

学习贯彻党的二十届四中全会精神

解锁城乡融合高质量发展新路径

● 长沙晚报全媒体记者 袁云才 付臣欢

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确指出：“推动城乡要素双向流动，激励各类人才下乡服务和创业就业。”当前湖南城乡融合工作有何优势和短板？如何进一步推动城乡要素双向流动，打造城乡融合的全国标杆？近日，由中国城乡统筹科学发展工程办公室主办的“2025创新创业推进城乡融合高质量发展（湖南）座谈会”在长沙举行，长沙晚报“热点面对面”栏目对部分与会专家进行了访谈。

城乡融合发展面临“三大攻坚”

记者：当前我国城乡融合面临着怎样的形势？现阶段城乡融合的核心目标和核心任务是什么？

陈运高：当前我国城乡融合发展正处于“政策红利集中释放、实践探索纵深推进”的关键阶段。一是利好条件持续积累。党的十九大以来，城乡要素流动愈发顺畅，包括统一大市场、土地综合利用、生态环境治理、人才流动等机制日趋完善；科技特派员队伍覆盖全国所有行政村，“三农”投入稳定增长；头雁工程、返乡创业与城市资本下乡正在蓬勃发展。二是城市产业升级催生的外溢需求与乡村振兴的内生动力形成共振。三是城乡融合的基础设施和新基建合理化投资布局。尤其是数字技术和低空经济更打破了城乡资源配置的时空限制。四是区域实践百花齐放。从东部浙江“千万工程”的深化升级，到中部湖南长株潭都市圈的辐射带动，各地已探索出一批可借鉴的经验模式。

现阶段城乡融合的核心目标，是构建工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系和因地制宜的落地实施模式创新。

当前核心任务可概括为“三大攻坚”：一是要素流动攻坚，重点破除人才、资本、土地等要素在城乡间的流动壁垒；二是产业协同攻坚，推动城市产业下沉与农村产业升级双向赋能；三是公共服务攻坚，缩小城乡在教育、医疗、养老等领域的差距。

目前重点是聚焦县城开展创新创业城乡融合高质量发展，进一步完善相关机制和条件，大力弘扬以龙头企业带领下的科技创新创业集群，加强金融创新和财政扶持，促进县城新质生产力转型升级发展。



专家名片

陈运高：中国城乡统筹科学发展工程办公室、全国康养小镇培育工作办公室主任。



专家名片

付征：中国中建设计研究院湖南分公司总经理；国家一级注册建筑师，正高级工程师。



专家名片

邱秀华：湖南省社会科学院（湖南省人民政府发展研究中心）农村发展研究所研究员，硕士生导师。



专家名片

李姝华：湖南韶山干部学院教学科研部副主任、副教授。

县域是推进城乡融合的关键切入点

记者：在推动城乡融合过程中，县域和乡镇分别发挥着怎样的作用？为什么说县域是推进城乡融合的关键切入点？

邱秀华：县域是连接城市与乡村的“中枢纽带”，其作用集中体现为“统筹协调、资源聚合、辐射带动”三大核心功能。乡镇则扮演着“要素落地载体、服务传递节点、特色产业基地”的角色。

县域之所以成为城乡融合的关键切入点，就在于其独特的“承上启下”定位解决了城乡融合的核心矛盾。一是解决“层级断层”问题。县域能够根据乡村需求对城市要素进行“二次加工”，如将城市的大数据技术转化为适合农村的智慧农业管理系统，降低乡村应用门槛。二是解决“规模效

记者：湖南城乡融合发展过程中，有哪些亮点和短板？

李姝华：我觉得湖南城乡融合发展的亮点集中在四个方面。一是农村创业“政策赋能”成效突出，激活县域融合动能。二是长株潭都市圈辐射带动，构建梯度融合格局。三是特色产业“三产融合”提速，夯实乡村发展根基。四是农业转移人口市民化保障有力，打破身份壁垒。

