

# 全面深化改革

从城乡一体走向城乡融合的苏州实践

方伟○著



苏州大学出版社  
Soochow University Press

中共苏州市委党校资助出版

# 全面深化改革：从城乡一体 走向城乡融合的苏州实践

方 伟 著

苏州大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

全面深化改革：从城乡一体走向城乡融合的苏州实践 / 方伟著. —苏州：苏州大学出版社，2020.7

ISBN 978-7-5672-3251-8

I. ①全… II. ①方… III. ①城乡一体化—城乡建设—研究—苏州 IV. ①F299.275.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 136285 号

书 名：全面深化改革：从城乡一体走向城乡融合的苏州实践

---

著 者：方 伟

责任编辑：王 娅

助理编辑：刘 冉

装帧设计：吴 钰

---

出版发行：苏州大学出版社 (Soochow University Press)

社 址：苏州市十梓街 1 号 邮编：215006

印 刷：苏州工业园区美柯乐制版印务有限责任公司

邮购热线：0512-67480030

销售热线：0512-67481020

---

开 本：700 mm × 1 000 mm 1/16 印张：13.75 字数：172 千

版 次：2020 年 7 月第 1 版

印 次：2020 年 7 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5672-3251-8

定 价：48.00 元

---

若有印装错误，本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话：0512-67481020

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

苏州大学出版社邮箱 [sdcbs@suda.edu.cn](mailto:sdcbs@suda.edu.cn)



## 前 言

### 新时代城乡关系与推进之路的苏州探索

解决好“三农”问题始终是我们党工作的重中之重。从党的十一届三中全会之后农村率先启动改革，到党的十六大提出统筹城乡发展战略、十六届五中全会提出建设社会主义新农村，党的“三农”工作的实践创新、理论创新和制度创新在持续改革发展中不断深化，取得了历史性成就，但在社会主义市场经济体制下如何做到城乡融合发展，仍然是亟待破解的历史性新课题。党的十八大以来，习近平总书记提出一系列关于“城乡融合发展”的重要论述，尤其是党的十九大提出了实施乡村振兴战略，其后《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》出台，不仅丰富发展了马克思主义经典作家关于城乡关系的理论，而且也为社会主义市场经济体制下重塑城乡关系和全面深化城乡一体化改革提供了基本遵循，我国城乡关系进入融合发展新时代。

新时代重塑城乡关系，必须走城乡融合发展之路，走共同富裕之路，走质量兴农之路，走乡村绿色发展之路，走乡村文化兴盛之路，走乡村善治之路，走中国特色脱贫之路。基于新时代城乡关系

演进的新特征、新内涵、新任务，苏州城乡一体化改革也进入了新阶段，从城乡一体走向城乡融合。

新时代，苏州自觉遵循和顺应城乡关系改革发展的规律和趋势，坚决并创造性贯彻党中央决策部署，牢记总书记嘱托，立足高水平全面建成小康社会，志于走在新时代城乡融合发展最前列，以全面深化改革为牵引，以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，全面深化要素市场化改革、民生福祉增进改革、社会治理体制改革、城乡生态文明建设改革和新时代精神文明建设改革等，加快推进农业农村现代化，高水平建设“四化同步”发展的示范区、新型城镇化发展示范区、土地资源节约集约利用示范区、现代公共服务均等化示范区、共同富裕示范区、全域城乡文明一体创建示范区、和谐社会示范区、生态文明示范区“八个示范区”，开启了从“全国农村改革试验区”到“全国城乡一体化发展示范区”再到“率先基本实现农业农村现代化，争创全国乡村全面振兴示范区”的新探索实践。

