

城乡一体化

成都统筹城乡综合配套改革研究

主编 蔡 昉 程昱煜

- 统筹城乡发展
- 农村产权制度改革
- 基层治理机制创新
- 城乡公共服务一体化

四川出版集团·四川人民出版社

城乡一体化

成都统筹城乡综合配套改革研究

四川出版集团·四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化:成都统筹城乡综合配套改革研究/蔡昉,程显煜主编.
—成都市:四川人民出版社,2008.11
ISBN 978-7-220-07694-7

I. 城… II. ①蔡… ②程… III. ①城乡结合——一体化—研究
—成都市②城乡建设—研究—成都市 IV. F299.277.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 166930 号

CHENGXIANG YITI HUA

城乡一体化

成都统筹城乡综合配套改革研究

蔡 昉 程显煜 主编

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

周 颖 唐海涛
文小牛
杨 潮
叶 勇
丁 青 李 进

出版发行

四川出版集团
四川人民出版社(成都槐树街2号)

网 址

<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf @ mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028)86259459 86259455
(028)86259524

照 排
印 刷

四川上翔数字制印设计有限公司
成都东江印务有限公司

成品尺寸

185mm×260mm

印 张

26.75

字 数

500 千

插 页

6

版 次

2008 年 11 月第 1 版

印 次

2008 年 11 月第 1 次

书 号

ISBN 978-7-220-07694-7

定 价

68.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624



前 言

2003年10月，党的十六届三中全会提出了科学发展观，要求全党全国按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求推进各项事业的改革和发展。10月22日，成都市在双流县召开了推进城乡一体化工作现场会，一场遍及成都1.24万平方公里城乡大地的、以“统筹城乡经济社会发展，推进城乡一体化”为主题，涵盖经济、政治、文化、社会各个领域的重大变革在成都揭开序幕，使改革发展中的成都走在了科学发展的历史新起点上。

在实践，总结，再实践，再总结的过程中，成都逐渐形成了一整套完善的改革措施和推进方式，概括起来就是“六句话”：以统筹城乡一体化战略为总揽，推进“四位一体”科学发展；以城乡规划一体化为先导，规划管理向“全域成都”拓展；以“三个集中”为核心，联动推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化；以改革发展成果城乡共享为取向，促进城乡公共服务均衡发展；以政策制度创新为抓手，充分发挥市场配置资源的基础性作用；以加强基层民主政治建设为保障，探索建立新型基层治理结构。

2007年6月，国家确立成都为全国统筹城乡综合配套改革试验区，既体现了党中央、国务院对成都2003年以来推进城乡一体化实践的充分肯定，也为成都加快发展提供了重大的历史机遇。试验区建设在成都市委、市政府的领导下，健全完善领导体制和工作机制，制定一系列加快试验区建设的实施文件，进一步完善城乡一体的发展规划，开展农村产权制度改革试点，用统筹城乡的思路和办法加快灾后重建，



使试验区建设在重点领域和关键环节取得新突破，城乡一体化进程加快，促进了城乡经济社会协调发展。

党的十七届三中全会《决定》指出：“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”在这个重要时期，成都作为先行者，经过五年丰富生动的实践，初步形成城乡经济社会发展一体化新格局，进入成都发展史上经济社会发展较快、城乡面貌变化较大、人民得到实惠较多、具有重要意义的新阶段。成都的经验值得认真研究、总结和提升。为此，在中国社会科学院人口与劳动经济研究所蔡昉所长的指导和支持下，成都市社会科学院诚邀一批专家共同观察、研究、指导成都的改革实践。《城乡一体化——成都统筹城乡综合配套改革研究》一书，正是这些长期研究中国改革发展、了解成都、关心成都发展的专家学者与成都市有关部门的实际工作者合作完成的研究成果。我们相信，在党的十七届三中全会精神的指引下，成都的改革信心将更加坚定，步伐将更加稳健。

编 者



目 录

第一篇 践行科学发展观的城乡一体化发展之路

一、统筹城乡发展：符合成都实际的科学发展之路	(3)
二、五年实践特色鲜明，深化改革必须攻坚	(7)
三、加快重点领域和关键环节改革，全面推进试验区建设	(11)
四、成都试验区建设的路径选择和展望	(13)
五、评论与分析——研究者的视角	(16)

