

良法善治赋能基层治理 扎实推动县域高质量发展

结合正定实践, 探析良法善治路径, 推进依法治县助力县域高质量发展。

□ 张兆平 杨丽茹

随着经济社会发展, 社会结构日趋复杂、利益诉求更加多元, 对基层有效治理、国家长治久安提出更高要求。县域作为国家治理的重要一环, 治理效能直接关系顶层设计的在基层落地见效。系统梳理县域法治建设实践, 探索顶层设计与地方创新相结合的实现路径, 具有重要现实意义。

制度供给与治理效能: 县域法治建设的时代命题。县域处在国家治理体系的承接层, 上承顶层设计, 下接群众生活。从作用机理看, 法治赋能县域高质量发展主要通过三条通道。一是稳定预期, 产权得到平等保护、合同得到强制执行、政府承诺得到兑现, 经营主体才敢于长期投资。二是降低交易成本, 规则透明、争议可预期解决, 才能减少寻租与消耗。三是规范权力, 把行政权力纳入程序轨道, 防止选择性执法与随意干预, 为经营主体创造公平环境。因此, 以良法善治赋能县域高质量发展, 关键不在多出几份文件, 而在把法治嵌入决策链、执行链与反馈链, 使其成为稳定预期与优化营商环境的内生变量。

良法善治协同发力: 县域高质量发展的实践进阶。以科学立规锚定发展方向, 把法治思维嵌入重大决策。一是建立重大行政决策目录化管理与合法性审核前置机制, 把发展规划、产业准入、土地征收、招商承诺等

高风险事项纳入必经程序, 未经合法性审核不得上会。二是推进规范性文件供给侧改革, 倡导“小切口”“小快灵”, 避免照抄照转上位法, 使每份文件对应一个具体问题与责任主体。三是以乡规民约、行业章程等软法补位, 推动基层治理规则化。四是建立规范性文件定期清理机制。同时, 建立文件审查的公众参与渠道, 对涉及群众切身利益与经营主体权利义务的规定公开征求意见, 防止部门利益法治化。20 世纪 80 年代, 河北省正定县在基层治理方面开展系统性、源头性探索, 为县域法治提供了实践样本。例如, 其通过科学化、规范化的制度设计, 制定《正定县经济技术、社会发展总体规划》, 以“三步走”战略紧扣发展目标, 将法治思维融入经济决策; 同时推行“乡规民约”引导基层自治, 并严格执行旨在整肃干部作风的“六项规定”, 在基层确立了有令则行、有禁则止的纪律刚性。这印证了两点, 即科学立规不依赖庞杂的制度体系, 关键在于把发展目标与规则供给同时设计、同步落地; 约束公权力也不必等待上位立法完备, 县域层面完全可以通过简明清晰、便于监督、可问责的制度树立制度刚性。

抓住领导干部这个“关键少数”, 以依规治党带动依法治县。领导干部是推进法治建设的关键力量, 要发挥“关键少数”引领法治建设方向、塑造政风民风的核心作用。这要求领导干部以身作则, 带头严格遵守党章党规和国家法律, 带头执行和维护党的各项纪律, 主动接受监督。在操作层面, 这必须转化为可考核、可追责的刚性制度。实行领导干部任前法律知识考试与年度述法, 把依法履职情况纳入考核任用的硬性门槛。建立重大决策终身责任追究与倒查机制, 纠治

拍脑袋决策的行为倾向。健全党内法规与国家法律的衔接机制, 以纪律刚性为法律实施清障。例如, 正定县委制定并严格执行旨在整肃干部作风的“六项规定”, 有效回应了当时存在的群众反映突出的作风问题, 强化了党员干部纪律意识。

