

落实城乡融合发展新理念

探索苏州特色乡村振兴路

张 伟/江苏省苏州市委农村工作办公室主任



近年来，苏州市委市政府以实施城乡发展一体化战略统领农业农村工作全局，紧紧抓住全国农村改革试验区和国家城乡发展一体化综合改革试点重大机遇，以率先建成高水平小康社会为总定位，坚持“强富美、一体化、新农村”发展目标，每年列出 20 多项重点任务加以考核推进，促进城乡要素配置合理化、城乡产业发展融合化、城乡公共服务均等化，基本形成了以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型城乡关系，城乡发展一体化已经成为苏州改革发展的鲜明特色、品牌和优势。

城乡统筹的空间体系不断优化。坚持多规融合、强化资源配置，1 个中心城市、4 个城市副中心、50 个中心镇的“1450”城乡空间布局体系基本形成，14 个镇“三优三保”专项规划获省政府批准，在全国率先建成工业企业资源集约利用信息平台，以亩均效益榜单倒逼产业转型升级。按照公共服务均等化要求，加快建设美丽镇村，累计建成 110 个康居特色村和 1040 个三星康居乡村，5 个特色田园乡村进入首批省级试点。

率先创新的农村改革扎实推进。2008 年苏州成为全省唯一城乡一体化发展综合配套改革试点市，2010 年被列为全国城乡一体化发展综合配套改革试点市，2011 年又被列为全国农村改革试验区。10 年来苏州城乡一体化改革步伐不断加快，先后探索形成了“三大置换、三大合作、三大并轨、三优三保、四个百万亩、股权固化、生态补偿等”一系列政策制度，很多经验走向全省全国。近几年又承担了 5 项国家级改革试点任务，吴中区农村集体资产股份权能改革、重要农产品收入（价格）保险、张家港市村民自治和政府购买农产品公共服务改革以及高新区农村土地承包经营权有偿退出改革稳步展开。

优质高效的现代农业加快形成。突出农业生产、生活、生态功能定位，探索具有苏州特点的都市现代农业发展路径。优化“四个百万亩”产业布局，优质水稻最低保有量稳定在 110 万亩以上，高标准农田占比达到 68%；建成国家、省、市级现代农业园区 51 个，农业现代化指数水平连续 6 年位居全省前列。推出 10 条农旅融合精品线路，建成各类农业休闲观光基地（点）1065 家。

合作共享的富民机制日益完善。坚持确权、赋能、增利，大力发展农村新型合作经济组织，各类合作社年分红金额 38 亿元

以上，户均 3450 元。完成农村社区股权固化改革，全市 1311 家社区股份合作社惠及 122 万户农户、净资产 467 亿元。基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作，积极探索“精准帮扶”有效机制，启用“阳光扶贫·智慧 e 农”监管系统平台。2017 年，全市农村居民人均可支配收入达到 2.99 万元，城乡居民收入比缩小为 1.96:1。

规范有效的“三资”管理得到加强。基本构建起“一个基础”（新标准抓好清产核资）、“五个全面”（全面推进村级财务第三方代理、村务 e 阳光微信公众号、村务卡非现金结算、农村产权线上交易、“政经分开”试点）和“一个平台”（开发建设全市统一的“三资”监管信息平台）的农村“三资”管理的苏州模式。2017 年，全市农村集体总资产达 1840 亿元，增长 7%。

统筹经营的村级发展持续创新。引导各地以市（区）和镇（街道）为单位组建农村集体经济发展平台，以平台经济推动发展主体升级，以多元业态推动经营项目升级，以结对帮扶推动转化能量升级，推动村级经济转型升级。2017 年，村级集体年稳定性收入村均达到 815 万元，村均经营性收入 717 万元。

多元投入的支农体系更趋健全。充分发挥财政政策导向功能和财政资金杠杆作用，创新投融资方式，建立生态补偿机制，完善农业保险和担保体系。市级财政“三农”资金投入保持 100 亿元以上，全省首个城乡一体化建设引导基金提供投融资服务超过 55 亿元，累计投入生态补偿资金 75.38 亿元，政策性保险财政累计补贴保费 6.79 亿元，投保农户达 488 万户次，承担风险保障 232 亿元，农业担保金融服务总额达 168 亿元，惠及农户 2280 户。

