
把乡镇建成服务农民的区域中心路径探索

钱宏光 王建中 陈民

国家和省“十四五”规划都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。江苏省第十四次党代会提出要把“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。这都彰显了乡镇建设重要性。

乡镇是我国政权的“神经末梢”，与农民群众打交道最多、最直接。乡镇服务水平的高低，直接影响着党的“三农”政策贯彻落实得好不好，事关农民群众的获得感、幸福感和安全感。为此，笔者走访了江苏省相关部门并选取了 50 多个乡镇，对把乡镇建成服务农民的区域中心开展了调研思考。

发展成效

近年来，江苏以深化行政审批制度改革为抓手，通过大力推进扩权强镇，建设一批重点中心镇，推进被撤并乡镇集镇区整治，积极增加服务供给，创新提供方式，把乡镇建成服务农民的区域中心成效明显。

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，江苏省在认真总结提炼政务服务“一窗办、网上办、自助办、延伸办、督着办”的“徐霞客模式”成功试点经验基础上，从 30 个经济发达镇行政管理体制改革入手，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，逐步过渡到全省所有乡镇，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）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。苏州市吴江区震泽镇为民服务中心强化业务整合，持续扩大业务事项，可办业务从 108 项增加到 374 项，事项办结率常年保持 100%，办件满意度达 98.7%。

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，不断增强乡村发展新动能，有效促进农民增收。2020 年，全国“一村一品”示范村镇达 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 38 个中心镇跻身全国经济强镇行列，位居全国第一。特别是以打造农业 8 个千亿元级优势特色产业为重点，推动形成一镇一业的产业发展格局。南京市六合区竹镇镇作为国家首批农村产业融合发展示范园的产业强镇，引进 30 多家农业龙头企业入驻，形成现代农业园区公共服务区域中心，将当地农民变为农业产业工人。



南京市六合区竹镇镇巴布洛生态谷

突出人居环境整治，乡村基础设施不断完善。江苏省“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”，集中式饮用水水源水质达标率 99.5%；农村电网供电可靠率达到 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；农村生活污水治理行政村覆盖率达 85%以上，其中苏南五市实现行政村全覆盖；农村生活垃圾治理成效明显，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 万套农房改善，逐步建成一批新型农村社区，极大改善苏北农村基础设施和人居环境。泗阳县王集镇作为苏北地区一个中心镇，建成通达完善、绿化亮化配套的街道路网，休闲健身于一体的农民公园，在全县率先实现同城供气，极大提升了农民群众的幸福指数。

健全基本公共服务体系，民生保障持续改善。全省各地以普惠性、保基本、一体化、可持续性为方向，各地因地制宜、多措并举，积极提升农村基本公共服务水平。江苏省农村 90%以上的义务教育学校达到省定办学标准，义务教育巩固率 100%，高中阶段毛入学率 99%以上。每个建制乡镇设有一所公办卫生院、行政村设有 1 个村卫生室，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。城乡居民养老保险和医保财政补助标准年年有增长，其中苏州、无锡实现城乡社会保障标准一体化。南京市江宁区秣陵街道吉山社区形成“吉山有戏”“吉灯家书”等四大文化公共服务品牌。常州、南通等地开展网格化邻里养老服务，由乡镇（街道）养老服务中心连锁运营村级连锁服务点，打通农村养老的“最后一百米”。苏北地区部分乡镇探索农村地区邻里守望、互助养老试点。

夯实农村基层根基，乡村治理体系不断健全。江苏省现有 1243 个乡镇（街道）、21686 个村（社区）已全部建成规范化综治中心，设置“全要素”网格 6.8 万个，配备专职网格员 3.2 万人、兼职网格员 13 万人。95%以上矛盾纠纷在乡镇以下村组化解，真正做到小事不出村、大事不出镇，矛盾不上交。江阴市把全域乡镇诸多要素全部纳入三级网格，做到“上面千条线、下面一张网”，建成农村“三务”公开“户户通”，做到党务村务见规程、产权交易见过程、工程项目见流程、财务兑付见凭证，实现了村务公开栏、互联网、手机屏、触摸屏、电视屏“一栏一网三屏”全媒体公开，实现村级权力有效监督。其中，以周庄镇山泉村为代表实行的村务公开制、民主监督制、村民议事制、民主理财制，充分保障村民的知情权、决策权、管理权和监督权。

