**蘇州城鄉發展一體化學習考察報告**

　　為了認真貫徹市委黃書記率無錫黨政代表團赴蘇州考察時的重要講話精神，全力加快無錫城鄉發展一體化進程，近日，無錫市委農辦組織各處室處長和各市（縣）區農辦主要負責同志，專門赴蘇州市進行了學習考察。在學習考察期間，與蘇州市一體辦、農辦等部門進行了深入座談交流，實地考察了陽澄湖現代農業園區、渭塘鎮翡翠家園社區、北橋街道靈峰社區等現場。通過學習考察，大家普遍感到觸動很大、啟發很深，蘇州推進城鄉發展一體化的領導力度大、創新舉措多、態勢成效好，在許多方面形成了創新的思路和鮮明的特色，有很多經驗值得我們學習借鑒。

　**一、蘇州城鄉發展一體化基本情況**

　　2008年，蘇州市被省里確定為城鄉一體化發展綜合配套改革試點區以來，在目標定位上體現率先科學和諧發展，思路理念上堅持“三農”與“三化”互動并進，在發展導向上突出富民強村，在改革實踐上注重完善政策制度和構建長效機制，以農村改革發展的新突破，帶動全局改革，促進全面發展。2010年和2011年，蘇州又先后被國家發改委確定為全國城鄉一體化發展綜合配套改革聯系點，被農業部列為全國農村改革試驗區。

　　蘇州市制定了《城鄉一體化發展綜合配套改革三年實施計劃》，階段目標上，確定2009年為“重點突破年”，著力推進23個先導區的先行先試工作；2010年為“整體推進年”，系統推進“六個一體化”各項工作；2011年為“全面提升年”，建立較為完善的城鄉一體化發展推進機制，全面提升城鄉一體化發展水平。蘇州市決策層充分認識到，城鄉統籌的本質就是在城鄉之間科學合理地配置城鄉都需要的各類資源。基于此，蘇州把綜合配套改革的關鍵點和突破口放在了“改革城鄉資源配置方法”上，提出配置城鄉資源“要從過去偏向城市，轉變為兼顧城鄉;從過去單向索取，轉變為雙向互補;從過去低償征用，轉變為等價置換”。

　　三年來，蘇州在推進城鄉發展一體化方面，主要抓緊抓好了以下工作。一是推進“三個集中”，優化城鄉空間布局。以規劃為引領，積極推進農民居住向社區集中、工業企業向園區集中、農業用地向規模經營集中，優化城鎮、工業、農業、居住、生態、水系等規劃布局，進一步拓展新的發展空間，使城市更像城市、農村更像農村、園區更像園區。二是實施“三個置換”，加快農民市民化進程。鼓勵農民將集體資產所有權、土地承包經營權、宅基地及住房置換成股份合作社股權、城鎮保障和住房，實行換股、換保、換房進城，促進農民身份轉變，蘇州全市累計43多萬農戶、120多萬農民通過“三置換”實現了居住地轉移和身份轉變。三是發展“三大合作”，拓寬富民強村路徑。規范運作農村社區股份合作社，做大做強農村土地股份合作社和農民專業合作社，加快建立各類富民合作社，推動合作組織抱團發展、異地發展、集團發展，使合作經濟組織成為增加農民財產投資性收入的重要途徑。四是突出“三個創新”，促進現代農業發展。按照農業“生態、生產、生活、生物”的功能定位，創新農業發展載體、農業經營機制和農業支持保護制度，著力發展現代農業示范園區，加快構建以“生產發達、生態優美、生物集聚、產業融合、營銷現代”為主要標志的現代農業發展體系。五是完善“三大保障”，推動城鄉社保并軌。推進城鄉社會保障“三年實現三個并軌”，即2011年在實現了城鄉低保并軌的基礎上，2012年實現城鄉養老保險并軌，2013年實現城鄉居民醫療保險并軌，并建立了社保標準自然增長機制。六是強化“三大舉措”，提升農村公共服務水平。把被撤并鄉鎮作為一個較大社區來規劃、建設和管理，加強資源整合、環境治理、改造提升。統籌推進城鄉生態環境建設以及道路、水利、電力、電信等基礎設施建設，促進城鄉基礎設施共建共享。大力推進農村社區服務中心建設，不斷提升城鄉基本公共服務均等化水平。

　**二、蘇州、無錫城鄉一體化發展水平比較**

　　總體來看，無錫和蘇州推進城鄉發展一體化的理念思路基本相近，都是以整體規劃為龍頭，以集中集聚為重點，以富民強村為中心，以壯大經濟為支撐，以制度創新為動力，加快推動農村全面發展、城鄉協調發展、全市科學發展。各方面數據顯示，兩地城鄉一體化發展水平基本相當，都處于全省領先位置，但在一些重點領域和重要環節，蘇州探索形成了自己的特色。