2018 年是乡村振兴战略的开启之年，苏州作为国家城乡发展一体化综合配套改革试点城市和全国农村改革试验区，有条件有责任在推进乡村振兴中走在前列。我们将牢固树立新发展理念，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总目标，落实高质量发展的要求，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持农业农村优先发展，坚持系统化思维，注重规律性把握，努力率先实现农业农村现代化，走出一条具有苏州特点、体现标杆水平、城乡融合发展的乡村振兴道路，努力把苏州建设成为全国城乡融合发展的先导区和示范区。

加快改革创新，持续激发城乡融合发展新动能。在做深做实五项国家试点的基础上，不断推进农村集体产权制度向纵深改革，加快建立健全城乡融合发展的体制机制体系。一是积极推动城乡资源要素有序流动。探索构建城乡土地资源市场化机制，采取有效办法推行土地规划空间、耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩等指标调剂使用，调剂收益主要用于流出地农业农村发展。按照用地绩效实行差别化税收和用地政策，倒逼工业企业腾换升级，统筹利用闲置农户资源推进农村一二三产业发展。二是大力鼓励引导资本人才下乡。坚持规划管控、充分发挥政策的导向作用，积极支持和鼓励高校毕业生、工商企业主、农业科技人员返乡创新创业，促进城乡要素加速流动，使更多的资本、人才、技术向农业农村集聚，使农业成为越来越有奔头的产业、农民成为越来越有吸引力的职业。三是大力推进支农力量有效整合。坚持农业农村支出优先的财政保障政策，探索实行“大专项+任务清单”管理方式，创新财政资金使用方式，推广补助改奖励、补助改贴息、补助改股份、补助改基金、补助改购买、补助改担保、补助改保险等新方式，优化农村普惠金融服务，做强做优城乡一体化基金，形成支农惠农强农政策集成的巨大能量。

突出质量兴农，着力开辟现代农业建设新境界。苏州农业定位应该是生态都市农业，要把农业的生态作用放在第一位，积极推进农业供给侧结构性改革，促进由增产导向转向提质导向。一是以生态化理念发展新产业。坚持绿色兴农、质量兴农，践行“绿水青山就是金山银山”的理念，继续做好农业生态补偿工作，加快高标准蔬菜基地、尚标准农田、高标准养殖池塘建设，大力推进农旅文旅康旅融合立体开发农业休闲服务业，提升农业综合效益。二是以园区化方式建设新载体。优化农业“四个百万亩”产业布局，科学制定农业园区整体规划，优化整合园区生产、加工、物流、研发、示范、服务等功能模块，引导装备、科技、信息等现代生产要素向园区集聚，推进农科教、产学研联合协作，着力打造一批农业产业科技创新高地。三是以职业化导向培育新主体。重点扶持发展适度规模经营的家庭农场，大力培育专业大户、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等各类主体，支持新主体开展农产品质量安全体系和区域公共品牌建设，实现小农户和大主体融合，使农业就业和二三产就业收入相

当，农业投资创业和二三产业投资创业收益协调。

强化统筹发展，不断探索集体经济转型新路径。坚持市场化改革方向，深化农村集体产权制度改革，构建符合市场经济要求的集体经济运行机制，创新发展新路径。一是推动联合抱团，打造发展新平台。改变传统的村级经济思维发展模式，全面提升提升村集体经济镇级统筹发展平台，支持有条件地区组建村集体经济市（区）级统筹发展平台，通过集中资源参与中心城市和开发区建设，确保村级集体经济的稳定性收益。二是推动项目升级，创新投资新业态。坚持物业载体和投资优化并重，重点发展农贸市场、科技创业园等经营性载体，鼓励集体经济与国有资本合作参与地方重点扶持的蓝筹产业项目投资，支持集体经济在“三优三保”中“退二优一进三”。三是推行运营升级，探索经营新方式。支持集体经济组织参与政府购买服务，投入风险较低的政府公益性项目建设，对一些特许经营领域，允许集体经济优先进入。有序探索集体资产集中经营、委托经营等新途径，推进集体资产资源的统一开发利用，促进集体经济实现形式和运行方式转变。同时，实施新一轮经济相对薄弱村精准帮扶，在有条件地区稳步推进“政经分开”，逐步实现职能分开清单化、支出分担合理化、按股分红均衡化。