制约因素

在全面推进农业农村现代化进程中，国家与农民、城市与乡村、工业与农业的结合点在乡镇。按照中央和省委实现城乡一体化、共同富裕的总体部署，江苏省把乡镇建成服务农民的区域中心仍然存在发展的不平衡、不充分等问题，有一些问题已成为重

要的制约因素。

服务体制机制创新亟待加快。现行的法律法规直接赋予乡镇的行政权力不多，“权责界限模糊、属地责任过重”、权责不对等、“人员不稳定、人才紧缺”等现象长期制约着把乡镇建成服务农民区域中心的发展。2020年，省委编办、省司法厅、省政务办出台《赋予乡镇（街道）经济社会管理权限指导目录》，下放46项行政许可及公共服务、323项行政处罚权，但有的乡镇因缺乏相应的机构和人员，出现“接不住”“接不好”现象。

“数据壁垒”现象依然存在。很多地方乡镇政务服务还存在数据壁垒、数据烟囱或数据孤岛等数据分割现象，乡镇政府难以统合跨区域、跨层级、跨部门的数据，无法形成统一的数字服务网络。还有，一些乡镇办事主体需求资源分散化，导致乡镇政府资源调配能力不足；一些乡镇政务服务“作坊化”，导致技术供给能力不足。部分乡镇住建、公安等审批网络体系相对独立，难以共享信息资源，造成办事主体同一资料重复提交、窗口重复录入，影响审批效率。

要素下乡存在“堵点”。乡镇农村区域性医疗卫生中心数量偏少，已有的乡镇卫生院医疗设备、医疗保障人才短缺，导致看病难。乡镇教育资源不均衡，软硬件建设相对滞后，生源数量逐年减少。工业化、城镇化加剧了农村老龄化，农民养老保障成为了难题。宗教活动在一些乡镇仍有不同程度蔓延，原本用于维持社会稳定发展的乡村人文秩序不断地被打破、被扰乱，农民普遍显出无力感、无根感和焦虑感。

乡村“空心化”趋势明显。由于有序村庄撤并和人口向县镇、中心村（社区）集中，推进了城镇化的发展，大幅增加城镇对乡村的带动能力，为乡村开辟了大量的城市就业、择业机会，但也带来了乡村凋敝的趋势越来越突出，传统乡土社会秩序面临现实性的危机。

路径思考

随着江苏省工业化、信息化、新型城镇化和农业农村现代化同步推进，农村基层社会结构、农业生产方式、农民利益诉求与思想观念发生深刻变化，农村人口逐步向中心城镇聚集，村庄空心化、人口老龄化、需求多元化、地区差异化相互交织叠加，催生一系列新问题。全面审视存在的问题，寻求务实解决之策，充分释放乡镇活力，补齐乡镇政府服务“短板”，为基层群众提供更加便捷、高效的服务，努力探索一条具有江苏特色的乡镇服务农民的区域中心发展路径。

加强统筹谋划，赋予乡镇更多自主权。统筹谋划乡镇政府服务农民区域中心建设是保障和改善民生、加强和创新社会治理的重要内容。强化乡镇统筹发展。结合乡镇人口流动趋势，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。同时，支持基本公共服务跨乡镇融合发展，促进内容、业务和模式创新。发挥乡镇主体作用。发挥国家级重点镇、省级重点中心镇示范作用，引导乡镇发展农村经济、市场培育、基础设施建设、基本公共服务等方面职能，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。落实乡镇专项规划编制，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，各类乡村建设资金多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。同时，积极培育发展农村基本公共服务多元供给主体，引导多方力量参与乡镇基本公共服务供给，加大政府购买公共服务力度。强化督查考核。结合不同乡镇实际，建立科学化、差别化的乡镇政府服务农民的区域中心发展绩效督查考核评价体系，推动各项工作有计划、有步骤开展。尊重地方和基层的首创精神，及时总结可复制可推广的成功经验。

