

成都统筹城乡发展年度报告(2015)

中共成都市委统筹城乡委员会



四川大学出版社



特约编辑:张笑语 吕泓南 陆 韵
责任编辑:楼 晓
责任校对:黄蕴婷
封面设计:原谋设计工作室
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

成都统筹城乡发展年度报告. 2015 / 四川大学成都
科学发展研究院, 中共成都市委统筹城乡工作委员会编.
—成都: 四川大学出版社, 2016. 11
ISBN 978-7-5690-0118-1

I. ①成… II. ①四… ②中… III. ①城乡建设—经
济发展—研究报告—成都—2015 IV. ①F299.277.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 275653 号

书名 成都统筹城乡发展年度报告(2015)
Chengdu Tongchou Chengxiang Fazhan Niandu Baogao (2015)

编 者	四川大学成都科学发展研究院 中共成都市委统筹城乡工作委员会
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 978-7-5690-0118-1
印 刷	四川盛图彩色印刷有限公司
成品尺寸	185 mm×260 mm
印 张	25
字 数	724 千字
版 次	2016 年 11 月第 1 版
印 次	2016 年 11 月第 1 次印刷
定 价	86.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
◆网址:<http://www.scupress.net>

前 言

2015年，成都市充分发挥全国统筹城乡综合配套改革试验区的优势，结合全国第二批农村改革试验区建设，牢牢把握“稳中求进、统筹发展”工作主基调，深入实施“五大兴市战略”，紧扣新型城镇化和幸福美丽新村建设两条主线，突出抓好改革创新探索和试点试验示范，启动了一系列试点试验，统筹城乡综合配套改革取得新成效、新经验、新亮点。

为反映和总结2015年成都统筹城乡改革发展的探索和实践成果，四川大学成都科学发展研究院和中共成都市委统筹城乡工作委员会组织编写了《成都统筹城乡发展年度报告（2015）》。报告汇集了成都市2015年统筹城乡发展的重点改革和实践、专家的研究成果、实践案例及统筹城乡发展发展评价监测报告等内容。

报告的编写得到了市级有关部门和区（市）县的大力支持，在此一并致谢。

由于时间仓促，本报告如有疏漏和不当之处，敬请读者批评指正，我们将在以后的年度报告编写过程中加以改正。

编 者

2016年2月

目 录

第一编 主题报告

成都市 2015 年统筹城乡改革发展工作情况	中共成都市委统筹城乡工作委员会 (3)
---------------------------------	-----------------------

第二编 研究报告

成都市城乡统筹的进展与政策实施分析（总报告）	路乾 中央财经大学 (11)
成都市农村产权制度改革的进展与实施（分报告一）	(28)
农村集体建设用地入市流转的成都实践（分报告二）	(39)
成都市户籍制度与基本公共服务改革（分报告三）	(47)
创新农村基层治理机制（分报告四）	(55)
以产权改革为核心的成渝城乡统筹改革试验的比较研究（分报告五）	(64)
成都市城乡统筹“2025 规划”	刘守英 国务院发展研究中心 (79)
成都市城乡要素自由流动存在的问题及对策建议	郭晓鸣 四川省社会科学院 (98)
关于进一步完善村级基层治理机制的调研报告	成都市委党校 (131)

第三编 专题报告

成都市 2015 年行政管理体制改革工作情况	(成都市委机构编制委员会办公室) (143)
成都市 2015 年深化医药卫生体制改革工作情况	(市医改办) (147)
成都市 2015 年城乡一体信息化工作情况	(成都市经济和信息化委员会) (152)
成都市 2015 年统筹城乡教育综合改革试验区工作情况	(成都市教育局) (156)
成都市 2015 年统筹城乡发展科技服务工作情况	(成都市科学技术局) (160)
成都市 2015 年统筹城乡深化户籍制度改革工作情况	(成都市公安局) (163)

