

市管重点新型智库

# 领导参阅

第 1 期  
(总第 99 期)

苏州太湖书院  
苏州太湖智库 主办

2023 年 1 月 11 日

---

编者按：2022 年苏州太湖智库承接了市委领导关注、市社联委托的重点课题“新时期苏州加强城乡统筹改革发展研究”。去年下半年开始，苏州太湖智库组织力量开展了比较深入的调查研究，并形成了三篇调研报告。市社科联先后分两次上报市委市政府领导。2023 年 1 月 8 日，省委常委、市委书记曹路宝就第三篇“需要研究解决的若干问题”作出重要批示：各常委、副市长阅。城乡统筹关乎方方面面，特别是在市级层面要形成具体而明确的工作举措和制度安排。请爱军书记牵头对高水平成片推动农村基础设施优化、被撤并乡镇功能提升两个问题在全年工作中重点抓紧抓实。现分三期刊发，供领导参阅。

# 伟大理论的创新实践

——新时期苏州加强城乡统筹改革发展研究之一

苏州太湖智库

切实加强城乡统筹，加快实现城乡融合发展，是党中央在改革开放重要阶段作出的重大战略部署，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的十八大以来，习近平总书记关于城乡统筹的重要论述科学回答了农村改革发展的一系列重大理论和实践问题，指引农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革。习近平总书记深刻指出，全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村特别是农村贫困地区。我们一定要抓紧工作、加大投入，努力在统筹城乡关系上取得重大突破，特别是要在破解城乡二元结构、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置上取得重大突破。苏州以坚定的政治自觉、思想自觉和行动自觉，深入践行习近平伟大理论、伟大思想，以创新实践全面而生动地诠释了习近平伟大理论、伟大思想，为全国城乡统筹改革发展提供了“苏州样本”。2012年到2021年的十年间，苏州农村居民人均可支配收入年均增长达9.19%，2021年苏州农村居民人均可支配收入达41487元，居全国大中城市第3位，城乡收入比为1.85:1，是全国城乡居民收入差距最小地区之一；2021年苏州农村集体总资产3500亿元，村均集体可支配收入1127万元；2021年苏州农业农村现代化实现程度

80.42，其中农业现代化领域 85.04，农村现代化领域 90.10，农民现代化领域 77.65，城乡融合领域 88.11，成为全省乃至全国农业农村现代化的领先地区。

### 一、砥砺前行、铸造品牌

纵观苏州改革开放发展历程，以城乡统筹为抓手，不断促进城乡经济社会一体发展、协调发展，是苏州市委市政府始终紧紧把握的战略方针和工作重点，也是苏州高质量发展的一大鲜明特色和具有全国影响力的重要品牌。苏州的城乡统筹改革起步于改革开放初期的上世纪 80 年代，围绕以工补农、以城带乡作出积极探索；以 2008 年列入全省唯一的城乡一体化发展综合配套改革试点为标志，苏州的城乡统筹改革发展实践进入到快速推进、攻坚克难的关键时期，农村城镇化、农业产业化、城乡一体化发展迈出全新步伐；2012 年党的十八大以来，苏州先后被国家农业部列为全国农村改革试验区、被国家发改委列为国家城乡发展一体化综合改革试点市，苏州的城乡统筹改革发展进入到纵深推进、不断完善的重要时期。十年来，在更高更大的改革平台上，苏州坚持以习近平总书记关于城乡统筹发展一系列重要思想、重要论述为行动纲领和根本遵循，始终坚持城乡一体发展不动摇，不断深化改革、努力创新创优，城乡统筹改革发展取得了历史性进展。

苏州城乡统筹、一体发展的品牌特征，突出体现在“五大统筹”。

一是统筹城乡发展规划，新型城镇化建设取得重大进展。按照全域一体、多规融合原则，苏州始终把城市和乡村作为一个整

体，通盘考虑、一体设计，统筹谋划覆盖城乡全域的国土空间保护和开发利用规划，打破传统产业规划、城镇规划、土地利用规划和环境保护规划相互分割的局限，全面实现城镇建设、土地利用、产业发展、生态保护“四规融合”、城乡对接。坚持以规划为引领，发展新城镇、繁荣新市镇、改造“被撤并镇”，全市形成一个中心城市、4个副中心城市、51个中心镇的城镇发展格局；遵循城乡历史发展规律，严守耕地保护、开发强度、生态保护三条红线，统一规划布局全市域重大基础设施、重大产业和重大社会发展项目，统筹安排城镇、农业、生态三大功能区；科学确定村庄的“拆、建、留”，对自然村落按集聚提升类、特色保护类、城郊融合类、搬迁撤并类和其他一般村庄要求建设新型农村社区，切实保护好古镇古村、古迹古韵、田园风光、鱼米之乡等特色资源，充分彰显江南水乡独特风貌。

