
把乡镇建成服务农民的区域中心

钱宏光 王建中 陈民

国家“十四五”规划提出实施乡村建设行动，强调要在不断提升县城综合服务能力的同时，把乡镇建成服务农民的区域中心。省“十四五”规划也指出，要把乡镇建成服务农民的区域中心。省第十四次党代会报告，把全面实施乡村振兴战略，更富成效推进农业农村现代化作为当前和今后九个方面重点工作之一。这都体现了乡镇建设的重要性。

乡镇是我国政权的“神经末梢”，建设社会主义现代化，最艰巨最繁重的任务在乡镇。加强乡镇建设，使之成为乡村的经济中心、治理中心、服务中心和数据中心，进而上升为服务农民的区域中心，对推进乡村全面发展和加快乡村繁荣振兴意义重大。作为东部沿海经济发达省份，江苏积极实施乡村建设行动，潜心探索把乡镇建成服务农民的区域中心的发展路径，推进乡村全面振兴，努力建设农业强、农村美、农民富的新时代鱼米之乡。

一、乡镇建设在贯彻实施乡村振兴战略中承担着重要功能

近两年，党中央国务院和省委省政府都明确要求加快推进县域内城乡融合发展，把乡镇建成服务农民的区域中心，彰显了乡镇建设在贯彻实施乡村振兴战略中的重要功能。

把乡镇建成服务农民的区域中心是党中央实施乡村建设行动的重大思路。2021年中央一号文件再次明确指出，“强化县城综合服务能力，把乡镇建设成为服务农民的区域中心，实现县乡村功能衔接互补”。党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出，“党始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重，实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化”。把乡镇建成服务农民的区域中心，是我国当前和今后一段时期实施乡村建设行动的重点任务。

把乡镇建成服务农民的区域中心是落实党中央实施乡村建设行动的具体抓手。为深入贯彻党中央部署，2021年省委一号文件明确，大力推进扩权强镇，建设一批重点中心镇，推进被撤并乡镇集镇区整治，把乡镇建设成为服务农民的区域中心。我省以把乡镇建成服务农民的区域中心为抓手，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，扎实推进农村一二三产业融合发展，更大力度推动城乡基础设施和公共服务一体化发展，努力让城乡居民身份不再有明显界限、生活品质不再有明显落差。

把乡镇建成服务农民的区域中心对扎实推动共同富裕既具必要性又具紧迫性。乡镇承载着提供公共产品和公共服务的功能。要实现城乡一体化、全体人民共同富裕，从乡镇服务层面而言，就必须从“供给导向”向“需求导向”转变，必须从“重服务覆盖”向“服务体验”转变，必须从“被动提供”向“主动提供”转变，必须加快创新我省乡镇服务体制机制，解决省市县乡村五级政务服务的“数据壁垒”，解决资源要素下乡的“堵点”，解决乡村“空心化”“老龄化”的不利影响，将农村人口逐步向中心乡镇聚集，促进基本公共服务均等化，促进乡村全面振兴。

二、多措并举把乡镇建成服务农民的区域中心

近年来，我省各地乡镇积极围绕政务服务、发展动能、基础设施、民生保障等主要服务内容，以深化行政审批制度改革为抓手，积极增加服务供给，创新提供方式，服务农民力度不断加大，乡镇发展活力和乡镇服务能力有效提升，农民群众获得感明显增强，把乡镇建成服务农民的区域中心初显成效。

深化放管服改革，政务服务满意度明显提升。按照深化放管服改革要求，总结借鉴江阴市徐霞客镇政务服务成功试点经验，从全省30个经济发达镇行政管理体制改革入手，逐步过渡到所有乡镇，完善调整组织架构、优化人员编制、合理承接赋权事项，重塑乡镇管理体制和运行机制。全省各地已初步构建了上下贯通的县政务服务大厅、乡镇为民服务中心、村（社区）便民服务中心（点）的县乡村三级为民服务体系，服务功能优化、效能提升。乡镇普遍成立党政办、经济发展局、政法和社会事业局、农业和农村局、行政审批局等“一办七局”行政管理体制。南京市江宁区以“红梅站”党建品牌为引领，9个街道为民服务中心与区政务服务中心融合联动，打造形成各具特色的服务品牌“随宁办”“邻满意”“淳为民”，促进审批服务提速、政务服务提优、便民服务提质。

构建现代产业体系，乡镇发展动能不断增强。各地积极推进产业强镇，大力培育主导产业、优势产业以及新兴产业，加快构建乡村现代产业体系，创建了一批全国和省级重点中心镇、特色小镇，乡村发展新动能持续增强。2020年，我省有全国“一村一品”示范村镇144个、全国特色小城镇22个、特色产业强镇31个，位居全国前列。全省有38个中心镇跻身全国经济强镇行列，数量位居全国第一。以打造农业8个千亿元级优势特色产业为重点，带动发展一批县域特色产业，推动形成“一村一品、一镇一业、一县一特”的产业发展格局。乡村休闲旅游农业、农产品电商等新产业，年收入增速均保持在20%以上；2020年度农民人均可支配收入为24198元，比上年增长6.7%。如皋市按照“一镇一特”的产业定位，加快推进黑塌菜、黑鱼、香堂芋等特色农产品生产基地建设，打造从种养、加工、流通、品牌、仓储、营销到终端的农产品全产业链服务平台。