成都市 2015 年统筹发展社会救助工作情况·····	(成都市民政局)	(167)
成都市 2015 年就业和社会保障工作情况·····	(成都市人社局)	(172)
成都市 2015 年城乡生态文明建设工作情况·····	(成都市环境保护局)	(177)
成都市 2015 年加快推进新型城镇化工作情况·····	(成都市城乡建设委员会)	(180)
成都市 2015 年全域城乡规划统筹城乡发展工作情况·····	(成都市规划管理局)	(189)
成都市 2015 年完善城镇住房保障体系和农村房屋确权颁证工作情况 ·····	(成都市城乡房产管理局)	(193)
成都市 2015 年推进全市城乡环境综合治理工作情况·····	(成都市城管局)	(196)
成都市 2015 年城乡交通运输一体化工作情况·····	(成都市交通运输委员会)	(201)
成都市 2015 年城乡水务一体化工作情况·····	(成都市水务局)	(205)
成都市 2015 年现代农业发展情况·····	(成都市农委)	(209)
成都市 2015 年城乡文化一体化工作情况·····	(成都市文化广电新闻出版局)	(213)
成都市 2015 年城乡一体卫生计生事业工作情况 ·····	(成都市卫生和计划生育委员会)	(217)
成都市 2015 年推进农村金融改革创新的工作情况 ·····	(成都市金融工作办公室)	(222)
成都市 2015 年行政效能建设工作情况 ·····	(成都市人民政府政务服务管理办公室)	(226)
成都市 2015 年推进深化集体林权制度改革工作情况 ·····	(成都市林业和园林管理局)	(231)

第四编 区域报告

高新区 2015 年城乡统筹改革发展工作情况 ·····	(239)
成都天府新区直管区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(241)
锦江区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(244)
青羊区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(248)
金牛区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(250)
武侯区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(254)
成华区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(258)
龙泉驿区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(261)
青白江区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(265)
新都区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(271)
温江区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(275)
双流区 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(278)
都江堰市 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(283)
彭州市 2015 年统筹城乡改革发展工作情况 ·····	(288)

邛崃市 2015 年统筹城乡改革发展工作情况	(294)
崇州市 2015 年统筹城乡改革发展工作情况	(298)
郫县 2015 年统筹城乡改革发展工作情况	(301)
金堂县 2015 年统筹城乡改革发展工作情况	(305)
新津县 2015 年统筹城乡改革发展工作情况	(309)
大邑县 2015 年统筹城乡改革发展工作情况	(313)
蒲江县 2015 年统筹城乡改革发展工作情况	(319)

第五编 实践案例

高新区农迁集中居住区充分就业实践	成都高新区经贸发展局 (325)
一核引领 三心同筑 共治共享	
——成都天府新区云顶雅居探索构建新型社区治理体系的做法	
.....	天府新区成都管委会经发局 (329)
坚持五大发展理念 统筹建设锦江生态带	锦江区统筹城乡工作局 (332)
青羊区黄田坝街道高坎社区探索健全农村集体“三资”规范化管理	
.....	青羊区统筹城乡工作局 (334)
规范成员管理 保护群众权益	
——金牛区开展农村集体经济合作社成员备案工作的做法	
.....	金牛区统筹城乡和水务局 (337)
武侯区簇锦街道探索构建城乡养老医疗一体化服务模式	
.....	武侯区统筹城乡工作局 (340)
创新公共文化服务模式 构建综合文化服务格局	
——成华区基层综合性文化服务中心建设	成华区统筹城乡工作局 (343)
探索村集体经济组织生血之道	
——龙泉驿区万兴乡打“绿色有机”牌	龙泉驿区统筹城乡工作委员会 (345)
利益连接发展股份合作组织市场运作开发集体建设用地	
——祥福镇康家渡社区农村集体资产股份化改革的做法与成效	
.....	青白江区委统筹城乡工作委员会 (349)
做亮特色 培育主体 推进产业升级生态保护完善配套 建设最美乡村	
——斑竹园镇建设竹柚塘居新农村综合体建设实践	
.....	新都区统筹城乡工作办公室 (352)
“三权一单”：破解农村产权融资难题的现实路径	
——成都市温江区开展“三权一单”抵押融资的探索与实践	
.....	温江区委统筹城乡工作委员会 (356)
双流区黄水镇文武社区构建“全产业链”新型经营体系的探索实践	
.....	双流区委统筹城乡工作委员会 (359)

