

市管重点新型智库

领军参阅

第3期
(总第101期)

苏州太湖书院 主办
苏州太湖智库

2023年1月11日

需要研究解决的若干问题

——新时期苏州加强城乡统筹改革发展研究之三

苏州太湖智库

加强城乡统筹、实现融合发展，是今后一个时期苏州加快推进现代化进程的重大任务，也是苏州拓展新空间、增强新动能的战略举措。实现城乡之间的深度融合、高效融合、共赢融合，事关全局，意义重大。我们感到，以下问题与城乡统筹、融合发展紧密相关，值得高度重视，并采取切实有效的对策措施。

一、关于城乡共富问题

实现城乡共富，重点在农村，最艰巨最繁重的任务仍然在农

村，加快农村居民增收致富，是加强城乡统筹、促进融合发展的出发点和落脚点。这是我们必须在城乡统筹改革发展实践中切实解决好的重大问题，这不仅是民生问题，更是政治问题。尤其是在宏观环境发生深刻变化、经济下行压力不断增强的大背景下，农村居民增收致富的重要性、艰巨性、长期性更加凸现。对此我们必须有高度清醒的认识。

农民增收是推动城乡共同富裕的关键。苏州城乡统筹实践表明，在城乡融合进程中，农村居民人均可支配收入快速增长，尤其是党的十八大以来的十年间，增长幅度更为明显。2011年苏州农村居民人均可支配收入17226元，2021年达41487元，在全国大中城市排第3位，仅次于宁波（42946元）和杭州（42692元），年均增幅达9.19%，而同期苏州城镇居民人均可支配收入年均增幅为8.75%，农村居民人均可支配收入增幅超过城镇居民0.44个百分点。苏州的城乡收入比2011年为1:1.93，2021年进一步缩小到1:1.85，优于全省（2.16:1）、全国（2.50:1）平均水平，成为全国城乡收入差别最小地区之一。然而值得注意的是，从农村居民收入结构看，工资性收入和经营净收入占比呈下降之势，表现出收入增长活力减弱的态势。2011年苏州农村居民工资性收入和经营净收入分别占比65.3%和21.44%，财产性收入和转移净收入（指二次分配中收入如保险赔款、救济金、退休金、土地征用补偿收入等）占比分别为6.73%、6.52%；2021年工资性收入和经营净收入分别占比呈下降之势，分别为58.67%、17.89%，财

产性收入和转移净收入占比上升，分别为 10.18%、13.26%，工资性收入和经营净收入年均增长为 8.02%、7.23%，均低于财产净收入年均增幅（13.8%）和转移净收入年均增幅（17.23%）。从农村居民高低收入人群样本分析，贫富差距呈扩大之势。按高低收入人群五等分（20%高收入家庭、20%低收入家庭）结构统计分析，2011 年苏州农村居民高低收入家庭之比为 3.69: 1，而 2020 年则为 4.43: 1，贫富差距呈扩大之势。农村居民低收入家庭人均可支配收入结构中，工资性收入年均增幅 8.04%，而经营净收入年均增幅为-1.90%。对此，我们要高度重视，积极借鉴浙江打造共同富裕示范区实践做法，聚焦推进农业农村现代化，实施农业高质高效、农村宜居宜业、农民富裕富足三大行动计划，重塑“三农”的组织体系、业务体系和政策体系，进一步拓宽农民增收视野，畅通农民增收渠道。

一是努力以做强农村新型集体经济促进农民增收致富。习近平总书记指出，壮大农村集体经济，是引领农民实现共同富裕的重要途径。改革开放以来，苏州农村集体经济历来是农民增收致富的“贴肉布衫”，是农民增收致富的重要保障。2021 年全市农村集体总资产 3547 亿元，增幅 0.45%，位列全省第一，其中村级资产 1204 亿元，村级资产较上年增加 16 亿元，增幅 1.34%。全市村均可支配收入达 1127 万元，同比增幅超 7%，在农民增收中发挥了积极作用。针对目前村级集体经济发展缺少资源、经营模式单一、同质化严重、回报收益较低、长效发展机制不健全、刚性支出不断增长

等突出问题，我们要创新思路、加快转型，引导集体经济组织以“退二进三”、现金参股、异地投资、跨区发展等多种形式，更好融入城镇化建设，更多参与政府购买服务和风险较低的政府公益性项目建设；鼓励和支持农村集体经济同国有经济、社会资本开展深度合作，参与乡村振兴和农村三次产业融合发展，优化产权结构、实现多元经营；总结宣传我市发展农村集体经济的典型做法，加强鼓励、扶持和引导，创新发展合作经济，探索产村联动、能人带动、资本撬动、农旅互动、抱团行动、数字拉动等农村新型集体经济模式，更好引领农村农民实现共同富裕。

