

2015成都调查与思考

成都市人民政府研究室编



四川文艺出版社



2015

成都调查与思考

2015CHENGDU Investigation And Thinking

成都市人民政府研究室 编



四川文艺出版社

图书在版编目(CIP)数据

2015成都调查与思考 / 成都市人民政府研究室编.
— 成都 : 四川文艺出版社, 2016.2
ISBN 978-7-5411-4263-5

I. ①2… II. ①成… III. ①区域经济发展—研究报告—成都市—2015②社会发展—研究报告—成都市—2015 IV. ①F127.711

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第031512号

2015 CHENGDU DIAOCHA YU SIKAO

2015 成都调查与思考
成都市人民政府研究室 编

责任编辑 邓永勤
封面设计 张 妮
内文设计 史小燕
责任校对 汪 平
责任印制 唐 茵

出版发行 四川文艺出版社(成都市槐树街2号)
网 址 www.scwys.com
电 话 028-86259285(发行部) 028-86259303(编辑部)
传 真 028-86259306

邮购地址 成都市槐树街2号四川文艺出版社邮购部 610031
排 版 四川最近文化传播有限公司
印 刷 四川华龙印务有限公司
成品尺寸 185mm×260mm 1/16
印 张 28.75 字 数 600千
版 次 2016年4月第一版 印 次 2016年4月第一次印刷
书 号 ISBN 978-7-5411-4263-5
定 价 128.00元

版权所有·侵权必究。如有质量问题,请与出版社联系更换。028-86259301



编 委 会

主 任：蒲发友

副主任：牟新云 刘 斌

成 员：赖 齐 钟进斌 邹克俭

林 正 秦 学 姜丽红

主 编：牟新云

副主编：钟进斌 张 平

编 辑：何 伟



序

深入开展调查研究 提升决策服务水平

成都市人民政府市长 唐良智

习近平总书记指出：“调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查，就没有发言权，更没有决策权。”加强调查研究是实现科学决策的重要环节，也是做好决策咨询工作的基本要求。市政府研究室作为市政府参谋决策咨询服务机构，肩负着对全市经济社会发展重大行政决策提供决策咨询服务的基本职责，开展高质量的调查研究是履行好职责的重要前提。近年来，市政府研究室围绕市委市政府中心工作，深入调查研究，认真咨询论证，积极建言献策，辛苦可见，成绩可嘉，在推动成都又好又快发展中发挥了重要作用。

调查研究是政府科学决策的前提和基础。越是重大决策出台，越需要深入调研、反复论证、多方权衡，离开了调查研究这个关键和基础环节，政府工作就会成为无源之水、无本之木。特别是随着经济社会的快速发展，社会各界和广大群众对政府科学决策的要求越来越高。我们必须进一步加强和改进调查研究工作，不断提升决策服务水平，提出更多观点正确、符合实际、切实可行的决策咨询建议，为促

进全市经济社会平稳健康发展汇聚“正能量”、贡献“大作为”。

调查研究要把握规律。积极探索和总结新时期调查研究工作的特点，把握调查研究的基本规律，真正把调查研究作为了解情况的过程，推动工作的过程，联系群众的过程和自我学习提升的过程。无论是综合文稿还是调研报告，原则问题一点都不能错，具体事实一点都不能假。要突出客观性，获取的材料和形成的结果要客观真实，全面准确反映事物发展的本来面目和内在要求。要突出针对性，重点围绕市委市政府各项重大决策、重大工作部署的贯彻落实进行调查研究，做到有的放矢。要突出创新性，在全面掌握客观情况的基础上，善于运用新的理论和研究手段，提出新的思路 and 办法。要突出前瞻性，增强敏锐性和洞察力，对事关全局的苗头性和趋向性问题，及早进行前瞻性、开拓性和变革性的思考分析，做到知之在先、思之在先、谋之在先，见微知著，未雨绸缪，防止和避免“马后炮”。要突出群众性，坚持从群众中来、到群众中去，倾听群众呼声，关心群众疾苦，总结好群众在丰富多彩的实践中创造的经验，切实反映群众普遍关注的热点难点问题，提出解决问题的具体措施和办法。

调查研究要注重方法。始终保持求真务实的作风，努力在求深、求实、求细、求准、求效上狠下功夫。求“深”，就是调查研究既要身入更要心入，全面掌握丰富的第一手材料，通过严密的分析、比较、综合、概括、实证和推理，深刻挖掘事物的本质内涵，防止走马观花、浅尝辄止。求“实”，就是调查研究成果要实用、适用和管用，符合市情、政情和民情，提出的意见和建议具有针对性，对实际工作具有指导性和可操作性。求“细”，就是调查研究之前要周密制定调研方案，调查之中要细致安排每个环节，调查之后要缜密梳理调查材料，精心研究思考，写调研报告决不能马马虎虎、粗枝大叶、应付了事。求“准”，就是调查研究既要全面深入细致地了解实际情况，更要善于分析矛盾和发现问题，透过现象看本质，把握事物发展的客观规律，提升调研结论的科学性。求“效”，就是调查研究提出