实践中，苏州大胆探索新时代城乡关系与推进之路。坚持做好农村改革的整体谋划和顶层设计，从城乡统筹走向城乡融合，切实把农业农村优先发展落到实处。坚持把推进农业供给侧结构性改革作为主线，激发农村发展新活力，加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，提高农业创新力、竞争力和全要素生产率，加快推进农业农村现代化。坚持绿色生态导向，推动乡村自然资本加快增值，扎实推进美丽宜居乡村建设，实现百姓富、生态美的统一，让更多老百姓吃上生态饭。坚持保障和改善民生，推动新增教育、文化、医疗卫生等社会事业经费向农村倾斜，大力度不断提高

农村基本公共服务的标准和水平，深入推进新时代文明实践所、站、点建设，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，建设幸福家庭、友爱乡村、和谐社会，让广大农民有更多的获得感，展现了农业强、农村美、农民富的现实模样，乡村振兴取得历史性巨大成就，走出了一条富有苏州特色、体现标杆水平的中国特色社会主义乡村振兴道路。

基于这样的时代背景和苏州生动实践，作为苏州发展的关注者与研究者，在完成江苏省社会科学基金省市协作项目《全面深化改革健全城乡一体化发展体制机制研究》之后，我跟踪研究苏州城乡一体化改革不辍，形成了一系列专题研究成果，并在此基础上进行深化，以《全面深化改革：从城乡一体走向城乡融合的苏州实践》为题，从理论与实践两个维度，分上下两篇，阐释和揭示新时代苏州全面深化改革、从城乡一体化走向城乡融合的背景意义、演进方向、演进机理、时代内涵、重点任务、率先实践和特色成就等，诠释了新时代城乡关系与推进之路的苏州探索和生动实践，讲述新时代城乡融合的苏州故事。作为对苏州这一历史新阶段城乡关系演进动态进行分析的新作，期许能为学界研究苏州城乡融合发展提供一个视角，在丰富苏州城乡改革发展研究上献出绵薄之力。

方 伟

2020年7月

# 目 录

## 上篇 / 1

### 第一章 新时代全面深化苏州城乡一体化改革的背景意义 / 3

- 一、新时代全面深化改革，从城乡一体走向城乡融合的研究背景 / 4
- 二、新时代全面深化改革，从城乡一体走向城乡融合的研究意义 / 18

### 第二章 苏州城乡一体化改革的非凡历程和历史性成就 / 21

- 一、苏州城乡一体化改革的历史沿革 / 21
- 二、苏州城乡一体化改革的历史性成就 / 29
- 三、苏州城乡一体化改革的基本经验 / 40

### 第三章 新时代苏州城乡一体化改革面临的新情况、新问题、新挑战 / 42

- 一、苏州城乡一体化改革被赋予“现代化”的新要求 / 43
- 二、苏州城乡一体化改革的新趋势 / 43
- 三、苏州城乡一体化改革面临的问题挑战和原因分析 / 44

## 第四章 新时代苏州从城乡一体走向城乡融合的目标任务 / 52

- 一、新时代全面深化改革发展的基本思路 / 53
- 二、新时代改革发展的基本目标和主要任务 / 53

## 第五章 在现代化进程中更高层次推进苏州从城乡一体化走向城乡融合 / 61

- 一、以现代化视角强力推进内生性的政策供给，继续深化、完善城乡融合顶层设计 / 61
- 二、沿着市场化方向，重点探索农村新型集体经济的实现形式 / 63
- 三、沿着市场化方向，重点改善农村金融环境和金融服务，建立健全农村金融服务体系 / 66
- 四、沿着市场化、产业化、现代化方向，重点加快农业现代化步伐，走出一条具有苏州特色的农业现代化道路 / 67
- 五、沿着民主化、社会化、共享化方向，重点提升农村社区建设现代化水平，进一步完善乡村治理，推进治理现代化 / 70
- 六、沿着公平化、均等化、共享化方向，重点加强农民教育，提升农民就业能力和现代文明素养 / 71
- 七、沿着公开公正化方向，重点推进基层政府行政管理体制改革 / 72