第二篇 统筹城乡发展进程中的专家视角

农村土地制度改革 30 年回顾	蔡 昉 王德文 (27)
统筹城乡若干重要体制问题的讨论	高 梁 (41)
关于中国农村土地制度变革的几点思考	张晓山 (52)
成都试验区统筹城乡发展的改革攻坚	杜受祜 (60)
对成都市以科学发展观为指导的统筹城乡发展的几点思考	杨海蛟 (68)
关于统筹城乡经济社会发展若干问题的思考	张红宇 (76)
从“分割”到“分享”的社会保险福利安排	
——成都市农民工社会保险案例研究	都 阳 屈小博 王美艳 (86)
破解成都市农村产权制度改革中的难题	李世亮 (96)
同地同权同价之前提条件分析及实现路径	吴建瓴 蒋 青 (107)
成都市完善农村基层治理机制的探索和思考	
.....	成都基层治理机制研究课题组 (113)
农村灾后重建的现实分析与政策选择	郭晓鸣 (123)
对成都市基层民主政治建设的观察和思考	蔡 霞 (134)
成都市乡镇党委书记“公推直选”的调查和思考	
.....	程显煜 王 凡 钟 毅 (145)



第三篇 统筹城乡发展工作研究和案例分析

第一部分：农村产权制度改革

农村产权制度改革中确权颁证的过程和难点

——以双流县改革实践为例 蒋 青 (153)

成都市锦江区农村产权制度改革试点分析 吴建瓴 蒋 青 (162)

土地确权中的争论与思考

——参加农村产权制度改革试点工作纪事 蒋 青 (172)

土地流转实现“三赢”

——新都区三河街道集体建设用地使用权流转调研

..... 新都区发改委课题组 (183)

解决农村土地产权界定的尝试

——成都温江区农村产权改革案例分析 吴建瓴 (186)

都江堰市农村产权制度改革试点分析 钟怀宇 (194)

第二部分：农村基层治理机制创新

双流县三星镇双堰村探索完善村级治理机制的调查

..... 双流县委组织部课题组 (199)

双流县三星镇双堰村议事会第三次会议记录 (205)

“村两委”到“村三委”的体制创新

——大邑县上安镇新安社区建立“监委会”构建新型村级治理机制

..... 大邑县委组织部课题组 (209)

邛崃市油榨镇（乡）马岩村（社区）新村发展议事会工作记录 (214)

新津县普兴镇袁山村议事监督委员会第四次会议纪实 (218)

郫县安德镇泉水村村民自治章程 (222)

第三部分：城乡一体化的公共服务体系建设

成都市城乡一体化公共服务体系的特点 王 革 徐 朴 钟 声 (229)

【案例分析1】红砂村——城乡交融的花园之城 (235)

【案例分析2】新农村建设试点：都江堰新型农村合作医疗谱华章 (238)

【案例分析3】以人为本 “武侯模式”促城乡教育均衡发展 (240)

第四部分：地震灾后重建

以统筹城乡的思路和办法重建美好家园 康超光 张丽华 (243)

【案例分析1】尊重科学 着眼未来 重建家园

——科学重建、科学发展的“都江堰模式” (245)



【案例分析 2】明晰农村产权 打造产业项目

——崇州市文井江镇科学推进灾后重建 (265)

【案例分析 3】科学编制重建规划，多种方式加快重建

——彭州市灾后重建掠影 (269)

第四篇 统筹城乡发展与公共服务体系建设

第一部分：县域经济社会协调发展

着力综合配套改革 统筹推进城乡发展 中共成都市锦江区委 (277)

统筹城乡结硕果 科学发展谱华章

——双流县统筹城乡科学发展的实践与创新 中共双流县委 (285)

深入实施“三个集中” 大力促进“三化联动”

——郫县统筹城乡发展的探索与实践 中共郫县县委 (295)

“三圈层”的新跨越

——邛崃市统筹城乡发展之路 中共邛崃市委 (306)

第二部分：构建城乡一体化的公共服务体系

促进公共资源城乡均衡配置 形成城乡一体化新格局

..... 《成都统筹城乡公共服务发展报告》课题组 (313)

一、构建多层次、全覆盖的医疗卫生服务体系 (313)

二、教育资源倾斜农村，努力实现城乡教育均衡发展 (318)

三、建设“大交通”，深入推进城乡交通一体化 (324)

四、整体联动，创建城乡一体化社会救助体制 (329)

