

市管重点新型智库

# 领军参阅

第2期  
(总第100期)

苏州太湖书院  
苏州太湖智库 主办

2023年1月11日

## 在更高起点上开创新局面

——新时期苏州加强城乡统筹改革发展研究之二

苏州太湖智库

加强城乡统筹，本质上是要实现城乡融合发展，这是新时代的一篇大文章。站在新的发展起点，我们必须以更宽视野、更高层次来加强谋划，寻求新的突破，推进苏州城乡统筹改革发展品牌更响、亮点更多，努力争当全省全国城乡融合发展的示范区和领跑者。

### 一、充分认识新时期城乡融合发展的重要性紧迫性

切实加强城乡统筹、加快实现城乡融合，是苏州一项十分重要

要而紧迫的战略任务。城乡融合发展，不仅仅是物理形态上的一体化发展，更在于通过城乡统筹，重组资源要素、创新体制机制、拓展发展空间、提升发展层级，构筑起强大的发展动能，这对于国际国内宏观形势趋紧的大环境下，苏州积极应对矛盾挑战、把握发展机遇，对于推动经济稳中求进、加快转型，实现经济社会高质量发展，对于苏州继续走在全省全国发展前，在巩固小康成果基础上率先实现现代化，具有十分重大的意义。对此，我们可从四个维度来分析把握。

一是从宏观要求看，加强城乡统筹、实现融合发展，是苏州积极主动融入国家发展战略、扛起责任走在前列的迫切需要。党的十九大把实施乡村振兴列入国家战略，赋予了城乡统筹新的重要内容，重申了农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。“坚持农业农村优先发展”“五级书记抓乡村振兴”已成为全党全社会的共识。党的十九届五中全会强调，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，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，加快农业农村现代化。这为苏州加快推进农业农村现代化再次吹响了冲锋号角。近年来，面对国际国内复杂多变的宏观形势，党中央作出了一系列重大决策部署，长三角一体化国家战略全面推进、加快构建国内国际双循环相互促进的发展新格局，尤其是今年以来党中央顺应新的形势发展，先后作出了“推进以

县城为重要载体的城镇化建设”和“加快建设全国统一大市场”重大战略决策，标志着宏观发展进入到推进城乡融合、构建新发展格局的重要窗口期。2020年11月，习近平总书记再次视察江苏时要求江苏“在改革创新、推动高质量发展上争当表率，在服务全国构建新发展格局上争做示范，在率先实现社会主义现代化上走在前列”，作为全国城乡融合发展样板的苏州，作为全省经济社会发展“压舱石”的苏州，必须牢记谆谆嘱托，切实增强责任感、紧迫感，努力扛起使命担当，积极主动融入国家发展战略，乘势而上把握新的发展机遇，在城乡统筹、融合发展的改革创新实践中再谱新篇。

二是从农村发展看，加强城乡统筹、实现融合发展，是苏州切实解决农村现实矛盾、加快推进农业农村现代化的关键举措。习近平总书记在2020年12月召开的中央农村工作会议上指出，“三农”工作在新征程上仍然极端重要，须臾不可放松，务必抓紧抓实。可以说，城乡融合发展是实现现代化的内在要求，具有全局性意义。加快苏州的现代化进程，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农村。改革开放以来，尤其是党的十八大以来，苏州的“三农”工作取得了历史性进展，但仍然存在不容忽视的矛盾问题。集中表现在：一是发展不平衡不充分的矛盾在“三农”领域依然突出，农村基础设施和民生领域还有不少欠账，农村环境和生态涵养、生物多样性等方面问题突出，农村教育、医疗、养老等领域短板仍然存在；二是

农业发展存在“短板”，农产品供给安全、农业质量效益、综合竞争力、科技创新能力和抗风险能力有待提升；三是农村产业形态散乱低效，传统产业比重较高，产业层次中低端，转型升级压力大；四是资源约束日益趋紧，推动农村集体经济高质量发展缺乏有效创新动力和创新路径，促进农民持续增收和提升农民生活质量任务艰巨；五是乡村治理体系和治理能力现代化水平有待提升，农村传统文化与城市现代文明有待进一步融合；六是改革先行先试的优势有所弱化，重点领域改革推进仍任重道远，围绕农民土地承包权、集体资产收益分配权和宅基地使用权等农民特有权益的制度性改革，有的还没能获得实质性突破和实质性进展，束缚城乡要素合理流动和合理配置的障碍仍然存在，促进城乡融合发展的体制机制有待进一步健全完善。凡此种种深刻表明，城乡统筹改革发展不可能一蹴而就、一劳永逸，我们必须按照新的形势要求，在新起点上进一步加大改革创新力度，为苏州的农业农村现代化乃至全面实现现代化构筑新的强劲动能。

