

中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol towns

主 编 裴长洪 刘树成 吴太昌

副主编 周 济



统筹城乡背景下的农村土地制度改革探索

——对成都温江区万春镇的调查研究

Report on the Reform of the Rural Land System in
Wanchun Town, Wenjiang District, Chengdu City

中国社会科学院经济研究所课题组



中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol towns

主 编 裴长洪 刘树成 吴太昌

副主编 周 济

统筹城乡背景下的农村土地制度改革探索

——对成都温江区万春镇的调查研究

Report on the Reform of the Rural Land System in Wanchun
Town, Wenjiang District, Chengdu City

中国社会科学院经济研究所课题组



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡背景下的农村土地制度改革探索：对成都温江区万春镇的
调查研究 / 钟宏武，付烧著. —北京：中国社会科学出版社，2013.5

(中国国情调研丛书·乡镇卷)

ISBN 978-7-5161-2228-0

I. ①统… II. ①钟… III. ①农村—土地制度—经济体制
改革—研究报告—成都市 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 048629 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 王晓琳
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 5 月第 1 版
印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 202 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010-64009791

版权所有 侵权必究



中国国情调研丛书
乡镇卷

China's national conditions survey Series

Vol. towns

中国国情调研丛书·企业卷·乡镇卷·村庄卷

总 序

陈 佳 贵

为了贯彻党中央的指示，充分发挥中国社会科学院思想库和智囊团作用，进一步推进理论创新，提高哲学社会科学研究水平，2006 年中国社会科学院开始实施“国情调研”项目。

改革开放以来，尤其是经历了近 30 年的改革开放进程，我国已经进入了一个新的历史时期，我国的国情发生了很大变化。从经济国情角度看，伴随着市场化改革的深入和工业化进程的推进，我国经济实现了连续近 30 年的高速增长。我国已经具有庞大的经济总量，整体经济实力显著增强，到 2006 年，我国国内生产总值达到了 209407 亿元，约合 2.67 亿美元，列世界第 4 位；我国经济结构也得到优化，产业结构不断升级，第一产业产值的比重从 1978 年的 27.9% 下降到 2006 年的 11.8%，第三产业产值的比重从 1978 年的 24.2% 上升到 2006 年的 39.5%；2006 年，我国实际利用外资为 630.21 亿美元，列世界第 4 位，进出口总额达 1.76 亿美元，列世界第 3 位；我国人民生活水平不断改善，城市化水平不断提升。2006

年,我国城镇居民家庭人均可支配收入从1978年的343.4元上升到11759元,恩格尔系数从57.5%下降到35.8%,农村居民家庭人均纯收入从133.6元上升到3587元,恩格尔系数从67.7%下降到43%,人口城市化率从1978年的17.92%上升到2006年的43.9%以上。经济的高速发展,必然引起国情的变化。我们的研究表明,我国的经济国情已经逐渐从一个农业经济大国转变为一个工业经济大国。但是,这只是从总体上对我国经济国情的分析判断,还缺少对我国经济国情变化分析的微观基础。这需要对我国基层单位进行详细的分析研究。实际上,深入基层进行调查研究,坚持理论与实际相结合,由此制定和执行正确的路线、方针、政策,是我们党领导革命、建设与改革的基本经验和基本工作方法。进行国情调研,也必须深入基层,只有深入基层,才能真正了解我国国情。

为此,中国社会科学院经济学部组织了针对我国企业、乡镇和村庄三类基层单位的国情调研活动。据国家统计局的最近一次普查,到2005年底,我国有国有农场0.19万家,国有以及规模以上非国有工业企业27.18万家,建筑业企业5.88万家;乡政府1.66万个,镇政府1.89万个,村民委员会64.01万个。这些基层单位是我国社会经济的细胞,是我国经济运行和社会进步的基础。要真正了解我国国情,必须对这些基层单位的构成要素、体制结构、运行机制以及生存发展状况进行深入的调查研究。