- 都江堰市积极探索新型农村金融服务体系建设 都江堰市统筹城乡工作局 (363)
- 彭州市濛阳镇青江社区创新推进“小组微生”新农村综合体建设
..... 彭州市委统筹城乡工作委员会办公室 (367)
- 积极探索建立农村土地流转履约保证保险风险防范机制
..... 邛崃市统筹城乡工作办公室 (371)
- 打好农村改革组合拳推进统筹城乡示范建设 ... 崇州市委统筹城乡工作委员会 (374)
- 千鹭湖·观狄美地利用集体建设用地使用权及集体建设用地上在建项目抵押融资
..... 郫县统筹城乡发展工作局 (377)
- 金堂县又新镇创新“借羊还羊”利益联结机制深化新型农业经营体系建设
..... 金堂县委统筹城乡工作委员会 (379)
- 共建美丽新农村 共享幸福新生活
——永商镇烽火村幸福美丽新村创建典型案例
..... 新津县城乡统筹推进委员会办公室 (382)
- 大邑县运用统筹城乡理念成片推进扶贫开发形成新亮点
..... 大邑县统筹城乡工作委员会办公室 (385)
- 蒲江县推进成都市区域医联体建设试点工作
..... 蒲江县统筹城乡工作委员会办公室 (389)

Annual Report

on Chengdu 成都统筹城乡发展年度报告 (2015)
Balanced Urban and Rural Development

第一编 主题报告

成都市 2015 年统筹城乡改革发展工作情况

中共成都市委统筹城乡工作委员会

2015 年，成都市充分发挥全国统筹城乡综合配套改革试验区的优势，结合全国第二批农村改革试验区建设，牢牢把握“稳中求进、统筹发展”工作主基调，深入实施“五大兴市战略”，紧扣新型城镇化和幸福美丽新村建设两条主线，突出抓好改革创新探索和试点试验示范，启动了集体经营性建设用地入市、农村金融服务综合改革、中小城市综合改革、集体资产股份化改革等一系列试点试验，统筹城乡综合配套改革取得新成效、新经验、新亮点。

一、国家级试点增添新动能

（一）扎实推进第二批全国农村改革试验区

针对“土地承包经营权流转管理试点，土地承包经营权退出试点，深化集体林权制度改革试点，改进农业补贴办法试点试验，粮食、生猪等农产品目标价格保险试点，农民合作社、家庭农场、村转社区等农村基层党组织建设试点，以农村社区、村民小组为单位的村民自治试点”7 个方面的改革试验任务，已出台 30 余个具体实施方案，明确了 49 项改革试验任务的时间表、路线图和成果形式，改革试验工作实现良好开局。

（二）郫县获批集体经营性建设用地入市国家级改革试点

试点实施方案已获国土资源部审核批复，明确了完善农村集体经营性建设用产权制度，明晰入市范围和途径，建立健全市场交易规则和服务监管制度，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制 4 个方面 15 项具体改革任务。9 月 7 日，郫县唐昌镇战旗村以 52.5 万元/亩（共 13.447 亩）成功拍卖首宗集体经营性建设用地使用权，敲响了集体经营性建设用地入市改革的“第一槌”，试点进入全面实施阶段。

（三）我市成为全国首个农村金融服务综合改革试点城市

人民银行、国家发改委等国家部委和省政府正式批准《成都市农村金融服务综合改革试点方案》，成都成为全国首个试点城市，明确了完善金融组织体系、创新金融产品和服务方式、培育发展多层次资本市场、大力推动农村信用体系、健全配套政策措施 5 个方面 19 项金融改革任务。