三是从人口变化看，加强城乡统筹、实现融合发展，是苏州积极应对外来人口落户增多趋势、有效缓解公共服务矛盾和搭建就业创业平台载体的重要路径。苏州作为经济大市，同时也是一座新移民大市，外来常住人口多是一个重要特征，尤其是随着长三角一体化、区域发展一体化的加快推进，对外来人口的吸引力不断增强，根据2020年人口“七普”数据，苏州总人口达1274.83万人，其中户籍人口762.1万人，外来常住人口512.73万人，与

2010年人口“六普”相比，均呈增长之势，增速分别达2%、1.8%和2.31%，充分显示出苏州对省内外人口的吸引力。在国家推进户籍制度改革、放开人口落户政策的大背景下，苏州于2021年1月1日开始，在全市范围内开展了“差别化积分落户”政策，当年全市符合政策落户人员超过1万人，加上随迁人员实际落户达23240人，申请落户人员和家庭随迁人员达2.5倍系数，其中落户市区的占比高达73.9%，安徽、河南、山东等原籍省外落户人员占落户总人口的比重达57.83%。值得注意的是，对照国务院户籍制度改革相关文件，我市的张家港、常熟、昆山和太仓均应放开外来人口落户限制。国家最近出台的“十四五”新型城镇化实施方案、2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务，进一步就放开人口落户限制提出了明确要求，常住人口300万以下城市要全面取消落户限制政策。显而易见，这有可能带来我市人口落户的快速增长，势必对我市的公共服务如教育、卫生等公共资源构成巨大压力。我们必须切实加快推进城乡融合，加快拓展发展新空间，再造发展新优势，努力化解人口压力和公共服务压力。

四是从协调发展看，加强城乡统筹、实现融合发展，是苏州高质量推进大市域一体化发展、更好提升整体综合竞争力的战略选择。苏州市委市政府近年来实施的一项重大战略举措，就是立足长远，从战略高度就市域一体化发展谋篇布局、全力推进，大市域规划一体、设施联通、财政统筹、项目协同、社保对接、区域合作、环境共治等方面取得突破性进展。从根本上看，市域一

体化是区域协调发展的高级形态，应该包括城乡融合、城乡一体化发展，市域一体化与城乡融合、城乡一体化有相交与重合部分，某种意义上，城乡融合、城乡一体化是苏州大市域一体化发展的重要内容，是大市域一体化发展不可或缺的重要组成部分，加快推进城乡融合、实现大市域一体化，形成发展合力，才能从根本上提升苏州的综合竞争力。与此同时，从宏观态势看，当前以城市群为主要特征的城市发展正成为重大趋势，目前已形成长三角、珠三角、京津冀、长江中游、成渝等五大城市群，而长三角城市群是经济规模最大、活力潜力最强城市群，以上海为龙头的大都市圈建设正加快推进，共推城乡区域协调发展、共建协同创新产业体系是重要目标之一。显而易见，加快提升新型城镇化水平，更好融入城市群、都市圈发展，是苏州当前和今后一个时期必须把握的重要趋势与重大机遇。目前苏州常住人口城镇化率达81.72%，但城镇化发展不平衡、不充分问题依然存在，优质教育、医疗资源过度集中于中心城区，县城和小城镇的公共服务配套相对滞后等矛盾仍比较突出。我们必须以加强城乡统筹来重塑新型城乡关系，形成融合一体发展新格局，做强“大苏州内核”，更好融入长三角城市群、大上海都市圈发展。

## 二、准确把握新时期城乡融合的目标定位和总体要求

新时期推进城乡融合发展，是习近平总书记提出的重大命题。习近平总书记强调指出，“走城乡融合发展之路”“加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。在率先全面建设社会主

