



# 做好“城乡融合大文章”的发展实践及实现路径

中共昭通市委党校 陈茂苑

党的二十大报告指出,到2035年我国发展的总体目标之一是“建成现代化经济体系,形成新发展格局,基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”,要实现新型城镇化、农业现代化,城乡融合发展就显得尤为重要。在新时代迈向“第二个百年奋斗目标”的背景下,城乡融合的关键是在保留城乡各自特色的基础上建立城乡融合发展系统、体制机制以保障城镇与乡村资源要素畅通流动,推动城乡经济、政治、社会、文化、生态等全面融合发展。

## 一、城乡融合理论探讨(略)

## 二、城乡融合缘由阐释(略)

## 三、昭通市城乡融合发展实践

### (一)昭通市城乡融合发展成效

昭通市城镇新格局基本形成。以昭通中心城市为“一主”,镇雄、水富为“两副”基本形成“一主两副、多点支撑”的总体布局,昭通中心城市为“一城”,昭阳、鲁甸、巧家为“三区”的“一城三区”格局基本形成。产城融合初见成效。打造世界一流“三张牌”决策落地见效,加快构建全链条现代产业体系,推动产业转型升级。城市品质持续提升。坚持“两违”整治与“创文创卫”,深入开展城市环境整治,不断提升城市品质;城市交通网络不断完善,城市道路1033.28公里;城市生产生活用水保障水平不断提高,建成城市供水厂20座,城市供水普及率达99.59%;昭通中心城市成功创建全国首批黑臭水体治理示范城市;建成国家卫生县城3个、省级美丽县城3个。特色集镇建设成效显著,城乡一体化发展持续推进。常住人口城镇化率提高到39.5%,农村人居环境整治和基础设施建设得到全方位大幅度改善。综合交通突飞猛进。“十三五”期间,新建高速公路12条650公里,跃居全省前列,打通出滇、入川、进黔高速通道11个,除永善外实现县县通高速。2022年11月1日,昭通市首条跨县城际公交线路(昭阳至威信)正式开通。

### (二)昭通市城乡融合发展问题

城乡基础设施配套尚不完善,吸引力

较弱。昭通城市公共基础设施建设相较于特大城市、大城市来说有所滞后,与经济发达城市相比差距较大;城乡之间路网还需不断完善,交通方式多样化、多元化有待加强;城镇自来水普及率、燃气普及率、人均公共绿地面积等指标均低于全国、全省平均水平。产城融合度较低。产业发展支撑力不足,产业技术层次不高;企业经济带动力不强,吸纳劳动力能力有限,多属于传统型的中小企业,大型国企、外企、高新技术企业较少甚至缺失。城市、城镇、农村吸纳优质企业落地的优势不足。劳动力素质较低,难以满足优质企业用工需求;由于地形地势气候、交通等公共基础设施的影响,不利于优质企业落地。城乡融合机制不完善,缺少系统规划和顶层设计。缺乏系统的规划、运作和实施;跨区域合作机制建设滞后;市域与县域之间、县城之间孤立发展,未形成互补互促的城乡融合发展系统;城市对集镇、村庄辐射带动作用不强。

## 四、昭通城乡融合路径选择

党的二十大报告指出,“城乡区域发展和收入分配差距仍然较大”,处于滇东北的昭通,由于历史、地理以及现实因素的影响,城乡之间还有较大差距,城乡融合发展依然面临着较多的困难和问题。因此,实现城乡融合发展是昭通“十四五”期间的重要任务之一,在基于理论探讨、缘由阐释及昭通城乡融合发展实践的基础上,主要从以下三个方面探讨昭通推进城乡融合发展的路径与方法。

### (一)突出规划引领,构建城乡融合发展系统,推进城乡空间融合

党的二十大报告指出,“必须坚持系统观念”,要以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设。因此,昭通城乡融合发展需要构建具有特色而符合实际的城乡融合发展系统。根据城乡分布格局和形态,城乡融合系统应包含地域、市域、县域“三域”层次,它们通过城乡基础网相联通、相融合。昭通在“十三五”