但短板同样突出：一是要素流动“双向不畅”，配置效率偏低。部分县城农村呈“空心化”趋势，城市人才下乡则面临户籍、职称晋升等隐性壁垒。农村产权抵押融资机制不完善，土地经营权、宅基地使用权变现渠道窄。二是产业协同“层次不高”，融合链条薄弱。比如农产品加工“粗多精少”，城乡产业关联度低，长株潭工程机械、电子信息等优势产业与周边乡村配套不足。三是区域发展“两极分化”，融合基础失衡。这种差距导致优质要素进一步向发达区域集聚，制约全省城乡融合整体成效。

应”问题。单个乡镇难以承接大型城市产业项目，而县域可以整合多个乡镇的资源形成规模优势。三是解决“政策落地”问题。国家和省级城乡融合政策需要县域结合实际细化落实。如果没有县域的有效发力，城乡融合就会陷入“城市热、乡村冷”的尴尬局面。

记者：在城乡融合的背景下，如何更好推进城市有机更新？

付征：城市有机更新对城乡融合的推动作用体现在要素流动、功能互补、治理协同等多个维度。

一是要破除要素流动壁垒，构建双向赋能通道。比如广州增城区通过全域土地综合整治中的城市低效用地盘活，带动资本投入乡村高标准农

打造城乡融合的全国标杆

记者：您认为，湖南尤其是长沙应怎样打造城乡融合的全国标杆？

付征：湖南尤其是长沙打造全国标杆，需突出“长株潭都市圈引领、县域特色支撑、机制创新突破”三大优势，从以下几个方面发力。

强化要素改革示范，筑牢融合根基。一是土地改革先行先试。在长沙县、浏阳市等县域扩大农村集体经营性建设用地入市试点范围，探索城乡建设用地指标跨区域交易。二是人才双向培育赋能。深化湖南“返乡创业+科技创业”双轮驱动模式。长沙可联动高校院所打造“城乡人才交流中心”，选送乡村青年到中联重科、三一重工等企业研修，同时要充分发挥乡贤的重要作用，积极开展城乡融合美丽故乡创新创业工程。三是资本精准注入引导。重点支持望城小龙虾、宁乡花猪等特色产业的精深加工项目。发挥红星全球农批中心等龙头作用，搭建农村产权交易平台。

推动产业协同升级，激活融合动能。一是做强都市现代农业集群，实现农产品从“田间”到

田建设和“农业+文旅”项目开发，形成要素城乡循环的良性格局。

二是优化城市服务功能，强化对乡镇辐射带动。比如城市快递分拣中心的升级改造，直接带动“快递进村”覆盖率提升，助力乡村融入现代流通体系。

三是重构城乡产业生态，促进工农协同发展。例如，部分城市将老旧厂房改造为农产品精深加工园区，既壮大了乡村产业，又丰富了城市经济业态。

四是传承城乡文化脉络，构建共生发展认同。城市有机更新强调“保护第一、以用促保”，与乡村文化传承形成呼应。通过城市非遗工坊、乡村民俗展示等联动形式，构建城乡文化共同体。

“餐桌”再到“景区”的价值跃升。二是深化长株潭融城联动，加快推进融城干道、特高压输变电装备集群建设，实现城际铁路与地铁票制融通。三是培育乡村新业态场景，推广“村社互进”模式，推动城市社区与乡村特色村结对。

完善公共服务均等，夯实融合保障。要推进基础设施一体化，长沙可进一步将地铁、5G网络等城市基础设施向县域延伸，实现城乡通信、电力、物流等网络无缝衔接。扩大公共服务覆盖面，推动城市优质学校与县域学校结对帮扶，实现城乡医疗资源共享，建设更多社区居家养老服务站等。

健全机制政策保障，巩固融合成效。比如建立统筹协调机制，成立省级城乡融合专项工作组。打造示范样板集群，重点支持长沙县、浏阳市、宁乡市等打造县域城乡融合标杆。通过举办乡村创业大赛、科创市集等活动，浓厚城乡融合创新创业氛围，形成可全国推广的“湖南经验”“长沙样本”。

党校发展要聚焦“三个突出”

● 龚建方

党校是教育培训干部和党员的主渠道，是党的思想理论建设的重要阵地。要聚焦“三个突出”，把握理论武装切入点、抓好基本培训着力点、找准科研咨政突破点，共同发力推动党校内涵式高质量发展。