## 第六章 苏州率先基本实现农业农村现代化的几个基本问题 / 76

- 一、苏州率先基本实现农业农村现代化的时代背景 / 77
- 二、苏州率先基本实现农业农村现代化的实践意义 / 79

- 三、苏州率先基本实现农业农村现代化的基本内涵和指标体系 / 82
- 四、苏州率先基本实现农业农村现代化的短板问题 / 89
- 五、推进苏州率先基本实现农业农村现代化的举措建议 / 90

## 下篇 / 107

### 第七章 苏州乡村振兴战略实施现状调查 / 108

- 一、苏州乡村振兴的现实基础 / 108
- 二、苏州乡村振兴的短板问题 / 113
- 三、苏州实现乡村振兴的路径选择 / 118

### 第八章 苏州农村集体经济产权制度改革调查 / 126

- 一、深化农村集体经济改革的时代要求 / 127
- 二、苏州集体经济改革和发展现状 / 128
- 三、苏州农村集体经济发展壮大的瓶颈制约 / 136
- 四、进一步深化苏州农村集体经济的建议 / 138

### 第九章 苏州被撤并镇整治提升工作调查 / 141

- 一、苏州乡镇撤并发展历程 / 141
- 二、被撤并乡镇整治提升是苏州实现高质量发展的题中应有之义 / 143
- 三、被撤并乡镇发展中存在的突出问题 / 145
- 四、苏州被撤并乡镇整治提升工作的做法成效和经验 / 147
- 五、深化苏州被撤并乡镇整治提升工作的建议 / 152

## 第十章 苏州率先高水平全面建成小康社会现实问题调查 / 156

- 一、关于苏州率先高水平全面建成小康社会目标内涵的不断完善 / 157
- 二、关于苏州率先高水平全面建成小康社会的基本进程和主攻方向 / 164
- 三、关于苏州率先高水平全面建成小康社会的薄弱环节和障碍因素 / 165
- 四、关于苏州率先高水平全面建成小康社会的主攻方向和政策建议 / 169

## 第十一章 苏州全面建成小康社会的成就、经验以及对高质量发展的启示 / 174

- 一、全面建成小康社会的时代内涵及其历史演进 / 175
- 二、苏州高水平全面建成小康社会的创新实践 / 179
- 三、苏州高水平全面建成小康社会的伟大成就 / 184
- 四、苏州全面建成小康社会的历史经验 / 188
- 五、苏州全面建成小康社会的历史启示 / 189

## 第十二章 创体制机制新优势，走出一条具有苏州特点、体现标杆水平的乡村振兴之路 / 192

- 一、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之路的优劣势分析 / 193
- 二、苏州乡村振兴、城乡融合发展的目标定位 / 198
- 三、乡村振兴、城乡融合发展的国外借鉴 / 200
- 四、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之路的路径选择和主攻方向 / 201

## 后记 / 206



城乡发展一体化是苏州在全国比较早提出并探索的创新实践，是苏州发展的最大特色、最大品牌和最大优势。从2003年开始确立了“统筹城乡发展”的方针，到2011年逐步形成了覆盖城乡一体化的制度、政策体系，引导改革和创新实践，再到党的十八大以来实施乡村振兴战略，在党中央、国务院，国家部委，省委、省政府的关心支持下，苏州按照习近平总书记视察江苏时的重要讲话精神和总书记提出的“逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化，以及城乡产业发展融合化”<sup>①</sup>的目标，持续推进城乡发展一体化改革，实施乡村振兴战略，努力丰富“两聚一高”<sup>②</sup>新实践，取得了城乡发展一体化一系列的成

---

<sup>①</sup> 习近平：加快推进城乡发展一体化更加紧迫，央广网，[http://m.cnr.cn/news/20150502/t20150502\\_518438262.html](http://m.cnr.cn/news/20150502/t20150502_518438262.html)。

