍较突出；劳动力要素方面，农业转移人口在就业、教育、医疗等方面仍面临诸多体制机制障碍，城乡劳动力市场分割现象依然存在；技术要素方面，农村科技服务体系仍显薄弱，农业科技创新的市场导向机制有待加强；数据要素方面，农村数据要素产权界定不清晰，数据共享机制不完善，数据要素市场化配置尚处于初级阶段。

推动城乡要素市场化配置的原则和路径

新时代新征程，推动城乡要素市场化配置，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把贯彻落实党的二十届三中全会精神和《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》结合起来，坚持顶层设计、基层探索，系统集成、协同高效，问题导向、因地制宜，稳中求进、守牢底线的重大原则。

顶层设计、基层探索。城乡要素市场化配置既要注重改革的系统性、整体性、协同性，又要尊重基层首创精神，形成上下联动、良性互动的改革格局。国家层面加强制度创新和政策规划的顶层设计，同时调动地方积极性，鼓励基层改革创新，因地制宜开展差异化探索。及时总结推广地方经验，为全国提供可复制可推广的路径模式，以点带面推进改革。

系统集成、协同高效。城乡要素市场化配置涉及多个要素、领域、主体，要树立系统思维，系统协同推进各项改革工作落到实处。统筹推进土地、资本、劳动力、技术、数据等要素市场化配置，相互配合、相互促进，提高不同要素资源的组合配置效率。同时，打破部门分割，建立协调系统，形成工作合力，为实现各类要素的优化组合和高效配置奠定制度基础。

问题导向、因地制宜。聚焦要素市场建设的重点领域、关键环节和经营主体反映最强烈的问题，尊重区域差异，鼓励地方结合自身特点开展差异化试点探索，立足各地发展实际，针对要素市场化配置中的突出问题和瓶颈制约，精准施策、重点突破。

稳中求进、守牢底线。坚持以安全可控为前提，把握好改革的节奏和力度，防止改革过急过快引发风险。要严守耕地保护红线，维护农民合法权益，确保粮食安全和农村社会稳定。建立健全风险防控机制，加强重点领域风险监测预警，提高风险化解能力。

实现路径方面，可从以下五个方面着力。一是深化土地要素市场化配置改革。要

加快建立城乡统一的建设用地市场，稳步推进农村宅基地制度改革。建立健全农村集体经营性建设用地入市制度，完善土地征收制度，规范土地收储制度。强化土地用途管制，严格保护耕地。建立健全闲置土地处置机制，提高土地资源利用效率。

二是创新资本要素市场化配置机制。探索农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用闲置资产。构建多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系，增强金融机构服务“三农”的能力和动力。深化农村产权制度改革，推进农村集体资产股份合作制改革，盘活农村存量资产。健全农村产权抵押融资机制，完善农村产权交易市场体系。

三是推进劳动力要素市场化配置升级。完善城乡一体的基本公共服务政策体系，为劳动力双向自由流动创造有利条件。健全城乡统一的人力资源市场体系，完善劳动力市场信息服务平台，促进人力资源合理流动。完善农业转移人口市民化支持政策，推进基本公共服务均等化。

四是优化技术要素市场化配置体系。发展智慧农业，推进农业农村数字化转型。完善农业科技创新体系，强化产学研协同创新，建立市场导向的农业科技创新机制。健全农业科技成果转化机制，完善科技特派员制度，创新科技服务模式。完善农业知识产权保护制度，促进农业科技成果转化应用。推动农业生成式人工智能的技术运用，提升农业现代化水平。

五是加快数据要素市场化配置进程。发展数字农业，推进农业农村大数据应用。培育数据驱动的新产业新业态。明确农村数据要素产权归属，建立数据确权机制，规范数据采集、处理和使用。加强数据安全保护，确保农户、农村集体经济组织、农业经营主体等各类主体的数据权益，规范数据要素的确权、登记、流转、定价，规范数据要素市场发展。

【作者分别为江西财经大学经济学院博士生，江西财经大学经济学院教授、博士生导师。本文为国家社科基金一般项目《县域城镇化与乡村全面振兴协同发展机制及路径研究》(24BJL056)成果】

突出特色激活低空经济发展新动能

刘乐 韩坤 王磊

在国家全面推进低空经济发展的战略布局下，低空经济作为新质生产力的典型代表，今年再度被写入国务院政府工作报告。江西作为全国首批低空空域管理改革试点拓展省份，拥有航空制造基础雄厚、生态资源丰富、应用场景多元等优势。据中国民用航空局预测，2025年，我国低空经济的市场规模将达到1.5万亿元。面对这一万亿级市场机遇，江西应跳出传统思维，以项目谋划为核心，围绕差异化布局、硬实力筑基、软实力赋能、走融合之路四个方面，打造具有江西特色的低空经济立体发展模式。