（四）温江区获批国家中小城市综合改革试点

改革实施方案已获国家发改委审核批复，以加快新型城镇化为主题，以深化行政管理体制改革为主线，明确了创新产业发展机制、城市建设机制、公共服务机制、城市治理机制 4 个方面 25 项改革任务，加快建设大都市近郊中小城市综合改革先行示范区。

二、“小规模、组团式、微田园、生态化”探索幸福美丽新村建设新路径

按照“四态合一”理念和“业兴、家富、人和、村美”的目标要求，大力推广“小组微生”新模式。目前全市建成和在建的“小组微生”新农村综合体 123 个，走出了一条符合农村实际、形态优美、产村相融的幸福美丽新村建设新路径。崇州市白头镇五星村、郫县三道堰镇青杠树村、大邑县苏溪镇香林村、邛崃市夹关镇周河扁和高何镇寇家湾安置点已形成示范效应，“小组微生”已成为我市新农村建设的重要标志，得到了国家部委的充分肯定和中央、省级媒体的广泛宣传，称“小组微生”模式是“新农村建设的 2.0 版本”。

三、统筹城乡综合改革示范形成新亮点

率先探索开展统筹城乡综合改革示范建设，突出成片推进、组团发展，整体推动新型城镇化和新农村建设“双轮驱动”，将集体资产股份化改革、集体建设用地开发利用、宅基地退出、农村产权抵押融资、农业经营体系以及乡村治理机制等改革创新在示范镇、示范片集中进行试点试验，努力形成改革的综合示范效应。目前，全市共确定统筹城乡综合示范片 14 个、示范镇 12 个，崇州市白头镇—集贤乡、大邑县斜源镇—花水湾镇—出江镇、金堂县竹篙镇—又新镇—广兴镇、彭州市濛阳—葛仙山示范片等已初见成效，成为统筹城乡新的示范展示窗口。

四、农村产权制度改革开辟新领域

（一）健全农村产权管理体系

推进乡镇农村产权管理服务中心建设，促进农村产权管理服务职能向乡镇延伸。全市已建成 253 个乡镇农村产权管理服务中心，实现农村产权管理服务职能全域覆盖。推进农村产权“全域数据库”建设，初步建成城乡土地、房屋统一登记信息平台、管理数据库系统。加快建立不动产统一登记的工作机构和基础性制度。

（二）全面推广深化农村产权登记颁证工作

制定出台土地经营权、农村养殖水面经营权、农业生产设施所有权、小型水利工程所有权等新“四权”的登记管理办法，新颁发相关权证 94199 本，登记颁证服务实现全域覆盖。深化集体林权制度改革，开展发放林地经营权流转证试点。

（三）启动集体资产股份化改革试点

优先在统筹城乡综合改革示范片、示范镇选择确定了 26 个有基础、有条件的村（社区）开展先行试点，将传统农村集体经济组织改制为农村经济合作社或股份经济合作社，采取规范组建农业公司制企业、农民合作组织、资产管理公司等多种方式，培育发展适应市场经济需求的农村新型经营主体，探索农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式，发展壮大农村集体经济。温江区万春镇天乡路社区和幸福社区、双流县西航港街道九龙湖社区集体经济发展成果已初步显现。

五、城乡要素自由流动开展新试点

（一）稳妥推进集体建设用地开发利用试点

按照“全面探索、稳步推进、局部试点、结果可控”的要求，有序扩大集体建设用地开发利用试点范围和试点内容，探索集体建设用地入市及开发利用的路径办法。开展有条件农户自愿有偿退出宅基地试点，研究制定农村宅基地管理和宅基地使用权退出的专项实施方案：邛崃结合农村土地综合整治探索了“具备条件、自愿放弃、经济补偿”的办法，鼓励农民自愿有偿退出宅基地向城镇转移；青白江探索了“权属剥离、市场定偿、整户退出”的办法，引导符合规划区域的农民退出零星宅基地，引进项目实现就地发展。开展盘活闲置农村房屋资源改革试点，利用农村闲置房屋发展乡村旅游业、种养业和解决贫困群众居住问题。

