

四川省城乡一体化建设的

法制调研与立法建议

SICHUANSHENG CHENGXIANG YITIHUA JIANSHE DE
FAZHI DIAOYAN YU LIFA JIANYI

倪怀敏等 著

四川省哲学社会科学“十一五”规划2006年度一般项目



四川大学出版社

四川省哲学社会科学研究“十一五”规划2006年度一般项目

四川省 **城乡** 一体化建设的 法制调研与立法建议

SICHUANSHEG CHENGXIANG YITIHUA JIANSHE DE
FAZHI DIAOYAN YU LIFA JIANYI

◆ 主要撰稿人 ◆

倪怀敏 余海燕 邓峡峡 邱晓霞



四川大学出版社

责任编辑:蒋姗姗
责任校对:许 奕
封面设计:墨创文化
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

四川省城乡一体化建设的法制调研与立法建议 / 倪
怀敏等著. —成都:四川大学出版社, 2010. 11
ISBN 978-7-5614-5059-8

I. ①四… II. ①倪… III. ①城乡结合——一体化—立
法—研究—中国 IV. ①D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 210697 号

书名 四川省城乡一体化建设的法制调研与立法建议

-
- | | | |
|------|-------------------------|---|
| 著 者 | 倪怀敏 等 | |
| 出 版 | 四川大学出版社 | |
| 地 址 | 成都市一环路南一段 24 号 (610065) | |
| 发 行 | 四川大学出版社 | |
| 书 号 | ISBN 978-7-5614-5059-8 | |
| 印 刷 | 郫县犀浦印刷厂 | |
| 成品尺寸 | 148 mm×210 mm | |
| 印 张 | 9 | |
| 字 数 | 226 千字 | |
| 版 次 | 2010 年 11 月第 1 版 | ◆ 读者邮购本书,请与本社发行科 |
| 印 次 | 2010 年 11 月第 1 次印刷 | 联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065 |
| 定 价 | 18.00 元 | ◆ 本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。 |
-

版权所有◆侵权必究

◆网址: www.scupress.com.cn

序

序

《四川省城乡一体化建设的法制调研与立法建议》，主要是通过调研分析四川省某些地区和重庆市，特别是统筹城乡综合配套改革实验区成都市以及重庆市，对城乡一体化过程中的经验与涉及的主要问题，从法制建设的角度进行分析和论证，提出适应改革需要的立法建议。可以说，城乡一体化建设是目前社会主义和谐社会构建中最为重要的现实问题之一。这是因为，推进城乡一体化、构建社会主义和谐社会是我党从全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面出发提出的一项重大任务，反映了改革发展进入关键时期的客观要求，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望。虽然农村的物质文明和精神文明在经历了三十多年的农村改革后取得了明显进步，但是，在发展过程中农业与工业、农村与城市、农民与市民之间的对立与疏离越来越明显，已经难以适应农村经济发展和农村城市化发展进程的需要。特别是在推进城乡一体化过程中，农村土地制度、新农村社区管理制度、城乡统筹的社会保障制度等构建尚未形成或完善，城乡从二元转向一元的现代化结构制度还没有法制化、稳定化。如果没有必要的法制保障，城乡一体化的进程将会受到影响。实现城乡一体化从实质上来讲，是把长期游离于管理体系之外的农民，从农村传统的生产方式、生活方式和行为方式向城市现代化生产方式、生活方式和行为方式转化，其目标是在城市和农村的发展过程中，谋求城市与农村的共赢共生和协调发展，使城乡之间的要



素相融合、产业发展相互促进，最终使城乡二元结构向城乡一元的现代化结构转化。本书从发展、法治等多个视角对在城乡一体化过程中的制度进行法制构建的研究，切实解决在城乡二元结构向城乡一元的现代化结构转化，推进城乡一体化进程中的法制保障问题，为四川省城乡一体化建设达到目标提供良好的法治环境，应该是具有理论价值和实践意义的。

在本书的撰写中，课题组以中国现代社会变迁和发展为研究的背景，以城乡一体化建设的法制构建为基本理念，从不同社会视角调研分析农村土地制度、新农村社区管理制度、城乡统筹的社会保障制度的法制构建和基本方式，在此基础上进行完善制度构建的立法建议。具体而言，本书具有如下特点：