期间交通建设成效显著,这为市域、县域以及城乡融合体的互联互通提供了基础条件。因此,在下一步城乡融合发展过程中,应继续构建以昭通中心城市为“一主”,镇雄、水富为“两副”,昭通中心城市为“一城”,昭阳、鲁甸、巧家为“三区”覆盖全市所有县(市、区)城市、城镇、乡村的城乡融合发展系统。

实现城乡融合发展是一项长期工程,需要有顶层设计思维,坚持规划引领。首先,科学规划好“三区三线”,严格避让永久基本农田和生态保护红线,原则上不得突破“双评价”适宜城镇建设空间范围;永保基本农田保护红线,使现状耕地应保尽保、应划尽划,优先将优质耕地划入永久基本农田;生态保护红线面积经2020年评估调整后为4918.42平方公里,以后总体保持稳定。其次,高水平建成“双百”大城市。健全完善规划、政策和重大项目跨县区协调机制,支持昭阳区扩容提质,加快鲁甸撤县设区,推进大关县城避险搬迁,促进昭阳城区、鲁甸片区、靖安新区“三位一体”同城化发展。最后,提升县城和中心集镇品质。坚持把县城作为新型城镇化的重要载体,紧扣特色鲜明、功能完善、生态优美、宜居宜业,统筹推进公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效。

### (二)建立健全城乡融合发展体制机制,促进城乡要素融合

第一,加快建立健全城乡要素双向流动保障机制,保障城乡要素有效合理双向流动。党的二十大报告指出“深化农村土地制度改革,赋予农民更充分的财产权益”。昭通应加快探索农村“三块地”与城市建设用地的置换使用机制,增强城市建设用地保障,保障农转城人口的“三块地”和农村集体经济收益分配权,鼓励进城居民自愿有偿流转其农业产权。继续深化户籍制度改革,全面放开城市落户条件,充分尊重农民意愿,合理引导农业转移人口落户城镇,实行来去自由的经常居住地落户政策,切实保障在城镇和农村间流动

“两栖人”的公共服务和权益。建立健全城乡基础设施一体化发展机制,加强城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管理。以政府投入为主,补齐乡村道路、水利、消防、公共厕所等公益性基础设施短板,同时,积极引导社会资本和当地群众投入,完善乡村供水、垃圾污水处理、供电、通信和物流等设施,支持有条件的地区将城乡基础设施项目整体打包,实施一体化开发建设。

第二,构建产业融合发展机制,促进产城融合。坚持“以产兴城、以城聚产、产城联动、融合发展”的基本思路,壮大城镇主导产业规模,培育知名品牌,形成资金、技术、企业和人才等生产要素聚集,赋予开发多元承载功能,实现一体布局、联动发展,促进产城融合,促进重点开发区域加快新型工业化城镇化进程。推动昭阳、鲁甸、水富开发区以主导产业为核心构建产业链,打造产业集群。昭通中心城市加快产业转型升级,打造生产制造基地,建设云南省生产型城市。其他县城、重点镇夯实产业基础,发挥本地优势,增强承接产业转移能力,推动产业特色差异化发展。

### (三)构建新型社会治理体系,实现城乡发展等值化

第一,构建多元主体协同参与的基层社会治理体系,实现城乡发展等值化。在推进城乡融合发展过程中,由于原有的社会治理组织体系—乡(镇)党委、乡(镇)政府与村(社区)委员会受任务繁重、职能职责等因素影响,需要其他社会治理组织的参与以有序推进城乡融合发展中的基层社会治理,因此需要构建以原有社会治理体系为主体,第三方社会治理组织参与的基层社会治理体系,加快政府实现“服务者”角色转变,用宏观指导取代微观管理,通过制定发展政策引导鼓励,适时放权赋权,实现社会治理主体的多元化。如,有效运用专业合作社等经济合作组织,广泛引导和动用社区、学校、企业、社会精英、中坚农民等社会资源参与城乡社会服务与管理,以促进城乡经济的发展。