突出政治性，把握理论武装切入点，坚守“党校姓党”高地。习近平总书记指出，党校因党而立，党校姓党是天经地义的要求。《中国共产党党校（行政学院）工作条例》将“党校姓党”作为党校（行政学院）工作遵循原则中的第一条，体现了党校高度的政治属性，也是推动党校高质量发展的根和魂。要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，以政治建设为统领全面加强自身建设，打造政治过硬、业务精湛、作风优良的师资队伍，确保党校始终成为研究宣传党的理论、培养锻造干部队伍、贯彻落实党中央决策部署的坚强阵地。

突出时代性，抓好基本培训着力点，筑牢“为党育才”阵地。党校作为培养党的领导干部的主渠道，肩负着为党育才的初心使命。党校开展基本培训，要立足自身职能定位，找准主责主业与党的中心任务的结合点，不断提高服务发展大局的成效和水平。系统打造“理论武装+党性锤炼+实践赋能”融合培养模式，积极创新案例研讨、情境模拟等沉浸式教学方法。面对新形势新任务新要求，创新开展经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设建设和党的建设等方面培训，不断提升干部推动高质量发展、服务群众和防范化解风险三大本领，锤炼形成推进中国式现代化的硬功夫。建立健全学员培训成效动态评估体系，切实提升基本培训的精准性、实效性和时代性。

突出系统性，找准科研咨政突破点，打造“为党献策”基地。党校作为党的思想理论建设重要阵地，其核心使命在于为党建言献策。党校要在党的创新理论研究阐释领域努力成为先锋，加强党的创新理论课题研究，持续产出具有思想深度和实践价值的研究成果。紧紧围绕党和国家事业发展目标任务和大政方针，在为党和政府建言献策上勇挑大梁。建立快速响应机制，通过系统性调研，形成具有前瞻性、针对性的对策建议体系。着力构建智库特色品牌，以问题为导向强化决策咨询功能，在政策预研、效果评估等环节发挥专业优势。通过创新科研组织方式，促进教研咨一体化系统性发展，形成理论研究与实践应用相互促进的良性循环，为推动经济社会高质量发展贡献党校力量。（作者系中共浏阳市委党校办公室主任）

理论千字文

以全面预算管理助推企业发展

● 汤江浩

习近平总书记指出“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”，强调“要深化财税体制改革，完善财政转移支付体系，健全省以下财政体制，稳步推进地方税法体系建设，夯实地方基本财力和自我发展能力”。

在当前复杂多变的市场环境中，企业要实现可持续发展，精细化管理与资源高效配置至关重要。全面预算管理作为一种现代化、系统化的管理工具，正日益成为企业落实战略目标、提升核心竞争力的重要抓手。

近年来，湖南中烟投资管理有限公司紧扣战略—业务—财务三位一体逻辑，系统构建了适配自身产业布局的全面预算管理体系。一是树立正确的预算管理理念。即“战略引领、业务驱动、全员参与”，打破预算仅是财务工作的认知壁垒。二是建立科学的组织架构与流程。明确董事会、预算委员会、预算管理部门及各业务单元在预算周期中的权责。三是夯实数据基础。依托全面预算管控系统，实现业务与财务数据的深度融合与高效流转，提升预算编制的科学性、执行的透明度和分析的时效性。四是强化预算的刚性约束与柔性调整相结合。既维护预算的严肃性，又保持对市场变化的适度弹性。