注重美丽宜居，全力打造苏州江南水乡新风貌。传承发展江南水乡、人间天堂的千年品牌，建设宜居宜业的美丽镇村，用乡村旅游景区的要求打造美丽乡村、特色田园乡村和美丽城镇，推动城乡风貌实现传统特色和时代特征有机融合，推动城乡功能实现生产生活生态有机融合。一是转变建设理念。以点串线、区域推进，鼓励有条件的地区整体推进美丽乡村建设，引导农民农房组团更新和美丽乡村建设协调同步，探索小村并大村资源集约利用路径，推进公共服务基础设施标准化，切实改善农村人居环境。未来三年，新增 50 个特色田园乡村、1050 个三星级康居乡村和 30 个康居特色村，建设水美乡村，消除黑臭水体。二是推进产村融合。积极打造农旅融合精品线路，大力发展乡村旅游、特色民宿、养生养老等农旅融合项目，更好地发挥美丽乡村建设的综合效益。吸引工商资本参与农村三次产业发展，推进田园综合体建设。注重规划设计，深度挖掘自然山水、地域文化、建筑传统等元素，体现美丽乡村鲜明的地域特色。三是丰富文化内涵。充分唤醒村民主体意识，加载美丽乡村文化文明要素，整理挖掘乡村故事，选树一批乡村时代工匠，评选一批乡村最美人物，建设乡风文明馆廊，大力推进移风易俗，用好人榜、孝子榜、慈善榜、乡贤榜、长寿榜引领好家风好乡风，完善和创新农村环境长效管理办法，巩固美丽乡村建设成果，着力彰显苏式乡村田园风貌特色。

提升管理实效，有效构建和谐乡村治理新模式。坚持党建引领、固本强基，强化党组织在乡村工作中的领导核心作用，推动形成自治、法治、德治相结合的乡村善治新格局。一是坚持公开透明原则深化“三资”管理。依照“统一、专业、完整、规范”要求，率先启用农业部参考表式与信息化系统对接，2018 年基本完成镇村两级集体资产清产核资，形成全市农村集体资产地理信息系统“一张图”，建成市直通村、四级联网的农村集体资产监管信息化平台，集成“三资”管理、第三方记账、村务卡、非现金结算、村务公开 e 阳光、农户收益分配等功能，构建苏州智慧农村监管和服务“一张网”，将监管系统接入线上交易系统，实现集体产权全程运行留痕、透明。二是坚持“三治”融合推进社会治理。坚持以自治为基础、法治为根本、德治为先导，推广张家港市以农村社区为基本单位的村民自治国家级改革试点，加强各类农村基层组织建设，充分发挥村务监督委员

会和村民自治章程、村规民约的积极作用，到 2020 年实现乡村“微自治”全覆盖。创新乡村社会治理机制，整合综治、警务、司法、人民调解等部门力量，推广运用吴中区网格化大联动微治理模式，构建基层社会综合治理大联动网络，到 2020 年基本形成覆盖全市的乡村管理服务网格体系。

坚持共建共享，积极构建民生持续改善新机制。始终坚持以人民为中心的发展思想，致力于制度化安排，走共同富裕之路，集中力量打好“聚焦富民”主攻仗，让农民群众有更强的获得感和幸福感。一是提高城乡公共服务品质。按照公共服务均等化、标准化的要求，推进教育、医疗、卫生、文化、体育等基本公共服务体系持续完善，重大城乡基础设施和配套设施建设加快覆盖。重点落实河（湖）长制，开展“四好农村路”建设，优化垃圾分类处理系统，加快城乡养老服务建设。二是提升农民就业保障水平。建设覆盖城乡的就业服务信息管理系统，对就业困难人员实施定向就业援助保持“零就业”家庭动态清零；健全社会保障服务体系，完善兼顾农村各类保障群体的养老待遇正常调整机制，适度提高城乡居民基本养老保险参保缴费人员补贴标准。三是加大精准扶贫帮困力度。聚焦农村集体经济薄弱村和低收入人口，大力实施精准扶贫、精准脱贫方略，建立完善因病致贫的支出型贫困家庭生活救助制度，完善大病保险和社会医疗救助制度，运用“阳光扶贫·智慧 e 农”监管系统，对帮扶领域资金和绩效进行实时全程管控，构筑多点采集、综合比对、各方联动的精准帮扶体系。