二是统筹城乡产业发展，现代农业建设加快同步推进。聚焦一、二、三产业协调发展，着力形成城乡产业分工合理、生产要素和资源优势得到充分发挥的产业发展格局，城镇规划区以现代服务业为主要发展方向，工业基础较强、人口较多地区以新型工业化为主要发展方向，农业规划区、生态保护区以现代农业为主要发展方向，推动三次产业融合发展。在工业化、城镇化快速推进的同时，苏州把现代农业作为不可替代基础产业、作为苏州率先基本实现现代化的重要内容，强化现代农业发展的科技支撑和物质装备条件，推进智慧农业试点建设，全面提升农业的科技化、信息化水平，拓展现代农业的发展空间和功能，全市90%以上的

农民承包地流转 to 村级集体，92% 以上的耕地实现规模化经营；加快落实以百万亩优质粮油、百万亩高效园艺、百万亩生态林地、百万亩特色水产为主要内容的“四个百万亩”产业布局，全面推进高标准农田、高标准蔬菜基地、高标准池塘和美丽生态牧场建设，全市“三高一美”覆盖率分别达 100%、76%、95% 和 70%；做精做强优质稻米、大闸蟹、枇杷杨梅等具有地方特色的精品农业，成功创建农产品区域公用品牌 28 个、农产品地理标志 15 个、省级绿色优质农产品基地 72 个；培育发展休闲农业和乡村旅游等农商文旅相结合的农村新产业新业态，发展农产品加工流通企业和“互联网+”新型营销企业，强化农业“接二（次产业）连三（次产业）”，不断延伸农业产业链，提升农产品附加值和产出效益，加快农业向集约化、高效化和规模化转型，成功走出了一条具有苏州特色的现代农业发展之路。

三是统筹城乡基础设施，农村现代化建设水平全面提升。城镇交通、水利、电力、电信、环保等基础设施加快向农村延伸，形成了统筹推进城乡重大基础设施建设的格局。推动“四好农村路”建设，全市行政村双车道四级公路覆盖率、镇村公交开通率均达 100%，村内入户道路硬化率 100%，城乡客运一体化水平持续保持交通运输部 5A 最高评级；农村人居环境建设加快推进，以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向，2018 年全面启动农村人居环境整治三年行动计划，在全省率先完成目标任务，被国务院评为乡村振兴重点工作成效明显的激励市，农村生活垃圾分类收运体系和设施终端建设得到显著提升，建成并运行全国

首个覆盖全市域的垃圾处理信息化系统，农村生活垃圾分类无害化处理率 100%，农村生活污水治理率 93%，农村村庄绿化覆盖率 29.8%，农村无害化卫生户厕普及率 99.99%，农村供水入户率稳定在 100%；特色田园乡村建设加快推进，以自然村为单元，整合现有乡村建设项目，推进特色精品乡村、特色康居乡村、特色宜居乡村和特色精品、特色康居示范区，特色田园乡村建设五年实现“由点到片再到面”的三级跨越式发展，形成村庄建设全覆盖与示范区培育建设同步推进格局，在全省处于领先水平，同时全面启动乡村建设升级版，探索突破行政区域，在“两湖两线”即环阳澄湖、环澄湖和太湖沿线、长江沿线的特色精品乡村示范区建设，打造全国最佳样板示范。

四是统筹城乡公共服务，各项社会事业加快向农村覆盖。加快城乡基本公共服务一体化建设，公共服务体系全面向农村延伸，把更多的财力、物力投向基层，把更多的人才、技术引向基层，切实加强基层公共服务机构设施和能力建设，基本公共服务均等惠及城乡居民。行政村全面建成集党员活动、就业社保、商贸超市、卫生健康、教育文体、综治警务、民政事务等功能于一体的新型社区事务中心；全面实施乡村教师支持计划，促进城乡教师双向交流，加大乡村教师培养力度，加强优质学校和乡村学校、相对薄弱学校结对帮扶、定点带动、快速提升，促进城乡教育一体化均衡发展，乡村义务教育学校专任教师本科率 91.6%，与城市水平基本持平，农村小学、初中全部达到苏州市教育现代化评估标准，所有公办高中达省三星级办学标准，探索推动建立了一

批民工子弟学校；加快推进农村卫生资源补缺补短，全面构建与经济社会发展相匹配的现代化城乡基层卫生与健康服务体系，全面推进重点中心镇合理布局区域性医疗卫生中心，每个中心覆盖人口 15 至 20 万，乡村全科医生拥有量达标率 100%，乡村居民健康素养水平 38.96%，农村居民电子健康档案建档率 90%，全国爱卫办公布的 2020 年度健康城市建设评价，张家港、太仓、常熟和昆山分列第 1、2、3、9 名；农村公共文化服务设施实现全覆盖，镇村数字电视网络、图书室、文化活动室普遍建成，农村居民人均文化娱乐支出占比 4.5%，行政村 5G 基站开通率 91%，电子商务配送点行政村覆盖率 100%。