把法治嵌入民生诉求响应, 让法治成果可感可及。法治的公信力在于具体问题的解决。要把诉求的分类、受理、办理、反馈时限写入制度, 形成受理、分流、办理、回访、评价的完整闭环, 对超时未办、推诿塞责设置督办与问责条款。对环境、出行、征地补偿等高频诉求, 不止于个案解决, 而上升为规则供给。衡量标准也应从文件数量与宣传场次, 转向办结率、复发率与群众公平安全感。公共法律服务还应向中小微企业与新型农业经营主体延伸, 围绕合同审查、劳动用工、产权保护等需求提供普惠服务, 把法治保障转化为营商环境竞争力。

推动自治法治德治融合, 以道德与组织资源降低治理成本。法治并非唯一的社会规范, 也不宜承担全部治理负荷。县域尤其是乡村, 大量矛盾属于家庭伦理、邻里关系等常情常理范畴, 如果全部诉诸正式司法程序, 不仅治理成本高企, 还容易将本可调和的矛盾激化对立。可行做法是明确分工, 自治组织吸纳公共协商, 以道德评议承接伦理型纠纷, 以法律底线兜住不可调和的争议。正定县新安镇吴兴村的实践可作印证。该村将法治精神与道德教化紧密融合, 制订《吴兴村德法融合促进乡村治理的意见》, 明确两大平台分工, 乡贤议事会汇集村内有威望、有经验的成员参与决策前期论证, 道德评议会调解家庭伦理、邻里纠纷等常情常理范畴的矛盾, 组织村民代表公开评议; 同时

建立全域覆盖的依法治村网格化管理平台, 配套组建“法律明白人”队伍, 深入网格开展针对性普法。

加强网格化与“法律明白人”队伍, 打通治理“最后一公里”。法治落地短板在基层末端。构建全域网格化治理平台, 统筹普法宣传、纠纷排查、风险预警、诉求代办等职能。网格“法律明白人”承担政策宣讲、简易调解、服务引导职责, 常态化考核防止重挂牌轻履职。建立县域“法治风险地图”, 对征地拆迁、劳资纠纷、信访积案分级预警, 推动治理重心前移。推动县乡综治中心与公共法律服务平台一体化运行, 实现矛盾纠纷一窗受理、一站调处, 减少群众多头跑、反复跑。

建立法治获得感评估指标, 形成闭环反馈与持续改进。缺少评估, 法治建设容易陷入重材料、轻实效的形式主义。可在县域层面构建以群众感受为主体的评估指标, 客观维度设置文件合法率、重大决策合法性审核覆盖率、行政争议纠错率, 主观维度设置法治获得感、公平安全感、诉求办理满意度, 并引入第三方评估。评估结果直接进入年度考核与整改清单, 形成评估、反馈、整改、复评的闭环, 促使法治成果更精准对接民生需求。

良法善治赋能县域高质量发展, 核心是推动法治由文本制度转化为治理能力, 以科学立规稳定预期, 以制度约束规范权力, 以诉求响应增进群众获得感, 以“三治融合”压降治理成本, 以网格队伍畅通末端治理, 以评估机制构建长效闭环。正定治理实践表明, 相关举措贴合县域实际, 可操作、可复制推广。

【作者单位: 张兆平, 邢台学院; 杨丽茹, 河北机电职业技术学院; 本文系 2025 年河北省社会发展研究项目, “习近平法治思想在正定的孕育和实践研究”(课题编号: HBSKFZ25YB179) 成果】

理优先向坚持法理为本, 兼顾情理转变, 使矛盾化解过程成为法治精神传播与治理共识凝聚的过程。

三是以法资政, 拓展源头治理的智库功能。建言献策是法学会赋能基层治理的延伸价值, 其理论意义在于将个案经验上升为系统知识, 实现治理资源的系统性整合与治理能力的结构性提升。从知识转化层面看, 法学专家在参与矛盾化解过程中积累的实践经验, 具有转化为机制改进的潜力, 其关键在于建立有效的知识转化机制, 使分散的个案经验能够上升为普遍的知识规则。法学会应注重发挥法学咨询专家的“智库”作用, 推动从“办理一案”向“化解一类、治理一域”拓展, 将听证中发现的普遍性问题转化为机制完善的依据, 以工作建议书等多种方式推动职能部门加强整改, 从源头上减少矛盾, 为基层治理体系不断优化完善提供专业智力支撑。