第二,构建以城乡均等化为目标的公

共服务提供机制,促进城乡公共服务均等化。城乡公共服务均等化是指公共服务在城乡居民间等值化和无差异化的过程。要实现这个目标,昭通的城乡融合就需要做到以下几点:一是通过深化机构和行政管理体制改革,加大城乡公共服务优质资源的双向对流力度;二是推进义务教育体系城乡统一,促进融合基础教育与职业教育,扩大优质教育资源覆盖面,逐步缩小区域差距、城乡差距;三是推进公共医疗卫生体制城乡统一,合理配置城乡医疗资源;四是推进劳动力就业体制改革,统一城乡劳动力市场,促进城乡劳动力自由合理流动;五是深化公共财政体制改革,释放出更多财力供给给农村以促进城乡基本公共服务均等化,完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制,加大税收调节力度,建立公共资源出让收益合理共享机制;六是推动城乡养老体制机制的建立和完善,推进城乡养老模式互补,资源共享。

党的二十大报告指出,“必须坚持人民至上”“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”。而当前我国农村人口仍占大部分,因此,需要推进城乡融合发展以推进城乡要素有效流动,促进乡村振兴和城乡可持续发展。城市与乡村并不是矛盾的、不可调和的分散个体,而是可以互补和不可分割的有机体和融合体。针对城乡发展差异仍未消除到合理范围、城乡生产要素流动不畅、城乡融合发展深度不够等挑战,我们需要根据市情建立城乡融合发展系统,建立健全城乡要素流动机制,构建新型社会治理体系,从而建成城乡人口流动自由度、土地交换高度、城乡产业高链合度、基础设施高连通度和公共服务设施高普惠度的城乡深度融合发展模式,实现昭通城乡融合发展,推进乡村振兴,从而推动昭通高质量跨越式发展。

(此文荣获昭通市社科理论界学习贯彻党的二十大精神征文一等奖,编辑有所修改,因报纸版面有限,一、二部分省略。)

# 奋力书写人民满意教育的昭通答卷

礼扎西干部学院 郭林

党的二十大报告指出,要办好人民满意的教育,坚持以人民为中心发展教育,加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平。教育问题是人民群众最关注,与人民群众之间最直接、最现实的问题,从党的二十大报告到昭通市“六大战略”中“人才支撑”战略,都是着力提升全民整体素质,无不把教育作为战略部署的重要组成部分,充分体现了我们党深入贯彻以人民为中心的发展思想。如何深刻领会党的二十大绘就的教育新蓝图,从而更好地落实昭通“六大战略”中“人才支撑”战略,笔者从以下几个方面谈谈自己的一些感悟和认识。

## 一、努力汲取党的二十大报告中办好人民满意的教育的智慧和力量

(一)党的二十大报告对新时代十年教育成果的回顾,总结出了我们取得成功的经验。党的二十大报告指出,十年来,我们全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,建成了世界上规模最大的教育体系。幼有所育、学有所教。教育普及水平实现历史性跨越。这一历史性跨越的成功经验就在于,以习近平同志为核心的党中央对新时代党和国家事业发展作出科学完整的战略部署,提出实现中华民族伟大复兴的中国梦,明确我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,并紧紧围绕这个社会主要矛盾推进各项工作,不断丰富和发展人类文明新形态。在人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾这一主要矛盾中,包含了人民对教育的需求与当前我国教育发展的现状之间的不平衡。为解决这一发展不平衡,我们找准问题,集中突破。我们来看一组数据:从全国来看,2021年,全国共有各级各类学校52.93万所,在校生2.91亿人;与2012年相比,学校增加6300余所,在校生增加2800余万人。全国共有幼儿园29.5万所,学前教育在园幼儿4805.2万人,毛入园率88.1%,十年提高23.6个百分点,实现基本普及。义务教育阶段学校20.7万所,在校生1.6亿人,已实现全面普及。高中阶段教育学校2.2万所,在校生3976.4万人,毛入学率91.4%,十年提高6.4个百分点。高等教育学校3012