二是努力以培育壮大乡村产业促进农民增收致富。习近平总书记反复强调，产业兴旺是解决农村一切问题的根本。我们必须把推进苏州农村产业兴旺作为增收富民的重要抓手，为农民就业创业搭建平台、创造机会，为农民增收致富拓宽渠道、拓展来源。我们必须以全新的理念和思路举措，打造农村产业发展的全产业链，拓展产业的增值增效空间。比如，积极拓展农业的多种功能，挖掘乡村多元价值，推进农产品深度加工，打造农业全产业链，推动产业向后端延伸、向下游拓展，由卖“原”字号向卖品牌产品转变，推动产品增值、产业增效；促进农业与休闲、旅游、康养、生态、文化、养老等产业深度融合，丰富农村产业的类型，提升农村经济附加值和市场竞争力；打造一批农村产业强镇、强村和强企，建立健全强镇带弱镇、强村带弱村、强企带弱村、先富帮后富机制，着力带动农民就地就近就业增收；积极引导人才、

技术、工商资本与农民在产业链上优势互补，探索保底分红、股份合作、利润返还等方式，让农民更多分享产业增值收益。

三是努力以公共服务优质共享促进农民增收致富。加快提升农村公共服务水平，实现城乡均等、优质共享，是城乡共富的重要内容。加强公共服务优质共享，最大程度满足农民生活需要，一定程度弥合收入差距，让农村居民真正享受到发展的成果。更进一步看，只有从根本上不断缩小城乡公共服务和基础设施水平之间的差距，才能从根本上改善乡村投资、产业发展环境和生活条件，吸引城市优质资源要素向乡村流动，从而促进农村发展、致富农民。因此我们必须进一步在城乡公共服务优质共享上下大力气。比如，把基础设施建设的重点放在城乡一体上，加强农村道路、电力、供水、供气等基础设施建设，特别是要加快网络、新能源和冷链物流等新型基础设施建设，进一步改善农村生产生活条件；在推进城乡公共服务均等化上持续发力，在普惠性、兜底性、基础性民生建设等方面，进一步扩大覆盖、提升质量，进一步提升农村全生命周期社会保障功能，探索城乡教育、医疗、养老等领域的共同体、联合体建设，切实提高农村水平；倡导节约适度、绿色低碳、文明健康的生产生活方式和消费方式，持续推进农村人居环境整治提升行动，推进美丽乡村建设，提升乡村整体景观，保存乡村自然肌理，重点抓好改厕和污水、垃圾处理，推进农业绿色发展。

四是努力以深化农村改革、创新政策集成促进农民增收致富。

持续深化改革、加强政策集成创新，是推进城乡共富的活力动力所在，是城乡共富的重要保障。在深化农村改革层面，统筹深化推进农村基本经营制度、农村土地制度、农村集体产权制度改革和农村集体“三资”管理改革，充分整合社会资源，推动农村各项改革形成合力；积极探索农村集体经营性用地入市制度，建立公平合理的增值收益分机制、土地征收公共利益用地认定机制，维护农民集体和被征地农民的权益；稳妥推进农村宅基地制度改革，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式；深化农村金融改革，加快推进涉农资金统筹整合；深化农村集体产权制度改革，以发展特色农业、盘活农村资源为抓手，创新农村集体经济运行机制，增强集经济发展活力，促进强村富民；以改革举措培育发展新型农业经营主体，加快发展农业社会化服务，促进小农户与现代农业发展有机衔接。在创新政策集成层面，加强政策的协同性、创新性、实效性，解决好相关政策不同程度存在的碎片化、不配套等问题。比如，围绕做大“蛋糕”加强政策集成创新，构建有利于农民农村共同富裕的政策体系，在要素方面推进土地、资本、技术、数据、人才等领域的政策集成，提高配置效率；在产业发展方面集中定向支持，促进城乡三次产业融合发展，形成产业链供应链价值链融合互促机制。比如，围绕分好“蛋糕”加强政策集成创新，重点聚焦收入分配制度、健全农业支持保护制度、加强农村基本公共服务等方面推进政策集成创新，探索构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，

加大税收、社保、转移支付等政策性工具的调节力度，加大财政对农民农村的转移支付力度。

二、关于中心城市问题

加强城乡统筹，切实增强区域发展、城乡发展的协调性、联动性，其中十分重要的是要充分发挥中心城市的首位度功能，这是新时期苏州加快推进城乡融合发展的重要战略抓手。所谓城市首位度，是指中心城市在区域发展、城乡发展中占有龙头地位，这是衡量中心城市发展功能的一个重要指标，也是区域协调发展的一个重要指标，中心城市首位度的强弱，决定了其在区域发展、城乡发展中的龙头带动作用，充分反映了中心城市在大市域范围内集聚统筹和辐射带动的一种重大优势和核心竞争力。在加强城乡统筹、实现融合发展的当下，切实增强我市中心城市首位度，具有不可或缺的重大战略意义。