在国情调研的具体组织方面,中国社会科学院经济学部组织的调研由我牵头,第一期安排了三个大的长期的调研项目,分别是“中国企业调研”、“中国乡镇调研”和“中国村庄调研”。“中国乡镇调研”由刘树成同志和吴太昌同志具体负责,“中国村庄调研”由张晓山同志和蔡昉同志具体负责,“中国企业调研”由我和黄群慧同志具体负责。第一期项目时间为三年(2006—2008),每个项目至少选择30个调研对象。经过一年多的调查研究,这些调研活动已经取得了初步成果,分别形成了《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》。今

后这三个国情调研项目的调研成果，还会陆续收录到这三卷书中。我们期望，通过《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三卷书，能够在一定程度上反映和描述在 21 世纪初期工业化、市场化、国际化和信息化的背景下，我国企业、乡镇和村庄的发展变化。

国情调研是一个需要不断进行的过程，以后我们还会在第一期国情调研项目基础上将这三个国情调研项目滚动开展下去，全面持续地反映我国基层单位的发展变化，为国家的科学决策服务，为提高科研水平服务，为社会科学理论创新服务。《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三卷书也会在此基础上不断丰富和完善。

2007 年 9 月

中国国情调研丛书·乡镇卷

序 言

中国社会科学院在 2006 年正式启动了中国国情调研项目。该项目为期 3 年，将于 2008 年结束。经济学部负责该项目的调研分为企业、乡镇和村庄 3 个部分，经济研究所负责具体组织其中乡镇调研的任务，经济学部中的各个研究所都有参与。乡镇调研计划在全国范围内选择 30 个乡镇进行，每年 10 个，在 3 年内全部完成。

乡镇作为我国最基层的政府机构和行政区划，在我国社会经济发展中，特别是在城镇化和社会主义新农村建设中起着非常重要的作用，担负着艰巨的任务。通过个案调查，解剖麻雀，管窥蠡测，能够真正掌握乡镇层次的真实情况。乡镇调研可为党和政府在新的历史阶段贯彻城乡统筹发展，实施工业反哺农业、城市支持乡村，建设社会主义新农村提供详细具体的情况和建设性意见，同时达到培养人才，锻炼队伍，推进理论创新和对国情的认识，提高科研人员理论联系实际能力和实事求是学风之目的。我们组织科研力量，经过反复讨论，制定了乡镇调研提纲。在调研提纲中，规定了必须调查的内容和自选调查的内容。必须调查的内容主要有乡镇基本经济发展情况、政府职能变化情况、社会和治安情况三大部分。自选调查内容主要是指根据课题研究需要和客观条件可能进行的各类专题调查。同时，调研提纲还附录了基本统计表。每个调研课题可以参照各自调研对象的具体情况，尽可能多地完成和满足统计表所规定的要求。

每个调研的乡镇为一个课题组。对于乡镇调研对象的选择，我们没有特别指定地点。最终确定的调研对象完全是由课题组自己决定的。现在看来，由课题组自行选取调研对象好处很多。第一，所调研的乡镇大都是自己工作或生活过的地方，有的还是自己的家乡。这样无形之中节约了人力和财力，降低了调研成本。同时又能够在规定的期限之内，用最经济的支出，完成所担负的任务。第二，在自己熟悉的地方调研，能够很快地深入下去，同当地的父老乡亲打成一片、融为一体。通过相互间无拘束和无顾忌的交流，能够较快地获得真实的第一手材料，为最终调研成果的形成打下良好的基础。第三，便于同当地的有关部门、有关机构和有关人员加强联系，建立互惠共赢的合作关系。还可以在他们的支持和协助下，利用双方各自的优势，共同开展对当地社会经济发展状况的研究。

第一批的乡镇调研活动已经结束，第二批和第三批的调研将如期进行。在第一批乡镇调研成果即将付梓之际，我们要感谢经济学部和院科研局的具体安排落实。同时感谢调研当地的干部和群众，没有他们的鼎力支持和坦诚相助，要想在较短时间内又好又快地完成调研任务几乎不可能。最后要感谢中国社会科学出版社的领导和编辑人员，没有他们高效和辛勤的劳动，我们所完成的乡镇调研成果就很难用最快的速度以飨读者。