五、全覆盖，构建城乡一体的就业社保体系 (334)

六、以规划为龙头，科学配置城乡公共服务资源均衡 (340)

七、推进财政管理体制变革，为城乡公共服务均衡化提供有力的

财政保障 (345)

结 束 语 (353)

第五篇 统筹城乡综合配套改革重要文件选编

中共成都市委 成都市人民政府关于推进统筹城乡综合配套改革

试验区建设的意见 (357)

成都市人民政府关于坚持统筹城乡发展加快灾后农村住房重建的意见

..... (364)

成都市集体建设用地使用权流转管理暂行办法 (369)



集体土地所有权和集体建设用地使用权确权登记有关问题实施意见（试行）	(374)
成都市农村土地承包经营权登记管理办法（试行）	(379)
成都市农村土地承包经营权流转管理办法（试行）	(382)
成都市集体建设用地使用权流转市场管理办法（试行）	(387)
成都市耕地保护基金使用管理办法（试行）	(391)
成都市耕地保护基金筹集与使用管理实施细则（试行）	(395)
五市（县）农村产权制度改革确权颁证工作步骤	(400)
五市（县）受灾农户自建住房担保融资办理流程	(402)
受灾农户自建住房担保融资办理流程说明	(403)
中共成都市委关于加强基层民主政治建设的意见	(405)
成都市乡镇党委书记公推直选试行办法	(407)
成都市乡镇党委书记罢免试行办法	(412)
成都市党员、群众代表列席乡镇党委（街道党工委）会议试行办法	(416)
成都市乡镇党委书记民主评议试行办法	(418)
成都市村（社区）党组织议事试行办法	(420)
后 记	(422)