改革开放以来，苏州经济快速发展，走在了全国前列，但县域经济很强、中心板块偏弱是一个突出问题，被外界称为“强市弱心”“散装的苏州”。应该说，苏州市委市政府历来十分重视做强中心城市、提升首位度功能，其间有十分重要的四个重要阶段，一是上世纪90年代中后期，随着高新区、工业园区的建立，市委提出中心城市发展的“一体两翼”发展战略；二是新世纪初，随着撤消吴县市，分别设立吴中区、相城区，同步实施虎丘区与高新区合并，平江、金阊、沧浪三个老城区设立新城，市委提出了“五区组团”发展战略；三是2012年下半年，随着吴江撤市设

区和三个老城区合并设立姑苏区（同步设立国家历史文化名城示范区），市委及时提出了“一核四城”发展战略，即核心是古城，东部综合商务城、西部科技生态城、南部太湖新城、北部高铁新城；四是 2021 年以来，市委全面推进大市域一体化发展，中心城市与周边县市、中心城市内部板块之间的协同联动发展高潮迭起，形成一体化的重要发展态势。随着苏州中心城市发展战略的不断强化，中心城市在全市的地位不断凸现，主要经济指标占比不断提升。改革开放初期，地区生产总值中心城市占全市比重不足 30%，到 2011 年占全市比重 37.90%，吴江撤市设区的 2012 年中心城市占全市比重首次超过 50%，达 50.35%，中心城市在大市域发展中的重要地位初步凸现。然而值得注意的是，一方面，近年来中心城市主要指标占全市比重呈回落之势，与外地相比占比落差明显。近年来苏州中心城市地区生产总值占全市比重又跌回 50% 之内，2021 年占全市比重 47.07%。与外地相比差距更是明显，杭州中心城市占比达 93.93%，无锡占比达 52.42%；一般公共预算收入尽管占比状况较好，苏州占全市比重 54.11%，而杭州、无锡中心城市占比分别高达 95.69%、65.32%。另一方面，苏州中心城市六大板块发展的不平衡性问题比较突出。以 2020 年中心城市地区生产总值看，按占比大小排序，工业园区占比 30.43%，吴江区占比 21.18%，高新区占比 15.30%，吴中区占比 14.21%，相城区占比 9.90%，姑苏区最小、占比 8.67%；以 2020 年中心城市一般公共预算收入看，按占比大小排序，工业园区占比 30.43%，吴

江区占比 19.07%，吴中区占比 15.16%，高新区占比 14.11%，相城区占比 10.45%，姑苏区最小、占比 5.15%。中心城市板块之间发展的差异性较大，比如，经过多年发展，工业园区、高新区等对中心城市贡献份额较大，而姑苏区已成为中心城市发展的“洼地”。应该看到，姑苏区经济和财政贡献度偏小有发展空间小、以服务业为主、古城保护压力大等诸多客观因素，但平江、金阊、沧浪三个新城设立 20 多年来，这三个新城很大程度上以房地产开发为主，新城反哺老城的功能和机制没有完全形成，而金阊新城产业层次偏低、增值和拉动效应不大的问题尤为值得重视。

当前，苏州中心城市已进入到一个全新发展时期，既面临挑战、更面临机遇，城市化、城市现代化正以前所未有速度向前推进，城市连绵发展态势正加快形成，长三角一体化、上海大都市圈的发展，对此苏州亟待提升城市能级，加快融入发展，而中心城市的功能很大程度上决定了苏州融入发展的质量与层次；中心城市在区域发展中的地位越来越重要，已成为集聚、整合、配置各类高端要素资源的重要载体，成为辐射带动区域经济发展的重要龙头，如果中心城市偏弱，则很难使苏州发展形成合力；在城乡加速融合发展的今天，进一步发挥中心城市功能作用的重要性进一步凸现，一定意义上，只有中心城市强、首位度高，强劲、完善的城市带动农村、工业反哺农业机制才有可能确立。尤为重要，针对宏观环境的深刻变化，党中央作出了加快构建国内国际双循环新发展格局和加快建设全国统一的大市场，长三角的

龙头上海提出未来加快建设社会主义国际化大都市，加快打造国内大循环的中心节点和国际国内双循环的战略链接，苏州中心城市如何以大格局、大手笔重塑城乡空间、优化功能布局、强化资源配置，加快提升中心城市首位度的任务十分紧迫而重要。

第一，牢固确立系统理念。在新的历史条件下，提升中心城市首位度，增强辐射带动能力，寻求一种城市内涵式增长的可持续发展之路，从而构筑一种城市与城市、城市与农村共生共荣、融合发展的格局。我们在实践中有必要确立这样的发展理念。一是苏州与上海始终是一种主动呼应、接受辐射的关系。我们应该十分清楚，苏州与上海相比，无论在总量规模、综合实力等各方面，都不是一个等量级的，苏州要提升中心城市首位度，放到长三角区域考察，上海是当之无愧的“龙头”，苏州的发展始终离不开上海的辐射与带动，但这并不意味着制约了苏州中心城市首位度的提升，而是正相反，我们只有加快提升中心城市首位度才能更好融入、更好接受上海辐射带动。我们完全应该趋利避害，在接受辐射带动中构筑配套互动、错层发展的经济格局，从而增强中心城市的“二次辐射”能力，成为长三角城市群中的重要一翼。二是提高中心城市首位度是谋求区域一体化、城乡融合化的重要途径。提高中心城市首位度，与发展县域经济并不是非此即彼的关系，而是要通过加快中心城市的发展，在增强中心城市能级的同时，辐射带动县域经济实现更好更快发展，实现苏州乃至更大区域在更高水平上的协调发展。市场经济条件下，我们必须