五是统筹城乡就业社保，农村社会保障与城市全面接轨。统筹城乡的就业和社会保障体系全面推进。促进农民就业，大规模开展职业技能培训，创新打造“认定+管理+绩效”的孵化基地管理模式，加速孵化农民创业项目，2021 年实施“新农菁英”培育发展计划，发放“新农菁英贷”3.24 亿元，农民创业者享受各类创业补贴达 1.15 万人次，新生代农民工技能培训 3.46 万人，扶持农民创业 4647 人，带动就业 1.84 万人；加快构建基本保障全覆盖、补充保障协调发展、兜底保障无缝衔接的农村社会保障体系，全面实施城乡一体的养老、医疗、低保制度，全市 219 万被征地农民全部纳入各类养老保障体系，被征地农民社会保障覆盖率 100%，从 2020 年起，苏州开始实施基本医疗保险和生育保险的市级统筹，计划通过三年（2020-2022 年）的努力，实现基本政策、待遇标准、基金管理、经办管理、定点管理、信息系统的“六

统一”；探索建立城乡一体的就业失业管理制度，实现失业保险政策、参保范围、参保对象、待遇标准确定办法、经办流程和信息系统“六统一”；农村养老服务水平全面提升，稳步实施长期护理保险，护理服务全面向农村社区延伸，积极探索农村品质养老和区域性养老，乡镇全面建立区域性养老服务中心，虚拟养老服务和日间照料服务覆盖所有村社区，农村养老服务设施覆盖率100%，农村居民预期寿命85岁。

## 二、牢牢扭住深化改革这一“牛鼻子”

加强城乡统筹、实现一体发展，本质上就是深化改革问题。实践中苏州各级党委政府始终牢牢把握深化改革这一关键环节，扭住城乡统筹的“牛鼻子”，持续改革攻坚，不断纵深推进，努力破除城乡之间的制度屏障，极大地激发了农村创新发展的活力和动力，促进和保障了苏州城乡的高质量一体化发展。

苏州的城乡统筹改革大致有三个重要时间节点：从改革开放初期的“以城带乡、以工补农”的局部探索，到2008年列入省试点后城乡统筹改革的全面启动，再到2012年党的十八大后城乡统筹改革的纵深推进，标志着改革层级的不断提升、改革效应不断增强。新世纪初苏州城乡统筹改革，凸现出“五个全面推进”。一是全面推进户籍制度改革，加快构建农民变市民转换机制。在实施以居住地登记户口为基本形式的户籍管理制度基础上推进“三置换”改革，出台鼓励农民进城落户的实施意见，鼓励和引导农民以集体资产所有权、土地承包经营权、宅基地使用权及农村住房，来置换股份合作社股权、城镇社会保障和城镇住房（大



产权房)，实行换股、换保、换房进城进镇，实现居住地转移和身份转换，全面享受城镇居民同等的权益保障和公共服务。二是全面推进农村土地使用制度改革，加快构建城乡资源优化配置机制。按照空间用于“三化”、利益留给“三农”原则，确立工业化、城市化、农业现代化与农业提升、农民致富、农村发展统筹协调、同步推进，积极探索农村集体建设留用地、城乡建设用地增减挂钩等改革措施，全面推进土地节约集约利用，盘活城乡存量建设用地，促进土地资源优化配置，探索农民住宅和宅基地使用权置换城镇商品房，并以土地股份合作等新型合作经济组织为载体，加快推进土地流转，实现农村土地使用最优化、土地收益最大化。三是全面推进农村股份合作改革，加快构建富民强村长效机制。探索资源资产化、资产资本化、资本股份化新路径，大力发展农村社区股份合作、土地股份合作、农民专业合作等“三大合作”经济组织，以产权制度改革再造集体经济新优势，以新型合作组织引导农民抱团发展，增加农民投资财产性收入，形成集体经济发展与农民持续增收的长效机制。四是全面推进社会保障制度改革，加快构建城乡社保对接机制。从新世纪初开始，在全国率先探索城乡养老、医疗、低保“三大并轨”。社会养老保障方面，通过积极的财政补贴政策引导农村居民参加城保，对原参加农村养老保险的农村居民，按规定换算、转移后纳入城保体系，实行统一的城乡居民养老保险；最低生活保障方面，2011年率先在全省全国实行城乡低保标准并轨；医疗保险方面，从2003年苏州就从制度设计上将进入乡镇村各类企业务工并与之建立劳