　　（一）城鄉規劃一體化方面。蘇州、無錫兩市均堅持規劃優先，城鄉作為一體整體統一規劃，各類專項規劃相互配套，不斷調整優化空間布局結構，充分發揮規劃對城鄉空間資源配置的引領作用。2011年，無錫農業、工業、農民居住的集中度分別為79%、88%、40%，蘇州農業、工業、農民居住的集中度分別為80%、88%、43%。相比而言，蘇州更加注重功能區劃分，城鎮規劃區、農業發展區、工業生產區、居住集中區、生態保護區等空間布局結構十分清晰。

　　（二）城鄉產業布局一體化方面。蘇州堅持把發展規模農業作為加快農業轉型升級、實現農業現代化的重要路徑，加快落實優質水稻、特種水產、高效園藝、生態林業“四個百萬畝”農業產業空間布局，加快現代農業“園區化、合作化、農場化”建設步伐。無錫按照“規模、高效、生態、安全”的要求，著力推動農業“接二連三”融合發展，大力培育農業新興產業，全面提升農業綜合功能和效益。與蘇州相比，無錫在培育發展以生物農業、感知農業為代表的農業新興產業方面有一定優勢，在設施農業建設方面稍稍領先，在農業園區發展水平、農業機械化水平方面與蘇州基本相當，在高效農業、設施漁業、農業龍頭企業發展方面還有一定差距。2011年，無錫設施農業占耕地面積比重為12.3%，蘇州為9.6%；無錫農業園區面積占耕地面積比重為17.4%，蘇州為18.3%；無錫農業綜合機械化水平為84%，蘇州為83%；無錫高效農業比例為54.6%，蘇州為60%；無錫設施漁業占養殖面積比重為6.7%，蘇州為13.4%；無錫農業龍頭企業銷售收入為357億元，蘇州為1600億元。

　　（三）城鄉基礎設施一體化方面。無錫、蘇州都十分注重完善城鄉交通網絡，加大農村電網、污水管網、生態設施改造升級，大力推進城鄉公交一體化，都高度重視、扎實推動了村莊環境綜合整治工作，村鎮公建配套方面的農貿市場、幼兒園、醫療站、停車場、公園綠化等都得到了合理配置、強化建設，但在農村生活污水處理方面，無錫較蘇州還有一定差距。2011年，無錫農戶生活污水處理覆蓋率約為40%，蘇州為53.5%；無錫垃圾無害化處理覆蓋率為100%，蘇州為90%；無錫林木覆蓋率為25.07%，蘇州為25%。

　　（四）城鄉公共服務一體化方面。蘇州、無錫都立足城鄉公共服務均等化，切實加強了農村教育、衛生、人口、文化、體育等方面社會事業的建設提升，均把農村社區服務中心建設作為促進城鄉基本公共服務均等化的重要載體，集中行政管理、就業社保、商貿超市、衛生計生、教育文體、綜治警務、民政事務、環境保護、黨員活動等多種功能，提高為農服務的綜合性和有效性。2011年，無錫社區服務中心覆蓋率為100%，蘇州為98%。

　　（五）城鄉就業社保一體化方面。蘇州在去年城鄉低保已完全實現城鄉并軌的基礎上，預計今年，城鄉養老保險、醫療保險將實現城鄉制度并軌、標準并軌。無錫的養老、醫療和低保三大保障已全部實現城鄉制度并軌，但保障標準還沒有完全實現城鄉并軌，且保障水平低于蘇州。目前，無錫市區純農民養老金為每月230元，蘇州為每月260元；無錫市區被征地農民養老金為每月470元，蘇州為每月510元；無錫低保標準為市區每月460元，江陰和宜興為每月420元，蘇州低保標準全市統一為每月500元；無錫新農合人均籌資水平為393元，蘇州為500元。

　　（六）城鄉社會管理一體化方面。蘇州、無錫在創新新型社區管理體制、完善村級民主管理制度、建立健全市容環境管理體系、治安聯防管理體系等方面都進行了有益探索，并收到了較好成效。相比較而言，無錫在社區扁平化管理機制的探索推廣方面比較領先，而蘇州在探索行政管理體制改革方面力度較大，對符合條件的中心鎮與跨鎮村區劃的現代農業園區，探索實行了“區鎮合一”的行政管理體制，賦予其更多的經濟和社會管理權限，以切實增強其社會管理和公共服務的職能。