从更大区域组合生产要素、优化配置资源、合理产业布局，形成规模化、集约化的生产体系和紧密衔接的产业链、创新链，增创苏州新的发展优势。三是中心城市内部各板块应该构筑一种**互补叠加、联动协同的发展优势**。中心城市内部六大板块不是简单组合，而是一个功能互补的有机整体，在提高中心城市首位度中扮演不同的但都是十分重要的角色，必须在苏州中心城市总体规划大框架下，构筑一种**互补叠加、联动协同的发展优势**，从根本上增强中心城市的竞争力和在区域发展中的辐射带动能力。

第二，**聚焦提升功能优势**。我们应该看到，城市是一个各种功能有机组合的复杂系统，核心是要形成综合性、系统性的功能优势。我们必须加强谋篇布局，加快提升“五个首位度”：**一是加快提升经济首位度**，使中心城市不仅在经济总量中占比相对较高，更在经济规模的人均水平、人均财力、单位土地面积产出等方面占据优势，做大做强中心城市经济龙头地位；**二是加快提升产业首位度**，使中心城市不仅在产业结构、产业层次上占据明显优势，形成附加值高、竞争力强、带动性大的产业格局，而且在区域产业布局、城乡产业发展中处于引领性、主导性地位；**三是加快提升科技首位度**，使中心城市不仅成为科技研发资源集聚、高新技术产业发展、科技服务体系建设等的高地，而且科技创新策源功能强劲，成为区域科技创新的辐射源和推进器，在区域经济社会发展中处于主导地位；**四是加快提升人才首位度**，使中心城市不仅高层次人才、创新型人才、现代企业家人才的集聚度高，而且在人才规模、人才结

构、人才层次等方面占据明显优势；五是加快提升文化首位度，使中心城市的文化发展处于领先水平，不仅体现在文化资源的集聚、保护、弘扬与创新，文化产业和文化事业的高质量发展，而且体现在城市文化品位和文化软实力的彰显，体现在文化生产力在区域发展、城乡发展中的支撑引领作用。

第三，切实把握关键环节。我们感到，加快提升中心城市首位度，必须切实把握以下环节。

一是坚持经济发展与社会建设互动并进，着力提升城市服务功能。做强经济是中心城市发展的基础，而社会建设则是城市经济发展的重要载体和投资环境。要围绕增强城市发展韧性，切实打造综合服务功能优、商业发展机会多、比较成本相对低的现代化城市。比如，在城市硬环境方面，要进一步形成完备的城市基础设施、良好的城市生态环境、配套衔接的综合交通体系等等；在社会组织结构方面，针对中介组织、社团组织、民间自治组织为数较少、活动范围较小和功能不健全等问题，进一步加大为企业与公众服务的中介组织的培育力度；在社会事业发展方面，着力完善包括公共教育体系、公共文化体系、公共卫生体系、金融服务体系、科技创新体系以及社会救助体系、社会保障体系、社会危机处理体系在内的各项体系，实现社会事业的全面进步。

二是坚持经济总量规模与产业创新优势统筹兼顾，加快形成高端制造业为主、现代服务业为辅的产业结构。相对而言，中心城市土地资源、发展空间有限，必须在做大经济规模的同时，更

多地形成产业创新集群优势，通过提升产业创新能级来提高产业的附加值。一方面，要以园区、新区为重要载体，形成“区区联动”“飞地发展”等叠加优势，加快集聚各类高端要素资源，加快打造生物医药、纳米技术、电子信息、装备制造等产业创新集群。另一方面，要整合资源优势，加快发展现代服务经济，重点发展外包、会展、金融、文旅、文创和中介服务等生产性服务产业，形成与制造业互动并进、互为支撑的发展格局。

三是坚持古城保护与有机更新良性互动，探索一条经营城市的新路子。古城保护与有序发展，始终是苏州中心城市发展的一个重要问题，我们要坚持在保护中发展、在发展中保护，探索一条经营城市的新路子。通过经营城市增强政府的财力，通过金阊新城的产业开发形成对老城区的反哺机制，从而更好地来保护古城与建设城市。经营城市，十分重要的是要探索城市资源的资本化，集中整合政府所拥有的各种有形无形的资源及存量资产，转化为可以增值的活化资本，赋予其资本属性，在政府和市场的作用下，通过出租、转让、组合、裂变、滚动等方式，进行优化配置和高效运作，最大限度实现增值、盈利和获益。要以项目建设为抓手，持续抓紧抓实重点片区发展，努力在古城有机更新和活化利用等方面取得更多新突破，不断提升人民群众获得感幸福感安全感。要大力推动文旅创意产业发展，打造更多优质发展载体，持续导入优质资源，推动优秀传统文化和旅游资源创造性转化、创新性发展，着力把古城独特资源优势转化为产业发展优势。