动关系的农村劳动力，全部纳入了城镇职工医疗保险制度，自 2008 年开展城乡一体化发展改革试点后，加快将在城乡各类企业务工的非农就业农民工全部纳入城镇企业职工医疗保险，在建立城镇居民医疗保险和农村新型合作医疗保险基础上，按照城乡统一的居民基本医疗保险制度框架，加快农村新型合作医疗与城乡居民医疗保险并轨步伐，实现城乡居民医疗保险政策制度一体化、待遇水平一体化、经办管理一体化以及医疗救助一体化。五是全面推进投融资体制改革，加快构建金融支农机制。坚持把农业农村作为财政支出优先保障领域，确保支农投入只增不减，集中支持乡村振兴和农业农村现代化重大工程、重大项目，2017 年以来累计投入超过 574 亿元，2021 年达 128 亿元规模；扩大公共财政覆盖农村范围，在全省率先对粮食规模经营户实行收购价外补贴，率先探索基本农田保护和生态补偿机制，不断增强农业发展支撑能力；做优做强乡村振兴产业发展基金，引导金融和社会资本投资农业农村，苏州市级财政出资达 10 亿元，累计设立 29 支子基金，资金规模达 137.1 亿元；建立银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制，鼓励金融机构创新金融助农产品；建立健全国家、省、市、县四级农业保险体系和城乡融资平台，完善农业担保体系。

党的十八开启了我国全面建设小康社会的新征程，苏州的城乡统筹、一体发展也进入到一个全新阶段。尤其是党的十八届三中全会，就新形势下我国全面深化改革作出了总体部署，吹响了全面深化改革的进军号角，苏州城乡统筹改革面临着新的形势要

求。习近平总书记深刻指出，我们全面建设社会主义现代化国家，既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的农村，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。苏州市委市政府以此为行动指针和根本遵循，牢牢把握中央关于深化农村改革的总体要求，以列入国家农业部全国农村改革试验区为契机，全面谋划推进新一轮城乡统筹改革发展。从总体上看，苏州在深化完善以往五大改革基础上，按照建设全国农村改革试验区要求，先后承担完成 18 项国家级试验的“规定动作”，同时结合苏州实际积极探索改革的“自选动作”。

党的十八大以来，苏州在四个层面加强探索实践，打造了全新的城乡统筹改革亮点。

第一，聚焦盘活农地资源，积极推进农村土地经营改革。在城乡统筹中盘活农村土地资源，为“三农”发展提供要素支撑，是苏州在改革实践中牢牢把握的一个重要环节。一方面，推进“三优三保”改革。出台“三优三保”行动工作实施方案，作为“国家级”试点，全面推进优化农用地结构布局保护资源、优化建设用地空间布局保障发展、优化镇村居住用地布局保护权益的改革。与此相配套，苏州市级层面不断完善政策、优化机制，在机构设置、耕地保护、规划设计、金融支持等方面出台 10 多个政策文件，形成了以《关于加快土地利用方式转变 深化国土资源保护和管理的意见》为核心的“1+N”系统化政策体系。2017 年 6 月第一个“三优三保”复垦项目实施至今，全市共验收复垦项目 1881 个，实现新增农用地 6.28 万亩，其中新增耕地 5.91 万亩。基层板块以

“三优三保”为依托，集中清理镇村级低效工业园区，实现多方共赢，有效改善区域生态环境质量，统筹资源优化乡村发展空间，优先支持农村产业发展，保障“三农”发展用地，为更好推进乡村振兴提供了资源要素支撑。另一方面，探索集体土地入市改革。把握新修订《土地管理法》破除了集体经营性建设用地入市法律障碍的机遇，2020年苏州率先启动张家港和常熟的改革试点，制定了集体土地入市“1+2”管理规定，即入市管理意见及调节金征缴规定、入市净收益分配办法。张家港建立了“两确保、一增强”为核心的土地增值收益分配机制，有效保障地方政府、集体经济组织、农民群众三方共赢；协同资规、金融监管、银保监、人民银行等部门，推动集体土地抵押融资体系建设，保障抵押权能。常熟形成了以“体现价值、让利于民、助力发展”为原则的入市规范，创新采取“一表一报告”、“集体决策三明确”等制度，保障土地资产价值不流失、农民利益不受损、入市工作有实效。试点以来，两地合计成交集体经营性建设用地64宗。试点改革初显成效，不仅盘活了农村存量建设用地，大大缓解了农村基础设施和民生项目建设、农村公共服务运行维护的资金压力，更在很大程度上保障了乡村旅游、休闲农业、农村电商等一二三产融合项目的用地需求，为富民增收、乡村振兴提供了“源头活水”。

第二，聚焦发展现代农业，积极推进布局规划“落地上图”改革。在经济社会快速发展进程中，切实保护现代农业的基础地位，保持江南水乡传统风貌，同时又要为发展留出空间，这不仅是一个发展问题，更是一个改革难题。苏州早在2006年就启动了