差异化布局，以区域禀赋定项目坐标。江西低空经济的发展，应避免同质化竞争，要根据各地资源禀赋，构建差异化项目集群。一是擘画南昌核心枢纽。依托南昌航空城、瑶湖机场等载体，打造低空经济“智慧大脑”。同步谋划eVTOL综合试飞基地，联合洪都、昌飞攻关电动垂直起降飞行器关键技术，探索城市中空中交通(UAM)商业化路径。可试点开通“起降点-CBD”空中通勤航线，以15分钟航程缓解地面交通压力，打造“立体南昌”新名片。二是深耕赣南产业示范带。赣南是江西对接粤港澳大湾区的桥头堡，赣州国际陆港可依托区位优势，建设“无人物流枢纽”，开通至粤港澳大湾区的脐橙冷链无人机专线，助力“赣品出山”。在稀土矿区，开展特需物流，针对危化品运输风险高等痛点，定制防爆型工业无人机，承担矿石样本运输等任务。三是打造赣东北文旅融合带。赣东北是文旅资源丰富区，三清山、龙虎山景区可布局热气球观景平台与滑翔伞训练基地，打造“云端丹霞”体验项目。在景区周边建设“低空文旅综合体”，集成垂直起降场、航空研学基地等功能，推动“门票经济”向“体验经济”跃升。四是构建赣西生态赋能带。赣西地区作为江西重要的生态屏障和农业主产区，应以植保无人机统防统治为核心，构建“绿色防控+智能管理”的生态农业体系。在井冈山、武功山等林区，布设“无人机火情监测网”，通过红外热成像技术实现火点自动识别与预警。

硬实力筑基，构建“三维一体”设施网络。低空项目的落地，应以硬件设施为骨架，形成覆盖全域、功能复合的支撑体系。一是分级分类布局起降节点。城市核心区建设“垂直起降综合体”，集成eVTOL起降平台、游客服务中心、航空器展示等功能。景区则布局“低空观光起降点”，实现“空中观景+地面服务”无缝衔接，如鄱阳湖湿地建设水上飞机码头，串联候鸟观测与生态研学场景。二是多维协同规划航线网络。沿沪昆高铁布局科技创新走廊，以江西段为轴线，构建覆盖南昌、上饶、鹰

潭等城市的低空物流走廊。环鄱阳湖构建生态旅游环线，设计“海昏侯国遗址—南矶山湿地—石钟山”低空环线。在产业园区与交通枢纽布局应急起降点，形成快速响应机制，构建“空地一体化”救援网络。三是全链条覆盖配套体系。构建服务网络，建设覆盖全省的“15分钟充电补给圈”，在起降点配套充电桩、简易检修工位等设施，支撑电动航空器规模化运营。部署监测网络，搭建“低空智联感知系统”，在机场、景区、城市密集区安装无人机探测雷达和反制设备，实现全域空情实时监控。

软实力赋能，数字化与制度创新双轮驱动。低空经济的高质量发展，既需“钢铁筋骨”筑基，更要“数字神经”赋能、“制度活水”润泽、“专业人才”领航。一是打造低空综合服务平台。围绕飞行全周期，从计划审批、航线规划、通信导航、飞行监视、气象监测等核心模块入手，打造低空综合服务平台，实现计划审批“极简办”、航线规划“智能算”、通信导航“无缝联”、飞行监视“时刻看”、气象服务“精准达”。二是构建低空经济的制度框架。推动制定江西省低空经济产业法律法规，从管理机制、基础设施、场景应用、创新支持、安全保障等方面，为产业健康发展保驾护航。三是推进产学研深度融合。支持省内高校开设无人机应用技术、航空管理等课程，推动低空产业有关企业与高校共建“低空经济联合实验室”，构建“学科交叉+场景驱动”的人才培养体系，培养适应低空经济发展的专业人才。

走融合之路，释放“低空+”乘数效应。发展低空经济应跳出单一业态思维，通过跨界融合激活全域资源。一是“低空+先进制造”，锻造产业链韧性。南昌航空城聚焦eVTOL整机制造，景德镇攻关轻量化复合材料，形成“研发-制造-应用”生态。支持赣州引进物流无人机企业，打造“无人机+”产业集群，擦亮“江西制造”名片。二是“低空+现代服务”，培育消费新场景。庐山景区推出“热气球日出观景”项目，龙虎山打造“无人机灯光秀+实景演出”，以低空视角重构文旅体验。同步发展智慧物流，重构区域供应链，试点“无人机快递进社区”。三是“低空+社会治理”，提升公共服务效能。构建“空中网格”，开展城市治理，利用无人机热成像技术，部署空中警务巡逻系统。利用“卫星遥感+无人机+地面观测”监测网络，助力候鸟守护、森林防护等生态保护工程，构建生态保护“天眼网络”。