的具体措施要切实可行和富有实效，调查研究不是纯粹的理论研究，也有别于具体的工作部署，是理论与实践相结合的对策性应用研究，要特别注重“研以致用”。

当前，世界经济在深度调整中曲折复苏，我国经济发展步入新常态，新的增长动力正在孕育形成。成都作为西部特大中心城市，正面临国家“一带一路”战略和长江经济带建设、新一轮西部大开发战略、全面创新改革试验、国家级天府新区、国家自主创新示范区等重大机遇。我们围绕建设国家中心城市和国际化大都市的目标，提出实施创新引领、工业强基、服务业提升、融入“一带一路”、城建攻坚、美丽成都“六大行动”和重点领域改革、社会事业发展、政府自身建设“三个加强”，是全面落实中央“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，深入贯彻“五大发展理念”的具体举措。我们要把握大势，立足实际，积极投身成都经济社会发展的伟大实践，深入开展调查研究，多建睿智之言，多献务实之策，为成都加快建设国际化大都市贡献更多智慧和力量。

“千淘万漉虽辛苦，吹尽狂沙始到金。”这本《成都调查与思考》汇集的调研报告，涉及成都经济社会发展诸多领域，从不同角度提出了一些真知灼见，为市委市政府科学决策提供了有益参考。参与调研的同志付出了大量艰辛劳动，精神可嘉可赞，成绩可圈可点。我坚信，在成都实施“十三五”规划和7个2025规划的开局之年，经过全市广大政务调研工作者的共同努力，一定会推出更多精品力作，结出丰硕调研成果，更好服务于市委市政府科学决策。

是为序。

2016年2月16日

◆—— 产业发展 ——◆

成都市推进农村市场化的实践与制度创新研究	003
做大做强工业 促进转型升级	
——加快成都工业发展的思考	009
缓解我市中小微企业融资难、融资贵问题的对策建议	020
学习借鉴重庆、武汉汽车产业发展经验推动成都汽车产业做大做强的建议	026
加快成都中医药产业发展的思考与建议	034
促进成都乡村旅游提档升级的建议	039
促进民营经济加快发展的建议	046
成都重庆金融产业发展比较分析	053
加快实施农产品品牌战略的建议	059
加快发展互联网农业的对策建议	066
成都非遗博览园可持续发展建议	071
成都漆器工艺现状调查及发展升级建议	079
加快我市跨境贸易电子商务发展的建议	087
加快成都互联网金融发展的建议	093
推进郫县豆瓣产业做精做强的建议	103
打造成成都茶叶天府品牌的建议	110

提升我市猕猴桃产业发展水平的建议116

打造成成都蜀绣天府品牌的建议124

关于对我市粮食规模化经营的调查及建议130

关于成都争创世界级大熊猫国家公园的思考和建议136

成都现代都市农业产业园发展的几点建议

——以大邑县新场镇鑫创亿万亩牡丹产业园为例139

◆—— 社会事业 ——◆

2014年成都市民生民意调查报告149

关于构建我市环高校知识圈推进政产学研协调创新的思考157

关于我市实施分级诊疗制度的调查与建议164

成都市社区社会组织发展情况的调查与研究169

进一步促进大学生创新创业的思考与建议173

加快成都公交提升发展的建议179

成都市游客个人信用及行为规范研究185

成都教育“管办评”分离改革的调查与建议191

成都市县级公立医院综合改革的调查及建议197

成都创新创业生态体系研究202

进一步深化校企合作的对策建议212

成都市残疾人就业情况调查与建议216

文化体育设施滞后 建设管理亟待提速

——对全市公共文体设施规划建设使用管理情况的调查220

加快发展我市养老服务业的建议227

关于在我市推广城市街区24小时自助图书馆的建议233

关于加快建设成都价格指数平台的建议235

金堂县创新打造“360活力社区”的实践与探索241

关于抢先做好2022年世界杯足球赛协办城市相关工作的建议	245
整合资源服务民生	
——双流县全力打造“83721000”政府公共信息服务综合平台	249

◆—— 城乡建设 ——◆

成都发展若干重大问题的思考建议	255
成都发展的阶段性特征研究与思考	277
把成都建成“一带一路”“中继站”的思考与建议	293
建设大都市区：“十三五”成都推进新型城镇化的思考建议	297
我市主城区西北河渠治理情况调研报告	319
关于推动我市城乡建设转型升级的思路对策	324
我市土地利用应关注的几个问题	329
加强成都中心城区公厕规划、建设和管理的建议	336
金堂县强力推进“四改六治理”十大行动	345
群众“六个自主”建设幸福美丽新村	
——温江区“幸福田园”小规模组团式生态化新农村综合体建设的实践与启示	349
因地制宜打造万亩湿地 保护提升城市生态本底	
——新津县打造生态湿地公园初见成效	355