四是坚持规划建设与治理创新紧密结合，切实增强中心城市发展活力与动力。随着苏州中心城市经济规模、人口规模的不断扩大，在加强城市规划建设的同时，加快创新与宏观要求和城市发展相适应的管理体制、治理机制尤为紧迫。总体上，要按照建设服务型政府的要求，进一步理清政府与市场、社会、企业的功能边界，使政府职能真正转到经济调节、社会管理和公共服务上来。比如，围绕加快构建符合现代网络时代经济社会跨界融合新趋势、新要求的现代治理新体制、新机制，建立健全多部门参与的平安苏州建设协调机制，科学构建上下贯通、纵横结合、协调有力的工作体系，建立健全现代化城市安全和风险防控体系，实现大城市科学化、精细化管理；围绕提高政府数字化服务水平，全面整合条块分割的政务数据资源，突破政务数据的区域、部门和层级限制，深入推进“互联网+政务服务”，有效拓展公共服务职能，扩大政务服务种类和覆盖面，提高公共服务效率，形成城乡统筹、板块联动、网上网下融合、人防物防技防结合、打防管控一体的“大防控”格局；围绕促进各类社会组织健康发展，切实加大对社会组织的扶持力度，通过精细化管理手段，采取政府购买服务、设立项目资金、补贴活动经费等措施，重点培育发展公益慈善类、行业协会类、民办非企业类和社区“草根”类社会组织，大力培育发展社区社会组织，构建起政府调控机制与社会协调机制互联、政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的城市管理、治理体制机制。

三、关于县级功能问题

实践证明，走好城乡融合发展之路，必须健全城乡融合发展体制机制，重塑新型城乡关系，推动中心城市和县级市、小城镇功能互补、协同发展，构建多中心带动、多层次联动、多节点互动的新型城镇化格局，其中县级层面是城乡融合发展的关键支撑，对于促进新型城镇化建设，构建新型工农、城乡关系具有重要意义。尤其是今年中央出台了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，对推进新一轮城镇化作出全面部署，要求深入推进以人为核心的新型城镇化战略，持续促进农业转移人口市民化，完善以城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局，促进城乡融合发展。这对于我们加快推进县级层面的发展具有重要指导意义。

我们必须充分认识到，在长三角城市群和以上海为龙头都市圈快速发展的大背景下，强化中心城市的发展与县域发展不是非此即彼的关系，而是“一枚硬币”的两面，是一种互相促进、共生共荣的关系。从城镇化发展规律看，县级处于“城尾乡头”，一头连接城市、一头连接乡村，是连接中心城市与乡村的重要纽带和桥梁，在促进县域城乡融合中发挥重要作用；作为一个区域性的综合中心，县级既是驱动县域经济发展的核心增长极，也是县域综合服务中心和社会治理控制中心，在统筹县域城乡发展中发挥着枢纽和统领作用；县城具有良好的发展基础和条件，是推进就地城镇化、吸引县域农村人口转移和非农产业集聚的核心载

体。从我市城镇化水平看，目前我市常住人口城镇化率达 81.72%，远高于全国 63.89%、全省 73.44% 的平均水平。一方面，**县域是人口的重要集聚地**。张家港、常熟、昆山和太仓人口快速增长，已成为我市常住人口的重要集聚地。我市七普常住人口达 1275 万人，与人口六普相比增加 229 万人，其中值得注意的是，外来常住人口增加超过 100 万，占新增总量接近 50%，张家港、常熟、昆山和太仓新增常住人口接近 100 万，昆山成为全省唯一人口超过 200 万的城市，达 209 万，近 10 年新增人口 44.6 万。另一方面，**县域是经济重要增长极**。张家港、常熟、昆山和太仓经济总量快速增长，已成为我市经济增长的重要引擎。张家港、常熟、昆山和太仓四个县级市全部进入全国百强县前 10 位，2021 年县市地区生产总值占全市总量 52.93%，县市规上工业占全市总量接近 60%，尤其是昆山连续多年蝉连全国百强县第一，规上工业总产值跨上万亿级台阶。由此可见，在新一轮城镇化和城乡融合中，县级层面承担着重要功能，发挥着不可或缺的重要作用，加快提升县级层面对经济、人口的综合承载能力至关重要。

一是以县为主体，加快打造支撑强劲的现代城镇体系。从宏观趋势看，我市实行外来人口积分落户是暂时性措施，全面放开人口落户是大势所趋。苏州经济发达，必然是外来人口落户的重要选择。我们必须加快推进以张家港、常熟、昆山、太仓为支撑和一批中心镇为节点的现代城镇体系，织密城乡互动空间网络。我们必须统筹制定完善城乡规划，以省明确张家港、常熟和昆山