<sup>②</sup> “两聚一高”，指江苏第十三次党代会报告明确提出的“聚力创新，聚焦富民，高水平建设全面小康社会”发展方略。

果，为建设“强富美高”<sup>①</sup>新江苏做出了积极探索，也展现了苏州从城乡一体化走向城乡融合发展的美好前景，这些无不与持续的全面深化改革有关。本书总论部分将围绕新时代苏州全面深化城乡一体化改革的背景意义、历程经验、问题分析、发展展望等方面进行系统阐述，既对苏州城乡一体化改革历程及问题进行总结梳理，又对苏州城乡一体化改革发展的规律和前景进行理论探讨和展望。

---

<sup>①</sup> 建设“强富美高”新江苏，指2014年12月习近平总书记亲临江苏视察并发表重要讲话，提出了“努力建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新江苏”。

## 第一章

### 新时代全面深化苏州城乡一体化改革的背景意义

改革是当代中国城乡关系进一步发展的根本动力。党的十八大以来，习近平总书记高度重视城乡发展，指出：“城乡发展不平衡不协调，是我国经济社会发展存在的突出矛盾，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。”“推进城乡发展一体化，是工业化、城镇化、农业现代化发展到一定阶段的必然要求，是国家现代化的重要标志。”习近平总书记在多个场合包括在江苏视察时反复强调，要建立城乡融合的体制机制，把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划，促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、文化建设、生态保护等方面相互融合和共同发展。党的十九大进一步提出实施乡村振兴战略，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。从城乡一体走向城乡融合已然成为新时代城乡改革的鲜明特征。习近平总书记关于城乡一体化的重要论述，是对城乡关系进入新的发展阶段的准确把握，是以人民为中心实现公平共享发展的新的发展观，具有重要的战略意义和实践指导意义。进入新时代，对承担国家和省城乡一体综合改革试验任务的苏州来说，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，进一步

全面深化改革，从城乡一体走向城乡融合，提升城乡融合发展水平有着政治必然、实践必然和历史必然。

## 一、新时代全面深化改革，从城乡一体走向城乡融合的研究背景

---

（一）新时代全面深化改革，从城乡一体走向城乡融合有着坚实的理论支撑和思想认同

城乡关系是经济社会发展中最为重要的一个关系。从思想渊源上看，我国城乡一体化的思想，既来自马克思主义经典作家关于城乡关系的论述，如马克思的城乡关系理论、恩格斯的城乡融合理论认为，城乡融合是社会发展的必然趋势，是城乡发展的终极目标；又来自西方城市学家的思想，如著名的英国城市学家埃比尼泽·霍华德倡导用城乡一体的新社会结构取代城乡对立的旧社会结构，建设“田园城市”。从发生学角度看，我国城乡一体化这个概念、思想是实际工作者在改革实践中首先提出并随着改革不断深化而不断丰富。

从20世纪80年代开始，基于城乡差别扩大，城乡统筹、城乡一体化思想逐渐受到重视。政界、学界和实际工作者对城乡关系的认识是在城乡发展的改革实践中不断深化的。进入新世纪，城乡一体化理论取得重大突破，不断深化发展。党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”，与传统“三农”工作相比，这一观念跳出“农业”解决农业问题，跳出“三农”解决“三农”问题，理论实践大大突破传统定式；党的十六届三中全会首次提出“五个统筹”的发展理念，并将城乡统筹放在首位，此后，城乡经济社会一体化发

展成为各级党委、政府的政治选择和政策选择，开始广泛地进入全国各地的实践领域；党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设的历史任务；党的十七大在总结十六大以来的理论和实践创新的基础上，进一步提出“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”，“实现城乡一体化发展”；党的十七届三中全会做出《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，提出“加快形成城乡经济社会发展一体化新格局”；党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出了“三化同步”，即“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”的战略思想，同时从现代农业发展、城乡基本公共服务均等化、农村社会事业发展、体制改革和制度建设等方面对加快形成城乡发展一体化格局进行部署规划；党的十八大提出实施城乡一体化发展战略，提出“四化同步”“推动城乡发展一体化”；党的十九大进一步提出实施乡村振兴战略，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