聚力产业发展，增强乡镇集聚功能。促进乡村产业振兴，是实现农业农村现代化的重要途径，事关经济社会发展大局，事关农村繁荣。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，以市场为主，选择主导产业和产业发展方向，引导各类农业龙头企业集聚乡镇，大力搭建发展载体，不断提高农村一二三产业融合程度和人口容量。以载体聚资源，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。增强乡镇农村经济发展活力。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。鼓励发展多种形式的农民合作组织，扶持社会力量兴办为农民服务的公益性机构和经济实体，培育新型农业经营主体适度规模经营，实现小农户和现代农业发展有机衔接。落实产业发展保障措施。在资金投入方面，提高土地出让收入用于发展农业农村的比例，支持农业产业振兴；通过贷款贴息和财政补助方式，引导县域金融机构和各类社会资本支持乡村产业发展。在用地方面，耕地占补平衡以县域自行平衡为主，在安排土地利用年度计划时，探索针对乡村产业的省市县联动“点供”用地。在人才方面，引导各类人才到乡镇兴办产业，加大农民技能培训力度，鼓励地方按规定农业企业给予相关补贴。建立健全科研人员校企、院企共建双聘机制。

整合大数据平台，全面提升政务服务水平。运用信息技术手段，扩大政务服务辐射半径，用对用好数据，让政务服务更加精细精准。扩大政务服务辐射半径。针对各地现有农村户籍人口的实际，以及乡镇定位、人口分布、经济水平、主要产业、交通情况等区域差异，善于打破体制机制之间障碍，扩大放管服权限和乡镇政务服务辐射半径，不超越现实情况，不搞一刀切，给予乡镇政府必要的差别化的政策和财政支持。优化政务服务流程。全面推进乡镇一窗式受理、一站式办理，加快推行市域通办，逐步实现行政审批的跨区域办理。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；针对苏中、苏北地区农村人口数量多、密度大、老龄化占比高的特点，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强劲的县域次中心。打通政务服务数据壁垒。总结江苏省政务服务的实践经验，积极构建省市县乡村上下贯通五级政务服务体系，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，打破数据壁垒，促进互联互通、共用共享。深化“互联网+政务服务”，推进网络条件下“一网通办”改革，推行自助服务、智慧服务、数据赋能服务，逐步实现网上通办和全流程效能监督。

突出载体建设，加快提升基本公共服务水平。创新乡镇载体建设是一项民生工程，系统性强，涉及面广，是推动城市优质公共服务资源向农村延伸的有效手段。优化乡镇基本公共教育资源配置。苏南城镇化发展较快，城乡融合度较高，优先探索城乡一体化学校管理共建、教学研究共建、拓展课程共建三个层面教共体办学模式；苏中、苏北地区差异化推动“县城帮乡镇”模式，支持中心镇与县城教育构建县域教共体办学模式，打造新时代教共体促进教育优质均衡发展。推进县域医共体建设。有效减少乡镇患者异地就医、跨区域流动，推进远程诊疗、完善分级诊疗制度，全面总结推广宝应县等地的成功经验，统筹布局乡镇农村区域性医疗卫生中心，更好发挥县域医共体作用。深入开展“大学生村医”免费订单定向培养，推进乡村全科执业助理医师，提升乡镇作为区域中心疾控服务能力，满足新形势下有效应对重大疫情及突发公共卫生事件需要。转型升级农村区域性养老服务中心。据第七次全国人口普查反映，全省 65 岁及以上老年人口占 16.19%，农村老年人口比重更高。全面总结推广南京等地乡镇（街道）农村新型养老模式及养老方法，大力发展区域普惠型养老服务和互助性养老服务，保持农村老年人生活习惯，建立“公办民营”田园居家养老和好邻养老服务模式。推动乡村文化秩序转型和价值重建。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。组织开展具有乡村人文风俗、历史文化、特色资源的基本公共文化服务，用社会主义核心价值观牢牢占领农村思想阵地。同时，保护传统村落文化的原始风貌，保护世代相传的乡村文化记忆，让农民群众在社会生活中建立更多认同感、幸福感和归属感。