未来建成县级大城市、太仓建成中等城市目标为契机，围绕中心城市和大市域一体化，以系统功能强、效率水平强、辐射带动强和韧性发展强为核心，加快提升张家港、常熟、昆山、太仓作为中心城市副中心的发展功能。在我市城镇化体系中，小城镇集中了占全市三分之的人口、四分之一财政收入，贡献了近三分之一的地区生产总值，是新型城镇化和城乡融合发展的重要“底盘”和战略支撑，必须加强谋篇布局，加快把一批重点镇打造成规模较大的“县域副中心”，推进产镇人文融合发展，有效纾解县城压力，成为传导县级功能、辐射带动乡村发展的重要节点。

二是以县为主体，切实增强县域产业支撑能力。产业是县域发展的重要根基，有产业才能集聚人才、才有就业岗位，才能承载人口集聚。围绕加强县域产业发展，**1、大力发展产业创新集群。**以打造现代产业高地为目标，聚焦产业创新集群重点发展方向，加快布局发展。比如，张家港聚焦新能源、智能高端装备，常熟聚焦声功能材料、汽车及零部件，太仓聚焦高端装备与航空航天、生物医药，昆山聚焦新一代信息技术、高端装备。要以开发区为载体，推进产业链、创新链“双链”融合，促进产业集群集中集聚发展，提高对县域经济尤其是乡村产业的引领带动能力。**2、大力发展富民产业。**立足县域特色资源优势，推动县域一二三产业融合发展和农文商旅融合发展，加快发展现代农业产业链、供应链和电子商务、休闲旅游、健康养生等新产业新业态，促进产业链供应链价值链留在县域、下沉乡村，创造更多就业机会和致富机遇。**3、提升发展**

县域消费。消费既是产业发展更是民生保障问题，随着数字经济发展、城乡居民消费升级，电商平台加快下沉，县域已成为抵达农村消费市场的重要一站，以大中城市建设为引领，加快完善提升县城商贸建设、带动乡镇和村两级消费市场发展的重要性正日益凸现。要以县城为中心、以城带乡，推动县城消费品质、消费设施、消费能力和消费规模的全面升级；要加快构建县乡联动的网状流通格局，完善县域消费布局，强化县城对县域消费的辐射带动作用；要以数字化为抓手，推动消费线上线下融合发展。

三是以县为主体，积极推动县域公共产品配置与常住人口规模相匹配。增强县级综合承载能力，加快提升公共服务能力是关键。要把握城镇化发展趋势，顺应县域人口流动集聚趋势，统筹城乡布局的经济需求、生活需求、生态需求、安全需求，加大对县城的公共产品投入力度，按照“适度超前、提质增效”的原则，围绕人民群众最关心最直接最现实的利益问题来补短板、提品质，大力提升公共设施和服务品质，促进人口和公共服务资源适度集中，强化基本生活保障。要强化城乡基础设施一体化建设，形成城乡之间、板块之间的道路交通、物流体系、功能设施的互联互通；要强化县域综合服务能力，推进基本公共服务均等化、标准化、普惠化、便捷化，提高优质医疗和教育资源供给能力和覆盖水平，探索城乡教育共同体，优化多层次社会保障体系；要加快优化服务功能，整合优化各类服务平台，合理布局乡镇区域服务中心、村级服务站点，加快提升县域综合服务能力；要健全

县镇村衔接的三级养老服务网络，全面打造“15分钟”城乡养老和婴幼儿照护服务示范。

四是以县为主体，大力提升县域社会治理现代化水平。高效能的社会治理，是增强县级综合承载能力的有效保障和基础支撑。苏州作为市域社会治理现代化的国家试点，近几年来大市域社会治理一体化加快推进，相对而言，农村的社会治理现代化仍然是短板，是推进县域社会治理现代化的重点领域和关键环节。我们必须遵循城乡融合发展规律，从构成城乡诸多要素、结构、功能等方面入手，以更高的政治站位，系统谋划推进县域社会治理现代化建设，树立全周期管理理念，提高治理的科学化精细化智能化水平。在治理手段上，要充分发挥数字技术在现代化治理中的关键作用，打造“县城治理智慧大脑”，推行县城运行“一网统管”和政务服务“一网通办”。在治理模式上，要充分整合政府资源，汇聚社会力量，形成党委和政府引领主导、社会力量常规化协同的多层网络治理结构，形成各司其职、各负其责、共建共治共享的县域治理模式。我们可积极借鉴浙江经验，结合本地实际，纵深推进“县乡一体、条抓块统”，进一步深化“大综合一体化”行政执法改革，探索建立基层治理平台，完善属地管理事项清单。在治理机制上，要健全乡镇党委统一指挥和统筹协调机制，纵深推进清廉村居建设，建立集体三资“云管理”、党务村务财务“云公开”、村干部“云监督”乡村数字治理新体系。要统筹推进应急管理 with 乡村治理资源整合，加强平安法治乡村建设，