◆—— 综合管理 ——◆

成都市“一村一大”计划实施情况的调查与思考	363
成都中心城区“停车难”问题的调查及建议	368
优化城市公共服务资源配置促进成都人口均衡分布	372
8·12天津滨海新区危险品仓库爆炸事故及其对我市危化品管理的启示	380
优化城市人口结构，激发成都活力	384

改进完善政府服务推动企业投身“一带一路”395

进一步完善我市固定资产投资的建议400

深化创新成都农村基层治理机制的建议405

关于加快我市停车场开发建设的建议411

构筑人才高地 聚集发展动能

——对我市实施人才优先发展战略的思考与建议416

加快引进国际机构 提升成都国际影响力422

“互联网+”下的地方政府治理创新的思考与建议426

提升成都交通标志设置管理水平的建议432

我市城市管理情况及存在的主要不足439

加快成都中心城区地下空间开发利用的建议443



产

业

发

展

成都市推进农村市场化的实践与 制度创新研究^①

成都作为西部重要经济高地、全国统筹城乡改革先行者，在城乡市场体系建设方面取得了巨大成就，但相对于不断完善的城市市场体系而言，全市农村市场化总体水平仍滞后。如何运用农村产权制度改革成果激活农村生产要素，加快实现城乡要素的均衡配置，是我市深化农村改革须应对的重大课题。

一、成都市农村市场化水平评价及主要做法

（一）农村市场化水平评价

农村市场化指标体系主要由农村市场主体、农产品和农村生产要素、农村市场网络体系、市场运行机制构成。《成都市统计年鉴2013》以及市级相关部门提供的数据表明，当前成都市农村市场化程度为77.63%，达到较高的发展水平。数据还表明，农村市场主体培育程度为79.54%、农产品和农业要素市场化指数为80.47%、农村市场网络体系健全程度为83.47%、农村市场运行机制健全程度为67.03%。总体而言，我市农村市场化改革取得了关键性进展，城乡市场发育差距不断缩小，城乡市场体系不断健全，尤其是在农村要素市场化改革上迈出了重要步伐。

^① 该文获成都市委、市政府领导批示。

（二）推进农村市场化的主要做法

在推进农村市场化进程中，我市率先突破不利于市场化改革的体制机制障碍，坚持统筹城乡工作思路，重点在土地产权制度、市场主体、运行机制、宏观调控等方面先行先试，通过完善农村产权制度、健全新型农民组织机制等措施，农村基本生产要素得到有效配置，现代投融资体系初步确立，市场主体多元组织化、宏观调控能力显著提升。

一是建立现代农村土地产权制度。始终坚持现代产权制度核心理念，以“还权赋能”为主线，对农村承包地、宅基地和房屋等实施确权、登记、颁证，尤其是在“确实权、颁铁证”上狠下了功夫。目前，以“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”为核心的现代产权制度正在全市农村逐步建立。

二是创新农村土地经营模式。近年来，我市农村土地流转规模呈逐年扩大趋势，农业规模经营呈上升态势。截至2013年年底，全市农用地流转面积427.66万亩，占全市用地总面积的31.1%。其中耕地流转面积336.89万亩，占全市耕地面积的52.97%。从形式上看，全市农村土地流转形成了以出租、入股和转包为主，以转让、互换为辅，其他方式为补充的模式。从价格上看，2013年全市耕地流转最高价格3600元/亩年，最低价格300元/亩年，平均价格为1941元/亩年。

三是创新农村集体经济组织形式。农村集体经济组织在建立现代产权制度、推动产业结构优化、提高组织效率等方面发挥了重要作用，成都市在对原有集体经济组织进行股份制改革的基础上，探索出了新型组织形式：以村组集体经济组织为单位，农民以现金或土地承包经营权入股组建公司；农民自愿联合组建股份合作社或农民专业合作社；农民与外来业主共同合作，业主出资金，农民以土地承包经营权入股组建经济实体；打破传统的地域概念，跨区域组建股份制公司或合作社。

四是搭建农村市场化投融资平台。近年来，我市不断深化农村金融体制改革，在完善农村金融体系，搭建农业投融资平台，拓宽农村产权抵押融资渠道等方面进行了深入探索。如：推动市信用社进行股份制改革，成立成都农商银行，将成都商业银行改组为成都银行；设立村镇银行，扩大小额贷款公司试点；成立现代农业发展投资公司、小城投公司、现代农业物流发展投资公司；开展农村土地资产融资、土地流转收益保证贷款、集体建设用地使用权抵押融资贷款等。