【作者单位：江西省军民融合研究院。本文为江西省社会科学基金项目《军民融合重点建设项目管理优化研究》(24ZXJMRH05)成果】

规范涉企行政执法 提振经营主体信心

钟玮 高岚 熊佳

规范涉企行政执法是经营主体普遍关心的问题，对于优化营商环境、提振市场信心、促进经济高质量发展具有重要意义。党中央、国务院对此高度重视，对在全国开展规范涉企行政执法专项行动进行了统一部署。近日，《2025年江西省优化营商环境对标提升行动方案》印发，明确的30项重点举措中，就有加快营造平等保护的法治环境等内容。我省近日在全省部署开展规范涉企行政执法专项行动，要求全面起底问题线索，精准选定整治重点，建章立制常治长效，聚力推进专项行动走深走实，对优化我省营商环境将起到有力推动作用。在推进严格规范涉企执法工作中，我们要坚持问题导向，聚焦重点任务，紧盯重点领域和重点地区，积极主动作为，以可感可及的执法成效服务经营主体和人民群众。

纠治执法突出问题。紧盯重点问题、重点领域、重点地区集中发力，以重点突破带动行政执法水平整体提升。具体来看，要紧盯乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封行为，违规异地执法和趋利性执法行为，执法标准不一致、要求不统一的行为，滥用职权、该罚不罚、“吃拿卡要”、粗暴执法等重点问题；紧盯食品药品、自然资源、公共卫生、农资质量等重点领域；紧盯罚没收入异常增长、行政执法问题突出、企业反映强烈等重点地区，着力整治企业反映强烈的行政执法突出问题。

完善行政执法方式。全面推行涉企行政检查事前报备制度，科学制定行政检查计划，加强涉企行政检查工作统筹，严控临时性、突击性检查。全面梳理跨部门综合执法事项，推行“综合查一次”“监管一件事”跨部门、跨区域、跨层级综合执法，依托“双随机、一公开”行政执法监督平台开展联合执法，推动执法标准和结果互认共享，持续整治运动式涉企行政执法。推广南昌市“法码同行”的做法，全面推行“扫码入企”，对行政执法进行全程监督，以刚性约束规范涉企行政执法，有效遏制多头检查、重复检查、随意检查等难题。严格规范行政处罚行为，持续整治乱罚款行为，规范实施涉企行政强制措施，最大限度降低对企业正常生产经营活动的影响。

科技赋能行政执法。依托“赣融通”政务服务平台和“赣企通”一站式企业服务平台，加快江西行政执法与监督一体化平台建设与应用，建立数据互通机制，破除部门数据壁垒，统一数据交互标准，切实提升行政执法与监督数字化能力。充分发挥江西省“双随机、一公开”行政执法监督平台作用，健全完善覆盖全省的“检查对象库”和“执法人员库”，推动涉企执法线上运转，逐步实现事前备案、结果公示、全过程记录、全流程留痕。推广省市

场监管、人力资源和社会保障、工业和信息化等部门建立分类监管制度的做法，推进AI与区块链融合应用，探索“数字+信用”无感监管模式，对经营主体精准“画像”，根据不同风险等级实行差异性监管，减少对合规企业的打扰，切实做到“无处不在，无事不扰”。

健全行政执法机制。完善基层综合执法体制机制，加强对赋权乡镇(街道)行政执法事项的审核，开展乡镇(街道)综合行政执法规范化试点工作。推动探索建立涉企行政执法案件经济影响评估制度，支持和促进企业合规建设。持续推动行政执法与刑事司法双向衔接规范化，有效解决有案不移、有案不移、以罚代刑等问题，实现行政执法与刑事处罚的无缝衔接。探索建立跨部门、跨区域、跨层级执法协助机制，打通执法壁垒，努力实现执法问题互商、违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认。

加强执法队伍建设。深化“一支队伍管执法”改革，整合乡镇(街道)执法力量和资源，确保综合执法队伍建建、提高执法效能。加强行政执法证件管理，建立行政执法主体资格公告制度并进行动态调整，开展行政执法证件专项清理行动。进一步明晰行政执法队伍职责，理清不同领域行政执法队伍之间的职责边界，确定不同层级行政执法机构的执法权责。完善行政执法人员学习培训制度，优化行政执法队伍结构，突出抓住领导干部这个“关键少数”，切实提升行政执法人员综合素质。

完善行政执法监督。建立全方位、全流程、全时空执法监督体制，对行政执法工作涉及的制度、机制、主体、权限、程序、结果、法律责任等进行全要素监督，确保行政执法到哪里，行政执法监督就跟到哪里。推动行政裁量权基准制度的普遍建立和全面落实，防止执法畸轻畸重、简单粗暴“一刀切”。依法推行减免清单制度，持续推进包容审慎监管。

通过发布整治公告、设置举报箱或举报电话等方式，利用江西省96885营商环境专线、12345政务服务热线、江西省非公有制企业维权服务中心等渠道，开展调查问卷、案件回访、案卷评查、走访企业、败诉案件分析，加大涉企行政执法突出问题线索征集力度，完善涉企行政执法违法行为投诉举报处理机制。普遍建立行政执法监督联系点和行政执法监督员制度，拓宽社会力量参与行政执法监督渠道，打通行政执法监督向基层延伸的“最后一公里”。

【作者单位：江西司法警官职业学院，本文系2024年江西省管理科学战略支撑类项目《科技赋能优化法治营商环境的时效性对策研究》(编号2024BAA10017)的阶段性研究成果】