**三、值得學習借鑒的有益經驗**

　　當前，無錫正處于率先基本實現現代化的重要時期，進入了全面推進城鄉發展一體化的關鍵階段。為在新的起點上把無錫城鄉發展一體化向縱深推進，近期，市委、市政府制定出臺了《關于深入推進城鄉發展一體化的若干意見》。如何貫徹實施好《意見》，全力推進無錫的城鄉發展一體化向更高階段、更高水平邁進跨越，努力使城鄉發展一體化成為新時期無錫發展的特色和優勢，通過這次的學習考察、分析思考，我們認為蘇州有六方面經驗值得學習借鑒。

　　（一）更大力度深化農村改革。蘇州始終將深化農村改革、破除城鄉二元結構作為推進城鄉發展一體化的首要任務，注重深化重點領域和關鍵環節的改革，初步建立了有利于城鄉發展一體化的體制機制。蘇州加大公共財政扶持力度，積極鼓勵金融向“三農”傾斜，建立了國險、省險、市險、縣險四級保險體系，農業保險累計承保103億元，農村小貸公司累計69家，貸款余額280億元；先后制定出臺了集體建設留用地、城鄉建設用地增減掛鉤指標和“萬頃良田”建設等方面的政策措施，探索建立了土地資源增值收益共享機制；加快推進以股份合作為主體形式的新型集體經濟，促進資源資產化、資產資本化、資本股份化、股份市場化，形成了集體經濟與農民持續共享資源增值收益的長效機制；在全省率先開展了“以合法穩定住所為登記戶口、以身份證為核心憑證”的新型戶籍管理制度改革，探索建立城鄉一體戶籍管理登記制度。與蘇州相比，無錫的農村改革雖然在同步進行，但是在改革深度和創新力度上還有一定的差距，資源要素向農村傾斜配置的力度還不夠大。因此，我們要認真學習蘇州在深化農村改革方面的成功經驗，進一步加大在金融制度、戶籍制度、土地制度、合作制度等方面的改革創新力度，加快破除不適應城鄉發展一體化的政策和制度障礙，更大力度激發無錫農村發展的動力活力。

　　（二）更快步伐推進農業轉型升級。蘇州堅持把加快農業轉型升級作為農業現代化建設的主要內容，以提升傳統產業、發展新興產業、轉變發展方式作為農業轉型升級的主要路徑，注重發揮農業的多重功能，強化“接二連三”，延伸農業產業鏈，注重彰顯農業的生產保供、現代營銷、生態保護、觀光休閑、科普教育、文化傳承等作用，實現了經濟效益、社會效益和生態效益的有機統一，農業現代化發展水平在全省名列第一。雖然近年來無錫現代農業發展步伐較快，某些方面在全省保持領先，但農業整體發展與蘇州相比，在農業科技創新能力、農業集約化經營程度等方面還有一定的差距，需要更大力度推動農業轉型升級，進一步提升農業綜合生產能力、綜合競爭能力和可持續發展能力。從當前實際看，無錫要大力推進農業轉型升級，必須緊緊圍繞率先基本實現農業現代化這個總目標，按照具有高標準的農業基礎設施、高水平的農業科技支撐、高效能的農業產業體系、高效益的農業產出的“四高”要求，加快實現農業增長由主要依靠土地、勞動力投入向依靠科技、投資和提高勞動者素質轉變，農業生產由主要依賴自然條件生產向依靠設施的可控生產轉變，農業經營由分散的家庭經營向專業的適度規模經營轉變，農業發展由注重農業的一產向促進農業的一、二、三產協調發展轉變，農業功能由以農產品生產為主向生產生活生態功能并重轉變，積極探索走出符合無錫實際、彰顯無錫特色的農業現代化發展之路。

　　（三）更實舉措發展村級經濟。蘇州堅持把發展和壯大村級集體經濟作為繁榮農村社會，實現共同富裕的關鍵舉措，大力推進村級經濟轉型升級，發展聯合發展型、資本運作型、異地發展型、股份合作型等多種形式的村級集體經濟，不斷增強農村經濟發展活力。蘇州十分重視村級發展載體建設，通過集體留用地政策，在城鎮規劃區或經濟開發區為村集體預留非農建設用地，按照規劃要求在規劃區內建設標準廠房、打工樓，在社區發展農貿市場、社區超市等，發展物業經濟，增強村級經濟發展的造血功能和活力。2011年，蘇州村級集體資產達到1050億元，村均集體收入達到503萬元，已消滅集體收入100萬元以下的村。與蘇州相比，雖然無錫的村均集體收入水平高于蘇州，但是，村級發展的不平衡性較為突出，兩極分化現象比較嚴重，目前，全市村級可支配收入低于50萬元的經濟薄弱村還有7個。壯大集體經濟是村級“四有一責”建設的首要任務，也是推進城鄉發展一體化的重要基礎。我們要按照村級“四有一責”建設的工作要求，進一步創新發展模式，健全管理制度，壯大村級財力，確保村級經濟發展繼續在全省保持領先。同時，更加重視經濟薄弱村的發展問題，進一步完善經濟薄弱村“造血”幫扶機制，在基礎設施、資金投入、標房等項目建設和干部力量配備上加大扶持力度，積極幫助經濟薄弱村找準適合自身發展的正確道路，全面增強內生發展能力，整體提升村級經濟實力。