前 言

成都市温江区万春镇位于成都市城区西郊、温江区城区北部。全镇幅员 56 平方公里，人口 5.2 万人，辖 12 个行政村，8 个社区居委会。自 2005 年以来，万春镇强化城乡统筹发展的思路 and 理念，努力发挥自身比较优势和特色优势，不断深化“三个集中”，大力推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化“三化联动”，使区域的建设发展得到了快速推进。在短短时间内，就由一个经济社会欠发达的农业乡镇，成功升级转型成了一个经济实力强劲、功能设施完善、生态环境优美、发展后劲充足的生态园林时尚强镇和温江重要的城市组团。先后获得国家级生态示范区、国家级小城镇建设试点镇、全国优美小城镇、全国小康建设明星乡镇、四川省综合经济实力百强镇等殊荣。

万春镇统筹城乡发展和建设新型田园城镇是一个不断创新、深化改革的过程。在这个过程中万春镇着力从体制建设入手，同步推进产权制度改革、产业一体化实现机制、新型村级治理机制构建、村级公共服务体系建设等统筹城乡综合配套改革和基层基础建设，充分发挥自身比较优势和特色优势，坚持把城镇的建设发展与生态保护相结合，统筹推进城镇建设、产业发展、公共服务配套，走出了一条独特的田园式城镇发展道路。

正是基于此，中国社会科学院经济研究所课题组于 2009 年 6 月对万春镇进行了实地调查。在调研中，课题组与温江区和万春镇主要部门的领导进行了座谈和交流，并实地参观了万春镇的养老院、青少年活动中心以及多个

社区开展工作的实际情况，同时还实地走访了3家花木企业和多户当地农户，取得了大量第一手资料，增加了切实感受。通过对万春镇统筹城乡发展和建设新型田园城镇路径的深入分析，课题组认为，万春镇之所以能够取得引人注目的一系列显著成绩，主要得益于在以下几个方面实现的重要突破。

一 大力推进了农村产权制度改革

万春镇把农村产权制度改革与之前所探索实践过的“两股一改”工作结合起来，按照“确权是基础、股改是平台、流转是核心、配套是保障”的要求，全面完成了全镇的确权颁证工作和土地实测工作。并通过将确权到人的宅基地使用权、农用地使用权量化为股权，组建了6个农村集体经济股份合作社，实现了农民变股民的身份转变，提高了对接市场的有效性，促进了集体经济的发展。

二 以产业互动为基础构建城乡产业一体化实现机制

万春镇充分发挥花木资源丰富、生态环境优良、历史文化悠久等优势，以做大做强花木、旅游两大支柱产业和培育“飞地工业”为目标，不断引进和建设一批龙头企业和产业基地，推动城乡产业结构转型升级，有效促进了一、三产业的良性互动发展，初步形成了城乡经济产业一体化的发展态势。

三 高度重视基础设施和公共服务的城乡统筹

万春镇高度重视民生问题，将基础设施和公共服务作为政府执政的起点和最终落脚点，不断加大在科技、教育、文化、就业、医疗卫生、精神文明建设、城镇管理等方面的资金投入。坚持以市场化的办法和经营城市的理

念，广泛吸纳社会资金参与农村基础设施建设，采取灵活多样的招商引资方式，多渠道筹措建设资金，同时积极探索并发展了一系列促进失地农民再就业的有效措施，形成了内外结合的监督体系，完善了社会管理制度。

四 积极探索乡镇机构改革与乡村治理创新

万春镇积极开展行政管理体制改革，通过整合职能、优化机构设置、理顺内部权责关系、健全基层治理机制，在综合提升优先发展重点镇经济发展功能的同时，全面提升了公共服务水平和社会管理能力，探索出了一条还权赋能、综合配套的乡镇行政管理改革道路。同时积极发挥群众主体作用、依靠民主机制解决示范建设中的问题和困难，使示范建设工程更是产业工程、民心工程、社会工程，能够全面体现世界现代田园城市建设的精神内涵。

虽然课题组成员试图努力将调研过程中收集的极其丰富的资料和信息经过提炼加工后都反映到本书中，希望能把万春镇丰富多彩的统筹城乡发展和建设新型田园城镇的探索路径尽可能完整和全面地展示给读者，但主要受能力和时间方面的限制，难免留下很多遗憾。不过我们还是希望这本仍然存在诸多缺点和不足的书，能够为相关部门的决策和相关研究的推进提供一些有益的铺垫和参考，课题组成员真诚欢迎来自各方面的中肯的批评和指正。