义现代化新征程上，我们必须以习近平总书记重要思想、重要论述为根本遵循，全面融入乡村振兴战略和新型城镇化战略，牢牢把握城乡融合发展正确方向，在更高起点上谋划苏州的城乡融合发展，全面推动城乡融合发展取得更大成效，实现苏州农村功能布局、产业发展、生活品质、乡村风貌、社会治理等的全面提升。我们感到，以下环节必须牢牢把握。

第一，高起点确立目标定位。目标是导向，我们必须高起点确立苏州城乡融合发展的目标定位。2019年发布的《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，对推进城乡融合发展作出顶层设计，提出城乡融合发展体制机制到2022年初步建立、到2035年更加完善、到本世纪中叶成熟定型的主要目标。这对于苏州加快推进城乡融合发展具有重要指导意义。

纵观苏州城乡统筹改革发展实践，已进入到一个全新的城乡融合发展时期，这是经济社会发展的必然趋势。城乡融合与城乡一体化发展的区别在于，城乡一体化发展侧重于打破城乡不平衡发展模式，形成城市和农村在政治、经济、文化等领域相互联系、相互制约、相互依赖、相互补充和相互促进的动态平衡关系，城市利用其各种优势不断带动农村发展的同时，为了自身不断的发展与进步，也需农村为其提供支持和保障。而城乡融合发展，则同时具有社会性和经济性的意蕴。从社会层面看，城乡融合，即社会发展程度较高的城市与相对落后的乡村，通过城乡统筹，打破相互分割的壁垒，逐渐实现各领域生产要素的流动及优化组合，

进而协调城市、乡村间生产力的合理分布，实现城乡社会生活相互关联、协调发展并最终消除城乡间差距的城乡融合过程。从经济层面看，城乡融合则是对城乡经济进行统一规划、布局，促进城市和乡村经济流通和协作，进而促进城乡生产力的合理分配与布局，形成城乡经济协调、统一发展的城乡关系。在城乡融合过程中，城市与乡村的差距将逐渐缩小直至消除，最终实现城市和乡村在政治、经济、社会、文化以及人口和生态等各个领域的融合。如果说，以往的改革探索，苏州更多侧重在实现城乡一体化发展，那么在新发展时期，从宏观要求与现实基础看，苏州必须在更高起点上，加强谋划、加快推进城乡融合发展。我们感到，苏州实现城乡融合发展，总体上可分两个阶段确立目标定位：

**第一阶段，到“十四五”末，苏州城乡融合发展取得突破性阶段性成果。**形成城乡融合发展新格局，在就业创业、富民增收、经济发展等民生保障领域建立完善城乡融合、协同推进的发展机制，在义务教育、医疗卫生和养老服务等公共服务领域建立完善城乡融合、均衡推进的发展机制，在交通出行、人居环境、数字应用等基础设施领域建立完善城乡融合、一体推进的发展机制，在党建引领、乡村治理、政府管理等社会治理领域建立完善城乡融合、市域一体的发展机制，农业农村发展新动能全面增强，苏州实践在全国发挥重大的示范效应，形成具有全国影响力的、可复制可推广的“苏州经验”。

**第二阶段，到2035年，与我市农业农村现代化和率先基本实**

现现代化进程同步，苏州城乡统筹机制全面构建，城乡融合发展格局全面形成，城乡融合成效全面彰显。民生保障、公共服务、产业布局、区域发展、基础设施和社会治理等领域一体融合的架构全面形成，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，社会主义现代化新农村风貌充分展现，人民群众对城乡融合发展的认可度、获得感普遍增强，苏州成为具有世界影响力的城乡融合发展典范城市。

第二，努力创新思维模式。加快推进城乡融合的新征程上，我们必须善于从战略上看问题、谋思路，放眼全局谋一域、把握大势谋融合，把贯彻落实习近平总书记系列重要论述的坚定性与结合本地实际情况的创造性紧密结合起来，更好推动苏州的城乡融合发展。我们感到，有必要创新和树牢四大思维。

一是树牢底线思维，全面夯实农业农村“基本盘”。习近平总书记强调，要坚持用大历史观来看待农业、农村、农民问题。改革开放以来的实践证明，解决好“三农”问题是全局工作的重中之重，正是由于不断解放和发展农村社会生产力，才带来了苏州农业农村的历史性巨变，才带来了苏州城乡一体发展的历史性巨变。可以说，新时期苏州城乡融合发展的活力依然在“三农”、潜力依然在“三农”。目前苏州农业在GDP中的比重仅占0.84%，真正的乡村区域面积也不大，从事农业生产的农民数量也不多，但却是经济社会稳定发展的“基本盘”，我们决不能以推进城乡融合为名而动摇甚至损害“三农”利益，而是必须以城乡统筹、