所,在校生4430万人,十年增加1100余万人,毛入学率57.8%,十年提高27.8个百分点,翻了近一倍。这十年,随着4%目标的实现和巩固,财政每年投入教育资金4万多亿元,比2011年翻了一番,是1978年的近500倍。从昭通来看,全市各级各类学校从2012年的2282所增至2021年的3292所,增长了44.25%;在校生从2012年的110.58万人增至2021年的118.93万人,增长了7.55%。十年来,全市幼儿园从2012年的123所增至2021年的1516所,在园幼儿从2012年的9万余人增至2021年的21.6万余人,学前三年毛入园率由2012年的17.15%提高到2021年的81.08%,提高了63.93%。小学学龄儿童入学率由2012年的99.35%提高到2021年的99.9%,提高了0.55%。初中阶段毛入学率由2012年的99.92%提高到2021年的106.87%,提高了6.95%;高中阶段毛入学率由2012年的45.73%提高到2021年的88.08%,提高了42.35%。接受职业教育的学生从2012年的1万余人增至2021年2.6万余人。一组组亮眼的数据,展现出十年间中国教育取得的历史性成就。这充分说明我国已经建成世界最大规模的高等教育体系,在不断满足人民群众需求的同时,也为建设世界重要人才和创新高地提供了有力支撑。

(二)党的二十大报告为办好人民满意的教育指明了方向。党的二十大报告指出,我们要坚持教育优先发展,加快建设教育强国,坚持为党育人、为国育才,办好人民满意的教育。这一目标要求清晰地为我们办好人民满意的教育提供了根本遵循和行动指南。

首先,“教育优先发展”是落实好党的二十大提出的科技、教育和人才是国家发展的基础和根本,必须始终放在重要的战略位置的要求。各级党政领导要切实提高对教育的重视,充分认识全面落实教育优先发展战略,是深入贯彻习近平总书记关于教育的重要论述的具体实践,切实增强抓好新时代教育工作的责任感和使命感。不断加大公共财政对教育投入,科学规范管理,强化师资队伍建设和“软硬”“内外”各个方面真正实现教育优先发展。

其次,“人民满意”这四个字是衡量我们教育发展水平的标准。人民不满意

是对我们有没有办好教育最有力的回答,我们的教育体系是否体现了公平,教育布局是否做到了合理,教育资源配置是否进行了优化,教育质量是否经得起实践的检验等问题就是人民是否满意的根本性指标。依靠人民办教育,办好教育为人民,让人民群众共享教育发展成果,是各级党委、政府的职责之所在。

## 二、认真回答培养什么人、怎样培养人、为谁培养人是教育的根本问题

党的二十大报告指出,教育是国之大计、党之大计,培养什么人、怎样培养人、为谁培养人是教育的根本问题。

(一)培养什么人。党的二十大报告明确提出,要落实立德树人根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。培养什么人的答案已经跃然纸上,那就是“我们要培养中国特色社会主义的建设者和接班人,培养一代又一代拥护党的领导和中国特色社会主义制度、立志为中国特色社会主义建设奋斗终身的有用人才”。

(二)怎样培养人。以德体美劳全面发展为根本原则培养人。“德”是根本,立大德、守公德、严私德。在中华上下五千年历史长河中,德从来就是教育的首要任务。“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善”(《礼记·大学》首章——经),意思是:大学的宗旨,在于彰显光明的品德;在于自我反省并推己及人,使人人能弃恶从善;在于让全社会达到完美的道德之境并长久地保持下去。南宋思想家、教育家朱熹在《白鹿洞书院揭示》中提出了“父子有亲,君臣有义,夫妇有别,长幼有序,朋友有信”的道德教育纲领,“四维八德”社会公德。“智”是教育要达到的另一目标。人民通过接受教育,不断丰富知识体系,学会明辨是非,获得从事生产生活的技能,从而构成人生成长的条件。“体”是健康的表现,教育不但是智力的培养,更要给学生以健康的身体,正所谓“身体是革命的本钱”,注重健康教育同样必不可少。“美”并不单指艺术教育,他更倾向于一个人的审美教育。“劳”的教育,一段时期以来,劳动教育“消失”在了大中小学的视野中,离开了学习的内容。党的二十大报告中,劳动教育得到了“回归”,第一

次写进党代会的报告。其目的就是要通过劳动教育,使学生能够理解和形成正确的劳动观,树立劳动最光荣、最崇高、最伟大、最美丽的观念,体会劳动创造美好生活,体认劳动不分贵贱,热爱劳动,尊重普通劳动者,培养勤俭、奋斗、创新、奉献的劳动精神,具备满足生存发展需要的基本劳动能力,形成良好劳动习惯。现在社会上的教育焦虑,如担心孩子上职业学校等问题,根源在于对劳动的价值、劳动者的态度发生了认知偏差。小学、中学都有劳动课、音乐课、美术课,但是在一段时间里,也存在“我们的劳动课被语文课占了”“我们的美术课上数学了”等等反映。