目 录

前 言	(1)
第一章 万春镇基本概况	(1)
一 自然地理	(1)
二 历史沿革及文物古迹	(3)
三 人口构成	(4)
四 经济结构	(5)
五 人民生活	(6)
六 城乡统筹	(7)
第二章 农村土地产权制度改革的创新性探索	(11)
一 万春镇农村土地产权制度创新背景	(11)
二 农村土地产权制度改革工作实践与创新	(14)
三 面临的挑战与基本判断	(36)
四 深化农村土地产权制度改革的政策建议	(43)
第三章 以产业互动为基础构建城乡产业一体化实现机制	(46)
一 产业互动理论与现实需求	(46)
二 万春镇产业互动的成功实践	(53)
三 产业互动的创新进展与主要问题	(73)
四 以产业互动为基础促进产业一体化的实现路径	(82)
第四章 基础设施与公共服务的城乡统筹	(90)

一 万春镇基础设施与公共服务的发展现状	(90)
二 基础设施与公共服务发展中的主要创新与现实问题	(126)
三 加快发展的重点与建议	(136)
第五章 乡镇机构改革与乡村治理创新	(140)
一 乡镇机构与乡村治理改革的背景	(140)
二 万春镇乡镇机构与乡镇治理改革的历程与主要创新	(144)
三 机构改革与乡村治理的成效及存在的问题	(166)
四 进一步深化改革的对策建议	(179)
五 万春镇未来发展展望	(185)
附录一 万春镇经济社会调查数据表	(188)
附录二 万春镇调研图片 (部分)	(195)
后 记	(204)

第一章

万春镇基本概况

“蚕丛及鱼凫，开国何茫然”、“湔水滔滔送远天，鱼凫踪迹久茫然”的温江区万春镇是古蜀文化发祥地之一，是国家级生态示范区的核心区，2005 年被确定为成都市 14 个优先发展重点镇之一。近年来先后获得国家级小城镇建设试点镇、全国小康建设明星乡镇、四川省建设厅颁发的“十五”期间村镇建设先进单位、成都市安全生产规范化建设先进单位、四川省综合经济实力百强镇等殊荣。万春镇抢抓机遇、蓄势后发，倾力打造“融入成都城市板块、温江城市副中心”的城市功能区，在生态园林城市形态打造上实现了新的突破，在强农惠农发展现代农业上有了新的途径，在做强做优培育第三产业发展上显现全新的成效。

一 自然地理

温江位于成都市中心城区正西 16 公里处，地跨东经 $103^{\circ}41'$ — $103^{\circ}55'$ 北纬 $30^{\circ}36'$ — $30^{\circ}52'$ 。东临成都市青羊区，南毗双流县，西接崇州市，北靠郫县、都江堰市。区府所在地距成都市中心城区 16 公里，距双流国际机场 18 公里。温江区属于典型的平原地形，地势平坦，无山无丘，海拔最低 511.3