第一，本书不仅以四川省某些地区和统筹城乡综合配套改革实验区成都市和重庆市为研究范围，而且还对国内外城乡一体化过程中的方式，进行一定的具体分析和研究，总结出可供参考的经验，再对四川省统筹城乡综合配套改革实验区中具有代表性的区域进行考察，对现有制度的实效性进行分析，提出完善立法的建议。这种探讨方法避免了只对某单一区域进行考察得出结论的片面性，也避免了只停留在理论层面的探讨而不重视现实考察的不足。

第二，本书在立法层面上具有一定的参考价值。课题组分析了国内外城乡一体化进程中的优劣，通过具体的调研分析，进行制度建立的理念、思路和立法的论证，有助于在推进城乡一体化进程时，发现存在的问题，为立法部门完善制度提供一定的参考，对四川省城乡一体化建设具有借鉴意义。

第三，本课题运用了多种研究方法。首先运用了政治学常用的研究方法，对城乡一体化过程中的社会现象进行分析，注重分析的全面性、客观性和科学性。对国内外城乡一体化进程进行了梳理，在比较中对目前四川省进行的城乡一体化实践进行了审

视，并作出客观的分析。其次还运用了法学研究的文本阅读方法，重点参阅了四川省特别是成都市主要区县在城乡一体化过程中的文件和资料汇编，为立法建议提供了基础的参照目标。再次还运用了社会学的实证调查和统计分析方法，深入到主要区县和相关部门，进行实证调研和分析，为研究提供了第一手基础材料。多种研究方法的运用，使本课题的研究具有坚实的方法论基础。

本课题的研究成员，都是从事高校法学专业教学和科研工作的中青年教师，非常关注国家法制建设的现状，对国家的法制建设具有较强的责任感，同时也极其关注四川省统筹城乡综合配套改革的发展，并有为之付出微薄之力的愿望。正因为课题组成员都是中青年教师，研究经验和能力还存在不足，在课题研究上还存在需要进一步拓展的空间；在立法建议上，还应该更深地挖掘四川省城乡一体化对法制保障的需要，从宏观和微观两方面对立法建议进行更加具体和详细的论证。欢迎同行专家和朋友们提出宝贵意见，课题组成员会虚心接受并予以改正，并有信心和决心在以后的科研中锻炼和提升科研能力。

最后，课题组要感谢四川省哲学社会科学规划办公室对本课题的资助，感谢成都市龙泉驿区、崇州市、金牛区、锦江区、成都市司法局、重庆市司法局等有关部门在调研过程中提供的帮助和支持。本课题是团队研究的结果，由课题主持人倪怀敏确定主要研究思路与框架结构，由课题组各位成员合作完成的。导论由课题主持人倪怀敏撰写，并提出全书三篇内容的整体撰写意见，其中第一篇由邓陕峡、倪怀敏、邱晓霞合作撰写，第二篇由倪怀敏、余海燕、刘德莉、高玉林合作撰写，第三篇由余海燕、倪怀敏、王海燕合作撰写。在专家提出修改意见后，导论由倪怀敏作修改，第一编《农村土地制度的现有基本构架及其改革立法建议》由邓陕峡作整体修改，第二编《社区管理制度的现有基本构



架及其改革立法建议》、第三编《社会保障制度的现有基本构架及其改革立法建议》由余海燕作整体与部分修改，最后由倪怀敏、邓峡峡、余海燕统稿、定稿。张居盛教授参与了课题的部分调研，并对课题研究提出了建议，在此对其表示感谢。

倪怀敏

2009年12月17日

目 录

目 录

导 论	(1)
一、选题的理论依据和现实背景	(1)
二、选题的基本思路、创新观点及意义	(8)
三、课题调研的视角	(19)
四、课题研究分析的方法	(25)

第一编 农村土地制度的现有基本构架 及其立法改革建议

第一章 城乡一体化中我国农村土地制度	(34)
第一节 农村土地制度概述	(34)
一、土地及其土地制度	(34)
二、农村土地及其农村土地制度	(40)
第二节 我国农村土地制度的历史沿革及其分析	(43)
一、农村土地所有制的变革	(43)
二、农村土地经营制度的变革	(44)
第三节 城乡一体化与我国农村土地制度	(48)
一、城乡一体化与土地	(48)
二、我国城乡一体化进程中的农村土地问题及其分析	(51)
三、解决思路	(58)