【作者单位: 中共宜春市委党校; 本文系中国法学会 2026 年度部级法学研究重点委托课题: “法学基层服务站点‘专家听证+多元调解’模式的运行现状、现实困境及制度完善研究”(编号: CLS(2026)ZD-WT13) 阶段性成果】

优化科技金融供给 厚植产业创新根基

本文聚焦科技金融三重错配问题, 提出多元优化举措, 助力科创产业高质量发展。

券化。同时, 支持商业银行开展贷款加外部直投、认股权加信贷等模式, 探索以合规方式分享企业成长收益, 推动债权与股权工具深度融合, 化解轻资产企业融资难的问题。

完善风险分担与尽职免责, 破解考核错配。科技创新天然伴随高风险, 单靠金融机构一力承担既不现实也不合理, 必须构建覆盖创新全链条、多方共担的风险分散机制。前端扩大研发中断险、首台套重大技术装备保险等科技保险覆盖面; 中端完善政府性融资担保体系和风险补偿资金池, 推广政银担基四位一体风险共担机制; 后端更重要的是健全尽职免责制度, 金融监管总局已引导机构提高科技贷款不良容忍度, 明确政府性融资担保机构支持科创企业尽职免责, 简化科创贷款免责流程。

搭建数字科创金融平台, 打通供需对接堵点。当前科技金融供需失衡, 除资本、风控、风险机制层面的矛盾外, 还存在信息孤岛、供需脱节、服务碎片化等隐性痛点,

海量科创资源与金融资源难以匹配, 成为制约金融赋能创新的重要瓶颈。对此, 需以数字化改革为抓手, 搭建全域统一的科创金融综合服务平台, 打破部门、机构、行业间的数据壁垒。一方面, 统筹整合政务、科技、金融、产业等维度数据资源, 归集企业研发资质、专利成果、技术评级、经营信用、产业链配套、政策申报等信息, 建立标准化、动态化的科创企业信用数据库, 解决金融机构信息获取成本高、信息不对称、研判不精准的难题。另一方面, 依托数字化平台畅通政策传导与落地渠道, 整合各级科创扶持政策、金融惠企政策, 实现政策精准推送、线上申报、一键兑现, 打通政策落地“最后一公里”。同时, 联动高校、科研院所、产业园区、投融资机构、行业协会, 搭建技术成果转化、项目对接、投融资洽谈的线上线下一体化载体, 推动实验室科研成果、优质科创项目与社会资本精准对接。

未来, 唯有持续深化科技、产业、金融良性循环, 推动金融服务从“被动适配”向“主动赋能”、从“规模供给”向“精准提质”、从“单点输血”向“全链护航”转变, 持续打通创新成果资本化、产业化的关键堵点, 才能源源不断为科技创新注入金融动能, 夯实实体经济创新根基, 助力我国在关键技术自主可控、产业转型升级的赛道上稳步前行, 为高质量发展积蓄核心竞争力。

(作者单位: 河南省社会科学院创新发展研究所)

本文立足创新全链条, 提出多措并举打通科创转化堵点, 依靠科技创新推动现代化产业体系建设。

□ 赵雅曼

党的二十届四中全会审议通过的“十五五”规划建议, 将“建设现代化产业体系, 巩固壮大实体经济根基”“加快高水平科技自立自强, 引领发展新质生产力”放在重要位置。科技实力并不会自动转化为产业竞争力, 从科学发现到产业应用要历经供给、转化、应用等多个环节, 各环节均面临现实挑战。当前我国研发经费投入和研发人员总量均居世界前列, 科技成果向产业转化的效率却仍有待提高, 推进科技创新和产业创新深度融合, 必须针对这些障碍分别施策。