(三)为谁培养人。这是一个“信仰之问”,回答就是:为党育人、为国育才。办好人民满意的教育,必须弄清楚“为谁培养人”,从而树立教育的信仰,才能够体现教育的理念和价值。

## 三、全面落实办好人民满意的教育的时代实践要求

党的二十大绘就了办好人民满意教育的蓝图,昭通市“人才支撑”战略的确定,同样把教育作为重要战略进行部署。不论从哪个方面来看,办好人民满意的教育是当前党和国家以及省、市、县委政府的重要工作。

(一)不断夯实党对教育工作的全面领导。只有坚持党对教育事业的全面领导,才能从根本上保证教育方针的落实,才能做好教育在中国特色社会主义道路上健康发展。各级各类学校要不断加强党的建设,坚持从严治校、从严治学。整个教育系统,要坚持党的领导纵向到底,横向到边,全面覆盖。要不断加强党委负责制,由地方党委对教育负责,用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人。要将革命传统教育、感恩教育、社会公德教育、英雄模范教育融入课堂;要重点开设中华优秀传统文化课程,让学生增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

(二)全力坚守教学质量是教育发展的底线。就昭通而言,因为教育资源存在一定的不均衡性,每年优秀学生外地求学现象依然存在。这也从另外一个层面反映出教育质量存在的问题。提升教育质

量,笔者认为应从以下四个方面下功夫:一是在课程体系建设上下功夫。国家课程体系明确了学生发展的基本要求和共同的质量标准,不要随意更改。但学校可根据自身实际,将学习内容同生活结合起来,同社会实践结合起来,通过构建更加有利于学生发展的课程体系,实现教育质量提升。二是在师德师风建设上下功夫。“让有信仰的人讲信仰,让有情怀的人讲情怀”。教师师德师风建设关乎整个教育的质量。教书育人的责任心不强,师生之间关系疏远,不要随意更改。但学校可根据自身实际,将学习内容同生活结合起来,同社会实践结合起来,通过构建更加有利于学生发展的课程体系,实现教育质量提升。三是在师德师风建设上下功夫。师德师风建设,才能确保教育质量的真正提升。三是在课堂教学上下功夫。课堂教学是学生获取知识的主要途径,课堂教学质量的好坏直接决定学生知识的获得程度,笔者曾有幸参加《全国小学语文文段有效性课堂》课题研究,研究表明:课堂教学讲授有效性时间一般不超过20分钟,要提高课堂教学有效性,精讲多练、发散式练习、翻转式教学等都是有效途径。四是在激励机制上下功夫。健全激励机制,能提供一个良好发展的导向,也是按劳分配的具体体现,教育质量的好坏与教师劳动付出的程度和用心的专注有着不可分离的关系。建立一套行之有效的激励机制,不断提高教师积极性也是提升教学质量的有效途径。

(三)教育要以适应人民期盼和满足需求为根本出发点。一是持续加大对教育事业的投入。教育要发展,条件是保障,各级党委、政府要持续发挥作用,不断开展教育发展调研,均衡发展城乡一体化,优化区域教育资源配置,因需实施,安排教育发展。财政资金优先保障教育投入,公共资源优先满足教育和人力资源开发需要等方面,实现教育投入上的公平。二是坚持问计于民。时刻了解人民对教育的需求,教育不可能脱离人民存在,人民需要什么样的教育是必须掌握的核心问题,更是教育发展的规律,只有掌握这一规律,站在人民的角度去思考研究,教育才能紧紧同人民联系在一起,才能实现教育与人民需要真正的休戚相关。

十年来,昭通市的教育取得了很大的成效。未来,我们更应该从政治上认识教育,从民生上抓好教育,从教育规律上办好人民满意的教育,奋力书写办好人民满意的教育答卷。

(此文荣获昭通市社科理论界学习贯彻党的二十大精神征文二等奖,编辑有所修改。)