（二）推进农村金融服务改革创新

推进农村土地经营权直接抵押、农业生产设施抵押融资，拓宽农村有效抵押（质）范围。温江、崇州、郫县被列入全省 30 个首批农村产权抵押试点县，温江结合区域农业产业发展规划，率先发布区域农村土地经营权流转基准价格。目前，全市累计实现农村产权抵押融资 2976 笔，金额 122 亿元，其中，农村房屋抵押 2355 笔，金额 6.7 亿元；农村土地经营权抵押 83 笔，金额 2707 万元；农村集体建设用地使用权抵押 300 笔，金额 74.5 亿元；林权抵押 238 笔，金额 39.5 亿元。完善农村产权抵押融资风险防范机制，制定出台农村产权抵押融资风险基金使用实施细则，明确了农村产权抵押担保和贷款损失的认定、抵押资产的收购、评估和处置等具体工作流程，消除金融机构参与农村产权抵押融资的顾虑。创新农业保险产品，在巩固已有的 8 个传统农业和森林险种、10 个特色农业险种基础上，开展小麦保险和生猪价格指数保险试点，设立杂交水稻制种、8 公斤以下仔猪及小家禽等地方特色保险品种 12 个，全市农业保险品种达到 21 个，提供风险保障 113.6 亿元。

（三）完善以成都农交所为重点的农村产权交易服务体系

健全农村产权交易制度体系，完善交易目录、交易管理办法和风险控制机制，整合资源，加强网上市场建设，积极推进并实现与巴中、内江、自贡等 11 个市州共建共营农村产权流转交易服务体系，其中已与 5 个市州和 33 个县农交所正式联网运行，努力将成都农交所建成全省农村产权交易综合平台。目前，成都农交所各类农村产权交易金额累计超过 456 亿元，交易总量稳居全国同类交易所之首。其中，土地承包经营权交易 10381 宗，交易金额 219.5 亿元；林权交易 934 宗，交易金额 18 亿元；集体建设用地使用权交易 110 宗，流转金额 8.5 亿元；建设用地指标交易 1086 宗，交易金额 161 亿元；耕地占补平衡指标交易 76 宗，交易金额 9.5 亿元；农村土地综合整治项目交易 18 宗，交易金额 12.5 亿元；资产处置挂牌 156 个项目，交易金额 27 亿元。

六、新型农业经营体系建设达到新高度

（一）加快培育新型农业经营主体

完善以农业职业经理人选拔、培养、聘用、考核和交流为重点的培育机制，积极发展龙头企业、农民合作社、家庭农场、农业职业经理人等新型经营主体，有效解决新形势下“谁来种田”“谁来服务”等问题。全市市级以上龙头企业发展到 476 家；新发展农民合作社 220 家，累计达到 6410 家；新发展家庭农场 325 家，累计达到 2508 家；新培训农业职业经理人 1300 人，累计达到 6132 人。

（二）推广新型农业经营方式

推进农村土地所有权、承包权、经营权“三权”分置，放活土地经营权，引导土地经营权向农民合作社、家庭农场、专业大户流转。总结推广崇州“农业共营制”、新津“生产全托管”、邛崃“土地预流转”等多种新型农业经营方式。目前，全市耕地流转面积 372.6 万亩，规模经营率达到 58.6%。国务院在我市召开“全国加快转变农业发展方式现场会”并推广成都经验。崇州市“农业共营制”被《红旗文稿》以《农业共营制：我国农业经营体系的新突破》为题刊发宣传报道。

（三）完善农业支持保护体系

建立涉农资金整合机制，全年整合各级财政资金近 12 亿元，用于新农村和高标准农田建设。推进农业补贴制度改革，将政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营，整合粮食直补、农资综合补贴、良种补贴为农业支持保护补贴，提高财政支农资金的精准性、时效性和使用绩效。开展财政支农资金形成资产股份化改革试点，进一步明确资产范围、实施主体及工作步骤。探索涉农项目 PPP 模式，选择在蒲江、大邑启动农业面源污染防治畜禽粪污综合利用试点。完善新型农业社会化服务体系，新增社会化服务组织 305 家。