城乡融合来保障“三农”利益，促进“三农”更高质量的发展。

**二是树牢系统思维，以加强城乡统筹推进融合发展。**城乡融合发展是一项系统工程，融合发展的目标越高，系统性特征和要求就越强，尤其在整体宏观环境复杂多变、经济稳增长难度加大情况下，系统思维的重要性、艰巨性就更加凸现，往往容易片面化看问题，急于求成而单兵突进。我们必须保持清醒头脑，善于把解决城乡融合中的具体问题与解决深层次的、事关长远发展的问题结合起来，把局部利益放在全局利益中去把握，把眼前需要与长远谋划统一起来，把国内形势的分析与国际环境的判断结合起来，加强对苏州的城乡融合进行前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进。

**三是树牢改革思维，构筑城乡融合发展的强大动力。**城乡统筹、城乡融合，说到底还是改革问题，解决城乡融合的各种矛盾问题，最根本的是要继续深化改革，进一步破除阻碍城乡融合的制度性屏障，建立起促进城乡融合发展的体制机制，从而调动和激发广大农民的积极性、主动性、创造性。要增强深化城乡统筹改革的定力，凝聚各方城乡统筹改革的共识，结合苏州实际，深化制度变革与政策调整，围绕城乡融合的改革重点，从实从细谋划改革清单，立足当前、突出重点，以改革深化加强对“三农”发展的制度性供给，以改革争先推动城乡融合各项工作全面破题。

**四是树牢发展思维，切实提升人民群众对城乡融合发展的认可度、获得感。**促进“三农”发展、促进苏州的全面协调可持续

发展，是加强城乡统筹、加快城乡融合的基点。我们尽管在城乡一体化上取得了很大进展，但对照习近平总书记的重要阐述和党中央、省委省政府的决策部署，对照人民群众的新期待、新期盼，对标一流、对标先进，苏州仍然存在许多不足与短板，决不能有“守摊子”思想和自满情绪。一切围绕“三农”、一切为了“三农”，是衡量城乡融合成果的重要标尺，我们出台的一切改革措施，都要有利于“三农”发展，得到群众认可，让群众满意。我们必须在新起点上谋求城乡统筹的更大突破，在新起点上谋求城乡融合的更大发展。

第三，切实加强工作统筹。深化城乡统筹改革、促进城乡融合发展，是苏州今后一个时期的一项重要而艰巨的历史性任务，我们必须在以下方面切实加强工作统筹，以工作统筹确保城乡融合发展。

**一是整体推进与分类指导相结合。**城乡统筹改革发展必须根据党中央和省委省政府精神，加强顶层设计，一体规划、整体推进，同时由于基础条件、资源禀赋和发展水平的差异，我们必须注重分类指导，在具体措施上要突出针对性、有效性和灵活性，实现整体性与差异性相统一。

**二是总体谋划与动态完善相结合。**城乡统筹改革发展的综合性、复杂性，决定了系统设计、总体谋划的重要性。但是城乡融合是一个长期的发展过程，我们必须根据新的形势要求，比如加强“三农”工作、推进乡村振兴、实现农业农村现代化等等，与时俱进丰富城乡统筹发展的新内涵，不断根据新的形势要求作出

阶段性安排、采取新的改革举措。

**三是综合配套与重点突破相结合。**城乡统筹改革发展中面临的矛盾问题，既新老交织，又互为因果、相互制约，无论是改革内容还是改革政策措施，都要注重综合配套，防止单兵突进。同时我们又要抓住城乡融合中的主要矛盾和矛盾的主要方面，在各类复杂的矛盾问题的关节点上，找准切入点，寻求重点突破，以此带动全局改革的推进。

**四是注重创新与学习借鉴相结合。**城乡融合发展本质上是一场全新的变革，我们唯有理念、思路和举措的创新才能推动改革深化、促进融合发展。创新需要拓宽思路，需要学习借鉴，我们必须积极主动向先进地区学习，在此基础上结合本地实际，集成优化、推陈出新，形成新思路、创造新经验。