优质水稻、高效园艺、生态林地、特色水产“四个百万亩”规划的编制工作，2012年保护和发展农业“四个百万亩”“落地上图”改革工程全面推进，苏州市出台相关文件、市人大通过相关决定，明确力争经过2至3年时间，确保农业“四个百万亩”落实到位，总面积不低于410.56万亩，确保分解各板块落实到位。与此同时，苏州全面落实相关措施。一是**创新举措，制定配套政策**。在全国首创建立生态补偿机制，不断健全完善，并以立法形式出台地方性法规《苏州市生态补偿条例》，建立起财政对生态保护重点镇、村进行财政转移支付的稳定机制，列为保护种植的水稻田每年每亩补贴420元，县级以上生态公益林每年每亩补贴250元，水源地村和重要生态湿地村每年每村补贴60至140万元。生态补偿区域位于县级市的，资金由县级市人民政府承担；生态补偿范围位于市区的，资金继续按市、区各50%的比例分担，其中吴江区根据财政体制调整情况确定市、区分担比例，从2019年起市级财政分别按照30%、40%、50%比例予以承担。截止2021年底，全市累计投入生态补偿资金110.8亿元。二是**加强管理，实现动态平衡**。严格执行“用途管制、占补平衡”制度，守住“四个百万亩”底线。为保持“落地上图”数据的准确性、现时性，明确市国土部门加强监测合理调整变化情况，定期更新数据库和电子图；环保部门负责对其生产环境进行监测和评价，及时采取措施处理环境污染事故；各级政府与下一级政府、乡镇政府与村民委员会层层签订“四个百万亩”保护和发展责任书，作为领导任期内目标责任制的一项重要内容。三是**两手齐抓，提升建设水平**。坚持保

护与发展并重，加快推进基础设施装备建设，加快高标准农田、标准化池塘、蔬果标准园、农机化建设步伐，调整优化布局，加大现代农业园区建设，全面布局发展生态循环农业，积极推行特色水产标准化养殖模式，大力推进高效园艺设施化建设。2018年以来，苏州市委市政府加强现代农业高质量发展导向，围绕建设“三高一美”目标，推动苏州农业加快向高标准农田、高标准蔬菜基地、高标准池塘和美丽生态牧场迈进。

第三，聚焦创新乡村治理，积极推进村级组织管理改革。随着工业化、城镇化快速推进，农村社会阶层、社会格局发生深刻变化，农村社会治理面临许多新情况新问题，苏州对此全面推进乡村治理体系改革实践，努力构建政府引导治理、社会广泛参与、村民积极自治相结合的良性互动格局。一是**强化基层党组织政治领导力**。全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村经济组织负责人，“一肩挑”比例达96%，大力实施村党组织带头人整体优化提升行动，健全村干部选拔任用、教育培训、考核激励等制度，党组织书记成为善谋发展、善带民富的农村基层发展“领头羊”。二是**推进村组织“政经分开”**。2017年在全市启动“政经分开”改革，探索基层自治组织和集体经济组织实行“五分离”，即机构职能分离，厘清基层社会管理和经济发展组织机构的边界；人员选举分离，村（居）自治组织和集体经济组织分离运作后，按照相关文件或章程规定各自选举领导成员；财务核算分离，自治组织和集体经济组织分设账簿，开设财政拨款专户、社区自治组织行政专

户和集体经济组织专户，实行财务核算分离；议事决策分离，厘清村（居）自治组织和集体经济组织的职责任务、民主议事决策及开支审批权限，根据职能需要合理划分组织机构负责事项和任职人员；资产管理分离，开展集体资产确权登记，理顺集体资产产权关系。目前全市 419 个村开展了试点，其中昆山实现全覆盖。同步探索建立村（居）民协商共治议事机制，明确协商内容、扩大协商主体、丰富协商形式、规范协商程序、用好协商成果。

**三是持续深化“政社互动”。**全面推进市、镇两级政府和村居自治组织之间的互动衔接，梳理出台基层群众自治组织“依法履职事项清单”和“协助政府部门工作事项清单”，稳步开展“一揽子协议书”签订和双向评估等工作，出台规范村社区相关工作事项的文件，基本建立流程明确、运作规范的准入制度，通过政府行政权力的自我约束，实现基层自治组织的权力归位；通过基层自治组织自治能力的提升，实现与政府行政管理的承接互动；通过管理体制的改革，最大限度激发社会创造活力。在此基础上，进一步围绕“融合共治”，着力构建党建引领、主体多元、权责清晰、协同配合、分工有序、运转高效的城乡社区治理机制，聚力打造“共建共治共享”的城乡社区幸福生活共同体。

**四是探索建立“全科社工”新模式。**出台城乡社区“全科社工”服务体系标准化工作指引，推动城乡基层探索建立“中心+社区”“一站多居”“联合工作站”“无柜台、AB角”等不同形态的“全科社工、全能服务”模式，使居民“找到一个人，办成全部事”；整体推动城乡社区服务