城乡一体化

——成都统筹城乡综合配套改革研究

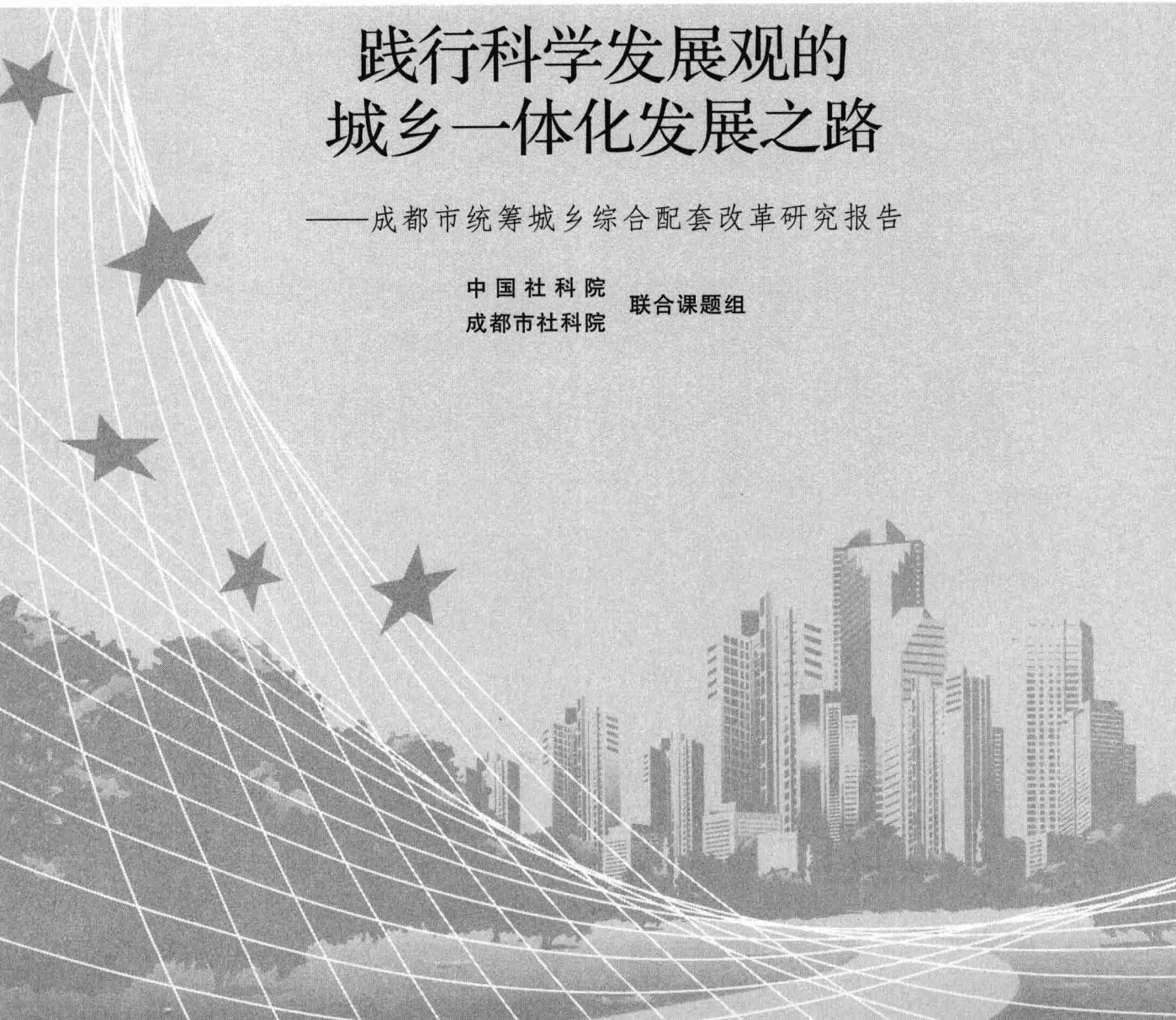
第一篇

践行科学发展观的 城乡一体化发展之路

——成都市统筹城乡综合配套改革研究报告

中国社科院
成都市社科院

联合课题组





正确认识和处理城乡关系，始终是我国现代化进程中具有全局性和战略意义的重大课题。在党的十一届三中全会以来 30 年的历史进程中，随着农村改革和城市改革的相继推进，随着从沿海到内地的逐步开放，我国的城乡关系发生了深刻变化，城乡分治的状态正在改变，城市化的步伐显著加快，城乡之间的要素流动、资源整合成为推动现代化建设事业的巨大动力。但是，由于城乡二元的体制格局并没有从根本上被突破，农村的市场化改革明显滞后，“三农”问题仍然是阻碍、困扰我们前行的待解难题。党的十六大以来，我们党提出和确立了坚持以人为本，促进经济社会全面、协调、可持续发展的科学发展观，把统筹城乡发展列为科学发展观“五个统筹”之首，把破解“三农”问题作为全党工作的重中之重。然而，多年积弊，破之何易。2003 年以来，成都市以科学发展观为指导，开始了以城乡一体化破除城乡二元结构，以统筹城乡发展化解“三农”难题的创新实践。当党的十七届三中全会精神传来，我们可以清楚地看到，成都市是全国探索实践统筹城乡发展之路的先行者，成都市五年来的改革和发展是践行科学发展观的生动实践。无疑，成都的实践还面临许多困难和问题，但正如中国特色社会主义道路需要在实践中不断丰富和完善一样，成都的改革也正在实践中完善和升华。

一、统筹城乡发展：符合成都实际的科学发展之路

统筹城乡发展的实质是处理好城市与农村的关系，重点是解决“三农”问题，目标是实现城乡经济社会的协调发展与和谐共进。成都是我国中西部地区特大型中心城市，全市辖 9 个区、4 个县级市和 6 个县，2003 年农业人口占到总人口的 63%，经济总量有 60% 在中心城区以外的郊区县（市）。全域面积 1.24 万



平方公里，城市建成区面积 382.5 平方公里，基本的行政格局是大城市带大郊区，中心城区已经基本完成城市化，城郊大部分区域仍然是以农业生产为主的农村地区，既有众多密布的城镇群，也还存在不少贫困山村，城乡经济社会发展状况差异明显，区域城市化进程面临巨大的压力和不可小视的经济社会风险。

2003 年以来，成都市坚持以科学发展观为指导，以发展为第一要务，大力推进和深化城乡统筹的管理体制和运行机制的改革，积极探索城乡协调发展的正确道路，努力在重点领域寻求突破，在重要方面取得成效。