第二章 国外农村土地使用与管理制度比较	(62)
第一节 发达国家的农村土地使用概况	(62)
一、日本的农地使用情况	(62)
二、美国的农地使用情况	(63)
三、英国的农地使用情况	(65)
第二节 发达国家的农村土地管理制度	(66)
一、发达国家的土地管理的法律法规	(66)
二、发达国家的土地管理机构设置	(68)
三、发达国家的土地管理制度的主要内容	(69)
第三章 国内土地流转与管理制度比较分析	(71)
第一节 重庆市统筹城乡中的土地流转与管理制度	(71)
一、重庆市土地流转现状	(71)
二、重庆市土地流转管理中存在的问题及其分析	(73)
三、重庆市应对困境的几大措施	(76)
第二节 福建省土地流转与土地管理制度	(78)
一、福建省土地流转与管理现状分析	(78)
二、福建省土地流转与管理经验	(80)
第三节 广东省农村土地流转与土地管理制度	(81)
一、广东省农村土地流转及其管理现状	(81)
二、广东省农村土地流转及其管理经验	(85)
第四节 土地流转与土地管理经验总结	(87)
第四章 四川省城乡一体化进程中农村土地制度改革与探索	(89)
第一节 四川省城乡一体化进程与农村土地制度	(89)
一、四川省土地资源概况	(89)
二、四川省城乡一体化进程与农村土地制度改革	(90)
第二节 四川省城乡一体化过程中农村土地制度改革探索	(94)

一、四川省城乡一体化中农村土地集中合理利用的探索	(94)
二、四川省城乡一体化中的农村土地流转制度探索	(99)
三、四川省城乡一体化中的农村宅基地制度探索	(106)
四、四川省城乡一体化中的农村土地征用补偿制度探索	(110)
第五章 四川省推进城乡一体化中的农村土地制度立法建议	(119)
第一节 理念与定位	(119)
一、全面总结试点经验，实现从政策到立法的飞跃	(119)
二、统筹城乡社会保障，使农民逐渐摆脱对土地的依附	(120)
三、强化耕地保护机制	(121)
第二节 完善城乡一体化过程中土地制度的立法建议	(122)
一、建立城乡统一的土地产权法律制度	(122)
二、完善农村土地流转法律制度	(123)
三、推进农村房屋产权法律制度改革	(126)
四、建立健全农村土地征用补偿机制	(126)
五、完善多元化土地承包经营权流转纠纷解决机制	(127)



第二编 社区管理制度的现有基本构架 及其立法改革建议

第六章 城乡一体化中社区管理制度的理论与实践·····	(130)
第一节 社区管理的基本理论·····	(130)
一、社区的含义·····	(130)
二、社区的要素·····	(131)
第二节 新中国的社区建设现状及分析·····	(135)
一、新中国的城市社区建设历程·····	(135)
二、中国城市社区建设的成果·····	(139)
第三节 我国农村社区管理制度的基本理论·····	(141)
一、农村社区的界定·····	(141)
二、农村社区建设的特点·····	(141)
三、农村社区建设的基本内容·····	(143)
第七章 国外社区管理制度的比较研究·····	(145)
第一节 西方国家城市社区建设的基本特点·····	(145)
一、政府高度重视社区建设，计划性、规范性强·····	(145)
二、大量具体工作主要由民间团体承担，工作制度、 组织体系健全·····	(146)
三、非政府非营利组织发达，专职人员都受过社区 工作的专业训练·····	(146)
四、社区参与广泛，自治和自助能力不断提高·····	(147)
第二节 西方国家城市社区建设对我国的启示·····	(147)
一、政府的有限介入·····	(147)
二、主体的广泛参与·····	(148)
三、培养社会中介组织·····	(148)
四、法律与制度的保障·····	(149)