突出人居环境整治，乡村基础设施不断完善。“十三五”以来，各地大力推进农村基础设施建设，乡村面貌焕然一新。“四好农村路”公路总里程达14.28万公里，建制村100%通达硬化路，乡镇及建制村100%通客车；城乡实现供水“四同”，集中式饮用水源水质达标率达99.5%；农村电网供电可靠率达99.9%，网络建设一体化，行政村基本实现光纤宽带高质量覆盖和4G网络全覆盖；农村生活污水治理持续推进，在行政村覆盖率达到74.6%，苏南五市实现在行政村全覆盖；农村生活垃圾收运处理体系全覆盖，开展垃圾分类试点乡镇超过300个。苏北五市三年完成30万套房农房改善，逐步建成一批新型农村社区，极大改善了苏北农村基础设施和人居环境。

健全基本公共服务体系，民生保障持续改善。各地因地制宜、多措并举，培育一批服务农民农村基本公共服务的特色品牌。2020年，我省农村89.9%的义务教育学校达到省定办学标准，高中阶段毛入学率达99%以上。全省基本做到每个建制乡镇设有一所公办医院，按照二级医院的标准已建成80个乡镇农村区域性医疗卫生中心。宝应县射阳湖镇建成4个农村区域性医疗卫生中心，与扬州市中医院共建医联体，基本实现了农民看病不出镇。城乡居民养老保险和医保财政补助标准年年有增长，苏州、无锡实现城乡社会保障标准一体化。村（社区）综合文化服务中心、兜底保障农村“五保”老人和特困老人的镇敬老院实现全覆盖。南京市江宁区谷里街道探索出城乡联动的“公办民营”田园居家养老模式，辐射百公里半径。常州、南通等地开展网格化邻里养老服务，苏北地区部分乡镇探索农村地区邻里守望、互助养老试点。

三、建设乡镇区域中心的启示与思考

我省把乡镇建成服务农民的区域中心，进行了切实而丰富的探索实践，对推进乡村全面发展和加快乡村繁荣振兴意义重大，此项改革给予我们诸多启示。

统筹谋划是把乡镇建成服务农民的区域中心的重要前提。只有加强统筹谋划，赋予乡镇更多自主权，才能有效保障和改善民生，加强和创新基层社会治理。强化乡镇统筹发展。顺应乡镇人口流动趋势，按照村庄演变、集聚和分布规律，统筹谋划产业发展、基础设施、公共服务、乡村治理等工作，依法确权、精准赋权、科学分工、实施准入。发挥乡镇主体作用。将直接面向群众、乡镇能够承接的服务事项由乡镇依法承接，并给予乡镇政府资金资源调配使用自主权。落实配套政策保障。赋权乡镇专项规划编制，调整优化人员配置，统筹解决乡镇承接下放权力事项所必要的编制、人员、经费等问题，各类乡村建设资金可采取直接下拨的方式，允许乡镇政府依据本地实际进行一定范围的调整。

产业兴旺是把乡镇建成服务农民的区域中心的重要基础。产业强才能经济强，才能产生虹吸效应，聚人留人。只有全力促进乡村产业振兴，才能赋予乡镇经济发展动能，让“把乡镇建成服务农民的区域中心”落到实处。构建一二三产业融合发展体系。立足乡镇产业基础和特色资源，以市场为导向，大力搭建发展载体，吸引各类人才落户乡镇，汇聚高质量发展核心竞争力，逐步形成以乡镇为核心的经济增长点的辐射带动效应。增强乡镇经济发展活力。围绕进一步深化农村改革，扩大乡镇政府在农业发展、农村经营管理方面的服务管理权限，多途径发展壮大集体经济，不断提高乡镇政府服务农业发展的能力。产业发展与新型农村社区相配套。结合现代农业园区、工业园区、旅游景区等条件，规划布局新型农村社区，通过农房改善集聚人气、产业发展留住人气，实现农民“搬得出、留得住、能致富”。

融入数字化是把乡镇建成服务农民的区域中心的重要手段。只有加强信息技术手段的运用，用对用好大数据，才能让政务服务更加精细精准。打破政务服务行政体制限制。按照乡镇定位、人口分布、经济水平、主要产业、交通情况等区域差别，建立乡镇差别化的政策和财政支持，扩大放管服权限和中心乡镇政务服务辐射半径，加快推行市域通办，逐步实现行政审批的跨区域办理。精准确定政务服务定位。苏南地区借助国家推进城乡融合试点的机遇，持续发挥好乡镇作为县城副中心的功能定位；苏中、苏北地区在丰富拓展重点中心镇功能上做足文章，让重点中心镇成为辐射带动服务农民的强劲的县域次中心。打通政务服务数据壁垒。整合优化各级各部门数据并按权限开放使用，建立一体化智能化公共平台，促进互联互通、共用共享。

创新载体是把乡镇建成服务农民的区域中心的重要抓手。实践证明，推动城市优质公共服务资源向农村延伸，创新载体建设是不二选择。促进教育优质均衡发展。苏南城乡融合度较高，优先探索城乡一体化教共体办学模式；苏中、苏北地区差异化推动“市县帮乡镇”模式，构建县域教共体办学模式。发挥县域医共体作用。统筹布局乡镇农村区域性医疗卫生中心，深入开展“大学生村医”免费订单定向培养，扩充乡村全科执业助理医师，提升乡镇有效应对重大疫情及突发公共卫生事件的疾控服务能力。优化农村区域性养老服务。大力发展区域普惠型养老服务和互助性养老服务，大力推行“公办民营”田园居家养老和好邻养老模式。重建乡村文化秩序。推动农村文化建设同乡村振兴战略和新型城镇化战略有效衔接，建立健全城乡文化协调发展的体制机制、政策体系，补齐农村文化建设短板。