（一）以城乡一体化为总揽，推进“四位一体”科学发展

2003 年 10 月，成都市委、市政府在双流召开第一次统筹城乡推进一体化现场会，揭开了统筹城乡发展的序幕。次年 2 月，成都市委、市政府出台了《关于统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化的意见》，提出了统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化的指导思想、总体要求、主要任务和奋斗目标，标志着成都统筹城乡发展实践全面展开。2005 年 12 月，成都市委全委会提出把推进城乡一体化作为成都经济社会发展总体战略的建议，次年纳入了成都国民经济和社会发展规划“十一五”规划。随着实践的深入，在及时总结经验的基础上，推进城乡一体化的战略思路得以丰富和扩展，形成了以推进城乡一体化为核心，以市场化改革为动力，以规范化服务型政府建设和基层民主建设为保障的经济、政治、文化、社会“四位一体”科学发展战略，并且提出了“全域成都”理念，确立了把成都建设成为中国中西部创业环境最优、人居环境最佳、综合竞争力最强的现代特大中心城市的发展目标。2005 年以来成都相继实施了项目年、加快产业发展年、“三新”突破年等工作部署，有效地推进了城乡一体化战略的实施。

（二）以城乡规划一体化为先导，确立“全域成都”的发展格局

五年来，成都市坚持以规划的城乡统筹为先导，将城乡纳入全市统一规划。在成立规划委的基础上，相应赋予市规划部门对各区（市）县规划的由分割到指导到统筹跃迁；抓城市总体规划、土地利用规划、产业布局调整规划“三规”衔接；抓规划先行和实施管理，突出抓了工业集中发展区、新农村建设及农民居住新村布点。结合“十一五”规划，启动实施“一区两带”（以中心城区为核心的成都平原经济区和龙门山区、龙泉山区两个旅游特色经济区）和主体功能区规划，编制完善了“四大现代产业基地”、综合交通、社会事业和生态环境建设规划，完成了城市总体规划、中心城区控制性详规和基础设施建设规划，基本完成了区（市）县域总体规划、新市镇总体规划和农村新型社区建设规划，初步建立



了城乡一体、配套衔接的“全域成都”规划体系和监督执行体系。

(三) 以“三个集中”为核心, 联动推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化。

五年来, 成都市大力实施工业向集中发展区集中、农民向城镇集中和土地向规模经营集中, 促进了城乡资源空间整合与产业发展。一是加快了工业集中发展。通过调整产业布局规划和产业政策引导, 将原规模小、布局散的 116 个工业开发区, 优化调整为 21 个工业集中发展区, 2007 年入驻规模以上工业企业 1449 户, 工业增加值的集中度达 63.5%。二是引导农民向城镇转移。中心城区农民集中居住区与城市社区完全接轨, 县城和区域中心镇农民集中居住区参照城市社区标准建成城镇新型社区, 有条件的农村地区参照城镇社区标准建成农村新型社区。五年来新建农民集中居住区和农村新型社区 2249.1 万平方米, 37.8 万农民生活居住条件得到改善, 城镇化率由 2002 年的 55.7% 提高到 2007 年的 63%, 城镇化率每年以 2 个百分点以上百分点增长。三是推进土地规模经营。在农民自愿有偿的原则下, 创新农村土地流转方式, 采取入股、租赁、转包等形式, 推进土地向农业龙头企业、农村集体经济组织、农民专合组织和种植大户集中, 实现规模经营。五年共流转农用地 235.6 万亩, 其中流转耕地 170.8 万亩, 全市 2000 亩以上集中成片的粮食规模经营面积达 2.6 万亩。建成标准化特色农产品基地 152 个, 新建农村专合组织 1911 个, 培育规模以上农业产业化龙头企业 615 家, 联系带动农户 135.2 万户。

(四) 加快农村公共服务体系建设, 促进城乡公共服务均衡发展

五年来, 成都市财政用于教育、科技、文化等方面支出累计达到 213 亿元, 其中教育 167.8 亿元。一是农村教育发展加快。着力加强城乡教育一体化管理, 基本实现优质教育资源城乡共享, 全市 450 所农村中小学完成标准化建设, 基本实现教育硬件城乡均衡配置。开展帮困助学工程, 确保不让一个孩子因家庭经济困难而失学; 着力解决进城农民工子女上学难问题, 城区公办学校接收 13.6 万名农民工子女平等入学, 武侯区实验中学“走乡村平民教育之路”得到国务院及教育部肯定。二是农村公共卫生条件改善。基本建成覆盖城乡的疾控体系、卫生监督网络体系和突发公共卫生事件应急管理体系。全市所有乡镇恢复建立公立卫生院, 基本完成乡镇公立医院、村卫生站和社区卫生服务中心(站)标准化建设。农村药品监督、供应“两网”建设覆盖面达 100%, 新型农村合作医疗参合率达 96.3%。三是城乡一体的就业和社会保障体系基本建立。五年来, 城镇新