第八章 成渝统筹城乡综合配套改革试验区社区建设的初步成效·····	(150)
第一节 重庆市城乡统筹综合配套改革中的社区工作及其成效·····	(150)
一、重庆市城乡统筹综合配套改革的启动·····	(150)
二、重庆市统筹城乡改革和发展中社区建设的具体成效·····	(158)
第二节 成都市城乡统筹综合配套改革中的社区工作及其成效·····	(164)
一、从“三个集中”到“农民集中居住区”·····	(164)
二、成都市构建农村社区的基本模式·····	(166)
第九章 四川省推进城乡一体化中的新农村社区管理制度立法建议·····	(176)
第一节 理念与定位·····	(176)
一、立足于成渝城乡统筹综合配套改革试验区建设的实践·····	(176)
二、统筹城乡改革中社区管理制度的创新思路·····	(178)
三、探索建立社区志愿参与制度·····	(181)
四、探索建立城乡统筹的司法行政机制·····	(183)
第二节 城乡一体化过程中社区管理制度的立法建议·····	(183)
一、我国社区法律制度梳理·····	(183)
二、四川省社区建设立法建议·····	(189)



第三编 社会保障制度的现有基本构架 及其立法改革建议

第十章 城乡一体化中社会保障制度的理论与实践·····	(200)
第一节 社会保障制度的基本理论·····	(200)
第二节 国外社会保障制度比较研究·····	(202)
一、西方发达国家社会保障制度·····	(202)
二、各国经验综合分析·····	(214)
第三节 我国城乡社会保障制度的现状·····	(216)
一、现阶段社会保障水平状况·····	(216)
二、地区性差异分析·····	(222)
第十一章 国内城乡一体化中社会保障制度经验借鉴·····	(229)
第一节 上海市城乡一体化中的社会保障制度建设·····	(229)
一、基本思路 and 模式·····	(229)
二、基本思路 and 模式的实施·····	(230)
第二节 成渝全国统筹城乡综合配套改革试验区社会 保障制度建设·····	(234)
一、重庆市统筹城乡综合配套改革试验中的社会保障 制度·····	(234)
二、成都市统筹城乡综合配套改革试验中的社会保障 制度·····	(236)
第十二章 四川省城乡一体化过程中构建社会保障制度探索 ·····	(240)
第一节 四川省农村社会保障体系现状·····	(240)
一、四川省农村社会养老保险制度建设现状·····	(240)
二、四川省农村社会医疗保障制度建设现状·····	(242)
三、四川省农村社会救助制度建设现状·····	(243)

四、四川省农村社会福利制度建设现状·····	(245)
第二节 四川省农村社会保障体系建设存在的问题·····	(247)
一、农村社会养老保险制度存在的问题·····	(247)
二、四川农村新型合作医疗制度存在的问题·····	(251)
三、四川农村社会救助制度存在的问题·····	(253)
四、四川农村社会福利制度存在的问题·····	(256)
第三节 存在问题的原因分析·····	(257)
一、经济发展水平低,地区经济发展不平衡·····	(257)
二、制度设计存在缺陷·····	(260)
第十三章 四川省推进城乡一体化中的社会保障制度立法建议	
·····	(263)
第一节 理念与定位·····	(263)
一、着眼体系建设,根据经济发展条件分类设计、 梯度推进·····	(263)
二、加强面向农民的就业服务和社会保障体系建设, 并逐步实现与城市接轨·····	(265)
三、以土地使用权流转为依托,构建我国农村社会 保障体制·····	(266)
四、建立健全农村社会保障法律制度·····	(267)
第二节 城乡一体化中完善社会保障制度的立法建议	
·····	(268)
一、城乡一体化中农村社会保障的立法现状·····	(268)
二、完善农村社会保障的立法建议·····	(269)

导 论

一、选题的理论依据和现实背景

（一）选题的理论依据

回望世界发展的轨迹，可清晰地发现，世界各国在自身发展的进程中，都在根据各自的经济发展水平，寻求着适合各自国情的城乡一体化道路。城乡一体化是社会生产力发展的必然规律，是人类历史发展的必然现象，有其深刻而清晰的理论根源。