社会化全覆盖，全市投入资金超过 3 亿元，项目覆盖全市所有镇街、600 余个村社区，全市超过 1000 名专业社工全天候下沉社区、融入居民。

第四，聚焦优化镇级管理，积极推进乡镇管理体制改革。推动镇级行政管理体制改革是党中央、国务院确定的一项重大改革任务，也是党的十八大以来苏州推进城乡统筹改革的重大内容。

一是全面推进试点镇“扩权强镇”改革。苏州先后共有 14 个镇列入国家和省、市试点，以此为契机，苏州按程序赋予试点镇部分县级经济社会管理权限，积极探索基层政务服务，各镇平均承接 92 项审批服务事项，由镇行政审批局统一行使；实行窗口“全科服务”“一窗办理”，提升审批服务效率；建立镇、村社区两级便民服务网络，方便企业群众办事；积极探索基层综合执法，各镇平均承接 691 项城管、应急、农业、人社等领域的行政处罚权，由镇综合行政执法局代表镇政府行使，实现执法证件、执法标识、执法印章、法律文书的“四统一”；积极探索基层数字治理，整合党建、数字城管、12345、综治、水利等部门数据，接入各类视频监控系統，建立审批服务综合执法一体化平台，有效提升基层“数治”“智治”能力。二是扎实推进镇街综合执法改革。在试点镇改革基础上，2012 年苏州在全省率先启动镇域行政执法体制改革，以城管行政执法为基础，组建综合行政执法局，紧扣加强基层社会治理，注重与农业农村、生态环境等领域综合执法改革相衔接，注重规范农村基层行政执法条件和程序，规范执法行为、执法文书和执法人员管理，全市每个乡镇（街道）都设立了综合



执法局（大队），突出依法赋权，赋予相应的县一级执法权限，围绕城市管理、农业农村、水利水务等，全面下放处罚权限；突出力量整合，重点下沉随权下放编制人员、延伸划转派驻人员、县管镇用参公人员三类力量；突出规范有效，加强基层综合执法标准化建设，规范行政执法程序；突出执法联动，以实体化网格为基础，以一体化平台为支撑，建立健全综合执法与网格化联动的协调机制，以“小网格”推动“大治理”。

**三是积极开展镇级审批、服务、执法力量“三整合”改革。**以构建简约高效的基层管理体制、提高基层治理体系和治理能力现代化为目标，苏州市委市政府出台相关文件和工作方案，推动镇级行政管理体制改革向纵深推进。结合常住人口、经济总量、编制规模、管理体制等因素，以镇街需求为导向，合理确定职能机构名称和数量，全面推进镇级审批、服务、执法力量“三整合”改革，全市镇街一般设7至9个职能机构，个别与开发区实行“一体化”运作的，仅设3至5个承担社会管理职能的机构。同时推进靶向赋权激发活力，结合条线部门放权意愿与镇街承接需求，下放相应权限，实施权力、责任“三张清单”管理，目前各镇街平均承接30多项审批服务、370多项行政处罚事项；加强基层力量，统筹调度条线力量，将公安、税务、市场监管等事项统一设在镇街为民服务中心，人员实行“双重管理、属地为主”，实行派驻体制的基层站所，纳入镇街体系统一协调。

### 三、城乡统筹改革发展的苏州经验

改革开放40多年来，以高质量发展的小康成果引人瞩目，苏

州不仅成为走在全国发展前列的工业大市、开放大市、经济大市，同时也成为城乡统筹、一体发展的全国典范。纵观苏州城乡统筹改革发展实践，我们可以发现，“苏州样本”的成功，最核心、最根本的经验在于，苏州始终坚持以习近平总书记关于城乡统筹发展的一系列重要论述为根本遵循，结合苏州实际，创造性地贯彻落实党中央的战略决策和省委省政府的部署要求，加强改革创新，走出了一条具有时代特征、中国特色、苏州特点的城乡统筹改革发展之路。具体来看，苏州经验体现在这样几方面。

一是始终牢记谆谆嘱托，坚持从战略高度协调推进创新实践。始终保持清醒头脑，切实增强政治领悟力、政治执行力，把习近平总书记的谆谆嘱托转化为创新实践的具体行动，保证苏州的城乡统筹改革发展不迷向、不偏航，是苏州城乡统筹改革发展的一条重要经验。2012年7月，时任国家副主席习近平同志出席在苏州举行的第二届中非民间论坛，期间接见苏州市领导班子成员并作重要指示，对苏州近年来的发展给予充分肯定，希望苏州勇立潮头，当好排头兵，谱写新的创业史，为中国特色社会主义道路创造新经验。作为城乡一体化发展的国家和省试点，苏州市委市政府始终牢记谆谆嘱托，切实增强改革的使命感、责任感，把城乡统筹改革探索作为贯彻落实习近平总书记嘱托要求和一系列指示精神重大政治任务，作为苏州探索中国特色社会主义道路的重要举措，作为苏州加快推进全面小康社会建设的一项全局性、系统性、开创性工程来谋划、来推进，努力以城乡统筹改革发展的率先来推进苏州全面协调发展的领先，从而开启了苏州城