**五是主动作为与向上争取相结合。**在新起点上推进城乡统筹改革、促进城乡融合发展，难度比以往更大，我们必须大胆解放思想，突破对原有路径的依赖，主动作为、敢于创新、率先争先。同时必须看到，作为地级市，苏州城市能级和改革空间、政策空间有限，我们必须拓宽思路、借势造势，积极向国家部委争取改革支持，务求更多的先行先试改革试点落户苏州，从而构筑起苏州城乡统筹改革发展新的平台优势。

**六是党政主导与社会参与相结合。**作为一项综合性重大改革，党委政府的组织领导作用至关重要，必须强化扎口部门职能，切实增强市级层面的组织、协调和推进工作。但同时，我们又必须

清醒认识到，推进城乡统筹改革，农民是主体，我们必须坚持“从农民中来、到农民中去”的改革思路，形成鼓励引导最广大农民支持改革、投身改革的机制与氛围，形成鼓励引导一切积极因素、社会资本参与改革、融入发展的机制与氛围，努力形成城乡统筹改革发展的强大合力。

### 三、以改革创新突破城乡融合主要障碍

新时期城乡融合是一篇大文章，在现代化进程中，如何走好城乡融合发展之路，构建新型工农城乡关系，很大程度上决定着苏州率先实现现代化的成败。我们有必要把握战略重点，聚焦关键环节深化改革，加快突破城乡融合主要障碍，以重点领域、关键环节的率先突破带动全局改革、促进城乡全面发展。我们感到，当前和今后一个时期，苏州有必要确立“深化完善、扩围推进”的改革思路，以破除城乡二元结构为核心，以创新融合机制为关键，以优化城乡资源配置为重点，在改革中求突破，在创新中求融合，不断根据新情况、新要求，进一步明确新一轮改革的重点领域，力求取得新的进展。从调研掌握的情况看，建议率先重点在以下方面加强改革探索。

一是进一步推进农村土地制度改革。土地是农业农村发展的最重要生产生活要素。土地制度构成农业农村各项制度的基础。目前城乡土地权能不平等、农村集体土地权能缺失和受限严重是资源配置失衡的重要体现，一定程度上制约了城乡融合与“三农”发展。比如高新区反映，由于建设用地配套不足，成为农业项目

招引落地的主要障碍。据了解，国家已明确提出土地市场的改革目标，到 2022 年基本建成城乡统一的建设用地市场；到 2035 年全面形成城乡统一的建设用地市场。我市近年来虽然加强了这方面探索，在张家港、常熟开展了集体土地入市的改革试点，这些改革从点上看取得了一定成功，但也显露出一些问题。比如，集体土地入市收益和前期开发成本倒挂影响集体经济组织入市积极性、入市收益分配方案和标准还不尽合理等问题。因此，建议按照党中央的决策部署，制定出台全面深化我市农村土地制度改革的实施方案，增加市场的开放性和交易半径，加快房地一体化改革，最终实现可对外出租和转让，在市、县自然资源主管部门现有的土地交易机构或平台基础上搭建城乡统一的土地市场交易平台。比如，争取国家支持作为改革试点，加快构建城乡统一、地随人走的建设用地市场，按照“同地、同权、同价、同责”原则，探索建立建设用地、增减挂钩节余、补充耕地、补充林地、补充湿地等多指标跨区域统筹交易机制，更好发挥市场对资源的配置作用。比如，针对农民宅基地问题，按照所有权、资格权、使用权“三权分置”的思路，在保障农民权益的前提下，放开搞活宅基地和农民房屋使用权，实行宅基地退出与集体经营性建设用地入市的有效衔接。比如，在严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线基础上，探索建立农村闲置宅基地转变为集体经营性建设用地的政策机制，逐步试点放开市场交易，更好盘活闲置资产，促进农民增收。