强化高质量科技供给, 筑牢产业体系的技术根基。基础研究成果具有公共产品属性, 溢出范围广、回报周期长, 单个企业难以独占收益, 投入意愿不足, 政府必须提高基础研究投入比重并给予长期稳定支持。2025 年, 我国全社会研究与试验发展经费投入突破 3.9 万亿元, 已经多年稳居世界第二位; 基础研究经费接近 2800 亿元, 占研发经费比重首次突破 7%。同时应当看到, 原创成果供给不足仍是突出短板, 对照世界主要创新型国家仍有差距, 必须持续加大投入并提高使用效能。关键核心技术具有系统性, 一项整机产品的突破牵涉材料、装备、工艺、软件等多个环节, 因而必须完善新型举国体制, 全链条推动集成电路、工业母机、高端仪器、基础软件、先进材料、生物制造等重点领域关键技术攻关取得决定性突破, 并建立与长周期攻关相适应的评价机制, 使科研人员能够持续探索。要明确国家实验室、国家科研机构、高水平研究型大学、科技领军企业的分工, 通过大型科研仪器与数据资源开放共享促进协同联动, 提高体系化攻关能力。

强化企业创新主体地位, 壮大产业体系的骨干力量。科技成果能否转化为现实生产力, 取决于能否同时判断其技术可行性与商业可行性。高校和科研院所掌握技术参数, 却难以掌握市场需求、成本约束与用户偏好; 企业处于生产与销售一线, 既了解技术实现的可能性, 又了解市场接受的程度, 因而可判断一项技术不值得产业化、应当沿着什么方向改进。这一信息分布特征决定了必须落实企业在技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化应用中的主体地位, 使产业发展的真实技术需求及时传导至科研端, 并支持科技领军企业承担更多国家科技攻关任务, 牵头组建体系化、任务型的创新联合体, 联合高校与科研院所协同攻关, 带动产业链上下游协同创新。企业以盈利为目标, 天然倾向于投向短期可见效的项目, 对长周期、高风险的共性技术投入不足, 需要落实研发费用加计扣除等普惠性政策降低创新成本, 引导企业建立健全研发机构。大型企业具备资金和工程化能力但决策链条较长, 中小企业反应灵敏但资源有限, 要完善优质企业梯度培育体系, 培育更多专精特新中小企业和制造业单项冠军企业, 促进大中小企业融通发展, 兼顾资源供给与创新效率。

畅通成果转化应用通道, 提升产业体系的创新效能。必须布局建设概念验证和中试验证平台, 建好用好国家制造业创新中心和制造业中试平台, 推动仪器设备、试验场地和技术服务开放共享。新技术推广还面临应用障碍, 缺乏实际应用记录, 用户难以评估风险而不敢采用, 因此需要加大应用场景建设和开放力度, 使技术在真实环境中暴露问题、持续改进。部分地区探索的概念验证中心建设、科技成果先使用后付费改革等举措降低了企业试错成本与承接风险, 应当及时总结推广。职务科技成果属于国有资产, 定价偏低易引发国资追责顾虑, 定价偏高则市场承接困难, 部分主体倾向选择搁置转化规避风险, 必须深化职务科技成果赋权改革, 明确转化收益分配办法, 理顺国有资产管理与容错免责的制度衔接, 使科研人员能够放心转化、企业能够放心承接, 并加强知识产权保护和运用, 贯通技术发现、评估论证、接续攻关、中试验证、企业孵化的全流程服务。