乡统筹改革发展实践的全新十年。党的十七届三中全会指出，要统筹土地利用和城乡规划、统筹城乡产业发展、统筹城乡基础设施建设和公共服务、统筹城乡劳动就业、统筹城乡社会管理。这“五个统筹”是破除城乡二元结构的重大战略举措，是促进城乡发展一体化的重要任务和关键抓手，是科学衡量城乡发展一体化水平的主要尺度，也成为苏州市委市政府全面贯彻落实习近平总书记一系列指示精神、扎实推进城乡统筹实践的重大特色。苏州坚持农业提升、农村发展、农民致富与工业化、城市化、现代化一体布局、同步推进，坚持经济发展、产业升级、城镇建设和文明乡风倡导融合互动、同步推进，坚持农村发展的生产、生活、生态、生命力“四生并举”、同步推进，切实增强了苏州城乡统筹、一体发展的协调性与创新性。

二是充分尊重群众首创精神，努力以典型示范促进改革全面推进。习近平总书记指出，农村要发展，根本要依靠亿万农民。要坚持不懈推进农村改革和制度创新，充分发挥亿万农民主体作用和首创精神，不断解放和发展农村社会生产力，激发农村发展活力。苏州实践充分证明，依靠群众、发动群众深化改革，这样的改革有群众基础，经受得住实践的检验。破除城乡二元结构、推进城乡融合发展，是一项创新性实践，苏州市委市政府坚持解放思想、大胆探索，充分尊重广大群众的改革首创精神，积极鼓励支持基层勇于实践、大胆创新。城乡统筹改革全面推进伊始，苏州市委市政府在全市选择 23 个经济实力较强、产业特色鲜明、领导班子坚强有力的镇（区），作为改革先导

区，鼓励先行先试，取得经验后全面推开，起到点面结合、以点带面的积极作用。城乡统筹改革探索十多年来，苏州各级党委政府和基层群众一起大胆实践，创造了“三集中”“三置换”“三大合作”等改革做法，促进了农村生产方式和生活方式发生积极变化。比如，“三大合作”是苏州城乡统筹改革实践中的一大创新，最初在先导区木渎镇孕育形成，对此苏州市委市政府及时总结推广该镇“资源资产化、资产资本化、资本股份化”的实践做法，并在此基础上制定出台实施意见和相关配套政策，从而在全市农村迅速推开“三大合作”经济组织改革。比如，“三集中”“三置换”是苏州城乡统筹改革的又一创新，当初分别在张家港永联村和昆山花桥社区进行探索，苏州市委市政府及时发现并总结完善两地做法，继而率先在23个城乡一体化先导区先行先试，积累经验后以配套意见形式在全市推广。又比如，太仓的“政社互动”、虎丘区枫桥镇的“政经分开”，最初都是基层组织和广大群众大胆实践的结果，苏州市委市政府敏锐察觉到，这类改革的核心是改革基层自治组织，不仅反映了广大群众的意愿，更是深化城乡统筹改革的重点与方向，因此，苏州市委市政府及时组织总结研究并制定改革方案和配套政策，因势利导全面推进了基层组织的改革实践。

三是牢牢把握出发点、落脚点，促进“三农”在城乡统筹实践中协调发展。牢牢把握城乡统筹改革发展的出发点、落脚点，切实保障“三农”利益、促进“三农”协调发展，是苏州推进城乡统筹改革发展的根本要求，也是苏州推进城乡统筹改革发

展的一条重要经验。习近平总书记强调指出，任何时候都不能忽视农业、不能忘记农民、不能淡漠农村。加快农村发展，要紧紧扭住发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村三大任务。习近平总书记“三个不能”“三大任务”从历史维度审视“三农”发展规律，表明了在任何时期、任何情况下都要始终坚持强农惠农富农政策不减弱、推进农村全面建成小康社会不松劲的决心和态度，明确了我们党在经济上保障农民物质利益、在政治上尊重农民民主权利的宗旨使命。苏州市委市政府把习近平总书记的重要思想、重要论述全面贯彻落实到城乡统筹的改革探索之中，作为衡量城乡统筹发展成果的重要标尺。实践证明，在工业化、城镇化快速推进过程中，苏州始终坚守农业的基础性地位，始终没有忽视农业发展，而是通过“四个百万亩”和现代农业园区建设，农业的基础地位始终牢固，并加快向现代农业不断迈进；苏州没有出现城市的发展对农村的过度剥夺，没有出现农村凋敝的局面，而是基础设施水平全面提升，展现出美丽乡村的全新风貌；苏州没有出现“半城市化”现象，即部分土地改变了用途、大批农民改变了身份，却不能真正享受城镇化、城乡一体化所带来的好处，而是充分享受到城乡接轨的一体化公共服务和各个方面的社会福利；苏州没有出现中心城市过度膨胀，县、镇及农村不同程度的萎缩，而是形成了从中心城市到县级市、再到中心镇及村协调发展的局面。尤其是在探索“三大合作”改革过程中，苏州各级党委政府始终尊重农民的主体地位，让农民唱主角，不损害农民土