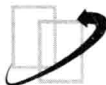
增就业 57.5 万人,培训下岗失业人员和农村劳动力 105.9 万人次,农村劳务输出和转移就业 199.6 万人,城镇登记失业率从 2002 年的 3.9% 下降到 2.7%。城镇职工基本养老保险和基本医疗保险分别新增 90.6 万人和 120.9 万人,农民参加综合社会保险 60.5 万人。44 万 2004 年前被征地农民社保做到应进全进,26 万城乡低保对象实现应保尽保,成都成为全国统筹城乡就业试点城市。四是农村文化事业得到发展。建成并开放群众艺术馆等一批大型文化公益设施,加快全市乡镇农村书社、村农家书屋建设。基本完成县级图书馆、文化馆建设,完成 238 个乡镇、77 个街道的综合文化站建设,基本完成 2288 个村文化活动室的器材配置。五是完善农业社会化服务体系。加强农技农机推广、畜牧兽医、动植物防疫、农经管理和信息、农业执法、农产品质量安全体系建设,建成农业社会化服务片区站 208 个。六是加快农村基础设施建设。新建、改建镇村公路 5787 公里,实现电网改造户户通和同网同价、广播电视和电话村村通,解决了 82 万农村居民饮水安全问题,新建农村户用沼气池 12.8 万口,帮扶贫困村 403 个,贫困村农民人均纯收入年均增长 21.2%。在西部地区率先实现县县通高速路,村村通水泥(沥青)路,基本形成城乡一体的综合交通网络。公交车辆换代、总量增加、线路优化并向郊区农村延伸。

(五) 以制度创新为抓手,构建城乡一体的管理体制

破除城乡分割的户籍制度,建立城乡一体的居民身份制度。2004 年 5 月 1 日起,成都全面推行一元化户籍管理制度,对全市户籍人口取消农业和非农业户口性质的划分,统称为“居民户口”。2007 年,成都市全面建立城乡统一的户籍登记管理制度,实行城乡户口一元化登记管理。

探索建立大部门体制,破除城乡分治的行政管理模式。撤销主管城乡公路运输的市交通局和主管市区公交系统的市政公用局,组建市交通委员会,统筹管理城乡运输与公共交通;组建市林业和园林管理局,统管城乡林业资源与城乡绿化;撤销市农牧局,将原市委农工办和市农牧局的农村工作职能进行整合,组建成都市农业委员会,后又将市农机局并入;将市水利局、市政公用局、市容环境管理局和府南河管理办公室的有关职能进行整合,成立市水务局,负责对全市城乡全流域的“一龙治水”,统一管理全市水资源、农村水利、水土保持、水产渔政;扎实推进农村综合配套改革,撤并乡镇 78 个、行政村 2057 个,精简分流乡镇人员 5000 多名,启动实施了农村土地、房屋产权和林权制度改革试点。

推动建立公共财政体制改革,初步建立起了对市本级财政与各区(市)县的财政一般转移支付制度。深化部门预算和乡镇财政体制改革,初步形成以城带乡



的城乡一体化财政管理体制。市本级财政用于改善区（市）县级财政状况的转移支付达 333 亿元，转移支付资金由 2002 年的 32.8 亿元增加到 2007 年的 89.2 亿元，五年间增长 1.72 倍，基本保证了基层政权的一般财政支出，缓解了县乡财政困难的局面，促进了“全域成都”区域间协调发展。

（六）加强基层民主政治建设，探索基层治理机制创新

成都市立足于改革基层工作机制，积极稳妥地推进基层民主政治建设，构建统筹城乡发展的基层政治基础。全市 69 个乡镇实现党委书记公推直选，90% 以上的村、社区采取公推直选实现换届选举，降低报名“门槛”，扩大群众参与，强化选举监督，确保过程公正，一批群众公认、能担当新农村建设重任的优秀人才走上基层领导岗位。积极推行机关、企事业单位和非公有制经济组织公推直选，积极开展街道党工委工委公推直选与公推选拔试点。同时，制定出台乡镇（街道）党委书记公推直选配套制度，完善罢免、质询、年度述职、奖惩激励、目标管理等机制。全面推行区（市）县党委会、全委会、政府常务会的会议开放制度，吸引普通党员群众参与决策，积极探索提高开放质量的有效办法，积极将“三会”开放向乡镇、街道延伸，拓宽了开放层面，扩大了公众参与程度。按照内容明细化、形式多样化、程序规范化的要求，实行党务政务公开，建立相关的责任制度、监督员制度、预告审签制度、信息反馈制度，实现由部分公开向全面公开、结果公开向过程公开、定时公开向即时公开的不断推进。适应农村改革和发展对农村基层治理提出的新要求，积极探索完善农村基层党的领导，健全农民市场主体和社会管理主体地位，实行农村政经分开、政企分开、政事分开的村级组织架构，构建充满活力的农村基层治理机制。