早在欧洲文艺复兴时期，英国伟大的人文主义者莫尔（1478—1535）写了一部不朽的著作——《乌托邦》，成为空想社会主义学说的创始人。他在《乌托邦》一书中描绘的人人平等的盛世蓝图，也可称为是一个城乡一体化的社会，这个社会城乡之间的物资是流通的，城乡是一个交融的整体。随着资本主义国家城市的快速发展，城乡分割与隔绝造成的两极分化却越来越严重。针对这种状况，法国空想社会主义者圣西门（1760—1825）、傅立叶（1772—1837）和英国的空想社会主义者欧文（1771—1858），对资本主义进行了尖锐而深刻的批判，提出了企图在资本主义条件下消除城乡对立的空想社会主义学说。在相同的历史背景下，马克思（1818—1883）、恩格斯（1820—1895）从当时资本主义城市发展状况出发，着眼未来，批判地吸收了资产阶级学者城市建设与发展理论和空想社会主义者的城市发展观点，提出了自己的城市发展理论，并且在其撰写的一系列论著中深刻地



揭露了资本主义城市的本质、城市产生和发展规律，论述了城市的地位和作用，以及城市建设与发展等许多重要问题。

马克思、恩格斯在“城乡关系论”中提到：生产力和生产关系的变化决定城乡分离。只有废除私有制，实行社会主义，才能消除城乡对立。其具体途径是工农业结合、走农村城市化之路。同时，还要注意生产力合理布局，要“使人口尽量可能平均分布于全国”^①。大工业要在全中国尽可能平均分布，是消灭城市和农村分离的条件。“只有按照统一的总计划协调地安排自己的生产力的那种社会，才能允许工业按照最适合于它自己的发展和其他生产要素的保持或发展的原则分布于全国。”^② 恩格斯还特别强调城乡生活方式的结合，建立新的城乡关系。

新中国建立后，毛泽东（1893—1976）、周恩来（1898—1976）等老一辈无产阶级革命家对我国城市建设与发展提出了许多新思想、新思路，进行了新实践。尤其是党的十一届三中全会以来，以邓小平（1904—1997）和江泽民为首的我党第二、三代领导集体对马克思主义城市发展理论进行了创新，强调城市对农村的领导，发挥城市功能，带动农村发展，巩固工农联盟，加快实现现代化，在很大程度上促进了我国的社会发展和社会建设。

新时期，我国社会建设发展到新的阶段，这对我国城市发展理论的创新与发展提出了新的要求。以胡锦涛为首的党的第四代领导集体高瞻远瞩，从科学发展观的高度阐述：城乡一体化是农村城市化发展的一个新阶段，是随着生产力的发展而促进城乡居民生产方式、生活方式和居住方式变化的过程，使城乡人口、技术、资本、资源等要素相互融合、互为资源、互为市场、互相服务，逐步达到城乡之间在经济、社会、文化、生态上协调发展的

① 曹海滑：《马克思主义城乡关系理论及其现实意义探讨》，《先驱论坛》2009年第8期。

② 同①。

过程。城乡一体化就是要将工业与农业、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、社会事业发展的一体化，改变长期形成的城乡二元经济结构，实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致，让农民享受到与城镇居民同样的文明和实惠，使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展，这就是城乡一体化要达到的宏伟目标。

要实现目标必须注重：第一，政府服务达到城乡均等。在城乡一体化过程中，政府的服务功能充分表现在按照社会主义市场经济体制和法治社会的要求，为城乡提供均等的经济发展环境，为城乡提供均等的公共服务项目等。第二，功能发挥达到城乡协调。在发展城乡产业的过程中，根据城乡产业的相互关联，进行具体分工。突出城乡不同性质的要求和各自的功能优势，根据各自的要素禀赋特点，形成城市和农村良好的产业分工和配合。同时消除城乡之间产品市场流通的障碍，减少城乡联系的交易成本。第三，要素市场达到城乡融合。实现城乡土地市场的统一，实现劳动力、资本、技术等生产要素的市场一体化。要素在城乡之间能进行自由的流动，特别是要打破传统户籍制度对劳动力的限制，在保证土地公有制的前提下，发挥市场机制的配置作用，促进农村土地使用权的合理流转。第四，发展成果达到城乡共享。城乡一体化是在城乡各方面公平、和谐的基础上形成的，城乡生活水平在一体化过程中逐渐趋同，包括对公共物品的享有和医疗、养老等社会保障趋于一致。可见，城乡一体化并不意味着城乡之间绝对没有差异，城乡一体化强调的是城乡之间形成不同于传统的合理布局，并通过制度的构成使其有序发展。因此，形成城乡之间要素的融合，城乡产业相互促进，均衡发展；提高全社会的生产力水平是城乡一体化的实质所在。