形成常态化管理机制。

四、关于被撤并镇问题

改革开放以来，伴随着城镇化的快速发展，我市在撤乡并镇实践中出现了一个新的概念“被撤并镇”，即数个乡镇合并后原乡镇政府所在地。随着镇区行政功能的撤离，被撤并镇的优化发展问题愈显突出，很大程度上已经成为新时期推进城乡融合发展的“短板”。如果我们创新思路，对此进行系统性解决，使其真正实现优化发展，这未必不是我市加强城乡统筹、实现融合发展的重要切口和有效抓手。

苏州的乡镇合并主要起步于上世纪 90 年代中期，按照“扩大县城镇、发展中心镇、保持特色镇、撤并小乡镇”的思路，针对区域面积、区位条件、人口规模和经济总量偏小等因素，全市先后进行 3 次较大规模的乡镇撤并，建制乡镇总数从 1983 年的 181 个减少至目前的 55 个（含 5 个城关镇），撤并乡镇 126 个，镇平均规模由原来的 41.9 平方公里、2.8 万人，扩大到撤并后的 96.9 平方公里、7.8 万人。应该说，撤并乡镇的改革，其带来的积极效应明显的、也是主要的，比如大大加快了县城的城市化进程，极大地增强了其在区域经济中的辐射带动功能，县级市的中等城市规模格局全面形成；快速做大做强了镇级经济规模，乡镇经济成为区域经济发展的重要增长极，一批乡镇进入全国千强镇，昆山玉山镇、常熟虞山镇、张家港杨舍镇和金港镇进入全国综合实力百强镇前十强；快速推进了产业集聚，一批具有竞争力的特色经

济板块迅速崛起，成为区域经济竞争力的重要标志。然而值得重视的是，随着一批被撤并镇行政功能的撤离，一系列问题逐步显现，主要表现为经济功能萎缩、基础设施老化、公共服务弱化、社会管理弱化、人文资源流失等等。2016年开始，我市由市住建局扎口，在持续推进建制镇中心镇区的美丽城镇建设以及美丽村庄建设并取得明显成效的基础上，全面推进了被撤并镇的综合整治工作，到2020年完成了67个被撤并镇的整治提升。据市住建局反映，“十四五”期间对被撤并镇启动第二轮综合整治，以江南文化特色、水乡生态特色和优势产业特色三个方向，继续推进被撤并镇的宜居化改造。

我市的被撤并镇改造是有成效的，为进一步提升发展奠定了重要基础，但不足之处也是不容回避的。总体上看，核心问题是，我市对被撤并镇的综合整治侧重在城镇建设层面，归并在建设“美丽镇村”范畴，并没有更多触及创新管理体制、促进产业发展、盘活土地资源等深层次矛盾问题，与优化发展尚有一定距离。我们感到，被撤并镇的优化发展，决不是单一的、狭义的城镇建设问题，不仅包括城镇建设、民生改善和提升公共服务水平，还涉及产业发展、体制创新、盘活土地等方面，是一个系统性的、涉及改革发展的综合性问题。我们必须站在更高层面，以更宽视野、更大格局系统化谋划这一改革发展工程。

一是积极探索恰当的管理体制。从现实情况看，目前在被撤并镇大都设置了办事处等管理机构，但作为镇政府下再设置派出

机构于法无据，而简单取消也不利于被撤并镇的管理问题。我们必须探索创新被撤并镇的管理机构设置，理顺其与主镇区的体制关系。这一改革应把握以下原则。1、坚持从实际出发，既于法有据，又体现探索创新。2、通盘考虑建制镇与被撤并镇的体制机制创新，建制镇适当下放部分管理权限。3、被撤并镇的管理机构以管理原镇区为主，村仍由镇管。我们感到，全市可根据被撤并镇的区域面积、经济总量、人口规模与结构等等，提出相应的几种设置类型，实行分类指导。或者选择一个县或部分被撤并镇进行试点，取得经验后再全面推开。比如，对于经济体量较大、产业优势明显、管理任务较重的被撤并镇，尝试设立“管理片区”，切实承担起发展与管理的职能。这一名称回避了“办事处”容易产生歧义的问题，形成一种类似于“开发区”的管理机构，建制镇赋予其相应经济社会管理权限，不作为一级政府。目前我市在有些被撤并镇中有初步探索，需要在职能、定位上进一步完善，建制镇部分社会管理职能下放，提升其经济、社会管理功能和履职权威；比如，对人口规模较大、社会管理任务较重的被撤并镇，以社会治理为主，探索设立社会事务管理服务中心，履行好相应的管理与服务职能。这一做法，有利于强化区域的社会管理、公共服务功能，具有十分积极的意义，也可为今后其他被撤并镇理顺体制关系、创新机构设置积累经验。