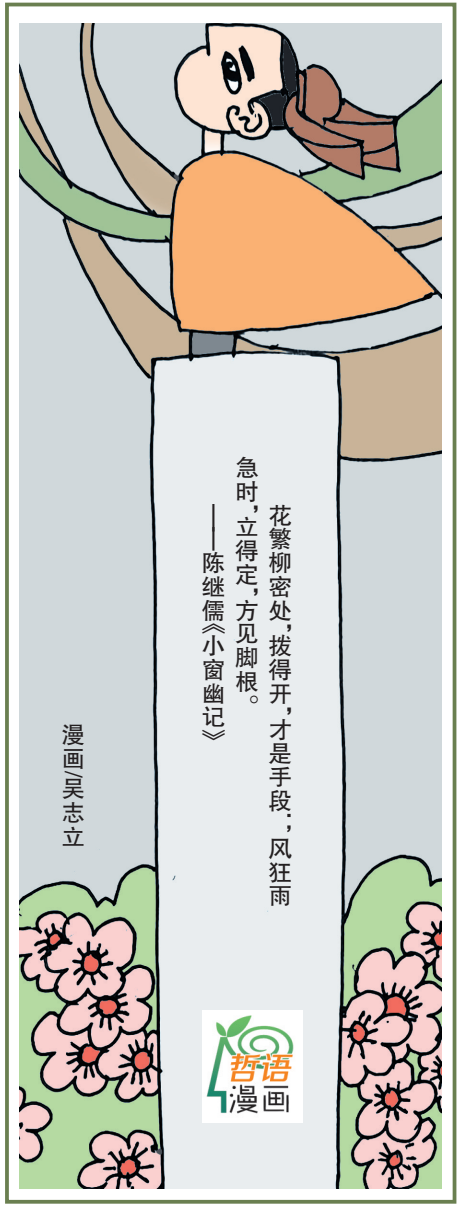
深化全面预算管理，意味着企业向管理要效益、向精细要发展的决心，是迈向高质量发展的必由之路。

（作者单位：湖南中烟投资管理有限公司）

就是这个理



释义：凡事豫则立
篆刻/徐坦



知行录

大力推进互助养老组织化发展的制度建设

● 廖欢 王立娜

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》指出，“积极应对人口老龄化，健全养老事业和产业协同发展政策机制”。互助养老作为社区养老的重要补充，是一种全新的养老模式。所谓互助养老，是指老年群体在政府的引导下，以自愿为原则，以互帮互助为手段，以自我管理为目标，参与基层养老服务的公益行为。在人口老龄化背景下，推进互助养老的组织化发展势在必行。

推进互助养老的持续健康发展，必须关注互助养老的组织化、专业化问题。目前互助养老的组织化实践，主要包括自组织化、他组织化和协同组织化三大类型。在此过程中，制度建设显得尤为重要。虽然互助养老发展成效初显，但在制度建设层面，依旧存在着制度体系不完善、激励扶持不到位、监督管理不系统等诸多难题。笔者以为，推进互助养老组织化发展需在以下方面持续用力，做到精准施策、系统推进。

完善法律法规，明确主体责任。要实现互助养老的规范化发展，就要构建完善的法律框架体系，明确主体间的权责边界，确保服务质量和各方权益。一是完善法规体系，明确发展定位。针对互助养老的独特性，制定专项法律法规，明确概念定义、组织

形式、服务模式和管理机制等，填补法律空白。如规定互助养老组织的注册条件、运营标准及退出机制，确保其合法合规。二是理顺法律关系，明确角色定位。将互助养老的组织化发展纳入上位法的制度框架，明确其作为社区养老补充者定位，避免与家庭养老、社区养老、机构养老产生法律冲突，使之与传统养老模式形成优势互补的协同效应。三是建立沟通平台，明确责任定位。加强不同主体间的沟通协作，明确参与主体责任清单、职责范围。其中，政府负责政策与监管，企业承担市场化服务，互助养老组织提供专业支持，基层社区落实本地化运营。

加大扶持力度，完善激励体系。一是构建制度保障网络，搭建政策激励体系。一方面，探索实施分级补贴机制、项目制资金支持、税收优惠落地等激励性制度措施，确保财政补贴的精准化。另一方面，将互助养老用地纳入公共服务用地规划，采用划拨方式供应。同时，鼓励利用闲置校舍、厂房改建养老设施，给予容积率奖励，确保场地供给的充足化。二是激发内生发展动力，构建市场激励体系。探索产业融合模式，推进“养老+”业态创新，鼓励发展“养老+旅游”“养老+教育”等新模式。尝试技术赋能的可能性，开发“智慧养老”系统，集成服务调度、质量监控等功能。依托老年健康

大数据平台，向老年群体提供精准服务，以服务带动发展，以服务赢得认可。三是营造多元参与生态，组建社会激励体系。立足志愿者、参与者、服务者的多主体视角，调动社会资源，促进社区居民的广泛参与，探索建立诸如“时间银行”等积分兑换制度。