米，最高 647.4 米。自然条件优越，地处亚热带湿润气候区，四季分明，气候温和，河流纵横，岷江干流金马河及其支流江安河、杨柳河、清水河由西北向东南穿流过境。

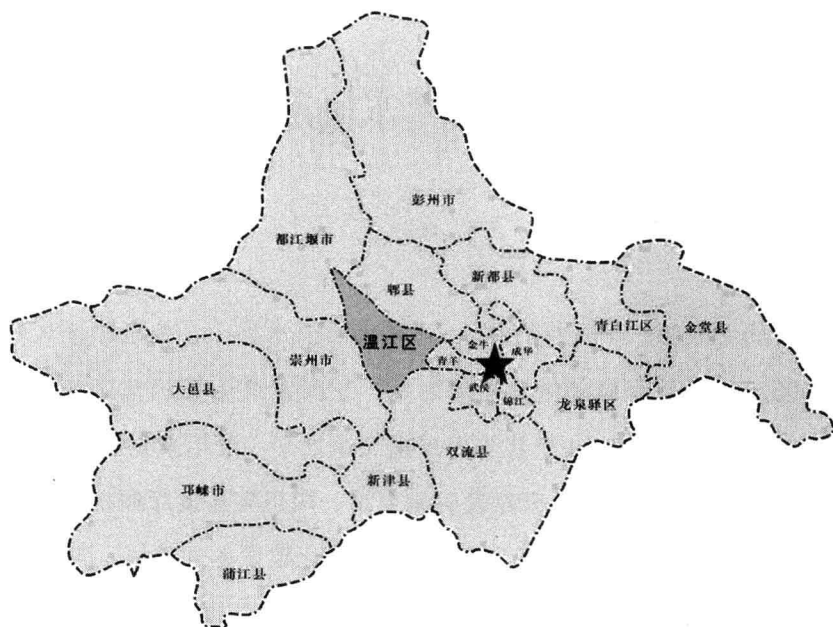


图 1—1 温江区四川省区位关系图

万春镇位于温江区城区北部，镇政府驻地踏水桥。全镇幅员 56 平方公里，耕地面积 2924.35 公顷，其中：水田 1833.7 公顷，旱地 80.52 公顷，经济苗木林地 1010.13 公顷。

全境位于成都平原腹地，属岷江冲积平原，无山无丘，平均坡降 3‰，最高海拔 647.4 米，最低海拔 511.3 米。辖区内河流均属岷江水系，江安河和杨柳河由北向南贯穿全境。

万春镇属于亚热带湿润气候区，四季分明，气候温和，夏无酷暑，冬无严寒，雨量充沛。全年平均气温 15.9℃，平均降水量 972 毫米，平均日照时间 1168 小时，平均相对湿度 84%，平均风速 1.3 米/秒。

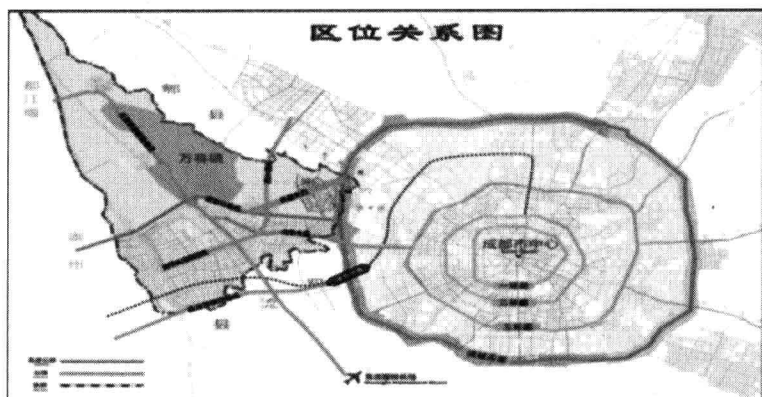


图 1—2 万春镇区位关系图

二 历史沿革及文物古迹

温江是 4000 多年前古蜀鱼凫王国的发祥地，李白、杜甫、陆游、朱熹等文人墨客曾竞相在此游历唱和，留下了“蚕丛及鱼凫，开国何茫然”等千古绝唱。自西魏恭帝二年（555）建制以来，温江一直是川西政治、经济、文化重镇，以“金温江”之称享誉远近。近代中国音乐学家、社会活动家，毛泽东同志“少年中国学会”入会介绍人王光祈先生即诞生于此地。1935 年起为四川省第一行政督察区专员公署治地，新中国成立后长期为温江地委、行署所在地，1983 年划归成都市管辖。2002 年 4 月 14 日经国务院批准，温江撤县设立成都市温江区，现为成都市九城区之一，成为成都市特大中心城市的重要组成部分。温江是成温邛经济带和成都市核心经济圈“一环”经济的关键节点，又是成都向川西、甘孜州等地辐射的前沿阵地和成都市西部专业化区域经济网络的龙头，处于集聚整合都市资源要素的有利位置。

万春镇原名万春乡，又名清平乡，乡治南岳庙。万春镇历史悠久，据载古鱼凫王建都于此，至今其遗迹尚存。1992 年年底，万春乡和踏水乡合并改建为万春镇，镇治仍设南岳庙。2004 年 9 月温江区机构改革后，将原