二是因地制宜发展优势产业。我们感到，被撤并镇优化发展，十分重要的是实施科学合理的产业定位，必须坚持从实际出发，

充分考虑被撤并镇的资源禀赋、区位条件、产业优势、发展基础等，实行差别化定位，打造“一镇一主业、一镇一特色”，形成“小而美”“聚而合”“特而强”的优化发展格局。我们必须立足全局、整体谋划，充分考虑其产业、功能和形态的协调性，人口规模、产业规模、土地规模和镇区规模的配套性，县城区、主镇区与被撤并镇在布局、功能等方面的互补性，进行系统谋划。据了解，浙江建设特色小镇的做法值得借鉴。浙江的特色小镇，不是真正意义上的行政区划单元，不具有镇一级行政管理职能，而是在3平方公里左右范围内，按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，打造具有明确产业定位、文化内涵、旅游特征和一定社区功能的高端要素集聚的创新创业平台，目前已形成了基金小镇、梦想小镇、跨贸小镇、云栖小镇等一批特色小镇，成为“新经济”的发动机。因此，对于基础条件好、产业优势明显、发展潜力大的被撤并镇，我市可进一步精准定位，打造竞争力强的特色小镇，比如形成核雕小镇、工艺小镇、刺绣小镇、水产小镇、商贸小镇、工业小镇、金融小镇等特色小镇。对于历史遗存丰富，或位于生态保护区的被撤并镇，我市可结合其历史、人文、生态等方面的特色优势，在水乡风貌、传统建筑、名人故居、古镇古桥、传统习俗等方面进一步挖掘其人文历史价值，与乡村旅游、民宿餐饮等资源要素整合，形成新的产业优势。

三是多渠道盘活整合土地资源。盘活整合土地资源，应该是被撤并镇改造整治的重要内容之一。据市有关部门前些年抽样调

研分析，初步测算平均每个镇区面积 2.3 平方公里，通过资源整合可腾退出建设用地大致在 15 万亩左右，其中包括未利用废地和荒地、工业企业集中后的建设用地、镇区居民集中居住后的建设用地、荒废后的公共设施用地等等。尽管盘活这部分土地资源是一个长期过程，前期也需要大量的资金投入，但效果是比较明显的。据市资规部门反映，近两年我市盘活利用各种存量土地 12.24 万亩，实施低效用地再开发 10.37 万亩，产业用地容积率准入标准提高到 2.5 以上，产业载体和研发用房提高到 2.5 以上。张家港锦阳工业园和工业园区新虹产业园分别作为“村级联合开发型”和“国资回购更新型”低效工业用地盘活利用的省级典型。实践证明这种做法的效果是明显的。我们必须确立向存量土地要空间、向低效用地要效益理念，结合被撤并镇的综合整治，在改善提升整体环境质量的同时，加大盘活整合土地资源的力度。比如，制定配套政策，积极稳妥推动被撤并镇工业布局向产业园区集中、农村居民居住向新型社区集中、耕地向规模经营集中，为土地整治腾出空间。结合城乡土地治理，深化建设用地增减挂钩政策，形成新增建设用地，优先用于被撤并镇发展商贸服务业；加大在被撤并镇部署开展土地“三优三保”的改革力度，推进被撤并镇土地整合，土地出让所得明确一定比例用于被并镇基础设施和公共服务设施建设；推动被撤并镇产业用地更新工作，针对产业空间分类管理还不够明确等问题，创新政策措施，加强考核激励，确保低效用地回购和产业招引、产出之间的周期平衡、资金平衡。

四是切实强化市级层面组织推进机制。被撤并镇综合整治具有很强的系统性、复杂性，我们应该摆到城乡统筹改革发展层面来谋划部署和加快推进。从我市目前情况看，新一轮机构改革后，市农业农村局（乡村振兴局）同时挂牌市农办，应该是城乡统筹改革发展的扎口管理部门。但从调研了解的情况及一些同志反映的情况看，尽管机构改革后原市委农办的职能划入市农业农村局，但事实上目前谋划推进全市农村改革方面的职能是弱化的，而且不同程度存在缺位现象，对全市农村深化改革问题缺少全面的系统的谋划与掌控，相关情况缺乏扎口汇总。我们感到，作为政府职能部门的架构设置，农业农村局很难承担起统筹全市农村改革发展的职能，从城乡统筹改革发展的重要性紧迫性看，这样的状况不利于进一步深化我市城乡统筹改革发展，不利于打响我市城乡融合发展的品牌。我们建议，可在强化市级层面的组织推进机制方面作出一些尝试，以强化市委农办职能为主，完善对全市农口的统筹协调机制，履行组织推进、把口管理全市农村改革发展的职能，同时承担全市农业农村发展层面的职能。在此前提下，我市被撤并镇综合整治工作由改设后的市委农办扎口管理，同时将被撤并镇的综合整治作为城乡统筹改革发展的重要内容，切实加强部署与考核。

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