　　（四）更高標準優化生態環境。蘇州以“四沿（沿路、沿水、沿村、沿城鎮）三區（綠色基地、綠色通道、綠色家園）兩點（單位、庭院）一片（生態片林）”為重點，全面推進農村生態綠化建設，突出抓好河湖林網構建、綠色通道提檔、生態片林建設、村鎮環境美化、果茶苗木增效和森林質量提升。加強濕地保護、開發與管理，建設“環太湖濕地保護區”、“北部沿江濕地保護區”和“中南部湖蕩濕地保護區”，使全市自然濕地得到良好保護。在全省率先建立生態補償制度，通過財政轉移支付，以基本農田、水稻田、水源地、生態濕地和生態公益林為重點，對直接承擔生態保護責任的鄉鎮、村和農戶進行經濟補償，生態補償資金由市、市（縣）區財政共同承擔。蘇州優良的生態環境為城鄉發展一體化提供了良好的保障，起到了積極的推動作用，從這個意義上講，生態就是競爭力、就是生產力。因此，我們在推進城鄉發展一體化的過程中，要堅定不移地加強農村生態保護和環境建設，努力形成城鄉生態不斷優化、城鄉環境明顯改善、城鄉發展健康持續的良好局面。要圍繞建設魅力新農村，大力開展“魅力鄉村”建設活動，扎實推動村莊環境綜合整治；進一步加大農村造林綠化、農業面源污染防治、農村節能減排和農村環境監管的工作力度，積極探索建立生態補償機制，全力推動全市生態環境質量水平整體提升。

　　（五）更新思路促進農民增收。蘇州堅持把促進農民增收作為城鄉發展一體化的核心任務，緊緊抓住推進城鄉一體化改革發展創造的新空間，堅持創業、就業、產業、物業并舉，增加投資財產性收入，拓展經營性收入，提高工資性收入，鞏固政策性收入，努力實現居民收入增長和經濟發展同步、勞動報酬增長和勞動生產率提高同步，蘇州農民人均純收入多年來一直在全省保持第一。蘇州農民收入水平很高，關鍵在于蘇州農民在保持較高工資性收入的基礎上，其來自二、三產的經營性收入和財產性收入較高，以2010年數據為例，蘇州農民的這兩項收入分別是無錫農民的1.8倍和1.5倍。因此，學習借鑒蘇州經驗，加快無錫農民增收，關鍵要在提高農民二、三產經營性收入和財產性收入上狠下功夫。要以實施《全省農民收入倍增計劃實施方案》十大富民行動和無錫市農民收入倍增計劃為主抓手，大力實施創業帶動就業戰略，在貸款發放、信息咨詢、技術服務、技能培訓等方面加大扶持力度，促進農民自主創業；大力引導農民以土地、資產、勞動力等生產要素參與和投入經營性物業、高效種養殖業、旅游休閑農業等項目，積極培育和發展多種形式的農村合作組織，全力提高農民財產性收入；加快推進完善養老和醫療保障制度的城鄉接軌工作，大幅提升農村保障水平，加快形成覆蓋城鄉各類對象、與經濟社會發展水平相適應的社會保障體系；繼續深化農村產權制度改革，加快盤活農村各類資源，積極開辟農民增收新的渠道。

　　（六）更為有效加強典型示范。蘇州在推進城鄉發展一體化中，十分注重典型引路、示范推廣的工作方法，選擇了23個經濟實力較強、產業特色鮮明、領導班子堅強有力的鎮（區），作為城鄉發展一體化綜合配套改革先導區，鼓勵先行先試。同時，也把一些創新做法先在試點鄉鎮進行試驗，取得經驗后再形成文件全面推開，從而起到了點面結合、以點帶面的積極效果。因此，作為推進城鄉發展一體化的重要抓手，無錫也應根據《關于深入推進城鄉發展一體的若干意見》的要求，以列入規劃建設的新市鎮為重點，研究確定10個左右的鎮（街道），作為深入推進城鄉發展一體化的先導示范區，科學確定功能定位，精心編制總體規劃和分項規劃，高起點、高標準、高水平啟動先導示范鎮規劃建設，努力建成人口集中的新主體、產業集聚的新高地、功能集成的新平臺、要素集約的新載體。同時，大力引導推動先導示范鎮進行體制機制方面的工作創新，為加快全市城鄉發展一體化提供有益做法經驗。（市委農辦學習考察組）