强化监管效能，建立评估体系。针对互助养老组织化发展，强化监管效能与建立评估体系需双管齐下。一是实施动态监测，强化过程管控。建立信息化监管平台，实时采集服务数据、资金流向及老人反馈。通过大数据分析识别潜在风险点，对违规行为为即时预警并限期整改，实现从被动响应到主动预防的转变。二是引入多元主体，形成监督合力。鼓励社区、媒体、第三方机构及公众参与监督，设立便捷举报渠道，定期开展服务质量抽查与资金透明度审查，构建“政府主导、社会协同”的共治网络，提升监管公信力。三是强化能力建设，提升监管专业化。定期开展监管人员培训，重点涵盖养老政策、风险评估及信息技术应用。通过案例研讨与实战演练，增强队伍应对复杂问题的能力，确保监管科学有效。

〔作者单位：中共长沙市委党校。本文系湖南省社科评审委员会课题“湖南省互助养老组织化发展的制度建设研究”（XSP25YBC675）研究成果〕

启动四大引擎 激发民办学校办学活力

● 陈迪勋

目前，民办学校陷入多重结构性冲突集中爆发的风口浪尖，亟须转变思维，主动求变，不断提升办学满意度、影响力和吸引力。长沙市博纳第二附属高级中学（以下简称“长沙博纳二附中”）建校仅十年，自2019年参评长沙市教育局民办学校年度办学情况评估以来，已经实现“六连优”，且连续三年位居榜首。其成功经验就在于启动四大引擎、激发办学活力。

启动党建引擎，激发思政大动力。党建引领是一切工作的基石。民办学校必须坚持党建引领，赋能学校高质量发展。长沙博纳二附中始终以党建为“航标灯”“压舱石”，切实推进党的领导、党风廉政建设和师德师风建设，致力于打造“红领市”品牌，发挥党员干部的示范引领作用，造就头雁领航、群雁齐飞的“雁阵效应”。实践证明，生动活泼、精彩纷呈的党建文化，能够促使党建优势转化为发展优势，显著提升党组织的凝聚力、引领力和党员干部的示范力、战斗力，从而激发出澎湃的内生动力，护航师生健康成长和学校高质量发展。

启动文化引擎，激发内涵大动力。学校必须致力文化建设，铸根塑魂、凝心聚力，让发展更有内涵、更有温度、更有韧性。长沙博纳二附中高度重视校园文化建设，有力推进了学校的内涵发展、优质发展、绿色发展和可持续发展。比如，学校深入推进校园文明创建，严格遵行文明校园创建“六个好”要求，坚持以细节为着眼点和着力点，打造了携手成长银行、阿福公社等校园文化品牌，多个项目获评省、市未成年思想道德建设优秀案例。启动文化引擎，有利于浓厚学校人文氛围，涵养师生精神品格，促进师生成长成才，从而推进学校改革发展，提升办学综合实力。

启动学习引擎，激发学识大动力。学校必须多措并举，全面提升教师学习力，推动其成为“有扎实学识”的好老师，从而夯实师资建设这一办学强校之基。长沙博纳二附中建设了多样化学习平台，包括政治思想素养提升平台、文化素养提升平台等。教师学习的方式方法更是多种多样，可以从书本中学习、从实践中学习；向水平比自己高的人学习，向水平比自己低的人学习……启动学习引擎，促进教师自我反

思、自我批判、自我接纳、自我驱动和自我建构，并及时而主动地将学习力转化为行动力、示范力和学生成长成才指导力。

启动创新引擎，激发改革大动力。学校必须以求变求发展、以创新求创未来。长沙博纳二附中是湖南师范大学创办的学校，具有“师大基因”，秉持了重研究、重学术的天性禀赋。多年以来，学校从班型、课程、教学、平台、技术、评价等六个维度不断创新。比如在班型方面，学校开展“面向全体，加强基础，发展个性”的教改实验，创办强基实验班、国防实验班、外语实验班、艺术实验班、超越实验班等特色班型，满足学生多元化、差异化、个性化、特色化发展需求。启动创新引擎，学校就能获得源源不断、生生不息的学术追求活力和创新发展动力。

〔作者单位：长沙市博纳第二附属高级中学。本文系湖南省教育科学工作者协会重点课题“普通高中学校唤醒教育的校本行动研究”（XJKX23A051）阶段性研究成果〕