五是推进城乡社会保障体系并轨。2010年，我市出台《关于全域成都城乡统一

户籍实现居民自由迁徙的意见》，2011年，我市推行流动人口居住证制度，持证人员在劳动就业、医疗卫生、计划生育、法律援助等方面享有与成都居民同等的权利。在养老保险方面，用人单位和职工参加城镇职工基本养老保险，无固定单位的城乡居民可自主选择参加任何一种基本养老保险，两种制度全面衔接、自由转移接续；在医疗保险方面，城镇和农村居民基本医疗保险筹资、参保补助标准一致；住房保障方面，在农村推行以实物配租和租金补贴为主要形式的住房保障制度，只要符合准入条件，均可享受廉租房、购买经济适用房和限价商品房。

六是健全新型村级治理机制。通过撤组并村，切实改变了部分村组规模偏小、管理服务功能弱的问题。通过完善新型村级治理机制，建立健全了村民议事会、监事会和新型集体经济组织，形成了部门、乡镇、村组“三级”联动管理，村民委员会、议事会、监事会“三会”共治的局面。

二、农村市场化改革仍需突破的主要障碍

农村市场化测度显示，我市农村农产品和要素市场化总体发育水平超过80%，尤其是农产品市场化程度超过98%，而农村土地、资本、劳动力三项要素的市场化水平分别为52.97%、12.85%和35.56%，远低于农产品市场化程度。我市推进农村市场化改革不同领域不平衡。

（一）农村土地要素市场化改革的主要障碍

一是进一步推进农村土地流转面临顶层制度的制约。我国现行的土地相关法律体系对农村土地特别是集体建设用地流转的限制性规定较多，支撑和指导土地流转的规定较少。随着改革的深化，各地明显感觉到顶层约束对于进一步推进农村土地流转制度改革的巨大阻碍。二是农村土地流转市场发育不足。土地价值评估体系缺失，中介服务组织功能弱化。目前，除郫县、温江等少数区（市）县外，大多数区（市）县农村产权交易机构人员较少，职能不明确，难以为农村产权交易提供有效的信息搜集、合约订立、纠纷仲裁等服务。三是农村土地流转利益分配机制缺失。农民在利益分配中的相应地位缺乏明确的法律保障，地方政府在农村土地的价值实现和提升中发挥着重要作用，但目前地方政府对土地流转如何收益无据可依。

（二）农村金融市场化改革面临的主要问题

一是农村产权抵押融资较难。银行处置抵押物难度和信贷风险隐患较高，致使其对开展农村产权抵押融资持谨慎态度。金融机构创新开展农村产权抵押融资等金融业务，需报经总行同意后执行，总行往往从总体风险控制出发，不愿同意分行开展农村产权抵押融资。二是农村融资主体实力不强。农户、合作社等经营主体存在着经营规模较小、抵押物有限等约束，对商业银行而言其成本较高，参与的积极性不强。三是农村金融服务功能和环境较弱。农村金融服务网点较少、中介服务参差不齐。农村产权中介评估机构缺少，专业评估人员较匮乏，缺少统一的评估标准。农村产权的抵押登记办法还不够完善，对农村产权抵押带来了一定影响。

（三）劳动力市场化存在的主要问题

一是公共服务的结构性差别仍存在。目前，全市公共服务的结构性差别主要表现为：城镇居民与外来人口所享受的公共服务仍存在一定差别，全市不同圈层的人口享受的公共服务在内容和水平上存在较大差异。二是外来农业转移人口融入城市面临较大困难。城市社会管理方式调整滞后，未能有效吸纳失地农民参与社会管理，没有重视保障其政治权利，致使农民进城后普遍被边缘化。三是财产权利流转不畅，制约农民工完全进入城市劳动力市场。农民不能自由处置宅基地、承包地，对农民工而言进入城镇落户的代价过高，从而普遍不愿选择以放弃财产权利为前提的市民化方式。

三、推进农村市场化改革的制度创新建议

（一）全面深化农村土地流转制度改革

一是注重农村土地流转制度顶层设计。强化制度建设，固化农村产权制度改革成果，同时放宽对农村土地流转的限制。二是培育以价格机制为核心的农村土地流转市场。建立农村土地流转价格评估体系，规定基准地价为土地流转指导价。明确农村产权流转综合服务中心职能职责和人员编制，使其具备流转合同的拟定、审核和公证的资质，增强流转合同的法律效力。三是完善农村宅基地和房屋补偿机制。开展农村宅基地和房屋有偿退出试点，给予合理、多元的宅基地退出补偿。保留退