二是积极稳妥深化农民“三权退出”改革。土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权是农民在农村的重要财产权利，涉及到广大农民群众的切身利益。在工业化、城镇化进程中，农村人口流动性增强，人地分离、人户分离现象增多，在维护农民“三权”前提下，推进农民自愿有偿退出的问题凸显。我市在这方面做了许多探索，先后开展了农村宅基地退出改革，在常熟开展了零星农宅归并移位改革，形成了一些经验做法，但同时也出现了一些亟待深化改革的情况。集中体现在：农户方面退出意愿下降。比如，我市已实行户籍制度改革，取消了农业户口和城镇户口，但如何确定“农民”这一身份缺乏指导意见，直接影响到进城落户人的资格权问题。比如，土地承包经营权不同于一般的土地流转，其退出的不仅是经营权还有承包权，这就带来了一轮土地发包退地农民还能不能要求分地、退地农民子女能不能要求分地等政策性问题，超越了现行法规和政策规定。比如，农民意识到土地承包权是一项长久权利，相对于退出换社保仅是解决一代人或是一次性补偿退出，农民更愿意保留承包权，将土地经营权流转到村，每年领取流转费，退出意愿下降。比如，农村集体收益分配权上农民可支配收入比重很低，以吴中区为例，占比最高的仅为2%，最少的几乎可忽略不计，2017年到2019年，全区农民集体经济组织成员人均现金分红为266元、291元和317元。政府方面的问题是，1、现行政策行不通，当初实行土地换社保时政策环境较为宽松，2013年省政府出台“征地补偿和被征地农民社会

保障办法”后，农民置换社保必须有征地批文，因此农户自愿退出换社保的做法事实上已经终止；2、资金难以支持，农民宅基地使用权退出的补偿耗资巨大，地方财政难以承受，补偿不到位农民又难以接受；3、定价等问题，土地和股权退出由谁定价、按什么标准来定价均不明确；4、后续因素具有不确定性，有偿退出意味着权利的永久丧失，后续因资金使用不善引发农民生活困难而又缺乏社会保障，可能会引发新的社会问题。针对上述新情况新问题，迫切需要研究出台新的政策措施，围绕“三权退出”制定改革方案，探索新的改革办法。要在进一步完善农村不动产和村集体资产股权确权登记颁证的基础上，坚持依法依规、大胆改革、自主自愿、风险可控等原则，找准农村“三权”退出或流转的主要工作方向，打通“三权”退出或流转的所有通道，探索制定鼓励进城落户农民依法自愿有偿转让退出农户宅基地使用权、土地承包经营权、集体收益分配权的具体路径和办法，同时探索制定宅基地和房屋使用权流转管理办法，完善承包地经营权流转管理办法，形成科学有效的制度体系。

三是全面加快城乡公共服务均等化改革。促进城乡公共资源均衡配置，是推动城乡要素平等交换双向流动的前提条件，也是加快城乡融合发展的重要举措。从我市目前情况看，还不同程度存在不平衡、不均衡的矛盾，总体表现为公共服务硬件好于软件、区域布局不均衡等结构性问题。比如，城乡之间、板块之间医疗卫生资源分布不均衡、结构不合理，以“健康守门人”为核心的

分级诊疗制度尚不完善；农村地区养老服务仍相对薄弱，普遍存在规模偏小、功能不全、服务质量不高等问题，社会化力量难以参与；农村卫生设施建设标准不高，与农业农村现代化要求不相匹配等等。我们感到，公共服务均等化是城乡融合的重要内容，也是城乡统筹改革的重大任务，涉及内容范围相对较多，建议对此深入研究，制定出台行动方案，明确具体的改革举措，进一步完善区域、人口、资金、服务等方面相匹配的体制机制和政策措施。缩小公共基本服务在城乡之间的差距，应以增强公平性和适应流动性为重点，推动公共基本服务的城乡统筹并轨，健全多元投入保障机制，促进公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜。比如，农村公共基础设施优先配置，提高土地出让收益用于农业农村比例，加快补齐农村基础设施短板，促进城乡基础设施互联互通，推动农村基础设施提档升级；对那些与村民环境整治、生产生活息息相关的市政公用设施和交通基础设施，应加快实现农村全覆盖；对于现代信息化设施等投入，应加快农村地区新一代信息基础设施建设，实施数字乡村战略，积极推动现代信息技术与农村生产和农民生活的全面深度融合。比如，统筹规划布局农村基础教育学校，保障学生就近接受有质量的教育，在继续加强农村中小学硬件设施建设的同时，重点加强农村师资培养和城乡教师交流，完善基本公共卫生服务项目补助政策，提供基础性全方位全周期的健康管理服务。