地承包经营权、宅基地使用权和集体经济收益分配权，遵循了“扶持但不包办、引导但不替代”的基本原则，真正做到了“三大合作”改革惠民、利民、富民。可以说，苏州的城乡统筹改革发展，不仅探索了解决“三农”问题的重要途径，更成为持续释放经济增长潜力、推动经济高质量发展的一条重要举措；不仅确保并提升了苏州全面实现小康目标的质量，更为苏州率先加快实现现代化夯实了桩基。

四是与时俱进深化改革，不断增强城乡统筹改革实践的丰富内涵和样本效应。习近平总书记深刻指出，改革永远在路上。健全城乡发展一体化体制机制，是一项关系全局、关系长远的重大任务。应该说，城乡统筹改革是一项长期而艰巨的任务，改革决不能在原地踏步，苏州各级党委政府正是遵循了习近平总书记这一重要思想，持续不断创新改革实践、与时俱进丰富改革内涵，成就了苏州城乡统筹改革发展的鲜明特色，也是苏州始终保持城乡统筹改革发展动力、活力的关键所在，在全省全国城乡统筹改革发展中，起到了十分具有借鉴意义的样本示范效应。苏州的城乡统筹改革，努力以规划一体对接在城乡空间融合上求突破，以土地制度改革在土地要素配置上求突破，以“四个百万亩”和“生态补偿”在农业发展方式转变上求突破，以建立农村“三大合作”在组织方式创新上求突破，以社会保障制度改革在城乡社保并轨上求突破，以创新政府资源配置机制在城乡基本公共服务均等化上求突破。尤其是党的十八大后，苏州市委市政府立足更高起点、更大格局，根据新的形

势要求，抓住事关城乡一体化发展的关键问题，从整体上谋划苏州的城乡统筹改革发展，先后制定出台了“实施乡村振兴战略加快推进城乡融合发展”“坚持农业农村优先发展”“率先基本实现农业农村现代化三年行动计划”等重要文件，城乡统筹改革进一步在乡村现代治理、盘活农村土地资源、现代农业支持保障机制、乡镇政府体制等更广领域、更深层次推进。应该说，苏州城乡统筹改革初步破解了“三农”发展中的一系列难题，比如农业作为弱势产业如何发展的难题，苏州农业成功地向集约化、合作化、规模化实现转型；比如农民如何持续增收、特别是如何增加农民的财产性收入难题，苏州农民收入中，包括房屋出租、股金分红等在内，财产性收入占有很大比重；比如新形势下农民如何走向新的合作难题，苏州城乡一体化最有看点、最值得关注的就是“三大合作”，苏州“三大合作”真正形成了气候，真正是农民唱主角，真正让农民受了益；比如农民如何分享土地增值收益这一难题中的难题，苏州在城市规划区和开发区之内，为农民股份合作组织预留非农建设用地，扶持农民股份合作组织参与城镇经营性建设用地开发，让农村集体经济组织和农民更多分享土地增值收益；比如城乡公共服务和社会保障在制度上怎么合一的难题，苏州实现了城乡养老、医疗、低保“三大并轨”；比如新型城镇化如何推进这道难题，苏州城镇体系框架布局合理，城镇的包容性、宜居性、连接性越来越好；比如乡镇政府、村级组织如何规范运转的难题，探索了扩权强镇、综合执法、政经分开、政社互动、乡村治理等改革

做法。这些改革举措，极大地突破了制度藩篱，构筑起新的发展机制，释放了农村发展的活力，苏州实践不断丰富城乡统筹改革发展的内涵，为全省全国的城乡统筹、农村发展探索了新路、提供了样本。

课题组成员：陈楚九（执笔）

李长青 柴永鹏

---

报：曹路宝书记、吴庆文市长、李亚平主任、朱民主席、黄爱军副书记，  
市委常委、副市长；市发改委、文广新局、民政局，市科协、社科联、  
社会组织党委。

---

责任编辑：李长青      联系电话：18106219189 65519639（传真）

---

地址：苏州市吴中区胥口镇灵山路 609 号      共印：70 份