上述 21 世纪以来近二十年的城乡一体发展的历史轨迹清晰表明，从“二元结构”松动到政策和公共资源配置向“三农”倾斜，从大力促进农村社会事业发展到城乡基本公共服务均等化，从农村税费改革到城乡教育、医疗卫生、文化、社会保障制度衔接统一，城乡关系协调发展逐步深入，城乡融合渐次推进。总体来看，在理论探索过程中，我国政界和学界围绕城乡两个系统的空间、经济、政治、社会、文化、生态等方面展开研究，基本倾向是通过制度、体制、机制、政策的创新打破城乡“二元”壁垒，逐步实现生产要素的合理流动和优化组合。通过对空间要素的统一规划系统安排，

促使生产要素在城市和乡村之间合理分布，最终达到城乡地位平等、城乡开放互通、城乡互补互促、城乡共同进步的局面，逐步实现城乡之间在经济、政治、社会、文化、生态上的协调发展。在城乡一体化理论研究中，我国各界现已形成了如下基本共识，为苏州进一步全面深化改革，从城乡一体走向城乡融合提供了强大的理论支撑和思想认同。

第一，在城乡一体化发展的必然性方面，城乡一体化是在工业化、城市化、现代化进程中提出的问题，是破除城乡二元结构、解决“三农”问题的必然选择和根本途径，既是经济社会发展的内在要求和目标之一，又是经济社会发展的战略和促进生产力合理布局的手段，更是不断完善生产关系、不断增进人民福祉的必然选择。城乡一体化发展标志着中国特色社会主义伟大实践中城乡关系进入一个新阶段。

第二，在城乡一体化发展的基本内涵方面，城乡一体化不是城乡一样化，也不是一元化，而要求在空间形态上城乡有别、在社会形态上城乡一体。必须要破除“二元”壁垒，从空间、经济、社会、政治、文化、生态等方面，把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体，统筹谋划、综合研究，通过体制改革和政策调整，促进城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展上的一体化，改变长期形成的城乡二元经济结构，使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展。城乡一体化发展的核心是城乡利益和谐，本质内涵就在以人为本、权利平等。

第三，在城乡一体化发展的深远意义方面，城乡一体化是一项重大而深刻的社会变革。不仅是思想观念的更新，也是政策措施的

变化；不仅是发展思路和增长方式的转变，也是产业布局和利益关系的调整；不仅是体制和机制的创新，也是领导方式和工作方法的改进；不仅是生产力布局的改革创新，也是生产关系乃至上层建筑的不断完善，是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面和重大体现，是中国特色社会主义制度不断完善和优越性的具体呈现。

总之，从统筹城乡发展到城乡发展一体化再到城乡融合发展，本质上是一脉相承的，但从内容上看则体现了党中央对于城乡发展失衡问题的重视程度不断提高，对于构建新型城乡关系的思路不断升华。从理论发展看，是我国经济社会发展战略的深化，反映了党对城乡关系认识和把握的不断深化，不仅是我国经济社会发展重大战略形式上的深化，更是发展战略实质内容的深化；不仅是发展战略在历史时间上的深化，更是发展战略在空间布局上的深化；不仅是发展战略思维方式的深化，更是发展战略指导思想和理论的深化。理论深化发展深刻反映了城乡一体化是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的必然要求，这一理论的深化发展也为新时代苏州全面深化城乡一体化改革提供了坚实的思想认同和系统的理论支撑。

（二）新时代全面深化改革，从城乡一体走向城乡融合有着良好的环境支撑和实践基础

上述理论上的探索和达成的共识均已体现在当下我国城乡改革的政策实践中。近二十年来，理论和实践都在不断深化，尤其是在党的十八届三中全会后，城乡一体化发展得到了加倍重视、加速推进，统筹城乡综合配套改革的大幕在全国全面拉开，最为典型的是国家和省市层面都设立了试点示范区，从“十一五”开始，都将城