五年的历程不同寻常，五年的实践使成都城乡面貌发生了巨大变化。2007 年，全市实现地区生产总值 3324.2 亿元，比 2002 年增长 91.2%；全口径财政收入 996.6 亿元（其中一般预算收入 286.4 亿元），是 2002 年的 5.48 倍；全市农民人均纯收入达到 5642 元，是 2002 年的 1.67 倍；城乡居民收入差距从 2002 年的 2.66 : 1 缩小到 2007 年的 2.63 : 1，城乡收入差距扩大的趋势得到遏制，初步形成城乡同发展共繁荣的局面。

二、五年实践特色鲜明，深化改革必须攻坚

成都市五年的统筹城乡发展实践，呈现出一些鲜明特点：

成都城乡一体化实践是一次涵盖经济、政治、文化和社会的全面系统的改



革。成都市委、市政府把协调城乡关系、统筹城乡发展作为一项系统工程，立足于从“全域”和“整体”上思考和把握城乡一体化进程，着力统筹城乡规划、产业布局、基础设施建设、就业和社会保障以及各项社会事业发展，同时，通过大力推进行政管理体制、建设规范化服务型政府，稳步推进基层民主政治建设，探索新型城乡基层治理结构，为统筹城乡发展，推进城乡一体化提供坚实的社会政治保障。这就使成都的城乡一体化在经济政治文化社会等众多领域全面展开，成为全市各级党委政府的中心工作，实现全方位多方面的密切配合与协同推进，使成都的改革呈现出全面性和系统性的特征。

成都城乡一体化实践把改革同发展紧密结合起来，以深化改革实现加快发展。城乡一体化以“三个集中”为主要方法和基本路径，通过对资源和产业的空间重整，激活城乡要素，打造新的增长点，构建新的发展格局。围绕“三个集中”，城乡一体化着力于深化体制改革，除旧布新，以初步建立城乡一体的经济社会发展管理体制和运行机制为目标，突出建立和完善城乡基本统一的社会保障制度、新型户籍管理制度、农村土地管理和使用制度、公共财政城乡合理分配制度，落实了一系列举措，迈出了坚定的步伐，由此推动成都全域范围的资源有效整合，产业结构升级和市场环境优化，促进经济政治文化社会建设全面推进，城乡面貌得以明显改变，实现了近五年来又好又快的发展。

成都城乡一体化实践充分体现了统筹兼顾和因地制宜。统筹兼顾是我们党重要的历史经验，也是科学发展观的根本方法。成都市根据中心城区、近郊及远郊各区（市）县的特点和发展的差异性，着力解决各个区域的重点难点问题，合理协调整体发展与局部推进之间的关系。依据从实际出发、因地制宜、突出重点、注重实效的原则，中心城区以主动融入大都市，推进农民向市民转变，全面实现城市化为重点，着重解决涉农区域人口和产业的非农化城市化问题；近郊区县及远郊区的县城和重点镇主要着力于更大范围推进“三个集中”，合理利用土地资源，优化产业布局；远郊县（市）的广大农村地区侧重实施“三大工程”，提高农业产业化程度和农民生活水平，建设新型城郊农村。这样，通过完善中心城区的整体功能，带动周边郊区发展；提高县城的承载能力，加快产业、要素和人口的聚集，带动县域经济发展；抓好重点镇和优先发展镇建设，加快构建联结全市农村的城镇体系，带动农村经济发展，全面提升大城市对大农村的综合辐射带动能力。

成都城乡一体化实践始终把改善民生作为全部工作的出发点和落脚点。为了切实维护和保障城乡群众的根本利益，从城乡一体化进程之初，成都市委、市政府就强调坚持尊重群众的首创精神，充分调动好、保护好、发挥好城乡广大群众