四是切实强化“三农”资金投入机制改革。资金投入是农业

农村现代化的重要保障，也是城乡统筹的重要内容。总体上看，我市稳定的资金投入机制尚未建立，金融助农方面还存在金融惠农覆盖面不广、知晓度不高、精准度不强等问题，目前推进乡村振兴过度依赖财政专项资金，投入渠道不宽，对金融资本、社会资本进入农业农村缺乏有效的激励约束机制。应坚持农业农村优先发展理念，探索建立多元可持续的投融资机制，在统筹配备各级财政资金，发挥好财政资金杠杆作用的同时，多渠道撬动社会资本、金融资本和国企资本“上山下乡”，为“三农”注入更多源头活水。比如，鼓励社会力量投资建设和运营市政公用设施，吸引更多社会资本参与市政设施项目投资和运营，鼓励开发性、政策性金融机构加大对县城建设中长期贷款投放规模；比如，以“金融支持乡村振兴”为契机，组织各大金融机构，探索宅基地使用权抵押制度，赋予农民住房财产和宅基地使用权抵押融资功能，为宅基地和农村房屋赋能，探索“整村授信”模式；比如，以“金融助农”为主题，拓展综合金融服务平台，提升金融服务“三农”市场主体的覆盖面、精准性和数字化、线上化程度，推动金融机构积极开发针对性强的“三农”金融产品；比如，推动农企对接资本市场，围绕农村相关产业，遴选一批专注于细分市场、创新能力强、成长性好的中小企业，加强培育，优先提供上市培训、对接融资、推荐指导和协调服务，助力“农企”登陆上市板块；比如，拓展“三农”金融服务的广度和深度，引导和推动金融机构探索农业与其它产业融合发展模式，重点做好新型农

业经营主体和小农户的金融服务；比如，充分发挥数字人民币的优势，探索推广其赋能乡村振兴及挖掘农村地区特色场景，整合普惠金融、便民服务、农资农产品等乡村资源，提升金融支持和促进城乡融合、乡村振兴的能力和水平。

五是努力探索乡村人才集聚机制改革。集聚乡村人才是实现城乡融合的重要环节，也是我市加强城乡统筹改革发展的一项长期性的艰巨任务。从现实情况看，我市农业劳动人口老龄化、低文化、低技能现象突出，农村 40 多万农业劳动者中，年龄 55 岁以上的占 62.9%，高中及中专以上文化程度的仅占 9.8%，未上过学及小学文化程度的占比达 55%，有文化、懂技术、善经营的新型职业农民数量偏少，能够长期扎根农村、从事农村技术研究推广的乡村经营人才更是稀缺，村干部普遍年龄偏大，顺应智能经济时代新技术的新人才、三次产业融合型复合人才更是凤毛麟角。面向未来发展，以改革创新举措加快集聚乡村人才的任务十分紧迫。建议制定出台专题的改革方案和指导意见，立足加快建设新型职业农民、专业人才、科技人才和乡土人才为主的农村人才队伍，扶持培养一批农业职业经理人、经纪人、乡村工匠、文化能人、非遗传承人，选拔培养使用好乡村党组织、村委会的带头人，在体制机制、政策措施上加大改革力度。比如，创新改革举措，明确可以基本的社保、用地等保障性配套政策和创新成果的奖励政策，吸引各类人才投身农业农村建设，打通城乡人才双向流动的渠道，使农村“洼地”成为人才创新创业的“高地”；比如，

顺应宏观形势、紧贴农村实际，鼓励引导发展民宿、餐饮、旅游等农文旅商融合产业，加快培育发展电商等新业态、新模式，以新平台集聚更多人才助力农村发展；比如，探索与高校、职校等教育机构建立合作机制，创新培养培训方式，向农村甚至全社会选拔人才，加大新型职业农民培养力度；比如，打造农业科研实践平台，借助高校和科研机构的力量，吸引人才为乡村定期服务，实现柔性引才，或推动农业技术人才定向委培，加强农村专业人才培养队伍建设；比如，积极探索农村人才招聘办法，依托优惠政策和优厚条件，加大招才引智力度，鼓励引导社会各界包括机关干部、企业家、各类专业人才投身乡村建设；比如，在原有的驻村帮扶制度基础上，从强化基层组织建设、改善农村基础设施、发展乡村产业、壮大农村集体经济、完善乡村医疗和康养服务、提升农业科技运用水平等不同层面，设计长期、合理、稳定的驻村工作机制和人员聘用办法。

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