促进“四链”深度融合, 优化产业体系的要素配置。创新活动投入产出具有特殊规律: 前期投入大、缺少稳定现金流、失败率较高, 但一旦取得突破回报十分可观。银行贷款以抵押物、稳定现金流为主要审批依据, 与前沿创新的特征不相适配, 债权融资因此难以有效支撑前沿技术创新, 必须以股权资本为主, 发展创业投资、壮大耐心资本。追求短期退出的资本会迫使企业压缩长周期投入以粉饰短期业绩, 因此需要建立未来产业投入增长和风险分担机制, 降低单一主体的风险敞口, 引导更多社会资本投向早期项目和硬科技领域, 推动科技、产业、金融良性循环。人才供给存在结构性矛盾, 学科调整慢于产业技术迭代, 要推动用人单位参与人才培养, 围绕国家战略协同育人, 优化学科专业设置, 探索人才共引共用模式, 引导高层次人才向产业一线集聚。我国每年理工科毕业生规模居世界前列, 人才家底丰厚, 关键在于促进人才培养结构与产业需求结构精准对接, 使人材优势切实转化为创新优势与产业优势。

【作者单位: 河南省社会科学院; 本文系 2026 年河南省软科学研究一般项目: “河南科技创新和产业创新深度融合的时空演变、影响因素及实现路径研究”(项目编号: 262400410376) 成果】

以科技创新驱动现代化产业体系建设

□ 史 璇

当前, 我国正处在由要素驱动向创新驱动转型关键期。中央金融工作会议部署做好金融“五篇大文章”, 科技金融被摆在突出重要位置, 其供给质量直接关系到产业创新根基稳固。科技创新具有长周期、高风险、轻资产特征, 与传统金融体系仍存在结构性摩擦。这就要求跳出单纯信贷扩张思维, 从资本属性、风控逻辑、风险分担机制等维度重构体系, 以高质量金融供给夯实产业创新根基。

科创金融供给扩容, 结构性短板亟待补齐。《国务院办公厅关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》明确做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”, 充分体现中央对科技创新的高度重视, 赋予金融服务科技创新使命。截至 2025 年末, 我国科技型中小企业贷款余额 3.63 万亿元, 同比增长 19.8%, 创投、信贷、债券、保险协同发力的全链条格局初步形成。

但必须清醒看到, 供给总量扩张并未从根本上消解结构性矛盾。一是期限错配, 硬科技研发周期长, 而资金偏好短期回报、扎堆成熟期, 初创期和中试阶段存在的“麦克米伦缺口”, 使得不少科研成果停留在实验室难以转化。二是估值错配, 科技企业“轻资产”特征突出, 知识产权评估标准不一、交易市场不活跃, 金融机构普遍存在看不懂、不敢贷的能力短板。三是考核错配, 国有创投面临短期财务考核压力, 银行基层信贷人员存在贷款终身追责的现实

顾虑, 制约耐心资本培育壮大, 三重错配叠加, 为下一阶段优化供给提供靶点。

多维发力精准破局, 重塑科创金融生态。壮大耐心资本, 破解期限错配。科技创新的长周期特质决定了短期资金无法与之匹配。我国金融体系并不缺少资金, 关键在于如何把长期资金有序转化为支持科技创新的风险资本。保险资金、养老金、社保基金具有长期负债属性, 理论上适合配置长周期资产, 应在风险可控前提下完善其参与创业投资和私募股权基金的规则, 建立与长期投资相适应的考核评价机制。2026 年初央行将科技创新和技术改造再贷款额度提升至 1.2 万亿元, 国家创业投资引导基金启动实施, 为长期资本进入科创领域打开了闸门。与此同时, 政府引导基金应减少对短期招商和短期收益的过度依赖, 明确对基础研究、早期硬科技项目的投资比例, 建立适应长周期的考核容错机制, 真正发挥耐心资本的示范作用。

重塑信贷逻辑, 破解估值错配。商业银行须突破以固定资产抵押为核心的传统风控模式, 构建以技术流为核心的评估框架。这需要整合知识产权、研发投入、人才储备、产业链地位等多维度数据, 运用金融科技手段对企业的创新能力和产业化前景进行精准画像。在此基础上, 创新与研发进程挂钩的研发贷、与核心人才价值绑定的人才贷等产品, 并深入推进知识产权证