七、以人为核心的新型城镇化建立新机制

（一）深入推进户籍制度改革

贯彻落实国家、省户籍制度改革要求，研究制定加强人口服务管理工作的主体文件和居住证积分管理试行办法、调整完善市外人员入户意见等 5 个配套文件，形成了我市深化户籍制度改革“1+5”的系统政策体系。已出台《成都市居住证管理实施办法》和《成都市居住证办理细则》。推进居住证积分管理信息系统和居住证积分管理机构建设工作。

（二）持续完善城乡社会保障制度

完善城乡社会保障体系，推动建立更加公平、可持续的社会保险制度，制定城乡居民养老保险全市统筹实施办法，实现全市统一编制基金预算、统一调度和使用基金；启动我市城镇职工养老保险待遇计发办法改革，促进灵活就业人员和中断缴费人员持续参保缴费。探索解决农村住房困难户住有所居的问题，建立分区域统一的农村住房保障体系，区（市）县重点通过租赁补贴的形式解决农村困难家庭的住房问题；开展“农民工住房保障行动”，全市已向农民工定向配租公共租赁住房 1562 套。

八、村级公共服务和社会管理改革探索新方法

(一) 健全乡村治理机制

完善“一核多元、合作共治”新型治理体系，推进新领域基层党建。我市已有1153个新型农业经营主体、533个村转社区建立了党支部，党的组织和工作覆盖率分别达80%、100%。推行收集、审查、决议、公示、执行（监督）测评、归档“七步议事法”，实现议事、协商、执行、评议全程规范、运行有序，提升村（居）民议事会运行质量。完善“权随责走、费随事转”制度，推行村（社区）自治事项清单、村（社区）依法协助政府服务事项清单和政府下沉村（社区）服务事项负面清单，集中排查清理市、县、乡三级部门延伸到村（社区）的公共事务1500余项，切实为村（社区）减负减牌。完成全市634名村（社区）议事会召集人的示范培训；健全村（社区）党组织领导班子成员和议事会成员联系村（居）民制度。

(二) 推进新一轮深化村级公共服务和社会管理改革的落地落实

出台深化改革的意见，修订完善专项资金管理办法等配套文件，形成深化改革配套政策体系。开展政策培训宣传，召开专题培训会、工作现场会和市、县、乡、村“四级”政策培训会等各类培训约1030场、5.3万人次，印发工作手册1.2万册、资料100万份，让政策进村入户。严格资金拨付，各区（市）县完成全年村公资金拨付到位共11.86亿元。严格规范项目管理，按照优先项目清单、禁止项目清单和重点环节操作规范清单的要求，全市议决村公项目约2.5万个，其中优先项目约1.9万个，占项目总数的76%。严格资金监管，开展涉农专项资金整治行动，建立并推行明察暗访、整改通知书、暗查回访、查处监督、考核台账等五项制度，移交违纪问题线索21个。大邑县、新都区已初步建立了村公资金管理新机制，有效提高了资金使用效率。

(三) 推进农民集中居住区自治管理创新

通过组建完善农民集中居住区业委会、议事会、监事会等机构，将农民集中居住区管理和服务事项交由入住农民自主决策和实施，推进入住农民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。开展农民集中居住区建设管理现状的调查研究和第三方测评，研究制定加强农民集中居住区管理的办法。

(四) 完善农村小型公共基础设施村民自建改革

扩大村民自建项目范围，首次将村级活动中心改建项目纳入村民自建。安排资金1900万元，区（市）县配套其他行业项目资金1000余万元，在大邑县、崇州市等8个区（市）县打造11个类型的村民自建集成示范点。完善村民自建改革模式，形成“实施体系、组织体系、监督体系、制度体系+信息化平台”的“4+1”模式。

Annual Report

on Chengdu 成都统筹城乡发展年度报告(2015)
Balanced Urban and Rural Development

第二编 研究报告

